



二战前苏联的北极政策论析

徐广森

摘 要: 进入 20 世纪以来,气候条件的改变和二战前苏联国内建设的需要使得开发北极成为可能,加之第一次世界大战和十月革命的爆发使俄国的内外形势发生了重大的变化,苏联便开始对北极这一曾经受到忽视的区域另眼看待。二战前是苏联各领域建设的重要发展阶段,苏联政府也正是在这一阶段形成了涵盖多个方面的北极政策,如航道政策、科学考察与综合建设政策、移民与苏维埃化政策和领土政策等。苏联在这一时期针对北极的开发,使北极在战时和冷战期间为苏联做出了重要贡献。

关键词: 苏联; 北极地区; 北极政策

北极地区潜藏的自然资源和北方航道对于俄国具有重大的意义。这种意义也在 20 世纪以后,随着气候变暖和科技水平的提高慢慢凸显出来。苏维埃俄国成立后开始制定和实施成文的政策研究和探索北极。苏联成立后将北极政策推向包括科考、航路、综合建设,领土和移民等各个方面。那么,苏联开始重视北极的原因何在? 其北极政策实施的效果如何,这是本文将着重分析的问题。

一、苏联重视北极地区的主要原因

历史上,俄国通过不断的扩张获得了横贯欧亚的广大领土,却始终对自己的北方领土知之甚少。俄国虽然向来就是地理上的北极国家,但在世界上早期的北极探险活动中,俄国却很少参与其中。18 世纪初彼得大帝在俄国掀起过一阵北方探险热潮,俄罗斯的北方地区一度被人们所了解和重视,北方地区也是在这个时期成为了俄国与英国贸易交往的起源地^①。然而彼得大帝死后,俄国国内对北极和海洋的热度便大大减退,这种情况一直持续到 19 世纪末^②。在缺乏政府关注的情况下,俄国北极地区的经济和政治长期以来都未能得到充分的发展。正如俄罗斯历史学家别里亚耶夫(Беляев Д. П.)所说:“这一时期的北极政策一直都是十分模糊的,从头到尾都没有具体的针对性。”^③

但是自 20 世纪以来,俄国对北极的态度逐渐发生了变化,国家政策也是在这一阶段形成^④。苏联开始重视北极地区主观上是因为意识到北极地区丰富的资源在苏联国家经济发展方面和国家地缘战略方面的重要性。20 世纪全球气候开始变暖、20 世纪初北极周边地缘政治环境的变化和俄国国内外的革命和战争以及苏联成立后开始的全国经济建设则为苏联制定和执行北极政策提供了良好的客观条件。

虽然北极开发成为热潮是近 20 年的事,但早在 20 世纪初期,俄国就已经开始关注到北极开发。20 世纪以前,由于气候的影响,北冰洋常年被冰覆盖。伊凡四世时期,为了与西欧国家通商,俄国于 1553 年建立了阿尔汉格尔斯克港,在北方开辟了一条由北德维纳河入白海的商道。但因为通航期过短,这条航道并没有发挥应有的作用。18 世纪初,这条商道在沙俄获得了波罗的海出口后逐渐被弃用^⑤。北冰

① О. Б. Александров. “Многовековой Путь России в Арктику”, *Ресурсы Нации*, pp. 327~334.

② 北极问题研究编写组:《北极问题研究》,海洋出版社 2011 年,第 237~238 页。

③ Д. П. Беляев. “Формирование Арктического Направления Российской Политики”, available in www.moysever.ru/comments/237.

④ О. Б. Александров. “Многовековой Путь России в Арктику”, *Ресурсы Нации*, pp. 327~334.

⑤ 北京大学历史系:《沙皇俄国侵略扩张史》上册,人民出版社 1979 年,第 107 页。

洋航道的缺失也使北极的渔业资源、矿产资源无从获得开发。因此,由于资源开发的难度大、交通不便、生产生活成本高等,俄国的北方经济难以得到发展,北极在经济和政治上都不足以成为当时俄国政府关注的核心,甚至有时会为了国家的其他利益而放弃对这些地区的占领和控制,19世纪晚期俄国将阿拉斯加低价转让给美国便是一例。然而进入20世纪以后,随着全球气候变暖,北极海冰出现融化趋势。有资料显示,1906—2005年的100年间,地球表面温度提高了0.74℃,而北极地区升高幅度则是其它地区的两倍^①。北极各国也纷纷开展针对北极的科考勘探活动,将人类对北极的了解推向了新的阶段。俄国在这时也开始意识到北方领土在20世纪可能产生的重要价值。北方海航道的开通从理论上成为可能,而一旦开通,就意味着丰富的资源将获得开发。

