

完備資料開放與自主管理機制， 建構數位國家發展基礎

顧振豪 財團法人資訊工業策進會／科技法律研究所價值拓展中心主任

摘要

資料的多元運用有助於創新服務的深化與普及，雖然大數據、開放資料與個人自主資料之運用，各有不同之基礎與管理議題。但從資料治理之角度，應將資料自主控制權限交還予資料主體；即賦予民眾安全地近用其個人資料，同時增進民眾近用公部門或私部門的資料分析服務，使開放資料之效益更為透通延伸。

政府資料開放產生的多元運用與個資隱私保護並非全然相斥，重點在於信任機制之建立，並保障資料主體能具有知悉權與同意權。為了打造數位政府之環境，配合數位經濟之推動，政府所面臨的挑戰並非將數位技術引入公部門，而應努力整合公部門現存的數位資料。配合數位時代的發展，資料使用也必須數位化，建構完善的資料自主管理機制，將是促成民眾參與資料共享與共用的最佳途徑。

關鍵詞：數位經濟、政府資料開放、消費者賦權、資料共享

壹、前言

在資訊網路快速發展的現實今日，無論是企業或是政府，都強調網路使用的便捷性。從日常生活的食衣住行育樂；更甚之，社會上的商業活動、個人與公部門間的溝通與往來，都因網路逐漸搭建起一定的網絡。

網路在生活中無所不在，同時，也是所有紀錄的彙整點。當我們使用手機、電腦或任何的可攜式裝置，都一定會在網路世界中留下一定的歷程紀錄，無論是文章的閱讀、廣告的點擊、搜索的關鍵字、任何的評價，甚而包括了我們

所處的位置資訊，都會被鉅細靡遺的記錄下來。簡言之，個人在網路上的所有足跡或活動紀錄，亦可稱數位足跡（digital footprint），在過往受限於技術、網路環境與儲存媒介的發展，並無法有效的運用。隨著科技與網路的發展，這些資料逐漸被視為有價值的資訊。價值的出現就代表了一定的商業模式，從近期對於資料經濟的想像，就不斷的在形塑所謂多元與巨量資料所帶來的經濟效益。

資料的運用帶動了整個新興商業模式，從經濟合作暨發展組織（Organisation for

Economic Co-operation and Development, OECD) 在 2015 年所發布的報告 (OECD Digital Economy Outlook 2015) 中可以瞭解，數位經濟的發展已經滲透於社會中的各個面向，包括金融、運輸、教育、出版、媒體及醫療健康等。資通訊基礎設施的完備，更加速了社群互動與資料的流動。資料的取得與數據的分析已經成為促進新興服務的動力來源。在數位時代中，資料就如同過往工業革命中煤、鋼所扮演的角色，其具有驅動服務與驗證服務可行與否的重要性，所以我們也可以說資料於數位經濟中的價值已遠超過往昔。從公部門到私部門，沒有資料的挹注就無法形成對於經濟模式或價值的分析，更遑論創新商業模式的驅動。

從政府對於推動數位經濟與數位國家的角度來看，資料的多元運用將有助於服務的普及與深化。觀察世界各先進國家，皆強調公部門所蒐集之資料，可提供一般民眾的應用程式使用。藉由服務或應用的創新，將資料作最大限度的使

用。我們對於資料的多元運用，近期發展的概念包括：大數據 (Big Data)、開放資料 (Open Data) 及個人自主資料 (My Data) 三個不同的層次。從法制規範的架構思考，上述三類型的資料或有其不同的論述基礎，且在運用上各有其核心問題需做處理。本文將就過往資料開放的政策歷程進行檢視，並就歐美部分國家之政策與資訊治理 (Information Governance) 的模式，進而分析所涉法制議題。鑑於資料的串連、加值與運用，將會是政府在推動數位經濟與數位國家的一個重要課題。希冀能從政策的構面與法制規範的檢視，讓數位經濟下的資訊運用價值發揮到最大，也提供後續數位國家政策推動之基礎。

