



國立臺灣大學文學院歷史學系

碩士論文

Department of History

College of Liberal Arts

National Taiwan University

Master's Thesis

戰後臺北市道路交通秩序的形塑（1945—1960s）

The Formation of Road Traffic Order
in Taipei City (1945-1960s)

賴敏甄

Min-Zhen Lai

指導教授：呂紹理 博士

Advisor: Shao-li Lu, Ph.D.

中華民國 113 年 7 月

July, 2024

國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

MASTER'S THESIS ACCEPTANCE CERTIFICATE
NATIONAL TAIWAN UNIVERSITY

戰後臺北市道路交通秩序的形塑
(1945—1960s)

The Formation of Road Traffic Order in Taipei City (1945-1960s)

本論文係 賴敏甄（學號 R07123010）在國立臺灣大學歷史學系完成之碩士學位論文，於民國 113 年 7 月 30 日 承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明。

The undersigned, appointed by the Department of History on 30-07-2024 have examined a Master's Thesis entitled above presented by Min Zhen Lai (student ID R07123010) candidate and hereby certify that it is worthy of acceptance.

口試委員 Oral Examination Committee:

呂紹珣

王志明

許翠蓮

(指導教授 Advisor)

系主任 Director:

陳慧芳

中文摘要



本文主要探討臺北市在 1945 年至 1960 年代的道路交通秩序形塑歷程。戰後臺北市道路長期面臨基礎建設不足，以及管理組織龐雜等問題。自 1949 年起，由於國民政府遷臺，臺北市成為移民聚集的中心，大量移入的人口與車輛，使得汽車與既有道路使用者的衝突不斷，顯示舊有的交通秩序已不敷使用。1950 年代起，為了解決這些問題，政府實施了一系列交通管理措施，並推動交通安全宣傳與教育，嘗試建立以汽車為核心的現代化交通秩序。在此過程中，臺北市的三輪車與行人等既有道路使用者，因為維持交通秩序與安全等理由，被排擠至道路邊緣，甚至被迫離開道路。交通安全的責任歸屬也從汽車承擔多數罵名，逐漸轉移分攤至所有用路人身上，形塑「交通安全，人人有責」的觀念。

本文也發現，戰後的戒嚴體制使得軍方對臺北市的道路規劃，以及交通秩序管理制度，有很大的影響力。並且軍方在交通管理方面自成一個體系，形成民用車與軍用車規定不同步的情況。在建構新秩序的過程中，交通部門與軍方形成既互相配合，又互相競爭主導權的關係，最終由交通部門逐步收回對交通秩序管理的權力，並將軍用汽車納入一般交通管理體制當中。

關鍵字：交通秩序、道路交通、交通安全、汽車、三輪車

英文摘要



This paper examines the process of shaping road traffic order in Taipei from 1945 to the 1960s. After World War II, Taipei's roads faced long-term issues of insufficient infrastructure and complex management organizations. From 1949, as the Nationalist government relocated to Taiwan, Taipei became a center for immigrants. The large influx of people and vehicles led to constant conflicts between automobiles and existing road users, indicating that the old traffic order was no longer adequate.

Starting in the 1950s, to address these issues, the government implemented a series of traffic management measures and promoted traffic safety campaigns and education, attempting to establish a modernized traffic order centered on automobiles. In this process, existing road users such as tricycles and pedestrians were marginalized or even forced off the roads for reasons of maintaining traffic order and safety. The responsibility for traffic safety gradually shifted from being primarily blamed on automobiles to being shared among all road users, shaping the concept that "traffic safety is everyone's responsibility."

The paper also finds that the post-war martial law system gave the military significant influence over Taipei's road planning and traffic order management system. The military formed its own system in traffic management, resulting in inconsistent

regulations between civilian and military vehicles. In the process of constructing a new order, the transportation department and the military formed a relationship of both cooperation and competition for dominance. Eventually, the transportation department gradually reclaimed power over traffic order management and incorporated military vehicles into the general traffic management system.

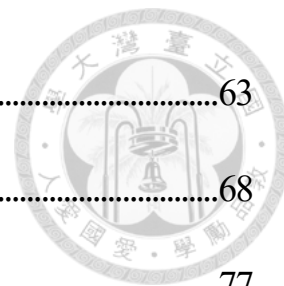
Keywords: traffic order, road traffic, traffic safety, automobiles, tricycles

目次



口試委員會審定書	i
中文摘要	ii
英文摘要	iii
第一章 緒論	1
第一節 研究問題	1
第二節 研究回顧	5
第三節 史料運用	11
第四節 篇章結構	12
第二章 臺灣的公路交通建設與交通工具發展	14
第一節 日治時期的公路建設與交通工具發展	14
第二節 戰後的公路建設與交通工具發展（1945 年至 1960 年代）	19
第三節 小結	27
第三章 道路使用者的競爭發展	29
第一節 不同道路使用者的競爭：1945-1960	30
第二節 乙種車退場——以人力三輪車為例	39
第三節 小結	55
第四章 以制度形塑新的交通秩序	57
第一節 戰後臺北市道路交通管理組織	58

第二節	車輛管理機制之問題與改善	63
第三節	交通秩序整理.....	68
第四節	交通法規補齊.....	77
第五節	小結.....	85
第五章	訓練自己成為汽車時代的人.....	86
第一節	學者與官僚理想中的交通安全秩序.....	86
第二節	交通安全宣傳.....	95
第三節	學生教育	101
第四節	小結.....	110
第六章	結論.....	111
參考資料		116
附錄		122



圖次

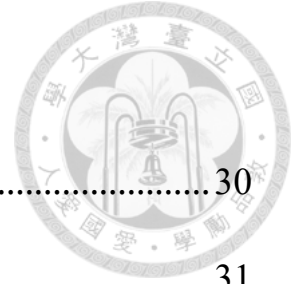


圖 3-1 臺北市中山北路交通狀況	30
圖 3-2 臺北市乙種車數輛變化圖 (1947-1960) (自製)	31
圖 3-3 臺北市甲種車數輛變化圖 (1947-1960) (自製)	32
圖 4-1 國臺字號牌照.....	64
圖 4-2 一五牌照.....	65
圖 4-3 臺北交通管制.....	75
圖 4-4 臺北交通管制.....	75
圖 5-1 交通安全標誌.....	106
圖 5-2 常用交通號誌與街道圖	107

表次

表 2-1	臺北市歷年乙種車輛統計表（1947-1967）（節錄）.....	24
表 2-2	臺北市歷年甲種車輛統計表（1947-1970）（節錄）	25
表 3-1	臺灣省汽車肇事死亡人數統計表	29
表 7-1	臺北市歷年道路長度與面積（1946-1960）	122
表 7-2	臺灣省汽車肇事原因分析統計表	123
表 7-4	臺灣公路警察編制演變表（自製）	126



第一章 緒論

第一節 研究問題

近年行人與機車的路權議題備受關注，不僅輿論重視，更有多次爭取交通安全與路權的遊行。在 2022 年 7 月 9 日，民眾發起以「交通解嚴」為號召的遊行，主辦單位臺灣機車路權促進會受訪時表示：「臺灣有 1400 多萬輛機車，交通部卻長期漠視機車騎士的用路權益，使用禁行機車和強制待轉將機車限制在外側車道。」直接控訴機車長期被壓縮行車空間的情況。該次遊行一共提出道路平權五大訴求，包含「一、省道全面開放機車行駛。二、廢除『道路交通安全規則』第 99 條。三、全面廢除區間測速。四、人民參與交通決策。五、道路工程改善」。¹其中第一至三點，皆是要求政府減少對機車的限制，讓機車在平面道路上可以享有與汽車同等的路權。第四點更是希望交通決策更以直接納入民眾的意見，尤其以該會的主張，乃是希望代表機車族的聲音成為決策的成員。這也暗示著民眾認為既有的決策機制無法認清機車族的需求，未能配合實際情況推動交通政策。

同樣在道路上自覺受到壓迫的，還有行人。2023 年，一群關注行人路權的公民共同籌備「還路於民大遊行」，並因此催生了「還路於民行人路權促進會」跟「行人零死亡推動聯盟 TVZA」兩個協會。該次遊行以「還路於民」做為主要號召，同樣提出五大訴求，包含：「健全人行設施、改革駕訓制度、執法捍衛行人路、重建交通法制、臺灣零死亡願景」，主辦方認為臺灣的交通環境並非突然惡化，而是我們「從來沒有意識到行人被迫與車爭道及高死傷率的道路，是多麼不正常的一件事。」而造成臺灣道路對行人如此不友善的原因，乃因臺灣奉行「車本主義」，也

1 〈交通解嚴大遊行 3000 騎士訴求重機車上國道、廢兩段式左轉〉，《中央通訊社》，2022 年 7 月 9 日，<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202207090153.aspx>（檢索日期：2024 年 7 月 3 日）。



就是以車為尊的道路觀念。²無論是爭取機車或是行人路權的公民團體，皆點出臺灣的道路問題癥結點，是以汽車為核心建構的交通秩序。那麼，究竟這套交通秩序是如何被建構的呢？

臺灣的第一臺汽車出現於 1912 年的臺北，但是當時的道路建設不完備、路況不適合汽車行駛，因此並未馬上帶動起汽車熱潮。³1919 年後，總督府頒布「街路取締規則」，並將發展交通的重心由鐵路轉為公路，道路的長度與品質皆有所提升，汽車運輸業才得以蓬勃發展。⁴不過，在整個日治時期，臺灣的汽車仍以公車與租賃汽車為主，數量並不多。戰爭時期，總督府一元化統治各交通部門，公路交通的效率曾一度發揮到極致，但隨著戰爭破壞日益嚴重，以及難以購入新車與零件，汽車客貨運不得不走向停擺。⁵

戰後，隨著國民政府遷臺，臺北市作為疏遷來臺人口的集中中心，人口與車輛在 1948 年至 1949 年間迅速增加。⁶在此期間，臺北市人口從 379,400 人增加至 483,945 人；⁷汽車由 648 輛增加為 1,454 輛；三輪車從 801 輛增為 5,847 輛；腳踏車自 41,956 輛增為 58,966 輛。⁸大量突然移入的人車使得臺北市道路陷入擁擠的情況，交通部交通研究所在 1966 年評估交通容量時，指出若以人口來衡量道路面積，國際標準值為每人需要 15 平方公尺的道路面積。⁹根據此標準回看，1948 年臺北市人口有 379,400 人，道路面積為 2,808,228 平方公尺，人均道路面積為 7.4 平方公尺，比標準值少了 7.6 平方公尺；到了 1949 年，臺北市人口已達 483,945 人，但

2 「我們是誰」、「還路於民」，還路於民 VISION ZERO Taiwan，<https://www.visionzero.tw/whoweare>（檢索日期：2024 年 7 月 3 日）。

3 蔡龍保，《殖民統治之基礎工程——日治時期臺灣道路事業之研究》（臺北：國立師範大學歷史學系，2008），頁 404-406。

4 蔡龍保，《殖民統治之基礎工程》，頁 254、258-263。

5 蔡龍保，《殖民統治之基礎工程》，頁 471、593。

6 臺北市文獻委員會，《臺北市志·卷四社會志·人口篇》（臺北：臺北市政府，1988），頁 147。

7 臺北市文獻委員會，《臺北市志·卷四社會志·人口篇》，頁 149-150。

8 臺北市文獻委員會，《臺北市志·卷六經濟志·交通篇》（臺北：臺北市政府，1988），頁 279-283。

9 公路交通安全問題研究小組，《公路交通安全問題之研究》（臺北：交通部交通研究所，1966），頁 6。

是道路面積 2,813,613 平方公尺，僅增加約 1 萬平方公尺，使得人均道路面積縮少至 5.8 平方公尺，僅達標準值的四成。¹⁰



臺北市的道路不敷使用，致使道路的競爭日益升溫。而車禍就是道路競爭衝突最直接的表現，1950 年代的報紙上出現多篇社論與報導，控訴汽車橫衝直撞、傷人傷財的惡行。¹¹這顯示，現在臺灣社會所面臨的問題，在 1950 年代即有類似的經驗。然而，當年的解決方案，是建構一套以汽車為核心的「現代化」交通秩序，並要求民眾調整自己的交通觀念與行為；而現在的改善方案，卻是將道路還給行人、機車等其他道路使用者，這意謂著民眾與政府對理想交通秩序的想像，在這 70 年間已有極大的變化。

綜上所述，汽車在臺北市大量出現並影響原有用路人的生活時，民眾原本對合理交通秩序的想像遭受衝擊，他們被迫改造自己的交通習慣以適應新的交通環境。在此過程中，不同交通工具使用者與論述者的競爭，映射著人們對於道路路權歸屬與交通安全責任歸屬的想像變遷。因此，本文欲探討戰後臺灣的道路使用者與規劃者，如何論述道路交通所面臨的危機？面對道路交通問題，政府與學者如何論述，以及透過哪些方法建構理想的交通秩序？在這個建構理想交通秩序的過程中，不同道路使用者的路權經歷何種轉變，他們又是如何應對這些轉變的？

在論述者方面，本文將聚焦在政府與學者。日治時期，臺北市的空間規劃由殖民政府一手主導，戰後則仰賴美援資金建設。¹²加上政府為了控制外匯，與保護汽車工業，對於牌照發放管制與汽車進口有諸多限制，¹³各種現象皆顯示臺灣的交通

10 道路數據與人口數據參考臺北市文獻委員會，《臺北市志·卷六 經濟志·交通篇》，頁 139-144。
臺北市文獻委員會，《臺北市志·卷四社會志·人口篇》，頁 149-150。

11 如茹茵，〈車禍〉，《中央日報》，1950 年 2 月 25 日，第 6 版。〈也談「車禍」〉，《中央日報》，1950 年 2 月 28 日，第 4 版。〈車禍車禍又車禍 一中型吉普超速撞人 張振鐸的下顎血淋淋 金甌女職為許成之死鳴不平 請市黨局保障千萬市民安全〉，《中央日報》，1950 年 5 月 14 日，第 4 版。

12 王志弘，〈都市流動危機的論述與現實－臺北「交通黑暗期」的分析〉，《臺灣社會研究季刊》第 3 卷第 2&3 期（1991 年 12 月，臺北），頁 109-112。

13 唐富藏，《交通政策》（臺北：華泰書局，1989），頁 298。



發展受到國家的高度介入。學者部分，由於解嚴前的交通研究期刊帶有明顯的官方色彩，多為政府機關刊物，或者有眾多政府官員投稿，其研究論述或反映政府觀點，或可因與官方的緊密聯繫，而發揮極大的影響力。

在空間部分，本文主要討論臺北市的情況，因為此區的道路交通發展較早，各項關於道路的措施，也常在此先行試驗。而且在討論改善交通秩序的議題時，政府學者們也往往是以城市的視角出發，主要討論的交通問題多發生於城市，主要考察與仿效的，也以歐美城市交通運作為大宗。少數關注鄉村交通的討論，則較重視城市居民開車到鄉村後，所遇到的種種問題，而非自鄉村的角出發，探討何為恰當的交通管理措施。不僅學者偏重城市交通研究，政府也更著重在城市的交通管制。以乙種車退場的處置為例，1960 年，警總要求省府交通處透過停止核發三輪車執照，與輔導人力車夫轉業等方式，積極讓計程車取代人力車。但是對於牛馬車的退場，警總則指示牛馬車為農村的運輸工具，只須等它自然被機動車輛淘汰即可。¹⁴

時間方面，本文將關注戰後至臺北市升格院轄市後的發展，即 1945 年至 1960 年代的臺北市道路秩序發展。選擇此一不到 20 年時間的主要考量，是這個時段正好表現過渡階段中，各種組織架構、法規建制、運輸工具、道路使用方式，均處在重新建立、摸索與變革的階段，正好顯現歷史的各種可能性與變。具體來說，此階段的臺北市度過了政權更迭與戰備狀態的不穩定階段，逐步修整道路工程與制度，並推展交通安全教育，建構能容納汽車的交通秩序。自 1950 年代末期起，臺北市確立以汽車為核心的交通秩序，放棄過去兼容乙種車的政策，專注限制乙種車的發展，並有計畫地將三輪車自道路驅逐。1967 年臺北市升格為院轄市，其行政區也隨著升格擴大，新納入內湖、南港、木柵、景美、士林與北投等鄉鎮，市區

14 「交通處簽為奉交研究淘汰乙種車輛乙案請核奪案。」(1960-04-05)，〈臺灣省政府委員會議第 629 次會議〉，《臺灣省政府委員會議》，國史館臺灣文獻館（原件：國家發展委員會檔案管理局），典藏號：00501062913，頁 80-81。

道路的管理權責由省政府移交至臺北市政府，道路的關注焦點因而轉移至分散人口與平衡區域發展。而臺北市的道路運輸工具也大致在 1960 年代末期摩托化，由計程車取代三輪車，自行車則逐漸被機車取代，亦即升格後臺北市的交通秩序進入另一個新階段。¹⁵因此，本文選擇以 1960 年代作為斷點，完整呈現戰後臺北市的道路交通，如何逐步與汽車共存，又是如何逐步將汽車以外的道路使用者，限縮至道路邊緣，甚至驅逐出道路。

第二節 研究回顧

一、臺灣道路交通研究

臺灣的道路歷史研究，無論戰前或戰後，其研究取徑多以道路事業的推展與交通事業的經濟影響為主。蔡龍保在其著作《殖民統治之基礎工程——日治時期臺灣道路事業之研究》中，詳細說明了日治時期臺灣公路建設與汽車運輸業的發展。在該書的汽車營運篇中，他指出總督府積極地管理傳統的交通工具，並以獎勵的方式，促進新式交通的引進。此研究點出了政府管制對交通事業發展的重要性，汽車引進初期便是因缺乏管理，而使意外頻傳，進而導致臺灣人不願意搭乘。總督府積極管制後，臺灣汽車運輸業隨即蓬勃發展；汽車的高機動性，亦對其他運輸產業產生極大的衝擊。該書主要以企業經營的角度，探討汽車運輸業的發展與競爭。儘管有觸及新舊交通工具的競爭情況、民眾對汽車的看法與汽車對大眾生活的影響，但仍侷限在經濟層面的討論。¹⁶

同樣以經濟史為核心的研究，在戰後則有陳家豪《近代臺灣人資本與企業經營：以交通業為探討中心（1895-1954）》一書，以戰後臺灣中小企業的溯源為核心，梳理臺灣交通產業與企業發展脈絡，觀察戰前臺人資本累積與企業營運的能力，如

15 王志弘，〈都市流動危機的論述與現實〉，頁 113-114。

16 蔡龍保，《殖民統治之基礎工程》，頁 606-608。蔡龍保在本書中淺談汽車的普及化，並關注此現象對其他產業與人們生活習慣的影響，如飲食習慣、資訊接收、休閒活動等方面。

何成為戰後中小企業發展的重要力量。¹⁷又如陳家豪《從臺車到巴士：百年臺灣地方交通演進史》一書，自清代開始談至戰後，說明臺灣的交通演進如何配合產業需求與技術突破發展，以及不同的交通工具被時人選擇使用的原因。¹⁸此書談及時人使用各種交通工具的經驗並著墨時人如何看待交通工具帶來的變遷，拓展了臺灣交通史研究的面向。

若跳脫史學界，將研究視野轉向社會學與交通運輸研究，則可發現更多豐富的討論。王志弘曾針對臺北市與臺灣的都市交通發表多篇文章，其文〈都市流動危機的論述與現實——臺北“交通黑暗期”的分析〉梳理了日治時期至戰後的臺北交通變遷，說明政治、經濟對交通政策的影響，並點出臺灣交通長期缺乏運輸管理思維，交通管制只為財政與經濟目的服務，投資規劃也只關心硬體發展，而忽略社會與環境成本。此外，王志弘還對街道進行了相當豐富的詮釋。首先討論街道的多元功能，它是人們「移動」與「經過」的地方，同時也是人們「停留」及「事物存在與發生」的地方。人們更藉由街道進行流動，並完成社會過程，以維繫社會關係；社會群體也透過街道進行鬥爭，不同的權力在街道拉扯。再者討論街道的空間性質，街道時常被描述成理性且可控制的，人們認為街道貫徹了國家技術官僚的規劃與運輸專業論述。但是，從隨處可見的標線，滿街的廣告招牌，皆可見國家力量與私人資本展現其權力。¹⁹

本文雖然也會涉及整體道路政策、汽車運輸業與各式交通工具的發展，但不會再聚焦於經濟史的層面，而是關注各式道路使用者如何想像與使用道路。並且參考王志弘所言，認為街道為權力空間的事實，以抽象的思考說明街道的定義與主要使用者之所以形成變遷，正是因為不同的論述者嘗試透過資本或公權力，型塑符合其

17 陳家豪，《近代臺灣人資本與企業經營：以交通業為探討中心（1895-1954）》（臺北：政大出版社，2018）。

18 陳家豪，《從臺車到巴士：百年臺灣地方交通演進史》（新北：左岸文化，2020）。

19 王志弘，〈都市流動危機的論述與現實〉，頁 105-182。

需求的道路。考察戰後臺北市的道路交通秩序的建構者，如政府與學者等，透過哪些具體措施來塑造道路。



二、 道路交通秩序研究

道路交通秩序的研究以外文研究較多，尤其在 2015 年，期刊《科技與文化》（*Technology and Culture*）發行專刊「流動性、意外與危險」（(Auto) Mobility, Accidents, and Danger），該刊收錄七篇研究，考察美國、比利時、英國、南非等地的道路交通發展。該刊的首篇文章為彼得·諾頓（Peter Norton）〈二十世紀美國交通安全的四種範式〉一文，該文提出四種範式與道路交通安全的幾項核心問題，藉此解釋二十世紀美國交通安全概念的歷史性變化。後續六篇文章的作者，除分別處理自身的交通研究議題，亦回應諾頓的研究成果。該特刊含括不同交通工具、地區與時間區段的道路交通研究，由此可見除卻以經濟實業發展角度處理交通議題外，尚有其他多元的研究取徑有待發掘。²⁰

諾頓在〈二十世紀美國交通安全的四種範式〉一文中，針對交通安全概念的變遷提出幾個核心問題：道路安全所保護的對象為誰？誰又是道路交通的受害者？應如何保護受交通危害的對象？誰又應該為交通安全負起責任？諾頓根據美國的道路交通安全發展，統整出交通安全的四種範式，以回答上述一系列的問題：一、安全優先（Safety First）；二、控制（Control）；三、耐撞擊性（Crashworthiness）；四、責任（Responsibility）。這四種範式分別在 20 世紀美國的不同時期成為主流意見，即 20 世紀美國交通安全概念曾經歷多次的範式轉移，這顯示交通安全是歷史的，有其歷時性的發展過程。而不同範式彼此共存卻不相容的現象，則顯示交通安全觀念並非是鐵板一塊，多種範式彼此競爭傾軋、協商共存的現象，更能呈現交通安全觀念的多元變化。

20 Mike Esbester and Jameson M. Wetmore, "Introduction: Global Perspectives on Road Safety History," *Technology and Culture* 56, no. 2 (2015, Baltimore), pp. 310-311.



第一個範式為安全優先（**Safety First**），是 1900 至 1920 年代的主流意見。在此範式中，行人被認為是道路的主要使用者，汽車則是危險的新興道路使用者，必須為其他道路使用者——特別是行人的安全——負起責任。在此階段，汽車的速度受到嚴格限制，並且被要求遵循既有的交通秩序行駛。第二個範式——控制（**Control**），則發展於 1920 至 1960 年代，汽車搖身一變成為道路的主要使用者。當時汽車本身不再被視為是危險的，造成危險的是那些不當操作的人。專家相信透過 3E（教育、工程與執行）進行控制，可使意外減少。在此邏輯下，所有的用路人都必須負起責任，汽車的路權逐漸擴大，遊說團體甚至成功說服政府打造專門給汽車走的高速公路。1960 至 1980 年代則以耐撞擊性（**Crashworthiness**）為主流，人們發現無論如何控制，汽車仍會發生意外，因此開始積極研究如何讓意外發生時造成的傷害降低。在此範式中，汽車已成為道路理所當然的使用者，人們關心的是如何保護駕駛人與乘客，並且將責任分攤給科技，行人甚至沒有出現在討論裡。最後一個範式則是從 1980 年代發展至今，將行人重新放回道路的設計與管理考量中。由於前一時期的討論讓人們相信「不可能預防所有的意外」，這使得駕駛人所承擔的責任太小。為保障行人的交通安全，此階段重申控制與教育，將避免交通意外發生的責任再次轉移至汽車駕駛人身上。²¹

這四種範式的轉變反映了人們對於「道路是為誰而設計？怎樣才是好的道路使用者？」等問題的思考具有時間性的變化，也反映在範式轉移背後，制度權威與資金基礎的交互作用與轉變。整體而言，諾頓的文章凸顯美國會因為交通安全論述的轉變，而採取不同的措施來管理道路交通秩序。並且，他用來論述交通安全觀念變化的指標，如責任歸屬與路權的轉移，也有助於本文說明交通秩序的具體變化。例如，根據諾頓提出的第二個範式，美國在 1920 年代至 1960 年代，強調以控制作為促進交通安全的手段。本文所討論的年代自 1945 年起，初期確實可以看見學者

21 Peter Norton, "Four Paradigms: Traffic Safety in the Twentieth-Century United States," *Technology and Culture* 56, no. 2 (2015, Baltimore), pp. 319-334.



與政府將 3E 作為臺灣交通問題的解方，後續長期重視工程、強調取締，以及在 1960 年代大規模地將交通教育推廣至中小學，皆可看見美國交通秩序發展的影響。然而，在此階段汽車肇事者的輿論責任並沒有如美國一樣減少，反之，報紙輿論反覆地批判汽車車速，並且希望公權力重罰肇事者，這與 1920 年代以前的美國較為接近。這顯示臺灣的交通秩序發展並非單純照搬美國，在臺灣的街道上，有其他的論述在進行競爭，值得深究。

關於交通秩序的建立與交通安全的討論，可見於施沛杉〈馬路如虎口：《申報》的上海車禍論述（1921-1937）〉。該文主要觀察 1920 至 1930 年代的上海道路交通概況，透過《申報》中代表一般民眾觀點的社論，與代表科技派、市政派觀點的《汽車增刊》，比較時人對車禍、汽車與道路現代化的觀點。從施沛杉的分析中，可以發現在這段時間內，儘管無論支持汽車或厭惡汽車者，都認為汽車是危險的，卻少有反對汽車發展的意見。輿論與公權力乃是透過人車分流的相關規範，來為道路交通取得平衡。同時，無論公私單位，皆持續宣導行人的義務，與推動駕駛人的教育，一方面透過公權力監督用路人，一方面也期待用路人能達成自我控制。上海民眾的交通安全觀念，逐漸配合著汽車建立起來。從上海的案例來看，儘管汽車背負著罵名，仍成功獲得優勢，排擠原先主宰道路的行人與人力車等傳統交通形式。甚至在當時的車禍訴訟中，汽車駕駛往往能以被撞者沒注意為理由，遭到輕判。²²儘管此文的研究標的是上海的交通情況，但其另闢蹊徑的研究觀點，仍能代表在經濟史的框架之外，道路交通的議題尚具有其他史學範疇的研究價值與潛力。臺灣的案例則有陳芝蓉〈左極樂，右地獄：日治時期臺灣「左側通行」規則之推行〉，作者仔細考察了日治時期臺灣「左側通行」規則的推行歷程，呈現這項規定如何透過教育、

22 施沛杉，〈馬路如虎口：《申報》的上海車禍論述（1921-1937）〉，《科技、醫療與社會》第 17 期（2013 年 10 月，高雄），頁 59-125。

文宣、號誌與執法等歷程，逐漸走入臺灣社會，並且考察民眾對於這項規定的看法與遵守情況。²³



王志弘〈機動化社會的韌命部署：台灣道路交通安全治理術〉則運用 Foucault 的生命治理、Virilio 的速度政治、機動化社會，以及補缺式韌命等概念，分析臺灣道路交通安全的治理術。²⁴該文爬梳臺灣道路安全治理術的核心邏輯與具體措施，最常見者為「分流」，透過標線、標誌、分隔島、專用道等，區隔不同速度者的道路空間，明確定義各類道路使用者的路權，速度快者具優先地位，而速度慢者則往往以保護之名，被擠到邊緣。分流措施不僅確認路權歸屬，也是衝突發生時，究責的依據。不過分流也無法完全解決交通安全問題，因此預防與善後的保險裝置亦為重要的安全部署。預防的保險裝置乃為了防止事故或減緩事故衝擊的設計，例如完善的道路工程、車輛安全裝置與各種交通標誌、監控裝置和證照考試等。善後的保險裝置，則涉及車禍意外的處理機制，和損害賠償機制，如保險。此外，針對交通的監測，以研究、偵知路況、監督行車秩序等多種理由實施，並在當代隨著數位化工具的普及、個人擁有監測的能力，進入以安全之名實施普遍監控，並且互相監測的社會。

在分流、保險裝置部署與監測網路的塑造下，產生了合宜的主體及其感知與動作模式，並且劃分出「不合宜」的主體，這些人可能是違反交通安全治理術的特定人群，成為被指責的對象；這些人也可能是完全遵循交通安全規範的駕駛人，因為被視為不合群或技術不良，而被劃分為無法迎合競爭性加速社會的不合宜主體。此外，該文亦探討速度暴力之下，眾人處在可以被高速殺死的裸命狀態。然而，在機動化社會中，剝奪人命的主權者或主權者集團是不明確的，大量分散化的主體，導致社會需要更複雜的課責體系，以及治理介入。不過，前述各類型的安全治理措施，

23 陳芝蓉，〈左極樂，右地獄：日治時期臺灣「左側通行」規則之推行〉，《臺灣學研究》第 18 期（2015 年 2 月，臺北），頁 59-71。

24 王志弘，〈機動化社會的韌命部署：台灣道路交通治理術〉，《社會分析》第 15 期（2017 年 8 月，臺北；新北；宜蘭），頁 85-120。

具有保護裸命的效果，並轉變為「補缺式韌命」部署，此部署同樣具有差異化的特質，隨著個體的經濟地位與不同地區的道路狀況、行車狀態、執法狀況等，而具備不同程度的保護作用。



諾頓與施沛杉皆以實例指出不同的權力與論述拉扯，將影響交通安全論述與交通秩序的發展；而王志弘則呈現臺灣道路交通安全治理邏輯。本文的關注重點雖為交通秩序的發展，但政府在推動各項秩序管理政策，常以交通安全之名向大眾宣傳政策的重要性；在評估政策成效時，也常以該政策有效減少車禍數據做為成功案例。因此，交通安全乃交通秩序的重要目的，其論述亦深刻影響臺北市的交通秩序建構歷程。本文也將借用交通安全論述的概念，梳理戰後臺北市道路路權與交通安全責任歸屬的變化，觀察官員、學者與民眾認為道路屬於誰？誰該為交通問題負起責任？藉此分析交通法規與教育的內容演變，以及臺北市道路交通秩序的建構歷程。

第三節 史料運用

本文的核心史料為《交通建設》與報紙。《交通建設》期刊於西元 1952 年 1 月 15 日創刊，為中國交通建設學會的會刊，每月發行。該會係由交通部交通人員講習班幹部講習第一期會員於 1951 年 8 月 4 日籌組，創始理事多為交通學者與政府交通部門官員，並邀請時任交通部長賀衷寒等人任名譽理事，其性質為交通部的外圍組織。該會任務包含研究交通學術、設計與建議交通建設方案、傳播交通知識，以及承攬機關團體委託研究事項等。該會設研究小組，定期發表專題論文，共九組，公路即為其中之一。其中公路組的研究題目關注公路運輸與其他運輸的配合、研究監理制度，以及探討如何促進公路交通安全，皆與本文研究課題息息相關。²⁵該刊發行時間早，投稿人士多為政府官員與提供政府建議的學者，因此其內容將有助於

25 〈本會會務報導〉，《交通建設》第 1 卷第 1 期（1952 年 1 月，臺北），頁 62-68。

筆者理解 1950 年代臺灣官員與學者眼中的臺灣公路交通概況，以及他們所期待的理想秩序為何。



報紙部分，主要使用「臺灣新聞智慧網」，與「聯合知識庫・全文資料庫」。在臺灣新聞智慧網中，可以取得國民政府來臺初期以降的諸多報紙掃描圖檔，包括《聯合報》、《徵信新聞》、²⁶《中央日報》等。聯合知識庫・全文資料庫則提供聯合報、經濟日報與聯合晚報的全文資料。本文預計透過報紙社論、記者的採訪內容、官方的新聞稿，了解政府如何向大眾宣傳其建構的交通秩序，而各式社會團體又是如何嘗試左右交通發展，以及一般民眾對交通秩序的想法。

此外，本文還會運用國史館所藏臺灣省政府檔案，以及省政府與省議會之公報，探索戰後政府推行交通政策的細節。臺灣省政府檔案的規整，係因臺灣省政府調整組織與業務，自 1999 年至 2000 年間，將轄下機關與學校檔案移交國史館臺灣文獻館收藏，其收藏範圍自 1909 年至 1971 年。²⁷交通部檔案部分，除仍須留下作為行政參考的資料外，多數檔案已分別在 1973 年及 1983 年移交國史館，收錄範圍自 1896 年至 1996 年。²⁸綜合上述幾種材料，本文將據此觀察國民政府、交通研究學者以及一般民眾的理想交通秩序建構過程。

第四節 篇章結構

本文將爬梳 1945 年至 1960 年代臺北市的道路發展，並解析此階段不同道路使用者之間的競爭關係為何？同時觀察官僚與學者如何嘗試解決這些競爭問題，並且將其理想的交通秩序，透過工程、執行與教育等方式建構。而道路使用者又是

26 《徵信新聞》為《中國時報》的前身。1950 年《徵信新聞》創立，1960 年改名為《徵信新聞報》，1968 年方才改名為《中國時報》。

27 蕭碧珍等，《國史館臺灣文獻館現藏臺灣文獻及文物概述》（南投：國史館臺灣文獻館，2013），頁 57。

28 陳曼華、林淑禎，《國史館現藏重要檔案文物史料概述》（臺北：國史館，2017），頁 78。

如何理解與應對這套新秩序？其應對結果又將如何導致其路權的變化？全文共分為六個章節。



第一章緒論概述本文的研究問題，並且說明既有的道路交通秩序研究，以及臺灣的道路歷史研究，同時說明本文將採用的史料與篇章結構。

第二章「臺灣的公路建設與交通工具發展」則做為本文的背景知識，第一、二節分別梳理日治時期至 1960 年代，臺灣與臺北市的公路建設與交通工具發展，並介紹與臺北市道路交通發展息息相關的政治與社會脈絡。

第三章「道路使用者的競爭發展」則說明 1950 年代至 1960 年代，既有道路使用者與汽車的競爭情況。第一節呈現 1950 年代的臺北市交通發展，說明道路使用者競爭升溫的原因。並且進一步說明臺北市的既有道路使用者，對汽車這位「新來者」的複雜情緒，以及對新秩序的不認同和抵抗。第二節則以三輪車的退場，說明道路規劃者對道路秩序的想像，逐步地從包容所有車種，轉為驅逐乙種車，替汽車騰出空間。

第四章「以制度形塑新的交通秩序」將介紹戰後臺灣陸續建立的各項交通管理機制，以及這些措施與規劃背後的力量。第一節介紹影響戰後臺北市道路交通的各式組織，包含公路局、全國公路交通安全促進委員會、臺北市警察局與臺北衛戍司令部等軍、警、政單位，大致說明其沿革，以及該單位的職掌。第二節介紹 1940 年代的車輛管理機制，並呈現當時交通仍呈現百廢待舉，制度相當不穩定。第三節則說明 1950 年代的交通秩序整理措施，探討官僚如何論述交通問題？如何嘗試解決交通問題？第四節則以公路法修法為核心，說明臺灣的道路交通如何回歸交通行政專業，將原先不受交通部門管制的軍用車納入一般體系，使交通管理定於一。

第五章「訓練自己成為汽車時代的人」則說明學者與官僚心中的理想交通秩序，以及臺北市的交通安全教育發展。第一節透過期刊與報紙上的投書，說明官僚與學者如何論述理想的交通秩序，並透過他們對交通安全教育的構想，梳理在「汽

車時代」的道路使用者行為準則。第二節則以交通安全宣傳切入，觀察早期臺北市透過哪些方法來推廣交通安全規範的內容。第三節則概述臺北市的交通安全教育，如何從零散的宣傳，逐步演變為課程內容與日常生活的實踐。

第六章結論，則以時序說明臺北市建構新道路交通秩序的歷程，並且總結戰後臺北市道路交通發展與競爭的特色。

第二章 臺灣的公路交通建設與交通工具發展

欲了解臺北市道路交通秩序的形塑與變遷，勢必得先行認識臺灣公路建設，以及各項交通工具的發展。本章將作為後續章節的基礎，第一節探討日治時期的情況；第二節則討論本文關注的時段，也就是 1945 年至 1960 年代的公路建設與交通工具發展，並且說明此時期影響臺北市道路交通發展的社會與政治脈絡。

第一節 日治時期的公路建設與交通工具發展

在梳理戰後臺北市的道路交通秩序形塑歷程之前，有必要先了解臺北市現代化道路體系的起源，也就是日治時期的規劃與建設。本節將依序說明日治時期臺灣與臺北市的公路建設概況，並介紹臺北市道路交通工具的發展，以及此階段管理道路與交通秩序管理的規範。

一、公路建設概況

日本統治之初，因清代所修之道路大多是暫時性的工程，品質不佳亦維護不足，且除了臺北與臺南周邊外，多為路寬僅夠兩人並肩通行的道路，使得日本無論在軍事行動或是行政工作上皆面臨交通上的阻礙。²⁹為追求人員與物資運輸暢通，政府積極動員軍隊與徵用民力修築道路。³⁰在臺北市的交通方面，於三年內完成了

