國土及公共治理季刊
Public Governance Quarterly

再探開放政府資料的政策與發展

黃心怡　國立臺灣大學公共事務研究所助理教授
蘇彩足　國立臺灣大學公共事務研究所教授
蕭乃沂　國立政治大學公共行政學系副教授

摘要

開放資料與開放政府是近年來國際重視且熱門的議題。自 2003 年歐盟制定《公部門資料開放指導》，以及 2009 年美國歐巴馬政府公布開放政府白皮書之後，其他國家也紛紛起而效尤，制定類似法案或政策，期待開放政府與開放資料能成為啟動社會的新引擎。而在該風潮啟動發揚已逾十餘年的今天，各國應如何永續地推動開放政府資料的政策，已成為國際社會的新考驗。因此，本文希望重新檢視開放政府資料的政策目的與機制，以確保相關政策的正當性與合理性。此外，由於我國推出「政府資料開放平臺（data.gov.tw）」至今已三年，開放資料之種類、規模，與推動情境也逐漸踏入深水區，故本文亦希望藉由國外經驗之反思，提醒國人在持續推動開放政府政策時可能面臨之挑戰。

關鍵詞：開放政府資料、電子化／數位政府、電子／數位治理

壹、前言：開放政府資料的發展趨勢

如同最早提出「開放政府」概念的帕克斯（Wallace Parks）於 1957 年《法學期刊》（George Washington Law Review）所言，在角色定位與行政範疇日益複雜的背景下，政府也同時掌握了大規模搜集與分析國家資料的權力，且其保有的資料質量皆遠超過其他民間企業與組織。因此，為了增加公民對政府的可課責性，帕克斯認為政府應公開政府資訊，且保障可取得性（Parks 1957）。這樣的呼籲因而催生了 1967 年頒布的美國《資訊自由法案》（Freedom of Information Act, FOIA），該法案對政府資訊公開與透明提供行為準則。其他歐美國家也起而效之，陸續在 70 與 80 年代通過類似的立法，如：丹麥（1970）、挪威（1970）、法國（1978）、荷蘭（1978）、加拿大（1982）等（Mendel, 2008）。在資訊通訊科技逐漸成熟後，美國政府持續擔任開放資料的領頭羊角色，2009 年歐巴馬總統簽署了《透明與開放政府備忘錄》（Memorandum on Transparency and Open Government），並啟動 Data.gov 的官方網站，使得開放政府資料（Open Government Data, OGD）行動，逐漸成為國際風潮。

至今為止，已有 70 個國家加入「開放政府

夥伴」（Open Government Partnership）聯盟，共同支持政府資訊揭露、資料公開與資料再利用的理念。聯合國於今年 8 月出版的 2016 年電子化政府調查結果也顯示，在全球 193 個會員國中，已有 106 個國家設置開放政府資料的入口網站，相較於 2014 年僅有 46 個國家提供這項服務，成長不可謂不顯著，可知開放政府資料已成時代潮流；同時，配合聯合國 2015 年於永續發展高峰會所提出之永續方針，該項電子化政府調查也指出開放政府政策能夠搭配的政策課題為何（UN E-Government Survey 2016）。

然而，如前所述，儘管開放政府資料已成為各國爭相挹注資源的政策發展重點，但在實際推動成效上，聯合國的研究發現各國在資料開放政策的行動方案與應用上有明顯的差異（UN E-Government Survey 2016）。因此，本文希望就開放資料先驅的國家（如美、英與日本）進行介紹，從各國開放政府資料的相關計畫中，瞭解其開放資料的政策目的、機制與資料應用現況。藉由汲取國外經驗來刺激與擴大我們對開放資料與開放政府的思考與想像，除了可供政府作為未來政策制定之參考外，也希望能讓國人對此重要議題有更深入的認識和重視。

貳、開放政府資料政策之政策目標

一、美國

為推動開放政府政策，歐巴馬政府於 2009 年 1 月 21 日簽署了《透明與開放政府備忘錄》。備忘錄中明訂預算管理局（Office of Management and Budget, OMB）為專責機關，要求各聯邦機構負責人盡量公布所有資料，並明確指出透明（transparency）、公眾參與（public participation）與協同合作（collaboration）為開放政府的三大原則，期待透過政府資料的釋出，運用群眾智慧來改進公眾服務，並提升公民參與。

