

大學叢書

中國郵政

上卷

張櫟任著

商務印書館發行

大 學 叢 書
中 國 郵 政
上 卷

張 樑 任 著

商 務 印 書 館 發 行

中華民國二十四年十一月初版

壽

(35622-1A^精)

大學叢書
(教本)

中國郵政 卷上一冊

每冊定價大洋貳元

外埠酌加運費匯費

版權所有
翻印必究

著者 張 樑 任

發行人 王 雲 五

印刷所 商務印書館

發行所 商務印書館

蔡序

交通事業，種類至多，大別之爲旅客交通、貨物交通及訊息交通。其最爲普遍而與人民有密切關係者，莫若訊息交通之郵政是。

我國郵政，雖濫觴於外人，創辦迄今，已歷數十年，然我國訊息傳遞之法，遠見於周代史乘，至元代而規模宏大，設備漸周，元代以降，雖略事更張，然大體一仍舊貫。海通以還，歐風東漸，客郵密佈於通商口岸，民局盛行於內地鄉鎮，國營郵政，尙未產生，所恃以爲訊息交通之工具者，僅昔時之驛遞耳。迨後於客郵及民局雙重壓迫之下，幾經籌備，屢歷艱辛，始創辦郵政事務，維時內地風氣未開，阻撓橫生，備經磨折，所幸在事同仁，持以毅力，不屈不撓，矢志前進，本努力奮鬪之精神，負革故鼎新之艱鉅，洎乎民國十二年間，客郵取消，郵政前途，已有統一之顯示，本年一月一日，復在交長朱家驊氏指導之下，民營信局，概令撤消，於是郵政獨佔之偉業，始克告成。

今日我國郵政，組織完密，員工數萬，各守紀律，中央命令，遠及邊陲，絕無普通行政機關之習弊，人員進退，均循正軌，尤合歐西文官制度之精神。郵政之堪爲其他行政機關之準繩，自無待言。第此中情形，國內絕無專書闡述，外間亦鮮有知其概要者。

張樑任博士，對於經濟法律，造詣頗深，今復積數年郵政研究之所得，選著「中國郵政」一書，都五十萬言，分

上中下三卷，上卷郵政行政，現已脫稿，以之示余，覺其條縷清晰，內容充實，於敘述現行制度之中，蓋寓評衡之意，語語謹嚴，足資楷範，實堪爲我國唯一之郵政專著，所述各編，不獨於郵政現行章則，詳盡靡遺，即對於昔時設郵置傳方法，亦得一整理之工作。他如行政系統、會計制度、以及文官制度等等，均有翔實之發揮，則是書之嘉惠於人羣，當不僅限於郵界已也。閱竟是書，忻慰無似，爰誌數語於卷首。

中華民國二十四年十月一日蔡元培

序

我國郵驛史蹟，較各國爲獨遠。孔子嘗言，『德之流行，速於置郵而傳命。』可見郵驛之規設，在春秋世，已極周遍，故孔子以爲喻。時當西歷紀元前五百年也。秦漢以還，代有驛政，諸史所載，斑斑可稽。惟前代驛遞，限於官書，不若今時郵政爲社會公用耳。清光緒初，始試辦新式郵政，迄今已六十餘年。郵局郵路，彌綸及於通國。而其興衰之迹，亦略有可言：清時郵政，乃由海關兼理。後雖獨立，而客郵猶存，民信局亦匝布郡邑，新興事業，未臻發達。此一期也。民國以來，稍益推展。十一年華府會議後，舊有客郵，除南滿鐵道附屬地區域外，均已撤銷，民信局亦漸就衰落。至十五年十七年間，業務發達，號稱全盛。此又一期也。顧自十八年後，受種種影響，歲致虧耗，爲數至鉅。舊日盛況，至是幾一蹶而不可復振。此又一期也。余以二十一年受調交部，適丁困難，心焉憂之。賴諸同事之努力，上下一心，綢繆補苴，幸得漸復舊觀。歲計贏餘，已不減全盛之時。惟爾日虧負，猶須逐漸彌補耳。事業發展，原無止境。矧以我國今日國勢瀕危，交通需求，愈益急切。現有郵政局所，大小總計，數達一萬三千三百餘；郵路延長，亦有五十四萬四千公里。然就全國四百餘萬方里之面積而論，則上述之數，猶爲疏短。財力雖艱，斷不容吾人採取保守政策。近兩年來，已將所有民信局悉數取締，郵政至是始完全統一。一面並實行郵電合設，樹郵電統一之基礎。整理郵區，擴大管理局職權，以增加行政效率。展拓邊省郵程，溝通文化。增進郵政儲金之運用，又與辦劃撥儲金與簡易人壽保險及郵局代購書報諸

