

● 吴象南 杨海荣 编著

邮电高等学校教材

邮政通信 组织管理

人民邮电出版社

邮电高等学校教材

邮政通信组织管理

吴象南 杨海荣 编著

人民邮电出版社

内 容 简 介

本书理论联系实际,以总结我国邮政通信组织管理经验为基础,借鉴外国在这方面的有益经验,系统地阐述了邮政通信组织管理的基本原理和方法。

本书主要对邮政通信网的规划与组织、邮政通信机构、邮政企业生产过程,邮政生产的各个环节,以及各级邮政通信的规划、组织、监督检查和指挥调度,进行系统介绍,并就组织原则、方法及其效果进行定性和定量的分析研究。对现代管理方法在邮政通信组织管理中的应用,也作了初步探索。

本书是国内高等学校第一本邮政通信组织管理课程的教科书,也可供企业生产人员、业务人员和专业技术人员阅读参考,或在职干部自学使用。

邮电高等学校教材 邮政通信组织管理

吴卓南 杨海荣 编著

责任编辑:戴秀英

人民邮电出版社出版

北京东长安街27号

北京兴华印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

各地新华书店经销

开本:850×1168 1/32 1989年12月 第一版

印张:13 页数:208 1989年12月 北京 第1次印刷

字数:344 千字 印数: 1-5 000 册

ISBN7-115-04078-8/Z·272

定价:3.10元

编 者 的 话

当前，人类社会进入了信息时代。邮政通信仍然是传递信息最主要的手段之一，优质高效的邮政通信服务，是一个国家进行经济建设必不可少的基本条件。为了保证和促进我国社会主义现代化建设，必须培养大批邮政管理人才，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《邮政通信组织管理》一书，以适应大专院校邮电管理方面各专业培养邮政管理人才的需要。

《邮政通信组织管理》主要阐述邮政通信网的规划与组织，邮政通信机构的组织，邮政企业生产过程的组织，邮政营业、分发、运输和投递的组织，各级邮政通信的组织，邮政通信监督检查和指挥调度的组织，以及现代化管理方法在邮政通信组织管理中的应用。此外，还探讨了实现邮政生产过程机械化的方针、方向和途径；邮政通信质量的考核方法及提高途径；关于邮政分拣系统和邮政运输效果的评价方法及其提高途径。

鉴于邮政通信是社会化的大生产，邮政实际上是一个全程全网联合作业具有多层次交叉的十分复杂的生产系统，本书根据邮政通信生产的特殊性，安排内容，确定了先全网，继企业，再环节，而后是各级邮政通信企业的结构体系。并以邮电经济学的理论为主导，以邮政业务和现代管理理论为基础，系统地阐明有关邮政通信组织管理的基本理论和基本方法。

对本书的编写，我们一方面坚持从中国实际出发，结合吸收外国邮政通信组织管理中有益的内容，研究总结我国邮政通信组织管理的实践经验，另一方面对近年来我国邮政在组织管理方面进行的重大变革，也加以研究和反映，以充实和革新本书的内容。对于建国以来我国在组织管理邮政通信中，摸索创造的各种先进经验，都

看作宝贵的财富，纳入本书，希望得到继承和发扬。

本书是在多年教学实践和科学研究的基础上编写而成的。在编写过程中，曾得到邮电部邮政总局的支持，北京市邮政局、天津市邮政局、上海市邮政局、北京邮政科学技术研究所、上海邮政科学技术研究所、江苏省邮电管理局，以及苏州、南通、无锡市邮电局等单位的很多同志给予的热情帮助；为编写本书，我们曾引用和参考了陈艺先、蔡文法、吴越、顾联瑜、周臣孚、王与贤、刘造时、刘振东、申振峰、尤纪言、袁义永、肖定才、高胜清、陈汝贤等同志，以及北京邮电学院王云枫、亢耀先、刘钟祥、郑人权、钟广涛、苑春荟等同志的文章或讲义；周臣孚同志还在审阅中提出不少宝贵的建议和修改意见，谨在此一并表示衷心的感谢。