以該備忘錄為基礎，美國預算管理局首席資訊官乃於 2009 年 5 月推出美國政府資料開放平臺 Data.gov，運用「一站式」的網站設計，整合各級政府部門（包括廣義的公共部門）、自願參與的企業，以及其他國家政府的所有開放資料，透過統一的資料標準與資料格式進行發佈，使公眾能夠對政府資料資源進行高效的開發利用 （Morse 2009）。同時，為提昇資料開放的品質與一致性，聯邦政府於 2009 年 12 月公布《開放政府指令》（Open Government Directive），此為美國對各級政府部門下達的具體開放命令，其中提出「線上發布政府資料」、「提升資料品質」、「建構開放政府的文化」、「屏除開放資料政策障礙」等相關的具體政策措施與應遵循的共同準則。此後，聯邦政府並陸續於 2012 年 5 月提出《數位政府：建設 21 世紀平臺為美國民眾提供更好的服務備忘錄》，2013 年 5 月編撰《開放資料政策備忘錄》，2014 年 5 月公布《巨量資料：把握機遇、守護價值》。

綜合分析上述不同時期聯邦政府所提出的各項備忘錄，可觀察到美國持續地深耕開放政府資料政策，他們期待開放政府資料政策能對社會與人民生活產生重要的改變，成為推動國家發展的新引擎。本文也發現，美國開放政府資料的政策目標從早期較為偏向社會性與政治性的目的論述－包括增加透明、公民知的權利、加強課責與改善政府效率等，逐漸轉為強調經濟

性的目標，如：增加企業加值運用、支持資料分析產業發展等。此外，在發展政府資料的加值應用時，聯邦政府也針對個人資料隱私的管理提出新的政策想法（My Data Initiatives），包括融合開放資料與個人化服務的智慧揭露（smart disclosure），以期在確保個人資料安全與允許企業使用大量個人資料分析與應用上取得雙贏。

二、英國

英國開放政府資料深受 1988 年之《著作權法》、以及 2000 年制定之《資訊自由法》所影響。在國際開放政府資料行動興起前，英國民眾主要是透過《著作權法》、《資訊自由法》、《環境資訊規則》（Environment Information Regulations）與《公部門資訊再利用指令》（Directive 2003/98/EC of the European）來申請與使用公部門的資料。2007 年，內閣辦公室提出的《資訊力量審查報告》（The Power of Information: An Independent Review）則可視為是英國近年推展開放政府資料行動的根源。

與美國政府的發展軌跡類似，英國政府也透過一系列的開放資料政策，來規範與實踐開放政府資料之作為。2010 年英國首相的「致各政府部門關於開放資料之信件」（Letter to Government Departments on Opening Up Data）與 2011 年的「致英國內閣大臣關於透明與開放資料之信件」（Letter to Cabinet Ministers on Transparency and Open Data）分別指出政府應釋出公共資料（public data）以實現重大經濟利益，並規範中央政府應釋出政府貸款支出文件、公務員薪資資料、與一定程度之犯罪資料等（Prime Minister's Office 2010）。且指示政府開放資料應具備正確性、一致性、可觀測性、可比較性，以確保資料品質。而英國中央政府集中管理政府資料的 Data.gov.uk 平臺在 2010 年 1 月正式推出。

英國政府於 2012 年提出較完整的政策白皮書《開放資料白皮書：釋出潛力》（Open Data White Paper: Unleashing the Potential），力求透過開放政府資料以達成「促進資料近用」（enhanced access）、「建立信任」與「聰明地使用資訊」三項透明化社會目標。其早期的政策目標在於建構完整的行政流程與機制，包括資料範圍、隱私、法律依據、收費、授權與監督機關等規範，希望提供行政機關執行時的依歸。另外，英國政府也希望國家與個人能更聰明地分析與使用彼此的資料，在不同領域中創造新的應用服務與經濟價值。該白皮書並明確區分「資訊」（Information）與「資料」（Data）的定義，資訊指某些程序之產出，係在摘要、解釋或傳達具有意義的資料；而資料則是指量化數字或質性的文字敘述，是具有事實性且未經過分析或解釋的原始素材。

