导　言

2020 年 3 月 1 日起正式实施的新《证券法》确立了有中国特色的证券集体诉讼制度。该法第九十五条第三款规定，投资者保护机构（简称投保机构）受 50 名以上投资者的委托，可以依法作为代表人，按照“默示加入、明示退出”的原则，代表因同一违法行为遭受损害的投资者利益参加民事赔偿诉讼。特别代表人诉讼（即证券集体诉讼）制度的确立，对于提高资本市场违法成本，保障投资者合法权益，确保注册制改革行稳致远乃至整个资本市场持续健康发展和防范化解金融风险，都具有非常重要的意义。

2020 年 7 月 31 日，最高人民法院发布《关于证券纠纷代表人诉讼若干问题的规定》（法释〔2020〕5 号），中国证监会发布《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》（证监发〔2020〕67 号），投服中心发布《中证中小投资者服务中心特别代表人诉讼业务规则（试行）》，为特别代表人诉讼制度的落地实施提供了制度保障。

为贯彻落实党中央和国务院对资本市场违法犯罪行为“零容忍”的要求和部署，依法及时启动特别代表人诉讼，我们整理了相关制度问答、制度汇编、特别代表人诉讼流程图、域外集体诉讼概况等，汇编成册，以帮助大家学习、理解、掌握特别代表人诉讼制度。

中证中小投资者服务中心

2021 年 3 月

目　录

一、制度问答

（一）什么是特别代表人诉讼

（二）建立特别代表人诉讼制度，对于防范化解金融风险和资本市场改革发展有何重要意义

（三）特别代表人诉讼的中国特色体现在哪里

（四）我国特别代表人诉讼与美国证券集团诉讼有什么区别

（五）什么案件可以启动特别代表人诉讼

（六）如何启动特别代表人诉讼

（七）特别代表人诉讼中“默示加入、明示退出”的含义是什么

（八）特别代表人诉讼是否一定会胜诉，胜诉后投资者是否一定能获得赔偿

（九）除特别代表人诉讼外，投资者还可以选择哪些纠纷解决机制维护自身合法权益

（十）为落实特别代表人诉讼制度，最高人民法院、证监会出台了哪些配套制度，这些制度包括哪些核心内容

（十一）关于特别代表人诉讼，相关部门及领导有哪些重要表态

二、制度汇编

（一）中华人民共和国证券法（节选）

（二）中华人民共和国民事诉讼法（节选）

（三）最高人民法院关于证券纠纷代表人诉讼若干问题的规定（2020年7月31日　法释〔2020〕5号）

（四）最高人民法院发布关于证券纠纷代表人诉讼若干问题的规定　完善集体诉讼制度　夯实证券市场法制基础建设（新闻稿　来源：最高法官网）

（五）保护投资者合法权益　维护资本市场健康发展相关负责人就《最高人民法院关于证券纠纷代表人诉讼若干问题的规定》答记者问

（六）中国证券监督管理委员会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（2020年7月31日　证监发〔2020〕67号）

（七）最高人民法院发布《关于证券纠纷代表人诉讼若干问题的规定》（新闻稿　来源：证监会官网）

（八）中证中小投资者服务中心特别代表人诉讼业务规则（试行）（2020年7月31日　投服中心发〔2020〕30号）

（九）关于《中证中小投资者服务中心特别代表人诉讼业务规则（试行）》的起草说明

（十）投服中心公开发布《中证中小投资者服务中心特别代表人诉讼业务规则（试行）》（新闻稿　来源：投服中心官网）

三、特别代表人诉讼流程图

四、域外集体诉讼概况

（一）美国证券集团诉讼

1. 案件概况

2. 典型案例 1：AR 公司财务造假案

3. 典型案例 2：NS 公司虚假陈述案

4. 典型案例 3：RX 公司虚假陈述

（二）韩国证券集团诉讼

（三）台湾地区团体诉讼

1. 财团法人证券投资人及期货交易人保护中心办理团体诉讼或仲裁事件办理办法

2. 典型案例 1：台湾地区 FX 公司虚假陈述团体诉讼案

3. 典型案例 2：台湾地区 BD 公司虚假陈述团体诉讼案

一、制度问答

（一）什么是特别代表人诉讼

答：随着社会关系的日益复杂化，由同一或同类违法损害事件而引起的、涉及众多当事人利益的民事纠纷日益增多。代表人诉讼作为一种民事救济方式，由人数众多的一方当事人推选出诉讼代表人，代表其利益实施诉讼行为，法院作出的最终判决对所有当事人均产生拘束力，为人数众多分散、处于弱势地位的受害当事人，提供了一种经济、方便、公平、有效的司法解决路径。

按照《证券法》以及《最高人民法院关于证券纠纷代表人诉讼若干问题的规定》（法释〔2020〕5号）的相关规定，证券纠纷代表人诉讼分为普通代表人诉讼和特别代表人诉讼两类。前者是指，由受损害投资者作为代表人，按照“明示加入”原则，代表其他众多因同一证券违法行为遭受损害的投资者提起的民事损害赔偿。后者是指人民法院启动普通代表人诉讼，发布权利登记公告，投保机构在公告期间受50名以上投资者的特别授权，可以依法作为诉讼代表人，按照“默示加入、明示退出”的原则，代表因同一违法行为遭受损害的投资者利益参与的民事赔偿诉讼。

目前，证监会系统单位中的投保机构是指中证中小投资者服务中心（简称投服中心）和中国证券投资者保护基金公司（简称投保基金）。在试点阶段，投服中心作为诉

讼主体，接受投资者委托，具体参加特别代表人诉讼，投保基金主要从事数据分析、损失计算、协助分配等工作，与投服中心分工合作，优势互补，形成合力，后续根据需要再制定业务规则从事诉讼代表人相关工作。

（二）建立特别代表人诉讼制度，对于防范化解金融风险和资本市场改革发展有何重要意义

答：建立特别代表人诉讼制度，是加强资本市场基础制度建设的重要成果，也是民事诉讼制度的重要创新，对于防范化解金融风险和促进资本市场改革发展具有重要意义。

1. 对于防范化解金融风险的重要意义

近年来，我国资本市场发生了多起上市公司财务造假案件，严重损害了广大投资者的合法权益，造成了恶劣的社会影响，严重影响市场秩序和金融安全。党中央和国务院要求加强资本市场基础制度建设，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，投保机构将依法及时启动证券集体诉讼，进一步强化证券民事责任追究，有效遏制欺诈发行、财务造假等资本市场“毒瘤”，深入贯彻落实党中央和国务院关于对资本市场违法犯罪行为“零容忍”的精神和要求，加大对市场主体的法律约束，倒逼上市公司完善内部治理结构，提升信息披露质量，规范市

场运作，进而营造一个良好的投融资生态环境，有利于防范化解金融风险。

对上市公司来说，通过法律途径一揽子解决民事赔偿纠纷，诉讼周期大幅缩短，不会陷入频繁被诉的“漩涡”，有利于彻底化解不确定的诉讼风险。同时，特别代表人诉讼将以“追首恶”为重要目标，尽可能让幕后实际操纵上市公司的主要股东、实际控制人等付出沉重代价，尽量避免给上市公司造成“二次伤害”，并且会兼顾上市公司、员工、债权人及投资者的利益，这与地方政府保稳定、促发展的目标是一致的。从长远发展看，特别代表人诉讼能够有效畅通投资者赔偿救济途径，有利于进一步优化营商环境，对地方经济发展具有积极的促进作用。

2. 对于资本市场改革发展的重要意义

建立特别代表人诉讼制度，是保护投资者特别是中小投资者合法权益，保障资本市场全面深化改革特别是证券发行注册制改革的有力武器。

一是有利于夯实注册制改革的配套制度基础，推进资本市场改革全面深化。注册制改革下，发行端准入方式的市场化改革能否顺利，在很大程度上取决于后端的监管和执法是否有效。证券集体诉讼有利于弥补证券民事赔偿救济乏力的基础制度短板，与行政、刑事责任追究机制形成立体化的制度合力，共同为全面深化资本市场改革特别是注册制改革提供强有力的司法保障。

二是有利于强化民事责任追究，提高资本市场违法违规成本。对于那些严重损害投资者权益的违法者，不仅要让其“罚得倾家荡产”，更要让其“赔得倾家荡产”。通过显著提高违法成本，让违法者得不偿失，望而生畏，从而有效遏制和减少资本市场违法犯罪行为的发生。

三是有利于小额多数的受害投资者得到公平、高效的赔偿，保护中小投资者合法权益。我国证券市场以中小投资者为主，当其受到证券违法行为侵权时，由于非常分散、自身索赔金额较小等原因，许多中小投资者往往会放弃权利救济，不想诉、不愿诉、不能诉现象突出。由投保机构参与的证券集体诉讼，通过代表人机制、专业力量的支持以及诉讼费用减免等制度，能够大幅度降低受损害投资者的维权成本和诉讼风险，有利于解决受害者众多分散情况下的起诉难、维权贵的问题。

