

森林资源资产评估管理研究

Study of Forest Resources Assets' Assessment Management

魏远竹/WEI Yuan-zhu

福建农林大学经济与管理学院,福州 350002

School of Economics and Management, Fujian Agricultural and Forestry University, Fuzhou 350002, China

[摘要] 我国目前在森林资源资产评估管理中存在着一系列问题,加强森林资源资产评估管理已势在必行。为此,不仅要尽快地建立健全统一、权威的森林资源资产评估法律、法规和政策规章,而且还要加强对森林资源资产评估项目的管理、评估委托人的管理、评估机构和评估人员的管理,还应该加快评估行业管理模式的转变,以促进我国森林资源资产评估行业的健康发展。

[关键词] 森林资源资产;资产评估;评估管理;问题;对策

[中图分类号] F326.20

[文献标识码] A

[文章编号] 1000-7857(2006)06-0058-05

Abstract: There are a series of problems in the course of forest resources assets' assessment management, and people must do their best to strengthen the management. In order to improve the level of assets' assessment control, people must set up and perfect correlative law and regulation as soon as possible, and in the same time people should reinforce assessment item management and assessment clients' management, assessment organization and its employees' control also should be enhanced too, and the professional management pattern must be transit in the end. All these supervisory measures would accelerate the development at a steady pace.

Key Words: forest resources assets; assets' assessment; assessment management; problem; countermeasure

CLC Number: F326.20

Document Code: A

Article ID: 1000-7857(2006)06-0058-05

20 世纪 90 年代以来,为解决日益突出的资源与环境问题,人类提出了自然资源资产化管理的改革思路。由于森林资源是一种重要的可再生资源,是陆地生态系统的主体,因此,世界各国都将森林资源作为资产化管理的重点。森林资源资产化管理

是一个复合的系统工程,其中森林资源资产评估是其最主要的组成部分。资产评估包括评估技术和评估管理两个方面,其中评估管理是保障评估技术得以有效实施的基础和前提,是森林资源资产评估工作的重要组成部分。同时,鉴于森林资源资产是

一种特殊的资源性资产,加强其评估管理就显得尤为重要。然而,我国目前却存在着严重的“重技术,轻管理”的倾向,森林资源资产评估管理工作严重滞后,导致了一系列问题的出现。因此,明确资产评估管理中存在的主要问题,并采取相应的对策加以

收稿日期: 2006-01-11

基金项目: 福建省青年科技人才创新项目(2004J011),中国博士后科学基金资助项目(2005038172),福建省林业厅科研资金(闽林(2005)科函5号)

作者简介: 魏远竹,男,福建省福州市金山福建农林大学经济与管理学院,副教授,主要研究方向为自然资源管理和核算、财务会计、农林经济管理和植保经济学;E-mail: weiyuanzhu@163.com

- TRUEX, and SREX Testing. I. Extended flowsheet Testing for Separation of Surrogate Radionuclides from Simulated Acidic Tank Waste [J]. Separation Science and Technology, 2002, 37(6): 1321-1351.
- [30] LEONARD R A, CONNER C, LIBERATORE M W, et al. Development of a Solvent Extraction Process for Cesium removal from SRS Tank Waste [J]. Separation Science and Technology, 2001, 36(5-6): 743-766.
- [31] MALMBECK R, COURSON O, PAGLIOSA G, et al. Partitioning of Minor Actinides from HLLW Using the DIAMEX Process. Part 2-"Hot" Continuous Counter-current Experiment [J]. Radiochim Acta, 2000, 88: 865-871.
- [32] LAW J D, HERBST R S, TODD T A, et al. The Universal Solvent Extraction (UNEX) Process. II. Flowsheet Development and Demonstration of the UNEX Process for the Separation of Cesium, Strontium, and Actinides from Actual Acidic Radioactive Waste

- [J]. Solvent Extraction and Ion Exchange, 2001, 19(1): 23-36.
- [33] HERBST R S, LAW J D, TODD T A, et al. Development of the Universal Solvent Extraction (UNEX) Process for the Simultaneous Recovery Cs, Sr and Actinides from Acidic Radioactive Waste [J]. Separation Science and Technology, 2003, 38 (12-13): 2685-2708.
- [34] WANG JIANCHEN, TIAN GUOXIN, CHEN JING, et al. Application of Miniature Centrifugal Contactors for Treating High-level Liquid Waste [J]. Separation Science and Technology, 2001, 36 (13):2983-2996.
- [35] 刘秉仁,焦荣洲,何向明,等. 分离法处理高放废液全流程热实验系统的建立与实验运行[J]. 核科学与工程,1997,17(4):372-376.
- [36] 叶玉星,吴冠民,朱文彬.DHDECMP-TBP/煤油萃取模拟高放废液中的裂变元素工艺的研究[J]. 原子能科学技术,2003,37(3):242-245.

