

美国审计总署应国会要求所做的报告 (2003 年 5 月)

GAO Report to Congressional Requesters

# 监管计划

——加强不动产评估业监管的机会

## Regulatory Programs

Opportunities to Enhance Oversight of the  
Real Estate Appraisal Industry

中国资产评估协会 组织翻译



美国审计总署应国会要求所做的报告 (2003 年 5 月)

# 监 管 计 划

## ——加强不动产评估业监管的机会

中国资产评估协会 组织翻译

经济科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

监管计划：加强不动产评估业监管的机会 / 美国审计总署编著；中国资产评估协会译. —北京：经济科学出版社，2004. 4

ISBN 7 - 5058 - 4135 - 1

I. 监... II. ①美... ②中... III. 不动产 - 资产评估 - 监督管理 IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 032147 号

责任编辑：崔新艳  
责任校对：徐领弟  
版式设计：代小卫  
技术编辑：刘 军

## 监 管 计 划

——加强不动产评估业监管的机会

中国资产评估协会 组织翻译

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京天宇星印刷厂印刷

三河德利装订厂装订

880 × 1230 32 开 5.5 印张 130000 字

2004 年 4 月第一版 2004 年 4 月第一次印刷

印数：0001—1500 册

ISBN 7 - 5058 - 4135 - 1/F · 3417 定价：16.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

# 声 明

此报告为美国审计总署应国会要求所做的报告，已在美国审计总署网站（[Http://www.gao.gov](http://www.gao.gov)）上公开发布。美国审计总署已经同意中国资产评估协会翻译出版该报告，但美国审计总署并未参与具体翻译工作。

# 规范金融资产评估业务 切实维护金融秩序 促进评估行业健康发展 (代序)

抵押贷款评估是评估行业的主要业务之一，也是各国发展历史最为悠久的评估业务，在传统经济社会中已经得到了长足发展。在现代经济中，随着资本市场的迅速发展，以抵押、质押贷款为目的的评估业务在各国正发挥着越来越重要的作用。1991 年国务院颁布的 91 号令《国有资产评估管理办法》中，第一次以行政法规的形式明确提出占有单位在进行资产抵押及其他担保时，可以进行资产评估。十多年来，抵押贷款评估业务在我国得到了迅速发展，不仅成为我国评估行业主要的业务之一，对促进企业融资、保护金融机构信贷资产安全和维护金融市场的健康发展也发挥了重要作用。

由于种种原因，我国金融领域的资产评估也存在着一些较为严重的问题，不仅对我国金融秩序和金融资产安全构成了严重威胁，同时也极大地损害了我国评估行

业的形象。近年来新闻媒体对此也多次曝光，引起了政府部门和社会公众的广泛关注。在关注这些不规范评估行为的同时，我们应当清醒地认识到这些问题的存在是有其多方面原因的，其中既有评估行业自身的原因，也有金融机构和贷款企业的问题。从评估行业的角度出发，这些问题主要表现为在不动产抵押贷款评估业务中，部分估价人员职业道德低下，刻意迎合客户需要，提供不实评估报告，甚至与企业 and 银行串通进行虚假评估。一些部门对抵押贷款评估业务进行指定、垄断的做法也不利于公开公平市场环境的形成。另一方面，我国金融评估管理体制不够健全，各大金融机构在信贷审批中的评估管理环节也存在制度缺陷，对抵押贷款评估业务缺少必要的监督和内部审核控制制度，各大银行以及银行内部不同分支机构之间在评估机构委托、评估报告审核和使用等方面存在很大不同，客观上为抵押贷款评估环节出现的问题埋下了伏笔。因此，治理抵押贷款评估中出现的问题需要多管齐下，金融监管部门、评估行业监管部门、各大金融机构以及评估行业应当联合起来共同着手推动这一问题的解决。

