

南极：地缘政治与国家权益



• 地缘政治视角下的南极 • 南极大战略 • 南极的价值与利益 •

The Antarctic:
Geopolitics and National Interests

陈玉刚/秦 倩 等◎编著

时事出版社

南极：地缘政治与国家权益



• 地缘政治视角下的南极 • 南极大战略 • 南极的价值与利益 •

The Antarctic:
Geopolitics and National Interests

陈玉刚/秦倩等◎编著

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

南极：地缘政治与国家权益/陈玉刚等编著. —北京：时事出版社，2017. 1

ISBN 978-7-5195-0052-8

I. ①南… II. ①陈… III. ①南极—政治地理学—研究
②政治地理学—研究—中国 IV. ①K912②K928. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 237597 号

出版发行：时事出版社

地 址：北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编：100081

发行热线：(010) 88547590 88547591

读者服务部：(010) 88547595

传 真：(010) 88547592

电子邮箱：shishichubanshe@sina.com

网 址：www.shishishe.com

印 刷：北京百善印刷厂

开本：787×1092 1/16 印张：26 字数：400 千字

2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷

定价：98.00 元

(如有印装质量问题，请与本社发行部联系调换)

课题组成员

(按姓氏拼音排列, 贡献不分大小, 每个人都
出了和主要编著者同样的力)

- | | |
|-----|-----------------------------|
| 曹 虹 | 复旦大学国际关系与公共事务学院 2012 级硕士研究生 |
| 崔钟元 | 复旦大学 2007 级韩国本科留学生 |
| 金汉俊 | 复旦大学 2007 级韩国本科留学生 |
| 李昌婷 | 复旦大学国际关系与公共事务学院 2013 级硕士研究生 |
| 李 影 | 复旦大学国际关系与公共事务学院 2010 级硕士研究生 |
| 倪新明 | 复旦大学社会学与公共政策学院 2011 级本科生 |
| 王婉璐 | 复旦大学国际关系与公共事务学院 2013 级博士研究生 |
| 徐晓燕 | 复旦大学国际关系与公共事务学院 2011 级硕士研究生 |
| 张 娟 | 复旦大学国际关系与公共事务学院 2011 级硕士研究生 |
| 郑英琴 | 复旦大学国际关系与公共事务学院 2012 级博士研究生 |
| 周 超 | 复旦大学国际关系与公共事务学院 2010 级硕士研究生 |
| 邹应猛 | 复旦大学国际关系与公共事务学院 2011 级博士研究生 |

本书获得“南北极环境综合考察与评估专项”资助，国家海洋局国际合作司（港澳台办公室）和中国极地研究中心联合项目资助。

序言

南极是地球上非常独特的自然和人文地理空间区域，这种独特性不仅表现在其自然特性方面，还表现在人文环境特性方面。作为地理大发现的直接结果，南极较早纳入了世界政治进程，曾有七个国家先后对南极大陆提出主权要求。虽然 1961 年生效的《南极条约》“冻结”了陆地领土的主权声索，但南极在法律上仍是地球表面尚未分割清楚的政治版图。因此，尽管南极远离人类活动中心，除了科学研究活动外，其他活动规模都比较小，但是这一地区也无法自外于世界政治、经济的发展过程。随着气候变暖，南极地区潜在战略价值大幅度提高，其全球政治和经济影响力逐步释放。

与其他国家相比，中国开展南极考察的活动起步较晚。库克船长南极航行时，清乾隆年间虽国力昌盛但国人尚未形成海洋意识。之后，旧中国国力日衰、战乱频仍，既无精力也无财力开展南极探险。中华人民共和国建国后，百废待兴的建设任务也限制了新中国从事南极考察、参与南极事务的能力。但早在新中国成立之初，中国科学界和领导人已经认识到南极的战略意义，提出中国人应该去南极，研究南极。1964 年 2 月 21 日，中共中央批准成立国家海洋局的六项任务中，第三项就包括“将来进行南极、北极海洋考察工作”。只是限于各方面的原因，这一任务直到 20 世纪 70 年代末才被重新提上日程。1977 年，国家海洋局提出“查清中国海，进军三大洋，登上南极洲”，到本世纪末在海洋调查科技上接近、赶上和超过世界先进水平的宏伟目标。次年，国家海洋局向国家科委提交了《关

