立法院法制局專題研究報告　　編號：1564

本報告僅供委員參考

政府開放資料應用與法制之探討

法制局翁栢萱　撰

中華民國 109 年 12 月

政府開放資料應用與法制之探討

目次

摘要 3

壹、 前言 4

貳、 政府開放資料推動歷程與現況 6

一、政府開放資料相關概念 6

二、政府開放資料推動重要歷程 8

三、政府開放資料策略與作法 11

四、政府開放資料推動成果 16

參、 政府開放資料問題研析與建議 17

一、強化政府開放資料政策說明與推廣 18

二、政府開放資料應明確規定範圍與界限 19

三、政府開放資料以免費原則創造其應用效能 21

四、資料開放應持續盤點優先開放項目以擴大效果 23

五、開放資料授權條款須配合發展趨勢持續修正調整 24

六、政府開放資料訂定專法之可行性評估 27

肆、 結論 29

參考文獻 32

附錄：「政府開放資料應用與法制之探討」專題研究報告（初稿）書面審查意見及參採情形 36

摘要

行政院自 2012 年起開始規劃推動開放資料，迄今已近十年，政策推動以互動參與、協同合作為主軸，以應用為核心，邀集相關部會與民間團體進行研討重點開放項目，共同推動以應用為核心開放資料集，以應用主題彙集並開放契合民間需求之資料。在推動產業應用、創新應用競賽、相關人才培育等方面，已產生應用服務的具體成效。目前我國更進入深化應用階段，以資料驅動、公私協力、以民為本的政府服務為核心理念，並以巨量資料，開放資料、個人資料為工具，透過巨量資料分析並彙集民眾需求，做為政府透明公開之基礎，並妥善運用個人資料，以完備資料為民服務需求的基礎。

本報告之研究目的在探討政府開放資料政策推動後，相關歷程與現況、應用與管理及政策法制等，就可能涉及的基礎、應用、管理、法制等相關問題進行研析，並就涉及相關問題提出建議作法，以建構政府開放資料制度的基本規範，提供未來本院委員審查相關法案或問政時之參考。

政府開放資料應用與法制之探討

壹、前言

政府資訊公開制度與作法是許多先進國家主要施政重點，並以確保政府資訊公開落實及建構開放政府為目標。國際組織如世界貿易組織及世界銀行等，定期對其會員國之政府資訊公開程度進行評比，以評鑑其國際競爭力的排名。依據 OECD 所揭櫫的開放政府原則主要有透明、參與、協力等面向，其中政府資訊的公開性與可取得性是體現這三個原則的重要手段，也是各民主先進國家良善治理的重要課題[1]。為順應國際趨勢及經濟環境發展，及回應民眾對政府施政透明化及知的權利之需求，我國政府於 2005 年公布施行《政府資訊公開法》（以下簡稱政資法），為政府資訊公開制度奠定重要基礎。

國際研究機構「麥肯錫」（McKinsey）於 2013 年 10 月「開放資料：以流動資訊釋放創新力和效率」（Open data：Unlocking innovation and performance with liquid information）研究報告中指出，開放資料應為任何人可取得、機器可讀、免費使用，且無使用限制，其領域涵蓋交通運輸、教育、消費產品、電力、石油瓦斯、醫療照護及消費金融等七大領域。依此，政府開放資料成為近年來各國政府及民間社會所重視推動的政策發展趨勢，其意旨為將政府機關所持有的資料，在移除與隱私及安全顧慮相關部分後，開放給予公眾使用，以期增加政府運作與施政透明。在此趨勢之下，經由政府資料的開放，可促使跨機關資料流通，提升施政效能，滿足民眾需求，以強化民眾監督政府的力量，且配合雲端運算及行動服務時代來臨，在政府資源有限下，善用民間無限之創意，整合運用政府開放資料，推動政府資料開放加

[1] 董鴻宗，《政府資料開放政策現況分析》，〈考選論衡〉，考選部全球資訊網：https://wwwc.moex.gov.tw/main/ExamCom/wHandExamCom_File.ashx?examcom_id=1254。最後瀏覽日期：2020 年 10 月 28 日。

值應用，發展各項跨機關便民服務，亦是行政院推動電子化政府發展的重要主軸[2]。

為期行政院及所屬各級機關（以下簡稱各機關)極大化開放政府資料，以政資法為基礎，推動政府資料以開放格式、機器可讀且具一定品質方式提供外界使用，結合民間資源及創意，達成施政便民及公開透明之目的，行政院已於 2013 年以院授研訊字第 1022460185 號函訂定《行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則》（以下簡稱政府資料開放作業原則），將政府資料開放之範圍，界定為包括各機關於職權範圍內取得或作成，且依政資法得公開之各類電子資料，包含文字、數據、圖片、影像、聲音、詮釋資料（metadata)等。其後又續行訂定《政府資料開放優質標章暨深化應用獎勵措施》、《政府資料開放資料集管理要項》等配套規定據以實施。

政府資料開放政策經推動多年後，國家發展委員會（以下簡稱國發會）於 2020 年規劃推動政府資料開放極大化政策，由各機關更積極開放資料，各機關亦體認利用資料，可提升政府治理效能，提供民眾更精準、可信賴的服務。例如：內政部與衛福部攜手推動「銀髮安居計畫」，運用資料預測並協助老人居住在出入方便的住宅，同時政府也精準的提供服務、主動照顧弱勢；金管會則應用政府資料開放平臺提供房貸與產業財務相關資料加值運用，便捷民眾查詢核貸條件；至於地方政府、中研院及民間科技公司合作的「空氣盒子」，則可偵測溫度、濕度及 PM2.5 等數據，供民眾即時查詢空氣品質[3]。我國開放資料績效斐然，屢獲國際肯定，為完備資料共享應用環境，國發會亦參酌歐盟、美國、日本及韓國等先進國家開放資料及資料應用相關

[2] 國家發展委員會全球資訊網：https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=9B973A5871579AC7。最後瀏覽日期：2020 年 10 月 28 日。

[3] 國家發展委員會新聞稿，《啟動政府資料開放立法，致力開放新未來》，發布日期：2019 年 10 月 17 日。最後瀏覽日期：2020 年 10 月 28 日。

法規，針對其專法型態、規範主體、高價值資料類別及公務人員免責及獎勵等議題進行研析，並規劃辦理專家座談與公聽會，藉由公私協力，俾讓開放資料在公共利益及產業運用取得最佳平衡。惟在面對巨量資料運用與資料共享的數位經濟時代來臨時，如何在極大化開放資料基礎上，透過專法擬訂的評估，借鏡國際經驗作法，參酌國內數位發展需求，以完備我國政府開放資料體系，也是值得再探究的重要議題。

本報告之研究目的在於政府開放資料政策推動後，針對政府機關推動開放資料歷程與現況、應用與管理及政策法制等，可能涉及的基礎、應用、管理、法制相關問題進行研析及建議，以提供未來本院委員審查相關法案時之參考。爰本報告擬先從開放資料歷程與現況作基本分析，續就政府開放資料涉及應用、管理及法制等相關問題探討，並提出建議作法，以建構政府開放資料制度的基本規範。

貳、政府開放資料推動歷程與現況

行政院開放資料已推動相當時間且具有具體成效，本章爰就政府開放資料相關概念、推動歷程、推動策略與作法及實質效益等方面分作說明。

一、政府開放資料相關概念

「開放資料」（open data），意指一種經過挑選與許可的資料，不受著作權、專利權等機制所限制，可開放給社會大眾自由存取、使用、重製、散布、或作其他運用，最多僅需註明出處。開放資料起源於科學資料的開放獲取概念，其概念的制度化主要源自1957-1958年間舉辦之的「國際地球物理年會」（International Geophysical Year）中所建

構的「世界資料中心」（World Data Center）系統[4]。

政府開放資料與政府資訊公開，基本上是有所差異。過去公部門公開的資訊或報告，公眾通常僅能透過媒體或政府網站取得已被機關詮釋過的二手資訊，且這些資訊缺少不同角度的分析，僅從特定面向界定問題。而政府開放資料則是開放政府的基礎，有助於掌握社會最多資料來源之政府機關，活化其所蒐集、持有的各式資料，將這些長期以來，由不同機關持續投注資源並仰賴財源支出等成本所蒐集的資訊、資料，可以被民眾更充分且有效地再利用。其次，政府開放資料是開放原始資料（raw data），讓資料得以透過不同的思維和方式運用與呈現，創造出更多的想像與可能性。最重要的是，政府開放資料不僅限於釋出原始資料，政府機關必須秉持全面開放、資料完整、即時發布、便民使用、機器處理、不作限制、開放格式、不需授權等資訊透明原則。政府機關更需考量如何活化政府資料運用的效益，以鼓勵公眾、企業利用及協力參與，藉此補足公共服務力有未逮之處，並發展創意的解決方案；另一方面，政府亦須考量機密與限制公開之界限、個人隱私權的維護，以及資訊落差的問題。整體言之，政府開放資料改變了傳統政府政策由上而下政策推展的路徑，轉而讓公眾可以更主動、自主地由下而上來整合各種資源、能力與創意，來投入、參與到日常生活所涉之工作、環境、交通等公共事務的規劃與改善[5]。

依據國發會對政府開放資料之相關概念之定義如次[6]：

（一）開放（Open）：依據國際「開放定義」（Open Definition），具

[4] 許志義、王筑君、柳育林、許懷元，《政府資料開放與管理》，〈公共行政學報〉，第 56 期，2019 年 3 月，頁 131-162。

[5] 羅晉，《政府開放資料之系統性與制度性觀點的分析》，〈臺灣民主季刊〉，第 12 卷第 4 期，2015 年 12 月，頁 4-5。

[6] 國家發展委員會全球資訊網：https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=9B973A5871579AC7。最後瀏覽日期：2020 年 10 月 28 日。

開放性的作品在散布上，應滿足「開放授權 」、「方便近用」、「開放格式 」三項條件，允許任何人都可以自由存取、使用、修改，以及分享，且最多僅受限於引註出處。

（二）政府資料開放：各機關以符合國際「開放定義」將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。

（三）開放範圍：各機關於職權範圍內取得或作成，且依法得公開之各類電子資料，包含文字、數據、圖片、影像、聲音、詮釋資料（metadata）等。

（四）開放授權：除可要求姓名標示、原件完整、相同方式分享、相關聲明、源碼格式、技術限制之禁止及相互侵犯之禁止之外，必須不可撤回地允許或容許作品被使用、再散布、修改、分離、編輯、不差別待遇、傳散、不限目的、不收費。

（五）方便近用：作品應以其完整狀態，且僅收取一次性合理重製工本費用的方式來提供，如果是透過網際網路，那較佳模式就是以免費的方式來提供下載。任何授權遵循所需要的額外資訊也必須伴隨作品一併提供。

