油棕種植園：治理失序與持續剝削中的“奇蹟”

執行摘要

總統Prabowo Subianto稱油棕為“神奇作物”（miracle crop），體現了政府對這一戰略商品的樂觀。油棕確有獨特之處，可加工為食品與能源，也是國家外匯支柱。從數字看，它似乎十分神奇：貢獻貿易順差、吸納數百萬就業，兼具食物與可再生能源原料功能。然而，宏觀統計的光芒背後，卻隱藏着鮮少受到關注的黑暗現實：針對種植園勞動者系統性發生的強迫勞動與人口販運。

本文呈現對來自東努沙登加拉（NTT）、西努沙登加拉（NTB）、爪哇、蘇門答臘及加里曼丹當地勞動者的實地發現。依據公民社會組織資料、獨立調查、國內法律及國際勞動標準，文章說明：存在缺陷的招募制度、債務束縛、自由限制及法律保護缺位，如何在西加里曼丹油棕園構成現代奴役生態。相關發現已於2025年提交地方政府、省勞動部門及相關部委，但至今尚無針對企業的果斷行動。在全球市場對倫理用工的壓力上升之際，若不盡快改善這一戰略行業勞動治理，印度尼西亞將面臨嚴重聲譽風險。

A. 引言

在2026年Sentul中央與地方政府協調會上，Prabowo Subianto總統熱情指出，油棕能加工為食品與能源，併成為國家外匯支柱。這與GAPKI對2025年全國粗棕櫚油（CPO）產量達5,600萬至5,700萬噸、2026年增長4%至5%的預測一致。據稱，該行業直接及間接吸納約1,650萬名勞動者。

然而，宏觀層面的“奇蹟”敘事需要批判審視。供應鏈所有參與者都感受到這一奇蹟了嗎？還是說，它只是少數大企業與寡頭的奇蹟，而原住民族在現場失去土地，企業合作小農的權利被忽視，種植園工人則生活在剝削的掌控之中？

政府確實開展了多項整頓。沒收侵入森林區域的企業土地，值得肯定；沒收土地隨後交給新國企PT Agrinas Palma Nusantara管理，以支持能源自給。最高檢察機關也揭露了通過操縱協調製度（HS）編碼與賄賂公職人員、使民衆或國家損失14萬億印尼盾的CPO出口腐敗案。

政府的努力值得肯定，但這些重要措施仍只觸及表面。行政性、局部性的整頓，無法解決根源：系統性失靈的油棕治理、不受控制的持續擴張，以及對勞動者持續不斷的剝削。

“奇蹟”喧囂背後，藏着少被照見的黑暗。2025年12月，長期陪伴西加里曼丹工人的公民社會組織Teraju Indonesia，調查八家油棕企業，發現多項違反勞動法、人權及市場政策的行為。

調查結果令人震驚：強迫勞動與人口販運的跡象系統性存在。來自NTT、NTB、爪哇、蘇門答臘及加里曼丹當地的勞動者，被虛假承諾招募、被債務束縛、無合同被迫勞動、自由受限，且無體面工資與社會保障。這符合2007年第21號法律的人口販運犯罪構成，也符合經1999年第19號法律批准的ILO第29號公約對強迫勞動的界定。

B. 寡頭與財富積累：少數人的奇蹟

油棕被稱為人民商品、神奇作物，土地控制結構卻極不平等。Sawit Watch記錄，至少25家大型企業集團控制印度尼西亞超過580萬公頃油棕種植園。多數集團由長期位列印尼及全球富豪榜的財團擁有。

上述資料印證Sawit Watch執行主任Achmad Surambo的說法：今天的油棕奇蹟，是少數大型企業財富積累的奇蹟，而不是廣大民衆、尤其油棕工人的奇蹟。

C. 持續的剝削：“永續油棕”背後的強迫勞動

若企業宣揚的是持續擴張，工人承受的便是持續剝削。西加里曼丹約50萬名油棕工人中，估計80%為臨時日工（BHL）。多數BHL是婦女，而她們的經期假及其他法定權利並未落實。

