

第一章 现代企业制度构建与国有资产管理体制改革的关系

第一节 关于现代企业制度基本特征的几点再认识

企业重组中的一个重要方面就是企业制度重组。而建立现代企业制度，是中共中央《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出的重大举措之一，是发展社会化大生产和市场经济的必然趋势，也是国内外有关企业制度探索过程中经验与教训的总结。资产价值化管理与构建现代企业制度紧密相关且相辅相成，可以说，国有资产价值化管理是在企业重组与制度创新背景下提出的，是构建现代企业制度的必然要求。事实上，完成现代企业制度构建的重要途径之一就是实现国有资产的价值化管理。

一、有关企业制度创新中基本概念的进一步辨析

（一）产权与产权关系

产权这一概念，近十多年来经济学界比较频繁地加以使用，有关其涵义存在着多角度的、不同的认识。主要观点有：（1）产权是指财产的所有权，以及由对财产所有关系而产生的占有权、支配权、使用权、处分权和收益权。（2）产权主要是指民事主体对财产行使某种权利本身的所有关系，而不是强调民事主体对财产本身的所有关系。比如说，当国有土地的使有权转让给企业时，该企业就成为土地使用权的所有者。（3）产权即是指股权。（4）法学界普遍认为，人们经常谈论的产权实际上就是中华人民共和国《民法通

则》中的财产所有权及与财产有关的财产权，即法学上的物权。^①

(5) 德姆塞茨在《关于产权的理论》一书中认为：产权 (Property-rights) 是界定人们如何受益及如何受损，进而通过明确补偿主体与客体来修正人们采取的行动。^②(6) 产权即财产的所有权。这一观点体现在 1989 年版《辞海》之中。

笔者认为，产权就是财产权，是以所有权为核心的各种权利的总称。它包括物权、准物权、债权和知识产权，比财产所有权、物权、债权、股权的范围大一些。比如，财产所有权一般是指对财产的占有、使用、收益和处置等权利的总和，但产权不仅包括这些内容，而且包括由它们所产生的其他权利，如继承权、管理权、经营权等。

产权不同于产权关系。产权关系蕴含了产权中各种可分割的权利之间的关系，并主要体现在产权主体之间在财产占有、使用、收益、处分中形成与发生的关系。凡财产所有者、经营者、管理者、监督者、使用者都可以是产权主体，这些主体在财产占有、使用、收益和处分过程中形成与发生的关系的总称，即为产权关系。这里当然包括在同一种权利（如监督权）上不同主体间形成的关系。可见，产权是产权关系的基础与前提，而产权关系则是产权的扩展、具体化与人格化。此外，产权、产权关系与产权理论属既相关又不同的范畴。很显然，产权理论具有更大的内涵，它不仅包括产权、产权关系方面的理论，而且包括与产权相关的理论、方法、制度等。20 世纪 60 年代西方新制度经济学派的出现大大推进了产权理论的研究，经过罗纳德·科斯、R·福格尔、D·诺斯等的创新与发展，产权理论在交易费用、产权效率、产权制度效率比较、产权制度演进等方面取得长足的进展。

（二）法人财产权、出资者所有权与国有产权

据中华人民共和国《民法通则》第三十六条规定：“法人是具有民事权利能力和民事行为能力、依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织。”法人可分为企业法人、机关法人、事业单位法人和社会团体法人，相应的法人财产权就有企业法人财产权、机关法人

财产权等。不过，本文所探讨的与经济界所研究的法人财产权，一般应指企业法人财产权。

企业法人财产权与企业法人财产紧密相连。企业法人财产是指企业中由股东出资或投资者出资及企业负债共同转化的全部资产。而企业法人财产权是指企业法人对企业法人财产所拥有的占有、使用、收益等权利的总称。

出资者所有权是指对企业投入资本金所形成的投资主体所拥有的财产权利，是出资者对其财产享有占有、使用、收益和处分的权利，是起因于投资行为而产生的权利。从现代企业制度的要求来说，出资者所有权主要体现在：（1）它表现为价值形态上的占有、使用、收益和处分的权利；（2）出资者按投入企业资本所占的份额，对企业法人财产享有权益；（3）对企业的经营变动，可以依法行使出资者的约束与监督权利，按法定程序选择企业的主要经营管理者权利；（4）对企业经营所产生的盈利，出资者可依照份额依法获取收益；（5）出资者可将自己投入企业的资本金份额，部分或全部地依法转让。

