

桂莘總長惠存

文江謹呈



MR  
F426.1  
④



鑛政管見目錄

丁翁文江合著

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 壹、整理鑛業法令.....     | 一頁  |
| 一、修正審查鑛商資格規則..... | 二頁  |
| 二、修訂小鑛業條例.....    | 五頁  |
| 三、訂定鑛業警察規則.....   | 六頁  |
| 四、公布核准及取消鑛權.....  | 八頁  |
| 貳、厲行鑛業期限.....     | 九頁  |
| 叁、變通鑛區限制.....     | 十二頁 |
| 一、特別探鑛區.....      | 十三頁 |
| 二、特別探鑛區.....      | 十四頁 |
| 肆、組織輔助機關.....     | 十六頁 |
| 一、視察機關.....       | 十七頁 |
| 二、研究機關.....       | 十九頁 |



|               |      |
|---------------|------|
| 伍、提倡鋼鐵事業      | 二十頁  |
| 一、吾國鐵礦之儲量     | 二十一頁 |
| 二、吾國鐵業之現狀     | 二十二頁 |
| 三、提倡之方法       | 二十二頁 |
| 甲 修改現行鐵鑛特准辦法  | 二十二頁 |
| 乙 獎勵於長江下游創設鍊廠 | 二十四頁 |
| 丙 注意山東交涉      | 二十六頁 |
| 陸、獎勵特有鑛產      | 二十七頁 |
| 一、中國特富之鑛物     | 二十七頁 |
| 二、積極獎勵之方法     | 二十八頁 |
| 甲、廣刊報告        | 二十八頁 |
| 乙、減輕稅項        | 二十九頁 |
| 丙、提倡鍊廠        | 三十頁  |

|              |      |
|--------------|------|
| 丁、研究用途       | 三十一頁 |
| 三、消極獎勵之方法    | 三十二頁 |
| 柒、養成專門人才     | 三十四頁 |
| 一、造就鑛業技師     | 三十四頁 |
| 二、訓練鑛政人員     | 三十六頁 |
| 附錄、修改鑛業條例意見書 | 二十九頁 |

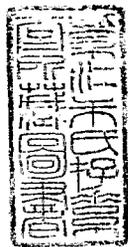
---

鑿政管見目錄

九年九月三日呈部稿

爲遵令陳述意見事、竊前奉司長轉傳

鈞諭、令鑛政司各科人員陳述關於鑛政之意見。文江等不敏、或掌案牘、或任調查、七八年間、略有聞見。千慮一得、不敢自私。謹就所知、分列七則、另紙錄呈。按鑛爲國家要政、其應整頓改革者原非數千言之所能盡、一朝夕之所能行。故僅擇其經驗所及、切實可行者進言。不敢侈爲高遠、致坐言者不能起行。亦非敢避重就輕、捨根本而從事枝葉也。抑又嘗思之、自昔治法端賴治人、而用人專恃賞罰。若罰久不行而賞無定則、士不以素餐爲耻、不以亂法自危、欲政務之不廢弛、其可得乎。攷各部之組織雖創始於民國、而其習慣則胎息於前清。溯其原起、本爲綜核稽錄之機樞、初無積極進行之目的。故俸給之外無政費、案牘之外無文章。雖時勢遷移、而精神未改。官舍無容膝之地、遑論從公。屬僚有溝壑之虞、何由振作。茲減政已奉 明令、擲節自在必行。然竊以爲國家行政、不特應量入以爲出、亦且當量出以爲入。所費而無益、雖錙銖亦爲浪擲。所費而有益、雖萬金亦非虛糜。故政務若求整頓、政費仍應寬籌。不然、僅給薪金、他



礦政管見

二

無經費、則巧婦不能爲無米之炊、賢者亦難免素餐之誚。是猶治兵者知籌餉而不知購械、出行者知裹糧而不知治裝也。臨呈悚息。伏維少垂察焉。此呈

總長

丁文江  
文灝 謹呈

## 壹、整理鑛業法令

現行鑛政以鑛業條例爲最要之根據，而近日頗有倡修改之論者。竊以爲鑛例固不無可議之點，而目前似尙非修改之時。嘗考主張修改之理由，可分內外二說。國內之以修改爲言者，或嫌註冊手續過於繁瑣，或謂領照不辦，適長壟斷投機之風，而奪小鑛窮民之業。或且謂優先之制爲不善，有如近時所傳某省會所提議者。實則欲鑛權之確定，鑛區圖說必不可省。各國鑛業註冊手續之繁重，有數倍於吾國者。當求行政之敏捷，而不當責立法之繁冗也。一經註冊以後，開工有期，停工有罰，鑛例規定，本極嚴明。是凡投機之弊風，皆不難援條例以制止也。至鑛權取得，悉憑優先，此固近世鑛律之通則，且有促進鑛業之深意。以此爲非，顯出誤會。前清迭頒鑛章，凡五六種。惟最後光緒三十三年章程爲張文襄所擬訂者，較爲完善，而亦未甚實行。民國三年之鑛業條例即係酌據此項章程，採取外國鑛法而定。頒行以來，適值統一之時，各省一體承認。卽間有事實上未盡遵行者，亦僅謂地方習慣難於驟更，未嘗敢於法律效力或生疑問。迄今遵例註冊之鑛區，已以數百萬畝計。是其推行之廣，於實際上已自成一

種勢力。若驟與更張，勢必舊章既減其信用，而新章又難於推行。馴致省自爲政，中央反失統御之具。此對內言有不便輕議修改者也。國外之以修改爲言者，則謂中英馬凱條約、中美上海條約、中日通商條約，均曾規定中國應修訂鑛章與洋商以同等投資之權利。茲現行鑛例，中外合辦資本止限半數，權限必須平均，又須以華商爲代表完全遵守中國鑛法，是有礙洋商之投資，不合條約之規定。實則外人之在我國享有所謂治外法權，既不受我國法律之制裁，亦無在內地居住營業之權利。若許以同等開鑛之權，勢必使本國之富源，盡入外人之掌握。彼恃治外法權爲護符，我失內地營業之限制，非計之得也。前年歐戰初停，國人嘗有收回法權之望。今則已知驟難成爲事實。此時若改鑛例，於外股限制加嚴，固事實所未許。規定如舊，亦仍難免彼方之責言。若欲爲較寬之開放，又恐有重大之流弊。似不如稍俟較爲適當之時機，或可爲撤廢治外法權之交換。此對外言有宜從緩修改者也。然鑛業條例雖不宜驟爲更張，而其他附屬及補助法規，則有應早爲整理者。謹就其較爲重要者，分述如下。

### 一、修正審查鑛商資格規則

審查鑛商資格規則規定履歷保結，使官廳於鑛業權者之身份來歷，得有可靠之根據，頗足以補鑛業條例所未備。其用意至爲深遠。惟數年以來，經驗所及，其中尙有應行改革之處。按保結之爲用，僅能保其履歷所開是否屬實而已。乃照現行保結格式所開，又須保其必無藉鑛招搖情事。夫何謂藉鑛招搖，原無一定解釋。辦鑛者之是否永不招搖，雖屬至親，恐亦難絕對預保。以此相責，誰復敢爲利害不相關切之人，而授官廳以牽附誅求之據。故規則頒行後，鑛商以取保爲難，一時請鑛者爲之裹足。嗣經本部通告商會，謂保人僅就名譽爲之保證，絕不致枉遭牽累，損害身家，本部亦決不欲以此重困鑛商，並累他人等語，人心始安。然至今鑛商取得保結，猶屬不甚易。往往須爲特別之請託，或費鉅額之資金，甚非所以提倡體恤之道。謂宜刪去必不藉鑛招搖一節，但令保證所開履歷屬實，則責任旣已減輕，取保自當較易。而官廳所得之保證，視現在實未稍減。此關於保證範圍有宜刪減者也。近來鑛界投機之風盛開，壟斷之謀日熾，恐鑛區超過限制，則分區以領之，恐一人難兼數鑛，則代名以請之。官廳稽察，殊覺困難。擬於履歷中加註鑛商已領之鑛區，庶官廳審查得以一覽盡悉。又現

