

北极原住民权益维护的新近趋势研究及中国因应 ——以国家北极战略文件为主要对象*

李文杰¹ 吴竞超²

(1. 国际关系学院 法学院, 北京 100091; 2. 自然资源部 海洋发展战略研究所, 北京 100860)

摘要:由全球气候升温所致, 北极地区的竞争博弈愈发激烈, 原住民现已成为各国竞相争取的重要对象, 更新北极战略文件中有关原住民维权的政策则为主要表现手段。在环北极国家中, 原住民比例最高的俄罗斯、加拿大与美国三国, 均于近几年中更新了原版战略文件, 其中有关原住民的内容获得大幅拓展及具体化, 相比以往占据了战略核心地位。北极理事会观察员国虽身处北极地区外, 但同样选择以修订战略文件的方式对原住民权益表达关注, 其突出特征是通过不同角度或优势领域以求将自身塑造为北极地区的贡献者或被需要者。在所述形势下, 我国可考虑适时更新原有战略。不仅应拓展相关内容的篇幅并提出更加具体的措施, 注重结合原住民的切身需要与我国的优势领域进行切入, 同时应关注韩日在相关问题上的动向并于必要时推进共同合作。

关键词: 北极战略; 原住民权益; 气候变化; 全球治理

中图分类号: D815 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-335X(2025)01-0001-12

DOI: 10.16497/j.cnki.1672-335X.202501001

北极地区内约有 400 万人居住, 而其中约 10% 为原住民(indigenous peoples, 亦有称“土著”者, 本文统称“原住民”), 由 40 多个不同民族构成。^[1]原住民在影响和重塑北极事务方面具有非常重要的地位。例如, 北极理事会(Arctic Council)作为推动北极合作的主要政府间论坛, 除 8 个环北极国家成员外,^①还包括 6 个全部为原住民组织的永久参与方, 即阿留申人国际协会(Aleut International Association, AIA)、北极阿萨巴斯卡人理事会(Arctic Athabaskan Council, AAC)、哥威迅人国际理事会(Gwich'in Council International, CCI)、因纽特人环北极理事会(Inuit Circumpolar Council, ICC)、俄罗斯北方原住民协会(Russian Association of Indigenous Peoples of the North, RAIPN)、萨米人理事会(Saami Council, SC)。^[2]而除地区层面外, 北极原住民组织同时还在国际社会层面、次区域层面积积极参与北极事务, 即通过国际、区域、地方、跨区域几个尺度, 努力推动北极环境治理理念的重塑, 构建北极地区的区域身份认同, 以及重塑北极地区的地理空间。^[3]

伴随全球气候变暖, 北极的船舶航行和资源开发变得愈发便利可行, 北极事务引起国际社会高度重视, 已成为各国激烈抢夺的战略新高地。^[4]为此, 多国接连宣布更新其北极战略文件, 以求能在这场博弈中谋求更加有利的地位。而其中一个非常值得注意的趋势为, 这些文件均对原住民的权益维护问题投入了更多关注。主要原因在于, 一方面, 北极原住民作为北极地区最早的定居者, 受气候变化的影响最为直接, 故其在环境治理等领域具有无可替代且日益增强的话语权。^[5]另一方面, 北极地区形势因近年来具有针对性的军事活动频繁而颇为紧张,^[6]进而使许多主张或合作变得更加敏感, 但有关原住民议题

* 收稿日期: 2024-10-10

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“海上平时军事活动的管辖权问题研究”(20CFX081)

作者简介: 李文杰(1986-), 男, 山东青岛人, 国际关系学院法学院副教授, 国际法学博士, 主要从事国际法研究。

① 即俄罗斯、美国、加拿大、丹麦、挪威、瑞典、冰岛、芬兰。

的政治敏感性相对较低。因此,中国虽是北极理事会观察员国和北极事务的重要利益攸关方,但由于环北极国家固有的排外心理、“俄乌冲突”的特殊背景,以及美国不断臆造“中国威胁论”等影响,^②许多环北极国家对我国参与北极事务一直存有戒心,选择加深与原住民间的羁绊不失为一条深度参与北极治理的新路径。

一、环北极国家对其原住民权益维护的立场发展

在环北极国家中,冰岛是唯一没有原住民的国家,其他国家内均分布着不同数量的原住民。像2023年加拿大《北极国家战略(草案)》(Arctic Nation Strategy: Working Draft for Senate Review)提出的那样,“人们越来越意识到北极的价值和机遇,确保以原住民为主导的方式发展该地区的必要性从未如此强烈”。从2019年至今,这些国家均陆续更新了原有的北极战略文件,其中有关原住民的内容更是变化显著。

(一)环北极国家中原住民的分布情况

第一,俄罗斯原住民数量在环北极国家中居于首位。共有40个原住民少数民族分布在俄罗斯北部、西伯利亚和远东地区。在这些族群中,有11个生活在北极圈附近或北极圈以北,其中最大的族群包括多尔干人、恩加纳桑人、涅涅茨人、萨米人、汉特人、楚科奇人、埃文克人、埃文人、埃涅茨人、尤皮克人和尤卡吉尔人。第二,加拿大40%的领土处于北极地区,共居住着20多万居民,而其中一半以上为原住民,包括阿萨巴斯卡人、因纽特人和哥威迅人。其中,阿萨巴斯卡人和哥威迅人主要居住在西北地区和育空地区,因纽特人则居住在北部因纽特努南加特的53个社区中。有3个加拿大北极原住民组织在北极理事会中作为永久参与方,即北极阿萨巴斯卡人理事会、因纽特人环极理事会和国际哥威迅人理事会。第三,美国阿拉斯加州约有18%的人口为原住民,包括阿留申人、阿留申克人、尤皮克人、因纽皮克人(阿拉斯加西北部因纽特人)、阿萨巴斯卡人、特林吉特人和海达人。其中尤皮克人、阿萨巴斯卡人和因纽皮克人生活在北极圈以北区域。第四,丹麦格陵兰岛居民是因纽特图勒文化的后裔,而法罗群岛居民则是斯堪的纳维亚人和盖尔人的后裔。第五,挪威原住民主要为居住在萨米地区的萨米人,该地区横跨挪威、瑞典、芬兰和俄罗斯的北部区域,人口约5—8万,而其中大部分集中居住在挪威北部,故在北欧国家中其原住民数量最多。萨米人是北欧北极地区最古老的原住民之一,同时也是唯一获得欧盟成员国正式承认的原住民,由于历史原因,其人口数目较难精确统计。^[7]第六,芬兰境内约有10,500名萨米人。第七,瑞典境内约有2—5万名萨米人。^[8]

