

论政府数据开放环节立法

肖卫兵*

内容提要：关于数据开放立法重要性和意义的探讨已经很多，现在应该进入具体立法内容探讨阶段。纵观国内外立法例，政府数据开放立法内容主要涉及开放、保护和再利用三环节。开放环节是其中最先需要探讨的立法内容。受信息流通理论所提及的宏观、动态和服务视角启发，开放应限定为一种便于利用的特殊的主动公开方式。我国开放环节的政府数据开放立法应从促进数据有序流动的高度，对开放环节中的开放原则、开放客体、开放方式和数据质量进行具体立法。其中需要特别指出的是，开放原则应规定默认开放和便利使用原则；开放客体应指向公共部门的数据集；开放方式以普通开放为主，兼顾定向开放和预开放。

关键词：政府数据开放 开放环节 数据流动

2017年12月8日，中共中央政治局就实施国家大数据战略进行第二次集体学习，习近平总书记强调要制定数据资源确权、开放、流通、交易相关制度。这意味着我国政府数据开放立法已经提上议事日程。在这之前，2015年发布的《促进大数据发展行动纲要》提出修订《政府信息公开条例》，积极研究数据开放、保护等方面制度。条例修订工作最终于2019年4月完成。近年来，每年都有人大代表提出关于政府数据开放方面的立法建议。不过，对于全新的政府数据开放立法，自上而下一步到位的顶层立法难度颇高，相对而言，地方先行先试的自下而上立法更符合我国国情和实际。《大数据产业发展规划（2016—2020年）》就明确提出推动大数据相关立法进程，支持地方先行先试，研究制定地方性大数据相关法规。2018年，中央网信办、发展改革委、工业和信息化部联合印发了《公共信息资源开放试点工作方案》，确定在北京、上海、浙江、福建、贵州开展公共信息资源开放试点，要求试点地区制定公共信息资源开放管理办法。贵州、福建、浙江、北京等地已经开始了地方立法的尝试。上海在《上海市公共数据和一网通办管理办法》中对数据开放进行了初步立法尝试。从国际上来看，美国、英国等国家和地区也开始了数据

* 肖卫兵，上海政法学院经济法学院教授。

开放立法。这些都为未来我国国家层面的政府数据开放立法积累了经验，提供了借鉴。

随着国内外立法实践的展开和深入，我们有必要开展我国国家层面的政府数据开放立法具体内容方面的研究。纵观国内外立法例，我们认为，政府数据开放立法离不开从信息流角度针对数据开放、保护、利用三个环节设计关键立法内容。^{〔1〕} 开放环节是其中最先需要探讨的立法内容。本文基于信息流通理论，通过现有立法问题梳理，在借鉴域外现有立法例后，对我国未来政府数据开放环节的立法内容提出一些初步的对策建议。

一、信息流维度下的政府数据开放立法审视

（一）信息流通理论的提出背景

政府数据开放立法潮流的到来是有迹可循的，其中最为重要的一点就是和政府信息公开立法动向密不可分。政府信息公开和政府数据开放两者间是衔接与递进的关系，前者是后者的前提和基础，后者是前者的发展和跃进。^{〔2〕} 不过，在和域外信息公开专业人士交流时，笔者感受到的另一观点是，政府数据开放在一定程度上会削弱政府信息公开，这种观点尤其担心政府数据开放对政府信息公开中的依申请公开起到反作用。两种截然不同的观点意味着要充分理解政府数据开放，应当将其同政府信息公开联系在一起，从信息流相互关系角度，在信息流通理论框架下进行全新审视。

信息流通理论的提出离不开信息社会的深入发展。“后工业社会”作为“信息社会”的前身，在1959年就被提出。^{〔3〕} 20世纪80年代，“信息社会”被正式提出。^{〔4〕} 随着《第三次浪潮》提出人类社会历史的发展可划分为农业革命、工业革命和信息革命三个浪潮之后，^{〔5〕} 全世界对信息社会的关注热度与日俱增。从20世纪80年代的计算机时代到后来的互联网时代，再到前两年的大数据时代和现在的人工智能时代，短短几十年时间，信息和数据的价值日益凸显，信息和数据成为人类赖以生存发展的基石。

