

十年磨一剑，资产评估业终有法律规范

本报记者 李哲

缉私一线

斩

关注立法

日前，首部资产评估法经十二届全国人大常委会第二十一次会议表决通过，将于今年12月1日起正式施行，填补了资产评估行业无“基本法”的空白。数据显示，截至2015年12月底，全国有各类评估机构1.4万余家，执业评估师13万余人，从业人员60余万人。历经30多年的发展，资产评估业已成为我国市场经济的重要一环。

填补行业法律空白

“此次资产评估法的出台将规范资产评估行业的发展，对推进评估行业依法执业、依法管理、健康发展产生重大影响。同时为市场在资源配置中起决定性作用提供重要保障，将促进经济发展提质增效。”法律表决通过后，全国人大代表周奕丰向记者表示。

7月7日，在中国土地估价师与土地登记代理人协会座谈会上，会长胡存智说，资产评估法是我国第一部全面规范评估活动的法律，明确了评估行业在市场经济中的地位，厘清了政府职能与专业化分工的界限，规范了行业自律，权责清晰，为评估行业简政放权、有序发展提供了法律支撑和制度基础。

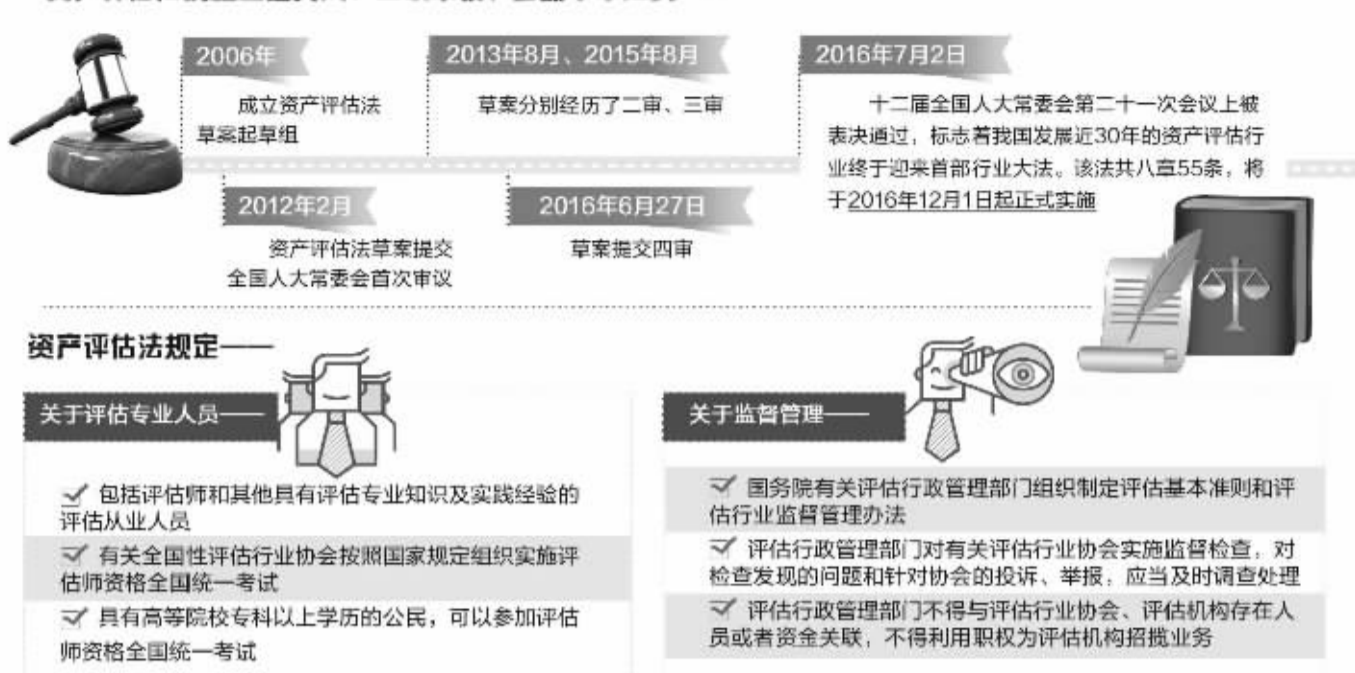
在国有企业改制、上市公司并购重组、金融企业风险防范、中小企业改革、土地估价等过程中，价值评估服务有效地维护了交易各方的合法权益，防止国有资产流失，保障资产交易的公平和公正。然而，“长期以来，由于缺乏法律的引导和规范，评估行业做大做强受到限制，在国际上也难以提高竞争力，资产评估法的出台十分必要”。中通诚资产评估有限公司董事长刘公勤的看法代表了业界一致的声音。

