

精英“庇护”效应：以印尼跨境烟霾治理为例

黄思婷

摘要：自20世纪80年代以来，由于印尼油棕产业的扩张，大规模毁林开荒引发火灾，导致跨境烟霾污染成为东南亚地区的公共环境问题。对此，东盟通过立法、划定权责界限和开展国际合作等方式建立区域治理机制，作为治理主体的印尼也制定了相应的法例来规范种植园公司的行为，但治理效果未达到预期。通过分析种植园公司非法燃烧活动的动机和规避法律风险的机制可以发现，在资本短期效益的驱动下，本土种植园公司、跨国种植园公司和印尼政府之间存在直接或间接的利益互动关系。种植园公司向中央或地方政府精英提供资本支持和政治回报，而处于互惠关系下的印尼政府，在土地许可证发放和非法经营审查中积极为种植园公司提供庇护。这种精英关系网络的建立和巩固削弱了各方为公共环境治理所做的努力。因此，在全球治理、国家治理和地方治理相互联结的背景下，印尼在现代工业化改造的过程中，需要在兼顾国家经济发展与环境保护方面找到平衡点，探索出一条与当前全球治理的逻辑相契合的发展路径。

关键词：印尼；跨境烟霾；精英；东盟；庇护主义

收稿日期：2022-03-09

作者简介：黄思婷（1996-），暨南大学国际关系学院/华侨华人研究院博士研究生，主要研究领域：区域治理和东南亚华侨华人。

基金项目：本文系广东省社科项目“冷战与新马中国银行政治危机中的华人因素研究”（项目编号：GD19YHQ01）的阶段性成果。

20世纪80年代以来，苏门答腊岛和加里曼丹地区由烧芭垦荒引起的大范围森林火灾时有发生，严重影响了印尼及周边国家人民的身体健康和正常生活。1997-1998年间，持续数月的森林大火熊熊燃烧，产生了浓密的烟霾，在季风的影响下，烟雾迅速蔓延至新加坡、马来西亚、菲律宾，导致相关国家交通瘫痪以及次生环境问题的产生。^①由于跨境烟霾污染问题涉及多国利益，其治理机制的建立和治理成效备

^① Kuni, Osamu, et al., "The 1997 haze disaster in Indonesia: its air quality and health effects", *Archives of Environmental Health: An International Journal*, 2002, pp. 16-22.

受关注。20世纪90年代后，在各国政府和环保组织的舆论压力下，印尼政府开始通过立法的方式“治霾”，先后颁布了《环保基本法》《印尼永续管理油棕种植园标准》《防止与根除森林遭破坏法》等法案，严格规定政府在环保领域的职责和森林土地许可证的颁发条件。同时，印尼也积极在区域及国际层面寻求支持与合作。在环境治理机构的配合下，东盟就烟霾治理问题达成了《区域烟霾行动纲领》《东盟跨境烟霾污染协议》等多项文件。然而，经过数十年的探索和试验，印尼和东盟各国为建立区域层面的环境协作机制所作的努力仍未能达到预期效果，烟霾污染不但没有根除，反而有扩大之势。

本文试图借鉴“庇护关系”理论，以具有较强代表性的印尼本土种植园公司和马来西亚种植园公司为个案，检视印尼政府与本地种植园公司、跨国种植园公司之间的互惠关系网及其运作方式，进而探讨种植园公司非法烧荒行为难以消除的内在因素，为跨境烟霾治理失效提供一个新的分析视角。

一、既有研究的回顾及其不足

由于环境污染问题与区域治理和经济发展的关系日益密切，关于跨境烟霾污染的成因、影响和治理的相关文献汗牛充栋。学术界早期对烟霾污染的关注主要聚焦烟霾的来源和影响等问题。理查森·科尔弗等人认为烟霾问题的持续源于贫困和发展。随着科技的发展和卫星监测技术的进步，不少学者认为森林火灾的发生主要归咎于种植园公司和“刀耕火种”的农民，其中种植园公司或其分包商应承担绝大部分责任。^①

21世纪以来，针对跨境烟霾问题，采用区域治理的视角解读跨境烟霾污染的综合研究和个案研究也随之增多，目的是探求有效的区域治理机制。^②程涵认为，在跨境烟霾治理的国际合作中，东盟作为区域性组织为域内各国提供的公共产品主要是通过条约确立了合作框架，同时在一定程度上协调了各国关于科技、人力等方面的资源。^③毕世鸿、张程岑肯定了区域合作机制在解决烟霾污染问题上的作用，认为东盟建立健全治理合作机制，敦促东盟国家在行政改革、财政支持、教育培训、科技创新等领域开展合作，使跨境烟霾问题得到一定程度的缓解，并促进了东盟经济、

^① Richardson, Charlotte Louise, "Deforestation due to palm oil plantations in Indonesia", *Towards the sustainable production of Palm Oil*, Australia, 2010, pp. 22; Casson, A., The political economy of Indonesia's oil palm sector, In: Colfer, C.J. and Rescosudarmo, I.A.P. (eds) *Which Way Forward? People, forests and policymaking in Indonesia*, Singapore: Institute of South East Asian Studies, 2002, pp. 221-242.

