

深入学习贯彻《资产评估法》 促进资产评估行业健康发展

中国资产评估协会副会长、秘书长 张国春

《中华人民共和国资产评估法》历经十年磨砺，于2016年7月2日，经十二届全国人大常委会第二十一次会议审议通过，国家主席习近平同日签署第46号主席令予以公布，自2016年12月1日起施行。这是我国社会主义市场经济法律体系建设的一项重要成果，也是资产评估行业发展的一个重要里程碑，标志着我国资产评估行业进入了依法治理的新时代。

《资产评估法》充分贯彻了党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，体现了党中央、国务院确定的全面深化改革、全面推进依法治国的总体要求，融汇了近年来我国经济体制改革和市场经济建设、国家行政体制改革和简政放权、评估行业发展和管理方式改革等多方面的经验和成果，同时，在多方面实现了理念创新、制度创新和管理创新。深刻认识《资产评估法》的重要意义，全面理解《资产评估法》的精神实质，准确掌握《资产评估法》的各项内容，加强《资产评估法》的学习宣传，做好实施前的配套制度建设和各项准备工作，确保法律各项要求贯彻落实，是当前评估行业的一项重要任务。我们要勇于担当、不辱使命，以贯彻《资产评估法》为契机，全面推进资产评估行业的法制建设和改革创新，为国家经济社会发展作出更大的贡献。

一、《资产评估法》的重要意义

资产评估是指评估机构及其评估专业人员根据委托对不动产、动产、无形资产、企业价值、资产损失或者其他经济权益进行评定、估算，并出具评估报告的专业服务行为。《资产评估法》的出台，确立了资产评估行业在国家经济建设和社会管理中的法律地位，填补了我国经济法律领域的一项空白，进一步完善了我国经济法律体系。其重要意义主要体现在：一是奠定了资产评估在我国经济和社会发展中的法定地位。《资产评估法》以法律的形式从根本上确立了各资产评估主体的权利、义务和责任，为资产评估有效地服务于经济和社会发展提供了法律保障。二是标志着资产评估法律制度体系完整建立。《资产评估法》出台，形成了以其为统领，由资产评估相关法律、行政法规、部门规章和行业自律管理制度共同组成的全面、系统、完整的资产评估法律框架体系正式建立，促进了我国法律体系进一步完善。三是适应了维护社会主义市场经济秩序的迫切需要。资产评估是通过价值发现和价值尺度功能、促进市场优化资源配置的

专业力量，在维护市场秩序、促进市场公平竞争等方面发挥着不可或缺的重要作用。《资产评估法》的出台有助于更好发挥资产评估专业作用，对全面深化改革特别是深化国有企业改革、健全完善资本市场、促进混合所有制经济发展等重大改革形成重要支撑。四是强化了防范国有资产流失的制度保障。当前资产评估业务的80%以上属于国有资产评估，随着混合所有制经济的发展和国资国企改革不断深化，国有企业与非国有企业之间的资本转让、并购、重组、股权交易等活动更趋频繁，对参与融合的各方资本进行资产评估，既是取信于非国有企业的需要，也是国有资产管理的要求。通过立法，进一步强化资产评估管理，规范资产评估行为，有助于充分发挥资产评估防范国有资产流失的重要屏障作用。五是有利于资产评估行业的规范健康发展。资产评估行业是现代服务业，经过多年发展逐步形成了六大专业类别，为我国经济社会发展作出了重要贡献。但由于缺乏法律规范，评估行业存在着评估行为不规范、相关当事人权责不清、机构和人员良莠不齐、法律责任不清，评估责任难以追究等突出问题，《资产评估法》出台有利于从根本上解决上述问题，促进行业健康可持续发展。

二、《资产评估法》的突出亮点

国无法不强，业无法不兴。《资产评估法》作为我国经济领域的一部重要法律，充分体现了国家简政放权、放管结合、优化服务和强化行业自律管理的改革要求，其主要内容是规范评估专业人员和评估机构，报告委托方和使用方，行业协会，行政监管部门等相关市场主体行为，在管理体制、业务性质、评估专业人员和机构管理、评估程序、行业管理、法律责任等诸多方面取得了重大突破。

