

2012年 中国政府白皮书汇编

中华人民共和国国务院新闻办公室



人民出版社

2012年 中国政府白皮书汇编

中华人民共和国国务院新闻办公室

 人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

2012 年中国政府白皮书汇编/中华人民共和国国务院新闻办公室.

-北京:人民出版社,2013. 1

ISBN 978-7-01-011693-8

I. ①2… II. ①中… III. ①政治-概况-白皮书-中国-2012 IV. ①D62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 020250 号

2012 年中国政府白皮书汇编

2012 NIAN ZHONGGUO ZHENGFU BAIPISHU HUIBIAN

中华人民共和国国务院新闻办公室

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:9

字数:100 千字 印数:0,001—5,000 册

ISBN 978-7-01-011693-8 定价:20.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

中国的稀土状况与政策	
(2012 年 6 月)	(1)
钓鱼岛是中国的固有领土	
(2012 年 9 月)	(23)
中国的司法改革	
(2012 年 10 月)	(41)
中国的能源政策 (2012)	
(2012 年 10 月)	(81)
中国的医疗卫生事业	
(2012 年 12 月)	(113)

中国的稀土状况与政策

(2012 年 6 月)

前 言

- 一、稀土现状
- 二、发展原则和目标
- 三、有效保护和合理利用资源
- 四、促进稀土利用与环境协调发展
- 五、推进技术进步和产业升级
- 六、促进公平贸易和国际合作

前 言

稀土是不可再生的重要自然资源，在经济社会发展中的用途日益广泛。

中国是稀土资源较为丰富的国家之一。20 世纪 50 年代以来，中国稀土行业取得了很大进步。经过多年努力，中国成为世界上最大的稀土生产、应用和出口国。

稀土开发在造福人类的同时，与之相伴的资源环境问题不断凸显。在稀土开发利用中，资源的合理利用和环境的有效保护是世界面临的共同挑战。近年来，中国在稀土的开采、生产、出口等环节综合采取措施，加大资源和环境保护的力度，努力促进稀土行业持续健康发展。

随着经济全球化的深入发展，中国在稀土领域的国际交流合作日益增多。中国一贯尊重规则，信守承诺，为世界提供了大量的稀土产品。中国将继续按照世界贸易组织规则，加强稀土行业的科学管理，向国际市场供应稀土产品，为世界经济发展和繁荣作出贡献。

一段时期以来，一些国家高度关注中国的稀土状况与政策，有着各种各样的说法。这里就此做一介绍，以增进国际社会的了解。

一、稀土现状

稀土是元素周期表中镧系元素镧（La）、铈（Ce）、镨（Pr）、钕（Nd）、钷（Pm）、钐（Sm）、铕（Eu）、钆（Gd）、铽（Tb）、镝（Dy）、钬（Ho）、铒（Er）、铥（Tm）、镱（Yb）、镱（Lu），加上与其同族的钪（Sc）和钇（Y），共 17 种元素的总称。按元素原子量及物理化学性质，分为轻、中、重稀土元素，前 5 种元素为轻稀土，其余为中重稀土。稀土因其独特的物理化学性质，广泛应用于新能源、新材料、节能环保、航空航天、电子信息等领域，是现代工业中不可或缺的重要元素。

中国拥有较为丰富的稀土资源，中国的稀土储量约占世界总储量的 23%。中国的稀土资源主要有以下特点：

——资源赋存分布“北轻南重”。轻稀土矿主要分布在内蒙古包头等北方地区和四川凉山，离子型中重稀土矿主要分布在江西赣州、福建龙岩等南方地区。

——资源类型较多。稀土矿物种类丰富，包括氟碳铈矿、独居石矿、离子型矿、磷钇矿、褐钇铌矿等，稀土元素较全。离子型中重稀土矿在世界上占有重要地位。

——轻稀土矿伴生的放射性元素对环境影响大。轻稀土矿大多可规模化工业性开采，但钍等放射性元素处理难度较大，在开采和冶炼分离过程中需重视对人类健康和生态环境的影响。

——离子型中重稀土矿赋存条件差。离子型稀土矿中稀土元

素呈离子态吸附于土壤之中，分布散、丰度低，规模化工业性开采难度大。

20 世纪 70 年代末实行改革开放以来，中国稀土工业迅速发展。稀土开采、冶炼和应用技术研发取得较大进步，产业规模不断扩大，基本满足了国民经济和社会发展的需要。

——形成完整的工业体系。中国已形成内蒙古包头、四川凉山轻稀土和以江西赣州为代表的南方五省中重稀土三大生产基地，具有完整的采选、冶炼、分离技术以及装备制造、材料加工和应用工业体系，可以生产 400 多个品种、1000 多个规格的稀土产品。2011 年，中国稀土冶炼产品产量为 9.69 万吨，占世界总产量的 90% 以上。

