

日本政府数据开放的政策保障 及其启示

黄雨婷 傅文奇

(福建师范大学社会历史学院, 福州 350117)

摘要: 采用网络调查法和文献调查法, 通过对日本政府数据开放政策内容的分析和归纳, 总结日本政府数据开放的意义、具体要求、法律保障及推进措施, 归纳日本政府数据开放的政策特点, 分析日本政府数据开放政策的制定和实施机构及其影响, 提出我国应从构建政府数据开放法律体系、重视和加强社会力量的合作、促进数据利用3个方面借鉴日本经验。

关键词: 开放数据; 政府数据; 日本

中图分类号: G203 **DOI:** 10.3772/j.issn.1673-2286.2020.09.002

引文格式: 黄雨婷, 傅文奇. 日本政府数据开放的政策保障及其启示[J]. 数字图书馆论坛, 2020 (9) : 9-17.

政府数据开放是指政府将其持有的人口、交通、医疗、环境、教育等方面的数据通过数字化平台向社会公众免费开放的过程^[1]。政府数据开放政策能够为数据开放的实际推行提供规范和指南, 在数据开放领域取得成绩的很多国家都注重从政策上推动国家的数据开放。政策有广义和狭义之分, 本文所述政策为广义上的政策, 即国家、政府和政党为实现其目标而制定的总体方针、行动准则及具体行动的总和, 包括法律、法规、条例、细则等不同层次的标准和规定。2015年8月, 国务院印发《促进大数据发展行动纲要》, 从顶层设计的角度对政府数据开放的总体目标进行规划, 并设定了主要任务^[2]。2015年11月, 我国参与签署了《G20反腐败公开数据原则》(G20 Anti-Corruption Open Data Principles), 成为数据开放的倡导国之一, 但与发达国家相比, 我国在政府数据开放领域尚处于起步阶段, 相关政策体系仍不完善, 因此有必要对国外相关政策体系进行深入研究, 以获得有益的借鉴和启示。

1 政府数据开放政策的研究综述

1.1 国外研究综述

现阶段国外关于政府数据开放政策的研究主要集中于两方面: 一是对政府数据开放政策的框架、推行及实施效果的研究; 二是对不同国家政府数据开放政策的比较研究。Zuiderwijk等^[3]制定了一个政府数据开放政策的比较框架, 框架内容包括背景因素、政策内容、绩效指标与公共价值, 并利用该框架比较了荷兰不同级别的7项政府数据开放政策。该研究表明, 政府可以通过关注政策影响, 促进数据利用, 与其他组织合作, 以及将开放数据宣传纳入日常工作流程等方式改善政府开放数据政策。Nugroho等^[4]对比了英国、美国、荷兰、肯尼亚和印度尼西亚的政府数据开放政策, 提出吸取各国在法律体系、实施标准、专门机构等方面经验教训的建议。研究还发现政策制定存在两波浪潮, 第一波政策着眼于刺激数据发布, 第二波政策着眼于促进数据利用; 而未来的第三波政策有望推动实现开放数据的附加价值。Chatfield等^[5]通过研究澳大利亚联邦政府

及州政府的政府数据开放政策推行模式,发现积极的政策起草者能对政府数据开放政策及时推行起到重要作用。Mergel等^[6]认为人们过于重视政府数据开放在提升政府透明度上的作用,忽略了其带来的丰富多样的创新成果。该研究采访了美国15位负责实施政府数据开放政策的市政管理人员,对政策目标、期望创新成果及实际创新成果进行比较,从结构、程序和文化上对政府数据开放变革提出了一系列建议。

1.2 国内研究综述

关于世界各国政府数据开放的政策体系,国内已有不少研究成果。黄如花等^[7]从政府数据开放的依据、责任机构、具体要求、战略规划等方面分析英国政府数据开放政策的主要内容及特点,并对相关法律法规进行介绍;蔡婧璇等^[8]从组织机构、相关政策和法规条例3个方面分析了美国政府数据开放的政策和法规保障,并从政策制定、平台建设、政策实行和数据安全4个角度分析了对我国的启示;胡逸芳等^[9]调查了加拿大政府数据开放的管理机构和相关政策,提出中国应借鉴加拿大,重视执行力的提升和开放数据的复用。此外,黄如花^[10]、陈萌^[11]、程银桂^[12]等分别对法国、澳大利亚和新西兰的政府数据开放政策进行了分析。与欧美国家相比,针对亚洲国家的政府数据开放政策研究相对贫乏,陈美^[13]介绍了日本政府数据开放的推进过程,但仍然缺少对日本政策具体内容及其影响的分析。本文将从政策发展概况、主要内容和特点、制定和实施机构、影响等方面对日本政府数据开放的政策体系进行具体调查和分析,以期为我国政府开放数据政策体系构建提供一些借鉴。

