

我國政府資料開放推動策略與展望

Open Government Data Strategy and Outlook in Taiwan

莊盈志 Juang, Yin-Jyh

國家發展委員會資訊管理處分析師

Analyst, Department of Information Management, National Development Council

摘要

政府資訊公開、透明，是促進公民參與的第一步，為便利人民公平共享政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務的瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，我國於西元（以下同）2005 年 12 月公布實施政府資訊公開法，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。

2012 年 11 月 8 日行政院第 3322 次院會決議推動政府資料開放，植基於「資訊公開」概念之下，進一步向前推動邁入「資料開放」及納入公眾參與公共政策議題理念，由滿足人民「知道」政府資訊的權利，邁向滿足人民「可用」政府資料及參與政府政策決定的權利，期集合公共智慧與創意，促進政府運作透明、監督政府、改善公共服務品質，推動政府透明治理。

ABSTRACT

Transparency and open government data is the first step to encourage public participation. In order to protect people's right to know, and to inspire citizens to realize and monitor the public sectors, our government announced "The Freedom of Government Information Act" in December 2015. The general principle is written all government information and policies which are related to the public's rights and benefits should be disclosure.

During the 3322nd Cabinet Meeting convened on 8th of November 2012, the government has made resolution to promote government open data. According to freedom of information concept, we step forward to open data for participatory governance. Our goal is not only to let people "know" what their government is doing, but the next step is for people to "access" government data and to involve in decision-making. With those wisdom and creativities from the public, we expect to encourage government transparency, supervise government, and improve social services.

關鍵字：資料開放、透明開放、公眾參與

Keywords：open data, transparency, public participation

壹、緣起

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，讓企業組織、人民團體與公民個人可自由及免費的運用政府所開放的資料，並進行加值創新運用。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。

資料開放也代表著一個國家的資通訊（Information and Communication Technology，簡稱 ICT）建設與產業成熟度，甚至可以催化新一代網路與資訊服務產業，例如金融資訊的開放，就能創造創新應用的新商機。

隨後，英美兩國邀集巴西、印尼、墨西哥、挪威、菲律賓及南非等共 8 個國家，於推動開放政府資料之外，並增列了公民參與、預算透明及財產公開等國家發展策略。並於 2011 年 9 月成立開放政府夥伴聯盟（Open Government Partnership，簡稱 OGP），以推動政府透明化、打擊貪腐為目標，希望能透過全球性的一同努力，讓參與的政府能夠更加透明、有效率和承擔責任。截至 2015 年 9 月，參與 OGP 的會員國數量已由 2011 年之 8 國成長至 66 個國家。

為期我國政府治理方向能與前述國際發展趨勢接軌，行政院於 2015 年 2 月 5 日行政院院會宣布，2015 年為資料開放深化應用元年。隨著資通訊科技快速發展以及公民意識崛起，民眾表達意見的管道漸趨多元普及，對參與公共政策制定以及對政府回應速度與執行力之期待也相對提高。為符合良善公共治理所涵蓋之透明開放（transparency）、公眾參與（public participation）及機關課責（accountability），已於「ide@Taiwan 2020 政策白皮書」提出「透明治理」構面，並於該構面下規劃「政府資料開放」未來發展方向，以「發揮資料開放之國家戰略價值」、「建立友善、開放的法制環境」及「成為社群跨域合作能量之國際典範」作為未來推動政府資料開放的 3 大目標，並以「2020 年達成開放 30,000 筆資料集」為評量政府資料開放成效之量化指標。

我國以部會為核心，加速規劃及佈署其暨所屬機關（構）之資料開放發展藍圖，以資料驅動政府施政再造，發揮資料應用力，提升施政品質，使我國成為國際上資料開放的重要典範國家。

貳、推動策略

為便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務的瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，我國於 2005 年 12 月公布實施政府資訊公開法，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。

於資訊公開之外，為了與世界各國政府推動之政府施政透明、公眾參與公共政策議題等趨勢接軌，植基於「資訊公開」概念之下，進一步向前推動邁入「資料開放」，由滿足人民「知道」政府資訊的權利，邁向滿足人民「可用」政府資料的權利。

在推動策略與架構上，包含藉由「資料開放公眾與企業運用」、「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」3 步驟，並配合「主動開放，民生優先」、「制定開放資料規範」、「推動共用平臺」、「示範宣導及服務推廣」4 大焦點策略。

為強化民間參與資料開放及應用，2014 年國家發展委員會（以下簡稱國發會）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（圖 1），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。

