

# 民信局的取缔与邮政的近代化\*

胡 婷

(安徽师范大学 社会学院, 安徽 芜湖 241000)

**摘 要:**新式邮政出现后,由于民营通信机构的存在妨碍了邮权的统一,邮政官局采取了多种措施控制、排挤和取缔民信局。在这一过程中,邮政官局吸取民信局的长处,针对民信局的弱点,在资费调整、业务兴革、提高工作效率等方面均有所改进,推动了邮政的近代化进程。

**关键词:**民信局;中华邮政;取缔;邮政近代化

中图分类号:F61

文献标识码:A

文章编号:1673-8268(2007)01-0125-04

中国古代的邮驿组织,是政府专用的通信机构,只传官书,不传民信。进入明朝中叶以后,随着生产力的进步、商品经济的发展以及民间通信需求的增加,专门为民间通信而设立的机构应运而生,这就是民信局。

民信局在邮政还未出现及其出现以后的一段时间内,承担了中国民众的通信任务,在一定程度上解决了民间通信难的问题。但民信局的存在妨碍了邮政的统一。大清邮政官局建立以后,把民信局作为最主要的竞争对手,并抑制其发展,争夺其业务。民国时期,中华邮政最终实现了对民信局的取缔。但这是一个漫长而又复杂的过程,故相关的研究只粗略地涉及到了大清邮政对民信局的控制和排挤。有关民国时期,特别是1933年国民政府交通部勒令各地民信局一律停业,民信局联名呈请暂缓停业这一复杂的斗争,学术界尚无相关研究。本文拟通过对有关史料的系统梳理,对民信局的取缔过程及在此过程中邮政的逐步近代化问题进行简要论述。

## 一、民信局的发展及其特点

明永乐年间,由于资本主义的萌芽,在东南沿海商业比较发达的城镇,产生了民信局,并逐渐向内地发展。清同治、光绪年间,民信局进入全盛时期。全国大小民信局已达数千家,有雄厚实力的则在商业中心上海设总店、各地设分店和代办店。各民信局

间虽无隶属关系,但彼此协作、互换互递,构成民间通信网。清末民初,由于中外商务勃兴,在沿江沿海各口岸或大小城市,民信局星罗棋布,成为中国通信及商业的一大特色。

民信局的业务范围十分广泛,不仅收寄信件包裹、发行报刊、运送大宗商品,而且汇兑钱钞,运送金银。民信局在经营上也有自己的特色。首先,民信局注重信誉,在传递信件、包裹、金钱时十分注意让主顾有一种安全感和信任感。民信局运送票据、纹银、信件和包裹,只要顾客在封皮上写明银数或内件价值,“假使所交之信包因承寄民局之疏忽而致遗失者,民局即照所开之数赔偿。”<sup>[1]345</sup>所以钱庄和票号都愿意交民信局承担汇兑及金银的运送。其次,民信局传递信件非常注重时效。往往轮船一到港,驳船即接送邮件,并立即分拣,迅速投递。在信件的封发上,民信局也采取尽量延长封发时刻的办法,便于商家把当天最后的行情以最快的速度传递出去。有的民信局还派出专人到轮船局守候,一听到某艘轮船准确开航的时刻,就立即向老主顾所在的商号报告,把封发时刻延长到最后一分钟,然后迅速运上轮船<sup>[2]118</sup>。再次,民信局服务周到、态度热情。顾客寄信,不用亲自出门,而是民信局派人上门收取。按当时旧式商店惯例,总在当天生意买卖做完以后,到了夜间才办理信件事务。民信局在各大市镇,“必俟夜深始往收信”<sup>[3]21</sup>。民信局利用各种运输工具,如经

