當「永續性」淪為權力的語言：對印尼ESG、NDPE及自然資源治理的批判



圍繞ESG、NDPE、《經合組織跨國企業準則》（OECD Guidelines）以及永續發展承諾的爭論，往往停留在技術層面的追問：企業是否制定了相關政策、報告是否經過稽核，或者是否取得了認證。然而，更為根本的問題在於：這一整套制度安排究竟是否真正改變了誰控制土地、誰獲取利潤、誰承擔損失的格局？在印尼的現實語境下，答案往往令人失望。

原住民族、小農、漁民、勞工以及當地居民常常被迫承擔土地喪失、環境污染、火災、貧窮乃至被刑事化打壓的代價，而經濟利益卻高度集中於大企業、資本方以及少數國家利益受益者手中。因此，評判永續發展承諾的標準，絕不應是條款的數量、厚重的年度報告或認證標章，而在于它是否終結了有罪不罰的現象，並使實際遭受的損害得到真正補救。

屢遭曲解的定義

永續發展絕不意味著「只要對環境稍加保護，經濟就可以無休止地成長」。由布倫特蘭委員會（Brundtland Commission）提出並被聯合國框架採用的最權威定義指出：永續發展是指既滿足當代人的需求，又不損害後代人滿足其自身需求能力的發展。這一定義包含三項核心原則：

1. 代際公正：當代人不得耗盡森林、水源、土地和泥炭地，致使後代人喪失賴以生存的基礎。
2. 社會公正：經濟利益的獲取不得以剝奪弱勢群體的權利、生計與尊嚴為代價。
3. 生態問責：環境破壞必須作為真實成本加以核算，而不能被當作可以忽略不計的「副作用」。

以此為尺度，侵犯人權與破壞環境的行為絕不能被稱為「永續」。真正永續的，是在不摧毀社區生存根基、不將破壞成本轉嫁給後代的前提下滿足經濟需求。反之，如果利潤不斷攀升，森林卻在消

失、泥炭地日漸乾涸、河流遭受污染、民眾失去土地，那麼被「持續」下去的便不是發展，而是一種掠奪與轉嫁損失的模式。

現有機制與工具

目前有若干機制常被用來支撐企業的「永續」宣稱，但它們各自具有不同的效力與局限性。

機制工具	性質	功能	核心短板
NDPE（不毀林、不開發泥炭地、不剝削）	供應鏈政策，主要針對油棕產業	要求供應商不得砍伐森林、不得開發泥炭地，且不得實施社會剝削（針對原住民族/當地社區及勞工/工人）。	高度依賴可追溯性、獨立稽核及實質性制裁
OECD Guidelines for Multinational Enterprises	非約束性商業行為標準	推動企業進行盡職調查，並因應人權與環境衝擊	並非司法機構，執行依賴國家聯絡點（NCP）與政治壓力
UN Guiding Principles on Business and Human Rights	聯合國工商企業與人權框架	重申國家保護公民的責任與企業尊重人權的責任	不具備直接法律約束力的文書
ESG	風險管理與資訊揭露框架	衡量環境、社會與公司治理風險	若缺乏實質後果，極易淪為粉飾門面的報告
憲法法院第35/PUU-X/2012號裁決	印尼憲法法院裁決	明確習慣林不再屬於國有林，而是權利林	落實屢遭拖延、受制於繁瑣程序，或與既有舊許可證衝突

《經合組織跨國企業準則》（OECD Guidelines）要求企業進行基於風險的盡職調查：識別衝擊、預防與減緩衝擊、停止造成損害的活動，並提供補救措施。《聯合國工商企業與人權指導原則》（UN Guiding Principles）同樣明確指出，企業必須預防、減緩並補救由其自身造成或與其營運相關的負面人權衝擊。然而，OECD準則並非法庭。其實施依託於國家聯絡點（NCP），該機構雖能促進對話並受理申訴，卻無權直接監禁違法者或吊銷許可證。因此，OECD承諾固然可以成為重要的施壓工具，但絕不能替代國家的法律執行。

