

# 国际组织开放政府数据政策研究\*

黄雯<sup>1</sup> 张维冲<sup>2</sup> 温芳芳<sup>3</sup>

(1. 武汉大学政治与公共管理学院, 武汉 430072;

2. 南开大学商学院, 天津 300071; 3. 武汉大学信息管理学院, 武汉 430072)

**摘要:** 国际组织对主权国家的开放政府数据运动起着引领作用。为了解国际组织开放政府数据政策和开放情况, 从而探索适合我国国情的政府数据开放策略。本文以联合国、欧盟、经济合作与发展组织、世界银行4家国际组织为研究对象, 通过对开放政府数据政策进行内容分析, 总结国际组织开放政府数据政策特征, 包括开放政府数据的国际法律依据、原则、步骤、能力建设以及数据基础等。在此基础上探讨在国际框架下如何制定我国的开放数据政策。

**关键词:** 国际组织; 开放数据; 开放政府数据; 政策研究

**中图分类号:** G203

**DOI:** 10.3772/j.issn.1673-2286.2019.05.003

开放政府数据是指任何人可以以任何目的自由获取、使用、修改和共享的政府数据<sup>[1]</sup>。它不仅为人们评估各行政机构的绩效提供了科学依据, 使行政权力得到有效监督; 而且能够提高公民政治参与度, 实施参与式决策, 促进社会民主。此外, 开放政府数据蕴含着巨大的经济社会发展潜力, 既是各国创建更加透明、创新型政府的重要驱动力, 也是加强公共信息资源管理、推动电子政务建设的重要内容。因此, 世界上很多国家都试图抓住大数据发展的契机, 通过制定开放政府数据战略, 提高政府治理水平<sup>[2]</sup>。随着政府数据开放能力不断提升, 数据作为政府核心资产的社会转化与再利用水平不断提高, 进一步惠及公众。

2015年国务院《促进大数据发展行动纲要》(以下简称“《纲要》”)标志着国家开放政府数据顶层设计正式启动。《纲要》指出, 将在5~10年内“形成公共数据资源合理适度开放共享的法规制度和政策体系”<sup>[3]</sup>。2019年初, 修订后的《中华人民共和国政府信息公开条例》公布, 在坚持“公开为常态, 不公开为例外”基础上, 继续加大政府信息公开力度, 预示着我国政府数据开放步伐的进一步加快。

目前, 国外开放数据政策的研究主要集中在开放政府数据政策框架研究<sup>[4-5]</sup>, 以及对不同国家、不同政府部门的开放政府数据政策进行对比分析<sup>[6-7]</sup>。我国当前开放政府数据政策研究侧重于对美国、英国等典型开放数据国家的政策进行案例研究<sup>[8-9]</sup>。在中外政策的比较研究方面, 汤志伟等<sup>[10]</sup>基于二维分析框架的中美开放政府数据政策进行了对比分析。也有学者对中国政策进行研究, 其中包括政策模型构建<sup>[11]</sup>、政策环境分析<sup>[12]</sup>、中央与地方政策分析<sup>[13-14]</sup>、政策问题构建<sup>[15]</sup>、政策协同<sup>[16]</sup>等。

国际组织(International Organization)是由两个以上国家或其政府、人民、民间团体以一定协议形式组成的组织, 分为政府间组织和非政府间组织。政府间的国际组织有联合国、欧洲联盟(欧盟)、非洲联盟、东南亚国家联盟(东盟)、世界贸易组织、经济合作与发展组织(经合组织)等, 非政府间的国际组织有国际足球联合会、国际奥林匹克委员会、国际红十字会等, 各种国际组织在当今世界发挥着重要的作用。随着信息技术的迅猛发展和全球化趋势的推进, 国际组织已经覆盖众多人类生存和发展的相关领域, 成为左右世界

\*本研究得到提升政府治理能力大数据应用技术国家工程实验室2017—2018年度开放基金重点支持项目“‘大数据+政府治理’效能评价体系研究”资助。

局势和人类社会发展的力量，了解国际组织的发展与现状，就是了解国际社会的发展与现状。

而现有研究对国际组织的开放政府数据政策鲜有涉及。特别是还存在以下问题亟待解答：①国际组织为全球开放政府数据可以提供何种政策指导。②如何在国际组织政策框架下制定和完善我国的开放政府数据政策。联合国、欧盟、经合组织、世界银行，是世界影响力最高、服务范围最广的政府间国际组织，在国际开放政府数据运动中起着引领作用。鉴于以上原因，本文以这4家国际组织为代表，通过文献调研和网络调查相结合的方法，获取原始政策文本进行内容分析与概括，总结主要政府间国际组织的开放政府数据理念和经验。希望为我国相关机构和科技人员了解国际政府数据开放情况、探索适合我国国情的政府数据开放策略提供参考。

