

证券纠纷多元化解机制研究

贺文青*

摘要:近年来我国证券市场发展迅速,但随之而来的证券纠纷数量剧增、投资者维权意识薄弱且维权方式偏激等问题层出不穷。在面对巨大的司法压力的情况下,如何利用多元化解机制有效保护中小投资者的合法权益成为当前最紧急的任务。多元化解机制具有调解水平专业、受理范围广、有利于促进券商内部机制完善等特点,但我国多元纠纷化解机制尚不成熟,还存在立法供给薄弱、调解权威不足、调解力量弱势等问题。因此,应积极探索多元纠纷解决机制未来发展方向和实践改善,本文从整体设计和具体解决方式方面着手,结合证券纠纷普遍存在的问题,总结现有调解经验,对证券纠纷多元化解机制提出相关建议。

关键词:多元化解机制 证券纠纷 非诉 投资者保护

一、选题的研究背景及研究意义

(一)选题的研究背景

1. 证券市场蓬勃发展、证券纠纷频频涌现

我国现代证券市场发端于20世纪90年代,伴随对投资者依法享有的各项权利的保护,逐步建立起符合各市场发展阶段的且较完善的证券纠纷化解机制。

近年来,伴随着证券行业蓬勃发展,证券市场违法失信行为逐渐增多,证券纠纷频频涌现,消费者维权难成为当前证券市场进一步发展的一大阻碍;而同时,现阶段我国证券纠纷调解机制所面临的立法不完备、制度缺乏体系化、对接机制不成熟等问

* 浙江证券业协会证券纠纷调解中心职员。

题也亟待完善。在此基础上,纠纷化解机制的扩大适用与多元化研究,提高了证券纠纷的解决效率,为我国证券市场乃至资本市场的平稳发展保驾护航。^①

2. 多元化解机制填补司法空缺

各个法律领域为保证私人权利和解决私权纠纷,均设置了一定的民事纠纷解决系统。该系统由“诉讼解决机制”“非讼纠纷解决机制”,两部分构成,“诉讼解决机制”的核心在于以法院为中心的民事审判机制,“非讼纠纷解决机制”,是指包括仲裁、和解、调解等在内的非讼纠纷解决机制。

即使诉讼机制在私权纠纷判决方面更加注重程序正义和结果的公平公正,但是诉讼机制的成本问题,是其相较于非讼途径而言一直难以跨越的障碍。我国学者实证研究结论也表明,基于司法力量有限与生产生活中私权纠纷的无限的现实情况,诉讼途径只能解决其中一小部分私权纠纷。通过横纵对比研究我们发现,即使各个国家具体国情、历史渊源不尽相同,但各国社会生产各方面的私权纠纷中的绝大部分,均是通过非讼途径得以化解。

采取何种既经济而又可以作出准确判决的方式,以保证当事人能力实现实质对等,是不同法域在构建纠纷解决机制上所面临的共同难题。通过对国内外文献的梳理,我们发现,有两类策略具有可实践性:一是增加司法资源,同时降低诉讼成本,提升诉讼方式实现权利救济的可能性;二是开拓诉讼之外的非讼纠纷调解机制,构建纠纷多元化解机制。

当前,证券纠纷多元化解机制便是在证券市场领域建立的具有“诉讼调解机制”与“非讼解决机制”性质的纠纷解决机制,一方面,可以对接诉讼机制的公正;另一方面,具备非讼途径的便利,两者相结合时效兼具,为证券纠纷的化解提供更加多元的选择。

(二) 选题的研究意义

1. 理论意义

2019年,习近平总书记在中央政法工作会议上作出重要指示,明确提出要“坚持把非讼纠纷解决机制挺在前面”,这是适应新时代我国社会主要矛盾变化,推动社会治理创新的重要论断,为推动多元化纠纷化解体系建设,促进国家治理体系和治理能力现代化,从党和国家发展全局的角度指明了方向,提供了根本遵循。

^① 沈伟、靳思远:《新〈证券法〉视角下的证券纠纷调解机制及完善进路》,载《金融法苑》2020年第2期。

注重发挥调解在预防、化解社会矛盾纠纷中的基础性作用,对接诉讼和调解,构建以诉调对接为核心的良性循环机制,可以加快社会纠纷的化解,满足新时代资本市场发展需求,同时对于贯彻落实习近平总书记“把非讼纠纷解决机制挺在前面”的重要论述,积极推进诉讼与非诉讼相衔接的证券纠纷多元化解机制具有十分重要的理论意义。^①

