

苏格兰北极政策：动因、举措与特征^{*}

王晨光^{**}

摘 要：2019年9月，苏格兰政府发布《北极连接：苏格兰北极政策框架》，成为第一个发布北极政策文件的域外国家地方政府。苏格兰之所积极参与北极事务并出台北极政策文件，除地理位置靠近北极、与北极国家联系紧密外，直接原因是受到了英国“脱欧”的刺激，以及希望通过参与北极经济开发为争取独立增添筹码。近年来，苏格兰根据北极地区形势和其自身利益需求，主要从科学研究、文化联系、社区建设、环境保护和经济可持续发展五个方面开展北极政策实践，并呈现相对英国保持独立、重点关注北欧伙伴、以北极圈论坛为主要平台、积极倡导创新精神等特征。未来一个时期，苏格兰政府将把北极作为一个重要战略方向，但由于英国“脱欧”留下不少问题、苏格兰独立较难实现、北极经济开发利益有限以及北极地缘政治“回潮”等因素影响，其前景有待进一步观察。

关键词：苏格兰政府；北极政策；英国脱欧；苏格兰独立

2019年9月，苏格兰政府在其北部的奥克尼群岛(Orkeny Islands)^①发布了第一份北极政策文件——《北极连接：苏格兰北极政策框架》(Arctic Connections: Scotland's Arctic Policy Framework)。在这份政策中，苏格兰将自己定位为“通往北极的欧洲门户”(A European gateway to the Arctic)，从地理、历史、文化、经济等方面梳理了苏格兰与北极的密

* 本文系国家社科基金重大项目“‘北极命运共同体’理念下‘冰上丝绸之路’合作机制构建研究”(项目编号：19ZDA140)、中国—上海合作组织国际司法交流合作培训基地研究基金项目“上海合作组织与‘冰上丝绸之路’建设研究”(项目编号：19SHJD016)的阶段性研究成果。

** 王晨光，法学博士，中共中央对外联络部当代世界研究中心助理研究员；北京 100860。

① 奥克尼群岛位于苏格兰北部32公里，由梅恩兰岛、霍伊岛等70多个岛屿组成，面积975平方公里，人口2.1万，首府为柯克沃尔。该群岛本属于挪威，1468年丹麦—挪威联合王国国王克里斯蒂安一世将女儿玛格丽特嫁给苏格兰国王詹姆斯三世，由于无法拿出嫁妆，将该群岛作为担保抵押给詹姆斯三世。之后嫁妆一直未能偿付，1472年2月，该群岛被正式割让予苏格兰。由此可见，苏格兰政府选择在奥克尼群岛发布北极政策，意在凸显与北欧国家的联系。

切联系，展望了如何与北极伙伴进一步开展合作，并承诺将为北极治理做出更大的贡献。^①在纷繁复杂的国际形势中，苏格兰政府的这一举动或许并不显眼，但需注意的是，苏格兰由此成为世界上第一个发布北极政策文件的域外国家地方政府，这进一步反映了北极治理主体多元化的发展趋势，并在一定程度上体现了北极问题的全球性影响。

近年来，全球气候变化使北极地区的战略价值日益显现，不仅北极国家^②更加重视这一地区，英国、德国、韩国、日本、中国等域外国家也纷纷出台或更新各自的北极政策文件，以更好维护并争取在北极事务上的合法权利。同时，随着北极治理逐渐嵌入全球治理的范围和议程当中，北极事务的参与主体也已突破了传统上主权国家的限制，除国际组织、跨国公司、北极原住民团体等之外，北极国家的一些地方政府，如美国的阿拉斯加州、丹麦的格陵兰岛、加拿大的努纳武特地区等都开始扮演更加积极的角色。但是，目前除苏格兰政府之外，北极域外国家地方政府中尚无出台北极政策的先例，国内外学界也没有探讨域外国家地方政府参与北极事务的成果。苏格兰政府为什么要积极参与北极事务并发布北极政策？采取了或计划采取哪些举措？具有什么特征？未来前景如何？本文将从苏格兰政府的相关政策实践出发，对这些问题进行探析。

一、 苏格兰参与北极事务的战略动因

苏格兰是大不列颠及北爱尔兰联合王国(以下简称英国)的政治实体^③之一，位于欧洲西部、不列颠岛北部，南接英格兰，东濒北海，西临大西洋，东北和西北分别与挪威、丹麦、冰岛隔海相望。近年来，苏格兰政府之所以积极关注北极事务并出台北极政策，除地理位置靠近北极地区、与北极国家联系紧密外，更主要原因是受到了英国“脱欧”的刺激，以及希望通过参与北极资源开发为争取苏格兰独立增添筹码。

(一) 历史文化的联系

苏格兰与北极在历史文化方面具有长期的、多方面的联系，苏格兰政府希望充分彰显这方面联系及其民族特性中的北极因素，为当前参与北极事务寻求依据。苏格兰大部分地区位于北纬 55 度至 58 度之间，与丹麦本土的纬度基本相当甚至略高，已十分接近北极理事会(Arctic Council)北极监测与评估工作组(Arctic Monitoring and Assessment Program，简称“AMAP”)、可持续发展工作组(Sustainable Development Working Group，简称“SDWG”)

① Scottish Government, “Arctic Connections: Scotland’s Arctic Policy Framework”, September 23, 2019, <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/strategy-plan/2019/09/arctic-connections-scotlands-arctic-policy-framework/documents/arctic-connections-scotlands-arctic-policy-framework/arctic-connections-scotlands-arctic-policy-framework/govscot%3Adocument/arctic-connections-scotlands-arctic-policy-framework.pdf>, visited on 20 May 2020.