## 1 联合国开放政府数据政策概述

联合国作为全球规模最大、最具影响力的政府间国际组织，一直以来都在处理国际政治、经济和社会事务中发挥着极其重要的作用。面对汹涌而来的开放数据运动，联合国在相关政策上作出了很大努力。

### 1.1 开放政府数据的国际法依据

联合国关于人权、信息自由权以及公民政治权利的规定为国际社会开放政府数据的实施提供了法律依据。①人权。联合国《世界人权宣言》（1948年）第19条规定：“人人有权享有主张和发表意见的自由；此项权利包括持有主张而不受干涉的自由，以及通过任何媒介或国界寻求、接受和传递信息和思想的自由”<sup>[17]</sup>。根据习惯，该规定对所有国家均具有约束力。②信息自由权。为保障公众获取政府信息，1964年联合国大会第一届会议中通过了第59（I）号决议，郑重声明：“信息自由是一项基本人权”<sup>[18]</sup>。开放政府数据的基础是信息自由权。在信息自由得到保障的前提下，开放政府数据才有可能发展。③公民政治权利。《公民权利和政治权利国际公约》（1966年）第1条规定：“所有人民都有自决权。他们凭借这种权利自由决定他们的政治地位，并自由谋求他们的经济、社会和文化的发展”<sup>[19]</sup>。《世界人权宣言》《公民权利和政治权利国际公约》等文件都为意见和言论自由权提供了法律保障。

### 1.2 开放数据的原则

联合国确立了开放数据的最低标准：①数据能够在互联网上获取；②数据文本必须是机器可读的格式；③公开授权，包括商业使用在内的任何途径的使用；④不受限制且完全免费<sup>[20]</sup>。然而达到最低标准只能实现部分开放，政府要想做到政府数据完全开放，联合国认为需要遵循阳光基金会（Sunlight Foundation）的十项原则，即完整性、原始性、及时性、易于物理方式和电子方式获取、机器可读、非歧视性、共同拥有标准的使用、许可、永久性和使用成本<sup>[21]</sup>。

### 1.3 开放数据的步骤

联合国提出了开放政府数据的3个步骤<sup>[21]</sup>。①在线发布政府信息。政府在网络上向公众提供允许访问且能重新编辑格式的数据，并为公众提供反馈意见的渠道，同时政府也应公开反馈意见并给予及时回应。②制度文化建设。政府应该制定开放政府行动计划，描述每个行政机构应如何提高政府透明度和公众参与度；在方案实施后，应对政府的响应能力进行评估，并公布评估结果。③为开放政府创建有利的政策框架。确保开放政府的可持续性，政府内各专业、学科之间必须加强合作，以寻求开放政府解决方案。

### 1.4 数据能力建设

联合国就加强中层公务员的能力建设，从3个方面提出了建议<sup>[21]</sup>。①确保公务员有权实施和维护开放政府数据。只有赋予公务员权利，才能确保开放数据项目的落实，才能提高政府透明度。②加强对公务员的培训。开放数据意味着新技术的采用以及业务流程的改进，公务员需要通过培训才能理解为什么要承担某些任务和如何实施这些任务。③动员社会中具有相应技术技能的民众，如“公民黑客”。作为最先使用开放数据构建工具和应用程序的用户，他们能够证明开放数据的实用性，增加公众对开放政府数据项目的接受度。

### 1.5 技术基础设施

开放政府数据的技术基础设施，包括政府机构目前用于数据收集、处理、传播的信息和通信（Information

and Communication Technology) 系统。成功的开放政府数据项目应该是以开源技术和开放标准为基础,以可扩展性和互操作性为核心原则<sup>[22]</sup>。开源技术可以实现与不同部门或不同级别的政府,甚至与不同地区或国家的政府共享。同时还允许其他人改进或以其为蓝本进行创造。在开放政府数据项目中使用开源技术将增加开放数据生态系统的可持续性。

## 2 欧盟开放政府数据政策概述

公共数据对经济发展的巨大推动作用促使欧盟逐步引导和加强对公共数据的开发,并在国际范围内产生了一定影响。其政策着重在立法、信息公开原则、开发数据的格式、技术基础设施建设以及财政支持等方面推动开放数据。