事实上，早在2006年，全国人大财经委就启动了资产评估法的起草工作，历经三届人大、四次审议，法律终于出台，真可谓“十年磨一剑”。中国资产评估协会副秘书长于荣华感叹：“眼下法律出台的时机终于成熟，到了‘剑出鞘’的时候。”

此前，该法之所以迟迟未能出台，很大程度上源自“多头管理”局面的难以打破，而最终出台的法律依然没有改变现状。针对此，全国人大财经委法案室主任龚繁荣说：“这是一个在立法过程中一直反复论证、反复研究的问题。”他介绍，按照国务院现行有关规定，评估行业被划分为资产评估、土地评估、房地产评估估价、矿业权评估、保险评估和旧机动车评估等6种专业类别，分别由财政部、国土资源部、住房和城乡建设部、商务部、保监会5个部门管理。

“各种评估专业类别都有其自身的专业特点，专业性较强，为了便于更好地发

资产评估法历经三届人大、四次审议、酝酿十年之久——



资产评估法规定——

关于评估专业人员——

- ✓ 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
- ✓ 有关全国性评估行业协会按照国家规定组织实施评估师资格全国统一考试
- ✓ 具有高等院校专科以上学历的公民，可以参加评估师资格全国统一考试

关于监督管理——

- ✓ 国务院有关评估行政主管部门组织制定评估基本准则和评估行业监督管理办法
- ✓ 评估行政主管部门对有关评估行业协会实施监督检查，对检查发现的问题和针对协会的投诉、举报，应当及时调查处理
- ✓ 评估行政主管部门不得与评估行业协会、评估机构存在人员或者资金关联，不得利用职权为评估机构招揽业务

挥各专业类别评估的作用，资产评估法凝聚行业共识，力图发挥各部门分别管理的优势，以及各专业评估协会自律管理的作用。通过立法将不同专业评估管理统一在一部法律框架之下，有利于评估行政管理部统一监管尺度，有利于各评估行业协会统一制定规则，有利于各评估专业机构统一执业标准，也有利于统一落实评估当事人各方的法定责任，更有利于评估机构实现多种专业综合发展。”龚繁荣说。

资产评估是保障人民和公共财产的一个重要制度，资产评估法的最终出台获得了业界的强烈反响。从务实的角度出发，全国人大代表、上海富申评估咨询集团董事长樊芸建议尽快出台相关配套法规，对股东身份等问题进一步作出优化完善，以适应当前评估行业的发展。

放宽从业准入门槛

不是评估师，也可以从事评估业务。最终出台的资产评估法体现了简政放权的改革精神，放开了评估从业人员的准入门槛，允许评估师以外的专业人员在评估机构中从事评估业务。“资产评估法四审稿我认为比较成熟，既符合当前的经济发展形势，又符合评估行业作为专业服务业的发展规律，草案中的一个亮点就是，充分体现了简政放权的改革精神，实现了放管结合。”在法律表决通过前的审议中，全国人大常委会委员陈喜庆如是说。

记者了解到，国务院此前已经取消了对有关评估师职业资格行政许可，评估师以外的评估专业人员也可以从事评估业务。“评估行业简政放权后，旧有的制度规范已经不适应改革要求，目前正是出台法律、贯彻改革精神、完善相关规定的时机，有利于实现依法治理，避免一放就乱。”中

联资产评估集团董事长王子林说。

鉴于此，资产评估法将原草案中“评估师是指依法取得职业资格证书，加入评估机构从事评估业务的专业人员”，修改为“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”，同时删去了“国家对评估师实行水平评价类职业资格管理制度”的规定。

在“放权”方面，草案三次审议稿规定，省级以上有关评估行政主管部门按照职责分工，对评估行业监督管理。然而实践中，有的地方已将房地产评估、旧机动车评估等监管权下放到地市级，这也与目前简政放权改革精神一致。因此，法律最终将评估行业监管部门的层级由“省级以上”修改为“设区的市级以上”。