四是有利于上市公司提高内部治理水平和规范市场运作，打造规范、透明、开放、有活力、有韧性的资本市场。证券集体诉讼主要适用于证券市场虚假陈述、内幕交易、操纵市场等案件，对上市公司的日常经营和市场运作行为具有重要影响。证券集体诉讼的落地实施，可以有效督促上市公司及其高管守法经营、依法披露，提高上市公司经营透明度，培育良好的公司治理文化，有利于提高上市公司质量，提升资本市场诚信水平。

（三）特别代表人诉讼的中国特色体现在哪里

答：特别代表人诉讼也称为中国特色证券集体诉讼制度，其特色主要体现在三个方面：

一是在代表人资格方面，突破了学理上关于“代表人必须同时是案件利害关系人”的传统认识，将原告资格直接赋予旨在保护投资者权益的公益组织，即确定了投保机构可以依据法律规定基于投资者的授权委托取得代表人的法律地位。

二是在参加诉讼的方式方面，突破了民事诉讼法规定的“明示加入”原则，规定了投保机构代为登记权利，投资者“默示加入、明示退出”的诉讼参加方式。其制度优势非常明显：一方面，由投保机构根据证券登记结算机构的交易记录代为登记权利，大大减轻了投资者在诉讼中的举证负担；另一方面，“默示加入”的方式会显著增加原告数量和索赔数额等，更能发挥对违法犯罪行为的震慑作用，有利于实现依法提高证券违法违规行为成本的立法目的。

三是强调运用信息技术，便捷投资者通过诉讼维权。人民法院将依托信息化技术手段审理证券代表人诉讼案件。我国证券市场实行“看穿式”账户实名制和电子化交易结算模式，立案登记、证据提交、公告通知、权利登记、执行款项发放等工作都可以通过信息技术平台高效、便利地

完成，投资者足不出户就能完成整个流程，真正实现“让数据多跑路、让投资者少跑腿”，“以看得见的方式实现公平正义”等工作目标。

（四）我国特别代表人诉讼与美国证券集团诉讼有什么区别

答：**一是**担任代表人的主体不同。在美国证券集团诉讼中，任何受到损害的投资者都可以向法院申请担任代表人，由于担任代表人可以获得奖励性赔偿金，容易滋生“职业代表人”挤占其他投资者赔偿金额的问题；而我国证券集体诉讼则是由投保机构这类公益性组织作为代表人参加诉讼。投保机构担任代表人，除为开展特别代表人诉讼的必要支出外，不收取其他费用，可以避免美国证券集团诉讼存在的上述问题。对投资者来说，这种维权方式的诉讼费用比较低，且可以得到更多的赔偿金。

二是制度的运行机制不同。美国证券集团诉讼制度的运行，主要依赖于律师的推动，是一种市场化激励的运作模式，容易因激励过度产生滥诉问题。而我国证券集体诉讼是由投保机构主导，遵循公益化的运行方式，依赖于公益组织的参与和推动，不会产生滥诉问题。为保障被代表投资者的合法诉权，司法解释作了以下安排：第一，明确规定了代表人的资格；第二，规定了投资者可以在特定条件下申请法院撤销代表人资格；第三，赋予了投资者对诉

讼代表人实施重大诉讼事项的监督权；第四，充分保障投资者自行提起诉讼、上诉或者放弃上诉的权利，督促代表人忠实勤勉履职。

三是注重诉讼程序的可防可控。有中国特色的证券集体诉讼一方面通过“默示加入、明示退出”机制，扩大了投资者的保护范围，加大了保护力度，另一方面为防止出现美国集团诉讼的弊端，让证券代表人诉讼成为真正需要救助之人的维权工具，我国又制定了一系列不同的制度安排：第一，在法院管辖方面，规定由涉诉证券集中交易的证券交易所、国务院批准的其他全国性证券交易场所所在地的中级人民法院或者专门人民法院管辖；第二，明确法院对是否适用代表人诉讼程序等享有裁决权，充分保障投资者的表决权、知情权、异议权、复议权、退出权和上诉权等；第三，投保机构必须在获得50名以上的投资者授权后，才可以启动特别代表人诉讼程序。

四是为降低投资者维权成本作出特殊的制度安排。一方面，原告不需要预交案件受理费，即便败诉需要承担诉讼费用的情况下，也可以根据特定情形申请减交甚至免交。另一方面，投保机构作为代表人在诉讼中申请财产保全的，可以免于提供担保。通过上述机制，减轻投保机构参与特别代表人诉讼的经济压力，调动投资者诉讼维权的积极性，提升当事人诉讼动力。

（五）什么案件可以启动特别代表人诉讼

答：因证券市场虚假陈述、内幕交易、操纵市场等行为引发的民事赔偿纠纷，同时符合以下条件的，人民法院应当启动普通代表人诉讼案件审理程序，发布权利登记公告：一是原告一方人数十人以上，起诉符合民事诉讼法相关规定和共同诉讼条件；二是起诉书中确定二至五名符合代表人条件的拟任代表人；三是原告能够提交有关行政处罚决定、刑事裁判文书、被告自认材料、证券交易所和国务院批准的其他全国性证券交易场所等给予的纪律处分或者采取的自律管理措施等证明证券侵权事实的初步证据。

在上述普通代表人诉讼权利登记公告期间，投保机构受五十名以上权利人的特别授权，对符合下列情形的案件，投保机构可以作为代表人参加诉讼：一是有关机关已经作出行政处罚或刑事裁判等；二是案件典型重大、社会影响恶劣，具有示范意义；三是被告具有一定偿付能力；四是投保机构认为必要的其他情形。人民法院依法适用特别代表人诉讼相关程序。

（六）如何启动特别代表人诉讼

答：对于符合证券纠纷普通代表人诉讼条件的案件，投资者应当向被告住所地所在的省、自治区、直辖市人民政府所在地的市、计划单列市和经济特区中级人民法院或专门人民法院起诉。对多个被告提起的诉讼，且被告中有

发行人的，应当向发行人住所地有管辖权的人民法院起诉。

对于起诉时人数尚未确定的代表人诉讼，人民法院可以通过阅卷、调查、询问和听证等方式对被诉证券侵权行为的性质、侵权事实等进行审查，并在受理后三十日内以裁定的方式确定具有相同诉讼请求的权利人范围。人民法院应当在权利人范围确定后五日内发出权利登记公告，通知相关权利人在指定期间登记。公告期间为三十日。

投保机构经过预研认为有必要参加的，可以启动重大案件评估机制。根据国家经济金融形势、资本市场改革发展、具体案件情况、社会舆情、投资者需求以及相关部门建议等，经内部决策程序，自主研究决定参加相关案件进行特别代表人诉讼，并在法院公告期间受五十名以上权利人的特别授权，可以作为代表人参加诉讼。先受理的人民法院不具有特别代表人诉讼管辖权的，应当将案件及时移送涉诉证券集中交易的证券交易所、国务院批准的其他全国性证券交易场所所在地的中级人民法院或者专门人民法院管辖。

（七）特别代表人诉讼中“默示加入、明示退出”的含义是什么

答：“默示加入、明示退出”是特别代表人诉讼特有的诉讼当事人征集机制，也可以说是投资者加入特别代表人诉讼程序的参加方式。

投保机构接受 50 名以上投资者特别授权并启动特别代

表人诉讼后，经证券登记结算机构确认的受损害投资者，除明确表示不愿意参加该诉讼外，都可以纳入诉讼原告范围，自动加入诉讼程序、分享诉讼“成果”；如果投资者认为自己单独起诉可能会获得更好的诉讼结果，不想通过特别代表人诉讼维权，需要在法律规定的期限内向法院明示退出、另行起诉。

这一机制的好处在于：既能够最大限度地征集原告投资者人数，形成规模效应，其“聚沙成塔、集腋成裘”的赔偿效应能够对证券违法犯罪行为形成强大的威慑力和高压态势；又可以将众多投资者的索赔请求聚合在一起，通过一个诉讼程序一揽子解决民事赔偿纠纷，极大提升诉讼效率。

（八）特别代表人诉讼是否一定会胜诉，胜诉后投资者是否一定能获得赔偿

答：对于任何民事纠纷，司法都具有最终裁量权。一个案件最终能否胜诉，需要法院依据法律规定、结合当事人的举证情况等予以综合判定。因此，任何案件在法院作出最终裁判前，都不能绝对保证必胜无疑。特别代表人诉讼同样遵循这一规律。当然，投保机构在启动代表人诉讼之前，会通过评估专家委员会和公益律师团对案件的胜诉可能性进行充分评估，拟定切实可行的诉讼策略，并依据自身的资源优势充分调取收集证据，尽最大努力提升案件的胜诉概率。

