

DOI:10.12154/j.qbzlgz.2021.05.006

政府数据开放的法律规制:美国立法与中国路径

——基于美国《开放政府数据法》(OGDA)的思考

东方 (衡阳师范学院图书馆 湖南 421008)

邓灵斌 (南华大学经济管理与法学院 衡阳 421001)

摘要: [目的/意义]政府数据开放要依托强有力的法制保障。美国的政府数据开放立法走在世界前列,其成功经验对我国的相关立法工作具有积极的借鉴意义。[方法/过程]运用文献查阅、对比、综合分析法,对目前国内外国政府数据开放的相关研究进行回顾,引出研究问题;描述美国政府数据开放的现状和梳理其相关立法演进情况,重点分析美国法律“新标杆”——《开放政府数据法》的主要内容和特色、现实意义;将中、美政府数据开放立法情况予以对比;分析美国政府数据开放立法的优势及其对中国借鉴的适用性。在此基础上,提出关于我国政府数据开放法律规制的立法路径之思路。[结果/结论]应从4个方面探寻我国政府数据开放的法律规制路径:明确将“公民公共数据权”作为政府数据开放的权利基础;在《政府信息公开条例》《数据安全法(草案)》的基础上,着手制订我国的《政府数据开放法》;协调政府数据开放与个人信息保护的法律平衡;明确政府数据开放的认证许可和法律授权。

关键词: 政府数据开放 法律规制 美国 《开放政府数据法》 中国路径

Legal Regulation of Government Data Opening: American Legislation and China's Path:

Reflection Based on the US *the Open, Public, Electronic, and Necessary (OPEN) Government Data Act*

Dong Fang (Library of Hengyang Normal University, Hunan, 421008)

Deng Lingbin (Economics Management and Law School, University of South China, Hengyang, 421001)

Abstract: [Purpose/significance] Government data openness must rely on powerful legal guarantee. American government data openness legislation takes the world lead. It's successful experiences have active reference meanings for Chinese relevant legislation work. [Method/process] Using document consultation, comparison and comprehensive analysis methods, the paper reviews domestic and abroad research on government data openness at present, leads to research item. Also, the paper describes the situation of American government data openness and untangles its relevant legislation evolution, gives a key analysis of American "New Act Benchmarking": US *the Open, Public, Electronic, and Necessary (OPEN) Government Data Act*'s main contents and characters, realistic meanings. And contrasts the situation of Chinese and American government data openness legislation, analyzes the advantages and Chinese reference applicability of American government data openness legislation. Based on these, the mentalities of legal regulation of Chinese government data openness are put forward. [Result/conclusion] We should explore the mentalities of legal regulation of Chinese government data openness from four aspects: specifically takes "Citizen's Public Data Right" as the right basis of government data openness; to draw up *Chinese Government Data Openness Law* based on Regulations on disclosure of government information and *Data Security Law of P.R.C.*; to coordinate the balance of government data openness and personal information protection; to make clear the certification license and legal authorization.

Keywords: government data openness legal regulation America *the Open, Public, Electronic, and Necessary (OPEN) Government Data Act* Chinese route

1 问题的提出与相关研究回顾

政府数据是极为重要的数据资源和信息资产,具有丰富的经济和社会价值,开放政府数据(Open Government Data)可以促使公众积极参与到政府活动中来,提高政府部门的知名度和工作透明度,促进政府数据的开发利用并体现其价值。美国是政府数据开放的积极推动者和领跑者,引领全球“政府数据开放运动”的潮流;据美国www.data.gov网站统计,目前已有53个国家,165个地区开展了政府数据开放运动^[1]。我国也不甘落后,积极推进政府数据开放活动;调查报告统计结果显示:截至2020年4月底,我国已推出上线130个地方政府数据开放平台,其中包括省级平台17个^[2]。

除了实践探索之外,国内外学者积极开展政府数据开放的理论研究。国外的研究相对较早,典型的有:Attard等^[3]重点探讨了开放政府数据的生命周期、开放信息的发布、使用流程等。Dawes等^[4]将生态系统方法用于开放政府数据的设计和规划中。也有学者研究了政策、法规对开放政府数据评估和实施等方面的影响^[5-7]。近两年来,国外政府数据开放的实证研究成果开始增多,如:Jetzek等^[8]通过实证研究和数据分析,得出结论认为政府数据开放将对国家的价值取向和可持续发展水平具有显著的积极影响。Erna Ruijter和Albert Meijer^[9]通过实验得出结论:开放政府数据是历史革新,其过程也较复杂。国内的研究相对较晚,往往侧重于对国外政府数据开放水平较高国家(如美国)的经验描述和有益借鉴。以近5年(2016—2020年)我国图书情报界刊文为例,将这些研究文献大体分为4类:(1)政府数据开放平台与网站建设。曹海军和李明^[10]应用熵权TOPSIS工具对我国政府数据开放平台的服务质量评价进行分析,构建了评价指标和模型。王伟等^[11]对美国政府数据开放网站的运行和管理保障体系予以研究,并提出对我国的借鉴建议。王卫和王晶^[12]认为,在政府数据开放平台与模式构建中,用户参与是一个重要的影响因素,并设计了用户参与的4种模式。王艺枫^[13]对美国州政府数据开放平台与中国省级政府数据开放平台进行比较研究,并提出合理建议。汪庆怡和高洁^[14]对美国政府数据开放网站www.Data.gov进行了详细的描述和分析,进而揭示其启示。(2)美国开放政府数据的分级管理及元数据标准。完颜邓邓和陶成煦^[15]调查分析了美国开放政府数据分级分类管理的实践举措,并总结其有益借鉴。司莉和赵洁^[16]以www.Data.gov为例,总结美国开放政府数据元数据标准的体系

