

# 奪小民之利？ 論民信局與海關兼辦大清郵政的 競合關係

陳令杰 \*

本文探討清末中國按西方國家郵政制度設立「大清郵政」以後，與原有的民營通信業者的關係與互動，從而探索晚清郵政通信的現代性。1896年大清郵政由中國海關在總稅務司赫德的倡議與協助下建立，使公、私遞信皆納入國家的管理。然而清廷「不奪小民之利」，以不影響中國原有民營信局經營為准允開辦國家郵政的條件，與大清郵政採西方國家郵政特許專營的理念相悖。另一方面，對民信局而言，大清郵政的出現卻是「國家」介入私人通信事業的開端。過去研究多認為民信局等「舊」體系是延誤近代中國郵政的發展與現代化的因素之一，並對民信局加以汙名化。如此新舊二元對立的觀點過度簡單化近代中國郵政發展，以及郵局與民信局之間的關係。本文從大清郵政開辦後的實際運作，重新探究大清郵政與民信局之間的關係與角力，由此探討海關兼理的大清郵政代表「國家」身分的正當性為何？郵局與民信局之間如何競合？民信局又如何應對郵局來勢洶洶的競爭與挑戰？最終本文試圖以近代中國郵政的「國家化」，探討近代通信事業變遷的現代性意義。本文意在指出大清郵政存在的十五年之間儘管試圖收編民信局，但實際上中、西郵遞體系間相互競爭、合作，進而彼此影響與融入，並在近代中國郵政轉型中扮演不同角色。

關鍵字：民信局、郵政、大清郵政、海關、現代性

---

\* 倫敦大學亞非學院歷史學系博士候選人

## 一、前言

本文旨在探討清末中國按西方國家郵政制度設立「大清郵政」以後，與原有民營通信業者——即民信局的關係與互動，從而探索晚清郵政通信的現代性。民信局是清末中國主要的郵政系統之一，為各類私營通信業之總稱。<sup>1</sup>相較於驛遞限官方傳遞公文書信與物資，商民百姓魚雁往返則是透過商人經營的信局傳遞。民信局原僅稱為「信局」或「信館」，如民初著名劇作家齊如山(1875-1962)曾憶及故鄉北京由商人所經營的「信局子」。<sup>2</sup>清末西方國家郵政制度引介至中國時，「郵政」一詞仍專指驛遞。在當時時空下，西方國家所發展出來的郵政體系，供公眾寄遞郵件，與中國的信局性質相仿，最初被引介給中國官員，即以民信局的概念作聯想，並著重於官、民營的差異。1876年(光緒二年)，海關總稅務司赫德(Robert Hart, 1835-1911)向直隸總督兼北洋大臣李鴻章(1823-1901)提議大清應設置國家郵政時，稱之為「送信官局」<sup>3</sup>或「官信局」<sup>4</sup>。一般信局則冠以「民」為「民設信局」、「民信局」。

<sup>1</sup> 彭瀛添，《民信局發展史——中國的民間通訊事業》(臺北：中國文化大學出版部，1992)，頁1。

<sup>2</sup> 齊如山，《北平小掌故》、《齊如山隨筆》，收入氏著，《齊如山全集》，冊7(臺北：聯經出版社，1979)，頁3976-3977、頁4103-4104。

<sup>3</sup> 李鴻章，〈光緒二年閏五月十五日論赫德勸結滇案條議〉，收入吳汝綸編，《李文忠公(鴻章)全集·譯署函稿》(臺北：文海出版社，1962)，卷5，頁28b-29b。赫德條議「通商各口設官信局，歸總稅務司管理」，見薛福成，〈上李伯相論與英使議約事宜書〉，收入薛福成，《庸盒全集》(臺北：華文出版社，1971)，〈庸盒文外編〉，卷3，頁41b-42a。

<sup>4</sup> 〈總署奏中英交涉不能豫料請整頓江海防務摺〉，收入王彥威纂，《清季外交史料》(臺北：文海出版社，1969)，卷6，頁17a。

<sup>5</sup>簡言之，由官府經營的信局，是中國對西式郵政的初步理解。

另一方面，大清郵政於 1896 年 3 月獲清廷准許成立，並由海關兼辦，由郵政倡議者海關總稅務司赫德兼任總郵政司。直至 1911 年辛亥革命前夕，郵政才脫離海關改隸郵傳部。赫德、海關與郵政之間的關係，源於赫德於 1861 年(咸豐十一年)首次進京向恭親王等人提出設立國家郵政的建議，起初未受重視。<sup>6</sup>赫德後於 1876 年(光緒二年)受清廷之請協調「滇案」，欲趁此將「送信官局」開辦國家郵政一事納入《煙臺條約》之中，最終雖未成，但仍間接促使海關於 1878 年(光緒四年)起在海關試辦西式郵政。<sup>7</sup>然而，海關試辦郵政長達十八年，甚至早以「大清郵政」之名發行郵票，<sup>8</sup>但遲至甲午戰爭後，朝野在戰敗圖強的氣氛下，為「挽回利權」，期望透過成立西式郵政，以維護當時被視為現代國家所獨有的主管郵政及其經濟利益之權，使各國撤回當時遍設各口岸之外國郵局，大清郵政才於 1896 年(光緒二十二年)3 月獲清廷批准成立。然而，清廷准允開辦的條件「不奪小民之利」，即不影響原有民營信局的存續，<sup>9</sup>卻與郵政「利權」之間逐漸產生拉扯。對海

<sup>5</sup> 例如九江關稅務司葛顯禮(Henry Charles Joseph Kopsch, 1845-1913)，〈1877 年 3 月葛顯禮擬寫的創設通商各口岸官信局節略〉，收入天津市檔案館編，《清末天津海關郵政檔案選編》(北京：中國集郵出版社，1988)，頁 1。

<sup>6</sup> “Circular No. 706 (Second Series), 9 April 1896,” *Documents Illustrative of the Origin, Development, and Activities of the Chinese Customs Service, Vol. II: Inspector General's Circulars, 1893 to 1910* (Shanghai: Statistical Department of Inspectorate General of Customs, 1938), 42.

<sup>7</sup> 關於滇案與郵政，見陳令杰，〈赫德與近代中國新式郵政起源之研究〉，《史穗》2(臺南，2009)，頁 81-113。

<sup>8</sup> 交通部郵政總局編，《中國郵票目錄》(臺北：交通部郵政總局，1996)，頁 1。

<sup>9</sup> 〈光緒二十二年二月初七日總理各國事務衙門奏摺〉，交通鐵道部交通史編纂委員會編，《交通史郵政篇》，冊 1(上海：交通鐵道部，1930)，頁

關與赫德而言，大清郵政採行西式郵政由「國家」特許專營的概念，卻要容納民信局，與理想中的「國家郵政」專營的理念矛盾。然而，對民信局而言，卻是大清郵政以國家力量介入私人通信事業的開始。

近代中國郵政的發展與「現代化」命題曾受學界關注，過去研究者主要沿用海關文獻與馬士(H.B. Morse, 1855-1934)的論點，<sup>10</sup>視民信局、驛站等「舊」體系是延誤近代中國郵政現代化的因素之一，對民信局加以汙名化。<sup>11</sup>「現代」郵政終優勝於「傳統」遞信體系的敘事，更由大清郵政的繼承者中華郵政所延續。<sup>12</sup>1990年代民信局從探討國家郵政「阻礙」配角，轉為研究者所關心的主軸。最早的專論為彭瀛添所著《民信局發展史》，梳理民信局的發展，論及清末民信局的發達之餘，仍不脫國族主義的論述，強調國家郵權「統一」的必要性與必然性，衰敗的民信局必遭取代。<sup>13</sup>

中國學者黃福才以「外國勢力」入侵中國海關與郵政、排擠民信局生存，以近代中國「半殖民半封建」為背景，論述從海關郵政與民

---

14。

<sup>10</sup> Hosea Ballou Morse, *The International Relations of the Chinese Empire* (London: Longmans, Green, and Co., 1910-18), vol. 3, 61.

<sup>11</sup> 若干研究如 Ying-wan Cheng, *Postal Communication in China and its Modernization, 1860-1896* (Cambridge, Mass.: East Asian Research Center, Harvard University, 1970); 徐雪霞, 《近代中國的郵政, 1896-1928》; 彭瀛添, 《民信局發展史》。

<sup>12</sup> 大清郵政及其繼承者中華郵政最早的官方版敘事, 可見 H. Kirkhope, "The Chinese Post Office: Historical Survey of the Quarter Century (1896-1921)", *Documents Illustrative of the Origin, Development, and Activities of the Chinese Customs Service, Vol. VII: Despatches, Letters, Memoranda, etc. Index* (Shanghai: Statistical Department of Inspectorate General of Customs, 1940), 276-294. 該文另刊於 *Report on the Working of the Chinese Post office* (abbr. *Annual Report*) 1921, 3-13.

<sup>13</sup> 彭瀛添, 《民信局發展史——中國的民間通訊事業》。

信局之關係。儘管黃似對民信局抱以同情，但仍強調現代國家郵政權力統一的必要性，認為民信局的犧牲是中國郵政現代化必然卻沉痛的代價。<sup>14</sup>往後研究者儘管逐漸脫離外國勢力的討論模式，轉而較為肯定外籍人員對郵政的貢獻，卻仍持續肯定「統一」的「現代國家」郵政體系，據以分析民信局「必然」走向衰敗的原因。<sup>15</sup>

隨著近十年來檔案材料的發掘與整理，以及清末民國時期新聞報紙資料庫的建置，原專研清末郵傳部的學者蘇全有，<sup>16</sup>轉以探索單一區域民信局的發展與式微，聚焦於清末民初商業與通信發達、資料較豐的上海、江蘇等地。<sup>17</sup>徐遲等人則以民初鎮江取締民信局切入討論民信局與國家郵政的官民之爭，但其論點仍視近代國家郵權的統一是中國邁向國家對社會控制漸強、中央向地方競奪權力的現代化轉型。<sup>18</sup>只是國家對地方社會控制增強，是否必然使中國「邁向現代化」，則仍有討論空間。

民信局衰敗既定，回推民信局失敗的原因、討論民信局對中國郵

<sup>14</sup> 黃福才，〈試論近代海關郵政與民信局的關係〉，《中國社會經濟史研究》，1996：3(廈門，1996)，頁 74-82。

<sup>15</sup> 蘇全有，〈論 20 世紀二三十年代民信局的衰亡〉，《南京郵電大學學報(社會科學版)》，14：4(南京，2012)，頁 83-89。

<sup>16</sup> 蘇全有，《清末郵傳部研究》(北京：中華書局，2005)。大清郵政建立以後為海關兼管，後脫離海關由郵傳部接手時，清朝國祚只餘數月，便轉為中華民國交通部。再加上郵政仍由外籍人士擔任郵政總辦主管，郵傳部存在時期對郵政實質影響不大。

<sup>17</sup> 蘇全有、崔海港，〈論近代上海民信局的興衰〉，《重慶郵電大學學報(社會科學版)》，24：6(重慶，2012)，頁 43-48；蘇全有、徐臨源，〈江蘇民信局興衰述評〉，《重慶郵電大學學報(社會科學版)》，25：3(重慶，2013)，頁 52-57。

<sup>18</sup> 徐遲、丁樂靜，〈清末民初郵政近代化中的官民之爭——以鎮江民信局與國家郵政的關係為中心的歷史考查〉，《江蘇科技大學學報(社會科學版)》，14：4(鎮江，2014)，頁 35-42。

政與國家「現代化」的貢獻與阻礙之外，近年來學者又從歷史地理資訊系統(GIS)及空間分析著手，連結民信局的遞信網絡與商業發展。徐建國呼應 1977 年斯波義信以中地理論討論寧波時提到民信局跨區寄送與商貿網路的關係，認為清末民初長江中下游商貿的繁榮連帶激增的寄信需求，使民信局運輸網絡同清末商業發展呈現「沿海、沿江一線經濟一體化趨勢」。<sup>19</sup>王哲等從國家郵政成立以後歷次郵政輿圖探討近代郵政網絡覆蓋與地方市場的高度重疊性，試圖修正施堅雅(William Skinner, 1925-2008)的中地理論模型，並肯定國家郵政成立以前那些包括民信局、被歸類為「類郵政」的遞信機制為往後郵政建立民眾對遞信機構的信任基礎，其原有物流網絡與其他新舊交通為現代國營郵政建構更加強大的遞運體系。<sup>20</sup>然而，論者的「國進民退」、國家郵政取代民營信局的現代性之「必然」與「進步」仍不脫過去的論述。而民信局郵路與郵政網絡之間的關聯、重疊、競爭甚至相互取代，仍有待釐清。

簡言之，過去研究的新舊二元對立的觀點：嶄新的、現代的、象徵國家統一且強盛的國家郵政，對應雖發達但阻礙國家社會進步的舊民信局，簡單化了近代中國郵政發展以及民信局與國家郵政之間的關係。近期蔡維屏的研究重新審視了大清郵政成立初期發展與清末中國的現代化，注意到郵局既利用與民信局的合作關係而擴張郵務範圍，又欲結合興築中的鐵路運輸而另闢具競爭力的郵運路線。<sup>21</sup>並在最新

<sup>19</sup> Yoshinobu Shiba, "Ningpo and Its Hinterland," in G. William Skinner ed., *The City in Late Imperial China* (Stanford: Stanford University Press, 1977), 439; 徐建國,〈近代民信局的寄遞網絡研究〉,《安徽史學》,2009:3(合肥,2009),頁30-38。

<sup>20</sup> 王哲、劉雅媛,〈近代中國郵政空間研究——基於多版本郵政輿圖的分析〉,《中國經濟史研究》,2019:2(北京,2019),頁63-81。

<sup>21</sup> Weipin Tsai, "The Qing Empire's Last Flowering: The expansion of China's

研究中，以重慶與成都民信局為例，提出清郵政與民信局「共生」關係。<sup>22</sup>其暗示清末民信局在中國基層社會的功能無可取代，不僅是國家郵政苦惱的強大對手，還是欲加以合作的對象。不過相較於大清郵政的成功，深植中國基層社會的民信局如何面對郵局的衝擊與應變，以及如何對國家郵政營運產生實質影響，似仍有討論空間。另一方面，哈里斯(Lane J. Harris)從現代國家的形成(state formation)，討論近代中國國家條件(stateness)的提升與郵政建立的關係。哈里斯也注意到民信局在大清郵政建立後並未衰退，甚至在民國成立後一度更加興盛。他認為主因在於清末至民初軍閥時期中國政府缺乏強而有力的國家力量為郵政的後盾，以有效對抗民信局等地方商業利益團體。<sup>23</sup>雖然哈里斯並未如過去研究者視民信局為中國現代化的「阻礙」，但其討論視角似乎仍暗示了現代國家郵政壟斷郵遞事業的正當性與必然性。

不過，正如哈里斯所說，民信局在 1896 年國家郵政建立後仍存續非常長的一段時間，直到國民黨北伐以後強化的國家力量，大於地方經濟利益團體，民信局才遭勒令停業與取締。<sup>24</sup>但應注意的是，民信局並未完全消失。時任中央研究院總幹事的朱家驊(1893-1963)，曾在關於中國郵政與通訊的英文專著中提到，1934 年底，他在交通部長任內曾嚴禁華南僑鄉批信局以外的民信局繼續營運。但至 1937 年該書出版時，上海、蘇皖與浙江，報載仍疑似有人秘密從事非法郵件運送。<sup>25</sup>

---

Post Office at the turn of the twentieth century,” *Modern Asian Studies* 49, 3(2015): 895-930.

<sup>22</sup> 蔡維屏，〈以重慶和成都來看大清郵政局和民信局在清末的共生〉，《郵史研究》，37：1(臺北，2020)，頁 34-47。

<sup>23</sup> Lane J. Harris, “The Post Office and State Formation in Modern China, 1896-1949,” PhD diss. (University of Illinois at Urbana-Champaign, 2012), 129-161.

<sup>24</sup> Lane J. Harris, “The Post Office and State Formation in Modern China”, 161.

<sup>25</sup> Chia-hua Chu, *China's Postal and Other Communications Services* (London:

《申報》同樣在 1937 年 3 月間報導有私運信件遭查獲者，甚至到抗戰期間因郵政中斷，蘇州民信局據報導「死灰復燃」。<sup>26</sup>又據彭瀛添研究，屬民信局「支脈」的批信局二戰後仍存在南洋華僑與中國僑鄉之間，至 1970 年代新加坡尚存 60 家。<sup>27</sup>相對於國家郵政的「國家」歷經改朝換代，民信局似能一氣尚存。民信局為何在國家郵政夾擊下仍如此長壽，應非僅是彭瀛添認為民信局被取締後不惜「頑抗郵章」以走私郵件圖利而已。<sup>28</sup>國家專營郵政出現之前，民信局本無「違法」之虞。

國家郵政的發展是否如前人視為理所當然的「進步」仍有待商榷。近年來隨著電子通信技術改變與私人物流業的發展，由國家壟斷專營、兼具物流與通信的郵政體系已非絕對。各國郵政業務受到新的市場衝擊，日本、德國與英國相繼將國家郵政民營化，開放民間郵遞競爭。德國郵政更在民營後併購國際物流 DHL 公司，成為兼具原國際郵政交換與私營快遞的大型跨國民營企業。歷史的微妙發展也使過去研究所強調國家扮演的積極角色及現代性產生矛盾，但亦不失為重探近代郵政發展的契機，並回顧歷史上民營通信業的角色及其與「國家」之間的關係。

本文試圖從大清郵政開辦之初尋找答案，以海關與郵政史料為線索，重新探究民信局與國家郵政之間的關係與角力，由此探討海關兼理的大清郵政如何強化收編民信局正當性？民信局如何與郵局競合？

---

Kegan Paul, Trench, Trubner & Co., 1937), 47-48.

