政府管制评论

REGULATION REVIEW

2013年第2期（总第4期）

王俊豪 主编

中国社会科学出版社

政府管制评论

REGULATION REVIEW

2013年第2期（总第4期）

王俊豪 主编

中国社会科学出版社

图书在版编目（CIP）数据

政府管制评论．第4期/王俊豪主编．—北京：中国社会科学出版社，2013.12

ISBN 978-7-5161-3862-5

Ⅰ.①政… Ⅱ.①王… Ⅲ.①政府管制—研究 Ⅳ.①F20

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第001727号

出 版 人	赵剑英
选题策划	卢小生
责任编辑	卢小生
责任校对	周 昊
责任印制	李 建

出 版	中国社会科学出版社
社 址	北京鼓楼西大街甲158号（邮编 100720）
网 址	http：//www.csspw.cn
	中文域名：中国社科网 010-64070619
发 行 部	010-84083635
门 市 部	010-84029450
经 销	新华书店及其他书店

印 刷	北京市大兴区新魏印刷厂
装 订	廊坊市广阳区广增装订厂
版 次	2013年12月第1版
印 次	2013年12月第1次印刷

开 本	787×1092 1/16
印 张	11
插 页	2
字 数	228千字
定 价	36.00元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换

电话：010-64009791

版权所有 侵权必究

《政府管制评论》主编、学术委员会及编辑部人员名单

主　编

王俊豪　浙江财经大学

学术委员会（按拼音排序）

陈富良　江西财经大学
陈勇民　美国科罗拉多大学
迈克尔·赖尔登（Michael Riordan）
　　美国哥伦比亚大学
秦　虹　住房和城乡建设部
戚聿东　首都经济贸易大学
荣朝和　北京交通大学
肖兴志　东北财经大学
夏大慰　上海国家会计学院
薛　澜　清华大学
余　晖　中国社会科学院
于　立　天津财经大学
于良春　山东大学
张成福　中国人民大学
张昕竹　中国社会科学院
周志忍　北京大学

编辑部主任

唐要家　浙江财经大学

主办单位

浙江财经大学中国政府管制研究院
浙江省政府管制与公共政策研究中心

目　录

规制不足、规制不当与中国稀土出口定价权缺失 …… 于　左　易福欢（1）
中国自然垄断产业改革
——打破垄断还是打破国有？ …… 陆军荣　崔伟斌（33）
激励性规制的承诺不可信及管制政策 …… 和　军　张德昌（44）
论控制食品安全的制度体系及其优化 …… 周小梅（54）
市场化改革与中国民航运输业增长（2000—2012 年）
——基于上市航空公司数据的双重差分估计 …… 江秀辉（65）
网络接入规制与电信竞争研究报告 …… 李美娟（86）
我国输配电环节的组织模式与价格管制问题 …… 王建林（102）
我国民间金融风险监管法律制度研究 …… 茅铭晨　方　珈（113）
基于市场机制的环境管制工具比较研究 …… 司言武（124）
中国可再生能源激励性政策研究 …… 俞萍萍（135）
城市公用事业民营化绩效的评价研究
——指导原则、评价内容和指标体系 …… 王建明（148）
规制改革对城市垃圾处理行业绩效的
影响 …… 刘承毅　王　岭　熊　艳（162）

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

规制不足、规制不当与中国稀土出口定价权缺失*

于　左　易福欢

摘　要　本文研究发现中国对稀土开采的生态环境、安全健康、矿权收益规制不足，稀土开采对生态环境、安全健康和矿权及资源的补偿不足导致稀土生产市场分散；对稀土出口规制不当，导致稀土出口市场呈现出特有的“向日葵盘籽式”市场结构；规制不当与规制不足叠加，导致中国出口稀土定价权缺失；结合发达国家稀土开采立法与规制经验，提出了完善中国稀土开采规制的立法建议和政策思路，包括运用生态环境、安全健康和矿权及资源税费等规制手段替代缺乏效率且倍受指责贸易政策。

关键词　稀土定价权　环境规制　安全健康规制　资源税　矿产资源补偿费　向日葵盘籽式市场结构　贸易政策

一　中国稀土出口定价权缺失问题与研究现状

（一）中国稀土出口定价权缺失问题

中国稀土资源储量居世界第一，约占世界总储量的23%[①]，尤其是在军事、航天等领域有重要意义却相对短缺的中重稀土储量高；生产规模居世界第一，中国稀土产量占世界产量的95%以上；出口量居世界第一，中国稀土产量的60%用于出口，且出口量占世界出口量的60%以上。此外，中国还是世

