

邮政通信组织与管理

邮电高等学校教材

杨海荣 申振峰等 编



人民邮电出版社

98
F616
4
~

邮电高等学校教材

邮政通信组织与管理

杨海荣 申振峰 等编

XA121/04

人民邮电出版社

内 容 提 要

本书在原有同名教材的基础上,从体系到内容都做了大量的修改与补充,以适应变化了的邮政通信发展形势。

本书主要内容为:①邮政通信组织管理总论。②邮政全程生产过程组织管理。③邮政企业生产过程组织管理。④邮政网的组织管理与建设发展。

本书力图反映当前邮政发展的情况并对发展前景有相应的展望,理论联系实际,定性分析与定量计算相结合,既注意了企业生产组织内容,又加强了邮政全程生产组织与管理的论述,符合高校本科教材的先进性、适用性、实践性和系统性的要求。

本书为邮电高校邮政类本科专业以及管理类和经济类本、专科专业教学用书,并可做为大、中专教师,研究生及邮电企业从事邮政管理的干部职工参考用书。

邮电高等学校教材 邮政通信组织与管理

◆ 编 著 杨海荣 申振峰 等

◆ 责任编辑 俞正涛

◆ 人民邮电出版社出版发行 北京崇文区夕照寺街 14 号

北京朝阳隆昌印刷厂印刷

新华书店总店北京发行所经销

各地新华书店经售

◆ 开本:850×1168 1/32

印张:11

字数:291 千字

1998 年 7 月第 1 版

印数:1-3 500 册

1998 年 7 月北京第 1 次印刷

ISBN7-115-07012-1/G·495

定价:18.00 元

前 言

我国邮政通信自改革开放,特别是进入 90 年代以来,发生了巨大的变化,邮政业务从比较单一的函、包、汇业务向综合化和多样化的方向发展;邮政经营从传统的政府行政管理和垄断式经营向市场化及充满竞争的方向发展;邮政生产手段从基本上是人手工作业的劳动密集型向机械化、自动化、电子化的技术密集型方向发展;邮政网路从以县局为基本封发单元的传统网络体制向规范化的邮区中心局体制过渡。如此巨大的变化,对邮政通信的组织与管理提出了新的更高的要求,迫切需要高素质的人才,担负邮政经营和组织管理邮政通信的任务。为此,我们编写了本书,以适应大专院校邮电经济和管理各专业培养邮政经营和管理人才的需要。

本书应用系统理论原理,采用科学管理的理论和方法,从我国国情出发,贯彻邮政改革的精神,吸收国外邮政改革的有益经验和国内邮政管理的研究和实践成果。本书的编写在充分吸取原有教材优点的基础上,对框架结构和内容都作了较大的改变和补充,力图使教材符合“新、宽、深、特”的要求,即教材的内容要新;教材赋予读者的知识面要宽;教材要有一定的深度和难度,理论性和科学性要强;教材要有邮政行业和中国邮政的特色。

本书的编写是在邮电部教育司的领导和关怀下,作为第一批部重点建设教材,由邮电高校邮政类教学指导委员会统一组织,北京邮电大学、南京邮电学院、西安邮电学院、石家庄邮政高等专科学校的教师和邮总的干部参加,组成编写组,由教指委常务副主任张心合全面组织领导,吴象南、顾联瑜、刘振东任顾问,杨海荣、申振峰统编,范鹏飞、苑春荟、韩瑞林、赵栓亮、张光瑞、陈祖荫任编写组成员,院校、企业、科研等方面的专家相结合,通过调查研究、精心编写,并多次组

织专家对书稿进行研究和修改,历经一年多时间完成本书编写任务。

本书共分四篇十九章。第一篇邮政通信组织管理总论,由范鹏飞编写,刘振东审稿;第二篇邮政全程生产过程组织管理,由赵栓亮编写,申振峰审稿;第三篇邮政企业生产过程组织管理,由苑春荟编写,吴象南、杨海荣审稿;第四篇邮政网的组织管理与建设发展,由韩瑞林编写,顾联瑜审稿。全书由杨海荣、申振峰统编,吴象南审稿。