（六）開放格式：以機器可讀、批次不零散，其格式之規格可被自由公開披露，且無收費或其他限制於其使用上。

（七）資料集：一群相關電子資料之集合，為政府資料開放之基本單位。

二、政府開放資料推動重要歷程

1995 年我國即訂定《行政機關電子資料流通實施要點》，以促進行政機關所持有電子資料於網路流通，提高行政效率為目標。2011 年政府進一步推動資料開放加值運用精神，納入第四階段電子化政府

計畫各部會建置或擴充之資料庫，以民眾需求為基礎進行檢討，藉以完備資訊取用標準，促進資料公開自由流通、擴大資訊之加值應用。其後配合資訊科技的發展進步，除了資訊公開外，各國也逐漸推動政府資料開放，將政府資料以資料集為基本單位，提供開放格式、便於再利用的原生資料，讓民眾在不受到限制的情形下，進行編輯、分析、公開傳輸或為其他利用方式，開發各種產品或應用服務，滿足民眾「用」的「權益」。

回顧我國開放資料發展歷程，主要分為民間啟蒙及政府推動兩個時期，在民間啟蒙時期，自 2009 年至 2012 年間便已陸續有民間團體或個人開始提倡政府資料開放。政府推動時期，係因應國際趨勢及民間意見對於開放資料的期待，2012 年 11 月行政院院會決議推動政府資料開放，其後行政院於 2013 年 2 月公布政府資料開放作業原則中，首次針對開放資料提出定義及闡述作業原則[7]，明定我國「政府資料開放」為各機關於職權範圍內取得或生成，且依法得於網路公開，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，並陸續研擬《政府資料開放諮詢小組設置要點》(以下簡稱諮詢小組設置要點)、《政府資料開放資料集管理要項》(以下簡稱資

[7] 有關資料開放的定義包括：(一)開放（Open）：依據國際「開放定義」（Open Definition），具開放性的作品在散布上，應滿足「開放授權 」、「方便近用」、「開放格式 」三項條件，允許任何人都可以自由存取、使用、修改，以及分享，且最多僅受限於引註出處。（二）政府資料開放：各機關以符合國際「開放定義」將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。（三）開放範圍：各機關於職權範圍內取得或作成，且依法得公開之各類電子資料，包含文字、數據、圖片、影像、聲音、詮釋資料（metadata）等。（四）開放授權：除可要求姓名標示、原件完整、相同方式分享、相關聲明、源碼格式、技術限制之禁止及相互侵犯之禁止之外，必須不可撤回地允許或容許作品被使用、再散布、修改、分離、編輯、不差別待遇、傳散、不限目的、不收費。（五）方便近用：作品應以其完整狀態，且僅收取一次性合理重製工本費用的方式來提供，如果是透過網際網路，那較佳模式就是以免費的方式來提供下載。任何授權遵循所需要的額外資訊（例如因註引出處而被要求的貢獻者姓名表）也必須伴隨作品一併提供。（六）開放格式：以機器可讀、批次不零散，其格式之規格可被自由公開披露，且無收費或其他限制於其使用上。（七）資料集：一群相關電子資料之集合，為政府資料開放之基本單位。參閱國家發展委員會全球資訊網：https://www.ndc.gov.tw/ Content_ List. aspx?n=9B973A5871579AC7。最後瀏覽日期：2019 年 10 月 26 日

料集管理要項)、《行政院及所屬各機關政府資料分類及授權利用收費原則》（以下簡稱資料分類及收費原則）等作業規範。而 2013 年由國發會主導建置「政府資訊開放平臺」，整合各政府機關之開放資料資源，公開監督其資料開放的執行，促進公眾對於開放資料的參與及活化應用。並於 2015 年發布「政府資料開放進階行動方案」，進一步推動開放資料執行，同年訂定資料分類及收費原則。在政府資料開放執行策略上，各部會以「資料開放民眾與企業運用」、「以免費為原則、收費為例外」、「資料大量、自動化而有系統的釋放與交換」三步驟，並秉持「主動開放，民生優先」、「制定開放資料規範」、「推動共用平臺」（Data.gov.tw）、「示範宣導及服務推廣」等四大焦點策略循序推動政府資料開放工作。推動目標即為打造開放型政府，亦即藉由開放資料，滿足民間「知」與「用」的權利，建構資料生態圈及集合公共智慧與創意，以促進政府運作效率透明、優化政府服務，並提升民間應用經濟效益。

其後，2015 年 9 月研訂「政府資料開放進階行動方案」，提出建立資料開放諮詢機制、完備信賴資料開放環境、公私跨域合作應用推廣等作法及具體步驟，提升資料開放的質與量，帶動相關產業商機，並在 2020 年達成開放 40,000 筆資料的目標。

依據國發會 2017 年至 2020 年推動的「第五階段電子化政府計畫」，目前我國推動政府開放資料已進入深化應用階段，將以資料治理之資料驅動、公私協力、以民為本的政府服務為核心理念，並以巨量資料，開放資料、個人資料為工具，透過巨量資料分析並彙集民眾需求，以開放資料作為政府透明公開之基礎，並妥善運用個人資料，以完備為民服務需求。

政府資料開放自 1995 年迄 2020 年，已實際推動 25 年，主要透

過計畫、方案、措施及行政規則等方式據以推動，由各機關依其業務性質或民眾需求配合執行，重要相關歷程如表 1。

表 1：政府資料開放推動重要歷程表

時間	重要推動事項
1995 年 2 月	訂定《行政機關電子資料流通實施要點》
2005 年 12 月	配合《政府資訊公開法》，修正《政府網站版型與內容管理規範》
2007 年 7 月	推動《行政機關電子資料流通詮釋資料及分類檢索規範》
2001 年 6 月	推動資料開放加值運用　納入第四階段電子化政府計畫
2012 年 1 月	訂定《行政院及所屬各機關行動化服務發展作業原則》
2012 年 10 月	NICI 第 31 次會議研議「政府資料開放推動策略」
2012 年 11 月	行政院第 3322 次院會決議，積極規劃政府開放資料（Open Data）
2013 年 2 月	訂定《行政院及所屬各機關政府資料開放作業原則》、《政府資料開放資料集管理要項》
2015 年 4 月	訂定《政府資料開放諮詢小組設置要點》
2015 年 9 月	訂定「政府資料開放進階行動方案」
2015 年 11 月	訂定《行政院及所屬各機關政府資料分類及授權利用收費原則》
2016 年 12 月	訂定《政府資料品質提升機制運作指引》
2017 年 4 月	修訂《政府資料開放諮詢小組設置要點》
2017年8月	訂定《政府資料開放優質標章暨深化應用獎勵措施》
2020年2月	修訂《政府資料開放優質標章暨深化應用獎勵措施》

資料來源：作者自行整理

三、政府開放資料策略與作法

在政府開放資料推動策略上，為強化民間參與資料開放及應用，2014 年國發會及經濟部共同邀集相關部會，以「推動供給、驅動應用」合作架構，與民間團體進行應用主題重點開放項目研討，加速政

府資料開放及跨機關資料流通，增進政府施政效能與透明度，並滿足公眾需求及提升生活品質，進而強化公眾監督政府的力量。2015 年起，聚焦於「建構政府資料開放諮詢機制，加速資料開放」、「完備資料開放之法制環境」、「政府與民間合作，發展國際典範」3 大推動策略，藉由資訊公開與資料開放，滿足民間「知」與「用」的權利，發展與民互信合作關係，促進外界參與協作改造政府。同時透過開放導引民間合作發展，創造新的價值和服務，公私協力翻轉服務軸線。

（一）推動策略

1. 建構政府資料開放諮詢機制，加速資料開放：各部會由公共利益、經濟發展及施政透明等面向，定位資料對於部會之施政價值，規劃資料驅動改造施政效能之戰略，並將資料開放作業融入日常業務運作流程，由部會訂定其及所屬之資料開放行動策略，以加速政府資料開放。
2. 完備資料開放之法制環境：參考國際開放定義，以任何人都可以自由存取、使用、修改及分享，最多僅受限於註引出處等理念，調適各機關推動政府資料開放所遇之法制問題，並提升資料品質可用性。同時，配合虛擬世界發展法規，調適工作計畫及訂定詮釋資料標準規範，建構友善與便於運用之資料開放環境，讓政府安心開放，民間容易應用。
3. 政府與民間合作，發展國際典範：結合民間社群跨域合作，建立資料開放、運用及回饋模式，形成資料正向活化循環，提升資料開放與應用鏈結綜效以及民間應用效益，驅動資料經濟發展。

（二）推動作法[8]

[8] 莊盈志，《我國政府開放資料推動現況》，〈政府機關資訊通報〉，第 324 期，2014 年 10 月，頁 2-5。

1.訂定開放資料規範

為推動政府資料開放，結合民間資源及創意，達成施政便民及公開透明目的，行政院訂定資料開放作業原則、資料開放資料集管理要項及政府資料開放授權條款－第 1 版，供各機關推動政府資料開放時所遵循，以期明訂政府資料開放的範圍。為利各機關於職權範圍內取得或作成，且依法得公開的各類電子資料，以符合國際開放定義（Open Definition），具開放性的作品在散布上，應滿足「開放授權」、「方便近用」、「開放格式」3 項條件，允許任何人都可以自由存取、使用、修改以及分享；且最多僅受限於註引出處之方式，於網路公開政府資料，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。

2.推動共用平臺

為結合公眾的無限創意，活化政府資料應用，2013 年建置「政府資料開放平臺」（data.gov.tw），並於 2014 年 1 月 1 日全新改版上線精進了平臺互動服務[9]，以及提供機關資料集上架、審查、逾期通知等功能。為便利機關能主動掌握所提供的資料集品質及公眾意見回應，公眾亦可透過資料集訂閱等功能，即時得知資料集更新情形及機關對其所提建議的回應情形。為進一步提升服務品質，政府資料開放平臺配合《資料集詮釋資料標準規範》發布，精進服務功能，以互動參與為主軸，於 2015 年 7 月 27 日改版，並配合《共通性資料存取應用程式介面規範》與《政府資料開放跨平臺介接規範》的頒布，平臺提供的詮釋資料與應用程式介面有助推動各機關開放資料描述之一致性、資料品質的提升，以達成機器與機器間之資料自動交換介接目標，促進資料的流通與未來資料的加值應用。

[9] 平臺內涵包含主動意見回饋或建議開放的資料集、主動推薦資料集活化應用案例、主動推薦感興趣的資料集、掌握意見表達及回覆情形、資料集訂閱。

透過政府資料開放平臺提供透明公開的公眾互動參與管道，公眾亦可藉由政府資料開放平臺反映之各式資料集品質改善建議。在各機關的積極努力下，多數的改善建議已處理完成，並於政府資料開放平臺上公開改善結果。各機關除了能參考公眾之改善建議，提升資料集內容的正確性與完整性之外，無形之中，亦促進我國建立了更加友善的開放環境，往透明可課責的政府治理更加邁進。