貳、消費者賦權發展下各國的資料開放政策

資料的價值與管理是資訊治理優先考量的因素，而大數據、開放資料與個人自主資料之

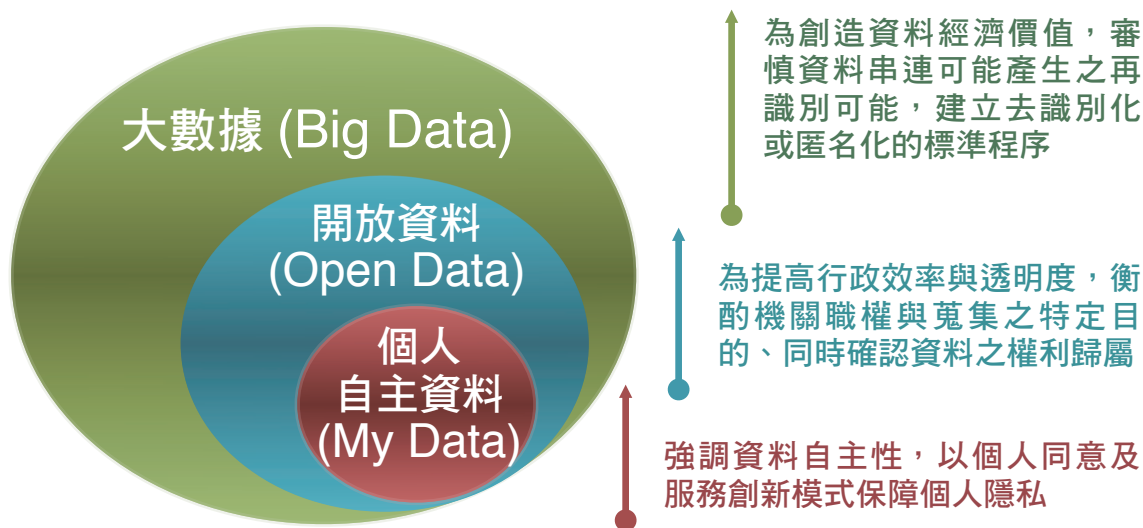


圖 1 大數據、開放數據與個人自主資料間的管理概念

資料來源：本研究整理

運用，各有不同的基礎論述與管理議題。Big Data 強調的是大量資料彼此間的關連性，奠基於大範圍與龐雜的資料蒐集量，同時在豐富的資料代替假設的方法論下，其解譯資料的模式亦與以往不同。大量的資料蒐集與處理必然相伴著一定的風險，舊有的管理方法或使用規範往往在大數據前都失去效用。原本從表面上看來毫無因果關係的資料，在匯整後即有可能將表彰或顯現出一定意義，同時當資料不斷的串連，資料亦不斷的在形象化特定事件間的關連性。因此，大數據可能必須面對的治理問題就在於資料的匿名化或串接的限制等。Open Data 強調的則是希望透過資料的開放，不論是資料本身或是程序的公開透明，進而提高政府的治理效率。法制關注之焦點在於開放資料過程的適法性，也就是對於政府握有之資訊，在釋出時要考量的各項原則，或是公部門是否建立了合於職權與目的之處理流程。最後，所謂的 My Data 係一種資料自主的倡議，主要的討論集中於將資料回歸於個人控制，以互利的關係創造資料再利用的模式。

觀察世界各國在電子化政府或數位政府的推動政策，已認知到因應數位時代的來臨，個人於日常生活中所產生的資料多具有巨大潛在經濟價值。誠如前述，對於這些資訊的取得或利用程序，或是我們對於資料的權利性質本身，都尚存一定的討論空間。即便從傳統法律對於資訊蒐集者與資料主體間的權利義務關係，亦即立於一般商業行為中且有對價關係的交易行為，資料權利的歸屬或保護已非傳統消費者保護的概念所能掌握，也因此，近期多有「消費者賦權（consumer empowerment）」此一之概念的討論，其意旨可略以說明為賦予民眾安全地

近用（access）其個人資料，同時增進民眾近用公部門或私部門的資料分析應用程式或服務，將開放政府資料（Open Government Data）之透通概念延伸更多。

過往對於政府所掌控的公眾資料（public data），多指政府基於公共服務之提供或社會一體之概念，所匯集自眾人所得之資料。此部分的資料，雖由公眾所提供，但亦不可否認係基於公務事務所產生。故多有學者強調對於此等資料之運用應考量個人之主體性與資料彙集之公共服務特性。前者，即個人對於該等資料的自主控制權利，後者即係基於資料之公共特性，就其使用上應以整體社會或前所謂之公眾利益為思考。此即形成現代社會中，對於公共服務所產生或所蒐集之資料，在使用上面對的個人隱私保護與社會公共服務兩種價值的衝突。觀察我國「個人資料保護法（以下簡稱個資法）」第 16 條與第 20 條之立法規範，即公務機關與非公務機關於特定目的外之利用，皆有「公共利益」之特殊規定略可為證。但由於公共利益此一不確定法律概念，於實務上之操作本有一定之困難，同時，也未必因完全符合公共利益的需求，即可對於個人隱私之保護而有所縮減。對於此等利益或保護之平衡，觀諸英美先進國家目前所推動之政策，或有可供參考之處，故以下就美國、英國與新加坡之不同推動措施予以介紹。

一、美國 My Data 倡議

美國科學與科技政策辦公室（Office of Science and Technology Policy）為配合歐巴馬政府的開放資料政策，同時因應物聯網與大數據的快速發展，在確保個人隱私及資訊安全前提下，為推動資料經濟（data economy）與資料分析學（data analytics），提出所謂的智慧

解決成為「真實瞭解資訊之消費者 (informed consumer)」的困難

智慧揭露 (Smart Disclosure Policy)

以友善使用者之電子格式，創造有利於消費者使用的產品或工具

提供正確與有用之資料，以利消費者進行最有利的決策 (better-informed decisions)



圖 2 智慧揭露政策的目的是與方法

資料來源：National Science and Technology Council, Smart Disclosure and Consumer Decision Making: Report of the Task Force on Smart Disclosure. (2013)

揭露政策 (smart disclosure policy)，以 My Data Initiative 促進開放資料、開放科學與開放政府。「智慧揭露」本身就是一種創新工具，配合機器可讀數據的分析與利用，它能幫助消費者於選擇的領域，如醫療、教育、金融、能源、交通和電信，做出更明智的決策，同時利用這樣的交互式服務與工具促成創新產品或服務的研發。無論是政府或是私人企業都可以運用智慧揭露所獲得的資料，進行產品或服務的創新；但同時，資訊的揭露如果過度或是沒有經過一定的評估程序，即可能對消費者的隱私產生侵害，所以資訊揭露勢必需要有一套良好的管理制度，有效的建立開放資料與個人資料間的界線，讓機器能夠讀取這些資料的同時也能保障個人的隱私權，並幫助消費者進行聰明的決策。

