

# 中国资本市场 投资者保护状况蓝皮书

投资者保护制度及稽查执法、自律组织、证券公司、  
公募基金管理人投资者保护状况评价报告

2026



中国证券投资者保护基金有限责任公司

二〇二六年五月

# 引言

---

投资者保护是资本市场践行政治性、人民性的集中体现，是资本市场健康发展的基石。作为资本市场投资者保护专门机构，2015 年以来，中国证券投资者保护基金有限责任公司（以下简称“投保基金公司”）贯彻落实《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》《国务院关于加强监管防范风险推动资本市场高质量发展的若干意见》等文件精神，对我国资本市场投资者保护的整体情况和发展变化进行评价，编制《中国资本市场投资者保护状况蓝皮书》（以下简称《蓝皮书》）。《蓝皮书》包括投资者保护制度、稽查执法、自律组织、证券公司、公募基金管理人、上市公司六个部分。

2026 年，投保基金公司紧密结合资本市场改革发展实际，立足资本市场各参与主体的投资者保护职责、作用及成效，编制《蓝皮书（2026）》。目前已完成投资者保护制度、稽查执法、自律组织、证券公司、公募基金管理人五个部分并先行在“5·15 全国投资者保护宣传日”发布，后续完成上市公司部分后将适时发布。

《蓝皮书》构建了定量定性相结合的资本市场投资者保护状况评估评价体系，以公开披露数据、信息及投资者意见等为依据开展评价，聚焦年度资本市场投资者保护状况和变化趋势，分析中小投资者权益保护存在的问题及下一步完善方向，以期为引导社会各方关注资本市场的投资者保护问题，完善我国资本市场投资者保护体系提供参考。

# 目 录

---

一、资本市场投资者保护制度建设和落实情况 .....	1
(一) 资本市场投资者保护制度建设情况 .....	1
(二) 资本市场投资者保护制度落实情况 .....	3
(三) 资本市场投资者保护制度满意度调查情况 .....	5
二、证券期货稽查执法投资者保护状况 .....	7
(一) 稽查执法工作机制建设情况 .....	7
(二) 稽查工作情况 .....	8
(三) 行政处罚情况 .....	9
(四) 稽查执法与外部门协作情况 .....	10
(五) 稽查执法投资者保护满意度调查情况 .....	10
三、证券期货行业自律组织投资者保护状况 .....	12
(一) 行业制度体系建设情况 .....	12
(二) 自律监管(管理)及检查情况 .....	12
(三) 投资者适当性制度落实情况 .....	13
(四) 投资者教育工作情况 .....	13
(五) 投资者诉求处理与调解 .....	14
(六) 服务实体经济与投资者财富管理、维护市场健康发展情况 .....	14
(七) 自律组织投资者保护满意度调查情况 .....	14
四、证券公司投资者保护状况 .....	16
(一) 证券公司投资者保护总体情况 .....	16
(二) 证券公司投资者保护取得的成效 .....	16
(三) 证券公司投资者保护建议 .....	18
五、公募基金管理人投资者保护状况 .....	20
(一) 公募基金管理人投资者保护总体情况 .....	20
(二) 公募基金管理人投资者保护取得的成效 .....	21
(三) 公募基金管理人投资者保护建议 .....	22
声明 .....	23

## 一、资本市场投资者保护制度建设和落实情况

本部分梳理总结 2025 年度资本市场有关投资者保护制度制定、修订以及落实情况，结合投资者对各项权益保护的主观满意度调查，对年度资本市场投资者保护制度体系建设情况作出初步评价。

本部分涉及的法律法规相关内容引自中华人民共和国中央人民政府、最高人民法院、中国证券监督管理委员会（以下简称“证监会”）等官方网站。

### （一）资本市场投资者保护制度建设情况

2025 年，随着《国务院关于加强监管防范风险推动资本市场高质量发展的若干意见》（以下简称新“国九条”）以及资本市场“1+N”政策体系的落实落地，一系列有针对性的增量政策持续发力。我们对其中意义重大与投资者权益保护密切相关的内容进行了不完全归纳总结，重点有：

一是证监会出台《关于加强资本市场中小投资者保护的若干意见》（以下简称《投资者保护若干意见》）。按照“针对核心关切、力求务实管用、于法有据”的思路，聚焦中小投资者关注的重点问题，围绕强化发行上市环节的中小投资者保护、营造有利于中小投资者公平交易的制度环境、压实经营机构中小投资者保护责任、严厉打击侵害中小投资者利益的违法行为、深入推进证券期货纠纷多元化解机制建设、更好发挥投资者保护机构职能作用、健全终止上市过程中的中小投资者保护制度机制、强化中小投资者保护的法治保障等中小投资者保护八个方面提出了二十三项具体措施。该制度明确了当前和今后一个时期中小投资者保护的总体思路和政策举措，是资本市场投资者保护领域的一部综合性政策文件。

二是强化发行上市环节投资者保护。《国务院关于规范中介机构为公司公开发行股票提供服务的规定》发布，该规定进一步加强对中介机构收费等相关行为的监管，增强中介机构独立性，防止中介机构与发行人不当利益捆绑，有利于提高上市公司质量，保护投资者合法权益。证监会完善上市公司全链条监管及“关键少数”监管相关制度：发行监管方面，落实《中华人民共和国公司法》（以下简称《公司法》），修订《上市公司证券发行注册管理办法》《证券发行与承销管理办法》等制度，发布《上市公司募集资金监管规则》；上市监管方面，发布

《上市公司信息披露暂缓与豁免管理规定》，修订《上市公司信息披露管理办法》《上市公司治理准则》；破产重整方面，发布《上市公司监管指引第 11 号—上市公司破产重整相关事项》等。

**三是**营造公平交易的制度环境。证监会发布《期货市场程序化交易管理规定（试行）》，沪深北交易所发布《程序化交易管理实施细则》，期货交易所发布《程序化交易管理办法》，规范程序化交易行为。

**四是**压实经营机构中小投资者保护责任。证监会修订《证券公司分类监管规定》《期货公司分类监管规定》，将以上制度名称分别调整为《证券公司分类评价规定》《期货公司分类评价规定》，与以分类评价为主的规定内容相适应，进一步完善行业机构分类监管体系，健全激励约束机制。

