

# 「慈善」與「權利」之間—— 身心障礙者車船半價優待的爭取過程 (1950-1980)

邱大昕\*

高雄醫學大學醫學社會學與社會工作學系

1980年代末的解嚴和隨後風起雲湧的社會運動，經常被視為台灣社會福利制度從「慈善」發展成「權利」的轉捩點。然而早在1950年代，身心障礙團體已開始不斷向行政部門爭取福利資源，現今身心障礙者權利保障法中的許多福利措施，便是身心障礙團體長期爭取而來的結果。「身心障礙者車船半價優待」是台灣施行最久的福利政策之一，本文將重現與分析該政策之制訂與修正的過程，期盼能更深入瞭解福利制度的轉變過程。

關鍵詞：社會福利史、法律社會學、身心障礙研究、盲人史

---

台灣社會學第36期（2018年12月），頁167-188。DOI: 10.6676/TS.201812\_(36).05  
收稿：2018年1月23日；接受：2018年11月9日。

\* 通訊地址：807 高雄市鳥松區本館路437巷2號；Email: tasing@kmu.edu.tw。

## Between Charity and Rights: How Disabled People Fought for Their Transportation Discounts in Taiwan between 1950 and 1980

Tasing Chiu

*Department of Medical Sociology and Social Work,  
Kaohsiung Medical University*

The 1980s are seen as an important era in the transition of welfare for the disabled from traditional philanthropy to civil rights. Many welfare policies and programs for the disabled created after the 1980s, however, did not suddenly emerge out of nowhere. Prior to this time, many groups of people with disabilities had fought continuously for the establishment of a more comprehensive social welfare system. Exploring the process by which laws and legal reforms were made concerning transportation discounts in Taiwan between 1950 and 1980, this essay helps us understand more clearly how the welfare system moved from charity to rights during this period.

*Keywords: welfare history, sociology of law, disability studies, history of blindness*

## 一、前言

「慈善」和「權利」經常被用來描述傳統和現代社會福利制度的主要特徵。傳統社會福利是出自於「慈善」，是由上而下對不幸者提供恩惠與協助；而現代社會福利則是奠基於「權利」，是對一般國民生活條件的基本保障。傳統社會救濟制度只有當殘疾者無依無靠，無法自力生活時才會和老弱婦孺同樣獲得救助（林萬億 1995；2012；2014）；而現代社會福利則不將女性、未成年、身心障礙者視為被保護的客體，而是具有權利主體的公民（蕭新煌等 2018: 30）。國內多數研究均認為台灣過去身心障礙福利制度的發展軌跡，就如同西方一樣是由「慈善」朝向「權利」邁進的過程（王國羽 2008；邱大昕、陳美智 2015；張恒豪 2011；2015；張恒豪、顏詩耕 2011；蔡依倫 2010；廖福特 2008；Chang 2007; Wang 2007; Tsai and Ho 2010）。

清治時期由地方仕紳所成立的善堂乃屬於「慈善」性質。這些善堂之業務多屬混合性質，為老弱貧民殘疾孤寡提供濟貧、醫療、生育、養老、喪葬等協助（林萬億 2014: 17；梁其姿 1997）。日本統治初期在後藤新平改革派方針下，台灣原有的慈善養濟院整合成為慈惠院制度。慈惠院主要工作除了救貧外，也包括精神病患收容、盲啞教育等。到了 1920 年代，日本殖民政府為緩和日益高漲的抗日民族主義，開始實施與日本新式「社會事業」政策相類似的措施（大友昌子 2012）。與此同時，傳統的社會救濟組織也開始復甦，從 1930 到 1940 年間，台灣的個人或團體與市街庄，實際擔負 90% 以上的貧民救助工作。1937 年日本侵華戰爭開始後，社會事業逐漸轉為戰爭輔助組織。1945 年日本戰敗撤退後，國民政府一方面將中國的典章制度移植到台灣，另一方面繼續沿用日本殖民政府所建立的治理知識和制度。台灣省政府根據 1943 年在中國大陸公布的《社會救濟法》，辦理台灣的社會救助工作（孫健忠 1995）。1950 年代美援帶來的經濟發展效果，有助於政府推動社會政策。然而在鞏固軍事反攻力量與經濟發展為主

要考量之下，國民政府來台初期的福利政策，是以軍公教及公營事業的勞工保險為主，而以傳統針對老弱婦孺殘廢等的社會救助為輔（呂建德 2010）。1955 至 1966 年間，國外教會捐款贊助之殘障養護機構大量出現，主要收容對象為小兒麻痺孩童（林萬億 2014: 23）。

解嚴之前的威權體制對社會高度嚴密監控與滲透，人民難有表達不公不滿的機會與能力。在政治與經濟掛帥下，社會力受到嚴重壓抑（何明修、蕭新煌 2006；蕭新煌 1989）。1970 年代台灣工業生產開始超越農業生產，經濟發展逐漸從農業轉變為工業型態。工業社會的問題也逐漸浮現，而傳統家庭功能則開始沒落，使得社會福利需求與支出更為迫切（彭懷真 1987；詹火生 1991；2005；2011；蔡明璋 1986）。國民黨政府來台前期之政權合法性，主要來自外部其他國家的承認與軍事支援，而非來自內部被統治者的支持（傅立葉 1995: 173）。因此，當 1970 年代末期，國民政府遭遇中美斷交、中壢事件及美麗島事件，其統治正當性受到重大挑戰時，為搏取內部對其政權合法性的支持才會有 1980 年通過的「社會福利三法」——《老人福利法》、《殘障福利法》、《社會救助法》（林萬億 2012；2014）。1980 年代解嚴之後，風起雲湧的社會運動與政治反對力量的崛起，經常被視為台灣社會福利制度變革的轉捩點（林萬億 2012；2014；邱慶雄 1998；陳俊良 1992；張恒豪、顏詩耕 2011；Chang 2007; Wang 2007; Tsai and Ho 2010）。

