

# 关于设立证券投资者保护组织的 专项研究

课题总策划人：陈共炎

课题总协调人：刘肃毅

课题研究组成员：陈华平（组 长）

余 加（副组长）

吕传红

## 摘 要

保护投资者合法权益是各国证券监管工作的一项基本目标。按照国际证监会组织（IOSCO）的定义，投资者保护（Investor Protection）是指投资者应当受到保护，以免被误导、操纵或者被欺诈，包括内幕交易、插队交易和滥用客户资产等。在一些较为成熟的资本市场，对投资者保护有许多深入的研究，并且形成了一套保护投资者权益的社会机制，成立了一些投资者保护组织，发展了一些投资者保护工具，较有效地起到了维护证券市场稳定发展的作用。

实践中，我国的投资者保护机制还很不完善，投资者要充分运用法律维护自身权益还有很大难度。目前投资者没有自己的维权组织，证券投资者利益的保护，主要依靠行政监管与行业自律，司法救济发挥的作用很小。这种状况一方面不适当地加大了监管系统的责任，一方面也不能有效解决受违法违规行侵害的投资者的利益补偿问题。造成这种局面的原因，一是相关法律制度不够完善、司法救济的渠道不够畅通，二是单个投资者的维权成本较高、对监管系统的依赖心理较重。解决上述问题，既要努力推动相关法律制度的完善，进一步打通司法救济的渠道；又要以适当的方式，推动投资者自己组织起来，集体维护自身权益，降低维权成本。本文认为，在当前形势下研究完善证券投资者保护机制，推动设立证券投资者保护协会具有十分重大的现实和理论意义。

本文分为四个部分：

第一部分为建立证券投资者保护组织制度的逻辑起点，主要是提出问题，阐述选题的理由和现实意义，介绍课题的分析框架和研究方法，以问题为导向，立足我国证券市场实际，进一步分析论证成立专门的投资者保护组织的必要性。

第二部分介绍美国、日本、韩国和台湾地区投资者保护组织的设立运行和作用，分析比较不同投资者保护组织的优劣。

第三部分深入考察中国消费者协会在设立、运行、维权等方面的成功做法，为设立投资者保护组织提供借鉴。

第四部分结合我国证券市场实际，在深入分析基础上，提出设立证券投资者保护组织的方案。

**关键词：**投资者保护组织 社会团体保护 维权组织

# 目 录

导 言.....	1
<b>第一章 证券投资者保护与投资者保护组织专门化.....</b>	<b>6</b>
1.1 证券投资者及其合法权益.....	6
1.1.1 证券投资者的定义.....	6
1.1.2 证券投资者的类别.....	6
1.1.3 证券投资者享有的合法权益.....	7
1.2 证券投资者保护的意義、方式及我国投资者保护制度的发展.....	8
1.2.1 证券投资者保护的意義.....	8
1.2.2 证券投资者保护的方式.....	11
1.2.3 我国投资者保护的发展.....	13
1.3 我国投资者的基本结构及损害投资者利益的主要表现.....	14
1.3.1 我国证券投资者的基本特点.....	14
1.3.2 实践中损害投资者利益的主要表现.....	15
1.4 建立专门的投资者保护组织的必要性.....	17
<b>第二章 投资者保护组织制度：比较与借鉴.....</b>	<b>21</b>
2.1 证券投资者保护组织的模式.....	21
2.1.1 美国模式.....	21
2.1.2 日韩模式.....	22
2.1.3 台湾地区模式.....	25
2.2 台湾地区投资者保护组织的具体运作.....	26
2.2.1 财团法人证券投资人及期货交易人保护中心（SFIPC）的基本情况.....	26
2.2.2 SFIPC的组织结构.....	27
2.2.3 SFIPC的业务项目.....	29
2.3 英国金融巡视员制度.....	32
2.3.1 英国FOS的成立背景.....	32
2.3.2 英国FOS的职能及其运作.....	33
2.3.3 英国FOS争议处理程序及其原则.....	34
2.4 投资者保护组织的治理.....	36
2.4.1 主管机关监督.....	36
2.4.2 组织内部监督.....	36
2.4.3 社会监督.....	37
<b>第三章 对中国消费者协会的考察.....</b>	<b>38</b>
3.1 中国消费者保护组织的发展历程.....	38
3.2 消费者协会的性质.....	40
3.2.1 消费者协会的概念.....	40
3.2.2 消费者协会的本质属性.....	41
3.3 消费者协会的组织结构.....	43
3.3.1 县以上消费者协会的组织结构.....	43

3.3.2	机构和职能	45
3.3.3	消费者协会指导下的基层网络组织	47
3.4	消费者协会的职能	48
3.4.1	向消费者提供消费信息和咨询服务	48
3.4.2	参与有关行政部门对商品和服务的监督、检查	48
3.4.3	就有关消费者合法权益问题,向有关行政部门反映、查询,提出建议	49
3.4.4	受理消费者投诉,并对投诉事项进行调查、调解	49
3.4.5	投诉事项涉及商品和服务质量问题的,可以提请鉴定部门鉴定,鉴定部门应当告知鉴定结论	50
3.4.6	就损害消费者合法权益的行为,支持受损害的消费者提起诉讼	50
3.4.7	对损害消费者合法权益的行为,通过大众传播媒介予以揭露、批评	50
3.5	消费者保护中值得借鉴的几项制度安排	50
3.5.1	开展法律援助,支持消费者诉讼	51
3.5.2	多种方式开展消费者教育	52
3.5.3	及时发布消费警示	54
3.5.4	建立消费维权志愿者队伍	55
3.6	消费者协会发挥的作用	56
3.6.1	推动消费领域立法的作用	56
3.6.2	政府联系广大消费者的桥梁作用	56
3.6.3	化解社会矛盾的作用	56
3.6.4	为消费者排忧解难,保护消费者合法权益的作用	57
3.6.5	通过消费者教育,指导消费者科学合理消费的作用	57
3.6.6	开展对商品和服务的监督检查作用	57
<b>第四章</b>	<b>我国设立投资者保护组织的构想</b>	<b>59</b>
4.1	模式选择	59
4.1.1	台湾地区模式较适合内地的具体情况	59
4.1.2	中国消费者协会的成功实践为投资者保护组织的建立提供了最佳参照	61
4.1.3	金融巡视员制度是值得借鉴的补充制度安排	63
4.2	投资者保护组织基本架构	64
4.2.1	投资者保护组织的性质	64
4.2.2	经费来源	65
4.2.3	证券投资者保护组织的职能	66
4.2.4	证券投资者保护组织的组织结构	66
	<b>主要参考文献</b>	<b>68</b>

## 导 言

### 0.1 研究背景

保护投资者合法权益是各国证券监管工作的一项基本目标。按照国际证监会组织（IOSCO）的定义，投资者保护（Investor Protection）是指投资者应当受到保护，以免被误导、操纵或者被欺诈，包括内幕交易、插队交易和滥用客户资产等。在一些较为成熟的资本市场，对投资者保护有许多深入的研究，并且形成了一套保护投资者权益的社会机制，成立了一些投资者保护组织，发展了一些投资者保护工具，较有效地起到了维护证券市场稳定发展的作用。

回顾我国证券市场投资者保护制度的发展历程，从证券市场成立之初，保护投资者合法权益就纳入了公司法的立法宗旨。后来出台的相关制度也不断加大对投资者保护的关注力度，2004年1月31日国务院发布《关于推进资本市场改革开放和稳定发展的若干意见》更是把投资者保护提高到新的高度，新修订的《证券法》、《公司法》将投资者保护的理念进一步具体化。但是，应该认识到，“徒法不足以自行”，各国资本市场的发展史，其实质都是投资者权益保护的斗争史。

我国目前的投资者保护法律制度以《公司法》和《证券法》为基石，包括200多件法律、法规和规章。这些法律、法规和规章基本确立了我国上市公司的治理结构，建立了信息披露制度、独立董事制度、关联交易的表决回避制度、虚假陈述的民事赔偿等投资者特殊保护制度。如果这些制度能够在实际运作中很好地发挥效能，资本市场或许将是另一种面貌。症结并不在于这些制度本身，是我们忽视了与之相配套的不可或缺的制度建设。正如制度经济学所指出的，制度总是依靠某种惩罚才能得以贯彻，没有惩罚的制度是无用的。目前投资者保护法律制度的惩罚机制是远远不够的，尤其是以投资者自力救济为主的惩罚机制严重匮乏。传统投资者保护法律制度的惩罚机制以政府推动为主，主要是以政府监管、自律监管方式追究责任人的行政和刑事责任。而在仅有的投资者自我保护机制——虚假陈述的民事赔偿制度中，此类民事诉讼的提起也必须以行政责任和刑事责任为前提。监管为主的外部保护，以公权力的形式为投资者提供了不可替代的保护，但是其弊端也是显而易见的。首先，存在信息问题。一方面，资本市场瞬息万变，监管者往往对侵犯投资者利益的相关信息缺乏敏感，信息获取的滞后性导致投资者利益无法及时得到保护；另一方面，信息获取的成本过高往往使监管者

望而却步。其次，代理问题难以克服。监管者或监管机构的利益并不超脱，他们都是利益主体，“谁来监管监管者”的问题需要依靠长期的制度建设和完善。第三，导致道德风险。由于监管不到位，侵害投资者的成本远低于收益，利益驱使下的侵害行为便难于遏制。而以投资者自力救济为主的惩罚机制则能弥补以上的弊端，增加违法成本，有效达到保护投资者的目的。德国法学家耶林指出，“权利人通过自己的权利来维护法律，并通过法律来维护社会不可或缺的秩序”。经济人的假设也许并不完美，但是并不影响“个人是其自己利益的最好维护者”这一命题的正确性。

实践中我国的投资者保护机制还很不完善，投资者要充分运用法律维护自身权益还有很大难度。目前投资者没有自己的维权组织，现有的消费者保护协会不对证券投资者提供保护<sup>1</sup>。目前对证券投资者利益的保护，主要依靠行政监管与行业自律，司法救济发挥的作用很小。这种状况一方面不适当地加大了监管系统的责任，一方面也不能有效解决受违法违规行侵害的投资者的利益补偿问题。造成这种局面的原因，一是相关法律制度不够完善、司法救济的渠道不够畅通，二是单个投资者的维权成本较高、对监管系统的依赖心理较重。解决上述问题，既要努力推动相关法律制度的完善，进一步打通司法救济的渠道；又要以适当的方式，推动投资者自己组织起来，集体维护自身权益，降低维权成本。因此，研究完善证券投资者保护机制，推动设立证券投资者保护协会具有十分重大的现实和理论意义。

## 0.2 现有理论探索和实践

在我国证券市场发展过程中，有许多有识之士认识到了保护投资者的重要意义和投资者的天然弱势地位，提出过成立专门的投资者保护组织的建议和方案，并在实践方面有一些探索。

### 0.2.1 现有的理论探索

随着我国证券市场的发展和损害投资者利益的事件的不断曝光，对成立投资者保护组织开展投资者保护的研究不断深入。

国内有关成立专门的投资者保护组织的提法始于 90 年代中期。刘俊海的《股东权法律保护概论》（人民法院出版社，1995 年版）、《股份有限公司股东权的保

<sup>1</sup>曾有证券投资者通过诉讼要求确认其消费者地位，但由于《消费者权益保护法》中所指称的“消费者”是指“为生活消费需要而购买、使用商品或接受服务”的个人，法院认为投资者购买证券不是出于“生活需要”，因而不属于“消费者”，其诉讼请求未能得到法院支持。

护》(法律出版社, 1997年版)是提出成立投资者保护组织的较早著作。

2000年后,投资者保护问题引起了社会各界的广泛重视。黄湘源撰文《投资者利益是具体的》(2000年10月19日《证券时报》),指出保护投资者利益是十分具体的事,不仅需要坚强的法律后盾,需要明确而具体的政策,还需要有具体保护投资者的组织,做到事有人为。

2001年,清华大学商法研究中心举办的“21世纪商法论坛”国际会议将“投资者利益保护:国际经验与中国实践”作为会议的中心议题。在会议专题讨论中,刘俊海再次提出构建维护股东权保护的法制系统工程,早日建立投资者协会制度。会议专题论文中也有多篇提出建立投资者保护组织的建议和思路,如谢朝斌撰写的《上市公司法人治理结构与股东权益保护》一文提出,借鉴德国、荷兰、我国台湾等地的股东协会制度或中小投资者保护协会制度,成立少数股东维权组织;王瑞撰写的《股东权的行使和自力保护》一文指出,股东利益的保护有赖于股东对自己合法权利的积极行使,而股东权行使的最强有力的方式就是团结起来,成立股东保护协会,集体行动。2002年初,上海证券交易所推出投资者保护系列研究报告,提出要建立以公民为本的社会权力制衡机制。

随着我国《证券法》修订,不时有关于建立专门的投资者保护组织的文章见诸报端,如李宏、李季先的《(证券与法)投资者保护:建议统一立法》,宋一欣的《有关部门着手制定两法配套细则 投资者保护仍须加强》,陶雨生的《留待思考的十大问题》,黄建中的《股市也该有 3.15 应建立投资者协会》等。

此外,有一些文章还对建立证券投资者保护组织提出了比较具体的构想,如窦舒的《我国中小投资者权益保护探讨》,陆文山、王升义的《加紧我国证券投资者保护立法》,罗勇、陆晓妹的《论证券投资者的社会法保护》,以及陈逸敏的论文《中小投资者保护组织的法律制度探索》等。

上述研究成果为本课题的研究提供了丰富的资料。但也应该看到,关于建立专门的投资者保护组织的研究虽然新点、亮点颇多,但是系统性不强,并没有提出一套可行的操作方案。因此,本课题的研究具有一定的现实意义。

### 0.2.2 推动投资者保护组织成立的实践

虽然我国目前还没有成立专门的证券投资者保护组织,但是包括立法部门、证监会、行业自律组织、新闻媒体、证券律师、投资者等在内的各个方面都对成立专门的投资者保护组织进行了有益的尝试。

在我国制定《证券投资基金法》过程中，关于设立投资基金投资者协会的内容曾经写入基金法草案，但由于认识上的不一致，这部分内容最终没有写入《证券投资基金法》中。2005年10月27日通过的新《证券法》虽然也没有对成立专门的投资者保护组织作出规定，但在保护投资者合法权益方面前进了一大步，并为投资者保护组织的成立预留了制度空间。《证券法》规定第一百三十四条规定：国家成立证券投资者保护基金。证券投资者保护基金由证券公司缴纳的资金及其他依法筹集的资金组成，其筹集、管理和使用的具体办法由国务院规定。

证监会方面也一直在推动成立投资者保护组织等投资者直接保护制度。中国证监会主席尚福林在2005年11月召开的“2005中国论坛”上发表演讲指出，“十一五”期间在建立投资者直接保护制度方面，将以保护投资者合法权益为核心，明确投资者的直接诉讼权，建立集团诉讼制度和股东代表诉讼制度，明确上市公司董事及高级管理人员民事赔偿制度，明确将诚信义务作为发行人、上市公司、证券经营机构、其他证券服务机构等市场活动主体的主要义务，确立民事赔偿优先原则，建立完善专门的投资者保护机构。

中国证券业协会作为行业自律组织，也曾积极推动投资者保护组织建立。2000年，该协会曾筹备设立投资者维权中心，以确保在投资者保护的各种政策出台的同时，能做到事有人为。

《上海证券报》则从2000年12月开始，先后与全国70多家证券公司合作开办“股民学校”，采用定点开班、免费授课的形式，义务为广大投资者提供系统的证券投资知识教育和风险教育，成为投资者教育参与人数最多、影响最为广泛的形式。与此同时，该报社还组织成立了投资者维权志愿团，解答投资者的问题，定期发布投资者权益保护报告，帮助投资者维权。

2004年，张卫星等民间人士发起筹备“中国证券投资者协会”，向有关部门提交了申请文件，但没有得到批准。

2006年11月7日，东盛科技部分小股东自发成立维权联络小组，成为中国证券市场第一个由小股东自发组建的维权小组。

从以上情况看，成立专门的投资者保护组织来保护投资者的合法权益实际上已成为证券市场各方的一种共识，各个方面的力量都在积极推动这项工作，但到目前为止，这方面的实践还停留在非常初级的阶段。

### 0.3 基本框架和研究方法

### 0.3.1 基本框架

依据逻辑关系，本课题可分为四个部分，其基本结构如下：

第一部分（导言和第一章）为建立证券投资者保护组织制度的逻辑起点，导言主要是提出问题，阐述选题的理论和现实意义，介绍课题的分析框架和研究方法。第一章则以问题为导向，立足我国证券市场实际，进一步分析论证成立专门的投资者保护组织的必要性。

第二部分（第二章）介绍美国、日本、韩国和台湾地区投资者保护组织的设立运行和作用，分析比较不同投资者保护组织的优劣。

第三部分（第三章）深入考察中国消费者协会在设立、运行、维权等方面的成功做法，为设立投资者保护组织提供借鉴。

第四部分（第四章）结合我国证券市场实际，在深入分析基础上，提出设立证券投资者保护组织的方案。

### 0.3.2 研究方法

本课题研究从证券监管角度着眼，充分运用监管理论，并以当代经济学、法学、社会学的基本原理为指导，尝试借鉴和运用多种分析方法进行理论和实证研究，主要着眼于“实际是什么”的客观事实阐述，同时辅之以“应该是什么”的主观价值判断。

本课题研究方法主要体现以下特点：

第一，多种研究方法相结合。采用两个结合的研究方法：规范分析与实证分析相结合，规范处力求系统全面，实证处力求客观实用；一般分析与特殊分析相结合，既体现证券投资者保护组织的一般特征，又突出我国新兴加转轨的历史性、体制性特征。

第二，重视经济学研究方法。在论述方面吸收西方经济学近期的发展成果，特别是制度经济学、信息经济学和博弈论等领域的学术成果，力求以新的方法达到新的研究深度。

第三，注重国际比较。在考察证券投资者保护组织运行模式时，较多地运用国际比较的研究方法，其理由主要有两点：一是我国正处于经济转轨时期，资本市场较发达国家和地区的经验值得我们吸收和借鉴；二是我国还未设立专门的投资者保护组织，缺乏这方面的经验。因此，运用国际比较研究方法研究证券投资者保护组织的建立，无疑具有现实意义。

## 第一章 证券投资者保护与投资者保护组织专门化

### 1.1 证券投资者及其合法权益

#### 1.1.1 证券投资者的定义

证券投资者是证券投资的主体，是指以营利为目的，进行证券投资，行使证券权利，承担证券投资风险和收益的市场主体，也就是以货币资本在证券市场上买卖股票、债券、基金份额等有偿证券以及这些证券的衍生产品，以期获得收益或者卖出证券及衍生产品以赚取市场差价的自然人、法人或其他经济组织。在2003年施行的最高人民法院《关于审理证券市场因虚假陈述引发的民事赔偿案件的若干规定》中，投资者被定义为“在证券市场上从事证券认购和交易的自然人、法人或者其他组织”。

#### 1.1.2 证券投资者的类别

证券投资者按不同的标准有不同的分类：

一、按照投资方向，分为一般投资者和特殊投资者。一般投资者通常为股东，特殊投资者通常为债权人、委托人、基金份额持有人等。也可分为正常情况下的普通投资者和特殊情况下的投资人（如破产当事人等）。

二、按照专业技能和资信情况，分为合格投资者和普通投资者。合格投资者（Accredited Investors），一般是指自有资金雄厚，抗风险能力较强的机构投资者或熟悉市场运作，具有投资分析能力的成熟投资者。例如，《证券公司债券管理暂行办法》规定，证券公司债券经批准可以向社会公开发行，也可以向合格投资者定向发行。其中，合格投资者是指自行判断具备投资债券的独立分析能力和风险承受能力，且符合下列条件的投资者：依法设立的法人或投资组织；按照规定和章程可从事债券投资；注册资本在1000万元以上或者经审计的净资产在2000万元以上。又如，合格境外机构投资者（QFII）、合格境内（赴海外投资）机构投资者（QDII）。合格投资者以外的投资者群体一般可称为普通投资者。

三、按照投资者的国籍或注册地，分为境内投资者和境外投资者。境内投资者是指具有中国国籍的自然人或者依照中国法律在我国境内注册登记，有权以人民币认购或购买中国证券市场证券的法人。境外投资者是指不具有中国国籍（包括香港、澳门、台湾地区）的自然人，或者依照外国法律在境外（包括香港、澳

门、台湾地区) 注册登记, 有权买卖中国证券市场证券的法人。需要注意的是, 根据《关于外商投资举办投资性公司的补充规定》(商务部 2006 年第 3 号令), 外商投资性公司可根据国家有关规定对上市公司进行战略投资, 此时外商投资性公司视为股份有限公司的境外股东, 即尽管其为境内注册的法人, 但按境外投资者对待。

四、按照组织形态, 分为个人投资者和机构投资者。在投资者中, 如果证券持有人是自然人, 则为个人投资者; 如果是机构, 则为机构投资者。与个人投资者相比, 机构投资者一般具有投资管理专业化、投资结构组合化、投资行为规范化等特点。目前, 个人投资者与机构投资者在证券账户开立、投资范围等方面存在一些差别, 如国债回购、资产证券化受益凭证等就只允许机构投资者参与交易。

