

·专题:国外政府数据开放的政策保障与启示·

澳大利亚政府数据开放的政策法规保障及对我国的启示*

陈 萌

(1.武汉音乐学院图书馆 湖北武汉 430060)

摘 要:文章分析了澳大利亚政府数据开放的机构与岗位设置,梳理了澳大利亚政府数据开放的政策规定与法律保障,认为我国政府数据开放可以借鉴澳大利亚的成功之处,综合协调相关机构的职能,建立完善的开放数据政策法规体系,注重数据隐私与安全,培养政府数据开放共享的人才。

关键词:澳大利亚;政府数据;开放数据;开放政策;法律法规

中图分类号:D912.17;G203 文献标识码:A DOI:10.11968/tsyqb.1003-6938.2017003

The Policies and Regulations of Australian Open Government Data

Abstract The work and research of our open government data are still in infancy, making it imminent to accelerate the process of China's open government data by learning from the experience of developed countries. Through analyzing the institutional settings and combing the policies and regulations of Australian open government data, the following practices are useful for our country: comprehensively coordinating the functions of related agencies, establishing complete open data policies and regulations, focusing on data privacy and security, and fostering government data open and sharing.

Key words Australia; government data; open data; open policy; laws and regulations

澳大利亚是采取开放的政府数据举措的早期领导者,其2001年发布的《空间数据访问和定价政策》(Australian Government's Spatial Data Access and Pricing Policy)是最早免费提供政府数据给公众的政策之一^[1]。自2009年开始,澳大利亚政府积极应用开放数据的理念和行动践行开放政府的愿景和目标,截至2016年11月6日,其政府数据开放网站 data.gov.au 已包括275个组织的23293个数据集和5625个应用程序^[2]。对各国和地区政府数据开放进行排名的《开放数据晴雨表全球报告》(The Open Data Barometer Global Report)至今已发布三版,澳大利亚始终排名全球前十,处于数据开放第一梯队^[3];而在同样已进行三次的全球开放数据指数调查中,澳大利亚也始终位列前十,并在2015年上升到第3位^[4]。本文试从开放数据的机构、政策规定和法律保障等方面对澳大利亚政府开放数据进行研究,希望能对我国政府数据开放共享提出一些参考建议。

1 澳大利亚政府数据开放的机构与岗位设置

随着大数据的发展,整个社会对于政府数据开放的呼声越来越大,一系列相关法律政策的颁布和实施都需要专门的数据开放机构,以制定前后一致、连续的数据开放政策,在政府部门内部、政府部门之间进行沟通,促进政府数据得到最大限度的利用与再利用^[5]。澳大利亚政府数据开放共享涉及多个机构,主要机构包括信息专员办公室、政府信息管理机构、总理内阁部、总检察院、国家档案馆、统计局及国防通讯局等。

1.1 主要机构

1.1.1 澳大利亚信息专员办公室

澳大利亚信息专员办公室 (Office of the Australian Information Commissioner, OAIC) 于2010年11月正式运作,是一个整合性组织,分别位于首都直辖区、新南威尔士州、北部地区、昆士兰和西澳大利亚

* 本文系国家社会科学基金重大项目“面向国家大数据战略的政府数据开放共享对策研究”(项目编号:15ZDC025)研究成果之一。

收稿日期:2017-01-27;责任编辑:魏志鹏

州这5个行政辖区,为政府收集、存储、组织、使用和揭露信息提供政策和行动上的建议。尽管各个州的信息专员办公室有细微差别,但整体结构都包含信息专员、信息自由专员、隐私专员。其整合了隐私保护、促进政府数据开放和帮助澳大利亚政府部门有效地实施信息政策这三大功能。

1.1.2 澳大利亚政府信息管理办公室

澳大利亚政府信息管理办公室(Australian Government Information Management Office, AGIMO)设在澳大利亚财政与行政管理部,负责政府信息公开,特别是各政府相关的网络建设、管理和协调工作。AGIMO致力于推动政府与公众之间的在线协作,作为政府2.0议程的一部分,因此在2013年2月成立了跨部门工作组——“政府2.0指导小组”,统筹规划,明确数据的所有权,同时由政府2.0指导小组联合其他部门共同制定大数据相关指南,以确保项目的顺利完成,随后由该工作组启动了《公共服务大数据战略》制定工作,并于2013年8月正式对外发布。此外,AGIMO还创建了博客,以便公民更有效的参与和合作;建立博客托管空间 govspace,让其他机构来快速创建自己的博客^[6]。AGIMO支持政府网站多种服务,旨在使公众更容易获得政府服务信息,并提供在线协作工具和资源,包括 australia.gov.au、govspace.gov.au、govdex.gov.au、data.gov.au 和 directory.gov.au。

