

建構資料開放之良善法制環境

本期
專題

戴豪君 財團法人資訊工業策進會資訊長
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

資料開放 (Open Data) 自 101 年 11 月經行政院院會決議推動，除建構於促進透明，參與和合作的民主治理面向外，亦希冀支持推動政府資訊 創新應用的發展，本文從推動資料開放有成的幾個國家中，觀察其政策引領之脈絡，並就相關法律建構環境予以分析，期以提供我國面對資料開放以來的諸多法律爭議與法制環境整備之建議。包括與資料開放有關之政府資訊公開法，政府資訊授權規範、個人資料之保護等。為避免後續推動之障礙，本文建議應提供資料開放之詳盡指引、多樣性的授權模式與規範、資料開放存取介面之服務層級協議、資料釋出後的風險評估及退場機制。未來推動之方向除考量制訂專法模式外，或可於現行的政府資訊公開架構下，建立費用與責任相關規範，以形成資料開放之良善生態系統。

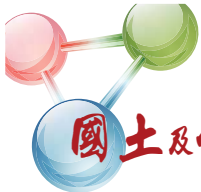
關鍵字：政府資料開放、政府資訊公開、民主治理、產業創新

壹、前言

從開放原始碼到資料的開放，每一階段的開放運動推行都有其特定目標與政策論述。以開放軟體或稱自由軟體 (Open Source) 為例，代表從商業軟體轉向分享與促進創新的推動力量。近年政府資料開放 (Open Data) 趨勢，則富含著開放政府與運用科技對公部門進行透明監督的色彩。資料開放的濫觴起於 2009 年美國開放政府資料 (Open Government Data) 之倡議，經過多個國家、組織與社群的參與，開放資料已成為舉世新興浪潮。2013 年八大

工業國組織 (G8) 共同簽署「開放政府資料憲章及技術附件 (G8 Open Data Charter and Technical Annex)」，宣示將以開放為預設 (open by default) 模式推動開放政府資料，並承諾致力於開放公部門資料、以不收取費用，並採用可再利用格式提供人民使用。G20 工業經濟體 (Group of 20) 於 2014 年以推動開放政府資料做為反貪腐的利器；聯合國亦認知，於資訊社會快速發展之下亟需資料革命 (Data Revolution) 以做為實現全球發展的目標。

我國早於 1998 年即開始推動以網際網路為



基礎的電子化政府，在電子化的過程中，數位資料的保存與運用一直為備受關注的議題。在國際趨勢影響下，無論是社群力量的關注，或政府機關都出現資料開放之呼聲。行政院在 2012 年 11 月 8 日第 3,322 次院會決議推動政府資料開放，期促成跨機關與民間協同合作，推動服務創新，來創造民眾、政府、業界三贏。後續於 2013 年 2 月由行政院研究發展考核委員會（現為國家發展委員會）頒訂「行政院及所屬各級機關政府資訊開放作業原則（以下稱政府資料作業原則）」，建立我國在資料開放的政策基礎。政府藉由行政體系觀念的建立與引導，同時透過產業面的輔導，希冀能形成整體社會資料開放的氛圍。

資料開放源自於開放政府之理念，在政策規劃上可分為促進透明、參與和合作的「民主治理」面向；以及支持政府資訊的「創新應用」（Data-Driven Innovation）兩個面向。資料開放的進程係希望資料可以被任何人，包括政策提倡者、學術研究者、資料開發和企業來下載和使用。世界各先進國家，皆強調藉由公部門所蒐集之資料，可提供一般民眾的應用程式使用。並提供服務或應用的創新，將資料作最大限度的使用。本文將觀察世界主要國家對於資料開放歷程與政策之取徑，進而分析所涉法制議題，嚐試從法源基礎、規範架構及可能法律議題解決模式進行研析，希冀藉由法制環境之完備，提供我國資料開放政策推動之參考。

貳、主要國家對於資料開放的法制政策規劃

自資料開放芻議提出後，世界各國就資料開放提出各項政策規劃與措施。惟資料開放涉

及各國內國法制對於資料使用、釋出規定或資料相關權利等規範。本文期能整理主要國家進行資料開放的法律政策，歸納關鍵法制議題，作為後續推動之參考。但受限於各國內國法制基礎不一致，及關注重點不同，僅就與我國推動資料開放法制議題相關度較高之處進行分析。

