

修订《国有资产评估管理办法》有关问题的思考

财政部资产管理司 | 赖永添 王超 张志辉

摘要：随着国资国企改革、资产评估法治建设和资产评估管理实践的不断深入，《国有资产评估管理办法》已不适应改革发展的需要，亟待修订。本文从国有资产管理改革、资产评估法治建设、资产评估事业发展等方面进行深入思考，结合管理实践对修订中应遵循的原则、修订内容等提出意见建议。

关键词：国有资产评估管理；法治

1991年，《国有资产评估管理办法》（以下简称《办法》）由国务院以第91号令颁布。实施30年来，对促进资产评估行业发展、维护国有资产权益、防止国有资产流失等发挥了重要作用。但随着我国经济社会的发展，国资国企改革、资产评估法治化建设和资产评估管理实践不断深入，《办法》已不适应改革发展的需要，一些规定明显陈旧和滞后，亟待修订。

修订的必要性

（一）国有资产管理体制改革的必然要求。《办法》规定，财政部门（原国家国有资产管理机关）承担资产评估行业的行政管理和资产评估项目管理的全部职能，对资产评估进行一体化管理。经过多年改革，资产评估行业的行政管理职能和资产评估项目管理职能逐渐分离。在企业国有资产管理领域，资产评估项目管理职能由履行出资人职责的机构负责；在行政事业性国有资产管理领域，建立了政府分级监管、各部门及其所属单位直接支配的管理体制，资产评估项目管理职责按管理体制进行划分。《办法》规

定的国有资产评估项目由政府行政部门统一进行立项确认的管理体制以及相关要求和规定，已不适应国有资产管理体制改革的要求。

（二）资产评估法治建设的客观要求。资产评估行业在多年的法治化进程中，已建立了以《资产评估法》为基本法，以《企业国有资产法》《证券法》《公司法》《合伙企业法》《拍卖法》《保险法》等为补充，《办法》等行政法规及财政部一系列部门规章、规范性文件 and 行业自律性管理规定为主要内容的资产评估制度体系。《资产评估法》建立了资产评估责任制度，明确了各资产评估相关当事方的权利、义务和责任。相关部门规章等经过修订完善后，已与《资产评估法》保持一致。但《办法》对各资产评估相关当事方责任和处罚的规定与《资产评估法》相比，不系统不全面不匹配，不利于《资产评估法》的贯彻实施，需要予以完善。

（三）资产评估事业发展的现实要求。《办法》是适应中国改革开放初期经济社会发展需要，对资产评估行业实施监督管理的首部行政法规。实施30年来，我国经济社会制度、资产评

估理论和实践都发生了巨大变化，具有中国特色的社会主义经济制度进一步完善，政府进一步简政放权，资产评估行业快速发展，《办法》关于资产评估行政管理、资产评估机构及其资产评估师、评估程序和评估方法等规定已严重滞后于经济社会发展和资产评估实践。现行对资产评估管理的规定分散在财政部、国务院国资委的相关文件中，文件层级低、管理不统一，法律责任难追究，制约了资产评估行业的健康发展，需要将成熟有效的实践经验上升为法规制度。

（四）新时代国有资产管理 and 国有企业改革的内在要求。国有资产是全国人民的共同财富，新时代国有资产管理应当依法从严。《资产评估法》适用于各种所有制形式的资产评估，不能完全满足国有资产管理的特殊需要。深化混合所有制改革是党中央、国务院作出的重大决策部署，全面深化国资国企改革要求加强和规范国有资产管理，有效防止国有资产流失。国有资本结构调整、布局优化，国企公司制、股份制改制，加强行政事业性国有资产管理等，既是党中央、

国务院的政策方针，又是广大人民群众的期盼。这些新的改革举措和经济行为对国有资产评估提出了新的更高要求，有必要通过修订《办法》，建立与之相适应的国有资产评估管理制度体系，对国有资产评估管理作出全面规定。

修订的主要原则

（一）以习近平法治思想为指导，推进政府治理现代化。习近平法治思想是全面依法治国的根本遵循，修订《办法》应贯彻落实习近平法治思想，着力推进国家治理体系和治理能力现代化。国资国企改革是经济体制改革的重要内容，资产评估是国资国企改革的重要环节，是防止国有资产流失的重要手段，国有资产评估管理必须纳入法治化轨道，在《资产评估法》的基础上，进一步加强国有资产评估管理法治建设，为防止国有资产流失提供有效手段。