因此，在信息社会里，信息理应成为我们看待各种事物的新视角。^{〔6〕} 从农业社会的不动产视角到工业社会的动产视角，再到信息社会的信息视角，预示着信息社会下，我们看待万事万物离不开信息这一视角。随着信息社会打破了农业社会和工业社会的时空限制，信息成为影响甚至定义我们每一个个体生产生活的主要维度。信息茧房、算法歧视、数据投毒都是这种状况的反映。因此，不同主体间的信息流动水平和通畅程度应该成为我们关注的核心。凯文·凯利在其《必然》一书中告诉我们，未来有一个必然的趋势就是数据流动，其不会保持静止，万物均需流

〔1〕 参见肖卫兵：《论我国政府数据开放的立法模式》，载《当代法学》2017年第3期。

〔2〕 参见张毅菁：《从信息公开到数据开放的全球实践》，载《情报杂志》2014年第10期。

〔3〕 参见张文娟：《信息社会概念溯源》，载《情报科学》2007年第7期。

〔4〕 See John Naisbitt, *Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives*, Grand Central Publishing, 1988, p. 13.

〔5〕 参见〔美〕阿尔文·托夫勒：《第三次浪潮》，黄明坚译，中信出版社2006年版，第4页。

〔6〕 参见前引〔1〕，肖卫兵文。

动成为信息流。^{〔7〕}正是在这样的背景下，信息流通理论应运而生。

（二）信息流通理论的内涵

信息流通理论可界定为一种从宏观、动态和服务的角度，关注一国信息环境内各支信息流间相互作用，在此基础上设计政府数据开放制度并提升其实施成效的理论。该理论最初用来解释政府信息公开制度建立背后的原因及建立后的实施成效。^{〔8〕}信息流通理论认为，首先，一国信息环境可简单分为在政府和公众间发生的主动公开（分为一般意义上的主动公开和开放）、被动公开（依申请公开）、内部公开或共享和外部公开四支信息流。任何一支均不可或缺。其次，在信息社会里，这四支信息流相互作用和影响。一支信息流的通畅或不通畅对其他信息流具有潜在的积极或消极影响。从政府数据开放来说，信息流通理论允许我们扩大视野，将开放视为一种主动公开信息流，放在信息环境当中进行审视，并从一般意义上的主动公开、被动公开、内部公开和外部公开对开放的影响，以及从开放本身角度设计政府数据开放制度并提升其实施成效。

鉴于政府信息公开和政府数据开放的紧密关系，笔者认为，在政府数据开放中适用的信息流通理论，尤其需要注意从宏观、动态和服务三个角度进行系统阐释。

一是从宏观角度优化政府数据开放制度设计。其要求注意到从政府信息公开深化到政府数据开放的历史进程，在厘清两者关系前提下，科学设计政府数据开放制度。在开放政府（Open Government）理念主导下，政府信息公开和政府数据开放同属其组成部分。^{〔9〕}从政府信息公开过渡到政府数据开放过程中，公开对象经历了从文件到信息再到注重第一手原始记录的数据的演变。公开方式经历了从依申请公开到主动公开再到开放的递进。政府信息公开倚重被动式的依申请公开，政府数据开放则侧重开放。^{〔10〕}开放应理解成主动公开方式的一种特殊表现形式，而不是独立于主动公开之外的新方式。具体来说，开放是一种以机器可读、电子形式、免费和无需授权许可等为特征的符合便于利用要求的主动公开方式。^{〔11〕}开放注重主动公开基础上的便于利用，这是我们理解开放最需注意的。从被动公开到主动公开再到便于利用的开放，无不体现了促进不同主体间更大程度信息流通方面的考虑。