② 北极国家，即在北极圈以北拥有领土的俄罗斯、加拿大、美国、挪威、丹麦、冰岛、芬兰和瑞典。

③ 大不列颠及北爱尔兰联合王国的政治实体为英格兰、苏格兰、威尔士和北爱尔兰。

等划定的北极范围(见图1、图2)^①。苏格兰与北极国家的联系可以追溯到公元8世纪北欧维京人入侵不列颠岛,直到15世纪末,苏格兰北部的设得兰群岛(Shetland Islands)、奥克尼群岛等还都属于丹麦—挪威联合王国。因此,苏格兰保留了许多北欧的历史文化痕迹,如一些城镇的名称来源于北欧国家;奥克尼方言和设得兰方言中仍然充斥着很多挪威语词汇;诺兰语(Norn)^②曾在苏格兰北部被广泛使用,后来才逐渐被苏格兰英语所取代等。鉴于此,一位名叫比亚克·德雷杰(Bjarke S. Drejer)的丹麦历史学家甚至在苏格兰《国民报》发表文章称:苏格兰应该从英国独立,“回到”斯堪的纳维亚的怀抱。^③

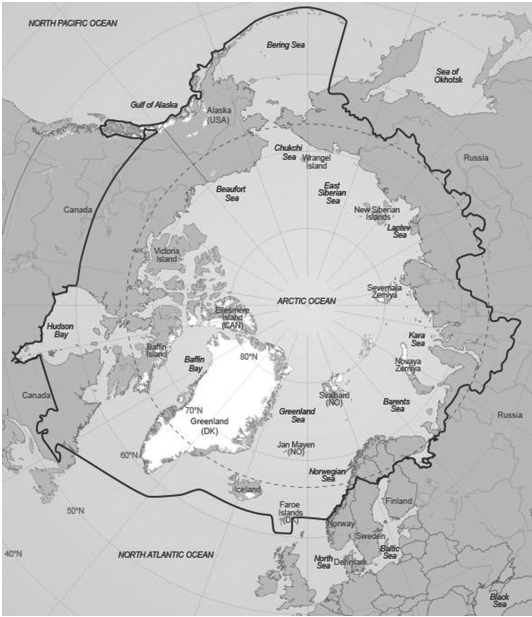


图1 AMAP划定的北极范围^④



图2 SDWG划定的北极范围^⑤

苏格兰民族一方面受到了北欧国家的塑造和影响,另一方面也在近代人类探索北极的征程中留下了不少印记,其中最著名的人物当属约翰·雷(John Rae, 1813-1893)。雷出

① 北极一般指北极圈(北纬 66°34′)以北的地区,但鉴于北极问题的多样性和复杂性,北极理事会各工作组、国际海事组织(IMO)等根据各自学科标准和工作需要,均对北极的空间范围做出了不同的界定。

② 一种与法罗语、冰岛语和挪威语十分相似的日耳曼语。

③ Siri Gulliksen Tømmerbakke, “Danish Historian Welcomes Scotland Back to Scandinavia”, High North News, Feb. 10, 2020, <https://www.highnorthnews.com/en/danish-historian-welcomes-scotland-back-scandinavia>, visited on 20 May 2020.

④ 图片来源: ARCTIC PORTAL 网站, <https://arcticportal.org/maps/download/arctic-definitions/2423-arctic-amap-boundary>, visited on 20 May 2020.

⑤ 图片来源: ARCTIC PORTAL 网站, <https://arcticportal.org/maps/download/arctic-definitions/2420-arctic-ahdr-boundary>, visited on 20 May 2020.

生于奥克尼群岛，长期在哈德逊湾公司(Hudson Bay Company)从事海岸线测量和绘制工作，探索了北美洲北部海岸的大部分地区。1854年，雷探索西北航道归来，第一次带回了约翰·富兰克林(John Franklin)探险队成员全部遇难的确切消息，在当时引起轰动^①。雷的北极探险精神一直激励着苏格兰人民。2019年4月，苏格兰民众组织了一支名为“北极归来”(Arctic Return)的探险队，通过徒步穿越加拿大努纳武特布西亚半岛的方式纪念雷。另外，自欧洲殖民者“发现”北美大陆以来，大量苏格兰人西迁至此。据加拿大2016年的人口普查数据，其境内有470万苏格兰裔，占总人口的八分之一左右。他们很多定居于加拿大北部，在西北地区、育空地区和努纳武特地区，苏格兰裔分别占到当地人口的14.8%、23.3%和9.2%。这些苏格兰裔继承并发扬本民族的传统文化习俗，在当地具有一定影响，成为苏格兰与北极保持联系的桥梁和纽带。^②

(二) 英国“脱欧”的刺激

在英国“脱欧”已成定局的情况下，苏格兰政府希望继续与欧洲特别是北欧国家维持合作关系。作为一个与欧洲大陆隔海相望的岛国，英国具有深厚的“疑欧主义”^③传统。2008年金融危机以来，特别是2015年初难民危机爆发后，“疑欧主义”达到历史高点，使英国政府于2016年6月通过全民公投决定退出欧盟。此后，英国国内虽在退不退、如何退等问题上争议不断，但自2017年3月英国女王伊丽莎白二世批准“脱欧”法案、授权特蕾莎·梅(Theresa May)政府正式启动“脱欧”程序，到2018年11月欧盟除英国之外的27国领导人一致通过英国“脱欧”协议草案，英国在“脱欧”的道路上越走越远。2019年7月，在“脱欧”问题上持强硬立场的鲍里斯·约翰逊(Boris Johnson)接替持温和态度的梅当选英国首相，声称“英国无论如何都要在10月31日退出欧盟”。^④随后，为使英国议会顺利通过“脱欧”协议，约翰逊政府再次将“脱欧”期限延长3个月并重新举行了议会选举，英国最终于2020年1月31日正式退出欧盟。2020年12月24日，英欧双方就包括贸易在内的一系列合作细节达成历史性协议，为英国按计划在2020年结束“脱欧”过渡期铺平了道路。

英国“脱欧”后，其国际身份、权利义务等将发生较大变化，对北极事务的参与也会受到影响。英国是《联合国海洋法公约》《斯瓦尔巴德条约》等国际条约的缔约国及北极理

① 1845年5月，约翰·富兰克林与129人乘两艘船出发探寻西北航道，当年7月之后下落不明。次年，英国海军部拿出巨额悬赏搜索富兰克林探险队，先后有40多支搜索队前往，但都无果而终。1854年，约翰·雷从北极原住民口中首次发现了富兰克林探险队遇难的线索。

② Scottish Government, “Arctic Connections: Scotland’s Arctic policy framework”, September 23, 2019, <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/strategy-plan/2019/09/arctic-connections-scotlands-arctic-policy-framework/documents/arctic-connections-scotlands-arctic-policy-framework/arctic-connections-scotlands-arctic-policy-framework/govscot%3Adocument/arctic-connections-scotlands-arctic-policy-framework.pdf>, visited on 20 May 2020.