<sup>26</sup> 〈私運郵件從嚴查究〉，《申報》(上海)，1937 年 3 月 40 日，第 4 版；  
〈天堂變地獄淪陷四月來的蘇州〉，《申報》(香港版)，1938 年 4 月 7 日，  
第 2 版。

<sup>27</sup> 彭瀛添，《民信局發展史》，頁 242, 252。

<sup>28</sup> 彭瀛添，《民信局發展史》，頁 166。

民信局又如何應對郵局來勢洶洶的競爭與挑戰？最終本文試圖以近代中國郵政的「國家化」，郵政「利權」認知的轉換，探討近代通信事業變遷的現代性意義。

本文首先將從民信局之「利」談起，其次討論大清郵政成立初期對民信局的政策，以及民信局反彈和郵政當局的處置。再次，透過海關《十年報》(*Decennial Reports*)，<sup>29</sup>以及大清郵政《年報》(*Report on the Working of the Post Office*)等材料，<sup>30</sup>討論國家郵政如何透過一次又一次重定章程，以及擴大郵局版圖與勢力，試圖逐步限縮民信局的生存空間，同時卻又不得不仰賴與民信局的合作，以彌補郵局的不足。最後，討論民信局在這樣的衝擊下所受到的影響，民信局如何與郵局維持既合作又競爭的關係，並保持優勢、奮力求生。儘管民信局直到抗戰前夕才被勒令停業並取締，惟受限篇幅本文仍以大清郵政所存續期間為主。此外，清末專供官方使用的驛站與被稱為「客郵」的外國在華郵局，儘管該二者與大清郵政業務有一定程度的重疊，但從相關材料觀之，未若民信局般被視為當時主要競爭對手。為方便討論，本文仍以民信局為主要討論對象。

<sup>29</sup> 英文全稱 *Decennial reports on the Trade, Navigation, Industries etc., of the Ports Open to Foreign Commerce, and on the Condition and Development of the Treaty Port Provinces* (abbr. *Decennial Reports*)。首次出版 1882-1891 年時刊名尚有 “in China and Corea”；第二次 1892-1901 年出版於甲午戰爭以後即無 *Corea*。

<sup>30</sup> 清末民初歷年郵政年報中、英文名稱不一，中文有《大清郵政事務通報》、《郵政事務情形總論》、《郵政事務年報》等，英文則有 *Report on the Working of the Post Office*、*Report on the Working of the Imperial Post Office*、*Report on the Working of the Chinese Post Office*、*Report on the Post Office* 等。本文統稱《年報》。

## 二、民信局的「小民之利」

民信局作為中國民間主要的遞信管道，卻不若官方驛遞系統見載於史籍，起源難究。彭瀛添認為民國以後多認定民信局的起源始於明朝永樂年間，<sup>31</sup>惟無確切材料佐證，民初以前亦無時人論及。民信局起源歷年來不少集郵愛好者、學者爭相研究，但蔡維屏以歷史研究角度推敲應遲至 19 世紀專營通信的信局可能才出現，民信局的確切起源年代仍無史料佐證。<sup>32</sup>儘管如此，據民初張樑任(1905-?)提到，民信局極盛於清末道光以降，主要以寧波為中心，寧波商幫勢力最大。其營業範圍自沿海深入西北、東北等內陸，並且遠及南洋。自咸豐末年開口通商，上海漸成經濟中心，於是各家信局爭相在上海設總部並擴大經營，在各地遍設分局與代辦處。並隨著新的輪船交通運輸出現，演變成內地信局與輪船信局兩大類型。<sup>33</sup>猶見清末商業與現代交通的雙重發展，通信需求增加促使信局的興盛。近人研究亦指出清末民初商業發展與民信局蓬勃發展的關係，認為清末民信局的生意並非寄遞信件為主，而是商業上的需求與往來。<sup>34</sup>

清末民信局的文獻侷限，也呈現在近人研究中：材料上多使用民國時期檔案、新聞報紙，以及 1949 年後編輯的文史資料。這也使目前對民信局的認識，多集中 20 世紀初期至 1930 年代國民政府嚴加取締之間。但相較於中文材料的侷限，中國海關在總稅務司赫德的主導

<sup>31</sup> 彭瀛添，《民信局發展史》，頁 37。

<sup>32</sup> 張曉鋼，〈民信局起源之爭-蘇州民信局研討會側記〉，《集郵博覽》，2015：3(北京，2015)，頁 30-32。

<sup>33</sup> 張樑任，《中國郵政》，頁 11-12。

<sup>34</sup> 吳昱，〈略論晚清民信局的興衰〉，《西華大學學報(哲學社會科學版)》，31：3(成都，2012)，頁 62。

下，曾對民信局進行較有系統的調查，留下珍貴的外文紀錄。這些紀錄主要刊載於歷年海關《十年報》之中而過去較少被論及。1970年鄭英還(Ying-wan Cheng, 1916-2011)的博論改寫專著曾運用，儘管該研究主要承繼馬士郵政現代化阻礙與費正清學派的「衝擊反應」及其影響下的中國現代化理論，使得材料主要運用在解答民信局等原有郵遞機制是否「延遲」中國郵政的現代化。<sup>35</sup>

海關的民信局調查是具有目的性的，即貫徹赫德的意志，期望在中國建立由海關主導的國家郵政。但也因此調查報告所呈現的內容，著重於民信局的營運與獲利模式以及常民透過民信局的寄信慣習。站在西方郵政標準，以他者的視角，呈現中國民信局與西方制度之間的差異。此調查未必客觀與全面，卻顯示了海關在預期可見的競爭關係中預作準備。儘管清末中國海關皆由外籍人士主導，但調查與撰文工作未必全為外籍。例如 1885 年浙海關稅務司葛顯禮(Henry Charles Joseph Kopsch, 1845-1913, 英籍)命兼任洋務委員的華籍海關文案(writer)李圭(1842-1903)翻譯《香港郵政規條》，研擬未來中國設郵政的辦法，並透過李圭遊說寧紹台道兼寧波海關監督薛福成(1838-1894)試行西方郵政。<sup>36</sup>可推測無論試辦郵政相關事務或調查民信局，仍需華籍關員參與。

<sup>35</sup> Ying-wan Cheng, *Postal Communication in China and its Modernization*, 37-50.

<sup>36</sup> 〈1885 年 7 月 14 日浙海關稅務司葛顯禮呈赫德文第 78 號〉，收入中國近代經濟史資料叢刊編輯委員會主編，《中國海關與郵政》，頁 33；交通鐵道部交通史編纂委員會編，《交通史郵政篇》，冊 1，頁 7。李圭正職為海關文案，1885 年時已入海關服務二十年，為浙海關內最資深、薪等最高(月薪關平銀 40 兩)的華籍文案。見 *Service List 1885* (Shanghai: Statistical Department of the Inspectorate General, 1885), 60. 另方面，李圭又具候選州同身分，薛福成於 1884 年任寧紹台道聘李圭為洋務委員。參見晏星，《中華郵政發展史》(臺北：臺灣商務印書館，1994)，頁 332-336。

海關自 1876 年開始在各口岸試辦西方郵政，建立「海關撥肆達書信館」(Customs Post Office)，從目前可追溯的檔案可知，海關試辦郵政同時，對民信局的調查亦隨之展開。1877 年(光緒三年)潮海關稅務司漢南(C. Hannen，英籍)與閩海關稅務司杜德維(Edward B. Drew，美籍)，詳細記錄了兩個口岸的民信局概況。內容涵蓋：一、當地民信局的種類與數量；二、信局郵資的計算以及收取方式；三、信局內部的資本規模、盈收、營運模式與人事概況；以及最重要的，分析民信局的優勢作為海關郵政的參考，並從中提出個人建議。<sup>37</sup>往後 1882 年(光緒八年)8 月 2 日浙海關稅務司在報告海關試辦郵政情況之餘，也詳述寧波當地民信局的情況。<sup>38</sup>

海關的初期民信局調查未有系統的進行，而是各關分別回報該口岸的信局概況、提出現階段試辦郵政的建議，直到 1890 年(光緒十六年)，赫德首度通令要求各海關製作《十年報》以有別於《貿易年報》(Trade Reports)。《十年報》詳述各口岸 1882-1891 年政治、經濟、軍事、宗教、文化等概況，其中各海關應調查「本地是否有民信局存在，他們如何經營；他們收寄來自何處的信件；以及郵資如何、在何處給付」等資訊。<sup>39</sup>由於出刊延誤，1892 年初(光緒十七年底)赫德又通令，包括民信局調查在內的各項報告改為可權宜選擇是否提供。<sup>40</sup>因此，最終

<sup>37</sup> 〈1877 年 3 月杜德維擬寫的郵政備忘錄〉、〈1877 年 5 月 8 日漢南擬寫的汕頭港郵務(民信局)備忘錄〉，天津市檔案館編，《清末天津海關郵政檔案選編》，頁 4-20、51-66。

<sup>38</sup> 〈1882 年 8 月 2 日浙海關代理稅務司馬吉(James Mackey)呈赫德文第 88 號〉，收入中國近代經濟史資料叢刊編輯委員會主編，《中國海關與郵政》，頁 23-25。

<sup>39</sup> “Circular No. 524, Second Series, 1890.12.9,” in *Decennial Reports 1882-91*, ix.

<sup>40</sup> “Circular No. 561, Second Series, 1892.1.15,” in *Decennial Reports 1882-91*, xi. 本次通告僅提及 1891 年遇到問題使報告製作受到影響，但未說明何事。

《1882-91 十年報》不含朝鮮的 24 處口岸，共彙整 23 處報告，其中僅 17 處列民信局調查報告。其中上海江海關即未提交，推測可能因江海關關務繁忙無暇應付調查，或上海可能為當時通信最為發達之處，調查不易。儘管如此，從這 17 處的民信局調查報告仍可獲知當時各口岸民信局的數量與分佈，以及海關眼中民信局營運模式與跨區域的商業合縱連橫。

表 1 所列的《1882-91 十年報》各地信局數量，可約略得知：一、沿海口岸的信局多於沿長江口岸，但漢口例外，其居長江口岸各信局之中樞；二、口岸城鎮又猶多於內陸與偏遠地區之邊境，例如龍州、蒙自、北海等地便無任何信局，海南瓊州僅有一處。沒有信局開設，並不表示該地的民眾無從寄遞信件。以廣西龍州為例，就有固定信差自該省南寧與廣東北海(今屬廣西)，前來收遞當地的信件。<sup>41</sup>而瓊州雖然只有一間信局，但船運商行也能提供遞送信件的服務。<sup>42</sup>潮海關則指出，對於送往偏遠地區的信件，信局還會請旅人或擺渡人遞送，並給予他們一些報酬。<sup>43</sup>因此，信局數雖各地有別，但仍可見其無所不在地提供遞運郵件的服務。需注意此處數字未必完全真確，原因是民信局仍有規模大小之分，另外又有支局、分所。而且如同消費者會選擇店家，當時的民眾也有偏好的信局。<sup>44</sup>

不僅口岸城鎮，民信局也深入內地村落小鎮。依據九江關的報告指出，江浙地區是信局系統最為發達且盈利最多之處，當一個地方有極重要的郵遞需求時，鄰近地方的信局就會和某人協定，作為該信局

---

<sup>41</sup> “Lungchow,” *Decennial Reports 1882-91*, 662.

<sup>42</sup> “Kiungchow,” *Decennial Reports 1882-91*, 633-634.

<sup>43</sup> “Swatow,” *Decennial Reports 1882-91*, 535.

<sup>44</sup> 如九江關提及，當地 14 間信局以「全太盛」最受顧客青睞。見“Kiukiang Report,” *Decennial Reports 1882-91*, 225.

常駐本地的臨時代理人，負責收寄郵寄物，並安全遞運。直到臨時代理轉變為新的信局，再透過每年支付固定金額給總局，這位代理人就能成為新信局的負責人，該信局也取得作為總局分支的永久地位。這位負責人除了每年上繳總局的權利金外，其餘盈虧自負。信局的經營趨於穩定後，負責人所需承擔的風險降低，即可維持一定的收益。<sup>45</sup>另從蕪湖關的報告可知，這些獲得總局認可的支局，都能獨立管控本身的事業。<sup>46</sup>換言之，支局的建立類似連鎖加盟型態，只是加盟的支局擁有更大的自主性。而這樣的加盟，也仰賴總局與地方支局或代理之間的聯繫，並以此形成郵遞網絡，擴大信局的寄送能力。

就獲利而言，各關似乎認為民信局不太有利益可言。如 1877 年的潮海關，或是《1882-91 十年報》的東海關、宜昌關，皆指出該地方的信局很難獲利。<sup>47</sup>但信局若不賺錢，又何以各地信局眾多呢？除了盈利本為商業機密不易掌握外，還必須考慮信局營業項目琳琅滿目，舉凡郵件、包裹、新聞報紙、金錢或貴重物品等皆能寄運。而且寄運也有平信、掛號、急件專送(special couriers)、郵寄報值等不同的服務。許多信局也承辦金融業務如匯票。<sup>48</sup>部分信局，甚至幫海關、衙門等公家機構遞信，如廈門專遞內陸的「文書館」便與廈門關簽有合同以運送公文急件。<sup>49</sup>海關也注意到民信局遊走法律邊緣而從中獲利。如蕪

<sup>45</sup> “Kiukiang,” *Decennial Reports 1882-91*, 225.

<sup>46</sup> “Wuhu,” *Decennial Reports 1882-91*, 268.

<sup>47</sup> 〈1877 年 5 月 8 日漢南擬寫的汕頭港郵務(民信局)備忘錄〉，收入天津市檔案館編，《清末天津海關郵政檔案選編》，頁 52；“Chefoo,” *Decennial Reports 1882-91*, 73；“Ichang,” *Decennial Reports 1882-91*, 155.

<sup>48</sup> 許多口岸海關都有提到這些服務，這裡以最完整提及的重慶關為主，見“Chungking,” *Decennial Reports 1882-91*, 116-117.

<sup>49</sup> “Amoy,” *Decennial Reports 1882-91*, 519-520.

湖與廈門關提到，有信局協助寄運違禁品或應稅貨品。<sup>50</sup>此外，汕頭的「汕頭信局」與廈門的「批郊」，為主要承辦僑鄉與南洋華僑之間的遞信與匯款的「批信局」，其運作如同一般信局，最大差異在經營跨國業務。海關注意到雖然批信局匯率較銀行高且手續繁複，但其服務足以應付華僑小額匯款的需求。<sup>51</sup>

除了上述較為通常的業務外，還有因應特別情況的營業項目。例如九江在茶季時，會由特定一間信局專為茶季服務，該信局得以從此獲利。<sup>52</sup>各地信局也都能特派專差專遞，例如溫州往來寧波或上海間的輪船延期時，當地信局會在利誘下，派特別信差，透過陸路遞運郵件。又如蕪湖，有些信局會派特別信差到全國各地收取寄來本地的郵件。廈門稱為「信館」的小信局，能派特別信差至內陸任何地方。雖然這些特別派遣的信差服務多半所費不貲，但也反映當時不同的遞信需求皆能從信局獲得滿足。<sup>53</sup>民信局生財之道多元，營業項目不限於郵件，並兼具金融、快遞，各種適應當地需求的經營項目，服務民眾各種遞送需求。信局多角化經營的生財之道處處可見，實與前述各海關認為信局不賺錢的調查有所出入。

此外，民信局運費收取彈性。各信局儘管訂有郵資規則，但優惠與議價是被容許的，郵資不見得照章收取。老主顧或固定向同一家信局投遞的商行，可享有郵資優惠；<sup>54</sup>這些主顧商行的僱員，還可享免

<sup>50</sup> “Wuhu,” *Decennial Reports 1882-91*, 267-268; “Amoy,” *Decennial Reports 1882-91*, 519.

<sup>51</sup> “Amoy,” *Decennial Reports 1882-91*, 519; “Swatow,” *Decennial Reports 1882-91*, 535.

<sup>52</sup> “Kiukiang,” *Decennial Reports 1882-91*, 226.

<sup>53</sup> “Wuhu,” *Decennial Reports 1882-91*, 268; “Wenchow,” *Decennial Reports 1882-91*, 404; “Amoy,” *Decennial Reports 1882-91*, 520.

<sup>54</sup> “Hankow,” *Decennial Reports 1882-91*, 186-187.

費寄送私人信件的優惠。<sup>55</sup>至於一般民眾亦可議價，更因為信局間競爭激烈，通常可成功殺價，<sup>56</sup>顯示民信局作為一種商業組織的特質。然而，此特質看在欲建立西式國家郵政的海關外籍稅務司眼裡，似乎就成了如葛顯禮在 1877 年批評中國民信局「任意收費」的證據。葛顯禮還以中國需要更低廉的郵政，影射民信局收費過高。<sup>57</sup>究竟民信局收費合理與否？浙海關認為寧波地區信局收費過分；但江漢關卻認為漢口地區的信局收費非常適中。<sup>58</sup>兩相對照，可能各關調查郵資收費高低不同，而且各關主觀認定適宜郵資的標準也不同。然而更重要的是民信局的商業性質，使郵資等同商品價格，得隨時改變，海關難以確切掌握各民信局的郵資底價，影響各關認定郵資合理程度的差異。

值得注意的是，海關的調查也包括當時中國寄信習慣，尤其郵資付費方式。在 1877 年潮海關的調查中曾提到收件人付費的原則。<sup>59</sup>而赫德在 1890 年(光緒十六年)的通令也同樣要求調查民信局付費方式，<sup>60</sup>似欲評估對西方郵政預付郵資制的接受度。以長江中上游的重慶、宜昌、漢口三地為例：在重慶預付郵資不是強制的，可選向收件人收款，或者收寄兩方各付一半。在宜昌如果要寄至遠處，需預付郵資；一般平信可由收件方付費。包裹收費方式多元，並以口頭上同意。而漢口

<sup>55</sup> “Kiukiang,” *Decennial Reports 1882-91*, 226.

<sup>56</sup> “Hankow,” *Decennial Reports 1882-91*, 187.

<sup>57</sup> 〈1877 年 5 月 16 日九江關稅務司葛顯禮呈赫德文第 36 號〉，收入中國近代經濟史資料叢刊編輯委員會主編，《中國海關與郵政》，頁 3。

<sup>58</sup> “Hanko,” *Decennial Reports 1882-91*, 186; “Ningpo,” *Decennial Reports 1882-91*, 379.

<sup>59</sup> 〈1877 年 5 月 8 日漢南擬寫的汕頭港郵務(民信局)備忘錄〉，收入天津市檔案館編，《清末天津海關郵政檔案選編》，頁 51。

<sup>60</sup> “Circular No. 524, Second Series, 1890.12.9,” in *Decennial Reports 1882-91*, ix.

