

马莲沟煤矿权之争与民初《矿例》的艰难落地^{*}

闫天灵

内容提要:民国前期的甘肃省马莲沟煤矿权之争长达十余年。1922年张掖人师鸿制背着抚彝县领得马莲沟煤矿区部照而不被抚彝窑户承认,1923年抚彝人张怀志呈领包括马莲沟矿区在内的整个南北山矿区部照,因与师照矿区重复而被省厅驳回。张、抚相互缠讼,省厅墨守民初《矿例》优先权原则,决断不力,致使矿税停滞和纠纷加剧。1929年高台县也卷入矿争。1931年省厅派员重勘矿区,查出矿区虚报,三县矿商自愿和解,讼蔓始结。张、抚、高三县矿争难断,一方面与祁连山地区管辖边界之争有关,同时也暴露出民初《矿例》推行中存在的普遍难题。《矿例》难以落地,土法粗放开采、保护乡民生计等客观因素固然起了迟滞作用,但根本原因还在于军阀政治环境中省厅的擅权用事和消极执法。

关键词:《中华民国矿业条例》 马莲沟矿争 矿区虚报 土法开采 祁连山界争

1914年3月31日民国北京政府颁布的《中华民国矿业条例》(以下简称《矿例》),首次明确了矿业权的物权法律属性和非地面业主也“有优先取得矿业权之权”,取消了光绪三十三年(1907)《大清矿务章程》中“煤铁及金属等矿所得净利,以四分之一归地主,四分之一报效国家”的规定,降低了矿区税和矿产税,进一步解除了封建土地所有制对矿业的束缚。^①《矿例》是中国近代矿业法制成型的重要标志,在中国矿业史上占有重要地位。但民初中国矿业发展还比较落后,就全国最为普遍的土法开采小煤窑来说,迟迟不予领照注册的问题非常严重。不遵《矿例》据实呈请部照之事时有发生,常引起纠缠不休的矿权纠纷。领照后不按《矿例》征收矿税和拖欠矿税的情形更属常态。凡此种种,都使得符合时代精神的《矿例》难以落实到位。

关于《矿例》在实施过程中遭遇的困难和障碍,学界目前的研究还相对较少,从个案角度对《矿例》执行难进行深入剖析者尚未见到。^②民国前期,发生在甘肃省张掖、抚彝(1928年10月改名临泽)、高台三县之间的马莲沟煤矿区矿业权之争,较为具体地反映了《矿例》实施在省县官府及民间社会引发的不适和碰撞,为观察民国前期矿业新制的执行实态打开了一扇窗口。本文以张掖市档案馆保存的档案资料为主要史料,对马莲沟矿争进行专题探讨,以期对近代矿业制度史的研究有所裨益。

一、未领部照前的马莲沟煤矿区权属之争

马莲沟位于抚彝县梨园口西面附近的梨园河南岸,其西有三条岭、小肋巴沟、大肋巴沟、骆驼脖子等地,历史上均产煤。^③梨园河北岸的芦草沟、磨沟、羊肠子沟、红沟、白疙瘩等地也产煤,与马莲沟

[作者简介] 闫天灵,中南民族大学民族学与社会学学院教授,武汉,430074。

* 本文承蒙匿名评审专家提出宝贵修改意见,在此深表谢忱。

① 王玉灵:《论北洋政府之经济立法》,《中国石油大学学报》2010年第4期;范继忠:《北洋时期首次经济立法述略》,《河北师范大学学报》2000年第3期。

② 参见臧胜远《中国矿产资源法规的历史发展沿革——清朝末年与民国初年的矿业法》,《中国地质》1987年第9期;马伟《煤矿业与近代山西社会(1895—1936)》,博士学位论文,山西大学,2007年;王晓文《民国时期(1912—1936)山西煤窑研究》,硕士学位论文,内蒙古师范大学,2014年;王守谦、周舟《民国初年的矿务监督署》,《河南理工大学学报》2015年第3期。

③ 民国档案史料中有的作焉葛沟,有的作马连沟、马莲沟,本文一律改为马莲沟。为方便讨论,本文将马莲沟、三条岭、大肋巴沟、小肋巴沟统称为马莲沟矿区。广义的马莲沟矿争把抚彝(临泽)与高台两县的思曼处矿争也包括在内。

等地合称南山梨园大河五口煤矿区。磨沟以北有西大口煤矿区,包括西大口、大青沟、小青口、老光口、练炭口、斗口子、润城沟、小犁铧等地。西大口以北有思曼处煤矿区。这三个矿区今天都在肃南裕固族自治县境内,历史上属于裕固族(旧称“黄番”)的游牧区,清代受甘肃提督梨园营都司管辖。在抚彝县北面的河西走廊北山另有杏树沟煤矿区,属于抚彝县管辖,与相邻的阿拉善和硕特蒙古特别旗没有界争。^①

梨园口产销煤炭,始见于清朝乾隆年间。乾隆四十三年(1778)成书的《甘州府志》载:“青烟煤出梨园关中,时禁时开,俟冬冰坚,车驼可载”。^②民国时期抚彝、高台等县农民利用冬季农隙入山采挖也是同样情形。^③1907—1908年之交到过康隆寺裕固族地区的芬兰考察家马达汉也记录了梨园河口的煤矿。他在大肋巴沟看到了几个煤矿开采点。“在一条支沟的入口处左边,有一座房子,那里可以给马车装煤,这些煤是用毛驴从上述的非常狭窄的支沟采煤处运过来的。”在大肋巴沟汇入梨园河的地方,“这里有一座房屋,是运煤的工人们使用的”。^④可见当时马莲沟矿区采煤已形成一定规模,有了专门的储煤房屋,把各窑口的散煤收集起来,再装上马车运往甘州城销售。

马莲沟矿区的采煤者都是附近的农民,既有抚彝人,也有张掖、高台人。“马莲沟内有炭洞九座,多系张民开采。”^⑤三条岭、大小肋巴,河北的磨沟、芦草沟及西大口矿区开采者多为抚彝人。如西大口窑户张玉铎、王世同、黄立祯、梁庭脉,均系抚彝威狄堡乡民。^⑥思曼处窑户皆系高台三清渠人。各矿区产煤情形不同,马莲沟条件最好,该沟长十余里,“炭苗最富,产额亦多,沟身宽平,运输便利”,炭窑亦宽,每窑可容纳工人十名至四五十名不等;三条岭、大肋巴沟、小肋巴沟三处约占马莲沟矿区总面积的2/3,但“位置火苗远逊于马莲沟”,窑身较窄,每窑容纳采炭工人约二名至十余名不等;^⑦张掖南山的板大口、大野口、酥油口等地煤矿面积也很大,开采方式跟马莲沟一样,由附近农区贫民乘闲入山采挖,运往甘州城出售。^⑧当时河西农区仍以柴草作燃料,但城区已步入燃煤时代。20世纪40年代,张掖城区军民到了“非用渣炭”不可的程度。煤炭销量越好,矿区吸纳的贫民就越多。开煤窑者“俱系贫户,不过藉此为生,寻觅蝇头之利,以养身家”。^⑨遇到灾歉之年,贫民更是“全赖挖炭维持生活”。^⑩可见采煤挖炭已成为河西农村经济的重要补充。

清代对采煤窑户的管理比较简单,无一定约束,窑户对官府只要承担一定义务便可自行开采。“原来马莲沟一带之煤矿(包有三条岭、小肋沟、大肋沟、骆驼脖子——原注)前清时设都司管辖,每年由各窑户供给都司煤炭十二牛车。”^⑪张掖巴吉牙喇下洩波渠乡民赵克成称其“祖上数辈就在甘浚山响山口河南大小肋巴、马莲沟等处挖炭为生,所有自清初至光绪年间供支沙井公馆石炭,均有小的等交纳”。^⑫赵克成祖先承纳的是张掖县沙井驿驿馆用炭,也以此取得了合法营业资格。但抚彝县以梨

① 《抚彝南北山窑户清单》(1922年),张掖市档案馆藏,民国抚彝县政府档案,档号三-13。馆藏地及档案类别相同者(即档号首号相同者),下文不再注明。

② 乾隆《甘州府志》卷6《食货》。乾隆以前的嘉靖《陕西通志》、顺治《甘镇志》都不见甘州一带采煤用煤的记载,据此可知甘州人烧煤也是乾隆年间的事。

③ 《甘肃省实业厅给抚彝县知事的训令》(1923年8月30日),档号三-14。

④ 马达汉著,王家骥译:《马达汉西域考察日记(1906—1908)》,中国民族摄影艺术出版社2004年版,第400页。

⑤ 《抚彝县知事梁济西致省实业厅呈》(1923年9月30日),档号三-14。

⑥ 《西大口窑户张玉铎等致临泽县长呈》(1928年12月),档号三-20。

⑦ 《抚彝县长胡文彬致省建设厅呈》(1928年3月),档号三-20。

⑧ 高良佐:《西北随记》,甘肃人民出版社2003年版,第115页。

⑨ 《南北两山矿商代表张怀志致抚彝县知事呈》(1923年9月),档号三-14。

⑩ 《张掖县南山窑户代表郭荫棠等致甘肃省主席谷正伦呈》,1945年(原档缺月日),张掖市档案馆藏,民国张掖县政府档案,档号四-49。

⑪ 《甘肃矿产测勘总队队长阎锡珍致谷正伦呈》(1942年10月5日),甘肃省档案馆藏,民国甘肃省建设厅档案,档号27-3-8。

⑫ 《张掖县知事周廷元致抚彝县知事咨》(1923年1月28日),档号三-14。

园营都司设在其境内为由,认为只有自己才拥有南山煤矿的地面权,别县窑户入山采煤,属于在抚彝地界上租采,须交租费。张掖人则不承认此说,认为根据旧志记载张抚两县向以梨园河为界,河南属张掖管辖,拒不缴纳租费,因此双方时起纷争。“光绪末年因张掖窑户越界偷采马莲沟炭,经抚彝窑户及地方绅商农学各界代表起诉,蒙李前县长断令张掖县窑户年纳银十五两,补助抚彝学校经费。”^①李县长是指四川巴州人李含菁,光绪三十三年调署抚彝县知事。^②李含菁的处理只是暂将矛盾平息。

1915年,随着梨园营都司裁撤,张、抚纠纷重起。这年张掖窑户拒向抚彝纳学捐,引起抚彝县不满。^③于是,抚彝县迫使大小肋巴沟的张掖窑户将炭洞抛弃,归入抚彝人之手。^④1918年,抚彝县知事孙铎向甘肃省财政厅(时财政厅兼理矿务)呈报张、抚矿争,厅长雷多寿令高台县知事胡执中查处,胡将“马莲沟以东划归张掖管辖,由张掖窑户领照;三条岭以西划归抚彝,由抚彝窑户领照”。省实业厅(时实业厅已设立,矿务转归该厅)下令张、抚二县照此方案执行。但新任抚彝县知事袁泰对此不服,他举出五条理由证明马莲沟向属抚彝,要求省实业厅重按。实业厅长司徒颖遂派东乐县知事沈炳文再办。沈查明“马莲沟地方粮草向在抚彝完纳,即此一种证据当然属抚”。1919年9月省实业厅遂改令马莲沟矿区“仍归抚彝管辖”。^⑤可见,民国初年张、抚两县关于马莲沟矿权的争夺十分激烈,省厅接连两次介入,最后以断归抚彝为定案。

马莲沟矿区判归抚彝后,该矿区张掖窑户要向抚彝县承纳炭捐以补助学、警二费,^⑥而南北山整个矿税也由抚彝县征收担负。1943年《临泽县采访录》载:“光绪三十二年,南北山共领煤炭帖四张,每张岁解帖银四钱,共银一两六钱。改造民国后,此项煤炭帖作废,另行请领矿业执照,按章纳税。”^⑦光绪三十二年,《大清矿务章程》尚未颁布,此处抚彝南北山窑户所领煤帖应当是甘肃农工商矿总局核发的省帖。民国抚彝县档案中有一张1916年甘肃将军府发给北山窑户杨玉廷的采煤执照,上写原照因过河被水淹湿,故换发此照。^⑧据此可知抚彝窑户自1906年起已从省上领取执照(省帖),并向省府纳税。省帖登记事项简单,按帖纳税,跟部照性质不同。“抚彝南北二山炭矿,前清末年经矿商张玉铎、王志文等请领司帖入山采挖,彼时帖内并未载明面积若干,亦无产税名目。”1918年抚彝县煤矿一度实行包税制。“惟民国七年(1918)蒙前县长袁差提各窑户到案,当堂吩咏〔咐〕,有省商何嘉荣等包收县属南北山煤炭产税钱,每年至六百串之多。查产税并无包收之例,或举公正绅民办理,应如何照章输纳,无如章程未定,众论纷歧,窑户停业者不啻十之六七。”^⑨包税制因不符合《矿例》,也不为窑户赞同,可能执行一年便停顿了,但抚彝县每年缴纳600串文的矿税却成为定规。