3.建立政府主動開放資料文化

國發會藉由跨機關的政府資料開放績效良好機關分享資料開放推動規劃及經驗，促成標竿學習機會。且為期資料開放整體流程與業務結合深耕推動，各機關亦逐步於研擬計畫案或規劃系統維運、建置專案時，由業務面擴大盤點相關流程，納入資料開放需求，將計畫、系統產出的資料，以結構化、去識別化，開放格式或應用程式介面等方式對外開放。並進一步將資料開放需求融入機關作業流程，及採行「資料開放為預設（Open by default）」概念，於新興計畫及現行系統的設計與維運中，納入資料開放的理念。

4.深化公民參與及推動以應用為核心開放資料

為實現公民參與理念及精進政府開放資料內容符合公眾需要，2014 年開始，由各機關研提與業務結合深耕，擴大推動開放資料集，並與推動政府資料開放之公眾相關團體合作，如臺北市電腦商業同業公會、開放資料聯盟（Open Data Alliance，簡稱 ODA）等。持續以互動參與、協同合作為主軸，以應用為核心，邀集產學研各界與相關機關，進行應用主題重點開放項目研討及參與政府資料開放推動。

行政院資料開放諮詢小組並負責擬定資料開放推動政策，督導部會執行成效；各中央二級機關設政府資料開放諮詢小組，依照資料開

放推動政策，擬定部會及所屬資料開放行動策略，具體規劃其資料開放的推動目標、策略、作法、時程、成果彙整、高價值資料集及跨域合作亮點等。

5.資料開放標準規範

為結合民眾的創意，活化政府資料應用，我國於政府資料開放平臺提供互動服務，及提供機關資料集上架、審查、逾期通知等功能，便利機關主動掌握所提供的資料集品質及民眾意見回應；民眾亦可透過資料集訂閱等功能，即時得知資料集更新情形及機關對其所提建議的回應情形。

為提升前開跨平臺開放資料同步作業效率，及提供豐富的資料集描述與一致性的存取介面，便於各界於眾多開放資料中取得較符合需求之資料集，且可透過程式方式達成自動資料介接目的，持續訂定《資料集詮釋資料標準規範》、《政府資料開放跨平臺介接規範》、《共通性資料存取應用程式介面規範》相關技術標準，以完善政府資料開放所需之技術環境。

6.跨域合作

政府對外開放資料及扶植資訊產業發展，鼓勵民間發揮豐富的創造力與資料應用力，分析運用政府開放資料，創造產業發展新契機，並透過民間與政府之間的合作，回饋創新服務予政府機關。藉由開放資料、挖掘清理、實作應用服務、展示成果、強化資料與服務品質之循環過程，帶動資料應用所需之人才培育、產業轉型及創新便民應用服務，逐步形成資料經濟生態圈，促進資料經濟發展。

四、政府開放資料推動成果

為促進政府開放資料內容符合民間需要，行政院自2015年起以互動參與、協同合作為主軸，以應用為核心，邀集相關部會與民間團體進行應用主題重點開放項目研討，共同推動以應用為核心開放資料集，以應用主題彙集民間需求主題資料。在推動產業輔導、創新應用競賽及人才培育方面，透過競賽輔導民間運用開放資料進行創新應用；在推動開放資料產業應用方面，協助公眾創意團隊，從創意、創新到創業階段，透過分析運用政府已開放資料集，逐漸產生應用服務；在公眾需求方面，提供具有實用性和未來商機的服務，如利用YouBike、即時天氣與地理圖資等資料，開發 YouBiker服務，讓騎車者瞭解即時車況，也間接舒緩交通擁塞[10]。

除了民間的應用之外，政府部門間也透過其他機關所開放的資料進行串連應用，例如交通部觀光局的「臺灣觀光年曆」、臺北市政府觀光傳播局的「臺北旅遊網」；也透過串連文化部所開放的藝文資料集，提供更加即時與豐富的政府資訊[11]。我國在積極推動開放資料下，無論在民間或政府機關間，已然形成一股應用氛圍。

順應世界政府資訊公開透明與開放資料潮流，我國也積極透過網路參與及實體會議，鼓勵民間參與推動政府資料開放；經各政府機關及民間團體的共同努力，已逐漸形成資料的開放文化。例如美國及新加坡均已分別將臺灣納入其Open Data Internationally地圖及International Data Sites清單，世界各國可藉由該地圖及清單直接連結至我國政府資料開放平臺，即時瞭解我國資料開放情形，逐漸展現政

[10] 簡宏偉，《資料新政之構想與規劃》，〈國土及公共治理季刊〉，第 3 卷第 4 期，2015 年 12 月，頁 12。
[11] 同註 8，頁 5。

府資料開放在國際上的能見度[12]。

透過政府資料的開放的實際效益，資料開放質與量都有大幅提升，2020年已達成開放40,000筆資料集，並與民間協力共同運用政府開放資料改善政府治理模式，發揮民間創新活力發展亮點應用，建構資料生態圈，集合公共智慧與創意，促進政府運作效率透明、優化政府服務，提升民間應用經濟效益。其中在運用資料輔助施政方面，重新定位資料價值，開放各項施政相關資料，並發展與民間互信合作關係，公私協力翻轉服務軸線，應用資料以驅動政府再造，如開放災情資訊、淹水潛勢圖、海岸堤防資訊、電子地圖等，並結合人口、工商、社政、教育及醫療等統計資料，透過跨機關資料整合運用，結合民間力量，將有助發展防救資訊整合服務，擴大全民公共利益，提升施政品質與效率。另在帶動民間經濟動能方面，結合民間社群跨域合作，提升開放資料與應用鏈結綜效，建構資料生態圈，驅動資料經濟發展，開放經濟及公共利益相關資料，如公共運輸、地理圖資、住宅貸款、空氣品質等資料，並運用培育及補助等機制，助益產業應用，另輔以培育運用開放資料所需人才，有效帶動資料開放服務產業發展及民間經濟動能。

參、政府開放資料問題研析與建議

隨著政府開放資料政策推動已具成效，政府機關也必須因應國際趨勢發展、社會需求及提供民眾服務時，應兼顧到實務運作上與相關法規範的問題，以避免衍生疑慮問題。本章即就政府開放資料政策推動過程中的問題提出研析及建議。

[12] 莊盈志，《我國政府開放資料推動策略與展望》，〈檔案季刊〉，第 14 卷第 4 期，2015 年 12 月，頁 23。

一、強化政府開放資料政策說明與推廣

政府機關開放資料政策是否明確?開放資料範圍與如何應用的宣導是否足夠?攸關民眾對政策推動的整體評價與成效。各機關如果要提升一般民眾、民間團體、產業機構等對政府開放資料的加值再利用，應訂定明確政策目標，並加強政策目標與內容的行銷宣導。讓使用者充分瞭解開放資料的目標、權益與可能的創造價值，並透過網路平台宣導、舉辦應用競賽以及結合虛擬／實體社群推廣活動等方式，以鼓勵民眾進一步地取得與利用政府開放資料。

政府開放資料政策的推動，可採行多元化的策略。行政院在 2012 年研議推動方案後，2013 年推動政策及建構政府資料開放平臺測試網站，2014 年政府資料開放平臺正式上線，提供政府各機關開放資料。主管機關國發會也與各部會及民間合作訂定「政府資料開放授權條款」以完備民眾使用開放資料推動。相關策略包括建立資料開放諮詢二級制度，透過諮詢小組邀集產、官、學、民間等專家進行推動事宜討論溝通，各部會依其業務盤點資料，檢視資料權利完整性，選擇資料開放範圍及授權條款、發布資料等步驟進行資料釋出作業，各部會並將資料開放納入業務運作基本流程中。此外，行政院與各部會共同協力完備信賴資料開放環境，包含制定資料開放指導規範、精進政府資料開放授權條款、訂定政府資料分類及授權利用收費原則等，進行資料品質提升機制研析與建構、以提升整體資料品質[13]。

政府機關往往是開放資料最大的提供者，開放資料的精神是預設政府機關會主動開放其所持有的資料，因此各機關必須推廣開放資料的觀念，扭轉舊有的封閉文化，鼓勵主動參與，以增加政府開放資料的廣度與深度。當然，政府開放資料的推廣，不應只是單方向的供給，

[13] 曾旭正，《開放政府之現況與展望》，〈國土及公共治理〉，第 4 卷第 4 期，2016 年 2 月，頁 15-16。

也應該是政府與民眾、多元利害關係人之間的多向互動交流。政府可以將所有民眾的開放資料申請，列在開放資料整合平台上，讓其他民眾可以對所有開放資料申請進行互動、參與或討論。另一方面，針對每一個開放資料請求都有「請求狀態」的進度顯示，可供民眾審查開放資料的申請進度以及檢視主管機關的回應內容，例如請求已送達主管機關、主管機關已回應請求、與主管機關已新增此開放資料等。而主管機關也應加強公務人員相關處理機制的訓練，透過持續性的教育與知識傳遞活動，以加強政府資料開放的實質效益。

綜言之，建立政府開放資料的使用者互動與回饋機制，除了開放資料平台的規劃設計可以讓民眾主動參與之外，在資料平台資料集的下載網頁，也有可讓使用者針對整體性或特定資料集回饋使用經驗、與改善建議之機制。政府資料開放流程的優化，惟有透過主管機關強化政策說明與推廣宣導，讓民眾在使用中也參與討論及運作，才能大幅提升開放資料推動的動能。

二、政府開放資料應明確規定範圍與界限

依據政府資料開放作業原則第2點規定：「政府資料開放之範圍，指各機關於職權範圍內取得或作成，且依政府資訊公開法得公開之各類電子資料，包含文字、數據、圖片、影像、聲音、詮釋資料（metadata)等。」主要是民眾為參與公共政策過程、監督政府施政作為或從事各項經濟活動，有賴大量且正確之資料，而政府正是各項資料的最大擁有者。將政府資料開放範圍儘量擴大以提供民間自由取用已蔚為國際趨勢，透過政府資料開放滿足民眾資料使用需求，以促使跨機關資料流通，增進施政效能，提升民眾生活品質，強化民眾監督政府的力量。政府資料開放可結合民間無限創意，活化政府資料應用，進一步提升政府資料品質及價值，進而創新政府服務，並透過開

放授權民間應用，創造資訊服務產業發展契機，期達成增進施政透明開放、提升機關決策品質、發展多元便民服務及助益資訊產業轉型等效益。

政府開放資料程度與範圍，應由各政府機關定期地檢視其所持有的資料，並釐清哪些資料可以開放給民眾使用。策略上，一方面必須鼓勵機關與同仁主動地開放資料，或如透過政策及法規循序漸進地要求政府機關落實；另一方面，機關也需正視民眾對資料與資訊的請求權利，除了可透過政府開放資料平台作為溝通管道，提供民眾主張與回饋開放資料的需求及想法之外。實務上，更可藉此協助各政府機關判斷哪些有助民眾加值利用的高價值資料，優先納入開放的範疇。接續再由主管機關協助衡量開放的程度與處理方式，抑或是可廣納學者及專家意見，以持續擴充開放資料的種類，滿足民眾需求，並體現政府運作的透明化。