^② 如David Seth Jones在《东盟治理烟霾污染的倡议：对公共决策中区域合作的评估》(ASEAN Initiatives to Combat Haze Pollution: An Assessment of Regional Cooperation in Public Policy-Making)中评估了2002年《东盟跨境烟霾污染协议》中各项条例和倡议的设计和影响，并认为协议是否成功主要取决于印尼的治理决心和行政标准。范磊在《多层互动与东盟跨界议题治理——以东南亚烟霾污染为例》一文中谈及了多层互动与东盟跨界议题的治理情况。

^③ 程涵：《从国际公共产品角度看东盟跨境烟雾污染》，《北方经贸》，2017年第1期，第27页。

政治安全、社会文化共同体的构建。^①在印尼烟霾污染频发的背景下，部分学者也开始质疑东盟治理模式的效率和合法性。他们认为奉行不干涉成员国内政的东盟决策和执行机制以及忽视印尼利益的跨境烟霾污染协定使烟霾治理的努力大打折扣。^②

印尼是烟霾污染的主要来源国，是决定烟霾治理成效的关键因素。梅耶将政治权力结构理论与烟霾治理问题相结合，指出在未充分考虑区域自治改革的背景下，印尼的权力下放限制了中央政府对土地的管理能力，间接导致了烟霾问题的产生。^③程晓勇指出，跨境烟霾治理成效不高的关键在于印尼社会长期形成了以烧芭这种简单和低成本的方式开辟农业和种植业用地的习惯，且存在着烧林扩地的利益集团，即生产棕榈油和橡胶的农场及相关企业。^④海伦娜·瓦基主要探讨了“赞助政治”与环境资源的关系，她认为“赞助政治”已经成为印尼油棕产业经济区域化的驱动因素，而由腐败引发的政府官员与油棕种植业者的赞助关系司空见惯。^⑤

二十多年来的理论与实践研究使国内外学者基本厘清了印尼跨境烟霾问题的基本概况，翔实的数据和充实的理论框架为后续跨境烟霾问题研究奠定了基础。在研究对象上，当前的研究主要立足于印尼政府和东盟的治霾努力，或从印尼国内探讨烟霾治理成效不佳的根源。从宏观的视角考察烟霾问题有助于概括性地还原烟霾问题久治不愈的主要原因，但缺陷在于这种视角未能深入地挖掘印尼“烧芭”行为屡禁不止的制度和权力结构缺陷。因而，本文以“烟霾”问题的责任者——种植园公司为研究对象，梳理印尼本国、跨国种植园公司经营活动中的非法行为，尝试从微观行为体的视角解释印尼跨境烟霾治理失效的原因。之所以将研究对象设定为种植园公司，是基于两方面的考虑：一是种植园公司和农户的非法燃烧活动是烟霾产生的主要原因，种植园公司垦荒规模大，影响范围广，以此为观察对象具有一定的代表性；二是油棕产业是印尼经济增长的引擎，种植园公司资本雄厚而内部结构复杂，容易产生寻租行为。

二、“庇护政治”与印尼烟霾治理失效的理论建构

庇护关系是一种“权力个人关系”，由一个权威人物（宗主或者庇护者）以及他的个人随从构成，宗主为侍从们提供安全或者物质保障，而侍从为了回报宗主的

① 毕世鸿、张程岑：《东盟跨境烟霾问题及其治理合作》，《南洋问题研究》，2019年第3期，第25页。

② Tacconi, Luca, Frank Jotzo, and R. Quentin Grafton., “Local causes, regional co-operation and global financing for environmental problems: the case of Southeast Asian Haze pollution”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 2008, pp. 1-16.

③ Mayer, J, Transboundary perspectives on managing Indonesia’s fires. *The Journal of Environment and Development*, 2006, pp. 202-233.

④ 程晓勇：《东南亚国家跨境烟霾治理评析》，《东南亚研究》，2015年第3期，第23页。

⑤ Varkkey, Helena, “The haze problem in Southeast Asia: palm oil and patronage”, *Routledge*, 2015, pp.1-5.

恩惠，向宗主提供他所需要的忠诚和帮助。^①在儒家文化和殖民历史的影响下，庇护主义制度模式嵌入到东南亚部分国家的历史发展进程当中，带有“裙带资本主义”特征的政治文化广泛存在于马来西亚、菲律宾、印尼等社会内。在后殖民时代，随着威权主义体制的广泛建立，传统庇护主义的形态和模式发生变化，被赋予了现代威权资本主义特征。这一时期，庇护主义是在资本与权力之间形成的一种特殊关系模式，威权体制凭借其强大的权力基础给予资本以保护和发展空间，而资本则通过自己的理性化手段以政治支持和资金赞助的形式回报政府。^②在传统社会的庇护文化和现代资本政治发展的大环境下，互惠互利的庇护关系以新的发展模式影响着东南亚各国。

本文试图建构一个整合性的庇护关系互动理论。这一理论更为强调要素的互动以及直接驱动力的作用，并将因果机制作为理解跨境烟霾治理失效的核心要素，从而揭示印尼的权力结构运行逻辑。

依据这一理论，精英庇护主义削弱了东盟区域环境治理的努力，从而决定了跨境烟霾治理的失效。在其他条件不变的情况下，在“关系”文化根深蒂固的资本主义国家中，当一国的领导人、官员和企业家将自然资源视为一种可用于交易的“资本”时，本土种植园企业、跨国种植园企业、当地政府和跨国企业母国政府之间更有可能建立利益互惠的庇护关系。庇护关系网的发展类似于掩盖非法从事森林资源清理活动的保护伞，或者恶化既有环境污染的人为催化剂。因此，那些贫富差距大、人口众多且自然资源丰富的发展中国家，各利益攸关方在进行利益整合的过程中，更有可能以自然资源作为交易的筹码，助长破坏生态系统和生活质量的非法行为，从而导致区域环境治理的失效。