无论从国外还是国内的既有经验看，上市公司实施虚假陈述等违法行为并遭受行政处罚或民事诉讼后，股价都

会产生一定的波动，公司经营也会受到严重影响，一些违法犯罪严重的上市企业甚至会面临破产或被强制退市。投保机构针对这些公司依法启动代表人诉讼，即便最终获得胜诉判决，投资者可能也会因公司市值严重贬损、资产大幅缩水、经营状况恶化等原因无法获得赔偿。对此，投保机构在启动代表人诉讼时，可以将公司实际控制人或者大股东、公司高管、中介机构等相关责任人均列为共同被告，力争在惩戒“首恶”的同时，也能最大程度保障投资者依法获得赔偿。

（九）除特别代表人诉讼外，投资者还可以选择哪些纠纷解决机制维护自身合法权益

答：目前，我国证券期货纠纷的化解机制非常多元，不仅包括单独诉讼、共同诉讼、支持诉讼[1]、示范判决[2]、代表人诉讼等司法审判机制，也包括当事人和解、行业调解、专业调解、先行赔付[3]等非诉纠纷解决机制。投资者依法维

[1] 支持诉讼，是指根据《民事诉讼法》第15条规定，机关、社会团体、企业事业单位对损害国家、集体或者个人民事权益的行为，可以支持受损害的单位或者个人向人民法院起诉。支持诉讼制度是社会干预原则在民事诉讼领域的重要体现，对于在诉讼知识和能力方面处于相对弱势地位的当事人而言，支持诉讼有利于弥补此类当事人诉讼知识和能力的短板，使得双方当事人能够相对均衡地利用诉讼资源。

[2] 示范判决，是指对虚假陈述、内幕交易、操纵市场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；通过示范判决所确立的事实认定和法律适用标准，引导其他当事人通过证券期货纠纷多元化解机制解决纠纷，降低投资者维权成本，提高矛盾化解效率。

[3] 先行赔付，是指根据《证券法》第93条规定，发行人因欺诈发行、虚假陈述或者其他重大违法行为给投资者造成损失的，发行人的控股股东、实际控制人、相关的证券公司可以委托投资者保护机构，就赔偿事宜与受到损失的投资者达成协议，予以先行赔付，先行赔付后，可以依法向发行人以及其他连带责任人追偿。

权的渠道得到了极大拓宽，也取得了较好的法律效果和社会效果。

对投资者而言，诉讼和非诉两种纠纷解决机制各有优势和特色，诉讼对当事人的程序权利保障更充分、判决结果也更具有执行力，而非诉纠纷解决机制的灵活性更高、索赔周期更短。投资者可以基于自身需要，在两种机制之间自由行使选择权。

特别代表人诉讼只是证券期货纠纷多元化解机制的一种类型，不影响其他纠纷解决方式积极发挥作用。新《证券法》规定投保机构“可以作为代表人参加诉讼”，投保机构将按照业务规则中的案件筛选机制，对典型重大、社会影响恶劣的个案，依法及时启动集体诉讼。这意味着，除特别代表人诉讼外，投资者还可以根据自身需要，自由选择其他诉讼机制以及非诉方式解决纠纷。

（十）为落实特别代表人诉讼制度，最高人民法院、证监会出台了哪些配套制度，这些制度包括哪些核心内容

答：最高人民法院在2020年7月31日发布《关于证券纠纷代表人诉讼若干问题的规定》，遵循依法合规与机制创新相协调、诉讼效率与权利保障相平衡、实体审查与正当程序相结合的原则，分四个部分重点规范了传统加入制的普通代表人诉讼和声明退出制的特别代表人诉讼，系

统规定了代表人诉讼中的立案登记、先行审查、代表人选定、调解协议确认、诉讼审理与判决、上诉制度、效力扩张、执行与分配等各项重要操作流程内容，明确了制度流程和操作规范，准确回应了代表人诉讼中的实践难题，有力保障了有中国特色的证券集体诉讼的真正落地实施。

为保证特别代表人诉讼的平稳运行，证监会系统高度重视，采取以下举措，全力支持和配合人民法院做好代表人诉讼的实施工作。**一是**证监会制定发布《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》，对特别代表人诉讼启动和运行中涉及的投保机构、登记结算机构等系统单位，参与特别代表人诉讼行为进行总体规范，对证监会系统投保机构的范围、参与特别代表人诉讼的原则、工作保障机制、协调合作机制、工作纪律等进行规定。《通知》特别强调了系统相关单位要利用自身系统数据优势等做好证券集体诉讼的相关司法协助工作，同时强化监督约束，要求参与诉讼的投保机构及其工作人员应当勤勉尽责，严格遵守法律法规及工作纪律，切实维护投资者合法权益。**二是**投服中心制定发布专门业务规则，就参加诉讼的基本原则、回避制度、保密制度、案件选择机制等内容进行规定，使得证券集体诉讼在具体实施单位有规可循。**三是**中国结算、交易所等自律组织，将会结合各自优势依法积极配合人民法院，做好数据分析、证据核查、通知公告、损失计算及赔偿金分配等方面的工作。

（十一）关于特别代表人诉讼，相关部门及领导有哪些重要表态

答：当前，党中央、国务院高度重视深化资本市场改革工作。中国证监会阎庆民副主席在2019年“515全国投资者保护宣传日”启动仪式上的讲话提及，推动建立符合中国市场实际的集体诉讼制度，完善证券侵权民事赔偿诉讼制度。2019年9月1日，国务院金融稳定发展委员会召开第七次会议，提出“强化法律责任追究，大幅提高违法成本”。中国证监会阎庆民副主席在2019年第二届中小投资者服务论坛上的讲话提及，推动建立具有中国特色的集体诉讼制度。2019年10月21日，十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出“探索建立集体诉讼制度”。2019年11月26日，中央深改委第十一次会议审议通过的《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》提出“推动完善具有中国特色的证券民事诉讼制度”。

2019年12月28日通过、2020年3月1日生效的新《证券法》第九十五条专门规定了证券纠纷代表人诉讼制度。易会满主席在2020年“515全国投资者保护宣传日”活动上的讲话中提及“通过代表人诉讼、行刑衔接等手段加大对中小投资者的保护。”2020年6月22日，中国证监会主

席易会满接受财新专访，表示“当前我们的证券代表人诉讼制度是默示加入原则，这也就意味着财务造假要面临着众多中小投资者民事赔偿。今年会有几个投资者诉讼的案例出来，我们相信，会形成良好的市场示范和震慑效应”。2020 年 7 月 11 日，国务院金融稳定发展委员会第三十六次会议提出“要加快新修订的证券法实施细则落地，对典型重大、社会影响恶劣的个案，依法及时启动集体诉讼”。2020 年 10 月 9 日，国务院发布《国务院关于进一步提高上市公司质量的意见》，提出完善证券民事诉讼和赔偿制度，大幅提高相关责任主体违法违规成本。支持投资者保护机构依法作为代表人参加诉讼。2020 年 11 月 2 日，习近平总书记主持召开中央深改委会议，审议通过《关于依法从严打击证券违法活动的若干意见》，指出民事方面，要加快使代表人诉讼等法律制度落地发挥作用。

二、制度汇编

（一）中华人民共和国证券法（节选）

（2019 年 12 月 28 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议第二次修订，自 2020 年 3 月 1 日起施行）

第九十五条 投资者提起虚假陈述等证券民事赔偿诉讼时，诉讼标的是同一种类，且当事人一方人数众多的，可以依法推选代表人进行诉讼。

对按照前款规定提起的诉讼，可能存在有相同诉讼请求的其他众多投资者的，人民法院可以发出公告，说明该诉讼请求的案件情况，通知投资者在一定期间向人民法院登记。人民法院作出的判决、裁定，对参加登记的投资者发生效力。

投资者保护机构受五十名以上投资者委托，可以作为代表人参加诉讼，并为经证券登记结算机构确认的权利人依照前款规定向人民法院登记，但投资者明确表示不愿意参加该诉讼的除外。

（二）中华人民共和国民事诉讼法（节选）

（2017年6月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议第三次修正，自2017年7月1日起施行）

第五十三条 当事人一方人数众多的共同诉讼，可以由当事人推选代表人进行诉讼。代表人的诉讼行为对其所代表的当事人发生效力，但代表人变更、放弃诉讼请求或者承认对方当事人的诉讼请求，进行和解，必须经被代表的当事人同意。