［作者简介］于左，东北财经大学产业组织与企业组织研究中心，116025；易福欢，东北财经大学产业组织与企业组织研究中心，116025。

［基金项目］教育部规划基金项目“中国进口铁矿石等大宗商品定价权缺失的形成机理与对策”（10YJA790237）。

* 本文的部分内容发表于《财贸经济》2013年第5期。

① 参见《中国的稀土状况与政策》白皮书（2012年）。

界上唯一大量供应不同品种、不同等级稀土产品的国家。中国生产的稀土永磁材料、发光材料、储氢材料、抛光材料等均占世界产量的70%以上。

中国虽然是世界第一大稀土出口国，但出口稀土定价权缺失。例如，在1990—2004年的15年中，中国的稀土出口量不断增加，从0.74万吨增至7.7万吨，占世界产量比重由28%增加至58%。虽然中国稀土出口量占世界稀土产量份额增加，但是，中国稀土出口价格不但没有上升，反而回落，稀土出口平均价由1990年的1.36万美元/吨下降到2004年的4020美元/吨，下降了240%。中国稀土出口在国际贸易中份额不断增加，理应具有决定稀土价格的能力，但却出现了完全相反的稀土出口定价权缺失现象。

2005年以后，中国政府意识到了稀土资源定价权缺失问题及其所产生的不利影响，采取了取消稀土的出口退税，实施出口配额，加强稀土出口的环境整治，提高了稀土的资源税，促进稀土生产企业兼并重组等一系列措施予以纠正。经过7年多时间对稀土行业的整治，中国稀土定价权缺失问题有所改善，稀土出口价格逐年有所回升。尽管如此，中国稀土的价格形成机制仍然很不合理，与美国相比，中国的稀土出口价格仍然偏低。如2010年，中国稀土的平均出口价格为1.5万美元/吨，而美国的国内售价为2万美元/吨，中国与美国稀土价格的差距扩大，见图1①。中国作为世界稀土出口的“贸易大国”，

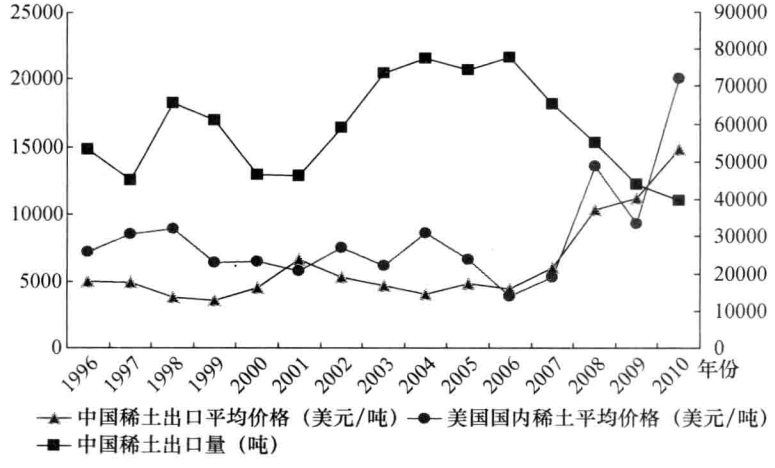

图1 中国稀土出口量及出口平均价与美国稀土平均售价比较

说明：该图左轴表示稀土售价，单位为美元/吨；右轴表示中国稀土出口量，单位为吨。

资料来源：根据USGS（美国地质调查局）相关数据整理。

① 从图1中可以看出，1996—2000年，中国的稀土平均出口价格一直低于美国国内售价。2002—2005年，中国稀土平均出口价格也是一直低于美国，在此期间，中国的稀土出口量由2001年的4.6万吨上升到2006年的7.9万吨。2010年下半年以来，虽然稀土产品价格逐步回归，但涨幅远低于黄金、铜、铁矿石等原材料产品。2000—2010年，稀土价格上涨2.5倍，而黄金、铜、铁矿石价格同期则分别上涨4.4倍、4.1倍、4.8倍。