① 《抚彝矿商张怀志致抚彝县知事呈》(1925年12月),档号三-15。

② 民国《临泽县志》卷9《职官志》。

③ 《抚彝矿商张怀志致抚彝县知事呈》(1925年12月),档号三-15。

④ 《张掖县知事周延元致抚彝县知事咨》(1923年1月28日),档号三-14。

⑤ 《抚彝县知事梁济西致省实业厅呈》(1923年10月29日),档号三-14;《抚彝矿商代表赵毓璞、窑户尚世珍等致抚彝县长呈》(1928年3月),档号三-20。

⑥ 1915年张、抚争执的是补助学款炭捐,但据下文1927年11月16日甘肃省府主席刘郁芬给抚彝县知事的指令,在张广建任甘肃省长时曾令省警务处处长郑元良处理过抚彝县向马莲沟张掖窑户征收炭捐以补助该县警费一事,省府批准征收有案,时抚彝县知事为沈炳文。张广建任甘肃督军兼省长是在1916—1920年。郑元良任省警务处处长是在1917—1922年。沈炳文任抚彝县知事是在1919年9月—1921年5月。参见刘寿林等编《民国职官年表》,中华书局1995年版,第308—311页。据此可推定抚彝县向张掖窑户征收炭捐以补助警费当在1919年9月省厅下令马莲沟仍归抚彝管辖后不久。开征警捐后,学捐并未取消,但张掖窑户并不按时缴纳。

⑦ 临泽县县志局编:《临泽县采访录》不分卷《财赋类·税捐》(1929年抄本),甘肃省图书馆藏。

⑧ 《甘肃将军府给抚彝北山窑户杨玉廷执照》(1916年),档号三-13。宣统二年(1910年)清廷新颁《大清矿务章程》增设试采小矿执照一项,规定矿界在200亩以内,资本在2000两以下者为试采小矿,“准由劝业道核夺详请督抚填给试采执照,按年换照一次,每届年终由劝业道造册详咨部查核”。“每执照一纸应缴照费库平银十五两,按年更换一次,其换照费每一纸应缴库平银十两。”矿界在百亩以内,资本在千两以下者领照费、换照费均减半。参见傅英主编《中国矿业法制史》,中国大地出版社2001年版,第150、152页。前揭抚彝窑户每帖岁解银4钱显然与此例不符。从现有史料看,抚彝窑户未领过宣统朝试采小矿执照,杨玉廷被水淹湿的执照很可能就是1906年省帖。

⑨ 《南北两山矿商代表张怀志致抚彝县知事呈》(1923年9月),档号三-14。

1922年3月24日,省财政厅因矿税收入屡奉财政部文电交催,严令抚彝县迅速将欠解1919年10月起至1921年年底止煤矿产税钱1350串文“趲期解现来省,以凭汇转”。^①这表明,至少从1919年10月起,抚彝县的煤矿税便按年600串文的标准征收。据抚彝县窑户后来说,这600串文是由四个矿区分摊的。除北山杏树沟矿区摊240串文外,梨园河口、西大口和思曼处各摊120串文。“缘南北二山炭煤矿产税金自民国八年(即思曼处)、梨园口、西大口等处共领帖照叁张,北山杏树沟等处共领帖照贰张。每张贴照各纳金钱壹百贰拾串文,南北二山五处窑口每年共纳税金陆百串文,有案可查。”^②这时的帖照仍是省上发给的“本地执照”,矿税实际上是地方税。原来窑户纳税一向比较自由,税额亦轻,如今突然摊派600串文的重税,“窑户停业者不啻十之六七”,遂将矿税一概拖欠。财政厅屡催不应,极不耐烦,1922年3月24日的催令不啻为“最后通牒”。奉此严命,抚彝县动了“真格”,向各矿区力催,查传各矿户代表及窑户到案,详为调查每个人的采煤地点和经历,建立口供记录,欲一举解决税款拖欠问题。^③很可能是由于这次抚彝县对张掖窑户催逼太甚且摊额有失公允(张掖窑户原来已纳炭捐,此次又要交矿税,构成双重负担),张掖窑户决定另谋出路,这便是张掖人独自呈领部照的动因。

二、张、抚并行领照引发的矿权僵局

1922年6月16日农商部给张掖人师鸿制颁发了采矿执照,照号1312,采矿区域为马莲沟、三条岭、大肋巴沟、小肋巴沟,总面积283亩。^④张掖窑户由此率先取得了马莲沟矿区的矿业权。师鸿制本人对其领照经过是这么说的:

抚彝民人尚明义、祝永怀、张兴珍、缪克顺、曹永、吴积永、康元贞、王发义、郭长福等素在张掖县属之马莲沟、大小肋巴开窑采炭,希图利益。前奉厅令领照纳税,于民国十年该尚明义等连同张掖人民商议公领帖照一张,言明需费若干,两家各半均认。出于人民散漫之故,就请生为代表。生一为地方起见,二念税关国款,不辞劳苦而承认,非为利益也。无奈转请本城余绅士在省请领帖照一张,以便执守。^⑤

据此,该照当为张、抚两县窑户和议所领,所谓“照为公领,费为均摊”。但这一说法是站不住脚的,当时张、抚正处在矿区争执中,抚彝人要是知道张掖人申请矿业权,肯定会出来阻挠。另外,师鸿制矿照上的“合办人署名者有杨松林、王忠诚、张相堂、左文斗、米善缘,以后加入署名者有曹荣、郭学诗、杨柏林、戴永兰、乔登明”。^⑥其中除曹荣是抚彝人外,其余都是张掖人。师鸿制一再提及的尚明义、尚元林等人根本不见踪影,合作领照之据焉在?后来实业厅也查实,“该代表(指师鸿制)所呈原案并无抚民尚明义等姓名,无案可稽”。^⑦再证以张掖师鸿制领照后省财政厅给抚彝县知事梁济西的指令,“查梨园口矿产向归该县管辖,究于何时被张掖县民师鸿制等夺归张掖县领照,何以该知事并未随时呈请核办,殊属不合”,^⑧可知张掖人领照,抚彝县事先并不知情。

1942年,马莲沟煤矿又发生采矿纠纷,甘肃矿产测勘总队奉命调查,了解到师鸿制矿照的由来。“民国成立后,临泽县政府派人来干涉,各窑户给钱给米均可,因无一定章规也。因无章规,以致时起纠纷,临泽县府之来人,又时加压迫,迁延数年,各窑户不堪其苦,群议设法摆脱临泽县。有余善卿

① 《甘肃省财政厅给抚彝县知事的训令》(1922年3月24日),档号三-13。

② 《西大口窑户张玉铎等致临泽县长呈》(1928年12月),档号三-20。

③ 《抚彝南山窑户差传清单及窑户口供》(1922年9月),档号三-13。

④ 《甘肃矿产测勘总队队长阎锡珍致谷正伦呈》(1942年10月5日),档号27-3-8。

⑤ 《甘肃省实业厅给抚彝县知事的训令》(1926年1月14日),档号三-17。

⑥ 《甘肃矿产测勘总队队长阎锡珍致谷正伦呈》(1942年10月5日),档号27-3-8。

⑦ 《张掖县知事闫权致抚彝县知事咨》(1926年1月29日),档号三-17。

⑧ 《甘肃省财政厅给抚彝县知事的指令》(1923年9月6日),档号三-14。

者,曾任玉门县一任县长,代众窑户筹划一切,指示众窑户先绘图呈请省府领照立案。彼时众窑户皆不识字,省府如有公文,都不认识,不得已寻觅到一位秀才,名师鸿制,遂公推师鸿制为代表。此代表之由来也。”^①这是事后多年的调查,所得结果应当是比较客观的。从中可知张掖人为背着抚彝县领照,颇费了一番心思。余善卿又名余炳元,是民国时期张掖地方名人,1920年出任甘肃省第三届省议员,得到省督陆洪涛的赏识,被任命为署理玉门县知事。1922年张、抚因矿税再起纠纷时,余炳元正在玉门县知事任上。余炳元应当是谙熟《矿例》的,他想利用《矿例》关于矿权“优先权”的规定为张掖人办事。《矿例》第九条规定:包括煤炭在内的第一类矿质,“无论地面业主与非地面业主,应以呈请矿业权在先者有优先取得矿业权之权。”^②但设权呈请除了绘图填表等手续外,还须出具矿地是否合例及有无纠葛的官府审查证明。《审查矿商资格规则》(1915年12月1日公布)第一条:“各省财政厅收受请办矿业稟件,除按照矿业条例查明所请矿地是否合例,有无纠葛外,应切实查明矿商籍贯来历及其资本是否充足实在,有无影射含混,详报农商部备查。”^③马莲沟矿区显然属于“有纠葛”矿区。但当省实业厅要求张掖县代为调查矿区情况时,张掖县隐瞒了真相,以“矿区并无他项纠葛等情事”上报。^④张掖窑户可能还伪造了与抚彝窑户的和解书,打出张、抚两县之人合作领照的旗号,为将来征税预留地步。这样以诈欺手段取得矿业权,按照《矿例》第九十四条要处以3年以下有期徒刑或3000元以下罚金。后来抚彝人拒不承认师鸿制矿权的关键理由就是张掖背着抚彝领照且伪造和解书一节。

张掖人以为有了部照就有了对付抚彝人的法宝,没想到抚彝人拒不承认,对照费、矿税分文不纳。抚彝县知道张掖人领照大概是在1923年春夏之交。这年6月,抚彝县学界代表韩国栋、农界代表李汝彪、商界代表杜芬洲等联名呈文抚彝县知事梁济西,提到1922年“师鸿制矿图内把三条岭、小肋巴、大肋巴包括在内……同三条岭一并占为张掖官地,实属徃往违法,欺民枉上,莫此为甚”。^⑤此时恰逢甘肃省实业厅委员袁世璜调查甘凉一带煤矿及林业,来到抚彝县。^⑥袁世璜对抚彝人反控师鸿制侵权领照表示支持,主张抚彝南北山窑户也联合起来呈请部照。他亲手指导呈报事宜并与抚彝县知事梁济西会电省实业厅请求批准。袁世璜还与梁济西联衔呈请实业厅将马莲沟一区改为抚彝县官地,飭令师鸿制照旧认交炭租,以维护抚彝县的主管权。^⑦袁世璜在抚彝县盘桓三个月之久,直到9月下旬抚彝县将设权呈报手续全部办好才离开。抚彝人“所有注册呈文等费及矿图、履历、保结、矿床说明书、距离表各项应办手续文件均呈交袁委员带省资解。”^⑧

抚彝人推举的领照总代表是该县矿商张怀志。1923年9月22日,张怀志与抚彝县南山西大口、梨园大河五口、思曼处及北山杏树沟等四大矿区代表张玉铎、张立选、田宝兰、杨怀新等订立领照合同,称“现奉实业厅长委员袁查办煤炭矿产并令领照,方准采挖,部章条例甚严,不敢抗违,只得邀集各窑户等议决,公举抚彝县商人张怀志君为总代表,合办抚彝县属南北山煤炭矿产,共领部照一张,总计矿区面积三百五十亩,现缴注册费大洋二百元,呈文费三十元,汇费四十元,均按亩数平均支配。此外请人测绘费用银十二两,北山与南山合并开采洋五十元,亦照亩摊出。倘有一家不认,早为报告歇业,不许别生枝节,嗣领照之后,除每年应纳区税,照章每亩出洋叁角,经征费以百分之二为定额,

