

## 附件 2

# 关于《资产评估机构从事证券服务业务自律管理办法（征求意见稿）》的起草说明

为贯彻落实《中共中央办公厅 国务院办公厅关于进一步加强财会监督工作的意见》精神，进一步提升资产评估机构及其资产评估师从事证券服务业务（以下简称证券业务）的专业胜任能力，加强资产评估行业职业道德建设，提高行业公信力，根据《证券法》《资产评估法》《资产评估机构从事证券服务业务备案办法》《中国资产评估协会章程》等有关规定，中评协起草了《资产评估机构从事证券服务业务自律管理办法（征求意见稿）》（以下简称办法）。现就有关内容说明如下：

### 一、起草背景

30 年来，尤其是《资产评估法》出台后，我国资产评估行业发展取得了长足进步，行业规模不断扩大，服务范围不断拓展，在社会主义市场经济建设中发挥了重要作用，为资本市场发展提供了有力的专业支持。

2019 年《证券法》进行了修订，资产评估机构等证券服务机构从事证券业务由行政审批改为备案管理。财政部会同证监会制定了《资产评估机构从事证券服务业务备案办法》。

改革后，从事证券业务的资产评估机构（以下简称证券评估

机构)数量增长迅速,截至2022年底,已有273家,比改革前增加了200多家。原有的监管体制已经无法适应机构数量剧增的新局面。近期,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于进一步加强财会监督工作的意见》(以下简称《意见》),提出要强化行业协会自律监督作用。为了充分发挥中评协和地方协会的自律监督作用,中评协在与各监管部门充分沟通的基础上,起草了《资产评估机构从事证券服务业务自律管理办法》,从行业自律角度,提出一系列加强证券评估机构管理的改革措施。

## 二、起草过程

一是起草初稿。2021年5月,中评协启动了起草前的研究工作,于10月启动办法的具体制定工作。经与监管部门协调,提出了办法初稿。

二是组织座谈。为加强本办法内容的适用性,中评协组织部分证券评估机构进行专题讨论,充分听取与会代表意见建议,形成了征求意见稿。

三是征求部分地方协会意见。中评协选择部分证券评估机构比较集中的省市,定向征求了意见。在地方协会反馈意见的基础上,进一步对办法进行了补充完善,并形成了本说明。

## 三、主要内容

办法共包括六章二十七条,主要有总则、自主管理、自律管理、自律检查、自律惩戒和附则。主要内容包括立法依据、适用范围、有关定义、统筹分工、承接前报告、信息披露、跟踪监管、

真实性核查、与行政监管对接、处罚条款和施行时间等。

#### 四、部分重点事项的说明

办法通过强化行业自律管理机制，充分利用约谈、披露、培训、检查等自律管理手段，落实中评协的组织协调功能，发挥地方协会的属地管理优势，压实证券评估机构的自主管理责任，打造新型证券评估机构自律管理体系。现就办法的重点事项说明如下：

（一）《意见》对行业协会和资产评估机构提出了新要求。

《意见》要求强化行业协会自律监督作用。《意见》指出，协会要充分发挥督促引导作用，促进持续提升财会信息质量和内部控制有效性。加强行业诚信建设，健全行业诚信档案，把诚信建设要求贯穿行业管理和服务工作各环节。进一步加强行业自律监管，运用信用记录、警示告诫、公开曝光等措施加大惩戒力度，完善对投诉举报、媒体质疑等的处理机制，推动提升财会业务规范化水平。

《意见》对资产评估机构提出新要求。资产评估机构要严格依法履行资产评估职责，确保独立、客观、公正、规范执业。切实加强对其执业质量的把控，完善内部控制制度，建立内部风险防控机制，加强风险分类防控，提升内部管理水平，规范承揽和开展业务，建立健全事前评估、事中跟踪、事后评价管理体系，强化质量管理责任。持续提升中介机构一体化管理水平，实现人员调配、财务安排、业务承接、技术标准、信息化建设的实质性一

体化管理。

《意见》进一步强化了行业协会的职责，对资产评估机构提出了更加具体的要求，为完善行业自律管理体系提供了明确的指导和有力的支撑。

**（二）办法的适用对象覆盖了拟申请证券业务备案的资产评估机构。**

办法适用的范围不以资产评估机构是否完成证券业务备案为标志。拟申请备案的资产评估机构在其承接首单证券业务前应当向中评协报告，填补了以往证券评估机构监管的过渡期空白。