關則稱「短距離郵資可以預付」。<sup>61</sup>可知無論寄件人預付、收件人後付，或兩方各付一部份皆有，縱使重慶、宜昌的民信局多為漢口分出的支局，彼此的所在位置亦相近，但付費方式卻不見得一樣。如果放大到其他區域來看，雖然許多口岸同樣提到可以預付、後付或兩方共付，但在中國實則以收件人後付資費為最主要的模式。<sup>62</sup>浙海關報告還提到信局未使用郵票。<sup>63</sup>海關調查郵資給付方式，主要仍以該地方信局是否提供「預付」郵資作為調查目的。換言之，各地報告的重點並不在於瞭解中國人怎麼付郵資，而是站在西方郵政視角瞭解中國有無預付郵資的習慣與方式，作為採行西方郵票預付郵資制度的參考。民信局既無郵票作為郵資給付證明，也不必預付郵資，而是有一套註記方式。信封上註記「酒資」二字，即為「郵資」之意。若寄件人已付郵資，註記「酒資已付」或「酒力付訖」；郵資未付，則為「酒資照例」；寄件人預付部分郵資，則註明需向收件人再收餘額數。<sup>64</sup>

民信局是發展成熟的商業組織，其運作順暢，帳務登記也頗嚴謹有條理。由於郵資多由收件人付款，信差會帶著欠據或收據冊，並依照信封上的金額向收件人取款或賒欠。主顧客可享賒帳，並與信局互有帳冊，屆時再按三節結清；但如果是私人、旅人或其他臨時客戶，則必須支付餘款。<sup>65</sup>至於未付清的郵資則由負責投遞的信局收取。因

---

<sup>61</sup> “Chungking,” *Decennial Reports 1882-91*, p.118; “Ichang,” *Decennial Reports 1882-91*, 154.

“Hankow,” *Decennial Reports 1882-91*, 187.

<sup>62</sup> “Kiukiang,” *Decennial Reports 1882-91*, 226; “Tainan Decennial Report 1882-1891,” *Decennial Reports 1882-91*, 490.

<sup>63</sup> “Ningpo,” *Decennial Reports 1882-91*, 380.

<sup>64</sup> “Ningpo,” *Decennial Reports 1882-91*, p.118; “Chungking,” *Decennial Reports 1882-91*, 187; “Hankow,” *Decennial Reports 1882-91*, 380.

<sup>65</sup> “Kiukiang,” *Decennial Reports 1882-91*, 226; “Wuhu,” *Decennial Reports*

此每個信局對於收、寄郵件登記嚴謹，作為與其他互有來往的信局結清帳目之用。<sup>66</sup>按閩海關較完整紀錄，福州向外寄發的信件，信局信差會到府收件，送回信局後交由簿記逐一登記、蓋上信局商號。再依目的地分裝成包，每包配有一張票券或備忘摘要，詳列信件編號及註記說明。最後封入寫有彼端信局地址的郵袋，由信差交給輪船買辦或輪船上指定接收者。輪船運達彼端後，接收信局再派信差登船領取郵袋後運回信局交由簿記開袋。簿記需依備忘摘要核對郵包內容，然後將每封信件蓋上接收局戳後投遞。<sup>67</sup>

福州的例子屬「輪船信局」模式，是新式交通進入中國後隨之興盛的信局。透過輪船帶運，其郵件傳遞的過程至少需經三手：收件與交運的本地信局、轉運的輪船買辦、接收船運並負責投遞收件人的彼端信局。其中，轉運是遞信重要的一環，關乎信件能否順利傳遞至彼端。信局收件後，會以不同的交通方式將郵件轉送出去。在火車通行中國以前，輪船成了信局倚重的運輸方式。信局會與輪船買辦協議，支付買辦一定的費用獲其保護關照，並在抵達彼岸時準確交給接手的信局。<sup>68</sup>不過各地仍因地制宜，尚有不同的遞運方式；就算非輪船信局，也可能部分以輪船運輸。

信局也因地制宜，透過當地特有的交通方式運送，較為顯著之例者，如長江中上游漢口至重慶之間，稱「信划子」的小船，運寄沿途河岸城鎮。從重慶下行時，信差將郵件以油紙袋包覆，再裝入防水袋（宜昌稱粗亞麻布袋），層層防水保護。運上信划子後，以繩索綁縛，固定

---

1882-91, 268.

<sup>66</sup> “Amoy,” *Decennial Reports 1882-91*, 520.

<sup>67</sup> “Foochow,” *Decennial Reports 1882-91*, 426.

<sup>68</sup> “Chefoo,” *Decennial Reports 1882-91*, 73; “Amoy,” *Decennial Reports 1882-91*, 520; “Canton,” *Decennial Reports 1882-91*, 573.

於船槳，如遇船隻翻覆，船槳尚能漂浮而郵袋仍能救回。小船一路從重慶途經宜昌、沙市等地，終抵漢口。而原信差與船夫再以人力接力走陸路從漢口送回下游的郵件，其路程經宜昌上行返重慶約 24 小時內可走完。<sup>69</sup>長江中上游沿岸城鎮信局，多是總部設在漢口的信局分支，宜昌、重慶為此類信局居多。透過漢口，郵件又可再以江輪轉運，猶見漢口位居長江中上游區域的郵件運送樞紐地位，並可見長江中上游獨樹一格的遞運模式。

人力接力遞運，是內陸遞運最為常見的交通方式，1877 年海關紀錄福州有謂「千里馬」，即是閩省多山無馬以人力遞運的一種方式。<sup>70</sup>九江關則紀錄各地信局如何接力：發出的信局會運送郵件至他們所運行的郵路終點，並蓋印表示送達；交由另一間信局繼續往下運送，後者接手時也會蓋印，表示遞運責任轉由本信局負責。<sup>71</sup>從人力接遞的紀錄，每段信差可能來自於不同信局，再次顯示民信局的運作有賴不同區域間的同行結盟，不僅口岸之間的輪船信局需兩端信局合作，內陸傳遞同樣仰賴信局間的合作，如此連成的遞信網絡使得郵件寄送無遠弗屆。除了本地信局與外地信局合作，同地方的信局也未必單打獨鬥，有些報告指出在同一地方的信局還有共組聯盟之例。例如在重慶的 16 間信局會一同決定郵資，並且互相交換運送郵寄物品。<sup>72</sup>而九江的 14 間信局，則由各局派出信差，於固定的日期輪流投遞各局的郵件至江西省地區的 12 個城鎮，如表 1 所示。九江關還提到，這樣類似郵政聯盟的體系，可減省信局營運成本，對公眾也能提供更穩固

<sup>69</sup> “Chungking,” *Decennial Reports 1882-91*, 116-118; “Ichang,” *Decennial Reports 1882-91*, 154; “Hankow,” *Decennial Reports 1882-91*, 186.

<sup>70</sup> 〈1877 年 3 月杜德維擬寫的郵政備忘錄〉，頁 4-20。

<sup>71</sup> “Kiukiang,” *Decennial Reports 1882-91*, 227.

<sup>72</sup> “Chungking,” *Decennial Reports 1882-91*, 117.

的服務。<sup>73</sup>

歸納來說，從此時海關對民信局的調查內容，反映其積極目的，即海關書信館能與民信局競爭，並為未來開辦國家郵政做準備。赫德的要求以及試辦西式郵政的需求下，主筆者也帶著西方視角的有色眼光，以西方郵政制度的「標準」看待所處中國地域的他者。然而，這些調查也確實紀錄了清末各地民信局的特殊性，以及民信局跨區域合作所構築的通信網絡。民信局在海關的調查下其私營獲利模式與商業性質顯露無遺，與國家郵政截然不同。張樑任曾指出，民信局的經營是完全的私人商業行為，其經營並非設店開業而已，尚須仰賴龐大的資金作後盾。除了取得託付信件與貴重物品的民眾信任外，還需提供主顧賒欠未結清前平常運作開銷，或較大型的信局開設分支、信局間協議合作等，都需要資金周轉，否則難以為繼。<sup>74</sup>但除了商業經營模式以外，《1882-91 十年報》在海關試辦郵政的需要下，更記錄當時中國信局經營細節與中國社會的遞信習慣，以及「小民之利」在何處、又如何牟利。清廷以不與民爭利的政治哲學欲保護的民利並非小利，而是牽涉整個帝國的龐大商業網絡，以及成千上萬參與其中的經營者、受雇者與顧客。而海關所收集的民信局資料，也在 1896 年大清郵政正式成立後，成為海關的郵政主事者所參考的材料，無論用在營運上的建議，或研擬與民信局競合的策略。

### 三、郵政國家化對民信局的挑戰

#### (一)以國家為名收編民信局

<sup>73</sup> “Kiukiang,” *Decennial Reports 1882-91*, 224-225.

<sup>74</sup> 張樑任，《中國郵政》，頁 13。

自 1861 年赫德首次到北京即向清廷建議、<sup>75</sup> 1878 年海關在各口岸試辦郵政，到 1896 年清廷同意設置，大清郵政籌議的過程漫長，是否「奪小民之利」為清廷顧慮的主因。這也使得赫德在推動設置郵政一事上，需再三保證「於民局無損」。<sup>76</sup>在甲午戰爭爆發前一年，總理衙門對於郵政一事已轉趨積極。因為 1892 年傳聞上海公共租界工部書信館(Shanghai Local Post Office)有意以自由城市名義加入萬國郵政聯盟(Universal Postal Union)，<sup>77</sup>此事亦透過中國官僚系統傳達至總理衙門。但對於是否設立國家郵政，總理衙門當下仍要赫德「詳加討論是否確於小民生計無礙」。<sup>78</sup>

甲午戰爭爆發，郵政設立一事被擱置，但戰後又在南洋大臣張之洞(1837-1909)對於時局建議設立郵政後，再度恢復討論。最終 1896 年(光緒二十二年)總理衙門奏請設立國家郵政，前提是「凡有民局，仍舊開設」，但民信局應「赴官局報名領單，照章幫同遞送」，仍預示了民信局將被「國家」收編。<sup>79</sup>

「照章幫同遞送」之「章」指奏摺所附《郵政章程》(以下稱二十二年章程)〈專款〉規範郵局與民信局之間的合作關係：

<sup>75</sup> "Circular No. 706 (Second Series), 9 April 1896," *Inspector General's Circulars, 1893 to 1910*, 42.

<sup>76</sup> 交通鐵道部交通史編纂委員會編，《交通史郵政篇》，冊 1，頁 12。

<sup>77</sup> 參見赫德與海關駐倫敦辦事處稅務司金登幹 (James Duncan Campbell, 1833-1907) 往來函電。〈1892 年 12 月 14 日赫德致金登幹電，第 912 號〉、〈1892 年 12 月 19 日金登幹致赫德電，第 845 號〉、〈1892 年 12 月 25 日金登幹致赫德電，第 844 號〉，收入陳霞飛主編，《中國海關密檔：赫德、金登幹函電匯編(1874-1907)》，卷 8，頁 722-723；〈1892 年 12 月 18 日赫德致金登幹函，編號 Z/559〉，收入陳霞飛主編，《中國海關密檔：赫德、金登幹函電匯編(1874-1907)》，卷 5，頁 633。

<sup>78</sup> 交通鐵道部交通史編纂委員會編，《交通史郵政篇》，冊 1，頁 12。

<sup>79</sup> 〈光緒二十二年二月初七日總理各國事務衙門奏摺〉，頁 14。

凡民局之信件，途經通商口岸交輪船寄送者，均須由該局將信件封固裝成總包，交由郵政局轉寄，不得逕交輪船寄送，並應按往來通商口岸之章，完納岸資。至其輕重大小隨後酌定，由各該郵政局曉諭眾知。所有在內地往來之內資，由該民局自行酌定收取。<sup>80</sup>新設郵政「不奪小民之利」的方式，是民信局需向所在地管轄的郵局「掛號」，並將郵件成袋交郵局寄送，取代過去由輪船或其他交通代運模式。反之，也規定郵局「若寄送內地，即用已設之民局代遞」。<sup>81</sup>

另外，對於未向郵局登記而逕自送信的民信局，或帶運民信局郵件的輪船也訂有罰則：

一、凡有郵政局之處，除掛號之民局外，所有商民人等不得擅自代寄信件，違者每件罰銀五十兩。

二、輪船進出通商各口，除承寄郵政局所交之信件外，所有本行之船主、水手、搭客等，俱不准攜帶郵政局應寄之信函等件……違者每次罰銀五百兩。<sup>82</sup>

至於資費，「凡往來內地不聯約處所之信件，其內資多寡，應於民局自行酌定，一面報明附近郵政局曉諭眾知」。<sup>83</sup>所謂「聯約處所」，指的是設有郵局地方。在未設郵局之處，民信局的遞信資費可由民信局自訂，但仍須向鄰近郵局核備。<sup>84</sup>

<sup>80</sup> 〈總理衙門奏定《郵政章程》〉，交通鐵道部交通史編纂委員會編，《交通史郵政篇》，冊1，頁16-20。

<sup>81</sup> 〈光緒二十二年二月初七日總理各國事務衙門奏摺〉，頁18。

<sup>82</sup> 〈總理衙門奏定《郵政章程》〉，頁18、20。

<sup>83</sup> 除內資，另有「外資」與「岸資」。〈徵收信資〉一章提到，將信資(郵資)分為口岸、內地與外海，分別對應岸資、內資與外資。岸資，為通商口岸設郵局之處相互寄遞的郵資；內資，為民信局在內地運送的資費；外資，則為往來外國郵件的資費。〈總理衙門奏定《郵政章程》〉，頁18。

<sup>84</sup> 《二十二年章程》第一章第一條：「……凡設有郵政局之處，應設為聯約

1896年底，總稅務司赫德再呈總理衙門核定《通行各口兼辦郵政章程》，針對各口岸所新設的郵政局處理民信局交郵局遞運之郵件，以及郵局如何交付民信局分送等流程辦法詳細規範。其中可知，郵局只代運已註冊民信局的郵件，而其運費以總包為單位，以斤論價，交予郵局。對於民信局向來經營信件與包裹的寄送，則不加以限制，只要據實申報內容，並將信件、包裹分開封包即可。另外，對於「私帶信包」的罰則也稍事修改，原先輪船主、船員、乘客私運之懲罰，增列如輪船上查有私帶信件，會先予以扣留，待收件者繳納郵資三倍的罰款才可發還。<sup>85</sup>從這些規定來看，大清郵政雖不與民爭利，其解套卻已有意將民信局收編其下。

## (二)國家行政與地方社會的多重利益衝突

大清郵政建立後，實施民信局向郵局的登記措施，並以法規規範，衝擊民信局的經營與公眾通信的習慣。廣州郵局一開辦，地方反彈立現，尤其民信局擔心生計受到影響，不願向郵局登記。據1897年(光緒二十三年)2月17日，粵海關代理稅務司密喇(G. F. Müller)在郵局開設兩週後呈報，民信局不僅不願登記，甚至聯合其他行號共同反對郵局成立，並向各級衙門陳情。密喇以為兩廣總督譚鍾麟(1822-1905)退還了民信局的陳情稟帖，<sup>86</sup>但其實譚隨即奏請朝廷裁撤郵局。譚的理由在於，一、採行西式郵政辦法，是以重量計算郵資，與中國原有習慣不同，

---

處所，其未設有郵政局之處，應設為不聯約處所。」引自〈總理衙門奏定《郵政章程》〉，頁16-17。

<sup>85</sup> 《通商各口兼辦郵政章程》，收入交通鐵道部交通史編纂委員會編，《交通史郵政篇》，冊1，頁122-125。

<sup>86</sup> 〈1897年2月17日粵海關暫行代理稅務司密喇致赫德函〉，收入中國近代經濟史資料叢刊編輯委員會主編，《中國海關與郵政》，頁87-88。

致使商民斤斤計較。再加上當時中國幣制紊亂，海關雖採「以錢折銀價」，仍有換算誤差。第二，對於商民私自帶信罰款太苛、搜查私信太嚴，並質疑罰款未歸公。<sup>87</sup>第三，質疑郵政無法如原先預期為國家帶來收入。總而言之，「郵政局瑣碎煩苛，眾怨沸騰，無裨餉需，徒傷政體」。<sup>88</sup>江南道監察御史徐道焜(1848-?)、閩浙總督邊寶泉(?-1898)也分別上奏報告地方上對新設郵局的反彈與疑慮。徐道焜指出託人帶信習以為常，郵局成立後卻得遭受苛罰，便民變擾民。邊寶泉則根據浙江溫處道所稟，亦針對不准信中夾帶錢銀、罰款過於嚴苛「有礙小民生計，群嫌不便」，以及郵局「秤用洋碼」與本地習慣不同。另外，罰則也導致上海招商局輪船不敢代運公文書信。<sup>89</sup>

後任粵海關稅務司裴式楷(Robert Edward Bredon, 1846-1918)獲悉譚的奏摺內容後，以廣州郵局實際情況向赫德呈報。他宣稱海關並未為了私信搜查旅客，而是在例行查驗行李物品時偶有查獲私信，依規定將信扣留交予郵局。如信上有地址姓名，則會收取郵資後還回信件，或協助改寄他處。為避免不必要的麻煩，他亦特別注意勿查驗過嚴。而截至該報告送出，廣州尚未有人因私帶信件受罰。<sup>90</sup>

赫德收到粵海關的呈報，針對地方反彈與質疑回應總署，強調郵政規章並非完全採用外國之法，而是「半係遵守聯約各國(即萬國郵政聯盟)之公法，半係仿照見有民局之規條」，雜揉國際規範與民局習慣。「以錢折銀」，則是當時中國商家常見之事，郵局為避免爭議已事先

<sup>87</sup> 《二十二年郵政章程》〈示禁〉有列帶私信的罰則，每件罰 50 兩。但罰 500 兩是針對輪船進出，不得私運郵件。〈總理衙門奏定《郵政章程》〉，頁 20。

<sup>88</sup> 劉錦藻撰，《清朝續文獻通考》，卷 377，〈郵傳考十八〉，頁 11226b。

<sup>89</sup> 劉錦藻撰，《清朝續文獻通考》，卷 377，〈郵傳考十八〉，頁 11226b。

<sup>90</sup> 〈1897 年 3 月 18 日粵海關稅務司裴式楷致赫德函〉，收入中國近代經濟史資料叢刊編輯委員會主編，《中國海關與郵政》，頁 88。