**五是**严厉打击侵害中小投资者违法行为。最高人民法院、证监会联合发布《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》，该意见是司法保障资本市场改革发展的一部纲领性文件，有针对性地完善司法政策和裁判规则，创新工作机制，全面提升审判监管质效，是资本市场法治建设的一项重要成果。证监会发布《中国证监会行政处罚裁量基本规则》，行政裁量权将具有较大弹性的裁量幅度予以细化量化，避免行政执法该严不严、该宽不宽、畸轻畸重、类案不同罚等现象，稳定市场预期。证监会发布《证券期货市场监督管理措施实施办法》，明确监管措施的种类、监管措施实施原则、监管措施的实施要求、监管措施决定的作出及执行要求。

**六是**完善多元化解机制建设。证监会修订《证券期货行政执法当事人承诺制度实施规定》，主要修订内容包括完善受理条件和办理程序，加强对当事人的诚信约束；修订《中国证监会派出机构监管职责规定》，统筹优化派出机构在投资者保护中的职责；推动最高人民法院、最高人民检察院、司法部联合印发《关于共同推进证券期货监管领域行政争议预防与实质化解的座谈会纪要》，强化司法与行政协同。中证中小投资者服务中心（以下简称“中证投服中心”）修订《中证中小投资者服务中心证券期货纠纷调解规则》，完善调解程序设置，优化调解员选派机制；中国证券业协会修订发布《中国证券业协会证券纠纷调解规则》。

## （二）资本市场投资者保护制度落实情况

证监会、各交易所及行业协会、投资者保护机构等落实投资者保护制度相关要求、加强投资者保护。2025 年，证监会共查办证券期货违法案件 701 件，其中信息披露违法案件 200 起，中介机构违法案件 77 起，内幕交易案件 218 起，操纵市场案件 85 起，私募基金违法案件 26 起，从业人员违法违规案件 51 起；全年作出处罚决定 661 份，同比增长 11.66%；罚没金额 154.74 亿元，同比增长 0.86%；向公安机关移送涉嫌证券期货犯罪案件线索 172 起<sup>1</sup>。

以下从投资者享有的安全和隐私权、知情权、自主选择权、公平交易权、决策参与权、收益权、求偿权、受教育权等方面对制度落实情况进行梳理总结。

**一是**强化投资者隐私保护及资金监管，保障投资者资金安全与信息安全。2025 年，《中华人民共和国网络安全法》修订，为投资者等网络用户的个人信息权益提供了更加坚实的法律保障。自律组织发布相关监管指引，将“数据安全和客户隐私保护的基本情况”纳入《上市公司自律监管指南——可持续发展报告编制》披露内容之中。投保基金公司持续开展资金安全常态化监控预警，严防证券公司直接或者变相方式挪用、占用客户资金的风险。

**二是**不断强化信息披露制度规范和实践，保障投资者知情权。2025 年，沪深北交易所适应市场环境和监管需要，推进信息披露规范性文件制定修订。中国上市公司协会发布《2025“年报业绩说明会最佳及优秀实践”结果》；5085 家上市公司召开了年报业绩说明会，家数占比连续三年稳定在 90%以上。

**三是**自律组织通过落实并完善适当性管理制度、开展打击非法证券期货活动等方式，保护投资者自主选择权。各交易所及行业协会等持续修订、及时跟进完善适当性管理制度，并通过细化适当性相关要求、开展适当性专项检查等方式，督促经营机构严格落实；行业协会持续公示非法、无效经营机构名单，监测非法信息，避免投资者误信非法机构或非法活动。

**四是**多管齐下维护市场交易秩序，保护投资者公平交易权。发行上市审核作为资本市场的“入口关”，决定二级市场交易标的的质量与基础，也是公平交易权得以实现的前提和根基。2025 年证券交易所强化发行上市审核，针对 IPO 项

---

<sup>1</sup> 数据来源：《坚持依法从严 持续提升执法有效性和震慑力——2025 年中国证监会执法情况综述》。

目开展现场督导，将现场督导范围扩展至保荐机构、律师事务所、会计师事务所；针对首发、再融资、重大资产重组项目中相关主体的违规行为，依法依规作出监管措施及纪律处分。此外，各证券期货交易所履行一线监管职责，继续强化对异常交易行为的监控。

**五是**投资者保护机构日常行权与专项行权相结合，保障投资者决策参与权。2025 年，中证投服中心围绕可能影响中小投资者合法权益的重点难点问题，行使股东权利。截至 2025 年 12 月底，共计持有 5470 家上市公司股票，行权 4888 场，累计行使包括建议权、质询权等各类股东权利 6990 次（不含诉讼权）。

**六是** A 股上市公司分红稳步实施，维护投资者投资收益权。证监会、各自律组织近年来陆续发布了若干规范性文件，对上市公司分红的程序、分红信息披露内容、差异化现金分红比例等提出具体要求，通过不断优化改进现金分红制度，规范上市公司现金分红行为。A 股上市公司现金分红稳步实施，2025 年，3697 家上市公司实施现金分红 2.31 万亿元（含预案），占净利润比例为 35.98%。中国上市公司协会发布上市公司现金分红榜单，引导上市公司提升回报投资者意识。

**七是**多元化维权救济实践不断深化，保护投资者求偿权。开展第五例先行赔付制度实践，五矿证券公告就广道数字虚假陈述设立先行赔付专项基金，投保基金公司受托担任专项基金管理人，为投资者求偿提供快速救济渠道。截至 2026 年 2 月 27 日，完成有效申报、与专项基金出资人达成有效和解的适格投资者人数为 7680 人，占适格投资者总人数的 95.94%；对适格投资者支付的赔付金额为 1.78 亿元，占应赔付总金额的 99.58%。特别代表人诉讼方面，中证投服中心依法推进金通灵、美尚生态两起特别代表人诉讼审理，锦州港案已转换为特别代表人诉讼。投资者诉求处理方面，证监会 12386 服务平台全年接收处理投资者诉求 42 万余件，服务投资者超 19.7 万人次，成功为投资者挽回损失 2.48 亿元，同比增长 79.71%。