二是从动态角度优化政府数据开放制度设计。其要求树立“能向一个人公开的就可以向所有人公开”的转换思维，强化依申请公开和主动公开以及开放间的互动关系。仅孤立看待各支信息流关系或忽视信息流间相关关系的话，更大程度的信息流通就无法实现，这是从动态角度理解依申请公开、主动公开和开放的要义所在。信息社会呼唤主动公开型的信息公开法以适应变化了的信息流通环境，信息公开法经历了从被动公开型向主动公开型的转变，^{〔12〕}再到现在的向数据开

〔7〕 参见〔美〕凯文·凯利：《必然》，周峰等译，电子工业出版社2016年版，第68页。

〔8〕 See Weibing Xiao, *Freedom of Information Reform in China: Information Flow Analysis*, Routledge, 2012, pp. 21 - 22.

〔9〕 参见王本刚、马海群：《开放政府理论分析框架：概念、政策与治理》，载《情报资料工作》2015年第6期。

〔10〕 参见宋华琳：《中国政府数据开放法制的发展与建构》，载《行政法学研究》2018年第2期。

〔11〕 参见郑磊：《开放不等于公开、共享和交易：政府数据开放与相近概念的界定与辨析》，载《南京社会科学》2018年第9期。

〔12〕 See Herbert Kubicek, *Third-Generation Freedom of Information in the Context of E-Government: The Case of Bremen, Germany*, in Georg Aichholzer, Herbert Burket ed., *Public Sector Information in the Digital Age: Between Markets, Public Management and Citizens' Rights*, Edward Elgar Publishing, 2004, p. 280.

放型的转变。数据开放立法模式则经历了从修改信息公开法立法模式，到修改信息公开法与制定专门法兼具模式，再到制定政府数据开放专门法立法模式的发展转变。^{〔13〕}这种转型背后的主线离不开降低依申请公开量方面的考虑。大家普遍意识到依申请公开不可或缺，但无论是申请人还是答复机关都会为此付出一定的成本。基于此，有必要加大主动公开力度，先将被频繁申请信息转为主动公开信息，之后将同意向申请人公开的公共信息尽可能向所有人公开，切实建立起依申请公开信息向主动公开信息转换的常态机制，让一个人的信息需求转换成所有人的信息需求。我国新修订的《政府信息公开条例》第44条正式规定了依申请转主动公开机制。政府数据开放则可将这种降低依申请公开量的考虑进一步落到实处。这是因为政府数据开放可以进一步提升主动公开质量，以便于利用并易检索的主动公开让已有和潜在的信息需求者降低获取门槛和缩短获取时间。^{〔14〕}因此，只有照顾到降低依申请量的开放，才能消除开放会削弱依申请公开方面的顾虑。

三是从服务角度优化政府数据开放制度设计。其要求树立“公开的就是可再利用的”的开放思维。这就需提升公开政府信息的再利用性，尽可能以机器可读等多版本电子形式免费提供所公开的政府信息。20世纪后期启动的新公共管理运动对信息公开法转型和之后的实施影响深远。因受到视社会公众为政府“顾客”的新公共管理运动的影响，依申请公开答复实现了从依法方式到依服务方式的转变。不同于依法方式，依服务方式隐含着任何信息都可公开的假定，也可通过汇总加工重新制作予以提供。^{〔15〕}从这点来看，依服务方式更具灵活性和变通性。从一般意义上的便于获取的主动公开到便于获取和利用的开放，也是服务视角下的公开质量提升举措。可以说，注重依服务方式处理政府信息公开申请的行政机关在开放数据的表现上应该也不会太差。另外，开放这种方式本身也应经历先从服务定位，再到义务定位的渐次转变过程。现阶段不宜设置“依申请开放”这种可诉的强义务方式，并且从我们对开放属于一种特殊的主动公开方式的理解，也不应存在“依申请开放”这种方式。我们更宜将数据开放理解成一种主动公开式的服务提供，鼓励数据使用方协同探索数据的应用方向，并提升数据供方推进开放的意愿。