政府開放資料之範圍及其限制，一方面須考量依據《國家機密保護法》相關規定，基於國家安全及利益被列為不同等級的機密，在一年年限內不得公開，最長可達永久保密而永不公開；另一方面，基於政治檔案解密是落實台灣轉型正義的重要一步，歷史真相都有待檔案釐清，過去情治單位以保護情治人員為由，把「整卷」檔案列為機密，嗣經《政治檔案條例》完成立法和蔡總統英文宣示「最大開放、最小限制」要求，在保護情治人員及國際合作單位原則下，予以部分保密，不用直接整卷檔案保密。可見政府開放資料在依法律規定原則下，亦可透過「最大開放、最小限制」方式盡量提供。此外，《檔案法》中也規範各種可以拒絕民眾申請閱覽、抄錄或複製檔案的理由，包括有關犯罪資料、工商秘密、學識技能檢定及資格審查之資料、人事薪資資料、依法令或契約之保密義務，或為維護公共利益或第三人之正當權益等。另主管機關核定機密或可限制公開的理由是否足夠審慎或過

於寬鬆，則是政府資訊公開的議題，應有符合法治精神的程序允許民眾對該等核定標準提出異議。而現在法令中可以拒絕民眾取得的項目，也未必在各國皆有普遍公認應限制公開理由[14]。而我國是否限制政府開放資料的範圍及內容，未來有必要透過政府開放資料政策法制化後的規定予以明確規範，以衡平民眾知的權利及政府資料有限公開的界限。

三、政府開放資料以免費原則創造其應用效能

政府資料開放主要依據為便利民眾共享、結合民間創意，以提升政府資料品質及價值，於資料開放平台集中公開列式之資料，以無償及非專屬授權方式授權使用者得不限時間及地域，重製、改作、編輯、公開傳輸或為其他利用方式，開發各種產品或服務（以下簡稱加值衍生物），提供公眾使用，無須取得本機關之書面或其他方式授權，但授權範圍不包含商標權及專利權。例如資料開放平台集中列式之政府資料，由各機關維護管理，使用者公開發行、公開展示或其他利用平臺開放資料產生之加值衍生物，應以適當方式清楚註明資料來源機關，至於資料來源如於資料集註明另訂使用規範或收費標準者，應依其規定辦理[15]。政府施政透明、提升民眾參與公共政策議題是世界各國政府推動的趨勢，立法院為積極推動「開放政府資料」（Open Government Data）之政策，將所持有資料進行數位化並提高資訊資產透明度，以不受限特定軟體的開放格式集中整合公開資料於單一入口網站，以便利民眾共享及公平利用政府公開資料，尤其 2014 年建立立法院開放資料服務平台後，目前資料內容不僅格式多元且隨時更新，另為提供更佳服務品質，新資料集也持續加入，透過該平台達到以下目標：（一）開放資料集中化管理並將資料查詢及使用說明集中

[14] 陳舜伶主編，《開放政府資料的原則與現況》，中央研究院資訊科技創新研究中心，2013 年 1 月，頁 7。

[15] 立法院全球資訊網：https://data.ly.gov.tw/faq.action。最後瀏覽日期：2019 年 11 月 8 日。

於單一入口，以提升資訊服務品質並達到國會透明治理及擴大公民參與之成效；（二）以服務、資料集、統計數據等形式公開資料，營造民眾參與協同合作的資訊基礎環境，進而提昇立法院資訊服務能量；（三） 鼓勵個人、企業和組織有效運用該平台開放資料創造知識資產、便利民眾生活及擴大運用價值。

政府開放資料之收費與否的問題，向為大家所關切，就國際趨勢觀之，開放資料先進國家政府多半主張政府開放資料應以免費提供為主要原則，如美國、加拿大、英國、 澳洲、紐西蘭等，規定對開放資料的使用者不能有差別性的限制，亦即所有的使用者皆需不受限制，在任何時間，無須提供任何身分辨識，就可下載開放資料。另一方面，亦有例外的情況，如新加坡的政府開放資料大多是規定免費的無償使用，僅有少數的資料集需付費。此外，若使用者將政府資料作商業化使用則需註冊帳號，紐西蘭則主張對民眾取用政府開放資料的收費行為是不被鼓勵的，但若因資料的產製、散播成本而必須收取費用，則需要先確定收費機制，但不會因此轉變成阻礙民眾取用政府資料的因素[16]。

為利行政院及所屬各機關(構)就政府資料之分類及以民事契約約定其授權利用之收費項目有所依循，以擴大推廣政府資料活化應用，我國曾於 2017 年 10 月 24 日訂定《行政院及所屬各機關政府資料分類及授權利用收費原則》，依該原則將政府資料區分為三種類型據以無償或有償使用，甲類資料：為開放資料，指以開放格式提供，且以無償方式，不限制使用目的、地區及期間，且不可撤回之方式授權利用為原則者。乙類資料：為有限度利用資料，指以開放格式提供，且符合有償提供、保留撤回權及其他限制條件授權利用條件之一者。丙

[16] 羅晉、楊東謀、王慧茹、項靖，《政府開放資料的策略與挑戰：使用者觀點的分析》，〈電子商務〉，第 12 卷第 3 期，2014 年秋季，頁 293-294。

類資料：為不開放資料，指依法律規定不得公開或因資料敏感或其他特殊情形，經各資料提供機關敘明理由提報中央二級機關諮詢小組審查，由中央二級機關首長核可不予開放者。該原則後經檢討並已於2019年1月18日公布廢止後停止適用。開放資料收費與否，仍應視該資料本身是否具有如商標權、專利權等權利性質而定。

綜合而言，政府開放資料是否以收費為原則，仍應就整體性或情況特殊性加以檢討，建議政府推動開放資料政策與執行準則時，仍應遵循政府資料免費開放取用為核心原則，針對少數且特定的開放資料是否需額外付費取用也應審酌討論與規劃，以創造一個鼓勵社會加值創意應用的環境。

四、資料開放應持續盤點優先開放項目以擴大效果

為持續政府開放資料，各機關業務或資訊單位，應參照該機關主管業務優先項目、資料分級分類、開放期程及確保品質等原則，就現有業務持續進行資料盤點作業，深入盤點所有資料範圍與內涵，並予以判斷標明，透過政府資料開放盤點清單及政府資料開放資料集檢核表等列表方式的檢討，更進一步推動機關資料開放項目。

在盤點作業程序上，以科技部為例，依機關行動策略所訂資料開放範圍，全面盤點所擁有之資料(含資料庫)，以利評估未來可開放之資料集，並逐年進行盤點資料檢視更新作業。盤點資料必須賦予適當「資料集」名稱，確認資料權利完整性，資料如涉及著作權歸屬、契約使用限制、機關是否有權授權第三人再利用等問題及個資法、國家安全等法規限制，應依序完成資料集各項屬性評估。決定資料是否開放及範圍、是否收費及數額後，將機關（單位）之「政府資料資產盤點清單」及「政府資料開放資料集檢核表」核定後，由資訊單位每年

指定之時間提報彙整及更新[17]。

政府開放資料是全球政府的先進指標，不僅代表政府施政透明度，也代表一個國家資通訊建設與產業成熟度，甚至催化各種與網路相關的產業發展[18]。當然其主要目的在於整合民間業者或社群團體，讓人民或產業可以獲得實質利益。因此，未來持續優先開放項目可納入：民眾生活可應用資訊為優先，惟若資料的產製困難且維護不易，需要頗高的轉製成本，則可考量資料的重要性與再利用可能，決定是否需釋出此資料；依法應公開者、機關法定職掌所產生無法規限制者、民間查詢量（使用/申請）較高者；依公共利益、經濟發展、政治透明等評估面向應優先開放者；符合現行法規，無涉個人隱私、個資或第三人權利（著作權）者。而如何加強與產學合作，以提升開放資料品質，更是下一階段檢討修正的重點方向。

五、開放資料授權條款須配合發展趨勢持續修正調整

政府開放資料（Open Data）為近年來國際上一股重要趨勢，備受各國政府重視並落實之。其意旨在將政府機關所持有的資料，在移除與隱私與國家安全顧慮相關部分後，開放給予公眾使用，以期增加政府運作與施政之透明度，並冀以公共集合智慧與創意，協助政府機關解決問題並進而達到創新與加值之效果。根據「經濟合作與發展組織」（OECD）的定義，公部門資訊具有以下的特質：「公部門因為其功能而直接產生（例如氣象資料，經濟統計）、以動態連續方式產生、而且可以直接用於商業應用」。這些資料包括地理空間資料、人口統計、健康醫療資訊、社會經濟指標、科學研究資料庫等。許多這些資訊不僅是公共出資的研究產出，對眾多研究者也有很大助益。公部門資訊目前常以數位的方式呈現，且可以透過網路直接取得，也因

[17] 科技部，《政府資料開放行動策略》，2018 年 5 月，頁 3-4。
[18] 同註 10，頁 10-11。

為這些資訊的普遍價值，許多國家持續推廣它的使用[19]。

政府施政透明、提升民眾參與公共政策議題是世界各國政府推動的趨勢，經由政府資料的開放，可促使跨機關資料流通，提升施政效能，滿足民眾需求，以強化民眾監督政府的力量。配合雲端運算及行動服務時代來臨，在政府資源有限下，善用民間無限之創意，整合運用政府開放資料，推動政府資料開放加值應用，發展各項跨機關便民服務，更是行政院推動電子化政府發展的重要主軸。政府開放資料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，各部會應自民眾的應用面構想思考使用端之需求，在規劃時也要考慮到機器讀取介面的必要性[20]。資料開放的類型以便利及提升民眾生活品質為優先，例如食、衣、住、行、育樂、就業、文化、經濟發展和生活品質等，透過政府資料開放，促成跨機關與民間協同合作與服務創新，創造民眾、政府、業界三贏局面[21]。

在此趨勢及規劃下，我國各級政府機關陸續參與開放資料的行動方案，但開放一定數量資料集後，後續的開放資料對機關卻成為另一個新的挑戰，例如進一步的資料集選定，應該依照哪些原則以協助判斷選取，與資料集開放前對相關隱私影響或開放資料對著作權影響之檢視等，都會對政府機關原本業務之推動帶來影響與產生改變。

政府開放資料與著作權之相關部分，政府機關基於職權取得或作成之各類電子資料，是否受到《著作權法》保護，也是近年國內外推

[19] 陳舜伶、林珈宏、莊庭瑞，《開放政府資料的原則與現況》，中央研究院資訊科技創新研究中心，2013 年 1 月，前言。

[20] 行政院全球資訊網：https://www.ey.gov.tw/Page/4EC2394BE4EE9DD0/1cd200d2-f113 -4932-a 993 - 8811bbc3d6fd。最後瀏覽日期：2020 年 10 月 28 日。

[21] 國家發展委員會全球資訊網：https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=9B973A5871579AC7。最後瀏覽日期：2020 年 10 月 28 日。