**八是**积极开展投资者教育，维护投资者受教育权。证监会举办 2025 年“5·15 全国投资者保护宣传日”活动，并会同金融监管总局组织开展“3·15 消费者权益日”及“9·15 金融教育宣传周”活动，响应国际证监会组织倡导组织“世界投资

者周”活动。各自律组织充分利用线上线下多种渠道，举办主题投教活动；结合市场特点和热点，推出特色投教产品，并积极引导经营机构开展投教专项工作。

**九是健全中小投资者权益保护审查机制，提高监管透明度。**2025年，证监会建立首批立法联系点，建立并严格落实证券期货规章、规范性文件中小投资者权益保护审查机制，自律组织、投资者保护机构等落实自律规则中小投资者权益保护审查机制。此外，监管部门全年承办全国两会建议提案286件，内容聚焦资本市场服务实体经济和科技创新、维护资本市场平稳健康运行、全面加强资本市场监管、深化资本市场改革、保护投资者合法权益等方面。

### （三）资本市场投资者保护制度满意度调查情况

通过以上对2025年度资本市场发布的各项投资者保护相关法律法规内容的梳理，结合投资者满意度调查数据<sup>2</sup>，本节总结受调查投资者对于2025年度资本市场投资者保护制度体系建设情况的看法。具体如下：

**一是超八成受调查投资者认可证券监管部门投资者权益保护成效。**调查显示，84.0%受调查投资者对2025年证券监管部门的投资者权益保护成效表示满意，同比增长3.47个百分点。当问及“待改进的方面”时，受调查投资者的意见集中为：加大财务造假查处力度、强化大股东减持及量化交易方面的监管力度、退市投资者保护等方面。

**二是受调查投资者认可《投资者保护若干意见》出台的重要意义。**《投资者保护若干意见》提出的八方面投资者保护举措，涉及发行、交易、退市、赔偿等全链条、各环节。受调查投资者关注度占比较高的前三位分别为“营造公平交易的制度环境”（占比65.4%）、“严厉打击违法行为”（占比58.2%）和“发行环节保护有关的保护举措”（占比56.3%）。

**三是受调查投资者认为保荐业务收费去挂钩化最能防范中介机构相关方利益捆绑。**自2025年2月15日起施行的《国务院关于规范中介机构为公司公开发行股票提供服务的规定》对中介机构的收费机制作出了统一规范要求，70.5%的

---

<sup>2</sup> 调查利用投保基金公司证券市场调查固定样本库，于2026年3-4月期间执行，共收回有效问卷10299份。本文一、二、三部分调查数据均来源于此项调查。其中，满意度含“满意”和“非常满意”，不满意含“非常不满意”和“不满意”。

受调查投资者认为“证券公司保荐业务不得以股票公开发行上市结果作为收费条件”这一要求，最能有效防止中介机构与发行人形成不当利益捆绑。

**四是**近七成受调查投资者对上市公司质量较为满意。调查显示 68.2%的受调查投资者对 2025 年上市公司质量表示满意，同比提升 5.0 个百分点。对于提升上市公司质量方面，69.4%的受调查投资者认为应“从法律上、制度上、监管执法和司法上进一步加强对投资者保护，增强投资者对市场的信心和信任，增加投资回报”举措入手，更有助于上市公司质量长远提升。

**五是**近四成受调查投资者认为常态化开展证券纠纷代表人诉讼作用很大，能有效降低维权成本和门槛。最高人民法院和证监会联合印发《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》，该意见提出“常态化开展证券纠纷代表人诉讼”。我们通过调查了解投资者对该项举措的看法，当被问及此举对保护中小投资者权益的作用如何时，37.0%的受调查投资者认为“作用很大，能有效降低维权成本和门槛”，48.7%的受调查投资者认为“有一定作用，但执行效果有待观察”，另有 8.9%和 5.4%的受调查投资者分别选择了“作用有限，个人投资者参与度可能不高”和“不了解该制度”。

**六是**受调查投资者对《中华人民共和国证券法》（以下简称《证券法》）投资者保护制度的落实情况持续关注。我们针对《证券法》中“投资者适当性管理”“投资者保护机构持股行权”“上市公司现金股利分配”“投资者损失先行赔付”“投资者保护机构代表人诉讼”“多元纠纷化解”等六项投资者保护相关举措落实情况开展了调查，“投资者适当性管理”制度落实情况最受被调查投资者的认可，选择此项的受调查投资者占比为 59.1%；除“多元纠纷化解”受调查投资者比例较上一年度有所下降外，其余五项制度的落实成效受投资者认可的比例均有所上升。

## 二、证券期货稽查执法投资者保护状况

本部分总结分析 2025 年度证券期货稽查执法的工作机制建设、稽查和行政处罚情况、与外部门协作等情况，并结合投资者满意度调查结果对年度证券期货稽查执法在投资者保护方面取得的成效与存在的问题进行评价。

### （一）稽查执法工作机制建设情况

2025 年，证监会围绕“防风险、强监管、促高质量发展”主线，通过完善顶层制度、优化执法机制及深化内外协同，全面推进稽查执法工作机制建设，监管稽查执法的精准性、有效性和震慑力持续增强。

一是制度体系设计方面，持续加强资本市场法治建设，全年制定修订 9 部规章和 23 部规范性文件<sup>3</sup>，为稽查执法提供坚实的制度支撑。组织开展证券法实施效果评估，推动证券投资基金法修订，推动制定修订《证券公司监督管理条例》《上市公司监督管理条例》等行政法规。同时，配合研究制定修订内幕交易、操纵市场民事赔偿司法解释、背信损害上市公司利益罪刑事司法解释、内幕交易罪刑事司法解释、打击私募基金犯罪司法政策文件等，持续补齐资本市场法治建设短板。

二是执法机制建设方面，全年共查办证券期货违法案件 701 件<sup>4</sup>，罚没款 154.74 亿元，并向公安机关移送涉嫌证券期货犯罪案件线索 172 起，有力维护了市场秩序。制定出台《中国证监会行政处罚裁量基本规则》，为全系统提供统一标尺，将“从重处罚”的罚款区间明确为法定最高额的 60%以上，使大额罚单从“特例”变为“常态”，系统性地拉高了罚没金额的分布中枢；修订《中国证监会派出机构监管职责规定》，完善了上市公司、证券基金机构、期货等领域的监管协作机制。

