

一、亞太地區信心建立措施之發展與特點

中興大學蔡明彥教授主稿

亞太國家在處理對外關係時，已較願意透過「合作性安全」概念，協商彼此爭端。

亞太地區大國間的雙邊信心建立措施，目前仍以宣示性措施、溝通性措施、以及有限度的透明化措施為主。

亞太地區多邊性信心建立措施，偏重處理「低階政治」議題，並且強調「共識原則」、「漸進原則」與「自願原則」。

（一）前言

近年來，亞太區域安全環境呈現相當複雜的面貌，兼具穩定與不穩定的特質：一方面，亞太國家為了追求經濟持續成長，各國進行經貿合作與安全對話的機會，不斷增加；另一方面，亞太地區的主要大國之間，仍存在戰略競爭關係，在面對安全情勢的變動時，各國紛紛採取行動確保自身利益。

為了防止區域內出現突發狀況，亞太國家開始引進「信心建立措施」(confidence-building measures, CBMs)的概念，透過軍事透明化以及各種交流對話活動，降低「誤解」(misunderstanding)與「誤判」(Miscalculation)引發衝突的可能性。所謂的CBMs，主要植基於冷戰時期的歐洲經驗，當時北大西洋公約與華沙公約兩大集團，為了降低雙方軍事緊張，發展出各種建立信心的措施，包括：宣示性措施、溝通性措施、透明化措施、限制性措施與查驗性措施等，目前已成為世界各地區加強國家間互信的重要步驟。

本文主要觀察亞太地區CBMs發展情形，並將重點放在區域大國間雙邊CBMs與區域性多邊CBMs等兩部分，期藉此掌握區域內國家加強互信、降低緊張的具體作為與發展特點。

(二) 大國間雙邊 CBMs

1. 「中」美 CBMs

目前「中」美兩國之間的 CBMs，主要包括以下幾種方式：

(1) 宣示性措施：自 1972 年以來，「中」美兩國元首已發表多項聯合聲明(例如：1972 年 2 月，雙方簽署「上海公報」，推動「中」美關係正常化；1979 年 1 月，簽署「建交公報」，正式建立大使級外交關係；1982 年 8 月，簽署「817 公報」，美方同意逐步減少對臺軍售；1997 年 10 月，江澤民與柯林頓【Bill Clinton】發表「『中』美聯合聲明」，建立「中」美建設性戰略夥伴關係；1998 年 6 月，江澤民與柯林頓發表「南亞問題聯合聲明」、「『中』美關於生物武器公約議定書的聯合聲明」；2009 年 11 月，胡錦濤與歐巴馬【Barack Obama】發表聯合聲明，雙方同意建立並深化雙方戰略互信)，針對雙方關切的政治與安全事務，提出原則性規範，避免相關政治爭議衝擊兩國整體關係。同時，「中」美兩國元首也在 1998 年 6 月簽署一項宣示性協定，宣布雙方互不將各自控制下的戰略核武器瞄準對方。

(2) 溝通性措施：「中」美兩國已經建立起軍文領導人之間定期與不定期的交流機制。雙方除了在 1997 年 10 月啟動「國防諮商會談」(Defense Consultative Talks, DCT) 外，兩國國防部長更在 1998 年 1 月簽署「『中』美兩國國防部關於建立加強海上軍事安全磋商機制的協定」(Military Maritime Consultative Agreement, MMCA)，同意定期召開年度會議或針對關切議題召開特別會議，目的在防止海上意外事件升高成為軍事衝突。此外，大陸副外長與美國副國務卿也在 2005 年 8 月舉行首次「戰略對話」(The Senior Dialogue, SD)，而兩國國防部長之間的熱線則在 2008 年 4 月 10 日正式開通。

(3) 透明化措施：「中」美之間的透明化措施，包括近年來雙方開始邀請對方派員觀摩或參與聯合軍事演習。2006 年 6 月，美軍太平洋司令部邀請解放軍派員觀摩在關島舉行的「勇敢盾牌」軍演；2006 年 9 月，解放軍「青島號」驅逐艦與美軍「鍾雲號」(USS Chung-Hoon) 驅逐艦，進行兩國海軍首次的戰術訊號演練與海上聯合搜救演習。

2. 「中」俄 CBMs

(1) 宣示性措施：「中」俄領導人已發表過多項聯合聲明(其中較重要者包括：1991 年 12 月，雙方簽署「『中』俄相互關係的聯合聲明」；1994 年 9 月，「中」俄簽署「互不率先使用戰略核武器聯合聲明」；1996 年 4 月，江澤民與葉爾欽【Boris Yeltsin】簽署「『中』俄聯合聲明」，宣布建立「平等信任、面向 21 世紀

的戰略協作夥伴關係」；2001年7月，江澤民與普丁【Vladimir Putin】簽署「『中』俄睦鄰友好合作條約」，界定雙邊關係的基本架構，並針對重要的安全議題，提出「中」俄雙方的共同立場。

（2）溝通性措施：「中」俄兩國已建立起高層領導人之間的定期會晤與元首熱線（根據「中」俄領導人在1996年4月簽署的「『中』俄聯合聲明」，兩國國家元首和政府首腦將每年會晤一次，就共同關心的問題交換意見）。另外，兩國政府間副總理級戰略安全磋商機制，也在2005年2月啟動，討論涵蓋政治、經濟、國防等領域的議題。

（3）透明化措施：2005年8月，「中」俄軍隊在山東半島舉行「和平使命-2005」聯合軍演，提升雙方在國防領域的合作及支援程度。另外，2009年10月雙方也簽署「『中』俄關於相互通報彈道導彈和航太運載火箭發射的協定」，同意今後在發射或試驗發射彈道導彈之前，將向對方進行通報。

（4）限制性措施：早在1996年4月，「中」俄便連同中亞國家簽署「『中國』同俄哈吉塔關於在邊境地區加強軍事領域信任的協定」，限制各方在邊境地區的軍事演習與軍事活動。1997年4月，相關國家再度簽署「『中國』同俄哈吉塔關於在邊境地區相互裁減軍事力量的協定」，達成邊境地區的裁軍協定。

3. 「中」日 CBMs

（1）宣示性措施：大陸與日本自1972年建交迄今，總共簽署4份重要的政治文件，包括：1972年「『中』日聯合聲明」、1978年「『中』日和平友好條約」、1998年「『中』日聯合宣言」以及2008年「『中』日關於全面推進戰略互惠關係的聯合聲明」。這些政治文件不僅為「中」日發展雙邊合作關係奠定基礎，也在政治上協助雙方建立一定程度的政治互信。

（2）溝通性措施：2005年5月，「中」日舉行首輪外交部副部長級戰略對話。2008年5月，胡錦濤訪問日本時，雙方領導人同意加強兩國防務交流。2008年10月，日本首相麻生太郎與胡錦濤同意設立兩國政府領導人間的電話熱線。另外，針對軍事熱線問題，「中」日兩

