

# 苏联的区域政策与国土整治

〔法〕 J.拉米吉等

**一. 苏联的区域政策：从地理区域角度考虑计划** 苏联的计划首先是一个协调工具，包括：在制订计划时决择方面的协调，在计划实施期间管理方面的协调。这种协调应表现在下列三个基本方面：第一，中央协调，也称“横向型”协调。这种协调可以保证全苏范围内劳动分配、财政经费使用、收入分配与社会产值等等的基本平衡；第二，部门协调，或者说“纵向型”协调。这种协调适用于每一个特定部门，与此同时，在各工业部门之间建立起相互联系；第三，区域协调，它应当使每一个地理实体遵守各自的“地域经济比例”，同时，在发展水平上保持均等，把全国的运输费用减少到最低限度。整个的协调由国家计划委员会负责。

这三种经济管理形式在不同历史时期都曾起过主导地位，因而可以划分出四个阶段，即：①1917—1930年；②中央集权时期——“斯大林时代”的五年计划；③赫鲁晓夫时期——国民经济委员会（分地区设立）的经验（1957——1965）；④六十年代末的经济改革后重新回到中央集权。

（一）区域经济计划化的初步探索 为争取人民对新制度支持，列宁重视依靠地方机

---

生活的舒适性和节约具体劳动力的角度来考虑。因此居民点的配置要考虑到使用劳动力的地点，居住条件和生活服务的方便和舒适性，休息条件（旅游区和居住区自然环境的《清洁度》），到休养地去的运输条件等。在解决上述问题时出现了新的趋势。例如，过去认为居民点应配置在离使用劳动力地点尽量近一些的地方，而现在看待这个问题就不一样了。现在考虑的方面是：由于一些生产部门的特殊性必须将它们设置在居民区以外；企望提高生活服务水平，降低企业建设期限和住房总面积等。有很多例子说明旧的居民点系统不能满足生活舒适性和节约劳动力的现代要求，对它们不得不进行根本的改造。在决定经济区经济地域组织的国民经济效益时，这方面的问题应当加以考虑。

第五个指标系统是反映经济地域系统和管理地域系统的合理联系。

评价所有上述系统相互联系合理性的观点决定于经济区经济地域组织的效益。应当指出，早在二十年代经济区划问题就与地域管理问题相联系，所谓管理地域系统是经济区内承担一定管理功能的所有管理机构的结合。经济地域系统与管理地域系统的对比关系决定于各管理机构承担的管理功能的内容。

因此在确定经济效益时存在着经济地理观点，这些观点在上面已讲得很清楚。现在大家都知道，在计算成本的化费时不能忽略自然过程的发展特点，特别是它表现的一些极端状态。进一步研究国民经济效益将有助于发展效益理论，在这一研究中必须有经济地理学家参加。他们能在解决国民经济各项任务中做出自己的贡献。

李德美摘译自《Вопросы географии》，сб. 122, 1984, 64-77页

构，从而出现了在国民经济管理中某种程度的权力下放。这项区域政策得到了负责运输和补给供应的技术人员的支持，因为由此可望通过每个大区建立某些经济自治权而减少生产费用。

全俄电气化计划是苏联计划化的最初尝试。该计划从一开始就注重区域性问题的。首先对各大区域的能源资源(主要是水力资源)进行了调查。当时的空间布局总是围绕着区域电力中心进行安排。从此，每个区域都根据自己拥有的潜力制定各自的发展计划。后来，这种区域化潮流在全苏范围内又终止了，从区域计划回到了全国统一计划。

#### (二) 历次五年计划中的区域化，实际是部门计划指标的分配(1927—1953)

从1927年起，苏联经济管理的主导原则，是以中央专门机构为中心的部门领导原则。因此，如果以往地区计划的作用是通过国家计划的调整而成为发挥各地区潜力的基础，那么这以后的计划便是由中央按生产部门来考虑，然后再落实到各个不同的区域。区域化成了计划的一种简单“地区分配”。因此，计划的制定又一次被颠倒过来，即从中央到地方，而不是象过去那样，从地方到中央。

