



主要國家開放政府資料機制與作法追蹤  
- 德國

財團法人資訊工業策進會

日期：104年12月

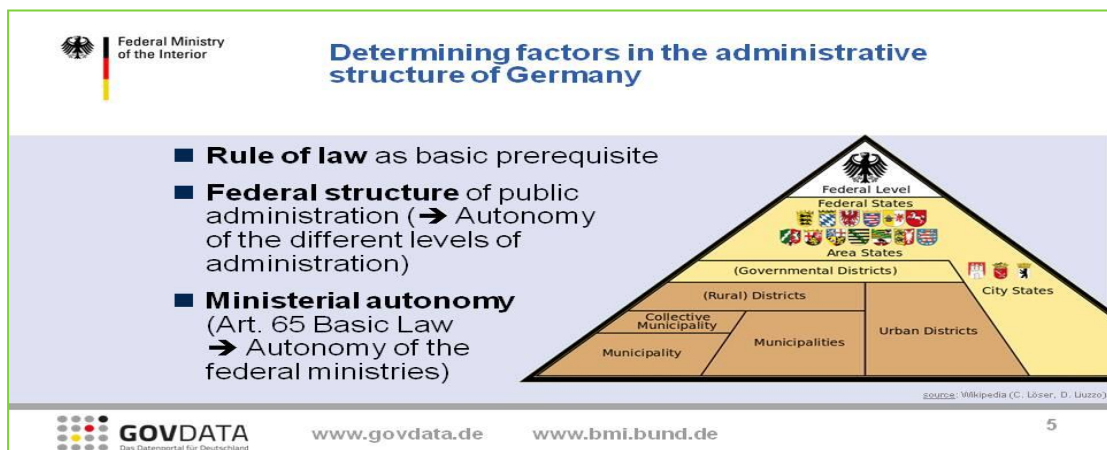


## 壹、緣起

德國與日本由於二次大戰對於政府的恐懼擔憂，對於開放政府資料態度較為保守，但隨著各國在開放資料的推動，以及德國社群的力量，德國也漸漸意識到開放政府與開放政府資料重要性，開始著力於開放政府與開放資料。德國於開放資料指標（OKF Global Open Data Index）其實也有還不錯的評比，於 2013 年排行第 11 名，另於 2014 年提升到第 9 名<sup>1</sup>。

德國政府認為開放資料與開放政府的推動是個蠻大的挑戰，因為開放思維與傳統行政機關架構與意識不同，而且為推動開放，相關人員在態度與業務流程均需做一定的調整與改變，以及必須說服相關人員開放資料可能帶來的利益，以及克服開放資料可能帶來的責任議題等，都是需要時間、資源與人力去處理<sup>2</sup>。

德國政府於推動開放政府資料特重於行政機關的架構組織，以及聯邦與邦聯間的關係，以及對於開放資料的影響。



資料來源：“Open Data in Germany – What Happened Since Last October”<sup>3</sup>

圖 1：決定德國行政架構的要素

<sup>1</sup> OKF, *Open Data Index*, <http://index.okfn.org/place/germany/> (last visited Nov. 1, 2015) .

<sup>2</sup> The Federal Ministry of the Interior, *The Federal Government's National Action Plan to implement the G8 Open Data Charter*, 6, 2014 [https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Pressemitteilungen/nationaler\\_aktionsplan\\_open\\_data\\_englisch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Pressemitteilungen/nationaler_aktionsplan_open_data_englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (last visited Nov. 2, 2015) .

<sup>3</sup> The Federal Ministry of the Interior, *Open Data in Germany – What Happened Since Last October*, Apr. 2013, [http://www.eupan.eu/files/repository/20130327181536\\_Open\\_data\\_in\\_Germany\\_what\\_happened\\_since\\_last\\_October.pptx](http://www.eupan.eu/files/repository/20130327181536_Open_data_in_Germany_what_happened_since_last_October.pptx) (last visited Nov. 2, 2015) .

## 貳、 政府資料釋出依據與配套

### 一、政策

#### (一) 國會第 17 期會期 - 「透明與網絡連結的行政管理」

國會第 17 期會期對於開放資料與開放政府所達成的共識，包含「透明與網絡連結的行政管理」(Transparent and Network-Based Administration)。

受到英美各國於開放政府與開放資料運動的推動，對於各國在公共行政事務的提供，產生競爭的效果，尤其是在提供公眾近用(access)結構性行政資料(structured administrative knowledge)，以及促進創新產品或服務的發想<sup>4</sup>。報告中指出，公共行政需要網絡(networks)連結與通透度，因為公共資訊的通透度將增進公共行政的有責，促進公眾參與與合作開放政府，並有助於不同團體的互動，進行公共事務的決策，以及面對挑戰時的解決方案，提高效率與優化公共行政性能<sup>5</sup>。

開放政府的推動，可能促進聯邦政府、州與地方政府間的連結，並增加開放政府政策推動的加值與助力。不過，開放政府的推動同時需要行政機關為國家政策推動具相互理解與分享的共識的前提，建置公開透明、公眾參與、與資訊安全相關配套機制，才得以順利推動<sup>6</sup>。為達到上述目的，各級政府機關單位應該於合理且法律所允許的範疇開放資料，例如公務機關的職能、規劃目標，以及其所蒐集或處理的相關資料<sup>7</sup>。在資料的商業使用(commercial use)，為便於使用可能會收取規費(standard fees)，並建置研究中心或服務中心提供私部門與科學交換資料<sup>8</sup>。

---

<sup>4</sup> The Federal Government, *Government Programme: Network-Based and Transparent Administration*, 10 (2010), [http://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Pressemitteilungen/government\\_programme\\_network\\_based\\_and\\_transparent\\_administration.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Pressemitteilungen/government_programme_network_based_and_transparent_administration.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (last visited Nov. 2, 2015).