然而，公民權利的爭取是個漫長累積的過程，而目前的研究多半將注意力集中在解嚴之後蓬勃發展的社會運動。解嚴之前一般被視為社會運動的「隱匿時期」（許維德 2011），這時期有關福利制度的研究偏重在中央政策政綱或施政理念的分析（林萬億 1995），而較少注意到民間團體與政府之間的協商與互動。為了瞭解當時身心障礙團體由下而上所發動的改變力量，本文試以台灣施行最久的福利政策「身心障礙車船半價優待」為例，透過台灣省議會之檔案、公報、議事錄、媒體等相關資料的整理與分析，來探討戒嚴時期身心障礙福利政策之轉變過程。

## 二、台灣盲人福利協進會的成立

1952年9月台灣省立台北盲啞學校校長柯潮洲，<sup>1</sup>與該校盲人教師楊根盛、高火、郭在、許水火等人，共同發起光復後全台第一個身心障礙團體——台灣省盲人福利協進會，<sup>2</sup>並於同年12月30日舉行成立大會時推選柯潮洲擔任首屆理事長。<sup>3</sup>根據《非常時期人民團體組織法》第八條規定「人民團體在同一區域內……其同性質同級者，以一個為限」，因此台灣省盲人福利協進會是當時台灣唯一合法的盲人福利團體。隔年（1953年）3月28日柯潮洲又參與籌備成立台灣省聾啞福利協進會，並當選理事長。<sup>4</sup>

台灣省盲人福利協進會於1953年8月19日舉行第一屆第一次會員代表大會，決議通過：「為使會員交通安全起見，特訂凡本會會員者（盲人），一律持用白杖，以為交通標誌。」建請省交通處發函各交通單位、各縣市政府，及各運輸業者，對於持白杖盲人予以留意及保護。<sup>5</sup>在盲人福利協進會舉行第一屆第一次會員代表大會之後，柯潮洲赴台灣省臨時省議會請願，希望政府建設盲人住宅低價租給盲人居住、公立醫院盲人免費或半價、公立醫院增設理療科聘用盲人按摩師、盲人免戶稅、台灣中東部增設盲校、設立盲人會館並設圖書及編譯處、盲人乘車免費陪同者半價等。在中央民意代表尚未全面改選之前，省臨時省議會及後來的省議會一直是台灣社會菁英直接反映基層民意的重要場所（王靜儀2014）。不過當時省社會處的答覆是：「政

---

1 柯潮洲，1916年生，嘉義人，日本法政大學法學部畢業，曾留任該校任助教，繼升講師。戰後返回台灣，1947年9月至1950年7月擔任台灣省立潮州中學校長，後調升台灣省政府教育廳視察，並擔任台灣省教育會監事。1951年8月至1957年1月任台灣省立台北盲啞學校校長，離職後改從商。參閱中華民國人事錄編纂委員會編（1953：163）。

2 〈李孟養訪談紀錄〉，2017年12月22日，台北市。

3 〈盲人福利會昨日成立〉。《聯合報》，1952年12月31日，第3版。

4 〈聾啞福利會成立出席會員以手勢代言 通過成立職業訓練班〉。《聯合報》，1953年3月29日，第3版。

5 《台灣省政府公報》，1953年秋字第54期，頁683。

府財力有限」，但是「如有救濟品時一定分發給盲人」，其他提案交由議員小組再議。<sup>6</sup>

同年（1953 年）12 月 5 日，台灣省盲人福利協進會於台北市中山堂光復廳舉辦第一屆第二次會員代表大會，共有來自 18 縣市的 78 位盲人代表參加。台灣省社會處處長謝微孚<sup>7</sup>、國民黨中央委員會副秘書長謝東閔<sup>8</sup> 均列席。會中同時通過提案，包括：（一）請政府保護盲人職業，如按摩、鍼灸術、相命等；（二）請社會處准予鍼灸、按摩業者組織公會，俾提高業者地位；（三）請政府予盲者乘車以半價優待案；（四）請予清寒盲人之家就醫予以免費案；（五）請以中華民國 42 年 12 月 5 日為「保眼愛盲日」，並發起全省學生每人捐獻五角至五元作為愛盲捐款案；（六）韓國釜山此次火災應予響應救濟，擬請本會參加者樂捐一元以上，發揮救濟恤憐精神案等。<sup>9</sup>

雖然雙目失明的盲人外出常需要有陪伴者帶路，但如果是在熟悉環境裡，盲人通常能夠靠著手杖獨自探索前進。但 1943 年制定之《公路汽車載客規則》第二十條卻規定，公路運輸機關得拒絕「盲目無人扶持」者搭乘，<sup>10</sup> 盲人認為陪同者會增加他們的支出。因此，1954 年 6 月 26 日台灣省盲人福利協進會再度向台灣省臨時省議會，及台灣省社會處陳情，建請政府准許盲人半價乘車。當時不只盲人團體爭取乘車半價，三軍軍眷也在爭取當中。<sup>11</sup> 關於乘車半價一事，盲人團體請

6 〈台灣省盲人福利協進會請願案計十件〉。《台灣省臨時省議會公報》，1953 年，第 1 卷第 11 期，頁 455-456。

7 謝微孚（1901-1967），法國巴黎大學社會學博士，曾任國民政府社會部社會福利司司長、台灣省社會處處長、中國社會學社理事長（關國燠 1991）。

8 謝東閔也是盲人福利協進會名義理事。

9 〈盲人協進會開代表大會 通過提案多件 兩模範盲人 受省府表彰協昨理監事會〉。《聯合報》，1953 年 12 月 6 日，第 3 版。

10 《公路汽車載客規則》規定得拒載之旅客包括：（一）盲目無人扶持或病在垂危者、（二）行動艱難之老人或 12 歲以下之孩童無人護送者、（三）身患惡疾或傳染病者、（四）赤膊及衣服污穢破爛不堪者。

11 台灣省臨時省議會，1957 年 10 月 21 日，台灣省臨時省議會第三屆第一次大會議員張彩鳳提案為優待三軍眷屬請省府飭公路鐵路兩局對三軍眷屬乘車應憑眷屬補給證予以半價優待案，送請省政府研究辦理及函復軍眷蔡秋生函詢軍眷乘車半價未見實行案。《數位典藏與數位學習聯合目錄》（<http://catalog.digitalarchives.tw/item/00/17/57/0a.html>）。取用日期：2016 年 9 月 19 日）。

