

郭志奔：

印尼佐科政府的棕榈油外交探析（3）

接新报215期
二、佐科政府推行
棕榈油外交的策略

在认识到棕榈油产业对国家经济和社会发展的重要性后，佐科政府从多边舞台、大国关系和议题设置三个方面入手，投入了大量外交资源，意在提升国际社会对印尼棕榈油的认可支持度。

（一）积极在多边外交舞台发声

所谓多边外交，一般是指三个或三个以上的国际关系行为主体通过建立国际组织、缔结国际条约、举行国际会议等所开展的各个领域的合作。多边外交的优势在于议题广泛，内容丰富，形式多样，是国际关系行为体开展国际对话与合作的绝佳舞台。印尼是东盟十国中最大的经济体，一直以来引领着东盟一体化的进程。佐科总统上台后，并未完全抛弃前任苏西洛时期的外交策略，而是在其恢复印尼在国际舞台上的外交信心的基础上，更加坚定中等强国的外交自信，积极参与国际和地区事务，力求在广阔的多边外交舞台上增强印尼的话语权。

印尼的棕榈油产品大规模用于出口，但国际市场对印尼棕榈油行业的负面报道一直源源不断，佐科政府一直以来就印尼的棕榈油议题在多边外交舞台上积极发声，向其他国家推介自己的意见和主张，希望说服其他各方通过共同规则的制定对印尼棕榈油产业争取国际性合法地位予以支持。在佐科总统的外交首秀——2014年11月北京APEC峰会上，佐科总统就要求APEC的21个成员国和地区取消对印尼棕榈油的贸易限制。而在接下来几年的APEC峰会期间，佐科政府均为开阔棕榈油海外市场，谋求他国对棕榈油的认可不断努力。2015年菲律宾马尼拉APEC峰会和2016年APEC峰会期间，印尼一直争取将棕榈油等五种商品列入绿色产品清单，使其成为免税或低税商品，促进国内棕榈油产业发展。2018



年11月，在巴布亚新几内亚APEC峰会期间，佐科总统就与中国国家主席习近平和所罗门群岛总理里克·霍尼普韦拉谈到了棕榈油产业合作问题。在2018年8月在新加坡举行的东盟-欧盟外长会议上，印尼代表团同样表明了支持国内棕榈油产业的坚定立场，强调“必须明智地讨论棕榈油问题，因为它涉及依赖油棕行业的东盟共达500多万小农的生计，棕榈油对于支持印尼改善人民生活的努力非常重要，印尼不可能在不考虑与实现可持续发展目标相关的要素的情况下讨论这个问题。”

除在多边外交场合为印尼棕榈油积极发声外，佐科政府也利用多边贸易规则就国际市场对印尼棕榈油的质疑予以正面回应。欧盟国家是印尼棕榈油的主要出口目的地之一，但在双方之间，就棕榈油的进出口问题一直存在很大分歧，印尼政府毫无疑问想进一步扩大欧洲市场，但欧盟却以环境保护为理由，自2013年11月19日起，对印尼进口的生物柴油产品征收8.8%至23.3%的反倾销税，致使印尼向欧盟的棕榈油出口大幅下滑。佐科政府多次就此向欧洲法院提起诉讼，并在世贸组织起诉欧盟。2018年1月25日，世界贸易组织争端解决机构就印尼诉欧盟对自印尼进口的生物柴油反倾销措施案发布专家组报告，印尼方获得胜诉。随后在2018年3月，欧洲法院裁定将从2018年3月16日起必须撤销对从印尼进口生物柴油产品征收8.8%至23.3%的反倾销税的规定。

（二）寻求获取相关

大国的支持认可

国家主权平等是国际政治的基础，但在国际关系的实际交往互动中，大国往往因为自身实力和领域优势可以通过规范倡导、资金支持、标准制定和能力建设等行动对全球治理的相关议题施加影响。

佐科政府也充分认识到大国外交对发展印尼棕榈油产业的重要性，在谋求棕榈油合法性的议题上一是寻求国际舞台上重要大国的认可支持。2014年11月，北京APEC峰会期间，佐科同时任美国总统奥巴马举行了双边会晤，并公开表示要求美国放松对印尼棕榈油的贸易限制。

在佐科上台后与外国领导人的第一次会晤中，就针对棕榈油问题进行游说，可见佐科政府对于棕榈油行业在国际市场上获取大国认可的积极性。而因环保问题，长期对印尼棕榈油进口设置贸易壁垒的欧盟，佐科上台后也向其积极寻求支持认可。2014年11月19日，佐科在雅加达会见时任欧洲理事会主席赫尔曼·范佩龙时，也“要求欧盟为印尼棕榈油进入欧洲市场提供便利”。