美國總統歐巴馬於 2010 年 8 月在美國傷殘軍人會議 (Disabled Veterans of America

Conference) 宣佈 Blue Button 的構想，即在於保障個人應享有取得並下載其健康資料的權利。退伍軍人事務部 (Department of Veterans Affairs) 也隨後推行了 Blue Button 計畫，該目的在於提供退伍軍人得以近用其健康紀錄。Blue Button 提供資料當事人至特定網站下載其病歷資料，包括：血壓、體重、心跳、緊急聯絡資料、檢查與測試資料、家族病史、從軍病史，與其他相關之健康資料。而聯邦醫療保險受益人可至健康與人類服務部 (Department of Health and Human Service, HHS) 之醫療保險與醫療補助服務中心 (Center for Medicare & Medicaid Services, CMS) 下載使用其聯邦醫療保險賠償相關資料，以及受益人自行輸入之個人資料。另除上述資料外，還可將資料與其他個人資料與健康資料 (如緊急聯絡資料、藥局與藥品提供者資料、自我通報之過敏狀況與病

史、健康狀況與處方藥歷）。透過 Blue Button 能夠使資料持有或保有者於符合法律的前提下，提供資料當事人得以安全、即時、與電子格式的方式，近用其健康資訊；而非資料持有或保有者（如：雇主、消費者、病友團體、健康照護聯盟、產品開發者等）能與資料當事人共同合作，將其相關資料透過 Health IT，提供更好的健康照護服務或產品。

Blue Button 的創建激發健康服務提供者與保險公司於運用與其健康相關資料提供新興服務或產品的動機。Blue Button 後來採用至一般病人的資料運用案例，目前大概 88 萬位民眾得以透過數位方式近用其健康紀錄或健康保險理賠。除上述健康醫療領域外，其他部會例如能源部、教育部等，也陸續採用 My data 的模式，協助民眾取得其資料，並運用該資料採取告知、更有效益的決定。

除了 Blue Button 之外，美國亦透過公私協力的方式（Public and Private Partnership, PPP）推動所謂的 Green Button 措施。Green Button 與前述的 Blue Button 都是「智慧揭露與消費者決策」方針下的相關措施。Green Button 的運作，資料持有或保有者（能源提供者）應該提供用戶能源使用資料，以機械可判讀格式提供資料當事人下載，使資料當事人得以參考其相關資料，對於其資源使用做出知情決策（informed decisions）的能源使用管理。能源產業以公私協力運用 Green Button，智慧電網操作平臺（Smart Grid Interoperability Panel）提供資訊近用、開發格式，與建置智慧電網國家標準。透過 Green Button，能源提供者可藉由蒐集使用者的用電資訊而掌握其使用習慣，進而提供更符合整體經濟效益與雙方利益

的供需方案，例如，能源提供者可將此資訊進行評估、分析，進而得知用戶適合裝設哪種再生能源發電系統、規模多大，以及適合使用容量多大的電池儲能系統，從此增加綠色能源的使用。

美國 My Data Initiative 多在政府的引導下，以產業公私協力的方式推動，期待以更創新的方式，讓更多與資料當事人的資料透過自我決定的方式，置於其信賴的資料應用者身上，以激發更多符合需求的產品與服務。此部份也因美國在隱私保護法制上並未具有全體一律適用的個人資料保護規範，而多由各產業逕行訂定各該領域的個資隱私保護規範，這也影響各產業間規制模式的形成。

二、英國 midata 計畫

英國「商業創新與技術部」（Department for Business, Innovation & Skills, BIS），自 2011 年 4 月經由「消費權益保護策略」（Government Consumer Empowerment Strategy）項下建置 midata 計畫，該計畫係由產業界與政府所共同組成的「Midata 創新實驗計畫平臺」（midata innovation lab）所運行。這樣的創新平臺將會為經濟、企業與消費者三者間同時帶來益處，使個人得以可攜與安全的方式近用與使用（電子檔案、機械可判讀格式）與其個人相關的消費與交易資料（例如：瞭解其消費行為與模式，用以做為購買或消費決策的資訊基礎）；該資料亦可同時刺激與資料相關之應用與服務創新，並使消費者得以享受資料所帶來的利益。將與消費者相關的資料回歸其管理與控制，透過該個人決定與其生活相關資料的整合運用，可能其他來源資料做結合或加值，產製出以「個人為中心」（person-centric）的個人資料資

