

最高人民法院、中国证券监督管理委员会印发《关于严格公正执法司法、服务保障资本市场高质量发展的指导意见》的通知

文章属性

- 【制定机关】最高人民法院, 中国证券监督管理委员会
- 【公布日期】2025. 05. 15
- 【文 号】法发〔2025〕9 号
- 【施行日期】2025. 05. 15
- 【效力等级】司法指导性文件
- 【时效性】现行有效
- 【主题分类】金融综合规定, 审判机关

正文

最高人民法院 中国证券监督管理委员会印发《关于严格公正执法司法 服务保障资本市场高质量发展的指导意见》的通知

法发〔2025〕9 号

各省、自治区、直辖市高级人民法院，新疆维吾尔自治区高级人民法院生产建设兵团分院；中国证监会各派出机构、各交易所、各下属单位、各协会：

最高人民法院和中国证券监督管理委员会结合人民法院审判执行工作以及资本市场监管执法工作实际，起草了《关于严格公正执法司法 服务保障资本市场高质量发展的指导意见》，现印发你们。

请结合实际予以贯彻落实，强化司法与行政协同，共同服务保障资本市场高质量发展。

最高人民法院 中国证券监督管理委员会关于严格公正执法 司法 服务保障资本市场高质量发展的指导意见

资本市场的高质量发展，对于优化投融资结构和资源配置，促进科技创新和新质生产力发展，服务金融强国建设和中国式现代化，具有重要意义。为充分发挥人民法院职能作用，强化司法与行政协同，服务保障资本市场高质量发展，结合人民法院审判执行工作以及资本市场监管执法工作实际，提出如下意见。

一、总体要求

1. 指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和二十届三中全会、中央金融工作会议和中央经济工作会议关于金融和资本市场建设的决策部署，深入学习贯彻习近平法治思想、习近平经济思想，强化系统观念、底线思维，突出目标导向、问题导向，不断完善资本市场相关司法政策和裁判规则、创新司法与行政协同工作机制、提升司法审判执行与监管执法质效、强化司法保障，为建设中国特色现代资本市场提供有力支撑，助力资本市场功能作用更好发挥，服务中国式现代化大局。

2. 目标任务。更好发挥司法审判与证券期货监管的协同作用，完善资本市场司法裁判规则体系，健全司法保护机制，提高审判监管能力水平，全面提升审判监管质效，为资本市场改革发展提供更加有力的服务和保障。

——聚焦投资者权益保护，优化市场生态。进一步强化投资者保护意识，依法保护投资者知情权、参与公司治理、获取合理回报、公平参与市场交易等基本权利，提高上市公司质量，更好发挥投资者保护机构作用，常态化开展证券纠纷代表人诉讼，落实民事赔偿责任优先原则，依法打击欺诈发行、财务信息披露造假行为，切实提高违法违规犯罪成本，便利投资者依法维护自身合法权益，降低

投资者维权成本，确保投资者受损权益得到快速救济。

——聚焦多层次资本市场建设，助力资本市场高质量发展。依法规范证券期货基金经营机构的组织和行为，规范和约束监管套利，推动回归本源、稳健经营。完善多层次资本市场司法规则，支持行业自律组织依法履职，保障资本市场高水平制度型开放，净化资本市场生态，防范化解资本市场风险。

——聚焦司法规则完善，持续提升资本市场法治化水平。我国已经形成了较为完备的资本市场法律法规体系，但也应当看到，市场形势不断变化，市场实践不断丰富，部分法律法规还比较原则，难以完全适应当前审判实践需要。要进一步发挥以高质量审判执行工作助力资本市场高质量发展的职能作用，人民法院对法律和行政法规中原则规定的理解，可以参考适用证券期货规章、规范性文件和自律规则的相关规定；司法中需要借助经济金融、会计审计等其他学科专业知识的，应当听取专业人士的意见；对现有司法解释理解适用存在实践分歧的，通过案例库、法答网、指导性案例进一步厘清；对民事领域内幕交易、操纵市场赔偿责任等仅有法律原则规定、确需制定司法解释的，抓紧制定司法解释；依托