第五十四条 诉讼标的是同一种类、当事人一方人数众多在起诉时人数尚未确定的，人民法院可以发出公告，说明案件情况和诉讼请求，通知权利人在一定期间向人民法院登记。

向人民法院登记的权利人可以推选代表人进行诉讼；推选不出代表人的，人民法院可以与参加登记的权利人商定代表人。

代表人的诉讼行为对其所代表的当事人发生效力，但代表人变更、放弃诉讼请求或者承认对方当事人的诉讼请求，进行和解，必须经被代表的当事人同意。

人民法院作出的判决、裁定，对参加登记的全体权利人发生效力。未参加登记的权利人在诉讼时效期间提起诉讼的，适用该判决、裁定。

（三）人民法院关于证券纠纷代表人诉讼若干问题的规定

（2020年7月23日最高人民法院审判委员会第1808次会议通过，自2020年7月31日起施行　法释〔2020〕5号）

为进一步完善证券集体诉讼制度，便利投资者提起和参加诉讼，降低投资者维权成本，保护投资者合法权益，有效惩治资本市场违法违规行为，维护资本市场健康稳定发展，根据《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国证券法》等法律的规定，结合证券市场实际和审判实践，制定本规定。

一、一般规定

第一条　本规定所指证券纠纷代表人诉讼包括因证券市场虚假陈述、内幕交易、操纵市场等行为引发的普通代表人诉讼和特别代表人诉讼。

普通代表人诉讼是依据民事诉讼法第五十三条、第五十四条、证券法第九十五条第一款、第二款规定提起的诉讼；特别代表人诉讼是依据证券法第九十五条第三款规定提起的诉讼。

第二条　证券纠纷代表人诉讼案件，由省、自治区、直辖市人民政府所在的市、计划单列市和经济特区中级人民法院或者专门人民法院管辖。

对多个被告提起的诉讼，由发行人住所地有管辖权的中级人民法院或者专门人民法院管辖；对发行人以外的主

体提起的诉讼，由被告住所地有管辖权的中级人民法院或者专门人民法院管辖。

特别代表人诉讼案件，由涉诉证券集中交易的证券交易所、国务院批准的其他全国性证券交易场所所在地的中级人民法院或者专门人民法院管辖。

第三条 人民法院应当充分发挥多元解纷机制的功能，按照自愿、合法原则，引导和鼓励当事人通过行政调解、行业调解、专业调解等非诉讼方式解决证券纠纷。

当事人选择通过诉讼方式解决纠纷的，人民法院应当及时立案。案件审理过程中应当着重调解。

第四条 人民法院审理证券纠纷代表人诉讼案件，应当依托信息化技术手段开展立案登记、诉讼文书送达、公告和通知、权利登记、执行款项发放等工作，便利当事人行使诉讼权利、履行诉讼义务，提高审判执行的公正性、高效性和透明度。

二、普通代表人诉讼

第五条 符合以下条件的，人民法院应当适用普通代表人诉讼程序进行审理：

（一）原告一方人数十人以上，起诉符合民事诉讼法第一百一十九条规定和共同诉讼条件；

（二）起诉书中确定二至五名拟任代表人且符合本规定第十二条规定的代表人条件；

（三）原告提交有关行政处罚决定、刑事裁判文书、

被告自认材料、证券交易所和国务院批准的其他全国性证券交易场所等给予的纪律处分或者采取的自律管理措施等证明证券侵权事实的初步证据。

不符合前款规定的，人民法院应当适用非代表人诉讼程序进行审理。

第六条 对起诉时当事人人数尚未确定的代表人诉讼，在发出权利登记公告前，人民法院可以通过阅卷、调查、询问和听证等方式对被诉证券侵权行为的性质、侵权事实等进行审查，并在受理后三十日内以裁定的方式确定具有相同诉讼请求的权利人范围。

当事人对权利人范围有异议的，可以自裁定送达之日起十日内向上一级人民法院申请复议，上一级人民法院应当在十五日内作出复议裁定。

第七条 人民法院应当在权利人范围确定后五日内发出权利登记公告，通知相关权利人在指定期间登记。权利登记公告应当包括以下内容：

（一）案件情况和诉讼请求；

（二）被告的基本情况；

（三）权利人范围及登记期间；

（四）起诉书中确定的拟任代表人人选姓名或者名称、联系方式等基本信息；

（五）自愿担任代表人的权利人，向人民法院提交书面申请和相关材料的期限；

（六）人民法院认为必要的其他事项。

公告应当以醒目的方式提示，代表人的诉讼权限包括代表原告参加开庭审理，变更、放弃诉讼请求或者承认对方当事人的诉讼请求，与被告达成调解协议，提起或者放弃上诉，申请执行，委托诉讼代理人等，参加登记视为对代表人进行特别授权。

公告期间为三十日。

第八条 权利人应在公告确定的登记期间向人民法院登记。未按期登记的，可在一审开庭前向人民法院申请补充登记，补充登记前已经完成的诉讼程序对其发生效力。

权利登记可以依托电子信息平台进行。权利人进行登记时，应当按照权利登记公告要求填写诉讼请求金额、收款方式、电子送达地址等事项，并提供身份证明文件、交易记录及投资损失等证据材料。

第九条 人民法院在登记期间届满后十日内对登记的权利人进行审核。不符合权利人范围的投资者，人民法院不确认其原告资格。

第十条 权利登记公告前已就同一证券违法事实提起诉讼且符合权利人范围的投资者，申请撤诉并加入代表人诉讼的，人民法院应当予以准许。

投资者申请撤诉并加入代表人诉讼的，列为代表人诉讼的原告，已经收取的诉讼费予以退还；不申请撤诉的，人民法院不准许其加入代表人诉讼，原诉讼继续进行。

第十一条 人民法院应当将审核通过的权利人列入代表人诉讼原告名单，并通知全体原告。

第十二条 代表人应当符合以下条件：

（一）自愿担任代表人；

（二）拥有相当比例的利益诉求份额；

（三）本人或者其委托诉讼代理人具备一定的诉讼能力和专业经验；

（四）能忠实、勤勉地履行维护全体原告利益的职责。

依照法律、行政法规或者国务院证券监督管理机构的规定设立的投资者保护机构作为原告参与诉讼，或者接受投资者的委托指派工作人员或委派诉讼代理人参与案件审理活动的，人民法院可以指定该机构为代表人，或者在被代理的当事人中指定代表人。

申请担任代表人的原告存在与被告有关联关系等可能影响其履行职责情形的，人民法院对其申请不予准许。

第十三条 在起诉时当事人人数确定的代表人诉讼，应当在起诉前确定获得特别授权的代表人，并在起诉书中就代表人的推选情况作出专项说明。

在起诉时当事人人数尚未确定的代表人诉讼，应当在起诉书中就拟任代表人人选及条件作出说明。在登记期间向人民法院登记的权利人对拟任代表人人选均没有提出异议，并且登记的权利人无人申请担任代表人的，人民法院可以认定由该二至五名人选作为代表人。

第十四条 在登记期间向人民法院登记的权利人对拟任代表人的人选提出异议，或者申请担任代表人的，人民法院应当自原告范围审核完毕后十日内在自愿担任代表人的原告中组织推选。

代表人的推选实行一人一票，每位代表人的得票数应当不少于参与投票人数的50 %。代表人人数为二至五名，按得票数排名确定，通过投票产生二名以上代表人的，为推选成功。首次推选不出的，人民法院应当即时组织原告在得票数前五名的候选人中进行二次推选。

第十五条 依据前条规定推选不出代表人的，由人民法院指定。

人民法院指定代表人的，应当将投票情况、诉讼能力、利益诉求份额等作为考量因素，并征得被指定代表人的同意。

第十六条 代表人确定后，人民法院应当进行公告。

原告可以自公告之日起十日内向人民法院申请撤回权利登记，并可以另行起诉。

第十七条 代表人因丧失诉讼行为能力或者其他事由影响案件审理或者可能损害原告利益的，人民法院依原告申请，可以决定撤销代表人资格。代表人不足二人时，人民法院应当补充指定代表人。

第十八条 代表人与被告达成调解协议草案的，应当向人民法院提交制作调解书的申请书及调解协议草案。申

请书应当包括以下内容：

（一）原告的诉讼请求、案件事实以及审理进展等基本情况；

（二）代表人和委托诉讼代理人参加诉讼活动的情况；

（三）调解协议草案对原告的有利因素和不利影响；

（四）对诉讼费以及合理的公告费、通知费、律师费等费用的分摊及理由；

（五）需要特别说明的其他事项。

第十九条 人民法院经初步审查，认为调解协议草案不存在违反法律、行政法规的强制性规定、违背公序良俗以及损害他人合法权益等情形的，应当自收到申请书后十日内向全体原告发出通知。通知应当包括以下内容：

（一）调解协议草案；

（二）代表人请求人民法院制作调解书的申请书；

（三）对调解协议草案发表意见的权利以及方式、程序和期限；

（四）原告有异议时，召开听证会的时间、地点及报名方式；

（五）人民法院认为需要通知的其他事项。

第二十条 对调解协议草案有异议的原告，有权出席听证会或者以书面方式向人民法院提交异议的具体内容及理由。异议人未出席听证会的，人民法院应当在听证会上公开其异议的内容及理由，代表人及其委托诉讼代理人、

