

# 防范和处置非法集资活动 知识手册



湖南省打击和处置非法集资工作领导小组办公室  
<http://szfjrb.hunan.gov.cn>

# 非法集资不受法律保护 参与非法集资风险自担

## 让我们都来做家庭财产的守护神

看到“非法集资”这四个字，你会不会觉得很陌生？

当你知道，你生活中遇到的不少理财活动都有可能遭遇“非法集资”陷阱，从而蒙受巨大损失时，你会不会有兴趣来了解它，翻看这本口袋书？

公安部数据显示：2017年全国公安机关立案侦办非法集资案件8600余起，涉案金额超亿元的案件达50起，且动辄数十亿、上百亿元，造成的经济损失巨大。在非法集资案件高位运行的同时，风险波及领域广泛，除商品营销、资源开发、种植养殖、投资担保等传统领域外，借贷理财、私募股权、虚拟货币、消费返利等新兴领域已逐步成为非法集资犯罪的重灾区。

而且，目前非法集资犯罪手法变形变异，欺骗性更强，普通民众缺乏专业知识，很难准确判断是否为非法集资，容易在高额

利息的诱惑下，把“养老钱”、“救命钱”投入集资，最终酿成悲剧。因此，我们迫切地希望能够把识别非法集资的知识送入家庭、普及到人，从而保护人民群众的家庭财产安全。也因此，才有了《防范和打击非法集资暨金融知识口袋书》的编辑出版。

口袋书，是可以放在口袋里的书籍，具有便于携带、方便阅读等特性，符合现代人的阅读习惯，适合家庭中各个年龄层次人员阅读。

《防范和打击非法集资暨金融知识口袋书》是一本防范非法集资知识的教育普及读本，以揭露发生在我们身边的非法集资活动、提供相关识别知识为主要内容。

古人说：有备无患。

当你把这本口袋书随身携带，不时翻阅，面对伪装成各种面貌的非法集资活动时，你一定可以从容面对，绝不上当，做好自己家庭财产的守护神。

|                        |    |
|------------------------|----|
| 前言 让我们都来做家庭财产的守护神..... | 01 |
|------------------------|----|

|              |    |
|--------------|----|
| 第一部分 公告..... | 06 |
|--------------|----|

|                  |    |
|------------------|----|
| 第二部分 了解非法集资..... | 13 |
|------------------|----|

|                |    |
|----------------|----|
| 一、什么是非法集资..... | 14 |
|----------------|----|

|                |    |
|----------------|----|
| 二、非法集资的特征..... | 14 |
|----------------|----|

|                    |    |
|--------------------|----|
| 三、非法集资的主要表现形式..... | 15 |
|--------------------|----|

|                    |    |
|--------------------|----|
| 四、近年非法集资的典型手法..... | 17 |
|--------------------|----|

|                  |    |
|------------------|----|
| 五、非法集资有哪些危害..... | 20 |
|------------------|----|

|                      |    |
|----------------------|----|
| 六、参与非法集资的风险由谁承担..... | 21 |
|----------------------|----|

|                      |    |
|----------------------|----|
| 七、打击和处置非法集资宣传口号..... | 22 |
|----------------------|----|

|                   |    |
|-------------------|----|
| 八、非法集资重点问题解读..... | 23 |
|-------------------|----|

|                        |    |
|------------------------|----|
| <b>第三部分 识破非法集资</b>     | 33 |
| 一、非法集资的重点领域            | 34 |
| 二、购原始股，小心有陷阱           | 35 |
| 三、股市热引发的“地下基金”不合法      | 37 |
| 四、防范以“项目开发”为名的非法集资活动   | 38 |
| 五、农业领域非法集资活动的特征        | 39 |
| 六、林业领域非法集资的主要形式        | 41 |
| 七、房地产行业非法集资的具体表现形式     | 43 |
| 八、社会组织非法集资的特点          | 45 |
| 九、利用互联网进行非法集资的特点       | 47 |
| 十、P2P网贷平台可能涉嫌非法集资的三种形式 | 50 |
| 十一、这10种情况可能有非法集资风险     | 51 |
| 十二、普通人都会的防非法集资忽悠办法     | 53 |
| 十三、严禁发布的涉嫌非法集资广告范围     | 55 |
| 十四、老年人防范非法集资陷阱的建议      | 58 |

|                  |    |
|------------------|----|
| 十五、非法集资活动屡屡得逞的原因 | 59 |
|------------------|----|

|   |     |
|---|-----|
| <b>第四部分 非法集资典型案例</b>                          | 60  |
| 一、非法集资大案给我们的警示                                | 61  |
| 二、十大非法集资典型案例                                  | 63  |
| <b>附件</b>                                     | 80  |
| 一、最高人民法院关于审理非法集资刑事案件具体应用法律若干问题的解释             | 81  |
| 二、最高人民法院、最高人民检察院、公安部《关于办理非法集资刑事案件适用法律若干问题的意见》 | 90  |
| 三、国务院关于进一步做好防范和处置非法集资工作的意见                    | 96  |
| 四、湖南省人民政府关于进一步做好防范和处置非法集资工作的实施意见              | 112 |





## 公告

中国银行保险监督管理委员会  
中华人民共和国工业和信息化部  
中华人民共和国公安部  
中华人民共和国商务部  
中国人民银行  
国家市场监督管理总局

## 公告

近期，一些第三方平台打着“创业”“创新”的旗号，以“购物返本”“消费等于赚钱”“你消费我还钱”为噱头，承诺高额甚至全额返还消费款、加盟费等，以此吸引消费者、商家投

入资金。此类“消费返利”不同于正常商家返利促销活动，存在较大风险隐患：

一、高额返利难以实现。返利资金主要来源于商品溢价收入、会员和加盟商缴纳的费用，多数平台不存在与其承诺回报相匹配的正当实体经济和收益，资金运转和高额返利难以长期维系。

二、资金安全无法保障。一些平台通过线上、线下途径，以“预付消费”“充值”等方式吸收公众和商家资金，大量资金由平台控制，存在转移资金、卷款跑路的风险。

三、运营模式存在违法风险。一些平台虚构盈利前景、承诺高额回报，授意或默许会员、加盟商虚构商品交易，直接向平台缴纳一定比例费用，谋取高额返利，平台则通过此方式达到快速吸收公众资金的目的。部分平台还采用传销的手法，以所谓“动态收益”为诱饵，要求加入者缴纳入门费并“拉人头”发展人员加入，靠发展下线获取提成。平台及参与人员的上述行为具有非

法集资、传销等违法行为的特征。

此类平台运作模式违背价值规律，一旦资金链断裂，参与者将面临严重损失。按照有关规定，参与非法集资不受法律保护，风险自担，责任自负；参与传销属违法行为，将依法承担相应责任。请广大公众和商家提高警惕，增强风险防范意识和识别能力，防止利益受损。同时，对掌握的违法犯罪线索，可积极向有关部门反映。

2018年4月12日



## 公告

湖南省人民政府金融工作办公室  
湖南省工商行政管理局  
湖南省公安厅  
中国人民银行长沙中心支行  
中国银行业监督管理委员会湖南监管局  
中国证券监督管理委员会湖南监管局  
中国保险监督管理委员会湖南监管局

## 公告

近期，发现个别不良企业，当街散发宣传资料，召开“推介会”、“股交所上市答谢会”，宣称已经或即将在新三板、区域性股权市场“上市”，向社会公众发售或转让“原始股”；有些在区域性股权市场获得会员资格的中介机构，通过设立“股权众筹”融资平台，打着“四板上市”的幌子，“自导自演”公开推销所谓的“原始股”，从事非法发行股票活动，有的还承诺固定

收益，或到期回购。个别互联网投资中介平台，虚构投资项目、违规建立资金池、违规自融自担等，进行集资诈骗。还有个别商品现货、文化艺术品等交易平台，违规进行类期货、类证券交易，严重扰乱市场，欺骗投资人。对此类非法集资和诈骗犯罪活动，请大家保持高度警惕。

在此，郑重提醒广大投资者，对各类企业组织开展的投融资行为，一定要保持高度警惕，切实增强识别、抵制、防范各类非法金融活动的能力，对陌生、来历不明的电话、邮件、传单、网络宣传、推介会等推销的“天上掉馅饼”式的“投资机会”，请多一份怀疑，少一分侥幸。务必牢记，投资有风险、风险须自担；务必牢记，参与任何投资之前，或遇到难以准确辨别投资信息真伪情况时，可及时向当地行政主（监）管部门或合法金融机构开展政策及合法性、真实性咨询核实。一旦发现上当受骗，应第一时间向公安机关报案，为公安机关侦破案件创造有利时机。

特此公告。

2016年2月29日



## 公告

湖南省人民政府金融工作办公室  
湖南省工商行政管理局  
湖南省公安厅  
中国人民银行长沙中心支行  
中国银行业监督管理委员会湖南监管局  
中国证券监督管理委员会湖南监管局  
中国保险监督管理委员会湖南监管局

## 公告

去年以来，我省非融资性担保公司、投资公司、信息咨询公司等民间投融资中介机构迅猛发展，其中，部分机构违反国家有关法律法规，利用网络、短信、传单等各种方式和手段进行虚假宣传，误导公众，直接或间接地利用项目开发投资、编造虚假融资项目、签订商品经销合同等形式进行非法吸收资金；以所谓基

金、股票、期货交易等名义非法吸收资金；非法面向社会公众开展委托理财、证券投资咨询等，以高额回报为诱饵非法吸收资金，已经形成或正在诱发非法集资风险，社会公众应当高度警惕。

部分民间投融资中介机构的上述违法行为，严重影响了正常金融秩序和社会稳定，严重侵害了广大投资人的利益，各级政府将坚决依法予以取缔打击。在此，郑重提醒社会公众，务必提高风险意识，拒绝高利诱惑，远离非法集资，避免个人财产遭受损失，共同维护我省良好的金融秩序。参与非法集资是违法行为，参与者的利益不受法律保护；投资理财有风险，风险自行承担。若发现机构或个人从事上述违法违规民间融资活动，可向当地公安机关、工商行政管理部门或金融管理部门报警或举报。

特此公告。

2015年2月13日



## 第二部分 了解非法集资



**非法集资的危害是非常严重的，不仅损害了群众的利益，破坏了正常的经济金融秩序，同时也影响了社会的诚信和和谐稳定。同时还容易滋生一些其他的犯罪活动。比如非法拘禁、故意伤害、绑架等等案件。因此，我们只有认识它，才能更好地防范它，打击它，避免它所带来的伤害。**

## 一、什么是非法集资

指违反国家金融管理法律、法规、规定，向社会公众（包括单位和个人）吸收资金的行为。

## 二、非法集资的特征

非法集资行为同时具备非法性、公开性、利诱性、社会性四个特征要件，具体为：一是未经有关部门依法批准或者借用合法经营的形式吸收资金；二是通过媒体、推介会、传单、手机短信等途径向社会公开宣传；三是承诺在一定期限内以货币、实物、股权等方



式还本付息或者给付回报；四是向社会公众即社会不特定对象吸收资金。

## 三、非法集资的主要表现形式

非法集资活动涉及内容广，表现形式多样，主要有：

（1）借种植、养殖、项目开发、庄园开发、生态环保投资等名义非法集资；

（2）以发行或变相发行股票、债券、彩票、投资基金等权利凭证或者以期货交易、典当为名进行非法集资；

（3）通过认领股份、入股分红进行非法集资；



(4) 通过会员卡、会员证、席位证、优惠卡、消费卡等方式进行非法集资；

(5) 以消费返利、商品销售与返租、回购与转让、发展会员、商家联盟与“快速积分法”等方式进行非法集资；

(6) 利用民间“会”、“社”等组织或者地下钱庄进行非法集资；

(7) 利用现代电子网络技术构造的“虚拟”产品，如“电子商铺”、“电子百货”投资委托经营、到期回购等方式进行非法集资；

(8) 对物业、地产等资产进行等份分割，通过出售其份额的处置权进



行非法集资；

(9) 以签订商品经销合同等形式进行非法集资；

(10) 利用传销或秘密串联的形式非法集资；

(11) 利用互联网设立投资基金的形式进行非法集资；

(12) 利用“电子黄金投资”形式进行非法集资。

#### 四、近年非法集资的典型手法

近年来非法集资的手法花样翻新，公安机关在工作中主要发现有以下七个典型的手法：

第一种类型是假冒民营银行的名义，借国家支持民间资本发起设立金融机构的政策，谎称已经获得或者正在申办民营银行的牌照，虚构民营银行的名义发售原始股或吸收存款。

第二种类型是非融资性担保企业以开展担保业务为名非法集资，这个主要是两个方面：一是发售虚假的理财产品，二是虚构借款方，以提供借款担保名义非法吸收资金。

第三种类型是打着境外投资、高新科技开发旗号，假冒或者虚构国际知名公司设立网站，并在网上发布销售境外基金、原始股、境外上市、开发高新技术等信息，虚构股权上市增值前景或者许诺高额预期回报，诱骗群众向指定的个人账户汇入资金，然后关闭网站，携款逃匿。