英國內閣辦公室於 2016 年 5 月又提出《英國開放政府之國家行動計畫 2016-2018》，這一份政策文件更強調開放政府資料的政治性影響，包括加強檔案透明程度、國土資源使用與企業的課責性、反貪腐、公民賦權與推廣開放文化等。

三、日本

日本推動開放政府資料的措施，可回溯到 2010 年 5 月由「資訊通信網路社會推進策略本部」（IT Strategic Headquarters，以下簡稱 IT 策略本部）所發佈的《新資訊通信技術策略》，其策略主軸在於創造以國民為本位的電子

政府（IT Strategic Headquarters 2010）。為了能更順暢的推動開放資料的經濟運用，日本經濟產業省很重視個人隱私的問題，早在 2009 年便提出「個人資訊使用指導原則」，希望能一方面兼顧隱私考量，一方面促進政府與企業提供個人化資料服務與資料探勘上的發展；故建議採用「集合匿名」的方式，將可辨識之個人資料模糊化或是切割分離（城田真琴，2013）。

2012 年 IT 策略本部繼續推出《開放政府資料策略》（Open Government Data Strategy）。該策略本於「公共資料為人民的資產」、以及「推動開放政府與促進對於公共資料的利用」為精神，除了強調以再利用（secondary use）的格式提供資料的重要性，也主張藉由公私協力的創新，提供因應多元價值的公眾服務；並且在經濟、行政效率層面，期盼透過開放政府資料，振興整體經濟及政府的行政效率。綜言之，日本 IT 策略本部設定之政策目標以經濟面為主，預期企業可透過利用政府、獨立法人、自治團體與地方政府之公共資料，發展新的服務；而它在 2013 年提出的《開放資料推動發展藍圖》明定推動開放資料時必需注意資料再利用的相關規範（如採用機器可讀格式），以及考量以營利為目的之利用。

2013 年 6 月，安倍內閣正式公佈《世界最先進的 IT 國家宣言》（Declaration to be the World's Most Advanced IT Nation），該宣言以「世界最高水準的廣泛運用資訊產業技術的社會」作為國家未來十年目標，闡述 2013 年至 2020 年期間以發展開放公共資料和巨量資料為核心的日本新 IT 國家策略，透過政府所持有的公共資料與其他資料，鼓勵各界利用開放資料與巨量資料，搭配其他存在於社會和市場的大量資料進行串接與再利用。日本並於 2013 年 12 月即推出開放資料平臺 data.gov.jp。我們不難發現，日本開放政府資料的政策目標，一直以來皆是以刺激經濟與產業發展為主，尤其強調公私部門間的合作與交流。

四、小結

國際間對於開放政府資料的政策目標仍有諸多討論（Yu and Robinson 2012），從僅鼓勵政府資料的釋出以增加政府透明度，使政府能夠被課責（傳統的公共治理價值），擴展到追求加值運用與經濟價值，甚至視政府為一個共享平臺，重新形塑公共服務價值，其政策目標不一而足。然而，拋開表面上所宣示的政策目標不論，開放資料政策究竟能發揮什麼樣的實質影響，是目前學術界與實務界都十分好奇的重要課題。

根據「全球開放資料評估報告」（Open Data Barometer ODB）2013 年與 2014 年的調查（註 1），邀請專家們就那些擁有任何形式開放政府資料政策的國家進行影響性評估，結果發現開放政府資料所帶來的最大影響領域已從 2013 年的增加透明與課責，轉變為可帶來具創業價值的開放資料使用（Davies, 2014）。專家調查的評分結果如圖 1 所示。

此外，政策目標也會影響開放政府資料政策的機制設計。檢視上述美國、英國與日本在開放政府資料政策與現況發展的文獻可知，各國在「機關作業流程」、「政府資料收費機制」與「政府資料應用」有一些不同的策略。下文針對這三個政策機制面向進行扼要的介紹與評析。

