發佈：2016-04-01, 週五 09:34
點擊數：10734

最近幾年，幾乎每隔一段時間，臺灣就會發生一起嚴重的天災人禍。從2009的八八水災到最近的高雄大地震與台南傾倒的11棟大樓，災難發生時除了政府與傳統的救難救災系統的投入，我們也越來越頻繁地看到網路與鍵盤社群在事件當下發揮的作用。例如八仙塵爆時，台北市政府主動與民間社群合作，政府提供資料與保證資料的準確性，而民間則整合了所有相關資訊後，建立了病患送醫查詢系統，病院概況和捐血捐款等資訊頁面。

627 八仙塵爆 Hackfoldr

http://beta.hackfoldr.org/627pray/

這種政府與民間社群的協力關係在經過數次災變已經越來越熟練。所以在0206高雄地震後，台南市政府在地震後一小時內在台南市災害應變告示網上貼出第一則公告的同時，民間也建立了「台南大地震災情整合平台」(http://goo.gl/GKyReJ)
。但是與以往不同之處是，台南市政府在地震當天下午就主動在台南市政府開放資料平台(http://goo.gl/9KgPgJ) 上公佈這次地震相關的資料，包含維冠大樓設籍名冊與臨時供水站等資料。然後再由社群將這些原始資料進一步轉換加值成為救災的重要資訊，或建立易搜尋的介面提供民眾使用。

