

# 開放政府資料的基本原則 與相關政策議題

李治安 政治大學法學院暨商學院合聘副教授、中央研究院資訊科技創新研究中心合聘副研究員

林誠夏 中央研究院資訊科技創新研究中心自由軟體鑄造場法政研究

莊庭瑞 中央研究院資訊科學研究所、資訊科技創新研究中心、人文社會科學研究中心合聘副研究員

## 摘要

本文首先析述「開放政府資料」運動的起源，介紹「開放政府資料」與「開放政府」及「開放資料」之關聯。本文亦闡述國際間不同組織、團體或其他倡議者對於「開放政府資料」概念之說明。就具體「開放政府資料」之推動而言，政策制定者與執行者對於政策目標應有清楚的認知，因此本文分析各國政府或相關倡議者對於「開放政府資料」政策目標之界定，蓋政策目標明確，方能使相關政策之推動具正當性，且有助於決定有限資源之最佳配置方式。最後，本文亦探討實際推動「開放政府資料」政策時所必須處理的開放格式及授權問題，期能為國內相關議題之討論提供理論基礎，並作為未來就此一議題進一步深入研究之起點。

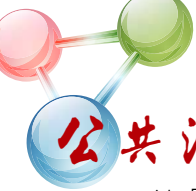
關鍵詞：開放政府、開放資料、開放政府資料、創用 CC、可課責性、開放格式

## 壹、前言

近年來「開放政府資料」(open government data)運動在國際間蔚為風潮，包括美國、英國、加拿大、澳洲及以色列等國政府都積極規劃推動開放政府資料政策，許多民間公司也開始積極投入開放政府資料的新興市場，我國行政院於 2012 年 11 月 8 日第 3322 次會議決議：「政府開放資料 (Open Data) 可增進政府施政透明度、提升民眾生活品質，滿足產業界需求，對於各級政府間或各部會間之決策品質均有助益，可見其重要性，請研考會積極規劃，落實推動」，並於 2013 年 2 月 23 日公布「行

政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則」(以下簡稱「作業原則」)，建立以開放及無償提供為原則(「作業原則」第 4 點及第 8 點)、採開放格式(「作業原則」第 6 點)等基本開放政府資料政策。

本文將首先析述「開放政府資料」運動的起源，介紹「開放政府資料」與「開放政府」及「開放資料」之關聯，網際網路與數位科技的發展賦予「開放政府」新的生命，而在數位時代中一連串的開放運動與公眾授權模式也影響了近年「開放政府資料」運動的成形。本文亦闡述國際間不同組織、團體或其他倡議者對



於「開放政府資料」概念之內容。就具體「開放政府資料」之推動而言，政策制定者與執行者對於政策目標應有清楚的認知，因此本文分析各國政府或相關倡議者對於「開放政府資料」政策目標之界定，蓋政策目標明確，方能使相關政策之推動具正當性，且有助於決定有限資源之最佳配置方式。最後，本文亦探討實際推動「開放政府資料」政策時所必須處理的開放格式及授權問題，期能為國內相關議題之討論提供理論基礎，並作為未來就此一議題進一步深入研究之起點。

## 貳、開放政府資料之起源

「開放政府資料」有時會和「開放政府」（open government）及「開放資料」（open data）兩個用語交替使用。雖然「開放政府」及「開放資料」在概念上有共通之處，但是究其淵源，其實兩者的起源與概念指涉相當差異，但是兩者對於「開放政府資料」概念之形成均有重大影響。

### 一、開放政府

「開放政府」的用語最早出現在 1950 年代美國國內關於「資訊自由法」（Freedom of Information Act, FOIA）的辯論，當時美國聯邦政府承繼了二次大戰時的資訊控制政策，時常以公共利益為名，限制人民對政府資訊的取得，因而引起相當爭議，故美國國會於 1955 年成立政府資訊特別委員會，催生「資訊自由法」法案。該委員會的法律顧問 Wallace Parks 在 1957 年於法學期刊 *George Washing Law Review* 發表 *The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution* 一文（Parks 1957），因而使得「開放政府」一詞廣為流傳、使用。

在該文中，Parks 雖然只使用了四次「開放政府」的用語，而且並未明確定義「開放政府」之意義，但是由文中論述可知，Parks 認為「開放政府」植基於政府資訊的公開與可取得性，而開放政府之目的在於確保政府的可課責性（accountability）（Parks 1957）。其後，Parks 於文章中揭櫫的理念對 1966 年通過的「資訊自由法」產生重要影響，而「開放政府」某種程度等同於民眾對於政府資訊的接取與取得，而 1974 年美國國會修正「資訊自由法」時，更於修法理由中直接敘明「開放政府」可確保政府的運作是基於公共利益（Yu and Robinson 2012）。