### 1.1.3 证券投资者享有的合法权益

证券投资者合法权益是指投资者因投资证券而产生的法定权益。从法律的角度讲, 投资者权益就是投资者的权利, 是指投资者因证券投资而产生的并且为法律确认的各项权利的总和。

投资者最主要、最基本的六大权利是:

一、投资知情权。知情权是指投资者依法享有的、要求公开投资产品一定信息的权利和在法律范围内及时、准确、完整地获得各类信息的权利。如《证券法》第 25 条规定: “证券发行申请经核准, 发行人应当依照法律、行政法规的规定, 在证券公开发行前, 公告公开发行募集文件, 并将该文件置备于指定场所供公众查阅。”

二、资产安全权。投资者在投资过程中, 为了交易的方便, 必须将自己的资金和证券托管给市场的中介机构(如证券公司等), 形成委托保管关系, 由此产生了资产安全权。如《证券法》第 139 条规定: “证券公司不得将客户的交易结算资金和证券归入其自有财产。禁止任何单位或者个人以任何形式挪用客户的交易结算资金和证券。”

三、公平交易权。投资者作为证券的持有者, 享有买卖、赠与或质押证券的权利, 这是投资者的基本权利, 是投资者从事投资行为的前提, 也是投资者获取投资收益的重要方式。如《证券法》第 4 条规定: “证券发行、交易活动的当事人具有平等的法律地位, 应当遵守自愿、有偿、诚实信用的原则。”

四、投资收益权。投资者在投资股票、债券、基金和委托理财时享有分配权。参与分配是投资者获取投资收益的一种基本方式。如投资者投资股票时，首先有从上市公司获取股息红利的权利。如《公司法》第4条规定：“公司股东依法享有资产收益、参与重大决策和选择管理者等权利。”此外，分配权还包括投资者在公司解散清算时，有权要求取得公司的剩余资产。

五、管理参与权。管理参与权是投资者参与投资客体（如上市公司和基金管理公司）相关事宜决策的权利。并非在所有的投资活动中投资者都具有管理参与权。一般来说，如果按照投资合同，投资者能够获得固定的利息支付，如投资风险较小的债券或优先股，投资者一般没有参与权，只有在极端情况下，如公司面临破产清算时才有一定参与权。在投资股票、基金等没有固定回报的产品时，通常享有参与权。以普通股股东为例，投资者作为股东所享有的管理参与权主要包括表决权、股东大会召集请求权和自行召集权、提案权、质询权等。

六、股东诉讼权。当投资者的合法权利受到侵害时，投资者有权依法向人民法院提起诉讼，要求停止该违法行为和侵害行为。《公司法》第152条、第153条等规定了股东代表诉讼和直接诉讼的权利。

## 1.2 证券投资者保护的意義、方式及我国投资者保护制度的发展

### 1.2.1 证券投资者保护的意義

二十世纪九十年代以来，国外学者对投资者保护进行了大量实证研究，结果表明，投资者保护对上市公司价值、证券市场发展、金融稳定和经济增长有明显的正面作用。

#### 一、投资者保护和证券市场发展

目前关于投资者保护与证券市场发展的实证研究，主要是 Rafael La Porta、Florencio Lopez-de-Silanes、Andrei Shleifer 以及 Robert Vishny 等四位美国学者做的，下面我们简称为 LLSV。他们发表了一系列论文，如 1997 年的《决定外部融资的法律因素》(Legal Determinants of External Finance)、1998 年的《法律和金融》(Law and Finance)、1999 年的《投资者保护：起源、后果和改革》(Investor protection: Origins, Consequences, Reform) 等等。在上述论文中，LLSV 搜集整理了 49 个国家(地区)的法律和证券市场发展的资料，根据法律体系的起源和特点分为四类，即英国、德国、法国和斯堪的纳维亚法系。

其中第一类就是英美法系或普通法系，第二、三、四类属于大陆法系或民法法系。

LLSV 研究发现，英美法系国家对投资者特别是中小投资者权利保护得最好，斯堪的纳维亚法系次之，德国法系国家为再次之，而法国法系国家最差。LLSV 探讨了投资者保护程度与股市发展程度的关系，得出的结论是，投资者保护程度越高，股市越发达。LLSV 以一国(地区)股市总市值与该国(地区)国民生产总值之比(股市/GNP 比)来代表股票市场的发展程度，英美法系国家的股市最发达，德国法系国家次之，法国法系国家最低。每百万人口中的上市公司数目，英美法系国家平均为 35.45 家，斯堪的纳维亚法系国家为 27.26 家，德国法系 16.79 家，法国法系只有 10 家。可见，投资者，特别是中小投资者保护程度对股市发展起着重要作用。

## 二、投资者保护和公司价值

在经济学家看来(如 Modigliani 和 Miller)，企业是投资项目及其产生的现金流的组合，投资者(股东和债权人)对现金流有请求权。但是，正如 Jensen 和 Meckling 指出的，这些现金流不会自然地还给投资者，企业的内部人会想方设法以符合自己利益的方式使用这些现金流。Hart 指出，投资者只有在拥有权力的情况下才能得到现金，这些权力包括：更换董事、强制派息、阻止有损外部投资者的项目、对董事提起诉讼并得到赔偿、清算企业。当投资者受到法律较好保护的时候，他们才相信可以得到现金流而不是被管理层或控股股东非法占用和窃取，愿意为金融资产(股票和债券)付更高的价格。从这个意义上说，投资者保护决定着公司价值。

LLSV 就此以 27 个富裕的经济体 371 家大公司为样本作了实证研究。他们使用了 Tobin Q 的概念，即公司的资产市值与资产重置价值之比，结果发现，对投资者保护较好的英美法系的国家(地区)，Tobin Q 的中数达到 1.48；而对投资者保护较差的大陆法系国家，Tobin Q 的中数仅为 1.21。

另一项实证研究是 Claessens 等人基于东亚和东南亚 9 个国家和地区 2658 家公司的资料进行的。他们以投票权和现金流权之差，即控制权和所有权的分离程度来代表公司掠夺中小股东权利的程度，因为大股东如果投票权(控制权)大而现金流权小(即持股比例小)，越有可能依靠控股地位通过掠夺来取得与其持股比例不相称的收益，对投资者权益的侵害越大。通过回归分析发现，投票权和现金流权每上升 10 个百分点，公司市值则下降 6 个百分点。大股东掠夺越严重，公

司市值越低。

### 三、投资者保护和金融稳定

投资者保护对金融稳定产生重大影响的原因是：(1)在危机阶段，当管理层或控股股东感到无法实现预定经营目标的时候，大股东对小股东的掠夺会变本加厉，进一步动摇投资者的信心；(2)在危机阶段，投资者对自身的利益是否能够得到合理保护会更加关注、更加敏感。所以，当亚洲金融危机爆发的时候，许多外国投资者猛然意识到了东南亚国家(地区)投资者保护方面的欠缺，迅速撤资，从而加重了危机。

在实证研究方面，Johnson 等人对 1997~1998 年亚洲金融危机期间 25 个国家(地区)的股价和汇率变动情况进行了分析，结论是，投资者保护指数和执法质量与市场的跌幅有紧密的关系，投资者保护较好的国家(地区)在危机中表现更为稳定。Mitton 通过对企业层次的实证研究发现，在 398 家遭受亚洲金融危机冲击的公司中，如果对中小投资者保护较好，如信息透明、披露质量高、股权结构合理、主业集中，在危机期间股价水平更为稳定。

关于投资者保护和证券市场稳定的个案研究更多。美国法学家 John Coffee 研究了捷克的案例。1995 年，有 1716 家公司在布拉格证券交易所上市。由于通货膨胀率相对较低，且雇佣率几乎达百分之百，所以这种坚挺的宏观经济地位使得中东欧国家向市场经济转轨好像会很顺利。但到 1999 年初，上市公司数量暴跌了 80%，只剩 301 家。同时，布拉格证券交易所 50 种主要股票指数的投资价值也相应下跌 60%。交易枯竭，布拉格证券交易所自身的存在都受到威胁。1997 年，该交易所有 1486 个经纪人，而 1999 年中期只有 358 个经纪人。Coffee 认为，导致捷克证券市场失败的主要原因是法律的不完善和对投资者保护的不足。首先，捷克的证券市场几乎毫无透明度可言。由于不是集中交易，而且布拉格证券交易所场外交易不要求实时公布价格，所以只有那些交易参与者愿意披露的交易价格才会报告出来。其次，捷克为私有化设立的投资基金成为了上市公司最重要的机构投资者，但却没有履行监督的责任。它们多数是银行设立的，投资的目的是为银行争取更多的企业客户，或者保证银行不被收购，而且，它们还卷入了多数涉及公司重组的内幕交易。有大量私有化投资基金利用法律上的漏洞逃避监管，最后宣布破产。破产的原因不是投资失败或负债过度，而是被内部人掏空了。在文献中，捷克通常是作为波兰的反例提出的。这两个国家在转轨开始的时候，

有相似的经济发展水平、制度遗产和文化背景，但是波兰更为重视投资者保护，引进了美国式的证券法和证券监管制度，建立了类似于 SEC 的监管组织，允许累积投票和通讯表决(捷克没有)。1992~1998 年，波兰纳入 IFC 可投资指数的上市公司由 9 家增加到 34 家，同期捷克只从 5 家增加到 13 家，而且这 13 家都是政府或外国投资者控股的。

#### 四、投资者保护和经济增长

投资者保护促进经济增长是通过促进金融市场特别是股票市场的发展来实现的。金融市场的发展，有利于促进储蓄和资本积累，提高资源配置效率，这对于一国的经济发展有十分重要的意义。

值得一提的是，投资者保护对于高科技产业的发展具有尤为重要的意义。股票市场在某种意义上是一种风险资本的市场，不仅是创业资本的主要退出渠道，而且股票投资者本身比起其他投资者更愿意承担风险。Himmelberg 等人认为，如果投资者保护程度高，外部投资者就愿意与企业家分担风险；反之，投资者会要求企业家自己持有较多的股份才肯放心投资，这对创业企业的发展是不利的。所以，与欧洲大陆法系国家相比，较为重视投资者保护的英美法系国家在高科技发展方面更胜一筹。

### 1.2.2 证券投资者保护的方式

投资者保护的根本目标是维持投资者的信心，实现公司价值最大化，提高资源配置效率，促进资本积累、证券市场发展和经济增长。在证券市场参与各方中，投资者是证券市场的基础和支柱。只有真正保护投资者利益的市场，才能给投资者以安全感和投资信心，证券市场才能长久发展。像我国这样处于发展初期的新兴证券市场，中小投资者占绝大多数，这一点尤为重要。因此，保护投资者利益是发展证券市场的核心任务。保护投资者的利益，关键是要建立起公平合理的市场环境，为投资者提供平等的交易机会和获取信息的机会，使投资者能够在理性的基础上自主地决定交易行为。因此，建立和维护证券市场的公开、公平、公正的“三公”原则，是保护投资者合法利益不受侵害的基本原则，也是保护投资者利益的基础。

从制度安排来看，投资者保护制度具体涵盖公司和社会两个层面。公司层面的制度安排主要涉及完善公司内部治理，清晰界定管理层和董事会的责、权、利，

建立公司内部的控制与监督机制，具体包括：股东投票权和投票程序，董事会职责、权力和责任，对内幕交易的禁止，股东派生诉讼和集体诉讼等。社会层面则需要建立一个公开、公平、公正的市场环境，科学合理的监管体系以及高效的监管制度，以最大程度地保障所有股东的利益不受侵害。

一般而言，证券投资者保护主要有以下七种方式：

一、立法保护。即国家立法机关通过颁布投资者保护方面的法律制度来保障投资者权益。立法保护是各种投资者权益保护的基础。无论投资者自我保护、自律组织保护还是行政保护或司法保护都离不开制定法律制度。我国的《证券法》和《公司法》是投资者保护的主要法律制度。

二、行政保护。即国家通过设立专门的证券与投资监督机构，通过行政监管的方式来加强市场监管，及时制止侵害投资者权益的行为。中国证监会作为法定的国务院证券监督管理机构，在设立市场准入标准、建立信息披露制度、加强日常监管、严格执法与处罚等方面采取了一系列行政保护措施。

三、司法保护。即国家司法机关通过建立诉讼制度，维护投资者诉权的保护制度。司法保护制度涉及侵害投资者权益的民事法律责任、刑事法律责任、行政法律责任，通过建立民事、刑事、行政诉讼程序来保护投资者的诉讼权利，实现投资者权益的救济。司法保护是投资者权益救济的最后手段。

四、个体自我保护。即投资者自己保护自己，其关键是审慎对待自己的证券投资事务，自主承担投资风险、自主采取保护措施，及时行使和主张权利。为此要求投资者学习证券相关知识，掌握证券投资信息，与受托人订立内容明确的合同。自我保护是投资者主动选择的一种行为，投资者可单独或联合采取措施，维护自身权益。

五、市场自律保护。即通过证券发行人、证券经营机构、证券投资服务机构等规范运作、严格自律、认真履行法定和约定的义务来保护投资者的合法权益。

六、社会团体保护。即投资者通过有关机构保护自己。如通过投资者保护协会、投资者保护基金公司等机构保护自己的合法权益。

七、社会监督。投资者保护机制还需要广泛的社会监督，需要良好的社会法治环境。社会监督机制与法治环境包括宪政环境、公民法律意识、行政法治、市场竞争法治、税收法治、国有资产法治、新闻传媒监督与法律保障等。

### 1.2.3 我国投资者保护的发展

我国投资者保护是随着我国证券市场的规范与发展逐渐建立与完善起来的，其发展大致经历了五个阶段：

第一阶段是以地方和部委法规为主，对投资者的基本权利（如表决权和转让权等）作出暂行规定。国务院证券委和中国证监会成立后，先后发布了《股票发行与交易管理暂行条例》、《禁止证券欺诈行为暂行办法》等一批重要法规，使我国投资者保护得到明显改善。其特点是行政色彩较为浓厚。

第二阶段是以《公司法》颁布实施为标志，初步形成以信息披露为主导形式的投资者保护体系。1994年7月1日生效的《公司法》将初级阶段的各地方和部委关于中小投资者保护的行政法规以完整的全国性立法形式确定下来，标志着我国投资者保护进入新阶段。此间，中国证监会制定了《证券市场禁入暂行规定》，旨在打击证券欺诈行为。

第三阶段是以《证券法》颁布实施为标志，投资者保护法律体系相对完善。1999年7月1日实施的《证券法》，对证券发行、上市、交易、上市公司收购环节以及中介机构和监管机构行为过程中如何保护投资者利益进行了较为系统的法律规定，同时明确了违反上述规定的法律责任。之后，《上市公司股东大会规范意见》、《关于在上市公司建立独立董事制度的指导意见》、《上市公司治理准则》等相关规章陆续出台，进一步从公司治理角度确保了中小投资者的合法权益得到有效保护。

第四阶段是以《国务院关于推进资本市场改革开放和稳定发展的若干意见》的发布为标志，我国投资者保护进入了全面推进阶段。《国务院关于推进资本市场改革开放和稳定发展的若干意见》颁布实施以来，投资者保护意识大大加强，市场环境得到改善，投资者权益保护措施不断推出。2004年6月1日正式实施的《证券投资基金法》和中国证监会制定的《关于加强社会公众股股东权益保护的若干规定》都将“投资者权益保护”作为指导思想和重要内容。

第五阶段是以2005年《证券法》和《公司法》的修订为标志，我国投资者保护迈入了新的历史阶段。“两法”的修订突出强调了对投资者尤其是中小投资者合法权益的保护，新《公司法》在完善股东合法权益保护制度方面取得了长足进步：扩大了知情权，明确了提案权、股东大会召集权和累积投票制度，确立了

关联股东回避表决制度、股东代位诉讼制度等。在此基础上,新《证券法》进一步确立了上市公司董事、监事、高级管理人员违法短线交易和股东代表诉讼等制度。此外,《证券法》还建立了证券投资者保护基金制度,完善了证券公司客户交易结算资金的安全保护制度,补充了证券发行、交易活动的一系列民事法律责任制度。健全、完善的证券投资者保护基本法律制度已经确立。

### 1.3 我国投资者的基本结构及损害投资者利益的主要表现

#### 1.3.1 我国证券投资者的基本特点

经过十多年的发展,我国证券市场的规模迅速扩大,投资者开户人数持续增加。截至2007年6月底,深沪两个证券交易所的开户数已达10705.64万户。据初步分析,我国投资者队伍呈现如下特点:

##### 一、散户为主

我国证券市场的个人投资者比例一直占绝对多数,投资者高度分散,与国际上投资机构化的趋势相反,我国是投资大众化。据统计,2007年6月底的10705.64万个投资账户中,有99.59%是个人投资者,机构投资者开户数仅为0.41%。虽然最近几年机构投资者发展十分迅速,但在短期内,我国的证券市场还将是一个以散户为主的市场。

##### 二、弱势群体占很高比例

我国投资者队伍的另一个特点是弱势群体占很高比例。投资者队伍老龄化表现明显。弱势群体比例过高,导致个人投资者群体的抗风险能力不强。

##### 三、投资知识缺乏

我国资本市场,特别是证券市场的开设是近十几年的事情。在过去计划经济体制下,个人的财富极为有限,既不需要也不可能做任何的投资理财安排。而各级学校中除大学的财经院系外,基本上没有投资理财方面的教育。因此,虽然很多人通过购买股票、债券、基金成为投资者,他们的投资知识还很不系统、很不全面。

##### 四、短期投资的投资理念为主流

基于各方面的原因,我国个人投资者做长期投资者少,做短期投资者多,与其它成熟证券市场相比,换手率非常高。这种现象反映我国证券市场投机气氛较浓,潜在一定的风险。

### 1.3.2 实践中损害投资者利益的主要表现

在我国证券市场十多年的发展历程中,包括监管者在内的各方为保护投资者权益作出了很多努力。新《证券法》、《公司法》的出台,以及相关制度规定和机制的配套完善,为投资者合法权益的保护提供了良好的制度框架。但是应该看到,在实践中,我国证券投资者合法权益受到损害的情况还是十分严重的:

一、在涉及自身利益的重大政策和事项的制定和出台过程中缺乏参与权和话语权

证券市场任何重要规则、政策和事项的出台都事关几千万投资者的切身利益,都会引发市场的强烈反应,因而需要非常慎重,充分尊重投资者的利益。但目前证券市场各项法律规则和政策制定透明度很低,缺乏对市场各方利益的充分考虑,特别是缺乏广泛征求中小投资者意见的程序,难以把握其科学性和市场的认可度。在政策、规则出台前,投资者对其内容往往一无所知,缺乏参与权和话语权。这样的政策、规则贸然出台,在实践中往往问题极大,难以推行。一旦政策出现失误,投资者往往是直接的受害者。

2001年国有股减持就是一个典型的例子。2001年6月份,为完善社会保障体制、开拓社会保障资金新的筹资渠道,支持国有企业的改革和发展,国务院发布了《减持国有股筹集社会保障资金管理暂行办法》,规定国有股减持主要采取国有股存量发行的方式,凡国家拥有股份的股份有限公司(包括境外上市的公司)向公众投资者首次发行和增发股票时,均应按融资额的10%出售国有股。国有股存量出售的收入,全部上缴全国社会保障基金。该政策出台后,给我国证券市场造成重大冲击,股指大幅下跌,投资者股票市值急剧缩水。2001年10月22日,在国有股减持政策出台4个月后,中国证监会宣布停止执行《减持国有股筹集社会保障资金管理暂行办法》。这种政策的不透明和预期的不确定性是造成市场剧烈波动,投资者投机心理严重的重要原因之一。

二、投资者在购买证券商品时被剥夺了参与资产定价的权利

公司为了满足其自我扩张的欲望,往往以高价进行首发、增发或配股对投资者进行利益盘剥,而广大公众投资者对于各种融资价格的确定却没有任何参与的权利。

公司发行股票的价格,是由证券监管部门确定基本的定价原则。再由上市公

司和主承销商（现为保荐人）作为卖方单方确定商品价格，中小投资者对此没有任何话语权，而且发行时采用定价发行，对投资者也有强买强卖之嫌；即便在采用询价机制的大盘股发行上，询价也主要是网下机构投资者参与，中小投资者只有被动接受询价的结果，而难以参与询价过程。

此外，改制上市的政策以及股票定价政策导致了发行价格的虚高，压缩了股价上涨的空间。过高的发行价格、交易成本以及过低的投资回报致使投资者总体收益为零，甚至出现负数。

### 三、上市公司漠视投资者权益，给与投资者的回报过低

作为在经济高速增长背景下的新兴证券市场，中国证券市场本该就具有良好的成长性，但实际情况却是股市长期处于徘徊低迷的态势，对投资者缺乏应有的吸引力，一个重要的原因就是上市公司漠视投资者的权益，没有把保护投资者权益放在首位。