第四种类型是打着“养老”的旗号。突出表现在一是以投资养老公寓、异地联合安养为名，以高额回报、提供养老服务为诱饵，引诱老年群众“加盟投资”；二是通过举办所谓的养生讲座、免费体检、免费旅游、发放小礼品方式，引诱老年人群众投入资金。

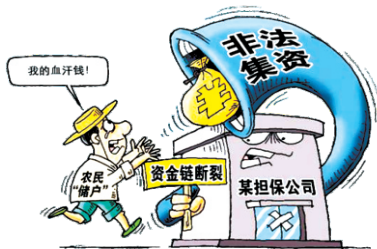
第五种类型是以高价购收藏品为名非法集资。以毫无价值或价格低廉的纪念币、纪念钞、邮票等



所谓的收藏品为工具，声称有巨大升值空间，承诺在约定时间后高价回购，引诱群众购买，然后携款潜逃。

第六种类型是假借P2P名义非法集资。即套用互联网金融创新概念，设立所谓P2P网络借贷平台，以高利为诱饵，采取虚构借款人及资金用途、发布虚假招标信息等手段吸收公众资金，突然关闭网站或携款潜逃。

第七种类型是打着“消费返利”的旗号非法集资。即一些第三方平台宣称“创业”、“创新”，以“购物返本”、“消费等于赚钱”、“你消费我还钱”为噱头，承诺高额甚至全款返还消费款、加盟费等，以此吸引消费者、商家投入资金。此类“消费返利”不同于正常商家返利促销活动，存在高额返利难以实现、运营模式涉嫌违



法等较大风险隐患。

此外，非法集资的常见手段还有承诺高额回报、编造虚假项目、以虚假宣传造势、利用亲情诱惑等。同时，非法集资组织化、网络化趋势日益明显，“互联网+传销+非法集资”模式案件多发，产品从实体产品转向金融产品。

## 五、非法集资有哪些危害

非法集资活动具有很大的社会危害性。

一是非法集资使参与者遭受经济损失。非法集资犯罪分子通过欺骗手段聚集资金后，任意挥霍、浪费、转移或者非法占有，参与者很难收回资金，严重者甚至倾家



荡产、血本无归。

二是非法集资严重干扰正常的经济、金融秩序，极易引发社会风险。

三是非法集资容易引发社会不稳定，严重影响社会和谐。非法集资往往集资规模大、人员多，资金兑付比例低，处置难度大，容易引发大量社会治安问题，严重影响社会稳定。

## 六、参与非法集资的风险由谁承担

非法集资泛指非经国家法律、法规所规定的条件和程序所进行的各种资金融通行为。

因为非法集资活动并非国家法律或相关部门允许的行为，根据我国法律法规，因参与非法集资活动受到的损失，由参与者自行承担，而所形成的债务和风险，不得转嫁给未参与非法集资活动的国有银行和其他金融机构以及其他任何单位。经人民法院执行，集资者仍不能清退集资款的，应由参与者自行承担。



担损失。在取缔非法集资活动的过程中，地方政府只负责组织协调工作。**这意味着一旦社会公众参与非法集资，参与者的利益不受法律保护。**

## 七、防范和处置非法集资参考宣传口号

- (1) 远离非法集资，拒绝高利诱惑。
- (2) 珍惜一生血汗，远离非法集资。
- (3) 天上不会掉馅饼，一夜暴富是陷阱。
- (4) 提高风险防范能力，自觉抵制非法集资。
- (5) 抵制高息集资诱惑，理性选择投资渠道。
- (6) 树立正确理财观念，警惕非法集资陷阱。
- (7) 你图人家的高息，人家图你的本金。
- (8) 防范非法集资，人人有责。
- (9) 提高风险防范意识，警惕非法融资和非法集资广告陷阱，谨防上当受骗。

- (10) 打击非法集资，维护金融稳定，共创和谐社会。
- (11) 参与非法集资，自己承担损失。
- (12) 非法集资不受法律保护，参与非法集资活动风险自担。

## 八、非法集资重点问题解读

### 一、非法集资界定标准、风险承担和涉及罪名是什么？

答：根据《最高人民法院关于审理非法集资刑事案件具体应用法律若干问题的解释》（法释〔2010〕18号），非法集资是违反国家金融管理法律规定，向社会公众（包括单位和个人）吸收资金的行为。非法集资行为需同时具备非法性、公开性、利诱性、社会性四个特征要件，具体为：一是未经有关部门依法批准或者借用合法经营的形式吸收资金；二是通过媒体、推介会、传单、手机短信等途径向社会公开宣传；三是承诺在一定期限内以货币、实物、股权等方式还本付息或者给付回报；四是向社会公众即社会不特定对象吸收资金。

根据我国相关法律法规规定，非法集资不受法律保护，参与非法集资风险自担。

我国《刑法》中，非法集资根据主观态度、行为方式、危害结果等具体情况的不同，构成相应的罪名，主要涉及《刑法》中第176条非法吸收公众存款罪、第192条集资诈骗罪、第160条欺诈发行股票、债券罪；第179条擅自发行股票、公司、企业债券罪、第225条非法经营罪等罪名。

近年来，我国先后制定出台了《最高人民法院关于审理非法集资刑事案件具体应用法律若干问题的解释》、《最高人民法院 最高人民检察院 公安部关于办理非法集资刑事案件适用法律若干问题的意见》、《最高人民法院 最高人民检察院关于适用犯罪嫌疑人、被告人逃匿、死亡案件违法所得没收程序若干问题的规定》等，为准确认定非法集资犯罪、正确定罪量刑、依法处置涉案财物等提供了明确的法律政策依据，确保案件审判处置工作取得良好的法律效果和社会效果。

## 二、近年来非法集资案件高发的主要原因是什么？

答：一是受国际金融危机等多种因素的影响，国内经济下行压力较大，企业生产经营困难增多，一些企业前期通过非法集资来维持企业正常运转，一旦资金链断裂非法集资风险就随之暴露。另一方面，民间投资热情高涨，正规金融服务需进一步加强，加之银行存款收益较低、股市剧烈震荡等，难以满足民众投资需求，客观上为非法集资活动提供生存空间。

二是非法集资犯罪手段不断升级，欺骗诱导性不断增强。

当前，犯罪分子往往假意迎合社会公众对个人资产保值增值需求，包装推出“投资理财”、“互联网金融理财”、“金融互助理财”、“地产理财”、“股权理财”等形形色色的理财产品，并承诺各种形式的高收益、高回报，通过各类广告大肆宣传造势，投资者辨别难度加大。

三是在当前全面深化改革的大背景下，市场活力进一步激发，民间投融资活动积极活跃，但一些领域法律制度还有待完

善，一些行业的监管还有待于加强，投资咨询、互联网金融、第三方理财等行业领域监管规则不够明确、不够完善，极易被不法分子利用、打着“经济新业态”、“金融创新”等幌子，进行非法集资。

四是很多群众不了解非法集资相关法律政策知识，不能区分什么是“合法”、什么是“非法”，容易堕入非法集资的陷阱；一些人缺乏成熟的金融风险防范意识，只看到宣传的高额收益，却忽视了潜在的巨大风险，甚至投机心理强烈，心存侥幸，觉得自己不是最后一棒就行，结果深陷泥潭，受骗上当。

### 三、当前高发领域非法集资的特点是什么？

答：（一）民间投融资中介机构非法集资特点

一是以投资理财为名义，承诺无风险、高收益，公开向社会发售理财产品吸收公众资金，甚至虚构投资项目或借款人，直接进行集资诈骗。二是为资金的供需双方提供居间介绍或担保等服务，利用“多对一”或资金池的模式为涉嫌非法集资的第三方归

集资金。三是实体企业出资设立投融资类机构为自身融资，有的企业甚至自设或通过关联公司开办担保公司，为自身提供担保。

### （二）网络借贷机构非法集资特点

一是一些网贷平台通过将借款需求设计成理财产品出售给出借人，或者先归集资金、再寻找借款对象等方式，使出借人资金进入平台的中间账户，形成资金池，涉嫌非法吸收公众存款。二是一些网贷平台未尽到身份真实性核查义务，未能及时发现甚至默许借款人在平台上以多个虚假名义发布大量借款信息，向不特定对象募集资金。三是个别网贷平台编造虚假融资项目或借款标的，采用借新还旧的庞氏骗局模式，为平台母公司或其关联企业进行融资，涉嫌集资诈骗。

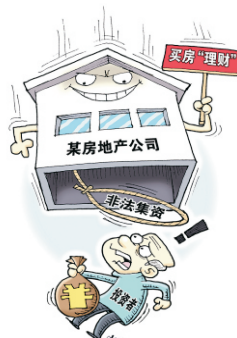
### （三）虚拟理财涉嫌非法集资特点

一是以“互助”、“慈善”、“复利”等为噱头，无实体项目支撑，无明确投资标的，靠不断发展新的投资者实现虚高利润。二是以高收益、低门槛、快回报为诱饵，利诱性极强，如

“MMM金融互助社区”宣称月收益30%、年收益23倍的高额收益，投资60元-6万元，满15天即可提现。三是无实体机构，宣传推广、资金运转等活动完全依托网络进行，主要组织者、网站注册地、服务器所在地、涉案资金等“多头在外”。四是通过设置“推荐奖”、“管理奖”等奖金制度，鼓励投资人发展他人加入，形成上下线层级关系，具有非法集资、传销相互交织的特征。

#### （四）房地产行业非法集资特点

一是房地产企业违法违规将整幢商业、服务业建筑划分为若干个小商铺进行销售，通过承诺售后包租、定期高额返还租金或到一定年限后回购，诱导公众购买。二是房地产企业在项目未取得商品房预售许可证前，有的甚至是项目还没进行开发建设时，以内部认购、发放VIP卡等



形式，变相进行销售融资，有的还存在“一房多卖”。三是房地产企业打着房地产项目开发等名义，直接或通过中介机构向社会公众集资。

#### （五）私募基金非法集资特点

一是公开向社会宣传，以虚假或夸大项目为幌子，以保本、高收益、低门槛为诱饵，向不特定对象募集资金。二是私募机构涉及业务复杂，同时从事股权投资、P2P网贷、众筹等业务，导致风险在不同业务之间传导。

#### （六）地方交易场所涉嫌非法集资特点

一是大宗商品现货电子交易场所涉嫌非法集资风险。有的现货电子交易所通过授权服务机构及网络平台将某些业务包装成理财产品向社会公众出售，承诺较高的固定年化收益率。二是区域性股权市场挂牌企业和中介机构涉嫌非法集资风险。个别区域性股权市场的少数挂牌企业（大部分为跨区域挂牌）在有关中介机构的协助下，宣传已经或者即将在区域性股权市场“上市”，向

社会公众发售或转让“原始股”，有的还承诺固定收益，其行为涉嫌非法集资；有些在区域性股权市场获得会员资格的中介机构，设立“股权众筹”融资平台，为挂牌企业非法发行股票活动提供服务。

#### （七）相互保险涉嫌非法集资特点

一是有关人员编造虚假相互保险公司筹建项目，通过承诺高额回报方式吸引社会公众出资加盟，严重误导社会公众，涉嫌集资诈骗。二是一些以“\*\*互助”、“\*\*联盟”等为名的非保险机构，基于网络平台推出多种与相互保险形式类似的“互助计划”。这些所谓“互助计划”只是简单收取小额捐助费用，没有经过科学的风险定价和费率厘定，不订立保险合同，不遵守等价有偿原则，不符合保险经营原则，与相互保险存在本质区别。其经营主体也不具备合法的保险经营资质，没有纳入保险监管范畴。此类“互助计划”业务模式存在不可持续性，相关承诺履行和资金安全难以有效保障，可能诱发诈骗行为，蕴含较大风险。

