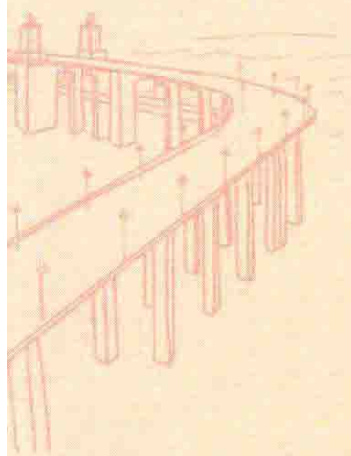


民国时期矿业

骆云著

法律制度研究

Research on the Mining Law System
in the Republic of China



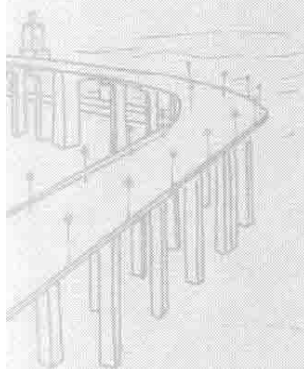
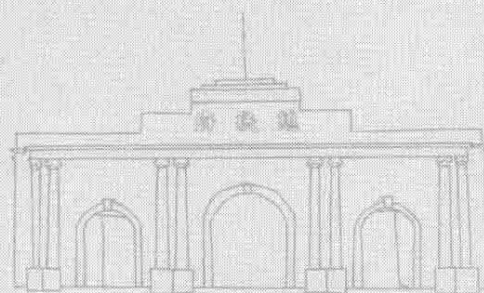
中央高校基本科研业务费专项资金资助
项目编号：2015WB05

民国时期矿业

骆云 著

法律制度研究

Research on the Mining Law System
in the Republic of China



法律出版社 LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

民国时期矿业法律制度研究 / 骆云著. -- 北京 : 法律出版社, 2020

ISBN 978 - 7 - 5197 - 4783 - 1

I. ①民… II. ①骆… III. ①矿产资源法—法制史—研究—中国—民国 IV. ①D922.624

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2020)第 136682 号

民国时期矿业法律制度研究

MINGUO SHIJI KUANGYE FALÜ ZHIDU YANJIU

骆云著

责任编辑 周洁 韩梦超

装帧设计 贾丹丹

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京玺诚印务有限公司

责任印制 胡晓雅

编辑统筹 司法实务出版分社

开本 A5

印张 6.5

字数 138 千

版本 2020 年 10 月第 1 版

印次 2020 年 10 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/ info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/ jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/400-660-8393

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-8393/6393

第一法律书店/010-83938432/8433 西安分公司/029-85330678 重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636 深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 4783 - 1

定价:29.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

说 明

由于本著作是对民国时期矿业法律制度进行研究,所以文中涉及大量的民国时期矿业法律法规,而为了便于对民国时期的矿业法律法规原文的理解,作者在文中引用相关法律法规时在附件中都对之进行了标点符号或者断句之类的修改。

特此说明

骆 云

序

我有幸第一个拜读了骆云博士的书稿,深感荣幸。骆云博士从读硕士开始就一直关注资源法研究,尤其是我国近代矿产资源法的研究,发表了一系列的学术论文,取得了突出的成绩,作为他的博士生导师我深感高兴。这本著作对我国近代矿业法律制度进行了梳理研究,丰富了法律史研究领域,同时对我国矿业法研究也是有益的补充,是一个跨法学、地学和历史学的研究成果,具有非常重要的学术价值和应用价值。

19世纪的中国对矿产品的需求极低;20世纪中国对矿产资源的需求出现过两次高潮,分别是30年代和50~70年代;90年代我国矿产勘查陷入历史低谷;进入21世纪后,因矿产资源成为中国经济发展的“瓶颈”,我国确立了“两种资源、立足国内”战略。中国矿产资源的过去、现在和将来是一部连绵不断的历史。

我通读书稿,认为全书具有以下几个特点:第一,采用了综合的研究方法。该书借助于历

史研究法、案例研究法和文献研究法等多种方法,梳理出民国时期矿业法律制度的发展历程、核心内容及其对当代的价值,在方法上有创新。第二,梳理出民国时期矿业法律制度的体系。该书系统研究了民国时期的采矿权制度、矿业用地制度、矿业监督制度、矿业纠纷审判制度以及地方矿业法律制度,建构出清晰的民国时期矿业法律制度体系,从而形成了丰富的研究成果。第三,提出了新颖的法律观点。骆云博士在梳理总结民国时期矿业法律制度的经验教训的同时,针对当前矿山建设的重点和难点,提出“绿色矿山建设共同体”的新理念和新举措,为新时代矿业法律制度建设提供了经验借鉴。