1.1.3 总理内阁部

总理内阁部(Department of the Prime Minister and Cabinet, DPMC)的主要功能是针对公共部门和政府管理的前沿问题给总理和内阁提供政策建议,并且向澳大利亚政府机构提供公共和政府事务等方面的咨询和指导。其下属的隐私和信息公开政策科(The Privacy and FOI Policy Branch)提供国内和国际的政府信息公开与隐私政策咨询、介绍和支持,包含在《隐私法》和《信息自由法》制定和实施的改革工作内。隐私和信息公开政策科还在国际信息隐私保护中发挥重要作用,领导亚太经合组织(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)和经济合作与发展组织(Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD)在制定国际制度促进企业利用跨境

隐私规则适当监管以保护个人信息方面的工作。

1.1.4 总检察院

总检察院(Attorney-General's Department)向澳大利亚政府提供法律和司法以及国家安全和应急管理系统的维护和改进的支持,在版权法和整个政府管理知识产权问题是牵头机构。其发布和修订一系列支持政府数据开放的法律制度,如在2010年10月1日修订的《澳大利亚政府机构知识产权原则》(Intellectual Property Principles for Australian Government Agencies),以反映政府在软件知识产权的所有权下,信息和通信技术合同采购的有关决定,并免费使用公共部门信息。

1.1.5 国家档案馆

国家档案馆(National Archives of Australia)创立于1961年,为了保存联邦政府的各项历史记录而建立,主馆位于澳大利亚首都特区堪培拉,在澳大利亚联邦境内的各州首府和领地皆设有分馆。《档案法》要求国家档案馆监督政府记录保存,制定标准,对澳大利亚政府机构提供信息记录管理上的咨询。其设有政府信息管理分馆,为澳大利亚政府的数据开放设定标准和提供建议,负责政府数据开放的文件存档、目录编制等事宜。此外,国家档案馆被要求建立开放时期的国家纪录供公众访问,其中大部分记录能在30年后开放存取,现阶段内阁记录在50年后,而人口普查信息则在99年后^[7]。作为未来政府信息公开改革的一部分,内阁记录的开放访问期限将会由50年下调到30年,除了人口普查信息以外的其他政府记录的开放访问期限将减少到20年。

1.1.6 统计局

统计局(Australian Bureau of Statistics, ABS)是澳大利亚官方的统计机构,除了提供统计数据,也在澳大利亚其他政府机构的统计活动上发挥协调作用。它制定了评估和统计信息的标准,推动政府数据的利用和再利用。由于许多显著的公共政策问题跨越多个组合和机构的责任区域,跨机构整合统计数据能够提高效率和研究的质量,英联邦在2009年4月成立了跨组合统计一体化委员会(Cross Portfolio Statistical Integration Committee, CPSIC),由ABS和联邦卫生与老龄化部联合主办,目的是建立一个国

家框架来集成联邦数据进行统计和研究。作为该框架的第一阶段,CPSIC 已经产生了一系列数据集成的高水平原则,鼓励跨政府合作和透明度,实现公共部门信息的全部潜能,认识到政府数据是公共资产,应该被视为一种战略资源^[8]。这样的整合数据有利于促进新的数据集的创建和拥有最大化的联邦数据源,反过来也有助于决策的制定和服务的提供。

1.1.7 国防通讯局

国防通讯局(Australian Signals Directorate,ASD)设在国防部,负责澳大利亚政府的数据开放安全政策,设置其管辖的政府信息和通信技术系统的安全性,并向政府机构提供指导^[9]。

1.2 其他机构

除上述主要机构外,还有一些其他的参与机构,包括宽带、通讯和数字经济部,创新、工业、科学与研究部,政府 2.0 工作组,信息咨询委员会和澳大利亚政府通讯委员会^[10]。

1.2.1 政府 2.0 工作组

2009 年 6 月,澳大利亚成立政府 2.0 工作组,旨在通过广泛获取公共部门信息、促进政府资源透明、创新与增值,扩大政府开放程度。工作组认为,公共部门信息应能在国际范围内可机读,标准化许可下开放获取,并自由重用、转换和传播,因此建议将 CC 作为许可的默认标准,同时,建立、实施政府信息公开计划^[11]。工作组项目之一 Mashup Australia,即鼓励公众创造性地聚合政府数据,并通过网络获取进行创新。为支持 Mashup Australia,工作组通过测试版的数据目录 data.australia.gov.au,公布了逾 15 家联邦政府机构,以及各州和地区政府的数据集^[12]。