國軍方代表也在 2008 年 4 月召開軍事熱線首次作業小組會議，但未能就熱線內容達成共識。

4. 「中」印 CBMs

(1) 宣示性措施：「中」印兩國政治關係近年來有所改善，雙方在 2003 年 6 月 22 日簽署「『中』印關係原則和全面合作宣言」，並且宣布發展「長期建設性合作夥伴關係」。2005 年 4 月，大陸總理溫家寶訪問印度，宣布兩國將建立「面向和平與繁榮的戰略夥伴關係」。2006 年 11 月，胡錦濤訪問印度，兩國領導人進一步發表聯合宣言，提出促進「中」印合作關係的 10 項戰略（1.確保雙邊關係全面發展；2.加強制度化聯繫和對話機制；3.鞏固貿易和經濟交往；4.拓展全面互利合作；5.通過防務合作逐步增進互信；6.尋求早日解決懸而未決的問題；7.促進跨境邊境聯繫與合作；8.促進科技領域合作；9.增進文化關係，培育民間交流；10.擴大在地區和國際舞臺上的合作）。

(2) 溝通性措施：「中」印已發展出兩國政府高層之間的定期對話機制，包括：2003 年 5 月，雙方首度舉行「外交政策磋商」，就國際情勢及相關區域問題交換意見；2005 年 1 月，兩國外長舉行首次「戰略對話」。此外，「中」印也決定在 2008 年 4 月設立兩國外長之間的熱線，並在 2009 年 8 月決定成立兩國總理之間的熱線，建立政府間高層對話機制。

(3) 透明化措施：隨著「中」印兩國政治關係的改善，兩軍之間的交流也逐漸推動，例如：2003 年 11 月，「中」印海軍舉行首次海上聯合搜救演習；2007 年 12 月，兩國陸軍也在雲南舉行了首次聯合反恐演習。

(4) 限制性措施：「中」印為了緩和邊境地區的軍事對峙，於 1993 年簽署「關於在『中』印邊境實際控制線地區保持和平與安寧的協定」，並在 1996 年 11 月簽署「在邊境實際控制線地區加強軍事領域信任措施的協定」，限制雙方在邊境地區部署武器裝備的種類與數量、軍事演習的規模、範圍與次數等，藉以維護邊境地區情勢的穩定。

(三) 區域性多邊 CBMs

在亞太地區發展區域性多邊 CBMs 的過程中，「東協區域論壇」

(ASEAN Regional Forum, ARF) 一直扮演重要角色 , 並且在區域多邊性 CBMs 上 , 建立起有別於「歐洲經驗」(European experience) 的「東協方式」(ASEAN way)。觀諸亞太地區多邊 CBMs 的運作原則與發展特色 , 大致包括以下幾項重點 :

1. 運作原則

依據 ARF 歷屆年會發布的主席聲明與「概念性文件」(Concept Paper) , ARF 的運作主要基於以下原則 :

(1) 共識原則 (Principle of Consensus) : ARF 在運作過程中 , 強調會員國必須基於相互尊重、平等與合作的精神 , 在開會過程中不應訴諸投票方式 , 做成最後決定 , 而應透過廣泛的討論與諮商 , 達成最後的共識。ARF 強調「共識原則」的目的有 2 : 第 1 透過「共識原則」, 培養各國領導人之間的情誼與信任感 ; 第 2 經由「共識原則」的建立 , 避免對會員國帶來過多制度化或法治化的約束 , 藉以維持會員國參與論壇的意願 (有關「東協方式」具體運作方式 , 可參閱 Hiro Katsumata, “Reconstruction of Diplomatic Norms in Southeast Asia: The

Case for Strict Adherence to The ASEAN Way,” Contemporary Southeast Asia, Vol. 25, No. 1 【April 2003】 , pp.104-121; Tobias Ingo Nischalke, “Insights from ASEAN’s Foreign Policy Cooperation: The ASEAN Way, A Real Spirit or A Phantom?”

Contemporary Southeast Asia, Vol. 22, No. 1 (April 2000), pp. 89-112.)。

(2) 漸進途徑 (gradual evolutionary approach) : ARF 將亞太地區的安全合作進程 , 分成 3 個階段 : 第 1 推動 CBMs ; 第 2 促進預防外交 ; 第 3 發展衝突解決途徑。其中第 1 階段與第 2 階段有重疊之處 , 目前已在同時進行當中 , 並逐步朝最後的衝突解決途徑發展。根據 ARF「概念性文件」的說明 , ARF 必須以讓所有會員國感到「放心」(comfortable) 的速度發展 , 避免出現過度冒進的現象 , 而且在此過程中 , 需由東協國家扮演主要的推動力量 , 避免外力介入。

(3) 自願原則 : ARF 推動的所有工作 , 對會員國均無強制拘束力 , 無論是提交國防政策聲明、參加聯合國傳統武器登記、軍事院校首長的接觸與交流、或是 ARF 所做成的任何決議 , 都必須由會員國自行決定是否配合。

2. 多邊 CBMs

ARF 在推動區域性多邊安全對話與合作時 , 主要採雙軌方式運

作，包括：由官方代表參與的「一軌活動」(如：ARF 高峰會議【ASEAN-Summit】、ARF 年會、資深官員會議、會期間輔助小組【Inter-sessional Support Groups, ISGs】以及會期間會議【Inter-sessional Meetings, ISMs】)以及由會員國戰略研究機構與非政府組織所進行的「二軌活動」(如「亞太安全合作理事會」【CSCAP】)。目前 ARF 在推展區域性多邊 CBMs 方面，已有相當的進展：

(1) 利用一軌機制凝聚官方共識：ARF 透過「一軌活動」，可讓會員國針對各種區域性安全議題進行討論。其中「會期間輔助小組」(ISGs)與「會期間會議」(ISMs)為主要的政策擬訂單位，常針對特定安全議題，進行討論並研擬具體政策建議。在研擬過程中，通常由「資深官員會議」負責相關的協調工作，確保 ISGs 與 ISMs 提出的政策建議，未偏離 ARF 擬訂的政治目標。最後再提交 ARF 年會，由會員國的外交部部長針對各項政策議題，協商出共同合作的基礎與底線。所有問題的討論，必須以「共識決」為原則，再由主席將會議共識做成一份「主席報告書」(Chairman's Statement)，綜整出會員國對各類區域安全議題的基本立場。