公告換算標準。而「秤用洋碼」，亦有中、西重量換算標準詳載於章程。<sup>91</sup>

其次，有關搜索私信過嚴、罰款過重。赫德認為，「罰款乃各處辦公均有之事，不但郵局為。然即以郵局而論，所罰亦非輕率」。此外，郵局並未限制朋友帶信或專人投信，亦無下令專查旅客行李私信。尤其各海關查驗並非查私信，「乃為搜查私貨，郵政未設之先即有之」；只是「包攬書貨，彙總代寄，即與走私無異」。當時走私之盛，曾有商人遞運行李書籍，但海關收到密報確實查出鴉片、槍枝與綢緞。赫德認為罰則不應修改。<sup>92</sup>

對於停辦郵政或更改章程等建議，赫德除以奉旨開辦不能擅自裁撤回應外，更重要的是，中國設國家郵政意在與各國通郵、「挽回」各國在中國所設外國郵局所侵「利權」，在設立之初即已知會各國。至於章程規範「漸將琢磨盡善，期在終底於成」，承諾郵資章程在開辦一年後會視情況修訂；粵省近香港、澳門，情況與其它口岸不同，他已派稅務司前去，將酌擬專章以因地制宜。<sup>93</sup>總署收到後則基於國家郵政由其請奏開辦，自有維護之責，因此對於譚裁撤建議，向朝廷強調郵政通行各國，關乎對外交涉，而且各國採行郵政「為歲入一大宗」可挹注財政。但另一方面總署仍飭令赫德「設法變通，以順輿情而免滋事」，令其酌定更為簡明的辦法，廣為公告周知。<sup>94</sup>

於是，1897年4月24日(三月二十三日)，赫德將修改《郵政章程》三條呈總署核定。此次改定，為原章程部分條文的補充說明，其中與

<sup>91</sup> 劉錦藻撰，《清朝續文獻通考》，卷377，〈郵傳考十八〉，頁11227a。

<sup>92</sup> 劉錦藻撰，《清朝續文獻通考》，卷377，〈郵傳考十八〉，頁11227a。

<sup>93</sup> 劉錦藻撰，《清朝續文獻通考》，卷377，〈郵傳考十八〉，頁11227a。

<sup>94</sup> 劉錦藻撰，《清朝續文獻通考》，卷377，〈郵傳考十八〉，頁11226b-11227b。

本次事件有關有二。其一，有關商人百姓代寄信件罰銀 50 兩、輪船代運罰銀 500 兩，「係專指私帶郵局應寄之信而言，如有人為朋友帶信或專人投遞信件，儘可由水陸各途行走，斷不至阻滯盤詰」。其二，有關被海關搜查部分，「本局實無飭令廝役人等搜查旅客之事，如有不肖關胥冒廝役婪索等弊，許受害人赴關喊告。至商民私帶違章漏稅貨物，經海關搜罰者，與郵政局無干」。<sup>95</sup>期望以補充章程的方式，化解地方官員的疑慮。

從中國官員的反彈聲音與海關後來的因應來看，大清郵政儘管籌議時間長，但主要集中在少部分洋務官員與海關之間，其建立未與地方充分溝通，開辦後也未能準確傳達新措施到地方。就算赫德認為諸如錢銀換算、重量單位換算等，已詳列章程並公告，但譚鍾麟上奏提到郵資「[重]三錢則取[銀]四分」，對照《二十二年章程》的規定，其實是信件重 5 錢以下郵資 4 分；又或輪船違規遞信才罰至 500 兩，譚誤解為「倘信內帶有物件，罰銀五百兩」。<sup>96</sup>這些誤會如同總理衙門所言，「惟創辦之初，各口商民於章程多未通曉，人言嘖嘖」。<sup>97</sup>不僅商民未通曉新辦郵政之規定，地方官員也不甚知悉，顯見實施之初的紊亂。

此外，譚鍾麟謂郵政採「外國之法」或邊寶泉謂郵局「秤用洋碼」，皆凸顯大清郵政與中國原有習慣相互衝突。無論英制重量單位或洋銀為準，縱使章程有換算標準，郵政在海關外籍關員主導下仍以外國度

<sup>95</sup> 《改定郵政章程》，收入交通鐵道部交通史編纂委員會編，《交通史郵政篇》，冊 1，頁 125。

<sup>96</sup> 〈總理衙門奏定《郵政章程》〉，頁 20；劉錦藻撰，《清朝續文獻通考》，卷 377，〈郵傳考十八〉，頁 11227a。

<sup>97</sup> 劉錦藻撰，《清朝續文獻通考》，卷 377，〈郵傳考十八〉，頁 11226b-11227a。

量衡為本位。赫德以「遵守聯約各國之公法」反駁「外國之法」，但事實上當時萬國郵政聯盟是採公制，亦非英制，<sup>98</sup>可見大清郵政並非「公法」，而是承襲海關以英制為主的「海關」本位。同樣中西制度差異引發的爭議，還有前述郵資費率計算方法。新式郵政以重量為依據、中國習慣以距離為單位，種種差異凸顯外來制度在中國水土不服。同時，就地方上的觀點，郵政成立突然，加劇郵政與民信局之間、中西習慣之間的矛盾與衝突。正如譚鍾麟所言，「稅務司以一外洋人，斂怨於眾，萬一事起倉促，地方官無從保護，此不可不深慮也」。<sup>99</sup>過往幾次外國人在中國發生的衝突事件歷歷在目，此時西式郵政主事者又是海關外籍稅務司，使地方官員不得不正視輿情。

水土不服的不只是習慣，還有新的國家郵政如何納入行政體制之中。據裴式楷觀察，認為中國地方官對郵政局的反感，是因為郵局儘管官辦，但官員無權參與，又無法向老百姓隱瞞真相。<sup>100</sup>地方反彈的背後，也呈現地方官與外籍稅務司權力的角力，並反映了清末地方官僚體系與外籍稅務司制度之間的矛盾，亦顯示清末中國政府內部面對改革，華、洋不同體系之間的較量與困境。縱使外籍關員在赫德的三令五申下須以中國屬員自居，但他們無論身分與職務終究有別於中國官僚系統。大清郵政以「國家」之名，建立一個名義上由國家中央統籌的機構，卻跳過原有的地方官僚系統由「外人」主管，而且涉及一般常民都有機會使用的通信與物品寄遞，以及其背後龐大的民信局商

<sup>98</sup> 見1874年萬國郵政聯盟《伯爾尼條約》(Treaty of Bern)，收入 Lillian Goldman Law Library, Yale Law School, *The Avalon Project Documents in Law, History and Diplomacy*, [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/usmu010.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/usmu010.asp), accessed 1 October 2019.

<sup>99</sup> 劉錦藻撰，《清朝續文獻通考》，卷377，〈郵傳考十八〉，頁11226b。

<sup>100</sup> 〈1897年3月18日粵海關稅務司裴式楷致赫德函〉，收入中國近代經濟史資料叢刊編輯委員會主編，《中國海關與郵政》，頁88。

業網絡與利益。儘管海關在開辦郵政一事上佔盡優勢，也使大清郵政管理結構複雜化，增添未來的變數。

相較於地方的反彈，海關內部也有雜音，質疑郵局給予民信局過多通融。由於大清郵政建立之初，郵匯與包裹寄送兩項尚未開辦，郵局無法與民信局匹敵，各關對此有所微辭。<sup>101</sup>由於在《二十二年章程》之中，分別規定「匯寄銀鈔……此項詳細章程須俟隨後酌定宣示」以及「須俟隨後將包裹尺寸輕重與運送之規矩費用等項酌定明晰再為宣示」，<sup>102</sup>實則無明確詳定。使得民信局按規定將「總包」交郵局寄送時，變通夾帶包裹、貨物、錢銀等以郵件形式闖關避稅。海關兼營郵政必須兼顧查緝走私以及給民信局通融，規定不明造成實務上的困擾。

對此赫德認為立即開辦包裹與郵匯，會有不必要麻煩。因為郵政開辦之初海關人員經驗不足，不能徒增其工作負擔。早在清廷批准開辦郵政之初，赫德通令各關在郵政一事上，以謹慎避免爭端為執行的方針。<sup>103</sup>此次他又再次申明所屬，若要終至成功，必須放慢腳步，<sup>104</sup>先從單純信件業務開始，使人員先熟悉郵政的運作，而不急於馬上新增包裹與郵匯業務。他並重申對於民信局採取通融的政策是：

一、民信局的生意幾乎是可照舊經營。

二、唯一不同的是需到大清郵政局註冊以獲承認。水路、陸路運送口岸間信件，註冊民信局必須透過大清郵政局，並繳納一定費用且不能超重。

<sup>101</sup> “Circular No. 776 (Second Series), 30 May 1896,” *Inspector General’s Circulars, 1893 to 1910*, 94-95.

<sup>102</sup> 〈總理衙門奏定《郵政章程》〉，頁19。

<sup>103</sup> “Circular No. 706 (Second Series), 9 April 1896,” *Inspector General’s Circulars, 1893 to 1910*, 42.

<sup>104</sup> “Circular No. 776 (Second Series), 30 May 1896,” *Inspector General’s Circulars, 1893 to 1910*, 94-95.

三、民信局可以如其他人一樣或如過去以信件寄送包裹，如以信件遞送，包裹與信件應分別打包，而任何包裹中可附上其寄送通知書。

四、他們沒有被禁止在包裹內夾帶銀錢；以及

五、他們因此可以完全如原先的經營其生意，除了新增部分額外且必要的註冊手續，送出與接收輪船載運郵件的方式，以及運費收取等事務。<sup>105</sup>

對照前述地方上的反彈，赫德的態度仍不冒進，對民信局採取寬容政策。其考量可能在於郵政初創且體制特殊，無論是中國官員的介入或朝廷態度改變，都可能影響海關能否順利繼續經營郵政。另一方面，對民信局的寬容，可能也基於郵政業務拓展的考量。因為大清郵政草創，經驗不足，制度也未周全，民信局仍有可用之處。赫德曾明確表示，通融民信局是一種策略手段，因為中國民信局行之有年，遍佈各地。新設郵局仍在起步階段，開設不多，也無法如民信局遍佈全國。先由民信局代理內地往來郵件，而郵局代運口岸間民信局互寄的郵件等，亦是一種借力使力的權宜之計，以期民信局逐漸被吸收而納入國家郵政體系。<sup>106</sup>

總之，大清郵政諸多看似讓步的「變通」，並不純粹只是「不奪

<sup>105</sup> “Circular No. 776 (Second Series), 30 May 1896,” 94-95.

<sup>106</sup> 這段來自赫德的表述，引自 1904 年(光緒三十年)，首次發行之中、英文版郵政《年報》，頁 2b。該中文版稱出處為總稅務司在「光緒二十七年」所發給各海關之「劄諭」，但對照英文本時間點卻是 1897 年(光緒二十三年)，既無指出自劄諭或通令，只說是「赫德所描述的政策」。另再參閱《交通史郵政篇》，收錄一篇同為 1897(光緒二十三年)〈二十三年總稅務司赫德呈總理衙門陳明對於民信局之處置辦法〉(冊 1，頁 47-38)，其內容大意皆與 1904 年報吻合，推測兩文獻出處相同，為 1897 年赫德呈總理衙門文，並可能同時將之下達各海關周知。

小民之利」，而是著眼於未來一個足以「挽回利權」的國家郵政所做的妥協。但從民信局的角度而論，郵政開辦以來的規定與實施，確已逐步限縮民信局的生存空間。一方面民信局向國家郵政登記，意味著「國家」開始掌握民信局的經營與動態；另一方面，雖然民信局可成為郵政在尚未擴及內地的代理，但同時大清郵政也企圖成為民信局唯一合法的運郵管道，限縮民信局運輸的選擇。儘管歷經初期地方的反彈，根據《1892-1901 十年報》可知，廣州地區隨著郵局展現善意並實質上給予民信局通融與便利後，海關的策略奏效。民信局發現「透過新的遞運獲得的利益極大，而不是損失」。於是截至 1901 年(光緒二十七年)，廣州多達 79 間民信局向郵局註冊獲執照，民信局在海關眼裡似乎也逐漸屈服於新的國家郵政體系。<sup>107</sup>

## 四、民信局被限縮的生存空間

### (一) 國家體制規範與郵政主管權限的加強

繼 1896 年《二十二年章程》以及《通行各口兼辦郵政章程》初步規範民信局與國家郵政之間的關係，1899 年(光緒二十五年)又頒布了新的郵政章程(下稱《二十五年章程》)，並在同年 12 月 21 日(十一月十九日)另定《大清郵政民局章程》(下稱《民局章程》)專章。於是民信局處置規範，遂從《郵政章程》之中分立出來，似有意在一定程度上劃清界線並加強規範。

《民局章程》更新了原章程辦法內有關民信局的相關規定。其雖仍是規範民信局在大清郵政之下需履行註冊義務，以及規範民信局與

---

<sup>107</sup> "Canton," *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 193.

郵局之間的合作關係和作業流程，但此次改訂最重要的用意，是取消原先郵局為民信局優惠代運郵件的措施，重新訂立優惠辦法，並區分國內、國外。本來民信局應該要繳納全額「岸資」才可代運，但初期實際運作時為提高民信局註冊的意願，以及如前述怕引起強烈反彈，原採以其交寄總包秤重，每磅(合 12 兩)只收取銀 10 分之優惠。經《民局章程》重新改訂，國內改為收取一半郵資作為給民信局的優惠；至於郵局交註冊民信局代投遞的信件，相對也分予郵資的一半，並對民信局「視為官局，隨時酌情輔助」。但修改後的優惠費率，從原來每磅銀 10 分大幅提高為 64 分。若是寄往外國的總包，則「須與平人一律按國外信件之資完納滿費」，比起早先《二十二年章程》之中，給民信局的優惠並無國內、外之別，改訂後寄往外國總包則無優惠。<sup>108</sup>推究改訂《民局章程》、改優惠費率的原因，在於杜絕民信局的取巧。粵海關曾提到當地民信局每磅 10 分的費率，對郵局損失極大，而且民信局將應以包裹論的郵件混入信件總包之中，貪圖郵局代運的優惠運費。<sup>109</sup>

此次改訂章程的語氣，與過去無損小民之利的態度轉為強硬，也顯示對於郵政「利權」認知的轉變。其前言首先開宗明義，重申西式郵政歸國家經營之要義，在「利權不致外溢」，重申郵政應歸國有。而由海關兼辦的大清郵政，「惟因國家愛民如子，仍准民局照舊開設，幫同遞送，隨時附入官局」。小民之「利」被納入國家「利權」的範疇；民信局之利，成了國家由上而下之「恩賜」。原先過廉的優惠是「欲民局漸次學習郵政辦法，確實領悉郵政立意，深為明曉國家意向」。現在原優惠不敷成本，修改辦法有其必要。最後更警告，如不肯照辦，

<sup>108</sup> 《大清郵政民局章程》，收入交通鐵道部交通史編纂委員會編，《交通史郵政篇》，冊 1，頁 48-55。

<sup>109</sup> “Canton,” *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 193-194.

就是「蒙昧朝廷之意旨，辜負國家之恩澤，實開罪於國家也」。<sup>110</sup>顯見大清郵政開辦三年後，運作漸上軌道而有餘力處理民信局問題，郵政「利權」的認知也開始明確涵蓋民營信局。大清郵政以郵政主管機關之姿，視不配合改制者為國家的罪人；願意配合者將「視為官局，隨時酌情輔助」。<sup>111</sup>不僅使限縮優惠的新措施更站得住腳，也顯示大清郵政掌控主導權，而不是早先怕引起反彈而多方妥協。這些內容置於章程之內一併頒布，亦昭告國家郵政有朝一日將完全收編全國民間遞信體系的決心。

此外，《民局章程》還規定 1900 年 4 月(光緒二十六年三月)以前已註冊的民信局須重新辦理註冊，先前所發領據(即執照)應作廢換發；該時限以後才新設的民信局，「應否准其掛號，隨時酌定」，<sup>112</sup>不再如原先皆准予註冊，加強了郵局主管權限。再者，民信局註冊與否聽其自便，沒註冊則不能享有郵局代遞或代郵局投遞賺取郵資的福利，看似給民信局選擇空間，卻又規定「凡未掛號民局及他項商民，擅私自行收寄、投送郵政應寄之信函為業者，一經察悉，每一封可酌量罰銀五十兩」，視未註冊民信局為非法經營。<sup>113</sup>等同民信局向郵局註冊為唯一選擇。

大清郵政也有意打破前述不同民信局之間相互合作、互為代理的網絡。《民局章程》不僅規定未註冊民信局不可以透過郵局寄總包及享優惠郵資，只能「以零件交郵政局寄送」，而且已註冊民信局只能將總包寄給彼端同是註冊民信局收取，一旦寄給未註冊民信局或其他

<sup>110</sup> 《大清郵政民局章程》，頁 48-49。

<sup>111</sup> 《大清郵政民局章程》，頁 8。

<sup>112</sup> 《通商個口兼辦郵政章程》，收入交通鐵道部交通史編纂委員會編，《交通史郵政篇》，冊 1，頁 122-125

<sup>113</sup> 《大清郵政民局章程》，頁 51。

個人，就不能享有半價郵資的優惠，必須「滿費納資」。<sup>114</sup>

罰則部份，新章程恩威並重，大致延續了《二十二年章程》違法寄遞、運送郵件之懲罰。但有鑒於前述懲罰私送信件爭議，新增對「輪船行主所發關係該貨船之信函」、「旅客為朋友便帶書信幾封或專人投遞信函」以及「大憲之奏摺文函」等三種情況不予禁止。而且私遞郵件，原查獲罰遞送者或業者每封銀 50 兩，也加上「酌量」二字，<sup>115</sup>似為避免爭議的通融辦法與保留罰款金額的彈性。然值得注意的改變是在輪船之外，還添加火車一項，一般人不得將信函交火車、輪船私寄，否則查獲收寄件人罰郵資三倍；已註冊民信局亦不得直接將總包交火車與輪船運送，必須送郵局運送。<sup>116</sup>可見民信局與時俱進，嗅到正在興築的鐵路帶來的商機，後節會再提及。這裡欲先指出的是，民信局在新興交通運輸上與郵局角力，郵局是以「國家」規章辦法，強制規範民信局不得使用新式交通工具。