而与此同时,苏联国内建设需要北方大量的木材、矿产等资源。二战前苏联完成了国内社会经济发展的第一、第二个五年计划,使苏联从一个传统的农业国在二十几年的时间内变成强盛的工业国,国防力量也大为加强。这一建设模式也被称为“苏联模式”,是在苏联外有帝国主义包围,内部文化落后的特殊条件下形成的。它基本适应了苏联当时的生产力水平,在苏联二三十年代的经济建设中发挥了巨大的作用。而二战前的苏联北极政策也正是在这一国内大环境下产生的。基于国内经济建设的需要,北极地区的木材、矿产等资源亟待开发,由此便催生出开发北极的需要,而“苏联模式”的集中高效也为北极政策的执行创造了客观条件。

从地缘政治方面来讲,20世纪以前的北极四周都是世界二、三流的国家,如加拿大、瑞典和尚未独立的挪威等,各国实力较为平衡,又同属于资本主义国家,区域内未出现霸主,俄国在北极问题上不曾感受到“来自北方的威胁”。而当时的西欧强国在地理位置上与北极都相隔较远,人烟稀少、冰天雪地的北极对他们来说并不具有独特的地缘优势,也自然不会成为他们关注与争夺的对象,俄国在北极这一区域也就不会面临“来自强国的威胁”。然而,20世纪初的北极地缘政治发生了很大的变化。工业革命加深了国家间的商业往来,也促使俄国将目光望向资源丰富的东部与北部领土。新的世界格局正在悄然形成,世界上的强国和殖民国家几乎全位于北半球。19世纪晚期,美国因获得俄国转让的阿拉斯加而成为北极国家,这从客观上削弱了俄国在北极的大国地位。再加上美国、丹麦等北极国家远远早于俄罗斯开始北极科考和勘探,这使得俄罗斯在20世纪初期对北极的了解就已经落后于其它北极国家。与此同时,北极周边国家间出现多例领土争端,其中苏联在持续了近30年的斯匹茨卑尔根群岛主权争夺中失利,这一次失败更是刺激了苏联努力提高对北极地区重要性的认识。就像北极历史学家布拉多夫(Булатов В. Н.)所说,北极的研究利用几乎是一夜之间成为了苏联政府热切关注的对象^②。

战争与国内变革是苏联北极政策产生的大背景。20世纪初的日俄战争、十月革命和第一次世界大战在短短20年间改写了俄国历史,使俄国从扩张蛮横的帝国变成衰退落后的资本主义国家,再通过国内革命成为百废待兴的苏维埃社会主义国家,退出第一次世界大战专心于国内改革与建设。而苏联北极政策正是在这一大背景下产生的。日俄战争的失败使俄国在短时期内认识到北方领土和北方海航道的战略重要性。俄国的海上力量在日俄战争时期并不逊于日本,但在当时俄国只有太平洋舰队驻扎远东,战争后期,俄海军无法通过北冰洋上的航道及时解决补给才因此输掉了战争。如果1904年俄罗斯的波罗的海舰队能从北极通行,沿西伯利亚的海岸线向东,到达白令海峡后向南进入东亚沿海,那就差不多能够节省一半路程,援军很可能将在三个月内赶到远东,而后以绝对的优势兵力聚歼日本海军,或许能够将历史改写^③。战争失败后,俄国失去了太平洋地区的竞争力,便急于寻找开辟北冰洋上的航道的可能。“十月革命”爆发后,俄国成立了苏维埃政权,随即帝国主义势力便联合开始了对新政权的武装干涉。面对帝国主义国家和资本主义势力的进攻,北冰洋和俄国广阔的北方荒地一定程度上起到了保护墙的作用,使敌人未能建立起完整的包围圈。于是,北极地区对苏维埃俄国国家安全和国防建设的地缘优势也开始凸现出来。新政权要想得到巩固,必须控制并管理好北方疆域。“十月革命”之后新政府颁布了关于北部的第一个决议,即开发利用北部资源的决议。1919年1月工业贸易委员会直属的北部研究专门委员会宣告成立。而在决议颁布后的仅仅几天之内北方便脱离了国外武装干涉力量的统治而获得了独立,成立了北极科学考察专门委员会,科考的中心基地设在了阿尔汉格尔斯克。根据布拉多夫收集的资料显示,仅在1921年就有23支科考队共400余人在北极进行了科学考察^④。第一次世界大战开始之后,开辟北方海航道的可能性和紧迫性都在日益增长,但俄国政府因忙于应付战争多次搁置了北极的科考计划。而苏维埃与苏联政府则真正将其付诸执行。

二、二战前苏联的北极政策

“十月革命”后至二战前的十几年间,苏俄以及后来的苏联政府对北极地区的开发做出了许多尝试,包括为开辟航道

① 北极问题研究编写组:《北极问题研究》,海洋出版社2011年,第13页。

② В. Н. Булатов. *КПСС-Организатор Освоения Арктики и Северного Морского Пути* (1917—1980). Москва: 1989, p. 8.