2. 实践意义

(1) 更好地解决纠纷,保护市场主体

多元纠纷化解机制能弥补诉讼的周期长、跨度大、只按照法律办事的不足,能引导投资者和证券经营机构选择适合自己实际情况的处理办法,显得更有人情味,营造出和谐友好协商的氛围,更能促进当事人高效地解决矛盾,更有利于证券交易市场的维护,避免了一定程度上因为地位悬殊造成的信息不对称等情况,从而最大程度上地保护中小投资者。

(2) 减轻司法压力,提高专业程度

证券纠纷通常涉及各方面的知识,不仅包括应用中的理论知识,甚至连实际操作中的具体细节都需要掌握,这就需要法院工作人员掌握更多的证券行业知识,这无疑加大了司法程序的压力。在这种情况下,证券纠纷多元化解机制的提出,一定程度上缓解了诉讼的压力,且多元化解模式工作人员都是行业内人才,专业性更高、更有利于证券纠纷高效专业解决。

(3) 处理过程高效,整合社会资源

证券市场千变万化,因此在选择处理纠纷问题上,当事人更加注重效率。诉讼程序时间周期长、解决速度缓慢、执行时间慢,且如果在司法程序上严格执行,投资机构迫于压力选择破产清算,那么对投资者又是一次漫长的维权过程,而多元化解模式以调解为主要形式,便于灵活操作、执行迅速、可以采取多种方式达成和解,更加高效便捷地解决纠纷问题。且多地推出在线纠纷多元化解平台,大大提升了在线办事效率,使投资者足不出户解决纠纷问题,程序便捷,极大地整合了社会资源。

^① 张甲天:《坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面的实践路径》,载《人民法院报》2019年9月12日。

二、证券纠纷及诉讼化解机制的局限性

(一) 证券纠纷

1. 证券纠纷的概念

证券,是指各类记载并代表一定权利的法律凭证,证券市场,是指有价证券发行和交易的场所,证券纠纷则是指证券活动主体违反证券法的规定,在证券交易的过程中产生意见分歧或争议的行为。

证券纠纷中经济关系网络极其复杂,既有以证券的交易双方、证券服务的施予方和受予方为中心的平等主体间所发生的物质利益关系,也同时有以证券市场的监管者、自律性组织和参与者为中心的不平等主体中的行政管理关系。

2. 证券纠纷的特点

(1) 证券纠纷涉及的问题专业性强

证券行业天然受各种政策的影响,证券市场瞬息万变,因此处理证券纠纷会面临各种不同的市场情境,再考虑到证券纠纷不仅技术性、专业性、政策性很强,而且涉及的法律层面也相当广泛,在处理证券纠纷相关过程中,要熟悉证券法的交易规则并作出准确判断,比如,对于证券法里面规定的一些“不超过”等内容,双方都有自己的理解,法院作为诉讼处理纠纷的主要途径,因证券纠纷涉及人员多、涉及金额高且需要极强的专业性等问题在处理过程中稍显力不从心,对法院造成了一定的压力。证券纠纷中存在的专业知识壁垒,对普通民众对证券知识的专业化了解有了更高的要求,我国资本市场中小投资者众多、理性投资意识不强,所以当纠纷产生时以日常投资经验不能更好地维护自身权益。^①

(2) 证券纠纷涉及的争议标的金额庞大

证券市场的运行过程中,在通常情况下,日交易额在几千亿元上下波动(如2020年日均股票成交额9034.80亿元),市场向好时交易额动辄超过万亿元人民币,从这个角度可以看出,证券纠纷中可能涉及的金额之大;市场运行过程中,证券经营机构与证券交易所之间,或者市场中营业机构之间,抑或是上市公司或投资者与证券经营机构、交易所之间涉及的股票、债券、基金、信托、期货等,在发行和交易中均会有概率