该著作既可以作为法学工作者的读物,也可以作为矿业工作者的参考书,是一部跨学科的优秀著作,值得推荐学习。同时,也希望骆云博士能再接再厉,有更多的作品出版发表。

李文渊

2019年11月

前 言

人类的历史就是一部利用矿产资源史。矿产资源是地球馈赠给人类的礼物,它是经过几百万年甚至几亿年的地质变化才慢慢形成的。矿产资源在人类的社会经济发展过程中起着举足轻重的作用,现代社会人类的生产生活都离不开矿产资源。然而矿产资源属于耗竭性自然资源,随着城镇化进程的推进,人类对矿产资源的需求量越来越大,供需矛盾日益突出,生态环境在矿产资源开发过程中也遭到了严重破坏。这些问题的出现,都要求矿业制度作出更为精细和科学的安排。近年来,我国矿产资源管理政策法规不断地修改完善:如中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于创新政府配置资源方式的指导意见》,自然资源部印发了《关于调整〈关于支持钢铁煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见〉有关规定的通知》,国土资源部印发了《关于加强城市地质工作的指导意见》,财政部、国土资源部印发了《矿业权出让收益征收管理暂行办法》,国土资源部还先后印发

了《矿业权交易规则》《关于进一步规范矿产资源勘查审批登记管理的通知》《关于进一步规范矿业权申请资料的通知》《关于完善矿产资源开采审批登记管理有关事项的通知》，等等。这些政策法规在很大程度上促进了当前矿业市场的良性发展。

我国很早就开始对矿产资源进行开采利用,历史上各个时期对矿业管理都作了不同程度的规定。然而我国矿业法的成文阶段从晚清才开始。国门被迫打开后,各国列强纷纷觊觎我国矿产资源,并在历史上掀起了两次争夺矿权的高潮(1898年、1900年)。加上晚清在几次战争中付出了巨额赔款,致使当时的财政形势可以用“国库空虚、入不敷出、民穷财尽”来形容。对此,晚清统治集团内部的洋务派主张因地制宜,效仿西法,大开矿藏,“府库何患不充,财用何患不足”。此时,全国掀起了一股声势浩大的“收回矿权”运动,晚清政府受到震动,开始重新制定矿产政策。尤其在“庚子之役”后,慈禧太后深感再也无法按照旧有的“祖宗之法”统治下去了,于是下诏变法。加上西方列强为了更好地在中国实现利益最大化,便于自身在中国矿产资源的贸易活动,于是纷纷向晚清政府提出制定新的矿产资源法律制度的要求。为了更名正言顺地掠夺中国的矿产资源,列强们积极支持晚清矿务章程的制定活动,并纷纷翻译本国相关法律寄给总理衙门参考。此时的晚清统治者也深深认识到矿产资源在一国经济发展中占据非常重要的地位,于是效仿西法颁布了一系列的矿务章程,试图以此来巩固自身的统治。如《矿务铁路公共章程》(1898年)、《筹办矿务章程》(1902年)、《矿务暂行章程》(1904年)、《大清矿务章程》(1907年)等。直到辛亥革命爆发,《大清矿务章程》还没来得及实施,晚清政府就走向了灭亡。

民国时期,财政匮乏依然是个严重的问题。各时期的统治者

为了加强自身的统治,纷纷重视对矿业的管理。南京临时政府提出了“实业救国”的路线,但由于此时期的政府无暇组织力量制定新的矿业法律制度,于是选择暂时援用晚清的相关法律制度。北洋政府时期,政府重视发展实业,尤其是希望矿业得到迅速发展。因此,此时期制定的矿业法律法规数量之多尤为突出,制定的层次也较为丰富,这部分矿业法律既继承了清末《大清矿务章程》等矿业法的相关框架与法律精神,又学习了外国矿业法的先进之处。如1914年颁布的《中华民国矿业条例》,此条例是该时期在矿业立法上的一个最重要的成果,继承了《大清矿务章程》中的部分内容,其余内容主要参照了国外的矿业法律制度,尤其是《日本矿业法》(1837年),引入了国外矿业权制度。这也是我国首次使用“矿业权”一词。此条例在一定程度上鼓励了民间集资开矿,加速了各种矿藏的开采。此外,北洋政府还根据矿业权理论以及内在逻辑积极创建了一系列的配套法规,如《矿业条例施行细则》(1914年)、《矿业注册条例》(1914年)、《矿业注册条例施行细则》(1914年)等等。就政府而言,虽然其在政治上出现腐败现象,军阀割据,连年内战不断,但从中央到地方某些主管经济职能部门的相关负责人大多是资产阶级的代表人物,他们不仅积极制定或推行一些有利于矿业发展的政策法令,而且他们自己恰恰就是投资者或者经营者,这都在很大程度上推动了当时矿业的发展。南京政府成立后,鉴于北洋政府时期制定颁布的《中华民国矿业条例》(1914年)内容较为简单,且未经立法程序,许多地方政府又执行不力,矿业纠纷迭起,严重影响了采矿业的发展,此时迫切需要制定一部比较完备的法规来促进采矿业的发展。在国民党三届二中全会上提出了“关于矿产之开采案”,并决议:“已办之矿产,准由依法取得采矿权者,依照矿业法继续开采,由政府监督,并分别