(2) 透過二軌機制加強聯繫：ARF 的二軌機制主要為 CSCAP，其功能在於讓亞太國家的學者與官員能以個人身分，針就區域性政治與安全議題，進行非正式討論。CSCAP 之下設有「研究小組」(Study Groups)，負責從事各種區域性政治與安全問題的研究，討論官方不便處理的敏感議題。目前 CSCAP 設立的「研究小組」，處理的議題包括：「能源安全」(Energy security)；「保護責任」(Responsibility to Protect)；「亞太海軍力量提升」(Naval Enhancement in the Asia Pacific)；「境外石油與天然氣設施安定與安全」(Safety and Security of Offshore Oil and Gas Installations)；「亞太地區跨國組織犯罪網絡」(Establishment of Regional Transnational Organised Crime Hubs in the Asia Pacific)；「防止亞太地區大規模毀滅性武器擴散」(Countering the Proliferation of Weapons of Mass Destruction in the Asia Pacific)；「東北亞/北太平洋多邊安全治理」(Multilateral Security Governance in Northeast Asia/North Pacific)；「氣候變遷安全意涵」(Security Implications of Climate Change)。CSCAP「研究小組」在召開各種會議後，會彙整相關意見提供 ARF 參考，而這種「二軌」協商過程，不僅可強化區域內各研究機構之間的聯繫，對於提供各國推動安全合作時必要

的資訊、觀點與經驗，也有相當的助益。

(3) 舉辦各類海洋議題研討會：除了 ARF 召開的「CBMs 會期間會議」(ISMs on CBMs) 外，ARF 會員國也常針對各類海洋事務召開研討會，例如：「論壇跨國犯罪專家團體會議」(ARF Expert Group Meeting on Transnational Crime)、「打擊海盜研討會」(Workshop on Anti-Piracy)、「論壇海洋安全挑戰研討會」(ARF Workshop on Maritime Security Challenges)、「海洋議題專業文官會議」(Meeting of Specialist Officials on Maritime Issues)、「船隻造成海灣環境浪費管理研討會」(Workshop on Environmentally Sound Management of Shipboard Generated Waste)。相關研討會的舉辦，可提供會員國官方與民間研究機構，針對區域內各項新興安全議題，進行意見交流的機會。

(四) 主要特點

觀察亞太地區大國間雙邊 CBMs 與區域性多邊 CBMs 的發展，可綜合歸納出幾項特點：

1. 亞太國家為了維持穩定的區域情勢，在處理對外關係時，已較願意透過「合作性安全」(cooperative security) 的概念，協商彼此爭端，塑造一個有利於國內經濟發展的外在穩定環境。相關合作行為，雖仍處於發展階段，但已為區域安全情勢的穩定帶來正面意義。

2. 亞太地區安全議題中的「高階政治」(high-politics) 議題，尤其是大國間的軍事競爭、邊界與領海爭端、海權擴張等，主要還是透過大國之間的雙邊 CBMs 予以管理。各大國透過宣示性措施、溝通性措施、以及有限度的透明化措施，逐步發展互信，並且摸索建立危機預防或衝突管理的可能模式。

3. 亞太國家針對區域安全議題中的「低階政治」(low-politics) 議題，已開始經由區域性多邊機制例如 ARF，尋求建立區域國家的行為典範，但在發展多邊 CBMs 過程中，仍相當強調「共識原則」、「漸進原則」與「自願原則」。

4. 由 ARF 所推動的區域性多邊 CBMs，現階段仍以海上意外事故處理、急難救助、避免人為疏失導致海洋意外事故、防治海洋環境污染、海洋科學合作、共同打擊海盜、毒品走私、洗錢、偷渡、販賣人

口、能源安全等非傳統安全議題為主，而各國對相關議題的關注，突顯出海洋安全事務在此地區的重要性。

二、大陸武器出口概況

歐錫富博士主稿

2001-2008 年大陸武器出口金額占世界第 5 位，其特色為利益交換、出售導彈技術及出售武器日趨精密。

北京向巴基斯坦出售 FC-20 戰機、Y-8W 預警機等精密武器，意在牽制印度，巴國則在防制美國的可能禁運。

北京出售伊朗、印尼反艦、防空導彈；委內瑞拉 K-8 練機；玻利維亞通信衛星；埃及 JF-17 戰機；肯亞直-9 直升機。

北京引進俄製武器再仿製、最後希望走向自主開發。出口武器與俄國技術同源，衝擊俄國傳統國際軍火市場。

（一）大陸在國際軍火市場活躍

近來大陸在國際軍火市場主動促銷，一改過去被動等待顧客上門的保守作風。大陸促銷武器背後的政治動機更透露其日益崛起的自信。北京出售巴基斯坦機艦意在牽制印度；出售委內瑞拉教練機滲透美國後院；向埃及、奈及利亞出售戰機競逐非洲的影響力。北京推銷的 L-15 獵鷹 (Falcon) 教練機、J-10 戰機，都是先進產品。J-10 戰機性能接近 F-16C/D，價格卻只有一半（[文匯報](#)，2010.1.17）。價格優惠是大陸武器出口的最大賣點，主要產品包括 FC-20、JF-17、J-8T、JH-7A 戰機；運-8 預警機；L-15 獵鷹、FTC-2000/JL-9 山鷹高級教練機、K-8 初級教練機；直-9 直升機；F-22 護衛艦；FD-2000/HQ-9、KS-1A/HQ-12 防空導彈；C-801/802 反艦導彈；MBT-2000 主戰坦克；WZ-551 裝甲運兵車等。

從 2001 到 2008 年，主要國家向開發中國家出售武器金額排名為美（826.04 億美元）、俄（558 億美元）、英（237 億美元）、法（140 億美元）、大陸（92 億美元）。Richard

Grimmett, Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2001-200, p. 41。21 世紀以來的大陸武器出口，其特色包括：1.利益交換。北京出口武器裝備作為交換油氣、礦產等資源，或者提高國家地位的手段，以在非洲最為明顯。2. 出口地對地導彈及其技術。北京將短程東風-11/M-11 賣給巴基斯坦及 B-611 賣給土耳其。銷售射程更遠的彈道導彈則受到導彈技術控制集團（The Missile Technology Control Regime, MT CR）的限制，大陸為其會員國（大公網，2009.12.11）。3.出口武器日趨精密。雖然具有針對性及地區性，大陸向巴基斯坦提供 FC-20 戰機、Y-8W 預警機顯示，其武器出口項目日趨精密。

（二）出售 FC-20 為「中」巴戰略夥伴縮影

巴基斯坦向北京採購 36 架 FC-20 戰機，4 架 Y-8W 預警機及共同製造 150 架 JF-17（第 1 批進口 8 架及自製 42 架）。由於大陸成功自製太行發動機，為 FC-20 出口排除障礙。JF-17 戰機是一種低成本、多任務輕型戰機，巴國第 1 架自製 JF-17 在 2009 年 11 月 23 日下線（大公網，2009.12.14）。2005 年 4 月巴國向大陸定購 4 艘劍級 F-22P（053H3 型改良型）護衛艦及 6 架 Z-9EC 直升機；前 3 艘在大陸製造，最後 1 艘在巴國製造。第 1 艘在 2009 年 9 月加入巴國海軍服役，第 2、3 艘計劃在 2010 年第 1、3 季交付，第 4 艘 2009 年 12 月在巴國安放龍骨，預定 2013 年交付巴國海軍（大公網，2009.12.18）。由於向法國購買潛艇條件談不攏，巴國可能考慮解放軍的 039 宋級或 041 元級潛艇。潛艇可對印度執行封鎖任務的海上艦隊構成嚴重威脅（大公網，2010.1.10）。