^① 易楚钧、吴学斌:《我国证券纠纷代表人诉讼制度的滥觞与完善》,载《南方金融》2020年第6期。

发生纠纷,这也意味着纠纷的标的金额庞大;证券纠纷会牵涉数百中小散户投资者,而这类纠纷案件大多以集团诉讼的形式出现和一般的民商纠纷涉及的金额大有不同。

(3) 证券纠纷关系复杂,社会影响广泛

证券纠纷不意味着单单与当事人间有着巨大的经济纠纷,更是关乎证券期货市场中众多投资者的实际利益,往往会造成十分广泛的社会影响。我国资本市场起步较晚,市场有着资金少、散户多的特点,散户投资者一方面投资水平参差不齐,另一方面抗风险能力不高,导致在市场投资中出现较大损失,但往往纠纷产生时不能理智应对,纠纷容易导致不良社会后果,同时纠纷中违法行为者的偿付能力与纠纷受害者的赔偿要求间有着巨大差距,不能妥善处理这对现实矛盾则会激化纠纷关系,带来两种极端后果:一是得不到符合自身诉求赔偿的情况下,纠纷受害者易出现过激的言行,作出不理智的举动;二是作为证券纠纷中的违法方,证券市场各类机构的财务状况可能会在纠纷过程中被持续看低,舆论发酵后雪上加霜,证券偿付能力骤降乃至破产,更加做不到有效补偿投资者,加之当今互联网通信十分发达,信息传播范围广速度快,将会引发社会中连锁信用风波。

(4) 证券纠纷的主体力量对比悬殊

证券纠纷涉及多方主体,一方面,侵权方往往是具有专业知识的证券从业人员、资金雄厚公司董事高管;另一方面,作为证券市场的主体,中小投资者中确实有部分投资者有一定理智投资的概念,但资金量小、投资辨别风险能力差的弱势投资者占绝大多数,且这部分投资者不光投资水平较弱,而且对如何正确维权也不甚了解,双方的差距导致证券纠纷中广大投资者往往难以寻找到对自身有利的证据,使证券纠纷的解决愈加困难。

(二) 证券纠纷诉讼化解机制的局限性

1. 投资者“惰性行权”,集体行动难以形成

资本市场中投资者“惰性行权”现象普遍,原因有以下三点:

第一,投资者未能充分知权。我国证券市场中小投资者占据数量中绝大部分,以A股市场为例,中小投资者占总人数的九成以上。行权必须知权,从简称投服中心对A股中小投资者的调查报告中我们得出,半数以上的中小投资者对于自身拥有的权利不知情,他们没有完备且专业投资知识,以致他们甚至不能找到自身投资失败的根本原因。

第二,投资者缺乏行权持续性,对于诉讼行权保持理性冷漠。马里兰大学经济学家曼库尔·奥尔森(Mancur Olson)在解释“集体行动的逻辑”时指出,理性的个体不会为实现集体的利益而进行个人的行动。出于对证券纠纷诉讼结果的未知,以及畏于诉累,即使遭受证券纠纷损失,中小投资者也会在知权情形下保持理性的沉默,而选择不行权,或者待其他投资者提起纠纷诉讼获得胜诉结果后再进行维权。据投服中心调研结果显示,超过七成的投资者遭受侵害后第一选择都是去维权,但是在维权期间超六成投资者选择放弃,仅有近四成的投资者坚持维权,陷入证券纠纷的投资者中仅有一成能坚持到最后并取得成功。

第三,投资者大多不愿意委托律师进行维权,对于律师及律所的信任度不高。即便专业的证券纠纷维权律师发布征集公告,委以风险代理和网上委托的方式,投资者对其关注度和参与性依旧很低。

2. 诉讼成本难以控制,成本收益不成比例

集体行动困境难以消除的另一个原因是,投资者提起证券纠纷诉讼时所付出的时间成本、经济成本以及投入诉讼过程中的精神损耗与其可获取的总收益不成比例。

在时间成本方面,根据投服中心对A股中线投资者调研的结果,维权成功平均用时10个月,维权失败或最终放弃维权平均耗时1年零1个月,其中超五成的投资者在诉讼开始后的1个月内就会放弃维权。证券纠纷诉讼案件收案周期及其审理之所以如此冗长,原因在于证券纠纷案件的专业性较强、纠纷各方诉求差异很大,以及被告常提出管辖权异议以拖延诉讼时间。诉讼结果的不确定性及诉讼周期的冗长制约了司法效率,更严重影响了投资者诉诸法院的动力。