### 2.1 开放政府数据的法律依据

欧盟委员会于2001年10月23日发布了《电子欧洲2002: 创建公共部门信息开发的欧盟框架》(eEurope 2002: *Creating a EU Framework for the Exploitation of Public Sector Information*) 的通讯,表明委员会力图使成员国之间就相关政策达成最低程度协调的愿望<sup>[23]</sup>。2003年欧盟发布《公共部门信息再利用指令》(*Directive 2003/98/EC on the Re-use of Public Sector Information*)<sup>[24]</sup>,该文件指出,除公共机构外,任何人不能拒绝公共部门的信息获取;非歧视性的公共部门信息访问意味着数字格式可以无限制地提供给任何人使用;非歧视性的公共部门信息的重复使用需要使用通用的数字格式;开放格式是公共部门信息再利用政策的关键要素。为适应开放数据的新变化,进一步推动公共信息的利用,欧盟于2013年修订了《公共部门信息再利用指令》(2013/37/EU)<sup>[25]</sup>,旨在以数字方式向公众提供更多的公共部门信息,为公共部门信息再利用提供法律框架。《公共部门信息再利用指令》针对原有条文的第4条和第6条提出了修改意见。针对第4条第(4)款中规定,修正指令认为,如果申请人希望对公共部门机构做出的重复使用决定提出上诉,成员国有权采取补救措施。补救手段应保留由公正审查机构进行审查的可能性,该机构的决定对有关公共部门机构具有约束力。针对第6条“收费选项”,修正指令要求成员国在高于边际成本收费的情况下为收费制定客观、透明和

可核实的标准[第6(3)条]。

在欧盟地平线2020(Horizon 2020)战略中<sup>[26]</sup>,欧盟委员会指出,欧洲正面临着转型期的挑战,而科学和创新是应对挑战的关键,要确立和实施“研究与创新框架计划”。《欧盟运作条约》(*Treaty on the Functioning of the European Union*,下文简称《条约》)<sup>[27]</sup>为欧盟开放政府数据提供了法律支持。根据《条约》第179条,通过实现研究人员、科学知识和技术的自由流通来推动科技发展;根据第180条,通过科学研究、加强技术开发和确立示范项目,促进企业、研究中心和大学之间的合作;促进与第三方国家和国际组织的科研合作;加快欧盟研究、推进技术开发和传播示范成果;并加速国际电联研究人员的培训和流动。此外,《条约》第173条规定了确保国际电联工业竞争力所需的条件。在个人数据保护方面,以《条约》第16条为基础,欧盟允许成员国在开展联盟法范围内的活动时,设定各自有关保护个人的规则。它还允许采用有关个人数据自由流通的规则,包括成员国或私人处理的个人数据。根据“《条约》第288条规定,将通过引入一套统一的核心规则,加强对个人基本权利的保护以及促进内部市场的运作,减少法律的分散性。

### 2.2 信息公开原则

欧盟设立了10条关于信息公开的原则<sup>[28]</sup>: ①鼓励公民参与法律制定过程中不同阶段的商讨会,并给予反馈;②对每个旨在影响欧盟内部法律制定的利益集团予以登记;③设立执行委员会,并把这些委员会的名单及与其工作相关的背景资料 and 文件记录在案;④邀请专家组,提供咨询意见;⑤规范管理个人或组织访问委员会文件;⑥对每年的资金受助人进行详细记载,包括受助人名称、收款人的资金金额、目的和地点等;⑦设立欧盟委员会特别顾问;⑧用于评估投标和监督或协助欧盟资助计划的专家必须遵守严格的道德和透明度规则;⑨公众向委员会成员提出请愿时,相关部门发言人应给与答复;⑩注重用户隐私和个人数据保护。

### 2.3 关联数据

欧盟认为,数据应该是公众可以容易利用的机器可读的格式,同时应该利用关联的数据集来构建丰富的Web应用程序。关联开放数据(Linked Open Data,

LOD) 社区项目是2007年的一个举措。2010年9月, 欧盟启动了关联开放数据 (LOD2) 项目, 维持运营了4年。它将网络作为数据和信息集成的平台, 并利用语义技术使政府数据更加可用。其基本内容是使用基本的Web技术, 如RDF和URI以及一系列的“关联数据”原则, 使开发人员可以使用维基百科等数据源<sup>[29]</sup>。作为关联数据概念的首创者, Berners-Lee<sup>[29]</sup>提出了关联数据的4项原则: ①所有项目都应使用URI进行标识; ②所有的URI都应该可解引用, 也就是说, 使用HTTP、URI可以使任何人(机器或人员)查找通过URI标识的项目; ③每次查找URI都会产生更多的数据, 这也被称为“持续产生”(follow-your-nose)原则; ④应包含其他数据集中的URI链接以确保进一步的数据发现。

