当“可持续性”沦为权力的语言：对印尼ESG、NDPE及自然资源治理的批判



围绕ESG、NDPE、《经合组织跨国企业准则》（OECD Guidelines）以及可持续发展承诺的争论，往往停留在技术层面的追问：企业是否制定了相关政策、报告是否经过审计，或者是否取得了认证。然而，更为根本的问题在于：这一整套制度安排究竟是否真正改变了谁控制土地、谁获取利润、谁承担损失的格局？在印度尼西亚的现实语境下，答案往往令人失望。

原住民族、小农、渔民、工人以及当地居民常常被迫承担土地丧失、环境污染、火灾、贫困乃至被刑事化打压的代价，而经济利益却高度集中于大企业、资本方以及少数国家利益受益者手中。因此，评判可持续发展承诺的标准，绝不应是条款的数量、厚重的年度报告或认证徽标，而在于它是否终结了有罪不罚的现象，并使实际遭受的损害得到真正补救。

屡遭曲解的定义

可持续发展绝不意味着“只要对环境稍加保护，经济就可以无休止地增长”。由布伦特兰委员会（Brundtland Commission）提出并被联合国框架采纳的最权威定义指出：可持续发展是指既满足当代人的需求，又不损害后代人满足其自身需求能力的发展。这一定义包含三项核心原则：

1. 代际公正：当代人不得耗尽森林、水源、土地和泥炭地，致使后代人丧失赖以生存的基础。
2. 社会公正：经济利益的获取不得以剥夺弱势群体的权利、生计与尊严为代价。
3. 生态问责：环境破坏必须作为真实成本加以核算，而不能被当作可以忽略不计的“副作用”。

以此为尺度，侵犯人权与破坏环境的行为绝不能被称为“可持续”。真正可持续的，是在不摧毁社区生存根基、不将破坏成本转嫁给后代的前提下满足经济需求。反之，如果利润不断攀升，森林却

在消失、泥炭地日渐干涸、河流遭受污染、民众失去土地，那么被“持续”下去的便不是发展，而是一种掠夺与转嫁损失的模式。

现有机制与工具

目前有若干机制常被用来支撑企业的“可持续”宣称，但它们各自具有不同的效力与局限性。

机制工具	性质	功能	核心短板
NDPE（不毁林、 不开发泥炭地、不剥削）	供应链 政策， 主要针对棕榈油行业	要求供应商不得 砍伐森林、不得 开发泥炭地，且 不得实施社会剥削 （针对原住民族/当地社区及 劳工/工人）。	高度依赖 可追溯性、独立 审计及实质性 制裁
OECD Guidelines for Multinational Enterprises	非约束性 商业行为 标准	推动企业 开展尽职调查，并 应对人权与 环境影响	并非司法机构， 执行依赖 国家联络点（NCP）与政治 压力
UN Guiding Principles on Business and Human Rights	联合国工商业与 人权框架	重申国家 保护公民的责任与 企业 尊重人权的责任	不具备直接 法律约束力的 文书
ESG	风险管理与 信息披露 框架	衡量环境、 社会与公司治理 风险	若缺乏实质后果， 极易沦为 粉饰门面的报告
宪法法院第 35/PUU-X/2012号裁决	印度尼西亚 宪法法院 裁决	明确习惯林不再属于 国有林，而是 权利林	落实屡遭 拖延、受制于 繁琐程序，或 与既有旧许可证 冲突

《经合组织跨国企业准则》（OECD Guidelines）要求企业开展基于风险的尽职调查：识别影响、预防和减缓影响、停止造成损害的活动，并提供补救措施。《联合国工商业与人权指导原则》（UN Guiding Principles）同样明确指出，企业必须预防、减缓并补救由其自身造成或与其运营相关的负面人权影响。然而，OECD准则并非法庭。其实施依托于国家联络点（NCP），该机构虽能促进对话并受理申诉，却无权直接监禁违法者或吊销许可证。因此，OECD承诺固然可以成为重要的施压工具，但绝不能替代国家的法律执行。