——市场环境逐步完善。中国不断推进稀土行业改革，推动形成投资主体多元、企业自主决策、价格供求决定的稀土市场体系。最近几年，中国稀土行业投资快速增长，市场规模不断扩大，国有、民营、外资等多种经济成分并存，稀土市场规模目前已接近千亿元人民币。市场秩序逐步改善，企业间的兼并重组逐步推进，稀土行业“小、散、乱”的局面得到了初步改观。

——科技水平进一步提高。经过多年发展，中国建立起较为完整的研发体系，在稀土采选、冶炼、分离等领域开发了多项具有国际先进水平技术，独有的采选工艺和先进的分离技术为稀土资源的开发利用奠定了坚实基础。稀土新材料产业得到稳步发展，实现了稀土永磁材料、发光材料、储氢材料、催化材料等新材料的产业化，为改造提升传统产业和发展战略性新兴产业提供了支持。

中国稀土行业的快速发展，不仅满足了国内经济社会发展的需要，而且为全球稀土供应作出了重要贡献。长期以来，中国认真履行加入世界贸易组织的承诺，遵守世界贸易组织规则，促进

稀土的公平贸易。当前，中国以 23% 的稀土资源承担了世界 90% 以上的市场供应。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。中国的稀土材料、器件以及节能灯、微特电机、镍氢电池等终端产品，满足了世界各国特别是发达国家高技术产业发展的需求。

在快速发展的同时，中国的稀土行业存在不少问题，中国也为此付出了巨大代价。主要表现在：

——资源过度开发。经过半个多世纪的超强度开采，中国稀土资源保有储量及保障年限不断下降，主要矿区资源加速衰减，原有矿山资源大多枯竭。包头稀土矿主要矿区资源仅剩三分之一，南方离子型稀土矿储采比已由 20 年前的 50 降至目前的 15。南方离子型稀土大多位于偏远山区，山高林密，矿区分散，矿点众多，监管成本高、难度大，非法开采使资源遭到了严重破坏。采富弃贫、采易弃难现象严重，资源回收率较低，南方离子型稀土资源开采回收率不到 50%，包头稀土矿采选利用率仅 10%。

——生态环境破坏严重。稀土开采、选冶、分离存在的落后生产工艺和技术，严重破坏地表植被，造成水土流失和土壤污染、酸化，使得农作物减产甚至绝收。离子型中重稀土矿过去采用落后的堆浸、池浸工艺，每生产 1 吨稀土氧化物产生约 2000 吨尾砂，目前虽已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。轻稀土矿多为多金属共伴生矿，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。一些地方因为稀土的过度开采，还造成山体滑坡、河道堵塞、突发性环境污染事件，甚至造成重大事故灾难，给公

众的生命健康和生态环境带来重大损失。而生态环境的恢复与治理，也成为一些稀土产区的沉重负担。

——产业结构不合理。冶炼分离产能严重过剩。稀土材料及器件研发滞后，在稀土新材料开发和终端应用技术方面与国际先进水平差距明显，拥有知识产权和新型稀土材料及器件生产加工技术较少，低端产品过剩，高端产品匮乏。稀土作为一个小行业，产业集中度低，企业众多，缺少具有核心竞争力的大型企业，行业自律性差，存在一定程度的恶性竞争。

——价格严重背离价值。一段时期以来，稀土价格没有真实反映其价值，长期低迷，资源的稀缺性没有得到合理体现，生态环境损失没有得到合理补偿。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年至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、4.1、4.8倍。

