

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2019.11.004

赵隆 “北极渔业治理中的认知共同体因素: 以国际海洋考察理事会为例”, 《太平洋学报》2019 年第 11 期, 第 39-49 页。

ZHAO Long, “The Epistemic Community in Arctic Fisheries Governance: A Case Study of the International Council for the Exploration of the Sea”, *Pacific Journal*, Vol. 27, No. 11, 2019, pp.39-49.

# 北极渔业治理中的认知共同体因素: 以国际海洋考察理事会为例

赵 隆<sup>1</sup>

(1. 上海国际问题研究院, 上海 200233)

**摘要:** 国家行为体对于科学家群体的知识依赖是当前全球治理的重要特征。在深海、极地、外空、网络等全球治理新疆域中, 科学家的知识权威和网络化构成的认知共同体也成为影响治理成效的重要因素。在北极渔业治理中, 国际海洋考察理事会作为重要的认知共同体, 坚持双重身份、需求方驱动和非直接约束原则参与治理, 而共识性、开放性和非强制性的治理特征为其推动北极渔业的议程设置、国家政策和社会共识, 以及间接提供决策方案创造条件。但是, 认知共同体的软性“去国家化”与科学家群体国家认同之间的平衡问题, 认知共同体影响力的阶段性递减或反向影响, 不同认知共同体之间面临的相互竞争等问题, 构成认知共同体参与北极渔业治理的主要制约。

**关键词:** 全球治理; 北极渔业问题; 认知共同体; 议程设置; 科学家群体

中图分类号: D815

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2019)11-0039-11

## 一、问题的提出

主体的多元化是全球治理的理论兴起和实践发展的重要特征, 而科学家群体在其中发挥着独特作用。一方面, 以科学家为参与主体的科技进步对国家权力和能力的影响具有客观性, 尤其是新技术应用带来的权力和治理能力

变化。有学者将科学家称为“灰衣主教”(eminent grise), 认为这一群体是国家和国际组织中的技术顾问<sup>①</sup>, 以知识的权威性为工具直接参与治理进程。另一方面, 在国家参与全球治理的决策过程中, 知识的“权威角色”和制度的“规范角色”都扮演着复杂且重要的角色, 科学家的群体专业化和制度化网络系统影响着各国政策制定环境, 基于知识的权威性舆论传播, 在气候

收稿日期: 2019-03-07; 修订日期: 2019-09-25。

基金项目: 本文系上海市哲学社科规划中青班专项课题“人类命运共同体思想与新时代中国的全球治理观研究”的阶段性研究成果。

作者简介: 赵隆(1983—), 男, 陕西西安人, 上海国际问题研究院全球治理研究所副研究员、硕士生导师, 法学博士, 主要研究方向: 全球治理、北极研究、俄罗斯研究。

\* 感谢《太平洋学报》编辑部和匿名审稿专家提出的建设性修改意见, 文中错漏由笔者负责。

① [英]苏珊·斯特兰奇著, 肖宏宇等译《权力流散: 世界经济中的国家与非国家权威》, 北京大学出版社, 2005年版, 第93页。

变化、环境和生物多样性保护等问题上,对国际组织、主权国家、社会公众等群体起到了引导作用,与其他要素一道参与全球治理的议程设置、制度设计、行为标准和运行模式规划、互动空间开辟等过程。

在上述过程中,科学家群体作为“认知共同体”(epistemic communities)的治理角色成为学界关注的重点。科学家群体在特定的全球治理领域中具备了以专业知识为核心的权威网络,部分学者将其称为认知共同体。<sup>①</sup>在国际关系研究、探讨科学家团体在国际合作中作用等问题上,厄恩斯特·哈斯是将认知共同体概念引入相关讨论的先驱。<sup>②</sup>有学者认为,权力和知识相互包含,缺少相互关联的知识领域将导致权力关系的消失,而任何知识都必然预设和构建权力关系。<sup>③</sup>科学家在全球治理中通过自身的知识权威可以推动国家或社会群体对某种观念、标准或制度的认同,这一驱动力在某种程度上也符合著名的“软实力”概念,即说服他人遵守或同意能够产生预期行为的准则。<sup>④</sup>通过这种软性的权力输出,他们认为在传统的科学研究职能以外,认知共同体的有用知识(usable knowledge)能够影响政治,通过科学共识对政策产生影响。<sup>⑤</sup>不同于利益集团,认知共同体成员的聚合则更多是基于共同的知识背景、因果信念和政策志向。<sup>⑥</sup>随着科技的进一步发展,各类认知共同体所具备的知识和网络权威,也逐渐对各国的外交政策产生重要影响。但需要注意的是,科学家群体及其专业知识只能为全球治理主体提供辅助,无法直接介入治理进程。保证知识的可靠获取原则,强调传统和现代知识的融合,从而确保治理结果的可核查性是指导治理的行动原则之一。<sup>⑦</sup>

极地是全球治理的新疆域之一。随着气候变化导致北冰洋海域融冰加速,北极环境和生态变化的影响远远超出地理界限,传递到周边地区甚至全球。<sup>⑧</sup>在共同应对气候变化的同时,因融冰加速出现的航道开发、生物与非生物资源利用等也吸引全球目光。但值得注意的是,受到独特而脆弱的生态环境限制,人类在北极

的任何活动都离不开充分、成熟和完备的科学研究和技术保障。因此,科学技术进步是各国参与北极事务的关键内容,科学家群体和科学性组织则是增进北极认知和参与北极治理的重要主体。目前,北极治理与科学家的作用已经受到学界关注<sup>⑨</sup>,但作为北极最早被人类开发利用的资源,渔业资源的游动性和海洋生物的生态含义,使渔业问题对于科学家和北极治理这一问题的讨论场域进一步扩展。将国际海洋考察理事会参与北极渔业治理作为案例,探讨科学家群体在北极渔业治理中的权利来源、动员能力、制度设计和舆论影响力构成,以及如何通过网络化建设形成认知共同体,如何维持认知共同体的“弱国家性”和科学家群体的“强国家认同”之间的平衡,有助于理解科学家群体在科研之外的角色优势和互动渠道,将认知共同体的探讨维度从全球环境和气候外交延伸至北极问题,从而为包括中国在内的相关国家以科学为先导参与北极治理提供相应借鉴。

<sup>①</sup> See Ernst B. Hass, *When Knowledge Is Power: Three Models of Change in International Organizations*, Berkeley: University of California Press, 1990.