2 日本政府数据开放政策的发展概况

日本政府数据开放较欧美发达国家起步较晚,但发展较快。2009年,日本国内就出现了开放政府的相关议题,并有过试运行的网站。但真正使日本开始重视政府数据开放的事件是发生在2011年的“3·11”东日本大地震^[14]。这次地震灾害使日本政府意识到开放数据在防灾减灾领域的积极作用,并成为日本启动政府数据开放的契机。

2012年7月,日本高度信息通信技术社会发展战略本部(以下简称“IT综合战略本部”)发布《数字行政开放数据战略》,指出公共数据属于国民共有财产,国家应加强对政策体系的构建,以促进公共数据的利用^[15],该战略文件拉开了日本政府构建数据开放政策体系的序幕。2013年6月,日本内阁发布《创造世界最先进的IT国家宣言》,其中提到应当推进面向社会公众的公共数据开放^[16]。2014年10月,日本政府数据开放门户网站data.go.jp正式运行。2016年5月,日本启动“开放数据2.0”计划,以实现能够解决实际问题的政府数据开放为目标,拓宽了政府数据开放的开放主体、开放对象和适用地区等,这标志着日本数据开放建设迈入新阶段。2016年12月,日本内阁发布《推进官民数据利用基本法》,从法律层面对政府数据开放工作进行统一规定和指导^[17],这是日本首部专门针对数据利用的法律。2017年5月,日本IT综合战略本部及官民数据利用发展战略合作机关共同决定通过《开放数据基本指南》,依据日本的中央政府、地方政府,以及企业家在数据开放领域已有的尝试,归纳了开放数据建设的基本方针^[14],成为日本政府数据开放的总指导文件。2019年12月,日本内阁会议决定通过《数字政府实施计划》,提出到2025年建立一个使国民能够充分享受信息技术便利的数字化社会,并将开放数据作为其中的重要一环加以强调^[18]。这标志着政府数据开放已成为日本向数字化社会转型的一大关键战略要素。

万维网基金会于2013—2016年发布的4份《开放数据晴雨表》(*Open Data Barometer*)报告中,日本的全球排名从最初的第15名晋升到了第8名,在最新报告中仅次于韩国位列亚洲第二^[19]。此外,该基金会于2018年9月发布的《开放数据晴雨表倡导国版:从承诺到进展》报告(*Open Data Barometer Leaders Edition: From Promise to Progress*),将签署了《G20反腐败公开数据原则》的30个承诺国在开放数据方面的成绩分成了三个等级,日本与其他西方先进国家共同位列优秀级(champions)^[20],足可见其开放数据政策是卓有成效的。

为了切实推进国家的政府数据开放,日本政府发布了一系列相关政策。本文根据日本总务省官方网站^[21]及IT综合战略本部^[22]提供的资料,共得到13部有关政府数据开放的主要政策(见表1)。

表1 日本已发布政府数据开放主要政策

发布时间	政 策	发布机构
1970年5月	《著作权法》	内阁议会
1999年5月	《行政机关信息公开法》	内阁议会
2003年5月	《行政机关所持个人信息保护法》	内阁议会
2012年7月	《数字行政开放数据战略》	IT综合战略本部
2013年6月	《为促进数字行政开放数据的发展方案》	IT综合战略本部
2013年6月	《关于促进府省开放数据二次利用的基本方案》	各府省CIO联合会
2015年2月	《促进地方政府数据开放纲领》	信息通信技术综合战略室（IT综合战略室）
2015年6月	《迈向开放数据新发展》	IT综合战略本部
2016年5月	《官民协同促进数据流通》	IT综合战略本部
2016年12月	《推进官民数据利用基本法》	内阁议会
2017年5月	《开放数据基本指南》	IT综合战略本部·官民数据利用发展战略合作机关
2019年6月	《创造世界最先进的数字国家宣言·关于推进官民数据利用的基本计划》	内阁议会
2019年12月	《数字政府实施计划》	内阁议会