不仅至今并没有彻底扭转作为“定价权小国”的现状，而且还遭到美国、欧盟和日本等诸多发达国家甚至发展中国家的指责和控诉。

（二）文献综述

近年来，国内学者从不同的角度对中国稀土定价权缺失问题进行了研究。宋文飞（2011）研究提出，中国稀土定价权缺失的根本原因是稀土出口市场呈现出买方垄断的市场结构特征，内部原因是稀土生产的无序状态，重要原因是中国没有形成实现稀土产品增值的技术创新网络，稀土定价权缺失与不合理的矿产资源税制结构相关，稀土定价权缺失反映了国际金融秩序的不合理，本质是垄断资本对经济发展中国家的经济掠夺。周代数、李小芬和王胜光（2011）从产业链后端研发能力欠缺、资源开发过度、产业集中度低、行业协会发展缓慢、期货市场跟进不足、稀土信息共享平台发展不足等角度，分析了中国稀土国际定价权缺失的原因。邓炜（2011）在借鉴国际经验基础上，从以政府为主导，提高产业集中度，组建中国稀土企业联盟，形成有效的卡特尔体系，发展国内期货市场，形成稀土国际定价中心，加快建立稀土国家战略储备制度等方面提出提高中国稀土定价权的政策建议。吴志军（2012）提出，现有政策漏洞引发稀土价格暴涨暴跌，脱离理性区间，出口政策引发国际冲突，配额骤减导致出口秩序混乱，地方与中央矛盾激化等新的问题，分析了现行政策，多部门管理，利益博弈冲突等结构性风险，提出出口配额管制的方法尚存弊端，以行政性约束政策为主，治标不治本，国际稀土供应格局逐渐改变，中国主导地位或被动摇，进一步提出，成立稀土管理部门，统筹稀土管制政策，协调地方与中央利益，实现资源所有权平稳过渡，减少直接行政性干预，促使稀土生产外部性成本内部化等政策建议。董君（2011）提出，中国稀土定价权缺失是市场、体制、政策多种原因相互作用的结果，从稀土供给长期大于需求、深加工技术落后、行业集中度低、没有形成完善的储备制度等分析了中国稀土定价权缺失的形成机理，并从重点研发稀土应用技术和回收技术、进一步提高稀土行业集中度、大力推行稀土储备制度、扶持稀土下游应用企业的发展等角度提出了具体的政策建议。张许静、王正明（2012）在把握中国稀土产业上下游布局，理清稀土生产、加工以及贸易结构的基础上，分析资源税率的提高对增强我国稀土出口定价权的潜在影响，研究发现提高稀土资源税率不但可以倒逼国内稀土行业整合，提高行业集中度，还能通过影响国内稀土生产函数，将部分税负转嫁到国际市场，从而增加稀土出口市场定价权；同时研究还发现从量税作用的有限性，指出制定稀土资源从价税的迫切性。

针对中国稀土出口定价权缺失问题，以上研究成果提出了一些有意义的判断和建议，但尚缺乏对中国稀土出口定价权形成机理的系统研究，尚缺乏国外相关法律与政策的深入研究，有的观点缺乏理论支撑，有的建议如被实施可能遭遇反垄断诉讼。本文试图重点从规制不足和规制不当角度来研究中国稀土出

口定价权缺失问题，尝试提出政策建议。

二 中国稀土出口定价权缺失的形成机理

（一）规制不足与中国稀土出口定价权缺失

1. 环境规制不足

中国稀土产业快速发展在很大程度上是以对生态环境造成巨大损害为代价的。稀土开采对生态环境的损害非常严重，开采地植被破坏，水土流失，农田坏损，土壤酸化，草木枯死，农作物减产甚至绝收。

离子型中重稀土矿曾多以堆浸、池浸工艺开采，每生产1吨稀土氧化物产生约产生2000吨尾砂。现虽多采用较为先进的原地浸矿工艺，但仍不可避免地产生大量的氨氮、重金属等污染物，破坏植被，严重污染地表水、地下水和农田。使用原地浸矿法，向山表皮下的矿层注入大量硫酸铵，再把吸附稀土离子置换出来，1吨氧化物的开采需要注入7—8吨的硫酸铵，这些有毒的溶液长期残留地下，对环境和对地下水造成严重污染。轻稀土矿多为多金属伴生矿，在冶炼、分离过程中会产生大量有毒有害气体、高浓度氨氮废水、放射性废渣等污染物。国内稀土企业基本上没有对钍等放射性污染元素进行回收，主要放在渣库，有的甚至都没有放到专门的渣库，任意直接堆放，对环境造成了巨大破坏（曹开虎，2011）。除了上游环节原矿开采对环境造成巨大损害外，中游的冶炼分离环节对环境也有很大破坏，稀土在冶炼分离过程中需要使用大量的化学元素，对空气、水和土壤造成污染。

中国稀土界素有“南赣北包”之说。在南方，赣州重稀土资源丰富，稀土开采曾使用“搬山运动式”池浸工艺，先砍树后锄草，然后剥离表层土壤，开采活动所到之处山体植被遭受难以修复的破坏。在赣州，农田绝收、山林被毁、水库死鱼，开采稀土造成的污染层出不穷，触目惊心。至2011年年底，赣州累计开采稀土25万吨，占全国的稀土开采总量的70%，稀土开采污染遍布赣州的18个县（市、区），涉及废弃稀土矿山302个，遗留的尾矿（废渣）达2亿吨，被破坏的山林面积达97平方公里（折合14.6万亩）。2011年，赣州完成废弃稀土矿山水土保持综合治理1915亩。按现有治理方案大致估算，治理费用需要380亿元。以此治理速度，即使在没有新增污染的前提下，也需要治理70年。在北方包头，包头轻稀土虽然在开采过程对环境的直接破坏相对较小，但矿石分离和冶炼过程仍对环境造成巨大的污染。稀土两种冶炼方法：一种是酸法，另一种是碱法。酸法适用于各种稀土矿，成本低，但对环境造成的污染和损害非常大，排出的废气氟含量普遍严重超标，有的超标近50倍，废渣量大且放射性元素污染难以处理。碱法无废气排放，污水中无环保超标物，含放射性元素的废渣少，但是对稀土精品矿的品位要求较高，生产成本