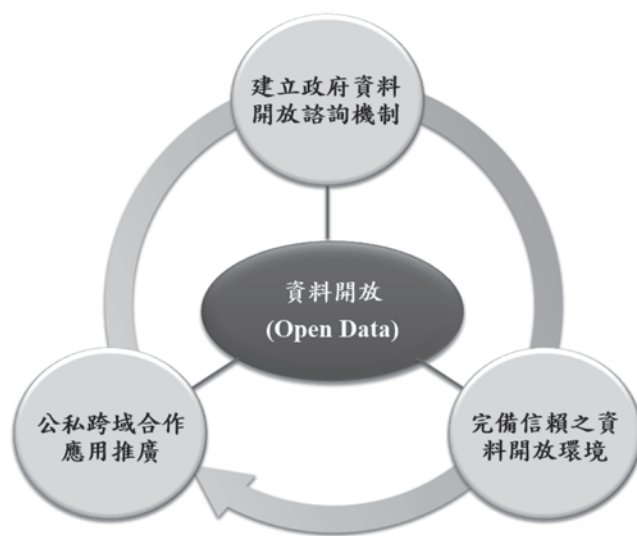


圖 1 3 大推動策略

資料來源：本研究繪製

一、建構政府資料開放諮詢機制，加速資料開放

各部會應由公共利益、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。

二、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。

三、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。

參、推動作法

一、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，爰訂定「行政院及所屬各級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」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，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做成，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。

二、推動共用平臺

為結合公眾的無限創意，活化政府資料應用，於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（如下頁圖2），精進了平臺互動服務（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），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日改版登場。並配合資料集詮釋資料標準規範、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將有助於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。

除了實作規範奠定的活化應用基礎之外，平臺亦於首頁的即時資訊圖示與「Beta專區」，將中央部會、地方政府資料開放推動成果、平臺營運情形及部會資料集，以多元的視覺化設計呈現資料，期能刺激各界對資料應用的發想，進一步橋接資源的供給與應用。

平臺的「我還想要」及「活化應用推薦」專區中，亦新增應用程式介面（Application Programming Interface，簡稱API）介接服務，讓民眾可以更方便的提出資料集需求及創新活化應用案例，歡迎各界踴躍申請使用。透過平臺清新簡約的新介面，希望民眾能輕鬆快速又便捷的找到想要的資料，並善加利用平臺的功能，更歡迎提供相關建議，使平臺愈臻完善。



圖 2 政府資料開放平臺

資料來源：政府資料開放平臺，〈首頁〉。〈http://data.gov.tw〉(17 Aug. 2015)。

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。

三、型塑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工作小組會議，邀請表現績效良好的機關分享資料開放推動規劃及經驗，促成標竿學習機會。歷經多次實務分享，許多機關亦自發性地於內部成立推動資料開放相關計畫與組織，除辦理內部政府資料開放推動研討會之外，並採行由下而上的方式，由業務面積極進行資料集盤點及提供資料集特色介紹，爭取資料集曝光率；另由上而下，定期審查資料集健康情形，進而辦理內部資料評比，對積極推動有功的人員予以獎勵，產生資料開放理念的正向循環。

此外，為了資料開放整體流程能與業務結合深耕推動，各機關亦將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。

為進一步將資料開放需求融入機關作業流程中，將採行「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。

（一）新建計畫

在辦理資通訊應用計畫規劃時，即應依據 2014 年 8 月 14 日「各機關資通訊應用管理要點」規定，於計畫書中研擬資料開放分析及更新機制。

而研擬招標文件時，應參考 2014 年 11 月「政府機關資訊採購建議書徵求文件參考」，對專案執行可蒐集或產製之開放資料類型、開放格式及更新機制等需求內容，進行具體明確之描述。

（二）現行系統

政府歲計會計資訊管理系統、全國法規資料庫等政府機關共用行政資訊系統，及其他因應推動業務職掌而自行建置之業務系統，將可產生符合開放格式之檔案，或以 API、網路服務（Web Service）等方式，於資料產生後即行開放，以利各界使用。

（三）現行資料

於 2015 年 1 月之前所產製之機關資料，於確認權利完整後，即依現有格式開放。

（四）資料蒐集

於資料產生源頭，即採統一格式彙集業務資料，並以系統化輸入介面，蒐集業務資料，維持業務資料蒐集品質，減少相同業務資料重複填報作業負荷。

四、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，我國於 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，並與我國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。

為加速推動各機關主動釋出資料，強化政府資料開放質與量，並建立政府與民間的溝通管道，落實研析民間應用需求，於行政院及各中央二級機關分別設置資料開放諮詢小組（下頁圖 3）。

