

【邮政史研究】

近代中国电信管理体系变迁考述

李沛霖^{1,2}

(1.南京邮电大学 马克思主义学院,江苏 南京 210023
2.南京邮电大学 江苏现代信息社会研究基地,江苏 南京 210023)

摘要:近代中国电信管理体系随政局战事变幻,社会经济发展而赓续推演。全面抗战前及战争时期中国的电信组织历经形成、发展和演变,此中行政当局对于电信事业的管控和监察工作,以及在电信队伍的建设和培育及人事规范方面做出的努力,对近代中国电信管理体系的嬗变进程产生了深远影响。通过这些维度洞悉近代中国电信事业的变迁理路及发展规律,俾期为当代国家电信事业建设提供理论参考与历史借镜。

关键词:中国电信;电信组织;电信管控;电信监察;电信队伍;电信人事

中图分类号:F623;K25 **文章编号:**1673-5420(2021)04-0077-14

电报、电话,不论是有线、无线还是其他电气通信,统称为电信。凡用电气由金属导线传递的符号、字母、文字、形象及数目名电报;其传递的语言、声音,名电话^{[1]68}。毋庸讳言,电信“赖以传递消息,通达语言,无远弗届,瞬息可通,其便利人群,造福社会”^{[2]365}。约1837年,库克和惠斯通在英国,莫尔斯在美国,同时开始有关电报的实验;1876年,电话在英国格拉斯哥的会议被展出^{[3]193,196}。19世纪发明电流及电波传信,“电信遂遍及于全世界。此种交通机关的价值,在于不受时间和空间的限制……效用之广可想而知”^{[4]245}。近代中国,电信在外力刺激和内部需求的双重推动下发轫,迄今已有140年发展史,电信事业建设成为国家基本建设重要的一环^{[5]1}。迄止现时,关乎近代中国电信的研究虽逐步展开,然专事本题研讨甚为寥寥。既如此,通过把握近代中国电信的管理变迁,以史鉴今,为国家电信事业的建设提供历史借鉴,从而凸显命题的理论意

收稿日期:2021-06-15 本刊网址:<http://nysk.njupt.edu.cn>

作者简介:李沛霖,副教授,复旦大学历史学系博士后流动站研究人员,研究方向:中国近现代经济史。

基金项目:江苏高校“青蓝工程”中青年学术带头人资助项目;南京邮电大学人文社科研究招标项目“中国近代邮政史料整理与研究(1866—1949)”(NYS220011)

义和现世价值。

一、电信组织的形成与演变

回溯往祀,近代中国交通事业以“电政之创办为时最久”^{[6]1}。1877年8月18日,福建巡抚丁日昌在台湾主持架设的军用电报线开工,同年10月11日完工,电报线长95公里(台湾府至旗后),这是中国自己修建、国人掌管的第一条电报线,开创了中国邮电史的新篇章^{[7]53}。

(一) 抗战前的肇建和形成

晚清一季,鉴于“治乱之源,富强之本……轮船、火炮、洋枪、水雷、铁路、电线,此其用也”^{[8]233}，“电线遥接于数万里外,顷刻通音”^{[8]234}等求进思想,洋务派认识到电信在国防中的重要作用并力促清政府发展电信业。1879年,李鸿章奏准从大沽口炮台架设通天津的电报线路,成为中国大陆自办电信的开端,“迨后逐渐推广及于全国各省”^{[9]1}。电报初为海关总税务司附属事业,归总理各国事务衙门管辖;1901年,总理衙门改组为外务部,再受外务部监督;1902年,电报收为国有,将管理职权统属电报总局,于北京、天津、上海三处各设总局一所,各省要地遍设分局;1906年,邮传部成立,将电报总局移归该部管理;次年,上海电报总局改为电政局;1908年1月,颁发分科办事章程,分设文牍、工务、交涉、电话、会计五科;1911年,各省官电收归邮传部管,5月奏准将电政局移北京,分设营业、监理、交涉三科,“由部就近督理,但未及移京而革命事起”^{[4]283}。即清末电政主管机关最初为上海电报总局,收归国营后改为电政局^{[9]8}。继而,中国电信的组织机构随政局变幻而持续延宕。

北洋政府时期,1912年5月邮传部撤销,归并交通局下属电政司,由司长兼领局长职权;电政司掌理全国电政,分设总务、营业、稽核、筹度、考工、会计六科。同年9月,筹度科并入会计科^{[4]283}。翌年12月,交通部改设路政、邮传两局,电报、电话及其他电气事项、监督地方公共团体及民营电气事项均归邮传局掌理。1914年7月,交通部改设六司,电政事务分隶于邮传、邮传会计两司。邮传司掌理电报和电话及其他电气、监督地方公共团体及民营电气事项;邮传会计司掌理电邮航各项进出款目册报、预算决算的稽核及公产公物管理等事项。同年,无线电局设立^{[9]8}。至1916年8月,交通部恢复民元旧制,仍下设电政司。国民革命军1926年冬抵达武汉后,在汉口成立武汉国民政府交通部,设邮电航政处及无线电管理处,分掌全国有线电报、电话及无线电事宜;嗣专设电政处,分二科。至1927年宁汉合流时,由南京国民政府交通部派员接收^{[9]8}。