比酸法增加二成到三成。中国整个北方地区的稀土冶炼厂，大部分采用低成本、高污染的酸法工艺。2011 年，环境保护部发布了《稀土工业污染物排放标准》，对稀土行业废水、废气和放射性物质的排放控制等方面都做了明确规定。该标准中还规定了单位产品基准排水量和单位产品基准排气量。根据该标准，全国 80% 以上的冶炼企业都达不到要求①。这些事实表明，中国稀土开采和生产过程中存在严重的环境规制不足。国内很多稀土企业在防辐射、植被恢复、尾矿库、冶炼防护等方面都没有多少投入，而在国外，在这些方面稀土开采企业若没有完善环境保护措施和投入，根本行不通。

从环境规制体制和政策看，中国环境规制不足主要表现为：一是环境规制主要法律残缺，已有法律漏洞过多。二是一些关键性法律立法过于滞后，并且有的法律层次低。三是现有大多数法律条文的规定过于笼统，缺少详细可操作的标准，有些虽然已经设定标准，但是标准过于宽松。四是大多数法律所规定的惩罚过于薄弱，重行政处罚，轻经济处罚，尤其是缺少刑事处罚，在经济处罚中，对违规违法生产造成环境污染和生态损害的赔偿和惩罚过轻，缺乏按日计罚、累计叠加等有效制度设计。五是有些法律规定和执行过于分散，多部门管辖，多头执法，法律执行效力差。六是法律缺乏公众参与，缺乏公益诉讼和社会监督等有效机制。七是环境信息强制披露不足，公开不充分。

2. 安全规制不足

中国大量的稀土开采企业存在安全规制不足问题。一些地方因为稀土过度开采，造成山体滑坡、河道堵塞、突发性环境污染事件，甚至造成重大事故灾难，给生态环境、人类及其他生物的生命健康带来巨大损害。

以内蒙古的白云鄂博稀土铁矿为例，根据程永娥、陈兴安（2007）对在 1983—2001 年间长期吸入含钍稀土粉尘矿工肺内钍沉积量平均值、最高值的调查，对 751 名矿工 1270 人次测定结果表明，其肺内钍沉积量平均值为 1.6 Bq，最高值为 11.1Bq，超过引起尘肺的上限②。另外，稀土开采和加工过程中的伤亡事故时有发生。2011 年 5 月 10 日，定南县赣州稀土矿业有限公司违规注液作业导致山体失稳诱发滑坡，导致猪妈坑矿区 3 名工人被山体滑坡掩埋致死。2011 年 11 月 26 日，广西梧州市苍梧县大坡镇马王稀土私采致山体滑坡 9 人死亡。2012 年 5 月 22 日，金龙稀土公司发生安全生产事故，造成 5 位员工受伤。这些事实说明了中国对稀土生产的安全规制不足。

从中国安全规制政策来看，现有规制机构和地方政府对煤矿等矿难死亡事故重视程度较高，赔偿标准也有了大幅提高，但对此之外的安全生产重视程度

① 北方稀土龙头之称的包钢稀土，其环保审核至 2012 年仍未达标。在 2012 年 4 月，环保部污防司发布第二批基本符合环保要求稀土企业名单中仍然没有包钢稀土。

② 接尘工人肺内钍沉积量达到 1.22 Bq（相当于含稀土矿尘 755mg）就可以发生 O + 期尘肺。此次调查结果与他们在 1983—1994 年的调查结果一致。

不足，尤其是对引发诸如尘肺病、职业病等安全生产条件的规制不足，对伤残等经济补偿不足，对安全生产培训管理不足，对条件设备和环境质量标准规制不足，安全规制执法不严，企业应有的重视程度和投入不足。

3. 矿权管理不足

长期以来，中国对稀土的资源税费征收不足。在2011年以前，轻稀土和中重稀土的资源税都是3元/吨，从2011年4月1日起，新实施的轻稀土资源税为60元/吨；中重稀土资源税为30元/吨。按照《矿产资源补偿费征收管理规定》，离子型稀土矿（主要是中重稀土）的矿产资源补偿费率是4%，镧、铈、镨、钕、钐等稀土金属费率为3%。2011年，中国轻稀土平均售价为9.75万元/吨，中重稀土平均售价为18.6万元/吨，轻稀土资源税占稀土售价的比重仅为0.06%，中重稀土资源税占稀土售价的比重仅为0.02%。轻稀土资源税和矿产资源补偿费合计占稀土售价的比例3.06%，中重稀土资源税和矿产资源补偿费合计占稀土售价的比例为4.02%，稀土开采企业独享了巨额的矿产资源溢价收入。过低税费政策不仅导致了资源承包者（开采者）暴富，而且还存在财富代际间和国别间分配不公平问题，即后代补贴当代[①]，中国补贴世界。稀土资源税费应合理反映稀土资源稀缺性、开采条件和品位，使资源开采者获得公平合理的利润。从横向角度看，以石油资源为例，中国对石油资源不仅征收资源税、矿产资源补偿费，而且还征收石油特别收益金，尤其是2006年开征石油特别收益金，在原油价格不断高涨情况下，纠正了石油资源税和矿产资源补偿费不能随原油售价上升而自动调整石油开采企业获得过高利润的制度缺陷[②]。比照这种有效的制度设计，中国稀土资源税费制度虽然纵向比有了非常大的改进，但仍不够完善，即在资源价格大幅上涨情况下，因稀缺性所产生的巨额溢价被矿主无偿占有，导致收入分配不公平，产生资源性贫富差距[③]。稀土资源的重要性和稀缺性在很大程度上并不亚于石油资源，整体占销售收入3%或4%资源“税费”与石油资源整体占销售收入43%的资源“税费金”相比，相差过于悬殊，这说明中国稀土资源补偿严重不足，现有的稀土资源税费体系仍需要进一步完善。

