**最高法证监会联手放大招 刘士余释放特殊信号**

（原标题：最高法证监会联手放大招，刘士余释放特殊信号）

当前市场相对低迷，怎样保护好中小投资者合法权益成为市场关注话题。

11月30日，[最高法](http://money.163.com/keywords/6/0/67009ad86cd5/1.html)、[证监会](http://money.163.com/keywords/8/c/8bc176d14f1a/1.html)日前发布《关于全面推进证券[期货](http://money.163.com/keywords/6/1/671f8d27/1.html)纠纷多元化解机制建设的意见》(以下简称“意见”)，**依法保护投资者的合法权益，维护公开、公平、公正的资本市场秩序，促进资本市场的和谐健康发展**。

《意见》对证券期货纠纷多元化解机制范围、调解协议的司法确认制度作出规定，指出自然人、法人和非法人组织之间因证券、期货、基金等资本市场投资业务产生的合同和侵权责任纠纷，均可纳入调解范围。证券期货监管机构、调解组织的非诉讼调解、先行赔付等，均可与司法诉讼对接。

按照《意见》，投资者进行纠纷调解将能够享受到五大“实惠”：

一是调解组织受理中小投资者调解申请不收费；

二是调解协议经司法确认可申请强制执行；

三是类案示范判决，投资者维权成本降低；

四是小额赔偿可以“速调”；

五是足不出户尝试在线纠纷调解。

**《意见》提出三项重点**

《意见》对健全诉调对接工作机制提出明确要求，强调要**落实委派调解或者委托调解机制，建立示范判决机制**。其中，证券期货监管机构在清理处置大规模群体性纠纷的过程中，可以将涉及投资者权利保护的相关事宜委托调解组织进行集中调解。

《意见》指出，对虚假陈述、内幕交易、[操纵市场](http://money.163.com/baike/caozongshichang/)等违法行为引发的民事赔偿群体性纠纷，需要人民法院通过司法判决宣示法律规则、统一法律适用的，受诉人民法院可选取**在事实认定、法律适用上具有代表性的若干个案作为示范案件，先行审理并及时作出判决**。

《意见》强调，**要强化纠纷多元化解机制保障落实**。要加大对多元化解机制的监管支持力度。投资者申请采用调解方式解决纠纷的，证券期货市场经营主体应当积极参与调解，配合人民法院、调解组织查明事实。对于证券期货市场经营主体无正当理由拒不履行已达成的调解协议的，证券期货监管机构应当依法记入证券期货市场诚信档案数据库。要加强执法联动，严厉打击损害投资者合法权益的行为。

权威人士表示，文件在试点方案的基础上，**重点增加了全面实施后的有关要求、试点中总结的创新机制和做法、继续探索推进远程调解和司法确认等便利投资者的举措等内容**。

一是将证券期货纠纷多元化解机制从试点地区扩大至全国范围，从8家试点调解组织扩大至中国证监会商最高人民法院确定的调解组织。

二是依据最高人民法院《关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》，增加了探索建立无争议事实记载机制、调解前置程序，进一步提升调解在快速解决纠纷中的作用等规定。结合试点期间的探索实践，将小额速调等创新机制进一步总结固化。

三是增加依托“中国投资者网”建设证券期货纠纷在线解决平台，调解组织研究制定在线纠纷解决规则，法院系统探索开展在线委托或委派调解、调解协议在线司法确认等规定。

四是增加证券期货市场经营主体配合人民法院、调解机构查明事实，主动履行调解协议的要求。

五是明确中国证监会及其派出机构对调解组织监管指导的具体分工。

**刘士余：畅通中小投资者权利救济的法律渠道**

11月30日上午，在最高法院与证监会联合召开全国证券期货纠纷多元化解机制试点总结暨全面推进工作会议上，证监会主席[刘士余](http://money.163.com/keywords/5/1/521858eb4f59/1.html)表示，证监会系统要始终坚持依法行政和依法全面从严监管，紧紧围绕市场化法治化国际化的目标，**全面深化资本市场改革，不断扩大开放，完善基础性制度，激发市场活力，更好地维护投资者特别是中小投资者的合法权益**。

刘士余强调，证监会系统各级党委，尤其是党委书记要从全面建设法治国家、法治社会，推进国家治理体系和治理能力现代化的高度，来认识全面推进证券期货纠纷多元化解机制的极端重要性。进一步完善证券期货投资者保护的制度体系，畅通中小投资者诉求表达和权利救济的法律渠道，把保护投资者合法权益落到实处。

**阎庆民：把示范判决程序化标准化，让上市公司违法没有土壤**

证监会副主席阎庆民当天表示，中国可能是全球最早探索这条路的国家，因为其他国家没有这么多的样本。

首先没有这么多人，也没有这么多散户投资。我们需要从实践当中抓取出来，然后和法院共同来执行，这样可能就**使得个别上市公司违规乃至于违法就没有土壤，让投资者安心、放心地在中国资本市场当中，在依法维权的情况下，最大限度地保障他们的赔偿**。

上市公司到了一定时候，就会自觉维护投资者的权益，它的道德风险提高，投资者权益意识提高，相信到那个时候，中小投资者的权益就会得到更充分的保护。

**证券期货纠纷化解实践存在哪些问题**

证券期货纠纷化解实践中存在一些突出问题，总体上包括：调解组织实力参差不齐、与法院沟通协调成本高，法院对调解协议的认可度不高、司法确认难度大，对多元化解机制支持保障有待提高、市场经营主体参与调解意愿较弱等。