南京国民政府交通部1927年6月于南京成立后,掌管全国有线、无线电报及电话事务,设电政总局于上海,负责直接管理;除电政总局外,并设电政司。1928年9月,按照交通会议建议,裁撤电政总局,归并于电政司^{[9]8}。斯时,交通部下辖秘书厅、技术官室、总务司、电政司、航政司、直辖附属机关、会计长办公处等。具如电政司下辖管理、工务、业务、人事、财务、材料等六科;直辖附属机关有电信机料试验所、交通部电政同人公益会、电信机料修造所、电料储转处、各电话局、各特等电报局、各电政管理局、国际电信局等^{[4]284}。1928年,各地分区设立电政管理局,办理区内特等电报局以外的一般电政事务。每局置局长1人,综理局务并兼理驻在处电报局事务,其下置总务、报务、工务主任各1人,兼办各有关事务。至1937年,全国已有江苏、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、山东、河北、河南、山西、陕西、甘宁、福建、广东、广西、云南、贵州、川藏、新青、热察绥蒙等20个电政管理局^{[4]285}。

(二) 抗战时期和抗战后的变革和完善

“通信与人类的生活密切相关,平时如此,战时更是胜负关键”^[11]。1937年全面抗战爆发,前线战士浴血疆场,国民政府交通部电政司“办理电政,在此伟大之时期,以把握时机,配合军事为前提,努力于各种电信之设施,而尽对于抗战建国之责任”^{[10]841}。1938年1月,交通部、铁道部合并为“交通部”,原电政司所属人事、财务、材料三科,分别划归人事、财务、材料三司掌理^{[9]8}。嗣因军事需要,各管理局的组织权力不足以应付紧急事务,于各省设电信专员,各游击区也设立各游击区电信专员,与军方密切联络。又由于各省专员分散,各方指挥不一、不易统盘筹划,裁撤各省专员,全国设立三个电政特派员办理区内电信事宜,第一区管辖湘粤黔桂四省,第二区管辖晋豫川甘宁五省,第三区管辖苏浙皖赣闽五省,于1938—1939年先后成立。电政特派员最主要的任务在于调度全区的人力、物力,以配合军事、政治通信的需要,紧急的通信设施或人事调派先行处置,后上报交通部,“试行以来,颇着成效”^{[11]64}。

因“电信事业时须改善,方可适合时代,便利推进”^{[12]79},自1943年4月起,全国电信行政规划与业务管理实行划分,所有涉及行政事项由交通部邮电司负责办理,业务执行则设立电信总局(直隶交通部)专司其事。电政司改为邮电司,分为五科,掌理邮政、邮政储汇、国营电信事业的规划核议、公营民营电信交通事业监督、邮电联系的规划策进、国际电信交涉等事项;另设电信总局,管理全国电信事务^{[9]8-9}。同时将全国划为五个电信区,每区设一电信管理局,下设电信局,原各省电信管理局、各长途电话工务处及派驻豫鄂皖边界战地电政专员办公处等均于各区管理局成立时撤销,以期配合军事及推进电信事业。据1945年6月全国电信局所统计,五个电区共有电信局所838处、营业处

330处、代办处84处^{[12]79}。

抗战胜利后,设立平津区、京沪区、武汉区、广州区、东北区等五个电信收复区,分别派员接收日伪所办的华北电气公司、华中电气通信公司暨各地通信局,截至1946年1月,已恢复局所计200余处^{[12]81}。但因“电信管辖区域日益辽阔,增辟电路,推进业务,扩展前途,方兴未艾,原定划分五区的战时电信管理机构,不足以应付战后复员建国之电信设施”^{[12]81},在交通部电信总局统辖下,自1946年1月起,全国划分为九区,每区设一电信管理局,下设电信局;而报话特繁的都市设特等电信局及国际电台,分别管辖各电信区域或办理当地国内或国际电信业务,以期普遍发展。譬如1947年办理全国电信业务的最高机构为电信总局,九区各设一电信管理局管辖该区各处的电信局(见表1)。特等电信局有南京、上海、北平、天津、武汉、重庆六处;另有一所国际电台,总台设于上海,专行办理国际电信业务。以上各区电信管理局、特等电信局暨国际电台,均直接隶属电信总局。此外,全国各地均设电信局,以地名为局名,办理该地电报、电话业务;视业务繁简,分为一等、二等、三等、营业处暨代办所^{[9]9-10}。

表1 全国电政组织机构(1947年)

