

從雙北捷運分家談不同主體於交通領域 共同行使權利之可能法律議題

THE PROBABLE LEGAL ISSUES OF EXERCISE JOINT RIGHTS IN TAPEI AND NEW TAIPEI METRO'S CASE

陳宏志 Hung-Chih Chen¹

(110 年 6 月 29 日收稿，110 年 11 月 17 日第一次修正，110 年 12 月 16 日接受)

摘 要

臺北都會區大眾捷運系統通車迄今 20 餘年，已成為大臺北地區所不可或缺的大眾運輸。隨著路線不斷增加，自 2020 年 1 月起，跨不同縣市之環狀線第一階段也已通車營運。然而，近期新北市政府對外表示，考慮將原委託臺北市營運之該路線收回，自負盈虧。因大眾運輸的性質，是否宜依不同路線、區分由不同捷運公司營運，其細節涉及大眾運輸系統財產之權利行使。甚至營運所需之著作權或旅客之個人資料，如涉及不同主體，亦有權利共同行使之可能議題。本文將由法律觀點出發，依大眾捷運法等法令進行研析，就本案提出具體建議，以供主管機關或研究者參考。

關鍵詞：大眾運輸、捷運、國有財產、著作權、個人資料

ABSTRACT

After more than 20 years' operation of mass rapid transit system of Taipei urban area, Taipei Metro has become indispensable in civic life. With increasing of operation routes, the new Circular line of first stage on the Taipei mass rapid transit system also had begun operations on January 31st, 2020. After July of 2020, for self-financing or other reasons, New Taipei City tended to withdraw

1. 淡江大學產業經濟學系兼任助理教授 (聯絡地址：251301 新北市淡水區英專路 151 號商管大樓 產業經濟學系，電話：(02)2621-5656 轉 2596，E-mail：hongzhi.mcu@gmail.com)。

the operation contract which existed in Taipei and New Taipei City's metro. Although this topic of it was just a discussion, the operation contract of Circular line existed probable legal issues of exercise joint rights, such public-owner land, copyright, personal data and so on. This article will propose corresponding suggestions by The Mass Rapid Transit Act, Copyright Act, Personal Data Protection Act and related laws, and hope useful for planning or making decisions of its authority.

Key Words : *Mass rapid transit, metro, national property, copyright, personal data*

一、前言

臺北都會區大眾捷運系統通車迄今 20 餘年，已成為大臺北地區所不可或缺的大眾運輸。營運迄今，路線也持續增加，除臺北市境內，近年來更開通跨及雙北之環狀線。為利環狀線之營運，2018 年新北市政府與臺北市政府簽訂 3 年行政契約，委託臺北大眾捷運股份有限公司（簡稱臺北捷運）協助營運，爾後營運方式則待後續協商；然 2020 年 7 月起新北市政府對外表示，期滿後有意爭取自行營運^[1]。

另據報載，根據雙方在 2018 年 12 月簽訂的「捷運環狀線第一階段營運行政契約書」，其中約定契約期間將到環狀線第一階段（西環段）營運通車日 3 年。而契約到期 1 年前，會由新北市政府函知移轉經營權，或雙方會同評估是否繼續委由臺北捷運經營。因環狀線西環段正式通車時間為 2020 年 1 月 31 日，若依契約約定，最快也是要到 2022 年 1 月 30 日才會討論到此議題^[2]。

此一爭議之重點在於，環狀線第一階段全線皆位於新北市境內，且興建費用除中央政府補助經費外，皆由新北市政府支出，依大眾捷運法（簡稱大捷法）第 25 條第 3 項規定，第一階段完成之大眾捷運系統財產，應為新北市持有。且依同條第 2 項，地方主管機關建設之大眾捷運系統，由地方主管機關設立營運機構或經甄選後許可民間投資籌設營運機構營運。現新北市政府雖委託臺北捷運營運簽訂 3 年，之後環狀線依法由其自行營運，係屬可能。

本案不僅事涉雙北市府相關機關之業務，也攸關基本民行。依國外研究，交通基礎設施是經濟發展與使城市減少依賴汽車的關鍵。為達成此一目標，在一開始之規劃與評估過程內，就需要重視如整體架構、成本效益、機會成本與影響評估等內容^[3]。經查臺北市捷運工程局（簡稱臺北市捷運局）於 2020 年 10 月新聞稿內也表示，捷運營運安全事關旅客搭乘大眾運輸權益，中央在大捷法訂定之初，便考量到若路線跨不同行政轄區恐產生規劃、設計、施工乃至營運、監督與安全時，若面臨不同地方政府有不同意見爭議之處理不易且耗時，故在該法第 4 條規定跨區域路線「整合由一個地方主管機關」以進行有效管理^[4]。

又臺北市捷運局似認為，待完工後，全環狀線之地方主管機關為臺北市政府較妥。針對新北市政府的訴求，涉及大捷法與相關法令解釋，臺北市政府也於 2020 年 9 月 17 日函請交通部釋示。但交通部函釋並未對外公開，且無論爭取自行營運是否因委託單位經營績效不佳或其他理由，倘如新北市政府規劃，依路線分別委由臺北捷運、新北大眾捷運股份有限公司（簡稱新北捷運）進行營運，面對不同主體，屬大捷法之大眾捷運系統財產該如何妥適處理，以符合該法加強都市運輸效能、改善生活環境等目標，實值重視。

此外，在未來實際營運上，還可能面臨如著作權，或旅客個人資料（簡稱個資）蒐集、處理或利用之議題。基此，本文擬由不同主體涉及權利共同行使之情形，除大眾運輸法規，亦將結合國有財產法（簡稱國產法）或地方公產管理相關法令、著作權法以及個人資料保護法（簡稱個資法）規定，深入解析可能之法律議題，並提供因應建議，以供主管機關規劃或研擬政策參考。

