

行政事业单位资产共享共用运作机理及破障路径研究

王金凤¹ 孙妍¹ 王占文²

(1.山东工商学院,烟台 264003;2.烟台市审计局,山东 264009)

内容提要:行政事业单位资产是促进其发挥公共职能的重要保障,在资产使用效率和效益不太理想以及共享经济双向驱动下,国家针对行政事业单位资产提出了调剂共享的解决思路,资产共享共用成为现阶段资产管理的重要发展趋势。本研究基于“经验借鉴—机理剖析—问题梳理—破障路径”的逻辑,在借鉴国外公共资产共享经验基础上,对比剖析国内行政事业单位推广资产运营共享共用时存在的障碍,结合“开放—调控—联动—透明”的运作机理,从执行机制、资产报告与监督机制、保障机制三个层面提出构建行政事业单位资产共享共用的破障路径,以期提高行政事业单位资产使用效率,促进资产保值增值,为行政事业单位有效推广资产共享共用提供借鉴。

关键词:行政事业单位资产 共享共用 破障路径

中图分类号:F810.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)06-0036-12

一、引言

行政事业单位是保障国家稳定运行的基础性单位,有效管理利用其拥有的资产是维系行政事业单位履职的需要。随着共享经济以及公共服务型社会不断发展,共享理念愈加受到重视。尤其是近年来国家“过紧日子”的思想,叠加新冠肺炎突发公共卫生事件的影响,更是在一定程度上突显出共享经济作为互联网时代全新模式,能够有

效优化利用闲置资源,激活消费市场,对疫情防控中经济发展发挥促进作用(孟韬,2020)^[2]。我国相继出台多项资产管理政策,鼓励行政事业单位资产共享共用,以提高资产利用效率,增加资产使用效益。行政事业单位资产的监管重点也逐渐从增量资产管理转向存量资产的高效利用(高红和管仲军,2020)^[1]。在中央层面,2020年12月国务院会议通过《行政事业性国有资产管理条例》(国务院令 第738号)明确行政事业单位需加强国有资

[收稿日期]2021-12-21

[作者简介]王金凤,副院长,副教授,博士,研究方向为绩效评价、内部控制与风险管理;孙妍,硕士研究生,研究方向为绩效审计理论与实务;王占文,涉外审计科科长。

[基金项目]国家社科基金项目“外资引入对中国企业履行社会责任的影响机制研究”(项目编号:20CGL014);山东省社会科学规划研究项目“互联网股权众筹的风险生成机理与区块链治理对策研究”(项目编号:20CGLJ16);本文为2020年山东工商学院财商教育特色重点专项课题(11688202082)的阶段性研究成果。

产管理,鼓励行政事业单位积极进行内部各部门间,以及外部跨单位、跨地区间的资产调剂和共享共用。财政部于2021年下发《关于做好〈行政事业性国有资产管理条例〉贯彻实施工作的通知》(财资函〔2021〕2号),以及《中央行政事业单位国有资产处置管理办法》(财资〔2021〕127号),进一步加强资产处置管理规范,推动行政事业单位资产共享等配套措施制度的建立。在地方层面,各省、市、县积极推进资产在单位内部的调剂共享,就各地自身情况设立了配套规范条例,如江苏省制定了《江苏省省级政府公物仓管理暂行办法》,山东省建立省级政府公物仓资产共享机制,重庆市针对科技资源共享制定了管理机制和绩效评价体系。中央和地方出台的一系列政策对于行政事业单位资产共享工作的推进给予了极大的支持。

《国务院关于2020年国有资产管理情况综合报告》披露,2020年中央行政事业单位资产总额5.8万亿元,地方行政事业单位资产总额37.7万亿元,其中地方事业单位资产总额是中央的6.5倍^[3]。目前,国内存在大量的行政事业单位资产沉淀在各级地方政府。有必要对行政事业单位掌控的资产资源进行高效管理和利用,探索提高存量资产利用率的有效方式,这就需要对行政事业单位国有资产共享共用机制以及路径的研究予以高度重视。

目前,关于我国行政事业单位资产共享共用的相关研究较为缺乏。理论上,共享资产的范围界定、共享内在运作机理以及共享共用路径设计等基础性问题有待进一步深度研究,与之对应的监管机制、绩效评价等专题研究也亟需推进。实践中,行政事业单位资产管理的制度和方式滞后,不利于资产的科学配置、高效使用和规范处置,难以为有效推

进资产共享工作提供有力支撑。因此,本文尝试探索我国行政事业单位资产共享共用破障路径,解决“共享由谁负责、如何共享、如何监督资产共享效果、如何保障资产共享共用有效实施”等关键问题,旨在为资产共享共用实践工作的开展提供坚实的着力点。

二、国外公共资产共享共用实践与经验

国外对大型公共设施以及数据资源等多方面共享管理进行了探索实践(见表1),逐步形成了成熟的管理体系与共享模式。虽然中西方国家政治体制存在较大差异,但我们仍可以有针对性地吸收西方国家在公共资产共享方面的有益成果。相比较来说,对我国行政事业单位资产共享发展具有借鉴意义的国外经验主要有以下四点:

