证券纠纷调解现状、问题及建议

——以陕西辖区证券纠纷调解实践为例

陕西证监局课题组*

摘要：证券纠纷调解是我国资本市场纠纷多元化解“工具箱”最重要的方式之一，因其灵活性、便捷性及专业性，有利于推进纠纷矛盾高效实质化解，已成为广大中小投资者维护自身权益的重要救济途径。为进一步提升工作效能，发挥好证券纠纷调解的独特作用，本文系统梳理我国资本市场纠纷调解法规制度及组织结构演进情况，结合陕西辖区调解实践和典型案例，深入剖析当前证券纠纷调解面临的困境，进而提出针对性意见建议。

关键词：证券纠纷　调解　投资者损害赔偿

投资者是市场之本，健全证券纠纷多元化解机制是践行资本市场工作政治性、人民性的重要举措，依托调解等高效便捷维权途径，能够实现投资者损害赔偿落实落地，有利于切实有效保护投资者特别是中小投资者合法权益。

一、证券纠纷调解制度体系演进

证券纠纷调解是我国较早建立的投资者保护手段之一。早在1998年首次颁布的证券法第164条即授予中国证券业协会对资本市场纠纷进行调解的职责。后续随着资本市场发展，市场主体违法违规行为增加，投资者维权意识不断增强，纠纷数量急剧攀升且诉求日益复杂，调解法规体系和机制也随之不断调整完善。

---

*　本文仅代表课题组观点。

从法规制度和机构设置看,1998年证券法发布实施后,囿于当时市场环境和立法局限性,很长一段时间内未出台相关配套规则,纠纷调解工作亦未实质性开展。直至2011年中国证券业协会发布《证券纠纷调解工作管理办法(试行)》,首次在自律规则层面明确相关要求并探索开展纠纷调解。后续在证监会指导下,逐步形成由自律协会主导、行业机构自主参加、派出机构指导地方调解组织具体实施、央地协同推进的纠纷调解机制。2020年修订的证券法及2022年出台的期货和衍生品法设专款明确"普通投资者与机构纠纷强制调解"及投保机构法定调解主体地位。证监会2020年成立中证资本市场法律服务中心专司调解工作,成为首个全国性证券期货纠纷调解专业组织,会内各单位协同联动调解工作机制进一步完善。

从与行政司法部门横向协作看,证监会与最高院于2016年联合发文在部分省市开展证券期货纠纷多元化解试点,2018年发文全面推进纠纷多元化解,强化非诉协调及多元纠纷化解机制建立,完善司法、行政协作顶层架构。2021年至今,证监会先后联合最高法、人民银行、国家金融监督管理总局等发布建立"总对总"证券期货纠纷在线诉调对接机制和推进金融纠纷调解高质量发展的意见,部门间协作得到强化,纠纷多元化解质效提升。

二、证券行业纠纷调解现状

(一)全国基本概况

近年来,在证监会统一部署下,行业纠纷调解取得积极成效。总体看,行业纠纷调解呈现以下特征:

一是调解案件及投资者获赔金额逐年增加。2022年至2024年行业纠纷调解案年均增长39%,江苏、广东、上海等地案件数占总量70%。其中,涉上市公司、证券公司数量合计占86%,投资者获赔金额年均增长73.45倍(详见图1)。可见,随着证券市场发展和投资者维权意识增强,涉资本市场纠纷数量随之明显增加,调解工作能够与时俱进不断强化,帮助投资者合法权益得到更好保护。

二是调解组织全域覆盖但分布不均。截至2026年6月底,行业共40个证券期货纠纷调解组织,覆盖33个省(自治区、直辖市)。其中北京、湖北、湖南、浙江均设立两个以上调解组织,其余辖区均仅在省会城市设立调解组织。除全国性行业协会及全国性投保机构调解组织,各辖区调解组织调解员数量差异较大,最高达74名,最少