本文提出了两个相互关联的因果机制，将“庇护”因素与印尼烟霾问题的主要当事方种植园公司、印尼政府和跨国种植园公司的母国政府联系在一起。在资本效益的驱动下，种植园企业与印尼政府之间通过“精英”建立一种特殊的利益庇护关系。一方面，当油棕产业为当地带来可观的税收和利润，而森林的开发和执法主导权掌握在地方政府时，地方官僚机构或精英更愿意漠视地区和国家环境治理法案，为种植园企业提供便利。原因有两个：一是单纯的经济利益，油棕经济为中央和地方政府带来巨大的经济效益，而经济目标的实现有利于执政合法性的巩固；二是通过为种植园企业提供“庇护”，政府精英能够攫取个人利益。另一方面，获准从事非法烧荒的种植园公司凭借其坚固的庇护关系网络，可轻松获得泥炭地的土地经营许可权，甚至还能在烟霾事件的追责中免受惩罚。庇护关系网络的形成和巩固对冲

① 詹姆斯·C·斯科特：《东南亚社会的庇护政治与政治变革》（上），《南洋资料译丛》，2013年第4期，第15页。

② 傅景亮：《试论东南亚庇护主义的形成与发展——以威权体制下的资本政治为视域》，《东南亚研究》，2009年第4期，第27-32页。

了印尼政府和东盟在治霾上的努力，从而间接导致烟霾治理的“失效”。

首先，印尼政府或官员的“成本—效益”计算方式是庇护关系网络形成的基础。根据理性选择理论，每一位政治行动者都是“理性的经济人”，其政治行为和决策在很大程度上取决于自身利益是否被满足。印尼政府作为一个独立的行为体，在履行“零燃烧”承诺和协调经济发展之间有自己的利益考量。作为全球最大的棕榈油生产国家，印尼有着成熟的棕榈油产业链，可提供就业岗位、提高收入和增加外汇储备。由于棕榈油贸易利润丰厚，每年印尼政府均能从农民、小型种植园公司和机构、大型种植园公司征收大量的税收。随着印尼棕榈油单产的提升和全球棕油市场需求的持续旺盛，棕油产业对国家经济和地方发展的意义重大。在此前提下，政府和官员容忍或推动庇护关系形成的背后有一定的经济逻辑，即印尼政府假定油棕种植企业对经济社会的贡献抵消或大于森林火灾和烟霾污染的直接和间接成本。^①

其次，“精英”是印尼政府与大型本土种植园企业形成庇护关系网的关键。出于个人私利，印尼政府精英和本地种植园公司的精英，即高层官员之间存在利益趋同，使腐败和寻租成为可能。为了获取土地许可证，本地种植园公司倾向于与印尼地方政府官员建立庇护关系，利用政府登记掌握的林业许可证信息的非公开性，暗地里贿赂地方政府官员，以说服地方官员为企业或棕榈油行业的发展提供庇护。在商业精英的游说和贿赂下，政府官员与种植园公司达成紧密的“利益联盟”，各取所需。一方面，政府官员主要通过为企业颁发森林资源开发许可证、帮助违规企业隐藏和操纵有关燃烧面积及其来源的数据以规避法律审查、延迟或阻止相关法律法规的修订等方式为种植园企业提供庇护。另一方面，在地方政府层面，政府精英将天然林资源的管辖权和执法权视为一种具有交换价值的“资本”，通过为种植园企业提供保护和出售天然林的使用权获得金钱回报。

在国家与国际层面上，相较于个体农民的小型种植园而言，大型种植园企业或林业公司在开展土地开发以及清理土地等经营活动中更注重商业声誉和风险。一般而言，大规模的燃烧清理土地活动一旦被审查，大型种植园企业将面临法院的起诉和消费者的抵制，对公司形象和声誉产生巨大的负面影响。在利润和社会责任的选择中，深受庇护主义文化影响的大型种植园公司可能更倾向于采取“双赢”的策略，一面听从中央政府的倡导进行机械化的清理土地活动以配合政府的减排工作，一面又通过地方精英的关系链雇佣愿意承担法律风险的个体农民和小型种植园，通过外包的方式进行燃烧清理土地活动。

最后，跨国种植园公司通过直接和间接的方式与印尼政府建立庇护关系。在现代庇护关系网中，庇护关系的确立不再局限于侍从对宗主的长期忠诚，相反，行为

^① 直接成本包括森林火灾对基础设施和设备的破坏、医疗和消防的成本。间接成本包括火灾后土地复垦的损失，由火灾造成的生产收入机会损失，烟霾污染对旅游、交通、环境、生物多样性和工业的负面影响，烟霾对民众健康的潜在影响以及生产力和就业机会的次级影响。

体的相互依赖及利益一致性才是庇护关系建立的关键。如前所述，庇护关系文化广泛存在于东南亚，相似的文化使发端于马来西亚、新加坡的跨国公司能无障碍地迎合印尼政府精英的“需求”。当地方政府精英获利的愿望和油棕作物的经济效益衍生的附加政治机会与跨国种植园公司在业务经营范围内得到经营许可和行动庇护的诉求不谋而合时，共同的利益诉求为跨国油棕“庇护关系网”的发展创造了条件。

