

民国初年交通部推动电政营运发展述略

苏全有, 邓 鹏

(河南师范大学 社会发展学院, 河南 新乡 453007)

摘 要:民国初年(1912~1916年)交通部对电政营运发展的推动,表现之一是开展、规范业务。开展业务主要是购置设备等;规范业务方面,针对各项电政事业处于无序状态,特别是有线电、无线电等业务线路堵塞已成常态,交通部以电报为重点,通过制定章程,对电报、电话、无线电等电政各项业务进行规范。表现之二是在资费方面进行整顿,针对电政的营业收入大部分来自有线电以及电话,不仅对价格努力进行控制,而且通过限制官电,形成了对价格、收费、盈亏等一系列的经营与统计,促使电政收入有所增加。民初交通部在电政营运方面所做的努力,极大地推动了我国电政事业的现代化。

关键词:交通部;电政运营;民国初年

中图分类号:K258

文献标识码:A

文章编号:1673-5420(2011)04-0091-05

中华民国成立之初的1912~1916年间,尽管电政建设并不完备,但基于交通部的努力,在营运方面的成就有目共睹:基本形成了一定的营运网络^[1],极大地促进了中国的现代化进程;开始重视营运的经济特性,促使中国电业逐步适应市场竞争规则;尝试实施营运的公益化,体现现代政府的管理职能。所以在某种意义上可说,这一时期是中国电政实现现代化运转的真正起点。目前学界对交通部在电政方面的作为少有触及,因而存在较多的探究空间。有鉴于此,笔者拟就交通部对民国初年我国电政运营的推进作用,提出自己的看法,以推动相关研究走向深入。

一、营运

电政是典型的网络性基础事业,如果被分割将失去其大部分功能。清末我国由于很多电线是由不同的外资兴建,加之各大派系的激烈争夺,故所谓的统一运行因实行的制度不一等偃旗息鼓。这种反常又不便的状态使中外客商满腹

怨言,改变现状已刻不容缓。

1. 业务的开展

我国电政事业的开展可追溯到清末,具体可分为有线电、电话、无线电及电气事业,它的发展壮大标志着中华民族的成长与近代化。电报最早于“道光十年(1830年)即有西人来华”^{[2]电信1},电报线分为陆线和海线。其中,陆线的建设最初为官属,后招商入股于清光绪年间。因管辖权不同将它分为商股线、省有线两种。光绪三十四年(1908年)邮传部将商股线收归部办,宣统末年(1911年)又将各省所办之线收归部办^{[3]有线电1}。电话为丹麦人乘八国联军侵华之机入京,并于光绪二十七年(1901年)擅自设立,三十一年(1905年)经商定收回。接管之初“总局各处租赁民房设立总局及南、西分局”,为招揽客户“劝各商户装用,盖不收费”^{[2]电信5}，“民国元年革除官署之免费以增收收入”，并增加交换机数^{[3]电话1}。我国电话设立之初,虽然成长速度较快,用户陡然增多,然而“我国电话之利,遂握外人之手”^{[2]电信5}。民国元年(1912年,下同)交通部向德律风根公司订

购瞬灭火花式无线电机五部,分设于吴淞、广州、福州、武昌、张家口等处,此外,“张家口无线电报局于二年十月成立,三年吴淞、广州、武昌三处无线电局相继成立,四年福州无线电局成立”^{[3]有线电1}。同年,以利船舶通信为由交通部又“向德律风根驻华代表西门子洋行订立合同电机四部”^{[3]有线电1}。

上述活动为民初电政运营发展奠定了物质基础。

2. 业务的规范

民国元年,由于建国伊始各项电政事业均处于无序状态,特别是有线电、无线电等业务,线路堵塞已成常态。加之一等官电及“各处电局鉴于军兴以来”为方便军务,“南方都督以及各属军、政分府”所发之电报“均列为一等,免收费用”^[4],使得承担电报收入主要来源的商用电堵塞不堪,严重影响了报费来源的“主体”。而免费官电频繁量巨已成“累赘”,所以民国初年交通部下定决心,以电报为重点对电政各项的业务进行规范。