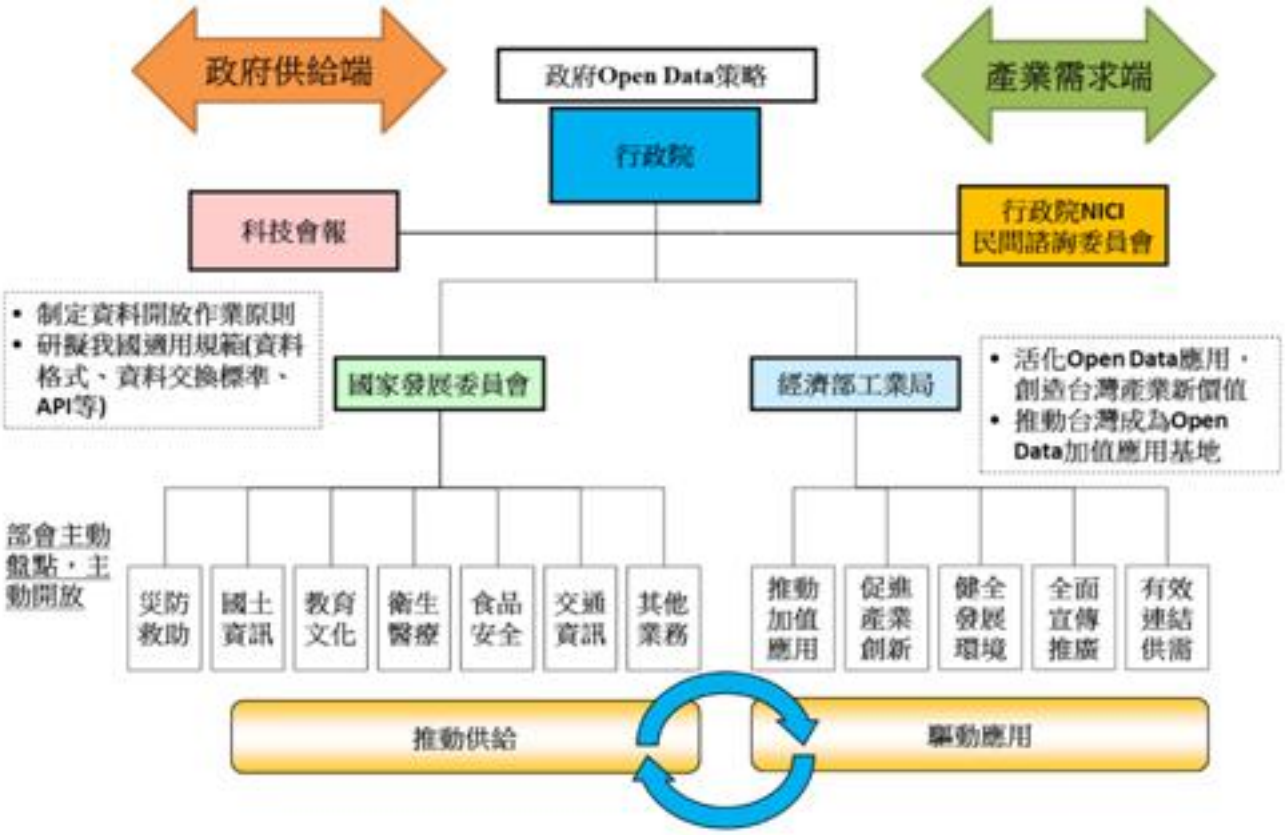
Phoca PDF

台南市政府開放資料平台

在這些實際的範例中，我們可看到當資料越能自由地流通，就越有機會被拿去使用後發揮最大的功用。而這正是開放資料的本質與目的：
移除所有資料使用的限制，例如「使用授權」，「技術門檻」或「收費標準」，讓「任何人」都可「不限目的」「不限時間」「自由使用」。(Open Definition 2.0 版 - 開放定義：
http://opendefinition.org/od/2.0/zh-tw/
)。同時，藉由政府資料的開放，我們希望讓「
對的資料在對的時候交給對的人來做出對的決定
」。而這就是在這資料（資訊）爆炸時代，不管我們談的是巨量資料（大數據），資料探勘，資料科學或物聯網與智慧城市，甚至教育翻轉，政府
2.0或工業4.0等所有熱門名詞時的關鍵核心與新價值：資料導向 (data
driven)
。在這資料被大量累積與紀錄的時代，如何讓資料發揮最大的效力，如何將雜亂多元的資料轉為有用的資訊，成為知識與智慧就成為我們接下來最大的挑戰。

面對未來的挑戰，2011年底台北市政府建立了台灣第一個政府開放資料平台 (http://data.taipei/)。中央則是在行政院第3322次院會 (2012.11.08) 決議後開始推動。中央在政府資料開放的推動與執行上，主要分為兩大塊：對內，政府資料的開放與相關規範的訂定由國發會資管處主導。對外，資料開放後的應用與加值和產業發展則是由經濟部工業局主持。但是在政策的制定上，雖然在官方的網頁上寫著推動開放資料的目的為「打造開放型政府 ... 建構資料生態圈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」。但是實際上，在政策上我們看到的是，對內一直強調的資料數量，對外則是資料的經濟與產業價值：「具體目標係於2020年達成開放30,000筆資料集，擴大民間應用、引領資料加值產業，開創資料經濟」。

Phoca PDF



http://goo.gl/EahhgR / NICI 政府雲與開放資料

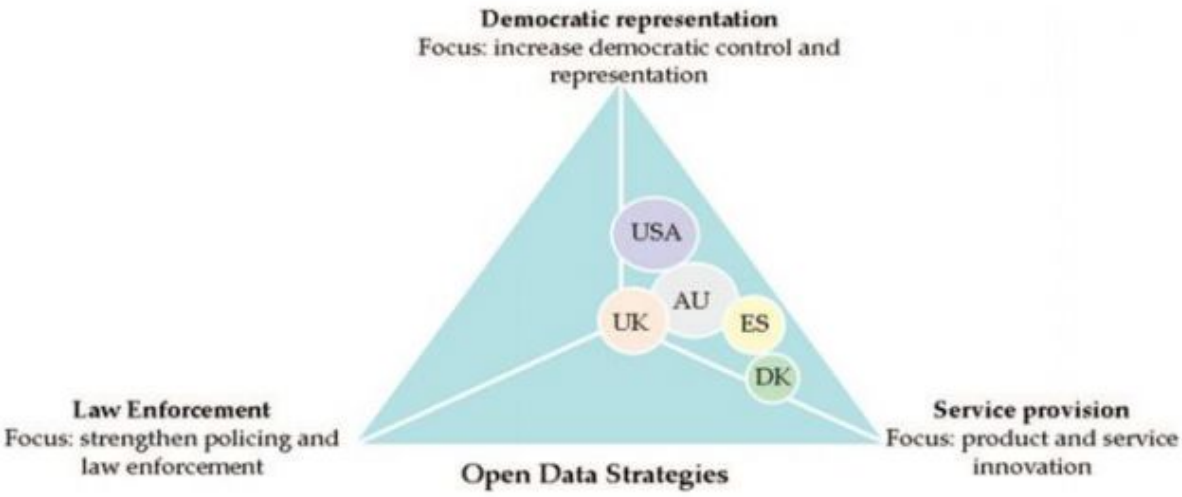
推動開放將近三年多的成果是，在基礎建設上，我們有一個由民間與政府共同制定，與全球開放資料授權相容的「政府資料開放授權條款」（第一版：http://data.gov.tw/license ）。針對資料收費與否，則建立了資料分級的規範。從去年開始，行政院也要求院下各二級單位都要設立「開放資料諮詢小組」。每個小組由部會次長或是副主委擔任資訊長 (http://data.gov.tw/consult_team)，同時諮詢委員中1/3需為外部委員，規定每三個月開會一次，以建立良好的政府內外溝通管道。而對外的，在2016年英國開放知識基金會的普查結果，在全球一共122個參與國家中，臺灣從兩年前的35名成為排名世界第一 (http://index.okfn.org/place/)。目前國發會的政府開放資料平台上已經有超過14,000筆政府開放資料集。從中央的32個部會到地方政府，全臺灣除了彰化，苗栗與花蓮三個縣以外，全都投入政府資料開放的行列。透過政府補助與這兩年來不同的競賽等，我們也有一些應用成果可以拿出來展示。