## 2.4 技术基础设施

欧盟许多成员国及其地方政府正在以机器可读格式建立开放数据的门户网站。除此之外, 为了推动欧盟数据产品和服务的整合, 委员会建立了两个相互关联的欧洲数据门户网站<sup>[30]</sup>。欧盟数据门户网站(data.europa.eu)遵循《欧洲委员会决议》(2011/833/EU)于2012年启动, 使委员会的数据资源以及其他欧洲机构的数据资源易于访问和使用。该平台提供标准化的目录, 并着手实施数据分类词汇表(Data Catalogue Vocabulary)和可视化项目。欧洲数据门户(www.europeandataportal.eu)建立于2013年, 这个泛欧数据门户网站可以直接访问欧盟各地的一系列数据集(包括通过委员会门户网站提供的数据), 并把数据集分为环境、科技、人口与社会、健康、国际事务等类别。

## 3 经合组织开放政府数据政策概述

经合组织及其成员国始终处于应对公司治理、信息经济和人口老龄化等新挑战的前沿, 推动和完善开放政府数据是其重要的工作内容。目前该组织在保障公众信息自由权、保护知识产权和促进数据获取和利用等问题上提出了应对策略。

### 3.1 信息自由权

在遵守联合国关于信息自由声明的基础上, 经合组织进一步将信息自由权明确为两个方面的内容<sup>[31]</sup>。①开

放性。政府应该将用户能够最大限度地利用公共部门的信息作为访问政府数据和政府数据再利用的默认规则。同时, 政府也应该明晰拒绝或限制使用政府数据的理由, 如是否涉及国家安全利益、个人隐私、版权保护等内容。②透明性。消除对用户使用政府数据的非必要限制, 原则上所有可访问的信息都可以开放, 并且供所有人重复使用。经合组织对此进一步建议: 改善互联网和电子形式的信息访问, 并在坚持版权原则的基础上, 制定自动化在线许可证制度。

### 3.2 知识产权

知识产权是为了保护公民通过智力活动产生的成果不受侵害。保护知识产权, 就是保障公民的创造性成果。如何在尊重版权和开放政府数据上取得平衡, 经合组织认为以下政策值得考虑<sup>[31]</sup>: ①以促进重复使用的方式行使版权, 包括放弃版权和设立处理独家成果的机制; ②在版权所有者达成一致的情况下, 制定简单的机制, 鼓励作品被更广泛地获取和使用(设立简单而有效的许可证协议); ③鼓励为外部来源的成果提供资金支持, 使这些成果能够被广泛重复使用。

### 3.3 数据获取

为进一步挖掘大数据的潜力, 经合组织要求其成员国制定统一的收集、传播、存储、提供和使用数据的政策。跨部门的数据链接和使用将会推动产业创新, 从而促进社会经济的发展和增长。然而, 现实中由于缺乏恰当的经济激励使得许多数据持有者不愿共享其数据。经合组织建议政府参考其发布的《增强获取和更有效利用公共部门信息》(Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information)<sup>[32]</sup>, 广泛鼓励非歧视性竞争准入条件, 消除排他性障碍, 以及消除对获取、使用、重复使用、合并或共享方式的不必要限制, 原则上所有可获取的信息都可以公开以供所有人再利用。通过互联网和电子形式改善信息的获取, 并且在版权原则的基础上实施信息再利用。

### 3.4 数据能力

数据科学领域从业人员的稀缺导致数据管理技能的供应和需求之间的不平衡。这可能会延迟大数据分

析在各个行业的应用进度,从而减缓行业创新的速度。经合组织强调,为满足各行业对数据分析技能和专业知识的需要,要求政府采用多学科的方法,对科学、技术、工程和数学专业的学生进行教育、培训和技能开发<sup>[33]</sup>。

## 4 世界银行开放政府数据政策概述

世界银行作为全球性的政府间金融组织,在推动发展中国家经济发展方面提供顾问和技术协助。2010年4月,世界银行发布开放数据倡议<sup>[34]</sup>,使7 000多项发展指标以及大量世界银行项目和融资信息可以免费获取。世界银行认为,开放政府数据是提高政府公共服务水平的重要举措。

### 4.1 信息披露的原则

主动进行信息披露是开放数据的基础,世界银行提供了信息披露指导原则<sup>[35]</sup>。①可获取性。政府应该通过多种渠道主动披露公共信息,确保公民能够得到相关的信息。②可发现性。不管将信息发布在中央或者部门的门户网站,政府应该将用户的信息需求作为信息发布的首要考量。③相关性。相关性有两个维度:一是根据信息自身价值的信息分类,二是信息以对用户有意义的方式有逻辑地加以组织。④易理解性。特定公共利益的信息应该以公众可理解的方式提供。该原则要求信息以主流语言表达,或者至少以国家或地区的官方语言表达;在有其他语种的情况下,还应提供其他语言的版本。⑤免费或者低成本。无论以电子方式提供信息,还是以硬拷贝或其他格式提供核心信息,政府都不应收费。其他主动披露信息的副本或邮资费可以征收,但价格必须合理,且根据预先确定的标准收取。⑥时效性。主动披露信息应该定期更新。

