

本報告僅供委員參考

從人工智慧發展探討開放資料法制議題

法制局 陳育靖 撰

中華民國 114 年 8 月

從人工智慧發展探討開放資料法制議題

目次

摘要

壹、前言	1
貳、我國開放資料法制發展概況	2
一、從政府資訊公開到開放政府資料	2
二、我國開放資料法制之進展	3
三、小結	4
參、開放資料之國際立法例	4
一、美國	4
二、歐盟	6
肆、問題研析與建議	12
一、開放資料或資料治理之法制方向允宜檢討其必要性	12
二、研議擴大開放資料主體之可行性	13
三、明定開放資料涉及個人隱私、個資之處理方式	14
四、明定高價值資料定義、要件等規範	15
五、研議建立資料共享或交易制度之可行性	17
六、明定發展人工智慧所需之資料品質規範之可行性	19
伍、結論	20

參考文獻.....	22
附錄：「從人工智慧發展探討開放資料法制議題」專題研究報告（初稿） 座談會紀錄及參採情形.....	26

摘 要

政府資訊公開係以提升政府施政透明度，並強化外界監管為主軸；而政府資料開放則係將政府資訊進一步透過開放與機器可讀格式對外提供，除有利於外界以數位化方式達成上開透明、監管之目的外，透過加值運用，更可於醫療衛生、氣候變遷、環境永續等各項領域提升科學研究價值，並進而反饋於公共政策之制定與改進。

隨著人工智慧之發展，各界對於資料之需求日益增加，觀察國際立法趨勢，漸朝向開放資料或資料治理法制化之方向邁進，我國現行針對開放資料，僅以《政府資訊公開法》為依據，行政機關並依《行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則》辦理開放資料，尚無開放資料或資料治理專法，為促進我國人工智慧相關研究與應用之發展，實有必要完備相關法制，以促進資料共享與流通，本報告爰擬參考國際立法例探討相關法制問題並提出建議，俾供本院委員問政及審查相關法案之參考。

從人工智慧發展探討開放資料法制議題

壹、前言

近年來，隨著電腦運算能力大幅提升，與巨量資料（Big Data）分析技術之演進，帶動數位經濟蓬勃發展，亦使資料成為重要資源，「資料經濟」模式儼然成形。除特定企業外，掌握大量資料者即為政府，各國亦在民間呼籲下，陸續推動政府資料開放運用相關法制，如歐盟於 2003 年¹通過《公部門資訊再利用指令》（Re-use of Public Sector Information, Re-use of PSI），美國亦於 2009 年簽署《透明與開放政府備忘錄》（Transparency and Open Government Memorandum），後續並進一步予以法制化²。

而人工智慧之發展，除仰賴模型外，其訓練過程更需要大量之高價值資料³，透過多樣化且充足之資料，將有助於提升人工智慧之效能，藉由人工智慧之深度分析，亦可發掘開放資料之潛藏價值，二者可謂相輔相成⁴，為此歐盟於 2022 年通過《資料治理法》（Data Governance Act, DGA），納入資料共享及資料利他等規範，擴大資料之跨部門運用可能性⁵；2024 年通過之《人工智慧法》（Artificial Intelligence Act, AIA）亦將高品質之資料要求納入規範⁶。

¹ 本報告有關年分之使用，原則以民國紀年表述，惟涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。

² 戴豪君、賴芃聿，〈從歐美開放資料法制看我國開放資料專法之挑戰〉，《臺灣科技法學叢刊》，第 2 期，110 年 7 月，頁 102、108。

³ 朱翊瑄，〈資料權利之探討－從發展人工智慧需求出發〉，《科技法律透析》，第 32 卷，第 10 期，109 年 10 月，頁 31-32。

⁴ European Union, Open data and AI: A symbiotic relationship for progress, June 9 2023, available at: <https://data.europa.eu/en/publications/datastories/open-data-and-ai-symbiotic-relationship-progress>, last visited on July 1 2025.

⁵ 謝明均，歐盟正式通過資料治理法（DGA），歐盟資料共享發展跨出一大步，資策會科技法律研究所，111 年 5 月 6 日，網址：<https://stli.iii.org.tw/article-detail.aspx?no=64&tp=1&d=8829>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 1 日。

⁶ 黃國寶、張凱鑫，資料為本：解讀歐盟 AI 法案對資料治理與品質的要求，知勢，網址：<https://edge.aif.tw/aiact-impact-data-governance/>，最後瀏覽日期：114 年 5 月 12 日。

開放資料與人工智慧之應用發展具有密切關係，本報告爰擬藉由國際立法例之比較，探討相關法制問題並提出建議，俾供本院委員問政及審查相關法案之參考。

貳、我國開放資料法制發展概況

一、從政府資訊公開到開放政府資料

我國於 88 年制定《行政程序法》時即納入「資訊公開」規定，該法第 44 條與第 45 條⁷明定行政機關所保有之政府資訊定義、原則及應主動公開項目，94 年並依第 44 條第 3 項規定，制定《政府資訊公開法》（下稱《政資法》），將適用對象從「行政機關」擴及至中央、地方各級機關及其設立之實（試）驗、研究、文教、醫療及特種基金管理等機構，而受政府機關委託行使公權力之個人、法人或團體於受託事務範圍內亦有適用⁸。

惟政府資訊倘須進一步分析、運用，須具備機器可讀之一致性開放格式，行政院於 102 年訂定《行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則》（下稱《資料開放作業原則》）⁹，推動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，以開放格式、機器可讀且具一定品質方式，集中列示於「政府資料開放平臺」（data.gov.tw）供使用者連結下載及利用，俾達成施政便民及公開透明之目的¹⁰。

⁷ 《行政程序法》第 44 條及第 45 條業於 94 年 12 月 28 日配合《政府資訊公開法》之公布施行修正刪除。

⁸ 謝碩駿，〈政府資訊公開法制概述〉，《T&D 飛訊》，第 278 期，110 年 5 月 1 日，頁 3-4。

⁹ 翁栢萱，《政府開放資料應用與法制之探討（編號：B01564）》，臺北：立法院法制局，109 年 12 月，頁 4-5。

¹⁰ 《行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則》第 1 點、第 2 點及第 10 點。

二、我國開放資料法制之進展

為因應資料驅動之時代，國家發展委員會（下稱國發會）於 109 年啟動開放資料專法草案之制定，規劃將《資料開放作業原則》提升至法律位階，以強化數位治理¹¹，數位發展部（下稱數位部）於 111 年成立後，開放資料相關業務移由該部主責，該部於今（114）年 4 月宣示，考量人工智慧應用需要大量高價值資料，規劃將提出《AI-Ready Data 詮釋資料框架指標指引》，鼓勵政府機關及產業界提升資料品質，為打造良好資料生態系¹²，促進資料流通及創新應用，業於同年 6 月 16 日預告制定《促進資料創新利用發展條例》草案（下稱《資料利用條例》草案），建構資料開放、共享及再利用之各項機制，兼顧取得高品質、可信任且易於利用資料之需求，及民眾權利保障¹³。

《資料利用條例》草案分為 8 章，共計 34 條，針對政府資料開放係明定於第 3 章，規範資料之做成、提供方式、終止提供及資料品質等事項，並明定公務員之免責規定；而有關人工智慧部分，該草案於第 9 條第 3 項明定：「政府機關應考量人工智慧或其他新興技術發展之需求，建立或完善相關機制，以利高品質、可信任且易於利用資料之取得。」該條立法說明第 2 點並指出：「人工智慧及其他新興科技攸關國家整體競爭優勢及社會經濟效益，其發展需要高品質、結構化、可信任且易於驗證與利用之資料。政府機關尤應注重建立或完善相關機制，使人工智慧及其他新興科技之發展易於取得及利用資料，例如擬訂擴大政府資料之開放與共享、鼓勵民間資料共享、強化資料創新利用技術或管理措施之指引、訂定適當之資料授權條款由各界參考使用等，……」將發展人工智

¹¹ 國家發展委員會，推動開放資料專法 建構資料共享新世代，109 年 1 月 1 日，網址：https://www.ndc.gov.tw/nc_27_33687，最後瀏覽日期：114 年 5 月 7 日。

