

数据要素赋能普惠金融高质量发展： 理论逻辑、现实问题和路径探索

○李博文¹ 肖宇²

1. 中国社会科学院大学应用经济学院 北京 102488
2. 中国社会科学院亚太与全球战略研究院 北京 100007

摘要：数据作为新型生产要素，是数字经济发展的核心推动力，也是金融强国建设必不可少的战略资源。数据要素凭借其虚拟替代性、非竞争性、动态实时性和马歇尔外部性等属性能够帮助普惠金融降本增效，实现高质量发展。然而，在这一过程中也存在着数据确权定价机制不明晰、数据基础设施有待健全、公共数据供给制度不够充分、数据监管体系有待完善等问题。因此，应当充分发挥有为政府和有效市场的作用，从数据市场发展、数据基础设施建设、公共数据供给、数据风险监管等方面着手，实现数据要素赋能普惠金融高质量发展。

关键词：数据要素；普惠金融；高质量发展；数据安全；数据监管；数字经济；数字金融；金融强国

中图分类号：F832 文献标识码：A 文章编号：1009-4350-2024(07)-0037-12

作者简介：李博文，男，中国社会科学院大学应用经济学院博士研究生，研究方向：普惠金融、农村金融；肖宇，男，中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员，研究方向：国际金融。

引言

党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，中国金融发展取得历史性成就，金融领域发生历史性变革（何德旭等，2022）。随着多层次多功能的金融机构体系和金融市场体系逐步建立，中国金融事业的前进方向也需要适时优化调整。2023年中央金融工作会议鲜明提出“加快建设金融强国”的目标，强调推动中国金融高质量发展^①。这是中共中央首次提出“金融强国”目标，也是新时代开拓中国特色金融发展之路的必然选择（王擎，2023）。同时，习近平总书记在此次会议中部署当前和今后一个时期的金融工作时指出，“做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字

金融五篇大文章”。作为“五篇大文章”之一的普惠金融，在中国特色金融强国的战略构建中扮演着引领角色（郭洁、薛玉飞，2024）。发展普惠金融是金融工作人民性最重要的体现，保证了中国金融工作始终坚持“发展为了人民，发展依靠人民，发展成果由人民共享”的价值取向。

自2013年党的十八届三中全会正式提出“发展普惠金融”以来，中国的普惠金融发展取得了长足进步。一方面，金融服务覆盖范围逐步扩大，县域及农村地区基础金融服务发展迅速，普惠金融缓解金融排斥的作用得以充分发挥。另一方面，重点领域金融服务可得性持续提升，小微企业、乡村振兴、巩固拓展脱贫攻坚成果等重点领域金融服务呈现

^①中国政府网，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202311/content_6913344.htm。

“增量、扩面”的态势,普惠金融服务实体经济发展的能力逐步增强。然而,2023年《国务院关于推进普惠金融高质量发展的实施意见》指出:新形势下,普惠金融发展仍面临诸多问题和挑战,与全面建设社会主义现代化国家的目标要求还存在较大差距。从具体发展实践来看,普惠金融存在的可持续发展问题、风险问题、定价问题、能力建设问题依然突出。如何从“规模发展”过渡至“高质量发展”,是金融强国建设大背景下中国普惠金融发展面临的关键挑战。

当前,随着全球范围内数字化转型的加速演进,数字经济正在成为推动经济增长的新动能。正如《“十四五”数字经济发展规划》(以下简称《规划》)所指出:数字经济发展速度之快、辐射范围之广、影响程度之深前所未有,正推动生产方式、生活方式和治理方式深刻变革,成为重组全球要素资源、重塑全球经济结构、改变全球竞争格局的关键力量^②。同时,《规划》还提到数据要素是数字经济深化发展的核心引擎。在经济社会发展过程中,各类数据要素被源源不断地生产出来,通过交易、共享和开放等方式实现数据流通,从而使得数据要素的潜在价值得以充分发挥。对于金融发展而言,数据要素流通有助于提高金融体系的创新性与普惠性,并且已成为中国金融事业高质量发展的必然要求(尚博文,2023)。进一步地,如何运用数据这一关键生产要素推进普惠金融技术、模式、业态和制度创新,实现普惠金融高质量发展,是写好“五篇大文章”的重要一笔,也是建设金融强国的关键一步。

一、普惠金融高质量发展的内涵界定

(一)成本可负担和商业可持续之间的矛盾得以平衡

2015年,国务院印发的中国首个发展普惠金融的国家级战略规划——《推进普惠金融发展规划(2016—2020年)》中指出:普惠金融是指立足机会平等要求和商业可持续原则,以可负担的成本为有金融服务需求的社会各阶层和群体提供适当、有效

的金融服务。从这个定义来看,普惠金融需要兼顾成本可负担和商业可持续两种属性。成本可负担,指的是金融服务的提供范围要拓展至小微企业和低收入人群等在传统金融服务体系中受到金融排斥的群体,使其享受到中国金融事业发展的胜利成果。商业可持续,则是将普惠金融与传统小额信贷进行区分。中国普惠金融的实践最初可追溯到20世纪90年代的公益性小额信贷(李钧、李冠青,2023),主要面向贫困农民和微型企业,通过为其提供小额持续贷款,帮助其摆脱生产生活困境,这种小额信贷的本质是信贷活动与扶贫项目的有机结合。随着信贷技术的进步和金融体系的完善,小额信贷开始向微型金融和普惠金融演进,普惠金融也正式进入商业化运作阶段。然而,若要兼顾成本可负担和商业可持续,那么传统金融机构在提供普惠金融产品与服务的过程中就存在一些“悖论”。一方面,小微企业和低收入人群普遍信用状况不佳,难以提供有价值的抵押物,并且违约成本较低,导致传统金融机构在展业过程中面临较高风险,从而缺乏降低金融产品和服务费率的意愿。另一方面,在普惠金融服务需求较大的偏远地区和农村地区,基础设施落后,产业结构单一,人均收入偏低,经济发展活力较弱,导致普惠金融服务供给成本较高,盈利预期不足。此外,李建军和韩珣(2019)在关于普惠金融政策效应的研究中指出,农村贷款的精英俘获机制导致金融资源无法被有效配置给受排斥主体,农户自身金融知识的匮乏也使其难以利用金融服务实现脱贫,因此金融服务包容性的提升并不能顺利实现益贫性的功能。