“3+N”机制，尽快研究发布有关共同推进证券期货领域行政争议预防与实质化解的座谈会纪要。研究制定背信损害上市公司利益罪司法解释、私募基金犯罪指导意见，严惩上市公司控股股东、实际控制人、董事、监事、高级管理人员背信犯罪，以及私募基金管理人员挪用侵占基金财产、为亲友非法牟利等犯罪行为。推动刑事打击、民事追责、行政处罚有机衔接，以“零容忍”态度切实震慑资本市场违法违规犯罪行为。

——聚焦完善司法监管协同机制，不断提升制度效能。进一步健全司法保护机制，推进完善纠纷多元化解机制，便利通过非诉讼方式化解证券纠纷，推动“抓前端、治未病”走深走实。强化会商和信息共享工作机制，依法支持监督保障行政监管行为，提高行政执法效能，提升司法和强制执行质效，加强队伍建设，为资本市场改革发展提供更加有力的司法服务和保障。

经过一段时间的努力，具有中国特色、适应资本市场一般规律、符合国家发

展目标需要的资本市场司法保护制度进一步成熟，金融审判体系、管理体制和审理机制更为完善，忠诚、干净、担当的金融审判队伍和监管执法队伍茁壮成长，以高质量审判执行工作助力资本市场高质量发展的作用进一步凸显，服务党和国家工作大局的司法与监管能力进一步增强。

二、进一步提升投资者保护意识，持续优化投资者“愿意来、留得住、发展得好”的良好市场生态

3. 切实全面保护全体投资者合法权益。投资者是资本市场之本，依法保护投资者尤其是中小投资者的合法权益，是司法和监管践行讲政治、讲法治、为人民的直接体现。严格落实证券期货基金经营机构及销售机构的适当性管理责任，相关机构向投资者推介或销售金融产品、提供服务，要在市场准入端全面了解投资者情况、充分揭示风险，将适当的产品（或者服务）销售（或者提供）给适合的投资者。未尽适当性管理义务给投资者造成损失的，应当依法承担赔偿责任。要依法保护耐心资本、长期资本参与公司治理和获取回报等合法权益，不断完善投早、投小、投长期、投硬科技的投资司法环境，促进创投资本向新质生产力聚集，实现投资资金保值增值、资本市场平稳健康运行、实体经济高质量发展的良性循环。

人民法院审理案件时，既要依法保护投资者知情权、参与重大决策和选择管理者等参与公司治理的权利，也要依法保护投资者获取公司分红、分享公司成长带来的资本增值等财产性收入的权利，还要依法保护投资者在获取真实、准确、完整的公开披露信息和真实价格信号的基础上，公平参与市场交易的权利。

4. 以案件审理促推上市公司质量提升。上市公司是市场之基，提高上市公司质量是资本市场高质量发展的关键。依法打击资本违规隐形入股、违法违规“造富”行为，发行人关于股东、实际控制人的信息披露及陈述内容应当真实、准确、完整，对违法违规约定股权代持、利益输送等行为，人民法院应当依法认定无效，并根据双方过错程度分配责任，同时将违法违规线索移送相关部门处理。依法支持股东积极行使股东权利，准确认定董事会审查股东临时提案的合理边界，

促进规范公司治理。依法支持上市公司并购重组，上市公司章程中关于反收购的条款内容违反法律、行政法规的，人民法院应当依法认定无效。上市公司退市，投资者因虚假陈述等违法行为造成损失的，可以依法提起民事赔偿诉讼。依法稳妥审理上市公司破产重整案件，切实通过股权结构、经营业务、治理模式等调整，实质性改善公司经营能力，优化主营业务和资产结构，切实化解上市公司的债务和经营危机，实现公司可持续发展。