此外，對違法犯紀郵務人員的處分，亦擴及民信局人員。《民局章程》的〈郵政例章〉，同樣闡論郵政採自西方，並舉英國郵政人員偷竊、藏匿及拆毀信件之刑罰，強調郵務人員的責任「各國特定之郵政例章俱甚嚴密，緣國家所派郵政人員責任繁重，一有弊端貽誤即非淺顯」。大清郵政「既係國家設立」，含人員在內所有一切「均屬於官」，郵員必須比照其他國家遵守國家法令。由於《大清律例》並無相關律文，但有「管理官房、官物、官人之律章」，郵政人員犯偷盜、藏匿文書物件以及勒索錢銀等，則援引適用。儘管民信局是民營事業，從業人員亦為平民百姓，但「自奉諭旨開設郵政與民局聯絡之日起，均與郵政人員差役等，一律為監守一類之人」，比照適用刑律。

<sup>114</sup> 《大清郵政民局章程》，頁 50-51。

<sup>115</sup> 《大清郵政民局章程》，頁 51。

<sup>116</sup> 《大清郵政民局章程》，頁 50-51。

由於民信局人員為「國家所賴」，共同成就國家郵政之「極大事業」，非法而「敗壞聲名」者，輕者笞仗，最重則以監守倉庫錢糧而自盜者論，處以「三流二死」之流刑、死刑等極刑。<sup>117</sup>雖然以嚴刑杜絕郵政人員違法犯紀是建立郵政威信必要之惡，但將民信局人員一體適用，不僅是國家的力量介入原屬民間自主的遞信事業，也顯見收編民信局、消滅其存續空間的意圖，以達到統一國家郵權的目標。

對於民信局的違法處分，《民局章程》也較《二十二年章程》更為提高至國家律法。如民信局總包遺失得向郵局求償，但捏造者不僅無法獲得賠償，並「可將該局東夥按律送懲」。<sup>118</sup>另外，原《二十二年章程》對於已登記民信局不履行替郵局在內地投遞郵件者，僅以撤銷登記處分。<sup>119</sup>但《民局章程》則規定「不願代遞、有意延誤」等，還須「酌情按律懲辦」。<sup>120</sup>顯示郵政從國家律法更為強硬加諸本來不受國家節制的民信局。

不過，尚在發展之中的大清郵政，仍無法完全深入內陸，需要有所妥協以利用民信局連結內地。因此《民局章程》還是保留了在無郵局之處，准許民信局自定郵資、自取內地遞運的「內地寄費」，即原《二十二年章程》之「內資」。只是民信局仍須履行替郵局投遞內地郵件的義務，並可分得該郵件所貼郵票一半的郵資作為酬勞，而郵局准許民信局在此酬勞之外，也可「照舊向收件人索取內地資費」。<sup>121</sup>

《民局章程》雖於 1899 年頒布，但未立即實施。因為與此同時義

<sup>117</sup> 《大清郵政民局章程》，頁 54-55。

<sup>118</sup> 《大清郵政民局章程》，頁 53。

<sup>119</sup> 〈總理衙門奏定《郵政章程》〉，頁 19-20。

<sup>120</sup> 《大清郵政民局章程》，頁 54。

<sup>121</sup> 《大清郵政民局章程》，頁 53-54。

和團事變爆發，不僅重創北方各地郵局，<sup>122</sup>身兼總郵政司的赫德也在 1900 年 7、8 月間，一度受困北京下落未明。<sup>123</sup>包括在南方的廣州，也直到 1901 年 9 月事變告一段落以後才得以實施。<sup>124</sup>但到隔年初又有變化，總稅務司申呈外務部，因發現民信局上有政策下有對策，轉而與外國郵局合作，找尋對其最有利的遞運方式，迫使郵局擬改為各口岸有註冊的民信局可由郵局免費代運於口岸之間。<sup>125</sup>除了可見外國郵局並未如赫德與海關最初宣稱只要大清郵政建立就會撤出，另一方面也顯示了民信局靈活的生存策略。1904 年(光緒三十年)初總稅務司又再次申呈，表示雖然免費代運有效牽制民信局聯合外國郵局，但造成郵政虧損甚鉅，又擬取消免費為民信局代運。次年，奉外務部飭准，凡已註冊民信局的總包交郵局由輪船與火車代運者，「均照連皮之舫重，交納滿費之一半」；如是寄「郵路郵差所通之處」，則不能享有優惠，須照章付費。<sup>126</sup>規定與實際運作是有落差的，根據 1905 年之《光緒三十一年報》，該年郵局代運依舊免費。<sup>127</sup>修正辦法實際付諸施行遲至 1906 年(光緒三十二年)11 月 16 日。而實行之初，「民局初聞稍有抵抗，並有暫行歇業只打算，而至終仍復服從認辦」。<sup>128</sup>此新定辦法至清亡便未再更定。<sup>129</sup>

<sup>122</sup> "Tientsin," *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 571.

<sup>123</sup> "Circular No. 951 (Second Series), 16 July 1900," "Circular No. 956 (Second Series), 3 September 1900," "Circular No. 957 (Second Series), 20 August 1900," *Inspector General's Circulars, 1893 to 1910*, 230-233.

<sup>124</sup> "Canton," *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 194

<sup>125</sup> 交通鐵道部交通史編纂委員會編，《交通史郵政篇》，冊 1，頁 55。

<sup>126</sup> 交通鐵道部交通史編纂委員會編，《交通史郵政篇》，冊 1，頁 55-56。

<sup>127</sup> *Annual Report 1905*, xxxi；《光緒三十一年報》，頁 49。

<sup>128</sup> *Annual Report 1906*, 72；《光緒三十二年報》，頁 54。

<sup>129</sup> 交通鐵道部交通史編纂委員會編，《交通史郵政篇》，冊 1，頁 57。

從《民局章程》實行與改訂的波折可知，大清郵政與民信局之間的角度持續不斷，但除了赫德個人緩步避免意外的意志，外在局勢變化也迫使郵政採取妥協與折衷。然而對民信局軟硬兼施，強化大清郵政作為國家通信主管機關的地位，一方面以國家規章辦法加速民信局納入郵政體系，另一方面在論述上將民局之利納入國家應收編的郵政「利權」之中，逐步限縮民信局生存空間。

## (二)大清郵政版圖的擴張

除了透過規章辦法與強化主管權限，大清郵政也逐步擴張郵政版圖，欲瓜分民信局的市場。大清郵政開辦初期僅提供信件寄遞服務，至 1897 年 11 月才頒布暫行《郵局匯寄銀鈔章程》，<sup>130</sup>並於次年初開始在各通商口岸試辦郵匯。至於包裹業務則在 1898 年(光緒二十四年)6 月開辦，包括報值保險包裹以及「代賣貨主收價」包裹。<sup>131</sup>直至 1899 年《二十五年章程》頒布時，郵匯與包裹業務辦法已大致完備。<sup>132</sup>掛號信與包裹內含貴重物品、金錢，皆可報值保險。此外商家可郵寄貨品，並交郵局代收貨款，至此郵局已大幅與民信局業務重疊。<sup>133</sup>

此外，自 1896 年大清郵政開辦後，漸從各口岸向內陸擴展，不僅以各海關為中心劃分郵政境界，而且各郵局分局也漸次開設。透過從 1901 年製作的《1892-1901 十年報》，可知歷時五年大清郵政的進展

<sup>130</sup> 〈總理衙門奏定《郵政章程》〉，頁 126-127。

<sup>131</sup> 參閱交通部郵政總局編，《郵政大事紀》，冊 1(臺北：交通部郵政總局，1966)，頁 33-34。

<sup>132</sup> 為該章程第十三章〈包裹類〉與十六章〈匯寄銀鈔〉。見《景印大清郵政章程(光緒二十五年)》(臺北：交通部郵政總局，1984)，頁 49-60、66-70。

<sup>133</sup> 第十四章〈保險章程〉與十五章〈代貨主收價〉，《景印大清郵政章程(光緒二十五年)》，頁 61-66。

狀況。其中如拱北、九龍、亞東等關，因未轄任何郵界而沒有述及郵政相關事宜以外，其它各口岸提供的報告顯示，無論各郵局、分局增設，寄遞郵件量增加以及郵路的開拓，都可見郵局的優勢成長。此外該十年報也提供了 1896 年清廷批准設立國家郵政後，各口岸海關成立郵政局的準確時間。大清郵政從奏准到開辦，各地開設時間不一。表 2 所列各地郵政總局的成立時間，大多數都是在 1897 年 2 月農曆新年後設立，而非各口岸的海關撥駟達局一夕改制。<sup>134</sup>

沿海口岸中以海關最早試辦郵政的天津為例。原設在法租界的津海關撥駟達局於 1897 年改為天津郵政局轄津海郵界，至 1900 年該郵界已於塘沽、天津城、唐山、山海關、<sup>135</sup>德州、東光、滄州與靜海等地設分局。原先海關試辦郵政時期，為冬季大沽封凍而開闢經鎮江至上海的冬季陸路郵路，<sup>136</sup>也在秦皇島開港後獲得解決，於是隨之在北戴河開設夏季郵局、在秦皇島則設冬季郵站，由該郵站處理冬季轉秦皇島之遞運郵務事宜。<sup>137</sup>至於天津城內不僅設分局，還設 10 處郵政信櫃代辦處(Box-office Agencies)，由私人店舖兼營郵政代辦。<sup>138</sup> 郵政信櫃

<sup>134</sup> “Hankow,” *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 1, 317.

<sup>135</sup> 此山海關，係指今位於河北與遼寧之界的山海關；而非位於遼東灣營口之通商口岸山海關。

<sup>136</sup> 相關研究見 Weipin Tsai, “Breaking the ice: the establishment of overland winter postal routes in the late Qing China,” *Modern Asian Studies* 47:6 (Cambridge, 2013): 1749-1781.

<sup>137</sup> 秦皇島開港後，天津港(大沽)冬季封凍時即可轉由秦皇島進出，開港翌年，即 1899 年(光緒二十五年)設海關，仍由津海關兼管。參閱孫修福編譯，《中國近代海關高級職員年表》(北京：中國海關出版社，2004)，頁 473。

<sup>138</sup> 郵政信櫃(Box-offices)，類似今日臺灣巷弄之間仍可見到的郵政代辦所或郵票代售處。由私人店舖代理郵政，出售郵票、收寄含掛號在內之郵件與包裹。大清郵政乃自 1899 年 10 月由總稅務司兼總郵政司通令而開設。參閱交通部郵政總局編，《郵政大事紀》，頁 37。

代辦處的設立，是為了解決郵政初立各地只有設於城鎮之郵局，難以深入村落鄉間，因此在 1899 年頒布《殷實鋪戶代辦章程》，發給合作的地方商家代辦分局執照，可發售郵票並設置郵筒。<sup>139</sup>然而，1900 年受到庚子拳亂波及，天津各地郵局關閉，只剩租界內的總局還在。但事變以後郵局重建迅速，塘沽與天津城郵局在同年 8 月與 10 月率先重開，往後唐山、山海關、德州與滄州郵局也陸續重開，並新開秦皇島(改冬季郵站為常設局)、遵化與豐潤郵局。另外，《1892-1901 十年報》於 1906 年再版之故，增載 1902 年繼續重開或新開的郵局有 6 處、1903 年新開 18 處、1904 年新開 6 處，截至 1905 年報告完稿時又有 5 處郵局落成。<sup>140</sup>如果再對照《1905 郵政年報》的統計，當時單天津郵界已有郵政總、分局共 17 處，郵政信櫃代辦處 33 處。<sup>141</sup>顯示天津各郵局據點自開辦後數年迅速拓展，縱使受拳亂影響，仍在事件過後快速重建與擴張。

不同於沿海口岸，以長江中游最主要樞紐武漢之江漢(漢口)郵界，各分局的開設是先以長江運輸之便，在沿岸黃州、黃石港與蘄州等地設局，以接壤下游的九江郵界。隨著鐵路的興築，1901 年底至 1902 年初，又沿初建之北漢鐵路(即原盧漢鐵路、後京漢鐵路)，設孝感、廣水、信陽、遂平、許州與鄭州等郵局。沿鐵路設局也意味著隨鐵路興築，構築起不同以往的郵運路。只是當時運輸是從漢口以火車運至廣水，

<sup>139</sup> 〈殷實鋪戶代郵政開設分局章程〉，郵政通諭第 27 號，1899 年 10 月 13 日，收入仇潤喜主編，《天津郵政史料》，第二輯下，頁 445-449。

<sup>140</sup> “Tientsin,” *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 571.

<sup>141</sup> 見 *Report of the Post 1905*, xlvi；《光緒三十一年報》，頁 68。本年度郵政年報英文版郵政信櫃為 33 處，中文版卻是 23 處；再對照下一年度中、英文版的 1906 年郵政年報，內有回溯過去兩年的數據，其中 1905 年郵政信櫃代辦處為 33 處，顯見應是 1905 年報中文版誤植。見 *Annual Report 1906*, 81；《光緒三十二年報》，頁 64。

接著改由信差人工運至許州及鄭州，<sup>142</sup>進而銜接屬北京郵界之開封，<sup>143</sup>推測應是廣水以北路段尚未完工之故。然而未完工卻已超前部署設局、暫以人力運送，可見漢口至開封之間郵局與郵路的建立是與鐵路的修築並進，預備鐵路貫通後的郵運之利。此外，1898年元旦(光緒二十三年底)武漢三鎮開辦郵匯，郵局宣稱由於價格較民信局便宜許多而受到歡迎。同樣受到歡迎的，還有逐漸在幾處主要村鎮設置的郵政信櫃，報紙指出一年內已設 30 處。<sup>144</sup>這些報告並江漢關統計數據之表 3，說明了漢口郵界開辦五年間的成長。

大清郵政整體的進展速度，可從郵政處所歷年數量看其變化(表4)。其中，總局、副總局(亦為郵界、副郵界計數)從最早的 23 處，增至 1911 年(宣統三年)的 49 處；各分局亦從有紀錄之 1899 年 19 處，增至 9 百處以上；另外授權私人商舖經營代辦處也深入各城鎮，其增長也最為迅速，至清亡時已有 5 千處以上。至於 1899 年開辦的郵政信櫃，為郵政最小營業單位，惟至 1914 年以前無數據可查，<sup>145</sup>若加上郵政信櫃應不只表 4 所列之數。另外，大清郵政遞運量，則可見表 5 所示。無論是信件或包裹，自有統計以來，遞運件數逐年增長。以信件數論，1904 年 2,100 萬餘件，至 1911 年已逾 1 億件。而包裹雖僅有收、發、轉之統計總數而無確切包裹數，相較 1901 年時僅 12 萬 6 千餘件，十年後增至 423 萬件，增長 33.4 倍。一如赫德在奏准開辦郵政之初所言，中

<sup>142</sup> 此時(1901年)河南省之許州、鄭州仍屬江漢(漢口)郵界範圍，然至 1904 年以後的郵政年報則顯示已改劃歸北京郵界所屬開封副郵界。“Hankow,” *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 1, 317; *Annual Report 1904*, Appendix B, ‘Post Map of China.’

<sup>143</sup> “Hankow,” *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 1, 317.

<sup>144</sup> “Hankow,” *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 1, 317.

<sup>145</sup> 交通鐵道部交通史編纂委員會編，《交通史郵政篇》，冊 2，頁 380-381。

國為人口多與愛好通信的國家，<sup>146</sup>過去民間皆透過民信局，此時郵局使用率的增加，也相對排擠原來民信局的生意。

雖然 1901 年時大清郵政仍依賴民信局於內陸代為遞送，但已著手計畫擴展內陸郵路。宜昌關透露出大清郵政的雄心：「郵政的營運，起初限於口岸間的輪船航線，然後逐漸地，在後期快速擴展至內陸各地，而且顯然計畫以遞運郵路網絡來涵蓋這個巨大帝國。」<sup>147</sup>潮海關也記載道：「大清郵政尚未從汕頭向內陸拓展，但所有的準備工作已在進行，而本報告印製時，分局也在鄰近大多數的重要城鎮設立。」<sup>148</sup>

從《1892-1901 十年報》來看，最初大清郵政開闢的內陸郵路可分為兩類，第一類為聯繫鄰近郵界，並藉此沿途運送所經地區之郵件；第二類，則是以該郵界之總局、分局所在城鎮，深入至鄉間村落。第一類以宜昌為例，位於長江河運線上，如前述宜昌、漢口與重慶三地的民信局，原以小船順流而下、返程以人力往上游遞運。但隨著長江輪船可行至宜昌後，該地已成民信局另一重要轉運站，所有寄往西部的信件必須在此地重新包裝、分類，再以陸路信差遞運。因而在郵政建立之初，即先開通宜昌與重慶之間的郵路。而這條郵路也在 1901 年時，於路程一半之處設立中繼站，即宜昌郵界之萬縣分局。<sup>149</sup>此為跨兩郵界設立內陸郵路，並順道遞送該郵路沿途所經區域的例子。然而宜昌郵界雖然位於長江河運線上，但全境多山、交通封閉，並且缺乏人口聚集中心，不利於郵政拓展，因此郵局至 1901 年仍未能建立更

---

<sup>146</sup> "Circular No. 706 (Second Series), 9 April 1896," *Inspector General's Circulars, 1893 to 1910*, p.42.

<sup>147</sup> "Ichang," *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 1, 205.

<sup>148</sup> "Swatow," *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 164.

<sup>149</sup> "Chungking;" "Ichang," *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 1, 170, 205.

深入內陸的郵路。<sup>150</sup>

相較長江流域的富裕，偏遠的兩廣北海、梧州及龍州三郵界，亦有跨郵界的內陸郵路。1901年時北海郵局每週3次與所屬分局、但位於廣西省之南寧互遞郵件，<sup>151</sup>距離645里(約400公里)<sup>152</sup>，耗時6天。而位處中越內陸口岸的龍州總局，也已建立與南寧之間的郵路。南寧又與梧州總局有條每10日3次，每次路程6日的內陸郵路。<sup>153</sup>可見透過這些內陸郵路的聯繫，使北海、梧州與龍州三郵界能夠串連起來。

至於第二類內陸郵路，以同屬內陸口岸之廣西梧州為例。根據梧州關報告，1901年時梧州郵界除總局外，已設潯州、桂林、貴縣、柳州、慶遠以及貴陽(屬貴州省)六處分局，並建立起聯繫這些城鎮之間的郵路。除梧州與潯州之間以蒸氣動力舢舨運送，每2日1次，約2日路程，以下其他郵路皆以人力遞運。梧州與桂林之間以人力運送，每2日1次，路程8日；潯州與柳州，每週1次，路程4日；慶遠與貴陽，每10日1次，路程12日；潯州與貴縣(同在潯州府境內)，每10日3次，路程2日。<sup>154</sup>梧州郵界皆屬內陸，因而勢必透過內陸郵路，以人力走遞，聯結境內各總、分局。另外，梧州郵界也與鄰近屬北海郵界的南寧聯絡，將第一類跨郵界的內陸郵路與第二類同郵界內陸郵路串聯起來，進而構成大清郵政的內陸郵遞網絡。

<sup>150</sup> "Ichang," *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 1, 205.

