社会科学与教育 2026年第9期
ISSN: 3079-4420

# 公共数据开放机制赋能普惠金融的理论逻辑与实施路径研究

**梁孜如**
吉林外国语大学，吉林长春，中国

**【摘要】**公共数据是国家基础性战略资源，其有序开放正在成为普惠金融深化发展的重要引擎。本文立足数据要素理论与普惠金融发展实践，系统阐释公共数据开放机制赋能普惠金融的理论逻辑：信息畅通机制通过多源权威数据的供给，缓解金融机构与长尾群体之间的信息不对称；信任强化机制借助制度透明与数据公信力，降低数字金融交易中的双向信任成本；就业机会创造机制通过激发创业活力与稳定企业用工，改善普惠金融重点对象的收入基础与可验证信用记录，三者共同构成“数据—信任—收入”的传导链条。研究进一步梳理了当前公共数据开放在数据供给结构、数据质量、平台服务能力以及区域与平台模式均衡性等方面存在的现实制约，并从加快开放平台标准化建设、深化公共数据金融场景化应用、因地制宜实施差异化开放策略三个层面提出实施路径，以期为释放公共数据要素价值、推动普惠金融高质量发展提供理论参考与决策依据。

**【关键词】**公共数据开放；普惠金融；数据要素；信息不对称；信任强化

## 1.引言

公共数据是各级党政机关与企事业单位在依法履职过程中生成、保管的具备公共属性的数据资源，广泛覆盖社会民生各个领域，在数据要素开发利用体系中发挥基础性支撑与示范引领作用[1]。2024 年 9 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快公共数据资源开发利用的意见》，首次从国家层面对公共数据资源的开放开发作出系统性制度部署，标志着我国公共数据开放由地方探索实践上升为全国统一的制度安排。2025 年 3 月，国务院办公厅发布《关于做好金融“五篇大文章”的指导意见》，进一步提出要在合规前提下推动公共数据向金融机构赋能，明确了依托公共数据助力金融业高质量发展的政策导向。

从实践演进脉络来看，我国公共数据开放呈现由地方试点先行迈向国家顶层设计、由单点探索走向系统性制度构建的渐进式特征（见图 1）。2012 年，上海、北京率先启动公共数据开放试点工作；2015 年出台的《促进大数据发展行动纲要》，将政务数据的开放共享提升至国家战略层面；自 2024 年起，国家密集出台专项政策文件，推动公共数据资源开发利用与金融场景赋能深度融合，为公共数据助力普惠金融发展奠定了制度基础。

普惠金融致力于让全部有金融服务诉求的社会群体，能够以合理成本获取适配、有效的金融服务。长期以来，中小微企业、个体工商户、农户以及低收入群体等长尾市场主体，普遍面临抵押物不足、财务资料不完备、传统征信体系覆盖缺位等现实约束，难以接入正规金融服务体系，融资难、融资贵矛盾较为突出[2]。伴随数字技术同金融业务的深度耦合，数字普惠金融依托线上身份核验、数字化风控、平台化服务模式，突破传统金融机构物理网点与服务时效的局限，成为健全现代金融体系的重要路径[3]。但数字普惠金融的深化发展高度依赖多元、可信、可复用的数据供给，数据资源供给不足仍是制约其进一步发展的核心现实瓶颈[4]。




**图 1.我国公共数据开放的政策演进历程**

在此背景下，公共数据开放与普惠金融发展之间形成了天然的耦合关系。公共数据既包含司法信用、纳税缴费、工商登记等反映主体信用状况的信息，也包含社会保障、就业救助等识别普惠服务对象的信息，恰是数字普惠金融最为稀缺的基础要素。既有研究已经从实证层面证实，公共数据开放能够显著提高数字普惠金融发展水平，其效应通过信息畅通、信任强化和就业机会创造三条

机制实现[5]。但从理论层面系统阐释公共数据开放机制如何赋能普惠金融、进而设计可操作实施路径的研究仍显不足。基于此，本文以数据要素理论、信贷配给理论和社会资本理论为基础，构建“理论逻辑—现实制约—实施路径”的完整分析框架，力求回答三个问题：公共数据开放通过何种机制赋能普惠金融？当前赋能过程中面临哪些制约？如何设计切实可行的实施路径？