③ “疑欧主义”最早用来分析政党对欧洲一体化的立场和态度，现在通常指对欧盟和欧洲一体化的一系列消极态度。

④ 《英国首相换人“硬脱欧”风险急升》，《中国青年报》2019年7月24日第3版。

事会最早的正式观察员,在北极问题上享有一定话语权。21世纪以来,随着欧盟对北极事务日益重视,英国的一些北极权利、北极活动也通过欧盟获得或开展,如世界上第一份关于北冰洋公海渔业治理的国际协定《防止中北冰洋不管制公海渔业协定》,就是欧盟作为10个参与方^①之一参与磋商并在2018年正式签署的。“脱欧”之后,英国将在一定程度上失去在欧盟框架内参与北极事务及同北欧国家交往合作的便利条件,这是本就反对“脱欧”的苏格兰不愿看到的^②,因而出台北极政策并将自己定位为“通往北极的欧洲门户”,以彰显不同于英国政府的立场,减少“脱欧”对其参与北极事务造成的冲击。正如时任苏格兰政府文化、旅游和对外事务部长(Cabinet Secretary for Culture, Tourism and External Affairs)菲欧娜·希斯洛普(Fiona Hyslop)在苏格兰北极政策发布会上所言:不管英国“脱欧”的未来走向如何,苏格兰将继续对欧洲保持开放,与北欧邻国建立更加紧密的关系。^③

(三) 争取独立的考量

苏格兰争取民族独立由来已久,苏格兰政府希望通过参与北极资源开发为争取独立及独立后更好地发展增添筹码。历史上英格兰和苏格兰是两个独立的王国,直到1707年两国才通过联合法案,成立大不列颠联合王国。联合后,苏格兰的经济社会得到快速发展,但苏格兰人对政治地位多有不满,认为其民族利益没有在国家层面得到公正对待。19世纪末,受爱尔兰自治运动影响,苏格兰开始追求民族自治并渐成气候。^④20世纪中后期,英国政府为回应地区民族主义施行权力下放,于1999年恢复了消失近300年的苏格兰议会,允许其在英国议会批准范围内享有对大部分地方事务的治理权。苏格兰议会成立后,工党成为第一大党并与自民党组成联合政府。2007年,主张脱离英国独立的苏格兰民族党(Scottish National Party)成为议会第一大党,其后该党一直在议会占据多数席位。2014年,民族党政府发起苏格兰独立公投,因支持率未达半数而失败。^⑤英国“脱欧”为民族党重启独立公投提供了理由^⑥。2017年3月,就在英国正式启动“脱欧”程序的前一天,苏格兰议会通过了首席部长(First Minister)、民族党领导人尼古拉·斯特金(Nicola Sturgeon)提交的新一轮独立公投申请。随着英国一步步脱离欧盟,苏格兰要求独立的呼声也日益

① 这10个参与方分别是俄罗斯、美国、加拿大、挪威、丹麦、冰岛、中国、日本、韩国和欧盟。

② 在2016年英国“脱欧”公投中,苏格兰人投反对票的比例为62%,是英国四个政治实体中投反对票比例最高的。

③ Scottish Government, “Arctic Connections: A European gateway to the Arctic”, September 23, 2019, <https://www.gov.scot/news/arctic-connections/>, visited on 20 May 2020.

④ 孙坚:《试析苏格兰分离运动的宪政渊源》,《史学集刊》2017年第3期,第42—50页。

⑤ 王展鹏、张茜:《脱欧背景下英国权力下放的演变及其影响》,《欧洲研究》2019年第4期,第1—25页。

⑥ 苏格兰民族党在2016年的地方选举时提出,在满足以下两个条件之一时,该党将再次推动苏格兰独立公投:一是“有明确、持续的证据表明独立成为大多数苏格兰人民支持的选项”;二是“相较2014举行独立公投时情况发生了重大而实质性的变化,如在违背苏格兰人意愿的情况下,苏格兰被迫离开欧盟。See Scottish National Party, “The SNP 2016 Manifesto Explained”, April 20, 2016, <https://www.snp.org/the-snp-2016-manifesto-explained/>, visited on 25 May 2020.

走高。

苏格兰争取独立的最大底气来自能源领域，特别是位于其境内的北海油田。北海油田是世界主要油气产区之一，对英国经济社会发展起到了巨大推动作用，其原油开采基地阿伯丁也享有“欧洲石油之都”的称号。北海油田的大部分工作虽在苏格兰境内完成，但其收入归英国政府统一支配，这引起苏格兰民族党的强烈不满，曾在竞选中打出“这是苏格兰的石油”的旗号。^① 民族党前领导人亚历山大·萨蒙德(Alexander Salmond)更是宣称：苏格兰独立后可以依靠丰富的油气资源实现经济繁荣和社会进步，变成第二个挪威^②。但经过几十年的开采，北海油田正在走向枯竭，这使苏格兰逐渐关注到近年来如火如荼的北极资源开发活动。据统计，北极地区蕴藏着 900 亿桶石油，47 万亿立方米天然气，440 亿桶液态天然气，约占世界未开发油气资源总量的四分之一^③。同时，随着气候变暖、冰雪消融，北极地区的通航条件正不断改善，预计 2025 年北极航运业务的运量将达到 1 亿吨^④。不过，北极资源并非唾手可得，各方普遍面临作业环境恶劣、开发成本较高等问题。而苏格兰在开发北海油田的过程中积累了丰富的海上作业经验，掌握了世界领先的海上开采技术。因此，民族党政府希望发挥所长，积极参与北极资源开发，以进一步争取苏格兰独立及更好的发展前景。

二、 苏格兰参与北极事务的政策实践

综上可见，当前苏格兰政府积极参与北极事务并出台北极政策，既有历史文化方面的情愫，也有现实利益方面的考量。鉴于此，苏格兰根据北极治理发展和自身利益需求，主要从科学研究、文化联系、社区建设、环境保护和经济可持续发展五个方面展开政策实践，并就下一步行动做出相应规划。

(一) 重视北极科学研究工作

科学研究是各国参与北极事务的基本方式，且对域外国家意义尤甚，因为它们在北极事务上的发言权和影响力，很大程度上取决于对相关科学知识的获取和转化能力。^⑤ 苏格兰拥有一批世界知名的高校和科研机构(团体)，如爱丁堡大学、格拉斯哥大学、阿伯丁大学、苏格兰海洋科学协会、苏格兰环境研究所以及欧洲最大的冰川学研究团体 SURGE

① 陈海燕：《能源博弈下的苏格兰公投及英国相关政策走向》，《西南民族大学学报》(人文社会科学版)2015 年第 10 期，第 202—208 页。

② 北海油田由英国、挪威、荷兰等国共享。20 世纪 70 年代，挪威因北海油田开发而获得经济腾飞，跻身世界最富裕国家行列，人均 GDP 比英国高出近一倍。因此，不少苏格兰人认为如果苏格兰脱离英国独立，会比现在富裕很多。

③ United States Geological Survey, “Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle”, <http://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/fs2008-3049.pdf>, visited on 20 May 2020.