ESG：改革工具還是表面粉飾？

ESG常被宣傳為企業已經實現轉型的證明。但從本質上講，ESG只是一套風險管理與資訊揭露框架，而非公正的保證。一家企業完全可以擁有亮眼的ESG評分、厚重的永續發展報告和各類國際認證，卻依然深度捲入毀林、土地衝突、環境污染或勞工剝削之中。ESG最大的危險，在於它演變為「漂綠」（greenwashing）或「人權漂白」（human-rights-washing）：

- 企業高調宣示「零毀林」承諾，卻拒絕公開追溯至具體種植園層級的供應商資料。
- 企業宣稱實行「負責任採購」，卻繼續從衝突頻傳地區購入原料。
- 企業照常發布ESG報告，卻不對經查實存在違規行為的供應商終止合約。

- 企業將當地社區稱為「合作夥伴」，而居民實際上根本沒有拒絕計畫的權力。
- 企業出資執行企業社會責任（CSR）計畫，卻對已經造成的生態與社會破壞不予修復。

環境宣稱同樣不能在缺乏證據的情況下大行其道。在歐盟框架下，明確的環境聲明必須經過實質性評估，並有堅實、可核查的證據作為支撐。這一原則至關重要——因為沒有獨立核查，「永續」宣稱便只會淪為純粹的行銷工具。

採購商究竟知不知情？

一個關鍵問題是：全球採購商真的對實地狀況一無所知嗎？答案是：他們完全有能力知情，卻往往選擇不作充分核查。大型採購商完全具備能力將供應鏈追溯至榨油廠、種植園乃至具體生產區域，並利用衛星資料和毀林監測系統進行追蹤。

- 執行不預先通知的獨立實地稽核。
- 直接訪談勞工、原住民族以及受影響的當地居民。
- 設立安全可靠的申訴管道。
- 停止向經查實存在違規行為的供應商採購。

然而，許多採購商卻選擇了成本更低的路徑：依賴供應商的自我聲明、按部就班的定期稽核，或是極易「過關」的認證體系。結果，所謂的「不知情」往往並非源於技術能力的欠缺，而是出於不願知情的刻意迴避——即人權討論中所稱的「故意盲視」（willful blindness）。經合組織明確指出，企業僅僅制定政策遠遠不夠，還必須識別、預防、制止並補救實際及潛在的負面衝擊。如果採購商僅僅索要一紙「無違規承諾書」，這遠未達到盡職調查的標準。

印尼：採掘型經濟與社會脆弱性

印尼的經濟基礎高度依賴自然資源。經合組織指出，印尼經濟依然高度依賴國際市場對原材料和未加工大宗商品的需求，尤其是來自中國的需求。世界銀行也表示，印尼的經濟成長長期由高碳密集型大宗商品和不可永續的自然資源開發所驅動。這種格局催生了強大的結構性誘因：

- 國家需要投資、稅收、特許權使用費和外匯收入。
- 企業需要土地、能源、水源和廉價的原料供應。
- 當地社區往往處於議價能力薄弱的境地。
- 人權與環境保護可能被視為必須削減的成本。

不過，我們也不應將問題簡化為「所有政府和所有企業都在勾結」的指控。更準確的說法是：現行的誘因機制與權力關係，往往使公民權益保護在與投資利益的博弈中處於下風。

森林和土地火災（karhutla）：結構性病灶，而非單純行為問題

森林和土地火災（karhutla）常被描繪成小農燒荒整地的個人行為問題。這種說法雖有部分事實依據，卻極其片面。森林砍伐和泥炭地排水已經將整個地貌改造成極易燃燒的火藥桶，致使火災蔓延更廣、燃燒更深且更難撲滅。針對中加里曼丹泥炭地的研究表明，為木材採伐開挖的運河以及為種植園修建的大規模排水系統，製造了使地表極易起火的結構性條件。這意味著，若不革除排水系統、特許經營許可和供應鏈驅動機制，而一味指責小農，無異於讓他們為這場在很大程度上由結構性設計所釀成的生態災難充當代罪羔羊。