本书由吴象南、杨海荣共同编写，由吴象南主编。由于我们的水平和经验有限，书中错误或不妥之处在所难免，恳请读者批评指正。

编者

目 录

结 论	(1)
第一章 邮政通信概述	(4)
第一节 邮政通信的产生、发展和展望	(4)
第二节 邮政通信的性质	(10)
第三节 邮政通信的基本特点	(13)
第四节 邮政通信的使命和作用	(16)
第二章 邮政通信组织管理的业务基础	(19)
第一节 邮政业务	(19)
第二节 邮政业务的方针政策	(26)
第三节 邮政业务规章制度	(31)
第四节 邮政业务的数量和质量	(37)
第三章 邮政通信组织管理的理论基础	(54)
第一节 现代管理的基本原理和原则	(54)
第二节 邮政通信组织管理的基本原则	(64)
第三节 邮政通信组织管理体系的形成及其特点	(67)
第四章 邮政通信网的组织	(70)
第一节 邮政通信网概述	(70)
第二节 邮政通信网路的功能分析	(75)
第三节 邮政编码与邮区中心局	(79)
第五章 邮政通信网的发展规划	(86)

第一节	规划发展邮政通信网的基本原则和主要内容.....	(86)
第二节	邮政业务量预测.....	(90)
第三节	邮件流量预测.....	(101)
第四节	邮区发展规划.....	(110)
第五节	邮区中心局建设规划.....	(120)
第六章	邮政通信机构的组织.....	(125)
第一节	邮政生产机构的组织.....	(125)
第二节	邮政管理机构的组织.....	(130)
第七章	邮政通信生产过程的概述.....	(133)
第一节	邮政通信生产过程的概述和分类.....	(133)
第二节	各类邮件生产过程的构成.....	(136)
第三节	报刊发行的生产过程.....	(142)
第四节	邮政汇兑储蓄生产过程.....	(143)
第八章	邮政企业生产过程的组织.....	(147)
第一节	组织邮政企业生产过程的任务和要求.....	(147)
第二节	组织邮政企业生产过程的主要依据.....	(149)
第三节	合理组织邮政企业生产过程的基本内容和 方法.....	(151)
第九章	邮政营业的组织.....	(160)
第一节	组织邮政营业的基本要求 and 主要内容.....	(160)
第二节	邮政营业生产场所的组织.....	(160)
第三节	营业日和营业时间的核定.....	(164)
第四节	邮政营业的劳动组织.....	(165)

第十章 邮政分发的组织(一)

一函件分拣封发的组织..... (176)

第一节 建立直封与经转关系..... (176)

第二节 计划封发..... (180)

第三节 组织分拣工作..... (182)

第四节 安排分发作业时间..... (192)

第五节 工作负荷的计算..... (203)

第六节 工作席位和生产人员的配备..... (210)

第七节 分发场地的布局..... (216)

第八节 对分拣系统的评价方法..... (220)

第十一章 邮政分发的组织(二)

一包、刷、报刊分发过程的组织..... (223)

第一节 包裹、刷印分发过程的组织..... (223)

第二节 报刊分发过程的组织..... (232)

第十二章 邮政运输的组织(一)

一各种邮政运输的组织..... (238)

第一节 邮政运输概述..... (238)

第二节 铁道邮政运输的组织..... (248)

第三节 公路邮政运输的组织..... (278)

第四节 水道邮政运输的组织..... (237)

第五节 航空邮政运输的组织..... (301)

第十三章 邮政运输的组织(二)

一邮政运输的经济效果..... (310)

第一节 讲求邮政运输经济效果的指导思想..... (310)

第二节 邮运组织非优化是邮运经济效果不高的主
因..... (311)

第三节	评价邮政运输经济效果的指标·····	(312)
第四节	提高邮政运输经济效果的主要途径·····	(318)
第十四章	邮政投递的组织·····	(322)
第一节	邮政投递的任务和要求·····	(322)
第二节	城市投递的组织·····	(323)
第三节	农村投递的组织·····	(337)
第十五章	邮政生产过程的机械化·····	(342)
第一节	邮政生产过程机械化的重要性和必要性···	(342)
第二节	邮政生产过程机械化的方向和方针·····	(344)
第三节	邮政机械设备的种类和选择·····	(346)
第四节	邮政机械化效果的技术经济评价·····	(350)
第十六章	各级邮政通信的组织·····	(357)
第一节	干线邮政通信的组织·····	(357)
第二节	省内邮政通信的组织·····	(361)
第三节	市内邮政通信的组织·····	(368)
第四节	县内邮政通信的组织·····	(390)
第五节	邮件(报刊)传递时效的分析和提高·····	(394)
第十七章	邮政通信指挥调度和监督检查的组织·····	(399)
第一节	邮政通信指挥调度的组织·····	(399)
第二节	邮政通信监督检查的组织·····	(405)

绪 论

生产是人类社会赖以生存的最基本的实践活动。邮政通信生产活动，是人类社会生产活动中的一个重要组成部分。作为社会化的大生产，邮政通信生产活动本身所具有的客观规律性，特别要求科学的高效率的组织管理。早在二十世纪初叶，随着管理向科学管理发展，邮政已逐步形成和建立了一个符合社会化大生产要求的组织体系。对于这个组织体系的科学性，统一性和严密性，列宁曾经给予很高的评价，指出要把全部国民经济组织得象邮政一样。