一、英國

歐盟於 2003 年時即制訂「公部門資訊再利用指令」（Re-use of Public Sector Information Directive, 2003/98/EC），依促進歐盟功能條約第 288 條規定，指令將欲達成之目的結果拘束指向會員國，但完成的形式與方法由會員國自由選擇將指令內化為內國法律；英國隨即於 2005 年制訂公部門資訊再利用法（Re-use of Public Sector Information Regulations 2005）。雖然歐盟 2003 年公部門資訊再利用指令出發點係處理資訊再利用之經濟影響，並非著墨於公眾近用權利。易言之，初期的再利用概念係從「經濟面」為思考，並強調公部門資訊以原型（as is）呈現，故多以資料提供與利用之透明及移除競爭障礙之角度予以論述，與政府資料開放以促進民主治理及創新等概念略有差異。在 2012 年英國發布「資料開放白皮書：釋出潛力」（Open Data White Paper: Unleashing the Potential）中，則提出具體實踐「資料開放」的方針與做法，並完成「資料集再利用」（Re-use of Datasets）之立法。此白皮書之內涵，與 2013 年歐盟執委會修正公部門資訊再利用指令（The Revised Directive on the Re-use of Public Sector Information, Directive 2013/37/EU）規範意旨趨近一致。觀察 2013 年修正公部門資訊再利用指令的重點修正內容為：（1）依照會員國可

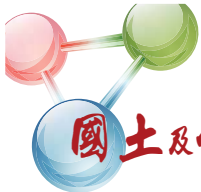
近用文件之法律，提供可近用內容（Content）給予再利用之權利；（2）標準案件再利用之收費基準由費用上限（Upper Ceiling for Charges）改為邊際成本（Marginal Costs）計算模式；（3）擴大適用範圍到特定文化機構，如圖書館、博物館及檔案局等；但不包括再利用之權利，除非原本即允許再利用之資訊；（4）讓更多文件轉為具機器可讀性及開放格式。

英國資料開放白皮書之政策方針與作法，係以建立透明化社會為目標，透過促進資料近用、建立信賴，使資料使用能夠更聰明有效運用。對於所謂資料開放，認為應具備三個要件，包括：（1）可近用性；（2）數位化且具機器可讀性格式，與其他資料具備互操作性；（3）於授權條件中沒有任何使用或散布之限制。而「開放政府資料」之範圍，係指對公眾公開成為「資料開放」之公部門資訊，亦即「開放政府資料」之公部門資訊應符合上述資料開放三個要件。若公部門資訊未能具備「資料開放」所需要件，則無法歸屬於「開放政府資料」範圍。英國在政府資料開放法律體制，除了前述資訊再利用法及白皮書外，亦修正 2000 年「資訊自由法」（Freedom of Information Act, FOIA），使公眾得以請求政府提供資料集，相關配套措施包括：成立負責開放資料之公部門透明委員會，擬訂開放政府授權條款（Open Government Licence for Public Sector Information），以及推動開放資料憲章行動計畫及開放政府夥伴行動計畫等。希望藉由前述之規範，並配合資料釋出之授權條款及運作之資料開放平臺，以建立有效的「資料開放生態系統」（Open Data Ecosystem）。

二、美國

2009 年美國歐巴馬總統提出「開放政府倡議」（Open Government Initiative），期能透過開放政府，以實現「透明（Transparency）、參與（Participation）與合作（Collaboration）」三大目標。開放政府倡議除提出開放政府指引之外，在開放政府政策上，提出建置 Data.gov 為開放政府資料平臺，並要求聯邦政府單位提出聯邦政府原始資料供使用。觀察美國可以迅速的推動政府資料開放，很重要的原因之一，係依據其著作權法第 105 條規定：美國政府之工作成果，包括製作之文件與檔案等，原則不受著作權法保障，但若透過指定、遺贈或其他方法而取得具有著作權之工作成果，則不在此限（Copyright Act, 17 U.S.C. § 105）。由於美國聯邦政府資訊並非著作權保護之標的，其屬於公共領域（Public Domain），視為一種公共財，故在資訊的釋出上，較無可能潛在的權利爭議；但屬於各州政府的資訊則是回到各州本身規定處理。