（一）以法律统领各专业管理，实现了行业监管尺度的统一。我国评估行业自产生起，采用的是条块分割的分业管理模式，目前有资产评估师、注册房地产估价师、土地估价师、矿业权评估师、保险公估从业人员和二手车鉴定估价师等六类资产评估专业资格，分别由不同行政管理部门归口管理。为了充分发挥各评估专业和管理部门的优势，同时又有利于各评估专业的统一规范管理，《资产评估法》以“统一尺度、分别管理”的模式，将不同专业的评估业务纳入统一的法律平台进行规范管理，各评估专业类别根据其自身的专业特点，由各部门按现行管理体制分别管理。这种制度安

排,有利于各评估行政管理部门统一监管尺度,有利于各评估行业协会统一自律规则,有利于各评估专业机构统一执业标准,有利于统一落实评估当事人各方法律责任,有利于评估机构实现多种专业综合发展。

(二)明确了评估行业的基本原则和准则要求,为各评估专业执业提供了统一的法律准绳。评估基本原则和准则是评估理论和实践的总结和升华,资产评估各专业经过多年发展,在评估理念、评估原则和评估方法,以及业务委托、评估对象确定、现场调查、资料收集、编制和出具评估报告、档案管理等方面形成了各具特色但基本统一的规范要求,是规范执业行为,塑造独立、客观、公正专业形象的重要前提和保障,也是资产评估行业共性之所在。《资产评估法》规定,评估专业机构和人员按照国家法律法规、行政法规和评估准则开展业务,遵循独立、客观、公正的原则;各评估行业协会制定评估执业准则和职业道德准则,建立统一执业准则,为评估机构和评估专业人员提供统一、全面的执业标准。这些规定为各评估专业提供了统一的法律准绳,有利于统一规范机构和人员的执业行为,极大地提升评估行业的专业形象和社会公信力,使评估行业得到政府和公众的认可并在经济活动中发挥着统一的价值标尺作用。

(三)以法定业务和非法定业务为分界,实现了评估市场的全面开放。《资产评估法》对资产评估的性质和业务范围的规定,回归了资产评估的本质属性,即对评估对象价值的判断。《资产评估法》充分考虑了评估市场需求多元化和评估行业未来发展趋势,审慎权衡了评估各方当事人的合法权益,将评估业务区分为法定评估业务与非法定评估业务两大类。法定评估业务是指涉及国有资产或者公共利益等事项,法律、行政法规规定需要评估的业务。法定业务强调了评估的鉴证属性,其监管要求远高于非法定评估业务,具体体现在,在业务委托环节,法定业务要依法委托评估机构评估,并且采取招标等公开方式选择评估机构。在执行评估业务环节,应有两名以上相应专业类别的评估师承办。在报告签章环节,评估报告由至少两名承办该项业务的评估师签名并加盖评估机构的印章。在档案保存期限方面,法定评估业务要求不少于30年。对法定业务实行从严管理,为深化国资国企改革,强化国有资产监管,维护公共利益提供了重要保障。《资产评估法》对非法定评估业务的要求,体现了评估业务的咨询性,主要内容是委托方可以自愿委托评估机构评估,不强制要求两名以上评估师签名,而是允许评估专业人员签名并加盖评估机构印章,评估档案保存期限也相应减少为15年以上。《资产评估法》根据市场对资产评估差异化的需求,将业务范围分为法定业务和非法定业务,既有效发挥了评估在法定业务中的价值鉴证功能,要求评估机构和评估专业人员必须保持独立性、严格遵守评估准则,又充分体现了评估在非法定业务中的咨询功能,降低了评估专业人员的门槛,激发了评估从业人员的专业活力,有利于评估机构和评估专业人员为市场提供更为灵活的专业服务。这是我国经济社会发展的需要,也是资产评估行业改革发展的需要。