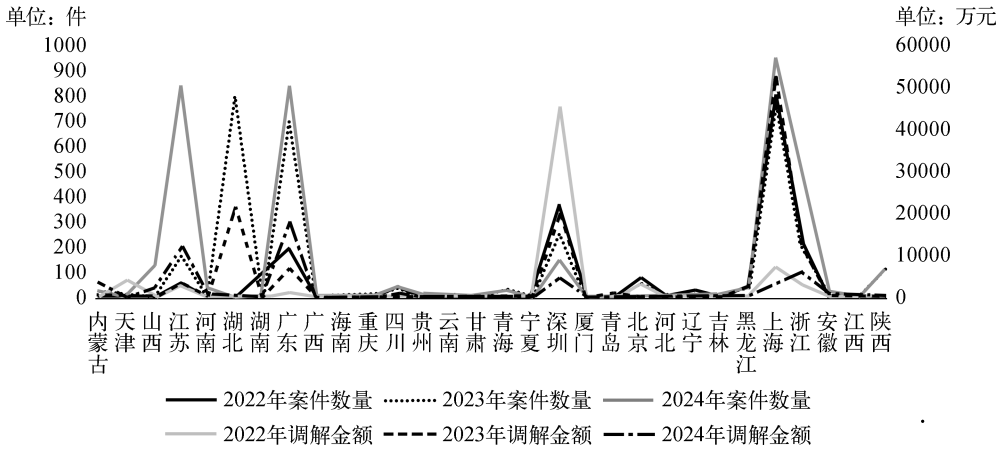


图 1　近三年各辖区调解案件数量及获赔情况

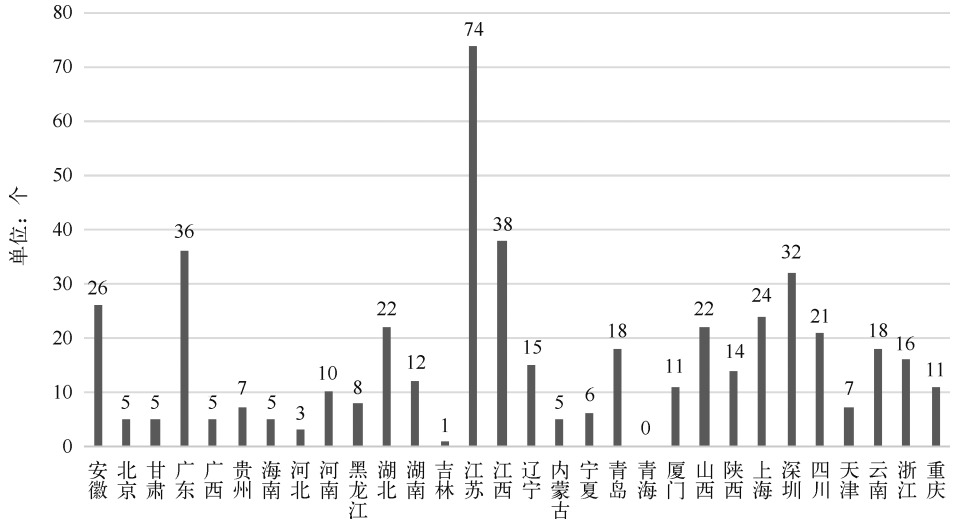


图 2　各辖区调解组织调解员数量

数据来源：全国证券期货在线调解平台。

为 0。可见，央地协同的调解工作机制虽已建立，但调解组织及资源分布不均等问题依然突出，“就地解决”纠纷仍存在一定难度。

三是调解员整体专业素质较高，但专职人员少且大部分未参与过调解。目前，全行业共 701 名调解员，其中兼职占 93%。99%以上调解员拥有本科及以上学历，70%具备金融或法律相关经验，多数拥有十年以上证券期货从业背景，但承办案件量个体差异较大，80%人员未参与过调解。可见，调解组织力量总体来看仍较薄弱，调解员职业素养不强、经验不足，随着投资者纠纷案件增多，专职调解员数量亟须增加。

(二) 陕西辖区证券纠纷调解现状及典型案例

陕西辖区调解中心 2022 年至 2025 年共受理 471 件纠纷,涉及诉求金额 8 088.67 万元,成功调解 348 件,调解案件年均增长 163%,调解成功率约 73.89%,投资者共获赔 1 027.97 万元(见图 3)。