29 蔡龍保，《殖民統治之基礎工程》，頁 179。

30 葉肅科，《日落臺北城：日治時代臺北都市發展與臺人日常生活（1895-1945）》（臺北：自立晚報，1993），頁 239。蔡龍保，《殖民統治之基礎工程》，頁 212-214。

臺北至新竹、基隆、淡水、新店與芝山岩等地的道路。³¹全島部分，則是共完成 910 多公里。³²



1898 年起，臺灣的道路事業進入長達 13 年的「幹線黑暗期」，因日本國內有「鐵道萬能」的觀念，在整體預算有限的情況下，經費大多灌注在鐵路與港口這兩項能讓臺灣與日本母國形成運輸帶的建設，道路事業長期未受青睞。³³此階段由國庫經費修建的幹線道路只有約 220 公里，不過由於地方廳透過勸誘人民捐獻人力、物資與土地等，大量建設小路幅的道路，全島道路長度仍有顯著成長。³⁴其中臺北市的對內與對外道路，共完成了枋橋道、大稻埕、尚州道、艋舺枋寮道、臺北內湖道，以及 1910 年城牆拆除改建的三線道路，即現今之中山南路、忠孝西路、中華路與愛國西路。³⁵1911 年至 1925 年，修築道路的經費逐漸增加，主要完成了縱貫道路的修築，在北部、南部與東部皆有新幹道的建設。³⁶

就日本統治的前三十年來看，可以發現臺灣的道路發展與日本的道路發展歷程相似，皆重視鐵路，而將道路事業視為鐵路與港口的補充角色。在此觀念支配下，限於經費，臺灣的道路事業長期以低品質的方式鋪設，其路幅與長度數據看似成長快速，實際上卻無法供汽車通行，常有被河流阻斷與逢雨泥濘的問題。且因地方政府對道路事業較為積極投入，多數道路乃依地方需求修築，而缺乏統一的規劃，難以配合臺灣的產業需求。1926 年起，鐵路政策轉為「改主建從」，此後十年間並無新建設，總督府交通局將重心放在改良道路上，希望以汽車運輸完成環島交通。³⁷此階段的道路改良以配合汽車運輸為主，是以在坡度、曲度、路面構造、路幅、橋

31 葉肅科，《日落臺北城》，頁 239-240。

32 蔡龍保，《殖民統治之基礎工程》，頁 244。

33 蔡龍保，《殖民統治之基礎工程》，頁 18-21。

34 蔡龍保，《殖民統治之基礎工程》，頁 244-251。其中增加最多的為寬度 1.8~3.6 公尺之道路，共增加約 3,188 公里；其次為 3.6~5.4 公尺寬的道路，總計增加 1,692 公里。

35 葉肅科，《日落臺北城》，頁 239-240。

36 蔡龍保，《殖民統治之基礎工程》，頁 251。較大的工程有桃園・宜蘭道、蘇澳・花蓮港道、新化・玉井道與縱貫道路，以及臺北橋、大肚橋、二層橋等橋梁。

37 蔡龍保，《殖民統治之基礎工程》，頁 254、258-263。

梁之承受力與寬度皆有所提升，並增設步道與車道之分隔、安全島，欲使臺灣的道路轉型為現代道路。³⁸



到了戰爭期間，由於資源緊縮，道路的修築工作主要由地方政府舉債，並透過地方人民的勞役與資源捐贈進行，初期在道路改良與新路開發上，仍有不錯的成績。但隨著戰事升溫，總督府於 1941 年要求各州中止多數事務，臺灣的道路事業也因此中斷。³⁹總結而言，在日本統治的五十年間，臺灣共興築道路 17,683 公里，⁴⁰除了基隆至臺北的路面寬 10 公尺以上，其餘路段主要為寬度未滿 6 公尺的道路，且多為石子鋪面。⁴¹臺北市部分，內部各街庄與臺北至周邊市鎮的道路交通多已打通，其中西部幹線的基隆至桃園段，已鋪設高級路面。⁴²

二、 交通工具發展

清代臺灣的陸上交通工具主要為「轎」，清末始發展鐵路運輸，以及人力推動的軌道「臺車」。日治時期的臺北則引進多種新式交通工具，包含人力車、自行車、三輪車、摩托車與汽車（自動車）。⁴³在統治之初，地方官廳便開始制定相關規則管理舊式交通工具，1896 年針對人力車與轎制定營業取締規則，1901、1903 年陸續再制定牛車、馬車、荷車等工具之營業取締規則。1896 年日本官員在制定人力車取締規則時，曾擔心以臺灣人的智識程度難以遵行嚴格且精細的法規，但在正式實施後，卻發現各項規範臺灣人皆能配合，整體實施效果良好。⁴⁴不過，這可能因人力車於 1888 年才傳入臺灣，雖然在 1896 年臺北市已達 500 臺，⁴⁵但相對牛車、馬

38 蔡龍保，《殖民統治之基礎工程》，頁 264-269。

39 蔡龍保，《殖民統治之基礎工程》，頁 364-365。

40 中華民國史交通志編纂委員會，《中華民國史交通志（初稿）》（臺北：國史館，1991），頁 80。

41 趙捷謙，〈臺灣地區公路建設即公路運輸發展之回顧〉，《運輸計劃》第 8 卷第 1 期（1979 年 1 月，臺北），頁 41。參考現行（2023 年）〈市區道路及附屬工程設計標準〉，6 公尺約為雙線慢車道的寬度。

42 張彤，《臺灣公路建設紀要》（臺北：財團法人中華顧問工程公司，2017），頁 25。

43 葉肅科，《日落臺北城》，頁 245-247。

44 蔡龍保，《殖民統治之基礎工程》，頁 368-369。

45 陳家豪，《從臺車到巴士：百年臺灣地方交通演進史》，頁 25-26。



車等發展已久的工具而言，普及性與使用人數都還不多。⁴⁶加之取得人力車營業資格須通過日語測驗，⁴⁷削弱了車夫與取締人員的溝通障礙，才使得人力車營業取締規則的施行順利。

在汽車運輸業蓬勃發展前，臺灣的道路使用者主要為人力車、牛馬車、手推車與行人，因此對道路品質的需求較低，這導致汽車於 1912 年出現於臺北市後，因為道路建設不完備、路況不適合汽車行駛，而無法發揮效率；再加上初期無任何規則進行規範，以及汽車工業不發達等原因，汽車運輸業難以成長。⁴⁸直到 1919 年，臺北州頒定「自動車取締規則」，載明汽車營業者、司機與汽車的各項規範，如車輛使用與檢查及駕駛執照授予等，汽車運輸業始快速成長。⁴⁹其後，總督府亦於 1937 年頒定〈自動車取締規則〉，統一各地規範。⁵⁰

汽車運輸業可分為客運與貨運，客運方面，1913 年高松豐次郎曾營運臺北市及其周邊的公車路線與出租汽車業務，但營運狀況不佳，1915 年即結束。此後仍有嘗試經營公車路線的業者，較具規模者當屬 1922 年成立的客運巴士公司「臺灣自動車株式會社」。⁵¹該公司於 1925 年轉手，改名為「臺北自動車株式會社」，1930 年被收歸公有，改由臺北市政府經營。此後市營公車的路線與營運里程皆有增長，由 1935 年的 9 條路線、47.3 公里，增為 1939 年的 14 條路線、97.35 公里。1939 年因戰事日漸緊張，市營公車營運的路線與車輛逐步減少，至 1945 年時臺北僅營運 4 輛車。⁵²汽車貨運方面則始於 1919 年成立的蓬萊自動車株式會社，該社於 1920

46 以 1914 年的統計資料來看，臺灣的牛車數量為 22,678 輛、改良牛馬車為 6,745 輛，遠多於僅有 2,688 輛的人力車。參考臺灣行政長官公署統計室，《臺灣省五十一年來統計提要》（臺灣省：臺灣省行政長官公署統計室，），頁 1189。

47 蔡龍保，《殖民統治之基礎工程》，頁 373。

48 蔡龍保，《殖民統治之基礎工程》，頁 404-406。

49 蔡龍保，《殖民統治之基礎工程》，頁 368、409。

50 「臺灣自動車取締規則」（1937-12-23），〈昭和 12 年 12 月臺灣總督府報第 3165 期〉，《臺灣總督府(官)報》，國史館臺灣文獻館，典藏號：0071033165a012，頁 80-81。

51 蔡龍保，《殖民統治之基礎工程》，頁 404-405、409。

52 葉肅科，《日落臺北城》，頁 243。

年正式開始貨物運輸業務。⁵³整體而言，貨運的發展較客運緩慢，1930 年代公車已普及全島，在客運方面對人力車造成打擊，但是貨運部分，即使是貨運最發達的臺北州，也直到 1936 年才有報導指出汽車貨運對鐵路貨運造成壓力。其主因為貨車車輛及駕駛薪資較昂貴，而且常有空車閒置的情況，發展較受限制，⁵⁴

綜上所述，日治時期臺灣人無論在客運或貨運方面，皆有一定程度的汽車經驗。汽車以營業用為大宗，無論是公車或是汽車出租皆對既有的交通工具造成打擊，但並未完全取代。以臺北市來說，除了公車運輸之外，城內貨運以人力板車、人挑、牛車為主，旅客運輸大部分仍是步行、腳踏車和人力車。⁵⁵到了戰爭時期，由於物資移動需求提高，總督府一元化統治各交通部門，使公路交通的效率一度發揮到極致，但隨著戰爭破壞日益嚴重，以及新車與零件難以購入等原因，汽車客貨運不得不走向停擺。⁵⁶

三、 道路管理與交通秩序管理規範

日治時期的道路管理包含了清潔、修繕與道路使用取締等多項重點，在 1896 年 7 月，總督府優先頒布道路及其他掃除規則施行注意事項，並派巡查每日監視打掃情況。1897 年 10 月制定的新開道路修繕及掃除標準，則進一步地說明劃分修繕與掃除道路義務的原則，要求街、庄、社長及民眾擔負義務。道路使用的規範則首見於 1896 年 9 月臺北縣以縣令甲第 17 號頒布的「街路取締規則」，該規則屬臺北縣的規定，乃參照日本國內「街路取締規則」的內容制定。此後，部分地方廳也曾實施相關規定，但規範內容不一，直至 1903 年，總督府以訓令頒布「街路取締規則標準」，全島方有統一標準。⁵⁷前文提到的各項車輛管理規則中，也有以保護

53 蔡龍保，《殖民統治之基礎工程》，頁 410-411。

54 蔡龍保，《殖民統治之基礎工程》，頁 439。

55 王志弘，〈都市流動危機的論述與現實〉，頁 110。

56 蔡龍保，《殖民統治之基礎工程》，頁 471、593。

57 蔡龍保，《殖民統治之基礎工程》，頁 53-55、615。

道路為出發點的條文，以〈荷車取締規則〉為例，其中第二至四條即規範貨車、牛、馬車的車輪形制與重量，以免道路被破壞。⁵⁸



在交通秩序管理規範方面，1908 年公布的〈荷車取締規則〉已涉及車伕與運輸動物之管理，並要求車輛在人多之處必須減速慢行、須保持車輛間的安全距離，以及說明在道路上優先通行與避讓的原則。⁵⁹1918 年總督府頒訂的〈街路取締規則〉，已有針對道路淨空的條文，並顯示當時有區分步道及車馬道，也對牛馬及各項車輛在路上的行駛進行規範。⁶⁰這些規則所構成的新秩序，究竟被臺灣人接受了多少，可以從「左側通行」的觀念推展一探。「左側通行」可見於〈街路取締規則〉，該條文規定人與各項交通工具的行進方向，政府與民間曾透過號誌、取締、交通安全週、報導與教科書等多方面機制，以公德心與文明國家國民等做為號召宣導此項規範。不過多數民眾僅在見到號誌時才會靠左通行，而且相關號誌與交通管制措施也只設於交通繁雜的道路，以及有大型活動舉辦時，可見這項新秩序並未扎根與普及。

第二節 戰後的公路建設與交通工具發展（1945 年至 1960 年代）

一、公路建設概況

戰後初期，因空襲與戰爭期間無暇修整，臺灣道路損害嚴重，僅有約四成（7,000 公里左右）的道路可以通車。⁶¹1945 年至 1951 年的交通規劃採取「復舊政策」，政府以重建因戰爭受損的交通設施為主。⁶²即使有新建設，也多是以「先求其通再求

58 楊雅蓉，〈日治時期臺灣牛車管理規則的實施與影響〉（成功大學歷史學系碩士論文，2018），頁 28-29。

59 楊雅蓉，〈日治時期臺灣牛車管理規則的實施與影響〉，頁 32-33。

60 蔡龍保，《殖民統治之基礎工程》，頁 617-619。僅第十三至十八條規範車馬與諸車的禮讓機制與轉彎注意事項等。

61 趙捷謙，〈臺灣地區公路建設即公路運輸發展之回顧〉，頁 42。

62 趙捷謙，《運輸發展策略》（新北：聯經出版社，1983），頁 56。

改善」之原則修築，如 1950 年因戰備構想而開築的中豐公路。⁶³初期省道共編 1165.8 公里，包含環島線、中部橫貫線、內陸線、名勝區線與一般省道五類。行政長官公署主要修復省道，鄉道則由縣市政府負責為主，長官公署補助為輔。⁶⁴

1951 年起，因美援挹注，有諸多新建設。截至 1960 年止，臺灣公路建設總計獲得 400 萬元美金加上 9 億 1,000 萬新臺幣的援助。此時期獲援助規劃與開工的重要道路建設包含中部東西橫貫公路、連結基隆麥克阿瑟公路與西螺大橋；獲得援助進行改善的，則有西部幹線加鋪柏油，以及臺東花蓮公路修復工程等。⁶⁵臺北市的部分，則有重慶北路、士林中正橋、民權路、基隆路與仁愛路等路段獲得美援進行改善工程。⁶⁶另一方面，戰備考量亦是此時期推動道路建設的動力，第一期經建計劃（1953-1956）中即規劃三期的道路整修與新建計畫，以能承受 30 噸級戰車通行的標準進行整建，其計畫經費來自軍援，工程由公路局與兵工共同辦理，並在 1955 年完成第一期。⁶⁷同時，公路局亦運用有限經費新建與修復橋樑，與臺北市息息相關者，有 1958 年完工的中興大橋⁶⁸、1952 年臺北市公館至新店鋪設的柏油路面，與規劃中的麥克阿瑟公路等。⁶⁹

1960 年代起，臺灣的人口快速增加，又以臺北基隆地區的人口增加率最高，此區為人口移入區，都市化的情況明顯。⁷⁰人口快速上升，促使交通需求增長。然而，此階段的經濟政策乃優先將經費投資於農業與工業等「直接生產活動」，再加上限制汽車發展的政策，臺灣的道路運輸發展在 1960 年代面臨供不應求的困境。

63 張彤，《臺灣公路建設紀要》，頁 28。中豐公路北起中壢，經龍潭、關係、竹東、三灣、汶水、大湖、東勢，至豐原，全長約 146 公里。

64 張彤，《臺灣公路建設紀要》，頁 24。

65 趙捷謙，《運輸發展策略》，頁 56-59。

66 「為檢呈美援都市道路改善計劃一九五九至一九六〇年度計劃表及中英文說明各乙份」（1958-06-04），〈四十七年度申請美援計劃（0047-069-7-1）〉，《臺灣省級機關》，國史館臺灣文獻館（原件：國家發展委員會檔案管理局），典藏號：0040690026972011。

67 張彤，《臺灣公路建設紀要》，頁 28-29。

68 王志弘，〈都市流動危機的論述與現實〉，頁 113。

69 張彤，《臺灣公路建設紀要》，頁 39。

70 姜渝生、王志孟、王小娥，〈臺北地區綜合運輸研究之一〉，《運輸計劃》第 2 卷第 1 期（1973 年 1 月，臺北），頁 22。

⁷¹此階段的公路建設較為停滯，完工的項目多是前一階段已規劃好的道路。以數據來看，1961 年 7 月實施第一次公路普查，依公路法之規定重新分類公路，並剔除已不屬公路的市道，全臺公路總里程數減為 14,508.5 公里。1968 年臺灣省與臺北市的公路總里程數成長為 15,232.8 公里，8 年間的公路建設僅 724.3 公里。⁷²

臺北市在此階段的公路建設著重在道路拓寬升級，與各處橋樑的更新工程。公路工程包含美援挹注的麥克阿瑟公路（1964 年完工）、新建臺北至北投的公路，以及臺北至新店的公路拓寬工程。⁷³橋梁部分則有中正橋的拓寬工程⁷⁴、臺北大橋的重建工程、新建華江大橋、百齡橋等。⁷⁵並且基於分流與維持交通安全等原因，陸續於 1960 年代後期興建地下道與天橋等設施，取代路面的行人穿越道。⁷⁶

綜上所述，戰後臺灣與臺北市先是積極整修既有道路，並受美援與軍方支持，持續改良與拓建道路，逐步打通臺北市的對外交通。到了 1960 年代，作為人口移入中心的臺北市，在道路方面的供給已不敷需求，致使交通成本持續上升，然而，受限政府的忽視投資交通的政策，此階段實際展開的工程仍以改善道路與橋樑為主，少有整體性的規劃與重大道路建設。

二、 交通工具發展

由於 1945 至 1951 年的主要道路政策為恢復原有的交通，因此戰後一開始對於各項運輸工具皆持開放政策，並逐步建立車輛檢驗、牌照與納稅制度，藉此管理各式車輛。甲、乙種車的概念也在此時期確立，甲種車一詞最早見於 1951 年 5 月

⁷¹ 趙捷謙，《運輸發展策略》，頁 13。

⁷² 臺灣省公路局編，《公路局五十二年專刊》（臺北：臺灣省公路局，1999），頁 15。

⁷³ 張彤，《臺灣公路建設紀要》，頁 39。

⁷⁴ 〈中正橋工程商定三原則 儘可能在夜間施工 本月底開始進行橋孔吊樑工程 甲乙種車輛晚間禁通行〉，《聯合報》，1961 年 3 月 4 日，第 2 版。

⁷⁵ 張彤，《臺灣公路建設紀要》，頁 39。

⁷⁶ 〈改進北市交通秩序從路、車、人 三方面著手〉，《經濟日報》，1967 年 11 月 21 日，第 5 版。
〈地下人行道 決延期動工 重慶北路至中華路 架設天橋正設計中〉，《聯合報》，1964 年 9 月 12 日，第 2 版。

5 日臺灣省政府財政廳的公文，文中提到甲種車輛納稅證若遺失或損壞，需登報作廢。文中並未定義甲種車，但可以確定「甲種車」一詞與納稅有關。⁷⁷9 月 28 日，省政府討論營業用汽車與甲種車繳稅問題的公文中，明確出現「甲種機動車」一詞，進一步說明甲種車應為機動車輛。⁷⁸1988 年編纂的臺北市志，則明確地列出甲種車的項目為汽車、機器腳踏車與三輪汽車，可見甲種車定義為非獸力與人力驅動的車輛。⁷⁹

乙種車一詞則最早見於 1946 年 12 月警務署的公文，該文說明當年度所發的乙種車牌照，只要沒有停止使用或遭吊銷，隔年仍屬有效。文中詳列乙種車種類包含三輪車、腳踏車、人力車、手拉貨車與牛馬車等，皆為以人力或獸力驅動的車輛。⁸⁰不過其定義與內容會隨時代需求調整，如 1950 年代末期臺北市出現以馬達驅動的三輪車及腳踏車，政府為解決徵稅與管理問題，特別為這些新式交通工具修改乙種車定義：

(一)由於目前市上小型似機動車又非機動車式樣太多，因之政府規定：一馬達腳踏車輪胎粗度直徑五・〇八公分(二英寸)及鋼圈未超過五〇・八公分(二〇英寸)者為甲種車輛(即汽車)。輪胎粗度直徑未滿五・〇八公分(二英寸)或鋼圈超過五〇・八公分(二〇英寸)且係自行車如裝馬達者，為乙種車輛(即腳踏車)。⁸¹

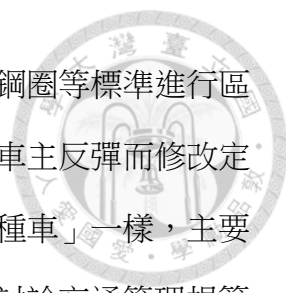
77 〈電復陽明山管理局為甲種車輛納稅證遺失或損壞應依照規定登報聲明作廢呈請補發，希查照〉，《臺灣省政府公報》，1951 年 5 月 5 日夏字第 3 期，國家圖書館藏，系統識別號：E1030610，頁 339。

78 〈電各縣市(局)政府、稅捐稽征處為未稅甲種車輛應由臺灣省公路局先行吊銷，其行車執照及號牌至營業用小汽車於 40 年 7 月以前轉售者，得免繳納下半年使用牌照稅，希遵照〉，《臺灣省政府公報》，1951 年 9 月 28 日秋字第 76 期，國家圖書館藏，系統識別號：E1045662，頁 884。

79 臺北市文獻委員會，《臺北市志·卷六經濟志·交通篇》，頁 279。

80 〈電各縣市政府為 35 年度所發乙種車輛號牌與行車執照，36 年度仍屬有效，希知照〉，《臺灣省行政長官公署公報》，1946 年 12 月 31 日冬字第 76 期(一)，國家圖書館藏，系統識別號：E10C4885，頁 1235-1236。

81 〈稅務談座 牌照稅二三事〉，《聯合報》，1959 年 1 月 23 日，第 5 版。



自此，甲、乙種車不再單以動力來源區分，而是增加輪胎粗度、鋼圈等標準進行區分。⁸²此舉應與甲、乙種車稅率相差甚大有關，為避免大量乙種車主反彈而修改定義。就乙種車在法規被提到的情境來看，「乙種車」一詞與「甲種車」一樣，主要用於使用牌照稅的討論之中，牽涉到課稅及牌照發放。不過，在討論交通管理規範時，也時常使用乙種車一詞，甲種車一詞則較為少見，多直接以汽車稱呼。

此階段臺北市道路最大變化是自行車數量的大幅上升——1949 年因國府遷臺，臺北市的腳踏車從 1945 年的 3,326 輛，暴增至 1949 年的 58,966 輛，自行車也成為臺北市最多人使用的交通工具。⁸³此外，三輪車的增幅也相當顯著，1947 年僅 62 輛，到了 1949 年已上升至 5,847 輛，並逐年增長，取代了手拉式的人力客車。其餘乙種車的數量波動較不受國民政府遷臺影響，各類車種數量變化詳見表 2-1。汽車部分，1947 年臺北市有 928 輛，但其中多有待報廢與待修復之車輛，隔年刪除報廢車輛後，僅餘 648 輛，1949 年成長至 1,454 輛。汽車的數量雖增加兩倍多，但是與多達 70,182 輛的乙種車相比，僅佔臺北市交通工具總量的極低比例。

82 〈稅務談座 牌照稅二三事〉，《聯合報》，1959 年 1 月 23 日，第 5 版。

83 王志弘，〈都市流動危機的論述與現實〉，頁 111-112。臺北市文獻委員會，《臺北市志・卷六經濟志・交通篇》，頁 281-283。

表 2-1 臺北市歷年乙種車輛統計表（1947-1967⁸⁴）（節錄）

年份	人力客車	人力貨車	三輪車	馬達腳踏車	載貨牛馬車	腳踏車	總計
1947	2,008	3,510	62		335	37,293	43,605
1948	2,098	3,258	801		340	41,956	49,594
1949	900	3,935	5,847		534	58,966	76,563
1950	92	5,718	7,201		504	83,932	105,152
1951	23	6,717	7,677		409	78,061	100,973
1952	15	7,484	10,176		395	88,616	117,257
1953	8	8,039	10,584		375	104,413	134,378
1954		7,507	12,648		385	117,848	151,421
1955		6,608	16,816		395	129,528	170,558
1956		6,018	18,319	2,413	439	135,635	183,995
1957		5,439	19,212	4,087	417	148,276	201,147
1958		5,103	20,242	4,810	359	154,361	210,286
1959		4,504	23,846	1,938	311	168,897	225,591
1960		3,504	25,245	1,512	309	188,640	246,276
1961		3,890	25,117	583	325	198,436	254,376
1962		2,820	25,674	2,067	286	219,927	278,801
1963		2,328	25,523	4,943	242	200,258	264,002
1964		1,872	21,972			209,384	255,200
1965		1,652	22,362			216,371	262,747
1966		1,335	21,362			217,592	261,651
1967		1,150	21,938			207,216	252,242

參考資料：臺北市文獻委員會，《臺北市志·卷六經濟志·交通篇》，頁 281-283。

84 《臺北市志》的乙種車數據僅統計至 1967 年，此後無資料。

表 2-2 臺北市歷年甲種車輛統計表（1947-1970）（節錄）

年別	大汽車	小汽車	載貨汽車	機器腳踏車	三輪汽車	特種車 ⁸⁵	總計	汽車總計 ⁸⁶
1947	229	369	330	71			999	928
1948	140	311	197	28			676	648
1949	244	838	372	194			1,648	1,454
1950	404	1,647	716	586			3,353	2,767
1951	554	1,398	947	861			3,760	2,899
1952	558	1,569	742	653			3,522	2,869
1953	653	1,817	1,306	1,233			5,009	3,776
1954	681	2,183	1,478	1,436			5,778	4,342
1955	814	1,828	2,495	2,405			7,542	5,137
1956	818	1,905	1,237	1,194			5,154	3,960
1957	964	2,179	1,779	1,718			6,640	4,922
1958	1,023	2,160	2,200	2,145			7,528	5,383
1959	1,092	2,459	4,771	4,752			13,074	8,322
1960	1,201	2,838	6,738	6,704			17,481	10,777
1961	1,451	3,323	7,668	7,650			20,092	12,442
1962	1,189	2,111	9,070	9,145			21,515	12,370
1963	1,430	1,962	8,906	9,129			21,427	12,298
1964	1,500	5,641	2,197	23,462			32,800	9,338
1965	1,604	7,017	2,691	30,522			41,834	11,312
1966	1,774	8,566	3,453	46,258			60,051	13,793
1967	1,632	10,871	4,496	71,623			88,622	16,999
1968	1,466	16,968	8,225	74,689	460	538	101,348	27,197
1969	1,999	20,666	10,445	96,554	400	640	129,664	33,750
1970	2,229	27,018	11,743	113,065	389	676	154,055	41,666

參考資料：臺北市文獻委員會，《臺北市志·卷六經濟志·交通篇》，頁 279-281。

經歷 1940 年代的復舊工程，與 1950 年代在美國援助下新建眾多幹道，臺灣的公路交通與運輸事業逐漸步上軌道，並逐漸威脅鐵路營運。自 1949 年起，鐵路

85 特種車定義：包含消防車、工程救援車、救護車、警備車、灑水車、垃圾車、郵車、油罐車。
參考〈臺灣省三十八年度汽車總檢驗及徵收公路建設捐〉，《資源委員會》，國史館藏，數位典藏號：003-010104-0457。

86 僅計算大小汽車、載貨汽車與特種車，不含機器腳踏車與馬達三輪車。

即多次調整客貨運價格⁸⁷，1951 年 10 月鐵路再次調整客貨運價格後，更使兩種交通工具的票價差距縮小，短程旅客大量被公路客運吸走，對鐵路造成極大威脅。

⁸⁸1950 年代起，鐵路與公路之間的競爭成為受矚目的議題，期刊《交通建設》月刊自 1952 年至 1956 年間，共有 6 篇專文討論公路與鐵路的競爭與配合問題。儘管關於競爭問題的解方甚多，整體而言，為了保護鐵路與節省外匯，1950 年代的政府仍是採取壓制公路運輸發展的政策，主要透過牌照管制、限制車輛進口，以及汽油配給政策等實施。

在牌照管制方面，主要限制牌照發放數量，使未取得牌照的汽車無法合法上路，此為有效的抑制方式，但容易形成牌照黑市，也導致貨運公司缺乏競爭。不同車種的數量限制方式與年限略有差異：貨車部分，營業用貨車的限制自 1955 年 7 月開始，至 1959 年 1 月結束，成功地將數量壓在約 2,480 輛，減緩鐵路的競爭壓力。自用貨車最初未受到管制，後來因為有許多自用貨車非法營業，才開始按照業者營業額與運量發放牌照，並在 1959 年全面取消牌照管制後，還於 1962 年另外停發自用貨車牌照一年。小客車部分，自 1955 年 7 月起進行管制。1957 年裕隆汽車開始生產小客車，隔年政府為了鼓勵國產車業，才開放國產小客車牌照。1959 年 1 月，所有汽車牌照均開放，其中影響最大者為營業小客車，於開放當年的成長率高達 38.83%。⁸⁹

進口管制部分，在 1959 年以前各車種均進行車體及配件進口、牌照發放與油料配給等管制。1959 年才因貨運頻繁，仰賴大貨車負責運輸，而開放進口貨車車架底盤。小客車方面，則遲至 1971 年才開放進口。小客車在 1959 年取消牌照管制

87 1949 年 12 月 11 日起，鐵路、公路客運調漲 0.75 至 1 倍，鐵路貨運調漲 0.75 倍。1950 年 4 月 21 日，鐵路客貨運價再次調漲。交通月刊資料室，〈一月交通大事紀〉，《交通月刊》第 2 卷第 1 期（1950 年 1 月，高雄），頁 27；交通月刊資料室，〈一月交通大事紀〉，《交通月刊》第 2 卷第 5 期（1950 年 5 月，高雄），頁 32。

88 魏榕，〈本省汽車與鐵路的競爭及其消弭方法的研討〉，《交通建設》第 1 卷第 8 期（1952 年 4 月，臺北），頁 10。

89 趙捷謙，《運輸發展策略》，頁 68-70。

後，仍持續限制進口，主要為了保護國產汽車業，爾後也曾因國際經濟情勢變化，而再度限制，如 1974 年因經濟不景氣，經濟國貿局收回進口小汽車簽證權，等於實質限制進口。汽油配給政策則是採配給制販售車輛用油，依照牌照的持有者進行分配，不得自由買賣。此項政策係為節省油料進口而設，但卻導致汽車因缺油料而被迫降低使用率，也造成汽油黑市構成問題。此項管制於 1961 年廢止，加上牌照管制的解除，才使公路運輸獲得再次興起的基礎。⁹⁰

在壓抑汽車成長的政策影響下，1952 年至 1962 年期間，汽車的成長率僅 10%，來源主要為專案購買、駐臺外國使節與美軍顧問團人員出售舊車，以及國產車等。⁹¹在此期間，以人力驅動的人力三輪車（以下皆簡稱為三輪車）抓住了擴張的機會，成為臺北市主要的營業用車。⁹²至 1960 年止，臺北市共有 14,001 輛營業三輪車。⁹³大量的人力車不僅滿足了臺北市的客運需求，也解決許多失業者——尤其是外省移民——的生計問題。⁹⁴然而，隨著國產汽車的出現，與汽車的各項壓抑政策一一取消，三輪車逐漸成為政府眼中需要淘汰的交通工具。1950 年代晚期，政府先是在 1957 年放寬臺北市營業小客車的數量，並規定營業小客車須裝置里程計算器，再將營業小客車配合撥給華僑企業，扶持計程車事業，並於 1959 年全面開放營業小客車。⁹⁵這一系列的政策，皆是有意地扶持取代三輪車的產業，也預示著政府做好迎向汽車時代的準備，不再只期待乙種車騰出空間，而是希望他們徹底消失。

第三節 小結

本章作為全文的背景梳理，先是統整日治時期至 1960 年代臺灣的公路建設與交通工具發展概況，可以見到低預算一直是臺灣公路發展最大的限制，儘管臺灣作

90 趙捷謙，《運輸發展策略》，頁 70-71。

91 趙捷謙，《運輸發展策略》，頁 160。

92 王志弘，〈都市流動危機的論述與現實〉，頁 112。

93 趙捷謙，《運輸發展策略》，頁 152。

94 〈活躍在街頭的自由職業者 三輪車工友素描〉，《中央日報》，1951 年 8 月 6 日，第 4 版。

95 趙捷謙，《運輸發展策略》，頁 150-151。



為公路的後進國，有許多已趨成熟的國家公路發展歷程可以參考，但仍因預算不足，而走向供不應求時才建設的窘境。低預算導致道路建設費不足，也呈現在鐵路與公路競爭，以及汽車運輸業的發展上。國家為確保政府收入來源，傾向扶植國營之鐵路事業；國家為管控外匯，因此長期壓抑汽車本體與零組件的進口，導致汽車運輸業難以發展，更使臺灣發展汽車工業之路舉步艱難。在多重人為控制之下，1960 年代以前臺北市的道路交通難以真正地自由發展，在道路品質上，既有可供大輛汽車通行的四線道，又有狹小、顛簸導致汽車難以通行的巷道；在運輸工具方面，則同時保存了舊時代與新時代的各項工具，以不同動力驅動、速度差距甚大的交通工具，同時存在於品質參差不齊的道路之上，使臺北市的道路管理困難重重。

第三章 道路使用者的競爭發展



如第二章所述，1940 年代末期臺灣在公路建設與制度方面皆有許多不足之處，但同一時間道路上的交通工具卻大量增加，讓道路使用者之間的矛盾越加激化，也造成車禍頻傳。根據表 3-1 所呈現的汽車肇事數據，1952 年至 1960 年的 9 年間，汽車肇事次數已成長 2.4 倍，達 3,459 次，汽車造成的死亡人數亦成長 2.2 倍，攀升為 539 人。儘管這個數字與其它汽車已普及的國家比起來並不多，但若是計算每一萬輛車所造成的車禍數量與死亡人數，臺灣的汽車肇事率與致死率則相當高。以 1959 年的報紙上引用的數據來看，美國每一萬輛車的年平均肇事死亡人數約為 6 至 7 人，臺灣每一萬輛車的年平均肇事死亡人數卻直逼 90 人，數字相當懸殊。⁹⁶1959 年聯合報記者採訪一位臺北市公車司機，發現他在十一年的職業生涯中從未有肇事紀錄，竟稱之為奇蹟，足見臺北市車禍問題之嚴重。⁹⁷

表 3-1 臺灣省汽車肇事死亡人數統計表

年份	肇事次數		死亡人數		汽車輛數		每百輛汽車肇事次數		每萬輛汽車死亡人數	
	實數	指數	實數	指數	實數	指數	實數	指數	實數	指數
1952	1,422	100	245	100	22,289	100	6.4	100	110	100
1953	2,122	149	426	173	27,992	125	7.6	119	152	138
1954	2,511	176	414	169	32,222	144	7.8	122	129	117
1955	2,341	164	319	130	40,011	179	5.9	92	80	73
1956	2,761	198	382	155	40,823	183	6.8	106	94	85
1957	3,029	212	400	163	43,322	194	7.0	109	93	84
1958	3,373	237	469	191	48,981	219	6.9	108	96	87
1959	3,591	252	521	213	60,876	273	5.9	92	86	78
1960	3,459	243	539	220	76,170	341	4.6	72	74	67
1961	3,659	257	569	232	84,540	379	4.3	67	67	61
1962	3,821	269	545	222	91,229	410	4.2	66	60	55
1963	4,010	282	606	246	95,981	431	4.1	64	61.7	56
1964	4,193	287	703	287	110,514	473	5.1	78	64.1	58

參考資料：整理自公路交通安全問題研究小組，《公路交通安全問題之研究》（臺北：交通部交通研究所，1966），頁 4。

96 〈王震美：改進路面提高警覺 勸導遵守交通規則〉，《聯合報》，1959 年 4 月 13 日，第 3 版。

97 陳啟福，〈造成車禍的重要因素 禍根種在司機的心裡〉，《聯合報》，1959 年 4 月 16 日，第 3 版。

頻繁的車禍與人員傷亡讓大眾及官員皆無法忽視道路交通安全的問題，1950年代起報紙上出現多篇文章議論車禍問題，學者與政府各單位嘗試透過改善設備、修正法規與宣傳教育等方式解決交通問題。本章將透過報紙與期刊，呈現臺北市道路競爭的歷史變化，將依時序說明 1950 年代道路競爭產生的問題，政府如何透過壓抑各式車輛數量來遏止競爭關係惡化，以及 1960 年代以降汽車在路權爭奪上大獲全勝，將其他車種趕出道路。

第一節 不同道路使用者的競爭：1945-1960

一、 混亂的道路



圖 3-1 臺北市中山北路交通狀況⁹⁸

在一張 1961 年 11 月 20 日臺北市中山北路的照片中，可見到寬闊的道路上同時有汽車、三輪車、自行車、摩托車、手推貨車與行人等不同道路使用者正在行進。道路上並無明顯標線，人車亦無明顯分流，不同的道路使用者必須謹慎地觀察彼此

98 報時光，〈60 年代的行人地獄 中山北路通勤亂象交警傷腦筋〉，「報時光」，<https://time.udn.com/udntime/story/122835/7031061>（檢索日期：2024 年 7 月 15 日）。

的動態，方能安全通行。這張照片呈現早期臺北市眾多道路面對的困境——複雜而混亂的車種導致不同道路使用者之間的競爭關係緊張。



從各式車輛的數據來看，根據圖 3-1、圖 3-2，臺北市無論是乙種車還是甲種車，在 1947 年至 1960 年間皆呈現成長的趨勢，甲種車成長 17 倍，達到 17,481 輛；乙種車成長 5 倍，達到 217,698 輛。1949 年公路局客貨運營業里程達平均每月 68 萬車公里，超過日治時期最高月均 28 萬車公里的紀錄，更說明臺灣公路載量已超過臺灣人以往之經驗。⁹⁹

