

# 公共数据市场化配置加速 农商银行积极提升“用数”能力

本报记者 郭建杭  
北京报道

随着数据要素市场化配置改革加速,多个地区推动公共数据赋能实体经济的步伐也在加快。与此同时,多地农商银行紧抓时机,加强自身数据资产管理水平,提升数据治理能力,以便更好地应用公共数据服务金融场景。

今年下半年以来,多地开展公共数据授权运营,数据资源开放提速。近期,农村金融机构作为数据的需求方纷纷参与到各地公共数据开放工作中。公开信息显示,11月20日,内蒙古包头市医疗健康数据工作专班组织公共数据应用场景调研座谈会议,围绕金融企业在公共数据方面需求展开讨论,关注金融行业对数据要素市场的需求,推动数据供给与需求有效衔接。其中,内蒙古包头市南郊农村信用联社股份有限公司参与座谈;11月25日,福建省泉州市普惠金融数据治理中心揭牌,同时,福建省农村信用社联合社泉州审计中心与泉州市数字泉州建设办公室签订战略合作框架协议,旨在进一步深化政银合作。依托泉州市普惠金融数据治理中心,双方将合力探索大数据金融应用场景。

《中国经营报》记者在采访中了解到,多个地区的农信联社不断提升数据治理质效,并且已经初步具备了数据管理的基础能力。

## 对公共数据需求旺盛

在公共数据开放链条中,农村金融机构作为数据需求方和开发利用方,此前已经通过多种方式参与到与政府部门、公共服务部门、行业协会等各方的数据连接工作中。

当前,银行机构已经成为公共数据的主要需求方。《2023 公共数据金融应用白皮书》显示,在参与上海大数据普惠金融应用 2.0 版本的 33 家试点金融机构中,有 27 家金融机构为银行,其占比超过 80%。事实上,银行的参与推动了公共数据在金融行业更广泛的应用,如在信用评估、贷款审批、资产管理等关键环节的应用,提高了金融服务的效率和质量。

在银行机构中,农村金融机构对于数据的需求程度向来较高。华控清交信息科技(北京)有限公司高级研究员张嘉熙指出:“截至 2023 年 8 月,我国已有 226 个省级和城市的地方政府上线了数据开放平台。其中,大部分开放给了农商银行。”

多个省份政务服务数据管理局领导的公开谈话中都表示,在数据要素市场开放后,“将重点围绕推动高质量发展,聚焦服务实体经济”。

## 提升数据治理能力

具体来看,农信社在数据治理方面存在数据治理顶层设计缺失、组织架构与制度体系不完善、数据质量低且历史数据问题突出、数据应用的技术支撑不足等几个方面。

随着未来海量公共数据的开放,农村金融机构该如何在海量数据中挖掘出有效数据?农村金融机构又该如何判断数据的价格?

上述数据交易所高管人士告诉记者:“对于数据价值的判断,需要考虑数据的完整度和数据获取的范围。甚至时间点等要素,在某种程度上都会影响数据的价值。不过,判断数据价值首先要基于应用场景来看。使用数据在金融场景里产生的价值越高,数据产品的价格也越高。例如在普惠金融的风控场景下,应用数据产品对风险的识别率高,准确率上升,最终降低了信贷风险,降低了机构的成本,那么这类数据产品的价格就会较高。”

招商证券在 11 月 29 日的数

济。”在具体业务中,农村金融机构通过服务实体经济,能够同时连接多个金融场景。

在公共数据开放链条中,农村金融机构作为数据需求方和开发利用方,此前已经通过多种方式参与到与政府部门、公共服务部门、行业协会等各方的数据连接工作中。在此基础上,农村金融机构围绕获得的政府采购数据、工商税务数据以及海关数据等进行信贷产品的开发,开发出诸如农采贷、公积金 E 贷、纳税易贷、关税 E 贷等多个信贷产品,为企业和个人的金融需求创造了便利条件。

今年以来,多个省市公布了公共数据管理的相关条例,上海市更是率先成立了上海数据交易所,公共数据高质量开放持续加速。农村金融机构如何将公共服务数据更进一步地用于市场化资源配置?农村金融机构又该如何让融资企业真正享受到数据要素开放所带来的业务价值?种种问题,