動政府開放資料的重要議題。參考德國聯邦政府推行開放政府資料提供方式，最新版本包含一款 Data licence Germany–Zero–Version 2.0 的選項，該聲明已不是一款著作權利的授權條款，而是著作權利拋棄聲明，因部分資料集的彙編是否因其編輯創意，而能得到著作權利的保護存有疑義時，資料提供機關得以此聲明宣告其不欲主張任何著作權利，而讓公眾使用者可以在不受到任何著作權利限制的條件下，取得這些資料，進而自由地進行利用；另外日本 data.go.jp 開放資料託管平台，亦透過平台使用條款的授權說明，純粹記載事實資訊的數值資料、表格式資料及其圖表，依日本《著作權法》並不受到著作權利保障，從而該等資料不受到授權條款影響，而能夠直接被使用者自由使用[22]。我國《政府資料開放作業原則》第 6 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。此種授權方式及範圍，係後端資料運用階段，亦同時考量在最初資料盤整階段，皆應對於有著作權利或其它智慧財產權內容明確規範。2015 年 7 月公布之「政府資料開放授權-第 1 版」，即於條款第 1 條「定義」第 5 項之處，特別說明「開放資料」指資料提供機關擁有完整著作財產權，或經授權得再轉授權第三人利用之資料，並以公開、可修改，且無不必要技術限制之格式提供者。而「資訊」專指不受著作權法保護之純粹紀錄，並隨同開放資料一併提供者，從而該等「事實性資訊」，雖併同受到著作權法保護之「開放資料」一併散布，然究竟就其事實數據的部分，不會產生額外著作權利之保障，而能夠直接被使用者自由使用。並就資料提供機關與使用者間的授權關係進行規範，除約定授權方式與範圍，也部分導入 CC 授權方式，並提出停止開放資料提供，以及賠償

[22] 林誠夏，《開放政府資料的法制趨勢與發展探討》。參閱 http://lucien.cc/20161219-%E9%96%8B%E6%94%BE%E6%94%BF%E5%BA%9C%E8%B3%87%E6%96%99%E7%9A%84%E6%B3%95%E5%88%B6%E8%B6%A8%E5%8B%A2%E8%88%87%E7%99%BC%E5%B1%95%E6%8E%A2%E8%A8%8E/。最後瀏覽日期：2020 年 10 月 28 日。

或補償責任之免除等條款[23]。當然，為使我國開放資料之授權條款，簡明易用且與國際同步接軌，雖已由民間、中央部會及地方政府合作規劃訂定「政府資料開放授權條款」，未來亦須配合資料開放發展趨勢，持續修正更新版本，以符合各界需要。

六、政府開放資料訂定專法之可行性評估

政府機關推動開放資料，除了沿用政資法的基本精神之外，目前尚無政府開放資料的專法，主要係依據行政院 2013 年 2 月頒布政府資料開放作業原則據以實施。其他執行面則依行政命令或規範措施公開資訊和開放資料，即便行政院資料開放平台（Data.gov.tw）已於 2014 年正式上線，提供政府各機關開放資料，但是開放資料的使用者對現行法規是否足以應付現實面的問題與適用各有看法，因此產生對開放資料訂定專法或透過修正各種相關法規的不同主張。

國內對於開放政府資料訂定專法的推動，最早為 2015 年 1 月 Open Data 聯盟拜會行政院副院長時明確提出「民間希望有『開放資料法』」來釐清開放資料推動時，政府與民眾之間的權利義務關係，其後 g0v 零時政府公民社群參與者，亦於公開網站平臺上開設開放《政府資料法》芻議與討論專頁，究其原因為開放政府資料係結合科技、法律與行政治理的數位政策，推動前期必然是透過行政機關以行政命令或行政規則達到快速開展之效，然就後續發展亦須透過法制化以收政策穩定及請求權基礎的優位性。2016 年 11 月開放文化基金會、時代力量黨團以及部分國會委員助理等亦討論推動開放資料專法，國發會亦徵詢部分法律專家學者討論與建議，包含資策會科法所在內，普遍觀點均認為短期內透過增修政資法，在資訊的涵蓋面下增加對資料的規範為較適當方式，故以暫不制定專法為政策方向，同時

[23] 戴豪君、顧正豪，《建構資料開放之良善法制環境》，〈國土與公共治理季刊〉，第 3 卷第 4 期，2015 年 12 月，頁 23-24。

亦有考量到為了開放資料制定專法，未來恐產生是否有新型作業便應以制定專法因應之疑慮[24]。

政府開放資料的目的在促進民主治理之外，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，由國發會負責政府機關資料釋出，經濟部負責產業創新運用開放資料。如參考其他國家立法例及作法，法制架構面需補強重點需考量立法運作現實與資訊快速流動趨勢，仿效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等模式，恐尚有緩不濟急，可列為政府資訊開放的中長期法制規劃。因此，學者即認為政府資料開放可透過法規調適或鬆綁等方式，確保對於開放資料的權利主張，也同時必須注意資料開放過程中，如何加強個人資料保護及隱私衝擊評估的關注。在訂定專法的立法規劃之外，以我國法制現況來看，另一種方式是先修正現行政資法，藉由政資法的修正納入資料開放概念，將資訊近用的概念擴及到資訊分享與再利用的範圍，亦可形成一貫法令規範架構。如政資法進一步以專章形式處理費用與免責規定，亦能有助資料開放之推動進展。另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納入，以利經濟層面各項輔導措施之配合。藉由政府機關與產業界兩部法令的配套推動，應可有效形成適合我國的資料開放生態系統[25]。

掌握資料就是掌握機會與未來，「資料」將是數位時代最重要的戰略性資產，在數位經濟時代，善用資料分析可提高政府優質治理，並有利於資料經濟之發展，結合物聯網、人工智慧等技術，更可促進無限商機。2018 年國發會進一步推動政府資料開放極大化政策，2020

[24] 勤業眾信聯合會計師事務所，《臺北市政府資料開放作業機制及有效管理模式之研究》市政專題研究報告第 403 輯，臺北市：臺北市政府研究發展考核委員會，2017 年 4 月，頁 16-17。
[25] 同註 23，頁 25-26。

年已開放 4 萬筆資料，其中逾 64%資料集取得「機器可讀、結構化、開放格式」金標章，此一成績在國際名列前茅，立基於此成果，國發會亦設定下一階段里程碑，啟動研議政府資料開放立法之可行性，預計於 2020 年底提出草案，為下一階段政府資料治理奠定良好基礎，並全力推動政府數位轉型以接軌國際潮流[26]。

整體而言，從政府開放資料的需求面來看，開放資料相關法規如果過於複雜不易瞭解，且各機關在開放資料時，如訂定或適用不同行政規章，將增加民眾取用資料的時間、成本等門檻。若能有一主管機關專責與督導開放資料，並研擬政府開放資料的專法、執行架構與準則，提供各機關開放資料的法源依據及遵循，方便民眾援引法規並更有效地取用開放資料，也對利用機關所開放資料將有所助益，確是民眾所期待的發展方向。而且政府機關開放資料也需衡量其他現行相關法規的限制或競合關係，例如在政府開放資料法規架構與規範層次，如何引導政府機關開放資料的執行與實務，並協助確認哪些資料可以對民眾開放、如何開放，並解決政府開放資料涉及著作權和授權等問題，讓開放資料與個人隱私、國家安全等特定議題間可以取得平衡，這些都是透過專法訂定可以加以解決，可見未來政府開放資料專法的可行性評估，將是未來最為需要關切的主要議題。

肆、結論

政府開放資料政策在過去推動期間，除了基本架構與服務平台的設計與規範擬定，在實際的管理應用及與其他法規適用或競合仍存在有許多問題，都須配合動態性的視需求而持續檢討，依照各國政府開放資料的發展歷程與國內目前法制環境現況，開放資料普遍存在的議

[26] 國家發展委員會，《啟動政府資料開放立法 致力開放新未來》，國家發展委員會全球資訊網：https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=3F481AEB51CD0C8F。最後瀏覽日期：2020 年 11 月 8 日。

題主要包括：法源依據、收費規範、應用管理、著作權授權及訂定專法完備法制等部分。

行政院近年來持續積極推動開放資料政策，已吸引許多跨領域學者專家投入進行相關研究，關注此議題的公眾也逐漸增多。有鑑於此，政府或民間都亟需對開放資料的議題進行更深入與多元之研究。本報告認為政府開放資料資訊系統、資料類型與格式、應用管理等基本層次的問題，主管機關會預期釋出開放資料的過程以及結果，從而決定採取主動開放的意願，但實質影響政府機關落實開放資料的影響因素，還是以法令依據的制定與規範面向的影響力最大。因為公務體系保守心態可能會成為政府機關推動開放資料的阻礙，科技技術面向資訊系統操作與資料類型與格式因素，則因資料管理觀念缺乏，加上資料更新頻繁及放置資料平台過多也造成工作量繁複，亦可能導致政府機關開放資料推行目標趨於保守。這些都是未來持續開放資料時，必須符合實際應用狀況，在協助解決公眾與產業團體需求時，所必須要加以詳實考量的重要因素。

就政府部門而言，未來推動開放資料政策的機關層級也應該由中央機關與地方政府協力合作，中央機關將開放資料列為重點施政，並積極與各地方政府機關協調合作及輔導，例如深入地方政府機關舉辦相關講習宣導，讓基層人員除擔任資料服務提供者外，亦可以成為資料應用者，以促進達到政府透明治理和公眾協力參與兼俱發展，轉變保守心態並以積極態度推動開放資料政策。另由於各機關之間的業務屬性不同，機關無從得知其他機關擁有那些資料集，透過開放資料推行之後，機關間可以透過平台得知與取得其他機關的開放資料集，因而有助整合使用其他機關的資料集，增進機關既有業務的效率與產生創新應用。

就使用者角度而言，開放資料不應只單純著重於開放資料集的數量，亦即開放資料應能符合公眾需求，以協助創新應用與解決公共問題。因此政府機關與公眾及產業團體之間也應具備有良好暢通的溝通管道，透過政府資料開放諮詢機制，廣邀民間代表及產業團體參與溝通，以擴大政府開放資料的推行。當然，未來如能透過產官學研等機關團體達成共識，制定一部政府開放資料專法據以推動施行，則透過完備的法制，將有助政府開放資料更進一步與國際同步接軌。