(一)扩大资产共享范围

各国积极拓宽资产共享范围,除对大型科研仪器进行共享外,英国和法国还不断推进教育、医疗等公共服务领域的各类资产共享工作,包括医院大型检查设备和学校内的体育馆、实验室、图书馆等固定资产。美国将共享理念渗透到人们的衣食住行等领域,以旧金山为代表的共享城市模式对公共资产加大利用,突破性地减轻了现有城市资源过度消耗、公共服务设施匹配不足等问题(Anna,2017;朱洪宝和孟海星,2020)^[8-9]。此外,伴随信息时代产生的海量数据资源,数据类无形资产共享逐步引起重视,如美国要求免费使用科研设备所获取的数据需公开。英国建立数据共享空间对实体机构和虚拟空间的科学数据资源进行开放管理(吴雅威等,2020)^[10]。法国2016年发布科研基础设施国家战略,将科学数据开放也列入到国家科技战略发展规划中。

表 1 国外公共资产共享实践概况

国家	共享对象	具体描述
美国	科研设备	国家管理与预算办公室 OMB 发布 A-110 号通告规范仪器共享流程。
	数据	A-130 号通告制定联邦机构的数据共享政策。
	停车位	政府颁布共享停车位法案,提供永久性共享车位。
	社区设施	由政府发起的租赁闲置储物空间,社区洗衣机、共享工具等项目。
英国	科研设备与数据资源	建成 Je-S 科研项目平台、ISA Data Commons 数据共享空间对科学数据资源进行开放管理。
	图书馆资源	设立图书馆网络联盟,缓解有限图书购置预算问题 ^[4-5] 。
	医疗数据	国家卫生服务本部 NHS 鼓励医疗设施共享,公开医疗数据库 ^[6] 。
法国	体育设施	运用双向共享模式,即学校的体育设施归市政府所有,委托给类似俱乐部的机构运营,正常教学时间由学校使用,其余时间提供给公众进行文体活动。
	医疗仪器	采取社会化处理的方式,由生产厂家提供运行和检查服务,在医生开具检查单后,病人自行到指定场所集中检查。
	数据资源	法国临床试验资助者的数据共享政策 ^[7] 。

资料来源:根据文末参考文献[4-7]等整理。

(二)明确清晰的职责划分

美国政府将设备开放共享视为国家战略重点(杨晶等,2020)^[11],对用联邦经费购置的大型资产产权做出规范,对科研仪器的购置审批、移交处置、共享共用等基础管理活动,专门依托国会、国家管理与预算办公室(OMB)、联邦下设各部门以及科研设备使用单位等四个层次进行严格审慎的评估和把控(刘泚颖等,2021)^[12]。英国政府主要采用财政部与各主管部相结合、以各主管部为主的模式对共享资产进行管理(齐守印和何碧萍,2019)^[13],如由研究理事会对科研设备进行管理,负责组织科研经费管理、科研实施与评估等工作。法国则通过立法形式确立由经济、财政、工业部来行使公共资产管理与共享的职能。明确的职责划分,辅之以相应的监督与责任追究机制,加强了资产共享行为的激励和约束。

(三)完善严格的制度体系

各国依据制度先行的原则,针对不同资产共

享流程建立了严格的共享法规制度体系。美国颁布《联邦财产及行政服务法》规范包括资产共享在内的资产管理流程。《联邦采购法规》对科研设备的所有权和使用权制定严格的实施细则。由 OMB 发布的 A-110 号通告明确规定由联邦出资购置的仪器可用于多个项目,并确立了谁出资谁先受益的共享原则。在“开放科学”理念主导下,A-130 号通告制定了联邦机构的数据共享政策,规定联邦机构应该积极传播没有限制或条件的公开信息,以信息的开放共享促进科技进步(Ganapati S,2018)^[14]。英国和法国为包括高校实验室和医疗卫生行业的各仪器所属单位均建立了资源共享服务制度,严格审批资产购置经费、详细规定资产产权归属、制定有效绩效考核制度,为多领域资产共享提供完善的制度体系支持。

(四)建立数字化资产共享平台

美国政府通过搭建设备信息共享平台,明

示共享设备的基本参数、服务领域、申请流程等信息,对仪器共享过程中产生的数据及时做出反应(Douglass, K, 2014)^[15]。英国在制定开放数据共享方面充分结合互联网技术(RP Nugroho, 2015;李坤等,2019)^[16-17],开发应用 Je-S 科研项目平台实现信息共享,提高了研究人员申请拨款的效率。英国研究理事会整合全英国高价值研究设备,并为它们建立共享门户网站。共享平台作为社会技术基础设施,供需方借此获取利用共享信息,推动社区共享经济的形成和建立(Light, A, 2019)^[18]。

三、共享驱动下行政事业单位资产共享共用运作机理

经济社会环境的变化赋予资产管理新的内容,传统资产管理理念和管理模式带来管理脱节、重复购置、资产闲置等弊端。打破行政化分割,灵活调动资产资源公共机构为公共资源的使用者,在维护公共利益,提供公共服务的同时,可以以数字化为主要路径,通过打造公共资源交易平台,提高内部资产和外部资源调配的效率(尹剑斌,2021)^[19]。国

外学者聚焦公共部门共享经济,研究认为共享经济依靠互联网平台汇聚众多参与者,建立起人与组织间的时空联系,其重点在于通过共享资产而不是拥有资产来创造交换价值(Sundararajan A, 2016)^[20]。同时公共部门应制定规范约束共享行为,建立共享平台使用数据驱动系统跟踪资产及其使用情况,以消除信息不对称和道德风险,在共享网络中建立点对点信任(Ganapati S, 2018)^[21]。基于此,资产共享共用平台助推资产共享发挥作用的运作机理可以从“开放—调控—联动—透明”角度探讨,其中存量资产信息的效能释放是运作前提,制度约束下的数据协同是运作基础,供需双方联动的价值共创是运作核心,信息公开的过程监督是运作保障,具体运作机理见图 1。以上影响资产共享的相关要素结构和功能在信息有效传递的条件下相互作用,协助行政事业单位实现从数据封闭到资产数据流通共享,从履职驱动到社会需求服务驱动,从内部决策到共享共用创新决策的资产管理,从而有助于深入探究行政事业单位资产共享有效实现的路径。