(责任编辑 胡春华)

解决,就成为我国森林资源资产评估行业的当务之急。

1 我国森林资源资产评估管理中存在的主要问题

1.1 森林资源资产评估的政策和法规不完善

为规范森林资源资产评估行为和促进评估工作的顺利开展,我国已制定和颁发了《森林法》、《森林资源资产评估技术规范(试行)》等相关的法律、法规和政策规定。应该承认,这些法律、法规与政策规章在加强我国森林资源资产评估管理方面确实发挥了无可替代的作用。然而,我国目前在森林资源资产评估的法律、法规与政策规章等方面还很不完善。首先,森林资源资产评估管理的法律、法规不健全。这突出地表现在我国迄今尚未制定出一部全国性的资源性资产评估管理方面的法律、法规,致使资源性资产的评估管理活动一直处于无法可依的尴尬境地。其次,我国现有的资产评估管理方面的法律、法规和政策规章还有待修改和完善。如作为我国第一部对资产评估行业进行管理的最高法规——《国有资产评估管理办法》及其施行细则,其中的一些条文及规定随着时间的推移及形势的变化,现在已经不再适用了;又如《国有资产评估管理办法施行细则》规定从事国有资产评估管理的机构必须是法人单位,但就目前的现状及今后的发展趋势来看,把评估机构限定为法人单位是不恰当的,特别是在我国资产评估事务所脱钩改制后,更多事务所的性质应为合伙制或者独资的,它们中的大部分不一定是法人单位,而且这也是我国政府所鼓励发展的。再次,我国现行的与森林资源资产评估管理有关的法律、法规或政策规章都是针对国有森林资源资产,至于非国有森林资源资产的评估管理,还没有明确的规范。而非国有森林资源资产是我国森林资源资产的重要组成部分,并且这部分森林资源的流转更为频繁,涉及的当事人也更多,为此更需要对其进行评定和估算。可见,法律、法规和各种规章制度的不完善已严重地影响了我国森林资源资产评估行业的稳步发展,必须尽快地加以完善,以规范森林资源资产评估管理活动。

1.2 森林资源资产评估项目管理不科学

项目管理是指从评估项目的立项申请到评估结果的最终确认这一完整过程的管理,项目管理是资产评估管理的重要内容,是资产评估结论客观、公正的重要保证。近年来,我国在森林资源资产评估项目管理方面虽然已经取得了一定的进展,但还存在着不少亟待解决的问题,主要有以下几个方面。①林业部门内部对森林资源资产评估项目管理的主管部门不统一,在国家

林业局是由计划与资金管理司负责,而在各省却各不相同,有的省份由计财处负责,有的省份则由办公室或工业处负责^[1]。由于上下级的主管部门不统一,直接影响信息的畅通。②非国有森林资源资产评估项目管理的措施不明确。目前,我国非国有森林资源资产评估管理方面的规定严重缺位,这是导致非国有森林资源资产评估中出现许多不规范行为的根源。③森林资源资产评估项目验证与确认的质量不高。森林资源资产评估是一门具有很强的技术专业性的工作,需要综合运用林业、财务、经济、法律等方面的专门知识。这不仅要求评估人员要具备这些知识,还要求从事资产评估验证和确认的管理人员也应具备这方面的知识,但我国目前从事森林资源资产评估项目的审查、验证和确认的人员大多不具备这些综合知识。国资部门从事资产评估管理的人员虽然对财务、经济和评估政策比较熟悉,但对林业知识知之甚少;而林业部门的管理人员对林业较为熟悉,却缺乏会计学、经济学等方面的知识。由于这些从事资产评估项目审查、验证和确认人员业务知识的欠缺,往往使各项监管措施流于形式,无法真正起到应有的作用,从而影响资产评估管理的质量。

1.3 森林资源资产评估委托人的行为不规范

评估委托人是资产评估的重要当事人之一,委托人的行为是否规范,直接关系到资产评估的质量和效用。因此,对评估委托人的管理是资产评估管理的重要内容。目前,我国在森林资源资产评估委托人的管理方面仍然存在着以下问题。①森林资源资产占有者不按规定申请评估,擅自处置国有或集体森林资源资产,或者委托那些不具备资产评估资质的单位进行评估,往往导致国有和集体森林资源资产的大量流失。至于非公有森林资源资产,私自交易的现象更为普遍,从而严重地影响森林资源资产的正常流转。②评估委托人在评估过程中故意不配合,甚至有意阻碍评估机构和评估人员正常的评估活动和干预评估结论的形成。③不以资产评估的结论为依据,产权交易的价格严重背离评估价值,从而损害了资产所有者的利益。