(1) 有线电

民国初期电报收发常常“拥堵占道”,尤其是“一报传数百电局,一局抄送数十份”。更有甚者,有人不计报费随意发报,为躲避责任“均以某某报馆,某某团体”名义发之^[5]。民国元年五月,交通部以各处通电漫无限制壅塞线路妨碍要报为由特定《限制通电办法》五条,电令于六月一日起实行,并通电各省都督查照^{[3]有线电121}。同年十一月交通部电政司致函各电报局颁行《电报挂号实施手续》,二年九月五日为了规范发报办法、发报人节约报资,同时也为使其与国际接轨,根据东、西各国之惯例出台《统一收发电报办法》,规定收报人的姓名、地址预先向电局挂号,把此设定为准则^{[3]有线电126}。当然,交通部也考虑到了对政府职能部门的政策倾斜,在规范电报业务的同时,同步进行改进一系列的减费章程与规范,如民国二年(1913年)八月部令颁行《赈务电报免费章程》,专门对临时特别之紧急赈务实行免费。随后《铁路发电减费办法》、《新闻电报章程》、《交通部官电减费条例》相继出台。为了给以上出台的各个章程建立起一个良好的运行平台,交通部于五年一月颁行《检查电报奖惩暂行规则》,明确指出以上各项章程的实施标准及审核办法,具体任务落实到人,初步构建起了一套监察机

制,明晰了电报机关具体的奖惩制度^{[3]有线电134}。同时交通部还对洋文电报做出了专项规范,颁行《交通部收发电报(英文)规则》,其中明确了收发程序、所经步骤^[6]。有关联运条例的出台,在一定程度上促进了国内、国际电报业务的繁荣,不过其中也存在不尽如人意之处,如民国二年“中央暨各行政官电欠费,约三百七十八万五千七百五十四元”,“并且水线欠费也由交通部代缴”,而“部欠西门子等本息共计约五万三千三百二十九”^[7],最终也是落在了“自己”肩上。

民国初年有线电的具体发展情况,《交通史电政编》上有详细统计,如民国元年各省普通电报传送数目表载称,直隶、奉天、四川等重镇及江苏、湖南、湖北等经济发达地区之官电所发数量均十分巨大。不过其性质有所区别,如直隶所发国内官报10 590 740字,而私报只有4 404 492字,前者是后者的两倍多;奉天所发国内官报1 568 920字,占全年奉天国内电报数近一半;而江苏虽然官报1 740 556字,但私报就有4 160 702字,二者相校差距很大^[8]。且商用电报一般字数较少,而官报字数相对较多,其中直鲁两省20字以内者为最多^{[3]有线电178},这就从侧面折射出交通部所制定的各项章程在各省所执行的力度不均。由于国内政局初定,有些省份却是需要收发大量官电,加上限制官电只是在起步之中,想要完全改变“交费者发不了,发得了的不交费”这一现象确实比较困难。如不取消政府、各个团体、部队电报的种种特权,或是大幅度提升电报的业务承载能力,仅靠限制官电而非取消官电特权,是解决不了商民发电难的问题的。

特种电报是因特殊原因而受到加费、减费、免费的电报^{[3]有线电168}。特种电报因无法计入电报业务量的总数之内,属于变动因素,故对电报业务的规范有一定的制约。民初五年间共发特种电报总字数为“四千四百多万字:民国元年两千八百五十五万字、民国二年三百六十四万字、民国三年三百七十五万字、民国四年三百九十二万字、民国五年四百一十二万字”。其中加费之电报占16.5%,与减费、免费之数相比之下,其数目确实寥寥无几^{[3]有线电190}。