行規則第一條有查明資本是否充足之規定，然如何始稱充足，並無確定標準，則充足與否亦仍徒託空言。惟奉天安徽二省已另有單行章程，規定驗資辦法。竊謂公司註冊，亦須驗資。鑛業註冊，似可仿行。雖臨時查驗，難免借資爲影射。然查有實數，究屬較愈於官樣之虛文。惟所定標準，不宜過嚴耳。此關於鑛商履歷有宜加添者也。現行規則，僅就少數鑛商連署辦鑛著想。若在較大公司，則股東衆多，既難盡列於合辦人一欄。欲以董事代之，又係一時之職員，並非永久之主體。揆之公司原則，似亦未安。實則鑛例第三條原定私人及法人皆可取得鑛權。凡在業已註冊之公司，即當以法人名義行之。股東職員既有名冊存部，章程資本亦已嚴爲審查，殊可不必再有履歷保結。此關於法人領鑛所宜特予利便者也。鑛業條例於鑛權准駁一以呈請優先爲標準，而資格規則則又須歷結之合格。往往有甲呈請在先而歷結未合，乙呈請在後而歷結完善者，互相爭執。以先後爲準，則乙持歷結以相爭。以歷結爲衡，則甲又執條例以相詰。辦理之困難，實由法律之疎漏。擬重爲規定，鑛例優先權仍當尊重。歷結有不完備者，得限期補呈。如期滿仍不補呈，乃得將優先權取消。庶雙方權利，可以兩顧兼

全。此又關於法規衝突所宜急爲補救者也。

## 二、修訂小鑛業條例

小鑛業條例蓋爲保護多數舊法小鑛、其智識財力不能依照現行鑛例、劃定鑛區、繳費註冊者而設。此類小鑛爲多數窮民生計所資、固勢不可盡行禁止、而任其開採、又大足妨大鑛之進行。且其開採方法極不經濟、於地利上亦多損失。故只可取暫時保護、逐漸限制主義。民國四年所定之小鑛業暫行條例、即本斯旨。故稟請之人限於舊案、鑛權之效定爲三載、蓋原期其三載以後能集爲大鑛也。此暫行條例本定一年之後即不適用、嗣經呈准展限一年。乃期滿之後各省或更請展期、或已視爲廢止、情形頗不一律。而期外之延長、未有特准之明令、法律效力亦殊成疑問。第國內小鑛一時既難盡絕、則所以維護而限制之者、自非更訂條例不可。且保護小鑛問題之難點、一在如何促其註冊領照確定權利。二在如何使其能劃定鑛區、不爲大鑛所併吞、而又不至阻礙大鑛之成立。民國四年之小鑛條例、僅從第一點着想。雖能施行、實際困難並未盡去。即如山西平定大同等處、京兆宛房各縣、因呈請鑛區者包圍小鑛、糾葛蜂

起，事實上不得不特訂辦法以爲救濟，即其實例。民國五年修訂鑛法會議，則頗曾注意于第二問題，嘗議另定辦法，其大意凡鑛法施行前已開採納稅而未經劃定鑛界呈請註冊者謂之小鑛。小鑛業者仍得隨時依法劃區註冊，與他人無異。但如其地已有他人先行依法呈請，欲將小鑛劃入其界內時，小鑛業者得呈請鑛務監督代劃小鑛區。煤鑛面積以五十畝爲限，他類以百方丈爲限。大鑛不得遽行侵佔。但小鑛區面積每年減小一成，以十年之後小鑛消滅爲度。此其用意蓋欲暫免大鑛與小鑛之衝突。俟十年之後，小鑛因鑛質垂盡而漸思變計，大鑛以鑛業發達而用人漸多。庶幾二者可以無忤。此亦過渡時代不得已之辦法也。證諸小鑛繁多各地之現狀，此項辦法似頗能行。民國五年林錫所擬之鑛法草案，現時固有未便輕爲採用之處，然關於此節似頗有參攷之價值。

### 三、訂定鑛業警察規則

鑛務行政官廳對於鑛業權者之義務，非止發照註冊而已，尤必於其業務之進行，能實行其監督之責任。故各國通例於鑛業法之外均另有鑛業警察規則之訂定。其中

主要事項，如井下鑛工之保安、鑛工年齡之限制、死亡之恤賞、災異之救護，皆有關係于人道主義。又如危險物品之安置、炸烈藥材之運送及貯藏，且影響于地方之治安。現行鑛業條例于技術員之資格、事務所之設置，雖有大體之規定。而以上所言之警察規則，則無明確之條文。誠知中國目前鑛業之程度，萬不能與先進各國相提並論。欲以外國精密周詳之鑛業警察規則，移而施諸中國，固人人知其無當。然其間有當分別論者，土法小鑛，全恃人工，不用機械，間用火藥，亦多土產，固不易施以嚴密之警察，或可暫置之于規則範圍之外。至如採取新法之大鑛，既已購用外國汽電之機械，猛烈之炸藥，則外國之所以限制取締此項機械及藥料者，於中國亦何嘗不可酌量適用。而彼土法小鑛，既無此項機械與設備，自亦不至受此項規則之制裁。又關於鑛工之規定，亦似應酌定相當之限制。例如僱用鑛工在若干人以上，或鑛物出產至若干噸以上者，警察規則方為適用。蓋彼營業既廣，獲利必多，其保障鑛工之義務自應較他鑛為重。且我華僑工之在外洋開鑛者，猶受外國規則相當之保護，而國內鑛工反無人過問，於義亦有未安也。憶民國三年鑛例頒行之後，本有訂定鑛警規則之議，

因鑒于實行困難、擱置至今。現雖已有鑛業警察組織條例、然係關於保衛警備之組織、而非取締業務之章程。竊謂近年以來、鑛業漸興、事務漸雜、警章規定、此已其時。近如奉天曾以鑛用炸藥而起重大之交涉、江蘇已爲鑛用火藥、特訂運存之章程、山西亦爲保護鑛工另定取締之規則、本部握全國鑛政之中樞、寧可無兼顧、統籌之方策。但當詳加研究、因地制宜、出以寬大、俾易推行耳。

#### 四、公布核准及取消鑛權

鑛業訴訟半由重複。考其由來、雖不乏故意侵佔之事、而其最大原因則由于領鑛者不知已經核准之範圍、事前不易趨避所致。蓋本部向例凡探採鑛權核准註冊後、除發給鑛照外、惟將核准指令送登農商公報。往往與其他公文相雜、閱者不易注意、雖注意亦不易檢查。謂宜仿照本部公司註冊、及交通部航業註冊等成例、按月將核准各案之重要事項詳細列表、公布于政府公報。既便觀覽、尤示慎重。而取消鑛權手續、向惟令廳追繳鑛照、並取消其註冊。然追繳鑛照除鑛商自願廢業者外、往往不易實行。若爲此廢紙、必須窮究緝辦、似又未免過於紛擾。夫廢照既不盡能還、取消又未嘗

宣告。外間仍無自聞知。彼之持有廢照者、或不免以之爲招搖抵押之具。（此類事例、固已有之。）故竊謂凡取消各案、亦均宜於政府公報公布周知。即各省實業廳兼理鑛務亦應照此辦法、隨時將准駁案件原由登載該省公報。則凡事均係公開、誤會自可減少矣。

## 貳、厲行鑛業期限

鑛例規定探鑛權以二年爲限、無論探採註冊後應於六個月內呈報開工、如延不開工或中途停工至一年以上者、均應取消。是法定期限、本極嚴明。蓋國家以鑛業權授人、原期其積極進行以啟地利而闢富源。若領得鑛區之後、可以虛佔不開、則壟斷者領鑛而不辦、有志者反欲辦而無鑛。阻礙鑛業、莫此爲甚。惜自鑛例頒行以來、對於探採期限之規定、向未充分實行。嘗考各鑛產額及鑛業註冊之統計、如湖南煤鑛產額居南方各省之首、而鑛區面積曾不如江蘇。奉天註冊鉛鑛之面積遠過於湖南、浙江註冊銅鑛之畝數遠過於福建、而實際產額乃適相反。可見領照者不盡探鑛、探鑛者未必領照。結果如此、誠出意料。其尤甚者、如山西一省煤鑛最富、從前幾全省皆爲土

審、產額歲逾百萬。而註冊之鑛，不過一二。近年以來，呈請註冊者紛至沓來。大同一帶佔領幾遍。平定潞澤接踵又起。察其所爲，開工者實寥寥無幾。盡但聞外人覬覦之風傳，遂羣起而爲投機之事業而已。商人依法呈請鑛區，政府本當獎勵而不當阻抑。然若領區之後，停擱逾期，則政府又當取締而不當坐視。取締之法，不外三端。