願書表示：

人之失明猶如天無日月，其痛苦則非筆墨所能表述。現本省約有一萬四千餘名盲人，均在極度困乏之環境下，作為社會一份子，耐受失明之痛苦。在行動未能自主之中，毫不挫志，憑生之意念，站在各人之崗位上努力奮鬥。為自己之生存，並為國家社會，企求有所貢獻。所幸在民族救星 蔣總統領導下之政府當局，對於盲人實屬愛護備至，如目睹盲人行動之不自由，並策安全計，即製保護條例。凡盲人乘車須有保護人同伴等項，實令我等盲人感銘於心。但僅賴聽覺及手足謀生之盲人，其經濟收入自然有限，維持日常生活已感力疲氣歇，自無餘力負擔保護人之車費。為此本會經兩次會員代表大會，一致通過懇請 貴會（台灣省臨時省議會）體恤盲人由失明所致之劣境，並參照美英法日等國家之先例，轉請 政府明令交通處優待盲人半價乘車，以減少盲人之負擔，而增進福利。<sup>12</sup>

當時民間團體向省議會請願需要由省議員居間擔任介紹人，該請願介紹人為吳三連<sup>13</sup>與周百鍊<sup>14</sup>兩位省議員。台灣省臨時議會第二屆第一次大會通過該提案，並將請願書轉給台灣省政府。由於《公路汽車載客規則》並未規定盲人以外的「傷殘」需要陪同者，如非盲人原本並無要求車船半價的理由。但是一旦盲人之主張獲得通過，其他障別對政府與社會的期待也會有所改變。因此同年（1954年）9月24日

12 台灣省臨時省議會，1954年6月26日／1955年8月10日，台灣省盲人福利協進會陳情請政府准許盲人半價乘車案經決議送請省政府辦理。《數位典藏與數位學習聯合目錄》（<http://catalog.digitalarchives.tw/item/00/58/c5/cf.html>。取用日期：2016年9月19日）。

13 吳三連（1899-1988），台南學甲人，東京商科學大學畢業。1954年當選台灣省臨時省議會第二屆議員，1957年連任。

14 周百鍊（1909-1991），台北人，日本長崎醫科大學畢業，九州大學醫學博士。曾任台灣省及台北市醫師公會理事長，1954年當選台灣省臨時省議會第二屆議員。參見中華民國人事錄編纂委員會編（1953: 140）。

台灣省政府主席嚴家淦回函表示：「殘廢者除盲人之外，尚有聾啞、缺肢及心神喪失等。其缺兩肢或心神喪失者，不但外出與盲人同樣需人陪伴，且無法自謀生活。其痛苦並不在盲人之下。如准盲人半價乘車，其餘殘廢者皆可援例要求，鐵路方面實難應付，且亦難負擔其損失。」<sup>15</sup>最後省議會折衷將優待對象限於「貧民」，而於 9 月 27 日之第 421 次例會通過《台灣省傷殘貧民乘搭車船優待辦法》進行試辦。

### 三、車船優待辦法的制訂與修改

1955 年 10 月 17 日台灣省政府將《台灣省傷殘貧民乘搭車船優待辦法》草案送交省臨時議會審議。該辦法適用對象為不能單獨行動之「傷殘」者，因此該辦法對「傷殘」為（1）雙目失明者、（2）口啞失音不能以文字代達者、（3）兩臂或雙腿全缺者、（4）四肢機能不能行動者。「傷殘貧民」不得以行乞為生，其同行之旅途陪伴人又以傷殘者本人指定保護人為原則，並以一人為限。「傷殘貧民」應取得當地公立醫院或衛生院所體檢證明，與鄉鎮市區公所之貧民證明書，再由當地縣市政府交通處核發傷殘貧民乘車優待證。傷殘貧民及其同行旅途陪伴人乘搭公民營火車、汽車、輪船一律五折優待，但以普通班車及三等艙為限。<sup>16</sup>

#### （一）傷殘認定

《台灣省傷殘貧民乘搭車船優待辦法》對「傷殘」的定義，視障者必須是雙目失明者，而聽語障者則必須是「口啞失音不能以文字代達者」。1954 年 9 月 30 日台灣省聾啞福利協進會行文給台灣省臨時議會，反對《台灣省傷殘貧民乘搭車船優待辦法》中的「口啞失音不

15 同註 12。

16 台灣省臨時省議會，1955 年 10 月 1 日，台灣省盲人、聾啞福利協進會函為對「台灣省傷殘貧民乘搭車船優待辦法」之意見請參考案。《數位典藏與數位學習聯合目錄》（<http://catalog.digitalarchives.tw/item/00/17/44/c4.html>。取用日期：2016 年 9 月 19 日）。



能以文字代達者」。陳情書中表示，根據台灣省警務 1953 年的調查，全台聾啞人口僅 11% 受過教育，89% 爲文盲。聾人如果可以透過紙筆文字與他人溝通，外出也許可以不用陪伴人，但聾啞人口無法以紙筆溝通者佔絕大多數。如果優待只針對「不能以文字代達者」，如此不僅增加執行上困難，且可能引起「非文盲」聾啞者的反感。因此，聾啞福利協進會建議將《台灣省傷殘貧民乘搭車船優待辦法》中的「口啞失音不能以文字代達者」，改爲「聾啞者並有台灣省聾啞福利協進會會員證明者」。因此 1956 年公布之《台灣省殘廢者乘搭車船優待辦法》，「口啞失音不能以文字代達者」已改爲「聾或啞者」，但仍需取得公立醫院或衛生院所開具體檢證明。然此定義似乎過於模糊，因此，1957 年針對原辦法第三條體檢部分補充解釋：

第一項：雙目失明，係指視力在 0.08 以下者。

第二項：聾或啞者，係指（一）兩側耳聾者。（二）口啞而不能言語者。

第三項：兩臂或雙腿全缺者。

第四項：四肢機能不能行動者，係指：（一）兩上肢全缺者。（二）一下肢殘缺者。（三）兩上肢或一下肢機能完全喪失者。（四）兩臂無手或兩手無指或一足殘缺與兩足均無足趾者。（五）軀體有顯著疾病，機能永遠喪失者。（六）癱瘓不能行動者。