三是监管执法协作方面，推动完善监管执法协作体系。对内强化部际联动与央地协作，各派出机构全面加入地方协调机制，实现信息共享与风险处置协同；对外则用好与境外监管机构签署的谅解备忘录，加强跨境监管协调，完善跨境执

<sup>3</sup> 数据源自《中国证监会 2025 年法治政府建设情况》。

<sup>4</sup> 本节数据源自《坚持依法从严 持续提升执法有效性和震慑力——2025 年中国证监会执法情况综述》。

法协作机制，共同打击跨境证券违法犯罪行为。全面推进落实资本市场财务造假综合惩防工作意见，推动有关部门和地方政府制定专门落实方案，初步建成部际、央地联动的综合惩防制度体系。

## （二）稽查工作情况

2025 年，证监会稽查执法部门全年共查办证券期货违法案件 701 件，与上年度（739 件）相比，总体承办案件数量基本高位持平；向公安机关移送涉嫌犯罪案件线索 172 起，涉及违法主体 500 余人，形成强大监管震慑。

稽查执法工作突出打大打恶打重点，严厉打击财务造假、操纵市场、内幕交易等恶性违法行为。在财务造假方面，加快构建综合惩防体系，严惩东旭集团及东旭光电、辅仁药业、普利制药等恶性案件，并对配合造假的中介机构及第三方同步追责，坚持“一案双查”；在交易类违法方面，对金穗春操纵案、田汉违规减持案等开出上亿元罚单；在执业中介机构违法方面，暂停或禁止涉事机构从事证券服务业务，严查严处从业人员各类违法行为，资格罚与经济罚并重。

一是在查处财务造假等信息披露违法违规案件方面，上市公司欺诈造假是侵蚀市场根基的毒瘤，严重侵蚀市场信用基础。2025 年，证监会将打击财务造假作为执法重中之重，开展打击上市公司财务造假专项行动，强化跨部门协同，联合公安、司法、财政、国资等部门建立信息共享、线索移送、联合查办机制，形成治理合力。财务造假惩防体系取得突破，全链条追责形成闭环，全年查办财务造假案件 97 起；坚持“退市不免责”，全年查处 43 家退市公司违法违规行为；16 家上市公司因严重造假而退市；强化对造假全链条打击，对中介机构、第三方配合造假行为同步追责。

二是在查处市场操纵、内幕交易等交易类违法案件方面，持续保持高压，维护资本市场“公开、公平、公正”秩序并保护投资者合法权益。针对交易类违法行为专业化、隐蔽化趋势，稽查部门通过科技赋能，整合交易数据、账户关联等多维信息，大幅提升证据固定、精准打击能力。全年查办操纵市场获利超亿元案件 19 起；组织打击并购重组领域内幕交易专项执法行动，查办案件 68 起；对于非法荐股、无资质“带单”等扰乱市场交易秩序行为，持续高压整治，斩断“黑

嘴”利益链，净化市场生态。

三是在查处执业中介机构违法违规方面，持续强化对中介机构的监管。全年查办中介机构违法案件 77 起，通过行政处罚、市场禁入、强制注销备案等多种手段，督促中介机构归位尽责，充分发挥“看门人”作用；重罚私募基金违法违规，部分私募基金突破法律红线，违规募集、侵占挪用、利益输送等，严重侵害投资者权益，影响行业规范发展，全年查办此类案件 26 起，涉嫌犯罪的依法移送公安机关，清除“害群之马”；强化廉洁从业监督，严查严处从业人员违法违规，资格罚与经济罚并重，持续净化执业生态。

### （三）行政处罚情况

2025 年，证监会作出的行政处罚呈现数量与金额双高、重点领域精准打击的特征。行政处罚委员会办公室及各派出机构<sup>5</sup>全年共作出行政处罚决定 661 件，较 2024 年（592 件）增长 11.66%；罚没金额 154.74 亿元，与 2024 年（153.42 亿元）基本持平；处罚责任主体 1506 人/家次，较 2024 年（1327 人/家次）增长 13.49%；市场禁入 142 人，较 2024 年（118 人）增长 20.34%。

从受处罚主体情况来看，同时涉及法人和自然人处罚的占比为三成左右；仅涉及法人处罚的占比不到一成，还有六成左右行政处罚决定仅涉及自然人处罚。在涉及法人行政处罚相关主体中，上市公司（含已退市）占比最高，主要涉及财务造假、欺诈发行等信息披露违法违规案件；其次是会计师事务所、律师事务所、资产评估事务所以及证券公司等中介机构，全年对 66 家各类中介机构作出行政处罚，共计罚没 6.02 亿元；再次是私募基金管理人，主要涉及违反私募法规案件。

从罚没金额分布情况来看，千万级别以上的高罚没金额案件的占比明显上升，同时罚没金额分布也呈现出向高梯度平移的特征。一方面，在“零容忍”的政策导向下，新“国九条”及“1+N”政策体系强调监管“长牙带刺、有棱有角”，严厉打击财务造假、操纵市场等恶性违法行为，同时《中国证监会行政处罚裁量基本规则》落地，常态化“顶格罚”，提高大额罚单占比。另一方面，随着新旧

---

<sup>5</sup> 自 2013 年 10 月起，证监会授予派出机构行政处罚权，实现执法重心适当下移，落实辖区监管责任制。

《证券法》交替适用期的过渡，发生在新《证券法》实施前的部分案件及违法行为逐步加快处理完毕，更多的案件适用新《证券法》，处罚力度越来越大。

#### （四）稽查执法与外部门协作情况

2025 年，证监会稽查执法部门持续强化司法与行政协同，同时用好涉外双边机制提升跨境执法效能。

在司法与行政协同方面，会同最高人民法院联合发布《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》，推动多部门出台《关于共同推进证券期货监管领域行政争议预防与实质化解的座谈会纪要》。全年向公安机关移送涉嫌犯罪案件线索 172 件，联合最高人民检察院发布指导性案例<sup>6</sup>，释放严管信号。

