

## 美国金融评估管理体制<sup>1</sup>

王诚军

北京中天衡平国际资产评估有限公司

当前愈演愈烈的金融危机正在引起社会各界的反思。从评估行业角度来说，评估特别是抵押评估历来与金融危机有着千丝万缕的联系。在本轮金融危机中，由于此次危机的复杂性，评估并没有被指责为主要祸首，但在 20 世纪 80 年代美国储蓄和贷款危机中评估却是不折不扣地被视为了主要原因，由此开始了美国对金融评估的管制时代。本文回顾美国金融评估管理体制的建立背景、主要内容，相信对在当前经济形势下理解加强金融评估管理的重要性，特别是构建符合中国国情的我国金融评估管理体制具有重要借鉴意义。

### 一、美国金融评估管理体制建立的背景

#### （一）美国评估业长期实行自律管理

长期以来，美国评估业与律师业、会计师业等被视为自由职业，评估师属于传统意义上的专业人士和自由职业者，政府对包括金融评估在内的评估业几乎不进行任何干预，主要是通过评估协会等非政府性质的评估行业专业组织进行自律性管理。在长期的评估业发展过程中，根据不同目的和不同领域的要求，美国评估界自发形成了为数不少的评估专业协会，这些协会中有综合性较强的协会，其涵盖的专业范围跨越多个评估领域；也有侧重于某一特定资产领域或某一特定评估目的单一协会；其中影响较大的有美国评估师协会（American Society of Appraisal）、评估学会（Appraisal Institution）、国际估税官协会（International Association of Assessing Officers）、美国农场管理人和农业评估师协会（American Society of Farm Managers & Rural Appraisers）、独立收费评估师联合会（National Association of Independent Fee Appraisers）等。这些专业评估协会在其各自发展的过程中，根据所侧重领域分别制定了职业道德守则和

---

<sup>1</sup> 本文为中国资产评估协会 2009 年度课题“资产评估国际趋势与发展方向研究”的研究成果之一。

评估执业准则，对所属会员具有约束力，并制定了各自的专业人员资格标准，规定具备什么样的专业知识和从业经验才能获得专业称号。评估人员在执业中往往是通过展示其在所属协会中获得的专业称号来表示专业能力，取得客户信任。在这种以纯行业自律为管理体制的背景下，美国评估业没有统一的评估执业准则，也没有统一的评估师资格标准。而这一状况正是美国 20 世纪 80 年代“储蓄和贷款”危机后所建立的金融评估管理体系需要重点改变的。因此，美国金融评估管理体制建立之后，美国评估行业完全通过自律进行管理的方式在很大程度上得以改变。

## （二）金融评估的特殊性

评估是一种促进相关资产交易的专业服务。一般的评估业务是委托人与评估师之间的民事行为，一旦对评估产生争议或评估服务给委托人带来损失，受损害的一方（合同当事人、委托人等）完全可以通过民事诉讼解决争端。如果合同当事人能够证明评估师有过错，评估师就需要赔偿其损失。因此在这种情况下，可以通过对利益受损方的补偿、赔偿以及对评估师的处罚（主要是经济处罚）实现评估服务的可持续发展，评估服务对委托人以外的第三人或社会利益也不会造成危害，所以对评估行业不用实行严厉的特别管控措施（如行业准入、标准统一等），这也是美国和多数国家长期对评估行业实行自律管理、政府不干预的理论基础。

然而，20 世纪 80 年代美国的“储蓄和贷款”危机彻底改变了人们对评估行业特别是金融评估的看法。评估与金融业有着不可分割的密切联系，以抵押保证为目的的评估业务是各国传统的评估业务领域之一。而抵押资产评估与一般的评估行为在影响力、后果等方面有着本质的不同。“评估在贷款审查程序中的主要作用是，证明资产的抵押价值足以避免借入者无法偿还贷款时的贷款损失。”<sup>1</sup>因此抵押资产评估在维护金融资产安全、防范金融风险方面具有双刃剑的作用：客观操作且合理披露的不动产抵押评估业务将有助于金融机构识别潜在风险、充分保障金融机构的利益；而不当操作且不合理披露的抵押评估则会在很大程度上放大风险、给金融机构带来重大损失。如果评估不当，一旦出现还款违约行为，银行等金融机构作为放款人就可能无法从抵押品的变卖中得到足够的风险保证。从表面上看，这与一般评估业务并无区别：不当评估损害的是评估业务一方当事人——金融机构的利益，似乎也可以通过一般的民事诉讼予以解决。然而由于银行等金融机构的特殊性，一旦经营失败或遭遇重大风险，对金融秩序以及社会可能带

---

<sup>1</sup> 《监管计划——加强不动产评估业监管的机会》，经济科学出版社，第 12 页。

来的危害性要大得多。特别是美国实行了储蓄存款保险制度，相关储蓄机构按照法律规定向联邦储蓄保险公司（FDIC）交纳保费，一旦储蓄机构经营失败，出现无力偿付存款的情形，就由联邦储蓄保险公司赔付。如果无力偿付的储蓄机构出现较多、联邦储蓄保险公司也无力赔付后，则需动用联邦储备基金依法补偿。运用联邦储备基金就意味着用纳税人的钱来为金融机构的经营失败“埋单”。因此，从这个意义上看，金融评估与一般的评估服务有着本质区别：金融评估中的不当行为危害的不仅是一方当事人，而可能会对整个金融秩序、社会秩序和全体纳税人的利益带来危害。因此对金融评估的监管应当予以特别管控。