新事業。回顧曩昔，似略有分寸之進步。至於來日所屆，固非吾人之所敢侈陳，要在戮力同心前進不懈而已。張君樑任，新有中國郵政之編著，述往道今，井井有條。於茲我國尙少關於郵政有系統之書籍，確爲一不可多得之著作。臨將付梓，問序於余。輒書數行，以爲參鏡云爾。二十四年九月，朱家驊。

著者序

著者自民國二十二年一月服務交通部，因工作偏於郵政方面，而郵政非所素習，遂從事搜集關於郵政之書籍，潛心研究，頗思以此獲得對於我國郵政之概要，以爲興革之據。顧參考之書籍雖多，而其內容，或偏於郵政史料，或純爲郵政統計，或僅論大綱，不及精微，致使閱者無從取捨，至於內容完備而條理清晰之作，殊少寓及。故雖畢覽羣書，仍未能窺郵政之全豹，而得其提綱挈領之大概。若夫郵政經濟之作，則終未得見，此固著者研求之憾事，然交通爲政治經濟之命脈，郵政爲交通主要部分之一，乃無郵政全書以發揚光大而傳之於世，此又豈徒當世之憾事哉！！

嗣以工作故，不時與同人討論諮詢，始知以無郵政全書爲憾者，非僅著者一人而已，如有之，必爲郵政同人暨社會人士所歡迎，而渴望先覩爲快者也。

著者既不學無文，服務交通部又爲時至暫，而致力研究郵政內容，實備位部曹以後事，顧欲撰著此書以彌其憾，自審學術經驗，無一具備，決難勝任。然當世於有系統之整個郵政書籍，需要至殷，深冀同人中有能完成此步工作也。

服務期間，奉令調查郵政，計凡四五次，在調查期間，與郵界先進昕夕過從，斟酌討論，受益至多。尤以民國二十

三年與韋技監以黻，林司長實陸會計長榮光等會同調查郵政局與儲匯局兩方面情形，民國二十三年與黃前局長乃樞至滬，會同郭局長心崧編製二十三年度郵政預算，更獲裨益，至此，凡關於郵政行政、業務、經濟、統計及會計制度已能略知概況矣。其後於奉令督促實驗江浙兩省郵電合設時，更周諮博訪，凡二閱月，獲得實際知識不少。

瀏覽各種郵政書籍之所得，及屢次奉令參加實際工作所獲之參考材料，載之筆錄，凡足備本書之所採錄者，蓋已卷帙盈尺矣。亟加整理，藉留數年來工作之鴻印，以公於世之同好，非敢以此爲有系統之郵政書籍，能適合研究郵政者之期望也。

本書名爲中國郵政，分上、中、下三卷，問世之先後，以卷次爲序。上卷專述郵政行政，中卷爲郵政業務，下卷爲郵政經濟；上卷先行問世，中、下二卷，初稿均已就緒，尙待修校，不久當可付印。全書敘述之最感困難者，以郵政內容範圍廣大，加以數十年之相當歷史，興革變遷，已有數次，是書既以集全部郵政事業爲要旨，則其內容自不免於繁雜，而須於繁雜中分條析類，編列序次，挈領提綱，不遺巨細，庶使讀者能一目了然，而不興開卷茫然之感。