(二)环北极国家对原住民权益维护的变化表现

2020年,俄罗斯发布《2035年前俄罗斯联邦北极国家政策基础》;2020年,瑞典发布《瑞典北极战略》;2021年,冰岛发布《新北极下的格陵兰和冰岛》;2021年,挪威发布《挪威北极政策》;2021年,芬兰发布《芬兰北极政策战略》;2022年,美国发布《北极地区国家战略》;2023年,加拿大新拟定了《北极国家战略(草案)》。正如有观点认为,环北极国家在地理与经济发展区位上强调北极身份已不占优势,其正在通过强调原住民的身份和自治权益,以求获得有别于地理因素的独特身份,在生态环境等领域获得重要话语权,进而更好地维护自身利益。^[9]加之,内部权力的变化亦将有助于影响国家政策的凝聚力和方向。^{[10](P263)}因此,北极八国均明显在其原战略基础上加强了对原住民权益的重视,以下主要选取加拿大、俄罗斯以及美国作为考察对象。

1. 加拿大北极战略中有关维护原住民权益的内容变化

2009年,加拿大发布的《加拿大的北方战略:我们的北方、我们的遗产、我们的未来》(Canada's

^②例如,在美国2022年新版《北极战略》及白宫网站的情况说明稿中均宣称,北极地区日益加剧的战略竞争与俄乌冲突以及中国加大努力在该地区获得影响力相关。

Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future)引言中提出,“从气候变化的影响到北部和原住民政府机构的发展,北部地区正在经历迅猛变化……北部是加拿大民族认同的核心,其北极地位很大程度上归功于因纽特人的贡献”。加拿大北极战略的主要特点如下。第一,在社会经济发展方面予以重视,一方面,提出“投资矿产、天然气开发等方面的重大项目是建设繁荣的原住民社群和北部社区的关键”。另一方面,为“确保原住民能够掌握适应经济快速变化形势所需的技能、知识并提升履历,投资了一系列支持性计划”。第二,在环境遗产保护方面予以重视,认为相关科研工作应侧重两个关键优先事项,其中一个为“北方人和北方社区的健康和福祉”,同时肯定了原住民的积极参与及其所发挥的重要作用。第三,赋予原住民一定的治理权,对此提及了2003年育空地区将资源决策权完全交予当地居民的实践,而西北地区正在争取达成类似的权力下放原则协议,文件认为,“加拿大北部拥有加拿大乃至世界最具创新性和协商性的政府方法”。^[11]相比其他环北极国家,加拿大把原住民加入北方开发和治理进程视为本国北极政策成功的关键,在其战略中,北方地区各地方政府及原住民拥有较高地位,对中央政府影响较大。^[12]

2023年,加拿大拟定了供参议院审议的《北极国家战略(草案)》,相比原文件其在维护原住民权益方面的发展有:第一,明确有关原住民的政策具有基石性地位。草案明确提出其是在2019年《加拿大北极和北方政策框架》(Canada's Arctic and Northern Policy Framework)基础上制定的,而此文件是针对“加拿大北极和北部地区的居民,尤其是原住民,长期以来无法获得与其他加拿大人相同的服务、机会和生活水平的情况”,^[13]特采用的一种创新合作模式,即由政府 and 原住民共同制定。^③第二,草案勇于直面自身不足,如引言中提出,“虽然联邦政府和原住民已就北极问题撰写了大量政策文件,但在有效实施方面仍有差距”,同时认为,“原住民经常在北极研究中遭到忽视,只有通过持续倡导合作,才能确保其声音处于北极政策的最前沿”。第三,除概述主要问题外,该草案给出了不少解决问题的具体方案,即“4大支柱政策均由一系列相关建议配套支持”。如在第1个支柱“和解及知识的共同创造”中,首要建议联邦政府应采取政策要求所有由其资助的北极研究项目保证原住民政府、组织和社区能够参与合作,并应遵循实施“知识的共同生产”方法。第四,更加注重对原住民文化和知识的保护传承,如在第3个支柱“能力建设与经济发展”中,针对“原住民缺乏收获和传承知识的机会”问题,建议增投“青年—长者营地”等项目资金。以及在“建筑和海洋产业的培训及能力建设”方面,建议“不仅应具备可吸引、留住因纽特人和北方原住民员工的文化敏感性,而且还应以能够支持、保护和传承原住民语言和文化习俗的方式提供”。^[14]

2. 俄罗斯北极战略中有关维护原住民权益的内容变化

2008年,俄罗斯发布的《2020年前俄罗斯联邦北极地区国家政策原则及远景规划》(Basics of the State Policy of the Russian Federation in the Arctic for the Period till 2020 and for A Further Perspective)整体篇幅不长,故其中虽有条目提及原住民,但内容有限,且仅具有导向性特征。第一,在10项“国家政策的战略优先方向”中的第8项提出,“应改善原住民的生活质量及其从事生产经营的社会条件”。第二,在“为达成主要目标所必须完成的基本任务”中提出,“应完善原住民的教育计划,特别要注重培养儿童掌握处于极端自然条件下的生活技能,以适应现代社会生活”以及“应发展原住民聚居区及其传统经营项目的环保旅游,同时应保护文化遗产、语言及民间工艺”。^[15]

而2020年出台的《2035年前俄罗斯联邦北极国家政策基础》(Foundations of the Russian Federation State Policy in the Arctic for the Period up to 2035),不仅关于原住民的篇幅得到较大提升,而且在内容方面具有以下发展。第一,不仅将“保护北极原住民的土地和传统生活方式”定位成6项“俄罗斯在北极的主要国家利益”之一,而且将“俄罗斯北极地区的陆地领土,包括原住民传统土地上的社会、信