許可證重疊：衝突的根源

土地與環境衝突的核心根源之一在於許可證的重疊。研究發現，採礦營業許可證與油棕種植權（HGU）之間存在1,411處重疊區域，總面積約448,632公頃，主要集中在蘇門答臘和加里曼丹。此外，採礦許可證還與520萬公頃的林區存在重疊。人權觀察組織（Human Rights Watch）記錄指出，政府發放的土地特許權甚至與移民安置區（transmigran）土地重疊；當企業既不協商、不予賠償，也不進行環境與社會影響評估時，衝突便隨之爆發。這絕非技術疏漏，而是將行政許可置於優先地位、將公民權利視為可以無限期擱置之物的制度產物。

憲法法院第35號裁決：被擱置的權利

憲法法院第35/PUU-X/2012號裁決明確宣告，習慣林不再屬於國有林，而是權利林。國家不得再將習慣林視作可由官僚體系隨意發放許可或劃撥的無主之地。然而，該裁決的落實卻一再受阻。原住民族往往被迫經歷漫長而繁複的程序：測繪、核查、制定地方條例（Perda）以及部級認定批文。事實上，習慣領地權本不該需要透過如此消耗精力的程序去重新「贏回」。印尼群島原住民族聯盟（AMAN）指出，在原住民族領地上推行的鄉村林、社區林、合作林及民眾人工林等計畫，反而存在模糊習慣領地權的風險，因為這些計畫依然建立在國家許可與國家管理的基礎之上。儘管政府宣稱已認定約40萬公頃習慣林，但這一數字並不能自動回應外界關於「認定嚴重滯後、程序令社區不堪重負」的批評。

桑高縣塔埃（Tae）案：現實中的重疊困局

Ketemenggungan Tae習慣林於2018年9月7日經環境與林業部長第5770/MENLHK-PSKL/PKTHA-PSL-1/9/2018號決定正式劃定，面積達2,189公頃。然而，就在社區進行參與式測繪期間，一家企業進入該村進行勘測，且據相關報導稱，該企業此前已持有種植園營業許可證（IUP）。村民堅決抵制該企業進駐。這表明，問題不僅在於「部長決定頒布後是否發放新證」，更在於國家任由舊有許可證繼續在隨後已被正式承認為習慣林的土地上保持有效。

類似的模式也出現在Pandumaan-Sipituhuta原住民族所有的Tombak Haminjon習慣林中，該習慣林的部分區域至今仍位於PT Toba Pulp Lestari公司的特許經營區內。這一現象充分說明，習慣林的正式認定並不會自動消除其與國家此前發放的商業許可證之間的重疊。

參與受阻：社區為何陷入弱勢

社區的弱勢並非源於冷漠，而是源自一套系統性剝奪其權能的結構——資訊難以獲取、發聲缺乏安全保障、土地權屬不被承認，且侵權行為得不到任何補救。其主要結構性癥結包括：

- 國家需要投資、稅收、特許權使用費和外匯收入。
- 企業需要土地、能源、水源和廉價的原料供應。
- 當地社區往往處於議價能力薄弱的境地。
- 人權與環境保護可能被視為必須削減的成本。

核心批判：根源在於權力，而非僅僅在於政策

問題的癥結在於，並非所有條款和承諾在制定之初都是為了欺騙，而是整個制度的設計與運作方式，

使得投資利益、國家財政收入和企業訴求遠比公民保護更容易得到實現。

當違規行為最終只招致行政處罰、曠日持久的調解或微不足道的賠償時，違法者便會將其精算為正常的營運成本，而非具有威懾力的懲戒。正因如此，ESG和NDPE承諾才如此容易顯得空洞無物：它們往往止步於報告和聲明，而真正決定許可證發放、許可證吊銷、土地分配、爭端解決以及損害補救的核心決策，依然牢牢掌握在國家、企業與資本構成的權力關係之中。

階段性結論

綜合上述分析，最核心的結論是：NDPE、ESG、《經合組織跨國企業準則》以及一切永續發展工具，已不能再被視作企業或國家已經發生轉變的自動證明。唯有當它們真正改變三個根本問題——誰控制土地、誰獲取利潤、誰承擔損失——這些承諾才具有實質意義。

