

# 国有资产评估管理改革 实务操作手册

财政部企业司 编



经济科学出版社

# 国有资产评估管理 改革实务操作手册

财政部企业司 编

经济科学出版社

责任编辑：杨 莉  
版式设计：高文悦  
封面设计：张卫红

## 国有资产评估管理改革实务操作手册

财政部企业司 编

经济科学出版社出版、发行

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

电话：88191609 发行部电话：88191611 88191644

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：gzgl@esp.com.cn

北京天宇星印刷厂印刷

河北三河韩各庄装订厂装订

850×1168 16 开 20.75 印张 260000 字

2002 年 4 月第一版 2002 年 4 月第一次印刷

印数：00001—50000 册

ISBN 7-5058-2978-5/F·2346 定价：32.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

**图书在版编目 (CIP) 数据**

国有资产评估管理改革实务操作手册 / 财政部企业司  
编. —北京: 经济科学出版社, 2002.4

ISBN 7-5058-2978-5

I. 国… II. 财… III. 国有资产-资产评估-研究-中国 IV. F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 017600 号

# 前 言

2001年12月31日，国务院办公厅下发《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），对我国现行国有资产评估项目管理方式和监督体制进行改革；财政部随即发布了《国有资产评估管理若干问题的规定》（财政部令第14号）等相关配套文件。上述改革文件，是新形势下对《国有资产评估管理办法》（国务院令第91号）的改进和完善，是今后开展国有资产评估工作必须遵循的基本规范，标志着我国国有资产评估管理进入了一个新阶段。

此次评估改革力度大，涉及面广，制度创新性强。为顺利推行此次改革，使评估工作有关各方，即国有资产占有单位及企业集团、中央及地方有关部门正确理解文件内容，切实承担相应职责，准确掌握操作规程，确保国有资产评估工作健康有序地进行，我们组织力量编写了《国有资产评估管理改革实务操作手册》。本书以评估改革文件为核心，以资产评估工作程序为主线，全面、系统地介绍了此次评估改革的背景、思路及有关政策，以问答形式，重点对实际操作中的具体问题作了诠释；同时选编了我国有关资产评估方面的法律法规以便查阅。

财政部企业司

2002年3月

## 财政部副部长朱志刚同志就国有 资产评估改革答记者问

经国务院同意，国务院办公厅于2001年12月31日转发了《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的意见》（国办发〔2001〕102号），财政部随即下发了6个配套文件。为此，记者采访了财政部副部长朱志刚同志。

**记者（以下称“问”）：**国务院颁布《国有资产评估管理办法》（国务院91号令）已经十年，十年来国有资产评估管理工作取得了哪些主要成果？

**朱志刚副部长（以下称“答”）：**我国的资产评估起源于国有资产评估，并伴随着国企改革、股份制改造和举办中外合资合作企业的进程逐步发展起来。为规范资产评估行为，防止国有资产流失，1991年11月，国务院颁布了《国有资产评估管理办法》（国务院令第91号），确立了我国国有资产评估管理的基本规范，标志着我国资产评估行业纳入了法制化管理范畴。十年来，在党中央、国务院的领导下，国有资产评估工作取得了显著的成绩，资产评估已成为我国经济生活中不可或缺的重要环节，资产评估业已同律师业、注册会计师业并列成为我国社会公认的三大中介性服务行业之一。主要成果有以下三个方面：

一是建立起了以国务院 91 号令为核心的国有资产评估管理法规体系。目前，国家已颁布实施的有关法规达 70 余件，覆盖了评估项目、评估机构、评估人员、评估操作规范等各个环节，为我国国有资产评估工作健康有序地开展提供了法律基础。

二是积极推进了改革开放进程并有效地维护了国家权益。据不完全统计，截止到 2000 年末，经财政（国资）部门立项确认的国有资产评估项目累计达 35.77 万项，国有资产评估价值（净资产）累计达 8.33 万亿元，这不仅为国企改制、上市、兼并和资产重组以及中外合资、合作等提供了不可缺少的中介服务，同时也有效预防了在国企改革和经济结构调整中因故意不评、有意低评所造成的各类国有资产流失行为。通过这项管理，全社会已普遍树立了一种意识，即涉及国有产权益变动的，必须依法进行资产评估。

三是培养起一支资产评估专业技术队伍。资产评估从业人员达 67000 多人，其中经国家统一认定和通过考试取得注册资产评估师资格的约有 21600 余人。经过十年的资产评估实践，出现了一批较高素质的专业人才，这是我国评估行业得以发展的基本力量，同时还建立了一支评估工作监督管理队伍。国有资产评估工作能取得如此成绩，是与队伍建设分不开的，是与大家艰苦创业、辛勤工作、努力进取、不断开拓分不开的。

