

# 行政事业单位国有资产共享悖论的 产生机理、诱因与破解路径

王金凤<sup>1</sup> 陈璐<sup>1</sup> 赵兴莉<sup>1</sup> 王占文<sup>2</sup>

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

**内容提要:**在国家治理体系与治理能力现代化建设背景下,落实政府“过紧日子”的政策要求及深化预算管理改革成为当下迫切需求。当前我国行政事业单位国有资产配置不足与资产闲置浪费并存,呈现出“强调存量资产效能释放、效能却无法释放”的共享悖论。本文遵循“产生机理—诱因分析—破解路径”的逻辑框架,以社会困境理论为基础,深入挖掘共享悖论产生的逻辑机理。研究发现,共享成本引发的成本约束以及政策和环境不确定性引致的决策噪音,是行政事业单位国有资产共享悖论产生的深层次原因。同时,按照多种悖论要素细分,秉持疏堵结合、标本兼治的理念,构建和完善国有资产共享体制下的政策执行保障路径,以期打破现有悖论,实现行政事业单位国有资产的高效利用与保值增值。

**关键词:**行政事业单位国有资产 国有资产共享 共享悖论 社会困境理论

**中图分类号:**F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2024)04-0097-10

## 一、引言和文献综述

习近平总书记在中共十八届五中全会中提出“五大发展理念”,把共享作为发展的出发点和落脚点,指明发展价值取向。共享理念着力践行以人民为中心的发展思想,致力于逐步实现共同富裕的政策要求。近年来,为降低政府运行成本、推进节约型行政事业单位建设、落实政府“过紧日子”的要求,我国相继出台多项行政事业单位国有资产管理

政策,以提高行政事业单位闲置资源的利用效率,对社会资源的合理配置与高效利用发挥至关重要的促进作用。2020年,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建立健全国有资产共享共用机制,采取措施引导和鼓励行政事业单位内部各部门、外部各单位之间的国有资产共享工作。2021年,财政部印发《中央行政事业单位国有资产处置管理办法》(财资〔2021〕127号),进一步加强国有资产处置管

[收稿日期]2023-09-13

[作者简介]王金凤,会计学院副院长、副教授,博士,研究方向为绩效评价、内部控制与风险管理;陈璐,会计学院硕士研究生,研究方向为绩效审计理论与实务;赵兴莉,会计学院讲师,博士,研究方向为企业价值评估、企业价值管理、无形资产评估;王占文,涉外审计科科长,研究方向为绩效审计理论与实务。

[基金项目]山东省社会科学规划研究项目“‘新旧动能转换’视阈下山东省省级股权投资引导基金运营模式与绩效评价研究”(项目编号:17CKJJ02)。

理规范,统筹规划、有效推进行政事业单位资产共享等配套措施制度的建立。2022年,财政部印发《关于盘活行政事业单位国有资产的指导意见》(财资〔2022〕124号),明确提出通过自用、共享、调剂、出租、处置等多种方式,盘活资产、提升资产利用效率,并对推进资产共享共用的实施路径进行具体规定。上述政策的颁布表明国有资产共享共用是提升国有资产使用效率的有效手段,因地制宜建立国有资产共享长效机制能够有序规范和盘活国有资产、确保国有资产利用效率提升。

据《国务院关于2022年国有资产管理情况综合报告》披露,2022年中央行政事业单位国有资产总额6.5万亿元,地方行政事业单位国有资产总额53.3万亿元<sup>[1]</sup>,2018年分别是4.7万亿元与28.8万亿元<sup>[2]</sup>,近5年年平均增长率分别为7.7%与17.01%,地方行政事业单位的国有资产增长率远高于中央政府资产增长率以及GDP的增长率。根据实地调研、数据分析和文献浏览发现,我国行政事业单位普遍存在国有资产统筹调度不利、闲置与紧缺并存等国有资产结构性失衡以及存量资产利用率不高等问题。<sup>[3]</sup>就行政事业单位治理而言,若国有闲置资产占比较大,既是对公共资源的浪费,也是对存量资产所能发挥效能的蚕食<sup>[4]</sup>,加重了行政事业单位内部利益与社会公共利益之间的矛盾。追求预算最大化、国有资产私人化、成本观念的缺乏以及将解决社会闲置资源问题看作服务于单位竞争力提升和满足自身私欲的需要,共同催生了单位管理人员共享观念的错位。<sup>[5]</sup>可以看出,共享政策的推行忽略了许多社会目标与行政事业单位利益目标难以协调甚至冲突的伦理困境,仅仅摘取了容易的、显眼的“低垂果实”<sup>[6]</sup>,导致共享制度在实施过程中呈现出“制度要求存量资产效能释放、而实际效能却无法释放”