因此,要实现普惠金融高质量发展,就需要化解成本可负担和商业可持续之间的矛盾,打破普惠金融“悖论”。有效降低金融产品和服务的成本,使得低收入人群能够获取贷款、储蓄和保险等基本金融产品,也使得小微企业能够获得畅通的融资渠道以满足其日常经营。在此基础上,金融机构通过创新金融产品和服务业态实现普惠金融业务的商业可持续性,兼顾商业性和社会性的双重目标。这种

^②中国政府网, https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-01/12/content_5667817.htm。

双重目标的实现有助于增强社会资本,帮助金融弱势群体更好融入现代金融体系,提升其经济参与度,缩小贫富差距,促进社会公平,增强整个社会的经济韧性和稳定性,实现经济的包容性增长。

(二)有为政府和有效市场之间的关系充分协调

中国在发展普惠金融的过程中强调政府支持,中央和地方政府运用各种政策、监管行动,以及一系列推进措施发展普惠金融。但由于部分金融机构在展业过程中对普惠金融的概念缺乏充分认识,将普惠金融简单理解为救济金融、慈善金融或者政策性金融,甚至片面地认为开展普惠金融业务就是完成任务(刘志雄,2024)。2018年中国人民银行和世界银行集团联合发布的中国普惠金融报告《全球视野下的中国普惠金融:实践、经验与挑战》中指出:因为存在较多行政干预,国有商业银行和其他金融机构没有完全按照市场化方式运作,一些信贷和保险产品享受了高额补贴,导致市场竞争和创新受到抑制,对市场产生了扭曲效应^③。例如,刘页等(2023)对四川省内银行机构的研究发现,在金融监管机构提出的“增量、降价、扩面”普惠考核目标下,银行间竞争加剧,总贷款增速下降,最终影响到货币政策效能的发挥,并且这种影响在大型银行的运营过程中更为显著。但是,在普惠金融发展过程中政府的作用是不可或缺的(栗芳、方蕾,2016)。因为普惠金融业务具有高风险的特点,需要政府部门依法依规进行监管,避免风险累积对整个金融市场造成威胁。而且,在某些欠发达地区,普惠金融的初步发展离不开政府部门财政和货币政策支持。

为了进一步推进普惠金融高质量发展,需要对政府角色进行重新定位,使有为政府和有效市场的关系充分协调。首先,政府应继续推进金融基础设施建设,包括金融信息化设施建设、信用数据平台建设等,为普惠金融深入发展创造基础条件。其次,政府要持续优化财政支持和政策激励,在不妨碍市场公平竞争的前提下,引导金融机构转变经营理念,主动降低准入门槛,消除对金融弱势群体的歧视,将金融资源向低收入人群和小微企业倾斜。

最后,政府应加强对金融弱势群体的教育引导,培育契约精神,提高弱势群体的金融活动参与度和政策利用能力,提升其获取金融服务的意愿和信心,真正打通普惠金融服务的“最后一公里”。在此基础上,金融机构也要积极参与市场竞争,秉持诚信原则,遵守市场规则,维护市场环境,充分发掘长尾市场的金融消费潜能,拓展普惠金融的边界,满足更加广泛的普惠金融需求。

(三)金融创新和金融安全得以兼顾

近年来,金融科技的发展为普惠金融降本提质增效带来了新的机遇,最具代表性的就是数字普惠金融。数字普惠金融是以数字技术为手段的普惠金融创新,通过改善金融资源配置的合理性,优化金融功能的成本和效率,进一步提升金融服务的普惠性(方先明、刘韞尔,2024)。一方面,数字普惠金融有助于改善传统普惠金融发展过程中的信息不对称问题,将数字技术运用于交易过程能够进一步简化信息流动,使相关参与方的金融数据可以被更有效地用于信用价值分析(黄倩等,2019),一定程度上缓解了传统普惠金融业务的信用风险。另一方面,将数字技术融入传统金融业务有利于减少普惠金融对硬件设施的依赖,使普惠金融目标群体能够更便捷地享受金融服务,降低了软硬件运维和人员培训成本,并且,在展业过程中运用区块链、大数据、云计算等手段自动记录、分析信用信息,自动授信,能够进一步降低操作风险(卫晓锋,2019)。然而,将数字技术与普惠金融结合的模式创新也为传统普惠金融带来了新的风险。首先,金融违约风险可能会上升。数字技术与金融服务的融合促进了金融脱媒,在一定程度上弱化了金融中介的作用,也为影子银行的产生和发展提供了合适环境,由此产生的期限错配、流动性转换、信用风险转移等问题加剧了传统普惠金融的违约风险(李优树、张敏,2020)。其次,数字普惠金融存在虚假信息和信息泄露等信息安全风险(欧阳资生,2021),一旦客户信息保管不善,不法分子利用客户隐私信息违法犯罪,由此造成的损失不可估量。最后,数字普惠金

^③中国人民银行, <http://www.pbc.gov.cn/jingrxfqy/145720/3364077/3482997/index.html>。

融在发展中存在监管标准模糊、监管制度失范等监管缺位、监管错位问题(何宏庆,2020),混业监管机制也尚未完全成型,监管风险十分突出。

金融创新和金融安全始终是金融发展过程中的一对矛盾体。在追求普惠金融高质量发展的过程中,实现创新性与安全性的动态平衡至关重要。创新驱动普惠金融产品形态和服务模式的多样化发展,能够更好地满足不同群体的金融需求。严格审慎的监管和风险控制措施能够保障金融体系的稳定和安全。因此,政府部门和金融机构应通力合作,推动金融业务创新和监管框架优化,在不断提升金融包容性的同时,保障金融市场稳健运行,最终实现普惠金融的高质量发展。