在跨境涉外执法合作机制运行方面，利用同境外监管机构签署的谅解备忘录机制，加强与有关国家资本市场的监管协调。2025 年与新西兰金融市场管理局更新签署监管合作谅解备忘录，并与法国金融市场管理局签署金融创新合作备忘录，截至 2025 年底已与 67 个国家和地区的监管机构签署双边备忘录，构建了较为完备的跨境监管与执法合作网络。

#### （五）稽查执法投资者保护满意度调查情况

投资者满意度调查显示，受调查投资者对 2025 年度证监会稽查执法和行政处罚的总体满意度均为近五年最高值。具体来看，稽查执法效能维持在较高水平，83.3%的受调查投资者对年度稽查执法情况表示满意；行政处罚数量和市场禁入人次均维持在历史高位，79.6%的受调查投资者对年度行政处罚情况表示满意。

通过将稽查执法工作相关因素分解成稽查执法制度建设、办案总量、办案效率、处罚力度、执法透明度、执法精准度、跨部门协同程度（如行刑衔接立体化追责）等方面，从不同角度更好地了解受调查投资者对稽查执法工作的满意度情况。受调查投资者对 2025 年度稽查执法工作各项相关因素表示满意的合计占比基本分布在 75%-80%的区间内，七项相关因素的满意度较上年度普遍提升约 3-4

---

<sup>6</sup> 参见证监会官网 <http://www.csrc.gov.cn/csrc/c100028/c7540407/content.shtml>。

个百分点，各主要环节呈整体改善趋势并获得认可；受调查投资者对稽查执法制度建设的满意度最高（79.1%），对处罚力度的满意度（75.0%）增幅最大；各因素满意度排名与上年度相比无显著变化，第2-4名排位略有调整，其占比相差不超过0.5个百分点，整体排名基本保持稳定。

关于“您认为目前证监会稽查执法工作仍存在的改进空间有哪些”，当前市场参与者对证监会稽查执法工作的改进期待主要集中在“技术赋能、精准打击、制度前瞻”三个方向，其中，对上市公司大股东及董监高等“关键少数”的查处力度（62.4%）、提升执法技术的精细化智能化水平（61.6%）和制度更新效率（57.6%）呼声最高，反映出受调查者既希望“打痛”主导造假的“首恶”，也期待依赖科技手段实现“早发现、早制止”，同时面对市场新情况新问题，期望能及时更新制度。

### 三、证券期货行业自律组织投资者保护状况

本部分总结 2025 年度自律组织在健全行业规则体系、履行自律监管（管理）职责、自主和引导行业开展投资者教育及保护工作、处理投资者诉求和纠纷、服务实体经济等方面的工作情况和成果。

本部分涉及的证券期货行业自律组织包括上海证券交易所、深圳证券交易所、北京证券交易所、上海期货交易所、郑州商品交易所、大连商品交易所、中国金融期货交易所、广州期货交易所、全国中小企业股份转让系统有限责任公司、中国证券业协会、中国期货业协会、中国上市公司协会、中国证券投资基金业协会共 13 家单位。

#### （一）行业制度体系建设情况

2025 年，各自律组织在监管部门的统一指导下，协同推进制度体系建设，共计制定修订制度、业务规则 405 件。一是持续优化规则体系。各自律组织将规则“立、改、废、释”作为基础性工作，落实《公司法》《中华人民共和国期货和衍生品法》以及新“国九条”等，制定修改相关配套规则。二是贯彻“零容忍”要求强化自律监管（管理）。修订完善纪律处分、违规处理等办法，优化审理程序，从制度上加强对市场经营主体行为及交易的处理力度。三是聚焦投资者保护。多家自律组织贯彻《投资者保护若干意见》要求，建立并实施“中小投资者权益保护审查机制”，在规则制定修订引入投资者意见征询程序；将投资者保护贯穿事前预防、事中监督、事后救济全链条。四是服务国家战略及实体经济。注重引导资源向科技创新、绿色发展、乡村振兴等国家战略领域配置，通过优化发行审核、产品创新、风险管理工具供给等具体规则提升资本市场服务实体经济质效。五是强化科技监管。针对程序化交易等新情况及时制定修订管理办法及实施细则，强化监测，防范市场风险。

#### （二）自律监管（管理）及检查情况

2025 年，证券期货行业自律组织立足功能定位，构建差异化精准监管（管理）体系，全年采取自律监管（管理）措施逾万次。一是差异化监管（管理）。

证券交易所关注上市公司质量，通过日常监管问询压实“关键少数”责任，严格执行退市标准，常态化通报风险；期货交易所加强一线监管，聚焦交易行为监管与交割风险防控，强化实控账户管理；行业协会压实中介机构及从业人员责任，通过自律检查、声誉管理、机构及责任人员“双罚”等净化行业生态。

**二是**全链条风险防控。证券交易所严把入口关，加强发行上市审核监管及会员合规培训；穿透式监测，将异常波动交易（标的）纳入重点监控。期货交易所优化期货市场程序化报告制度。证券期货交易所保持高压惩戒，统一违规案件审理标准，加大对违法行为的查处力度。

**三是**监管协作。建立“局所、所所联动”工作机制，联合开展现场检查等工作；加强与司法机关协作，及时移送案件，加强诚信数据互认。

### （三）投资者适当性制度落实情况

2025年，各自律组织持续落实投资者适当性管理要求，强化制度约束、压实主体责任、深化监督检查与教育引导，各行业适当性管理工作取得一定成效。

**一是**制度标准体系建设。细化科创板等重点板块及期权、特定品种期货的适当性管理要求，制定修订相关业务规范，明确客户风险测评、产品分级匹配等全流程操作指引。

**二是**监督检查工作实施。综合运用现场检查、材料抽查、定期稽核等手段，对经营机构开户审核、风险评估、权限报备等环节开展督导，对违反适当性管理要求的机构采取措施并限期整改。

**三是**突出重点群体。针对老年交易者等特殊群体实施差异化风控措施；针对新设企业等重点群体开展风险提示与开户资料双重核实；结合市场典型案例开展风险警示。

### （四）投资者教育工作情况

2025年，各自律组织以资本市场政策导向和证监会专项工作为指导，开展特色投教活动，创新投教产品形式，推动投教纳入国民教育体系及投教基地建设。在“3·15 消费者权益日”“4·15 国家安全教育日”“5·15 全国投资者保护宣传日”“9·15 金融教育宣传周”“世界投资者周”等重要时点组织专项特色投教活动；制作投教产品，包含情景剧、短视频、音频、互动游戏、快闪活动、