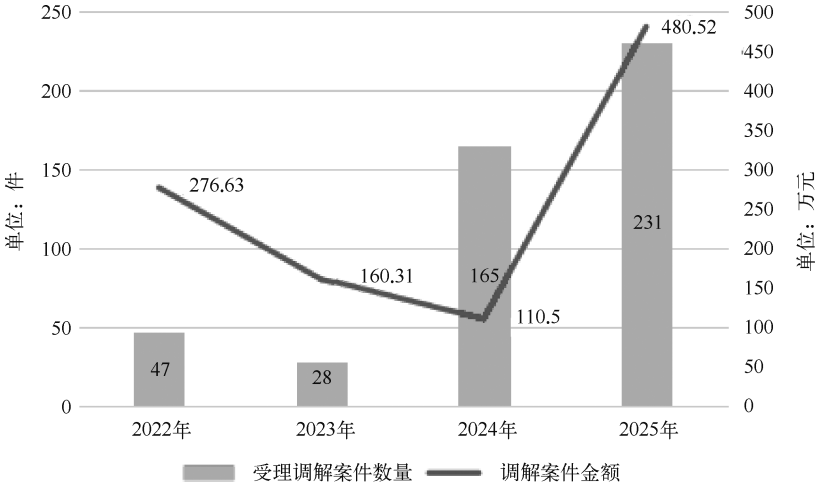


图 3　2022 年至 2025 年陕西辖区调解案件数量及获赔金额

从服务地域看,目前陕西辖区调解中心与陕西省高院、西安市中院、商洛市中院、西安市灞桥区法院进行了特邀调解组织合作认证,在西安建立 11 个调解工作站,调解服务以西安市区为主,其他地市覆盖不足。

从调解人员看,陕西辖区共 20 名调解员,分别来自律师事务所、上市公司、证券期货机构及行业协会,近三年共 12 人参与过调解,其中 1 名调解员处理案件 176 件,占 57.9%,5 名调解员调解案件不足 5 件,参与案件调解的人员较少,案件分布不均。

从在全国的相对水平来看,陕西辖区调解中心 2025 年调解案件 231 件,同比增长 40%,其中 12386 转办 70 件、法院委派 155 件,在全国调解组织中排名位次高于辖区证券期货机构数量在 36 个辖区的排名,辖区案件数量排名位次略高于行业机构数量在全国的平均水平。

实践中,陕西证监局深入践行新时代“枫桥经验”,坚持多方参与、联动联治、齐抓共管,先后联合省委金融办、省金融监管局、西安市中院、西安仲裁委员会、中证投服中心等签署备忘录,构建多方协同调解工作机制,指导辖区行业协会成立调解中心,制定完善调解工作室及调解员管理规则,联合中国证券业协会、中证投服中心建立调解工作站,依托辖区内 7 家投教基地、2 家律师事务所、仲裁机构及公证机构共设立

11 个调解工作室，与西安仲裁委员会互认调解员，调解工作标准化、规范化水平提升，成效不断增强，形成了一批具有示范作用的典型案例。

案例 1：陕西辖区首例上市公司虚假陈述“总对总”在线诉前调解案。2024 年，陕西证监局指导调解中心克服上市公司调解意愿不强、投资者诉求多元、调解人员经验不足等困难，对西安市中院通过“总对总”在线诉调对接平台委派的辖区某上市公司虚假陈述责任纠纷案开展诉前调解。一方面与当事人共同走访法院、上市公司及控股股东，释明理、释法答疑；另一方面联合法院开展类案分析、委托测损，结合当事人诉求多轮磋商调解方案，确定参考类案判决赔偿比例中间值向投资者赔偿损失，成功调解结案，上市公司对投资者赔偿、投资者撤诉。本案是在无生效诉讼判决前提下，法院、调解组织与证监局多方联动，推动“总对总”在线诉调对接机制落地的典型案例，切实保护投资者合法权益，为国有上市公司虚假陈述纠纷化解提供经验。