在 1980 年開始有殘障手冊作爲福利與社會救助依據之前，不同法規制度依其目的各有不同的身心障礙認定標準（邱大昕 2013）。與其他制度相比較，福利制度對視覺障礙標準其實嚴格許多。比方 1968 年《分類職位公務人員考試應考人體格檢查規則》規定不合格標準爲「高度之視力不良，無可補救者」以及「重症眼疾患，障礙視力，防礙工作」。1969 年《心神喪失或身體殘廢認定標準》規定，「雙目視力在 0.1 以下無法矯正治療者」或「一目失明（失明指視力只有眼前

指數），他目視野狹窄至 30 度以內者」不得參選公職候選人。1974 年公佈的〈特殊兒童鑑定及就學輔導標準〉則將視覺障礙依其障礙程度分為盲及弱視兩大類：「盲」指優眼視力測定值小於 0.02，而「弱視」則是視力測定值在 0.03-0.04 之間。然而在 1980 年〈殘障福利法施行細則〉實施之前，車船優待辦法對盲人的定義都是雙眼失明。

## （二）貧民資格

傳統社會救濟並不會將身心障礙視為提供援助的必要或唯一條件，而必須是生活無依、且沒有家人支持的傷殘者方能接受救濟。

《台灣省傷殘貧民乘搭車船優待辦法》反映出傳統的「慈善」觀念，因此才會將適用對象限定在傷殘貧民。其次，傳統的福利思想通常不僅是單純的提供協助，而是附帶對受助者行為標準的期待，如英國《濟貧法》對「不值得幫助的貧民」所做的分類（李易駿 2016）。當時路上或火車站等公共場所經常有「衛生上，體面上，都不雅觀」<sup>17</sup> 的乞食者，陳文石議員便曾在台灣省參議會提案火車上禁絕乞丐行乞。因此《台灣省傷殘貧民乘搭車船優待辦法》規定「不以行乞為生者」，便是對受助者有行為上的規範與期待。

當時盲人福利協進會之領導者多屬社會經濟地位較高者，必然不希望自己成為所爭取優待之排除對象；另一方面也可能考慮到優待資格之取得若過於繁瑣，對行動不便的會員可能造成的困擾。因此，1956 年 1 月 12 日台灣省盲人福利協進會再度向台灣省臨時議會請願，表示希望將《台灣省傷殘貧民乘搭車船優待辦法》中的「貧民」兩個字刪除，藉以符合「近代社會建立社會安全制度暨撫卹傷殘者之立法精神」。陳情書中表示，搭乘車船優待屬於社會安全制度之一環，主要是基於「社會對身體欠缺、行動不自由的傷殘者之同情心，鼓勵傷殘者〔在〕社會上能容易自立更生」，而非僅針對貧民的救濟。此外該陳情書又說，傷殘者多出身貧困家庭，九成因家貧所迫需要外出工

17 台灣省議會史料總庫，典藏號：001-01-04OA-00-6-2-0-00295。檔案日期：民國 36 年（1947-12-09-1947-12-09）。

作。出身富家的傷殘者需要外出工作的少，因此刪除「貧民」兩個字不會增加太多交通單位的負擔。<sup>18</sup> 向來傾向支持盲人團體的台灣省議會，便於同年（1956年）3月9日的第二屆第四次大會中，將《台灣省傷殘貧民乘搭車船優待辦法》名稱及條文中「傷殘貧民」修改為「殘廢者」。<sup>19</sup> 同年7月省政府回函表示，主要仍擔心優待對象擴大會造成財政負擔。

貴會將傷殘貧民搭乘車船優待辦法之實施對象修正為全体殘廢人民，以期不分貧富一視同仁，嘉惠殘胞用意至善，惟上項辦法自本府頒發施行以還，傷殘貧民乘搭車船予以優待者為數頗多，即以鐵路而言，據鐵路局統計一個月約有捌百人，再將優待對象擴大勢必加重公民營交通事業單位負擔執行實有困難，現各交通事業紛請暫勿更張，而事實上家境較為富有之殘廢人民亦毋須優待，為兼顧交通事業之負擔，擬請維持原案。

同年（1956年）8月15日台灣省臨時省議會第二屆第五次大會審議時，交通委員會審查意見表示該優待辦法之本意「原係社會對殘廢者之不幸，表示一種同情，故與一般貧民之性質在觀點上應有不同」。換句話說，優待乃因受惠者「傷殘」故不應加以區分貧富。因此大會最後決定照審查意見通過，維持上次大會決議，將「傷殘貧民」修改為「殘廢者」。因此台灣省政府於同年（1956年）10月31日擬訂之《台灣省殘廢者乘搭車船優待辦法》，適用對象不再限於「貧民」，<sup>20</sup> 但直到1976年修正通過之《台灣省殘障者乘搭車船優待辦法》時，仍有「以不行乞為生為限」的規定。

18 同註12。

19 〈交通部門單行法 省議會審議通過〉。《聯合報》，1956年3月10日，第3版。

20 台灣省議會史料總庫，典藏號：0024410045002。檔案日期：民國45年（1956-10-31-1956-10-31）。

### （三）陪伴人

《台灣省傷殘貧民乘搭車船優待辦法》規定，適用對象為「不能單獨行動者」。這規定背後的理由是，如果傷殘者乘搭車船時需要陪伴人協助時，除了自身的車船票之外，還要替陪伴人購買車船票的話，傷殘者外出的交通費負擔便會多於常人一倍。如果傷殘者及陪伴人都五折優待的話，交通費負擔才能和一般人平等。同樣地，聾啞者外出時或許需要陪同者擔任翻譯，但若聾啞者可以透過紙筆與他人溝通，旅途不需要有陪伴者，便不符優待資格。對此盲聾團體一方面強調障礙者獨立行動的能力，以俗語「盲人精，啞巴能」為佐證，<sup>21</sup> 並提出「近代社會建立社會安全制度暨撫卹傷殘者之立法精神」的主張，希望廢除「以不能單獨外旅、生活困苦、並無親屬可依者為限」的規定。<sup>22</sup> 但另一方面又常要訴諸憐憫爭取同情，表示「盲人已屬人間不幸者，深盼交通當局一本仁慈精神，寄予同情，並轉屬對盲人乘車購票予以優待方便。」<sup>23</sup>

