

【信息管理】

完善政府数据开放主体制度的路径研究

陈传夫 邓支青

【摘要】[目的/意义]完善政府数据开放主体制度对于提高政府数据开放效果与效率均具有直接影响。[方法/过程]以开放数据分析为基础结合开放政策文本分析,以政府信息公开、政务公开、数据公开、电子政务等开放政策法规为基础,分析总结政府数据开放主体制度存在的不足及其带来的问题,提出完善对策。[结果/结论]从开放主体法定性、主体整合、主体责任协调与主体免责等方面提出了完善政府数据开放主体制度的具体路径。

【关键词】政府数据开放;义务主体;制度建设;责任

【作者简介】陈传夫(1962-),男,湖北广水人,武汉大学信息管理学院教授,武汉大学知识产权高级研究中心博士,主要从事信息资源管理、信息资源增值利用研究;邓支青,武汉大学信息管理学院,武汉大学信息资源研究中心(武汉 430072)。

【原文出处】《情报科学》(长春),2019.1.3~8,21

【基金项目】国家自然科学基金重大研究计划培育项目“面向多主体共享需求的国家大数据资源治理机制设计”(91546124)。

1 引言

自2008年5月实施《中华人民共和国政府信息公开条例》以来,信息公开成为政府行政的重要组成部分。《促进大数据发展行动纲要》(2015)的颁布实施,则标志着政府信息公开工作逐步深化。政府开放数据成为社会的热点,国内外广泛关注。开放数据蕴含着巨大的经济、社会和研究价值^[1],具有强烈的社会需求。2017年国家发布《关于推进公共信息资源开放的若干意见》,2018年又印发《公共信息资源开放试点工作方案》,再推数据开放。国家层面与地方上都建立了多个政府数据开放平台。然而,政府开放数据供给不足,数据孤岛依然存在,数据价值得不到发挥,难以满足社会需求。用户以及政府部门也反映:一些政府部门公开和共享动力不足,社会获取和利用成本高^[2]。研究报告显示:我国绝大多数地方政府尚未开放数据;即使是已经开放的数据,真正符合完整、原始、可机读等开放数据标准的数据集仍然偏少,真正实现动态更新的比例也极低;难以满

足用户需求^[3-4]。2018年两会期间,政府数据“主动开放的意愿还不强烈”“开放数据与社会需要对接的精准性不够”等问题再次成为热门话题^[5]。李克强总理在政府工作报告、全国推进简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议中多次强调要加大政府数据开放力度。笔者调查发现,造成开放不足的根本原因是开放主体制度建设不足。今年是我国信息公开制度实施十周年,本文将以十年来我国数据开放制度主体建设为研究对象,为制度完善提供理论参考。

2 我国关于政府数据开放主体的现行规定及其不足

2.1 政策法规的现行规定

政府数据开放是具有行政权的机关和组织及其工作人员行使行政职权、履行行政职责,提供公共服务并产生法律效果的行为。行政法律关系,是指“由行政法规范确认和调整的因行政权力行使而形成的行政主体与其他当事人之间的权利义务关系”^[6]。参加行政法律关系,享有权利、承担义务的当事人为行

政法律关系的主体。法律上的权利义务构成了法律关系的基本内容^[7],构成法律关系的关键是相关法律规范存在以及法律关系的主体与内容明确。政府数据开放法律关系的主体,就是政府数据开放中享有权利和负有义务的各方当事人^[8]。权利享受者可以称之为权利主体,义务承担者可称之为义务主体。政府数据开放的权利主体,指对政府数据享有知情权的机关、组织和公民个人;相对应的,政府数据开放的义务主体则指依法律规定负有政府数据开放义务的各级政府及其职能部门。由此可见,政府数据开放义务主体是指在政府数据开放法律关系中承担政府数据开放义务,以满足机构、组织和公民个人对政府数据开放需求的各级各类主体的集合;主要包括我国中央和地方的立法机关、行政机关和司法机关,以及经法律法规授权行使公共事务管理职能的各类社会组织。政府数据开放主体制度,是确立政府数据开放的权利主体和义务主体是谁,享有何种权利,应承担哪些义务,需履行哪些责任的一系列法律法规和政策体系。