上市公司及其控股股东侵犯中小投资者权益的情况复杂，类型多样，手法不一，主要情况有：虚假手段骗取上市资格；非法占用上市公司资金；违规担保；随意变更募集资金用途；通过关联交易进行资产或利润转移，操纵利润；上市公司分配不规范，分红派息水平低；信息披露不及时、不真实，提供虚假财务报告等。

### 四、中介机构失信

证券中介机构包括经营证券业务的证券公司和从事证券服务业务的证券投资咨询公司、信用评级机构、会计师事务所、资产评估机构、律师事务所、证券信息公司等。投资者权益的有效保护与证券中介机构的职能定位高度相关，中介机构在证券市场发展中起着举足轻重的作用。证券中介机构是证券市场投资者与筹资者之间的中介，中介机构能否保持“三公”原则和独立性，对证券市场的良性发展起着至关重要的作用。成熟市场主要是靠规范中介机构行为来实现对市场的监管和投资者利益的保护。作为连接投资者与上市公司的桥梁，我国证券中介机构在解决信息不对称、保护投资者利益方面发挥了重要作用，但由于尚不完善的市场经济体制以及证券中介机构自身的缺陷，近年来，我国证券中介机构违法违规、失信现象突出，表现为为企业虚假“包装”，骗取上市资格或财务造假；散布虚假信息误导投资者；证券公司挪用客户交易结算资金或客户证券；证券公司利用自身优势操纵股票等。

## 五、投资者的诉讼权利受到不应有的限制

投资者受到证券侵权行为的侵害，无论是虚假陈述、市场操纵，还是股东大会、董事会不当决议，均应有权提起诉讼，要求侵权人停止侵害行为并赔偿因此而遭受的损失，这是投资者基本的诉讼权利。但这种权利在现实中却无法真正行使，或者受到不应有的限制，法院不受理投资者的证券民事赔偿案件，或者受理后不审理、不判决、不执行的现象普遍存在。法院在受理虚假陈述民事赔偿案件所设置的前置程序对投资者的诉讼权利构成了不合理的限制。这种情况造成了证券市场的种种违规行为得不到惩罚，投资者的损失得不到补偿，违法的低成本又进一步纵容了欺诈行为的发生，从而使整个证券市场陷入了一种恶性循环之中。

### 1.4 建立专门的投资者保护组织的必要性

如前所述，我国目前的证券市场是一个“新兴加转轨”的市场，投资者构成主要以中小散户为主，投资者的理性程度、自我保护能力都有限，与一些以机构为主的证券市场存在着较大区别。另一方面，我国证券市场方面的法规制度建设还有待进一步完善，目前高企的维权成本，使大批投资者在合法权益遭到侵害的情况下，不知、不愿、不敢主动维权，如果没有专门的机构提供帮助，保护投资者合法权益不受侵害只能是一句空话，其结果必将是打击投资者对证券市场的信心，不利于我国证券市场的长远发展。因此，通过设立专门的投资者保护组织来维护投资者的权益，为投资者提供社会团体保护已日益成为从上到下的一种共识。

#### 一、设立专门的投资者保护组织是切实保护投资者利益的需要

投资者保护是我国证券市场发展中的根本问题，只有从根本上保护投资者的合法权益，证券时常才能具有吸引力和国际竞争力，我国的资本市场为经济社会发展服务的功能才能真正落到实处。

在我国，中小投资者虽然人数众多，但“人多”并不“势众”，被公认为市场中明显的弱势群体。目前证券市场上，损害中小投资者利益的事件并不鲜见，其原因当然是多方面的，但缺乏真正表达中小投资者利益、帮助投资者维权的组织确实是主要原因之一。投资者社会化组织水平低的直接后果就是中小投资者自我保护能力弱，往往很难抵御外界对自己合法权益的侵犯。

在资本市场发达国家，投资者数量虽然不多，但在一些投资者保护组织的组

织下，他们能够在投资者维权、促进市场规范方面发挥积极作用。我国目前的投资者处于一种分散的无组织状态，投资者难以形成一股有组织的力量，在与一些强势机构竞争中始终处于劣势地位，投资者利益难以得到有效保护。对于处于转轨期的中国证券市场而言，非常有必要设立真正代表投资者利益的专门组织，该组织必须能够真实地反映中小投资者的呼声，有效整合投资者的利益，积极参与证券市场规则的制定并监督其实施，切实以保护投资者各项合法权益为神圣使命。

## 二、设立专门的投资者保护组织是促进证券市场法规制度建设的需要

随着我国证券市场的迅速发展，证券市场法规制度建设的复杂性也在增加。这就要求直接决策者必须掌握与之相关的高度专门知识，但实际的决策者往往很难做到这一点。为克服这一缺陷，他们必须取得掌握这些专门知识和信息的专门机构的支持。

西方发达国家对此都有一个明确的认识，因此在实际政策制定过程中，政府会主动与投资者保护组织进行联系和沟通。政府和立法部门需要通过投资者保护组织获取多方面的信息：一是投资者有什么新的政策要求，需要政府提供什么样的政策服务；二是投资者对正在实施的政策规定持什么态度，是支持还是反对。通过这个过程，行政和立法机构才能全面地占有和分析政策信息，从而制定科学与合理的政策，保障和促进证券市场的平稳健康发展。

此外，投资者保护组织的存在也有助于在政策执行过程中提供动态的实时信息，纠正政策执行的偏差或检验政策的绩效。由于资本市场政策实施的影响对象是千千万万的个体投资者，单靠政策法规执行部门很难得到全面准确的信息反馈，因此投资者保护组织就成了政府部门和立法机构了解相关资本市场政策执行情况的重要依靠。这一点在当前的中国具有尤其重要的意义。因为与发达国家相比较，中国的证券投资者数量更为众多，完全依靠政府部门监督资本市场政策的实施和检验政策的绩效更为困难。当前我国的证券市场是“新兴加转轨”型的市场，有关政策实施的信息更需要全面及时反馈到中央政府。而要做到这一点，有专门的投资者保护组织的存在就会事半功倍。

## 三、设立专门的投资者保护组织是维护证券市场稳定的需要

投资者保护组织通过帮助投资者进入市场，有效保护和实现投资者合法权益，整合投资者利益并疏导投资者的不满，能够促进证券市场平稳健康发展，维

护证券市场稳定。

对于一国证券市场来说,部分社会成员对某些政策或自己的处境表示不满是正常的,但是,能否有效地疏导这种不满并使之通过一种合法的途径有序地表达出来,则关系到国家和社会的政治稳定。在各国资本市场发展史上,处于分散无组织状态的投资者也曾通过一些激烈的方式来争取和维护自己的利益。投资者作为个人当然可以并且需要进行利益表达,但是投资者以个人方式进行的分散化的利益表达往往效果不佳。这是因为:首先,利益表达是要付出代价的,坚持持续不断的利益表达,成本很大,靠投资者个人无力承担。其次,个人的利益表达缺乏足够的分量,难以引起决策者的足够重视,进入决策程序。个人的意见和要求,远远不如一个法定的组织反映的意见和要求更能引起人们的重视。再次,投资者个人或小组进行的利益表达,往往只是反映少数人的利益,不能有效代表整个投资者群体,不能从长远的角度深刻地反映投资者的整体利益。

如果建立了专门的投资者保护组织,投资者的不满和要求则可以首先在投资者保护组织内部表达出来,投资者保护组织也可以通过内部机制有效地协调投资者的要求和行为,并通过合法的途径向政府及有关部门表达出来,从而避免投资者无组织的行为对投资者自身及社会造成的损害。如果我们通过投资者保护组织,让投资者进行有组织的、可以控制的政治参与,就可以消除各种不稳定的因素,促进社会和政治的稳定。

四、设立专门的投资者保护组织是进行投资者教育、培育证券市场文化的需要

我国资本市场改革发展的实践充分表明,构建健康稳定的资本市场,不仅需要健全的市场监管、经营稳健的市场主体、透明高效的市场机制,更离不开成熟理性的市场投资者和诚实守信的市场文化。

当前,证券产品正日益成为我国居民个人投资的重要渠道之一,居民资产的证券化趋势日益明显,越来越多的人成为证券市场的投资者。但是,我国资本市场的投资者主要以分散的中小个人投资者为主,中低收入者较多,新入市的个人投资者比重较大,不少中小投资者缺少证券投资的经验,投资理念总体上还不成熟。只有通过持续不断的投资者教育,提高投资者素质,使广大个人投资者逐步成为“明白”或成熟的投资者,加深对“买者自负”原则的认识,不断增强对市场风险的认识、警惕、防范并提高自我保护意识,培育理性健康的股市文化,我

国资本市场才能真正走向成熟。

中国证监会一直高度重视投资者教育工作，2000 年以来，曾多次对证券期货行业投资者教育工作作出部署，推动监管部门自身、行业协会、交易所等自律性组织以及证券期货基金经营机构等中介机构大力做好投资者教育工作。但客观地说，这些机构固有的社会定位限制了其在开展投资者教育工作中的作用，难以真正从投资者的角度出发，有针对性的进行投资者的教育。对投资者的教育和培训可以有多种途径，但发达国家的经验表明，投资者保护组织是对投资者进行教育培训的最有效、最方便的载体。我国的资本市场脱胎于计划经济，资本市场的现代化显然不能将投资者排除在外。只有当投资者真正从精神和价值层面上具备了现代化的必要素质，我国的资本市场才可能获得更大发展，但这将是一个十分漫长和异常复杂的过程，必须多方筹谋。其中，大力提高投资者的组织化程度已被发达国家的某些经验证明是十分有效的途径之一。投资者保护组织的存在，将为处于“原子化”状态的个人投资者真正融入资本市场发展进程提供了宝贵的实践舞台和培训提高的机会。可以预料，专门的投资者保护组织的设立和投资者素质的提高将是一个“良性互动”的过程，将促使投资者的日趋成熟，并培育适合我国具体情况的新兴股市文化。

## 第二章 投资者保护组织制度：比较与借鉴

### 2.1 证券投资者保护组织的模式

从国际上看，投资者保护协会性质的组织在很多国家都存在。美国早在 1951 年就成立了全国投资者协会(National Association of Investors Corporation, 简称 NAIC)，其分支机构都深入到了居民社区。在国际上还成立了投资者保护组织的组织—世界投资者协会联盟(World Federation of Investors Corporation, 简称 WFIC)。

1960 年 7 月 8 日，来自美国、英国、荷兰、新西兰投资者协会的代表在英国伦敦举行了一次会议，在这次会议上，成立了世界投资俱乐部联盟(World Federation of Investment Clubs)。为了突出该联盟的成员是个人投资者协会，该联盟随后将名称改为了世界投资者协会联盟。目前，已有 24 个国家或地区的投资者保护组织成为了该联盟的成员，所覆盖的国家和地区为澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、捷克、丹麦、芬兰、法国、德国、中国香港、日本、荷兰、挪威、波兰、葡萄牙、西班牙、南非、泰国、巴西、爱沙尼亚、冰岛、瑞典、英国和美国。WFIC 的目标主要有三点：一是鼓励投资者教育；二是推动和保护个人投资者的权利；三是推动个人投资者和投资者俱乐部国家组织的形成和发展。

从各国投资者保护组织运作情况看，不同国家和地区，由于地域、文化、市场发育程度等的不同，投资者保护组织的运行模式也具有各自的特点。以内容划分，证券投资者保护机制包括赔偿机制、诉讼机制、教育机制等多个方面。其中，赔偿机制和诉讼机制直接影响投资者所获利益。尽管以非政府组织方式存在的投资者保护组织形式多样，受重视程度也不尽相同，但总结各国（地区）的现存制度和相关立法，根据各国（地区）对投资者保护机制侧重点的不同，可以将投资者保护组织发展状况分为三种模式。

#### 2.1.1 美国模式

美国模式的特点是重视赔偿机制的组织保护，投资者保护的其他机制主要通过私人来完成。美国的证券监管以市场为主导，特点是立法、司法和行政三权分立、权利制衡为基础，政府尽可能只充当“守夜人”角色，因此较好地解决了政府独大引起的相应问题和利益冲突。这种模式下法制比较完备，且较易施行。特

别是在美国建立有与投资者诉讼配套的司法安排，一般的民事诉讼制度与股东派生诉讼制度都比较完善，投资者自力救济容易实现。因此，投资者作为股东的权益保护可以依靠完备的诉讼制度加以保障，在组织保护上相关方面发展不明显。

美国最有影响力的投资者保护组织是证券投资者保护公司（SIPC）。1970年，美国国会制定了《证券投资者保护法案》（Securities Investor Protection Act），依据该法案设立的 SIPC，目的是当券商面临破产或倒闭的困境时，使投资者的利益依然能够得到有效保障。法案要求所有符合美国《1934 证券交易法》第 15（b）条，依法注册的证券经纪商、自营商、全国性证券交易所的会员都应成为 SIPC 的会员，并按照经营毛利的 5% 交纳会费，以建立投资者保护基金。

SIPC 的建立有其特定历史背景。二战后，随着经济发展和机构投资者兴起，美国证券业竞争加剧，证券公司由原先固定佣金制向浮动佣金制变迁。而美国从 1969 年开始出现经济危机，股市交易量和股价巨幅下跌，证券公司普遍出现资金短缺，结果造成大量的证券公司被兼并或者倒闭。到 1971 年，纽约证券交易所大约减少了 100 家会员。因此，投资者在市场风险外还额外承担了券商倒闭的风险。要求投资者为制度变迁的阵痛买单并不公平，放任券商倒闭对投资者的损害为危及到整个证券金融体系的稳定，因此促成了国家立法设立 SIPC。虽然 SIPC 由证券投资者保护法立法设立，但 SIPC 并不是一个政府部门或者法定权力机构，而是一个证券业的非营利性会员组织。SIPC 的存在理念类似存款保险制度，但又有所不同。储蓄者把钱存在有存款保险的银行账户主要目的是降低货币损失风险，所以存款保险一般为储蓄者提供一揽子式保护。而证券投资最大的特征是“风险与回报并存”。因此，按合理风险自负原则，SIPC 针对的风险一般与投资者应承担的风险相区分，一些损失被排除在赔偿范围之外。

除了 SIPC 之外，美国还有许多其他非政府组织形式的投资者组织。但由于前述原因，他们在投资者保护方面的影响并不大。例如，美国的全国投资者公司协会（NAIC）也是投资者组织。但该组织所起作用比较单一，主要致力于投资者教育。它采取投资俱乐部方式，会员定期聚会交流，通过“学习增加财富”，指导会员选择股票，进行投资。

### 2.1.2 日韩模式

日韩模式的特点是既有赔偿机制的组织保护，同时纯民间组织在投资者保护

的其他方面也发挥重要作用。日本和韩国在投资者赔偿机制上都建立有类似美国的投资者保护组织。特别是日本 1998 年以新成立的“投资者保护基金”取代 1969 年的“信用证券补偿基金”后，投资者保护基金有了法律依据，成为证券交易法上的法人，与美国 SIPC 做法更加接近。同时，两国的纯民间投资者保护组织也很活跃：

#### 一、日本股东监护人组织（Kabunushi Ombudsman, KO）

传统上，日本的公司治理表现为以银行为中心，公司股东交叉持股为特征的治理模式。日本公司存在三种特殊股东。一是公司股东，通过交叉持股，公司股东互相持有各自的股票。但通常公司之间并不干涉彼此的经营管理，而常以向律师给出空白授权书的方式在股东年度会议上支持公司董事的提案。二是员工股东。在召开股东会议时，员工股东常在一般股东前进入会场，并坐到前排的座位。公司常利用员工股东给予董事会口头支持，帮助公司加速结束议程。三是 SOKAIYA 股东，他们是专业麻烦制造者。据说 SOKAIYA 与犯罪集团有关，专门向公司威胁将在股东会上制造麻烦，进而向公司勒索金钱。但在收取钱财后，SOKAIYA 就反过来帮助公司控制者解决麻烦，包括压制普通股东。在这种情况下，普通股东的地位可想而知。特别是许多日本公司选择在同一天举行其年度股东会，以将能够出席的股东人数减到最少。名义上这种做法是为了防止 SOKAIYA 的捣乱，实际却使许多一般股东难以在股东会议上发表意见。很多公司股东会议不到 30 分钟就举行完毕，普通股东常常还没有机会进行提案，拍拍掌，大会就结束了，所以日本的股东会议也被成为“拍掌会”。不过，近 20 年来，日本公司治理模式开始发生转变。一方面，由于证券金融市场的发展，通过银行进行融资开始减少；另一方面，二十世纪九十年代金融危机的发生，使银行出现大量呆账坏账，加速降低了银行在公司治理中的地位，传统公司治理模式陷入危机。同时，金融危机也加速了许多大公司丑闻案件的曝光，公众对证券监管的不满与日俱增。

KO 组织就是在这种大背景下出现的，它于 1996 年 8 月在大阪成立，是日本第一个监督商事活动的股东团体组织。由于日本对非政府组织的设立有严格限制，日本 KO 组织在设立形式上采取的是有限责任公司方式。但通过章程的特殊规定，KO 组织实际上起到与非政府组织相同的作用。首先，KO 组织在章程中明确了行使股东法律权利，促进公司信息披露，反映股东主张的目标。其次，章程中还规定了 KO 组织不向成员分配利润。这些以提供公共产品为目标和不分配利

润的做法都与普通营利企业不同。

KO 组织的宗旨是改革日本公司实践，反映普通股东和市民的意见，主要通过以下活动实现该目标：监督公司活动，批评反社会的公司活动；实施普通股东权利，运用股东诉讼作为揭发公司弊端的必要武器；提出股东建议，或者请求公司和/或其董事会采取必要措施；赞扬并宣扬那些提升工作环境、从事慈善事业、保护环境、雇佣残疾人、推动性别平等、对公司运作进行充分披露的公司。

## 二、韩国人民团结与民主参与联盟（People's Solidarity for Participatory Democracy, PSPD）

在经历了长达 30 多年的军人政府统治后，韩国第一个民选政府在 1993 年成立。民众普遍希望通过某种方式参与监督政府权力运作，以及参与法律和政策的改革。在这种期望下，PSPD 于 1994 年成立，它是在汉城注册的一家非政府组织。从建立之初，PSPD 就致力于监督权力滥用，它从事多方面的社会活动，包括通过各种运动唤醒公众意识，对社会和政治活动进行监督并提出质疑，提起行政和公共权益诉讼，以及立法请愿等。PSPD 实际上是一个拥有多个行动团体的非营利集团组织，它包括司法监督中心、议会活动中心、促进社会透明中心、小权利运动部、经济民主委员会、科学技术民主部、社会福利特别委员会 7 个部门，还包括 5 个附属机构。其中，经济民主委员会在 1997 年发起的小股东权益运动是 PSPD 最成功的活动之一。这一运动的目标是通过联合小股东力量对控股股东形成制衡，保护小股东权利，促进公司治理。

在韩国公司中，占统治地位的是家族财团。韩国曾经是日本殖民地，这些家族财团模仿了日本的财阀模式，在股权结构上表现为金字塔结构及交叉持股。公司控制权并非由持股比例决定，而是掌握在家族财团的控制者手中。韩国的家族财团内部关系复杂。而且与政府有着千丝万缕的关系。由于股权结构的特点，这些财团虽然避免了过度竞争，但同时也将外部股东排除在外，普通股东很难对公司治理产生影响，导致了很多公司治理问题。在 1997 至 1998 年经济危机爆发时，这些家族财团是造成韩国经济崩溃的主要原因之一。由于家族财团对韩国公司的影响力，PSPD 在股东运动之初就将它们作为主攻方向，目的是使它们成为其他公司的榜样。目前，PSPD 已成为韩国股东积极主义的先锋。PSPD 既通过许多非法律行为来促进公司治理，同时也运用法律作为促进改革的工具。为此，PSPD 持有多种股票组合，因此它可以行使股东权利。通过参加股东会议，PSPD 获得

许多韩国家族财团披露的信息和管理层对进行公司治理改革的承诺。PSPD 主要通过以下途径保护中小投资者的利益：1、股东派生诉讼；2、起诉为维持家族财团控股结构的规避性捐赠；3、参加股东年度会议；4、参与立法活动。

### 2.1.3 台湾地区模式

我国台湾地区模式的特点是组织保护融合赔偿机制、支持股东诉讼机制于一体。台湾地区早期做法与日韩模式有些类似，既有利于赔偿机制的证券投资人保护基金，又存在保护投资者其他权益的证券及期货市场发展基金会（Securities and Future Institute, SFI）。台湾的《证券投资人保护基金设置及运用办法》在 1995 年由台湾证监会颁布，依据该办法，台湾证券交易所等机构共同出资设立了证券投资人保护基金，总额为 10.31 亿新台币。但按该办法的规定，基金成立前提是各出资单位同意，并报主管单位核准，因此意味着出资由各个单位自愿，没有相关法令强制其认捐；而且该基金由出资单位一次性认捐，没有固定的后续资金收入，一旦用完就没有其他来源。而台湾 SFI 前身是台湾地区 1984 年设立的“证券市场发展基金会”，1992 年改为现名。SFI 的主要目标是“不断筹划推动各项工作，拟定各项研究与服务计划，以证券及期货业者与投资大众为服务对象，期以引导投资活动，推动证券及期货市场之学术与实务研究，加强投资人权益之维护，提供完整之资讯，以促进市场整体的健全发展。”SFI 主要通过两方面活动促进投资者保护：一方面，它支持相关研究工作、协助解决证券活动纠纷、提供法律咨询以及从事促进投资者教育的活动；另一方面，SFI 拥有台湾每个上市公司不超过 1000 股股份，它也以股东身份维护股东权益，包括参加股东会议、行使归入请求权、作为股东代理人参加诉讼等活动。