④ Arctic Economic Council, “The State of the Maritime Transportation in the Arctic”, June 27, 2019, <https://arcticeconomiccouncil.com/wp-content/uploads/2019/05/AEC-Maritime-Transportation-WG-report.pdf>, visited on 20 May 2020.

⑤ 王晨光、孙凯：《域外国家参与北极事务及其对中国的启示》，《国际论坛》2015 年第 1 期，第 30—36 页。

(Scottish University Research in Glacial Environments), 在北极研究领域具有一定积累和较强实力。苏格兰的北极研究涉及可再生能源、海洋学、气候环境、人类学、考古学、工程学等诸多学科, 在蓝色碳(储存在海岸和海洋生态系统中的碳)、海洋环境监测、水下机器人等领域处于世界领先地位。苏格兰在北极研究上倡导国际合作, 对国外学生和研究人员持开放欢迎态度, 积极参与欧盟资助的“国际北极陆地研究和监测网络”(International Network for Terrestrial Research and Monitoring in the Arctic)项目, 长期联合冰岛跟踪测量艾利特线(Ellett line)^①。未来一个时期, 苏格兰计划采取以下措施加强北极科学研究: 一是支持大学和科研机构参与北极大学联盟(UArctic)^②相关活动, 二是与北极伙伴合作改善农村地区的教育, 三是鼓励境内大学和科研机构加强交流合作, 四是推动不同学科间的交叉创新, 五是在国际北极科学考察领域履行更多义务。^③

(二) 加强与北极的文化联系

正如前文所言, 苏格兰和北极地区具有深厚的历史文化联系, 这种联系可以使双方增进相互了解、凝聚共同认知、推动经济发展。苏格兰和北极国家在文化领域利益相近、合作广泛, 主要体现在以下几个方面: 第一, 为保护公民的文化权利, 苏格兰积极与北极国家开展文化政策交流并发起成立了两年一度的爱丁堡国际文化峰会(Edinburgh International Culture Summit), 今后计划吸引更多涉北极事务的国际组织参与这一峰会。第二, 苏格兰政府正通过多项举措支持盖尔语(Gaelic)^④及设得兰语、奥克尼语等方言,^⑤ 北极国家则致力于保护因纽特语、萨米语等北极原住民语言, 因此各方可围绕这一问题分享经验, 加强交流。第三, 苏格兰和不少北极地区均以传统艺术和工艺闻名, 在创意产业方面前景广阔, 各方计划进一步利用环极工匠网络(Circumpolar Crafters Network)、XpoNorth 创意产业会议等平台扩大往来合作。第四, 气候变化、海洋酸化等对北极地区自然和文化遗产影响

① 艾利特线是大西洋东北部的一个水文断面, 是观测全球海洋温盐环流的关键。

② 北极大学联盟成立于2001年6月, 是一个由大学、研究机构和其他关注北极教育和研究的组织组成的合作网络。其目标是通过教育和研究合作, 增强北极地区人民的能力, 促进北极经济社会可持续发展。联盟目前拥有220多个成员, 包括来自北极八国的正式成员和来自非北极国家或地区的准成员。<https://www.uarctic.org/about-uarctic/>, visited on 20 May 2020.

③ Scottish Government, “Arctic Connections: Scotland’s Arctic policy framework”, September 23, 2019, <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/strategy-plan/2019/09/arctic-connections-scotlands-arctic-policy-framework/documents/arctic-connections-scotlands-arctic-policy-framework/arctic-connections-scotlands-arctic-policy-framework/govscot%3Adocument/arctic-connections-scotlands-arctic-policy-framework.pdf>, visited on 20 May 2020.

④ 盖尔语属于凯尔特语族盖尔亚支的一种语言, 是苏格兰最古老的语言, 首次出现于公元3世纪前后。公元5世纪罗马结束对不列颠岛的统治后, 盖尔语成为苏格兰大多数人使用的语言。1616年, 苏格兰议会通过一项禁止使用盖尔语的决议, 盖尔语逐渐被排斥出苏格兰学校教育和公众生活领域。2003年, 苏格兰议会通过了一项保护盖尔语的新法规, 苏格兰政府正采取多种措施推广盖尔语。

⑤ Scottish Government, “Scots language policy”, September 3, 2015, <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/factsheet/2015/09/scots-language-policy-english/documents/scots-language-policy-english-pdf/scots-language-policy-english-pdf/govscot%3Adocument/scots%2Blanguage%2Bpolicy%2B-%2Benglish.pdf>, visited on 20 May 2020.

显著，苏格兰和北极合作伙伴都充分注意到了这一点，正通过“适应北方遗产”(Adapt Northern Heritage)项目、气候遗产网络(Climate Heritage Network)等开展相关保护工作。第五，苏格兰和北极国家近年来都积极发展可持续旅游业，各方在如何平衡游客数量和保护脆弱环境上面临相似的问题，同时在海岛旅游、探险旅游、邮轮旅游等方面具有广阔的合作空间。^①

(三) 与北极国家一道完善社区建设

苏格兰与北极国家的一些社区均位于遥远、荒芜之地，在促进就业、社会保障、基础设施等问题上面临共同挑战。几十年来，苏格兰与北极国家保持友好往来，通过以社区为主导、人权为基础的方式寻求解决办法。促进就业方面，苏格兰政府发起了针对农村妇女的培训项目，使其提升知识技能、获得更多就业机会，^②而北欧国家在保护妇女权益、促进男女平权方面首屈一指；苏格兰农村和北极国家很多地区都存在年轻人流失的问题，各方正想方设法为年轻人在当地创造更多、更好的工作机会，并搭建了高地青年议会(Highland Youth Parliament)这一沟通交流平台。社会保障方面，苏格兰农村和北极高寒地区的医疗卫生资源都比较短缺，各方正积极推进远程医疗服务，并就心理健康特别是预防自杀^③问题加强合作；为保障居民的采暖利益，苏格兰政府出台了《燃料短缺方案》(Fuel Poverty Act)、家庭节能计划(Home Energy Efficiency Programmes)等，^④丹麦、瑞典在相关领域具有不少值得借鉴之处。基础设施方面，苏格兰正与丹麦等国合作，创新建筑设计风格和方案，使之更加适应当地自然环境、符合可持续发展的要求；苏格兰与北极国家都高度重视网络通讯设施建设，出台了旨在提升网络速度、扩大网络覆盖范围的政策规划，^⑤各方计划加强经验和技术交流，实现共同发展进步。