<sup>②</sup> 孙凯“‘认知共同体’与全球环境治理——访美国马萨诸塞大学全球环境治理专家 Peter M. Hass 先生”,《世界环境》,2009年第6期,第36-37页。

<sup>③</sup> [英]阿兰·谢里登著,尚志英、许林译《求真意志——米歇尔·福柯的心路历程》,上海人民出版社,1997年版,第81页。

<sup>④</sup> See Nye, J.S., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York: Basic Books, 1990.

<sup>⑤</sup> Hass P.M., “When Does Power Listen to Truth? A Constructivist Approach to the Policy Process”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, 2004, pp.569-592.

<sup>⑥</sup> 周圆“科学的影响力:美国环境外交中的认知共同体因素研究”,《世界经济与政治论坛》,2017年第3期,第62页。

<sup>⑦</sup> 杨剑等著《科学家与全球治理:基于北极事务案例的分析》,时事出版社,2018年版,第38页。

<sup>⑧</sup> 参见 Protection of the Arctic Marine Environment Working Group of Arctic Council, “Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report”, [https://www.pame.is/images/03\\_Projects/AMSA/AMSA\\_2009\\_report/AMSA\\_2009\\_Report\\_2nd\\_print.pdf](https://www.pame.is/images/03_Projects/AMSA/AMSA_2009_report/AMSA_2009_Report_2nd_print.pdf), 访问时间:2019年9月20日。

<sup>⑨</sup> 参见杨剑等著《科学家与全球治理:基于北极事务案例的分析》,时事出版社,2018年版。

## 二、北极渔业治理现状和现有国内外研究

目前, 北极的渔业活动主要集中在东北大西洋巴伦支海与挪威海、中北大西洋冰岛和格陵兰岛外海域、加拿大巴芬湾纽芬兰和拉布拉多海, 以及北太平洋白令海。<sup>①</sup> 在前两大海域板块中, 巴伦支海、挪威海和格陵兰海是世界著名渔场, 渔获量曾约占世界总量的 8%~10%, 但这些渔业活动一般在北极国家的专属经济区进行。<sup>②</sup> 此外, 北冰洋的海洋鱼类大约为 250 种, 其中边缘海域的鱼类约为 106 科 633 种,<sup>③</sup> 其中鳕科鱼类、鲱科鱼类、鲽科鱼类、鲑鱼类、鲉科鱼类和香鱼等具有较高的商业价值。<sup>④</sup> 气候变化不仅造成北极陆地生态环境的变化, 也导致海水温度的变化, 从而引发低纬度海域鱼类为适应温度变化向高纬度海域的洄游。美国地质调查局(USGS) 和美国海洋能源局(BOEM) 对美国北极海域鱼类资源的研究表明, 在楚科奇海和波弗特海域发现的 63 个种属的 109 种现有鱼类中, 与 2002 年首份北极鱼类种群目录相比新增 20 种, 栖息地范围改变的鱼类达到 63 种, 高纬度洄游趋势明显。<sup>⑤</sup> 各国在北极海域的渔获量曾在 1968 年达到 1 700 万吨的峰值, 随着人类生态环境保护意识的增强和相关养护制度的建立, 这一数字逐渐回落。但自 2011 年至 2017 年, 北极海域各类捕捞的渔获总量仍超过 800 万吨。<sup>⑥</sup>

虽然北极仍然是世界上最原始的海洋区域之一, 但气候变化和日益增加的有利条件正在引发越来越多的商业性渔业勘探和开发,<sup>⑦</sup> 包括域外国家在内的各国均积极谋求北极渔业合作。与此同时, 各国和相关国际机制也大力进行“非法、无报告及不受规范捕捞”(IUU) 的管控, 以及商讨部分海域商业捕捞的管控措施。随着北极气候持续变暖带来的海洋和海冰条件变化, 大量经济性鱼类正出现北迁至北冰洋中部海域(CAO) 的国家管辖范围外水域, 但该水域尚缺乏充足的渔业资源科学研究数据。由于

各国在北极外大陆架划界问题、部分岛屿主权争端、环境和生物多样性保护标准上仍存在分歧, 沿海五国在北冰洋公海渔业问题上的关切各有侧重。<sup>⑧</sup> 自 2007 年起, 加拿大、美国、俄罗斯、挪威和丹麦作为北冰洋中部公海邻近沿岸五国就北冰洋公海渔业捕捞开展政府与专家磋商, 并在 2015 年发布联合声明, 提出在未获得充足的科学证据之前, 禁止本国渔船进入中北冰洋公海开展商业性捕捞<sup>⑨</sup>, 最终在 2018 年 10 月签署《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》, 与包括中国在内的五个域外利益攸关方初步建立了中北冰洋公海的渔业管理秩序和管理模式, 有助于实现保护北冰洋脆弱海洋生态环境等目标, 填补了北极渔业治理的空白。

从北极渔业治理的相关研究来看, 国内外学界的关注点不尽相同。国内学者的主要关切点集中于北极渔业治理制度的完整性问题, 首先是有关高纬度洄游鱼类管理措施的讨论。例如, 有学者提出中西太平洋渔业委员会、大西洋金枪鱼类保护委员会的管辖范围虽覆盖较广,

① 邹磊磊、张侠、邓贝西“北极公海渔业管理制度初探”, 《中国海洋大学学报》(社会科学版) 2015 年第 5 期, 第 7 页。

② 赵隆“从渔业问题看北极治理的困境与路径”, 《国际问题研究》2013 年第 7 期, 第 71 页。

③ Erik J. Molenaar, “Status and Reform of International Arctic Fisheries Law”, *Arctic Marine Governance*, No. 2, 2014, p.115.