(一)探鑛權二年爲限，例定甚明。鑛照上并已註明有效期至某年月日爲止。乃今之辦鑛者，鑛照一經到手，萬不肯如期繳還。既不改探，又未實探，徒思虛擁鑛區，以希望萬一之機會。官廳方面又不預明文取消。遂使探鑛權在若斷若續之間，而有志辦鑛者反無可呈請之地。然一一執行取消手續，亦殊不勝其煩。似應按時公佈，凡探鑛權除先期呈准特許展限另給執照者外，如期滿不請換探照者，一律無效。他人可在其地另行呈請。

(二)探鑛權者如一年以上尙未開工，照例本應取消。擬於改探爲探時必須查其是否確經開工試探，如並未開工試探者，不准其有鑛例第四十一條所定優先呈請探鑛之權。

(三)無論探採鑛區、除有特別理由呈經認可者外、一年以上不開工者應予取消。但中國幅員廣漠、開工與否一一查察爲事甚難。擬凡一年以上未經開工之鑛區內、均可另准他人呈請。如查明未經開工屬實、並無正當理由、即應取消原領鑛權、另准他人承領。所謂正當理由者、如已定購機械尙未運到、或中途有水火災情不得已之事故、或因兵士擾亂、地方反對、非出鑛商之咎。凡是諸端、探宜寬予展期、以示體恤。

厲行探鑛期限有一極困難之問題、即開工與否應以何爲標準是也。開工無一定之限度、則坐擁數十方里之廣區、一聞查禁、僱二三鑛夫、浮面挖掘、即爲開工、實際仍與不開工等。以是之故、外國鑛法多有規定每年必須挖掘若干丈尺以爲最少限度者。惟按之實際經驗、此項工程限度、鑛業界往往引爲詬病、難盡實行。在中國地方遼廓、查察難周、尤恐不易取法。最爲簡明易行者、莫如以鑛稅爲標準。凡領得探鑛執照者、三年之後自第四年起、無論其產鑛若干至少應出鑛產稅等于其鑛區稅之一成。以後按年遞加一成。至第十三年爲止、每年至少應出鑛產稅等于其鑛區稅之數。如鑛產不足上述之額時、應自第四年起鑛區稅按年遞加一成、至第十三年法定額數之

一倍爲止。具體言之，例如有公司領採煤鑛五方里，照例每年應出鑛區稅八百一十元。照上擬辦法，第四年至少應納鑛產稅八十一元，即應出煤二千七百噸。（假定每噸價值二元）按年遞加八十一元，至第十三年至少應納鑛產稅八百一十元，即應出煤二萬七千噸。如若出煤在此定額以上，則鑛區稅按例繳納不必增加。否則按加如上數。如此辦理，則壟斷投機者有所畏忌，而實力開採者不受負擔。積漸推行，庶能有實在鑛業之可見。惟此項辦法爲現行法令之所無，或可另訂一種規則以補鑛例之所未及。

### 叁、變通鑛區限制

鑛業條例規定煤鑛以十方里爲限，其他鑛區以五方里爲限，蓋爲杜絕壟斷起見，用意原屬至善。惟此項限制數目，大致仿自日本鑛業法。中國幅員較廣，鑛產較富，以此限制，似屬過嚴。近年以來實行結果，一人一公司請領鑛區超過法定面積者，往往而有。蓋鑛業家投鉅大之資金，爲各種之設備，若無相當之範圍與鑛量以供其發展，則恐所得不償所失，必相顧不敢先發，而鑛業因之無大規模發達之機會。故鑛例第十

六條第二項原有如有必要情形、農商總長對於面積限制得酌量增減之規定。惟此項伸縮、僅能於法定限制過嚴之處、略為救濟。按之實行結果、似仍未免有兩種流弊。(一)既有法定面積之限制、雖能分區兼領、究屬所得無多、仍不足以助成大規模之鑛業。(二)對於領得法定面積以上之鑛區者、並無特別條件以促進其鑛業而杜絕其投機。所謂理由之聲明、僅屬官樣之敷衍。按之實際、毫無裨益。以上兩弊、一失之隘、一失之濫。欲祛其病、擬請酌定現行面積限制之五倍為第十六條第二項所規定酌量增加之範圍。呈請面積在此範圍以下者、仍依鑛例辦理。在此範圍以上、則擬請酌採特許之精神、嚴定促進之條件、設立特別鑛區以資提倡。其理由及方法、謹就探採二項分別言之如左。

### 一、特別探鑛區

地腹鑛質之有無、常恃地面之露頭為指導。故欲發現新鑛必自尋覓露頭始。普通謂為探鑛。凡國家欲求工業之發達、無不以獎勵探鑛為第一義。現行條例中優先權之規定、亦即根據於此。然條例中探鑛鑛區之大小限制、與探鑛相同。金屬以五方里為

限、煤鑛以十方里爲限。爲普通尋覓露頭計、未嘗不善。但吾國土法鑛業之興、由來已久。普通金屬除鐵鑛外、其露於地面之部分大抵已掘發殆盡、非施工試探不能知其底蘊。况重要金屬、如金如銅如錫如鉛其鑛量較豐者均在川滇湘鄂交通不便之縣。覓鑛者既有旅行之難、復感試掘之困、未有不裹足不前者也。故謂政府對於重要金屬、似宜採取寬大主義。如有資本充足、確合于一定資格之公司、願從事于探鑛者、于普通條例之外、得特許以較大之區域、爲探鑛之第一範圍。在此範圍之內、預定期限、該公司得專有指定鑛區之權利。俟其試掘有效、再行依法測定鑛區、領取鑛照。例如吾國舊日銅鑛、川滇之外多在晉之垣曲、鄂之施南、贛之建昌、閩之邵武。若欲以新法研究此種古鑛之價值、必先知地質之大略、舊坑之分布。然後或用鑽探、或試鑿井、抽水機洩水、轉扇通風、其所費不資、所得無定。依條例所載五方里爲限、探鑛者必致裹足不前。然若以上所舉各府縣爲探鑛之第一範圍、許探鑛者于預定時期之內、任意施工、並享優先之權利、則聞風興起者、當不乏其人也。

## 二、特別探鑛區

探鑛範圍固有宜特爲從寬探鑛面積亦不能過於隘小。國內諸大鑛、煤鑛如開灤井陘、福中、本溪湖中興、六河溝等、鐵鑛如大冶、龍烟、鞍山、弓長嶺等、銅鑛如天寶山、鉛鋅鑛如水口山、其所以得有宏大之規模、均恃有遠過法定限制以上之面積。如照上條特准設立大探鑛區、則獲有佳鑛者其請探時必求領佔大區、以資發展。然多領鑛區者未必盡有相當開採之資、或且預存停擱投機之心。則鑛區受其壟斷、鑛業反無進步。主鑛政者獎勵鑛業、不惜給予重大之鑛權、而預杜弊端、亦不可盡忘督促之責任。擬定(一)核辦鑛商請領超過法定面積五倍以上(煤鑛五十方里以上其他鑛二十五方里以上)之鑛區、政府應與之切實訂定逐年施工計畫及出產約數。訂定後、即行登報公布。于一定期限內、其他鑛商有能以較優條件領辦該鑛者、政府得擇優而從。但仍尊重探鑛者之優先權、如鑛權爲探鑛者以外之公司、以較優條件取得時、則該公司應預得探鑛者同意、或與以相當之探鑛費用賠償。(二)上項鑛區核准後、如不能履行預訂之施工計畫及出產額數至三年以上者、應即取消之。但當鑛區核准時、鑛業權者須按照訂定出產額數預繳出鑛後最初三年之鑛產稅、但得除去其利息。

如以上述情形取消時，其預繳之鑛產稅應即沒收。(三)鑛區稅仍按例繳納，并仍適用「厲行鑛業期限」一節內所擬之辦法。蓋政府給予鑛權之主旨，厥在開採加多。欲求開採之加多，自必須託付之得當。如上辦法，保障嚴重，既可免奸商之倖取倖得，而在有實力實心採鑛者，則凡政府需求之條件，莫非彼營業必由之途徑。預存之稅額，莫非彼日後所應繳。既非額外之誅求，自不至因此有所困累。于限制之中，即寓促進之意。誠能主持得人，當能有利無弊。