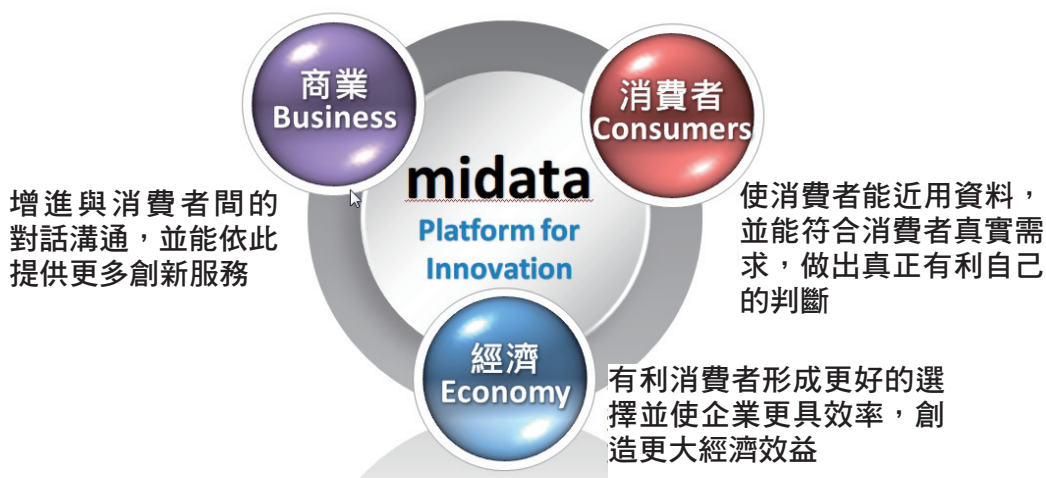


圖 3 英國 midata 政策所關注的三方關係

資料來源：GOV.UK, Announcement: The Midata Vision of Consumer Empowerment. (2011)

產，與創建資訊服務創新資訊分享的基礎設施；同時協助產業有序且成功的實現從資料蒐集轉型至資料分享的環境。

midata 計畫啟程於 2011 年 11 月，由企業自願參與，參與計畫的企業必須遵循 midata 憲章與核心原則。但在計畫的推動可能因為誘因不足，使得參與企業躊躇不前。為解決此問題，英國政府於 2012 年發布 midata 諮詢，向公眾徵求該計畫是否需要進一步的法律的支援，並於 2013 年自《企業與規制改革法案》(Enterprise and Regulatory Reform Act) 取得授權，指定能源、個人銀行活期存款帳戶、信用卡與手機產業先行配合釋出 midata，同時提供評估未來是否需要以法規強制企業釋出 midata。於 2014 年進行計畫檢視，得出暫時不需訂立法規強制企業釋出 midata 的結論。

從單純的商業運作與合理的經濟模型而言，當消費者具有良好的決策能力，將有助於企業研發的效率與生產力的提升。而對於企業而言，能藉由消費者所提供的 midata，將有助於企業

彼此間在服務設計上不斷的更新，以利於更多創新服務產生而形成良性競爭。同時，此計畫將有助於企業與消費者間信賴關係的建立，相關計畫的推動亦代表了消費者可安全且自主的近用其資料，並對於新興服務能提供真實的意向選擇與回饋。再者，由於 midata 計畫係奠基於以個人為中心的一種資料運用模式，可同時搭配開放資料的政策。申言之，開放資料的核心概念在於將公部門的資料釋出與再利用，而 midata 則更為通透地延伸與擴展至私部門。所以對於英國政府而言，midata 的倡議不僅僅只是消費者保護的政策與消費者賦權的概念，同時是讓政府更為專注於政府資訊的透明度與資料的開放。

三、新加坡 MyInfo 資料共享平臺

由於體認到網路是一個直接提供資訊及服務給公眾的重要管道，新加坡政府在今年 5 月宣布資料共享平臺 MyInfo 的運作，讓民眾登記並儲存其個資，主要目的在於讓民眾查詢並同意分享何種資訊予政府，其以數位方式整合政府目前的任務與工作，去除近用資訊的不便與

既存資料的散亂，俾民眾近用政府提供的服務，或進行溝通時更為簡單與方便。MyInfo 將每個新加坡公民分散於各政府機關間的資料整合成單一的資料檔案，使用者可以自行決定是否加入額外的資訊，如年收入、教育程度、就業情況以及家人資料。由於過往登錄電子化政府的服務，都會要求逐一填寫個人資料和提供證明文件，透過 MyInfo 也讓民眾不需要一再重複填寫相同的內容。

MyInfo 計畫係由新加坡財政部（Ministry of Finance）與資通訊發展管理局（Infocomm Development Authority）兩個單位所共同發起。而資通訊發展管理局也於今年（2016）的 10 月改制為政府技術局（GovTech），以加強政府服務，並與其它的公共部門進行合作以提供數位且安全的服務，包括目前新加坡政府所提出成為智慧國家所需的各種解決方案。MyInfo 就是 GovTech 建立的一個重要的平臺，也是推動新加坡數位政府政策的重要拼圖之一。

MyInfo 所提供的服務包括公屋的註冊、生育補助、納稅的資訊與就業招聘；該服務的項目也持續增加，服務範圍更擴大於私有部門的資料，如銀行的交易訊息。新加坡政府目前規劃，到 2018 年，所有的需要身分驗證的數位服務都將被連結到 MyInfo 的平臺。新加坡政府望藉此服務來蒐整更多資料，並增加可供政府機關間分享的個人資料量。隨著數據資料的愈形豐富，各政府部門更能事先瞭解民眾的需求並提出民眾真正需要的服務。而也透過 MyInfo 將提供更多的數據資料，有利於相關的機關（構）更為瞭解民眾需求，而能提出更多創新服務。

