

郭志奔：

印尼佐科政府的棕榈油外交探析（4）

上的双重挑战。

（一）国际市场反棕榈油情绪日益升温

尽管佐科政府为提升国际社会对印尼棕榈油的认可，积极开展棕榈油外交，但外界对印尼棕榈油的认可并没有太大提升。相反，随着气候变化等一系列全球治理问题逐渐引起人们的重视，世界范围内棕榈油的对声音也在日益提高。

反棕榈油情绪首当其冲的是环保人士对棕榈油生产过程不可持续性的不断谴责。2018年2月，奥地利导演沃纳·布特的纪录片《绿色谎言》在第68届柏林国际电影节上放映，这部电影的一部分是2015年印度尼西亚占比省森林火灾期间拍摄。2018年3月，美籍印尼侨民阿什拉姆·莎赫里法指导的短片《巧克力棒》在美国科罗拉多州环境电影节和2018年伦敦国际电影节上放映，并获得伦敦国际电影节的五项提名奖。2018年3月，印尼著名纪录片导演丹迪·德维拉克索的作品《不对称》在世界范围内公映，该记录片认为棕榈油并非可持续发展的产业，其加剧了印尼经济和社会的不平等。以上三部电影都旨在借助真实的影像让观众了解印尼棕榈油产业背后丑陋的真相。对印尼棕榈油的“负面宣传”在世界范围内的传播引发了人们对印尼棕榈油生产与生态环境保护的思考和棕榈油行业可持续发展的担忧，越来越多的人自觉加入到抵制棕榈油的行列之中，环保组织反对印尼棕榈油扩张的声势也日渐浩大，国际市场也加大了进口印尼棕榈油的限制力度。2018年11月，以“保护地球、环境及其各种生物的安全及持续性发展，并以行动作出积极的改变”为宗旨的国际非政府组织绿色和平六名成员在西班牙加的斯湾停靠的一艘印尼最大棕榈油生产商丰益国际的油轮上集会，高举“扔掉肮脏的棕榈油”的横幅，试图阻止其装卸棕榈油。而在相关环保人士的宣传和国际非政府组织的活动下，许多国家纷纷针对进口印尼棕



榈油建立起了严格的市场监管制度并设置了贸易壁垒。2018年6月，欧洲议会和欧盟理事会通过了修改的可再生能源指令，制定了2030年实现可再生能源使用比例至少达32%的目标，为此将逐步淘汰并禁止在运输燃料中使用造成植物破坏的生物燃料。2018年11月，挪威议会投票决定，将从2020年起在生物燃料领域禁止进口砍伐森林生产的棕榈油。

其次是棕榈油的健康安全问题在世界范围内引起了人们的担忧。棕榈油是全球重要的大宗商品，除可用于加工生物燃油外，作为一种植物油，在食品工业和油脂工业领域也有着广泛的用途。尽管学术界就棕榈油对人们心血管健康的影响尚无定论，但随着对棕榈油研究的不断深入，食用棕榈油的健康问题也日益引起了人们的重视。早在2003年，世界卫生组织（WHO）和联合国粮食与农业组织（FAO）就发布了相关证据显示饱和脂肪酸的摄入与心血管疾病风险增加存在正相关。在2011年，美国斯坦福大学发表了一篇报告，通过对多个国家1980年至1997年棕榈油消费量和心血管疾病的研究发现发展中国家棕榈油消费量的增加与冠心病死亡率升高相关。棕榈油含有丰富的饱和脂肪酸，2015年，新加坡学者通过临床试验发现，与其他饱和脂肪酸含量低的植物油相比，棕榈油的摄入会使低密度脂蛋白胆固醇（LDL-c）增加，而LDL-c偏高会导致动脉粥样硬化、冠心病、脑卒中等疾病发生的风险提高。另外，印尼种植棕榈砍伐森林的做法导致相关地区自然生态系统的破坏，影响了人们的健康，严

重的烟霾和水土污染引发了呼吸系统等疾病增加。除环境问题和健康问题外，对印尼棕榈油的批评也蔓延到了人权领域，非政府组织批评在印尼棕榈油产业在扩张的过程中存在非法征地、压榨劳工、原著名流离失所等问题。

对于世界范围内反棕榈油情绪不断升温的态势，佐科政府一直未能找到可行办法，让外界认可印尼棕榈油是可持续性发展产品的主张，反而在日益高涨的反对声面前，予以直接回应，坚定支持棕榈油产业发展。2018年10月印尼贸易部长恩加斯塔斯托·卢基塔在马德里举行的欧洲棕榈油会议（EPOAC）上表示“许多关于棕榈油的错误看法如果不加以制止，将被认为是事实”，号召“棕榈油生产商必须团结起来，共同打击负面运动”，同时“应加强棕榈油产品的积极宣传，使新闻更加平衡，使国际社会了解棕榈油对可持续发展的作用”。