④ 焦敏、陈新军、高郭平“北极海域渔业资源开发现状及对策”, 《极地研究》2015 年第 2 期, 第 220 页。

⑤ Alaska Arctic Marine Fish Ecology Catalog, “Prepared in Cooperation with Bureau of Ocean Energy Management, Environmental Studies Program (OCS Study, BOEM 2016-048)”, 2016, [https://pubs.usgs.gov/sir/2016/5038/sir20165038\\_chapters\\_withLogo.pdf](https://pubs.usgs.gov/sir/2016/5038/sir20165038_chapters_withLogo.pdf), 访问时间: 2019 年 9 月 20 日。

⑥ National Ocean Economics Program, “Living Resources: Arctic Fisheries”, August 22, 2017, <http://www.oceaneconomics.org/arctic/NaturalResources/>, 访问时间: 2019 年 9 月 20 日。

⑦ See Travis C. Tai, Nadja S. Steiner, Carie Hoover et al., “Evaluating Present and Future Potential of Arctic Fisheries in Canada”, *Marine Policy*, Vol. 108, No.10, 2019, pp.72-83.

⑧ 唐建业“北冰洋公海生物资源养护: 沿海五国主张的法律分析”, 《太平洋学报》2016 年第 1 期, 第 93-101 页。

⑨ “Meeting on High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean: Chairman’s Statement”, NOAA, April 19-21, 2016, [https://www.afsc.noaa.gov/Arctic\\_fish\\_stocks\\_fourth\\_meeting/pdfs/Chairman’s\\_Statement\\_from\\_Washington\\_Meeting\\_April\\_2016-2.pdf](https://www.afsc.noaa.gov/Arctic_fish_stocks_fourth_meeting/pdfs/Chairman’s_Statement_from_Washington_Meeting_April_2016-2.pdf), 访问时间: 2019 年 9 月 20 日。

但针对高纬度洄游鱼类等管理措施尚不完备。<sup>①</sup>也有观点认为,《联合国海洋法公约》对跨界和高度洄游鱼类种群养护管理、国际合作等缺乏具体的执行意见,《联合国鱼类种群协定》仅关注跨界、高度洄游鱼类种群,“分鱼类”特点限制了其在北极的广泛适用性,而联合国粮食和农业组织(FAO)制定的《负责任渔业行为守则》不具备法律约束力,削弱了其执行力。<sup>②</sup>其次是北冰洋公海渔业问题,有学者将北冰洋沿岸国在北极航道管理和渔业管理中的参与方式进行对比,提出相关国家为谋求北冰洋公海的领导者地位采取单边主义行为,导致北极渔业呈现碎片式管理格局。<sup>③</sup>也有学者提出,北冰洋中部公海渔业治理更多是一种自我管理进程。<sup>④</sup>还有观点提出,中国应积极参与北极公海及斯瓦尔巴群岛渔业规则的制定进程,倡导在生态保护合作原则和预防性原则基础上,制定北极公海区域或次区域渔业管理规则。<sup>⑤</sup>

国外学者更加关注北极渔业治理的顶层设计问题。例如,有学者提出北大西洋渔业委员会的管辖范围局限于北冰洋的一部分<sup>⑥</sup>,未能覆盖整个北冰洋中部海域公海,该组织是小规模和较为封闭的沿海国组织,世界上绝大多数远洋渔业国家未被纳入北大西洋渔业委员会,其渔业管理规定不具有全面性和强制性。相关讨论还包括:建立“泛北极渔业管理制度”的可行性问题;<sup>⑦</sup>按照用途分配海洋立体空间,将其作为政治进程实现不同的生态、经济和社会目标的北极“海洋空间规划”问题;<sup>⑧</sup>针对现有区域性渔业管理组织在不同海域和不同鱼类上的不同针对性,讨论相应的渔业管理针对性措施问题;<sup>⑨</sup>关注因北极资源和航道开发对渔业资源可能造成的生态影响<sup>⑩</sup>,以及自然保护原则和发展原则的主导性争论对渔业政策的影响<sup>⑪</sup>等,尤其关注北冰洋中部海域渔业管理制度的建立。<sup>⑫</sup>综上所述,国内外针对北极渔业治理的现有研究各有侧重,从顶层制度设计到具体海域的养护规则和预防性措施等问题均有所涉及,但有关科学家参与北极渔业治理的研究较少,特别缺乏借助认知共同体理论,分析科学家群体或

组织参与北极渔业治理的探讨,这为本文将国际海洋考察理事会作为案例,分析其治理路径、原则特征和局限性提供了可能。

### 三、国际海洋考察理事会的治理路径、原则特征及其局限性

总体而言,国际组织或科学网络是否保持科学与政治间的紧密关系,建立从信息交换到政策塑造的有效机制,其运行模式是否保证充分的学科交叉和广泛吸纳专业知识,其报告是否能保证促进政策变化是认知共同体作为全球治理主体的基本标准。在北极渔业治理中,包含主权国家、区域性渔业管理组织(RFMO)和非

① 白佳玉、庄丽“北冰洋核心区公海渔业资源共同治理问题研究”,《国际展望》2017年第3期,第138-139页。

② 邹磊磊、密晨曦“北极渔业及渔业管理之现状 & 展望”,《太平洋学报》2016年第3期,第87-93页。

③ 邹磊磊、付玉“北极航道管理对北极渔业管理的启示”,《极地研究》2017年第2期,第270页。

④ Pan Min, “Fisheries Issue in the Central Arctic Ocean and its Future Governance”, *The Polar Journal*, Vol. 7, Issue 2, pp.410-418.

⑤ 卢芳华“北极公海渔业管理制度与中国权益维护——以斯瓦尔巴的特殊性为例”,《南京政治学院学报》2016年第5期,第78页。

⑥ Erik J. Molenaar, “Arctic Fisheries Conservation and Management: Initial Steps of Reform of the International Legal Framework”, *The Yearbook of Polar Law*, Vol. 1, 2009, pp.427-463.

⑦ Jennifer Jeffers, “Climate Change and the Arctic: Adapting to Changes in Fisheries Stocks and Governance Regimes”, *Ecology Law Quarterly*, Vol. 37, 2010, pp.917-978.

⑧ Douvere F. and Ehler C., “New Perspectives on Sea Use Management: Initial Findings from European Experience with Marine Spatial Planning”, *Journal for Environmental Management*, Vol. 90, 2009, p.78.

⑨ Lilly Weidemann, *International Governance of the Arctic Marine Environment with Particular Emphasis on High Seas Fisheries*, Springer, 2014, pp.28-31.

⑩ Carroll JoLynn, Vikebø Frode, Howell Daniel, etc., “Assessing Impacts of Simulated Oil Spills on the Northeast Arctic Cod Fishery”, *Marine Pollution Bulletin*, Vol. 126, No.1, 2018, pp. 63-73.