二、数据要素对于普惠金融高质量发展的促进作用分析

(一)数据要素促进普惠金融成本下降

1. 数据要素的虚拟替代性优化金融机构成本结构。数据要素具有虚拟替代性,是指依托于网络虚拟空间而存在的数据要素不断替代传统生产活动所需的生产要素(即土地、劳动力和管理等)的特征(王谦、付晓东,2021)。一是数据要素对土地要素的替代。随着数字技术的发展,物理实体空间可以被映射在虚拟网络空间之中,各类产品也可以被虚拟地生产和销售,传统商业模式的边界得到拓展,“飞地”发展成为可能。这一变化使得生产活动能够很大程度上摆脱对土地空间的依赖,不再受到土地资源的约束。金融机构在开展普惠金融业务过程中主动运用数据要素,可以摆脱传统物理网点的时空限制,将提供金融产品和服务的场所从线下拓展至云端,通过移动应用和网络平台提供在线开户、贷款申请、支付结算等服务,减少对物理网点的依赖。这既能大幅节省运营费用,降低金融产品和服务成本,又能扩大普惠金融业务的覆盖范围,实现市场下沉。二是数据要素对劳动要素的替代。人工智能技术的广泛运用深刻改变着传统生产过程,借助数据要素,以自动创建生产任务、自动收集生产数据、自动监控生产质量、自动反馈生产结果为主要内容的自动化生产趋势加速形成。在这一

趋势下,自动化生产流程不断被普及的过程也正是劳动力投入不断被替代的过程。传统的普惠小微贷款信用评估和贷款审批通常依赖大量的人力进行数据收集和分析,如果将数据要素融入这一过程,金融机构则能够将信用数据采集、信用评分、信贷审批、贷款发放等环节与大数据、云计算等人工智能技术相结合,利用用户的交易记录、社交数据和行为数据自动进行信用评估并快速审批贷款,实现业务流程的全自动化。此外,智能客服系统可以运用人工智能文本分析方法将大量的历史数据用于训练语言模型,最终生成的聊天机器人能够以极高的响应速度处理大部分的客户咨询和服务需求,逐渐替代传统人工客服。这不仅能够减少业务人员的投入,降低人工成本,还能够优化普惠金融业务的时效性,更好地满足目标群体的需求。三是数据要素对管理要素的替代。数字经济的典型特征就是“万物互联”(徐康宁,2023),经济活动中的各个主体时时刻刻在生产着数据,如果这些海量的数据可以被整合并运用于机器学习和深度学习等人工智能技术的开发过程,则能够突破人脑的认知局限,辅助甚至替代人脑作出管理决策。当前,金融机构信息化建设进展迅速,金融机构在运营过程中会产生大量的交易信息,通过大数据分析工具,管理者可以获得全面而精准的市场洞察,利用历史数据进行预测分析,可以帮助管理层提前识别市场趋势和潜在风险,有助于提升决策的前瞻性。因此,将数据要素用于金融机构经营管理过程,可以帮助其在降低管理成本的基础上优化决策过程,减少对经验和直觉的依赖,从而最大限度地规避可能发生的人为失误。

2. 数据要素的非竞争性助力金融机构间信息共享。数据要素具有非竞争性,是指数据要素一旦形成并运用于生产过程,其后续的使用不会受到使用频次和使用者数量增加的影响(徐蔼婷、宋妙缘,2024)。非竞争性是数据要素区别于传统生产要素的重要属性。数据要素的非竞争性使其在被某一个体获得后,其他个体依然能继续获得该数据,无论后续有多少个体同时拥有这些数据,这些个体均拥有数据的全部价值,并且随着数据被共享的次

增加,数据的价值将越来越大(许宪春等,2022)。从物理性质来看,数据的非竞争性主要源于两个方面:一方面,数据要素是可被重复使用的,数据并不是一次性生产要素,对于同一主体来说,一旦数据产生,就能够被无限次使用(李勇坚,2022);另一方面,数据的运输过程是高度便捷的,数据要素的流通环境是网络空间,一旦数据供需双方确认彼此在网络空间中的虚拟位置,数据就可以实现无障碍传输,因此数据的运输成本极低。上述两个物理性质使得数据要素具有一个鲜明的经济属性——共享低成本性。

数据要素的充分利用有助于金融部门缓解信息不对称,提高信贷市场效率(谢丹夏等,2022)。传统金融机构在开展普惠金融业务过程中面临着极为严重的信息不对称问题,之所以出现这种情况是因为先验不一致性下大部分禀赋信息和信用信息掌握在借款人手中(刘新宇,2017),并且作为普惠金融目标群体的小微企业和低收入人群广泛分布于偏远地区或农村地区,金融机构难以及时、全面、准确地掌握借款人的相关信息,这就使得依靠软关系获取的软信息成为授信过程中必要的参考依据。一直以来,乡镇金融机构凭借足够贴近下沉市场的营业网点和大量熟悉本地情况的营销人员掌握着当地数量可观的软信息,包括借款人的性格特点、道德品质、家庭关系,以及借款企业的企业文化、客户关系、社会形象等非财务信息。然而,这类软信息大多“只可意会”,无法通过更易理解、更便捷的形式传播。同时,中大型金融机构能够凭借其在资金实力和技术储备方面的优势开发出具有较强分析能力的大数据模型,可以将借款人的学历信息、违约信息、纳税信息,以及借款企业的财务报表、外部评级、经营计划等硬信息进行有效整合,并据此进行贷前评估和贷后管理。此类大数据模型的开发和运维需要大量的人力和物力投入,乡镇金融机构受限于资金压力常常无力负担。

凭借数据要素共享成本低的特点,在开展普惠金融业务的过程中,不同类型的金融机构可以充分发挥各自的竞争优势,完善数据共享机制,避免数据重复采集,在提高授信准确性的基础上降低普惠

金融服务的成本。首先,中大型金融机构可以将大数据平台和信用评级等信息与乡镇金融机构共享,帮助乡镇金融机构提高数据分析能力。同时,这些硬信息反映的是贷款主体被动提供的数据积累,能够更真实地反映贷款主体的信用状态。除此之外,硬信息的应用在一定程度上也可以减少建立和维系软关系所需的时间成本和人员成本。其次,乡镇金融机构可以不断提高自身的信息转换能力,将经营过程中积累的软信息转化为数据信息,并上传至大数据平台,与中大型金融机构合作建立评价体系,从而增加评估结果准确性。最后,金融机构也应该充分运用地方政府提供的各类公共数据开展普惠金融业务,将更多的数据纳入评估体系,确保风险被隔离于贷前环节,从而使普惠信贷服务价格进一步降低。