¹² 蘇思云，AI 時代資料是黑金 數發部擬提 AI-Ready Data 指引，中央社，114 年 4 月 6 日，網址：<https://www.cna.com.tw/news/ait/202504060023.aspx>，最後瀏覽日期：114 年 5 月 7 日。

¹³ 數位發展部，預告制定《促進資料創新利用發展條例》，114 年 6 月 16 日，網址：<https://moda.gov.tw/press/bulletin/16444>，最後瀏覽日期：114 年 6 月 18 日。

慧或其他新興技術之高品質資料需求納入規範；除促進政府資料共享外，亦鼓勵產業間建立資料共享機制及資料利他運作機制¹⁴。

三、小結

我國目前開放政府資料之主要依據為《政資法》，行政機關並依《資料開放作業原則》辦理開放資料，前者雖屬法律位階，惟依該法第 8 條第 1 項規定，相關資訊之公開得斟酌公開技術之可行性，以刊登政府公報或出版品、提供線上查詢、提供公開閱覽、抄錄、影印、錄音、錄影或攝影，甚至舉行記者會、說明會之方式為之，並未要求應以一定格式公開或對外提供；後者雖已針對資料認定、格式要求、授權使用方式、申請方式、有償或無償提供等開放資料事項為明確規定，惟該原則因非屬法律位階，對於各該機關是否開放資料、開放哪些資料等要求，較欠缺拘束力。此外，部會間開放資料程度有落差、資料數量雖多但內容未能符合需求、未開放原始資料，或所開放者為非結構化資料難以整合至網路平台等，皆為目前開放政府資料之問題¹⁵。

參、開放資料之國際立法例

一、美國

（一）相關法制建構歷程

為保障民眾近用政府資訊權，美國於 1966 年通過《資訊自由法》（The Freedom of Information Act），除有該法列舉情形外，政府資訊應對外提供。為因應公眾對於政府資料之需求，前總統歐巴馬於 2009 年上任時即簽署《透明與開放政府備忘錄》，確立透明（transparency）、公眾參與（participatory）及協同合作（collaborative）等 3 項原則，並

¹⁴ 《促進資料創新利用發展條例》草案第 20 條至第 23 條條文參照。

¹⁵ 許哲銘，〈我國高應用價值資料（high value data）規範之建議〉，《科技法律透析》，第 34 卷，第 3 期，111 年 3 月，頁 53。

架設政府資料開放平台，以機器可讀格式提供政府資料；2013 年並發布《政府資料應具有開放性與機器可讀性》（Making Open and Machine Readable the New Default for Government Information）行政命令，確保政府資料以開放與機器可讀格式提供；2019 年將上開行政命令提升至聯邦法律位階，制定《開放、公開、電子化與必要政府資料法》（Open, Public, Electronic and Necessary Government Data Act, 下稱《開放資料法》）¹⁶。

（二）《開放資料法》規範重點

《開放資料法》係以提高透明度及民眾有效近用為主軸，其規範重點如下¹⁷：

- 1、政府資料以開放為原則，並以機器可讀、開放格式提供該資料，政府機關應就所建立、蒐集與維持之資料備置清單及指引，於美國政府開放資料網站（data.gov）提供該清單目錄及接取點。
- 2、為確保聯邦機關開放資料之透明度、準確度及品質，規定聯邦機關應設置資料長（Chief Data Officer, CDO），其應具備資料管理、資料治理、保護去識別化機密資料等專業，負責機關之資料管理、協調與程序建立及執行。
- 3、隸屬於總統之行政管理與預算局（Office of Management and Budget, OMB）亦設立資料長委員會，以利協調跨部門之資料開放事務；在監督與問責機制部分，則由美國政府審計辦公室（Government Accountability Office, GAO）定期監督資訊蒐集與審查流程並向國會提出報告。

¹⁶ 戴豪君、賴芃聿，同註 2，頁 101-104；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〉，《科技法律透析》，第 29 卷，第 7 期，106 年 7 月，頁 25。

¹⁷ 戴豪君、賴芃聿，同註 2，頁 106-108。

二、歐盟

（一）相關法制建構歷程

為確保良好治理及公民社會參與，《歐盟運作條約》（Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU）第 15 條明定，歐盟各機關、部門應本於「公開」之精神運作，並賦予其公民及法人等查閱聯盟文件權，於此基礎下，歐盟於 2003 年即公布《公部門資訊再利用指令》，該指令於 2013 年修正，重點為提升民眾近用及再利用政府資料之可能性，而 2019 年更進一步修正並更名為《開放資料與公部門資訊再利用指令》（The Directive on open data and the re-use of public sector information, 下稱《開放資料及再利用指令》）。

此外，為在資料經濟市場上取得領先地位，歐盟於 2020 年發布「歐洲資料策略」（European Strategy for Data），主要目標是創造歐洲資料空間（European Data Space），在保障隱私、安全之架構下推動資料共享¹⁸。為推動上開策略，歐盟於 2022 年通過《資料治理法》作為框架性法制，以管制跨領域之公共資料及受保護資料之再利用，並促進資料共享¹⁹；而 2023 年通過之《資料法》（Data Act），則係為避免於歐盟境內使用連網產品及提供服務所產出之資料為少數大型企業所掌控，透過「資料民主化」（Data Democratization）概念，建構資料共享標準²⁰。

（二）《開放資料及再利用指令》規範重點

歐盟《開放資料及再利用指令》共 6 章、計 21 條條文，第 1 章「總則」（第 1 條至第 3 條）包括適用範圍、定義及一般原則等規定；第 2

¹⁸ 林昱梅，〈歐盟資料治理法制新趨勢－以公部門及資料利他組織之資料再利用為中心〉，《台灣法律人》，第 25 期，112 年 7 月，頁 76。

¹⁹ 翁逸泓，〈資料治理法制模式的發展－從哪裡來？到哪裡去？〉，《月旦法學雜誌》，第 353 期，113 年 10 月，頁 62。

²⁰ 文達遠，〈歐盟「資料法」對企業之影響與挑戰〉，《經貿法訊》，第 329 期，113 年 5 月 10 日，頁 16-18。

章「請求再利用」(第4條)則規定相關處理程序；第3章「再利用之條件」(第5條至第10條)包括提供格式、收費原則、透明度、標準授權、實務安排及針對研究資料之再利用規定；第4章「不歧視與公平交換」(第11條及第12條)包括提供再利用與收費條件應一致且不歧視，倘有特殊安排應公告周知等規定；第5章「高價值資料集」(第13條及第14條)包括該等資料集之主題類別、評估及收費原則等規定；第6章「附則」(第15條至第21條)則規定執委會相關之程序事項²¹。

該指令除將適用對象擴及至公營事業 (public undertaking) 外，規範重點包括：透過應用程式介面 (Application Programming Interfaces, APIs) 或常用電子格式及時公布動態資料 (dynamic data)、明確費用免除及收取原則、明定授權原則、研究資料預設開放、遵循開放資料 FAIR 原則，及創設高價值資料集等事項²²，並限制成員國法規預先排除資料近用²³。

(三)《資料治理法》規範重點

歐盟《資料治理法》共9章、計38條條文，第1章「總則」(第1條、第2條)包括適用範圍及定義；第2章「公部門受保護資料之再利用」(第3條至第9條)包括資料種類、禁止特殊安排、再利用之條件、費用、主管機關、單一資訊平臺及請求資料再利用之程序等規定；第3章「資料中介服務者」(第10條至第15條)包括提供服務者之通知、條件、主管機關、監督及除外規定；第4章「資料利他主義(data altruism)」(第16條至第25條)包括資料利他組織之登記、條件、透明度要求、對當事人與資料保有者之保障、主管機關、監督及同意等規定；第5

²¹ European Union, EUR-Lex, available at : <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1024/oj/eng>, last visited on July 11, 2025.