⑪ Gray S. Tim, Hatchard Jenny, “Environmental Stewardship as A New Form of Fisheries Governance”, *ICES Journal of Marine Science*, Vol. 64, Issue 4, 2007, pp.786 - 792.

⑫ Van Pelt T.I., Huntington H.P., Romanenko O.V. et al., “The Missing Middle: Central Arctic Ocean Gaps in Fishery Research and Science Coordination”, *Marine Policy*, Vol. 85, No. 11, 2017, pp.79-86.

国家行为体三类主体。<sup>①</sup> 其中, 国际海洋考察理事会( The International Council for the Exploration of the Sea, 简称 ICES, 下称“理事会”) 在治理路径、原则和特征上符合认知共同体的相应标准, 具有较为突出的代表性意义。

### 3.1 治理路径

第一, 以广泛代表性为基础参与议程设置。作为北极渔业治理的重要治理主体, 理事会的雏形始于 1902 年, 由相关国家的科学家和研究机构通过信件交流的方式进行合作, 总部设在丹麦首都哥本哈根。从成员构成来看, 理事会是由来自 20 个成员国<sup>②</sup> 的近 5 000 多名科学家和近 700 所研究机构组成的研究网络, 成员国的地理构成主要集中于北半球, 特别是北大西洋、巴伦支海与北冰洋海域的沿岸国。1964 年 9 月 12 日签署的《国际海洋考察理事会公约》提出, 共同促进和鼓励有关生物资源和海域的科学研究, 与各缔约方一道为相关研究建立必要的组织和管理程序并签署协议, 鼓励各成员国公开发布相关的科研成果。公约还对其涉及的海域进行了界定, 提出科研活动主要集中于大西洋及其邻近海域, 特别是北大西洋海域。<sup>③</sup> 由此, 理事会逐步形成较为充分的法律基础和地位。

理事会下辖的北极渔业工作组( AFWG) 成立于 1959 年, 是历史最为悠久的工作组, 也是科学家群体参与北极渔业治理的重要平台。目前, 共有来自挪威、俄罗斯、加拿大等北极国家和其他欧盟国家的 40 余名科学家作为该工作组成员。从代表性来说, 理事会是北半球渔业治理领域参与国家最多, 网络化程度最高的国际组织之一, 这也在客观上保证了理事会对于北极渔业治理的议题设定能力。理事会在相关领域的专业知识, 可以通过一定的渠道为决策者提供信息, 帮助决策者理解其所面临的议题。<sup>④</sup> 例如, 理事会不但定期发布战略规划, 以议题推介的形式引导各国关注, 还通过专家组发布针对海洋气候和生物的《合作研究报告》( CRR) 经过同行评议的《海洋环境科学技术系

列报告》( TIMES) , 针对渔业和生态系统的《系列调查报告》( SISP) , 用于识别海洋生物疾病的《鉴定手册》( ID Leaflets) , 咨询委员会发布的《理事会建议》( ICES Advice) , 以及相应的历史和年报、专家组报告、海洋科学会议报告等。此外, 理事会独立开展近 20 项专项计划, 包括优化和加强“大西洋综合观测系统计划”( Atlantis) 、“大西洋研究联盟协调和支持行动”( AORA-CSA) , 以及创建气候变化条件下渔业决策框架的“欧洲可持续鱼类生产计划”( ClimeFish) 等, 并在有关国际科技合作的“欧盟第六框架计划”( EU-FP6) 资助下开展 23 项特定鱼群、海域的监测管理专项计划。<sup>⑤</sup> 上述战略规划和专项计划已成为各国参与全球渔业谈判和治理的重要议题来源。

第二, 以多元专业性为基础提供政策方案。在历史上, 面对区域性渔业治理这样的多国性、系统性问题, 虽然部分国家能够开展独立或双边的联合研究, 但在资源配置方面仍显不足, 特别是大多数国家在决策过程中仍将本国科学家作为科学建议的主要来源。而由于北极自然环境的脆弱性和鱼类资源的高纬度洄游特征, 单一或少部分国家提供的专业意见难以满足北极

<sup>①</sup> 其中主权国家包括北冰洋沿岸国、地理上的北极圈内国家和第三方享受捕捞配额剩余的国家。区域性渔业管理组织主要包括西北大西洋渔业组织( NAFO) 、东北大西洋渔业委员会( NEAFC) 、北大西洋鲑鱼养护组织( NASCO) 、大西洋金枪鱼保护国际委员会( ICCAT) 、中西太平洋渔业委员会( WCPFC) 、北太平洋溯河性鱼类委员会( NPAFC) 、欧盟渔业科学技术和经济委员会( STECF) 等。而非国家行为体主要包括可持续渔业伙伴组织( SFP) 、海洋管理理事会( MSC) 、国际海洋考察理事会( ICES) 、海产品选择联盟( SCA) , 以及大型渔业企业等。参见赵隆“从渔业问题看北极治理的困境与路径”, 《国际问题研究》, 2013 年第 4 期, 第 20 页。

<sup>②</sup> 包括比利时、加拿大、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、冰岛、爱尔兰、拉脱维亚、立陶宛、荷兰、挪威、波兰、葡萄牙、俄罗斯、西班牙、瑞典、英国和美国。

<sup>③</sup> ICES, “Convention for the International Council for the Exploration of the Sea”, 1964, [http://www.ices.dk/explore-us/who-we-are/Documents/ICES\\_Convention\\_1964.pdf](http://www.ices.dk/explore-us/who-we-are/Documents/ICES_Convention_1964.pdf), 访问时间: 2019 年 8 月 10 日。

<sup>④</sup> Peter M. Haas, “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International Organization*, Vol. 46, No. 1, 1992, pp.1-35.