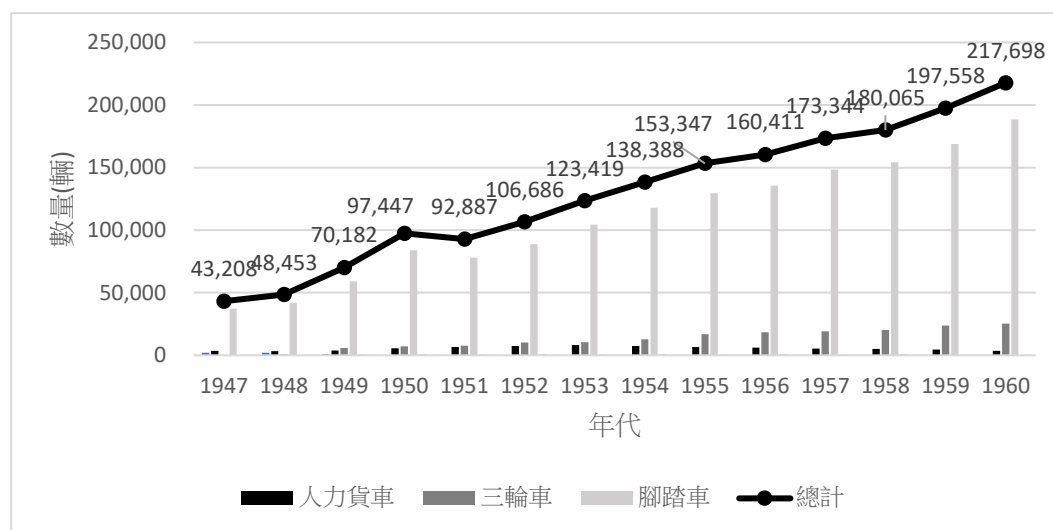


圖 3-2 臺北市乙種車數輛變化圖（1947-1960）（自製）

參考資料：臺北市文獻委員會，《臺北市志·卷六經濟志·交通篇》，頁 281-283。

99 勁風，〈一月交通大事紀〉，《交通月刊》第 2 卷第 3 期（1950 年 3 月，高雄），頁 27。

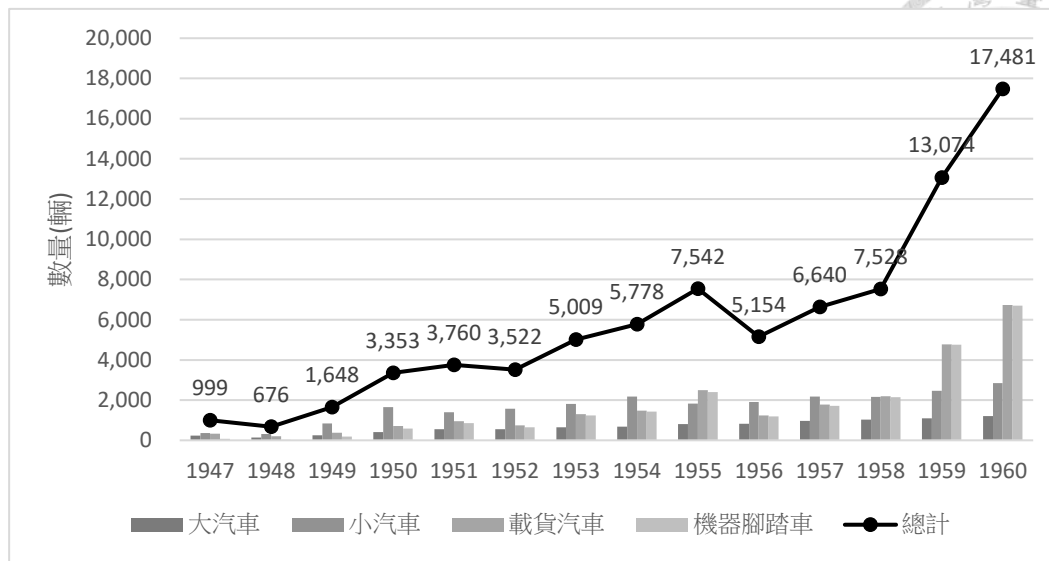


圖 3-3 臺北市甲種車數輛變化圖（1947-1960）（自製）

參考資料：臺北市文獻委員會，《臺北市志·卷六經濟志·交通篇》（臺北：臺北市政府，1988），頁 279-281。

在各式車輛快速增加的情況下，臺北市的道路並未以相應的速度增加容量。1959 年為臺北市道路發展的分水嶺，在此之後因為道路工程的機械化，使道路長度與面積快速成長。1959 年以前，則與第二章所述相同，以復舊與升級路面為主，在 1946 年至 1959 年的 13 年間，整體道路長度僅成長 1.12 倍至 363 公里，面積成長 1.25 倍至 70 萬平方公尺。¹⁰⁰再加上人口因素進行檢視，則臺北市道路不足的問題更加顯著，臺北市在 1946 年能提供的人均道路面積為 10.22 平方公尺，到了 1959 年，隨著人口增加，人均道路面積僅剩 4.06 平方公尺，遠低於每人需要道路面積 15 平方公尺的國際標準。¹⁰¹狹小的道路加上大量且複雜的車種，使臺北市的道路陷入擁擠的狀態，連帶讓道路交通無法被合理運用，甚至逐漸失序。如連結現在臺北市與新北市永和區的中正橋，在 1950 年代因路面寬僅 7.3 公尺，導致橋梁同一時間僅能單向行駛，必須依賴紅綠燈調節行進方向，使交通效率降低。在 1959 年，該橋曾因紅綠燈故障，臺北市往永和與永和往臺北市方向的道路皆亮綠燈，導致雙

100 臺北市文獻委員會，《臺北市志·卷六經濟志·交通篇》，頁 138-139。

101 公路交通安全問題研究小組，《公路交通安全問題之研究》，頁 6。

向車輛在橋上堵住一個小時的情況。¹⁰²失序部分，則以 1953 年臺北市的車禍研究為例，北市車禍熱點集中在中山北路、羅斯福路、新生南路、和平東路與中正東路等幹道，且多發生於每日上下班之尖峰時段。¹⁰³其中中山北路在前一年的統計中，乃是汽車、腳踏車與人力車流量都高居前五名的幹道，足見擁擠道路對車禍造成的影響。¹⁰⁴

二、 失控的汽車：不同道路使用者對汽車使用者的批判

根據前段所述，此時期的臺北市人口與交通運輸工具數量皆大幅提升，道路面積的成長卻相對落後，這導致道路使用者之間的關係日趨緊張。1950 年代起，車禍的次數與造成的死傷人數皆快速攀升，既有的秩序顯然已無法調和不同道路使用者之間的競爭。根據交通部交通研究所統計，1952 年至 1960 年臺灣省的汽車肇事次數共 24,609 次，主因為駕駛不慎 16,251 次，約佔總肇事次數的 66%；其次為行人不慎，共 2,163 次，佔 11%；機件故障共 2,163 次，佔 9%；乙種車不慎共 2,050 次，佔 8%；剩餘為交通工程不良、氣候不良與其他因素，總計佔 5%。¹⁰⁵可以見到汽車使用者之不慎，如「超速行車、超車不當、錯行路線、轉彎不當、未保持行車距離、超載行車、疲勞駕駛、酗酒駕駛、闖紅燈及搶越平交道等等」¹⁰⁶被視為主要的車禍原因，其他道路使用者被認定為主要肇事者的比例極低。報紙上頻繁出現的車禍報導與評論，也同樣將「汽車」視為道路災難的罪魁禍首。

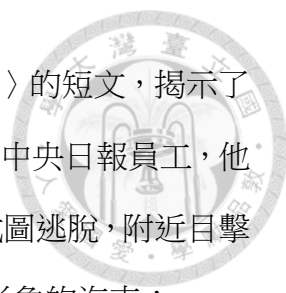
102 〈左右都開綠燈 數百車輛會師橋上 兩條長龍進退不得 中正橋昨中斷達一小時〉，《徵信新聞》，1960 年 12 月 6 日，第 4 版。

103 〈憲警聯合糾查防車禍 嚴查不合格司機 馬路分快慢兩道 十字街設紅綠燈指揮〉，《聯合報》，1953 年 9 月 27 日，第 3 版。

104 〈本市居民可知道 那條馬路車最多？ 那條街上行人擠？〉，《聯合報》，1952 年 7 月 27 日，第 2 版。

105 總整自臺灣省汽車肇事原因統計表，收錄於公路交通安全問題研究小組，《公路交通安全問題之研究》，頁 5。

106 臺灣省汽車肇事原因統計表，收錄於公路交通安全問題研究小組，《公路交通安全問題之研究》，頁 2。



在 1950 年 2 月 25 日的《中央日報》上，有一篇名為〈車禍〉的短文，揭示了汽車被敵視之原因，與道路使用者競爭之情況。該文作者茹茵為中央日報員工，他提到該報送報生日前因遭到警備車撞倒而受重傷，肇事駕駛竟試圖逃脫，附近日擊的警員卻不加干涉。¹⁰⁷其文以行人的角度，描繪出有如惡霸般形象的汽車：

問任何一個小市民，都有共同的印象：乘汽車的或駕駛汽車的，都有一付耀武揚威的氣概。快車道上，風馳電掣，那是他們「天賦」的權利，自不在話下。就是在行人壅擠的慢車道上，小街小巷中，依然要擺出威武的派頭，在乘車人的心目中，只有他是這片空間的主人。你看：行路人，騎腳踏車的，踏三輪車的，因為（湊）〔措〕手不及，攔了他們的去路，車裡的人翻著白眼，陰狠狠地嚷著：「你活的不耐煩了！」¹⁰⁸

從這段文字可以發現，汽車成為眾矢之的的根本原因為速度。作者認為汽車乘客與駕駛的態度傲慢，只顧著汽車的速度，而未考慮其他種道路使用者。於是乎，汽車駕駛人對著阻礙他快速行駛的人車惡言相向，對於自身對其他人造成的困擾視若無睹。這些行徑皆干涉、甚至剝奪了其他道路使用者在道路上行走的權利。作者認為汽車乘客與駕駛人如此傲慢，是因為「他們有所仗恃：汽車滾得快，可以一走了之」。¹⁰⁹綜上所述，可以發現汽車的速度具有多層意義，它是汽車與生俱來的「天賦」特質，是汽車可以不怕被究責的關鍵，也是汽車在路權競爭上佔據上風的理由，更是其他道路使用者認為自己在道路上逐漸失去地位的原因。

這種批判速度的態度，與 Norton 提到的 1920 年代美國交通情況十分相似，當時道路被預設服務多樣的使用者，汽車乃道路上「危險的新來者（dangerous newcomer）」，人們將大部分的事故責任歸咎於汽車身上，也將汽車與速度連結，並且認為速度等同於危險。因此交通規則關注的重點是如何讓汽車融入既有秩序，汽

107 茹茵，〈車禍〉，《中央日報》，1950 年 2 月 25 日，第 6 版。

108 茹茵，〈車禍〉，《中央日報》，1950 年 2 月 25 日，第 6 版。

109 茹茵，〈車禍〉，《中央日報》，1950 年 2 月 25 日，第 6 版。

車也被規定以低速行駛。然而，1930 年代已降，美國逐漸接受了「道路是給汽車用的」，期待透過專家與 3E 政策，即工程、執行與教育，讓汽車在道路上安全行駛，危險的不再是汽車與速度本身，而是粗心的駕駛人。¹¹⁰這兩種觀點的碰撞，讓臺灣存在著兩種對道路安全的想法，一種是民眾的主張，一種則是交通技術官僚的看法。民眾的主張與 1920 年代的美國較為接近：

汽車是近代文明生活中的必需用品，正如我們餓了要吃飯，冷了要穿衣，……我們不會有任何反感；可是正有不少的人，對於汽車，尤其是小型的汽車，有一種仇視的心理。是我們不夠現代化嗎？不是，是乘汽車的人，駕駛汽車的人，缺乏摩托道德。¹¹¹

可以見到，民眾認為應該迎向現代化擁抱汽車，不該畏懼汽車；但汽車對其他道路使用者的路權及安全威脅難以忽視，民眾需要論述危機發生的原因。如認為駕駛「喪失了人性」¹¹²、「玩乎人命」¹¹³，指控汽車駕駛與乘客「既缺乏摩托道德，還損失了固有的道德」。¹¹⁴一般民眾傾向將車禍的原因歸納為汽車使用者的道德問題，對於如何解決車禍，與 1920 年代的美國一樣，著重在嚴厲取締超速行為與處置肇事者，要求汽車減速、訓練「司機發揮其高度之服務精神及促成其道德的觀念」。¹¹⁵

交通技術官僚與專家則較接近 1930 年代以降美國的道路安全觀念，已經預設汽車為道路的主要使用者，更加關注透過 3E 打造能讓汽車快速通行，又讓其他道路使用者可以安全行駛的道路。然而，1950 年代有不少社論，對於政府增加乙種

110 Norton, "Four Paradigms", pp. 324-327.

111 1956 年曾有提案設置「motor pool」，當時提案者譯做摩托鋪。參考文中討論的是駕駛人的道德，因此推論「摩托道德」的摩托二字應指 motor，也就是與「在陸地上以引擎帶動的交通工具」有關。〈臺北人語 摩托鋪舊話重提〉，《聯合報》，1957 年 3 月 20 日，第 2 版。

112 〈也談「車禍」〉，《中央日報》，1950 年 2 月 28 日，第 4 版。

113 〈車禍車禍又車禍 一中型吉普超速撞人 張振鐸的下顎血淋淋 金甌女職為許成之死鳴不平 請市黨局保障千萬市民安全〉，《中央日報》，1950 年 5 月 14 日，第 4 版。

114 茹茵，〈車禍〉，《中央日報》，1950 年 2 月 25 日，第 6 版。

115 韓善南，〈如何維護公路交通安全〉，《中央日報》，1951 年 7 月 2 日，第 5 版。

車的規定，卻未能確實管控汽車表達不滿。¹¹⁶期刊與報導中，亦時常提到民眾認為交通規則與各式交通號誌僅有汽車須遵守。¹¹⁷這都顯示許多民眾想要的是讓失控的汽車服膺於既有的秩序，而非如交通專家設想的，讓出路權供汽車通行。

三、 路權的守護／爭奪

在汽車出現之前，既有的道路使用者對道路空間的支配是相對自由的，行人所受到的規範不多，其他車輛受到的管理多是針對營業行為，只有汽車被規定行駛方向與速度，以及限制牛車的在城市中的行駛空間。¹¹⁸在此情況下，民眾對道路功能的想像不局限於運輸，道路還可以作為曝曬農作物的空間、供牲畜活動、供攤販進行生產活動，或者供民眾基於儀式、宗教、抗爭、聚會等目的進行停留。可以見到在民眾的日常裡，道路的功能是豐富且多樣的。然而，運輸以外的功能多與汽車的高速性質違背，在汽車與各式車輛逐漸增多的情況下，道路難以同時乘載這麼多功能。因此，如何重新定義道路功能，與分配各式道路使用者的路權，成為戰後臺北市道路交通的重要課題。

1950 年代，路權的重新分配是在看似矛盾的政策下進行。首先，政府意識到當前的道路尚未準備好，無法容量更多的汽車，因此以安全與保護鐵路為由，展開對汽車的限制。如第二章第一節所述，1950 年代政府透過牌照管制、限制進口與汽油配給制度，成功壓抑汽車數量的成長。在此過程中，公路運輸業的發展也受到了限制，以營業小客車為例，由於 1949 年至 1950 年間，營業小客車數量自 282 輛暴增至 422 輛，過剩供給致使車行惡性競爭，出現違規在道路上攬客的情況。1951 年，政府透過「加強管理汽車行實施辦法」嚴格限制新車行設立、車輛數量與營業

116 〈車禍頻仍〉，《聯合報》，1954 年 4 月 4 日，第 3 版。

117 顏澤滋，〈公路交通安全教育實施之研究〉，《交通建設》第 2 卷第 4 期（1953 年 4 月，臺北），頁 34-35。錢益，〈公路交通安全〉，《交通建設》第 3 卷第 4 期（1954 年 4 月，臺北），頁 9。〈憲兵部邀各界舉行交通管制會議 決設立軍車安全檢查站 各縣市普設交通糾察組〉，《中央日報》，1953 年 10 月 2 日，第 3 版。

118 陳芝蓉，〈左極樂，右地獄〉，頁 60。楊雅蓉，〈日治時期臺灣牛車管理規則的實施與影響〉，頁 20、23-24。

範圍，並按照城市的人數規定營業小客車的配額，如臺北市每五千人方可開放一輛營業小客車，在 1951 年總計開放約 110 輛。¹¹⁹該辦法延緩了車行與營業小客車的發展，與其他汽車限制政策，共同減緩臺北市道路競爭壓力的擴大。

儘管政府祭出一系列壓抑汽車成長的手段，但這只是權宜之計，無論是政府、學者，或是民眾，皆認為汽車將是道路的重要成員。¹²⁰因此，在限制汽車成長期間，政府也著手改善道路交通工程與秩序，在「汽車時代」思想的支配下，運輸功能成為道路被認可的功能，其他功能則被視為需剷除的、違法的。並且，為了確保汽車能快速且安全的行駛，政府嘗試透過分流與設置號誌的方式，讓速度慢、會阻礙汽車行駛的行人與乙種車騰出空間。1952 年開始，臺北市的主要幹道即出現白色標線。¹²¹1954 年臺北衛戍司令部為了整頓交通秩序，大量劃設標線。標線有實線與虛線，實線部分可細分為禁止跨越的道路中心線，與可以跨越的快車道邊線；虛線則皆可以跨越。有趣的是，報紙上雖說明了有快慢車道之分，卻未明確說明實線與虛線如何區分快慢車道。再加上四線道、雙線道與單行道等多種形態的道路，其車輛分流規則皆有差異，使得以標線整頓交通秩序的效果令人存疑。¹²²在說明標線功能的同一天，聯合報社論專欄「黑白集」即展現對這些標線的不樂觀，該文認為標線若沒有交通警察盯哨，將是「『峻法』而不『嚴刑』」，則白線的效果，恐怕也就等於共產黨眼中的卅八度線了。」¹²³一方面透露時人對新秩序多不理會，一方面再次展示時人認為須透過強力執法來解決交通問題。

就數據統計，也可以發現分流規範，也就是對既有道路使用者的路權剝奪，並未順利推展。在 1952 年至 1960 年臺灣省的汽車肇事原因的統計中，出現了「行人

119 趙捷謙，《運輸發展策略》，頁 149。

120 周一士，〈我國公路交通建設之回顧與檢討〉，《交通月刊》第 2 卷第 10 期（1950 年 10 月，高雄），頁 10。茹茵，〈車禍〉，《中央日報》，1950 年 2 月 25 日，第 6 版。

121 〈乙種車及行人 不准在快車道行走〉，《聯合報》，1952 年 5 月 15 日，第 5 版。

122 〈新行車規律 北市下月開始實驗 中山路改為四車道 甲乙種車均需遵守〉，《聯合報》，1954 年 6 月 27 日，第 3 版。

123 〈白線的效果〉，《聯合報》，1954 年 6 月 27 日，第 3 版。



不慎」與「乙種車不慎」的項目，在總計 40,292 次的車禍中，肇事原因為行人不慎的共 2,163 次，佔總次數的 11%；乙種車不慎共 2,050 次，佔 8%。¹²⁴其詳細內容如下：

（二）行人不慎——如闖紅燈、在快車道上奔跑不定、不在行人穿越道上穿越馬路、攀車競行及兒童在馬路上嬉戲等等……

（四）乙種車不慎——如在快車道上行駛，不在交叉路口穿越馬路、闖紅燈，夜間不燃車燈及手攀汽車行駛（特別為自行車）或與汽車競行等等……¹²⁵

根據上文，可以見到無論是行人還是乙種車，皆有不願意接受新的秩序，而違規的情況。在行人方面，有不按照分流與交通指揮的情況，並且民眾仍未放棄在道路上進行運輸以外的活動。乙種車方面，1950 年代臺北市的乙種車從近 10 萬輛成長至 21 萬輛，乙種車以私人載具、商用運輸工具或營業用客運工具等多樣的形式出現在臺北市民的生活之中。因此，在歷次交通安全宣傳或者交通秩序整理運動中，乙種車當如何安全行駛一直是討論的重點。最初是以乙種車走慢車道，甲種車走快車道進行區分。但是 1952 年以前，臺北市大多數的道路根本沒有標線，民眾僅能遵循靠邊走的指示，快車道與慢車道的界線只能想像。有了標線以後，又因為不是每條路都足夠寬到可以劃分為四線道，因此乙種車與甲種車夾雜行駛在同一車道的情况仍十分常見，這產生了幾項問題：其一，兩者因速度差異大，並行的結果是甲種車嫌乙種車車速慢阻礙交通，乙種車嫌甲種車橫衝直撞不顧及他人安全。其二，隨著新的規範與號誌出現，乙種車傾向認為這些「新」的道路規範是為了「新的道路使用者」——汽車而設立，自身無須遵守。¹²⁶而甲種車雖然多有貪快不遵規範者，但他們並不否認自己應當遵守這些規範，也認為這些新的規範與秩序屬於道路上的所有人。兩者的認知落差，使得許多新型態的車禍出現，如汽車在綠燈亮後快速

124 公路交通安全問題研究小組，《公路交通安全問題之研究》，頁 5。

125 公路交通安全問題研究小組，《公路交通安全問題之研究》，頁 2。

126 〈憲警聯合糾查防車禍 嚴查不合格司機 馬路分快慢兩道 十字街設紅綠燈指揮〉，《聯合報》，1953 年 9 月 27 日，第 3 版。

前行，卻撞上無視紅燈的乙種車。其三，乙種車在與甲種車共處的過程中，發展出一些奇特而危險的行為，包含攀附汽車行駛、與汽車競速等。¹²⁷

綜上所述，1950 年代的道路競爭使得車禍頻繁，政府一方面透過壓抑汽車成長，來避免道路競爭壓力持續擴大；一方面則嘗試透過規範與工程重新定義道路的功能，使道路改以運輸為主要功能，並限制其他道路使用者的路權，爭取讓汽車快速通行的空間，藉此同時發揮汽車的速度優勢，與維持交通秩序與安全。然而，汽車以外的既有道路使用者並未欣然接受道路的改造，他們期待汽車配合既有道路使用者，而非既有道路使用者配合汽車，因此不認為自己需要遵守這些新的規範。這顯示僅靠工程與交通規則是無法改善交通秩序的，後續章節將繼續說明政府如何透過逐步完備監理制度與執行手法，以及推廣交通安全教育來建構新時代的交通秩序。

第二節 乙種車退場——以人力三輪車為例

1950 年代初期，在節約政策與視汽車為道路安全之大敵的風氣下，汽車被各項管制壓抑，致使成長趨緩。以人力驅動的人力三輪車（以下簡稱三輪車）抓住了擴張的機會，成為臺北市主要的營業用車。¹²⁸腳踏車則是臺北市數量最多的交通工具，持續坐穩最多人用的私人運輸工具寶座。在此情況下，以人力或獸力驅動的乙種車數量近乎無節制的快速攀升，但是臺北市的道路無論是在工程或是交通秩序的建立上，皆走向能讓汽車等新式交通工具快速通行的設計。這源自於當時的專家與官員們樂觀地認為乙種車會隨著道路工程的提升與經濟狀況的改善逐漸自然退場，因此沒有對乙種車進行強力的壓抑。此階段官方所建構的理想交通秩序中，乙種車仍是一個重要的角色，這些車輛必須領有牌照與納稅以利管理；也必須被納入交通秩序當中，駕駛人與乘客必須了解自己所應遵循的交通規則與秩序為何。但是

127 公路交通安全問題研究小組，《公路交通安全問題之研究》，頁 5。

128 王志弘，〈都市流動危機的論述與現實〉，頁 112。

到了 1950 年代後期，隨著國產汽車問世，以及公路交通管理法規和體系逐漸成熟，政府開始有計畫地鬆綁對汽車的管制，全面迎向汽車時代。而達成這項目標的最後一哩路，即是把佔據道路空間、被視為交通毒瘤的乙種車趕出道路。

由於乙種車種類繁多，各自的管理機制發展，以及在道路上的地位變動又略有變化，難以一一仔細介紹。其中營業三輪車的形象兼具正面與負面，又可分為具有組織的三輪車與個人營業的三輪車，利於呈現舊時代交通工具如何應對新交通秩序的多個面向。因此，本節將討論臺北市的營業三輪車發展為主，兼談整體乙種車形象的變化。

一、三輪車的複雜形象

(一)臺北市的重要成員

儘管現在的臺北市，幾乎沒有乙種車的身影，但在尚未摩托化的時代，乙種車為市民、產業與政府提供豐富的運輸、經濟甚至是政治價值。以三輪車夫為例，在 1951 年參加三輪車工人組織的車輛共有 5 千輛，未參加工會者亦有千餘輛。這些車輛提供了大量的工作機會，由於其工作自由度高，待遇相對其他公教人員與工人較好，¹²⁹吸引各階層失業人士投入，其成員甚至包含退役軍長、營長，大學教授、講師與大學畢業生等，臺灣人佔 65%，其餘各省移民佔了 35%。¹³⁰1956 年北市警察局為遏止三輪車數量增加，並整頓三輪車亂象，開始嚴格取締流動三輪車，卻引發群體請願，當時局長曾出面安撫，表示「來台義胞及退役軍人，如經議會准許，警局當設法編組」，說明三輪車對外省移民來臺後的生計壓力具有舒緩作用。¹³¹同樣的問題於 1958 年再次出現，當時北市警察局強力禁止三輪車買賣與修理，便

129 當時臺北市人力車夫月收平均為 300 元，低階公務人員僅 100 到 200 元左右。參考〈活躍在街頭的自由職業者——三輪車工友素描〉，《中央日報》，1951 年 8 月 6 日，第 4 版。

130 〈活躍在街頭的自由職業者——三輪車工友素描〉，《中央日報》，1951 年 8 月 6 日，第 4 版。

131 〈社會治安須求安定 不容示威請願 劉國憲指出取締流動三輪車 係根據市議會通過決議辦理〉，《徵信新聞》，1956 年 7 月 4 日，第 3 版。

有文章指出，這將使隻身在臺的外省車夫，失去對其唯一財產的支配與買賣權利，無疑陷車夫於困境。¹³²1958 年踏三輪車的收入已大不如前，但為三輪車辯護時，仍可見以外省人處境喚起同情的情況，顯示儘管三輪車以本省人為主，卻是眾多外省人最後的退路。

在政治方面，由於三輪車工會組織龐大、人數眾多，車夫時常成為政治動員的對象，工會也積極響應黨政機關的各項活動。如 1950 年 3 月 29 日青年節當天，人力車工會以「擁護蔣總統暨陳院長領導反共抗俄」為由，動員其成員參加大檢閱，參與的各界工人約 6 千人，其中僅人力車工會有列名於報導中，遊行隊伍中更有該會的區分部旗，足見人力車工會在這場遊行中占有重要地位。¹³³又如同年 4 月，臺北市黨部發動的「響應總統節食救濟大陸災胞運動」，人力車業全體工人捐款 3,412 元，比中央信託局的捐款還多上 1,000 多元。¹³⁴此後各項黨政軍發動的募款活動，即便是政府開始推動淘汰三輪車後，三輪車工會亦多有響應。¹³⁵

三輪車夫辛苦勞動，但仍致力於愛國運動的形象，常被稱頌。1954 年又一次的募款活動中，三輪車夫捐出一日所得的報導，更被社論用來與那些「不必流汗出力而儘可掏腰包出點錢的人們」對比，藉此反諷其他人不夠愛國。¹³⁶1956 年端午節，臺北市的黨政單位為「表示敬軍熱忱」邀請戰友／戰士（即軍人）至家中用餐，北市三輪車工會響應活動，動員組織成員義務接送這些軍人，其負責人表示：「接送英雄過節，是我們光榮的任務。」¹³⁷種種案例，皆可見三輪車工會與黨政軍的關係相當密切，也可以見到三輪車夫身上有眾多複雜的標籤，在社會亂源與交通障礙之外，是一群務實愛國者，其小人物形象更成為記者反諷「大人物」的素材。

132 大家談，〈三輪車夫指出規定不合（土）〔理〕海事專校水產學生求公費〉，《聯合報》，1958 年 11 月 24 日，第 5 版。

133 〈青年工人大檢閱 參加青六千餘人 在中山堂前接受錦旗 檢閱後高攀火炬族行〉，《中央日報》1950 年 3 月 30 日，第 4 版。〈本市人力車工會 青年節日大檢閱〉，《中央日報》，1950 年 3 月 14 日，第 4 版。

134 〈人力車工會 捐三千四百〉，《中央日報》，1950 年 4 月 25 日，第 4 版。

135 〈三輪車夫 響應勞軍 捐獻一日所得〉，《徵信新聞》，1956 年 9 月 11 日，第 3 版。〈八千三輪車工友 昨天義踏勞軍 公車處今起舉辦獻金週〉，《中央日報》，1958 年 9 月 23 日，第 4 版。

136 〈三輪車夫的啟示〉，《聯合報》，1954 年 12 月 14 日，第 3 版。

137 〈二百多三輪車自動接送赴宴〉，《中央日報》，1956 年 6 月 13 日，第 3 版。



(二)作為社會亂源

與前文呈現極大反差的，是三輪車做為社會亂源的形象。1950年代的三輪車夫經常成為社會新聞的主角，情節不外乎三輪車夫討價還價引起爭執、車夫夜半群聚喧鬧，以及為了搶生意同業打架滋事，甚至鬥毆致死。¹³⁸早在1951年，三輪車夫與臺北市政府便認為營業三輪車的數量有過多的情況，不過當時認為車太多的考量並非交通秩序，而是三輪車業的競爭與鬥毆問題。在當年9月27日的會議中，工會與警方達成共識，要將所有車夫納入工會，並透過層級化的組織與製作制服等方式加強管理，解決三輪車夫造成的社會問題。¹³⁹

展開管理後，問題不僅並未解決，還因為劃分非法與合法的三輪車，而出現新的問題。營業用的人力三輪車可分為班頭車與流動車（或稱游擊車）¹⁴⁰，前者為合法營業的三輪車，有工會組織以及固定的停車場，持有行車執照，並有勞保及優先營業權利，是較有保障的類型。流動車則是僅有臨時行車執照的三輪車，沒有上述班頭車所享有的各項權利。至1960年止，臺北市共有14,001輛營業三輪車，其中班組車8,118輛、流動車5,883輛。¹⁴¹數量眾多的流動車，成為了游離於政府管理之外的道路使用者，並使訓練不足、鬥毆、不守秩序等問題繼續延續。另一方面，在營業三輪車供過於求的情況下，流動車的存在激化了營業三輪車夫的矛盾，流動車希望能加入工會成為班頭車，而工會則不願意資源被大量瓜分，因此時常拒絕新會員加入，並且要求警方嚴格取締流動車以保障其合法權益。¹⁴²班頭車內部亦不平靜，由於各組皆有限定營業範圍，遂形成派系觀念，常有爭利鬥毆、排除異己的情況，班頭制遂成為「惡勢力」的搖籃。¹⁴³

138 〈活躍在街頭的自由職業者 三輪車工友素描〉，《中央日報》，1951年8月6日，第4版。〈南昌街三輪車夫血戰 蜂擁而來鳥獸散 一死棍下兩負傷 兇手共五名三人落網〉，《聯合報》，1953年5月1日，第4版。〈三輪車夫 一場血戰〉，《徵信新聞》，1956年7月18日，第4版。

139 〈編組三輪車夫 限制車輛數額 市警局座談會決定〉，《中央日報》，1951年9月28日，第3版。

140 〈三輪車管理〉，《聯合報》，1955年9月4日，第3版。

141 趙捷謙，《運輸發展策略》，頁152。

142 〈三輪車職工會 竟是剝削機構 無視法令把持會務 高被害人道出黑幕〉，《聯合報》，1955年11月6日，第5版。〈千餘流動三輪車工友 集結中山堂前 造成一度緊張〉，《徵信新聞》，1956年7月4日，第3版。

143 何凡，〈玻璃墊上 廢除三輪車〉，《聯合報》，1958年7月4日，第6版。



警察希望減少流動車數量以舒緩矛盾，但礙於車伕的生計問題，又無法全數消滅，這導致政策反覆，甚至自相矛盾。以 1955 年的流動車登記作業為例，警方已於 8 月 23 日截止流動車的登記編組，但是稅捐處到了 9 月仍持續發放三輪車的新牌照，這意味著不斷有新的、不能編組的流動車產生。¹⁴⁴儘管這些新發牌照的三輪車不一定是營業用，也可能有私用車，但確實可能導致新的非法營業三輪車產生。1956 年，北市警局展開對流動車的取締，並要求未經編組的營業三輪車停業，引發了流動車車伕上街頭抗議。7 月 3 日，市議會展開對流動車車伕請願的討論，兩千多名流動車車伕聚集於北市中山堂廣場聲援與請願，一度引起警方緊張。¹⁴⁵當日雖無強力驅趕的情況，不過當局對此行動表達譴責與禁止的態度，並認為應加以取締。¹⁴⁶會後警方特別宣布處理方式，其中兩條為暫緩取締與放寬流動車登記，最後一條則是強調禁止流動車設立聯絡組織，¹⁴⁷試圖讓流動車維持個人的、游離的狀態，也避免類似的事件再次發生。

該次轟動事件的隔日，聯合報專欄作家夏承楹（筆名何凡）對此評論：

我住的這條短短的街上，竟設有四個車頭……，終日車夫閒時多於忙時。大好光陰多半消耗於吹彈歌唱和聊天兒，逗下女，而閑居則為不善，賭博亦勢所難免。就住戶的日常生活言，似乎所受到的攪擾，由多於所獲得的方便。……於是這一批有價值的人力，反在冗長的等待中，白白消耗掉，無論對人，對社會，國家，這都是一種浪費。¹⁴⁸

夏氏並未嚴厲譴責三輪車伕的行為，但是透過各項例證，說明營業三輪車供過於求的弊病——車伕勞動時數不長，導致三輪車伕身上多了社會所厭惡之遊蕩、滋事份子的標籤。最後，夏氏運用當時頗為流行的，將人力、物力視為國家重要資源的想法，支持對三輪車數量的管制。

144 〈三輪車管理〉，《聯合報》，1955 年 9 月 4 日，第 3 版。

145 〈三輪車伕請願 爭取合法營業〉，《聯合報》，1956 年 7 月 3 日，第 2 版。

146 〈社會治安須求安定 不容示威請願 劉國憲指出取締流動三輪車 係根據市議會通過決議辦理〉，《徵信新聞》，1956 年 7 月 4 日，第 3 版。

147 〈流動三輪車 決暫緩取締 今起登記三天為限〉，《徵信新聞》，1956 年 7 月 4 日，第 3 版。

148 何凡，〈玻璃墊上「說山」後記 一談輔導三輪車夫轉業〉，《聯合報》，1956 年 7 月 6 日，第 6 版。



夏氏在兩年後又寫了一篇文討論三輪車，他在文中轉述了三輪車伕的看法，提到：「他們並不欣賞自己的工作，對於收入亦不滿意。」¹⁴⁹同年 11 月的三輪車工會採訪中，也透露了在競爭過多的情況下，三輪車車伕的收入已少到僅供個人最低生活了。甚至當時還出現口號：「如要養家活口，切莫來踏三輪」。¹⁵⁰從 1951 年提到踏三輪車的收入比起一般公務員還要優渥，到了 1958 年三輪車車伕的收入銳減至僅能糊口，其變化不可謂不大。這顯示三輪車的經濟與工作價值雙雙被否定，徒留貧困且遊蕩滋事的名聲。然而，踏三輪車並非真的毫無價值，否則也不會難以禁絕。車伕所謂的收入微薄，恐怕是因為合法等待客人已無商機，必須違法攬客才有生意，導致合法的車伕陷入困頓，違法攬客的、僅將踏三輪車視為兼職的車伕卻仍因有利可圖而源源不絕地出現。

(三)作為汽車時代的交通障礙

前文提到，儘管在 1950 年代之初，北市即開始嘗試管理三輪車與其他乙種車，但主要希望調解的是三輪車業的競爭問題，避免車夫搶生意、亂喊價與鬥毆等情況，尚未將乙種車貼上阻礙交通秩序的標籤。1949 年歷次的交通檢查大多是針對汽車的管制措施，尚未點名乙種車。¹⁵¹1952 年 4 月公路安全促進會曾研擬乙種車的行車手冊，其內容主要就乙種車之設備、貨物裝卸與空襲時的疏導提出指引，用意更貼近將乙種車納入新的交通秩序，並未對乙種車的交通行為進行批判。¹⁵²同年 5 月，報紙上出現依循分流行走的宣導，乙種車在道路上的地位開始有變化：

臺北市區繁盛街道大都有白線標誌，快車道慢車道與人行道已及極分明，車輛行人自應遵照界綫通行，免肇禍端。惟邇來乙種車輛與行人，時有在快車

149 何凡，〈玻璃墊上 廢除三輪車〉，《聯合報》，1958 年 7 月 4 日，第 6 版。

150 〈社團介紹 三輪車的憂患 時代進步將遭無清淘汰 兩萬多人生活前途堪虞〉，《聯合報》，1958 年 11 月 7 日，第 5 版。

151 〈有關機關昨舉行交通安全會議 決舉行交通大檢查 登記軍公商及私人車輛〉，《中央日報》，1949 年 6 月 15 日，第 3 版。

152 〈有關單位開座談會 研討乙種車輛安全問題 提供意見建議當局〉，《聯合報》，1952 年 4 月 11 日，第 2 版。

道上行走，甚至任意停留，並肩攀談，迨至汽車駛近乃惶惶趨避，狀極危險，應嚴予糾正，照章處罰，以維交通安全。¹⁵³



根據報導，此時期臺北市已在交通要道上畫設車道白線，使得道路分流透過標誌變成可見、可執行的，在此情況下，原先的合法成了非法，任何不依照新秩序，而繼續依循過去的行走習慣者，都將成為被譴責的對象。因此，道路上的危險製造者不再限於汽車，乙種車與行人也開始背負製造危險的罪責。