局名	所在地	直辖局处或业务	局名	所在地	直辖局处或业务
电信总局	南京	全国11个管理局、6个特等局、1个国际电台	台湾邮电管理局	中国台北	台湾地区176个电信局(邮电合设)
第一区电信管理局	西安	陕豫两省146个电信局	新疆电信管理局	迪化	新疆全省22个电信局
第二区电信管理局	南京	苏浙皖三省318个电信局	南京电信局	南京	南京市报话业务;11个营业处
第三区电信管理局	汉口	湘鄂赣三省218个电信局	上海电信局	上海	上海市报话业务;12个营业处
第四区电信管理局	重庆	川康藏三省129个电信局	天津电信局	天津	天津市报话业务;13个营业处
第五区电信管理局	昆明	滇黔两省77个电信局	北平电信局	北平	北平市报话业务;16个营业处
第六区电信管理局	广州	粤桂闽三省179个电信局	武汉电信局	汉口	武汉市报话业务;7个营业处
第七区电信管理局	北平	冀鲁晋察绥五省99个电信局	重庆电信局	重庆	重庆市报话业务;15个营业处

续表 1

局名	所在地	直辖局处或业务	局名	所在地	直辖局处或业务
第八区电信管理局	兰州	甘宁青三省 73 个电信局	国际电台	上海	全国对外国际电信业务;南京国际支台
第九区电信管理局	沈阳	东北九省及热河 77 个电信局			

注:电信总局直属交通部;除台湾邮电局直属电信、邮政总局外,其他各局直属电信总局。表格资料来源于“行政院”新闻局,《电信事业》,1947年8月编印,第10-11页

综上所述,彼时全国划分九个电信区及新疆、台湾两个管理局,至1949年国民党败退台湾,成立台北国际电台,开放国际报话通信^[13]¹¹³。针对电信组织,时人述评:我国电政机关不论如何变迁,素来概用纵的统系,各自独立经营。如利的方面:各尽其责,自谋发展;管理精神,集中一事;事务专门,便于改良;经费较省,维持简易。弊的方面:易起竞争,酿成分崩局势;职权不一,难以兼筹并顾求适合当地环境发展;雇用人员不经济;技术不合作,易成畸形发展。即“弊当大于利,何怪目前各省电政之衰落,电款之支绌,除无线电事业比较有利外,有线电业,颇多不能维持,所以改革电政组织,实为目前发展交通事业急务之一”^[14]。值得强调的是,近代中国电信组织“多因应时宜,时有变迁”^[9]⁹。但在当时社会不靖情势下,电信机构的变革多受各阶段政权直接或间接的掣肘,从而引致电信组织不断随政权更迭或战争影响而庚续演变。

二、电信事业的管控与监察

清末战事频仍、局势不稳,电信事业无法长足进步。迨至民国,“虽稍有进步,比之欧美仍落后一大截,加以外人掌握我国海线登陆权,不但影响电信主权之完整,且妨害电信事业之发展”,即“唯有主权独立完整,一切建设才能操之在我,也才能使建设突飞猛进”^[11]。有鉴于此,我国电信事业的管控和监察工作随之展开。

(一) 电信管控工作的开展

1913年1月,北洋政府交通部对各区统辖机关开始设电政管理局,订定执掌暂行章程,全国电政区域分为13处,各设管理局1所,每局置监督1人,管理区域内电报、电话各局,以电政司长为总监督。1916年8月,交通部将电政管理局撤销,以一等电报局长兼理电政监督,各监督只管辖电报局而不及电话局。1922年11月,又撤裁兼理电政监

督,将各省区或商埠的一等电报局长改称总办,以总其成。1925年1月,交通部恢复电政监督制,由就近局长兼任或另派专员,“由部随时酌量办理”^{[4]285}。嗣至1927年,国民政府交通部“为我国电信最高机关,规模比较完备”。因电政业务不同,分设各项机关,如民营或公营电信组织大致相同,主要为工务和业务两部门;交通部电政司分掌总务、工程、营业和人事;各省设电政管理局,管辖各地电报局、电话局、无线电台、代办处等^{[11]63}。