二、公有土地涉共同行使權利之規範與解析

2.1 國產法與地方公產法令概述

規劃大眾運輸系統時，多先討論路網之設計，如交通部運輸研究所於 2021 年發布編訂「捷運路網規劃參考手冊」研究成果，規劃路網前蒐集與分析資料包含社會經濟特性、都市地理環境及都市發展願景等^[5]。又依國外研究，經觀察全球 33 個大眾捷運系統後發現，無論是地上、平面或高架，要建立穩定之路網，3 條路線以上即需搭配轉乘站之規劃^[6]。然除討論涉及之技術或細節外，大眾運輸系統或路網尚包含有形的土地、不動產或其他財產之所有權，以及無形的智慧財產權，涉及權利行使及其可能之法律議題。

以土地為例，雖屬臺北市或新北市持有，但參照土地法第 4 條規定，皆為公有土地。且在本案內，還涉及雙北市政府、捷運公司等不同主體，單獨或共同行使權利之規範也有不同。茲簡要區分如表 1 所示：

公有土地可再細分為國有或地方所有（如土地法第 25、26 條規定之公用土地），前者係依國產法及其子法，由財政部國有財產署（簡稱國產署）統一處理保管、使用等行為。後者依憲法第 109 條以下，屬地方自治事項，應經議會通過自治條例以進行處分等行為，如臺北市大眾捷運系統土地開發公有不動產租售自治條例。

除了上開國有或地方所有土地之議題外，依促進民間參與公共建設法（簡稱促參法）第 19 條第 2 項第 1 款明定：「路線、場站、交流道、服務區、橋樑、隧道及相關附屬設施所需交通用地，無償登記為國有或直轄市、縣（市）所有。但大眾捷運系統之土地產權，依大眾捷運法之規定。」爰地方政府依大捷法第 25 條第 1 項規定，可設立營運機構或經甄選後許可民間投資籌設營運機構營運，嗣依同條第 3 項尚有大眾捷運系統財產之適用。

交通部另訂有政府建設之大眾捷運系統財產管理辦法（簡稱交通部管理辦法），然該辦

法屬上位規定，關於本文提及雙北捷運可能分家之情形，或未來類此個案，如延伸至基隆捷運或其他地區，該如何妥適因應，並無明文。另涉及交通等基礎設施，依以印度公私協力 (public-private partnership, PPP) 方式為對象之研究，透過此一方式進行基礎設施開發後，如未落實全面性之影響評估、欠缺利害關係人或地方參與等，將可能導致無法達成永續經營之目標^[7]。

基此，本文試以建設大眾捷運系統路線、場站所需之土地為例，就直轄市政府之市有土地，及直轄市政府與捷運公司間之大眾捷運系統財產，分別解析我國現行規範如後，以利掌握權利共同行使之可能法律議題。

表 1 土地與國有財產之公私有簡要區分

土地區分依據：土地法第 4、10 條		國有財產（含土地等） 區分依據：國有財產法第 2、4 條	
國有土地	公有	國有財產	公用財產：公務用財產、公共用財產、事業用財產
直轄市有土地			非公用財產
縣（市）有土地		地方所有	（不適用國產法）
鄉（鎮、市）有土地			
—	私有	私有	（不適用國產法）

資料來源：本文自行整理

2.2 直轄市政府部分：市有土地相關

依土地法第 4 條所稱公有土地，為國有土地、直轄市有土地、縣（市）有土地或鄉（鎮、市）有之土地。建設路線、場站有土地之需求時，可先討論依大捷法第 6 條或土地法第 26 條撥用之情形。除地方政府內之撥用，涉及地方所有依其公產管理規範撥用外，若涉及國有土地，如表 1 說明，含不動產在內之國有財產係由國產署統一處理保管、使用等行為。而撥用主要依國產法第 38 條第 1 項前段規定，屬非公用財產類之不動產，各級政府機關為公務或公共所需，得申請撥用。若建設環狀線第一階段有需要國有土地，其程序應由新北市政府依國產法相關規定向國產署申請撥用。

但須注意的是，在國產法規範下，國有財產皆屬國有，僅管理機關不同（如國產法第 11 條）；縱使有二個以上機關共同使用，但仍會指定主管機關（國產法第 10 條參照）。基此，國有土地撥用後，僅管理機關改為新北市政府，並不會改變其仍屬國有土地之性質（國產法第 39 條參照，財政部可隨時收回）。故如有國有土地之撥用，也不會發生權利共同行使之情形。

惟以本案為例，臺北市與新北市皆屬直轄市，依國產法第 2 條之意旨，地方所有土地所涉公產之管理規範，不適用國產法，應依自治條例或相關法令辦理。又如交通部管理辦法內提及，臺北捷運系統則為中央政府補助辦理，由路線行經之各該地方政府，按自償及非自償經費出資比率共有^[8]。

除針對大眾捷運系統所需經費，依大捷法第 5 條第 1 項規定：「建設大眾捷運系統所需經費及各級政府分擔比例，應依第十二條第一項規定納入規劃報告書財務計畫中，由中央主管機關報請或核轉行政院核定」。如本文提及案例涉及之環狀線第一階段，歷經三次修正，最後計畫經費為 699.73 億元，其中由中央補助 30.67%、新北市政府負擔 69.33%^[9]。