1.2.2 信息咨询委员会

信息咨询委员会依据《澳大利亚信息专员法》而成立,旨在将公共部门外的专业知识引入,给信息专员提供建议,充分发挥信息专员的作用。该委员会由那些具有相关经验或资格的关键政府机构和政府部门之外的机构成员组成,包括各部门部长,如公共和私营部门中的提名者,以及从参议院和众议院各选出的代表^[5]。

1.2.3 澳大利亚政府通讯委员会

澳大利亚政府通讯委员会是一个国家部长级的

论坛,通过审查和批准澳大利亚政府各行政区域所采纳的标准而增加信息的互用性。该委员会设有两个下属委员会,分别为政府通讯常务委员会、跨行政区首席信息专员委员会。前者由宽带、通讯和数字经济部秘书与各个中央政府、地方政府及澳大利亚政府信息管理办公室的高级官员共同负责,后者由联邦首席信息专员及包括各个中央政府、地方政府的首席信息专员的成员共同负责。

1.3 机构特点

上述这些与澳大利亚政府数据开放相关的机构有着如下特点:

(1)层级性。这些机构中起着领导作用的是澳大利亚信息专员办公室和政府信息管理办公室,其他几个主体更多的是参与机构,这些参与机构与领导机构共同协作处事,以统一的方式去处理技术和记录保存标准、许可安排、跨部门政策。

(2)整合性。为了对这些机构进行统筹,推进政府数据开放共享的进展,澳大利亚设立了许多跨部门的信息管理委员会或工作小组,像政府 2.0 工作组、信息咨询委员会和政府通讯委员会都是由许多部门的成员组成的,方便交流与沟通。而机构内部如信息专员办公室也整合了隐私职能、信息自由职能和信息专员职能。

2 澳大利亚政府数据开放共享的政策

2.1 已有政策

在政府信息公开走向开放政府数据的发展过程中,许多国家政府都从战略体系构建、政策法规制定、政府数据网站建设等方面推进开放政府数据工作,通过政策颁布来促进开放政府数据的发展成为普遍做法。开放政府数据政策对于推动开放政府数据的发展显然具有全局的、指导的、保障的意义^[13]。澳大利亚近几年来颁布了许多与政府数据开放共享部分或全部相关的政策,旨在提高政府进行数据开放实践的经验、培养创新力、增强政府透明度和拓宽公众获取公共部门信息的途径(主要政策见表 1)。

2.2 政策内容

梳理上述政策,可以发现这些政策主要从政府开放的原因和目的、开放数据的主体、开放数据的原

表1 澳大利亚政府数据开放共享的主要政策

发布时间	政策名称	发布主体
2009年7月	《澳大利亚政府信息政策与电子政务》 (Information Policy and e-governance in the Australian Government)	总理内阁部
2009年7月	《数字经济未来发展方向》 (Digital economy future directions)	宽带、通讯和数字经济部
2009年8月	《国家政府信息共享策略》 (National Government Information Sharing Strategy, NGISS)	澳大利亚政府信息管理办公室
2009年12月	《参与政府 2.0 的报告》 (Engage: Getting on with Government 2.0)	政府 2.0 小组
2010年3月	《捷足先登:澳大利亚政府行政改革的蓝图》 (Ahead of the game: blueprint for the reform of Australian government administration)	政府行政改革咨询小组(由总理内阁部部长领导)
2010年7月	《开放政府宣言》(Declaration of Open Government)	财政部
2011年5月	《开放公共部门信息原则》 (Principles on open public sector information)	澳大利亚信息专员办公室
2013年8月	《公共服务大数据战略》 (The Australian Public Service Big Data Strategy)	澳大利亚政府信息管理办公室

则和人才培养等方面进行了规定。

2.2.1 政府数据开放的原因和目的

澳大利亚进行政府数据开放共享主要有内外两个层次的原因。内因主要是机构内部信息沟通不畅、效率低下、缺乏整合性。如 Ian Reinecke 博士在他的研究中发现政府机构间的信息管理不协调,因此编写《澳大利亚政府信息政策与电子政务》,提出应该制定一致的数据开放政策来协调现有机构在数据开放上的努力^[5];外因主要是国际上对政府数据开放的呼声越来越大,许多国家如英国等取得了重大的进展并做出了榜样,因此《捷足先登:澳大利亚政府行政改革的蓝图》指出澳大利亚在提供政府信息和服务的在线访问与政策制定和服务的设计上落后于国际同行,应通过各种渠道如互联网 2.0 技术促进政府与公众间的交流,尤其是公共部门信息的开放^[15]。

