

关于特别代表人诉讼的调研报告

【编者按】新《证券法》于2020年3月1日生效，设立了投资者保护专章，确立了投资者保护机构的法律地位，提出了投资者保护机构可参加代表人诉讼。2020年7月31日，代表人诉讼的司法解释出台，将投资者保护机构参加的代表人诉讼定义为特别代表人诉讼。为稳妥推进特别代表人诉讼相关工作，中证中小投资者服务中心（下称投服中心）开展了特别代表人诉讼调研，重点了解各参与主体的态度和对选案标准、被告确定、代表人权限、通知方式、明示退出、费用收取、调解等问题的看法和意见。

一、调研基本情况

特别代表人诉讼参与主体较多，不同环节的参与主体情况不同。为清晰了解各参与主体的看法和意见，本次调研将调研对象分为两类，一类是法院、律师、证监会系统有关单位及部门，一类是个人投资者。

法院、律师、证监会系统有关单位及部门不仅具有较强的专业知识，还对自身参与的环节有较为深刻的理解。为此，投服中心采用发送征求意见函和举行座谈会的方式开展调研。截至8月28日，投服中心向证监会系统有关部门及单位、人民法院、投服中心公益律师、行权专家委员及知名专家学者等发出43份征求意见函，其中监管系统13份，均获回复；与相关法院（2家高院，2家中院）和法律方面的律师、学者，各举办了一场证券代表人诉讼座谈会，就本次调

研所关注的问题进行了深入交流。

个人投资者是特别代表人诉讼的最大受益者，也是最主要的参与者，对特别代表人诉讼的认识也至关重要。为此，投服中心从个人投资者的态度和对选案标准、代表人权限、通知方式、明示退出、费用收取、调解等七个维度设计了“个人投资者特别代表人诉讼有关问题”调查问卷，进行了两次线上调查。一次是通过投服中心与广发证券、海通证券、国泰君安证券、银河证券四家战略合作券商建立的联络员平台开展，共获 2163 份有效问卷。一次是投服中心联合北京证监局，通过北京辖区 18 家证券公司法人及其分布在全国的营业网点，开展了为期 9 天的第二次线上调查，共获 5854 份有效问卷。

二、调研结果

（一）态度

法院、律师、证监会系统有关部门及单位一致认为该制度的设立为正确审理因虚假陈述等引发的群体性证券民事赔偿案件，实现纠纷的有效化解，保护投资者合法权益，维护社会稳定等奠定了坚实的基础。

个人投资者调研发现，多数表示自己了解并愿意参与特别代表人诉讼，且愿意承担诉讼中可能存在的多种风险。

在受访个人投资者中，73.90%表示自己知晓特别代表人诉讼。当投资者保护机构进行 50 人征集时，74.79%表示愿意参与。当投服中心参加代表人诉讼时，76.51%表示也愿意参加代表人诉讼。

在面对诉讼风险上，14.41%的个人投资者愿承担全部败诉风险；19.74%的个人投资者愿承担部分败诉风险；16.26%的个人投资者愿承担赔偿款全额未收到风险；16.52%的个人投资者愿承担赔偿款部分未收到风险；13.79%的个人投资者表示愿承担诉讼周期较长的风险，上述愿承担风险的个人投资者合计高达80.71%。但目前仍有19.29%的个人投资者表示不愿意承担任何风险，由于诉讼必然伴随着风险，这反映出部分个人投资者对《民事诉讼法》的理解还不到位。

（二）选案标准

法院、律师、证监会系统有关单位及部门认为，在试点阶段不宜过于细化选案标准，在明确行政前置、案件重大典型、舆论关注度高等原则的基础上，完善决策程序和机制，有助于投资者保护机构合理选择试点案件，避免产生不利舆论。也有参会人员提出了一些具体选案标准建议，如违法行为被证监会顶格处罚、实施日至揭露日跌幅达一定比例、受损投资者里中小投资者占比较高等。

个人投资者调研发现，在选择案件时，第一位考虑的是案件涉及金额和社会影响程度，第二位考虑的是涉案人数和案件对资本市场法治建设的影响，第三位考虑的是社会舆论关注度和拟起诉对象的偿付能力，最后考虑的是诉讼代表人的诉讼意愿。

（三）被告确定

法院、律师、证监会系统有关部门及单位认为，应将案件行政处罚决定书中的处罚对象（包括上市公司及其控股股

东、实际控制人、董监高及中介机构等)均列为被告,既能贯彻“追首恶”理念,增大相关责任人违法违规成本,增加承担连带责任的主体数量,增强被告偿付能力,也能避免“选择性起诉”的质疑。也有观点认为,为保证试点阶段案件的诉讼效率,简化案件送达,可首先仅起诉上市公司及其控股股东、实际控制人,且不放弃对其他连带责任人的求偿权,必要时可追加。