鉴于合规审查和竞争合法性等复杂的经营不确定性，跨国种植园公司与本土种植园公司相比，在异域顺利开展经营活动具有一定的难度。为了保障跨国油棕种植园的海外利益，母国政府可能会借助制度化的行政手段和政治斡旋等方式为种植园企业和印尼政府牵桥搭线，甚至高度参与促进本国主要种植园公司的区域化进程。^①

在其他条件不变的情况下，当政府将森林资源视为可用于交易的资本且从成本—效益的经济角度看待跨境烟霾污染时，种植园企业和印尼政府更倾向于通过“精英”之间的利益交换相联结，形成坚固持久的庇护关系网。在该网络下，种植园公司可以较小的代价获取背景雄厚的“靠山”支持，使其在非法经营活动中规避法律的制裁和舆论的指责，继续采取成本更低的“烧芭”土地清理方式，由此导致跨境烟霾治理的“失效”。

三、案例分析

本文使用较为典型的种植园公司和印尼政府的庇护案例进行论述。第一个案例着重分析印尼本土的种植园公司与印尼政府，特别是地方政府的庇护关系，主要以大型种植园公司帕尔马集团为例。第二个案例旨在展示跨国种植园公司通过与印尼政府建立直接联系以及依托母国政府与印尼政府之间的联系，不仅获得经营特权，而且在经营活动上受到印尼政府的庇护。该部分主要以马来西亚种植园公司——泰柯集团、森那美、朝圣基金公司以及印尼及马来西亚政府的互动为例。

（一）印尼政府和印尼种植园公司的庇护关系

20世纪70年代以来，随着低成本高利润的木材出口行业持续繁荣，森林资源的经营权被苏哈托政府视为重要的政治庇护资源。政府以低廉的价格向华人公司、官僚军事集团发放了大量的木材开发许可证，依靠低成本的伐木和苏哈托家族的经济庇护，人脉广泛的商贾精英势力渗透进印尼森林资源开发行业。20世纪90年代后，随着全球对棕榈油的需求日益增长，印尼当局看到了发展棕榈油作为生物燃料以满足出口需求的机遇，通过公共和私人投资建立棕榈油工业体系。因此，随着油棕种植园面积的持续扩大，印尼森林资源的使用方式开始发生变化，大量的热带雨林土

^① Varkkey, Helena, “Malaysian investors in the Indonesian oil palm plantation sector: home state facilitation and transboundary haze”, *Asia Pacific Business Review*, May, 2013, pp. 381–401.

地转变为单一种植的油棕种植园。^①

为了加快推进国家工业化转型，印尼政府出台了雄心勃勃的棕油发展计划，鼓励棕油开发和出口。在政策的驱动下，越来越多的本国和跨国大型油棕集团申请土地许可证。1998年苏哈托下台后，印尼开始推行政治改革，改革的主要内容之一是将权力下放至地方，实行中央和地方两级结构化管理，激活地方自治机制。在自然资源管理领域，权力下放加剧了中央和地方政府的紧张关系，机构功能重叠和职权划分不明晰等诸多因素，导致在土地许可证颁发过程中产生了灰色地带。^②在权力下放过程中，地方权力急速膨胀——地方政府拥有土地和森林资源的所有权和监督权。1999年，印尼发布的第25号法令规定，地方行政长官有权为100公顷的天然林颁发为期1年的特许经营证。法律赋予地方政治精英发放许可证的合法性权力，助推了官员腐败和“寻租”行为在包括土地资源在内的各领域蔓延。

另外，在中央和地方两级分权结构下，权力分散、数量众多的地方各级政府机构激增，缺乏体系化和职能专门化的机构使地方与中央林业部门监管职能划分混乱，削弱了中央政府对地方森林资源的控制权。^③1998年特大森林大火造成严重烟霾污染事件发生后，中央政府尝试从森林资源可持续发展的角度出发，颁布《环境管理法》（第23号）等条例重罚非法砍伐行为。然而，由于中央缺乏土地所有权信息以及地方政府系统的腐败和低效，执法面临巨大的阻力，收效甚微。

庇护主义文化和经济效益的交互作用使印尼各阶层，特别是精英阶层，包括种植园主、政府精英、商业精英，利用自然资源作为交换筹码，建立“庇护”关系。印尼政治精英和资本家从“使用价值”的角度看待生态系统，将森林资源视为交易资本——当森林资源转变成可获利的油棕种植园时才具有真正的价值。^④在这种思维模式下，政治精英和资本家将森林大火及产生的烟霾污染视为国家经济发展过程中可以容忍的外在因素，因为与棕榈油、纸浆和纸张出口带来的经济吸引力和国家财富相比，环境的可持续发展和生物多样性无法为国家带来显著的短期收益。

在巨额经济利益的刺激下，面对权力下放产生的土地资源管理真空，具有一定资本实力和行事老练的商业巨贾抓紧时机向地方精英提供支持以获取土地经营开发许可权。据统计，印尼油棕种植园占地面积从2006年的410万公顷增加到2020年的885万公顷，2025年预计将达到1700万公顷。截至2020年，印尼种植园企业数量约有

^① Maxton-Lee, Bernice, “Material Realities: Why Indonesian Deforestation Persists and Conservation Fails”, *Journal of Contemporary Asia*, May, 2018, pp. 419–444.