要素专题报告中指出,金融机构应用公共数据主要通过公共数据增强风险管理、信用评估和市场分析的能力。该专题报告中提出:“以场景驱动运营模式对数据流通有更强的提质增效,可作为未来公共数据运营价值创造的风向标。从理论上,数据价值的发挥主要是在应用端,而应用端是根据使用场景来驱动的。”

对于目前农村金融机构的数据治理现状,某农信联社信息部人士告诉记者,部分农信机构在发展初期的信息系统建设较为滞后,各部门数据独立存在,形成“数据孤岛”。同时,这些农信机构在发展初期对数据管理不规范,对数据质量把控不严,导致历史数据质量问题较为突出。此外,由于缺乏大数据平台等基础

都成为摆在农村金融机构面前的“考题”。

记者了解到,农商银行在应用政府公共数据方面已有颇多进展。

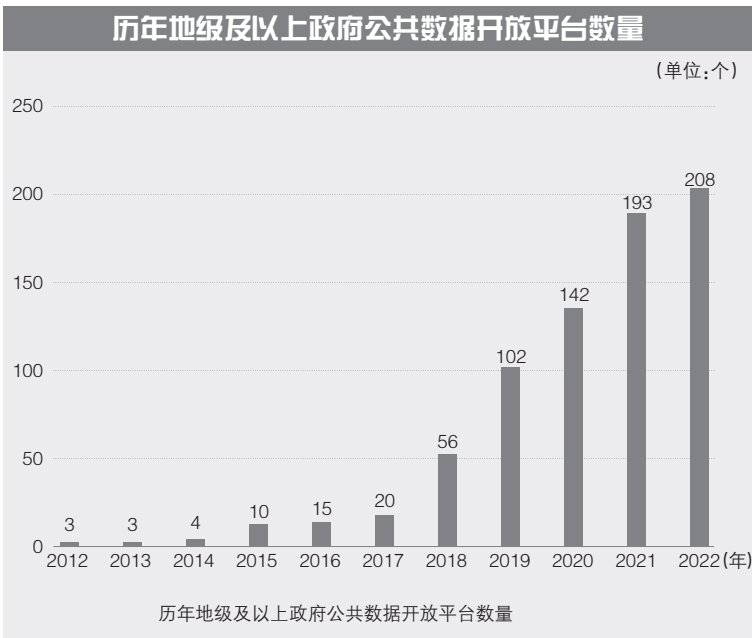
近期,部分省份的农商银行纷纷积极推广由政府主导开设的综合融资服务平台。如山西省内的各农商银行在近半年的工作中,都在推广“三晋贷款码”融资服务平台,通过整合政务类公共数据资源,搭建以大数据技术为支撑的全省统一的融资服务平台,提升金融机构的服务效率和政府机关的服务效能。据了解,该融资服务平台重点聚焦于普惠金融信贷产品,为全省小微企业和个体工商户提供融资服务。不仅如此,在一些中型城市中,如济南市在近期推出的“泉融通”综合融资服务平台上,也有多家金融机构入驻。11 月 27 日济南市政府公布的数据显示,“泉融通”综合融资服务平台上已入驻 92 家金融机构。

设施,跨部门、跨业务的内外部数据难以进行统筹汇聚、融合管理,导致农信系统的数据应用工作长期停留在满足监管数据报送层面,数据应用不深入。

从此前监管对农信机构的处罚中也可以看到,部分农商银行在数据治理方面存在的问题。

2023 年第二季度的银行处罚情况显示,在农商银行被处罚的缘由中,“数据治理与报送”排在第三位,仅次于“贷款业务”和“内控管理”。其中,报表数据与事实不符是最主要的事由。

河北省联社首席信息官郭光认为,与国有大型银行和股份制商业银行相比,农信社信息科技发展起步较晚,基础较为薄弱,近年来虽然通过加大科技投入、积极提升信息科技软硬件水平、借



数据来源:《2023 公共数据金融应用白皮书》

某数据交易所高管人士告诉记者,目前在金融领域的数据产品中,公共数据应用产品占比在 50%~60%。当前,数据产品在银行业机构中的应用主要有两个方

向,一个是风控审核中的客户身份核验以及贷款产品定价;另一个是营销获客,数据可以帮助机构了解用户偏好,有针对性的进行用户转化。

# PPP 新风向:存量项目可申请专项债 优先民企参与

本报记者 石健 北京报道

近日,国务院办公厅转发了国家发展改革委、财政部《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》(以下简称