的共享悖论。

已有文献对行政事业单位在推行国有资产共享机制过程中所面临的困境进行了分析,认为主要存在以下问题:一是国有资产预算监管不当。当前我国行政事业单位对国有资产管理缺少存量资产预算编制,存量资产信息不完整,从而使行政事业单位难以摆脱“重购置轻管理”的怪圈<sup>[7]</sup>,最终影响政府在国家治理层面对国有资产的规划与利用<sup>[8]</sup>,阻碍共享共用机制的推行。二是资产管理职责落实不到位。林盼等认为行政事业单位内部普遍存在国有资产管理风险意识薄弱<sup>[9]</sup>,资产盲目购置、处置不当,资产的使用管理与核算职责不清、责任不明、制度不规范、保障不到位<sup>[10]</sup>,资产流失毁损时有发生以及相应责任难以追究等<sup>[11]</sup>,而且单位内部国有资产共享管理理念不深入,共享工作缺少专人负责,不利于共享机制的推行与共享目标的实现。三是共享共用平台尚未完善。各层级、各地域行政事业单位之间要想实现国有资产的共享,必然要求各单位之间国有资产信息基础设施和信息系统互联互通<sup>[12]</sup>,但是各单位之间共享信息平台的异构性使得共享制度的执行遭遇壁垒。<sup>[13]</sup>许鹿等认为我国行政事业单位国有资产体量庞大,资产管理信息系统林立,兼容性障碍重重,导致国有资产信息数据整合困难,资产共享存在执行困境。<sup>[14]</sup>不论是存量预算编制的完整性缺失,还是国有资产利用效率的过程管控精细化不足,均可以通过构建具有高度兼容性资产管理平台破解管理障碍。共享经济的发展推动了“创新生产要素供给”新模式,平台的构建能够实现固定资产投资增速的下降与经济增速的提升共存。<sup>[15]</sup>

鉴于当前行政事业单位间所面临的共享困境,学术界开始对行政事业单位国有资产共享进行理

论探讨,试图构建国有资产共享的环境、机制、路径,并聚焦于解决国有资产内部管理以及共享平台基础建设的问题。一些学者提出了完善共享机制的建议性方案,主要聚焦于以下几个方面:一是强化单位内部人员共享共用意识。树立行政事业单位资产是国有资产,应用之于民的意识,将国有资产做到最大程度地为人民服务。<sup>[16]</sup>加强单位内部干部职工共享共用观念的培训教育,强化单位内部对国有资产的预算编制管理,不断规范资产配置预算执行过程<sup>[17]</sup>,建立起专门的国有资产管理部,安排专人负责国有资产共享共用工作<sup>[9]</sup>。二是建立健全单位内部控制制度。行政事业单位内部应根据不相容职务分离原则科学合理设置岗位,对国有资产管理部门的岗位职责进行明确。在资产日常管理过程中融入内部控制的方法,建立共享奖惩机制<sup>[8,18]</sup>,保证共享共用制度的正常运行,达到对国有资产管理的有力监督。三是加强共享共用平台的建立。行政事业单位需要不断完善和健全共享管理平台,建立起多系统协同机制,完善国有资产共享全流程预警控<sup>[19]</sup>,同时组建专业化的共享服务团队,以此来打通各单位、各层级间的数据壁垒,提高国有资产共享信息传递的及时性。

我国行政事业单位国有资产管理基础薄弱、制度缺乏等因素使国有资产在共享过程中产生“共享悖论”,亟须共享共用机制完善跟进。现有研究主要集中在行政事业单位国有资产共享必要性、实现路径等方面,对于行政事业单位国有资产共享悖论产生的深层原因、如何打破悖论,重构并保障共享机制运行缺乏系统而深入的专题研究。我国行政事业单位要打破现有悖论,促进共享共用机制的建立,前提是挖掘“共享悖论”产生的深层次原因,通过对悖论的积极应对,为行政事业单位国有资产共

享共用激发动力、引导方向、持续精进。基于此,本研究聚焦“行政事业单位国有资产共享悖论的产生机理以及破解路径”这一核心问题,探究行政事业单位国有资产共享为何会出现悖论;哪些因素导致共享悖论的形成;如何兼顾共享悖论中的矛盾要素,并长期维持矛盾关系的平衡,以实现协同增效等一系列值得思考的问题。科学系统地解决以上问题,有助于深入挖掘行政事业单位国有资产共享悖论产生的根源与国有资产共享共用制度设计的战略思考,对调和相互冲突的内外部需求、协调国家利益与单位利益,实现我国行政事业单位共享制度的高质量发展具有重要理论和实践意义。