²² 戴豪君、賴芃聿，同註2，頁110-117。

²³ 翁逸泓，〈資料治理法制：歐盟模式之啟發〉，《東海大學法學研究》，第64期，111年10月，頁63-65。

章「主管機關與程序規定」(第 26 條至第 28 條)包括要件、受理申訴及司法救濟等規定;第 6 章「歐洲資料創新局(European Data Innovation Board)」(第 29 條、第 30 條)包括組成與任務等規定;第 7 章「跨域近用與傳輸」(第 31 條);第 8 章「授權與執委會程序」(第 32 條、第 33 條)及第 9 章「附則與過渡條款」(第 34 條至第 38 條)包括罰則、評價與檢視等事項²⁴。

《資料治理法》除在組織面明定將設置「歐洲資料創新局」(European Data Innovation Board),提供歐盟執委會有關一致性標準建立、改善資料監管等之建議,並促進能力建構與資訊交流外,針對資料再利用、共享與流通之規範重點分別規定於第 2 章至第 4 章,以下分述之:

1、公部門受保護資料之再利用

歐盟認為資料對於經濟與社會發展皆具有重要性,以健康資料為例,除可提升醫療保健服務外,亦可改善個人化治療、促進慢性病或基因治療之發展²⁵,公部門之資料既係由公務預算所生成或取得,來自不同部門之受保護資料(包括因商業機密、統計機密、涉及第三人智慧財產權及個人資料而受保護之資料),應於一定條件下,以分析為目的納入資料集²⁶。

《資料治理法》之公部門資料再利用規定,明文排除公營事業、公共傳播事業(public service broadcasters)、文化與教育機構(cultural establishments and educational establishments)所保有之資

²⁴ European Union, EUR-Lex, available at : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R0868>, last visited on July 11, 2025.

²⁵ European Commission, Data Governance Act explained, Shaping Europe's digital future, available at : <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/data-governance-act-explained#ecl-inpage-l4iguon6>, last visited on May 13, 2025.

²⁶ 林昱梅, 同註 18, 頁 80-81。

料，為公共安全、國防及國家安全目的而受保護之公部門資料亦不適用再利用規定²⁷。提供再利用之資料應以下列方式處理：(1) 個人資料應經匿名化處理；(2) 涉及營業秘密或第三人智慧財產權之資料，應透過其他揭露控制方式予以修改、彙整或處理；(3) 在公部門提供或控制的安全處理環境下遠端近用或再利用資料；(4) 於依照高安全標準設置之實體場域中近用或再利用資料，但不允許遠端近用²⁸。

為協助公部門保存、提供再利用之資料，並確立上開匿名化、控制方式技術標準、實體場域安全標準，或提供近用或再利用之安全處理環境，各成員國應設立至少一個資料主管機關²⁹，此外，亦應建立單一資訊點 (single information point)，提供可再利用之資料清單、概述，並於受理資料再利用之申請後，自動傳輸予資料保有機關或資料主管機關³⁰，機關於接獲申請後，至遲應於 2 個月內為是否提供之決定，案情複雜者，期限得展延 30 天，並應提供申請者救濟方式³¹。

2、資料中介服務

(1) 資料中介服務型態

資料中介服務係指透過技術、法律或其他（包括個資當事人行使其權利等）手段，在當事人或資料保有者與資料使用者間，建立資料共享商業關係之服務³²；因此，其著重點在於資料需求者與資料供給者間之商業關係，如雲端空間儲存或電子郵件等服務，雖可

²⁷ Data Governance Act, Article 3(2).

²⁸ Data Governance Act, Article 5(3).

²⁹ Data Governance Act, Article 7(1)、(4).

³⁰ Data Governance Act, Article 8(1)、(2).

³¹ Data Governance Act, Article 9(1).

³² Data Governance Act, Article 2(11).

促進資料共享，但並非《資料治理法》所定義之資料中介服務³³。其服務型態可分為三種，分別為：提供平臺或基礎建設協助需求者與供給者間進行資料交換、提供技術協助個資當事人行使《一般資料保護規則》（General Data Protection Regulation, GDPR）賦予之權利，與協助成員作成是否提供資料之決定、相關權利行使及合約條款談判之資料合作社服務（service of data cooperatives）³⁴。

（2）資料中介服務商之限制

資料中介服務商所取得之資料，除提供予資料使用者外，不得另作他用；其所蒐集之資料當事人、保有者或使用者之資訊，除為維護中介服務之網路安全或防止詐欺外，不得另作他用；為滿足內部可操作性之需要或依資料提供者、使用者之要求等情形下，得轉換資料格式；倘為符合歐盟法規、成員國法規強制規範而轉換資料格式，則應提供退出（opt-out）機制，並應確保資料安全與資料定價、服務條件之透明、公平及無歧視³⁵。

此外，在歐盟境內設立、或雖未在歐盟設立，但於歐盟境內提供資料中介服務者，應指定歐盟境內之代理人作為代表，並遵循《資料治理法》之相關規定³⁶。

3、資料利他主義

資料利他主義係指當事人自願同意分享其個人資料，或非個人資料之資料保有者同意無償或以低於蒐集、處理相關資料之成本，提供所保有之資料，作為包括：醫療保健、因應氣候變化、充足政

³³ 陳箴，〈歐盟資料中介服務法制研析〉，《科技法律透析》，第34卷，第12期，111年12月，頁52。

³⁴ 同前註，頁53-54。

³⁵ Data Governance Act, Article 12.

³⁶ Data Governance Act, Article 11(3).

府資料以改善公共服務或科學研究等公益目的使用³⁷。為提升個人與資料保有者提供資料之意願，資料利他組織須辦理登記，且該組織須非以營利為目的，並以追求公共利益為目標³⁸，為符合透明度之要求，該組織應完整保存所處理利用之當事人或資料保有者之相關聯絡資訊、處理利用資料之期間與目的，及費用收取情形等資訊，後續應定期向主管機關提交年度報告³⁹；此外，為保護當事人或資料保有者之權利與利益，該組織於處理資料前，應以清晰易懂之方式，向當事人或資料保有者完整告知資料使用者之公益目的，其獲取之資料不得用於該公益以外之目的，亦不得採取誤導之行銷方式獲取資料，利他組織應提供當事人或資料保有者同意或撤回同意之簡易工具，並採取適當措施妥善保存其取得之資料，於發生未經授權之傳輸、存取或利用時，應立即通知資料保有者⁴⁰。

（三）小結

歐盟部分成員國依據《開放資料及再利用指令》制定相關法規，鼓勵如營業秘密等受保護資料，經由相當技術處理後開放利用⁴¹，惟因「指令」之性質與法律不同，尚須透過各成員國制定內國法加以落實；而《資料治理法》則屬應直接適用之法律位階，將有助於擴大各成員國資料近用範圍，並促進研究與創新⁴²。歐盟透過此類法制設計，對於建構資料共享模式確可彰顯其實質效益。

³⁷ Data Governance Act, Article 2(16).

³⁸ Data Governance Act, Article 18.

³⁹ Data Governance Act, Article 20.

⁴⁰ Data Governance Act, Article 21.

⁴¹ 陳箴，同註 33，頁 51-52。

⁴² 陳箴，同註 33，頁 52。

肆、問題研析與建議

一、開放資料或資料治理之法制方向允宜檢討其必要性

我國目前有關開放資料主要係依據《政資法》及《資料開放作業原則》，《政資法》之規範內容主要在於明定政府資料定義、公開與否之各項原則、標準與申請程序及救濟等事宜；而《資料開放作業原則》亦僅為細節性之資料開放作業說明，並未涉及資料治理等相關內容。

美國《開放資料法》主要規範在於明確開放資料之相關定義與要求、明定促使機關落實資料開放與相關監管等措施，雖其目的亦包括促進外界近用，惟從其規範內容看來，似更著重於提升政府之透明度，未就資料「利用」多加著墨；而歐盟《資料治理法》除規範促進資料開放之相關行政組織與機制外，亦明定公部門資訊再利用等規範，更進一步明定資料中介服務及資料利他主義等規範，以促進資料共享與流通。

我國數位部業已預告《資料利用條例》草案，然依該草案第 1 條所示之立法目的，係為「促進資料創新利用之發展，建構利於資料取得與再利用之環境，以提升資料創新利用推動科技研發，強化公共治理，促進經濟發展之成效。」可知該草案並非一部僅著重於開放資料之法律；再就該草案之整體架構觀察，除第 3 章以 6 個條文規範政府資料開放相關事宜外，其餘章節主要涉及資料共享與創新應用規範，爰我國相關法制研擬方向，似已由純粹開放資料專法轉變為資料治理法制建構，開放資料著重於「政府」所掌握之資料，而資料治理範圍則可擴及至私部門，倘若從有利於人工智慧發展角度觀察，可供利用之資料自不宜僅以政府部門之資料為限，故而，開放資料及資料治理之法制建構，自應均有其必要性。

