發佈：2022-02-21, 週一 16:24
點擊數：17123



開放資料是數位時代的民主基石，

臺灣政府推動相關政策已逾 10　年，成果獲國際肯定，在「全球開放資料指標

」排名世界第一。但亮麗的成績背後，有人批

評「世界第一是因為政府很認真在看考古題」，開放文化基金會亦於《2014-2016

開放政府觀察報告》

中，就資料品質、影響力、數位量能、資料治理等面向指出不足之處。過去至今，民間對政府開放資料有何期待？幾年間，政府回應了哪些民間需求與批評，又該如何改進？本文將簡述開放資

Phoca PDF

料的政策發展歷史，並試圖以非政府組織的角度，幫助執政者於擬定未來開放資料政策時，更理解非政府組織之立場。

開放資料的政策歷史

臺灣推動「政府資訊公開」已經行之有年，2005 年公布之《政府資訊公開法》至今仍是重要法規準則。「開放資料」與紙本時代建立之「政府資訊公開」架構差異在於，因應技術進步產生的載體更迭，開放資料在概念上更進一步規範網路中的使用情境，強調使用者應能透過網路輕易取得資料，並得以修改、散布、分享、與其它不同來源的資料混搭使用而不受限制。

臺灣推動開放資料，最初與
國際交流有極大關聯。美國歐巴馬政府在 2009 年啟用「Data.gov」平臺，並公布 47
筆政府資料集時，推動電子化政府有成的研考會官僚嗅到趨勢，一面向美方取經、互動，一面對長官遊說。當時，主掌科
技部門的政委朱敬一隨後決定採納此政策，於 2011
年演講中首次
描繪利用開放資料建立「醫
療雲」的願景，並下令科技會報辦公室於 2012 年初舉辦「公開資料加值推動策略會議」。在次任政委張善政支持下，2012 年 11
月，科技會報辦公室陳報之「政府資料開放推動策略」在行政院會通過，正式成為臺灣中央層級

Phoca PDF

的政策，開始規範各部會對外釋出資料集的數量。

當時政府相當關注開放資料帶來的產業價值，科技會報因而將經費撥給經濟部工業局，擬定「開放資料（Open Data）應用推動計畫」，以政府力量舉辦黑客松、補助企業企劃案、媒合企業所需資料、建立開放資料法規標準、串連跨國開放資料聯盟等，成為產官合作的基礎。此外，政府因為自身對議題理解有限，在推動政策的同時，也對外與民間行動者合作，徵求政策意見。諸如 2013 年《行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則》與 2015 年《政府資料開放授權條款》的制定，都可看到民間參與和協作。

2013 年，政府資料開放平臺正式上線，各部會釋出資料集也在 2013、14 年隨之增加；2014 年底毛治國就任閣揆，開放資料政策名列「毛式三箭」之一，政府加速釋出資料，「全球開放資料指標」排名爬升，到 2015 年成為世界第一。目前政府資料開放平臺可搜尋到的資料集約有 51,000 筆，另外亦有各縣市自行架設的開放資料平臺以及交通部「公共運輸整合資訊流通服務平臺」、農委會資料開放平臺等各部會維護的主題式資料站點。

Phoca PDF

發佈：2022-02-21, 週一 16:24
點擊數：17123

NGO 關心什麼？

臺灣非政府組織發展蓬勃，除了常見的社會倡議、服務性組織，亦有媒體機構，或是學術、政策研究單位，以及有滿足經濟需求的合作社等。組織性質不同，注重之開放資料需求也大相逕庭。

1.

學術機構而言，強調資料必須夠「乾淨」，每個欄位的定義清楚，對資料出錯或不符合欄位說明的容忍度較低。

2.

服務性、合作社等單位較常基於

開放資料建立數位工具（如手機 app ），則希望資料更新迅速，伺服器穩定，不同資料集間能相互連結。

3.