<sup>⑤</sup> ICES, “Projects”, 2012, <http://www.ices.dk/explore-us/projects/Pages/default.aspx>, 访问时间: 2019 年 8 月 3 日。

渔业所需要的综合性政策方案,以知识共同体为基础的专业意见逐渐受到青睐。例如,中白令海和亚北极海域由于过度捕捞造成了狭鳕资源枯竭,沿海国家和从事远洋捕捞的国家在共同努力下签署了《中白令海狭鳕资源养护与管理公约》(Convention on the Conservation and Management of Pollock Resources in the Central Bering Sea)。<sup>①</sup>在这一过程中,理事会等认知共同体为其提供了重要的客观数据,促进不同群体参与建立和实施管理措施。根据理事会规定,北极渔业工作组负责评估理事会科考覆盖区域,特别是巴伦支海和挪威海域中各种鱼类种群现状,并向西北大西洋渔业组织、东北大西洋渔业委员会和俄罗斯—挪威联合渔业委员会提供相应的科学建议。工作组的评估以分析性报告为主,但也会发布以调查性和趋势性为主的研究报告,其报告不但包含评估海域整体生态系统状况的章节,还特别调查物种间的互动情况,在此基础上向相关区域渔业治理组织提出建议。目前,工作组所提供的评估报告和研究报告已成为各国在北极海域制定相关养护措施的重要依据。但从理论上来说,认知共同体所提供的方案选择一般不会是唯一的,其主要目的是对各种政策方案进行概率分析,以让决策者清楚行动与不行动、以及如何行动等所产生相关影响的概率。<sup>②</sup>

第三,以制度灵活性为基础参与决策。认知共同体理论认为,决策过程中的复杂性、不确定性使得政策制定者必须求助于认知共同体的帮助。<sup>③</sup>在本质上,理事会是由科学家群体组成的国际组织,具有较为完整的内部架构<sup>④</sup>、运行机制<sup>⑤</sup>和议事规则<sup>⑥</sup>,还通过财政手段针对成员国的权利进行了义务捆绑<sup>⑦</sup>。虽然理事会和相应的工作组仍不具备国家行为体直接参与渔业治理的能力,但工作组可以针对东北北极鳕鱼、黑线鳕、格陵兰大比目鱼和巴伦支海毛鳞鱼的种群情况,定期向俄罗斯—挪威联合渔业委员会提出捕捞配额和养护建议,向挪威提供沿海鳕鱼、北极东北绿青鳕鱼和深海红鱼的相关数据,向西北大西洋渔业组织和东北大西洋渔业

委员会提供深海红鱼的种群评估。这意味着,虽然工作组在性质上仅为科学家群体,但其评估报告作为间接渠道,对于具有执行和约束效应的区域性渔业治理机构却具有决定性意义,成为相关决策者不可或缺的依据。

### 3.2 治理原则

第一,双重身份原则。从功能定位上来看,理事会的主要目标是增强关于海洋环境和生物资源的科学知识储备,并利用这些知识来向相关职能部门提供建议。为实现这一目标,理事会通过优先化、组织化的知识传播活动,填补全球或区域层面涉及生态、政治、社会和经济方面的知识空白。在这一点上,有两方面值得关注:一方面,该组织由不同国家的科学家组成,其主要工作内容和职能范围也都围绕科学研究展开,相应的成果形式以数据报告为主,各方具备较为客观的身份认同,相应的科学研究结论也应该被公众认可。但另一方面,由于其自身定

① Leilei Zou, Henry P. Huntington, "Implications of the Convention on the Conservation and Management of Pollock Resources in the Central Bering Sea for the Management of Fisheries in the Central Arctic Ocean", *Marine Policy*, Vol. 88, No.2, 2018, pp.132-138.

② 孙凯“全球环境治理中的‘认知共同体’及其限度研究”,《江苏工业学院学报》2010年第1期,第3页。

③ Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, Vol. 46, No. 1, 1992, pp.12.

④ 理事会由主席和每个成员国派出的两名代表组成,各成员国还可以委派相应的专家协助工作。

⑤ 理事会执行局下设科学委员会(SCICOM)、咨询委员会(ACOM)以及数据和信息服务小组(DIS)三个平行机构,分别承担科研、提供建议和数据收集分析的工作。理事会每年在哥本哈根召开常务会议(ordinary session),在超过三分之一成员国的请求下,还可以在相应的时间和地点,由执行局负责组织召开特别会议(extraordinary session)。

⑥ 理事会相应的决议按照简单多数(simple majority)原则进行投票产生,每个成员国拥有一票;如出现赞成和反对票数相等的表决情况,该提案应被视为未通过表决;在涉及修改理事会议事规则和程序的提案表决时,各缔约方应采取三分之二多数(two-thirds majority)原则进行投票。

⑦ 各成员国需为各自代表团、专家成员和咨询成员缴纳相应的费用。如果某一缔约国连续两年未缴纳其应当支付的分摊款项,其在理事会框架内所有的权利将被终止,直到履行相应的财政义务。参见ICES, "Convention for the International Council for the Exploration of the Sea", 1964, [http://www.ices.dk/explore-us/who-we-are/Documents/ICES\\_Convention\\_1964.pdf](http://www.ices.dk/explore-us/who-we-are/Documents/ICES_Convention_1964.pdf), 访问时间:2019年8月3日。

位为政府间组织,作为法律基础的《国际海洋考察理事会公约》缔约方也均为主权国家,这在无形中降低了这种科学客观性,并难免引起对于相关科学结论客观性的质疑。特别值得注意的是,各国在该组织内部的代表虽然是科学家身份,但还是由政府特别任命和派遣的,存在一种潜在的官方色彩。

第二,需求方驱动原则。一般而言,在形成共有知识以后,认知共同体成员再通过一系列具体活动,影响政府决策的传播、选择和执行。<sup>①</sup>但从广义上讲,理事会作为科学家群体并不主动参与渔业治理的技术性问题,即涉及具体海域或鱼类种群“总可捕量”(TACs)、“非法、无报告及不受规范捕捞”(IUU)等问题的科学性评估和建议,而是完全在已经与理事会建立委托咨询关系的需求方提出请求后介入调查研究。理事会的需求方既包括成员国本身,也可以是国际或区域性组织,例如欧洲委员会、赫尔辛基委员会、北大西洋鲑鱼养护组织、北大西洋渔业委员会、奥斯陆—巴黎公约委员会等。<sup>②</sup>除此之外,理事会还与现存各种北极治理机构建立了合作关系,包括北极理事会下设的相关工作组,并与联合国教科文组织政府间海洋学委员会(IOC)、联合国粮食和农业组织、国际北极科学委员会(IASC)等采取联合工作组的形式开展工作,共同举办科学研讨会和理事会年度科学会议。在工作内容和程序上,理事会根据成员国、国际和地区组织的请求,提供公正且非政治性的科学建议、信息和报告。