<sup>5</sup> *Id.*

<sup>6</sup> *Id.*

<sup>7</sup> *Id.*

<sup>8</sup> *Id.*

(二) 國會第 18 期會期 - 「型塑德國的未來」

於國會第 18 期會期同意，為「型塑德國的未來」(Shaping Germany' s Future)，達成聯邦政府與行政機關必須於法制的前提下引領推動開放資料，提供以標準、機械可判讀格式，與透過開放授權條款釋出資料，並會建置開放資料平臺提供聯邦、州與地方政府使用<sup>9</sup>。並在相關法律與法令規定通過實行前，德國政府承諾於符合法律的前提下，並完成聯邦各部會間的評估與決議，釋出越來越多的資料<sup>10</sup>。

(三) 德國政府開放憲章行動方案 (The Federal Government' s National Action Plan to implement the G8 Open Data Charter )

Open Data 政策於 2009 年由美國歐巴馬總統提出，各國紛紛跟進，在全球颳起一陣開放的旋風。為求正視開放資料的重要性與價值，G8 (8 大工業國/實體) (目前為 G7) 於 2013 年 6 月 18 日簽署「開放資料憲章」(G8 Open Data Charter)，建立開放為預設 (Open by Default)、品質與數量 (Quality and Quantity)、再利用性 (Usable by All)、釋出增進治理的資料 (Releasing Data for Improved Governance)、釋出促進創新的資料 (Releasing Data for Innovation) 5 大策略原則<sup>11</sup>，供 G8 會員據以遵行；提供「開放資料憲章技術性附件指引」(G8 Open Data Charter: Technical Annex) 指引 G8 會員國做為落實開放資料的技術工具<sup>12</sup>，並約定各國應於 2013 年 10 月提出開放資料的行動方案<sup>13</sup>。

德國政府一直延遲但終於在 2014 年 11 月提出政府開放資料行

---

<sup>9</sup> The Federal Ministry of the Interior, *The Federal Government' s National Action Plan to implement the G8 Open Data Charter*, 4, 2014  
[https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Pressemitteilungen/nationaler\\_aktionsplan\\_open\\_data\\_englisch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Pressemitteilungen/nationaler_aktionsplan_open_data_englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (last visited Nov. 2, 2015) .

<sup>10</sup> *Id.*

<sup>11</sup> G8 Open Data Charter, *5 Principles*, 3-5, 2013,  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/207772/Open\\_Data\\_Charter.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207772/Open_Data_Charter.pdf) (last visited Nov. 15, 2015) .

<sup>12</sup> G8 Open Data Charter, *Technical Annex*, 6-10, 2013,  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/207772/Open\\_Data\\_Charter.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207772/Open_Data_Charter.pdf) (last visited Nov. 15, 2015) .

<sup>13</sup> G8 Open Data Charter, *National Action Plan*, 9, 2013,  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/207772/Open\\_Data\\_Charter.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207772/Open_Data_Charter.pdf) (last visited Nov. 15, 2015) .

動方案(The Federal Government's National Action Plan to implement the G8 Open Data Charter)，並做出下列承諾<sup>14</sup>：

1. 制定法律和其他文件促進以盡可能開放政府資料；
2. 盡可能開放現有的政府資料；
3. 建置 GovData 作為聯邦、邦和地方政府釋出開放資料的平臺；
4. 定期與公民社群、產業、媒體與研究社群進行交流與對話。

德國於文中宣誓將會推動開放政府資料，但至目前階段，係以志願參與(voluntary commitment)的性質鼓勵各級政府承諾釋出資料。另認為開放政府資料的範疇應為已經公部門蒐集且現有的資料，並通常以得以再利用或傳遞的 raw data 格式的資料，且排除受保護與安全相關的資料。目前僅受直接聯邦管理的資料為限，且資料的釋出必須合於法律規範為前提。

特別值得注意的是，行動方案文內特別指出 raw data 係屬於未經處理(processed)、調整(adjusted)或整合(aggregated)的資料，然如資料依法律規定必須經過整合或調整，例如將個人資料匿名化，則狹義地來看，該資料只能以經處理的形式釋出，已非屬於原始資料的定義<sup>15</sup>。

行動方案進一步對於資料與資訊做區別，資料係屬單純的事實、不具解析與內容相關，當資料進行解析與內容相關時，則從資料轉為資訊。非結構化資料，例如筆記、檔案、研究、報告或其他內容，應該部屬於資料的範疇。這麼說來，資訊自由法、環境資訊法與消費者資訊法則係與資訊相關，聯邦檔案法(the Federal Archives Act)則主要規定與檔案相關素材的近用<sup>16</sup>。而資料集則係指相關資料的

---

<sup>14</sup> Adrain Offerman, *German Government Presents National Action Plan for Open Data*, Jan. 28, 2015, <https://joinup.ec.europa.eu/community/opengov/news/german-government-presents-national-action-plan-open-data> (last visited Nov. 15, 2015) .

<sup>15</sup> The Federal Ministry of the Interior, *The Federal Government's National Action Plan to implement the G8 Open Data Charter*, 5, 2014 [https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Pressemitteilungen/nationaler\\_aktionsplan\\_open\\_data\\_englisch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Pressemitteilungen/nationaler_aktionsplan_open_data_englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (last visited Nov. 2, 2015) .