隨著新秩序的增加，乙種車必須遵循的規則越來越多，也導致乙種車「不守規矩」的程度越來越嚴重。1954 年 5 月，臺北市在道路上廣設紅綠燈，並詳細說明乙種車如何配合紅綠燈行駛；¹⁵⁴同年省府開始取締未裝設車燈的乙種車；¹⁵⁵1955 年，新建的復興橋被定義為甲種車快道，再次彰顯乙種車不再可以自由行駛；¹⁵⁶1956 年，警方規定三輪車需統一車身顏色，以維持市容；營業三輪車必須整齊停放於停車場中，但不具工會身分的車輛不可以停入停車場；乙種車必須懸掛載重木牌，以利執法人員隨時檢查其是否超載。¹⁵⁷並且隨著汽車在設備檢查與交通秩序方面皆步上軌道後，民眾也開始要求政府以同樣標準檢視乙種車。1958 年的社論便提到，北市的三輪車常有設備失修、駕駛員技術不佳導致翻車的事故，質疑「交通當局，對於汽車，逐年均有檢查，對於三輪車，何故採取放任態度？」認為應加強對三輪車得設備與駕駛人技術的管理。¹⁵⁸

可以見到，政府對乙種車進行了多方面的管理，希望將其融入現代的交通秩序當中。但如第一節所述，乙種車多有不接受新秩序的情況。一方面因為他們認為自

153 〈乙種車及行人 不准在快車道行走〉，《聯合報》，1952 年 5 月 15 日，第 5 版。

154 〈紅綠指揮燈 車輛行人均受管制 警局說明應守規則〉，《中央日報》，1954 年 5 月 29 日，第 3 版。

155 〈乙種車輛 必須裝燈〉，《聯合報》，1954 年 6 月 20 日，第 5 版。

156 〈乙種車車輛及行人 今日起禁止通行〉，《中央日報》，1955 年 2 月 25 日，第 3 版。

157 〈取締流動三輪車 規劃停車場 禁超載超速 整理交通計劃即將實施〉，《聯合報》，1956 年 1 月 6 日，第 3 版。

158 〈大家談 奴性未泯反對推行國語 三輪車多理應詳予檢查〉，《聯合報》，1958 年 4 月 30 日，第 2 版。



已有依照習慣使用道路的權利，應當是新來的汽車配合他們；另一方面也與乙種車車伕本身較無守法精神與守法能力有關。戰後臺北市由於人口激增，移民求職不易，而駕駛乙種車的技術門檻不高，成為無業者的謀生選擇。這些乙種車的車伕（部分報導稱工友）大多教育程度不高，也未經過專門的駕駛訓練，因此對於交通規則並不熟悉，就算知道規則也不一定願意守法。¹⁵⁹這導致認同新交通秩序的官方與民眾，開始展開對乙種車的批判。1956 年即有社論批評乙種車輛侵占人行道停車的情形。¹⁶⁰同年 7 月，聯合報的社論更進一步提到，部分三輪車車伕認為自己是因為走投無路才來拉車，並且指出三輪車的各項缺陷：

現代的國家中哪一個還有這種玩藝兒？日本、菲律賓也並不因為不產汽油而保留人力交通工具，可知此種不人道的東西，終將為時代所淘汰。

或有人以為淘汰談何容易？可是要想自三輪車渡海東來以後，幾年工夫就把腳掌打地的人力車和平的淘汰乾淨，可知進步的事物一定可以代替落伍的事務的。¹⁶¹

這則社論呈現時人對三輪車發展的兩大主要論述，首先，三輪車乃是一種落伍的、不人道的交通工具，現代國家不應該保留；其次，落伍的東西終將被淘汰，進步的事物將取而代之。此觀點可以進一步地延伸為，反對淘汰落伍工具的人，即為拖累國家發展，拖累國家進步的人。

這兩個觀點在往後幾年的三輪車與乙種車管理討論中，亦時常出現，並且更為細緻地說明為何乙種車將拖累國家發展。1959 年臺北憲兵隊交通組組長轉述美軍專家看法：

臺北市有幾個世紀不同的交通工具，在同一條道路上行駛，如牛車、板車、腳踏車、三輪車、汽車等，以致很難有一個理想的維持交通次序的方法，以

159 〈警局擬訂計畫 實施交通教育 訓練汽車司機 熟習交通規則 並向乙種車輛行人攤販 講解交通安全常識〉，《徵信新聞》，1955 年 3 月 21 日，第 4 版。

160 〈社會寫真 乙種車輛侵佔行人道〉，《徵信新聞》，1956 年 2 月 29 日，第 4 版。

161 何凡，〈玻璃墊上「說山」後記 一談輔導三輪車夫轉業〉，《聯合報》，1956 年 7 月 7 日，第 6 版。

適應這幾個世紀不同的交通工具之需要。根本的辦法，應該把這些落伍的交通工具淘汰掉。其次，都市建設尚未達到現代化之理想，如在交通車輛密集地帶，應多建天橋，或開闢地下道等。¹⁶²

可以見到，交通工具與道路被賦予了時代意義，過去乙種車所建構的道路功能與交通秩序已不符現代社會的需要；而為了讓「現代化」的汽車順利於道路上行駛，必須圍繞著汽車重新建構道路的功能與交通秩序。在建構這套新秩序的過程中，人們逐漸發現，難以有一套秩序同時包容過去與現在的交通工具，新與舊的衝突展現在不同道路使用者的互相指責上，並以血淋淋的車禍逼迫大家承認新舊觀念難以在道路上共存。在這場道路使用者的競爭中，舊時代的道路價值認知與交通秩序宣告敗北，汽車大獲全勝。乙種車先是被限縮於慢車道之中，後被有計劃地、階段性地於城市中消滅。

二、 三輪車階段性退場

(一)壓抑三輪車數量

早在 1951 年，三輪車夫與臺北市政府便意識到營業三輪車的數量有過多的情況，不過當時認為車太多的考量並非交通秩序，而是三輪車業的競爭與鬥毆問題。在當年 9 月 27 日的會議中，工會與警方達成共識，要將所有車夫納入工會，並透過層級化的組織與製作制服等方式，管理營業三輪車。當時訂下的目標是將臺北市的三輪車限制在 5,500 輛內。¹⁶³但是這些初步的管理措施並未見效，北市的營業三輪車仍持續增加，根據統計，1949 年北市三輪車數量為 5,847 輛，在 1952 年突破 1 萬輛，到了 1958 年更是超過了 2 萬輛。¹⁶⁴若將人口因素納入考量，1958 年 11 月的三輪車共有 2 萬 2 千多輛，臺北市平均 10 至 20 人就有一輛三輪車，與其他省轄市約 60 至 70 人才有一輛三輪車，有明顯的差距。¹⁶⁵北市三輪車數量成長快

¹⁶² 〈邵高尚：汽車牛車板車紛呈易生車禍〉，《聯合報》，1959 年 4 月 13 日，第 3 版。

¹⁶³ 〈編組三輪車 限制車輛數額 市警局座談會決定〉，《中央日報》，1951 年 9 月 28 日，第 3 版。

¹⁶⁴ 臺北市文獻委員會，《臺北市志·卷六經濟志·交通篇》，頁 281-283。

¹⁶⁵ 〈北市三輪車管理辦法 議會認為不妥 決議暫緩實施 昨日會中議員紛提指責〉，《聯合報》，1958 年 11 月 18 日，第 3 版。

速，並且供過於求，導致三輪車夫收入減少，搶客爭執的情況加劇，甚至引起前文提到的各項社會問題。¹⁶⁶

1955 年，北市議會通過「三輪車管理辦法」，三輪車從車身外貌、駕駛資格到停車地點等，自此開始有明確規範。¹⁶⁷根據該辦法，北市警局有一個相當明確的目標，就是將北市的三輪車數量限制於一萬輛內，因此該局展開一連串壓抑三輪車數量增長的措施，第一步就是整治流動車。¹⁶⁸警方先是有限度地將流動車再收編進工會體系，並在隔年 1 月開始取締那些無法擠進工會、獲得合法營業資格的流動車。¹⁶⁹前文曾提到，該次取締運動，引發流動車夫群聚請願，會後警方雖退讓暫緩取締，但仍未大量開放合法名額，僅給流動車夫三天的時間再申請登記。¹⁷⁰

該次請願也讓大眾與官方重新思考三輪車的數量問題。兩日後的社論即認為，取締流動車難以消滅流動車，也無法解決三輪車的糾紛：

因為除了「組員」本身需要打游擊以外；還有許多公用車、私用車在找外快；以及臨時來臺北的外地車夫；和以蹬三輪為副業的工人、機關工友等等。而其乘客取其和藹價廉，並不關懷車夫的身分。¹⁷¹

作者認為投入三輪車行業的人是源源不絕的，而且他們需要這份工作。況且，就連合法排班等客人的「組員」，都常常必須非法上街攬客，而顧客又不會在乎車夫是

166 何凡，〈玻璃墊上「說山」後記——談輔導三輪車夫轉業〉，《聯合報》，1956 年 7 月 6 日，第 6 版。

167 〈流動三輪車連日請願 市議會決議暫緩取締〉，《聯合報》，1956 年 7 月 4 日，第 3 版。〈社會治安須求安定 不容示威請願 劉國憲指出取締流動三輪車 係根據市議會通過決議辦理〉，《徵信新聞》，1956 年 7 月 4 日，第 3 版。

168 〈社會治安須求安定 不容示威請願 劉國憲指出取締流動三輪車 係根據市議會通過決議辦理〉，《徵信新聞》，1956 年 7 月 4 日，第 3 版。

169 〈三輪車管理〉，《聯合報》，1955 年 9 月 4 日，第 3 版。〈取締流動三輪車 規劃停車場 禁超載超速 整理交通計劃即將實施〉，《聯合報》，1956 年 1 月 6 日，第 3 版。

170 〈流動三輪車 決暫緩取締 今起登記三天為限〉，《徵信新聞》，1956 年 7 月 4 日，第 3 版。

171 何凡，〈玻璃墊上「說山」後記——談輔導三輪車夫轉業〉，《聯合報》，1956 年 7 月 6 日，第 6 版。

否合法。在有利可圖，又無法借助其他力量抑制流動車的情況下，只靠公權力取締是不可能消滅流動車的。因此，作者認為從長遠計，應輔導三輪車伏轉業。

1957 年 11 月 18 日臺北市府宣布不再發給執照給新增的三輪車，由於三輪車的使用壽命不長，預期此舉可有效使三輪車數量日趨減少。¹⁷²但隔年 2 月，省府根據民眾請願與財政廳呈報，認為臺北市三輪車工會僅為少數，不應為了顧全少數人利益而侵害其他三輪車從業人員的生計，因此又下令開放自用三輪車與載貨三輪車的牌照。¹⁷³此舉等同再次為流動車開門，就其政策反覆之原因，除卻顧及三輪車伏生計，也與政府各部門的溝通不周延有關。1957 年 11 月停發牌照的政策係經臺北衛戍司令部與臺灣省政府確認，並通令臺北市府公告辦理。但時隔 3 個月，省政府便因為臺北市三輪車商業同業公會（以下簡稱北市三輪車公會）請願而退縮，財政廳也進一步指出，透過停收車稅、停發牌照減少車輛於法無據，認為發放牌照前，均需由警察機關檢查車身，合格後民眾才可以持憑證向稅捐稽徵機關領取牌照，因此，應改由警察機關嚴格控制檢驗來限制車輛為佳。¹⁷⁴此過程中，可以見到政府部門之間的溝通與法規制度的制定嚴謹度不足，導致不同部門之間的詮釋方式甚大，警察與軍方以治安考量限制三輪車，財政廳則以生計與法規適用的角度，認為維持治安應有它法，這顯示政府的溝通問題，以及多種價值觀之間的競爭，使臺北市交通秩序的建構擺盪不定。

1958 年政策再次轉彎，北市警局顯然採納了由警察機關進行源頭管控，以減少合格三輪車的辦法。北市府先是於 8 月暫緩受理領發三輪車牌照的申請，¹⁷⁵市警局再於 11 月 20 日推出一系列措施，實行「自然淘汰」三輪車的計畫，包含：規

172 〈北市整理交通秩序 限制再增加三輪車 禁製新車停止發給執照 舊車任報廢車數將日減〉，《聯合報》，1957 年 11 月 18 日，第 3 版。

173 〈三輪車牌照 省府明令開放 車輛牌照稅十五日截止〉，《徵信新聞》，1958 年 2 月 6 日，第 1 版。「限制停發新增三輪車牌照，停放是項車稅案。」（1958-05-09），〈臺灣省政府業務會報第 29 次會議〉，《臺灣省政府委員會議》，國史館臺灣文獻館（原件：國家發展委員會檔案管理局），典藏號：00507002906。

174 「限制停發新增三輪車牌照，停放是項車稅案。」，典藏號：00507002906。

175 〈三輪車牌照 決暫緩頒發〉，《聯合報》，1958 年 8 月 25 日，第 2 版。

定三輪車車伕必須領有駕駛執照，且「有執照的不准出頂。車輛不准過戶。損壞不准修理」。並且新登記的三輪車必須重新噴漆，讓流動車、班頭車與自用車可以透過顏色直接辨識。¹⁷⁶其中申請駕照必須有體格檢查，社會局已預期將有一批車伕無法通過，並規劃將依據被淘汰的車伕情況，設立新的生產機構安頓他們。¹⁷⁷此項計畫條件相當嚴苛，首先，駕駛執照僅有約 10 天的時間可以登記申請，且有體格與年齡限制，將淘汰大量車夫。再者，三輪車未來將不能轉讓也無法修理，等於使三輪車車伕遇到意外後，就馬上失業。

此項計畫一出，馬上引起各界譁然，出現許多同情三輪車伕的言論，大致可以歸納為幾點：首先是質疑不准修理與買賣三輪車的辦法，認為這不僅造成美觀與安全問題，更是剝奪人民的財產與權利，使車伕陷入生計問題。¹⁷⁸其二則是質疑汽車是否真的可以取代三輪車。或是質疑臺灣的工業水準、人民的經濟水準以及城市的道路情況，是否真的準備好大量使用汽車，認為如果真的準備好了，三輪車就會自動消失，無需政府插手。¹⁷⁹其三，則是沿著前述觀點，進一步質疑以維持交通秩序之名，限制三輪車的正當性。有論者認為不該將問題完全歸咎三輪車，¹⁸⁰更不該為汽車服務而打壓三輪車。¹⁸¹自淘汰三輪車政策後，無論社論或是政府談所描繪的三輪車車伕形象多為負面，此波輿論才又出現正面的形象描述，認為三輪車伕是「『好人好事』層出不窮，勤做社會的表率。」¹⁸²亦有論者雖然同情三輪車，但認為三輪

176 〈自然淘汰三輪車 廿日後停發執照 不准車過戶不准修理 登記後車輛噴漆一新〉，《聯合報》，1958 年 11 月 10 日，第 5 版。

177 〈因體檢失敗 車夫將轉業〉，《聯合報》，1958 年 11 月 10 日，第 5 版。

178 周仁□，〈大家談 何獨薄三輪車 三輪車不是違禁品 如何不准修理買賣〉，《聯合報》，1958 年 11 月 16 日，第 5 版。林羣，〈大家談 警局處理三輪車 請採納四項意見〉，《聯合報》，1958 年 11 月 19 日，第 5 版。〈大家談 三輪車夫指出規定不合（土）（理）海事專校水產學生求公費〉，《聯合報》，1958 年 11 月 24 日，第 5 版。

179 〈望塵者言〉，《聯合報》，1958 年 11 月 18 日，第 3 版。

180 周仁□，〈大家談 何獨薄三輪車 三輪車不是違禁品 如何不准修理買賣〉，《聯合報》，1958 年 11 月 16 日，第 5 版。

181 〈望塵者言〉，《聯合報》，1958 年 11 月 18 日，第 3 版。

182 〈望塵者言〉，《聯合報》，1958 年 11 月 18 日，第 3 版。



車伕的形象不好並非無中生有，主張三輪車伕也應改善自己的交通習慣與形象，才能真正使三輪車繼續保留。¹⁸³

不僅輿論大肆討論三輪車限制，臺北市議會也針對此案進行討論，議員多認同應該整頓，但方法不對，指出該辦法於法無據又未經議會審查，決議暫緩實行。¹⁸⁴面對議會的指控與輿論壓力，市警局發表聲明，說明增加限制是為了整頓治安與交通秩序，也可保障合法三輪車伕的生計，且此次措施乃根據過往法規制定，希望大眾可以支持此案。¹⁸⁵市警局也陸續解釋被大眾「誤解」之內容：說明小零件出問題仍可檢修，並非完全不可以修理；¹⁸⁶逾六十歲者不可再踏車，但是可以把車賣掉。¹⁸⁷警總司令也出面支持該案，認為輿論多有誤解。¹⁸⁸但同一日的市議會中，議員則是以不質詢表達對警局的抗議，經協調後，局長才正式被質詢，對限制辦法的說法更是再次退縮，強調目前並非以淘汰為目標，而是以防止車伕糾紛為由進行限制。¹⁸⁹並且放寬領照限制，班頭車與自用車不再設定期限，流動車則放寬時間至 12 月。¹⁹⁰原先的辦法最終僅剩車伕需領執照、車體須塗改以利辨識、禁止外縣市三輪車進入、淘汰逾齡車伕，以及遏止新的流動車再出現。

1957 年的三輪車限制計畫在輿論與議會的反對下，最終未能徹底執行。這波輿論四起，三輪車在道路競爭上稍微扳回一局，民眾紛紛為三輪車挺身而出。不過，民眾多是擔心三輪車車伕的生計問題，而非以路權的角度切入，而且多數社論也預

183 〈信手拈來 為取締三輪說話〉，《徵信新聞》，1958 年 11 月 22 日，第 6 版。

184 〈北市三輪車管理辦法 議會認為不妥 決議暫緩實施 昨日會中議員紛提指責〉，《聯合報》，1958 年 11 月 18 日，第 3 版。

185 〈對管理三輪車辦法 市警局昨發表聲明 闡述此項措施旨在改善交通 議會將俟辦法送審後再討論〉，《徵信新聞》，1958 年 11 月 20 日，第 3 版。

186 〈北市現有三輪車 平均四十人一輛 限制增加在保障車夫生活 補辦登記再展期至廿三止〉，《中央日報》，1958 年 11 月 20 日，第 4 版。

187 〈老年三輪車伕轉業 車輛可轉讓〉，《中央日報》，1958 年 11 月 23 日，第 4 版。

188 〈北市三輪車太多 決予管制 將限制再增加并予整頓 黃杰總司令昨發表談話〉，《聯合報》，1958 年 11 月 25 日，第 3 版。

189 〈市議會昨詢問警政要求儘量便民 潘局長說明整頓三輪車目的 不在淘汰在於防止糾紛發生〉，《中央日報》，1958 年 11 月 25 日，第 4 版。〈北市議員「無言的抗議」 昨曾拒詢警政 僵局打開後均猛烈抨擊 責警員態度違建三輪車等問題〉，《聯合報》，1958 年 11 月 25 日，第 3 版。

190 〈自用三輪車 可繼續領照 流動車限期辦理〉，《聯合報》，1958 年 12 月 2 日，第 5 版。



設未來的道路將會以汽車為主，認為三輪車將隨著臺北市的社會、工業與經濟條件準備好後，自然地消失。¹⁹¹這顯示，淘汰三輪車的政策只會暫緩，不會停止，在政府與民眾的未來城市交通藍圖中，已無三輪車的一席之地。

(二)輔導三輪車夫轉業

前文說明了淘汰三輪車引起反彈後，夏承楹曾提出應輔導三輪車夫轉業，才能真正達成淘汰三輪車的目標。1958年6月，北市建設委員會委員吳肇周正式建言，應以「街車（TAXI）」代替三輪車。在其初步規劃中，每臺街車可供三位三輪車夫共同使用，每人排班六小時，可使三輪車夫順利轉業，並使道路減少三輪車數量。¹⁹²不過即便依此辦法，要將現有的三輪車夫全數輔導轉業，也需6千輛小轎車，對臺北市的停車位與交通秩序皆是一大挑戰，因此時任市長黃啟瑞對此案持保留態度。¹⁹³

此想法雖未被馬上接納，但仍預示著計程車即將席捲臺北市。過去臺北市雖有營業小汽車，但是在數量上與營業形式上皆有限制，1951年訂定的「加強管理汽車行實施辦法」即規範營業汽車車行須根據當地人口標準分配車輛數目，車行僅能出租車輛，不可兜攬旅客。其後因人口增加，該辦法於1954年10月廢止，並以「審核申請設立營業小客車行及現有汽車增加車輛標準」代之。¹⁹⁴1957年11月政府放寬了前述標準，並規定所有營業小汽車要裝里程計算器。¹⁹⁵同時放寬營業汽車牌照的限制比例，悄悄鋪墊了計程車崛起的基礎。¹⁹⁶在該次放寬中，臺北市根據人口比例，可再增加162臺車，其中的130臺又於「放寬營業小汽車設置標準後臺北

191 如〈望塵者言〉，《聯合報》，1958年11月18日，第3版。

192 〈吳肇周由法寄來建議書 廢除街頭三輪車 交通全部機械化 主張三輪車夫改開汽車一舉四得 臺北市能否行得通且聽下回分解〉，《徵信新聞》，1958年6月14日，第3版。

193 〈淘汰三輪車問題 財力如許可 可考慮試辦 黃啟瑞昨對記者談〉，《徵信新聞》，1958年6月16日，第3版。

194 趙捷謙，《運輸發展策略》，頁149。

195 趙捷謙，《運輸發展策略》，頁150-151。

196 〈營業汽車使用計程表 擬自明年起開始實施〉，《聯合報》，1957年11月17日，第2版。

市及陽明山區增加營業小汽車設行處理原則及審議標準」內，交由三家華僑投資的公司在市區經營計程車，分別於 1959 年 3 月和 5 月開始營業。同年 1 月，營業小客車的牌照限制解除，吸引一般人投資，但因為小汽車仍是管制進口的商品，只有華僑才可以透過自用機器設備的方式進口小汽車，使得臺北市吸引大量華僑來投資計程車事業。¹⁹⁷

自 1959 年 3 月 3 日計程車正式在北市營業起，三輪車與計程車之間便衝突不斷，常有三輪車阻撓計程車營業的情形。北市警察局為減少衝突，除了發表聲明譴責與安撫，還宣稱計程車業與三輪車業不會有衝突。警局認為計程車成本與運價高，一般人若沒湊到四個人不會隨意搭乘；並且臺北市公車日益發達，過去亦有小客車兼營市區生意，但三輪車仍持續增加，顯示人口持續增加的臺北市，不會因增加幾十輛計程車而影響三輪車營業；最後，警局提到先前已淘汰近兩千輛三輪車，因此增加一百三十輛計程車完全不會是問題。¹⁹⁸北市警局的說法有許多漏洞，首先，警局一開始說計程車成本高，暗示搭乘的人不多，卻在後面提到先前已淘汰兩千多輛流動車，因此增加一百多輛計程車不成問題，這其實就是承認了計程車與三輪車的客源是差不多的，計程車分享了先前淘汰流動車所釋出的客量。再者，從前文可知，臺北市營業三輪車的競爭在 1950 年代已相當嚴重，許多車夫因沒生意而收入微薄，警局宣稱流動車減少後，以計程車代之，並未影響既有車夫利益，但實際上，原先的客人就不夠了，不會因為營業車輛的形式轉換就使競爭消弭，只是使原先三輪車的內部競爭擴大，加入三輪車與計程車的競爭。警方的說法顯然未能安撫所有車夫，兩者的衝突仍持續加劇，同年 6 月即有三輪車夫因為坐在地上阻止計程車營業，遭判處有期徒刑七個月。¹⁹⁹

197 趙捷謙，《運輸發展策略》，頁 150-151。

198 〈市民有權選擇任何一種交通工具〉，《中央日報》，1959 年 3 月 9 日，第 4 版。〈三輪車實施管理後業者收益有增無減 北市警局發稿統計證實 計程車與三輪並無衝突〉，《中央日報》，1959 年 3 月 9 日，第 4 版。

199 〈阻計程車營業 三輪車夫判刑〉，《徵信新聞》，1959 年 6 月 17 日，第 4 版。

先後面對三輪車限制與計程車出現，臺北市三輪車工會也意識到了淘汰三輪車為大勢所趨，加上工會與黨政軍之間的關係密切，多項動員活動皆可見該會身影，因此臺北市三輪車會不僅沒有反對限制三輪車的政策，反而在未取得成員共識的情況下，公開宣稱會員皆支持限制政策。²⁰⁰並且積極協助與督促三輪車車伕轉型，1958年7月24日，該會即向市議會請願政府徵購繼承小汽車，貸放給工會經營。²⁰¹隔年的社團介紹中，三輪車工會更積極表態：

三輪車之將淘汰，遲早必會實現，因為，落伍的三輪車，阻擋不了時代進步的潮流……目前顯然缺乏協助三輪車伕擯棄舊車走向逐漸經營計程出租車的意思，因此，乃形成一個可怕的暗影。職工會說：為了全體會員的生存發展，該會在今後數年內，將依上述目標全力爭取，必促成由該會會員自己來執行營業工具的革新工作。²⁰²

三輪車工會也接受了三輪車乃落伍交通工具的說法，並以無法阻擋時代潮流為由放棄抵抗，並將自己的角色重新定義為輔導會員更新自己的營業工具。其說法雖是配合政府淘汰三輪車的大方向，但以輔導三輪車車伕轉型為計程車司機之提議在當時仍非政府提倡，顯示該會仍具備倡議之功能，並非單純地配合政府而已。該會亦切實地貫徹其輔導會員轉業的工作，1959年2月18日臺北市三輪車工會召集各組代表五百餘人開會討論，確定將組織計程汽車公司，輔導車伕轉業。²⁰³該年8月10日，工會正式展開集資，且僅限三輪車伕投資。²⁰⁴

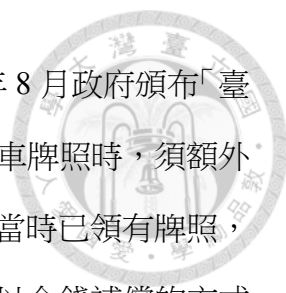
200 〈大家談 三輪車伕指出規定不合（土）〔理〕海事專校水產學生求公費〉，《聯合報》，1958年11月24日，第5版。

201 〈輔導三輪車伕轉業 徵購計程汽車 貸放工會經營 大會通過請願案多起〉，《中央日報》，1958年7月25日，第3版。

202 〈社團介紹 三輪車的憂患 時代進步將遭無情淘汰 兩萬多人生活前途堪虞〉，《聯合報》，1958年11月7日，第5版。

203 〈三輪車工會擬輔導工友 轉業計程汽車司機 請政府貸款組計程汽車公司 各組代表五百餘人參加會議〉，《徵信新聞》，1959年2月19日，第3版。

204 〈三輪車工友籌組 計程車公司 七百人投資 駕駛訓練將開始報名〉，《聯合報》，1959年8月25日，第2版。



1960 年淘汰三輪車與輔導三輪車轉業的想法正式結合，該年 8 月政府頒布「臺灣省增設營業計程汽車有關問題執行要點」，要求業者申請計程車牌照時，須額外支付 15,000 元收購三輪車牌照，臺北市的小型營業計程車即便當時已領有牌照，仍要補繳 6000 元，但可以對乘客每次加收一元補償。此政策乃以金錢補償的方式強迫三輪車淘汰，以抽籤方式決定被收購牌照者，售車者必須繳銷行車執照，並銷毀車斗，但可以領取 3,000 元的賠償金，並由政府輔導轉業。同時施行的措施，還有限定三輪車的買賣，規定只能將車賣給既有三輪車伕，並且收購車者，必須銷毀原先的執照與車輛，以確保三輪車得以自然淘汰。該辦法施行後，至 1966 年 8 月，僅完成收購 2,916 輛，臺北市仍舊有高達 9,558 輛的三輪車。因此行政院又於 1967 年 4 月頒布「輔導臺北市營業三輪車工友轉業方案」，嚴格限制營業三輪車一年內必須完成收購，期限過後將強制收購，但不協助車伕轉業。此外，亦要求各單位自行取消自用三輪車，企圖使臺北市的三輪車數量歸零。²⁰⁵

第三節 小結

本章呈現了自 1940 年代末期起，至 1960 年代的道路使用者競爭情況。可以見到，最初汽車作為道路的新來者，受到了既有道路使用者的譴責與排斥，民眾將車禍的責任歸咎在汽車身上。但到了 1950 年代中期，隨著道路規範與工程的增加，道路逐步被調整成為汽車服務，乙種車跟新規範格格不入，不僅開始分擔車禍的責任，甚至逐漸被交通部門與汽車視為眼中釘，成為被淘汰的對象。其中三輪車的處境特別，不同於牛馬車被期待自然消失，三輪車在 1950 年代受到強力限制，到了 1960 年代更是被驅離道路。三輪車被淘汰的原因相當複雜，交通秩序的考量僅為一部分，但從政府與民眾論述三輪車的去留時，皆可發現在現代化與進步的大旗下，「道路是汽車的」已成為共識，有爭議的僅僅是三輪車何時退場，以及如何退

205 趙捷謙，《運輸發展策略》，頁 152-154。

場，而非三輪車需不需要退場。隨著北市府要求計程車收購三輪車牌照，就此完成淘汰三輪車，以及迎向汽車時代的目標，臺北市的交通毒瘤恍若被拔除。

綜上所述，建立交通秩序似乎成為了調和新舊道路使用者衝突的機制，然而，這一過程也導致了既有道路使用者最終被期待淘汰的結果。以下，將進一步探討 1940 年代末期至 1950 年代，臺灣與臺北市如何逐步建立各種車輛管理機制，並推動交通秩序整理運動與公路法規的修訂。這些措施不僅塑造了現代化的交通框架，更反映了政府在面對交通秩序挑戰時所做出的策略調整，進而影響了道路使用者的行為與交通秩序的發展。

第四章 以制度形塑新的交通秩序



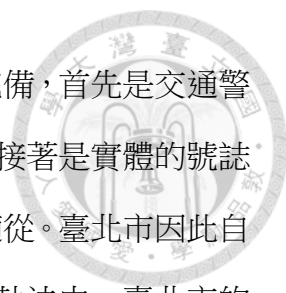
1940 年代末期至 1950 年代的臺北市在交通秩序的議題上，無論是工程、監理或是教育方面，都明顯地以補救既有問題為主要工作，在問題未發展嚴峻前，礙於經費與人力問題，往往只能暫時擱置。根據 1949 年 6 月 14 日臺北市交通安全會議中的建議，即可發現臺北市缺乏管理交通秩序的基礎能力與制度：

一、由市府建議省府，設立軍警憲臨時機構，辦理交通安全事宜。二、軍車由警備總部或聯勤總部第六補給區司令部辦理登記，統一發給牌照及考驗司機。三、商車及私車由公路局監理處辦理登記及考驗司機。四、舉行交通安全宣傳週。五、舉行交通大檢查，於重要路口，取締無照汽車及司機。六、交通警察趕緊分發服務。七、增加行車標幟。八、速劃快車道慢車道路線。九、一個月內建立交通崗亭。十、指定停車地點。...²⁰⁶

一至三點呈現當時管理交通的組織相當複雜，光臺北市的交通問題，就有省政府、警總、聯勤總部、臺北市政府等單位須共同協調。另一方面，軍車與公商車輛分屬不同管理機制，從車輛管理到司機考驗都不同調。這凸顯了戰後臺灣道路交通秩序的建構，深受戒嚴體制與軍方的影響，此部分將在第一節詳細說明。

綜合引文的前三點與第五點建議，則可推論當時有許多不合格的车辆與駕駛。車輛管理牽涉牌照發放、車輛檢驗與稅金徵收，牌照使得車輛得以被追蹤與統計，檢驗使車輛行駛時不因機械問題釀禍，稅金則影響道路工程的經費。因此自 1946 年起，臺北市即展開全市的車輛牌照發放與檢驗作業，並配合行政體制的轉換與大量車輛來臺的變動，歷經多次調整，此部分將在第二節詳細說明。

206 〈有關機關昨舉行交通安全會議 決舉行交通大檢查 登記軍公商及私人車輛〉，《中央日報》，1949 年 6 月 15 日，第 3 版。



引文建議的第六至十點，說明了此前的交通管理基礎尚未完備，首先是交通警察與交通稽查人員的數量不足，無法確實根據規範取締犯規者，接著是實體的號誌與區域規劃等執法基礎也尚未到位，使民眾與管理人員皆無所適從。臺北市因此自1949年起展開多次交通秩序整理運動，在一次一次的會議與大執法中，臺北市的理想道路交通秩序與規範逐步地被建立，並透過宣傳、教育與實際的取締等方式，教育民眾遵循這套新秩序。有關新秩序與規範的建構，將分別在第三、四節討論，宣傳與教育部分，則將於第五章討論。

第一節 戰後臺北市道路交通管理組織

1945年至1967年7月1日以前，臺北市屬於省轄市，因此中央政府與省政府的決策，皆會影響臺北市道路交通的發展。本節將一一梳理臺北市升格之前，影響臺北市公路建設與運輸管理的組織，以及規劃與執行交通秩序和規範的組織。

一、公路建設與運輸管理組織

戰後臺灣先由臺灣省行政長官公署工礦處接管公路工程業務，此係暫時性措施，不久便改由1945年11月14日成立的公共工程局接管，並設公路組辦理相關業務。²⁰⁷隔年5月，公共工程局改隸臺灣省政府建設廳，後於1949年10月遭到裁撤，其公路工程業務併入1946年8月成立的公路局，改隸省政府交通處。²⁰⁸至此，公路局業務正式確立包含工程、運輸與監理三大部門。²⁰⁹此後公路局隨著業務需求，經歷多次調整，1950年代主要為整頓工程單位，包含將工務處改為養路處與新工處等，並且確立監理制度的運作，增設監理所與監理站。1960年代增設規劃處與汽車員工訓練中心。1970年代則是擴大運輸處工作範圍，增設便民服務設

207 中華民國史交通志編纂委員會，《中華民國史交通志（初稿）》，頁76-77。

208 中華民國史交通志編纂委員會，《中華民國史交通志（初稿）》，頁77。

209 臺灣省政府交通處公路局，《新路歷程》（公路局：臺北市，1998），頁14。

施，並且展開高速公路的一系列工作，從籌備、興建到完工後的管理皆由交通部設置專門機構進行。

公路局在工程方面的工作，包含了負責建設與養護省道、縣道等，鄉道與市道則由各縣市政府自行辦理，自 1988 年起，十分之一的鄉道則改由公路局代養護。²¹⁰公路監理方面，主要承辦交通部委託代辦業務，包含全省汽機車牌照、駕照、運輸業管理、交通違規案件處理，以及代徵汽機車稅費，由各地監理所與監理站負責辦理上述業務。此外，亦負責辦理汽車駕駛技術訓練與技工修護訓練。²¹¹

公路運輸相關業務，接收之初乃由鐵路管理委員會下的汽車處負責，汽車處撤銷後，其業務轉交臺灣省政府公路局接辦。²¹²此後公路局主要經營幹線客運，並輔導民間經營次要路線的客貨運，僅在 1949 年底因撤退來臺的物資太多，曾短暫經營貨運以疏通碼頭。²¹³公路局做為監理運輸業務的主管單位，卻又自營運輸業務，時常招致其他運輸業者的質疑。針對此項問題，1950 年代末期開始研議的公路法，特別在第四十一條規定：

汽車運輸業之經營，除邊疆及國防重要路線由中央及地方政府經營外，應儘量開放民營，人民無力經營時，由政府經營之。前項由中央或地方政府經營之汽車運輸業，應依法辦理公司登記。²¹⁴

根據此規定，臺灣省公路局經營的運輸業務應另外設立公司辦理，並且盡量開放民營。1960 年，隨著公路法實施日期將屆，加上輿論壓力與交通部的催促，²¹⁵省公路局開始釋出籌備改組的訊息，在同年 4 月 27 日，公路局即宣布將把「省公路局所經營的客運業務」劃出，並成立公司繼續以公營形式經營，待「新公司組織健全

210 臺灣省政府交通處公路局，《新路歷程》，頁 14、18-19

211 臺灣省政府交通處公路局，《新路歷程》，頁 14。

212 趙捷謙，《運輸發展策略》，頁 38。

213 魏榕，〈臺灣省三年來的交通政策〉，《交通月刊》第 2 卷第 5 期（1950 年 4 月，高雄），頁 1。

214 〈公路局改公司 正進行籌組中 本年底可完成改組工作 譚嶽泉昨答覆省議員稱〉，《聯合報》，1960 年 8 月 11 日，第 2 版。

215 〈鐵路公路增減票價 省議會促政府 先送議會審議 並請儘量發售學生月票〉，《聯合報》，1961 年 2 月 4 日，第 2 版。

後，再逐步吸收民股」。²¹⁶然而，因為該議題牽涉複雜，直到 1980 年，公路局才正式將運輸業務轉移至新成立的臺灣汽車客運公司。²¹⁷

臺北市的公營客運在 1946 年 9 月 26 日正式重啟營業，首先通行之路線乃日治時期就有的臺北－基隆、臺北－淡水、臺北－中壢等三條路線，此後隨著道路逐步修復、改善，幾乎整個臺北盆地皆有公營客運路線。²¹⁸此時期客運多由公路局營運，1952 年 7 月交由新成立的臺北市公共汽車管理處負責，至 1969 年 8 月方開放民營公車，1977 年 4 月開始公車聯運。²¹⁹

如上所述，戰後臺灣多數公路交通業務乃由臺灣省公路局處理，屬於交通部公路總局的監理工作，也大多在 1947 年 1 月委託公路局代辦。²²⁰交通部負責管理公路業務的單位為公路總局，該局於 1943 年成立，1945 年短暫改組為軍委會暫時運輸管理局，至隔年 1 月恢復為公路總局。²²¹公路總局設有工務、運務、機料、監理等處，與技術、警稽等室，轄下另有各區公路工程管理局、運輸處與監理所等。²²²因中央政府遷臺後，公路總局業務縮減，所以交通部於 1958 年 7 月 1 日撤裁公路總局，僅在組織法中保留其為交通部附屬機構。²²³