在经济成本方面,此类案件中投资者委托律师提起证券纠纷诉讼所需负担费用的包括但不限于:案件受理费;人民法院认为应当由当事人负担的费用;勘察、鉴定、公告、翻译费;执行判决、仲裁和调解协议的费用;证人、鉴定人员的食宿费和误工补贴费、交通费;保全申请费和实际支出等。总而言之,即使投资者获得胜诉判决,所需要支出的费用也不可小觑。

在精神损耗方面,此类消耗往往是在计算证券纠纷诉讼成本时被忽略的一个方面。证券纠纷诉讼案件复杂程度高,精神损耗巨大且客观存在,但又由于存在形式而不能准确度量,好的判决结果可以稍带来精神慰藉,但坏的判决结果更是雪上加霜。具体到每一桩证券纠纷诉讼案件,参与的各方均会损耗精神,法官、律师、公证处、仲裁庭等均可得到物质方面的补偿,但处于证券纠纷中的中小投资者的补偿未曾可知,

面对以上时间成本、经济成本,此时还需顶住精神压力,很容易导致中小投资者走向极端。

3. 诉讼延宕效率低,赔偿落实遥遥无期

在证券纠纷诉讼案件中,针对证券违法行为引发的民事责任、行政责任及刑事责任发生竞合的情形,2019 年修订的《中华人民共和国证券法》(以下简称《证券法》)第 220 条规定体现了实体法层面价值取向中的“私权优位”,以法律条文明确了民事赔偿优先原则,但程序法的保障方面出现缺位。鉴于证券纠纷诉讼周期的延宕,行政处罚的执行日期往往先于民事判决的生效日期,客观上阻碍了民事赔偿优先原则的实现。

在实务中,虽然先行赔付制度的积极探索在一定程度上缓解了上述困境;在法律层面,2019 年修订的《证券法》也为先行赔付制度提供了依据,但鉴于先行赔付协议建立在双方自愿的基础上,其积极作用目前仅在个案中得以实现,难以在全社会推广。

三、证券纠纷多元化解机制

(一) 多元化解机制的概念

所谓多元化解机制,是诉讼程序(civil justice system)与非讼纠纷解决机制(Alternative Dispute Resolution, ADR)的有机结合,是各纠纷解决方式以其特定的功能和运作方式相互协调地共同存在,从而构成一种互相补充且满足社会多元化需求的程序体系,是一个总括性、综合性的概念。多元化解机制的合理性归因于社会主体对纠纷化解方式需求的多样性,这也决定了我国证券行业的发展也是如此,这些需求决定了多元纠纷化解机制对于证券市场未来发展和投资者保护具有重要意义。

(二) 深化证券纠纷多元化解机制的必要性

1. 证券市场的发展现状

在流动性充足、宏观经济复苏、政策红利释放的共同作用下,我国证券市场步入了快速发展期,股债市场双双走高。

我国股票市场活跃度显著提升,交易量呈现出上升态势(见图 1)。2020 年股票市场交投活跃度较 2018 年、2019 年同期显著提升,2020 年日均股票成交额 9034.80 亿元,较 2019 年的 5599.31 亿元同比增长 61.36%。