本文所研究的政府数据开放主体,主要是政府数据开放义务主体。当前,我国有关政府数据开放及其开放主体的规定散见于政府信息公开、政务公开、公共信息资源开放、大数据等有关法律和规章中。2007年国务院《政府信息公开条例》第六条规定“行政机关应当及时、准确地公开政府信息”;法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织依照本条例公开政府信息,确定了“行政机关”与“具有管理公共事务职能的组织”为信息公开的义务主体。2014年国务院办公厅《关于促进电子政务协调发展的指导意见》第三(五)条强调要促进政府系统各地区各部门可开放的信息资源在国家电子政务内、外网平台上普遍共享,将“各级政府部门”确定为政务信息公开共享的义务主体。2016年中共中央办公厅、国务院办公厅《关于全面推进政务公开工作的意见》第二十条规定,“各级政府及其工作部门办公厅(室)”是政务公开工作的主管部门,负责相应的政务公开工作。2017年中共中央办公厅、国务院办公厅《关于推进公共信息资源开放的若干意见》第(五)条规定,“各级政务部门和公共企事业单位要建立常态化工作机

制……依托开放平台有序推进公共信息资源开放”,将“各级政务部门和公共企事业单位”确定为公共信息资源开放的义务主体。

从以上有关规定可以看出,当前,政府信息公开、电子政务发展、政务公开、公共信息资源开放等领域都涉及政府数据开放工作。然而,依据《政府信息公开条例》和《关于推进公共信息资源开放的若干意见》的规定,政府信息指“行政机关在履行职责过程中制作或者获取的,以一定形式记录、保存的信息”,公共信息资源指“政务部门和公共企事业单位在依法履职或生产经营活动中产生和管理的,以一定形式记录、保存的各类信息资源”;政府数据则是由政府或政府控制的实体产生的或基于委托关系产生的数据。由此可见,政府数据与政府信息、政务信息资源、公共信息资源既有交叉,又有区别。政府数据开放既与政府信息公开、政务信息资源共享、公共信息资源公开相联系,又要进一步明确其开放主体的权利与义务,合理规定其主体范围。

2.2 现有规制的不足

当前我国关于政府数据开放主体制度的规定十分模糊,制约了我国政府数据开放的效果与效率。许多研究认为,管理边界不清晰、责任区分不明确等问题拖延了政务大数据共享^[9];操作规范缺失导致开放主体在数据开放行动中的法律责任与社会责任不清,进一步导致政府不敢开放数据^[10]。其不足主要表现在以下几个方面:

2.2.1 主体界区不明,主体义务重叠交叉

政府数据开放与政府信息公开、政务公开和公共信息资源开放虽然不能完全等同,承担的义务也有区别,但他们实质上都是通过制度安排,由公共部门向公众提供信息、数据等公共服务,属于公共服务的范畴。这些服务的主管部门不同,又通过制度安排形成了不同的政策系统。有关政府信息公开、政务公开、公共信息资源开放的规定中,《政府信息公开条例》规定了政府信息公开工作机构的具体职责;《关于全面推进政务公开工作的意见》指出,各级政府及其工作部门办公厅(室)“有条件的应把政务公开、政务服务、政府数据开放、公共资源交易监督管理等工作统筹考虑、协同推进”。然而,与政府信息、

公共信息资源相比,开放政府数据强调的是政府部门对其在履职过程中采集和存储的原始数据(集)的彻底开放,而不是经过加工的“信息”。通常意义上的政府信息资源公开,其目标在于保障公众的知情权、对政府行为的监督权,提高政府透明度和公信力。政府数据开放在实现以上基本目标的同时,更侧重于使公众能及时、免费、方便和免于授权地访问、获取和利用政府数据,提高政府数据利用率,以对政府数据的再利用推动产生新的经济价值、文化价值和社会价值。在具体实践中,不能依据政府信息公开对公开主体的权利义务规定“一刀切”地限定政府数据开放主体的权利和义务。《促进大数据发展行动纲要》将加快政府数据开放共享作为一项主要任务,要求厘清各部门在政府数据开放共享中的数据管理及共享义务和权利。但就目前而言,各级政府及其工作部门在政府数据开放工作中享有哪些权利,应履行哪些义务;政府数据开放的类型、内容、格式、方式为何,开放数据应遵循何种元数据、更新周期和质量标准,都还没有明确的法律条文和政策规章予以规制。