^③即育空地区、西北地区、努纳武特地区、纽芬兰和拉布拉多、魁北克和马尼托巴省。

息、交通和通信基础设施发展的不足”定位成7项“北极地区对俄罗斯国家安全的主要威胁”之一。第二,不仅在国家政策目标中坚持主张“应改善原住民的生活质量”,而且补充了“应保护传统的土地和原住民的传统生活方式”。第三,在不同方面的多个具体目标中关注原住民。例如,在社会发展的主要目标中提出,“应保障原住民的传统土地和经济活动”并“改善过着游牧和半游牧生活的原住民的生活条件”。又如,在经济发展的主要目标中提出,“应保护和发展有助于原住民就业及其自制工艺品的贸易”“应扩大原住民及授权代表参与有关在其传统土地上进行工业和经济活动的决策程序”。再如,在保护环境及其安全的主要目标中提出,“应确保在原住民传统土地上所利用的自然资源具有可持续性”。最后,在发展国际合作的主要目标中提出,“应协助原住民建立跨界合作、文化联系,甚至与居住在俄罗斯以外的其他原住民群体建立经济联系”。^[16] 综上,正如有观点认为,俄旧文件对北极社会民生问题的关注度相比军事、能源、航道及环保领域相差甚远,而新文件不仅对其关注显著提升,同时还提出了具体明确的任务。^[17] 这主要源于近年来,俄北极地区的贫困和失业率较高,以及“俄乌冲突”后,俄罗斯在北极展开的一系列新项目均需要大批劳动力,故有必要通过安抚原住民部落以保证国内稳定,防止国家陷入内外交困的窘境。^[18]

3. 美国北极战略中有关维护原住民权益的内容变化

2013年,美国发布的《北极地区国家战略》(National Strategy for the Arctic Region)总体篇幅不长,其中与原住民相关的内容极有限且原则化。第一,序言中提出,“应尊重原住民的利益和文化”“在应对机遇和挑战的同时应满足原住民的需求”以及“将尽力不侵害阿拉斯加原住民社区及其他依赖北极资源的原住民”。第二,在“指导原则”部分,提出其拟定基础中包括“尊重原住民需求”的因素,如第4项原则为“根据行政命令制定部落咨询政策时,应与阿拉斯加原住民进行协商和协调”。^[19]

而至2022年《北极地区国家战略》,一个显著变化为,其将对原住民权益维护置于更加重要的地位。如有观点认为,新版战略的3大主题之一即为“阿拉斯加原住民的福祉问题”。原因在于拜登政府的北极战略呈现出明显的“内顾”倾向,即将国内治理的“比拼”视为大国竞争核心,而注重原住民的发展必不可少。^[20] 例如,序言部分提出该战略“将在国内和国际问题上通过4个相互依存的支柱推进美国利益”,而适用于4大支柱的5项基本原则中,第1项便是“应与阿拉斯加原住民部落和社区协商、协调和共同管理”。其次,新文件的篇幅虽然变化不大,但涉及原住民的内容却占比更多,同时要求更高且措施更具体。例如,在第2个支柱“气候变化与环境保护”中,虽沿袭了原文件的应对思路,但不仅提出了“与原住民共同生产管理”的战略目标,而且制定了“加快清理阿拉斯加受污染土地”等具体计划。再如,在第3个支柱“可持续经济发展”中,虽沿袭了原文件中“不得损害北极敏感生态系统”的思路,但补充了“应与阿拉斯加原住民和当地社区合作开展项目,把包容性经济增长作为优先事项”的要求。特别是针对其中“改善服务获取途径,保护自给自足的生活方式和文化传统”这一战略目标,计划将具体从两个方面予以落实。第一,认为须改善获取途径的服务应包括“医疗保健、教育、能源、住房、供水、卫生设施以及公共安全”,并“将通过开发可再生能源的发电、储存、传输和分配来改善获得途径”。第二,认为保护原住民生活和文化传统的方式应包括“探索扩大与原住民合作及共同管理的机会”以及“将原住民的知识纳入有关阿拉斯加鱼类和野生动物资源的决策信息中”。^[21]

二、北极理事会观察员国对原住民权益维护的立场发展

北极理事会中虽有38个观察员,但实际却仅包含13个国家,^④其他观察员包括13个政府间和议会间组织(如国际海洋勘探理事会,12个非政府间组织(如保护海洋咨询委员会)).^[22] 因此,观察员国的立场态度具有重要影响力并广受国际关注。近年来,这些国家或出台或更新其北极战略文件,如,2019年

^④分别为中国、法国、德国、意大利、日本、荷兰、波兰、印度、韩国、新加坡、西班牙、瑞士和英国。

《德国北极政策方针:承担责任、夯实信任和塑造未来》、2021年《荷兰极地战略 2021—2025》、2022年《极端情况下的平衡:法国 2030 年极地战略》、2022年《印度北极政策》,以及 2023 年《眼光向北:英国与北极(英国的北极政策框架)》。以下主要选取德国、英国以及法国作为考察对象。

(一)德国北极战略中有关维护原住民权益的内容变化

2013 年,德国出台了《德国北极政策指导方针:承担责任,抓住机遇》(Germany's Arctic Policy Guidelines: Assume Responsibility, Seize Opportunities),全文仅 4 个部分,且关于原住民的内容极为有限:除序言中提及“承认北极原住民的特殊处境,并将发起运动保护他们有关家园自由和生活自决的权利”外,仅在“德国北极政策”部分中提出“还应将政治注意力集中在北极原住民身上。当北冰洋沿岸国家声称对该地区具有领土主权时,加之全球变暖正在极大地改变当地生态系统,原住民的居住环境、生计和文化将受到严重影响。故应注意尊重原住民的领土要求,确保他们分享北极经济发展的利益,并能够适应显著改变的生活条件”。^[23]上述内容更多带有倡导性且缺乏具体措施,显然并非其核心关注。

至 2019 年《德国北极政策指南:承担责任,建立信任,塑造未来》(German Arctic Policy Guidelines: Assuming Responsibility, Creating Trust, Shaping the Future)时,有关原住民的内容可谓发生了极大变化。首先,原住民的权益问题升为关注核心。文件全文看似仅有两大部分,但第二部分“承担责任,建立信任,塑造未来”作为展望仅有寥寥数言,基本内容实为第一部分“德国北极政策的影响因素和领域”,而在其 7 个子部分中,最后一个为“当地居民和原住民”。同时,关于“德国在北极地区的基本立场”的第 9 点为“承认北极原住民的特殊情况,支持他们享有自由、健康和自主生活的权利”。其次,文件还就在保护原住民权益上应如何协调地方需求、国家政策和全球状况给出了具体对策。第一,尊重并承认原住民的自由和自主权利,考虑他们的领土要求以及对资源的经济利用。不仅根据 2007 年《联合国原住民权利宣言》支持原住民,同时将寻求批准 1989 年《国际劳工组织关于独立国家原住民和部落民族的 169 号公约》。第二,欢迎原住民平等参与北极理事会的决策,并应特别注意保护环境,保存原住民的文化特征和领土要求以及他们对北极的经济利用,委员会工作组还应考虑并利用原住民的传统知识。第三,应落实“不让任何人掉队原则”,在利用北极时应考虑当地居民需求,除国家应保护人权外,企业亦需尊重人权。第四,应将地方和区域的行政、经济模式作为努力起点,加强区域和多边机构间的联系,促进科学合作和国际合作。^[24]以上变化正如有观点认为的那样,德国正在以议题设计优势换取开发北极资源的身份优势,^[25]明显欲在话语建构上通过迎合北极原住民的利益和道义要求以拉近关系,进而拓展其在北极事务中的友谊网络。^[26]