### 4.2 开放政府数据的发布

(1) 以用户需求为导向发布数据。政府在发布数据时,要了解用户的需求,优先考虑他们想要的信息。世界银行为此提出了建设性建议<sup>[35]</sup>: ①政府应尽可能地公开其整体数据的细节,包括尚未开放的数据集; ②用户发出数据申请后,政府应尽快给出答复。

(2) 优先发布核心参考数据(Core Reference Data)。政府数据的概念子集可以称为核心参考数据或国家信

息基础设施(National Information Infrastructure)<sup>[35]</sup>,它为各类企业的有效运行提供支撑。如地图、地址数据库,人口普查的人口统计数据,关于道路和其他运输的数据,关于注册公司和其他企业的官方数据以及有关公共采购的数据。在与业务部门协商后,各国政府应确定包含核心参考数据的数据集,然后确保将此数据的发布工作放在首位。

(3) 发布细粒度的数据。许多政府最初发布的开放数据通常是粗略的统计数据或汇总数据。然而,大多数对商业有价值的信息是更细致的汇总数据。这是因为它可以在单个业务交易的背景中使用,或者可以使用大数据分析和其他技术以不同的创新方式进行分析。因此,在确保国家安全和个人隐私的同时,政府应发布适当级别的细粒度的数据<sup>[35]</sup>。每个公共机构都应该有一个具体的计划,以更加细化的形式发布具体的数据集。

### 4.3 开放政府数据的获取

(1) 增强数据的易发现性。潜在用户在政府中找到他们需要的信息可能并不容易,因为各国除了在中央政府一级划分了不同的部门,市政和区县的行政结构也很复杂。如果国家开放数据门户网站收集了可帮助定位的每个数据集中的元数据,以上问题就能得到有效解决<sup>[36]</sup>。政府可以通过制定门户网站的开放政府数据政策,并确保他们都可以合作和分享其元数据,用户在Google、Yahoo和Bing等第三方搜索服务中使用数据时将更便捷。

(2) 保证数据提供的连续性。企业必须保证他们得到的信息具有连续性,才能使企业的投资得到保障。为稳定企业投资的信心,政府应当定期发布、维护和更新企业使用的信息。与此同时,要确保政府各部门不会单方面撤回以前在没有充分咨询和通知的情况下发布的信息。各国政府应制定政策并积极监测其遵守情况,及时向部长级官员汇报可能对企业造成损失的信息<sup>[36]</sup>。

(3) 提升数据能力。增强开放政府数据能力有利于政府工作有效、协调地开展和运作。但要充分利用这一潜力,需要培训官员的开放数据技能(open data skills)<sup>[36]</sup>。具体来说,包括如何理解开放数据相关法律,掌握开放数据的法律边界;如何提取和发布以机器可读格式出版的信息,以及如何生成丰富的元数据和其他支持材料;如何在不损害个人隐私(如匿名技术)

的情况下,以碎片和分解的方式发布数据集;如何帮助企业和其他数据用户充分利用数据。开放数据的成功将会带来行政管理领域的新变革。

## 5 结论与建议

### 5.1 国际组织的政策共性特点

通过对上述国际组织的政策法规进行研究,如表1,可以发现国际组织在开放政府数据管理上已经形成较为系统的管理规范。

综合来看,作为世界上知名的国际组织,联合国、欧盟、经合组织、世界银行在开放政府数据方面展现出共同的特点。

(1) 为开放政府数据提供法制保障。民主参与的大前提是对公民知情权的保障,即只有当公民可以最大限度地自由获取政府信息、了解公共行政运营状况时,公民才有参与的积极性<sup>[37]</sup>。联合国《世界人权宣言》《公民权利和政治权利公约》,以及欧盟《公共部门信息再利用指令》《欧盟运作条约》等文件的出台,

保障了公民的信息自由权,为开放政府数据提供了法制基础。

(2) 明确开放数据的原则。作为当今国际社会开放政府数据的倡导者和领航者,联合国、欧盟和世界银行等国际组织都对开放数据的原则进行了清晰地界定,包括:开放数据应该能够在互联网上获取;无论以何种形式提供信息,政府应确保其免费或低成本;政府应定期更新开放数据等。