這一切似乎都非常美好，我們或許可預期在2020年之前就看到超過30,000筆政府資料的開放。我們也相信政府應該會繼續透過補助或是競賽等方式，鼓勵民間發揮創意，產出更多使用資料的新產品與服務。或許在現有架構上，還可能出現政府與民間企業之間的「資料開放的諮詢機制，政

Phoca PDF

府裡面應該有更多像是業界專案經角色的人，來和廠商溝通，以及協助跨部會協調」（「數位國家，智慧島嶼」）。但是，這些成果（KPI）真的回答了我們要面臨的挑戰？真的能改造政府與產業的體質，來回應以資料導向為基礎的Government
2.0（或開放政府）或是工業4.0（或臺灣的生產力4.0）的未來嗎？

在2011歐盟European Journal of ePractice期刊 (https://goo.gl/BDQwjT) 的「開放資料：
國際政策比較」一文
中，歐盟對政府開放資料的政策是以三個
面象來建構：民主參與，政府治理與創新服務
。美國的開放資料政策偏向民主參與當然是因為2009年上任的美國總統歐巴馬與他的開放政府政見。歐巴馬總統在2009上任後第一天簽下的第一份正式文件就是 "Memorandum on Transparency and Open Government" (政府透明與開放政府備忘錄)。在這圖表上，除了美國與英國以外，其他國家在政策上都與台灣一般偏向創新服務。尤其在台灣，我們相信只要把資料釋放出來，民間就會拿去使用和加值，進一步刺激發展資料產業與資料經濟。



事實是，有價值的資料，不管是否開放都會有人拿去使用或建立新的服務。例如目前開放資料平台上最受歡迎的房地產實價登錄，氣象與交通資料，或是台北市政府的文化快遞與環保署的紫外線資料等。所以這些資料在開放後，依然佔去目前政府資料應用的絕大比例。那些本來就沒人知道該怎麼使用的資料，例如立法院的質詢紀錄，也依然少有人想到該如何使用。所以國發會網站上的一萬四千多筆資料集，至少2/3以上都還在等著有緣人來發掘他們的價值。如果我們進一步檢視這些資料集，就可看到另一個更嚴重的問題：資料品質參差不齊，內容格式與標準不一致，資

Phoca PDF

料可用性普遍偏低。在這情況下，我們該如何談資料的經濟價值？又如何能期望這樣的資料能刺激創新後產生一個資料產業？而這所有的問題就是因為我們談的開放資料與資料產業中，看到的只有經濟價值，而沒有思考過當一切都以資料導向為主時，我們該如何從基礎做起，建立一個數位時代的政府與發展一個數位時代的產業。開放是一種文化，但是只是把資料開放出來，是絕對不夠的。

根據國發會在2015.09提出的「政府資料開放進階行動方案」(https://goo.gl/OxvWtG)，認為目前政府在推動開放資料有三個主要的問題，一是機關資料開放主動性及資料價值認知度不足，二是現行法治規定為明確規範「利用」資料的權利，三是資料開放與民間應用鍊結較於薄弱。並依此提出具體作法。其中大多數都已在去年到現在完成或執行中。

ide@ Taiwan 2020 (創意臺灣) 政策白皮書 (https://goo.gl/pgBUPc)