隨著社群網路的普及，政府可以更容易得收集到大眾意見與想法，因此，政府可以超越傳

統上只做為一個服務提供者，亦可以成為資訊共享平臺的提供者，藉以鼓勵更多創新數位服務的共同創造。除了政府可以利用 MyInfo 所匯集的個人資料，並對該等大數據進行分析與開發，以達成智慧國家的政策外，一般民眾亦可方便的使用該平臺，並讓企業在一定的規範下就可公開的資料進行研究，由政府協助企業就其所提供的服務最佳化。

參、我國推動資料自主的進展與檢討

自行政院在 2012 年 11 月 8 日第 3322 次院會決議推動政府資料開放以來，我國推動政府資料開放就以促成跨機關與民間協力合作與推動服務創新為目標。而行政院研究考核發展委員會（現為國家發展委員會）也自 2013 年後陸續頒訂《行政院及所屬各級機關政府資訊開放作業原則》、《政府資料開放授權條款》及《行政院及所屬各機關政府資料分類及授權利用收費原則》。依據 2015 年所頒布的《政府資料開放進階行動方案》，政府目前推動政府資料開放的具體作法，包括：一，建立政府資料開放諮詢機制；二，完備信賴資料開放環境；三，公私跨域合作應用推廣等面向。我國開放政府資料的推動，基本上都已經完成了基礎環境，如法規、評議機制與資料品質要求的建置，也在促進公私領域的面向上，由經濟部持續的就開放資料促進新興服務之模式進行推動。但就資料的流通與深化使用，參照前述德國的介紹，對於資料跨機關或是涉及部分隱私多有爭議。除了透過原則的引導或是具體的推動方案，目前我國在資料開放的再進一步的規劃，或可參照前述其它國家對於個人自主資料釋出此一機制的建立。



一、健康資料的自主管理機制

衛生福利部中央健康保險署（以下簡稱健保署）從提供人民健康自主管理與便利醫病溝通的角度出發，自 2014 年起研議並規劃「健康存摺」之系統建置，該系統為一線上健康資料查詢系統，提供健保保險對象可隨時隨地便利地查詢個人的健康資料，也可說是健保署將收集的資料還給個人，落實民眾醫療資訊知情權，提升健康自主性的便民措施。參照官網的說明，健康存摺提供整合跨機關、跨單位之醫療資料，及健保保險計費、繳納資料，包括：最近一年以被保險人身分投保之保費計費明細、保險費繳納明細、門診及住診資料、牙科就醫資料、中醫就醫資料、過敏資料、特約醫事服務機構上傳之檢驗（查）結果資料、影像或病理檢驗（查）報告資料、出院病歷摘要，及器捐或安寧緩和醫療意願資料等。

從「健康存摺」平臺的推動背景與內容的說明，也略可瞭解該等健康資料仍遵循於個人資料利用的基本原則，即個人對於資料的自主掌控。不可諱言，個人資料保護法於 2012 年正式施行後，民眾對於個資法的認知與自我權利的保護愈形重視，尤其在敏感性個人資料這一部分，更可見人權團體所提出的相關爭辯。面對個人資料保護意識不斷的提升，相對的，科技發展與政府服務需求也不斷向前並持續發展，個資法所不可避免必須要面對的，在新興科技發展與政府服務提供之下，其在角色或是規範上究竟是否應該有一定的功能或角色的發揮。以 My Data 為例，其實依據我國現行個資法的規範，在其架構內本來就有賦予當事人一定之權利。如個資法第 3 條的規定，當事人具有查詢或請求查詢的權利、請求製給複製本、請求補充或更正、請求停止

蒐集、處理或利用、請求刪除等權利，而且這些權利是不可預先拋棄或以特約限制之的。此一部分正呼應 My Data 的概念，將資料的自主控制權利交給資料主體。也只有將資料自主權明確的由當事人掌握，才能進而推動以當事人為核心的應用服務。

二、健康資料管理的下一步

當資料可以自主管理，而下一步所要面對的問題即是如何提供資料主體進而完成最有利自己的決策。而能讓當事人完成一個最有利的決策，資料的正確性與資料的有效分析便會成為完成有利判斷的重要因素。而資料主體未必具備資料的研析或解讀能力，故將資料委由具備一定專業之第三人進而分析，就是完成 my Data 相關政策的最後一步。然而，從中央健康保險局之前所發生的開放健保資料與個資隱私的爭議，目前我國對於將資料之加值運用仍多有疑義，尤其是健康資訊又是屬於較為敏感性之資料，參照我國個資法第 6 條之規定，即將病歷、醫療、基因、健康檢查等資料，列為敏感性的個人資料，在利用上受有一定之限制，即便是公務機關或學術研究機構也必須在基於醫療、衛生或略罪預防之目的，為統計或學術研究而有必要時，且經一定的去識別化程序方可蒐集、處理或利用。

對於敏感性資料的利用，參考英國在 2012 年所通過的《健康與社會照護法》（The Health and Social Care Act 2012）便設計了「健康與社會照護資訊中心」（The Health and Social Care Information Centre, HSCIC）行政法人組織，該組織除了蒐集、分析國家資料暨統計資訊外，同時亦進行國家各層級的醫療資訊基礎設施的整合，包含資訊的提

