

# 一部财政新规的五大历史性突破

俞明轩

资产评估法颁布和实施,对评估行业有着积极而又深远的影响,既有与时俱进的制度创新,同时也留下了立法空间。财政部门以不畏浮云遮望眼的立法勇气和魄力,率先制定了《资产评估行业财政监督管理办法》,并在多方面进行了历史性的突破,为资产评估行业依法管理提供了良好的法治环境。

按照深化改革的精神和资产评估法等法律法规的要求,资产评估行业的管理思路、监督管理对象、机构设立和管理方式、监督检查和调查处理内容以及法律责任在新方位下都有了新要求,资产评估行业行政监管对象由资产评估机构扩展到资产评估机构、资产评估专业人员和资产评估行业协会。2017年5月15日颁布的《资产评估行业财政监督管理办法》按照新时期的新要求构建了新的资产评估行业监督管理体系,适应了资产评估行业发展提出的新需求,并有效解决了原《资产评估机构审批监督管理办法》中由于新形势和新发展带来的监管困境。该规章无论从其名称还是从

其实质内容来看都有了重大突破,具体表现为以下几个方面:

(一)创新了资产评估行业监管的理念原则

该规章第四条明确提出,财政部门对资产评估行业的监督管理,实行行政监管、行业自律与机构自主管理相结合的原则,具有远见卓识和现实意义。特别是将“机构自主管理”纳入行业监督管理的范畴中,是创造性地将资产评估法的立法精神运用到该部门规章中,是资产评估监管史上的首创,具有时代特征和新意。这一原则既体现了中央深化改革的精神,又落实了资产评估法对资产评估行业监管的总体要求。

(二)落实了对评估专业人员的监管要求

资产评估法第八条规定,评估专业人员包括评估师和其他具有评估专业知识及实践经验的评估从业人员,第十二条规定,评估专业人员可以依法签署评估报告。这是一个全新的新生物,是评估行业过去闻所未闻的创新

设想。该规章据此对资产评估专业人员的监督管理进行了具体规定,使得法律对资产评估专业人员的监管要求落地生根。

该规章第九条规定,资产评估师是指通过中国资产评估协会组织实施的资产评估师资格全国统一考试的资产评估专业人员,其他资产评估从业人员除从事法定资产评估业务外,其所需的资产评估专业知识及实践经验,由资产评估机构自主评价认定。由资产评估机构自主评价认定评估专业人员,没有设定资产评估师以外的资产评估专业人员的资格要求,是该规章的一大亮点,这既是对资产评估机构的授权,更是对市场主体资产评估机构的信任。

与此同时,依照管放结合的原则,该规章规定了资产评估专业人员执业基本规则和管理要求。主要包括资产评估专业人员从事资产评估业务,应当执行资产评估准则及资产评估机构的各项规章制度,依法签署资产评估报告,不得签署本人未承办业务的资产评估报告或

者有重大遗漏的资产评估报告。未取得资产评估师资格的人员，不得签署法定资产评估业务资产评估报告(第十一条)等内容。

(三)规范了资产评估机构的设立条件和监管内容

资产评估法取消了资产评估机构设立行政许可，放宽了设立条件，由前置审批改为备案管理。该规章从多方面注重加强对资产评估机构质量和风险防控，促进资产评估机构多元化均衡发展。一是明确了资产评估机构的组织形式和设立条件。资产评估机构应当依法采用合伙或者公司形式，并符合资产评估法第十五条规定的条件(第十三条)。对于资产评估机构的名称彻底放开，不再要求含“资产”字样，甚至不要求含“评估”字样，切实贯彻资产评估法中对评估行政管理部门不得对评估机构依法开展业务进行限制的要求，有利于评估机构的融通与拓展市场，为该规章的又一大亮点。二是明确资产评估机构质量控制、内部管理以及风险防范要求。强调法定资产评估业务资产评估报告应当履行内部程序后加盖资产评估机构印章，资产评估机构及签字资产评估师依法承担责任(第十五条)。资产评估机构应当建立健全质量控制制度和内部管理制度(第十七条)。资产评估机构应当指定一名取得资产评估师资格的本机构合伙人或者股东专门负责执业质量控制(第十八条)。资产评估机构根据业务需要建立职业风险基金管理制，或者自愿购买职业责任保险，完善职业风险防范机制(第十九条)。三是要求资产评估机构应当遵守独立性原则和资产评估准则规定的资产评估业务回避要求，不得受理与其合伙人或者股东存在利害关系的业务(第十六条)，以保证评估结论的客观公正。在这里明确了资产评估准则可以也应该规定资产评估业务回避要求，既给予了资产评估