(四) 应对气候变化和保护环境

作为全球气候变化的“响应器”和“驱动器”之一，北极地区的气温正以世界其他地区

① Scottish Government, “Arctic Connections: Scotland’s Arctic policy framework”, September 23, 2019, <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/strategy-plan/2019/09/arctic-connections-scotlands-arctic-policy-framework/documents/arctic-connections-scotlands-arctic-policy-framework/arctic-connections-scotlands-arctic-policy-framework/govscot%3Adocument/arctic-connections-scotlands-arctic-policy-framework.pdf>, visited on 20 May 2020.

② Scottish Government, “Rural Scotland: key facts 2018”, October 8, 2018, <https://www.gov.scot/publications/rural-scotland-key-facts-2018/pages/2/>, visited on 20 May 2020.

③ 据统计，北极地区是全世界自杀率最高的地方，参见 <https://nordregio.org/maps/cause-of-death-by-suicide-in-the-arctic/>。苏格兰政府也很重视预防自杀问题，专门出台了《预防自杀行动计划》(Suicide Prevention Action Plan)，See <https://www.gov.scot/publications/scotlands-suicide-prevention-action-plan-life-matters/>，visited on 20 May 2020.

④ Scottish Government, “Scottish house condition survey: 2018 key findings”, January 21, 2020, <https://www.gov.scot/publications/scottish-house-condition-survey-2018-key-findings/pages/2/>，visited on 20 May 2020.

⑤ Arctic Economic Council, “Arctic Broadband: Recommendations for an Interconnected Arctic”, January 24, 2017, https://arcticeconomiccouncil.com/wp-content/uploads/2017/02/AEC-Report_Final-LR-1.pdf，visited on 20 May 2020.

两倍的速度上升,^① 导致北极冰雪大面积消融、海水结构变异、海洋流动减弱等。这不仅造成全球海平面升高,威胁北极生态系统稳定,也反作用于全球气候系统,加剧气候变暖并引发各类气象灾害。苏格兰政府将全球气候变化界定为紧急事件,早在2010年便设立了世界上第一个官方性质的气候正义基金(Climate Justice Fund),目前正在制定相关法律,计划于2045年前基本实现温室气体零排放。大部分北极国家在气候变化问题上也提出了雄心勃勃的目标,苏格兰呼吁各方要分享经验、加强合作,共同应对这一全球性挑战。苏格兰高度重视环境保护工作,将境内超过20%的水域划为海洋保护区,严格遵循《保护北大西洋海洋环境公约》《联合国生物多样性公约》等国际公约,与北极国家围绕海洋垃圾、有机污染物和生物多样性监测等积极展开合作。苏格兰每年植树造林10000公顷,2025年计划增加到每年15000公顷,将继续通过欧洲森林遗传资源方案(European Forest Genetic Resources Programme)与北欧国家进行林业合作。^② 另外,苏格兰还大力发展潮汐能、风能、氢能等清洁能源,推行社区和可再生能源计划(Community and Renewable Energy Scheme),并与挪威、瑞典、冰岛等国一道致力于交通运输的脱碳化改革。^③

(五) 促进经济可持续发展

近年来,全球气候变暖使北极进入“开发时代”。据古根海姆(Guggenheim)投资公司估计,北极地区每年的经济活动总额已超过5000亿美元,且仍在不断增长。^④ 但北极自然环境脆弱且正经历快速变化,因而包括苏格兰在内的各方都强调,北极必须坚持负责任、可持续的经济发展模式。苏格兰的北极经济活动主要涉及以下内容:一是国际贸易。北极国家是苏格兰的主要贸易伙伴,未来10年,苏格兰计划将出口占GDP比重从20%提高到25%,其中美国、挪威、丹麦、瑞典和加拿大是增长潜力最大的出口市场。^⑤ 二是交通运输。苏格兰地处欧洲通往北冰洋和北美的十字路口,拥有斯卡帕湾(Scapa Flow)这一天然良港,近期政府又计划在设得兰岛建造一个大型深水港,致力于打造“近北极地区海

① National Oceanic and Atmospheric Administration, “Arctic Report Card 2016”, December 2016, ftp://ftp.oar.noaa.gov/arctic/documents/ArcticReportCard_full_report2016.pdf, visited on 20 May 2020.

② Scottish Government, “Arctic Connections: Scotland’s Arctic policy framework”, September 23, 2019, <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/strategy-plan/2019/09/arctic-connections-scotlands-arctic-policy-framework/documents/arctic-connections-scotlands-arctic-policy-framework/arctic-connections-scotlands-arctic-policy-framework/govscot%3Adocument/arctic-connections-scotlands-arctic-policy-framework.pdf>, visited on 20 May 2020.

③ International Energy Agency, “Global EV Outlook 2019: Scaling up the transition to electric mobility”, May 2019, <https://www.iea.org/publications/reports/globalevoutlook2019/>, visited on 20 May 2020.

④ Guggenheim, “Financing Sustainable Development in the Arctic: Responsible Investment Solutions for the Future”, Jan. 2019, <https://www.guggenheiminvestments.com/GuggenheimInvestments/media/PDF/Financing-Sustainable-Development-in-the-Arctic.pdf>, visited on 20 May 2020.

⑤ Scottish Government, “A Trading Nation-A plan for growing Scotland’s exports”, May 1, 2019, https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/strategy-plan/2019/05/scotland-a-trading-nation/documents/scotland-a-trading-nation/scotland-a-trading-nation/govscot%3Adocument/326205_SCT0319861220-001_%252BWR.pdf, visited on 20 May 2020.