二、研議擴大開放資料主體之可行性

依我國《政資法》第 4 條規定：「本法所稱政府機關，指中央、地方各級機關及其設立之實（試）驗、研究、文教、醫療及特種基金管理等機構。（第 1 項）受政府機關委託行使公權力之個人、法人或團體，於本法適用範圍內，就其受託事務視同政府機關。（第 2 項）」依上開規定及《政資法》主管機關法務部函釋⁴³，公營事業及公法人除受政府機關委託行使公權力，於《政資法》適用範圍內，就其受託事務視同政府機關外，非屬《政資法》所定之政府機關；至於開放資料部分，《資料開放作業原則》第 17 點則明定，公營事業機構得準用該作業原則，於「政府資料開放平臺」（<https://data.gov.tw/>）開放其相關資料集。

查美國《開放資料法》所定政府機關，係指所有行政機關（executive department）、軍事機關（military department）、政府公司（Government corporation）、政府控制之公司（Government controlled corporation）或其他設置於政府之行政部門（包括總統行政辦公室），但不包括政府問責局（Government Accountability Office）、聯邦選舉委員會（Federal Election Commission）、哥倫比亞特區政府與美屬領土及屬地政府（the governments of the District of Columbia and of the territories and possessions of the United States, and their various subdivisions）及政府所有而外包營運之設施（Government-owned contractor-operated facilities）⁴⁴；歐盟於 2013 年修正之《公部門資訊再利用指令》適用範圍涵蓋大學圖書館、博物館與檔案室（university libraries, museums and archives）、2019 年之《開放資料及再利用指令》再將適用對象擴及至公營事業（public undertaking）⁴⁵，而《資料治理法》針對公部門資料再利用，則排除公營事業、公共傳播事

⁴³ 法務部 109 年 9 月 30 日法律字第 10903512480 號函、104 年 10 月 23 日法律決字第 10403513450 號書函。

⁴⁴ 44 U.S. Code § 3502(1).

⁴⁵ 戴豪君、賴芃聿，同註 2，頁 110。

業、文化與教育機構所保有之資料。

我國《政資法》針對政府資訊係以主動公開為原則，且須應人民請求而提供，排除公營事業之適用似有其必要性，惟以台電公司為例，「政府資料開放平臺」現共有該公司提供之 186 筆資料集，下載人次逾 224 萬⁴⁶，平均每筆資料下載人次為 12,043 次；而以該平台截至 113 年底之整體資料觀察，該平台總計約 5 萬項開放資料，下載人次逾 2,147 萬⁴⁷，平均每筆資料下載人次為 429.4 次，雖統計資料約有半年之落差，仍可看出公眾對於台電公司開放資料之需求程度甚高。因此，以促進人工智慧發展之角度而言，建議研議擴大開放資料主體之可行性，俾利提升資料共享的效益。

三、明定開放資料涉及個人隱私、個資之處理方式

我國《政資法》針對政府資訊涉及個人隱私者，於第 18 條第 1 項第 6 款規定，除因公益、為保護人民生命、身體、健康而有必要或經當事人同意之情形外，原則應限制公開或不予提供；而《資料開放作業原則》係針對《政資法》規定得公開之各類電子資料，以開放格式對外提供之作業規範，爰《政資法》上開涉及個人隱私之規定，於機關辦理資料開放作業時亦有適用，此外，該原則第 15 點亦規定，應依《個人資料保護法》（下稱《個資法》）辦理個人資料保護作業。

美國聯邦政府機關資料係預設為開放，針對開放資料可能涉及個人隱私或個資部分，《開放資料法》規定，聯邦政府機關應考量揭露個人可識別資訊之風險及限制，包括該資料單獨存在時雖無風險，但結合其他

⁴⁶ 政府資料開放平臺，資料集列表，網址：https://data.gov.tw/datasets/search?p=1&size=10&s=_score_desc&rft=%E5%8F%B0%E7%81%A3%E9%9B%BB%E5%8A%9B%E8%82%A1%E4%BB%BD%E6%9C%89%E9%99%90%E5%85%AC%E5%8F%B8，最後瀏覽日期：114 年 7 月 4 日。總下載人次為本報告依據前開網站資料逐筆加總計算。

⁴⁷ 數位發展部 113 年度施政績效報告，網址：<https://www-api.moda.gov.tw/File/Get/moda/zh-tw/RYwyIhfvcUxk6v2>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 4 日。

資料則可能產生風險之情形⁴⁸；歐盟《資料治理法》規定，有關公部門資料再利用涉及個資部分，依第 5 條第 3 項規定，政府機關於接獲資料再利用請求時，應確保個資業經匿名化處理、在政府機關提供或控制之安全環境遠端存取或實體場域再利用該資料⁴⁹，而因匿名化處理之費用可計入成本，由申請者支付⁵⁰。

美國並無聯邦層級之個資保護法制，對於開放之資料可能涉及個資之情況，僅要求該資料保有機關應注意識別風險，相較於歐盟之匿名化處理要求而言，規範密度較低；考量我國《個資法》主要係參考歐盟 1995 年資料保護指令(95/46/EC)，近年亦積極與歐盟洽談 GDPR 適足性認定，未來針對個資保護之要求，亦可能持續循歐盟模式提升規範密度。爰建議主管機關針對涉及個資、隱私之資料開放應用宜為明確規範，俾利遵循，而非僅規定依《個資法》辦理。

四、明定高價值資料定義、要件等規範

我國《政資法》並無「高價值資料集」之概念，《資料開放作業原則》亦未就「高價值資料集」為相關規範，惟實務上，我國在「政府資料開放平臺」設有「高應用價值主題專區」，參考國內外之開放資料趨勢臚列包括農業永續、空間資訊、氣候環境、災害防救、交通運輸、健康醫療、能源管理、社會救助、企業永續等 9 項主題，由相關部會優化並深化主

⁴⁸ Open Data Act, sec202(b)(3).

⁴⁹ “3. Public sector bodies shall, in accordance with Union and national law, ensure that the protected nature of data is preserved. They may provide for the following requirements:

(a) to grant access for the re-use of data only where the public sector body or the competent body, following the request for re-use, has ensured that data has been:

(i) anonymised, in the case of personal data; and

(ii) modified, aggregated or treated by any other method of disclosure control, in the case of commercially confidential information, including trade secrets or content protected by intellectual property rights;

(b) to access and re-use the data remotely within a secure processing environment that is provided or controlled by the public sector body;

(c) to access and re-use the data within the physical premises in which the secure processing environment is located in accordance with high security standards, provided that remote access cannot be allowed without jeopardising the rights and interests of third parties.”

⁵⁰ Data Governance Act, Article 6(5)(c).

題資料內涵⁵¹。

觀察國際立法例，美國《開放資料法》針對「高價值資料集」並無明確規範；而歐盟《開放資料及再利用指令》則明確定義「高價值資料集」(high-value datasets)係指其再利用將對社會、環境與經濟層面產生重大效益(特別是可創造加值服務與應用及新興、高品質且良好之就業機會)之資料⁵²，經認定為高價值資料集者，應以機器可讀、可透過應用程式介面(APIs)之方式批次下載(bulk download)⁵³；除可能導致市場競爭扭曲之公營事業特定高價值資料集，與大學圖書館、博物館及檔案館之高價值資料集外，原則皆應免費提供，惟倘機關係以收入支應公共任務之支出，而免費提供可能導致預算窘迫者，亦可採取收費方式提供⁵⁴；高價值資料集主題類別包括：地理空間、地球觀測與環境、氣象、統計、公司及其股權及移動性等⁵⁵，2023 年歐盟另發布施行規定，針對高價值資料集之授權、APIs 使用條款與服務品質要求等為進一步規定⁵⁶。

歐盟《開放資料及再利用指令》及施行規定已針對高價值資料之定義、要件、收費原則、使用及授權等為相關規範，此外，歐盟執委會旗下機構委外研究報告，針對高價值資料集之評估與選擇，亦曾提出包括：建立激勵資料提供者之策略、明確資料提供者之責任、標準化高價值資料集之格式、一致化高價值資料之評估流程、透過協調討論改善資料更新頻率與內容精細程度及提升資料再利用專家參與程度等建議⁵⁷，考量我國實務運作上既已參考國際趨勢，設定具有高應用價值之開放資料主題類別，爰建議研議參考上開立法例就該類資料為一定規範之可行性。

⁵¹ 政府資料開放平臺，高應用價值主題專區，網址：https://data.gov.tw/high_value_datasets，最後瀏覽日期：114 年 7 月 7 日。

⁵² Directive 2019/1024, Article 2(10).