<sup>151</sup> 至1904時，南寧又改隸梧州郵界。見'Post Map of China,' *Annual Report 1904*, Appendix B.

<sup>152</sup> 以《1892-1901十年報》所註記的換算為準，即1里等於2,115英尺、619.25公尺。見>Note," *Decennial Reports 1892-1901*, n/a.

<sup>153</sup> "Wuchow," *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 326; "Pakhoi," *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 420; "Lunchoo," *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 447.

<sup>154</sup> "Wuchow," *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 326.

從各內陸口岸或偏遠邊境口岸拓展郵政版圖、設置各級郵局與開闢內陸郵路來看，大清郵政頗積極建立內陸郵路。北海關也提到，各內陸郵局的安排，是以適應本地人的喜好與習慣為策略，配合當地人的生活步調。<sup>155</sup>而從郵路、郵局以及遞運時程、次數的安排，皆可見郵局透過郵路逐步擴展郵政版圖。然而其拓展尚有所侷限，從前述例子可知，雖處偏遠地區，但設局與郵路考量，仍以主要城鎮以及聯繫城鎮間的郵路所經之處為主。如非郵路所經，或仍比不上民信局來得深入。

總而言之，大清郵政挾著國家之名、實則藉海關銳意經營的優勢，一方面重定章程辦法限制民信局的營運與發展；另一方面則努力拓展大清郵政本身，獲得上述局、處、所的擴張、遞運量的成長以及深入內陸的成效。但是，《1892-1901 十年報》江漢關報告卻也提到，大清郵政仍必須面對民信局以及外國郵政機構的嚴峻競爭，以及設法忽略人們對新機構本能的不信任。<sup>156</sup>反過來說，就因為大清郵政的成立，一面擴展營業版圖、一面逐漸強勢收編民信局，使得民信局原先穩固的生意受到來自國家郵政機構的競爭與挑戰。

## 五、民信局的奮力求生

### (一)大清郵政開辦五年後民信局的變化

隨著大清郵政愈趨強勢將民信局收編入國家郵政體系之中，時間愈往後推延，海關與郵局的報告也可見民信局所受到的影響以及其在困局之中奮力求生。首先，是民信局的註冊情況。當 1901 年《1892-

<sup>155</sup> “Pakhoi,” *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 420.

<sup>156</sup> “Hankow,” *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 1, 317.

1901 年報》製作之時，中國所開放的口岸已較十年前增至 33 處，有 30 處海關提供民信局報告。從表 2 可見 1901 年各口岸已未註冊的民信局數，可知民信局多選擇註冊。各口岸已註冊數皆多於未註冊數，煙臺、蕪湖、鎮江和北海等地民信局甚至全數註冊。然而，江海關、津海關與九江關此時仍有相當數量的民信局未註冊，尤其以江海關所在之上海最多，超過該地民信局數的三分之一，共 25 間未註冊。

民信局選擇註冊雖然可能是罰則發揮了效果，但註冊後盈收不減反增應該才是選擇註冊的主因。廣州民信局儘管如前文提及的反彈，但後來發現透過郵局遞運並無損失反有獲利，進而吸引其他信局向郵局註冊。<sup>157</sup>山海關也指出，東北地區民信局競爭激烈，使信局數增加。本來在郵政開辦之初牛莊只有 6、7 間信局註冊，到 1901 年時已有 15 間註冊信局。<sup>158</sup>同樣的情況也出現在北海，原先北海只有一家成立於開港通商之初的民信局，北海郵局開設後另一家民信局也跟著設立並向郵局註冊。<sup>159</sup>甌海關(溫州)亦稱民信局透過郵局運送，比以往更為賺錢。<sup>160</sup>潮海關觀察發現，民信局認為郵局考量周到，使其生意不受影響，而且以總包方式交郵局代運，比原先將郵包託付輪船乘客或買辦的舊方式還令其滿意。<sup>161</sup>這些來自各地海關的紀錄，可見大清郵政開辦五年後，透過鼓勵民信局註冊所達成的效果，使民信局對郵局減少敵意，從而增加民信局註冊的比例。

讓民信局有利可圖而積極註冊的是郵局給予的優惠運費和民信局商業特質的機伶變通。如前文曾論當初《民局章程》修改民信局的

<sup>157</sup> "Canton," *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 193.

<sup>158</sup> "Newchwang," *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 1, 30.

<sup>159</sup> "Pakhoi," *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 420.

<sup>160</sup> "Wenchow," *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 79.

<sup>161</sup> "Swatow," *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 164.

優惠費率，即為民信局利用每磅收費 10 分的低廉運費，將非信件類的郵件混入信件總包內。1901 年粵海關也提及此事，並表示這個情況使郵局不得不在 1901 年 9 月提高總包郵資從每磅 10 分至 0.64 圓，<sup>162</sup>也就是《民局章程》新定總包應納的「半資」費率。<sup>163</sup>由此也可說明，原來的優惠費率，在民信局藉機「變通」下商機立現。另外，再據甌海關調查，原先民信局以輪船遞送的運費每一船次需付 2-4 圓運費，<sup>164</sup>若再加上輪船買辦佣金，<sup>165</sup>就算郵局代運調漲仍相對以往便宜。

民信局出於商業敏銳度，迅速察覺註冊後由郵局代運的好處，進而爭相註冊，使得郵政開辦之初，各處民信局同行為搶做郵局生意發生摩擦時有所聞。1897 年上海郵局開辦首日，已有 16 家註冊民信局，其中「全泰盛」速度最快，將收集好的信件交給郵局遞運，引來同業懷疑有意搶生意，於是邀集各家信局在英租界「二馬路景福樓」茶肆理論。最後竟演變成各路人馬號召兩三百人上演全武行，圍毆全泰盛的潘姓經事。後經記者追查，可能是全泰盛減價競爭，包下各商號遞送信件轉交郵局寄送的生意所引發的糾紛。<sup>166</sup>可見郵局建立後，已登記的民信局可透過合法收信並轉交郵局運送獲利。同時上海本身商業發達，各商家遞信需求大，各信局競爭更顯激烈。但另一方面，大清郵

<sup>162</sup> “Canton,” *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 194.

<sup>163</sup> 章程原文為：「若重十二兩(即一磅也)應納銀六十四分(即六角四分也)。」  
《大清郵政民局章程》，頁 52。

<sup>164</sup> “Wenchow,” *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 79.

<sup>165</sup> 《1882-1891 十年報》曾提及輪船買辦佣金，見“Chefoo,” *Decennial Reports 1882-1891*, 73.

<sup>166</sup> 〈信局肇事〉，《申報》(上海)，1897 年 2 月 8 日，頁 4；〈續述信局肇事確情〉，《申報》，1897 年 2 月 9 日，頁 3；〈信局肇事案送縣〉，《申報》，1897 年 2 月 10 日，頁 3；〈信局肇事餘聞〉，《申報》，1897 年 2 月 12 日，頁 3。

政初期的收編策略確實亦可從中看到成效。

各地仍有不少未註冊的民信局，山海關提到，東北地區出現許多未被郵局承認的民信局，<sup>167</sup>可能與晚清東北開墾有關。如再加上其它各地海關未能掌握的潛在業者，未註冊信局應有一定比例。再據民初《交通史郵政篇》記載，至 1908 年(光緒三十四年)已註冊的民信局實僅半數。<sup>168</sup>可見大清郵政規範民信局註冊之章程，仍未徹底執行。此外，相較已註冊信局從郵局代運優惠獲利，其它選擇不註冊者，則透露他們不必仰賴以新式交通工具為主的郵局遞運系統，便能有效與經濟的運送。如上海未註冊信局，主要皆經營內陸的遞信市場，透過陸路信差或小船水運等方式運送郵件；不同於上海其它已註冊的信局本來就是透過輪船，經營口岸之間的生意。<sup>169</sup>九江、廈門等地也同樣記載未註冊信局，以經營內地生意為主。<sup>170</sup>換言之，民信局有無註冊的差異取決於該局經營內地或口岸區域。不過，這並不表示所有註冊信局一定都位於口岸，或皆為輪船信局經營口岸之間生意，因為像福州有專營內陸的民信局註冊之例。<sup>171</sup>此外，廈門關也提到，未註冊的民信局會與已註冊同業合作，間接透過郵局遞運。<sup>172</sup>由此可見，雖無法準確掌握民信局註冊數據，民信局基於本身最佳利益選擇是否註冊，只是無論選擇為何，向國家郵政註冊成為選項，足見大清郵政正在發揮影響力。

其次是民信局本身數目的變化。從表 2 所列 1901 年的統計，對

<sup>167</sup> “Newchwang,” *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 1, 31.

<sup>168</sup> 交通鐵道部交通史編纂委員會編，《交通史郵政篇》，冊 1，頁 59。

<sup>169</sup> “Shanghai,” *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 1, 509.

<sup>170</sup> “Kiukiang,” *Decennial Report 1892-1901*, vol. 1, 358; “Amoy,” *Decennial Report 1892-1901*, vol. 2, 142.

<sup>171</sup> “Foochow,” *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 111.

<sup>172</sup> “Amoy,” *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 142.

照 1891 年《1882-1891 十年報》調查的民信局數，相比可得十年之間民信局數的差異。民信局數似乎因地方不同，各有增減。芝罘、九江、蕪湖、福州、廈門、瓊州和北海等地民信局，在十年之間不減反增。再如通信繁忙的上海，郵局開辦後五年 1901 年民信局數量及營運幾乎沒有改變，註冊與未註冊民信局數則為 46 比 25。報告中也提到這些民信局計畫整併，預計將減少至 6 間商號，以團結、避免競爭以保護彼此的生意永續。<sup>173</sup>不過從後來 1908 年統計上海仍有近 69 間來看，<sup>174</sup>這波整併行動應未實現。但此消息也反映民信局之間的合縱連橫一直存在，尤其面對局勢變化，業者也試圖尋求合作以抵抗來勢洶洶的國家郵局。

杭州是在《1882-1891 十年報》中唯一民信局數量減少的地方。大清郵政成立前後，杭州從超過 20 間民信局，至 1901 年調查時已不逾 10 間，其營運人員亦大量減少，惟該報告未細述原因。<sup>175</sup>不過若對照《交通史郵政篇》統計 1909 年(宣統元年)杭州尚存 16 家未註冊民信局。<sup>176</sup>兩相對照，若不是海關 1901 年的調查未確實，則可能此後還有新增。

再者，是營運上的變化。屬沿海口岸的山海關指出，民信局在郵局成立後生意衰退，但其可聯繫的地區遍佈全國主要城市與東北各貿易中心，因此信局仍有利潤。<sup>177</sup>屬長江口岸的宜昌，除前文論及過去以陸路、「信划子」小船交替遞送的內地民信局，1901 年因開往宜昌的輪船漸多，反而新增註冊的輪船信局。另外，宜昌民信局的信件、

<sup>173</sup> "Shanghai," *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 1, 510.

<sup>174</sup> 交通鐵道部交通史編纂委員會編，《交通史郵政篇》，冊 1，頁 59。

<sup>175</sup> "Hangchow," *Decennial Report 1892-1901*, vol. 2, 26.

<sup>176</sup> 交通鐵道部交通史編纂委員會編，《交通史郵政篇》，冊 1，頁 60。

<sup>177</sup> "Newchwang," *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 1, 32.

包裹與匯票的資費比起十年前便宜了一半，宜昌關認為是大清郵政策略奏效，<sup>178</sup>而實際上應是運費成本減低以及競爭造成的結果。大致來看，大清郵政建立以來民信局除了向郵局登記外，營運上似乎影響有限。甚至長江中游最重要的郵運樞紐漢口不僅民信局全數營運良好，而且郵局成立以來，還與之合作融洽。<sup>179</sup>顯然民信局在各海關及所屬的郵局眼裡，依然是非常活躍的競爭對手。

## (二)民信局的競爭優勢

隨著大清郵政的成立，民信局無論數量或營運，未因郵局成立而顯著減少與生意蕭條，反而有其優勢能維持下去。廈門關在《1892-1901 十年報》提到，在他們眼中民信局亂無章法的運作方式，卻令人驚訝地可以繼續存在。<sup>180</sup>實則民信局的優勢因郵局的競爭而被凸顯。

首先，當時郵局最難以匹敵的是民信局無遠弗屆的遞運網絡。各信局雖然彼此競爭，但也為了彼此的利益而結合，互為彼此的代理商，協助收件與遞運。民信局所開拓的郵路，更使其觸角延伸至中國許多角落。對此廈門關有這樣的描述：

已註冊的民信局與海港及河岸城鎮有大規模生意上的聯繫，並且利用已建立的輪船運輸，運送他們的郵件至那些地方；為此他們需與帝國郵政作出安排。沒註冊的民信局，只有運用當地的運輸途徑，並透過戎克船運以及那些既存路徑，深入國家最偏遠的地方。一封信件有時長達六個月遞運，沿著河流、翻山越嶺才抵達目的地。在偏遠地方，直到現在初生的帝國郵政還是無法跟上，

<sup>178</sup> "Tchang," *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 1, 32

<sup>179</sup> "Hankow," *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 1, 317.

<sup>180</sup> "Amoy," *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 142.

唯有利用這些民信局作為其代理。<sup>181</sup>

相較於民信局的神通廣大，大清郵政開辦後五年仍無法深入鄉村角落，還需利用民信局擅長的內陸遞送管道。因此，縱使如前述《民局章程》更加限縮民信局的生存，仍保留民信局作郵局的輔助。

其次，海關筆下的民信局經營十分靈活，甚至在其描述下顯得狡猾，並能快速順應局勢以維繫生意。民信局擅長極盡所能，靈活運用最有利的遞運方式。前文論及漢口各支局的開設與正在興建的鐵路建設並進；蔡維屏也指出大清郵政透過正在興築的鐵路得以擴張、建構自己運輸的網絡。<sup>182</sup>但事實上民信局同樣嗅到鐵路運輸的商機，山海關注意到民信局透過行賄與慷慨報酬以誘使當地鐵路員工替其暗中帶信。<sup>183</sup>津海關也指出「雖然賄賂鐵路員工沒有直接證據，可以確定信局商行的郵件被秘密地交由鐵路員工運送，他們以此項服務每月收取固定的津貼」。<sup>184</sup>民信局收買鐵路員工，藉由新建鐵路運輸為其夾帶私運，這說明了何以 1899 年底頒布的《民局章程》特別加入鐵路禁止私運郵件的條款。

民信局也靈活擴展各種有利潤的營業項目。民信局的營業項目包含遞送信件、包裹，甚至貨物、金銀貴重物品等琳琅滿目。隨著中文新聞報紙的增加，民信局也代銷新聞報紙。從鎮江與天津的報告可知民信局擔當報紙銷售代理商，他們接受客戶訂購並收取費用，派信差投遞或收取郵件時一併分銷報紙。在鎮江，遞送每份報紙可獲得幾文錢的利潤，使民信局已能透過代銷報紙增加不少收入。<sup>185</sup>

<sup>181</sup> "Amoy," *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 142.

<sup>182</sup> Weipin Tsai, "The Qing Empire's Last Flowering," 895-930.

<sup>183</sup> "Newchwang," *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 1, 31.

<sup>184</sup> "Tientsin," *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 570.

<sup>185</sup> "Chinkingang," *Decennial Report 1892-1901*, vol. 1, 459; "Tientsin," *Decennial*

再者，民信局遊走法律邊緣甚至不惜違法，也令海關與郵局相當頭痛。除了賄賂鐵路員工夾帶，還有無解的逃稅走私。例如蕪湖關不解，就算免稅應稅規則簡明易瞭，民信局何以仍不斷嘗試逃稅、躲避查驗，造成自己與主顧客的損失。<sup>186</sup>廈門關也說民信局「積習難改的小規模走私」，其營運範圍廣、遞送頻率高，又對路線熟稔，成為收稅者難以對付的敵人。而且民信局挾帶走私的多是一些小而高價的商品，例如絲帶、玉器、緞子與人蔘等，縱使被查獲沒收，仍持續走私不輟。<sup>187</sup>如此不屈不撓的意志讓海關查不勝查，顯見其中獲利頗鉅。有意思的是，被查獲的如是信件，繳納罰金後始可發還；但商品貨物則會被海關沒收，但民信局有自己的包裹報值與賠償制度，若被海關沒收，寄件人還能獲得部分賠償。<sup>188</sup>

看在海關與郵局眼裡，民信局有著不惜違法求取最大商業利益的缺點。但站在民信局的角度，運送本是一門生意，設法以各種手段獲取利潤並不為過。利之所趨，他們接受顧客的託付而使命必達，完成顧客刁鑽的要求，而顧客也倚賴民信局的這番能耐。<sup>189</sup>海關與郵局看到的缺點，卻是顧客願意選擇民信局的優點。另一方面，民信局的生意本來不受國家限制，卻因國家郵政的成立須受其規範，原先的生意模式成了違法犯紀。更不用說，國家郵政訂立民信局規範的目的，正是為了要取而代之。民信局選擇試法，一定程度也是為了生存。

民信局的優勢，還凸顯在給予顧客習慣的寄遞模式以及使命必達

---

*Reports 1892-1901*, vol. 2, 572.

<sup>186</sup> “Wuhu,” *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 1, 396.

<sup>187</sup> “Amoy,” *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 143.

<sup>188</sup> 而賠償金額的計算，則是收、寄件人各承擔 20%，民信局承擔其餘的 60%。

“Chinkiang,” *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 1, 458.

<sup>189</sup> “Amoy,” *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 143.