稀土资源补偿不足还体现在矿权收入过低。2011年，内蒙古自治区出台《内蒙古稀土上游企业整合淘汰工作方案》，试图将区内35家稀土原料加工企业分别列入重组合作、补偿关闭、淘汰关停的范围，通过整合，形成由包钢统一开采、统一选矿、统一冶炼、统一经营和管理的稀土冶炼分离专营体制，但

① 稀缺的宝贵的不可再生的稀土是中国世代共有的财富，当代过多享用等于是后代补贴当代。

② 中国经济中的资源性贫富差距现象由于立教授首先发现。2011年，中石油集团缴纳石油特别收益金1025亿元，资源税198亿元，原油销售收入为2946亿元，矿产资源补偿费率为1%，石油特别收益金、资源税和矿产资源补偿费合计占原油销售收入的比重为43%。

③ 2011年，江西省51个稀土企业全年稀土主营收入329亿元，利润为64亿元，主营业务利润率达20%。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

整合工作进展并不是很顺利，主要原因在于牵涉利益调整，而其中对被整合企业补偿标准过低，以新源稀土为例，资产价值5000万元以上，但补偿额只有450万元，这种整合方案自然会遭到被整合企业的反对[①]。2011年，包钢稀土支付了5600万元用于补偿关闭的18户企业，虽然表面上看包钢稀土产生了不小的支出，但从这18家企业所拥有的矿权可能产生的收益看，补偿额仍是微不足道的。当然，这18家企业在最初获得采矿权时，交给国家的矿权收入也是非常低的，这反映了中国矿权政策的缺陷。在国外，采矿权基本上都是通过严格的拍卖方式实现转让的，自然会形成比较公允的市场价格。中国在稀土以及其他矿产资源上都存在严重的矿权收入不足问题。

从矿权和资源税费政策看，中国的稀土矿权管理不当，矿权规制不足。一是长期以来矿权转让以无偿的行政划拨方式进行，没有实行市场化转让方式，结果导致本属于国家的矿权收入被矿产资源的承包者或开采者所独占，这是导致中国很多矿主暴富的主要原因。即使有些矿权引用了招标拍卖方式，但实际上公平投标竞争机制尚未形成，行政部门主导招投标和不法企业围标、操纵投标等现象多有发生；二是采矿权使用费不高，纵容了现实中一些企业跑马圈地，占而不采等行为；三是矿权设置小且过于分散，不利于规模化开采；四是矿权的承包期较短，缺乏对现有合规承包者承包期结束后优先续包的有效承诺，不利于形成稳定的矿权开采预期，容易导致“采富弃贫”、“抢劫式”破坏性开采；五是资源税和资源补偿费合计征收比例过低，不能充分反映稀土价值和价格的变化，资源价格高涨时，使得矿权承包者或资源开采者获得暴利，这也是导致矿主暴富的主要原因。

（二）规制不当与中国稀土出口定价权缺失

中国为了鼓励稀土出口，曾出台了系列贸易政策。1985—2003年，为鼓励稀土出口阶段，对稀土出口实行了退税等支持政策。之后，国家对稀土出口的支持政策开始发生转向。稀土出口由享受“退税”的超惠待遇，逐渐演变为“取消出口退税＋配额＋关税＋出口企业资质审查”四道门槛。首先，从2004年开始取消了稀土金属矿的出口退税，同时将稀土金属、钇、钪及其混合物的无机或有机化合物出口退税率调整为5%，稀土金属及稀土氧化物退税由17%和15%降为13%。2004年12月，商务部、国家海关总署公布的《2005年出口许可证管理货物目录》，稀土属于实行出口配额许可证管理的货物，实行全球出口许可证管理。2005年4月商务部、国家海关总署联合发布公告，自2005年5月19日起，将稀土原矿等产品列入加工贸易禁止类商品目录。从2005年5月起，稀土金属、稀土氧化物、稀土盐类等产品的出口退税