(二)英国北极战略中有关维护原住民权益的内容变化

2018 年,英国出台了《超越冰雪:英国的北极政策》(Beyond the Ice: UK Policy Towards the Arctic),是 2013 年《适应变化:英国的北极政策》(Adapting to Change: UK Policy Towards the Arctic)的修订版,相比原文件的空洞混乱,其在关注原住民权益上主要有两处发展。第一,不仅坚持尊重北极原住民的立场,而且给出了自己的理由,即认为“直接听取受北极变化影响最大的人群的意见,是支持当地可持续发展的强大动力”以及“越发认识到,只有从原住民处学习、使用传统知识,才能正确理解变化并制定真正可持续发展的应对措施”。同时,英国还为此采取了实际行动,如设立“北极奖学金计划”提供知识交流,通过“科学与创新网络团队”促进原住民和研究人员间的合作,以及鼓励原住民在主要北极论坛上发声。第二,除主张尊重原住民的观点、利益、文化和传统外,进一步明确其内容,如认为前述“利益”中包括“可持续和繁荣的当地经济有助于确保居住者的未来”,以及“高质量的教育是未来经济和一系列社会指标(特别是预期寿命和心理健康)的基础”。^[27]

而至 2023 年《眼光向北:英国与北极(英国的北极政策框架)》(Looking North: The UK and the Arctic),“执行摘要”部分首要提出“将继续以过往文件中的原则为指导,同时将把英国所有与北极相关的政策和战略整合到一个单一综合框架下”,其有关原住民的内容亦是在延续、执行旧文件战略的基础

上,进一步丰富、细化后而成。第一,关于内容上的延续性,如其延续了以往惯打“感情牌”的特点,英国在强调是“北极最近邻居”的同时,努力将自身描绘成一个北极地区的贡献者及被需要者,在2018年文件中曾专门为此举例“富兰克林探险队事件”来表明英国在极地探险方面的悠久历史,以及表明英国与加拿大因纽特人之间具有深厚持久的联系。第二,关于对旧文件的执行,如针对原“促进原住民和研究人员间的合作,鼓励原住民在主要北极论坛上发声”的主张,2021年启动了“加拿大·因纽特努南加特—英国”北极研究计划,英国出资800万英镑作为研究资金,并承诺将充分尊重原住民的需求、技能和决策。针对原“促进共同繁荣”的主张,提出为弥合差距,将以原住民的观点和需求为核心,在北极欠发达和偏远地区促进创新技术解决方案的研发,如铺设互联网光纤电缆并提高良好的宽带覆盖率。第三,关于内容的综合性,除继续坚持承认北极原住民社区的多样性,并尊重他们的权利、观点、利益、文化和传统外,补充了支持原住民在北极理事会的特殊地位和作用,支持原住民参与国际气候变化议题的权利,并明确将促进与原住民共同开展科研工作的立场。第四,关于更加注重细节,如英国虽在“海洋养护”部分表示强烈反对猎杀任何鲸类动物,以及高度重视动物福利,主张应禁止商业进口和销售所有海豹产品及其任何相关产品,同时却不忘对原住民从事传统活动的权利表示尊重,即提出上述立场不包括原住民出于明确目的而进行的一些有限猎杀活动,包括使用因这些活动所产生的生存产品。^[28]

(三)法国北极战略中有关维护原住民权益的内容变化

2016年,法国出台了《北极大挑战——国家北极路线图》(The Great Challenge of the Arctic: National Roadmap for the Arctic),关于原住民的权益问题,其注意力主要集中于科学研究与经济合作两个方面。第一,在第1部分“科学研究与合作”中,一方面根据《法国北极倡议2015—2020》(French Arctic Initiative 2015—2020),提出“原住民社会和全球变化”是其在北极的10大科学优先事项之一。另一方面,提出于科学实验工作外,法国在与原住民相关的人文和社会科学方面亦拥有悠久且得到国际认可的科学工作传统,如在该领域,法国是世界上为数不多的在“国立东方语言文明学院”(Institut National des Langues et Civilisations Orientales, INALCO)教授因纽特语的国家之一,甚至连加拿大人有时都会专门前往学习其原住民语言。第二,在第2部分“经济机遇与合作”中,提出了多项在北极“关于经济机遇与合作的建议”,其首位则是“应确保法国的工业项目将环保问题和当地及原住民社区的参与纳入主流,以符合企业的社会责任”。^[29]

2022年,《极端情况下的平衡:法国2030年极地战略》(Equilibrium in Extremes: France's 2030 polar strategy)发布,有观点认为这是法国为扭转其在极地地区影响力日益衰落局面而进行的最新尝试,^[30]如其五大部分之一便名为“重振北极地区影响力”。但纵观其内容却可发现,^⑤该份文件虽名为“极地战略”,总体上却是以科研作为战略方向,此做法与2015年《法国北极倡议2015—2020》如出一辙。但无论如何,相比原文件中针对北极科研问题的规划,新文件在具体程度上确实有了较大变化,其中亦包括涉原住民部分。例如,在“支持欧洲及其他地区的长期创新示范战略”部分的“需长期主导的重大项目”中,提出“因北极环境的快速变化将对冻土层中储存的碳产生巨大影响,并将更广泛地影响到原住民,他们需要得到足够的支持以适应这种新情况”。再如,在“让法国科学重新参与北极研究”部分,提出“除与挪威一道在斯瓦尔巴群岛建设永久性设施外,还应与北极他国一同研究开发其他永久性设施,而其间则必须注重与原住民共同设计科学计划,并向他们提供研究成果和利益”。^[31]

三、上述国家实践对我国的启示及对策

通过对以上所选取主要环北极国家和北极理事会观察员国的北极战略相关内容的考察研究,可发

^⑤下设的几个子部分依次为:“支持北极地区平衡和负责任的治理”“良性且可持续的资源管理方法”“后极地空间展望”“加强北极研究和学术交流”“重新让法国科学参与北极研究”“领导北冰洋结构化和合作性科学项目”“利用圣皮埃尔和密克隆群岛的科学基础设施”。