1.4 森林资源资产评估机构的管理有待加强

评估机构是森林资源资产评估的主体,是评估业务的具体执行单位,在资产评估活动中居于重要地位。因此,对资产评估机构的管理是森林资源资产评估管理的重点和难点。目前,我国在森林资源资产评估机构的管理方面存在着以下问题。①森林资源资产评估机构的数量盲目增长,已经远远超出了评估业务的增长速度,致使各种不正当竞争问题日益严峻,从而直接影

响资产评估的质量,并严重地损害了评估行业的社会形象,影响了整个行业的健康发展。②森林资源资产评估事务所与其主管部门和挂靠单位之间的关系没有理顺,脱钩改制尚未到位,这不仅影响评估机构的独立性和公正性,而且容易造成行业垄断和地区之间的封锁。③森林资源资产评估机构的资质管理不完善。我国现有的那些经林业行政主管部门批准成立的专门性的森林资源资产评估机构,大多数没有合乎数目的注册资产评估师,加之脱钩改制工作滞后,所以国资部门往往不予批准。而国资系统批准成立的综合性评估机构,一般都没有配备林业专业人员或对其从业人员进行森林资源资产评估方面的专业培训,所以其评估资格也没有得到林业部门的认可^[1]。而根据我国现行规定,国有森林资源资产评估结果需由县以上林业行政主管部门审查同意后,报同级国资部门验证确认,即只有双方都承认的评估机构才具备国有森林资源资产的评估资格,从而造成国有森林资源资产理论上谁也没有资格进行评估的尴尬局面。此外,森林资源资产评估机构还缺乏必要的年检制度,还没有形成有序的竞争机制和优胜劣汰机制,造成评估机构只能上、不能下的局面。④森林资源资产评估机构的内部控制制度不完善,对项目的评估过程缺乏必要的监管措施,资产评估的质量难以保证。

1.5 森林资源资产评估人员的管理亟待规范

评估人员是评估业务的直接执行者,是评估活动的主体,所以,对评估人员的管理就成为森林资源资产评估管理的重要内容。近年来,我国森林资源资产评估行业在评估人员的管理方面已积累了不少有益的经验,但仍然存在一些有待完善的问题。①森林资源资产评估人员的资质管理不规范。由于森林资源资产评估是一项技术性和专业性都很强的工作,所以要求其评估人员应同时具备资产评估和林业方面的专门知识,但现实中大多数的评估人员无法达到这一要求,致使许多按规定不具备森林资源资产评估资格的人却实际从事着评估业务,甚至担任了评估项目和评估机构的负责人,从而直接影响资产评估的质量。②资产评估人员的综合素质有待提高。由于我国森林资源资产评估起步较晚,从事这一行业的专业人员十分缺乏,加上对从业人员的资格审查又不够严格,从而使整个行业从业人员的综合素质偏低,具体表现为业务素质不高、职业道德观念不强、风险意识淡薄。③森林资源资产评估人员的执业行为不规范。这是由于:我国大多数的森林资源资产评估机构缺乏完善的内部控制制度,对评估人员的执业行为缺乏必要的监控措施;同时,我国目前尚未颁布统一的

森林资源资产评估行业标准和准则,《森林资源资产评估技术规范(试行)》是评估操作的唯一依据,评估的客观性和准确性不够;不少评估人员的综合素质不高,他们甚至为了个人的私利而出具虚假的评估报告。评估人员的不规范执业行为不仅严重地降低了评估的质量,给评估机构和评估人员自身带来较大的风险,而且损害了利益相关者的权益,也有损评估机构和评估人员的声誉。