如电报:(1)有线电报。北平、天津、上海、汉口各电报局为特等局,直辖电政司;其余各电报局视营业情形分等级,月收入大于5000元、2500元、1000元、500元分别为一、二、三、四等局,小于500元为五等局或营业处。一、二等局设置业务长管理业务,三等以下由局长主任兼管,一等以下各局均直属各省电政管理局。(2)无线电报。自交通部统一经营后,最初设置无线电报话管理处,其后各台合并于电报局。无线电台执掌无线电事务,国际电信局台“因业务重要纷繁”仍直隶电政司^{[11]63},专办无线电、水线电等国际通信业务。1936年3月,交通部实行紧缩计划将其归并于上海电报局。由此,电报局管理各地有线电报,并有少数兼管无线电;电报干线工程处执掌电报线路的测勘、建筑、修养等;水线总工程师执掌海底电线的监修测验及其通信机械的装置整理^{[4]285}。次如电话:电话局执掌各地市内电话及乡线电话事务,经交通部指定,并兼管附近各处长途电话及各小城镇市内电话。(1)市内电话。视业务繁简分为四等,容量大于10000号、5000号、1500号、500号分别为一、二、三、四等局,不满500号为支局;1934年起,除业务特繁各局外,均并入电报局。(2)长途电话。设长途电话管理处,执掌全国各省区长途电话事务,所有附设于各电报局的长途电话营业处、各地长途电话代办处,皆由其统辖(后裁撤并入各电政管理局)。(3)九省长途电话工程处。1934年6月新设,执掌苏浙皖赣湘鄂豫鲁冀九省长途电话联络及干线敷设^{[11]64}。再如电料:电料储转处,执掌国营电气交通事业所用材料的保管及转运;电信机料修造所,1934年5月设立,执掌电信机料修造;电信机料试验所,1932年10月设立,执掌电报、电话、无线电及各种马力机料的试验等^{[4]286}。

当时交通部为发展业务及节省经费起见,在管理方面进行改进:一是邮电合设。“因为邮电事业,性质相同,世界各国,颇多采取统一管理制度。而我国邮电两项事业,向系分办,各自为政,绝不相谋,人民通信,很不便利”,寄信须赴邮局,发有线电须赴电报局,发无线电赴电台。由此交通部订定邮电合设办法,通飭各局先自江苏、浙江、河北三省及全国通商大埠试办。该法最重要之处在于规定各省三等及其以下电报局,一律与当地邮局合并设立。至于各省通商大埠的邮电局,则交互在邮局内设置电报收发处,

电局内设置邮政支局^{[4]286}。二是局台合并。因有线、无线电报“通信方法,虽有差异,而通信功用,则毫无二致,倘能通力合作,收效必宏”,交通部1934年订定《局台合并办法》,将地方有线电、无线电通信由一个机关统筹办理,试行于上海、北平、天津、南京、汉口各局,1935年推广至青岛、济南、郑县、福州、厦门、烟台、长安、兰州等局^{[4]286-287}。

旋七七事变爆发,“关于军情之探报,命令之传达,最高统帅与各战区间之指挥联系,非有纵横密布之电信网,不足以完成通信之任务”,“前方电信即与军事完全打成一片,凡在前线之局处台队,终日处于炮火交织、敌机威胁之下,照常工作,维持电信之通畅。非奉当地最高军事长官之命令,不得擅自后撤,非维持至最后之通信,不能谓为完成任务”^{[10]80-81}。其间,“长途电话关系重要,以前各省分别管理,不易统一维护”^{[11]64},复设重庆、长沙、长安、南昌等四区长途电话干线维护工务处,下设线路机务各段,分管全国长途机线。1947年3月,国民政府行政院资源委员会为办理所属各机构的电信事务起见,特设电信事务所。如据《资源委员会电信事务所属电台组织通则》第二条规定,本所所属电台依其业务繁简分为一、二、三等;每月收发报总字数10万字以上为一等电台,总字数3万~10万字为二等电台,总字数3万字以下为三等电台;“负有特殊通讯使命之电台,等级得斟酌情形提高”^[15](见表2)。上述种种,足见当局对于电信管控工作的布局及重视程度。

表2 国民政府资源委员会电信事务所电台等级表(1947年3月)

等级	地区										
一等电台	南京	上海	沈阳	台北	兰州	老君庙	重庆	北平	天津		
二等电台	汉口	青岛	广州	锦州	营口	赣州	桂林	长沙	天水	阜新	北票
	明	贵阳	开封								
	海口	北黎	抚顺	高雄	柳州	金城江	张掖	西京	汉中	渡石铺	洛阳
	南鹏	武昌	大冶	西安	安东	吉林	本溪	鞍山	金瓜石	新营	花莲港
	武威	虎尾	屏東	基隆	锦西	龙南	吉安	大庾	大告山	八步	焦作
三等电台	郑州	长裕	永兴	零陵	新化	会泽	载歌	简阳	三溪	江油	宜宾
	荆沟	建为	资中	泸县	长寿	圣登山	济南	石家庄	榆林	萍乡	绵阳
	广元	长春	乳源	牛马司	葫芦岛	烟台	邵阳	营城子	鞍山	弓长岭	
	宜昌	大连									