在简政放权的同时，法律也考虑到对国有资产安全和公共利益的维护。不少专业人士认为，“从事涉及国有资产、公共利益等法定评估业务不能没有门槛，应当由依法取得评估师职业资格证书、具有较高专业能力的评估师执业，以保护国有资产和公共利益不受损害”。因此，法律明确规定，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，即法定评估业务，评估机构应当指定2名以上评估师承办，评估报告应当由承办该项业务的评估师签名并加盖评估机构印章。

依法加大处罚力度

一边是放，一边是管。“我看这部法律可称为‘史上最严’”，樊芸对记者说，资产评估法规定的法律责任非常严苛，无论是疏忽还是故意，评估报告出了问题，都要受到很严厉的惩罚。

如评估专业人员违反规定签署虚假评估报告的，将被责令停止从业两年以

上五年以下；有违法所得的，没收违法所得；情节严重的，责令停止从业五年以上十年以下；构成犯罪的，依法追究刑事责任，终身不得从事评估业务。

据悉，在法律草案征求意见过程中，有人提出，放开对有关评估从业人员的行政许可后，应当进一步强化评估机构对本机构评估专业人员的管理责任。为此，法律增加规定：“评估机构应当建立健全内部管理制度，对本机构的评估专业人员遵守法律、行政法规和评估准则的情况进行监督，并对其从业行为负责。”对评估机构违反这一规定的，给予相应行政处罚。同时明确：“评估专业人员违反本法规定，给委托人或者其他相关当事人造成损失的，由其所所在的评估机构依法承担赔偿责任。评估机构履行赔偿责任后，可以向有故意或者重大过失行为的评估专业人员追偿。”

在加大处罚力度的基础上，本法还强化了行业协会的管理职责，并通过法律责任的设定加强对行业协会的监督，资产评估法在“法律责任”一章中规定：“评估行业协会违反本法规定的，由有关评估行政主管部门给予警告、责令改正；拒不改正的，可以通报登记管理机关，由其依法给予处罚。”

此外，为了确保涉及国有资产等法定评估业务的准确性，法律延长了相关报告的档案保存期限。草案三次审议稿规定，评估档案的保存期限不少于15年。在此基础上，最终出台的法律增加规定：“法定评估业务的评估档案的保存期限不少于30年。”

“只有加大处罚力度，才能增强评估专业人员和评估机构的自律意识，规范其行为，提高行业公信力，促进评估业健康发展。”全国人大常委会委员刘政奎说。

法治进行时

加大野生动物资源司法保护力度

本报记者 李万祥

6根象牙牙尖，38套虎骨狮骨制品，涉案总价值高达420多万元……北京西城法院审理的翟某等八人“特大非法倒卖象牙虎骨狮骨案”曾引起社会广泛关注。这个案件中，翟某、张某、石某等八人分别被判犯非法收购、运输珍贵、濒危野生动物制品罪，分别被判处六年至十二年六个月不等的有期徒刑，并处罚金。

近年来，买卖珍贵、濒危野生动物及其制品犯罪屡屡发生。对此，司法机关严格审理和查办涉及野生动物及其制品案件，加大野生动物资源司法保护力度。

公民是野生动物保护主体

在北京，西城法院是北京市涉森林和野生动物一审刑事案件指定管辖法院，西城检察院是北京市管辖危害生态环境犯罪的检察院。据统计，2008年5月以来，北京西城法院已审结仅涉野生动物及其制品刑事案件70余件。由于涉及野生动物及其制品刑事案件专业性较强，社会公众对该类犯罪存在明显的认知盲区。

家住北京市怀柔区的姜某捡到一只受伤的大鸟，向林业工作站人员询问后得知是国家一级重点保护动物大鸨，因救助野生动物没有明文奖励，索要奖金未果的姜某不顾工作人员劝导，将大鸨残忍杀害，最终姜某以非法杀害珍贵、濒危野生动物罪被判处有期徒刑一年六个月，缓刑两年，并处罚金人民币2000元。

西城法院一审庭副庭长喻晓敏指出，珍贵、濒危野生动物是指列入国家重点保护野生动物名录的国家一、二级保护野生动物以及列入《濒危野生动植物种国际贸易公约》附录一、附录二的野生动物及驯养