(四)放宽了机构设置条件,改革了机构审批制度,有利

于激发评估市场活力。《资产评估法》取消了资产评估机构设立审批,改为事后备案,强化事后监管,同时放宽了设立条件。其改革措施主要体现在,一是合伙制评估机构所要求的评估师数量从最低5名降低为2名,其合伙人三分之二以上应当具有3年以上从业经历且最近3年内未受停止从业处罚的评估师,这意味着允许三分之一的合伙人可以不是评估师,评估从业人员也可以成为合伙人。二是对公司制评估机构,在保持有八名以上评估师和两名以上股东的条件没有变的情况下,规定了三分之二以上股东应当是具有3年以上从业经历且最近3年内未受停止从业处罚的评估师,不再限定具体人数数量,允许更多从业人员成为股东。三是取消注册资本的限制。设立门槛的降低,打开了限制评估机构发展的桎梏,满足了评估机构对专业人才的不同需求,保持了评估机构业务治理的专业性,同时体现了国家“放管结合”的改革精神,可以有效地促进大中小型评估机构均衡发展,降低评估机构的运行成本,提高评估机构运营效率。

(五)以评估师和评估从业人员为分界,拓宽了评估专业职业渠道。评估专业服务范围广、领域宽,学科跨度大,每家评估机构所需专业人才差异性很大。《资产评估法》规定具有高等院校本科以上学历的公民,可以参加评估师资格全国统一考试,大大放宽了评估师报考条件,以鼓励更多有志青年报考评估师职业资格,有利于拓宽评估行业人才资源、加大行业人才储备。同时,《资产评估法》还规定,资产评估专业人员除评估师外还包括具有评估专业知识及实践经验的评估从业人员,这意味着,资格考试不再是从事评估业务的唯一通道,相应地降低了评估专业人员门槛,体现了国务院简政放权、鼓励“大众创业、万众创新”的改革精神,将吸引更多有能力的专业人才进入评估行业。

(六)详细规定了评估专业人员的权利和义务,充分保障评估专业作用的发挥。《资产评估法》在放开评估专业人员资格要求的同时,对包括评估师和评估从业人员在内的全体评估专业人员的从业行为进行重点规范,明确规定评估专业人员在评估活动中的权利、义务和禁止行为,在更大范围内强化了评估专业的管理和自律要求。如评估专业人员享有的权利,包括:要求委托人提供相关的权属证明、财务会计信息和其他资料,并为执行公允的评估程序提供所需的必要协助;依法向有关国家机关或者其他组织查阅从事业务所需的文件、证明和资料;拒绝委托人或者其他组织、个人对评估行为和评估结果的非法干预;依法签署评估报告等。如评估专业人员履行的义务,包括:诚实守信,依法独立、客观、公正从事业务;遵守评估准则,履行调查职责,独立分析估算,勤勉谨慎从事业务;对评估活动中使用的有关文件、证明和资料的真实性、准确性、完整性进行核查和验证;对评估活动中知悉的国家秘密、商业秘密和个人隐私予以保密;接受行业协会的自律管理,履行行业协会章程规定的义务等。如评估人员禁止的行为,包括:私自接受委托从事业务、收取费用;同时在两个以上评估机构从事业务;采用欺骗、利诱、胁迫,或者贬损、诋毁其他评估专业人员等不正当手段招揽业务;签署本人未承办业务的评估报告;签署虚假评估报告或者有重大遗漏

的评估报告等。这些规定,将有利于评估专业人员在从事具体资产评估活动时,根据权利和义务的要求,做出适当的、正确的判断和选择,充分保障评估专业作用的发挥和营造公平公正的市场环境。

(七)明确了委托人和报告使用人的法律责任,维护了评估机构和评估人员的合法权益。《资产评估法》对资产评估委托制度做出规定,明确了委托人相关的义务和权利,强调了评估委托人应尽的职责。其主要内容,一是明确了委托人负有配合评估机构工作的责任,规定委托人对其提供的权属证明、财务会计信息和其他资料的真实性、完整性和合法性负责。二是在配合开展评估活动方面,委托人应当按照合同约定向评估机构支付费用,不得索要、收受或者变相索要、收受回扣。三是委托人不得串通、唆使评估机构或者评估专业人员出具虚假评估报告。四是委托人应当合法使用资产评估报告。委托人必须按照委托合同约定和法律规定使用评估报告,出现违法使用行为时应当承担相应的法律责任。委托人的权利主要体现在两个方面,一是委托人对评估报告有异议的,可以要求评估机构解释。二是委托人认为评估机构或者评估专业人员违法开展业务的,可以向有关评估行政管理部门或者行业协会投诉、举报。上述创新性的规定从法律层面厘清了评估机构与委托人之间的关系,明确了当事各方的权利和义务,对违法行为追究相应的法律责任,维护评估机构和评估人员的合法权益,创造良好的评估执业环境具有重要意义。