大陸對外出售武器的國家，大多數與美國關係不佳。巴基斯坦從美國與大陸同時進口武器，算是比較特別的個案。大陸長期出售武器給巴基斯坦，主要以區域地緣戰略考慮為主，藉此牽制南亞大國印度。巴基斯坦則在：1.防制美國的可能武器禁運。以美國為主的西方國家是巴國武器的主要來源，但因發展核武而遭禁運，911 恐怖事件後因需巴國協助反恐才獲得解禁。最近巴國獲得另一批 18 架美製 F-16 C/D Block 52 戰機，但仍需保有第 2 供應管道。2.印度與「中國」崛起。印度崛起為巴國帶來壓力，與大陸保持戰略夥伴關係，能為巴國爭取更多的

利益 (新華網, 2009.12.17)。

(三) 向其他國家促銷武器

在亞洲,大陸 FC-20/JF-17 戰機可能買主包括孟加拉。孟加拉目前使用大陸製造的 J-7 殲擊機及 A-5 強擊機, FC-20/JF-17 是可能的現代化候選機種 (大公網, 2009.8.19); 孟加拉目前正洽購兩艘 F-22 護衛艦, 以淘汰其老舊艦艇 (新華網, 2010.4.17)。由於西方國家抵制, 伊朗向大陸購買各型導彈技術。除了地對地導彈技術, 伊朗的勝利-1 (Nasr-1) 反艦導彈與 C-704 有關; 克薩 (Kosar) 反艦導彈與 C-701 有關 (新華網, 2010.3.17); 伊朗自製的 S-300 防空導彈與 HQ-9 相似 (新華網, 2010.4.21)。印尼採購大陸的 C-802 反艦導彈、前衛-3 防空導彈 (新華網, 2009.11.18)。2008 年東帝汶向北京採購兩艘上海級巡邏艇 (新華網, 2009.11.24)。馬來西亞希望大陸為其 Su-30 戰機提供零配件及維修服務 (新華網, 2009.11.11)。

在拉丁美洲, 2008 年委內瑞拉向大陸採購 16 架 K-8 教練機, 2010 年 2 月已交付首批 6 架 (Jane's Defense Weekly, 2010.2.3, p. 12)。玻利維亞要求北京為其製造及發射首顆通信衛星, 價值 3 億美元 (中央社, 2010.4.2)。在非洲, 埃及希望引進 JF-17 戰機生產線, 自行製造 48 架 (Jane's Defense Weekly, 2010.3.10, p. 4)。2010 年 1 月肯亞進口兩架直-9 直升機 (Jane's Defense Weekly, 2010.1.27, p. 22)。奈及利亞向北京採購 15 架殲-7 戰機及 30 枚霹靂-9 空對空導彈 (新華網, 2010.4.14)。

(四) 衝擊俄國武器出口市場

大陸製造的武器裝備大量進軍國際市場, 最受影響的是俄羅斯, 因為兩國技術同源。大陸利用從俄製 Su-27 系列戰機取得的技術, 生產殲-10/11、JF-17 戰機, 並以低價向國際市場促銷。大陸推銷 L-15 教練機, 俄國認為這是俄國 Yak-130 的仿製產品 (Defense News, 2009.11.23, p.8)。大陸也在戰機零配件市場造成俄國競爭壓力, 馬來西亞曾透露將向大陸購買俄製戰機零配件。大陸早有仿製俄國戰機的經驗, 其殲-6/7 是在 Mig-19/21 基礎上設計的; 轟-6 仿製 Tu-16; 運-5/7/8 則是 An-2/24/12 的技術 (新華網, 2009.11.26)。

除了飛機以外，大陸引進現代級驅逐艦，並建造有「中國」現代級之稱的 052B 驅逐艦，使用俄製的武器、電子及發動機。引進 S-300 防空導彈，仿製成紅旗-9 防空導彈。大陸修改俄國的聯合號 (Soyuz) 太空飛船，成為神舟太空飛船。大陸的第 1 個太空站，也深受俄國敬禮 (Salyut) 太空站的影響 (Jane's Defense Weekly, 2009.10.14, p. 25)。大陸從引進、共同製造、仿製、共同開發，最後希望走出一條自主開發的獨立道路。大陸不僅要擺脫對俄國技術的依賴，甚至可能導致在國際市場激烈競爭，這是莫斯科最不願看到的局面。

三、近期大陸西南地區旱情概況

企劃處主稿

大陸西南地區遭逢百年一遇旱災，嚴重影響居民生活及農、工業生產，暴露水利建設短缺或殘破等問題，並引發過度開發造成生態失衡之爭議。

胡錦濤指示當地駐軍積極救災，溫家寶 3 度視察災情、慰問災民；相關部委、地方政府及軍方投入大量人力、物力、財力抗旱救災。

大陸當局此次應對速度顯較地震、雪災遲緩；雖施行「氣象災害防禦條例」建立全面性防災、減災機制，惟生態保護與資源合理配置才是應對氣候變遷的根本關鍵。

(一) 旱情、影響與問題

1. 旱情高峰期受旱耕地高達 1.01 億畝，飲水困難人口多達 2,088 萬人

2009 年入秋以來，旱情席捲大陸 15 個省 (區、市) (雲南、貴州、四川、西藏、青海、重慶、甘肅、陝西、湖北、湖南、廣西、河北、山西、內蒙古、海南。截至 4 月 19 日，全大陸受旱耕地面積 1.18 億畝，2,213 萬人、1,761 萬頭大型牲畜因旱飲水困難)，其中西南地區廣西、重慶、四川、貴州、雲南等 5 省 (區、市) 災情最為嚴重 (中新社，2010.2.23)。雲南全省、貴州大

部、廣西局部持續受旱時間超過 5 個月，雲南、貴州兩省大部地區旱情甚至達到百年一遇（大陸民政部網站，2010.3.23）。根據大陸國家防汛抗旱總指揮部辦公室（以下簡稱國家防總）資料顯示，西南 5 省（區、市）在旱情高峰期，受旱耕地面積曾高達 1.01 億畝，並有 2,088 萬人、1,368 萬頭大型牲畜飲水困難（大陸國家防總網站，2010.4.8）。儘管 4 月中旬後，重慶等部份地區旱情因陸續降雨而漸有緩解，惟截至 4 月 19 日，雲南、貴州、廣西、四川 4 省（區）仍有 8,909 萬畝耕地受旱（占全大陸受旱耕地面積的 76%），1,770 萬人、1,329 萬頭大型牲畜飲水困難（分別占全大陸因旱飲水困難人數及大型牲畜的 80%、75%。大陸國家防總網站，2010.4.20）。