^② 2004年印尼政府颁布的第33号法律规定，森林资源部门的收入共包括三部分：地租、资源租金和重新造林。其中，在地租利益分配方面，中央政府、省级政府和地方政府分别占比20%、16%和64%。

^③ 江振鹏、李天宇：《跨境污染与地方治理困境：以印尼政府烟霾应对为例》，《南洋问题研究》，2017年第2期，第69–78页。

^④ Indonesia’s uphill battle against dangerous land clearance, in E. Quah and T.S. Tan (eds.), “Pollution across borders: Transboundary wildfire, smoke and haze in Southeast Asia”, Singapore: World Scientific, pp. 41–44.

2335家。^①此外，对于地方政治精英而言，权力的下放使其掌握一定的政治资源，可以就土地许可证的发放向工商业集团进行寻租。实际上，在印尼经济种植业发达的林区，地方精英利用土地经营许可权与种植园公司建立利益庇护关系的行为屡见不鲜。比如，在西加里曼丹边境地区，地方政府官员通过收取非正式报酬的方式与油棕种植园公司建立庇护关系，给本地公司发放土地经营许可证。据估计，从2013年到2016年间，超过54万公顷的新油棕种植园获得了许可，而种植园公司为当地精英提供的回扣和收入也成为其争夺政治权力的资本。^②

在烟霾污染庇护关系网络中，“利益”是印尼政治精英和种植园公司合作的关键。在这场交易中，政治精英考量的“收益”主要源于两方面：国家经济增长带来的政治合法性和个人利益。进入21世纪以来，油棕产业已经成为印尼经济增长的重要引擎。2020年的产量高达5158万吨，出口总额约18.44亿美元，贡献6%–10%的国内生产总值，为超过50%的劳动者创造就业。^③从工业发展和烟霾影响的成本—效益分析来看，烟霾污染给印尼及周边国家带来的诸如健康和旅游损失等代价可能很大，但与油棕部门对国家经济和社会稳定的重要性相比还相去甚远。另一方面，通过与种植园公司达成庇护共识容易满足政治精英的个人利益。1999年，为了缓解各成员国非法烧荒产生的烟霾污染现象，东盟鼓励各成员国在自身法律框架内实施“零燃烧”政策，收回部分公司的伐木许可证。为了配合东盟的环境治理，印尼制定了《全国防火计划》。然而，由于“零燃烧”政策具有强烈的目标指向性，无法为地方政府精英提供执行的短期利益动机。相较于执行“零燃烧”项目带来的长期不确定收益，出售土地给种植园公司和油棕产业本身带来的短期持续效益更具可得性。^④另外，对种植园公司而言，为政治精英提供献金获得的收益远大于成本。种植园采用传统“烧芭”的方式清理一公顷土地仅需5美元，而环保机械化清理则需250美元。^⑤在印尼政治环境下，一旦与政治精英建立利益关系，种植园公司相当于获得了非法清理活动的豁免权，将经营收益最大化。

印尼政府部门的职能划分混乱和烟霾污染追责的困难为庇护关系的建立创造了机会，政府官员和种植园企业能合理规避非法行为带来的政治和法律风险。在烟霾

① 《社论：棕榈油种植园禁令》，《印尼商报》，2021年9月7日，<http://www.shangbaoindonesia.com/read/2021/09/07/editorial-1631019075>。

② Karim, Moch Faisal, “State transformation and cross-border regionalism in Indonesia’s periphery: contesting the centre”, *Third World Quarterly*, 2019, pp. 1–17.

③ Varkkey, Helena. “Regional cooperation, patronage and the ASEAN Agreement on transboundary haze pollution”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2014, pp. 65–81.

④ Maxton-Lee, Bernice, “Material Realities: Why Indonesian Deforestation Persists and Conservation Fails”, *Journal of Contemporary Asia*, 2018, pp. 419–444.

⑤ Savage, V.R. “The southeast Asian haze: Dealing with an outcome of global climate cycles and change”, in E. Quah and T.S. Tan (eds.), *Pollution across borders: Transboundary fire, smoke and haze in Southeast Asia*, Singapore: World Scientific, 2018, pp. 205–223.

治理和执行“零燃烧”政策议题上，林业和农业部不仅具有种植园经营许可证的发放权，还负责监督森林和种植园非法烧芭等行为，而环境部只拥有许可证的协调和监督权。^①另外，在中央政府内部，林业和农业部是核心部门，掌握自然资源管理实权；环境部处于边缘地位，在应对雾霾相关环境议题上影响甚微。^②因此，在庇护关系网中，大多数与种植园企业建立庇护联系的政治精英来自林业和农业部。此外，由于印尼政府对环境保护的重视程度相对较低，在烟霾治理相关的公共政策执行过程中，存在监管和执法资金不足、人手不足等问题，从而降低了精英违法的成本。^③