ESG：改革工具还是表面粉饰？

ESG常被宣传为企业已经实现转型的证明。但从本质上讲，ESG只是一套风险管理与信息披露框架，而非公正的保证。一家企业完全可以拥有亮眼的ESG评分、厚重的可持续发展报告和各类国际认证，却依然深度卷入毁林、土地冲突、环境污染或劳工剥削之中。ESG最大的危险，在于它演变为“漂绿”（greenwashing）或“人权漂白”（human-rights-washing）：

- 企业高调宣示“零毁林”承诺，却拒绝公开追溯至具体种植园层级的供应商数据。
- 企业宣称实行“负责任采购”，却继续从冲突频发地区购入原料。
- 企业照常发布ESG报告，却不对经查实存在违规行为的供应商终止合同。

- 企业将当地社区称为“合作伙伴”，而居民实际上根本没有拒绝项目的权力。
- 企业出资开展企业社会责任（CSR）项目，却对已经造成的生态与社会破坏不予修复。

环境宣称同样不能在缺乏证据的情况下大行其道。在欧盟框架下，明确的环境声明必须经过实质性评估，并有坚实、可核查的证据作为支撑。这一原则至关重要——因为没有独立核查，“可持续”宣称便只会沦为纯粹的营销工具。

采购商究竟知不知情？

一个关键问题是：全球采购商真的对实地状况一无所知吗？答案是：他们完全有能力知情，却往往选择不作充分核查。大型采购商完全具备能力将供应链追溯至榨油厂、种植园乃至具体生产区域，并利用卫星数据和毁林监测系统进行追踪。

- 开展不预先通知的独立实地审计。
- 直接访谈工人、原住民族以及受影响的当地居民。
- 设立安全可靠的申诉渠道。
- 停止向经查实存在违规行为的供应商采购。

然而，许多采购商却选择了成本更低的路径：依赖供应商的自我声明、按部就班的定期审计，或是极易“过关”的认证体系。结果，所谓的“不知情”往往并非源于技术能力的欠缺，而是出于不愿知情的刻意回避——即人权讨论中所称的“故意盲视”（willful blindness）。经合组织明确指出，企业仅仅制定政策远远不够，还必须识别、预防、制止并补救实际及潜在的负面影响。如果采购商仅仅索要一纸“无违规承诺书”，这远未达到尽职调查的标准。

印度尼西亚：采掘型经济与社会脆弱性

印度尼西亚的经济基础高度依赖自然资源。经合组织指出，印尼经济依然高度依赖国际市场对原材料和未加工大宗商品的需求，尤其是来自中国的需求。世界银行也表示，印尼的经济增长长期由高碳密集型大宗商品和不可持续的自然资源开发所驱动。这种格局催生了强大的结构性激励：

- 国家需要投资、税收、特许权使用费和外汇收入。
- 企业需要土地、能源、水源和廉价的原料供应。
- 当地社区往往处于议价能力薄弱的境地。
- 人权与环境保护可能被视为必须削减的成本。

不过，我们也不应将问题简单化为“所有政府和所有企业都在勾结”的指控。更准确的说法是：现行的激励机制与权力关系，往往使公民权益保护在与投资利益的博弈中处于下风。

森林和土地火灾（karhutla）：结构性病灶，而非单纯行为问题

森林和土地火灾（karhutla）常被描绘成小农烧荒整地的个人行为问题。这种说法虽有部分事实依据，却极其片面。森林砍伐和泥炭地排水已经将整个地貌改造成极易燃烧的火药桶，致使火灾蔓延更广、燃烧更深且更难扑灭。针对中加里曼丹泥炭地的研究表明，为木材采伐开挖的运河以及为种植园修建的大规模排水系统，制造了使地表极易起火的结构性条件。这意味着，若不革除排水系统、特许经营许可和供应链驱动机制，而一味指责小农，无异于让他们为这场在很大程度上由结构性设计所酿成的生态灾难充当替罪羊。

许可证重叠：冲突的根源

土地与环境冲突的核心根源之一在于许可证的重叠。研究发现，采矿营业许可证与油棕种植权（HGU）之间存在1,411处重叠区域，总面积约448,632公顷，主要集中在苏门答腊和加里曼丹。此外，采矿许可证还与520万公顷的林区存在重叠。人权观察组织（Human Rights Watch）记录指出，政府发放的土地特许权甚至与移民安置区（transmigran）土地重叠；当企业既不协商、不予赔偿，也不开展环境与社会影响评估时，冲突便随之爆发。这绝非技术疏漏，而是将行政许可置于优先地位、将公民权利视为可以无限期搁置之物的制度产物。