#### （八）养老机构等涉嫌非法集资特点

一是打着提供养老服务的幌子，以收取会员费、“保证金”，并承诺还本付息或给付回报等方式非法吸收公众资金。二是以投资养老公寓或投资其他相关养老项目为名，承诺给予高额回报、或以提供养老服务为诱饵，引诱老年群众“加盟投资”。三是打着销售保健、医疗等养老相关产品的幌子，以商品回购、寄存代售、消费返利等方式吸引老年人投入资金。不法分子往往通过举办所谓的养生讲座、免费体检、免费旅游、发放小礼品、亲情关爱方式骗取老年人信任，吸引老年人投资。

#### （九）“消费返利”网站非法集资特点

消费返利网站打出“购物=储蓄”等旗号，宣称“购物”后一段时间内可分批次返还购物款，吸引社会公众投入资金。一些返利网站在提现时设置诸多限制，使参与人不可能将投入的资金全部取出，还有一些返利网站还将返利金额与参与人邀请参加的人数挂钩，成为发展下线会员式的类传销平台。此种“消费返

利”运作模式资金运转难以长期维系，一旦资金链断裂，参与者将面临严重损失。

#### （十）农民专业合作社涉嫌非法集资特点

从表现形式看，一些不法分子借农民专业合作社名义，打着合作金融旗号，突破“社员制”“封闭性”原则，超范围对外吸收资金，用于转贷赚取利差或将资金用于其他方面牟利。个别不法分子借助合作社外壳，非法公开设立银行式的营业网点、大厅或营业柜台，欺骗误导农村群众，非法吸收公众存款。

从组织行为看，这些从事非法集资活动的涉农合作组织有四个特点：一是没有产业支撑，基本不涉及农业生产活动；二是没有产品交易和盈余分配，不对农民成员提供任何生产经营服务；三是广为宣传，在农村广布“熟人业务员”，通过发放高额介绍费等方式招聘收买有威望的人作为代办员，发动亲友和农民群众存款；四是虚构高额回报，向农户作出高于银行同期利息、理财收益的承诺，施以小额或短期回报，引诱农户继续投入。



### 第三部分 识破非法集资



**非法集资虽然形式多变，内容不一。但万变不离其宗，只要掌握一些原则，普通人也能识破它们的伎俩。**

## 一、非法集资的重点领域

如前所述，非法集资的高风险地带主要有：

- （一）民间投融资中介机构；
- （二）互联网金融平台（如网络借贷机构）；
- （三）虚拟理财；
- （四）房地产行业；
- （五）私募基金；
- （六）地方交易场所；
- （七）相互保险；
- （八）养老机构等；
- （九）“消费返利”网站；
- （十）农民专业合作社。



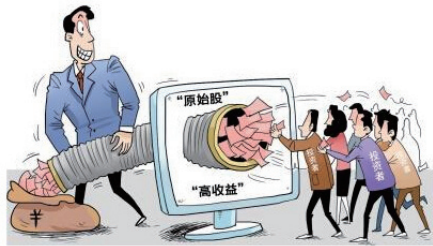
## 二、购原始股，小心有陷阱

目前非法证券活动主要是指非法发行股票和非法经营证券业务。

非法发行股票，是指未经证券监管部门批准而擅自公开、变相公开发行股票的行为。擅自公开发行股票是指未依法报经证监会核准，向不特定对象发行股票或向特定对象发行股票后股东累计超过200人的行为。变相公开发行股票是指未依法报经证监会核准，采用广告、公告、电话、信函等公开方式或变相公开方式向社会公众发行股票，以及公司股东自行或委托他人以公开方式向社会公众转让股票的行为。如果是向特定对象转让股票，未经证监会批准，股票转让后，公司股东不得超过







200人，违反这一法律规定的行为也是变相发行股票。

非法经营证券业务，是指未经证监会批准的机构和个人从事的证券承销、经纪（代理买卖）、证券投资咨询等证券业务。

非法证券活动表现形式主要有：诱骗社会公众购买所谓原始股或各类基金份额，谎称这些证券将在海内外证券交易所上市；兜售所谓原始股或基金份额；以所谓投资咨询机构、产权经纪公司、国外投资公司驻华代表处，甚至产权交易所、证券交易所的名义，未经证监会批准，非法向社会公众推销或代理买卖未上市公司股票；以高额回报为诱饵，以证券投资为名，诈骗群众钱财。

当前，证券业非法集资活动呈现三大特点：一是网络化趋势明显。不法分子设立网络平台，借助互联网渠道宣传推广、募集

资金，突破了地域界限，加速了风险蔓延，增加了打击处置难度。二是业务行为复杂化。一些违法机构兼营P2P、众筹、小贷、私募基金等多种业务，跨界经营、模式嵌套、业务相互交织渗透，行为模式更加复杂隐蔽，增加了调查认定难度。三是滥用新概念，进行伪创新。一些公司利用投资高新科技项目为噱头公开募集资金，还有一些企业打着区块链招牌，开发各种“虚拟资产”公开发行融资。

注意，国家对股票交易实行严格市场管制，《中华人民共和国证券法》规定：“依法公开发行的股票、公司债券及其他证券，应当在依法设立的证券交易所上市交易或者在国务院批准的其他证券交易场所转让。”购买股票应到正规交易场所，切忌在场外进行黑市交易，以保护自己的合法权益。

### 三、股市热引发的“地下基金”不合法

从公安机关和有关部门已查处的案件看，“金汇基金”、



“瑞士共同基金”、“金手指基金”等所谓的“基金”都是以基金的形式进行敛财活动，它们大都无固定场所、地点，主要以网络、电话等媒介，以发展会员传销等方式进行地下犯罪活动，资金存取、转移全都通过“一卡通”银行账户进行。其突出特征是：以高额回报为诱饵，有的以传销为手段，以境外“基金”为幌子，以互联网为载体，是一种新形式的违法犯罪活动。

#### 四、防范以“项目开发”为名的非法集资活动

以项目开发为名的非法集资活动，往往因为有“项目”做幌子，更容易吸引社会公众眼球。社会公众要保持清醒的头脑，一是要具备基本常识。如根据《城市房地产管理法》和《城市房地产开发经营管理条例》等



相关规定，进行房地产开发必须获得相关部门颁发的国有土地使用证、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证和建筑工程施工许可证，预售房屋还需持有商品房预售许可证。二是要理性分析。加强对投资项目的考察，实地考察项目开发商及项目进展的真实情况，到工商管理部门了解股权转让变更登记情况。三是要有投资风险意识。高收益必然伴随着高风险，要正确判断自己的抗风险能力，更要认识到非法集资不受法律保护，参与非法集资的风险和损失将由自己承担。

#### 五、农业领域非法集资活动的特征

涉农非法集资活动往往以响应国家农业政策，以发展现代农业生产，推动特种农产品开发等名义，欺瞒群众、骗取资金、违法犯罪。其主要特征包括：

一是未经依法批准。非法集资活动通常都没有得到监管部门

的依法批准，违规向社会，尤其是向不特定对象筹集资金。同时，还采用合法的形式掩盖非法集资的违法犯罪实质。如与受害者签订合同，伪装成正常的生产经营活动，以最大限度地骗取群众资金。

二是虚构产业链条。农业领域特别是种养业的非法集资通常都会利用群众对某个行业比较陌生的特点，编织关于产品、市场、高科技等各个方面的谎言，虚构一个高收入、高盈利的产业链条。例如借獭兔代养、银狐养殖、芦荟种植、百合花种植等特种农产品种养的名义，以普通群众很少接触的产业为幌子，进行非法集资。

三是承诺高额回报。涉农非法集资通常都承诺在一定期限内给予出资人货币、实物、股权等形式的投资回报。有的犯罪分子以提供种苗形式吸收资金，承诺以代购或包销产品等方式支付回报；有的犯罪分子以代管代养代销的方式吸收资金，承诺在一定期限以后给予现金回报。

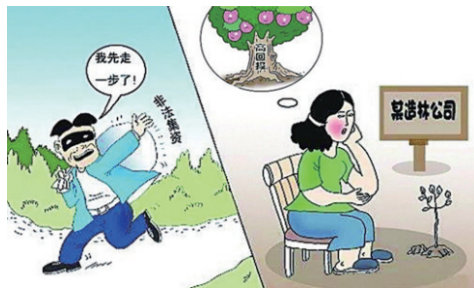
## 六、林业领域非法集资的主要形式

目前林业领域非法集资最主要的形式是“托管造林”。其基本运作方式一般是通过租赁、承包或其他方式获取林地使用权及林木所有权，再转让给社会零散投资者，然后投资者再将林地和林木委托给公司经营。这种转让与托管为一体的经营模式，风险极大。“托管造林”公司主要采取的欺骗手段包括：

（1）为公司披上合法外衣，一般极力宣传“托管造林”模式

是响应中央9号文件精神，是国家鼓励社会主体参与林业建设和投资的新模式，欺骗投资者。

（2）以林权证为幌子，博取投资者信任。“托管造林”公司许诺购



买林木后将转交或帮助投资者办理由国家林业局统一印制的林权证，使投资者相信林木是真实存在的、权益是有保障的，而实际情况并非如此。

（3）夸大林木生长量及林业投资回报率。“托管造林”公司多数在宣传中许诺很高的投资回报率或出材量，甚至宣传投资林业零风险。而实际上，林业生长受自然条件、品种选择、经营措施、自然灾害等多方面因素的影响，“托管造林”公司在宣传中，向投资者隐瞒投资林业所要承担的风险。

（4）承诺有专业的管护队伍和机械设备，负责对投资者购买的林木进行精心管护。实际上，这种承诺是否履行很难监督，有些公司根本没有所谓的专业管护队伍，也没有实施正常的营林和管护措施，林木生长状况也很差。

（5）宣传林木采伐不受采伐限额指标的控制。这与现行法律法规的规定严重不符。《森林法》规定，除农村居民采伐自留地和房前屋后个人所有的零星林木以外，采伐林木必须申请采伐

许可证，按许可证规定的面积、株树、树种、期限、采伐方式等进行采伐。

（6）装扮公司经营形象，赢得投资者好感。在重要的商业地段租用高档写字楼作为公司的经营场所，打造具有经营实力的形象；宣称拥有一批经验丰富的专业技术管理人员，打造专业性；组建各种类型的监督委员会等，体现投资者对公司的监督权。而实际上，这正是骗局的一部分。

## 七、房地产行业非法集资的具体表现形式

房地产领域也存在非法集资行为。

（1）以预售房屋的形式非法集资。该方式多表现为房地产企业在项目未取得商品房预售许



可证前，有的甚至是项目还没进行开发建设时，以内部认购、发放VIP卡等形式，变相进行销售融资，有的还“一房多卖”。

（2）返本销售。是指开发商定期向购房人返还购房款的销售方式。

（3）售后包租。是指开发商向购房人承诺，对其所购买的商品房，由开发商承租或者代为出租并支付固定年回报的销售方式。住建部曾向社会公众发布了题为《以售后包租的形式购房有风险，投资须慎重》的风险提示，披露了房地产领域里售后包租的几种表现形式、特点和严重危害。

（4）分割销售。是指开发商将成套的商品住宅分割为数部分出售给购房人的销售方式，多数情况下还同时承诺售后包租。

其中，售后包租的表现形式通常是以提供固定年回报、原价（或增值）回购、承诺无（低）风险投资等方式，销售公寓式酒店、分时度假酒店、酒店式公寓、酒店式办公楼、产权式百货商场、产权店铺等。具体宣传形式有：“统一经营、原价回购”、

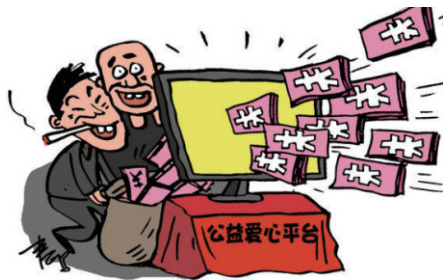
“提供每年8%的物业补贴”、“银行担保年收益9%”、“年均租金8.5%”等。如果已经以售后包租等方式购房的业主，一旦发现开发商蓄意诈骗、携款逃匿，要及时向公安机关报案；当开发商不能按合同要求兑现回购或支付回报承诺时，要及时采取措施，通过协商、仲裁或诉讼等方式解决，切实维护自身的合法权益。