结构。于梦月等^[17]以Data.Gov的目录聚合为研究对象,探讨美国政府开放数据的元数据标准之组成、模型及应用。(3)美国政府数据开放政策、法规。赵玉攀^[18]基于政策形式、政策工具、政策内容三维框架,分析了我国省级政府数据开放的有关政策。翟军等^[19]详细探讨了美国《开放政府数据法》的主要内容及其实施情况。白献阳^[20]从数据收集、发布、质量监督、权利保障、隐私保护5个方面剖析了美国政府数据开放的政策体系。朱琳和张鑫^[21]对美国政府数据开放政策的递进过程及实施的组织体系进行研究并得到启发。钟源^[22]调研美国31个地方政府的数据开放政策,分析其形式和主要内容。(4)政府数据开放安全与监管。马海群等^[23]以新冠疫情防控为背景,利用系统动力学方法构建模型,探讨政府数据开放与安全的相互关系。陈朝兵和程申^[24]以美、英、澳、新四国为例,分析其政府数据开放的监管实践措施,总结对我国的启示。陈玉梅和陈珊珊^[25]的研究认为,政务数据开放将提升美国的社会参与度和应急管理能力。

由上可见,国内外学者围绕“政府数据开放”这一热点问题,从多个角度和侧面进行了研究,有些还结合现实案例、实践,具有一定的理论参考价值和现实指导意义。美中不足的是,从总体上来看目前的研究成果相对分散,特别是国内缺乏从法律规制角度研究政府数据开放的系统成果。已有研究虽然对美国政府数据开放的有关政策、法规做了介绍,但绝大多数停留在简单的描述层次,没有深入分析并提出适合我国国情的政府数据开放法律规范途径。国外有学者的研究早就指出,“法律和政策是政府部门首要考虑和确保政府数据开放顺利进行的关键因素”^[5-7]。美国的政府数据开放能取得巨大的成就,在很大程度上得益于其完善的法律和政策保障体系。值得一提的是,2019年7月正式生效实施的《开放政府数据法》(*the Open, Public, Electronic, and Necessary (OPEN) Government Data Act*,简称OGDA)为美国的政府数据开放做出了创新性规范,提供更有力的法律保障,其法律规制思路具有借鉴价值^[26]。我国虽然也制定了一些政府数据开放的政策、规定、条例,但迄今为止还没有出台国家层面关于政府数据开放的正式法律,据《全球数据开放晴雨表报告》(第四版)显示,中国综合排名位列世界第55^[27]。因此,笔者在这里思考并试图研究这样一个问题:中国应怎样吸取国外的立法经验,探寻一条适合国情的政府数据开放法律规制之路。

本文侧重探讨我国政府数据开放法律规制的立法路径,是图情学科关于“政府数据管理”这一核心研究

内容立法层面的探索。另外,在当前数字经济和数据时代,在我国加快法制建设进程的大好背景下,确保公民的“参与权”和“公共数据权”,立法保障政府数据开放,对建设民主政府和法治政府、维护公共利益具有较大的理论价值和现实意义。

2 美国政府数据开放现状及相关立法演进

2.1 美国政府数据开放现状

美国是“开放政府数据运动”(Open Government Data Movement)的积极倡导者和推动者,其政府数据开放开展得较早,水平居于世界前列。美国非常重视政府门户网站建设,为公众搭建良好的政府数据开放平台。早在1996年,建立的网站Census.gov就向用户在线提供国民经济和人口方面的数据。1998年,美国建成第一个开放政府数据重大项目——OpenSecrets.org,就有关竞选的财政数据向公众回应和开放。2004年,软件设计、开发人员筹建了GovTrack.us网站,民众可以通过API接口搜索、访问国会的立法数据、财务信息及选区的数字地图等^[28]。这些与政府数据开放相关网站的建立为社会公众查询、利用其所需要的政府信息提供了便利。由于是分割建设,不可避免存在“数据孤岛”现象,用户获取政府信息依然有障碍。为了解决这些现实问题,经过几年的努力,美国集成开放政府数据门户网站——Data.gov于2009年5月正式上线运行。与以往政府网站不同的是,Data.gov力图整合各政府组织提供的数据集,形成一个总的政府数据目录供商业公司和民众查询、使用和进行二次开发等。Data.gov提供政府数据开放服务的原理和方式为:不直接物理存储各政府机构的开放数据资源,而是采用统一的元数据标准整合各数据集,统一集中至数据目录,并提供数据集的获取、下载链接;依据各数据集的元数据信息,保持数据目录的及时更新。美国Data.gov涉及的政府数据开放元数据标准主要分为数据集格式描述标准和数据集内容描述元数据标准^[6]。