抑猶有言者，現行鑛例之優先制，實為現世各國鑛法最新最善之通則。誠能運用得當，必可推行盡利。惟對於特別大鑛，對內對外或有特准設立之必要。而特准辦法必須有嚴正之標準，明確之條件，方能使官廳免涉于嫌疑。鑛業得上於正軌。若漫言體察情形，酌量准駁，則使國家極大利源悉壟斷于倖取倖得者之手。勢必至領鑛者觀望以投機，有志有力者欲辦而無鑛，害莫大焉。

肆、組織輔助機關

政府對於鑛業之職務，不僅發照註冊徵收鑛稅清理爭訟而已。而尤必能監督其業

務之進行，并指導其改良之方法。現行制度僅以最狹義之行政爲目的，此外均非所重。組織不備，故進步無由。茲謹就今日最缺乏之重要機關，分別言之如左。

### 一、視察機關

官廳辦理鑛政，必須周知鑛業實在情形，即須時派專員實地視察。教育部有視學之制，分爲部省縣三級，以考察學校之情形。交通部亦嘗有視察之設，以調查各路之狀況。鑛務一項，尤需特別監督，以促其進行。專門技術以廣爲指導，故先進各國無不特設專員以時視察。我國鑛政自鑛務監督改歸財政廳兼理以來，除據呈發照外，已少振作之風。自實業廳成立，減技術人員之薪，省調查旅行之費，往往以按圖勘區之責，一委之未習測量之縣知事，以至謬誤重複，層出不窮。如近年江西煤鑛之案，毗連二十餘區，初查皆謂圖地相符，嗣經實勘，則南北每至顛倒，圖地相差十倍。糾葛關係，紛如亂絲。廳委茫無澈底清理之法，鑛商惟以互相攻訐爲能。經部委員實測，二月有餘，方有頭緒。苟有視察，早爲發見，何至於此。此外如鑛業工程與施行計畫，是否相符，鑛業產額與所報稅數，是否相稱，如訂有鑛業警察規則，尤應有實地之視察，方能有可

靠之報告、以爲行政措施之根據。雖然視察之制辦理不善、反增鑛商繁擾干涉之累、而阻其自由發達之機、則與其多此一舉、不如暫置緩圖。竊以爲欲求視察之效、而免騷擾之弊、其辦法約有三端。(一)視察之組織、應於鑛政司中特設一鑛業視察處。選有技術知識及行政經驗、而踐履有常操守可信者、爲視察人員。不准其與鑛業有經濟之關係。并重其地位之保障、嚴其失職之處分。(二)視察之方法、中國幅員廣漠、遍查爲難、宜用選查之法。先令各廳實行民國四年常期調查之制、每年派委技術員一人至三人、分道視察。惟所查之鑛概係臨時選定、並不預爲通知。庶鑛商如有不合法令事項、知有發覺之危險、自必預爲相當之佈置、以收事先督促之效。部派視察或隨時接臨、或覆加查勘、亦無預定地點。庶廳員知有部員之覆勘、必不敢苟且偷安。鑛業常得實地之調查、自漸能周知遍曉。(三)視察之權限、觀察所至得依照鑛例檢閱公司各種簿冊、考察鑛業各項設備。但以不妨礙公司業務之進行爲限。視察之結果及意見、亦僅能密陳部司、聽候核辦。無私行洩漏及自行處分之權。惟遇有特別情形、如防止危險等事、則得就近指揮鑛商爲必要之處置、但應負其完全責任。

## 二、研究機關

鑛政司爲綜理全國鑛政機關、普通行政之外尚有指導鑛商改良技術之責任。故各國鑛政最高機關均有一部分專爲研究而設。良以關於技術問題、隨時隨地而異、固非普通行政官吏之所能了解、亦非尋常專門畢業學生僅恃教科書爲生活者所可應付者也。民國五年以來、部中亦嘗注重研究。于是有工業試驗所地質調查所之設。然前者僅從事于化驗、後者則注意于鑛床。凡關於探鑛冶金問題、非化驗地質之所能解決者、則無人過問焉。竊常思吾國爲鑛業發達最古之國、冶金探鑛本有專工。自西法輸入以來、不能與土法相容。新舊之爭、因之而起。夫土法之不能與西法爭、夫人而知之矣。然若有因鑛床之性質、經濟之狀況、西法不能施工之地、最要之圖厥爲改良土法。請試舉其例。山西之平定潞澤、舊爲產鐵最盛之區。然其鐵鑛之脈、過於散漫、無從用新法開採。且西法治鐵、專恃焦炭、山西土法、則用紅煤。前者爲本地所不產、後者爲鐵鑛之覆層。故欲維持原有之鐵業、土法之不可廢自不待言。然山西鍊鐵其法至粗。一爐所產不過半噸、而費時甚久。生鐵每與渣混、其質至劣。苟有研究機關、詳攷

土法之利弊，就其固有原料，略爲改良，出產既可增加，鐵質亦能臻純粹。又如雲南個舊之錫，生於紅土之中，錫砂之外，往往又含鉛砂。二者輕重相侔，淘洗沖刷不能使之分析。而錫性本堅，含鉛則軟，軟則價廉。故錫業者見有鉛砂，即棄而他徙。按鉛錫同生爲世所稀，故分析之法，未嘗經人研究。然以冶金學定理度之，苟能搜集材料實地試驗，則分析似尙不難。而一經發見分析之法，則向之棄若泥沙者，且將視爲珍寶。產額自可增加，錫業亦能發達矣。以上所舉，一爲改良土法，一爲發明新法，其他類此問題舉不勝舉。苟有科學之研究，必能收實地之效果。鑛政司技術人員缺額本不甚多，然皆分配於各科。除地質調查所工業試驗所附屬機關之外，他無相當之設備。謂宜慎擇人材，寬籌經費，詳爲組織，假以歲時，則收效雖不在乎目前，而所得當倍蓰於所費也。

#### 伍、提倡鋼鐵事業

凡一國之根本實業，殆莫過於鋼鐵。故視國者常視其產額需用，以決其盛衰強弱。其於國民之生計，猶衣食之禦飢寒，宮室之蔽風雨也。溯自民國二年，南通張公來長農

部、即以此號召於羣衆、旋復收鐵鑛爲國有。推行至今、先後七載、而全國鐵業進步極遲。歐戰突起、鐵價飛騰。先事無備、坐失時機。至可惜也。茲謹就所知、縷述吾國鐵業之趨勢、而後略言補救之方法如左。

### 一、吾國鐵鑛之儲量

欲知鐵業政策之利害、先須知吾國鐵鑛之儲量。猶用財者必知財源、計出者必先量入也。自前清同光間、德人李希霍芬來游、以晉省鐵業宣布於世。言吾國鐵鑛者、動輒以地大物博自侈。外人倡之、國人和之。然未嘗知地究若何大、物究若何博也。李氏來華、距今已五十年。當日歐美鐵業、亦始萌芽。故其眼光計算已不合於今日之情勢。況彼於二年之間、周歷全國。行程既速、觀察亦疎。其言論之不足信也亦宜。就地質調查所歷年調查結果而言、吾國全國鐵鑛儲量、其交通便利易於開採而鑛量在三十萬噸以上者、總量不逾五百五十餘兆噸。（其中以奉天直隸湖北安徽諸省爲較豐）以此與世界各國較、不過美國八分之一、英國五分之一、法國六分之一、德國六分之一。再若以人口需要相較、美國平均每人每年用鐵〇、二五噸、若中國人民用鐵與

美相等，則五百兆噸僅足供三年。夫然後知苟使吾國家進而達於工業國之地位，則鐵鑛之儲藏，不患其有餘而患其不足也。

### 二、吾國鐵業之現狀

雖然，以吾國鐵鑛之儲量與世界較，吾國固望塵而莫及。若以太平洋沿岸諸國言，則如奧如日，其鐵鑛鑛量合計尚不及吾國五分之一。故以地勢論，吾國當然應執遠東鐵業之牛耳。乃觀鐵業之現狀，則年產鐵砂不過一百五十萬噸，生鐵不過三十五六萬噸。而其中三大鐵廠如本溪湖鞍山站之爲中日合辦者，無論已，即漢冶萍名爲吾國自有之廠，而自民國二年正金借款合同成立以來，其產額行將爲日本之所專有。此外則土法小爐出產有限，且物劣而值昂，僅足供地方之日用。當歐戰烈時，生鐵每噸自三十元增至三百元，實爲吾國振興鐵業惟一之機會。而終以事前毫無準備，臨時無法張羅，坐失機宜，雖悔何及。今日痛定思痛，亡羊補牢，其亦政府之責乎。