5. 依法打击欺诈发行和持续信息披露造假。高质量信息披露是注册制的重要基础，为了让投资者放心投资，推动资本形成，必须依法严厉打击欺诈发行、违规信息披露等财务造假违法犯罪。监管部门要进一步加大对欺诈发行和持续信息披露造假的日常监管与稽查处罚力度，从严从快查处各类造假行为，强化与司法机关在信息共享、案件办理等方面的协作，推动强化行政、民事、刑事立体追责。坚持“追首恶”、“打帮凶”并重原则，依法严格追究发行人及其控股股东、实际控制人，有关中介机构以及教唆、帮助财务信息披露造假的供应商等第三方的法律责任，对实际执行公司事务或者利用其控制地位组织指使实施违法违规行为的控股股东、实际控制人等“首恶”实施精准追责，依法提高造假者的违法成本。应当承担责任的发行人被民事追责后，向负有责任的控股股东、实际控制人、董事、监事、高级管理人员等责任主体追偿的，人民法院依法予以支持。依法从严惩处财务信息披露造假的策划者、组织者、实施者，依法追究配合财务造假的第三方的刑事责任，形成对财务信息披露造假行为的全方位打击。

6. 完善虚假陈述民事赔偿责任制度体系。准确理解与适用交易因果关系、重大性、故意与重大过失、损失因果关系等民事责任构成要件的规定。人民法院对交易因果关系的审查，要重点关注虚假陈述是否为投资决策的直接原因、最近原因，以理性投资者的标准判断被告关于不具有交易因果关系的举证是否充分。以行业的执业准则和业务规则为基本依据，进一步压实中介机构责任。进一步统一“三日一价”认定、系统风险和非系统风险计算指标选取等基本规则，提高损失测算的科学性和合理性。当事人对测算方法中关于市场风险因素、其他因素所致

损失的计量、会计处理方法存在争议的,可以依照民事诉讼法第八十二条的规定,申请具有专门知识的人出庭提出意见。

7. 便利投资者依法维护自身合法权益。大力开展证券审判信息化建设,积极应用人民法院在线服务等平台,为投资者维权提供在线立案、举证、调解、庭审等服务,便利投资者诉讼维权。探索推广人民法院投资者司法保护综合平台的应用,便利投资者及时了解诉讼进程并行使相关诉讼权利。引导使用表格化、要素式民事起诉状、答辩状示范文本,提高解纷质效。研究制定示范判决工作指引,提升“示范判决+平行案件处理”机制的规范化水平。依法支持相关市场机构与个人运用先行赔付、行政执法当事人承诺等制度工具及时向投资者进行赔偿。优化代表人诉讼运行机制,便利投资者通过集约化方式解决证券纠纷矛盾。畅通先行赔付主体通过诉讼程序向其他责任人追偿渠道,提升相关主体先行赔付的意愿。

8. 发挥投资者保护机构作用。投资者保护机构提起代位诉讼、普通代表人诉讼等诉讼案件,申请缓交案件受理费,经审查符合法律规定条件的,人民法院应予准许。支持投资者保护机构在相关普通代表人诉讼中依法履行代表人职责。投资者保护机构在破产清算、破产重整程序中接受中小投资者委托代表中小投资者申报民事赔偿债权、参与表决的,人民法院依法予以支持。

9. 常态化开展证券纠纷代表人诉讼。证券纠纷代表人诉讼对于提高资本市场违法成本、保障投资者合法权益和资本市场平稳健康发展,具有重要意义。加强沟通协作,推动构建特别代表人诉讼常态化工作机制,确保证券纠纷代表人诉讼依法、稳慎、高效开展。对符合法律和司法解释规定条件的特别代表人诉讼案件,相关人民法院应当及时依法受理、审理。投资者保护机构接受 50 名以上投资者委托直接提起普通代表人诉讼,并作为代表人参加特别代表人诉讼的,相关人民法院在受理、审理案件中可以简化工作流程,提高诉讼效率。针对代表人诉讼当事人多、工作量大的特点,完善案件考核机制,激发制度活力。通过咨询热线、庭审直播、线上查询等方式,畅通投资者意见表达渠道,充分保障投资者各项

权利。

10. 落实民事赔偿责任优先制度。在财务信息披露造假等案件的审判与执行程序中，注意行政罚没款和刑事罚金制度的衔接，避免双重处罚，一体予以执行。强化刑事、行政案件审理、执行与民事案件审理、执行程序的协同及信息通报，根据案件需要，统筹推进民事、行政、刑事审理程序。有效落实民法典、刑法、证券法等规定的民事赔偿责任优先制度，确保涉案财产优先用于民事赔偿，依法优先保障投资者权益。