\* 收稿日期:2005-10-08

作者简介:胡 婷(1980—),安徽歙县人,安徽师范大学社会学院教师,硕士,研究方向为中国近代史。

商巨舶、运河小舟、脚夫等，尽一切可能便利公众。递信的速度可由顾客自由选择，有特别快递业务，也有慢递业务<sup>[4]11</sup>。对于重要客户和大宗业务，可不必先付信资，到年终、月底或季末作一次结账，“此尤与小商经济之运用大有便宜。”<sup>[3]21</sup>

民信局适应了中国商品经济的需要，是中国带有民族资本主义性质的通信机构。它在社会上赢得了可靠的信誉，对信息的沟通起到了积极的作用。但是，民信局自身也存在许多不足之处：其组织分散、本小利微，在全国不能形成统一的民间通信网。民信局又是由私人经营、以营利为目的的商业组织，主要分布于商业集中的城镇，“而于入不敷出之路，即不稍加留意……”<sup>[5]18</sup>，这也是后来民信局衰败的一个重要原因。除此之外，1901年前后，一些民信局为了小集团的利益，也为了增强与邮政官局对抗的力量，“率自赴某国邮局，请其挂号按中国邮政办法互相维系。”<sup>[6]101</sup>这暴露了小生产者的狭隘性。

在邮驿不承担民间通信的情况下，民营通信机构在一定程度上解决了民间通信的困难。但是，新式邮政出现后，民信局逐渐与之发生利害冲突，且民营通信机构的存在，妨碍了邮政的统一。因此，邮政官局采取了许多措施控制、排挤和取缔民信局，最终导致其逐渐趋于消亡。

## 二、大清邮政对民信局的控制和排挤

大清邮政官局建立以后，大量商用民用邮件传递仍掌握在民信局手中。因此，大清邮政始终把民信局作为最主要的竞争对手，抑制其发展，争夺其业务。邮政官局享有一定的特权，在发展局所、组织邮路上极为便利。当时火车、轮船通达的地方都能开辟“汽机”邮路，准运官局邮件。大清邮政官局还与外商轮船订立合同，规定各外商轮船公司在中国通商口岸“只能承带中国邮政局随时所交来之信件”，“其余无论何人及何信局交来往来中国各码头之华洋文信件，一概不得接带。”<sup>[6]86-87</sup>大清邮政章程规定：轮船进出通商各口，除承寄邮政局所交之信件外，所有之“船主、水手、搭客等俱不准携带邮政局应寄之信函等件”，“违者每次罚银五百两”<sup>[7]34</sup>。这样大清邮政在火车、轮船通达的地方取得了邮运的优先权和垄断权，在内地推广邮路也得到行政官吏的支持。

但是，由于当时交通不便，全国邮政官局只有二十多处，要将邮政推行全国并非易事。而且民信局经营方式灵活，服务周到，深受商民信赖，“一旦夺为官有，亦多困难。”<sup>[5]39</sup>在这种情况下，不得不迫使总税务司赫德允许民信局继续营业，愿与邮局联络的民信局，前往邮局登记注册（挂号）后，即专送内地往来信件；官局则专送各通商口岸信件，官局与民信局同心协力推动邮务的发展。“盖邮政初办，内地通信事物，利赖信局之处甚多”<sup>[5]39</sup>，民信局确实有存在的必要。因而赫德主张把民信局置于大清邮政官局的控制之下，采取渐进的方法来取消它。1896年邮

政官局规定邮章，“凡有邮局之处，民信局应赴官局挂号。”<sup>[8]595</sup>挂号的民信局就可以把信件封成总包交给邮政官局转交轮船带运，每磅收费一角。民信局因别无他业可守，不得不勉强支撑。到1897年底，向邮政官局挂号的口岸民信局就超过了三百处，且“此项挂号民局，与国办邮局相辅而行，以收逐渐归并之效。”<sup>[3]29</sup>