① 《甘肃矿产测勘总队队长阎锡珍致谷正伦呈》(1942年10月5日),档号27-3-8。

② 傅英主编:《中国矿业法制史》,第178页。

③ 傅英主编:《中国矿业法制史》,第221页。

④ 《张掖县知事马文炜致抚彝县知事咨》(1924年6月30日),档号三-15。

⑤ 《抚彝县学界代表韩国栋等致抚彝县知事呈》(1923年6月),档号三-14。

⑥ 1923年5月5日,甘肃省实业厅委任袁世璜为调查甘凉一带煤矿及林业委员,参见该日甘肃省实业厅令第六号,档号三-14。

⑦ 《抚彝县知事梁济西致省实业厅呈》(1923年10月29日),档号三-14。

⑧ 《甘肃省实业厅给抚彝县知事的训令》(1924年6月28日),档号三-15。

应纳产税按各窑硐生产平均市价,以千分之十五为定例外,所有正当用途,公同拟妥,仍应均摊”。四大矿区的面积及采矿地点也在合同内写明:南山西大口矿区面积 135 亩,包括白沙沟、南岔、西岔、白洋沟、小青羊口、大青羊口、斗口子、老罐口、甕城沟等地;梨园大河五口矿区面积 84 亩,包括白疙瘩、磨沟、黑石峡、芦草沟、红沟、三条岭、大肋坝、小肋坝、川沟等地;北山杏树沟、大红山矿区,面积 46 亩;南山思曼处矿区面积 85 亩。^①

袁世璜是抚彝人发起领照行动中最关键的一个人物。他作为实业厅的官员,知情后应该首先向省厅报告,不应自行向抚彝县出谋划策。^②另外,也应该对张、抚双方开诚布公,一视同仁,但袁世璜在抚彝的一切行动完全是背着张掖的。将他和梁济西给省厅报告中列举的矿区地名与张怀志所呈矿图范围加以对比,可发现二者并不一致。给省厅呈报中写的是“窃查抚彝南山西大口、磨沟、羊肠沟等处及北山杏树沟各地方炭矿,现经矿商张怀志、张立选、杨怀新、张建勋同旧日矿商张玉江等集股合并开采”,^③未见马莲沟等地名。但矿图中马莲沟、三条岭、大肋巴沟、小肋巴沟赫然在内。这说明袁世璜是欲以混水摸鱼的办法夹带过关。抚彝县不把矿图、履历、保结等材料邮寄省厅可能也是为了防止露马脚。省厅为此还催促过,甚至要求抚彝县派人半道追上袁世璜把材料要回寄省。总之,袁世璜和抚彝县的一系列做法是很异常的。

袁世璜离开抚彝后,一路栖迟徘徊,直到 1924 年 11 月才回到兰州。^④当月,抚彝窑户收到省实业厅寄回的照费收据。^⑤张怀志等满以为“部照不久可到矣”,谁知一年后省厅的一纸训令却让众窑户惊诧不已。1925 年 12 月 3 日甘肃省实业厅训令:“查民国十四年十一月据前调查西路实业委员袁世璜呈贻矿图草底二纸,乞请代办等情。查该矿商张怀志请代绘矿图内载马莲沟、大小肋巴、三条岭等处煤矿与曾经奉部核准张掖县矿商师鸿制原呈矿图基点多半重复,碍难测绘,兹将草图令发该知事转飭该商遵照,将与师鸿制已领矿区重复地基一律删除,另绘草图呈转到厅,再行飭化验所代办,以恤商艰。在该商未为正式注册领照以前,自应禁止擅采。”^⑥该令下达后,梨园口抚彝窑户群起反对,尚明义、吴积荣等呈禀抚彝县,状告张掖窑户师鸿制、王忠诚(下文又作王中成、王仲成,实应为一)等假窃窑户等名义,捏造和解合同,以诈欺取得抚彝矿权,侵占抚彝所有地。^⑦张怀志呈称:“查县署档案,考诸省志,马莲沟、三条岭、大小肋巴等处确系抚彝地境。……张掖窑户师鸿制等偷窃尚明义等名义,伪造和解合同,蒙混领照,事前并未案知抚彝行政长官许可……似此强占巧取,不惟全县地方绅学各界难认,即抚彝众窑户亦不愿与之合作。”^⑧张怀志表示决不删除马莲沟等重复基点。

1926 年 1 月,张怀志等再次陈述不能删除与师鸿制矿图重复基点之理由:一是抚彝窑户无法信任师鸿制。马莲沟、大小肋巴等煤矿“均系抚彝之人开采抚彝之地……若将与师鸿制照内重复之区一律删去,姑无论抚彝县原有矿区从此属于张掖,行见抚彝各极穷极苦之窑户处处受师鸿制干涉及需索。将来开采之后,每年所得之利只能填师鸿制一人之欲壑,不足以养身家”。二是抚彝人不能接

① 《张怀志与张玉铎等领照合同书》(1923 年 9 月 22 日),档号三-14。

② 实业厅后来在给抚彝县的训令里提到“查袁委员世璜去岁春间经洪前厅长委赴甘凉一带调查实业,并无代收款项之事”;在给张掖县的指令里又说“查袁委员去岁春季洪前厅长委前往西路调查实业,并无划分矿区界限明文”。这实际上都是在委婉地批评袁世璜不该私自代办领照和代收款项,可证袁是在越权行事。参见《甘肃省实业厅给抚彝县知事的训令》(1924 年 6 月 28 日),《张掖县知事马文炜致抚彝县知事咨》(1924 年 6 月 30 日),档号三-15。

③ 《抚彝县知事梁济西、实业厅委员袁世璜致实业厅呈》(1923 年 9 月 21 日),档号三-14。

④ 抚彝窑户的说法是,袁世璜返途“因病住凉(凉州),十三年秋抵省”。但省厅并没有接到袁世璜途中患病的报告。参见《甘肃省实业厅给抚彝县知事的训令》(1924 年 6 月 28 日),档号三-15。

⑤ 《抚彝矿商代表赵毓璞、窑户尚世珍等致抚彝县长呈》(1928 年 3 月),档号三-20。

⑥ 《甘肃实业厅给抚彝县知事的训令》(1925 年 12 月 3 日),档号三-16。袁世璜为何在回省一年后才将带回的张怀志呈请领照材料交出,限于史料,尚不能做出解释。

⑦ 《抚彝窑户尚明义等呈抚彝县知事禀状》(1925 年 12 月),档号三-16。

⑧ 《抚彝矿商代表张怀志致抚彝县知事呈》(1925 年 12 月),档号三-16。

受跨县管理。“师鸿制领照土地既为抚彝地界,其中窑户故大半系抚彝县人。代表怀志前次奉令之后,比即传齐各窑户,再三开导,谓与师鸿制重复地之各窑户即与师姓合作,其未重复之地另绘草图领照开采……众窑户等金称与师姓合作,誓死不从,且师姓假窃众人名义诈领部照,如果事不更改,尚须再行联名禀控等语。”张怀志等认为还是将马莲沟、三条岭、大小肋巴等地仍旧绘入他所请领的部照矿图内,至重复之点当由师鸿制“一律删去,换给部照”。张怀志等再次揭露师鸿制诈领部照的事实,称“师姓之取得矿业权无论如何不能逃脱‘诈欺’二字。……再查矿例第四十六条第六款,因错误核准之矿业权,有取消之规定”。^①

张怀志等的陈词总体上属于按理论事,所说省厅错误核准也是有根据的。前揭1919年9月7日甘肃省实业厅下令马莲沟矿区“仍归抚彝管辖”,^②抚彝县据此拥有马莲沟地面管辖权无疑。师鸿制呈请领照时,负责矿区有无纠葛审查的应当是抚彝县而非张掖县。《矿例》第五十三条:“矿业呈请人及矿业权者于必要时,得于他人土地内为测量或检查等事,但须经矿务监督署长许可。得前项之许可实行于他人之土地时,应先通知地主或土地占有人。”^③张掖人背着抚彝县测量矿区,呈请领照,就属于违犯《矿例》的行为,抚彝人就此据理力争,尚明义就说:“窃查马莲沟、大小肋巴、三条岭等处煤矿,征之省志,按之粮册,确系抚彝地界……虽矿业条例请领部照不限定本县人民,然各该处既实系抚彝地界,且历年纯归明义等开采,而自民国七年起即向财政厅交有产税,师鸿制以张掖县人请领各该处部照,理应先行通知明义等,双方同意方可进行。查师鸿制请领部照时明义等毫不知情。”^④实业厅审核时未发现这一点自然构成“错误核准”。但实业厅长赵元贞不去详检旧案以弄清事件的来龙去脉,而是把张掖人呈请领照在前作为唯一理由,指斥张怀志等“连篇累牍,任意牵扯,强词夺理,显系有意缠讼”。“该窑户等自民国以来从未正式呈请注册,乃于师鸿制早经请准开采之矿,复又阻挠,大违部章,殊属非是。”“师鸿制早经照矿绘图领照开采,呈请在先,自有优先取得矿业权之权,所请将已领矿区删去换给部照之处碍难照准。又称‘代表’二字其为师鸿制一人伪窃取得矿业权,违犯矿例第九十四条之规定等情,查师商奉有部照正式开采并无违犯此项条例情事。又称矿例第四十六条第六款因错误核准之矿业权有取消之规定,查本厅向来办矿,一秉大公,无论何人,概照部章办理,毫无疑义。”省厅最后的意见是:“师鸿制既经领照开采,仰即照章保护,免生枝节,并饬该代表等不得事外干涉,致违部章,总期和平解决,照章办理,以杜争端,是为至要。”^⑤省厅用师鸿制奉有部照正式开采来证明他并未伪窃取得矿业权,违犯矿例第九十四条之规定。这实际上是用形式正确来证明内容无误,显然违背了同一律。省厅这样的做法,只能进一步加深张、抚之间的对抗。

袁世璜帮抚彝县呈请矿照一事公开后,师鸿制知悉其矿区被划走一部分(实际上是全部)。鉴于大、小肋巴沟抚彝窑户拒不纳税,他主动向省实业厅呈请更改矿区,愿意把大小肋巴沟让出。这本是解决问题的积极之道,也完全符合《矿例》规定,^⑥不期被省厅断然回绝。省厅说,“且查大小肋巴地段该商早已绘在矿图内,呈奉农商部发给矿照开采在案。所请将矿区更正之处于例不合,断难照准”。^⑦省厅还以为师鸿制是在为推脱税责找借口,“查该商既经领照开采,矿区地亩早已绘图立案,袁委员何敢擅自划分,该商又何得藉词搪塞?”^⑧省厅死死抱住部照不容置疑、矿税不容拖欠这两条,

① 《抚彝矿商代表张怀志等致抚彝县知事呈》(1926年1月),档号三-18。

② 《抚彝矿商代表赵毓璞、窑户尚世珍等致抚彝县长呈》(1928年3月),档号三-20。

③ 傅英主编:《中国矿业法制史》,第184页。

④ 《抚彝窑户尚明义等致抚彝县知事呈》(1926年2月),档号三-18。

⑤ 《甘肃省实业厅给抚彝县知事的指令、训令》(1926年2月6日、2月26日),档号三-18。

⑥ 《矿例》第十六条第二款及第三十三条规定,农商部有令矿商增减或更正矿区之权,参见傅英主编《中国矿业法制史》,第179、181页。

⑦ 《张掖县知事胡秀彭致抚彝县知事咨》(1924年7月30日),档号三-15。

⑧ 《张掖县知事马文炜致抚彝县知事咨》(1924年6月30日),档号三-15。

其余什么都不管,而这二者又是相互矛盾的,结果是葫芦僧判葫芦案,越判越乱。

师鸿制领照后,张掖窑户不仅拒纳抚彝县摊派的矿产税,也拒纳清末李含菁决断的15两学捐银。省厅认为后者“应由两县就近磋商,和平办理”。^①其实此时争论助学炭银已无关紧要,而是向抚彝人讲通师照的合法性,以便该县窑户情愿向张掖纳税;或者取消师照,发给张照,以便张掖窑户向抚彝纳税;或者将二者界限分清,各领各照,各采各炭。但省厅执意认为师照合法,不容置疑,强行要求张怀志删改,而张拒不接受。这样,一方面是张掖师鸿制领到的部照不被抚彝窑户承认,一方面是抚彝张怀志呈请的部照不被省厅核准,彼此互不让步,导致抚彝南北山矿区都无法按《矿例》运行,直接后果便是矿税一片混乱和张、抚、高三县窑户的极度不安。