(八)加大了对评估机构和评估人员违法行为的处罚力度,强化了对评估执业的法律约束。《资产评估法》明确了资产评估相关方违反法律应当承担的法律后果,资产评估相关方承担的法律 responsibility 包括民事责任、行政责任和刑事责任三类,责任主体不仅有评估专业人员和评估机构,还有委托人、行业管理部门及自律组织等。法律规定,评估专业人员违反本法规定的,可处以警告、责令停止从业、没收违法所得、罚款、直至追究刑事责任。评估机构违反本法规定的,可处以警告、责令停业、没收违法所得、罚款、吊销营业执照,构成犯罪的,依法追究刑事责任。明确的法律责任,对评估机构和评估专业人员将起到重要的警示作用,有利于进一步督促评估机构和评估专业人员勤勉尽责、依法开展评估活动,进一步提升评估行业的公信力。

(九)明确了评估行业协会的权利和责任,强化了自律管理的地位和作用。评估行业协会是评估机构和评估专业人员实现自我管理、自我约束、自我教育、自我监督的自律性组织,具有对会员的行为规范、规则约束和权益维护作用。《资产评估法》顺应目前政府行政职能改革和行业发展的新态势,规定了评估行业协会的定位、组织形式、管理方式和成员构成,赋予协会更多职能,包括会员管理、评估准则建设、继续教育、会员信用管理、风险防范、调解会员纠纷、执业质量检查、维护会员权益等职责。要求评估机构、评估专业人员加入有关评估行业协会,平等享有章程规定的权利,履行章程规定的义务。这些规定和要求,明确了行业协会的法律地位和功能定位,有利于转变政府职能,建立政府依法行政、行业协会依法自治的新体制,有利于行业协

会切实履行行业自律监管职责,提高服务质量,推动协会将工作重心从服务政府转向更好服务行业、市场和企业,为维护市场经济秩序和行业健康发展发挥重要作用。

(十)以改革精神和创新思维立法,为未来改革和创新预留了空间。实现全面推进依法治国总目标,要坚持从中国实际出发,更好发挥法治的引领和规范作用。《资产评估法》立足我国评估行业实际,以改革精神和创新思维立法,按照各管理部门分别管理的现行体制将不同专业评估管理统一在一部法律框架之下予以规范,统一了监管尺度、自律规则、法律责任等核心内容,有利于充分发挥各管理部门的作用和各评估专业的优势,促进评估行业协调健康发展。同时,为了满足国家经济体制改革和评估行业不断发展的需要,《资产评估法》为未来改革和创新预留了空间,规定国家可以根据经济社会发展需要确定评估师专业类别。此外,还要求有关评估行业协会应当加强联系,有效沟通,积极应对行业发展中产生的新问题,建立沟通协作和信息共享机制,根据需要制定共同的行为规范,共同促进评估行业健康有序发展。

三、深入贯彻落实《资产评估法》

法律的生命在于实施,法律的权威在于执行。“天下之事,不难于立法,而难于法之必行”,认真贯彻实施《资产评估法》是当前评估行业的一项重要任务,当前我们应着重做好以下工作:

(一)大力开展《资产评估法》学习宣传活动,提高全行业法律意识和法律水平。切实提高对《资产评估法》学习宣传工作重要性的认识,形成学法、知法、懂法、尊法、守法、用法的浓厚氛围。评估行业全体人员要统一思想,提高认识、认真学习、全面理解《资产评估法》,准确把握《资产评估法》的精神、原则和各项具体规定,增强评估法治意识,自觉遵守《资产评估法》,把《资产评估法》的各项规定作为从事具体工作的行为准则,严格依法办事。各级协会要把《资产评估法》的宣传教育工作作为今年的一项重要工作,推动全行业有重点、有步骤、有秩序地抓好学习宣传贯彻工作,积极开展有特色的学习贯彻活动,指导评估机构利用报刊、杂志及网络、微信等现代化的宣传媒体强化宣传,提高全行业法律意识和法律水平,确保《资产评估法》的顺利实施。