图文解读、专栏文章、视频课堂等形式；广泛动员地方政府、市场经营主体、司法机关、新闻媒体、专家学者开展活动，引导社会公众特别是青少年、新入市投资者、乡村居民等重点群体参与。据不完全统计，2025年各自律组织制作投教产品3562件，开展投教活动4460场（次），组织8559家（次）会员单位开展各类投教专项活动41.8万场，活动覆盖人次超24亿。

### **（五）投资者诉求处理与调解**

2025年，各自律组织在证监会统一部署下，持续深化投资者诉求响应机制建设。通过完善制度体系、畅通沟通渠道、创新服务方式等系列举措，各交易所及行业协会在诉求处理、纠纷化解等领域协同发力。据不完全统计，2025年，各自律机构累计接听电话25.7万余通，接收邮件1.7万余封、来信来函2千余件，处理证监会12386服务平台转办工单8767件，接待来访322次，接收网上平台诉求信息4.4万余件。

### **（六）服务实体经济与投资者财富管理、维护市场健康发展情况**

2025年，上市公司“可投性”增强，资本市场投资产品不断丰富，重点领域风险防范进一步强化，更切实有效满足投资者财富管理需求。在证监会统筹指导下，证券交易所贯彻落实新“国九条”部署，深化科创板、创业板、新三板改革，增强制度包容性、适应性，支持新质生产力发展；持续丰富REITs、ETF等产品供给，引导中长期资金入市；强化风险防控，提升上市公司质量和投资价值。期货交易所围绕服务实体经济主线，统筹推进产品创新、风险防控与市场培育，在丰富绿色金融工具、加强程序化交易自律管理、服务中长期资金等方面精准施策，持续提升“中国价格”影响力。行业协会立足职能定位，协同发力，督促提升行业合规水平，着力服务实体经济与财富管理，共同维护市场健康发展。

### **（七）自律组织投资者保护满意度调查情况**

投资者满意度调查显示，2025年证券期货行业自律组织满意度指数为79.35，较上年度（78.27）提升1.08。受调查投资者对各自律组织工作总体评价

积极，满意度达 80.2%，较上年度上升 1.9 个百分点；“一般”占比 18.9%，较上一年度下降 1.4 个百分点；不满意占比不足 1%（0.9%），较上一年度下降 0.4 个百分点，为近七年较低水平。

当问及受调查投资者对证券期货行业自律组织投资者保护工作成效的看法时，受调查投资者总体评价积极，相关政策措施在“做到很好”一栏的占比近六成。评价最高的为“贯彻落实‘新质生产力’发展要求，推动资本市场全方位服务科技创新，引导资金向‘硬科技’领域集聚”（60.1%）；其次是“提升资本市场普惠金融与民生服务能力，更好满足人民群众多元化财富管理需求”（59.8%）；其他选项占比为：“深化投融资改革，增强资本市场内在稳定性，提升市场韧性与吸引力”（58.3%），“构建差异化投资者教育服务体系，切实保护中小投资者合法权益（58.2%）”，“深化‘新国九条’及‘1+N’政策体系落实，夯实资本市场高质量发展制度基础”（58.0%）及“优化投资者服务与纠纷化解机制，加强程序化交易监管与公平交易管理，切实保障不同类型投资者的合法权益”（57.8%）。

关于有待改进的方面，受调查投资者主要诉求集中于：加强交易监管、严惩财务造假、完善退市投资者保护机制、提升信息披露质量等。

## 四、证券公司投资者保护状况

本部分从投资者保护机制与合规风控水平、财产安全和信息安全权保护、自主选择公平交易和知情权保护、教育服务及求偿权保护四个方面，设置 4 项一级指标、10 项二级指标、29 项三级指标，采用主客观相结合的评价方法，通过采集数据及进行标准化处理对各指标进行赋分，对截至 2025 年底开展经纪业务的 110 家证券公司投资者保护状况开展评价<sup>7</sup>。

### （一）证券公司投资者保护总体情况

2025 年，证券公司坚持深入落实以客户为中心的发展理念，一方面持续完善产品服务类型，提升服务质量，通过经纪业务、融资融券、资产管理、投资顾问等业务，发挥权益投资、价格发现、风险管理等方面的专业优势，满足不同类型投资者的多元化资产配置需求，助力投资者参与并共享经济和资本市场发展成果，实现与客户共同成长；另一方面加大投资者保护力度，严格落实投资者适当性管理责任，做好产品风险揭示，做实做细投资者教育，传递理性、长期的投资理念，将合格的产品卖给适格的投资者。完善投诉纠纷处理机制，综合通过调解、仲裁、诉讼等法定途径解决纠纷，切实提升投资者满意度、获得感，在“广道数字虚假陈述案”等重大案件中，积极适用先行赔付制度，证券公司依法承担责任，使得投资者损失得到更快更好的救济。

### （二）证券公司投资者保护取得的成效

2025 年度证券公司投资者保护状况总分为 92.99 分。4 项一级指标中，“投资者保护机制及合规风控水平”92.61 分，“财产安全和信息安全权保护”96.73 分，“自主选择、公平交易和知情权保护”89.19 分，“服务教育及受偿权保护”91.77 分。综合各项评价指标的表现来看，2025 年度证券公司在投资者保护机制、投资者资金财产安全、适当性制度建设、投资者教育和服务、投诉和纠纷处理等方面取得积极成效，具体如下：

一是落实投资者保护机制方面，投资者保护职能部门建设及培训情况较好。

<sup>7</sup> 本节客观数据来自证监会、中国证券业协会、证监会 12386 服务平台等渠道。投资者主观意见通过面向 110 家被评价证券公司开展证券公司投资者保护状况调查获取，共回收问卷 19857 份。