虽然有证券投资人保护基金和 SFI 的存在，但这些制度一方面比较粗糙，另一方面也缺乏确保它们有效运作的配套措施，因此对于台湾中小投资者而言保护力度尚显不足。20 世纪末，台湾经济陷入深谷，公司治理的许多缺陷因此曝光。为了维持投资者信心，促进资本市场发展，台湾地区在总结证券投资人保护基金和 SFI 运作经验基础上，2002 年颁布了《证券投资人及期货交易人保护法》，把中小投资者组织保护推到更高的层次。法案决定设立法定的投资者保护机构——财团法人证券投资人及期货交易人保护中心（Securities and Futures Investors Protection Center, SFIPC）。依据该法案，SFI 下属的投资者服务中心为配合

SFIPC 之成立，从 2002 年 7 月开始规划后继设立事宜。2003 年初，SFIPC 正式成立，其主要职能是为投资者提供咨询、接收投诉、进行证券纠纷调解、代表投资者进行团体诉讼、行使归入请求权并在证券商或期货商因财务困难无法给付款券或保证金时动用保护基金偿付善意投资人。因此，SFIPC 实际是以法律形式将证券投资者保护基金和 SFI 的大部分功能融合起来。SFIPC 进一步细化了配套规定，克服了证券投资者保护基金资金来源问题，并明确团体诉讼规定，加强投资者诉讼权利保护。

## 2.2 台湾地区投资者保护组织的具体运作

台湾地区所处的社会环境及面临的公司治理问题与内地相近，而且台湾地区投资者保护组织模式兼具美国模式和日韩模式的优点，确保了经费来源，通过法律对操作规程详细规定，使组织行为有章可循，便于社会公众对组织活动进行监督，并对组织活动形成必要的激励和约束。这种模式有效避免了资金短缺、“志愿失灵”、组织行为效率低下等弊端，并且该模式已有成功运作的经验，因而非常值得我们借鉴。

### 2.2.1 财团法人证券投资人及期货交易人保护中心（SFIPC）的基本情况

财团法人证券投资人及期货交易人保护中心(SFIPC)自 2003 年初正式运作，其主管机关为财政部证券暨期货管理委员会(后改为行政院金融监督管理委员会证券期货局)。该中心的主要业务是为投资人提供咨询、申诉、民事争议事件的调处、证券或期货损害求偿的团体诉讼、针对证券商或期货商因财务困难无法给付款券或保证金时动用保护基金偿付善意投资人等。

该中心成立以来，致力于投资人保护制度建设及相关业务的推动，设有投资人服务专线，接受投资人的法令咨询或申诉，并受理投资人书面申诉，协助投资人解决问题。另外，依据《证券投资人及期货交易人保护法》(以下简称“投保法”)第二十二條规定，设置调处委员会，遴选调处委员十五人，通过调处委员调解，避免投资人及相对人进入诉讼程序，以减少诉讼成本。

团体诉讼方面，除继续办理原证基会受理的投资人求偿案件外，自该中心成立至 2005 年末，已就华夏租赁、太电等十八件不法案件提起诉讼，有 48934 名投资人授予诉讼实施权进行民事求偿，金额共约新台币 184.32 亿元。截至 2005

年末,连同继续办理的原证基会受理投资人求偿案件共计 36 件起诉到各级法院。在办理这些团体诉讼业务过程中,取得了一系列具体的成果:(一)检察官起诉前即迅速受理投资人民事求偿,提起团体诉讼,如博达案、皇统案、宏达科案等。

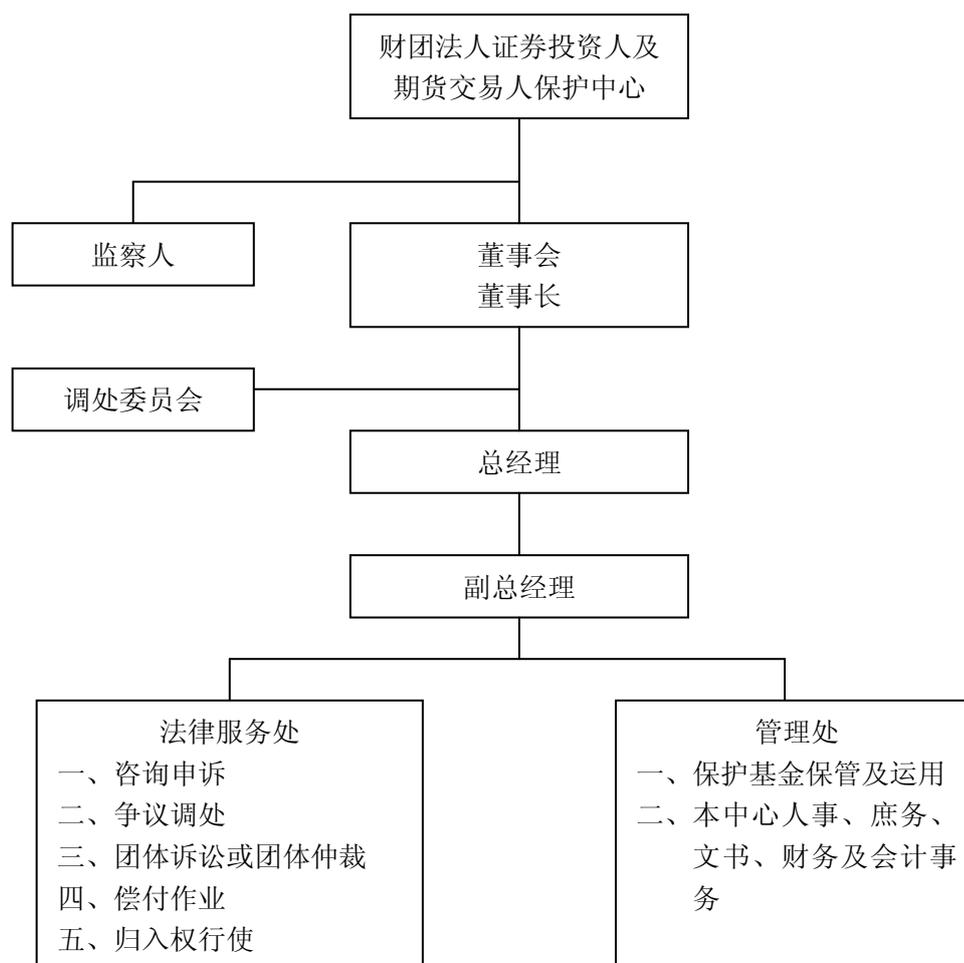
(二)针对不法案件就相关应负赔偿责任的被告财产予以查扣,积极行使保全程序,确保胜诉判决后获得实质赔偿,如博达案、讯碟案、太电案等。(三)与被告协商和解方案,以利于补偿投资人的实质损失,如博达案和太电案等。

在督促上市(柜)公司行使归入请求权方面,总计办理 1994 年度至 2005 年度归入权案件 4096 件,截至 2005 年年末结案 3980 件,催促行使 78 件,申复 13 件,进入诉讼程序 25 件。

投资者教育方面,该中心通过与报社合办投资人权益系列座谈会,与平面媒体合作开辟专栏等方式,宣传与投资人权益有关的议题,让投资人树立正确的投资理念。

### 2.2.2 SFIPC 的组织结构

SFIPC 的组织结构见下图:



#### (一) 参与设立的部门

按照投保法第七条的规定:主管机关应指定下列证券及期货市场相关机构,

设立保护机构：一 证券交易所。二 期货交易所。三 财团法人中华民国证券柜台买卖中心。四 证券集中保管事业。五 证券商业同业公会。六 证券投资信托暨顾问商业同业公会。七 期货商业同业公会。八 各证券金融事业。九 其它经主管机关指定之证券及期货市场相关机构或事业。前项证券及期货市场相关机构应捐助一定财产；其捐助金额，由主管机关协调之。

## （二）董事会

SFIPC 实行董事会负责制，设董事十一人，由董事会选出非捐助人代表之董事一人为董事长。董事的产生方式为：1、主管机关自捐助人推选之代表中遴选。2、主管机关指派非捐助人代表之学者、专家、公正人士，其人数不得少于董事总额三分之二。董事任期三年，连选（派）可以连任。

该中心设董事会为最高决策机构，其职权如下：

- 1、基金之收支、保管及运用。
- 2、年度业务计划之审核及推行。
- 3、年度收支、预算及决算之审定。
- 4、重要章则及制度之制定与调整。
- 5、内部组织之制订及副主管以上人事之任免。
- 6、本法规定属于本中心职权之执行。
- 7、其它重大事项之核定。

## （三）监察人

该中心设监察人三人。能随时调查该中心的业务及财务状况，查核簿册文件，并可请求董事会提出报告。监察人可单独行使监察权，发现董事会执行职务有违反法令、捐助章程或业务规则之行为时，应立即通知董事会停止其行为。

## （四）调处委员会

该中心设置调处委员会，设委员十五人，其中一人为主任委员，由保护机构董事长兼任。调处委员应具备下列资格之一：

- 1、曾任证券、期货或金融机构业务或行政管理工作经验合计五年以上，并曾任业务部门之主管或荐任职以上之职务者。
- 2、曾任法官、检察官或曾执行律师、会计师业务五年以上者。
- 3、曾任国内、外仲裁机构仲裁事件之仲裁人五年以上者。
- 4、曾任教育部认可之国内外大专院校法律、会计或财务等相关系所助理教

授以上职务五年以上者。

前项各款人数，各不得超过全体调处委员人数之二分之一。

依据投保法第二十二条规定，证券投资人或期货交易人与发行人、证券商、证券服务事业、期货业、交易所、柜台买卖中心、结算机构或其它利害关系人间，因有价证券之募集、发行、买卖或期货交易及其它相关事宜所生民事争议，得向保护机构申请调处。

#### （五）经理

该中心设总经理一人，奉董事长之命执行董事会之决议，并依有关法令及中心章程规定全面管理中心一切业务。中心总理由董事长提请董事会，由董事过半数同意聘任。

该中心视业务需要，设置副总经理一人协助总经理处理业务。各处正、副主管由总经理荐请董事长提董事会，由董事过半数同意任命。

#### （六）内设部门

该本中心依业务性质，设法律服务处及管理处，其职责如下：

1、法律服务处：受理证券或期货争议之调处、办理团体诉讼或团体仲裁、对发行人或证券及期货相关机构之财务业务查询、提供相关法令咨询服务、督促公司归入权之行使、处理主管机关委托办理事项及其它有助于达成证券投资人及期货交易人保护法目的之业务等事项。

2、管理处：办理保护基金之收取、保管、运用及动用、偿付。办理该中心人事、庶务、文书、财务、会计等事项。

中心置处长、高级研究员、副处长、组长、研究员、副组长、高专、专员、办事员、助理员、雇员，分派各处办理有关业务。中心各处设处长、副处长各一人、各处视业务需要分组办事，各组设组长、副组长各一人。中心设专员、办事员及助理员各若干人，分派各处承办业务。

### 2.2.3 SFIPC的业务项目

#### 一、保护基金

SFIPC 的创立基金为新台币 10.31 亿元，由证券及期货市场相关机构捐助，包括：台湾证券交易所股份有限公司、台湾期货交易所股份有限公司、财团法人中华民国证券柜台买卖中心、台湾证券集中保管股份有限公司、中华民国证券商

业同业公会、中华民国证券投资信托暨顾问商业同业公会、台北市期货商业同业公会、复华证券金融股份有限公司、环华证券金融股份有限公司、富邦证券金融股份有限公司及安泰证券金融股份有限公司。

为有效推动各项证券投资人及期货交易人保护及服务工作，健全及扩大市场规模，依据投保法第十八条规定，保护基金除依该法第七条第二项之捐助财产外，各证券商应于每月十日前按其上月受托买卖证券成交金额提取万分之零点零二八五，各期货商按其上月受托买卖成交契约数按契约类别提取新台币 1.88 元、1.1 元或 0.44 元，证券交易所、期货交易所及柜台买卖中心按其上月经手费收入提取 5% 作为中心保护基金的来源。自 2003 年 1 月至 2005 年 12 月，该中心共收取保护基金金额约 15.4 亿新台币。

按照投保法第十九条的规定，保护基金应以购入政府债券或存入金融机构的方式保管。经主管机关核准情况下，在合计不超过保护基金净额 30% 范围内，可运用于不超过捐助财产总额 10% 的自用不动产、原始投资不超过 1000 股的上市（柜）公司股票及其他有利于基金保值的投资。

## 二、咨询申诉

当投资人对证券期货法令有疑义或与发行人、证券商、证券服务事业、期货业、交易所、柜台买卖中心、结算机构或其他利害关系人间，因有价证券募集、发行、买卖或期货交易及其他相关事宜发生民事争议时，均可以电话拨打投资人服务专线或亲自到 SFIPC 咨询；也可以电话、书面（含传真、网络等）或亲自到 SFIPC 提出申诉。

咨询和申诉的类型主要包括：法令制度的相关规定、发行公司撤消合并、公司大副调低盈利预测或财务资讯不实造成的股价下跌、公司债无法如期偿还、电子交易纠纷、未经许可买卖客户股票、买卖未上市（柜）股票、融资融券追缴、期货保证金追缴、投资顾问退费纠纷及投资顾问分析误导等。

在处理投诉纠纷方法上，除以电话向申诉人说明原委或函请被申诉单位作出说明，协助双方解决纠纷外，若案情较为复杂或求偿金额较高，则建议投资人申请调处。对于投资人检举的不法案件，视案件的性质，移交司法或有关机关处理。

## 三、争议调处

投保法第二十二条规定，投资人有关民事争议可向保护机构申请调处。证券投资人或期货交易人因有价证券募集、发行、买卖或期货交易导致其权益受损，

但在主张权利时，往往受诉讼程序繁琐的限制，致使多数权益受损的投资人或交易人都没能依法主张权益。如果在起诉前，能通过该中心调处委员会调停排解，寻求救济，避免进入诉讼程序，则为最佳途径。

为发挥该中心申诉调处功能，主管机关行政院金融监督管理委员会证券期货局召集证券相关单位协商，决议为充分保障投资人权益，使受害投资人获得实质民事补偿，各单位接到的投资人申诉或检举个案，无论违规或违法情节轻重，如有明确的双方当事人，且涉及民事求偿事宜，均可先移交该中心进行调处，对于协助投资人解决民事争议很有帮助。

#### 四、团体诉讼

台湾地区的证券市场参与者也是以散户居多，其权益受损时，因缺乏相关资讯，且提起诉讼须耗费大量时间、金钱，故多裹足不前。SFIPC 依据投保法第二十八条的规定，对于造成多数证券投资人或期货交易人受损害之同一证券、期货事件，可由二十人以上证券投资人或期货交易人授予诉讼或仲裁实施权后，由该中心提起团体诉讼或仲裁。

#### 五、归入权行使

依据台湾证券交易法第一百五十七条及其施行细则第十一条规定，上市(柜)公司的董事、监察人、经理人及持股超过百分之十之大股东，对公司之股票及具有股权性质之其他有价证券，于取得后六个月内再行卖出，或于卖出后六个月内再行买进，因而获得利益者，公司应请求将其利益归于公司。SFIPC 成立后依据主管机关函示，接续原证基会办理上市(柜)公司内部人涉及短线交易归入权的行使业务，以股东身份要求公司行使归入权。

#### 六、基金偿付

为落实对于小额证券投资人权益的保护，SFIPC 依投保法设置保护基金，当投资人委托的证券商或期货商因财务困难失去清偿能力，因而无法获得其应得的有价证券、价款或应得的保证金、权利金时，该中心动用保护基金先行偿付投资人，以降低投资人的损失。

但考虑到保护基金总额有限，主管机关为避免单一的巨额偿付事件就严重影响保护基金及 SFIPC 的运作，在考虑个别证券商或期货商对保护基金的贡献、保护基金运作及对小额投资人权益保护的基础上，确定了限额偿付的原则，即对每一投资人一次的偿付以新台币一百万元为限；对每家证券商或期货商的全体证券

投资人或期货交易人一次之偿付总额，以证券商或期货商最近一年或最近三年平均缴纳的保护基金数额（取其数额高者为准）的一千倍为准，并不超过新台币 10 亿元为偿付总额上限，计算金额最高不到 1 亿元的，以 1 亿元为准。

## 七、保护宣导

SFIPC 通过撰写与投资人投资权益息息相关的《团体诉讼简介》、《投资人权益之维护》宣导手册等宣传品免费提供给投资人取阅参考。该中心还与报刊媒体合办座谈会，在报刊上撰写投资人保护中心专栏宣导各项与投资人权益有关的议题，提醒投资人建立正确的投资观念，并重视自身的合法权益，以此促进证券期货市场更健康发展。

## 2.3 英国金融巡视员制度

2001 年 2 月 1 日，英国《2000 年金融服务与市场法》（FSMA）生效实施，这意味着英国金融服务监管署（FSA）已经名副其实地成为英国金融市场的统一监管者。从此，FSA 不再对特定金融机构实施监管，而是遵照 FSMA 制定的监管目标对整个金融市场和金融服务进行监管。根据 FSMA，FSA 的监管目标是：维护公众对金融制度的信心，促进公众对金融制度的了解，向消费者提供适当的保护，减少各类金融犯罪。为此，FSA 成立金融巡视员服务公司（FOS），专门处理金融产品的消费者投诉。

### 2.3.1 英国FOS的成立背景

上世纪七八十年代，伴随着金融混业经营的趋势，金融产品创新不断加快，金融机构提供了品种繁多、结构复杂的产品，令投资者眼花缭乱。与此同时，参与投资的公众比例不断提高，新增的投资者多为没有投资经验的新手，这使得投资者与金融机构间的信息不对称问题进一步加剧。金融丑闻不断出现，如麦克斯威尔的滥用养老金案，个人基金错售案等，自律性监管在金融产品日益复杂的环境下显得捉襟见肘。于是，人们要求金融业制定相应的法律，设立相应的组织，为金融产品的消费者提供适当的保护。1981 年，保险业巡视员组织产生。1983 年，在全国消费者委员会的建议下，银行业巡视员组织成立，并于 1986 年开始运作。1986 年，英国颁布《金融服务法案》，要求金融各业成立巡视员组织以作为本行业自律监管的一部分。至八十年代末，英国已经拥有银行巡视员组织、房屋互助协会巡视员组织、投资巡视员组织、保险业巡视员组织等八个组织，专门

处理金融产品消费者与金融机构的争议，为消费者提供适当的保护。

一般而言，巡视员制度是一种行政复议制度，而英国的金融巡视员制度是一种“替代性的纠纷处理制度”（Alternate Dispute Resolution system，简称 ADRs），属于私法领域。在英国，ADR 一开始并没有被广泛采用。随着金融监管方式的市场化，监管者越来越注重监管活动的收益成本比较，ADR 这才被逐步引入。进入九十年代，有关金融产品的争议案件激增，但 75% 的当事人对民事诉讼程序不满意，劳埃德·霍尔法官提议采用“庭外解决”（out—court settlement）方式处理争议。1998 年，民事程序法案（Civil Procedure Act）确认了 ADRs，此后 ADRs 被广泛采用，法庭案件数不断减少，争议处理成本也随之下降。同时政治因素也促进了巡视员制度的确立。1997 年英国工党执政，为赢得广泛的公众支持保持坚实的社会基础，政策的制定倾向于为公众提供强大的保护，金融业的监管也受到该种政策取向的影响。

2001 年，FSA 成为英国金融市场的统一监管者。FSA 按照 FSMA 的要求，整合原有的金融业巡视员组织，并成立统一的金融巡视员组织——金融巡视员服务公司（FOS），为金融产品的消费者提供了一个替代性的争议解决制度。

### 2.3.2 英国 FOS 的职能及其运作

金融巡视员服务公司（FOS）是金融服务监管署（FSA）按照《2000 年金融服务与市场法》（FSMA）的要求建立的公司制组织，专门运行金融巡视员计划。FOS 的运作目标是：（1）统一的巡视员计划。（2）保持巡视员的独立性。（3）快速简便地解决争议。FOS 内设董事会，董事和董事会主席由 FSA 任免，董事会主席的任免还需财政部批准。FOS 共有 400 名巡视员，每 15—20 人一组，每年 FOS 可获得 3000 万英镑的预算资金，大约处理 3 万件争议，是目前世界上最大的巡视员组织。

FOS 的筹资方式保证了其运作的独立性。FOS 的资金预算和资金运用严格分开，FSA 负责审批每年的预算计划，FOS 负责具体的资金运用。FOS 资金来源有两大保证：50% 的资金来自受 FOS 管辖的金融公司缴纳的年费；另外 50% 的资金来自 FOS 收取的案件处理费。每年年初，FOS 根据预计的争议案件量计提案件处理费，但每年实际的争议案件量比预计的要多，这就使实际收取的案件处理费要远高于预算额。因此，在 2003—2004 年度预算中，FSA 将金融公司应缴年费占