的信賴感。瓊州關指出民信局能與郵局競爭，「很大程度是由於他們的郵資可以由寄件人或收件人之一支付的事實」，因為寄信人會精打細算，衡量寄出一封信應付出的價值，選擇自己與收件者應付的郵資比例。<sup>190</sup>另外，主顧客才享有的優惠價格，廈門關對此有生動的描述：「一封來自主顧客要求上門收件並遞送的信，可能要價 20-30 文；同時一位無知的鄉巴佬可能會被收 200 文，或者可能被引誘支付更多。」<sup>191</sup>就掌管海關與郵政的外國人來看，民信局毫無章法，既沒有清楚固定的公定費率，規則也由經營者自定，<sup>192</sup>但這卻是行之有年的寄信習慣與商業模式，而且也是大清郵政採西式郵政預付郵資模式而不願妥協之處。即使海關帶著輕視的眼光，卻也不得不承認這是郵局還無法匹敵的優勢。

民眾對民信局的信賴感，除了是長期積累的習慣，民信局無微不至的服務，更是民眾願意繼續信賴民信局的原因。民信局對從事商貿的主顧客有很大的吸引力，如山海關提到商人一般白天營業、夜晚通信，民信局會稍晚派人到府收件，商人寧可支付比郵局高的費用獲得更便利的服務。而且如果遞送兩地的信差延誤，貴重商品的市場價格仍以原訂送達日的市場價格為依據，<sup>193</sup>這些都是國家郵政所不能顧及。而且民信局使命必達的能耐，縱使遠離主要郵路、難以送達小村落，只要寄件人多支付費用，民信局仍想方設法送達，而且還能送回收件人的回執，<sup>194</sup>一如當代郵政俗稱「雙掛號」的掛號附回執。此外，民信局還有比郵局更好的報值賠償制度。牛莊當地習慣將信件與包裹內

<sup>190</sup> "Kiungchow," *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 393.

<sup>191</sup> "Amoy," *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 142.

<sup>192</sup> "Amoy," *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 142.

<sup>193</sup> "Newchwang," *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 1, 30-31.

<sup>194</sup> "Amoy," *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 142.

容物的價值與種類清楚寫於封套上，民信局會照單全收、遺失時即予賠償。但郵局無此模式，使當地人對郵局不放心，寧可託付民信局寄遞。<sup>195</sup>更重要的是，海關其實也注意到民信局很少發生丟失郵件，運送貴重物品也甚少遭竊。<sup>196</sup>這些海關角度的調查顯見民眾的信賴，不只是習慣，而是建立在民信局的制度完善、服務無微不至、又準確無誤的投遞效率以及使命必達的能耐。而郵局的建立更凸顯了兩者之間的差異。

大清郵政開辦後五年看似蒸蒸日上的同時，民信局卻也未必蕭條，成為郵局極為重視的對手。在民信局的優勢之下，海關對於大清郵政的前景仍頗有自信。其中郵局便宜的固定費率、郵匯制度與報值包裹運送等方面，是他們自認比民信局更具優勢之處，認為郵局仍會逐漸受到中國人歡迎。<sup>197</sup>但其樂觀的基礎，仍是建立在與民信局既合作又競爭的關係上。

### (三)民信局的奮力一搏

雖然民信局在海關與郵局眼中有諸多優勢，但大清郵政也逐漸強勢，以確保國家郵政的地位不受挑戰。根據 1906 年《大清郵政事務通報》(*Report on the Working of the Post Office*，下稱「年報」)實施兩項政策，首先，因為未註冊民信局私遞的信件被查扣後，寄件人索性不去認領以

<sup>195</sup> “Newchwang,” *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 1, 31. 另外，重慶關亦提及民眾對於民信局賠償措施非常滿意與信任。見 “Chungking,” *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 1, 170.

<sup>196</sup> “Newchwang,” *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 1, 30; “Amoy,” *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 142.

<sup>197</sup> “Ningpo,” *Decennial Report 1892-1901*, vol. 2, 64; “Amoy,” *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 2, 142.

逃避罰款，郵局只能轉而向信封所寫的收件人索取罰款，無法達到壓制民信局私遞之效。因而從本年開始，由地方官出示曉諭，嚴格要求民信局無論位於內地、口岸，一律須向郵局註冊，未註冊民信局私自透過輪船寄運將從重懲罰，不僅罰收件人倍半之郵資，也追究承寄的民信局。郵局認為，實施後將使公眾明白交給違法經營的民信局將受拖累，人們將「曉於郵政係國家所設，實為可靠之寄信處所」。對於民信局，則繼續威脅與利誘使之「與官局相聯」。<sup>198</sup>

第二，如前曾述 1906 年開始實施民信局交由郵局透過輪船和鐵路代運，收「滿費之一半」，而陸路郵路遞運則付全額郵資之政策。但此政策一出隨即引起民信局不滿，「紛紛稟請長江一帶大憲，要求無論何處，全行免費」。但郵局態度堅定，認為每年代運民信局信件數百萬件，不符合「公、私信函均應納費之原則」，並影響郵局收入。直到正式施行，「民局初聞稍有抵抗，並有暫行歇業只打算，而至終仍復服從認辦」。<sup>199</sup> 看似輕輕一筆帶過，但實則「各民局聯盟呈請總包郵件無論寄往何處及運送方法之如何均予免費，並以罷業相挾。郵政局駁斥不准，罷業之舉亦罷」。<sup>200</sup> 此罷業指不再協助郵局投遞內地。但民信局最終作罷，推測在於其罷業除了可能符合郵局取而代之的期望外，民信局此時已依賴郵局提供的代運服務，彼此各取利益。

罷業抗爭無效，並不表示民信局就此順從。根據郵政《1907 年報》，1906 年要求所有民信局必須註冊的新措施效果不彰，因為民信局面對地方官的示諭視同具文；縱使已向郵局註冊者「仍係私寄如故」。郵局認為應歸咎於《民局章程》的缺陷，在嚴加查緝時，民信局畏懼而皆照章將郵件交給郵局代運，但查緝較鬆時又故態復萌。被查獲的私

<sup>198</sup> *Annual Report 1906*, 72-73；《光緒三十二年報》，頁 54-55。

<sup>199</sup> *Annual Report 1906*, 72；《光緒三十二年報》，頁 54。

<sup>200</sup> 交通鐵道部交通史編纂委員會編，《交通史郵政篇》，冊 1，頁 56。

信，如前述民信局不領回以逃避罰款，郵局也莫可奈何。此外，民信局交郵局代運的包封上「所書非真實行號」，也使郵局無從查辦。而一旦民信局被撤照懲處，「彼更可以隨意走私」，反不受管束。有些郵政官員會同地方官，查封違規的民信局、勒令停業，但又限於《民局章程》無相關規定，地方官也難下手。於是「郵政如何防範，而各處民局無論掛號與否，私行漏寄之事反日見其加多」。<sup>201</sup>這些從郵局立場的文字述敘透露出民信局抗爭無效後並未罷休，遂轉由他處著手。相對於郵局甚感困擾，民信局則展現奮力求生、與郵局鬥智的一面。

現實是民信局優勢尚存，郵局還需借力使力。1908年遂有諸如「民局於郵政亦有用處，並有補辦郵政收信、投信之事」，以及「郵政局尚不能寄裝有銀兩之包裹，亦不能擔任保險之信件」而各地民信局之專遞郵路可彌補郵政缺乏等紀錄。<sup>202</sup>又民信局生意以商號、銀莊大宗郵件為主，郵局曾考慮仿效提供「一係來信務速接到，一係發信搶晚付郵」之服務，並派差晝夜兼程寄運，「便利商民，則民局事業必漸次吸入」。<sup>203</sup>雖然無從得知最終是否被採納，已可見郵局曾考慮仿效民局以吸收客源。

郵局與民信局之間畢竟是不對稱的競爭，無論刻意或真實，《年報》也試圖呈現民信局的衰退。1907年時廣州民信局「歇業之事已成習慣」；北方各省也因為郵局開辦晝夜兼程的郵遞，民信局難以招架，「已有漸次歇業之勢」。另外，還有許多民信局不能再專以遞信維生，而兼作其它副業如彩票等。<sup>204</sup>至1908年以後，各年度《年報》對於民信局的描述，其逐漸凋蔽的趨勢更為明顯。被郵局視為「民局組織堅

<sup>201</sup> *Annual Report 1907*, 7-8；《光緒三十三年報》，頁12-13。

<sup>202</sup> *Annual Report 1908*, 11；《光緒三十四年報》，頁19-20。

<sup>203</sup> *Annual Report 1907*, 13；《光緒三十三年報》，頁8。

<sup>204</sup> *Annual Report 1907*, 7；《光緒三十三年報》，頁11-12。

穩之根據」的廣州，<sup>205</sup>前文曾述 1901 年有 79 間註冊民信局，但 1908 年時僅存 35 間，1910 年(宣統二年)再減為 24 間。北京於 1908 年有民信局 19 間，經理 1.1 千里路，所寄郵件約 24.5 萬件；1909 年時民信局數不變，但路程減為 7 百里，郵件減為 20 萬件；到 1910 年，民信局則減為 14 間，其中還有 3 間幾近歇業。<sup>206</sup>

民信局有衰退的地方，但也有依舊興盛之處，包括四川境內以及長江下游地區，因其「已根深蒂固，所營之業得助於地利甚多」。<sup>207</sup>在川省除了「民局無城不有」外，民信局還有小船每日航行於各水道與腳夫陸路遞送，使得地形阻隔卻仍四通八達，是為郵局所不能。縱使郵局遞送信件的速度較快、發送班次多而尚能維持優勢，可是民信局終能在包裹與現銀方面獲利。<sup>208</sup>至於長江下游，以上海為例，1908 年有 69 間民信局，其中 52 間已註冊、17 間未註冊。<sup>209</sup>與前曾述 1901 年時 71 間民信局，46 間已註冊、25 間未註冊，相比之下總數僅略少 2 間。時至 1910 年，更增至 81 間民信局，其中 65 間已註冊、21 間未註冊，而且還有未計入之私設經理處與腳夫。上海民信局規模之大，郵局仍視之為勁敵，上海四周更是「競爭之巨場」。<sup>210</sup>

無論民信局是否漸衰，還是郵局持續憑藉「國家」的權勢與力量而漸興，兩者之間的角力與競合，一直持續到民國成立以後。改朝換

<sup>205</sup> *Annual Report 1909*, 15; 《宣統元年報》，頁 27。

<sup>206</sup> *Annual Report 1908*, 11-12; 《光緒三十四年報》，頁 19-21; *Annual Report 1909*, 13; 《宣統元年報》，頁 24; *Annual Report 1910*, 16-17; 《宣統二年報》，頁 31-33。

<sup>207</sup> *Annual Report 1910*, 18; 《宣統二年報》，頁 34。

<sup>208</sup> 有關重慶、成都民信局的增長，可參蔡維屏，〈以重慶和成都來看大清郵政局和民信局在清末的共生〉，34-47。

<sup>209</sup> *Annual Report 1908*, 12; 《光緒三十四年報》，頁 20。

<sup>210</sup> *Annual Report 1910*, 18; 《宣統二年報》，頁 34-35。

代之際，上海各信局認為清帝遜位、大清已亡，於是「不承認郵局為國家機關，違抗郵章，不將總包報明，逕自裝船運送」。<sup>211</sup>民國初立，上海與各省民信局聯合會派代表求見國務總理唐紹儀(1862-1938)，表達「受郵政局種種虐待，現當共和統一時代，不宜再行滿清專制手段」，並獲唐「日後厘訂郵章必兩方顧全，決不使民局獨抱向隅」。<sup>212</sup>孰料大清郵政幾近原封不動地由中華郵政繼承。以為共和成立應享「自由幸福」的民信局，隨後遭新政府明示「誤會自由」。在「重國權而維郵政」之下，所有規章照舊。<sup>213</sup>民信局既未因大清郵政的建立而完全走向終點，但其命運也未因改朝換代而回到過去，民信局與國家郵政的互動又持續 20 年。直到 1933 年 12 月國民政府交通部令其於 1934 年底全數停業，信局事業始為非法。<sup>214</sup>

## 六、結語

民信局在清末國家郵政出現以前，曾為商民提供魚雁往返、包裹運送與金融服務之便利。大清郵政的出現，使中國歷經了國營與私營通信機構的競爭，同時也帶動近代中國通信體制國家化的轉變，私人通信事業快速被納入國家體制的一部分，亦是國家無形介入常民私人通信之始。民信局與大清郵政兩體系之間抗衡，也是清末中國變革的縮影，其複雜的競合關係，反映在清政府內部原有體系與新制度之間的較量，中國官僚系統與海關的外籍關員的矛盾，以及建立「西式」

<sup>211</sup> 交通鐵道部交通史編纂委員會編，《交通史郵政篇》，冊 1，頁 62。

<sup>212</sup> 〈民信局申訴困難〉，《時事新報》(上海)，1912 年 4 月 12 日，第九版。

<sup>213</sup> 〈示諭民信局誤會自由〉，《時事新報》，1912 年 4 月 25 日，第六版。

<sup>214</sup> 〈交通部令民信局逐漸停止營業〉，《申報》，1933 年 12 月 11 日，第三版；〈郵局開始取締民信局〉，《申報》，1934 年 1 月 7 日，第九版。

國家郵政從外部對抗外國勢力「客郵」的抉擇。回顧國家郵政設立之初，清廷以不損小民之利、保留民信局為條件准設國家郵政，相較於設立國家郵政在於「挽回利權」，顯示出清廷決策非為促進公眾通信之「利民」而主要在於「利國」。清廷口中所謂「小民」，事實上是連貫帝國通信網絡的龐大商業利益。其營「利」不僅龐雜且發展成熟，為大清郵政無法小覷的競爭對手。

在多方角力下，雖然民信局的「小民之利」獲保留，以不影響其生計為承諾，但實際上海關在赫德授意下早有所動作，視其為主要競爭者。早在海關還在試辦郵政之初，即展開對民信局與中國通信慣習的調查。清廷准允大清郵政正式成立並由海關兼管，海關試辦郵政轉變為正式國家郵政機構以後，得以進一步向全國擴展，而中國常民私人通信也首次受新的國家中央主管權責機關管制。民信局的角色被官方重新定位，首度納入國家新建構的官方與民營機構的聯營體系之中。民信局被誘之以利、鼓勵與郵局合作並向郵局註冊，讓已註冊的信局有權使用國家郵政的遞送系統，增加彼此的依賴程度。接著再漸次透過修訂民信局的相關規範，一步步限縮其生存空間。最終民信局之利被納入「利權」應由國家專營的範疇，大清郵政似已無視最初的承諾，對於民信局的態度不僅愈趨強硬，也視對民信局的通融為國家的恩賜。

儘管大清郵政有維護國家利權的正當性，要求民信局配合全國通信事業的國家化，但民信局並非全然被動接受。面對郵政侵蝕商業利益，民信局仍憑藉既有優勢與商業的靈活性而受到商民的信賴。縱然大清郵政章程規範趨於嚴厲，其商機依舊。民信局並未如海關預期順服於國家郵政之下；相反地，兩者之間持續競爭與角力，甚至互相利用。同時，大清郵政儘管以國家為名，成為民信局及一般民眾寄遞事務的主管機關，卻因由海關外籍關員兼理，獨立於清帝國的官僚系統之外，進而與地方官員產生矛盾。民信局也能善於利用這樣的矛盾，

從地方官員著手向郵政局施壓，爭取生存機會。

過去研究曾視西方新式郵政為中國郵政現代化的契機，相比之下民信局則代表落後以及現代化的阻礙。自海關欲主導建立國家郵政起，民信局的負面形象被持續疊加。儘管民信局本身留下史料有限，但海關在特定目的下所做的民信局調查，卻生動地紀錄了當時民信局的活躍與興盛。大致來說，清末民信局體系不僅內部運作良好，對寄件人而言既便利也有效率。甚至民信局基於商業的靈活性，也能與時並進，改善遞信的效能，利用最新且便捷的現代交通工具，爭取客戶的信賴。其種種優勢，為初立的大清郵政所莫及。於是在海關與郵政主事者筆下，留下民信局既狡猾又不守法的紀錄；但對民信局而言，其營利本不受國家限制，在新定章程規範下亦不甘就此喪失原有生意。民信局與西式郵政之間並非孰好孰壞的問題，兩者本是平行於不同國度的兩種制度，只是在歷史的發展下相遇，並在中國對外挫折和期望作為被認可的現代國家之際產生私營與國營的矛盾。如不考慮大清郵政開辦後的政策是為了收編與消滅民信局，事實上在清末最後的十五年，兩者不僅同時並立，而且相互競爭與合作。對於當時一般民眾而言，國家郵政的存在，或許也僅多了一項可供選擇的寄遞方式，人們可依自己所需，透過任何一方投遞。

清末最後十五年郵局持續進行郵政國家化的同時，中、西郵遞體系之間事實上相互競爭也彼此影響，並不斷地相融於對方的體系之中。大清郵政初立，雖挾著「國家」主管機關之姿，然中國幅員遼闊，郵政尚無法深入帝國的每個角落，自始即依賴民信局的使命必達與深入城鎮村落的能耐，似為借力使力。再加上海關經營郵政本身經驗不足，規章辦法一時也未能周全，縱使訂定嚴刑峻法，但大清郵政始終未能嚴加取締「違法」的民信局。哈里斯從近代中國的國家形成觀點，認為國民黨北伐後在新的國家條件下國家郵政才得以勒令民信局停業，

儘管從國家角度解釋了清末無法「處理」民信局的一個面向，並間接證實清末民信局的興盛與實力。然而本文認為仍須考慮通信的現代性與國家郵政的限制。大清郵政獲准成立的目的，不是基於改革通信本身，而是為了國家利益與顏面。其思維延續清末西學為用，看重的是西方國家郵政的實用性，可以「挽回利權」、以及符合現代主權國家的條件。晚清最後十五年中國政局紛擾，確實影響國家郵政的拓展。但相較之下民信局在面對如此國家的挑戰仍能順應時勢，快速調整經營策略，並透過與國家郵政合作進而獲利，足見其經營彈性。除了官、民彼此間互動外，大清郵政亦考慮仿效民信局，意圖藉此吸收其客源，同時地方郵局亦配合當地人生活步調在營運上作出調整，這些都顯示民信局就通信本身所展現的現代性意義。總而言之，清末採行西式郵政的同時，也將中國原有體制納於其中，使得清末郵政變遷之際，民信局與郵局不只彼此競爭、合作，更互相仿效，進而共同形塑近代中國郵政的轉型。

(本文於 2021 年 2 月 22 日收稿；2022 年 5 月 9 日通過刊登)

\*本文改寫自筆者碩士論文〈清末海關與大清郵政的建立 1878-1911〉部分章節。初稿宣讀於中研院近史所「海關與海洋史」工作坊(2019.11.27)，承蒙濱下武志、劉素芬、王哲等諸位與會師長暨學友的寶貴意見。修訂稿經《新史學》編委會與二位匿名審查人提點並惠賜修改建議，俾使本文論點更為清晰，筆者從中受益良多，謹致謝忱。

表 1：1891 年九江 14 間民信局每月輪值遞送表

輪值日期	目的地	負責之民信局
1、4、7、11、14、17、21、24、27	南昌府、吉安府、 贛州府、樟樹鎮	全太盛、福興遞
3、6、9、13、16、19、23、26、29		乾昌、森昌、 億天、全太怡、 協興昌、正大源、 胡萬昌
2、5、8、12、15、18、22、25、28	河口鎮、貴溪縣、弋陽縣	全太盛、森昌
2、4、6、8、12、14、16、18、22、24、26、28	景德鎮、饒州府、樂平縣、鄱陽縣	乾昌、全太盛、 福興銓、昌祥
1、3、6、8、11、13、16、18、21、23、26、28	吳城鎮	太古晉、張瑞豐、 福興、全太盛、 政大源

資料來源：“Kiukiang”, *Decennial Report 1882-1891*, 226.