Tania Murray Li與Pujo Semedi在《Hidup Bersama Raksasa: Manusia dan Pendudukan Perkebunan Sawit》（2022）的研究，以詳盡民族誌說明油棕企業如何在西加里曼丹建立權力。勞工多從外地招募，當地社區被視為低等階層；為緩和抵抗，企業利用個別傳統領袖，使招募過程順利進行。

D. 法律視角下的強迫勞動與人口販運

定義與法律框架

印度尼西亞通過1999年第19號法律批准ILO第29號《強迫勞動公約》。該公約將強迫勞動界定為：“在任何懲罰威脅下，強加於某人的一切工作或服務，而該人並非自願提供。”

人口販運犯罪（TPPO）由2007年第21號法律規定。第1條第1款定義為：“以暴力威脅、使用暴力、綁架、禁錮、僞造、欺騙、濫用權力或脆弱處境、債務束縛，或給予報酬及利益以獲得控制他人者同意等手段，在國內或跨國招募、運輸、窩藏、運送、轉移或接收某人，以剝削為目的，或導致該人遭受剝削的行為。”

在油棕園，兩者常相互交織。企業或企業方面的招募中介，以虛假承諾招工，使其負債，限制行動自由，並在沒有適當保護下剝削其勞動力；這種情境同時具備強迫勞動與人口販運要素。

E. 國際標準與全球市場壓力

全球層面，要求油棕企業遵守人權標準的壓力日益增強。NDPE——零毀林、不開發泥炭地、零剝削——已成為國際市場最低要求。“零剝削”要求企業尊重勞動者權利，包括結社自由、體面工資與安全工作環境。

歐盟近期通過《企業永續發展盡職調查指令》（CSDDD），要求企業對供應鏈的人權與環境影響開展盡職調查。此前，人權盡職調查（HRDD）已是聯合國建議企業採用的框架，用於識別、預防及減緩人權負面影響。

INFID（印度尼西亞發展國際非政府組織論壇）指出，印度尼西亞其實已有多項國家政策與區域承諾，但實施機制仍面臨挑戰。其網路與倡導負責人Syafira Khairani寫道：“司法體系及獲得救濟方面，協調、監督及受害者權利保障，尤其婦女和脆弱羣體，仍然薄弱。”

F. 問題招募：剝削的入口

甜蜜承諾，苦澀現實。油棕招工常以高薪、輕鬆工作與完善設施開始。候選人來自NTT、NTB、爪哇、蘇門答臘及當地加里曼丹社區。實地發現，中介通常是同村或具有親屬關係的工人。他們得到管理層協助，事後卻彷彿只是個人發起招募。這些人並非正式勞務中介。

調查發現：強迫勞動與人口販運的圖景

不合程序的招募：剝削入口

Teraju Indonesia與西加里曼丹油棕種植園工會聯合會記錄了多種案件。最悲慘的發現之一，是一對夫婦被承諾去Pangkalan Bun工作，卻被帶往Kapuas Hulu縣Semitau。妻子懷孕仍須勞動，沒有任何保障，也未收到工資，理由是工資被扣作旅費。

Ketapang縣Simpang Hulu區一家企業也出現類似情況。來自NTT的勞動者沒有任何保障，連生病的幼兒也無BPJS保護。Gunnas集團旗下、特許經營地散佈Sanggau縣Toba及Meliau區的企業，同樣通過同村工人招募NTT勞工。他們無醫療保障，工資由招募者統籌扣減，其中四名NTT勞動者逃離。