预算的比例下调为 40%，而案件处理费占预算的比例上调至 60%。充足的资金来源保证了金融产品的消费者能够“免费”进入争议程序。

FOS 对金融机构的管辖受到 FSA 的约束。从 FOS 的管辖性质来看，在 FOS 管辖下的金融机构分别接受两种管辖，一种是“强制性管辖”：接受该管辖的金融机构只能进行英国《受监管活动法令》(Regulated Activities Order)中所列明的活动；另一种是“自愿性管辖”：接受该管辖的金融机构其活动不受法令限制，但为了增强公众对自身的信任，自愿接受 FOS 的管辖。有关强制性管辖和自愿性管辖的规则和权限安排由 FOS 制定，但必须经 FSA 的批准方可执行。从 FOS 实施的具体规则的形成过程来看，如案件处理费筹集规则以及下文详细论述的争议处理程序等重要规则也都是由 FOS 制定，最后都必须经过 FSA 批准。这样形成的规则即体现了务实性和操作性强的特点，又保证了监管机构内部的权利制衡。此外，FOS 还必须与 FSA 紧密合作，向 FSA 负责。FOS 的董事会主席每季度要向 FSA 报告工作计划的执行情况，每年度要提交该年公司各项职能履行状况的报告。由于 FOS 是一个公司制组织，它无需向国会负责，而是直接向 FSA 负责。

由此可见，FOS 的运作既保持独立性，又与 FSA 紧密合作并受到后者的约束，充分体现了英国金融业“监管机构内部权力相互制衡，防止权力滥用”的立法原则。

### 2.3.3 英国FOS争议处理程序及其原则

英国金融巡视员服务公司（FOS）的争议处理程序科学、缜密、务实，充分体现英国金融立法原则。争议处理程序具体可分为两阶段：第一阶段是金融机构的内部处理程序。第二阶段是 FOS 程序。当金融产品的消费者和金融机构发生争议时，应先进入第一阶段，若内部处理程序在八个星期内未解决争议或消费者对解决方案不满意，再进入第二阶段。

FOS 争议处理程序体现出以下原则：

一、争议处理程序覆盖范围全面。金融服务管理署手册详细规定了金融机构内部争议处理程序和 FOS 程序，几乎所有金融产品的消费者争议都被囊括进去。

二、消费者容易了解争议程序。金融产品消费者对如何进行争议程序有充分的知情权。每个金融机构都必须将内部争议处理程序向消费者完全公开。金融机构在接到消费者投诉后的五个工作日内出具书面确认书，在接到投诉后的四个星

期内给予“最终答复”或“暂缓处理答复书”，在八个星期内一定要向消费者提供“最终答复书”，并务必告知消费者“若对最终答复不满意可在六个月内向金融巡视服务公司（FOS）投诉”，并向消费者提供 FOS 程序的解释性书面材料，便于消费者了解 FOS 程序，维护自身权益。

三、运作灵活、简便、高效。FOS 是以双方提交的证据为基础做出裁定的，而不是依靠听证，除非有一方要求展开听证。在争议处理过程中，金融机构必须与 FOS 进行全面合作，特别是在争议的调查中必须按照 FOS 的要求提交所需的证据和材料，并必须服从 FOS 所做的裁定。

四、及时向 FSA 反馈信息。FSA 是英国金融市场的统一监管者，有着强大的监管权力。FOS 是作为 FSA 的附属机构而建立的，因此 FOS 的裁定具有特殊意义，并被保证有效实行。FOS 与 FSA 的互换备忘录规定，FOS 应及时向 FSA 反馈信息，双方必须加强信息的交流与合作，并在不侵犯当事人隐私的前提下大范围地充分地信息共享。

五、FOS 的裁定为最终裁定，富有约束力。FOS 程序做出的裁定是最终的，有约束力的。若消费者仍不满意，可要求司法复议。司法复议主要是考虑 FOS 是否遵循《2000 年金融服务与市场法》，保持公正合理的立场。

六、公平、公正。FOS 在维护消费者权益同时，尽可能将金融机构和消费者放在同一平台上。比如，若消费者没有遭受或没有可能遭受财产损失，物质损失或不便时，FOS 不受理投诉；若 FOS 认为金融机构争议处理结果给予消费者的补偿是公正合理的，也不受理投诉。

七、透明、可靠。FOS 对整个争议处理过程和相应的裁定必须做完全的披露，让裁定过程和结果接受法律和公众的监督，确保自身的独立性、公正性，维护公众的信心。由于争议案件常常涉及消费者个人，因此信息披露中还要注意保护个人隐私，对个人的身份一般不披露，但对金融机构的名称却是加以披露的。此举可能对金融机构的声誉有所影响，但这也促使金融机构更注重服务的公平合理。

八、救济充分。FOS 程序对消费者提供的救济既有经济上的救济，也有行为上的救济。经济救济的数额并不仅限于消费者遭受的直接损失，FOS 在公正合理的基础上对推定损失、困难及不便也提供救济。

英国 FOS 运行三年来，公正高效地解决了大量的金融产品争议案。2002 年，FOS 共处理了 39194 件争议案，其中只有 15 件启动司法复议程序，3 件裁定结果

被司法复议推翻,充分体现了 FOS 程序公正公平高效的特点,获得了公众的信任。2003 年 FOS 处理的争议案上升至 56459 件,同时法庭案件大幅下降,反映出公众更愿意采用 FOS 程序来解决争议,保护自身的权益。由此可见,在为消费者提供适当的保护方面,英国金融巡视员制度是值得借鉴的。

## 2.4 投资者保护组织的治理

以非政府组织形式组建的投资者保护组织容易因缺乏内、外部监督而缺乏效率或出现问题。对此,成立有投资者保护组织的各国政府都非常重视,有专门的制度安排。对于缺乏良好治理机制的投资者保护组织,政府一般不允许其成立。如香港政府在 2002 年就以缺乏管制与权责安排否决了成立香港小股东权益协会的提议。投资者保护组织的治理主要包括主管机关监督、组织内部监督、社会监督三个方面。

### 2.4.1 主管机关监督

按照美国《证券投资者保护法》规定,SEC 有责任监督 SIPC 的运作,并确保 SIPC 遵守该法案。SIPC 所建议的规章制度和规则变化都需要得到 SEC 的首肯,而且 SEC 有权要求 SIPC 采纳、修订或废除 SIPC 的任何规章制度或规则。

台湾的投资者保护组织制度设计中,更是突出体现了主管机关监督的作用,主要表现在主管机关对保护机构的人员、制度、业务的控制和监督。按照《证券投资人及期货交易人保护法》规定,保护机构业务之指导、监督、财务之审核、办理变更登记相关事项,与其董事、监察人、经理人及受雇人之资格条件及其他应遵行事项之管理规则,由主管机关定之;各项业务规则之制定,应报主管机关核定,修改时亦同;保护机构的董事由主管机关遴选或指派;每届第一次董事会,由主管机关在该届董事中指定一人召集;主管机关为保护证券投资人及期货交易人,必要时可命令保护机构变更其章程、业务规则、决议,或提出财务或业务报告资料,或检查其业务、财产、账簿、书类或其它有关物件;保护机构对于主管机关依法所为之命令拒不配合,或保护基金的管理、运用违反有关规定,或有关人员违反管理规则的,主管机关可以命令其解除其董事、监察人、经理人、受雇人和调处委员会委员的职务。

### 2.4.2 组织内部监督

世界各国(地区)的投资者保护组织大多设有董事会,并有一系列内部监督

的制度安排。在董事会组成中，其构成的代表性受到普遍重视。例如，美国的 SIPC 董事会的 7 位董事中，2 位分别由美国财政部长、联邦储备委员会指派，2 位来自社会公众，3 位来自证券行业。而台湾地区 SFIPC 的董事会按两种方式遴选：一是由主管机关自捐助人推选之代表中遴选；二是由主管机关从非捐助人代表之学者、专家、公正人士中指派，这部分董事人数不得少于董事总人数的三分之二。此外，保护机构设置监察人一至三人，监察人可随时调查保护机构的业务及财务状况，查核簿册文件，并可请求董事会提出报告。监察人可单独行使监察权，发现董事会执行职务有违反法令、捐助章程或业务规则之行为时，应立即通知董事会停止其行为。

### 2.4.3 社会监督

美国对非营利组织进行监督的一个重要手段就是所谓的“公开原则”。联邦法律规定任何人都都有权向非营利组织要求查看它们的原始申请文件及前三年的税表，人们也可以写信给国税局以了解某非营利组织的财务情况和内部结构。1992 年，英国的慈善法也明确规定：只要交付“合理的费用”，公众中的任何成员都有权获得慈善组织的年度账目和财务报告。对于那些公益性非营利组织来说，信息披露的要求不亚于上市公司。美国的 SIPC 和台湾地区的 SFIPC 就需要每年向社会公布年度报告。外部的有关机构和人员也对这些机构非常关注。美国总审计署在 2001 年的报告中就指出，SIPC 在投资者保护方面披露程度尚不足够，投资者可能对 SIPC 覆盖的范围产生疑义。为此，提出三条建议：一是修订 SIPC 的宣传册和网页，将证明发生非授权交易主张的必要步骤进行全面解释；二是修订 SIPC 的宣传章程，将 SIPC 不保护市场波动造成的损失这一申明纳入该章程；三是修订 SIPC 的宣传册，警告投资者在电话中与证券公司经理的讨论可能造成潜在批准了非授权交易。

## 第三章 对中国消费者协会的考察

### 3.1 中国消费者保护组织的发展历程

我国消费者保护工作始于 80 年代初。1981 年 6 月，我国政府首次被邀请参加联合国亚太经社理事会在泰国曼谷召开的“保护消费者磋商会。通过这次会议，了解到国际消费者运动的状况，认识到我国开展消费者保护工作的必要性和重要性。与会代表回国后，在向国务院提交的报告中，正式提出建立消费者组织、保护消费者利益的建议，建议得到国务院领导的重视。

1983 年 5 月，河北省新乐县（现新乐市）针对市场上存在的损害消费者权益现象日益突出的问题，在一位老工商局长的倡导和组织下，成立了全国第一个消费者协会。1984 年 8 月，广州市也成立了消费者协会。1984 年 12 月 26 日，经国务院批准，中国消费者协会宣告成立。这之后，消费者协会如雨后春笋，遍及城乡，形成了包括中国消费者协会、地方各级消费者协会以及消费者协会设立的基层组织在内的消费者组织网络。1987 年 9 月，中国消费者协会加入国际消费者联盟组织。

消费者协会以保护消费者权益为己任，在工商、技术监督、物价等国家机关和人民团体、新闻媒体等社会各界的支持下履行职责，积极受理消费者投诉，调解消费纠纷，为广大消费者排忧解难；广泛开展商品和服务的监督并参与行政机关组织的商品和服务的监督、检查活动，促进经营者提高商品和服务的质量；举办各种活动，通过多种方式开展消费者教育，指导消费者科学合理消费，增强消费者的自我保护能力，成为了消费者运动的中坚力量。

通过专门的消费者保护立法，依法保护消费者权益是消费者运动的基本要求，也是社会主义法制建设的基本内容。我国消费者运动一开始就十分重视保护消费者权益的专门立法，中国消费者协会和地方消费者协会也把推动消费者保护立法作为自己的重要工作之一。1987 年 1 月，沈阳市政府率先制定了《沈阳市保护消费者合法权益若干问题暂行规定》。1987 年 9 月，福建省人大常委会通过了《福建省保护消费者权益条例》，成为我国第一部地方性的消费者权益保护法规。之后，地方立法迅速，至 1993 年 10 月，全国有 27 个省、自治区、直辖市和 8 个计划单列市相继颁布了自己的消费者保护法规，有的地方还制定了消费纠

纷仲裁等配套措施。1993年10月31日，八届人大常委会第三次会议通过了《中华人民共和国消费者权益保护法》。该法确认了消费者的九项基本权利和经营者所负的相应义务，明确了各级人民政府有关机关在保护消费者权益上的责任，规定了消费者组织的法律地位及其七项职能，规定了消费者权益争议解决的主要途径，还规定了经营者和国家机关工作人员侵害消费者权益的法律责任，是一部保护消费者权益的基本法。《消费者权益保护法》颁布后，各地根据该法制定了实施办法，形成了统一的消费者权益保护法的体系。保护消费者权益的专门立法，标志着我国消费者运动进入了依法保护消费者权益的法制轨道。

《消费者权益保护法》颁布实施以来，我国的消费者协会组织得到迅速发展，目前，全国县级以上消费者协会已达3138个，其中省、自治区、直辖市31个。在农村乡镇，城市街道设立的消协分会，在村委会、居委会、行业管理部门、高等院校、厂矿企业中设立的监督站、联络站等各类基层网络组织达15.6万个，义务监督员、维权志愿者10万余名。

消费者运动是一场社会运动。我国消费者运动始终受到广大消费者的积极支持，并引起社会各界的广泛关注和积极参与。一些地方法院积极开展保护消费者权益的专项审判活动，有的法院组织巡回法庭或设立专门受理消费者权益纠纷案件的法庭，简化程序，为消费者诉讼提供方便；司法机关对于严重侵害消费者人身、财产权益的违法犯罪行为予以坚决打击，有效地加强了消费者保护工作的力度；工商、技术监督、物价、进出口商品检验等行政部门和行业主管部门在各自的职责范围内，通过打击假冒伪劣、商品质量监督、物价监督管理、进出口商品检验等行政管理活动，把消费者权益保护作为自己的工作职责之一，有力地维护了消费者的权益；各人民团体和新闻媒体单位也积极参与消费者保护活动，宣传典型，揭露损害消费者权益的不法行为，发挥了积极的作用。尤其是1992年开始由首都数十家新闻单位发起的以及国家技术监督局等单位联合举办的“质量万里行”活动，揭露了一批批严重损害消费者权益的企业和产品，在社会上引起了很大震动；1987年开始的由中国消费者协会、中华全国新闻工作者协会、中国消费者报联合举办的“全国维护消费者权益好新闻评选”活动，鼓励和促进新闻单位做好维护消费者权益的宣传报道，推动消费者运动的发展，各地工商行政管理机关开通的消费者投诉热线电话（从1999年3月15日起统一为“12315”）为消费者投诉提供方便，使得消费者保护日渐成为全社会的共同行动。

消费者运动的发展有赖于广大消费者的消费意识和自我保护意识的提高。我国消费者运动从一开始就十分重视通过各种形式的消费者教育,向广大消费者提供消费信息和咨询服务,培养消费者的消费意识和自我保护意识,提高消费者的素质,做“聪明”的消费者。中国消费者协会创办了《中国消费者》杂志,一些省市的消费者协会也先后创办了地方性消费者报刊。这些报刊以消费者为服务对象,不仅宣传消费知识、指导消费,而且充当消费者的喉舌,反映消费者的要求与呼声。同时,中国消费者协会和各地消费者协会经常性的举办大型宣传咨询活动,长期与新闻媒体合作,开办“消费者之声”、“消费者之友”、“消费者知识讲座”等专栏或专题节目;一些地方还在中小学校开展消费知识教育或在农村开办消费夜校。尤其是1986年开始的每年3月15日前后的“3.15国际消费者权益日”系列活动,遍及城乡,声势浩大,不仅产生了巨大的社会影响,更重要的是唤起了广大消费者的觉醒,增强了他们维护自身权益的意识和能力。

消费者保护运动的发展促进了广大消费者权益意识和自我保护意识的提高。广大消费者权益意识和自我保护意识的提高,反过来推动着消费者运动向纵深方向发展。越来越多的消费者在其权益受到侵害时,敢于运用法律的武器,通过向消费者协会投诉、向行政部门申诉或直接向人民法院提起诉讼,维护自己的合法权益。而且,近年来还出现了一支活跃在城乡市场、主动与假冒伪劣等坑害消费者权益的行为进行斗争,调查、揭露不法经营行为的“打假”队伍。他们的行动客观上起到了维护广大消费者权益的积极作用。

## **3.2 消费者协会的性质**

按照《消费者权益保护法》的规定,消费者协会和其他消费者组织是依法成立的对商品和服务进行社会监督的保护消费者合法权益的社会团体。

### **3.2.1 消费者协会的概念**

消费者协会的名称实际上体现的是组织的本质属性,目前的3138个县级以上消费者协会(委员会)的名称主要有三种:(1)消费者协会;(2)消费者委员会;(3)消费者权益保护委员会。如果仅从名称上看,消费者协会是一个社会团体,因此它具有社团的一般性,即:共性。同时,它不同于一般的协会、学会等社团,自身具有鲜明的个性,即:特殊性。

#### **(一) 消费者协会具有社团的共性(一般性)**

1、从事的都是社会事业，即都是基于共同的目的，由一定的成员依法设立的从事社会公益事业的社会组织。都是与立法、司法、行政机关和企业有着明显区别的组织。

2、实行理事制，领导层的任免采用推选的方式，而不是行政任命的方式，理事由各政府有关部门、人民团体、新闻媒体、各省、自治区、直辖市及计划单列市消费者协会（委员会，下同）以及各有关方面的消费者代表协商推举产生。

3、都不具有司法或行政的权力。

#### （二）消费者协会的特殊性（个性）

消费者协会不同于一般的社会团体，它自身具有鲜明的特点，即个性。这种个性主要表现在：

1、依据法律赋予的职能，在法律赋予权力的基础上开展各项工作；

2、由政府部门发起，经国务院各级人民政府批准成立，而不是由公民个人或行业、行政单位发起，是一种政府行为，而非个人或集体行为；

3、干部的任免由行政主管部门党组决定，纳入人事部门统一管理，不是由内部选举或集体推举；

4、服务的对象宏观上是不确定的，由于消协没有会员，所以保护的是在中华人民共和国境内消费的所有人士的合法权益，而不是仅为一部分人或特定的某一类人服务；

5、实行单位理事制，理事代表的是单位而不是个人。由于不是会员制，因此，理事代表的是公众利益，在各自不同岗位和角度共同完成这项事业。

### 3.2.2 消费者协会的本质属性

要对消费者协会的本质属性进行界定，需要站在法律的层面，其根本的依据就是六个“法定”：

#### （一）有法定的宗旨

消费者协会的法定宗旨在《消费者权益保护法》第 31 条中有明确的表述，即是“依法成立的对商品和服务进行社会监督的保护消费者合法权益”的组织。换句话说：消费者协会要代表消费者的根本利益，站在保护消费者的立场，通过对商品和服务进行社会监督，实现保护消费者合法权益的宗旨。

#### （二）有法定的性质

《消费者权益保护法》第31条规定：“消费者协会和其他消费者组织是依法成立的对商品和服务进行社会监督的保护消费者合法权益的社会团体。”该条款明示出消协的性质是社会团体，既非行政单位，也非民间组织。

### （三）有法定的名称

《消费者权益保护法》不仅明确了消费者协会的性质，也规定了法定名称，其中也包含了消委会等“依法成立的”“其他消费者组织”。

### （四）有法定的职能

由于消费者协会在市场经济和政治经济体制改革之后承担的重要任务，国家为保障其宗旨得到实现，特别立法授权消费者协会七项职能，这些职能包括：

- 1、向消费者提供消费信息和咨询服务；
  - 2、参与有关行政部门对商品和服务的监督、检查；
  - 3、就有关消费者合法权益的问题，向有关行政部门反映、查询，提出建议；
  - 4、受理消费者的投诉，并对投诉事项进行调查、调解；
  - 5、投诉事项涉及商品和服务质量问题的，可以提请鉴定部门鉴定，鉴定部门应当告知鉴定结论；
  - 6、就损害消费者合法权益的行为，支持受损害的消费者提起诉讼；
  - 7、对损害消费者合法权益的行为，通过大众传播媒介予以揭露、批评。
- 各级人民政府对消费者协会履行职能应当予以支持。

### （五）有法定的行为规范

《消费者权益保护法》第33条规定：“消费者组织不得从事商品经营和营利性服务，不得以牟利为目的向社会推荐商品和服务。”这既是对消费者协会行为从法律的角度进行规范，也是保证消费者协会宗旨、任务、职能得以实现和履行的重要前提。

### （六）有法定的生存保障

《消费者权益保护法》第32条第7项规定：“各级人民政府对消费者协会履行职能应当予以支持。”由于消费者协会的职能是以法律的形式确定的，因此依据法律落实职能所需的编制和经费就成为各级政府支持消费者协会履行职能的基本条件。

### 3.3 消费者协会的组织结构

按照《消费者权益保护法》的规定，我国消费者组织包括消费者协会和其他消费者组织。其他消费者组织是指消费者协会组织系统以外、由消费者依法设立的旨在维护自身合法权益的社会团体。消费者协会是我国消费者组织的主要形式，它包括中国消费者协会和地方消费者协会（有的地方称消费者委员会或保护消费者权益委员会）。中国消费者协会和地方各级消费者协会均为独立的消费者组织，其间没有组织上的隶属关系。上级消费者协会与下级消费者协会是工作指导关系，中国消费者协会对地方消费者协会负有工作指导责任。