### 三、提倡之方法

#### 甲、修改現行鐵鑛特准辦法

當民國三年頒布現行鑛業條例之時，凡各鑛物均以優先權爲給予鑛權之標準，惟鐵與煤油改歸國有。在當日以爲二者均立國之根本實業，而普通鑛業條例既有准中外合辦之條文，國家自不可無相當之保護，意至善也。其後煤油特設專處，合資探鑛，積極進行，而鐵鑛無聞焉。殆歐戰期中，鐵價飛騰，業鑛者羣思從事於鐵，而政府又無具體之計畫爲商民倡。於是論者頗以國有政策爲非計。至民國四年十一月遂有特准探採鐵鑛暫行辦法。凡中國商人稟請探採鐵鑛，農商部得酌量准駁，或提出國務會議。特准之後得由部酌定爲官商合辦或官督商辦。又探採鐵鑛公司鐵砂須先儘政府收買，與洋商簽訂售砂合同非經部核准不能有效。釐稅以外又有鐵捐，每噸四角。（惟純用中國資本附設鍊廠之公司得免除之。）計自頒布至今，行之五載，如直隸之龍烟、湖北之鄂城、江西之城門山、江蘇之秣陵關、安徽之銅陵繁昌，均先後依據本條發給採照。然一按其實，仍未能盡符保全利權提倡華鑛之本旨。推究其弊，蓋有數端：（一）准駁無一定之標準。照條例所定若何而准，若何而駁，初未嘗有詳細之規定，亦無從爲詳細之規定。故在部中苦乏持平之方，在鑛商頗存疑忌之見。（二）官商合

辦或官督商辦，往往以經費支絀，信用未符，不能見諸事實。而鑛商恐營業爲官所干涉，不免有觀望之心。(三)鑛業條例之優先權，既不能適用，發見鑛床者未必即得鑛權之人。搜尋新鑛者，遠不若他鑛之踴躍。故鐵雖爲最易發見之鑛，而近年來之新鑛，除政府之所發見者外，反寂焉無聞。凡此數端，均足爲鑛業之障礙。竊以爲鑛業權之給與，惟以優先權爲率，乃爲至公。故今日鑛業發達各國，如美與南非、加拿大、日本，無不奉爲通則。民國三年之鑛業條例，亦以之爲根據。用意至善。鐵鑛國有，在當日原爲保存富源起見，然一變而爲特准，已失國有之本意。況富源之保存與否，正不在於特准制度之存廢。苟限制鑛權者之國籍，監督售鑛砂之合同，則其效果與特准同，而無復特准之害。故竊以爲欲提倡鐵業，宜修改特准辦法如下：(一)凡發見鐵鑛者，准其適用優先權之制度，如普通鑛業條例。惟以中國人民爲限。(二)鑛區在法定畝數以上者，若不過五倍，仍可照准，與他鑛同。如在五倍以上，可適用所擬特別採鑛區之辦法。(三)凡售砂於洋商者，其合同須經部核准。(四)凡鐵捐以出口之鐵砂爲限。

乙 獎勵於長江下游創設鍊廠

以上所言限制售砂及鐵捐辦法，原爲提倡本國鐵廠起見。故若本國鐵廠不能發達，則此種政策徒足以阻礙鐵業之進行，非徒無益，而又害之矣。按吾國鐵鑛之分佈，與今日鐵業之趨勢，均可以地爲界限。直隸龍關宣化井陘之鐵鑛，現爲龍烟公司所有，是爲第一區。奉天之本溪湖鞍山站弓長嶺均爲中日公司所合辦，是爲第二區。湖北之大冶爲漢冶萍公司之所有，其象鼻山之一部則供給揚子機器公司，新造之鐵爐，是爲第三區。惟長江下游如皖如蘇如贛，鐵鑛林立，發現新鑛之機會亦較多，而至今尙無鐵廠。且以經濟地位言，龍烟公司之鐵廠設於京西之石景山，距鐵鑛三百三十里，若用河南之煤，距廠且九百餘里，其成本必在三十元以上。奉天各廠鑛質甚劣，煤亦不甚合宜，且名爲中日合辦，實權均操諸日人之手，緩急恐不足恃。漢冶萍漢陽鐵廠距大冶三百九十餘里，而於七百四十餘里之外，取煤於萍鄉，加以外債過多，實權旁落，成本在四十五元之外。揚子機器公司僅有一百噸之小爐，且鐵鑛煤焦均非鐵廠之所自有，其成本亦在三十五元之上。環顧諸廠，或爲地勢所限，或爲成本所困，均非可以操縱遠東之鐵價者也。惟長江下游諸鑛，悉在長江沿岸，以南京浦口爲中

心、則煤可取求於煙縣、鑛可供給於蘇皖。運輸既便、成本自輕、商場又近、銷路必暢。其前途決非其他鐵鑛之所能比。故嘗謂吾國鐵業之關鍵、厥在長江之下游。其所以未成事實者、實因鐵鑛國有以來、鑛權不易確定。而秣陵關鐵鑛（即鳳凰山）又因有日本之交涉、至今未有解決之方法。資本公司觀望不前、有以致之也。故竊以爲欲振興鐵業、政府宜極力提倡於長江下游、設立鐵廠、以爲根本計畫。至於提倡之法、不在於提撥官股、官督商辦、而在於減運輸之價、免釐稅之征、寬鑛權之給與、決懸案之交涉。四者實行、則資本不集而自集、鐵廠之興、可計日而待也。

### 丙、注意山東交涉

全國鐵鑛、其商場之近煤焦之便、足爲長江下游抗衡者、厥爲山東金嶺鎮之鐵山。該鑛在膠濟鐵路之附近、與坊子巒山之煤田同時入於德人之手。民國三年爲日本人所佔據、最近探鑛報告其鑛量約爲一千萬噸。而其地近博山、煤焦供給、運輸不過百里。青島又爲北方惟一之海港、出口之便不亞長江。若日本於其附近開設鍊廠、其成本之輕、殆非吾國其他鐵廠之所能希望。即以商業競爭、亦足以制我鐵業之死命。故

竊以爲山東問題、無論將來如何解決、鐵山之鐵、坊子巒山之煤、均爲交涉當局所應注意之事。又按當日讓與德人之條約「有如果將來德人欲設鐵廠於其附近、可與中國政府商量合辦」之語。其後民國二年德人欲設鍊廠、中國政府即根據此約、力阻其議。將來如不能向日本收回、應根據舊約阻止其在內地設廠、以免爲吾國其他鐵廠生一勁敵也。

### 陸、獎勵特有鑛產

地之藏富、不必盡均。天之生材、每有獨厚。故如英美以煤鐵稱強、南非洲以金及金剛石稱富。墨西哥以銀及石油見重。一國有一國之特產、而其國鑛政亦於此三致意焉。中國鑛產之大概、歷年調查已可得而言。請先言特產之種類、繼陳獎勵之方法。

#### 一、中國特富之鑛物

中國鐵鑛實不副名、已如前述。金以砂金爲多、久採易竭。銅鑛分佈頗廣、而富而多者尙不多見。即有以富鑛名者、亦多尙待探求、未可深恃。銀鑛尤爲貧乏、就今所知無一較富之區、亦少有望之地。鉛鋅二鑛、則北少南多、雖無特別之豐富、亦可有相當之供

給。煤鑛頗多，爲亞東各國所望塵莫及，但無烟煤多而可供煉焦之烟煤尙嫌其少。惟雲南之錫、產額之多居全球第三四位，關係頗重。湖南之鐵，爲天下最富之鐵鑛，各國莫能比肩。貴州之汞，雖多散薄，亦已爲太平洋沿岸各國所少有。江西湖南之鎢，湖南廣東廣西之錳，近年發見，輸出頗多，亦爲亞東各國所不及。此外非金屬鑛質中，如苦土一物，世本少見，近年奉天開採頗多。近從地質研究，且又證明直隸晉熱察綏諸省區，均有富產此鑛之望。詳爲調查，亦可成爲中國特有產物。浙江之明礬弗石，奉直晉陝之石棉，湖北湖南之石膏，比較亦有希望。四川之煤氣及鉀鹽，雖尙未得新式利用之途，亦屬世界難得之物。由是觀之，中國鑛產雖未能應有盡有，如侈談地大物博者之所言，而特有鑛產亦殊不乏。但視吾人之所以利用而啓發之力爲何如耳。