由于人们对金融评估特殊性的认识长期混杂在对一般评估的认识之中，在金融秩序良好的时期是很难认清金融评估特殊性的。直到美国 20 世纪 80 年代的“储蓄和贷款”危机，在金融行业和评估行业都出现了严重问题之后，有关各方才对此次金融危机中的评估作用进行了“痛定思痛”的全面评价，因此加强了以金融为目的的评估监管，构建了具有特色的美国金融评估管理体制，而 USPAP 就是在这个大背景下产生的。

### （三）储蓄和贷款危机的冲击

20 世纪 80 年代初，里根政府执政以后奉行自由经济政策，积极推进后来被称之为“去监管化”的改革措施。在金融领域，美国政府放松了对金融机构的监管，许多过去不允许从事抵押放款业务的储蓄机构也开始从事抵押贷款业务。大量金融机构在没有建立必要审核监督机制的情况下，盲目开展抵押贷款业务。由于当时评估业缺乏统一的评估准则和评估师资标准，评估行业在职业道德、人员素质、执业水平等方面出现了一些问题，相当多的评估师对作为抵押物的不动产进行了不恰当的评估（往往是乐观性的高估），导致金融机构过高估计抵押不动产的价值及其对金融机构贷款的保障，在出现无法还款处置抵押不动产的情况时，抵押物价值远远达不到评估值，造成银行等金融机构贷款呆帐、坏帐大幅度增加，引发了一大批金融机构倒闭，从 80 年代中期开始爆发了由房地产泡沫诱发的金融危机。由于美国实行了储蓄存款保险制度，相关储蓄机构在无力偿付存款后由联邦储蓄保险公司（FDIC）赔付，联邦储蓄保险公司无力赔付后需动用联邦储备基金依法补偿。这场被称为“储蓄与贷款”危机的金融危机导致 400 余家储蓄金融机构破产，给联邦储备基金最终造成 1000 多亿美元的损失。

用联邦储备基金赔付相当于让纳税人为金融危机承担责任，为此有关这场金融危机的争论演化为一场政治博弈，美国国会专门就这场金融危机的原因、各方所起的作用进

行调查。众议院政府工作委员会（House Committee on Government Operations）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<sup>1</sup>。该报告在分析了金融监管部门和金融机构存在问题的同时，对评估行业存在的问题予以严厉抨击，包括缺乏统一的执业人员资格标准，缺乏统一的评估标准，并认为不当评估和欺诈评估是促成金融危机并导致联邦政府遭受损失的主要诱因之一<sup>2</sup>。这场金融危机不仅对金融领域和经济领域带来了强大冲击，也给美国评估行业以沉重打击，因此提高和维护社会公众对评估行业的信心，制定统一评估准则和评估师资质标准，就成为当时美国评估业改革的主要方向。

#### （四）FIRREA 法的制定和金融评估体系的建立

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、复原和实施法》（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，该法第十一章对美国金融评估管理进行了重大改革，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、金融监管部门建立相应评估规则等内容，从而建立了独具特色的美国金融评估体系，也在很大程度上改变了美国评估行业自律管理的局面。

## 二、美国金融评估体系

### （一）概述

根据 FIRREA 第十一章，美国金融评估管理体系由民间、州和地方政府、联邦政府等构成，这三个层级分别从民间行业自律管理、联邦和各州监管以及联邦金融机构监管部门的角度对评估业进行职能管理，形成一个有机的不动产<sup>3</sup>评估和评估师管理体制：

- 民间组织评估促进会设评估准则委员会和评估师资格委员会，为不动产评估的实施和报告制定最低标准，为注册评估师设立最低资格要求；
- 各州负责对评估师进行注册和许可，包括制定教育和经验要求（这些要求至少应当符合评估师资格委员会对注册评估师的资格要求），监督评估师遵守评估准则。
- 联邦储备体系（Federal Reserve System）、联邦存款保险公司（Federal Deposit Insurance Corporation）、货币监理署 Office of the Comptroller of the Currency）、储蓄管理局（Office of Thrift Supervision）和国家信贷管理局（National Credit Union