1959 年 9 月 25 日台灣省議會賴榮木<sup>24</sup> 議員針對陪伴人問題提案，希望政府准許單獨行動之盲人搭乘車船優待半價。<sup>25</sup> 當時許多盲人外出工作時會僱用小孩，或由自己的子女帶路。然而鐵公路當局如果看到盲人單獨行動，根據法規不是拒載就是要求必須購買全票。賴榮木表示：

盲人生活清苦，為謀家計，必須外出謀生，若僱用小孩扶攙，又須付出費用，自顧不暇，何能再負擔支出。自己子女

21 台灣省議會第一屆第一次定期大會，1959 年，「請政府准許單獨行動之盲人搭乘車船優待半價案、請政府准許東部鐵道柴油普通車半價優待盲人以示體卹案」。《台灣省議會公報》，第 1 卷第 8 期，頁 219。

22 同註 12。

23 《台灣省議會公報》，第一屆第一次大會專輯，頁 1852。

24 賴榮木（1910-1968），台中市人，日本明治大學畢業。1957 年當選台灣省臨時省議會第三屆議員。1959 年 4 月「台灣省臨時省議會」正名為「台灣省議會」，第一屆省議會議員由第三屆臨時省議會議員續任，之後賴榮木又於 1960、1963、1968 年三連任省議員。

25 同註 21。

又不願其失去教育機會，因此寧願自己獨行，而不欲人攙。  
再者以台省目前教育發達而言，兒童一達入學年齡，即須強迫入學，雖欲雇用亦甚困難。<sup>26</sup>

隔年（1960年）賴榮木再次提案，建議政府准許「視力在0.08以下」<sup>27</sup>之盲人搭乘車船，不管其為單獨行動或是有陪伴一律准半價優待案，送請台灣省政府研究辦理。<sup>28</sup>省交通處長譚嶽泉接受質詢時答覆說：

查優待殘廢者乘車之辦法，係社會福利主管單位所擬訂，由中央核准施行，而其殘廢定義，亦係由醫師方面所定，如盲人0.08之鑑定，亦由各縣市衛生或公立醫院辦理，交通人員當無此項智識。對於須人陪伴一節，亦係辦法中所規定，係求取盲人行動安全，用意似亦頗善，建議各點，當請社會、衛生方面有關機構研辦。<sup>29</sup>

除此之外，台灣省政府於書面回函也重申半價優惠的原意，並再度提到擔心適用人數過多的問題。

查殘廢者乘車船，單獨行動，頗不安全。必須有陪伴者，方可保無虞，本府為顧及殘廢者一人外出，須付兩人交通費用，負擔加重，影響其生活，故訂有本省殘廢者乘搭車船優

26 同註23，頁1851。

27 1957年1月24日台灣省政府修訂《台灣省殘廢者乘搭車船優待辦法》時表示，原辦法優待條件限制過嚴，體檢標準也缺乏具體標準。因此針對原辦法第三條體檢部分補充解釋：雙目失明，係指視力在0.08以下者。

28 台灣省議會，1960年7月25日，台灣省議會第二屆第一次大會議員賴榮木提案，建議政府准許視力在0.08以下之盲人搭乘車船，不管其為單獨行動或是有陪伴一律准半價優待案，送請省政府研究辦理。《數位典藏與數位學習聯合目錄》，<http://catalog.digitalarchives.tw/item/00/17/68/63.html>。取用日期：2016年9月19日。。

29 台灣省議會第二屆第一次定期大會，1960年，「一、關於東線盲人乘坐東線柴油普通車請予優待半價；二、請准許在0.08以下之盲人，搭乘車船不管其為單獨行動或有陪伴，均准半價優待。」《台灣省議會公報》，第二屆第一次大會專輯，頁2906。

待辦法……其中規定殘廢者，以不能單獨行動者為限，至盲者之視力，是否在 0.08 以下，需經眼科醫師鑑定，車站人員無法分別，如准能單獨行動之盲人優待乘車，其他殘廢者必援例，不但與規定不符，且易滋流弊。<sup>30</sup>

1961 年《公路汽車載客規則》第二十條規定，公路運輸機關得拒絕「盲目無人扶持」者搭乘之規定被廢止。但直到 1976 年 6 月 17 日台灣省議會第五屆第七次定期大會修訂通過《台灣省殘障者乘搭車船優待辦法》時，才將「以不能單獨行動」之限制刪除。

#### （四）車船等級

1954 年通過之《台灣省傷殘貧民乘搭車船優待辦法》，原來優惠僅限於搭乘火車之普通班車及輪船之三等艙。隨著時代的進步與交通工具等級提升，過去所限定的車種等級也變得不合時宜。1959 年省議員賴榮木提案，希望政府准許東部鐵路柴油普通車半價優待盲人。因為當時東部火車多改為新式柴油車，有特快車、快車、柴油普通車之分，過去盲人搭乘可以半價優惠的舊式普通火車班次已大為減少。然而省府僅答覆說：「查東部鐵路，並非全部改為柴油車，殘廢者欲購買半價優待票，仍可搭乘普通班車。復查目前之各班柴油車，均不能使用優待票，似未便為優待殘廢者而創例」，<sup>31</sup> 在車種限制上不願做任何的改變。

1960 年賴榮木於台灣省議會第二屆第一次定期大會諮詢表示，東線柴油普通車一天有十餘班次，但普通慢車每天只有晚間十時一班

30 賴榮木提案為建議政府准許盲人搭乘車船不管其為單獨行動或是有陪伴一律准半價優待案。台灣史檔案資源系統，典藏號：003\_61\_700\_49006 ([http://tais.ith.sinica.edu.tw/sinicafrsFront/search/search\\_detail.jsp?xmlId=0000071521](http://tais.ith.sinica.edu.tw/sinicafrsFront/search/search_detail.jsp?xmlId=0000071521))。取用日期：2016 年 9 月 19 日）。（引文底線是作者所加）

31 台灣省議會第一屆第一次定期大會，1959 年，「二、對盲人乘車之購票盼予方便、為體恤盲人之困苦，對於為數不多之盲人可否繼續予以半價優待？」《台灣省議會公報》，第 1 卷第 5 期，頁 129。