## 二、積極獎勵之方法

獎勵方法可分爲積極消極二類，茲請擇要分別言之。

### 甲、廣刊報告

特有鑛產既爲鄰邦之所少，自必設法增長其物之需求，始足發揮特產之優勢。即所

謂推廣銷路是也。推廣之法，廣刊報告亦其一端。吾國特產之鑛物，外人或未盡知。外人既無所知，自不來購買。外人不能購買，則中國鑛業亦無自而興。蓋有多種金屬，如錫、鎢、銅、錳等，中國國內或極少用途，或不能自鍊。苟不行銷國外，必至等於廢物。即非金屬鑛，如苦土、弗石、石棉、石墨等物，亦皆國內需要為數甚微，而國外行銷輒得高價。近如奉天苦土、浙江弗石，皆因日本購買而採者踵起。然直、晉、豫諸省所產苦土，則本部新有所證明，外間猶無聞知。弗石一鑛，亦不僅浙江獨有。誠使於中國鑛產詳為調查，廣為刊佈，則需要者知取求之途，即開採者得行銷之利。蓋中國鑛業資本不多，必待銷路有著，始能開採有人。此固自昔然也。或謂國內寶藏，宜守秘密，廣為刊佈恐啟外人攘奪之心。不知鑛業之權利，當以鑛法為保障。我有所知而不宣，彼且自起為查勘。凡其查勘所自得，彼且執以為優先。例如四川鉀鹽，本部研究原未後於英人，而彼乃自稱發明，堅要合辦。我不先為宣布，彼反肆其要求，其一例也。

## 乙、減輕稅項

市場競爭之勝負，厥在鑛產成本之重輕。中國工資最低，開採成本原不應重於他國。

惟與我競爭者、動以稅項之重輕、以行其迎拒之操縱。例如錫鑛一項、當歐戰正烈、緬甸錫產禁止出口。美國製鋼所需、大部仰給於我國。乃重其價值、予以免稅、以誘其輸入。迨近時美國自產錫鑛、積存漸多。歐戰已停、製鋼大減。則又重徵進口稅、至值百抽百以上、以敗華錫與美錫之競爭。而中國官廳則方扭於戰時之高價、猶以重稅相課責。粵省既層層盤剝於前、贛省近復有所企圖於後。外國對於出口鑛產、多特予免稅、以助其競爭。我國乃故重負擔、以窒其銷路。卒至銷路既絕、而稅收亦空、爲計之左、寧復逾此。夫通商稅則、固非我國自操主權、然出口稅率、並不如進口稅率、縛束之嚴、釐金雜稅、尤全在我政府主權範圍之內。察世界市場之形勢、權國內鑛業之情實、酌減稅釐、以輕成本、此固本部應有之職責也。

### 丙、提倡鍊廠

鑛業之出產、首恃鍊廠爲消納。即行銷國外者、售砂之利、遠不如自行製鍊而後、以金屬及其他製品行銷。中國新法鍊銅、惟四川彭縣一廠、而年產精銅、僅止百噸。吉林中日合辦之天寶山、僅鍊粗銅、亦爲數有限。湖北官廠、尙無成功。此外土爐、工貴品劣、造

幣製械、莫不仰給於東鄰。鉛鋅鑛則新法鍊廠、無一可數。以湖南水口山鑛產砂之富、而必須仰鼻息於外人。購買無人則鑛砂虛積。近年擁積至數十萬噸、既不能自鍊、鉛鋅、自無從遠覓銷路。坐擁富源、日憂貧乏。無鍊廠之害、不亦明乎。或者謂設立鍊廠、必須先求可靠之供給。中國尙未有供給不竭之鑛業、故一時尙難爲大舉冶製之鍊廠。然反言之、鑛業之興、亦有待於鍊廠之收買。自朝鮮有鍊銅廠、而奉天請採銅鑛者突多。自上海設鍊鐵爐、而浙江採鐵砂者復活。若以湘浙川滇鉛鋅鑛之多、能於適中地點、設立鍊廠、善爲吸收、則大小鑛業有不沛然興起者乎。

#### 丁、研究用途

欲求鑛物之暢銷、自必先求用途之推廣。然吾國特有鑛產中、有鑛量雖豐而用途並不甚廣者。例如錳鑛、湖南錳鑛之富乃全球所未有。在戰時以製造榴彈、價值突高。在平時則用途無多、價又暴跌。升降之間、殆及十倍。業此者受累萬狀。若能以冶金學之研究、發明新式合金、需錳特多、則用途既加價值隨高。全國富源亦隨之大爲增漲。研究之用、即此一端可概其餘。至提倡之法、前論組織研究機關、已陳大略、茲不復贅。

## 三、消極獎勵之方法

政府對於鑛業，固貴能有所獎勵，而亦貴能去其阻礙。今之言提倡鑛業者，動輒以開辦官鑛爲政策。不知政府之職務，原在獎勵監督指導，而不在自爲營業。美國鑛業冠絕全球，不聞其有官鑛。俄國從前官鑛最多，而鑛業並不甚盛。可見振興鑛業之道在彼不在此矣。一言官鑛則範圍必漫無限制，權利必特爲擴張，侵商民優先之權，奪他鑛已成之業，政府收入未見加多，而商鑛已大困矣。即就政府收入言之，今各省官辦有利之鑛，羣推黑龍江之金鑛，及湖南水口山之鉛鋅鑛。然黑龍江金鑛乃招人開採而官爲專買，但使有金可出，原屬無本可虧。既非正確之官辦營業，其坐享厚利自又當別論。湖南水口山但以售砂借款爲生活，德日美國，歷生糾葛，雖曾獲有盈餘，原非正當辦法。其餘湖南官鑛局與辦各鑛五十餘處，成效甚鮮。水口山贏利所入，大半爲其消耗。若湖北官鑛局自開辦以迄高前督辦病故，共用款一百數十萬元。辦鑛十餘處，惟有武昌煉廠差有收入，亦不過十餘萬元，不及建廠資本三分之一。此猶值戰時鑛貴特別機會，否則更毫無成績。若財政部之採金局，覆轍非途，尤爲可鑒。嘗考吾國

鑛業產額之多，辦法之不一，莫過於煤。今查民國五年統計全國產煤一千五百五十餘萬噸。其中撫順本溪開灤井陘臨城福公司淄川等外資鑛業所產者佔六百六十餘萬噸，約合全國總額百分之四十三。土法小鑛所產亦佔六百餘萬噸，約合總額百分之三十九。商辦新式鑛業（用機器或有新式組織者）如萍鄉中原中興六河溝保晉賈汪普益怡立柳江等鑛，合產二百七十餘萬噸，約合總額百分之十七。其官辦煤鑛，如直隸磁州宣化，湖北大冶陽新，江西餘干，廣西富川，黑省甘河等鑛，則合計產額不過十七萬餘噸，僅佔全國總額百分之一，爲數極微。而追計其資本所費，則如湖北大新（炭山灣）以八十萬兩贖回，直隸宣化（雞鳴山）已投七十五萬元，黑省甘河亦費三十餘萬元，總計其數以上數鑛至少當在三百萬元以上。投資不爲不豐，而每年營業猶有虧累而少贏餘。又吾國金屬鑛發達之速，莫過於錫。錫鑛之產，南北均有。在北方者因陸軍部據爲官辦，商民無從問津。除一二竊採者外，錫鑛殆已絕產。南方爲中央政令所不及，粵北湘東贛南諸區雖重課其稅而聽民開採，三四年來產額年達四五千噸，價值在千數百萬以上。出入之間，相去甚遠。然則官鑛之效亦大