### 二、開放資料

「開放資料」的起源與「開放政府」不同，早期「開放資料」多用於科學研究領域，參與特定研究計畫合作的科學家有時被要求應對計畫成員「開放資料」，以達成共同研究目標，「開放資料」的用語在太空及生命科學等研究領域都曾出現（Yu and Robinson 2012）。

在網際網路開始盛行後，「開放資料」被數位科技賦予了新的意涵，成為一連串網路開放運動中的一環，在這一連串的開放運動中，自由開源軟體（free and open source software, FOSS）運動強調原始碼的開放能促進軟體自由，開放教育資源（open educational resources）運動則訴求將教育資源從著作權的枷鎖中釋放，開放進用（open access）主張學術資訊的流通不應被期刊的商業勢力把持壟斷，而「開放資料」運動則提倡各類資料（從科學資料到政府資料）的開放能有效提升公共利益。

這一連串網路開放運動都奠基於當代的公眾授權模式（public licensing model），其強

調的是透過公開共享的授權模式，讓大眾協作專案在取予之間（give and take），產生一個生生不息的正向循環生態系（ecosystem）。以目前適用上獲得最大成功典範的自由開源軟體專案為例，任何使用者只要遵循該專案預設的公眾授權條款，即可取得對該專案成果進行使用、修改、重製、再散布的地位，而在同一個授權條款的基礎下，後續參與者所衍生編撰的程式碼，更可以被再行匯入至同一專案中進行成果的積累與堆疊，以建置集合眾人參與力量的共同成果。此種釋出者先行分享、其後群聚眾力的發展模式，在推動之初曾被嚴詞批評為徒具理想的空中樓閣，然後經過近三十年的演變，當前就雲端運算方案以及智慧型行動載具的市佔規模來看，數量上皆已為自由開源軟體專案的應用佔先，而居於領導地位。而近年來，此種公眾授權的合作發展模式，更被進一步延伸至政府機關組織裡，而有了政府資料開放之倡議與相關推展。

如此的改變與進展，主要是因為當代民智已開，各國許多民主運動的提倡者與社會、政治、經濟、法律各領域的研究者，建議將原本儲閉於政府機關的各式資料，轉而透過讓公眾參與的模式釋出，將有機會，能夠讓群眾更自主性地對其進行彈性組合或加值運用，而若施行得當，未來政府治理機關，更可以透過衍生出來的電子化架構來吸納資訊，以更民主化且兼具效率的方式，來達到妥善調配國家資源與有效治理所轄單位的目標。

### 三、開放政府資料

國際網路與數位科技不僅賦予「開放資料」新的生命，也讓「開放資料」的發展與「開放政府」連結，1990年代中期開始，美國開始有

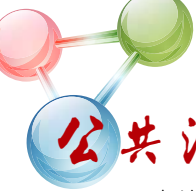
一些民間網站開始對民眾提供政府資訊，如 THOMAS 網站及後來的 GovTrack.us 為民眾提供各類立法過程及國會文件相關資料，OpenSecret.org 則提供了候選人的選舉政治獻金資料，網路社群也逐漸開始將這些網站稱為「開放政府」或「開放資料」計畫。

值得注意的是，過去在 Parks 時代所稱的「開放政府」概念，其訴求係針對過去政府尚未公開的資料或資訊，但是 1990 年代末期在民間逐漸興起的民間「開放政府」相關網站，卻多是將政府已經公開的資料用網路技術讓公共更輕易取得，其訴求重點不再只是針對政府資料的公開，也同時強調民眾對政府的取得可能性（Yu and Robinson 2012）。

相對於往昔的「開放政府」與政府資料處理方式而言，今日開放政府資料政策的獨特處，在於運用數位科技活化政府資料，過去或許政府資料以實體的方式對民眾公開，但是在政府公報、公務機關檔案櫃或圖書館中的實體資料不僅厚重且難以搜尋，一般人多不願耗費時間及精力在布滿灰塵的案牘中找尋對自己生活有些許幫助的政府資料，但是數位網路卻大幅降低了一般人對政府資料取得與搜尋縮需的交易成本，更提升了政府提供資料的即時性，這也是為何在數位時代中，「開放政府資料」能讓公、私部門都在傳統僵硬的政府資料中發現新的契機。

### 參、開放政府資料之概念

美國在國際開放政府資料運動中扮演先驅而重要的角色，為了貫徹政府資料開放，美國聯邦政府管理及預算局（Office of Management and Budget, OMB）要求各政府部門，在實際及必要範圍內，為了達成政策目標，應該將所