于开展南极考察工作的报告》，建议成立国家南极考察委员会，向国务院提出“关于开展南极考察工作事务”的请示并得到批准，由此开始五年多的南极科考的准备工作。

在这五年中，中国一方面“请进来”，邀请已在南极洲建站、南极研究水平较高国家的专家来华访问，就南极考察所涉事宜进行学术交流；另一方面“走出去”，遴选中国科学家出国考察学习，访问和参加外国的南极考察活动，为独立开展南极考察储备骨干人才。

随着南极科考准备工作的顺利进行，中国先是于1983年加入《南极条约》，正式成为南极条约缔约国之一。之后为取得南极条约协商国资格，具有参与和决策南极事务的权利，在多年准备和信息积累基础上，1984年中国首支南极考察编队赴南极洲建站并进行科学考察。当年12月31日，考察队登上南极洲南设得兰群岛的乔治王岛，并在该岛上建成中国第一个南极科学考察基地——中国南极长城站。翌年，经第13届南极条约协商会议一致同意，中国成为南极条约协商国，从而结束了中国在联合国安理会五个常任理事国中唯一非南极条约协商国的局面。

30多年来，中国已经拥有了“一船四站”，即建成了“长城站”、“中山站”、“昆仑站”和“泰山站”四个南极科学考察基地，配有“雪龙”号两万吨级极地破冰科学考察船，成立了直属于国家海洋局的中国极地研究所（1989年），即后来的中国极地研究中心（2003年），为系统进行南极科学考察奠定了良好的基础。

在历次南极科考活动中，先后有来自20余个政府部门和几十所高校以及科研机构的科研与考察人员参加，全国范围内也陆续设立了十几所南极研究中心，众多学科合作开展南极研究。只是现有这些围绕南极进行的研究项目，主要聚焦自然科学领域，重视和开展社会科学、人文科学的研究时间很短而且总体成果相对不足。

一方面，南极的自然和人文环境既独特又变化大；另一方面，中国对南极的研究，特别是政治、经济、法律等社会科学方面的研究尚处于起步阶段，认知不足。2012年，国家海洋局极地考察办公室启动了“南北极环境综合考察与评估专项”（极地专项），包括四个专项24个专题，其中唯一的社会科学“软课题”就是“极地国家利益战略评估专项”。该专题能

够立项说明了对于中国极地社会科学研究日益增强的需求和迫切性。该专题拟以科学发展观为指导,在国际政治多极化、经济全球化的发展趋势下,通过对重点国家及国际组织关于两极区域环境与资源的法律、政策、科学研究和管理开发等方面进行深入研究,解析南北极区域的国家政策、地缘政治、国际关系、经济社会发展、资源利用与环境保护现状,分析其间的相互作用和影响,探索其未来发展走向,对影响两极区域的环境与资源问题的“软环境”做出综合性评估。在此基础上,结合中国经济社会发展和科技创新的需求,进一步明确中国在两极区域的战略利益,提出参与两极区域的环境与资源问题的方针和策略建议,规划中国参与两极区域资源开发的路径,指导极地考察的进一步发展,以进一步提高中国在两极区域事务的地位,促进中国在两极区域的环境与资源利用,更好地为中国的经济社会发展和科技创新服务,为人类和平利用极地做出贡献。

“极地国家利益战略评估”专题强调从国际政治、国际法等不同角度,综合评估极地的国家利益。作为该专题项下子专题的参与者,复旦大学国际关系与公共事务学院陈玉刚教授牵头的课题组,以地缘政治为理论基础和切入点,研究侧重于南极地缘政治格局及其演变、南极安全问题与从“去安全化”到“再安全化”的发展、主要南极行为体的国家战略等问题,并在此基础上对中国南极国家利益开展进一步的界定与深层次的思考,这一理路反映了“极地国家利益战略评估”这一软科学专题设立的初衷。