---

<sup>1</sup> H. Rep. 99-891 at 4-6(1986 年 9 月 25 日)，HCGO，第 99 届国会第二次会议。

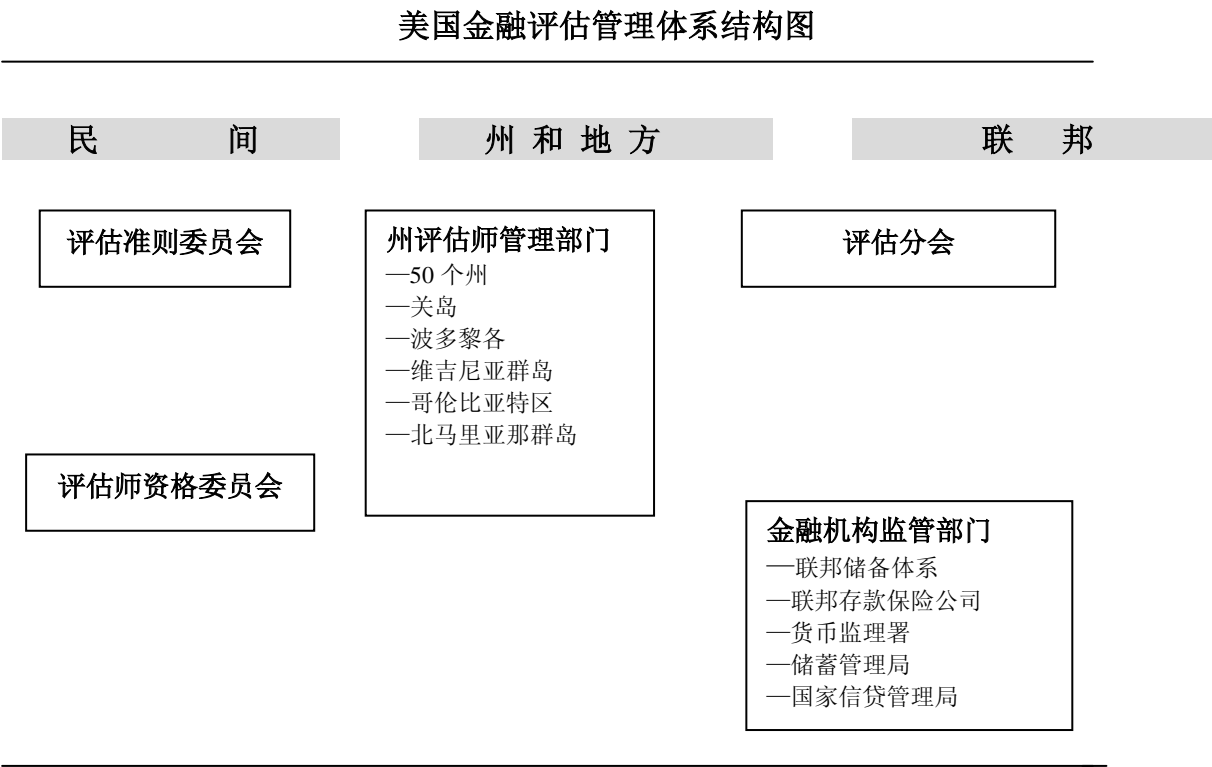
<sup>2</sup> 《监管计划——加强不动产评估业监管的机会》，经济科学出版社，第 12 页。

<sup>3</sup> 本文中所说的不动产评估，都是指与金融目的有关的不动产评估业务，不包括一般以交易、纳税等为目的的不动产评估业务。

Administration) (以下统称为“联邦金融机构监管部门”) 为所辖金融机构制定评估要求，并监督金融机构遵守这些评估要求。

• 评估分会主要负责监督和审查各民间、州和联邦组织与第十一章有关的工作，监督和协调参与管理评估和评估师的有关各方的职能。

美国金融评估管理体系中各相关主体结构图如下<sup>1</sup>：



**(二) 美国金融评估管理体制中各方主体及其职责**

**1、评估分会**

为适应金融评估管理需要，FIRREA 法在联邦金融机构检查委员会（Federal Financial Institutions Examination Council）下设立“评估分会”（Appraisal Subcommittee），作为主要的联邦部门，对不动产评估业监督体制中的其他组织进行监督。评估分会有 6 位理事会成员和 7 位工作人员，理事会成员由组成联邦金融机构检查委员会的 5 大联邦金融机构监管部门负责人和住房和城市发展部的负责人委任。

**(1) 评估分会其主要职责包括：**

• 监督各州制定的有关注册评估师和许可评估师资格的条件，包括有关专业责任规范；

---

<sup>1</sup> 《监管计划----加强不动产评估业监管的机会》，经济科学出版社，第 4 页。

- 监督联邦金融监管部门在其各自管辖范围内制定的涉及联邦交易的评估准则，并确定必须由注册评估师和许可评估师从事的涉及联邦交易评估业务的范围；
- 为获得各州注册或许可、有资格在涉及联邦的交易中提供评估服务的评估师建立全国性注册库；
- 监督并审查评估促进会的业务、程序、活动和组织结构。向评估促进会提供适当金额的资助，用于支付其从事的与第十一章相关的工作费用；
- 每年不迟于 1 月 31 日前向国会递交年度报告，汇报在上一年度评估分会各项职能的执行情况<sup>1</sup>。

## （2）评估分会的工作方式

为开展正常业务，评估分会在认为适当的情况下，可设立顾问委员会，举行调查会、听证会，收集证据，提供信息，进行调查研究等。为保证评估分会有必要的经费履行其管理职能，美国政府规定在 FIRREA 颁布之日，由财政部对评估分会一次性拨款 500 万美元作为启动资金。以后评估分会开展工作所需资金可通过向注册评估师和许可评估师收取的注册费来解决，或根据有关规定使用联邦金融机构监管部门所能获得的基金支持。

评估分会对评估促进会进行监督的方式包括参加与第十一章有关的所有重要会议和活动，检查拟订中的对评估师资格要求和 USPAP 的修改和增补。评估分会还审查评估促进会的资助申请，以保证所申请的资助只运用于与第十一章相关的活动。

评估分会对联邦金融机构监管部门的监督主要通过非正式渠道进行。评估分会的 6 位理事会成员都参与了各自部门中的评估相关工作，非正式地向自己的部门提供来自于评估分会的信息。评估分会也向拟订中的涉及评估问题的规定提供技术支持，如国家信贷管理局为了与其他监管部门一致而将需要评估的交易最低限由 10 万美元提高到 25 万美元。

评估分会对各州评估师管理部门的监督，主要是对这些部门的程序实施实地检查，并与评估师、州和联邦部门，以及评估服务使用者保持密切联系。评估分会对各州的检查有两个主要检查周期，3 年和 18 个月。大多数州都安排的是 3 年，但如果需要进行较为经常的实地观察（通常是因为在以前的实地检查中发现了疑点），则这些州的检查周期会改为 18 个月。评估分会实地检查的安排旨在保证在各州之间进行统一的检查，运

---

<sup>1</sup> 12U.S.C. §3333(a)(2000).