此外，近年来，又出现了利用互联网金融平台众筹买房等形式进行非法集资，购房业主需谨慎小心。

## 八、社会组织非法集资的特点

在我国，社会组织主要是指在县级以上民政部门登记的社会团体、基金会和社会服务机构（民办非企业单位）这三类组织。

近年来，随着社会组织 and 慈善事业的快速发展，以基金会为代表的慈善组织数量快速增长，所掌握的慈善财产规模不断增加。随着社会公众对慈善事业关注度和参与度的不断提升，一些以支持公益慈善事业发展为名开展的实际以营利为目的的募捐活



动，甚至假借慈善名义从事非法集资、传销等违法犯罪行为日益增多。某些组织和个人打着慈善的旗号，披着慈善组织的外衣干着牟利的勾当，极大损害了慈善组织在社会公众心目中的形象，严重阻碍了慈善事业的健康发展，给社会公众造成了巨大的经济损失和精神伤害。这些组织和个人有的是以未经登记的非法社会组织的名义直接开展非法集资及传销活动；有的是利用一些合法登记的社会组织急于筹集善款，做大做强业务的心理以及对非法集资行为的不了解，通过在这些组织下设立分支机构、专业委员会、专项基金等方式合作开展活动，由于有这些合法社会组织的背书，对于社会公众有着很强的欺骗性。2017年公安部门查处的“善心汇”，广东省公安厅侦破的“人人公益”网络传销案

等，就是典型的披着公益慈善外衣的非法传销组织。

## 九、利用互联网进行非法集资的特点

利用互联网进行非法集资和诈骗活动集中归纳起来有如下特点：

一是投资极具诱惑性。从事此类网络集资、传销的公司，往往声称自己为国际知名跨国公司或其分支机构，同时，宣称其经营项目为能源开发、黄金期货、外汇交易等高收益高风险项目，且公司拥有专业投资团队可有效降低风险。此类活动一般投资金额小，往往以100美元为一个投资单位甚至更少，最高也不过5000美元左右；回报高，回报率一般在每日1%-3%不等，年回报率可达到200%-500%，有的甚至高达1000%，而



发展下线与出售股票收益则可能更高；周期短，按天返利的机制，可以使投资者在几十天内便可收回投资。

二是网络具有虚拟性。不法分子在境内外利用网络设局进行骗活动的经营过程中，其公司往往就是一个网站，而且服务器一般设在境外；公司的广告宣传完全在互联网上进行，资金往来依靠电子转账和网上支付。整个操作流程实现了全网络化。此外，投资者的收益并不直接转到其银行账户中，而只是显示在其



网站上，投资者只能登陆公司网站才能进行查询。如果投资者需要提取现金，需要提交申请，公司会在24或48小时内，通过网上银行或第三方网上支付系统将钱支付给投资者。

三是主要推出四种投资方式：  
(1) 以私募基金等名义募集资金，

投资者将资金委托给投资基金、公司经营并收取红利；(2) 投资基金、公司以购买产品和发展会员为名义，投资者通过发展“下线”获利；(3) 投资者购买投资基金、公司推销的未上市公司股票，待其境外上市后出售获利。(4) 消费返利网站打出“购物=储蓄”等旗号，投资者通过发展会员、商家联盟与“快速积分法”等方式高额甚至全额返还购物款获利。

在2018年4月份召开的防范和处置非法集资政策宣讲座谈会上，央行总结了目前互联网金融非法集资四大特点：一是专业化趋势明显。一些不法组织和个人假借迎合国家政策，未取得相关牌照从事互联网金融业务，以具体项目和线上投资标的等为依托，包装专业规范合同文本和业务流程，手法极具迷惑性，增加了投资者辨别难度。二是非法集资新型方式层出不穷。一些不法分子以代币发行融资(ICO)、各类虚拟货币等“互联网金融创新”为幌子进行非法集资，噱头更为新颖、隐蔽性更强。三是线上宣传和线下推广相结合。一些非法集资平台通过线上大肆宣传和

线下门店推广的方式发展人员加入，短期内迅速敛财，由于投资者众多且分散，一旦平台出现问题跑路，投资者资金难以追回。四是“多头在外”躲避监管打击。一些非法集资涉案人员通过藏身境外、租用境外服务器搭建网络集资平台、将涉案资金非法转移至境外等方式躲避国内监管打击，使得案件侦破难度加大。

## 十、P2P网贷平台可能涉嫌非法集资的三种形式

在个体网络借贷（P2P）领域主要有三种情形可能导致非法集资：一是一些网络借贷平台通过将借款需求设计成理财产品出售给放贷人，或者先归集资金、再寻找借款对象等方式，使放贷人资金进入平台的中间账户，并由平台实际控制和支配；二是网络借贷平台没有尽到借款人身份真实性核查义务，未能及时发现



甚至默许借款人在平台上以多个虚假借款人名义大量发布虚假借款信息；三是网络借贷平台发布虚假的高利借款标的，甚至发假标自融，并采用借新贷还旧贷的庞氏骗局模式，短期内募集大量资金满足自身资金需求，有的经营者甚至卷款潜逃。

## 十一、这10种情况可能有非法集资风险

对公众来说，如何防范非法集资风险呢？一般来说，遇见以下情形，一定要保持足够警惕。

（1）所许诺的投资收益率畸高，尤其是许诺“静态”、“动态”收益等回报方式；

（2）电话推介、设立大量分支机构推介“投资项目”；在街头、超市、商场等人群密集、流动场所及金融机构办公场所附近发放“理财产品”广告；频繁招揽老年人投资，尤其以考察、旅游、公开讲座、聚会、馈赠礼品等方式吸引老年人加入；

（3）以“看广告、赚外快”、“扶贫”、“慈善”、“互



助”和以投资养老产业、“虚拟货币”、“区块链”、境外股权、期权、期货、能源、外汇、贵金属等为幌子吸引投资，投资金额不限且许诺固定回报；声称成立私募股权投资合伙企业，但并不办理合伙企业的工商注册登记手续；

（4）公司法定代表人、股东、高管人员使用虚假身份注册、经营或有不良信用记录、网上负面信息；

（5）公司注册地、网站注册地、服务器所在地在境外或高管系外籍人员的公司，以公开讲座、演讲等方式吸引投资；

（6）以各种“山寨”荣誉称号和所谓的名人、专家做广告宣传，以及以大型集会、庆典等方式宣传、推介“投资项目”；

（7）要求向个人账户交付投资款、以现金、POS刷卡等方式交付投资款或者让投资人在境外开立银行账户划转投资款。

（8）收取投资款的账户系以外籍人员尤其是东南亚籍人员身份在境内开立；

（9）声称与银行“战略合作”或者声称群众的资金由银行

托管、监管，但实际上仅仅是在银行开立有账户。

（10）以“消费返利”为幌子变相开展非法集资、传销犯罪活动，以正规网站为掩护，迷惑性强，打出相当于不花钱就能买到东西的口号，引诱消费者上钩。

再次提醒，投资者一定要增强理性投资意识。高收益往往伴随着高风险，不规范的经济活动更是蕴藏着巨大风险。

## 十二、普通人都会的防非法集资忽悠办法

如果实在无法判断是否是非法集资我们应当注意什么？

（1）对照银行贷款利率和普通金融产品的回报率是否过高，多数情况下明显偏高的投资回报很可能就是投资陷阱。我国规定，超过国家规定贷款利率4倍以上的不受法律保护，可作为判断回报是否过高的参考。天上不会掉馅饼，高收益和高风险是并存的，犯罪分子的目的是骗取钱财。一个企业正常的年利润一般不会超过20%，超高利投资回报分配不可能维持太久。其中必



有非法诈骗行为。“快速致富”、“高回报、零风险”极有可能是“请君入瓮”的投资陷阱。广大投资者和居民一定要增强分辨能力，挡住利益的诱惑，切莫贪图高利，参与非法集资活动，不要相信“免费的午餐”。

(2) 通过政府网站，查询相关企业是不是经过国家批准的合法的上市公司、是不是可以发行公司股票、债券、国家规定的股权交易场所等，如果不具备发行、销售股票、出售金融产品以及开展存贷款业务的主体资格，就涉嫌非法集资。如不法分子以“证券投资咨询公司”、“产权经纪公司”等为名，推销所谓即将在境内外证券市场上市的股票，可通过政府网站查阅是否已经批准发行等。

(3) 通过查询工商登记资料，查明相关企业是否是经过法定



注册的合法企业，是否办理了税务登记等。如果主体身份不合法、不真实，则有欺诈嫌疑。

(4) 一些影响较大的非法集资犯罪，相关媒体多会进行报道，要通过媒体和互联网资源，搜索查询相关企业违法犯罪记录，防止不法分子异地重犯。

(5) 对亲朋好友低风险、高回报的投资建议和反复劝说，要多与懂行的朋友和专业人士仔细善良、审慎决策，防止成为其发展下线的目标。

(6) 如果实在无法判断是否是非法集资，除上面谈到的应当提高警惕，尽量避免上当受骗外，社会公众可以向有关部门进行咨询，待了解详情后再作决定。切不可抱有侥幸心理，盲目投资。

### 十三、严禁发布的涉嫌非法集资广告范围

国家工商行政管理总局、中国银行业监督管理委员会、国家广播电影电视总局、新闻出版总署《关于处置非法集资活动中加

强广告审查和监管工作有关问题的通知》(工商广字[2007]190号)规定，禁止发布含有或者涉及下列活动内容的广告：

- ①未经国家有关部门批准的非金融单位和个人以支付或变相支付利息、红利或者给予定期分配实物等融资活动；
- ②房地产、产权式商铺的售后包租、返租销售活动；
- ③内部职工股、原始股、投资基金以及其他未经过证监会核准，公开或者变相公开发行证券的活动；
- ④未经批准，非法经营证券业务的活动；
- ⑤地方政府直接向公众发行债券的活动；
- ⑥除国家有关部门批准发行的福利彩票、体育彩票之外的彩票发行活动；
- ⑦以购买商品或者发展会员为名义获利的活动；
- ⑧其他未经国家有关部门批准的社会集资活动。

发布涉及投资咨询业务、金融咨询、贷款咨询、代客理财、代办金融业务活动的广告，广告发布者应当确认广告主的主体资

格，查验广告营业执照是否具有相应的经营范围。

商品营销、生产经营活动的广告不得出现保本、保证无风险等内容。房地产销售、造林、种养殖、加工承揽、项目开发等招商广告，不得涉及投资回报、收益、集资或者变相集资等内容。在涉及集资内容的广告中，不得使用国家机关或者国家机关工作人员的名义，包括在职的和已离职的，健在的和已去世的中央、地方党政领导人的题词、照片等。

广告发布者在审查广告中，认为广告中含有与集资活动有关的内容，应当查验有关行政主管部门出具的证明文件原件，广告主不能提供的，可以拒绝发布，并主动向行政主管部门报告。广告发布者由于未查验证明、未核实广告内容，导致非法集资活动广告发布的，依法承担相应法律责任；情节严重的，由广告监管机关依据《停止广告主、广告经营者、广告发布者广告业务实施意见》处理。对于公安机关认定涉嫌经济犯罪以及有关职能部门认为已经构成或者涉嫌构成非法集资活动的，广告发布者应当立

即停止发布与该活动有关的任何形式的广告，违者，属于违反《广告法》第三十一条规定的行为，由广告监管机关依照《广告法》第四十一条规定处罚。

## 十四、老年人防范非法集资陷阱的建议

以老年人为诈骗对象是最近几年非法集资活动的主要特点之一，不法分子看中老年人风险意识不强，容易受到怂恿鼓动的弱点，抓住他们追求健康的心理，以高回报为诱饵，以投资、保健、旅游、环保等名义，以贴身关怀、嘘寒问暖等手段引诱老年人参与其所谓的投资活动，然后卷款而逃。



因此，当老年朋友面对高额回报的宣传时，特别需要提高警惕，不要轻信，投资前要和子女或朋友商议，并对公司经营运作

情况等进行深入调查分析，提高判断力，增强自我保护意识。

同时建议老年朋友应将积蓄、闲余资金主要以定期、活期存款形式放在正规商业银行，也可以适当购买国债、银行理财产品等，通过利息、理财收益保值增值，为晚年生活提供保障。

## 十五、非法集资活动屡屡得逞的原因

俗话说，苍蝇不叮无缝的蛋。非法集资活动之所以屡屡得逞，除了非法集资者的骗术较为高明，方法和手段隐蔽和狡猾外，与受害人自身防范意识不强，贪图一夜暴富、一劳永逸，甚至不劳而获的侥幸心理也不无关系。因此，广大投资者应加强自身防范意识，树立勤劳致富的观念。