社會倡議組織與媒體機構基於監督政府立場，需要政府積極釋出有意義的資料集，或是提供便利管道與民間溝通、媒合對於資料集之需求。

此外，對非政府組織而言，政府資料開放除了符合開放授權的基礎標準，也應降低取得成本，並以開放授權釋出，方便非營利組織自由使用開放資料。

以上需求涵蓋了開放知識基金會所公布，開放資料應該達到的幾項國際標準：可得性、可讀性、

Phoca PDF

發佈：2022-02-21, 週一 16:24
點擊數：17123

重新使用與散播、分享的普遍性、可互通（用）性。在臺灣，除了資料本身形式的國際標準外，非政府組織還期待主題廣泛、符合需求，以及資料是否精確。臺灣政府有些做得不錯，但仍有許多值得加強之處。

疫情期間資料格式應精益求精



(Photo on https://5stardata.info/zh-TW/)

開放資料要能達到「開放」，資料本身的格式很重要。知名的五顆星開放資料標準中，將難以編輯、修改的 PDF 檔案列為最差的一顆星，而結構化、有固定網址、開放格式、提供資料集脈絡的開放資料則是五顆星。開放文化基金會在《2014-2016 開放政府觀察報告》

Phoca PDF

指出，臺灣的公共運輸資料已經有至少四顆星的水準，水電等民生、經濟相關資料也表現不錯。但諸如政治獻金、司法、人事等資料則不然。過了幾年以後，政府已有改進部分資料集，但還是有許多精益求精的空間，除了開放格式，也應朝向資料彼此鏈結，增進開放資料使用效率的方向前進。

值得注意的是，在 Covid-19 疫情期間，許多社會大眾所關注的疫情資料，政府釋出之資料格式仍然有許多缺陷。公民團體、研究者、開發者與社會大眾往往要仰賴每日指揮中心釋出之圖卡，自行比對前後日資訊之差異；有些資訊甚至連圖卡都未公開，而是由指揮中心口頭公開。五月至今每批疫苗之到貨時間、種類、數量，
以及各縣市疫苗施
打統計皆為民眾極為關心之資訊，但
政府資料開放平臺有關 Covid-19 疫苗資料集卻幾乎付之闕如，僅有少數縣市之接種站地址可供下載。

至於疫情資訊資料集，平臺上只能找到全國送驗、確診、死亡數量，以及臺南市自行公布之當地確診者足跡和確診統計，政府既未比照美、英等國，依照民眾求知需求建置資料視覺化的疫情儀表板，亦未提供詳細開放資料集供民間開發者使用。取而代之的圖卡與口頭資訊公開、具體授權不明，在國際公認的五顆星開放資料標準中，恐怕連一顆星都沒有。

部分資料濫竽充數、與民間需求脫鉤

Phoca PDF

其中一個民間對臺灣政府開放資料的重要批評，是許多單位上傳許多沒有意義的資料，或是將一份資料集拆成許多小資料集，只圖滿足績效要求。

拆分資料集以會計報告為例，中央存款保險公司選擇將 2015 年至今所有月報彙整於同一份資料集，方便使用者檢索；但也有某單位選擇將月報分開來拚數量，至今已經上傳約 80 筆會計月報資料集，並且中央、地方會計報表又分開列出，目前整個系統五萬多筆資料集中，至少有二、三千筆以上的會計月報。

衛生資料的案例，則如：某地方政府衛生局提供成人預防保健、口腔黏膜檢查、子宮頸抹片檢查、定量免疫法糞便潛血檢查的醫事機構資料集，原本可以一個資料集搞定，卻硬是以檢查種類與行政區域進行拆分，最後變成一百多個資料集。