1.6 森林资源资产评估行业的管理模式需要创新

行业管理模式的选择是评估管理的关键之一,它直接关系到评估各方当事人在具体评估事务中的作用,是影响评估业务质量和效力的重要因素,也是关系森林资源资产评估行业发展方向和发展前景的重大问题。目前,可供选择的森林资源资产评估行业管理模式主要有3种^[2],即政府管理模式、行业自律管理模式和政府监管下的行业自律管理模式。在我国森林资源资产评估行业发展的初期,与当时高度集中的计划经济体制相适应,资产评估机构从成立开始就由其挂靠单位直接管理,是一种典型的政府管理模式。这一管理模式随着我国社会主义市场经济的不断发展,其弊端也逐渐显现:①政府管理模式往往造成政府主管部门直接干预具体的评估业务,并影响评估机构和评估人员身份的独立性,从而难以保证评估结果的客观和公正;②政府主管部门往往出于部门和区域利益而人为地对评估市场进行条块分割,不仅有碍于正常的市场竞争,而且容易导致多头管理。可见,政府管理模式已难以适应我国森林资源资产评估行业进一步发展的需要,必须及时地实现行业管理模式的创新。

2 加强我国森林资源资产评估管理的对策措施

2.1 建立健全统一、权威的森林资源资产评估法律、法规和政策规章

统一、权威的法律、法规与政策规章是从事资产评估业务的基本依据,也是有关主体和机构进行评估管理的基本依据,是加强我国森林资源资产评估管理应遵循的基本规范。针对我国森林资源资产评估行业目前存在的法律、法规与政策规章不完善的现状,如何尽快地建立健全统一、权威的法律、法规和政策规章就成为加强森林资源资产评估管理的关键所在,也是实现森林资源资产评估管理法制化、规范化的基础和前提。为此,主要应抓好以下几项工作。

1) 尽快地制定和颁布全国统一的《森林资源资产评估管理办法》或《森林资源资产评估管理条例》。随着我国森林资源资产化管理改革的逐步推进和林权改革的不断

深入,森林资源资产产权交易等需要进行资产评估的事项越来越多^[3]。而我国至今尚未制定全国性的资源性资产评估管理办法(或条例),致使许多评估活动难以正常开展。形势的发展要求国家有关部门和机构根据改革的需要及森林资源资产评估业务的特点,尽快地制定和实施全国性的《森林资源资产评估管理办法》及其施行细则,或由全国人大组织制定和颁发《森林资源资产评估管理条例》,以规范不断发展的森林资源资产评估行业。新制定的评估管理办法(或条例)必须体现森林资源资产的特点,应根据评估工作的需要,将非国有森林资源资产纳入其中,并确认评估机构的组织形式既可以是公司制的法人单位,也可以是负无限责任的合伙制形式。可以预见,《森林资源资产评估管理办法》(或条例)的制定和实施,既有利于改变因全国性的资源性资产评估法律、法规长期缺位而造成的无法可依的不利局面,有助于加强森林资源资产评估管理工作,又可以为我国今后制定《资源性资产评估管理办法》等相关的法规提供参考。

2) 林业行政主管部门应与国资部门、资产评估协会等有关部门和机构密切合作,尽快地制定和完善有关森林资源资产评估管理方面的政策规章,以弥补法律、法规的缺位。众所周知,法律、法规具有较强的权威性和约束力,是市场经济条件下政府用来规范有关主体行为的最有效、最权威的工具,但法律、法规的制定需要一定的条件,在现实中,往往由于条件还不成熟,有些法律、法规就无法出台;而且法律、法规往往需要根据社会经济条件的变化进行修改和完善,这些修改和完善也要经过法定的程序和步骤,需要一个较长的过程。而政策规章的时效性则较强,无论是新制定还是进一步的修改和完善,都比法律、法规要快,可以在一定程度上弥补法律、法规的不足^[4]。因此,各级政府和相关机构应根据新情况和新问题,通过制定、修改或完善一些政策规章来弥补资产评估管理法律、法规缺位的不足,以顺应资产评估工作发展的新要求。为加强森林资源资产评估管理,目前急需制定的政策规章主要有《森林资源资产评估机构管理规范》、《森林资源资产评估人员管理规范》、《森林资源资产评估项目管理规范》等;而对现行的《森林资源资产评估技术规范(试行)》则应及时地进行修改和完善,要在其中体现非国有森林资源资产评估的内容。当然,无论是政策规章的制定,还是修改和完善,都应以适应森林资源资产评估实践的发展为目标。

3) 加大执法的力度,促使现行的法律、法规和政策规章得到真正的实施。要想使法律、法规和政策规章真正地发挥作用,制定和修改、完善是前提,而如何执行是保

证。因此,在不断注重法律、法规和政策规章的制定、修改和完善的同时,必须加大执法的力度,使已经颁布实施的法律、法规和政策规章在森林资源资产评估实践中得到真正的运用。