被告应当进行解释。

代表人和被告可以根据听证会的情况，对调解协议草案进行修改。人民法院应当将修改后的调解协议草案通知所有原告，并对修改的内容作出重点提示。人民法院可以根据案件的具体情况，决定是否再次召开听证会。

第二十一条 人民法院应当综合考虑当事人赞成和反对意见、本案所涉法律和事实情况、调解协议草案的合法性、适当性和可行性等因素，决定是否制作调解书。

人民法院准备制作调解书的，应当通知提出异议的原告，告知其可以在收到通知后十日内向人民法院提交退出调解的申请。未在上述期间内提交退出申请的原告，视为接受。

申请退出的期间届满后，人民法院应当在十日内制作调解书。调解书经代表人和被告签收后，对被代表的原告发生效力。人民法院对申请退出原告的诉讼继续审理，并依法作出相应判决。

第二十二条 代表人变更或者放弃诉讼请求、承认对方当事人诉讼请求、决定撤诉的，应当向人民法院提交书面申请，并通知全体原告。人民法院收到申请后，应当根据原告所提异议情况，依法裁定是否准许。

对于代表人依据前款规定提交的书面申请，原告自收到通知之日起十日内未提出异议的，人民法院可以裁定准许。

第二十三条 除代表人诉讼案件外，人民法院还受理

其他基于同一证券违法事实发生的非代表人诉讼案件的，原则上代表人诉讼案件先行审理，非代表人诉讼案件中止审理。但非代表人诉讼案件具有典型性且先行审理有利于及时解决纠纷的除外。

第二十四条 人民法院可以依当事人的申请，委托双方认可或者随机抽取的专业机构对投资损失数额、证券侵权行为以外其他风险因素导致的损失扣除比例等进行核定。当事人虽未申请但案件审理确有需要的，人民法院可以通过随机抽取的方式委托专业机构对有关事项进行核定。

对专业机构的核定意见，人民法院应当组织双方当事人质证。

第二十五条 代表人请求败诉的被告赔偿合理的公告费、通知费、律师费等费用的，人民法院应当予以支持。

第二十六条 判决被告承担民事赔偿责任的，可以在判决主文中确定赔偿总额和损害赔偿计算方法，并将每个原告的姓名、应获赔偿金额等以列表方式作为民事判决书的附件。

当事人对计算方法、赔偿金额等有异议的，可以向人民法院申请复核。确有错误的，人民法院裁定补正。

第二十七条 一审判决送达后，代表人决定放弃上诉的，应当在上诉期间届满前通知全体原告。

原告自收到通知之日起十五日内未上诉，被告在上诉期间内亦未上诉的，一审判决在全体原告与被告之间生效。

原告自收到通知之日起十五日内上诉的，应当同时提交上诉状，人民法院收到上诉状后，对上诉的原告按上诉处理。被告在上诉期间内未上诉的，一审判决在未上诉的原告与被告之间生效，二审裁判的效力不及于未上诉的原告。

第二十八条 一审判决送达后，代表人决定上诉的，应当在上诉期间届满前通知全体原告。

原告自收到通知之日起十五日内决定放弃上诉的，应当通知一审法院。被告在上诉期间内未上诉的，一审判决在放弃上诉的原告与被告之间生效，二审裁判的效力不及于放弃上诉的原告。

第二十九条 符合权利人范围但未参加登记的投资者提起诉讼，且主张的事实和理由与代表人诉讼生效判决、裁定所认定的案件基本事实和法律适用相同的，人民法院审查具体诉讼请求后，裁定适用已经生效的判决、裁定。适用已经生效裁判的裁定中应当明确被告赔偿的金额，裁定一经作出立即生效。

代表人诉讼调解结案的，人民法院对后续涉及同一证券违法事实的案件可以引导当事人先行调解。

第三十条 履行或者执行生效法律文书所得财产，人民法院在进行分配时，可以通知证券登记结算机构等协助执行义务人依法协助执行。

人民法院应当编制分配方案并通知全体原告，分配方

案应当包括原告范围、债权总额、扣除项目及金额、分配的基准及方法、分配金额的受领期间等内容。

第三十一条 原告对分配方案有异议的，可以依据民事诉讼法第二百二十五条的规定提出执行异议。

三、特别代表人诉讼

第三十二条 人民法院已经根据民事诉讼法第五十四条第一款、证券法第九十五条第二款的规定发布权利登记公告的，投资者保护机构在公告期间受五十名以上权利人的特别授权，可以作为代表人参加诉讼。先受理的人民法院不具有特别代表人诉讼管辖权的，应当将案件及时移送有管辖权的人民法院。

不同意加入特别代表人诉讼的权利人可以提交退出声明，原诉讼继续进行。

第三十三条 权利人范围确定后，人民法院应当发出权利登记公告。权利登记公告除本规定第七条的内容外，还应当包括投资者保护机构基本情况、对投资者保护机构的特别授权、投资者声明退出的权利及期间、未声明退出的法律后果等。

第三十四条 投资者明确表示不愿意参加诉讼的，应当在公告期间届满后十五日内向人民法院声明退出。未声明退出的，视为同意参加该代表人诉讼。

对于声明退出的投资者，人民法院不再将其登记为特别代表人诉讼的原告，该投资者可以另行起诉。

第三十五条 投资者保护机构依据公告确定的权利人范围向证券登记结算机构调取的权利人名单，人民法院应当予以登记，列入代表人诉讼原告名单，并通知全体原告。

第三十六条 诉讼过程中由于声明退出等原因导致明示授权投资者的数量不足五十名的，不影响投资者保护机构的代表人资格。

第三十七条 针对同一代表人诉讼，原则上应当由一个投资者保护机构作为代表人参加诉讼。两个以上的投资者保护机构分别受五十名以上投资者委托，且均决定作为代表人参加诉讼的，应当协商处理；协商不成的，由人民法院指定其中一个作为代表人参加诉讼。

第三十八条 投资者保护机构应当采取必要措施，保障被代表的投资者持续了解案件审理的进展情况，回应投资者的诉求。对投资者提出的意见和建议不予采纳的，应当对投资者做好解释工作。

第三十九条 特别代表人诉讼案件不预交案件受理费。败诉或者部分败诉的原告申请减交或者免交诉讼费的，人民法院应当依照《诉讼费用交纳办法》的规定，视原告的经济状况和案件的审理情况决定是否准许。

第四十条 投资者保护机构作为代表人在诉讼中申请财产保全的，人民法院可以不要求提供担保。

第四十一条 人民法院审理特别代表人诉讼案件，本部分没有规定的，适用普通代表人诉讼中关于起诉时当事

人人数尚未确定的代表人诉讼的相关规定。

四、附则

第四十二条 本规定自 2020 年 7 月 31 日起施行。

（四）最高人民法院发布关于证券纠纷代表人诉讼若干问题的规定 完善集体诉讼制度 夯实证券市场法制基础建设

（新闻稿　来源：最高法官网）

7月31日下午，最高人民法院召开新闻发布会，发布《最高人民法院关于证券纠纷代表人诉讼若干问题的规定》（以下简称《规定》）。最高人民法院审判委员会副部级专职委员刘贵祥，中国证监会首席律师焦津洪，最高人民法院民二庭庭长林文学出席发布会并介绍有关情况。最高人民法院新闻发言人李广宇主持发布会。

刘贵祥表示，当前，对资本市场违法犯罪活动“零容忍”已经成为各界的共识。强化民事赔偿，建立完善证券集体诉讼制度是其中重要措施之一。集体诉讼制度为权利受损的中小投资者提供了便利、低成本的维权渠道，其“聚沙成塔、集腋成裘”的赔偿效应能够对证券违法犯罪行为形成强大的威慑力和高压态势。《规定》的出台，将有力强化实体法的实施，降低投资者的维权成本，有效惩治资本市场违法违规行为。

《规定》遵循依法合规与机制创新相协调、诉讼效率与权利保障相平衡、实体审查与正当程序相结合的原则，全文共计42条，分四个部分重点规范了普通代表人诉讼和特别代表人诉讼程序，细化了两类代表人诉讼的程序规定，

准确回应了代表人诉讼中的实践难题，充分发挥投资者保护机构和证券登记结算机构的职能作用。

《规定》提出要降低维权成本，便利投资者提起和加入诉讼。明确了代表人请求败诉的被告赔偿合理的公告费、通知费、律师费等费用的，人民法院应当予以支持；特别代表人诉讼中，未声明退出的投资者即视为同意参加诉讼；特别代表人诉讼案件不预交案件受理费；投资者保护机构作为代表人在诉讼中申请财产保全的，人民法院可以不要求提供担保等。