准则相关权利，又可以使得回避要求在资产评估准则中因时更新。四是明确实行集团化发展的资产评估机构的管理要求。该规章规定实行集团化发展的资产评估机构，应当在质量控制、内部管理、客户服务、企业形象、信息化等方面，对设立的分支机构实行统一管理，或者对集团成员实行统一政策。分支机构应当在资产评估机构授权范围内，依法从事资产评估业务，并以资产评估机构的名义出具资产评估报告(第二十条)。在这里，没有要求对集体成员都实行统一管理，而是既可以统一管理又可以统一政策，体现出对资产评估机构差异化自主管理的尊重及政策的灵活性；同时，不再允许资产评估分支机构单独出具资产评估报告，体现出对资产评估报告质量和资产评估机构品牌建设的重视。五是专门对机构备案管理作出规定。明确了资产评估机构和分支机构设立、变更、迁移、改制和注销备案提交的材料，信息化备案及办理程序等要求，可操作性强。

(四)完善了财政部门的行政监管职能

该规章根据资产评估法和财政部门的职责分工明确了各级财政部门的行政监管职能。一是明确了财政部的职责。财政部负责统筹财政部门对全国资产评估行业的财政监督管理，制定有关监督管理办法和资产评估基本准则，指导和督促地方财政部门实施监督管理。财政部负责对资产评估机构从事证券期货相关资产评估业务实施监督管理(第五条)。二是明确了各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局)负责对本行政区域内资产评估行业相应专业领域进行监督管理。(第六条)。三是省级财政部门负责本地区资产评估机构和分支机构的备案管理。四是对省级财政部门开展监督检查作出专门规定，这对于取消资产评估机构行政许可后，加强机构备案

和执业质量管理具有重要意义。这些规定赋予各级财政部门对资产评估机构和人员的监管职责，是落实资产评估法的重要抓手。

(五)明确了资产评估法律责任的相关规定

为了强化资产评估行业管理，根据行业管理的要求和资产评估法的规定，该规章进一步细化了法律责任规定。一是对资产评估法没有具体规定但影响行业有序运行的不良行为，该规章在规章权限范围内明确了法律责任。二是对资产评估法中的违法情形根据情节轻重对法律责任予以细化。三是明确有关财政部门对资产评估机构、资产评估专业人士和资产评估协会的财政监督处理、处罚情况，应当在15个工作日内向社会公开(第六十七条)。四是明确了监管部门和行业协会及其工作人员的法律职责。通过明确违法违规行为的法律责任，可以使监督管理落到实处，有利于规范资产评估行业管理，促进行业健康发展。此外，该规章对有关财政部门、资产评估协会及其工作人员在资产评估行业财政监督管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊和疏于管理应承担的法律职责作出的规定是十分必要的，这些规定对评估行政管理部门的行政权力作出了约束，符合“有权必有责，用权受监督，失职要问责，违法要追究”的精神，是在资产评估行业监督管理中健全权力运行制约和监督体系的重要依据。

《资产评估行业财政监督管理办法》的生命在于实施，资产评估行业还需进一步完善立法配套工作，制定相关的制度和切实可行的措施，并在该规章的具体实施过程中进一步完善相关流程。如何贯彻和实施该规章仍任重道远，需齐心协力，共同维护法律尊严和自觉履行法定义务。□

(作者单位：中国人民大学)

责任编辑 廖朝明