从当前有关我国政府信息公开、电子政务、大数据、政务公开以及公共信息资源开放的政策规定来看,其开放共享或公开的数据(信息)都产生于政务部门、公共企事业单位以及法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织等三类主体的履职过程或生产经营活动,开放共享或公开的主体也属同一范畴。在政府信息公开、大数据、政务公开和公共信息资源开放等领域,已有专门的政策规章予以保障推动,并包含政府数据开放相关内容,但尚未形成专门的政府数据开放法律或政策。从而导致,同一个政府部门、公共企事业单位或法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织,要同时开展政府信息公开、政务公开以及公共信息资源开放、政府数据开放等多个工作事项,同一行政行为受到多个行政规章的约束。不同的实施标准,不同的行政指令,不同的技术规范,不同的行政督察,导致同一个行政主体在行为实施过程中需要服从不同目标的指令。就我国而言,政府信息公开和政府数据开放都属于政务公开大概念下的子系统^[1]。在本质上,政府数据开放与

政府信息公开、政务公开、公共信息资源开放都属于政府信息资源管理政策的规制范畴。而在政府信息资源管理系统规划与统筹协调缺失的情况下,形成了“信息”与“数据”各自不同的政策体系,因此导致了“管理体系的分散状态”^[12],造成了主体义务与业务流程的重叠交叉,“信息”与“数据”开放整体效率受损。

2.2.2 主体权责脱节,问责乏力

行政问责制,即对不履行法定行政义务或未承担相应行政责任的行政机关及其行政人员进行定向追究的一种事后监督制度^[13]。行政问责制本质上是对运用公共权力的行为及其结果追究责任的一种制度安排,是责任政府的实现机制^[14]。明确责任主体是有效问责的基础,也是健全行政问责制度的条件。主体制度设计的不足与缺陷,导致政府数据开放中职责不清,开放数据质量无法得到有效保障,行政问责乏力。

对于政府数据开放,高质量的数据资源是实现其制度目标的关键。开放数据的质量通常可从其真实性、及时性、完整性、可用性、安全性等方面进行评判。若开放的政府数据质量不高或存在质量问题,其价值将会大打折扣甚至带来严重后果。对我国而言,政府数据广泛来源于各级政府机关,及法律、法规授权的具有公共事务管理职能的组织,以及教育、医疗卫生、供水供电、供气供热、环保、交通等公共企事业单位,数据来源渠道多样,质量参差不齐。依据《政府信息公开条例》《关于推进公共信息资源开放的若干意见》等法规政策的规定,以上行政部门与事业单位都具有数据开放的义务,是数据开放的义务主体。《促进大数据发展行动纲要》规定要建立包括数据质量标准在内的政府部门、事业单位等公共机构的数据标准和统计标准体系。《关于推进公共信息资源开放的若干意见》要求各级政务部门和公共企事业单位依据社会需求提高开放质量。这显示,我国现有相关政策法规都非常重视政府数据开放的质量问题。但还没有明确规定开放政府数据的质量由谁控制,开放政府数据的质量问题带来的不良后果由谁承担责任。公众发现开放的政府数据存在质量问题时向谁反馈,由谁负责解决开放数据的质量问