參考文獻

一、書籍

1. 內政部、資策會科技法律中心，《著作權面對高科技發展之因應配合（第一年）報告》，臺北市：內政部編印，1996 年 6 月。
2. 內政部、資策會科技法律中心，《著作權面對高科技發展之因應配合（第二年）報告》，臺北市：內政部編印，1997 年 12 月。
3. 王怡蘋等，《著作權合理使用規範之現在與未來》，臺北市：元照出版有限公司，2011 年 9 月。
4. 古清華，《從著作權法論資料庫的法律問題》，臺北市：財團法人資訊工業策進會科技法律研究所編印，1992 年 7 月。
5. 李劍非，《著作權與網路資訊自由》，臺北市：元照出版有限公司，2014 年 4 月。
6. 科技部，《政府資料開放行動策略》，臺北市：科技部，2018 年 5 月。
7. 章忠信，《著作權法逐條釋義》（二版），臺北市：五南圖書出版股份有限公司，2019 年 9 月。
8. 陳舜伶主編，《開放政府資料的原則與現況》，中央研究院資訊科技創新研究中心，2013 年 1 月。
9. 臺北市政府，《開放政府資料適用政府資訊公開法、著作權法 、公物法、規費法、訴願及國賠法制之研究》，臺北市：世新大學，2017 年 11 月。
10. 臺北市政府，《臺北市政府資料開放作業機制及有效管理模式之研究》，臺北市：勤業眾信聯合會計師事務所，2017 年 4 月。
11. 趙晉枚等，《智慧財產權入門》（十二版），臺北市：元照出版有限公司，2018 年 9 月。
12. 謝銘洋，《科技發展之智慧財產權議題》，臺北市：翰蘆圖書出版

公司，2005 年 5 月。
13. 謝銘洋，《數位內容之著作權基本問題及侵權》，經濟部智慧財產局編印，2008 年 3 月。

二、期刊

1. 友岡史仁著、林美鳳譯，〈日本政府資料開放法制之建構及其課題〉，《月旦法學雜誌》，第 265 期，2017 年 6 月。 頁 234-244。
2. 王興娟，〈政府資料開放之發展與行政院主計總處資料開放現況〉，《主計月刊》，第710期，2015年2月，頁86-91。
3. 朱斌妤、曾憲立，《資料開放品質》，《國土及公共治理季刊》，第4卷第4期，2016年12月，頁54-66。
4. 何榮桂，〈開放資料在教育上的運用〉，《台灣教育》，第708期，2017年12月，頁10-16。
5. 吳柏凭，〈政府資料的開放與保護－美國開放政府資料的立法新趨勢〉，《科技法律通訊》，第29卷第7期，2017年7月，頁25-33。
6. 邱淑芬、鍾吉誠、謝淑玲，〈民眾對於開放資料瞭解及隱私權觀感之研究及分析〉，《電子商務研究》，第14卷第3期，2016年秋季，頁99-107。
7. 唐鳳，〈開放政府新思惟〉，《國土及公共治理季刊》，第4卷第4期，2016年12月，頁3-7。
8. 張恩輔、林志偉，〈開放資料Open Data應用於列車表定行車時間之估計〉，《中興工程》，第128期，2015年7月，頁39-47。
9. 張銘仁，〈主記資料開放之發展〉，《主計月刊》，第762期，2019年6月，頁75-81。
10. 莊盈志，〈我國政府資料開放推動策略與展望〉，《檔案季刊》，第14卷第4期，2015年12月，頁22-31。
11. 許志義、王筑著、柳育林、許懷元，〈政府資料開放與資料管理〉，

《公共行政學報》，第56期，2019年3月，頁131-162。
12. 陳俊宏、呂豐足，〈網路著作權的合理使用概觀〉，《資訊、科技與社會學報》，第3卷第1期，2003年6月，頁107-125。
13. 陳起行，〈資訊著作的著作性與合理使用－事理、學理及法制面研究〉，《政大法學評論》，第68期，2001年12月，頁183-262。
14. 曾旭正，〈開放政府之現況與展望〉，《國土及公共治理季刊》，第4卷第4期，2016年12月，頁8-17。
15. 黃心怡、蘇彩足、蕭乃沂，〈再探開放政府資料的政策與發展〉，《國土及公共治理季刊》，第4卷第4期，2016年12月，頁18-28。
16. 楊東謀、吳怡融，〈台灣政府開放資料推行之近況調查與探討〉，《教育資料與圖書館學》，第56卷第1期，2019年3月，頁7-44。
17. 楊美雪、陳家瑜、趙以寧、陳映蓉、黃郁涵、楊禮鴻，〈政府藝文資料的開放與加值推廣〉，《臺中教育大學學報》，第31卷第1期，2017年6月，頁23-42。
18. 葉雲卿，〈大數據與著作權之合理使用〉，《北美智權報》，第177期，2017年1月，頁1-3。
19. 歐俐伶、楊東謀，〈台灣政府開放資料之詮釋資料建置探討〉，《教育資料與圖書館學》，第53卷第1期，2016年1月，頁63-102。
20. 賴泱州、楊東謀，〈地方政府機關之開放資料影響因素探討：以台中市政府為例〉，《教育資料與圖書館學》，第54卷第2期，2017年7月，頁185-219。
21. 戴豪君，《建構資料開放之良善法制環境》，《國土及公共治理季刊》，第3卷第4期，2015年12月，頁17-26。
22. 簡宏偉、張正昀，《政府開放資料政策的戰略意義》，〈戰略安全研析〉，130 期，2016 年 2 月，頁 51-59。
23. 羅晉，〈政府開放資料之系統性與制度性觀點的分析〉，《臺灣民主季刊》，第12卷第4期，2015年12月，頁1-37。

24. 羅晉、楊東謀、王慧茹、項靖，〈政府開放資料的策略與挑戰：使用者觀點的分析〉，《電子商務研究》，第12卷第3期，2014年秋季，頁283-300。
25. 嚴昱如，《簡析英國之政府開放資料政策及其法制發展》，〈科技法律透析〉，第 26 卷第 10 期，2014 年 10 月，頁 16-22。
26. 顧振豪，〈完備資料開放與自主館理機制，建構數位國家發展機礎〉，《國土及公共治理季刊》，第4卷第4期，2016年12月，頁67-79。

三、學位論文

1.吳冠翰，《影響政府資料開放推動因素之探討》，國立政治大學公共行政學系，2015年7月。
2.陳慧玲，《政府開放資料品質與滿意度之研究》，淡江大學資訊管理學系碩士在職專班，2015年7月。
3.曾彥中，《政府開放資料創新應用與可能的隱私爭議探討：以臺灣電子發票為例》，國立臺灣大學資訊管理學研究所，2014年12月。
4.鄭至閎，《政府開放資料應用價值與活化之研究》，國立成功大學資訊管理研究所碩士論文，2019年1月。
5. 盧琬怡，《地方政府開放資料治理模式之研究－以高雄市政府為例》，國立臺南大學行政管理學系碩士班，2020年1月。

附錄：「政府開放資料應用與法制之探討」專題研究報告（初稿）書面審查意見及參採情形

國立臺灣海洋大學曾副教授聖文

一、本研究報告資料豐富，論述完整，有極高之參考價值。

二、從完善政府開放資料的角度，敬謹提供以下觀點供研究者卓參。

（一）法制面：因應世界開放資料潮流，若是制定開放（政府）資料專法，或在現行「政府資訊公開法」制定專章，在收費規範、著作權授權、政府資料開放評核分類、「利害關係人」（stakeholders）資料開放諮詢機制等議題，是否有需要補充之項目？兩法之間（若制定開放（政府）資料專法）有哪些競合之處？建議可以進一步論述說明。

（二）組織面：在政府組織是否考慮訂定政府資料開放質、量升級計畫執行時間表？建立配套獎懲制度？

（三）技術面：符合適合開放之資料，在資料來源數位化、數位資料標準化、數位資料系統化、開發開放資料檢核程式、開發資料匯入／匯出程式、明確定義資料欄位、定義數位資料編碼原則以及資料提供週期等議題，在法制面可以思考提出政府機關資料開放發展方向及創新做法之參考，以提升開放資料之品質與成效。

參採情形：

一、第一點意見，贊同本報告論述，錄供參考。

二、第二點意見，法制面部分，依政府資訊公開法現制，政府機關實確已具有開放相關資訊之法律依據，至於是否確有其必要另行制定專法。依主管機關就本點之回應意見，目前國發會因應政府數位轉型之整體思考規劃，為建立社會各界更明確的共識，先以行

政規則處理資料開放技術面問題，接軌國際趨勢新訂作業要點以完備政府資料開放及再利用相關機制，極大化政府資料利用價值，促進民間創意加值運用。爰此，政府資料之開放及再利用相關機制所著重者為技術面，仍與政府資訊公開法相關內涵有所不同，至是否另行制定專法或在政府資訊公開法中制定專章，或制定專法後與政府資訊公開法可能之競合關係等問題，考量是否制定專法或制定專章之法制化方式，仍應先進行可行性評估，爰本意見建議比較政府資訊公開法與開放政府資料法之相關內涵及可能競合之處，已納入本報告建議事項內容。

三、第二點意見，有關政府組織訂定政府資料開放質、量升級計畫執行時間表及建立配套獎懲制度部分，國發會已於 2017 年訂定《政府資料開放優質標章暨深化應用獎勵措施》，做為鼓勵全國各級機關（構）開放資料之獎勵依據，已持續 3 年辦理獎勵活動成效良好。另有關政府開放資數位化之發展方向及創新做法部分，依國發會提供意見，因應政府數位轉型之整體規劃，並建立社會各界更明確共識，該會已透過修正政府資料開放作業原則相關規定，藉以處理數位化技術面問題，接軌國際趨勢及完備政府資料開放及再利用相關機制，極大化政府資料利用價值，促進民間創意加值運用。

國家發展委員會書面意見

一、報告第 5 頁「政府資料開放政策經推動多年後，國家發展委員會（以下簡稱國 發會)於 2020 年規劃推動政府資料開放極大化政策……。」本會規劃推動政府資料開放極大化政策應為 2019 年，爰建議修正。

二、報告第 7 頁「政府機關必須秉持全面開放、資料完整、即時發布、便民使用、機器處理、不作限制、開放格式、不需授權等資訊透

明原則。」就開放資料而言，以開放授權取代不需授權較為妥。

三、報告第 11 頁「政府資料開放自 1995 年迄 2020 年，已實際推動 25 年，主要透過計畫、方案、措施及行政規則等方式據以推動。」報告中將政府資料開放歷程起始年為 1995 年，對照報告上下文是將 1995 年《電子資料流通實施要點》納入，建議歷程描述應以我國實務推動政府資料開放為宜，如行政院 2012 年 11 月 8 日第 3322 次院會決議開始推動政府資料開放。

四、報告第 18 頁「在政府開放資料的公民參與推廣上，透過設置專區提供民眾對於資料使用的概念與想法，可使其瞭解他人運用政府資料的經驗分享，瞭解更多資料如何加值使用。國發會在 2015 年 2 月即推出公共政策網路參與平臺，提供政策形成前的政策諮詢、計畫執行中供各界監督……」該段落主要是說明政府開放資料的公民參與推廣上，透過設置專區提供民眾對於資料使用的概念與想法，此處提及公共政策網路參與平臺，該平臺與政府開放資料較無直接關聯，建議該處應提及本會 「政府資料開放平臺」較為適宜。