2.旱情影響水、電供給，衝擊居民生活及農、工業生產

大陸民政部表示，此次西南旱災對居民基本生活、農業生產與工業運作，乃至經濟、社會發展造成了嚴重影響（大陸民政部網站，2010.3.23）。長期乾旱少雨及江河來水偏枯除直接衝擊用水，據專家估算，西南大旱更影響了大陸 60% 以上的水力發電，連帶增加電煤需求（估計每月約增加 3.5% 左右），導致供電形勢緊張（中國國際水利電力網，2010.3.31）。西南地區因此有部份城市被迫拉閘限電；而近 3 成用電仰賴「西電東送」的廣東省，亦自 3 月 18 日起實施錯峰用電；湖北省則亟須 30 萬噸電煤以彌補不足之水力發電量，並暫延對上海世界博覽會的送電計劃（文匯報，2010.3.20；星島日報，2010.4.5；武漢晚報，2010.4.7；新華社，2010.4.7）。除水、電短缺外，災區還出現部份交通航運阻滯、物價上漲壓力增加等情況，衝擊民生與產業（香港蘋果日報，2010.3.20；工商時報，2010.3.21；新華社，2010.3.25）。

3.旱情嚴重暴露「工程性缺水」問題，引發過度開發造成生態失衡爭議

此次西南旱災固然有其自然氣候因素，但由於農田水利基礎建設嚴重滯後所造成的「工程性缺水」，則係加劇災情的人為因素。西南地區長期以來普遍存在病險水庫年久失修、帶病運行的問題，例如四川省病險（含震損）水庫即高達 2,971 座，占該省水庫總量 44%，雲南與貴州兩省病險水庫亦是數以千計，皆折損了當地的蓄水效益（「『全國人大』常委會專題調研組關於四川省、陝西省農田水利建設情況的報告」，大陸「全國人大」網，2009.7.9；經濟參考報，2010.3.16；人民網，2010.3.30）。此外，雲南、貴州多數村民缺乏小水窖等小型儲水設施，

在此次旱災中更加突顯「水來留不住，旱時用不上」的窘境（經濟參考報，2010.3.16；人民網，2010.3.30）。此外，部分輿論質疑，大陸當局濫建攔河大壩與水電站，「挾持」水資源並影響區域河流生態（東南亞的泰國、寮國、越南和柬埔寨近期亦出現嚴重旱情，認為大陸在湄公河【大陸境內稱瀾滄江】上游修建水壩導致旱情加重），以及濫砍西南地區原生態林，改種桉樹、橡膠等具經濟效益但卻導致地下水位下降、泥土涵水能力變差的林木，恐是造成西南大旱的相關因素（華夏經緯網，2010.3.23；聯合早報網，2010.3.25；香港蘋果日報，2010.3.27、2010.3.30）。

（二）大陸當局因應作為

1. 胡錦濤指示當地駐軍積極救災，溫家寶 3 度視察災情、慰問災民

大陸國家主席胡錦濤 3 月 23 日視察寧夏回族自治區時，下達指示要求災區當地駐軍「解人民群眾之所難」，配合地方黨委、政府積極救災（解放軍總參謀部 總政治部同日隨即聯合下發通知，要求軍隊及武警部隊全力支援地方抗旱救災。新華社，2010.3.23、2010.3.24）。國務院總理溫家寶 3 度親赴災區視察、慰問（2 月 12-13 日至廣西河池市東蘭縣、巴馬瑤族自治縣；3 月 19-20 日至雲南曲靖市；4 月 3-5 日至貴州黔西南布依族苗族自治州等地），強調「絕不能讓一名群眾沒水喝」（新華社，2010.3.21）。國務院副總理回良玉（兼任大陸國家防汛抗旱總指揮部總指揮）則於 2 月 24-26 日赴雲南瞭解旱情，並要求嚴防高溫乾旱引發重大森林火災、造成人員傷亡（新華社，2010.2.26）。

2. 國家防總、水利部統籌救災部署，下發對口幫扶緊急通知

大陸國家防總、水利部多次召開會議，除研判西南地區旱情形勢、加強監測預警，及安排部署各項工作（包括強化水源調度管理、加強應急水源建設、啟動西南 5 省【區、市】水源工程和小型水利設施建設規劃等）、啟動抗旱應急預案（2 月 5 日啟動抗旱 3 級應急響應，2 月 24 日啟動抗旱 2 級應急響應），並相繼調派 33 個工作組、專家組與多項機具設備，提供地方政府建議、協助旱區尋找水源（大陸水利部網站，2010.3.30、2010.4.1）。此外，國家防總於 3 月 25 日下發「關於開展西南 3 省抗旱減災對口幫扶工作的緊急通知」，安排 10 個省（市）水利系統支援雲南、貴州、廣西 3 省（區）（上海、江蘇、浙江、山東 4 省【市】支援雲南省；北京、天津、安徽、湖北 4 省【市】支援貴州省；廣東、福建 2 省支援廣西自治區）；另水利部直屬長江、黃河、海河、淮河、珠江、松遼水利委員會及太湖流域管理局等 7 個機構及中國水利水電科學研究

院、南京水利科學研究院，亦分別承擔重旱災區的對口支援工作（大陸水利部網站，2010.4.12）。

3. 相關部委、地方政府投入大量人力、物力、財力抗旱救災

年來，國務院相關部委陸續展開多項抗旱救災行動，包括：國家發展和改革委員會提前下撥農村飲水安全、病險水庫治理及農田水利建設等資金計 64 億元（人民幣，以下同）；財政部撥付應急綜合抗旱資金逾 12 億元；民政部與國家減災委共同啟動 5 次國家救災應急響應；國土資源部 3 月 25 日召開應對南方乾旱緊急行動協調會，3 月 27 日展開抗旱打井緊急行動；國家糧食局調撥 142 萬噸糧食支援災區；科技部 3 月 19 日啟動西南乾旱災害應急機制，緊急制定「南方抗旱科技行動方案」；氣象局 2 月 27 日啟動重大氣象災害 3 級應急響應，2 月 27 日至 3 月 30 日期間實施地面人工增雨作業 1,827 次等（新華網，2010.2.5；新華社，2010.3.26、2010.3.27；大陸氣象局網站，2010.3.31；大陸水利部網站，2010.4.1）。另災區地方政府亦投入抗旱資金 41.1 億元、勞力 2,526 萬人、機具設備 114 萬套、運水車 38 萬輛次，顯示抗旱救災力度之大（大陸水利部網站，2010.4.1）。