⁵³ Directive 2019/1024, Article 5(8).

⁵⁴ Directive 2019/1024, Article 14(3)-(5).

⁵⁵ 許哲銘，同註 15，頁 54。

⁵⁶ Commission Implementing Regulation (EU) 2023/138, Article 3、Article 4.

⁵⁷ 許哲銘，同註 15，頁 54-56。

五、研議建立資料共享或交易制度之可行性

政府資訊及開放資料皆有主動公開或依申請提供等 2 種取得管道，惟倘係依《政資法》第 18 條規定應限制或不予公開之資訊，則別無其他取得管道；復以取得之費用觀察，目前針對政府資訊或開放資料之對外提供，倘為有償，仍係以獲取或處理該資料之成本考量，收取類似工本費等費用⁵⁸。

歐盟《資料治理法》針對促進資料流通與共享提供「資料中介服務」及「資料利他主義」2 項機制，分別從商業關係與公共利益面向，提供資料需求者得以支付相當報酬之方式，自當事人或資料保有者取得所需資料之管道，與資料當事人或資料保有者自願為公益目的，無償或以低於取得或處理成本之價格提供相關資料之管道。而「資料中介服務」3 種型態中之資料合作社係為所有社員利益而處理資料，例如：計程車司機成立資料合作社，彙集每日行車資料，倘若外界需要該資料，則可向合作社購買，出售資料所得再分享給社員；又如特殊疾病患者成立資料合作社，可將其彙集之醫療資料出售予藥廠或要求開設特別門診，以利社員就醫，皆為資料中介服務之實際案例⁵⁹。

除歐盟外，日本於 2025 年 6 月 4 日施行之《促進人工智慧技術研發及運用法》（人工知能関連技術の研究開発及び活用の推進に関する法律案）第 12 條⁶⁰，已明定政府應發展資料集儲存之相關設備並促進共享運

⁵⁸ 《政資法》第 22 條、《資料開放作業原則》第 4 點第 1 項及第 7 點。

⁵⁹ 本局 114 年 7 月 29 日召開「從人工智慧發展探討開放資料法制議題」專題研究報告（初稿）座談會，世新大學法律學院戴教授豪君意見。

⁶⁰ 第十二条 国は、人工知能関連技術の研究開発及び活用に当たって必要となる大規模な情報処理、情報通信、電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他の知覚によっては認識することができない方式で作られる記録であって、電子計算機による情報処理の用に供されるものをいう。）の保管等に係る施設及び設備並びにデータセット（特定の目的をもって収集した情報の集合物をいう。）その他の知的基盤（科学技術・イノベーション創出の活性化に関する法律第二十四条の四に規定する知的基盤をいう。以下この条において同じ。）を研究開発機関及び活用事業者が広く利用できるようにするため、これらの施設及び設備並びに知的基盤の整備及び共用の促進のために必要な施策を講ずるものとする。

用；韓國預定於 2026 年 1 月 22 日施行之《人工智慧基本法》(인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 기본법) 第 15 條第 4 項亦明定，政府應建立並管理系統，統一提供與管理人工智慧訓練資料，並免費提供給民間企業使用⁶¹，同法第 25 條亦規定，政府應促進人工智慧資料中心之設立，並得推動相關措施支援中小企業、科學研究院所等使用該資料中心⁶²。

此外，在運用實例部分，英國、澳洲、日本、新加坡，亦依其國情分別針對 C2G、C2B 間（英國 one TRANSPORT 平臺）、C2G 間（澳洲 BuyICT 平臺）、個人資料信託（日本資料銀行）及 B2B 貨運轉運資料（新加坡貿易資料共用平臺）建立資料交易或共享機制⁶³。在「資料利他主義」部分，英國於疫情期間即係透過 30 幾萬名確診者捐贈之相關醫療資料，迅速開發出 AZ 疫苗⁶⁴。

政府雖掌握大量高價值資料，惟仍受限於隱私、智慧財產權或營業秘密等保護需要而難以釋出，而高品質、多樣化與大量資料為訓練、精進人工智慧應用發展之基礎，亦為企業發展資料經濟及創新商業模式之重要資源，爰建議研議建立資料共享或資料交易等機制之可行性，以促進人工智慧與資料經濟模式之發展。

⁶¹ 제 15 조 (인공지능 학습용데이터 관련 시책의 수립 등) “..... ④ 과학기술정보통신부장관은 학습용데이터 구축사업의 효율적 수행을 위하여 학습용데이터를 통합적으로 제공·관리할 수 있는 시스템(이하 “통합제공시스템”이라 한다)을 구축·관리하고 민간이 자유롭게 이용할 수 있도록 제공하여야 한다.”

⁶² 제 25 조 (인공지능 데이터센터 관련 시책의 추진 등) “① 정부는 인공지능의 개발·활용 등에 이용되는 데이터센터(이하 “인공지능 데이터센터”라 한다)의 구축 및 운영을 활성화하기 위하여 필요한 시책을 추진하여야 한다. ② 정부는 제 1 항에 따른 시책을 추진하기 위하여 다음 각 호의 업무를 수행할 수 있다. 1. 인공지능 데이터센터의 구축 및 운영에 필요한 행정적·재정적 지원 2. 중소기업, 연구기관 등의 인공지능 데이터센터 이용 지원 3. 인공지능 데이터센터 등 인공지능 관련 인프라 시설의 지역별 균형 발전을 위한 지원”

⁶³ 曾憲立、蕭乃沂、廖興中，〈政府資料開放與應用的下一哩路：我國資料交易與定價策略之探討〉，《政治科學論叢》，第 94 期，111 年 12 月，頁 47。

⁶⁴ 同註 59。

六、明定發展人工智慧所需之資料品質規範之可行性

人工智慧之應用、發展，須仰賴大量高品質之資料，而資料品質之良窳，亦將影響人工智慧之信賴程度，因此，歐盟於制定《人工智慧法》時，特別針對高風險人工智慧之資料品質要求納入規範⁶⁵，明定用以訓練、驗證或測試高風險人工智慧之資料集須符合下列標準⁶⁶：

- （一）落實資料治理：資料集之設計、資料來源與原始蒐集目的、資料處理作業、評估可用性、數量與適當性、是否存在可能影響基本權之偏見與去除該偏見之措施，及識別並排除可能妨害落實《人工智慧法》之資料等⁶⁷。
- （二）資料集應有足夠代表性與正確性，以達成人工智慧之預期目標，且對於可能適用該高風險人工智慧之群體須具有適當的統計屬性（statistical properties）⁶⁸。
- （三）資料集應依據高風險人工智慧之使用目的，將預期投入使用之特定地區、背景、行為或功能設定等特徵或元素納入考量⁶⁹。
- （四）為達去除或更正偏見資料之必要範圍內，可在符合一定條件、符合相關法規規定，且不損害當事人基本權之前提下，處理特種個人資料。該條件包括⁷⁰：

1、無法透過其他資料有效檢測或更正該偏見；

2、對該資料已採取假名化等最先進之安全與隱私保護措施；

⁶⁵ AIA Recital 66：“Requirements should apply to high-risk AI systems as regards risk management, the quality and relevance of data sets used,…….”

⁶⁶ AIA Article 10 (1).

⁶⁷ AIA Article 10(2).

⁶⁸ AIA Article 10(3).

⁶⁹ AIA Article 10(4).

⁷⁰ AIA Article 10(5).