(二)数据要素助力普惠金融效能提升

1. 数据要素的动态实时性提升金融机构动态能力。数据作为生产要素具有动态实时性的特征(潘家栋、肖文,2022),是指数据要素会随着信息技术的更新迭代和市场需求的变化而不断更新(任保平、豆渊博,2024)。数据要素的加入使市场主体被赋予了实时精确调整的“动态能力”(王谦、付晓东,2021),包括感知环境变化、把握机遇和重新配置资源的能力。在数字经济蓬勃发展的大背景下,企业不可避免地会将数据这一重要的生产要素纳入动态能力构建过程。借助大数据技术,持续更新的数据使得相应的验证结果发生变化,从而形成一个不断优化的数据闭环,有利于提高企业决策的智能化程度(陈瑜等,2023)。具体而言,运用数据要素优化动态能力,有利于提升企业感知外部信息和市场机会的能力,提高资源构建、整合和配置的合理性(焦豪等,2021)。而且,通过将更丰富和更具差异化的信息纳入经营决策过程,能够有效降低企业所面临的风险水平(徐细雄等,2023)。

普惠金融的业务性质和目标群体决定了金融机构在开展普惠金融业务时应更注重合理配置资源和谨慎防范风险,数据要素的动态实时性增强了金融机构的普惠金融资源配置能力,避免出现使命漂移的情况,同时也能够提高相关金融风险的防范

能力,有利于保障普惠金融发展的稳定性与安全性。一方面,通过分析目标人群的收入水平、消费习惯和地理位置等动态实时数据,能够帮助金融机构确认真实存在资金需求的客户,并据此制定精准的营销方案,将普惠金融产品和服务推送给目标群体。对于企业客户,金融机构也可以根据小微企业的现金流情况和销售动态数据,开发出符合其经营需求的信贷产品,帮助小微企业切实解决经营困难。此外,金融机构还可以根据各地区、各行业的实时数据变化灵活调整资金分配,并实时监控资金使用情况,提高普惠金融资源配置效率,避免资源滥用和浪费。另一方面,金融机构能够根据传统信用记录、社交媒体活动、电商交易记录、日常消费活动等实时数据对借款人的信用风险进行全面评估和持续的信用监控。一旦金融机构在客户的实时交易行为、财务状况等数据中发现潜在风险,例如大额异常转账和小额频繁交易等,就可以及时调整风控策略,防止欺诈行为的发生。借助人工智能技术,金融机构还可以将实时数据与数字技术结合,利用自动化风险预警和评估工具,提高风险监测和应对能力。

2. 数据要素的马歇尔外部性契合普惠金融发展目标。数据要素具有马歇尔外部性,是指当数据积累到一定规模之后就可以呈现出极强的外部性特征(李弦,2024)。马歇尔外部性的特征是间接性、紧密性和规模性(胡石清、乌家培,2011)。数据要素虽然无法直接发挥作用,但却能够通过间接的方式密切影响生产、生活,并具备一定的影响规模(白永秀等,2022)。这种影响(即数据要素的外部性)亦有正负之分,取决于其在经过处理后所形成的额外有效信息的最终用途。对于金融机构而言,对客户数据进行收集、分析和共享的初衷在于降低运营成本,优化普惠金融产品和服务,以更好满足受到金融排斥群体的金融需求,从而提升金融包容性,这种降本增效的结果是正外部性的体现。

进一步地,在网络平台环境下,由产品和服务优化所形成的正外部性通过网络效应(梅特卡夫法则)还能继续放大进而形成网络外部性和网络价值性(蔡跃洲、马文君,2021)。当金融机构平台的用

户群体越庞大,机构方能够获取的交易信息越全面,也就越容易提升普惠金融产品和服务质量,质量的提升反过来产生更多的金融需求,吸引更多的用户加入机构提供的网络平台,平台收集的数据规模进一步扩大,产品和服务质量得以再次提升,良性循环格局由此形成。除了平台网络效应,数据网络效应的作用也不容忽视,即平台凭借用户数据不断优化,也能相应地为用户创造更多价值(张明等,2024)。金融机构运用数据要素开展普惠金融业务所搭建的数字化平台也可以充当信息中介(肖宇等,2022),以其在信息、数据、技术、规模等方面的优势帮助客户寻找交易机会和创业机会,改善金融弱势群体的收入状况。充分发挥数据要素的平台网络效应和数据网络效应,能够使金融机构在开展普惠金融业务时做到“既授人以鱼,又授人以渔”,真正实现普惠金融的高质量发展。

然而,金融机构在收集客户信息用以分析信用状况、改善产品和服务等经营活动时是以泄露客户隐私为代价的。金融机构与客户在资金实力、技术水平等方面的不对等造成了两者关系的不平等,金融机构有动机始终按照对自己有利的方式收集客户信息,而客户的日常交易活动却高度依赖金融机构提供的平台,这就造成了客户信息被过度收集、隐私保护严重不足的局面,带来了负向的外部性。这种负外部性不仅会影响客户的个人隐私安全,严重时还可能对整个金融系统的稳定运行造成威胁。本文认为,随着数字经济的发展向好,数据要素市场不断规范、监管体系不断完善、法律框架不断健全一定是未来的发展趋势,在这一趋势下,数据要素将会发挥出极强的正外部性。

三、数据要素赋能普惠金融高质量发展的现实困境

(一)数据要素市场尚不健全,确权定价机制亟须完善

数据要素顺利流通和自由交易的前提是权属清晰,数据要素合理确权对于数据要素市场发展具有重要意义(刘雅君、张雅俊,2023)。虽然《中华人民共和国民法典》和《中共中央 国务院关于构建数

据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》等相关法律法规对数据权属问题作出了原则性规定^④,但具体确权规则尚不明晰,缺乏明确的操作指南和实施细则,在《北京市数字经济促进条例》《深圳经济特区数据条例》等地方性立法中有关数据权属的界定也缺乏普遍性和系统性^⑤(许中缘、郑煌杰,2024)。对于数据要素的确权问题,实践中尚未出现行之有效的解决方案,在学术界也存在诸多争议,关于将数据权利纳入物权法、合同法还是知识产权保护范畴这一问题尚无定论(熊丙万、何娟,2023;梅夏英,2016;肖冬梅,2024;高邴梅,2021;张建文,2020),主张设立新型数据财产权的理论也无法脱离既有分析框架,难以实现数据确权(韩旭至,2020)。