经过10多年的建设和发展,美国政府数据开放网站Data.gov取得了较大成效:为全世界的“开放政府数据运动”树立了榜样;自身的规模在不断扩大,截至2020年9月,Data.gov平台上的数据集已增长到26万多个,数据目录源也增至1084个^[30]。

2.2 相关立法演进

美国强调公民的“信息自由权”和政府数据的开放获取和利用,并通过制订一系列的法律法规、政策来予

以保障;经历了从“政府信息公开”到“政府数据开放”的立法演进。早期通过了诸多有关确保公众信息自由和政府信息公开的法律,如:《信息自由法》《阳光下的政府法》《强化政府出版署电子信息获取法》《电子政务法案》《政府信息安全改革法》等。信息技术和数据科学的发展、大数据和“互联网+”时代的到来促使美国的政府信息法律规制有了新的拓展:从政府信息公开扩大到政府数据开放,美国政府更加重视政府数据开放方面的法律。2009年,奥巴马政府发布《透明和开放政府备忘录》和《开放政府指令》,确定开放政府数据的三原则:透明、参与、合作,规定联邦政府在内的各机构要在线发布、公开政府部门的具体信息。2010年和2011年,先后发布13556号、13563号总统令,并签署《开放数据声明》,强调政府机构应该为公众创建开放的信息获取和交流环境,并寻求国际开放合作。2013年,通过3部行政法规:《政府信息默认为开放和机器可读的行政命令》《开放数据政策:将信息作为资产管理的备忘录》《开放政府合作伙伴——美国第二次开放政府国家行动方案》,进一步突出美国联邦政府要全面开放数据,强调信息的资产价值,明确提出要让公众更加方便地获取政府数据,扩大开放政府合作伙伴等。2015年,为了保护政府数据开放中的公民隐私权,美国颁布了《电子通信隐私法修正案(2015)》^[20]。2016年,发布《开放政府数据法案》,对美国政府数据开放经验进行总结,并对未来发展趋势预测;为《开放政府数据法》的制订打下基础。2019年1月,美国《开放政府数据法》获得通过,7月正式实行。《开放政府数据法》做出了新的开放性规定,如确定政府开放数据的审查、质量监管、首席数据官及委员会、报告及评估等制度;要求公开联邦政府数据目录、开发在线存储库等。2019年底,美国发布《联邦数据战略和2020年行动计划》,主要是为了响应国际上人工智能的发展,将人工智能(AI)列入开放数据计划,提出要进一步完善开放政府数据清单^[19]。

3 美国政府数据开放法律规制“新标杆”——《开放政府数据法》(OGDA)

3.1 《开放政府数据法》的主要内容

为了给政府数据的开放与再利用提供更强有力的法制保障,美国通过了最新的法律——《开放政府数据法》(OGDA),对政府数据开放进一步做了新的、更完善的规定,其主要内容体现为^[31-33]:(1)对政府数据开放常

见术语予以新的界定。美国《开放政府数据法》是在面临新的数字经济环境和数据战略的背景下产生的,一些术语的内涵和外延发生了一定的变化。因此,法案第一部分的主要内容便是对政府数据开放的重要术语进行新的界定,如:数据(Data)、元数据(Metadata)、数据资产(Data Asset)、公共数据资产(Public Data Asset)、开放政府数据资产(Open Government Data Asset)、机器可读(Machine-readable)、综合数据清单(Comprehensive Data Inventory)、开放许可(Open License)等。(2)建立政府数据开放例行审查制度和公共利益数据优先制度。《开放政府数据法》规定,联邦政府机构要对政府数据开放开展例行审查,大多数情况下做到将政府数据全面开放,同时与社会公众互动合作,听取其关于政府开放数据的合理建议和质量要求;对涉及国家安全、知识产权风险、个人信息泄露、商业机密等数据,可不向公众开放。另外,法律还规定,对涉及公众公共利益的政府数据,要标注为优先级政府数据资产,优先开放。(3)建立首席数据官(Chief Data Officer,简称CDO)及委员会制度,负责政府数据开放。法律规定,联邦各机构需推荐(指定)一名具有丰富数据管理、开发利用和网络维护经验的工作人员担当首席数据官(CDO),负责政府数据开放整个周期的数据管理。此外,由首席数据官、首席信息官(Chief Information Officer,简称CIO)以及电子政府办公室负责人等组成首席数据官委员会,协同负责政府数据的开放、传播、利用与维护等,并与数据使用户沟通、交流,评估改进数据利用的新信息技术方案,维护其合法权益。(4)设立政府数据开放报告与评估制度。以往的政府数据开放缺少评估反馈机制,《开放政府数据法》设立了政府数据开放报告与评估制度。规定首席数据官及委员会每隔一定时限(一年或两年)要将“政府数据开放是否扩展到公共领域、政府数据开放的可利用价值”等情况向美国国土安全委员会、参议院政务部、众议院监督委员会提交正式报告说明;四年内,联邦审计长应将“首席数据官及委员会是否履行其职责,是否改善联邦政府数据开放工作”予以检查评估,并向美国国会提交正式报告。(5)公开联邦政府数据目录,开发与维护数据清单。《开放政府数据法》规定应公开联邦政府数据目录,建立在线开放数据存储库,准确、全面地反映政府数据资产,并及时更新;开发与维护政府开放数据清单,在联邦政府数据目录上公布公共数据资产的介绍和链接。