**问：**资产评估工作发展势头很好，为什么又要进行这次改革呢？

答：随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立，资产评估管理的体制条件和形势背景已经发生了很大变化，取消政府部门对国有资产评估项目的立项确认审批制度的条件已基本成熟：一是随着资产评估业务的深入发展，资产评估范围已不仅限于国有资产评估领域，开始为全社会各类资产提供中介服务。二是资产评估机构已经脱钩改制，资产评估机构依附于政府部门的局面已经开始改变，评估业正在步入市场，评估机构及人员独立客观执业的条件基本成熟。三是随着社会主义市场经济体制的逐步建立，产权变动和产权交易行为的大量产生，对交易资产价值的评估行为，应该也必须由中介机构独立、客观、公正地完成，并由其承担相应的法律责任。这既是国际惯例，也是我国社会主义市场经济发展的要求。

对现行国有资产评估行政管理方式进行改革，是财政部党组进一步贯彻落实江泽民总书记“三个代表”的重要思想和党的十五届六中全会精神，适应加入WTO和构建公共财政体系的要求，在充分调查研究、掌握评估工作规律的基础上，主动提出的一项改革措施。在此次改革中，财政部重点把握了以下几个原则：一是转变政府职能、减少行政性审批原则。凡是社会组织或中介行业能够做的事情都由它们去做。二是评估管理工作的连续性原则。我们在着力于改革管理方式的同时，注意做好制度的衔接，防止国有资产流失。三是提高行政效率原则。为使评估管理更为科学、合理，更适应社会主义市场经济的要求，必须以提高政府部门的行政效率为切入点，简化管理程序，方



便企业办事，让企业切实享有其应当享有的权利，让中介机构真正负起其应该承担的责任，更好地为国企改革服务。四是加强廉政建设，从源头防止腐败的原则。按照现代行政管理要求，这次改革有利于改进机关工作方式和作风，从源头上防止可能出现的腐败现象。

**问：此次评估改革有哪些主要内容？**

**答：**改革的主要内容，可归纳为以下三个方面：

一是管理制度创新，即明确规定取消财政部门对国有资产评估项目的立项确认审批制度，并针对评估项目的不同情况，分别由财政部门、集团公司及有关部门进行备案。有关经济行为的资产评估活动由国有资产占有单位按照现行法律、法规的规定，聘请具有相应资质的中介机构独立进行，评估报告的法律责任由签字的注册资产评估师及所在评估机构共同承担。

二是行为规范创新，即对国有资产占有单位、评估机构在评估活动中的行为提出了更严密的规范和要求。首先对占有单位必须进行资产评估的各类经济行为作了更为科学、合理的划分，补充完善了有关法定评估的情形；其次明确要求评估机构应严格按照国家有关法律法规和行业准则所规定的评估程序、方法和标准，独立、客观、公正地进行资产评估，特别是不得违规执业或出具虚假评估报告。

三是监管方式创新，即进一步加强对资产评估活动的监管力度。财政部门今后对资产评估活动的管理方式将从以项目审核为重点转变为以监督检查为重点，制定

政策法规、对评估项目执业质量及占有单位参考评估结果的定价行为进行抽查等成为财政评估管理机构的主要工作内容和方式。财政部门将转变观念，切实履行好对资产评估活动的监管职能，加大对评估各方违法行为的处罚，确保国有资产权益不受侵犯。

**问：此次评估改革有何意义？**

**答：**一是有利于评估行业的规范发展。评估机构及人员直接对评估报告承担法律责任，符合国际惯例，有助于评估机构及人员依法公正执业，提高执业质量和水平。中介机构独立承担其应承担的法律责任，对促进其严格依法进行评估、规范自身行为是非常重要的。走出这一步，将有利于我国评估业的健康发展。

二是有利于财政部门进一步转变职能。除极少量经政府批准的重大项目的评估报告须由财政部门核准外，其他评估项目均实行备案。改变重微观、重审批，轻宏观、轻规范的现象，集中精力制定政策，加强监督，既可提高行政效率、符合行政管理规律，又能改进机关工作作风，加强廉政建设。

三是加大并强化了集团公司对维护国有资产权益的责任。集团公司及其子公司的评估报告向财政部门备案，子公司以下企业的评估报告则由集团公司负责进行备案管理，在制度上使集团公司的评估管理职能、资产财务管理职能与国有资产保值增值责任得到了有机统一，促进其职能到位，有利于加强对国有资产产权变动的监管，防止国有资产流失。