他山之石，可以攻玉，国外评估行业和金融评估监管体制的做法可以为建立我国金融评估管理体制提供必要的经验。美国在 20 世纪 80 年代初放松了对金融机构的监管，大量金融机构在没有建立必要的审核监督机制的情况下盲目开展抵押贷款业务，从 80 年代中期开始出现了由房地产泡沫诱发的金融危机，导致 400 余家金融机构破产，最终给联邦储备基金造成 1 000 多亿美元的损失。事后美国国会成立专门委员会就此进行调查，并于 1986 年 9 月形成了题为《评估问题对不动产抵押贷款、抵押保险和二级市场投资的影响》的调查报告。该报告认为抵押资产的高评估也是促成金融危机的原因之一。在综合分析金融业存在问题的基础上，美国国会于 1989 年制定了《金融机构改革、复兴

和实本法》（FIRREA），对金融行业进行全面整顿。鉴于金融评估领域存在的问题，该法令对美国评估行业管理也进行了改革，引进了联邦政府监督、州政府注册管理、评估行业协会制定准则、金融监管部门建立评估审核规则等内容，从而掀开了美国金融行业和评估行业管理新的一页。FIRREA 法由于从金融机构监管和评估行业监管等角度进行了综合性改革，收到了良好的效果，极大地稳定了美国金融市场，遏制了金融评估领域原先存在的不规范做法，并在很大程度上恢复了评估行业的声誉。

十多年来，美国金融领域发生了较大变化，为系统考察 FIRREA 法的效果以及当前存在的问题，美国参议院银行、住房和城市事务委员会要求美国审计署进行相应的调查工作，重点对 1989 年 FIRREA 法所建立的抵押业务评估监管体制的效力进行评价。2003 年 5 月 13 日，美国审计署（GAO）向美国参议院银行、住房和城市事务委员会负责人保罗·萨班斯（Paul S. Sarbanes）提交了一份名为《监管计划：加强对不动产评估业监督的机会》的报告（Regulatory Programs: Opportunities to Enhance Oversight of the Real Estate Appraisal Industry）。该报告分别对联邦政府、州政府监管部门、联邦金融监管机构（美联储等 5 个机构）等负有评估监管职能的部门的角色进行了评价，并从这些部门和联邦国民按揭协会（Fannie Mae）、联邦住房贷款按揭公司（Freddie Mac）两大政府发起企业（Government Sponsored Enterprise）、美国评估促进会及美国评估师协会等相关评估协会的角度，并对 FIRREA 法实施十多年来的监管状况、监管机构机构设置、存在问题以及《美国专业评估执业统一准则》等进行了分析，对未来监管体制提出了改革建议。这份报告在美国金融管理领域和评估界引起了很大反响，评估行业协会、评估公司、金融监管部门、金融机构、州政府等都做出了不同的反

应，相信在未来几年内美国金融评估领域将会围绕这一报告继续进行讨论和改革。

1999 年我在对美国评估业进行考察时，惊讶地发现在美国这个传统上将中介行业作为自由职业的国家，竟然在联邦和州政府两个层次建立了金融资产评估管理体制。其原因就是因为 80 年代美国评估行业存在严重的问题，比如缺乏统一的评估师资格标准和评估准则，因此政府认为有必要从维护公共利益的角度出发对评估行业进行必要的管理。我在考察期间专门与美国金融评估监管体制所涉及的几个主要部门负责人进行了交流，包括美国国会评估分会、评估促进会等。他们在系统介绍美国金融评估监管体制的同时，也向我指出了存在的一些问题，如评估分会权力受限成为“无牙的老虎”，无法切实履行法律赋予的职能等，这些意见在此次美国审计总署的报告中都得到了系统的反映。应当说虽然该报告仅仅是供美国国会在调整美国金融评估领域管理体制时参考使用，但报告中评估相关部门的观点（包括相互之间的批评），特别是报告附件中翔实的背景情况分析对我们进一步研究美国评估业状况和改革方向具有重要价值，同时也将对我国评估行业监管体制的改革提供重要参考，对于全面认识抵押贷款评估的重要性，并建立与我国国情相适应的金融评估管理体制也具有重要的参考意义。