有資料以公開及產業標準格式釋出，讓使用者可以基於其需求，使用、分解、重組、操作並分析該等資料（Johnson III），此政策作為概念上與我國前述「作業原則」基於相同之政策目的，該原則第3點政府資料開放界定為：「政府資料以開放格式於網路公開，提供個人、學校、團體、企業或政府機關等使用者，依其需求連結下載及利用」。

一般認為所謂「開放政府資料」是指政府提供的資料符合可下載、可使用、有意義、所有人可接觸，而且使用上不會有法律或經濟等障礙（Raines 2013）。除了資料的釋出與提供外，論者有指出，政府在推動開放資料政策時應將資料置於一般人可知且永久的位置提供與公眾，讓任何人可輕易且即時的查詢到未經處理的政府資料；此外，對於不斷新增的資料，政府應以如 RSS 的公開協定提供資料摘要（data feeds），讓使用資料的公眾能即時了解最新的政府資料（Robinson et al. 2009）。

2007年12月7日至8日間，由30名開放政府運動的鼓吹者，齊聚於美國加州 Sebastopol 市進行會面，針對如何促進政府能夠開放電子式儲存的資料進行討論。此次會議結束後，在 Carl Malamud、Tim O'Reilly 與 Lawrence Lessig 的主導下，與會者整理出了以下八項關於開放政府資料的重要原則，如果這些原則能夠被具體實踐，則該國政府在將其持有資料進行公開化的過程裡，將能達到更高幅度的公眾參與和後續的加值效益。此八項原則依其原文翻譯如下：

一、全面開放（Complete）：所有公眾資料都可被取得。所謂公眾資料，是指（與眾人相關但）不受隱私、安全、或其他特別權利合理限制的資料。

- 二、資料完整（Primary）：資料以其來源最完整型式、最精細的尺度收錄，不使用加總或修改後的格式。
- 三、即時發布（Timely）：資料應就需要儘速提供，以保留資料價值。
- 四、便民使用（Accessible）：資料應向最廣泛的使用者揭示，並容許最大範圍的使用。
- 五、機器處理（Machine processable）：資料須組織為可被自動化處理的形式。
- 六、不作限制（Non-discriminatory）：資料公開給任何人使用，不需要註冊。
- 七、公開格式（Non-proprietary）：用以發布資料的格式不可被特定人所控制。
- 八、不需授權（License-free）：資料不受著作權、專利權、商標權，以及營業秘密的管制；然在隱私、安全，或其他特別權利上可受合理限制。

這八項原則並不是在討論哪一類資料應該對公眾開放，而是明定一些條件，而唯有符合這些條件，政府對公眾所發布的資料，才被認為是「開放」的。雖然在政府及民間推動開放政府資料者未必完全贊同這八項原則，但是每項原則都為開放政府資料的理論及實踐提供了相當重要的參考與切入點。除了上述開放政府資料的八項原則之外，於國際間戮力提倡開放資料、開放內容發展的「開放知識基金會（Open Knowledge Foundation）」，亦在許多公眾授權領域專才、學者的協助之下，合力擬撰了下列的「開放知識定義（Open Definition）」，並以此為標準區分哪些資料與素材的提供，能夠符合開放知識、開放資料的定義，而反之若是資料的釋出方式與態度，並不符合相關標準，



則其便不可被稱之為開放知識、開放資料。協力以諮詢委員會的形式參與此一定義撰擬的專才與學者包括，加拿大不列顛哥倫比亞省開放政府協會的創立人 Herb Lainchbury，其同時身為加拿大官方開放政府諮詢委員會的正式成員之一；「澳洲政府開放近用與授權框架（Australian Governments' Open Access and Licensing Framework, AusGOAL）」全國項目的負責人 Baden Appleyard，美國陽光基金會（Sunlight Foundation）轄下技術研究部門的負責人 Tom Lee，曾任創用 CC 組織副總裁的 Mike Linksvayer，以及現正擔任維基媒體協會副總顧問的 Luis Villa 等人。開放知識、開放資料相關的定義內容為：

### 一、方便近用（Access）

「作品」在散布時應以其完整狀態進行散布，且採僅收取重製工本費用的方式來提供，如果是透過網際網路來提供下載，那較佳的模式就是以免費的方式來進行提供。除此之外，「作品」亦應以便利他人使用與便利他人修改的格式來提供。此一定義可被簡稱為「社會性開放定義」，表示使用者不僅能接觸到這些「作品」，他還可以進一步取得與使用這些「作品」。以「完整狀態」來提供可以避免提供者以其他迂迴手段來限制近用，舉例來說，僅容許使用者使用資料庫裡的特定物件，就是一種限制完整近用的模式。