三、依法规范证券期货基金经营机构等市场参与人的行为，全方位助推资本市场高质量发展

11. 依法规范证券期货基金经营机构组织和行为。证券期货基金经营机构的稳健运营，事关资本市场安全稳定。在办理与证券期货基金经营机构有关的股东权利纠纷案件中，要认真审查公司股权结构和控制结构，查清案件当事人与实际控制人、一致行动人、最终权益持有人之间是否存在相关协议安排，发现有循环出资、虚假出资、抽逃资本、非自有资金入股，违规持有或管理公司股权等行为的，要及时将相关事实通报监管部门，必要时可中止审理，待监管部门依法依规处理后再恢复审理。在办理与证券期货基金经营机构有关的关联交易纠纷案件中，发现控股股东、实际控制人、董事、监事、高级管理人员有违规占用资金、转移资产等不当关联交易行为的，依法判令其返还财产、赔偿损失。客户与证券期货基金经营机构之间因是否履行受托义务发生纠纷时，人民法院应当坚持客户利益优先和公平对待客户原则，依法规范证券期货基金经营机构的经营活动及交易行为。对多层嵌套、交易链条长、参与主体多的基金、债券、资产支持证券等复杂金融产品，要在查明资金流向、合同安排、底层资产等案件事实上，准确认定当事人的真实意思及由此形成的法律关系的性质，根据行为性质和监管强度，依法认定规避监管、输送利益、私募类产品公募化等违规行为对合同效力的影响，努力做到“看得清、判得准”。

12. 依法规范私募基金市场发展。依法审理私募投资基金管理人与投资者之

间的纠纷案件，在查明产品推介、合同签订、资金募集、登记备案、投资管理、信息披露、清算退出、损失确定等案件基本事实的基础上，根据信托法、证券投资基金法、私募投资基金监督管理条例的规定，准确认定管理人、托管人等受托人的忠实、勤勉义务内容及勤勉尽责情况，依法认定合同效力和相应的法律责任，全面保护投资者正当权益。私募基金管理人挪用基金财产导致募集目的不能实现、或者基金财产或基金所投资的底层资产已无变现可能，投资者请求提前解散基金进行清算的，人民法院予以支持。综合运用民事、行政和刑事手段依法打击管理人背信失范行为，落实“受人之托忠人之事”理念，促进私募市场健康发展。

13. 完善多层次资本市场司法规则。正确认识主板主要服务于大盘蓝筹企业，科创板、创业板分别聚焦“硬科技”企业和“三创四新”企业，北交所和新三板共同打造服务创新型中小企业主阵地，区域性股权市场主要为所在省域内中小微企业的私募股权投融资提供服务平台的市场定位，根据不同市场上市（挂牌）公司的固有投资风险及投资者的成熟程度等实际情况，坚持以事实为依据，以法律为准绳，确保司法裁判既公平公正，又符合市场实际、有利行业发展，适应不同类别、生命周期的企业发展需求，更好服务科技创新和新质生产力发展，有效保障多层次资本市场高质量发展。立足期货和衍生品市场发现价格、管理风险、配置资源等功能，准确界定市场相关参与者的主体身份及权利义务，尊重多种形式保证金的履约保障安排，保障交易和结算安全。

14. 依法支持行业自律组织履职。依法界定证券期货交易所、证券期货登记结算机构、证券期货基金业协会等自律组织诉讼案件类型，按照具体监管和履职行为区分涉诉性质，进一步提高适用法律统一性、审理结果规范性，依法支持行业自律组织履行职责。引导投资者“用尽内部救济”，通过自律组织非诉解纷机制化解纠纷矛盾，通过听证、复核等程序表达诉求、寻求救济。