国有产权是国家作为出资者形成的所有权及与该所有权有关权利关系的总称。一定意义上，国有产权是出资者所有权的一种，但并不属法人财产权与法人产权的一种。法人产权是法人出资形成的产权，与之相对的资本是中间资本，这种资本的投资者——法人往往并非资本的终极所有者。

二、对现代企业制度基本特征的再认识

（一）关于产权清晰

产权清晰是现代企业制度的特征之一。何谓产权清晰呢？笔者认为，它实质上就是产权关系清晰。从与产权关系相关的权利——所有权、占有权、使用权、收益权、处分权、经营权、监督权和管理权来说，产权关系清晰应当做到这些权利在企业生产经营活动与监管活动中所形成的各种关系清晰、明了。总体来说，一要做到

从财产最初所有到最终（终极）所有过程中发生的各种产权关系明晰，即伴随着生产经营活动中权利转换与移动过程中的纵向产权关系要清晰；二是要做到同一种权利（如所有权或管理权）在横向所形成的产权关系清晰，如国有资产管理局、政府、主管部门等对企业国有资产的监督管理权利关系要清晰；三是要做到权利交错过程中形成的产权关系应当清晰。而从以动态与静态角度来说，要做到这两方面的产权关系都清晰。

从过去与现状来看，产权关系不清晰主要体现在：（1）所有权之间的关系与边界不清。国有财产、集体所有财产与个人所有财产相互交织、模糊不清。例如，某些企业在股份制改造过程中无偿将企业国有资产折股给职工个人。再如，部分国有企业开办的集体企业无偿使用国有资产，以致国有资产与集体所有资产间界限时常表现为模糊不清。（2）所有权内部关系不清。国有资产虽然从法律上和形式上均归国家所有，但究竟归属于政府、归属于全国人大还是国务院？同级政府中有关部门或不同级政府在所有权上的关系又如何？这都有待于进一步界定与区分。（3）所有权与经营权、使用权、管理权等其他权利之间的关系不清，即所有权与其他各项权利的纵向权利关系不清。其表现之一就是国家的执行机构——各级政府和主管部门依然过多地采用行政手段干预企业的经营权。（4）监督权关系不清。体现之一是国有资产的监管主体实际上不断产生间歇性缺位，即在某些时机、某些环节或一些经济活动中体现不出有谁能切实地、全心全意地来监管国有资产。以致国有资产的运营缺乏有效、充分的监管；体现之二是国有资产管理主体之间关系不顺，国有资产管理部門、各主管局等争相取得或维持国有资产的管理权，管理权限划分与管理权力结构均处在极不稳定的状态中，国有资产管理局和土地管理局之间关于土地评估确认的权限之争足以证明了这一点；体现之三是宏观上的国有资产管理体制存在着明显的体制缺陷；体现之四是监管权与经营权、使用权的产权关系不清，例如部分监管主体利用监管权利不断地直接干预经

营权利，或以私为目的而利用监管权利扩大企业使用国有资产的数量与权利。(5) 占用权利关系不清。这主要体现在不同法人企业在不同国有资产上的关系，以及法人企业对国有资产的不合理占用等方面。换个角度来说，资产闲置与稀缺并存、资源配置不合理、资本结构非优化与资产存量分布不合理在某种意义上就是占用权利关系没有理顺。(6) 收益权利关系不清。这体现在政府部门是国有资产所有者的执行主体仍不够明确，在收益权利的“契约”上就是规范、合理的收益规则和收益管理机制尚没有形成，在国有资产流失方面的体现就是非国有资本所有主体和个人对国有资本收益的侵蚀；在股份制企业分配中的体现就是同股不同利等情况没有明显改变。基于这些问题，应以明晰国有资产所有权与企业法人财产权的关系为基点，来理顺各种产权关系。当前特别要注重沿着如下思路来理顺以下几点产权关系：(1) 在产权界定与清产核资的基础上，理顺国家所有权同其他所有权之间的关系；(2) 在统一所有、分级管理、分工监管的原则下，理顺国家所有权内部各职能部门间的管理权利关系、监督权利关系；(3) 以落实企业法人财产权为目的，以相互分离、相互制衡为原则，理顺国家所有权同经营权之间的关系；(4) 在公平、有偿、自愿、公开竞争的原则下，理顺经营权与使用权之间的关系，以利于资产重组、资本结构优化和资源合理配置；(5) 在公平、互利的原则下，理顺不同投资主体的收益权利间的关系。