更定其税率及领采期限。”后由国民政府令行政院转饬农矿部依据决议案精神,拟具《矿业法草案》,提交行政院第五十二次会议讨论通过。1930年1月9日立法院审议通过《中华民国矿业法》,并于同年5月26日由国民政府公布,于同年12月1日正式施行。这部法律进一步完善了矿业权制度,同时对矿业权的具体内容作出了进一步细化。同年10月23日,国民政府又制定颁布了《矿业法施行细则》,共91条,与《中华民国矿业法》同日正式施行。它对《中华民国矿业法》的相关内容作了进一步具体规定,便于《中华民国矿业法》更好的实施。1932年1月23日,国民政府公布了《修正矿业法》,共对4处给予了修正。《矿业法实施细则》的颁布,进一步明确了国家矿产的勘探、开采、消灭等内容。这些矿业立法的制定颁布反映了民国时期政府逐步对矿业的重视,也体现了矿业经济在国民经济发展中占据的地位日益提高。南京国民政府经过一系列的财政经济的整顿,工矿业投资增加,生产得到一定程度的发展。但此时日本帝国主义侵占了东北,严重威胁国民党政权。因此,1933年以后,国民党中央与国民政府决定在经济领域里扩大经济统制政策,试图把主要工矿业等事业集中在国家统制之下。在当时推行的“国民经济建设运动”中,蒋介石为“谋中国国民经济之更生”,授意陈布雷拟定了《国民经济建设之初步构想》。其内容要求保护矿业,设立矿业登记处,专司矿业调查统计。

历史不只与过去有关,过去、现在、将来是一个连续的整体。我们不能改变历史,但是我们能从过去这枚“镜子”中得到某些认识。民国时期矿业法律制度的研究表明,我们能从历史经验中吸取教训,结合我国当前矿业法律制度存在的问题,重新思考矿业法律制度的完善。笔者虽然自硕士期间就开始关注民国时期的矿业法律制度,但由于矿业法律制度所涉及的内容广泛,需要通过搜集

资料来分析当时矿业法律制度在实践中的运行实态,所以此次成书的时间十分仓促,内容和体例难免存在缺陷,敬请读者谅解。法制建设是一个长期的认识和实践过程,矿业法律制度也不例外,它需要全社会的共同参与,献计献策。