(2) 电话

民国初年由于社会初定,政府财力有限,像电报一样电话同样存在一定的“政府”问题,各个团体巨额之电话费用均由交通部买单。各部门

之电话本为公务之用,然“近来所设电话之处,大都以无关紧要之事无论何人任意拨电”,“如遇紧急情况则声音模糊”,此种情况“与装设本旨相悖”^[9]。电话业务承载能力与需求不相匹配,就必然会导致社会资本成为地方电话的有生力量,故各地电话均“招商入股”^[10]。如民国元年刘崇伟董事长于“二年三月先后呈请立案”,于“三年三月发照”设立电话,“本金四万五千元”,当年即盈利“一万零五百六十三元”,而后直至六年均与此相仿^{[3]电话106}。加上社会稳定后经济发展自然对电话的需求倍增,原有的设备需要添置,募集社会资金就成为很好的资金来源。但也并非所有电话都按此例,如有些重要电话局却由“商办被收归公办”^[11]。

电话局在短时间内的体制转变,必然会引起一定的负面影响。管理层的不断更迭时常给一些人可乘之机,引起电话费的“冒收”^[12],造成用户的损失。管理层更迭同时也使监督机制有所

退化失效,从局长屡次贪污局员的“花红”^[13]被捕,到电话局员工也因骤然间由私营改为官营,由于监管疏松以至“靡费甚巨”,局内“百余人不管电务”,致使“机件损坏”;虽然用户不多但还是“每百号中损坏者有十之四五”^[14]。而由官办转为商办如遇交接不顺或因所接之人非业内人士,也会引起进人不当导致“紧要事务接线贻误”^[15]。合办局所有的也因“多份红利”多寡不均,引起“股东不满”^[16],所以各个所有权更迭之电话局纷纷要求并“自愿整顿”^[17]。

宣统元年(1909年)交通部颁行《各省设立电话章程》,沿用直至民国八年(1919年),其中详细规范了官办与商办交接方面的一系列责任、准则^{[3]电话103}。除此之外交通部根据惯例还对电话的用户做了一定的统计,以找准目标从而为提升自己的服务作出努力。表1十分清晰地体现出电话业务的重点、难点,以期进一步改进。

表1 民国元年至五年各省电话用户职业类别表

	衙署	学堂	局所	宅第	商店	工会	医院	教堂	外宾	其他	总计
民国元年	一零八零	三零六	一二五七	一九五六	四一五七	二五一	一一四	二三	六七四	一六九	九九八七
民国二年	一二零九	三七一	九五三	二四零零	五二二三	三四一	一三零	二四	一一四七	一七九	一一九七八
民国三年	一四八零	四四七	一六六三	三一六二	六四零七	二二二	一七一	一九	一零七一	二三三	一四八七四
民国四年	一七八九	五四二	一七八九	四一三九	八零零三	二九六	二零九	二五	一一九三	四二七	一八四一二
民国五年	二四四一	六二四	一八四七	四三九七	九六五九	三三零	二二一	三七	一六四八	四四三	二一六四七

资料来源:交通部铁道部交通史编纂委员会:《交通史电政编》,南京:交通部铁道部交通史编纂委员会,1936年,电话第36页。
注:《民国元年各省电话用户职业类别表》是以省份为单位统计的,《二年至五年电话用户职业类别表》是以用户种类统计的,此表为二者合并而成。

(3)无线电

我国无线电之业务开展与规范大概与有线电相似,依据“万国无线电报通例”只是在一些其特殊之处“另定专章颁行”^{[3]无线电67}。如《无线电复递办法》^{[3]无线电68}和《无线电报收发规则》^{[3]无线电71}专门就无线电报收发的细节及不同于有线电之处作出补充规定。光绪三十三年建设无线电之初衷在于“海路军军事之用”,而其他如船舶、航空、学术、广播等无线电之设立在于以后不断的业务扩充。民国元年“交通部为扩充海岸业务”,除了北京无线电局另“筹设吴淞、广州、福州、张家口、武昌等局”以拓展以前未尽之业务,于“淞、广、福三处办理海岸业务”^{[3]无线电67}。