### 二、可再散布（Redistribution）

「授權條款」的內容，不應限制任何使用者其後就此「作品」進行販售或是接續散布，不論是單純散布此一「作品」，或是將此「作品」列入不同來源的整合「套件」中，成為其中一部份併行散布的情況，都不能加設此種限制。

「授權條款」的內容亦不應對「作品」的後續販售或散布，要求限定授權對象、授權時間、授權地域的授權金或是其他類似的同型費用。

### 三、可再利用（Reuse）

「授權條款」的內容，必須容許「作品」能夠嗣後被進行修改與產生衍生作品，也必須至少容許該修改物與衍生作品，能採用原「作品」所使用的授權條件向後接續散布。

### 四、不以技術設限（Absence of Technological Restriction）

「作品」必須以無技術限制前述近用性、再散布性，以及再利用性的格式來提供。如果散布時採用公認的開放資料共通格式來提供，就可以達到此項定義的目標（所謂開放資料共通格式，例如技術規格已經過公示，且採用時並無增添付費條款或其他限制條件）。

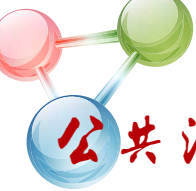
### 五、簡要的顯名標示（Attribution）

「授權條款」得要求使用者再散布與再利用「作品」時，必須標示該「作品」貢獻者與創作者的顯名聲明。然而此一顯名標示課予的責任必須合情合理，不應過於繁重。舉例來說，當「授權條款」要求顯名標示時，散布者羅列一份所有顯名聲明要求者的清單與「作品」一同提供，就是一種處理方式。

### 六、原件完整（Integrity）

「授權條款」得要求當「作品」經修改之後再行散布，此時散布者必須以不同的名稱或版本號來命名修改物，以讓修改物與原始「作品」之間具有可被辨識的區隔性。

### 七、無差別待遇（No Discrimination Against Persons or Groups）



「授權條款」的內容不得對任何個人或團體有差別待遇。這是為了讓群眾都能在開放知識的推展過程中得到最大利益，應盡量讓不同性質的個人使用者與團體，都有資格對於開放知識這個領域做出貢獻。因此，「授權條款」中應禁止加入封鎖特定對象加入開放知識、開放資料應用流程的內容。

## 八、不限目的 (No Discrimination Against Fields of Endeavor)

「授權條款」不得限制任何人將「作品」置於特定領域下進行使用。舉例來說，禁止「作品」被拿來進行商業利用，或禁止其被拿來進行基因學研究，都是不應寫入「授權條款」內容的限制。此條定義的目的，是禁止「授權條款」在內容設置陷阱，而防礙使用者取用開放授權的素材進行商業利用。事實上，開放知識、開放資料的推展原則，應期待商業使用者也可以一同加入推動社群，而不是將這些活動排除在外。

## 九、明示授權條款 (Distribution of License)

「作品」散布時授與使用者的權利悉依其散布時的「授權條款」內容為準，毋須再受任何其他當事人所定額外條款的另行拘束。本條定義的目的，是禁止當事人透過其他迂迴的手段與方式，來關閉該知識與資料的開放性，例如在「授權條款」之外另行設置一份「保密協議 (non-disclosure agreement)」，就是不被允許的迂迴方式。

## 十、不因所散布的套件訂做授權條款 (License Must Not Be Specific to a Package)

當「作品」係為整體「套件」其中一部份時，個別散布此「作品」時授與後手的權利內

容，必須不專屬於此一特定「套件」。也就是說，當此一「作品」被從「套件」裡抽離出來，並依其「授權條款」進行利用或再散布時，此時利用者與再散布者所能得到的授權，應等同於將該「作品」置於「套件」裡併行散布時完全一致。

## 十一、不對隨同散布的作品增添額外限制 (License Must Not Restrict the Distribution of Other Works)

「授權條款」的內容，對於與「作品」一同散布的其他作品，不應增添額外的限制。舉例來說，「授權條款」的內容不應堅持透過同一個儲存媒體散布的其他作品，都必須要依開放知識、開放資料定義的方式來散布。

綜上所述，國際間對於「開放政府資料」概念之界定，或因不同政府、團體或個人而有不同看法，但是不可否認的，「開放政府資料」已經是公部門資料利用政策的國際潮流，在不影響國家安全或個人隱私的前提下，多數「開放政府資料」的倡議者均主張儘可能降低或消除政府對於資料的控制權，以更開放的態度建立政府資料的開放及再利用政策。