目的也可分为两个方面。一是与政府本身相关的民主和参与,二是与政府所代表的整个国家的创新和发展。如《参与政府 2.0 的报告》提出要建立“更加开放、负责、反应灵敏、高效的政府”^[11],《捷足先登:澳大利亚政府行政改革的蓝图》提出了 9 条促进澳大利亚公共服务的建议,其中第二条就是“创造更加开放的政府”^[15];《开放政府宣言》承认政府信息的更好获取与重用在实现更为开放、参与以及透明民主中发挥着重要作用,因此为了促进民主和广泛参与,政府承诺要实现基于参与文化的开放政府,建设能

更好获取和利用政府所掌握信息的平台,并通过技术创新而持续发展^[16];《数字经济未来发展方向》认为政府应在公共和私营部门采取更为开放的信息政策以促进创新,从而促进澳大利亚数字经济的成功。

2.2.2 政府数据开放的主体

上述政策对政府数据开放的主体做了详细的规定。如《参与政府 2.0 的报告》建议政府数据开放的领导机构应与其他相关机构合作,并成立一个指导小组来实施这些程序^[1];《对政府 2.0 工作组报告的回应》指定 AGIMO 和财政部为领导机构,小组成员包括 OAIC,其拥有制定和实施政府 2.0 工作方案的责任,向有政府 2.0 问题的机构提供帮助^[17]。《澳大利亚政府信息政策与电子政务》提出 OAIC 应充分发挥中心参考点的作用,认为其他的机构包括 AGIMO、国家档案馆、澳大利亚公共服务委员会(Australian Public Service Commission)和 DPMC 也应在实行政策中发挥作用^[14]。可以看出 AGIMO 和 OAIC 是比较公认的领导机构。

2.2.3 政府数据开放共享的原则

《参与政府 2.0 的报告》提出了 5 条原则:拥有大量数据的政府部门信息应当被视为国家资源;数据应免费提供;获取速度快;有重复使用的许可;机器可读^[1]。

《国家政府信息共享策略》提出了 9 条信息共享的原则:提供领导、传递价值、协同行动、政务明确、建立保管准则、互操作性、使用基于标准的信息,促

进信息再利用,确保隐私和安全^[10]。

《开放政府宣言》是《参与政府 2.0 的报告》的核心建议,提出了政府开放的 3 条原则:告知、参与、协作。要求各机构“减少在线参与的障碍,进行网络社交,增加资源量和网上合作项目,在线协作项目,并支持员工的在线参与”^[16]。

《开放公共部门信息原则》提出 5 条原则:信息默认可开放存取;基于标准格式,机器可读,高品质的元数据信息;信息公布要按照澳大利亚政府于 2009 年 11 月批准的《网络内容无障碍指南第 2 版》(Web Content Accessibility Guidelines version 2, WCAG 2.0)进行^[18]。

《公共服务大数据战略》提出 6 条“大数据原则”:数据是一种国家资产,应被用于人民福祉;数据共享和大数据项目开发过程中严保用户隐私;数据完整和过程透明;政府部门间以及政府与产业间应共享技术、资源和能力;与产业和学术界广泛合作;强制政府数据开放^[19]。

统计上述原则,可以发现重复提到的原则主要有以下几点:(1)政府数据是国家资产;(2)数据格式基于标准;(3)数据应机器可读;(4)重视隐私与安全。

2.2.4 政府数据开放人才培养

2012 年 10 月,澳大利亚政府发布《澳大利亚公共服务信息与通信技术战略 2012-2015》,强调应增强政府机构的数据分析能力从而实现更好的服务传递和更科学的决策,并将制定一份大数据战略作为战略执行计划之一^[20]。

2013 年 8 月,AGIMO 正式发布《公共服务大数据战略》,决定成立数据分析卓越中心(Data Analytics Centre of Excellence, DACoE),隶属于澳大利亚税务局。澳大利亚政府希望在大数据的分析运用方面领先全球,该中心将通过构建一个通用的能力框架帮助政府部门获得数据分析能力,提出了大数据分析的实践指南、会碰到的主要障碍以及对数据的登录和使用等,并促成政府部门与大专院校合作培养分析技术专家,包括信息和通信技术、信息和统计数据、数学、社会经济学、经营学、语言学和影响评估技能。同时计划将各类大数据分析技术纳入现行教育课程中,强化政府数据开放人才储备^[19]。