（二）以现行法律法规为遵循，确立国有资产评估监管体制。现行多部法律、行政法规涉及国有资产评估监管问题，《资产评估法》确立了评估行政管理体制，《企业国有资产法》《行政事业性国有资产管理条例》确立了国有资产监管体制。修订《办法》应适应新时代国有资产监管需要，结合国有资产评估管理特点，遵循现行的法律法规，按照财政部门监管国有资产评估主体，履行国有资产出资人职责的机构和行政事业性国有资产管理部门监管国有资产评估客体，并与其他评估行政管理部门的管理相衔接的思路，构建“职责分工明确、监管协同有

序”的国有资产评估监管体制。

（三）以问题为导向，完善国有资产评估管理。《办法》实施以来，国有资产监督管理体制经过多次变革，评估行业管理模式不断调整，经济社会发展对评估行业提出更高要求。《办法》在实施中出现了许多新情况、新问题，突出表现在传统管理方式已不再适用，资产评估方法已不适应理论与实践发展，法律责任规定不足，特别是与《资产评估法》等法律法规不协调。修订《办法》应以问题为导向，明确国有资产评估管理的特殊要求，对国有资产评估项目管理由立项确认制改为核准制，并要求、简化程序。同时，明确国有单位、资产评估机构及其资产评估师、委托人和报告使用人的法律责任，压实各方责任。

（四）以服务国资国企改革为目标，防止国有资产流失。修订《办法》应在继承和发扬现行有效做法的基础上，注重解决国有资产监管和国有企业改革问题，使资产评估成为加强国有资产监管、推动国有企业改革中防范国有资产流失的有效闸门。在评估范围方面，实现应评尽评，将非国有单位涉及的国有资产评估纳入管理范围。在评估程序方面，资产评估机构出具资产评估报告应当履行初审、复核和签发三级内部审核程序，多方面对委托人、资产评估师开展国有资产评估作出严格的规范。通过评估监管，充分发挥资产评估在国有资产管理与国资国企改革中的价值尺度作用。

修订的主要内容

（一）关于国有资产评估范围。随

着我国经济体制改革的不断深化，国有资产评估实践已逐渐涵盖了经济建设的各个领域，涉及的资产类型和经济行为具有广泛性和综合性。因此，应当结合当前国有资产管理实践，统筹考虑企业国有资产与行政事业性国有资产管理行为的共性与差别，对国有单位应当进行资产评估和可以不进行资产评估的经济行为类型，采取原则性表述与列举性表述相结合的方式进行修改和完善。比如，应当对相关资产进行资产评估的行为，包括改制、合并、分立、收购、破产重整、清算、股权变动；以非货币性资产对外投资、接受非货币性资产出资；接受非货币性资产抵债、抵押或者质押，或者以非货币性资产偿还债务；资产转让、收购、置换、拍卖；将公共基础设施或者公共服务设施经营权授予企业经营，或者用于证券化融资。同时，在不致引起国有资产流失的情况下，为了降低管理成本，也可明确不需进行资产评估的行为。包括经各级人民政府或者履行国有资产出资人职责的机构、行政事业性国有资产管理部门批准，实施无偿划转资产；行政单位、事业单位之间实施合并、分立以及资产转让、置换和无偿划转调剂；发生多次同类型经济行为时，同一资产在资产评估报告使用有效期内，且资产、市场状况未发生重大变化；上市公司可流通的股权转让；经国有资产评估核准单位确认，资产评估费用高于资产经营或者处置收益。对于国家设立的研究开发机构、高等院校将其持有的科技成果转让、许可或者作价投资给国有全资企业的，为了促进科技成