用统一的政策。检查工作涉及公开的和秘密的投诉；已批准和未批准的培训机构和培训课程；该州与评估师注册和许可相关的法律和规定；理事会会议纪要；评估师的注册簿和注册费；临时执业和互惠安排；热点问题，如恶性贷款、欺诈、非法不动产炒作等<sup>1</sup>。实地检查意见书需在评估分会的网站上公布。

### **（3）全国评估师注册数据库**

根据第十一章的要求，评估分会需保存各州从事涉及联邦交易评估业务的许可评估师和注册评估师注册登记簿，并对其进行维护<sup>2</sup>。该注册数据库于 1992 年建立，并于 1997 年进行了修改和升级。该数据库可以提供各州评估师的姓名和具备的资格，并可以对不再执业和正在执业的评估师资格情况和种类以及惩罚记录进行统计。这个注册数据库包括公开的和非公开的信息，例如针对评估师的受惩罚的记录，只允许经授权的州评估监管部门的代表查阅。用户可以通过互联网登陆此数据库，并免费下载全部的公开数据。

通过国家评估师注册数据库，用户可以了解该评估师是否有资格从事涉及联邦交易的评估业务，评估师是否受过纪律处分，其评估资格证书是否已经被暂停、撤销(revoked)或被放弃(surrendered)。各州还可以通过该数据库了解到评估师的评估资格状况，并且帮助州管理部门管理评估师队伍，从而为各州之间的临时互惠提供帮助。除此之外，各金融机构还可以通过互联网从该数据库获得有关评估资格撤销、暂停、放弃或者作废的相关情况。

数据库的信息由各州提供。各州定期（绝大多数以一个月为限）将相关的文件提交评估分会，评估分会将数据录入数据库。数据库对四类评估师进行统计，即许可评估师、注册综合评估师、注册住宅评估师和过渡性许可评估师。

根据 2002 年 10 月 31 日的统计，评估分会全国评估师注册数据库中有许可评估师 21003 名，注册综合评估师 32684 名，注册住宅评估师 34885 名，总计 88608 名<sup>3</sup>；从各州分布情况来看，最少的北马里兰州有 10 名，而最多的加利福尼亚州拥有近 9,500 名；从纪律处分情况来看，受到警告处分的有 395 人次，再教育处分的 462 人次，罚款处分的 788 人次，禁入处分的 263 人次，降级处分的 33 人次，暂停处分的 398 人次，

---

<sup>1</sup>非法不动产炒作是指不动产投机者在经济欠发达的相临地段购买房屋，然后进行夸大评估或其他欺诈评估，向贷出者骗取超出公允市场价值的贷款，再将房屋以夸大的价格卖给二手购买者。销售者在夸大的资产价值中获得大额利润。如果二手购买者无法偿还贷款，抵押贷款的贷出者就会无法弥补贷款金额，因此而遭受损失。

<sup>2</sup> 12U.S.C. §3332(a)(3)

<sup>3</sup> 有的评估师同时具备一种以上的执业资格，或新获得一类资格而放弃以前的资格，但仍在各相应资格类别中显示，因此统计数据中有人员重复现象。

撤销处分的 644 人次，自愿放弃的 212 人次，官方谴责的 77 人次，其他处分的 1088 人次，总计 4360 人次。<sup>1</sup>

## 2、联邦金融机构监管部门

联邦金融机构监管部门负责保证在联邦机构投保的储蓄机构遵守第十一章的要求，保证涉及联邦交易中的不动产评估符合评估准则委员会制定的 USPAP 的要求<sup>2</sup>。其主要工作如下：

- 联邦金融机构监管部门要求涉及联邦交易中的所有评估业务都必须至少符合 USPAP 的要求，评估结论以书面形式表示，且应当包含充分的信息和分析过程，以支持金融机构的交易决策。

- 各联邦金融监管部门或执行机构如果为适当履行其法定职责已做出增加额外评估准则的书面决定，可以要求评估师开展业务遵守这些额外评估准则。

- 联邦金融机构监管部门规定必须进行评估的“最低门槛要求”，即规定在什么情况下，受监管的金融机构可以不聘请注册评估师或许可评估师进行评估，改为通过其他人士或手段(如银行内部人员、自动评估模型等)进行“估价”(evaluation)。

目前 5 个金融机构监管部门都把最低限设在 25 万美元<sup>3</sup>，即对于低于 25 万美元的不动产抵押物，金融机构可以选择进行评估，也可以选择对资产价值进行其他方式的估价，所谓估价工作可以由注册评估师和许可评估师以外的人士进行，且无需遵守 USPAP；高于 25 万美元的不动产抵押物必须由注册评估师或许可评估师进行评估，且评估工作需要遵守 USPAP 的规定。联邦金融机构监管部门也对估价的内容和报告提出了相应要求。

- 颁布规定和政策，对受监管的金融机构应当聘请注册评估师或许可评估师进行评估的交易进行明确，即对涉及联邦的交易进行分类，确定哪些交易应当由州注册评估师进行评估，哪些交易应当由州许可评估师进行评估。根据目前的规定，在涉及联邦的交易中，当商用不动产交易额大于 25 万美元，住宅不动产交易额大于 100 万美元时<sup>4</sup>，应当聘请州注册评估师。其他涉及联邦的交易，除非第十一章中有特别规定，可以聘请州

---

<sup>1</sup> 《监管计划----加强不动产评估业监管的机会》，经济科学出版社，第 85 页。

<sup>2</sup> 12 U.S.C. §3339(2000).

