

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

为落实《中华人民共和国证券法》（以下简称《证券法》）第九十五条第三款关于投资者保护机构（以下简称投保机构）参加特别代表人诉讼的规定，规范中证中小投资者服务中心有限责任公司（以下简称投服中心）参加特别代表人诉讼活动，依据《证券法》《中华人民共和国民事诉讼法》（以下简称《民事诉讼法》）、《最高人民法院关于证券纠纷代表人诉讼若干问题的规定》（法释〔2020〕5号，以下简称《若干规定》）、《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，以下简称证监会《通知》）等有关规定，投服中心研究起草了《中证中小投资者服务中心特别代表人诉讼业务规则（试行）》（以下简称《业务规则》）。近期，投服中心已向中国证监会相关部门及派出机构、法院、投服中心公益律师、行权专家委员及知名专家学者等广泛征求意见。除个别意见投服中心考虑实际情况未能采纳外，其余均予以采纳。

一、起草背景

为高效、公平赔偿受害投资者特别是中小投资者损失，维护投资者合法权益，震慑资本市场违法违规行为，借鉴域外集体诉讼经验，《证券法》第九十五条第三款规定了特别

代表人诉讼制度。该规定的突出特点体现为：一是充分发挥投保机构作用，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，允许其接受 50 名以上投资者的委托作为代表人参加诉讼，确定了投保机构可以基于当事人委托而成为代表人的法律地位。二是建立了“默示加入、明示退出”的诉讼机制，在投保机构为经证券登记结算机构确认的权利人向法院登记时，投资者明确表示不愿意参加该诉讼的除外，未明确表示退出诉讼的投资者受该代表人诉讼约束。

投服中心作为证监会设立的投保机构，自成立以来开展了支持诉讼、持股行权、纠纷调解、投资者教育等业务，示范引领中小投资者维权。为尽快落地《证券法》规定的特别代表人诉讼制度，投服中心本着“规则先行，规范推进”的原则，研究制定了《业务规则》。

二、制度定位

《证券法》第九十五条第三款规定的特别代表人诉讼是相对新型的诉讼制度，将形成与《证券法》相配套的“司法解释+监管规定+投保机构业务规则”的规范体系。

作为投保机构内部制度的《业务规则》，主要立足于规范管理相关主体参加特别代表人诉讼的具体行为，使投服中心参加特别代表人诉讼有章可循、合规推进，更好地服务投资者。因此，《业务规则》明确了参加诉讼的投保机构和投资者的权利义务，对特别代表人诉讼案件选定、投资者特别

授权获取、代为登记及参与诉讼活动等进行了规定，也涉及了回避、保密、费用、档案管理制度等。

三、主要内容

《业务规则》共六章 31 条。第一章总则规定了制定依据、适用范围、业务开展原则、专业机制及回避、保密制度，特别规定了投服中心发布通知、公告的阶段及法律后果。第二章和第三章围绕诉讼代表人和投资者两个主体，明晰了其参加特别代表人诉讼的权利和义务。第四章和第五章依据特别代表人诉讼业务开展的具体流程，对投服中心选定案件及参加诉讼的各环节活动进行了规范。第六章附则对档案管理、费用管理等其他事项进行了规定。核心内容体现为：

一是明晰了投服中心参加特别代表人诉讼的程序。投服中心参加特别代表人诉讼，实施过程包括内部决策和具体实施两个阶段，《业务规则》依据《证券法》第九十五条、《若干规定》第三十二条等相关法律规定，对具体实施步骤进行了逐一细化，具有可操作性。其一，就内部决策流程而言，投服中心将遵循案件预研、评估、决策并向证监会报告程序。在实际操作中，投服中心也将充分与各方沟通，及时向监管机构通报。其二，就具体诉讼活动的开展而言，投服中心主要围绕以下程序开展工作：案件启动；代为登记；代为参加各项诉讼活动；就判决或裁定、上诉和执行情况等重大诉讼事项予以通知、公告；参加调解等。

二是明确了投服中心参加特别代表人诉讼的公益属性原则。投服中心作为《证券法》第九十条规定的投保机构，具有公益属性。特别代表人诉讼中，关于法院依法向原告收取的诉讼费用，投服中心将依据《若干规定》，作为诉讼代表人向法院依法申请减交或免交等，并向法院主张败诉的被告赔偿诉讼过程中发生的公告费用、通知费用、律师费用等合理费用。借鉴域外投保机构有关费用的相关规定，除为开展特别代表人诉讼的必要支出外，明确投服中心不收取其他费用。

三是规定了投服中心参与特别代表人诉讼案件的范围和标准。合理确定投服中心参与案件范围是该项制度具体运行中的一项难点，考虑到实践中案件多种多样，投服中心不可能参与到每一起证券侵权案件中。投服中心将依据证监会《通知》确定的范围和标准，自主决策选取试点案件，充分发挥投保机构对代表人诉讼案件的示范引领作用。