行政院資料開放諮詢小組負責擬定資料開放推動政策，並督導部會執行成效；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。

五、資料開放標準規範

為結合民眾的無限創意，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

或強化既有開放服務；並提供資料使用者一致性操作介面取得開放資料，以達 M2M 自動資料介接目的。

六、跨域合作

政府對外開放豐沛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。

肆、推動成果

一、開放數量大幅成長

2015 年 8 月 31 日中央部會已開放之資料集總數達 1 萬 1,700 項，較 2014 年底 3,377 項大幅成長，其中包含多項與公共利益及經濟發展密切相關之高應用價值資料集，例如國道電子計程收費（Electronic Toll Collection，簡稱 ETC）、政府預決算、氣象雷達回波、環境輻射偵測、雨量站觀測等資料。

二、開放資料創新應用

為促進政府開放資料內容符合民間需要，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。截至 2015 年 8 月 31 日，經濟部與國發會以應用主題彙集民間需求，已召開 8 場座談會，開放契合民間需求主題資料。

在推動產業輔導、創新應用競賽及資料開放相關人才培育方面，於 2014 年透過競賽，輔導民間運用開放資料進行創新應用，共計 68 件創新應用作品，其應用領域主要為藝術、娛樂及休閒服務占 26%、公共服務占 15%、醫療保健占 13%，並獎勵新創企業達 15 家。

另在推動開放資料產業應用，已協助公眾創意團隊，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。從公眾需求出發，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。

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。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。

三、國際參與

(一) 積極提升我國資料開放國際能見度

順應世界政府資訊公開透明與資料開放潮流，我國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，已逐漸形成我國政府資料的開放文化。美國（圖 4）及新加坡政府（圖 5）均已分別將臺灣分別納入其 Open Data

Nations around the world have followed the example of Data.gov in opening up a wide variety of data for citizens and businesses. Download the full list of open data sites in the following formats: [CSV] | [EXCEL]



圖 4 美國 Data.gov 國際資料開放地圖

資料來源："Open Data Internationally", *Data.gov Website*, (<https://www.data.gov/open-gov/>) (17 Aug. 2015).



圖 5 新加坡 Data.gov.sg 國際資料網站

資料來源："International Data Sites", *Data.gov Website*, (<http://www.data.gov.sg/common/useful.aspx>) (17 Aug. 2015).

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，即時瞭解我國政府資料開放情形，逐漸展現政府資料開放在國際上的能見度。

（二）積極申請加入開放政府夥伴關係聯盟

我國已依照 OGP 規範，完成自我評估作業，並於 2014 年 2 月提交 OGP 審查，由於受限於我國非聯合國會員，申請困難。為此，我國爰建議，可參考我國以經濟實體（Economic Entity）加入亞太經濟合作（Asia-Pacific Economic Cooperation，簡稱 APEC）及以衛生實體（Health Entity）加入世界衛生大會（World Health Assembly，簡稱 WHA）之入會方式，並提供我國參與國際組織及開放政府作為，積極持續促請 OGP 委員會討論我國入會事宜。

伍、預期效益

一、提升施政透明

政府所提供的施政資訊內容及網站資訊揭示不夠即時、完整，為達理性溝通，施政資料將充分揭露及易於瞭解與使用，滿足民眾「知」與「用」政府資料的權利，於資訊充足的基礎上建立共識。

二、優化公共服務

政府的經費及人力資源有限，無法滿足民間的所有需求，藉由資料開放，運用民眾廣泛的知識、技能及豐沛創意，將能在最充沛且有活力的民間資源上，發展出最適合民間使用的服務。

陸、結語

我國推動政府資料開放，無論是政府部門或公眾，已逐漸形成一股開放文化及應用氛圍，為持續擴大這股風潮，將政府治理由公開透明有責，提升至民主治理與營造新創產業發展環境，創造我國全球競爭優勢，將持續規劃及推動各項措施，逐步邁向開放政府國家行列。

在推動政府資料開放中，除了政府機關的努力之外，民間團體的參與及回饋將是政府資料開放政策推動成功與否的重要關鍵因素。我國將與民間團體密切合作，由民間團體積極參與推動政府資料開放政策、回饋及共同推廣應用案例，促進產政學研及民間各界認知資料開放的重要性。將開放政府文化與各部會業務結合深耕，加速促成跨域合作與服務創新，共創我國政府資料創新服務新契機，達成我國資訊透明、公民參與、民主課責、服務效率及效能之開放政府治理理念。