

中国证监会投资者保护局局长赵敏 在第三届中小投资者服务论坛上的发言

推动落实证券集体诉讼制度 共同维护投资者合法权益

赵 敏*

各位来宾、各位朋友：

大家上午好！非常高兴参加第三届中小投资者服务论坛。2020 年是新《证券法》实施首年，本次论坛紧扣“落实证券法实施 促进投资者保护”这一主题进行研讨，很有意义。借此机会，我就贯彻落实新《证券法》、积极推进证券集体诉讼工作和大家交流几点看法：

一、新《证券法》是一部实实在在的投资者保护法

新修订的《证券法》进一步完善证券市场基础制度，在发行交易、信息披露、公司治理、监管执法等各个环节完善了投资者保护制度安排，设立了投资者保护专章，对长期以来投资者保护工作中的重点难点问题进行了系统性规定。

一是明确了证监会“依法开展投资者教育”的职责，明确了投资者保护机构的法律地位和职能；二是建立了中国特色的证券集体诉讼制度，同时还明确了先行赔付、行政和解、专业调解等多种维权救济路径；三是强化市场违法违规主体的民事责任，明确发行人的控股股东、实际控制人在欺诈发行、信息披露违法中的过错推定责任，新增相关主体不履行公开承诺应赔偿投资者损失等规定；四是将投资者适当性管理

* 中国证监会投资者保护局局长。

制度入法,确立“卖者有责,买者自负”的原则,实行举证责任倒置,加大对证券公司违反适当性义务的处罚力度;五是建立了股东权利征集制度,完善了股东派生诉讼制度。这些规定为投资者保护提供了基本遵循和制度保障。

二、充分认识证券集体诉讼制度的重要意义

在新《证券法》中,社会各方最关注的制度之一,就是具有中国特色的证券集体诉讼制度。这项制度,一是有利于弥补证券民事赔偿救济乏力的基础制度短板,强化民事责任追究,形成行政执法、民事追偿和刑事惩戒相互衔接的有机体系,为全面深化资本市场改革提供强有力的司法保障;二是有利于提高资本市场违法违规成本,能够有效遏制欺诈发行、财务造假等资本市场“毒瘤”的滋生,督促上市公司诚信守法经营,依法披露信息,提高公司治理水平;三是有利于营造良好营商环境,通过市场化、法治化方式“一揽子”解决民事赔偿纠纷,着重“追首恶”,让操纵上市公司违法的实控人承担主要赔偿责任,避免给公司造成“二次伤害”,解决众多受损投资者分散诉讼、多头维权的问题,维护区域金融稳定和社会稳定。

同时,我国证券集体诉讼制度,是以公益性投资者保护机构为代表人的,能够大幅度降低受损害投资者的维权成本和诉讼风险,为投资者提供了一种经济、方便、公平、有效的司法解决路径。这既是保护投资者特别是中小投资者合法权益的重大制度创新,也是务实为民、践行以人民为中心理念的具体体现。

三、抓紧推进证券集体诉讼制度的落地实施

国务院金融稳定发展委员会第36次会议明确提出,对资本市场违法犯罪行为“零容忍”,对典型重大、社会影响恶劣的个案,要依法及时启动集体诉讼。最高人民法院和中国证监会高度重视这项工作。2020年7月31日,最高人民法院出台了《关于证券纠纷代表人诉讼若干问题的规定》。证监会成立了会领导任组长的工作领导小组,抓紧推进相关工作。

一是制度先行,统筹推进制度建设。证监会积极配合支持证券集体诉讼司法解释制定工作,并于司法解释发布当天,同步发布了《关于做好投资者保护机构参加证券纠纷特别代表人诉讼相关工作的通知》,投保机构发布了《中证中小投资者服务中

心特别代表人诉讼业务规则(试行)》。司法解释系统规定了案件类型、管辖法院、代表人选取、具体诉讼程序等制度安排;证监会通知,则侧重从规范系统单位的角度,对投保机构的范围、参与诉讼的原则、工作保障机制等作出规定;投保机构业务规则,规定了代表人的权利义务、案件选择机制、诉讼活动程序等。三个层次的制度相互协调,有效衔接,实现各环节全覆盖,为开展诉讼实践做好了制度准备。

二是研究论证,明确案件选取标准。为了确保证券集体诉讼试点工作稳妥有效,我们多次召开专题会、论证会,组织投资者调查,充分听取各级法院、地方政府、律师、专家学者、投资者等的意见。大家普遍建议,要结合证券市场监管执法实际和现有司法解释规定,将虚假陈述特别是财务造假类案件作为重点考虑的案件类型,具体应该考虑违法行为性质的严重程度、社会影响的恶劣程度、投资者受损害的程度以及诉讼的可操作性等。

三是齐心协力,把实践准备工作做细做实。依法及时启动证券集体诉讼,党中央高度重视,社会各界广泛关注,广大投资者热切期盼。证券集体诉讼的起诉受理、财产保全、判决执行等相关工作,都离不开法院系统的大力支持,也离不开地方政府的全力配合。证监会明确了投保机构的范围和分工,督促指导两家投保机构积极开展各项准备工作。试点初期拟由中证中小投资者服务中心作为诉讼主体,负责参与代表人诉讼,中国证券投资者保护基金公司负责损失测算等后台支持工作。目前,中证中小投资者服务中心建立了选案决策机制,规范了内部管理制度,完善了技术系统,聘请了公益律师,开展了诉讼模拟演练和业务培训,做好了各项准备工作。

目前,证券集体诉讼主要是针对典型、重大、社会影响恶劣的案件,而非所有证券市场的民事赔偿案件。投资者依法维权的渠道很多,不仅有单独诉讼、共同诉讼、支持诉讼、示范判决等司法审判机制,也有当事人和解、行业调解、专业调解、先行赔付等非诉纠纷解决机制。集体诉讼是证券纠纷多元化解机制中的一种类型,不影响其他纠纷解决方式积极发挥作用。广大中小投资者可以基于自身需要,自由选择任一诉讼或非诉方式解决纠纷。

同志们,贯彻新《证券法》,推动落实证券集体诉讼制度,需要社会各方的理解、配合、支持,也衷心地希望通过此次论坛能够带动更多人了解、关注、参与这项工作。

最后,预祝论坛圆满成功!

谢谢大家!