《规定》明确提出普通代表人诉讼和特别代表人诉讼均采用特别授权的模式，代表人可以代表原告变更、放弃诉讼请求或者承认对方当事人的诉讼请求，与被告达成调解协议，提起或放弃上诉等。代表人的推选采取诉前确定与诉后推选相结合的方式，既方便双方当事人又利于程序的高效开展。依托信息化技术手段开展立案登记、诉讼文书送达、公告和通知、权利登记、执行款项发放等工作，便利当事人行使诉讼权利、履行诉讼义务。注重代表人诉讼与非代表人诉讼机制的衔接，引导和鼓励当事人选择非诉讼方式解决证券纠纷。进一步提升了诉讼效率，促进证券群体纠纷多元化解。

《规定》在提高代表人诉讼效率的同时，还注重妥善保护投资者的诉讼权利和程序利益，包括表决权、知情权、异议权、复议权、退出权和上诉权等。代表人的推选实行

一人一票，充分保护弱势群体的利益。投资者认为代表人不适格的，可以向人民法院申请撤销代表人资格，普通代表人诉讼中，投资者对推选出的代表人不满意的有权撤回权利登记并另行起诉；特别代表人诉讼中，符合权利人范围的投资者可以在公告期间届满后十五日内向人民法院声明退出。代表人放弃上诉的，不影响个别投资者提起上诉的权利；代表人决定上诉的，不影响个别投资者放弃上诉的权利。

《规定》进一步明确了司法权对诉讼活动的监督管理职能，缓解代表人特别授权与投资者诉讼权利之间的张力和冲突。提出权利范围的先行审查，并对代表人选任的监督、调解协议的审查、重要诉讼事项的审查等方面进行了详细规定。

刘贵祥表示，随着集体诉讼制度的建立完善，对于推进切实保护投资者的合法权益，降低投资者维权成本，完善上市公司治理结构，提升上市公司质量，维护资本市场的健康稳定和良好生态，为打造一个规范、透明、开放、有活力、有韧性的证券市场将发挥重大作用。

（五）保护投资者合法权益　维护资本市场健康发展相关负责人就《最高人民法院关于证券纠纷代表人诉讼若干问题的规定》答记者问

为全面落实对资本市场违法犯罪行为“零容忍”的工作要求，进一步完善符合中国国情、具有中国特色的证券集体诉讼制度，最高人民法院制定《关于证券纠纷代表人诉讼若干问题的规定》，并于7月31日发布实施。最高人民法院及中国证监会相关负责人就《规定》相关问题回答了记者提问。

1. 司法解释的目的是为了进一步完善证券集体诉讼制度，能否请您介绍一下司法解释所规定的证券集体诉讼制度具有哪些特色？

答：为贯彻落实党中央、国务院关于积极探索集体诉讼制度的工作要求，最高人民法院根据证券法、民事诉讼法的原则规定，制定了本部司法解释。司法解释的出台，标志着证券集体诉讼制度在我国真正落地。由于立法的规定较为原则，审判实践也缺乏相应的经验积累，这就要求我们必须以更高站位、更宽视野、更大格局细化和完善相关制度安排，切实探索出一条符合中国国情、具有中国特色的证券民事诉讼之路。总体上看，司法解释所设计的证券纠纷代表人诉讼制度，具有如下特点：

一、细化和完善制度供给，为投资者维权提供多元化

的程序选择。司法解释将证券纠纷代表人诉讼分为普通代表人诉讼程序和特别代表人诉讼程序。普通代表人诉讼包括起诉时当事人人数确定的代表人诉讼、起诉时当事人人数尚未确定的“明示加入”的代表人诉讼两种类型。特别代表人诉讼是指投资者保护机构依据证券法第九十五条第三款参加的，投资者“默示加入、明示退出”的代表人诉讼程序。司法解释就三种代表人诉讼程序的启动条件、代表人的条件与职责、审理与判决、执行与分配等做出了细致的安排，为诉讼程序的顺畅运行提供了制度依据。

二、建立“投资者放权、由法院监督”的代表权运行机制，切实维护投资者的合法权益。为确保代表人能够切实维护被代表的广大投资者的利益，司法解释第十二条从正反两个方面规定了代表人的任职资格，第十七条规定了代表人不能忠实履职时法院可以依申请撤销代表人资格。为提高诉讼效率，保证案件审理程序的顺利进行，司法解释第七条、第十三条、第三十二条、第三十三条规定了代表人取得特别授权的制度安排。但“放权不等于放任”，司法解释第十八条、第十九条、第二十条、第二十一条、第二十二条规定代表人行使特别授权必须在法院的监督下进行，以保障投资者的合法权益。

三、切实降低投资者的维权成本，发挥投资者保护机构的公益职能和专业优势。司法解释第十条规定，权利登记公告前已就同一证券违法事实提起诉讼且符合权利人范围的投

资者，申请撤诉并加入代表人诉讼的，人民法院应当予以准许，已经收取的诉讼费予以退还。第二十五条规定，代表人请求败诉的被告赔偿合理的公告费、通知费、律师费等费用的，人民法院应当予以支持。第三十九条规定特别代表人诉讼案件不预交案件受理费，败诉或者部分败诉的原告申请减交或者免交诉讼费的，人民法院应当依照《诉讼费用交纳办法》的规定，视原告的经济状况和案件的审理情况决定是否准许。第四十条规定，在特别代表人诉讼中，投资者保护机构作为代表人在诉讼中申请财产保全的，人民法院可以不要求提供担保。为了切实降低投资者的维权成本，更好地发挥投资者保护机构的专业优势，司法解释第十二条第二款规定，在普通代表人诉讼中，投资者保护机构作为原告参与诉讼，或者接受投资者的委托指派工作人员或委派诉讼代理人参与案件审理活动的，人民法院可以指定该机构为代表人，或者在被代理的当事人中指定代表人。

四、加强多元解纷机制的运用，形成投资者权利保护的立体化格局。在总结证券纠纷多元化解实践经验的基础上，司法解释第三条第一款规定，人民法院应当充分发挥多元解纷机制的功能，按照自愿、合法原则，引导和鼓励当事人通过行政调解、行业调解、专业调解等非诉讼方式解决证券纠纷。同时，针对实践中出现的“立案难”等人民群众不满意的个别现象，第三条第二款明确了人民法院应当尊重当事人的程序选择权，规定当事人选择通过诉讼

方式解决纠纷的，人民法院应当及时立案，案件审理过程中应当着重调解。努力拓宽投资者索赔的司法路径，切实保护投资者的合法权益。

五、依托信息化技术，打造透明、高效、便捷、低成本的集体诉讼程序。在总结先行赔付工作经验的基础上，为便利当事人参与诉讼，及时了解案件审理进展，便利人民法院化解纠纷和审理案件，司法解释第四条明确人民法院审理证券纠纷代表人诉讼案件，应当依托信息化技术手段开展立案登记、诉讼文书送达、公告和通知、权利登记、执行款项发放等工作，便利当事人行使诉讼权利、履行诉讼义务，提高审判执行的公正性、高效性和透明度。真正实现“让数据多跑路、让投资者少跑腿”，“以看得见的方式实现公平正义”等工作目标。

2. 司法解释将代表人诉讼分为普通代表人诉讼和特别代表人诉讼两种类型，其中特别代表人诉讼是指由投资者保护机构依据证券法第九十五条第三款作为代表人参加的诉讼，请问特别代表人诉讼的特别之处在哪里？

答：证券法第九十五条第三款规定：“投资者保护机构受五十名以上投资者委托，可以作为代表人参加诉讼，并为经证券登记结算机构确认的权利人依照前款规定向人民法院登记，但投资者明确表示不愿意参加该诉讼的除外。”这一规定，被普遍认为是证券法修改的最大亮点之一。特别代表人诉讼的特别之处，主要在于两个方面：一是在代

表人资格方面，突破了学理上关于“代表人必须同时是案件当事人”的传统认识，确定了投资者保护机构可以依据法律规定基于当事人的委托而取得代表人的法律地位。二是在参加诉讼的方式方面，突破了民事诉讼法规定的“明示加入”的诉讼参加方式，规定了投资者保护机构代为登记权利，投资者“默示加入、明示退出”的诉讼参加方式。这一制度设计具有鲜明的中国特色，优势非常明显：一是由投资者保护机构根据证券登记结算机构的交易记录代为登记权利，省却了诉讼中的举证负担；二是“默示加入”的方式能够发挥对违法犯罪行为的震慑作用，积少成多的赔偿数额有利于实现依法提高证券违法违规行为成本的立法目的。为充分发挥特别代表人诉讼的上述优势，司法解释以专门一节规定了特别代表人诉讼的启动程序、权利登记公告、声明退出期间、投资者保护机构的诉讼义务等问题，切实保证投资者保护机构能够“把好事做好”。

3. 请问《规定》的出台对我国资本市场改革发展有哪些意义？

答：以“默示加入、明示退出”为主要特征的证券集体诉讼，是《证券法》的最大亮点之一，是加强资本市场基础制度建设的重要成果，是显著提高资本市场违法成本，保护投资者特别是中小投资者合法权益，保障资本市场全面深化改革特别是证券发行注册制改革的有力武器。社会各界和广大投资者长期以来一直抱有殷切期待。为回应社