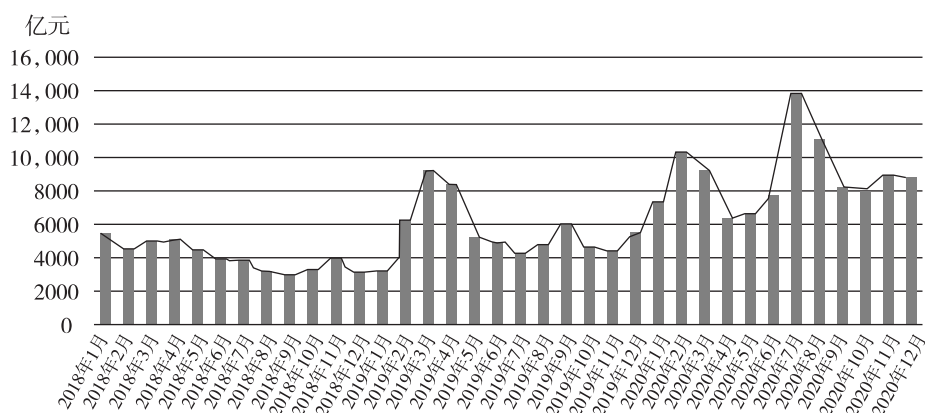


图1 2018年1月至2020年12月月度日均股票成交额

资料来源:Wind、东方证券研究所。

我国债券市场总量逐年增多,债券总规模显著提升(见图2)。2020年券商承销企业债规模达3926.39亿元,同比增长9.40%,承销公司债规模达3.37万亿元,同比增长32.43%,资产证券化规模达2.14万亿元,同比增长20.59%。

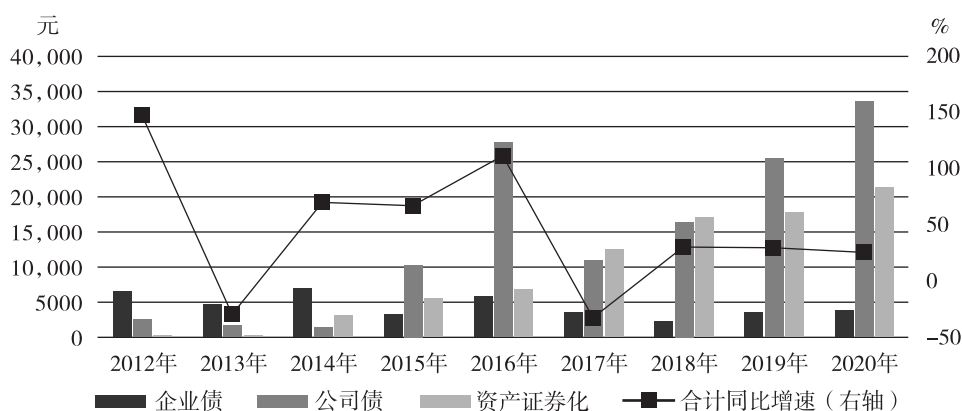


图2 2012年至2020年券商债券承销(企业债、公司债、资产证券化)规模

资料来源:Wind、东方证券研究所。

近年来在流动性充足、宏观经济复苏、政策红利释放的共同作用下,我国证券市场步入快速发展期,股债市场双双走高。我们需要认识到证券市场的迅速发展往往会加剧其中复杂的利益冲突,导致证券纠纷频频发生,而证券纠纷多元化解机制是市场经济发展到一定阶段的必然产物。新的证券市场发展阶段会出现不同的利益冲突点和利益诉求点,就要求我们必须改革创新出新的纠纷化解方式,由于可应用于我国证券市场中的司法力量与证券纠纷数量的剪刀差越来越大,因此各种代替性纠纷解

决方式就有必要来填补空白,利用 ADR 优势,诉讼与非讼相结合,分担司法压力,弥补诉讼制度弊端,建立完善的证券纠纷多元化解机制,是发展社会主义市场经济的必然要求。

2. 多元化解机制是解决证券纠纷的一种合理机制

多元化解机制在实务中比其他仅依靠单一模式的纠纷解决机制更合理、实用,面对纠纷中错综复杂、利益诉求各有不同的主体,多元化解机制从多维度考虑,如各方所占有的市场资源、所提出的合理诉求、纠纷中举证抗辩能力等因素,更能合理满足解决纠纷的需要。

3. 多元化解机制给了证券市场各主体更多方式选择

证券纠纷中各类非讼纠纷解决机构的最高价值取向都是公平正义,但与诉讼相比较又各有特点,内容上各有侧重。相较诉讼,多元的非讼纠纷解决机制更注重双方协商、维系市场情谊,更加倾向基于情理和基于普遍的社会规范来化解问题,能更全面地匹配不同的主体在纠纷中的诉求差别。

4. 多元化解机制的应用为社会的和谐和稳定创造了条件

多元化解机制为证券市场乃至整个社会的和谐和稳定创造了必要条件,诉讼和多元非讼化解机制间相辅相成、互为补充,非讼化解机制在诉讼机制的主导下运作进行,并不会削弱司法和诉讼的权威及价值,相反更是其核心的展现。

(三) 证券纠纷多元化解机制的类型及发展现状

根据主持纠纷解决的主体或第三方,即非诉讼程序的机构设置,可分为:

1. 法院附设的非诉讼程序,即以法院为主导单位联合调解组织参与的与诉讼程序不同的解决机制

我国司法体制多元化解机制改革中较早地涉及诉调对接,各地政府及其地方法院都做了相应的努力。以杭州为例,近年来调解组织不断扩容,与杭州市中级人民法院(以下简称杭州中院)签订合作备忘录的调解组织已由原来的 3 家地方协会扩大至中证资本市场法律服务中心(投服中心)、中国证券投资者保护基金有限责任公司(以下简称投保基金公司)和中国证券业协会(以下简称中证协)3 家全国性调解组织,大大深化了对接工作机制,极大地促进了多元化解机制的进步。证券纠纷多元化解工作实现由试点到全省全面铺开,在试点基础上,2019 年 5 月,浙江省高级人民法院联合浙江证监局印发了《关于证券期货纠纷诉调对接工作的贯彻意见》,在全省各级法院全面建立了证券期货纠纷诉调对接工作,诉调对接作为证券期货纠纷多元化

解机制最重要的一部分,由试点转为全面铺开极大程度地满足了投资者的维权需求。^①

2019年6月5日,浙江证监局、杭州中院、浙江证券业协会共同建立的“证券期货纠纷智能化解平台”正式上线,利用科技赋能开展线上调解,在线诉调对接机制使当事人无须亲自奔赴调解现场,通过网络就可参与诉讼、调解以及申请司法确认,大大降低了维权成本。这一机制借助现代科技手段极大提高了调解效率和质量,对具备在线调解条件的案件全部采取在线调解方式,打破了“有矛盾找法院”的传统壁垒,实现了专业人士解决专业问题的有机结合,为证券期货群体性纠纷提供多元化解决方式。

2. 国家的法定行政机关或准行政机关所设或附设的第三方调解机构,如证券业协会、仲裁机构等

中国证监会下设的中证协负责证券纠纷行业间调解,构建了全国性证券行业纠纷化解组织体系。中证协根据《证券法》和中国证监会《关于进一步加强中国证券业协会自律管理职责的意见》,建立了由中证协引导、地方协会协作配合、会员单位积极参与的“三位一体”证券纠纷行业化解机制,通过发布调解业务规则、成立证券纠纷调解中心、建立调解员专业调解队伍、设立证券纠纷调解专项基金等措施建立了长效稳健的调解保障体系。2021年1月8日,中证协与中国国际经济贸易仲裁委员会(以下简称贸仲)正式签署《战略合作框架协议》(以下简称《合作协议》),根据《合作协议》的约定,双方围绕商事调解合作机制、商事仲裁合作机制、证券行业争议解决的学术研究与培训等方面展开交流、合作与共建,推动证券纠纷调解与仲裁制度的有效衔接。

投服中心是中国证监会下设直属管辖的公益服务机构,主要开展四个方面的工作:事前持股行权、事中纠纷调解、事后支持诉讼、投资者保护教育。投服中心已建立覆盖全国的调解网络,其中的小额速调机制是针对中小投资者设立的一种在争议金额较小的情况下,调解机构依据法律法规、证券行业惯例、当事人过错等进行调解,若双方当事人有一方不同意调解约定或签订调解协议书之后反悔,则可选择其他方式;若双方均认可则调解协议达成,当事人双方都需要严格遵守调解协议书内容。

^① 陈莉:《畅通非诉讼纠纷解决机制 多维度提升社会治理》,载《人民法院报》2019年10月13日,第2版。

3. 作为民间团体组织的非诉讼程序机构

其中既有民间自发成立的纠纷解决机构,如有些社区组织的社区调解,也包括由政府或司法机关组织或援助的民间纠纷解决组织。

(四) 证券纠纷多元化解机制的优势

1. 调解方式灵活,适用各类情况

我国正处于商业化程序越来越高的阶段,社会自治程度越来越高,公众纠纷解决机制选择权利自由度越来越大,不同纠纷解决方式以其特定的功能和运作方式促成和谐共处,满足证券期货市场主体的多元化需求,适用于各种灵活的情况。