注:资料来源于《组织规程》,1947年3月—1948年5月,国民政府资源委员会档案,台湾“中央研究院”近代史研究所档案馆藏,档号24-10-19-001-01

(二) 电信监察工作的进行

中国1920年9月1日加入伦敦无线电报公约,次年1月7日加入圣彼得堡国际电

报公约。1927年,国际无线电报会议在华盛顿举行,我国派全权代表出席,会议议定《华盛顿国际无线电报公约》,经国民政府1929年6月7日批准并附带声明:“中华民国国民政府不承认亦不让与任何外国或其他人民在租借地,居留地,租界,使馆界,铁路地界及其他同样界内,未经国民政府明白许可而有安设或使用无线电台之权。凡本公约及附件所记载有涉及各该租借地者,无论明指或暗示,对于中国主权,不生任何影响。”^[16]“为谋解决国际电信交涉悬案及各种合同契约起见”,1929年11月,交通部成立国际电信交涉委员会,该会《章程》规定:本会设委员长1人,由交通部选派部员充任,设副委员长2人,由交通部咨请外交部、财政部派员充任。本会设委员若干人,由委员长遴选熟悉国际电信交涉情形的专门人员呈请派充^[17]。

在此背景下,电信监察工作随即展开。(1)无线电进口。“以前政府视为军用品,严禁自由进口,后由建设委员会呈请国民政府取消限制,无线电事业方得兴起”,交通部接管全国无线电报话事业后,1930年颁布《无线电材料进口办法》,规定凡进口材料应一律由交通部审查,颁发护照,以资统计^{[11]65}。(2)广播电台。为避免各地广播电台无限制增设、波长互相冲突、机件不合而发生干扰,交通部1932年颁布《民营广播电台取缔规则》,规定设立广播电台者,凡机件设备、周率规定及电力节目时间等,均须由该部事先审查。民间装用收音机也须登记,以资统计。(3)无线电台。行政院通令严禁私自设立,并由交通部颁布《学术试验无线电台设置规则》,规定试验用周率范围;颁布《船舶无线电台机器装设使用办法》,规定电力波长等,以避免干扰并便于各海岸通信^{[11]65}。(4)海底电线登陆。1930年交通部颁布《取缔规则》,明确未呈准该部不得登陆,并由该部规定领用执照年限、收费价目、接收投送,为维持国防及地方治安计,认为有管理必要时,得派员前往指挥监督或占有。(5)长途电话。因各省多自行建设,1933年,交通部为“免除线路互相重复冲突,并与全国长途电话网取得联系起见”,颁布《委托省政府代办长途电话原则》,由该部审核线路长度、通话地点、线路机件装设方案并核定长途电话价目,“以免各省参差歧异”^{[11]65-66}。

嗣至抗战时期,后方当局于1940年3月出台《重庆卫戍总司令部收音机检查办法》。第一,凡在卫戍区内装置广播收音机的用户,除依照本部广播收音机登记办法办理登记外,概依本办法由本部稽查处经常派员检查。第二,凡未遵照规定及违法收音机,按情节轻重,依照下列三项予以处罚:停止收听(扣留机件);没收机件;罚金(或徒刑)。第三,下列情形处20元以上1000元以下处罚或处三个月以上半年以下徒刑:有意违法,经查明确实留有证据;未经许可更改线路,作发报或发话用。1942年又颁布了《重庆卫戍总司令部稽查处电信监察科无线电收音机检查办法》^[18]。1943年3月颁布

的《联合国在华设立临时军用无线电台办法》第一条规定,联合国因联合作战上需要,由各该国驻华有关联合作战的军事高级主管向国民政府军事委员会申请在中国境内设置临时军用无线电台时,依本办法办理。第二条规定,临时电台须俟军委会认可,发给联合国临时军用无线电台特许证后,方可架设通报。第三条规定,临时电台准许设立期间,以1年为限,期满后由军委会核准延长,若战争停止而许可期间未届满时,仍应撤销^[19]。

1946年4月,“为防止危害国家安全之非法通讯,并监察全国无线电信是否恪遵政府颁布有关电信之一切法令起见”,国民政府颁布《电信监察实施办法》。其中第二条规定,为完成全国电信监察网,将全国划为若干电信监察区,每区设监察机构,配属当地最高治安机关,执行监察任务。根据第十八条,凡违犯本办法规定者,电信监察机构得请由当地治安机关按其情节轻重作下列处置:(1)情节较轻者,通知其主管机关纠正或议处;(2)情节较重者,属于电台,得卸除其天线或截断电源或暂予封闭,属于厂商,得将其器材封存,但违章人能遵令纠正应即准其恢复原状;(3)情节重大者,除依法向司法或军法机关检举外,必要时,得请求当地宪警机关先行查封证物、逮捕嫌疑人^{[1]660-662}。

一言蔽之,近代中国“电信事业大部分为交通部所经营,关于地方经营的及商营的管理办法以及电信器材进口事项,交通部也订有严密取缔法令”^{[11]65},彼时行政当局对于电信事业的管控与监察在法制、体制上展开探索,体现出一定的管理水平和变革努力。

三、电信队伍的建设与规范

“电政为一种专门工程,办理电讯事业,必须有技术人才,担任各方面的技术工作”,如报务员、话务员、机工线工等“皆为技术人才”,“均赖有熟练而特长之技能,须经长期的训练始有成就”^{[11]66-67}。基于此,近代当局在电信队伍建设方面展开了一系列有益尝试。