美國未如英國設有針對資料開放的對應規範，申言之，政府資料開放係屬於實踐「開放政府」大原則的政策之一。當時尚未以專法規範，而係由美國總統行政命令（Executive Order）及總統備忘錄（Presidential Memoranda）來落實；並遵循「政府資訊公開法」、「著作權法第 105 條」，與「行政管理與預算辦公室第 A-130 號函」，以釋出政府資訊與資料。美國總統於備忘錄中指示行政管理與預算辦公室（Office of Management and Budget, OMB）負責規劃與發布「開放政府指引」、「資料開放政策」，提供執行指導綱要，要求各機關部會落實執行。關於資訊再利用之責任議題，則以其他方式規範，例如資訊品質與保留係透過資訊品質法（Information Quality Act, PL106-554），聯



邦機關在資訊釋出前，須確定網站資訊已符合資訊品質法指引之規定（財團法人資訊工業策進會，2014）。

資料開放政策備忘錄中述明所謂開放資料必須具備公共性、近用性、描述性、再利用性、完整性及即時性，並應進行資料開放後的相關管理。美國行政管理和預算辦公室於 2013 年發布「執行 M-13-13 資料開放政策備忘錄的執行指導綱要」，目的在於澄清問題及提供執行細節，以協助政府部門實施執行命令第 13642 號及 M-13-13 資料開放政策備忘錄，並要求各機關於 2013 年 11 月 30 日完成指導綱要之要求，包括：（1）建立及維運大型資料盤點目錄；（2）建立及維運公開資料清單；（3）建立用戶參與資料釋出程序；（4）當資料無法釋出時，須以文件記錄諮詢法律顧問之決定以資證明；（5）列出各部門應該負責管理資訊之窗口。由於資料釋出涉及人民隱私之保障，為避免政府所持有個人資料因釋出而受到侵害，其規範使用「公平資訊實施原則」（Fair Information Practice Principle）來減輕資訊系統、程式及程序對隱私之傷害，並以「馬賽克效應」（Mosaic Effect）來進行個案評估對於能辨識出特定人之風險。同時依據該原則，政府釋出敏感性資料前，機關應考量並決定某些既有資料與即將釋出之資料，比對後是否造成識別個人身分或造成安全顧慮問題。

美國近期在政府資料開放法制的進展，可以 2014 年 5 月通過的「數位責任與透明法」（Digital Accountability and Transparency Act of 2014, Data Act）為代表。該法的目的是透過資料開放，促進政府治理帶來的激勵效果，有助於政府治理過程的公開性與透明度。

數位責任與透明法之規範內容，使政府預算支出資料更為公開且透明，並得以再利用之方式提供。其次，擴大 2006 年聯邦基金責任與透明法（Federal Funding Accountability and Transparency Act of 2006）範圍，使得聯邦預算的支出得以被更為有效的追蹤。由聯邦政府建立政府財務資料共通標準，並可透過 USA Spending.gov 的一站式服務讓人民獲得完整資訊。申言之，凡使用聯邦經費而為支出、契約或受補助之政府機關單位或其他實體，都必須要以電子格式、自動化、標準化方式公佈財務管理及採購資料，使公私部門便於近用與進行分析。該法之通過與施行，可望有助於形成政府財政支出有效的問責機制，同時政府支出資料在有效轉化為開放資料時，成為強化民主治理與激發創新的重要公共資源（許慧瑩，2015）。

美國行政管理與預算管理辦公室及財政部在數位責任與透明法施行一年後，公布其實施成效，包括展開 57 項資料共通標準的研議，已經有 15 項資料共通標準供聯邦機關上傳資料。財政部依該法要求訂定資料交換標準，包括先進的 XBRL 格式。美國行政管理與預算辦公室並公布 DATA Act Playbook，提供 8 個實作步驟作為機關執行數位責任與透明法的指引。美國衛生教育福利部將所有接受政府補助程序予以簡化，並將補助資料在 Grants.gov 網站上公開。另美國在 2016 年度將有 8,400 億美元的政府預算，會依循數位責任與透明法規範來執行，將大幅提升聯邦政府開支的透明度。（Better data, Better decisions, Better government, 2015）