作為控制工具的債務束縛

ILO第29號公約下強迫勞動的一項主要指標，是使工人無法離職的債務束縛。企業或中介向勞動者收取招募、交通與住宿費用，再從工資中扣除。

工人因此陷入永遠還不完的債務循環。他們因擔心債務增加，或證件被企業扣留而無法離開。這種做法被2007年第21號反人口販運法及ILO第29號公約明確禁止。

用工身份不確定，結構性剝削

Teraju Indonesia已發佈的調查顯示，許多工人保持BHL身份，即使工作超過五年，甚至十多年。2003年第13號勞動法第59條明確規定，固定期限勞動合同（PKWT）不得用於長期性工作。

長期BHL身份並非單純行政違規，而是企業壓低勞工成本、削弱議價能力的系統性策略。BHL沒有書面合同，違反勞動法第54條；不獲固定津貼、遣散費或社會保障，並容易被單方面解僱。

從人權角度看，這構成“現代強迫勞動”：工人若不想失去生計，便沒有真正選擇拒絕剝削。Hidayat與Offermans（2021）指出，這種勞動制度製造經濟依賴，迫使工人接受不體面的條件。

不公且不透明的工資制度

一些油棕企業的工資制度極不透明。多數工人不懂工資如何計算，也不知道每月扣除什麼。採收工按鮮果串數量計酬，卻沒有明確的扣款、品質標準或達標獎金說明。

即使常被要求完成額外指標、替缺勤同事工作，也沒有加班費，違反勞動法第78至85條及2021年第35號政府條例。單方面扣工資也普遍存在：“工具費”或“其他行政費”未經勞動者同意，也無說明。

諷刺的是，生病或工傷時，即使提交醫生證明，也會失去工資。外地招募者大多擔任採收工，尤其來自NTT及NTB者。

這種工資不公不僅違反勞動法，也違背1999年第39號《人權法》第9條所保障的福祉與體面生活權，以及2022年第111號有關永續發展目標（SDGs）的總統條例。

職業安全與健康違規

K3狀況令人擔憂。企業系統性地未提供足夠防護裝備，工人須自行購買；損壞裝備常延遲更換，甚至從不更換。因此，工人暴露於農藥、除草劑及合成肥料。施肥工常因空果串灰肥料而嚴重皮膚刺激，也因化肥暴露而頭暈。

體力負擔也超越人性界限。施肥工必須在烈日下每天撒600至1,600公斤肥料，身體上不切實際，可能造成傷害與極度疲勞，對孕早期及整個孕期的女工尤其危險。

1970年第1號《職業安全法》明確要求企業提供防護與安全設施。這種忽視不僅違法，也威脅人權法第4及第9條保障的生命權與健康權。

限制結社自由

油棕園存在阻礙結社自由的做法。持批評意見的工會幹部常被單方面調至偏遠地點，或與技能不符的崗位；若反對調崗，便遭解僱，甚至拿不到應得權益。

企業也推動親企業的競爭工會，或向個別幹部提供便利、加薪、僱用其家屬，以削弱獨立工會。調崗與涉嫌打壓工會的行為，切斷遭剝削或強迫勞動者的申訴渠道，使持續剝削更為牢固。

這違反1999年第39號人權法第28條、2000年第21號工會法第4及第5條，以及ILO第87與98號結社自由公約。

歧視女工

女性在油棕園面臨多重脆弱處境。她們從事繁重施肥與除草，生殖權利卻被忽視，尤其BHL得不到經期假與產假。孕婦仍被要求下田、無特殊安排，違反勞動法第76條禁止孕婦從事高風險工作的規定。來自中加里曼丹Sampit、在Kapuas Hulu的Semitau油棕園勞動的婦女，也遭遇此種情形。

沒有防護的化學品接觸，帶來生殖健康、經期紊亂及胎兒安全風險，卻沒有適當醫學檢查。此外，言語與結構性性別暴力也存在，如性別歧視評論、言語騷擾及晉升歧視。結構性偏見使女性罕任工頭。這違反印度尼西亞已批准的《消除對婦女一切形式歧視公約》（CEDAW），以及人權法第28條與第38條第2款。