(四) 代表人权限

法院、律师、证监会系统有关单位及部门认为,为保证代表人诉讼的高效开展,应将代表人权限范围定为特别授权,包括但不限于代为上诉、代为申请执行和执行和解等权限。同时,可借鉴民事诉讼理论界公认的“诉讼契约理论”,将当事人合意适当地置于民事诉讼流程和规范中,在公开征集和权利登记阶段,以公告形式告知代表人的权限范围,对权限范围有异议的投资者可声明退出。

个人投资者调研发现,有 21.71%不愿意将这些权利(包括参加开庭审理、变更、放弃诉讼请求或承认对方诉讼请求、与被告达成调解、提起或放弃上诉、申请执行、委托诉讼代理人等)授权给投资者保护机构,这可能会影响特别代表人诉讼一次性解决纠纷的整体效果。

(五) 通知方式

法院、律师、证监会系统有关部门及单位认为,在原告规模数量庞大的代表人诉讼中,以公告形式通知投资者是必然选择。

个人投资者调研发现，在个人投资者数量多和较为分散的前提下，86.63%支持用公告的形式通知诉讼中的各类事项。

（六）明示退出

法院、律师、证监会系统有关部门及单位认为，明示退出应由投资者向人民法院提出，投资者保护机构可协助开展相关工作。明示退出系投资者对诉讼的退出，其法律后果体现为投资者仍保有对该事项的诉权。已明示退出的投资者如另行起诉，法院仍需审查其主体资格。

个人投资者调研发现，64.95%表示知晓“默示加入、明示退出”。当问及为什么会明示退出时，40.79%表示明示退出特别代表人诉讼的原因是受损金额不多，可以接受；34.64%表示明示退出特别代表人诉讼的原因是已通过其他渠道进行了维权；23.68%表示明示退出特别代表人诉讼的原因是对投资者保护机构不认可，这一点反映出投资者保护机构的社会影响力还不大，部分个人投资者还不十分了解投资者保护机构。

（七）费用收取

法院、律师、证监会系统有关部门及单位认可特别代表人诉讼无需预缴诉讼费，判决后由败诉方缴纳；认可原告方败诉后，诉讼费用可进行减免。同时，投资者保护机构可从特别代表人诉讼赔偿款中收取必要的费用以保证特别代表人诉讼制度的可持续发展。

个人投资者调研发现，52.12%认为败诉后诉讼费用应予

以部分减免，30.29%认为败诉后诉讼费用应予以全部减免。此外，85.45%支持投资者保护机构收取必要费用以保障特别代表人诉讼业务的正常开展。

（八）调解

法院、律师、证监会系统有关部门及单位认为，对于特别代表人诉讼中的调解事项，可由投资者保护机构提出具体实施方案，法院审查并确认后，对该调解方案有异议的当事人可选择声明退出。

个人投资者调研发现，当问及个人投资者什么情况会退出调解时，56.73%会因误认调解书的执行效力没有诉讼高而退出；52.94%会因调解获赔金额占投资者诉讼金额比例较低而退出；48.27%会因对调解具体赔付方式和内容不接受而退出；44.06%会因对调解的付款期限有异议而退出。

三、工作建议

基于上述调研结果，投服中心将按照调研意见进一步修改完善投服中心特别代表人诉讼细则，积极、稳妥推进代表人诉讼案件落地。同时，针对本次调研发现的问题，提出如下建议：

一是扩大宣传。一方面，建议加强对特别代表人诉讼相关实体法与程序法知识的宣传和普及，使个人投资者真正理解“默示加入、明示退出”这一重要的特别代表人诉讼规则。另一方面，建议加强对投资者保护机构的宣传，使个人投资者能更为清楚地了解投资者保护机构的法律地位、性质和职责以及在该类诉讼中的作用等，解决投资者参与特别代表人

诉讼时对投资者保护机构不信任及不愿授权等问题。

二是加强统筹协调。特别代表人诉讼是一个系统性工程，需要证监会系统相关单位、地方政府、法院、媒体、投资者等各方相互配合，推进特别代表人诉讼案件选取、判决和投资者赔偿的顺利进行，减少误解和非议，最大限度地一次性解决证券领域群体性纠纷，真正维护投资者合法权益，实现公平与正义，促进社会和谐稳定。