国务院办公厅关于进一步加强资本市场
中小投资者合法权益保护工作的意见
国办发〔2013〕110 号
各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：
 中小投资者是我国现阶段资本市场的主要参与群体，但处于信息弱势地位，
抗风险能力和自我保护能力较弱，合法权益容易受到侵害。维护中小投资者合法
权益是证券期货监管工作的重中之重，关系广大人民群众切身利益，是资本市场
持续健康发展的基础。近年来，我国中小投资者保护工作取得了积极成效，但与
维护市场“公开、公平、公正”和保护广大投资者合法权益的要求相比还有较大
差距。为贯彻落实党的十八大、十八届三中全会精神和国务院有关要求，进一步
加强资本市场中小投资者合法权益保护工作，经国务院同意，现提出如下意见。
 一、健全投资者适当性制度
 制定完善中小投资者分类标准。根据我国资本市场实际情况，制定并公开中
小投资者分类标准及依据，并进行动态评估和调整。进一步规范不同层次市场及
交易品种的投资者适当性制度安排，明确适合投资者参与的范围和方式。
 科学划分风险等级。证券期货经营机构和中介机构应当对产品或者服务的风
险进行评估并划分风险等级。推荐与投资者风险承受和识别能力相适应的产品或
者服务，向投资者充分说明可能影响其权利的信息，不得误导、欺诈客户。
 进一步完善规章制度和市场服务规则。证券期货经营机构和中介机构应当建
立执业规范和内部问责机制，销售人员不得以个人名义接受客户委托从事交易；
明确提示投资者如实提供资料信息，对收集的个人信息要严格保密、确保安全，
不得出售或者非法提供给他人。严格落实投资者适当性制度并强化监管，违反适
当性管理规定给中小投资者造成损失的，要依法追究责任。
 二、优化投资回报机制
 引导和支持上市公司增强持续回报能力。上市公司应当完善公司治理，提高
盈利能力，主动积极回报投资者。公司首次公开发行股票、上市公司再融资或者
并购重组摊薄即期回报的，应当承诺并兑现填补回报的具体措施。

完善利润分配制度。上市公司应当披露利润分配政策尤其是现金分红政策的
具体安排和承诺。对不履行分红承诺的上市公司，要记入诚信档案，未达到整改
要求的不得进行再融资。独立董事及相关中介机构应当对利润分配政策是否损害
中小投资者合法权益发表明确意见。
 建立多元化投资回报体系。完善股份回购制度，引导上市公司承诺在出现股
价低于每股净资产等情形时回购股份。研究建立“以股代息”制度，丰富股利分
配方式。对现金分红持续稳定的上市公司，在监管政策上给予扶持。制定差异化
的分红引导政策。完善除权除息制度安排。
 发展服务中小投资者的专业化中介机构。鼓励开发适合中小投资者的产品。
鼓励中小投资者通过机构投资者参与市场。基金管理人应当切实履行分红承诺，
并努力创造良好投资回报。鼓励基金管理费率结构及水平多样化，形成基金管理
人与基金份额持有人利益一致的费用模式。
 三、保障中小投资者知情权
 增强信息披露的针对性。有关主体应当真实、准确、完整、及时地披露对投
资决策有重大影响的信息，披露内容做到简明易懂，充分揭示风险，方便中小投
资者查阅。健全内部信息披露制度和流程，强化董事会秘书等相关人员职责。制
定自愿性和简明化的信息披露规则。
 提高市场透明度。对显著影响证券期货交易价格的信息，交易场所和有关主
体要及时履行报告、信息披露和提示风险的义务。建立统一的信息披露平台。健
全跨市场交易产品及突发事件信息披露机制。健全信息披露异常情形问责机制，
加大对上市公司发生敏感事件时信息披露的动态监管力度。
 切实履行信息披露职责。上市公司依法公开披露信息前，不得非法对他人提
供相关信息。上市公司控股股东、实际控制人在信息披露文件中的承诺须具体可
操作，特别是应当就赔偿或者补偿责任作出明确承诺并切实履行。上市公司应当
明确接受投资者问询的时间和方式，健全舆论反应机制。
 四、健全中小投资者投票机制
 完善中小投资者投票等机制。引导上市公司股东大会全面采用网络投票方
式。积极推行累积投票制选举董事、监事。上市公司不得对征集投票权提出最低
持股比例限制。完善上市公司股东大会投票表决第三方见证制度。研究完善中小