洋运输和物流中心”。三是油气开发。苏格兰掌握着世界先进的油气设备制造技术，并严格按照循环经济相关原则定期更新并妥善处置老旧设备，最大限度确保油气生产安全和工作效率。四是海洋渔业。苏格兰广阔、优质的海洋渔场创造了可观的经济效益，^①对北欧国家具有很大吸引力，各方正通过谈判商讨更加科学、合理的渔业管理办法。五是数字经济。苏格兰在信息数据、卫星通讯等领域拥有较强实力，正积极与北极国家在光纤电缆铺设、卫星技术研发等方面开展合作，推动各方经济发展实现质的提升。

三、 苏格兰北极政策实践的主要特征

综上所述，苏格兰围绕北极问题的政策实践目标明确、内容丰富、措施具体，《苏格兰北极政策框架》的出台更是具有承前启后的意义，并对其他域外国家地方政府制定北极政策文件具有参考价值。进一步来看，鉴于苏格兰政府的地方自治性质，再加上英国“脱欧”、苏格兰谋求独立等现实背景，苏格兰的北极政策实践呈现如下特征：

（一）相对英国保持独立

按照英国权力下放相关规定，除移民、宪法、外交和国防四项权力为英国政府保留外，苏格兰政府掌握着地方经济、教育、卫生、司法、住房、环境、交通等职权。^②由于苏格兰在地理上靠近北极，且与北欧国家交往密切，其职权范围内的很多事务都与北极相关。因此，《苏格兰北极政策框架》是相对独立的，其中提到英国的地方屈指可数，更没有出现如何配合或落实英国政府北极政策的内容。作为传统海洋大国和曾经的全球霸主，英国是较早进行北极探索的国家，也是第一个发布综合性北极政策文件的域外国家。2013年10月，英国外交部出台《适应变化：英国的北极政策》(Adapting To Change: UK Policy Towards the Arctic)，提出将秉持“尊重、领导与合作”原则，重点关注北极地区的人文发展、环境保护和商业开发。^③2018年4月，又发布《超越冰雪：英国的北极政策》(Beyond the Ice: UK Policy Towards the Arctic)，表示将在继承2013年北极政策的基础上，把参与北极事务作为“全球英国”(Global Britain)战略的典范。^④此外，英国上议院、国防委员会也分别于2015年和2018出台了关于北极事务的报告，英国政府对北极问题的重视程度可见一斑。但需注意的是，英国政府2013年北极政策中只字未提苏格兰，2018年北极政策

① Scottish Government, “Provisional Scottish sea fisheries statistics 2018”, May 9, 2019, <https://www.gov.scot/news/provisional-scottish-sea-fisheries-statistics-2018/>, visited on 20 May 2020.

② Scottish Government, “About the Scottish Government”, <https://www.gov.scot/about/>, visited on 20 May 2020.

③ Foreign and Commonwealth Office, “Adapting To Change: UK policy towards the Arctic”, October 17, 2013, <https://www.gov.uk/government/publications/adapting-to-change-uk-policy-towards-the-arctic>, visited on 20 May 2020.

④ Foreign and Commonwealth Office, “Beyond the ice: UK policy towards the Arctic”, April 4, 2018, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/697251/beyond-the-ice-uk-policy-towards-the-arctic.pdf, visited on 20 May 2020.

仅简短提及苏格兰与北极联系紧密及其正着手制定北极政策,并没有说明苏格兰在英国北极战略规划中的意义和作用。正如苏格兰政府的能源、通讯和岛屿部长(Minister for Energy, Connectivity and the Islands)保罗·惠尔豪斯(Paul Wheelhouse)在2019年北极圈论坛(Arctic Circle)大会上接受采访时所言:英国政府的政策文件一般不怎么提及苏格兰,苏格兰政府也一直努力发出自己的声音,但这并不代表双方没有合作空间,如在应对气候变化问题上就达成了一致意见。^①

(二) 重点关注北欧伙伴

在英国“脱欧”背景下,苏格兰的北极政策实践聚焦于欧洲,强调同欧盟特别是北欧国家保持并加强合作。尽管《苏格兰北极政策框架》在开篇部分表示,近年来北极的地缘政治和自然环境变化具有全球性影响,但其并没有从全球高度认识北极事务,而仅把自己定位为“通往北极的欧洲门户”以彰显欧洲身份,并承诺继续对欧洲开放。另外,《苏格兰北极政策框架》中提到北欧五国及欧盟的次数远多于俄罗斯、美国和加拿大,且苏格兰与俄、美、加的北极合作既没有现实基础,也不是规划重点。这不同于大多数域外国家选择北极重点合作伙伴的取向,即便是英、德、意等欧洲国家,它们在强调北欧国家和欧盟的同时也非常重视俄、美、加三国。这主要是因为北欧五国都属于小国^②,欧盟至今都没有被北极理事会接纳为正式观察员,而俄、美、加属于世界大国或中等强国^③,无论在北极事务还是国际事务上都更具影响力。苏格兰参与北极事务以北欧为重的特征还体现在其他国际政策中。2017年9月,为促进与北欧和波罗的海国家的交往,苏格兰政府更新了《北欧波罗的海政策声明》(Nordic Baltic policy statement),其中用一定篇幅阐述了苏格兰与北极的联系及对北极事务的参与^④。但是,苏格兰政府同年出台的对美国战略^⑤和对加拿大

① Gregory Sharp, “Scotland, Brexit, Indyref2 and the Arctic”, High North News, October 17, 2019, <https://www.highnorthnews.com/en/scotland-brexit-indyref2-and-arctic>, visited on 20 May 2020.

② 小国(small state 或 small power)是一个相对的、不确定的概念,目前学界大致形成了体系取向、物质取向和认知取向三大界定标准。这里说北欧五国都属于小国,是以国土面积、人口规模等自然性因素而言,如有学者认为,人口低于1000万的国家可界定为小国。目前,北欧五国中人口最多的瑞典刚到1000万,人口最少的冰岛只有34万。参见韦民:《小国概念:争论与选择》,《国际政治研究》2014年第1期,第59—83页。

③ 中等强国(middle power)指具有一定的实力,专注于某一特定领域,通过提出创新知识和概念来促进组织和联盟的建立,并借助自身在体系结构中的特殊地位和一贯的良好行动来取得国际社会信任的一类国家。加拿大、澳大利亚是中等强国的典型代表。See John Ravenhill, “Cycles of Middle Power Activism: Constraint and Choice in Australian and Canadian”, Foreign Policies Australian Journal of International Affairs, Vol. 52, No. 3, 1998, pp. 313-324.

④ Scottish Government, “Nordic Baltic Policy Statement”, September 29, 2017, <https://www.gov.scot/publications/points-north-scottish-governments-nordic-baltic-policy-statement/>, visited on 20 May 2020.

