数字化改革背景下行政事业单位软件资产管理对策研究

潘朝晖 | 范亚辰

摘　要：软件资产是数字化改革的关键成果和重要支撑。但长期以来，我国行政事业单位对软件资产的内涵外延界定不清晰、特点和分类梳理不到位，实际工作中缺乏有效的管理方法和手段，产生了诸多问题。在数字化改革背景下，应积极探索新的软件资产管理模式、创新软件资产配置机制，提升管理效能。

关键词：软件；无形资产；资产管理

数字化改革是新发展阶段全面深化改革的重要抓手。数字化改革需要通过顶层设计、增量开发、迭代升级的方式，开发建设大量的软件应用，即软件资产是数字化改革的重要成果，数字化改革是软件资产优化配置的过程。长期以来，由于缺乏有效的管理方法和手段，各地各部门分散开发建设，造成信息系统之间相互割裂，大量重复建设，碎片化、垂直化、信息孤岛等问题突出。在数字化改革背景下，探索新的软件资产管理模式，创新软件资产配置机制，提升软件资产管理绩效，显得尤为重要和迫切。

行政事业单位软件资产管理中存在的问题

（一）软件资产管理认知比较模糊。现阶段，行政事业单位资产管理部门对传统意义上的实物资产管理较为熟悉，而对软件资产管理意识相对淡薄。软件资产的定义不清晰和分类不准确，给具体管理工作造成一定困难。尤其是软件资产的无形性和知识产品性等特性，导致传统实物资产管理的方法往往不适用于软件资产。同时软件采购和开发对技术管理的要求

养老金待遇水平调整的节奏。当前经济形势下，养老金待遇增长步伐需适度放缓，同时必须保证养老金实际待遇水平不下降，实现退休者共享经济社会发展成果。因此，需要综合权衡各种相关因素，进一步完善职工基本养老保险待遇调整机制。二是稳步提高法定退休年龄标准。提高法定退休年龄标准不仅有助于增加征缴收入，也有助于控制养老金支出。三是规范提前退休行为。四是严格控制非养老金支出。调研发现，职工基本养老保险基金除了被用于发放养老金之外，还被用于其他一些方面，而且各地非养老金支出所占比例差异较大，应制定更严格的措施禁止挤占挪用。

（四）进一步拓展外部资金支持。一是推进地方划转国有资本充实社保基金工作。中央有关部门要指导、督促各个省份尽快制定科学合理的方案并贯彻落实。二是大力推进福利彩票事业发展，进一步发挥福利彩票公益金在支持养老事业方面的潜力。三是适当动用外汇储备设立主权养老基金，在这方面，一些发达国家已经积累了比较丰富的可借鉴经验。

【本文是国家社科基金一般项目“基于社会网络的新型农村互助养老服务场域建构研究”（项目编号：18BSH164）阶段性成果】

（作者单位：华中师范大学公共管理学院）

责任编辑　刘慧娴

中国财政杂志社

较高，容易导致低效投资和重复投资，特别是单位自主开发建设的软件资产，往往周期较长，多采用分期投入、持续迭代方式，软件成本和入账价值难以计量。由于没有实物形态，软件资产入账容易遗漏很多信息，软件的日常维护如版本更新、软件登记、价值管理等工作很难开展，对软件资产的清查、报废和核销存在一系列不便。

（二）软件资产管理缺乏有效的制度和规范。长期以来，软件资产的分类标准和管理规范比较简略或缺失，造成行政事业单位软件资产管理存在无法可依、无章可循的现象。现阶段，鲜有行政事业单位建立了健全的软件资产管理体系。现有的会计准则和内控规范未能充分考虑软件的价值和作为资产管理的特殊要求，造成行政事业单位购置软件和自行开发软件的投入资金未全部形成资产并计入单位资产负债表；而且对安装和使用软件的行为也缺乏严格的管控流程，对软件的合法授权意识比较淡薄，对核心业务的顶层设计、重大软件系统谋划、软件资产的合理配置的重视程度也不够。造成软件资产碎片化、重复建设现象严重，跨地区跨部门的高效协同、共享、集成不够，软件资产的全生命周期成本高昂，整体效益低下。

（三）软件资产管理的技术手段落后。从技术手段看，目前行政事业单位普遍没有专业的管理软件资产的数字化工具，既耗费了大量时间和人力，也难以保障数据的全面性和准确性。此外，各单位的软件资产配置预算、采购情况、自主开发项目维护和迭代等相关动态信息和业务数据往往分散在内部各部门或信息系统中，不仅未能实现数据的互联互通，更给软件资产的全生命周期动态管理制造了障碍。

加强行政事业单位软件资产管理的对策建议

（一）全面准确把握软件资产管理重点。首先需要从单位外部组织环境、内部软件资产现状进行分析，提出软件资产管理目标。在数字化改革过程中，各单位都要围绕核心业务，梳理重大需求清单、跨场景清单和重大改革清单，在此基础上提出单位软件设计的顶层方案，系统化、规范化地整体推进。按照这个目标定位，可以明确数字化改革重大应用类软件资产不可能直接通过购买现成软件产品来解决，需要单位开展创造性谋划，提出增量开发和持续迭代的项目。因此，软件资产管理重点应从原来采购软件产品的管理，转向围绕单位核心业务开发建设软件以及购买必需软件服务的方式配置软件资产，以整体提升单位数字化能力为导向，开展需求分析，充分论证必要性和可行性，切实提高软件资产配置绩效，有效发挥软件资产在单位数字化改革中的核心作用。

（二）建立和完善软件资产管理体系。软件资产管理体系最重要的关注点是人员、流程和技术。应考虑设置软件资产管理岗位，明确相关岗位的职责权限，确保责任到人。应梳理软件资产管理业务流程，明确业务环节，系统分析并确定风险点，建立软件资产管理内控制度。软件资产使用人、管理人应当履行岗位责任，按照内控要求合理使用、严格管理，充分发挥软件资产效能。通过对现有软件资产需求管理、采购管理、项目管理、部署管理、运维管理、处置管理等流程进行实时监控，持续完善软件资产管理体系，充分发挥软件资产的效能，帮助单位围绕核心业务开展数字化改革。

（三）改进和创新软件资产管理技术工具。应借鉴平台思维，主导建设软件共享仓库或应用市场作为管理软件资产的技术手段和平台工具，利用市场化机制优化软件资产配置，通过系统化闭环管理切实提高软件资产管理的能力和效率。

（四）坚持目标和绩效导向促进整体智治。行政事业单位在软件资产配置时要立足市场有效、政府有为、群众有感，推动核心业务全面数字化，从重大共性需求出发，从最紧迫、最需要、最现实的问题入手，聚焦满意度、获得感、认可度，谋划“管用好用、实战实效”的重大应用，重塑单位运行的组织构架、管理构架、服务构架，科学合理规划和设计，形成上下贯通、有机衔接的软件架构体系。通过开展软件资产绩效管理，建立健全科学、合理的软件资产核心绩效指标体系，加强绩效评价结果反馈和应用，提高单位软件资产整体配置效率和使用效益，从而加快形成即时感知、科学决策、主动服务、高效运行的新型治理形态，提升行政事业单位整体治理科学化、精准化和智能化水平。

（作者单位：浙江省财政厅　中国财政科学研究院）

责任编辑　李艳芝

中国财政杂志社