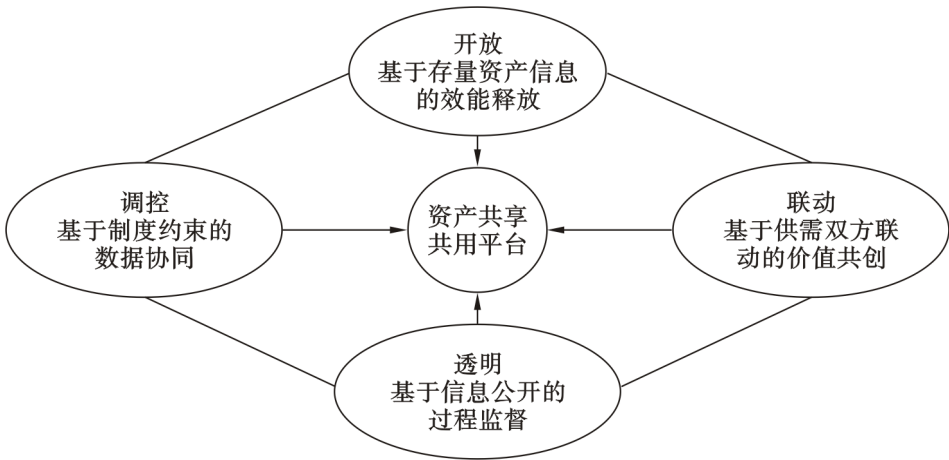


图 1 行政事业单位资产共享共用运作机理

(一) 开放: 基于存量资产信息的效能释放

资产共享前提在于激活资产数字化信息,释放资产资源要素。存量资产资源的效能提升建立在公众化和开放化的数据运营体系之上,包括数据信息采集、对比分析、整合共享等诸多环节。当资产资源借助平台实现数字化和共享之后,闲置资产的效能通过在线平台灵活出租给有使用需求的组织或个人而得到最大程度上的释放,因此共享具有环境效益,即通过盘活存量资产产生可观的新效益。目前,部分行政事业单位建立的资产管理信息系统涵盖行政事业单位内部资产资源,能协助行政事业单位从全局视角统筹规划整体资产,有利于实现资产购置入库、会计核算、分配使用、维护修理、转让处置等全生命周期管理。而且资产管理信息系统能准确反映出行政事业单位现有存量资产总量、资产结构和资产使用情况以及资产变更等详细信息,并能够作为后续资产共享调剂环节决策参考的依据,可以考虑开放现有的行政事业单位的资产管理系统。

共享平台的核心在于数据资源(宋立丰,2019)^[21],因此在借助共享平台推进资产共享工作时,需要以完整的资产数据信息为基础,与开放的资产管理信息系统做好应用对接,把控线上平台资产的共享申请、审核审批,并同步将资产共享状态反馈到资产管理信息系统中,形成一套数据、两个平台的可视化资产共享动态管理模式。各部门形成合力对资产共享环节层层把控,将管理责任落实到个人,这为行政事业单位对资产共享管理工作实施绩效评估提供支撑,也在最大程度上促进存量资产信息的效能释放。

(二) 调控: 基于制度约束的数据协同

制度规范是依规有序进行资产数据协同共享的内在动力。通过信息化手段将整个资产共享共用

的流程嵌入到平台,整合所拥有资产的全部信息,辅之于以资产日常管理以及共享操作相关的制度,规范化的制度标准转变为实时可控的管理程序。包括线上平台资产使用的申请、资产共享全过程审核、专用设备有偿共享、资产退出共享审批等在内的制度与平台相互兼容,驱动线上线下资产共享同步管理。

在规范流程的引导下,基于协同思想,如果相关利益主体积极参与到资产共享的各个环节,需求方即可获得一定时间内资产的使用权,供给方也能够实现资源要素的重新组合,资产资源得到最大程度上的利用,从而使得平台整体作用大于各参与主体作用力之和。由此可以看出,平台数据协同共享模式实现供给方与需求方的信息互通,受益于供需双方。另外,行政事业单位各部门之间数据横向有序协同共享打破了单位或部门间的信息壁垒,使得跨部门间的资产资源有效调度。特别是财务部门与资产管理部门实现数据的对接共享,从财务资金源头把控资产配置,资产管理与会计核算、预算编报等重要环节的交融,各职能部门数据互联互通,建立口径一致的资产管理信息系统与资产共享共用平台。

(三) 联动: 基于供需双方联动的价值共创

首先,从公共管理领域视角,资产价值应包括市场交易价格、取得该资产投入的价值和利用开发资产资源所产生的资产增值或资产损失(姜宏青等,2020)^[23]。因而行政事业单位资产共享的价值共创更多地表现为利用和开发资产所创造的资产增值,其有效增值的途径又可以体现在众多参与者以共享方式提高资产利用率。其次,资产价值共创通过有效平台得以实现。闲置资源与数字平台的有效融合使得资产共享摆脱地域、时间的限制(孟韬,2021;Rong Ke,2021)^[24,25],利用数字