③ 王昱:《北极航道激活俄罗斯》,载 http://www.qstheory.cn/zt/bkxj/201305/t20130518_231949.htm, 2013-05-18。

④ В. Н. Булатов. *КПСС-Организатор Освоения Арктики и Северного Морского Пути* (1917—1980), p. 8.

进行的探险、科考、基础设施建设等方面。在开发和利用北极资源的同时,还在边疆地区扩大了新政权的影响力,并为自己在北极的领土要求做了新的尝试。到二战前,苏联的北极政策主要体现在航道政策、科学考察和综合建设政策、移民和苏维埃化政策以及领土政策四个方面。

(一) 航道政策

日俄战争失败的教训不仅让俄国意识到自身体制的衰败,还使其认识到北方海航道的重要性和巨大的潜力。俄罗斯探险家德米特里·门捷列夫曾说,“没有一个国家像俄罗斯这样拥有如此绵长的北冰洋海岸,并且流进俄国的各条大河也在这里注入北冰洋。俄国之所以没有强大起来,与其说是气候的原因,不如说是由于在北冰洋上缺乏商业的出路。征服北冰洋上的冰块,就成为关系俄国东北部和西伯利亚大部分地区的经济问题之一。”^①俄国在早期的北极探险活动中曾长期缺位,历史上零星的探险活动不足以支撑航道的开发。此后俄国加紧对北冰洋各海域进行考察,进一步了解北冰洋及沿岸的环境气候,还在1915年成立了极地委员会,这些都在一定程度上为开辟新航道打下了基础。苏联早期的北极航道政策可以总结为力图证明北冰洋的适航性和利用航道带动北部地区的发展。

为了证明北冰洋的适航性,20世纪初期俄国和苏联都曾多次组织考察北冰洋各海域的通航情况。

1914—1915年间,“泰梅尔”和“瓦良格”两艘破冰船完成了历史上对北方海航道的首次自东向西的航行,此次航行历经了两个通航期,船队在切柳斯金角附近度过了冬天。

“十月革命”后的1918年,苏联人民委员会决定组织进行喀拉海域的考察,主要目的是寻找便捷的海上通道,从而能从该地区输出粮食等生产资料以及出口毛皮、林木等。该考察是在1920年8—10月间展开的。考察队由两个支队组成,共18只考察船。这些船只大多已十分破旧,并不具备在冰上航行的能力。但这一年的航行条件还算不错,考察队伍在两个月时间内将1000吨粮食和将近1500吨动物油脂以及大量可供出口的物品如毛皮、亚麻等从西伯利亚运输到俄欧地区^②。不过,喀拉海域考察的成功之处是证明了北冰洋的适航性,并使苏联政府看到了北方海航道的开发前景和商业价值^③。

1929年施密特·О. Ю乘坐“Седов”号破冰船对北方海航道进行科学考察并完成了重要的地理考察任务,并在多国曾宣示主权的法兰士约瑟夫群岛上上升起了苏联国旗,还在太平洋湾(Тихая бухта)组建了第一个水文气象台。1932年在施密特院士的上司、大尉瓦罗宁·В. И.的带领下,乘“西伯利亚科夫号”破冰船首次在一个通航期内完成了从白海到白令海的全程航行^④。1935年苏联完成了北方海航道上的大型交通运输航行,有一百多只船只参与了此次航行。历史上对北方海航道的开发自此开始,这一举动在当时已具有重要的政治意义和一定程度上的经济意义,北方航路的开发在当时投入了相当多的资金和物资。

1936年,苏联两个驱逐舰在破冰船护航下顺利完成了对北方航路自西向东的引航,体现了北方海航道在国防中的重要性。摩尔曼斯克在当时建立了北极船队修船厂。1939年航道破冰船“约瑟夫·斯大林”号在一个通航期内顺利完成了对北方航路的双向航行,先是自西向东航行并在同一通航期内返回了摩尔曼斯克^⑤。

20世纪初俄国和苏联组织的这些在北冰洋的考察和试航有的成功有的失败,但最终掌握的关于北方各海域航行条件的数据和资料,不仅证明了北冰洋的适航性,还为后来考察和航行提供了大量的经验。事实证明,北方海航道在二战时期为苏联做出了巨大的贡献。

北方海航道的发展在一定程度上带动了北方地区的经济发展。北方海航道是符拉迪沃斯托克和摩尔曼斯克两个苏联国内港口之间的最短线路。苏联认为其完全属于国家领海范围之内,对其使用不需要顾及国际形势,也不需要与邻国协调。除此之外,北部线路还与西伯利亚的众多河流一起组成国际性的交通网,大大增加了西伯利亚地区与国内西部地区以及世界的联系。所以苏维埃这一时期北极地区政策的重点之一就是大力开展北方海航道的基础设施建设以及大吨位河运船舶的建造,这一举措也在一定程度上促进了该地区经济社会发展。

20世纪初北方海航道运输业的日益发展带动了北方地区生产生活的进步,使其慢慢从国内战争的阴影中走出。1924年以后北方地区的木材出口量逐年增加,苏联政府在叶尼塞河畔建立了大型木材加工企业,通过北方航路向整个西西伯利亚和雅库特地区供应工业产品。1921—1936年期间,从阿尔汉格尔斯克出口的的林木年总量增加了10倍

① 斯比林:《到北极去》,中国青年出版社1954年,第16页。

② А. И. Тимошенко. “Российская Региональная Политика в Арктике в XX-XXI вв.: Проблемы Стратегической Преемственности”, *Арктика и Север*, 2011(11), p. 4.