15. 保障资本市场高水平制度型开放。以公平、公正、高效、透明、可预期的司法工作，持续优化境外机构在我国展业投资的良好法治环境，助力资本市场

制度型双向开放。研究制定资本市场法律域外适用司法文件，为审理跨境证券期货纠纷案件统一裁判尺度，平等保护境内外投资者合法权益。加强国际司法合作，加强与其他国家和地区在送达文书、调查取证、承认与执行判决等领域开展司法协助，降低境内外投资者维权成本。

16. 引领净化资本市场生态。依法打击编传虚假信息、“维权黑产”、发行上市环节不正当竞争等干扰市场正常运行、扰乱资本市场秩序的违法行为，形成风清气正的市场生态。对于通过编传“小作文”等虚假信息扰乱市场秩序、损害他人权益的行为，受害人提起民事诉讼要求损害赔偿的，人民法院依法予以支持；构成犯罪的，依法追究刑事责任。对于针对发行申请人、上市公司、证券期货基金经营机构的恶意代理维权、“有偿删稿”、恶意制造诉讼案件阻断发行上市审核流程等行为，人民法院支持相关主体依法维护名誉权等合法权利，支持相关行政机关依法追究治安管理、反不正当竞争等行政违法责任；构成敲诈勒索罪或虚假诉讼罪的，依法追究其刑事责任。加强司法与行政协调配合，强化对资本市场“吹哨人”就业权利、公平待遇等方面的司法保护，维护资本市场“吹哨人”的合法权益。

17. 防范化解资本市场风险。支持证券期货基金经营机构风险处置工作，依法稳慎办理与上市公司风险化解、私募基金风险化解、债券违约、非法证券期货基金活动、清理整顿地方交易场所有关的案件，依照企业破产法等相关法律规定，提供集中管辖、三中止等司法保障措施，支持地方政府履行属地责任，坚决防范、及时处置涉众风险。依法加大对财务造假等犯罪行为的追责力度，加强对地方人民法院的指导督办，严格规范财务造假案件审判尺度，严格把握缓刑适用条件。要提高审判效率，及时惩处违法犯罪行为，落地一批重大典型案件，强化震慑效应。落实“管合法更要管非法”要求，依法严厉打击证券发行领域非法金融活动，保护人民群众财产安全。在证券期货基金经营机构破产清算、重整程序中，加强与监管部门、地方政府的沟通协调，支持证券期货监管部门在前期风险处置中依法对经营机构资产、业务等采取的处置措施，对负有责任的股东、实际控

制人等依法实施股权、债权减记或清零等措施。对私募基金领域等跨地域涉众型经济违法犯罪案件，坚持统一指挥协调、统一办案要求、统一资产处置，公平清偿受损投资者，保障及时受理、高效审理、标准一致。

四、不断优化和完善司法与监管协同工作机制，提升助力资本市场高质量发展的制度效能

18. 完善纠纷多元化解机制。依托最高人民法院与中国证监会建立的“总对总”在线诉调对接机制，健全有机衔接、协调联动、高效便民的证券期货纠纷多元化解机制。鼓励通过调解等非诉讼方式化解证券纠纷，总结以保全促进调解等地方经验，优化诉调对接机制，加大立案后委托证券行业专业调解组织调解力度，完善“示范判决+批量调解”机制，推动“抓前端、治未病”走深走实。强化债券违约处置中的沟通协调，提高违约债券法治化处置出清效率，共同构建市场化法治化多元化债券违约风险处置长效机制。

19. 支持提高行政执法效能。依法公正高效办理行政诉讼案件，监督支持证券期货监管部门依法履行监管职责。强化人民法院与公安机关、人民检察院、证券期货监管部门沟通交流，研究明确证券期货自律组织履行职责案件受案范围标准、违法行为个数的认定标准、当事人控制他人账户实施违法行为等情形下的违法所得计算、单位违法和共同违法的认定标准、行政处罚与刑事司法衔接等对监管执法有重大影响的法律适用问题，及时预防与实质化解证券期货领域行政争议。证券期货监管部门可以依法采取查封、冻结等行政强制措施，以及对拒绝、阻碍执法等违法行为依法进行制止和处罚。当事人控制他人账户实施违法行为的，证券期货监管部门依法将相关账户因违法行为所获收益认定为违法所得。进一步做好行刑衔接，在证券执法领域更好落实“刑事移送优先”原则。