<sup>3</sup> 各管理部门制定的规定中都包含最低限额，用于确定哪些情况下需要州注册评估师或许可评估师的评估。见 12 C.F.R. §34.43(2002)(OCC), 12 C.F.R. §225.63(2002)(FRS), 12 C.F.R. §323.3(2002)(FDIC), 12 C.F.R. §564.3(2002)(OTS), 和 12 C.F.R. §722.3(2002)(NCUA)

<sup>4</sup> \$1,000,000 的最低限不适用于单元房和独立住宅的评估，除非交易规模和复杂性要求州注册评估师进行评估。而且，根据第十一章，联邦金融机构监管部门负责确定哪些类型的交易需要由注册评估师进行评估。见 12 U.S.C. §3342(2000).



许可评估师<sup>1</sup>。

- 要求在涉及联邦利益的评估中，评估师必须由金融机构（放款人）聘用，而不得由贷款申请人聘用。

- 制定检查程序，以保证受监管的金融机构遵守第十一章的要求。在检查经营管理政策和实务、进行专项检查（如不动产交易和实务）以及检查贷款业务时，监管部门通常会检查金融机构对评估规定的遵守情况。当管理部门发现违反规定的情况或缺陷时，如果他们认为这些情况或缺陷会影响金融机构的安全和有效运营，他们会采取处罚措施或通过与金融机构的管理当局进行讨论，促使其采取正确措施。监管部门可以采取正式或非正式的惩戒措施包括：谅解备忘录、限制执业、禁止执业、暂停和终止资格，以及对违反评估规定的金融机构进行民事处罚等。这些措施可以适用于外聘（付费）评估师，也可适用于金融机构的评估师雇员和金融机构的合作方。此外，根据 1991 年的“联邦存款保险公司改善法”，联邦金融机构监管部门可以对金融机构的合作方，如评估师，采取惩戒措施<sup>2</sup>。

- 委派代表参加评估分会。

### 3、州和地方政府

为管理各州评估师注册和许可事宜以及监督注册评估师和许可评估师执业，各州和地区都建立了相应制度对评估行业进行管理和监督，并建立了州评估师注册和许可管理部门。州评估师注册和许可管理部门负责本州管辖范围内的评估行业管理工作，主要职能有：

- 制定本州注册评估师和许可评估师资格要求及有关考试工作，相关评估师资格标准需符合评估促进会下属的评估师资格委员会（AQB）的标准。

- 对注册评估师和许可评估师进行登记并收取注册登记费，对违规评估师进行必要的处罚。

- 监督评估师对 USPAP 的遵守情况。

州评估师注册和许可管理部门在开展工作中接受评估分会的监督，每年须向评估分会上报州注册登记表，列明获得注册评估师和许可评估师资格的人员。

各州关于评估师资格的要求见下表<sup>3</sup>：

---

<sup>1</sup>虽然各州负责制定和管理许可资格，但第十一章也授权联邦金融机构监管部门制定附加的资格要求。

<sup>2</sup> 12U.S.C. §1813(q)(2000).

<sup>3</sup> 《监管计划——加强不动产评估业监管的机会》，经济科学出版社，第 32 页。

各州许可要求	条件描述	州名单
自愿性 <sup>a</sup>	州法律不要求必须取得许可评估师或注册评估师资格。若从事涉及联邦权益交易的评估业务，则可以选择取得许可评估师或注册评估师资格。 <sup>b</sup>	阿拉斯加州、印第安那州、路易斯安那州、爱荷华州、马萨诸塞州、北达科他州、俄亥俄州、俄克拉荷马州、怀俄明州（10）
涉及联邦交易时具有强制性	州法律要求所有从事涉及联邦交易评估业务的评估师必须具有许可评估师资格或注册评估师资格。若不从事涉及联邦交易的评估业务，此要求并非强制。	阿肯色州、加利福尼亚州、科罗拉多州、佛罗里达州、乔治亚州、夏威夷州、伊利诺斯州、堪萨斯州、马里兰州、新罕布什尔州、纽约、佛蒙特州、威斯康星州、关岛（15）
强制性	州法律要求从事各种不动产交易的任何评估业务的评估师都必须具备许可评估师资格或注册评估师资格	阿拉巴马、亚利桑那州、康涅狄格、特拉华州、哥伦比亚特区、爱达荷州、密歇根州、明尼苏达州、密西西比州、密苏里州、内布拉斯加州、内华达州、新泽西州、新墨西哥州、北卡罗来纳州、俄勒冈州、宾夕法尼亚州、罗德岛州、南卡罗来纳州、南达科塔州、田纳西州、德克萨斯州、犹他州、维吉尼亚、华盛顿、西维吉尼亚、北马里亚那群岛、波多黎各地区、维尔京群岛（30）