三、紐西蘭

由 World Wide Web Consortium

(W3C) 與「資料開放機構」(Open Data Institute) 共同合作的「全球資料開放評估計畫」(Open Data Barometer Project) 就世界各國與區域之政府資料開放的狀況予以評估與排名。該計畫在 2015 年 1 月公布「全球資料開放評估報告」(Open Data Barometer Global Report - Second Edition)，紐西蘭與其他 86 個國家相較，被評比為全球第 4 名，可見該國在資料開放的卓越表現。

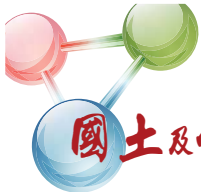
紐西蘭政府並未就開放政府資料所需法律規範另立專法，係利用既成的法律框架，即 1997 年「政府持有資訊之政策框架」(Policy Framework for Government-held Information, PFGHI)。該框架之目的在於協助政府機關管理所持有政府資訊，以 1982 年「官方資訊法」(Official Information Act)、1987 年「地方政府官方資訊與紀錄法」(Local Government Official Information and Meetings Act)、1994 年「著作權法」、1993 年「隱私法」，以及 1975 年「統計法」為基礎而訂立。框架的主要內容乃規範公務人員對於公部門機關所持有之資訊所擔負的法律責任，並訂定 11 項公部門機關單位管理其所持有資訊的原則，包括：可用性、適用範圍、費用收取、所有權、代為管理、蒐集、著作權、保存、品質、完整性及隱私保護。這 11 項政策原則不但注意資訊安全與依據政府權力所獲取、使用、揭露的資訊間之平衡。同時亦考量個人權利與自由的保障，以及個人隱私的保護。紐西蘭仍有類似其他國家之政府資訊公開法，作為提供公眾近用政府資訊之重要法源。依據該法所釋出之資訊不因提供第三人而失去著作權保護，釋出资訊的事實也不會造成資訊接收者對該資

訊構成侵權。但資訊接收者若欲再利用該資訊，則必須取得授權，否則可能會構成侵權(財團法人資訊工業策進會，2014)。

2009 年的「開放政府資訊與再利用計畫」(Open Government Information and Data Re-use Project) 係紐西蘭政府推動政府資料開放的重要政策。推動過程中面對許多批評與難題，故紐西蘭政府在推動資料開放的政策措施思考上，以訂定跨機關可遵循的指引與提供相關資源，或是以機關最佳實作為案例公開，使各政府機關或單位得以參考使用，並按其業務需求與規模進行調整。紐西蘭同時訂定「紐西蘭政府開放近用與授權框架」(New Zealand Government Open Access and Licensing Framework, NAGOAL) 供政府機關進行資料再利用時，可參考之通用標準作法。該授權框架涵蓋由政府機關所產製或由他人為政府機關所產製資料，包括受著作權與不受著作權保護之資訊，並提供資料開放近用與授權的政策原則、依據該原則檢視所產製或釋出之流程、授權條款與相關工具等，以協助政府機關採用。雖然鼓勵機關採用與依循「紐西蘭政府開放近用與授權框架」進行政府資料的釋出，但其不具強制性而僅為建議(recommendatory)的性質(State Services Commission, 2009)。

四、韓國

韓國政府受到世界各國推動資料開放政策的影響，於 2012 年加入「開放政府夥伴」(Open Government Partnership, OGP) 的國際倡議，致力於推動資料開放，促成政府資訊的公開透明。由於網路社群的關注與發聲，韓國總統朴槿惠於 2013 年就任後，便推動 Government 3.0，經由轉變政府資料釋出



的系統、方式與思維，持續促進民眾對於政府事務知的權利，加速主動開放政府的原始資料（raw data）釋出，並建置基礎設施提供民眾近用下載利用。韓國非常迅速地以專法方式制訂「促進公共資料提供與利用法」（The Act on the Promotion of the Provision and Use of Public Data），奠基韓國資料開放的法制基礎。