本书在编写过程中,得到了邮电部教育司、邮政总局、邮电高校邮政类教指委、中国通信学会邮委、北京邮电大学、南京邮电学院、西安邮电学院、石家庄邮政高等专科学校、北京邮政管理局、河北省邮电管理局、山东省邮电管理局、江西省邮电管理局、邮政科学研究规划院等单位的大力支持,蔡淑溶、张菊英、刘葆、马天迪、焦铮、袁义永、程桂槐、程昭湖等同志对本书的编写提出了宝贵意见,在此一并表示衷心感谢。

由于我们的水平和经验有限,书中差错和不妥之处在所难免,恳请读者批评指正。

编 者

1998 年 1 月

《邮政通信组织与管理》

目 录

第一篇 邮政通信组织管理总论

第一章 邮政通信概述.....	1
第一节 邮政通信的由来及其发展.....	1
第二节 邮政通信的性质.....	7
第三节 邮政通信的特点.....	9
第四节 邮政通信的社会职能和重要作用	11
第二章 邮政组织管理的业务基础	15
第一节 邮政业务概述	15
第二节 邮政业务的数量与质量	20
第三章 邮政组织管理的理论基础	29
第一节 现代管理的基本原理	29
第二节 现代管理的重要原则	31
第四章 邮政组织管理的作用与原则	37
第一节 邮政组织管理概述	37
第二节 邮政组织管理的重要作用	40
第三节 邮政组织管理的基本原则	41
第五章 邮政组织管理系统	44
第一节 邮政组织管理系统概述	44
第二节 邮政组织管理系统的内容与构成	47

第三节 邮政通信指挥调度和监督检查系统组织	49
-----------------------------	----

第二篇 邮政全程生产过程的组织与管理

第六章 邮政全程生产组织与管理概述	61
第一节 邮政全程生产组织管理的任务与内容	61
第二节 邮政全程生产组织管理机构的设置	65
第三节 邮件分发系统与邮政运输系统	70
第七章 国内邮件寄递全过程的组织与管理	72
第一节 国内邮件寄递的全程生产过程	72
第二节 国内邮件寄递全程生产过程的组织	74
第三节 邮件寄递全程生产过程的管理	75
第八章 国际邮件寄递全过程的组织与管理	79
第一节 国际邮件寄递全过程	79
第二节 国际邮件寄递过程的组织与管理	82
第九章 报刊发行过程的组织与管理	88
第一节 报刊发行过程	88
第二节 报刊发行过程的组织与管理	90
第十章 邮政汇兑生产过程的组织与管理	94
第一节 国内邮政汇兑过程	94
第二节 国内邮政汇兑过程的组织	97
第三节 国内邮政汇兑过程的管理	98
第四节 国际邮政汇兑的组织与管理	100
第十一章 邮件分发系统的组织与管理	103
第一节 组织邮件分发系统的基本要求	103

第二节	确定直封标准和经转关系	106
第三节	邮件的计划封发	110
第十二章	邮政运输系统的组织与管理	113
第一节	邮政运输系统组织与管理概述	113
第二节	铁道邮政运输的组织与管理	122
第三节	铁道邮路的计划发运	126
第四节	公路(汽车)邮政运输的组织管理	131
第五节	航空邮政运输的组织管理	140
 第三篇 邮政企业生产过程组织与管理 		
第十三章	邮政企业系统概述	147
第一节	邮政企业的概念与特征	147
第二节	邮政企业生产要素	148
第三节	邮政企业系统的结构	156
第十四章	邮政企业生产组织	158
第一节	组织邮政企业生产的任务与要求	158
第二节	组织邮政企业生产过程的主要依据	160
第三节	邮政企业生产过程的流程设计	163
第四节	邮政企业生产过程的空间组织	172
第五节	邮政企业生产过程的时间组织	174
第六节	生产组织系统设计	180
第十五章	邮政作业组织	192
第一节	邮政营业收寄作业组织	192
第二节	邮件分拣封发作业组织	200
第三节	邮政运输作业组织	224
第四节	邮政投递作业组织	235