③ А. И. Тимошенко. “Советские Инициативы в Арктике в 1920—е гг. (К Вопросу о Стратегической Преемственности)”, *Гуманитарные Науки в Сибири*, 2010, (2), pp. 49~50.

④ 资料来源于俄罗斯国立极地博物馆。

⑤ Ю. Ф. Лукин. *Великий Передел Арктики*, Архангельск, 2010.

以上,从该港口进港的外国船只也增加了6倍^①。而轮船公司的收入增加了6倍^②。1920—1933年之间,北方海航道的运输量增加了5倍,航行天数从每年23—32天增加到60—85天^③。其中,东线因为自然条件的限制运输的发展最为缓慢,同时东北部地区发展落后,货运量也明显不足。然而北方海航道的开通已然带来了经济利益,表明苏联的北极北方航路开发政策已初见成效。

苏联初期是在全国性经济社会发展规划的基础上考虑北极政策的,在国家层面上针对北方海航道开展的广泛活动,如考察研究北冰洋水域、冰上航行的进展、港口与极地站的建设、冰上考察等都得益于极地航行技术的提升与破冰船的建造。这些活动在短时间内取得了良好的效果,为北方海航道的开通积累了大量的经验。北方海航道的发展在20世纪保障了苏联的地缘政治利益,也保障了北方边疆和远东开发的顺利进行。北方海航道的东段运输在20年代主要是由一些商队进行必要的生活物资的运送,返航时将北部地区的鱼类、镍、锡、钨、金等金属和油气资源运往西部,这也在一定程度上促进了北方社会经济的发展。1940年后,北方海航道对于苏联来说已不再是只能做艰难的尝试的试航地带,而是不带考察性质的水上常规交通干线^④。总体来讲苏联在20世纪执行了积极的海洋政策,北方海航道在这一期间也完成了自身的交通、社会经济和国防使命。通过北方海航道以及西伯利亚河流运输的发展,国家西部与偏远地区的联系也得到了加强,国家运输的统一网络也就此形成^⑤。20世纪30年代北方海航道每年的运输量在13—23.7万吨之间,1941年为16.5万吨,到了1945年增长为44.4万吨^⑥。这条航道对后来苏联取得卫国战争的胜利,对战后苏联及俄罗斯的经济、国家安全、能源开发等,都起到了至为关键的作用。

(二) 科学考察与综合建设政策

20世纪20年代,苏维埃政府北极政策的第二个重点在于对北极较为全面的科学政策研究及考察。苏维埃人民委员会在此期间成立了多处带有科考职能的机构,并由它们推动了对多处海域每年例行的考察计划。与此同时还利用苏联刚刚建立起的垂直权力体系领导北极地区的综合建设,保证了政策的高效执行。1920年至1925年间,在政府的支持下,北方地区涌现出一些科学研究组织,并由这些组织完成了旨在开发北极资源的一系列科学考察活动。

1919年1月,由政府组建了工业贸易委员会直属的北部研究专门委员会,随后又成立了北极科学考察专门委员会,科考的中心基地设在了阿尔汉格尔斯克。1921年,水上海洋科学研究院宣告成立,旨在对北冰洋水域进行综合研究。仅在1921年就有23支科考队共400余人在北极进行了科学考察^⑦。同年,最高国民经济委员会协同北方科学考察船队^⑧在奥洛涅茨省、伏尔加河流域和科拉半岛等地成立了伯朝拉流域地理探险队,在该次探险的过程中发现了世界最大的磷灰石产地。为寻找油气等能源资源,苏维埃国家电气化委员会也在北极开展了综合性勘测。该委员会在北极多个地区进行了地理勘探,发现了当地的金属矿藏。如1919—1921年间在诺里尔斯克进行的地理探测不仅发现了大量的优质炭石,还有石墨、一次铜镍冰铜等。这次地理探测获得了成功,北方航路委员会因此向苏维埃人民政府申请在此地开采煤矿^⑨。30年代末期苏联首先在港口城市开展了矿石开采工作。1928—1934年间共有约75个科学考察和地理勘测团队在此地开展。1940年科雷马流域共出产了80吨纯金,占当年整个苏联黄金出产量的46.3%。科雷马也因此成为世界最大金矿产地之一。1932—1940年间苏联东北地区金总产量为314.2吨^⑩。苏联在20年代进行的这些科考和地理探测都很好地展现了20年代苏联旨在在自然资源开发、解决经济建设等具体问题而实施的北极开发方案,具有很强的针对性,实施效果也不错。