1927年6月刘郁芬出任甘肃省政府主席后,亲自处理张、抚矿争。当时抚彝县状告师鸿制侵占矿区、蒙领执照及马莲沟矿区抚彝窑户拒纳矿税的行动仍在持续,逼得师鸿制直欲辞职。同时抚彝县在南台子地方设立车捐卡局,向张掖窑户抽收炭车捐,引起张掖方面强烈反对。刘郁芬责令建设厅和财政厅查案核议。二厅会核后认为,抚彝窑户抗税与抚彝县抽收炭捐是两回事。按照《矿例》第九条之规定,师鸿制既呈请在先,当然有优先取得矿业权之权。“师鸿制应纳矿区税既由张掖县催收报解,则应纳矿产税亦应令由抚彝县长转饬该矿商尚元林等,将每年应纳矿产税钱缴由张掖县连同师鸿制等每年应纳矿产税一并催收汇解,以昭划一。”抚彝县抽收炭捐一事,“查此案前张省长任内曾经令行警务处处长郑元良转饬抚彝县沈知事查明马莲沟一带地方确系抚彝管辖,所收车捐即炭捐补助警费亦经呈准有案,该师鸿制等自不能以隔界抽收张掖人民车捐为词”。但抚彝县须将抽收炭捐数目“迅即明白布告,俾众周知,不得浮收”。刘郁芬批准此意见并于1927年12月10日下令执行。^②两厅会拟意见显然是受了前抚彝县知事梁济西说词的误导。“查该县每年应解矿产税钱,前据该县前梁知事呈称:南北二山各窑户每年共纳钱六百串文,南山马莲沟张掖窑户杨柏林等摊钱壹百贰拾串文,其余各窑户尚元林等摊钱肆佰捌拾串文”。^③据1923年抚彝县给各矿区的摊税清单,实际情形应该是包括马莲沟在内的梨园大河五口矿区承担120串文,其他西大口等三矿区共同承担480串文。杨柏林、尚元林同属梨园河口矿区,两人名字不可分列。梁济西的说法无非是因为师照占了抚彝矿区,故意加重张掖窑户负担以示报复。而省厅不察,以为是马莲沟矿区总共是600串文,杨柏林和尚元林各负责120串和480串。至于承担600串文矿税的抚彝矿区,则与此无关。由此弄出极大的谬误:张掖、抚彝都得承担600串文的矿税。这样非但未能划清马莲沟矿区与非马莲沟矿区的界线,反而进一步加重了争议区内尚元林等抚彝窑户的负担,使矿案头绪更加混乱。在此情形下,抚彝窑户应纳矿税由张掖县“催收汇解,以昭划一”肯定是一句空话。至于确认张掖县应向抚彝县缴纳炭捐,在张、抚矿权不清的前提下也无多大意义。因此,刘郁芬的处理仍不得要领。

三、省厅向张、抚齐催矿税造成的征税难结

相对于推动矿业发展,省厅最看重的还是矿税。在师鸿制领照前,南北山矿区的矿税都归抚彝县承担,张掖、高台两县的采炭窑户只向抚彝县交纳炭捐及抚彝县摊派的税额,跟省厅没有关系。1922年6月师鸿制领照后,出现张掖、抚彝两头向省厅承税的格局。张掖县按《矿例》新规,须交矿区税和矿产税两种。抚彝县仍按1918年的年600串文定规征收。但因师鸿制的马莲沟矿区包含在抚彝区内,省厅未将矿区边界分离清楚而向两县同时征税,必然会造成重复征收和相互冲突。

师鸿制领照后,抚彝县曾于1923年向省财政厅反映抚彝矿区因各窑户开矿范围极小,出炭无

① 《甘肃省实业厅给抚彝县知事的指令》(1926年2月6日),档号三-17。

② 《甘肃省政府主席刘郁芬给抚彝县长的训令》(1927年12月10日),档号三-19。

③ 《甘肃省财政厅给抚彝县知事的指令》(1926年7月10日),档号三-17。

多,原本收税困难,师鸿制夺占马莲沟矿区后,张掖窑户拒不纳税,收税益形艰难。省厅为此将抚彝县年矿税额减去100串文,按每年500串文征收。“姑准将全年税额核减钱一百串文,每年照五百串文之数迅速勒催清交,一俟领照之日再行照章办理,以示体恤。”^①但省厅未将减征100串文的具体事由说清楚,这一规定固然可理解为减去马莲沟张掖窑户之摊额,但抚彝县报给省厅的马莲沟张掖窑户杨柏林等摊钱为120串文,^②二者并不相等;这一规定也可理解为因出炭艰难和矿界争议,对抚彝县全矿区整体减负100串文,各矿区窑户实际上正是这么理解的,^③但这样则跟矿区划分无关。总之,减征100串文对解决张、抚矿争没起作用。

1922年师鸿制领照时,除交过照费银252两外,另纳该年6—11月半年矿区税50元。^④依照《矿例》,矿区税一年分两次征收,6月征下半年的,12月征次年上半年的。但师鸿制领照后矿区税一直拖欠。1924年春,省实业厅再次向张掖县催要师鸿制1922年12月1日至1923年12月31日矿区税91.98元,经征费1.84元。师鸿制向马莲沟张掖窑户催要倒还不难,但三条岭、大小肋巴的抚彝窑户声明马莲沟矿区地属抚彝,誓不承认师照。1924年4月29日,张掖人孙殿科、杨松林、王中成、赵法林等来到梨园口,要求抚彝窑户李福孝、吴吉荣、康珍元等认照出税。李福孝等“回言大小肋巴、三条岭等处山界系抚境管辖,且又领照纳税开采,人皆均知”。孙殿科等无功而返。5月30日,赵法林突然率领张掖差役三四人到梨园南台子地方,将在大小肋巴挖炭抚彝窑户王义邦、王大中、康珍元、安生年之子等4人强行捕捉,“押解张县,伊声势甚大,扬言伊等领照,小的等私挖”。赵法林勒索康珍元白米7升后将其放回,安生年之子行至半途出钱1串文亦被放回,只将王义邦、王大中拿张讯办。^⑤抚彝县向张掖要求放人,张掖县却说该县飭差赵法林票传的是三条岭窑户王国栋和小肋巴窑户王发仁,赵法林等只讨要过王国栋白面4升,“并无额外勒索,亦无提捉王大中、王义邦二人情事”。同时声明马莲沟、大小肋巴等地“确系张掖辖境,惟其中采炭窑户多系抚彝民人,藉口混赖”。^⑥

张掖抓抚彝人,抚彝也抓张掖人。1924年7月张掖县向省实业厅报告说“抚彝派差将师鸿制同伙拘留,亦要矿税”。^⑦另据张掖县报告,1926年1月10日,张掖窑头王仲成向张掖窑户收来42元税款并余炳元垫照费132元,当日住在三条岭自己窑上,准备第二天进城,“不妨是夜乃有抚彝差人数十人猛扑而进,将王仲成用绳背缚解去,公款照税各元并劫去,白米二石四斗强拿而去”。张掖县要求抚彝县查处,放回王仲成,退回钱物。^⑧抚彝县回复说,因王仲成屡次抗税,该县将其带到抚彝质对,不料中途王仲成逃走,并未有强拿银米之事。^⑨1926年3月20日,又发生张掖窑户王仲成串通张掖县差役绑走抚彝窑户事件。^⑩

省厅不解决矿区重复问题,只顾天天催税,结果是“旧之矿税尚未解清,本届矿税复又逾期。”^⑪1924年7月,省厅又加催1924年上半年师鸿制矿区税,连前共计134.43元,经征费2.69元。师鸿制摊给大肋巴31元1角,小肋巴31元,三条岭20元,马莲沟55元2分。张掖县据此咨请抚彝县关提抚彝重点窑户缪克顺以便催纳。^⑫但这些都不过是张掖县的一厢情愿而已,抚彝县根本不予理会。

① 《甘肃省财政厅给抚彝县知事的指令》(1923年9月6日),档号三-14。

② 《甘肃省财政厅给抚彝县知事的指令》(1926年7月10日),档号三-17。

③ 《西大口窑户张玉铎等致临泽县长呈》(1928年12月),档号三-20。

④ 《甘肃省实业厅给抚彝县知事的训令》(1926年1月14日),档号三-17。

⑤ 《抚彝县窑户李福孝、吴吉荣等诉状》(1924年6月15日),档号三-15。

⑥ 《张掖县知事马文炜致抚彝县知事咨》(1924年6月30日),档号三-15。

⑦ 《张掖县知事胡秀彭致抚彝县知事咨》(1924年7月30日),档号三-15。

⑧ 《甘肃省实业厅给抚彝县知事的训令》(1926年2月3日),档号三-17。

⑨ 《甘肃省实业厅给抚彝县知事的指令》(1926年3月6日),档号三-17。

⑩ 《三条岭窑户王义邦诉状》(1926年3月),档号三-18。

⑪ 《张掖县知事马文炜致抚彝县知事咨》(1924年7月12日),档号三-15。

⑫ 《张掖县知事马文炜致抚彝县知事咨》(1924年6月30日,7月12日),档号三-15。

在张怀志等待领照期间,省厅对抚彝县的催税暂缓一步。1925年12月3日省实业厅明令张照须删改再办后,省财政厅立马就向抚彝县催税了。1926年1月30日省财政厅令催抚彝县,“案查该县每年应解矿产税钱陆百串文,自民国八年十月起至十一年底止,共欠钱壹仟玖佰伍拾串文”,要求从速征解。^①到这年7月,抚彝县只征解到722串400文,尚欠1227串600文。这还只是1922年以前的旧欠税。1923年以后矿税,省财政厅规定按核减后的年500串文标准缴纳。但抚彝窑户对此也不接受,致使1923—1925年三年矿税合计1500串文全数拖欠。1925年7月10日省财政厅再催抚彝县,认为马莲沟矿区被师鸿制夺归张掖领照不是欠税的理由,每年摊给马莲沟张掖窑户的“税钱不过壹百余串,其余该县各窑户每年应纳税钱为数尚多……率以马莲沟矿产改归张掖,缠讼数年,以致税款挺抗。”^②即抚彝县除了马莲沟外,其他西大口、思曼处及北山杏树沟等矿区面积很大,的确无理由一概拖欠。抚彝县于是下发催单,派县衙快班到南北山传令,张玉铎、雷法中、王志文、张立选、李怀春、赵光保、张兴成、杨怀新、张希才等主要窑户都被传唤到县。^③尽管县府动静很大,但由于连年纷争中窑户变化不定,许多窑户还在等待张照领下后按新规纳税,因此观望不前,县府即使关提逼催也无济于事。

1925年国民军入甘后,战事增多,需款孔急,征税更成为省厅的首要任务。但由于省厅不能解决师、张两照纠纷并改变马莲沟矿区两头承税的局面,抚彝窑户不向师鸿制交税,张掖窑户不向抚彝县认税,相互缠结,莫可究辩。征税变成了互相抓人,互相告状,呈文电报满天飞,但税款难征的死结仍解不开。张、抚对抗中,往往是吃亏的一县报告问题很严重,而另一县回复时,则支吾搪塞,与省厅周旋。

窑户抗税不交,省厅紧催不放,领照代表张怀志、师鸿制被夹在中间叫苦不迭。“不意张、抚两县窑户因争马莲沟矿区,鞅鞅缠讼二十年,官历十余任,迄今无法解决。欲拱手让人,地方上以主权攸关不允;欲据理力争回优先权,又被师鸿制巧取夺去。领照则地点与张掖重复,屡遭实业厅驳回,欲不领照又违部章”。^④1926年4月,张怀志自感重咎难当,向抚彝县知事呈请辞职,但未获准。1927年12月,张怀志再次呈请辞职。该月25日抚彝南北山窑户开会集议,重立合同,同意张怀志辞职,另推赵毓璇接充代表,承办矿税。^⑤师鸿制则向省厅抱怨说,1922年呈请办照时,自己共垫照费银252两,又该年半年矿区税50元也照数交清。当时约定张、抚窑户各出一半,张掖人应出之费已交清,但抚彝人尚明义等应出一半“哄抗不出”。1923—1925年应出每年半分矿区税50元累计150元“亦抗不付,致害生赔纳”。“目下借债逼讨,无法可施”,屡次具禀张掖县关提,“不料该民信口狡抗,蒙蔽抚彝县长,屡抗不来,而抚彝县长亦不认真查追,竟以袒护”,“张、抚两隔,以致无法可施,欠款虚悬,使生借垫何日了局!”^⑥师鸿制不得已也于1927年呈请辞职。^⑦