社會保障缺失

最突出的發現，是勞動者缺乏社會保障。多數企業以行政理由或聲稱工人“拒絕”為由，不將工人、尤其BHL登記BPJS勞動或醫療保障。但2004年第40號《國家社會保障體系法》及2011年第24號BPJS法，要求所有僱主無例外登記全部勞動者。

悲劇在於，外地招募而來、遭遇強迫勞動的油棕工人，連家人也一同成為受害者。Ketapang縣PT Aditya Agroindo種植園就發生了這種情況。

Tania Murray Li與Pujo Semedi分析：不平等權力關係

兩人在《Hidup Bersama Raksasa: Manusia dan Pendudukan Perkebunan Sawit》（2022）中，以

詳細民族誌說明西加里曼丹權力如何運作，尤其勞工招募。當地區民被視為低等階層，為壓制抵抗，企業利用傳統領袖推進招募。

Li描述，種植園等級製造不同剝削程度的階層。

上層

CEO、總經理、董事、經理及首席助理。他們確保產量與利潤，換取高薪、優質設施、大額獎金與晉升機會，同時也承受業主或股東的目標壓力。

中層

工頭、副助理及保安主管。該階層承受上級壓力，但仍獲得較好設施。他們常來自當地具有村、習慣組織、區或縣級影響力及職位的人，併兼任企業公關。

下層

固定期限或無固定期限合同工（PKWT－PKWTT），多為原住民族、當地人、失地農民及貧困移民。他們纔是真正的生產主力，確保企業主利潤倍增、上中層享受設施，並支撐國家收入，卻遭受最嚴重剝削。

Li的發現進一步表明，不平等權力關係為剝削及強迫脆弱基層勞動者搭起橋樑。移民與本地工人的貧困，強化剝削延續；法律向下鋒利、向上鈍化，社區領袖與政府保護勞動者的立場也薄弱。

法律與政策框架中的強迫勞動分析

根據1999年第19號批准ILO第29號公約法律所載定義，強迫勞動有兩項主要要素：（1）在懲罰威脅下被迫勞動；（2）勞動者並非自願。在油棕園情境中，兩項均已具備。

a. 懲罰威脅

拒絕工作或希望離開的工人，面臨不發工資、罰款、失去住所，甚至身體暴力等威脅。扣證也是威脅工具，因為沒有證件便無法離開。

b. 非自願性

起初，工人或因高薪誘惑而自願前來；但看清現實後，卻因債務和扣證無法離開。這被稱為“involuntary at entry, involuntary at exit”——進入非自願，退出也非自願。

人口販運犯罪跡象

2007年第21號反人口販運法的要素也已具備：招募者、虛假承諾等欺騙、利用貧困與低教育程度的脆弱處境、債務束縛及剝削。無論中介與企業合作，或由企業直接實施，都不能消除刑事責任。

這些做法不僅違反國內法，也違反印度尼西亞已批准、並被承諾永續性的市場買家採用的國際標準：

- 以債務與限制自由違反ILO第29號強迫勞動公約；
- 以恐嚇獨立工會違反ILO第87號結社自由公約；
- 企業未開展人權盡職調查、未提供救濟，違反聯合國工商企業與人權指導原則（UNGPs）。

重大問題：為什麼持續發生？

a. 執法薄弱

儘管法律工具足夠，執行仍弱。司法機制在協調、監督及受害者權利保障上面臨挑戰，使行為人問責減弱、定罪率降低。

b. 監督不足

地理是嚴重障礙：種植園多位於偏遠地區，交通與通信有限，勞動監察員罕至。人員、預算、能力不足，以及政府機構協調薄弱，使剝削未被發現，甚至遭忽視。

c. 工人議價能力弱

多數油棕工人來自貧困、低教育程度羣體，無資訊渠道、不懂自身權利，也無資源爭取。企業與中介便利用這種脆弱性。

自然資源腐敗與勞工剝削的關係

我們看到，資源腐敗通過四種聯繫強化油棕工人剝削。

腐敗挪走監管與保護預算

例如西加里曼丹有燃煤電廠腐敗案，涉數十億、甚至疑達1.3萬億印尼盾。若這筆錢投入長期抱怨預算有限的勞動部或省勞動部門，便可增加能深入偏遠園區的監察員，提供投訴工人的交通與住宿，並開展勞工權利培訓與宣講。