<sup>16</sup> The Federal Ministry of the Interior, *The Federal Government's National Action Plan to implement the G8 Open Data Charter*, 5, 2014

集合。機械可判讀格式係指資料可被電腦軟體自動進行閱讀、處理<sup>33</sup>。

有關資料收費議題，德國政府還需要做針對費用收取對於資料釋出的重要性（影響），接續，將會就費用收取議題作進一步的研究與評估，預測各部會因資料提供所收取費用的年度收入、盤點與考量各個部會費用收取的相關事項（包含法制面或其他），再者，因費用收取所支出的費用，例如：帳單催繳，以及契約撰擬等<sup>17</sup>。

## 二、法律

德國試著尋找開放政府資料相關法制，以促進資料持有人進一步將公部門資料以一致的詮釋資料（meta data）、機械可判讀（machine-readable）格式、採用開放授權或其他相關機制釋出。

### （一）電子化政府相關法制

#### 1. 2013 年電子政府法（the Act to Promote Electronic Government, eGovernment Act, EGovG）

德國政府將開放資料視為推動電子化政府之一環，其相關法制如下：

為促進電子化政府，於2013年8月正式施行電子政府法，用以促進電子通訊的管理，並使聯邦、州和地方政府提供更簡單、更人性化、更高效率的電子化公共服務<sup>18</sup>。

於電子政府法由內政部（Federal Ministry of the Interior）負責推動，主要任務在於使各公務機關得於不同的時間與地點提供公共服務，不受時間空間的限制；並促進公共行

---

[https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Pressemitteilungen/nationaler\\_aktionsplan\\_open\\_data\\_englisch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Pressemitteilungen/nationaler_aktionsplan_open_data_englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=4)（last visited Nov. 2, 2015）。

<sup>17</sup> *Id.*, at 9.

<sup>18</sup> ePSIplatform, Germany : E-Government Act Comes into Effect, Aug. 2013, <http://www.epsiplatform.eu/content/germany-e-government-act-comes-effect>（last visited Nov. 4, 2015）。



政機關的電子通訊化，協助聯邦、州與地方相關單位提供更簡單、友善與具效能之電子行政管理服務<sup>19</sup>。

更進一步說明，電子化政府並非只有提升行政機關的 IT，而是需要實質地改變組織議題。

電子化政府法主要包含下列各項：

- 1) 確認行政機關具有開放電子管道，以及聯邦政府具有建置 de-mail 的義務；
- 2) 訂立電子檔案保存與掃描通用性原則；
- 3) 簡化電子證據與電子支付之行政程序；
- 4) 通過電子出版和官方公報公告出版要求；
- 5) 記錄和分析過程的義務；
- 6) 行政機關必需提供機械可判讀格式的規則（Open Data）<sup>20</sup>。

另外，於第 12 條規定「關於提供資料與法律授權的要求」：

- 1) 第 12（1）條

當政府機關透過網際網路提供公眾近用資料（尤其是公部門資訊再利用法）

（Informationsweiterverwendungsgesetz）所規定的資料，期待資料使用利益將被擴大，資料原則上應以機械可判讀格式提供。至於，所謂機械可判讀格式係指所包含的資料可以使用相關軟體以自動化的方式讀取或處理，而且提供詮釋資料（meta data）<sup>21</sup>。

---

<sup>19</sup> The Federal Ministry of the Interior, E-government, [http://www.bmi.bund.de/EN/Topics/IT-Internet-Policy/E-government/e-government\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/EN/Topics/IT-Internet-Policy/E-government/e-government_node.html)（last visited Nov. 5, 2015）。

<sup>20</sup> *Id.*

<sup>21</sup> The Act to Promote Electronic Government（E-Government Act-EGovG），2013, [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/News/egovernment.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/News/egovernment.pdf?__blob=publicationFile)



2) 第 12 (2) 條<sup>22</sup>

授權聯邦政府訂立並經聯邦參議院通過，為因應第 12 (1) 條規定之資料使用法規命令，以提供資料用於商業與非商業使用，並規範資料使用範疇、使用條件、責任減免與擔保等，應不可能訂立有關費用收取的條款。

3) 第 12 (3) 條<sup>23</sup>

如其他法律就資料格式具相關規定時，應確保包含具機械可判讀性。

4) 第 12 (4) 條<sup>24</sup>

第 12 (1) 條於 2013 年 7 月 31 日前適用資料範疇，僅限於所產製的資料已為採用機械可判讀格式之資料。

5) 第 12 (5) 條<sup>25</sup>

第 12 (1) 條適用範疇不包含與第三人（特別是邦）權利衝突的資料（例如聯邦與地方分權事項）。

電子政府法於法條解釋文進一步說明，這個條文是針對 open data 的規定，並不是一個獨立的法律規定（沒有賦予公務員要公開資料的義務），而是要回歸各個法律解決。當其他法律有特別規定公務員須對外釋出資料時，才會來適用第 12 條<sup>26</sup>。

---

(last visited Nov. 2, 2015) .

<sup>22</sup> *Id.*

<sup>23</sup> *Id.*

<sup>24</sup> *Id.*

<sup>25</sup> *Id.*

<sup>26</sup> Minikommentar zum Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften, [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:zQIJSQSTm8YJ:www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED\\_Verwaltung/Informationsgesellschaft/egovg\\_minikommentar.pdf%253Bjsessionid%253D287954C656A017C136385DCB72CE0E32.2\\_cid295%3F\\_blob%3DpublicationFile+&cd=4&hl=en&ct=clnk&gl=tw](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:zQIJSQSTm8YJ:www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Informationsgesellschaft/egovg_minikommentar.pdf%253Bjsessionid%253D287954C656A017C136385DCB72CE0E32.2_cid295%3F_blob%3DpublicationFile+&cd=4&hl=en&ct=clnk&gl=tw) 與 Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften, 2012,

## 2. 德國基本法 (German Basic Law, Grundgesetz)

2009 年 9 月於第二輪聯邦架構改革會議，對於德國基本法進行增修，修正第 91c 條與 91d 條之相關規定。第 91c 條藉由確認簡化 IT 機關單位與決策流程，增進效率與因應科技技術進步所需做的改變<sup>27</sup>。

除此之外，德國各邦目前具法律授權對於各該 IT 系統安全，以及與聯邦 IT 系統連結之權利。甚者，第 91d 亦構成電子化政府的重要組成部分，提供聯邦與邦聯法律授權，直接建置或有效管理能夠提升其公共服務效能、透明的事務<sup>28</sup>。