## 肆、開放政府資料之政策目的

開放政府資料之推動，因政府資料之性質而有不同的政策目的，或可謂因為不同的政策目的，選擇開放之資料類型可能不同。前述我國「作業原則」第1點即明確揭櫫政府推動開放政府資料之政策目標：「為推動行政院及所屬各級機關（以下簡稱各機關）政府資料開放，結合民間資源及創意，達成施政便民及公開透明之目的，特訂定本原則」。國際間關於開放政府資料政策目標之論述亦日漸豐富，以下簡要分述之。

## 一、政府透明度與可課責性

政治領袖所關注的開放政府資料議題，則多與政府透明度（governmental transparency）與政府可課責性（accountability）有關，舉例而言，美國總統歐巴馬所推動的開放政府指令（Open Government Directive）強調的基本原則為透明、參與及協力（Orszag 2009），該等政策目標其來有自，因為歐巴馬總統在競選期間曾多次批評前任共和黨總統小布希的政府缺乏透明度，而「開放政府資料」政策的推動就是歐巴馬所提出矯正此問題的藥方，而歐巴馬總統上任當天，即發布兩項直接提及「開放政府」的備忘聲明，這兩份文件中均提及提升政府透明度是開放政府資料的重要政策目標之一，而政府透明度的提升亦有助於民眾對政府的信任感（Yu and Robinson 2012）。

英國的開放政府資料政策亦常成為國際間討論相關議題的典範，該國政府所建立的 data.gov.uk 網站蒐集了來自各政府部門的資料集，並提供政府資料的原始格式供開發者作手機應用及不同的平臺服務，英國政府所推動一系列開放政府資料政策主要是為了呼應卡麥隆首相「建立透明度新標準」（set [a] new standard for transparency）的政策目標（Cameron 2010）。

此外，2011年9月由美國、巴西、印尼、墨西哥、挪威、菲律賓、南非及英國等8個國家共同簽屬「開放政府宣言」（Open Government Declaration），並組成「開放政府聯盟」，加入該聯盟的國家政府都同意要即時公布政府預算文件、建立政府資訊揭露法制及陽光法案等，並建立適當指標評量公民參與等，此宣言與聯盟亦強調開放政府資料之宗旨在於落實政治可課責性（political accountability）

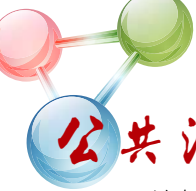
（Open Government Partnership 2011）。「開放政府聯盟」已有數十個國家政府表明加入意願。

由這些發展趨勢，我們不難理解，政府透明度與可課責性是國際間開放政府資料的重要政策目標，而這個政策目標的論理、發展與原因，其實與前述 1950 年代在美國所興起的「開放政府」概念有密切關聯，而網際網路與數位科技的發展，讓半個多世紀前的「開放政府」理念更有條件具體落實。

然而，近來亦有學者指出開放政府資料其實並非絕對等同於提升政府的透明度，因為雖然政府資料是以機器可讀的格式開放，但是社會上大部分的公民其實並不具有解讀龐大政府資料的能力與資源，仍須仰賴具有專業技術能力的第三者分析解讀（Peixoto 2013）。就此，本文以為，此種質疑或許言之成理，但是不可否認的，許多政府資料的開放釋出的確有助於提升政府透明度，而隨著政府資料開放政策逐漸成熟，針對與一般民眾切身相關或可檢驗政府責任之資料而言，公民社會中也會逐漸出現蒐集、分析及再利用不同政府資料的各類組織或經營模式。此外，誠如同一論者指出，社會上欠缺專業技術或服務分析解讀政府資料的情況，在開發中國家容易發生，此時政府很可能以開放政府資料為名，博取政府施政透明的虛名（Peixoto 2013）。

## 二、提升人民生活品質

在政府釋出的各項資料中，有許多政府資料可以實際提升人民生活品質，諸如公車班次、氣象及餐廳食品安全等資料之釋出，對於一般生活的便利性均有相當助益，但是這些資料的提供多不涉及政府可課責性、民主價值等政



治敏感問題。英國政府的授權框架標準（UK Government Licensing Framework）即指出，只要是高度民眾生活相關的政府資料，皆應依開放政府授權（Open Government License）的方式，以眾人皆可電子化近用、自由下載的方式提供，以讓有興趣使用這些資料的群眾，能夠在釋出資料的基礎上，發揮其創意進行服務的提供，或進行其他更深化型態的商業加值。

換言之，政府資料釋出的能量不一定是在政治領域，在其他一般與民眾日常生活密切相關的民生議題中，政府資料常有意想不到的價值，而人民生活品質的提升本應為政府存在的目的之一，亦可成為政府效能的評量參考指標，就此層面而言，資訊時代中的「開放政府」實踐方式與範圍，將比 1950 年代以政府透明度為主要訴求的「開放政府」概念，更多元且寬廣，也使政府公共服務有了新的風貌。