爰在直轄市有土地部分，參照發展大眾運輸條例第 4 條第 1 項規定，主管機關應依大眾運輸發展或重大建設需要，規劃設置大眾運輸場站等。大捷法第 6 條進一步規定，大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收或撥用之。以本案為例，雖有中央補助，但在徵收部分，綜合都市計畫法及土地徵收條例相關規定，已由新北市編列對應之預算，經核准後，徵收執行機關為新北市政府^[10]，徵收後亦屬其所有，且依自治條例或公產管理相關法令，如新北市市有財產管理自治條例，並不致發生權利共同行使之情形。

綜上，就直轄市有土地與國有土地之區分，及相關法令之關係，已初步釐清如前。在市有土地部分，以本案為例，環狀線第一階段悉歸新北市持有，且已採行政契約委請臺北市協助營運，並無權利共同行使之疑慮。

2.3 直轄市政府與捷運公司部分：大眾捷運系統財產相關

承前所述，如單純為土地，倘屬市有土地，依自治條例或公產管理相關法令為之，不適用國產法之規定。且依促參法及大捷法規定觀之，大眾捷運系統財產應搭配大捷法及相關自治條例。而大眾捷運系統財產依該法第 25 條第 5 項之規定，針對第 3 項（大眾捷運系統）財產之管理機關、產權登記、處分、收益、設定負擔、租賃及管理之事項之辦法，由中央主管機關定之。基此，依交通部管理辦法第 3 條之規定，大眾捷運系統財產包含不動產、動產及權利，其中權利部分指用益物權（如地上權）、智慧財產權（如著作權）及其他財產上權利。

又大捷法第 25 條第 3 項明定政府建設之大眾捷運系統財產，依各級政府出資之比率持有。由中央政府補助辦理者，由路線行經之各該地方政府，按自償及非自償經費出資比率共有之…。以臺北捷運為例，經檢視該公司股份比例，臺北市政府為 73.75%、交通部 17.14%、新北市政府 8.75%（三者合計為 99.64%），而唐榮公司、臺北富邦及兆豐銀行等為 0.36%^[11]。但該法第 25 條第 3 項規定營運機構不共有大眾捷運系統財產，且依臺北捷運管理條例第 14 條規定，大眾捷運系統路網所在土地、建築物及各項附屬設施等大眾捷運系統財產，由政府投資取得或興建者，其產權屬政府所有。但捷運公司自行購置或受捐贈之財產為捷運公司所有。

有關大眾捷運系統財產之處理，另以日本東京為例，自國鐵民營化後，分由營團（東

京地鐵株式會社)、都營(東京都交通局經營)及其他私營鐵路公司經營相關路線。依研究發現,如涉及規劃或建設路線、及其權利歸屬,在都市內之路線由於營運狀況佳,純為商業之考量,多由民營公司自行出資。但非都市之路線,因有公共運輸之考量,則會採部分補貼之方式,即基礎設施由政府出資,但營運仍委由民營公司為之,並自負盈虧^[12]。

日本東京非都市路線之處理方式,類似我國現行作法。以臺北市為例,大眾捷運系統財產為臺北市政府所有。除交通部訂有公營大眾捷運股份有限公司設置管理條例(簡稱大眾捷運管理條例)暨其施行細則外,為利實際營運,臺北市訂有臺北市大眾捷運系統旅客運送自治條例、臺北大眾捷運系統附屬事業經營管理辦法等。至於臺北捷運之角色,綜合上開交通部與臺北市法規之規定,如大眾捷運管理條例第 15 條,該公司係協助營運並為大眾捷運系統財產之承租方,故權利相關仍以臺北市政府為主,不涉共同行使權利議題。

初步觀之,大眾捷運系統財產依大捷法及相關法令,原則屬直轄市所有。但在實務上還可深入討論的部分是,如屬大捷法第 7 條規定之毗鄰地區土地,若非屬同一主體,嗣依該條第 8 項,主管機關辦理開發之公有土地及因開發所取得之不動產,其處分、設定負擔、租賃或收益,因不受土地法第 25 條、國有財產法第 28 條及地方政府公產管理法令之限制,在此一情形下,該如何處理不同主體共同行使權利之議題。

參照司法院釋字 743 號之解釋文:「主管機關依中華民國七十七年七月一日制定公布之大眾捷運法第六條,按相關法律所徵收大眾捷運系統需用之土地,不得用於同一計畫中依同法第七條第一項規定核定辦理之聯合開發」。由此可知,大捷法第 6 條主要係大眾捷運系統需用之土地,如建設路線、場、站;而該法第 7 條則係規範前條及其以外之毗鄰地區土地。據此,先以大捷法第 6 條觀之,此處涉及之土地,如前節說明,無論是徵收或撥用,並不致發生權利共同行使之情形。且依大捷法、大眾捷運管理條例及交通部管理辦法之規定,以本案為例,大眾捷運系統財產之產權屬臺北市政府所有。

但是,對於大眾運輸系統以外之毗鄰地區土地,特別是屬私人之土地,若為依修正前之大捷法第 7 條進行徵收(註:2014 年有修正),是否可能衍生權利共同行使之議題。按司法院釋字 732 號之解釋文,依大捷法第 6 條為辦理交通事業進行徵收並無疑義,但該法第 7 條係為土地開發之目的,而徵收交通事業所必須者以外之「毗鄰地區土地」,被大法官認為不符憲法第 23 條之比例原則,與憲法保障人民財產權及居住自由之意旨有違。

不僅上開釋字對依修正前大捷法第 7 條之徵收有所疑義,美國研究亦對此類開發藉公共使用(public use)之名,行徵收之實,致影響人民財產,對其與經濟發展之關聯或必要性有諸多討論^[13]。然無論是大捷法第 6 或 7 條之徵收,其結果皆屬大眾捷運系統財產,不致有權利共同行使之情形。且依修正前第 7 條之徵收方式現已不會發生,目前係以聯合開發之方式為之,續說明如後。