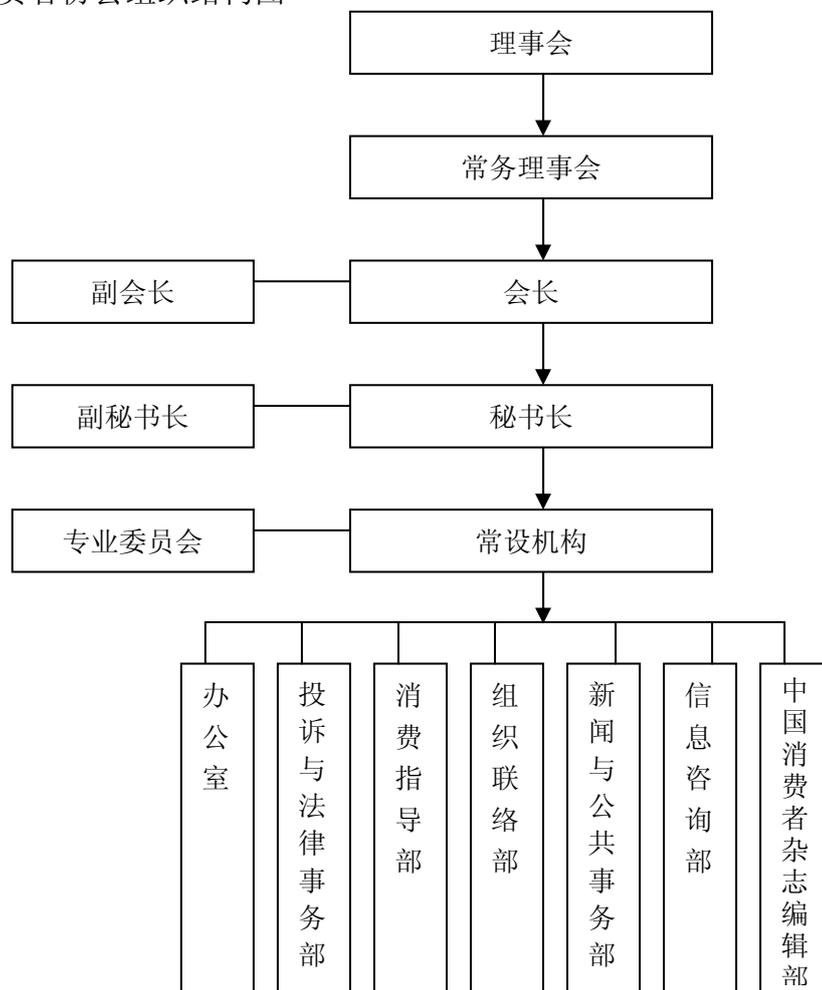
#### 3.3.1 县以上消费者协会的组织结构

目前，全国 3138 个县级以上消费者协会（委员会的组织结构与协会基本一致），均为单位理事（委员）制，理事或委员由理事（委员）单位选派。其常设机构（秘书局）为秘书长负责制。

（一）中国消费者协会组织结构（见图 1）

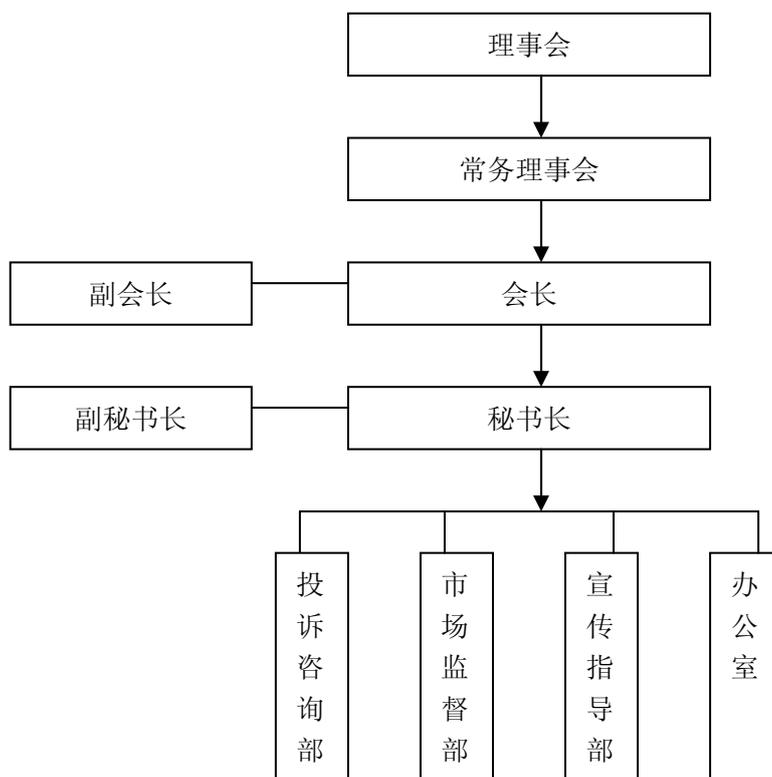
1999 年，中国消费者协会根据事业发展和全面履行七项职能的需要，按照精简、高效，职能到位、责任明确、部门间业务有衔接、无交叉的原则，对常设机构进行了重新设置，并明确了各部室的业务范围。经国家工商行政管理局党组批准，新的机构从 2000 年起正式运行（其中，内设机构信息咨询部、《中国消费者杂志》编辑部对外称信息咨询中心、中国消费者杂志社）。

图 1：中国消费者协会组织结构图

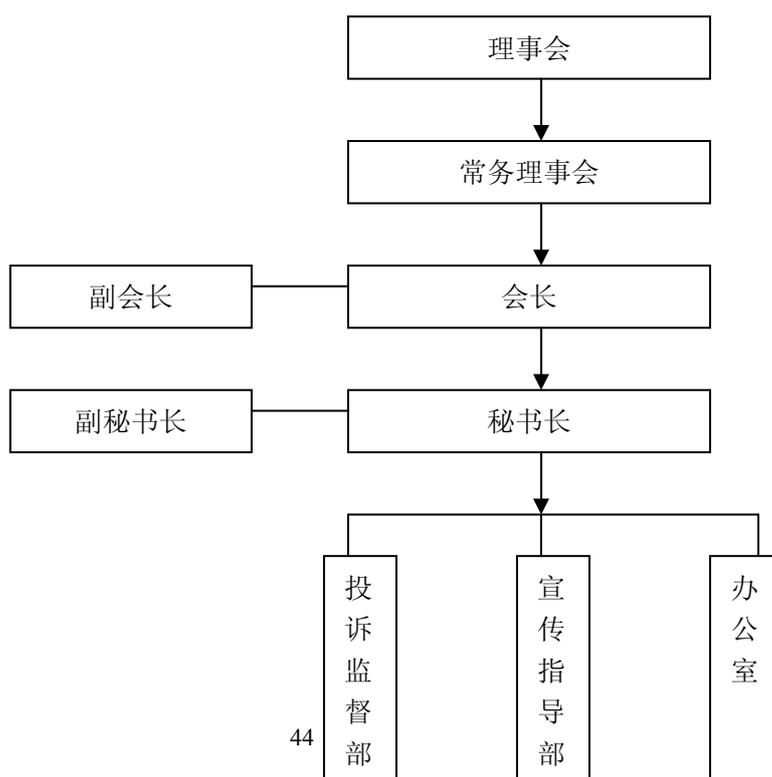


(二) 省（自治区、直辖市）及副省级市消费者协会组织结构（见图 2）

注：有的省级消费者协会（委员会）按照质量监督部、投诉咨询部、宣传教育部、办公室设置（如广东省）；也有的按投诉部、消费指导部、宣传部、综合部设置（如：黑龙江省）。



(三) 地（市、区）、县（市、区）消费者协会组织结构（见图 3）



工作人员较少的地（市、区）和县（市、区）消费者协会一般不再分设部室，人员较多的地（市、区）消费者协会一般按照上图方式设置。

### 3.3.2 机构设置和职能

#### 一、理事会（委员会）

按照中国消费者协会和地方消费者协会章程规定，全国县级以上各级消费者协会实行理事会制（部分地方是委员会制）。理事（委员）由各级党委、政府有关部门以及人大、政协、社会团体、新闻单位选派的领导同志出任。同时，上一级消费者协会理事会（委员会）吸收下一级消费者协会主要负责人为理事（委员），组成理事会（委员会）。理事会（委员会）是消费者协会的最高领导机构。

理事会（委员会）的职能是：

- 1、审议并决定消费者协会会长、副会长的任免。
- 2、审议消费者协会常设机构的工作报告，并作出相应决定。
- 3、审议并决定常设机构提出的年度工作计划。
- 4、审议并决定对集体或个人的重大表彰事项。
- 5、研究、决定其他重大事项。

#### 二、常务理事会（委员会）

常务理事会（委员会）人员组成由理事会（委员会）决定。一般应由与消费者权益保护工作关系最密切的部门人员担任。常务理事（委员）数量一般为 10—20 人。按惯例，会长、副会长、秘书长是当然的常务理事（委员）。

常务理事会（委员会）在理事会（委员会）闭会期间，代行理事会（委员会）职权。常务理事会（委员会）的职能是：

- 1、决定理事（委员）、常务理事（委员）、常设机构主要负责人的增补、任免、更换事项。
- 2、审议、修改并决定向理事会提交的工作报告、新年度工作计划、对集体或个人实施的重大表彰。
- 3、审议并决定重大活动方案。
- 4、审议并决定对集体或个人的一般性表彰。
- 5、需要由常务理事会（委员会）研究决定的其他事项。

常务理事会（委员会）采取会长负责制，在理事会（委员会）闭会期间，由

常务理事会（委员会）代行理事会（委员会）的职权。

### 三、消费者协会（委员会）常设机构

消费者协会（委员会）的常设机构是在会长领导下，承担理事会（委员会）、常务理事会（委员会）闭会期间的日常事务，完成理事会（委员会）、常务理事会（委员会）确定的工作计划或交办的任务。

消费者协会常设机构实行会长领导下的秘书长负责制。即秘书长主持日常工作并向会长负责。

消费者协会常设机构一般设秘书长、副秘书长 1—3 人，并根据履行七项职能的需要设若干业务部门。

常设机构的人员编制根据实际工作需要和行政区划的大小、人口的多少、市场经济发育程度并本着精简高效的原则确定。力量不足时，可聘用若干名兼职人员或临聘人员。

### 四、专业委员会

专业委员会一般由地级以上消费者协会根据消费者权益保护事业发展的需要，邀请部分权威部门代表或专业认识组成。专业委员会根据不同的消费领域分成不同的门类，如：法律专业委员会、家电专业委员会、家具专业委员会、服装专业委员会、交通运输专业委员会、食品专业委员会、食用酒类专业委员会等等。

各类专业委员会设定的数量是由消费者协会根据事业发展需要确定的，并根据开展工作的需要聘请相应部门代表和专业权威人士。专业委员会应在消费者协会会长、秘书长的领导下开创性地开展工作。

专业委员会的职能是：

- 1、对商品或服务的质量、价格进行权威性的鉴定。
- 2、根据消费者询问提供咨询意见。
- 3、针对消费者的实际需要提供专业性的宣传、教育资料。
- 4、承担消费者协会委托召开的理论研讨会、座谈会。
- 5、为消费者提供无偿的法律支持。
- 6、完成消费者协会交办的其他任务。

常设机构的编制，目前主要有两种，一是行政编；二是全额拨款事业编。省级协会常设机构的编制一般为 10—25 人；地（市）级协会为 5—15 人；县（市、区）为 3—5 人。消费者协会常设机构的工作经费来源主要由三部分组成：一是

政府拨款；二是工商行政管理局支付；三是社会赞助。

### 3.3.3 消费者协会指导下的基层网络组织

基层组织是各级消费者协会依托乡镇政府、街道办事处、工商所、村委会、居委会以及学校、企业，在乡镇、街道、集贸市场、学校、厂矿企业中建立的消费者组织分支机构。工作人员一般为兼职、志愿者或临时聘用者，靠有关部门临时拨款或社会赞助、会员费支持，履行保护社区内消费者权益的职能。主要形式有分会、投诉站、联络站三种。

**分会：**由县（市、区）消费者协会批准，乡镇政府或大中城市街道办事处的相关部门组成，有行政执法机关派出机构参加，能基本履行消费者协会组织的七项法定职能的正式分支机构。规范名称为“××县（市）消费者协会××乡（镇、街道或地区）分会”。分会的主要职责是：（1）受理消费者投诉；（2）开展保护消费者合法权益宣传，引导群众合理消费；（3）参与有关行政部门对商品和服务的监督、检查；（4）完成县（区、市）协会交给的任务；（5）指导、协调设立在村（居）委会的投诉站开展工作。

**投诉站：**各级消费者协会、分会为方便消费者投诉，在基层（或单位）设立的工作网点。人员由消费者协会派出或指定（认可）。投诉站一般是在商业集中区域、集贸市场和依托机关、厂矿、学校、村（居）委会设立，规范名称为“××消费者协会××商业区域（集贸市场）投诉站”、“××消费者协会××厂矿（机关、学校）投诉站”或“××乡（镇、街道或地区）消费者协会分会××村（居）委会投诉站”。投诉站的主要职责是：接受派出消费者协会（或分会）的委托，受理消费者投诉。有条件的可根据不同情况开展法律宣传和咨询服务。

**联络站：**各级消费者协会为更好地开展保护消费者合法权益工作，与企业协商建立的与消费者协会工作有密切联系，受消费者协会指导的，既要完成消费者协会布置的工作，又接待到本企业交涉的消费者，解决消费者权益争议的机构。规范名称为“××省或地（市、区）或县（市、区）消费者协会××联络站”。联络站的主要职责是：（1）主动接受消费者协会指导，严格按《消费者权益保护法》要求，妥善解决消费者在本企业购买商品、接受服务所发生的消费者权益争议，并定期向消费者协会报告解决消费者权益争议情况的文字材料和统计报表；（2）配合消费者协会开展保护消费者权益的宣传、咨询活动，引导消费者科学、

合理消费；(3) 承担消费者协会布置的对商品和服务调查事项，及时向消费者协会提供有关商品和服务的消费信息。

### **3.4 消费者协会的职能**

《消费者权益保护法》赋予消费者协会“七项职能”。“七项职能”是与消费者协会“保护消费者的合法权益”、“对商品和服务进行社会监督”两项任务相联系的。

#### **3.4.1 向消费者提供消费信息和咨询服务**

所以将“向消费者提供消费信息和咨询服务”作为第一项职能，立法本意是出于“事前保护”。作为社会成员个体的消费者，由于受知识、阅历、通信手段、生活技能、真实情况的掌握等因素的限制，在对消费对象（商品、服务）的判断与选择上，与经营者相比，始终处于弱者地位。同时，作为经营者为追求利润的最大化，总是把商品与服务最好的一面展示给消费者，提供或发布的消费信息要么是片面的，要么是夸大的，或者是概念模糊的，甚至是误导性的、虚假的。加上科学技术日新月异，城乡之间、东西部之间经济的反差造成农村地区、西部落后地区信息闭塞，以及诸多因素造成假冒伪劣商品和服务盛行，对消费者权益危害极大。而消费者在权益受到侵害后，尽管有司法、行政部门及消费者协会的帮助，挽回其损失并非易事，有的得到了经济补偿，但精神、肉体的伤害却难以挽回。为此，法律将消费者协会首项职能确定为：“向消费者提供消费信息和咨询服务。”以便做好事前保护，达到引导消费者科学合理消费，避免或减少经济损失、人身伤害的目的。

#### **3.4.2 参与有关行政部门对商品和服务的监督、检查**

对商品和服务进行监督、检查，是国家赋予有关行政机关的一项行政职权。换句话说，是由有关行政机关代表国家对商品和服务是否符合国家法律、法规的规定行使监督、检查职权。消费者协会除依照法律、法规和章程对商品和服务进行社会监督外，还可参与有关行政部门的监督、检查，主要表现为，行政部门在对与消费者权益密切相关的商品和服务履行监督、检查职权时，应吸收消费者协会参加，共同进行。消费者协会也可以根据本法主动要求参加有关行政部门的监督检查，目的在于充分发挥消费者协会的社会监督职能，及时反馈消费者对商品及服务中存在的问题，促使经营者守法经营。

### 3.4.3 就有关消费者合法权益问题，向有关行政部门反映、查询，提出建议

从立法机关制定《消费者权益保护法》时就充分考虑到作为专职从事消费者保护工作的消费者协会，其性质既然是社会团体，从法理上讲，就应该明确对行政机关有监督权，而反映、查询、提建议是最主要、最有力的监督。特别是将“查询”职能授予消费者协会，对于加强消费者权益保护力度，推动有关部门加强行政保护无疑是十分必要的，消费者保护的实践也证实了这一点。

这里所说的有关行政部门，是指具有保护消费者合法权益职能及责任的行政部门，既包括执法监督部门，也包括行业主管部门。这里所说的有关消费者权益问题，是指在消费领域中与消费者合法权益相关的所有问题。包括：商品和服务质量、价格等情况及经营者的不法行为；行政部门及其工作人员的工作；具体事件的处理；消费者的意见和要求等等。消费者协会反映有关问题应真实、客观。查询即调查询问，消费者协会向有关行政部门查询分两类情况：其一，针对有关消费者权益问题，向有关行政部门调查询问有关情况；其二，针对消费者协会反映的关于消费者权益的具体问题，向有关行政部门调查询问处理情况。提出建议是指消费者协会就消费者权益问题，向有关行政部门提出建设性的意见以供参考。赋予消费者协会向有关行政部门反映、查询、建议职能，有利于消费者协会对消费者权益进行保护，对沟通政府与消费者之间的联系能起到重要的桥梁作用。

### 3.4.4 受理消费者投诉，并对投诉事项进行调查、调解

赋予消费者协会受理消费者的投诉，并对投诉事项进行调查、调解的职能，既是借鉴国际上的有益经验，也是对中国消费者权益保护事业发展十年来实践的肯定，更是立法机关对消费者权益保护结构总体框架设想的一种体现：那就是在具有强制措施的司法、行政保护之外，给经营者和消费者提供一种比较温和的调解环境，且无论是从投诉成本、改善消费者的弱者地位，还是简化程序，都对消费者更有利。同时，对经营者而言，由于到消费者协会处理消费纠纷的实质属民间调解，也比较容易接受。

基于以上原因，《消费者权益保护法》不仅授予消费者协会依法受理投诉的职能，而且将其纳入解决消费争议的五条法定渠道之中，充分显示其重要性。

### **3.4.5 投诉事项涉及商品和服务质量问题的，可以提请鉴定部门鉴定，鉴定部门应当告知鉴定结论**

之所以法定这项职能，是因为《消费者权益保护法》出台前，许多鉴定机构不向社会，特别是个人提供检测服务，而消费者的投诉中往往涉及到商品和服务的质量问题，取得鉴定结论是进行调解的有力证据。鉴定是指运用仪器设备、专门知识或技能对某事物进行鉴别和判断的一种活动。鉴定结论又称鉴定意见，是指鉴定部门通过鉴定活动所作的结论。鉴定结论是证据的一种，可以作为认定事实的依据。消费者协会在受理投诉中，涉及判断有关商品和服务质量问题时，不能简单地凭感官加以认定，而应提请鉴定部门依法作出鉴定结论，避免判断的随意性，从而严肃、公正地解决消费者权益纠纷。鉴定部门对消费者协会提请鉴定的事项，应及时予以鉴定，并有义务将鉴定结论如实告知消费者协会。

### **3.4.6 就损害消费者合法权益的行为，支持受损害的消费者提起诉讼**

本条款是保护弱者原则的又一鲜明体现。由于在日常受理的消费者投诉中，并非都可以通过消费者协会调解得到解决，有的尽管双方达成了和解意向书，但往往由于经营者拒不履行和解协议或反悔，从而导致调解失败。法律允许消费者协会支持消费者提起诉讼，无疑从道义上、舆论上，乃至人力、资金的支持上给处于弱者地位的消费者增添了砝码，对经营者也是一种无形的压力。

### **3.4.7 对损害消费者合法权益的行为，通过大众传播媒介予以揭露、批评**

大众传播媒介主要指报纸、杂志、广播、电视等，这些传播媒介传播信息具有速度快、范围广、影响大等特点。消费者协会针对损害消费者合法权益的行为，可以公开在大众传播媒介上予以登载、播放，进行曝光、批评，以充分发挥舆论监督在社会监督中的作用，强化消费者协会在保护消费者权益方面的职能，同时增强社会免疫力，促使经营者尊重消费者的合法权益。

## **3.5 消费者保护中值得借鉴的几项制度安排**

消费者协会按照上述法定的“七项职能”开展工作，在其保护消费者的制度安排中，有几项非常值得在成立证券投资者保护组织时借鉴。

### 3.5.1 开展法律援助，支持消费者诉讼

为更好地落实《消费者权益保护法》赋予消费者协会的职能，充分发挥律师在保护消费者合法权益中的作用，中国消费者协会（以下简称中消协）在中华全国律师协会（以下简称全国律协）支持下组建了“中国消费者协会律师团”（以下简称律师团）。律师团是中消协领导下的由多名执业律师志愿者组成的以保护消费者合法权益为宗旨的法律服务组织。