化平台有效编排闲置资源,将各环节资产数据进行有效关联,形成资产全过程动态管理,实现价值共创。最后,共享经济连接了多边市场,涉及众多参与者,因此其价值创造过程是整个生态系统相关利益群体共同参与、共同创造的,而并非是依靠单一主体、单一方向就能实现的(涂科和杨学成,2020;孟韬,2021)^[26-27]。由此可见,在资产共享过程中,资产需求方通过资产共享共用平台了解闲置资产资源信息,按照需求进行精准选择,根据供方的要求免费或是付出一定报酬取得一定时间内资产的使用权,在此过程中发挥资产开发和利用的潜在价值,提高闲置资产的使用效益,实现社会价值和经济价值的最大化。同时价值共创作作为共享驱动力为社会效益和公共服务带来的实际效果,又吸引更多的供方和需方参与其中,连接更多资源再次输入到平台中进行资产资源的重新编排,从而形成良好的循环,实现资产有效的价值管理。

(四)透明:基于信息公开的过程监管

通过应用数字化线上平台,保障资产管理的透明度并加强公共监督。一方面,行政事业单位面向社会需求,服务于公众并受公众监督。资产信息透明是公众行使监督权的前提,透明化的管理保障公众的知情权,维护单位的公信力。平台承担资源协调者的角色,既是信息生成和传播的载体,也是公开透明接受监督的过程。众多参与者利用平台提供的资产信息以及规范性操作进行交易,遵守嵌入的相关制度以及平台规范,自觉接受监督,资产共享全流程的透明化管理由此形成,极大地降低了监控成本,使得更多的资产资源共享在自发形成的信誉体系之上进行合作。另一方面,共享的价值体现在为资源拥有者与资源需求者建立联系,通过利用技术优势使其交易成本最小化。大数据采

集、可视化分析、信息自动匹配等信息技术的嵌入,将分散的资产资源信息整合到共享平台上,使得信息在开放共享平台形成的网络中传播,有效降低信息不对称,减少交易成本。行政事业单位内部监管机构与外部多方监督主体的联动,为资产共享共用工作的规范化、标准化、系统化提供了多重保障,并将增强公众和监管部门对行政事业单位管理的信任度。

四、我国行政事业单位资产共享共用有效推广面临的障碍

基于上述分析,共享经济驱动行政事业单位资产管理模式的转型,可以通过资产共享共用运作机理的作用最终达到资产增值的管理效果。尽管如此,现阶段行政事业单位资产共享共用在推广过程中仍面临众多障碍,阻碍了共享模式的进一步推进发展,迫切需要探寻有效推进资产共享共用的创新路径。

(一)行政事业单位资产管理基础薄弱

长期以来,传统管理模式下行政事业单位对存量资产的管理较为薄弱,使得各项政策在具体执行与过渡过程中还存在以下问题:一是资产管理主体不明晰,资产管理涉及到多层级行政事业单位以及相关部门和组织机构,要准确划分资产权属关系和管理职责存在难度,导致在实际工作中普遍存在部门间管理职权界定不明晰、管理数据传递不通畅等问题,这不利于实现对国有固定资产的实时盘点和监督,难以保障其安全完整性。二是资产管理环节复杂,难以实现资产全生命周期管理,整体上尚未形成结构清晰、层次完整的资产管理制度体系,在资产评估购置、领用管理、收入分配、考核评估以及执纪问责诸多环节制度建设欠缺,导致各资产所属单位缺少共享动力

(马宁和刘召,2017)^[28]。各个环节很大程度上存在授权审批履行不到位、充分的凭证记录制度缺失、不相容职务没有分离等内控缺陷。三是重资金轻资产管理的观念在行政事业单位中仍然存在(黄电,2019)^[29],过于关注增量资产资金配置,对存量资产管理的忽视和资产基础信息的缺失,往往造成行政事业单位资产配置标准产生滞后性,缺乏对优化资源配置和激活存量资产的考量(高红和管仲军,2020)^[30]。诸多不到位的资产管理举措增加了资产流失的风险,并大大降低了资产共享执行的有效性。

(二)资产共享共用管理制度缺乏

依据历年的行政事业单位内部控制报告显示,行政事业单位内部资产管控愈加规范,有效的资产内部控制能够通过风险评估和相关措施防范导致资产流失的各类风险,实现行政事业单位资产管理的规范化、合理化。虽然各行政事业单位根据《行政事业单位内部控制规范(试行)》要求,建立了资产管理内控制度,但目前行政事业单位普遍欠缺对资产管理的内控意识,内控制度流于形式,在资产采购、配置和处置等环节缺乏明确的管理目标和控制机制约束,资产管理随意性大。在缺乏先进指导经验的情况下,资产共享共用相对应的运营、保障、监督和问责、激励和奖惩机制尚未完善健全,尤其是缺乏问责机制,使得国有资产可疑交易、内部职权滥用等成为行政事业单位资产管理过程中普遍的问题(张国清,2017)^[31],资产管理考核体系的不完善也制约了资产共享共用的进一步推广。如现有资产共享共用考核指标欠缺社会服务率、使用满意率等考量,没有考虑行政事业单位资产的价值创造能力。从行政事业单位资产对外共享制度来看,目前虽然部分地区成为开展“公物仓”制度的试点地区,即

由第三方机构统一负责资产管理,实现资产入库、存放、保管与调剂的运营,但尚未形成完整规范的共享共用体系,缺少统筹规划的制度管理(赵西卜和邵贞棋,2019)^[32]。多数资产的调剂局限于行政事业单位内部,缺乏跨部门、跨地域之间综合运用和整合资产资源的制度衔接,有资产共享意向的多方也尚未建立可实时互通数据信息的共享平台,部分闲置的固定资产仍然无法真正发挥效用。