#### 第四部分 非法集资典型案例



了解一些非法集资类案件，将有助于我们更好地把握非法集资的特征。

### 一、非法集资大案给我们的警示

近年来，非法集资大案频出，造成的危害十分严重。这些案件的处置过程中给我们带来了哪些警示？

非法集资通常采用合法形式掩盖非法目的，具有一定的诱惑性和欺骗性。面对非法集资的陷阱，我们要做到：

一是对高息诱饵不动心。每当遇上诸如此类“天上掉下来的馅饼”，千万得悠着点儿，更不能因为看到别人发了财眼红，抵挡不住诱惑盲目跟风。

二是对老板“实力”不崇拜。有些老板花费巨资做广告、买头衔、搞宣传，用光鲜的“企业形象”忽悠和迷惑群众。因此不能被某些企业天花乱坠的自吹自擂所迷惑。

三是对“官方”背景不迷信。在非法集资活动中，某些政府官员的参与或者假借官员名义、编造官方背景往往更容易蛊惑群众。因此要切记：官员未必就代表官方，有官员参与并不等于就

是正规融资活动。

四是对熟人“热心”不轻信。非法集资大多借助传销手段，由于多是亲戚、朋友、熟人介绍、推销，一方面，容易取得信任；另一方面，碍于面子也不便推辞，这种方式更容易在民间渗透，危害也更广。因此，面对熟人的好心和善意推销，得多长个心眼儿。

五是对大众行为不盲从。在公开审理的非法集资案件中，就有个别市约90%的家庭参与了非法集资。不少人参与集资的原因是看到他人参与且获得了高额利润，于是纷纷加入，甚至借钱参与。这是盲目从众的心理，既没有考察被投资企业和项目的实际情况，也没有考虑自身的风险承受能力，往往付出惨重的代价。



## 二、十大非法集资典型案例

### 案例一 “共和国经济建设元勋”因非法集资自焚

2011年4月13日，内蒙古包头市惠龙集团董事长金利斌在自己的小车内自焚身亡。

随着这名在包头商界举足轻重、先后获得2007年共和国经济建设元勋、2008年包头市十大年度人物等荣誉称号的商人的身亡，一个涉及1000多人的非法集资案浮出水面。



2008年金利斌给内部员工开会的内容是：员工谁有钱，放在银行又没多少利息，放在咱们单位，现在单位有困难，拿你们的钱进货，给你们利息，让你们得点利，把你们都扶持起来。据了解，金利斌对员工说的给利息，10万元以下的每

月给2分利息，10万元以上的是3分，比银行利率高出好几倍，也就是老百姓常说的高利贷。

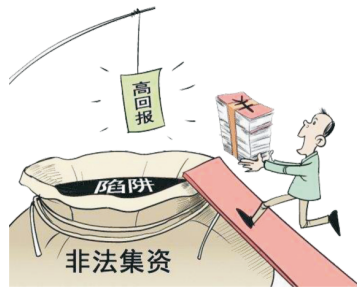
以高利回报为诱惑，采用融资券、借款合同的形式，公开采用口口相传的宣传方式，以惠龙公司的名义向1925人或单位，吸收社会公众资金22.24亿元。至案发，仅返还本金8.87多亿元，导致7.7亿元没有归还。

包头市九原区人民法院经调查审计发现，对于初期少量融资增加的财务成本，惠龙公司还能勉强承担。但后期，为打造复合型企业形象，给上市制造虚假条件，惠龙公司以更大规模非法融资，大量吸收公众存款，陷入恶性循环。惠龙公司长期负债经营，加之金利斌本人为打造成功企业家的形象，购买高档轿车，四处赞助捐款，“充门面”型的挥霍消费使企业资金链最终断裂，金利斌走投无路的情况下畏罪自焚。（据新华社2012年1月17日报道）

## 案例二 “在鄂尔多斯不放高利贷，会被人笑话”

石小红曾是一名纺织女工，案发时为鄂尔多斯市凯信至诚商贸有限公司董事长。从2006年底至案发时，她以2.5%—4.5%不等的月利息累计吸收民间资金7.4亿元，案发后能够追回的仅为3.41亿元。突然蒸发的4亿元财富中，多数是妇女、老人“压箱底”的钱。

在不到3年的时间里，她向借款人支付的利息就超过4亿元，在非法吸金的高峰期，她一天竟支付利息200多万元，试想有哪个行业有如此高额的投资回报？



据鄂尔多斯市金融监管部门估计，在东胜区60万人口中，民间放贷规模达300多亿元。近年来，内蒙古鄂尔多斯市的一些人通过卖地、开煤矿等，在很短的时间内成为富翁。看着突然出现的巨款，多

数一夜暴富的人不知道该如何理财，于是便纷纷涌向了地下放贷的渠道。（据新华社报道）

### 案例三 虚购炒期货赚钱假象，她非法集资被判无期



她是我们的同学或亲戚，她一直炒期货，后来还成了某证券公司证券和期货平台在当地的代理。有一天，她承诺本金无风险，并许以高息或高回报率让大家去炒期货时，你动不动心？

39岁的温州瑞安人林海燕，2007年起，开始向他人集资投资期货，2008年5月伙同翁某等人设立温州鑫富投资咨询有限公司，未经国家有关部门批准，违规代理香港华富嘉洛

证券有限公司证券、期货交易平台，从其客户的证券、期货交易佣金中获取分成。

产生巨额亏损后，林海燕隐瞒真相，虚构炒期货很赚钱的假象，以委托炒期货利润共享、风险分担的形式，或虚构运作公司上市、打新股、银行拉存等项目需要巨额资金，承诺本金无风险，以高息或高回报率为诱饵，陆续向朋友、同事、同学、老师、亲戚、邻居以及他们介绍的不特定对象继续非法集资，部分用于前期集资款还本付息、支付回报，部分继续用于炒期货、股票。

随着亏损数额和利息、回报支出的不断增加，林海燕继续虚构事实，隐瞒真相，拆东墙补西墙，直到2011年10月下旬因资金无法周转而案发。

截至2011年10月下旬，林海燕向他人非法集资数额，包括部分利息和投资回报转入，没有扣除部分已付利息和少量近期还本数额的情况下，累计6.4亿余元人民币，实际骗取集资款不能归还



数额累计4.28343亿元人民币。

2013年12月30日，林海燕被浙江省高级人民法院判处无期徒刑。（据新华社、浙江瑞安市检察院《金融检查白皮书》）

#### 案例四 声称投资房地产，他非法集资19亿元

2009年初至2011年6月间，江苏人石国豹成立个人独资公司，以投资开发房地产为名，以月息10%-15%的高利率、甚至最高1万元一天150元的高利息为诱饵，采取口口相传方式，明知自己不具备偿还能力，仍然置巨额资金风险于不顾，先后非法向王继闯等人、向社会大量吸纳资金，后潜逃。石国豹非法集资合计人民币约19亿余元，其中用于经营不足1亿元，归还本息合计9.6亿余元，案发时3.5亿余元未能返还。

宿迁市中级人民法院认为，被告人石国豹等人员以非法占有为目的，使用诈骗方法非法集资，数额特别巨大，且造成特别重大损失，其行为已构成集资诈骗罪。法院于2013年6月判处石国



豹死刑，缓期二年执行，剥夺政治权利终身，没收个人全部财产；违法所得继续予以追缴，返还被害人。2013年10月，江苏省高级人民法院核准了对石国豹的死刑缓期二年执行判决。（摘自2012年1月12日江苏《宿迁日报》）

#### 案例五 响应国家产业政策为假，非法集资为真

请你免费听个健康讲座，还送你一份小礼品，同时，免费告诉你一个赚大钱的信息，而且肯定地说，这个发财的信息是国家正在推行的产业政策。很多中老年人听了后，都难以拒绝。

2009年7月，被告人胡朋接受被告人王福林的安排，成立洛阳市盛鑫农业科技发展有限公司南京分公司，指使所聘用的业务员在街面上选择中老年人分发传单或邀请券，以听保健讲座、发



放小礼品为名邀至公司或参加公司的宣传会，打着响应国家产业政策旗号，虚构种植“小茴香”替代烟叶，投资环保产业等事实，承诺返还年利率13%—18%的高额利息，诱使被害人签订书面《合作协议》，并以现金方式一次性支付投资款。从2009年8月至2010年5月，共有55名中老年人被骗，金额达人民币260.212万元。集资款项除少部分用于公司宣传等开支外，其余由各被告人按事前约定比例予以分配。

南京市鼓楼区人民法院认为，被告人王福林、胡朋以非法占有为目的，虚构资金用途，以高回报率为诱饵，向社会公众非法集资，数额特别巨大，其行为均已构成集资诈骗罪，系共同犯罪。根据各被告人犯罪事实及量刑情节，于2012年9月判处王福林有期徒刑十三年，并处罚金人民币二十万元；判处胡朋有期徒刑十一年，并处罚金人民币十万元；责令王福林、胡朋退出赃款发还被害人。（摘自江苏省高级人民法院2013年10月23日发布的《全省法院非法集资类犯罪十大典型案例》）

### 案例六 自制存单吸储，15人同被判刑

像银行一样的营业柜台，像银行一样的存单，还能拿着比银行更高的利率，这样的公司谁不爱呢？可一旦真爱，就上当了！

2009年10月，被告人陈松林设立投资有限公司，并任董事长。2009年11月至2012年3月，在未经金融主管部门的批准下，陈松林在公司设立营业窗口，通过公布利率、对外宣传的方式，以高于银行利率定期还本付息的承诺，制作信托单、存单、活期存

折等方式吸引存款，经营金融业务，向社会非法吸收资金。同时，招聘吸储员，要求在规定的期限内完成规定的吸储任务。

为扩大吸储规模和范围，陈松林于2010年1月起在各地陆续设立五家分公司或合作社，聘用被告人谢云海、冯建平、陈照君等为分公司实际负责



人，采取上述方法向社会不特定对象吸收存款。截止案发，松林公司及其分公司累计非法吸收公众存款对象2324人，金额8175万余元，给存款人造成直接经济损失2037万余元。

大丰市人民法院认为，被告人陈松林、陈必时等15人非法吸收公众存款，扰乱金融秩序，其行为均已构成非法吸收公众存款罪。本案系共同犯罪，陈松林系主犯，被告人陈必时等14人系从犯。根据各被告人犯罪事实及量刑情节，于2013年7月判处被告人陈松林有期徒刑六年，罚金人民币三十万元；判处陈必时有期徒刑三年，罚金人民币二十五万元；其他案犯也分别被判处二年九个月至六个月不等的有期徒刑，并处人民币十万至二万元不等罚金；责令各被告人继续退赃。（摘自江苏省高级人民法院2013年10月23日发布的《全省法院非法集资类犯罪十大典型案例》）

### 案例七 电子商务里也有非法集资案

随着互联网的发展，电子商务越来越深入我们的生活，变得

日常化。非法集资者也打起了电子商务的主意。山西省就有一家这样的“电子商务”公司。

2006年6月，陈某、张某某注册成立了山西众奥电子商务有限公司。他们宣称众奥公司是山西省第一家在电子领域内取得合法经营资格的电子商务公司，主营业务为网上购物、电子商务，同时利用秦皇岛一家铁矿的彩色照片欺骗群众入会，谎称该公司不仅拥有铁矿，还有乳品厂等实体企业，而且很快就要开办超市，投资人加盟可定期返还高额利润。

众奥公司把购买产品叫做报单，每单定价298元，如购买一件1192元的床单相当于购买4单，报单一个月后，由公司返还本金，再过40天，返还本金85%的利润，买的产品越贵，返还的利润越高。为了消除投资人的顾虑，众奥公司还规定每个人凭身份证一次最多只能买10单，像模像样地签订买卖协议。

到案发时，该公司在全国10多个省市建有加盟站，陈某等人非法集资3.95亿元。同年12月，陈某与张某某等人在众奥公司没

有新会员投资且无法返还所承诺的利息和本金的情况下，将所控制的500余万元分赃后潜逃，直接造成586名会员近450万元的损失。

2008年，太原市中级人民法院以集资诈骗罪判处陈某无期徒刑，处罚金10万元；判处张某某及相关责任人有期徒刑15年至5年不等，处罚金10万元至2万元不等。（据新华网2007年6月8日报道）