## 3. 合併整合聯邦與邦聯資訊技術網絡法 (Law on the Combination of Information Technology Networks of Federal and State Governments)

基礎於德國基本法於 2009 年 8 月得以連結聯邦與邦聯之 IT 系統之相關規定，與始於 2010 年 4 月所簽署邦聯間的協議 (Inter-Länder Agreement)，IT Planning Council 訂立 IT 系統所需核心網絡基礎設施之技術規格。IT Planning Council 還同時肩負促進聯邦與邦聯間 eGovernment 專案計畫，以及 IT 互相操作性與安全標準<sup>29</sup>。

### (二) 資訊自由相關法制

1990 年東西德合併後，採用原西德依據「基本法」(the Basic Law) 授權訂立之「資訊自由法」(Freedom of Information Law) 作為德國之「資訊自由法」之規定，每個人具自一般可近用的來源得知資訊的權利 (a right to inform himself without hindrance from generally accessible sources)。於 2005 年進一步將「基本法」規定擴展當授與民眾得以近用政府資訊的權利，並建置符合國際標準的資訊申請程

---

[dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/114/1711473.pdf](http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/114/1711473.pdf) (last visited Nov. 2, 2015)

<sup>27</sup> European Commission, *eGovernment in Germany*, 23, 2015,

[https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/egov\\_in\\_germany\\_-\\_january\\_2015\\_-\\_v\\_17\\_0\\_final.pdf](https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/egov_in_germany_-_january_2015_-_v_17_0_final.pdf) (last visited Nov. 10, 2015) .

<sup>28</sup> *Id.*

<sup>29</sup> *Id.*, at 23-24.

序。該法亦要求聯邦政府必須將特定資訊公開於網站，且訂立不需公開的例外，例如，監管單位所持有或保有之可能涉及財務或商業競爭的資訊、可能影響聯邦財務金融利益的資訊<sup>30</sup>。

其他特定領域之資訊公開相關法制，例如於環境、消費等資訊<sup>31</sup>。1994年「環境資訊法」(Environmental Information Act)，規定民眾得免費近用聯邦、州與地方政府所持有、保有之環境資訊。期以增修地理資訊近用法(the Act on Access to Geodata, GEOZG)相關規定，訂立聯邦地理資訊提供於釋出地理資訊使用規範(Ordinance Setting the Terms of Use for the Provision of Federal Geodata, GeoNutzV)時。

後續於2013年施行「電子政府法」(the E-Government Act)第12(2)條，草擬於上述地理資訊使用規範模式訂立相關命令，適用至越多政府資料越好，為確定跨境使用資料，該命令應該至少滿足開放定義。

至於「環境資訊法」(the Environment Information Act)第10條、環境資訊公共近用指令(public access to environmental information, Directive 2003/4/EC)第7條所規定之環境資訊的近用，以及由聯合國歐洲經濟委員會所監督的奧爾胡斯公約(Aarhus Convention)第5條<sup>32</sup>。

2007年「消費者資訊法」(Consumer Information Law)，規定民眾得以向公務機關要求與食品或消費性產品相關的資訊。而2008年「地理資訊法」(Geodata Access Act)訂立民眾得以向聯邦政府要求近用(access)其所持有或保有之地理圖像(geographic information)資訊，並頒佈2013年法令，提供免費商業使用或非商業使用該地理圖像資訊的權利。

---

<sup>30</sup> Daniel Castro, Travis Kprte, *Open Data in the G8: A Review of Progress on the G8 Open Data Charter*, Center for Data Innovation, 15, 2015, <http://www2.datainnovation.org/2015-open-data-g8.pdf> (last visited Nov. 15, 2015).

<sup>31</sup> *Id.*

<sup>32</sup> The Federal Ministry of the Interior, *The Federal Government's National Action Plan to implement the G8 Open Data Charter*, 8, 2014 [https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Pressemitteilungen/nationaler\\_aktionsplan\\_open\\_data\\_englisch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Pressemitteilungen/nationaler_aktionsplan_open_data_englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (last visited Nov. 2, 2015).

### (三) 公部門資訊再利用相關法制 (Re-use of PSI)

依循「公部門資訊再利用指令」訂立「公部門資訊再利用法」，其規範聚焦於公部門機關單位對於其所持有或保有的資料進行經濟上應用的規定，特別就公部門提供資訊時費用收取的計費標準，以及禁止公部門與私部門訂立專屬資訊使用協議。

因循歐盟新「公部門資訊再利用指令」增修「公部門資訊再利用法」，主要的改變在於得將公部門資訊利用於私人或商業使用，而不需另行取得公部門的同意。其適用對象也擴展到國家圖書館、博物館、檔案館，以及再利用公部門資訊時之相關收費規定<sup>33</sup>。

### (四) 其他法制

其他例如著作權法、資料保護相關法、電子簽章相關法制、電子商務相關法制、電子通訊相關法制、電子採購相關法制，於推動開放資料時，都需要特別注意與這些法律間的關係。。

## 三、配套措施

德國與其他許多國家一樣，公部門資訊已透過許多公部門所營運的平臺提供近用，就算有釋出資料，也是要走申請程序才能拿到資料。開放資料平臺其實就是要改變公部門資訊釋出的作法。在德國，除了聯邦政府資料平臺外，許多城市例如慕尼黑、柏林、漢堡等也加入開放資料的行列<sup>34</sup>。

### (一) 資料平臺

在有 govdata.de 之前，德國政府在許多平臺已經在做公部門資訊/料釋出事務，但僅限於州或地方政府層級，例如：GENESIS online, the Geoportal 等。

---

<sup>33</sup> ePSIplatform, *German Federal Cabinet Drafts Laws on PSI Re-use*, Feb.2015, <http://www.epsiplatform.eu/content/german-federal-cabinet-drafts-law-psi-re-use> (last visited Nov. 6, 2015) .

<sup>34</sup> Chiponda Chumebulu, *Net Activist Slam Germany's Open Data Portal*, DW, Feb. 19, 2013, <http://www.dw.com/en/net-activists-slam-germanys-open-data-portal/a-16611003> (last visited Nov. 6, 2015) .