二、 交通秩序維護機關與組織

戰後的臺灣交通秩序維護組織同樣經歷多次調整，臺灣省政府先於 1947 年 10 月成立公路交通安全推行委員會，但該會隔年 4 月即遭廢止，改以全國公路交通安全促進委員會臺灣省分會代之。²²⁴全國公路交通安全促進委員會（以下簡稱交安

216 〈公路局改公司 省定三原則 新公司仍公營〉，《聯合報》，1960 年 4 月 27 日，第 2 版。

217 中華民國史交通志編纂委員會，《中華民國史交通志（初稿）》，頁 113。

218 臺北市文獻委員會，《臺北市志·卷六經濟志·交通篇》（臺北：臺北市政府，1958），頁 12-14。

219 中華民國史交通志編纂委員會，《中華民國史交通志（初稿）》，頁 116-117。陳俊，《臺灣道路發展史》（臺北：交通部運輸研究所，1987），頁 355。

220 中交通建設學會編輯委員會編，《三年來之交通事業概況》（臺北：中國交通建設學會，1953），頁 825。

221 劉承漢，《公路法要義》（臺北：中國交通建設學會，1955），頁 3-4。

222 中華民國史交通志編纂委員會，《中華民國史交通志（初稿）》，頁 55。

223 〈交通部組織法將作修正 公路總局擬予恢復 高速路局納入體系〉，《聯合報》，1982 年 2 月 3 日，第 2 版。

224 「全國公路交通安全促進委員會臺灣省分會組織規程等件轉請核示案」（1948-08-02），〈全國公路交通安全促進委員會臺灣公會組織（0037/012.4/192/1）〉，《臺灣省級機關》，國史館臺灣文獻館（原件：國家發展委員會檔案管理局），典藏號：0040124001980001。

促進會)屬全國總機構,該會會於各地設立分會,前述之臺灣分會即為其中之一。該組織兼具研究公路交通與策劃交通安全運動的功能,其任務包含:

一、關於劃一全國公路交通法規及管理之研究事項,二、關於全國公路狀況之考查事項,三、關於全國公路交通工程、設計、安全、教育及其他有關交通安全之促進協助事項。四、關於交通安全資料之蒐集與研究事項,等。²²⁵

以臺灣分會的工作為例,該會曾主導修訂「行車事變處理實施細則」及「陸上交通管理規則」,由該會研擬法規,並交由公路局提供修改意見,最終討論修改後「電請交通部轉呈行政院完成立法程序通飭遵行」。²²⁶由此程序可知,臺灣分會對交通政策具有直接的影響力,不僅僅是協助立法而已。此外,每年 11 月 11 日起的交通安全週,亦是由臺灣分會主導,各單位配合。

臺灣分會委員會之當然委員包含:臺灣省政府交通處公路局、臺灣全省警備司令部、省政府警務處、省政府建設廳公共工程局、聯勤總司令部臺灣供應局、憲兵第四團、省政府教育廳、省政府衛生處與臺灣省新生活運動促進會等單位代表。²²⁷該會之總會又於 1951 年在臺恢復²²⁸,此後總會與分會皆在臺灣進行工作。其經費由汽車季捐支應,汽車捐停徵後改由省政府交通處撥預算。²²⁹1959 年,隨著交通部公路總局撤裁,交安促進會之總會與臺灣分會亦不復保留。²³⁰這導致交通安全的整合工作陷入缺乏組織與經費運作的窘境。²³¹

225 劉承漢,《公路法要義》,頁 33。

226 「為修改行車事變處理實施細則及修訂陸上交通管理規則兩案除由公路局修改意見電復公路交通安全促進委員會查照參考外收復查照由」(1951-10-12),〈整理交通秩序規則(0040/076.1/2/1)〉,《臺灣省級機關》,國史館臺灣文獻館(原件:國家發展委員會檔案管理局),典藏號:0040761015903011。

227 「全國公路交通安全促進委員會臺灣省分會組織規程等件轉請核示案」(1948-08-02),典藏號:0040124001980001。

228 〈公路安全促進會 草擬具體計劃 促進交通安全〉,《徵信新聞》,1951 年 2 月 28 日,第 1 版。

229 〈全國公路交通安全促進委員會函請...〉,(1956-08-22),〈臺灣省議會史料總庫,檔案〉,國史館臺灣文獻館(原件:國家發展委員會檔案管理局),典藏號:0025230145012。

230 〈交通安全週昨結束 各地車禍照舊 北桃縣市均有死傷〉,《聯合報》,1960 年 11 月 18 日,第 3 版。

231 〈專家顏澤滋 倡 4E 政策〉,《聯合報》,1959 年 4 月 13 日,第 3 版。

1950 年又另外成立了臺灣全省交通安全委員會，其轄下設總務、考核、檢查、處理四組，分別由空軍總部、陸軍總部、保安司令部與聯勤總部負責，主任委員為憲兵司令。²³²該會無論在目標或是組成委員皆與上述交安促進會十分相似，主要差別是該會為軍方主導的組織。戰後有不少類似的任務型組織，因單一事件或單一性質之任務而組，待工作告一段落後解編，如為了各條道路的拓建成立多個委員會，²³³是以同一時期可能有許多功能類似、組成人員相仿的組織存在，這與當時政府的橫向聯繫與合作效率極差相關。該部僅在 1950 年有明確的行動，之後便不了了之。

不過，軍方並未放棄對道路交通的控制權。在 1952 年，國防部設置臺北衛戍司令部（以下簡稱衛戍部），其衛戍區域為臺北市區，並且包括松山機場、士林、三重、南機場、景尾（今景美）等地區。²³⁴衛戍部不另設組織，全數業務皆由保安司令部兼辦，並新設一參謀處處理。該部的職掌涵蓋對軍隊的作戰指導與督訓、臺北衛戍區內的警備與軍紀風紀和地方秩序維持，亦可配合作戰對衛戍區內的地方行政進行指導。²³⁵該部的組織規程內容不多，但五點執掌說明賦予其極大的權力。其業務繁雜，舉凡抓電影院的黃牛²³⁶、管理臺北市的治安，抓捕與調查罪犯²³⁷、發起大掃除活動²³⁸、舉辦演習²³⁹、實施宵禁²⁴⁰、主導行車安全與防空疏散等，皆為該部曾辦理的業務。在臺北市的道路交通管理方面，衛戍部以規劃防空疏散的路線

232 〈防止車禍具體辦法明日會議商討實施〉，《中央日報》，1950 年 5 月 29 日，第 4 版。〈臺灣全省交通安全委員會公告〉，《臺灣民聲日報》，1950 年 6 月 14 日，第 1 版。

233 〈高玉樹報告 五月來施政〉，《聯合報》，1954 年 11 月 17 日，第 3 版。

234 〈行政院會議議事錄 臺第三十冊二四四至二四七〉，《行政院》，國史館藏，數位典藏號：014-000205-00057-003。

235 「電為成立臺北衛戍司令部並同時撤銷原臺灣省垣警備指揮部希知照由」（1952-07-08），〈臺北衛戍司令部組織編制（0041/012.5/41/1）〉，《臺灣省級機關》，國史館臺灣文獻館（原件：國家發展委員會檔案管理局），典藏號：0040125017019001，頁 5。

236 〈臺北衛戍部頒辦法 取締影劇黑市黃牛 累犯照取締流氓辦法處置〉，《聯合報》，1952 年 11 月 19 日，第 4 版。

237 〈康定路廣州街兩起劫案 巨盜王珩伏法 憑假手槍兩度行劫被逮 犯戒嚴令依法判處極刑〉，《聯合報》，1953 年 5 月 24 日，第 4 版。

238 〈元旦大掃除 軍憲警參加服務 楊濟華任總指揮〉，《聯合報》，1953 年 12 月 25 日，第 3 版。

239 〈民防委會將改組 省府另設新機構 提高職權並加強效能 北市民防隊昨舉行動員演習〉，《聯合報》，1953 年 4 月 29 日，第 3 版。

240 〈臺北實施宵禁 改自一時開始 衛戍部說明人事通行問題〉，《聯合報》，1954 年 12 月 23 日，第 3 版。



為目標，多次促成臺北市幹線的道路升級與新建工程，並且配合道路的改良工程，管制臺北市的違章建築。²⁴¹該部亦曾主導交通安全的會議，並得指揮軍警單位管理交通、頒布限制各式車輛行為的辦法。²⁴²

衛戍部的工作看似包山包海，但是僅為統籌與指揮的單位，主要的取締工作仍是由警察機關、憲兵機構與公路局監理單位執行。早期的取締主要為配合交通安全宣傳活動或大執法行動，臨時調派各縣市警員、憲兵、警察學校學生，與公路局監理處交通稽查人員一起進行勸導與取締。²⁴³1950年6月，公路局請警務處協助，由臺北市警察局調派20名警員組成駐衛警察隊，1952年1月更進一步成立公路警察隊，該隊隸屬省政府警務處，分為北中南三個區隊，共計66人。其後公路警察的編制陸續有調整，至1970年，公路警察的人數已達221人，並擴編為公路警察大隊。²⁴⁴在二十年間公路警察的人數增加十倍，顯見臺灣公路交通日益繁雜，對交通秩序管理的投入也日漸增加。

第二節 車輛管理機制之問題與改善

一、 多變的車輛管理規則

1946年起開始推動各式車輛掛牌與繳納牌照稅，由警局負責辦理，需掛牌的車輛涵蓋腳踏車、人力車、手拉貨車與牛馬車等車輛。²⁴⁵此次發放之牌照為「國臺字牌照」，屬於臨時性的油漆號牌，只能在臺灣使用，若車子轉移至中國其他地區，則必須重新檢驗與換發牌照。²⁴⁶儘管如此，仍有許多產權未定、來歷不明，或者有

241 〈衛戍部正改善 行車安全防空疏散〉，《聯合報》，1953年10月2日，第3版。

242 〈防止車禍辦法 集議決定五項 衛戍部昨召開會議〉，《聯合報》，1953年9月25日，第3版。

243 〈交通安全週今開始 行車行人遵守警察指揮 各區汽車規定停放地點〉，《中央日報》，1949年10月3日，第5版。與〈促進交通安全 雙十一起辦安全週 促進委會擬定辦法〉，《中央日報》，1949年10月22日，第5版。

244 中華民國史交通志編纂委員會，《中華民國史交通志（初稿）》，頁77、102-103、118-119。

245 〈腳踏車等牌照，限本月底領取〉，《民報》，1946年6月28日，第2版。

246 〈全省汽車牌照 並本月起換發〉，《民報》，1947年12月12日，第3版。當時的國字牌照會依各省市調整牌名，如臺灣發行的為「國臺」字號牌，上海發行的則為「國滬」字號牌。

日產逃避嫌疑的車輛，這些車輛除非有可靠證件證明來歷，不然不可以買賣過戶，但由於一時無法清查完畢，因此發給這些車輛臨時行照。²⁴⁷



圖 4-1 國臺字號牌照²⁴⁸

臺灣省公路局於 1946 年成立後，各式車輛之檢驗與納稅工作改由該局統籌，先是於 1947 年展開汽車總檢驗，並統一換發可在全中國公路通行的國字塘瓷號照，此牌照係根據交通部公路總局配置之號碼製成，具永久性質。公路局也同時開始進口新車登記制度，並宣示將進一步落實汽車行駛管理、汽車過戶與報廢等異動登記，以及審驗汽車駕駛人、換發通用執照、登記技工發給統一執照，並且開始統計汽車車禍數據，於北中南交通頻繁之縣市設立常駐辦公室，辦理相關業務。²⁴⁹後又於 1948 年換發「一五牌照」，藉此管理接收自日本之汽車，與後來或從各省移入，或從外國進口之汽車。1949 年加徵公路建設捐，除公路局每年特別列出之經費，其餘款項一律作為公路建設專款。此項款項為額外征收，軍車、特種車與機器腳踏車一率免徵，費率依出廠年份，由舊至新遞增。²⁵⁰該年度對於未在期限內完成換照

247 〈汽車臨時行車，執照延長期限〉，《民報》，1947 年 1 月 1 日，第 7 版。

248 〈金牌物語-臺灣車牌演進首部曲〉，交通部公路局檔案應用專區，<https://history.thb.gov.tw/tw/cp-1086-5807-e986e-3.html>（檢索日期：2024 年 7 月 15 日）。

249 〈全省汽車牌照 並本月起換發〉，《民報》，1947 年 12 月 12 日，第 3 版。

250 〈臺灣省三十八年度汽車總檢驗及徵收公路建設捐〉，《資源委員會》，國史館藏，數位典藏號：003-010104-0457。

與繳費的車輛相當嚴厲，違規車輛若被查到竟直接徵為軍用。²⁵¹臺北市甲乙種車換照與納稅，定為每年兩次，除牌照稅外，還會隨車納公路建設捐或防衛捐。²⁵²若查獲不合格的車輛，則採取扣留車體或行照，待繳清款項後才發還。²⁵³



圖 4-2 一五牌照²⁵⁴

根據上文，臺灣在戰後嘗試透過汽車總檢驗與換照的方式，將各式車輛納入管理，但此過程充滿波折。首先，戰後政府對各地的控制程度不一，無法馬上建立統一的系統，因此各地先因地制宜，各自發行牌照管理汽車。直到 1947 交通部公路總局才正式建立編號系統，並透過該局設於各地的監理所，或是委託當地公路行政機關，如臺灣省是委託省公路局來進行換照作業。²⁵⁵再者，換照與檢驗的效率不高，一方面是民眾可能不知情，或是不願意繳款，二方面則是換發牌照的地點不多，加

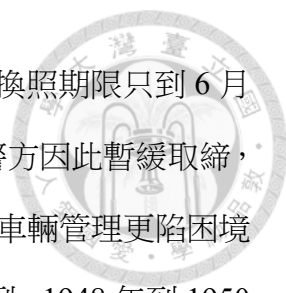
251 譚嶽泉，〈臺省公路局業務概況〉，《交通月刊》第 2 卷第 1 期（1950 年 1 月，高雄），頁 6。

252 〈領用上期牌照車輛 甲種二萬二千 乙種七萬九千〉，《中央日報》，1951 年 3 月 24 日，第 4 版。

253 〈各縣市車輛 明起總檢查〉，《聯合報》，1952 年 9 月 7 日，第 3 版。

254 〈金牌物語-臺灣車牌演進首部曲〉，交通部公路局檔案應用專區，<https://history.thb.gov.tw/tw/cp-1086-5807-e986e-3.html>（檢索日期：2024 年 7 月 15 日）。

255 〈全省汽車牌照 並本月起換發〉，《民報》，1947 年 12 月 12 日，第 3 版。



上行政效率差，導致民眾難以在期限內完成換照。如 1946 年的換照期限只到 6 月底，7 月開始抓無照車輛後，才有大批民眾湧入警局要求補發，警方因此暫緩取締，重啟補發牌照作業，爾後幾年也都有延長換發期限的情況。²⁵⁶讓車輛管理更陷困境的，則是 1949 年起的大量移民與車輛，以本文關注的臺北市為例，1948 年到 1950 年的短短三年間，汽車從 648 輛增為 2,767 輛，乙種車自 4 萬 8 千餘輛增長為 9 萬 7 千多輛。其中除了由商輪運載者有報關紀錄可查，其餘搭乘軍公差輪者，皆沒有具體紀錄，且車輛來自不同行政區，牌照格式混亂。²⁵⁷上述因素導致 1946 年至 1948 年間臺灣發放了三種不同的牌照系統，也使得各單位必須反覆花費心力在發放統一牌照與取締無照車上。²⁵⁸

1949 年以後，牌照形式已確立，車輛管理制度的重心轉移至取締無照車，以及透過牌照數量管制與油料配給制等方式抑制各式車輛成長，此部分已在第三章第二節詳述。以下將接著說明戰後臺灣車輛管理的另一項問題，即軍車管理系統與一般的公用與商用車分離的情況。

二、 兩套車輛管理系統的弊病

在檢視戰後臺灣與臺北市的各項政策討論與交通秩序整理工作時，不難發現處處有軍事單位的身影。自國民政府撤退來臺後，由於國策以反攻為主軸，交通部門作為總體戰的一環，被期待自給自足與配合軍事發展業務。²⁵⁹在此情況下，軍事單位常位居指導交通部門的地位。例如戰後有將近 20 年的時間，交通部長皆為軍人，直到 1963 年才改由工學背景的沈怡出任。²⁶⁰其他交通部門的首長也常有軍人

256 〈補領車輛牌照極踴躍〉，《民報》，1946 年 7 月 20 日，第 2 版。〈臺北市警察局展延車輛登記〉，《民報》，1946 年 7 月 24 日，第 2 版。

257 魏榕，〈臺灣省三年來的交通政策〉，頁 2。

258 〈領用上期牌照車輛 甲種二萬二千 乙種七萬九千〉，《中央日報》，1951 年 3 月 24 日，第 4 版。

259 陳良，〈交通事業的當前任務——民國卅九年二月一日就職交通部長致詞——〉，《交通月刊》第 2 卷第 3 期（1950 年 3 月，高雄），頁 1。

260 1945 年至 1963 年沈怡上任前的交通部長分別為俞飛鵬、俞大維、陳良、賀衷寒、袁守謙，五位皆為軍人。

擔任的情況，如 1950 年任高雄港務局局長的白雨生。²⁶¹交通部門以外的軍事單位，也有直接指導或介入交通建設及管理的情況，例如臺北衛戍司令部針對衛戍區內的行車安全與防空疏散所提出的規劃中，提到要加開疏散幹線，並指名羅斯福路三段需拓建。²⁶²眾多道路如羅斯福路，也都是順應軍備需求，由國防部或美軍建議而新建或拓寬。²⁶³而為數眾多的軍車與軍用乙種車，更是由軍方自行管理——國防部聯合勤務總司令部（以下簡稱聯勤總部）²⁶⁴總管軍車的派發與司機考核，憲兵司令部負責在路上巡邏、取締違規軍車與懲處肇事駕駛。²⁶⁵

由於軍車的管理體系自成一格，軍方與駕駛人往往認為自己無需遵循一般的交通規範，²⁶⁶加上軍車數量龐大、肇事頻率高，使得軍車成為臺灣的交通體系的漏洞。因此交通部門一直嘗試將軍用車納入一般的法規規範中。以牌照稅為例，1951 年行政院便以維持稅制為由，要求軍用乙種車須繳納牌照稅，但國防部認為乙種車同屬裝備，在品項與數量上均應保密，並以臨時費不足為由希望免徵，該案最終以國防部可另支經費的方式確定軍用乙種車須繳牌照稅。²⁶⁷又如 1951 年 3 月頒布的〈臺灣省各縣市整理交通秩序辦法〉，特別提到「凡在本省各縣市行駛之各種車輛（包括公軍車輛在內）應絕對服從交通崗警之指示，並遵守警察即公路方面所訂之標誌，如違即予隨時扣留法辦。」確立各式車輛須遵從同樣交通規範的準則。而其中的第十三條「汽車前後均需懸掛號碼牌，軍車無號牌者，前後均須油漆號碼。前項號牌並不得隨意調換。」²⁶⁸則是在維持軍事機密與維護交通秩序之間的妥協，軍

261 王平玉，〈交通人物介紹——白雨生〉，《交通月刊》第 2 卷第 2 期（1950 年 2 月，高雄），封底。

262 〈保障行人安全 改善防空疏散 衛戍部將嚴格執行〉，《中央日報》，1953 年 10 月 2 日，第 3 版。

263 〈衛戍部正改善 行車安全防空疏散〉，《聯合報》，1953 年 10 月 2 日，第 3 版。

264 1949 年 9 月該部曾解散，業務併入國防部第四廳。魏道性，〈交通人物介紹——趙桂林〉，《交通月刊》第 2 卷第 3 期（1950 年 3 月，高雄），封底。

265 〈警政會議通過方案 整頓交通秩序 淘汰逾齡車嚴格甄別司機 增加交通警充實交通標誌〉，《中央日報》，1953 年 10 月 5 日，第 3 版。

266 顏澤滋，〈公路交通安全教育實施之研究〉，頁 34。

267 〈軍用乙種車輛 應納使用牌稅 政院令達省府遵行〉，《聯合報》，1951 年 12 月 17 日，第 3 版。

268 〈加強整理交通秩序 省府擬定辦法公布〉，《中央日報》，1951 年 3 月 28 日，第 4 版。

車仍由軍方自行管理，但在車上油漆號碼，解決過去因為無從掌握車輛資訊，而難以追查肇事逃逸者的情況。²⁶⁹



交通部門將軍車納入一般交通法規的嘗試，於 1950 年代，僅止於讓軍車遵行同樣的行車規定，但是牌照管理、違規取締與懲罰等部分，仍由軍方自行處理。因此在後續的交通秩序整理工作中，通常是軍方與交通部門共同商議作法，並且共同執行，有些行動由交通部門主導，有些行動則以軍方為主，雙方存在著既合作，又競爭主導地位的微妙關係。

第三節 交通秩序整理

一、 建立交通秩序的初步嘗試：1946 年至 1950 年

前文主要說明了自 1946 年起展開的車輛檢驗，可謂車輛管理的第一步，不過其目的為徵稅、確保車輛的機械功能正常，與駕駛具備行車資格，並不關注指導與管制車輛的行駛情況。1947 年公路總局雖已頒布汽車管理與取締的規則，如〈汽車裝載行駛實施細則〉、〈公路行車稽查取締處罰實施細則〉等。²⁷⁰但由於臺北市的交通警察與交通稽查人員的數量與訓練皆不足，1949 年年底交通安全週的宣導對象甚至包含了這些交通管理人。²⁷¹此外，在執行取締作業時，警察常面臨關說壓力，拿有權勢者沒辦法；且受限於經費，警察還面臨缺裝備、缺交通崗亭的問題。²⁷²這些現象都顯示，1940 年代的臺灣在交通管理上，缺乏足夠的人力、物力及能力。在此情況下，隨著車輛與人口快速增加，臺北市的交通日益繁雜，車禍問題亦日趨

269 〈昨晚中山北路撫順街口 發生空前車禍 死二傷三人 一屍屍竟被拖過中山橋 肇禍車係十輪軍用卡 人車均逸去〉，《中央日報》，1951 年 2 月 21 日，第 4 版。〈吉普車互撞 行人夾中間 人重傷車逃一〉，《中央日報》，1951 年 3 月 29 日，第 4 版。

270 〈汽車裝載行駛實施細則〉，收入《臺灣省公路局監理手冊》（臺北：臺灣省公路局，1954），頁 163-168；〈公路行車稽查取締處罰實施細則〉，收入《臺灣省公路局監理手冊》，頁 169-175。

271 〈安全第一 車輛速度勿太快 路上行人要靠邊 交通安全宣傳週開始〉，《中央日報》，1949 年 11 月 11 日，第 4 版。

272 〈促進本市交通安全有關當局今天集會〉，《中央日報》，1949 年 6 月 14 日，第 3 版。



嚴重，政府無法再放任交通管理資源與能力的匱乏。從 1949 年起，國防部、省政府、臺北市政府、臺灣全省交通安全委員會與交安促進會，多次召集各單位研討交通安全問題，並於該年展開一系列交通秩序整理運動。

首先登場的是 1949 年 6 月 20 日臺北市為期 3 日的交通大檢查，此次檢查目標與以往不同，主要為整頓交通秩序，檢查分為兩個部分，第一部分由警備總部與公路局監理處辦理登記與發照作業，第二部分則是新增各大路口的檢查作業，由軍警憲共組的臨時機構辦理，取締無照之汽車與司機，以及超速、超載與不按分流路線行駛等行為。²⁷³從這次大檢查起，軍方開始明顯地參與交通秩序管理的工作。同年 9 月的例行換照、檢驗與納公路建設捐作業，也有憲兵介入檢察，並將違法車輛扣留。²⁷⁴10 月份，臺北市進一步推出交通安全週，動員警察、憲兵與警察學校學生，在各交通要道指揮交通與取締違章車輛，其指揮重點一樣關注人、快車與慢車的分流，不超速、不超載等，並且開始宣導不得在人行道與馬路上堆放物品，也具體劃分了各式車輛的停放地點，包含空地、路邊或巷弄邊。²⁷⁵

總結上述行動，與 11 月配合全國性「雙十一交通安全週」的交通檢查，在短短半年內，臺北市就經歷 4 次的大規模攔檢與取締，足見政府對交通安全議題的重視，以及該問題的急迫性。綜觀各次會議與檢查，其管制內容涵蓋駕駛人資格、道路使用者的行進方式與淨空道路等，並且已意識到指示物的不足，進行設立標誌與規劃各式車輛停放區等作業。不過，1949 年的交通檢查多屬暫時性的，此階段僅初步觀察到道路上的問題，並提出改善規劃，但仍未能充實設備與人力，常設的交通標誌與交通取締人員，自 1950 年起才逐步落實。

273 〈有關機關昨舉行交通安全會議 決舉行交通大檢查 登記軍公商及私人車輛〉，《中央日報》，1949 年 6 月 15 日，第 3 版。〈今日本市舉行交通大檢查 違章車輛即扣留〉，《中央日報》，1949 年 6 月 20 日，第 3 版。

274 〈交通總檢查 防止車禍不縱漏網 全省廿一日起舉行〉，《中央日報》，1949 年 9 月 15 日，第 5 版。

275 〈交通安全週今開始 行車行人遵守警察指揮 各區汽車規定停放地點〉，《中央日報》，1949 年 10 月 3 日，第 5 版。

1950 年 5 月，由憲兵司令部主導的臺灣省交通安全委員會決議在臺北市設立 6 個固定檢查哨與 2 個流動檢查哨，每哨配有憲兵、警察與技術員，負責檢查來往之各式車輛。²⁷⁶6 月份，公路局請警務處協助，由臺北市警察局調派 20 名警員組成駐衛警察隊。²⁷⁷一旦查獲違規車輛，將登記製表送至各單位要求該單位糾正其車輛駕駛人。²⁷⁸自此，臺北市正式建立常設的交通糾察制度。隔年 6 月再次增加義警擴充糾察人力，並新增填發三聯單的機制，規定違規車輛行人須於指定時間內自動到事故發生地點的管轄警局聽候處理。²⁷⁹可以見到，當時因為私人自駕車輛較少，因此有辦法透過通知違規者單位的方式，來進行糾正。這意味著，駕駛人不僅要面對法律制裁，也要面對所屬單位的管束壓力。

整體而言，對於公路交通取締的法規與執法人員，在 1950 至 1951 年間已初步建立，然而這一系列的檢查工作，無論是在規模或是執行的細緻度上皆有許多進步空間。學者們認為這種各自行事、部分合作的模式難以解決問題，主張應設立聯合稽查機關，總理所有車輛的管理與取締工作。²⁸⁰事實上，1950 年的交通整理運動乃由軍方主導，由於軍事管理機構與交通部門的觀念落差甚大，導致許多決議過於嚴厲，甚至侵奪交通部門的權力，而遭到交通部門與民眾的反對。此問題直到 1951 年以後，專業意見逐漸受到重視，才逐步改善。

二、 體系化論述與改善交通問題：1951-1960

(一)交通問題研究專業化

1951 年起，臺灣與臺北市的交通問題有了更多專業的研究，針對問題提出的改善方案，也逐漸系統化。政府組織方面，首先是 1951 年 2 月交安促進會在臺復

276 〈防止車禍保護行人 本市決設立檢查哨 嚴密檢查軍公商私車輛〉，《中央日報》，1950 年 5 月 31 日，第 4 版。〈防止車禍具體辦法明日會議商討實施〉，《中央日報》，1950 年 5 月 29 日，第 4 版。

277 「查貴處借用本處小吉普車之駕駛人違章行車且本處急需該車應用電請交還并見復由」(1950-11-10)，〈公路行車違章罰鍰辦法(0038/414.1/13/2)〉，《臺灣省級機關》，國史館臺灣文獻館(原件：國家發展委員會檔案管理局)，典藏號：0044141008048010。

278 「查貴處借用本處小吉普車之駕駛人違章行車且本處急需該車應用電請交還并見復由」，典藏號：0044141008048010。

279 〈義警六一起服務 加強交通安全〉，《中央日報》，1951 年 5 月 30 日，第 4 版。

280 韓善南，〈如何維護公路交通安全〉，《中央日報》，1951 年 7 月 2 日，第 5 版。

會，展開對交通安全設備、指揮糾察、教育與車禍的研究，²⁸¹並且參與各項交通問題的會議，主導修法、標示牌製作與交通安全活動等。²⁸²3 月份臺北市政府展開交通要道的交通量調查，該次調查的道路包含中山北路、延平北路、博愛路、西門口及重慶南路。²⁸³隔年 8 月省政府更提出各縣市應該設交通研究室，統計交通量以利研究。²⁸⁴

在政府之外，民間也開始凝聚研究與參與改善交通問題的能量。1951 年 8 月 4 日，交通部交通人員講習班幹部講習第一期會員共同組成中國交通建設學會，會員皆為交通專業研究者或是資深交通技術工作者，亦有許多人是服務於政府交通單位。隔年 1 月 15 日，該會正式發行月刊《交通建設》，藉此傳播研究成果。²⁸⁵1955 年開始，交通部改組交通人員講習會（或稱講習班）為交通研究所，整合民間力量與政府的交通人才，進行交通專業教育、交通學術研究與編譯交通專門著作等工作。²⁸⁶

1959 年，聯合報與英文中國郵報更共同舉辦座談會，探討如何減少車禍問題，出席者涵蓋政府部門、社會團體與交通運輸業工會及交通專家。其中社會團體包含獅子會、扶輪社、青年商會，工會則有臺北市的汽車司機與三輪車兩個工會。²⁸⁷獅子會、扶輪社與青年商會等團體並無交通專業，乃是透協辦宣傳活動或講習班，甚至雇用專人到學校協助上學、放學時間維持交通秩序等方式共同參與。²⁸⁸該次座談會從籌辦者到與會人士，皆有民間企業和社福團體的參與，會後更引起美軍臺灣協

281 〈公路安全促進會 草擬具體計劃 促進交通安全〉，《徵信新聞》，1951 年 2 月 28 日，第 1 版。

282 〈全國公路交通安全促進委員會函請...〉，典藏號：0025230145012。

283 〈調查要道交通量 作改革參考〉，《中央日報》，1951 年 3 月 24 日，第 4 版。

284 〈維護行人安全加強交通管理 省府規定辦法 通令全省縣市實施〉，《徵信新聞》，1953 年 8 月 5 日，第 4 版。

285 〈本會會務報導〉，頁 62-64。

286 〈行政院會議事錄 臺第七四冊三七九至三八二〉，《行政院》，國史館藏，數位典藏號：014-000205-00101-004。

287 〈本報與英文中國郵報 舉行車禍問題座談 交通界軍警憲社團代表專家等 均發抒卓見研討減少車禍辦法〉，《聯合報》，1959 年 4 月 13 日，第 3 版。

288 〈汪樹棠主張：舉辦駕駛人員講習 保護學童交通安全〉、〈張一真：劃一交警指揮手勢 公共車改停慢車道 斑馬線配合紅綠燈〉，《聯合報》，1959 年 4 月 13 日，第 3 版。

防司令部²⁸⁹、臺北市政府²⁹⁰、臺北市警局、民航空運公司²⁹¹等多個官方與民間組織的響應，紛紛對該次座談會表示重視，並宣示將推行相關措施支持減少車禍運動。顯示交通安全已成為各界皆關注的議題。這些研究人員與社會力量的參與，也使得臺灣的交通研究在數量及專業度上都有所提升，交通秩序的建立工作也因而更為細緻。

(二)個別問題的改善

以先前的初步建立的制度為基礎，加上官方與民間的研究成果和參與，以及各國的交通知識引介，臺北市得以更有系統地理解市內交通，並在 1953 年展開新一波的整頓車禍運動。該年度 9 至 10 月，軍方、警政單位與交安促進會臺灣分會，分別主辦數場研討交通秩序與車禍問題的會議，並且陸續提出「防止車禍緊急措施辦法」、「整理全臺交通秩序方案」等。²⁹²這一系列行動，分別針對交通糾察、車輛維修、駕駛人能力、道路分流，以及軍車車禍等議題進行改善。以下將根據 1953 年的交通秩序整理行動所關注的項目，分述其在 1950 年代的發展。

交通糾察方面，最早在 1949 年即出現於臺北市，主要工作為整理交通秩序糾查車輛，但也同時具備配合公路管制計畫的功能，在戰時成為各防守區的指揮單位。²⁹³1953 年再增設流動性的公路巡查組，以衛戍防守區為單位，每區設兩組，由憲兵搭配公路警察，隨時於路上糾察違規人車。並且將交通糾察組擴大推廣至各

289 〈美軍駐台協防部各單位 將辦交通安全比賽〉，《聯合報》，1959 年 4 月 15 日，第 3 版。

290 〈北市將採實際行動 支持減少車禍運動 黃市長表示決拓寬道路 盼市民養成遵守交通規則習慣〉，《聯合報》，1959 年 4 月 16 日，第 3 版。

291 〈響應交通安全運動 民航舉辦論文比賽〉，《聯合報》，1959 年 4 月 17 日，第 3 版。

292 〈憲警聯合糾查防車禍 嚴查不合格司機 馬路分快慢兩道 十字街設紅綠燈指揮〉，《聯合報》，1953 年 9 月 27 日，第 3 版。

293 「為國防部建議各城市交通糾察組由防守區司令官督察或另由憲警會同有關單位組設督導小組指揮案似無必要謹請核示」(1953-03-06)，〈交通糾查組組織服務辦法(0041/012.4/137/1)〉，《臺灣省級機關》，國史館臺灣文獻館（原件：國家發展委員會檔案管理局），典藏號：0040124016960003。

縣市²⁹⁴此編制係由警察與憲兵共同組成，為軍警的聯合組織。不過在警政單位另外編有公路警察隊，人數僅 50 人，當年便規畫進一步增加公路警力擴為大隊，但是直到 1970 年才完成擴編。²⁹⁵由於交通糾察隊可於市內攔查車輛，針對車輛執照與裝載物品進行檢查，甚或扣押車輛與貨品，對民眾的財產具有相當大的干涉權力，在交通糾察實施之後，逐漸出現弊端，並且浮出檯面被媒體報導。1956 年曾發生警員欺負一般人不熟悉交通法規，捏造罰則敲詐民眾，並威脅不得舉報，以此向民眾索賄。²⁹⁶然而這樣的報導並不多見，警政單位更願意呈現的，是民眾不配合攔檢與勸導。

另一個值得注意的是，此時期的交通安全例行檢查非常注重設備檢驗，例如軍車安全檢查站在規劃中還設有技工。²⁹⁷在 1950 年代，汽車機件不良為導致車禍的主因之一，許多車輛其實已達報廢年限，但是車主為了省錢，仍勉強修理繼續上路。雖然每年換發牌照時，理應停發不合格車輛之牌照，但由於檢驗員的能力不足，或有收受賄賂放水之嫌，導致此項問題持續存在。²⁹⁸臺北市的公共汽車還曾經因為保養檢修工作成效太差，出現時常拋錨、車輛零件壞掉、車輛內外骯髒，以及浮濫報銷等情況，遭到監察院糾正。²⁹⁹為了解決汽車機件老舊的問題，除了積極檢查，淘汰逾齡車輛之外，省政府也祭出適度放寬汽車進口限制，以利車輛更新等政策。³⁰⁰

疏散車流量方面，最直接的方法為透過工程擴大道路面積，但是藉由交通規範管控車流的效果亦為重要的一環。1953 年起，開始有更多管控車流的嘗試，將多

294 〈憲兵部邀各界舉行交通管制會議 決設立軍車安全檢查站 各縣市普設交通糾察組〉，《中央日報》，1953 年 10 月 2 日，第 3 版。

295 〈警政會議通過方案 整頓交通秩序 淘汰逾齡車嚴格甄別司機 增加交通警充實交通標誌〉，《中央日報》，1953 年 10 月 5 日，第 3 版。

296 〈交通糾察警員 攔路勒索 約期納賄當場被捕〉，《聯合報》，1956 年 4 月 8 日，第 3 版。

297 〈全省警政會議閉幕 通過整頓交通秩序 致電韓國慰問反共戰士〉，《聯合報》，1953 年 10 月 5 日，第 3 版。

298 韓善南，〈如何維護公路交通安全〉，《中央日報》，1951 年 7 月 2 日，第 5 版。

299 游孚初，〈臺灣經濟建設中之交通建設重點之商榷〉，《交通建設》第 4 卷第 6 期（臺北，1955 年 6 月），頁 1-5。

300 〈交通當局決維持現狀 公民營不必競爭 鐵路公路將平衡發展 侯家源昨日在議會答復詢問〉，《聯合報》，1953 年 1 月 16 日，第 3 版。

條道路改為單行道，規定機動車、牛車與板車之行徑方向，人力車與行人則不受限制。此類單行道管制有全天的，亦有時段限制的，視各段道路的車流量特性進行調整。³⁰¹另一個管控車流的重要機制為紅綠燈，1954 年臺北市開始大量設置紅綠燈，一共新設 26 處，主要集中在臺北車站周邊、博愛特區、萬華與大稻埕一帶。³⁰²作為一種新穎的交通裝置，臺北市警察局曾在報紙上詳細地說明其遵循守則：

紅綠燈指揮，並不限於甲種車輛，乙種車輛及行人亦包括在內。紅燈亮時，為過停止線之甲乙種車輛，均應一律停止。但已過停止線之車輛，仍可繼續進行。……如南北行之紅燈熄後，鈴聲即響，四角皆紅燈，南北行未過停止線者一律停止，已過者續進，鈴聲停止，東西行之綠燈始行燃亮，東西車輛行人通過。³⁰³