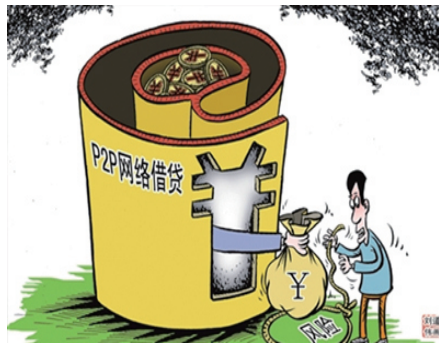
### 案例八 P2P “非法集资第一案”

网上借贷（P2P），是目前很火的一种投资方式。它能直接、有效地解决中小企业的融资问题，但却由于没有具体的监管政策，行业也问题频频。2014年，深圳一家法院审理的一个案子，被媒体称为我国P2P行业“非法集资第一案”。

据了解，深圳市誉东方投资管理公司（下称“东方创投”）是一家网络投资平台，向社会公众推广其P2P信贷投资模式，以

提供资金中介服务为名，承诺3%至4%月息的高额回报，在网上共吸收投资者资金共1.26亿元，但这些钱都流入了东方创投的私人账户，投向了地产行业，最终经营不善公司倒闭。而1.26亿元中，投资者只追回7400万，剩下的5200多万，已经血本无归。

深圳市罗湖区人民法院判处东方创投两位主要负责人“非法吸收公众存款罪”。



著名财经专栏作家余丰慧分析认为，东方创投满足了P2P平台涉嫌非法集资的四大要素：资金池模式；发布虚假借款信息向不特定人群募集资金用于其他投资；发布虚假高利借款信息，并通过“借新还旧”短期募集大量资金。其最终受到法律

惩罚没有任何异议，也带给整个社会的警示和思考。（据2014年8月13日《北京晨报》）

### 案例九 益万家？损万家？

买了东西可以获得积分，积分积累足够还能换现金……陕西益万家公司打着“让消费者花出去的钱去而复返”、“有钱大家赚”的宣传口号，吸引了不少下岗职工、退休在家的中老年人参加，甚至一些低保户都参与了进来。他们期盼以此“悄悄改变生活”。

结果，生活是改变了，却不是变好，而是变坏。

2004年9月，陕西人张某采取虚假出资登记注册的方式，成立了以企业营销策划和商品购销信息咨询为营业范围的益万家公司。益万家公司利用电视、报纸等媒体，大肆对外宣传“消费积分奖励”模式，即公司会员到签约加盟商家消费，公司根据会员消费积分情况，将收取加盟商返还佣金的40%以奖励的方式返还

给消费会员。但在实际经营中，张某等人采取“现金积分奖励”模式向会员非法集资，即公司会员在未消费的情况下，直接用现金购买积分（一元一分），200分为一个兑奖权，兑奖权越多，得奖励款越多。



益万家公司共累计非法集资8600余万元，案发时尚有4770余万元未能返还。2005年1月公安机关接到报案，查明了这起集资诈骗及非法吸收公众存款的大案。经法院审理，张某等人行为均已构成集资诈骗罪，依法判处相关涉案人员无期徒刑至十一年不等有期徒刑，并处罚金。2008年8月1日，陕西省高级人民法院维持原判。（摘自《打击非法集资典型案例汇编》，来源人民网）

## 案例十 “融资租赁”面纱下的非法集资

“钰诚系”下属的网络平台以“网络金融”的旗号上线运营，“钰诚系”相关被告人以高额利息为诱饵，虚构融资租赁项目，持续采用借新还旧、自我担保等方式大量非法集资，累计交易发生额达700多亿元。司法机关查明，“e租宝”实际吸收资金500余亿元，涉及投资人约90万名，受害投资人遍布全国31个省市区。在正常情况下，融资租赁公司赚取项目利差，而平台赚取中介费；然而，“e租宝”从一开始就是一场“空手套白狼”的骗局，其所谓的融资租赁项目根本名不符实。据警方调查，“钰诚系”除了将一部分吸取的资金用于还本付息外，相当一部分被用于个人挥霍、维持公司的巨额运行成本、投资不良债权以及广告炒作。“钰诚系”的一大开支还包括高昂的员工薪金。据涉案嫌疑人张敏交代，整个集团拿着百万级年薪的高管多达80人左右，仅2015年11月，钰诚集团需发给员工的工资就有8亿元。

2017年9月12日，北京市第一中级人民法院依法公开宣判：

对钰诚国际控股集团有限公司以集资诈骗罪、走私贵重金属罪判处有期徒刑人民币18.03亿元；对安徽钰诚控股集团以集资诈骗罪判处有期徒刑人民币1亿元；对丁宁以集资诈骗罪、走私贵重金属罪、非法持有枪支罪、偷越国境罪判处无期徒刑，剥夺政治权利终身，并处没收个人财产人民币50万元，罚金人民币1亿元；对丁甸以集资诈骗罪判处无期徒刑，剥夺政治权利终身，并处罚金人民币7000万元。实际上，e租宝曾一度成为各路新闻媒体报道的优秀企业。2015年3月，e租宝当选每日经济新闻“新常态新消费新服务——互联网大潮下的新增长极”全国性调查“年度诚信互联网金融品牌”。2015年8月18日，e租宝登陆《福布斯》中文版“中国互联网金融50强”榜单。2015年11月27日，中国新闻社、中国新闻周刊颁发钰诚集团“2015最具责任感企业”。但是，就是这样的一个企业，成为了一个巨大的骗局，可见其的隐藏至深。（据极客网2018年3月6日报道）



附件:

最高人民法院关于审理非法集资刑事案件具体应用法律若干问题的解释  
· 最高人民法院、最高人民检察院、公安部《关于办理非法集资刑事案件适用法律若干问题的解释》  
国务院关于进一步做好防范和处置非法集资工作的意见  
湖南省人民政府关于进一步做好防范和处置非法集资工作的实施意见



**积极学习和了解非法集资相关法律政策，选择正规渠道进行投资理财，了解高收益对应的就是高风险，非法集资不受法律保护，参与非法集资风险自担。**

## 一、最高人民法院关于审理非法集资刑事案件 具体应用法律若干问题的解释

(2011年1月14日 法释[2010]18号)

为依法惩治非法吸收公共存款、集资诈骗等非法集资犯罪活动，根据刑法有关规定，现就审理此类刑事案件具体应用法律的若干问题解释如下：

**第一条** 违反国家金融管理法律规定，向社会公众（包括单位和个人）吸取资金的行为，同时具备下列四个条件的，除刑法另有规定的以外，应当认定为刑法第一百七十六条规定的“非法吸取公众存款或者变相吸收公众存款”：

（一）未经有关部门依法批准或者借用合法经营的形式吸收资金；

（二）通过媒体、推介会、传单、手机短信等途径向社会公开宣传；



（三）承诺在一定期限内以货币、实物、股权等方式还本付息或者给付回报；

（四）向社会公众即社会不特定对象吸收资金。

未向社会公开宣传，在亲友或者单位内部针对特定对象吸收资金的，不属于非法吸收或者变相吸收公众存款。

**第二条** 实施下列行为之一，符合本解释第一条第一款规定的条件的，应当依照刑法第一百七十六条的规定，以非法吸收公众存款罪定罪处罚：

（一）不具有房产销售的真实内容或者不以房产销售为主要目的，以返本销售、售后包租、约定回购、销售房产份额等方式非法吸收资金的；

（二）以转让林权并代为管护等方式非法吸收资金的；

（三）以代种植（养殖）、租种植（养殖）、联合种植（养殖）等方法非法吸收资金的；

（四）不具有销售商品、提供服务的真实内容或者不以销售

商品、提供服务为目的，以商品回购、寄存代售等方式非法吸收资金的；

（五）不具有发行股票、债券的真实内容，以虚假转让股权、发售虚构债券等方式非法吸收资金的；

（六）不具有募集基金的真实内容，以假借境外基金、发售虚构基金等方式非法吸收资金的；

（七）不具有销售保险的真实内容，以假冒保险公司、伪造保险单据等方式非法吸收资金的；

（八）以投资入股的方式非法吸收资金的；

（九）以委托理财的方式非法吸收资金的；

（十）利用民间“会”、“社”等组织非法吸收资金的；

（十一）其他非法吸收资金的行为。

**第三条** 非法吸收或者变相吸收公众存款，具有下列情形之一的，应当依法追究刑事责任：

（一）个人非法吸收或者变相吸收公众存款，数额在20万元

以上的，单位非法吸收或者变相吸收公众存款，数额在100万元以上的；

（二）个人非法吸收或者变相吸收公众存款对象30人以上的，单位非法吸收或者变相吸收公众存款对象150人以上的；

（三）个人非法吸收或者变相吸收公众存款，给存款人造成直接经济损失数额在10万元以上的，单位非法吸收或者变相吸收公众存款，给存款人造成直接经济损失数额在50万元以上的；

（四）造成恶劣社会影响或者其他严重后果的。

具有下列情形之一的，属于刑法第一百七十六条规定的“数额巨大或者有其他严重情节”：

（一）个人非法吸收或者变相吸收公众存款，数额在100万元以上的，单位非法吸收或者变相吸收公众存款，数额在500万元以上的；

（二）个人非法吸收或者变相吸收公众存款对象100人以上的，单位非法吸收或者变相吸收公众存款对象500人以上的；

（三）个人非法吸收或者变相吸收公众存款，给存款人造成直接经济损失数额在50万元以上的，单位非法吸收或者变相吸收公众存款，给存款人造成直接经济损失数额在250万元以上的；

（四）造成特别恶劣社会影响或者其他特别严重后果的。

非法吸收或者变相吸收公众存款的数额，以行为人所吸收的资金全额计算。案发前后已归还的数额，可以作为量刑情节酌情考虑。

非法吸收或者变相吸收公众存款，主要用于正常的生产经营活动，能够及时清退所吸收资金，可以免于刑事处罚；情节显著轻微的，不作为犯罪处理。

**第四条** 以非法占有为目的，使用诈骗方法实施本解释第二条规定所列行为的，应当依照刑法第一百九十二条的规定，以集资诈骗罪定罪处罚。

使用诈骗方法非法集资，具有下列情形之一的，可以认定为“以非法占有为目的”：



- （一）集资后不用于生产经营活动或者用于生产经营活动与筹集资金规模明显不成比例，致使集资款不能返还的；
- （二）肆意挥霍集资款，致使集资款不能返还的；
- （三）携带集资款逃匿的；
- （四）将集资款用于违法犯罪活动的；
- （五）抽逃、转移资金、隐匿财产，逃避返还资金的；
- （六）隐匿、销毁账目，或者搞假破产、假倒闭，逃避返还资金的；
- （七）拒不交代资金去向，逃避返还资金的；
- （八）其他可以认定非法占有目的的情形。

集资诈骗罪中的非法占有目的，应当区分情形进行具体认定。行为人部分非法集资行为具有非法占有目的的，对该部分非法集资行为所涉集资款以集资诈骗罪定罪处罚；非法集资共同犯罪中部分行为人具有非法占有目的，其他行为人没有非法占有集资款的共同故意和行为的，对具有非法占有目的的行为人以集资

诈骗罪定罪处罚。

**第五条** 个人进行集资诈骗，数额在10万元以上的，应当认定为“数额较大”；数额在30万元以上的，应当认定为“数额巨大”；数额在100万元以上的，应当认定为“数额特别巨大”；单位进行集资诈骗，数额在50万元以上的，应当认定为“数额较大”；数额在150万元以上的，应当认定为“数额巨大”；数额在500万元以上的，应当认定为“数额特别巨大”。

集资诈骗的数额以行为人实际骗取的数额计算，案发前已归还的数额应予扣除。行为人为实施集资诈骗活动而支付的广告费、中介费、手续费、回扣，或者用于行贿、赠与等费用，不予扣除。行为人为实施集资诈骗活动而支付的利息，除本金未归还还可予折抵本金以外，应当计入诈骗数额。

**第六条** 未经国家有关主管部门批准，向社会不特定对象发行、以转让股权等方式变相发行股票或者公司、企业债券，或者向特定对象发行、变相发行股票或者公司、企业债券累计超过

200人的，应当认定为刑法第一百七十九条规定的“擅自发行股票、公司、企业债券”。构成犯罪的，以擅自发行股票、公司、企业债券罪定罪处罚。

**第七条** 违反国家规定，未经依法核准擅自发行基金份额募集基金，情节严重的，依照刑法第二百二十五条的规定，以非法经营罪定罪处罚。

**第八条** 广告经营者、广告发布者违反国家规定，利用广告为非法集资活动相关的商品或者服务作虚假宣传，具有下列情形之一的，依照刑法第二百二十二条的规定，以虚假广告罪定罪处罚：

- （一）违法所得数额在10万元以上的；
- （二）造成严重危害后果或者恶劣社会影响的；
- （三）二年内利用广告作虚假宣传，受过行政处罚二次以上的；
- （四）其他情节严重的情形。