(二) 关于权责明确

从权责明确在国有企业制度创新中的基本涵义出发，一方面是指企业拥有全部法人财产权，享有民事权利和依法自主经营与自我发展的权利，同时承担民事责任、自负盈亏责任、自我约束责任、照章纳税责任，以及对出资者承担资产保值增值责任；另一方面是指出资者按投入企业的资本额享有所有者的权益，即资产受益、重大决策和选择管理者权利，以及监督权利；而当企业破产时，出资者只以投入企业的资本额对企业债务负有限责任。

权责明确是针对以往和现在国家与企业两大主体的权与责错位而言的。这种权责错位一方面体现作为国有资产所有者的国家及其执行机构——各级政府拥有过多不应有的权力与权利，承担过多的、不属于出资者范畴的责任，但同时又没有履行好自己应当有效完成的职责。作为出资者直接参与企业经营活动，包揽企业产品营销、亏损、人事安排、产品定价和无限责任，以及企业资产保值增值缺乏有效监督与约束都是出资者权责不清的突出表现。另一方面，企业作为独立法人实体缺乏应有的经营权、自主经营决策权、用人权，以及行使这些权利的社会保障环境、舆论环境、体制环境和法制环境，同时在个人与局部利益驱动下和缺乏有效监督与约束下，企业没有很好地承担起资产保值增值责任、照章纳税责任、依法经营责任，以致国有资产流失、偷税逃税、管理不善、违法经营时有发生。

权责明确的重要环节是应做到权与责的主体要明确，国有资产的所有者主体和管理者主体、监督者主体、收益者主体及其在不同层次上的分支主体都应当明确。企业法人财产的经营主体——国有资产经营代理人或企业主要领导者要明确，企业法人治理结构中“新三会”及其权责也要明确。只有这样，才能进一步做到上述国家与企业的权与责明确。此外，实现出资者管理手段行政化向经济化转变、政府社会经济管理职能与资产所有者职能分开也是实现权责明确的重要环节与必要手段。

（三）关于政企分开

多数人认为政企分开是将政府的职责（职能）与企业的职责（职能）分开；也有人认为政企分开并非职责分开，而是政府不能再管企业，从而企业不需要行政主管部门了。笔者认为，政企分开不单纯是简单的政府与企业职能分开问题，也不是单纯的割断政府与企业之间管理关系的问题。

首先，政企分开的内容主要是政府社会经济职能、出资者所有权职能及由其派生的职能和权利与企业法人财产权所拥有的职能

相分开，这种分开最终体现在企业拥有不受原行政主管部门或其他部门行政干预的经营权。其次，在更深的层面——国家与政府方面，政企分开就是指国家的社会经济管理职能与企业国有资产的所有者管理职能分开。其中对于前一种职能，无论是否存在国家资本的企业，都要继续接受社会经济管理，而不可能进行政企分开；对于后一种职能，只有存在国家资本的企业，才接受出资者管理职能，行使股东或类似于股东的职责与权利。第三，政企分开中的“政”不能笼统指政府的所有部门，政企分开中的“企”也不宜理解为所有类型的企业。政府部门中的工商行政管理、税务部门或司法部门，在实施社会经济管理职能方面与企业必需联系在一起，而若是国有资产管理部門，势必以出资者所有权职能为纽带与企业职能相关联。第四，尽管政企分开是现代企业制度的基本特征，但在一定时期内，并非所有占用国有资产的企业都需要进行政企分开。例如，铁路、城市用水等方面的企业还需要政府直接进行垄断经营，需要部分地采用行政手段直接干预企业经营权。第五，政企分开的主动权在政府，政府的行政主管部门不主动与企业割断行政隶属关系和领导关系，企业就无法与政府在经营权等方面分开。第六，政企分开的突破口与难点在于如何解决政府与企业的职能错位与重叠上，这主要体现在仍然是行政主管部门而不是经营者在办企业，以及是企业而不完全是政府来办“社会”。