① 在国内的稀土资源整合中，因矿权政策不当，补偿不合理，以及国进民退，引发不少社会不稳定因素。

被取消。2006 年，政府进一步提高稀土出口门槛。2006 年 4 月，国土资源部停止发放稀土矿开采许可证，开始了对“稀土矿的开采、加工和出口”的调控。从 2006 年 11 月起，中国开始对稀土金属矿、稀土氧化物征收 10% 出口关税。2006 年 11 月商务部、国家海关总署、国家环保总局发布的《加工贸易禁止类商品目录》，将 41 种稀土金属、合金、氧化物和盐类等商品列入加工贸易禁止类商品目录。2008 年 12 月，商务部公布的《2009 年稀土出口企业名单》，2009 年稀土出口企业入册仅 20 家，比 2007 年减少 19 家。2009 年年底，工信部审议通过《2009—2015 年稀土工业发展规划》，提出未来 6 年，中国稀土出口配额的总量将控制在 3.5 万吨/年。初级材料仍被禁止出口。2010 年 9 月初，国务院正式发布《关于促进企业兼并重组的意见》，首次把稀土列为重点行业兼并重组的名单，并减少稀土出口。2010 年，商务部下达的稀土产品出口配额比 2009 年减少近四成。自 2011 年 1 月起，金属钕的出口税率由 15% 提高到 25%；对金属镧、金属铈、氯化镧及按重量计含稀土元素 10% 以上的铁合金开始征收 25% 的出口关税；对氟化铽、氟化镝、氟化镧、其他氟化稀土等产品征收 15% 的出口关税。与此同时，不断加强对稀土生产和出口企业的资质审查。2011 年，政府进一步加强了对稀土出口管理。按照限制“两高一资”产品出口的有关政策，在严格控制稀土开采和生产总量的同时，严格控制稀土金属、氧化物、盐类和稀土铁合金等初级产品出口，有关开采、生产、消费及出口的限制措施同步实施。统筹考虑国内资源和生产、消费以及国际市场情况，合理确定年度稀土出口配额总量。完善出口配额分配方式，严惩倒卖稀土出口配额行为。细化稀土产品税号和海关商品编码，并将稀土产品列入法定检验目录。严格海关监管，规范企业申报管理，完善海关检测方法和手段，加强对海关一线查验、检测设备投入，建立稀土开采、生产与出口企业间票据联动制度。加强对稀土行业准入后企业生产经营的监督管理，防止变相出口稀土产品。提高了稀土出口企业资质门槛。稀土出口企业必须符合行业规划、产业政策、行业准入、环保标准等要求。进一步提高稀土出口企业资质标准。加强对出口企业的监督管理，强化行业自律，对存在从非法渠道采购产品出口及其他严重扰乱出口经营秩序等违法行为的企业，依法追究相应法律责任。2012 年 1 月，中国对镨、钇金属以及氧化镨征收 25% 的出口关税；对钕、镨、钇的氟化物、氯化物、碳酸盐类征收 15% 的出口关税；对镧、镨、钕、镝、铽、钇的其他化合物征收 25% 的出口关税；对钕铁硼速凝永磁片征收 20% 的出口关税，关于稀土出口退税和关税政策变化详见表 1 和附录表 7。

尽管中国整治稀土出口的贸易政策取得了一定的成效，但其负面效应不容忽视。一是在稀土出口配额等调控制度下，中国稀土出口走私严重。虽然中国海关将稀土列为重点打私项目，但稀土产品的出口走私现象仍然存在。2006—2008 年，国外海关统计的从中国进口稀土量，比中国海关统计的出口量分别高出 35%、59% 和 36%，2011 年更是高出 1.2 倍。二是中国的稀土出口配额

表 1　　中国关于稀土出口的退税与关税政策

发布时间	出口关税税率政策	具体实施内容	实施时间
1985 年	《关于对进出口产品征、退产品税或增值税的规定》	对出口产品实行推（免）税	1985 年 4 月 1 日
1995 年	《国务院关于调低出口退税率加强出口退税管理的通知》	退税率为 14%	1995 年 7 月 1 日
1996 年	《国家税务总局关于下发〈出口货物退税税率对照表〉的通知》	增值税征税税率为 17%，仍按 3% 办理退税；税率为 13% 的，执行 3% 的退税率；属于按 17% 征税的一般工业品且规定的退税税率为 9% 的，增值税税率为 13% 的，按 6% 计算退税	1996 年 1 月 1 日
1999 年	《财政部　国家税务总局关于进一步提高部分货物出口退税率的通知》	法定税率为 17% 且现行退税率为 13%、11% 的货物，出口退税率统一提高到 15%；法定税率为 17% 且现行退税率为 9% 的，退税率提高到 13%；法定税率为 13% 且现行退税率未达到 13% 的货物，出口退税率提高到 13%	1999 年 7 月 1 日
2003 年 10 月 13 日	《财政部　国家税务总局关于调整出口货物退税率的通知》	稀土金属矿出口退税率调整为零，稀土金属、钇、钪及其混合物的无机或有机化合物出口退税率调整为 5%；其他稀土金属及稀土氧化物退税由 17% 和 15% 降为 13%	2004 年 1 月 1 日
2005 年 4 月 29 日	《财政部　国家税务总局关于调整部分产品出口退税率的通知》	取消稀土金属、稀土氧化物、稀土盐类等产品的出口退税	2005 年 5 月 1 日
2006 年 10 月 27 日	《国务院关税税则委员会关于调整部分商品进出口暂定税率的通知》	稀土金属矿、稀土氧化物开征 10% 出口关税	2006 年 11 月 1 日
2006 年 12 月 19 日	《国务院关税税则委员会 2007 年出口关税实施方案》	稀土金属矿、铈的各种化合物、氧化稀土、氯化稀土、氟化稀土以及稀土金属、钇、钪的其他化合物实施 10% 的出口关税	2007 年 1 月 1 日