苏联特有的垂直权力体系领导北极地区综合建设,保证了国家计划的有力执行。二战前,苏联的北极开发与综合建设政策受到了其独特的国内环境的影响。20年代末期,苏联的垂直权力体系在全国得到巩固,工业化和集体化开始推行,这样的国内环境适宜在全国范围内推行新的政策措施,通过建立或改组综合管理组织到北极地区推行国家政策,使之前对北极的科学考察建议方案转变为强有力的执行措施,更为有效地促进当地社会经济的发展。

① ГААО Ф 367 Оп 1 Д 478 Л 159, 166, Оп 17 Д 57 Л 40.

② ГААО Ф 367 Оп 1 Д 478 Л 166, ГААО Отдел ДСПИ Ф 198 Оп 1 Д 36 Л 6, 11.

③ А. И. Тимошенко. “Российская Региональная Политика в Арктике в XX-XXI вв.: Проблемы Стратегической Преемственности”, *Арктика и Север*, 2011(11), р. 4.

④ А. И. Тимошенко. “Российская Региональная Политика в Арктике в XX-XXI вв.: Проблемы Стратегической Преемственности”, *Арктика и Север*, 2011(11), р. 4.

⑤ Ю. Ф. Лукин. *Великий Передел Арктики*, Архангельск, 2010.

⑥ Цит. По: Михайличенко В. В., исполнительный директор Некоммерческого партнёрства по координации использования Северного морского пути. СМП как часть международного транспортного коридора «Запад-Восток-Запад» // *Арктические перспективы*. д. XXI. — Нарьян. — Мар, 16. 07. 2009.

⑦ В. Н. Булатов. *КПСС-Организатор Освоения Арктики и Северного Морского Пути (1917—1980)*, Москва, 1989, р. 8.

⑧ 北方科学考察队在1925年更名为最高国民经济委员会附属的北部科学研究院,随后更名为北极科学研究院。

⑨ А. И. Тимошенко. “Российская Региональная Политика в Арктике в XX-XXI вв.: Проблемы Стратегической Преемственности”, *Арктика и Север*, 2011(11), р. 4.

⑩ Колымский. *Гуманитарный Альманах*, Магадан, 2006, р. 86.

1928年,北方航路委员会改组为西伯利亚北部工业及交通国有股份公司,直属于苏联内外贸易人民委员部。该公司旨在解决西伯利亚北部地区发展和民生问题,为地区发展提供经济动力。主要的职责除了承担北冰洋各港口之间的运输之外,还在河流沿岸收购并流送木材、建造锯木厂、在泰梅尔半岛开采石墨矿、下通古斯卡河开采煤矿等。该公司还建立了两个北部新港口:海河两用港伊加尔卡以及乌斯季叶尼塞和鄂毕河上的新河港。此外,公司还开展了针对土著居民的教育工作,并且鼓励猎兽、捕鱼、发展农业以保障当地居民生活^①。成立于1932年的直属于人民委员会的北方海上航路总局在成立以后不久便发挥着综合管理北极地区的职能。1934年7月20日,苏联军事委员会和苏联人民委员会的专门条例中赋予北方海上航路总局“苏联北极总管”的职能,宣布北极地区经济和科学勘测类活动均要在北方海上航路总局的领导下进行。生效范围包括苏联欧洲部分的北冰洋沿岸及部分岛屿和亚洲部分北纬62度以北的全部地区。北方海上航路总局既要保障北方航路的航行,也需要保障科学活动和生产活动在北极地区正常开展,负责港口居民点建设、木材采购、促进地区手工业发展。随后在1935年改组的北方人民促进委员会被赋予了北极地区经济管理与大众文化服务的职能。1936年,在撤消了北方海上航路总局的合作企业后,人民促进委员会又担负起了采购的职能。北方海上航路总局逐渐从交通生产管理部门转变为具有地区综合管理权力的组织。苏联第一个五年计划期间,北部逐渐成为了国内的大型工业区。许多新兴工业部门如纸浆造纸工业、硬纸板工业、胶合板工业、家具工业、林业、鱼品加工业的发展都获得了新的动力。仅在1926年至1937年间科雷马半岛就建成了39家企业,其中包括摩尔曼斯克鱼产品联合加工厂、尼瓦河、下图洛马河水力发电站等。通过大型生产制造组织在北极地区较大规模的国家活动的开展,北极地区的综合建设得到了初步进展^②。