## 二、行政事业单位国有资产共享悖论产生机理

行政事业单位国有资产共享悖论源于各单位间社会合作的过程,分析其产生机理应该聚焦于各单位行为本身,社会困境理论为剖析这一问题提供了强有力的理论支持。

社会困境理论最早为Dawes所界定,用于解释个体理性导致集体非理性的情形<sup>[20]</sup>,并具有以下两个属性:一是不论社会中其他成员做出什么行为,背叛行为给每个个体所带来的收益都要高于合作行为带来的收益。二是就社会中所有个体而言,如果所有人都背叛,得到的回报比所有人都合作得到的回报要低。<sup>[21]</sup>从国有资产共享视角来看,行政事业单位资产共享在各级单位间的逐步实施与推进,将有效打破现有行政化分割,提高内部资产与外部资源的配置效率,实现存量资产的高效利用。<sup>[11,22]</sup>但基于共享政策实际落地情况,行政事业单位选择“背叛”共享机制远比继续推进行政事业单位资产共享要更合适,一定程度上不仅可以避免自身触碰政策红线,躲过破而不

立的尴尬,还能保证自己继续躺在舒适区。可见,行政事业单位国有资产共享悖论满足社会困境理论的两个条件。因此,社会困境理论能够很好地解释国有资产共享悖论的形成和演化过程。

行政事业单位国有资产共享是一种理性行为,只有在个体收益高于成本时,国有资产共享意愿才会产生。<sup>[23]</sup>本文将社会困境理论嵌入行政事业单位国有资产共享行为中进行研究,在包含 $n$ 个个体的社会困境中,将个体(即各行政事业单位)在社会困境中的选择划分为合作策略( $C$ )与背叛策略( $D$ )<sup>[24]</sup>,如果采用合作策略(即推行共享政策),就需要付出额外努力( $c, c < ra$ );如果选择背叛(即拒绝国有资产共享),虽然自身利益得到保障,但却牺牲了公共利益<sup>[25]</sup>,当社会成员(即行政事业单位)在个人利益与集体利益最大化之间出现冲突时,社会困境由此产生。假设合作者(即主动进行资产共享的行政事业单位)所能获取的回报为 $C_j$ ,背叛者所能获取的回报为 $D_j$ ,选择合作所能获取的单位回报系数为 $r$ ,每个合作者对集体所做出的贡献量为 $a$ ,我们将集体中所能获取的回报总额重新分配给所有个体(合作者和背叛者)。根据社会困境理论可知,当社会成员(即行政事业单位)中有 $j$ 个个体选择合作,那么每个背叛者所能获取的收益为 $D_j = raj/n$  ( $1 \leq j \leq n-1$ , 当 $j=0$ 时,  $D_j=0$ );每个合作者所能获取的收益为 $C_j = raj/n - c$

( $1 \leq j \leq n$ )。在不考虑所有人都选择背叛的前提下,当 $j$ 个个体在社会困境中选择合作时,其每个个体在选择背叛时所能获得的回报总是高于选择合作时的回报,这种情况导致的结果就是没有人愿意合作。

社会困境本质上是一种个体利益和集体利益的选择与冲突,行政事业单位国有资产共享悖论的底层逻辑是国有资产拥有者对利益的权衡与考量,而社会困境理论的两难就在于个体短期利益与集体长期利益之间的冲突。行政事业单位国有资产共享过程中,合作者将单位持有的闲置资产面向公众开放或进行单位间的资产调配,个体共享过程中由于资产共享的信息披露成本、共享制度的政策不确定性成本以及共享制度的环境不确定性成本等原因,可能会出现背叛者获得的收益大于合作者获得的收益的情况。但是从长期来看,国有资产共享可以弥补公共服务与基础设施提供的短板,落实国家提出的“过紧日子”的政策要求,保障最广大人民的公共利益,达到提升闲置资源配置效率、节约财政资金的目的,完成存量资产的效能释放。对于各行政事业单位而言,也能够有效地盘活闲置资产,让资产利用率达到最大化。但是,由于各行政事业单位更倾向于追求个体短期利益,其会选择背叛共享机制,造成闲置资产依旧闲置的现状,具体逻辑机理见图1。