(3) 重视加强数据能力建设。政府数据治理对公职人员(不仅是信息技术人员)的数据思维、数据挖掘与存储能力、关联分析能力、激活能力、精准推送能力及知识结构等提出了更高要求<sup>[38]</sup>。联合国、经合组织和世界银行都不同程度开发了开放数据技能的整体培训计划,采用多学科的方法对不同专业的学生进行教育、培训和技能开发。

### 5.2 对我国政府数据开放的建议

目前我国在政府数据开放工作上存在以下问题。

①政策法规缺乏针对性。现阶段国内可供参考的政策

表1 国际组织开放政府数据政策法规汇总

国际组织	政策法规细则	内容描述
联合国	国际法依据	《世界人权宣言》、联合国大会第一届会议第59(1)号决议、《公民权利和政治权利国际公约》 为国际社会开放政府数据的实施提供了法律依据
	开放原则	联合国认为需要遵循阳光基金会的十项原则
	开放步骤	在线发布政府信息;制度化文化建设;为开放政府创建有利的政策框架
	数据能力建设	加强中层公务员的能力建设
	技术基础设施	以开源技术和开放标准为基础,以可扩展性和互操作性为核心原则
欧盟	法律依据	《欧盟运作条约》《公共部门信息再利用指令》《修改公共部门信息再利用指令——欧洲指令》 为欧盟开放政府数据提供了法律依据
	信息公开原则	欧盟设立了十条关于信息公开的原则
	关联数据	利用关联数据集来构建丰富的Web应用程序
	技术基础设施	建立开放数据的门户网站
经合组织	信息自由权	包括开放性和透明性
	知识产权	经合组织提出了3种知识产权保护的政策方案
	数据获取	跨部门的数据链接和使用、广泛鼓励非歧视性竞争准入条件、通过互联网和电子形式改善信息的获取, 并且在版权原则的基础上实施信息再利用
	数据能力	对不同专业的学生进行培训以满足各行业的大数据需求
世界银行	信息披露原则	世界银行提供了6条信息披露指导原则
	数据发布	以用户需求为导向;优先发布核心参考数据;发布细粒度的数据
	数据获取	增强数据的易发现性;保证数据提供的连续性
	数据能力	培训官员的开放数据技能

文件《政府信息公开条例》，主要针对政府信息做了规定，缺乏对政府数据开放的引导和规范，也无法有效指导不同省份、不同部门的数据信息公开。②平台功能建设不完善。我国政府数据开放平台建设处于起步阶段，缺乏科学的数据分类标准及分类体系，用户在对数据不了解和需求不明确的情况下需要花费大量时间去定位数据，阻碍了对数据的高效使用<sup>[39]</sup>。③信息公开制度有待继续完善和发展。信息公开制度在本质上是一项保障公众的知情权以有效监督政府履行职责的制度，因而在实施过程中必然会遇到行政部门对有关申请的拖延、积压、推诿等问题<sup>[40]</sup>。④缺乏战略定位。政府各部门对数据没有统一的质量、格式等要求，造成数据价值大幅度降低<sup>[41]</sup>。

根据对部分国际组织关于开放政府数据政策法规的比较与分析，针对目前我国存在的问题，借鉴国际组织开放政府数据政策实施的相关经验，本文认为我国的政府数据开放应从以下方面加以完善。

(1) 确立开放政府数据原则。确立开放数据的原则是政府数据开放的基础，开放政府数据首先要明确这一原则。具体而言，可以结合我国国情和实际情况，借鉴阳光基金会的开放数据十条原则<sup>[21]</sup>、欧盟信息公开的十条原则<sup>[28]</sup>，体现开放政府数据的完整性、及时性、可读性等特征，制定符合我国国情的开放数据原则。

(2) 加强基础设施建设。完善基础设施建设可以为开放政府数据提供技术支撑。随着互联网、物联网的快速发展，中国每天有数十亿智能设备连接到互联网，交换大量数据，对通信基础设施的完善提出了挑战。增强和优化大数据基础设施建设，包括利用开源技术<sup>[22]</sup>、迁移到IPv6互联网寻址系统、编号和频谱政策等，对促进中国政府数据开放具有战略意义。

(3) 重视数据权利问题。随着市场经济的深入发展，信息自由权在我国越来越受到重视。公民对加强政府透明度建设提出了要求，其本质是对政府信息公开的合法诉求。中国政府应当做好主动披露信息，加快政治民主化进程，推进开放政府数据工作。

法制社会对知识产权保护提出了更高要求，完善知识产权保护可以有效地维护数据权利。但是对于开放政府数据而言，知识产权的保护在一定程度上限制了用户获取数据的可能。所以，要制定符合国情的许可制度，简化数据请求流程，使公众能够最大限度地合法使用政府开放数据。