会的需求和期待，最高人民法院从支持我国资本市场全面深化改革的大局出发，及时出台司法解释，细化了新《证券法》代表人诉讼制度的相关规定，明确了制度运行的具体流程，增加了制度的可操作性。这对于证券集体诉讼的落地实施、提高资本市场违法成本、保障投资者合法权益、确保注册制改革行稳致远乃至整个资本市场的持续健康稳定发展都具有重要意义。具体来说：

第一，有利于夯实注册制改革的配套制度基础，推进资本市场改革全面深化。股票发行注册制是我国资本市场深化改革的“牛鼻子”和主要方向，牵一发而动全身。注册制改革的核心在于，减少证券发行前端的行政管制，更加突出信息披露的核心作用，为投资者理性投资提供必要充分的决策信息，并通过行政、民事、刑事责任追究等后端监管机制，保护投资者权益和维护市场秩序。发行端准入方式的市场化改革能否顺利，在很大程度上取决于后端的监管和执法是否有效。推动证券集体诉讼制度尽快落地实施，有利于弥补证券民事赔偿救济乏力的基础制度短板，与行政、刑事责任追究机制形成立体化的制度合力，共同为全面深化资本市场改革特别是注册制改革提供强有力的司法保障。

第二，有利于强化民事责任追究，提高资本市场违法违规成本。目前，我国资本市场一个比较突出的问题是违法违规成本较低。党中央和国务院要求加强资本市场基础

制度建设，对资本市场违法犯罪行为“零容忍”。提高资本市场违法成本，除了要加大刑事、行政责任的追究力度之外，还应加大民事责任追究。对于那些严重损害投资者权益的违法者，不仅要让其“罚得倾家荡产”，更要让其“赔得倾家荡产”。证券集体诉讼制度将显著提高违法成本，让违法者得不偿失，望而生畏，从而有效遏制和减少资本市场违法犯罪行为的发生。

第三，有利于小额多数的受害投资者得到公平、高效的赔偿，保护中小投资者合法权益。我国证券市场投资者已经达到 1.67 亿，其中 95% 以上为中小投资者。当受到证券违法行为侵权时，由于非常分散、自身索赔金额较小等原因，许多中小投资者往往会放弃权利救济，不想诉、不愿诉、不能诉现象突出。推动证券集体诉讼的落地实施，可以有针对性地解决这一难题。与单独诉讼、共同诉讼不同，由投资者保护机构参与的证券集体诉讼，通过代表人机制、专业力量的支持以及诉讼费用减免等制度，能够大幅度降低受损害投资者的维权成本和诉讼风险，有利于解决受害者众多分散情况下的起诉难、维权贵的问题。

第四，有利于上市公司提高内部治理水平和规范市场运作，打造规范、透明、开放、有活力、有韧性的资本市场。上市公司是资本市场健康发展的基石。按照司法解释的相关规定，证券集体诉讼主要适用于证券市场虚假陈述、内幕交易、操纵市场等案件，对上市公司的日常经营和市

场运作行为具有重要影响。推动证券集体诉讼的落地实施，可以有效督促上市公司及其高管守法经营、依法披露，提高上市公司经营透明度，培育良好的公司治理文化，有利于提高上市公司质量，提升资本市场诚信水平，进而打造出一个规范、透明、开放、有活力、有韧性的资本市场。

可以说，这次司法解释的出台非常及时，条款设计科学周密，兼顾了理论与实务的协调性，也切实回应了实践操作中的难点问题，对资本市场的改革发展和证券监管执法相关工作提供了强有力的司法保障和新的支持。我代表证监会表示衷心的感谢。接下来，证监会系统将全力支持、配合最高人民法院，扎实做好司法解释的实施工作。

4. 我们知道，证券集体诉讼制度是投资者依法维护自身合法权利的有力武器。请问，司法解释在便利投资者参与诉讼方面有哪些针对性安排？

答：司法解释在引言部分开宗明义，其主要功能在于“便利投资者提起和参加诉讼，降低投资者维权成本，保护投资者合法权益”。为此，司法解释主要通过解决“代表人诉讼启动难”“权利登记难”和“代表人推选难”三个方面的问题，便利投资者通过诉讼维护自身利益。

一是解决“代表人诉讼启动难”。代表人诉讼最大的制度功效在于“一次胜诉，众人获赔”，在解决群体性纠纷方面，具有覆盖面广、诉讼成本低、节省司法资源等显著优点。司法解释第五条明确规定了普通代表人诉讼的启

动条件，只要具备原告一方人数十人以上、起诉符合民事诉讼法第一百一十九条规定和共同诉讼条件、起诉书中确定了二至五名符合条件的拟任代表人、有初步证据证明存在证券侵权事实等条件，人民法院就应当适用普通代表人诉讼程序审理案件。应当说，司法解释为投资者搭“代表人诉讼便车”打开了车门。

二是解决“权利登记难”。司法解释第六条专门规定，在发出权利登记公告前，人民法院应当先行审查确定权利人登记范围。这里的权利人范围，指的是因在某一时间段进行了证券交易受到损害而可以向人民法院进行权利登记的投资者，该时间段的确定取决于如虚假陈述实施日、揭露日等关键时点的确定。为避免权利人范围的“翻烧饼”和“程序空转”，第六条第二款设置了异议和复议程序，当事人对权利人范围有异议的，可以自裁定送达之日起十日内向上一级人民法院申请复议，上一级人民法院应当在十五日内作出复议裁定。在登记方式上，司法解释第八条第二款明确，权利登记可以依托电子信息平台进行，投资者可以足不出户在网上进行权利登记并加入诉讼。关于登记期限，第八条第一款规定未按期登记的权利人在一审开庭前都可以向人民法院申请补充登记，以最大程度地把适格投资者纳入原告范围。

三是解决“代表人推选难”。司法实践中代表人诉讼难以落地，一个重要原因是代表人推选难。为便利代表人

的推选，司法解释第十三至十五条作了明确安排：首先对在起诉时当事人人数确定的代表人诉讼，应当在起诉前确定获得特别授权的代表人，并在起诉书中就代表人的推选情况作出专项说明；其次对在起诉时当事人人数尚未确定的代表人诉讼，要求投资者在起诉书中明确二至五名符合条件的拟任代表人，在登记期间登记的权利人对拟任代表人人选均未提出异议，且登记的权利人中无人申请担任代表人的，人民法院可以认定由该二至五名人选作为代表人。如果登记的权利人对人选有异议或者申请担任代表人的，人民法院应当组织投票推选。每位代表人的得票数应不少于参与投票人数的50%，按得票排名确定二至五名代表人。首次推选不出的，在得票数前五名中即时进行二次推选。经过两次推选仍无法选出的，由人民法院指定。通过上述诉前确定和诉后推选相结合的制度设计，代表人推选难问题基本可以得到有效解决。

5. 诉讼代表人代为打官司当然是好事，但实际操作中，会不会存在代表人滥用代表权，假公济私呢？请问司法解释在保护被代表投资者正当诉权方面，有哪些考虑？

答：您的这个问题很好。为保障被代表投资者的合法诉权，督促代表人忠实勤勉履职，司法解释作了以下几个方面的安排：

一是明确规定了代表人的资格。司法解释第十二条规定了代表人应当符合的四个条件：（一）自愿担任代表人；

（二）拥有相当比例的利益诉求份额；（三）本人或者其委托诉讼代理人具备一定的诉讼能力和专业经验；（四）能忠实、勤勉地履行维护全体原告利益的职责。申请担任代表人的原告存在与被告有关联关系等可能影响其履行职责情形的，人民法院对其申请不予准许。

二是规定了投资者可以在特定条件下申请法院撤销代表人资格。司法解释第十七条规定，代表人因丧失诉讼行为能力或者其他事由影响案件审理或者可能损害原告利益的，依原告申请人民法院可以决定撤销代表人资格。

三是赋予了投资者对诉讼代表人实施重大诉讼事项的监督权。司法解释第十八条至第二十一条规定了投资者对代表人与被告达成的调解协议草案有知情权、异议权、参加听证会的权利以及退出权。司法解释第二十二条规定，代表人决定实施撤诉、变更或者放弃诉讼请求等重大诉讼行为的，应当向人民法院提交书面申请，并通知全体原告。法院根据原告所提异议情况，依法裁定是否准许。

四是充分保障投资者自行提起诉讼、上诉或者放弃上诉的权利。司法解释在鼓励投资者通过证券集体诉讼方式集体主张权利的同时，也充分考虑到由于不同投资者的利益诉求与风险偏好差异较大，风险承担与诉讼能力各不相同，应当允许部分投资者自行诉讼维权。司法解释第十条规定，权利登记公告前已就同一证券违法事实提起诉讼且符合权利人范围的投资者可以选择不加入代表人诉讼，原