有些資料集的存在則是讓人摸不著頭腦。法務部檢察司於 2017 年上架一筆名為「論公民與政治權利國際公約生命權概念於我國刑事司法之實踐」的 JSON 資料集，打開卻是一個 PDF 檔案連結，且該連結根本無法使用；同樣是法務部所屬的司法官學院，也上傳了數十筆論文下載連結，每一個連結都自成一個資料集，就算真的有人想到政府資料開放平臺尋找法律論文，也不便搜尋、使用這些論文資料，與開放資料易於取得、使用的精神背道而馳。

Phoca PDF

品質低落的資料集，結局就是乏人問津。

根據國發會「政府資料開放平臺資料集瀏覽及下載次數統計」，84,112

筆資料集中，就有三萬多筆的下載次數只有五次或是更少，甚至有一萬三千多筆資料集的下載次數掛零。對於民間使用者而言，若整個平臺充斥著相似、沒有意義的資料集，將會使得查找與檢索的工作變得難上加難，使用平臺的意願變低；就算硬著頭皮使用，多半也是在垃圾堆中翻找黃金，連帶扼殺優質資料集曝光的機會。

因此，政府的當務之急是尋找為了拆

分而拆分，或是為了衝 KPI

而設的資料集，將重複性高的合併，移除顯然缺乏需求或不適合的，並修復資料有誤的資料集。

有些原本被埋沒的資料在整合以後，有

機會帶來更大效益——

像

是絕

大多數逐

月上傳、零碎又不

易讀的各機關會計報告，幾乎都沒有

人下載，但整合良好的中央存款保險公司會計月報，則高達三千多次下載數。

媒合機制不足，民間被迫打游擊戰

Phoca PDF

政府主動釋出資料品質參差不齊，已經不是新聞，但更大的問題在於資料媒合機制。目前在臺灣僅有《政府資訊公開法》一條正式法源，但不同群體可以獲得的媒合機制規格大不同。在食物鏈上層的是中央與地方民代，若需要政府提供特定資料，他們只要透過各級政府的「索資」系統，就可以跟不同部會的國會聯絡人或府會聯絡人直接聯繫，溝通需求，並設定期限，要求政府於時限內回覆相關資料。索資是民意代表監督政府的重要利器，但許多身兼調查、報導、新聞工作的公民團體未能享有類似待遇，變相導致第四權難以伸張。

開放文化基金會在其新聞平臺中刊載〈踩到政府資訊不公開的雷區？看公民的進擊之路！〉一文，指出目前非政府組織尋找資料的道路依舊艱辛。在政府資料開放平臺上，不分中央、地方政府，時常對民間團體的資料需求「已讀不回」，完全不予回覆；即使回覆，也是「研議中」、「資料不全」、「未收集」，甚至有些資料可以見到政府早在使用，卻不願提供給民間需求，真正會按照民眾需求開放的資料並不多。由於平臺不同民代索資可設定期限，即使政府最後開放，可能也是幾個月以後，原本民間需求或許已經不復存在，或是產生變化。

又因為每個權責單位態度不一，使得非政府團體在申請橫跨多個機關的資料時，必須面對高達幾十種不同的回應，或是互踢皮球。民間組織資源往往不足，還被迫打游擊戰，花費時間與人力成本，想辦法對不同單位各個擊破，開放資料容易取得的目標自然大打折扣。政府若無法主動了解民間需求，不妨比照國會或府會聯絡人機制，

與各 NGO 建立「NGO 連絡人」；如果無法一次到位，

亦可借鏡「開放資料聯盟」先例——

針對產業需求，與政府機關

Phoca PDF

合作，媒合需求並開放企業需要的資料集——成立 NGO 版「開放資料聯盟」，幫助非政府組織、公民記者與政府建立溝通管道，不只媒合資料需求，也能培力數位能力不足的非營利組織活用開放資料。