- 3、確保該個人資料受到完整保護，嚴格控管與紀錄該資料之近用，以避免濫用，僅獲得授權之人才能近用，且其應負適當之保密義務；
- 4、該等資料不得傳輸、轉移或以其他方式被第三方近用；
- 5、一旦偏見被更正或個人資料保存期結束（以較早者為準），應刪除該個人資料；
- 6、依相關法規規定，記錄包括處理該個人資料對於檢測與更正偏見而言絕對必要的原因，及無法透過處理其他資料來實現該目標之理由。

我國《人工智慧基本法》草案尚在行政院審查中，然依先前國家科學及技術委員會預告之草案版本⁷¹，雖於該草案第 15 條規定政府應建立資料開放、共享與再利用機制，提升人工智慧使用資料之可利用性並提升資料之品質與數量，惟因該草案屬基本法性質，上開規定僅屬原則性規定，爰建議參考歐盟《人工智慧法》上開規定，研議將發展人工智慧所需之資料品質等規範予以明定之可行性。

伍、結論

人工智慧之發展與資料息息相關，今（2025）年 4 月歐盟提出”AI Continent Action Plan”，規劃建立歐洲資料聯盟；美國亦於 7 月提出”America's AI Action Plan”，指出將建立人工智慧訓練所需之各種資料集；中國大陸隨即於世界人工智能大會提出「人工智能全球治理行動計畫」，亦將人工智慧訓練資料等納入計畫⁷²，在在顯示國際間對於建構、擴大資料集以促進人工智慧發展之重視。本報告從美國與歐盟有關開放資料及資料治理等相關立法例，探討我國現行法制架構與實務運作上所

⁷¹ 公共政策網路參與平臺，國家科學及技術委員會公告：預告制定「人工智慧基本法」草案，113 年 7 月 15 日，網址：<https://join.gov.tw/policies/detail/4c714d85-ab9f-4b17-8335-f13b31148dc4>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 10 日。

⁷² 同註 59。

面臨之問題，並從發展人工智慧對於大量且高品質資料之需求層面，提出：建構開放資料及資料治理之法制皆有其必要性；研議擴大開放資料主體之可行性；明定開放資料涉及個人隱私、個資之處理方式；明定高價值資料定義、要件等規範；研議建立資料共享或交易制度之可行性；明定發展人工智慧所需之資料品質規範之可行性等建議事項，俾供本院委員問政參考。

參考文獻

一、政府出版品

1. 法務部 109 年 9 月 30 日法律字第 10903512480 號函。
2. 法務部 104 年 10 月 23 日法律決字第 10403513450 號書函。
3. 翁栢萱，《政府開放資料應用與法制之探討（編號：B01564）》，臺北：立法院法制局，109 年 12 月。

二、期刊論文

1. 文逢遠，〈歐盟「資料法」對企業之影響與挑戰〉，《經貿法訊》，第 3 29 期，113 年 5 月 10 日，頁 16-21。
2. 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〉，《科技法律透析》，第 29 卷，第 7 期，106 年 7 月，頁 25-33。
3. 朱翊瑄，〈資料權利之探討－從發展人工智慧需求出發〉，《科技法律透析》，第 32 卷，第 10 期，109 年 10 月，頁 29-51。
4. 林昱梅，〈歐盟資料治理法制新趨勢－以公部門及資料利他組織之資料再利用為中心〉，《台灣法律人》，第 25 期，112 年 7 月，頁 75-96。
5. 翁逸泓，〈資料治理法制：歐盟模式之啟發〉，《東海大學法學研究》，第 64 期，111 年 10 月，頁 55-116。
6. 翁逸泓，〈資料治理法制模式的發展－從哪裡來？到哪裡去？〉，《月旦法學雜誌》，第 353 期，113 年 10 月，頁 60-73。
7. 許哲銘，〈我國高應用價值資料（high value data）規範之建議〉，《科技法律透析》，第 34 卷，第 3 期，111 年 3 月，頁 51-71。
8. 曾憲立、蕭乃沂、廖興中，〈政府資料開放與應用的下一哩路：我國資料交易與定價策略之探討〉，《政治科學論叢》，第 94 期，111 年 1

2 月，頁 47-81。

9. 陳箴，〈歐盟資料中介服務法制研析〉，《科技法律透析》，第 34 卷，第 12 期，111 年 12 月，頁 47-72。
10. 戴豪君、賴芃聿，〈從歐美開放資料法制看我國開放資料專法之挑戰〉，《臺灣科技法學叢刊》，第 2 期，110 年 7 月，頁 95-144。
11. 謝碩駿，〈政府資訊公開法制概述〉，《T&D 飛訊》，第 278 期，110 年 5 月 1 日，頁 1-14。

三、中文網站資料

1. 公共政策網路參與平臺，國家科學及技術委員會公告：預告制定「人工智慧基本法」草案，113 年 7 月 15 日，網址：<https://join.gov.tw/policies/detail/4c714d85-ab9f-4b17-8335-f13b31148dc4>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 10 日。
2. 政府資料開放平臺，高應用價值主題專區，網址：https://data.gov.tw/high_value_datasets，最後瀏覽日期：114 年 7 月 7 日。
3. 政府資料開放平臺，資料集列表，網址：https://data.gov.tw/datasets/search?p=1&size=10&s=_score_desc&rft=%E5%8F%B0%E7%81%A3%E9%9B%BB%E5%8A%9B%E8%82%A1%E4%BB%BD%E6%9C%89%E9%99%90%E5%85%AC%E5%8F%B8，最後瀏覽日期：114 年 7 月 4 日。
4. 國家發展委員會，推動開放資料專法 建構資料共享新世代，109 年 1 月 1 日，網址：https://www.ndc.gov.tw/nc_27_33687，最後瀏覽日期：114 年 5 月 7 日。
5. 黃國寶、張凱鑫，資料為本：解讀歐盟 AI 法案對資料治理與品質的要求，知勢，網址：<https://edge.aif.tw/aiact-impact-data-governance/>，最後瀏覽日期：114 年 5 月 12 日。

6. 蘇思云，AI 時代資料是黑金 數發部擬提 AI-Ready Data 指引，中央社，114 年 4 月 6 日，網址：<https://www.cna.com.tw/news/ait/202504060023.aspx>，最後瀏覽日期：114 年 5 月 7 日。
7. 數位發展部 113 年度施政績效報告，網址：<https://www-api.moda.gov.tw/File/Get/moda/zh-tw/RYwyIhfvcUxk6v2>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 4 日。
8. 數位發展部，預告制定「促進資料創新利用發展條例」，114 年 6 月 16 日，網址：<https://moda.gov.tw/press/bulletin/16444>，最後瀏覽日期：114 年 6 月 18 日。
9. 謝明均，歐盟正式通過資料治理法（DGA），歐盟資料共享發展跨出一大步，資策會科技法律研究所，111 年 5 月 6 日，網址：<https://stli.iii.org.tw/article-detail.aspx?no=64&tp=1&d=8829>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 1 日。

四、外文網站資料

1. European Commission, Data Governance Act explained, Shaping Europe's digital future, available at : <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/data-governance-act-explained#ecl-inpage-l4iguon6>, last visited on May 13, 2025.
2. European Union, EUR-Lex, available at : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R0868>, last visited on July 11, 2025.
3. European Union, EUR-Lex, available at : <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1024/oj/eng>, last visited on July 11, 2025.
4. European Union, Open data and AI : A symbiotic relationship for p

progress, June 9 2023, available at : <https://data.europa.eu/en/publications/datastories/open-data-and-ai-symbiotic-relationship-progress>, last visited on July 1, 2025.