車，對盲人很不方便。<sup>32</sup> 鐵路局長莫衡答覆說，「盲人乘車優待半價票，照規定應以普通客車為限。東線鐵路目前柴油車仍感不敷應用，現正向日本增購中，新購柴油車明春可運到，屆時當考慮准盲人搭乘柴油普通車。」<sup>33</sup> 議員鄭宋柳<sup>34</sup> 質詢時則表示，社會處補助民社黨反抗俄宣傳經費不甚妥當，可將該筆經費補助盲人協會或救濟貧民。<sup>35</sup> 隔年（1961年）洪掛<sup>36</sup>、林澄增<sup>37</sup> 再度提案希望花東鐵路盲人乘車一律半價，這次提案再次強調盲人如需陪伴者會導致負擔加倍：

- 一、對盲人乘車在普通班車均以半價優待，法有明文規定。
- 二、花東鐵路為改善東部客旅運輸，近來逐漸改為柴油車，普通火車亦逐漸減少。
- 三、因此盲人搭乘柴油車時應繳普通火車之半價及柴油火車之票價差額，又要兩人同時（一人引導）搭乘所以所繳票價實質上超過常人之金額，前後發生矛盾。
- 四、盲人因要時常外出工作，而且經濟逼迫，又要一人同伴引導，其負擔實有過重。
- 五、政府既然有意以半價優待，而且東部鐵路逐漸改為柴油車，亦應以半價優待。
- 六、盲人人數不多，價款減收甚微，應不影響東部鐵路財源。<sup>38</sup>

32 台灣省議會第二屆第一次定期大會，1960年，「一、關於東線盲人乘坐東線柴油普通車請予優待半價；二、請准許在0.08以下之盲人，搭乘車船不管其為單獨行動或有陪伴，均准半價優待。」《台灣省議會公報》，第二屆第一次大會專輯，頁2905。

33 同註32，頁2905。

34 鄭宋柳，1910年生於新竹赤土崎。1960年以黨外身分當選第二屆台灣省議會議員。

35 《台灣省議會公報》，第二屆第一次大會專輯，頁1882。

36 洪掛，1906年生於彰化。1954年當選第二屆台灣省臨時省議會議員。1960年當選第二屆台灣省議會議員，後又於1964年及1973年當選第三、五屆台灣省議會議員。

37 林澄增，1906年生於澎湖，後遷徙至高雄市鼓山區定居。1960年當選第二屆台灣省議會議員。

38 台灣省議會第二屆第三次定期大會，1961年，「請政府飭令鐵路管理局對花東鐵路盲人乘車票價一律予以半價優待案。省府五〇、九、二府交路字第五九九四八號令鐵路局副本復。」《台灣省議會公報》，第5卷第20期，頁816。

至此省政府才稍作讓步，同意持有交通處簽發之優待證者可以搭乘柴油普通車時可半價優待。<sup>39</sup> 乘搭柴油快車的差額部分，則照全價計算。如果乘坐柴油特快車，則不予優待，由此看出財務支出增加始終是省政府的主要考量。

到了 1971 年，車種等級優惠的問題再度出現。台灣省盲人福利協進會向省議會請願表示，鐵路的莒光、觀光、光華號已取代原有特快、平快，公路的金龍、金馬則取代直達車。如今平快車、直達車應已降為平民之普通使用，因此建議放寬殘廢者乘搭車船之等級。<sup>40</sup> 省議員趙森海<sup>41</sup> 提案時也表示，十餘年來台灣各種快車班次增加很多，而普通車次反而減少。盲人乘坐普通車時，因車中異常擁擠混亂，無法搶到座位。擠在車廂內或攀站車廂門口，不僅對旅客極感不便，盲人本身安全也感堪慮。因此建議盲人乘坐普通車優待半價，請改為平快車予以半價優待。<sup>42</sup> 不過省政府答覆說，鐵路局多年來義務負擔已感過重，對世銀貸款尚須償本付息，實不宜再予增加義務負擔，仍以暫維現狀為宜。<sup>43</sup> 1974 年議員陳汨汾<sup>44</sup> 再度提案，請省交通處轉請鐵路局准予盲人半價乘坐平快車與對號快車案。<sup>45</sup> 1976 年 8 月 16 日《台灣省殘障者乘搭車船優待辦法》修正通過，等級標準放寬為「程搭台航輪船以二等六折優待」及「鐵路以乘普通車或平快車，公路以乘普通車或不對號直達車為限」。<sup>46</sup>

39 同註 38。

40 台灣省議會第四屆第七次定期大會，1971 年，「交通類：台灣省盲人福利協進會請願為懇請建議修訂『台灣省殘廢者乘搭車船優待辦法』緣由。」《台灣省議會公報》，第四屆第七次大會專輯，頁 878。

41 趙森海，1932 年生於台南市。1968 年當選第四屆台灣省議會議員，後又於 1972 年連任。

42 台灣省議會第四屆第八次定期大會，1971 年，「為盲人乘坐普通車優待半價，請改為平快車予以半價優待案。省府六一、三、一府交一字第二四五九七號函復。」《台灣省議會公報》，第 26 卷第 20 期，頁 1013。

43 同註 42。

44 陳汨汾，1972 年經國民黨提名當選台灣省議會第五屆議員，後又於 1981 年當選第七屆省議員。

45 台灣省議會第五屆第三次定期大會，1974 年，「請省交通處轉請鐵路局，准予盲人半價乘坐平快車與對號快車案。」《台灣省議會公報》，第 31 卷第 2 期，頁 157。