可觀矣。故竊以爲官營鑛業、僅可不得已而爲之。而在鑛政本義、則寧以限制爲宗旨、庶免商鑛之阻礙。

### 柒、養成專門人才

中國專門人才之缺乏、以鑛業一門爲尤甚。欲求鑛業之進步、首即有待乎專材。然教育一項、既非本部專責。茲請僅就本部權責範圍以內、所應急爲者、略言其概。

#### 一、造就鑛業技師

自北洋大學設立鑛科、習鑛畢業者年不下廿餘人、而留學歐美日本者不與焉。以今日鑛業之幼稚、有此人數、似已宜足數目前之用矣。乃習鑛者日憂凍餒、業鑛者日言乏材、其故何哉。曰、鑛師無一定之資格、學生無練習之門徑、有以致之也。探鑛爲工程最危險之事、入井掘坑常虞水患、燃燈架木易遭火災。一鑛之中、工作百數十人、或千數百人、其生命全操之於鑛師之手。一有不慎、則危亡隨之。故無論何國、不特對於鑛工有保護之法律、而且對於鑛師之資格、尤有嚴厲之審查。非經政府考試及格者、不得爲鑛師。非有相當之學業練習者、不能與鑛師之試驗。猶內務部之於醫士、司法界

之有律師然也。吾國新法鑛業，本多倚賴於外人。近數年來漸有用本國專門人材之鑛，然因吾國鑛師無公共承認之資格，而新畢業之學生又無相當之經驗，故業鑛者多用外資鑛山之監工者以爲鑛師。而此種監工者，初未嘗受鑛學之教育，其所得經驗均限於一地一部，不特計畫錯誤，失敗相踵，即或僥倖成功，亦因知識缺乏，防範不周，井內工程，危險時出，死傷工人以十百計。而此輩又自知資格不備，恐被淘汰，往往結黨自固，排斥新人，使真有鑛學知識者，反無立足之所。長此不變，鑛業人材將更無發達之期。謂宜仿照各國通行條例，詳訂鑛師考試章程，嚴限與試資格。凡未經與試及第者，一概不准充任鑛師，則把持之風既革，可用之材自興矣。夫鑛師之資格既必經考試而後得，考試之資格又非僅學校畢業即能相符，則必須爲學校出身者謀實習之機會，庶鑛師試驗不致因無資格適合之人而成虛設。計自民國四年以來，司中即與各大鑛訂立派遣練習生之約，行之五年，成效卓著。而尤以在開灤者成績爲最佳。但練習之地，多係煤鑛，練習之人，均係本國學生。謂宜設法逐漸推廣，使凡辦有成效之鑛，均有容納練習生之義務。至於留學生之習鑛者，其教育雖較本國學生爲優，

其經驗則大抵相等。而各鑛練習生每月津貼不過廿五元，生活程度較高，即不能賴以自給。故自部議赴鑛練習生以來，未聞有留學畢業自願前往者。似宜略予變通，凡外國大學鑛科畢業之學生，願照部章赴鑛實習者，鑛公司所給薪水以外，由部予以相當之津貼。俾得以一二年之時期，補習其必要之經驗。則鑛業前途之發展，受益非淺鮮也。

## 二、訓練鑛政人員

鑛業行政，不僅應知專門之技術，亦併須有行政之知識。而關於鑛業之法律以及鑛政需用之技術，又往往有特別性質，非尋常學校所注重。例如各廳之技術員固大概由鑛冶畢業出身，不可謂無專門知識。然令之實測鑛區，每有不知所措手足者，經驗所及歷歷可證。蓋測量鑛區雖非甚難，然在但聞普通測量之講義，而無實地特種之經驗者，固未易倉卒辦也。此外法政之知識，尤為近時工業學生之所薄。故雖名專門之人才，而試以政事往往不如舊式之官吏。反之專辦鑛業行政事務者，於鑛業法令又往往尼守條文，不知精意。運用不靈，審核失當。遇有糾葛案件，涉及實地問題，技術性

質者、更一維技術員之是責、而茫無判斷別擇之能。種種困難、多由於此。救濟之法、莫如由部遴選專門人員、擔任指導。令各廳技術員或其他辦理鑛政人員、輪流來京、隨同練習、各以三月或半年爲期、授以鑛政切要之知識。庶以後部廳辦事能收指臂相使之效。此項人才即不入政界、改辦鑛業、既熟習於行政之手續、自亦大有裨益於鑛商之進行。正不止徒爲造成官吏已也。

---

礦政管見

三十八

## 附錄修改鑛業條例意見書

謹按現行鑛業條例、應行修改之處頗多、而其最重要而急需解決者、厥惟外資問題。茲謹就管見所及、略述其困難歷史、及所擬解決方法如左。

### (甲) 外資輸入之困難。

(一) 開鑛爲吾國固有之實業、其開始殆與吾國文化同時。舉凡著名鑛產、大抵曾經有人開採。其結果則有利有弊。蓋土法開採、均從工程較易之處着手、故凡露於地面之部分、(即所謂露頭、) 往往發掘已罄。探鑛者欲照普通探鑛方法、以知鑛產之價值、其勢不可能。此其弊也。然露頭雖去、而土窰甚多。凡不可見於地面者、往往可證之於地腹。此種情形、尤以煤田爲尤甚。故如唐山、井陘、臨城、各大井、均未經打鑽、即行開工。苟非有土窰、則必不能如此之易。且苟詳攷吾國鑛業歷史現狀、足以知鑛產分佈之大概、搜求新鑛亦較有範圍。此其利也。權兩者之輕重、似仍利多弊少。此種利益、乃從吾國歷代經營鑛業之閱歷、而得爲其他各國之所無。舉手而授之外人、未免可惜。此其困難一也。

(二) 在前清光緒三十三年鑛務章程未經頒布以前，辦鑛者初無一定之手續可遵。故除官辦或官商合辦之鑛，經政府特許，有案可稽者外，其餘類皆自行開採。雖間或領有小照，其地腹之界域，從無一定之限制。民國三年鑛業條例頒布以後，部廳屢次通飭地方官限制註冊領照。然迄今四年，小鑛之照章註冊者，殆不及百分之十。依法律言，限期既過，則鑛權亦隨之而亡。以事實言，則業小鑛者不知測量，且鑛區之小，遠在法定限制之外。官廳既左右為難，奸商則因之為利。近數年來，鑛業訴訟，大半因之而起。猶幸本國鑛商，重視習慣，往往舍法律而言人情。若外人營業之便利，與本國人同，則與小鑛之重複糾纏，必且較今日為尤甚。此其困難二也。

(三) 開鑛雖為吾國固有營業，然其方法則與近世科學，絕不相容。故以吾國鑛業與世界鑛業相較，其程度自極幼稚。自民國以來，業鑛者漸知改良。若中興六河溝、華昌、各大公司，頗能純用華資，日求進步。若外人能自由投資，則其資本知識，均在本國各公司之上。競爭結果，全國鑛業，將逐次轉移於外人之手，而吾國人純

然處於勞動者之地位。此其困難三也。

(四) 然此猶僅就其小者而言也。外資輸入最大之障礙、厥惟領事裁判權。茲請歷舉其害如左。

(子) 中國之所以承認領事裁判權者、原欲以限制外人貿易之範圍。故除通商口岸外、外國人無營業置產之權。此實爲對於領事裁判權最大之保障、輕易不可自行放棄。觀於日本此次在山東舉動、尤可知此種保障之必要。苟鑛業完全開放、則不許外國人於內地營業置產之保障、當然已不能存在。

(丑) 民國三年之鑛業條例、因未經通過議會、故不曰鑛法、而曰條例。然攷其實際、則固法律而非條例也。近日外國業鑛者、頗有願遵照中國鑛業法之表示。然若外人僅遵照鑛法、而民法刑法、均仍然保守其特權、其法律之地位、殆將不可思議。觀民國三年七月八日、法使致外交部函、及同年七月二十三日、美使致外交部函、即可知事實上之困難。蓋法使美使、均指明條例第九十三條以下所規定之懲罰不能施於外國人。法公使則云「凡行政條例、雖願遵守、領事裁判權、則

不能放棄。」一若鑛業法爲行政條例者。且政府苟無懲罰之權。雖行政條例。亦不能執行也。

(寅)外國人在內地經營鑛業。當然與吾國人發生種種關係。然吾國法律既不能加之於外人。本地人民。又未嘗有外國法律之知識。苟有欺詐或其他損失。吾國商民。絲毫不能收法律之保障。其危險特甚。況地方人民。未必無排斥外人之心。中央政府。未必有強制執行之力。互爲牽制。徒釀爭端。非國家之福也。