表 2：1891 年及 1901 年各口岸民信局註冊數表

關名 (口岸名)	郵政局成立時間	1901 年已登記 民信局數	1901 年未 登記民信局 數	1891 年民 信局數
山海關 (牛莊)	1897	15	--	--
東海關 (芝罘)	1897.2.1	7	0	5
膠海關 (青島)	1899.7.1	--	--	未開口
重慶關 (重慶)	1897.7	7	--	16
宜昌關 (宜昌)	1896-1897 之間	3	--	3
沙市關 (沙市)	--	8(有無登記未明)		未開口

岳州關 (岳州)	--	4	--	未開口
江漢關 (漢口)	1897.2.20; 1897.8 武昌、武穴支局; 1901 新隄支局	17	--	27
九江關 (九江)	1897.2	18	1	14
蕪湖關 (蕪湖)	1897; 1899.6 大通; 1899.10 安慶; 1901.10 廬州府、 巢縣; 1901 年底 寧國府、太平府 籌備近完成	17	0	15
金陵關 (南京)	--	17(有無登記未明)		未開口
鎮江關 (鎮江)	--	18	0	--
江海關 (上海)	--	46	25	--
蘇州關 (蘇州)	--	30-40(概數, 有無登記未明)		未開口
杭州關 (杭州)	1896	不超過 10(概數, 有無登記未明)		未開口
浙海關 (寧波)	1897.3	--	--	15
甌海關 (溫州)	--	7(有無登記未明)		9
三都澳 關 (三都澳)	--	--	--	未開口
閩海關 (福州)	--	19(含全名; 含文報 局)	--	8
廈門關 (廈門)	1897.2.2	30(含文報局)	--	23
潮海關 (汕頭)	1897.2.2	--	--	19
粵海關 (廣州)	1897.2.2	79	--	--
九龍關 (九龍)	--	--	--	--

拱北關 (拱北)	--	--	--	--
三水關 (三水)	--	--	--	--
梧州關 (梧州)	1897.6; 1900 以後 設潯州、桂林、貴 縣、柳州、慶遠、 貴陽支局	6(附名)	--(有私人信差)	未開口
瓊州關 (瓊州)	1897.2.2	5(含文報局、鎮標 提塘)	--	1
北海關 (北海)	1897.2; 1900.6、 8、10 南寧、欽州、 廉州設局	2	0	0
龍州關 (龍州)	1897	0，但有私人信 差；或靠貨船 免費送至梧 州；或靠郵局 送至諒山、海 防、香港、廣州	0	0
蒙自關 (蒙自)	1901.10.12	雲省 4 間(有無登記未明)		0
思茅關 (思茅)	--	0	0	未開口
亞東關 (亞東)	未設，海關透過 印度錫金郵局	0	0	未開口
津海關 (天津)	1897; 1900 以前 擴展有大沽、天 津、唐山、山海 關、德州、東光、 滄州、靜海縣	7(含文報局、有名 稱)	7	--

-- 表示該口岸無資料或未提及。

資料來源：據 *Decennial Report, 1882-1891* 與 *Decennial Reports 1892-1901* 各口岸報告整理。

表 3：1897-1901 年漢口郵政總局及其分局營業統計表

	1897 年		1898 年		1899 年		1900 年		1901 年	
	中國	外國	中國	外國	中國	外國	中國	外國	中國	外國
信件接收數	38,950	47,937	62,949	44,829	85,977	49,623	189,419	51,164	228,932	46,385
報紙接收數	2,046	58,677	2,660	59,527	4,533	59,993	4,019	60,931	7,428	52,385
信件發出數	47,699	61,264	69,871	46,823	87,483	46,939	169,959	46,026	283,833	49,696
報紙發出數	2,361	16,814	1,697	8,544	2,923	4,500	3,225	7,860	6,584	12,465
	數量	報值	數量	報值	數量	報值	數量	報值	數量	報值
包裹接收數	6,775	--	2,919	\$13,401.86	3,175	\$37,487.81	3,529	\$59,816.63	4,052	\$62,351.87
包裹發出數	2,635	--	1,442	\$7,349.41	1,805	\$13,155.49	2,477	\$16,841.14	3,676	\$34,521.09
	中國與外國		中國與外國		中國與外國		中國與外國		中國與外國	
掛號信接收數	3,390	6,202	6,202	9,369	9,369	13,698	13,698	31,188	31,188	31,188
掛號信發出數	4,352	7,327	7,327	9,764	9,764	21,368	21,368	31,506	31,506	31,506
郵政信權寄出數	--	--	--	--	--	--	29,976	29,976	37,150	37,150
	數量	金額	數量	金額	數量	金額	數量	金額	數量	金額
郵政匯票發出	--	--	759	\$5,512.05	1,110	\$8,559.23	1,262	\$9,785.16	3,434	\$27,584.12
郵政匯票兌現	--	--	643	\$5,229.75	1,418	\$11,106.15	2,898	\$24,447.61	3,219	\$26,374.07
	支付額	運送郵袋數	支付額	運送郵袋數	支付額	運送郵袋數	支付額	運送郵袋數	支付額	運送郵袋數
輪船代運	\$937.50	2,635	\$780	2,862	\$3,943.50	5,245	\$4,398	5,791	\$4,740	6,384
收入總計	\$8,051.51		\$22,471.86		\$29,700.23		\$32,389.98		\$43,616.37	

資料來源：“Hankow,” *Decennial Reports 1892-1901*, vol. 1, 323.

表 4：1901-1911 年大清郵政局處所統計表

西元(清朝紀元)	總局、副 總局	分局	代辦處	總計
1896年(光緒22)	23	--	--	23
1899年(光緒25)	28	19	--	47 <sup>215</sup>
1901年(光緒27)	30	134	12	176
1902年(光緒28)	30	263	153	446
1903年(光緒29)	34	320	609	963
1904年(光緒30)	40	352	927	1,319
1905年(光緒31)	41	396	1,189	1,626
1906年(光緒32)	38	484	1,574	2,096
1907年(光緒33)	44	509	2,250	2,803
1908年(光緒34)	44	548	2,901	3,493
1909年(宣統1)	47	605	3,606	4,285
1910年(宣統2)	49	736	4,572	5,357
1911年(宣統3)	49	908	5,244	6,201

資料來源：依據《二十二年章程》所列 1896 年 23 處改原海關書信館為郵政局，及 1899 年《二十五年章程》列 28 處郵政境界及其總局、分局設置地點。餘見交通鐵道部交通史編纂委員會編，《交通史郵政篇》，冊 2，頁 379-380。

<sup>215</sup> 此照《二十五年章程》計算，事實上同年已開辦郵政信櫃，但無可確定計數，則不計入。

表 5：1901-1911 年大清郵政郵件數(包括普通郵件、掛號郵件、快遞郵件、保險郵件皆屬之)、包裹數統計表

西元	清朝 紀元	郵局信件數	郵局信件總數 <sup>216</sup>	郵局包裹 總數 <sup>217</sup>	代運民信局 包封信件數
1901年	光緒27	--	10,500,000	126,800	7,300,000
1902年	光緒28	--	20,000,000	260,000	8,000,000
1903年	光緒29	--	42,500,000	487,000	7,267,000
1904年	光緒30	21,291,853	66,655,596	771,606	8,304,125
1905年	光緒31	23,058,735	75,961,428	1,032,163	8,896,782
1906年	光緒32	31,994,143	112,774,814	1,383,534	7,892,134
1907年	光緒33	51,586,781	168,317,132	1,920,683	6,389,374
1908年	光緒34	74,158,978	252,800,000	2,455,742	8,042,853
1909年	宣統1	98,820,000	306,820,600	3,280,747	8,411,600
1910年	宣統2	98,655,820	355,720,000	3,766,821	7,409,600
1911年	宣統3	116,748,914	421,263,500	4,237,422	5,913,100

資料來源：

- 1.信件數、信件總數及包裹總數，見交通鐵道部交通史編纂委員會編，《交通史郵政篇》，冊 2，頁 479-481、519-520。
- 2.民局包封信件，1901-03、1911 年為概數，取自交通鐵道部交通史編纂委員會編，《交通史郵政篇》，冊 1，頁 59、62；餘各年統計詳數，見歷年《年報》。

<sup>216</sup> 信件總數，指信件收、發、轉三項業務量總計。因此同一封信可能會在不同處收、發、轉而重複計數。

<sup>217</sup> 包裹總數，同前項信件總數之意，即包裹收、發、轉三項業務量總計。另，至 1914 年才有包裹數(扣除收、發、轉重複計數)統計數據，因此本表不予列入。

## 徵引書目

### 一、傳統文獻

- 王彥威纂，《清季外交史料》，臺北：文海出版社，1969年影印出版。
- 吳汝綸編，《李文忠公(鴻章)全集·譯署函稿》，臺北：文海出版社，1962年影印出版。
- 劉錦藻撰，《清朝續文獻通考》，臺北：臺灣商務印書館，1987年影印出版。
- 薛福成，《庸齋全集》，臺北：華文出版社，1971年據清光緒二十四年刊本影印出版。
- 《申報》(上海、香港)
- 《時事新報》(上海)
- 《景印大清郵政章程(光緒二十五年)》，臺北：交通部郵政總局，1984影印出版。
- 中國近代經濟史資料叢刊編輯委員會主編，《中國海關與郵政》，北京：中華書局，1983。
- 天津市檔案館編，《清末天津海關郵政檔案選編》，北京：中國集郵出版社，1988。
- 仇潤喜主編，《天津郵政史料》，第二輯下，北京：北京航空航天大學出版社，1989。
- 交通部郵政總局編，《郵政大事紀》，臺北：交通部郵政總局，1966。
- 交通部郵政總局編，《中國郵票目錄》，臺北：交通部郵政總局，1996。
- 交通鐵道部交通史編纂委員會編，《交通史郵政篇》，上海：交通鐵道部，1930。
- 陳霞飛主編，《中國海關密檔：赫德、金登幹函電匯編(1874-1907)》，北京：中華書局，1990。
- 齊如山，《齊如山全集》，冊7，臺北：聯經出版社，1979。
- Chu, Chia-hua. *China's Postal and Other Communications Services*. London: Kegan Paul, Trench, Trubner & Co., 1937.
- Decennial reports on the Trade, Navigation, Industries etc., of the Ports Open to Foreign Commerce, and on the Condition and Development of the Treaty Port Provinces, 1882-1891, 1892-1901, and 1902-1911.*
- Documents Illustrative of the Origin, Development, and Activities of the Chinese Customs Service, Vol. VII: Despatches, Letters, Memoranda, etc. Index.* Shanghai: Statistical Department of Inspectorate General of Customs, 1940.

- Documents Illustrative of the Origin, Development, and Activities of the Chinese Customs Service, Vol. II: Inspector General's Circulars, 1893 to 1910.* Shanghai: Statistical Department of Inspectorate General of Customs, 1938.
- Service List 1885.* Shanghai: Statistical Department of the Inspectorate General, 1885.
- Hosea Ballou Morse, *The International Relations of the Chinese Empire*. Vol. 1-3. London: Longmans, Green, and Co., 1910-18.
- Lillian Goldman Law Library, Yale Law School. *The Avalon Project Documents in Law, History and Diplomacy*.  
[http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/usmu010.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/usmu010.asp). Accessed 1 October 2019.
- Morse, Hosea Ballou. *The International Relations of the Chinese Empire*. London: Longmans, Green, and Co., 1910-1918.
- Report on the Working of the Post Office; Report on the Working of the Imperial Post Office;* 《大清郵政事務通報》；《郵政事務情形總論》，1904-1912.

## 二、近人論著

- 吳昱，〈略論晚清民信局的興衰〉，《西華大學學報(哲學社會科學版)》，31：3(成都，2012)，頁 60-70。
- 孫修福編譯，《中國近代海關高級職員年表》，北京：中國海關出版社，2004。
- 孫少穎主編，《大龍郵票與清代郵史》，香港：商務印書館，1989。
- 張曉綱，〈民信局起源之爭-蘇州民信局研討會側記〉，《集郵博覽》，2015：3(北京，2015)，頁 30-32。
- 張樑任，《中國郵政》，上海：上海書店，1990年據商務印書館 1935年影印出版。
- 彭瀛添，《民信局發展史——中國的民間通訊事業》，臺北：中國文化大學出版部，1992。
- 徐建國，〈近代民信局的寄遞網絡研究〉，《安徽史學》，2009：3(合肥，2009)，頁 30-38。
- 徐建國，〈赫德與近代中國郵政制度的確立和初步發展〉，《歷史教學(高校版)》，2009：10(天津，2009)，頁 29-35。
- 徐遲、丁樂靜，〈清末民初郵政近代化中的官民之爭——以鎮江民信局與國家郵政的關係為中心的歷史考查〉，《江蘇科技大學學報(社會科學版)》，14：4(鎮江，2014)，

頁 35-42。

- 徐雪霞，《近代中國的郵政，1896-1928》，臺北：東吳大學學術著作獎助委員會，1992。
- 王哲、劉雅媛，〈近代中國郵政空間研究-基於多版本郵政輿圖的分析〉，《中國經濟史研究》，2019：2(北京，2019)，頁 63-81。
- 晏星(潘安生)，《中華郵政發展史》，臺北：臺灣商務印書館，1994。
- 陳令杰，〈赫德與近代中國新式郵政起源之研究〉，《史穗》2(臺南，2009)，頁 81-113。
- 蔡維屏，〈以重慶和成都來看大清郵政局和民信局在清末的共生〉，《郵史研究》，37：1(臺北，2020)，頁 34-47。
- 蘇全有，〈論 20 世紀二三十年代民信局的衰亡〉，《南京郵電大學學報(社會科學版)》，14：4(南京，2012)，頁 83-89。
- 蘇全有，《清末郵傳部研究》，北京：中華書局，2005。
- 蘇全有、崔海港，〈論近代上海民信局的興衰〉，《重慶郵電大學學報(社會科學版)》，24：6(重慶，2012)，頁 43-48。
- 蘇全有、徐臨源，〈江蘇民信局興衰述評〉，《重慶郵電大學學報(社會科學版)》，25：3(重慶，2013)，頁 52-57。
- 黃福才，〈試論近代海關郵政與民信局的關係〉，《中國社會經濟史研究》，1996：3(廈門，1996)，頁 74-82。
- Cheng, Ying-wan. *Postal Communication in China and its Modernization, 1860-1896*. Cambridge, Mass.: East Asian Research Center, Harvard University, 1970.
- Harris, Lane J. "The Post Office and State Formation in Modern China, 1896-1949." PhD diss. University of Illinois at Urbana-Champaign, 2012.
- Skinner, G. William, ed. *The City in Late Imperial China*. Stanford: Stanford University Press, 1977.
- Tsai, Weipin. "Breaking the ice: the establishment of overland winter postal routes in the late Qing China," *Modern Asian Studies* 47:6 (Cambridge, 2013): 1749-1781.
- Tsai, Weipin. "The Qing Empire's Last Flowering: The expansion of China's Post Office at the turn of the twentieth century." *Modern Asian Studies* 49:3 (Cambridge, 2015): 895-930.

**Seizing People's Interests?  
Competition and Cooperation between Private Postal  
Agencies and the Imperial Post Office in the Late Qing  
Era**

Ling-chieh Chen

Department of History, SOAS, University of London

This paper examines the competition and cooperation between the newly established Chinese Imperial Post and the original Chinese *minxinju* (private postal agencies) and explores the modernity of postal services in the late Qing era. The national postal system was introduced and proposed by Robert Hart, Inspector General of the Chinese Imperial Maritime Customs Service, and approved by the Qing government in 1896. It was the first national postal service in China to follow the western model, aiming at state-building in order to “*wanhui liquan*” (restore national economic rights), but it was subject to the Qing court’s requirement to preserve the business of the *minxinju* because of the political ideal of “*bu yu min zheng li*” (non-competition with the people’s economic interests). For the Imperial Post, the conflict was with the national postal service’s monopolistic management principle, which suggested that *minxinju* should come under state ownership. However, this was the first time that the state had interfered in the private postal business through a nationalised institution in China. This paper aims to answer how interactions between these two fundamentally different systems can be evaluated, to what extent the Imperial Post’s national postal authority could legitimately incorporate *minxinju*, and why *minxinju* were such indomitable competitors and able to

survive. Previous research followed H. B. Morse's viewpoint in the early twentieth century, which regarded *minxinju* and other original Chinese postal systems as an obstacle to progress. They were in opposition to the national postal service and delayed China's modernisation of postal communication. However, their traditional vs modern binary opposition seems to simplify the development of China's postal communication in the late nineteenth to the early twentieth century and ignore the complicated relationship between the national postal service and *minxinju*. The paper suggests that China's nationalisation of postal services was not a narrative that the old should be successfully replaced by the new. Instead, it was an intriguing commercial cooperation and asymmetric competition between the state and society. These two systems not only imitated each other but also gradually became integrated. They played different roles, but together led to the transformation of postal communication in China.

**Keywords:** postal service, Chinese Imperial Post, Chinese Maritime Customs Service, *minxinju* (private postal agencies), modernity