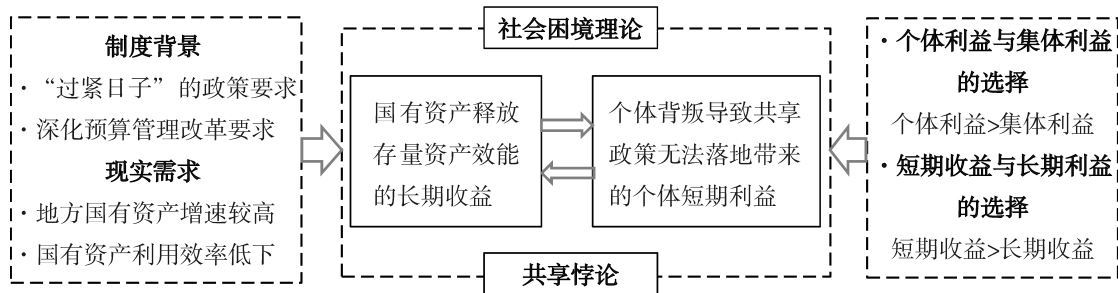


图1 行政事业单位国有资产共享悖论产生机理

### 三、行政事业单位国有资产共享悖论诱因分析

从社会困境理论入手,可以看出在行政事业单位国有资产共享中出于单位或部门利益的驱动,由于不同的目标和利益追求,导致在共享过程中出现利益冲突及行为不一致的现象。根据行政事业单

位国有资产共享的不同特点,将国有资产共享悖论分为三种不同类型,按照“共享管理源悖论”“共享动力源悖论”“共享技术源悖论”的细分(见图2),本文对诱发不同类型共享悖论的原因进行归纳分析,深入探究阻碍国有资产共享共用政策实施的深层次因素。

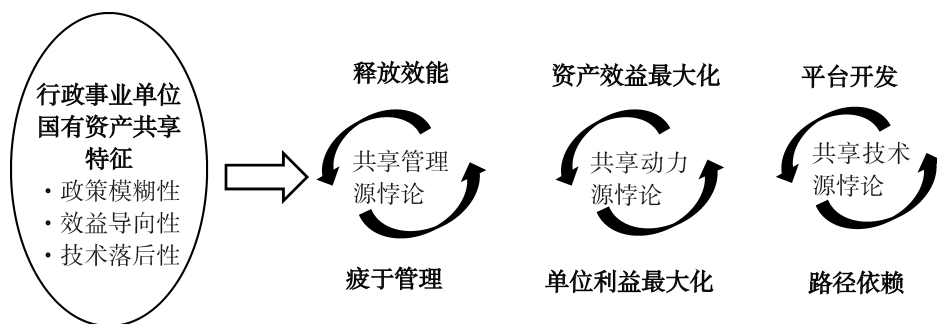


图2 行政事业单位国有资产共享悖论分类及诱因

#### (一)共享管理源悖论层面

1.顶层设计与相关立法缺陷引发“背叛”行为产生

近年来,各级行政事业单位对国有资产管理与监督主要依照《行政事业单位国有资产管理暂行办法》(2017年修订)、《事业单位国有资产管理暂行办法》(2019年修订)来进行,但行政事业单位国有资产在共享发展过程中仍旧存在大量法律漏洞与模糊地带,缺少对行政事业单位共享行为更详细的制度规范与更有力的行为约束,造成相关监督规范的依据不足和监督范围的界定不清,政策不确定性导致现存法律法规与政策性指导意见已经不能适应共享模式的发展。<sup>[25]</sup>根据不完全契约理论,行政事业单位国有资产共享这一潜在在交易行为存在事前的交易不确定性、事中的机会主义行为以及事后的权益分配问题,缺乏顶层设计和高位阶法律引领的行政事业单位国有资产共享阻碍了共享政策的有效开展,尤其是在国有资产共享过程中监督、问

责机制尚未完善健全,导致各行政事业单位“背叛”共享机制的成本极低,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国有资产共享发展过程中的普遍问题。同时,国有资产共享顶层设计缺乏以共享实施绩效为导向的激励与保障机制,如现有考核奖惩指标欠缺社会服务率,没有考虑行政事业单位闲置资产价值创造能力等,基于理性经济人角度,行政事业单位与其付出成本去推行共享工作,不如安于现状,使其缺乏资源共享的动机。现行法律法规中对于各行政事业单位在国有资产共享过程中遇到的风险事故责任问题没有给出界定,导致各行政事业单位出于自身利益的保护,避免陷入问责漩涡,出现急于共享,甚至不共享的现状,使国有资产共享有效性与质量偏低。