然而，資金因腐敗流失，勞動監管因此薄弱。前省勞動與移民部門負責人Hermanus指出，資源與預算不足，使偏遠地區監管困難。

腐敗為企業製造豁免

一宗潛在損失9.146萬億印尼盾的森林經營許可腐敗案，表明大企業可通過後門、而非守法取得特許權。若許可靠賄賂，企業運營後便可能自覺不受法律約束。經腐敗網路獲證者，認為背後有人“保護”，因而敢於剝削工人，確信不會受查；即使被查，也能像取得許可時一樣“解決”。

土地掠奪迫使社區成為工人

一宗潛在損失9.146萬億印尼盾的森林經營許可腐敗案，表明大企業可通過後門、而非守法取得特許權。若許可靠賄賂，企業運營後便可能自覺不受法律約束。經腐敗網路獲證者，認為背後有人“保護”，因而敢於剝削工人，確信不會受查；即使被查，也能像取得許可時一樣“解決”。

資源腐敗與強迫勞動：同一條鏈

兩者都植根同一問題：法治薄弱，資本權力增強。腐敗使企業沒有合法正當性也能控制自然資源；控制資源後，再剝削勞力以最大化利潤。兩者在同一剝削體系中並行。油棕勞工剝削確實不僅是企業責任，也是政府責任，但國家因腐敗被削弱時，勞工保護便只剩口號。

結論

Prabowo總統稱油棕為“神奇作物”，並非毫無根據的誇張。油棕確實是對國民經濟貢獻巨大的戰略商品。但應完整理解這份“神奇”，不只看宏觀統計，也看現場微觀現實。

政府已將油棕列為國家優先事項。如今必須確保，生產不只意味著產量與出口增加，也意味著保護這一產業基礎——人的基本權利。若不把工人當人，油棕便只會是少數寡頭的奇蹟，數百萬工人則困於貧困與剝削循環。

Teraju Indonesia與西加里曼丹油棕種植園工會聯合會合作調查八家企業，發現多種指向強迫勞動、現代奴役及人口販運的勞動問題。這說明，在企業與資本享受倍增利潤時，勞動者處境卻極為悲慘。

自然資源腐敗與勞工剝削，是同一枚硬幣的兩面：國家為了少數精英與企業利益，未能保護自己的公民。

參考資料

INFID. (2026). Gender-Fair Justice Policies and Mechanisms: Protection of Workers' Rights and Handling of Forced Labor-Based Human Trafficking in Palm Oil Plantations. 7 - 8 Januari 2026.

InfoSAWIT. (2025, 30 April). Membangun keadilan dari perkebunan sawit: Suara HAM dari Pontianak.

InfoSAWIT. (2026, 4 Februari). Jangan sebut sawit “ajaib” selama 1.150 konflik agraria dan nasib buruh masih terabaikan.

Li, T. M., & Semedi, P. (2022). Hidup bersama raksasa: Manusia dan pendudukan perkebunan sawit. Aliansi Penerbit Independen.

Pontianak Post. (2025, 6 Mei). Tragedi anak buruh sawit meninggal: Tak miliki BPJS, Disnakertrans Kalbar panggil pimpinan perusahaan.

Teraju Indonesia. (2025). Kerja tanpa perlindungan: Potret pelanggaran HAM di perkebunan sawit Kalimantan Barat. Pontianak: Teraju Indonesia.

Sawit Watch. (2026). Jangan sebut sawit “ajaib” selama 1.150 konflik agraria dan nasib buruh masih terabaikan. InfoSAWIT, 4 Februari 2026.

閱讀全文

檢視圖片