建立開放資料架構與資料治理文化才是根本之道

目前仍在實行的 2005 年版《政府資訊公開法》在 2021 年，儼然已經是阻撓開放政府前進的老古董。根據「歐洲資訊取用」（Access Info Europe）組織與加拿大「法律與民主中心」（The Centre for Law and Democracy）所公布的資訊權評比，臺灣《政府資訊公開法》在滿分 150 中只拿到 57 分，排名世界第 122，比起排名 87 的中國，法律框架還要更加落後。該評比更批評臺灣的法律「極度有問題」，缺乏促進資訊權的機制，申請政府資料程序模糊，對非本國籍者有不合理限制，是一部侵蝕人民資訊權的法律。

雖然這樣子的評分絕不代表「臺灣開放資料做得比中國差」，但也幫助行政機構了解，我們並不是事事都第一名，《政府資訊公開法》已經過時太久。對於依法行政的國家政府而言，無論是修改《政府資訊公開法》，使其符合開放資料時代的需求，或是擁有一部規劃完善的開放資料專法，都代表我們可以在修、立法過程中積極溝通臺灣對於開放資料的願景，提供前線且有企圖心的官僚系統施展拳腳的好理由，並且避免逃避課責、阻撓資料開放的行為發生。

過去十餘年間，無論政府上下，或是民間社群，對於開放資料都有諸多想法，也有第一線執行困難。這些執行過程中產生的行政規則、政策成果、責難與批評，都是屬於臺灣獨特的經驗脈絡。

Phoca PDF

發佈：2022-02-21, 週一 16:24
點擊數：17123

而專法應該怎麼立，不只從國際先例出發，也應該參考臺灣自己的需求。綜觀目前討論的趨勢，大家提到對於專法的期待，包含增設開放資料專責機關或專責人員，協助各單位推動相關政策，界定公務員免責的合適範圍；將資料格式與品質納入條文，建立措施鼓勵公務員開放高品質資料；考量著作權、隱私權、資訊安全與開放資料之競合並納入條文；建立產業與公民參與機制，創造公部門與民間的良好互動。專法的推動，不僅可以回應過去的問題，也可以指出未來開放資料政策發展的方向，並奠定資料治理的基礎。

除了大原則以外，對於實際執行法律的公務機關，公務員手上擁有的資源、技術，以及各種難處，形塑出的文化，我們也要更細緻地反省——
怎麼樣可以幫助同仁擺脫現行老舊的資訊體制？若能從根本以「開放思維」建立跨部門溝通機制、修改舊有的執行與資料產出程序，讓圖文等資料釋出時即符合開放標準，不僅能改善基層人員無意義地耗費勞力、依循舊制產出封閉資料後加工使其開放的現況，更能避免讓開放資料變成「另一個政府追求的口號」，而是真正幫助加速行政、促進公私合作的契機？

利用開放資料鞏固臺灣民主

經濟學人最新的世界民主指數報告中，臺灣分數大幅躍進，首次跨過「有缺陷的民主」分類，更躍升亞洲第一，成為亞洲最高分的「完全民主」國家。不過，在五項評分面向中，「政治參與」一環分數明顯低於其他項目。這個結果告訴我們，民主並不只有消極保障言論自由，或是確保選舉公平；一個自許民主的政府，更應該積極培力公民，建立主動監督施政的意願，還要有武器對抗不合理的政策作為，真正能促成改變。

Phoca PDF

發佈：2022-02-21, 週一 16:24
點擊數：17123

數位時代，開放資料是人民蛻變為公民的重要條件。無論是研究、媒體或倡議組織，政府都需要提供高品質的資料，建立好用的開放資料平臺、主動探索資料視覺化或其他應用，媒合民間資料需求，幫助現有社群與非政府組織茁壯、參與政策形塑，進而吸引更多民眾加入。另外，從開放資料專法政策開始，善用數位工具與審議民主與社群溝通，如此一來，不僅公民可積極參政，更可幫助公務員及早獲取民意，降低摸索時間，達成公私協力的國際民主典範。

作者 林冠廷、陳廷彥 為開放文化基金會特約記者

Phoca PDF