题;由谁负责制定政府数据开放平台用户的操作标准以保证获取开放数据的质量,也不确定。这些因素,导致行政问责无法有效实施。

2.2.3 主体保护不足,责任豁免缺失

《政府信息公开条例》规定,“行政机关不得公开涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的政府信息”;依据《关于全面推进政务公开工作的意见》,各省(自治区、直辖市)政府和国务院各部门应将公开后危及国家安全、经济安全、公共安全、社会稳定等方面的事项纳入负面清单不予公开,并及时进行调整更新。此类规定一定程度上明确了政府数据开放的责任豁免事项,但对于政府数据开放主体按相关法规政策规定尽到相应的数据开放义务以后,是否需要对所开放数据的可用性、准确性、完整性、及时性以及正确的排序承担责任,或者承担何种责任,尚不明确,对政府数据开放主体的保护比较薄弱。政府开放数据实践中,许多地方政府都建立了各自的政府数据开放平台。调查发现,已有部分地方政府数据开放平台如北京市政务数据资源网、上海市政府数据服务网、广州市政府数据统一开放平台、武汉市政府公开数据服务网都发布了免责声明。上海市政府数据服务网声明,平台的运营单位仅对发布的各类信息进行形式审查,数据信息的准确性、真实性、完整性及合法性以数据的注册发布者(政府相关部门或第三方机构)为准;对于因平台包含链接的其他网站的内容和隐私策略造成的后果,因使用平台数据或任何衍生的分析和应用程序而造成的损失,因操作或传播延误、通讯失败或互联网接入设备的困难或软硬件故障而造成的损失,平台不承担责任。北京市政务数据资源网、广州市政府数据统一开放平台和武汉市政府公开数据服务网都声明,网站数据资源提供者对所提供数据的完整性、准确性、及时性不作担保,对用户因使用本网站所提供数据而造成的任何损失不承担责任。而深圳市政府数据开放平台、贵州省政府数据开放平台、哈尔滨市政府数据开放平台等则还没有对于开放主体的免责声明。这些免责措施对于保护开放主体依法行政具有积极意义,但免责的合理性尚须上位政策的明确规定。

3 政府数据开放主体制度不足带来的问题

3.1 影响行政主体数据开放积极性

对于政府数据开放主体规制的不足,导致许多行政主体一方面不愿意主动开放数据,另一方面因担心开放行为需要承担责任而不敢开放,开放主体的开放意愿和开放积极性不高。据多名人大代表的调查,因没有明确的数据开放管理办法,许多如海关、地税、国税和市场监管等领域的行政部门不愿意开放其掌握的大量数据^[15];政府数据开放实践中的不持续、不实时等问题严重^[16];也有部分行政人员因不愿承担数据开放带来的工作负担,而不愿意主动开放^[5]。拖延开放、只开放无关紧要的数据、开放后缺乏更新与维护等现象普遍,行政主体被动开放、为应付检查而开放的问题较为常见。

与政府信息公开以政府一方为工作重点,目标在于信息公开本身不同,政府数据开放注重政府和用户之间的互动,其最终目的在于使数据得到利用^[17]。因此,开放主体需要准确把握市场的需求状态及其变化趋势,在社会效益、政治效益与经济效益平衡的考虑前提下,以需求为导向逐步开放政府数据。而当前,政府信息公开与政府数据开放等行政事项的主体责任界定不明,受传统政府信息公开观念与惯例影响,行政主体的数据开放积极性不高,在开放行动中注重对上级行政管理部门负责,而忽视了市场需求,导致许多政府部门和公共机构在开放政府数据时存在重程序、重检查、对上不对下的问题,开放数据与用户信息需求不对称。研究报告显示,在我国已建立的46个地方政府数据开放平台中,近2/3的平台存在数据量稀少、粒度过大、再利用价值较低的数据集;而对于《促进大数据发展行动纲要》等政策文件中规定的需要优先或重点开放的主题领域的数据集,仍有许多平台尚未完全覆盖,或主题领域下的数据集数量非常小;对于数据发布者的完整信息,也鲜有提供^[4]。

3.2 政府数据开放效率不高

要符合开放的条件,政府数据必须是可以自由复制、共享并与其他材料相关联的;或者可以作为网站的一部分重新发布,并允许用户对这些材料进行探索、分析、可视化表示或评论,以及将其转换为其