现当前在维护北极原住民权益的立场上,主要呈现以下特征及趋势。第一,这些国家均在近几年中更新了原战略文件,不仅涉及北极原住民部分,而且相比以往对比投入了更多关注。第二,作为原住民所在国,环北极国家新战略相比以往,一方面是将原住民问题放于更加核心的位置,如加拿大拟定新版战略文件前先行围绕其出台了《加拿大北极和北方政策框架》,专门以之作为基础;俄罗斯新版文件中明确将之定位于“主要国家利益”“国家安全利益”;而美国新版文件中则将之视为3大战略主题之一。另一方面,战略内容正朝着更加具体化的方向发展,如加拿大新版文件中认为“原文件在有效实施方面仍有差距”,为此提出了一些解决问题的具体方案;俄罗斯新版文件相比以往仅提出战略方向和基本任务,于社会发展、经济发展、环境保护以及国际合作方面均设置了应当达成的具体目标;而美国新版文件相比以往仅提出几项原则,于“气候变化与环境保护”“可持续经济发展”部分不仅设置了具体战略目标,同时还配套以相应的实施计划。第三,由于北极理事会观察员国和原住民间的关系有别于环北极国家,故在原版文件中多主要是向气候变化等情势下原住民的境况提出担忧,以及对其权利表示尊重。而新版文件明显不同于以往的含蓄性,均较为主动地表达了对北极原住民权益的支持,集中表现在三个方面。其一是主张与原住民间具有紧密联系,如德国新版文件中提出其正准备为支持原住民而加入《国际劳工组织关于独立国家原住民和部落民族的169号公约》,英国新版文件中反复强调其具有“北极最近邻居”的身份,而法国新版文件中则提出其“国立东方语言文明学院”对因纽特语的异常重视。其二是倡导应提升原住民的话语权,如德国新版文件中提出“支持原住民平等参与北极理事会的决策程序”,英国新版文件中提出“鼓励原住民在主要北极论坛上发声”。其三是将深化与原住民间的合作,如在三国新版文件中均提出将在科研领域与原住民共同开展合作,特别是英法两国还将视线聚焦于能够帮助原住民适用变化、改善现状的基础设施研发方面。综合上述,无论是环北极国家意图通过有别于地理因素的独特身份在北极区域提升话语权,还是北极理事会观察员国通过与原住民强化联系的途径深度参与北极事务,现实结果是二者均选择以北极原住民问题作为主要关切之一,而两方近年来积极行动的深层次原因无疑是全球气候变化下北极区域战略地位正显著提升,鉴于极地安全为我“国家安全新疆域”的一部分,^[32]有必要对此趋势予以重视。

2018年,中国发布了《〈中国的北极政策〉白皮书》,这是我国政府对外发表的第一份北极政策文件,旨在向各方全面介绍中国参与北极事务的基本立场和政策主张。^[33]关于北极原住民的权益问题,文件在保护北极的政策目标中提出“尊重多样化的社会文化以及原住民的历史传统”,在实现相应目标的基本原则中提出“尊重原住民的传统和文化”与“顾及北极居民和原住民群体的利益”。同时,中国在参与北极事务时主张“依法合理利用北极资源”,其中包括在“尊重原住民的利益和关切的前提下以可持续的方式进行”,而具体至“参与旅游资源开发”方面时,将“坚持在尊重北极地区居民和原住民的传统和文化,保护其独特的生活方式和价值观,以及尊重北极国家为加强北极地区居民能力建设、促进经济社会发展、提高教育和医疗水平所作努力的前提下,参与北极资源开发利用,使北极地区居民和原住民成为北极开发的真正受益者”。该份文件体现了我国就当前气候变化因素对北极原住民的生产和生活方式造成重大影响的忧虑,同时尊重与保护原住民权益的核心定位,特别在谈及利用北极资源时,并非仅是兼顾原住民的利益和关切,而是将其视为活动的前提和目的,这已远超许多国家的关注水准。

即便如此,我国白皮书中有关原住民的内容亦可考虑适时更新。一方面,正如前文所言,当前各国均在积极修订发展其内容,而我国文件自出台至今已有6年时间,加之北极原住民因其自身特殊性,相比一般少数民族需要更多的特定权利,随着近年来北极地区自然和非自然形势的加剧变化,其在受到影响后所出现的问题及需求也必然更多。正如《超越冰雪:英国的北极政策》指出,“北极地区可能会比预期更早的在夏季实现无冰,也许最早在2030年代末,由于相关情势的变化加快,国家政策也应定期更新”。另一方面,由于中国被环北极国家认知为域外国家和新兴国家,若中国参与北极治理时相对忽视与原住民的交往,中国在北极的既有合作很可能会成为环北极国家内部矛盾的牺牲品,而当原住民权益

受损到一定程度时,还可能会消极影响到中国参与北极治理。^[34]正如有观点提出,中国构建北极话语体系需要超越对自身利益的关注,引导国际社会对我国参与北极事务的认知从利益导向转变为贡献导向。^[35]而实际上,关注原住民的权益与开发北极资源之间并不冲突,内中存在相辅相成的关系。^{[36](P26)}

(一)拓展相关内容的篇幅并提出更加具体的措施

我国白皮书中虽然在政策目标和基本原则方面给予原住民权益以重要权重,但相比文中所提国家,总体篇幅颇为有限,如英国的《眼光向北:英国与北极(英国的北极政策框架)》第二大部分“保护气候、人类和环境”中所设立的“人类”子部分,实际便是“原住民”部分,而德国的《德国北极政策指南:承担责任,建立信任,塑造未来》则直接在主干结构中专设了“当地居民和原住民”部分。加拿大的《北极国家战略(草案)》看似结构中未设原住民部分,但在新旧政策之间加拿大曾专门出台了长达84页有关原住民权益的《北极和北方政策框架》,新版文件总体以其为基础而制定。其他像在俄罗斯、美国、法国的新版战略文件中虽未专设原住民部分,但相关内容较之以往均扩充了相当篇幅。对此,我国亦可在原文基础上进行必要拓展。例如,虽然在我国的政策目标中提出“尊重原住民的历史传统”,并于基本原则中补充了“尊重原住民的文化和顾及原住民的利益”,但“利益”的范围却并不具体。对此,一方面有研究发现,虽然白皮书表示中国旨在与北极国家的合作中顾及原住民权益,但由于内容并不明确,引发了一些人对中国能否遵守维护原住民权利承诺的担忧。^{[37](P33-34)}另一方面,虽然原住民组织在北极理事会中具有永久参与方的身份,但实际权力有限。推动提升原住民的权益及地位,将有利于逐步改变环北极国家所营造的“外部排他,内部协商”权力结构,推动身份认同从一元走向多元,最终实现北极的全球治理,而这也是原住民组织一直努力的方向,^[38]理应亟须他国与之形成内外合力。对此,有观点认为,北极原住民的诉求总体应包括土地权诉求、环境保护诉求、生计与文化遗产诉求、参与北极治理的诉求这4大类。^[39]我国可考虑从中适当选择以进一步明确所顾及“利益”的范围。