參、開放政府資料之政策機制

一、機關作業流程

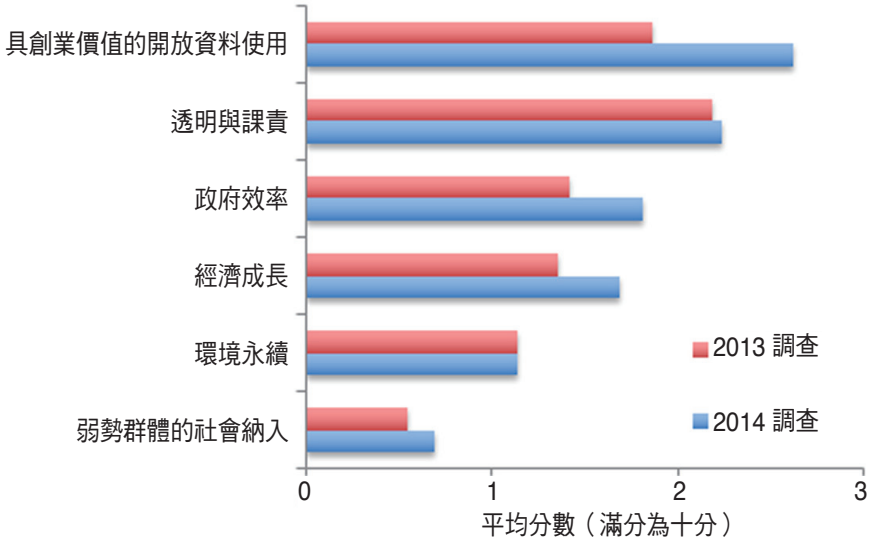

圖 1　開放政府資料所帶來的影響：ODB 專家調查評分結果

資料來源：Open Data Barometer: 2013 Global Report & 2014 Global Report

綜觀世界各國與國際組織開放資料的行動，可知其皆遵循開放政府資料「透明、參與、協作」之精神，透過規範開放授權、統一資料格式等原則促進資料開放，並在開放資料的步驟上尊重資料所屬機關。例如，美國提出達成目標的五大步驟為：第一，在資訊自由的概念下釋出更多資料；第二，強化政府開放計畫，更即時且快速地釋放公部門各類資訊與資料；第三，開發以資料為導向的創新與新型態商業活動；第四，增加財務資料透明性；第五，建構能處理敏感資訊的開放系統（項靖等，2014：16；White House 2013）。

英國則由每一部門機關自行訂定其開放資料策略，並於 2012 年時修訂《資訊自由法》，增加政府資料釋出與再利用之相關規範。同時英國國家統計局也配合法令，發展協助公職人員與相關統計人員處理資料的訓練，包括資料分析與去識別化等。

至於歐盟國家則各自有不同的標準與規定，歐盟嘗試建立資料再利用的法律框架，希望針對資料所有權與責任規範建立新的準則，其主要原則如下：一，開發開放資料網站；二，建置開放資料目錄，統一格式；三，建立多語言網站界面，讓歐盟各會員國的公民能快速獲取資料；四，尋找承包服務以支持技術援助或 IT 諮詢（項靖等，2014）。

二、收費機制

儘管開放政府資料的政策目的往往以透明化、課責為主要精神，然而如前所述，在開放政府的發展過程中，各國政策目標也逐漸包含創新促進與經濟發展。此外，實務上為了推展開放資料政策，政府機關往往需要耗費大量的時間與成本來收集、維護與釋出政府資料。因而，在開放政府資料與應用的機制上，勢必需考量資料的收費與其應用關係間的問題。

究竟開放政府資料該不該收費？美國政府認為政府資訊為珍貴的國家資源，此資源若可

以即時且適當的提供給大眾，即可達到最大利益，收費與否不是重點。美國 1976 年《版權法》（Copyright Act of 1976）第 105 條即規定：「美國政府任何著作（work），都不適用版權法」，因而聯邦政府在A-130號通報（OMB Circular A-130）中雖規定：「對外發布訊息，可以對訊息使用者收取一定的費用」，但此費用僅限於「…用來彌補發布訊息這個環節所產生的成本，而不能包括資料收集和資料處理其他環節的成本」，如此低廉的收費原則，目的在於促進資料流通。