現行大捷法第 7 條第 6 項已明訂以區段徵收方式取得開發用地者,應將大眾捷運系統路線、場、站及相關附屬設施用地,於區段徵收計畫書載明無償登記為主管機關所有。至於若依該法第 7 條、第 7-1 條採聯合開發等方式,如針對毗鄰地區土地之開發案,直轄市政府依程序徵求投資人(建商)出資興建聯合開發建物^[14],會先商定分配比例;或如臺北

市政府捷運工程局辦理臺北都會區大眾捷運系統財產列計注意事項第 3 點，以土地開發共構部分之財產為例，應按捷運系統財產及土地開發財產區分其財產單位及按個別權屬分開辦理產權登記，故應不會發生權利共同行使之情形。

綜上，以本案為例，目前環狀線第一階段雖為新北市持有，但因委請臺北市協助營運，在 3 年契約期滿後，就大眾捷運系統財產之權利歸屬，如大眾捷運系統之路線、場、站屬新北市並無疑義。然或因聯合開發等事由，有衍生土地、不動產或其他權利，新北市該如何與新北捷運（或其他對象）分配，可於契約或招標文件內先行規劃，且建議以權利行使歸於單一為主。

三、著作權法涉共同行使權利之規範與解析

大眾捷運自規劃、建設到後續營運、監督，不免需要許多資訊系統或文件表單。且臺北捷運通車屆滿 25 年，又於 2018 年後協助營運環狀線，已累積許多文件資料，未來新北捷運如欲自行營運，接手之後，也需要由內部產出所需資料，或可能沿用臺北捷運既有文件。但無論是資訊系統、文字或圖片等，且不限於公有或私有，原則都屬於著作權法之適用範圍。

因著作權法採創作主義，並以原創性為主。故完成創作後，倘符合著作權法之定義與保護要件，原則即有該法之適用。然因市政府、捷運公司及其員工分屬不同法人格，在討論權利共同行使與可能之法律議題時，將以創作人先區分公有或私有，並分就著作權法基本規定、權利歸屬，及共同行使權利之規範研析與實例說明如下：

3.1 著作權基本規定

依現行著作權法，著作之保護要件以原創性為主。至於如何認定，依主管機關－經濟部智慧財產局之說明，著作係指屬於文學、科學、藝術或其他學術範圍之創作，前揭範圍創作如具有「原創性」（為著作人自行獨立創作，非抄襲他人者）及「創作性」（作品需符合一定之「創作高度」）等要件者，即屬受著作權法保護之著作^[15]。

除為著作權法第 9 條第 1 項規定如憲法、法律、命令或公文，非著作權之標的外，大眾運輸營運所需之資訊系統、文件表單等，不管是文字、程式語言、圖形、照片或數位素材組成之藝術品，凡符合法令定義具原創性之著作，原則上會受到著作權法保護。且因著作權法之規範核心，多在討論是否具有原創性。雖國外研究曾討論隨著科技發展，如透過點對點傳輸（peer-to-peer）或類似之共享文件方式後，因科技可能致生法規不確定（legal uncertainty）或延遲（legal delay）之現象，是否仍受著作權法之保護^[16]。但國內研究普遍認為^[17,18]，凡屬獨立創作，有一定的創作高度，就算有近似之可能，仍有機會各自受到保護。

而學者歸納我國法院對於創作概念後，進一步闡釋，要被認定為著作權法之創作，須

包含三項因素：1.必須是獨立創作，亦即未抄襲他人著作而獨立完成創作。2.必須是人的精神創作。及 3.必須足以表現作者之個性或獨特性，亦即至少必須具有少量創意^[19]。因此，無論是大眾運輸規劃至營運所需之資訊系統、文件及圖片，甚至是行銷廣告，倘屬著作權法適用之標的，著作權人可享有著作權人格權與財產權。

3.2 權利歸屬基本規定

首先，若著作權屬於公有，如規劃或建設大眾捷運時，由中央主管機關或地方政府之公務員所為之創作。此一期間內產出之文件，應先注意著作權法第 9 條規定，因該條第 1 項已明訂非著作權之標的，其包含公文在內。而該條第 2 項更進一步說明，所稱公文，包括公務員於職務上草擬之文告、講稿、新聞稿及其他文書。

在此一情形下，縱使符合原創性，公務員於職務上產出之公文並非著作權之標的^[20]，無需討論是否有共同行使權利之情形。未來如確發生雙北捷運分家之情形，基於行政一體，除非檔案法或其他法令禁止，否則應可循公文移交等程序，取得所需之文件資料。

如為公文以外之創作，參照著作權法第 11 條第 3 項之規定，著作人可能包含公務員，應未排除可取得著作權。一般而言，公務機關都會與公務員約定權利歸屬於機關；但此時應注意，歸屬於機關後，該權利即屬公有。除屬於地方自治之公產管理外，其餘相關作業應依國有財產法、子法或其行政規則辦理，如國有財產管理作業要點、國有公用財產管理手冊，辦理登記、管理等。

再者，若非屬公有，如公務員之私人創作，或由各捷運公司協助營運時，因公司與員工間成立是聘僱契約，除如上開討論，可確認是否為著作權法適用之標的外，另須提醒的是，在著作或相關產出之權利歸屬部分，可進一步檢視與公務員之約定，或為勞雇關係時，因臺北捷運或新北捷運之員工完成相關著作，雖為職務上之產出，然基於保護原創的精神，依著作權法第 11 條第 1 項規定，原則以該受雇人（員工）為著作人。但契約約定以雇用人（各捷運公司）為著作人者，從其約定。