3 日本政府数据开放政策的主要内容和特点

3.1 政策的主要内容

通过对表1政策文本进行分析，笔者归纳了政策的主要内容，以下从日本政府数据开放的意义、具体要求、法律保障及推进措施4个方面展开阐述。

3.1.1 政府数据开放的意义

明确政府数据开放的意义，有助于减少政府数据开放实施过程中的阻力，提升社会机构及国民的认同度。在《开放数据基本指南》中，日本政府着重阐述了3项意义^[14]。

（1）推进解决公共问题，刺激经济发展。日本政府期待公共数据能在社会中广泛得到利用，从而促进科技创新、改善公共服务效率，在充分适应时代价值观、技术变革及需求多样化的前提下，为日本的财政危机、少子老龄化等社会问题提供新的解决路径。同时政府还鼓励风险企业利用公共数据进行服务和产业的创新，改善员工工作效率，为全国经济发展添砖加瓦。

（2）提高行政效率，帮助循证决策。日本中央和地方政府能够利用数据开放获取对自身有用的情报，并以此为依据更好、更快地进行政策及措施的规划与设计，

提高行政效率。推行数据开放的人也同样能从数据开放中受益。

（3）使行政更加公开、透明，增强民众对政府的信赖。通过公开政策拟定定时所用的公共数据，使民众可以自由地对已发布的政策进行分析和判断，加强行政的公开透明性，巩固政府信用。

3.1.2 政府数据开放的具体要求

日本政府数据开放的具体要求主要包括开放范围、开放环境、开放形式、限定开放和有偿数据公开等方面。

（1）政府数据开放的范围。在日本政府数据开放门户网站^[23]，开放数据集按其所涉领域被分为17类，分别是国民经济、司法安全、人口环境、交通运输、国土气象、教育文化、农林水产、住宅建设、行政和财政、社保卫生、劳动报酬、信息科技、能源和水资源、采矿业、商业与服务业、国际类、其他类。网站支持的开放数据格式包括pdf、xls、csv、ppt等。与此同时，网站还根据数据发布机构对数据集进行归档，为数据添加tag以协助用户检索。截至2020年5月，该网站可获取的数据集共计26 809个。

基于公共数据属于国民共有财产这一共识，日本政府规定各府省厅以及其他行政单位应将所持有的数据全部作为开放数据提供给民众。在民众有需求的情况

下,对于一些不便公开的数据(如涉及侵犯个人隐私、危害国家公共安全或者侵害个人利益的数据),也应将无法开放的原因向民众进行公开。为检验政策实行效果,日本IT综合战略室不定期地对各府省厅的数据公开状况进行评估,评估内容包括各府省厅数据是否公开、是否作为开放数据公开、是否公布数据未公开的理由、以何种形式公布理由等,评估结果则会公布在政府首席情报官(Chief Information Officer, CIO)网站的特设页面上^[24]。

(2) 政府数据开放的环境。日本政府要求各府省厅所公开的数据要能够便于检索和利用。对于需求量高的数据,尽可能地提供汇总下载以及应用程序接口(API)支持。政府同时规定相关单位要将每份数据的类型、摘要等元数据以符合知识共享协议(Creative Commons, CC协议)的形式展示在数据开放的门户网站^[23]上,最大程度地消除其在传播及利用上的法律阻碍。

(3) 政府数据开放的形式。日本政府数据开放遵循机器可读原则,即所有开放数据都应该以机器可读的形式公开,以确保它们能在技术上得到最大程度的利用。日本参照开放数据五星标准^[25]来衡量开放形式的适用性,该标准将数据开放形式分为五个星级,星级越高,表示以该形式发布的数据越容易被利用。此外,在数据用语方面,日本政府建立了一套通用词汇系统,目的是把相似词、重复词,以及在不同领域拥有不同含义的词语进行概念上的统一,保证数据用语的一致性,从而解决机读上的困难^[26]。

(4) 不予公开数据的限定开放。根据《开放数据基本指南》第3条第5款规定,针对一些公开后可能会对社会安全造成消极影响的数据,从阶段性逐步推进政府数据开放的角度来看,可在对数据的利用者、利用目的及利用范围等作出一定限制的前提下对数据进行开放以扩展其适用范围。为此,政府应在公开前对其开放效果和风险进行一轮比较和商讨,若商讨的结论是可以实行限定开放,则需要公布其限定开放的原因和目的;若结论是无法开放,则应将无法开放的理由公之于众^[14]。