該法之立法目的係為規定機關保有、管理資料之提供及其利用活性化相關事項，透過保障國民對於公共資料之利用權及公共資料提供民間活用等作法，有效提升生活品質並促進國民經濟之發展。依同法第 3 條規定基本原則來看，規定應以平等原則保障國民接近及利用公共資料之權利，並強調除另有法律禁止規定外，利用者以營利為目的進行公共資料之利用，政府機關不得禁止或限制。該法具體展現其立法思維，從過往民主治理面轉向朝創新應用面向之趨勢。韓國資料開放專法明確定義適用範圍，凡有關公共資料之管理、提供及利用等事項，除其他法律有特別規定外，應依其規定為之。該專法揭示了政府機關對於資料保有、管理及利用等相關事項，並為保障人民對於政府資訊的近用，就不開放或得不開放之資料範圍有明確性的規範。參照該法第 17 條規定，不開放或得不開放之資料範疇，包括依據「公共機關之情報公開相關法律」第 9 條規定，屬於非公開之資料；以及受著作權法及其他法律規定保護之第三人權利，且依法具正當理由得不提供授權利用之資料。若上述資料得以技術進行資料分離時，應得將該部分除外之資料開放。

同時，韓國政府應訂定公共資料之提供與利用基本計畫，以每 3 年為期，由行政自治部長官與未來創造科學部長官進行協議，在綜合國

家及各地方自治團體部門計畫後制訂。該基本計畫應包括公共資料提供及利用活性化基本目標，及促進方向、公共資料之提供型態與提供方案、公共資料之登錄及利用現狀、提供及利用可能之公共資料擴大、公共資料之民間活用促進相關事項、公共資料之品質管理相關事項、公共資料之提供技術開發促進相關事項、公共資料相關制度及法令之改善相關事項、公共資料之管理、提供及利用必要之教育、訓練相關事項、公共資料提供及利用必要投資及財源籌措計畫、與其他與公共資料之管理、提供及利用相關等事項（第 7 條）。為審議與公共資料有關之政府主要政策及計畫、推動事項之檢查與評價，專法規定設置「公共資料策略委員會」（第 5 條），各公務機關須將資料盤點結果與開放的決策提交至公共資料策略委員會進行檢視與評估。

值得注意的是，為避免機關囿於責任問題，而對資料釋出裹足不前。專法另有規範公部門與公務人員，以及使用者利用公共資料之免責規定。公務機關及其所屬之公務員及任職員工如因公共資料之品質（故意或重大過失之情形除外）、依據第 20 條規定公共資料目錄之排除、依據第 28 條規定中止公共資料提供，以及業務上之事由造成一時性提供中止等情形，導致利用者或第 3 者產生損害時，不負民事、刑事上之責任。公務人員或雇員依據本法忠實執行職務時，得不受依據國家公務員法及其他法律提出之不利處分。若公共資料包含第三人權利之資料，利用者對權利人造成損害時，不負損害賠償責任，惟事前已知悉該公共資料包含第三人之權利事實之利用者除外。韓國政府希望藉由免責規範的建立，有效避免因「開放」而對公務機關形成「責任」的壓力。在該法的第 29 條，

韓國更設置公共資料提供紛爭調解委員會，就提供拒絕及提供中止公共資料之紛爭進行調解。

藉由制訂全方位專法方式之規範，韓國建立開放政府資訊的標準模式，明確訂出政府應作為義務，並在責任事項上予以排除。韓國的立法與政策的積極作為，使韓國在 Open Data Barometer 的排名中，在亞洲地區排名第一，領先於日本及新加坡。

參、我國資料開放之法制架構檢視

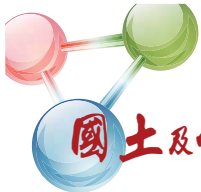
如本文前言所述，我國於 2013 年以行政院會決議作為推動政府資料開放的依據。行政院研究發展考核委員會（現為國發會）即於 2013 年發布政府資料作業原則，明訂政府機關釋出資料時需遵循之開放原則與注意事項，提供政府機關進行資料開放作業的依循，並保留部分彈性空間予各政府機關。除此之外，就資料開放的平臺及資料集管理亦訂有規範。