3.2 对《开放政府数据法》的评析

为了适应新的数字经济发展,提高数据的利用效

率,美国于2019年6月发布“联邦数据战略”政策文件(Federal Data Strategy),标志美国新“数据战略”的开始,其关键内容包括三部分:数据使命(Data Mission Statement)、数据原则(Data Principles)和数据实践(Data Practices)^[34]。《开放政府数据法》就是在新“数据战略”的环境和背景下产生的,是美国开放政府数据发展历程中的一部重要法律,堪称美国政府数据开放法律规制的“新标杆”,主要体现在:(1)将政府数据开放的基本原则正式编入美国法典。《开放政府数据法》确定了政府开放数据的“透明、开放、合作、机器可读、公共利益数据优先”等多项基本原则,并将开放数据正式编入美国的法典之中;为提升政府数据利用率、打造更高效的美国电子政府迈出重要一步,为世界各国政府数据开放树立示范和榜样。(2)政府数据开放例行审查制度有效保障社会公众利用政府数据。《开放政府数据法》设立了“联邦政府机构对政府数据开放进行例行审查”制度,合理划分政府数据类型,对处于公有领域范围的数据进行科学界定,确保联邦政府向公众发布有价值的信息。这就改善了政府服务于公民的运作方式,有效保障社会公众利用政府数据,体现了美国“推进政府数据开放,赢取全球数字资源配置优势”的新“数据战略”。(3)政府数据开放报告与评估制度具有积极的借鉴意义。《开放政府数据法》设立了政府数据开放报告与评估制度,较好地弥补和克服了以前政府数据开放中“反馈机制不健全”的缺陷,对政府数据开放工作进行合理的报告和评估,为保证政府数据的开放与利用提供了更有力的法制规范,其思路和做法对世界上其他国家的政府数据开放立法具有积极的借鉴意义^[35]。

4 政府数据开放法律规制的中国路径

4.1 中、美政府数据开放立法情况对比

结合美国政府数据开放现状及相关立法演进情况,考虑我国政府信息公开、政府数据开放的相关条例、政策,为中国的立法路径提供参考依据,现将中、美政府数据开放立法情况予以对比。

4.1.1 相同点

(1)政府重视,推进数据开放立法。中、美两国政府都对政府信息公开、政府数据开放较为重视,并采取措施积极推进相关立法,构建政府数据开放法律保障体系。(2)立法原则有相同之处。尊重社会公众的数据平等权,坚持“以公开为原则,不公开为例外”;若政府部门拒绝数据开放,则要负“举证责任”。(3)强调政府数据开放的许可授权。立法明确要求不得将获取的政府数据非法转让给第三方机构,也不能以此营利。

4.1.2 差异之处

(1)立法的权利基础不同。美国政府数据开放法律制订的权利基础是公众的民主自由权,也注重商业利益;我国政府信息公开、政府数据开放法律规定的权利基础是公民的知情权、参与权,更注重公共利益。(2)法律保障体系差异。美国经过长时期的发展、推进,形成了较为完善的政府数据开放法律保障和多方主体部门监管体系,其中尤以《开放政府数据法》为代表;我国迄今为止没有一部正式的、国家层面的政府数据开放法律,目前只是一些相关的条例、政策规定,在这方面与美国的差距较大。(3)对政府数据开放内容、范围的法律规制不同。美国的政府数据法定开放内容、范围较为全面、广泛,除免责条款规定的内容外,其他的政府数据内容均应及时开放,包括政府电子数据;我国政府数据法定开放的内容和范围相对显得狭窄,对开放政府数据的具体界定有点模糊,且开放范围不包括政府电子数据。(4)申请公开的法定程序差异。美国政府数据开放的申请程序较为规范,并设有专职部门进行监督,且通过政府门户网站 www.Data.gov 支持在线申请;我国目前申请政府数据公开的程序较为简单,主要是纸质申请,仍没有建立国家层面的政府数据开放门户网站,不支持在线申请功能。