實務上，各捷運公司也有可能非由員工完成著作，而依民法第 490 條規定之承攬，或透過標案等方式，與廠商或個人約定完成相關作品後，再給付報酬。此一透過出資完成著作之情形，依著作權法第 12 條第 1 項規定，仍以保護原創為主，以該受聘人（廠商或個人）為著作人。但亦可用契約約定，以出資人（各捷運公司）為著作人者。

3.3 共同行使權利規範與可能問題解析

無論公有或私有，著作權人可享有著作權人格權與財產權，如人格權之姓名表示、財產權之公開傳輸或重製。故除屬著作權法第 9 條非為著作權標的之情形，涉公文等文件資料之取得，可循行政程序為之，其餘悉依該法規定。承前所述，在著作權為公有時，如歸屬於交通部，係依國產法相關規定為之；若歸屬於地方政府，則依公產管理規範，均較不涉共同行使權利之情形。

然可進一步說明的是，人格權與財產權之行使有些差異，亦可分別約定。以政府採購為例，可約定著作財產權歸屬於機關所有，包含重製、公開口述、公開播送等權利；創作人仍保有著作人格權，得行使姓名表示權等，但承諾對機關及其同意利用之人不行使其著作人格權，例如：行政院公共工程委員會提供之勞務採購契約範本（2020 年 6 月 30 日修正版本）第 14 條可供參照。

如著作權為私有，在共同行使權利之情形，應先注意權利歸屬，特別是著作財產權部分，應取得權利人授權等。且若為共有，即權利人超過 1 人之情形，著作權法對於權利共有與行使也有相關規定，如共同著作之原則為該法第 8 條，不能分離利用者即為共同著作；而著作人格權之權利行使依第 19 條規定，著作財產權除可依第 40 條進行約定外，權利行使依該法第 40-1 條為之。

無論是著作人格權依著作權法第 19 條第 1 項，或財產權依第 40-1 條第 2 項規定，在共有著作之權利行使，雖得選定代表人。但在實務上，以較易發生的財產權行使為例，要能選定代表人，除了可能要獲得全體同意不易外，還可能衍生共有人可能不易尋得，增加利用人合法利用著作的困難；或共有人之一人或數人未獲全體共有人同意，該行為效力如何並不明確等困擾^[21]。

另須注意的是，雖共同著作屬民法第 817 條分別共有情形之一，但與此條規定各共有人對其應有部分，可自由處分不同。依著作權法第 40-1 條第 1 項，如有讓與他人或為他人設定質權之情形，非經其他共有著作財產權人之同意，不得為之。且參照第 19 或 40-1 條之規定，共同著作之法律關係較為複雜，不僅權利行使應經全體同意，如第 40 條在後續處分行為上，更將有一定之限制。

本文認為，由該法第 8 條規定「二人以上共同完成之著作，其各人之創作，不能分離利用者，為共同著作。」反推可知，若得分離者將不成立共同著作，立法者將共同著作的關鍵要素訂為「是否得分離利用」，顯然係希望將法律關係單純化，在創作部分以可分離利用為原則，避免採共有方式。無論歸屬公有（如國有或地方所有）或私有（如捷運公司），為避免產生前述權利行使之可能困擾，若可能衍生或遇有共同著作之情形，建議可透過契約直接約定、研商讓與或取得授權等方式，讓權利行使歸於單一較妥。

四、個人資料保護法涉共同行使權利之規範與解析

大眾捷運之營運最重要的就是符合基本民行，然在資料經濟時代內，除了符合旅（乘）客之需求，基於營運所需，不僅獲利，更希望能發揮資料之價值，如透過掌握旅客資訊以擴大運量或進行行銷。然欲運用旅客資訊，依個資法第 2 條第 1 款之定義，凡為自然人之基本資料、證照號碼等，可以直接或間接方式識別該個人之資料，屬個資法適用之範圍。謹就個資法基本規定，以及可能衍生之規範研析如後：

4.1 個資法基本規定

以臺北捷運為例，旅（乘）客或相關個資之蒐集、處理或利用行為，除票務相關，如在遺失物服務內，亦會請旅客提供載有姓名、身分證字號之有效證件供登記核對^[22]，涉及個資蒐集、處理或利用之行為。依個資法規定，應事先履行告知、取得當事人同意後（個資法第 8 條參照），於特定目的範圍內利用（捷運公司屬非公務機關，可見個資法第 19、20 條），且須提供當事人權利行使之管道或方式（個資法第 3 條參照）。

除確認蒐集、處理或利用之適法性外，在安全維護部分，亦屬關鍵。如臺北市政府或新北市政府屬公務機關，須注意個資法第 17、18 條規定，如第 17 條規定公務機關應將保有之個人資料檔案（個資法第 2 條第 2 款參照，簡稱個資檔案）公開於電腦網站，或以其他適當方式供公眾查閱。以臺北市為例，目前已公開 4 項：個人資料檔案名稱、保有機關名稱及聯絡方式、個人資料檔案保有之依據及特定目的，及個人資料之類別^[23]。至於第 18 條則係規定應指定專人辦理安全維護事項，以防止個人資料被竊取、竄改、毀損、滅失或洩漏（個資法第 27 條第 1 項、同法施行細則第 12 條參照）。

而屬非公務機關之各捷運公司，也應重視個資檔案安全維護，如適用行業、設置專人或建置管理制度等具體要求。且大眾運輸之主管機關為交通部，該部依個資法第 27 條第 2、3 項，目前僅訂有民用航空運輸業、船舶運送業、停車場經營業、旅行業、觀光旅館業、以及觀光遊樂業相關之個人資料檔案安全維護計畫辦法，並未針對捷運公司所屬之大眾捷運系統運輸業另定之，故仍應回歸個資法或大捷法相關規定。