明知他人从事欺诈发行股票、债券，非法吸收公众存款，擅自发行股票、债券，集资诈骗或者组织、领导传销活动等集资犯罪活动，为其提供广告等宣传的，以相关犯罪的共犯论处。

**第九条** 此前发布的司法解释与本解释不一致的，以本解释为准。

## 二、最高人民法院、最高人民检察院、公安部《关于办理非法集资刑事案件适用法律若干问题的意见》

（2014年3月25日）

各省、自治区、直辖市高级人民法院，人民检察院，公安厅、局，解放军军事法院、军事检察院，新疆维吾尔自治区高级人民法院生产建设兵团分院，新疆生产建设兵团人民检察院、公安局：

为解决近年来公安机关、人民检察院、人民法院在办理非法集资刑事案件中遇到的问题，依法惩治非法吸收公众存款、集资诈骗等犯罪，根据刑法、刑事诉讼法的规定，结合司法实践，现就办理非法集资刑事案件适用法律问题提出以下意见：

### 一、关于行政认定的问题

行政部门对于非法集资的性质认定，不是非法集资刑事案件

进入刑事诉讼程序的必经程序。行政部门未对非法集资作出性质认定的，不影响非法集资刑事案件的侦查、起诉和审判。

公安机关、人民检察院、人民法院应当依法认定案件事实的性质，对于案情复杂、性质认定疑难的案件，可参考有关部门的认定意见，根据案件事实和法律规定作出性质认定。

### 二、关于“向社会公开宣传”的认定问题

《最高人民法院关于审理非法集资刑事案件具体应用法律若干问题的解释》第一条第一款第二项中的“向社会公开宣传”，包括以各种途径向社会公众传播吸收资金的信息，以及明知吸收资金的信息向社会公众扩散而予以放任等情形。

### 三、关于“社会公众”的认定问题

下列情形不属于《最高人民法院关于审理非法集资刑事案件具体应用法律若干问题的解释》第一条第二款规定的“针对特定对象吸收资金”的行为，应当认定为向社会公众吸收资金：

（一）在向亲友或者单位内部人员吸收资金的过程中，明知亲友或者单位内部人员向不特定对象吸收资金而予以放任的；

（二）以吸收资金为目的，将社会人员吸收为单位内部人员，并向其吸收资金的。

#### 四、关于共同犯罪的处理问题

为他人向社会公众非法吸收资金提供帮助，从中收取代理费、好处费、返点费、佣金、提成等费用，构成非法集资共同犯罪的，应当依法追究刑事责任。能够及时退缴上述费用的，可依法从轻处罚；其中情节轻微的，可以免除处罚；情节显著轻微、危害不大的，不作为犯罪处理。

#### 五、关于涉案财物的追缴和处置问题

向社会公众非法吸收的资金属于违法所得。以吸收的资金向集资参与人支付的利息、分红等回报，以及向帮助吸收资金人员支付的代理费、好处费、返点费、佣金、提成等费用，应当依法追

缴。集资参与人本金尚未归还的，所支付的回报可予折抵本金。

将非法吸收的资金及其转换财物用于清偿债务或者转让给他人，有下列情形之一的，应当依法追缴：

（一）他人明知是上述资金及财物而收取的；

（二）他人无偿取得上述资金及财物的；

（三）他人以明显低于市场的价格取得上述资金及财物的；

（四）他人取得上述资金及财物系源于非法债务或者违法犯罪活动的；

（五）其他依法应当追缴的情形。

查封、扣押、冻结的易贬值及保管、养护成本较高的涉案财物，可以在诉讼终结前依照有关规定变卖、拍卖。所得价款由查封、扣押、冻结机关予以保管，待诉讼终结后一并处置。

查封、扣押、冻结的涉案财物，一般应在诉讼终结后，返还集资参与人。涉案财物不足全部返还的，按照集资参与人的集资额比例返还。

## 六、关于证据的收集问题

办理非法集资刑事案件中，确因客观条件的限制无法逐一收集集资参与人的言词证据的，可结合已收集的集资参与人的言词证据和依法收集并查证属实的书面合同、银行账户交易记录、会计凭证及会计账簿、资金收付凭证、审计报告、互联网电子数据等证据，综合认定非法集资对象人数和吸收资金数额等犯罪事实。

## 七、关于涉及民事案件的处理问题

对于公安机会、人民检察院、人民法院正在侦查、起诉、审理的非法集资刑事案件，有关单位或者个人就同一事实向人民法院提起民事诉讼或者申请执行涉案财物的，人民法院应当不予受理，并将有关材料移送公安机关或者检察机关。

人民法院在审理民事案件或者执行过程中，发现有非法集资犯罪嫌疑的，应当裁定驳回起诉或者中止执行，并及时将有关材料移送公安机关或者检察机关。

公安机会、人民检察院、人民法院正在侦查、起诉、审理的非法集资刑事案件中，发现与人民法院正在审理的民事案件属同一事实，或者被申请执行的财物属于涉案财物的，应当及时通报相关人民法院。人民法院经审查认为确属涉嫌犯罪的，依照前款规定处理。

## 八、关于跨区域案件的处理问题

跨区域非法集资刑事案件，在查清犯罪事实的基础上，可以由不同地区的公安机会、人民检察院、人民法院分别处理。

对于分别处理的跨区域非法集资刑事案件，应当按照统一制定的方案处置涉案财物。

国家机关工作人员违反规定处置涉案财物，构成渎职等犯罪的，应当依法追究刑事责任。

### 三、国务院关于进一步做好防范和处置非法集资工作的意见

国发〔2015〕59号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

近年来，在处置非法集资部际联席会议（以下简称部际联席会议）成员单位和地方人民政府的共同努力下，防范和处置非法集资工作取得积极进展。但是，当前非法集资形势严峻，案件高发频发，涉案领域增多，作案方式花样翻新，部分地区案件集中暴露，并有扩散蔓延趋势。按照党中央、国务院决策部署，为有效遏制非法集资高发蔓延势头，加大防范和处置工作力度，切实保护人民群众合法权益，防范系统性区域性金融风险，现提出以下意见：

### 一、充分认识当前形势下做好防范和处置非法集资工作的重要性和紧迫性

长期以来，我国经济社会保持较快发展，资金需求旺盛，融资难、融资贵问题比较突出，民间投资渠道狭窄的现实困难和非法集资高额回报的巨大诱惑交织共存。当前，经济下行压力较大，企业生产经营困难增多，各类不规范民间融资介入较深的行业领域风险集中暴露，非法集资问题日益凸显。一些案件由于参与群众多、财产损失大，频繁引发群体性事件，甚至导致极端过激事件发生，影响社会稳定。

防范和处置非法集资是一项长期、复杂、艰巨的系统性工程。各地区、各有关部门要高度重视，从保持经济平稳发展和维护社会和谐稳定的大局出发，加大防范和处置力度，建立和完善长效机制，坚决守住不发生系统性区域性金融风险底线。

### 二、总体要求

### （一）指导思想

深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，认真落实党中央、国务院决策部署，主动适应经济发展新常态，坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，进一步健全责任明确、上下联动、齐抓共管、配合有力的工作格局，加大防范预警、案件处置、宣传教育等工作力度，开正门、堵邪路，逐步建立防打结合、打早打小、综合施策、标本兼治的综合治理长效机制。

### （二）基本原则

一是防打结合，打早打小。既要解决好浮出水面的问题，讲求策略方法，依法、有序、稳妥处置风险；更要做好防范预警，尽可能使非法集资不发生、少发生，一旦发生要打早打小，在苗头时期、涉众范围较小时解决问题。

二是突出重点，依法打击。抓住非法集资重点领域、重点区域、重大案件，依法持续严厉打击，最大限度追赃挽损，强化跨

区域、跨部门协作配合，防范好处置风险的风险，有效维护社会稳定。

三是疏堵结合，标本兼治。进一步深化金融改革，大力发展普惠金融，提升金融服务水平。完善民间融资制度，合理引导和规范民间金融发展。

四是齐抓共管，形成合力。地方各级人民政府牵头，统筹指挥；中央层面，部际联席会议顶层推动、协调督导，各部门协同配合，加强监督管理。强化宣传教育，积极引导和发动广大群众参与到防范和处置非法集资工作中来。

### （三）主要目标

非法集资高发势头得到遏制，存量风险及时化解，增量风险逐步减少，大案要案依法、稳妥处置。非法集资监测到位、预警及时、防范得力，一旦发现苗头要及早引导、规范、处置。政策法规进一步完善，处置非法集资工作纳入法治化轨道。广大人民群众相关法律意识和风险意识显著提高，买者自负、风险自担的

意识氛围逐步形成。金融服务水平进一步提高，投融资体系进一步完善，非法集资生存土壤逐步消除。

### 三、落实责任，强化机制

#### （四）省级人民政府是防范和处置非法集资的第一责任人

省级人民政府对本行政区域防范和处置非法集资工作负总责，要切实担负起第一责任人的责任。地方各级人民政府要有效落实属地管理职责，充分发挥资源统筹调动、靠近基层一线优势，做好本行政区域内风险排查、监测预警、案件查处、善后处置、宣传教育和维护稳定等工作，确保本行政区域防范和处置非法集资工作组织到位、体系完善、机制健全、保障有力。建立目标责任制，将防范和处置非法集资工作纳入领导班子和领导干部综合考核评价内容，明确责任，表彰奖励先进，对工作失职、渎职行为严肃追究责任。进一步规范约束地方各级领导干部参与民间经济金融活动。

#### （五）落实部门监督管理职责

各行业主管、监管部门要将防控本行业领域非法集资作为履行监督管理职责的重要内容，加强日常监管。按照监管与市场准入、行业管理挂钩原则，确保所有行业领域非法集资监管防范不留真空。对需要经过市场准入许可的行业领域，由准入监管部门负责本行业领域非法集资的防范、监测和预警工作；对无需市场准入许可，但有明确主管部门指导、规范和促进的行业领域，由主管部门牵头负责本行业领域非法集资的防范、监测和预警工作；对没有明确主管、监管部门的行业领域，由地方各级人民政府组织协调相关部门，充分利用现有市场监管手段，强化综合监管，防范非法集资风险。

#### （六）完善组织协调机制

进一步完善中央和地方防范和处置非法集资工作机制。中央层面，充分发挥部际联席会议作用，银监会作为牵头单位要进一步强化部门联动，加强顶层推动，加大督促指导力度，增强工作



合力。地方各级人民政府要建立健全防范和处置非法集资工作领导小组工作机制，由政府分管领导担任组长，明确专门机构和专职人员，落实职责分工，优化工作程序，强化制度约束，提升工作质效。

#### 四、以防为主，及时化解

##### （七）全面加强监测预警

各地区要建立立体化、社会化、信息化的监测预警体系，充分发挥网格化管理和基层群众自治的经验和优势，群防群治，贴近一线开展预警防范工作。创新工作方法，充分利用互联网、大数据等技术手段加强对非法集资的监测预警。部际联席会议要积极整合各地区、各有关部门信息资源，推动实现工商市场主体公示信息、人民银行征信信息、公安打击违法犯罪信息、法院立案判决执行信息等相关信息的依法互通共享，进一步发挥好全国统一的信用信息共享交换平台作用，加强风险研判，及时预警提示。

##### （八）强化事中事后监管

行业主管、监管部门要加强对所主管、监管机构和业务的风险排查和行政执法，做到早发现、早预防、早处置。对一般工商企业，各地区要综合运用信用分类监管、定向抽查检查、信息公示、风险警示约谈、市场准入限制等手段，加强市场监督管理，加强部门间信息共享和对失信主体的联合惩戒，探索建立多部门联动综合执法机制，提升执法效果。对非法集资主体（包括法人、实际控制人、代理人、中间人等）建立经营异常名录和信用记录，并纳入全国统一的信用信息共享交换平台。充分发挥行业协会作用，加强行业自律管理，促进市场主体自我约束、诚信经营。

##### （九）发挥金融机构监测防控作用

加强金融机构内部管理，确保分支机构和员工不参与非法集资。加强金融机构对社会公众的宣传教育，在营业场所醒目位置张贴警示标识。金融机构在严格执行大额可疑资金报告制度基础