二、政府数据开放环节现存立法问题

政府数据开放环节在开放原则、适用范围、开放方式和数据质量四大方面存在一些立法问题。

（一）开放原则不清

政府数据开放立法需要确立明确的开放原则。“公开为常态，不公开为例外”是政府信息公开立法常提的一项原则。我国新修订的《政府信息公开条例》第5条明确规定了该原则，其是否适用于政府数据开放立法值得思考。这是因为该原则只照顾到“公开”这支信息流，并没有照顾

〔13〕 参见前引〔1〕，肖卫兵文。

〔14〕 See Alex Howard, Open government data complements FOI laws, but it cannot replace them, available at <https://e-pluribusunum.org/2019/01/21/open-government-data-complements-foi-laws-but-it-cannot-replace-them/>, last visited on Jan. 20, 2019.

〔15〕 参见肖卫兵：《从国际信息公开领域新变化审视我国信息公开制度》，载《情报理论与实践》2014年第1期。

到“公开”后的“再利用”信息流。这里的“公开”，包括主动公开和依申请公开方式，和“开放”方式并不能等同。所以，对于数据开放而言，我们需要结合国际国内实践，提出更适应数据开放场景的法律原则，进而更好指导数据开放实践。

（二）适用范围问题

适用范围包括开放的义务主体和开放客体两个方面，这两方面存在如下问题。首先是义务主体受限。虽然目前80%的数据资源掌握在政府手中，但是并不能排除大量数据实际上掌握在使用了财政性资金的公共企事业单位手中。即使作为主管部门的政府机构有意愿开放这些数据，也存在因政府数据掌握在下属机构，缺少数据归属方面的立法依据，而难以最终得到开放的问题。^[16]这就意味着如果将数据开放的义务主体局限于行政机关，数据开放的广度和深度将受限。其次是开放客体缺乏界定。对政府数据这一开放客体缺乏界定，信息和数据难以区分，^[17]导致实践过程中，开放的大多是静态数据，而非动态的实时数据，这制约了后续的开发利用。同时，政府部门如果对本部门到底掌握哪些数据、多少数据不清楚的话，开放也无从谈起。这就意味着对各部门的数据进行编目和界定属性必不可少。另外，开放客体也不能仅仅局限在政府部门，如何通过建立有效机制提升私营部门开放其所掌握的数据，实现多数源汇集效果，提升后续数据产品开发的质量，也是需要考虑的问题。

（三）开放方式问题

当前对开放方式的理解存在偏差。一方面，我们过于强调面向社会大众的普遍开放这种方式。实际情况是，社会上有开发利用数据能力的企业和个人并不多，有兴趣的也相对偏少。这就使得作为数据供方的政府部门认为普遍开放是一种浪费。定向或按需开放是否是一种开放方式？若是的话，又该如何确保公平竞争，避免数据垄断问题？这些问题均值得探讨。另外，对于开放是一种法定义务还是一种服务也有待明确。如果将开放定义成一种法定义务，由于技术和风险方面的原因，加上需求不清，数据供方难以有很强烈的意愿推进开放。

（四）数据质量问题

数据开放过程中，所遇到的一个非常现实的问题就是数据质量无法保证。^[18]这直接影响到政府部门的开放意愿。政府部门过往采集数据更多不是从促进开放利用角度考虑，加上采集需求单位多、地方人手不足以及采集标准不统一问题，致使数据质量参差不齐，错漏在所难免，如此数据难以开放。同时还存在数据更新不及时、实时更新难、^[19]缺乏完整性等数据质量问题。这都会对后续的开发利用造成不利影响，也会引发舆情及应对方面的问题。影响数据质量的还有开放格式问题。现如今开放标准不明，没有法律依据，导致实践过程中开放的数据格式复杂多样，存在PDF、电子表格、XML文件、应用程序接口等多种格式。机器可读和不可读并存，对后续

[16] 参见刘平等：《公共数据开放相关法律问题研究》，载《政府法制研究》2018年第5期。

[17] 参见黄璜、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》，载《中国行政管理》2016年第11期。

[18] See James Lowry, *Opening Government: Open Data and Access to Information*, in James Lowry, Justus Wamukoya ed., *Integrity in Government through Records Management: Essays in Honour of Anne Thurston*, Ashgate, 2014, pp. 162-164.