此階段裝設之紅綠燈僅紅、綠兩色燈號，乃以鈴聲輔助轉換燈號的指示。文中可見警方特別強調甲、乙種車皆須遵循紅綠燈指揮，係因當時普遍有紅綠燈僅有甲種車須遵守的心態，是以在 1950 年代的討論中，常可見論者強調乙種車與行人也因遵循紅綠燈指揮。除了單純的前行之外，警局也針對轉彎與停止的方法加以說明，當時紅燈可以右轉，但如果前車已停止，則只能等綠燈再轉彎，這點顯然與現行的規範不同。另一方面，行駛於三線道的乙種車必須「看兩次綠燈」，也就是依照現行的兩段式左轉規定進行左轉。³⁰⁴

301 〈道路行車管制〉，《交通部公路總局》，國史館藏，數位典藏號：079-030100-0003，頁 8、10。

302 〈標準交通指揮燈 裝置本市各要衝 共分三種各建有崗亭 車輛行人視電動燈光〉，《聯合報》，1954 年 5 月 8 日，第 5 版。

303 〈紅綠指揮燈 車輛行人均受管制 警局說明應守規則〉，《中央日報》，1954 年 5 月 29 日，第 3 版。

304 〈紅綠指揮燈 車輛行人均受管制 警局說明應守規則〉，《中央日報》，1954 年 5 月 29 日，第 3 版。

(三)區域性交通秩序整理



圖 4-3 臺北交通管制³⁰⁵



圖 4-4 臺北交通管制³⁰⁶

前文說明了眾多交通秩序整理的行動，但是在人力物力有限的情況下，理想的交通秩序難以一蹴即成，因此臺北市政府與警局，乃採取區域整理的方式，優先整理交通流量大的區域，不僅實質解決熱區的交通問題，也有示範作用，讓民眾實際體驗、理解何謂有序的交通。1950 年 3 月，臺北市首先將延平北路二段設為整理交通示範區，加設新的交通崗亭、紅綠燈，並且劃定橫斷步道，供行人通行。³⁰⁷1955 年再次以本區作為示範，增派警力加強整理交通秩序，該次以交通行為的導正為主，積極勸導各式道路使用者按照分流行走、不爭先恐後。³⁰⁸圖 4-3 與圖 4-4 為 1955 年 9 月的照片，可以發現此時延平北路二段已設有紅綠燈，圖 4-4 則可見清晰的停止標線，在標線輔助與警察指揮下，慢車與快車有明顯的分別。儘管這是在

305 臺北交通管制，中央通訊社影像空間，
<https://www.phototaiwan.com/Product?ImgID=P09700000000&ImgSubID=P09700000000000400>
(檢索日期：2024 年 7 月 10 日)。

306 臺北交通管制，中央通訊社影像空間，
<https://www.phototaiwan.com/Product?ImgID=P09700000000&ImgSubID=P09700000000000500>
(檢索日期：2024 年 7 月 10 日)。

307 〈紅燈停車綠燈進 快慢道路要分清〉，《中央日報》，1950 年 3 月 16 日，第 4 版。

308 〈整理交通秩序 定今日開始 延平北路作試驗區〉，《聯合報》，1955 年 8 月 22 日，第 3 版。

警察特別介入下的交通秩序，但從工程面來看，本區已具備讓民眾執行理想秩序的設備。



1955 年北市警察局嘗試的區域整理不只在延平北路二段，同年 3 月也曾針對西門町的戲院訂定特別規範，以整頓戲院散場時的混亂交通，包含規定三輪車依序候客，以及限制攤販數量並取締違法攤商，並增派警力進行宣導與取締。³⁰⁹另一項案例則是在中山北路、中山南路、中正路、介壽路等十條幹線，嚴格執行攤販掃蕩。³¹⁰在多項區域整理措施實施過後，專家指出先以單一道路或區域開始整理交通秩序，速度慢但效果佳，並且建議北市府可以多採用此種方法這種區域整理的方式，顯示區域整理對於改變交通秩序的效果顯著。³¹¹

到了 1960 年代，區域整理的範圍有擴大的趨勢，最顯著者為 1966 年的校園交通安全改善計畫。該年 9 月 18 日，臺灣省教育廳通過「加強小學交通安全教育辦法」，涉及區域整理的部分包含：要求學校定期開會審視校園環境及周邊是否有危害交通安全的疑慮，例如違章建築與攤販等，並加以排除；要求教師在校園周邊的幹道進行交通指揮；規定各縣市政府協助學校設置交通號誌、劃設標線與整平人行道等。³¹²此規劃將區域整理的範圍擴大至各間小學，並且在工程、管理與教育方面皆有所規劃，不僅企圖解決孩童車禍問題，也嘗試讓孩童在日常中認識並實踐理想的交通秩序。

309 〈電影街上萬頭動 交通秩序費周章〉，《徵信新聞》，1955 年 3 月 21 日，第 4 版。

310 〈十條幹線 禁設攤販〉，《徵信新聞》，1955 年 3 月 21 日，第 4 版。

311 〈陳樹玉：加強駕駛補習訓練 小孩肇禍應懲家長〉，《聯合報》，1959 年 4 月 13 日，第 3 版。

312 〈維護學生安全 加強交通教育 教廳昨在臺北召開會議 通過中小學生施教辦法〉，《徵信新聞報》，1966 年 9 月 18 日，第 2 版。

第四節 交通法規補齊



一、 戰後初期的道路交通法規問題：1960 年以前

(一)兩種體制對法律的認知衝突

由於 1960 年代以前的臺灣交通監理方面，軍方具有主導地位，導致初步修法階段有許多規範未清晰分辨軍人與民眾的差異，有處罰太重之嫌。如 1950 年 1 月 26 日公布「司機駕車肇禍軍法審訊若致人於死者一律執行槍決」，引起普通司機譁然，臺灣省總工會因此向省政府陳情，希望普通司機仍依普通法令處理，以免工人不安。³¹³該條文規定普通司機肇禍也須遭軍法審判，且條文內容簡略，僅提到撞死人皆以槍決處置，未將肇事責任歸屬納入考量，正式實行可能問題叢生，因此在工會反對後，即宣告僅適用軍車駕駛，一般駕駛員肇禍仍送當地法院處理。同年 5 月 27 日，由憲兵司令部主導的交通安全會議中，也有類似的問題：

查車輛不守交通規則為肇禍之根源，迭經通飭遵照在案。惟各車屬管理單位主管人仍多管教不嚴，茲為切實糾正，凡車輛違犯交通規則，除駕駛者應嚴厲懲罰外，該車各級管理人員如查明平日確有管教不週之事實，亦均應予以相當處分，希即擬訂汽車違犯交通規則懲罰及連坐辦法呈核實施。³¹⁴

此辦法將軍民以相同法規懲處，雖然只是在討論階段，還不是實質的法規條文，但從其行文來看，可以見到軍方在處理交通法規時，常有以軍隊角度出發，而未考量一般民眾是否適用的問題。例如「管教」一詞通常出現於家庭和學校，指涉約束與

313 「准電為普通汽車司機發生肇事時請仍以普通法令處理一案復希查照由」(1950-07-15)，〈公路行車違章罰鍰辦法(0038/414.1/13/2)〉，《臺灣省級機關》，國史館臺灣文獻館（原件：國家發展委員會檔案管理局），典藏號：0044141008048004。

314 「電復交通安全事項請查照由」(1950-07-03)，〈公路行車違章罰鍰辦法(0038/414.1/13/2)〉，《臺灣省級機關》，國史館臺灣文獻館（原件：國家發展委員會檔案管理局），典藏號：0044141008048005。

教導小孩，³¹⁵並非一般行政單位常用的詞彙。但是軍隊內部常使用此詞來說明長官對下屬的管理，以國史館檔案史料文物查詢系統查詢「管教」，可得 67 筆資料，其中 39 筆資料的「管教」皆指涉軍隊長官對下屬、士兵的管理。³¹⁶以「管教」來理解雇主對駕駛員管理，進而要求管理人員為駕駛員的疏失負起責任，顯然並非一般民眾的習慣。因此該辦法並未實踐，最終在臺灣省政府建議、國防部決議下，改為僅軍車須連坐。³¹⁷

上述兩個案例皆展現軍方透過雷霆手段整理交通秩序的企圖，這也與第三章中，民眾對肇事者進行道德批判的觀點不謀而合，軍方與眾多非汽車使用者，皆希望透過嚴刑峻罰來遏止車禍的發生。然而，交通部門並未全盤接受軍方的手段，在反對軍方擬定的規範時，通常以遵守交通部的法規，以及民眾將感到不安，或是直接說明似有不妥，進行反駁。可以見到，交通部門希望軍方可以遵守交通秩序，但並不同意破壞既有規則，改以軍方的規範來整理交通。這也許是軍隊乃特殊組織，導致觀念上與交通部門有所落差；另一方面，也可能是交通部門希望能維持主導交通秩序的地位。

(二)公路法規之缺失

戰後臺灣的道路交通法規是採用中華民國已制定的各項規範，這些既有的法規主要有兩大問題，首先是缺乏公路基本法，其次為法規多有疊床架屋與規範不清

315 「管教」，教育部國語辭典簡編本，<https://dict.concised.moe.edu.tw/dictView.jsp?ID=17417&la=0&powerMode=0>（檢索日期 2024 年 5 月 28 日）。

316 國史館檔案史料文物查詢系統，<https://ahonline.drnh.gov.tw/index.php?act=Archive/search/eyJxdWVyeSI6W3siZmlldGQiOiJfYWxsliwidmFsdWUiOiLnrqHmlZkifV0sImRvbWNvbmlYiOnsicXVlcmlfaGlzdG9yeV9jb250ZW50IjoieYmxvY2siLCJwb3N0X3F1ZXJ5X2NvbnRlbnQiOiJibG9jayIsImZhY2V0c2J5Ijoiem9uZ19uYW11IjoieYmxvY2siLCJ5ZWYybnVtIjoibm9uZSIInBlcnNvbil6Im5vbmUiLCJsb2NhdGlvbil6Im5vbmUiLCJsaXN0bW9kZSI6ImRlZmF1bHQiLCJzb3J0YnkiOiJzdG9yZV9ubyIsInBhZ2VpbmciOiIyMCJ9fQ%3D%3D>（檢索日期 2024 年 5 月 28 日）。

317 「為違犯交通規定懲罰及連坐暫以軍車為限轉希知照由」(1950-07-15)，〈公路行車違章罰鍰辦法(0038/414.1/13/2)〉，《臺灣省級機關》，國史館臺灣文獻館（原件：國家發展委員會檔案管理局），典藏號：0044141008048007。

楚之問題。在公路法正式頒佈之前，臺灣缺乏統一且屬於法律位階的法規對道路事業進行管理，此階段具備公路基本法形式的法律有《國道條例》與《市縣道路修築條例》，這兩條法律偏重公路建設，較少對公路交通安全與運輸管理的規範。³¹⁸且此二法亦有根本性的缺失，如市縣道路修築條例第九條規定，縣市政府欲開路必須備齊資料向內政部申請，此係以土地行政的思維進行管理，與交通行政的思維大不相同，更危害了交通部對道路的規劃與管理之權責。³¹⁹

雖然臺灣缺乏公路基本法，但管理行車安全的法規相當多，散見於各項行政規則，與維護秩序的法規當中。1934年由內政部公布之陸上交通管理規則，共九章，分別為總則、車輛、車輛駕駛人、行車、停車、車輛肇事、路道、道路標誌、牲畜。該規則內容廣而雜，管轄之交通工具涵蓋汽車、人力車、電車、腳踏車、馬車等，從車輛裝置規範與牌照申請規則，到行車、停車的規範皆列於該規則之中，為早期相對完備的交通管理法規。³²⁰汽車之登記管理、駕駛人和技師之考驗則列於1947年頒布的汽車管理規則，以及根據該規則制定之汽車登記、檢驗、裝載行駛、汽車駕駛人考驗、覆驗與公路行車稽查取締處罰實施細則。³²¹

取締交通行為之法源，則有1943年9月修正公布的違警罰法，其第二編第二章第60至64條為「妨害交通之違警」，內容針對各式水陸空交通工具與道路使用進行規範，例如超速、超載，或是在道路堆置雜物等，皆可開罰。其內容不多，但預設管理的範圍卻很廣，導致取締項目有過於含糊的情況，如「第六十條 有左列各款行為之一者，處七日以下拘留或五十元以下罰鍰。／一、妨害鐵路航空或其他陸上水上之交通尚未構成犯罪者。」³²²針對公路交通違規行為，另有「公路行車稽

318 劉承漢，《公路法要義》，頁6。

319 劉承漢，《公路法要義》，頁8-9。

320 「為修改行車事變處理實施細則及修訂陸上交通管理規則兩案除由公路局修改意見電復公路交通安全促進委員會查照參考外收復查照由」(1951-10-12)，典藏號：0040761015903011。

321 〈行政院會議議事錄 臺第二五七冊九六七至九六九〉，《行政院》，國史館藏，數位典藏號：014-000205-00284-003。

322 〈違警罰法案〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-012161-00009-013。

查取締處罰實施細則」進行規範，該法不僅列為規與處罰之方式及內容，更規範了定期與不定期之稽查方式，與可執行取締與稽查之人員。³²³1950 年臺灣省交通處進一步擬定〈臺灣省各縣市整理交通秩序規則〉，明確規範各種道路使用者的義務與用路準則，並以〈公路行車稽查取締處罰細則〉與〈違警罰法〉處罰違規者，更加細緻地說明交通檢查取締內容，並於 1951 年 3 月 28 日正式公布實施。³²⁴

車禍的處理方式，則收錄於 1947 年頒布的「行車事變處理實施細則」，該行政命令同樣汽車管理規則訂定，規範車禍的處理方式、鑑定機制與肇事責任鑑定。³²⁵在法規中已可見車禍責任劃分，共有六種責任，包含：「車主、雇主或指定管理人之責任」、「車主及駕駛人之疏忽責任」、「駕駛人之責任」、「被損害者之疏忽或責任」、「他人之責任」以及「不可抗力」。可以見到早在 1947 年，法規上便不再將車禍責任完全歸於汽車駕駛人或其管理者，被損害者也可能需負起車禍之責任。然而，即便已認定責任為被損害者需承擔，如第三章所述，在 1950 年對車禍的討論中，仍是以譴責汽車為主。學者在論述行車事變處理實施細則的內容時，也將上述責任之「被損害者之疏忽或責任」，描述為「受害人之責任」，³²⁶似乎在普遍的心態中，車禍的加害與被害並非單單取決於車禍為何發生，最終實際的生命與財產損失，才是主導民眾觀感的關鍵。

上述法規多有包山包海，但卻不夠細緻之問題，交通部門為了彌補問題而另行制定行政命令或修法，更導致法規頗有疊床架屋之情況。如陸上交通管理規則已針對汽車的行駛方式進行規範，但是新制定的汽車裝載行駛實施細則也同樣將汽車

323 劉承漢，《公路法要義》，頁 32-33。

324 「法制室提臺灣省各縣市整理交通秩序規則案。」(1950-06-30)，〈臺灣省政府委員會議第 155 次會議〉，《臺灣省政府委員會議》，國史館臺灣文獻館（原件：國家發展委員會檔案管理局），典藏號：00501015510。〈加強整理交通秩序 省府擬定辦法公布〉，《中央日報》，1951 年 3 月 28 日，第 4 版。

325 「為修改行車事變處理實施細則及修訂陸上交通管理規則兩案除由公路局修改意見電復公路交通安全促進委員會查照參考外收復查照由」(1951-10-12)，典藏號：0040761015903011。

326 劉承漢，《公路法要義》，頁 34。

的行車速率、倒車與會車等操作細節納入其中。³²⁷事實上，此情況不僅出現於公路法規上，1952 年交通部整理法規時，便發現僅交通部以上之機關所頒布的法令就高達一千多種，歷經刪整與修訂過後，仍有兩百多種。³²⁸這些法規的複雜性和重疊反映了當時臺灣道路交通管理的混亂局面，在建構交通秩序的過程中，交通部門也著手展開法規的整理，公路法的制定即為解決這一連串混亂的起點。

二、 公路法的制定

公路法於 1960 年 7 月 1 日正式實行，在此之前臺灣長期缺乏公路基本法，前文提到之國道條例與市縣道路修築條例，雖然具備公路基本法的形式，但皆偏重公路建設，而少有對公路安全與運輸的管理規範。憲法雖已具備公路基本法的部分概念，如公路建設與管理之目標、不同級別之道路定義、中央與地方的權限問題，及不同層級的地方政府權限問題等，然其內容終歸是原則性的說明，雖可作為公路法草擬的基本原則，卻無法取代公路基本法。³²⁹交通部門與學者早在 1947 年就意識到必須訂定公路基本法，有柳克聰等國大代表提案，要求遵照憲法從速公布公路法。當時檢附的公路法草案僅二十條，並未有後續審查，一直到 1953 年才重啟擬訂作業。該年 8 月公路總局與交通設計委員會組成小組開始擬訂公路法草案，隔年 10 月完成初稿並檢呈交通部，歷經一年的研究、審查與修改後，該法案刪除有損害司法獨立疑慮的「交通法庭」，以及其他在事實上難以推行的項目，並正式呈報行政院。緊接著，各部會針對該法案提交意見，並在 1957 年 10 月正式通過，函送立法院。歷經將近兩年的討論與審查，公路法最終在 1959 年 6 月 16 日三讀通過，並預定於 1960 年 7 月 1 日實施，實施日國道條例將予以廢止。³³⁰

327 劉承漢，《公路法要義》，頁 31。

328 劉承漢，〈交通行政法之基本觀念（上）〉，《交通建設》第 4 卷第 1 期（1955 年 1 月，臺北），頁 14。

329 劉承漢，《公路法要義》，頁 4-6。

330 開舟，〈公路法制定經過及其特點之分析〉，《交通建設》第 8 卷第 7 期（1959 年 7 月，臺北），頁 24-25。



從公路法的立法要旨與修訂討論中，可以看出臺灣在公路管理上曾經有諸多困難。其一，各地道路各自管理，導致道路標準不一，更缺乏交通專業的思維。如市縣道路修築條例第五條規定市線道路的中央主管機關為內政部；第九條規定縣市政府欲開路必須備齊資料向內政部申請。此兩條規範顯示該法乃以土地行政的思維管理道路，與交通行政的思維大不相同，更危害了交通部對道路的規劃與管理之權責。³³¹1957 年 10 月行政院通過的公路法草案便針對此問題進行調整，其立法要旨的第二點規定除了國道由交通部直接擬定外，其餘省道、縣鄉道雖然仍由地方政府擬定，但最終都必須送至交通部與行政院備案。此外，立法要旨第四點更強調各省的公路局皆須受交通部公路總局指揮監督，以此確立交通部主管全國道路的地位³³²

其二，道路修建與保養經費來源不明確，臺灣在 1953 年因西螺大橋接受美援貸款，而發展出公路收費制度。此後，陸續又在中興大橋、尖豐公路、中沙公路等多條公路與橋梁進行收費，但是各計畫皆各別成立預算，管理制度亦不相同，難以統籌運用。養路費部分，1948 年臺灣即根據 1939 年公布的「公路徵收汽車養路費規則」制定「臺灣省公路徵收汽車養路費補充辦法」，原先設計隨站徵收汽車養路費，但因為臺灣公路密布，難以實施，遂改為固定費率隨季徵收。後又因該費用與汽車牌照稅性質重複，在 1952 年停徵，導致養路費用無固定經費來源。1955 年又重新設計隨油徵收養路費。³³³公路法立法要旨第六點特別規定各種道路的經費來源，如國道由國庫及有關省之省庫共同負擔，省、縣道則由省庫與縣庫負擔，貧瘠地區則可以專案申請經費。搭配第七點，確立經費來源為汽車燃料使用費、公路營運費等，使道路經費有固定來源。³³⁴

331 劉承漢，《公路法要義》，頁 8-9。〈行政院會議議事錄 臺第一二一冊五三〇至五三二〉，數位典藏號：014-000205-00148-002，頁 128。

332 〈行政院會議議事錄 臺第一二一冊五三〇至五三二〉，數位典藏號：014-000205-00148-002，頁 131。

333 趙捷謙，《運輸發展策略》，頁 61-64。

334 〈行政院會議議事錄 臺第一二一冊五三〇至五三二〉，頁 132。

其三，對業者的管理未有明確法定機制，因此，立法要旨的第九點特別提到，交通部可以透過限期改善、停止業者部分或全部的營業權，抑或指定主管機關派員代管等措施，依法加強對汽車運輸業或公路經營業的管理。³³⁵同時，亦新增限制汽車運輸業運價的條文，避免汽車運輸業出現惡性競爭的情況。³³⁶其四，公路局長期自辦運輸業務，卻又擔任監理運輸業務的雙重角色時常招致其他運輸業者的質疑。本次立法要旨第十一點，特別針對此問題進行改善，一方面強調除了邊疆或國防重要路線外，汽車運輸業應該以民營為主。二方面則強調，公路主管機關即便要兼營汽車運輸業，也應該另外成立公司營運，而非由行政機關直接經營。³³⁷

值得關注的是，在公路法草案與 1959 年正式通過的公路法條文中，皆顯示交通部將汽車視為道路的主要使用者。以正式通過的條文為例，該法第一章第二條針對法條中的名詞進行定義：

本法所稱公路、專用公路、公路經營業、汽車、汽車運輸業，其釋義如左：

一、公路：係指第三條所列通行汽車之道路而言，城市鄉鎮內之道路屬於公路路線系統者，亦視同公路。

二、專用公路：係指各公私事業機構所興建，專供所營事業本身運輸之公路而言。

三、公路經營業：係指以興建公路或其附屬橋樑輪渡，供他人通行汽車收取費用為營業者而言。

四、汽車：係指在公路及市區道路上不依軌道或電力架線，而以原動機行駛之車輛而言。

五、汽車運輸業：係指以汽車經營客貨運輸業務者而言。³³⁸

335 〈行政院會議議事錄 臺第一二一冊五三〇至五三二〉，頁 132。

336 〈行政院會議議事錄 臺第一二一冊五三〇至五三二〉，頁 151。

337 〈行政院會議議事錄 臺第一二一冊五三〇至五三二〉，頁 133。

338 立法院國會圖書館，「公路法（中華民國 48 年 6 月 16 日制定）」，立法院法律系統，<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?00474D02195300000000000000000000A000000002000000^02016048061600^000000000000>（檢索日期：2024 年 6 月 13 日）。

不僅此條文，整部公路法皆隻字未提三輪車、腳踏車或是牛車。引文第三點的公路經營業也僅限於「供他人通行汽車收取費用為營業」，而未將其餘車種納入考量，顯示交通部門已預估未來的道路上，這些在過往常被討論的「乙種車」將不再有一席之地。

公路法的制定同樣出現交通部門與軍方的話語權爭奪問題，國防部在院會討論階段時，曾因認為「公路之建築應配合國防需求」，要求在公路法內必須明文規定制定道路系統時必須會商國防部。但最終因為交通部主張，路線的制定本來就會考量國防、內政、經濟、教育與文化等多方面因素，且無論是國道、省道或是縣鄉道，最終都會送至行政院核定後才公布，若有需要可在此時指定有關單位研議，無需特別在法規中列舉。³³⁹另一項爭議則發生在軍車管理上，公路法規定除了坦克車、裝甲車等暫列部隊編制裝備的車輛，其餘軍用汽車及其駕駛人也須按照一般汽車的管理機制納稅、領照與參加駕駛人考驗，其衍生之牌照稅讓國防部困擾不已。³⁴⁰由於軍車自成一格的管理機制行之有年，立委也紛紛擔憂公路法將所有汽車納入統一管理的規範能否順利推行，1960年5月立委即在質詢中指出「有許多軍車駕駛員，在心理上不願遵照交通規則行車」，顯示經過1950年代一連串的交通整理運動後，儘管國防部已推出一系列雷霆手段管理軍用車及駕駛，軍車駕駛肇禍的情況仍層出不窮，民眾對軍用車駕駛也仍有不願遵守規則的刻板印象。³⁴¹

339 開舟，〈公路法制定經過及其特點之分析〉，頁26-27。

340 〈自本年七月一日開始 公路局將改為公司 交通部同時公布公路經營辦法 人民投資公路可享權益〉，《聯合報》，1960年2月12日，第2版。

341 〈法律處罰過輕 應科故意殺人 責問是否準備管理 逾齡車輛應速淘汰〉，《聯合報》，1960年5月8日，第2版。

第五節 小結



本章呈現戰後臺灣複雜的道路交通管理組織變化，以及道路交通管理制度的建立歷程。其中與課稅相關的車輛登記及管理機制在 1940 年代最先被徹底實施，其餘維持交通秩序的規範雖然早有立法，卻因為臺北市缺乏執法人員，或者法規有許多模糊不清之處，而難以貫徹。1950 年代，隨著交安促進會復會，臺北市對於車禍問題的分析不再只是譴責汽車或乙種車，而是透過研究發展更加系統化的論述。加上臺北市的車禍問題日益嚴重，1953 年起臺北市展開一連串的交通秩序整理運動，建立交通糾察制度、增設交通安全設施，並改良道路舒緩交通量，以減少車禍。

與交通秩序整理同時進行的，還有交通法規的改善。儘管政府已訂有各是交通法規，但無論是其內容，或是實際執行的情況，皆有許多缺漏。1960 年訂定的公路法，擷取過去法規中堪用的內容，並參照日本等國的法規，整合出一套符合新時代秩序的公路基本法。該法針對多項既有的道路交通管理問題提出改善方案，並且將過去散落於中央各部門與軍事單位的交通行政權力收歸行政單位，減少非專業因素對交通的干預。儘管臺北市在道路監理制度與法規方面已有顯著成長，但因為民眾常有不在意或不遵守規範的情況，使得新秩序的效果有限。因此，交通安全教育的重要性也在 1950 年代被提出，並逐步地在校園中實踐。

第五章 訓練自己成為汽車時代的人



1940 年代由於臺灣可堪使用的汽車數量少，道路亦還在修復階段，車禍問題較少，政府與社會對車禍的看法，也大多如前文所述，以譴責汽車為主，因此對公路交通安全教育並未重視。³⁴²當時臺灣建立道路交通安全的方式，主要透過交通安全宣傳與實際取締進行。1950 年代起，臺北市的交通在各方面皆日漸複雜，其一是各式車輛迅速增加，已遠超臺北市道路的負荷量，導致不同道路使用者之間的衝突升溫。其二是隨著執行交通管理的人員與設施逐步到位，政府各單位對交通秩序的介入越來越多，在嘗試管理的過程中，常有規範與實際情況無法相容、執行混亂的情形。³⁴³其三則是民眾對規範的認識不足，或是知法犯法、缺乏守法精神，導致交通安全工程與監理制度未能發揮效果。在此情況下，原有的宣傳手段顯然不夠，交通學界與政府單位開始進一步思考如何改交通安全教育。這其中牽涉到，學究與官僚是如何論述理想的交通安全秩序的？

第一節 學者與官僚理想中的交通安全秩序

一、 建立「交通安全，人人有責」的觀念

在本文的第三章曾提到不同道路使用者之間的競爭情況，汽車作為道路的新來者，對既有的道路秩序造成極大的衝擊，也壓縮了既有道路使用者的路權。政府單位嘗試透過新的制度與規範，將道路改造成可以容納各式交通工具的情形。在此過程中，既有道路使用者被迫接受新秩序，讓出路權並改造自己的行為模式，新的道路使用者如汽車等，也亦步亦趨地學習如何在道路上與其他用路人和平相處。然

342 顏澤滋，〈公路交通安全教育實施之研究〉，頁 34。

343 如公路法立法時未將常用的車輛納入管理，導致民眾頻繁挨罰。見〈公路是否開放民營 關係國防建設 尚待詳細考慮 公路局劃分改組方案正研商中〉，《聯合報》，1961 年 6 月 21 日，第 2 版。另一篇報導〈張一真：劃一交警指揮手勢 公共車改停慢車道 斑馬線配合紅綠燈〉，《聯合報》，1959 年 4 月 13 日，第 3 版。則指出交警指揮手勢混亂、道路坡面設計坡度太大等問題。

而無論是汽車、行人或是乙種車，對於這套新制度皆有不認同與不滿意之處，行人與乙種車拒絕或不習慣新秩序，汽車亦多有違規之處。面對此情況，思考如何建立一套理想的交通安全秩序，並且使民眾遵循這套秩序，成為交通學者與政府部門無止盡的課題。

在 1950 年代的報章雜誌中，可以見到交通學者與政府部門皆相當重視「交通安全，人人有責」的概念。例如 1951 年臺北市長吳三連的廣播中，即反覆強調希望全體市民都要熟悉交通之事，與注意交通規則，他提到：

說起來這許多都是很簡單，人人都知道，而且都做得到的事，就因為是輕而易舉的事反而被人忽略了，……希望每一位同胞都仔細看一看，牢牢記著，在路上時刻注意，你就永遠不會發生撞著人或被撞著的危險，相信大家一起來做必有很好的效果。³⁴⁴

吳氏認為交通規則並不難，是每個人都知道且可執行的事情，民眾之所以不做，並非沒有能力，而是太過簡單，反而忽略了確實執行的重要性。在吳氏的想法裡，每個人只要都盡一份心力，再謹慎一些、多觀察一點，好好遵守規定，車禍便可以絕跡。該年年底柳克聰也在報紙上發表〈公路交通安全的促進〉，該文已採用 3E（工程、執行、教育）的觀點論述交通安全改善規劃，並且認為可以透過改善路、車、人三個方面來促進交通安全。在人的部分，柳氏認為：

需要使用公路的行人、兒童、駕駛人、騎車的、拉車的、趕車的、坐車的，都具備有充分的交通常識，以及司理交通指揮的交通警察善為運用其職權，貫徹交通法令，糾正行人與行車的錯誤，以求其安全。……促進交通安全，不僅是少數人之事，而是大眾的事，人人都有責任……³⁴⁵

344 〈交通安全宣傳昨結束 吳三連播告臺北市民〉，《中央日報》，1951 年 5 月 14 日，第 4 版。

345 柳克聰，〈公路交通安全的促進〉，《中央日報》，1951 年 11 月 11 日，第 3 版。

柳氏同樣主張交通安全是所有人的責任，並非單是政府的，也不單是汽車使用者的，而是所有道路使用者都必須共同承擔的。吳三連與柳克聰之所以一再強調交通安全的責任乃所有人的責任，除了有喚醒大眾重視交通安全的議題外，也回應了部分交通使用者——如軍人、行人與乙種車，甚至交通稽查人員本身，認為新規範乃用以約束汽車，而不包含既有道路使用者的想法。³⁴⁶為了消除這種置身事外的心態，讓大眾相信「交通安全，人人有責」，學者們亦呼籲當局定期公布車禍數據、在常肇事的路口設立失事標誌，以及透過傳播媒體渲染道路的危險之處，讓用路人意識到下一個出事的可能是自己，進而謹慎行駛。³⁴⁷此乃藉由恐懼與人們對自身生命安全的重視，讓大眾知道交通安全乃「切身相關」，進而承擔起交通安全的責任。

若進一步分析「交通安全，人人有責」的想法，可以發現其隱含了另一層意義，即交通安全可以透過改造人來達成。舉凡缺乏交通常識、沒有守法精神與不遵守交通秩序等，皆是導致人釀禍的因素。³⁴⁸既是人為，就有透過教育調整的可能。學者常以外國作為標竿，如提到澳洲人即使在深夜無車無人的狀態，依然會遵守遇到紅燈即停止的規定，來說明欲達到的守法精神；又如以芬蘭在冬季永夜時，民眾寧可多走路也要儘量避免開車為例，呈現先進國家國民為了交通安全可犧牲小我的態度。³⁴⁹早在 1953 年，遠東航空公司董事長顏澤滋，就提出教育民眾以達成交通安全的構想。他援引美國汽車協會出版之「社會責任」，說明即便有良好的工程與有效的執行，但是缺乏民眾的配合，交通安全仍難以達成，強調必須「訓練每個人自己成為『汽車時代』的人」，「使每人知其自己部份之工作」並且促使社會大眾需要與支持交通安全計劃。³⁵⁰顯示顏氏不僅認為交通安全是每個人的責任，更進一步地

346 顏澤滋，〈公路交通安全教育實施之研究〉，頁 34-35。錢益，〈公路交通安全〉，頁 9。〈憲兵部邀各界舉行交通管制會議 決設立軍車安全檢查站 各縣市普設交通糾察組〉，《中央日報》，1953 年 10 月 2 日，第 3 版。

347 錢益，〈公路交通安全〉，頁 9。〈王震美：改進路面提高警覺 勸導遵守交通規則〉，《聯合報》，1959 年 4 月 13 日，第 3 版。

348 〈陳樹玉：加強駕駛補習訓練 小孩肇禍應懲家長〉，《聯合報》，1959 年 4 月 13 日，第 3 版。

349 〈郝更生籲社會各界 發起減少車禍運動 扶輪社獅子會青商會等社團均願協助進行〉，《聯合報》，1959 年 4 月 13 日，第 3 版。

350 顏澤滋，〈公路交通安全教育實施之研究〉，頁 34。



提到每個人都應「訓練自己」適應新時代的交通秩序，並明確的知道自己該做什麼與不該做什麼，這比吳三連、柳克聰「人人有責」的構想更為積極。他對交通安全教育規劃的論述也比吳氏、柳氏更為具體而全面，不再只是消極地宣傳各式規範與交通須知，而是針對駕駛人、行人與其他一般民眾分別提出訓練與教育規劃，以下將綜合顏氏以及其他專家與官僚的看法，探討建構戰後臺灣道路秩序的這群人設想的道路使用者的理想行為準則為何。

二、理想中的道路交通秩序

在交通專家與政府官僚設想的理想交通秩序中，每一個道路使用者——包含行人、乙種車、汽車，甚至是在道路上的店家、攤商等，都有各自必須執行之工作。自 1953 年北市展開交通秩序整理運動開始，《交通建設》上出現多篇探討交通安全的論文，學者們援引外國案例，兼談臺灣的實際情況，期盼為臺灣的交通安全問題提出解方。到了 1959 年，這些構想逐漸被實踐，但臺北的車禍問題依舊嚴峻，聯合報與英文中國郵報因此共同舉辦座談會，邀集各單位共同探討如何減少車禍。該次座談會留下豐富的觀點，有利於檢視學者與官僚的理想交通秩序有何變化。以下將透過期刊與該次座談會的學者觀點，描繪在 1950 年代的學者與官僚構想中，理想的道路交通秩序應為何？

(一)行人與乙種車

1953 年顏澤滋曾明確提出應積極推廣交通安全教育，其中，行人的教育目標有三：

一、減少行人肇事，二、鼓勵行人對於交通安全須與駕駛切實合作，一如球隊隊員運動時之合作者然。三、推進良好之行路習慣。³⁵¹

351 顏澤滋，〈公路交通安全教育實施之研究〉，頁 34。

第一點即展現了「交通安全，人人有責」的觀點，並可與車禍原因統計中的「行人不慎」有所呼應，顯示早在 1953 年，學者即已將車禍的責任分攤給行人。第二、三點則呈現在汽車時代的想像中，行人必須適應以汽車為中心所建立的交通秩序，而適應的關鍵便是建立良好的習慣，以及與駕駛切實地合作。

若進一步地觀察 1950 年代的道路交通規劃，可以發現所謂的「良好之走路習慣」，其實就是各種讓行人可以與駕駛人共存的措施。其中最常被提及與討論的，即是分流政策。分流的形式與操作方式有非常多種，例如以標線區隔車道及主次幹道之分，或設置專用道等，其核心目標為嘗試兼顧效率、速度與安全，但是往往以速度最快者為優先，並以保護的名義將其他道路使用者推向邊緣。³⁵²1950 年代臺北市的行人被要求靠邊走，其路權壓縮到只剩道路邊緣，與部分的專屬人行空間，如橫斷步道、人行道或是供行人穿越之白線。³⁵³若有違規的情況，除卻持續的勸導，也有學者提出應由警察取締，予以罰款或是拘禁等處分，以求約束行人行為。³⁵⁴

不過，1950 年代雖壓縮既有道路使用者的路權，卻還沒有將它們從平面道路驅逐的觀點。當時常有興建天橋或地下道的建議，認為這兩項工程是城市交通現代化的一環，有利於舒緩地面的交通量。³⁵⁵然而，1950 年代天橋與地下道與現在熟知的定義有所不同。天橋部分，主要指涉提供給汽車行走的橋，即現在所稱的高架橋。³⁵⁶雖然也有提供給人走的橋之意思，但是主要用於臺鐵的車站內。³⁵⁷以行人穿越道為主要功能的天橋，直到 1967 年才被提出應大量興建以保障行人穿越道路的

352 王志弘，〈機動化社會的韌命部署〉，頁 97。

353 〈紅綠指揮燈 車輛行人均受管制 警局說明應守規則〉，《中央日報》，1954 年 5 月 29 日，第 3 版。錢益，〈公路交通安全〉，頁 9。

354 錢益，〈公路交通安全〉，頁 9。

355 〈邵尚高：汽車牛車板車紛呈易生車禍〉，《聯合報》，1959 年 4 月 13 日，第 3 版。

356 〈復興橋已落成 今行通車典禮 嚴主席將親自剪綵 兩旁慢車道下月起整修〉，《聯合報》，1955 年 2 月 24 日，第 3 版。〈敦化路平交道上 即將建築天橋 全部工程費新台幣 3 百餘萬元 設計完竣開工定 7、8 月間通車〉，《聯合報》，1957 年 2 月 6 日，第 2 版。