英國則認為政府出版品源自於人民的納稅，而且政府資訊公開的成本不低，如果不保護政府出版品的著作權，則對廣大的納稅人而言，顯失公平，英國 1911 年《著作權法》即建立政府出版品由皇室（或政府）享有著作權（Crown copyright）的制度，因此絕大部分因《資訊自由法》公開的資訊，皇室著作權仍被保留，故再利用政府資訊仍可能需支付費用。然而，近來英國亦積極透過監督與授權等手段，希望極大化政府資料釋出與再利用的目的與價值（涂子沛，2013）。實務上，在政府開放資料是否應該收費的議題存在著兩難，支持收費的一方認為完全免費或僅收極低的費用可能導致資料的濫用。反對收費者則認為收費將提高人民使用的障礙，進而影響政府資料的近用性。目前國際規範通常規定「以免費為原則，但可依法收費」，以平衡收費與不收費的爭論。據此下表針對「基本邏輯」、「供給成本」與「公共利益」三個面向，簡單整理反對與贊成收費的理由詳見表 1。

三、推廣應用

政府資料開放的應用價值當與政策目標相互呼應，學者專家普遍認為開放政府資料的五大政策目標也正是開放政府資料所能創造的核心價值（Ubaldi 2013），具言之，這五項價值包括：

（一）強化民主課責，並促進政府透明化與回應性；

（二）提升公民自我賦權、社會參與與互動；

表 1　資料收費與否的正反論述比較

考慮面向	不收費	收費
基本邏輯	1. 政府已要求公民繳稅，故人民使用政府的服務或工作成果的資料，政府不應再次收費；簡言之，主張政府開放資料由「國家稅捐支付」。	1. 政府出版品與檔案源於人民的納稅，應予以保護。 2. 資料從生產、整合到釋出過程需要成本，故主張落實「使用者（受益者）付費」原則。
供給成本	1. 不收費的成本與損失可由長期的經濟成長（如：鼓勵就業與稅收）來彌足。	1. 成本補償目的，為保障數據保管者之維護與準備而有利於資料品質，認為對特定資料收費具必要性。
公共利益	1. 可促進資訊流通。 2. 個人或中小企業因資本較為不足，可能無法負擔費用。 3. 收費將降低嘗試實驗的可能性。 4. 可能不利於市場競爭，與私部門爭利。	1. 可促成有效供給，減少浪費。 2. 適當收費可提升資料的品質，促進資料使用與生產的正向循環。 3. 應考量資料被加值利用後的社經價值規模與對於社會應有的回饋。

資料來源：整理自 Department for Business, Innovation & Skills (2013)；涂子沛（2013：16）；夏義堃（2012）；蔡琬琰（2012）

（三）建立下一世代的公務人員能力；

（四）促進創新、提升政府服務的效率與效益；

（五）創造更廣泛的經濟社會價值。

若以「外部參與價值創造程度」與「經濟價值產出程度」作為分類標準，可畫出一 2X2 矩陣，清楚的呈現開放政府資料的四種主要價值，分別是：透明化、效率與效益、參與與協力、創造新的服務與商業（Jetzek et al. 2012），如圖 2 所示。

上圖顯示，推動政府資料的開放，不僅需要政府機關的投入，更需要民間社會的參與。而從各國的政策發展趨勢可以得知，不論是主動地或被動地回應社會的變化，各國政府期待外部參與開放政府政策的企圖越來越強，其合作模式也相當多元。而政府作為主要的資料蒐集和提供者，如何能透過公私部門的協力合作來提高政府開放資料的價值，的確是值得探討的課題。

根據 OECD（2006）提出之政府資料開放價值鏈（open government data value chain），從資料的生產至資料應用，主要包含以下四個階段：

（一）資料的產生（data generation）。

（二）資料蒐集、聚合和處理（data collection, aggregation and processing）：大多數的資料必須經過蒐集、聚合和處理後，才具有可獲取性、共享、再利用的可能。特別是政府所釋出的非商業性的資料，若未經處理，資料使用者往往無法理解其意涵。

（三）資料發布與傳遞（data distribution and delivery）：係指將資料發布與傳遞給潛在資料需求者。

（四）終端資料使用：終端資料使用可創造資料之價值，且透過開放政府資料，不同使用者的再利用可維持公共價值的回饋與產生。

為了創造應用價值鏈之極大化，本文認為應加強對開放政府資料供給與需求的理解。民間究竟需要政府釋出哪些資料？公部門內有哪些深具開發價值但卻尚未開放的資料？此外，政府資料開放價值鏈中每一個階段是否都應該