也有研究认为,数据要素的非竞争性和多主体性导致很多类型的数据要素权属难以明确界定,而数据要素市场已经在无法清晰确权的情况下实际运行。因此,与产权问题相比,当前数据流通中更为直接和现实的问题应是经济激励问题(刘志鹏、王钺,2024)。要解决经济激励问题,先要考虑数据定价问题。目前的数据定价方法主要有成本法、市场法、收益法^⑥等,然而无论是哪种类型的定价方法,都存在其固有缺陷,难以解决实际交易流通过程中的全部问题。除了定价方法,市场在数据资源配置过程中决定性作用的缺位也对数据要素合理定价形成了阻碍。具体来说,当前数据要素全国统一大市场尚未建立,多个分散的数据交易市场之间缺乏流动性,单个交易市场的交易规模非常有限,阻碍了数据要素交易平台化、规模化发展,导致市场在数据资源配置过程中决定性作用的发挥受到

极大限制,使得数据要素在交易过程中难以形成合理的市场价格,数据定价缺乏公正性和透明性(李楠、杜克捷,2024)。进一步地,不完善的定价机制将会降低数据要素交易和流通效率,甚至对数据要素提供方的积极性造成负面影响。

(二)数据基础设施建设不足,公共数据供给质量仍待提高

包含数据采集、数据储存、数据分析和数据智能在内的完整数据价值链条是数据要素发挥作用和实现价值的前提,而数据基础设施的作用正是帮助各类用户构建起“数据价值链”,释放数据价值(康晓宇,2020)。然而,现有数据基础设施建设水平已经无法适应数字经济的发展要求,包括数据要素的生产、储存、共享、交易和流通在内的多个环节均无法满足市场需求(靳晓宏等,2024)。《全国数据资源调查报告(2023年)》显示:2023年,全国数据生产总量为32.85泽字节(ZB),然而仅有1.73泽字节(ZB)的数据被保存,并且在存储数据中,一年未使用的数据占比约为4成^⑦。这意味着有大量数据在生产源头就被抛弃,并且有不少数据在被存储后便不再被读取和复用。从数据基础设施建设的角度来看,造成数据“存不下”的主要原因在于存储扩展性不足、存储协议类型单一和存储成本高昂等,而数据“用不好”则主要是因为数据供给质量较低、数据采集方法缺陷和算力受限等。此外,不同经济部门间缺乏统一的数据采集标准和规范,导致数据格式和存储方式不统一。同时,数据流通和共享缺乏有效机制和畅通渠道,数据传输速率较慢,加之各经济部门出于保护数据安全和维持竞争优势等方面的考虑,开放和共享数据意愿不强。这些情况

④《中华人民共和国民法典》第127条:法律对数据、网络虚拟财产的保护有规定的,依照其规定。《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》中指出:探索建立数据产权制度,推动数据产权结构性分置和有序流通,结合数据要素特性强化高质量数据要素供给;在国家数据分类分级保护制度下,推进数据分类分级确权授权使用和市场化流通交易,健全数据要素权益保护制度,逐步形成具有中国特色的数据产权制度体系。

⑤《北京市数字经济促进条例》第20条:除法律、行政法规另有规定或者当事人另有约定外,单位和个人对其合法正当收集的数据,可以依法存储、持有、使用、加工、传输、提供、公开、删除等,所形成的数据产品和服务的相关权益受法律保护。《深圳经济特区数据条例》第9条:处理个人数据应当充分尊重和保障自然人与个人数据相关的各项合法权益。

⑥成本法是指将重新获取相同数据的重置成本作为数据的评估价值;市场法是指以市场中可比参照物的市场价格为基础进行调整得到估值;收益法是指将数据的预期收益现值作为数据估值。

⑦中国新闻网, <https://www.chinanews.com/cj/2024/05-24/10222794.shtml>。

进一步加剧了数据资源的割裂局面,最终形成了难以互通和整合的数据孤岛现象。

在数据要素市场发展过程中,政府责任不仅体现在数据基础设施的建设上,还应当对公共数据的供给给予足够重视。数据要素配置市场化改革的关键在于公共数据的开发利用。从定义上看,公共数据开放是政府应当向社会提供的一种公共服务,是指公共部门向社会无偿、公开、公平地提供原始的、可机读的公共数据,以供任何人或企业再利用的行为。为顺应数字经济时代的发展要求,我国先后出台了《公共信息资源开放试点工作方案》《国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》等多项政策文件以规范政府部门的公共数据开放服务,北京、浙江、成都等地地方政府也相继出台了促进公共数据进入数据要素市场的管理规定^⑧。然而,中国目前的公共数据开放利用仍然存在不充分、不协同、不平衡和不可持续等问题(郑磊、刘新萍,2024)。从供给侧来看,公共数据开放的总量较小、容量较低、质量较差、更新不够及时、颗粒度不够精细。数据开放平台的运营服务缺乏专业性和稳定性,开放中的数据集面临随时“断供”的风险,而且大量数据集缺少元数据、数据字典及必要的描述说明,导致其难以被理解和使用。从需求侧来看,公共数据的需求主体比较单一,利用方式较为落后,成果转化率较低。这种供需不匹配的情况严重阻碍了互信、互利、互通、可持续的数据价值创造生态形成。究其原因,公共数据开放和供需信息匹配对政府的运营服务能力提出了较高要求,政府部门需要投入大量的人力、物力、财力才能顺利实施,但这些投入却不能创造“直接收益”,甚至会让政府部门承担数据安全、个人信息保护等方面的风险,因此政府部门对于公共数据开放的意愿不强、动力不足(郑磊,

2024)。由此便产生了一个新的问题:在数字经济时代如何进一步推进有为政府建设?