(一) 电信队伍建设和培育

作育电信人才,早如1880年李鸿章于天津设立电报学堂,1882年盛宣怀在上海创设电报学堂,所造就者均为初级报务员,后增设中、高等班,造就高等技术人员。1896年,盛氏奏请在上海设立南洋公学(1906年改为邮传部上海高等实业学堂)。南洋公学1908年始设电讯专科,为我国电机工程学科之始;1910年派遣电工学生赴外国实习;1912年,交通部合并上海、唐山、北京三校,改称为交通大学^{[11]67}。至1935年,全国电政职工总计12 985人(不含差役)(见表3),职工教育程度(含差役):专门以上学校1 154人,中学4 070人,特种学校1 918人,小学2 857人,私塾3 981人,未受教育274人,不

明 695 人;职工入局年数(含差役):不满 1 年 750 人,1~5 年为 4 152 人,5~15 年 6 451 人,16~25 年 2 589 人,26~35 年 871 人,35 年以上 136 人。但“吾国幅员辽阔,电讯线路绵长,局所众多,而全国电讯技术人员仅 300 余人,足征过去技术人才之缺乏。今后欲谋电政建设的发展,对于专门技术人才之培植,实有积极充实的必要”^{[11]69-70}。因此,“通信员工,除了量的补充,质的提高外,同时还要人尽其才”^{[11]499},加强电信队伍的培育实属关键。

表 3 1935 年全国电政职工分类统计(不含差役)

类别	有线电	无线电	电话	总计
技术员	72	144	172	388
报话务员	5 620	632	1 992	8 244
技工	3 048	140	1 165	4 353
总计	8 740	916	3 329	12 985

注:资料来源于赵曾珏,《中国之电信事业》,上海,商务印书馆,1943 年版,第 69 页

抗战以还,“电政自抗战以来,其主要任务为配合军事……凡军事紧张之地,边隅遥远之区,均为电信员工奔赴效命之所”,且“适应战时环境,有待于调整及加强电信之处甚多,势须额外增加人员,以赴事功”^{[10]903-904}。如日机轰炸,“各线常遭破坏,设有各抢修队,使得迅速修复。前线一带,军事进退无常,普通电信机关,类多固定一地,不足应付”^{[11]64},故分别成立有线电及无线电通信队,随军行动、以利军讯。再如报话线路因敌机出动频仍、随修随毁之况,我方组织修线工程队随带杆料,驻守沿线扼要地点,受专员指挥负责抢修线路,维持前线通讯。“若遇我军变更阵地时,则负拆除线路及赶架临时线路之责。其不及拆除之线路,则会同背进部队,予以破坏,免资敌用”,而“背进地点距离局处甚远不及设局者,则由通信队临时挂线设机,以利通信……复于专员区内,就各军事重要据点设置通信联络员,秉承专员就近于驻地最高军事长官接洽处理,以资联系”^{[10]81}。另,“国军出外远征尚属创举,联络通讯至为重要,奉委座电令调派电政员工赴腊戍一带架修电信线路”^{[10]86},至 1942 年三四月间,设远征军随军电政特派员随同远征军入缅接管缅方通信,同时电飭川陕赣桂等区遴调报话员工分别编组通信、修线各 3 队,配备器材赴滇转入缅境工作。

1939 年,蒋介石在国民党五届六中全会上提出调整人事以增进效率。铁道部与交通部合并后设人事司总管人事,1941 年设立育才科主管训育交通技术人才,电政司下设电信人员的考核和调整机构。交通部又成立交通技术人员训练所,由部长兼领所长,招

收各级毕业学生集中训练。1941年起,在桂林、西安、上饶等地设立交通技术人员训练分处,由各地电政特派员任分处主任,分别加紧训练电讯工作人员。此外,各地电报局、电话局设立职工补习班及私立电讯学校等以开展电讯教育^{[11]66-67}。事实上,战时“电信员佐维持前后方通信任务繁重,类能不辞劳瘁,不避艰险,执行命令,辅助抗建伟业,其服务精神有足多者。南京及汉口于敌军逼近时,奉令留守员工为维持最后通信,不及随军撤退,陷身敌手,数月以后始得脱险”^{[12]80-81}。各处电信员工除一部分在局留守维持通信并与当地驻军同进退外,余则撤退至附近电局分配工作,“当衡阳、洛阳、桂林、柳州等处先后陷敌之际,所有各该处电局撤退员佐为数甚多,均依此办理,以利军讯”。而历次战役“前方工作人员遭敌机炸毙,或被俘不屈致遭敌残杀,或因积劳致死或流亡失踪,死事情形虽异,而为公殉难则一”,电信人员殉职除呈请国民政府明令褒扬外,均由交通部“从优议恤,以励忠贞”,至1945年6月,全国电信员工共计29228人^{[12]80-81}。究其实,电信员工增加因“配合军事作战及沟通边疆政情起见,增加局所及设备甚多,为适应防空及军事需要起见,长途话线进局处所增多”^{[10]910},组织有线电、无线电通信队配置各站区,随军进退,维持前方军事电报电话通讯,增加有无线电报务员、话务员、机务佐、线务佐、报差、工人等,为数甚多。