(三) 区域化的计划管理经验(1955—1965) 布尔加宁在1955年7月向中央委员会所作的报告中，对现行体制作了进一步的评论。他一方面揭露了经济管理过于集中在一些“专门机构”手中，另一方面又强调指出了一些与地区脱节的现象，如对有些经济中心的过多投资，生产能力不适应消费的需求，以及运输上的浪费等等。因此，在科学院和生产布局委员会的支持下，重新推动了经济区划的研究。而且赫鲁晓夫上台后，于1957年5月进行了有意义的改革，即建立国民经济委员会。

这一改革包括在全苏和在各加盟共和国撤销那些专门机构，同时，在每个经济管理区(最初为104个)分别成立国民经济委员会，由它领导本区的企业。因此，这是一场广泛的权力下放运动，或者更确切地说，是在加强党对地方和区域控制的同时的一场权力下放。人们希望通过此次改革能够提高经济管理中自治程度和效率，而这些在以往的专门机构中是很缺乏的。然而事实上，由于区域国民经济委员会表现出一种本位主义倾向。只注意发展那些生产当地消费品的部门，而影响那些有全国意义的特殊部门的发展，所以很快便遭到批评。

鉴于上述原因，这场改革很快又转回到中央集权的方向上。首先，于1960年，在三大加盟共和国(俄罗斯、乌克兰、哈萨克斯坦)分别成立了共和国国民经济委员会用以领导区域国民经济委员会。

到1961年，为了协调国民经济委员会的工作，拟订了它的工作计划，又建立了17个大经济区。这些区将一直作为苏联进行区域统计和作为后来的计划工作所采用的区域划分的基础。到1962年，一些中央机构在全国重新出现，如全国国民经济委员会(掌管一直存在的职能管理部门)和实际由各部行政当局组成的国家生产委员会。与此同时，对区域国民经济委员会重新进行了改组，减少为47个。最后，在1965年，在企业改革的同时，柯西金把国民经济委员会全部取消，并重新在联盟和加盟共和国都建立起专门机构。所以，这一试验是短暂的……中央集权的管理方式又重新夺回了它那从未真正失去过的管理权力。

(四) 恢复中央集权后的区域化 如果除去属地方苏维埃管辖的地方性企业，那么苏

1

联所有的生产部门都要重新在中央统一领导下由职能机构(国家委员会)和部门机构(专门机构)共同管理。

然而,区域作为长期预测工作中的研究空间仍然存在。可是在现行的五年计划中区域已不再作为一种专门的划分。每一个区域即使有一个计划,充其量也不过是附属于特定区域的部门计划。因此,应当明确区分以下两类计划。

A远景规划 远景规划是粗线条地探讨苏联各区域未来变化的“指导性规划”。这种远景规划由于要把联盟规划和各加盟共和国规划协调起来,因而使一大批区域研究机构参加了进去,由他们拟定出一系列彼此紧密相联的规划草案。

1. 最高一级为全苏远景规划。曾连续制订了两个苏联生产力配置总体规划,第一个是1971—1980年的,第二个是1976年—1990年的。它们是一幅宏伟蓝图,涉及到国家发展的主要问题;国民经济各部门的布局方案;苏联各经济区和各加盟共和国的发展方案;最重要的经济综合体的特别方案(即地域生产综合体,参见第二部分)。

这种远景规划中也包括以下五个主要问题,即科学与技术的进步对未来生产力布局的影响;新的区域和新的资源的开发;国民经济各部门在全国经济中的比重;城市网的发展和物质生产的布局;人与自然之间的新型关系,换句话也就是对生态学和环境经济予以重视。

2. 部门规划和区域规划。这是对上述总体发展规划的补充。它们都同时涉及到各大经济区和各加盟共和国。它们都是围绕地域来安排的,这种地域可以分为:①规划中心(发展中心),包括:城市、大型企业、电力中心、重要的交通运输枢纽、全国性的原料或燃料基地;②经济发展轴心,沿河谷、海岸、湖岸以及大的铁路、公路或管道线路来安排空间;③高度城市化地带,或反之落后的居民稀少的地带;④保护地带,包括:自然保护区,国家公园、旅游与游乐中心。