德國政府於國會第 17 期會期，形成「透明與網絡連結的行政管理」(Transparent and Network-Based Administration) 共識，並符合電子化政府政策推動，由 IT Planning Council 所進行之「促進開放政府資料」計畫，建置政府資料平臺，提供聯邦、州與地方政府共同使用。政府資料平臺於 2013 年 2 月 19 日推出 beta 版，預計於 2015 年推出正式版，平臺的營運由聯邦與部分州、地方政府負責<sup>35</sup>。

資料平臺提供多種服務，包含<sup>36</sup>：

1. 提供近用聯邦、邦、地方政府之政府資料予以再利用之單一窗口；
2. 提供其他文件或應用程式；
3. 提供搜尋特定資料集的功能；
4. 提供資料集的使用條件（意即授權條款）說明、資料提供者、限定使用等；
5. 資料提供者得以放置開放資料或是受限的資料於平臺；
6. 資料提供者的參與為志願（非強制）。

## (二) 德國資料授權條款

針對德國開放政府授權條款，坊間有諸多討論，除原 2013 年所推出之「德國資料授權條款-顯名-非商業使用-第一版」(Data Licence Germany-attribution-non-commercial-version1.0) 之外（被評估為不符合開放定義<sup>37</sup>），另於 2014 年推出「德國資料授權條款」2.0 版：一為「德國資料授權條款 - 顯名」(Data Licence Germany-attribution-version 2.0)（類似 CC-BY）、另一則為「德國資料授權條款 Zero」(Data Licence Germany-Zero-version 2.0)（類似

---

<sup>35</sup> Die Bundesregierung, *GovData – Prototyp für ein ebenenübergreifendes Datenportal*, [http://www.verwaltung-innovativ.de/DE/E\\_Government/Open\\_Government/Gov\\_Data/Gov\\_Data\\_nod\\_e.html](http://www.verwaltung-innovativ.de/DE/E_Government/Open_Government/Gov_Data/Gov_Data_nod_e.html) (last visited Nov. 6, 2015) .

<sup>36</sup> Jens Klessmann, *Govdata-The Data Portal for Germany*, 8, Apr. 2015, [http://wiki.openmod-initiative.org/images/6/63/Jens-opendata\\_govdata.de\\_FraunhoferFokus.pdf](http://wiki.openmod-initiative.org/images/6/63/Jens-opendata_govdata.de_FraunhoferFokus.pdf) (last visited Nov. 15, 2015) .

<sup>37</sup> Open Definition, *Conformant Licenses*, <http://opendefinition.org/licenses/> (last visited Nov. 10, 2015) .

CC-Zero)。德國政府將授權條款的設計符合開放定義，並儘量與創用 CC 授權條款相比擬，但資料的授權必須於符合公法規範的前提<sup>38</sup>。

OKF 評論德國開放政府資料授權條款，雖然符合開放定義，但卻不符合可再利用性(reusability)和相容性(compatibility)的要求，且僅能由德國政府為授權人於限定條件下允許資料使用<sup>39</sup>。

## 1. 授權條款內容

### 1) 德國資料授權條款-顯名-非商業使用-第一版」(Data Licence Germany - attribution - non-commercial-version1.0)<sup>40</sup>

- 本條款允許將資料用於任何非商業用途，並標示來源者。
- 改變、編輯、新設計或其他增修應該於資訊的來源標示標註相關更動，或是依循資料保有實體之要求不予不標示。
- 資料提供者對於資料、內容與服務以必要的注意(diligence)執行其公共職務(public task)，並提供者詮釋資料(meta data)說明資料可用性、品質、規格與特徵、或其他形容資料、內容和服務的相關描述。但是資料提供者將不承擔該資料及內容的準確性(accuracy)和完整性(completeness)，或不承擔該服務的永久可得性(availability)的責任(liability)，除非具生命、身體或健康損害，或是起因於故意或重大過失的情況(willful or gross negligence)。

---

<sup>38</sup> GitHub, *German Open Data License V2 #49*, Aug. 22, 2014, <https://github.com/okfn/opendefinition/issues/49> (last visited Nov. 10, 2015) .

<sup>39</sup> OKF, *Conformant Licenses*, <http://opendefinition.org/licenses/> (last visited Nov. 2, 2015) .

<sup>40</sup> GovData.de, 2013, <https://www.govdata.de/dl-de/by-nc-1-0> (last visited Nov. 10, 2015) .

2) 「德國授權條款 - 姓名標示 - 第二版」(Data license Germany-attribution-Version 2.0)<sup>41</sup>

- 允許以遵循本授權條款的要求使用資料。
- 不加諸限制與條件地允許以商業 (commercial) 或非商業用途 (non-commercial use) 使用資料 (data) 與詮釋資料 (meta data)，尤其是
  - 複製、出版、展示、修改、加工和傳遞給第三人。
  - 與自己的資料合併，及與其他人的資料結合形成新、獨立的資料集。
  - 在公共網際網路或私人網路，與內部和外部業務流程、產品、應用程式整合。
- 使用者必需於資料提供者有提供下列資料時，確認其資料來源標示，亦包括下列：
  - 提供者名稱。
  - 授權條款 ( “Data license Germany - attribution - Version 2.0” 或 “dl-de/by-2-0” ， 以 及 網 址 [www.govdata.de/dl-de/by-2-0](http://www.govdata.de/dl-de/by-2-0) ) 。
  - 資料集的 URI ( Universal Resource Identifier ) 。
- 如資料經改作、編輯或新設計或其他增修，必須於資料來源標註。
- URL：<https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>。

---

<sup>41</sup> Data License Germany-attribution. V2.0 (德國資料授權條款-姓名標示 V2.0)，<https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0> (last visited Nov. 13, 2015)。