半个多世纪以来，以先进的科学技术和高度社会化为特征的现代化工业发展很快，各部门之间的经济联系日益密切，邮政通信生产也随之有了很大发展，促使邮政通信的组织管理水平也逐步有了提高。

邮政通信组织管理，是邮政通信生产活动规律在理论上的概括，是邮政部门和邮政企业在生产管理方面的经验总结。它是整个邮政科学的重要组成部分之一，是指导人们从事组织管理邮政通信生产活动的一门学科。

邮政通信组织管理的对象是研究邮政通信生产活动的客观规律性，和与之相适应的组织管理邮政通信的理论与方法。即研究如何根据邮政通信生产活动的客观规律性，把邮政生产力的各种要素有效地组织起来，使之结合成为完整的邮政通信系统，在一定的生产条件下，取得最佳的生产成果。由于邮政通信生产的活动，有着与一般工业企业生产活动的重大区别，决定了邮政通信生产活动的客观规律性具有其特有的表现形式和特点，对于如何与之相适应以合理组织邮政生产力，不仅要研究各个邮政企业的组织，也要研究整个邮政部门的组织。

邮政通信组织管理的根本目的是：根据邮政通信生产活动的客观规律性和邮政通信的生产特点，组织管理邮政部门及其企业的通信生产，为社会提供优质高效的通信服务，最大限度地满足社会对邮政通信的需要，并在保证取得社会综合效益的前提下，提高部门的经济效益。

作为邮电管理工程专业的一门专业课程，《邮政通信组织管理》的任务，是要用反映我国邮政通信生产活动客观规律的理论和方法，来武装未来的邮电管理干部。使他们能运用这些理论和方法，规划组织及利用邮政通信物质技术基础，把投入邮政生产过程中的人、财、物诸因素，有效地结合起来，搞好邮政通信的生产组织管理，提高经济效益，促进邮政通信的发展。

《邮政通信组织管理》是一门介于经济科学和技术科学之间的边缘学科，研究的内容涉及生产力，生产关系和上层建筑等方面。因此在学习和研究这门学科时，需要采取以下方法：

一、理论联系实际。任何一项工作都需要有理论的指导，邮政通信组织管理工作也不例外。既然这门学科的理论、原则和方法都来源于邮政生产实践，它对实践必然有着直接的指导作用。因此，学习本课程，不仅要重视理论方面的学习，理解所学的原理和原则，掌握规律性的东西，而且要联系生产实践，把学到的理论放到生产实践中去检验，并须注意观察邮政通信组织管理中发生的实际问题，进行思考和探索。这样才能更好地理解和掌握这门学科。

二、坚持系统观点。从系统的全局出发，进行研究分析，制定决策，进行组织管理，是系统分析这一科学方法的特点。由于邮政通信体系本身就是一个完整的系统，在学习本课程时，要学会用系统观点来观察问题和分析问题。为了加深对邮政通信系统的认识和了解，不仅要研究这个大系统中各个分支系统的内在关系，还要研究这些关系的外部联系和影响。因此，除了在学习组织邮政生产力各要素时注意定性分析与定量分析相结合之外，还需对所学各章内容进行前后联系，融会贯通，才能加深理解，全面掌握。

三、学习邮政业务要与学习有关方针政策和规章制度相结合。邮政业务性强，业务种类又多，看来简单，实际复杂。由于方针政策是指导业务的，而规章制度又是体现方针政策的，并且规章制度本身，既包括邮政业务的基本知识，也含有一定的指导性理论，所以，只有在学习邮政业务和组织管理中结合学习有关的方针政策和规章制度，才能把握其精神实质，知其然，也知其所以然。

四、注意国内经验和国外经验相结合。本课程的内容，主要是我国邮政通信组织管理长期积累的经验所形成的理论和方法，反映了我国邮政通信组织管理的水平。由于邮政通信具有国际性，各国组织管理邮政通信的成功经验，一般对我们都是有用的，或者是可以借鉴的。所以，应该很好地学习和研究，学习国内经验同学习国外经验结合起来。这样，既可开阔眼界，扩大知识领域，又可通过比较分析，有所启发。

第一章 邮政通信概述

第一节 邮政通信的产生、发展和展望

一、邮政通信的产生和发展

通信起源于人类社会的形成。随着社会生产力水平的逐渐提高，人类社会发展到有了国家、政权和战争，就必然要求建立传达政令和情报的通信方式和组织，于是出现了有组织的邮政通信。因为它开始就是国家政权统治的工具，所以叫做邮政。