(5) 有偿数据公开。政府以开放数据的形式发布的数据是可供免费利用的,但这并不意味着所有数据都能免费公开,仍有部分机构对部分数据采取了有偿公开的形式。为了使有偿公开的数据也能够像开放数据一样尽可能多地得到利用,《开放数据基本指南》第3条第

6款规定,对于一些需要从数据利用者身上收取费用来维持平台系统运转的机构,以及其他一些有偿提供数据的机构,他们仍然应该从三方面降低费用:一是充分利用新兴技术,选择品优价廉的数据平台系统,降低自身运转成本;二是设法增加数据利用者,使人均负担金额减少;三是应当再次商讨确认目前的有偿公开方式是否适应社会经济发展,并实行改进^[14]。

3.1.3 政府数据开放的法律保障

政府数据开放涉及不同权利主体的众多法律权利,需要多领域的法律共同为其提供保障。以下将从数据著作权、行政信息公开、个人信息保护及数据利用4个方面介绍日本政府数据开放的法律保障。

(1) 数据著作权的相关法律。日本2018年修订的《著作权法》第12条规定,数据库或数据集汇编过程凡含有选编、组合等创作性步骤的,属于著作权客体并受法律保护^[27]。该条款明确了数据受著作权保护的范围。各府省CIO联合会发布《关于促进府省开放数据二次利用的基本方案》对政府数据开放涉及著作权归属的问题进行了详细规定:政府在公开其自身拥有著作权的数据集时,应当以促进数据利用为优先目的,尽可能明确、统一地公布该类数据的利用条件;若数据集的著作权归第三方所有或著作权归属不明确时,应根据著作权法对其二次利用的范围实行限制,并公开限制原因。此外,纯事实及数值型数据不属于著作权的客体,不受著作权法保护,政府不得以侵犯著作权为理由拒绝公开此类数据^[28]。

(2) 行政信息公开的相关法律。《行政机关信息公开法》于1999年发布,2016年修订。该法规定公民享有请求公示权,能依法请求行政机关公开其所持有的政府文件,收到请求的行政机关有义务向请求者公开相应的政府文件。此外,该法还详细规定了请求公示的步骤、费用,行政机关的回复期限以及遇到不予公开文件时的处理办法等^[29]。

(3) 个人信息保护的相关法律。《行政机关所持个人信息保护法》于2003年发布,2019年修订。该法属于日本个人信息保护法律体系的其中一环,为政府数据开放中公民的个人信息安全提供了全面的法律保障。该法规定,行政机关只有在行使其合法职能的情形下才能够采集个人信息,并且只能用于特定的目的。该法同时还规定,持有公民个人信息的行政机关有义务确保信息

的正确性与安全性,防止信息遭到损毁、泄露及内部不当利用^[30]。

(4) 数据利用的相关法律。《推进官民数据利用基本法》于2016年12月发布,是一部与政府数据开放直接相关的法律。该法不仅详细规定了日本中央政府、地方政府和其他社会组织在推进数据利用方面应尽的义务,还设立了官民数据利用发展战略合作机关,确保数据利用的相关措施能够切实有效地被执行^[17]。

3.1.4 政府数据开放的推进措施

(1) 要求设立咨询窗口。为更好地把握开放数据利用者的需求,日本IT综合战略室要求为政府数据开放设立一个专门的综合咨询窗口,以供数据利用者进行相关问题的咨询和反馈。不仅如此,各府省厅亦设立了专门的开放数据咨询窗口,使数据利用者能够就具体领域的数据有针对性地提出咨询。

(2) 鼓励地方政府和企业家参与。除中央政府所属机构外,日本还注重调动地方政府和其他社会力量共同参与数据开放。其中包括企业家、公益家和独立行政法人等。

地方政府,又称地方自治体或地方公共团体,是日本特有的一类行政机关。它不受日本中央政府的直接管辖,并且在一定程度上拥有其所在区域在立法、行政和财政上的自治权。根据《推进官民数据利用基本法》的规定,地方政府也应当像中央政府一样采取若干必要措施公开自身持有的数据,并确保能够为民所用。与中央政府所属机构相比,地方政府在数据开放形式的选择上较为自由。2015年2月,日本IT综合战略室发布《促进地方政府数据开放纲领》,该政策对地方政府如何开展数据开放,应当采取怎样的措施,以及如何进行组织间和组织外合作等问题作出了具体指导^[31]。此外,日本中央政府还派遣了一些专家前往各个地方政府所在的行政区域,在需求分析、项目执行和人才培养等方面为地方政府提供支持。