图1 1986—2010年中国稀土价格变化

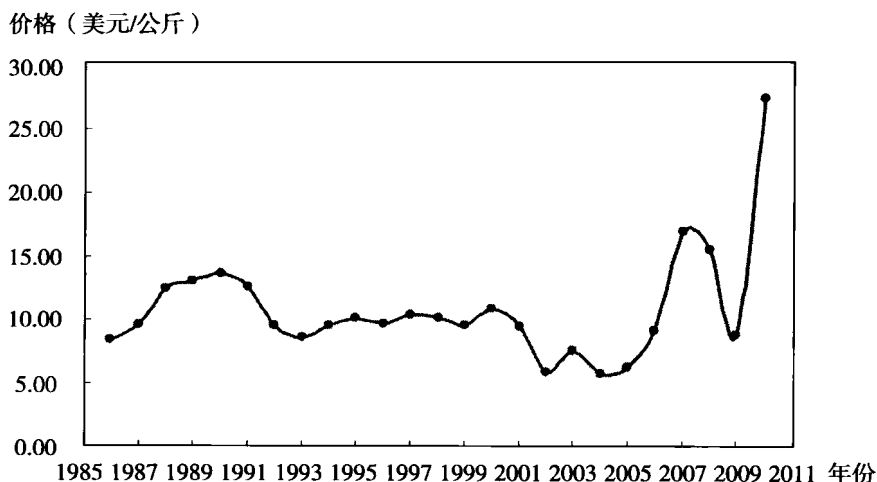


图 2 2000—2010 年稀土与其他产品价格涨幅对比图

价格增长倍数

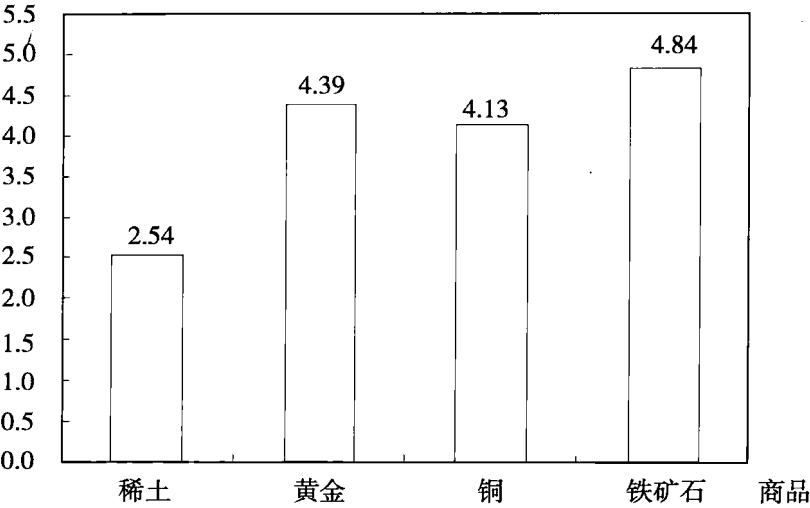
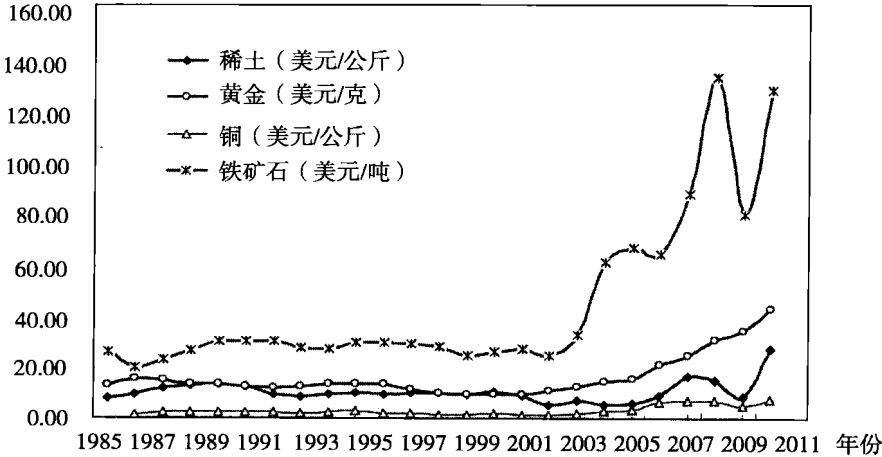


图 3 1986—2010 年稀土与黄金、铜、铁矿石价格变化比较图

价格



——出口走私比较严重。受国内国际需求等多种因素影响，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年至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。

针对稀土行业发展中存在的突出问题，中国政府进一步加大了对稀土行业的监管力度。2011年5月，国务院正式颁布了《关于促进稀土行业持续健康发展的若干意见》（以下简称《意见》），把保护资源和环境、实现可持续发展摆在更加重要的位置，依法加强对稀土开采、生产、流通、进出口等环节的管理，研究制定和修改完善加强稀土行业管理的相关法律法规。中国政府设立稀有金属部际协调机制，统筹研究国家稀土发展战略、规划、计划和政策等重大问题；设立稀土办公室，协调提出稀土开采、生产、储备、进出口计划等，国务院有关部门按职能分工，做好相应管理工作。2012年4月，批准成立中国稀土行业协会，发挥协会在行业自律、规范行业秩序、积极开展国际合作交流等方面的重要作用。《意见》实施一年多来，行业发展方式加快转变，行业发展秩序有了明显改善。