1899年赫德奉光绪皇帝的谕旨，一方面抓紧推广内地邮政局，并“令各民局重复挂号”<sup>[3]29</sup>；一方面公布大清邮政民局章程。章程规定：从1900年4月起，民信局交邮局寄递的总包邮件寄费由每磅一角，加至每磅六角四分<sup>[6]139</sup>。民信局纷纷向主管衙门申诉，并停班罢业进行抵制。这次加费与反加费的斗争，持续了两年之久。1901年赫德申呈外务部，对于民信局的寄信资费拟定两种办法：“或令各民局将挂号注销，自行设法寄送”<sup>[1]347</sup>；或从1902年起，民信局交寄总包每磅收费三角，以后每年增加一角，至每磅九角为止。民信局对于两种方案均不肯接受，并与“客邮”联合进行抵制，赫德被迫将民信局总包寄费全部豁免。

至1905年，邮政官局再次规定民信局总包的收费办法，即已登记挂号的口岸（包括铁路沿线）民信局收半费，每磅三角二分，内地民信局收全费，每磅六角四分<sup>[7]35</sup>。此时，民信局已失去前几年的优势，不得不接受此次加费办法。因“民信独占实惠，信局大受偏枯。”<sup>[6]143</sup>1906年各地民信局同盟罢工，要求总包邮件无论寄往何处及运送方法如何，均应免费，但罢工以失败告终。对民信局总包收费的增加，使其必须提高经营成本，造成资金的困难。民信局为求生计，另在私运邮件方面寻找出路。“惟各局私走之事，益见增多”<sup>[3]30</sup>，对于没有挂号的民信局，查出私运，即停止其营业。但“据厦门邮政司包罗文称：本口时有未挂号之民局违章私将信包潜附轮船带寄，被官局查出扣留。……惟有未挂号者，不肯遵章认罚，竟自弃包不顾，以致官局无法迫令将包取回，只得照章拆包提信，按件送投，照章罚令收件人三倍纳费。”<sup>[6]146</sup>对于已经挂号的民信局，除课收罚金及取消挂号外，最后制裁方法尚无明确规定。地方官局处分民信局不法行为时，常感到无所遵循。大清邮政虽采取了严密的缉私，但终无何等效果。此后，官局逐渐发达，民信局纷纷利用其便利。到1908年，已有半数以上民信局前往官局挂号，愿受统辖<sup>[5]39</sup>。1911年邮传部更订新章，令各地民信局交纳总包全费，“民信局家数及其营业，著著减少。”<sup>[5]39</sup>随着辛亥革命的爆发，民信局群相结合，反抗新章，但都未成功。

清代结束之时，在邮政官局强大竞争压力之下，许多地区的民信局纷纷歇业改行，具有四五百年历史的民信业已日趋衰落。

## 三、民国中华邮政对民信局的取缔

民国时期，政府继续采取一系列取缔民信局的

措施。1912年北京政府成立,上海各民信局联名稟请政府,要求寄递自由。经交通部严厉驳斥,各民信局组织上海信业联合会,企图抵制官局,但毫无效果。此后全国民信局势力便江河日下,除江苏、浙江、福建、广东四省外,各省民信局皆无再行发展之望;黄河流域的陕西、甘肃、新疆,长江流域的四川、贵州,珠江流域的云南等六省民信局最早被邮局征服;北部仅直隶一省,中部仅湖北、江西、安徽三省,尚有相当势力残存;江苏、浙江、福建、广东四省民信局递送信件的数量,逐年呈现减少的趋势<sup>[5]39</sup>。1921年在官局挂号的民信局有四百六十五家,但“其未挂号者,恐亦不在少数。”<sup>[5]39</sup>为此,交通部颁布邮政条例,规定:除认可的民信局视为邮局代理机构外,“无论何人,概不得营邮局相同之业,”<sup>[8]596</sup>民信局营业受到更大的影响。1928年全国交通会议议决:“所有各处之民信局应一律取消,”<sup>[1]348</sup>当时英属吉隆坡邮政(在英属马来半岛)鉴于暹罗、菲律宾、法属安南以及荷属印第斯各岛已将民信局总包办法取消,来电要求将中国往来马来半岛及南洋群岛等处民局总包办法于1930年1月1日废止。汕头、厦门一带与南洋来往密切的民信局以“员工众多,失业堪虞”<sup>[1]348</sup>为由,一再呈请交通部予以缓办。因总包制度确实违背本国邮政条例与国际邮政公约,交通部坚持决定废止。但为兼顾民信局人员的生计,因而决定从1930年5月1日起,所有寄往马来半岛及南洋英属各岛的民信局总包信件,每量二十公分纳费五分<sup>[3]29</sup>。为便利起见,准其将每封信资邮票贴于总包之外。12月27日交通部公布《民信局暂行挂号领照办法五条》,凡遵章挂号领照的民信局可暂时继续营业,所收信件应作为总包计重纳费,交邮局寄递。此举意在为民信局提供改业时间,寓有政府体恤之情。后邮政管理局又通过《过磅条例》,对民信局信件实行过磅代递,过磅邮资继增高,“初由每磅三角二分,节节加倍,今为一元”<sup>[9]770</sup>,致使民信局营业大受打击。