案例 2：陕西辖区期货客户纠纷调解案。2023 年，某期货公司与投资者因强行平仓导致穿仓损失 196 614 元产生纠纷，双方多次协商均陷入僵局。面对期货纠纷中常见的责任认定复杂、双方立场尖锐对立、投资者情绪激动等现实困难，陕西证监局及时指导调解中心介入。一方面，聚焦事实与规则，指导调解中心系统梳理交易合同、流水记录、通知凭证及当时市场行情，严谨确认双方权责。另一方面，注重沟通与平衡，巧妙运用“背对背”调解技巧，与纠纷双方多次深入沟通，引导投资者理性认识并承担自身责任的同时，也充分体谅其面临的实际资金压力，最终成功打破谈判僵局，促成双方就分期偿还穿仓金额达成一致。本案的成功化解得益于精准厘清各方权责边界，并有效平衡双方当事人利益，探索出一条“专业认定+柔性疏导”的纠纷解决路径，在辖区形成良好示范效应。

三、当前证券纠纷调解面临的困境

（一）调解相关法规有待完善

一是相关规则法律层级较低。证券法、期货和衍生品法虽从法律层面确认了证券期货经营机构与投资者纠纷调解程序的强制力，但上市公司、公募基金管理人等主体与投资者纠纷调解上位法依据不充分。同时，证券期货纠纷调解落地实施的核心规则主要为证监会与最高人民法院联合发布的规范性文件，各项要求散见于行业自律组织、投保机构自律规则文件，法律效力层级较低，一定程度影响纠纷调解权威性

和公信力。

二是调解协议司法确认效力保障不足。证监会和最高院《关于全面推进证券期货纠纷多元化解机制建设的意见》规定,经调解组织主持达成的调解协议,可申请有管辖权的人民法院确认效力。全国证券期货在线调解平台也设置了一键提交法院申请司法确认、出具调解书的流程。但实践中行业调解成功后通过上述平台申请司法确认流程存在不畅通之处,地方基层法院对于非人民调解达成的调解协议司法确认标准和流程存在差异,调解协议难以转化为具有强制执行力的法律文书,调解结果保障力削弱。

(二)调解机制有待健全

一是与司法机关协同联动机制不畅。调解法规定司法行政机关负责指导全国人民调解工作,目前证券期货纠纷领域尚未构建与司法行政机关间的常态化协作机制,与基层人民调解、司法调解、仲裁调解及行政调解间未形成有效联动。受限于法院对调解成功率指标的考核,实践中"总对总"在线诉调是先行线下调解,再通过线上确认,未能有效发挥在线诉调机制优势。

二是相关配套保障机制有待优化。如上市公司虚假陈述民事纠纷调解中,投资者损失测算所需证券交易数据由调解中心协调投资者自行通过证券账户开户网点调取,效率较低且交易数据的真实性、准确性无法保障。同时,大部分上市公司要求以中证登或交易所提供的交易数据为基础,并委托中证投服中心测损后方与投资者协商赔偿。目前,尚未授权调解组织向中证登或交易所调取交易数据权限,只能由法院自行调取或协调法院向相关律师出具调查令赴中证登调取交易数据后才能实质性开展调解,数据调取进度高度依赖法院,极大影响调解工作推进。

三是证监会内各业务条线调解协同机制有待完善。现行法律框架下,证券、期货及基金业协会、中证投服中心均被赋予纠纷调解职能,目前证监会系统内全国证券期货在线调解平台、12386服务平台及中国证券业协会在线调解平台均具备纠纷线索受理及转办职能,但各调解部门及平台间衔接协作机制尚不明晰,调解程序及规范自成体系,调解流程缺乏统一标准,存在重复转办、沟通不畅等情形,未能最大化发挥系统内调解资源效能。

(三)调解组织保障有待强化

一是调解力量薄弱且分布不均。目前行业共701名调解员且主要分布在各省会城市,调解员队伍以公益性兼职为主,相较全市场2.5亿自然人投资者及与日俱增的

纠纷量，调解资源明显不足。同时，尚未建立统一规范的培训机制，加之激励不足，调解员专业能力及工作积极性有待提升，矛盾前端化解效率有待提高。

二是信息技术赋能调解效能提升不够。目前行业机构通过人民调解、商事调解及自行和解方式，以及投保机构、行业协会相关调解数据尚未共享，现行数据采集主要依赖各派出机构及地方协会手工统计，数据孤岛效应明显。同时，现有调解平台主要运用线索受理、流程记录、档案保存等基础功能，缺乏 AI 自动识别纠纷焦点并匹配和推送类案调解方案等智能分析辅助功能。