回顾印尼近年来治理烟霾颁布的法令可以发现，政府出台了不少条例限制泥炭地的开发。印尼总统法令第32/1990号、印度尼西亚政府条例第26/2008号明确禁止对印尼全境的泥炭地发放种植园特许权，涉及农业和林业的开发许可证需要经过冗杂的10道程序。^④然而，在政策实施过程中，地方政治精英为了兑现对种植园公司的“庇护”承诺，在具体操作时跳过重要的审查步骤，直接向种植园公司颁发泥炭地许可证。这种情况在苏门答腊岛的廖内省尤为严重，据2005年的报告显示，当年廖内省共颁发36个泥炭地开发特许，其中仅有5个符合资格审查规定。^⑤在这起事件中，包括杜达玛斯、阿斯特拉农贸公司、春金集团和帕尔马集团在内的大型油棕种植园公司都被揭露参与廖内省泥炭地的收购，其中帕尔马集团的占地面积最大，在3.5米至8米深的泥炭层拥有5个采矿点，总面积达5.5万公顷。^⑥此外，为了更方便利用泥炭地特许经营支撑本地政府的财政收入，廖内省地方官员还集体计划将油棕榈种植园扩大300万公顷。

帕尔马集团是印尼最大的种植园公司，也是烟霾污染产生的源头公司之一。据披露，该公司与印尼军方关系密切，受军方精英庇护。印尼军方拥有帕尔马集团30%的所有权，许多前军人在公司内任有高职，公司内部的董事包括与总统关系密切的退休少将萨尔丹·马邦。^⑦通过军方入股，拉拢旧军方精英入驻集团的路径，种植园公司与印尼政府逐步编织了一张利益趋同的“精英庇护”网。

庇护关系的确立使种植园企业毫无顾忌地进行非法开垦。根据环保组织在廖内

① E. Quah and T.S. Tan (eds.), *Indonesia's uphill battle against dangerous land clearance, in "Pollution across borders: Transboundary fire, smoke and haze in Southeast Asia"*, Singapore: World Scientific, pp. 41–44.

② Nguitragool P, "Negotiating the haze treaty: rationality and institutions in the negotiations for the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution", *Asian Survey*, 2011, pp. 356–378.

③ Cotton J, "The haze over Southeast Asia: Challenging the ASEAN mode of regional engagement", *Pacific Affairs*, 1999, pp. 331–351.

④ Varkkey, Helena, "Patronage politics as a driver of economic regionalisation: The Indonesian oil palm sector and transboundary haze", *Asia Pacific Viewpoint*, 2012, pp. 314–329.

⑤ Varkkey, Helena, "The haze problem in Southeast Asia: palm oil and patronage", *Routledge*, 2015, p. 142.

⑥ *Ibid.*, p. 148.

⑦ D Gilbert, "Duta Palma's filthy supply chain: A casestudy of a palm oil supplier in Indonesia", *San Francisco: Rainforest Action Network*, 2009, pp. 2–30.

省的调查显示，帕尔马集团严重违反印尼种植园法律，利用“烧芭”的方式对大范围的泥炭地进行清理。^①2006年和2007年，其所辖的12个特许区内多次检测到火灾热点。同样，在西加里曼丹，热带雨林行动网络2009年4月在帕尔马集团的特许区内发现了非法“烧芭”的证据。^②尽管因“烧芭”引起的烟霾遍布整个苏门答腊岛，但有关部门在证据确凿的情况下依然积极为帕尔马集团提供审查庇护，拒绝对该公司发起火灾审查和法律追责。

2014年《跨境烟霾污染法》颁布后，中央政府对实施“零燃烧”的执法监管力度有所提高，不少大型种植园公司的违法行为面临指控和罚款。为了最大限度地降低法律风险，政治精英和种植园公司转变策略，利用小农和小型种植园公司作为中介，通过间接联系的方式建立庇护关系。印尼土地政策规定，在农林覆盖率高的地区，每户户主或区域内新移民享有两公顷土地的所有权和燃烧豁免权。该政策提出的初衷是为了鼓励移民开发，促进当地经济发展，但在具体的操作过程中却为庇护关系的建立提供了新机会。一方面，种植园公司通过当地精英的关系网络收购农民的土地，将土地进行整合形成一个大的区域用于开发和种植。另一方面，种植园公司将土地的清理业务“外包”给当地农民。据估计，如果村民将土地所有权让渡给种植园公司并承接燃烧清理土地的“外包”业务，每公顷土地可以获得856美元的利益。^③

在庇护关系网的建立和维护过程中，油棕利益集团发挥了重要的作用。印尼可持续棕油发展委员会和棕油协会是棕榈油产业重要的利益集团，以维护印尼棕油产业链和利益为宗旨。利益集团内部构成复杂——成员大都是地位高、资金雄厚的棕油利益相关者，他们致力于棕油产业的扩大与发展，支持种植园公司的行为。棕榈油利益集团与印尼议会重要成员常常有着密切的庇护关系，有共同的诉求和利益。例如，现任印尼棕油协会秘书长就是主管大型种植园公司的核心成员。^④在涉及棕油事务上，特别是中央政府颁布防范治理烟霾的措施时，印尼棕油协会极其敏感。2016年，佐科总统宣布暂停对油棕业者发出新执照。该措施遭到印尼棕榈油协会的抗议。^⑤

① Varkkey, Helena, “Patronage politics as a driver of economic regionalisation: The Indonesian oil palm sector and transboundary haze”, *Asia Pacific Viewpoint*, 2012, pp. 314–329.

② Colfer, C.J.P., Ten propositions to explain Kalimantan’s fires, in C.J. Colfer and I.A. Resosudarmo (eds), *Which way forward? People, forests and policymaking in Indonesia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2002, pp. 310–320.

③ Purnomo, H., and Shantiko B., “The political economy of fire and haze: Root causes”, Discussion Forum: Long-term Solutions to Fires in Indonesia: Multi-Stakeholder Efforts and the Role of the Private Sector, *Global Landscape Forum, Paris*, 2015, pp. 134.