4.2 美国政府数据开放立法的优势及其对中国借鉴的适用性

美国是世界上开放政府数据最早的国家之一,积极推进政府数据开放的实践和法制建设并取得了较显著的成效。美国在政府数据开放立法方面具有明显的优势,主要表现在:(1)分阶段、有重点推进政府数据开放的立法工作,构建较完善的政府数据开放法律保障体系。从2009年开始,美国正式实施政府数据开放政策并启动相关立法工作,每一阶段的立法均有相应的侧重点:首先,法律规定政府数据应当向全社会开放;其次,通过法律强调政府数据开放的形式和质量管理,促使政府数据开放更规范、安全;然后,适应新形势的发展需求,增设新的法律条款,推进和优化政府数据资产管理,并加强评估和报告工作,以便使政府数据开放更具操作性和适应性^[36]。(2)立法保障政府数据开放的有效监管,构建多元主体协同监管机制。美国的政府数据开放监管政策法规较为健全,监管目标与内容框架较为清晰明确,并强调构建政府部门、民众和社会组织、第三方机构等在内的政府数据开放多元主体协同监管机制^[24]。(3)《开放政府数据法》(OGDA)对美国政府数据开放做出了新的、示范性规定。作为美国的一

部标志性法律,《开放政府数据法》顺应时代发展,在多个方面做出了新的规定,如:重新界定政府数据开放的常见术语;建立政府数据开放例行审查和公共数据优先制度;建立首席数据官及委员会制度;设立政府数据开放报告与评估制度等等。这些新规定对国际社会而言也具有示范价值和引领作用。

近些年来,我国努力探索和推进政府数据开放,取得了积极的成效。然而,与美国相比,仍有相当的差距,特别是在立法方面存在不少问题,诸如:(1)立法进程迟缓,只是制订了政府信息公开、政府数据开放的相关条例、规定、政策等,迄今为止仍没有出台国家层面的政府数据开放正式法律,落后于发达国家。(2)我国已有的政府数据开放条例、政策不完善,缺少政府数据开放标准、开放环境保障、成效评估等方面的规定,公开的范围较狭窄,有较大的提升空间。(3)对政府数据开放监管工作的法律规范不够。我国目前对政府数据开放监管工作的标准和要求散见于不同政府部门的政策文件中,而缺少权威的、国家层面的政府数据开放监管法律规制。另外,也没有针对政府数据开放监管主体协同合作机制做出法律规定;政府数据开放监管工作仍然是以政府监管占主导,缺乏与社会民众与组织、自媒体部门、第三方机构等不同主体之间的监管协同与有效合作。

美国在政府数据开放立法方面积累了较为丰富的经验,取得了较大的成效,其成功经验和做法对我国的法律规制具有一定的适用性,为我国政府数据开放政策的制定和立法提供了较好的参考价值。当然,我们不能机械照搬美国的做法,而是在借鉴有益经验的基础上,结合本国的国情,构建和完善我国的政府数据开放法律规范体系。

4.3 借鉴美国经验,探寻我国政府数据开放的立法路径

4.3.1 政府数据开放的权利基础——从“公民知情权”到“公民公共数据权”

要想真正了解一部法律,首先应该厘清该法律制订的权利基础。美国的《开放政府数据法》制订的权利基础是保障社会公众的信息自由权,同时兼顾商业利益。目前,虽然我国学术界尚缺少“政府数据开放的权利基础”的系统研究成果,但已有部分学者针对“政府信息公开的权利基础”问题做了有益的探讨,并且“知情权(The Right to Know)作为政府信息公开的权利基础”这一点已获得普遍共识。公民享有知情权,即知悉、获取政府机构管理和公共服务等各方面信息的权

利,对于监督和改善政府信息公开、提高政府部门的工作透明度、进一步提高政府信息的利用效率等具有较大意义。从2008年制订《政府信息公开条例》算起,我国的政府信息公开已走过12年历程,取得了一定成效,现逐步转向政府数据开放,这也与公民行使“知情权”有很大关系。那么,政府数据开放是不是就可以沿用“公民知情权”作为其权利基础呢?答案是“不适宜沿用”。尽管政府信息公开与政府数据开放有一定的关联,但细加分辨,还是有较多的区别,如:陈琳的研究指出,二者在出发点、背景、对象、服务、技术等方面均不同^[37],二者在权利基础上也存在实质差异。参考学者的有关观点^[38],笔者认为,政府数据开放的权利基础应该是“公民公共数据权”。从政府信息公开到政府数据开放,不仅仅是由“政府信息”转为“政府数据”权利客体的转化,还伴随着法律规制权利基础的转变。从法律角度而言,政府数据开放的目的是最大限度满足社会公众对政府数据资源知晓、获取、利用等权利需求。首先,“公民公共数据权”是与政府数据开放的宗旨、目的相吻合的。政府数据本身具有“社会公共资源”属性,应当向公众开放,这就奠定了“公民公共数据权”作为其权利基础的逻辑推理;同时,大数据时代的来临,也促使“公民公共数据权”成为一种新兴的人身权利。其次,从范围来看,政府数据开放是确保社会每个成员都能查询和合理使用政府数据,从而发挥政府数据的社会效益和经济效益;“公民公共数据权”则保证社会公众普遍受益,其权利特性正好符合政府数据开放的权利归属和政府行为价值。