可以说,二战前苏联对北极的综合建设开发已初具规模,覆盖了北极地区资源丰富和人口较多的矿源区和居民点。领域多集中为资源勘探、开采、交通建设,略有涉及基础设施建设和对土著居民的文化教育,为北极地区日后的发展提供了基础,但这一时期的综合建设与开发也存在一些无法避免的问题,如开发规模小、开发形式单一、领域狭窄、开发地区分散,不能以点带面等。

与这一时期的北极航道政策一样,二战前苏联关于北极科考与综合建设的政策同样是建立在全国发展规划的基础上的。也就是将北极地区的开发规划到国家发展计划中,通过对国家社会经济计划的实践来实现北极地区的发展目标。在二战期间甚至在战后,随着北方地区工业发展和交通建设、矿源勘探、生产活动及科研工作规模的扩大,在垂直权力体系领导下的北极科考、综合建设与资源开发也得到了更大范围的推广。

(三) 移民与苏维埃化政策

苏联政府对以往俄国政府在北极地区的各项政策均有一定的继承,包括了在北极地区推行移民政策,并且在政策意向上更倾向于进一步巩固政府在北方边疆的地位,即苏维埃化政策,并形成了特有的解决北方问题的原则和方法。

在18~19世纪的所谓“北方探险”期间,沙俄就已有居民进驻北极地区。到18世纪末期,约有100多万俄国人居住在北极圈内^③。到19世纪前半叶,俄罗斯建立了12个大规模的居民区,分散在阿拉斯加,直到1867年将阿拉斯加卖给美国。十月革命以前,俄国已经推行了十几年的鼓励自由移民政策^④。20世纪30年代以后,斯大林以维护国家安全为由,强行将居住在苏联的少数民族迁徙至中亚和西伯利亚等边疆地区^⑤。在这样的时代背景下,苏联也开始对北极进行资源开发,并向北极地区移民,这一时期的北极移民多为北极地区建设与开发的需要而移居到北极地区,从事政府管理、经商、教育等方面的工作。

为了解决北极地区居民及开发者们生产生活基础设施建设等问题,苏维埃政府于1924年6月24日成立北方人民促进委员会,即北方委员会。该组织在北极地区现代化建设方面起到了较大的促进作用。然而其成立的另一主要目的则是在人口稀少的北方地区建立起苏维埃地方政权。1929年,在北方委员会的帮助下,涅涅茨人建立起了苏联第一个边疆区自治政权^⑥。从20世纪30年代开始,苏联将北部地区纳入了全国现代化建设的进程当中,致力于消除文盲、改变文化落后状况、培养少数民族干部和使牧民定居等政策的实施^⑦。北方委员会采用了集体农庄生产联合的形式,对该地居民的迁移进行了限制,使北方各游牧民族得以定居并建立自治性质的行政单位。1919—1934年苏联共组织了90

① А. И. Тимошенко. “Российская Региональная Политика в Арктике в XX-XXI вв.: Проблемы Стратегической Преемственности”, *Арктика и Север*, 2011(11), p. 4.

② А. И. Тимошенко. “Российская Региональная Политика в Арктике в XX-XXI вв.: Проблемы Стратегической Преемственности”, *Арктика и Север*, 2011(11), p. 4.

③ 资料来源于俄罗斯国立极地博物馆。

④ 王晓菊:《俄国东部移民开发问题研究》,中国社会科学出版社2003年,第37页。

⑤ 左凤荣:《苏联处理民族问题的方法值得借鉴吗》,载《同舟共进》2011年第8期。

⑥ ГАРФ Ф 3977 Оп 1 Д 420 ЛЛ 47, 68, 71, ГААО Ф 760 Оп 1 Д 57 ЛЛ 74, 107.

⑦ ГАРФ Ф 3977 Оп 1 Д 479 ЛЛ 15-16.

次对北方少数民族的考察,在此基础上制订了一整套改造少数民族原始文化的措施^①,到后来还在北方民族中强制推行俄语。北方委员会的成立标志着北方土著区域苏维埃化的彻底完成^②。

直到如今俄罗斯国内也在用批判的眼光来看待当初苏联政府对待北方民族的这一政策,这一政策有以损北方民族利益来达成中央政府一己之私之嫌,但政策在追求自身政治利益的同时也直接或间接为北方少数民族接触现代文明及其成果、先进的教育和生产技术创造了机会^③。苏联政府在资金紧张的情况下仍然向北方地区提供了大量物资支援,通过无偿贷款、供应食品、免除赋税、开办储备粮商店等为其提供物资和财政帮助。到了20世纪50年代末期,北方少数民族居民的经济文化状况已经发生很大改变^④。所以苏联及现代俄罗斯也有不少学者给予这一政策较高的评价。