## 项目重启

根据财政部项目库信息,自 2014 年正式引入我国后,PPP 模式展现出了蓬勃的生命力,并对我国基础设施建设起到了积极促进作用,2016 年至 2017 年纳入项目库的 PPP 项目数量和投资金额呈快速增长趋势。为了防控地方债务风险,确保财政可持续性,财政部将 PPP 支出责任纳入监控体系,严控财政承受能力 10% 的红线,即每一年度地方 PPP 项目需要从预算中安排的支出责任,占一般公共预算支出比例应当不超过 10%,对占比 7% 至 10% 的地区进行风险提示,对超过 10% 的地区暂停新 PPP 项目入库。2018 年至 2019 年,入库项目数量和投资金额出现下降,2020 年以来呈小幅增长趋势,增速明显放缓。截至 2022 年年末,全国已落地 PPP 项目 1.4 万个,投资总额 20.9 万亿元。

目前 PPP 项目主要分为三类,政府付费类、可行性缺口补助类和使用 者付费类。截至 2023 年 2 月,三类项目总投资额占比分别为 20%、67% 和 13%。

云南一家城投公司负责 PPP 项目的负责人介绍说,从地域来看,中西部省份更多使用 PPP 模式。“东部地区更热衷政策性开发性金融工作,但是中西部地区则在 PPP 项目投资更多。”该负责人表示。

正如该负责人所言,数据显

《意见》),《意见》对政府和社会资本合作(即 PPP)模式提出了新要求,如聚焦使用者付费项目、全部采取特许经营模式、优先选择民营企业参与等。同时,《意见》还提出,清理核查前未完

示,贵州、四川、河南位列全国 PPP 项目累计投资额前三位,云南、广西、河北、新疆等吸引 PPP 项目投资总额也位居全国前列。

不过,从今年 2 月全国 PPP 项目清理核查以来,财政部 PPP 项目管理库已经暂停入库 8 个多月。根据《关于 2022 年中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》披露,PPP 项目存在入库环节审核不严、履约环节不尽诚信、建设运营环节不当推责揽责等问题。

对此,有知情人士表示,暂停入库有出于防范新增隐性债务风险的考虑。如湖南省审计报告,就提出存在异化 PPP 模式问题,“省属国有企业参与 PPP 项目成为市县政府融资渠道,增加隐性债务风险”。对于清理核查前已完成招标采购程序的政府付费类及可行性缺口补助类存量项目,建设运营或面临一定制约。

闫彦明告诉《中国经营报》记者,伴随《意见》出台落地,PPP 项目入库将正式重启。值得注意的是,近期,已经有地方通过发行新增专项债用于支持 PPP 项目建设。10 月下旬,中国债券信息披 露的 2023 年内蒙古自治区政府专项债券(十五期)中,有 5 个项目为 PPP 项目,项目投向领域包括市政建设、文化旅游、生态环保、交通运输等。对

成招标采购程序的项目以及后续新实施的项目,均应按照新规执行。

中诚信国际研究院研究员闫彦明在接受《中国经营报》记者采访时表示,伴随《意见》出台落地,

此,闫彦明分析称,后续或有更多省份进行相关探索。

闫彦明认为,符合条件的存量未开工 PPP 项目申请专项债资金,有利于减轻项目资金到位压力,加快推动开工建设、正常运营,同时也在一定程度上有助于缓解专项债资金闲置、挪用等问题,对于提高项目运营效率、提升专项债资金使用效率、支撑基建投资具有积极意义,但同时需关注项目收益质量以及社会资本角色转换问题。

事实上,PPP 模式和专项债是两种不同的投资模式。现行规定下,PPP 项目申请专项债资金后将成为专项债项目,不再具有 PPP 性质,社会资本方也可能顺势成为专项债项目承建主体。专项债项目要求具有一定收益,而可行性缺口补助 PPP 项目收益相对使用者付费项目较低。不过,闫彦明提示,各地在申请专项债支持 PPP 项目时需谨慎评估项目收益能力,严格落实专项债“具有一定收益”的要求,防范项目收益不及预期风险。同时,还需关注社会资本方的角色转换问题,警惕由原“风险共担、收益共享”机制转变带来的潜在风险。