第十六章 邮政企业生产管理	241
第一节 邮政业务管理	241
第二节 邮政质量管理	243
第三节 邮政现场定置管理	246
第四节 邮政设备管理	248

第四篇 邮政网的组织管理与建设发展

第十七章 邮政网概述	256
第一节 邮政网的基本概念	256
第二节 邮政网组织管理体制	261
第三节 邮政网的分级与分类	273
第四节 邮政网的通信能力	278

第十八章 各级邮政通信网的组织	282
第一节 全国干线邮政网的组织	282
第二节 省邮政网的组织	289
第三节 邮区邮政网的组织	298

第十九章 邮政网的规划与发展	316
第一节 概述	316
第二节 邮政业务量预测与邮件流量预测	319
第三节 邮区中心局建设规划	326
第四节 邮政通信网的滚动规划	332
第五节 邮政网的发展前景	336

第一篇 邮政通信组织管理总论

第一章 邮政通信概述

第一节 邮政通信的由来及其发展

一、邮政通信的产生

邮政通信就是身处两地的人们或位于两地的单位、部门之间相互进行通信联系的一种特殊方式,它是专门寄递实物信息的一种通信。

邮政通信的产生是社会发展的产物,邮政通信史和人类发展史几乎是同时开始的。在远古时代,人类由于生存的需要,彼此交往就有了以语言、声响、火光或以物示意等方式进行的原始通信活动。

我国是世界五大文明古国(埃及、波斯、中国、希腊、罗马)之一,迄今已有五千多年的历史。人类的通信活动也源远流长,但有文字记载的通信活动则始见于公元前 14 世纪殷商盘庚年代的甲骨文中,至今已有三千多年的历史。

人类社会发展到了出现国家、政权和战争,通信与政治、军事、经

济、文化的关系就愈来愈密切,传达政令和情报的通信方式和组织也就随之产生,于是出现了有组织的邮政通信活动。由于这一活动一开始主要就是服从和服务于国家政权统治的需要,所以叫做邮政。

二、古代邮驿

中国古代邮驿是古代统治阶级利用驿马和邮车传递军情和文书的通信组织。大约创始于殷商年代,历经周秦以下直至清代等几十个朝代,前后延续达 3300 年左右。

早在殷商盘庚年间就有边防守将敲鼓传信,西周时期演变为用烽火狼烟来传送军情,发展到东周列国便形成了邮驿,主要也是传达政令、飞报军情。

秦始皇统一中国后,筑长城,修驰道,车同轨,书同文,开河渠,兴漕运,这些施政促进了邮驿的进一步发展。秦代颁布的《行书律》,可说是中国最早的“邮政法”,对传递官府书信的时间要求、处理手续、人员条件、生活待遇、机构管理和奖惩办法等都作了明确的规定。

汉代邮驿不仅用于国家管理,还用于对外联系。当时规定“五里一邮,十里一亭”,“三十里一驿”,驿设“传舍”,并专设官员掌其事,在制度上也日趋严密。据《后汉书·西南夷传》记载,永宁元年(公元 120 年)中国邮驿已通达缅甸、印度、波斯等国。

自汉至隋,经过三百余年的战乱,隋朝再度统一中国,为隋后唐代邮驿打下了基础。

唐朝是当时世界上强大的封建帝国,经济发达,丝绸之路远达欧洲,邮驿设置遍及全国,规模宏大,并采取陆驿、水驿和水陆兼办的方法,还订有完善的管理制度和规定,具有很高的组织水平。唐玄宗开元年间(公元 713~714 年),邮驿开始传递“邸报”,公元 806~820 年又兼递“飞钱”(汇兑上用的证券),为我国邮政原始传递报纸和开办汇兑业务的开端。