(4) 其他。数据格式、数据质量、用户反馈、数据

获取等对于推动我国开放政府数据建设也有着重要作用，应当引起我们的重视。在具体实践层面，要在结合我国国情的基础上进行调整和完善，不能照搬国外、盲目跟风。同时，加强与相关国际组织、国家的互惠合作，利用国际合作项目和其他国家的优质数据资源，促进我国科研发展，为我国开放政府数据工作的推进作出贡献。

## 参考文献

- [1] Open Knowledge Foundation. The open definition [EB/OL]. [2019-05-02]. <https://opendefinition.org/>.
- [2] 夏义堃. 国际比较视野下我国开放政府数据的现状、问题与对策 [J]. 图书情报工作, 2016, 60 (7): 34-40.
- [3] 国务院关于印发促进大数据发展行动纲要的通知 [EB/OL]. (2015-09-05) [2019-05-02]. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-09/05/content\\_10137.htm#](http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-09/05/content_10137.htm#).
- [4] ZUIDERWJK A, JANSSEN M. Open data policies, their implementation and impact: A framework for comparison [J]. Government Information Quarterly, 2014, 31 (1): 17-29.
- [5] BERTOT J C, CHOI H. Big data and e-government: issues, policies, and recommendations [C] // Proceedings of the 14<sup>th</sup> Annual International Conference on Digital Government Research. New York: ACM, 2013.
- [6] ZUIDERWJK A, JANSSEN M. A comparison of open data policies and their implementation in two Dutch ministries [C] // Proceedings of the 13<sup>th</sup> Annual International Conference on Digital Government Research. New York: ACM, 2012.
- [7] NUGROHO R P, ZUIDERWIJK A, JANSSEN M, et al. A comparison of national open data policies: lessons learned [J]. Transforming Government People Process & Policy, 2015, 9 (3): 286-308.
- [8] 蔡婧璇, 黄如花. 美国政府数据开放的政策法规保障及对我国的启示 [J]. 图书与情报, 2017 (1): 10-17.
- [9] 黄如花, 刘龙. 英国政府数据开放的政策法规保障及对我国的启示 [J]. 图书与情报, 2017 (1): 1-9.
- [10] 汤志伟, 龚泽鹏, 郭雨晖. 基于二维分析框架的中美开放政府数据政策比较研究 [J]. 中国行政管理, 2017 (7): 41-48.
- [11] 蒲攀, 马海群. 大数据时代我国开放政府数据政策模型构建 [J]. 情报科学, 2017, 35 (2): 3-9.
- [12] 马海群, 汪宏帅. 我国政府开放政府数据战略的SLEPT分析及战略部署 [J]. 情报科学, 2016, 34 (3): 3-8.