[19] 参见复旦大学数字与移动治理实验室：《中国地方政府数据开放平台报告（2017）》，2017年5月29日。

的开发利用友好和不友好皆有。^{〔20〕} 实践中更强调数据的提供和获取，而不是为了满足第三方加工利用需要。还有就是数据开放平台建设。多平台并存但更新不同步，同样影响到数据开放后的再利用，难以满足我国当前人工智能应用的需求。

三、政府数据开放环节国内外立法例分析

（一）开放原则

对于开放原则，国外可参考的是 G8《开放数据宪章》。宪章当中明确了五大原则，包括默认发布开放数据、注重数据的质量和数量、所有人可用、为改善治理发布数据、为激励创新发布数据。前面三个原则应是我们开展数据开放立法可资借鉴的法律原则。G8《开放数据宪章》的原则一和原则三在加拿大信息公开法修改计划当中也被提到。作为我国最先为大数据立法的贵州省，2016年通过的《贵州省大数据发展应用促进条例》当中确立了政府数据开放原则，包括依法管理、主动提供、无偿服务、便捷高效、安全可靠的原则。《贵州省大数据发展应用促进条例》还要求政府数据共享开放，应当符合统一的格式标准，内容应当真实、准确、完整。《贵州省大数据发展应用促进条例》从注重数据质量角度确立了一些原则，这和 G8《开放数据宪章》的原则二吻合。

（二）适用范围

对于适用主体范围，考虑到大量的数据也被公共机构拥有，国内外立法例都认为开放义务主体不应仅限于狭义上的行政机关，也包括其他使用了财政性资金的公共机构。G8《开放数据宪章》认为，除了国家和政府机构，还要把一些国际组织甚至其他一些公共组织都赋以“政府”的含义，使之都承担开放数据的义务。《贵州省大数据发展应用促进条例》规定政府数据的开放义务主体是公共机构和公共服务企业。2016年通过的《福建省政务数据管理办法》也同样如此，将开放义务主体扩展为国家机关、事业单位、社会团体或者其他依法经授权、受委托的具有公共管理职能的组织和公共服务企业。2017年通过的《浙江省公共数据和电子政务管理办法》也作出了类似规定。不过，2017年通过的《贵阳市政府数据共享开放条例》则将开放义务主体仅限定为行政机关。

适用对象也称开放对象。适用对象包括政府数据和数据集。国内外立法例特别强调三点。第一是强调电子化形式。美国于1996年启动的《信息自由法》的第五次修改扩大了对公开客体的解释，将公开客体扩展到以电子化形式制作保存的信息。这一规定将原先局限在纸质层面的信息公开向前推进了一步，为后续的数据开放打下了基础。英国在2012年通过的《保护自由法》(Protection of Freedoms Act)认为数据集是指各部门履职过程中获取的以电子形式保存的事实信息集合。美国2019年1月通过的《政府数据开放法》将数据定义为以任何形式被记录的信息。《福建省政务数据管理办法》认为政务数据是为开展信息化建设和应用所产生的数据，这其中加

〔20〕 参见前引〔19〕，复旦大学数字与移动治理实验室文。

了一个信息化建设和应用过程的限定。当然，也有例外，《贵阳市政府数据共享开放条例》将政府数据界定为以一定形式记录、保存的各类数据资源。第二是强调履职。英国《保护自由法》中认为数据集中所有或大部分采集的信息是基于履职或提供公共服务时制作或获取的。贵州和福建立法也同样如此，强调履职这一限定。第三是强调事实信息。英国《保护自由法》认为数据集当中的信息应该是事实信息。除为各部分汇总目的外，自获取或制作以来，以一种未被组织、改编或其他重大改变的方式保存。2012年通过的纽约市数据开放立法认为数据指的是统计或事实类信息的最终版本。