④ Varkkey, Helena, “Malaysian investors in the Indonesian oil palm plantation sector: home state facilitation and transboundary haze”, *Asia Pacific Business Review*, 2013, pp. 381–401.

⑤ 《印尼拟牵制油棕业发展防范烟霾 业者警告将打击经济 环保组织质疑能否有效落实》，《联合早报》，2016年5月2日，<https://beltandroad.zaobao.com/beltandroad/news/story20160502-612162>。

(二) 马来西亚种植园公司与印尼政府的庇护关系

20世纪90年代初,为了鼓励棕油产业进一步增长,印尼制定了宏大的经济发展目标,向外国投资者开放棕油产业。这一时期,受到本国森林资源和耕地面积的限制,马来西亚和新加坡种植园公司正寻找土地进行业务扩张,跨国种植园公司的需要和印尼政府政策不谋而合。因此,大批跨国公司进驻印尼油棕产业。马来西亚投资者通过与当地公司组成合资企业的方式,控制了1/3以上的印尼油棕种植地。^①伴随着马来西亚在印尼的种植园投资增加,该地区的跨境烟霾污染也随之愈发严重,然而,马来西亚种植园公司的非法开垦行为却极少受到印尼政府的审查,研究认为马来西亚种植园公司与印尼政府内部“精英”通过直接和间接的方式建立联系,受到印尼中央和地方政府的庇护,由此规避因“烧芭”而产生的责难。

马来西亚在印尼的主要种植园公司包括:泰柯集团、森那美、朝圣基金公司和云顶种植园。通过金钱贿赂和吸纳前政府高官的方式,马来西亚跨国种植园公司与印尼政府建立庇护关系,并积极利用庇护关系网络减少经营活动开展的阻力。为了获得泥炭地开发许可证,马来西亚种植园公司利用金钱贿赂的方式拉拢地方政府官员,政府官员也积极为跨国种植园公司提供庇护——跳过法定审查程序,直接发放土地开发许可证。2005年,在印尼廖内省缺乏审查颁发的31个泥炭地开发特许中,马来西亚大型种植园企业泰柯集团和朝圣基金公司均有涉及。^②在西加里曼丹和中加里曼丹,云顶种植园公司共拥有6个泥炭地开发项目,占地面积约3000公顷,森那美集团也拥有特许权,占地面积逾1600公顷。^③

除了与印尼政府直接建立庇护关系以外,马来西亚种植园公司还与母国政府保持密切联系,再通过马来西亚政府与印尼政府之间的交涉获得特权。马来西亚种植园公司与马来西亚政府互动形式多样化,它们或以支持“国家发展目标”,或以招募政府官员任董事的形式与马来西亚政府建立密切的关系。20世纪80年代末,马来西亚发生严重的经济危机,主要负责沙捞越种植园管理的政府机构——沙捞越土地发展委员会背负巨大债务,濒临破产。在危急时刻,森那美公司向该机构注入了大量资金,介入机构事务,成功扭转委员会的财务危机并接管了种植园资产管理工作。^④在这起事件中,森那美公司以支持“国家事业”为名,协助政府实现发展目标,主动与国家建立庇护关系。^⑤

^① Varkkey, Helena, “Malaysian investors in the Indonesian oil palm plantation sector: home state facilitation and transboundary haze”, *Asia Pacific Business Review*, 2013, pp. 381-401.

^② Varkkey, Helena, “The haze problem in Southeast Asia: palm oil and patronage”, *Routledge*, 2015, pp. 91.

^③ Greenpeace International, “How the palm oil industry is cooking the climate”, *Greenpeace International*, 2007, pp. 10.

^④ Varkkey, Helena, “Malaysian investors in the Indonesian oil palm plantation sector: home state facilitation and transboundary haze”, *Asia Pacific Business Review*, 2013, pp. 381-401.

^⑤ Tay, S, “Corruption after the crisis: Governance, Asian values, and international instruments”, in S.S.C. Tay and M. Seda (eds), *The enemy within: Combating corruption in Asia*, Singapore: Eastern University Press, 2003, pp. 51-53.

此外，马来西亚种植园公司也积极吸纳已卸任的政府高官为董事会成员，寻求庇护，确保公司利益不受损。譬如，泰柯集团的董事会成员之一是马来西亚财政部前秘书和员工公积金会主席钟耀康，云顶种植园公司的董事会成员多为退役军人和马来西亚政府高官，如阿卜杜勒·贾米尔·艾哈迈德和马来西亚警察政治处前处长穆罕默德·阿明·奥斯曼。森那美公司聘请印尼环境部前部长埃米尔·萨利姆为公司顾问，并任命有权势的印尼中央银行行长阿尔芬·西尔加尔为特聘专员。^①

作为跨国公司的母国政府，马来西亚政府深度参与了种植园公司在印尼的业务，为种植园公司的利益主动与印尼政府交涉。棕油业是马来西亚经济发展的重要组成部分，2016年马来西亚出口的棕油及产品总价值670亿马币，为马来西亚创造过半的就业岗位。^②出于增加外汇和经济利益的考量，马来西亚在1997年与印尼达成了一项双边投资条约，印尼政府承诺特别分配150万公顷的土地给马来西亚开发商用于棕油开发。^③获得印尼政府的许诺后，马来西亚政府优先将土地分给与政府关系密切的种植园公司，进驻印尼的跨国公司在一开始便拥有了土地经营开发特权。