(二) 电信人事的规范及待遇

以电信事业论,“学属专门,范围遍及全国,人事管理的良窳,关系整个事业的兴废”^{[11]66},国民政府交通部成立后,总务司负责人事管理、训育交通技术人才;而电政人员的任免、铨叙、奖惩及其他管理事项,由电政司专设人事科处理。如人事规范方面:(1)厘定法规。交通部颁布电政人事法规多至数十种,归纳可分三类:薪给章程、服务规则、奖惩条例。是项法规,“均经多年试行,逐渐修改订正,始能适合实情,推行尽利”^{[11]67-68}。(2)集中管理。全国电政人员由交通部电政司集中管理,其优点为便利调度人员、划一各机关人事制度、统一电讯职工待遇、促进电讯人员团结合作、达到人尽其用事得其人的目标。交通部将电讯人员列为技术员、报务员、话务员、机务员、技工等五种,“是项人员之进退任免,其决定之权,完全由部执行”^{[11]68}。如《电务技术员章程》第三条规定,电务技术员由交通部任免调派;《报务员章程》第三条载明,报务员由交通部电政司任免调派;《话务员章程》第三条载明,话务员之进退升转,由主管人员呈请交通部电政司核准后执行;《技工章程》第三条载明,技工之进退,由主管人员呈请交通部电政司核准后执行。由此,“熔全国电政人才于一炉,实人事管理上一种优良之制度”^{[11]68}。

《交通部电信法草案》(1945年12月)第二十三条规定,电信内容及其所发生效果或影响,均由通信人员负其责任。第二十四条规定,电信机关及在职或退職人员对于电

信之有无及其内容,应严守秘密。第三十四条规定,执行职务中的国营电信机关人员暨所携带电信或器材物件交通工具,经过道路桥梁河流渡口关津等交通路线,得优先通行并免纳通行捐税,遇有城垣地方当城门已闭时,得随时请求开放^[20]。再据资源委员会电信事务所《电台组织通则》第三条规定,各等电台员额配比为:一等电台,设台长1人,报务员或助理报务员至多6人,工务员1人,必要时设助理工程师、报务师各1人,管理员或助理管理员1人。其业务特繁须增设收发报机,通报者每增设1机,增设报务员或助理报务员5人,必要时得增设工务员1人。二等电台,设台长1~2人,报务员或助理报务员1~3人。三等电台,设报务员或助理报务师1人,其驻地交通不便调派人员困难,得增设报务员或助理报务员1人,指定其中1人负责主持^[15]。

再看人事待遇。抗战前,电政服务人员“大都能谨慎守职,安心工作,绝少见异思迁,实为一良好现象”,人员由交通部任用,不受各地机关主管更调影响,且各级人员进退奖惩均有规则、薪资按年递增、年老退休有养老恤金等待遇,“均为服务人员之保障,倘使运用得宜,于事业之进展,实有莫大裨益”^{[11]68}。至战时,电政员工“身负通讯交通,重要使命,平时夙夜辛勤,无间寒暑,其耐劳刻苦之精神,久为国人所共见。溯自抗战以来,工作同人无论身在前方后方,均能同仇敌忾,奋勉从公,增强工作效能,维持抗战军讯,实与前方将士,同其光荣。惟电政员工,历来待遇较低。抗战以来,各地物价高涨,低级员工,生计益艰”,交通部于电政财力万分困难中,自1938年7月起将低级员工待遇陆续提高:报务员、机务员、业务员,照章皆应32元起薪,1938年7月提高自41元起;雇员,月薪大都20元左右,自1939年7月起凡业务较繁各局工作者一律提高至30元,不在繁局工作者视其服务年资酌予加薪;话务员,薪水照章14元起,1938年、1939年分别提高自20元、28元起,且其本无职务津贴,自1939年起核给职务津贴;技工,原最低薪水12元,1938年、1939年分别提高至18元、20元,到职较久者按比例核加;递报生,原最低薪15元,1938年、1939年分别将最低薪提高至20元、24元;差役,工资各地不同,除少数繁局外其余各局皆在八九元左右,自1938年7月起最低薪额一律12元;自1939年1月起,各员工先按晋一级数支薪,并先予借薪4成^{[1]512-513}。由此,“政府对于任用电讯人员方面,自当予以保障,使能各安心工作,同时应施以严密之管理和不断的训练,使电讯人员服务愈久,工作效率愈益精进,人愈旧而精神愈新,然后可以共同担负未来电政建设的伟大使命”^{[11]70}。