4. 解放軍、武警及民兵動員 54.67 萬人次，協助找水、運水等任務

西南旱災期間，廣州、成都軍區成立領導小組，指揮部隊抗旱救災；前述兩軍區和海軍、空軍、二砲、武警部隊共有 50 餘名將軍前進災區指導相關工作（解放軍報，2010.4.15）。據解放軍報指出，截至 4 月 11 日，解放軍、武警官兵及民兵預備役計動員 54.67 萬人次，為西南旱區輸水運水、開挖溝渠；其中包括擅長勘測鑽探、習於山間縱谷行動、平時主要負責開採黃金礦產的「武警黃金部隊」（成立於 1979 年，前身為解放軍基建工程兵黃金部隊）及北京軍區給水工程團，以強化找水、供水任務之進行（新華社，2010.4.2；中國時報，2010.4.5；解放軍報，2010.4.15）。此外，空軍緊急改裝 14 架運輸機支援人工增雨；解放軍軍事醫學科學院、第三軍醫大學和成都軍區總醫院等駐災區部隊醫院，亦派出 60 多個專家組協助災區醫療與疾病防控（解放軍報，2010.4.15）。

5. 著力新聞宣傳工作，突顯政府抗旱救災作為

此次西南旱災期間，除有中共中央宣傳部安排新聞宣傳，營造社

會協力抗旱氛圍，國務院新聞辦公室亦邀相關部委舉行新聞發布會，對外說明旱災情況與抗旱進展，並澄清外界疑慮。大陸水利部更於 3 月 26-29 日期間，啟動「西南抗旱行」集中採訪報導活動，安排人民日報、新華社、光明日報、中央電視臺、中央人民廣播電臺等多家大陸中央媒體記者赴雲南、貴州採訪，期藉第一線報導引導輿論，使外界注意大陸當局對救災工作的高度重視，以及抗旱措施的成效（新華網，2010.3.25；大陸水利部網站，2010.4.1）。

（三）結語

1.2009 年入秋以來，西南地區旱情即已顯露，大陸當局雖表示早已掌握狀況，並強調及時作為，惟觀察大陸中央及地方之抗旱救災行動，多為年來才陸續啟動，至 3 月中、下旬始較密集，與「及時作為」尚有一段落差。

2.此次西南旱災期間，大陸當局在短時間內緊急興建了 7 萬處小型水利工程、鋪設 2 萬多公里輸水管線，與此地區農田水利殘破的長年陳痼形成強烈對比。箇中原因包括：地方長期重視經濟表現，因而忽略較難顯示效益的水利建設；先天財政投入嚴重不足，加上後天官員貪污舞弊等。大陸國務院總理溫家寶於今年十一屆「全國人大」三次會議上所作「政府工作報告」中提出，今年中央與地方皆將增加「三農」財政投入，並以農田水利為重點，加強農業基礎建設；惟能否確實改善農田水利滯後問題，仍有待觀察。

3.今年 4 月 1 日起，大陸開始施行「氣象災害防禦條例」，建立政府指揮領導、相關部門配合、社會廣泛參與的防災、減災機制，顯示大陸當局已意識到，在全球氣候變遷的趨勢下，有必要預為因應愈益頻繁的氣候災害，制訂全面的應變制度。災害的因應固然重要，惟生態保護及資源合理配置，才是應對氣候變遷的根本途徑。此次西南旱災引發外界產生大陸過度開發導致生態環境破壞的疑慮，以及暴露大陸水資源無法有效利用的問題，這些都是經濟發展失衡所遺留的病灶。

四、大陸當局謹慎處理農民工回轉問題

中山大學范錦明副教授主稿

2008年至2009年大陸受到全球金融風暴衝擊，可能有0.35億的農民工在城鎮的就業受到影響，不得不回轉農村。

農民工通常是農村家庭收入的主要來源，如果回轉之後沒有其他收入，農民家計會受到影響，進而衝擊社會的穩定。

大陸當局大幅增加對農村的投資，兩年大約投入1.3兆元人民幣，希望維持經濟與社會穩定。

大陸受到全球金融風暴衝擊，造成大量農民工回轉農村，為了防止農民因為家計受到影響，大陸當局兩年 4 兆元人民幣的擴大內需，大約 1/3 是投注在處理「三農」問題，希望維持經濟與社會穩定。

（一）到底有多少農民工回轉農村？

2008年至2009年大陸受到全球金融風暴衝擊，到底有多少農民工在城鎮的就業受到影響，不得不回轉農村？改革開放以來，大陸到底有多少農民工在城鎮的正式與非正式勞動市場工作，並沒有完整與可靠的調查與統計，直到2008年大陸當局才進行抽樣調查，公布當年年底在城鎮就業的人數為1.4億，但是這個數字可能只是沒有遭到辭退，尚在城鎮就業的人數。雖然在城鎮非正式勞動市場工作的農民工，由於流動性較大，人數不易統計，但是2008年以前大陸的學者普遍會說農民工在城鎮的就業人數為1.8億，這個數據可能比較接近大陸尚未受到全球金融風暴衝擊之前，農民工在城鎮實際就業人數。如果以1.8億為基礎，2008年的金融風暴可能讓0.4億在城鎮工作的農民工失去工作，大陸當局兩年的擴大內需方案固然增加0.05億個工作機會，可能還有0.35億農民工，其中大部分是在城鎮非正式勞動市場當臨時工的農民，這些原來在城鎮非正式勞動市場當臨時工的農民，雖然工作

不固定，薪資也沒有達到原來的預期，他們願意繼續留下來，主要原因是認為留在城鎮邊打工邊等待，找到正式就業的機會要比留在農村等待通知再進城還大。但是 2008 年的金融風暴，讓大量在城鎮正式勞動市場遭到辭退的勞工，轉向非正式勞動市場爭取打工的機會，使非正式勞動市場的均衡工資越來越低，農民工發現在城鎮打工所賺取的薪資遠不如農村的鄉鎮企業，因而出現農民工回鄉潮。

（二）農民工的家計受到影響

在城鎮就業的農民工，通常是農村家庭收入的主要來源。假設每 1 個月，每 1 位農民工，寄回家 300 元人民幣，0.35 億農民工回轉農村，如果沒有其他收入，1 年下來農村的農家所得可能就減少 1,260 億元人民幣。有些農民工回轉農村之後，即使鄉鎮企業無工可作，還可以下田務農。但是西南一帶由於乾旱，連務農都有困難。農民一直是大陸社會穩定的基礎，如果家計發生困難，可能影響社會穩定。

（三）大陸當局大幅增加對農村的投資

1997 年那一次金融風暴，歐、美等工業國家受到的衝擊極小。雖然東亞國家除了大陸之外，紛紛讓貨幣大幅貶值，造成大陸外銷訂單大量流失，使 1998 年的商品出口數額呈現停滯。但是 1999 年之後，由於歐、美等工業國家的消費者對大陸商品的需求增加，大陸經濟又逐漸加速成長。這一次的全球金融風暴，主要衝擊歐、美等工業國家。這些國家的消費者由於可支配所得的減少，以及對於經濟景氣何時復甦，抱持比較悲觀的看法，加上本國貨幣相對於人民幣的貶值，對於大陸商品的需求大幅減少，使大陸的商品出口與進口在 2009 年都呈現顯著的衰退。所以大陸當局及時推出兩年 4 兆元人民幣的擴大內需方案作為因應，其中將近 1.3 兆元人民幣是用在解決「三農」問題。