根据需求方提出的请求,理事会专家组负责数据的收集和分析,经建议起草小组通过同行评议后提交专家组报告,并由咨询委员会负责审批通过。<sup>③</sup>在北极渔业资源评估的过程中,如果相关专家组的报告初稿中存在相应的基准点,也就是对于某种结论取得共识,则该报告以及同行评议的意见可转交建议起草小组,由该小组针对相关意见进行最后修改后,将建议草案提交咨询委员会进行最终审查,随后由理事会将建议报告提供给需求方。可以看到,科学家群体通过专家组、起草小组、同行评议、咨询

委员会等多个平台直接参与相关报告的制定,但这一过程的启动主要取决于需求方自身的需求。

第三,非直接约束原则。虽然理事会提交的相关建议报告在本质上并不具备任何主动约束力,但此类建议报告是形成各国或区域渔业组织年度“总可捕量制度”、与“非法、无报告及不受规范捕捞”相关限制措施的制定、渔业养护的“预防性措施”(precautionary approach)等重要政策的主要科学依据。也就是说,通过理事会这一特殊治理路径,科学家的结论成为北极渔业治理的间接强制性要求(indirect-mandatory requirement)。例如,西北大西洋渔业组织和北大西洋渔业委员会在各自组织章程内均规定,对所辖海域的主要鱼种捕捞实施总可捕量制度和各捕鱼国的配额制度,基于理事会的科学建议确定种群的捕捞总额、季节,按照总额为各成员国制定相应配额。只有在配额剩余的情况下才可以进行权力让渡,与第三国签订协议进行捕捞。<sup>④</sup>欧盟渔业和海洋事务总署规定,总署在理事会以及欧盟渔业科学技术和经济委员会的科学建议基础上,提出年度可捕量的议案,由欧洲议会和欧洲理事会进行投票审批通过,从而形成约束欧盟各成员国渔业捕捞行为的技术性指标。<sup>⑤</sup>俄罗斯—挪威联合渔业委员会也规定,鱼类种群的捕捞配额总量是俄罗斯与挪威年度谈判中的关键环节,谈判依据即理事会的科学建议。该委员会管辖区域内北极鳕鱼总

<sup>①</sup> 喻常森“认知共同体与亚太地区第二轨道外交”,《世界经济与政治》2007年第11期,第34页。

<sup>②</sup> ICES, “Who We Are”, 2012, <http://www.ices.dk/explore-us/who-we-are/Pages/Who-we-are.aspx>, 访问时间: 2019年8月3日。

<sup>③</sup> ICES, “Follow Our Advisory Process”, 2012, <http://www.ices.dk/community/advisory-process/Pages/default.aspx>, 访问时间: 2019年8月3日。

<sup>④</sup> NAFO, The Conservation and Enforcement Measures, 2019, <https://www.nafo.int/Portals/0/PDFs/COM/2019/comdoc19-01.pdf>, 访问时间: 2019年8月3日。

<sup>⑤</sup> European Commission, “Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, TAC’s and Quotas”, 2014, [http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing\\_rules/tacs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules/tacs/index_en.htm), 访问时间: 2019年8月3日。

可捕量的14%被分配给第三国进行协议捕捞,捕捞配额同样根据理事会的报告制定。<sup>①</sup>

总的来看,在国家或国际组织提出建议咨询需求后,由理事会成员国的科学家群体组成不同的专家组,对于相关海域和鱼类种群进行数据采集和分析,并形成专业的科学建议报告,通过同行评议和专业论证后,形成综合性的理事会建议报告。这一治理路径具有明显的需求驱动特征,且形成的建议报告具有知识价值的同时,客观上可能成为具有一定约束力的区域性治理组织治理行为的重要依据。

### 3.3 治理特征

首先是共识性特征。成为认知共同体除了行为体应兼具分享因果关系、原则信念和利益的特点之外,这一组织还应该是共识性的。<sup>②</sup>有学者提出,组织的内聚力(internally cohesive)越强,其成就政策结果的影响力就越大。<sup>③</sup>相较于国家、政府间国际组织等传统治理主体,科学家群体的治理资源和能力都相对有限。但随着全球性问题的兴起,单一或部分国家提供全球性公共产品的能力赤字突出,对于非传统治理主体的需求也不断增加。一般来说,科学家群体具有知识权威和道德权威两方面优势,其提出的科学研究结果、趋势判断、因果模型等专业性意见可以成为政府决策和重要参考。科学家提出的基于事实的政策(evidence-based policy)和基于技术有效性分析的方案,也提升了公众和政府支付政策成本的意愿。<sup>④</sup>但与此同时,“控制知识与信息是权力的重要维度”<sup>⑤</sup>,国家行为体面对科学家群体参与治理,也不会忽视最终政策的决策权。有学者认为,科学成分同样可以体现国家利益,存在国际政治妥协下的科学平衡。<sup>⑥</sup>

从理事会参与北极渔业治理可以看出,如果没有理事会进行的科学调查和专业评估,特别是针对鱼类种群的生存现状和发展趋势,以及对于不同种群的捕捞季节、捕捞数量的建议,就无法形成量化的捕捞配额限制措施,也就无法真正将年度可捕量制度作为北极渔业治理的

有效手段,进而限制“非法、无报告及不受规范”捕捞行为、过渡捕捞,并维持海洋生态系统的可持续发展。但是,理事会在机制设置和成员构成上坚持了政府间组织这一定性,以及政府任命和派遣的必要程序,在科学家群体的科学意见输出过程中,确保国家利益的嵌入可能。因此,这种双重身份特征确保了科学家群体和主权国家政府之间必须实现利益协调和意见共识,从而构成以共识性为基础的治理范式。

其次是开放性特征。科学家的知识权威是否确立,取决于其是否可以提供客观和专业的科学论据,也取决于其是否能在双重身份这一大前提下,在本国利益和人类共同利益之间做到平衡,在制度设计层面避免被利益集团所操控。因此,科学家群体在组织化建设上的开放性是其有效参与治理的重要考量。理事会的人员组成较为多元,在派出机构上也存在不同,这样利于形成一种非单一化的集体意愿表达。更为重要的是,无论在组织架构或人员构成上,理事会都呈现为一种低政治化结构,成员背景均为从事科学研究的专业人员,而形成最终建议报告的流程也都建立在较为客观公正的基础上,利用同行评议、第三方审议等方式避免建议报告出现政治化倾向,有助于提升各方对于这些意见、建议的接受程度。

认知共同体能够对国家政策和国际合作产生多大的影响还取决于其他因素,包括接受其

<sup>①</sup> The Joint Norwegian-Russian Fisheries Commission, Quotas, <https://www.jointfish.com/index.php/eng/STATISTICS/QUOTAS.html>, 访问时间:2019年9月20日。

<sup>②</sup> Peter M. Haas, “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International Organization*, Vol. 46, No.1, 1992, p.3.