**（三）办法进一步细化了证券业务监管范围。**

根据《资产评估准则——资产评估报告》的定义，“资产评估报告是指资产评估机构及其资产评估专业人员遵守法律法规和资产评估准则，根据委托履行必要的资产评估程序后，由资产评估机构对评估对象在评估基准日特定目的下的价值出具的专业报告”。实际工作中，个别证券评估机构从事证券业务出具“咨询报告”“估值报告”，报告格式、内容、依据与“资产评估报告”一致，此类报告应属于资产评估报告准则定义的专业报告范畴，为提示证券评估机构不可试图通过将资产评估报告换名逃避监管，办法明确将资产评估机构依据资产评估准则出具的，涉及证券业务的资产评估报告、价值咨询报告和估值报告等专业报告列入管理范围。同时，中评协也将推动准则体系改革，为资产评估机构扩大业务范围的尝试提供引导和支持。

(四) 办法提出中评协和地方协会共同开展证券评估机构自律管理。

1. 地方协会参与证券评估机构自律管理的制度基础。

《资产评估行业财政监督管理办法》第七条“中国资产评估协会依照法律、行政法规、本办法和其协会章程的规定，负责全国资产评估行业的自律管理。地方资产评估协会依照法律、法规、本办法和其协会章程的规定，负责本地区资产评估行业的自律管理。”明确了中评协和地方协会的自律管理职能划分，并未按照业务类型进行区别。中评协理事会有权根据需要调整中评协和地方协会的分工，使其具有合法性。

2. 地方协会参与证券评估机构自律管理的必要性。

此前，由于历史原因，对证券评估机构的执业质量监管主要由中评协负责。随着证券评估领域行政管理措施的调整，证券评估机构数量、分布都发生了巨大的变化，单纯依靠中评协实施对证券评估机构的自律管理，已经无法保持监管力度的合理分布。同时，大部分新备案的证券评估机构证券业务非常少，还是以一般评估业务为主。如按照是否从事证券业务划分自律管理权限，将导致部分证券评估机构脱离所在地方协会的自律监管，造成监管空白。因此必须进行相应调整，充分发挥地方协会的属地管理优势。

(五) 办法对出具证券业务相关报告审核程序提出了更高要求。

由于证券业务的特殊性，其风险高于一般评估业务。为了强化风险管理，防范系统性风险，办法参考《国有资产评估管理办法（征求意见稿）》，明确提出证券业务应当履行最少三级内部复核程序，并要求复核人员和签名评估师各不重合，且都应具有证券业务经验，以提高证券业务质量控制标准。

办法作为提请理事会通过的重大制度性自律管理规范，具有较高的行业内部效力，可以对特定业务设定行业内部要求，与资产评估准则并不冲突。

#### （六）办法充分利用了信息披露手段。

为了与从事证券业务会计师事务所的管理要求保持一致，办法借鉴了注册会计师行业的信息披露规定，要求证券评估机构自行披露有关执业情况，并通过中评协官网披露证券评估机构基本情况。对于不具备条件自行披露的证券评估机构，中评协可以为其提供支持，通过中评协官网进行披露。

同时，中评协将对证券评估机构及其资产评估师的基本情况、执业情况、处罚惩戒情况等信息，以及可能影响证券评估机构服务能力和风险防范能力等情况进行公开披露，为资本市场提供更加透明的信息服务。

#### （七）办法明确了首单证券业务真实性核查标准。

首单证券业务是证券评估机构从事证券业务备案的必要条件，其真实性倍受行政监管部门的关注。对此，我们参考财政部和证监会印发的《关于加强证券评估机构后续管理有关问题的通

知》（财企[2009]235号）的相关规定，明确了首单证券业务真实性核查的关注点。

#### （八）地方协会可自行确定重点检查对象。

办法提出了可能导致证券评估机构被列为重点检查对象的一些情形，反映了行政监管部门和中评协对证券评估机构的关注点。地方协会可以根据本地区实际情况，动态设置具体阈值，确定重点检查对象。

办法提出对首次从事证券业务的资产评估机构，除首单证券业务专项检查外，3年内至少接受1次执业质量检查，以检验其是否具备从事证券业务的专业胜任能力。对备案制改革后开始从事证券业务的资产评估机构，以其首次接受证券业务自律检查为起点，计算检查周期。

#### （九）中评协将对地方协会提供系统性支持。

针对改革初期地方协会缺乏证券业务检查经验的现状，中评协将为地方协会工作开展提供系统性支持，包括但不限于提供约谈模板、业务操作指引等文书指导，监管工作人员统一培训，检查专家资源，培训师资等，体现对地方协会的支持。

#### （十）办法与行政管理的关系。

办法是对证券评估机构的自律管理规范，是落实《意见》“建立部门与行业协会联合监管机制，推动行政监管与自律监管有机结合”要求的具体举措，不是财政部、证监会对证券评估机构进行行政监管的前置程序，不影响资产评估机构履行行政监管部门

规定的义务。中评协将建立与行政监管部门的沟通协作机制。