（四）大陸當局對於解決問題已經累積經驗

上一次金融風暴，大陸隔年發生水災，這一次金融風暴，大陸隔

年則發生旱災。不過由於有了上一次的經驗，大陸當局除了投注資金之外，還一再派員深入各地農村進行調查與訪問，希望真實掌握農民的問題，及時提出解決對策，以防止「三農」問題衝擊經濟、社會穩定。

五、大陸「十一五」期間（2006-2010）出版情勢研析

佛光大學陳信元副教授主稿

2010年是實施「十一五」最後一年，大陸提出「5大工程」、「5大戰略」，目前正全面檢視具體成效。

大陸出版業內部進行「深化新聞出版的改革」，但因規制機構定位不明、政企不分，改革成效尚未浮現。對外實施「走出去」戰略，已在境外設立各類出版企業300家。

目前，大陸新聞出版業總產值1兆元（人民幣，以下同），占GDP3%，預期到2020年可占到5%，成為國家發展的重要產業。

2010年是大陸實施「十一五」國家重點出版規劃的最後1年，也是驗收成果關鍵的1年，並為編制「十二五」（2011-2015）規劃奠定良好基礎的準備期。大陸新聞出版總署署長柳斌杰全程參與督導「十一五」出版規劃的執行，2008年適逢大陸出版業變革30年，柳斌杰提出全面實施「5大工程」、「5大戰略」。

（一）「5大工程」、「5大戰略」的特點

所謂「5大工程」包括：農家書屋工程、重點出版工程（具文化傳承功能的重點工程、代表歷史和時代標誌的重大節慶等出版工程）、少數民族文字和民族題材出版工程、全民閱讀工程、文化環保工程，旨在全面推進新聞出版的公共服務。「5大戰略」則包括：1.精品戰略。從選題規劃、產品製造、產品推廣到政策扶持、激勵機制上都要突出精品意識，大力倡導原創意識，

大力實施品牌工程。2.集團化戰略。計畫在 3、5 年內培育出幾家資產超過百億，銷售超過百億的大型出版傳媒集團公司。要加快企業兼併重組的進度，也要打破地區行業限制，培育大型企業集團。3.科技興業戰略。推動數位（大陸稱數字）出版、網路（大陸稱網絡）出版、數位印刷跨越式發展，在全球數位傳播格局中爭取一席之地。4.人才戰略。在新聞出版領域培養一批既懂經營又懂出版業務，能夠進行跨媒體經營的複合型、外向型人才；要打破行業界線，擴大用人視野，從各方面選拔優秀人才進入新聞出版行業，提高隊伍的整體創造力。5.「走出去」戰略。切實落實新聞出版對外合作和出口政策，建立健全企業、產品「走出去」工作機制。

（二）從「走出去」到「深化新聞出版體制的改革」

2010 年 4 月初出版的法文雜誌中國刊登了一篇對柳斌杰的專訪。柳斌杰在接受採訪時說，大陸出版業「走出去」的步伐進一步加快，透過各種方式在境外設立的各類出版企業已達 300 家。他指出，當前大陸新聞出版領域的改革正在深化，這和 2020 年建設小康社會的目標是一致的。總體想法是分兩方面進行，一方面是繼續深化新聞出版體制改革，加快轉企改制步伐；另一方面是加大新聞領域的報導改革。

新聞出版體制改革分 3 步來走：第 1 步，要完成經營性新聞出版單位轉企改制，與市場接軌；第 2 步，要把剛剛下水的「小舢舨」變成實力強大的「航空母艦」，在市場主體到位的基礎上，加快產權制度改革，推進出版企業股份制改造，健全法人治理結構，完善現代企業制度，全面提升大陸出版傳媒的國際競爭力；第 3 步，鼓勵出版企業（圖書、報紙、期刊、電子、音像、網路）上市。目前已有 40 家企業上市。

至於加大新聞領域的報導改革，柳斌杰說明將繼續堅持準確及時、公開透明、有效管理的原則，所有發生在大陸土地上的事件，既可以傳達給國內公眾，也可傳達給世界公眾，所有的事件都公開透明。不過，知名的網站谷歌（Google）因網路言論處處受到箝制，退出大陸市場，可見大陸說的是一回事，做的卻是另一回事。

（三）2009年大陸出版產值數據

觀察 2009 年各類出版數據，大陸日報年出版總量達到 440 億份，出版規模連續 9 年位居世界首位，成為世界發行總量最大的報業市場；圖書出版品種 27.57 萬種，銷售額 1,456 億元，僅次於美國；印刷複製業總產值達到 5,746 億元，位居世界第 3 位；數位出版產值達到 750 億元。但全大陸人均購書，2007 年僅 4.78 冊，比 2006 年減少 0.14 冊，人均購書金額為 38.80 元，比上年增加 0.43 元。人均購書量的下降，使 2007 年的大陸人均購書量成為近 20 年的最低值。目前，大陸新聞出版業總產值已突破 1 兆元，占 GDP3%，預期到 2020 年可以占到 5%，成為國家經濟發展的重要產業。

（四）2008「國民閱讀調查」的重點分析

從 2008 年 10 月 1 日開始全面展開的「第 6 次全國國民閱讀調查」研究發現，電視的受眾規模依舊在各類新舊媒介中獨占鰲頭，約 96.6% 的接觸率。排行第 2 的報紙，約 52.3% 的接觸率。排行第 3 的雜誌，約 41.4% 的接觸率。排行第 4 的圖書，約 36.0% 的接觸率。

作為數位媒介的代表，互聯網經過多年的發展，以 34.2% 的接觸率位居第 5。手機閱讀作為一種新興的數位閱讀方式，目前僅排名第 9，受眾接觸率為 15.5%，其發展空間仍有待開掘，但發展潛力驚人。

在數位化閱讀呈現出的眾多特點中，「獲取信息便利」是受眾選擇數位閱讀的最主要原因；其次，「方便信息檢索」、「收費少甚至不付費」，以及「喜歡在電子設備上閱讀」，都是受眾選擇數位閱讀的原因。

2008 年國民數位閱讀的整體接觸率為 24.5%。其中，網路在線閱讀（15.8%）、手機閱讀（12.7%）的接觸率相對較高。不過，在 2008 年受眾進行的數位閱讀消費中，以「手機閱讀」的年均個人消費相對最高，約為 17.4 元；而網路在線閱讀，其年均個人消費則為 8.81 元。可見，在各類數位閱讀方式中，網路在線閱讀的成本低廉普及率相對較高。