果转化,明确可以不进行资产评估,但转让、许可或者作价投资给非国有全资企业的,则可由单位自主决定是否进行资产评估。

(二)关于国有资产评估程序和评估方法。《资产评估法》对评估程序专门予以规范,现有资产评估准则体系针对评估程序和评估方法也作了细致的规范,具有通用性。基于国有资产评估管理要求应当高于非国有资产评估的考虑,需要在《资产评估法》的基础上,对国有资产评估程序作出专门规定,在订立委托合同、资料提供、报告的出具和接收、评估档案管理等方面,将行之有效的实践经验总结提升为行政法规。而《办法》规定的评估方法则属于评估专业技术范畴,且随着社会经济发展而演变,作为业界常识,不需再作规定,予以删除后,也可为资产评估发展预留空间。

(三)关于国有资产评估委托管理。目前,资产评估机构众多,规模大小差距甚大,执业质量参差不齐,资产评估机构的选择对于保障执业质量、维护国有资产权益、防范国有资产流失具有重要意义。按照《企业国有资产法》关于“应当委托依法设立的符合条件的资产评估机构进行资产评估”的要求,国有单位作为国有资产评估工作的实施者,既要保障其选择自主权,又要从其需求角度出发对执行国有资产评估业务的资产评估机构提出明确的条件要求。比如,在选择自主权方面,国有单位除了依法自主选择资产评估机构,任何组织或者个人不得非法限制或者干预外,为了防止产生内部控制的道德风险,应当明确按

照内部控制的要求进行委托。委托人应当综合考虑资产评估机构的专业水平和执业质量、资产评估业务的操作方案、投入的人员状况、风险承受能力等因素,合理确定资产评估机构的选择方法、选择标准和评估费用,鼓励优质优价选择资产评估机构,避免单纯以最低价中标,简单将资产评估工作作为流程性的管理工作。在资产评估机构的选择方法、选择标准和评估费用,鼓励优质优价选择资产评估机构,避免单纯以最低价中标,简单将资产评估工作作为流程性的管理工作。在资产评估机构的条件要求方面,资产评估机构应当符合资产评估法规定的设立条件,并按规定经财政部门备案;具有与资产评估业务相适应的专业能力和足够的资产评估师,建立完善的资产评估业务质量控制制度、内部管理制度和风险防范机制;最近三年没有因违法执业行为受到刑事处罚,其股东(合伙人)、实际控制人与委托人或者被评估单位不存在利害关系,与向同一经济行为提供审计业务服务的审计机构、提供咨询服务的咨询机构不存在受同一实际控制人控制的情形等。

(四)关于国有资产评估项目管理制度。《国务院办公厅转发财政部关于改革国有资产评估行政管理方式加强资产评估监督管理工作意见的通知》(国办发〔2001〕102号)明确要求,“取消政府部门对国有资产评估项目的立项确认审批制度,实行核准制和备案制”,自此,国有资产评估项目开始实施“核准备案制”。随着“放管服”改革不断推进,行政管理中的“备案”一般是指事后备案,且并不作审核工作,而国有资产评估项目的“备案”则是事前备案,且需要进行合规性审核,与改革要求不完全相符,而且国有资产评估项目核准与备案在实践中并无

实质性区别,均是进行合规性审核,仅是相关主体不同。因此,根据实际情况,可将“核准备案制”统一调整为“核准制”,在坚持“放管服”改革的基础上,明确由履行国有资产出资人职责的机构及其授权的国有单位、行政事业性国有资产管理部门按照职责权限办理资产评估项目的核准。资产评估项目核准是国有单位履行相关经济行为的必要程序,经核准的资产评估报告在其使用有效期内作为所评估资产作价的参考依据,也可作为对外信息披露的内容。

(五)关于国有资产评估法律责任。《办法》针对当时国有资产评估的管理实际,对相关法律责任作出了规定。结合实践发展和新的要求,应当补充完善新的内容,即以《资产评估法》为依据,在明确各级财政部门依法按照职责分工对国有资产评估业务进行监督管理的同时,针对国有单位、资产评估师、资产评估机构的新要求,区分其违反相关义务性、禁止性规定的情形,设置不同的处分处理措施,并加大对违法违规行为的处罚力度,增强行政法规的严肃性和震慑力。同时,对履行国有资产出资人职责的机构、行政事业性国有资产管理部门、财政部门及其工作人员滥用职权、玩忽职守或者徇私舞弊等违法行为,也要作出相关处理规定。