2.行政管理体制“碎片化”为共享悖论产生提供契机

目前,我国缺乏权威的国有资产共享工作统筹部门,国有资产共享监督主体处于“缺位”状态,资

产统筹工作多由各级财政部门代替执行。由于现行分散化管理体制具有很强的“碎片化”特点,造成行政事业单位国有资产共享产权管理主体多元化,政出多门而又互不协调。我国行政事业单位专业分工、条块化的管理模式,导致同一级行政事业单位间所呈现的样态也是五花八门。这种管理体系对行政事业单位国有资产共享工作执行情况的监管产生了不良影响,给行政事业单位间共享工作的统筹协调工作造成困难。由管理体制“碎片化”造成的共享机制监管漏洞以及由专业化、条块化管理模式造成的统筹协调困境,给行政事业单位“零成本”背叛共享机制提供了可乘之机,使行政事业单位出于自身利益最大化的考虑而最终做出背叛行为,导致共享政策执行的广度和深度都处于较低水平。

### (二)共享动力源悖论层面

#### 1.个体利益主张成为共享悖论的利益诱因

在市场经济环境下,国家提出了资源共享政策目的是减少国家财政投入、避免重复投资重复建设,但基于国有资产两权分离的属性,使用者更倾向于进行利益攫取等自利行径,以牟取自身利益最大化。由于目前资产共享所能获取效益并不显著,资产使用者势必对国有资产实行仅为我所购、为我所用的方式管理,满足自身对于国有资产的需求即可<sup>[26]</sup>,造成各行政事业单位对国有资产共享共用政策的执行偏差。

同时,由于各行政事业单位受资产规模约束,这使得单位之间出现竞争关系,产生了“资源蛋糕”如何切割的问题。很多单位出于有限理性的判断,在缺乏强有力的共享政策实施监管时,试图通过环境不确定性模糊国有资产所有权界限。基于“反公地悲剧”理论,行政事业单位国有资产这块“公地”内,存在着众多权利所有者,为了达到某种目的,阻

止其他单位或者个人使用该资源或相互设置使用障碍。因为没有人拥有所有的使用权,导致行政事业单位国有资产共享信息孤岛的现状,不仅造成国有资源的闲置,更导致了国有资产的浪费,使国有资产共享共用政策的推行效果始终未有较大的进步,各行政事业单位国有资源之间相互隔绝,无法有效地建立起资源共享机制。

#### 2.行政事业单位本位主义诱发短视行为

行政事业单位管理人员同样是寻求利益最大化的理性经济人。“利己性”倾向和部门主义文化驱使有些行政事业单位希望保持原有“自给自足”的资产供给模式。由于行政事业单位间各自为政,存在竞争的现状,一旦将单位内部国有资产进行共享,单位管理者认为所需付出的共享成本会使自身竞争力下降。本位主义思想使很多单位仅从自身发展考虑,更倾向于获取个体短期利益,忽视了国家提出共享政策的最终目的,多数行政事业单位对自身所拥有的国有资产采取选择性共享的策略,将共享工作流于表面。同时,存在部分单位搭共享政策便车的现象,从上级单位或其他单位争资金、争资产,助长了单位内部不思进取的懒汉思想,丧失了市场竞争的动力。

#### 3.行政属性为共享悖论提供了诱发环境

行政事业单位属于体制内组织,与企业相比并无盈利目标,因此在预算会计体制下,单位内部管理人员及职工并不重视资产购置所产生的成本问题,单位内部利益最大化的思想使一些单位普遍存在“重钱轻物”“重购轻管”的现象。长期以来,行政事业单位内部将国有资产视为经营性资产,对国有资产“保值增值”理解错误,将原本是非经营性的国有资产当作经营性资产用于为单位获取经济利益,形成自有“小金库”。国家对于行政事业单位共享

共用的制度安排与行政事业单位内部人员对国有资产共享管理理念存在脱节,这种脱节造成了国有资产共享需求与供给之间的错位,导致国家对于行政事业单位共享共用政策实施效果的期许与该政策实际执行结果之间形成了矛盾。

### (三)共享技术源悖论层面

#### 1. 平台路径依赖导致资产共享陷入执行困境

我国国有资产管理信息平台建设实施已久,自2007年财政部组织开发,到2010年开始运行,现在各行政事业单位内部已经建立起适应于本单位工作的固定业务流程,对现有国有资产管理信息平台业务流程已熟练运用,但同时也存在路径依赖,原有资产管理平台所付出的诸如学习成本等隐性成本构成了国有资产共享平台建设过程中的执行困境。行政事业单位为维持自身利益,减少成本支出,维持短期现有绩效水平,在国家不断推行共享政策的压力之下,只是选择将原有国有资产管理业务接口整合到互联网共享平台上<sup>[4]</sup>,拒绝主动改变现有资产管理平台运用模式。这种情况导致资产管理信息系统之间依旧无法打破分散独立,相互之间缺乏连接的现状,容易造成各行政事业单位之间对共享信息数据使用、储存标准的不一致,当共享工作出现问题时,就会导致各单位之间互相推诿避责。