但这些办法仅为权宜之计,民信局的存在,始终妨碍邮权的统一。交通部为了统一邮政、发展邮务,于1933年11月令飭邮政总局“凡国内民局,应严令逐渐停止营业,至二十三年年底为止”<sup>[10]403</sup>,并通令各省市政军机关,协助邮局取缔各处民信局。民信局闻讯,惊慌失措,各地代表纷纷函请交通部顾念民生,展期五年执行,并列四项理由:其一,民信局有数百年的历史,通都大邑乃至穷乡僻壤无处不在,因而取缔民信局并非数月所能竣事。其二,各地员工总计不下三四万人,一旦失业,势必流为饿殍,此乃生计所关的重大问题。其三,近年来工商业凋敝,通国皆然。值此穷途末路之际,国家为邮政的统一而置人民生命于不顾,有违孙中山先生的民生主义。其四,各地商会及公共机关对民信业需求甚殷,而一般小工商业者,因寄递便利,与民信业关系尤为密切。因此,民信业代表认为唯有明定五年期限,由民信业出具切结,循序收束,才可缓解困难<sup>[11]180</sup>。而

交通部认为:邮政为国家专营事业,乃世界各国通例。我国邮政条例,亦规定至明。1928年全国交通会议后订立的《暂行挂号领照办法五条》,已给民信局逐渐改谋生计的机会,“所予时期已经数年,不可谓不宽。”<sup>[12]27</sup>且限令民信局逐渐停止营业至1934年底为止的令文,于1933年11月颁布,为期一年有余。民信业如能恪遵交通部命令,逐渐结束,另谋生计,时间应有余裕。因而,交通部批示不准展期取缔。行政院又训令工部局、社会、公用、公安等四局,勒令各地民信局停业。此后,民信业各地代表虽多次进京请愿,陈明困难情形,要求暂缓取缔,均未得到政府批复。

邮政管理局依据交通部命令,凡在1934年12月31日前发出的民信,不将其扣留。由邮局代民信局挨户投递,并于投递完毕后,向收件人盖取回单,交还民信局,且不收费,以资凭信。但自1935年1月1日起,邮政管理局正式废止过磅条例,拒绝寄递民信局信件并将华南、华北、长江一带及内地各埠来往民信,一律扣留。上海市部分民信局违抗交通部命令,依然收发信件,照常营业。当时九江路三百六十六号宝顺民信局主董祥发仍将各处通过该信局寄往上海的信件,雇信差张守和携出投递。张守和经过河南路吉安里时,被上海邮务管理局巡查员陆攸同查见,将张逮入捕房并把其信袋内的平信一百零八封,附有支票的信件十封,一并扣留,送请第一特区地方法院发落<sup>[13]236</sup>。邮局实行扣信后,民信局便逐渐绝迹,营业全部停顿。各地信商为维持生计,曾拟改组为转运局,专办汇银、洋包裹和货物等,但转运局的业务范围、性质与民信局不同,要求其有较为雄厚的经济力量,且专寄银洋包裹等,易生流弊,风险甚大。”<sup>[14]659</sup>在这种情况下,改组转运局难以成功,这样,各地民信局无形结束。具有500多年历史的民信业经历了复杂的历程最终被完全取缔,中国近代邮政在国内归为统一,邮政通信的市场均为国家邮政所有,邮政的信函专营权得到进一步确认。