(二)积极配合有关部门做好《资产评估法》相关配套制度的制定和修订工作,确保法律各项要求贯彻落实。根据《资产评估法》的规定,对现行制度体系中的法规制度进行梳理,对需要新配套建立的规章制度要抓紧研究制定,对不符合法律要求的规章制度要及时清理、修订或调整。一是配合全国人大常委会法工委做好《资产评估法》的法律释义工作。二是配合国务院及有关部门做好相关配套法规制度制定工作及《国有资产评估管理办法》等法规制度的修订工作。三是配合财政部做好相关配套法规制度制定工作及《资产评估机构审批和监督管理办法》等法规制度修订工作。

(三)改革和完善行业自律管理机制,充分履行法律赋予协会的自律管理职责。《资产评估法》中关于行业协会自律管理的规定,既借鉴了国内外已有的经验,又提出了新的

更高要求,因此,为充分发挥行业自律管理作用,必须建立与之相适应的评估行业自律管理新机制。一是根据《资产评估法》赋予行业协会的职责,制定和完善相关规章制度,如评估师资格考试及管理制度,评估执业准则和职业道德准则,协会章程,会员管理,评估机构及评估人员执业监管,诚信体系建设,人才队伍建设等。二是加强各评估行业协会之间的沟通协调和联系,探索建立专业资格和会员资格互认及信息共享机制,促进各评估专业之间的协同融合、共同发展。三是要加强协会管理方式的改革创新,适应评估师和从业人员的需要,探索建立新的会员管理模式;适应机构管理方式的改革,探索建立新的机构执业监管模式;适应法律对协会的要求,以服务行业和会员为宗旨,以履行法律职责为抓手,改革完善协会内部管理制度及机制,全面提升协会的管理和服务水平。

(四)配合有关行政和司法部门做好相关执法工作,维护法律权威和尊严。《资产评估法》规定,有关行政管理部门要建立行业管理制度,设区的市级以上人民政府行政管理部门负责监督管理评估行业。政府部门要通过整合内部资源、提高信息化管理水平、政府购买服务等多种方式,围绕制度规范和加强事中事后监管等关键环节,履行对行业协会、评估机构和评估专业人员行政管理职责。行业协会作为政府与市场、社会之间的重要桥梁纽带,要适应政府部门管理要求,使政府行政管理和行业自律管理形成合力,确保各

项行政监管措施有效实施。同时,行业协会还要配合司法部门做好相关工作,对照各相关主体法律责任规定,总结和完善司法相关评估程序和制度,维护法律的尊严和权威,保障评估各方合法权益,使全行业形成遵法、守法、执法的良好氛围。

(五)指导督促评估机构依照法律完善内部制度和管理,创造行业遵法守法的良好环境。《资产评估法》对评估机构在机构设立、业务开展、质量控制、内部治理、人员管理等方面都做出了明确的规定,以保证评估机构及其评估人员依法执业,保证评估报告客观、真实、合理,保证评估市场有序竞争、良性发展。资产评估机构应当按照法律要求,在满足机构设置条件的前提下,建立健全业务管理相关制度,依法承接和办理评估业务;建立健全质量控制制度,强化质量意识和质量管理;健全和完善内部管理制度,加强对本机构专业人员执业情况的监督管理;建立和完善职业风险防范机制,根据业务需要建立职业风险基金,或者自愿办理职业责任保险;加强对评估专业人员业务培训、职业道德和法制教育,提升评估专业的专业胜任能力和职业道德水平。通过完善评估机构制度和管理,增强评估机构核心竞争力,提升行业社会公信力,创造遵法守法良好环境。

(注:本文原载2016年7月21日《中国财经报》,刊登时略有增删)