<sup>③</sup> 董亮、张海滨“IPCC如何影响国际气候谈判——一种基于认知共同体理论的分析”,《世界经济与政治》2014年第8期,第69页。

<sup>④</sup> 杨剑等著《科学家与全球治理:基于北极事务案例的分析》,时事出版社2018年版,第116页。

<sup>⑤</sup> 同②, p.2.

<sup>⑥</sup> 潘家华“国家利益的科学论争与国际政治妥协——联合国政府间气候变化专门委员会《关于减缓气候变化社会经济分析评估报告》述评”,《世界经济与政治》2002年第2期,第55页。



观念或共识的国家数量和国家能力。<sup>①</sup> 例如, 理事会不但在成员中纳入北冰洋和北极海域的主要沿岸国, 还将相关工作对观察员开放。各国政府、政府间组织、非政府组织或个人均可以向理事会提出申请, 作为观察员参与咨询委员会、建议起草小组的相关工作, 并出席旁听数据汇编研讨会等相关科学研讨。在保证咨询过程开放性的前提下, 理事会所形成的专业科学建议从理论上讲更接近客观现实需求, 有助于维护当前北极脆弱的生态系统, 促进渔业资源的健康和可持续发展, 也能更好地取得公众的广泛认同。

最后是非强制性特征。有学者提出, 只有在政治决策者真正意识到问题的重要性和不确定性, 而公众对此问题的关注度又较高时, “认知共同体才可能有效地推动那些背离政治‘准则’的政策制定”。<sup>②</sup> 也就是说, 知识虽然是科学家群体参与治理的直接工具, 但知识本身并不具备任何强制性功能, 政策的形成还取决于客观环境和决策者本身的认知。以科学家为主体的认知共同体虽能推动形成相应的国际或区域机制, 但往往不具备制定强制性措施的能力。因此, 认知共同体的治理效果评估并不能以其治理工具的强制性作为评判标准, 而是要通过评估其专业性意见对政府的治理机制和行为的影响, 对国际组织的议程设定和制度设计进程的作用, 对社会公众形成新认知、凝聚新共识的作用加以评判。而当认知共同体在价值理念和治理思路与政府出现落差时, 就要评估其治理方案与政府方案相比是否具备相应的竞争力。<sup>③</sup>

对于海洋知识、渔业种群情况进行调查和评估是理事会的宗旨, 其本身并不具备相应的法律执行力, 成员国对于理事会的相关建议也没有法律意义上的执行义务, 作为北极渔业治理主体的地位不强, 可以说不具备法律上的独立资格。同时, 理事会所产生的治理行为不具有强制性。无论是专家组、科学委员会还是咨询委员会, 都无法直接参与各国、各区域性渔业组织的北极渔业政策制定和战略规划。特别值

得注意的是, 虽然理事会也会定期制定自身的发展战略规划, 例如《国际海洋考察理事会战略计划 2014—2018》提出, “理事会已经认识到不断变化的海洋生态系统, 希望通过推出这一计划向海洋科学界提供动力, 以支持海洋的可持续发展与治理, 为全人类的利益恢复海洋的健康”<sup>④</sup>, 但究其根本还是属于建议性的报告, 并非北极渔业治理的政策性文件。此外, 理事会需要将自身立场通过间接的方式, 在需求方提出请求的前提下, 影响主权国家或各类全球、地区性机制的决策, 这一决策影响过程具有明显的非强制性特征。

### 3.4 知识共同体的治理局限性

虽然上述特征保障了国际海洋考察理事会有效参与北极渔业治理, 但其治理角色仍存在明显边界。首先是认知共同体软性“去国家化”和科学家的国家认同平衡问题。“科学无国界”显然是以科学家为主体的理事会所坚持的宗旨之一, 但其成员资格仍将国家作为核心认定标准。虽然理事会的共识性特征在机制上为科学家群体嵌入国家利益提供了渠道, 但依旧面临有关信息从知识化到价值化的风险, 赋予信息以具体的含义和价值判断, 以此推动行为体采取行动。<sup>⑤</sup> 也就是说, 作为知识共同体的科学家网络既可以从纯科学的角度使国家关注渔业治理的客观问题, 同样可以在独占知识的基础上对知识进行分析解读, 甚至出于本国的身份认

<sup>①</sup> 罗辉 “国际非政府组织在全球气候变化治理中的影响——基于认知共同体路径的分析”, 《国际关系研究》2013 年第 2 期, 第 54 页。

<sup>②</sup> Peter M. Haas, “Obtaining International Environment Protection through Epistemic Consensus”, *Millennium*, Vol. 19, No. 3, 1990, p.352.

<sup>③</sup> 参见刘贞晔 “非政府组织、全球社团革命与全球公民社会兴起” 载黄志雄主编 《国际法视角下的非政府组织: 趋势、影响与回应》, 中国政法大学出版社 2012 年版, 第 20—24 页。

<sup>④</sup> ICES, “ICES Strategic Plan 2014—2018”, [http://www.ices.dk/sites/pub/ASCExtended2016/Shared%20Documents/01%20Delegates%20Meeting/CM\\_2016\\_Del-2.1\\_Midway\\_review\\_ISP.pdf](http://www.ices.dk/sites/pub/ASCExtended2016/Shared%20Documents/01%20Delegates%20Meeting/CM_2016_Del-2.1_Midway_review_ISP.pdf), 访问时间: 2019 年 9 月 20 日。

<sup>⑤</sup> See Steven Brint, *In an Age of Experts: The Changing Role of Professionals in Politics and Public Life*, Princeton: Princeton University Press, 1994.