附錄：「從人工智慧發展探討開放資料法制議題」專題研究報告（初稿）座談會紀錄及參採情形

時間：114 年 7 月 29 日（星期二）下午 2 時 30 分

地點：立法院法制局 304 會議室

主席：莊組長弘仔

紀錄：陳育靖

參加人員：

一、學者專家

世新大學法律學院 戴教授豪君

二、數位發展部

高級分析師 陳錦榮

分析師 黃建軒

三、本局出席人員

陳研究員淑敏

黃副研究員嘉文

楊助理研究員翔宇

發言要點：

世新大學法律學院戴教授豪君：

- 一、首先對於法制局提出此題目給予肯定，我國多數機關針對資料係以資料本位觀點，於相關法規明定本機關為處理業務所需之必要資料，得洽請相關機關提供，各該機關不得拒絕（例如：《勞工保險條例》第 65 條之 5 第 1 項），但當他機關向本機關索取資料時則不一定會提供，其中戶政資料為最經常被索取之資料，甚或為審查國民法官之資格，而要求戶政機關提供批次檔案資料或特定資料格式

之情況，我國各機關針對資料之處理尚有改進空間。

二、有關數位部預告之《資料利用條例》草案意見如下，請數位部參酌：

- (一) 針對政府機關資料共享係規定以簽訂「行政契約」方式辦理，惟行政契約之簽訂實務上極為罕見，且二級、三級機關眾多，倘無契約範本，恐將各自為政，是否須採取如此複雜之資料共享模式，建議數位部再行考量。
- (二) 目前預告之《資料利用條例》草案並未處理資料中介服務。以不動產交易為例，即便法律專家或律師多數在買賣房屋時，亦係透過代書協助處理，其主因即在於術業有專攻，不動產交易中涉及許多細節性事項，倘若透過代書處理，反而可以迅速、有效率地完成，資料中介服務亦同此理。歐盟法針對資料中介服務亦有明確規定，且有不同形式，其中資料合作社係為所有社員利益而處理資料，例如：計程車司機成立資料合作社，彙集每日行車資料，倘若外界需要該資料，則可向合作社購買，出售資料所得再分享給社員；又如特殊疾病患者成立資料合作社，可將其彙集之醫療資料出售予藥廠或要求開設特別門診，以利社員就醫，皆為資料中介服務之實際案例。爰建議應思考透過立法或相關措施（例如：發給「資料中介服務」之執照），鼓勵資料中介服務商之設立。
- (三) 有關「資料利他主義」部分，數位部前雖已推動數據公益，並訂定《數據公益運作指引》，惟該指引僅針對「非個資」，但實際上最有價值之資料多數為個資。英國於疫情期間即係透過「資料利他主義」，由 30 幾萬名確診者捐贈其相關醫療資料，迅速開發出 AZ 疫苗，此為「資料利他主義」之運用實例。
- (四) 有關高價值資料集部分，歐盟對於高價值資料集具有 4 項判斷標準，經認定為高價值資料集則負有一定義務，包括須提供 API 接取、須免費提供等，但《資料利用條例》草案則無相關規定。

三、有關數位部規劃提出《AI-Ready Data 指引》部分：

以名稱看來，該指引規範範圍可以擴及至著作權、個資等事項，但單從資料涉及著作權之立法例觀察，即有美國、歐盟及日本等 3 種不同模式，究應採取哪種模式尚待討論，而個資部分，亦有待《個資法》進一步規定，因此，倘若指引目前設定之範圍過廣，後續數位部恐將難以處理，請數位部再酌。

四、我國今年修正《產業創新條例》將人工智慧納入投資抵減範圍、金融監督管理委員會亦訂定《金融業運用人工智慧指引》，雖然《人工智慧基本法》草案目前尚未通過，但針對人工智慧相關立法已有很多，惟相關法規針對人工智慧之定義不僅大相逕庭，且出現國際立法例所無之定義（例如：將人工智慧定義為模擬或模仿人類），國際立法例既已有相關定義，建議於制（訂）定相關法規時可參酌。至於人工智慧法規涉及資料之國際立法例部分，日、韓近期分別通過《促進人工智慧技術研發及運用法》及《人工智慧基本法》，已明確提出關於資料共享之措施，爰建議本報告可將相關規定列入。

五、今年 4 月歐盟提出”AI Continent Action Plan”，針對資料部分提出要建立歐洲資料聯盟；美國亦於 7 月提出”America's AI Action Plan”，針對資料部分提出須建立人工智慧訓練所需之各種資料集；中國大陸隨即於世界人工智能大會提出「人工智能全球治理行動計畫」，亦將人工智慧訓練資料等納入計畫，相關國際趨勢建議本報告亦可參酌。

六、本報告所提人工智慧偏見或去除之方法等部分，實務運作上可能會有困難，以韓國而言，係將人工智慧倫理列為企業義務，我國目前並無人工智慧倫理之一定標準。2022 年荷蘭曾透過演算法查找冒領育兒津貼之個案，惟嗣後發現經該演算法認定冒領之個案，實係因該演算法具有偏見所致（例如，以是否會說荷蘭語、個案之衣著……

等為判斷標準）。因此，對於無偏見、公平、倫理等，並非數位部等主管機關得以透過技術標準予以描述或認定，建議交由人權委員會等機關辦理。

參採情形：

- 一、第一點意見，考量政府資料於政府機關間共享之問題（例如：戶政資料之取得），主要在於涉及個資部分，宜就現行《個資法》第 15 條及第 16 條關於公務機關資料蒐集、處理或利用之規定，是否足以因應電子化政府及未來數位科技發展之需求，允宜由《個資法》之主管機關進行檢討。
- 二、第二點（一）、（四）及第三點意見，考量本報告主要係就國際間有關開放政府資料之作法及因應人工智慧發展趨勢之資料治理與共享等立法例進行探討，尚非針對《資料利用條例》草案及《AI-Ready Data 指引》之評析，爰錄供參考；第二點（二）及（三）意見，已參採修正。
- 三、第四點及第五點意見，已參採修正。
- 四、第六點意見，查歐盟《人工智慧法》第 10 條明定高風險人工智慧之資料品質要求，針對用以訓練、驗證或測試之資料集，要求透過資料治理判斷資料集是否存在可能影響基本權之偏見與去除該偏見之措施，並進一步規定，為去除偏見可於一定條件下處理特種個人資料，其理由在於偏見將影響資料品質，而資料品質良窳將影響人工智慧之信賴程度，為此，本報告建議參考歐盟相關法規明定發展人工智慧所需之資料品質規範之可行性，至於涉及無偏見、公平與倫理等宜由何機關（構）或單位認定，或可建立何種機制確保，亦容有進一步研議與討論之空間。

數位發展部陳高級分析師錦榮：

- 一、本部近年致力推動政府資料開放及應用，已優先建構多領域協作創新環境，為進一步擴大資料開放、共享及再利用，提升人工智慧使用資料之可利用性，本部參酌歐盟、日本、韓國等國際資料治理政策及法制趨勢，刻正積極推動《資料利用條例》（草案）立法，除包含提升開放資料品質，亦涵蓋促進機關間資料共享及產業資料共享、建立基於公益之資料利他環境、鼓勵機關提供激勵措施促進民間創新、強化資料創新利用諮詢機制等內容，以活絡公私部門資料流通，刻正辦理草案預告中，充分徵集公眾意見，賡續將凝聚社會共識完善法制內容。
- 二、有關建議擴大開放資料主體之可行性，《資料利用條例》草案前已召開多場專家及機關座談會，就該議題亦有所討論，考量機關實務執行之可行性，多表示政府開放資料仍宜以《政資法》得公開之政府資訊為基礎，以避免與《政資法》間有法律解釋上之衝突，此外，公營事業雖非《政資法》第 4 條規定之政府機關，但公營事業機構相關資料之資訊公開及開放資料，中央目的事業主管機關可予以監督及推動，爰法制設計上無需特別擴大開放資料主體。
- 三、綜觀目前國際資料治理相關政策及法制，仍係以符合個資保護法制之前提下推動資料創新，例如歐盟《資料治理法》雖未排除個人資料，但仍強調個資利用要遵循 GDPR 規定，經個人知情同意及匿名化等；歐盟《電子隱私指令》及英國《隱私與電子通訊條例》針對電子通訊領域中個人資料與隱私權之保護，亦是由資料保護監督機關進行特別規範。鑒於個人資料去識別化與處理界線（如假名化、匿名化之規定）涉及《個資法》通用原則，個人資料保護委員會籌備處於 114 年 5 月 13 日行政院數位政策法制協調專案會議(第 6 次)

已表示，將訂定去識別化實務操作相關注意原則與指導建議，並納入未來《個資法》修法評估，以利各界遵循，爰建議法制如涉及個人資料處理，仍應依《個資法》相關規定辦理。

四、本部 112 年於政府資料開放平臺設置「高應用價值主題專區」，迄今已包含氣候環境、災害防救、交通運輸、健康醫療、能源管理、社會救助、農業永續、空間資訊與企業永續等主題，並制定「高應用價值主題評估程序」，偕同各機關推動開放高應用價值資料，共創資料使用價值。惟有關高價值資料定義、要件等規範，因涉及資料集格式、評估流程等機制及細節作法，需因時制宜滾動精進，爰仍宜透過母法授權研訂相關配套措施（《資料利用條例》草案第 24 條已敘明高應用價值主題發展，並授權本部得以行政規則訂定高應用價值資料之評估程序）。