#### 2. 信息系统不兼容导致资产共享陷入协同困境

现阶段,我国行政事业单位间信息系统林立,国有共享资产信息整合困难,这种信息系统的兼容性主要在于行政事业单位纵向信息平台建设较为成熟而横向系统之间差异性较大。当面临行政事业单位共享平台建设的改革要求时,从硬件上来说各行政事业单位现存资产管理系统难以适应共享平台建设要求,从职能上来说各行政事业单位现有的数字化资产管理流程亦需要拆解重组,对各单

位而言这存在着较大的系统重建成本。行政事业单位间因采用不尽相同的建设标准、软硬件平台、访问方式等,导致共享平台之间的信息获取存在壁垒,信息系统之间的不兼容导致各单位之间国有资产信息数据获取的障碍,形成了大量的“数据孤岛”。

## 四、行政事业单位国有资产共享悖论破解路径

打破现有共享悖论,推进共享政策的高效实施,本文结合行政事业单位国有资产共享悖论结构以及共享悖论产生的深层次原因,对行政事业单位国有资产共享过程中的多对悖论要素进行协调与治理,深入探寻共享悖论的破解之法。按照以行政事业单位存量资产的数据信息为基础,以资产使用效率的绩效管理以及各地域、各层级行政事业单位之间的信息沟通为主线,以资产使用情况的审计结果与审计责任强化为动力的思路,提出“数字支撑”“平台效应”“疏堵结合”“标本兼治”的行政事业单位国有资产共享悖论的破解路径,具体共享悖论破解路径见图3。

### (一)共享管理源悖论破解路径

#### 1. 建立行政事业单位资产共享共用统一管理主体

我国目前缺乏权威性国有资产共享工作统筹部门,资产统筹工作多由各级财政部门代替执行。行政事业单位国有资产共享运行保障想要实现集中统一管理,关键是实现机构设置、职能配置以及流程设计的集中和统一。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;法国成立国家参股局,整合分散的国有资产管理职能。<sup>[27]</sup>根据我国的政府职能设置及行政事业单位国有资产管理特点,可以设计财

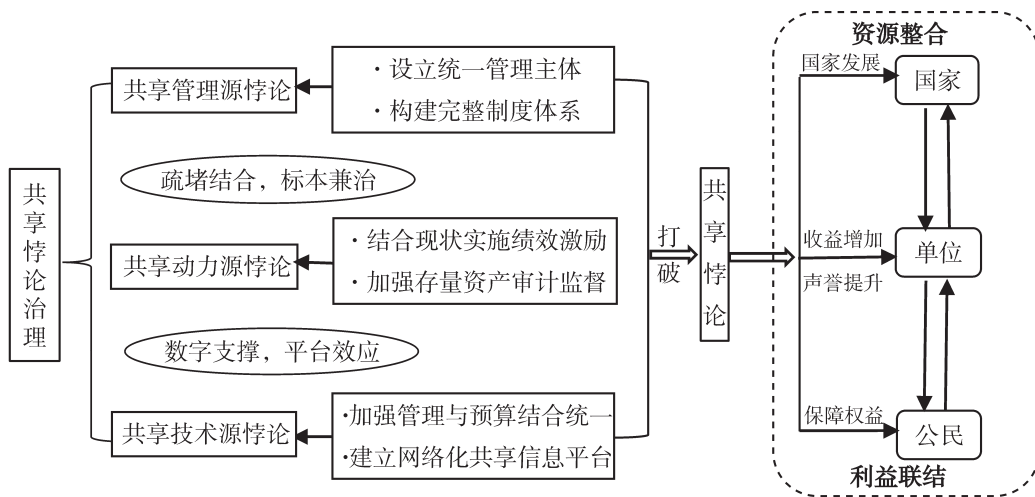


图3 行政事业单位国有资产共享悖论破解路径

政部门资金预算与机关事务管理部门实物监管的双层制；其次设置专门的行政事业单位国有资产管理机构，整合行政事业单位低效、闲置资产，进行资产全生命周期管理，以存量调控增量，优化资源配置，推动解决资产重复配置、闲置浪费等问题。