2. 受理范围广泛,违法成本增加

最高人民法院和中国证监会联合发布的《关于在全国部分地区开展证券期货纠纷多元化解机制试点工作的通知》中规定的受理范围更为广泛,自然人、法人和其他组织之间因证券、期货、基金等资本市场风险投资业务产生的合同和侵权责任纠纷,均属于受理范围,这一规定几乎囊括了所有主体之间的矛盾纠纷,受理范围的扩大一定程度上提高了违法成本,在做出违反《证券法》的事情之前当事人会更多地考虑成本,从而降低了投资者的投资风险,切实保护了中小投资者的利益。

3. 专业人员参与,突出专业优势

因证券纠纷案件通常具有案情复杂、专业化程度高、涉案人数众多、涉案标的金额大等特点,在这种情况下,司法系统工作人员难免有不理解、沟通不到位、专业知识不完备的情况,所以多元纠纷化解机制极大地改善了现存的问题,做到专业人员解决专业案件,突出专业优势。

4. 提高解决效率,降低维权成本

证券纠纷通常对各方都是沉重的负担,尤其对于广大中小投资者来说司法维权周期长、成本高,多元化解机制在程序上所受约束少,各个市场主体参与方式更加灵活,大大节约了时间成本和经济成本,因为纠纷对抗性的减弱、充分的沟通协商,更容易在较短时间内达成和解,提高解决纠纷的效率。

5. 促进券商内部相关机制的规范和完善

行业多元化纠纷解决机制效应的发挥,在一定程度上有赖于证券公司内外部流程的规范和衔接,而各个证券公司设立专门投诉及纠纷处理部门等对投诉纠纷实行分类对接,形成调解前置流程,积极对接地方协会配合调解等都对证券市场多元化解机制的完善起到积极的配合作用,而外部机制的完善也会反过来促进证券公司内部

机制的完善。

(五) 证券纠纷多元化解机制的局限

1. 立法供给薄弱,调解机构权威性不足

我国关于证券纠纷多元化的探究已有 10 余年时间,在这期间取得了一些可复制推广的经验,但关于证券纠纷多元化解的整体规定中尚未形成完备的体系,程序上缺乏法律依据。《证券法》授权证券业协会组织证券纠纷调解工作,但是协会作为行业自律性组织,其会员单位是各个机构,在调解过程中如若没有作出明显有利于投资者的决定时难免被投资者怀疑偏袒机构,导致协会的公信力较弱。且协会作为第三方调解机构,在促成双方和解时出具的只有和解协议书这一合同性质的文件,双方当事人一方后期不愿意执行时依旧要考虑诉讼等其他途径,和解协议书的决定效力偏弱,没有强制执行力,因而导致调解的权威性较弱。^①

2. 调解机构力量薄弱,资源供给不足

证券纠纷多元化解机制中调解的作用占很大的比例,证券纠纷因案件复杂、专业性强、涉案金额大等特点对调解人员的知识水平和专业能力都有一定的要求。据统计,现在行业协会的调解员多是兼职,大多来自当地证监局、律师事务所等,以公益调解为主。近年来,随着资本市场的蓬勃发展,证券纠纷数量激增。调解力量的薄弱、公益调解的局限性和证券纠纷案件日益增长之间的矛盾越发凸显,调解工作人员难以满足资本市场日益发展的需要。庞大的投资者群体给调解工作造成了很大压力,行业协会有限的调解力量无法解决增长的证券纠纷。

3. 调解机制衔接不畅,调解顺位错乱

在我国,证券纠纷的解决方式未形成明确的顺位,依旧按照投资者意愿的方式采取维权,证券纠纷多元化解机制尚未成熟,我国中小投资者具有地域分布广泛、人员众多、获取信息能力不足等特点,在这些特点下,绝大多数投资者对调解仲裁依旧不愿意去了解,甚至出现抵抗情绪的方法,诉讼依旧是绝大多数投资者选择的第一方式。投资者的法治教育跟不上时代的发展,导致多元化解没有发挥应有的作用。很多投资者都是通过投诉或举报之后觉得时间周期长或者未等到满意的处理结果时才会抱着试一试的态度选择调解等其他方式。