2.3 政策特点

通过对政策的论述,我们可以发现澳大利亚政府数据开放政策有如下特点:

(1)领先性。早在 2001 年澳大利亚便发布了政府数据开放有关的政策文件,是世界上制定政策数据开放政策较早且免费提供政府数据给公众的国家之一;

(2)继承性。澳大利亚很多政策都是基于之前的政策要求进行发布,或完善或延伸,具有继承和发展的关系;

(3)具体性。已发布的数据开放政策涉及到数据开放的原因、目的、原则、人才培养等各个方面,甚至具体到数据发布的格式、标准等,指导性和可操作性很强。

3 澳大利亚政府数据开放共享的法律法规

3.1 主要法律法规

各国都在积极建立适合本国国情的政府数据开放政策法规体系。大多数法规都明确提出政府开放数据的义务,并注重公民隐私权的保护。澳大利亚采用了成文立法和政策保障双重工具来推进政府开放数据,以法规形式保障公民的数据权、规制政府开放数据原则及范围,循序渐进的引导和支持开放数据运动(主要法律法规见表 2)。

3.2 法律法规内容

政府数据开放不仅需要国家强有力政策的支持,还需要完善的法律法规保障。澳大利亚政府数据

表 2 澳大利亚政府数据开放共享的主要法律法规

发布时间	法律法规名称
1982 年	《信息自由法》(Freedom of Information Act 1982)
1983 年	《档案法》(Archives Act 1983)
1988 年	《隐私法》(Privacy Act 1988)
1999 年	《电信传输法》(Electronic Transactions Act 1999)
2003 年	《反垃圾邮件法》(Spam Act 2003)
2010 年	《信息自由改革法修正案》(Freedom of Information Amendment (Reform) Act 2010)
2010 年	《信息专员法案》(The Australian Information Commissioner Act 2010)
2011 年	《开放政府协议框架》(the Australian Governments Open Access and Licensing Framework, AusGOAL)
2012 年	《隐私修正(提高国民隐私保护)法》(Privacy Amendment (Enhancing Privacy Protection) Act 2012)

开放共享的法律保障涉及数据开放的强制性、主体、隐私权的保护、数据许可协议、数据安全等方面。

3.2.1 数据开放的强制性

1982年澳大利亚颁布《信息自由法》,赋予每个公民和社团获取政府信息的权利,所有联邦政府机关必须执行该部法令^[21]。2010年5月,澳大利亚联邦议会通过了《信息自由改革法修正案》使得政府在信息披露和出版方面更加积极主动^[22],为促进政府数据开放和建立透明政府奠定了法律基础。

3.2.2 数据开放的主体

2010年5月,联邦议会通过《信息专员法案》,促使了信息专员办公室的成立,使信息专员在各州各部门发挥作用^[23]。

1983年通过的《档案法》赋予了澳大利亚国家档案馆两项重要职责:保护澳洲政府的重要记录并鼓励公众正确解读并使用它们,通过政府部门提高历史记录的正面性^[24]。从而保证了国家档案馆在存储澳大利亚政府信息记录的重要作用。

3.2.3 隐私权

1988年,澳大利亚颁布《隐私法》,该法令要求联邦政府机关在遵守信息隐私原则的前提下处理个人信息。该法将隐私定义为四个单独的但是又相互联系的四个方面:信息隐私、身体隐私、通信隐私、私密空间。另外该法还为联邦公共部门制定了11条信息隐私原则,为私人部门组织制定了10条国民隐私原则。这些隐私原则涉及个人信息处理过程中的所有阶段,针对个人信息的收集、使用、披露,以及信息的性质和安全性的判定提出了具体的标准。此外,这些原则还对有关人员查阅、更改个人信息作了具体规定^[25]。

2012年,澳大利亚颁布《隐私修正(提高国民隐私保护)法》,是对1988年隐私法的重大改变,包括用澳大利亚隐私原则替换信息隐私原则和国民隐私原则^[26],增加对个人身份标识的定义,并重申了个人信息的定义,强调个人信息是指可识别个人的信息或评价,不论该信息或评价的真假,也不论该信息是否被有关载体记录下来。还增加了澳大利亚隐私保护(Australia Privacy Protection,APP)控诉,规定可以对因违反澳大利亚隐私原则而对个人隐私形成妨害的法案和实践守则进行控诉。