又個資或隱私，在我國皆屬憲法保障之自由權利，如個資適用個資法，隱私依司法院第 603 號解釋之解釋文，隱私權乃為不可或缺之基本權利，受憲法第 22 條所保障。爰基於法律保留原則，如欲限制自由或相關權利，應以法律定之，始符憲法第 23 條之意旨。嗣依法務部 2018 年 1 月 8 日法律字第 10603516590 號函見解（類似函釋甚多，如 2017 年 7 月 18 日法律字第 10603509860 號、2017 年 2 月 22 日法律字第 10603502460 號、2014 年 12 月 1 日法律字第 10303513840 號函），個資法為普通法，大捷法、發展大眾運輸條例、公營大眾捷運股份有限公司設置管理條例、或其授權法令內，凡有與個資相關之條文為特別法。因此，以個資為例，對於旅客或乘客個資，理應優先適用大眾運輸相關規範。為利理解，試舉一例，說明如下。

依大捷法第 49 條第 1 項規定，旅客無票、持用失效車票或冒用不符身分之車票乘車者，除補繳票價外，並支付票價五十倍之違約金。實務上，使用票卡搭乘臺北捷運時，並不容易知悉旅（乘）客個資，更遑論外籍人士。以法務部 2017 年 1 月 19 日法律字第 10503517160 號函為例，捷運公司曾洽請內政部移民署提供外籍人士在臺之聯絡地址，以利辦理催繳作業。由於此一情形，涉及上開普通法與特別法之適用，及是否於特定目的內利用。法務部認為，大眾運輸等業務優先適用大捷法。且除大捷法外，旅（乘）客亦與捷運公司成立運送契約。因此，像是本案屬非公務機關基於特定目的，在與當事人之契約或類似契約關係所生權利義務行使之必要範圍內，得蒐集、處理當事人之個人資料。經檢視非

公務機關之要求，即個資法第 19、20 條規定，捷運公司於個資之蒐集、處理或利用，於法有據。

然須注意的是，在上述案內尚涉及公務機關，關於內政部移民署得否將其所蒐集之旅客聯絡地址提供給捷運公司以行催繳作業，應檢視是否符合第 16 條之特定目的利用，倘內政部移民署是為協助捷運公司執行大捷法第 49 條之規定，俾實現該法所欲達成之公益目的，法務部認為應可認符合個資法第 16 條但書第 2 款規定。惟仍應注意個資法第 5 條規定所揭示之比例原則，不得逾越捷運公司辦理催繳作業之特定目的必要範圍。

4.2 共同行使權利規範與可能問題解析

隱私權為憲法保障權利之一，倘再依民法區分，權利可粗分為債權與物權。因本文核心為討論權利之行使，早期研究曾認為消費者在網路上之隱私權非絕對之權利，應可與網路服務經營者等共享^[24]，讓其設計符合消費者之行銷策略。但此一方式除現已不符合我國個資法外，在歐盟一般資料保護規則 (General Data Protection Regulation, GDPR) 施行後，也不符合其規範。依 GDPR 規範，要求保有個資之組織應密切關注聯合控制 (joint controllership) 之可能情形^[25]，如在同一集團或資料銀行內進行處理或利用時，仍須先符合告知、取得當事人同意，及在特定目的內利用等。

甚至對於個資之集合，如個資檔案或相關資料庫，依劉宏恩研究，以人群基因資料庫為例，其認為由利益共享 (benefit sharing) 之原則出發，應可適度平衡「要求民眾基於公益而提供檢體」與「產業界勢將參與並將衍生商業利益」兩者間之矛盾，及符合分配正義與互惠之要求，並可促進公眾的信賴與支持^[26]。綜合相關研究及現行法令，在個資或個資檔案涉及之權利行使，本文認為應回歸個資法第 1 條兼顧人格權與合理利用之精神，並將據此檢視個資蒐集、處理或利用相關規範，如特定目的、安全維護，而非討論個資或個資檔案之載體如檔案或文件的所有權議題。

倘雙北捷運分家後，因各捷運公司係依公司法成立之法人（原則為非公務機關），具有獨立之法人格，屬不同蒐集主體。且個資屬於當事人，蒐集主體僅能主張擁有個資檔案載體之所有權，並非擁有該筆個資之權利（如司法院第 603 號解釋，其與人格不可分）。而當事人同意向來被視為個資蒐集、處理或利用之核心前提，主要係為確保當事人對其「個人資料之使用享有知悉與控制權」，於當事人充分知悉「是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露」後取得之同意，方屬有效^[27]。

在雙北捷運可能分家之情形下，無論是間接蒐集或需重新向當事人蒐集、處理或利用個資，取得當事人適法之同意，為進行相關行為之重要前提，不致有共同行使權利之情形。因此，原先蒐集個資之非公務機關為臺北捷運，增加新北捷運後，該公司如欲利用先前蒐集之旅客資料或個資檔案，新增之非公務機關應再履行告知、取得當事人同意（個資法第 9 條參照），並恪遵個資法第 27 條第 1 項及同法施行細則第 12 條規定之適當安全維護措施等要求。

另因個資法相關權利義務，係存在於蒐集主體與當事人之間，倘為不同法人格，如雙北市政府或各捷運公司，對於當事人個資或所保有之個資檔案，法律基礎或依據皆不同，如法律明文、契約或當事人同意，也無共同行使權利之可能。惟值得注意的是，除上述屬個資法規定間接蒐集之情形外，還有需要判斷為特定目的範圍內、或目的外利用之情形。