（三）开放方式

虽然大家强调普遍开放这种数据开放方式，^[21]但是各国立法例并不局限于此，我国地方立法更是如此。体现在：第一，创设了依申请公开信息向主动公开信息转换机制。美国1996年修改《信息自由法》时最先规定了这一机制。2016年修改时建立了更有效的转换机制。不同于1996年修法，这次修法明确要求将申请人申请超过三次以上的频繁申请自动转为主动公开并以电子化形式对外公开。^[22]该规定方便了实践操作。英国立法对于有人申请过的数据集，公共部门应当通过出版计划以可供再利用的电子形式公布该数据集的更新版。第二，确立了强制性的依申请公开方式。英国通过修改信息公开法，从保障申请人的信息提供形式选择权这一依申请角度展开，要求对于特定数据集的开放，当申请人向公共部门申请数据集或数据集当中的部分信息时，并表示倾向于选择以电子形式提供所同意公开的信息的，公共部门应当在可行情况下以电子形式向申请人提供可供再利用的信息。《贵州省大数据发展应用促进条例》规定依法不能向社会开放的政府数据，涉及特定公民、法人和其他组织重大利益关系的，经申请可以向该特定对象开放。《福建省政务数据管理办法》规定了授权开放方式。规定属于授权开放类的数据，内资控股法人企业、高校或者科研院所可以向省或者设区市数据管理机构申请开放，这对申请开放的主体进行了限缩。《贵阳市政府数据共享开放条例》规定公民、法人和其他组织认为应当开放未开放的政府数据，可以通过开放平台提出开放需求申请。政府数据提供机关应当自申请之日起10日内答复，同意的及时列入目录或者开放，不同意的说明理由，并设置了异议复核程序。第三，确立了非强制性的按需开放方式。英国立法要求政府部门应当在数据开放门户上搭建在线论坛，收集公众提出的政府数据集需求，由相应机构按照要求考虑是否在数据开放门户上优先发布。《贵阳市政府数据共享开放条例》要求建立政府与社会公众互动工作机制，通过开放平台、政府网站、移动数据服务门户等渠道，收集社会公众对政府数据开放的意见，定期进行分析，改进政府数据开放工作，提高政府数据开放服务能力。

（四）数据质量

数据质量问题涉及平台、目录、更新、格式等方面。国内外立法对数据开放平台进行了规定。纽约市立法要求政府部门在规定时间内通过单一数据开放在线门户发布政府数据集，并和nyc.gov或其他任何由纽约市政府自身或其授权第三方维护的网站建立链接。《贵州省大数据发

[21] 参见高丰：《开放数据：概念、现状与机遇》，载《大数据》2015年第14期。

[22] 参见后向东：《美国2016年〈信息自由法〉改革法案述评》，载《电子政务》2016年第10期。

展应用促进条例》规定全省统一的大数据平台，即云上贵州，汇集、存储、共享、开放全省政府数据及其他数据。《福建省政务数据管理办法》规定省政务数据开放平台是全省政务数据开放的统一平台。经省数据管理机构批准，有条件的设区市可以建设政务数据开放子平台。县（市、区）、数据生产应用单位或者其他组织、个人不得建设政务数据开放平台。上海在《上海市公共数据和一网通办管理办法》中要求市大数据中心应当依托市大数据资源平台，建设公共数据开放子平台，实现公共数据向社会统一开放。

对于数据目录，国内外立法也有规定。美国《政府数据开放法》要求政府机构应当创建包括数据集元数据的数据目录。数据目录分公开和非公开两种。《福建省政务数据管理办法》要求数据生产应用单位编制、公布政务数据开放目录，并及时更新。《贵州省大数据发展应用促进条例》规定实行政府数据开放负面清单制度。除法律法规另有规定外，政府数据应当向社会开放；依法不能向社会开放的政府数据，目录应当向社会公布。对于元数据，一些立法也有了规定。纽约市立法要求开放平台上每个现有数据集必须编制数据字典。英国立法要求公共部门按照《政府数据准则》要求发布数据集。最好的实践是，只要没有更好的不予提供的理由，数据集公开时需要附带足够的元数据和内容信息，用以解释数据集如何汇编或创建及其原因，便于使用者处理时可以充分理解数据集。对于更新，国内外立法都有要求。纽约市立法要求历史数据不得删除，并要求各部门对部门网站上的数据进行更新后的10日内更新开放平台上数据，以此解决多平台更新不同步的问题。