#### 四、民信局取缔过程中邮政的逐步近代化

海关税务司在经办邮政后认识到“照搬外国传送邮件的办法是不会完全适用于中国国土的,而民信局的经验是几百年来经验,许多实例表明这样做是最有效的办法”<sup>[15]154</sup>,因而大清邮政官局在控制、排挤民信局的过程中,吸取民信局的长处,针对民信局的弱点,在资费调整、业务兴革、提高工作效率等方面采取了不少措施。

大清邮政官局大幅度降低平信资费,这是促进邮政发展最有力的措施。大清邮政资费,吸收了英国创始的不分远近、按单一资费收取的办法。原规定每封平信不论远近收费4分,价格高于民信局。邮政官局根据民信局只向寄信人收半费(另一半由收信人付给)的情况,从1902年4月起大幅度降低平信资费,国内平信由4分降为1分,本埠平信降为0.5分。这一措施收到了明显的效果,官局的邮件

量连年大幅度增长,1902年收2 000万件,1903年上升至4 200万件,1904年达6 600万件<sup>[7]36</sup>。

官局廉价竞争不仅促进了信函、包裹业务的发展,也促进了新闻报纸寄递业务的发展。20世纪初叶,是中国民办报刊勃兴时期,全国大中城市共约出版报刊二百余种。这些报刊的运输原来都在民信业手中,邮政当局为了承揽这项业务,对各种报刊制定优待办法、提供便利。还同《南洋官报》、《北洋官报》、《商务报》签订了协议,由官局窗口办理代售工作,初期给这些报纸以免费邮运的利益。1903年大清邮政再次与铁路当局拟订章程,规定“铁路只允中国邮政官局运送邮件。”<sup>[16]54</sup>民信局不仅不准利用轮船、火车运送邮件报刊,而且一经查获还要罚款。这样一来,大批报刊的运寄,就由民信局转到了邮政官局手中。

大清邮政还在增开业务上下了不少功夫,先是大力发展挂号业务,后又增加邮件保险业务。1905年开办快递信函业务,在北京、天津、上海等7个城市试办,以后逐渐推广到其他大中城市。大清邮政还印制一种快信专票,收寄快件由1906年的9.5万件增加到1910年的269万件<sup>[16]54</sup>。此外,大清邮政官局还开办“号信”业务,专门揽收银行、钱庄和商行信件,特别着重拉拢票号的邮件。

大清邮政在服务方面也注意改进。20世纪初,电话还不能广泛应用,本埠信函、外埠来信都急于要求能尽快见到。邮政官局在经营中更清楚地认识到,邮件传递速度的快慢与本身业务发展有着直接的联系。因而邮政官局加快邮件运递速度,开办昼夜兼程的邮差和骑差邮路,使邮程在时间上加快了一倍。同时,邮政官局吸取民信局随到随投的经营方法,破除以前的戒规,增加每日开筒的投递频次。原来一般每日开筒投递四次,后无限制地增加班次。如:南京、北京曾增至八次,上海增至十次,天津甚至增为十二次<sup>[7]38</sup>。大清邮政在局所的设置上也不遗余力,不仅把局所逐渐伸入到内地和农村,而且在城市内也多设局所、代办所、信柜,如汉口1900年5月起开办了8处信柜,武昌城开办了10处信柜,汉阳开办了6处<sup>[2]146</sup>。