2.2 切实抓好森林资源资产评估项目的管理

1) 确定统一林业部门内部评估项目的主管单位。由于森林资源资产是一种特殊的资源性资产,所以国有森林资源资产评估项目的管理仍然要坚持国资部门与林业部门共同管理的原则,国有森林资源资产评估项目的立项、验证和确认的最终决定权在国资部门,但立项申请书和评估报告书在送交国资部门批准和验证、确认之前,应先报送林业行政主管部门审查,只有林业行政主管部门审查同意后,才能报同级国资部门进一步审批和确认。林业部门内部要指定一个机构负责森林资源资产评估的项目管理工作,而且上下级之间要统一,以保证政令畅通,从而提高评估管理的效率。根据森林资源资产评估管理的工作性质和当前管理的现状,将评估项目的管理权统一划归计财部门是比较现实可行的,当然,资源管理部门和林政部门要给予协助。

2) 尽快地改革、规范非国有森林资源资产的评估项目管理。具体操作时有两条途径可供选择:①将非国有森林资源资产评估项目的管理在新制定的《森林资源资产评估管理办法》及《森林资源资产评估项目管理规范》中得以体现,并明确其与国有森林资源资产评估项目的关系;②专门制定非国有森林资源资产评估项目管理办法,以加强这类评估项目的管理。在这两条途径中,前者更为现实、可行,而且有利于加强对森林资源资产整体的评估管理。

3) 提高评估项目管理人员的业务素质,确保评估项目验证与确认的质量。有关部门要正视我国当前在森林资源资产评估项目验证与确认方面存在的问题,并尽快采取措施加以解决。既可以通过业务培训、进修深造等方式提高现有评估项目管理人员的业务素质,使其符合评估管理业务的需要;也可以通过引进具备评估管理综合知识的新人才,从而为提高评估项目验证与确认的质量奠定基础。当然,要想提高评估项目验证与确认的质量,仅有高素质的评估管理人员还不够,还应该促使评估管理人员切实地负起责任,依照有关的规定严格审查,避免走过场和形式主义。只有这样,才能维护资产评估管理的权威性。

4) 实现资产评估项目管理重点的转变^[5]。过去,我国森林资源资产评估项目管理的重点在于项目的审批及评估结果的审查与确认。今后,随着森林资源资产评估项目的日益多样化,应顺应评估项目管理改革的

需要,逐步减少评估项目的审批环节,并将项目管理的重点由过去的限于对评估结果的验证与确认,转变为对评估过程合法性、合规性和合理性的审核。

2.3 规范森林资源资产评估委托人的行为

针对评估委托人在森林资源资产评估活动中存在的不规范行为,主要应采取以下对策。^①不断增强森林资源资产经营者的资产评估意识。我国目前仍有不少的森林资源经营者对于资产评估的重要性认识不足,缺乏自觉的评估意识,甚至将资产评估当作一个包袱,存在着抵触情绪。为此,要加大对森林资源资产评估的宣传力度,使森林资源资产的经营者充分认识到资产评估的必要性和重大意义,不断地提高资产评估的意识,能够主动地提出资产评估申请,聘请有资质的评估机构对其资产进行评估,并在评估过程中积极配合评估机构及其专业人员做好有关的工作,以保证评估结论的客观和公正。^②通过制定或修改、完善有关的法律、法规和政策规章,明确界定对各种违规评估行为的处罚措施。由于我国目前在森林资源资产评估过程中所存在的违规行为大多与法律、法规和政策规章的不完善有关,为此,要根据评估实践发展的需要,尽快地制定和修改、完善有关的法律、法规和政策规章,如应将各种需要进行资产评估的情形在相关的法律、法规和政策规章中得以体现,并明确规定不按照要求申请评估、不按规定提供真实的材料和随意处置公有森林资源资产等违规行为应受到的处罚形式,以树立资产评估管理的权威性和保证客观、公正评估结论的形成。

2.4 加强森林资源资产评估机构的管理

评估机构是资产评估的主体,评估机构管理的完善程度直接关系评估的质量。为解决我国目前在森林资源资产评估机构的管理方面所存在的问题,重点要做好以下几项工作。

1) 加快森林资源资产评估机构脱钩改制的步伐,使其成为一个真正独立的中介机构。评估机构与其行政主管部门或挂靠单位之间的关系没有理顺,这是引致我国森林资源资产评估机构管理存在一系列问题的根源。不论是评估机构身份的不独立,还是评估行业的垄断和分割,抑或是评估机构数目的盲目增加和评估质量的低下,都直接或间接地与此有关。更为重要的是,今后我国要实现森林资源资产评估行业管理模式由政府管理向政府监管下的行业自律管理模式转变,其中最重要的一个环节就是要使评估机构成为一个独立的社会中介组织。因此,尽快实现森林资源资产评估机构与其主管部门和挂靠单位的脱钩,是加强评估机构管理的关键所在。资产评估机构的脱钩改制工作在我国已经进行了好几