从总体上来讲,不管是苏联政府还是以往的俄国政府,在开发北极资源的同时,在对待北极地区问题上还延续了一个共同的原则,那就是尽可能扩大中央政权在该地区的影响力。而在这一原则的影响下,20世纪20年代以后俄国政府在该地区为确定国家边界而开展的活动变得日益活跃起来。苏联在这一时期的移民政策和苏维埃化政策多少带有部分强制的色彩,这一时期的北极移民中大多已世代落户在北极地区的各城镇中,然而如今那里的青年人多数已开始去大城市寻找求学和就业的机会。

(四) 领土政策

19世纪末期,克里米亚战争的失败和海军的落后促使俄国将阿拉斯加以720万美金的价格转让给美国。这片土地在当时除了动物皮毛之外几乎没有带给俄国任何经济利益,却在20世纪里为美国无论是经济还是政治上都创造了巨大价值。俄国对北极领土的漠视使其遭受了巨大的损失。第一次世界大战后,战胜国们在重新划分海外殖民地的同时,也开始对北极进行划分。在认识到北极的重要性和巨大潜力之后,苏维埃政权和后来的苏联开始努力利用多种手段证明其在北极地区的存在。其中包括加入已有区域条约和组织以及对扇形原则的采用。

首先,苏联争取加入北极地区现存的条约,并积极开展与别国在北部的科研合作,争取在其范围内扩大自身权益。斯匹茨卑尔根群岛是从白海通向大西洋的关键地带。一战后,根据巴黎和约中的斯匹茨卑尔根条约规定,斯匹茨卑尔根群岛主权归属挪威,而其他缔约国家却获得了开发该地区自然资源与领海的权利。苏联政府1925年加入该条约,并且在将近十年的时间内通过外交手段证明自己对领土范围内的北冰洋沿岸及部分海域拥有主权。苏联经过多年的国内讨论得出的结论是:要想拥有对北极的主权就必须拥有自己的军舰、航空舰队和具有现代化设施的国际港口,并且在极地要有居民、科考站和港口城市等。苏联领导人在当时意识到,20世纪的世界格局已经改变。如果说从前北冰洋的海冰对俄国可以起到“保护墙”作用的话,那么到了20世纪,在众多国家已经开始对北极地区主张主权的背景下,苏联已无法对北极边界问题继续怠慢下去,需要采取崭新的、与时代相符的政策。

扇形原则便是在这样的背景下进入了苏联的北极政策中。1921年11月4日,苏联在外交备忘录中重申了1916年将西伯利亚高原北部土地划归俄国领土的外交照会,1926年4月15日,苏联政府宣布中央执行委员会和人民委员会主席团的决议,对北极划界采用闻名世界的扇形原则,并公布了其在北极的边界。扇形理论是苏联时期对北极领土划分政策中特点最鲜明的理论。

扇形理论最早由加拿大议员波里耶于1907年提出。他对扇形理论的概念做出了诠释:作为一个拥有北极地区领土的国家,加拿大对于所有在最东边国界线和最西边国界线到北极点的延长线之间可能发现的陆地都应拥有主权^⑤。他的这一提议在当时并没有赋予实施。直到1926年,加拿大政府才完全采用扇形理论,并以此为基础对北极地区相关岛屿及海域宣示主权。

紧随加拿大之后,苏联于1926年4月15日签署《1926年命令》,宣布从苏联北部边境东经32°04′35″延伸至北极点和自西经168°49′30″延伸至北极点,以及以白令海上的拉特曼诺夫岛和克努岑斯特恩岛为分界的北冰洋上,所有陆地和岛屿,包括已发现的和将来会被发现的,排除在本法令发布之前苏联政府承认的外国领土,都宣告为苏维埃社会主义共和国联盟的领土^⑥。这项命令不仅宣告了在这片扇形区域内已经发现的陆地和岛屿为苏联领土,更将未发现的岛屿、水域、冰层等也涵盖进来,目的是以自身绵长的北冰洋海岸线为占有依据,阻止别国对北极地区的陆地和岛屿进行科学考察和经济渗透^⑦。此外,为了加强国内民众对扇形原则的认同感,这一时期苏联国内中学课本还加强了对该原则的宣

①丁宏:《北极民族学考察笔记》,中央民族大学出版社2009年,第161页。

②П. Смилович. “Советизация Севера”, *Советский Север*, 1930(1), p. 14.

③А. И. Тимошенко. “Российская Региональная Политика в Арктике в XX-XXI вв.: Проблемы Стратегической Преемственности”, *Арктика и Север*, 2011(11), p. 4.

④丁宏:《北极民族学考察笔记》,中央民族大学出版社2009年,第162页。

⑤Lenoid Timchenko. “The Russian Arctic Sectoral Concept: Past and Present”, *ARCTIC*, 1997(1).

⑥Lenoid Timchenko. “The Russian Arctic Sectoral Concept: Past and Present”, *ARCTIC*, 1997(1).