其次,在所提主张后可配以相对具体的措施方案。例如,关于“支持原住民有关土地和资源方面的自由和自主权”,在加拿大、俄罗斯和美国的战略文件中均提出应赋予并扩大原住民参与相关决策程序的权力。再如,关于“尊重原住民的传统和文化”,在本文所提及的战略文件中基本均提出“北极研究项目中应纳入原住民的参与”“应将原住民的知识作为指导意见纳入相关研究”以及应“设立专门研究项目进行保护和传承”,等等。同时,在借鉴上述方案时不应盲目跟随,而是须注重原住民的自身特点。原因在于,目前国际和国家相关文书大多是由非原住民主体制定,制定主体一般并不了解原住民的现实情况,因此文件内容通常是以西方结构为基础,即这些文件往往未承认原住民的价值观。^{[40](P102)}例如,有学者在研究因纽特民族的治理原则后发现,像原住民“领导的产生方式”“一致同意的决策原则”的内容与当前各国北极战略中所主张的并不完全一致。^[41]

(二)从原住民的切身需要与我国的优势领域切入

在我国白皮书中,除政策目标和基本原则外,现主要在“参与旅游资源开发”领域谈及原住民的维权问题,今后还可在更多层面给予倡导,而首要应建立在近距离接触并了解原住民的基础上。掌握原住民的切实需要,可在帮助其发声时做到言之有物,而非高调空洞,使国际社会真切感受到中国在维护原住民权益方面的诚意以及参与北极活动的和平目的。同时,也将有助于更好地融入当地原住民社会,进而推动我国在当地的经济开发活动,正如有观点提出,中国企业在北极资源开发过程中,有可能在生产技术、生态环境保护、劳工雇佣、与当地社会关系等方面发生“水土不服”情况,若引发社会冲突,最终会对企业自身的经济利益和形象以及国家政府的形象产生负面影响。^[42]当前,关于北极原住民的维权所需,多数视线聚焦在环保方面,而实际上航线问题同样需要获得更多的关注,例如,当众多国家将视野投入在冰雪消融后的北极航道利用问题上时,《加拿大北极战略(草案)》却在第2大支柱“保护环境,认识和适应气候变化”中提出“超越航道:北极沿海研究的必要性”观点,即认为由于近海地区比陆地地区更难进入,而且它们对全球经济的影响不如主要航道明显,因而尽管当地原住民和科学界均在呼吁增加投

资,但往往被资助机构忽视。目前,只有约20%的北冰洋海底已按现代标准进行了测绘,但这些图表许多已经过时,并且很少延伸到航道之外。北方社区因不了解水下发生了什么,使洪水预测变得困难,水上航行变得危险,科学探索极其缓慢。对此,另有观点认为原住民是受北极航线地缘安全影响最直接和最大的人群,如果发生战争,他们将无家可归。若因人类活动增多而导致生态环境发生巨大变化,将影响到北极地区生物的生存,导致原住民将因缺少食物而被迫离开家园。^[43]

其次,与环北极国家不同,目前中国作为北极理事会观察员国所能参与活动的范围和渠道相对有限,而且还时常会遭到美国等国的阻挠。故在尽力兼顾原住民各项权益的同时,应选择可更好发挥自身优势的领域切入,形成具有我国特色的北极战略。例如,英国在其2013年、2018年和2023年三版北极战略文件中,始终坚持通过强调其地理位置、探险历史及科研项目等,树立北极地区的贡献者及被需要者形象。再如,无论是法国2016年《北极大挑战——国家北极路线图》还是2022年《极端情况下的平衡:法国2030年极地战略》,实质内容均与名称不符,即并非典型的综合性文件,而是侧重于科研领域。对此,有观点提出,信息时代下,北极治理中大国竞争博弈的新特征应是围绕信息权力要素展开,作为掌控全球信息要素的节点国家,中国应充分发挥自身所具备的全球信息优势,加强信息投放。而针对北极原住民组织在该领域的独特优势,应向其跨国网络治理结构及节点组织投入更多关注。^[44]

(三)关注韩日相关动向并于必要时推进共同合作

2013年,中日韩同时成为北极理事会观察员国,三国不仅同为亚洲国家,而且在参与北极事务的战略目标与利益诉求方面存有高度相似之处,对此甚至有观点提出中国的北极战略本质上应是构建一套以韩日为对手的竞争战略。^[45]故我国在调整有关原住民的战略上,应对两国的动向及影响予以密切关注。特别是,韩国近年来在北极问题上的表现颇为活跃,有研究认为其正意图通过不断提升在北极事务中的话语权和影响力,以赶超中日两国,进而提升在东北亚地区的话语权和影响力。^[46]在关于原住民的问题方面,2013年,韩国出台了《北极政策基本计划》,其前言伊始便提出鉴于当前因自然、经济等情势变化已威胁到北极原住民的生计,“韩国获得北极理事会观察员身份,将会为加强包括原住民在内的北极各利益相关者的双边或多边合作奠定基础”。2018年,韩国在釜山举行“北极伙伴关系周”期间又发表了“2050年极地愿景声明”,其目标是“为韩国在南北极地区的活动提供长期的政策方向”,而所提7大愿景中的第6项即为“扩大与北极当地社区(包括原住民)的互动范围并建立信任,以保护他们的社会和文化传统,将其作为人类的共同遗产”。