诉讼继续进行；第十六条规定，已登记的原告对公示的代表人不满意的，可以自公告之日起十日内向人民法院申请撤回权利登记，并可以另行起诉。第三十四条规定投资者明确表示不愿意参加诉讼的，有权在公告期间届满后十五日内向人民法院声明退出，声明退出的投资者可以另行起诉。对于投资者的上诉权问题司法解释第二十七条至第二十八条也作出专门规定，一审判决送达后，代表人决定放弃上诉的，应当在上诉期间届满前通知全体原告，原告自收到通知之日起十五日内有权提起上诉；一审判决送达后，代表人决定上诉的，应当在上诉期间届满前通知全体原告，原告自收到通知之日起十五日内有权决定放弃上诉。

此外，对于特别代表人诉讼，司法解释第三十八条还规定，投资者保护机构应当采取必要措施，保障被代表的投资者持续了解案件审理的进展情况，回应投资者的诉求。对投资者提出的意见和建议不予采纳的，应当对投资者做好解释工作。总之，司法解释通过一系列程序设计，既能监督代表人忠实勤勉履职，又能充分保护个体投资者的诉讼权利。

6. 证券集体诉讼涉及证监会系统的相关单位，司法解释颁布后，证监会系统将采取哪些措施配合推动证券集体诉讼的落地实施？

答：按照《证券法》、司法解释的相关规定，证券纠纷代表人诉讼分为普通代表人诉讼和特别代表人诉讼两类，

特别代表人诉讼的启动与运行，目前会涉及到证监会系统中的中小投资者服务中心（以下简称投服中心）、证券投资者投保基金（以下简称投保基金）、中国证券登记结算公司（以下简称中国结算）、证券交易所等相关单位。为保证特别代表人诉讼的平稳运行，证监会系统高度重视，将采取以下举措，全力支持和配合人民法院做好司法解释的实施工作。

一是证监会将制定发布专门规定。依据《民事诉讼法》《证券法》以及司法解释等有关规定，证监会将制定发布《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》（以下简称《通知》），对投保机构、登记结算机构等系统单位参与特别代表人诉讼行为进行总体规范。《通知》将主要对证监会系统投保机构的范围、参与特别代表人诉讼的原则、工作保障机制、协调合作机制、工作纪律等进行规定。《通知》特别强调了系统相关单位要利用自身系统数据优势等做好证券集体诉讼的相关司法协助工作，同时强化监督约束，要求参与诉讼的投保机构及其工作人员应当勤勉尽责，严格遵守法律法规及工作纪律，依法行权。

二是投服中心将制定发布专门的业务规则。投服中心作为证监会系统具体参加特别代表人诉讼的主要投保机构，将依据《证券法》、司法解释等内容，结合自身职能，制定专门业务规则，就参加诉讼的基本原则、获得外部专业

支持、回避制度、保密制度、诉讼代表人和投资者在诉讼过程中的权利义务、案件选择机制、诉讼活动重点环节规范、档案管理等内容进行规定，使得证券集体诉讼在具体实施单位有规可循。另外，根据目前分工安排，证监会系统另外一家投保机构——投保基金，在试点阶段主要从事数据分析、损失计算、协助分配等工作，与投服中心进行互补，后续根据需要再制定业务规则从事诉讼代表人相关工作。

三是其他系统单位将结合各自优势依法积极提供司法协助工作。中国结算、证券交易所等系统单位，按照证券集体诉讼制度的安排，从自身职能和优势出发，按照司法协助程序积极配合人民法院在集体诉讼过程中的相关工作，在数据分析、证据核查、通知公告、损失计算及赔偿金分配等方面提供支持配合。

此外，证监会将加强对投保机构等系统单位参加证券集体诉讼工作监督，确保各系统单位勤勉尽责，积极作为，依法对司法审判活动提供支持和服务保障。对于徇私舞弊、严重失职造成投资者损失的行为，证监会将依法依规追究责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关追究刑事责任。

在此需要指出的是，证券集体诉讼只是证券期货多元纠纷解决机制的一种类型，不影响其他纠纷解决方式积极发挥作用。新《证券法》规定投保机构“可以作为代表人参加诉讼”，投保机构将按照业务规则中的案件筛选机制，对重大典型、社会影响恶劣的个案，依法及时启动集体诉讼。

（六）中国证监会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

（2020年7月31日　证监发〔2020〕67号）

中国证监会各派出机构，各交易所，各下属单位，各协会，会内各部门：

为了落实《证券法》第九十五条第三款相关规定，规范证监会系统相关单位参加证券纠纷特别代表人诉讼（以下简称特别代表人诉讼）相关活动，明确各方职责，根据《民事诉讼法》《证券法》《最高人民法院关于证券纠纷代表人诉讼若干问题的规定》等有关规定，现将有关事项通知如下：

一、特别代表人诉讼是指按照《证券法》第九十五条第三款规定，投资者保护机构受五十名以上投资者委托，作为代表人参加的证券民事诉讼。

二、本通知所称投资者保护机构是指中证中小投资者服务中心有限责任公司、中国证券投资者保护基金有限责任公司。

三、投资者保护机构参加特别代表人诉讼，应当坚持必要、透明、公正的原则，切实保护投资者合法权益。

四、对于典型重大、社会影响恶劣的证券民事案件，投资者保护机构依法及时启动特别代表人诉讼。

投资者保护机构应当按照相关司法解释的规定参加诉

讼，可以先行在被告具有一定偿付能力、已被有关机关作出行政处罚或者刑事裁判等案件上进行试点诉讼，积累经验，主动探索引领证券纠纷代表人诉讼。

五、投资者保护机构应当建立健全参加特别代表人诉讼的工作机制，明确内部职责分工，配备必要的人员、经费及信息技术设施等保障。

六、投资者保护机构应当制定参加特别代表人诉讼的管理制度，对内部决策程序、实施步骤、通知公告方式、与诉讼参与人之间的权利义务关系、费用管理、工作人员行为规范以及诉讼活动中可能涉及的重要事项等作出规定，严格按照制度执行。

七、投资者保护机构正式参加诉讼前，可以按照有关规定向中国证券登记结算有限责任公司（以下简称中国结算）查询投资者范围、持股情况、亏损情况等相关信息，并依法做好保密工作。

八、投资者保护机构可以建立专家评估机制，根据国家经济金融形势、资本市场改革发展、具体案件情况、社会舆情、投资者需求以及相关部门提议等，按照内部决策程序，自主研究决定是否参加相关案件进行特别代表人诉讼。

投资者保护机构根据实际情况，决定不参加相关案件，可以运用其他方式，积极维护投资者的合法权益。

九、投资者保护机构参加特别代表人诉讼的，应当按

照诉讼规则参与各项具体诉讼活动，依法履行代表人职责。

投资者保护机构应当根据案件事实，公正、合理地确定诉讼标的、提出诉讼请求。在确定诉讼标的、提出诉讼请求时，应当充分听取被代表投资者的意见，做好沟通协调、解释说明等工作。

十、中国结算是《证券法》规定的确认权利人的证券登记结算机构。

中国结算应当按照人民法院出具的载有确定的权利登记范围的法律文书，根据证券登记结算系统里的登记记载，确认相关权利人持有证券的事实。

中国结算提供的确认情况，为证券登记结算系统记载的一个或若干交易日日终的证券持有人名单。

十一、中国结算、证券交易所、投资者保护机构等可以根据自身职能，按照司法协助程序积极配合人民法院在特别代表人诉讼过程中的相关工作，在证据核查、损失计算及赔偿金分配等方面提供支持配合。

十二、证监会对投资者保护机构参加特别代表人诉讼工作进行监督，各相关派出机构和会管单位等依法提供支持和服务保障。

投资者保护机构应当及时将参加特别代表人诉讼相关重要情况向中国证监会报告，案件结案后进行专项报告。

十三、投资者保护机构、中国结算、证券交易所等单位之间应当加强沟通合作，可以通过签订备忘录或业务协

议等方式完善协作机制。

十四、参加特别代表人诉讼活动的证监会系统各相关单位及其工作人员，应当勤勉尽责，严格遵守法律法规及工作纪律，遵守相关回避规定，保守工作秘密，不得谋取私利，不得接受不当请托及从事其他损害投资者合法权益的行为，切实维护投资者合法权益。

有关单位及其工作人员徇私舞弊、严重失职造成投资者损失的，依法依规追究责任；涉嫌犯罪的，依法追究刑事责任。

十五、证监会系统各相关单位在参加特别代表人诉讼过程中，应当加强与人民法院沟通协调，积极总结经验，及时向证监会反馈意见与建议，不断推动完善特别代表人诉讼制度，保护投资者的合法权益。

十六、本通知自印发之日起施行。

中国证监会

2020 年 7 月 31 日