宪法法院第35号裁决：被搁置的权利

宪法法院第35/PUU-X/2012号裁决明确宣告，习惯林不再属于国有林，而是权利林。国家不得再将习惯林视作可由官僚体系随意发放许可或划拨的无主之地。然而，该裁决的落实却一再受阻。原住民族往往被迫经历漫长而繁复的程序：测绘、核查、制定地方条例（Perda）以及部级认定批文。事实上，习惯领地权本不该需要通过如此消耗精力的程序去重新“赢回”。印尼群岛原住民族联盟（AMAN）指出，在原住民族领地上推行的乡村林、社区林、合作林及民众人工林等项目，反而存在模糊习惯领地权的风险，因为这些项目依然建立在国家许可与国家管理的基础之上。尽管政府宣称已认定约40万公顷习惯林，但这一数字并不能自动回应外界关于“认定严重滞后、程序令社区不堪重负”的批评。

桑高县塔埃（Tae）案：现实中的重叠困局

Ketemenggungan Tae习惯林于2018年9月7日经环境与林业部长第5770/MENLHK-PSKL/PKTHA-PSL-1/9/2018号决定正式划定，面积达2,189公顷。然而，就在社区开展参与式测绘期间，一家企业进入该村进行勘测，且据相关报道称，该企业此前已持有种植园营业许可证（IUP）。村民坚决抵制该企业进驻。这表明，问题不仅在于“部长决定颁布后是否发放新证”，更在于国家任由旧有许可证继续在随后已被正式承认为习惯林的土地上保持有效。

类似的模式也出现在Pandumaan-Sipituhuta原住民族所有的Tombak Haminjon习惯林中，该习惯林的部分区域至今仍位于PT Toba Pulp Lestari公司的特许经营区内。这一现象充分说明，习惯林的正式认定并不会自动消除其与国家此前发放的商业许可证之间的重叠。

参与受阻：社区为何陷入弱势

社区的弱势并非源于冷漠，而是源自一套系统性剥夺其权能的结构——信息难以获取、发声缺乏安全保障、土地权属不被承认，且侵权行为得不到任何补救。其主要结构性症结包括：

- 国家需要投资、税收、特许权使用费和外汇收入。
- 企业需要土地、能源、水源和廉价的原料供应。
- 当地社区往往处于议价能力薄弱的境地。
- 人权与环境保护可能被视为必须削减的成本。

核心批判：根源在于权力，而非仅仅在于政策

问题的症结在于，并非所有条款和承诺在制定之初都是为了欺骗，而是整个制度的设计与运行方式，

使得投资利益、国家财政收入和企业诉求远比公民保护更容易得到实现。

当违规行为最终只招致行政处罚、旷日持久的调解或微不足道的赔偿时，违法者便会将其精算为正常的经营成本，而非具有威慑力的惩戒。正因如此，ESG和NDPE承诺才如此容易显得空洞无物：它们往往止步于报告和声明，而真正决定许可证发放、许可证吊销、土地分配、争端解决以及损害补救的核心决策，依然牢牢掌握在国家、企业与资本构成的权力关系之中。

阶段性结论

综合上述分析，最核心的结论是：NDPE、ESG、《经合组织跨国企业准则》以及一切可持续发展工具，已不能再被视作企业或国家已经发生转变的自动证明。唯有当它们真正改变三个根本问题——谁控制土地、谁获取利润、谁承担损失——这些承诺才具有实质意义。

NDPE：从纸面承诺走向实质后果

NDPE（不毁林、不开发泥炭地、不剥削）常被标榜为棕榈油及其他大宗商品供应链的黄金标准。然而，NDPE唯有具备以下四项要素才能真正发挥效力：

- 实现追溯至具体种植园和土地所有者的全链条可追溯性，而非仅仅停留在榨油厂或贸易商层面。
- 建立无法被供应商操控的独立审计机制。
- 实施实质性制裁，包括终止合同、取消采购订单或剥夺市场准入资格。
- 开展生态系统修复，并对受影响社区提供赔偿。