至于管理科学、法人治理结构等也是现代企业制度所具备的重要特征，限于篇幅及其与下文的关系不很紧密而不再赘述。

第二节 现代企业制度构建与国有资产管理体制改革的关系

一、我国国有资产管理体制演变的轮廓

到目前为止，我国国有资产管理体制的演变大体上可划分为三个阶段：第一阶段是改革前在传统计划经济体制下形成的国有资产管理体制；第二阶段是改革后至十四届三中全会这一过程中形成的改良型国有资产管理体制；第三阶段是自十四届三中全会以后，通过重塑产权关系来探索适应社会主义市场经济的新型国有资产管理体制阶段。其中，第三阶段正处于初步的探讨与摸索之中，将在以后若干章节阐述有关构想。

改革前、特别是 1956 年社会主义改造基本完成后的这一段，我国建立了以单一的、直接的指令性计划为特点的高度集中型计划经济体制。在该体制下，国家以掌握国有资产所有权为基础，对国有资产管理从一开始就与国家对整个国民经济的管理紧密结合成一个整体进行，由政府各级综合部门、专业职能部门、行业主管部门通过各自的行政权力对国有企业及其所拥有的国有资产的经营进行集中的、直接的行政管理，作为附属物的企业人、财、物、产、供、销、利润目标等方面都直接受行政主管部门的计划控制。在这种体制下，国有资产管理已被融合到国家的国民经济管理之中，没有形成专门的国有资产管理体制，以致国家管理经济的行政权利与国家作为国有资产所有者管理权利完全统一并体现为行政权利，进而行政管理权取代了资产所有权、资产经营权，行政隶属关系取代了产权关系，行政手段包办了法律手段和经济手段。因此，依附在计划经济体制之中的国有资产管理体制是一种高度集中的、以指令性计划和行政手段为特点的体制。

第二阶段所处的时间大致从改革开放（1978 年）至十四届三

中全会（1993 年）。针对传统计划经济体制中高度集中的国有资产管理体制缺陷，以及“放权让利”、“政企分开”、“两权分离”、“转换经营机制”等企业改革试验与摸索中呈现的国有资产产权不清、流失严重等情况，国务院和有关部门逐渐意识到单独建立国有资产管理系统的必要性，并于 1988 年 1 月成立了国家国有资产管理局，试图强化国有资产管理。但在十四届三中全会以前，国有资产管理体制在实际工作中和规划设想方面总体上没有明确统一所有、分级管理、分工监管这一适应市场经济体制的模式，而只是强调统一领导、分级管理，从而无法摆脱传统体制的约束。

二、现代企业制度构建与国有资产管理体制改革的联系与区别

首先，从新中国成立以来发展实践来看，企业制度与国有资产管理体制是紧密相连的。当融合在高度计划经济体制中的国有资产管理体制产生与运作期间，企业制度——如果说存在一定意义上的企业制度的话，是由单纯的指令性计划与行政手段来安排与组织企业的所有生产经营活动，几乎都是纯粹国有企业才有国有资产。在行政权利与出资者所有权利高度统一为行政权利情况下，这期间的企业制度其实也融合在计划经济体制之中而难以单纯地显示出来，相应的企业体制与制度就成为隐形中的国有资产管理体制中的一部分，企业制度成为一种特殊的“经济核算制”。而随着改革开放、企业改革逐步推进，相应国有资产管理体制的构建与改革也是围绕着企业放权让利、所有权与经营权分离、企业经营机制转换中如何管理企业国有资产为中心展开的。其次，从现代企业制度应形成的产权清晰、权责明确、政企分开与管理科学四大特征和国有资产管理体制改革的内容与目标模式来看，两者是相辅相成的。针对国有资产管理中所有者主体缺位、产权关系不清、监督乏力、管理权限与权力分布混乱、政企不分、政资不分等状况，国有资产管理体制改革必须要以理顺产权关系、明晰产权关系为突破口，来明确与界定企业国有资产的所有权、存量与宏观结构，并