（五）數位出版中新興的手機閱讀

2006年，大陸「十一五」規劃中的經濟社會發展規劃、科學技術發展規劃和文化發展規劃都把數位出版技術，數位化的出版、印刷複製和發展新媒體列入科技創新的重點。2007年，大陸數位出版產業的整體收入超過360億元，比2006年增長70.15%，預計到2008年底，整體收入規模將達到530億元，比2007年增長46.42%。據柳斌杰的說法，2009年數位出版總值達到750億元，年增長50%以上，有1.5億人透過手機上網讀新聞。

手機閱讀在近兩年興起，它的代表形式是簡訊（大陸稱短信）閱讀、手機的文本閱讀，如手機報、手機小說、手機動漫等。在眾多手機閱讀消費中，手機報的消費占了較大多數，約為54.9%，其次，手機QQ（類似臺灣的MSN即時通）、飛信（中國移動通信集團公司開發的發送簡訊軟體）以36.6%的消費比例占據第2位。第3-5位，依次是手機小說（26.3%）、手機音樂（25.1%）、手機遊戲（24.3%）。究其原因，手機報多為手機通訊套餐中的綁定或贈送的業務，而且手機報具有及時、便捷、生動、短小精悍等特點，因此手機報成為手機閱讀消費的第1名具有一定的必然性。

2009年1月7日，大陸工業和信息化部批准中國移動通信集團公司、中國電信集團公司、中國聯通集團公司的第3代行動通訊（3G，大陸稱移動通信）業務經營許可。隨著3G時代的到來，手機將會從單純的通訊工具向通訊媒體終端發展，手機讀物等都將有較大增長，數位出版向無線移動、個性化按需定型和跨媒體出版發展的步伐也會加快。

手機出版將是傳統出版、數位出版服務、增值服務等等結合的跨行業、跨領域、跨專業的產品設計和營銷方面的組合。傳統出版與手機出版要在資源提供細分的基礎上有效互動，在出版內容、流程、營利等方面完美的組合。具體的建議，一是互補模式，即傳統出版內容加手機出版技術。傳統出版企業主動將核心資源數位化，以合理價格提供給運營商，並且進行加工處理，最終以合理的形式傳遞給終端用戶。二是交易模式，即通過技術平臺以增值業務營利。增值業務的開通，可實現出版內容的動態下載、全文閱讀等功能。手機終端用戶可

直接下載傳統出版的數位化內容。

2008年，大陸行動電話用戶達到64,123萬戶。手機上網的用戶數量已達1.176億。大陸手機媒體的行動增值服務形式呈現多元化發展態勢，向內容更多元、表現力更強的多媒體形式過渡。

（六）大陸出版的問題與未來的展望

大陸出版業呈現出「兩極並存」為特徵的市場結構，其一極為壟斷型市場結構，表現為因行政性壟斷而導致的市場進入規制、專業分工限制和區域市場割據。另一極則表現為「過度競爭」的市場結構，主要表現為因前者的高度壟斷而引發的低水平過度競爭。在大陸加入WTO後，面對國際競爭，出版業這類兼具壟斷與過度競爭的行業就很容易受到衝擊。

據大陸學者王晨（2009）的調查研究分析，大陸出版業的產業組織結構依然不合理，在延續國有出版社行政型高度壟斷狀態的同時，產業組織依然呈現高度分散化狀態；大型出版社偏小，市場份額比重偏低，規模經濟低下，企業的國際競爭力比較弱。各地區出版產業結構趨同，自我生產，自我發展，同類選題各出版企業重複出版，而且同類出版企業之間幾乎完全同構，企業差異化程度很低（中國出版業的產業競爭與政府規制，中國書籍出版社，2009.8）。

目前大陸出版業的進入壁壘主要是政策性壁壘，表現為政府的嚴格進入限制。大陸的出版規模產值都位居世界前茅，卻只有不到1,200家出版社（包括圖書出版社、影音電子出版社），這當然屬於壟斷型市場。長期以來，由於政府視出版業為意識形態的重要部門，一直實行行政事業型管理體制，加上計劃經濟的僵化體制以及大陸出版業發展滯後的狀況，政府一直對其實行非常嚴格的政府規制，將包括出版業在內的意識型態相關行業牢牢地控制在國家手中。

由於嚴格的進入壁壘限制了新的競爭主體的進入，不僅不利於出版業產業發展的需要，也不利於產業內部競爭機制的正常發展。大陸加入WTO後對民營資本和外資進入出版物流通領域的放開，和關於非

國有經濟進入出版領域的討論，在本質上都是為了降低出版業的政策性進入壁壘，以形成有效競爭的市場格局。

大陸出版業政府規制現存的缺陷，主要在於規制機構定位不明、政企不分。國家和省（市、自治區）的兩級管理部門，即「國家新聞出版總署」和地方新聞出版局，作為法律授權的規制行政機構，卻同時又是事業單位體制下對各出版社實施專業行政管理的機構。也就是說，在它們實施出版規制政策的同時，又不可避免地參與了出版社的生產經營活動。對省級出版局而言，既要執行國家頒布的一系列規制政策，又要以最高決策者的身份參與所屬出版社的資源配置和許多生產經營決策，並對各省（市、自治區）出版業的經營業績負責。近年來，一些省（市、自治區）的出版系統陸續進行了集團的改制和改組，以試圖實現政企分離，但實際成效不彰，甚至許多省級出版集團（或出版總社）與出版局之間實質上還只是「一套班子兩塊牌子」之間的關係。這種規制機構定位不明、政企不分又必然導致出版業嚴重的地方保護和市場分割。

從「十五」到「十一五」期間，大陸出版業還是有了較大的發展。在「十五」期間，出版物分銷業向國內和國際全面開放，大力支持民營書業的發展，大陸出版業呈現國有、民營、外資共同發展的格局，以國有為主體，民營和外資有序競爭的局面正在形成。「十一五」期間，大陸出版業的發展，一要立足擴大國內的需求、開發、擴大農村出版物市場；又要積極實施「中國出版業走出去」戰略，積極支持版權輸出，鼓勵新聞出版單位和個人通過合資、合作、參股、控股、收購等方式，在境外設立出版、印刷複製和發行機構、創辦各種媒體，並鼓勵出版業在國內、外上市。在即將到來的「十二五」期間，可以預見各類社會資本將紛紛以各種形式投入出版、印刷、發行業，推動產業結構的調整，形成國有、民營、外資等多種所有制共有競爭的新格局。

參考文獻

中國出版業變革三十年，北京：人民出版社，2009.9。

孫月沐主編，中國書業年度報告（2008-2009），北京：商務印書館，2009.4。

崔保國主編，「中國圖書產業發展報告」，2009年：中國傳媒產業發展報告，北京：社會科學文獻出版社，2009.5。

郝振省主編，2007-2008 中國數字出版產業年度報告，北京：中國書籍出版社，2008.10。

郝振省、陳威主編，中國閱讀：全民閱讀藍皮書（第一卷），北京：中國書籍出版社；深圳：海天出版社，2009.10。

于平、傅才武主編，「我國數字出版及其研究進展」，中國文化創新報告（2010），北京：社會科學文獻出版社，2009.12。