《推进官民数据利用基本法》同样鼓励企业家及独立行政法人参与到开放数据行动中,尤其是一些享受国家资助进行工作或研究的独立行政法人、高校等个人或组织,涉及电气、传媒、交通等公共事业领域的企业家等^[17]。日本政府希望这些社会力量能够以政策和民众的实际需求为依据,共同参与推进政府数据开放。

3.2 政策的特点

(1) 政策体系完整。日本注重构建政策体系,中央和地方政府相互配合,发布的政策前后连贯、互相支撑,能够针对特定的目标形成一套完整而丰富的政策体系。如日本的个人信息保护政策体系包含《个人信息保护法》《行政机关所持个人信息保护法》《独立行政法人所持个人信息保护法》,以及各个地方政府出台的个人信息保护条例及相应的配套政策等。

(2) 政策针对性强。从对象上看,日本政府根据参与数据开放的不同对象发布不同政策,如对中央政府、地方政府和企业家分别进行了规定;从开放阶段上看,日本政府根据不同数据开放阶段发布不同政策,如数据的公开、流通和利用都有相应的政策规定。

(3) 相关法律修订及时。为了延长法律寿命,提升法律的适用性,日本重视对法律的修订,如《行政机关信息公开法》从2003年至今共经历了10次修订,《个人信息保护法》从2009年至今共经历了5次修订。日本政府通过频繁、同步地修订多部法律,为政府数据开放行动提供及时的法律保障。

4 日本政府数据开放政策的制定和实施机构

为了保障政府数据开放的顺利开展,日本政府指定专门机构负责起草制定相关政策,并由内阁议会参与重要政策的发布、讨论和修订。日本负责制定和实施政府数据开放政策的具体机构主要有以下3种类型。

4.1 IT综合战略本部

日本政府根据《IT基本法》,于2001年1月在内阁设立了IT综合战略本部^[32]。该部门由日本总理大臣担任部长,由阁僚全体、政府CIO以及外部有识之士(包括企业家、高校教授、研究所领导、地方市长等)共同组成,目标是通过制定政策,使信息服务更加低廉多样,提升国民生活的信息化程度,创造一个令信息通信技术能够惠泽所有国民的社会。

在政府数据开放计划启动后,IT综合战略本部成为主导制定政府数据开放相关政策的机构,几乎所有的数据开放政策都经过该部门起草、制定和发布。此外,IT综合战略本部还设立了数字行政开放数据调查

机关,专门负责开放数据调查事宜。

4.2 IT综合战略室与政府CIO

2000年,日本政府在内阁官房设立了IT综合战略室,作为IT综合战略本部的秘书处行使促进社会IT利用的职责。2013年6月,日本发布《创造世界最先进的IT国家宣言》,宣言正式确立了政府CIO制度^[16]。政府CIO制度创造了一个由CIO为领导,以CIO辅佐官以及一批专业工作人员为主要成员的政府组织。该组织的运作方式是由工作人员收集所需的信息资料提供给CIO,CIO根据信息资料作出决定和指示,再反过来交由工作人员实施。CIO辅佐官则作为中间管理层负责根据已有的信息资料向上为决策者提出建言,向下为实施者提供帮助。

政府CIO不仅兼任IT综合战略室的室长,还参与IT综合战略本部的政策起草和制定,起到横向连接各府省厅的作用。作为日本IT政策的指挥官,政府CIO拥有依法对政府整体的IT政策以及数字行政方面的计划和立法进行综合调整的权力,也由此影响与政府数据开放相关的各种决策。在政府CIO的门户网站中,还有为政府数据开放专门开辟的网页,汇总了较为全面的与政府开放数据有关的法律政策及各种资料等^[24]。

4.3 数字行政开放数据调查机关

数字行政开放数据调查机关(以下简称“开放数据调查机关”)是IT综合战略本部的下设机构,由IT政策大臣所指定的各府省厅的行政人员和外部有识之士构成,其主要职责是对政府数据开放的发展方针和执行效果进行反思和检讨,并提出实施层面的修改意见。开放数据调查机关举行会议时的一个重要特点是“利用者参与”,即以平时利用过开放数据集的民间有识之士作为参会的主要成员,构筑起开发者与利用者沟通的桥梁,帮助政府更好地改善数据开放的发展方针和实施方式。

开放数据调查机关参与了《数字行政开放数据战略》《为促进数字行政开放数据的发展方案》《关于促进府省开放数据二次利用的基本方案》等政策文件的调查、修订与反馈。除此之外,还设立了公开支援工作组、促进利用工作组、自治体普及工作组、数据工作组、规则普及工作组等若干个不同职责的工作组,针对政府