五、報告第 18 頁「強化政府開放資料政策說明與推廣」：本會建置政府資料開放平臺之「我想要更多」已羅列所有民眾的開放資料申請，讓其他民眾可檢視其申請內容及機關回應說明。有關請求狀態，現行「我想要更多」機制中，受理機關必須回覆已受理和回覆處理結果（含是否開放、已開放之資料連結、不開放者之理由），並使申請者就回覆評分，評分若低於 3 顆星，機關應再次說明及回覆。本會政府資料開放平臺之「我有話要說」，已可讓使用者針對特定資料集回饋使用經驗，並能讓其他使用者也參與討論回應。

六、報告第 19 頁「政府開放資料應明確規定範圍與界限」：民眾對資料與資訊的請求權：（1）目前國際上政府資訊請求權，多以政

府資訊公開法/資訊自由法（Freedom of Information Act 簡稱 FOIA）為主，係為保障人民知的權利（我國政府資訊公開法第 1 條)。(2) 本會規劃新訂之「政府資料開放及再利用作業要點(草案)」(以下簡稱作業要點草案)，將就「資料利用分類認定原則與公布程序」與「各機關處理民眾建議之程序」規範各機關在認定資料分類以及提供資料與否的流程，藉此確保程序可受公評。高價值與優先開放資料：作業要點草案將就「高價值資料集」明定評估標準與公眾諮詢流程，並要求資料主管機關優先開放並集中列示於政府資料開放平臺。開放資料的範圍與內容是否有所限制方面，現況政府資料即以開放為原則，新訂作業要點草案亦將就資料提供機關可認定政府資料為共享資料或不開放資料的情形為：(1)政府資訊公開法第十八條第一項各款情形之一者；(2)建置或取得成本與額外客製化費用；(3)其他法律規定者。

七、報告第 21 頁「政府開放資料以免費原則創造其應用效能」：新訂作業草案業就開放資料收費基準進行研議，開放資料係以免費為原則，若採有償與利用者共享政府資料，應收取最小限度之費用，以利中小企業與新創公司進入市場。

八、報告第 23 頁「資料開放應持續盤點優先開放項目以擴大效果」：新訂作業要點草案已規劃明定高價值資料評估標準與程序，未來將對外徵集民間意見，經由行政院資料開放及再利用諮 詢小組提出高價值優先開放資料集之主題類別建議，請各機關依主題類別研提高價值資料集清單。

九、報告第 25 頁「開放資料授權條款須配合發展趨勢持續修正調整」：本會將視開放資料國際發展趨勢，適時更新「政府資料開放授權條款」內容。

十、報告第 27 頁「政府開放資料訂定專法之可行性評估」：目前行政院及所屬各級機關皆統一依「行政院及所屬各級機關政府資料開

放作業原則」內容規範辦理政府資料開放，且資料集數量與使用人次均逐年成長。因應政府數位轉型刻正整體思考規劃，為建立社會各界更明確的共識，本會先以行政規則處理技術面問題，接軌國際趨勢新訂作業要點完備政府資料開放及再利用相關機制，極大化政府資料利用價值，促進民間創意加值運用。

參採情形：

一、第一點意見，報告第 5 頁有關國發會規劃推動政府資料開放極大化政策應為 2019 年，參採意見並修正納入報告內容。

二、第二點意見，有關開放資料是否以開放授權取代不需授權較為妥，本報告內文已提出若以提供民間或產業運用之觀點，政府開放資料以不需授權為原則，並視開放資料之種類型態做是否開放授權之類型化分類為宜，爰本意見錄供參考。

三、第三點意見，建議歷程描述應以我國實務推動政府資料開放為宜，如行政院 2012 年 11 月 8 日第 3322 次院會決議開始推動政府資料開放，參採意見並修正納入報告內容。

四、第四點意見，公共政策網路參與平臺與政府開放資料較無直接關聯，建議該處改為國發會 「政府資料開放平臺」較宜，參採意見並修正納入報告內容。

五、第五點意見至第十點意見，係針對本報告所提政府開放資料問題研析與建議，就國發會現行作法及規劃方案等部分提供補充說明，均錄供參考。

謝研究員碧珠

一、本報告(頁 4)所敘：「依據 OECD 所接禦的開放政府原則...」云云，所稱「接禦」乙語，容有誤植。

二、本報告(頁 4)謂：「為順應國際趨勢及經濟環境發展，及回應民

眾對政府施政透明化及知的權利之需求，我國政府於 2005 年公布施行《政府資訊公開法》，為政府資訊公開制度奠定重要基礎。」另(頁 5)並稱：「政府資料開放政策經推動多年後，國家發展委員會於 2020 年規劃推動政府資料開放極大化政策，由各機關更積極開放資料，各機關亦體認利用資料，可提升政府治理效能，提供民眾更精準、可信賴的服務。例如：內政部與衛福部攜手推動『銀髮安居計畫』，運用資料預測並協助老人居住在出入方便的住宅，同時政府也精準的提供服務、主動照顧弱勢；金管會則應用政府資料開放平臺提供房貸與產業財務相關資料加值運用，便捷民眾查詢核貸條件；至於地方政府、中研院及民間科技公司合作的『空氣盒子』，則可偵測溫度、濕度及 PM2.5 等數據，供民眾即時查詢空氣品質。」云云，可見目前政府資訊公開尚無重大障礙。惟其另又主張：「若能有一主管機關專責與督導開放資料，並研擬政府開放資料的專法、執行架構與準則，提供各機關開放資料的法源依據及遵循，方便民眾援引法規並更有效地取用開放資料，也對利用機關所開放資料將有所助益，確是民眾所期待的發展方向。而且政府機關開放資料也需衡量其他現行相關法規的限制或競合關係，例如在政府開放資料法規架構與規範層次，如何引導政府機關開放資料的執行與實務，並協助確認哪些資料可以對民眾開放、如何開放，並解決政府開放資料涉及著作權和授權等問題，讓開放資料與個人隱私、國家安全等特定議題間可以取得平衡，這些都是透過專法訂定可以加以解決，可見未來政府開放資料專法的可行性評估，將是未來最為需要關切的主要議題。」質言之，在政府資訊公開法之現制下，政府機關實已具有得以開放相關資訊之法律依據，是其前揭所述制定專法之主張，是否確有其必要，或甚至反而形成雙頭馬車之疑慮等問題？

容值得再商榷。

參採情形：

一、第一點意見，已參採並修正誤植文字。

二、第二點意見，依政府資訊公開法現制，政府機關實確已具有開放相關資訊之法律依據，至於是否確有其必要另行制定專法。依主管機關之回應意見，目前國發會因應政府數位轉型之整體思考規劃，為建立社會各界更明確的共識，先以行政規則處理資料開放技術面問題，接軌國際趨勢新訂作業要點以完備政府資料開放及再利用相關機制，極大化政府資料利用價值，促進民間創意加值運用。爰此，政府資料之開放及再利用相關機制所著重者為技術面，仍與政府資訊公開法相關內涵有所不同，至是否另行制定專法，本報告所提意見亦建議先進行可行性評估，尚非必然以專法方式始能推動，爰本意見錄供參考。

楊研究員芳苓

一、本報告「政府開放資料應用與法制之探討」研究目的在於政府開放資料政策推動後，針對政府機關推動開放資料歷程與現況、應用與管理及政策法制等，可能涉及的基礎、應用、管理、法制相關問題進行研析及建議，以提供未來本院委員審查相關法案時之參考。先從開放資料歷程與現況作基本分析，續就政府開放資料涉及應用、管理及法制等相關問題探討，並提出建議作法，以建構政府開放資料制度的基本規範，其研究方向及所提建議，深具意義，敬表贊同。

二、頁 20，提及「政府開放資料程度與範圍，應由各政府機關定期 地檢視其所持有的資料，並釐清哪些資料可以開放給民眾使用。策略上，一方面必須鼓勵機關與同仁主動地開放資料，或如透過政

策及法規循序漸進地要求政府機關落實；另一方面，機關也需正視民眾對資料與資訊的請求權「力」，除了可透過政府開放資料平台作為溝通管道，提供民眾主張與回饋開放資料的需求及想法之外。」其中，有關民眾請求權「力」是否應為「利」，請再確認。

三、頁 7，註釋 4，所引期刊之作者與頁 32 所列似不一致；頁 22，註 17，使用者觀「點」誤繕為「電」，均請再確認。

參採情形：

一、第一點意見，贊同本報告研究方向及所提建議，錄供參考。

二、第二點意見及第三點意見，文字誤繕、註釋不一致及誤繕問題，均已採納並修正納入報告內容。

趙副研究員俊祥

一、本報告探討政府開放資料政策推動，相關歷程與現況、應用與管理及政策法制等，就可能涉及的基礎、應用、管理、法制等相關問題進行研析，並就涉及相關問題提出建議作法，以建構政府開放資料制度的基本規範。主題明確，架構清晰，論述完整，所提建議具有見地，咸認極有價值。

二、頁 5 提及國家發展委員會（以下簡稱國發會），但後文又出現「國家發展委員會」（頁 7），應予統一。

三、本報告若能引用相關外國立法例與政策作法，以供我國在推動時之參考，當更完整。

參採情形：

一、第一點意見，贊同本報告說明意旨及建議，均錄供參考。

二、第二點意見，已參採並統一機關名稱用語。

三、第三點意見，已參採並補充可供我國推動參考之外國立法例與政策作法。

林副研究員鈺琪

一、有鑑於政府資訊公開、資料開放透明，是促進公民參與的基礎，促進資料有效加值應用更被各國視為經濟成長與政府治理重要之一環。由此顯見，政府開放資料應用，將可促進政府運作效率透明、優化政府服務，提升民間應用經濟效益。我國於 2005 年 12 月 28 日公布施行《政府資訊公開法》，規範與人民權益攸關的施政、措施及其他有關的政府資訊，以主動公開為原則，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督。資料開放是全球政府的先進指標，可代表政府施政透明度，例如美國聯邦政府在 2009 年成立 Data.gov 網站，要求聯邦政府機關開放政府資料予公眾使用;英國政府在 2010 年亦成立 Data.gov.uk 網站，開放政府資料供人民自由利用。

二、本報告提出強化政府開放資料政策說明與推廣;政府開放資料應明確規定範圍與界限；政府開放資料以免費原則創造其應用效能；資料開放應持續盤點優先開放項目以擴大效果；開放資料授權條款須配合發展趨勢持續修正調整;政府開放資料訂定專法之可行性評估等研析建議，內容詳實精闢，論述有據、中肯，實值參考。

三、本報告頁 22，第 9 行及第 18 行年分應統一採用西元，請參酌。

參採情形：

一、第一點及第二點意見，贊同本報告說明意旨及建議，均錄供參考。

二、第三點意見，已參採並統一採西元年。

李副研究員雅村

一、本報告認為推動開放資料，推動以互動參與、協同合作為主軸，以應用為核心，邀集相關部會與民間團體進行研討重點開放項目，共同推動以應用為核心開放資料集，以應用主題彙集並開放契合民間需求之資料。在推動產業應用、創新應用競賽、相關人才培育等方面，已產生應用服務的具體成效。確實是目前政府重要政策，也需由主管機關持續研議政策方案或透過完善法制以強化成效。報告並提出強化政府開放資料政策說明與推廣、政府開放資料應明確規定範圍與界限、政府開放資料以免費原則創造其應用效能、資料開放應持續盤點優先開放項目以擴大效果、開放資料授權條款須配合發展趨勢持續修正調 整、政府開放資料訂定專法之可行性評估等建議事項，均屬可行，甚值贊同。