本卷既專述「郵政行政」，故其內容於行政方面，不特機關之如何組織，須詳加闡述，即推動行政之人員，亦在範圍以內。本卷第一編爲「中國郵政之沿革」，第二編爲「中國郵政組織」，第三編爲「中國郵政人員」，惟吾國郵政人員，法律上雖不承認其有結社權，但事實上確已存在，且其歷史進展中不無有影響於行政之處，故繼「中國郵政人員」一編後，第四編繼以「郵政人員組織」以爲本卷之殿尾。至第一編之「中國郵政沿革」，敘述中國近代郵政如何成立，並冠以中國古代傳遞消息之法，以觀我國文化之所在，而作考古家史學家之參考。該編雖不屬於「郵政行政」，然因有導言性質關係，置於本書卷前，似不能謂爲不當，此本卷分編之由來也。中、下二卷之分編分類根據，當於該二卷卷首述之。

本卷分四編，已如上述，茲再略述作者對於各編分章之根據：「中國郵政之沿革」一編，除編首敘述自周至清各代消息傳遞方法外，按中國郵政成立之階段而分「試辦郵政時期」、「正式成立郵政時期」及「郵政獨佔時期」三章。試辦郵政與正式成立郵政，一者爲事實上之嚆矢，一者爲法律上之確定，二者截然不同，故有分章之必要，至郵政獨佔時期，實爲郵政史上一大紀念，亦即爲各國駐華客郵與數百年來民局之末路，故特予提出。第二編爲「中國郵政之行政組織」，共分四章，第一章「郵政之行政組織——集權制與分權制」，以理論推敲其利弊，並略述各國郵政之採用制度，該章作爲本編之理論基礎。然後繼以第二章回溯歷史之演變，以郵政所屬機關之不同，而分「總稅務司兼管時代」、「郵傳部時代」、「交通部時代」三節。第三第四兩章，均述現行之郵政組織，本可合而爲一，與第二章敘述以往之郵政組織相呼應。顧現狀之敘述，至須詳盡，俾讀者得知郵政精華之所在，非需較多篇幅不可，惟以多數篇幅成爲一章，似嫌龐大，迺按現行組織之靜態與動態觀察，分爲二章。靜態觀察郵政組織者，即就郵政司、郵政總局、儲匯局、各管理局、二三等局以及代辦所等，個別觀察，不追求其與上級或下級機關之關係，動態觀察郵政組織者，即專注意上下機關之行動與關係如何也。

第三編敘述關於郵政人員之一切，故人員之分班、人員之產生及退職、（包括考試及任用）人員之待遇、（除薪津外，給假、旅費、醫藥費等均屬之）人員之職責、人員之獎懲、（包括考績等）按次分章詳述。惟郵政人員，究係公務人員，其制度悉依文官制度辦理，故編首即冠以「文官制度概論」一章，加以學理上之闡明，編末殿以「郵政人事制度之檢討」一章，對於中國郵政人事制度問題，有所表示，以期改進，此第三編分章之概況也。至第四編之「郵政人員組織」，雖不如第三編之重要，但缺而不述，似欠完備，況郵政人員之組織，頗有影響於郵政行政乎。該編凡分三章，對於各國公務人員之結社權與罷工權問題，予以介紹，又於中國郵運之經過，及其組織概況，均略述其大概，以資研究本問題者之參考。

本卷內容，大致如上，在本卷付印之際，慚感交集；慚者與郵政接觸以來，爲時僅二年有半，雖日夜切磋，不稍懈怠，然與終身服務郵政之同仁相較，時間相差，何啻倍蓰，而經驗之淺深，更不能同日而語，今竟著中國郵政一書以

問世，能無汗顏？感者本書之成，一方端賴交通部部長朱家驊氏及俞次長飛鵬、張次長道藩二氏指導之力，尤以朱部長之督促訓導，暨精神上之援助，爲最難忘。他方部內同仁暨郵界先進之指教與襄助，與本書之問世，至有裨益。除奉令共同調查郵政之諸先生，已於上文中誌感外，其餘如交通部祕書許潛夫先生，又復情意拳拳，不吝教益，而於王輔宜、吳昆吾、樓光來諸先生處，作者亦獲益匪淺，至爲感謝。在郵政總局方面，各處處長、副處長與以材料及詢問之方便，俾作者有所依據；在儲匯局方面，當作者服務於營業處、儲金處時，局長沈叔玉及副局長周守良二氏，亦多所贊助，而二處同事，更與以書畫校對之襄助，尤以張忠義先生及凌瑞文女士爲甚，其他或尙有襄助作者，未獲一一刊敘，併此鳴謝。