觀諸我國進行政府資料開放的法源依據，或有論者以 1995 年所制訂的政府資訊公開法（以下稱政資法）為依據。惟參酌政府資訊公開法之立法理由：政府施政之公開與透明，乃國家邁向民主化與現代化的指標之一，為保障人民知的權利，本於「資訊共享」及「施政公開」之理念，制定本法以便利人民公平利用政府依職權所作成或取得之資訊，除增進一般民眾對公共事務的瞭解、信賴及監督外，更能促進民主之參與。政資法雖指出具有一定民主治理之效果，但政府資料公開法立法目的本係著重於人民知的權利之保護，即資訊近用的權利（the right to access），而較無「再利用」觀點之闡述。

再者，資料開放多以資料集（dataset）為對象，藉由開放格式所提供之原始資料，較有利使用者得不受限制進行各種應用與分析，恐亦非政資法原本所涵蓋範圍。

因此在資料開放的推動上，若以政資法為主要法源依據，在特定問題即會產生適法之疑慮。以授權與收費問題為例，資料開放強調藉由開放之模式，形成透明與監督之機制，而有利於民主治理之發展。此種著重於公共利益之論述，難免就會陷於資料取得應否以無償方式提供之爭議。參照我國政府資料開放平臺規範說明，亦具陳政府資料之開放應以免費為原則，收費為例外。但政府資訊或服務之提供，本有一般性質之稅捐或就特定人提供所收取規費之程序。參照規費法第 8 條之規定：「各機關學校交付特定對象或提供其使用下列項目，應徵收使用規費：…三、資料（訊）之抄錄、郵寄、傳輸或檔案之閱覽。」以資料開放之概念觀之，如認其與政資法所稱之資料公告有異，則該等資料開放而置於公開網路提供予利用者下載之行為，是否涉及特定對象、或其行為樣態是否為傳輸，甚而能否主張免徵之事由，皆有討論的空間，在法律定性上或規範要件上未能明確，資料開放之爭議恐難避免。

再者，開放資料就資料或內容之再利用，如屬智慧財產權之標的，則衍生授權問題；資料或資訊是否具有著作權利可能有爭議。依英、美兩國對著作權之認定即有不同模式，如認其具有權利，則討論授權規範即有一定之意義。依據政府資料開放作業原則第 7 點規定，即就各機關於政府資料開放時應定相關使用規範，第 2 項後段另規定就涉及著作權之授權利用者，並



應定明授權方式及範圍。此授權方式與範圍的討論，係後端資料之運用階段，同時應考量在最初的資料盤整階段，皆應對於有著作權利或其它智慧財產權內容予以明確規範。國發會於2015年7月公布「政府資料開放授權條款－第1版」，就資料提供機關與使用者間之授權關係進行規範，除約定授權方式與範圍，也部分導入創用CC授權方式，並提出停止開放資料提供，以及賠償或補償責任之免除等條款。

最後，在資料開放的過程中，個人資料是否須另行處理或不予公開必須進行釐清。如認政府資料開放所指涉資訊，屬於政資法第3條定義之政府資訊，自得依該法第18條第1項第5款之規定，即公開或提供有侵害個人隱私者，不予公開。抑或得直接依據個人資料保護法規定為之，是否仍須依據個人資料保護法第16條但書之規定，即於執行法定職務的必要範圍內，為維護國家安全或增進公共利益等各款情形之一時，始能提供予各界再利用。惟實務上對於是否該當「為維護國家安全或增進公共利益」之情形，有嚴格之檢證過程。以內政部警政署刑事警察局請求高公局提供高速公路電子收費行車紀錄資料為例，法務部103年法律字第10303501220號函釋認為，利用該等行車紀錄資料之作為，相關機關必須注意符合個資法第5條及行政程序法第7條比例原則之規定，以「最小侵害方式」進行。

但以法務部近期針對資訊社會中巨量資料運用之函釋（法務部103年11月17日法律字第10303513040號函），就公務機關適用個人資料保護法可能發生之誤解型態說明：「……如將公務機關保有之個人資料，運用各種技術予以去識別化，而依其呈現方式已無從直接或