需要把握的几个关系

(一)关于资产评估、房地产估价和矿业权估价的关系。现有资产评估领域三大评估专业在目标、功能等方面存在明显区别。资产评估机构和资

产评估师主要是满足国资国企改革需要,服务于国有企业改制、并购重组等相关经济行为,以及行政事业性国有资产管理,资产评估报告为国有资产定价提供依据。房地产估价机构、矿业权估价机构开展的估价业务,出具估价报告主要服务于房产交易、土地出让、矿业权管理等不动产行政管理业务需要,相关行政管理部门依据估价报告作出产权登记、征收补偿等行政管理行为。国有资产评估是国有资产管理的重要内容,涉及各类国有资产及各类评估行业,修订时既要坚持国有资产评估的全面性,也要兼顾其他评估行业的特殊性,做好与《城市房地产管理法》及自然资源管理等现行法律规定的衔接。

(二)《办法》与《资产评估法》的关系。《办法》与《资产评估法》是特殊

性和通用性的关系。《资产评估法》是针对各类资产评估专业的普适性法律,适用于各种所有制和各种需要评估的行为,法定门槛是行业最低要求。《办法》是针对国有资产评估的行政法规,不能视作《资产评估法》的实施细则,应从国有资产公共管理角度出发,对执行国有资产评估业务的资产评估机构提出管理更严、标准更高的要求,这既是落实《企业国有资产法》关于“应当委托依法设立的符合条件的资产评估机构进行资产评估”规定的举措,又可以在不涉及新设行政许可条件下,细化《资产评估法》规定的国有资产评估报告复核制度,对资产评估机构拥有的资产评估师提出要求,有利于保障资产评估机构的执业质量,维护国有产权益,防止国有资产流失。

(三)与现行国有资产评估管理规

定的关系。现行的国有资产评估备案制度按照单位级次进行管理,《国有资产评估管理若干问题的规定》(财政部令第14号)规定:“中央管理的企业集团及其子公司,国务院有关部门直属企事业单位的资产评估项目备案工作由财政部负责。子公司或直属企事业单位以下企业的资产评估项目备案工作由集团公司或有关部门负责。”这导致了资产评估项目备案权高于其经济行为决策权的后果,行政事业单位在国有资产评估管理中也存在同样问题。由于资产评估由经济行为引发而来,按照与经济行为决策权限相匹配的原则,应该由经济行为批准单位负责评估项目的核准,或者由其授权的国有单位核准,这将更符合“放管服”改革精神和权责一致原则。□

责任编辑 廖朝明

撷英集萃

江苏高墟“四字”打造“阳光村务”

江苏省沭阳县高墟镇财政所以推进民主议事、民主决策、民主监督为切入点,着力打造全程公开、群众满意的“阳光村务”,取得了较好成效。今年以来,无一名村干部出现违纪违法情况。一是村里财务群众“审”。坚持把村级财务公开作为村务公开的重点内容,在全镇22个村居都成立了民主理财小组,抽调懂业务、公道正派、责任心强、群众威望高的老干部、老党员、党代表、人大代表、村监委委员、群众代表等组成,每月对村财进行一次全面、彻底、集中审核。对不合理支出一律剔除,不准入账。并将审核结果在村务公开栏公示,接受群众监督。二是村务决策群众“定”。推行村务决策群众评议决定制,要求村两委在作出重大决策前,必须召开群众大会或群众代表会议进行公开评议,并可就有关问题质询村干部。最后以无记名投票的方式决定决策是否切实

可行,过半票数方为通过。三是村务公开群众“点”。要求全镇22个村居在村务公开栏增设“点题专栏”,本着公开内容由群众点题,点什么就公开什么的原则,群众对想知道或存疑的村务财务情况,都可以在“点题专栏”里留言点题要求公开。村两委必须按点题内容及时予以公开、作出解释或说明。四是干部作风群众“评”。每半年在各村组织开展一次村两委主要干部勤廉述职和作风民主评议活动,重点围绕村干部勤政廉洁、为民办实事和村级财务收支等群众关注的热点问题,接受群众质询和公开评议,并将评议结果与年度考核和晋级晋职奖惩等相挂钩,确保评议结果不流于形式,促使村干部更好地为群众提供服务。

(殷星)