### 2. 构建行政事业单位资产共享共用完整制度体系

通过探讨适用于我国国情的资产共享制度体系，使其覆盖行政事业单位国有资产共享全过程，同时以合理有效的问责制度与激励机制加以保障，使国有资产共享制度落到实处。基于资产全生命周期管理理念，结合各类资产的特点与实际管理规律，实现全口径资产从进入到退出的全生命周期动态监管，完成对国有资产共享全面、全过程、全价值的系统化管理。其中，在共享资产进入阶段，应构建统一国有资产共享共用执行标准，并向各级单位下发，统一各单位之间共享资产登记模式，建立连接通道以便单位之间共享数据库的建立。在资产共享运行阶段，要尤为注重行政事业单位主体利益需求是否得到满足，通过相应的制度设计保障行政事业单位合理利益，激发其主动参与国有资产共享的能动性。可以建立资产盘活情况与新增资产配

置预算挂钩机制，对闲置浪费严重的部门、单位，财政部门可视情况停止批复新增资产配置预算。退出阶段需通过约束资产共享供需双方以及系统平台在收尾阶段需要履行的职责，同时还需确保下一步资产共享共用运行的制度规范。

### (二) 共享动力源悖论破解路径

#### 1. 综合行政事业单位国有资产共享表现实施绩效考核

为使共享共用政策在行政事业单位内部呈现出更好效果，需要在国有资产管理活动中融入人本内部控制的方法，综合内控评价结果实施相应的奖惩措施。人本内部控制的核心在于以利益相关者为本，通过对各利益相关者的投入与其应享有的权益进行科学管理和平衡控制，促进利益相关者的资本增值与权益维护。<sup>[28]</sup>行政事业单位通过开展定期人本内部控制，以人本内部控制为基础，通过单位存量资产共享指标与单位绩效评价体系的有机结合，将资产共享效果与单位管理人员的考核评价联系起来。以人本内控结果连接单位管理人员绩效考核与奖惩办法，有效提高单位人员资产共享的工作效率，调动单位管理人员对于国有资产共享的能动性，同时，发挥单位管理者对工作人员共享工作



执行效果的监督作用。

2. 对行政事业单位国有资产共享效率效果进行审计监督

为保障国有资产的充分共享,应通过独立的第三方对行政事业单位共享工作的效率、效果进行监督与检查,而审计的独立性与权威性决定了其有能力对行政事业单位共享工作的开展进行监督与约束,有效保障了单位内部国有存量资产的激活,提高资产使用效率。首先,应加强对资产存量的审计监督,重点审查存量资产的管理与共享情况。对于行政事业单位存量资产的审查必须包括实地实物盘点、共享平台登录信息与存量资产实际信息之间的核对<sup>[14]</sup>,以保证行政事业单位有能力盘活闲置资产,提高存量资产使用效益;其次,对行政事业单位的预算管理工作进行审计,按照资产共享统筹部门对各单位下发的资产预算标准,进行资产预算、购置、处置等过程的审核,判断单位所购置的国有资产是否符合购置需要和相应的价值;最后,为了加强审计结果的应用,应对单位内部在审计过程中发现的需要整改事项规定具体整改日期,并对整改后的工作进行抽查核验,保障审计工作开展的有效性。

### (三) 共享技术源悖论破解路径

#### 1. 加强国有共享资产与预算管理的结合统一

“摸清家底”是行政事业单位国有资产共享共用的基本前提。资产共享共用实施之前应当全面准确掌握资产使用状况,加强资产共享共用的可行性论证。国有资产管理不到位的重要原因在于资产管理与预算管理长期脱节,为推动国有资产共享政策的实施,打破现有共享悖论困境,首先,有效制定盘点方案。行政事业单位要系统梳理资产使用情况,全面摸清行政事业单位资产底数,按照逐步

推进原则,首先对价值量大的重点资产进行盘活,对资产使用状况进行摸底,理清低效、闲置资产并准确标注资产使用状态,形成待盘活资产清单,逐项研究并有针对性地制定盘活方案。其次,应加强资产管理与预算管理的结合统一。在进行国有资产预算编制过程中,要以单位内部存量国有资产信息数据为基础,不断完善健全存量资产数据查询、统计、反馈等功能,进而保证单位内部国有资产共享政策的实施与存量国有资产相挂钩。在单位内部存量资产不足以满足部门需求时,借助资产共享平台信息管理系统,查询平台已登记共享闲置资产并与单位需求做比对,利用共享平台实现国有共享资产的整合与配置的优化,进而决定部门所需资产是进行单位间的调剂还是归入新增资产并纳入预算。