（二）国内缺乏相关科学研究正面支撑

不同于外界对印尼棕榈油产业批评有着充分的理论支撑、经验证据和研究分析，佐科政府在国际上为争取棕榈油的合法性地位行动背后一直都缺乏相关的科学研究支撑。2018年11月19日，佐科总统在东爪哇省一家健康科学研究所视察时表示“印尼是棕榈油等产品的生产大国，但我们没有棕榈院系”，并建议在印尼的大学开设棕榈等专门院系，开展正规教育，培养专业领域人才。可见，尽管印尼有着深远的种植棕榈油的历史，

并且已经成为棕榈油最大的生产国和出口国，但印尼棕榈油产业一直都在市场扩张中疯狂逐利，行业缺乏政府引导，对棕榈油的可持续发展问题思考与实践都严重不足，国内缺乏对棕榈油产业的研究基础，对棕榈油相关的专业知识自身也不具备。因此对外界的诸多质疑与批评佐科政府只能用坚决的政治表态和空泛的政治议题加以回应。

缺乏相关科学研究的佐科政府在回应外界对印尼棕榈油产业的批评与支持时，一是将问题矛盾化。面对欧洲市场对进口印尼棕榈油口施加限制，佐科政府认为欧盟以环境保护为借口对进口印尼棕榈油进行打击是贸易保护主义的做法，背后的原因是欧洲本地市场的大豆油、菜籽油无法与棕榈油竞争。而印尼一直都宣称自己是公平自由贸易的坚定支持者，面对贸易保护主义，在棕榈油问题上佐科政府也考虑对欧洲国家出同等等的应对措施。佐科政府批评国际市场对进口印尼棕榈油歧视性政策的外交声明显然回避了欧盟环境保护政策这一焦点，而以牙还牙的做法并不能消解外界对棕榈油的歧视，只会将印尼与相关国家的贸易分歧扩大。二是将问题道德化，佐科政府曾多次在公共外交场合强调棕榈油产业对印尼减少贫困，建设落后农村，带动经济发展的重要性。在2019年1月21日举行的东盟-欧盟峰会上，印尼代表团团长、外交部副部长法希尔（AM Fachir）强调棕榈油对印尼是一种战略商品，东盟约有2000万人依赖棕榈油产业营生，他同时用可持续发展目标相关数据向大家介绍了棕榈油对印尼减少贫困、消除饥饿和使用清洁能源的贡献。但这一将产业发展与国家发展权相联系的做法，在现实的国家利益面前，显然无法得到国际社会的一致同情与支持。佐科政府为争取印尼棕榈油国际合法性地位，借用强硬的政治表态和空泛的政治议题将印尼棕榈油问题矛盾化、道德化，反映出佐科政府对印尼棕榈油问题的片面简单认识，没有科学研究支撑的

外交行动在国际舞台上往往收效甚微，甚至适得其反。

棕榈油对印尼而言是一种战略商品，在减少贫困、建设落后乡村等实现国家可持续发展目标方面有着重要作用。奉行“亲民”和“务实”外交理念的佐科政府，出于保护国内经济利益，保障国内能源安全等需要，为争取国际社会对印尼棕榈油普遍认可在外交上投入大量资源，得到了一些国家的理解与支持。而从现实效果来看，缺乏对棕榈油相关科学研究支持的佐科政府，面临国际市场反棕榈油情绪不断升温的不利形势，尽管在积极尝试、不断努力，但借助于坚决的政治表态和空泛的政治议题回应外界对印尼棕榈油的质疑与批评，容易导致棕榈油外交的有效性大打折扣。

2018年9月，佐科总统签署了一项禁令，要求相关部门和地方省份在未来三年内禁止发放新的棕榈油种植园许可证，并要求对已有的种植许可证进行审查，但在印尼非政府组织的影响下，推迟了关于印尼可持续棕榈油（ISOP）标准新规定的签署。新的规定并未涉及保护森林、尊重人权、加强独立监管等原则，因此佐科政府此举毫无疑问是对负面批评的妥协。但面临棕榈油国际市场疲软、价格走低的不利形势，佐科政府也面临保护印尼棕榈油生产者利益的难题。2019年3月，印尼贸易部修改了棕榈油出口的相关规定，简化了棕榈油及其加工品的出口程序，同时，佐科政府也在国内继续推进生物柴油可持续发展计划。2019年6月30日，印尼大选委员会正式宣布佐科成功连任总统。面临棕榈油外交困局，佐科政府如何进一步加强对棕榈油产业的政策引导，促进其可持续发展，运用外交手段与技巧消解外界的批评与质疑，修复因棕榈油问题受损的国际形象，通过共同规则的制定与国际市场达成一致，获得国际社会对印尼棕榈油产业的普遍支持与认可，值得我们持续关注与深入思考。

郭志奔 华中师大印尼研究中心。 全文完