(三)数据要素监管手段有限,数据风险治理能力需要提升

数据要素的加入为金融机构优化资源配置、创新产品服务、防范业务风险提供了全新动能,但由于金融数据的特殊属性,使得金融机构在展业过程中面临着新的风险,也为整个金融系统埋下了安全隐患。一方面,金融数据是重要的国家战略资源,金融数据如果不受限制地跨境流动,产生的风险可能危及国家经济安全(刘妍、冉从敬,2023)。另一方面,如果金融数据在本国境内因使用不当而造成泄露、滥用和污染,不仅会损害数据主体的合法权益,还有可能会引发系统性金融风险。对于金融机构而言,因其掌握着大量高价值的客户信息,一直是黑客攻击的主要目标,如果客户数据在存储、传输或处理过程中未能得到妥善保护,则很有可能被不法分子用于金融欺诈,导致客户经济利益受损,最终使金融机构失去客户信任。此外,如果数据系统产生故障、金融数据录入错误或者数据更新不及时,将会导致数据失真,从而影响金融机构的信用评估和风险管理等经营决策,增加金融机构的业务风险。对于金融消费者而言,虽然对其交易记录、决策环境、个人偏好等数据的分析有利于金融机构为消费者提供匹配程度更高的金融产品和服务,但是数据驱动的分析 and 预测也可能使消费者成为金融机构实施价格歧视的对象,并利用其行为弱点干预消费决策,最终造成金融消费者福利的损失。此外,消费者在线上享受金融服务的同时,会被平台索取包括姓名、身份证号、家庭住址、银行卡号等在内的敏感信息,就算消费者不主动提供,平台在隐私协议中也会让消费者提供相应授权并在软件后台将这些信息记录下来。一旦金融机构受到黑客攻击造成信息丢失或者机构工作人员主动泄露

^⑧《关于推进北京市金融公共数据专区建设的意见》中指出:本市坚持政府引导、市场运作、创新引领、安全可控的原则,探索通过授权开放的方式推动金融公共数据应用。《浙江省公共数据条例》中指出:为了加强公共数据管理,促进公共数据应用创新,保护自然人、法人和非法人组织合法权益,保障数字化改革,深化数字浙江建设,推进省域治理体系和治理能力现代化,根据有关法律、行政法规,结合本省实际,制定本条例。《成都市公共数据运营服务管理办法》中指出:为规范和提升公共数据运营服务,充分释放公共数据价值,推动新经济发展,根据《成都市公共数据管理应用规定》市政府令第197号等相关要求,结合成都市实际,制定本办法。

客户信息,金融消费者将很有可能面临身份盗用、财务欺诈等风险,造成财产损失。

当前,中国抵御金融数据风险的能力偏弱,主要体现在三个方面:一是金融数据治理的相关法律法规不够完善,管理制度不够健全。虽然中国现在针对数据安全问题已经出台了《个人信息保护法》《数据安全法》和《关键信息基础设施安全保护条例》《个人金融信息保护技术规范》《金融数据安全分级指南》《中国人民银行业务领域数据安全管理办法(征求意见稿)》等一系列法律法规和规范性文件,但对于金融信息收集、保存、使用和披露的全流程仍然缺乏具体执行条例,关于个人金融信息数据保护的条款过于零散和抽象,可操作性较差(夏诗园、尹振涛,2022)。二是金融数据的监管手段比较单一,队伍建设有待加强。传统的现场监管方式无法适应金融数据风险的监管需求,监管行为存在一定的滞后性。部分监管人员缺乏全面的金融数据知识和技术能力,沟通和协调能力不足,导致监管工作中信息传递不畅,造成监管效率低下、监管效果不佳。三是金融机构的数据治理能力较弱,风控体系不完善。虽然数据要素为金融机构带来了创新活力,但同时也带来了新的经营风险,对金融机构的风控能力形成挑战。然而大部分金融机构的数据治理能力比较匮乏,尚未建立科学的金融数据治理架构和数据安全防护体系,责任划分不清晰,监督机制不完善,也缺乏应对突发数据安全风险的技术储备。

四、数据要素赋能普惠金融高质量发展的路径探索

(一)明晰数据确权规则,优化数据定价机制

对于普惠金融发展而言,不合理的数据确权和定价机制的影响是多方面的。数据权属的不明确可能会对小微企业和低收入人群的权利造成损害,加之这一群体的维权意识和维权能力比较薄弱,有可能导致金融机构和普惠金融目标群体之间的不信任加剧。然而,数据确权问题尚无较为成熟的域外经验可供借鉴。各国对于数据确权的原则也尚未达成共识,美国的确权原则侧重数据自由流动,

欧盟和英国则更重视个人数据权利。以欧盟为例,欧盟理事会于2023年通过的《关于公平访问和使用数据的统一规则的条例》明确规定联网产品不属于《数据库指令》中所规定的“数据库特别权利”的范畴,打破了此先“数据库特别权利”赋予数据持有者的垄断式保护,消除了数据专有权的壁垒,同时,还以豁免数据提供义务、制止不公平合同等方式向中小微企业提供倾斜保护;为了防范数据垄断,欧盟于2022年通过的《数字市场法》对大型数字平台(“守门人”)提出了严格的监管要求,防止“守门人”利用自身资金和技术优势获得数据市场的垄断地位。当前,中国的数据确权主要依靠行业机构、交易所和服务商。但是相关法律法规的缺位在很大程度上限制了中国数据要素市场的健康发展。此外,数据定价的不合理可能会导致数据获取和使用成本高企,抑制金融机构的使用需求,导致数据要素的积极作用难以发挥。同时,高昂的数据获取和使用成本可能会被转嫁给普惠金融业务的目标群体,增加金融产品和服务的费用,违背普惠金融成本可负担的原则。截至2024年,中国已有超过80家数据交易机构,但是场内数据交易不活跃、平台同质化竞争严重等问题依然存在,造成这种问题的主要原因既在于相关法律法规的缺失,又在于一个公平竞争的市场环境尚未建立。

因此,为了更好促进数据要素赋能普惠金融高质量发展,应该寻求建立明确的数据确权规则,做好数据要素产权、所有权、使用权登记和保护工作,重点保障弱势群体的数据权利。明确监管部门的主体责任,建立符合数字经济发展要求的政策框架。加快数据确权立法工作,探索出一套符合数据用益权和数据所有权二分思想的法律体系,在保证数据原发者初始权利的基础上,充分满足数据处理者使用数据并受保护的需求(申卫星,2020)。同时,还要继续优化数据定价机制,因地制宜地建立起一个全方位、多层次、广覆盖的数据要素定价体系,根据不同的数据类型和使用场景设计定价规则。确保市场在数据资源配置中的决定性作用,鼓励商业银行等金融机构发挥自身在资产估值定价中的技术优势和先进经验,借助行业协会的力量积