民国时期,中华邮政大力扩充邮政设施,增加邮递服务项目,进一步扩大业务范围,中国近代邮政日臻完善。为便利民众,1934年3月交通部令邮政总局在全国各地加设邮局或代办所。同年底各地民信局基本停止营业,邮政总局通令各区邮政管理局参酌当地情形积极筹划有效补救办法:酌量增加邮班,

在邮局营业地点添辟窗口,增加提取信箱次数,延长收信时间,或添设信筒信箱、村镇信柜、邮亭邮寄代办所,扩充村镇投递,扩充乡村邮路,雇用专差免费投递未通邮路地方的邮件<sup>[9]195</sup>,以及添用邮务佐、听差、信差、邮差、缉私人员等等<sup>[1]348</sup>。邮政在全国统一办理之下,机构益臻健全。

伴随着邮政排挤、控制、取缔民信局的过程,我国的邮政也逐步近代化。邮政官局利用资本主义的经营方式与管理体制,开展多项新式邮递业务,邮路遍布全国、集中统一,效率较高,便于邮件在更大范围内流通,这使得中国邮政向更科学、更有组织、更完善的方向发展。

#### 参考文献:

- [1] 楼祖诒. 中国邮驿发达史[M]//周谷城. 民国丛书:第三编(35). 上海:上海书店,1991.
- [2] 郑游. 中国的邮驿与邮政[M]. 北京:人民出版社,1988.
- [3] 张樑任. 中国邮政:上卷[M]//周谷城. 民国丛书:第二编(40). 上海:上海书店,1990.
- [4] 杨未君,冯庆彬. 实用集邮学[M]. 石家庄:石家庄邮政高等专科学校,1994.
- [5] 谢彬. 中国邮电航空史[M]//周谷城. 民国丛书:第三编(35). 上海:上海书店,1991.
- [6] 中国近代经济史资料丛刊编辑委员会. 中国海关与邮政[M]. 北京:中华书局,1983.
- [7] 邮电史编辑室. 中国近代邮电史[M]. 北京:人民邮电出版社,1984.
- [8] 张心微. 中国现代交通史[M]//周谷城. 民国丛书:第四编(37). 上海:上海书店,1992.
- [9] 交部限期结束民信营业,各县民局在沪开会[N]. 申报,1934-01-30.
- [10] 秦孝仪. 抗战前国家建设史料(交通建设)革命文献:第七十八辑[G]. 台北:中国国民党中央委员会党史委员会,1979.
- [11] 民信业:年底停业恐慌[N]. 申报,1934-09-06.
- [12] 民信局:提起行政诉愿[N]. 申报,1935-01-01.
- [13] 民信局:信差投信被扣[N]. 申报,1935-01-11.
- [14] 民信局已无形结束[N]. 申报,1935-01-26.
- [15] 徐雪筠. 上海近代社会经济发展概况(海关十年报告译编)[M]. 上海:上海社会科学院出版社,1985.
- [16] 姜希河. 中国邮政简史[M]. 北京:商务印书馆,1999.
- [17] 苏全有,李风华. 近十年来我国近代邮政史研究综述[J]. 重庆邮电学院学报:社会科学版,2005(1).
- [18] 苏全有. 邮传部与清末邮政事业的近代化[J]. 重庆邮电学院学报:社会科学版,2005(4).

## Suppression of Civil Postal Office and Modernization of Postal Service

HU Ting

(College of Society, Anhui Normal University, Wuhu 241000, China)

**Abstract:** Because the existence of civil communication organization hinders the union of postal rights after appearance of new postal service, the postal administration takes many measures to control, expel and suppress civil postal office. In this process, postal administration extracts the advantages of civil postal office and aims at its disadvantages, making some adjustments on its fee, business and work efficiency, which promotes the modernization of postal service.

**Key words:** civil postal office; postal service of China; suppressing; modernization of postal service

责任编辑:黄维宪