**一是诉讼机制方面。**

一方面，随着立案登记制实施，法院受理案件数量急剧上升；另一方面，受知识、经验、诉讼成本等制约，投资者难以有效参与诉讼。

**二是非诉讼机制方面。**

首先，仲裁方式的适用率很低。2004年，国务院法制办、中国证监会就联合发布《关于依法做好证券、期货合同纠纷仲裁工作的通知》，但实践中由于仲裁收费较高、对仲裁程序不了解等因素，选择该方式来解决纠纷的投资者不多。

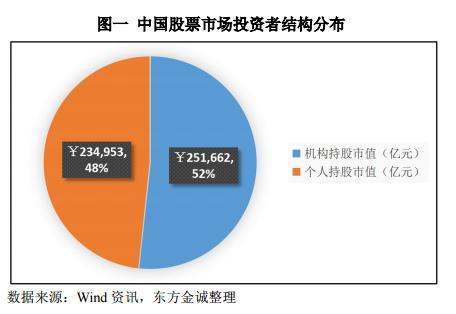
其次，调解机制功能发挥有限。包括几个方面：一是入门难。部分市场经营主体参与调解意愿较弱，不愿与投资者通过调解方式化解纠纷。二是调成难。某些调解组织和调解员专业能力较弱，纠纷当事人难以达成合意。三是履行难。有的投资者存在不履行调解协议的现象；一些市场经营主体尤其是中小型机构或私募机构缺乏赔偿能力，有时达成调解协议也难以履行。

**三是诉讼与非诉讼机制衔接方面。**

由于证券期货调解组织实力参差不齐，一些法院对调解协议认可度不高。2012年《民事诉讼法》第194条将司法确认程序适用范围限制为“依照人民调解法等法律”达成的调解协议，导致一些法院对于人民调解以外非诉讼方式达成的调解协议进行司法确认持谨慎态度。此外，证券期货调解组织类型较多，分布较广，各地法院和调解组织在诉调对接等问题上的沟通成本较高、标准尺度不易把握。这些因素都在一定程度上影响了证券期货纠纷解决机制运行。

**投保体系初步形成**

东方金诚研报指出，截至2018年9月，我国目前机构投资者持股市值约为25万亿元，占总市值52%，剩余48%为个人投资者，也就是通常所称的散户。我国有1.42亿投资者，**95%以上为持股市值在50万元以下的中小投资者**，投资者权益保护事关上亿家庭切身利益。



2011年，证监会成立了投资者保护局，统筹推动全市场的投资者保护工作。2014年，投服中心成立，这是专门为中小投资者服务的公益性机构。与之前负责处置证券公司风险的证券投资者保护基金公司一起，构成投资者保护工作的“一体两翼”，初步形成了证监会投保局牵头抓总、投保基金和投服中心等专门投保机构具体落实，交易所、行业协会、派出机构等系统各单位共同参与，市场经营主体履行主体责任的投资者保护体系。

**加大司法保护力度**

没有处罚就没有监管，没有赔偿就没有保护。证券行政监管与证券司法审判是保障证券市场健康发展、维护投资者合法权益的两大主要力量。但目前，公众投资者通过民事诉讼方式获得权利救济的渠道仍有限，司法赔偿还不能覆盖资本市场的主要违法行为，社会各界对加大司法保护力度的呼声很高。

值得一提的是，**2018年9月30日，证监会正式发布修订后的《上市公司治理准则》**，相比老准则，《新准则》重点修订了以下三个方面：1、提出“创新、协调、绿色、开发、共享”的发展理念，确立了环境、社会责任和公司治理（ESG）信息披露的基本框架；2、加强对控股股东约束，保护中小投资者合法权益，要求上市公司明确利润分配办法，尤其是现金分红政策；3、鼓励机构投资者依法合规参与公司治理，提出中介机构提供服务时应积极关注上市公司治理状况。

东方金诚认为，《新准则》的修订和发布，**有利于提高上市公司诚信合规意识，防范道德风险，进而提高回报股东意识，打击投机行为，保护中小投资者的合法权益**。

全国人大财经委副主任委员刘新华此前表示，要进一步结合《证券法》《公司法》修订、《期货法》起草以及其他相关法律制定和修改，扎实做好资本市场投资者保护法治建设的顶层设计，夯实资本市场法治建设的“根基”。他建议，**适时制定专项的资本市场投资者保护法规**。

刘新华还建议，**建立以投资者损害赔偿救济制度为重点的新制度，特别是在和解赔偿制度、先行赔付制度、责令回购制度、公开承诺制度等方面进行积极有效的探索**。

最高人民法院审判委员会专职委员刘贵祥建议，要着力解决投资者举证难和人民法院受理此类案件后的查证、认证难等问题。比如，在解决认证难问题上，探索建立中立专业第三方就证券侵权事实、损失数额等予以专业鉴定的制度，这类似医疗损害赔偿案件的审理，借助专门的医疗事故专门鉴定制度解决事实认定和赔偿责任确定等难点问题。

中国证券业协会党委书记、执行副会长安青松认为，投资者适当性制度是资本市场基础性制度之一，与信息披露制度共同构成资本市场有效运行的基础台柱。国际证监会组织明确要求，凡是向客户推荐产品、提供投资咨询、开展全权委托业务的经营机构必须对投资者进行适当性评估。他建议，在证券法修订时，**确认投资者适当性制度的重要性并进一步完善制度结构，在资本市场“基本法”中提升投资者适当性原则的地位和功能意义**。