律师团设团长一人，负责牵头律师团工作。律师团团长由中消协和全国律协协商提名，律师团全体会议表决通过。律师团成立领导小组，负责领导律师团工作。领导小组组长由中消协秘书长担任。领导小组下设律师团办公室，具体负责处理律师团的日常工作。律师团办公室设在中消协投诉部。律师团办公室主任由中消协副秘书长担任。律师团办公室副主任由中消协投诉部主任、全国律协专业委员会工作部主任和律师团团长担任。律师团办公室成员由中消协投诉部、法律与理论研究部、组织联络部及全国律协专业委员会工作部组成。

律师团办公室成员分工：中消协投诉部负责律师团办公室的日常工作，负责协调中消协与全国律协、律师团及律师的联系，负责组织律师团会议等。中消协法律与理论研究部负责办理涉及律师团律师与中消协之间的法律事务。中消协组织联络部负责律师团律师的备案、聘任工作。全国律协专业委员会工作部负责对律师团律师资格进行审查和对违规律师提出处理意见。

律师团的工作职责是：

（一）开展与消费者权益保护相关的法律及实务研究，提出政策和立法方面的建议；

（二）对消费维权领域中的热点、难点问题进行讨论研究；

（三）对重大消费维权事件及时做出反应，并以律师团名义发表观点；

（四）为消费者提供相关法律信息和义务咨询服务；

（五）对严重损害消费者合法权益的案件义务代理诉讼；

（六）参与重大或典型投诉案件的分析研究和调查调解；

（七）参与中消协与有关部门及行业组织的协商对话；

（八）参与中消协对经营者进行的法律宣传和培训；

（九）对中消协履行法定职能的活动提供法律意见和支持；

(十) 对损害中消协合法权益的行为提供法律意见，必要时代理诉讼；

(十一) 其他相关工作。

律师团律师按专业分为若干组，各组每月安排一人值班，根据律师团办公室的安排，承担以下任务：(一) 通过律师团专用邮箱向消费者提供法律咨询服务，解答消费者提出的各种法律问题；(二) 为中消协各部门提供法律服务；(三) 对热点消费维权事件和问题提供法律意见，提出站在消费者立场、代表消费者意见、维护消费者权益的律师团观点；(四) 落实律师团其他工作职责。

律师团每年以团体名义至少免费代理一件消费维权领域的重大典型案件。律师团每年以团体名义至少组织两次法律咨询服务活动。

中消协设立律师团维权基金，用于律师团日常工作费用、律师团义务代理中消协指定的典型消费维权案件支出的费用及其他律师团活动所需费用。

中消协按相关法律法规的规定筹集律师团维权基金，维权基金的主要来源：

- (一) 政府资助；
- (二) 企业赞助；
- (三) 海内外各界人士的捐助；
- (四) 其他合法来源。

律师团维权基金由中消协消费者运动基金管理委员会管理，专款专用。

另外，一些地方消费者协会也在这方面进行了有益的探索。

如甘肃省消费者协会在 1995 年，就与兰州东方律师事务所合作，成立了法律事务所，开展三个方面的工作：一是向消费者提供法律咨询；二是积极参与协会对重大、疑难投诉案件的调查、调解，当好消费者协会的法律顾问；三是支持消费者向人民法院提起诉讼，为消费者无偿提供法律援助。

如沈阳市铁西区消费者协会就设立了法律援助基金。该基金对以下情况予以资助：一是消费者权益受到损害，欲依法索赔而又无力支付有关诉讼费用、商品鉴定费用的案件；二是消费者权益受到损害，索赔标的额较大，鉴定过程复杂，对诉诸法律有后顾之忧者；三是消费者权益受到损害，索赔标的较小，但具有典型意义的案件；四是以军烈属、残疾人、下岗职工、农民为重点资助对象。

### 3.5.2 多种方式开展消费者教育

根据国内外消费者运动的实践，消费者教育的具体方式十分丰富：

(一) 借助广播、电视等媒体广泛开展消费者教育。由于媒体具有传播快、教育面广，费用少等特点，可以达到较好的教育效果。近年来，随着我国科学技术的发展，互联网得到较大程度普及，因此也可以充分利用互联网传递信息快等特点，向消费者提供消费信息。

(二) 结合各类宣传活动开展消费者教育。可以通过举办纪念 3.15 国际消费者权益日活动和科普宣传活动、质量万里行活动等大规模的宣传活动开展普及型的面对面的消费者教育。由于这些活动具有声势大、影响面广、参与群众多的特点，消费者教育的效果也非常明显。此外，也可以通过组织各类知识竞赛活动的形式帮助消费者学习法律法规和消费知识。

(三) 结合受理消费者投诉开展消费者教育。针对消费者自我保护意识差，屡屡受害，频频投诉的问题，消费者协会可以在受理消费者投诉的同时面对面对消费者进行消费指导，或者在给消费者投诉复信时邮寄消费教育的资料，以及在投诉接待室内播放消费教育录像等方式开展消费者教育。

(四) 举办专题展览进行消费者教育。由于专题展览具有简单明了、形象生动的特点，因而很受消费者欢迎。例如各地已经普遍推行的假冒伪劣商品展览，就引起了人们极大的兴趣。

(五) 出版刊物进行消费者教育。由于刊物具有知识性强，连续性好，易保存等特点，所以通过出版刊物实施消费者教育一直受到世界各国消费者组织的重视。如美国消费者联盟出刊的《消费者导报》、《购买指南》，日本消费者组织出刊的《国民生活》，香港消费者委员会出刊的《选择》，以及中国消费者协会出刊的《中国消费者》杂志等，都具有消费信息量大、消费知识丰富、消费内容指导性强等特点，受到消费者的普遍欢迎，消费者教育的效果也很明显。

(六) 在学校开设消费教育课程。可结合中小学校的社会课、劳动技术课或者思想道德课等课程，每学期安排一定的时间给学生讲解消费知识，并指导学生进行消费实践，使青少年树立正确的消费观念，从小养成良好的消费习惯，促进青少年全面发展。

(七) 在农村开办消费教育夜校。考虑到农村消费者居住分散、交通不便等特点，为了方便农村消费者学习，可利用农闲季节组织农民到村办夜校，为农民讲解法律法规知识、市场及商品知识、科学消费知识等，以提高农村消费者对市场经济的适应能力和自我保护意识。

(八) 在工商企业开设消费者教育讲座或培训班。鉴于工商企业职工的身份具有两重性,即在生产经营本厂产品时,他们是生产经营者,而在使用其他产品时他们是消费者。因此针对工商企业职工的消费教育,既讲科学、合理消费和依法自我保护的知识,提高他们作为消费者的素质,同时又指导他们在生产经营时,正确处理生产和消费的关系,依法经营和诚实经营,维护消费者权益。

(九) 建立国民消费教育中心。中心由政府资助经费,有固定场所和相关教学设施。消费者可以来查阅消费资料、看录像、听专题讲座或咨询消费问题等,属社会公益事业机构。

(十) 建立业余消费教育学校。此类学校主要设在大中型商场、企业工会的俱乐部、街道居委会等,一般在星期日或其他业余时间采取讲座形式对消费者进行教育,内容可包括法律知识、商品知识、识别假冒的方法等。

### 3.5.3 及时发布消费警示

自 1997 年起,中国消费者协会针对涉及消费者人身和财产安全的重大隐患和消费陷阱,以“消费警示”的形式向社会公布,提醒消费者免受危险消费方式的伤害。消费警示制度对指导消费发挥了十分显著的成效,也有力地促进了一些重大隐患问题的解决。

中国消费者协会经过一段时间的探索和实践,对消费警示的内涵和外延做出了较为科学的定义:消协组织从掌握的各类消费信息中,发现涉及消费者利益的带有普遍性、苗头性的问题,通过科学的分析得出能对广大消费者起到警醒作用的警示,以消费警示的形式,通过大众传播媒体,将消费领域存在的可能对消费者造成人身、财产、精神伤害的危机信息、隐患信息以及防范信息,及时、公开地发布出去。

为有效实施该制度,中国消费者协会于 1998 年制定了《中国消费者协会消费警示发布制度实施规范(试行)》,就消费警示的内容、要求、组织实施等作出了明确规定。

通过发布消费警示的形式,将消协维权工作由事后调解提升到事先提醒,帮助消费者规避消费陷阱,正确、理性消费。据统计,截至 2004 年,各级消协共发布各类消费警示、提示 9474 条,涉及食品、电器、购房、汽车、旅游、保险、家庭装修、医疗、药品、保健品等众多消费领域。通过几年来的摸索,消费警示

发布工作逐渐走向成熟，发布形式、发布内容也越来越多样化。除了消协系统发布消费警示以外，有关的执法部门和团体也根据自己的职能不定期地发布消费警示。

### 3.5.4 建立消费维权志愿者队伍

消费者保护是一项社会运动，普通消费者的参与非常重要。目前，消费义务监督员，维权志愿者人数超过 10 万名。2000 年，中国消费者协会发布了《中国“3.15”志愿者规范（试行）》。

根据中国消费者协会的规定，中国“3.15”志愿者是指在我国境内出于社会责任、道义和良知，自愿协助消费者协会工作，参与消费者权益保护事业的社会各界人士，其行为具有自愿、无偿、为他人和非职业的特点，其维权活动遵循奉献、互助、公益、进步的原则。

志愿者的活动经费由消费者协会提供，志愿者的各项活动为消费者协会的委托或指导下进行。志愿者的聘任由县级以上消费者协会负责，各消费者协会可根据工作需要选聘专家志愿者、法律工作志愿者、新闻工作志愿者、市场监督志愿者、消费纠纷调解志愿者、大学生志愿者及其他志愿者。志愿者资格经消费者协会审定后，发给志愿者证书及工作证，消费者协会每年向社会公布受聘志愿者名单，对志愿者的工作做出计划安排，并定期进行考核评定，必要时组织培训。

志愿者的权利包括：

- （一）依法行使法律法规赋予的权力以及消费者协会委托行使的职责。
- （二）有权对消费者协会的工作提出批评、建议。
- （三）有权提出不再担当志愿者。

志愿者的义务包括：

（一）协助消费者协会依法维护消费者的合法权益，促进社会主义市场经济的发展。

（二）宣传《消费者权益保护法》及其他相关法律法规，推动消费者依法维权意识和经营者守法经营意识的提高。

（三）依法对生活消费市场的商品和服务进行监督，并向消费者协会和行政主管部门反映情况。

（四）接受消费者协会的委托，参与对损害消费者权益的事件进行调查、调

解、诉讼。

(五) 运用个人专业知识、技术特长为消费者提供消费信息和咨询服务。

(六) 应用自己的调研成果或实验结论，参与消费者协会的消费警示发布工作。

(七) 接受消费者协会的委托，参与保护消费者合法权益的其他工作。

### **3.6 消费者协会发挥的作用**

中国消费者协会成立 20 多年来在市场经济条件下所起到的社会作用是得到社会普遍公认的，归纳起来主要有以下六个方面：

#### **3.6.1 推动消费领域立法的作用**

中国消费者协会自成立起始，协助有关部门制定了《中华人民共和国消费者权益保护法》，并于 1993 年 10 月 31 日由全国人大常委会审议通过，于 1994 年 1 月 1 日实施。《消法》的制定和颁布标志着中国消费者权益、保护工作已纳入法制轨道。经过 10 年的广泛宣传，目前，《消法》已成为中国百姓最为熟知的基本法律之一。

目前全国已有北京，上海，广东等 20 多个省，自治区，直辖市，及相当一批省辖市结合本地实际制定颁布了《消法》实施办法。

中国消费者协会代表消费者积极参与，协助有关方面制定和修改了数十个有关保护消费者权益方面的法律，法规及标准，向政府反映社情民意，对推动政府机关完善立法发挥了积极作用。

#### **3.6.2 政府联系广大消费者的桥梁作用**

李鹏同志任国务院总理时，在为中国消费者协会成立五周年题词中写道：“消费者协会要成为政府联系广大消费者的桥梁”。这是对消费者协会应该发挥作用的高度概括。这种桥梁是一种双向的桥梁，包括按照党和政府的战略部署做好消费者的宣传教育和引导，同时将广大消费者的愿望、呼声、困难和要求向政府反映、建议，督促政府及其有关部门采取有效措施，从根本上解决问题。

#### **3.6.3 化解社会矛盾的作用**

受理消费者投诉，并进行调查、调解，既是群众工作，也是政治工作。我国有 13 亿人，人人都是消费者。当他们为了生活需要购买商品或接受服务而合法

权益受到损害时，有畅通的渠道听取他们的意见，受理他们的投诉，解决他们受到的不公正待遇和经济利益受损就十分必要。对一些疑难问题，消费者协会还可以通过履行其他法律职能帮助化解。消费者协会受理投诉并做民事调解，只要合理合法，双方自愿，并不受任何限制，因此可以化解大量矛盾，避免因消费领域里的消费纠纷导致政治上的不稳定，影响安定团结。

### **3.6.4 为消费者排忧解难，保护消费者合法权益的作用**

到 2000 年底，中国消费者协会和各地消协共受理消费者投诉 5.405.630 件，解决率达 96.9%，为消费者挽回经济损失约 30.6 亿元。1995—1999 年，消费者在消费者协会支持下，依据《消费者权益保护法》第 49 条获得加倍赔偿 2618 万元。

### **3.6.5 通过消费者教育，指导消费者科学合理消费的作用**

消费者教育包括两个方面，一是积极宣传保护消费者权益方面的法律法规及行业规定，使消费者增强自我保护意识和能力。二是传播商品与服务方面的知识和常识，引导消费者科学合理消费。我国是一个拥有 13 亿人口的大国，不少消费者的文化科学知识水平较低，受传统陋习影响较深，存在盲目、攀比等不合理、不科学的消费习惯。加强消费者教育，引导合理消费是消费者协会组织的重要任务之一。我国各级消费者协会在这方面做了大量工作，积累了经验，取得了良好的效果。

### **3.6.6 开展对商品和服务的监督检查作用**

消费者每天都要与商品和服务打交道，商品和服务质量的好坏，直接关系到消费者的切身利益。对商品和服务的监督检查，是法律赋予消费者协会的职责，是消费者协会维护消费者合法权益的重要任务。在我国，对商品和服务的监督，包括司法监督、行政监督、行业监督和社会监督四个方面。社会监督包括舆论以及其他社会团体、企业、事业单位和公民个人的监督，而消费者对商品和服务的监督是最主要的社会监督。

由于司法、行政机关和行业主管部门的工作主要不是消费者保护，执法人员和管理人员受编制的限制，不可能遍及每个角落，很难及时了解纷繁复杂的消费者受损害情况，也很难及时准确地掌握消费者对经营者和对商品、服务的意见和要求。消费者协会通过全国自上而下的组织系统和遍布城乡的网络，及时了解消费者对商品和服务的意见，可以弥补法律监督、行政监督、行业监督的不足。

20 多年来消费者协会在社会监督方面发挥了巨大作用，并具有特殊的优势：一是有庞大的组织网络。全国消费者协会的组织网络遍布城乡，消费者协会的理事单位涵盖了方方面面，同时《消费者权益保护法》对消费者协会授予了监督各个消费领域的职能。二是有雄厚的群众基础。消费者协会在社会上具有较强的号召力、影响力，并有一大批自愿参与消费者协会工作的志愿者予以强有力的支持。消费者协会还可以邀请人大、政协委员对本地区贯彻落实《消费者权益保护法》的情况进行监督检查，这方面的工作都产生了非常好的效果。

## 第四章 我国设立投资者保护组织的构想

### 4.1 模式选择

在前面我们介绍了美国模式、日韩模式和台湾地区模式等投资者保护组织模式，同时细致考察了我国消费者协会的运作模式。我国要建立专门的投资者保护组织绝不仅仅是照搬哪一种现成的模式，而是要根据我国证券市场发展程度、相关制度规定，通过吸收不同模式的成功经验，来探索建立具有中国特色的投资者保护组织。本课题认为，我国的投资者保护组织建立，应重点参考台湾地区模式和我国消费者协会的运作模式，同时借鉴英国金融巡视员制度的成功经验。

#### 4.1.1 台湾地区模式较适合内地的具体情况

一、台湾地区模式兼具美国模式和日韩模式的优点

美国模式的组织保护提供了非诉赔偿机制，它具有以下优点：1、非诉赔偿机制避免了诉讼成本及冗长的诉讼过程，效率较高，对利益受损的中小投资者是比较便捷的补偿渠道。2、非诉赔偿机制以补偿投资者利益受损为目标，即便证券公司已退出市场，中小投资者仍能获得适度补偿，有利于维护投资者信心。3、由于采取强制会员制，通过保护组织的章程设置和法律特别规定，保护组织对会员机构有较强的约束能力，有利于实现对会员公司的事前监督。4、以法定方式明确保护组织的地位和运行规则，有利于保护组织行为的规范化以及公众对保护组织的监督。但美国模式也存在明显的缺点：1、不能对违法行为起到震慑作用，不能起到促进公司治理的作用。虽然保护组织向利益受损的投资者提供补偿，对个体投资者而言有助弥补损失，但该机制在设计上却是以其他证券市场参与者，比如证券公司或者证券投资者共同分担损失为机理，并没有追究违法证券公司及其高管人员的责任。2、容易导致“道德风险”。非诉赔偿机制起到分散风险作用，虽然它并没有消除风险总量，但对投资者个体来说，风险确实降低了，容易导致投资者缺乏应尽的注意义务，在选择证券公司时忽视对证券公司财务、经营状况的调查，有可能造成社会总体风险的增加。3、由于补偿范围、补偿上限的限制，投资者损失可能没有得到充分补偿。

日韩模式不仅设有非诉讼补偿机制，还更进一步，以纯民间非政府组织形式使中小投资者作为一个利益集团参与到公司治理中，因此使投资者保护组织具有

更积极的功能：1、相比非诉补偿机制，纯民间的投资者保护组织直接参与上市公司的股东会议，并运用公益诉讼手段追究违法个体的法律责任，能够有效保护投资者利益，起到打击、威慑违法者的目的。2、借助投资者保护组织的实力和影响，可以在诉讼中反映投资者意愿，促使诉讼结果向有利于投资者的方向发展。不过日韩模式也存在缺陷：1、容易出现资金短缺。纯民间投资者保护组织的资金多来源于捐助，因此收入多不稳定，易影响投资者权益保护活动的开展。2、容易出现“志愿失灵”。纯民间投资者保护组织虽然也有固定职员，但更多强调志愿参与，在组织行为的效率上难以得到保障。

台湾地区模式以法定方式建立的 SFIPC 是对美国模式和日韩模式的发展，兼具两种模式的优点。最主要表现在：1、通过法律的方式明确了投资者保护组织的性质和职能。2、确保了经费的来源，除了从捐助中获得资金外，还有法定的资金来源，保证了保护组织有足够资金支持 and 从事投资者权益保护。3、通过法律对操作规程的详细规定，使组织行为有章可循，也便于社会公众对组织活动进行监督，有利于对组织活动形成必要的激励和约束。

二、台湾地区所处的社会环境、法律环境及面临的公司治理问题与内地比较接近

台湾地区上市公司的股权结构与内地相近。台湾证券市场也是以散户投资人为主，机构投资者比重偏低。台湾证券市场一方面是非常分散的中小个体投资者，另一方面是家族大股东与公司管理层联合形成的巨大力量。中小投资者持有的股权比例较低，影响力较弱，加之人数众多，难以形成集体合力。因此，在权益受到损害时，他们常常会放弃行使权利，难以对大股东、经营层形成有力监督。同时，由于机构投资者不发达，借助机构投资者促进公司治理也很有限。这个方面，内地与台湾地区的情况很相似。

内地与台湾地区的法制环境也相近，表现为：两地都是变革型经济，也都承继大陆法系传统，公司法、证券法强制性程度高，个体投资者寻求司法救济成本较高。普通法系国家有诉讼方面的传统，相关配套措施也较完善，在法律实施上更具弹性，个体通过司法途径成功寻求自力救济的可能性较大。台湾地区目前的法律根植于国民党时期的六法体系，六法体系本身就是大陆法系的传统体例。大陆法系传统强调法典化，法律强制性规定较多，反映在公司法、证券法上也是如此，表现为提供给个体自力救济的司法措施比较少。

大陆法系强制性较高，不利于个体实现司法救济，但若全面移植普通法系的司法体制也存在很多问题。

首先，普通法系有其根植的法律环境，并不仅仅是移植个别条文就能解决问题。例如降低个体司法救济的门槛必将鼓励诉讼，对司法系统的效率提出更高要求。因此，变革只能是渐进式的，如果幅度过大，反而可能造成巨大的社会成本。如何既避免制度变革造成的社会“阵痛”，又能够在渐进变革中获得投资者的支持，投资者保护组织可以说正是应变中的产物。它依托现有法律框架进行投资者保护，比起通过法律制度的大范围变化所付出的成本要小。同时，它又能在渐进变革中针对一些针对性的规定，以及作为组织所具有的巨大力量实现对投资者的有效保护，从而使改革获得投资者支持，进而促使有关体制变革。