## 2.公共数据开放机制赋能普惠金融的理论逻辑

### 2.1 要素价值逻辑：从公共数据到金融生产力

在数字经济时代，数据已经成为一类新兴生产要素。公共数据凭借规模体量庞大、可信度高、覆盖领域广泛等特征，在整个数据要素市场体系中居于基础地位 [6]。公共数据开放不等同于一般性的政务信息对外公示，其本质是公共管理部门把分散在各个业务条线的数据资源加工处理，使之成为便于市场主体调取、解读与加工利用的生产要素，进而参与各类市场主体的数据分析与经营决策活动。数据具备非竞争、弱排他的经济属性，反复调用并不会消耗数据本身的价值；与之相反，经过跨领域归集比对、交叉核验以及场景化落地应用，数据价值还能够持续放大增值。

放到普惠金融领域来看，公共数据开放能够同时从供给端与需求端优化行业发展环境。供给层面，来源权威且获取成本较低的公共数据，可以助力金融机构完成线上身份核验、用户画像构建、信用评估以及数字化风险管控等业务环节，有效缩减信息搜集与真实性核验的各项成本 [7]。需求层面，依托数据搭建的新型信用评估模式，弱化了信贷业务对于传统抵质押物、线下社会关系的依赖程度，让更多群体有机会接触到金融服务。由此可见，公共数据开放以要素供给的方式重塑了普惠金融的生产函数，也为后文阐述其余三项作用机制创造了前提条件。

### 2.2 信息畅通机制：破解信贷配给的核心链条

依据信贷配给理论，若金融机构难以对借款人的风险水平做出有效甄别，往往会选择抬高风险补偿水平、收紧信贷准入条件，进而把缺少抵质押物、信用记录不足的市场主体阻隔在信贷市场门外。传统普惠金融模式主要依靠线下营业网点、人工审批流程以及存量有限的传统征信资料开展业务，各类信息彼此割裂，催生大量 “信息烟囱” 与数据壁垒，造成金融机构无法完整研判中小微企业以及长尾客群的实际信用水平 [8]。

公共数据开放可以从三个维度打通信息流通堵点。第一，完善主体信用画像。低收入人群、灵活就业人员以及小微市场经营者大多没有完备的财务报表、合格抵押物和连续征信档案；而司法合规记录、生产经营状况、纳税缴纳、社保参保等公共信息，能够体现这类群体的经营稳定性、收入水平与履约意愿，帮助数字风控模型筛选出具备真实融资需求与还款实力的长尾客户 [9]。第二，达成多源数据交叉核验。公共数据和传统金融数据互相比对参照，有助于甄别企业经营异常情况以及各类欺诈风险，提升风险辨识精度，缓解逆向选择与道德风险问题 [10]。第三，压缩机构信息获取成本。公共数据本身具备权威性与可开放共享的特征，让金融机构可以用较低成本触达传统模式难以覆盖的长尾主体，减少因信息残缺带来的过度风险规避倾向，进一步拓宽普惠金融的服务辐射范围。

### 2.3 信任强化机制：夯实数字金融的社会资本基础

从社会资本理论视角来看，信任是构筑社会关系网络、建立互惠行为准则的关键基石，能够减少交易主体之间的核验成本，同时抑制机会主义行为带来的各类风险。相较于传统金融业态，数字普惠金融对信任要素有着更高的依赖程度：一方面普通用户无法直观感知算法运行逻辑与资金流转的具体流程；另一方面金融机构也失去了线下实地接触渠道，很难掌握客户的真实实际情况。低收入群体抵御金融风险的能力偏弱，老年人、残障群体在理解线上身份核验、算法授信机制方面存在认知门槛，由此容易对数字金融产品的安全性与公平性产生担忧。与之相对，面对缺少信用档案的客户群体，金融机构往往会采取保守审慎的业务态度。双方的顾虑彼此交织，形成了制约数字普惠金融进一步发展的双向信任壁垒。

公共数据开放可以借助三条路径实现信任水平的提升。首先，制度化的数据开放模式彰显出政府治理公开度与契约履约公信力，有助于加深社会公众对于金融体系公平属性的认可，调动民众参与数字金融业务的主观意愿。其次，将具备公信力的公共数据纳入风险评估模型，可以改善金融机构风控输出结果的可信度，推动机构调整针对小微