3.2.4 数据许可协议

2011年,澳大利亚政府发布了《开放政府协议框架》,将“知识共享署名3.0许可”(Creative Commons Attribution 3.0)作为政府开放数据的默认协议^[27]。此外,Data.gov.au上的授权形式还包括署名-禁止演绎(CC BY-ND)、署名-非商业性使用(CC BY-NC)、署名-相同方式共享(CC BY-SA)、公共领域(Other-PD)、其他署名许可(Other-AT)、未规定类型等^[28]。

3.2.5 数据安全

澳大利亚政府及各部门制定了一系列与数据安全有关的法律、标准和指南。1999年发布《电信传输法》^[29],2003年在全世界率先制定了《反垃圾邮件法》,规定从2004年4月开始,任何从澳大利亚境内发送垃圾电子邮件的公司或者个人一旦被查获就有可能受到严厉的惩罚^[30]。2009年11月发布了《网络安全战略》(Cyber security strategy),其详细描述了澳大利亚政府将如何保护经济组织、关键基础设施、政府机构、企业和家庭用户免受网络威胁。明确提出信息安全政策的目的是维护安全、恢复能力强和可信的电子运营环境,从而促进澳大利亚的国家安全并从数字经济中最大限度地获取收益^[31]。2012年7月发布了《信息安全管理指导方针:整合性信息的管理》,为海量数据整合中所涉及到的安全风险提供了最佳管理实践指导,为政府数据开放过程中的安全风险防范提供帮助。

3.3 法律法规特点

通过对法律法规的论述,我们可以发现澳大利亚政府数据开放的法律法规保障有如下特点:

(1)基础法律发布较早。如《信息自由法》《档案法》《隐私法》《电信传输法》等都是在20世纪90年代就已发布;

(2)注重修订。时代在不断地变迁,澳大利亚政府也紧跟数据时代的潮流,修订基础法律,添加伴随技术经济发展而产生的新内容,基础法律中的《信息自由法》和《档案法》都在2010年以后重新颁布了修订版本;

(3)形成体系。在重要领域有一系列的相关法律、法规、标准、指南互相补充。

4 澳大利亚政府数据开放共享的政策法规保障启示

综上所述,澳大利亚政府数据开放共享的政策法规具有领先性、继承性、具体性、注重修订、形成体系等特点,不仅如此,其在全球的评价中也表现突出。从开放数据晴雨表网站中可以看出,无论是在数据开放的准备度、行动力还是影响力上,澳大利亚的得分都高于中国,而且澳大利亚在准备度和行动能力上也远远高出东亚及环太平洋地区的平均水平,尤其是在政府的政策和行动上得分较高(见表3),因此我们可以有选择性地借鉴学习澳大利亚政府数据开放共享的政策法规和实践。

表3 开放数据晴雨表 2015 年澳大利亚、中国与亚太地区得分^[32]

维度	具体指标	澳大利亚	中国	亚太地区
准备度 Readiness	企业 Entrepreneurs and business	75	52	56
	公民与公民权利 Citizens and civil rights	81	38	53
	政府行动 Government Action	96	57	56
	政府政策 Government policies	82	36	58
行动力 Implementation	政府数据集:创新 Innovation	85	22	44
	政府数据集:社会政策 Social policy	75	28	47
	政府数据集:问责 Accountability	61	10	30
影响力 Impact	政治影响 Political impact	40	10	32
	社会影响 Social impact	19	10	29
	经济影响 Economic impact	53	5	27

4.1 综合协调相关机构的职能

开放政府数据战略的推进需要具有综合协调能力的实体管理机构来统筹政府数据开放工作的规划、方案制定与实施以及部门间的协调,实施政府数据的整体性治理。澳大利亚政府设立了信息专员办公室这个综合协调部门,使其能在整个政府数据开放中发挥整合作用,此外,还设立了许多跨部门的办公室,并联合了许多相关部门,使政府各信息部门能协商并且密切合作,克服各个部门分散化的问题。在

我国,设立一个新的机构程序复杂,但是可以综合协调相关机构的职能,如我国的工业和信息化部、国家信息化领导小组、国家邮政局、文化部等,都是与政府数据开放密切相关的部门,但相互之间联系不紧密,各自为政,可以将这些部门中一定级别的管理者发展成为各部门的信息专员,协作制定连贯、持续的数据开放政策,并对政府各机构的数据开放政策执行进行监督。这些信息员还可成立跨部门的数据开放小组,定期对相关数据开放政策问题进行探讨,共同提出解决问题的方案。