资料来源：评估分会

a 在这些州中，没有获得许可评估师资格和注册评估师资格的评估师，可以从事涉及联邦的评估业务，并且是合法的。但接受联邦监管的金融机构在聘请评估师时应遵守联邦监管有关规定。

b 州法律规定涉及联邦的交易包括涉及联邦房屋管理局和另外两家由联邦政府发起的企业，即房利美、房地美（联邦国民按揭协会、联邦住房贷款按揭公司）的交易。

#### 4、评估促进会

评估促进会是美国 8 个最具影响力的评估职业组织为促进评估职业化而于 1987 年组建的非营利性教育组织，为评估准则委员会和评估师资格委员会履行他们与第十一章相关的义务提供了组织保障。评估促进会下设评估准则委员会（Appraisal Standards Board）和评估师资格委员会（Appraiser Qualifications Board），分别制定不动产评估实施和报告方面的统一准则和注册不动产评估师的最低资格标准。

负责制定评估准则的评估准则委员会由评估促进会管理委员会指定的 6 位任期均为 3 年的评估师组成。评估准则委员会的最低准则包含在 USPAP 中。根据第十一章，这些最低准则适用于所有涉及联邦的交易。这些准则涵盖了评估实施过程中评估师应当执行的步骤和评估报告中应当包含的信息。评估促进会销售《专业评估执业统一准则》一书，但向各州的管理部门免费赠送该书的最新版本。

评估师资格委员会由评估促进会管理委员会指定的 5 位任期均为 3 年的评估师组成，负责为在各州注册的不动产评估师设定最低的教育、经验和考试要求。此外，评估师资格委员会还承担了不动产评估师和动产评估师资格方面的其他职责。评估师资格委员会的标准中包括四类评估师（注册综合评估师、注册住宅评估师、许可评估师和见习评估师），每一类都有特定的教育、经验、考试和继续教育要求。第十一章并不要求各州对许可评估师和见习评估师采用评估师资格委员会的标准。

评估准则委员会和评估师资格委员会都定期对 USPAP 和评估师资格标准进行评价，以确定是否需要修订。两个委员会都会在做修订前征求评估师、评估服务使用者和公众的意见。

评估促进会与联邦、州政府及金融机构监管部门在评估准则、评估师标准制定、执

行、监督方面的权限划分见下图<sup>1</sup>：

民间组织		州政府	联邦政府	
评估准则委员会	评估师资格委员会	评估师管理部门	联邦金融机构监管部门	评估分会
<b>评估准则</b>				
<b>准则制定</b>				
为实施不动产评估制定准则。			发布评估规定，为在联邦部门投保的储蓄机构制定评估准则，这些准则与评估准则委员会的准则一致，或比评估准则委员会的准则严格。	
<b>实施监督</b>				
		促使评估师遵守评估准则和相关要求。	监督并促使在联邦部门投保的储蓄机构遵守评估规定。	监督和审查评估促进会的业务、程序、活动和组织结构。 监督各州的政策、业务和程序，判断是否符合第十一章的要求。 监督联邦金融机构管理部门制定的评估要求。 向评估促进会提供资

<sup>1</sup> 《监管计划---加强不动产评估业监管的机会》，经济科学出版社，第 14 页。

				助,用于支付评估准则委员会从事的与第十一章相关的工作费用。
<b>评估师资格</b>				
<b>标准制定</b>				
	为注册不动产评估师制定最低资格要求。	制定注册时的资格要求（这些要求应当符合评估师资格委员会的要求,或比评估师资格委员会的要求严格),对评估师进行许可。	制定履行其法定义务所必需的适当的附加资格要求。	
<b>实施监督</b>				
		向评估分会提供已许可或已注册的评估师的备案表。 代收评估师年度注册费\$25,并转交给评估分会。 促使评估师遵守第十一章规定的准	对涉及联邦的交易进行分类,确定哪些交易应当由州注册评估师进行评估,哪些交易既可由州注册评估师进行评估,也可由州许可评估师进行评估。 监督并促使在	监督各州为有资格在涉及联邦的交易中提供评估服务的个人进行注册和许可时设定的资格要求。 为经各州注册或许可的,有资格在涉及联邦的交易中提供评估服务的评估师建立全国性注册库。 监督和审查评估促进会的业务、程序、活动

		则、要求和程序。	联邦部门投保的储蓄机构遵守评估规定。	和组织结构。 向评估促进会提供资助,用于支付评估准则委员会从事的与第十一章相关的工作费用。
--	--	----------	--------------------	--

### 5、其他部门

除第十一章提到的组织外,还有其他一些联邦组织和政府发起的组织承担着监管不动产评估行业的责任。这些组织中,在评估监管方面最重要的是住房和城市发展部的联邦住房管理局(Federal Housing Administration)和在二级市场上购买住宅贷款的两大政府发起企业房地美、房利美(联邦国民按揭协会和联邦住房贷款按揭公司)。

联邦住房管理局根据评估结论确定一项资产是否适合抵押保险,并估计抵押保证目的下的资产价值。为联邦住房管理局的贷款提供评估服务的注册评估师和许可评估师首先应当入选联邦住房管理局的评估师备案表,入选该备案表需要评估师通过联邦住房管理局的评估方法考试并满足其他资格要求。