多年的研究汇集成这本著作《南极:地缘政治与国家权益》,既有识力,又见学力。希望社会科学界能有更多此类研究成果出现和出版,为中国实现极地事业新跨越,为拓展极地战略新疆域,建设海洋强国提供智力支持。

国家海洋局极地考察办公室主任 秦为稼

2016年9月

自序：南极研究——国际关系的视角

现在回想起来，进入这个领域纯属偶然。应该是2009年的某一天，中国极地研究中心的张侠研究员来访，商讨极地研究合作。当时我担任国际关系与公共事务学院副院长，分管科研和行政，讨论时于私没什么想法，于公自然觉得应该承接。可是，事后在同事中问了一圈，似乎只有青年教师秦倩博士有兴趣参加，其他老师都没太大意愿，于是于公就变成了于“私”，自己一脚踏进了这个领域。入门的第一年做了一点北极问题研究，然后就参与了南北极环境综合考察与评估专项，承担南极地缘政治的研究，此书就是从2011年到2015年五年研究的一个成果汇总。也因为前期做了点相关研究，2014年起也开始参与国家领土主权与海洋权益协同创新中心的一些工作。

进入这个领域后，直面而来的第一个挑战就是资料的匮乏，准确地讲，应该是国际关系学科和非英文文献的匮乏。南极在很长的时间里是作为科学探索和研究的对象出现在人们的视野中的，因此自然科学方面的文献并不缺，但对于一个社会科学工作者来说，只能大致看下文章的开头和结尾，中间基本看不明白。然后就是国际关系学科的文献少，因为国际关系学者似乎觉得完全可以把这个问题留给科学家和专业的管理人员去处理，与国际关系关系不大，或者说与国际关系每天要面对的问题比起来，南极问题似乎还没重要到需要国家外交来处理和推进的程度，还比较边缘，没有时间上的紧迫性，因而没必要花很多精力来关注。事实也确实如此，有那么一段时间，特别是二战结束后国际关系学科大发展的那段时

间，南极问题在国际关系研究中基本上是不存在的。

这样的情况使得本研究成果有这样几方面的特征：首先，它是一项集体研究成果，因为我需要好多个我指导，也有几个不是我指导但有兴趣的研究生参与，收集散在各种各样研究中的相关资料，并进行初步整理。这方面的工作是非常艰苦的，对于学生来说南极更是一个全新的领域，更需要耐心、细心并富于开拓精神地去做这项工作。因此，在这项成果即将面世之际，我首先要感谢参与过这项研究的学生们，他们的名字已经列在扉页上，他们的工作是卓有成效的。其次，因为有很多我们并不熟悉的材料，而且可获得的材料并不多，因此这项成果很难说有多少独创性，而是大量地直接引用或间接转用了已有的研究成果，特别是自然科学方面的相关文献资料。大部分地方我们都做了相应的引用标注，尽管如此，我还是想利用这个机会在这里感谢被引用过的文献作者，同时万一有疏漏导致引用没能规范标注，也敬请相关著作权的拥有者谅解。这也使得这项成果最多只能算是集体编著成果，而非独立创作。第三，我们在书中也提出了一些分析和判断，但是还只能说是国际关系学科的视角，不用等读者批评指出，我们自己可以先肯定地说，当中不乏偏颇甚至错讹之处。

尽管如此，我也相信这份成果还是有它一定的价值，它至少可以引起一些社会科学对南极问题的重视，至少可以成为国际关系学生接触南极问题的引路牌，至少可以让自然科学工作者了解一下国际关系学科是怎么理解南极问题的。在过去一些年对南极问题的学习和思考中，我们也一直以贡献国际关系学科的思考为己任，努力运用国际关系的理论、概念和分析方法，试图建立南极问题的国际关系理解框架，提出一些基本的看法，也尝试阐述一些相关的政策含义。

一、南极国际关系的时间和场域

其实，南极问题并非一开始就没在国际关系议程上出现过。南极被发现是航海探险的结果，而这种探险一方面得到了国家的资助和奖励，另一方面紧跟着探险发现所致的是采取宣布所有这样的国家行为。这种行为对已经有人居住的地区来说就是殖民，迁移本国的人去居住开发，驱赶甚至杀戮当地原住民。这就是欧洲的对外殖民历史。而对于没有人居住，也