他格式^[18]。由于当前政府数据开放义务主体范围不明确,对主体的开放行为缺乏统一的法律规制,导致我国当前的政府数据开放在数据数量与质量、数据形式与内容、数据维护与更新等方面存在较大的随意性,数据开放效率不高。调查现有的各级政府数据开放平台发现,与美国、英国、澳大利亚等相比,我国的政府数据开放存在数据集数量小、数据格式较为单一、存在大量不可机读或非开放格式、更新周期不稳定等不足。以美国为例,截止到2018年7月21日,美国政府开放数据门户网站已以通用化标准格式开放285,795个数据集,覆盖农业、气候、消费、教育、能源等16个主题领域,数据描述内容包含了标题、数据用途、参考资源、元数据创建日期、元数据更新日期、元数据下载链接、发布者、维护者及其邮箱、最新维护日期、发布者层次结构等完备的元数据内容;对于所开放的数据集,可以多种格式直接下载。我国尚未建立国家统一的政府数据开放平台,在已建立的各级政府数据开放平台中,绝大部分平台所开放的数据集数量不超过1000个,城建住房、社保就业、信用服务等重要领域主题下的开放数据较少;存在很多不符合开放数据格式标准的数据集,如PDF或DOC格式的不可机读数据、XLS格式的非开放格式数据等;大多数地方平台只提供了基本的元数据,发布和更新时间、数据指标、发布者详细信息和联系方式等重要条目尚待完善;对于已开放的数据,数据格式不一致、地址乱码、数据值缺失等质量问题普遍,更新维护也处于缺位状态,部分平台甚至数月未更新数据。开放政府数据需要遵循完整、原始、及时、可获取、机器可处理、无差别、非专属、免许可八原则^[19]。以上这些问题,造成即使开放了,数据也难以进行社会化利用、增值应用价值低的问题,无法真正实现数据开放的政策目标。

此外,统一的开放数据管理标准是实现开放政府数据有效组织的重要条件,也是跨平台、跨系统开放数据进行关联整合和有效利用的关键。然而,目前我国各级政府部门之间还没有可供遵循的统一的数据规范和标准,各个地方政府数据开放平台各自为政。导致各平台所开放的政府数据在组织格式、数据下载方式(格式)、数据类型等方面缺乏一致性,

数据信息构成、获取途径和关注重点也存在不同。各个部门或组织、各开放平台之间的数据资源难以整合共享,质量参差不齐,增加了数据开放及开放后再利用的难度。

3.3 行政主体开放数据面临潜在风险

政府数据开放对于社会经济文化进步与创新发展有很多益处,但也存在一些潜在风险。因当前政策规章中对于政府数据开放主体的权利与义务、责任等内容的规定尚不明确,又没有专门的政府数据开放立法对数据开放的范围、方式和程序、监督和保障、责任与豁免等内容进行可操作性的规制,行政主体的数据开放行为面临着诸多责任风险,主要可能包括:诉讼风险、赔偿风险、问责风险、舆情风险、政治风险。

数据开放在涉及数据本身的来源、形式、存储状态、质量、价值等因素外,还涉及隐私与安全等问题。依照《政府信息公开条例》第十三条,公民、法人或其他组织可以根据自身生产、生活和科研等的“特殊需要”,申请获取政府信息。此条款对于依申请公开的情形与主体资格限定较为宽泛。若依此规定,对于一些数据集,行政主体可能面临着依申请应当开放,而依据“不得危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定”等条款内容不得开放的情形。这种矛盾情形下,行政主体若选择不开放或因不确定是否可以开放而延迟开放,可能会面临着来自申请开放的公民、法人及其他组织的诉讼,甚至会因“政府拒绝开放数据”等社会舆论而面临问责。若选择开放,则面临着可能引发侵权的困境。有研究指出,政府数据开放带来的一大新难题就是信息安全问题,其中,隐私权和企业商业秘密的保护难度将更大^[20]。甚至,对政府数据不适当的开放,会带来安全方面的政治风险^[21]。因无明确可依据执行的数据开放实施方案,行政主体在开放政府数据的过程中,可能会忽视对个人隐私和信息安全的考虑与保护,政府数据开放面临侵犯个人隐私、泄露商业秘密等风险。此外,政府数据开放需要开放的数据有更高的质量以避免数据差错引起纠纷,这增加了行政主体组织、管理、更新和维护数据的成本,数据错误或数据纠纷还会给开放主体带来承担法律风险和责任