2025 年，110 家被评价证券公司积极落实监管要求，在总部设立或指定了负责投资者权益保护工作的职能部门，并共计配备近 800 名的投保专岗人员负责投资者保护相关工作；同时，证券公司组织开展了覆盖各类业务人员的投资者权益保护培训近 9900 场，同比上涨 53%，培训类型覆盖监管政策解读、合规警示案例教育、从业人员执业行为规范等，其中针对投资者的权益保护培训内容主要包括法律法规及投诉维权途径科普、金融产品知识、投资风险防范及管理、客户回访服务等。

**二是**财产安全权保护方面，投资者证券和资金存管以及受托财产安全性情况良好。2025 年，证券公司未发生恶意挪用、占用投资者交易结算资金事件，对于人工操作问题、信息系统管理问题，证券公司均能及时处理解决，投资者资金安全得到有效保护。

**三是**适当性管理及知情权保护方面，证券公司适当性相关制度规范持续优化完善，适当性持续评估机制有效性总体较上年有所提升。2025 年行业机构累计修订与投资者适当性相关的制度、规范 2729 项，新增 58 项。110 家证券公司均建立了投资者适当性动态监测核查机制，通过定期重新进行适当性匹配、利用信息系统等科技手段对投资者风险承受能力与产品风险等级进行动态匹配跟踪、及时履行风险承受能力变动告知义务、每年开展客户适当性回访核查等措施，确保适当性管理工作落实到位。超 99% 的受调查投资者表示其开户证券公司履行了风险测评要求，其中认为测评结果与本人真实的风险承受能力“非常匹配”和“基本匹配”的占比合计超 99%。此外，近 96% 的受调查投资者表示其开户证券公司会持续跟踪了解投资者适当性变化情况。

**四是**受教育权保护方面，证券公司在投教活动开展、投教产品制作等方面持续发力。2025 年，证券公司投教工作顺应短视频、直播等互联网信息传播方式不断创新发展的趋势，将投教产品、投教活动与线上媒介融合起来，进一步提升了投教工作能够触达投资者的范围；通过运用视频、短视频、微信图文、视频直播、知识竞赛等多种形式，线上投教产品及投教活动触达投资者的数量均明显增长。2025 年线上投教产品及投教活动触达投资者的数量分别为 114 亿人次和 15 亿人次，同比分别上涨 15%、25%。证券公司投教工作开展情况获超

九成以上受调查投资者的满意评价。

**五是**受尊重权保护方面，证券公司服务投资者取得积极成效。2025 年，证券公司持续积极与投资者沟通，客服电话接听率持续四年超 98%；切实履行客户回访义务，客户回访量占比持续两年上涨。证券公司持续做好特殊群体服务工作，关注老年人群体服务体验，积极推进网站及移动互联网应用适老化改造。同时，证券投资顾问服务投资者数量及满意度实现双增，购买过证券公司证券投资顾问服务的投资者数量上涨，且 95%购买过投资顾问服务的受调查投资者对投资顾问服务感到满意，同比上涨 0.51 个百分点。此外，证券公司在上市公司退市中积极发挥职能作用，2025 年承接过退市公司挂牌转让服务的证券公司 20 家，其中近八成的证券公司是主动承接。在上市公司退市过程中，证券公司积极履职，协助退市公司履行信息披露义务、在规定时间内完成股票进入退市板块挂牌程序，协助退市公司投资者办理确权登记与转托管程序，同时还通过线上线下多种途径加强投资者教育和投资风险警示，引导投资者理性买卖退市公司股票。

**六是**受偿权保护方面，证券公司及时办理投诉事项，主动化解纠纷矛盾。2025 年，证券公司投诉方式全公开，每家公司均在网站显著位置公布了接收投诉的电话、邮箱、通讯地址等信息，部分公司在网站设置了线上提交投诉事项功能。证监会 12386 服务平台投诉数据显示，近九成证券公司的万名客户平均投诉量在 0.5 单以下，平均投诉按时办结率接近 100%；证券公司处理投诉的客户满意度上升，与投资者达成和解的平均和解率为 35%，亦较上年提升。此外，证券公司积极落实经营机构处理投资者诉求的主体责任要求，建立投诉和纠纷处理工作机制，且将投诉和纠纷处理工作机制纳入合规与内控管理体系，妥善处理客户纠纷，近七成证券公司主动通过强化适当性管理、畅通多元投诉受理渠道、引入第三方调解、设立先行赔付基金、建立典型案例复盘机制等措施，从前、中、后三个环节主动化解与投资者的纠纷矛盾。

### **（三）证券公司投资者保护建议**

在当前资本市场更加注重中小投资者保护的重要时期，各证券公司应进一

步聚焦主责主业，持续以客户为中心，积极履职尽责，在发挥投行、投研、投资、经纪与财富管理等核心功能过程中切实保护投资者合法权益。结合证监会12386服务平台投资者诉求和证券公司投资者保护状况调查，本报告建议：**一是**积极践行“五要五不”金融文化要求，持续加强证券从业人员诚信建设，培养德才兼备的证券从业人员队伍。**二是**加强展业过程中的合规管理，规范营销、荐股行为，提升投资者自主选择及转销户便利度。**三是**强化投资者适当性管理及风险警示，积极履行权益事项公示及告知义务，确保投资者知悉相关信息。

## 五、公募基金管理人投资者保护状况

本部分从投资者保护机制建设及落实情况、投资管理及社会责任履行情况、适当性管理及知情权保障、投资者教育服务及投诉处理四个方面，设置 4 项一级指标、19 项二级指标、52 项三级指标，采用主客观相结合的评价方法，通过采集数据及进行标准化处理对各评价指标进行赋分，对截至 2025 年底发行公募基金产品满一年的 162 家公募基金管理人投资者保护状况进行评价<sup>8</sup>。

### （一）公募基金管理人投资者保护总体情况

截至 2025 年 12 月底，我国境内共有公募基金管理机构 165 家，其中基金管理公司 150 家，取得公募基金管理资格的资产管理机构 15 家<sup>9</sup>。公募基金产品数量共计 13622 只，公募基金资产规模 37.71 万亿元，公募基金持有 A 股流通股市值为 7.48 万亿元。国际比较显示，我国开放式基金（共同基金）资产规模占全球共同基金总规模的 5.71%，排在全球第四位<sup>10</sup>。