综上所述,“举凡军事、政治、经济、教育文化莫不有赖电信为传递与广播的工具,以加速各项工作之完成与推进”^{[11]1}。在军事上,“先发制人,端赖军事调度的迅捷及军令传达的适时”;在政治上,“中央政令的传达或重要国策的宣扬,胥赖电信可瞬息遍布全

国”;在经济上,“不论农、工、商、矿以及金融与交通,莫不有赖电信为其发展业务之工具”^{[11]1-2}。即电信“实是一个国家的神经枢纽”^{[11]3}。1945年5月23日,美国国际电话电报公司呈送国务院的《战后在华境内及与中国电信事业》中写道,“中国为发展工业及人类幸福最有希望之国家,如能将土地资源开发人民教育普遍,则不仅国内本身兴旺抑且造福全球人类。此项建设之首要厥为有效之交通——铁路、公路、航运、航空及电信(包括电话、电报、无线电广播、水线等)”^[18]。近代中国,电信管理体系的变迁随政局战事变幻、社会经济发展而赓续推演。嗣至当代,电信已经在人类社会占有重要位置,成为社会各领域不可或缺的重要部分。通信行业为社会创造了巨大财富,助力中国现代化目标的实现^{[21]173}。“明镜所以照形,古事所以知今”。刍议近代中国电信的管理体系变迁,不仅可梳理近现代中国电信的演化轨迹和发展规律,而且可为新时代国家电信事业的建设提供理论助益与历史启示。

参考文献:

- [1] 朱汇森,主编.电信史料[M].中国台北:台湾“国史馆”编印,1990.
- [2] 中国文化建设协会.十年来的中国[M].上海:商务印书馆,1937.
- [3] 金燕.英国邮政改革与社会变迁[M].南京:南京师范大学出版社,2020.
- [4] 金家凤.中国交通之发展及其趋向[M].南京:正中书局,1937.
- [5] 台湾“交通部电信总局”.中国电信百周年纪念专辑[M].中国台北:精华印书馆,1981.
- [6] 交通部铁道部交通史编纂委员会.交通史·电政编.内部资料.交通部总务司印,1936.
- [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] 郑观应.郑观应集(上册)[M].上海:上海人民出版社,1982.
- [9] “行政院”新闻局.电信事业.内部资料.“行政院”新闻局印,1947.
- [10] 中国第二历史档案馆.“中华民国”史档案资料汇编(第五辑)[M].南京:江苏古籍出版社,1991.
- [11] 赵曾珏.中国之电信事业[M].上海:商务印书馆,1943.
- [12] 俞飞鹏.十五年来之交通概况[M].[出版地不详]:[出版者不详],1946.
- [13] 王开节,修城,钱其琛.铁路·电信七十五周年纪念刊[M].中国台北:文海出版社,1982.
- [14] 黄树芬,徐大本.整理全国电政之我见[J].交通杂志,1935(5):5-10.
- [15] 组织规程(档号 24-10-19-001-01)[A].台湾“中央研究院”近代史研究所档案馆藏,1947—1948.
- [16] 我国参加国际电信公约缘起(档号 11-10-07-05-005)[A].台湾“中央研究院”近代史研究所档案馆藏,1935.

- [17] 废止大东、大北公司水线合同交涉(一)(档号 11-32-99-09-004)[A].台湾“中央研究院”近代史研究所档案馆藏,1928—1930.
- [18] 无线电收音机登记案等(档号 11-35-04-00-060)[A].台湾“中央研究院”近代史研究所档案馆藏,1940—1945.
- [19] 联合国在华设立军用电台(一)(档号 11-32-99-09-012)[A].台湾“中央研究院”近代史研究所档案馆藏,1942—1944.
- [20] 交通部电信法草案(档号 18-25-01-003-02)[A].台湾“中央研究院”近代史研究所档案馆藏,1945.
- [21] 张彬,舒文琼,黄长征,等.通信经济管理[M].北京:北京邮电大学出版社,2003.

(责任编辑:楼启炜)

Research on the changes of telecom management system in modern China

LI Peilin^{1,2}

1.School of Marxism , Nanjing University of Posts and Telecommunications ,Nanjing 210023 ,China
2.Jiangsu Research Base of Modern Information Society, Nanjing University of Posts and Telecommunications, Nanjing 210023,China

Abstract: Modern China's telecommunications management system continued to evolve with the changes of political situation and war and the development of social economy. Before and during the war, China's telecommunications organizations experienced the historical track of formation, development and evolution. The administrative authorities' control and supervision of telecommunications, as well as their efforts in the construction and cultivation of telecommunications teams and personnel norms, had a profound impact on the evolution of telecommunications management system in modern China. In this way, through these dimensions, we can have an insight into the change theory and development law of modern China's telecommunications industry, so as to provide theoretical reference and historical reference for the construction of contemporary national telecommunications industry.

Key words: China Telecom; telecommunication organization; telecommunication control; telecommunications supervision; telecommunication team; telecom personnel