### 三、促進經濟發展

前述美國的開放政府指令中亦提到，開放政府資料政策可創造經濟機會（Orszag 2009），為因應蔚為風潮的開放政府資料運動，許多民間公司早已投入資源發展以政府資料為基礎的新型態經營模式，而部分政府亦以發展經濟作為其推動開放政府資料政策的主要訴求，如前舊金山市市長 Gavin Newsom 即曾表示，其期許該市的開放政府資料網站 DataSF.org 能刺激地方產業發展、創造工作機會並讓舊金山的創意文化能更被凸顯（Newsom 2009）。

### 四、小結

長期而言，政府推動公開資料政策對其本身施政也有助益，藉由政府資料的開放，政府可了解民間對資料的使用回饋及反應，增加其

施政考量的完整度（Robinson et al. 2009），因此，有論者認為，「開放政府資料」的核心思維是藉由公部門資料的釋出，促使政府更為開放（Yu and Robinson 2012）。

政府推動開放資料政策有包括提升透明度與可課責性、改善人民生活品質及促進經濟發展等多重目標，不同目標順位之不同，會影響政府選擇釋出的資料種類、順序及資源配置，因此在選擇特定政府資料作為開放客體之同時，亦應確認該等資料的開放或釋出是否能符合原本開放資料政策的初衷。

## 伍、開放格式與授權

各國政府在實際推動「開放政府資料」政策時，常須處理開放格式與授權條款的問題，這兩個議題看似各別歸屬技術與法律領域，但是其實兩者具有相當的關聯性，有論者認為，政府資料若非以公眾授權條款釋出，則有可能使資料格式成為封閉格式。

### 一、政府資料之開放格式

開放政府資料的重點之一在於政府資料應以開放格式釋出，資料格式對於政府推動開放資料政策至關重要，所有政府資料應以開放且機器可讀之格式（如具檔案型態定義的 XML 格式）釋出，讓任何人可以以最低的成本蒐集、分析資料，或利用資料提供不同的加值服務（Robinson et al. 2009）。前述美國的開放政府指令亦要求聯邦政府部門以公開格式（open format）釋出政府資料，所謂公開格式，是指獨立於任何平臺、機器可讀，且不附加任何會阻礙資訊再利用之限制的方式，將資料釋出與公眾的格式（Orszag 2009）。

為了因應政府資料開放運動中的開放格式訴求，許多主流軟體業者皆已調整其經營策略，



如微軟提出開放政府資料計畫（Open Government Data Initiative），推銷其 Azure 可作為開放政府資料平臺；而 Adobe 公司的 PDF 格式雖然是業界文件標準，但常被批評讓資料難以再利用，因此該公司於 2009 年針對美國聯邦政府發起 Adobe Opens Up 行銷活動，期能改變一般認為 PDF 格式不利發展政府開放資料之刻板印象；而軟體公司 Socrata 更強調其為政府開放資料之專業服務公司，為政府部門提供其開放資料所需的各類軟體、平臺及服務。

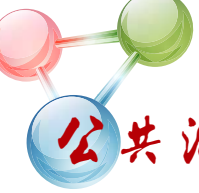
政府資料開放，與現今巨量資料（big data）的科技發展面，也有任務上必須相互配合的層面。所謂巨量資料，指的是涉及到的資料量規模龐大，而無法以舊有技術在合理時間內進行分析、處理，例如氣象分析、基因組分析、神經網絡分析，以及複雜生物環境分析的領域裡，便必須就巨量的資料進行拆解式的處理，才易於進行後續資料擷取、儲存的處理。一般巨量資料分析的技術，多是透過分類建立多個小型資料集，再以結構性的方式將這些小型資料集，屯儲為具分類與交叉索引特性的結構化巨量資料庫。而考量到當前人類社會的生活環境，大量資料經由感測設備與行動裝置被自動吸納與紀錄，相關的途徑例如數位相機、無線射頻辨識（RFID）、無線感測網絡、高空偵測儀器，還有網際網路上人與人之間的高密度資訊互動，這些日以億兆計的資料量，未來也必須從紀錄的源頭開始，進行資料結構的設計與資料連結性的預先處理，才能讓紀錄與分析機制能跟得上資料量的成長速度。而設以政府開放資料的可行作法之一，是由政府機關領頭釋出數位化與可結構化的後設資料集，此些資料在釋出之後，能接續被使用者依其應用目的進行結構化的重整，進而建立共通標準與公

定格式，可以說，政府資料開放的相關施政作為，亦可視為各國為迎接下一個網絡資料巨量世代的前導政策。唯有如此，眾人透過網絡平臺進行資料的互動與共享，才能更具效率，且有機會透過電子治理提升國民生活品質。