同时,与韩日两国在相关领域加强合作亦可能会对我国具有一定意义。比如,针对个别国家通过捏造“北极威胁论”以向我国发起责难的问题,有观点建议中国应选择在身份认定方面与韩日两国尽力寻求并确立共识,届时可予以共同化解。^[47]而关于提高三国加强北极合作的可能性,一方面,与德英法等国家间的关系不同,中日韩在合作参与北极事务方面本就有较强基础,如不仅均对北极航道有着相似的利益诉求,而且在航道事务上还存在较强的互补性。^[48]另一方面,韩日两国实际上亦正在积极寻找战略伙伴。韩国针对当前非北极国家能够发挥作用有限的状况,一直想要推动建立不受地理邻近限制的北极治理结构。^[49]日本的态度表面上未有韩国那般激进,在2015年《日本北极政策》中所使用的措辞均十分谨慎,应主要源于其作为二战战败国,政治行为敏感度较高,但从中不难发现其仍然希望发挥一定政治影响力,^[50]如日本在该文件中有意将自己树立成一个北极的服务者,不仅在“需要解决的北极问题”部分中所提出的第2个问题即为“北极原住民”问题,并且表示“日本将会研究如何才能为实现可持续发展作出贡献,以使原住民从中受益”。正如有观点认为,三国虽有竞争关系,但当前日本单凭自身实力难以迅速拓展北极权益,其应乐见与拥有技术、资金的中韩两国达成合作并从中获利,而这也可为其与两国改善关系提供契机。^[51]因此,我国在必要时亦可考虑选择具有较低政治敏感性的北极原住民维权议题作为契机,通过利用中日韩北极事务高级别对话等平台与两国协调立场,开展合作。

四、结语

正如《加拿大北极战略(草案)》认为:“虽然加拿大已经采取措施解决北方最紧迫的需求,但关于原住民社区提出的优先事项仍进展缓慢。即便《北极和北方政策框架》和《联合国原住民权利宣言行动计划》等开创性政策已朝着正确的方向迈出重要一步,但仍然须用具有针对性的政策建议予以补充。”因此,我国在相关战略的发展方面不必仅拘泥于修订白皮书,亦可选择以实施计划或执行计划的文件形式进行补充。该方面俄罗斯的实践较为成熟且值得借鉴,其从2008年至今以国家北极战略为核心出台了一系列相关文件,如《2020年前俄罗斯北极地区发展和国家安全保障战略》《2020年前俄罗斯北极地区社会经济发展纲要》《2035年前俄罗斯北方海航道基础设施发展规划》《2035年前俄罗斯北极地区发展和国家安全保障战略》《俄罗斯北极地区经济社会发展国家计划》《实施俄罗斯北极地区发展战略行动计划》等。此外,作为国家战略,除其内容水平、详实程度外,政府的督促落实情况亦应是对之进行评价的重要标准,如有学者通过研究发现,近年来加拿大原住民的自杀率一直呈增长趋势,虽然其为此早已制定了较为完备的政策架构体系,但收效甚微的原因在于政府很少直接参与具体活动,而多是由力量有限的原住民组织及其他非营利性组织来主导和付诸实践。^[52]

参考文献:

- [1] Arctic Centre of University of Lapland. Arctic indigenous peoples[EB]. <https://www.arcticcentre.org/EN/arcticregion/Arctic-Indigenous-Peoples>, 2019-05-15/2024-07-28.
- [2] Arctic Council. Permanent participants: represent the indigenous peoples of the Arctic[EB]. <https://arctic-council.org/>, 2019-05-07/2024-07-28.
- [3] 闫鑫淇. 因纽特环北极理事会参与北极治理的权力、路径和影响[J]. 江南社会学院学报, 2020, (1): 30-36.
- [4] 贾平凡. 北极成大国博弈新热点[EB]. <http://world.people.com.cn/n1/2019/0523/c1002-31099609.html>, 2019-05-23/2024-07-29.
- [5] 程保志. 北极治理理论纲: 中国学者的视角[J]. 太平洋学报, 2012, (10): 62-71.
- [6] 李文杰, 吴竞超. 俄罗斯在北极军事安全方面的战略调整及中国的应对[J]. 辽东学院学报(社会科学版), 2023, (5): 31-40.
- [7] 叶江. 试论北极地区原住民非政府组织在北极治理中的作用与影响[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2013, (7): 21-26.
- [8] Arctic Council. Arctic States: implement policy in the region[EB]. <https://arctic-council.org/>, 2019-05-07/2024-07-29.
- [9] 马丹彤, 刘惠荣. 原住民自治权视角下中国的北极治理参与[J]. 当代世界社会主义问题, 2022, (2): 140-149.
- [10] Koivurova T, Qin T B, Duyck S. Arctic law and governance: the role of China, Finland and the EU[M]. Oxford: Hart Publishing Press, 2017.
- [11] Government of Canada. Canada's northern strategy: our north, our heritage, our future[EB]. <https://publications.gc.ca/site/eng/9.674653/publication.html>, 2013-04-03/2024-07-30.
- [12] 张耀. 加拿大与俄罗斯北极政策比较及对我国的启示[J]. 山东工商学院学报, 2015, (4): 12-17.
- [13] Government of Canada. Canada's Arctic and northern policy framework[EB]. <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1562782976772/1562783551358>, 2023-12-04/2024-07-30.
- [14] Senate of Canada. Arctic nation strategy: working draft for senate review[EB]. https://sencanada.ca/Content/Sen/Committee/441/POFO/briefs/POFO_SS-1_Brief_ARF_e.pdf, 2023-10-15/2024-07-30.
- [15] Arctis Search. Basics of the state policy of the Russian federation in the Arctic for the period till 2020 and for a further perspective [EB]. <http://www.arctis-search.com/Russian+Federation+Policy+for+the+Arctic+to+2020>, 2009-03-30/2024-07-31.
- [16] Кремль. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года[EB]. <http://www.scrf.gov.ru/security/economic/Arctic2035/>, 2020-03-10/2024-07-31.
- [17] 朱燕, 王树春. 新版俄罗斯北极政策: 变化、原因及特点[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2021, (5): 46-57.
- [18] 赵宁宇, 张杨哈. 俄乌冲突背景下俄罗斯北极政策的调整、动因及影响[J]. 边界与海洋研究, 2023, (5): 58-71.
- [19] U. S. Department of State. National strategy for the Arctic region[EB]. https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf, 2013-05-10/2024-07-31.
- [20] 蔡泓宇. 21世纪以来美国北极战略的演进及其特点[J]. 当代美国评论, 2023, (1): 87-104.