^① 陈明克:《我国证券纠纷调解机制研究》,载《武汉金融》2018 年第 4 期。

4. 社会认识尚未明确,调解公信力不足

尽管近年来,通过加大宣传力度,加强诉前化解力度,社会公众对诉前调解工作认知程度不断提高,但仍有相当部分当事人愿意选择诉讼,认为只有诉讼具有法律效力,只有对簿公堂才能体现公平,认为调解不具有执行力,加之绝大多数律师在诉讼案件中获取报酬,所以更加不希望当事人选择其他手段。而且在调解中一方当事人不同意则调解便不成立,更有双方同意调解但在中间过程中一方选择暂停调解类似情况,最终还是转为诉讼,让调解失去了信任度和执行力。

四、我国证券纠纷多元化解机制优化建议

(一) 顶层设计——立法和机制建设

我国现阶段处于多元化解机制的初级阶段,各地的试点经验未能及时总结归纳,有总结归纳的文件效力又较弱,不构成体系和系统化。可以由相关部门联合制定相应的规章制度以明确证券调解机构的运行机制和监管范围等内容,并发布更加具体和细节的业务细则,形成完整的一套规范化体系,强化调解机构的实施力度。^①

(二) 加强信息平台建设

在互联网迅速发展的今天,坚持互联网思维,加强在线调解平台建设,通过在线平台集合法院审判、调解资源和社会各类纠纷化解资源,为群众提供在线调解、在线立案、在线司法确认、在线审判、电子督促程序、电子送达等“一站式”线上服务,建立起线上“一站式”纠纷解决体系。打通法院系统和司法行政系统的信息管理平台,连接各调解组织,实现信息共享、资源整合,达成信息优化完善,促成线上更好地化解纠纷矛盾,从而实现纠纷分层分类化、源头化解等一体化网络解纷平台。

(三) 加强调解工作人员经费保障

现阶段我国的多元化解机制主要集中在调解,但是调解力量主要为兼职人员和公益调解,长此以往,调解员的积极性降低,调解水平下降,可以考虑通过补贴等方式对调解员进行一定的补助,如设立调解员基金,采取调解成功一件案件给调解工作人员按照比例发放劳动费用,对于调解未成功的发放通信补贴等方式来保障调解工作人员的积极性。

^① 陈洁:《证券纠纷代表人诉讼制度的立法理念与制度创新》,载《人民司法》2020年第28期。

(四) 高度重视调解员队伍建设

一是要积极开展各类研讨培训活动,促进调解员队伍专业化。要加大力度组织各个调解机构调解员参加中证协、投服中心和各个行业协会的调解业务培训班学习班交流经验,以案说法,以案说责,开展相关法律法规和案例警示教育,不断提升辖区证券经营机构防范、化解矛盾纠纷的能力和水平。二是注重加强调解业务交流。积极邀请各地证监局、中级人民法院等相关部门的业务骨干,参与证券纠纷调解委员会委员、证券公司合规风控负责人座谈会,通过专家案例解析,学习交流资本市场新业务、新产品知识、合规风控政策规定,共同探讨证券经营机构风险防范主要举措等内容。三是注重诉讼案例经验总结,组织编写相关证券违法违规案例分析,供业内参考交流。

(五) 加强宣传和投资者教育工作

在多元纠纷化解机制推进的背景下,要充分利用媒体、实体平台和分流环节,增强公众对调解的认知和理解,强化“调解优先”的意识,通过广播、电视、微信公众号等广泛宣传调解的优势和特点,利用典型案例宣传调解工作,用群众喜闻乐见的方式让投资者对诉前调解更容易接受,在诉调对接中心等通过电子显示屏、宣传资料等宣传诉前调解优势。立案时,由法官向当事人宣传诉前调解,向当事人作诉讼风险告知、执行风险预测和成本核算,引导其选择调解方式解决诉求,减轻法院压力的同时,对投资者也是一种良性保护,充分发挥舆论引导作用,努力提高群众对调解的知晓率,形成全社会认同调解、接受调解的良好氛围。

(六) 提高投资者对于多元纠纷化解机制的预期

持续推进并完善示范判决和代表人诉讼制度,示范判决是针对群体性证券纠纷波及面广、受害者众多等特点提出的一种针对性制度,符合我国小额投资者众多但投资风险意识不足、盲目投资等特点,法院应积极引导投资者联合其他平行案件当事人共同申请,或者要求共同案件的当事人均摊诉讼费用。