- [13] 黄如花, 温芳芳. 我国政府数据开放共享的政策框架与内容: 国家层面政策文本的内容分析 [J]. 图书情报工作, 2017, 61 (20): 12-25.
- [14] 范梓腾, 谭海波. 地方政府大数据发展政策的文献量化研究——基于政策“目标-工具”匹配的视角 [J]. 中国行政管理, 2017 (12): 46-53.
- [15] 黄如花, 温芳芳. 我国政府数据开放共享政策问题的构建 [J]. 图书情报工作, 2017, 61 (20): 26-36.
- [16] 马海群, 洪伟达. 我国开放政府数据政策协同的先导性研究 [J]. 图书馆建设, 2018 (4): 61-68.
- [17] United Nations. Universal Declaration of Human Rights [EB/OL]. [2019-05-02]. [http://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr\\_booklet\\_en\\_web.pdf](http://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr_booklet_en_web.pdf).
- [18] 国际情报自由会议之召集 [EB/OL]. [2019-05-02]. [http://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/59\(1\)](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/59(1)).
- [19] United Nations. International Covenant of Civil and Political Rights [EB/OL]. [2019-05-02]. <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20999/volume-999-i-14668-english.pdf>.
- [20] United Nations. Guidelines on open government data for citizen engagement [EB/OL]. [2019-05-02]. <http://www.gaportal.org/resources/detail/guidelines-on-open-government-data-for-citizen-engagement>.
- [21] Sunlight Foundation. Ten principles for opening up government information [EB/OL]. [2019-05-02]. <http://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles/>.
- [22] Socrata. 2010 Open government data benchmark study [EB/OL]. [2019-05-02]. <http://socrata.com/wp-content/uploads/2011/01/Socrata-Open-Gov-Data-Benchmark-Study-Report-V1.4.pdf>.
- [23] eEurope 2002: Creating a EU framework for the exploitation of public sector information [EB/OL]. [2019-05-02]. [http://aei.pitt.edu/45673/1/com2001\\_0607.pdf](http://aei.pitt.edu/45673/1/com2001_0607.pdf).
- [24] Directive 2003/98/EC on re-use of public sector information [EB/OL]. [2019-05-02]. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:345:0090:0096:en:PDF>.
- [25] EU Directive 2013/37/EC amending Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information [EB/OL]. [2019-05-02]. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:175:0001:0008:EN:PDF>.
- [26] Horizon 2020 [EB/OL]. [2019-05-02]. [http://ec.europa.eu/research/horizon2020/pdf/proposals/horizon\\_2020\\_impact\\_assessment\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/research/horizon2020/pdf/proposals/horizon_2020_impact_assessment_report.pdf).
- [27] Treaty on the Functioning of the European Union [EB/OL]. [2019-05-02]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.
- [28] About the European Union, principles and values, transparency [EB/OL]. [2019-05-02]. [https://ec.europa.eu/info/about-european-union/principles-and-values/transparency\\_en](https://ec.europa.eu/info/about-european-union/principles-and-values/transparency_en).
- [29] Michael Hausenblas. Exploiting linked data to build Web applications [EB/OL]. [2019-05-02]. <https://www.computer.org/csdl/mags/ic/2009/04/mic2009040068-abs.html>.
- [30] Open data An engine for innovation, growth and transparent governance [EB/OL]. [2019-05-02]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0882:FIN:EN:pdf>.
- [31] The OECD's recommendation of the council for enhanced access and more effective use of public sector information, OECD PSI recommendation [EB/OL]. [2019-05-02]. <http://www.oecd.org/internet/ieconomy/40826024.pdf>.
- [32] OECD Recommendation of the council for enhanced access and more effective use of public sector information [EB/OL]. [2019-05-02]. <http://www.oecd.org/internet/ieconomy/40826024.pdf>.
- [33] OECD. Better skills, better jobs, better lives: A strategic approach to skills policies [EB/OL]. [2019-05-02]. <http://www.oecd.org/countries/unitedarabemirates/A-Strategic-Approach-to-Education-and%20Skills-Policies-for-the-United-Arab-Emirates.pdf>.
- [34] World Bank open data initiative [EB/OL]. [2019-05-02]. <https://unstats.un.org/unsd/accesub/2010docs-CDQIO/SesI-WorldBank.pdf>.
- [35] Helen Darbishire. Proactive transparency: The future of the right to information [EB/OL]. [2019-05-02]. [http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbishire\\_Proactive\\_Transparency.pdf](http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbishire_Proactive_Transparency.pdf).
- [36] Open data for economic growth [EB/OL]. [2019-05-02]. <https://www.openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/19997/896060REVISED000for0Economic0Growth.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- [37] 张庆福, 吕艳滨. 论知情权 [J]. 江苏行政学院学报, 2002 (1): 106-114.
- [38] 夏义堃. 国际组织开放政府数据评估方法的比较与分析 [J]. 图书情报工作, 2015, 59 (19): 75-83.
- [39] 刘再春. 我国政府数据开放存在的主要问题与对策研究 [J]. 理论月刊, 2018 (10): 110-118.

- [40] 赵正群. 中国的知情权保障与信息公开制度的发展进程 [J]. 南开学报 (哲学社会科学版), 2011 (2): 53-64.
- [41] 兰霖. 我国政府数据开放: 现状、问题及完善策略研究 [D]. 西安: 西北大学, 2018.

## 作者简介

黄雯, 女, 1992年生, 博士研究生, 研究方向: 国际组织、美国外交。

张维冲, 男, 1991年生, 博士研究生, 研究方向: 知识发现、科学计量学, 通信作者, E-mail: zhang\_weichong@163.com。

温芳芳, 女, 1985年生, 博士研究生, 研究方向: 开放政府数据。

### Research on Open Government Data Policies of International Organizations

HUANG Wen<sup>1</sup> ZHANG WeiChong<sup>2</sup> WEN FangFang<sup>3</sup>

( 1. School of Political Science and Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, China; 2. Business School of NanKai University, Tianjin 300071, China; 3. School of Information Management, Wuhan University, Wuhan 430072, China )

Abstract: International organizations play a leading role in the open government data movement of sovereign countries. To understand the policy and situation of open government data of international organizations, then we can find the strategies of government data opening that suit our national conditions. This paper takes the United Nations, the European Union, the Organization for Economic Co-operation and Development, and the World Bank as the research objects. And it summarizes the characteristics of the open government data policy of international organizations, including the international legal basis, principles, steps, capacity building, and data foundation for open government data, through the content analysis of the open government data policy. On this basis, it discusses how to formulate China's open data policy under the international frameworks.

Keywords: International Organizations; Open Data; Open Government Data; Policy Research

(收稿日期: 2019-04-26)