4.3.2 政府数据开放的立法路径——从《政府信息公开条例》《数据安全法(草案)》到《政府数据开放法》

美国有关政府数据开放的立法基础较为雄厚,经过长时期的积累、完善,经历了由早期信息自由和政府信息公开的法律到《开放政府数据法》逐渐演进的过程,其成功的经验对我国以有益启示。我国也陆续制定、发布了政府信息公开、政府数据开放的相关条例、文件规范,积极开展相关探索和实践。2008年5月,《政府信息公开条例》出台,对政府信息公开的原则、目的,范围,程序和方式,监督和保障等做了详细的规定。2011年,发布《关于深化政务公开加强政务服务的意见》和开展县级政务公开试点工作的相关意见,明确提出政务信息公开的总体要求及重点内容、试点流程。2015年8月,国务院颁布《促进大数据发展行动纲要》,规定要稳步推动公共数据资源开放。2017—2018年,相继发布《关于推进公共信息资源开放的若干意

见》《政务信息系统整合共享实施方案的通知》《公共信息资源开放试点工作方案》,重视和推进公共信息资源开放及政务信息系统的整合共享。2019年5月,经过修订的新《政府信息公开条例》出台,强调政府信息公开为常态,不公开为例外;完善依申请公开程序;强化便民服务要求等。同年,制订《国家数字经济创新发展试验区实施方案》,提出要大力推进政务数据开放共享,打通政府、企业之间数据通道。2020年4月,发布《中共中央、国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》,提出要推进政府数据开放共享,提升社会数据资源价值,并建立规范的数据管理制度。同年7月,我国第一部关于数据安全方面的法律——《数据安全法(草案)》通过,专辟第五章“政务数据安全与开放”并规定了国家机关政务数据安全保障义务,政务数据开放要求及推动政务数据开放措施等^[39]。

由上述分析可以看出,尽管我国已有一定数量有关政府信息公开、政府数据开放的条例、规范、政策、制度等,但遗憾的是缺乏一部国家层面政府数据开放的专门法律,一些政府数据开放的规定散见于其他的条例、规范之中,这对于政府数据开放的法制保障和权利实现是不利的。因此,借鉴国外的成功经验,制订我国的《政府数据开放法》(*Government Data Openness Law*)显得重要而迫切。通过制订专门的法律,实现立法的精细规范,进一步明确我国政府数据开放的新要求,为各级政府部门数据开放工作的顺利开展、社会公众对政府数据的合理利用提供强有力的立法保障和法律支撑。

4.3.3 政府数据开放的两难抉择——政府数据开放与个人信息保护的法律平衡

政府数据开放具有足够的优势而成为一项国际潮流和运动,但如何兼顾个人信息保护、防止隐私泄露成为政府部门的两难抉择和棘手问题。美国是世界上实行个人隐私保护最早的国家之一,早在1974年就制订了《隐私权法》,采取国家法律监管与行业自律相结合的保护模式^[40]。美国也注意政府数据开放中的个人信息保护问题,积极寻求政府数据开放与个人信息保护之间的平衡。而我国缺乏真正较有实践意义的个人信息保护法律,政府数据开放中也没有明确的隐私数据评判准则,政府数据隐私保护问题待解^[41]。我国应借鉴国际上的有益经验,随着政府数据开放的推进,制定合理的个人信息保护法规,努力寻求政府数据开放、个人信息保护、社会公共利益之间的平衡;既有效促进政府数据开放,又保护公民个人信息,维护社会公共利益

(如图1)。我国有必要设立专业的政府数据管理部门,专门负责政府数据开放、利用、数据安全风险评估、个人信息保护等,遵照法制规范,力求达到政府数据开放与个人信息保护的平衡。

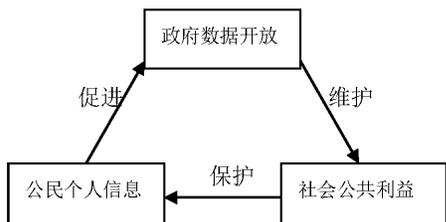


图1 政府数据开放、个人信息保护、社会公共利益平衡图

4.3.4 政府数据开放的许可授权——明确政府数据开放的认证许可和法律授权

政府数据开放还有一个较为关键的问题是,要明确政府数据开放的认证许可和法律授权,明晰界定知识产权归属。可以认为,制定政府数据开放的许可授权法律规则是我国政府数据开放稳定推进的重要保障。目前,我国在政府数据开放的许可授权和知识产权归属认定方面较为模糊,认证机制不太健全,导致在实际生活中发生数据权益、数据使用权和所有权的纠纷,影响政府数据的开放和利用。因此,我国应尽快建立和落实政府数据开放的许可授权机制,在将来制定的《政府数据开放法》中对政府数据开放的认证许可和法律授权、知识产权归属等做出明确的规定,为政府数据集匹配对应的政府数据开放许可协议;进一步明确政府开放数据的使用权益,为实现政府数据的有序开放、共享提供法律规制^[42],有效遏制腐败和政府权力垄断(如图2所示)。