邮政通信从来是和社会文明联系在一起的。世界古代文明的“摇篮”——埃及，波斯，中国，希腊，罗马等文明古国，都是最早诞生邮政通信的地方。邮政发展史告诉我们，世界各国邮政的发展，虽然起步的迟早不一，但一般都经历古代邮驿，近代邮政和现代邮政三个发展阶段，并且是与当时社会生产力的发展水平相适应的。古代邮驿始于奴隶社会，盛于封建社会，以马车为主要邮运工具。近代邮政是从人类进入资本主义社会开始的，主要运邮工具为火车，汽车和轮船。现代邮政开始出现于发达的资本主义社会，以飞机、大吨位汽车和高速火车等运送邮件，并出现了电子信函。古代邮驿，近代邮政和现代邮政三个阶段的划分，大体上是与封建社会，自由资本主义社会和发达资本主义社会的划分相一致的。

二、中国邮政通信的沿革和发展

（一）古代邮驿

中国古代邮驿是古代统治阶级官府利用驿马和邮车传递军情和

文书的通信组织。大约创始于公元前1400年的殷商，经历周秦以下直至清末计十九个朝代，前后延续达3300年左右，可谓历史悠久，源远流长。其主要特色是：

1. 规模宏大，联系宽广

公元前221年秦始皇统一中国。邮驿即开始具有全国规模。尔后，邮驿不仅用于国家管理，还用于对外联系。据《后汉书西南夷传》记载，汉永宁元年（公元120年），中国邮驿已通达缅甸、印度、波斯等国。唐朝邮驿遍及全国，陆驿、水驿和水陆兼办，并利用丝绸之路，对外联系远达欧洲南部。元朝疆域扩至欧亚两洲。公元1229年在中国境内建立固定邮线和驿馆，设“站赤”共1495处。并在欧亚两洲版图内广置“急递铺”多达两万处，形成“凡在属国，皆置传驿，星罗棋布，脉络贯通”（《经世大典》记载）。明朝海上交通发达，郑和七下“西洋”（南洋），出航印度、阿拉伯、东非等地，使海路邮驿，盛极一时。

2. 组织水平高，传递速度快

中国古代邮驿，以王都为中心，建立邮驿网。自汉朝起，规定“五里一邮，十里一亭”，“三十里一驿”，驿设“传舍”，由专职官员掌其事。从中央到基层，组织机构均突出官办的特点。在组织形式上，不仅水陆兼办，还根据文书的紧急程度，分层次进行组织。如元朝设有驿站，“急递铺”和海青站，分别传递一般官府文书，朝廷与各省往来文书和军事文书，组织水平很高。历代王朝对于邮驿传递的速度，都有严格要求。如唐朝规定：一般文书的传递每天70里，军事文书每天500里，速度很快。

3. 法规严密，制度完善

早在公元前221—公元前207年的秦朝，就颁布了“邮驿律令”。对传递文书的时间要求，处理手续，人员条件，生活待遇，机构管理和奖惩办法，都有明确规定。以后各朝代均沿袭秦制，并有所发展。如历代邮驿传递文书，都有“符牌”制度。元朝按文书的不同性质和要求，设有不同的“符牌”。一般文书为纸质“驿

券”，重要文书为“金虎符”、“金符”、“银符”、“海青符”。邮驿人员如有延误或遗失，轻则鞭答，重则判刑，甚至处以极刑。明朝的《大明律》第十七卷兵律邮驿门共分十六类，使邮驿更趋严密，邮驿制度也更趋完善。直到十九世纪末，1912年中国古代邮驿才被近代邮政取代而淘汰。

（二）中国近代邮政

在中国近代邮政诞生之前明朝永乐年间（公元1401—1425年）出现了民信局，民信局是以传递个人书信物品和汇款为业的私营商业组织。在清道光至光绪年间，大小民信局已多达数千家。另有侨批局，也是私营的民信局，专为华侨与其亲属之间的通信服务，信誉卓著。

中国近代邮政是由中国官方开办了新式邮政开始的。这种新式邮政，既与以往的“官办官用”的邮驿不同，又与当时“民办民用”的民信局有别。它具有自外国输入的新制度、利用新的交通运输工具运送邮件，以及“官办民用”的三个特点。并带有鲜明的半殖民地半封建烙印。