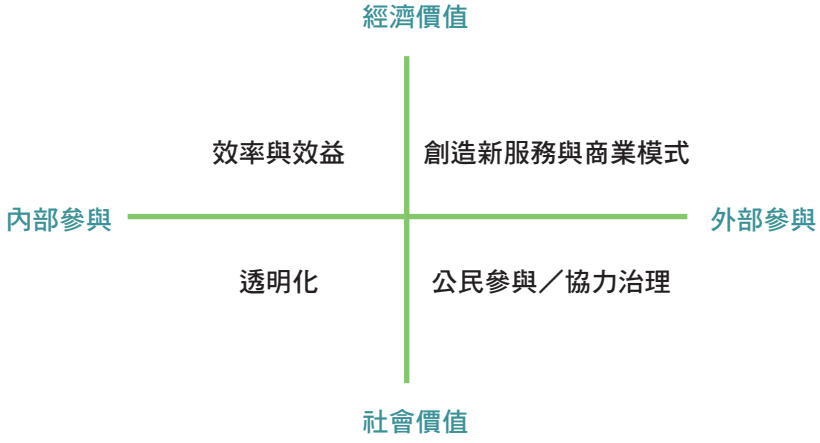

圖 2　開放政府資料價值分類

資料來源：Jetzek et al.（2012: 4）

納入外部參與？又如何根據合作程度來制定不同的再利用合約授權規範等，凡此種種，都是學理與實務上值得討論的重要課題。

肆、討論與展望：跨足開放政府資料之深水區

如前所述，開放資料已成為政府治理的最新發展趨勢，各國政府均積極實施開資料相關措施。不過，各國政府因其特定需求與文化差異，在資料類型與作為上必然是各有偏好，以致於開放政府資料政策內容與設計亦不盡相同。惟儘管如此，我們仍可自各國經驗中汲取精華，並找出通則性，以作為我國檢視開放資料政策之借鏡。綜合國外經驗及近年之研究文獻，本文認為未來我國在持續推動開放政府資料政策時，可能仍會面臨一些障礙與挑戰，以下分別從「資料開放範圍與裁量權分野」、「強化政策推動執行」與「開放資料價值衝突」等三個面向來討論這些必須予以正視的挑戰與工作。

一、資料開放範圍與裁量權分野

（一）「政府資訊公開」與「開放政府資料」之區別與整合

我國於民國 94 年公佈《政府資訊公開法》，民國 102 年則由國家發展委員會（前行政院研究發展考核委員會）發佈《行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則》。前者規範政府應主動與被動公開政府資料，該法將政府資訊定義為「公部門資訊」（Public Sector Information, 簡稱 PSI）；而後者則是行政命令，指導各機關進行政府資料開放業務與資料使用規範。兩套法令雖各有不同的定義，但深入分析兩者，就資料類型而言可能有意義重疊之虞，在實務上將導致政府部門在執行時也容易產生混淆，甚至是資源重複投入的問題，如同樣的資訊或資料在不同平臺上重複開放，或是由兩組不同人員來處理類似的業務，畢竟以蒐集與產出政府資料的政府業務主管單位來看，政府資料與資訊其實是公部門業務流程中的上、下游不同階段的產出，行政流程設計如能搭配業務相關資訊系統重新思考，勢必有助於政府資料開放與資訊公開的整合。

（二）開放資料之統籌管理機制

目前中央各部會與地方政府大都各自設置開放資料網站或專區，積極釋出可開放的資料。然而負責管理每個網站的權責單位皆不相同，以致於同類別的資料可能散落在多個網站裡，或是各部會與地方政府資料收集標準不一，民眾反而看不到全面、整合性的資料。換言之，在資料開放過於零碎且分散的情況下，不利於政府與民眾的資料再利用（Jetzek et al. 2014）。

政府開放資料平臺 Data.gov.tw 的設置目的即在於滿足跨機關資料整合與單一政府資料查詢窗口的迫切需求。但目前實際使用我國的政府開放資料平臺可以發現，許多地方政府的資料仍未被整合，且不同政府機關對於開放資料的態度不同，有的相當被動消極；此外，開放資料的權限也還有許多模糊需要被討論之處，究竟是資料蒐集端或整合端有開放的權限（尤其是跨越政府機關的行政），或是兩者都有開放權限但是必定需考量資料不一致的可能，都是在推動開放資料政策時必須面對的挑戰。緣此，本文建議中央部會和地方政府機關的資料交流，盡量透過層級較高的政府機關來統籌處理，以避免各機關資源重複投入的浪費，並降低各單位間協調與管理的成本。