缺少这四项支柱，NDPE便极有可能沦为一纸空文。桑高县塔埃（Tae）的案例清晰表明，习惯林的认定并不会自动废除此前发放的商业许可证；只要许可证重叠问题得不到解决，NDPE便无从发挥作用。

ESG：“漂绿”的风险

ESG往往被当作市场营销工具，而非推动变革的利器。其最大隐患在于“漂绿”（greenwashing）与“人权漂白”（human-rights-washing）：

- 企业缺乏实地证据却高调宣称“零毁林”。
- 企业获得高额ESG评分，却依然深陷土地冲突。
- 企业照常发布可持续发展报告，却不停止向问题供应商采购。
- 企业将社区称为“合作伙伴”，而居民实际上根本没有拒绝项目的权力。

在欧盟框架下，明确的环境声明必须有坚实且可核查的证据支撑。缺乏独立核查，ESG便只能是一块营销招牌。

OECD准则：缺乏牙齿的压力

《经合组织跨国企业准则》要求企业履行基于风险的尽职调查：识别、预防、制止并补救负面影响。然而，OECD准则并非司法机关。它依托国家联络点（NCP）发挥作用，但NCP的职能仅限于促进对话，

无权直接监禁违法者或吊销许可证。因此，OECD准则唯有获得以下支撑才能奏效：

- 强有力的国内执法。
- 来自采购商与投资者的市场压力。
- 来自公民社会与媒体的公众监督。
- 对违规者施加实实在在的经济后果。

普遍规律：许可证跑得比权利更快

在印度尼西亚，一种反复上演的模式是：

- 基于土地作为国有林的行政属性，商业许可证率先获批发放。
- 习惯领地权直到后来才获承认——且往往是在冲突爆发之后。

重叠问题之所以悬而未决，是因为2021年第43号政府条例（PP No. 43/2021）将调解置于吊销许可证之上。社区被迫在弱势地位下进行谈判，而企业却握有资本、重型机械以及调动安全力量的渠道。数据显示，采矿营业许可证与油棕种植权（HGU）之间存在1,411处重叠区域，覆盖约448,632公顷土地。这绝非技术偶发事件，而是将许可审批奉为圭臬、将公民权利视为
可以一再拖延之问题的制度必然结果。

核心批判：根源在于权力，而非仅仅在于政策

最切中要害的批判在于：并非所有条款与承诺都是为了蓄意欺骗，但整套体制的架构与运作逻辑，使得投资利益、国家财政收入和企业诉求比公民权益保护更容易落地。

当违法行为仅仅招致行政处罚、漫长调解或象征性赔偿时，施害者便会将其视作营商成本而非震慑。这也正是ESG和NDPE承诺屡屡让人感到苍白无力的原因：它们往往停留在报告与口号中，而真正决定许可证颁布与吊销、土地划分、纠纷裁决及损害补救的生杀大权，依然由国家、企业与资本之间的权力格局所主导。

最终结语

只要权力的先后顺序依然颠倒——国家许可证的发放快于权利的承认，企业的利润比民众的生计更受保护，违规行为更容易被宽恕而非被补救——那么再多成千上万条规章条款也毫无意义。数百万公顷土地重叠、频发的土地冲突以及环境保护者遭受刑事化起诉的数据表明，这绝非单纯的技术失灵，而是治理结构与权力分配的深层危机。

最紧迫的问题不是“为什么现有规则还不够完善？”，而是：为什么这套体制总能为利润提供确定性，却只给社区权利留下不确定性？只要这一问题一日得不到回答，ESG、NDPE以及一切可持续发展承诺就将继续面临沦为粉饰不公之语言的风险，而非终结不公的工具。

参考文献

OECD. OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct. 2023.
OHCHR. Guiding Principles on Business and Human Rights. United Nations. Sustainable

Development Goals.
OECD. Economic Surveys: Indonesia 2024. World Bank. Indonesia and Environment.
Human Rights Watch. Grabbed Land, Silenced Justice. 2026.
Mongabay. Desa Tae yang Bergiat Setelah Terima Penetapan Hutan Adat. 2019.
AMAN. Satu Dekade Putusan MK 35.
Jurnal Sylva Lestari. Overlapping Permits and Land Conflict.
OECD. Accelerating Sustainable Infrastructure Investments: Indonesia. 2026

点击以下链接下载完整文章 >> 此链接 <<