5 结语

政府数据开放已成为全球不可阻挡的潮流和趋势,在推动政府数据的开放获取和利用、国家数字经济的发展、公众数据意识和文化素质的提高等各方面将发挥较大的作用,彰显社会价值和经济效益。政府数据开放的顺利进行离不开强有力、与现实相符的法律

规制和保障。美国的政府数据开放立法走在世界前列,其成功经验为世界上其他国家制订、完善政府数据开放的相关法律提供了较好的参考借鉴。文章在综合国内外学者相关研究的基础上,找准突破口,详细描述美国政府数据开放的现状和梳理其相关立法演进情况,重点分析了美国法律“新标杆”——《开放政府数据法》的主要内容和特色、现实意义,并将中、美政府数据开放立法情况予以对比,分析美国政府数据开放立法的优势及其对中国借鉴的适用性。基于此,针对“政府数据开放法律规制的中国路径”提出思考和建议。当然,由于各方面的现实条件和客观原因,我国要制订、完善本国国情和各方权益的政府数据开放法律,任重而道远。我国应该吸取美国政府数据开放的立法经验和优点,积极探索,走“建立可操作的、实践性较强的政府数据开放管理和法律规制”之路。

参考文献

- [1] Open Government [EB/OL]. [2020-09-02].<https://www.data.gov/open-gov/>.
- [2] 复旦大学国家信息中心数字中国研究院. 中国地方政府数据开放报告(2020上半年)[EB/OL]. [2020-09-02]. <http://ifopen.data.fudan.edu.cn/report>.
- [3] Attard J, Orlandi F, Scerri S, et al. A systematic review of open government data initiatives[J]. Government Information Quarterly, 2015, 32(4): 399-418.
- [4] Dawes S S, Vidasova L, Parkhimovich O. Planning and designing open government data programs: an ecosystem approach [J]. Government Information Quarterly, 2016, 33(5): 15-17.
- [5] Rosnay D M, Janssen K. Legal and institutional challenges for opening data across public sectors: towards common policy solutions [J]. Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research, 2014, 9(3): 1-14.
- [6] Jung K, Park H W. A semantic (TRIZ) network analysis of South Korea's "Open Public Data" policy[J]. Government Information Quarterly, 2015, 32(3): 353-358.
- [7] Safarov I, Meijer A, Grimmelikhuijsen S. Utilization of open government data: a systematic literature review of types, conditions, effects and users [J]. Information Polity, 2017, 22(1): 1-24.