二、強化政策推動執行

（一）倡導政府開放資料之目標與價值

國際社會不僅認為政府資料開放對促進透明治理、公民參與公共事務以實踐公民權力有極大助益，也積極透過政策論述來宣傳此開放後府資料的理念。相對地，除了少數中央部會或地方政府之外，我國政府機關比較少公開宣示此一理念或進行政策的論述。或許即是因為此一政策論述的缺乏，我國政府較不注重開放政府資料對行政部門本身所能激發的正面影響，對於政府資料釋出的行政指引或是實務規範，也有所不足（陳舜伶等，2013）。然而若要透過開放資料來達成政府透明課責與協力參與等目的，則政府內部與外部之政策宣導與示範不可或缺。故未來在制定開放資料相關策略時，實應將強化政策論述和積極引導公民使用等策略一併列入。

（二）進行政府開放資料之績效評估

我國推出政府資料開放平臺 data.gov.tw 至今已 3 年，在訂定下一步政策計畫前，本文認為，除了檢討過去政策是否回應當初設定之目標與策略外，也需對該平臺的實際成效、以及民眾之使用滿意度有所瞭解，才能找到修正政策的正確方向。以往純粹以資料集開放數量的指標理應有所轉型，例如評估政府資料開放平臺的運作成效和使用者滿意度時，可以參考佐德威傑卡（Anneke Zuiderwijka）等人（2014; 2015）之建議，佐德威傑卡等主張由「政策與政治支持」與「開放資料平臺工具與服務」兩個面向來評估開放政府資料政策的成效。在「政策與政治支持」面向上，評估指標包括：國家政策大方向的一致性、確保機關間管理機制之有效運作、提供公務人員執行的誘因、以及提供開放資料正反方討論之溝通場域。而在「開放資料平臺工具與服務」面向上，不僅要評估技術性的資料格式、功能和介面，也應定期追蹤民眾使用的可近性、易用性與滿意度。

（三）落實開放政府資料之成本效益管理

政府機關在進行開放資料的整合時，必須重視資料本身的正確性與完整性，因為人們是否有意願使用某項服務或產品，取決於服務或產品本身的品質。若開放的資料品質不佳，更可能影響到公民對政府的信任。而隨著政策的持續推行，我國政府機關開放資料的數量只會上升而不會減少，因此，為了維護政府開放資料的正確性、完整性與多元性，政府勢必要須投注相當多的經費、人力與時間，才能快速及時的更新所有的資料、提供更完整的政府資料、並強化原始資料的去識別化等。是以，在國家財政困窘的限制下，政府如何因應此一長期性的管理成本，將是不可忽視的挑戰。本文建議政府秉持成本效益的原則，審慎規劃開放資料之收費機制，以達成開放政府資料政策的永續發展目標。

三、開放資料價值衝突

（一）公共利益與特定群體、個人利益之平衡

政府機關欲透過資料開放來達成資料再利用以創造價值的過程中，極有可能與個人利益產生衝突，由於許多政府資料之來源始於國民，在釋出時很容易遇到公共利益與個人利益無法兼顧的兩難。例如，在公開每個地區的治安情況資料時，可能會遭受房地產業者的反彈，因其擔心地區治安資料的開放會影響房價；然而，開放區域犯罪資料讓市民能更謹慎小心，甚至可帶來守望相助的公共利益，這也是許多市民

的願望。因此，在開放地區犯罪資料之前，政府除了蒐集人民意見且審慎檢視開放資料之優弊利害之外，更應透過良好的溝通和協調，尋求彼此可以接受的交集區塊。換言之，在公共利益與私人利益中尋找最佳平衡點，也是推動開放政府資料時必須要面對的重要課題（Meijer, Conradie, and Choenni 2014）。