五、為加速完善資料信任流通機制，《資料利用條例》草案中已明定政府機關得鼓勵產業間合作，建立安全、可存取及可互通之資料共享機制，以及建立或完善相關機制，促進產業自願共享資料予政府機關，發揮資料價值綜效，促進資料經濟發展；且以符合資料主體最大公共利益為宗旨，參酌歐盟《資料治理法》納入資料利他機制，以政府機關及非營利組織先行，建構社會可信任之資料利他生態。有關商業性資料中介服務、資料交易機制等，因涉及商業營利，須明定相關監督及責任，恐影響產業自由市場發展，應從公私協作先行發展實證機制，法制面不宜過度介入，以免產生爭議。

六、有關建議將發展人工智慧所需之資料品質等規範予以明定，考量資料技術變革速度甚鉅，技術實作機制宜採逐年精進，扣合技術發展，爰建議法制朝原則性規定，不宜直接於作用法規定資料品質細節，以免有失彈性。

參採情形：

- 一、第一點意見，係說明《資料利用條例》草案之規劃緣起與進度，爰錄供參考。
- 二、第二點意見，現行《資料利用作業原則》係依據《政資法》定義「政府資料」，然「政府資訊公開」與「開放資料」之目的、資料格式之要求等皆有所差異，為差異化定義以擴大開放資料範圍，應有助於因應資料經濟或人工智慧發展等需求，又《資料利用條例》草案規範對象包含政府及產業界，針對國營事業之資料利用倘得以為具體規定，應有助於相關資料之開放、利用，爰維持本報告建議。
- 三、第三點意見，歐盟《資料治理法》雖強調個資利用須遵循 GDPR，惟該法針對公部門資料再利用涉及個資部分，仍有一定要求，以強化個資保護，爰維持本報告建議。
- 四、第四點意見，參酌歐盟《開放資料及再利用指令》已明定高價值資料集之定義、要件等規範，復依《資料利用條例》草案第 24 條之立法說明：「定明由主管機關就對於公共利益、社會進步、經濟發展、政府透明等具重要價值之政府資料，經諮詢各界意見，並考量實務執行現況，得於網站公開高應用價值資料相關事項，……」，亦可見數位部對於「高價值資料集」之認定依據，爰維持本報告建議。
- 五、第五點意見，資料中介服務有多種形態，並非皆涉及商業營利，此外，於相關規範未制定之情況下，資料產業是否就得以妥善發展？或是在一定監督與責任規範下，始有助於該產業步入正軌？觀察歐盟已有相關實例（參戴教授發言意見第二點）可稽，爰維持本報告建議。
- 六、第六點意見，資料品質之良窳為人工智慧發展之重要基礎，亦為提升人工智慧信賴程度之要件；觀察歐盟《人工智慧法》第 10 條規定，其對於資料品質之要求包括：資料來源與原始蒐集目的、數量與適

當性、識別並排除可能妨害落實《人工智慧法》之資料、對於達成人工智慧預期目標具有足夠代表性與正確性、依使用目的將預期投入之地區特性等納入考量等項目，無論人工智慧技術發展程度，洵將具有一定重要性，爰維持本報告建議。

陳研究員淑敏：

- 一、發展人工智慧為國際趨勢，相關法制層面需求亦日益增加，本報告問題研析與建議各點皆切合要點，敬表贊同。
- 二、資料驅動為數位科技發展與國家進步之關鍵，資料開放更為政府創新服務之重要基石，惟如何落實個資保護、防止外洩，實屬開放資料應關注之重點。透過「去識別化處理」（移除可直接識別個人身份的資訊）及運用「隱私強化技術」雖有助於降低資料外洩風險，然本報告第 3 點有關涉及個資、隱私之資料開放應用宜為明確規範之建議仍值得贊同。
- 三、資料為數位時代之重要資產，人工智慧之訓練需要高品質資料，宜建立高品質資料集，提供民間加值應用，並建構資料治理相關法制。本報告建議第 4 點「明定高價值資料定義、要件等規範」，敘明歐盟《開放資料及再利用指令》已明確定義「高價值資料集」係指其再利用將對社會、環境與經濟層面產生重大效益（特別是可創造加值服務與應用及新興、高品質且良好之就業機會）之資料；2024 年通過之《人工智慧法》亦將高品質資料之要求納入規範：反觀我國有關高應用價值資料相關事項，係規定於《資料利用條例》草案第 24 條：「主管機關得評估政府資料對資料創新利用發展之價值，諮詢各界意見，於網站公開高應用價值資料之主題、創新利用方式及政府機關配合執行之相關事項」；且僅於立法說明中敘明「主管機關得以行政規則訂定高應用價值資料之評估程序。」並未如歐盟有明確

之定義。值此立法之際，本報告提供詳盡的立法方向，建議主管機關宜於條文內就「高價值資料集」予以明確定義一節，有助於符合法律明確性原則，爰敬表贊同。

參採情形：

第一點至第三點意見，均係贊同本報告研提建議。

黃副研究員嘉文：

- 一、本篇報告綜整美國及歐盟對於開放資料相關法制規範及趨勢，藉以比較我國現行資訊公開及開放資料之法制進展，並提出相關問題研析與建議供主管機關參考，非常具有參考價值。對於本報告各問題研析與建議，均表尊重及贊同。
- 二、報告中提及數位部於 114 年 6 月 16 日預告《資料利用條例》草案，其中包含提升開放資料品質、促進機關間資料共享及產業資料共享、鼓勵機關提供激勵措施促進產業創新、強化資料創新利用諮詢機制等相關規定，建議可於本報告中併同討論。

參採情形：

- 一、第一點意見，係贊同本報告研提建議。
- 二、第二點意見，考量本報告主要係就國際間有關開放政府資料之作法及因應人工智慧發展趨勢之資料治理與共享等立法例進行探討，尚非針對《資料利用條例》草案之評析，爰錄供參考。

楊助理研究員翔宇：

- 一、本報告詳細介紹美國、歐盟等國際主要經濟體對於開放資料之法制，比較法觀點探討我國現階段資料開放或治理欠缺之處，並提出相關修法方向，均敬表贊同。

二、經檢視數位部《資料利用條例》草案訂有第 5 章產業資料共享專章條文，代表不僅要求政府應對外開放資料，現階段為促進資料取得及創新利用，亦鼓勵私部門間資料共享，例如實務上，金融監督管理委員會為推動「開放銀行」政策⁷³，發布「金融機構間資料共享指引」⁷⁴，作為金融機構辦理資料共享之制度性框架，並作為建立開放金融生態系的基礎。爰私部門間開放資料有其重要性，其內容亦較可能屬於本報告關注之「高品質資料」，有助於人工智慧科技研發及經濟發展。爰本報告第 5 點建議研議建立資料共享制度部分，或可補充現階段預告草案內容。

三、依《資料利用條例》草案第 21 條第 1 項規定⁷⁵，政府機關得建立或完善相關機制，促進產業自願共享資料予政府機關。因此，特別是針對高度監理對象（如金融業），或本報告關注之國營事業（如台電公司等），因較有資源配合政府政策，促使產業落實資料治理，上開規定是否可能作為本報告第 5 點建議擴大開放資料主體之法制基礎，供主管機關參酌。

參採情形：

一、第一點及第二點意見，均係贊同本報告研提建議。

二、第三點意見，係針對《資料利用條例》草案第 21 條第 1 項規定之機制建立及實務操作建議，爰錄供參考。

散會：下午 4 時 20 分

⁷³ 金融監督管理委員會新聞稿，金管會核備銀行公會及財金公司所報開放銀行第三階段交易面資訊規範，113 年 1 月 16 日，網址：https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202401160003&dttable=News，最後瀏覽日期：114 年 7 月 29 日。

⁷⁴ 金融監督管理委員會，金融機構間資料共享指引，網址：<https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=1006&parentpath=0,7,478>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 29 日。

⁷⁵ 《促進資料創新利用發展條例》草案第 21 條第 1 項規定：「政府機關得建立或完善相關機制，促進產業自願共享資料予政府機關，以提升政府服務品質或研擬政策措施。」