到1928年,张、抚矿税仍是窒碍难行。就师照而言,摊给抚彝人的税款纹丝未收,师鸿制一筹莫展,反被张掖县查传到案,逼其将张掖窑户应交1926—1928年上半年矿区税并经征费共计108.25元,1919年10月—1922年5月共计矿产税320串文如数交清。^⑧但摊给抚彝人的1922至1928年上半年一半矿区税并经征费308元还是没有着落。^⑨1928年10月,张掖县又来催1926—1928年共3

① 《甘肃省财政厅给抚彝县知事的训令》(1926年1月30日),档号三-17。

② 《甘肃省财政厅给抚彝县知事的指令》(1926年7月10日),档号三-17

③ 《抚彝县催单》(1926年7月),档号三-18。

④ 《张怀志辞呈》(1926年4月),档号三-18。

⑤ 《抚彝县窑户陈情状》(1927年12月),档号三-19。

⑥ 《甘肃省实业厅给抚彝县知事的训令》(1926年1月14日),档号三-17

⑦ 《甘肃省建设厅给抚彝县长的训令》(1927年10月3日),档号三-19。

⑧ 此矿产税是指按旧法摊给张掖马莲沟窑户的年120串文税额。

⑨ 《张掖县长刘文本致抚彝县长咨》(1928年5月8日),档号三-20。

年矿区税欠款128元9角5分5厘。张掖县长刘广勋致函临泽县长称：“当此大军云集，需饷孔殷，凡属各县收款，分派委员守提。现任占峰兄来甘多日，按款查核，逐一提解，不遗余力……究竟尚元林等是否交案，抑或仍抗未交，请我哥费神查催”，“恐任君必亲往守提”。^① 但不管张掖县咨催的来头多么大，口气多么硬，抚彝窑户的欠款依然是欠款。师鸿制不仅替抚彝窑户白垫了矿区税，还替梨园河口矿区窑户出了1919年10月至1922年5月期间320串文的矿产税。^②

省厅左手催张掖，右手催抚彝。1928年4月，省财政厅长张允荣严催抚彝县缴纳历年拖欠矿税。^③ 在省厅的重压下，抚彝县府于1928年12月19日分发催票，派警前往南北山严为催征，^④但收效仍微。就抚彝县1926年以来催收的结果而言，1919年10月起至1922年12月底的老欠款，只有西大口雷法中交过40串文（仍欠96串80文），北山张怀志交过163串800文（仍欠491串文），其余皆未交纳。1923年以后的矿税除北山张怀志缴纳过1923—1925年3年的外，其他各区均处在停滞状态。据1930年抚彝县统计，截止1929年底，四个矿区累计欠税达3400串210文之多。^⑤

抚彝县征税难的另一大原因是新旧税制税负有差异。1923年袁世璜为抚彝窑户筹划领照时详为介绍《矿例》，“切实开导，将章程条目一一指示明确，矿产税应按出产之多寡、售钱若干，照依千分之十五交纳”。^⑥ 其中15%矿产税税率对窑户触动最大，一些窑户误以为领照后就只交这15%的矿产税。当1928年抚彝县向思曼处高台窑户催税时，窑户们希望从1925年起按每年15串文的标准来纳税。这一请求，一因未计入矿区税，二因张怀志的新照未获省厅核准，自然被抚彝县拒绝。但从中反映出窑户当时是认识到了《矿例》新规的好处的。众窑户都在张怀志领照合同上签字画押并认摊领照费，他们心存希冀，指望领下部照以减轻负担，这跟张怀志拒绝删改矿图的想法是不同的。高台窑户张秉让等甚至认为张怀志是故意不领照，缴费八年之久而照未领下，无人能信，最后将张怀志上告。^⑦ 其实张怀志自己也是希望按新规纳税的。他算了一笔账，按新规抚彝南北山每年只须纳产税90串文。“查南山煤炭出产约计每年能出三百六十万斤，每斤售钱壹文五分，每年约售钱五千四百串文，年约收产税钱八十一串文。北山煤窑春夏歇业，至八月间进山取水修巷，冬季方能开采。煤之产量约计每年能出三十万斤，每斤售钱二文。每年约售钱六百串文，年约收产税钱九串文。合计南北两山每年能收产税钱九十串文。”^⑧90串文较之前每年600串文，减少5倍多，窑户自然乐从。即使加上每年107.1元的矿区税（以1915年肃州1银元等于1235文的时价换算，^⑨相当于109串456文），尚不足200串，仍较600串减轻许多。因此，抚彝、高台窑户对按旧规征税普遍有抵触情绪。

摊款不公也是造成抚彝县征税难的原因之一。抚彝县本来是按矿区分摊矿税的，1923年省厅减税100串文之后，北山摊200串文，其他西大口等三矿区各摊100串文。但张怀志把1923年后的税款改为按亩分摊。“比及十二年代表张怀志心术叵测，与民南山西大口一处派税金一百九十四串文，再则西大口窑户连年歇业，逃外者尚有八九，与久守窑户遗累共有八十余串。盖北山所产煤得值颇多，南山尽产炭渣，得值至少，似此萤月比较，大有不同。”^⑩张怀志的矿业主要在北山，面积小而产量大，按亩分摊显然对其有利。西大口面积大而产量小，按亩分摊承税最重，窑户当然不满。参

① 《张掖县长刘广勋致临泽县长函》（1928年10月26日），档号三-20。

② 《张掖县长刘广勋致抚彝县长咨》（1928年7月27日），档号三-20。

③ 《甘肃省财政厅给抚彝县长的训令》（1928年4月），档号三-20。

④ 《临泽县府催票》（1928年12月19日），档号三-20。

⑤ 《抚彝县窑户拖欠矿税（两张）》（1926），档号三-19；《抚彝县窑户拖欠矿税清单》（1930年），档号三-21。

⑥ 《南北两山矿商代表张怀志致抚彝县知事呈》（1923年9月），档号三-14。

⑦ 《临泽县建设局长白凤翔、矿商代表赵毓璞致临泽县长呈》（1930年6月），档号三-22。

⑧ 《南北两山矿商代表张怀志致抚彝县知事呈》（1923年9月），档号三-14。

⑨ 章宗元：《中国货泉沿革》，经济学会1915年印行，第42页。

⑩ 《西大口窑户张玉铎等致临泽县长呈》（1928年12月），档号三-20。

见表1。当时张照未批,按理应按旧规执行才是。张怀志身为代表而私心自用,焉能服众而将矿税收齐?

表1 抚彝各矿区新旧两种税负比较 单位:串文

矿区	亩数(亩)	旧摊派额(按区)	新摊派额(按亩)	增减幅度
西大口	135	100(原120)	192.78	增92.78
思曼处	85	100(原120)	121.38	增21.38
梨园口	84	100(原120)	119.95	增19.95
北山	46	200(原240)	65.688	降134.312

分摊欠税数目屡变且不严格按《矿例》办事,使窑户难以适从,又为矿税难征之一因。如张掖师鸿制年纳矿区税本应为283亩 $\times 0.3$ 元=84.9元;2%经征费为84.9元 $\times 2\%$ =1.698元,两项合计86.598元。这应当是一个不变的数字,省厅每次下文都是按此额执行的,^①但是师鸿制却按每年100元的标准征收,较应征数多出近14元。师鸿制又说抚彝人每年应纳平权矿区税48元,以一半计,则师鸿制年纳总矿区税96元,与100元又不一致。抚彝方面的征税标准更为混乱。1926年该县开出两张窑户欠税单,一张西大口1922年10月至1925年9月欠300串文,系按每年100串文摊额计算。一张西大口1923年1月至1925年12月欠369串600文,时间同样为3年,但税额却多出69串600文,不知何据。梨园口也是一样,两张欠税单,一张写1922年10月至1925年9月共3年欠300串文,一张写1923年1月至1925年12月共3年欠239串510文,后者较前者少了60串490文,也不知何故。^② 每亩均摊,西大口应为192.78串文,但张怀志摊给的却是194串文。像这样不严格执行标准,随口定税,只能是越定越乱,最终失信于窑户而分文难取。可见,张、抚二县矿税征收难除师、张二照冲突,还与具体征收环节的杂乱无章有关,从中可见民国前期甘肃地方矿政失序之一斑。

四、张、临、高三县和解与《矿例》落地之特殊难题

矿权争持不下,矿税长期停顿,省厅只管坐在省城发号施令而不调查处理的做法法定行不通了。省厅最早表示愿重勘矿区是在1926年5月。这之前,省厅接到了张怀志再次为抚彝力辩矿权的呈文。张怀志除重申师鸿制绕开抚彝县,以不合法之手续呈请领照外,特别陈述了抚彝县早已向省厅承纳矿税一节。“矿地既为抚彝所辖,而抚彝人民每年又向财政厅认缴税款(自民国七年起即照如斯办理,并每年列于财政岁入表报部有案——原注),早已担任国课,何得遽将地面丧失,仅负纳税义务而无采矿权利。”或许是张怀志说的实在有理,也或许是张、抚竞相拖欠矿税让省厅有了切肤之痛,同一个实业厅长赵元贞这次接呈后态度发生改变,表示若有抚彝窑户自1918年起即向财厅纳税之事,可由知事呈转到厅转咨财厅豁免。张怀志等如能按章筹备查勘费,可派员重测矿区。^③

重勘正式启动于1928年。1928年4月20日甘肃省建设厅指令抚彝县长,“呈请委员查勘矿区以结悬案而利矿业一事,应准委员前往该县查勘”,但须负担费用,要求先行汇来150元以备委员出省时旅费之需。^④ 抚彝县遂由平凉天心德字号将150元汇出。^⑤ 但因1928年夏秋甘凉一路发生战事,派遣委员一事被推迟。1928年11月省厅通知临泽县将派“本厅技术员陈雯约十二月中旬由省起程,前来该处会同该县长及张掖县长详细测勘,以凭核办”。^⑥ 但陈雯后“因要公不克起程”,省厅又

① 《张掖县知事马文炜致抚彝县知事咨》(1924年6月30日,7月12日),档号三-15。

② 《抚彝县窑户拖欠矿税清单(两张)》(1926年),档号三-19。

③ 《甘肃省实业厅给抚彝县知事的训令》(1926年5月14日),档号三-17。

④ 《甘肃省建设厅给抚彝县长的指令》(1928年4月20日),档号三-20。

⑤ 《甘肃省建设厅给抚彝县长的指令》(1928年7月3日),档号三-20。

⑥ 《甘肃省建设厅致临泽县长代电》(1928年11月17日),档号三-20。

改委西路调查矿产委员张人鉴“就近切实测量”，“以结讼蔓”。^① 1929年5月张人鉴到马莲沟实地勘测，发现“师鸿制地图不符，张委员呈请建厅飭令更正，并处以三千元以下之罚款，其三条岭、大小肋巴、磨沟等均归张怀志领照”。^② 但张人鉴只是代为测量矿区，尚不能完全解决矿权问题。

张、临之争仍酣，临、高之争又起。思曼处矿区虽归梨园营都司管辖，但因地近高台，向由高台三清渠人乘农闲之时采煤出售。1928年以前抚、高两县关系正常，基本在矿权属抚、高台租采的轨道上运行。抚彝县自1916年起向思曼处高台三清渠窑户征收矿场税160串文，当时三清渠人对“思曼处向归抚彝县管辖”无有异议。1919年12月抚彝县向三清渠窑户加征驮运税400串，按四季解交抚彝县署以垫警款。三清渠窑户以既纳矿场税又纳驮运税，感到负担太重，向省议会和高台县呼吁将驮捐豁免，虽没有结果，但也未对抚彝管属权提出质疑。1923—1928年抚彝县向高台窑户催要矿税欠款，矿户代表吴建勋、田宝兰、殷丕福等或是恳祈缓缴，或是要求按15%矿税新规交纳，仍未与抚彝县发生矿权争执。^③ 但到1929年，高台窑户对临泽县（1928年抚彝县改名临泽县）的态度突然发生变化，7月间，高台三清渠七号民众代表张秉让、田保兰等呈文高台县，状告张怀志侵夺思曼处矿权，诳收照税。^④ 临泽县则认为思曼处矿区向属梨园营都司汛地，梨园既属抚彝，则思曼处自属抚彝辖境无疑。临泽县反控张秉让多事好讼，受其主唆，思曼处矿区包商田保兰对积欠临泽县的警款及矿产税款均挺抗不交。^⑤ 双方争执不下，省建设厅遂令张、临、高三县派员会勘彻查。1930年6月，三县建设局长联袂入山，实地会勘，先查临泽人开采的磨沟煤矿，发现该处面积在百亩以上，洞口十余处，以此估算，张怀志所代表的矿区面积当不下1000亩，较其呈报的350亩多出数倍。张、高两县委员遂叫张怀志的代表赵毓璞“先具甘结，然后再为各处实查”。赵毓璞“自知黑幕被破，恐具有甘结”于己不利，不敢承认，中途潜逃，以致其他西大口、马莲沟等矿区未得实查，三县会勘半途而废。^⑥ 高台县态度的变化，显然是受了张掖县的影响。张、高两县处境相似，都是在临泽县宣称的管辖地界上采煤，均受制于临泽。张掖人在师鸿制领照后，仍未脱临泽羁绊，心甚不平。高台窑户屡遭临泽催税要捐，也欲另寻出路。共同的利害关系使张、高两县走到一起，携手反对临泽县宣称的统辖权，要求争得各自采矿区域的管辖权和矿业权，形势变得对临泽县越来越不利了。