客户的过度保守信贷准入条件。最后，整体社会信任环境的改善有助于提升信用类贷款投放比重，拓宽普惠金融的覆盖广度，还能够显著加深用户对数字金融工具的使用程度，推动数字化应用水平提升 [11]。在此意义上，信任充当起衔接数据要素供给端与金融市场需求端的社会性纽带。

### 2.4 就业机会创造机制：改善普惠金融的需求侧基础

就业是低收入群体、灵活就业人员以及小微市场经营者获取稳定收入、生成可核验的经济行为记录，进而接入金融服务体系的先决条件。公共数据开放能够通过三条路径释放就业增长动能。第一，激发市场创业活力。数据开放提升政策透明度与市场预期的稳定性，减少创业过程中的制度性交易成本，助推县域及城市范围内各类新设市场主体不断涌现[12]。第二，孕育新兴产业业态。公共数据作为核心生产要素，能够催生出数据服务、数据分析、数据治理等新型产业赛道，倒逼企业推进数字化改造，从供给端拓展就业岗位供给[13]。第三，稳固现有就业基本盘。具备公开、可复用特征的数据资源，可以帮助企业优化经营决策、改善市场供需匹配效果，强化企业自身抗风险能力，同时带动数字岗位劳动需求增长[14]。

就业规模的扩张又会对普惠金融产生正向反馈效应。一方面，收入稳定性得到改善之后，长尾客群能够产生工资流水、社保缴费记录、线上经营交易记录等一系列可供核验的凭证，有效缓解自身信用资料匮乏的困境；另一方面，就业状况向好与收入预期提升，也会拉动市场对于移动支付、消费信贷、线上保险、经营性周转贷款等各类数字金融产品的实际需求。这样便构建起“数据开放—就业扩容—收入增长—信用积累—金融参与”的逐级传导链条。

综合来看，三大机制并非彼此孤立，而是构成“数据—信任—收入”的有机传导体系：信息畅通机制解决金融机构“敢贷、能贷”的问题，信任强化机制解决居民“愿用、敢用”和机构“愿服务”的问题，就业创造机制则从根本上改善普惠对象“有信用、有需求”的经济基础。实证研究亦表明，公共数据开放对数字普惠金融的促进作用更多体现在使用深度和数字化程度维度，恰好印证了上述机制主要作用于金融服务的实际使用与质量深化环节，如图 2 所示。

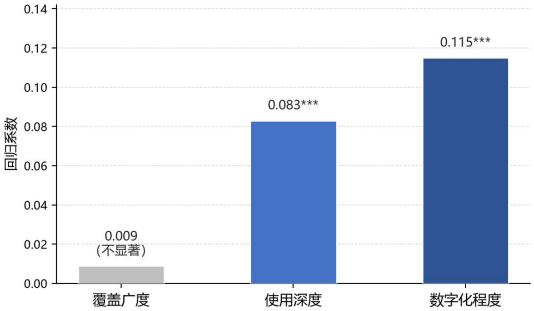



**图 2.公共数据开放对数字普惠金融细分维度的影响**

注：***表示在 1%的水平上显著

上述三大机制的传导关系可概括为图 3，其理论基础、作用对象与典型数据支撑的比较详见表 1。

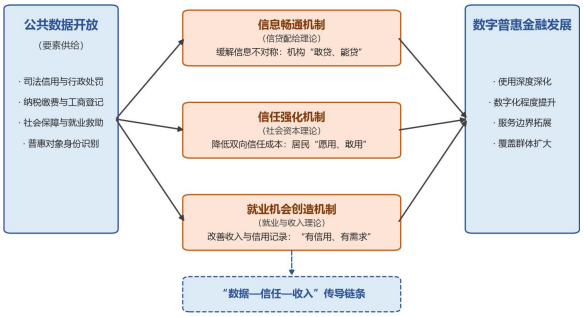



**图 3.公共数据开放赋能普惠金融的理论逻辑框架**

**表 1.公共数据开放赋能普惠金融的三大机制比较**

| 作用机制 | 理论基础 | 作用对象 | 核心作用 | 典型公共数据 |
|---|---|---|---|---|
| 信息畅通机制 | 信贷配给理论 | 金融机构 | 缓解信息不对称，减少过度风险规避，缓解信贷配给 | 司法信用、纳税缴费、工商登记 |
| 信任强化机制 | 社会资本理论 | 居民与金融机构 | 降低双向信任成本，提升参与意愿与服务意愿 | 政府履约信息、权威认证数据 |
| 就业机会创造机制 | 要素流动与就业理论 | 普惠重点对象 | 改善收入稳定性与可验证信用记录，培育金融需求 | 就业救助、社会保障、经营纳税 |