## 二、政府資料之開放授權

有論者認為開放格式之認定標準應包括資料釋出的授權方式，若政府將其資料以限制性授權（restrictive licenses）釋出，則並不符合開放資料的特質。換言之，政府機關在設計資料釋出的授權條款或使用規範時，應儘量讓公民社會中的各類組織、團體或個人發展出創新的網站、工具與服務，不應讓授權條款限制資料的潛在正面用途及資料的再利用方式（Geist 2010）。

針對開放資料的授權方式，澳洲的經驗或有些許參考價值，為了推動開放資料政策，澳洲政府成立了 Government 2.0 工作小組，該小組指出政府資料屬於國家公共資源，故應儘量容許各種可能的利用方式，以極大化政策的經濟與社會價值，並促進健全的民主政治發展。基於此等政策考量，工作小組建議政府資料應以創用 CC（Creative Commons）授權條款中限制最少的「姓名標示」（attribution）條款釋出（Government 2.0 Task Force 2009）。加拿大知名科技法學者 Michael Geist 教授相當推崇 Government 2.0 關於開放政府資料授權條款的建議，Geist 認為加拿大也應以相同授權方式釋出政府資料，因為相較於立法而言，以公眾授權條款釋出政府資料是更有效率的釋出方式（Geist 2010），而英國在推動開放資料授權的過程中，亦強調應將資料免費授權予民間使用（Cameron 2010）。



就開放資料之授權或其他權利處理方式而言，推行創用 CC 授權的組織 Creative Commons 以及其全球網絡—「臺灣創用 CC 計畫」（Creative Commons Taiwan）即為其中一環—其實提供了不同的選項。針對不受著作權法保護的客體，如著作權法第 9 條所列不受著作權保護之法律條文、公文書及國家考試等資料，可以使用「公眾領域標章」（Public Domain Mark）標示之，以明示其本就不受限制，可被自由利用；對於其他類型資料（包括受著作權法保護的創作），政府亦可以使用「公眾領域貢獻宣告」（Public Domain Dedication），也就是 CC0，來明示該資料的開放性。CC0 的採用，表示釋出該資料的政府機關，在法律許可的範圍內，拋棄該著作依著作權法所享有之權利，包括所有相關與鄰接的法律權利，並宣告將該資料、素材，貢獻至公眾領域。有時透過 CC0 此一公眾領域貢獻宣告標章，能更加正本清源的公開宣示，相關資料在使用上，不具有任何著作權上的使用爭議，以更進一步鼓勵民眾敢於使用這些被釋出的政府資料。

此外，創用 CC 國際組織於 2013 年底推出 CC 4.0 授權條款，新版的授權條款將全球部份司法管轄區域裡特有的資料庫權利（Sui Generis Database Rights），納入了授權條款之標的範疇，可說其已因應開放資料時代的來臨，而相應擴充了創用 CC 授權條款，於資料庫權方面的配置。

但倘若因應國家政策，仍需自訂配套的政府資料開放授權規章，則建議能夠參考英國公部門資訊開放政府授權條款（Open Government License for Public Sector Information）的精神，為其引入創用 CC 授權條款的轉換條款。在英國該條款第二版本的配置是，若原英國開放政府

—公眾資訊授權條款在應用上，讓該筆政府開放資料不利於進行國際整合式的運用，則使用者可依此轉換條款，將其改採創用 CC 一姓名標示—4.0 條款（Creative Commons Attribution License 4.0），或是開放資料共用姓名標示條款（Open Data Commons Attribution License）等具國際融通性的授權模式進行利用。這是因為，推動政府資料開放、入口平臺，與相關舉措，最終目標在於透過讓資料有序守份的順暢流通，來導引未來資料活性運用世代的開展，故論其推動政策是否真能成功，最重要的運用策略，有賴於政府資料提供端，是不是能夠透過真正開放的方式來就相關資料進行發布。

「資料庫」（Database）或是「資料集」（Dataset）在臺灣，是否一律被視為受財產權保護的標的，若是其所適用法律為何，向有不同見解。一方面，臺灣並無資料庫特有權利保護法律，實務上資料庫的權利與保護，係依據著作權法中的編輯著作之規範；但另一方面，許多政府部門釋出的資料集，為機器自動蒐集產出，並無勞力付出或是創意表達可言，若要解釋為資料庫或是編輯著作，然後以公眾授權條款釋出（但保留部份著作權利），法理上難免有所爭議（因該資料集自始即無著作權利可言）。美國聯邦政府的著作及資料產出，自始即歸入公眾領域，任何人皆可自由使用，一般認為有助於美國資訊服務業的蓬勃發展（National Research Council 2009）。