在此基础上将国家的社会经济管理职能与出资者所有权职能分开、政府职能与企业职能在交叉与错位的环节分开，并通过工商部门、专职监事会、专职国有资产管理部門对企业法人财产权的运作与收益分配进行监督，进而在体制内部强化科学管理，并促成与引导体制的末端——企业实现管理科学，以最终维护国家所有者权益、鼓励与监督企业履行资产保值增值的责任。而这一思路与取向与现代企业制度创建及其要求的取向是一致的，因为实现现代企业制度的构建，也必需实现政企分开、政资分开、管理科学，而且现代企业制度只有在国有资产管理中明晰了产权关系中的所有者关系、管理者关系、监督者关系和这些关系间的纵横交错中所形成的各种关系之后，企业的产权关系才能真正地清晰化。因此，可以说，国有资产管理体制改革是现代企业制度构建的前提、基础、要求与手段，没有适应于社会主义市场经济的新型国有资产管理体制，就不可能真正建立现代企业制度。反过来，建立现代企业制度、明晰国有产权与企业法人财产权的关系又有助于推动国有资产管理体制改革，是国有资产管理体制改革的微观驱动力、微观参照系和要实现的微观目标之一。这是作为经济基础一部分的现代企业制度决定作为上层建筑一部分的国有资产管理体制的一种体现。第三，正是基于上述关系，国有资产管理体制的改革要服从于、服务于现代企业制度的构建；反过来，现代企业制度的构建要有利于国有资产实现最优化保值增值管理和国家所有者权益得到最优化维护。第四，也正是因为上述关系，现代企业制度构建与国有资产管理体制改革之间又存在着制约关系，两者中一方的总体或局部错位，都会制约着另一方的成效与取向，也关系着两者能否实现最佳化相辅相成。

同时，两者又存在着区别。首先，现代企业制度总体上是一种资产微观运作与经营机制和制度，隶属于经济基础范畴的一个部分，其构建就是按照市场经济体制要求来改造传统与现行的企业制度；而国有资产管理体制是一种宏观上国有资产管理、监督、所

有关系及其相应分工关系的体制，隶属于上层建筑范畴或者说政府系统。其次，现代企业制度构建的内容与国有资产管理体制改革的内容虽有共性与相同之处，但亦有区别。前者侧重于企业内部产权关系、经营权关系、治理结构、经营分工、管理分工、财务管理、内部监事会和企业形象等方面的重塑；而后者侧重于企业国有资产外部的所有权关系、管理权关系等体制、组织、制度、法律等方面的改革。第三，在资产范畴上，现代企业制度构建是面向拥有资产的所有企业，国有资产管理体制改革在微观上是针对拥有国有资产的企业。第四，在最终目标上两者有所不同。例如，现代企业制度构建的最终目标之一是使企业通过建立法人治理结构和法人产权制度，使所有企业更自主、更有效地追求利润最大化目标；而国有资产管理体制改革的最终目标之一是通过建立服从于现代企业制度和国家经济体制的新体制，最大限度地维护国家所有者权益和促进国有资产保值增值。

注释：

郭言：“关于产权的几个问题”，《国有资产管理》1995年第5期。

焦津强：“廓清企业产权概念是建立现代企业制度的当务之急”，《国有资产研究》1995年第5期。

第二章 企业国有资产价值化管理概述

已故著名经济学家蒋一苇早在 1991 年就极其敏锐地认识到国有资产价值化管理走向。《经济研究》1991 年第 2 期和 1993 年 4 期分别刊出了他的《论国有资产的价值化管理》和《再论国有资产价值化管理》两篇论文。鉴于当时经济体制改革的进程和经济体制发展模式尚没有定位到社会主义市场经济上来，作者并没有十分明确国有资产价值化管理的内容和依据，但是，作者却指出了国有资产管理的一种方向，大胆地为资本的非资本主义专用性辩护，并着重分析了资本与资产、资本所有与资产所有、资本市场与资产市场、资本经营企业和资产经营企业这些基本概念间的关系。这无疑给人们探索国有资产价值化管理提供材料依据、精神鼓舞和思想启迪。

本章拟结合当前社会主义市场经济建设和理论发展的新现状、新背景，再进一步论述国有资产价值化管理的基本问题，以试图更加明确国有资产管理内容与方法的价值化取向，更加深入勾画出国有资产价值化管理的内容框架。

第一节 资产价值化管理 资产管理模式的重大转变

国有资产管理模式的转变，不仅仅是国有资产管理体制模式的转变。事实上，国有资产管理观念的转变、国有资产管理内容与方法的转变、国有资产管理范围的转变、国有资产管理主体的转变都是其重要的组成部分。而且，国有资产管理客体与方法由针对实物型资产转变为针对价值形态资产，将是整个国有资产管理模式

转变的前提与基础。

基于传统和现行的国有资产管理客体在总体上仍然是国有资产实物形态，以及伴随着这种管理模式而形成的管理方法与观念滞后、管理效率低下，人们已经意识到实现国有资产价值化管理的必要性和重要意义。