年了,但效果不甚理想,而在号称“计划经济最后堡垒”的林业部门,改革的步伐尤其滞后,必须进一步加大改革的力度。脱钩改制的关键是要实现政府职能的转变,林业行政主管部门要根据国家机构改革的精神,真正地实现政企分开,不再直接干预资产评估机构的执业行为,让其在自主经营、自我约束的环境中独立承担各种责任。政府要对资产评估机构实行“五放开”政策^[6],即承接业务放开、人事编制放开、工资福利放开、财务体制放开和收费价格放开,使森林资源资产评估机构与其挂靠单位在财务、人事、业务等方面实现真正的分离,还原其社会中介机构的本来面目。

2) 清理整顿资产评估机构,严格评估机构的资质管理。大量没有经过严格资格审查的评估机构违规参与资产评估活动,是我国森林资源资产评估机构管理不规范的主要表现,也是导致恶性竞争和评估质量低下的重要原因。因此,为保证森林资源资产评估结果的客观和公正,必须加强评估机构的资质审查和管理。不论是综合性还是专门性的森林资源资产评估机构,也不论其是属于合伙制的,还是公司制的,其成立都应经过严格的资格审查,达不到规定条件的决不能迁就。由于我国目前尚未形成统一的森林资源资产评估机构资格审查标准,多数省份是在参照经营性资产评估机构标准的基础上适当降低。比如,没有要求评估机构必须有一定数量的注册资产评估师,对评估机构的注册资本和办公场所及条件没有做出具体的规定,对评估机构应承担的责任也没有给予明确,而实际上这些条件是什么资产评估机构都必须具备的。在我国森林资源资产评估行业发展的初期,正是由于对专门性的森林资源资产评估机构把关不严,导致了评估机构数量的剧增,从而造成了评估行业的混乱。今后应在严格标准的同时,严把审批关,以便从源头上保证资产评估的质量。这里需要特别指出的是,森林资源资产评估是一种特殊的资产评估活动,所以不仅要求其评估人员应具备一定的资产评估和林学方面的知识,还要求各个评估机构必须具有一定数量的注册资产评估师,这些要求是保证森林资源资产评估质量的底线,是决不应该放松的。此外,在严格控制新的资产评估机构审批的同时,对于现有从事森林资源资产评估业务的机构,要进行一次清理整顿,对于那些执业水平差,或采取不正当手段竞争的机构,要限期整改,经整改仍无法达到要求的,就要坚决吊销其执业资格;至于那些没有经过审批的非法评估机构,要坚决予以取缔,以规范森林资源资产评估市场。此外,今后还要严格执行资产评估机构的年检制度,以利于优胜劣汰。

3) 实行森林资源资产评估机构的分级

评估制度,以保证资产评估的质量。针对我国森林资源资产评估行业目前所存在的评估机构不分强弱、执业范围不受限制(除上市公司外),以及由此所引致的不平等竞争等问题,应尽快地实施分级评估制度,即通过对资产评估机构划分等级,并按不同的等级分别规定具体的评估业务范围^[7-8]。分级评估制度首先要根据实际情况确定评估机构拟划分的若干等级;然后,再从注册资本、注册资产评估师及其他专职评估人员的数量、近几年的评估业务量及评估收入、历年的评估业绩及内部控制制度的完善程度等方面,规定各个等级应达到的标准;最后,确定不同等级的评估机构允许从事的评估项目大小。分级评估制度总的思路是,等级越高,要求具备的条件也越高,执业的范围就越广,可以评估的项目规模也越大;反之则反。分级评估制度保证了大的评估项目由规模大、实力强的评估机构执行,有利于避免小型评估机构承揽大项目的不正常现象。此外,分级评估制度还有利于促使现有的森林资源资产评估机构上规模、上水平,并保证那些职业水平高、业绩好、规模大的评估机构真正地发挥行业排头兵的作用,从而带动整个森林资源资产评估行业的进一步发展。当然,这种分级评估制度还必须与年检制度相结合,以防止一次定级就成为终身资格,从而避免出现新的不平等现象。