中国资产评估协会长期以来十分重视研究国外评估行业的理论研究成果和发展动态，特别是对美国评估行业进行了系统研究，不仅翻译出版了美国评估准则，还同美国评估行业各相关部门保持着密切的合作和学术联系。此次又适时地获得了美国审计总署提交国会的报告，并主动与美国审计总署进行联系和沟通，获得其许可对报告进行全文翻译，再次为评估行业和金融监管部门提供了大量有价值的信息。这种作风值得称赞，希望能够继续

坚持下去，也希望我国评估行业的执业者、理论研究者和管理者都能静下心来认真做些实事，切实促进我国评估理论研究、管理体制和评估业务的创新，为评估行业的发展营造一个良好的空间，进一步发挥评估行业在社会主义市场经济体制建设中应有的作用。



2004 年 2 月

# 目 录

|                                               |        |
|-----------------------------------------------|--------|
| 规范金融资产评估业务 切实维护金融秩序 促进评估<br>行业健康发展（代序） .....  | （ 1 ）  |
| <b>GAO 报告</b> .....                           | （ 1 ）  |
| 重点提示 .....                                    | （ 3 ）  |
| 意见书 .....                                     | （ 6 ）  |
| 基本情况 .....                                    | （ 8 ）  |
| 背景 .....                                      | （ 12 ） |
| 第 11 章创建了一个综合的评估师监督管理体制 .....                 | （ 14 ） |
| 民间、州及联邦组织认为潜在的一些因素影响其履行<br>第 11 章中规定的职责 ..... | （ 23 ） |
| 业内人士关于第 11 章管理体制的担忧 .....                     | （ 29 ） |
| 结论 .....                                      | （ 45 ） |
| 建议 .....                                      | （ 46 ） |
| 相关部门意见 .....                                  | （ 47 ） |
| 附件 .....                                      | （ 52 ） |
| 附件 1 州管理部门的调查（附调查结果） .....                    | （ 52 ） |
| 附件 2 范围和方法 .....                              | （ 69 ） |
| 附件 3 联系的部门和组织的名单 .....                        | （ 71 ） |
| 联邦部门 .....                                    | （ 71 ） |
| 政府发起企业 .....                                  | （ 72 ） |

|       |                                           |         |
|-------|-------------------------------------------|---------|
|       | 民间组织 .....                                | ( 72 )  |
|       | 州评估师管理部门 .....                            | ( 73 )  |
|       | 私人顾问 .....                                | ( 79 )  |
| 附件 4  | 评估分会的全国评估师注册数据库 .....                     | ( 80 )  |
| 附件 5  | 自动评估模型的发展和应用 .....                        | ( 86 )  |
|       | 目前使用的三种自动评估模型 .....                       | ( 86 )  |
|       | 自动评估模型使用的数据来源在完整性和<br>可信性方面存在差别 .....     | ( 87 )  |
|       | 自动评估模型优缺点并存 .....                         | ( 89 )  |
|       | 关于使用自动评估模型的指南和规范相对<br>较新 .....            | ( 90 )  |
| 附件 6  | 评估师资格委员会审批准评估师教育课程和<br>认证教师资格的程序与费用 ..... | ( 92 )  |
|       | 评估师资格委员会课程审批方案 .....                      | ( 92 )  |
|       | 评估师资格委员会的《专业评估执业统一<br>准则》教师资格认证计划 .....   | ( 94 )  |
|       | 评估师资格委员会批准远程教育课程的选择<br>途径 .....           | ( 95 )  |
|       | 评估师资格委员会的课程审批计划和教师资格<br>认证计划的相关费用 .....   | ( 96 )  |
|       | 各州针对课程和教师资格的审批费用 .....                    | ( 97 )  |
| 附件 7  | 联邦金融机构监察委员会 (FFIEC) 法律<br>顾问组的意见 .....    | ( 99 )  |
| 附件 8  | 联邦金融机构监察委员会评估分会的意见<br>.....               | ( 110 ) |
| 附件 9  | 评估促进会的意见 .....                            | ( 116 ) |
| 附件 10 | 联邦国民按揭协会的意见 .....                         | ( 119 ) |