(三)资产共享共用平台尚未完善

目前,国内根据《行政事业性国有资产管理条例》建立行政事业性国有资产管理信息系统,集合多项资产信息管理功能于一体,全面呈现出行政事业单位资产总量和结构信息。数据信息技术的支撑,是建设资产共享共用平台的重要基础条件。但目前国有资产管理信息系统使用率较低,闲置资产共享的信息化建设还存在技术瓶颈,如资产管理信息系统现有功能难以满足各行政事业单位内部多项资产管理的需求,部分单位仅在年底编制报表时登录系统,未能利用资产条形码等技术手段拓展资产清查功能,更不曾打通与预算、决算管理系统的对接。部分资产分散记录在各部门报表中,或是记录在资产负债表外,既未在行政事业单位的会计系统中核算,也尚未整合到资产管理信息系统中,使得资产共享信息获取难度加大。

从长期来看,有必要建立资产共享共用平台对资产资源以及共享过程进行管理和监控。我国行政事业单位资产共享共用平台的建设尚处于初级阶段,仅有少数省份针对重要大型资产构建了共享共用平台,体系化程度仍存在不足。多数省份尚未建立资产共享共用平台,资产共享共用信息披露不充分,信息孤岛、信息不对称现象严重。总体来看,闲置资产共享共用的信息化程度还需要不断加大,资产共享共用平台的建设需要不断

深入推进。

(四)行政事业单位资产报告待优化

行政事业单位资产报告制度能够揭示资产的配置状况,是摸清“家底”,进行经济和社会管理的工具。从宏观制度体系方面,全国人大常委会出台国有资产管理五年规划;财政部印发管理办法要求行政事业单位编制资产报告。但从微观实践操作方面,行政事业单位资产报告的内容和形式仍需要进一步具体化和规范化。一是资产的碎片化管理导致不同单位或部门的分类标准、评价指标存在差异,部分国有资产报告口径不一,重点不突出,这使得资产共享在客观上存在一定难度;二是部分资产产权归属尚不明晰。我国行政事业单位资产报告中所披露的国有资产概念强调资产的所有权归属。资产报告中列报的部分资产,如体育器械、公园等公共设施,从固定资产中剥离,所属行政事业单位只有监督权、未获得使用权或权属不清晰,尚未纳入资产共享范围;部分资产虽已纳入可共享范围,但无法通过资产报告获取其分类、规格、使用情况等详细信息,导致缺乏对资产使用情况的跟踪管理。三是行政事业单位资产会计核算制度尚不健全。针对一些满足服务需求的公共基础配套设施,以及由单位经管的土地、矿产等自然资源资产如何在行政事业单位的资产报告中列报核算还没有明确的规定。

五、行政事业单位资产共享共用的障碍路径

(一)行政事业单位资产共享共用障碍路径的构建框架

基于前文对国内外资产共享实践现状的分析以及对我国行政事业单位资产共享共用障碍的总结,立足我国国情可根据《政务信息系统整合共享实施方案》要求,按照“内外联动、点面结合、上下协

同”的思路,并基于“开放—调控—联动—透明”的运作机理,提出行政事业单位资产共享共用障碍路径,统筹搭建完善资产管理信息系统与资产共享共用平台,驱动资产共享共用全过程,具体行政事业单位资产共享共用障碍路径思路框架见图2。该框架基于行政事业单位资产全过程管理思维,在现有资产管理信息系统的功能基础上,全面掌握动态的资产数据信息,并加强与财务、预算、决算等信息系统的对接,构建资产共享共用平台,接受资产供需双方的意向驱动,从而实现盘活闲置资产或提高资产使用效益的目标。为此,本研究提出行政事业单位资产共享共用障碍路径可以从执行机制、资产报告与监督机制、保障机制等方面出发,借助资产共享共用平台确立共享资产范围、共享职责、共享流程等执行机制,进一步规范实现共享报告与共享监督实时跟进机制,同时做好制度、平台、考核评价与激励等保障机制,从而为供方和需方实现资产资源配置的实时化、规范化和科学化。

(二)行政事业单位资产共享共用执行机制

1.确定资产共享共用范围

行政事业单位资产主要由流动资产、固定资产、无形资产、在建工程等构成,具有多样性、广泛性、多层级管理等特征。但由于财政制度、资产固有风险异质性等因素的影响,资产在价值、适配性等方面均存在差异。资产共享指其使用权的共享,以最大化利用资产价值,货币资金、应收款项等流动资产,以及使用权难以转移的在建工程类资产,不适用于资产共享共用。借鉴国外拓展资产共享范围的有效实践,一方面,科研仪器、体育器械、闲置办公设备、图书馆、运动场馆以及汽车等资产,因其使用权易于转移,造价相对较高,如果重复建设或购买,容易导致资源浪费,有效共享能够提高其使用效益;另一方面,数据信息类无形资产共享已成为