4.2 建立完善的开放数据政策法规体系

完善的政策法规体系是开放数据的重要保障。我国政府数据资源开放的政策法规体系建设起步较晚,对于公民自由获取公共信息的条件规定过于严苛。如2007年出台的《政府信息公开条例》,对政府信息公开的范围进行了细化,但对公民申请获取未公开信息的途径设置过于单一,公民自由获取信息受到局限^[33]。其次相关的法律条文较少,除《政府信息公开条例》只有国务院颁布的《关于加强信息资源开发利用工作的若干意见》《2006-2020年国家信息化发展战略》等规范性文件^[34]。因此应当借鉴澳大利亚的做法,建立健全政府数据资源开放共享的法律法规、政策措施和标准体系,覆盖政府数据开放共享的方方面面,包括原因目的、原则标准、内容范围等,使其具有指导性,来强化对政府数据资源开放共享的组织协调、统筹规划和监督管理,并跟随时代的发展而进行修订。

4.3 注重数据隐私与安全

数据在收集、存储和使用过程中面临着诸多安全风险,数据所导致的隐私泄露也会给数据提供者带来严重困扰,虚假数据将导致错误或无效的数据分析结果,所以数据的隐私与安全尤为重要,也是公众对政府数据最为关心的部分。澳大利亚政府在这两个方面都制定了一系列相关的法律、标准和指南,要求各部门和机构在开放数据之前要考虑数据隐私和安全问题,特别是在使用跨部门数据、第三方数据时需要更加仔细认真。我们应积极开展数据安全与隐私保护的关键技术研究,如可从用户隐私保护、数据内容可信验证、访问控制等方面着手^[35],从数据源,到

整合形成的数据集,到部门内部和跨部门间的数据传递,最后到数据接收地,数据分析应用的各个环节都需要通过有效的安全控制机制对数据进行保护。

4.4 培养政府数据开放共享的人才

在全球化的竞争越来越激烈的情况下,机会和资金往往不是问题,人才才是重中之重。我国拥有全球第一的人口数、互联网用户数和移动互联网用户数,国土面积广、经济体量大,这些都是其他国家难

以企及的海量数据资源和应用需求潜力。目前我国大学本科课程鲜少涉及大数据研究,应及时加强这方面人才的引进和培养,将各类大数据分析技术纳入现行教育课程中,建立健全多层次、多类型的政府数据开放共享人才培养体系。还可以向澳大利亚学习设立专门的数据中心,促成政府部门与大专院校合作培养数据分析技术专家,强化政府数据开放人才储备,为政府数据开放共享提供强有力的支持。

参考文献:

- [1] Engage:Getting on with Government 2.0(Draft)|Government 2.0 Taskforce[EB/OL].[2016-04-10].<http://gov2.net.au/about/draftreport/>.
- [2] Welcome-data.gov.au[EB/OL].[2016-11-06].<http://data.gov.au/>.
- [3] The Open Data Barometer Global Report-Second Editio[EB/OL].[2016-04-10].<http://www.opendatabarometer.org/assets/downloads/Open%20Data%20Barometer%20-%20Global%20Report%20-%202nd%20Edition%20-%20PRINT.pdf>.
- [4] Overview-Global Open Data Index:Survey[EB/OL].[2016-04-10].<http://global.census.okfn.org/year/2015>.
- [5] 陈美.基于整体性治理的澳大利亚信息政策研究[J].情报理论与实践,2015,36(4):123-128.
- [6] govspace[EB/OL].[2016-04-13].<http://govspace.gov.au/>.
- [7] Publications and tools-National Archives of Australia,Australian Government[EB/OL].[2016-05-10].<http://www.naa.gov.au/records-management/publications/index.aspx>.
- [8] Australian Bureau of Statistics,Australian Government[EB/OL].[2016-05-10].<http://www.abs.gov.au>.
- [9] ASD Australian Signals Directorate:Australian Government Signals intelligence and information security agency[EB/OL].[2016-05-10].<http://www.asd.gov.au/index.htm>.
- [10] Issues Paper 1:Towards an Australian Government Information Policy| Office of the Australian Information Commissioner-OAIC[EB/OL].[2016-05-10].https://www.oaic.gov.au/images/documents/information-policy/engaging-with-you/previous-information-policy-consultations/issues-paper-1/issues_paper1_towards_australian_government_information_policy.pdf.
- [11] State of play:PSI reuse in Australia[EB/OL].[2016-05-10].<http://nebula.wsimg.com/299b96f4e6c2ed65cae10865c4f8e8a9?AccessKeyId=980660165E8E18941A16&disposition=0&alloworigin=1>.
- [12] Mashup Australia[EB/OL].[2016-05-10].<http://mashupaustralia.org/datasources/>.
- [13] 赵润娣.国外开放政府数据政策:一个先导性研究[J].情报理论与实践,2016,39(1):44-48.
- [14] Information Policy and E-Governance in the Australian Government:Report-The IT Law Wiki-Wikia[EB/OL].[2016-04-15].http://itlaw.wikia.com/wiki/Information_Policy_and_E-Governance_in_the_Australian_Government:_Report.
- [15] Ahead of the game:blueprint for the reform of Australian government administration[EB/OL].[2016-04-15].<http://apo.org.au/resource/ahead-game-blueprint-reform-australian-government-administration>.
- [16] Declaration of Open Government | Department of Finance[EB/OL].[2016-04-15].<http://www.finance.gov.au/blog/2010/07/16/declaration-open-government/>.
- [17] Government Response to the Report of the Government 2.0 Taskforce|Department of Finance|Department of Finance Archive[EB/OL].[2016-04-15].<http://www.finance.gov.au/archive/publications/govresponse20report/>.
- [18] Principles on open public sector information|Office of the Australian Information Commissioner-OAIC[EB/OL].[2016-04-15].<https://www.oaic.gov.au/information-policy/information-policy-resources/principles-on-open-public-sector-information>.