处理成本。主体界区不明,则导致行政问责无法有效实施,对行政主体的免责也处于缺失或尚不明确的状态,开放主体面临着因开放数据与现实不符、质量存在问题或不精确等问题所带来的责任与风险。有学者认为,一旦人们发现政府开放的数据存在问题,便会通过互联网传递,网络传播的渗透性、放大性和膨胀性可能会导致事件的扭曲以及问题的凸显,形成对于行政主体的问责压力与思想负担^[21]。“不愿共享”和“不敢共享”成为政府数据开放面临的重要难题。

3.4 制约公共数据开放共享工作

数据开放主体制度的完备程度,制约着开放政府数据的数据质量、可用性和整体开放效果。国际上有关政府数据开放的评价表明,开放主体对数据开放水平的评估结果产生影响。《联合国2014年电子政务调查报告》将开放政府数据纳入评估范围,其中包括负责开放政府数据的部门与机构情况、首席数据官设置情况;报告还建议设立独立于行政机构之外的机密信息专员,以协调减少个人隐私和国家安全保护与数据开放之间存在的矛盾^[23]。2016年的调查报告则直接将“首席数据执行官”“信息(隐私)专员”“独立于执行机构的信息专员或其他同等角色”三类主体的存在作为政务数据开放制度法律框架的关键要素^[24]。世界经济合作与发展组织(OECD)将是否有增强公务员数据分析和再利用能力的培训作为政府数据开放的重要评估指标^[25]。《开放数据晴雨表》从开放数据准备度、执行力和影响力三个维度构建评估指标体系,行政主体开放数据的意愿、让数据更加可用的组织能力,都是重要的评估内容^[26]。当前,我国在国际政府数据开放评估项目中的得分并不高,开放政府数据的有效性、价值度和易用性还不高,数据价值和创新能力未得到有效挖掘与充分发挥。

4 完善政府数据开放主体制度的措施

4.1 法定主体制度

政府数据法定开放是新时代要求。要在国家层面实现制度化的开放,就需要围绕数据开放的义务主体等内容来制定专门的政府数据开放法律法规。政府数据包括各级政府机构,法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织以及教育、医疗卫生、计划

生育、供水供电、供气供热、环保、公共交通等与人民群众利益密切相关的公共企事业单位,在履行行政职能、提供社会公共服务过程中制作、获取的数据。建立政府数据开放的法定主体制度,要进一步明确政府数据开放的法定义务主体,将与民生密切相关的公共企事业单位以及履行公共事务管理职能的组织纳入政府数据开放义务主体范围。在具有政府数据开放权利的部门或机构中设置专门的人员岗位负责实施开放行为,并建立与之配套的政策规章与实施方案,以清晰、可操作性强的规定明确开放主体的资格条件与范围、权利与义务及其监管与考核。一方面以法律法规明确政府数据开放主体的构成,保护开放主体发布政府数据的合法权利;另一方面,要求各级人民政府提供所辖范围内政府数据开放主体清单,确保各义务主体明确自身权利与义务,保障开放数据的数量与质量。

4.2 主体整合制度

十年来,我国在政府信息公开、政务公开、公共信息资源开放等领域逐步摸索推进,取得了成绩,积累了经验。政府数据开放与政府信息公开、大数据开放共享、公共信息资源开放和政务公开都属于政府信息资源管理的范畴,应在领导管理机制上进行总体设计、统筹规划与协同推进,实现数据开放主体的整合与协调。应建立政府首席信息官制度,实现数据开放各相关行政主体的协调、协同,建立在首席信息官领导协调下的决策、执行、监管与评估工作机制,协调信息公开、数据开放、政务公开和公共信息资源开放工作。要在建立跨地区、跨部门、跨系统协同的政府数据开放大系统、大平台的目标要求下,明晰首席信息官的职能定位与权利义务,确立其在制定和实施政府数据开放战略、规划和技术方案方面的职责和任务;并建立与之相对应的资格审查、聘用培训和考核激励制度。

4.3 责权协调制度

为保证开放政府数据的广度和深度,提高政府数据开放的及时性、完整性、实用性和安全性,最大限度保障和满足公众对政府数据的合理需求,政府数据开放义务主体应承担相应的责任,主要包括制定统一的数据口径、发布格式和元数据标准,以满足