20. 强化会商和信息共享工作机制。进一步加强线索通报、信息通报、案件移送、调查取证、数据共享、规则协调等方面的协作配合，合力提升风险预防、预警能力，对苗头性问题做到“早识别、早预警、早暴露、早处置”，健全具有硬性约束的风险早期纠正机制。建立“总对总”的信息查询共享合作机制，实现

证券期货相关司法裁判文书信息与行政执法信息共享。支持各级人民法院与证券期货监管部门及其派出机构建立信息通报机制与证据调查收集协调配合机制，及时通报涉及各类经营主体的诉讼、处罚、执行及财产线索等。支持各级人民法院与证券期货监管部门及其派出机构在充分沟通的基础上，依法按程序查阅复制基于同一违法事实的刑事、行政案卷笔录、证据材料等，提升审判和执法效能。强化与证券期货监管部门沟通协调，积极稳妥处理涉及金融风险事件、舆论关注度高、复杂程度高、专业性强的证券期货诉讼案件，依法维护资本市场稳定发展。定期联合发布资本市场指导案例及典型案例，通过案例传递长期投资、价值投资、理性投资理念，震慑资本市场违法犯罪行为。

21. 提升司法强制执行质效。严格规范证券执行工作，避免绕道减持、违规减持。对于采取司法扣划、划转等非交易过户方式强制执行处于限售期或不得减持的股票，以及当事人已作出限售减持承诺的股票的，人民法院应当在司法拍卖公告中提示受让方遵守证券监管规则关于股票转让的规定；强制执行相关股票后，受让方应继续遵守限售或减持规定。人民法院在上市公司和证券期货基金经营机构股权拍卖公告中，应当提示受让人应当符合监管规则规定的股东条件，并提示股东资格存在不能获批的风险；对于恶意竞拍，拍得后未获批股东资格的，相关保证金不予退还；因对法定股东条件把握不准确、不存在明显恶意的，可退还保证金。进一步完善最高人民法院与中国证监会建立的“总对总”网络执行查控系统功能。建立和完善非诉执行工作机制，人民法院加大对行政罚没款的强制执行力度，证券期货监管部门申请人民法院强制执行前，有充分理由认为被执行人可能逃避执行的，可以申请人民法院采取财产保全措施。探索实行“同一案件、一次申请”，证券期货监管部门向人民法院申请司法强制执行其作出的行政行为，人民法院裁定准予强制执行的，应在该裁定生效后及时办理执行实施案件立案手续，无须证券期货监管部门另行提交立案材料。证券期货监管部门在查处证券期货违法案件时要积极、及时查封、冻结涉案财产，做好司法程序与行政程序查封、冻结措施的有效衔接，防止当事人转移或者隐匿。在证券执行工作中充分尊

重证券登记确权行为的效力，维护证券交易结算秩序稳定运行。

五、加强组织保障，多措并举提升审判能力与监管能力

22. 加强金融审判与监管执法队伍建设。坚持以党的政治建设为统领，确保资本市场审判执行与监管执法的正确政治方向，锻造忠诚干净担当的金融审判和监管执法铁军。要始终驰而不息抓好党风廉政建设和反腐败斗争，深入贯彻中央八项规定精神，以“零容忍”态度严惩司法腐败，以清正廉洁保障执法司法公正。要坚持严格管理与热情关怀相结合，坚决支持法官、监管执法人员依法办案，强化履职保障。把从优待警举措落到实处，为基层干警松绑减负，激励广大干警担当作为。

23. 强化金融审判机制和双向交流培训机制。继续优化金融案件管辖机制和审理机制，提升金融审判专业化水平。持续加强人民法院与证券期货监管部门双向业务沟通交流平台建设。定期组织金融审判、监管执法专题研修培训。提升监管执法队伍对法律体系和司法机制的认识，加深法官对金融创新工具、风险控制手段及市场运行机制的理解，促进金融审判、监管执法人员专业能力不断提升，持续提高监管执法的规范化和法治化程度，提高金融审判的专业化水平和质量。