2025 年 5 月，证监会发布实施《推动公募基金高质量发展行动方案》，深入推进公募基金行业改革，推出了强化与投资者的利益绑定、稳步降低投资者成本、提升基金投资稳定性等举措。随着各项改革举措渐次落地，公募基金行业整体呈现积极变化。2025 年，公募基金为投资者盈利 2.6 万亿元，其中权益类基金盈利 2.1 万亿元，均创历史新高；此外，为投资者分红 2430 亿元。偏股型基金平均收益率 31.3%，分别超过同期上证综指、深证成指、沪深 300 指数 12.9 个、1.4 个、13.6 个百分点，97%主动权益类基金实现正收益；债券型基金平均收益率 2.2%，超出银行定期存款利率 0.7 个百分点。分三个阶段稳步完成公募基金降费工作，公募基金综合费率下降约 20%，预计每年为投资者节省成本超 580 亿元。此外，修订公募基金信息披露 XBRL 模板，提升公募基金监管措施披露的透明度和规范性，更好保护投资者知情权。

<sup>8</sup> 本节客观数据来自基金定期报告、临时性公告、管理人网站等公开披露信息、证监会 12386 服务平台等渠道；投资者主观意见通过委托中国证券投资基金业协会组织开展的“公募基金投资者保护状况调查”获取，共回收问卷 9737 份。

<sup>9</sup> 数据来源：证监会网站。

<sup>10</sup> 数据来源：万得数据库。

## （二）公募基金管理人投资者保护取得的成效

2025 年度公募基金投资者保护状况总分为 91.89 分。4 项一级指标中，“投资者保护机制建设及落实情况”95.63 分，“投资管理及社会责任履行情况”82.21 分，“适当性管理及知情权保障”95.72 分，“投资者教育服务及诉求处理”93.80 分。综合各项评价指标的表现来看，2025 年度公募基金管理人在公司治理与核心队伍稳定性、绩效考核机制及投资稳定性、内控体系建设、投资业绩与投资者利益绑定、投资者服务等方面取得积极成效，具体如下：

**一是**公司治理规范有序，核心队伍保持稳定。2025 年公募基金管理人治理机制持续完善，设立了董事会、股东会和监事会（包括由审计委员会行使监事会职权）并定期开会的管理人比例较上年提升近 15%。管理人高管及核心投研人员队伍稳定性增强，董事长、总经理、督察长变动有所减少，基金经理变动率较低的管理人家数较上年提升，有利于经营管理及基金投资运作的稳定性。

**二是**绩效考核机制完善，基金投资稳定性提升。证监会发布《公募基金业绩比较基准指引》及配套自律规则，更好发挥业绩比较基准明确产品定位、衡量产品业绩、约束投资行为作用，引导公募基金管理人践行长期价值投资；修订《基金公司绩效考核管理指引》，将业绩比较基准对比、产品实际盈亏等直接反映投资者收益的指标纳入对高管、基金经理的考核，提高高管、基金经理的强制跟投比例和锁定期要求，督导基金公司从重规模向重投资者回报转型。

**三是**投研内控体系健全，合规风控基础扎实。2025 年，基金行业投研与内控建设稳步提质，管理人投研人员占比均超 15%，九成机构建立系统化投研人才培养体系。投研人员通讯工具管理机制、投研人员股权投资行为管理机制、证券出入库管理机制、基金投资交易的监测分析机制、基金投资交易的跟踪检验机制等各项投研内控机制较为健全，因投研内控制度不规范而被监管部门采取行政监管措施的情况较少，合规运营水平持续提升。

**四是**投资业绩表现稳健，利益绑定持续深化。2025 年，各管理人投资运作成效良好，三年期 97 家、五年期 90 家管理人旗下主动管理基金信息比率均值为正值，139 家管理人近三年基金加权平均净值利润率为正值，106 家管理人近三年、103 家管理人近五年基金年化超额收益率的规模加权平均值为正值。跟踪

误差方面，102 家管理人运营成立三年以上的标准指数基金纳入统计，80 家跟踪误差在 3%以下，91 家管理人运营成立五年以上的标准指数基金纳入统计，73 家跟踪误差在 3%以下。管理人与投资者利益联结进一步加强，运用自有资金持有旗下主动型、被动型权益基金的管理人数量较上年均实现增长，风险共担、利益共享机制更加牢固。

**五是**投资者服务持续优化，投教与投诉处理成效显著。2025 年，各管理人风险提示履职到位，超九成受调查投资者认可销售环节风险提示充分，超八成受调查投资者认可宣传推介材料真实准确，相关投诉保持低位。投教工作提质扩容，投教产品数量较上年增长 10.90%，投教活动举办次数增长 25.56%，新增开设 65 门国民教育体系投教课程，投资者满意度较高。投诉处理时效性提升，证监会 12386 服务平台投诉数据显示，2025 年公募基金管理人投诉处理率 100%、平均投诉按时办结率 98.20%，超七成受调查投资者对处理结果表示满意。

### **（三）公募基金管理人投资者保护建议**

随着公募基金行业改革不断深化，公募基金管理人应继续践行以投资者为本的经营理念，忠诚、专业、谨慎履行“受人之托，代人理财”职责，持续提升投资者获得感。结合证监会 12386 服务平台投资者诉求和公募基金投资者保护状况调查，本报告提出以下建议：**一是**切实保障投资者知情权，优化信息披露内容，简化表述形式，明晰关键内容，强化信息披露的实用性与易懂性。**二是**严格落实投资者适当性管理，压实三方代销机构责任，杜绝“重销售、轻适配”。**三是**按照“公募基金改革”有关要求实现从“规模驱动”向“业绩驱动”转型，努力为广大投资者创造长期稳定的价值回报。

## 声明

本报告是投保基金公司基于客观、中立的第三方视角，根据市场公开披露的信息与投资者调查、市场主体调查撰写完成的，不构成任何投资建议。相关市场经营主体的投资者保护状况得分是投保基金公司基于一定的评价指标体系和赋值方法通过统计分析并赋权计算产生的，仅反映市场经营主体投资者保护状况和变化趋势，不构成对任何市场经营主体的主观评判。任何使用引起的损失，责任自负。本报告版权归投保基金公司所有。

鉴于报告调查方法、统计方法等还存在一定局限性及不完善之处，因此报告仍存在优化改进空间，请批评指正。