供與公開。任務在於確認其資訊治理符合相關文化與實務運作，同時在資訊的處理上為適當、安全、與機密，且滿足法律與規範的要求，以取得公眾信任與信賴。HSCIC 為了敏感性資料之應用，特別設立「資料近用諮詢小組」(Data Access Advisory Group, DAAG)，以解決敏感性資料或可識別個人資料之應用。

觀察英國的例子，對於這些特殊敏感性資料的應用多有設計一定的審議機制，同時輔導嚴格的管理措施。對照於我國，如果想要將所謂的健康資訊朝向 my data 的運作模式，則對於相關的制度設計仍有精進之處。基於資料自主原則的資料運用，目前也因全民健康保險研究資料庫的爭議，多有對於該等資料庫之質疑與採取所謂退出機制 (Opt-out) 的討論。但以政府資料系統建置與資料開放的政策為考量，為避免資料當事人以選擇退出的方式，或以請求刪除等權利行使方式而限制了資料擴散使用的可能；則政府的資訊治理手段就必須輔以一定的「信任機制」。電子化政府推動或是促進資料多元使用的關鍵，就在於信任機制的設計。我國早於 1998 年起即開始推動以網際網路為基礎的電子化政府，但參照國家發展委員會在 2014 年委託的調查報告可以看出，有將近一半的受訪者，雖然知道政府有電子化服務，但卻並未使用；而有上網經驗的人裡面，有 88.4% 的人是沒有使用過「我的 E 政府」。或許可深入檢討的在個人資料保護與資訊安全的措施上，是否已能與服務效能達到一定的平衡。如果當政府機關在規劃提出整合性的資訊服務時就受到外界的質疑，在無法獲得民眾的信任之下，服務根本無法順利推動。

因此，在數位政府的政策目標上，如果想

要設定如 My Data 的服務，個人資料的保護機制與安全維護，是必要的先決措施；同時，也必須藉由一定的管控措施，讓資料主體可以近用或獲得資料取用的紀錄。透過限定規模的小型 My data 計畫，或許可建立個人資料開放的先行示範。再者，知悉權的建立也是一個可供研議的模式，藉由資料提供使用的平臺，能讓一般民眾便利的查詢到有那個機關（構）曾近用其資料，並知悉其使用之目的與範圍，當信任的良性循環建立後，後續的資料創新運用模式便可予以期待。除此之外，在運用民眾資料提供加值服務，或委由第三人進行資料的分析，對於當事人來說願意加入的最大誘因還是回饋機制的建立。除了便利與資料的控制外，以健康存摺來說，是否能提供未來健保費用的折抵可能也是政策推動鼓勵更多人加入可考量的模式。

肆、英國數位經濟法案的啟示

受到資料開放與消費者賦權的概念影響。英國在今年（2016）配合數位經濟之發展，提出了《數位經濟法草案》(Digital Economy Bill) 中，目前該法案亦正在下議院進行審議，該法案之範圍與 2010 年通過的《數位經濟法案》(The Digital Economy Act 2010) 所著重於遏止線上侵權不同。其著眼於英國數位經濟的快速發展，為使其能就數位經濟發展能繼續保持領先，法案的內容包括：第一，賦予消費者並提供更好的連結，以使個人能夠輕易的近用在生活環境的寬頻網路；第二，建置更佳的基础環境，以配合數位化未來的發展；第三，使用數位科技創造更佳的公共服務；第四，避免垃圾郵件與騷擾電話的保護，並加強對於兒童網路色情的管制以保護未成年人。雖然整體《數



位經濟法案》包含了許多的面向，可以看出對於數位經濟的推動係以網路基礎建設的完備，延伸至應用服務與公共服務，在各項的建議方案中，亦可看出由資料導向的創新服務（Data-Driven Innovation）對於數位經濟發展所扮演的角色。為能瞭解資料運用對於數位國家發展的重要性，以下針對數位經濟法案之第 5 章（Part 5），關於數位政府的部分進行說明。

數位政府第 5 章的部分在於規範如何建構一個能提供更好的公共服務的數位政府，其首要節即說明為增進公共服務而所為的資訊揭露。在本章節中，英國政府述明為了促成最佳的公共服務，就必須在符合人民隱私保護的原則下對資料進行最有效的運用。再者，政府也可確認有資格享受福利的適格對象或是提供服務予有需求的對象，並且對於資訊的共享必須限定於有明確的公共利益目的範圍內。根據內閣辦公室的部長漢考克（Matthew Hancock）所指出的，該法案的目標在於改造與增進國家與國民之間的關係，並且提高人民對於政府使用其資料的信心，瞭解相關的資料的利用都是為了提供人民所需的更好服務。相關的做法包括：藉由一個清楚透明的管理框架，配合適當的保障措施，包括分享資訊的操作指引；及指定特定的公務機關在特定的條件下與能源提供者進行資訊的分享，以實現對於弱勢者的扶持。

資訊基本上是要為了能協助公共部門進行最適決策而使用，但常碰到的困難就在資訊的分享並沒有足夠明確的規定，因此，在加強個人資料保護法令的時候要特定注意移除所謂的法規不當限制或障礙。在正式法案公布前，英國政府在今年 6 月時就有對於「Better Use of Data in Government」公眾意見徵詢進行回應。一