不适宜迁移本国的人去居住的南极大陆，则直接宣布了某块地方归自己所有。截至二战结束时，已有七个国家做了这样的宣示，有的国家间甚至为此发生了武力冲突。

第二次世界大战结束没多久，冷战随即爆发。某种程度上，由于美国和苏联两个超级大国获得了远超其他国家的能力和互相毁灭的能力，它们之间的紧张对峙所造成的氛围，比第二次世界大战还要压抑。就像冰层下的海豹需要有个洞，时不时地可以上浮换口气一样，冷战国际政治也需要有这么一块区域，这样南极问题就进来了。而有意思的是，南极问题是以退出的方式进来的，即在起草和签订南极条约，建立南极条约体系中，国际上刻意把这个问题营造成一个国际科学家合作的地方，而把领土主权问题搁置起来，突出了一片和平气象。也就是在这个意义上，我们说南极问题似乎从国际关系学科的视野上消失了，至少与当时冷战国际政治每天要面对的大问题相比来说，南极问题对于国际关系来说似乎“小”了些。

这种状况一直持续到 20 世纪 80 年代，由于两方面的变化，南极问题重现在国际关系的视阈中。不过，这种重现不是南极“出走”后的回归，而是国际关系自身开始转型所致。

转型发生在三个大的方面。首先，除了战争与和平这样的大问题外，资源和环境这样的问题也变成可以威胁到人类生存的问题，变成“大”问题。因为资源增长有极限，因此人类需要寻找新资源或替代性资源；因为环境对人类活动的承载有极限，若要避免悲剧发生，人类要保护环境，对人类自己的活动进行限制。南极可同时归于资源和环境两个问题范畴，因而自然就重新进入了国际关系的视野。其次，出于对几乎主宰了国际关系 30 年的传统国际关系学科的反叛，自 20 世纪 80 年代后期开始，国际关系也进入一个知识转型时期，治理范式和批判范式开始兴起，而南极同样非常契合这两种范式的叙事特征，因而南极问题的国际关系“回归”也就成了非常自然的一个事情。第三，国际关系的治理转型，即随着人们对国际制度关注的增加，国际关系可以通过制度构建来加以规范和管理这种观念开始形成并强化，而已经存在和运行了二三十年的南极治理体系自然就成了一个典范，吸引国际制度和全球治理研究的学者关注。

但是，所有这些转型很可能是建立在关于对象的知识还不是非常充

分，对对象的驾驭能力还不是非常强大的情况下的，一旦这种“不是非常”的情况不再，问题很可能又会发生转变。按照我们研究的一个初步理解，这就是南极问题当下所处的一种境况。这种境况一个直接的导向很可能是权力的回归，国际关系的回归。南极越来越超越只是科学研究的价值，哪怕就是科学研究本身，也越来越不再只是边缘性、储备性和基础性，其直接的应用性会越来越强。但其价值越来越重要，越来越现实后，国际关系对这个问题的关注和介入也就会越来越直接、越来越强化。

二、南极的价值、利益和权益

人们常用价值来衡量一个物体或一件事情的重要性，并以此为依据来考虑战略规划、行动策略和议程位次。从根本上讲，价值有两方面的基本属性：一是其本身所具有的规范性、存在的意义和作用；二是作为对象，一个物体或一件事情对某个主体的功效。许多时候，价值的这两方面属性是融合在一起的，而在另外许多情况下，它们又会分离的，甚至有可能会互相冲突。这使得价值问题显得很复杂，需要层层剥离加以分析。而且，如果我们加上时间这个维度的话，情况就会变得更为复杂，因为价值不是一成不变的，而是随着时间的推移会被发现、改变或建构的。

不过，即使再复杂，对价值的认识仍然是理解很多问题的一把重要钥匙，南极问题尤其如此。南极无疑具有大量其自身的价值，因为它是我们这个星球的一个重要组成部分，对我们这个星球的了解越多，对极地价值的认识也会越多。从地球磁场的两极，到大气环流的重要组成部分，以及南极大陆地区的冰川、生物、矿物，南大洋的海洋环流和海洋生物资源等，都是南极自身所具有的，不管这些对人们有用还是没用，或者说现在是否用得上。概括来讲，也许不一定能够周延，南极的价值大体上可以包括领土价值、安全价值、科学价值、经济价值等几个方面。