4) 加强评估机构自身管理,建立健全评估机构内部控制制度,提高森林资源资产评估的质量。由于森林资源资产评估工作具有技术性和操作性强的特点,要求其评估机构必须具备健全、有效的内部控制制度,但我国目前的森林资源资产评估机构在内部控制制度方面却不够完善,难以保证评估的质量。为此,各个资产评估机构应切实抓好自身的管理,尽快地建立健全内部控制制度,并将相应的规章制度真正地落实到评估机构的每一个部门、每一个从业人员以及具体的每一项评估业务中,以提高森林资源资产评估工作的质量,保证评估结论的客观、公正和可靠,并有效地降低评估机构的执业风险。

2.5 加强对森林资源资产评估人员的管理

评估人员的综合素质和执业水平的高低直接影响着资产评估的质量,因此,必须切实加强森林资源资产评估人员的管理。

1) 规范资产评估人员的执业资格管理。针对我国森林资源资产评估行业当前所存在的评估人员资质管理不规范问题,当务之急是应严格资产评估人员的职业准入标准,建立和完善注册资产评估师的执业资格制度。要明确规定资产评估机构必须有一定数量的注册资产评估师。同时,考虑到森林资源资产评估的特殊性,要求注册资产评估师在执行具体的评估业务前,

必须经过由国家级或省级的林业行政主管部门和国资部门共同组织的专业培训,并取得合格证书,从而使森林资源资产评估人员同时具备一般的资产评估知识和林学方面的专门知识。对于这一规定,执行过程中会遇到一些阻力,其阻力主要来自于那些经林业行政主管部门审批成立的专门性的评估机构。我国目前绝大多数的森林资源资产评估业务都是由它们承接的,但也正是这些专门性的评估机构严重缺乏具有执业资格的注册资产评估师,从而导致了执业质量的低下。森林资源资产评估人员作为资产评估的主体,理所当然地要符合评估人员所应具备的标准,特别是那些评估机构和评估项目的负责人,必须具备注册资产评估师资格,否则就没有在资产评估报告上签字的权利,更不能担当评估机构和评估项目的负责人。

2) 努力提高森林资源资产评估人员的综合素质。在业务素质方面,一要严格森林资源资产评估行业的准入标准,坚决将那些不符合条件的人员排除在外;二要坚持注册资产评估师的年检制度,加强评估人员的后续教育,以促进从业人员知识水平和执业能力的不断提高;三要鼓励评估人员参加各种形式的评估理论和实践经验交流会,以提高从业人员的业务素质。在职业道德规范方面,应在不断加强从业人员职业道德教育的同时,尽快地制定森林资源资产评估人员的道德规范,使评估人员在执业过程中有据可依。

3) 规范森林资源资产评估人员的执业行为,降低执业风险。必要的评估程序及规范的评估行为是保证评估工作质量、降低评估机构及评估人员执业风险的必要措施。为规范评估人员的执业行为,首先应尽快地制定并颁布全国通行的森林资源资产评估行业标准(或准则),以便为森林资源资产评估活动提供参照物;其次,在新的森林资源资产评估规范(或办法)出台之前,要严格按照现行的《森林资源资产评估技术规范(试行)》进行评估,并明确违规的责任;再次,应加快建立健全评估机构内部控制制度,特别是资产评估质量保障及监管体系,明确规定资产评估活动需要经过的评估程序,并界定违规操作的评估人员应承担的相应责任,特别是一些比较重大的评估项目,除了应按照《森林资源资产评估技术规范(试行)》所要求的评估程序进行评估之外,还应根据实际需要增加必要的评估程序,以确保评估结论的客观与公正,并最大限度地降低评估风险。

2.6 选择适合国情和林情的森林资源资产评估行业管理模式

资产评估行业管理模式的选择受社会经济条件的影响较大,在我国资产评估行业的3种管理模式中,政府管理模式是与我国

转轨时期的经济发展水平和经济体制相适应的,这种管理模式在我国森林资源资产评估行业发展的初期曾经发挥了重要的作用。但随着我国社会主义市场经济体制的逐步完善和资产评估行业自身的不断发展,政府管理模式的局限性及其与市场经济不相适应的一面也逐渐显现出来。在此背景下,尽快实现森林资源资产评估行业管理模式转变的呼声越来越高。为此,应根据我国经济发展的水平和现实的国情与林情,并结合森林资源资产评估行业发展的实际情况,来选择恰当的管理模式。