二、第 4 頁第 6 行之「接禦」應為「揭櫫」之文字誤植，請予修正。

三、本報告以採西元紀年為主，惟第 22 頁有二處是以民國紀年，建請修正，以符一致。

參採情形：

一、第一點意見，贊同本報告說明意旨及建議，均錄供參考。

二、第二點意見，誤植文字部分，已參採並修正納入報告內容。

三、第三點意見，已參採並統一採西元年。

方副研究員華香

一、本報告第 26 頁以下「六、政府開放資料訂定專法之可行性評估」一節，若要訂定專法，是否表示係目前政府資訊公開法之規範範圍無法包括？未來該部專法跟政府資訊公開法之適用範圍、客體、使用方式…等之差異如何？或可就此部分進行法制分析意見

之補充，以利本院委員立法參考。

二、依「行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則」第二點、第三點規定，所稱政府資料之開放，指政府各類電子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，此等連結下載及利用行為，係根本不受到著作權法保護？或是仍受到著作權法保護，但可透過著作權法「合理使用」(第 44 條至第 65 條等相關規定)，而免除著作財產權之侵害責任？著作權法有無配合增修相關規範之必要？

參採情形：

一、第一點意見，依政府資訊公開法現制，政府機關實確已具有開放相關資訊之法律依據，至於是否必要另制定專法。依主管機關就本點之回應意見，目前國發會因應政府數位轉型之整體思考規劃，為建立社會各界更明確的共識，先以行政規則處理資料開放技術面問題，接軌國際趨勢新訂作業要點以完備政府資料開放及再利用相關機制，極大化政府資料利用價值，促進民間創意加值運用。爰此，政府資料之開放及再利用相關機制所著重者為技術面，仍與政府資訊公開法相關內涵有所不同，至是否另行制定專法，及制定專法後與政府資訊公開法可能之競合關係等問題，考量是否制定專法或制定專章之法制化方式，仍應先進行可行性評估，爰本意見建議比較政府資訊公開法與開放政府資料法專法相關內涵，已納入本報告建議事項內容。

二、第二點意見，電子資料提供使用者依其需求連結下載及利用之行為，是否受著作權法保護或「合理使用」而免除著作財產權之侵害責任及有無增修規範必要等問題，有關著作權法針對政府機關之網路開放資料之合理利用，依據該法第 50 條規定限於政府機

關或公法人名義發表之著作，實務上採取須政府機關或公法人為著作人之解釋，將使民眾利用政府機關資源所創作之網路著作的機會降低，且一般民眾亦不易判斷政府機關或公法人是否為「著作人」。學者亦有認為本條文規定，應以「客觀條件」進行判斷是否以政府機關或公法人名義對外發表，縱令事後證明政府機關或公法人非「著作人」，亦在所不問。然而，考量到政府機關或公法人擁有「著作財產權」之著作，亦為利用人民納稅資源所完成之著作，除了將其轉為個人或團體營利或商業目的形成慷全民之慨的不公平現象外，應盡可能開放人民自由利用，且政府機關網路資訊既為全民應共享之財產，即不適宜以「在合理範圍內」此一高度抽象用語限制人民使用公共資源之權益，故可由著作權法主管機關研議刪除該等用語。

張副研究員淑青

一、由政府資訊的公開性與取得性，可得知政府施政的透明度，以及是否滿足民眾知的權利，故完備政府開放資料之法制環境有其必要性。

二、由表 1 政府資料開放推動重要歷程表顯示，政府資料開放自 1995 年迄 2020 年，已實際推動 25 年，惟本報告亦表示我國政府自 2011 年起開始規劃推動開放資料，迄今已屆十年，可見 2011 年是重要里程碑，但表 1 並無 2011 年的推動事項，是否有誤，請補充。

三、本報告指出，政府開放資料的推廣，不應只是單方向的供給，也應該是政府與民眾、多元利害關係人之間的多向互動交流。由 2013 年建置「政府資料開放平臺」，其內容多是將各機關原本已放置於其網站之資料彙整於此一平台，資料內容多元豐富，仍是就政府角度及其行政需求，決定其開放之內容，尚未形成以民眾

角度檢視其需求之內容。即使各機關業務或資訊單位，應參照該機關主管業務優先項目、資料分級分類、開放期程及確保品質等原則，就現有業務持續進行資料盤點作業，其資料範圍仍限縮於政府角度。故民間希望有專法，以收政策穩定及請求權基礎的優位性，似有其必要。

參採情形：

一、第一點贊同本報告意旨說明，爰錄供參考。

二、第二點意見，有關我國政府自 2011 年起開始規劃推動開放資料，係屬 2012 年之誤植，已參採意見並調整報告內容。

三、第三點意見，依政府資訊公開法現制，政府機關實確已具有開放相關資訊之法律依據，至於是否確有其必要另行制定專法。依主管機關是否制定專法之回應意見，目前國發會因應政府數位轉型之整體思考規劃，為建立社會各界更明確的共識，先以行政規則處理資料開放技術面問題，接軌國際趨勢新訂作業要點以完備政府資料開放及再利用相關機制，極大化政府資料利用價值，促進民間創意加值運用。爰此，政府資料之開放及再利用相關機制所著重者為技術面，仍與政府資訊公開法相關內涵有所不同，至是否另行制定專法，本報告所提意見亦建議先進行可行性評估，尚非必然以專法方式始能推動，爰本意見錄供參考。

賴副研究員怡瑩

一、本報告蒐集政府資料開放議題相關學者專家論著，以及現行政府開放資料推動歷程與現況等資料，提出「強化政府開放資料政策說明與推廣、政府開放資料應明確規定範圍與界限、政府開放資料以免費原則創造其應用效能、資料開放應持續盤點優先開放項目以擴大效果、開放資料授權條款須配合發展趨勢持續修正調

整、政府開放資料訂定專法之可行性評估」等 6 項問題研析與建議，並在結論提出「開放資料普遍存在的議題主要包括：法源依據、收費規範、應用管理、著作權授權及訂定專法完備法制等部分」、「本報告認為政府開放資料資訊系統、資料類型與格式、應用管理等基本層次的問題，主管機關會預期釋出開放資料的過程以及結果，從而決定採取主動開放的意願，但實質影響政府機關落實開放資料的影響因素，還是以法令依據的制定與規範面向的影響力最大」、「政府部門而言，未來推動開放資料政策的機關層級也應該由中央機關與地方政府協力合作」、「就使用者角度而言，開放資料不應只單純著重於開放資料集的數量，亦即開放資料應能符合公眾需求，以協助創新應用與解決公共問題」。撰述內容豐富，足資參考。

二、承上，本報告命題為「政府開放資料應用與法制之探討」，似可考量研析與建議、結論等內容，改以「應用」與「法制」等二面向梳理相關建議及結論。

參採情形：

一、第一點贊同本報告建議，爰錄供參考。

二、第二點意見，已參採並以應用與法制二面向提出建議及結論。

何副研究員弘光

一、本報告探討之政府開放資料應用與法制之方向與建議，敬表贊同，且有助於本院目前全院進行開放國會工作之參考。

二、本報告全文內容不時爰用「我國政府」、「我國」及「行政院」等名詞，有無統一之必要，建請再酌。

三、本報告全文詳細介紹行政院及國發會對於政府資訊公開之努力過程，惟本院對於政府資訊公開(開放國會)之努力，亦以全院各

單位的參與推動，而本報告卻僅在註 16 提到「立法院全球資訊網」而已，故建議本報告除於該註 16 明確補充載明「立法院開放資訊服務平台」等文字外，並於內文中也介紹本院對政府資訊公開的努力過程。

四、第 4 頁第 6 行之「接禁」應為「揭櫫」之誤植。

五、第 13 頁倒數第 10 行之「data.gov. tw」多了一個空格。

六、第 14 頁第 8 行之「型塑」等文字，建請再酌。

七、本報告似採西元紀年，惟第 22 頁有二處是以民國紀年，建請修正。

八、第 17 頁註 17 之「使用者的觀電的分析」應為「使用者的觀點的分析」之誤植。

九、第 32 頁至第 34 頁之二、期刊的每筆頁數均漏列，建請補正。

參採情形：

一、第一點贊同本報告研究方向與建議，爰錄供參考。

二、第二點意見，報告內文爰用「我國政府」、「我國」及「行政院」等名詞，已依各章節內容進行調整為適當名詞。

三、第三點意見，建議本報告補充介紹本院對政府資訊公開的努力過程，已參採並補充本院推動政府開放資料成果納入本報告內容。

四、第四點至第九點，有關誤植文字、格式體例、紀元年等部分，均已參採並修正納入報告內容。

傅助理研究員朝文

一、本報告針對以政府開放資料應用與法制之相關問題進行探討，其報告體系完整、論述詳實，且建議方向深具價值，皆甚表贊同。

二、非營利組織在資訊揭露上面對多元課責的困境，如果主管機關沒有將必須公布的資訊標準化、法制化，非營利組織所必須要衡量

的就是行政成本與輿論監督的壓力，是只須遵守法律的最低程度揭露？還是選擇作為一個負責任的公益團體，最大程度的資訊揭露？本報告認為既然是課責就代表著所提供的資料要經得起考驗並對多元的利害關係人負責，那麼資訊公布就不能只針對特定族群，因此將資訊揭露讓各類型的利害關係人自己選取所欲關注的面相，可能是最好的解決辦法，實可資贊同。

參採情形：

第一點及第二點意見，均贊同本報告研究意旨與建議，爰錄供參考。

李助理研究員淑瓊

一、本報告第 20 頁有關「政府開放資料之範圍及其限制，也須考量依據《國家機密保護法》相關規定，基於國家安全及利益被列為不同等級的機密，在一年年限內不得公開，最長可達 30 年。」一節，經查，國家機密保護法第 12 條第 1 項規定：「涉及國家安全情報來源或管道之國家機密，應『永久保密』，不適用前條及檔案法第二十二條之規定。」，亦即，被列為國家機密之資訊，其保密期限並非本報告初稿中所述之 30 年，而係可以「永久保密」而永不公開，建請修正。另有關永久保密之前述規定，迭有論者提出批評，建議本報告或可就此部分補充論述。

二、本報告第 4 頁第 4 行「接禁」應為「揭禁」之誤植，建請更正。

參採情形：

一、第一點意見，有關國家機密之資訊，建議修正其保密期限可為「永久保密」而永不公開，另建議補充論述有關永久保密之規定。已參採並就部分學者意見納入報告內容。

二、第二點意見，誤植文字部分，已參採並修正納入報告內容。