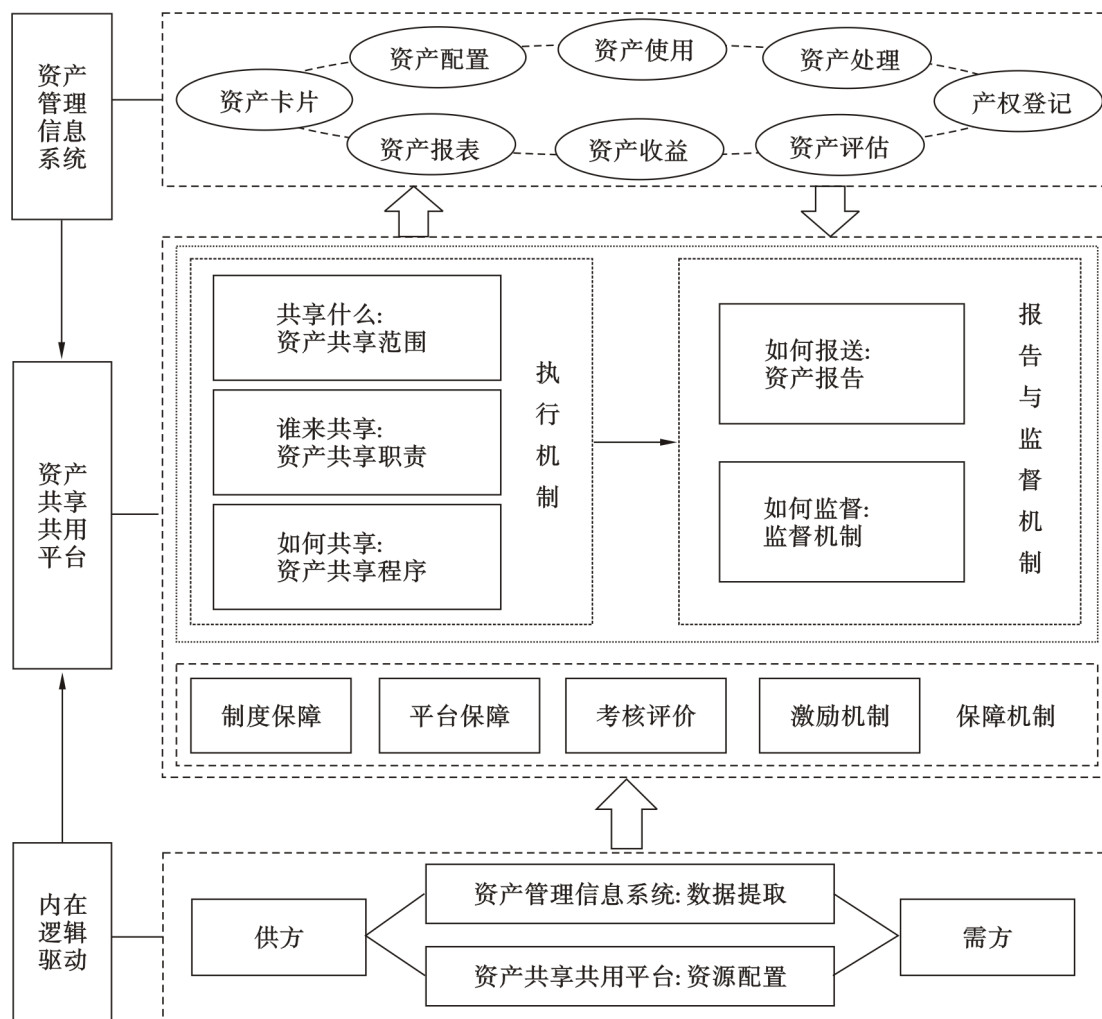


图2 行政事业单位资产共享共用破障路径的构建框架

大势所趋,相较于国内获取部分科研数据资源需要付出高额的费用,国外开放性的科研数据共享机制,能够充分提高科研数据资源的价值,为我国资产资源与数据共享提供了有益参考。

2.明确资产共享共用职责

明确资产共享共用职责是解决“谁来负责共享”的问题。在资产共享共用职责分配方面,美国以国会为核心,设有国有资产管理委员会和特别委员会,加强公共资产的管理监督;英国政府设有研究理事会,对科研项目信息共享进行针对性的管理;法国成立国家参股局,整合分散的国有资产管理职能。而我国行政事业单位的多元化经营管理形式,

形成了人事、资产管理等方面利益格局错综复杂,各职责部门之间对实现资产共享缺乏主动性和紧迫性。因此总结国外公共资产共享共用经验,要明确资产共享目标,落实资产共享的责任部门。由大集中部署转变为分级部署方式,财政部门提升监督效能,研究相关政策规范和数据接口标准;主管部门结合实际,在资产共享共用平台中增设相应指标,依据资产共享共用的目标要求,完善财政部门到主管部门再到行政事业单位的监督管理体系,对资产共享共用各个方面、各个环节进行科学安排和系统规划,制定协同配合、相互衔接的共享共用规范。

3.规范资产共享共用程序

首先,做好资产管理工作是实现资产共享共用的重要基础。对资产基础信息以及账务要全面做好登记,将相关信息录入资产管理信息系统中,并对资产使用动态及时跟踪更新。行政事业单位有条件的可以充分利用技术手段对固定资产使用条形码或者二维码的形式标记,将单一的标识转变为实时可变的数字化标签。

其次,明确资产共享共用目标,建立资产管理的绩效考核体系。根据各行政事业单位拥有的不同资产基础,设定资产共享共用的目标要求。从制度合规性、资产处置、服务满意度等视角,合理设置行政事业单位资产适用的绩效评价指标,引导和激发资产共享行为。

最后,建设并充分应用资产共享共用信息平台。利用资产信息清查的结果,建立动态的资产信息数据库,实时更新闲置资产信息。借助共享共用平台发布信息,为满足需求、地域相近的行政事业单位提供资产租借租赁服务,为参与资产共享共用的供方和需方提供信息沟通交流的渠道。