1930年夏张、临、高三县自行会勘失败后，临高两县仍互控不止，省厅遂决定派员会查。1931年1月省建设厅委金塔县县长张懋东前往查勘，后以张因公务不克离县，另委师道立，^⑦到了5月，师道立“面陈因事不克前往”，省厅另委杨临池，要求抚彝县长“一俟该杨委员临池到县，刻即会同高、张两县县长齐赴马莲沟传集两造乘公查勘，测绘图说，据实会呈以结讼蔓”。^⑧ 杨临池7月30日抵张掖，即日函达三县，约定会勘日期。8月12日杨临池由张赴临，16日由临赴梨园堡，至19日张、临、高三县政府委员（三县建设局长黄文琳、白凤翔、冯良臣）及两造各代表及窑户在梨园堡会齐。“适大雨连绵，响山河（即梨园河）涨不能渡，鹄候数日，水益汹涌，遂往河北之磨沟查勘。两造人等见测查认真，

① 《甘肃省建设厅给临泽县长的训令》（1928年12月），档号三-20。

② 《临泽县建设局长白凤翔、矿商代表赵毓璞致临泽县长呈》（1930年6月），档号三-22。

③ 《高台县知事戴炳南致抚彝县知事咨》（1926年7月6日），《高台县县长仇淮致抚彝县长咨》（1928年4月11日），档号三-17。

④ 《张掖县长马凤图、高台县县长章瑞庭致省建设厅呈》（1930年10月1日），档号27-8-140。

⑤ 《临泽县长叶文钰致省建设厅呈》（1931年1月3日），档号三-22。

⑥ 《张掖县长马凤图、高台县县长章瑞庭致省建设厅呈》（1930年10月1日），档号27-8-140。临泽县的说法则不同，称三县委员行至梨园口，三局长为勘查次序发生分歧。临泽县建设局长白凤翔主张先向思曼处一路往勘，张、高两县局长则主张向磨沟一路去查，相持不下，遂由梨园分散各归，会勘中止。参见《临泽县长叶文钰致省建设厅呈》（1931年1月3日），档号三-22。

⑦ 《甘肃省建设厅给临泽县长的指令》（1931年1月26日），《甘肃省建设厅给临泽县长的训令》（1931年4月16日），档号三-22。

⑧ 《甘肃省建设厅给临泽县长的训令》（1931年5月6日），档号三-22。

丝毫不得含糊,且张怀志所持唯一之畛域理由亦被委员推翻”。^① 师鸿制、张怀志各怀鬼胎,感到杨临池这样认真勘查下去将对他们不利,遂决定张、临、高三方自愿和解。^② 师鸿制、张怀志、田宝兰商定将南北山矿区一分为三:马莲沟、三条岭、大小肋巴四处,共计面积 283 亩,归张掖矿商师鸿制领照开采;磨沟、红沟、羊肠沟、骆驼脖子、皂矾沟、西大口、杏树沟等处,共计面积 310 亩,归临泽矿商张怀志领照开采;思曼处、斗口子、老关口等处,共计面积 91 亩,归高台矿商田宝兰领照开采。三方订立公约八条、和息书一件,呈请杨临池过目。马莲沟矿权案涉讼十余年,早已让省厅疲惫不堪,“该矿商等今忽自悟,互相退让,情愿和平了结”,正是杨临池求之不得的,且所划矿区方案也与杨临池之意相同,杨遂欣然接受。杨临池主持的三县会勘可谓轻松取得成功。省建设厅随后批准了三方和解方案,师鸿制矿区仍按旧照开采,张怀志和田宝兰则重新绘图呈请领照。三矿商每年应纳税款仍由“各该县政府负责征解,免再起争端”。^③

三县和解的最终结果因档案短缺未能确知,惟据 1946 年 10 月张掖县参议会致甘肃省政府电:“查梨园一带黄番七族(指裕固族),历来在政治上、经济上与张掖关系至切。二十一年因张、临、高三县界址发生纠纷,曾蒙钧府建厅派员勘查,划定界址,有案可查。”^④这里所说的张、临、高三县界址纠纷和建设厅派员勘查,正是指杨临池处理三县矿争一事。电文说 1932 年划界,可能意味着张临高三县正式和解、签约结案大体是在 1932 年上半年。这样,一桩困扰张、临、高三县十余年之久的矿案终于尘埃落定。三县和解后,原来张、高两县向临泽县承纳的各类炭捐也相应取消。

纵观马莲沟矿争案之始末,可以看出矿争纠缠不休、《矿例》难以落地既有地区性的特殊原因,也有全国性的普遍原因。就前者而言,张、临、高三县争夺的南山煤矿地在裕固族游牧区,与三县隶属关系向未划定是最为重要的一点。

抚彝县一再坚持马莲沟矿区和思曼处矿区归己管辖的理由是梨园营都司的管辖权。“查属县梨园旧设都司一员,所有南山马莲沟、思曼口一带今开矿区之处,均系梨园都司汛地。梨园既属职县,该汛地当然为职县辖境,无足辩者。”^⑤另外两条理由是“黄番钱粮正供”归抚彝办理和“梨园一带山地每年在抚彝完纳正粮四十余石,草三百余束”。省厅对后两条表示认可。^⑥但实际上,这些都是抚彝县的一面之词。都司属于军事机构,与相邻诸县为两个系统。节制都司的是甘州提督(驻张掖)而非抚彝县衙。梨园营都司设在抚彝县境与抚彝县拥有梨园营裕固族地区的管辖权之间并无因果联系。不惟如此,梨园营裕固族地区也跟梨园营都司上司甘肃提督所在地张掖县没有隶属关系。正如甘肃省第七区专员曹启文所说,临泽、张掖南山之裕固族“在满清时代,曾归临泽梨园营都司,奉甘州提督之命节制,并未归张掖县政府管辖”。^⑦都司在日,南山梨园营裕固族地区的管辖关系尚无大的争议。1915 年梨园营都司裁撤,问题接踵而至。前揭 1915 年张掖马莲沟窑户拒向抚彝交纳 15 两学捐银,1916 年抚彝县向高台三清渠窑户摊矿场税 160 串文,都是都司裁撤之反应。至于“黄番钱粮正供”归抚彝办理和“梨园一带山地每年在抚彝完纳正粮四十余石,草三百余束”,前者属不实之词,裕固族在清代只交贡马,不纳钱粮,史籍记载甚为清楚;后者指的是移垦梨园口附近的抚彝汉民向抚彝县缴纳粮草,跟裕固族根本没有关系。因此,梨园营裕固族地区究竟归属何县,是一个需要重新确定

① 《杨临池致省建设厅长喇世俊呈》(1931 年 10 月),档号 27-8-141。

② 1928 年 3 月抚彝矿商代表赵毓璞等就揭发过师鸿制以多报少的问题。“张掖师鸿制窃窑户等名义,伪造和解合同,将三条岭以西矿区与马莲沟合并,以多报少,蒙混领照。”参见《抚彝矿商代表赵毓璞、窑户尚世珍等致抚彝县长呈》(1928 年 3 月),档号三-20。

③ 《杨临池致省建设厅长喇世俊呈》(1931 年 10 月),《甘肃省建设厅第二科致厅长签呈》(1931 年 11 月 30 日),档号 27-8-141。

④ 《张掖县参议会致甘肃省政府电》(1946 年 10 月 14 日),甘肃省档案馆藏,民国甘肃省民政厅档案,档号 15-11-353。

⑤ 《临泽县长叶文钰致省建设厅呈》(1931 年 1 月 4 日),档号三-22。

⑥ 《抚彝县矿商代表赵毓璞、窑户尚世珍等致抚彝县长呈》(1928 年 3 月),档号三-20;《甘肃省政府主席刘郁芬给抚彝县长的训令》(1927 年 12 月 10 日),档号三-19。

⑦ 《甘肃省第七区专员曹启文致谷正伦呈》(1941 年 11 月 5 日),档号 15-9-1。

的问题。在此之前,其管辖权仍属军事机关。1946年9月甘肃省府派员赴祁连山编组保甲、划属邻县管辖之前,仍是这一状态。“黄番七族自梨园营于民四撤销后,即无人管理。此刻一闻编组保甲,各县竞欲得其地,意见纷歧。”^①裕固族地区的管辖改制最后演变成一场“马拉松之争”。^②张、临、高矿权之争,只是这场界争的一个前奏。

管辖边界争议是近代矿业新制在民族边界地区遭遇的特殊难题。边界划分因涉及实际利益和历史旧惯,向来棘手。^③依照《矿例》本身之法理,固然可据1919年9月7日省实业厅关于马莲沟矿区“仍归抚彝管辖”之明令判定师鸿制为诈领矿照。但张掖乃至高台窑户是否遵守厅令则是另一回事。从光绪末到民国初,张掖窑户多次拒纳抚彝炭捐,即使对省厅之令也置之不顾,这表明省厅单方面裁断的效力是很脆弱的。由此可以设想,假使省厅国部以诈欺领照之罪和“错误核准”之由将师鸿制执照取消,改由张怀志一人领照,也难保南山矿区从此风平浪静。张、临、高三县俱与南山矿区接壤,南山矿区相当于其公共利益空间,只有三方充分博弈后达成的平衡方可持久。因此,就矿区归属而言,1931年张、临、高三县和解、三分矿区可谓最佳方案。法理与实情相悖既是马莲沟矿争的特殊性所在,也正是其复杂性所在。

五、民初《矿例》落地难之普遍原因分析

马莲沟矿争暴露出的迟不领照、优先权争议和矿税拖欠等问题,不但见之于甘肃,也是见之于全国的普遍性难题。农商部在1917年8月给各省厅的训令中承认,自《矿例》和《小矿业条例》(1915年7月11日)颁布以来,“其遵例注册者,固自不乏,而各省官商各矿,或以法律未谙,或因手续未备,延未注册者亦复不少,以致注册期限早已逾期”。^④1928年,实业部科长谷金声、科员王希圣奉令赴晋北催交同宝、保晋两公司矿税,“周历大同、怀仁、左云县境四十余日,见有大小煤矿五十余处,或未经呈请盗取矿质,或虽呈请尚未领照即行开采,或虽领照久未纳税”。^⑤这时距《矿例》颁布已14年,可见其实行进度之缓慢。

民国初年,中国广大农村依然闭塞落后,中央虽密集出台新的法令政令,但要立刻为农民阶层接受,则是不现实的。正如1914年江西丰城县绅民所说,“至国家新律令,关于公司应如何成立、矿业权应如何取得,在不识之者,固茫然罔觉,即荐绅士素守儒业,读书尚不及律,更何能责备乡曲之矿商,以故合费采矿者多,而呈官有案者恒少。”^⑥乡民已经习惯了过去的土办法,对新的《矿例》有本能的排斥。按照《矿例》,领照须缴纳执照费和矿区税,并请人担保,还要求矿主具有相当的资质,这些都是仅以采矿为副业的乡民所不愿或不能承受的。《矿例》迟滞难行,势所必至。