对法院根据《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登记公告，且符合下列情形的案件，投服中心可以参加特别代表人诉讼：（一）有关机关作出行政处罚或刑事裁判等；（二）案件典型重大、社会影响恶劣、具有示范意义；（三）被告具有一定偿付能力；（四）投服中心认为必要的其他情形。其一，试行阶段，在此类侵害大规模投资者合法权益的案件中，有关机关作出行

政处罚或刑事裁判等，能为民事诉讼提供较为确实充分的案件事实依据和证据材料，便于投保机构协助投资者维权及法院审理。其二，投保机构选取案件典型重大、社会影响恶劣、具有示范意义且被告具有一定偿付能力等案件进行试点诉讼，积累经验，主动探索引领证券纠纷代表人诉讼。

四是明确了投服中心作为诉讼代表人的权限。投服中心作为诉讼代表人的权限范围，既直接影响诉讼中投服中心和投资者等各方的权利义务，也决定了投服中心如何在法院主导下高效开展诉讼活动。《业务规则》明确，投服中心作为诉讼代表人的权限包括：代表原告参加开庭审理，代为变更、放弃诉讼请求或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，申请执行，委托诉讼代理人等各项诉讼权利。法院发布的特别代表人诉讼权利登记公告内容即包括对投保机构的特别授权，投资者默示参加权利登记即视为赋予代表人特别授权，投服中心以公告形式取得了事先默示特别授权，不同意的可向人民法院声明退出。这是特别代表人诉讼除“默示加入，明示退出”外的另一个重要特点，也契合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。

同时，为充分保障投资者合法权利，在特别代表人诉讼权利登记阶段，不愿意赋予投服中心上述权限的投资者可向人民法院声明退出。换言之，在特别代表人诉讼中，投服中

心作为诉讼代表人，无需在涉及投资者实体权利处分的各程序中逐一征求每个投资者的具体意见。当然，投资者的诉讼权利和程序利益也将在各阶段得到合理保障：其一，在确定诉讼标的、提出诉讼请求时，投资者可以就诉讼标的、诉讼请求向投服中心提出意见建议，投服中心将通过网站等路径，充分了解被代表投资者的意见，做好沟通协调、解释说明等工作。其二，诉讼代表人变更或者放弃诉讼请求、承认对方当事人的诉讼请求、决定撤诉的，应当向法院提交书面申请，并以发布公告等形式通知全体原告，由法院裁定是否准许。其三，关于上诉权，代表人放弃上诉的，不影响个别投资者的上诉权；代表人决定上诉的，不影响个别投资者放弃上诉的权利。

五是明确了诉讼代表人如何履行通知义务。《业务规则》明确，对于特别代表人诉讼的接受委托、变更或放弃诉讼请求、承认对方当事人诉讼请求、调解、审理裁判、上诉及必要的其他事项，投服中心将依托信息化技术手段或者公开平台通知、公告投资者。在投保机构参加的特别代表人诉讼中，基于“声明退出”原则，获知海量涉案投资者的精确送达地址，并在每个重大诉讼事项阶段逐一通知和送达，在实操层面是不现实、不经济和低效率的。这是通知义务在特别代表人诉讼中的独特表现，也是特别代表人诉讼制度的第三大突出特点。

六是规定了投资者可退出特别代表人诉讼的阶段。《业务规则》依据《若干规定》，基于现有民事实践，在一审判决前，赋予投资者“两次退出”的选择权，实现了诉讼效率与保护投资者合法权益的平衡。“两次退出”机制具体体现为：其一是在权利登记阶段。不同意参加诉讼或进行特别授权等的投资者，应依法向法院提交退出申请。其二是在诉讼中的调解阶段。经听证程序后，投资者对代表人达成的调解方案仍不认同的，可依法向法院提交退出申请。“两次退出”机制既是对投资者实体权利的有效保护，也是对《证券法》第九十五条第三款“但投资者明确表示不愿意参加该诉讼的除外”表述在实践中的细化完善。

七是强化决策科学性及监督管理。一方面，《业务规则》建立案件评估制度和专家委员会机制，借助外部司法实务和理论专家力量，以专业判断完善决策过程，相关职责、人员组成和工作程序等事项，由投服中心另行规定。另一方面，《业务规则》规定参与诉讼的投服中心工作人员、评估专家及公益律师，均应遵守回避制度。同时，知悉特别代表人诉讼未公开信息的单位和个人，负有保密义务，执行内幕信息知情人登记管理制度。上述管理机制，是投服中心作为法定的诉讼代表人的自我约束，也是投服中心遵循正当程序积极履职，尽量消减对涉诉公司股价波动不当影响的具体体现。