（四）纠纷调解相关宣传引导有待加强

一是相关主体存在认知误区。行业 40 家调解组织中，仅个别调解组织官网设置调解专栏。实践中，国有上市公司受调解中自认事实影响诉讼判决、调解赔偿后存在内部审计及追责风险等因素影响，参与调解意愿较低；行业机构也存在诉讼判决兜底思维，倾向于把纠纷推给法院，调解积极性不高；部分投资者对调解组织职责认知不清，将调解组织当作“索赔工具”，甚至个别投资者认为调解组织为机构“帮凶”，抗拒参与调解。

二是恶意代理维权加大调解难度。当前存在不少职业维权人员通过短视频或社交网络公开发布维权“征集令”，宣传有亏损就能获赔的错误维权理念，批量接受投资者委托代理，并约定在帮助投资者获得赔偿前不收取任何费用，怂恿投资者不配合调解。此外，实践中我们也发现存在行业机构与投资者达成和解后，职业维权人在委托人（投资者）不知悉的情况下再次举报投诉并获取额外赔偿的情况，扰乱调解工作秩序，影响行业生态。

四、相关意见建议

（一）强化顶层设计，优化法规和机制建设

一是进一步完善相关法规及指引。建议未来司法、国资管理、财政等部门可以就激励国有上市公司、证券期货基金经营机构参与证券期货纠纷调解出台相关指引文件，明确投资者纠纷化解中调解的地位，细化相关内部决策流程等工作要求，同时完善和规范调解指引等业务细则，提高规范化水平。

二是强化协同健全“大调解”格局。建议健全顶层协作框架，依托金融消费者和投资者保护工作机制，进一步细化金监、法院、仲裁、司法机关协同要求，加强在调解

组织建设、调解员队伍多元化、业务培训、完善调解服务覆盖网络、强化教育宣传等方面的协作,加强对行业调解业务指导,推动“总对总”在线诉调对接机制落实落地。

三是完善证监会内部协调机制。明晰属地派出机构、投保机构、证券期货基金行业协会及地方协会调解职责及衔接机制,统筹调解政策制定和业务开展,建议制定统一规范的证券期货纠纷调解流程指引,涵盖从纠纷受理、调解开展到调解协议达成及后续执行等业务标准,提升调解工作的专业性与公信力。

(二)加强组织保障,提升调解协同实效

一是强化调解组织建设。扩大专职调解员队伍,加强与人民调解、仲裁及商事调解机构协作,通过人员互认等强化调解队伍建设。完善考核激励,从调解案件数量、成功率、当事人满意度等维度进行考核,促进提升工作质效。搭建全国统一的证券期货纠纷调解员库,探索调解员跨区域、跨条线流动。建立常态化培训机制,联合法院开展案例剖析、旁听案件庭审等,切实提高调解员专业能力。

二是强化系统建设和数字化转型。探索在全国证券期货在线调解平台开放投资者证券交易数据线上查询端口,授权地方调解组织通过线上进行涉纠纷投资者交易数据查询。加大线上平台身份认证、电子协议签署等模块研发,防范“伪投资者”侵害合法当事人权益。在平台嵌入调解笔录、调解协议等文书模板,探索运用AI技术进行数据分析和类案整理,打通数据资源,为纠纷化解提供支撑。

(三)加强宣传引导,优化纠纷调解生态环境

一是加大对恶意代理维权的综合治理。加大违规代理维权风险提示,提醒投资者注重个人信息与财产安全。加强信息公开,在官网公示调解组织及调解员名单,增强公信力,强化投资者对行业调解组织的信任,引导科学、理性维权,压降恶意代理维权“生存空间”。

二是开展常态化理性维权宣传。结合5.15全国投资者保护宣传日、金融教育宣传周等开展专题宣传,在派出机构、行业协会及投保机构网站设置多元解纷专栏,解读调解法规、流程、典型案例,引导投资者正确认识解纷化解救济途径,理性维护自身合法权益。鼓励行业机构在业务合同争议条款中引入调解、仲裁等非诉讼解纷条款,丰富多元纠纷工具箱。

(责任编辑:沙含　刘霄鹏)