---



3) 「德國資料授權條款 - 零 - 第二版」(Data license Germany – Zero - version 2.0)<sup>42</sup>

- 本授權條款不加諸限制與條件地允許下列使用。
- 以商業 ( commercial ) 或非商業用途 ( non-commercial use ) 使用資料 ( data ) 與詮釋資料 ( meta data )，尤其：
  - 複製、出版、展示、修改、加工和傳遞給第三人。
  - 與自己的資料合併，及與其他人的資料結合形成新、獨立的資料集。
  - 在公共網際網路或私人網路，與內部和外部業務流程、產品、應用程式整合。
- URL：<https://www.govdata.de/dl-de/zero-2-0>。

2. 對於授權條款的評論、詢問與回復

由於「德國資料授權條款 - 非商業使用 - 顯名標示 - 第一版」推出後受到諸多批評，尤其不符合開放定義，德國政府迫於壓力，後續進行授權條款的研擬與增修。德國內政部 (Ministry of the Interior, BMI) 邀集部會與公民社會組織 (例如：Wikimedia 與 OKF) 參與，在研擬過程並未提供網路平臺服務，受到社群與利用者批評。

1) 社群與使用者對於授權條款修正版的批評

- 目前已有基礎於私法的授權條款 (例如創用 CC)，而且可被聯邦行政機關採用釋出資料，為何需要另外訂立授權條款的爭議。

---

<sup>42</sup> Data license Germany – Zero - version 2.0, <https://www.govdata.de/dl-de/zero-2-0> (last visited Nov. 15, 2015) .

---

- 但有評論認為，因為開放資料係為公部門資料釋出，可得基礎於公法或私法關係<sup>43</sup>，但其差異性在哪？
- 不採用已經存在的開放授權條款而另訂立德國資料授權條款，後續資料利用可能產生授權條款間的可操作性（interoperability）與授權條款增生（proliferation）等問題<sup>44</sup>
- 但是，仍有部分評論認為另外訂立德國資料授權條款不是一個好方法、內容過於簡短，最重要的是，無法辨別基礎於公法與私法所訂立的授權條款有何後續的差異<sup>45</sup>。
- 資料範疇於德國資料授權條款第一版包含 Data、content、services；第二版包含 data 與 meta data。對此，社群與使用者認為第二版僅限 data 與 meta data 比英國開放授權條款的資料範疇還要狹窄。
- 德國授權條款竟無免責條文？
- 德國政府資料收費（sale of data）的想法，一點都不 open<sup>46</sup>。

## 2) 授權條款修正版的理由與論點回復

---

<sup>43</sup> Daniel Dirtrich, [od-discuss] *German Data License 2.0*, 2014, <https://lists.okfn.org/pipermail/od-discuss/2014-September/000991.html> (last visited Nov. 15, 2015).

“And here is one more comment from Dr. Helene Groß on the question why the license public-law-based: “It is controversial discussed if public authorities have to release their data under public law or under private law. In many cases authorities tend to choose public law. The “Open Data License Germany” can be used both ways. From the user’s point of view, the decision for a public-law-based license doesn’t imply any disadvantages.”

上述論述為對於德國資料授權條款所基礎的法律關係進行討論，文中 “Open Data License Germany” can be used both ways” 被某些團體或人士解讀為「德國公務機關於採用資料授權條款時，雖然採用同一份條款，但可得選擇以公法或私法關係釋出資料」，似乎與文意有所出入。

<sup>44</sup> Daniel Dirtrich, [od-discuss] *German Data License 2.0*, 2014, <https://lists.okfn.org/pipermail/od-discuss/2014-September/000991.html> (last visited Nov. 15, 2015).

<sup>45</sup> GitHub, *German Open Data License V2 #49*, Aug. 22, 2014, <https://github.com/okfn/opendefinition/issues/49> (last visited Nov. 10, 2015).

<sup>46</sup> Chiponda Chumebulu, *Net Activist Slam Germany’s Open Data Portal*, DW, Feb. 19, 2013, <http://www.dw.com/en/net-activists-slam-germanys-open-data-portal/a-16611003> (last visited Nov. 6, 2015).

- 德國資料授權條款係規範公部門基礎於公法（German Public Law）對外提供資料時所設計，為此德國政府特別確認授權條款內文符合所謂的開放定義（open definition）<sup>47</sup>。
- 有評論認為，德國政府不採用既存的開放授權條款，可能是認為由國家另定德國資料授權條款，比較容易被公部門所接受<sup>48</sup>。
- 雖然，開放資料係為公部門資料釋出，可得基礎於公法或私法關係，但是大部分的情形下，公務機關還是會選擇使用公法<sup>49</sup>。
- 至於，德國資料授權條款雖然內文與開放定義一致，然其限定機關（構）、組織、單位才得採用的規定，使得落入「無法再利用」（non-reusable）<sup>50</sup>的開放授權條款類型<sup>51</sup>。對此，內政部回復，德國資料授權條款係專釋出公部門資料所做，與英國「公部門資料開放政府授權條款」（Open Government Licence for Public Sector Information）與加拿大開放資料授權條款（Open Government Licence）類似，並無差異，雖

---

<sup>47</sup> GitHub, *German Open Data License V2 #49*, Aug. 22, 2014, <https://github.com/okfn/opendefinition/issues/49> (last visited Nov. 10, 2015) .

<sup>48</sup> *Id.*

<sup>49</sup> *Id.*

“And here is one more comment from Dr. Helene Groß on the question why the license public-law-based: “It is controversial discussed if public authorities have to release their data under public law or under private law. In many cases authorities tend to choose public law. The " Open Data License Germany" can be used both ways. From the user’s point of view, the decision for a public-law-based license doesn't imply any disadvantages.”

上述論述為對於德國資料授權條款所基礎的法律關係進行討論，文中 " Open Data License Germany" can be used both ways” 被某些團體或人士解讀為「德國公務機關於採用資料授權條款時，雖然採用同一份條款，但可得選擇以公法或私法關係釋出資料」，似乎與文意有所出入。

<sup>50</sup> Open Definition, *Conformant Licenses*, <http://opendefinition.org/licenses/> (last visited Nov. 6, 2015) .