間接識別該特定個人者，即非屬個人資料，自非個資法之適用範圍。此後，公務機關主動公開或被動受理人民請求提供是類個人資料去識別化後之政府資訊，除考量有無其他特別法限制外，分別依檔案法第18條或政府資訊公開法第18條等相關規定決定是否公開或提供即可，無須再擔心是否符合個資法所規範之『特定目的內、外利用』的問題。」簡言之，如係開放之資料屬於統計型態資料或已經去識別化或去連結化之資料，只要能符合可資辨識之個人資料之前提下，自可再提供外界所使用。此一解釋似部分化解資料開放過程中如已採取一定「去識別化或去連結化」措施，即可避免陷入個人資料侵害之疑慮。

肆、資料開放的挑戰

參據世界主要國家對資料開放的政策規劃及我國目前法制架構，可以發現各個國家皆有其獨到的政策取徑。美國與英國的推動政策立論於不同基礎，由於美國在著作權法對於政府著作物的排除，使得資料開放的推動進展快速，同時輔以資訊品質的要求，即便僅有政策性宣示及行政命令或指引，都能讓聯邦資訊的開放有更多的彈性。針對特定範疇的聯邦資料開放（如聯邦支出、契約及補助），後續制定數位責任與透明法來規範。而英國模式依據歐盟公部門資訊再利用指令，初期係以經濟價值為論述，但後續加入資料開放所關注的公民參與與民主治理的概念；由於資料開放係以完整的法制架構與配套進行，故英國在資料開放上的體系較為完整與嚴謹。相較於韓國，其以專法的模式來全面處理資料開放所涉及的組織、推動模式及免責規定與糾紛處理等課題，就特定事務予以特定規範，

建立依法行政之基礎。韓國專法之制訂背景有其特殊背景及政治考量，但仍有值得參考之處。

根據 Open Data Barometer 的研究報告指出，各國政府傾向不提供具潛在爭議性的政府資料，但此類資料往往具再利用價值。例如政府財政預算及交易資料、公司登記、土地登記等資料（The World Wide Web Foundation, 2015）。究竟資料價值如何決定，並非全由政府單方來決定，不可諱言的，即便是具有爭議性資料集，反而對創新來說是不可或缺的內容。除了內容議題外，對於資料再利用的法律關係及授權模式，應儘量予以明確與簡單化，避免陷使用者於不確定的法律風險中。

除了推動政府資料開放法制爭議課題外，我國於行政措施上仍有可臻完備之處，提供下列思考方向：

1. 依政府資料作業原則與開放授權條款已提供機關資料開放原則性規範，但就政府機關資料釋出作業，恐仍需要更詳盡指引。舉例而言，政府機關釋出資料前，如何進行內部權利盤點、適法性（例如個人資料、國家安全等）與衝擊性評估（Impact Assessment）、資料正確性之檢閱，與高價值資料集的選擇與排序等事宜。
2. 僅有單一使用授權條款可能不足以因應資料開放的複雜度，需考量使用者不同需求特性，或因應不同類型政府資料特性加以調整。前者如是否僅為單純資訊，或有其它內容者；後者如健康醫療資訊、地理空間資訊、電腦軟體資訊，與博物館及圖書館的資訊等。各機關或

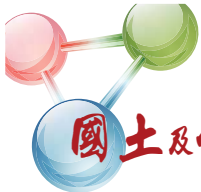
可視其資料性質，分別訂定或選擇不同使用授權條款。

3. 開放資料依政府資料開放授權條款進行授權，隨著資料存取應用程式介面（API）之運用日益普及，應進一步就提供 API 之服務層級協議（Service Level Agreement）等，做較為詳盡之規劃。
4. 資料釋出後後續品質管理與支援仍須持續，政府應定期進行資料釋出後的風險評估（Risk Assessment），並建置退場機制，如發現不宜繼續開放的資料時，予以適當處置。