本卷錯誤遺漏之處自知難免，希讀者指正。

二十四年四月。

附誌

本書四月脫稿，即予付印，六月一日交通部郵政司以裁撤開矣。此舉聞爲行政院下令各部裁併駢冗機關，以事擲節之結果。茲無論動機之如何，然郵政司之裁撤，至爲合理。著者於本卷敘述郵政司及郵政總局暨儲匯局時，闡論吾國主管郵政機關，有重床疊架之嫌，蓋就地位而論，交通部郵政司不在郵政總局暨儲匯局之下，然就實際職權論，二局綜攬全國郵政事務，郵政司（在郵政總局未遷南京以前）僅爲交通部與二局之承轉機關。迨後郵政總局遷入部內，即承轉之職務，似亦非所需要，故郵政司之裁撤，一方固可節省公帑，暨免公文往返之勞，他方於行政系統上，亦較合理。本卷脫稿於六月一日以前，故對於郵政司仍專節討論，製版已竣，未遑刪校，容俟再版時修正之。

郵政總局各處職掌，如本書第一七〇頁所載者，自本年七月九日起，文字內容，已稍有變更之處。惟大體則依然如舊，茲爲補救起見，用將本年七月九日交通部公布之交通部郵政總局辦事規則，附於卷末。

又郵政法公布時（本年七月五日），本卷刊印將竣，未能按章編列，故亦附於卷尾。

本卷行將出版之際，考試院以舉行郵政人員高等考試聞矣，而特種考試郵政人員考試條例，已先期公佈，是民國十九年六月間，郵政總局第六百二十九號通令所規定之考成試驗，及高級考試辦法，已無形廢止。查郵政人

員之系統，有青黃不接之虞，本卷內再三詳論，而考成試驗及高級考試之僅爲具文，欠合事理，更詳予發揮。今者郵務員名稱（見七百十六號通令），分爲甲乙兩等，甲等郵務員之性質，類似舊制郵務員，乙等郵務員，類似舊制郵務生，頗有恢復民十七年前人員制度之精神。茲將特種考試郵政人員考試條例，及郵政總局通令第七百十六號殿於本卷之末，讀者於讀竟本卷第三編之後，接閱卷末之郵政人員考試條例，及名稱等級薪率暨考績辦法，即可瞭然人員制度之今昔關係矣。

總目

蔡序

朱序

著者序

緒論

上卷 中國郵政行政

中卷 中國郵政業務

下卷 中國郵政經濟

上卷目錄

中國郵政行政	七
--------	---

第一編 中國郵政之沿革	七
-------------	---

第一章 郵政試辦時期	一六
------------	----

第二章 郵政正式成立時期	一九
--------------	----

第三章 郵政獨佔時期	二二
------------	----

第二編 中國郵政之行政組織	二三
---------------	----

第一章 郵政之行政組織——集權制與分權制	二三
----------------------	----

第二章 中國郵政組織之歷史

二二五

第一節 總稅務司兼管時代

三五

第一款 書信館制度

三五

第二款 郵局制度

三六

第二節 郵傳部時代

三七

第三節 交通部時代

四〇

第三章 中國郵政現行組織之靜態觀察

四四

第一節 交通部郵政司

四四

第二節 郵政總局與郵政儲金匯業總局

四八

第一款 郵政總局

四九

第二款 郵政儲金匯業總局

五六

第三節 郵政管理局

六六

第一款 郵政管理局之任務與權限

六六

第二款 郵政管理局之組織

七〇

第三款 現行管理局組織之批評……………七六

第四節 一二三等局及支局……………七七

第五節 郵政代辦機關……………八三

第四章 中國郵政之現行組織——動態觀察……………八七

第一節 代辦機關與一二三等局之關係……………八七

第一款 行政方面之關係……………八八

第二款 監督方面……………九一

第二節 一二三等局與管理局之關係……………九三

第一款 行政方面……………九三

第二款 監督方面……………九九

第三節 管理局與郵政總局暨郵政儲金匯業總局之關係……………一〇三

第四節 郵政總局及儲匯總局與交通部之關係……………一〇八

第三編 中國郵政人員……………一二三