二是寻求利益攸关大国的认可支持。对于同为棕榈油生产和出口大国的马来西亚而言，印尼一直就棕榈油问题在国际上同马来西亚保持一致。2015年10月，两国共同倡导设立了棕榈油生产国理事会（CPOPC），在棕榈油国际市场上形成了垄断地位，并且在发展棕榈油产业上达成了战略共识。2018年6月，印尼和马来西亚两国

最高领导人佐科和马尔蒂哈共同发表声明，反对欧盟对向欧盟成员国出口棕榈油及其加工品的禁令，并表示两国已达成一致，将开展密切合作，以打击针对棕榈油等大宗商品的歧视。

三是寻求出口大国的认可支持。2018年1月，在东盟-印度领导人峰会期间，佐科总统向莫迪总理表示，“印度对印尼植物油的进口税剧增，影响了印尼棕榈油的出口”，“希望印度政府能考虑有关植物油进口税的措施”。在印度市场受阻，导致印尼棕榈油出口形势恶化后，佐科总统迅速向另一棕榈油出口主要目的地——中国寻求帮助。2018年5月7日，李克强总理访问印尼并与佐科总统举行会谈后，表示“中方将增加50万吨印尼棕榈油进口配额，以更好平衡中国与印尼的贸易逆差。”

（三）将棕榈油产业与国家可持续发展议题相联系

印度尼西亚是东南亚最大的经济体，虽然印尼近几年经济增长势头强劲，但实际上，印尼经济并不发达。根据世界银行的统计数据显示，2017年，印尼的GDP总量为1.016万亿美元，但对于一个拥有2.64亿人口的国家而言，其人均GDP低于东南亚各国的平均水平。同时印尼也是一个经济发展很不平衡的国家，一半以上的人口居住在面积不到14万平方公里的爪哇岛上。根据印尼中央统计局2018年8月的数据，印尼依然有2595万贫困人口。减少贫困成为摆在佐科政府面前的重大经济发展议题，而佐科政府也在外交场合将棕榈油产业与联合国可持续发展目标联系，强调印尼棕榈油生产是具有可持续性的，其对国家经济发展和解决贫困问题发挥着重要作用。2017年11月14日，在东盟-欧盟合作伙伴关系40周年峰会上，佐科总统就表示目前印尼有1700万人的生计直接或间接地与棕榈油相关，42%的棕榈油由小农种植生产，同时强调了印尼棕榈油产业与政府减少贫困、

缩小发展差距和发展包容性经济方面的努力是相符的。

人口大国印尼同时也是碳排放大国，除减少贫困这一优先事项外，佐科政府在国际上还面临着减少碳排放巨大压力。根据世界银行的统计数据，2014年，印尼的二氧化碳排放量超过了46417万吨，排名全球第14位。同时，在生产者在通过烧毁森林开发种植棕榈树的土地过程中，也造成了大量的碳排放和烟霾，招致环保组织的强烈谴责。因此，印尼是应该全球气候变化的重要角色，必须对此议题广泛响应、积极行动。2015年11月30日，佐科在巴黎举行的第21届联合国气候变化大会（COP21）开幕式上发表国家声明，向世界承诺如果印尼得到国际援助，将能在2030年减少碳排放29%甚至41%。并提出了在2025年实现可再生能源使用率23%的目标。佐科政府在棕榈油的问题上也一直寻找办法履行在巴黎气候变化大会上的承诺。2016年4月14日，佐科总统宣布将暂停新的棕榈油项目，并希望棕榈种植者要改善种子质量和耕作技术，以提升生产效率。佐科的这项声明获得了环保人士的支持，被视为印尼履行在巴黎全球气候大会上的承诺而做出的积极行动。而在国内，佐科政府致力于推行以棕榈油为原料基础的生物柴油可持续发展计划，佐科政府先后实施了B15混合生物柴油项目和B20混合生物柴油项目，并将政策范围从非公共服务义务部门扩大到全体燃油消费者，在改善印尼油气贸易平衡、节省外汇的同时，也减少了大量的碳排放。

三、佐科政府推行
棕榈油外交的挑战

棕榈油对印尼而言是一种战略商品，佐科政府为帮助印尼棕榈油在国际市场争取合法性地位，在政治和外交上投入了许多资源，但印尼棕榈油产业涉及到政治、经济、人权、环境保护等多个方面。佐科政府期望进一步提升外界对棕榈油的认可支持，还面临着国际和国内