在森林资源资产评估中,可供选择的行业管理模式除了政府管理模式之外,还有行业自律管理模式和政府监管下的行业自律管理模式两种。其中前者是市场经济发达国家评估行业管理的目标模式,但这种管理模式完全依赖于行业自律实现管理,其实施的前提是市场经济充分发展,配套的法律、法规较为完善,在此基础上,资产评估业是依市场需求自发形成并受市场调控的,该模式适合于资产评估业高度发展的阶段。毫无疑问,行业自律管理模式也是我国森林资源资产评估行业管理的目标模式,但目前尚未具备实施该模式的条件。这主要是由于我国当前尚处于社会主义初级阶段,市场经济尚未充分发展;特别是我国的林业行业,其市场化的程度还相当低,森林资源经营主体还不能完全根据市场需求来组织生产经营活动,森林资源资产评估市场尚未真正形成,各项配套措施还需要进一步完善。可见,鉴于当前的国情与林情,我国森林资源资产评估行业还不具备采用行业自律管理模式的条件,还需要政府有关部门的必要监督和管理,在此情形下,政府监管下的行业自律管理模式就成为首选。

政府监管下的行业自律管理模式的关键是要建立组织健全且能够充分发挥服务、监督、管理和协调职能的森林资源资产评估行业协会,并由其担当起行业自律管理的主要职责。我国于1993年就成立了中国资产评估协会,但其行业分会的组建步伐较为缓慢,如至今尚未成立全国性的森林资源资产评估协会,从而难以发挥行业协会应有的功能和作用,不利于政府监管下的行业自律管理模式的形成。鉴于我国森林资源资产评估行业发展的现状及行业管理模式转变的需要,应尽快地建立、健全我国森林资源资产评估协会及其地方分支机构,争取在最短的时间内形成一个全国性的、较为完备的行业自律组织机构,并充分发挥其在新的管理模式中的核心地位和作用。在新的管理模式下,要依法赋予森林资源资产评估协会对行业的管理职能,各级协会要在政府有关部门的指导、监督下,对森林资源资产评估行业实行具体的管理。

这主要包括:建立行业自律管理机制和准入机制;制定从业人员职业道德和执业准则;协助国家立法部门制定和贯彻执行相关的法律、法规;研究森林资源资产评估理论和方法,制定评估技术标准和执业准则;反映行业的意愿,协调行业的内外关系,为会员提供服务;等等。

政府监管下的行业自律管理模式还要求政府有关部门要实现职能的转变和角色的换位。林业行政主管部门和国资部门应切实改变旧模式下对评估事务无所不管、无所不包的做法,转而运用经济、法律和必要的行政手段进行宏观调控和市场监管,并把那些属于行业管理、行业服务和社会监督的职能交给行业协会去完成。这既有利于促进政府职能的转变,又可以为森林资源资产评估协会的发展提供广阔的发展空间,还有利于其社会地位的提高和各项职能的发挥。此外,由于政府监管下的行业自律管理模式是以法律、法规的相对完备为基础的,所以,还应加快制定森林资源资产评估管理方面的法律、法规和政策规章,以促进我国森林资源资产评估行业管理模式的尽快转变。

3 结论

总之,我国目前在森林资源资产评估中还有着诸多问题,加强森林资源资产评估管理已势在必行。为此,不仅要尽快地建立健全统一、权威的森林资源资产评估法律、法规和政策规章,同时还要加强对森林资源资产评估项目的管理、评估委托人的管理、评估机构和评估人员的管理。此外,还应该加快评估行业管理模式的转变,即由过去的政府管理模式转变为政府监管下的行业自律管理模式,以促进我国森林资源资产评估行业的健康发展。

参考文献(References)

- [1] 陈平留,刘健,郑德祥.福建省森林资源资产评估存在的问题与对策[J].林业经济问题,2001(3):133-135.
- [2] 刘玉平.资产评估行业管理问题研究[J].国有资产管理,2001(1):53-55.
- [3] 缪光平,徐秀丽,高尚仁,等.关注林权:中国集体林政策研究国际研讨会综述[J].绿色中国,2005(2B):51-53.
- [4] 侯涌泉,张明,刘锋.论资产评估的几个法律问题[J].国有资产研究,1993(5):40-41,45.
- [5] 朱志刚.贯彻四中全会精神,推进国有资本金管理工作[J].国有资产管理,2000(1):4-6.
- [6] 潘岳.认清形势,抓住机遇,全面发展我国资产评估事业[J].国有资产管理,1998(1):4-6.
- [7] 王加春.我国资产评估管理工作的回顾与前瞻[J].国有资产管理,1996(1):32-35.
- [8] 安心正.资产评估机构管理中的问题及对策[J].国有资产管理,1996(10):38-39.

(责任编辑 肖庆山)