极开展自治行动,维护数据市场交易秩序,提高数据市场交易透明度。

(二)健全数据基础设施,提高公共数据供给质量

数据基础设施建设和公共数据开放对于普惠金融提质增效具有积极推进作用。完善的数据基础设施能够提高金融机构所收集数据的准确性和可靠性,便于金融机构间的数据共享和流通,对于开展普惠金融业务过程中的信用评估和风险管理具有至关重要的作用。高质量的数据开放对于普惠金融的促进作用已经逐渐在地方经济发展过程中得到检验。具体而言,公共数据种类繁多、数量庞大,能够进一步丰富金融机构的数据资源,使其在普惠金融产品和服务的创新开发过程中拥有更多参考依据,满足目标群体的多样化金融需求。此外,公共数据多为政府部门无偿提供,金融机构在开展普惠金融业务时使用公共数据能够在提高产品和服务质量的同时更好控制业务成本,提高普惠金融产品和服务的成本可负担性。然而,中国的公共数据开放进程与发达国家仍然存在一定差距。以美国为例,一方面,美国政府持续出台和完善相关法律法规如《信息自由法案》《阳光下的政府法》《开放政府数据法》《联邦数据战略与2020年行动计划》等一系列政策法规,确立了政府数据开放的原则和标准,保证政府履行数据公开义务;另一方面,为提高公共数据获取的便利性和安全性,美国政府搭建了统一的数据开放平台(Data.gov政府数据访问平台),用以公布联邦政府、州政府和工商企业数据,截至2024年,Data.gov已累计免费开放29万余个数据集^⑨,其中70%以上的数据集更新周期为1年。

因此,为了更好实现数据要素赋能普惠金融高质量发展的功能,政府部门应完善数据基础设施建设,并提高公共数据供给质量。一方面,加快实现数据采集和管理的全流程标准化,为先进的数据存储和处理技术研发提供政策支持和资金扶持,建立起安全的数据保护机制,建设数据共享平台,培养数据管理人才。另一方面,逐步完善公共数据开放

政策和法律法规,明确公共数据开放的范围、标准和责任,建设国家层面的数据开放平台,确保开放过程的透明性,提升公共数据的可理解性和可用性,促进不同政府部门间的公共数据资源整合和共享,并鼓励社会各界参与公共数据开放的讨论和实践,实现高质量的公共数据开放。

(三)完善数据监管体系,增强数据风险抵御能力

《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》指出:统筹发展和安全,贯彻总体国家安全观,强化数据安全保障体系建设,把安全贯穿数据供给、流通、使用全过程,划定监管底线和红线。从具体实践来看,中国的数据监管还处于初期探索阶段,对于隐私保护、数据垄断和跨境数据流动等问题仍未形成健全的监管体系,监管科技的更新速度也未跟上数字经济发展的整体趋势。相比之下,英国在数据治理过程中形成的协同监管体系值得借鉴。其一,英国数据监管立法范围比较全面,涵盖个人数据保护、政府数据保护、网络数据保护和人工智能数据保护等诸多方面;其二,英国政府各部门间的数据监管职能划分清晰,内阁办公室、政府数字服务局、网络安全办公室、信息专员办公室、数据战略委员会等部门的职能均由相关立法作出明确规定,避免了监管重复和监管真空;其三,英国注重对监管科技的更新升级,将“监管沙盒”模式应用于数据监管过程,允许创新企业在受控环境中测试数据治理解决方案,进一步降低企业合规成本。普惠金融业务的风险敏感性较高,如何在引入数据要素的过程中平衡数据安全和金融创新之间的关系,避免因监管不力造成风险累积,或因监管过度导致创新受限,是数据要素赋能普惠金融高质量发展的根本保障。

因此,在数据要素促进普惠金融发展的过程中要不断完善数据监管体系,升级数据监管工具箱,增强数据风险抵御能力。首先,应着力构建健全的法律法规和政策框架,根据实践过程中出现的问题和风险,完善现行法律法规和规范性文件,明确金融数据的收集、存储、处理、共享等环节的合规要

^⑨Data.gov网站,catalog.data.gov/dataset。

求,确保金融机构在展业过程中能够有所遵循。同时,还应建立起一套行之有效的监管机制,在数据要素治理过程中引入监管沙盒模式,贯彻包容审慎的监管理念。注重监管队伍建设,实现对金融机构数据管理和风险控制的持续监督,确保其严格执行相关规定,防范数据滥用、数据泄露等违法行为的发生。其次,提高金融机构的数据治理能力和技术水平。建立完善的数据管理体系和风险控制机制,加强数据安全意识,引入先进的数据安全技术和工具,定期开展数据安全风险评估和漏洞扫描,保障数据在全生命周期的安全性。最后,促进监管合作,构建多层次、多维度、全方位的风险防控网络。监管部门应加强与金融机构、行业协会、服务提供商等各方的合作,实现监管数据和信息共享,建立数据安全风险联防联控机制,共同应对数据安全风险,确保普惠金融的安全、稳定、健康发展。

参考文献:

- [1]何德旭,王朝阳,闵逸杰.中国金融发展十年主要成就及重要经验[J].国外社会科学,2022(5).
- [2]王擎.建设金融强国的原则和路径[J].经济学家,2023(12).
- [3]郭洁,薛玉飞.加快建设金融强国:政策逻辑、内涵要求与中国改革路径优化[J].金融经济研究,2024,39(1).
- [4]尚博文.从“开放银行”到“开放金融”:金融数据要素流通的治理应对[J].金融监管研究,2023(11).
- [5]李钧,李冠青.普惠金融的历史演变及其在中国的发展[J].经济与管理评论,2023,39(2).
- [6]李建军,韩珣.普惠金融、收入分配和贫困减缓——推进效率和公平的政策框架选择[J].金融研究,2019(3).
- [7]刘志雄.生成式人工智能赋能普惠金融:现实基础、关键风险挑战与应对策略[J].人民论坛·学术前沿,2024(6).
- [8]刘页,罗凯,袁金陵,陈美熹.普惠目标约束、银行微观竞争与货币政策效能[J].西南金融,2023(5).
- [9]粟芳,方蕾.“有为政府”与农村普惠金融发展——基于上海财经大学2015“千村调查”[J].财经研究,2016,42(12).
- [10]方光明,刘温尔.数字普惠金融发展、资源错配抑制与中小企业景气提升[J].经济理论与经济管理,2024,44(1).
- [11]黄倩,李政,熊德平.数字普惠金融的减贫效应及其传导机制[J].改革,2019(11).
- [12]卫晓锋.数字普惠金融的风险与监管[J].金融理论与

实践,2019(6).