图为北京西城法院审理的“特大非法倒卖象牙虎骨狮骨案”涉案物品。(资料图片)

繁殖的上述物种，“需要注意，人工驯养繁殖的列入特定名录的野生动物，也是刑法保护的动物，而且涉及野生动物及制品类犯罪没有数量要求，一旦实施了猎捕、杀害或者非法收购、运输、出售等行为，只要针对的是列入保护名录的动物活体或者死体，不论数量多少、价值几何均构成犯罪”。

对于因个人爱好或特殊需求需要购买野生动物及制品的公众，喻晓敏提示，如果是要自养，一定要确保该物种属于国家林业局发布的可商业性经营利用驯养繁殖技术成熟的54种陆生野生动物，并且需要向林业局申请取得驯养繁殖许可证。如果购买野生动物制品，一定要通过正规渠道向有经营许可证的商家购买。运输、携带国家重点保护野生动物或者其制品的，也必须经省、自治区、直辖市政府野生动物行政主管部门或者其授权的单位批准。

“公民应成为野生动物保护的主体。没有买卖就没有杀害，保护珍贵濒危野生动物需要每个人的努力，没有了需求也就从源头上遏制了猎捕、杀害、买卖野生动

物及其制品的犯罪行为。”喻晓敏说。

推动各部门形成监管合力

自2008年北京市检察院指定管辖危害生态环境犯罪以来，北京市西城检察院共办理破坏野生动物资源犯罪案件百过件。西城检察院一份调研报告显示，近年来针对野生动物及制品的犯罪呈现激增态势，以非法收购、运输、出售珍贵、濒危野生动物及珍贵、濒危野生动物制品为主，象牙占比最高。

同时，非法收购、运输、出售的产业链条成熟，由境外走私转道香港进入内地成为一种新形式。例如，2015年5月至7月间，犯罪嫌疑人滕某从日本、非洲等地购买象牙等动物制品后发货至香港某公司，并指使犯罪嫌疑人李某将象牙等从香港带到深圳，最后再让李某通过邮件邮寄到快递公司未严格落实的快递公司转运至北京滕某居住地或仓库，共涉及象牙421.88千克、犀牛角8.925千克，价值人民币近2000万元。

“暴利”是犯罪分子实施非法出售珍贵、濒危野生动物或其制品犯罪的重要原因。检察官表示，绝大多数涉案人明知出售珍贵、濒危野生动物或其制品为法律所禁止，甚至曾被市场监管部门警告或处罚，但仍在暴利诱惑下选择铤而走险。

此外，文化程度低、法律意识差是非法狩猎行为及收购野生动物进行饲养行为多发的主要原因。检察官认为，文化水平低间接导致对法律的无知或错误认识。有的行为人根本不知道自己行为违法，有的行为人知道违法但未意识到犯罪。例如，2014年9月，犯罪嫌疑人郑某以架设捕猎工具粘网、布置诱鸟、播放鸟叫等方式非法猎捕国家保护的有益或者具有重要经济、科学研究价值的野生鸟549只，直至被抓其仍认为自己仅是“抓了几只野鸟”。

检察官分析，权责交叉、监管缺位导致无法形成打击合力。目前有林业、公安、工商等近20个部门负有保护野生动物职责，且职能发挥具有阶段性、集中性、运动性，导致有效监管不足。另外，非法出售珍贵、濒危野生动物或其制品行为多发生在花鸟鱼虫市场，市场监管部门在日常检查时即使发现也仅是劝解，未有实质性处罚措施。同时，网络平台对发布出售珍贵、濒危野生动物或其制品信息的监管流于形式。

对此，检察官建议，改变运动式执法模式，除定期检查外，在花鸟鱼虫市场等野生动物资源犯罪高发区域设立执法岗，派员专项检查；推动各执法部门联合行动，加强监督管理。同时，加大相关涉案人员处罚力度，引进从业禁止制度。此外，加强网站发布信息的检查力度，建立与警方的联络沟通机制，及时处理各类出售、收购珍贵濒危野生动物或其制品信息。