357 〈北市火車站天橋 決定重新興建 預定在三月底完工 川端橋加寬不致實現〉，《聯合報》，1953 年 1 月 10 日，第 3 版。

安全。³⁵⁸地下道部分，多數討論也是以汽車通行為主，不過其用於行人穿越道的發展較早，在 1954 年新竹即規畫建設人行地下道，³⁵⁹臺北市則要等到 1964 年才正式展開第一座人行地下道的設計工作。³⁶⁰1960 年代至 1980 年代為臺北市興建人行地下道與天橋的高峰期，政府甚至在這些設施附近與一般幹道中間建立柵欄，藉此確保民眾遵循分流設施行走，防止民眾隨意穿越馬路。³⁶¹

在汽車時代的藍圖中，行人除了須依循分流行走與行駛之外，還被賦予專注、謹慎行走等任務。行人被要求必須專注，避免邊走邊做其他事，要隨時注意來往的車輛。³⁶²多位學者亦提出，行人若走在沒有人行道上的路邊，應採取人車對面的交通制度，以便清晰了解路況。³⁶³而過去道路常見的其他功能，例如遊樂、放牧與從事農業活動等，也一一被想辦法剝除。例如顏澤滋提出應該多設立遊樂場，吸引幼童前去遊玩，改掉孩童在道路上嬉戲的習慣。³⁶⁴1959 年李心佛提出的行人公約，也認為應嚴格禁止隨意占用馬路放牧牲畜或曝曬農產品等行為。³⁶⁵

乙種車與行人同為既有的道路使用者，在汽車時代的藍圖中，兩者需要建立的習慣有許多類似之處。在分流規劃中，乙種車先是被要求走外側的慢車道，後來漸漸出現部分路段或時段禁行的措施。³⁶⁶針對違反分流的乙種車，除了祭出取締規勸的手段，學者也特別強調應使違規駛出慢車道而與甲種車碰撞者，自負後果。³⁶⁷種種的措施，皆是在確保過去習慣自由於道路上行走的乙種車與行人，可以與新來的汽車各自行走，讓乙種車與行人「不至影響甲種車輛的行駛」。³⁶⁸可以見到學者一

358 〈改進北市交通秩序從路、車、人 三方面著手〉，《經濟日報》，1967 年 11 月 21 日，第 5 版。

359 〈竹市東大路地下道 工程設計完竣 鐵路當局將籌款動工〉，《聯合報》，1954 年 7 月 3 日，第 4 版。

360 〈地下人行道 決延期動工 重慶北路至中華路 架設天橋正設計中〉，《聯合報》，1964 年 9 月 12 日，第 2 版。

361 王志弘，〈機動化社會的韌命部署〉，頁 97。

362 〈交通安全宣傳昨結束 吳三連播告臺北市民〉，《中央日報》，1951 年 5 月 14 日，第 4 版。

363 徐秉燮，〈改進公路交通之我見〉，《交通建設》第 3 卷第 6 期（1953 年 4 月，臺北），頁 11。

364 顏澤滋，〈公路交通安全教育實施之研究〉，頁 34。

365 〈李心佛：街道樹立醒目標識 列舉若干公約守則〉，《聯合報》，1959 年 4 月 13 日，第 3 版。

366 錢益，〈公路交通安全〉，頁 9。

367 徐秉燮，〈改進公路交通之我見〉，頁 9。

368 錢益，〈公路交通安全〉，頁 9。



開始並未直接提到要淘汰乙種車，一方面是當時乙種車還沒有成為問題，一方面則是因為各行各業對乙種車的依賴仍深。但到了 1950 年代晚期，各式車輛與人口皆大幅增加，北市的交通量已遠遠超出負荷，相較於行人被以安全之名，安排另走他道以確保運輸暢通，乙種車面臨的情況更為嚴峻。學者們嘗試將乙種車融入汽車時代的秩序未果後，開始主張外國沒有這麼多車種，這些速度不一的車種難以用同一套秩序去整合與約束，因此如第三章所述，人力車在 1950 年代末期開始被有計劃地從臺北市的道路上淘汰，其他車種也陸續因法規限制或摩托化而逐漸退場。

隨著乙種車逐漸成為臺北市道路育淘汰的對象，對乙種車的亂象描述與規範事項也逐漸變多。以李氏提出的乙種車防止車禍公約為例，針對乙種車設計的公約有約 16 條，與汽車的公約內容相差甚大，可以看出在專家眼中，乙種車的車禍主因並非駕駛技術或機件問題，而是駕駛人沒有遵循與汽車共處的秩序，如強調必須緊靠右邊的慢車道行駛、禮讓汽車先行，以及在交叉路口左轉須大轉彎³⁶⁹，皆是為了確保分流的制度被執行，讓不同速度的車種可以暢行。該公約也呈現了一些跨時代且常見的交通問題，如在馬路上競速、做特技、隨意停車、超載等。³⁷⁰在 1959 年，這些問題的主要亂源乃最多人用的乙種車，但到了當代，亂源形象已轉移至新的主流交通工具——汽車與機車身上。

綜上所述，在汽車時代的想像中，行人不再是唯一的受害者，而是必須共同為道路交通安全承擔起責任的對象。乙種車不僅被教育該承擔起責任，更是進一步的被指責為道路交通秩序的破壞者。而兩者的理想行為準則，其核心即是配合汽車的

369 大轉彎即現行的兩段式左轉，僅用於左轉，須等兩次紅綠燈，例如在中山北路南北行的乙種車，需先在南北向綠燈亮時，越過東西向的馬路，靠右停在停止線外。等東西向的綠燈亮後，再直行離開。見〈紅綠指揮燈 車輛行人均受管制 警局說明應守規則〉，《中央日報》，1954 年 5 月 29 日，第 3 版。

370 詳細公約可見：〈李心佛：街道樹立醒目標識 列舉若干公約守則〉，《聯合報》，1959 年 4 月 13 日，第 3 版。

出現，限制自身的行進空間，並隨時注意路況，以免阻礙汽車通行與自身遭到汽車傷害。



(二)汽車

從前文可知，在汽車時代的想像中，其他道路使用者皆是以汽車為核心，重新建構其行為準則。汽車成為新時代道路的主角，從 1950 年代起，在眾多學者的想像中，汽車將是未來最多人使用的私人交通工具。1950 年交通部設計委員會周一士即以美國公路交通繁盛，汽車繁多為例，說明公路交通乃使美國工商業發達、經濟熱絡的重要的一懷，而中華民國不僅道路與車輛皆少，又缺乏自製汽車與零件的能力，主張應「急起直追，迎頭趕上」，努力建設。³⁷¹

即便在其論述當下，汽車尚未成為最主要的私人交通工具，學者也會主張待汽車工業發展成熟、國民經濟水準提升後，汽車就會成為最主要的交通工具。從顏澤滋對汽車交通安全教育的討論，也可以看出此觀點的影響。顏氏認為駕駛汽車與跟汽車相關的交通安全概念已為「普通常識」，他主張應該將駕駛訓練加入高中課程中。³⁷²這顯然已經預示汽車將成為一個普遍的交通工具，甚至未來人人都須學習如何開車。不過，專家們也深知駕車的複雜性與危險性，因此主張必須通過考照制度才可以獲得駕照，並且強調駕駛汽車乃是「特權」而非「權利」。³⁷³必須是身體狀態適合駕車，擁有駕車技術，且對汽車機械有所理解，擁有檢查車輛的能力者，方可獲得駕駛汽車的特權。³⁷⁴

1959 年，李心佛提出了一系列防止車禍的公約，其中也包含了汽車駕駛人的部分。其內容可分為四類，其一為要求駕駛人做好車輛的保養與檢查工作；其二為要求駕駛遵守交通規則與指揮；其三是要求駕駛專心一致的開車，隨時注意車體狀

371 周一士，〈我國公路交通建設之回顧與檢討〉，頁 10。

372 顏澤滋，〈公路交通安全教育實施之研究〉，頁 34。

373 顏澤滋，〈公路交通安全教育實施之研究〉，頁 34。

374 錢益，〈公路交通安全〉，頁 9。



況與路況，如果遇到特殊情況，如遭遇危險地形、通過平交道等，必須減速確認情形後再行駛；其四則是針對技術問題加以規範，例如下坡行駛不關閉電門放空檔。³⁷⁵可以看出，保持專注與遵守規則，是所有汽車駕駛人都被期待遵守的。駕駛人在專注方面，還被特別提醒駕車前不得酗酒，顯示當時學者與官僚已經意識到酒駕帶來的問題。1954 年，徐秉燮便曾提出「在酒醉時駕車超速者，一律當作故意殺人罪」，嘗試以較重的罪名遏止酒駕超速的行為。³⁷⁶不過徐氏認為需要加重懲處的僅酒駕超速者，而非單純酒駕者；1959 年李心佛提倡駕車前不可「酗酒」，而非「飲酒」。兩位學者反對的都是可能導致失控的過量飲酒後駕車，而非反對酒駕本身，顯示 1950 年代學者對酒駕仍抱持相對寬容的態度。

在速度方面，1954 年的規定為時速郊外 40 至 50 公里，市區內為 25 至 30 公里。當時已有學者認為此項規定過於簡化，應該根據實際需求分段規定限速。³⁷⁷顯示在汽車時代的藍圖中，過去限制汽車僅能以極低速限行駛，以免傷害其他道路使用者的想法已鬆動。一般路面透過設置快車道，將其他道路使用者與汽車隔開，使汽車得以提高速度。到了 1955 年，臺北市更出現僅能通行汽車的復興橋，³⁷⁸可以見到大眾對於汽車高速行駛的接受度越來越高，不過此接受度仍受到行駛的空間與法規限制影響，遏止超速依然是學者、政府甚至民眾相當重視的重點。

從學者提出的建議，與其論文中反覆以外國案例進行的論證中，不難發現臺灣的交通工程與規範，經常是參考外國的情況設置，或是由外國人直接提供建議。但這些規範與工程常因移植不完整，或是因民情不同而有水土不服的情況。學者也時常針對這些問題提出修正的建議，如徐秉燮指出，1954 年的汽車駕駛人手冊提到汽車如果行經沒有管制的交叉路口時，各路線又同為幹線或是支線，要讓交通繁密的一邊先行。此規定僅依靠駕駛人之間的禮讓意識調節部分交叉路口的交通，在民

375 〈李心佛：街道樹立醒目標識 列舉若干公約守則〉，《聯合報》，1959 年 4 月 13 日，第 3 版。

376 徐秉燮，〈改進公路交通之我見〉，頁 12。

377 錢益，〈公路交通安全〉，頁 10。

378 〈乙種車車輛及行人 今日起禁止通行〉，《中央日報》，1955 年 2 月 25 日，第 3 版。

眾普遍不遵守規範與未具禮讓習慣的臺灣，這樣的規定難以推行。徐氏建議應透過設立「停止」標誌，或是其他道路優先權規範，讓民眾有明確的禮讓標準，而非由駕駛自行定奪。³⁷⁹透過這些對外國交通秩序的移植與修改，學者與官僚在反覆的嘗試中，逐步摸索適應汽車時代的臺灣應有的模樣。

從上述討論可以看出，隨著汽車逐漸成為主要的私人交通工具，學者和政府官員針對交通安全和駕駛行為制定了一系列規範和建議。他們強調駕駛汽車的責任和專注性，並意識到酒駕和超速等問題的嚴重性，提出相應的懲處措施。同時，學者們認為速度限制和交通標誌的設置應根據實際需求進行調整，以適應汽車時代的發展需求。儘管學者們強調駕駛的責任和專注性，但在當時，對於酒駕的態度卻相對寬容，許多人不認為單純喝點酒會影響駕駛的專注度。直到 1968 年，酒駕才在新制訂的《道路交通管理處罰條例》中被禁止，並針對違規者處以罰鍰。隨著時間推移，臺灣對酒駕的態度也從寬容逐漸轉為無法容忍，因而持續加重罰則。總的來說，學者和官僚通過制定規範和政策，借鑒外國經驗並結合本地實情，不斷調整和重新論述交通秩序，而汽車作為一個仍持續發展的交通工具，其理想的行為準則，隨著時代演變不斷地被重新定義。

第二節 交通安全宣傳

一、 交通安全宣傳週

戰後臺灣在交通安全宣傳方面的措施，最早可見於 1947 年臺灣省公路局頒布的「臺灣省公路交通安全運動推行實施辦法」。該辦法規劃於當年度 10 月份進行為期一週的宣傳，以期「喚起一般汽車駕駛人及汽車從業人員及市民之警覺」，並預計每兩個月舉行一次。³⁸⁰該辦法規劃的宣傳內容與改善交通的措施，與後續交通

379 徐秉燮，〈改進公路交通之我見〉，頁 9。

380 〈臺灣省公路交通安全運動推行實施辦法〉，《臺灣省政府公報》1947 年 10 月冬字第 15 期，國家圖書館藏，系統識別號：E1079192，頁 230-231。

安全週辦理的內容十分相似，在 1947 年 10 月至 1948 年 11 月間一共舉辦了四次安全運動宣傳週，但是具體的實施情況目前仍沒有材料確知，有待以後探查。³⁸¹

目前可以找到的戰後臺灣交通安全週實施情況紀錄中，最早的是 1949 年 10 月 3 日至 8 日的臺北市交通安全週報導。在宣傳期間，臺北市一共布置 600 名警員、憲兵與警校學生在市內各交通要道進行宣導與取締，車輛與行人皆在宣導範圍內。此外，在報紙上亦詳列駕駛、行人及道路旁商家住宅的安全規範與實施方法，如車輛過彎時應減速鳴笛、行人穿越馬路應注意前後左右無來車，汽車、腳踏車與手拉車等各式車輛應的停放方式與地點。³⁸²本次宣導較著重在實體的說明與宣傳上，除了攔查時順便解說規則，也積極張貼標語，警方更在吉普車上掛紅布條，一邊行駛一邊演奏軍樂吸引民眾目光。³⁸³

同年 11 月 11 日，省交安促進會舉辦交通安全週。本次規模更大，範圍擴及全臺各縣市，其宣傳對象除了駕駛、行人等各式道路使用者，還包含交通警察和交通稽查人員，顯示當時的交通取締人力亦不足。³⁸⁴該次宣傳大量運用大眾傳播媒體，不僅在報紙上發布相關報導，更製作交通安全廣播劇與歌曲在電臺播送，以及在電影院放映宣傳電影片或幻燈片。實體宣傳部分，與 10 月臺北市的交通安全週雷同，一樣有定點取締稽查、發送標語貼紙，以及宣傳車在全市廣播說明安全要點，並且在各大交通要道懸掛布質標語、函請有關單位辦理座談會說明。³⁸⁵就此兩次交通宣傳週的實行而言，可見到政府建立交通安全觀念的方法，最初是在道路上直接取締與進行教育，輔以大眾傳播媒體宣傳。

381 華壽嵩，〈公路交通安全運動〉，《民聲日報》，1948 年 11 月 9 日，第 4 版。

382 〈交通安全週今開始 行車行人遵守警察指揮 各區汽車規定停放地點〉，《中央日報》，1949 年 10 月 3 日，第 5 版。

383 〈交通安全第一日 經過情形甚良好〉，《中央日報》，1949 年 10 月 4 日，第 5 版。

384 〈車輛速度勿太快 路上行人要靠邊 交通安全宣傳週開始〉，《中央日報》，1949 年 11 月 11 日，第 4 版。

385 〈促進交通安全 雙十一起辦安全週 促進委會擬定辦法〉，《中央日報》，1949 年 10 月 22 日，第 5 版。



此後，各縣市亦於每年 11 月 11 日定期舉辦交通安全週，並視情況不定期不定點增辦。其內容大抵會透過座談會、廣播與報紙等，向大眾宣達當前的車禍數據與注意事項，以及發送各項交通安全須知、規範、手冊，並動員警力在街頭進行取締。³⁸⁶至於宣講的注意事項究竟為何，以 1951 年發送的交通安全須知為例，其內容分為行人、乘客、乙種車、甲種車等四大類，皆強調要遵守分流與交通指揮，行人方面共 9 點，特別說明須幫助老弱兒童過馬路，以及禁止在道路上嬉戲、放牧等；乘客方面共 7 點，強調上下車秩序，以及禁止攀車尾、坐車頭、干擾駕駛等危險行為，禮讓老弱婦孺座位的觀念也在此時出現；乙種車方面共 9 點，強調不得隨意停車，須讓汽車先行，不得競速；甲種車的安全須知最為複雜，總計有 24 點，強調行車前必須確實檢查設備與證件，並且詳列遇到不同情況時該如何應對，如大車讓小車，下坡讓上坡，汽油著火避免用水撲滅等。此外，甲種車須知更特別強調「肇事後應尊重個人道德，立即按照手續處理，不得急駛逃避。」³⁸⁷顯然是因應當時肇事逃逸情況嚴重而特別列入。可以見到，大致上宣傳內容與交通秩序管理的內容是同步的，強調分流、遵守規範，以及留意設備可能出現的種種問題。

隨著時代推移，交通宣傳工具又陸續出現漫畫、室外電影以及飛機散播宣傳單等。³⁸⁸宣傳的形式更是日益盛大，如 1957 年的交通安全週在臺北市舉行車隊遊行，參與單位包含軍方、臺北市警察局、北市府、北市司機工會、公路黨部文化工作隊等 20 餘個黨政軍與民間單位，該車隊自中山堂出發在市區遊行，沿途並發放各式宣傳品。³⁸⁹1960 年的遊行更是加入了美軍顧問團運輸組的八輛吉普車。³⁹⁰響應交通安全宣傳週的單位亦逐漸增多，除了上述的遊行外，政府各單位也都被要求舉辦宣傳活動，民間組織也紛紛響應宣傳週舉辦活動，如 1957 年臺北市汽車司機業職

386 〈交通安全宣傳昨結束 吳三連播告臺北市民〉，《中央日報》，1951 年 5 月 14 日，第 4 版。

387 〈交通安全須知〉，《聯合報》，1951 年 11 月 11 日，第 3 版。

388 〈公路交通安全 昨起開始一週〉，《聯合報》，1955 年 11 月 12 日，第 3 版。

389 〈宣傳交通安全 北市車隊遊行 公車廿六名優秀駕駛員 昨分別頒予獎章及獎狀〉，《中央日報》，1957 年 11 月 12 日，第 3 版。

390 〈加入交通宣傳遊行〉，《聯合報》，1960 年 11 月 13 日，第 3 版。

業工會舉辦汽車競賽大會，一連三天進行技術競賽與行車安全表演。³⁹¹1960 年還曾在交通安全週期間舉辦晚會與摸彩等活動，可謂花招百出。³⁹²



除了上述各項宣傳活動，交安促進會亦提出獎勵機制，根據公路局的考核資料，頒發「安全獎狀」給三年內無肇事紀錄的優秀駕駛。³⁹³這種以比賽與榮譽促進行車安全方法，廣泛地運用於各運輸單位，例如公路局內部亦舉辦交通安全比賽，獎勵管理得宜的分區運輸處，以及一年內未肇事或未拋錨的駕駛員，北市公車處與國軍亦有類似獎勵方式。³⁹⁴1958 年起，政府更明訂各工商汽車運輸單位須於交通安全宣傳週舉辦獎勵優秀駕駛員活動，臺灣省汽車運輸商業同業公會聯合會即響應規定辦理。³⁹⁵

儘管交通安全宣傳週祭出眾多方式宣傳交通安全規範，但其對交通安全的促進究竟有多少作用，始終飽受質疑。1949 年舉辦交通安全宣傳週時，公路局監理處處長便評論，交通安全宣傳為消極的車禍防止做法，仍應以警務機關的積極制止為主。³⁹⁶這樣的想法不僅存在於政府機關，1954 年 4 月《聯合報》社論專欄「黑白集」也認為在多年的交通宣傳下，車禍仍頻傳，應加強處罰駕車的「人」。³⁹⁷1956 年 11 月，時任交安促進會常務理事柳克聰（1903-?）亦承認交通安全宣傳並不足夠，他指出一般行人缺乏交通安全知識，常不看來車就直接過馬路等，導致車禍頻

391 〈公路鐵路展開 宣傳交通安全 北市公車處獎優良司機 司機工會舉辦賽車大會〉，《聯合報》，1957 年 11 月 12 日，第 3 版。

392 〈公路交通安全週 今舉行開幕儀式 卅輛宣傳車出發各地 優良駕駛員百人受獎〉，《聯合報》，1960 年 11 月 11 日，第 3 版。

393 〈駕駛三年未肇事 將發給安全獎狀〉，《中央日報》，1949 年 11 月 11 日，第 4 版。

394 〈駕駛安全競賽 優勝單位受獎〉，《中央日報》，1956 年 3 月 17 日，第 3 版。〈宣傳交通安全 北市車隊遊行 公車廿六名優秀駕駛員 昨分別頒予獎章及獎狀〉，《中央日報》，1957 年 11 月 12 日，第 3 版。〈促進交通安全 明起擴大宣傳 國軍部隊決自今年起選拔 優秀駕駛人員為克難英雄〉，《徵信新聞》，1957 年 11 月 10 日，第 3 版。

395 〈維護公路交通安全 宣傳週今開始 優良駕駛員今接受表彰〉，《中央日報》，1958 年 11 月 11 日，第 4 版。

396 〈交通安全宣傳週 第一日情形尚好 憲警昨檢查來往車輛〉，《中央日報》，1949 年 11 月 12 日，第 4 版。

397 〈車禍頻仍〉，1954 年 4 月 4 日，第 3 版。

繁，呼籲應從中小學起，在公民課本中編入交通教材。³⁹⁸作為交通學者與技術官僚的柳氏，更看重以教育來改善交通安全，而非民眾反覆強調的取締與嚴刑峻罰。1957 年的評論則認為交通安全週執行多年，宣傳的內容卻是些「絕對當然的事項」，顯見民眾根本不在意，但此現象不能單推託民眾不守法，執法單位未確實且選擇性的執法，才是交通觀念一直無法落實的原因。³⁹⁹

由上述的討論可知，不論是政府單位、交通專家或是民眾，皆意識到只依靠交通宣傳或是短期的嚴格取締，是沒辦法真正建立交通安全觀念的，應該從中小學教育開始建立觀念，並且要求執法單位公正、確實執法。不過，這並不意謂著宣傳毫無價值或是應當被放棄，事實上，在各項討論交通安全的會議中，仍舊十分強調透過常駐的標誌提醒用路人，或是透過電影、宣傳品甚至展覽等，宣傳新規範與注意事項等，以及以下將探討的——道路有多危險。

二、 交通安全觀念加強：危險的道路

在各種形式的道路宣傳與規劃中，皆可以見到道路被描述成危險的地方，例如專家建議在各保養廠或易肇事路口懸掛車禍傷亡人數，提醒市民注意交通事故的威脅。⁴⁰⁰除了數據，鮮血也是形塑危險道路印象的重要元素，報紙上不避諱地使用「血肉成泥」⁴⁰¹、「頭骨壓碎、腦漿流出」⁴⁰²、「腦部撞裂血流滿地」⁴⁰³等描述說明車禍情況，以鮮血淋漓的慘況宣傳道路之危險。道路採用紅燈作為停止燈號，除了因為紅光的波長較長，較不受霧氣遮蔽外，還被認為是因為紅色與血色相近，能讓人們聯想到鮮血與恐懼，即使是「不懂交通規則的鄉下佬，也會不由地站著不動

398 〈如何減少車禍 柳克聰分析車禍原因 提出改進辦法四點〉，《中央日報》，1956 年 11 月 12 日，第 3 版。

399 皮陽襄秋，〈交通安全宣傳〉，《徵信新聞》，1957 年 7 月 16 日，第 3 版。

400 〈王震美：改進路面提高警覺 勸導遵守交通規則〉，第 3 版。錢益，〈公路交通安全〉，頁 9。

401 〈板橋汽車肇事 女孩慘死輪下 司機王光發被扣押〉，《聯合報》，1952 年 9 月 10 日，第 4 版。

402 〈本市昨日兩起命案 卡車輾斃男孩 男子自縊死〉，《聯合報》，1951 年 12 月 21 日，第 7 版。

403 〈康定路上車禍 青年男子死於輪下〉，《聯合報》，1952 年 2 月 12 日，第 6 版。

的。」⁴⁰⁴這些設計與描述，皆向大眾說明道路已不若以往安全，民眾須時刻警惕自身的行動避免災禍。報導中也時常描繪家屬痛哭、昏厥的內容，讓道路的危險進一步地與悲傷的情緒結合，讓民眾心生畏懼。⁴⁰⁵在媒體與政府的積極宣傳下，如「小心駕駛，安全第一」這類出現在街市、公路與汽車之中的交通安全標語，即使文字本身並未包含危險的意義，在民眾眼中，也成為怵目驚心的標語。⁴⁰⁶

除了透過媒體傳播危險道路的印象，政府也嘗試透過展覽宣揚道路的危險。在1958年，出現了以交通安全為主題的展覽，由軍事安全促進委員會及交安促進會臺灣分會主辦，展出內容包含電動交通模型、各種交通規則與相關手勢、號誌的漫畫，以及互動遊戲。展覽中有多處強調道路危險的設計，一走到入場處，歷年車禍傷亡數字的統計牌即印入眼簾，直接展示道路每年奪走多少性命，令記者直呼「叫人看了真是驚心動魄」。展場內更是列出歷年車禍現場的照片，透過「車毀人亡，身首異處，肝腦塗地，斷肢折骨」等血腥畫面，深化車禍的可怕之處，藉此喚起民眾重視交通安全的意識。⁴⁰⁷該展自7月26日至8月4日，據統計共有約24萬人進入臺北新公園博物館（今臺灣博物館）參觀，也不乏團體參與，多為軍方、公路局及公車管理處的人員。⁴⁰⁸從內容來看其目標客群應為成年駕駛人，來參觀的團體也多為軍隊、交通相關的組織，未見學校教育人員大量參與。

綜上所述，政府對於交通安全的宣傳有兩個主軸，其一是告訴大眾應當做什麼，與不應當做什麼，為直接的指令。其二則是宣傳「不安全」的後果，凸顯危險道路的印象，讓尚未受到道路威脅的人也有所警惕。這些宣傳除了讓民眾建立遵守交通規範的意識，也深化了分流行駛與排斥其他道路功能的正當性，因為道路變得危險，為了保護行人，人車應當分流；因為道路變得危險，孩童不應當繼續在道路

404 〈停止交通為何要用紅燈〉，《聯合報》，1959年1月20日，第7版。

405 〈吉普輾斃九歲學童〉，《聯合報》，1952年3月2日，第6版。

406 采蘋，〈小心駕駛·安全第一 漫談車禍〉，《聯合報》，1956年3月12日，第4版。

407 〈交通安全展覽 展出車禍照片 車毀人亡慘不忍睹〉，《聯合報》，1958年7月26日，第2版。

408 〈交通安全展覽 觀眾極踴躍 已逾二十四萬餘人〉，《聯合報》，1958年8月4日，第2版。

上玩；因為放牧將導致道路更加危險，不應當繼續將道路視為放牧空間。危險的道路既是實際的情況，也是政府說服大眾遵循其政策與規範的依據之一。



第三節 學生教育

在 1949 年年底與 1950 年代初期的交通安全週中，可以見到有關孩童的交通安全教育，主要期待透過家長直接教育。不過，在實際執行上仍著重於改善工程、加強取締與宣傳等時，已有多位學者注意到實施交通安全教育的必要性。1953 年顏澤滋即提出，應透過學校教育培養學生良好的行路習慣，其內容包含由學校提供全方面的引導，在教室內講解交通安全知識，在校園周邊由老師指引正確地的行路方法，在孩童上下學的途中由年長的學生示範、監察其他同學等。顏氏認為「若小學生於小學時代獲得良好之行路習慣，則一生受用無窮。」⁴⁰⁹同一年，錢益也指出養成遵守交通規則與注意交通安全的習慣是一個教育問題，以先進國家多從小學階段就開始交通安全教育，認為應當從小開始灌輸國民交通安全知識。⁴¹⁰

兩位學者不約而同地提出對在校園實施交通安全教育的計畫，並且皆強調必須重小開始，顯然當時已注意到要既有道路使用者修改其原先的習慣並不容易，更重要的是從小開始讓國民成為汽車時代的人。在此觀念下，交通安全教育不再只透過消極的宣傳進行，而是逐步地走入校園，以下將探討臺北市的交通安全教育如何在校園中實施？透過教育建立交通安全觀念具備甚麼樣的意義？其成效為何？

一、早期的零星宣傳：1940 年代至 1950 年代

早在 1951 年，校園內就曾出現維持交通秩序的宣導，不過當時主要是針對學生的乘車秩序與違規逃票等行為進行管理。⁴¹¹1952 年臺北市成立中等學校學生校外生活指導委員會，該會頒布學生在校外的應行注意事項與統一獎懲辦法，其中十六條注意事項中，有兩條與交通安全相關，主要提到必須遵守交通規則，以及不得

409 顏澤滋，〈公路交通安全教育實施之研究〉，頁 34。

410 錢益，〈公路交通安全〉，頁 9。

411 〈防止學生違章乘車 教廳規定兩種 通飭各校切實辦理〉，《聯合報》，1951 年 9 月 26 日，第 3 版。〈指導校外生活 改善乘車秩序 教廳昨日開會商討 成立指導研究小組〉，《聯合報》，1953 年 3 月 20 日，第 3 版。

以腳踏車載人、不可在街道上三人以上並肩同行。⁴¹²其內容僅寥寥一兩句話，1952年臺灣省教育廳已留意到應向學生宣導遵循交通安全秩序，要求中小學應公布並向學生解說乘車注意事項，但未有進一步的教育方針。⁴¹³可以見到，校園內最早的交通安全仍是以宣傳為主，主要是遇到問題以後，再針對問題提出補救方案。其中最常被提到的是學生的乘火車問題，道路交通安全方面的教育僅有一兩條原則性的規範。

1954 年，在交安促進會的推動下，開始有專門人員到各中小學校宣講交通安全知識，教育部也令飭各中小學校將交通知識編進常識課程中。⁴¹⁴1954 年開始，已陸續有警察到國民學校講解交通規則。⁴¹⁵1957 年的交通安全週臺北市教育局別訂定「交通安全週學童及其家長應行注意事項」，強調家長應做孩童的榜樣，教導孩童遵守規則與警察、學校的指導，且叮囑孩子不可以在馬路上玩。關於學童的注意事項，同樣包含聽從指揮，並且鉅細靡遺地說明在馬路上行走與騎腳踏車的注意事項，要求孩童避開汽車，並且強調不可以在馬路上玩耍。⁴¹⁶同年，臺北市的國民學校陸續組織交通糾察隊。⁴¹⁷1958 年，臺灣省教育廳在該學年度的推行公共秩序運動要點中，規定學校必須利用朝會向學生說明交通規則。⁴¹⁸自此交通安全觀念建立的工作，正式走入校園由學校單位共同承擔，但仍未納入正規課程當中。

1959 年至 1960 年間，針對學校的交通安全教育，有了更多方面的改進，並且社會團體也紛紛響應與協助。例如國際獅子會便計畫雇用專人在放學時幫忙學校

412 〈中學生校外生活 指導委會昨成立 吳石山及各中學校長任常委 並通過注意事項及獎懲辦法〉，《聯合報》，1952 年 6 月 1 日，第 2 版。

413 〈教廳勸告學生 遵守交通秩序 令全省中小學公布〉，《聯合報》，1953 年 2 月 3 日，第 3 版。

414 〈加強駕駛人訓練 突擊檢查舊車輛 公路交通安全會昨開會議 決定減少車禍四辦法〉，《聯合報》，1954 年 7 月 18 日，第 5 版。

415 〈紅綠指揮燈 車輛行人均受管制 警局說明應守規則〉，《中央日報》，1954 年 5 月 29 日，第 3 版。

416 〈共策交通安全 市教育局訂定 學童注意事項〉，《中央日報》，1957 年 9 月 11 日，第 3 版。

417 〈黃啟瑞今開始 巡視中小學校 少年交通糾察隊成立〉，《徵信新聞》，1957 年 11 月 20 日，第 3 版。

418 〈學校利用朝會 宣傳交通安全〉，《中央日報》，1958 年 9 月 19 日，第 5 版。



維持交通秩序，以及在學校舉辦防止車禍的演講與作文比賽，讓學童自己思考與討論如何防止車禍。⁴¹⁹1959年5月臺北市警察局更推出「促進兒童安全宣傳週」，此次宣傳依舊專注在要求家長管理兒童，市警局還特別提到家長若放任兒童在街道上嬉戲，將依違警罰法處罰。⁴²⁰同年年底，省公路局在臺北市各國民學校發放「國校交通隊」的帽子，可以見到當時校園內已設有由兒童組成的交通隊。⁴²¹1960年省教育廳則規畫透過縮小學區，廣設小型國校，縮短兒童的通勤距離，確保學童交通安全。可以見到，臺北市的交通安全教育逐漸從原則性的規範，轉變成由警察與學校講解具體的行為準則，並透過兒童交通隊實踐與展示理想的兒童交通行為準則。然而，這些教育內容仍是零散地實施，並且僅關注大人如何管理與影響孩童，其實施目標仍限於保護兒童而已。

二、 建立校園交通安全教育計畫——以國民學校為例

(一)國民學校交通安全教育計畫

1960年，在全省公路交通安全聯席會報的會議上，召集了公路局、警備總部、憲兵司令部、警務處、教育廳等單位，以及多位專家共同商討交通安全促進。該會議也將視野放到一般學校上面，提出加強國民學校安全教育，舉辦巡迴交通安全展覽等措施。⁴²²此後，陸續有在國民學校既有課程中，增加交通安全主題課程，以及調整國民學校學區，以減少學童在上下學途中遭遇車禍的可能。例如1960年7月臺北市教育局重新劃分新生學區，將原本需要橫越複雜道路，才能抵達大橋國民學

419 〈汪樹棠主張：舉辦駕駛人員講習 保護學童交通安全〉，《聯合報》，1959年4月13日，第3版。

420 〈維護兒童交通安全 定期宣傳一週 警局呼籲家長照顧兒童 提示五點易於肇事現象〉，《聯合報》，1959年5月9日，第2版。

421 〈公路交通安全 明起宣傳一週 臺北市出動四輛宣傳車〉，《聯合報》，1959年11月10日，第2版。

422 〈促進交通安全 肇事駕駛人 強迫重教育 建議政府增加交通警額 發動各縣市成立促進會 安全聯會昨日決定〉，《聯合報》，1960年2月12日，第3版。

校學區中的六個里之新生，改劃至太平國民學校學區。⁴²³並且呼籲民眾避免讓小孩跨區就讀，以免國校學生獨自搭乘公車釀禍。⁴²⁴到了 1966 年，臺北市教育局與臺灣省教育廳進一步整合過去的校園交通安全措施與教育，針對中小學交通安全教育提出整體的執行計畫。

1966 年 2 月 27 日，臺北市教育局率先推出國民學校交通安全教育計畫，臺灣省教育廳也於同年 9 月通過「加強小學交通安全教育辦法」。兩項計畫的內容相似，皆整合了過去幾年陸續推出的交通安全教育措施，進一步提出具整體視野的規劃。兩者的計畫內容，可以大致分為三大點。第一點是改善校園周邊的交通設備，提供良好的交通環境。因此，計畫要求學校定期開會審視校園環境及周邊是否有危害交通安全的疑慮，若有則排除。⁴²⁵並且在交通量特別繁忙的學校門口增設學生專用號誌、學生專用穿越道標線，加強取締學校周邊的攤販、違章建築、將水溝加蓋並整平人行道。⁴²⁶期待透過整理學校周邊的交通設施，減少孩童的失事率。隔年，北市更進一步規劃，在交通量較大的學校附近建造十條地下道，讓孩童減少穿越馬路所面臨的威脅。⁴²⁷

第二點則是管理學童的交通行為，具體作法包含調查與確認學生從家裡到學校之間的交通概況與安全情況，並且製作學童違反交通安全自我反省表。⁴²⁸第三點則為示範正確的交通行為，例如篩選交通隊示範正確的行走方式，並一一介紹各種錯誤的行為。⁴²⁹或是透過觀摩教學，具體展演如何正確使用腳踏車與遵守交通秩

423 〈國校新學區 劃分完竣〉，《聯合報》，1960 年 7 月 5 日，第 2 版。

424 〈萬餘學童越區乘車 公車擁擠情形嚴重〉，《聯合報》，1960 年 10 月 2 日，第 2 版。

425 〈維護學生安全 加強交通教育 教廳昨在臺北召開會議 通過中小學生施教辦法〉，《徵信新聞報》，1966 年 9 月 18 日，第 2 版。

426 〈交通頻繁學校門口 決議增加多項設施〉，《中央日報》，1966 年 9 月 18 日，第 4 版。

427 〈減輕交通負擔障學童安全 北市市區學校附近 決建十條地下通道 經費近千萬下年度編列預算〉，《徵信新聞》，1967 年 3 月 7 日，第 2 版。

428 〈促進學童交通安全 北市教局決定加強校方責任 個別指導學童往返安全共舉辦安全教育觀摩會〉，《中央日報》，1966 年 2 月 17 日，第 7 版。

429 〈促進學童交通安全 北市教局決定加強校方責任 個別指導學童往返安全共舉辦安全教育觀摩會〉，《中央日報》，1966 年 2 月 17 日，第 7 版。

序，並著重檢查學生的腳踏車設備。⁴³⁰可以發現在整體規劃中，交通安全觀念的落實不僅限於規則解說與觀念宣導，更是以學校為中心，建立安全的交通環境、示範安全的交通行為，讓孩童可以從小就認識並實踐交通安全觀念。