⑤ Scottish Government, “Scotland’s International Framework: US engagement strategy”, March 30, 2017, <https://www.gov.scot/publications/scotlands-international-framework-engagement-strategy-9781786528698/>, visited on 20 May 2020.

战略^①都没有提及北极问题。苏格兰政府释放的信号得到了北欧方面的积极回应。2020年1月30日，即英国正式“脱欧”前一天，北欧理事会(Nordic Council)^②主席西亚尔·冈纳尔斯多蒂尔(Silja Dögg Gunnarsdóttir)率代表团访问苏格兰议会，表示北欧理事会将竭尽所能，确保苏格兰和北欧国家可以在英国“脱欧”的形势下继续保持密切合作。^③

(三) 以北极圈论坛为主要平台

苏格兰积极参加北极圈论坛相关活动，并主要通过该平台彰显和扩大自己在北极问题上的影响力。北极圈论坛是冰岛政府在2013年4月倡导发起的一个平等、开放的国际机制，同年10月在冰岛首都雷克雅未克召开了首次大会。此后，北极圈论坛的影响力与日俱增，吸引了政、商、学等各界人士积极参与，现已成为关于北极未来发展最大的国际对话与合作网络。^④ 不过，当前国际社会公认的最重要的北极治理机制，是北极八国在1996年成立的北极理事会。作为一个政府间高层论坛，北极理事会呈“等级差序结构”，由8个成员(北极八国)、6个永久参与方(6个北极原住民组织)和若干观察员共同组成。观察员面向域外国家、政府或议会间组织及非政府组织开放，^⑤ 苏格兰地方自治政府不具备相应资质，因此其重点关注北极圈论坛一定程度上属于退而求其次之举。苏格兰政府关于北极事务的很多重要表态是在北极圈论坛上作出的。2016年10月，在英国通过“脱欧”公投的背景下，苏格兰首席部长斯特金首次出席北极圈论坛大会并发表演讲，称苏格兰与北极联系紧密，要为北极地区发展贡献力量。^⑥ 2017年10月，斯特金再次出席大会，强调苏格兰愿与北方伙伴一道发展低碳经济，共同应对气候变化。^⑦ 同年11月，苏格兰在爱丁堡举办了以“苏格兰与新北方”(Scotland and the New North)为主题的北极圈论坛分论坛，提升了其在北极事务上的影响力。正是在分论坛闭幕式上，苏格兰政府宣布将制定北极战

① Scottish Government, “Scotland’s International Framework: Canada engagement strategy”, Mar. 30, 2017, <https://www.gov.scot/publications/scotlands-international-framework-canada-engagement-strategy-9781786528681/>, visited on 20 May 2020.

② 北欧理事会是北欧五国的议会间组织，1952年在丹麦首都哥本哈根成立。北欧理事会共有87名议员，其中冰岛7名，瑞典，挪威，丹麦，芬兰各20名，每年召开1次理事会会议。各国政府首脑和内阁部长可参加会议，但无表决权。会议对除外交和防务外的问题进行讨论，所通过的决议供各成员国考虑采纳。

③ Nordic Co-operation, “Scottish parliament seeks closer collaboration with the Nordic Council”, January 31, 2020, <https://www.norden.org/en/news/scottish-parliament-seeks-closer-collaboration-nordic-council>, visited on 20 May 2020.

④ Arctic Circle, “About,” <http://www.arcticcircle.org/about/about/>, visited on 20 May 2020.

⑤ Arctic Council, “Declaration on the establishment of the Arctic Council”, September 19, 1996, <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/85>, visited on 20 May 2020.

⑥ Scottish Government, “First Minister to speak at Arctic Circle Assembly”, October 3, 2016, <https://www.gov.scot/news/first-minister-to-speak-at-arctic-circle-assembly/>, visited on 20 May 2020.

⑦ Scottish Government, “Arctic Circle Assembly 2017: First Minister’s speech”, October 13, 2017, <https://www.gov.scot/publications/first-ministers-speech-arctic-circle-assembly/>, visited on 20 May 2020.

略,以加强与北方近邻的合作。^①另外,苏格兰政府2017年底出台的《苏格兰国际政策声明》(Scotland's International Policy Statement)将北极确定为国际合作的重点方向之一,其中回顾了对北极圈论坛的参与情况,并表示将继续重视这一机制。^②

(四) 积极倡导创新精神

鉴于北极地区特殊的自然环境,苏格兰特别强调创新对提高生产力、促进可持续发展的重要意义。苏格兰拥有悠久的创新传统,在欧盟委员会发布的《2019年欧洲地区创新记分牌》(European Regional Innovation Scoreboard 2019)中属于较强(Strong+)阵营^③。为进一步增强创新能力,苏格兰政府承诺到2025年时将用于商业研究与开发的资金增加一倍。同时,北极是世界上整体创新水平最高的地区之一。据《2019年全球创新指数》(Global Innovation Index 2019)显示,北极八国在全球创新力排名前10的国家中占据4席,在前20名中占据7席^④,这也为苏格兰重视创新提出了客观要求。因此,苏格兰政府努力通过创新来弥补地理位置、政治地位等不足,在北极政策的各个方面均体现了创新精神:科研方面,建立了8个创新中心,涉及数据、传感器和成像、数字健康与护理、分层医学、工业生物技术等领域,旨在加强高校与产业界的伙伴关系,为培养下一代创新型人才营造良好环境;文化方面,积极发展将传统技艺和现代商业有机结合的创意产业,创意产业已成为苏格兰发展最快的行业之一,2017年营业额86亿英镑、出口额37亿英镑,并为其他经济领域带来了投资机会;社区建设方面,通过创新社会政策改善偏远乡村地区的社会福祉,如帮助妇女、青年实现就业或创业,招募和留住医护人员,改善当地交通基础设施等;环保方面,大力发展新能源,建立全球最大的漂浮式海上风电项目和潮汐能项目,正在研发世界上第一艘氢动力海上客轮,2015年建成了当时欧洲最大的氢燃料巴士车队等;经济方面,除将先进技术运用于海洋油气、海洋渔业等领域外,还致力于在航天工业领域取得领先,目前格拉斯哥是欧洲建造小型卫星最多的地方,一些总部设在该市的航天科技公司已成为世界级的创新者。^⑤

① Scottish Government, "Arctic Strategy for Scotland", November 21, 2017, <https://www.gov.scot/news/arctic-strategy-for-scotland/>, visited on 20 May 2020.