利益就是对对象价值的利用以及由此而产生的收益。领土价值赋予的利益是最具概括性的，它意味着这片领土的所有者对领土表面和下层，以及领土之上一定高度内包含的所有东西拥有排他性的权利。因此，在被发现和探险后，南极问题直接带来的就是领土权利的主张及由此而引发的矛盾和冲突。但是，作为世界仅剩的还未被瓜分和占有的一片大陆，主张把

南极定位为全球公域的呼声在国际社会还是非常高的。如果全球公域这一定位被接受，那意味着以往曾经提出过的领土主权要求一律被作废，国际上以后也不得再提类似的要求。因此，南极有领土的价值，但无法像一般主权领土那样转化为利益。

尽管距离世界各国都很远，但南极在安全上对所有国家都有很重要的利益。不说别的，气候变暖引起冰川融化将导致海平面上升，直接会使许多岛国消失在水平面之下，以及许多沿海国陆地大幅后退，内陆国遭遇更为极端的气候。同时，冰川本身又是巨大的固态淡水资源，当世界面临水资源危机的情况下，南极又可能提供一定的安全保障。这意味着，在非传统安全问题上，南极既可能是引发非传统安全威胁的因素，也可能自身包含着应对非传统安全威胁的解决方案。当这些因素与特定国家相关联时，南极自然就构成了这个国家安全利益的一部分。再有，鉴于南极独特的地理位置和各种资源禀赋属性，其安全价值对于许多国家来说也构成了其安全利益不可缺少的一部分，如南极自然是与极地同步轨道卫星连接的最佳点，而保持与自己卫星的联系则是国家最大的安全利益之一。这种利益，在很多情况下很可能会因一个国家的总体安全需求、安全能力和安全利益的增长而同步增长，也就是说其重要性只会日益上升，而非下降。这也是我们在地缘政治部分判断南极在经历了“去安全化”后，很可能或已经面临“再安全化”的问题的原因。

在成功地“去安全化”后，南极的科学价值变得最为突出，派遣科学考察队、建立科学考察站成了《南极条约》签署后国际社会最主要的南极活动。南极有很多的科学问题要研究，至少有很多科学调查要做，从冰川面积和体量，到生物调查，以及矿物资源调查等。同时，南极也隐藏着很多科学问题的答案，如冰芯所能提供的关于地球气候变化的历史信息。因此，南极能够带来的科学研究现实或潜在的利益是巨大的。但是，南极科考活动并非所有国家都有能力承受，包括科学技术的能力，以及支撑科考活动的经济能力，国家因此也在南极事务上被分出了三六九等，能力强的国家有充分的南极事务参与权，而能力弱的国家则被不同程度地排除在外。这样，科学研究的利益就不仅仅在于科研本身，还在于由科研实力而带来的治理参与权利，以及再进一步由此带来的国家在国际上的地位和身

份的利益。

领土意味着资源，科研意味着对资源的了解和利用，领土和科研的成功结合意味着经济价值向经济利益的转化。在领土划分被叫停后，经济利益成了南极活动一个重要驱动力。由于生态环境保护意识的兴起，直接在南极大陆挖掘开矿这种简单初级的经济活动被禁止，但一些高技术含量的小规模利用，不会给环境生态造成大规模影响、能够继续保持南极荒野特征的经济活动仍然存在，在技术进一步发展的情况下还可能会扩大，如生命科学对南极微生物资源的研究和利用，以及小规模南极旅游等。因此，南极大陆包含的经济利益和科学研究会共同发展，对其了解得越多，开发利用的技术越提高，南极大陆能够带来的经济利益也就越大。当然，就目前状况而言，与投入付出相比，能够获取的经济利益还是非常不相称的。南大洋的情况不一样，其海洋生物资源很早就被捕捞利用，当前的任务是怎么保护，防止过度捕捞。