但是這邊有一個非常根本的問題其實並沒有回答。在政府的組織架構中，到底開放資料的目的與要扮演的角色是什麼？如果這問題無法回答，那再多的規劃與行動方案，都只會變成一個又一個不知為何而做的KPI。我們可以是全球開放資料評比第一，但是現實中政府開放資料對政府，對社會，對企業的影響依然微乎其微。我們應該先問清楚自己，到底我們想談的是透明民主，施政治理，還是經濟創新？從而在政策上排出輕重緩急與層次。

在現行的政府開放資料推動中，政府機關與部會應該要意識到透過政府資料的開放，第一個受益

Phoca PDF

者應該是政府自身。也就是，從政策上來說，「施政治理
」的優化，效率與效能提升應該被視為第一優先考量的。也因此當歐盟在談需優先開放的資料集時，談的是與民生相關的，從食衣住行等開始盤點資料與開放。這些是有著高價值 (value)
但不一定是高經濟價值 (economic value) 的資料。以此為核心政策，我們該重新思考一個數位時代的政府與人民之間的關係會是什麼？未來五年，十年後的政府他應該是如何？而這正是國際上探討 Government 2.0 時重點：政府即平台的概念(Government as a Platform : the next phase of digital transformation - https://goo.gl/FrTC3m
)。而開放資料在此扮演的是基礎骨幹的角色，是連結一切的關鍵。

接著是「透明民主
」。政府資訊公開法保障了人民知的權利，開放資料則是賦予人民用的權利。如果陽光法案與透明當責是民主國家非常重要的基本要件，落實監督與民主參與則需要開放資料。例如美國陽光基金會與他們的開放國會 (Open Congress - https://www.opencongress.org/about
)。雖然美國國會早就將所有法案等資訊公佈在網路上， 但如何在如此龐大的資訊潮流中找到我們有興趣，重
要的法條與聽證資訊，這就
需要開放資料與資料加值應用的助力。「
在對的時候，將對的資訊，送交對的
人手上，做出對的決定
」。在我們要求對政府更大的監督權的同時，有多少人會去看看立法院公報每次議會或是委員會中的討論？ (立法院開放資料：http://data.ly.gov.tw/ ）

最後才會是「經濟創新
」。面對創新與經濟發展，我們一直有兩個問題需要解決，一是，資料的數量（到底政府有什麼資料？到底還有多少資料還沒開放？），二是資料的品質與標準化。這也是為什麼資料的經濟價值只有當我們先談了「施政治理」與「透明民主」後才能談。因為唯有讓政府瞭解開放資料對他們自身的價值，我們才能看到真正大量且有系統的政府資料開放（有誰比政府機關更瞭解自己的資料？）。然後透過監督與參與，透過民眾協力的方式，我們可以讓資料的品質與實用性大為提升。當然只有如此還是不夠。因為創新就是將不同的節點連結起來的能力。開放資料只是讓我們把這些節點標註出來，我們還是需要更多激盪與刺激，來讓連接節點的人能出現。

當美國總統歐巴馬提到開放資料時，他是在一個開放政府的框架下來談。在這個框架下，開放資料與政府的透明 (transparency) 只是第一步，接下來是「參與」(participation)
與「協作」(collaboration) – 也就是他想像中未來的政府，與民間應該是一種夥伴關係。而這與目前台灣政府的政策規劃其實是180度背道而馳。因為我們的e化政或數位化政府政策，談的還是一種大政府框架下的治理。或許這也可用來解釋為什麼臺灣在談政府資料開放時，雖然也有提到政府施政效能，但是重點一直都不在這。

我們很可能在今年的開放知識基金會繼續拿到全球開放資料評比的第一名，但是到底政府開放資

Phoca PDF

發佈：2016-04-01, 週五 09:34
點擊數：10734

料只是一個分數與名次？還是對國家，對社會，對企業真正有深遠影響的政策與方向？這或許需要我們重新思考政府開放資料的目的與執行上的優先順序。在這同時，在執行面上我們還須要對資料治理 (data management)，資料導向 (data driven) 與資料素養 (data literacy) 這三個領域持續加強。因為面對接下來全球的挑戰，我們需要的是正規軍的對戰，不是打游擊一般的放砲。

作者張維志為OpenData/TW ?????

Phoca PDF