续表

发布时间	出口关税税率政策	具体实施内容	实施时间
2007年5月18日	《海关总署关于调整部分商品进出口暂定税率的通知》	对金属钕、镝、铽以及其他稀土金属、氧化镝、氧化铽等产品开征10%的出口关税；稀土金属矿出口税率由10%提高到15%	2007年6月1日
2007年12月29日	《国务院关税税则委员会2008年关税实施方案》	金属钕的出口税率由10%提高到15%；金属镝、铽以及其他未相互混合或熔合的稀土金属、钪及钇，已相互混合或熔合的稀土金属、钪及钇，电池级，其他已相互混合或熔合的稀土金属、钪及钇，氧化镝、氧化铽等由10%提高到25%；同时对氧化铈、氢氧化铈、碳酸铈、铈的其他化合物、氧化镧、氧化钕、其他氧化稀土（灯用红粉除外）、碳酸镧以及混合氯化稀土、未混合氯化稀土、混合碳酸稀土、未混合碳酸稀土、氟化稀土等产品开征15%的出口关税；对氧化钇、氧化铕、氯化铽、氯化镝、碳酸铽、碳酸镝以及稀土金属、钇、钪的其他化合物等产品开始征收25%的出口关税	2008年1月1日
2008年12月25日	《国务院关税税则委员会2009年关税实施方案》	稀土产品出口关税率保持不变	2009年1月1日
2009年12月8日	《国务院关税税则委员会2010年出口关税实施方案》	对其他钕铁硼合金加征20%的关税，其他稀土产品出口关税率保持不变	2010年1月1日
2010年12月2日	《国务院关税税则委员会2011年出口关税实施方案》	金属钕的出口税率由15%提高到25%；首次对金属镧、金属铈、氯化镧及按重量计含稀土元素10%以上的铁合金开始征收25%的出口关税；对氟化铽、氟化镝、氟化镧、其他氟化稀土等产品征收15%的出口关税；其他产品的关税保持不变	2011年1月1日

续表

发布时间	出口关税税率政策	具体实施内容	实施时间
2011 年 12 月 22 日	《国务院关税税则委员会 2012 年出口关税实施方案》	对镨、钇金属以及氧化镨新征收 25% 的出口关税；对钕、镨、钇的氟化物、氯化物、碳酸盐类新征收 15% 的出口关税；对镧、镨、钕、镝、铽、钇的其他化合物新征收 25% 的出口关税；对钕铁硼速凝永磁片新征收 20% 的出口关税；其他产品关税不变	2012 年 1 月 1 日
2012 年 12 月 10 日	《国务院关税税则委员会 2013 年出口关税实施方案》	稀土产品出口关税率保持不变	2013 年 1 月 1 日

资料来源：笔者整理。

等贸易政策受到了很多发达国家甚至发展中国家的指责，中国于 2012 年遭到了美国、欧盟和日本等发达国家的指控①。这些国家认为中方采取贸易保护主义形成垄断，推高价格，违反了世界贸易组织的贸易规则②。世界贸易组织上诉机构就美国、欧盟、墨西哥诉中国原材料出口限制措施世贸组织争端案发布裁决报告，支持裁定中国以环境为由限制铝土矿、焦炭、萤石、镁、锰、碳化硅、金属硅、黄磷和锌九种原材料出口的关税、配额及其他一些政策均不合理③，包括裁定专家组关于配额分配管理、出口许可证、出口最低限价、配额招标的裁决整体无效等。世界贸易组织争端解决机制接受美国、欧盟和日本的请求，设立专家组对中国稀土、钨、钼三种原材料出口限制进行调查。

中国出口配额管理政策限制了企业的自由发展和公平竞争，诱发“造租”和“寻租”行为和倒卖出口配额的行为。均等化的配额分配制度导致了出口市场的过度分散，并且固化了出口市场的结构。中国稀土出口市场呈现出非常奇特的分散式结构。2008 年，共有 26 家稀土出口企业具有稀土出口资格，根据我们的计算，这些配额量处于前十位的稀土出口企业配额占全部出口配额的比重分别为 9%、8%、8%、8%、7%、6%、5%、5%、5% 和 4%，中间 10 家企业的出口配额占全部配额的比重 4%、3%、3%、3%、3%、3%、3%、