开放数据的方方面面展开研讨和反思。随着日本政府开放数据政策体系的日趋成熟,政府工作重心也从数据开放向数字社会转移,开放数据调查机关于2016年4月因完成使命而终止工作。

5 日本政府数据开放政策的影响

5.1 设立多级政府数据开放网站

在对相关政策的大力推行下,日本政府数据开放取得了明显的成效。除国家级数据开放门户网站^[23]外,还产生了许多由地方政府主导设立的市町村数据开放网站,如北海道小樽市数据开放网站、神奈川县箱根町数据开放网站等。截至2020年5月,日本共有市町村级数据开放网站439个,其中仅东京都内就有36个^[23]。

与此同时,日本的各府省厅亦根据各自的管理领域设立了不少针对专门领域的数据开放网站,如国土交通省设立的公共设施信息开放网站、国土数据开放网站,文化厅设立的国家指定文化财产信息开放网站、国语政策信息开放网站,农林水产省设立的农林品种数据库、农业机械数据库,消防厅设立的地方防灾方案数据库等。截至2020年5月,这种专门领域的数据开放网站共有103个。

此外,独立行政法人及其他民间团体亦响应政策号召设立了一些特色数据开放网站,如日本海洋研究开发机构设立的JAMSTEC Data Catalog,日本道路交通情报中心设立的JARTIC,日本防灾科技研究所设立的灾害纪念碑数字档案地图等。

5.2 利用开放数据集解决公共问题

日本推行政府数据开放政策的重要目的之一是帮助解决社会公共问题,因此相当注重对利用成果的分析。为此日本政府开展了“数据开放100”计划,随时面向全国募集利用开放数据集进行的实践及活动案例,经挑选、收集和整理后发布在政府CIO的门户网站上,并不定期进行更新。根据利用开放数据集解决公共问题的不同,可以将相关成果案例概括为以下4种类型^[33]。

(1) 防灾减灾。防范地震灾害是日本政府推行数据开放的契机,数据开放在防灾领域的实践令人瞩目。如会津若松市基于政府公开的消防水利位置信息推出

了消防栓地图web应用,帮助消防员及普通市民在遭遇火情时可以迅速反应。

(2) 扶老助幼。少子老龄化是日本所面临的最严峻的社会问题之一,因此政府期望数据开放能在扶老助幼方面发挥积极效用。如横浜市金泽区于2013年推出的金泽育儿导航App能够以地图的形式为父母提供区内托儿所和医疗机构的信息。

(3) 产业创新。各类生产及服务行业与民众生活息息相关,在这一方面的利用成果不仅能服务普通民众,还能够帮助企业人士。如water-cell公司设计的agri-note应用通过整合农林水产省、农林水产消费安全中心发布的农药和肥料数据,帮助农业经营者更便捷地进行农业生产管理。

(4) 其他社会领域。在减少犯罪、医疗卫生及教育等方面,日本政府数据开放也获得了不少的利用成果。如名古屋大学情报学研究科的安田·远藤研究团队于2015年开发的名古屋健康路线App能够借助名古屋市交通局发布的数据为市民规划出最适合的运动路线;财团法人CfK (Code for Kanazawa) 开发的除尽垃圾App通过整合日本各个地方政府的垃圾分类回收信息帮助民众进行日常垃圾分类和处理。

6 日本政府数据开放政策对我国的启示

6.1 完善政府数据开放政策体系

推进政府数据开放事业需要相应的政策体系作为保障。日本政府数据开放的政策体系完善,拥有专门针对数据开放的国家法律和地方法规,通过各府省厅及地方政府的贯彻实行,有效推动了全国的政府数据开放进程,保障了民众获取公共数据的权利。我国在2015年发布的《促进大数据发展行动纲要》中也明确提到要加快政府数据开放共享,将“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”作为未来5~10年的目标^[2]。然而,从地方层面上看,目前仅有上海、哈尔滨、福州等少数城市发布了专门针对数据开放的地方政府规章或规范性文件;从中央层面上看,2007年发布的《中华人民共和国政府信息公开条例》与政府信息公开相关,但并未提出政府数据开放的定义,故难以全面地指导和保障现今我国的政府数据开放事业。因此,我国应当及时制定政府数据开放各级政策,构建完善的政策体系,对数据开放的目的、原则、