- [21] U. S. Department of State. National strategy for the arctic region[EB]. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/National-Strategy-for-the-Arctic-Region.pdf>, 2022-10-07/2024-07-31.
- [22] Arctic Council. Observers: share their expertise[EB]. <https://arctic-council.org/>, 2019-05-07/2024-07-31.
- [23] The Arctic Institute. Germany's Arctic policy guidelines: assume responsibility, seize opportunities[EB]. https://www.arctic-office.de/fileadmin/user_upload/www.arctic-office.de/PDF_uploads/Germanys_Arctic_policy_guidelines.pdf, 2013-11-30/2024-07-31.
- [24] The Arctic Institute. German Arctic policy guidelines: assuming responsibility, creating trust, shaping the future[EB]. https://www.arctic-office.de/fileadmin/user_upload/www.arctic-office.de/PDF_uploads/Germany_s_Arctic_Policy_Guidelines_2019_Web.pdf, 2019-08-22/2024-07-31.
- [25] 肖洋. 德国北极战略及其外交实践[J]. 当代世界, 2014, (11): 68-71.
- [26] 赵宁宁. 德国北极政策的新动向、战略考量及影响[J]. 德国研究, 2020, (1): 4-16.
- [27] Foreign, Commonwealth & Development Office. Beyond the ice: UK policy towards the Arctic[EB]. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5ac4e357ed915d0b7d4a39cf/beyond-the-ice-uk-policy-towards-the-arctic.pdf>, 2018-04-27/2024-08-01.
- [28] Foreign, Commonwealth & Development Office. Looking north: the UK and the Arctic (The United Kingdom's Arctic policy framework)[EB]. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/63e38ed3e90e0762637e30d0/looking-north-the-uk-and-the-arctic-the-uks-arctic-policy-framework.pdf>, 2023-02-09/2024-08-01.
- [29] The Republic of France. The great challenge of the Arctic: national roadmap for the Arctic[EB]. https://arctichealth.org/media/frna_-_eng_-_interne_-_prepa_-_17-06-pm-bd-pdf_cle02695b.pdf, 2016-06-16/2024-08-01.
- [30] 王彩霞. 法国极地战略的演变、内涵、战略意图与局限[J]. 法国研究, 2023, (3): 43-59.
- [31] The Republic of France. France's 2030 polar strategy[EB]. https://no.ambafrance.org/IMG/pdf/strategie_polaire_eng.pdf?6008/a52103b0de04289b6628064c01f914171086b55a, 2021-06-15/2024-08-01.
- [32] 董永在. 极地安全: 国家安全的新疆域[N]. 光明日报, 2021-04-25(07).
- [33] 白洁, 伍岳, 丽霞. 中国是北极事务的积极参与者、建设者和贡献者[EB]. <http://www.mod.gov.cn/gfbw/qwfb/4803427.html>, 2018-01-26/2024-08-02.
- [34] 阮建平, 瞿琼. 北极原住民: 中国深度参与北极治理的路径选择[J]. 河北学刊, 2019, (6): 201-206.
- [35] 姜秀敏, 陈坚. 美国北极战略新转向、影响及中国的应对[J]. 北华大学学报(社会科学版), 2023, (6): 60-74.
- [36] Kraska J. Arctic security in an age of climate change[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- [37] Hong N. China's role in the Arctic—observing and being observed[M]. London: Routledge Press, 2020.
- [38] 闫鑫淇, 赵宁宁. 批判地缘政治学视角下原住民组织对北极事务的参与和影响——以因纽特环北极理事会为例[J]. 世界地理研究, 2021, (1): 57-68.
- [39] 邹磊磊, 付玉. 北极原住民的权益诉求——气候变化下北极原住民的应对与抗争[J]. 世界民族, 2017, (4): 103-110.
- [40] Bunikowski D, Hemmings A D. Philosophies of polar law[M]. London: Routledge Press, 2021.
- [41] 潘敏. 论因纽特民族与北极治理[J]. 同济大学学报(社会科学版), 2014, (2): 34-41.
- [42] 彭秋虹, 陆俊元. 原住民权利与中国北极地缘经济参与[J]. 世界地理研究, 2013, (1): 32-38.
- [43] 李振福, 刘同超. 北权航线地缘安全格局演变研究[J]. 国际安全研究, 2015, (6): 81-105.
- [44] 闫鑫淇. 信息时代原住民组织参与北极治理及对中国的启示[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2023, (5): 43-53.
- [45] 肖洋. 中国参与北极事务的竞争对手: 分析框架与应对理路[J]. 和平与发展, 2016, (4): 18-31.
- [46] 郭锐, 孙天宇. 韩国“新北方政策”下的北极战略: 进程与限度[J]. 国际关系研究, 2020, (3): 136-153.
- [47] 姜胤安. “中国北极威胁论”: 挑战与应对[J]. 国际研究参考, 2020, (12): 15-20.
- [48] 高飞, 王志彬. 中日韩合作参与“冰上丝绸之路”建设: 机遇、挑战与路径[J]. 东北亚经济研究, 2022, (1): 41-55.
- [49] Covery N. The republic of Korea in the Arctic[EB]. <https://www.naadsn.ca/wp-content/uploads/2023/07/23-June-ROK-Policy-Brief.pdf>, 2023-07-23/2024-08-02.
- [50] 韩立新, 蔡爽, 朱渴. 中日韩北极最新政策评析[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2019, (3): 58-67.
- [51] 张光新, 张晶. 地缘政治视阈下日本的北极战略[J]. 东北亚学刊, 2018, (2): 26-30.
- [52] 郭培清, 申倩. 加拿大北极原住民自杀问题[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2019, (4): 28-36.

The Research on the Recent Trend of Safeguarding the Rights and Interests of Arctic Indigenous Peoples and China's Response Based on National Arctic Strategy Documents

Li Wenjie¹ Wu Jingchao²

(1. Law School, University of International Relations, Beijing 10091, China;

2. China Institute for Marine Affairs, Ministry of Natural Resources, Beijing 100860, China)

Abstract: Due to global warming, the competition among countries in the Arctic region has become increasingly fierce. Arctic indigenous peoples have now become an important target for various countries to win over, and updating the policies on indigenous rights protection in national Arctic strategic documents is the main means. Among the Arctic countries, Russia, Canada and the United States, which have the highest proportion of indigenous peoples, have updated their original strategic documents in recent years. The content of the new documents on indigenous peoples has not only been greatly expanded and specified, but the key change is that the content has gained a strategic core position compared with the past. Although the Arctic Council observer states are located outside the Arctic region, they also express their concern for indigenous rights by revising their strategic documents. Its prominent feature is to try to shape themselves as contributors or needed parties in the Arctic region through different angles or areas of strength. Under the above situation, China may consider updating its original strategy in due course. Not only should the relevant content be expanded and more specific measures be proposed, but attention should also be paid to combining the immediate needs of indigenous peoples with China's areas of strength, as well as noticing the movements of South Korea and Japan on related issues and promoting joint cooperation when necessary.

Key words: Arctic strategy; indigenous peoples' rights; climate change; global governance

责任编辑:高 雪