46 《台灣省政府公報》，1976 年秋字第 40 期，頁 3-4。



### （五）落實執行

省議會通過或省政府同意之議案，並不表示各縣市政府就會落實執行。由於各縣市政府的福利服務必須仰賴台灣省政府經費才有辦法推動，如果省政府沒有給予經費補助，省議會通過之法規到了地方不見得能落實。比方 1952 年嘉義縣議會便質疑〈台灣省汽車運輸業管理規則〉牴觸憲法地方自治原則，認為縣營公車不應受省府監督。<sup>47</sup> 1956 年 9 月 24 日台灣省盲人福利協進會投書媒體，表示台北市公共汽車管理處不顧市議會屢次決議搭乘車船半價優惠，藉詞難於管理及市內公共汽車至為擁擠傷殘者乘車恐有危險等理由，始終不肯優待傷殘者乘車。<sup>48</sup> 1962 年前高雄市盲人福利協進會理事長蔡志雄<sup>49</sup> 也向省議會陳情，反映他在高雄搭乘公車時稽查員拒絕他出示的優待證明，以及所受不當對待等情事。<sup>50</sup> 1963 年 4 月 30 日基隆市盲人也碰到類似問題，而向議會請求協助。<sup>51</sup> 省府所轄縣市尚且不遵循省議會通過的提案，1967 年台北市升格為直轄市後更不受省政府之規範約束。因此，1971 年台北市盲人福利協進會必須函請台北市政府建設局，希望能本著救助傷殘消除貧窮的宗旨，公佈殘障盲人乘搭車船優待辦法，或比照省辦法依半價優待。<sup>52</sup>

此外，有些因地方交通特殊性而產生的問題，也需要身心障礙者透過議會要求主管機關改善。比方 1959 年賴榮木議員於台灣省議會諮詢時提到，盲人在鄉間從無票房的招呼站上火車，由於車上工作人員對法令不熟悉，有時出示優待證明，車上人員多方刁難也不肯優待。因此盲人往往必須先步行到車站購票，才能獲得半價優惠。然

47 〈公路客運業務發展沿革〉，<https://transport-curation.nat.gov.tw/museo/policy.html>。

48 〈大家談 北市公車薄待傷殘〉。《聯合報》，1956 年 9 月 24 日，第 3 版。

49 蔡志雄，1933 年生，台南人。台南盲聾學校高職部畢業，曾任中華民國殘障聯盟常務理事、中華視障聯盟理事長。

50 台灣省議會第二屆第六次定期大會，1962 年，「六、殘廢者乘搭車船，政府有優待半價購票之規定，不料公路局查票員對盲人蔡志雄半票乘車竟於拒絕，並未收其優待車證，此種舉措，是否合法，蔡志雄陳情書一份，請公路局長查明糾正。」《台灣省議會公報》，第二屆第六次大會專輯，頁 2708-2710。

51 〈基隆市議會，為盲人請命〉。《民聲日報》，1963 年 4 月 30 日，第 5 版。

52 〈盲人搭公車 請半價優待〉。《聯合報》，1971 年 2 月 28 日，第 6 版。

而，有些車站都是火車快來時才售票，而且是一般票賣完後才開始登記販售優待票。由於盲人行動較不方便，有時拿到票時根本就趕不上火車，因此賴榮木議員建議，鐵路局應該多為盲人的方便考慮。<sup>53</sup> 從上述案例可以看出，身心障礙福利與權益的爭取，並非在政府機關通過就能達成，不僅政策制訂靠障礙團體的推動，連後續的執行也要靠障礙者不斷監督、陳情、投訴才能落實，才能讓法律所賦予之權益得到保障。

## 四、結語

身心障礙者爭取社會參與是個漫長的歷史過程，不同時期追求的目標和使用的方法策略也不盡相同。1952 年台灣盲人福利協進會成立後，從白手杖的推廣開始，社會參與便一直是該協會追求的目標之一。當時《公路汽車載客規則》規定，公路運輸機關得拒絕「盲目無人扶持」者搭乘。因此台灣省盲人福利協進會向政府單位陳情，希望能給予半價乘車以減少盲人之負擔。然而省政府認為如果同意盲人乘坐車船一律半價優待，其他障礙者也會起而效尤造成國家負擔。於是透過身心障礙鑑定標準、「傷殘貧民」、「不行乞為生」、搭車船等級等條件，來限制適用人數以節省福利預算開支。但是身心障礙團體並未就此妥協，反而不斷透過多種公私管道與當時行政部門協商，經過數十年的努力終於讓這些條件限制得以一一解除。

在爭取車船半價優待的過程中，慈善和權利兩種矛盾觀念或策略經常是同時並存的。障礙團體為了爭取福利資源，經常會使用執政者所偏好的政治語言，如「民族救星」、「神州光復」、「固有仁愛精神」，或配合當時國家政策的行動，如按摩勞軍、「響應蔣夫人發動建築軍眷住宅」捐款等，來討好執政當局與社會輿論。原來車船半價優待政策的提出，是因為公路運輸機關要求盲人搭乘車輛應有陪伴

---

53 《台灣省議會公報》，第一屆第一次大會專輯，頁 1852。

者，但此要求導致盲人交通支出比常人多一倍，唯有給予半價優待才能符合身心障礙者外出時的平等「權利」。然而民意代表一方面以「盲人精，啞巴能」為由，<sup>54</sup> 強調身心障礙者具有獨立行動的能力；但另一方面又主張「盲人已屬人間不幸者，深盼交通當局一本仁慈精神，寄予同情，並轉屬對盲人乘車購票予以優待方便」，<sup>55</sup> 反對適用對象為「不能單獨行動者」的規定。或許在社會福利資源不足的年代，身心障礙者生活中承受各種沉重負擔，因此車船優待可以作為一種對整體資源匱乏的彌補。

最後，法律保障未必能在日常生活中被具體實踐，而需要透過不斷綿密的行政監督。由於福利預算支出不均地分散在各級政府與各部門之中，省政府通過的法案，縣市政府不一定照著執行，行政部門彼此間也經常不同調。在西部地區可以執行的法令，到了東部地區就不一定行得通。優待辦法原本以普通班車及三等艙為限，但這項規定後來因為東部地區的普通車班次過少而無法實行，必須等更多的新型火車引進並提升優待車種才能解決。類似的情況後來也發生在西部地區，而幾乎都是透過障礙團體與民意代表不斷的監督、陳情、抗議，才能讓法規跟得上技術的轉變。權利的爭取並非一蹴可幾，也可能沒有完全成功的一天。重新回顧與檢視這段歷史，除了讓我們更加認識福利制度從「慈善」到「權利」的轉變歷程，也讓我們看到身心障礙團體在戒嚴時期旺盛的生命力。