宋代邮驿的规模不如唐驿,但有其特色。战时设置急递铺,每十里设一铺,日夜兼程,加快了传递紧急公文和军情的速度,驿卒由民

夫改为兵卒担任,强化了邮驿的军事性。

元朝疆域辽阔,横跨欧亚两洲,邮驿也随之发展。公元 1229 年在中国境内建立固定邮线和驿馆,设“站赤”达 1495 处,并在欧亚两洲版图内广置“急递铺”多达两万余处。正如元《经世大典》所描述的“凡在属国,皆置传邮,星罗棋布,脉络贯通,朝令夕至,声闻毕达”。

明代邮驿大多沿用旧制,但驿律更趋完整。由于海上交通发达,郑和七下“西洋”,出航印度、阿拉伯、东非等地,使海路邮驿,盛极一时。公元 1403~1424 年间出现了民信局,是与邮驿相并存的传递民间书信、物品和办理汇款的私营商业组织。

清朝沿承历代邮驿制度,但民间仍有民信局通信。晚清年间,由于政治腐败,外犯频临,邮驿制度开始废弛,驿递迟缓,继之而起的有客邮(外国邮局)、工部局书信馆、太平天国邮政、麻乡约、文报局、送信官局和华洋书信馆等各种传邮组织。在当时,各类传邮组织各自经营、各立制度,自成体系,先后并存,互不统一,直至 1896 年才正式开办大清邮政。作为国家专事通信的邮驿,全部淘汰是在 1912 年成立中华邮政之时。

三、近代邮政

中国近代邮政是中国沦为半封建半殖民地社会后受帝国主义侵略影响而产生的。中国近代邮政的产生、形成与演变大体上可分为大清邮政和中华邮政两个阶段。解放区邮政作为近代邮政的一部分,则是在极其艰苦的条件下发展起来的面目全新的邮政通信。

(1) 大清邮政

清代末年,由海关兼办和试办的邮政事业是大清邮政的前身。海关邮政的开办,开创了中国近代邮政,但海关邮政由外国人总司其事,也留下了这种邮政的半殖民地痕迹。1896 年(光绪二十二年)正式成立大清邮政,由英国人赫德任“总邮政司”,独揽邮政大权。1901 年法国推荐帛黎掌管中国邮政,于是在“总邮政司”赫德之下设“邮政总办”,由帛黎充任,当时大清邮政实权完全操在英、法两国手中。

(2) 中华邮政

1912 年元旦,中华民国临时政府成立,大清邮政改为中华邮政,先后由法国人帛黎、铁士兰及挪威人多福森担任“邮政总办”或“邮政会办”,中华邮政实权仍操在外国人手中,成为外国人统治的一个“独立王国”,直至抗日战争胜利,外籍人员始得淘汰净尽,中国邮权才得以收回。由于历史的原因和过去的基础,中华邮政凭借其“独立王国”的地位,引进了欧美的文官制度,建立一套人事、业务和财务管理制度,在管理体制上实行垂直领导,管理上集中统一,使邮政通信也取得一定的发展。

(3) 解放区邮政

解放区邮政是中国共产党领导的革命根据地和解放区所创办的邮政通信事业。1921 年中国共产党成立,就有了党内秘密通信,土地革命时期,各根据地在原有秘密交通和递步哨、传山哨等群众通信联络组织的基础上,于 1928 年开始建立赤色邮政,以后又发展为苏维埃邮政;抗日战争时期,各抗日根据地先后建立了交通总局或战时邮政;解放战争期间,随着解放战争的胜利发展,各解放区相继建立了人民邮政通信机构,为解放战争和解放区人民群众提供通信服务。

四、现代邮政

1949 年 10 月 1 日,中华人民共和国成立。11 月 1 日成立邮电部,主管全国邮电工作,全国建立了各级邮政机构,经营邮政业务,从此揭开了现代邮政的新篇章,邮政得到飞速发展。特别是改革开放以及确立社会主义市场经济体制以后,邮政的发展速度更快。自 80 年代后期开始,邮政业务量及业务收入的年增长率都超过 10%。1995 年函件、特快专递、邮政储蓄分别比上年增长 4.8%、40.1% 和 62.7%,邮政运输全年完成 2192.7 亿袋公里,全年完成邮运量 4.2 亿袋件,比上年增长 9%。1995 年底我国与世界 141 个国家和地区通邮,国际邮件已通达世界各国与地区。可以断言,邮政将会有更大的发展,与世界的联系将更加密切。