## 3.公共数据开放赋能普惠金融的现实制约

### 3.1 数据供给结构与普惠金融需求错位

从供给总量看，我国公共数据开放平台建设呈阶段性演进：2012 年上海、北京率先试点，2015 年《促进大数据发展行动纲要》将政务数据开放上升为国家战略，截至 2024 年底已有 219 个城市上线开放平台。但供给结构与金融需求之间仍存在错位。其一，高

价值数据开放不足。金融机构风控高度依赖信用、税务、社保、公积金、司法诉讼等数据，部分地方出于安全顾虑对这类数据采取有条件开放甚至不予开放，无条件开放的数据集占比偏低。其二，领域覆盖不均衡。一些平台数据集中于交通、医疗等民生领域，反映普惠对象特征的弱势群体信息和普惠经营主体信息供给相对薄弱，直接影响金融机构识别服务对象的能力。值得强调的是，普惠金融相关数据具有明确的识别维度：一类是反映主体信用状况与合规风险的司法、纳税、处罚类信息，一类是反映经营稳定性的工商、财务、社保类信息，还有一类是直接标记低收入、小微、涉农等普惠对象的身份类信息。若开放数据清单未按照这些维度系统组织，金融机构即便接入平台，也难以快速筛选出可用于风控建模的有效字段。事实上，公共数据开放能否有效赋能普惠金融，取决于数据供给在规模、质量与平台服务三个维度的均衡实现，学界构建的公共数据开放综合指标体系（见表 2）为审视当前供给状况提供了参照。

**表 2.公共数据开放综合指标体系**

| 一级指标 | 二级指标 | 具体衡量内容 | 权重 |
|---|---|---|---|
| 数据开放规模 | 数据完整性 | 平台所有普惠金融相关数据集的数量 | 0.1384 |
| | 数据可得性 | 平台无条件开放的普惠金融相关数据集数量 | 0.1427 |
| | 领域覆盖度 | 数据覆盖的主题分类数量 | 0.0899 |
| 数据开放质量 | 数据时效性 | 相关且高频更新数据集占所有数据集的比例 | 0.1565 |
| | 数据可理解性 | 是否提供数据字典或字段说明 | 0.0937 |
| | 机器可读性 | 是否设置 API 接口 | 0.0874 |
| 平台建设质量 | 需求反馈 | 平台是否设置数据需求反馈板块 | 0.0984 |
| | 交流互动 | 平台是否设置意见建议等互动板块 | 0.0862 |
| | 社会关怀 | 平台是否设置无障碍模式 | 0.1069 |

### 3.2 数据质量短板制约金融场景转化

开放数据要产生金融价值，必须满足及时性、可理解性和机器可读性等质量要求[15]。实践中，部分平台数据更新滞后，高频更新的数据集占比不高；不少数据集缺少数据字典和字段说明，金融机构拿到数据后仍需投入大量成本进行清洗和理解；一些平台未设置 API 接口，数据无法以机器可读格式流转，只能人工下载处理，与金融机构高频、批量、自动化的风控需求不匹配。数据质量的不均衡使得开放数据的金融转化率参差不齐，单纯增加数据集数量并不能自动转化为普惠金融效能。

### 3.3 平台服务能力与供需互动不足

开放平台承担着公共数据供给与获取的核心载体功能，平台功能完备程度与技术保障水平，会直接决定公共数据的实际应用成效 [16]。现阶段，一部分公共数据开放平台还没有搭建起对接市场的数据需求反馈与交互沟通机制，金融机构提出的数据诉求很难及时传递给数据主管部门，造成供需双方缺少有效沟通对接的通道。与此同时，平台面向老年群体、残障人士等特殊群体的无障碍配套设计有所欠缺，与普惠金融服务弱势人群的发展目标形成一定偏差。除此之外，不同平台之间数据标准不统一、对外接口规格存在差异，当金融机构需要对接多个城市的公共数据资源时，就要承担高昂的制度交易成本与技术改造适配成本。