范围、形式、责任机构、战略规划和人才培养等方面作出详细规定,使政府数据开放有法可依,推进政府数据开放的总体进程。

6.2 重视和加强社会力量的合作

政府数据开放要重视和加强与社会力量的合作。一方面,要引导社会力量共同参与数据开放。日本注重官民协同参与,先后发布了《官民协同促进数据流通》《推进官民数据利用基本法》等政策,鼓励民间企业、科研机构等个人或组织积极提供所持有的数据,协同参与政府数据开放行动。我国国务院发布的《促进大数据发展行动纲要》中强调“通过政务数据公开共享,引导企业、行业协会、科研机构、社会组织等主动采集并开放数据”^[2],但并没有推出更加具体的政策对此进行详细指导。在后续的政策规划中要充分考虑调动社会力量,更快、更好地促进政府数据开放的发展。

另一方面,要重视数据利用者的反馈。日本为此设立了专门的咨询窗口,无论中央或地方都安排有专业人员能够随时进行反馈意见的收集和整理。不仅如此,开放数据调查机关会议支持“利用者参与”的特点,也显示出日本对反馈意见的重视。政策措施的制定不可能一蹴而就,重视利用者的反馈可以更加直接地帮助政策制定者掌握反思和检讨的重点。

6.3 采用多种方式促进数据利用

政府数据开放的关键目的是让数据能够得到利用。在万维网基金会发布的《开放数据晴雨表》第四版中,日本政府数据开放的影响力和执行力得分远高于中国^[19]。本不仅重视政策的准备,还十分注重政策推行及数据利用。2019年5月,日本总务省发布第2版《地方政府数据利用指导书》,强调了数据利用在提升行政服务水平方面的作用,并对如何利用开放数据进行行政服务改革作出指导^[35]。日本促进开放数据及大数据利用的区域振兴机构(Vitalizing Local Economy Organization by Open Data & Big Data, VLED机构)于2016年及2019年分别发布了《数据开放手册(数据利用篇)》《商务领域数据开放的应用案例》等文件,分析数据利用过程中可能产生的技术及运用问题,并总结出相关对策,为民间企业的数据利用提供了指导和示范^[36]。此外,VLED机构以及日本一些地方政府还时常

举办有关数据利用的竞赛及研讨会等活动,借以调动各界人士利用数据的积极性^[37]。与日本相比,我国在数据利用方面仍有较大进步空间。根据复旦大学DMG实验室发布的《中国地方政府数据开放报告》(2019年下半年版),尽管国内的各级政府数据开放平台已经超过100个,但总体的数据利用情况仍然堪忧,不仅被利用的数据集较少,各地平台上展示的利用成果还普遍存在数量少、类型单一、覆盖面小、质量不高、数据来源标注不清等问题^[38]。我国政府应加大对数据开放的宣传,举办开放数据创新利用竞赛,制定利用成果展示标准等,在推进政府数据开放的同时促进数据的流通和利用,使政策结出的硕果真正能够惠泽社会。