问：此次改革后，财政部门如何做好新的评估监管工作？

答：最重要的是必须统一认识。统一认识是做好工作的前提和基础。此次评估管理改革，符合社会主义市场经济的发展进程，也是财政部经过长时间酝酿和准备，主动提出的一项旨在减少行政性审批、转变政府职能的改革措施。第一，各级财政部门要自觉地支持这次改革。要从转变政府职能，促进市场经济健康发展和推进中介机构独立、客观、公正执业的高度去看待这次改革。第二，要学会用新的方式进行监管，严防国有资产流失。如何做到管理制度的相互衔接，确保国有资产不流失，是制度创新所要解决的首要问题。为此，在取消评估项目立项确认制度的同时，代之以备案和抽查等一整套新的管理方式。因此，这次改革，不仅仅是管理方式与手段的改革，更重要的是，它将使财政部门从烦琐的项目管理中脱身出来，把主要精力用到制定政策、改善和加强宏观管理上来。应当看到，这不是放松监管，而是在提高监管效率和监管质量上迈上了一个新的台阶。第三，各级财政部门，主要是省财政厅一级，要认真抓好文件的贯彻落实，还要参照文件，结合本地区情况把工作做细。要通过加强领导、精心组织、周密部署，确保评估监管工作不中断、不脱节、不走过场，切实取得改革实效。我相信，随着各项改革配套措施的出台和认真细致的工作，资产评估在维护国有资产权益不受侵害、保证国有资产保值增值方面将进一步发挥基准性和基础性的作用。

# 目 录

## 第一章 国有资产评估管理改革概述

- 一、国有资产评估工作成绩显著····· (1)
- 二、国有资产评估管理方式改革的背景与思路····· (3)
- 三、国有资产评估改革文件的主要内容····· (4)
- 四、评估改革文件的贯彻落实····· (8)

## 第二章 资产评估的基本概念

- 1. 什么是资产评估? ····· (12)
- 2. 资产评估包括哪些基本要素? ····· (13)
- 3. 什么是资产评估的主体? ····· (13)
- 4. 什么是资产评估的客体? ····· (15)
- 5. 什么是资产评估的依据? ····· (15)
- 6. 什么是资产评估的目的? ····· (16)
- 7. 什么是资产评估的原则? ····· (16)
- 8. 什么是资产评估程序? ····· (18)
- 9. 什么是资产评估的价值类型? ····· (18)
- 10. 什么是资产评估的基本方法? 各自适用的  
前提条件是什么? ····· (20)
- 11. 什么是资产评估的基准日? ····· (22)
- 12. 什么是资产评估假设? ····· (22)
- 13. 什么是资产评估报告? ····· (23)

14. 资产评估与会计计价有哪些区别和联系? ..... (24)
15. 资产评估与清产核资有哪些区别和联系? ..... (25)
16. 资产评估和财务审计的关系是什么? ..... (26)

### 第三章 涉及资产评估的经济行为

17. 什么是国有资产占有单位? ..... (27)
18. 占有单位发生哪些经济行为时需要  
进行资产评估? ..... (27)
19. 整体或部分改建为有限责任公司或股份有限公司  
的情形有哪些? 需要对哪些资产进行评估? ..... (29)
20. 以非货币资产对外投资的情形有哪些? 需要  
对哪些资产进行评估? ..... (30)
21. 什么是企业合并? 需要对哪些资产进行评估? ..... (31)
22. 什么是企业分立? 需要对哪些资产进行评估? ..... (32)
23. 企业清算的情形有哪些? 需要对哪些  
资产进行评估? ..... (32)
24. 原股东股权比例变动的情形有哪些? 需要  
对哪些资产进行评估? ..... (32)
25. 什么是整体或部分产权(股权)转让?  
需要对哪些资产进行评估? ..... (33)
26. 资产转让的情形有哪些? 需要对哪些  
资产进行评估? ..... (33)
27. 什么是资产置换? 需要对哪些资产  
进行评估? ..... (34)
28. 资产拍卖的情形有哪些? 需要对哪些  
资产进行评估? ..... (34)
29. 整体资产或者部分资产租赁给非国有单位的情形  
有哪些? 需要对哪些资产进行评估? ..... (35)

- 
30. 确定涉讼资产价值的情形有哪些？需要对哪些资产进行评估？ ..... (35)
31. 国有控股、参股股份有限公司申请股票上市时是否需要进行资产评估？ ..... (35)
32. 什么是债转股？国有企业进行债权转股权时需要对哪些资产进行评估？ ..... (36)
33. 收购非国有资产的情形有哪些？需要对哪些资产进行评估？ ..... (36)
34. 与非国有单位置换资产的情形有哪些？需要对哪些资产进行评估？ ..... (37)
35. 接受非国有单位以实物资产偿还债务的情形有哪些？需要对哪些资产进行评估？ ..... (37)
36. 占有单位进行资产评估时涉及股权投资的，应如何进行评估？ ..... (37)
37. 占有单位发生哪些经济行为时可以不进行资产评估？ ..... (38)
38. 什么是国有资产无偿划转？是否需要进行评估？ ..... (38)
39. 企业托管经营时是否需要进行评估？ ..... (39)
40. 占有单位发生法定评估情形以外的其他经济行为，能否进行评估？ ..... (40)
41. 人民法院冻结、拍卖上市公司国有股权时是否需要进行评估？ ..... (40)