- [19] Australian Government Information Management Office. The Australian Public Service Big Data Strategy: Improved Understanding through Enhanced Data-analytics Capability Strategy Report[EB/OL].[2016-04-20].<http://www.finance.gov.au/sites/default/files/Big-Data-Strategy.pdf>.
- [20] 张勇进,王璟璇.主要发达国家大数据政策比较研究[J].中国行政管理,2014(12):113-117.
- [21] Freedom of Information Act 1982[EB/OL].[2016-04-20].<https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00364>.
- [22] Freedom of Information Amendment(Reform) Act 2010[EB/OL].[2016-04-20].<https://www.legislation.gov.au/Details/C2012C00866>.
- [23] The Australian Information Commissioner Act 2010[EB/OL].[2016-04-20].<https://www.legislation.gov.au/Details/C2014C00382>.
- [24] Archives Act 1983[EB/OL].[2016-04-20].<https://www.legislation.gov.au/Details/C2015C00398>.
- [25] Privacy Act 1988[EB/OL].[2016-04-20].<https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00278>.
- [26] Privacy Amendment(Enhancing Privacy Protection) Act 2012[EB/OL].[2016-04-20].<https://www.legislation.gov.au/Details/C2015C00053>.
- [27] AusGOAL[EB/OL].[2016-04-20].<http://www.ausgoal.gov.au/>.
- [28] 罗博.国外开放政府数据计划:进展与启示[J].情报理论与实践,2014,37(12):138-144.
- [29] Electronic Transactions Act 1999[EB/OL].[2016-04-20].<https://www.legislation.gov.au/Details/C2011C00445>.
- [30] Spam Act 2003[EB/OL].[2016-04-20].<https://www.legislation.gov.au/Details/C2014C00214>.
- [31] Australian Cyber Security Strategy[EB/OL].[2016-04-20].<https://cybersecuritystrategy.dpmc.gov.au/assets/pdfs/dpmc-cyber-strategy.pdf>.
- [32] ODB, Open Data Barometer 2015[EB/OL].[2016-11-05].http://opendatabarometer.org/data-explorer/?_year=2015&indicator=ODB.
- [33] 张涵,王忠.国外政府开放数据的比较研究[J].情报杂志,2015,34(8):142-151.
- [34] 李永春,谢安.澳大利亚政府开放数据的演变及启示[J].中国统计,2015(8):28-29.
- [35] 冯登国,张敏,李昊.大数据安全与隐私保护[J].计算机学报,2014,37(1):246-258.

作者简介:陈萌,女,武汉音乐学院图书馆助理馆员。

(上接第 81 页)

- [34] 娄秀明,危红.书目格式的未来——从 MARC 到 BIBFRAME 研究[J].图书馆杂志,2015(5):25-31.
- [35] 胡小菁.BIBFRAME 核心类演变分析[J].中国图书馆学报,2016,42(3):20-26.
- [36] 李勇文.书目框架(BIBFRAME)在中文书目数据中的应用范式探讨[J].图书情报工作,2016,60(2):101-105.
- [37] 欧石燕,唐振贵.面向图书馆关联数据的自动问答技术研究[J].中国图书馆学报,2015,41(6):44-60.

作者简介:齐云飞(1984-),男,南京大学信息管理学院博士研究生;赵宇翔(1983-),男,南京理工大学经济管理学院教授;朱庆华(1963-),男,南京大学信息管理学院教授,博士生导师。