今年以来,不少城投公司通过获取特许经营权的方式来实现盘活资产、扩大经营。此次《意

PPP 项目入库将正式重启。记者注意到,此次《意见》的发布,不仅利好城投公司,就“优先选择民营企业参与”来看,还有利于促进国企和民企强强联合,实现技术、管理、合同等方面的创新。

见》中也提到了如何选择特许经营者的问题。项目实施机构应根据经批准的特许经营方案,通过公开竞争方式依法依规选择特许经营 者。应将项目运营方案、收费单价、特许经营期限等作为选择特许经营者的 重要评定标准,并高度关注其项目管理经验、专业运营能力、企业综合实力、信用评级状况。

对此,东部一家城投公司负责人告诉记者:“《意见》对特许经营进行了规范,比如提到了专业运营能力和信用评级状况,这也意味着城投在获取特许经营将更加规范,而不是依靠政府背书等形式获取。同时,也会促进城投走向市场化,只有自身在市场上具备一定的竞争力,才能够获取特许经营权。”

此外,《意见》还规定,选定的特许经营 者及其投融资、建设原则上不得调整,确需调整的应重新履行特许经营 者选择程序。根据国家有关规定和项目建设投资、运营成本、投资回收年限等,合理确定特许经营期限,充分保障特许经营 者合法权益。特许经营期限原则上不超过 40 年,投资规模大、回报周期长的特许经营项目可以根据实际情况适当延长,法律法规另有规定的除外。

## 撬动社会资本

闫彦明表示,《意见》提到,新机制将聚焦使用者付费项目、全部采取特许经营模式、优先选择民营企业参与,并强调“不得通过可行性缺口补助、承诺保底收益率、可用性付费等任何方式,使用财政资金弥补项目建设和运营成本”,此举旨在鼓励民营企业参与,推动 PPP 模式回归本源,切实发挥撬动社会资本作用。

对于 PPP 项目要优先选择民营企业参与,不少行业人士认为这是《意见》的一大亮点,明确提出要坚持初衷、回归本源,最大程度鼓励民营企业参与政府和社会资本合作新建(含改扩建)项目,并制定了《支持民营企业参与的特许经营新建(含改扩建)项目清单(2023 年版)》。《意见》具体提到,市场化程度较高、公共属性较弱的项目,应由民营企业独 资或控股;关系国计民生、公共属性较强的项目,民营企业股权占比原则上不低于 35%;少数涉及国家安全、公共属性强且具有自然垄断属性的项目,应积极创造条件、支持民营企业参与。对清单所列领域以外的政府和社会资本合作项目,可积极鼓励民营企业参与。外商投资企业参与政府和社会资本合作项目按照外商投资管理有关要求并参照上述规定执行。

记者注意到,最近,有多项政策提出要支持民营企业发展,如中国人民银行等八部门联合印发《关于强化金融支持举措助力民营经济发展壮大的通

知》,其中提到对民营企业金融方面的支持。无论是在产业层面还是从金融层面,政策层面均对民营企业给予了支持。

对于为什么优先民企参与,或与 PPP 项目投资增速放缓有关。从 PPP 项目成交情况看,2018 年至 2021 年,国内 PPP 项目成交数量及规模连续 4 年下滑。从 PPP 在库项目看,自 2017 年财政部开始对 PPP 项目库持续加强管理和集中清理以后,财政部 PPP 在库项目数量及累计投资金额的同比增长率已分别从 2017 年年初的 69.86%、65.44%降低至 2022 年年末的 3.3% 及 1.6%。有分析认为,PPP 走入低谷的原因,则在于商业可持续性弱、存量资产盘活困难、地方政府履约不力及融资约束等多方面。

“比如县城城投公司,一般都会参与所在区域的市政、水利、环保等项目,但由于这些项目属于非营利性,PPP 项目的回报率较低,甚至需要依赖政府补贴才能维持经营。”谈到 PPP 项目现状,河北一家县城城投公司负责人直言,“未来,民营企业参与进来之后,可以实现优势互补,甚至可以实现商业模式 的创新,实现双赢。现在很多城投公司提出要智慧赋能,比如很多城投公司都在承接固废资源化类项目,这类项目需要较高的技术和管理支持,不少城投公司会出现专业缺位的情况,但通过民营企业的加入,就会实现技术攻关,实现跨领域合作。”