《矿例》效率优先取向与土法开采现实之间的矛盾,是《矿例》难以迅速在全国铺开的深层原因。土法粗放开采是当时全国煤矿的主要状态。民国前期,除东北和华北以外的大多数地区,土法开采是仅有的一种生产形态。20世纪初的直隶省土法煤矿,“往往农闲即挖,农忙即止,水多即闭,水涸复开,甚至朝东暮西,并无定界”。^⑦甘肃省更是如此。20世纪30年代的马莲沟煤矿,“居民开窑掘取,

① 《甘肃省府特派专员杨景明致省民政厅长马继周函》(1946年9月21日),15-10-24。

② 参见闫天灵《自治与县辖的“马拉松之争”——1942—1954年裕固族地区行政改制研究》,《民族研究》2009年第1期。

③ 参见闫天灵《民国时期甘肃省界纠纷与勘界》,《历史研究》2012年第3期。

④ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第3辑《工矿业》,凤凰出版社1991年版,第148—149页。

⑤ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第3辑《工矿业》,第176页。

⑥ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第3辑《工矿业》,第862页。

⑦ 《北洋公牍类纂续编》卷18《矿务一》,绛雪斋书局1910年版,第11页,转引自吴宝晓《清末直隶煤炭业变迁中的政策问题》,《史学月刊》2002年第7期。在湖南和四川两省,新式机器采煤直到20世纪40年代前才开始使用,甘肃省出现机器采煤在1941年。参见向明亮《论近代中国煤矿生产中的土法形态》,《兰州学刊》2013年第2期;尚季芳《西北近代工矿业开发述论》,硕士学位论文,西北师范大学,2002年,第23页。

若遇水患,或窑土松阻,即易地采掘,旋开旋废,遗弃煤质甚多。”^①早在清末彭英甲出任甘肃农工商矿总局总办和甘肃劝业道,主持甘肃矿业开发之时,就注意到落后的甘肃矿业跟《大清矿务章程》要求呈领部照之间的矛盾,他于宣统二年向清廷呈请对矿法变通执行。

惟该商等资本无多,大抵于农隙之时,招募贫民,沿用土法,入山开挖,藉以糊口,获利亦甚微末。兼之不谙新章,只图多占矿界,其实不能辨认矿苗。此处开洞无效则移至彼处另开一洞。若仍无效,又复徙而至他。虽占地似广,究与零星小矿无异。且该商等业已各缴费银五十两,由局核收造报在案。若再绳以定章,飭令再缴开矿照费,恐将各怀退志,反辜大部招徕提倡之意。惟有体察情形,因势利导,先行查明采出矿质数目,计值抽税,以期于事有济。至该商等现办之矿,或照零星小矿办法,或饬换领开矿执照,免其再缴照费。……嗣后如有殷实绅商,呈请勘开各种矿产,自应遵照定章办理。^②

彭英甲对甘肃矿产做过实地调查,深知甘肃矿业初创,非常落后,“及各属煤炭等矿业,公家只照章抽收矿税而已”,^③因此还不到按矿区面积管理的时候。

由于土法开采占有矿区面积大而开采量小,如实申报将面临矿区税的重负,因此窑户要么不申报,要么就虚假申报。师鸿制照矿区面积登记为283亩,但据1945年阮进益、郭学诗、周文山等在同一马莲沟矿区的设权申请,阮进益的利民煤厂领大肋巴沟、川沟、骆驼脖子沟等地方矿区面积58公顷86亩32公厘,约合882余亩。郭学诗的黎民煤矿股份有限公司呈领三条岭、挞板子沟等地方矿区面积89公顷93亩41公厘,约合1348余亩。周文山的兴民煤厂领马莲沟东南之西河沟、东河沟、上土坡子、下土坡子等地方矿区面积39公顷95亩5公厘,约合499余亩。三者合计2729余亩,为283亩的9.6倍。^④这还不包括郭荫棠的裕民煤矿股份有限公司所领的马莲沟口矿区。师鸿制领照属于投机行为,如果没有1922年的抚彝县摊催矿税,张掖窑户估计仍不会想到领照。

小煤窑都是乡民利用农闲时间经营的,吸纳人数多,采煤成为乡民的重要生计来源。如江西丰城县“俗塞民陋,乡人于务农之外,恒倚煤矿为生涯。河西一带矿山蜿蜒数十里,秋冬农暇,地泽既降,集费数百或数千不等,乘时开采,矿商至二三百家,矿工至四五千人,皆土著也,数百年来,相沿成俗。”为此,地方官在推行《矿例》时都很慎重,不愿剥夺百姓的生计。丰城矿争发生后,丰城县府和江西省府都首先从保护乡民生计的角度考虑问题。江西巡按使戚扬给农商部的咨文里说,“惟所称小本矿商,春停秋作,不知遵照条例领照注册,而数万矿工平日恃矿为生,一旦失业,滋事可虑,尚属实在情形。事关乡民生计、地方治安,应如何设法救济之处,相应据情咨陈大部查核”。一些省份则明确向中央要求延缓矿业注册。农商部在1917年8月给各省厅的训令中说,“前据湖南、云南等财政厅,先后请予延缓注册期限等情前来,业经分别批准在案”。农商部也明白骤然割断窑户生路之不妥,“本部以法律施行之始,不欲过事拘束”,对于各省的延期申请也予以批准。可见,受分散落后的生产方式制约,《矿例》的实行注定是一个缓慢的过程,不可能一蹴而就。^⑤

《矿例》尽管窒碍难行,但又势在必行。《矿例》不仅是规范和约束,更是引导和牵引。中国矿业要发展,必须尽快走上《矿例》所设定的高效规范之路。1920年农商部在解释矿区税的用意时说,该税“在实力进行者,但有相当产额,原不至有所困难;在虚占矿区者,因受税额负担,自益可力求开发,不特为法定税款之正宗,并寓有促进矿业之深意”。^⑥因此,《矿例》延缓执行只能是权宜之计,决不

① 陈赓雅:《西北视察记》,甘肃人民出版社2002年版,第165页。

② 甘肃省档案馆编:《甘肃近代工业珍档录》,甘肃文化出版社2013年版,第390—391页。

③ 甘肃省档案馆编:《甘肃近代工业珍档录》,第205页。

④ 《代理张掖县长何让致谷正伦呈》(1945年8月26日),档号四-51。

⑤ 参见中国第二历史档案馆编《中华民国史档案资料汇编》第3辑《工矿业》,第862、864、149页。

⑥ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第3辑《财政二》,凤凰出版社1991年版,第1575页。

可变为常态。1915年《小矿业暂行条例》的颁布,为“煤矿矿区不满二百七十亩、其他各矿区不满五十亩”之小矿设权申请提供了法律依据,地方政府藉口保护小窑户利益而延缓实施《矿例》逐渐失去理由。^① 1917年,北京政府加大了对《矿例》的实施力度。这年8月农商部向各省区财政厅(时财政厅兼理各省矿务)发布训令说,“查矿业注册,本以保障矿权,以免发生重复纠葛诸弊。此项法令颁布三年有余,其业经注册取得矿业权者,本部定于本年年终列表公布。若各省官商各矿再不迅速注册,各该矿既迁延坐误,本部亦不能负保护之责。兹特明白通告,凡条例公布前取得矿权之官商各矿,务于本年十二月三十一日以前,迅速赴该管财政厅依例注册,毋得因循再误。逾此期限所得矿权,应即一律作为无效,以资整顿而免纠葛。”^② 1920年农商部制定《征收矿区税章程》十条,严格征收手续,并以百分之二作为经征机关之经费,由各省实业厅或财政厅抽提以资鼓励。^③ 1920年9月农商部发布严征矿区税布告,并训令各省厅说,“当兹整饬矿政之际,自未便再任延玩,致条例等于具文”。^④ 可见中央政府对推行《矿例》和严征矿区税的决心是很大的,但实际效果却不理想。这种“上热下冷”的格局,只能说明问题出在地方上,具体说出在地方负责推行矿政的主管机关身上。

1914年2月农商部在全国设五大矿务监督署来执行《矿例》。1915年3月因财政拮据等原因,矿署被撤销,存在仅一年多一点时间,可谓昙花一现。^⑤ 矿署撤销后,中央明令由各省财政厅兼理矿务。1915年3月21日北京政府颁布之《各省财政厅兼理矿务职守规则》规定:“凡矿业条例及其他关系法令所定矿务监督之职权、职务,均由财政厅行之,但探矿执照须详请农商部核准发给。”^⑥ 矿署存在之日,办理矿务比较认真,遇矿权呈请皆由矿署直接派人前往矿区查勘,易于获得真相。如1914年7月建昌公司呈请在山西平定县阳泉村蔡洼沟地方采煤,即由第一区矿署派员查勘。^⑦ 财政厅接管后,以事非专责,监督力度有所削弱。1916年广东省矿务技术员兼任全省化分矿质局局长梁宗鼎说,五大矿务监督署“设立以来,成效殊著。嗣因别种原因,遽尔裁撤,改归各省财政厅兼理,责无专归,事反紊乱。窃意当此整顿实业之秋,非恢复旧制不足以见效也。”^⑧ 1917年9月各省实业厅设立后,矿务又转归实业厅负责。^⑨

财政厅和实业厅管理矿务后,遇到纠纷和矿权呈请后多不直接处理,而是委托第三方或所在县查处。如1918年甘肃省财政厅、实业厅令高台县和东乐县知事查办张、抚马莲沟争议。1919年,山西省矿商赵戴文欲在山西省左云县瓦陇村试探煤矿,省实业厅令行左云县府“按图详勘,据实呈复”。^⑩ 县方大权在握,于己不利之情难免会予以隐瞒,师鸿制领照时,张掖县代为查勘马莲沟矿区,隐去与抚彝县纠葛便为显例。1922年9月农矿部矿政司司长林大闾向部、次长呈文也说,“加之向来实业厅以税收非其专责,于矿区不甚注意,或且由厅令县,由县委区,辗转相推,徒延时日,此又关于征收手续上之困难也”。^⑪

按照北京政府的省厅官制,财政厅和实业厅分别为财政部和农商部的直属机关,厅长由大总统简任。^⑫ 就制度设计而言,中央部门对省厅的统率力是很强的,无论财政厅抑或实业厅都能直承总长

① 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第3辑《工矿业》,第89页。

② 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第3辑《工矿业》,第149页。

③ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第3辑《财政二》,第1576、1579页。

④ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第3辑《财政二》,第1575页。

⑤ 参见王守谦、周舟《民国初年的矿务监督署》,《河南理工大学学报》2015年第3期。农商部矿政司原拟设八大矿务署,后因经费紧张,第五、第六、第八等三区矿务署暂缓设置。

⑥ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第3辑《工矿业》,第85页。

⑦ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第3辑《工矿业》,第781—782页。

⑧ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第3辑《工矿业》,第134页。

⑨ 各省设实业厅一般是在1917年9月8日,但实业厅真正经手矿务大都到了1918年。

⑩ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第3辑《工矿业》,第807—808页。

⑪ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第3辑《财政二》,第1578页。

⑫ 参见钱实甫《北洋政府时期的政治制度》(上册),中华书局1984年版,第238、240页。

命令行事。^①如果说财政厅属于兼理矿务,矿政稍废还有情可原,那么实业厅设立后,农商部与实业厅连成一线,如臂使指,矿务不振则难辞其咎。马莲沟煤矿起争之初本是很快可查断清楚的,之所以拖延不决,主要责任就在于实业厅。

在长达十余年的马莲沟矿争中,中央政府完全缺位,自始至终,未见主管全国矿政的农商部和农矿部出面。省厅成了唯一的矿法执行者和解释者。实业厅专己独断,曲解《矿例》,一味墨守《矿例》“优先权”原则而不肯查明事件究竟,所做决策自然不能对症下药。实业厅强调的“优先权”貌似公允有理,实际上只是就表面的领照结果而言,回避了程序问题。《矿例》有事后追究的规定,不是所有核准了的执照都能得到保护。《矿例》第八十八条:“关于矿业之核准或不核准,有不服者,得于三个月内提起诉愿于农商总长。”1914年江西丰城县也发生诈领矿照的事件。沪商管尚华呈领探采丰城县坑塘等处煤矿,第四区矿务监督署主事吴廷枚负责查勘矿区。由于吴与管是同乡,对坑塘一带乡民早已开采的“遍山井穴”视而不见,“漫然以无纠葛之词呈报”,遂使管尚华领得部照。丰城绅民对此义愤填膺,责其为“诈取探矿执照”。^② 上诉后,农商部要求第四区矿署详细复勘,但未获遵命。江西省财政厅兼理矿政后,“又复延未勘查,且为之呈报开工,一误再误,铸错已成”,最后以缩小管尚华矿区结案。^③ 该案表明,农商部反对诈领和决心依法予以追究的立场是十分清楚的。甘肃省实业厅一味保护师照优先权的做法实属执法不当,不把迁延不决的马莲沟矿争向部报告,也与《矿例》维护部方权威的精神不合。^④ 有学者发现北京政府时期《农商公报》刊登矿产纠葛案件处理的文件非常少,而南京国民政府时期的《实业公报》则有大量关于实业部处理各地矿业纠纷的案例,反映出两个不同时期中央部门介入地方矿政程度的差异。^⑤