其他价值可以做两个层面含义的理解：一是指前面几个列举的价值未尽的内容；二是指南极对于第三者的意义，例如南极可以为人们提供如何在极寒地区活动和生活的模拟环境。因此，这方面南极包含的利益给了人们巨大的想象空间，但是其利益实现仍然与前面讲的几个方面密切关联，特别是科学技术的进步，以及人类对南极认识的增加。而就第二个层面来讲，南极的利益更与一个国家的自身发展战略和对外战略相关，当然也与该国支撑战略实现的能力增长相关。

价值很大程度上是个认知问题，利益则是物质问题，而权益更多是个政治和法律的问题。三者虽然相互关联，却是在不同领域各有侧重地发挥作用。

作为一个政治和法律的概念，其本身的定位和定性就非常基础和重要。这里对国家南极权益的讨论，就是以南极作为全球公域的假定出发的，尽管还很难说这种假定已成为国际社会普遍共识。公域的基本属性就是它不为谁私有，单个个体无论是谁，都无法宣称其对公域拥有排他性的权力，国家作为国际社会的基本主体，主权平等原则赋予国家拥有平等进入公域的机会。任何国家，无论大小强弱，其在公域的国家利益实现至少在机会上是均等的。但是，受制于人力、财力、物力等现实条件，并非所

有国家都能随心所欲地进入公域，乃至在公域实现其国家利益。因此，能力在这里就成了国家利益在公域实现的主要因素，公域的国家利益与权利归属无关，主要与其能力相关。同时，公域的公共属性又限制了能力向权利的转化，能力再强也不能在法理上改变公域的公共属性。而且，“公地悲剧”意识又进一步使得人们呼吁在能力向利益转化中保持克制，公域属性界定的本意不是为了凸显其无主，而是希望人类活动的节制成为一种自发自愿的、内在的要求。

权益这个概念还有时间的内涵，意味着过去、现在和未来与国家利益相关的内容。过去意味着索取某种补偿的权利，将来意味着预留的空间，每一个行为体都拥有这种空间不被侵占剥夺的权利。这样，南极权益可以从几个层面来理解：一是作为主权国家，它所拥有的对南极的权利，这是由主权国家的身份所赋予的；二是基于投入而产生的拥有相应收益的权利，如建立科考站并进行科研活动；三是参与国际制度、倡议，共同制订国际规则，以及行使国际制度所赋予的权利等，如监督其他国家的南极活动；四是从事国际制度没有明确禁止，能增进人类社会对南极的认知和从南极活动中获益的活动的权利；最后是一种消极权益，即消除其他国家利用南极从事有损自己利益的活动的权利。

三、地缘政治与南极战略

厘清一个对象的价值，及其关乎主体的利益和主体对其所具有的权益，是确立主体对该对象应采取的战略的基础。同时，地缘政治是国际关系学科最传统，也是最主要的战略指导理论。因此，讨论关于南极的战略，就是在新时期地缘政治理论视角下，讨论应如何定位和维护南极对一个国家的利益和它所应享有的权益，如何确立有效的南极治理以容纳和平衡各国的南极利益及权益。

传统地缘政治理论的一个问题在于它往往把地缘政治作为一个不变的、外在的、先设的条件来审视国家的国际战略，从而导致国家的国际战略往往是注定的、没有选项的甚至难以调整的。而实际情况是，由于科技的发展以及随之而来的人类征服、驾驭自然能力的提升，国家间关系尤其是战略盟友和竞争对手关系的变化，价值特别是人们对对象价值认识的变