一、克服国有资产实物委托型管理和直接管理缺陷的有效途径与手段

传统体制下和目前经济体制转型时期，国家及各级政府部门、特别是行政主管部门对国有资产的实物形态的管理或直接管理，使得国有资产所有权与经营权、行政管理权与经营管理权经常无序地混合在一起，在一定程度与方式上体现为国有资产所有者直接经营实物形态或相当于实物形态的资产，并具体地体现为直接任命国有资产经营代理人（这种情况下经营者主体其实已成为所有者管理主体中的一部分），进而通过所有者化的经营者直接管理人、财、物、以及资产的投入与产出并最终演化为直接对实物资产或其他资产的控制与管理。管理效率低、管理手段行政化、经营自主权虚化、国有资产增值能力低下等无不与此高度相关。变实物型管理和直接管理为价值化管理为克服国家直接管理与经营企业国有资产所存在的缺陷提供了新的途径与方法。

二、我国国有资产管理体制改革的经验与教训总结

从 1978 年开始的经济体制改革，主要把增强企业活力作为核心，并采取了下放企业经营权、承包制、租赁制、利改税、拨改贷、利税分派等措施。但与政企不分、政资不分所伴生的管理客体实物化和手段行政化并没有改变，以致在国有资产与国有企业管理方面尚没有找到十分有效的途径。

三、建立现代企业制度的内在要求

从现代企业制度应具备的产权清晰这一特征来说，只有从资产价值上或资本金上明确“企业中的国有资产所有权属于国家”，并从资产价值上明确“企业拥有包括国家在内的出资者投资形成的全部法人财产权”，国家与企业的产权关系才能清晰，企业才能拥有可以依法自主经营的法人财产权。从权责明确这一特征来说，国家作为出资者享有所有者权益的依据是资本额，不是、也不直接管理具体的固定资产、流动资产、无形资产或其他具体的资产。作为出资者所管理的客体是以价值形态所体现的所有者权益及其相关方面，作为出资者所管理的目的是从价值形态而不是实物形态角度维护国有产权权益和确保国有资产保值增值。而从企业对国有资产所承担的责任来说，主要是从价值形态方面承担国有资产保值增值责任，而不承担来自企业外部对实物形态资产具体运作和经营方面具体要求与责任。

四、建立适应社会主义市场经济体制的新型国有资产管理体制的需要

新型管理体制必须做到国有产权关系明晰、国有资产存量清楚、政企分开、政资分开、所有者主体具体、监管职责分明等从政企分开这个角度来说，在企业占有国有资产情况下，要想使职能重叠与错位的部分分开而又维持出资者与经营者既有的“纽带”关系，做到企业拥有依法经营自由权和出资者拥有出资者管理权和所有权，那么，唯一的途径是使出资者所有权与企业法人财产权实行分离，对国有资产实行价值化管理恰是开通这一途径必不可少的中介，即国家必须把国有资产的实物管理权和相应生产经营权让渡给企业，转而从价值形态上进行间接管理。再如，产权界定、搞清国有资产总量与结构、强化国有资产收益管理等，都必须从清产核资、资产统计、产权变动登记等角度进行量化或价值化。

五、股份制改造的运作需要

从现代企业主要组织形式——股份制企业产生与发展过程来说，凡是占有国有资产的企业在股份制改造时，有关部门应当要求通过价值评估角度来界定国有资产存量，确定国家股本；而在股份制企业运作后，有关部门也应当从价值量角度来维护与管理国家股权益。此外，国有资产价值化管理也是企业由生产经营转向资本经营、国家宏观调控由行政手段转向经济手段的要求。

第二节 资产价值化管理 内容框架构想

一、国有资产价值化管理释义

所谓国有资产价值化管理，主要是指作为国有资产所有者及其有关委托管理者对企业国有资产的管理，将由对企业国有实物形态资产和非实物形态资产的行政直接管理和实物委托型管理，转变为以国有产权关系为管理纽带、以建立法人财产权制度为前提、以出资者所有权为管理依据、以企业国有资产所有者权益的价值形态为管理客体的经济性间接管理。