省厅之所以敢擅权独断,又在于各省把持一方,无视中央法令。地方割据是北京政府时期的政治痼疾。“革命期内,举兵领袖跃为长官,袁世凯统一政权,为时甚短,此后中央权力,迄未达于各省。”^⑥ 1916年以后,军阀巨头对峙争霸局势形成,各省实力派也乘机专权自雄,或明或暗与中央政府作对。财税大权事关生存发展,各省皆紧抓不放。“财政和实业则是利源所在,厅长乃是‘肥缺’,每为地方势力所争,甚至指定人员硬保,各部实际上无权过问。”农商部为此特于1920年3月18日呈准公布《实业厅长预保及任用办法》,对资格加以限制。^⑦ 按照1913年春公布的《国家税地方税法草案》,矿税属于国家税。《矿例》第四十一条规定,采矿执照系由农商总长核准发给,农商部藉此可完全掌握已注册矿区的纳税数。1917年,矿税被列入“中央专款”,受中央的监督更严。^⑧ 矿区若不登记注册,省府尚可掩盖一部分收入,一经登记则化为乌有,故省方对矿区领照和矿税征收多持消极态度。《矿业条例实施细则》第七十一条规定,“矿业权者应于每年十二月、六月,预将下期六个月之矿区税缴纳矿务监督署,掣取收据”。^⑨ 实际上矿商按期自行缴纳者为数寥寥,“势必待各厅之催缴。然默察外省风气,多数矿商一经领照后,于官厅即不相闻问,于矿例规定应行呈报之开工日期、事务所地点、办事人姓名等项,大抵视为虚文,少肯奉行,一旦欲催缴矿税,或甚至无处通知”。^⑩ 按照《矿业条例实施细则》,矿业权者要在矿区所在地或其附近设立矿业事务所,建立矿业簿。矿业簿须详载

① 北京政府时期的省行政机关采取独任制,财政厅和实业厅厅长的命令皆可直达于县,这一点跟采取会议制的南京国民政府时期省政府组织不同。参见钱端升等《民国政制史》(下册),上海人民出版社2011年版,第381页。

② 中国第二历史档案馆编:《中国民国史档案资料汇编》第3辑《工矿业》,第862—863页。

③ 中国第二历史档案馆编:《中国民国史档案资料汇编》第3辑《工矿业》,第867页。

④ 抚彝窑户不向农商部上诉,可能跟虚报矿区有关。

⑤ 王守谦、周舟:《民国时期矿业管理体制研究概述》,《中国矿业大学学报》2015年第5期。

⑥ 陈恭禄:《中国近代史》(下册),上海古籍出版社2017年版,第690—691页。

⑦ 钱实甫:《北洋政府时期的政治制度》(上册),第240页。

⑧ 杨荫溥:《民国财政史》,中国财政经济出版社1985年版,第11页。

⑨ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第3辑《工矿业》,第67—68页。

⑩ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第3辑《工矿业》,第151页。

矿质采得数、卖出数、贩卖价、采矿日数及工数等项,作为确定矿产税的依据。^①但许多地方不要说建立细碎的矿业簿,就连绘制矿区草图的人才都找不到。1942年甘肃矿产测勘总队调查马莲沟矿区时,将师鸿制矿图“与地形对照,完全不符,想为当日想象所绘,并非实测之图也”。^②农商部也承认,“查民国九年度各省区照矿例应征之矿区税数,本部业经根据已经注册探采各矿照根所载矿区亩数、矿质种类,分别计算列表。惟表载各数,仅可作为最高之额,各省历来于此项税款办理不力,积欠甚多,兹经本部设法整理,着手方始,虽实收额数可望增加,而能否征收足额,自仍当视矿业能负担之力量及各省征解之情形而定,此时尚难确有把握”。^③

“地方为挟制中央政权,自亦坚执其固有财源,毫不放松,甚至截留国税,擅发纸币,无所不为。盖所谓财政,早已变成大小军阀穷兵黩武之经济基础。”^④在矿税新旧转轨之际,省厅对矿税持多得益善的态度,根本不按《矿例》税则办事。省方为多收税,当新法税额低于旧法时,宁愿使用旧法。1927年左右甘肃省实业厅曾派该厅委员蔡庆兰会同张掖县派员前往马莲沟等处调查产煤吨数。按照15‰税率,自1922年起至1927年止,应缴矿产税钱215串916文。师鸿制是1922年6月领照的,从1922年6月到1927年底是67个月,相当于每月3.222串文,每年38.67串文。后经张掖县长张友棻查复,“师鸿制开采马莲沟等处煤矿,每年出产三百五十七吨,每吨价格六串七百二十文,照章每年应缴矿产税钱仅三十余串文”。两次调查所定矿产税都在30—40串文这一区间。省厅认为偏低,认为即使“以师鸿制开采马莲沟一处每年摊纳钱一百二十串文而论,亦减少数倍,恐有不实不尽之处,未经核准照办”,要求师鸿制仍按原来600串文的标准缴纳矿产税。^⑤民国前期的山西省,“相对容易征收的矿产税,其实税额往往比法律规定的多”。^⑥可见,民国初期矿区税、矿产税是游弋在中央和地方之间的,不是绝对的国家收入,各省可随意征收并随时据为己有。这使得《矿例》减轻税负徒有其名,未能产生应有效果。

在此消极散漫心态之下,实业厅官员不可能实心任事。马莲沟矿争包括政区界争、矿区重叠、新旧税规、捐税混杂等多重问题,案情十分复杂,不形成专案实不足以理出头绪。而省实业、财政二厅行事极其被动,基本上是县府呈报一次处理一次,从未对案情进行系统归纳,形成自己成熟的意见。省厅举措无方,任凭县府和窑户牵着鼻子走。当时张、抚(临)、高正在争讼,各方呈报内容并不一定真实,前后说法也不尽一致。省厅对此不察,遂做出前矛盾、十分混乱的决断。如张掖县关于马莲沟矿区阻挠纳税的抚彝窑户代表,先说是缪克顺、尚明义,接下来又说是张怀志、尚士珍、吴吉荣,1928年以后又说是尚元林。其实尚元林是省财政厅从抚彝县1922—1923年的旧报告中翻检出来的,抚彝县此后已不再提尚元林,表明他可能已去世或已退出矿业。^⑦省厅连当事人都弄不清楚,何以让抚彝县从命?实、财二厅互不通气,张抚矿争已四年有余,实业厅竟然还不知道抚彝县自1918年起向财政厅缴纳矿税一事。财政厅竟对张掖县说:“案查该县矿商师鸿制前于民国十一年六月间请领部照,与抚彝籍矿商尚元林等开采马莲沟、大小肋巴、三条岭等处煤矿,每年缴纳矿产税包规钱六百串文,分摊交纳,后经核减为五百串文。”^⑧这600串文矿税分明是财政厅原来对抚彝县说的,转

① 傅英主编:《中国矿业法制史》,第199—200页。

② 《甘肃矿产测勘总队队长阎锡珍致谷正伦呈》(1942年10月5日),档号27-3-8。

③ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第3辑《工矿业》,第157—158页。

④ 张一凡:《民国以来我国之地方财政》,朱思煌编:《民国经济史》,1948年银行学会编印,第175页。另见段树《北洋时期的国地财政划分(1912—1927)》,硕士学位论文,广西师范大学,2005年,第62页。

⑤ 《张掖县长刘广勋致抚彝县长咨》(1928年7月2日),档号三-20。

⑥ 王晓文:《民国时期(1912—1936)山西煤窑研究》,硕士学位论文,内蒙古师范大学,2014年,第15页。

⑦ 尚元林应作尚元龄,清末抚彝县梨园堡堡生,系尚明德、尚明义之父。尚明德为光绪年间增生,据此可推知即使1928年尚元龄在世,也当年事已高。参见民国《临泽县志》卷12《耆旧志》。

⑧ 《张掖县长刘广勋致抚彝县长咨》(1928年7月2日),档号三-20。

眼间又加在张掖县身上,叫人哭笑不得。另外像袁世璜自作主张,代为抚彝县领照,迟迟不将窑户所呈材料上交,省厅派员重勘矿区一再拖延和换人。凡此种种,足见地方官了无公念、颟顸用事之一斑。《矿例》以效率为先,相应也需要高效率、高素质的办事人员,而民国初期还缺乏这一配套条件。

透过马莲沟矿争案一角,足以看出《矿例》在地方遭遇的阻力。《矿例》不过是一个招牌,省厅及矿商完全可以不按其行事而不会得到任何惩罚。北京政府初期有学习西方先进经验的意图,制定了一些符合时代潮流的新法规和新政策,但一方面受中国落后生产力的限制,另一方面受政治纷争的影响,许多法规政策都是开局制定易而执行收功难。这一特征一直延续到了南京国民政府时期。“经济政策能不能发生效果,就要看政治力量是否健全,没有政治力量就没有经济力量,没有政治力量也就无所谓经济政策。”^①曹立瀛直言:“抗战以前,矿业法规有等于无,国营矿业固无基础,民营矿业亦听其自生自灭。”^②抗战时期,国民政府重视西北开发,中央权力的下沉力度加大,规范化办矿由此也提上日程。1944年张掖矿商阮进益呈请在骆驼脖子、川沟开办利民煤厂,向省府呈缴矿图后,由省府派员查实图地相符并无重复及违碍等情事后,方转咨经济部给照。^③省府主持查验矿图及矿区这时已成为部颁矿照的前置条件,相应地也减少了矿界纠纷。随着矿业生产设备的改进和矿法督察能力的提高,^④无照开采的现象不断减少,以多报少的问题也逐渐被杜绝。这说明,《矿例》及后来《中华民国矿业法》的实行需要一定的条件,随着生产条件和政治环境的改善,矿法也能顺利落地。

Malian Gou Coalmine Rights Disputes and Difficulties in the Implementation of the Ordinance of Republic China on Mining Industry

Yan Tianling

Abstract: Malian Gou coalmine disputes which happened in Gansu Province in early Republic China period lasted for more than 10 years. Shi Hongzhi, a Zhangye county farmer obtained the mining license of Malian Gou coalmine area from central government department in 1922, but Fuyi county pit-men didn't agree with it because they didn't know it. Zhang Huaizhi, a Fuyi county merchant tried to apply for a new mining license but was prohibited by the Gansu provincial department because of mining overlap. The provincial department preferred to stick to the priority principle in *the Ordinance of Republic China on Mining Industry* one-sidedly rather than ascertain the truth of the facts, which intensified contradictions and led to mine tax stagnation. Gaotai county was also involved in the event in 1929. Until 1931, the provincial department adjusted its position, sent an official to the field and find out the concealed mining area, which forced the miners of three counties to reach a compromise. Malian Gou coalmine disputes directly caused by administrative boundary contradictions in Qilian Mountain region, but all kinds of difficulties in the implementation of the mining ordinance could be seen. Objective factors like Indigenous mining and a protection of rural livelihood actually lagged the implementation, but the assumption of provincial department and its negative attitude must account for the ultimate responsibility for it.

Key Words: *the Ordinance of Republic China on Mining Industry*, Malian Gou coalmine Rights disputes, Concealed mining area, Indigenous mining, Boundary Disputes in Qilian Mountain

(责任编辑:高超群)

① 高叔康:《十年来之经济政策》,谭熙鸿主编:《十年来之中国经济(1936—1945)》(上册),中华书局1948年版,第A51页。

② 曹立瀛:《工业化与中国矿业建设》,商务印书馆1946年版,第62—63页。

③ 参见《经济部致甘肃省府咨》(1945年8月2日),档号四-51。

④ 1945年张掖县南山大小野口煤矿已开始购买抽水机排水,参见《甘肃省参议会决议案》(1945年12月),档号四-49。