经过近5个月的奋战，海口海关日前破获一起案值达8.06亿元的特大蟒蛇皮走私案，成功捣毁了一个盘踞中越、中缅边境闯关走私蟒蛇皮的犯罪团伙。

此前，各地海关先后破获了多起濒危野生动物走私案件，其中乌鲁木齐海关侦办的特大走私珍贵动物制品案件，涉案总额达1.78亿元；南京海关首次携手德国海关，查获具有“植物界大熊猫”之称的龟甲牡丹等濒危植物1500多株。

近年来，海关总署围绕保护生物多样性和生态安全，继续巩固、深化“守卫者”专项行动，开展打击象牙等濒危动植物走私攻坚战，用实际行动向野生动植物犯罪宣战。据统计，今年以来，全国海关部署“国门利剑”专项行动，侦办走私野生动植物犯罪案件65起，查获一大批走私濒危物种及其制品。

尽管当前我国象牙走私案件呈下降态势，但随着生活品质的逐步提高，各类濒危野生动物及其制品以其绚丽的外形和稀少的数量逐渐成为市场新宠，国内售价一路攀升。在巨大的经济利益诱惑下，活体野生动物、文玩收藏类濒危动植物制品等走私活跃，濒危木材走私案件有所上升且案值较大，濒危野生动植物走私犯罪行为频发。

专家表示，每个物种都是丰富的基因宝库，一旦濒危动植物灭绝了，带来的损失将无法挽回。有数据显示，地球上野生动物物种正在以每小时1种的速度消失。在目前已知的4650种哺乳动物中，每4种中就有一种被列为“高危”物种濒临灭绝，20%的两栖类、爬行类动物和30%的鱼类也面临同样的命运。

尽管如此，全球范围内的走私野生动植物贸易行为并未就此收敛。据不完全统计，全球野生动植物走私犯罪的年贸易额约为200亿美元。与此同时，野生动植物走私犯罪日趋隐蔽，犯罪手段不断变化，不法分子反侦察能力增强，特别是利用互联网等交易提高了便捷性，使得打击走私难度有所增加。

针对上述新变化，海关携手口岸有关部门，一方面通过强化监管，严密封堵野生动植物走私，另一方面重拳出击，从源头切断伸向野生动植物的走私“黑手”。

海关总署缉私局有关负责人表示，为加强对出入境旅客携带物品、邮递快件的查验，全国海关综合运用新型立体X光机检查设备，强化对进出境货物、物品和运输工具的监管力度，重点对来自非洲、东南亚等国家和地区的原木、矿石等高风险商品，开展有针对性的布控查验。“运用大型H986等非侵入式查验设备，濒危野生生物种搜查犬等技术手段开展查缉，压缩伪报、瞒报、夹带、偷运等走私空间，取得较好成效。”该负责人说。

在重拳打击境内野生动植物走私犯罪活动的同时，中国海关越来越重视国际执法合作，协同开展履约执法。

2015年10月以来，中国海关积极调配资源，为东南亚、东南非多个国家举办打击野生动植物走私海关履约培训。中国海关与比利时海关签署打击野生动植物走私合作备忘录，北京首都机场海关与布鲁塞尔机场海关建立控制下交付快速反应机制。

为搭建中非联手打击走私桥梁，中国海关总署两次邀请非洲卢萨卡执法特遣队(LATF)来华研讨打击野生动植物走私，启动中国海关与LATF长效合作机制。今年6月份，中国海关与肯尼亚海关初步达成打击野生动植物走私合作协议。

2014年1月6日，海关总署、国家林业局联合销毁6.15吨象牙及制品。这是新中国成立以来首次公开销毁非法象牙及制品。海关总署有关负责人表示，此举旨在进一步显示中国政府坚决反对和严厉打击野生动物非法贸易的立场和决心，震慑非法盗猎、走私、交易野生动物的犯罪分子，在全社会形成保护野生动物的良好局面。此外，海关还联合有关部门共同实施了“天网行动”“守卫者行动”“眼镜蛇”等多个专项行动，对濒危物种走私保持高压态势。

海关总署相关负责人表示，下一步将在继续加强国际合作的基础上，进一步强化跨区域、跨部门联动机制，加大对源头贸易、中转集散地、消费等走私产业链的打击力度，构筑起牢固的野生动植物走私犯罪防治网络体系。



图为南京海关关属连云港海关人员正在查验近期查获的部分国家保护动植物及其制品 本报记者 顾阳摄

本版编辑 许跃芝 张虎