参考文献

- [1] 黄如花,苗淼.北京和上海政府数据开放政策的异同[J].图书馆,2017(8):20-26.
- [2] 国务院关于印发促进大数据发展行动纲要的通知[EB/OL]. [2020-05-05]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-09/05/content_10137.htm.
- [3] ZUIDERWIJK A, JANSSEN M. Open data policies, their implementation and impact: a framework for comparison[J]. Government Information Quarterly, 2014, 31(1): 17-29.
- [4] NUGROHO R P, ZUIDERWIJK A, JANSSEN M, et al. A comparison of national open data policies: lessons learned[J]. Transforming Government: People, Process and Policy, 2015, 9(3): 286-308.
- [5] CHATFIELD A T, REDDICK C G. The role of policy entrepreneurs in open government data policy innovation diffusion: an analysis of Australian Federal and State Governments[J]. Government Information Quarterly, 2017, 35(1): 123-134.
- [6] MERGEL I, KLEIBRINK A, SORVIK J, et al. Open data outcomes: U.S. cities between product and process innovation[J]. Government Information Quarterly, 2018, 35(4): 622-632.
- [7] 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.
- [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] 胡逸芳,林焱.加拿大政府数据开放政策法规保障及对中国的启示[J].电子政务,2017(5):2-10.
- [10] 黄如花,林焱.法国政府数据开放共享的政策法规保障及对我国的启示[J].图书馆,2017(3):1-6.
- [11] 陈萌.澳大利亚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):18-26.
- [12] 程银桂,赖彤.新西兰政府数据开放的政策法规保障及对我国的启示[J].图书情报工作,2016,60(19):15-23.
- [13] 陈美.日本开放政府数据分析及对我国的启示[J].图书馆,2018(6):8-14.
- [14] オープンデータ基本指針[EB/OL]. [2020-05-02]. https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/data_shishin.pdf.
- [15] 電子行政オープンデータ戦略[EB/OL]. [2020-06-06]. https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/pdf/120704_siryoun2.pdf.
- [16] 世界最先端IT国家創造宣言について[EB/OL]. [2020-06-01]. http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20130614_siryoun1.pdf.
- [17] 官民データ活用推進基本法[EB/OL]. [2020-05-10]. https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/hourei/detakatsumyo_honbun.html.
- [18] デジタル・ガバメント実行計画[EB/OL]. [2020-05-20]. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20191220/siryoun.pdf>.
- [19] Open Data Barometer[EB/OL]. [2020-05-10]. https://opendatabarometer.org/4thedition/?_year=2016&indicator=ODB.
- [20] ODB-leadersEdition-Report[EB/OL]. [2020-05-20]. <https://opendatabarometer.org/doc/leadersEdition/ODB-leadersEdition-Report.pdf>.
- [21] オープンデータの推進(政府全体の取組)[EB/OL]. [2020-06-26]. https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/ictseisaku/ictriyou/opendata/seihu_od_torikumi.html.
- [22] 決定事項[EB/OL]. [2020-06-20]. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/decision.html>.
- [23] DATA GO JP[EB/OL]. [2020-05-28]. <https://www.data.go.jp/>.
- [24] オープンデータ 政府CIOポータル[EB/OL]. [2020-05-28]. <https://cio.go.jp/policy-opendata>.
- [25] Linked Data[EB/OL]. [2020-05-06]. <https://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>.
- [26] 共通語彙基盤について[EB/OL]. [2020-05-24]. <https://imi.go.jp/goi/imi-about/>.
- [27] 著作権法[EB/OL]. [2020-06-08]. https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=345AC00000000048.
- [28] 二次利用の促進のための府省のデータ公開に関する基本的考え方(ガイドライン)[EB/OL]. [2020-05-10]. http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/cio/dai66/h271224_guideline.pdf.

- [29] 行政機関の保有する情報の公開に関する法律 [EB/OL]. [2020-05-22]. https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=411AC0000000042.
- [30] 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律 [EB/OL]. [2020-05-19]. https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=415AC00000000058.
- [31] 地方公共団体オープンデータ推進ガイドライン [EB/OL]. [2020-05-12]. https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/densikettei/opendata_guideline.pdf.
- [32] 高度情報通信ネットワーク社会形成基本法 [EB/OL]. [2020-06-10]. <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/hourei/honbun.html>.
- [33] オープンデータ100事例資料 [EB/OL]. [2020-05-09]. https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/od100_cases_all.pdf.
- [34] 地方公共団体におけるデータ活用ガイドブック Ver.2.0 [EB/OL]. [2020-05-17]. https://www.soumu.go.jp/main_content/000620312.pdf.
- [35] 成果公開 [EB/OL]. [2020-05-19]. <http://www.vled.or.jp/results/>.
- [36] イベント [EB/OL]. [2020-05-19]. <http://www.vled.or.jp/event/>.
- [37] 中国地方政府数据开放报告 (2019下半年) [EB/OL]. [2020-06-10]. <http://www.dmg.fudan.edu.cn/?p=7377>.

作者简介

黄雨婷, 女, 1997年生, 硕士研究生, 通信作者, 研究方向: 政府数据开放, E-mail: mintser@foxmail.com。
傅文奇, 男, 1971年生, 博士, 教授, 硕士生导师, 研究方向: 数字信息服务、知识产权管理。

Open Government Data Policies in Japan and Its Enlightenment

HUANG YuTing FU WenQi
(School of Social History, Fujian Normal University, Fuzhou 350117, China)

Abstract: This paper uses the web-surveys method and the literature survey to analyze relevant policies of open government data in Japan, then summarizes its significance, requirement details, relevant laws, assistance measures, and the characteristics of policies. It also introduces the Japanese organizations of policymaking, concludes the effect of the policies, and in the end makes some suggestions for China, including building a legal system of open data, paying attention to the cooperation with society, and promoting data application.

Keywords: Open Data; Government Data; Japan

(收稿日期: 2020-07-11)