(二)國民學校教科書中的交通安全教育

在前述零星於校內進行交通安全宣導的時期，已有部分教材，開始將交通安全定為單課課程主軸，如 1959 年出版的《公民訓練教材》第二十課，即以校長的信為題，透過校長向學生宣導的口吻，叮囑家長與學校合作，提醒孩子應遵循指揮、隨時注意路況、盡量迴避汽車多的道路，以及在有人行道的地方務必走人行道。⁴³¹隔年發行的國語課本第七冊，也有收錄交通安全的文章。1960 年以後，雖然整體性的交通安全教育規畫尚未完成，但從課本中的交通安全教育內容比例，可以發現學校與教科書編纂者，正加大在校園中推廣交通安全教育的力度。1962 年出版的《國語教學指引（第 7 冊）》中，交通安全已成為一個單元，並佔了兩課的內容。⁴³²1963 年開始的公民與道德第 5 冊、美術第 8 冊，與 1964 年開始的社會課本第 2 冊，皆出現了以交通安全為主題的課文與課程規劃。1968 年之後，陸續又在國民小學的健康教育、生活與倫理課程中加入交通安全課程。可以見到，交通安全教育是散落在不同的課程之中，並且有逐步增加內容的情況。在課程設計上，一開始以國語教育為主，其後逐漸深入社會科中，並在「國民學校交通安全教育計畫」與「加強小學交通安全教育辦法」推出後，配合小學生交通安全行為訓練，在生活與倫理、健康教育等課程中，融入交通安全教育。

國語教育方面，1960 年的國語課本收錄了一篇名為〈交通安全〉的課文，文中描述主人公目睹平交道車禍，母親藉此對其進行機會教育，叮囑搭乘火車的安全

430 〈推行交通安全教育 北市將辦觀摩教學 交通量頻繁學校門前 增設路燈及專用號誌〉，《聯合報》，1966 年 9 月 18 日，第 2 版。

431 臺灣省教育會、中國教育出版社，《公民訓練（第 12 冊）》（臺北：臺灣省教育會，1959），頁 30-31。

432 臺灣省政府教育廳等，《國語教學指引（第 7 冊）》（臺北縣：臺灣書店，1962）。

事宜，讓主人公明白交通安全的重要。⁴³³這是一篇相當典型兒童交通安全教育文章，以孩童的視角描述看見/遭遇車禍時的害怕與傷痛，藉此喚起孩童對交通安全的重視。這種文章形式不只是為了勾起孩童的注意，更是希望能讓孩童學習陳述與內化交通安全知識。如 1962 年的國語課本指引的交通安全單元說明中，特別提到其中心活動為「指導兒童講述有關交通安全的生活經驗」。⁴³⁴可以見到，孩童的交通安全教育內容是與生活緊密結合的，孩童論述交通安全的方式，也是被特別訓練出來的，因此在各類型徵文比賽中，常可見類似的敘述方式。

社會科以及公民與道德部分，1963 年的公民與道德課本，在「守法」的單元中，設計了交通安全主題課文，主要叮囑孩童要遵守交通規則，並認識交通標誌。課文中主要列出六種標誌，包含「危險、禁止入內、鐵路平交道柵門、小心火車、慢行」等與孩童交通經驗較相關的標誌。並列有行路安全公約，要求孩童遵循紅綠燈、隨時注意路況、走人行道與避免強行通過平交道。⁴³⁵

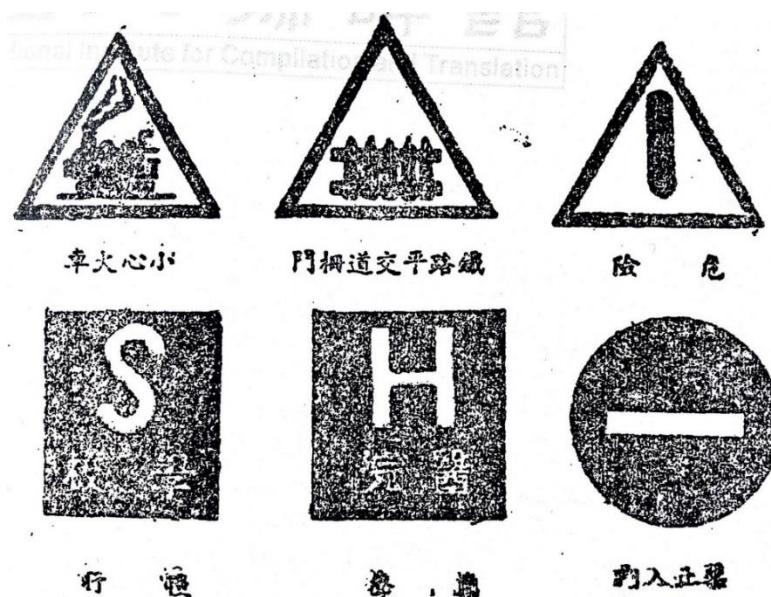


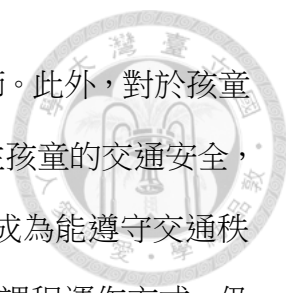
圖 5-1 交通安全標誌⁴³⁶

433 國立編譯館主編，《國語課本（第 7 冊）》（臺北：國立編譯館，1960），頁 47-48。

434 臺灣省政府教育廳等，《國語教學指引（第 7 冊）》，頁 213。

435 〈第十六課 守法 要認識交通標誌〉，收入勝利出版社、印國鈺，《公民與道德（第 5 冊）》（臺北：勝利，1963），頁 31-32。

436 〈第十六課 守法 要認識交通標誌〉，頁 31。



可以見到，實踐與演練是國民學校交通安全教育的重要環節。此外，對於孩童的指導有從「現在」擴展至「未來」的傾向，換言之，課程從關注孩童的交通安全，擴及建立孩童對整體交通環境與法規的認識，以利孩童成年後成為能遵守交通秩序的公民。不過，目前的材料僅顯示課本規劃者的期待，具體的課程運作方式，仍未有清晰的資料可以說明。此外，在教學指引中，附了大量的參考資料，內容涵蓋交通安全須知與車禍數據等，一方面可能是為了方便老師教學，但另一方面也可能是因為，老師同樣是需要被教育的對象。

在生活與倫理課程中，則更關注描述與譴責危險的交通行為，諸如騎腳踏車時攀附汽車前行，以及在火車上攀附車門等。此外，更加入了許多協助老弱、婦孺、傷殘、疾病者的指引，例如讓座、協助其上下車等。⁴⁴¹顯示遵守交通安全的觀念，從重視自身安全，進一步地與道德倫理和公共利益結合，鼓舞孩童譴責負面行為，遵守交通秩序。

(三)孩童的交通安全教育觀

在這些交通安全教育內容的洗禮下，孩童的交通安全觀念具體為何？透過各單位舉辦的徵文比賽，可以一窺實施交通安全教育之後的孩童交通安全觀。1968年，臺北市新聞處主辦交通問題的徵文比賽，便收到許多國民學校學童的投稿。多數孩童皆以曾經目睹的交通事故為例，說明當前臺北市交通秩序混亂的情況，顯示國語課程所教導的交通安全作文形式已被大量實踐。其中一位孩童寫道：

交通進步，應給人們帶來更多的幸福、方便，卻有人因為不遵守交通秩序，而把幸福變成了叫人心驚肉跳的車禍，血淋淋的事實，活生生的演出，看在眼裡，痛在心裡，多麼可怕。⁴⁴²

441 國立編譯館，《生活與倫理（第11冊）》（臺北：國立編譯館，1969），頁10-11。

442 〈交通秩序一團糟 且從徵文找答案 道路設施不敷・市民不守規則 取締未能澈底・宣傳不夠深入〉，《聯合報》，1968年4月15日，第4版。



可以見到，無論是真的親身經歷，還是受到宣傳的影響，危險道路的形象已深入孩童心中。而孩童也接受了道路之所以危險，乃是因為人們不遵守交通秩序。報導也顯示「交通安全，人人有責」的觀念已經融入孩童心中，例如一位孩童認為遵守交通為利己利人的行為，質疑不願遵守的人懷著不正當心理。甚或認為不遵守交通秩序者，應當被人瞧不起。

值得注意的是，過往在談孩童的安全問題時，常以家庭教育的角度切入，期許家長教導兒童正確的觀念。⁴⁴³但在學校教育展開之際，交通觀念的影響方向，產生了改變。1966 年的示範交通安全觀摩會上，時任臺北市教育局長致詞說道：

國民交通安全教育是一種社會教育，而最重要的須從教育國校學童做起，進而推廣到家庭，影響整個社會遵守交通規則，維護交通秩序，服從交通指揮，因使各校應在平時教學中，配合公民與道德之教學，使兒童實踐常規訓練，養成良好習慣，啟發其自治能力。⁴⁴⁴

這段說法展現了一條新的交通安全觀念影響途徑，也就是由學校教育兒童，再由兒童影響家庭，乃至於整個社會。這樣的觀念也出現在 1972 年徵文比賽的國小生作文當中，該文認為「個人不但要瞭解交通安全的重要，還要向別人宣傳、講解，使他們也能有所認識。」⁴⁴⁵即展現小學生作為交通安全觀念建立的起點，所帶來的無限可能。再進一步說，當具備良好交通習慣的孩童成年後，也會比未受過交通教育的成人更有可能遵守交通規範，以及專注地開車、行走，真正地成為汽車時代的一員。

443 〈共策交通安全 市教育局訂定 學童注意事項〉，《中央日報》，1957 年 9 月 11 日，第 3 版。

444 〈學童安全教育 即起加強實施 誘導切實遵守交通規則 並進而影響家庭和社會〉，《中央日報》，1966 年 3 月 8 日，第 4 版。

445 郭宗佑，〈馬路如虎口〉，《誰之過》（臺中：正聲廣播公司台中電台，1972），頁 7。

第四節 小結



在戰後的臺北市，交通官僚與學者們不僅透過工程與執行的改善來建構新時代的交通秩序，也著重於教育貫徹其理想。從他們在報紙和交通期刊上的論述可以看出，將臺北市的道路交通打造成適應汽車時代的樣貌是他們的共同理想。他們主張未來的道路將以汽車為主，所有人皆應隨時注意交通與自身的情況，專心行走。在他們的規劃中，也逐漸以安全之名，隔離其他道路使用者，並且限制非運輸功能，確保汽車通行順暢。因此，民眾遵守分流政策成為整體工程、執行與教育的共同目標。

為了使民眾接受這套新秩序，官方透過交通安全宣傳和實際取締等方式試圖改造民眾的行為，但由於民眾多不適應新秩序且缺乏守法習慣，宣傳效果有限。1960 年代，官方進一步在校園內建立交通安全教育，從小開始訓練兒童熟悉安全的交通習慣，進而培養交通安全觀念與確保孩童安全，並為未來培養認同與遵守新時代交通秩序的國民。

第六章 結論



本文關注戰後臺北市道路交通秩序的形塑歷程，呈現汽車進入臺北市後所引發的道路失序問題，以及政府如何透過建立監理制度與推廣交通安全教育來嘗試解決失序狀態，並建構理想的交通秩序。

臺北市在 1912 年迎來第一輛汽車，但當時的道路系統主要是為行人、腳踏車、牛車、人力車等設計，總督府也更重視鐵路運輸，導致汽車運輸業未能迅速發展。1919 年後，總督府頒布「街路取締規則」，並將交通政策轉向發展公路，提升了道路總長度與品質，汽車運輸業因此蓬勃發展。然而，在日治時期，臺灣的汽車仍以公車與租賃汽車為主，數量尚未對其他道路使用者造成明顯威脅。

國民政府接管臺灣後，由於戰爭破壞，道路發展政策以復舊為主，對各項交通工具採取放任成長措施。臺灣省行政長官公署與臺灣省公路局逐步建立各式車輛管理機制，但戰後臺灣接連受到國共內戰、二二八事件與國民政府遷臺等事件影響，行政體系多次變動，導致車輛管理制度短期內出現多次改革，行政混亂。

在管理制度混亂的情況下，臺北市又因為國民政府遷台，成為移民的集中中心，在 1949 年移入大量的人口與車輛，使臺北市道路陷入前所未見的擁擠狀態。這導致原先能取得平衡的各式道路使用者開始出現大量且嚴重的衝突——即車禍。既有道路使用者如行人、乙種車等，原本在道路上的行徑相對自由，但橫衝直撞的汽車打破了秩序，並以其顯著的破壞力與政府的分流政策限縮既有道路使用者的路權。受侵害的道路使用者指控汽車侵害其路權與安全，批評駕駛既沒有新時代的摩托道德，也失去了既有的道德，並希望當局能以嚴刑峻法約束汽車。特別的是，這些自覺受威脅與侵害的道路使用者，批判汽車時強調自身並不反對現代化或汽車本身，而是無德的汽車駕駛。



面對道路失序與持續升溫的衝突，臺北市自 1953 年展開交通秩序整理運動，旨在穩定交通秩序，促進道路交通安全。相關單位陸續更新交通巡查制度、制定各項行車規範，並逐步完備公路交通管理法規。過往由於法規訂定的缺失以及戰爭時期的特殊情況，內政部、國防部、警備總司令部、聯勤總部等中央與軍事單位皆擁有部分對道路與交通工具的管理權，致使交通行政專業難以發揮。隨著新制度與新法規的設置，原先分屬不同管理系統的軍用車與民用車輛納入交通部門建立的體系，交通部門順利收回權力。經過交通秩序整理運動後，臺北市的道路在工程、執行與宣傳教育方面有所建樹，但城市道路的壅擠與車禍問題依舊嚴峻，有關部門只能持續尋找解方，而三輪車退場便是臺北市的新解答。

在 1950 年代前期，交通部門仍嘗試建構能包容新舊道路使用者的交通秩序，然而隨著新規範實施，既有道路使用者無法理解或不認同新規定，往往不願配合，導致交通秩序仍維持混亂。1950 年代後期，學者、官僚甚至許多民眾皆認為不可能有一套秩序可以同時包容甲乙種車，乙種車開始背負罵名與限制，在臺北市尤以營業三輪車名聲最差，輿論認為三輪車既阻礙交通，又對社會治安與勞動人力的心性皆有損害。1957 年北市警察局祭出一系列政策，強制減少三輪車數量。儘管該案強硬手段受到各界反對，輿論亦同情三輪車伕，但也只是稍稍減緩三輪車遭淘汰的速度。1960 年，臺北市確定輔導三輪車伕轉業為計程車駕駛，先鼓勵後強制，逐漸使三輪車伕轉業，達成消滅營業三輪車的目標，進一步促使臺北市的道路交通摩托化。

除了透過工程與執行面的改善建構新時代的交通秩序，交通官僚與學者也嘗試透過教育貫徹其理想。從他們在報紙和交通期刊上發表的文章可以看出，將臺灣的道路交通打造成適應汽車時代的樣貌是多數學者與官僚的理想。在他們的想像中，未來的道路以汽車為主，其他道路使用者須騰出空間給汽車，並且剝除運輸以

外的道路功能，以免阻礙汽車的通行。因此，讓民眾遵守分流政策是整體工程、執行與教育面的共同目標。



為了讓民眾信服這些新措施，交通官僚與學者們反覆強調每個人都應隨時注意路況，試圖讓每個人都為交通安全負責，互相配合以提升道路的安全性。官方透過交通安全宣傳和實際取締等方式試圖改造民眾的行為，但由於民眾多不適應新秩序且缺乏守法習慣，宣傳效果有限。1960 年代，官方進一步在校園內建立交通安全教育，意圖從小開始培養交通安全觀念，確保孩童安全，並為未來培養認同與遵守新時代交通秩序的國民。

綜上所述，本文爬梳 1945 年至 1960 年代臺北市的道路交通發展，以及相關單位在執行與教育方面的施政演變，可以發現此階段的臺北市道路交通秩序具有以下特點：

從政策面來看，此階段道路發展先是受到反攻大陸的國策影響，後又因國家重視投資直接生產的部門，導致道路的新建與改良經費一直不足，多是在遭遇實際問題如車禍繁多、交通壅塞等之後，才實施改善計畫。即便有學者呼籲提前規劃，公路局也已提出計畫，仍因經費侷限而難以實施具遠見的道路規劃。有限的經費資源使得臺北市的道路發展緩慢，複雜的管理機制，更使得交通秩序的建構費力。

此時期主導臺北市道路交通秩序發展的單位有二：其一為軍事機關，可以直接介入區域道路工程、管理制度與法規，其成員在 1940 年代與 1950 年代初期更是主要的車禍肇事者；其二則為交通部門，主導交通工程與監理制度的發展，交安促進會則進一步影響交通安全教育。臺北市警察局雖然在交通安全秩序的形塑上也相當重要，但他們更接近於被不同力量爭取與支配的對象，而非主動去影響交通秩序形塑的力量。軍事機關與交通部門在法規、法規的適用性、監理制度與取締方式等方面，想法皆差異甚大。整體而言，兩者在建立交通安全秩序的權力競爭中，是由交通部門漸漸將散出去的交通行政權力收回，將軍車與軍人駕駛員納入一般的

交通監理制度，使原先分開管理的兩個系統合而為一，並由交通部門主導公路交通的發展與管理機制。



就臺北市道路的實際樣貌發展來看，隨著交通號誌與取締執法人員逐步到位與交通管理制度經過多次修改後日趨穩定，臺北市的道路交通秩序逐漸轉型成以汽車為核心。1950 年代，臺北市的乙種車數量呈現成長趨勢，到了 1960 年代則轉為平穩發展。儘管在乙種車與甲種車的路權競爭中，甲種車看似獲勝，減緩了道路的競爭關係，但以現在的觀點來看，路權的爭奪永無止日，過去是甲種車與乙種車之間競爭，現在以行人與其他車輛，以及汽車與機車之間的路權競爭為主。路權競爭既然不曾停歇，破壞道路交通秩序的罪魁禍首也未曾消失。在 1940 年代末期至 1950 年代初期，輿論以譴責汽車為主，並以軍車車禍最為明顯。但到了 1950 年代後期，隨著以汽車為主體的新秩序逐步建立，政府的各項施政皆將破壞者轉移到「不守規矩的人」，這些人包含了行人、汽車駕駛或是乙種車駕駛。自 1959 年至 1960 年代，政府聚焦的破壞者又轉移至乙種車、計程車身上。隨著時代所重視的價值改變，大眾會將視線聚焦在不同的破壞者身上。這些不同的破壞者通常都是一直存在的，在被聚焦的破壞者之外，還存在著過去被聚焦者，以及未來即將被聚焦者。

除了因大眾視野的轉移而出現不同的破壞者，本文也發現，破壞交通秩序的行為，有被繼承的現象。過去營業三輪車因惡性競爭而出現的搶客、違規形象，如今多由計程車承擔；過去大眾看不慣的腳踏車偏差行為，如競速、表演特技等，現在則多出現在汽機車身上。上述破壞者的聚焦轉移與行為的傳承現象，顯示所謂理想的道路交通秩序會不斷地被修改。以本文所提到的乙種車為例，1940 年代末期至 1950 年代初期因為仍依賴乙種車進行各項活動，當時的理想交通秩序雖以汽車時代為藍圖，卻並未期待乙種車銷聲匿跡。但到了 1950 年代末期，由於乙種車威脅了汽車時代的想像，理想的道路交通秩序遂將三輪車排除在外。時至今日，交通部

轉以發展人本交通，近年的輿論更轉為同情行人與機車的處境，並開始檢討過去的道路設計。這些發展皆顯示了理想道路交通秩序是可變動的，另一方面也說明了追逐理想道路交通秩序的過程是無止境的。



參考資料



一、史料文獻

(一)政府檔案與資料

- 〈公路行車稽查取締處罰實施細則〉，收入《臺灣省公路局監理手冊》。臺北：臺灣省公路局，1954。
- 〈全國公路交通安全促進委員會函請…〉，(1956-08-22)，〈臺灣省議會史料總庫·檔案〉，國家發展委員會檔案管理局藏。
- 〈行政院會議議事錄 臺第一二一冊五三〇至五三二〉，《行政院》，國史館藏。
- 〈行政院會議議事錄 臺第七四冊三七九至三八二〉，《行政院》，國史館藏。
- 〈行政院會議議事錄 臺第二五七冊九六七至九六九〉，《行政院》，國史館藏。
- 〈行政院會議議事錄 臺第三十冊二四四至二四七〉，《行政院》，國史館藏。
- 〈汽車裝載行駛實施細則〉，收入《臺灣省公路局監理手冊》。臺北：臺灣省公路局，1954。
- 〈道路行車管制〉，《交通部公路總局》，國史館藏。
- 〈違警罰法案〉，《國民政府》，國史館藏。
- 〈臺灣省三十八年度汽車總檢驗及徵收公路建設捐〉，《資源委員會》，國史館藏。
- 《臺灣省行政長官公署公報》，國家圖書館藏。
- 《臺灣省政府公報》，國家圖書館藏。
- 《臺灣省政府委員會議》，國家發展委員會檔案管理局藏。
- 《臺灣省級機關》，國家發展委員會檔案管理局藏。
- 「臺灣自動車取締規則」(1937-12-23)，〈昭和 12 年 12 月臺灣總督府報第 3165 期〉，《臺灣總督府(官)報》，國史館臺灣文獻館藏。



(二)報紙

《中央日報》

《民報》

《民聲日報》

《徵信新聞》

《聯合報》

(三)書籍

〈第十六課 守法 要認識交通標誌〉，收入勝利出版社、印國鈺，《公民與道德（第5冊）》。臺北：勝利，1963。

《臺灣省公路局監理手冊》。臺北：臺灣省公路局，1954。

中交通建設學會編輯委員會編，《三年來之交通事業概況》。臺北：中國交通建設學會，1953。

中華民國史交通志編纂委員會，《中華民國史交通志(初稿)》。臺北：國史館，1991。

公路交通安全問題研究小組，《公路交通安全問題之研究》。臺北：交通部交通研究所，1966。

國立編譯館，《生活與倫理（第11冊）》。臺北：國立編譯館，1969。

國立編譯館，《社會教學指引》。臺北：國立編譯館，1964。

國立編譯館，《健康教育教學指引》。臺北：國立編譯館，1968。

國立編譯館主編，《國語課本（第7冊）》。臺北：國立編譯館，1960。

郭宗佑，〈馬路如虎口〉，《誰之過》。臺中：正聲廣播公司臺中電台，1972。

臺北市文獻委員會，《臺北市志·卷六經濟志·交通篇》。臺北：臺北市政府，1958。

臺北市文獻委員會，《臺北市志·卷六經濟志·交通篇》。臺北：臺北市政府，1988。

臺北市文獻委員會，《臺北市志·卷四社會志·人口篇》。臺北：臺北市政府，1988。

臺灣行政長官公署統計室，《臺灣省五十一年來統計提要》。臺灣省：臺灣省行政長官公署統計室。

臺灣省政府教育廳等，《國語教學指引（第7冊）》。臺北縣：臺灣書店，1962。
臺灣省教育會、中國教育出版社，《公民訓練（第12冊）》。臺北：臺灣省教育會，1959。

(四)期刊

王平玉，〈交通人物介紹——白雨生〉，《交通月刊》第2卷第2期，1950年2月，高雄，封底。

交通月刊資料室，〈一月交通大事紀〉，《交通月刊》第2卷第1期，1950年1月，高雄，頁27。

交通月刊資料室，〈一月交通大事紀〉，《交通月刊》第2卷第5期，1950年5月，高雄，頁32。

勁風，〈一月交通大事紀〉，《交通月刊》第2卷第3期，1950年3月，高雄，頁27。

徐秉燮，〈改進公路交通之我見〉，《交通建設》第3卷第6期，1953年4月，臺北，頁11。

陳良，〈交通事業的當前任務——民國卅九年二月一日就職交通部長致詞——〉，《交通月刊》第2卷第3期，1950年3月，高雄，頁1。

游孚初，〈臺灣經濟建設中之交通建設重點之商榷〉，《交通建設》第4卷第6期，臺北，1955年6月，頁1-5。

開舟，〈公路法制定經過及其特點之分析〉，《交通建設》第8卷第7期，1959年7月，臺北，頁24-25。

會務，〈本會會務報導〉，《交通建設》第1卷第1期，臺北，1952年1月，頁62-64。

劉承漢，〈交通行政法之基本觀念，上〉，《交通建設》第4卷第1期，1955年1月，臺北，頁14。

錢益，〈公路交通安全〉，《交通建設》第3卷第4期，1954年4月，臺北，頁9。

顏澤滋，〈公路交通安全教育實施之研究〉，《交通建設》第2卷第4期，1953年4月，臺北，頁34。

魏道性，〈交通人物介紹——趙桂林〉，《交通月刊》第2卷第3期，1950年3月，高雄，封底。

周一士，〈我國公路交通建設之回顧與檢討〉，《交通月刊》第2卷第10期，1950年10月，高雄，頁10。

魏榕，〈本省汽車與鐵路的競爭及其消弭方法的研討〉，《交通建設》第1卷第8期，1952年4月，臺北，頁10。

魏榕，〈臺灣省三年來的交通政策〉，《交通月刊》第2卷第5期，1950年4月，高雄，頁2。

譚嶽泉，〈臺省公路局業務概況〉，《交通月刊》第2卷第1期，1950年1月，高雄，頁6。

二、 近人研究

(一)論文

Mike Esbester and Jameson M. Wetmore, "Introduction: Global Perspectives on Road Safety History," *Technology and Culture* 56, no. 2 (2015, Baltimore), pp. 310-311.

Peter Norton, "Four Paradigms: Traffic Safety in the Twentieth-Century United States," *Technology and Culture* 56, no. 2 (2015, Baltimore), pp. 319-334.

王志弘，〈都市流動危機的論述與現實——臺北“交通黑暗期”的分析〉，《臺灣社會研究季刊》第3卷第2&3期，1991年12月，臺北，頁105-182。

王志弘，〈機動化社會的韌命部署：台灣道路交通治理術〉，《社會分析》第15期（2017年8月，臺北；新北；宜蘭），頁85-120。

姜渝生、王志孟、王小娥，〈臺北地區綜合運輸研究之一〉，《運輸計劃》第2卷第1期，1973年1月，臺北，頁22。



施沛杉，〈馬路如虎口：《申報》的上海車禍論述，1921-1937〉，《科技、醫療與社會》第 17 期，2013 年 10 月，高雄，頁 59-125。

陳芝蓉，〈左極樂，右地獄：日治時期臺灣「左側通行」規則之推行〉，《臺灣學研究》第 18 期，2015 年 2 月，臺北，頁 59-71。

楊雅蓉，〈日治時期臺灣牛車管理規則的實施與影響〉，成功大學歷史學系碩士論文，2018。

趙捷謙，〈臺灣地區公路建設即公路運輸發展之回顧〉，《運輸計劃》第 8 卷第 1 期，1979 年 1 月，臺北，頁 41。

(二)書籍

唐富藏，《交通政策》。臺北：華泰書局，1989。

張滄，《臺灣公路建設紀要》。臺北：財團法人中華顧問工程公司，2017。

陳俊，《臺灣道路發展史》。臺北：交通部運輸研究所，1987。

陳家豪，《近代臺灣人資本與企業經營：以交通業為探討中心。1895-1954》。臺北：政大出版社，2018。

陳家豪，《從臺車到巴士：百年臺灣地方交通演進史》。新北：左岸文化，2020。

陳曼華、林淑禎，《國史館現藏重要檔案文物史料概述》。臺北：國史館，2017。

葉肅科，《日落臺北城：日治時代臺北都市發展與臺人日常生活。1895-1945》。臺北：自立晚報，1993。

臺灣省公路局編，《公路局五十二年專刊》。臺北：臺灣省公路局，1999。

臺灣省政府交通處公路局，《新路歷程》。公路局：臺北市，1998。

趙捷謙，《運輸發展策略》。新北：聯經出版社，1983。

劉承漢，《公路法要義》。臺北：中國交通建設學會，1955。

蔡龍保，《殖民統治之基礎工程——日治時期臺灣道路事業之研究》。臺北：國立師範大學歷史學系，2008。

蕭碧珍等，《國史館臺灣文獻館現藏臺灣文獻及文物概述》。南投：國史館臺灣文獻館，2013。



三、網路資源

〈交通解嚴大遊行 3000 騎士訴求重機上國道、廢兩段式左轉〉，《中央通訊社》，2022 年 7 月 9 日，<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202207090153.aspx>（檢索日期：2024 年 7 月 3 日）。

〈金牌物語-臺灣車牌演進首部曲〉，交通部公路局檔案應用專區，<https://history.thb.gov.tw/tw/cp-1086-5807-e986e-3.html>（檢索日期：2024 年 7 月 15 日）。

「我們是誰」、「還路於民」，還路於民 VISION ZERO Taiwan，<https://www.visionzero.tw/whoweare>（檢索日期：2024 年 7 月 3 日）。

「管教」，教育部國語辭典簡編本，<https://dict.concised.moe.edu.tw/dictView.jsp?ID=17417&la=0&powerMode=0>（檢索日期 2024 年 5 月 28 日）。

立法院國會圖書館，「公路法（中華民國 48 年 6 月 16 日制定）」，立法院法律系統，<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?00474D02195300000000000000000000A000000002000000^02016048061600^000000000000>（檢索日期：2024 年 6 月 13 日）。

報時光，〈60 年代的行人地獄 中山北路通勤亂象交警傷腦筋〉，「報時光」，<https://time.udn.com/udntime/story/122835/7031061>（檢索日期：2024 年 7 月 3 日）。

臺北交通管制，中央通訊社影像空間，<https://www.phototaiwan.com/Product?ImgID=P09700000000&ImgSubID=P0970000000000000500>（檢索日期：2024 年 7 月 3 日）。

臺北交通管制，中央通訊社影像空間，<https://www.phototaiwan.com/Product?ImgID=P09700000000&ImgSubID=P0970000000000000400>（檢索日期：2024 年 7 月 3 日）。

附錄

表 7-1 臺北市歷年道路長度與面積（1946-1960）

年分	道路里程數			道路面積		
	長度（公里）	與 1946 年相比		道路面積 （平方公尺）	與 1946 年相比	
		增加長度 （公里）	倍數		增加面積 （平方公尺）	倍數
1946	324.54	0.00	1.00	2,777,133.00	0.00	1.00
1947	324.73	0.20	1.00	2,796,985.00	19,852.00	1.01
1948	326.47	1.93	1.01	2,808,228.00	31,095.00	1.01
1949	326.47	1.93	1.01	2,813,613.99	36,480.99	1.01
1950	327.99	3.46	1.01	2,852,934.10	75,801.10	1.03
1951	331.07	6.53	1.02	2,848,322.72	71,189.72	1.03
1952	334.54	10.01	1.03	2,915,456.22	138,323.22	1.05
1953	338.87	14.33	1.04	3,013,654.92	236,521.92	1.09
1954	342.16	17.62	1.05	3,053,428.92	276,295.92	1.10
1955	349.26	24.72	1.08	3,215,490.62	438,357.62	1.16
1956	352.67	28.13	1.09	3,285,917.05	508,784.05	1.18
1957	357.53	32.99	1.10	3,364,605.57	587,472.57	1.21
1958	359.04	34.50	1.11	3,397,495.01	620,362.01	1.22
1959	363.87	39.33	1.12	3,477,391.01	700,258.01	1.25
1960	425.60	101.06	1.31	3,519,274.51	742,141.51	1.27

參考資料：臺北市文獻委員會，《臺北市志·卷六經濟志·交通篇》，頁 139-144。

表 7-2 臺灣省汽車肇事原因分析統計表

年別	肇事 次數	駕駛不慎		機件故障		行人不慎		乙種車 不慎		交通工程 不良		氣候不 良		其他	
		次	%	次	%	次	%	次	%	次	%	次	%	次	%
1952	1,422	680	47.8	190	13.3	128	9			95	6.6			329	23.3
1953	2,122	1328	62.5	155	7.3	273	12.8	224	10.5	12	0.6			130	6.3
1954	2,511	1615	64.3	189	7.5	395	15.7	222	8.8					90	3.7
1955	2,341	1622	69.2	201	8.5	311	13.2	166	7.1	23	1			18	1
1956	2,761	1929	69.8	250	9	231	8.3	126	4.5	30	1.1	25	0.9	170	6.4
1957	3,029	1949	64.3	342	11.2	375	12.3	231	7.6	55	1.8	40	1.3	37	1.5
1958	3,373	2262	67	295	8.7	364	10.8	356	10.5	48	1.4	38	1.1	10	0.5
1959	3,591	2465	68.6	271	7.5	358	9.9	414	11.5	41	1.1	34	0.9	8	0.5
1960	3,459	2401	69.4	270	7.8	378	10.9	311	9	57	1.6	36	1	6	0.3
1961	3,659	2655	72.5	286	7.8	313	8.5	322	8.8	31	0.8	48	1.3	4	0.3
1962	3,821	2664	69.7	347	9	371	9.7	359	9.3	36	0.9	36	0.9	7	0.5
1963	4,010	2974	74.1	265	6.6	361	9	318	7.9	43	1.1	38	0.9	11	0.4
1964	4,193	3048	73	304	7	368	9	390	9.3	33	0.8	43	1	827	3.2

參考資料：整理自公路交通安全問題研究小組，《公路交通安全問題之研究》，頁 4。

表 7-3 臺灣省公路管理組織編制演變表（1949 年 10 月－1970 年代）（自製）

時間	主要變動	公路局編制	公路局以外編制
1949 年 10 月	公路局成立	總工程司	省政府交通處 第一至四區工程處，各處 下轄 3-4 個工務段。
		工務處	
		運輸處	
1952 年 1 月	新設養路處、新工處與材料 試驗室與第五區工程處	總工程司	省政府交通處 第一至五區工程處
		養路處	
		新工處	
		運輸處	
		材料試驗室	
1952 年 2 月 1 日	運輸處免辦監理業務，改設 監理所、監理站	總工程司	省政府交通處 第一至五區工程處
		養路處	
		新工處	
		運輸處	
		設有臺北、新竹、臺中、嘉義、 高雄五個監理所，及基隆、羅 東、花蓮、桃園、苗栗、員林、 臺南、屏東、臺東等九個監理 站，1960 年起持續增設。	
		材料試驗室	
1955 年 7 月	國防部軍事工程委員會將轄 下的工程總隊移交公路局， 成立路面工程隊。	總工程司	省政府交通處 第一至五區工程處
		養路處	
		新工處	
		運輸處－設有監理所、監理站	
		路面工程隊	
		材料試驗室	
1960 年代	1962 年－交通部汽車 技術員工訓練中心轉 交公路局。 1967 年 1 月－增設規 劃處，負責年度預算 等。	總工程司	省政府交通處 第一至五區工程處
		養路處	
		新工處	
		運輸處－設有監理所、監理站	臺北市府 臺北監理所

時間	主要變動	公路局編制	公路局以外編制
	1968 年 7 月 1 日－臺北市改制，臺北監理所由臺北市接管。	路面工程隊	
		材料試驗室	
		汽車技術員工訓練中心	
		規劃處	
1970 年至 1975 年	1970 年 1 月、6 月－1 月成立臺灣區高速公路工程籌備處，6 月正式成立工程局	總工程司	省政府交通處 第一至五區工程處
		養路處	
		新工處	
	1973 年－材料試驗室擴編為材料試驗所、撤銷路面工程隊	運輸處－設有監理所、監理站、汽車檢驗站	交通部 臺灣區高速公路工程局
		機料處	
	1975 年－增設尖山、太魯閣、西螺路邊汽車檢驗站，免費檢驗汽車性能與駕駛人疲勞測驗。	材料試驗所	臺北市府 臺北監理所
		汽車技術員工訓練中心	
		規劃處	
1976 年至 1980 年	1977 年－汽車技術員工訓練中心更名為北部汽車技術中心。	總工程司	省政府交通處 第一至五區工程處
		養路處	
		新工處	
	1978 年 1 月－成立中部汽訓中心	運輸處－設有監理所、監理站、汽車檢驗站	交通部 臺灣區高速公路局
	1978 年 12 月 1 日－因高速公路全線通車，高速公路工程局改為高速公路局。	材料試驗所	臺北市府 臺北監理所
	1979 年 1 月－成立南部汽訓中心	北、中、南汽車技術中心	
	1979 年 7 月 1 日－高雄市改制，高雄監理所監理業務轉移至高雄市政府建設局監理處	規劃處	高雄市政府建設局監理處 高雄監理所

參考資料：中華民國史交通志編纂委員會，《中華民國史交通志（初稿）》（臺北：國史館，1991），頁 77、102-103、118-119。

表 7-4 臺灣公路警察編制演變表（自製）

時間	主要變動	編制	人數
1950 年 6 月	公路局請警務處協助，由臺北市警察局調派 20 名警員組成駐衛警察隊	駐衛警察隊	20 人
1952 年 1 月	公路警察隊成立	省政府警務處公路警察隊 設有北中南三個區隊	66 人
1952 年至 1970 年	持續擴編	1960 年－69 人 ⁴⁴⁶	
1970 年 5 月 16 日	擴編為公路警察大隊	公路警察大隊 設有第 1、2 中隊	221 人
1973 年	增設第三中隊	公路警察大隊 設有第 1-3 中隊	357 人
1974 年 2 月	配合高速公路局部通車擴編	公路警察大隊 設有第 1-4 中隊	463 人
1977 年 9 月	配合高速公路業務擴編	公路警察大隊 設有第 1-5 中隊	
1978 年 5 月	配合高速公路業務擴編	公路警察大隊 設有第 1-6 中隊	
1979 年 3 月 1 日	成立公路警察局	內政部警政署公路警察局 設有第 1-6 中隊	
1979 年 11 月	調整編制，改中隊為隊。	內政部警政署公路警察局 第 1-3 隊配屬省公路 第 4-6 隊配屬高速公路	
1981 年 7 月	調整編制，另設公路警察大隊	內政部警政署公路警察局 設有第 1-5 隊	611 人
		省政府警務處公路警察大隊 設有第 1-3 隊	490 人

參考資料：中華民國史交通志編纂委員會，《中華民國史交通志（初稿）》，頁 77、102-103、118-119。

⁴⁴⁶ 〈交處座談交通安全 商霍夫曼所提建議 所需經費人員俱有問題 昨日會談未獲具體結果〉，《聯合報》，1960 年 5 月 17 日，第 2 版。