用户对各类开放政府数据进行重复使用、关联分析、自由加工的需求;建立数据开放质量控制体系,明确开放数据质量的责任控制主体和执行标准,跨越自用数据与开放数据之间的质量鸿沟;进行数据开放前的保密审查,并更多采用一些自动化技术对拟开放的数据进行清洗和脱敏处理,规避政府数据开放侵犯个人隐私、泄露商业秘密或国家机密、危害社会稳定的风险。为保障开放主体的责任落实,提高开放政府数据行动效果,应在政府数据开放主管部门和政府首席信息官的领导与协调下,建立数据开放的决策、执行、监督和评估协商协调工作机制,避免责权重叠交叉,实现开放政策执行主体之间的职责清晰、职权明确,整体推进、综合协调。还应从绩效的视角建立社会公众对开放主体的问责机制,建立以执行力和影响力为核心内容的开放政府数据绩效评估体系,并将绩效评估的关键指标融入主体的日常行为,明确主体的责任范围,引导主体的开放行为。在提高公众对于政府数据开放的参与度的同时,也在各级政府部门和公共企事业单位间营造依法主动开放数据、以需求为导向开放数据的行政文化。

4.4 主体免责制度

行政免责是行政问责中的特殊情况,即行政责任予以免除、不予承担的情形^[27],是鼓励行政主体在行政事项中改革创新、先行先试,提高行政效率的重要机制。现阶段,我国政府数据开放的相关法律政策中关于数据开放后出现质量等问题时的权责归属还没有完善规定,导致政府不敢轻易开放数据。为此,要在确定政府数据开放义务主体范围的基础上,建立主体免责制度,设置依法依规开放下对开放主体的安全缓冲与保护措施,对开放主体及其开放数据行为进行合理保护,培育良好的开放环境,以保障开放主体切实落实开放数据政策。各级政府应明确规定哪些数据是可以开放的,可以开放到何种程度;哪些数据是无须认证或授权直接下载使用,而哪些数据是需要获得认证或授权,才能查询下载的。开放主体尽到政府数据开放相应的责任后,对数据的使用、再利用等不应承担赔偿责任、担保等责任。

5 结语

开放数据是大数据情报分析与知识发现的基

础。我国也高度重视政府数据开放工作,出台了系列政策措施,取得了阶段性成效。但目前来看,一方面我国政府数据的“数据孤岛”“数据沉睡”现象依然存在,数据的社会可见性、可获得性与可利用性还不高,数据价值未得到充分发挥;另一方面,大数据资源的治理能力有待提升,数据开放机制效率不高,数据资源竞争优势亟待加强。值此《政府信息公开条例》实施十周年之际,我国应加大开放机制优化力度,立足国情、经济与社会发展需要,吸收政府信息公开、政务信息资源共享、政务公开、电子政务、大数据资源共享、公共信息资源开放共享经验与发展成果,理顺数据开放的权利与义务关系。更进一步,全面高效推进政府数据开放,提高数据资源再利用率,充分发挥数据潜能,推动创新型国家建设。充分发挥政府与行政机关在数据治理中的重要作用,充分释放数据价值。

当前我国政府数据开放的效率问题受到多方面关注与重视。研究发现,数据开放主体界定不明,主体义务重叠交叉,主体权责脱节,问责乏力,主体保护不足,责任豁免缺失等方面的问题,是制约数据开放共享效果与效率的主要原因。完善政府数据开放主体制度应着力于调动开放主体的积极性,提升数据开放意愿。真正确立数据开放法定主体制度,将数据开放确定为一项法定义务,受到法律规制。应进行开放主体整合,将分散的数据公开、政务公开、数据开放纳入统一体系,消除数据开放流程交叉重叠问题,提升数据开放的制度效率。应建立数据开放的责权协调制度,设定数据开放主体的注意义务。在尽到法定注意义务的前提下,应加大对于数据开放主体的免责力度。

参考文献:

- [1]Manyika J, Chui M, Groves P, et al. Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information[EB/OL].<https://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/open-data-unlocking-innovation-and-performance-with-liquid-information>, 2018-05-03.