为了维护跨国棕油公司的利益，马来西亚政府专门成立了旨在促进和保护印尼马来西亚棕油业务的游说团体——马来西亚棕榈油委员会和在印尼的马来西亚种植投资者协会。在马来西亚政府的资助下，种植投资者协会在雅加达设有专门的办公室和员工，并就棕油问题与马来西亚和印尼政府进行沟通对话。由于马来西亚政府与本国种植园企业的密切联系，种植投资者协会会员多为马来西亚种植园公司高管，而协会主席由马来西亚驻印尼大使出任。^④

在政府的支持下，在印尼的马来西亚种植投资者协会及其种植园公司核心成员在印尼商界地位甚高，必要时可以与印尼政府取得直接联系，寻求印尼政府的庇护。2000年，针对印尼地方政府提出的土著习惯权利法令，马来西亚棕榈油委员会找准时机，向印尼总统表达对印尼投资的担忧。为了安抚马来西亚投资者的情绪，印尼总统亲自向马来西亚投资者保证，他们的权利受印尼政府保护，不受当地人主张的土著土地所有权的限制。^⑤在这起事件中，由马来西亚政府倡导并出资成立的跨国棕油游说团体，在种植园企业和印尼政府之间建立了一道“有效沟通”的桥梁，为本国种植园公司成功争取特殊的待遇。

在巨额利润的诱惑下，马来西亚种植园公司聘请大量当地土著放火“烧荒”，

^① Varkkey, Helena, “Malaysian investors in the Indonesian oil palm plantation sector: home state facilitation and transboundary haze”, *Asia Pacific Business Review*, 2013, pp. 381–401.

^② 马来西亚棕榈油官方网站，详细参见：<http://www.mpob.gov.my/>。

^③ Casson, A, “The political economy of Indonesia’s oil palm sector”, In: Colfer, C.J. and Rescosudarmo, I. A.P.(eds) *Which Way Forward? People, forests and policymaking in Indonesia*, Singapore: Institute of South East Asian Studies, 2002, pp. 221–242.

^④ Varkkey, Helena, “Malaysian investors in the Indonesian oil palm plantation sector: home state facilitation and transboundary haze”, *Asia Pacific Business Review*, 2013, pp. 381–401.

^⑤ Onn, O, “Mayasian Investors Still in a Fix Over Expansion Plan”, *Bernama*, 2000, pp. 31–48.

大规模清理土地，种植油棕作物。根据《东盟跨境烟霾污染协议》的规定，马来西亚理应依据法规采取严厉措施加以管制，然而，马来西亚政府却竭力在媒体和司法领域为种植园公司的行为提供庇护。印尼政府在关于1997-1998年特大烟霾污染事件的研究报告中指出，在森林火灾释放烟雾最多的种植园公司中，有35个是马来西亚种植园公司。^①然而，马来西亚政府却在媒体上为马来西亚种植园公司在印尼“放火烧林”的行为进行辩护，总理马哈蒂尔建议涉事公司迅速采取补救措施以应对印尼的指控，并强调政府不会起诉这些公司。为马来西亚种植园公司建立庇护网络的印尼政府也为公司的非法焚烧行为开脱。2009年，面对媒体提出的马来西亚种植园公司应为烟霾事件负责时，印尼种植业和大宗商品部长伯纳德·吉鲁克·多姆波克坚称，所有在印尼的马来西亚公司都遵守了印尼的规章制度。^②

四、结论

自20世纪90年代形成跨境烟霾问题以来，东南亚国家通过立法、划定权责界限和开展国际合作等方式进行跨境烟霾治理，治理模式经历了由单边治理到多边治理的转变。但由于种植园公司和印尼政府以及母国政府之间存在复杂的利益关系链条，并形成利益庇护网络，这些因素的存在削弱了印尼对违法行为的打击力度和监管的效能，削弱了各方为公共环境治理所做的努力。

在全球化的背景下，印尼跨境烟霾已不再是单纯的区域环境治理问题，而是逐渐演变成影响区域国际关系的重要问题，各国的发展不可避免地会对别国产生影响。在全球环境治理领域，国家治理、地方治理和全球治理相互联结，任何一个国家都不能单独解决跨境污染问题。从国家治理的角度来看，跨境烟霾治理的“失效”固然与印尼的庇护关系文化、经济发展模式和行政管理结构直接相关，但不能忽略的是，全球棕油需求的扩张是印尼选择经济效益而漠视烟霾负面影响的主要原因。因此，在印尼跨境烟霾污染的治理过程中，地方与全球两个方面均不能缺席，且二者要加强协调与配合。印尼作为区域环境治理的核心国家，在现代工业化改造的过程中，需要在兼顾国家经济发展与环境保护方面找到平衡点，探索出一条与当前全球治理的逻辑相契合的发展路径。同时，国际社会也应当共同反思自己在国际产业链条和国际环境污染中应当承担的责任，积极有为地帮助印尼开展生态治理行动，寻找解决跨境烟霾治理难题的有效办法。

[责任编辑：郑佳]

^① Varkkey, Helena, "Malaysian investors in the Indonesian oil palm plantation sector: home state facilitation and transboundary haze", *Asia Pacific Business Review*, 2013, pp. 381-401.

^② *Ibid.*, pp. 382-395.