此二者的差別在於：個資之蒐集、處理或利用須在特定目的範圍，且相關內容應在告知事項內讓當事人知悉，如個資法第 8 條第 1 項第 4 款之個人資料利用之期間、地區、對象及方式。以雙北捷運為例，如臺北捷運在規劃個資蒐集等行為時，已預知業務有交接給新北捷運之可能，此時，在告知事項之設計上就可以將利用對象包含所有或未來可能利用之對象，如臺北、新北捷運。反之，若臺北捷運於蒐集前之告知事項未包含新北捷運，在後續個資之處理或利用，就無法提供給新北捷運，以避免違反個資法。

至於欲進行特定目的外利用，依個資法第 20 條第 1 項規定，須有符合例外之 7 款事由，如：法律明文規定，為增進公共利益所必要，或為免除當事人之生命、身體、自由或財產上之危險。實務上，常見是透過當事人同意，以進行特定目的外利用；但須提醒的是，如係行銷之用，依該條第 2、3 項，當事人若表示拒絕接受行銷，非公務機關應停止利用其個人資料行銷。

五、結論與建議

依交通部運輸研究所相關研究，由於興建大眾運輸系統經費龐大，考量地方財政情形，中央多以補助方式為之。但以臺北市之大眾捷運系統規劃及建設計畫為例，中央對地方交通建設補助比例最高為 1/2^[28]。且大眾捷運系統設置地點屬有限之地區範圍、及影響該地區之民眾，包含捷運規劃、提案及審核權等，應屬地方事權^[29]。因臺灣地區地狹人稠，特別是都會區內，交通建設或規劃常需跨至其他縣市，恐無法僅由單一主體進行考量。然中央補助、地方分擔後，依大捷法等規定，大眾捷運系統財產屬地方政府所有，本文認為勢必將面臨權利行使及其可能之法律議題。

針對雙北捷運可能分別營運，甚至是未來增加基隆捷運或其他情形，本文由法律觀點出發，透過現行法令與主管機關資料皆顯示，無論是大眾捷運系統財產（含不動產、動產等）、著作權或個資，若涉及共同行使權利之情形，已可符合法令或有適法之處理建議。本文進一步建議，還可透過契約約定或招標文件，排除共有之可能，以使法律關係單純化。另以本案為例，即使如依大捷法第 4 條第 2 項，涉及路網跨越不相隸屬行政區域之情形，倘協議不成，由交通部指定，也不會衍生法制上之窒礙。

環狀線全線包含環狀線第一階段（西環段）、北環段與南環段，及東環段（原為南北線^[30]）。除第一階段已於 2020 年 1 月開始營運，其餘路線將陸續開工。因第一階段全在新北市境內、東環段全在臺北市境內，涉及大眾運輸系統財產等權利歸屬較為單純，不致產生共同行使權利之情形。

惟或可深入討論的是，由於北環線與南環段將跨兩直轄市，經費亦由兩地方政府分擔。依 2017 年公開之規劃，總經費原為 1,378.87 億元，其中臺北市分擔 869.83 億元（約佔 63.08%）、新北市分擔 509.04 億元（約佔 36.92%）^[31]。惟 2019 年時之資料顯示，已調整為總經費為 1,377.92 億元，其中由中央補助 331.32 億元（約佔總經費之 24.04%，其中補助臺北市 140.58 億元、新北市 190.74 億元），由臺北市分擔 687.89 億元（約佔 49.92%），以及由新北市分擔 358.70 億元（約佔 26.03%）^[32]，在此路線內反而比較有可能討論共同行使權利之議題。

然而，本文認為，在北環線與南環段內，縱使區分出該大眾運輸系統財產或相關權利，係由地方政府單獨所有或屬權利共同行使之情形，倘只為解決分別營運之需求，如前所述，環狀線第一階段雖屬新北市、東環段屬臺北市持有，較無疑義。但北環線與南環段涉及跨雙北之情形，未來是否需要依不同路線、區分不同捷運公司營運，且因屬大眾運輸，最重要仍應是符合基本民行需求。經研析後無論在大眾捷運系統財產、著作權或個資，涉及共同行使權利之情形，在適法性上已無疑義；爰討論區分營運議題，其與大眾運輸之最終目的，或對民眾來說之實際意義為何，建議在研議分家或相關規劃前，可再行審酌。

參考文獻

1. 風傳媒，「侯友宜出手『搶』環狀線 台北市政府 1 招反制！」，<https://www.storm.mg/article/3113678>，2020 年 10 月 15 日（最後瀏覽日期：2022 年 1 月 24 日）。
2. 風傳媒，「雙北搶不賺錢的環狀線經營權幹嘛？北市曝侯友宜企圖」，<https://www.storm.mg/article/3144003>，2020 年 10 月 26 日（最後瀏覽日期：2022 年 1 月 24 日）。
3. Newman, P. W., “Transport Infrastructure and Sustainability: A New Planning and Assessment Framework”, *Smart and Sustainable Built Environment*, Vol.4, No.2, 2015, pp.140-153.
4. 自由時報，「雙北又為環狀線槓上 台北市：依法行政負責營運無庸置疑」，<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/3322412>，民國 109 年 10 月 15 日（最後瀏覽日期：2022 年 1 月 24 日）。
5. 交通部運輸研究所，*捷運路網規劃設計參考手冊之研究(1/2)*，民國 110 年 7 月。
6. Derrible, S. and Kennedy, C., “The Complexity and Robustness of Metro Networks”, *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*, Vol.389, No.17, 2010, pp.3678-3691.
7. Agarchand, N. and Laishram, B., “Sustainable Infrastructure Development Challenges through PPP Procurement Process: Indian Perspective”, *International Journal of Managing Projects in Business*, Vol.10, No.3, 2017, pp.642-662.
8. 交通部，政府建設之大眾捷運系統財產管理辦法，「總說明」，<https://motclaw.motc.gov.tw/ShowMaster.aspx?LawID=E0324000>，民國 105 年 7 月 11 日