投资者提出罢免公司董事提案的制度。自律组织应当健全独立董事备案和履职评
价制度。
 建立中小投资者单独计票机制。上市公司股东大会审议影响中小投资者利益
的重大事项时，对中小投资者表决应当单独计票。单独计票结果应当及时公开披
露，并报送证券监管部门。
 保障中小投资者依法行使权利。健全利益冲突回避、杜绝同业竞争和关联交
易公平处理制度。上市公司控股股东、实际控制人不得限制或者阻挠中小投资者
行使合法权利，不得损害公司和中小投资者的权益。健全公开发行公司债券持有
人会议制度和受托管理制度。基金管理人须为基金份额持有人行使投票权提供便
利，鼓励中小投资者参加持有人大会。
 五、建立多元化纠纷解决机制
 完善纠纷解决机制。上市公司及证券期货经营机构等应当承担投资者投诉处
理的首要责任，完善投诉处理机制并公开处理流程和办理情况。证券监管部门要
健全登记备案制度，将投诉处理情况作为衡量相关主体合规管理水平的依据。支
持投资者与市场经营主体协商解决争议或者达成和解协议。
 发挥第三方机构作用。支持自律组织、市场机构独立或者联合依法开展证券
期货专业调解，为中小投资者提供免费服务。开展证券期货仲裁服务，培养专业
仲裁力量。建立调解与仲裁、诉讼的对接机制。
 加强协调配合。有关部门配合司法机关完善相关侵权行为民事诉讼制度。优
化中小投资者依法维权程序，降低维权成本。健全适应资本市场中小投资者民事
侵权赔偿特点的救济维权工作机制。推动完善破产清偿中保护投资者的措施。
 六、健全中小投资者赔偿机制
 督促违规或者涉案当事人主动赔偿投资者。对上市公司违法行为负有责任的
控股股东及实际控制人，应当主动、依法将其持有的公司股权及其他资产用于赔
偿中小投资者。招股说明书虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏致使投资者遭受
损失的，责任主体须依法赔偿投资者，中介机构也应当承担相应责任。基金管理
人、托管人等未能履行勤勉尽责义务造成基金份额持有人财产损失的，应当依法
赔偿。
 建立上市公司退市风险应对机制。因违法违规而存在退市风险的上市公司，

在定期报告中应当对退市风险作专项评估，并提出应对预案。研究建立公开发行
公司债券的偿债基金制度。上市公司退市引入保险机制，在有关责任保险中增加
退市保险附加条款。健全证券中介机构职业保险制度。
 完善风险救助机制。证券期货经营机构和基金管理人应当在现有政策框架
下，利用计提的风险准备金完善自主救济机制，依法赔偿投资者损失。研究实行
证券发行保荐质保金制度和上市公司违规风险准备金制度。探索建立证券期货领
域行政和解制度，开展行政和解试点。研究扩大证券投资者保护基金和期货投资
者保障基金使用范围和来源。
 七、加大监管和打击力度
 完善监管政策。证券监管部门应当把维护中小投资者合法权益贯穿监管工作
始终，落实到各个环节。对纳入行政许可、注册或者备案管理的证券期货行为，
证券监管部门应当建立起相应的投资者合法权益保护安排。建立限售股股东减持
计划预披露制度，在披露之前有关股东不得转让股票。鼓励限售股股东主动延长
锁定期。建立覆盖全市场的诚信记录数据库，并实现部门之间共享。健全中小投
资者查询市场经营主体诚信状况的机制。建立守信激励和失信惩戒机制。
 坚决查处损害中小投资者合法权益的违法行为。严肃查处上市公司不当更正
盈利预测报告、未披露导致股价异动事项、先于指定媒体发布信息、以新闻发布
替代应履行公告义务、编造或传播虚假信息误导投资者，以及进行内幕交易和操
纵市场等行为。坚决打击上市公司控股股东、实际控制人直接或者间接转移、侵
占上市公司资产。建立证券期货违法案件举报奖励制度。
 强化执法协作。各地区、各部门要统一认识，密切配合，严厉打击各类证券
期货违法犯罪活动，及时纠正各类损害中小投资者合法权益的行为。建立侵害中
小投资者合法权益事件的快速反应和处置机制，制定和完善应对突发性群体事件
预案，做好相关事件处理和维护稳定工作。证券监管部门、公安机关应当不断强
化执法协作，完善工作机制，加大提前介入力度。有关部门要配合公安、司法机
关完善证券期货犯罪行为的追诉标准及相关司法解释。
 八、强化中小投资者教育
 加大普及证券期货知识力度。将投资者教育逐步纳入国民教育体系，有条件
的地区可以先行试点。充分发挥媒体的舆论引导和宣传教育功能。证券期货经营

机构应当承担各项产品和服务的投资者教育义务，保障费用支出和人员配备，将
投资者教育纳入各业务环节。
 提高投资者风险防范意识。自律组织应当强化投资者教育功能，健全会员投
资者教育服务自律规则。中小投资者应当树立理性投资意识，依法行使权利和履
行义务，养成良好投资习惯，不听信传言，不盲目跟风，提高风险防范意识和自
我保护能力。
 九、完善投资者保护组织体系
 构建综合保护体系。加快形成法律保护、监管保护、自律保护、市场保护、
自我保护的综合保护体系，实现中小投资者保护工作常态化、规范化和制度化。
证券监管部门、自律组织以及市场经营主体应当健全组织机构和工作制度，加大
资源投入，完善基础设施，畅通与中小投资者的沟通渠道。证券监管部门建立中
小投资者合法权益保障检查制度与评估评价体系，并将其作为日常监管和行政许
可申请审核的重要依据。
 完善组织体系。探索建立中小投资者自律组织和公益性维权组织，向中小投
资者提供救济援助，丰富和解、调解、仲裁、诉讼等维权内容和方式。充分发挥
证券期货专业律师的作用，鼓励和支持律师为中小投资者提供公益性法律援助。
优化政策环境。证券监管部门要进一步完善政策措施，提高保护中小投资者合法
权益的水平。上市公司国有大股东或者实际控制人应当依法行使权利，支持市场
经营主体履行法定义务。财政、税收、证券监管部门应当完善交易和分红等相关
税费制度，优化投资环境。国务院有关部门和地方人民政府要求上市公司提供未
公开信息的，应当遵循法律法规相关规定。有关部门要完善数据采集发布工作机
制，加强信息共享，形成投资者合法权益保护的协调沟通机制。强化国际监管合
作与交流，实现投资者合法权益的跨境监管和保护。

 国务院办公厅
2013 年 12 月 25 日