同对知识进行价值判断,引导和塑造相关国际议程和国家政策的发展。

其次,认知共同体对于渔业治理进程和相关谈判的影响,在一定程度上“取决于参与各方对共同获益可能性的认知”。<sup>①</sup>在针对具体渔区或种群的议程设置阶段,由于国家行为体的立场和利益并不明晰,理事会作为认知共同体往往扮演主导角色,但当相关问题进入协调或谈判阶段,其科学建议在政治博弈中逐渐式微,甚至可能出现决策者对科学家的反向影响。与政策界成员交往的科学家和思想领袖更有可能成为共同选择的受害者,而不是在打破常规方面发挥重大作用。<sup>②</sup>而在某些情形中,政府和科学界达成了某种共谋,科学界对政府的影响主要体现在后者可以使用前者的科学证据,为自己的政策寻找借口。<sup>③</sup>例如,在欧洲北海渔场治理中,利益攸关方的参与成为影响科学证据获取和传播方式的重要因素。<sup>④</sup>而在有关中北冰洋公海渔业谈判的进程中,理事会虽然和其他认知共同体一道成为议题的初始设置者,但在随后的谈判框架(A5+5机制)<sup>⑤</sup>、平台和监管措施等问题上并未发挥主要作用。

最后,对于某些高度敏感且复杂的渔业治理议题,可能存在两种或者多种持不同认识和理念的认知共同体,甚至会出现完全对立的群体。在这种情况下,如何协调各类认知共同体之间的理念差异,避免相互间的排他性竞争,实现不同程度上的集体认同或立场妥协,成为影响认知共同体的治理参与度和影响力的决定性因素。而对于国家行为体和决策者来说,如何借助不同认知共同体的力量,在治理机制中实现自身利益的最大化或成为其优先方向。在实践中,此类情形已经逐步反映在北极有关海域沿岸国、从事远洋捕捞的第三国以及其他国家之间,特别是有关具体海域或鱼类种群总可捕量制定以及非法、无报告及不受规范捕捞管理措施等诸多方面,此重要趋势值得学界进一步观察和思考。

## 四、结 论

科学与全球治理一直是学术界关注的重点,科学家群体在治理中的角色和能力在近年来得到热议。科学还是理解北极问题的钥匙。没有探险家和科学家们持续不断的探索,没有现代科学技术的发展和进步,北极自然变化广泛而深远的影响难以得到各国和人类社会的关注,有效的国际治理也无从谈起。在这一过程中,科学家这一特殊群体,不但能够将北极科学这一抽象概念从思想、观念和精神领域移入人类现实生活之中,还可以推动科学对国家政策和行动产生普遍影响。

随着北极自然环境持续变化,人类活动进一步受制于各国对于北极地质地理、水文气象和生物生态等领域的科学认知赤字,以科学家为主体的认知共同体曾在全球气候治理中发挥重要作用,但在有关北极渔业治理的讨论中尚显不足。通过上述分析可以看到,理事会的内部架构、运行机制和议事规则符合认知共同体强调的共同原则理念、因果信念、合法性和政策规划,为北极渔业治理的议程设置、制度设计、政策引导和行动实施提供非指令性的意见,丰富了北极治理中科学家群体的角色内涵。然而,作为认知共同体的理事会尚无法回避自身的能力限度问题,特别是处理“科学无国界,但

<sup>①</sup> Steinar Andresen, “Increased Public Attention: Communication and Polarization”, in Steinar Andresen and Wily Ostreng eds., *International Resource Management*, London: Belhaven Press, 1989, p. 49.

<sup>②</sup> [美] 奥尔·杨著 杨剑、孙凯译《复合系统: 人类世的全球治理》, 上海人民出版社, 2019年版, 第215页。

<sup>③</sup> 罗辉“国际非政府组织在全球气候变化治理中的影响——基于认知共同体路径的分析”, 《国际关系研究》2013年第2期, 第57页。

<sup>④</sup> See Douglas C. Wilson, Alyne E. Delaney, “Scientific Knowledge and Participation in the Governance of Fisheries in the North Sea”, in Tim S. Gray ed., *Participation in Fisheries Governance*, Springer, 2005.

<sup>⑤</sup> 即由美国、俄罗斯、加拿大、丹麦、挪威五个北冰洋沿岸国以及冰岛、中国、日本、韩国和欧盟五个利益攸关方, 在北极理事会和北极五国机制之外独立开展协商的模式。

科学家有祖国”这一普遍性难题,而回归国家行为体主导下的北极治理格局在短期内也呈现不可逆趋势,从而降低了科学家群体在渔业治理进程中的影响力和比重。“探索和认知北极是中国北极活动的优先方向和重点领域”<sup>①</sup>,以认知共同体为切入视角的探讨有助于各方更加关注北极治理的科学维度。作为北极事务的重要

利益攸关方,如何借助理事会这一认知共同体参与北极渔业治理,成为中国坚持科学先导原则参与北极事务的新课题,而有关认知共同体在北极渔业治理中的讨论,也希望引发更多有关科学家群体全球治理角色的思考。

编辑 贡 杨

## The Epistemic Community in Arctic Fisheries Governance: A Case Study of the International Council for the Exploration of the Sea

ZHAO Long<sup>1</sup>

(1. *Shanghai Institutes for International Studies, Shanghai 200233, China*)

**Abstract:** The reliance of state actors on the knowledge of scientist groups makes an important feature of current global governance. In new frontiers of global governance such as deep seas, polar regions, outer space and cyberspace, the epistemic community based on knowledge authority and network of scientists have also become important factors shaping the effectiveness of governance. In Arctic fisheries governance, the International Council for the Exploration of the Sea, as an important epistemic community, adheres to principles of dual identity, demand-driven, and non-direct constraint in the participation of governance, while governance features of consensus-based, open, and non-mandatory contribute to the agenda-setting, national policy and social consensus of Arctic fisheries, as well as indirectly promote the decision-making process. However, the balance between the soft denationalization of the epistemic community and the national identity of the scientist group, the phased decline or reverse influence of the epistemic community's influence, the mutual competition between different epistemic communities, etc., constitute major constraints to its participation into Arctic fisheries governance.

**Key words:** global governance; Arctic fisheries; epistemic community; agenda-setting; scientist group

<sup>①</sup> “《中国的北极政策》(白皮书)”, 中华人民共和国国务院新闻办公室, 2018年1月26日, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1618203/1618203.htm>, 访问时间: 2019年9月20日。