房地美、房利美都把资产价值的评估或估价作为对所购贷款进行风险分析的重要环节。对于房地美、房利美要求进行评估的贷款,放款人应当根据第十一章的要求聘请在某一州注册或许可的评估师<sup>1</sup>。房地美、房利美很大程度上承担了贷出者在选择评估师和对评估师进行质量控制方面的责任。因此,虽然FIRREA法并未将房地美、房利美列为金融评估管理体系中的主体,实质上是将其视为监管评估行业的半官方机构。但房地美、房利美对此一直持不同观点,认为他们只是抵押贷款的投资者,而不是半官方机构。但由于两家公司在美国抵押和金融体系中占有特殊的重要地位,两家公司从各金融机构手中购买的住房抵押份额占美国全部抵押市场的60%,实质上是美国评估行业最大的客户,又具有政府支持的背景,因此房地美、房利美不是评估行业半官方监管机构的观点得不到支持。2008年3月,美国纽约州总检察长安德鲁·库莫与两房就抵押评估达成的和解协议中,两房被迫承诺设立2400万美元的基金,以维护抵押评估中评估师的独立性,并仅从遵守评估规定的银行手中购买抵押产品。这也再次证明,房利美、房地美在评估

<sup>1</sup> 联邦国民按揭协会和联邦住房贷款按揭公司根据自己的自动贷款审查系统确认为低风险的贷款,他们都允许贷出者以调查和评价取代传统评估。就联邦住房贷款按揭公司而言,某些低风险贷款可以不经评估或调查而直接转入。

行业中负有的不可推卸的责任。

### （三）注册评估师和许可评估师制度

注册评估师和许可评估师制度是在对涉及联邦交易的评估业务进行特殊管理后建立的管理制度，是美国金融评估管理体系的重要内容。该制度以国会立法为依据，不再认可各大评估专业协会的会员资格，转而要求从事涉及联邦交易评估业务的评估师必须在全州进行注册登记，这表明在金融评估领域建立了评估师强制注册制度，从而打破了美国评估行业完全实行自律管理的局面。

为保证涉及联邦交易评估业务的质量和客观公正，根据业务重要性的不同以及评估师专业能力的不同，该制度将评估师分为注册评估师和许可评估师两大类，对注册评估师的资格要求要高于许可评估师，对两类评估师提出不同的专业能力和资格要求，并明确规定不同等级评估师可以从事的评估业务的范围。

注册评估师和许可评估师的资格标准由各州评估师注册和许可管理部门制定，各州之间可能存在一定的差异，但各州或地区注册评估师的资格标准必须符合评估师资格委员会颁布的现行有效最低注册标准。注册评估师必须符合其所在州或地区的注册评估师的注册标准，任何人未通过其所在州或地区组织的相应考试不得成为注册评估师，各州的考试难易程度可能有一定差异，但必须相当于由评估促进会下属评估师资格委员会颁布的州注册评估师统一考试的水平。许可评估师则须符合所在州或地区有关许可评估师方面的要求。比如加利福尼亚州关于注册评估师和许可评估师从业经验和培训时间的要求为，注册评估师的从业经验不得低于 2000 小时，培训时间不得低于 165 小时，而许可评估师资格条件为从业经验不低于 2000 小时，培训时间不低于 120 小时。

对应于两类评估师资格要求条件的不同，注册评估师的执业范围大于许可评估师的执业范围。但在两类资格评估师的执业范围规定方面，没有作一刀切，而是将确定权交给各联邦金融机构监管部门，由联邦金融机构监管部门根据有关评估业务在本系统内的相对重要性确定评估师的各自执业范围，采取了总体原则划分、明确特定范围的方法。即在总的方面，各联邦金融机构可根据涉及联邦交易对美国金融或公共政策的重要性，确定哪些评估业务必须由注册评估师或许可评估师进行，但还有两项明确性规定：（1）所有超过 100 万美元的涉及联邦交易须由州注册评估师进行评估。（2）1 至 4 个单元的单户家庭住宅评估可由州许可评估师进行，除非其规模和复杂性要求必须由注册评估师进行评估。所有没有明确规定必须由州注册评估师进行评估的涉及联邦交易业务既可以

由州许可评估师进行评估，也可由注册评估师进行评估。

评估分会对州评估师注册和许可管理部门加以监督，以确定州管理部门的政策、行为及程序是否符合相关法令。如果某州或地区评估政策、行为程序等不符合规定，在该州或地区获得资格的注册评估师和许可评估师将不会被相关管理部门、执行机构承认。但评估分会的权力仅限于监督，不得代各州评估师注册和许可管理部门制定评估师资格的能力或经验要求，包括最低标准，评估分会在这方面的建议对各州也是无效的。

联邦金融机构、管理部门、房地美、房利美承认由州评估师注册和许可管理部门颁发的注册评估师和许可评估师资格。

为避免各州对其他州颁发的评估师资格互不认可以及根据评估师的专业协会背景对评估师进行歧视，美国在建立注册评估师和许可评估师制度初期就专门制定了有关这方面的规定。由于各州评估师管理部门对注册评估师和许可评估师的资格条件和考试要求有所不同，就出现了注册评估师和许可评估师的资格在其他州得不到认可的可能，而评估师资格能否在其他州得到认可是 FIRREA 法能否顺利执行的关键。为防止各州互不认可其他州颁发的评估师资格，美国规定如果被评估的资产是涉及联邦交易业务的一部分，评估师业务的性质是临时性的，并且评估师向其临时执业的州的评估师注册和许可管理部门进行登记，则各州评估师管理部门应在临时的基础上承认由其他州颁发的注册评估师或许可评估师的资格，不得歧视和限制。美国有众多的评估协会等评估专业组织，为做到对各协会会员在评估师管理和从业方面一视同仁，避免根据评估师的会员性质进行歧视，美国专门规定除了州评估师管理部门明文规定的条件、标准以外，联邦金融机构监管部门、房地美、房利美等在聘请评估师和评估机构时，不能仅仅因为注册评估师或许可评估师的专业会员性质而予以歧视，或因为评估师缺乏某一评估组织的会员资格而取消该评估师从事某项业务的资格。