3. 最后,为每一个具有特殊价值的地区制定地方性的发展模式,例如大的集聚区以及新开发的地区。因而区域性的研究显得特别活跃。

B 现行计划 但在五年计划及年度计划中,上述区域观念几乎全部淡薄了。现行计划是在职能机构和部门机构的基础上由中央制定的,属于按各大部确定的国家指标的一种区域分配。在这里,区域已不再是一个基本实体。

总而言之,那些“新开发的区域”,也就是说,那些被列入宏伟开发计划的区域必然要把与其有关的“远景规划”和“现行规划”结合起来。然而在其它地区,这种结合则很不明显。鉴于苏联区域辽阔和地区差异性,只有对全国各地区分别加以仔细研究,才能弄清它的区域政策。

**二. 国土整治政策的轮廓** 苏联区域整治政策的确定取决于两项基本原则。一是发展目标,主要是依据各区域的人力和自然资源确定地区专门化;二是开发方式,今天在这个问题上还提出了“开发中心”的概念,即国家计委中专用的名词——地域生产综合体。

(一)苏联欧洲部分 该部分是苏联最发达地区,历史上农业及工业的发展中心。面积5500万平方公里,占欧洲的一大半;人口18500万,占苏联总人口的四分之三。但这个比例正在逐步下降,因为在1926年,曾有85%的苏联人生活在苏联欧洲部分。

1. 该地区的主要问题 这些问题决定着苏联在这一地区的区域政策。

(a) 能源不足 作为苏联主要耗能地区的欧洲部分,自二次世界大战以后,能源短缺的情况大大加剧。从意识到这一问题以来,在这方面就采取了很多解决办法。包括①从苏联其他“大区”运输能源,如从西西伯利亚输入天然气,从哈萨克斯坦地区热电站输入电力;②加强对那些有开采价值的矿床的开发,主要在伏尔加河谷和最北部那些自身的开发受到限制的地区,还有乌克兰西南地区;③实现雄心勃勃的核电站计划(预计到1990年其装机容量为3000万千瓦。)

(b) 人口的区域分布及城市膨胀问题 在苏联甚至在它的欧洲部分,即使地域空间可以无止境地随意使用,人们更好地支配这些空间仍然很有必要。对于那些人口密度最大的地区,如列宁格勒、莫斯科和南部地区(南乌克兰、外高加索),曾普遍制定过占地计划(加以控制)。相反,为了开发新的资源,对伏尔加河谷和东北地区却鼓励移民开垦。

(c) 最后环境和污染问题也成了该地区最令人关心的一个重要问题。目前,主要的力量是放在水源的净化问题上,特别是伏尔加河流域。

2. 地域生产综合体 在1990年生产力布局规划和“九·五”(1971年——1975年)、“十·五”(1976——1980)计划中都提出了三个主要的地域生产综合体计划,即奥伦堡综合体、库尔斯克综合体、季曼——伯朝拉综合体。

(二) 哈萨克斯坦和中亚 这两个地区的土地面积共有330万平方公里,比印度还大。由于以沙漠气候为特征,人烟十分稀少而且主要集中在绿洲周围。但人口增长很快,1930年为1400万,到1960年增长到2300万人。目前,已超过3300万(占苏联总人口的14%)。

1. 该地区的主要问题 无论是在开发资源的基础上建立起来的工业城市,还是由于农业集约化而发展起来的城镇,最大的问题都是就业问题。尽管由于合成纤维的竞争,曾出现某些犹豫,但还是作出了进一步加强棉区建设的抉择。同时,通过宏伟的灌溉计划,大力发展畜牧业。哈萨克斯坦有灌溉地140万公顷,中亚的灌溉地有500万公顷,占全苏总灌溉面积的60%以上。