(三)行政事业单位资产报告与监督机制

1.资产报告

资产报告涉及“谁来报告以及报告什么”。为充分发挥资产报告的专业分析、政策建议和审核监督的多重功能,首先,应明确负责起草资产报告的行政事业单位相关部门提供真实、完整的资产信息,所编制的资产报告应明确资产主体的使用权,分类细化可用于共享共用的资产,内容需明确包括资产总量、资产结构以及资产配置、使用、处置和效益情况,还需进一步规范资产报告的格式和细化相关制度;其次,明确资产报告的对象,按规定由各单位部门按照财务隶属或预算管理层级逐级汇报;最后,各行政事业单位对资产报告进行合理有效分析,针对资产报告中的重

点问题或风险大小应深度分析原因,以便制定有效对策和明确责任主体。

2.监督机制

有效的资产监督机制能够保障资产共享共用工作的规范化、合理化。从行政事业单位内部的视角,在资产全生命周期管理环节,加强内部控制制度的建立和执行,以及建立单位及相关负责人履职情况的监督问责机制,对超标准设备以及过度使用、闲置浪费和随意处置资产等违规行为采取处罚措施;在资产负债表披露环节,主动披露表中适合共享的资产明细信息,提高资产以及财政预算的透明度;在绩效考评监管环节,针对不同类型资产设计使用合适的评价指标,以此监督反馈资产共享共用的效果,进而优化指导下一步资产共享共用过程,形成良性循环。从审计监督的视角,需要持续加强国家审计以及内部审计对行政事业单位资产管理以及共享共用情况的监督,扩展监督范围,强化监督合力。基于内外部形成的多层次监督体系促进行政事业单位资产共享共用更加合规化、科学化。

(四)行政事业单位资产共享共用保障机制

1.制度保障

探讨适用于我国行政事业单位资产共享共用的完整制度体系,使其覆盖资产共享共用全过程,构建合理有序的资产共享环境,同时辅以有效的监督问责制度和奖惩激励机制,落实资产共享制度规范,可以为资产共享共用工作提供有力支撑。基于资产全生命周期管理流程,资产共享共用制度应囊括进入、运行和退出三大过程。进入管理制度即行政事业单位部门依据资产管理整体情况以及资产共享共用目标,对列入资产共享目录库的资产构建分类管理模式,强化资产共享共用的制度规范;运行管理制度则是为确保资产共享共用运行顺畅应遵守的

制度规范,可由多个部门共同组成专业机构,协调组织资产共享共用工作运行;退出管理机制则是约束资产供需双方以及平台方在收尾阶段需要履行的职责并确保下一步资产共享共用有效运行的制度规范。

2. 平台保障

资产管理信息系统有助于实时了解各单位资产总量和闲置资产情况,明确可用于共享共用的资产资源,在此基础上利用互联网技术充分整合信息,建立资产共享共用信息平台,打通单位、层级间的数据壁垒,提高资产共享信息传递的及时性。搭建资产共享共用信息平台,应针对不同类别资产的特点,设立相对应的资产共享模块,完善资产信息数据,实现资产数据的全面对接;增加联动功能,打破地域范围、层级管理的约束,系统整合从国家到省到市再到县的纵向联通和互联互通;同时需要做好资产共享共用平台与预算决算、财务管理等系统的对接,实现资产共享数据统一管理。各行政事业单位可通过平台在线发布闲置资产有偿共享的服务,需求方可获得共享资产的信息或者主动发布需求信息,从而促进线上及线下的交流,实现资产的合理再利用。

3. 考核评价

探讨符合我国国情的行政事业单位资产绩效评价体系,不仅是实现公共财政管理目标的重要手段,也是促进资产共享共用的关键措施。首先,要综合考虑影响资产管理应用的多方面因素,建立涵盖资产全生命周期管理与共享应用的绩效指标体系,选取设置合理的资产总额、资产结构等数量评价指标;其次,根据行政事业单位管理资产过程中共享共用的实际情况,设立效益评价指标等质量评价指标,并合理分配权重比例,此处的效益评价不单纯包括共享共用的经济效益,还包括对社会效益和环

境效益等的评价。最后,依据考核结果有效评价资产共享效果和资产使用效率,以此为行政事业单位资产管理相关人员履职提供信息支撑,并作为后续资产有效、持续管理的重要参考依据。此外,应针对资产共享共用绩效评价的结果,建立与之相适应的奖惩问责机制,真正提高行政事业单位资产绩效管理水平。

4. 激励机制

建立完善资产共享共用激励补偿机制,引导和激发资产共享公用行为,是促进资产共享共用的重要环节。例如,江苏省采用绩效奖励制、补偿制、会员制对参与“公物仓”的行政事业单位给予激励,增强各行政事业单位及部门进行资产共享共用的动力。一方面,完善行政事业单位绩效考核体系,应从正向激励入手,对积极参与并推广资产共享共用的各级行政事业单位和相关部门给予奖励,允许资产共享的供给方在适当范围内收取一定费用,对有效利用资产共享并取得经济收益的行政事业单位,可依据绩效评价给予一定的财政奖励,根据设备升级改造花费的成本给予相应补贴;同时对资产共享的需求方,也可以采用补贴其租用资产费用的方式,从正向调动参与资产共享共用的积极性。另一方面,应加大履责主体失职的成本,增加负向激励。行政事业单位的特殊性赋予履责主体相应的受托责任(叶邦银和凌华,2021)^[33],对资产管理与共享过程中暴露的问题,应加大问责力度,并监督整改,以确保资产管理与共享的绩效符合预期。

参考文献:

- [1] 高红,管仲军.公益事业单位国有资产监管:重点、挑战与优化路径[J].中国行政管理,2020(6):80-84.
- [2] 孟韬,李佳雷.共享经济组织:数字化时代的新组织性质与成长动因[J].经济管理,2021,43(4):191-208.