① 2012 年 3 月 13 日，美国、欧盟、日本正式向世界贸易组织提出诉讼，认为中国对稀土、钨、钼三种原材料的出口限制措施违反了 WTO 的相关规则。

② 美国向 WTO 起诉中国操纵国际稀土市场，理由有二：一是中国人为设立稀土出口额度，不符 WTO 的贸易原则；二是中国稀土国内价格与出口价格存在相当大的差价，导致西方国家的稀土公司搬移进中国。

③ 尽管裁决结果在部分问题上支持了中方的上诉请求，但在原材料出口关税和出口配额等核心问题上依然认定中方违反相关世贸规则。

3%、3%和2%，其余6家企业的出口配额占全部配额比重1.8%—0.3%之间[①]。中国稀土出口市场这种分散式结构非常特殊，即每一家企业的市场份额都不大，不同企业之间的份额差距也不大，呈现出相对均匀的分散式结构（见图2），本文将其定义为“向日葵盘籽式市场结构”。在这种市场结构下，如果单纯的用CR_4、CR_8或CR_{10}等市场集中度的指标衡量，可能市场集中度并不低，如分别为34%、56%和65%，这样的集中度数据掩盖了出口企业呈相对均匀分布等重要特征，仅依赖这些数据制定政策很有可能得出不管用或是具有较大偏颇的结果。而实际上，在“向日葵盘籽式市场结构”下，每家出口企业都没有决定价格的能力，彼此之间激烈竞争，很可能导致企业降价，甚至不择手段[②]，这是导致中国出口稀土定价权缺失的一项主要原因。

2011年，中国稀土出口市场仍然呈现出“向日葵盘籽式市场结构”，与2008年比，出口企业增加为31家，每家出口企业的市场份额更小，向日葵籽更不“饱满”。配额数量处于前十位的稀土出口企业配额占权全部出口配额的比重分别为7%、6%、6%、6%、5%、5%、5%、5%、5%和4%，中间10为企业的出口配额占全部配额的比重4%、3%、3%、3%、3%、3%、3%、3%、2%和2%，其余11家企业的出口配额占全部配额比重在2%—0.3%之间[③]。CR_4、CR_8和CR_{10}比2008年都大幅下降，分别为24%、45%和54%。在“向日葵盘籽式市场结构”中，单纯的CR_4、CR_8和CR_{10}等市场集中度指标不能很好地反映出市场结构的均匀分散式分布特征，但与纵向比，绝对数值的下降，能够反映出整个市场结构进一步分散的特征，这三项数值比2008年分别下降了10个、11个和11个百分点。这种进一步分散的市场结构是导致

---

① 商务部按照如下公式分配中国稀土出口配额：应得配额 = 此次下达配额量 × [0.66 × （A_1 + A_2） + 0.34 × A_3]，其中，A_1 =（各企业近三年出口数量 ÷ 全国出口总量） × 0.9 数量权重；A_2 =（各企业近三年出口金额 ÷ 全国出口金额） × 0.1 金额权重；A_3 = 生产企业2006年出口供货量 ÷ 各生产企业出口供货总量；0.66为出口业绩权重，0.34为出口供货权重。获得配额最多的企业阜宁稀土实业有限公司获得3114吨出口配额，其余前十位的公司及配额分别为，乐山盛和稀土科技有限公司2863吨，甘肃稀土新材料股份有限公司为2788吨，西安西骏新材料有限公司为2752吨，内蒙古包钢稀土高科技股份有限公司2288，包头华美稀土高科有限公司为2065吨，包头市京瑞新材料有限公司1714吨，广东珠江稀土有限公司1606吨，益阳鸿源稀土有限责任公司1583吨，有研稀土新材料股份有限公司1429吨。

② 如某日本商人根据包头主要稀土企业清单逐个索价，第一家企业报价3万元，此商人对第二家说已有企业报价2.8万元，以此逐个索价，最终以7000元钱价格买下了所需稀土（李佳蔚，2009）。

③ 此次配额计算公式为：应得配额 = 配额量 × [0.85 × （A_1 + A_2） + 0.15 × A_3]，A_1 =（各企业近三年出口数量 ÷ 全国出口总量） × 0.9 权重，A_2 =（各企业近三年出口金额 ÷ 全国出口金额） × 0.1 权重，A_3 = 生产企业2009年出口供货量 ÷ 各生产企业出口供货总量。获得配额最多的企业包头华美稀土高科有限公司获得2066吨出口配额，其余前十位的公司及配额分别为，包头罗地亚稀土有限公司1802吨，内蒙古包钢稀土（集团）高科技股份有限公司1719吨，淄博加华新材料资源有限公司1640吨，内蒙古和发稀土科技开发股份有限公司1608吨，乐山盛和稀土科技有限公司1590吨，五矿有色金属股份有限公司1520吨，山东鹏宇实业股份有限公司1511吨，甘肃稀土新材料股份有限公司1435吨，益阳鸿源稀土有限责任公司1258吨。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com