(卯)近日外人往往指開灤、井陘、臨城等鑛。爲外人營業有利無弊之證據。其說頗辯。殊不知開灤等爲中外合資之鑛。其性質特殊。與中國政府法律。初無何等之關係。且其公司均久經成立。利益鞏固。與本地人民。衝突自然不多。若中國將鑛業權完全開放。則外國人之正當投資者。固可因此而招之使來。而其投機浮滑之浪人。亦將無法可麾之使去。其糾纏交涉之事。必重見疊出。日積月多。決非照現行領事裁判制度之所能及結者矣。

(乙)鑛業政策之歷史。

開放之困難，既已如上所言，請略述吾國政府歷來之政策。

(一) 特許專賣法。外資辦鑛，大抵在中日戰爭之後。其時國勢驟弱，歷強相繼要求，政府窮於應付。於是山西、河南有福公司，雲南有隆興公司，四川有會同公司，其他如東省鐵路、膠濟鐵路、粵漢鐵路，亦均附有距路三十里之鑛權。凡此種合同，其範圍極廣，條件甚寬。當日特許，非全由政府之自由，故其後實行時發生種種障礙。至日俄戰爭以後，乃相繼爲政府贖回。計先後費款不下千萬，而成績毫無。故特許專辦政策，遂歸完全失敗。

(二) 特許合辦法。日俄戰爭，爲遠東政局之關鍵。戰爭之後，中國對外態度，爲之一變。故特許專辦之鑛，相繼續回，而同時有特許合辦之鑛發生。其最重要者，爲井陘、臨城、本溪湖三處。此外尚有奉天海仁社之中英美公司、山東招遠之開關公司，均因無成效中止。

(三) 優先權合辦法。

子 光緒三十三年之鑛務章程。

修改鑛業條例意見書

光緒三十三年奏定之鑛務章程第十款載明「華洋股分以各作一半爲度。如洋商但與地面業主合股而別無華商銀股者洋商應留股分十分之三聽華商隨時入股。」但十八款規定「所得鑛利除開支一切用費外淨存餘利業主應得十成之二五國家酌提十成之二五鑛商應得十成之五。」此項地主權利爲鑛業者之根本障礙故始終中國人之實行照章程辦者寥寥無幾遑論外人其表面遵照章程中外合辦者爲宛平門頭溝之通興公司建平之平遠公司但其實際與鑛章全不相符合。

(丑) 民國三年之鑛業條例。

現行鑛業條例關於地面業主之障礙已完全破除。然條例第四條「凡與中華民國有約之外國人民得與中華民國人民合股取得鑛業權。但須遵守本條例及其他關係諸法律。」又「外國人民所占股分不得逾全股十分之五。」外交團屢以爲言謂與條約不符。然依照條例合辦者固不乏人如京兆門頭溝之裕懋公司江西之順濟公司安徽之中日實業公司奉天鞍山站之振興公司皆其

例也。

#### (四) 林錫鑛法草案。

民國五年，周前總長承袁總統之命，修改鑛業條例。因聘英國加拿大鑛法專家林錫爲起草員。同時派張前司長軼歐、外國顧問衛勒、安特生、外交部員張煜全、及前技正沈步洲、現任僉事翁文灝、及文江等爲修改鑛法委員會委員。先後開會多次，對於外資問題，最後定爲完全開放，但只准用公司名義營業，個人不得領取鑛權。又公司股份，須留百分之二十五，專爲中國人入股之用。但認股期滿，無人入股，則仍可另招。此項草案，於四月末脫稿。五月政局大變，因而停止進行。

#### (丙) 所擬解決辦法。

解決外資輸入問題，所應注意者有三。(一)利害之比較。按外資輸入之害，已於(甲)項下詳言之，但(一)(二)(三)之害，均僅就一方面立言。外資果能輸入，則國家收入、勞働生計、及外國貿易，均可大受其利。此種利益，似較甲項(一)(二)(三)各害爲大。惟領事裁判權問題，則於國家命脈有關，決非經濟利益之所能交換，故不開放則已，否則對於

領事裁判，必有相當之保障。(二)能否得各國之同情。按鑛業法本吾國內政，初無商之外人之理由。但光緒二十七年中英之馬凱條約第九條，二十八年中美之上海通商條約第七條，十三年中法之通商條約第五條，均有「中國政府應照各國通行章程，頒佈鑛法，使外國人與中國人有同等開鑛之權。」等語。因之各國對於現行條例，屢次有不肯承認之表示。故若政府果欲吸收外資，改良鑛政，自當設法於修改鑛法之時，要求列國之同意，庶執行時無他阻力。不僅爲此次平和會議，聯絡感情而已也。(三)能否消國內之反對。近日國內人士，主張開放者頗多。然大抵皆與鑛業無直接關係之人，未必能代表多數土法業鑛者之心理。以山西、安徽、江西、鑛業之近事觀之，恐本地人民反對外資之心，仍未嘗稍息。故若中央政府毅然開放，將來實行時，有無阻礙之害，不敢必言。但中央政府自應統籌全局，爲國家計久遠之利。若此次平和會議，能於關稅及領事裁判權兩項，得有相當之利益，則鑛權問題，似不應堅持。將來對於地方，只須將固有鑛業，設法特別保護，勿使爲外資所破壞。則糾纏可免，阻力可消矣。

欲適合於上列之條件、辦法有三。

(一)特許法。民國三年之美孚煤油合同、即可爲先例。照此辦法、凡外國人之辦鑛者、許拒之權、全在政府。故可隨時視其資本國籍、是否合於所辦之鑛、所在之地、以定方針。准駁之權、既全在我手、似可以收外資輸入之利、而免其害、殆爲理想上最妥善之政策。然其弊也、則許拒之標準、既無從預定、且往往不能宣布。各國將爭持利益均沾之條約、以相責難。政府窮應付之法、官吏受偏袒之嫌、恐不能得行政之自由、而勢力範圍、且或將因之而更顯。故特許之法、似易而實難、似利而有害。況特許爲一事、鑛法又爲一事。如民國三年之鑛業條例、不因有特許美孚之事而禁止外人合資、即其明證。恐外人一面享特許之利益、一面仍執馬凱上海各條約、以修改鑛法相要求。是非徒無益、而且有損矣。

(二)完全開放法。此法之可行與否、一視領事裁判權之能收回與否。蓋若此次和平會議、各國能放棄其領事裁判權、則外國人與中國人之分、已非若今日之甚。彼既願同在我法律之下、當然可與我國民享同等之權利。是蓋爲解決此問題最圓

滿之辦法，可希望而不可必得者也。

(三)限制開放法。現行鑛業條例，即爲限制開放法之一種。然外人股分，不得過百分之五十，條件頗苛。茲欲得各國同意，自須於現行條例之外，另擬辦法，而又不可不預防領事裁判權之流弊。茲參酌利害，擬行限制各條如左。

(子)外國人不得以個人名義領取鑛權。

(丑)外國人所組織公司，可得有鑛權。但須(一)將公司在中國政府註冊。(二)公司招股時，須在中國登報，於法定期限內，將股票百分之五十，向中國人募集。但過期不足，則聽其自由另募。(三)遵照中國鑛法及公司法。但如對於行政處分，有不服時，可照稅關現行之公斷法決定之。

按照此辦法，則治外法權雖未取消，然辦鑛之公司，係在中國政府註冊，即爲中國之法人，當然應遵守中國之法律。故將來對於公司所用外國職員個人所發生之糾纏，仍不免受領事裁判權之困苦，而對於公司，則可以不發生問題。其利一也。與中國人以入股之機會，然不使因中國人不願入股，而阻止外資。其利二也。遵照中國鑛法及

公司法、而以公斷爲最後之解決、以堅外人之信用、而消除其疑忌之心理、其利三也。以上辦法、曾與英美使館及外人之在中國辦鑛者、詳細討論。似於中國利多害少、而外人亦無不可承認之理由。苟能以之於和平會議、爲他種權利交換之條件、則一般國民、亦未必再有反對之餘地。至於保護小鑛、統一鑛稅等問題、林錫草案、規定綦詳。成案俱在、茲不復贅。所有修改鑛法意見、理合具呈陳請核鑒施行。此呈  
總長。

右書作於民國七年十二月時正奉派赴巴黎參與和議事故書中屢以取消領事裁判權爲開放之條件爲言茲事隔兩載時勢遷移取消領事裁判權之希望較民國七年爲尤無把握故修改鑛法亦非復當務之急以原書中言外資輸入之利害歷史頗詳足供當局之參攷故附印於此並書數語以誌其始末云

文江自識



V. H. +  
1912  
C.