#### 2. 建立网络化国有资产共享信息平台

基于行政事业单位预算管理的贯彻执行,为充分发挥共享共用政策在行政事业单位的作用,单位内部还需充分利用现有信息技术,建立单位与单位、单位与社会之间的网络化国有资产共享共用信息管理平台,使国有资产信息管理平台呈现出资产存量透明、资产调剂公开、资产处置可控的理想状态,通过全过程透明化的管理降低国有资产共享共用管理时的成本,打破各单位间、各部门间存在的数据壁垒。同时,基于物联网技术对资产的使用频率进行动态实施监测,掌握资产使用情况,充分利用监测数据对资产共享共用提供决策支持,提高资产输送、使用、处置等过程的效率。通过国有资产共享平台终端查询系统对外开放,以便大家通过公开透明的管理系统了解单位内部存量资产的情况,提高获取存量资产信息的效率。

## 参考文献:

- [1] 国务院公布2022年度国有资产管理情况的综合报告[J]. 国资报告,2023,(12):7-8.
- [2] 国务院关于2018年度全国行政事业性国有资产管理情况的专项报告[J]. 预算管理与会计,2019,(12):2-4.
- [3] 郭爱清. 行政事业单位国有资产共享机制的探索[J]. 行政事业资产与财务,2018,(21):9-10.
- [4] 李建发,包璐璐,张国清. 公共产权视角下政府资产治理问题研究[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版),2022,72(01):23-35.
- [5] 肖红军. 共享价值式企业社会责任范式的反思与超越[J]. 管理世界,2020,36(05):87-115+133+13.
- [6] Crane A, Palazzo G, Spence L J, et al. Contesting the Value of "Creating Shared Value"[J]. California Management Review, 2014, 56(2): 130-149.
- [7] 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,(06):80-84.
- [8] 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,(04):13-20.
- [9] 林盼,郭冠清. 监管主体的变迁过程与国有资产监督体系的制度分析[J]. 上海经济研究,2023,(07):5-15.
- [10] 凌华,李佳林,潘俊. 政府会计与行政事业单位内部控制的协同机理研究——以行政事业单位资产管理为例[J]. 财会通讯,2021,(01):163-167.
- [11] 王金凤,孙妍,王占文. 行政事业单位资产共享共用运作机理及障碍路径研究[J]. 地方财政研究,2022,(06):36-47.
- [12] 李卫东. 政府信息资源共享的原理和方法[J]. 中国行政管理,2008,(01):65-67.
- [13] 李重照,黄璜. 中国地方政府数据共享的影响因素研究[J]. 中国行政管理,2019,(08):47-54.
- [14] 许鹿,黄未. 资产专用性:政府跨部门数据共享困境的形成缘由[J]. 东岳论丛,2021,42(08):126-135.
- [15] 叶秀敏,姜奇平. 生产要素供给新方式:数据资产有偿共享机理研究[J]. 财经问题研究,2021,(12):29-38.
- [16] 郑方辉,刘璐. 政府国有资产治理绩效评价:以人大为评价主体[J]. 理论探讨,2022,(05):141-148.
- [17] 周长鲜. 人大国有资产监督机制研究[J]. 地方财政研究,2022,(09):69-77.
- [18] 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,(05):2-8.
- [19] 程平,赵化,李陵. 基于财务云平台的国有资产管理内部控制优化研究——以重庆海事局为例[J]. 会计之友,2017,(20):122-126.
- [20] Van Lange P a M, Joireman J, Parks C D, et al. The psychology of social dilemmas: A review[J]. Organizational Behavior and Human Decision Processes, 2013, 120(2): 125-141.
- [21] Dawes. Social Dilemmas[J]. Annual Review of Psychology, 1980.
- [22] 郑志来. 共享经济的成因、内涵与商业模式研究[J]. 现代经济探讨,2016,(03):32-36.
- [23] Cabrera N, Collins W C, Salgado J F. Determinants of Individual Engagement in Knowledge Sharing[J]. The International Journal of Human Resource Management, 2006, 17(2): 245-264.
- [24] Balliet D, Ferris D L. Ostracism and prosocial behavior: A social dilemma perspective[J]. Organizational Behavior and Human Decision Processes, 2013, 120(2): 298-308.
- [25] 费威. 共享经济模式及其监管制度供给[J]. 经济学家,2018,(11):75-82.
- [26] 赵玉茹,冯建跃. 提高高校大型仪器设备利用率的策略探析[J]. 实验室研究与探索,2019,38(06):120-124.
- [27] 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.
- [28] 王海兵,伍中信,李文君. 企业内部控制的人本解读与框架重构[J]. 会计研究,2011,(07):59-65.

【责任编辑 寇明凤】