2. 地域生产综合体 在生产力布局规划中,确定了有四个地域生产综合体,其中哈萨克斯坦3个、中亚1个,即:巴甫洛达尔——埃基巴斯图兹综合体,卡拉套——江布尔综合体、东里海综合体、南塔吉克综合体。

(三) 西伯利亚和远东区 西伯利亚总是以其丰富的资源令人着迷。但是,由于它地处边远地区,气候恶劣,所以开发成本很高。过去,该区的开发总是零打碎敲的,或是为了出口的需要(黄金、金刚石等),或是为了满足能源和矿产的临时需要,因而运输费用高得出奇。为了扭转这种局面,正在开始考虑制定一个整体计划。通过学习加拿大的经验,苏联也试图将开发北方地区地下资源所需要的劳动力减少到最低限度,不搞大量的城市基本建设。能源远距离输送中的技术进步,如天然气管道,高压输电等,对该地区有决定性的意义。

1. 自然资源 该地区面积1200万平方公里,比美国或加拿大还大,而人口目前只有2500多万(占苏联人口10%左右),主要集中在南部和沿西伯利亚大铁路的城市中。该地区的自然财富早已在世界上享有很高的声誉,无论能源方面(煤、石油、天然气、

水力资源等)还是森林资源和矿产资源。

(a) 西西伯利亚 西西伯利亚范围从乌拉尔到叶花塞河,人口占整个西伯利亚的一半。相对来说,由于西西伯利亚比别的地区更接近于苏联的欧洲部分,因此,该区很早就成了一个最发达的地区,成为苏联欧洲部分的能源供应基地:刚开始有东南部库兹巴斯的煤炭(与乌拉尔的铁相结合),后来又有了北部秋明油田的石油和天然气,它是目前苏联开发的最大的油气田(占全国产量的30%)。

此外,在当地还开始发展了石油化工和钢铁工业,后者随着在东、西西伯利亚交界处的矿床勘探将会得到进一步发展。

(b) 东西伯利亚 它位于叶尼塞河和勒拿河之间。这一地区不如前述地区这样发达,人口只有800万。但该地区的资源也很丰富,有水力资源(拥有苏联最大的水力潜力)、煤炭(目前只有南部大煤田已开采)和西北部的天然气,有铁、铝、镍和贵重金属等矿产,还有森林资源(占全苏木材蓄积量的三分之一)。

(c) 远东 由于山峦起伏,和气候因素的影响,该区实际上还没有得到开发。在这块占苏联总面积四分之一的土地上,人口还不到600万,主要分布在东南部太平洋沿岸。这里自然资源同样十分丰富,如从勒拿河以东到雅库特的煤、天然气和石油;萨哈林岛(库页岛)沿岸的石油和天然气;还有其他矿产。目前已开发的只有东南端的一些贵重金属(金、钻石)、铝和锡;此外,太平洋沿岸是一个大渔场:苏联鱼罐头的40%产自在这里。总之,从各方面看,作为新开发地区,这里目前在经济上尚未得到综合发展。

2. 地域生产综合体 开发西伯利亚地区的首要问题是人口定居问题。随着交通闭塞状况的好转,当地人不断外流。这种外流只有通过花费很高的代价组织苏联其它地区往这里移民才能得到补救,例如在新开发区的新城市中的免税高薪和优越装备以及“换班”制度,都是为鼓励苏联青年去征服远东地区而采取的措施。因此,尽管生产力布局总体规划把这个“大区”看作一个整体,而五年计划中只具体实施了一小部分。其中包括西西伯利亚综合体,安加拉——叶尼塞体系的5个综合体,贝加宁——阿穆尔铁路沿线地区综合体。

三. 结论 在苏联国土整治政策的大方向中,人们看到了一种十分明显的由西向东转移的趋向。这种重心的转移,主要是出于能源的地区平衡。这一变化在后三个五年计划中已明显反映出来,这从各地区的人均投资水平可得到证明。但这一直仅仅是一种全苏联考虑的政策,而不是从每个区域考虑的政策。

王凤仙摘译自

《L'Espace régional et l'aménagement du territoire》1979

文云朝校