所以,无线电的业务较之电话、有线电有一定的狭隘性,业务的扩展也是线性的发展过程。

二、资费

电政的营业收入大部分来自有线电以及电话,它的经管如何将关系到电政的存亡,北洋时期交通部尤其注意这一点。交通部不仅对价格努力进行控制,而且对于其效果也非常重视,这样就形成了其对价格、收费、盈亏等一系列的经营与统计,以期使电政的收入有所增加。

1. 价格规范

电政资费在清末民初之际由于军队兴起,处

于混乱状态。“南方无论远近,每字普收一角”,而北方基本“依前清旧例,按省递增”;加上有些地方情况复杂,“湘、鄂、桂等地自定价”,从而导致“全国价格参差不齐”。政局初定后,为公平起见于“民国元年六月一日统一南北价格”^[18],把全国电报“分为同城、本省、出省三种”,同时“废止每逾一省加收报费三分六分之办法”;在技术方面,将“密码及洋文改为照明码”^[3]有线电¹⁶⁸。具体收费规定见表2:

表2 民国初年统一国内电报价目表

	华文明码	华文密码或洋文
同城电报	银元三分	银元四分五厘
本省电报	银元六分	银元九分
出省电报	银元一角二分	银元一角八分

资料来源:交通部铁道部交通史编纂委员会:《交通史电政编》,南京:交通部铁道部交通史编纂委员会,1936年,有线电第168页。
注:新闻电无论本省或出省华文每字收费三分;政务电按寻常电价减半计费,加急电照寻常电价三倍计算。

交通部的这一举动,间接地也刺激了外商,所以大北公司仅在当日就对自己的价格作出了相应调整,“中国境内各处电报均下调价格”,这说明了当时交通部对价格的控制还是有一定的效果与影响的^[19]。

电政经过交通部的统一定价,虽几经波动,最终还是取得了一定的效益,电报费在当时连年盈利。从民国元年至民国五年(1916年)仅电报一项,盈亏两抵后每年结余情况分别是:二九一八四六一·零二零;三零七四二六五·五三零;一八八零三零八·九二零;二六三八二一零·七九零;三五七五四零三·三零零;总计一一四四八四三八·七七零^[3]有线电²²⁷⁻²³⁴。而电话由于价格管理未像电报这样平抑价格,致使连年亏损,从民国元年至民国五年电话一项除民国二年盈余二一六零四·七三零,合计亏损一二八六二八五·六四零^[3]电话⁷³⁻⁷⁷。

2. 控制官电

虽然电政的资费经过交通部的调整后,南北方价格得到了一定的统一,且官电通过交通部的限定政策也起到了一定的控制作用,特别是以电报为代表的经营情况有所好转。对于南方来说这种“涨价”虽然无可厚非,可是好景不长,原已适应免费政策的中央各个机构立即做出反应,对交通部施加压力,特别是官电更是巨额拖欠电费,交通部下属各电

局倍感压力,如“成都电报局统计民国五年一月至六年七月的官电欠费情况呈请解决”。表3详呈了当时各地电报欠费情形。

表3 各地电报详报官军电报欠费情形

	一月	二月	三月	四月	五月	六月	七月	八月	九月	十月	十一月	十二月
所欠费用	九九·二一	九九·四六	二九三·三	七零七六·零一	二七九·五五	六二零四·五五	一一二零·七三	一零七九三·一六	二零七二·三一	九三一八·六三	三六五·一	八九五·四一

资料来源:《各地电报详报官军电报欠费情形》,南京:中国第二历史档案馆,交通部档案全宗(1056)。
注:“·”为小数点。

鉴于各地此种情况,交通部也做出努力,试图收回各处欠款。交通总长于民国五年十二月致函江苏省公署,提出其“咨开宁苏两电话局省有资产银五万六千六百六十元八角八分三厘”;所欠之费仅“民政长国税厅筹备处结欠南京、苏州两局报费七千六百八十四元”,并尽快“筹款交还都督府”^[20]。