本文以為，臺灣在推展政府開放資料之時，在資料釋出的授權政策上，或可考慮使用 CC0，明示所釋出的資料集（無論其是否可被視為資料庫或是著作），皆已放棄所有權利、不作任何保留，達到實質上的公眾領域。這種的作法，有利於所開放資料的自由流通使用。

同時，因為 CC0 是現今常用的公眾領域法律工具，臺灣政府若於所釋出資料的使用規範條款上，明示資料的使用以 CC0 為規範，也有國際接軌，世界流通的效益。

## 陸、結語

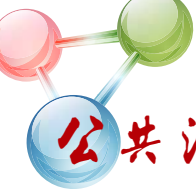
關於推動開放資料的過程中，政府應扮演何種角色，論者有認為政府的角色應該儘量單純化為資料提供者，政府無須指定或選擇任何民間機構為資料做特定的處理，也不應協助民間以特定方式利用資料，政府只需單純地將資料開放提供與公眾即可，讓民間機構與個人能有效率的再利用政府資料。申言之，政府應該致力於維持資料提供技術架構的穩定與資料的即時準確提供，讓民間和政府有一樣的機會，

能利用公部門資料 (Robinson et al. 2009)。

本文雖然多次提及美國作為國際間推動開放政府資料政策的先驅，但是該國各政府機關在釋出政府資料時，並非表現完美；相反的，時有論者批評部分機關，只是將過去早已公開的資料再次公布於 Data.org 網站，亦有批評者指出，觀察許多機關所釋出的資料集，其釋出的原因與動機並非為了提升政府透明度與可課責性、改善人民生活品質或是促進經濟展，而是以交差了事或是避免敏感事項為最高指導原則，故其所選擇釋出的資料其實對社會整體並無正面效益 (Yu and Robinson 2012)，這些經驗與批評對我國正推動的開放資料政策應有相當參考價值。

## 參考文獻

1. 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》。臺北市：中央研究院，資訊科技創新研究中心，臺灣創用 CC 計畫。
2. Geist, M. 2010. "Canada's digital economy strategy: toward an openness framework." *Canadian Journal of Law and Technology* 8: 277-298.
3. Parks, W. 1957. "The open government principle: applying the right to know under the constitution." *George Washington Law Review* 26: 1-22.
4. Peixoto, T. 2013. "The uncertain relationship between open data and accountability: A response to Yu and Robinson's the new ambiguity of 'open government'." *UCLA Law Review Discourse* 60: 200-213
5. Raines, J. 2013. "The Digital Accountability and Transparency Act of 2011 (DATA) : Using open data principles to revamp spending transparency legislation." *New York Law School Law Review* 57: 313-360.
6. Robinson, D. et al. 2009. "Government data and the invisible hand." *Yale Journal of Law and Technology* 11: 160-175.
7. Yu, H. and Robinson, D.G. 2012. "The new ambiguity of 'open government'." *UCLA Law Review Discourse* 59: 178-208
8. Australian Commonwealth, Government 2.0 Task Force. 2009. "The Government 2.0 Task Force Report." <<http://www.finance.gov.au/publications/gov20taskforcereport/index.html>> (accessed 2 Mar. 2014)
9. Cameron, D. 2010. "Letter to government departments on opening up data." <<https://www.gov.uk/government/news/letter-to-government-departments-on-opening-up-data>> (accessed 2 Mar. 2014)
10. Johnson, C. III. 2004. "OMB memorandum: Policies for federal agency public websites." <<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/fy2005/m05-04.pdf>> (accessed 1 Mar. 2014)
11. National Research Council. "The socioeconomic effects of public sector information on digital networks: toward a better understanding of different access and reuse policies: workshop summary." Washington, DC: The National Academies Press, 2009.
12. <[http://www.nap.edu/catalog.php?record\\_id=12687](http://www.nap.edu/catalog.php?record_id=12687)> (accessed 3 Mar. 2014)



13. Newsom, G. 2009. "San Francisco opens the city's data." < <http://techcrunch.com/2009/08/19/san-francisco-opens-the-city%E2%80%99s-data/> > (accessed 2 Mar. 2014)
14. Open Government Partnership. 2011. "Open Government Declaration." < <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration> > (accessed 2 Mar. 2014)
15. Open Government Working Group. 2007. "8 Principles of Open Government Data". <[https://public.resource.org/8\\_principles.html](https://public.resource.org/8_principles.html)> (accessed 3 March, 2014) .
16. Orszag, P.R. 2009. "Open government directive." Office of the President, Memorandum No.-10-06. < <http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive> > (accessed 2 March 2014)