（二）個人隱私權之保障

開放資料政策鼓勵公民更積極地透過政府釋出的原始資料以檢驗行政資源配置的效用，或刺激創意發展加值應用服務而有利於數位經濟的發展。然而如前文所言，這些政府資料中有許多涉及個人隱私的範疇，而政府擁有的這些個人資料的財產權究竟應歸屬於何人？是否應給予人民自行決定要不要揭露個人資料的權利？以及取得和使用這些個人資料的條件和規範為何？雖先進國家與我國在個人資料保護的相關法規上均已具備基本的規範，但是這些議題背後仍隱含著深奧的哲理和複雜的法律爭辯，同時也都是政府無法規避且須深入思考的議題。目前美國政府正開始推動的個人資料自主管理與個人化服務（My Data），讓人民更能知情並管理自己的個人資料，並透過便利的授權機制使得第三方得以合法地加值運用個資，此發展究竟是個人隱私資料保護的良方，抑或更容易發展出集中式的資料中心，成為更容易進行資料連結與分析的工具，頗有待後續的觀察與討論。

註：

註 1：　資料取自 http://opendatabarometer.org/2ndEdition/，最後檢閱日期：2016 年 10 月 20 日。

參考文獻

1. 項靖、楊東謀、羅晉。2014。***政府開放資料加值營運模式之研究***（行政院國家發展委員會委託研究報告）。臺北：行政院國家發展委員會。
2. 城田真琴。2013。***Big Data 大數據的獲利模式：圖解．案例．策略．實戰。***。臺北：經濟新潮社
3. 涂子沛。2013。***大數據：數據革命如何改變政府、商業與我們的生活***。香港：中和出版。
4. 夏義堃。2012。政府信息收費策略及其實施效果比較。***圖書情報工作***第 56 卷第 3 期：126-129。
5. 蔡琬琰。2012。關於政府信息公開收費制度創新的思考。***北京檔案*** 7，28-29。
6. 陳舜伶、林珈宏、莊庭瑞。2013。***藏智於民：開放政府資料的原則與現況。***。臺北：中央研究院資訊科技創新研究中心臺灣創用 CC 計畫。
7. Davies, Timothy G. 2014. Open Data Policies and Practice: An International Comparison. Rochester, NY: Social Science Research Network. SSRN Scholarly Paper. <http://papers.ssrn.com/abstract=2492520>(accessed 12 September 2016).
8. Department for Business, Innovation & Skills. 2013. Shakespeare review: An Independent Review of Public Sector Information. <https://www.gov.uk/government/publications/shakespeare-review-of-public-sector-information>
9. Jetzek, T., M. Avital and N. Bjorn-Andersen. 2012. The Value of Open Government Data: A Strategic Analysis Framework. Presenting at ***2012 Pre-ICIS Workshop***, Orlando, Florida, USA, Dec. 15, 2012.

10. Meijer, R., P. Conradie and S. Choenni. 2014. Reconciling Contradictions of Open Data Regarding Transparency, Privacy, Security and Trust. Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96531445004> (accessed 12 September 2016).
11. Mendel, T. 2008. Freedom of Information: A Comparative Legal Survey. Paris: United Nations Educational Scientific and Cultural Organization.
12. Morse, J. 2009. Obama Administration Breaks New Ground on the Internet. IIP Digital. <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2009/05/20090529110008ajesrom0.4316522.html#axzz4K0z71hj9> (accessed 12 September 2016).
13. OECD. 2006. Digital broadband content: public sector information and context. ***OECD Digital Economy Papers*** 119: 1-44.
14. Parks, W. 1957. Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution. George Washington Law Review 26: 1–22.
15. Ubaldi, B. 2013. Open Government Data: towards empirical analysis of open government data iniciatives. OECD Working Papers on Public Governance 22: 1-61.
16. White House. 2013. Fact Sheet: Marking Progress on the Second Anniversary of the Open Government Partnership, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/10/31/fact-sheet-marking-progress-second-anniversary-open-government-partnersh>
17. Yu, H. and D. Robinson. 2012. The New Ambiguity of "Open Government." Rochester, NY: Social Science Research Network. SSRN Scholarly Paper. <http://papers.ssrn.com/abstract=2012489> (accessed August 17, 2016).
18. Zuiderwijk, A. and M. Janssen. 2014. Open Data Policies, Their Implementation and Impact: A Framework for Comparison. Government Information Quarterly 31(1): 17–29.
19. Zuiderwijk, A., M. Janssen and Y. Dwivedi. 2015. Acceptance and Use Predictors of Open Data Technologies: Drawing upon the Unified Theory of Acceptance and Use of Technology. Government Information Quarterly 32(4): 429–40.