

《证券期货投资者适当性管理办法》 起草说明

投资者适当性管理是现代金融服务的基本原则和要求，也是成熟市场普遍采用的保护投资者权益和管控创新风险的做法。为落实《国务院关于进一步促进资本市场健康发展的若干意见》（国发〔2014〕17号）和《国务院办公厅关于进一步加强资本市场中小投资者合法权益保护工作的意见》（国办发〔2013〕110号）关于健全适当性制度的要求，强化经营机构投资者适当性义务，维护投资者合法权益，中国证监会起草了《证券期货投资者适当性管理办法》（以下简称《办法》）。现就有关情况说明如下：

一、起草背景

适当性制度是资本市场的一项基础制度，制定统一的适当性管理规定，规范、落实经营机构的适当性义务，是落实“依法监管、从严监管、全面监管”要求，加强资本市场法制建设、强化投资者保护的重要举措。一是有利于完善投资者适当性管理工作。近几年，创业板、股转系统、金融期货、融资融券、私募基金等市场、业务、产品均建立了适当性制度，起到了积极效果。但相关要求散见于各市场或业务法规和自律规定，市场经营机构适当性义务不明确，缺乏统一清晰的监管底线要求，实践中部分机构对适当性制度执行不到

位，导致实际风险承受能力低的投资者参与了较高风险的业务，遭受了损失。通过制定统一的适当性管理规定，规范分类分级标准、明确机构义务，能够有效解决以上问题。二是符合加强创新监管和守住风险底线的要求。当前投资者和市场营销机构尚不成熟，监管法规和工作机制也在逐步完善，强化适当性管理有助于加强对市场创新的监管，防范和化解系统性风险。三是适应我国投资者特征强化投资者保护工作的实际需要。我国资本市场以中小投资者为主，一些投资者的知识储备、投资经验和风险意识不足，有必要通过适当性管理构筑保护投资者的第一道防线。通过督促落实适当性制度可以把监管要求和压力有效传导到一线经营机构，督促其将适当的产品或服务销售或提供给适当的投资者，增强投资者保护主动性，提高服务质量和水平。

二、《办法》定位与适用范围

（一）《办法》定位

《办法》以严格落实经营机构适当性义务为主线，围绕评估投资者风险承受能力和产品风险等级、充分揭示风险、提出匹配意见等核心内容，通过一系列看得见、抓得着的制度安排，规范经营机构义务，制定一一对应的监督管理措施，同时明确监管机构和自律组织的履职要求，确保各项适当性要求落到实处，保障投资者的合法权益。这也是成熟资本市场建立适当性制度遵循的基本逻辑。

（二）《办法》适用范围

向投资者销售公开或者非公开发行的证券、公开或者非

公开募集的证券投资基金和股权投资基金（包括创业投资基金，以下简称基金）、公开或者非公开转让的期货及其他衍生产品，或者为投资者提供相关的业务服务的，适用《办法》。

三、《办法》主要内容

《办法》共 43 条，针对适当性管理中的实际问题，主要规定了以下制度安排：

一是形成了依据多维度指标对投资者进行分类的体系，统一投资者分类标准和管理要求。《办法》将投资者分为普通和专业投资者两类，规定了专业投资者的范围，明确了专业、普通投资者相互转化的条件和程序，规定经营机构可以对投资者进行细化分类且应当制定分类内部管理制度。进一步规范了特定市场、产品、服务的投资者准入要求，明确考虑因素、主要指标、资产指标期间性等基本要求。由此，解决了投资者分类无统一标准、无底线要求和分类职责不明确等问题。

二是明确了产品分级的底线要求和职责分工，建立层层把关、严控风险的产品分级机制。《办法》规定经营机构应当了解产品或服务信息，对产品或服务进行风险分级并制定分级内部管理制度，明确划分风险等级的考虑因素。规定由行业协会制定并定期更新本行业的产品风险等级名录，经营机构可以制定高于名录的实施标准。由此，建立了监管部门确立底线要求、行业协会规定产品名录指引、经营机构制定具体分级标准的产品分级体系，既给予经营机构必要的空间，又有效防止产品风险被低估而侵害投资者权益。

三是规定了经营机构在适当性管理各个环节应当履行的义务，全面从严规范相关行为。《办法》规定经营机构应当了解投资者信息，建立投资者评估数据库并每年更新。提出适当性匹配的底线要求，细化动态管理、告知警示、录音录像等义务。明确经营机构在代销产品或委托销售中了解产品信息、制定适当性标准等义务，规定委托销售机构和受托销售机构依法共同承担责任。要求经营机构制定落实适当性匹配、风险控制、监督问责等内部管理制度，不得采取鼓励从业人员不适当销售的考核激励措施，定期开展自查，妥善保存资料。《办法》突出适当性义务规定的可操作性，细化具体内容、方式和程序，确保经营机构能够据此执行，避免成为原则性的“口号立法”。

四是突出对于普通投资者的特别保护，向投资者提供有针对性的产品及差别化服务。《办法》规定普通投资者在信息告知、风险警示、适当性匹配等方面享有特别保护。经营机构向普通投资者销售高风险产品或者提供相关服务，应当履行特别的注意义务，不得向普通投资者主动推介不符合其投资目标或者风险等级高于其风险承受能力的产品或者服务。经营机构与普通投资者发生纠纷的，经营机构应当提供相关资料，证明其已向投资者履行相应义务。

五是强化了监管自律职责与法律责任，确保适当性义务落到实处。《办法》规定了监管自律机构在审核关注产品或者服务适当性安排、督促适当性制度落实、制定完善适当性规则等方面的职责。本着有义务必有追责的原则，针对每一

项义务都制定了相应的违规罚则，要求监管自律机构通过检查督促，采取监督管理措施、行政处罚和市场禁入措施等方式，确保经营机构自觉落实适当性义务，避免《办法》成为无约束力的“豆腐立法”和“没有牙齿的立法”。