#### 第四章 评估工作的组织与开展

42. 占有单位进行资产评估工作的前提条件是什么？ ..... (42)
43. 组织和开展资产评估工作一般要

- 经过哪些阶段? ..... (42)
44. 资产评估工作一般由谁委托? ..... (43)
45. 如何选聘资产评估机构? ..... (44)
46. 资产评估机构有哪几种类型? ..... (45)
47. 什么是评估机构的评估资质? 目前评估  
资质有哪几种? ..... (45)
48. 资产评估人员的执业资格分为哪几种? ..... (46)
49. 资产评估机构在接受评估项目委托之前  
一般要做哪些工作? ..... (47)
50. 资产评估机构是如何收费的? ..... (48)
51. 资产评估业务约定书应包括哪些基本内容? ..... (48)
52. 评估基准日一般如何确定? ..... (49)
53. 资产评估过程中委托方及资产占有方和  
评估机构各有哪些义务? ..... (49)
54. 资产评估机构在接受委托后一般要做  
哪些前期工作? ..... (50)
55. 资产评估机构一般如何制定评估计划? ..... (50)
56. 在资产评估机构正式进驻占有单位前,  
占有单位应做好哪些准备工作? ..... (51)
57. 什么是资产清查评估登记表? ..... (52)
58. 资产评估机构进驻占有单位后, 占有单位应  
配合做好哪些工作? ..... (52)
59. 资产评估机构进驻占有单位后, 一般如何开展  
资产清查核实工作? ..... (53)
60. 对企业的资产清查核实工作主要  
包括哪些内容? ..... (54)
61. 在占有单位进行股份制改造过程中, 除聘请资产  
评估机构外, 还应聘请哪些中介机构? ..... (54)

62. 在占有单位进行股份制改造过程中, 如何处理好资产评估机构与其他中介机构的关系? ..... (55)
63. 资产评估的时间进度怎样安排和控制? ..... (57)
64. 委托方如何就初步评估结果与资产评估机构进行沟通? ..... (57)

## 第五章 国有资产评估项目管理

65. 国有资产评估项目管理改革的主要内容有哪些? ..... (58)
66. 什么是核准制? ..... (59)
67. 占有单位如何申办核准手续? ..... (60)
68. 占有单位申报核准时应报送哪些材料? ..... (61)
69. 什么是与评估目的相对应的经济行为批准文件或有效材料? ..... (61)
70. 核准申请表如何填写? ..... (61)
71. 财政部门主要核准哪些内容? ..... (64)
72. 财政部门下达的核准文件有什么作用? ..... (64)
73. 什么是备案制? ..... (66)
74. 占有单位如何办理备案手续? ..... (66)
75. 办理评估项目备案手续应遵循什么程序? ..... (67)
76. 如何办理评估项目备案变更手续? ..... (67)
77. 占有单位办理备案手续时应报送哪些材料? ..... (67)
78. 国有资产评估项目备案表如何填写? ..... (69)
79. 国有资产评估项目备案表有什么作用? ..... (71)
80. 集团公司和有关部门如何做好备案工作? ..... (71)
81. 设立股份公司涉及的评估项目如何进行核准或备案? ..... (72)
82. 经批准实施的政策性破产评估项目如何



- 进行核准或备案? ..... (73)
83. 经批准实施的企业债转股评估项目如何  
进行核准或备案? ..... (73)
84. 评估项目涉及多个国有产权主体的, 如何  
申报核准或备案手续? ..... (74)
85. 占有单位发生《国有资产评估管理若干问题的  
规定》第六条所列情形, 对非国有资产进行  
评估时, 是否需要办理核准或者备案手续? ..... (74)
86. 什么是评估项目统计报告制度? ..... (75)
87. 财政部门、集团公司和有关部门如何建立  
资产评估项目档案? ..... (75)
88. 各级财政部门对核准、备案的资产评估项目  
如何统计上报? ..... (75)
89. 集团公司和有关部门对自己受理备案的资产  
评估项目如何统计上报? ..... (75)
90. 什么是国有资产评估项目抽查? ..... (76)
91. 如何组织开展评估项目抽查工作? ..... (76)
92. 评估项目抽查过程中, 财政部门 and 当事各方  
有什么权利和义务? ..... (76)
93. 如何确定评估抽查项目? ..... (77)
94. 评估项目抽查工作主要检查哪些内容? ..... (77)
95. 评估项目抽查工作应当如何开展? ..... (78)
96. 抽查中发现有关单位或个人存在违法违纪  
行为的, 应当如何进行处罚? ..... (78)
97. 什么是评估项目抽查结果公告制度? ..... (79)
98. 什么是评估项目抽查工作报告制度? ..... (79)