其次，普通法系强调个体自力法律救济事实上也存在一定弊端。如美国就存在“职业原告”，他们或是由律师收买雇用，或本身就是由律师充当。这些“职业原告”常常购买许多上市公司的股票，但每个公司的股票购买量都很小。当公司股价突然大幅度下跌，即便没有充分证据证明上市公司存在欺诈行为，他们也常以小股民的身份提起诉讼，容易出现滥诉。而通过投资者保护组织的专家团队以及相关的专业支持，一方面可以避免中小投资者在专业知识上的匮乏，减少他们面对大投资者时的信息劣势；另一方面这些专业支持又可提高诉讼的合理性，避免滥诉。

此外，内地公司治理存在的最主要问题是对证券公司、上市公司乃至它们的高管人员的违法行为缺乏纠错制衡机制。由于当前还没有建立完备的诉讼机制，通过诉讼机制追究违法行为责任非常困难。而且中小投资者实力薄弱，不管直接参与公司治理还是通过诉讼间接纠错都面临巨大成本。特别是对公益性特点较强的团体诉讼和股东派生诉讼而言，由于诉讼的“利他”特性，个体投资者难有提起诉讼的积极性。因此，除了引入便利投资者行使权利的种种措施外，构建证券投资者利益代言人非常重要。台湾地区模式将诉讼机制纳入投资者保护组织的职能范围，对解决内地目前公司治理问题将更有助益。

#### **4.1.2 中国消费者协会的成功实践为投资者保护组织的建立提供了最佳参照**

上面论述了台湾地区模式投资者保护组织的各项优点，但应该看到，台湾地

区模式也有不适用于中国内地的地方。台湾只是中国的一个省，在这个有限区域内，通过建立单一的多功能投资者保护中心来进行投资者权益保护就足够了。但全中国地域广阔，各地区社会环境等具体情况千差万别，仅仅通过建立一个类似台湾地区 SFIPC 的机构无助于问题的解决，必须充分考虑中国内地的国情来进行相关制度设计。对投资者的保护实际上非常类似对消费者的保护，而且确实有一些国家和地区是将投资者保护纳入消费者保护的范畴。在消费者保护方面，中国消费者协会已经有 23 年成功运行的实践，为投资者保护组织的建立提供了最佳参照。事实上，投资者保护组织的建立也决不可能凭空进行制度设计，必须符合中国的相关法律法规，必须在继承现有制度经验的基础上寻求发展。

中国内地与台湾地区在非营利组织的管理方面存在差异，要建立中国的投资者保护组织，必须符合内地的制度规定。从我国现有的法律制度看，我国对非营利组织实行“归口登记、双重负责、分级管理”的制度。

“归口登记”是指非营利组织统一由民政部和地方县级以上各级民政部门登记。其他任何部门无权登记社会团体，颁发社会团体法人、民办非企业单位法人、基金会法人证书。经合法登记的非营利组织团体，就有了法人地位，具备了民事主体资格，依法享有民事权利，承担民事义务。

“双重负责”是指每一个非营利组织都要接受登记管理机关和业务主管单位的双重管理。根据社团条例、民办非企业单位、基金会条例，民政部和县级以上地方人民政府民政部门是本级人民政府的社会团体、民办非企业单位和基金会的登记管理机关，跨行政区域的社会团体、民办非企业单位由所跨行政区域的共同上一级人民政府的登记机关负责管理。国务院有关部门和县级以上地方各级人民政府有关部门、国务院或者县级以上地方各级人民政府授权的组织是有关行业、学科或者业务范围内社会团体和民办非企业单位的业务主管机关。登记管理机关的职责是：1、负责非营利组织的成立、变更、注销的登记或者备案；2、对非营利组织实施年度检查；3、对非盈利组织违反条例的问题进行监督检查，对非营利组织违反条例的问题给予行政处罚。业务主管机关的职责是：1、负责非营利组织筹备申请、成立登记、变更登记、注销登记前的审查；2、监督、指导非营利组织遵守宪法、法律、法规和国家政策，依据其章程开展活动；3、负责非营利组织年度检查的初审；4、协助登记机关和其他有关部门查处非营利组织的违法行为；5、会同有关机关指导非营利组织的清算事宜。

“分级管理”是指全国性的非营利组织由民政部登记和国务院有关机关管理；地方性非营利组织由相应的地方民政部门登记，并由相应的地方政府业务主管机关管理。分级管理并不是表明非营利组织存在级别上的差异，只是表明非营利组织的活动范围和发展会员的范围。非营利组织一旦登记就取得了法人的资格，它们之间可以存在横向的协作关系，但是不存在纵向的隶属关系。非盈利组织也不因为规模大小有权利上的差别，而是平等的民事主体。

我国对非营利组织的这种管理模式决定了投资者保护组织的组织模式。

首先是投资者保护组织主管机关的确定。在已有的讨论中，有人曾提议将中国证券业协会、投资者保护基金公司或交易所作为投资者保护组织的主管机关，但按照我国目前对社会团体的管理制度，投资者保护组织的主管机关只能是中国证监会。

其次是投资者保护组织的网络建设。在我国建立单一的投资者保护组织是难以充分发挥保护投资者的作用的，还需要在各地成立类似消费者保护协会的投资者保护组织。在现有体制下，可考虑在各省、自治区、直辖市、计划单列市设立一个投资者保护组织，其主管机关为中国证监会在各地的派出机构。

在投资者保护组织的性质方面，应与消费者保护协会一样，属于社会团体，而不是民间组织，不吸收个人会员。投资者保护组织应实行理事会制，理事由各级党委、政府有关部门以及人大、政协、社会团体、新闻单位选派的领导同志出任，以充分发挥投资者社会保护的协同效应。

最后，对于在消费者协会发展过程中所实行的专业委员会制度、成立律师团、成立维权志愿者队伍等行之有效的制度安排，都可以在建立投资者保护组织时采用。

#### **4.1.3 金融巡视员制度是值得借鉴的补充制度安排**

目前，全国县以上消费者协会已达 3138 个，监督站、联络站等各类基层网络组织达 15.6 万个，义务监督员、维权志愿者 10 万余名。在人们的社会生活中，消费行为无所不在。相比消费行为，目前证券投资行为的范围还较小，尤其是在初期发展时，不可能也不需要设立太多的基层投资者保护组织。本课题认为，在中国证监会派出机构所在地分别设立一家省、自治区、直辖市、计划单列市的投资者保护组织就可以了。但考虑到一些省份地域较广，尤其是一些市县证券市场

比较活跃，在投资者保护方面存在较大需求。对于这一矛盾，可以考虑借鉴英国的金融巡视员制度，通过设立证券市场巡视员制度来解决。

英国的金融巡视员制度是一种“替代性的纠纷处理制度”（Alternate Dispute Resolution system，简称 ADRs）。在过去 30 年，国际上有这样一种广泛的呼声——增加对调解、仲裁和其他相关纠纷解决方法的使用，通常被称为“替代性纠纷解决运动”。现有的研究认为，ADR 的采用，能够创造出更符合当事人需要的解决方案，减少对法律和律师的依赖，促进当地社会的更新与发展，改造当事人之间的长期关系，并使受该项纠纷影响的非当事方的痛苦得到减轻或解除。

在承认所有的预期并不能在每一个事件中完全实现的前提下，确定那些目标应当优先实现是 20 世纪 80 年代后期 ADR 运动的特征。这些目标包括：

- 减轻法院案件负荷和开支；
- 减少当事人所耗费的开支和时间；
- 迅速解决那些扰乱邻里关系和当事人生活的纠纷；
- 改善公众对司法系统的满意程度；
- 鼓励那些符合当事人需要的解决方案；
- 增加对解决方案的自觉遵守程度；
- 恢复邻里和社区价值的影响及社会的凝聚力；
- 为有纠纷的人们提供可以使用的用于公开讨论的场所；
- 教导公众用比暴力和诉讼更有效的其他方法去解决纠纷。

在我国建立和谐社会，设立专门的投资者保护组织工作中，可以充分考虑 ADRs 的作用，借鉴金融巡视员制度，避免保护组织组织网络较小造成的限制，更灵活高效地发挥投资者保护组织在保护投资者、处理纠纷、稳定证券市场中的作用。

## 4.2 投资者保护组织基本架构

### 4.2.1 投资者保护组织的性质

一般来说，组织的名称就决定了组织的性质，本课题倾向于将我国投资者保护组织的名称确定为“中国证券投资者保护协会”，各地的投资者保护组织的名称则为“××省（自治区、直辖市、计划单列市）证券投资者保护协会”。

与消费者协会类似，该组织保护的主体宏观上应是不确定的，所保护的主体是在中华人民共和国境内进行证券投资的所有人士的合法权益，而不是仅为一部分人或特定的某一类人服务。该组织的定位是社会团体，既非行政单位，也非民间组织；实行单位理事制，不实行会员制。证券投资者协会属于非营利组织，为有效实现其保护证券投资者的公益目的，该组织不得从事以营利为目的的经营和服务。

作为专门的投资者保护组织，其作用的充分发挥需要有法律的支持。台湾的SFIPC是依《证券投资人及期货交易人保护法》成立和运作的，中国消费者协会则有《消费者权益保护法》作保障。我国目前还没有《证券投资者保护法》，无法以法律的形式对证券投资者保护协会的成立提供支持。比较可行的做法是先行推动出台《证券投资者保护条例》，在条例中规定证券投资者保护协会的法律地位，待条件成熟后再研究制定《证券投资者保护法》，从而将投资者保护组织的设立和运行纳入法制化轨道。

#### 4.2.2 经费来源

证券投资者保护协会作为专门的投资者保护组织，需要有稳定的经费来源。消费者协会的经费有《消费者权益保护法》提供保障，规定“各级人民政府对消费者协会履行职能应当予以支持。”事实上，包括中国消费者协会在内的各级消费者保护协会，大部分都纳入了财政预算管理，有稳定的经费来源。台湾地区SFIPC的经费则直接来源于投资者保护基金。

在如何解决证券投资者协会的经费来源方面是需要探讨的。一种方式可以借鉴消费者协会的做法，由各级人民政府提供支持；另一种方式则是扩充投资者保护基金公司的功能，从投资者保护基金中为证券投资者保护协会的运行提供经费保障；第三种方式是采取多部门联合出资方式提供资金支持，出资单位可包括中国证监会、中国证券业协会、交易所、登记公司、证券投资者保护基金、期货投资者保护基金等。

本课题倾向于在国家和各地方证券投资者保护协会的经费保障上采用不同的方式。中国证券投资者保护协会可采用由中国证监会等相关单位联合出资方式作为其经费渠道。各省、自治区、直辖市、计划单列市证券投资者保护协会则可考虑由中国证券投资者保护协会提供设立资金，后续运营资金则由当地政府给予

支持。

以上描述的只是证券投资者保护协会的固定经费来源，作为非政府组织，还可以通过财政要一点、理事单位筹一点、企业赞助一点等方式多渠道筹集经费。

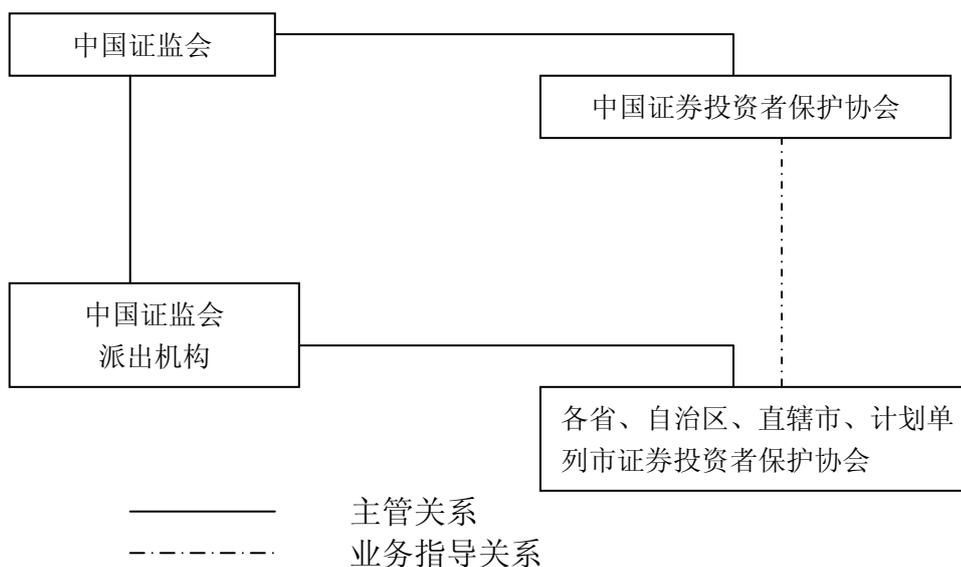
### 4.2.3 证券投资者保护组织的职能

从目前我国证券市场发育程度看，证券投资者保护组织可主要设定五项职能：

- (一) 向证券投资者提供投资信息和咨询服务；
- (二) 受理证券投资者的投诉，并进行调查、调解；
- (三) 为证券投资者通过法律渠道维权提供支持；
- (四) 投资者教育；
- (五) 推动证券投资者保护立法。

### 4.2.4 证券投资者保护组织的组织结构

根据以上分析，本课题初步设立了我国投资者保护组织的基本架构图：



#### (一) 主管单位

从各国投资者保护组织的运行模式和我国证券市场的发育状况看，中国投资者保护协会的主管机关应是中国证监会，相应地，各省、自治区、直辖市、计划单列市证券投资者保护协会的主管机关则为中国证监会派驻各地的证监局。中国证监会要对证券投资者保护组织的重要事项进行指导和监督：

- 1、批准证券投资者保护协会的章程和业务规则。

- 2、推荐证券投资者保护协会的负责人员。
- 3、检查证券投资者保护协会的业务情况。
- 4、拥有对特定事项的撤消权。

中国证券投资者保护协会与各省、自治区、直辖市、计划单列市证券投资者保护协会之间不是隶属关系，而是业务指导关系。

#### （二）理事单位

证券投资者保护协会实行单位理事制，在理事单位的选择上要充分体现协同监管的指导思想。除中国证监会、证券投资者保护基金公司等证券系统内的单位外，还应将人大、政协等宏观监督部门，人民银行、银监会等金融监管部门，工商、财政等政府职能部门，公安、法院等司法部门，报社、电视台等媒体单位等纳入单位理事范围，由这些部门派出主要负责人员作为理事，组成证券投资者保护协会的理事会，行使决策、监督权。

#### （三）专业委员会

证券投资者保护协会可以根据需要设立专业委员会，专业委员会的委员应由相关领域的专业人士或独立人士担任。初期可考虑设立专门的调解委员会，专门从事涉及证券投资者的纠纷调解。

#### （四）巡视员制度

在一些证券市场比较活跃的省、自治区、直辖市、计划单列市证券投资者保护协会可以考虑实行巡视员制度，由巡视员负责证券市场信息的了解和纠纷调解，以弥补投资者保护组织数量较少造成的局限。

#### （五）维权律师团、维权志愿者等配套机制

证券投资者保护协会的一项主要职能是为投资者提供法律支持和援助，有必要组织成立证券投资者保护协会下的维权律师团，专项提供法律支持。

另外，证券投资者保护协会是对证券市场投资者保护事项进行社会监督的社会团体，为充分发挥全社会监督的功能，需要动员社会各方面的力量。通过招募证券市场维权志愿者的方式，可以促进投资者的参与意识、公民意识，有利于投资者保护协会功能的有效发挥和证券市场的长远稳定发展。

## 主要参考文献

- [01] [美]博特赖特：《金融伦理学》，静也译，北京大学出版社，2002。
- [02] [美]哈威尔·E·杰克逊，小爱德华·L·西蒙斯编著：《金融监管》，吴志攀等译，中国政法大学出版社，2003。
- [03] [美]林南：《社会资本—关于社会结构与行动的理论》，张磊译，世纪出版集团、上海人民出版社，2005。
- [04] [美]斯蒂芬·B·戈尔德堡等著：《纠纷解决—谈判、调解和其他机制》，蔡彦敏等译，中国政法大学出版社，2004。
- [05] [美]詹姆斯·S·科尔曼：《社会理论的基础》，邓方译，社会科学文献出版社，1999。
- [06] [英]阿米·古特曼等著：《结社：理论与实践》，吴玉章等译，生活·读书·新知三联书店，2006。
- [07] 北京奥尔多投资研究中心主编：《风险、不确定性与秩序》，中国财政经济出版社，2001。
- [08] 北京奥尔多投资研究中心主编：《金融系统演变考》，中国财政经济出版社，2002。
- [09] 财团法人证券投资人及期货交易人保护中心：2005 年年报。
- [10] 陈共炎：《证券公司治理：机制与对策》，中国财政经济出版社，2005。
- [11] 陈今罗等著：《中国非营利组织法的基本问题》，中国方正出版社，2006。
- [12] 陈逸敏：《中小投资者保护组织的法律制度探索》，硕士学位论文。
- [13] 程同顺等著：《农民组织与政治发展—再论中国农民的组织化》，天津人民出版社，2006。
- [14] 窦舒：《我国中小投资者权益保护探讨》，《中国证券报》2000-09-07。
- [15] 黄建中：《股市也该有 3.15 应建立投资者协会》，《中国经济时报》2006-03-22。
- [16] 黄湘源：《投资者利益是具体的》，《证券时报》2000-10-19。
- [17] 贾西津：《第三次改革—中国非营利部门战略研究》，清华大学出版社，2005。
- [18] 姜洋：《中国证券商监管制度研究》，中国金融出版社，2001。
- [19] 金锦萍，葛云松主编：《外国非营利组织法译汇》，北京大学出版社，2006。
- [20] 李宏、李季先：《（证券与法）投资者保护：建议统一立法》，《中国证券报》2004-11-29。

- [21] 李利民, 曾人雄:《1979—2006 中国金融大变革》, 世纪出版集团、上海人民出版社, 2007。
- [22] 李小云, 左停主编:《中国农民权益保护研究》, 社会科学文献出版社, 2007。
- [23] 刘俊海:《股东权法律保护概论》, 人民法院出版社, 1995。
- [24] 刘俊海:《股份有限公司股东权的保护》, 法律出版社, 1997。
- [25] 陆文山、王升义:《加紧我国证券投资者保护立法》,《上海证券报》2007-07-13。
- [26] 罗辉:《第三域若干问题研究》, 中国地质大学出版社, 2006。
- [27] 罗勇、陆晓妹:《论证券投资者的社会法保护》,《沧桑》, 2005 年 Z1 期。
- [28] 申屠青南, 常庆:《科龙案全国律师维权团建议尽快设立投资者保护协会》,《中国证券报》2006-07-24。
- [29] 宋一欣:《有关部门着手制定两法配套细则 投资者保护仍须加强》,《上海证券报》2005-11-08。
- [30] 孙曙伟:《证券市场个人投资者权益保护制度研究》, 中国金融出版社, 2006。
- [31] 陶雨生:《留待思考的十大问题》,《中国证券报》2006-12-28。
- [32] 屠光绍主编:《市场监管: 架构与前景》, 上海人民出版社, 2000。
- [33] 王保树主编:《投资者利益保护》, 社会科学文献出版社, 2003。
- [34] 王名, 刘培峰等著:《民间组织通论》, 时事出版社, 2004。
- [35] 吴光明:《证券交易法论》(增订八版), 三民书局, 2006。
- [36] 吴志攀主编:《市场转型与规则嬗变: WTO 条件下中国证券市场法制环境面临的挑战与完善建议》, 北京大学出版社, 2004。
- [37] 徐慧娟: 浅述英国金融巡视员制度与消费者权益保护, 上海财经大学法学院金融法研究中心网站 (<http://dept.shufe.edu.cn/financialaw/>)。
- [38] 玉荣:《基金持有人维权打破坚冰 持有人维权还需法律保障》,《证券日报》2003-10-27。
- [39] 张育军:《投资者保护法研究》, 人民出版社, 2007。
- [40] 张育军:《投资者权益保护的若干问题探讨》,《证券市场导报》, 2006 年第 5 期。
- [41] 正心:《努力创建我国投资者教育体系》,《上海证券报》2001-04-25。
- [42] 正心:《要特别重视投资者教育》,《中国证券报》2001-04-25。
- [43] 正心:《重视借鉴境外投资者教育的有益经验》,《证券时报》2001-04-25。
- [44] 中国消费者协会编:《消费者保护理论与实务》, 工商出版社, 2000。

- [45] 中国行政管理学会课题组著:《中国社会中介组织发展研究》,中国经济出版社,2006。
- [46] 中国证监会法律部,中国证券投资基金业协会:《中华人民共和国新《证券法》和《公司法》学习辅导资料》。
- [47] 钟瑛:《资本的激情与理性》,当代中国出版社,2003。
- [48] 周正庆主编:《证券知识读本》(修订本),中国金融出版社,2006。
- [49] 周正庆主编:《证券知识读本》,中国金融出版社,2000。