個好的研究或是統計資料，實際上都能協助公部門做出更好的決策，而過度聚焦於必須以取得資料當事人同意為前提，方得以進行資料統計或分析應用，未必是政策上唯一的選擇。此也表示並未充分認知當資料控制者具合法權益（legitimate interest）時，得以處理個人資料的可能。易言之，如果在已具備合法權益時，應可將個人資料用於新用途。這種依據合法權益所進行之資料處理，應著重於該資料控制者對於個人資料保護或是管理的責任（accountability），而非取得個別資料當事人的同意。根據該份回覆意見，亦可觀察出多數的意見回覆，都支持引進一新的合法管道（legal gateway）用於支持公共服務所需的資料共享，無論是在第一線從事公務服務的地方公務部門或是其它的行政組織，都認為需要有一個簡化法律的環境，同時對於較為弱勢的民眾提供較多的行政協助。

這樣的規範思維，也如同前述 mydata 計畫推動之背景，個人資料對於企業而言已被視為日漸重要的資產，並且將成為提供更個人化、多元化之創新服務或產品的重要基礎。倘若能在確保消費者個人資料相關權利之前提下，如前所述，讓資料主體知悉有那些單位或機關接觸或利用其個人之資料，即所有的歷程紀錄皆係可供查閱並由當事人所控制，一方面提供資料主體足夠的保障，同時促成資料的開放共享，將可讓一定的組織或產業投入研究，因應數位經濟的發展趨勢而取得一定的商業先機。

伍、建議與結語

觀察世界各國為推動創新服務，立於資料多元運用的概念之下，對於公部門資料釋出亦有逐漸放寬之趨勢，只是鑑於「公共利益」此一

概念的不確定性，致使資料開放的過程履生爭議，參照我國衛生福利資料庫之爭議即是。縱使依據《個人資料保護法》規定將資料之蒐集、處理與利用限於學術運用，亦難免限於公共政策上，對於當事人權利衡平與公共利益之爭辯。依據前述英國兩國推動個人自主資料相關計畫，其都已能認知即便是提供公共服務或是有利於當事人之資料運用，都還是必須要賦予當事人對於資料的自主權或是一定的知悉權。任何政策均有一體兩面，偏重公共利益而積極開放衛生福利資訊，在個人隱私權益這一個面向，勢必遭遇對於隱私保護主張的反彈。於前述英國的案例，可觀察出對於未經資料當事人事前同意而提供第三人再利用之公共利與隱私權益間價值判斷的不同。

我國「第5階段電子化政府計畫（106年至109年）—數位政府」指出，現階段我國面臨法規配套不足的問題，特別是缺乏便民服務所需法規，尤其是新型態民生（食衣住行）所需資訊之取得與追蹤；民眾對於數位生活所需協助如跨境消費紛爭、網路犯罪處置常感無所適從；另外，也面臨資料安全隱私與服務效能無法平衡的問題，民眾對於政府個資保護缺乏信賴，致使政府與推動整合性大型服務時受有阻礙云云。惟目前不管是數位政府或數位經濟之推動，都必須依賴多元的資訊，政府所擁有的資訊本具有巨大的潛在價值，對於民眾而言也是重要的公共資產。無論係結構化的資訊或是非結構化的資訊，政府都必須思考建立一個以資訊管理為中心的平臺，一個具有互通性及開放性的數位資訊利用的環境。過於零散的資料或是就同一主題建立多個網站，都將使邁向數位政府的目標顯得更無效率，為了減輕相關單位的負擔，

避免重複及刺激創新，建立共享平臺，使這樣的平臺成為一個數位服務的創新中心方是政策所應著重之處。

參考前述各國對於自主資料的規劃，其基本精神都還是要回到個人資料保護的基本原理，把知悉權與同意權讓資料主體有表達的機會，而這也是討論資訊治理時，所必須先確立的原則。數位服務推動或資料使用，都必須藉由一定的「信任機制」。而這也是數位政府推動最需要建立的基礎。建立一個能讓民眾參與並能有效管理的平臺，是獲得民眾信任的重點，如此也才可以避免對於資料運用的過多想像。同時，政府亦應建立一定的公眾意見諮詢平臺，當政府在塑造公共政策或是發展新的措施和計畫上，公眾諮詢是一個可以充分利用的重要工具。就以資料的加值應用而言，透過公眾諮詢的社會溝通機制，鼓勵民眾的參與，並提供政策施行規劃的意見回饋，或可消弭公共利益概念與隱私權益保障兩者之間的歧異。政府也加強對於各部會，甚至包括地方政府，讓各級政府機關的數位化諮詢能夠有效實踐。

科技的進行正在改變我們的生活模式及政府服務的方式，技術的創新使人民對於政府提供公共價值的能力及期待產生改變。也由於高速網路的完備與不斷衍生的行動手持設備服務，使整個數位網絡不斷的進步，對於數位服務的理解亦隨之而不斷改變。為了打造數位政府的環境，配合數位經濟的推動，現今政府所面臨的挑戰並非將數位技術引入公共部門，而是努力整合公部門現存大量的數位資料。配合數位時代的發展，資料使用也必須數位化，建構一個符合現代的資料自主管理機制，將是促成民眾參與資料共享共用的最佳途徑。