### 3.4 区域差异与平台模式差异明显

相关实证研究结果表明，公共数据开放对数字普惠金融的助推效应，在地级市、数字基建基础较好，以及采用省级统筹模式搭建开放平台的城市表现得更为突出[17]。该结论反映出差异化的现实特征：副省级及以上城市本身已经具备较为成熟的金融发展生态，公共数据开放能够带来的边际提升空间相对有限；数字基础设施建设滞后的城市，则受限于网络接入条件、数据处理能力与服务触达能力，出现“数据完成开放，但价值转化程度不足”的现实困境；采取平台自主建设模式的城市大多各自独立推进建设，难以形成统一的数据规范与接口标准。与之相比，省级统筹建设模式依托集约化、标准化的制度优势，更有利于实现跨更大地理范围的数据互联互通。这种区域发展水平、建设模式上的不均衡特征也提示，推进相关工作不能套用统一模板，应当立足各地实际条件，采取分类施策的实施思路。

## 4.公共数据开放赋能普惠金融的实施路径

### 4.1 夯实数据供给基础，加快开放平台标准化建设

第一，拓展高价值数据的开放供给。立足金融风控的业务实际，强化信用、税务、社保、公积金、司法诉讼与行政处罚类数据集的开放强度，提升数据更新频次，优先推行无条件对外开放；针对确需授权运营的敏感数据，制定分级分类的授权管理规范，细化申请门槛与审批流程，在严守安全合规的基础上保障金融机构批量调取数据的业务需要。第二，构筑数据质量保障防线。推行数据集强制附带数据字典和字段说明，将 API 接口设置为平台建设的基本要求，建立数据准确性定期核查与纠错机制，使开放数据“可用、好用、敢用”。第三，推进平台互联互通。以省级统筹为方向构建统一的数据标准、目录规范和接口协议，打通跨层级、跨区域的数据要素流通堵点，降低金融机构的对接成本，形成“省级统筹、市县协同”的平台格局。

**4.2 深化金融场景应用，健全供需协同机制**

第一，引导金融机构深度用数。鼓励金融机构整合税务、工商、司法、社保等多维公共数据，完善小微企业与长尾人群的风险画像，优化信贷风控模型，开发免抵押、纯线上的数字信贷产品，将数据优势转化为产品优势[18]。第二，建立常态化供需对接机制。由当地人民银行分支机构牵头，联合地方金融监管局、大数据局及金融机构组建数字普惠金融发展专项工作组，定期梳理金融机构的数据需求与服务难点，推动公共数据资源的定向开发和精准供给，实现“需求牵引供给、供给创造需求”的良性循环。第三，强化数据安全保障。建立公共数据使用的留痕审计和隐私保护制度，明确金融机构的数据使用边界，防止数据滥用和过度收集，在赋能与安全之间取得平衡。第四，探索数据产品化路径。在依法合规的前提下，推动高需求公共数据经脱敏加工后形成标准化数据产品，通过地方数据交易平台向金融机构有序供给，既拓宽公共数据价值实现的渠道，也为缺乏自建数据能力的中小金融机构提供低成本的风控资源，促进数据要素红利在不同规模机构间的公平分配。

**4.3 因地制宜分类施策，营造公平普惠的数据生态**

第一，实施差异化区域策略。对数字普惠金融发展相对滞后的地区，优先补齐数字基础设施短板、夯实基础数据开放；对发展基础较好的地区，侧重探索数据要素市场化配置，推动数据服务向多元化、精细化升级。第二，发挥平台模式优势。鼓励更多地区采取省级统筹模式建设开放平台，对已自主建设城市则加快标准对齐，形成区域一体化数据流通网络。第三，提升社会数字素养。政府开展公益性数字技能培训，提高老年人、残障人士等群体的数字技能，增强其对线上金融服务的理解与信任；同时鼓励金融机构利用公共数据开发适老化、无障碍的普惠产品，多措并举形成助推普惠金融发展的社会合力。差异化实施策略的要点归纳如表 3 所示。