二、发展原则和目标

（一）基本原则

——坚持保护和节约资源。对稀土资源实施更为严格的生态环境保护标准和保护性开采政策，尽快完善稀土管理法律法规，依法打击各类违法违规行为。

——坚持控制总量和优化存量。加快实施大企业集团战略，促进稀土产业结构调整，积极推进技术创新，严格控制开采和冶炼分离能力，淘汰落后产能，进一步提高稀土行业集中度。

——坚持兼顾国内国际两个市场、两种资源。对开采、生产和出口采取同步管理措施，鼓励开展国际交流与合作。

——坚持与地方经济社会发展相协调。正确处理局部与整体、当前与长远的关系，维护正常的稀土行业发展秩序。

（二）主要目标

在短期内，建立起规范有序的资源开发、冶炼分离和市场流通秩序，资源无序开采、生态环境恶化、生产盲目扩张和出口走私猖獗的状况得到有效遏制；稀土资源回收率、选矿回收率和综

合利用率得到提高，资源开发强度得到有效控制，储采比恢复到合理水平；废水、废气、废渣排放全面达标，重点地区生态环境得到有效恢复；稀土行业兼并重组加快推进，形成规模、高效、清洁化的大型生产企业；新产品开发和新技术推广应用步伐加快。在此基础上，进一步完善稀土政策和法律法规，逐步建立统一、规范、高效的稀土行业管理体系，形成合理开发、有序生产、高效利用、技术先进、集约发展的稀土行业持续健康发展格局。

三、有效保护和合理利用资源

稀土作为一种不可再生的自然资源，必须采取措施有效保护、合理利用。多年来，中国努力对稀土实施保护性开采，促进资源的可持续利用。

20 世纪 80 年代，中国颁布《矿产资源法》，对国家规划矿区、对国民经济具有重要价值的矿区和国家实行保护性开采的特定矿种，实行有计划的开采。1991 年，中国决定将离子型稀土矿产列为国家实行保护性开采的矿种，从开采、选冶、加工到市场销售、出口等各个环节实行有计划的统一管理。2006 年，中国实施稀土开采总量控制管理。2007 年，将稀土生产纳入指令性生产计划管理。2008 年国家发布《全国矿产资源规划》（2008—2015 年），对稀土等保护性开采特定的矿种实行规划调控、限制开采、严格准入和综合利用。2009 年，国家将保护性开采特定矿种的勘查、开采的登记、审批权限上收。2011 年，国家统一调整了稀土矿原矿资源税税额标准，调整后的税额标准为：轻稀土（包括氟碳铈矿、独居石矿）60 元/吨；中重稀土（包括磷钇矿、离子型稀土矿）30 元/吨，比调整前的 0.4 元/吨—2 元/吨的税额标准有了大幅度提高。国家还建立稀土战略储备制度，实施稀土资源地储备和产品储备，划定首批 11 个稀

土国家规划矿区，编制完成稀土资源重点规划区（矿区）专项规划。严格矿业权管理，实施矿业权设置方案制度，原则上继续暂停受理新的稀土勘查、开采登记申请，禁止现有开采矿山扩大产能。严格控制开采、生产总量，降低资源开发强度，延缓资源衰竭，促进可持续发展。

近年来，中国开展了稀土开采、生产专项整治行动，多方面对稀土资源进行有效保护和合理利用。通过运用卫星航拍、视频监控、定期检查、月报制度、专用发票监控、举报电话等手段，严控稀土开采总量和指令性生产计划指标。依法坚决打击稀土非法开采和超控制指标开采，坚决打击稀土冶炼分离企业无计划、超计划生产。加强对重点稀土产区的联合监管，依法查处违法违规开采、生产和污染环境、浪费资源、不具备安全生产条件的稀土企业，并依法追究企业及相关人员责任。重新审核已颁发的勘查许可证和开采许可证，向社会公布合法采矿企业名单。加快建立规范稀土开采、生产秩序和监管的长效机制。深入推进稀土企业兼并重组，淘汰落后工艺和产能，实现规模化、集约化生产。通过专项整治，查处、纠正稀土违法勘查和开采行为 600 多起、立案 100 多起，有 13 家矿山、76 家冶炼分离企业停产整改，有效遏制了稀土违法违规开采、生产的势头。

中国政府高度重视稀土资源的综合利用。近年来，国家加强了离子型稀土矿山地质构造研究，积极推进绿色矿山和综合利用示范基地建设，开发绿色高效开采技术，大幅度提高稀土回收率，支持开发新型浮选药剂和选矿设备，提高稀土选矿回收率，开展贫矿和尾矿稀土回收工作。国家促进稀土元素的平衡利用，鼓励镧、铈等相对丰富轻稀土元素的应用研究，加快开发钕、