誌謝：本文初稿發表於 2016 年台灣社會學會年會，感謝蘇峰山、張恒豪、周怡君、邱春瑜提供的修改意見，也謝謝蔡雅雯、邱薇嫻、吳佩儒在資料蒐集與校對上的協助。最後也要感謝《台灣社會學》編委會與匿名審查人的審查意見，讓我從反覆修改中獲得許多新的領悟與發現。

---

54 同註 21。

55 《台灣省議會公報》，台灣省議會第一屆第一次大會專輯，頁 1852。

## 參考文獻

- 大友昌子，2012，〈1921 年至 1933 年台灣殖民地社會事業的二重構造與貧民救助事業的擴大〉。頁 428-433，收入薛化元編，《近代化與殖民：日治台灣社會史研究文集》。台北：台大出版中心。
- 中華民國人事錄編纂委員會編，1953，《中華民國人事錄》。台北：中國科學公司。
- 王國羽，2008，〈聯合國身心障礙者權利公約對我國的啓示〉，《社區發展季刊》123: 106-116。
- 王靜儀，2014，〈台灣省議會職權演變分析（1946-1998）〉。《弘光學報》74: 51-68。
- 何明修、蕭新煌，2006，《台灣全志·卷九·社會志·社會運動篇》。南投：國史館台灣文獻館。
- 李易駿，2016，《社會福利概論》（三版）。台北：洪葉文化。
- 呂建德，2010，〈台灣福利國家與現代性〉。頁 445-476，收入黃金麟、汪宏倫、黃崇憲編：《帝國邊緣：台灣現代性的考察》。台北：群學出版社。
- 邱大昕，2013，〈誰是盲人：台灣現代盲人的鑑定、分類與構生〉，《科技、醫療與社會》16: 11-47。
- 邱大昕、陳美智，2015，〈身心障礙醫療化的在地經驗與反思〉。《科技、醫療與社會》21: 135-158。
- 邱慶雄，1998，〈我國身心障礙者工作權運動與發展〉。論文發表於「台灣社會福利運動的回顧與展望」研討會，台北：國立台灣大學思亮館，1998 年 12 月 18-19 日。
- 林萬億，1995，〈論中國國民黨的社會福利觀〉。頁 1-36，收入林萬億等，《台灣的社會福利：民間觀點》。台北：五南。
- ，2012，《台灣的社會福利：歷史經驗與制度分析》（二版）。台北：五南。
- ，2014，〈了解身心障礙者：概念與觀點〉。頁 15-41，收入林萬億、劉燦宏，《台灣身心障礙者權益與福利》。台北：五南。
- 孫健忠，1995，《台灣地區社會救助政策發展之研究》。台北，時英。
- 彭懷真，1987，《台灣經驗的難題：工業化、新興問題與福利需求》。台北：洞察。
- 陳俊良，1992，〈殘障福利運動〉。《社會工作學刊》2: 177-198。

- 張恒豪，2011，〈障礙者權利運動的策略與組織變遷：提供服務作為社會運動的手段〉。頁 129-169，收入何明修、林秀幸主編，《社會運動的年代：晚近二十年來的台灣行動主義》。台北：群學。
- ，2015，〈障礙者的公民運動：權利論述和社會模式的在地實踐〉。《思與言》53(2): 89-136。
- 、顏詩耕，2011，〈從慈善邁向權利：台灣身心障礙福利的發展與挑戰〉。《社區發展》133: 402-416。
- 許維德，2011，〈台灣「社會運動研究」的歷史考察：以學位論文及相關著作為核心的初步嘗試〉。頁 449-519，收入何明修、林秀幸主編，《社會運動的年代：晚近二十年來的台灣行動主義》。台北：群學。
- 傅立葉，1995，〈我國政府支出的政治經濟分析〉。頁 161-205，收入林萬億等，《台灣的社會福利：民間觀點》。台北：五南。
- 廖福特，2008，〈從「醫療」、「福利」到「權利」——身心障礙者權利保障之新發展〉。《中研院法學期刊》2: 167-210。
- 詹火生，1991，〈台灣地區政治民主化與社會福利發展〉。頁 151-167，收入詹火生編著，《社會變遷與社會福利》。台北：民主文教基金會。
- ，2005，〈都市化、工業化、政治民主化與台灣社會福利發展〉，《社區發展季刊》109: 5-11。
- ，2011，〈一甲子以來台灣社會福利政策的演變：從理念政策到制度實踐〉，論文發表於「社會福利模式——從傳承到創新研討會」，北京：中國社會科學院社科會堂，2011 年 4 月 15-19。
- 梁其姿，1997，《施善與教化——明清的慈善組織》。台北：聯經。
- 蔡依倫，2010，《從非營利到社會企業？台灣非營利身心障礙組織場域制度變遷之研究》。高雄：國立中山大學企業管理學系博士論文。
- 蔡明璋，1986，〈台灣經濟成長與福利發展關係檢討〉，《社區發展季刊》33: 52-56。
- 蕭新煌，1989，〈台灣新興社會運動的分析架構〉。頁 21-46，收入徐正光、宋文里編，《台灣新興社會運動》。台北：巨流。
- 蕭新煌、官有垣、王舒芸主編，2018，〈總論：勾勒千禧年後的台灣社會福利運動〉，頁 3-37，收錄於蕭新煌、官有垣、王舒芸編，《台灣社會福利運動與政策效應：二〇〇〇—二〇一八年》。台北：巨流。
- 關國煊，1991，〈謝徵孚，1901-1967〉。《傳記文學》59(4): 138-139。
- Chang, Heng-hao. 2007. "Social Change and the Disability Rights Movement in Taiwan 1981-2002." *The Review of Disability Studies: An International Journal* 3(1&2):

3-19.

Tsai, I-lun and Ming-sho Ho. 2010. "An Institutional Explanation of the Evolution of Taiwan's Disability Movement: From the Charity Model to the Social Model."

*Journal of Current Chinese Affairs* 39(3): 87-123.

Wang, Frank T. Y. 2007. "From Charity to Citizenship: NPOs in Taiwan." *Asian Pacific Journal of Social Work and Development* 17(1): 53-68.