- [2]孙洪磊,南婷,韦慧,等.政府垄断致公共数据束之高阁

浪费严重[N]. 经济参考报, 2015-02-25(005).

[3]复旦大学. 提升政府治理能力大数据应用技术国家工程实验室[EB/OL]. <http://wemedia.ifeng.com/51927988/wemedia.shtml>, 2017-06-25.

[4]复旦大学. 提升政府治理能力大数据应用技术国家工程实验室, 国家信息中心数字中国研究院[EB/OL]. http://www.echinagov.com/uploads/1/file/public/201805/20180529090122_92moce8w97.pdf, 2018-05-29.

[5]商西, 冯群星. 全国人大代表邵志清: 政府数据开放, 含金量有待提高[N]. 南方都市报, 2018-03-21(TK09).

[6]杨海坤, 章志远. 中国行政法基本理论研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004: 154.

[7]董开军. 法官思维: 个性与共性及其认识误区[J]. 中国法学, 2010, (6): 165-175.

[8]刘恒, 等. 政府信息公开制度[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2004: 21.

[9]邓念国. 如何破解政务大数据共享难题[N]. 学习时报, 2017-06-12(A06).

[10]人民网. 孙丕恕: 政府数据开放是数据社会化关键环节[EB/OL]. <http://finance.people.com.cn/n1/2016/0319/c403269-28211388.html>, 2018-06-05.

[11]肖卫兵. 论我国政府数据开放的立法模式[J]. 当代法学, 2017, (3): 42-49.

[12]黄璜, 赵倩, 张锐昕. 论政府数据开放与信息公开——对现有观点的反思与重构[J]. 中国行政管理, 2016, (11): 13-18.

[13]姜裕富. 行政问责制的伦理基础——公务员忠诚义务研究[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2013: 243.

[14]张喜红. 完善我国行政问责制的几点思考[J]. 中国行政管理, 2009, (10): 44-47.

[15]浙江在线. 车晓端: 代表加快数据共享促进信息公开[EB/OL]. http://zjnews.zjol.com.cn/zjtj/2017qglh/qmtbb/201703/t20170312_3302827.shtml, 2018-06-05.

[16]新华网. 人大代表建议加快政府数据开放助力“数商”

创业[EB/OL]. http://www.xinhuanet.com//2017-03/09/c_1120597376.htm, 2018-06-14.

[17]郑磊. 开放政府数据研究: 概念辨析、关键因素及其互动关系[J]. 中国行政管理, 2015, (11): 13-18.

[18]Access Info Europe, Open Knowledge Foundation. Beyond Access: Open Government Data and the Right to (Re)use Public Information[EB/OL]. https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Beyond_Access_7_January_2011_web.pdf, 2018-06-05.

[19]Open Government Working Group. The Annotated 8 Principles of Open Government Data[EB/OL]. <https://opengovdata.org/>, 2018-06-10.

[20]胡小明. 从政府信息公开到政府数据开放[J]. 电子政务, 2015, (1): 67-72.

[21]迪莉娅. “反公地悲剧”视角下的政府数据开放研究[J]. 情报理论与实践, 2016, 39(7): 56-60, 8.

[22]陈潭. 政务大数据壁垒的生成与消解[J]. 求索, 2016, (12): 14-18.

[23]United Nations, Department of Economic and Social Affairs. UN E-Government Survey[EB/OL]. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>, 2018-07-21.

[24]United Nations, Department of Economic and Social Affairs. UN E-Government Survey <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016>, 2018-07-21.

[25]Organization for Economic Co-operation and Development. Government at a Glance 2015[R]. Paris: OECD Publishing, 2015: 151.

[26]World Wide Web Foundation. Open Data Barometer (Global Report_4th Edition)[EB/OL]. <http://opendatabarometer.org/doc/4thEdition/ODB-4thEdition-GlobalReport.pdf>, 2018-07-21.

[27]王明杰. 美英法行政免责的经验借鉴[J]. 人民论坛, 2016, (4中): 24-27.