⑦胡德坤、邓肖亭:《20世纪初期北极地区领土争端及其解决》,载《武汉大学学报(人文科学版)》2011年第1期。

传。这些做法都遭到美国、挪威等其他北极周边国家的强烈反对^①。但尽管如此,在此后的数十年当中,苏联政府一直都按照扇形理论和原则管理北极事务并提出主权主张。

值得注意的是,苏联虽然采用了扇形原则对其间的陆地和岛屿提出了主权利要求,但并未涉及扇形区域中海域的法律地位。尽管如此,扇形理论的提出与应用和对海洋权利的要求,仍在很大程度上促使所有北极周边国家开始重视本国在北冰洋的海洋利益。

二战前的苏联在北极的领土政策是俄罗斯历史上在北极领土政策上的开启。在认清争夺斯匹茨卑尔根群岛的失败后,苏联主动加入了斯匹茨卑尔根条约,以较为务实的态度争取在条约范围内谋求对该群岛和海域的最大利益。而苏联在这一时期确立的以扇形原则为基础的划界理论更是带有强烈的时代色彩。时至今日,扇形理论已不适用于北极划界,也并无任何国际法理论依据,苏联解体后,该理论已实际上被俄罗斯政府弃用。然而,俄罗斯学术界至今仍有很多学者认为俄罗斯放弃扇形原则是基于开发北极资源的现实需要而牺牲了俄罗斯在北极的长远利益。但实际上直到如今俄罗斯也并没有针对扇形区域内的海域颁布过任何的法令^②。

三、结 语

上述可见,二战前苏联的北极政策与20世纪以前俄国的北极政策相比发生很大的发展和变化,这与当时苏联面临的国内外形势的变化密不可分。总的来说,二战前苏联北极政策具有鲜明的特征。

二战前的苏联北极政策具有较强的针对性。如果说20世纪以前俄国的北极政策从头到尾都没有针对性的话,那么苏联时期的北极政策可以说是从头到尾都有很强的针对性,无论是从航道政策、科考与综合建设政策还是移民与苏维埃化政策上来看,政策的出发点都非常务实,即开发资源、发展民生和扩大苏维埃政权的影响力。而因赶上苏联全民建设时期,北极各项政策的落实也比较到位,收到了良好的成效,为二战后苏联在北极的进一步开发奠定了基础。但这一时期由于资金、人力和科学技术手段的限制,北极科学考察、航道和资源开发的规模偏小、形式单一、地区分散。

二战前的苏联北极政策具有一定的连贯性。从某些方面来看,二战前苏联北极政策在俄罗斯的北极政策史上可以说是起到了承前启后的作用。虽然与俄国时期的北极政策相比,二战前的苏联北极政策发生了很大变化,但在科学考察和扩大中央政权影响力等方面还是部分延续了俄国时期的做法。二战前的北极开发尤其是航道的开发为战中的苏联贡献良多,也为战后苏联在北极的政策奠定了基础。而二战前苏联北极领土政策中的扇形理论更是在二战后得到了延续。与此同时,二战前苏联的北极政策自身就具有一定的连贯性。这主要体现在政策制定宗旨的一致和高效的落实上。二战前苏联开发北极的主要目的是利用北极资源,并且除去战争因素外,苏联在二战前也并没有长期中断过对北极政策的实施。这与如今俄罗斯北极战略的实施停滞不前形成鲜明对比。

二战前的苏联北极政策具有鲜明的时代色彩。二战前的苏联政策的领土政策中的扇形理论、苏维埃化政策和政策执行的垂直权力体系等,在当今俄罗斯已不具备延续的可能,因此这些政策具有鲜明的时代特色。苏联时期的垂直权力体系虽然有许多弊端,但其高效的政策执行力却保证了这一时期政策的实施效果。与此同时二战前的苏联适逢大搞国内建设,必定需要北部地区的资源,此时的北极发展政策正是国家推行的全国社会经济发展规划的一部分。时至今日,俄罗斯的社会环境已不容许其照搬80多年前“苏联模式”体制下的经验,但毋庸置疑的是,任何大型国家项目都需要大量的资金和人力以及政府的重视。而如今的俄罗斯北极政策因为投资不足早已陷入执行不力的困境。这与新时期俄罗斯北极政策另起炉灶、目标过于宏大以及国内行政权力过于集中、地方政府缺乏活力等不无关系。

●作者地址:徐广森,武汉大学中国边界与海洋研究院;湖北 武汉 430072。Email:kate19880517@gmail.com。

●基金项目:国家海洋局2013年中国极地中心软科学项目;中国极地科学战略研究基金项目(20140401)

●责任编辑:桂 莉

①曾望:《北极争端的历史、现状及前景》,载《国际资料信息》2007年第10期。

②А. В. Загорский. "Арктика: пространство сотрудничества и общей безопасности", М.: ИМЭМО РАН, 2010, p. 41.