笔者上述界定主要是针对传统体制下形成的各级政府中有关主管部门习惯于用行政手段直接经营国有资产或干预国有资产经营而提出的。国有资产价值化管理并不只是意味着从价值形态角度来管理国有资产或管理客体只限于国有资产的价值，而且孕育着要沿着政企分开、政资分开的思路来间接地管理企业国有资产。倘若主管部门不放弃直接用行政手段管理企业的旧观念与权力，倘若企业的行政等级不取消、行政隶属关系不割断，倘若国有资产管理仍延用过去主管部门管理企业的方法，那么，国有资产就无法真正实现间接的价值化管理，一物一主式的管理仍将持续。

蒋一苇在其《再论国有资产价值化管理》一文中指出：“所谓价

值化，首先就是资本的分离。”笔者认为，资本的分离不仅是资本价值本身可分为不同部分、不同主体，而且可以通过价值化实现资本的实物形态的使用权和经营权与货币形态的价值所有权的分离，进而使企业法人财产权拥有萌发的土壤和运作的环境；同时，由于货币的统一量特性，价值化既可以度量又可以分离多个出资者、多层次的管理者、多个经营者的责、权、利。基于此和前面的分析，在当前强化国有资产价值化管理对构建现代企业制度、重塑国有资产管理新体制、推进社会主义市场经济建设和更加有效地增强国家实力都具有十分重要的现实意义和理论意义。

此外，笔者认为，作为国有资产价值化管理的重要主体——国有资产出资者所有权主体进行价值化管理最重要的、甚至可以说最终目标是追求国有资产增值最大化。就业目标、公益目标、社会保障目标是国家行使社会经济管理一般职能中的重要内容，而决不是出资者所有权职能所直接具有的内容。这是从国有资产所有者角度实施价值化管理的重要特点。

当然，提出与强调国有资产价值化管理，并不能脱离国有资产的质的规定性，要从质与量相结合角度来实现这种价值化管理。

二、国有资产价值化管理的内容框架

国有资产价值化管理在内容上极其丰富，管理客体从实物形态转向价值形态及与之相伴生的管理手段由行政手段转向经济手段，必然引起国有资产管理不同层次、不同领域的价值化取向，并在一定程度与环节上体现为数量化。（1）从空间上说，包括境外国有资产价值化管理与境内国有资产价值化管理，而在境内国有资产价值化管理上又包括各省市、地区的国有资产价值化管理，以及各行业的国有资产价值化管理。（2）从时间上说，包括对国有资产静态价值化管理与动态价值化管理，其中，静态价值化管理又包括对国有资产总量、国有资产空间分布与结构、国有资产形态分布与结构等方面的管理；动态价值化管理又包括对国有资产总量增

长率、各种结构变动情况、国有资产流失率增长情况、国有资产所有者权益及盈利变化等众多方面。(3)从资产变动的来源说,包括存量资产调整价值化管理和增量资产价值化管理,而前者又包括从价值形态上对国有财产拍卖、企业重组、企业并购、企业破产清算、企业联合等管理,而后者又包括对国有资本金筹集、投入规模与方向、投入后运作过程的价值化管理。(4)从国有资产价值化管理基础来说,主要包括从组织与制度上对清产核资管理、价值评估管理、资产统计管理、资产会计计量管理、资产审计管理。(5)从实现国有资产价值化管理的方法来说,包括对清产核资方法管理、资产价值评估方法管理、资产统计方法管理、产权登记方法管理、收益计量方法管理、资本金计量与核算方法管理等。(6)从国有资产价值化管理的最主要的对象来说,主要包括企业国有资产所有者权益价值化管理、国有资产收益管理、国有资产保值增值管理。(7)从理顺国家作为出资者职能与企业经营自主权关系来说,包括出资者主体对出资者所有权、企业法人财产权、企业经营者经营权、经营监督权进行间接的价值化管理。这种价值化管理正是最基本意义上的国有资产价值化管理。(8)从价值化管理所体现出来的指标来说,包括国有资产总量、国有资产地区结构、国有资产经营性与非经营性间及其内部关系所形成的结构、国有资产有形与无形间及其内部比例关系、国有资产保值增值率、国有资产流失率、国家资本额、国有资产负债率、国家资本收益率等一系列指标。这些指标在不同的管理方面与层次上可分别形成不同的指标体系。其在概念和作用上为国有资产非价值化管理转向价值化管理起到过渡性的媒介功能,在数量大小上展现了国有资产价值化管理的成效与结果。