对于开放格式，各国立法都强调可使用的电子形式，即机器可读的开放格式要求。美国《政府数据开放法》要求数据开放需满足机器可读性，即数据要以一种机器可读的方式保存而不需要人工介入，同时确保数据中没有语义的丢失。英国2013年通过的《数据开放行为守则》，认为可利用格式是指如机器可读的CSV格式。纽约市立法强调政府数据的可获得性，要求政府数据集应当依照一定标准以机器可自动处理格式提供给公众。《贵州省大数据发展应用促进条例》规定政府数据应当以可机读标准格式开放，公民、法人和其他组织可以在线访问、获取和利用。《浙江省公共数据和电子政务管理办法》要求政府数据应当以公民、法人和其他组织易于获取和加工的方式开放。

四、我国未来政府数据开放环节立法建议

基于前面所述开放环节的立法问题，结合国内外现有立法例分析，笔者认为，我国未来政府数据开放立法在开放环节应从促进政府数据有序流动高度，考虑如下几个方面。

第一，建立默认开放和便利使用原则。默认开放提倡的是最大程度的开放，和我们经常提到的“开放是常态，不开放是例外”同义。只有建立起这一原则，才有利于鼓励政府数据开放，发挥其最大价值。便利使用原则要求编制发布政府数据开放目录，编制发布政府数据元数据，提供最小化注册、机器可读格式等使用方面便利，满足市场主体实际需要，提升使用主体获得感。该原则有助于政府部门树立“开放的就是可利用的”的开放思维。

第二，明确适用范围。立法的适用范围包括两个层面。一是义务主体。立法应当明确义务主体。明确的标准包括公共性和公共资金使用性两方面。从公共性来看，开放的义务主体包括行政机关和公共企事业单位；从使用了公共财政资金这个角度来看，只要有机构使用了公共财政资金，无论其是否具有公共性，也应纳入义务主体。二是开放客体。开放客体应限定为政府数据集，不是单条性质的数据。政府数据集强制开放，非政府数据集鼓励自愿开放。这是动态维度的信息流通理论的具体适用。强制和自愿相结合，不同主体的不同种类数据均有机会开放，尽可能打通信息流障碍。同时考虑到单条性质的数据公开并不会占用政府部门太多工作量，这种单条性质的政府数据依照《政府信息公开条例》通过依申请进行强制性公开也应允许，实践中也有成功例子。

第三，建议采取多种方式开放政府数据，以普遍开放为主，兼顾定向开放和预开放。

首先是普遍开放。普遍开放是常态。政府数据目录采取普遍开放方式。对于涉及医疗卫生、道路交通、食品安全、环境保护等民生服务重点领域的的数据资源应树立普遍开放原则。普遍开放采取开放许可模式，无需授权，允许再利用。开放格式强调电子形式，以文件下载、应用接口等机器可读方式进行开放。对于采用应用接口方式开放的，还需提供一个可直接下载并定期更新的普遍开放样本，确保不同的需求者的需求得到保障。