## 目 录

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| 附件 11 联邦住房贷款按揭公司的意见 ..... | (123) |
|---------------------------|-------|

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| 附件 12 住房和城市发展部的意见 ..... | (125) |
|-------------------------|-------|

|                 |              |
|-----------------|--------------|
| <b>附录 .....</b> | <b>(127)</b> |
|-----------------|--------------|

|                     |       |
|---------------------|-------|
| 金融机构改革、复兴和实施法 ..... | (129) |
|---------------------|-------|

|                 |       |
|-----------------|-------|
| 美国评估业管理现状 ..... | (144) |
|-----------------|-------|

|                 |       |
|-----------------|-------|
| 超越 GAO 报告 ..... | (156) |
|-----------------|-------|

|                 |              |
|-----------------|--------------|
| <b>后记 .....</b> | <b>(158)</b> |
|-----------------|--------------|

# GAO 报告



重点提示

## 监管计划：加强不动产评估业监管的机会

### 美国审计总署发现了什么

第 11 章创建了一个综合的不动产评估和评估师管理体制，包括民间、州和联邦组织。两个民间组织制定统一的不动产评估准则，<sup>①</sup> 制定注册评估师最低资格标准。州管理部门根据这些标准管理注册评估师。联邦金融机构管理部门监督金融机构对评估的使用，一个联邦机构——评估分会负责监督和协调参与管理评估和评估师的有关各方的职能。

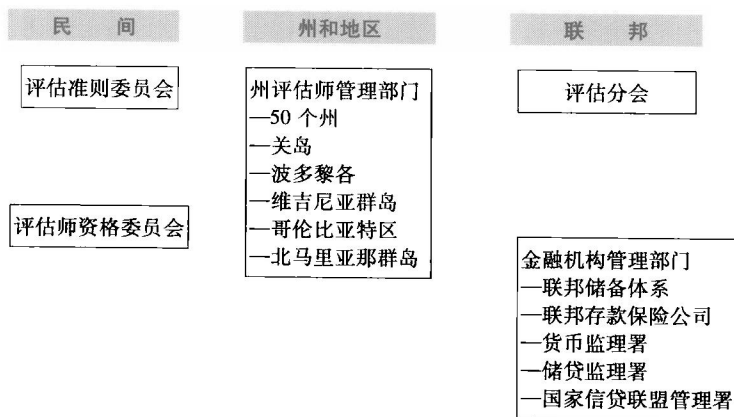
除联邦金融机构管理部门之外，所有这些部门都认为实施第 11 章的职责存在潜在的障碍因素。两个民间组织表示，资金限制影响他们确保根据变化的情况对准则和资格进行完善。州管理部门认为，资金短缺妨碍他们实施第 11 章。评估分会官员表示，增加制定规则的权力和其他惩戒权力将有利于其对各州执行第 11 章情况的监管。

业内人士对第 11 章建立的评估师管理体制的某些方面表示

---

<sup>①</sup> 美国评估促进会下属的评估准则委员会制定《专业评估执业统一准则》(OSPAP)，其中包括不动产、动产、企业价值、评估复核等准则。——译者注

忧虑。他们列举了影响贷款人和评估师的各州管理规定之间的差异，第 11 章管理范围上的差距——例如，低于 250 000 美元的交易不要求评估——评估师培训课程审批方面的高收费和繁杂的过程以及弱化的投诉以及投诉处理程序。一些业内人士感觉到，传统上仅管理部分行业工作的各州政府部门应当对整个评估行业进行管理。还有一些人认为，现行的管理体制需要进行深入检查，以使其变得更加有效。



## 第 11 章的管理体制和机构

### 为什么美国审计总署开展这项研究工作

1989 年的《金融机构改革、复兴和实施法》（FIRREA）第 11 章颁布以来，评估和抵押贷款行业发生了巨大变化。一些人认为该法律已经过时，因为第 11 章原计划解决的问题（联邦存款保险基金面临的风险和缺乏统一准则和资格的问题）不再存在了。另外一些人指出，法律的目的和范围应当扩大。为了帮助