图2 政府数据开放的许可授权示意图

- [8] Jetzek T, Avital M, Bjorn-Andersen N. The sustainable value of open government data[J]. Journal of the Association for Information Systems, 2019(20):702-734.
- [9] Erna Ruijter, Albert Meijer. Open government data as an innovation process: lessons from a living lab experiment [J]. Public Performance & Management Review, 2020, 43(3):98-112.
- [10] 曹海军, 李明. 中国政府数据开放平台服务质量评价——基于熵权TOPSIS的实证分析[J]. 上海行政学院学报, 2020, 21(4):55-64.
- [11] 王 祎, 张 辉, 陈延风. 美国政府数据开放网站管理体系研究及启示[J]. 中国科技资源导刊, 2020, 52(1):14-18, 89.
- [12] 王 卫, 王 晶. 开放政府数据用户参与研究[J/OL]. 情报理论与实践:1-12[2020-08-07]. <http://opac.hynu.cn:8081/interlibSSO/goto/5/+jmr9bmjh9mds/kcms/detail/11.1762.G3.20200710.1316.004.html>.
- [13] 王艺枫. 政府数据开放平台的比较研究——以美国州级平台与中国省级平台为例[D]. 郑州: 郑州大学, 2019:18-27.
- [14] 汪庆怡, 高 洁. 面向用户服务的美国政府开放数据研究及启示——以美国Data.gov网站为例[J]. 情报杂志, 2016, 35(7):145-150.
- [15] 完颜邓邓, 陶成煦. 美国政府数据分类分级管理的实践及启示[J/OL]. 情报理论与实践:1-10[2020-08-07]. <http://opac.hynu.cn:8081/interlibSSO/goto/5/+jmr9bmjh9mds/kcms/detail/11.1762.G3.20200727.1909.002.html>.
- [16] 司 莉, 赵 洁. 美国开放政府数据元数据标准及启示[J]. 图书情报工作, 2018, 62(3):86-93.
- [17] 于梦月, 翟 军, 林 岩, 等. 美国政府开放数据的元数据标准及其启示: 目录聚合的视角[J]. 情报杂志, 2017, 36(12):145-151.
- [18] 赵玉攀. 基于三维框架的中国省级政府数据开放政策分析[J]. 图书馆学研究, 2020(13):40-48, 83.
- [19] 翟 军, 李昊然, 孙小荃, 等. 美国《开放政府数据法》及实施研究[J]. 情报理论与实践, 2020, 43(8):202-207, 177.
- [20] 白献阳. 美国政府数据开放政策体系研究[J]. 图书馆学研究, 2018(2):40-44.
- [21] 朱 琳, 张 鑫. 美国政府数据开放政策与实践研究[J]. 情报杂志, 2017, 36(4):98-105, 176.
- [22] 钟 源. 美国地方政府数据开放政策研究[J]. 国家图书馆学刊, 2016, 25(2):32-41.
- [23] 马海群, 张 涛, 李钟隽. 新冠疫情下政府数据开放与安全的系统动力学研究[J]. 现代情报, 2020, 40(7):3-13.
- [24] 陈朝兵, 程 申. 政府数据开放监管的国际经验与中国路径[J]. 图书情报工作, 2020, 64(12):49-57.
- [25] 陈玉梅, 陈珊珊. 政务数据开放对美国应急管理实践的影响[J]. 图书馆, 2018(9):39-43, 76.
- [26] Data Foundation. Future of Open Data: Maximizing the Impact of the Open Government Data Act [EB/OL]. [2020-09-08]. <https://www.datafoundation.org/future-of-open-data-maximizing-the-impact-of-the-open-government-data-act>.
- [27] 万维网基金会. 全球数据开放晴雨表(第四版) [EB/OL]. [2020-09-08]. Open Data Barometer Global Report (Fourth Edition). [http://opendatabarometer.org/doc/4th Edition/ODB-4th Edition-GlobalReport.pdf](http://opendatabarometer.org/doc/4th%20Edition/ODB-4th%20Edition-GlobalReport.pdf).
- [28] Pell Stephanie K. Systematic government access to private-sector data in the United States[J]. Narnia, 2012, 2(4):18-24.
- [29] Data.gov [EB/OL]. [2020-09-18]. <https://www.Data.gov/>.
- [30] KIM H. Data.gov at Ten and the OPEN Government Data Act [EB/OL]. [2020-09-20]. <https://www.data.gov/meta/data-gov-at-ten-and-the-open-government-data-act/>.
- [31] Data Foundation. Future of Open Data: Maximizing the Impact of the OPEN Government Data Act [EB/OL]. [2020-09-20]. <https://www.datafoundation.org/future-of-open-data-maximizing-the-impact-of-the-open-government-data-act>.
- [32] 沈 达, 贾宝国. 从最新《开放政府数据法》看美国开放政府数据的思路 [EB/OL]. [2020-09-20]. https://www.sohu.com/a/332143601_120025397.
- [33] 沈 达. 从美国《开放政府数据法》能学到什么? [N]. 人民日报, 2019-07-15(003).
- [34] Office of Management and Budget. Federal Data Strategy [EB/OL]. [2020-09-21]. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/06/M-19-18.pdf>.
- [35] 孙 那. 我们有权利知道什么? ——评美国《开放政府数据法》[EB/OL]. [2020-08-26]. <https://www.tisi.org/4679>.
- [36] 王 晶. 美国政府数据开放政策最新进展及启示[J]. 信息技术与政策, 2019(9):35-38.
- [37] 陈 琳. 政府数据开放技术优化[D]. 长春: 吉林大学, 2020:11-12.
- [38] 朱 峥. 政府数据开放的权利基础及其制度构建[J/OL]. 电子政务:1-14[2020-08-07]. <http://opac.hynu.cn:8081/interlibSSO/goto/5/+jmr9bmjh9mds/kcms/detail/11.5181.TP.20200805.1436.012.html>.
- [39] 中国人大网. 数据安全法(草案)征求意见[EB/OL]. [2020-10-02]. <http://www.npc.gov.cn>.
- [40] 黄如花, 李 楠. 美国开放政府数据中的个人隐私保护研究[J]. 图书馆, 2017(6):19-24, 76.
- [41] 黄敏聪. 美国政府数据开放新趋势及其对我国的启示[J]. 图书情报工作, 2017, 61(18):60-65.
- [42] 宋卿清, 曲 婉, 冯海红. 国内外政府数据开发利用的进展及对我国的政策建议[J]. 中国科学院院刊, 2020, 35(6):742-750.
- [作者简介] 东方, 女, 1973年生, 衡阳师范学院图书馆副研究馆员。邓灵斌, 男, 1973年生, 南华大学经济管理与法学院副教授。收稿日期: 2020-09-29