NDPE：從紙面承諾走向實質後果

NDPE（不毀林、不開發泥炭地、不剝削）常被標榜為油棕產業及其他大宗商品供應鏈的黃金標準。然而，NDPE唯有具備以下四項要素才能真正發揮效力：

- 實現追溯至具體種植園和土地所有者的全鏈條可追溯性，而非僅僅停留在榨油廠或貿易商層面。
- 建立無法被供應商操控的獨立稽核機制。
- 實施實質性制裁，包括終止合約、取消採購訂單或剝奪市場准入資格。
- 執行生態系統修復，並對受影響社區提供賠償。

缺少這四項支柱，NDPE便極有可能淪為一紙空文。桑高縣塔埃（Tae）的案例清晰表明，習慣林的認定並不會自動廢除此前發放的商業許可證；只要許可證重疊問題得不到解決，NDPE便無從發揮作用。

ESG：「漂綠」的風險

ESG往往被當作行銷工具，而非推動變革的利器。其最大隱患在於「漂綠」（greenwashing）與「人權漂白」（human-rights-washing）：

- 企業缺乏實地證據卻高調宣稱「零毀林」。
- 企業獲得高額ESG評分，卻依然深陷土地衝突。
- 企業照常發布永續發展報告，卻不停止向問題供應商採購。
- 企業將社區稱為「合作夥伴」，而居民實際上根本沒有拒絕計畫的權力。

在歐盟框架下，明確的環境聲明必須有堅實且可核查的證據支撐。缺乏獨立核查，ESG便只能是一塊行銷招牌。

OECD準則：缺乏牙齒的壓力

《經合組織跨國企業準則》要求企業履行基於風險的盡職調查：識別、預防、制止並補救負面衝擊。然而，OECD準則並非司法機關。它依託國家聯絡點（NCP）發揮作用，但NCP的職能僅限於促進對話，

無權直接監禁違法者或吊銷許可證。因此，OECD準則唯有獲得以下支撐才能奏效：

- 強有力的國內執法。
- 來自採購商與投資者的市場壓力。
- 來自公民社會與媒體的公眾監督。
- 對違規者施加實實在在的經濟後果。

普遍規律：許可證跑得比權利更快

在印尼，一種反覆上演的模式是：

- 基於土地作為國有林的行政屬性，商業許可證率先獲批發放。
- 習慣領地權直到後來才獲承認——且往往是在衝突爆發之後。

重疊問題之所以懸而未決，是因為2021年第43號政府條例（PP No. 43/2021）將調解置於吊銷許可證之上。社區被迫在弱勢地位下進行談判，而企業卻握有資本、重型機械以及調動安全力量的管道。資料顯示，採礦營業許可證與油棕種植權（HGU）之間存在1,411處重疊區域，覆蓋約448,632公頃土地。這絕非技術偶發事件，而是將許可審批奉為圭臬、將公民權利視為
可以一再拖延之問題的制度必然結果。

核心批判：根源在於權力，而非僅僅在於政策

最切中要害的批判在於：並非所有條款與承諾都是為了蓄意欺騙，但整套體制的架構與運作邏輯，使得投資利益、國家財政收入和企業訴求比公民權益保護更容易落地。

當違法行為僅僅招致行政處罰、漫長調解或象徵性賠償時，施害者便會將其視作營商成本而非震懾。這也正是ESG和NDPE承諾屢屢讓人感到蒼白無力的原因：它們往往停留在報告與口號中，而真正決定許可證頒布與吊銷、土地劃分、糾紛裁決及損害補救的生殺大權，依然由國家、企業與資本之間的權力格局所主導。

最終結語

只要權力的先後順序依然顛倒——國家許可證的發放快於權利的承認，企業的利潤比民眾的生計更受保護，違規行為更容易被寬恕而非被補救——那麼再多成千上萬條規章條款也毫無意義。數百萬公頃土地重疊、頻發的土地衝突以及環境保護者遭受刑事化起訴的資料表明，這絕非單純的技術失靈，而是治理結構與權力分配的深層危機。

最緊迫的問題不是「為什麼現有規則還不夠完善？」，而是：為什麼這套體制總能為利潤提供確定性，卻只給社區權利留下不確定性？只要這一問題一日得不到回答，ESG、NDPE以及一切永續發展承諾就將繼續面臨淪為粉飾不公之語言的風險，而非終結不公的工具。

參考文獻

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

點擊以下連結下載完整文章 >> 此連結 **<<**