伍、建議與結語

資料開放除以促進民主治理之目的外，亦同時提供產業運用公部門資訊進行創新研發。我國在政策推動上亦採取同樣的模式，由國家發展委員會負責政府機關的資料釋出，經濟部工業局則負責產業創新運用開放資料。參考其它國家作法，法制架構面的補強是首要重點；考量立法運作的現實與資訊快速流動的趨勢，效法美國單就聯邦支出等特定範疇的資料開放而制定專法，或仿照韓國制訂全面性資料開放專法模式恐有緩不濟急之難，可列入政府對於政府資訊開放的中長期法制規劃。在現有法制架構下，政府已多次承諾將主動積極釋出公部門資料，後續對於涉及問責（accountability）的關鍵資料可考量釋出更多，以符合資料開放對於促進民主治理的正向引導。

在法規調適部分，首要是確保對於資料主張的權利，同時必須注意於資料開放過程中，



如何加強個人資料保護及隱私衝擊評估之關注。除前述的專法規劃外，以我國法制現況來看，另一種可能是修改現行政府資訊公開法，藉由政資法的修正納入資料開放的概念，將資訊近用的概念擴及到資訊分享與再利用的範圍，可形成一貫法令規範架構。如政資法能進一步以專章形

式處理費用與免責規定，相信能更有助於資料開放之進展。考量民間產業之需求與利用推動，如在產業創新發展條例相關經濟法令中，亦可將鼓勵產業創新利用開放資料論述與獎勵機制置入，以利經濟層面各項輔導措施之跟進。藉由公部門與產業界一推一拉的兩部法令的連動，應可有效形成適合我國的資料開放生態系統。

參考文獻

1. 財團法人資訊工業策進會。2014。主要國家「政府開放資料機制與作法追蹤觀察報告(一)-美國」。臺北：經濟部工業局。
2. 財團法人資訊工業策進會。2014。主要國家「政府開放資料機制與作法追蹤觀察報告(三)-紐西蘭」。臺北：經濟部工業局。
3. 許慧瑩。2015。美國參議院通過對開放政府資料(Open Government Data)政策法制化具指標性意義之「數位責任與透明法」(Digital Accountability and Transparency Act, DATA Act)草案。財團法人資訊工業策進會。<<https://stli.iii.org.tw/ContentPage.aspx?i=6547>> (檢索於 2015 年 9 月)
4. 國家發展委員會。2015。政府資料開放授權條款 - 第 1 版。臺北：國家發展委員會 <<http://data.gov.tw/license>> (檢索於 2015 年 9 月)
5. 國家發展委員會。政府資料開放平臺。<<http://data.gov.tw/>> (檢索於 2015 年 9 月)
6. Better data, Better decisions, Better government. <<https://www.whitehouse.gov/blog/2015/05/08/better-data-better-decisions-better-government>> (檢索於 2015 年 9 月)
7. European Commission. 2013. What Changes Does the Revised PSI Directive Bring? <<http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/what-changes-does-revised-psi-directive-bring>> (檢索於 2015 年 9 月)
8. Korea Legislation Research Institute. 2013. Act on Promotion of the Provision and Use of Public Data. <http://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=30365&type=part&key=4> (檢索於 2015 年 9 月)
9. New Zealand. 2014. New Zealand Government Open Access and Licensing framework (version 2) . <<https://www.ict.govt.nz/assets/Uploads/NZGOAL-Version-2.pdf>> (檢索於 2015 年 9 月)
10. New Zealand State Services Commissions. 2009. Open Government Information and Data Re-use-Project: Suggested All-of-government Approach to Licensing of Public Sector Copyright Works: Discussion Paper for Public Services and Non-Public Services Department, Summary and Analysis of Departmental Feedback. <<http://ict.govt.nz/assets/Uploads/Documents/info-and-data-reuse-feedback-summary-may-2009.pdf>> (檢索於 2015 年 9 月)
11. The World Wide Web Foundation. 2015. Open Data Barometer. 2nd ed. <<http://barometer.opendataresearch.org/>> (檢索於 2015 年 9 月)
12. U.K. Cabinet Office. 2012. . **Open Data White Paper: Unleashing the Potential**. U.K.: The Stationery Office.
13. U.S. Office of Management and Budget. 2013. Memorandum M-13-13: Open Data Policy – Managing Information as an Asset. <<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2013/m-13-13.pdf>> (檢索於 2015 年 9 月)