其次是定向开放，也称按需开放或协议开放。定向开放严格意义上不符合作为主动公开的一种开放的原初定义，但考虑到政府数据集难以通过我国《政府信息公开条例》得以公开的情况下，定向开放作为一种阶段性产物，通过附加一些限制条件，也可作为一种开放方式规定在政府数据开放立法当中。该种开放适用于安全性、稳定性、业务处理能力要求较高的数据资源。在数据使用方提出需求后，数据提供部门会同相关部门对申请主体资质、数据资源使用范围等审核通过后，通过签订协议，在明确双方权利义务基础上，根据需求定向开放。数据提供部门有权对数据资源使用情况进行跟踪和追溯。对违反协议的行为要依法追究法律责任。当然，应该意识到，定向开放是普遍开放的一种“异化”形式，具有阶段性、过渡性特征。因此，对之需要设定一定限制条件：一是出于公平竞争的考虑，定向开放协议不应是排他的；二是需要提供一个可直接下载的普遍开放样本，让其他需求者知晓；三是定向开放所涉及的数据名称、管理部门、开放对象名称及开放协议要素，都应在规定时间内以清单或名录形式对外披露，为潜在的同等资质的数据需求者提供平等获取机会。

再次是预开放。预开放特指数据开放大赛这种激发需求和控制风险举措，这也可作为一种开放方式。对预开放的政府数据集最终可视情况转为普遍开放。预开放有助于让政府部门意识到数据开放利于提升本部门服务和解决所遇问题，同时也有助于政府部门发现更具资格的数据使用方，并适时将预开放的数据集转为普遍开放方式，进一步发挥其价值。

最后是需要考虑建立其他方式向普遍开放的转换机制。立法可以考虑建立社会参与政府数据开放的互动机制。对于社会公众通过数据开放平台提出的数据开放需求，以及不同的数据使用方通过政府信息公开申请或其他形式多次提出的针对特定数据集的数据需求，政府部门有义务答复是否开放，经商定可以开放的，政府部门应优先考虑普遍开放的可能。需要指出的是，这种互动

需要反馈答复。互动机制有一定的强制性，可投诉但不可诉，和“依申请开放”不能等同。现阶段的政府数据开放立法不适宜规定这种具有可诉性的依申请开放方式。依申请开放特指依照《政府信息公开条例》针对一条或几条政府数据的开放，实际上还是传统意义上的依申请公开。这应是数据开放和信息公开“一脉相承”^{〔23〕}关系的具体体现。

第四，建议对数据质量提出要求。具体可从数据内容完整、更新及时，满足不同用户主体的需求方面予以规定。一是建立异议解决机制，便于数据纠错和修复。二是对于以文件形式开放的数据产品，按照既定的数据更新频率做好数据更新。三是研究制定政府数据开放技术规范，明确开放数据的完整性、机器可读性、格式通用性等要求。四是研究质量管理体系，明确各单位数据采集、发布、维护的质量规范和责任。五是对开放平台予以规定。这里的平台涵盖政府网站和政府数据开放平台两类。政府数据开放平台应该是第一平台。开放平台应具有目录发布、数据汇集、安全存储、元数据发布、便捷检索、数据获取、统计分析、互动参与、应用展示等功能。开放平台还可探索提供数据预览、可视化展现、分析组件等服务。六是要求规范政府数据目录编制发布。政府数据目录应该是全目录，涵盖开放、定向开放和不开放属性的三种目录。开放目录需要编制元数据，以机器可读等多版本主动公开并定期更新。

Abstract: The importance and significance of open government data legislation has been discussed enormously. It is time to examine specific legislative content. Domestic and international legislative experiences indicate that the content of open government data legislation mainly involves three fields, and they are openness, protection and reuse ones. The openness field is the urgent legislative content needed to be illustrated. Inspired by the macro, dynamic and service perspectives mentioned in the theory of information circulation, openness should be limited to a special proactive approach that is easy to use. We argue that openness should be limited to a special type of proactive disclosure which is mainly for an easy-to-use purpose. To perfecting the legislation of the openness field, China should consider principles of openness, open objects, open methods and data quality from a perspective of facilitating data flow. It is important to point out that the principle of openness should stipulate the principle of default openness and ease of use, open objects should point to data sets in the public sector, and the open approach is based on general openness, taking into account both open orientation and pre-opening.

Key Words: open government data, openness field, data flow

(责任编辑: 刘 权 赵建蕊)

〔23〕 中国行政管理学会课题组:《我国政府数据开放顶层设计研究》,载《中国行政管理》2016年第11期,第7页。