在限制电报记账的同时,交通部也做出了一定的妥协,出台《交通部修正一等官电减费条例》,其中解释道:“日本对于国内官电纳费办法与商报无区别”,而中国“由于电报之初系属商股官电定为半费,故一直沿袭所传之惯例”,采取一种“取商人为国家之意”,然而各个官属不明其中之意,“寻常之公务、收发意见暨私人通问之电滥用一等”,出现这一情况的主要根源在于“报费有帐可记,故相互效尤”,完全没有顾及到电局线路有限,如“遇紧急情况要电积压延误”屡见不鲜^[21]。所以,交通部对于官电采取循序渐进的政策,对其从免费到收费,从收费到减费,使其曲折地步入正轨。

综上所述,交通部在民初电政营运方面做了相当的努力,极大地推动了我国电政事业的现代化。

参考文献:

[1] 苏全有,黄莎.交通部与民初邮政基础设施建设述评.重庆邮电大学学报(社会科学版),2011(1):46-50.

[2] 王开节,修域,钱其琮. 铁路·电信七十五周年纪念刊[C]. 台北:文海出版社,1982.

[3] 交通部铁道部交通史编纂委员会. 交通史电政编[M]. 南京:交通部铁道部交通史编纂委员会,1936.

[4] 交通部整顿电政之要电[N]. 申报,1912-05-06(7).

[5] 公布限制通电之新章[N]. 申报,1912-06-14(7).

[6] 交通部收发电报(英文)规则[Z]. 南京:中国第二历史档案馆,交通部档案全宗(1056),第 104 号卷宗.

[7] 交通部之岁计(二)[N]. 申报,1914-08-18(10).

[8] 各电报局收发电报统计表[Z]. 南京:中国第二历史档案馆,交通部档案全宗(1056),第 105 号卷宗.

[9] 警署传递电话之限制[N]. 申报,1913-09-27(10).

[10] 电话局添招商股[N]. 申报,1914-11-18(7).

[11] 电话局收归部办[N]. 申报,1914-01-07(6).

[12] 冒收电话费之结果[N]. 申报,1914-05-28(11).

[13] 电话局长撤差[N]. 申报,1913-01-22(6).

[14] 电话局之近状[N]. 申报,1913-02-23(6).

[15] 交通机关妨碍交通[N]. 申报,1913-09-25(6).

[16] 电话公司特别会[N]. 申报,1914-04-14(6).

[17] 电话公司自愿整顿[N]. 申报,1913-09-29(7).

[18] 统一电报费之实行期[N]. 申报,1912-06-01(10).

[19] 大北公司减收中国境内各处电报费广告[N]. 申报,1912-06-01(5).

[20] 交通总长公函[Z]. 南京:中国第二历史档案馆,交通部档案全宗(1056),第 103 号卷宗.

[21] 交通部修正一等官电减费条例(附原呈)[Z]. 南京:中国第二历史档案馆,交通部档案全宗(1056),第 100 号卷宗.

A review of the promotion of post and telecommunication operations
by Ministry of Communications in early Republic of China

SU Quan-you, DENG Peng

(College of Social Development, Henan Normal University, Xinxiang 453007, China)

Abstract:The Ministry of Communications in the early Republic of China (1912 ~ 1916) promoted the post and telecommunication operations. The first was to conduct and standardize the business. Conducting business referred to the purchasing of equipment; Standardizing business meant the Ministry, when found the post and telecommunication service was in disorder, cable and radio service in particular as blocking was normal, focused on telegram service and developed charters to standardize various operations as telegram, telephone and radio. The second was to regulate charges. To the problem that most revenue of post and telecommunication operations was from cable and telephone business, the Ministry not only tried to control the prices, but limited government use, and formed a series of management and statistics of prices, charges, gains and losses, thus increasing post and telecommunication revenue. In short, these efforts greatly promoted the modernization of Chinese post and telecommunication business.

Key words:Ministry of Communications; post and telecommunication operation; early Republic of China

(责任编辑:刘 云)