清朝末年，帝国主义势力入侵中国。1834年英国首先在广州强行建立了第一个邮局。鸦片战争后，法、俄、美、日、德等国，都相继在中国设立各自的邮局，称为“客邮”。“客邮”是中国沦为半殖民地的特殊产物，经历了海关兼办邮政和海关试办邮政的一个演变过程。

1896年清政府成立大清邮政。大清邮政开办时，中国一度处于海关邮局、驿站、官办的文官局，民办的民信局和侨批局并存的复杂混乱局面，并面临与“客邮”、民信局和驿站三方面的竞争。由于大清邮政采用资本主义方式与管理体制，集中统一，效率较高，并采用了增办业务、组织步班投递和大幅度降低平信资费的办法，终于把民信局挤垮。但因大清邮政系由海关邮政演变而来，清政府委派赫德为总邮政司。英国人赫德独揽了我国的邮政大权。

1912年成立中华邮政。但在长时期内并未能改变外人掌管和操纵的局面。直至抗日战争胜利，中国邮权始得收回。由于历史的原因和过去的基础，中华邮政凭借其“独立王国”的特殊地位，引进欧美文官制度，建立了一套人事、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，使邮政事业也取得一定的发展。其中合乎科学的部分，至今仍值得参考。

（三）人民邮政

中国人民邮政是在革命战争中诞生的。1928年在井冈山革命根据地，成立了为工农兵服务的“中华赤色邮政湘赣省总局”。当时在根据地边界处组织的武装交通队和秘密交通站，除传送文件书信和发行报刊外，也担任护送来往干部及运送物资等重要任务。

“赤色邮政”的诞生，揭开了人民邮政的历史史册。在中国共产党的领导下，经过对内、对外的革命战争，逐步成长为中国人民邮政。

1932年3月，在中华苏维埃共和国临时政府的所在地，江西瑞金，建立了中华苏维埃共和国邮政总局，并在粤赣湘闽鄂豫皖等革命根据地设立了邮务管理局。

抗日战争时期，以延安为中心的各抗日根据地，先后组成了交通总局或战时邮政。1943年3月，中共山东分局成立邮、交、发三位一体的战邮机构，创造了“邮发合一”的办法，为抗日战争作出了积极贡献。

在解放战争中，解放区邮政职工在军邮总局的领导下，随军前进，有力地支援了革命战争的胜利。

1949年10月1日中华人民共和国成立。同年11月1日成立邮电部，主管全国人民邮电工作。1950年1月1日邮电部邮政总局成立。除台湾省外，全国普遍建立了各级邮政机构。中国人民邮政事业从此进入了一个新的发展时期。新中国成立后，中国邮政经过恢复和有计划的建设，有了巨大的发展。全国邮政局所由1949年的26,000

多处，发展到1985年的52,000多处，增加了一倍多。全国邮路总长度达5,012,000余公里，约为1949年的七倍。因而在全国范围内基本上形成了以首都为中心的四通八达的邮政通信网。随着邮政服务机构的增加，邮政各项业务量也成几十倍地增长。邮政各种机械设备和邮运设备也随之不断增加。国际邮政通信在新中国成立后也发展很快。为了适应中国政府和各界人民对外联系的需要，中国已逐步建立了以北京为中心的近40个国际邮件互换局和交换站，并与世界上124个国家和地区建立了直接通邮关系。

以上都说明中国邮政通信在建国三十多年来已有了巨大变化和发展。但是，这些发展与社会主义现代化建设的要求，和广大人民群众日益增长的物质文化生活的需要相比，还很不适应。

三、未来邮政通信的展望

当前世界已进入电子通信时代。从技术发展的趋势和生产力的角度来看，未来的社会将是一个信息社会。人类社会现在正在从工业社会向信息社会过渡。

信息社会一词的由来，主要是受信息技术发展的影响。国外专家认为，信息社会就是“后工业社会”。而信息社会所反映的社会形态，实质上是以知识经济为主体的知识社会。在信息社会中，任何一种知识必然是一种信息形式，经过选择整理组织之后，就可以形成生产力和效率，以达到满足人们生存需要、享受需要和发展需要的目的。所以，随着信息社会的到来，人们利用各种手段进行互相作用的交往，会越来越频繁和密切。从事创造、处理和分配信息的以知识为主的脑力劳动者的人数，也会不断增加。担负着传递信息使命的邮政部门，其作用也将越来越大，这是完全可以预见的。

由于电子计算机与通信网络的结合，近年来在一些工业发达国家，出现了电子邮政的通信方式，电子邮政的出现，将会给邮政带来什么影响呢？美国曾经有人悲观地预言，“邮政将为电信所取代”，几十万邮政工人将面临失业的困境”。我国也有人用“夕阳”来描述