- (最後瀏覽日期：2022 年 1 月 24 日)。
9. 臺北市政府、新北市政府，**臺北捷運系統環狀線建設計畫（第一階段）第三次修正計畫案（核定版）**，民國 107 年 2 月。
 10. 內政部，**土地徵收作業手冊**，民國 102 年 12 月。
 11. 臺北大眾捷運股份有限公司，關於我們，「股東結構」，<https://www.metro.taipei/cp.aspx?n=3C7A1F15A9E6FA91&s=20636DA30CCD8C83>，民國 110 年 4 月 29 日（最後瀏覽日期：2022 年 1 月 24 日）。
 12. Saito, T., "Conflict between Commercialism and Public Transport Policy Purpose: Unique Feature of policy Dispute in Japan", International Conference Series on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Delft University of Technology, 2009, pp.1-12.
 13. Rutkow, E., "Kelo v. City of New London", *Harvard Environmental Law Review*, Vol.30, No.1, 2006, pp.261-279.
 14. 臺北市政府捷運工程局，「聯合開發」，https://www.dorts.gov.taipei/News_Content.aspx?n=2A66A485FACB0D5B&s=E5C12371AC09FE84，民國 107 年 12 月 10 日（最後瀏覽日期：2022 年 1 月 24 日）。
 15. 經濟部智慧財產局，著作權主題網，<https://topic.tipo.gov.tw/copyright-tw/cp-407-854808-501f1-301.html>，民國 106 年 3 月 6 日（最後瀏覽日期：2022 年 1 月 24 日）。
 16. Depoorter, B., "Technology and Uncertainty: The Shaping Effect on Copyright Law", *University of Pennsylvania Law Review*, Vol.157, Iss.6, 2009, pp.1831-1868.
 17. 羅明通，「著作權法『原創性』概念之解析」，**智慧財產權月刊**，第 11 期，民國 88 年，頁 35-45。
 18. 黃銘傑，「『原創性』概念之再建構－從產業發展觀點與競爭理念出發」，收錄於劉孔中主編，**國際比較下我國著作權法之總檢討(上冊)**，中央研究院，臺北市，民國 103 年，頁 91-115。
 19. 謝銘洋，「我國著作權法中創作概念相關判決之研究」，收錄於劉孔中主編，**國際比較下我國著作權法之總檢討(上冊)**，中央研究院，臺北市，民國 103 年，頁 57-89。
 20. 經濟部智慧財產局，著作權主題網，「政府機關（含國營事業）辦公室涉及著作權疑義解析」，<https://topic.tipo.gov.tw/copyright-tw/cp-412-855894-d7c93-301.html#01-1>，民國 97 年 12 月（最後瀏覽日期：2022 年 1 月 24 日）。
 21. 李家禎，「淺談共有著作財產權行使的實務問題」，TIPA 智慧財產培訓學院，https://www.tipa.org.tw/tc/monthly_detial378.htm，2021 年 6 月 18 日（最後瀏覽日期：2022 年 1 月 24 日）。
 22. 臺北大眾捷運股份有限公司，溫馨服務，「遺失物服務」，<https://www.metro.taipei/cp.aspx?n=928115B7D5B514D5>，民國 110 年 5 月 3 日（最後瀏覽日期：2022 年 1 月 24 日）。
 23. 臺北市政府捷運工程局，業務資訊，「個人資料保護專區」，<https://www.dorts.gov.taipei/cp.aspx?n=BE4E7918F1BCE900>，民國 109 年 7 月 20 日（最後瀏覽日期：2022 年 1 月 24 日）。

24. Mascarenhas, O.A.J., Kesavan, R. and Bernacchi, M.D., “Co-Managing Online Privacy: A Call for Joint Ownership”, *Journal of Consumer Marketing*, Vol.20, No.7, 2003, pp.686-702.
25. Colcelli, V., ”Joint Controller Agreement under GDPR”, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)*, Vol.3, 2019, pp.1030-1047.
26. 劉宏恩，「基因資料庫研究中的公眾信賴、商業介入與利益共享」，**臺北大學法學論叢**，第 57 期，民國 94 年，頁 367-394。
27. 李寧修，「個人資料合理利用模式之探析：以健康資料之學術研究為例」，**臺大法學論叢**，第 49 卷，第 1 期，民國 109 年，頁 1-50。
28. 交通部運輸研究所，**中央對地方交通建設計畫補助標準評估之研究**，民國 82 年。
29. 交通部運輸研究所，**中央與地方交通事務權限之探討－公、鐵路、航空與都市運輸事權劃分原則**，民國 93 年。
30. 黃振賢、方仁鳳、陳令慧，「捷運環狀線規劃歷程與後續全環型路線展望」，**捷運技術**，第 43 期，民國 99 年，頁 1-8。
31. 臺北大眾捷運股份有限公司，規劃資料開放專區，「臺北都會區大眾捷運系統環狀線北環段及南環段暨周邊土地開發計畫可行性研究」，https://www.dorts.gov.taipei/News_Content.aspx?n=4027AA15756300C8&sms=4E98D53D04E37D56&s=AB9F77D4B7459E56，民國 106 年 1 月 20 日（最後瀏覽日期：2022 年 1 月 24 日）。
32. 臺北大眾捷運股份有限公司，規劃資料開放專區，「臺北都會區大眾捷運系統環狀線北環段及南環段暨周邊土地開發計畫綜合規劃」，<https://www.dorts.gov.taipei/News.aspx?n=4027AA15756300C8&sms=4E98D53D04E37D56>，民國 108 年 9 月 18 日（最後瀏覽日期：2022 年 1 月 24 日）。