目 录

前 言 1

第一章 绪 论 1

第一节 研究的背景 1

一、研究的现实性 1

二、研究的必要性 3

第二节 研究的价值 4

一、理论价值 4

二、实践价值 5

第三节 研究的现状 6

一、法律视角的研究 6

二、历史视角的研究 7

三、经济视角的研究 8

四、传记视角的研究 9

五、地学视角的研究 10

第四节 研究的方法 11

一、文献研究法 11

二、历史逻辑法 11

三、多学科交融分析法 12

第五节 创新与不足 12

一、创新点 12

(一)选题的创新 12

(二)视角的创新 13

(三)观点的创新 13

二、不足之处 13

第二章 民国时期采矿权抵押制度研究 14

第一节 采矿权概述 15

一、采矿权的概念 15

二、采矿权的法律属性 16

三、采矿权有偿使用制度 18

四、采矿优先权制度 19

五、采矿权的流转程序 20

六、采矿权的限制条件 22

(一)设置禁采区制度 22

(二)限制小矿业,鼓励国营矿业 23

第二节 采矿权抵押制度 25

一、采矿权抵押制度的基本内容 25

(一)法律依据为《矿业条例》和《矿业法》 25

(二)担保方式重在保障抵押权人利益 26

(三)生效条件必须为主管部门核准 27

(四)实现途径为仍视被取消或自行废业的矿业权存在 28

二、采矿权抵押制度的价值诉求 28

(一)优化采矿权抵押秩序 28

(二)满足融资需求 29

(三)肯定采矿权人的财产权利	30
第三节 采矿权抵押制度的当代价值	31
一、提高采矿权抵押的法律位阶	31
二、确保采矿权抵押生效的高效性与灵活性	32
三、延长抵押的采矿权存续期间	33
四、实行集合财产抵押制度担保抵押权人之债权	34
第三章 民国时期矿业用地制度研究	36
第一节 矿业用地制度产生的背景	37
一、土地所有权更加集中	37
二、孙中山的“平均地权”思想	38
三、相关土地制度的制定	39
第二节 矿业用地制度的主要内容	42
一、矿业用地准入制度	42
二、矿业用地范围	44
三、矿业用地期限	46
四、矿业用地退出机制	47
第三节 矿业用地制度的当代价值	48
一、设置多样化矿业用地取得方式	48
二、合理设计矿业用地退出机制	50
三、简化矿业用地取得程序	52
四、灵活确定矿业用地的出让年限	53
第四章 民国时期矿业监督制度研究	56
第一节 矿业监督制度概述	56
第二节 矿务监督署及其职能	59

一、矿务监督署的设置 59

二、矿务监督署的职能 61

(一)矿务监督署解释和执行法律 61

(二)矿务监督署按照法律规定处理地方矿务 62

三、矿务监督署的局限 63

第三节 实业部矿业司及其职能 64

一、实业部矿业司的设置 64

二、实业部矿业司的职能 65

三、实业部矿业司的局限 71

第四节 矿业监察员及其职能 72

一、矿业监察员的设置 72

二、矿业监察员的职能 73

(一)矿业监察员监察的范围 73

(二)矿业监察员的义务 74

第五节 矿业警察及其职能 75

一、矿业警察的设置 75

二、矿业警察的职能 76

(一)变革矿业管理方式 76

(二)维持社会新秩序 77

(三)促进国强民富 77

三、矿业警察制度的局限 78

(一)矿警素质较低 78

(二)经费依赖矿厂 80

(三)矿警职责宽泛 81

四、矿业警察制度的当代价值 83

(一)设置矿业警察专项经费 84

(二) 警察权作为公权力介入矿业领域	86
(三) 提升矿业警察队伍专业化水平	87
(四) 控制矿业警察权责	88
第五章 民国时期矿业纠纷审判制度研究	90
第一节 矿业纠纷解决的依据	90
一、实体法	90
二、程序法	92
第二节 矿业纠纷解决的机构	94
一、行政机关	94
二、司法机关	95
三、商事公断处	97
四、乡里调处	99
第三节 矿业纠纷审判制度的执行	100
一、矿业纠纷常常通过行政机构解决	100
二、矿业纠纷的解决受到军队干预	101
三、矿业涉外纠纷的解决受政府干预	102
第六章 民国时期地方矿业法律制度	105
第一节 云南省矿业法律制度	105
一、林则徐的矿业法律思想	106
二、蔡锷的矿业法律思想	107
(一) 制定云南省矿务暂行章程	107
(二) 调查资源,突出重点,促进发展	108
(三) 积极改进开采方法,提高经济效益	108
(四) 积极提倡资本经营方式,鼓励资本家合资经营	108

(五)积极争取中央财政拨款和引进外资,解决开发资金严重匮乏的问题	109
三、缪云台的矿业法律思想	109
四、《云南矿务暂行章程》	111
第二节 山西省矿业法律制度	112
一、阎锡山的矿业法律思想	113
二、《山西省矿业法》	115
三、山西煤炭管理机构	117
第七章 新时代“绿色矿山”建设的展望	120
第一节 新时代“绿色矿山”建设理念探析	122
一、遵循矿产资源开采规律	123
(一)维持环境平衡系统	123
(二)尊重矿产资源	123
(三)道德规范引导开采行为	124
二、提升矿产资源消费质量	125
(一)贯穿绿色过程	125
(二)提升开采质量	126
(三)形成“绿色评价”体系	126
三、满足人民对美丽矿山环境的需求	127
(一)建设美丽矿山	127
(二)优先生态目标	127
(三)赋予矿山权利	128
四、依托治疗矿山“疾病”的“药方”	130
(一)人与自然是命运共同体	130
(二)敬畏矿山的生命	130