- [13]李优树,张敏.数字普惠金融发展对系统性金融风险的影响研究[J].中国特色社会主义研究,2020(Z1).
- [14]欧阳资生,路敏,熊家毅.数字普惠金融发展对中国区域性金融风险的影响研究[J].西安财经大学学报,2021,34(5).
- [15]何宏庆.数字普惠金融风险:现实表征与化解进路[J].兰州学刊,2020(1).
- [16]王谦,付晓东.数据要素赋能经济增长机制探究[J].上海经济研究,2021(4).
- [17]徐康宁.数字经济的全球化与碎片化特征、影响与应对[J].新金融,2023(5).
- [18]徐蔼婷,宋妙缘.基于“价值创造-实现”路径的数据要素核算问题研究[J].现代经济探讨,2024(4).
- [19]许宪春,张钟文,胡亚茹.数据资产统计与核算问题研究[J].管理世界,2022,38(2).
- [20]李勇坚.数据要素的经济学含义及相关政策建议[J].江西社会科学,2022,42(3).
- [21]谢丹夏,魏文石,李尧,等.数据要素配置、信贷市场竞争与福利分析[J].中国工业经济,2022(8).
- [22]刘新宇,葛扬,周凯.大数据技术下的普惠金融及信用环境建设研究——逻辑反思与对策建议[J].新金融,2017(7).
- [23]潘家栋,肖文.新型生产要素:数据的生成条件及运行机制研究[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2022,52(7).
- [24]任保平,豆渊博.数据、算力和算法结合反映新质生产力的数字化发展水准[J].浙江工商大学学报,2024(3).
- [25]王谦,付晓东.数据要素赋能经济增长机制探究[J].上海经济研究,2021(4).
- [26]陈瑜,陈衍泰,谢富纪.传统制造企业数据驱动动态能力的构建机制研究——基于娃哈哈集团数字化实践的案例分析[J].管理评论,2023,35(10).
- [27]焦豪,杨季枫,应瑛.动态能力研究述评及开展中国情境化研究的建议[J].管理世界,2021,37(5).
- [28]徐细雄,段玲玲,林翠梁,等.数字化进程与企业风险防御:基于动态能力理论视角[J].外国经济与管理,2023,45(8).
- [29]李弦.数据要素赋能新质生产力的理论逻辑与实践进路——基于马克思劳动过程理论的分析[J].上海经济研究,2024(5).
- [30]胡石清,乌家培.外部性的本质与分类[J].当代财经,2011(10).

- [31]白永秀,李嘉雯,王泽润.数据要素:特征、作用机理与高质量发展[J].电子政务,2022(6).
- [32]蔡跃洲,马文君.数据要素对高质量发展影响与数据流动制约[J].数量经济技术经济研究,2021,38(3).
- [33]张明,路先锋,吴雨桐.数据要素经济学:特征、确权、定价与交易[J].经济学家,2024(4).
- [34]肖宇,李博文,田侃.数字普惠金融促进农民农村共同富裕的机制与路径研究[J].农村金融研究,2022(10).
- [35]刘雅君,张雅俊.数据要素市场培育的制约因素及其突破路径[J].改革,2023(9).
- [36]许中缘,郑煌杰.数据要素赋能新质生产力:内在机理、现实障碍与法治进路[J].上海经济研究,2024(5).
- [37]熊丙万,何娟.数据确权:理路、方法与经济意义[J].法学研究,2023,45(3).
- [38]梅夏英.数据的法律属性及其民法定位[J].中国社会科学,2016(9).
- [39]肖冬梅.“数据”可否纳入知识产权客体范畴?[J].政法论丛,2024(1).
- [40]高邈梅.企业公开数据的法律保护:模式选择与实现路径[J].中国政法大学学报,2021(3).
- [41]张建文.网络大数据产品的法律本质及其法律保护——兼评美景公司与淘宝公司不正当竞争纠纷案[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2020,41(1).
- [42]韩旭至.数据确权的困境及破解之道[J].东方法学,2020(1).
- [43]刘志鹏,王钺.基于技术经济特征分析的数据要素市场机制问题研究[J/OL].电子政务,(2024-03-18)[2024-06-01]. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.5181.TP.20240314.1252.004.html>.
- [44]李楠,杜克捷.数据要素促进共同富裕的价值意蕴与实践路径[J].江汉论坛,2024(4).
- [45]康晓宇.数据基础设施支撑金融科技创新[J].中国金融,2020(22).
- [46]靳晓宏,谭晓,李辉.数据要素乘数效应赋能实体经济发展:作用机理及路径选择[J].情报理论与实践,2024(6).
- [47]郑磊,刘新萍.我国公共数据开放利用的现状、体系与能力建设研究[J].经济纵横,2024(1).
- [48]郑磊.打通数据“宝瓶口”:公共数据资源供给的路径和目的[J].图书情报知识,2024,41(2).
- [49]刘妍,冉从敬.金融数据跨境监管的国际策略与中国进路[J].金融评论,2023,15(4).
- [50]夏诗园,尹振涛.数字经济下金融数据风险及治理研究[J].电子政务,2022(7).
- [51]中卫星.论数据用益权[J].中国社会科学,2020(11).

责任编辑:冯晶

High-Quality Development of Inclusive Finance Empowered by Data Elements: Theoretical Logic, Practical Problems and Path Exploration

Abstract: As a new factor of production, data is the core driving force for the development of digital economy and an essential strategic resource for the construction of a financial powerhouse.

Data elements, by virtue of their attributes such as virtual substitutability, non-competitiveness, dynamic real-time nature and Marshallian externalities, can help inclusive finance reduce costs, increase efficiency and achieve high-quality development. However, in this process, there are also problems such as unclear data rights and pricing mechanisms, data infrastructure need to be improved, insufficient public data supply system, and data regulatory system need to be perfected. Therefore, we should give full play to the role of active government and effective market, and start from the aspects of data market development, data infrastructure construction, public data supply, and data risk regulation, so as to realize the data elements empowering the high-quality development of inclusive finance.

Keywords: data elements; inclusive finance; high-quality development; data security; data regulation; digital economy; digital finance; financial powerhouse