參考文獻

1. Viktor M. S. and K. Cukier 著。2014。《大數據》（林俊宏譯）。臺北市：遠見天下文化出版股份有限公司。
2. 李仲彬。2011。「信任」在電子治理中所扮演的角色：以文獻檢閱為基礎的初探性分析。《公共行政學報》39，105-147。
3. 莊庭瑞。2015。公眾資料及其治理：臺灣的情境。《國土及公共治理季刊》第3卷第4：38-48。
4. 許志義、詹書瑋、于濂波、王巍興。2015。我國推動綠色按鈕資訊平臺之效益探討。《臺灣能源期刊》第2卷第3期：293-304。
5. 陳譽文。2016。新加坡政府推出民眾資料共享平臺 MyInfo。財團法人資訊工業策進會。<<https://stli.iii.org.tw/article-detail.aspx?no=64&tp=1&i=72&d=7267>>（檢索於2016年10月）
6. 國家發展委員會。2015。政府資料開放進階行動方案。<http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=B2A92523DCC12607&upn=B4C82377B16A9C73>（檢索於2016年9月）
7. 國家發展委員會。2014。民眾對電子化政府相關議題的看法」民意調查加權百分比摘要表。<[http://ws.ndc.gov.tw/001/administrator/10/refile/5648/3904/103%E5%B9%B4_%E9%9B%BB%E5%AD%90%E5%8C%96%E6%94%BF%E5%BA%9C_%E6%91%98%E8%A6%81%E8%A1%A8\(1031021%E5%85%AC%E5%B8%83\).pdf](http://ws.ndc.gov.tw/001/administrator/10/refile/5648/3904/103%E5%B9%B4_%E9%9B%BB%E5%AD%90%E5%8C%96%E6%94%BF%E5%BA%9C_%E6%91%98%E8%A6%81%E8%A1%A8(1031021%E5%85%AC%E5%B8%83).pdf)>（檢索於2016年8月）
8. ANEESH CHOPRA. 2011. Modeling a Green Energy Challenge after a Blue Button. <<https://www.whitehouse.gov/blog/2011/09/15/modeling-green-energy-challenge-after-blue-button>> (accessed Sep. 2016)
9. Lehr, W. 2012. Measuring the Internet: The Data Challenge. OECD Digital Economy Papers, No. 194, Paris: OECD Publishing <<http://dx.doi.org/10.1787/5k9bkh5fzvzx-en>> (accessed Sep. 2016)
10. Department for Business, Innovation & Skills. 2014. Personal Data: Review of the midata Voluntary Programme. <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/327845/bis-14-941-review-of-the-midata-voluntary-programme-revision-1.pdf> (accessed Sep. 2016)
11. Gov.UK. 2011. Announcement: The Midata Vision of Consumer Empowerment. <<https://www.gov.uk/government/news/the-midata-vision-of-consumer-empowerment>> (accessed Sep. 2016)
12. GovTech. 2016. Newly-launched GovTech to Transform Public Service Delivery with Citizen-centric Digital Services and Products. <<https://www.tech.gov.sg/media-room/media-releases/2016/10/newly-launched-govtech-to-transform-public-service-delivery>> (accessed Oct. 2016)
13. Health IT. gov. 2014. The Blue Button Pledge: To Empower Individuals to Be Partners in Their Health Through Health IT. <<https://www.healthit.gov/patients-families/pledge-info>> (accessed Sep. 2016)
14. HSCIC. HSCIC I dependant Group Advising on the Release of Data (IGARD), Terms of Reference (for consultation). 2015. <http://www.hscic.gov.uk/media/17776/draft-Terms-of-Reference-for-IGARD/pdf/IGARD_Draft_Terms_of_Reference_V0_15_FINAL.pdf> (accessed Oct. 2016)
15. National Science and Technology Council (Executive Office of the President). 2013. Smart Disclosure and Consumer Decision Making: Report of the Task Force on Smart Disclosure. <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/report_of_the_task_force_on_smart_disclosure.pdf> (accessed Sep. 2016)
16. OECD. 2015. OECD Digital Economy Outlook 2015. Paris: OECD Publishing. <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264232440-en>> (accessed Sep. 2016)
17. U.K. Cabinet Office. 2016. Better Use of Data in Government: Consultation-A Government Summary of Responses. <<https://www.gov.uk/government/consultations/better-use-of-data-in-government>> (accessed Aug. 2016)

18. U.K. Department for Business, Innovation & Skills. 2012. Midata company briefing pack. <<https://www.gov.uk/government/publications/midata-company-briefing-pack>> (accessed Sep. 2016)
19. U.K. Department for Culture, Media & Sport. 2016. Digital Economy Bill 2016. <<https://www.gov.uk/government/collections/digital-economy-bill-2016>> (accessed Sep. 2016)
20. White House. 2016. My Data: Empowering All Americans with Personal Data Access. <<https://www.whitehouse.gov/blog/2016/03/15/my-data-empowering-all-americans-personal-data-access>> (accessed Oct. 2016)
21. White House. 2010. Blue Button Provides Access to Downloadable Personal Health Data. <<https://www.whitehouse.gov/blog/2010/10/07/blue-button-provides-access-downloadable-personal-health-data>> (accessed Sep. 2016)