**表 3.公共数据开放赋能普惠金融的差异化实施策略**

| 实施维度 | 类型划分 | 现实特征 | 优先策略 |
|---|---|---|---|
| 区域基础 | 滞后地区 | 数字基础设施薄弱，数据转化能力不足 | 补齐基础设施短板，夯实基础数据开放 |
| | 相对发达地区 | 金融生态成熟，开放边际效益递减 | 探索数据要素市场化配置，推动服务精细化 |
| 平台模式 | 自主建设城市 | 标准各异，跨区域对接成本较高 | 加快标准对齐，融入区域一体化数据网络 |
| | 省级统筹城市 | 集约化、标准化优势明显 | 发挥一体化优势，示范带动面上推广 |

**5.结论**

本文基于数据要素理论、信贷配给理论和社会资本理论，系统阐释了公共数据开放机制赋能普惠金融的理论逻辑，并结合实践经验提出了实施路径。研究表明：公共数据开放通过信息畅通机制缓解金融机构与长尾群体之间的信息不对称，通过信任强化机制降低数字金融交易中的双向信任成本，通过就业机会创造机制改善普惠金融重点对象的收入基础与信用记录，“数据—信任—收入”链条共同支撑普惠金融从覆盖面向使用深度和数字化程度的纵深发展。当前赋能过程仍面临数据供给结构错位、数据质量短板、平台服务能力不足以及区域与模式差异等多重制约。为此，应加快开放平台标准化建设、深化公共数据金融场景化应用、因地制宜实施差异化开放策略，充分释放公共数据要素价值，推动普惠金融高质量发展，更好服务实体经济与共同富裕目标。

**参考文献**

[1]蔡运坤，周京奎，袁旺平.数据要素共享与

城市创业活力——来自公共数据开放的经验证据[J].数量经济技术经济研究，2024，41（8）：5-25.
[2]曾燕，查佳婧，杨海生，等.中国数字普惠金融的发展模式探究：经济与民生的视角[J].经济研究，2024，59（8）：39-56.
[3]程铄，夏义堃.高价值公共数据集价值释放的机理、实践与路径[J].图书情报工作，2025，69（18）：30-40.
[4]方锦程，刘颖，高昊宇，等.公共数据开放能否促进区域协调发展？——来自政府数据平台上线的准自然实验[J].管理世界，2023，39（9）：124-142.
[5]傅秋子，黄益平.数字金融对农村金融需求的异质性影响——来自中国家庭金融调查与北京大学数字普惠金融指数的证据[J].金融研究，2018（11）：68-84.
[6]韩奇，杨秀云.公共数据开放能否促进企业数字化转型？[J].现代经济探讨，2024（4）：44-59.
[7]李宏兵，孙丽棠，万海远.公共数据开放与企业数字劳动需求[J].管理世界，2025，41（9）：148-170.
[8]刘乃梁，吕豪杰.金融科技数据垄断：源流风险与治理[J].财经科学，2022（3）：44-57.
[9]彭澎，张优然，王浩晨.公共数据开放何以促进数字普惠金融发展？[J].上海经济研究，2026（7）：72-90.
[10]沈坤荣，林剑威.链“岛”成“陆”：公共数据开放的技术创新效应研究[J].管理世界，2025，41（2）：83-104.
[11]沈艳，冯冬发，陶云清.公共数据开放与中国县域数字创业[J].城市问题，2024（5）：38-49.
[12]粟勤，杨景陆.社会信用如何影响数字普惠金融发展？[J].国际金融研究，2023（9）：29-39.
[13]王桂虎，赵依雯，苏占才.数据要素对民营企业融资约束的影响研究——基于公共数据开放的准自然实验[J].西南金融，2025（7）：3-15.
[14]王愉靖，李平，方锦程，等.公共数据开放对非正规金融风险的治理效应——基于中国法律裁判文书的微观证据[J].数量经济技术经济研究，2025，42（5）：71-92.
[15]许宪春，任雪，常子豪.大数据与绿色发展[J].中国工业经济，2019（4）：5-22.
[16]张明斗，李学思.大数据建设赋能数字普惠金融发展研究——基于“国家级大数据综合试验区”的准自然实验[J].商业经济与管理，2024（4）：66-82.
[17]张世玉，陈娇，许龄之，等.公共数据开放研究综述：概念内涵、驱动因素及影响效应[J].情报理论与实践，2026：1-14.
[18]张正平，陈璐.地方征信平台建设与数字普惠金融发展——基于多期双重差分模型的实证检验[J].金融论坛，2024，29（5）：59-69.