#### **（四）USPAP 的制定和执行**

美国金融评估管理体制在明确各方主体职责、建立评估师注册和许可制度之外，另一项重要措施就是认可评估促进会制定的 USPAP 为最低评估准则，并要求所有涉及联邦交易的评估业务需遵守 USPAP 的相关规定。USPAP 的有关内容另有讨论，本文中从略。

#### **（五）美国金融评估管理体系的作用及其评价**

FIRREA 法所创建的金融评估管理体系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。

2003 年 5 月，应美国参议院萨班斯议员的要求，美国审计总署（GAO）提交一份题为《监管计划—加强不动产评估业监管的机会》<sup>1</sup>的报告，对FIREEA所建立的金融评估管理体系进行全面评价。该报告在结论部分中指出：“第十一章带来了不动产评估行业的重大变化。联邦金融机构监管部门有关人员称，自第十一章颁布实施以来，不动产评估业就再也没有成为在联邦机构投保的金融机构经营失败的主要因素。”<sup>2</sup>由此可见，美国政府对FIRREA所建立的金融评估管理体系予以了高度评价，同时也指出：“现行管理制度的有效性仍存在改进的空间，以更好地确保涉及联邦的交易能够建立在对贷款抵押物价值的准确评估基础之上。”

### 三、美国金融评估管理体系经验对我国的启发

他山之石，可以攻玉。美国金融评估管理体系对我国金融评估管理以及评估行业管理有着重要的启发：

#### （一）全面认识金融评估的特殊性，提高对加强我国金融评估监管工作重要性和迫切性的认识

评估行业在我国发展已经有近二十年的历史，对抵押物进行评估也已成为一种惯例，然而各级政府、金融机构以及评估行业管理部门对金融评估特殊性的认识仍有待提高。人们对于评估的认识，大都还局限于对国有资产评估和以交易为目的的评估领域，对评估在金融领域的特殊作用还认识不清，特别是对抵押评估既可能是防范金融风险的利器、也可能是放大金融风险的工具的双刃剑作用缺乏足够的警惕。政府监管部门对抵押评估的监管薄弱，金融机构对如何审核、使用评估报告缺乏必要的规范，评估监管部门和评估师在抵押评估技术方面和准则规定方面也缺少足够的投入。十多年来我国房地产市场的持续发展，特别是房地产价格的持续上涨，掩盖了抵押贷款领域的许多问题，其中就包括抵押评估存在的问题。一旦房地产价格出现拐点，势必会给金融机构带来较大冲击，影响金融秩序和金融安全，到那时评估行业也会难逃其责，并将再次面临社会各界的质疑和抨击。另一方面，我国虽然未实行存款保险制度，但中国的金融风险在很大程度上会转化为财政风险。因此我们应当充分吸收美国抵押评估领域的教训和经验，及时建立我国金融评估管理体制。

---

<sup>1</sup> GAO Report to Congressional Requesters: Regulatory program—Opportunities to Enhance Oversight of the Real Estate Appraisal Industry. 该报告已全文译成中文，由经济科学出版社于 2004 年出版。

<sup>2</sup> 《监管计划—加强不动产评估业监管的机会》，经济科学出版社，第 45 页。

## （二）建立我国金融评估监管体制是一项系统工程

在认识到金融评估监管的重要性之后，我们还应当认识到金融评估监管是一项系统工程，需要政府监管部门、金融机构、评估行业监管部门和评估机构（师）共同参与。目前已经出现的一些抵押评估问题，显示出金融机构审核人员、评估机构、贷款申请人等都会对抵押评估行为带来不良影响。因此我们需要借鉴美国有益作法，将金融评估行为的各方主体均纳入管理范围，各司其职，共同保证金融评估的顺利进行。相关内容应当包括：

- 政府监管部门制定法律法规，要求金融机构建立、完善抵押评估内部管理制度，配备具有相应专业资质和经验的人员（内部评估师），对可以从事抵押评估的专业人员资质、评估标准制定统一标准，加强抵押评估委托、审核、使用环节的独立性和技术性要求；
- 金融机构需要在全辖内建立统一的抵押评估管理制度，加强内部评估师培训和配备工作并保证其独立性，加强对外聘评估师资质、独立性、专业能力的考核标准，完善内部复核制度，合理使用评估报告；
- 评估行业监管部门需要规范评估行业管理，制定适用于金融评估的专业准则和规则，打击、惩处违反职业道德和专业标准的行为；
- 评估机构（师）保持独立性，遵守职业道德，按照专业标准执业。

## （三）重点加强评估准则建设

美国评估业在储蓄和贷款危机中的教训就是，从事抵押评估的人员并没有一个统一的评估技术标准，因此推出了 USPAP，在很大程度上改变了抵押评估中存在的问题。我国评估行业管理部门众多，各自的准则、规范既有重复，也有冲突，适用的范围也各有不同，不利于指导金融评估业务。因此在完善金融评估管理体制的同时，需要重点加强适用于抵押评估业务的准则规范，为金融评估的健康发展提供保障。