化，都指向说明地缘政治自身是可变的。因此，南极战略也需要在变动的地缘政治框架中来认识和把握。

南极地缘政治的变化从各国核心的战略驱动可以区分出三个发展阶段。在《南极条约》签订之前，南极的地缘政治是领土驱动阶段，南极大陆是欧洲列强和南极邻近国家探险、占有的对象，也是世界上更大范围的殖民、征服、资源掠夺浪潮的一部分。从《南极条约》签订之日起，南极大陆的领土主权声索被搁置，为了反衬紧张对峙的冷战局势，南极大陆被刻意塑造成国际合作的和平之地，成为科学研究的国际合作之地，而科学研究背后是更好地调查南极所蕴藏的各种资源，研究其利用价值。因此，可以说科研和资源是这个阶段地缘战略的核心驱动。特别是在20世纪70年代世界普遍担心资源耗竭的情况下，南极的资源更成了南极战略关注的焦点。进入80年代，南极的资源问题并未按线性轨道发展下去，生态环境的意识取而代之。而在此进程中，地缘政治理论本身也发生了大的转型，把地理作为一个外在决定性因素的传统地缘政治学被强调知识权力的批判地缘政治学所取代。这一变化进程在冷战结束之际完成，生态环境更多地依赖于对一个系统的全面认知，而不是一种或几种资源的考察和利用。批判地缘政治学也更关心关于某一片地域的知识是如何生产，又如何被接受和传播的，而不是对这一地域的实际控制，以及由此而带来的战略利益。不过，当权力控制与知识生产比较一致的时候，权力可以隐退到知识背后，而当两者之间越来越不一致后，权力再次走向前台的可能性还是很大的，这就是当前南极地缘政治发展面临的主要变化和挑战。

安全是战略关注的焦点，当人们发现南极大陆，对南极大陆的探险越来越热闹，并纷纷宣称各自所有范围后，南极大陆在19世纪末20世纪初并不安全，有的国家之间甚至发生了小规模武力冲突。而《南极条约》的签订实现了南极大陆的“去安全化”，即让安全不再占据议程上的首要位置，其路径是大家同意不提领土问题。不过，安全似乎是挥之不去的幽灵，当传统的安全问题不再困扰南极问题后，非传统安全的问题却又上升到议程的前端位置，包括生物资源保护、禁止开采矿产资源、气候变暖和冰川融化等。好在与传统安全容易导致国家间冲突不同，非传统安全问题的解决理论上被认为是需要合作取向的，国家间只有合作和集体行动才能

应对非传统安全的威胁和挑战。可是，批判地缘政治学揭示的是，非传统安全的认知和应对背后也隐藏着权力秩序，也存在着权力较量和斗争，会有冲突风险。

与此同时，传统安全的问题又以新的形式回归，那就是《联合国海洋法公约》生效后引出的大陆架问题，南极大陆领土主权的声索国，以及邻近南极的国家依据各自的陆地权利提出了对向南大洋延伸的大陆架的权利要求。比这种权利要求更软性一点的是，各种形式的陆地和海洋保护区划分，以及公约和保护区规定的执行，这些实际上或多或少都属于一定形式的排他性，都可能隐藏着冲突的风险。因此，在经历了“去安全化”后，南极问题的“再安全化”不是没有可能的。

不过，“再安全化”不都是消极的，由于安全问题的绝对优先性，安全化在更一般的意义上意味着问题在议程上从比较靠后的位置向前端移动，甚至上升到优先的位置。因此，对于南极问题来说，“再安全化”也可意味着它在国际关注上获得了更大的优先性，更引起世界各国重视并合力推动问题的解决。

当我们从整体安全和战略形势下降到国家层面来看当前的情况时，价值、利益和权益的概念链条给了我们一个战略认知和判断的框架。根据国家对抗南价值的重视程度，我们可以把国家的南极战略区分出三类：全部价值战略、部分价值战略、机会价值战略。全部价值战略就是国家追求南极所具有的全部价值，为此，国家要投入比别的国家多得多的资源，要具有全面的能力，特别是一些一般情况下不太具备，或者甚至不太使用的能力，而这当中首先得具有的是全球领先的智力资源、科学知识和应用技术。部分价值战略意味着，南极对于活动国来说价值不是全面的。当然，这并非国家不想要其全面的价值，而是面对资源局限，国家不可能投入追求每一项价值所需要的资源。机会价值战略指一个国家把它对南极事务的参与作为一种手段来看待，而非目的本身。

基于此，虽然风险很大，我们还是尝试着把南极事务的主要参与国进行分类，以此来对主要国家的南极战略做一个非常粗略的判断。实施全部价值战略的国家目前只有美国一个，实施部分价值战略的国家较多，包括英国、法国、日本、俄罗斯、澳大利亚、新西兰、阿根廷和智利。实施机