- [3] 国务院关于 2020 年度国有资产管理情况的综合报告[J].中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,2021(7):1336-1339.
- [4] 高波,王少薇.英国大学及研究图书馆联盟战略规划特点及启示[J].图书情报工作,2013,57(17):26-33.
- [5] Simon Wakeling, Sophie Rutter, Briony Birdi, Stephen Pinfield. Interlending and resource sharing in UK public libraries: A mixed methods study [J]. Journal of Librarianship and Information Science, 2018, 50 (2): 168-185.
- [6] Paraskevas Vezyridis, Stephen Timmons. Understanding the care.data conundrum: New information flows for economic growth [J]. Big Data & Society, 2017, 4 (1): 619-625.
- [7] Rollando P, Parc C, Naudet F, et al. Data sharing policies of clinical trials funders in France[J]. Therapie, 2020, 75 (6): 527-536.
- [8] Anna Hult, Karin Bradley. Planning for Sharing-Providing Infrastructure for Citizens to be Makers and Sharers[J]. Planning Theory & Practice, 2017, 18(4): 597-615.
- [9] 朱洪宝, 孟海星. 国外共享城市理论与实践研究分析及启示[J]. 城市发展研究, 2020, 27(4): 90-96+103.
- [10] 吴雅威, 张向先, 张莉曼, 陶兴. 国外数据共享空间的科学数据管理模式解析及其启示 [J]. 情报理论与实践, 2020, 43(7): 186-193.
- [11] 杨晶, 康琪, 李哲. 美国《联邦数据战略与 2020 年行动计划》的分析及启示[J]. 情报杂志, 2020, 39(9): 150-156+94.
- [12] 刘沛颖, 董诚, 韩旭. 国外科研基础设施开放共享机制探索[J]. 科学管理研究, 2021, 39(1): 148-154.
- [13] 齐守印, 何碧萍. 关于国有资产管理体制的理论辨析、逻辑结构、国外经验与总体建构目标[J]. 当代经济管理, 2019, 41(10): 18-25.
- [14] Ganapati S, Reddick C G. Prospects and challenges of sharing economy for the public sector [J]. Government Information Quarterly, 2018, 35(1): 77-87.
- [15] Douglass K, Allard S, Tenopir C, et al. Managing Scientific Data as Public Assets: Data Sharing Practices and Policies Among Full-Time Government Employees [J]. Journal of the Association for Information Science and Technology, 2014, 65(2): 251-262.
- [16] Rininta Putri Nugroho, Anneke Zuiderwijk, Marijn Janssen, Martin de Jong. A comparison of national open data policies: lessons learned [J]. Transforming Government: People, Process and Policy, 2015, 9(3): 286-308.
- [17] 李坤, 韩焱, 王鉴, 顾灏, 张兆田, 宋朝晖. 国外科学仪器的资助政策及特点分析[J]. 中国科技论坛, 2019(11): 172-179.
- [18] Light A, Miskelly C. Platforms, Scales and Networks: Meshing a Local Sustainable Sharing Economy [J]. Computer Supported Cooperative Work-the Journal of Collaborative Computing and Work Practices, 2019, 28 (3-4): 591-626.
- [19] 尹剑斌. 公共资源交易平台功能拓展策略[J]. 宏观经济管理, 2021(6): 54-61.
- [20] Sundararajan Arun. The Sharing Economy: The End of Employment and the Rise of Crowd-Based Capitalism[M]. The MIT Press: 2016-05-06.
- [21] Ganapati S, Reddick C G. Prospects and challenges of sharing economy for the public sector [J]. Government Information Quarterly, 2018, 35(1): 77-87.
- [22] 宋立丰, 宋远方, 国潇丹. 基于数据权的现实与虚拟闲置资产共享——区块链视角下的共享经济发展研究[J]. 经济学家, 2019(8): 39-47.
- [23] 姜宏青, 陈中天, 王安. 我国行政事业性资产价值管理体系研究[J]. 中国行政管理, 2020(4): 13-20.
- [24] 孟韬, 关钰桥, 董政. 共享经济商业模式分类及其发展路径研究[J]. 财经问题研究, 2020(12): 40-49.
- [25] Rong K, Li B Y, Peng W, et al. Sharing economy platforms: creating shared value at a business ecosystem level [J]. Technological Forecasting and Social Change, 2021, 169.
- [26] 涂科, 杨学成. 共享经济到底是什么?——基于个体与组织的整合视角[J]. 经济管理, 2020, 42(4): 192-208.
- [27] 马宁, 刘召. 大型科研仪器共享体系研究[J]. 科技管理研究, 2017, 37(18): 180-185.
- [28] 黄电. 重资产模式下共享经济提升资源价值创新研究——基于固定资产共享模型与管理会计应用[J]. 财会通讯, 2019(7): 33-36.
- [30] 张国清. 我国政府资产管理难题分析及其应对策略[J]. 会计之友, 2017(5): 2-8.
- [31] 赵西卜, 邵贞棋. 政府资产的边界、分类与管理框架[J]. 中国行政管理, 2019(11): 31-37.
- [32] 叶邦银, 凌华. 问责制嵌入行政事业单位内部控制的多维路径研究[J]. 中国行政管理, 2021(7): 64-69.

【责任编辑 郭艳娇】