五、邮政通信的发展

随着社会的进步,经济的发展,文化的提高,人口的增长以及现代社会节奏的加快,邮政通信也必将有一个大的发展。为了满足和适应社会用邮的需要,邮政部门要加速自身的发展,邮政通信必须实现现代化。邮政通信的现代化包括邮政通信服务现代化、邮政通信网路组织现代化、邮政通信管理现代化和邮政通信内部作业方式的现代化。

① 邮政通信服务现代化 邮政局所的普及程度和邮政营业电子化的水平,是一个国家邮政通信服务现代化的重要标志之一。解放前夕的旧中华邮政,全国的邮政局所不过 25677 处,每个局所平均服务面积为 374 平方千米。新中国建立以后,邮政网点迅速增长,到 1995 年,除台湾省以外的三十个省、市、自治区共有邮政局所 61898 处,比解放初翻一番多,每个局所平均服务面积为 155.12 平方千米,缩小了一半多。随着邮件业务量的不断增加,邮电局所还将增多,平均服务面积还将减少。我国科学技术水平的不断增强,为邮政通信服务现代化提供了条件。因此,邮政营业电子化也正在全国各邮政局所逐步实现。此外,邮政部门还必将为全社会提供高速、准确、安全、方便、多功能和多品种的邮政通信服务。

② 邮政网路组织现代化 邮区中心局体制的建立和进一步完善是实现邮政网路组织现代化必不可少的工作。随着邮政通信业务量的日益增长,邮件的处理更需要组织一个现代化的全国的邮政通信网。庞大的高效运转的邮政通信网也是邮政通信现代化的标志之一。邮政通信网已经遍布全国各地,而且通过千千万万的投递员,延伸到千家万户,这种趋势随着社会经济的发展还必将发展。邮政通信网的点多、线长、面广、全方位、多功能、组织严密是现代邮政通信发展的一个必然趋势。

③ 邮政通信管理现代化 邮政通信工作异常繁杂。据有关统计,人工操作时,每一函件完成从收寄到投递的全过程大约需要经过

三、四十人次的手工操作,按 1995 年国内函件量 78.08 多亿件的统计数字计算,邮政部门处理一年的函件就需要三千多亿人次的手工操作。面对如此巨大的天文数字表示的工作量,不实行严密的、科学的、现代化的管理是不行的,这种管理不仅仅限于企业内部的生产管理,还要扩展到邮政通信生产经营的全过程。随着邮政通信的发展,邮政通信管理必须也将实现现代化。要实现邮政通信管理现代化,就要运用诸如图论、运筹学、系统工程和计算机技术等现代管理科学的理论与方法来组织管理邮政通信。通过科学的组织与管理对同样的邮件量,在最短的时间内、用最经济的手段,达到同样的信息空间转移的目的。

④ 邮政通信内部作业方式的现代化 随着我国社会主义建设事业的发展,人们的物质文化生活水平的日益提高,邮政通信业务量不断增长,近几年更是出现猛增的势头。如国内函件业务量,已由解放初期的 5.98 亿件增加到 1995 年的 78.08 亿件,增长了 13 倍多;包裹业务量已由解放初期的 280 多万件增加到 1995 年的 15571.9 多万件,增长了五十多倍。在这种情况下,如仍然单纯依靠手工作业就无法适应了,逐步采用机械与自动化作业是邮政通信发展的一个必然趋势。邮政通信内部作业方式的现代化具体包括邮政营业、搬运装卸、分拣封发等作业实现营业电子化、装卸机械化和分拣自动化。