Reusable: Not specific to an organization or jurisdiction.

<sup>51</sup> GitHub, *German Open Data License V2 #49*, Aug. 22, 2014, <https://github.com/okfn/opendefinition/issues/49> (last visited Nov. 10, 2015) .

被 OKFN 列入「無法再利用」(non-reusable) 的開放授權條款類型，但還可以接受<sup>52</sup>。

- 而授權條款相容性的議題，兩份資料授權條款在資料的再利用上，並未加諸限制，除要求顯名之外，是以，與其他開放資料授權條款應該具備相容性 (compatible)<sup>53</sup>。
- 德國公法規範公務機關與個人間的關係，公務機關僅得於依法行政，才可能得以免責。因為這樣，所以授權條款內不需另外訂立責任排除條款(exclusion clause)<sup>54</sup>。

### (三) 開放資料推動之研究與評估計畫

為推動各級政府進行開放資料，以及開放資料可能需要考量的因素等，內政部發布數個與開放資料推動相關之研究與評估計畫，並於 2012 年提交「德國開放政府資料」(Open Government Data Germany: the Study on Open Government in Germany Commissioned by the Federal Ministry of the Interior)，將開放政府資料的推動分為基礎面、法制面、組織面，與技術面作分析，以及各該可能性做出與加以分析與說明<sup>55</sup>。

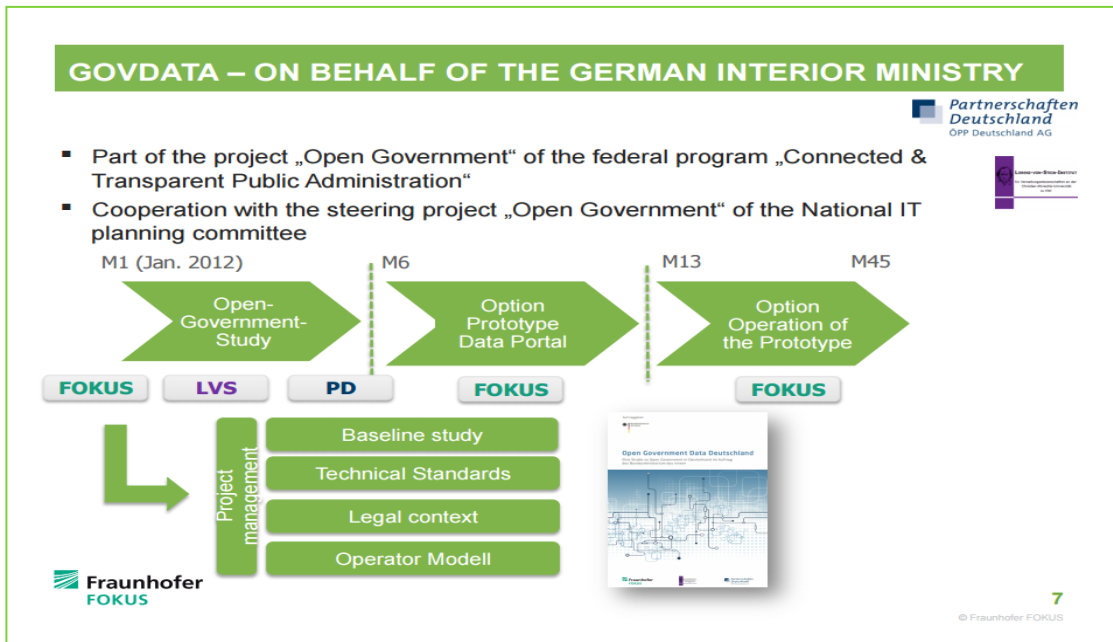
---

<sup>52</sup> *Id.*

<sup>53</sup> *Id.*

<sup>54</sup> Daniel Dirtrich, [*od-discuss*] *German Data License 2.0*, 2014, <https://lists.okfn.org/pipermail/od-discuss/2014-September/000991.html> (last visited Nov. 15, 2015).

<sup>55</sup> The Federal Ministry of the Interior, *Open Government Data Germany*, 2012, [https://cdn1.scrivito.com/fokus/8414f0b740831251/b88e6b34c5e755316eaf47d5aca824c4/SQC\\_Study\\_Open\\_Government\\_Data\\_Germany\\_EN.pdf](https://cdn1.scrivito.com/fokus/8414f0b740831251/b88e6b34c5e755316eaf47d5aca824c4/SQC_Study_Open_Government_Data_Germany_EN.pdf) (last visited Nov. 15, 2015).



資料來源：“GOVDATA-THE DATA PROTAL FOR GERMANY”<sup>56</sup>

圖 2：資料平臺近程

<sup>56</sup> Jens Klessmann, Govdata-The Data Portal for Germany, 7, Apr. 2015, [http://wiki.openmod-initiative.org/images/6/63/Jens-opendata\\_govdata.de\\_FraunhoferFokus.pdf](http://wiki.openmod-initiative.org/images/6/63/Jens-opendata_govdata.de_FraunhoferFokus.pdf) (last visited Nov. 15, 2015) .

## 參、 促進產業利用政府資料之積極性措施

德國政府藉由電子化政府的著力，在不侵害聯邦和邦權利分立與權限劃分的前提下推動開放資料，並起專案特別處理產業與公部門間資料流的問題；更進一步，檢視行動方案的承諾，建置各項工作，開始與公民社會進行互動。

### 一、從電子化政府著力開放資料的應用

內政部（The Federal Ministry of the Interior）為促進資料應用，建置統計資料（statistics）與地理資訊（geoinformation）相關資料專案，例如：

#### （一）業務資料加速器（Process data accelerator）專案

因私部門有因業務而提交或申報資料，仍存在非全程電子化、或僅能於限定方式提供近用（閱覽）的問題，此專案將針對業務流程電子資料進行簡化，並遵循資料蒐集最小化與資料的公開透明<sup>57</sup>。

專案就業務鏈的分類與整合提供方向性和模型性的指引，以及採用框架性架構策略定義基礎於開放格式所建置內部資料流程架構，使資料得以更易於公私部門間進行分享，於此同時，私部門對於其資料資產仍保持其權利<sup>58</sup>。

#### （二）業務管理（Process management）專案

聯邦政府於 2012 年完成業務流程管理專案，建置以電子化方式處理企業到公部門間全程資料活動之必要流程，並需同時確保資料安全與個資蒐集之最小必要性<sup>59</sup>。

---

<sup>57</sup> The Federal Government, *Government Programme: Network-Based and Transparent Administration*, 24 (2010),

[http://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Pressemitteilungen/government\\_programme\\_network\\_based\\_and\\_transparent\\_administration.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Pressemitteilungen/government_programme_network_based_and_transparent_administration.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (last visited Nov. 2, 2015).