② Scottish Government, "Scotland's International Policy Statement", December 8, 2017, <https://www.gov.scot/publications/scotlands-international-policy-statement-9781788514026/>, visited on 20 May 2020.

③ European Commission, "Regional Innovation Scoreboard", https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/innovation/regional_en, visited on 20 May 2020.

④ 2019年北极国家在《全球创新指数》中的排名情况为:瑞典第2、美国第3、芬兰第6、丹麦第7、加拿大第17、挪威第19、冰岛第20、俄罗斯第46, See Global Innovation Index, "2019 Report", <https://www.globalinnovationindex.org/gii-2019-report>, visited on 20 May 2020.

⑤ Scottish Government, "Arctic Connections: Scotland's Arctic policy framework", September 23, 2019, <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/strategy-plan/2019/09/arctic-connections-scotlands-arctic-policy-framework/documents/arctic-connections-scotlands-arctic-policy-framework/arctic-connections-scotlands-arctic-policy-framework/govscot%3Adocument/arctic-connections-scotlands-arctic-policy-framework.pdf>, visited on 20 May 2020.

四、 结语

总之，面对内外形势的发展变化，苏格兰政府已将北极作为一个重要的战略方向，开展了一系列卓有成效的政策实践。同时，作为第一个出台北极政策文件的域外国家地方政府，苏格兰的积极参与也为北极治理注入了新的动力。但需注意的是，受各方面因素影响，苏格兰参与北极事务的前景还有待进一步观察。一是英国“脱欧”留下了不少问题。英国和欧盟经过艰难谈判达成了“脱欧”贸易协定，但各界普遍认为这只是规避了英国“硬脱欧”的风险，还有不少细节有待进一步磋商，双方也需要一段时间相互适应。^①同时，即使苏格兰与欧盟及一些欧洲国家已采取措施降低英国“脱欧”的冲击，其与欧盟的对接特别是在欧盟框架内的很多北极政策实践还是会不可避免地受到影响。二是苏格兰独立及独立后的发展存在变数。短期内苏格兰独立较难实现，虽然苏格兰政府在北极事务上拥有较大自主权，但毕竟与主权国家相比有本质差别。而就算未来苏格兰得以实现民族独立，其在失去英国的各方面支持后未必发展得好，重新申请加入欧盟也不会一帆风顺。三是北极经济开发带来的利益恐将有限。北极地区的经济价值主要体现在油气和航道两个方面。但自页岩油革命以来，国际油价一直在中低位徘徊，北极油气因开发成本较高有所停滞，苏格兰“以油谋独”的考量难以施展。同时，冰岛、挪威等北欧国家也很重视北极航道开发，且地理位置更具优势，会对苏格兰打造“近北极地区海洋运输和物流中心”的目标构成竞争。四是北极面临地缘政治“回潮”的风险。作为地方自治政府，苏格兰之所以能在北极事务中获得一席之地，很大程度上得益于冷战结束、全球治理的兴起。但是，随着近年来俄罗斯与美欧关系陷入紧张，北极再次成为双方战略博弈的前沿，相关国家不断在这一地区加强军事部署，使苏格兰等其他行为体参与北极事务的国际政治环境持续恶化。

与苏格兰类似，中国也在地缘上靠近北极，是北极事务的积极参与者、建设者和贡献者，并逐渐构建起了北极事务“重要利益攸关方”的身份。2017年，为更好地维护北极利益、推进北极善治，中俄提出共建“冰上丝绸之路”并将之纳入“一带一路”倡议框架，秉持共商、共建、共享原则加强北极国际合作。^②苏格兰地处“经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道”的重要节点，且有意成为“通往北极的欧洲门户”、“近北极地区海洋运输和物流中心”，可谓共建“冰上丝绸之路”的天然合作伙伴。另外，苏格兰高度重视发展与中国的关系，2017年发布《国际政策声明》将中国确定为五个对外交往优先国家之一（其余四个

① 李想：《英国脱欧协议不会终止不确定性》，2021年1月13日，http://ex.cssn.cn/gjgxx/gj_bwsf/202101/t20210113_5244449.shtml，登录时间：2021年1月18日。

② 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的北极政策》白皮书（全文），2018年1月26日，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1618203/1618203.htm>，登录时间：2020年5月20日。

为美国、加拿大、印度和巴基斯坦)^①。2018年6月,苏格兰政府出台第三份对华战略,其中专门强调“一带一路”倡议是苏格兰经济发展的宝贵机遇。^②因此,中国与苏格兰应继续加强经贸、科技、教育等领域的合作,抓住共建“冰上丝绸之路”的战略机遇,围绕北极环境保护、资源开发、基础设施建设等共同关心的问题扩大利益交集,开展务实合作,实现优势互补,为构建“北极命运共同体”贡献智慧和力量。

Scotland's Arctic Policy: Motivation, Measures and Characteristics

WANG Chenguang (China Center for Contemporary World Studies)

Abstract: In September 2019, the Scottish government released the “Arctic Connections: Scotland's Arctic policy framework”, becoming the first local government of all non-Arctic countries to release Arctic policy. The reason why Scotland participates Arctic affairs so actively is not only because it locates near to the Arctic and closely ties with Arctic countries, but also due to its being stimulated by the Brexit of the UK and hoping to gain more leverage for its independence through participating in Arctic economic development. In recent years, based on Arctic governance situation and Scotland's interests, Scotland's Arctic policy practices are mainly carried out from five aspects: scientific research, cultural ties, community development, environmental protection and economic sustainable development. It is characterized by independence from the UK, focusing on Nordic partners, using the Arctic Circle Forum as the main platform, and actively advocating the spirit of innovation. In the coming period, the Scottish government will take the Arctic as an important strategic direction. However, due to many problems left by Brexit, the difficulty in realizing Scottish independence, the limited benefits of Arctic economic development and the “resurgence” of Arctic geopolitics, the prospect remains to be further researched.

Key words: the Scottish Government; Arctic policy; Brexit; Scottish independence

●责任编辑: 聂向明 屠 酥

◆

^① Scottish Government, “Scotland's International Policy Statement”, December 8, 2017, <https://www.gov.scot/publications/scotlands-international-policy-statement-9781788514026/>, visited on 20 May 2020.

^② Scottish Government, “Scotland's International Framework: China engagement strategy”, June 13, 2018, <https://www.gov.scot/publications/scotlands-international-framework-china-engagement-strategy/>, visited on 20 May 2020.