为了适应社会的发展,邮政的储蓄、快件、特快专递、电子信函,带有礼仪内涵的礼仪信函,礼仪明信片、礼仪包裹,还有一批诸如代发广告、代购商品(也称邮购商品)、代发工资等带“代”字头的新业务,已经或正在开发,并将为人们提供越来越多的新服务项目。其中电子信函又称电子邮政,是邮政和电信有机结合的一种新的通信业务。近年来在一些工业发达国家这种业务发展很快,我国目前在某些城市也已开办了电子邮政新业务。由于电子邮政具有节省邮件长途运输所需的大量人力、物力和时间,而且具有以传统的写信方式却能达到电报般迅速的快速通信等优点,所以发展非常迅速,以至于国外有人悲观地预言“邮政将为电信所取代”。实际情况并非如此,正

如社会发展的历史所告诉我们的,一切行业的存在与发展,都取决于社会的需要。过去邮政是适应社会的需要而产生和发展的,今后邮政仍将随着社会需要的扩大而会有更大的发展,这是不以人们意志为转移的客观的必然趋势,不管社会发展到什么阶段,都离不开实物信息的传递。因此,邮政通信是社会发展的一种客观需要,是电信所无法取代的,邮政部门应当通过自身的努力,充分挖掘内部潜力,改革传统的传递方式,加速实现邮政通信现代化,强化邮政通信管理,优化邮政通信系统,不断开辟邮政新业务,以加速邮政通信自身的发展。

第二节 邮政通信的性质

邮政通信客观上具有生产性、服务性和社会公用性。

一、邮政通信的生产性

邮政通信的生产性,是由邮政本身所具有的经济本质决定的。在邮政通信的活动过程中,具备一切物质生产所必备的三个生产要素——劳动者、劳动工具和劳动对象。邮政职工利用生产设备和运输工具,把劳动对象即信息从一个地点传递到另一个地点,使之产生有益效用。这种有益效用和一切工业产品一样,具有使用价值和价值。它的使用价值就是缩短空间和节省时间,可以满足用户使用邮政的需要。它的价值就是获得此项使用价值所耗费的物化劳动和活劳动。其中属于剩余劳动的部分,可以创造新的价值,形成国家的积累,为社会创造物质财富。

而且,邮政本身就是社会生产力,邮政从事的通信活动,属于生产性劳动,有着明确的生产性。

二、邮政通信的服务性

邮政通信的服务性,则是由邮政在国民经济和社会发展中的地位和作用所决定的。邮政既是社会生产过程的一般条件,也是社会的基础设施,在国民经济中处于基础结构的地位。邮政通信的活动,已经深入到生产领域,并联系流通、分配和消费等活动而深入到政治经济领域、科技文化领域以及人民生活领域。由此可见,邮政在经济领域和其他领域中的各种活动,严格地说,都属于服务性劳动,实际上是以服务的形式向社会提供一种劳务。

此外,邮政不生产新的实物产品,只为社会提供劳务,它的生产过程就是用户的消费过程。这正是服务业所具有的共同特征,它反映和体现在邮政企业具有生产职能的同时,又具有为用户提供消费邮政产品的服务职能上。

三、邮政通信的社会公用性

几乎在所有的国家里,邮政都是由政府直接兴办,为全社会服务,为社会的每一个成员服务,具有明显的社会公用性质。我国《邮政法》也把邮政部门的性质定为“公用企业”。

邮政通信的公用性是由其自身的规律所决定的。它主要表现在以下几个方面:

① 服务的普遍性 邮政通信网四通八达,不分沿海、内地,不分发达地区还是落后地区,不分民族,只要有人居住的地方,“通邮”就成为可能。邮政服务延伸到全国的每一个角落,涉及到每一个公民。而且这种服务是稳定的、长远的,而不是临时的、多变的。

② 使用的平等性 邮政为社会服务的方式是公开的、平等的。任何人只要把信投入邮筒,即可享受到邮政的服务。对所有用户用邮都收取相应的邮资,也体现了平等的原则。不论是政府机关、企事业单位、领导干部还是普通用户,凡使用某类邮政服务的用户,都要交纳同样的资费,不能有任何特权。