<sup>58</sup> *Id.*, at 23.

<sup>59</sup> *Id.*, at 24.

## 二、開放資料憲章行動方案進度檢視

在開放資料推動的力道來看，聯邦的開放政府資料為志願（voluntary）性，意即政府機關對於開放資料並未具強制做到必須開放使用且得被機械判讀。不過，漢堡訂立開放資料法來堆動開放政府與開放資料，後續可再進一步追蹤觀察。

2015年7月時，內政部自行檢視其開放資料憲章行動方案的進度，截至7月為止，所有機關均設有專責人員負責開放資料等相關事務，各部會亦設有專責單位負責該部會開放資料事務。行動方案大部分的承諾均已漸漸完成，但是仍有一些單位（Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure; Federal Ministry of Health）配合度相對於其他單位較差<sup>60</sup>，其根本原因還需做進一步理解。

依據行動方案的承諾，目前的進度如下<sup>61</sup>：

### （一）承諾一：致力於開放資料

表 1：致力於開放資料

迄今	里程碑/行動/任務
09/2014	指派各的部會指定的聯絡人，以及聯邦協調員接管內政部開放資料任務
02/2015	各部門代表，以及仍以內政部作為推動開放資料的主責單位
02/2015	聯邦內閣批准增修公部門資訊再利用法的草案（IWG）
04/2015	內政部頒佈研究資料釋出對於費用收取的影響計畫

資料來源：Monitoring des Aktionsplans der Bundesregierung zur

<sup>60</sup> ePSIplatform, *Updates on the Progress of the German Open Data Strategy*, Aug. 2015, <http://www.epsiplatform.eu/content/updates-progress-german-open-data-strategy-0> (last visited Nov. 10, 2015) .

<sup>61</sup> Die Bundesregierung, *Monitoring des "Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8*, [http://www.verwaltung-innovativ.de/DE/E\\_Government/Open\\_Government/Monitoring/Monitoring\\_node.html](http://www.verwaltung-innovativ.de/DE/E_Government/Open_Government/Monitoring/Monitoring_node.html) (last visited Nov. 10, 2015) .



## Umsetzung der Open-Data-Charta der G8<sup>62</sup>

### (二) 承諾二：資料的釋出

表 2：資料的釋出

迄今	里程碑/行動/任務
07/2015	完成第 2.1 與 2.2 章
07/2015	完成第 2.3 章

資料來源： Monitoring des Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8<sup>63</sup>

### (三) 承諾三：資料於資料平臺的釋出

表 3：資料的釋出於資料平臺

迄今	里程碑/行動/任務
11/2014	啟動資料平臺正式版的採購程序
12/2014	GovData 的行政安排生效，以及營運資金來源的確認
1/2015	由漢堡的企業/組織負責管理 GovData

資料來源： Monitoring des Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Id..

<sup>63</sup> Id..

<sup>64</sup> Id..

(四) 承諾四：諮詢、參與和經驗分享

表 4：開放資料的諮詢、參與與經驗分享

迄今	里程碑/動作/任務
01/2015	與公民社會代表的會議
02/2015	與 OKF 合作，建立與公民社會代表每月一次的電話會議，以及相關郵件列表、月份、日期、協議等
03/2015	第一階段 Open Data Gathering of Ideas
06/2015	第二階段 Open Data Gathering of Ideasa：workshops series

資料來源： Monitoring des Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> *Id.*

## 肆、 結論

緣前言所述，德國政府在於開放政府與開放資料因為歷史背景以及文化發展的關係，態度十分謹慎與保守，這使得許多公民社群與資料使用者十分心急，擔心緩慢的進度將會使德國錯失開放政府與開放政府資料的契機。

非營利組織-資料创新中心（Center for Data Innovation）認為德國在落實開放資料憲章的進程十分緩慢，並評論德國對於開放資料憲章所做的承諾相對於其他國家較為疲軟，在於其資料釋出的種類與時程還是稍嫌緩慢，但是德國公民社群與資料使用者還是不疑餘力的推動，希望德國政府能夠更進一步加入開放政府夥伴（Open Government Partnership）<sup>66</sup>。

或許藉由開放政府夥伴，透過多方利益關係者以及公民社會的參與，體現的基本原則和管理結構，確認政府確實推動開放政府改革和創新的承諾，並致力於超越目前的通透度、問責制和公民參與。參與國需受到多方利益關係者的檢視與監督，國家每年進行自我評量，以及每兩年受獨立報告機制（Independent Reporting Mechanism）的檢視，對於德國或許是另一個壓力與助力<sup>67</sup>。

或許社群與資料使用者對於開放資料的進程十分擔憂，然而，就目前我國於開放政府資料相關的推動，其實也碰到不少與德國相類似的議題，德國從電子化政府著力，在各該法制規範上的作法，值得參考。

---

<sup>66</sup> ePSIplatform, *German Implementation of Open Data Charter Reported to be Low*, Apr. 2015. <http://www.epsiplatform.eu/content/german-implementation-open-data-charter-reported-be-low> (last visited Nov. 15, 2015) .

<sup>67</sup> Open Government Partnership, <http://www.opengovpartnership.org/> (last visited Nov. 15, 2015) .