上，对各类账户交易中具有分散转入集中转出、定期批量小额转出等特征的涉嫌非法集资资金异动进行分析识别，并将有关情况及时提供给地方各级防范和处置非法集资工作领导小组办公室。人民银行、银监会、证监会、保监会、外汇局要指导和督促金融机构做好对涉嫌非法集资可疑资金的监测工作，建立问责制度。

#### （十）发动群众防范预警

充分调动广大群众积极性，探索建立群众自动自发、广泛参与的防范预警机制。加快建立非法集资举报奖励制度，强化正面激励，加大奖励力度，鼓励广大群众积极参与，并做好保密、人身安全保护等工作。部际联席会议研究制订举报奖励办法，地方各级人民政府组织实施。

## 五、依法打击，稳妥处置

#### （十一）防控重点领域、重点区域风险

各地区、各有关部门要坚决依法惩处非法集资违法犯罪活

动，密切关注投资理财、非融资性担保、P2P网络借贷等新的高发重点领域，以及投资公司、农民专业合作社、民办教育机构、养老机构等新的风险点，加强风险监控。案件高发地区要把防范和处置非法集资工作放在突出重要位置，遏制案件高发态势，消化存量风险，最大限度追赃挽损，维护金融和社会秩序稳定。公安机关要积极统筹调配力量，抓住重点环节，会同有关部门综合采取措施，及时发现并快速、全面、深入侦办案件，提高打击效能。有关部门要全力配合，依法开展涉案资产查封、资金账户查询和冻结等必要的协助工作。

#### （十二）依法妥善处置跨省案件

坚持统一指挥协调、统一办案要求、统一资产处置、分别侦查诉讼、分别落实维稳的工作原则。牵头省份要积极主动落实牵头责任，依法合规、公平公正地制定统一处置方案，加强与其他涉案地区的沟通协调，定期通报工作进展情况。协办省份要大力支持配合，切实履行协作义务。强化全局观念，加强系统内的指

挥、指导和监督，完善内部制约激励机制，切实推动、保障依法办案，防止遗漏犯罪事实；加强沟通、协商及跨区域、跨部门协作，共同解决办案难题，提高案件查处效率。

### （十三）坚持分类施策，维护社会稳定

综合运用经济、行政、法律等措施，讲究执法策略、方式、尺度和时机，依法合理制定涉案资产的处置政策和方案，分类处置非法集资问题，防止矛盾激化，努力实现执法效果与经济效果、社会效果相统一。落实维稳属地责任，畅通群众诉求反映渠道，及时回应群众诉求，积极导入法治轨道，严格依法处置案件，切实有效维护社会稳定。

## 六、广泛宣传，加强教育

### （十四）建立上下联动的宣传教育工作机制

建立部际联席会议统一规划，宣传主管部门协调推动，行业主管、监管部门指导落实，相关部门积极参与，各省（区、市）

全面落实，中央和地方上下联动的宣传教育工作机制。

### （十五）加大顶层引领和推动力度

中央层面要加强顶层设计，制定防范和处置非法集资宣传总体规划，推动全国范围内宣传教育工作。部际联席会议要组织协调中央媒体大力开展宣传教育，加强舆论引导。行业主管、监管部门要根据行业领域风险特点，制定防范和处置非法集资法律政策宣传方案，有针对性地开展本行业领域宣传教育活动。

### （十六）深入推进地方强化宣传教育工作

地方各级人民政府要建立健全常态化的宣传教育工作机制，贴近基层、贴近群众、贴近生活，推动防范和处置非法集资宣传教育活动进机关、进工厂、进学校、进家庭、进社区、进村屯，实现宣传教育广覆盖，引导广大群众对非法集资不参与、能识别、敢揭发。充分运用电视、广播、报刊、网络、电信、公共交通设施等各类媒介或载体，以法律政策解读、典型案例剖析、投资风险教育等方式，提高宣传教育的广泛性、针对性、有效性。

加强广告监测和检查，强化媒体自律责任，封堵涉嫌非法集资的资讯信息，净化社会舆论环境。

## 七、完善法规，健全制度

（十七）进一步健全完善处置非法集资相关法律法规

梳理非法集资有关法律规定适用中存在的问题，对罪名适用、量刑标准、刑民交叉、涉案财物处置等问题进行重点研究，推动制定和完善相关法律法规及司法解释。建立健全非法集资刑事诉讼涉案财物保管移送、审前返还、先行处置、违法所得追缴、执行等制度程序。修订《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》，研究地方各级人民政府与司法机关在案件查处和善后处置阶段的职责划分，完善非法集资案件处置依据。

（十八）加快民间融资和金融新业态法规制度建设

尽快出台非存款类放贷组织条例，规范民间融资市场主体，拓宽合法融资渠道。尽快出台P2P网络借贷、股权众筹融资等监

管规则，促进互联网金融规范发展。深入研究规范投资理财、非融资性担保等民间投融资中介机构的政策措施，及时出台与商事制度改革相配套的有关政策。

（十九）完善工作制度和程序

建立健全跨区域案件执法争议处理机制，完善不同区域间跨执法部门、司法部门查处工作的衔接配合程序。建立健全防范和处置非法集资信息共享、风险排查、事件处置、协调办案、责任追究、激励约束等制度，修订完善处置非法集资工作流程。探索在防范和处置有关环节引进法律、审计、评估等中介服务。

## 八、深化改革，疏堵并举

（二十）加大金融服务实体经济力度

进一步落实国务院决策部署，研究制定新举措，不断提升金融服务实体经济的质量和水平。不断完善金融市场体系，推动健全多层次资本市场体系，鼓励、规范和引导民间资本进入金融服

务领域，大力发展普惠金融，增加对中小微企业有效资金供给，加大对经济社会发展薄弱环节的支持力度。

### （二十一）规范民间投融资发展

鼓励和引导民间投融资健康发展，大幅放宽民间投资市场准入，拓宽民间投融资渠道。完善民间借贷日常信息监测机制，引导民间借贷利率合理化。推进完善社会信用体系，逐步建立完善全国统一、公开、透明的信用信息共享交换平台，营造诚实守信的金融生态环境。

## 九、夯实基础，强化保障

### （二十二）加强基础支持工作

在当前非法集资高发多发形势下，要进一步做好防范和处置非法集资的人员、经费等保障工作。各级人民政府要合理保障防范和处置非法集资工作相关经费，并纳入同级政府预算。

各地区、各有关部门要认真落实本意见提出的各项任务，结

合本地区、本部门实际，研究制定具体工作方案，采取切实有力措施。部际联席会议要督促检查本意见落实情况，重大情况及时向国务院报告。

国务院

2015年10月19日

## 四、湖南省人民政府关于进一步做好防范和处置非法集资工作的实施意见

湘政发〔2016〕15号

各市州、县市区人民政府，省政府各厅委、各直属机构：

为加大防范和处置非法集资工作力度，切实保护人民群众合法权益，根据《国务院关于进一步做好防范和处置非法集资工作的意见》（国发〔2015〕59号）精神，结合我省实际，现就进一步做好新形势下防范和处置非法集资工作提出以下实施意见：

### 一、总体要求

（一）指导思想。深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，认真落实党中央、国务院决策部署，立足防打结合、打早打小、综合施策、标本兼治，加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，扎实做好宣传教育、监测预警、依

法打击、案件处置、维护稳定等基础工作，形成机制健全、责任明确、上下联动、齐抓共管的工作格局，确保防范和处置非法集资工作取得实效。

（二）工作目标。坚决守住不发生区域性、系统性金融风险的底线。非法集资案件高发频发势头得到遏制，存量风险及时有效化解，增量风险逐步减少，大案要案得到依法、稳妥处置。非法集资监测到位，预警及时，防范得力。政策法规进一步完善，处置非法集资工作纳入法治化轨道。人民群众法律意识和风险防范能力显著提高，社会诚信水平提高，投融资体系进一步完善，金融服务整体环境进一步优化，非法集资生存土壤逐步消除。

### 二、加强机制建设

（三）强化属地管理。各市州、县市区人民政府对本行政区域防范和处置非法集资工作负总责，承担第一责任人的责任。要坚持认识到位、措施到位、责任到位、保障到位，充分发挥资源

统筹调动、靠近基层一线优势，建立完善统一指挥，部门分工协作，主要负责人亲自负责，分管负责人协调推动的良好工作机制，切实做好风险排查、监测预警、案件查处、善后处置、宣传教育和维护稳定等工作，落实属地管理职责要求。建立目标责任制，将防范和处置非法集资工作纳入领导班子和领导干部绩效考核评价内容，实行奖罚兑现。进一步规范约束领导干部及公职人员参与民间融资活动，对参与组织、策划非法集资活动，或为非法集资活动充当保护伞、设置障碍干扰案件处置的相关人员，依法依纪严肃查处。

（四）落实部门监管职责。坚持“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”和“管行业必须管风险”的原则，切实加强各行业领域风险排查、监测预警和集中整治。行业领域日常风险防范和监测预警，对需市场准入的，由行业监管部门负责；对无需市场准入的，由有明确管理关系的主管部门牵头负责。省直有关部门要按照职责分工，组织市州、县市区相关部门切实履行监管职责。各

类投资公司、民间投融资服务机构，由各级工商部门从证照管理入手，运用行政执法手段，负责加强市场监管；第三方支付机构由人民银行长沙中心支行负责监管；商品现货类交易场所由省商务厅负责监管；股权交易场所由省政府金融办负责监管；文化艺术品交易场所由省文化厅负责监管。涉及类证券、类期货交易的，由湖南证监局组织进行性质认定并协调主管部门查处。涉嫌非法集资、集资诈骗的，移交公安机关予以打击。各级政府打击和处置非法集资工作领导小组办公室（以下简称处非办）要加强综合协调，及时调度情况，推进信息共享，共同做好风险防范化解工作。

### 三、开展宣传教育

（五）加大宣传教育力度。按照防范和处置非法集资宣传统一规划，建立各级处非办牵头，宣传部门协调推动，行业主管、监管部门参与，省、市、县、街道（乡镇）“四级联动”的常态化

宣传教育工作机制，从源头遏制非法集资活动滋生蔓延。精心组织省内主流媒体开展集中宣传，加强舆论引导，普及金融、法律及合法投资理财等专业知识，提高投资者风险意识和自我保护能力，自觉远离和抵制非法集资。行业主管、监管部门要根据行业领域风险特点，制定针对性强的专门方案，推动行业领域宣传教育活动深入开展。

（六）提升宣传教育效果。坚持贴近基层、贴近群众、贴近生活，推动宣传教育进机关、进工厂、进学校、进社区、进村镇、进家庭，扩大宣传教育覆盖面，引导社会公众对非法集资活动能识别、不参与、敢揭发。拓宽传播渠道，创新宣传形式，充分运用电视、广播、报刊、网络、微信、电信、公共交通设施等媒介及载体，以法律政策解读、典型案例剖析、投资风险教育等方式，提高宣传教育针对性、有效性。强化媒体自律责任，加强各类投融资广告监测检查，及时封堵涉嫌非法集资资讯信息。工商、宣传、网管及通信管理等部门负责定期对社会投融资广告进

行清理检查，严格规范投资理财广告发布。

#### 四、做好监测预警

（七）始终突出以防为主。加强信息搜集与分析研判，发现苗头隐患，及时有效处置。整合行业资源，深入开展风险排查，及时处置风险隐患。加快建立非法集资举报奖励制度，各级各部门特别是县市区人民政府要通过公开举报电话、电子信箱等形式，接受群众举报监督。规范举报线索受理、甄别分析、性质认定、移交处理、提前介入、风险处置及举报者保护、信息保密等环节工作流程，强化正面激励。构建群众主动监督、全社会广泛参与、处置高效有序的防范体系。

（八）全面加强监测预警。注重工作做深做细，坚持群防群治，构建立体化、社会化、信息化监测预警机制，贴近一线开展预警防范。由省网信办牵头，相关部门和单位参与，建立非法集资信息监测系统，加强信息监测和分析研判，及时通报苗头性、



敏感性信息和线索。创新方式方法，综合运用云计算、大数据处理等现代信息手段，建立信息归集及时、功能较为完善、效应逐步显现的非法集资风险预警平台，提高监测预警能力。加快社会信用体系建设，搭建信息共享平台，建立专业统计与分析评估队伍，推动实现工商市场主体公示信息、人民银行征信信息、公安打击违法犯罪信息、法院立案判决执行信息等相关信息的依法互通共享，提高监测预警时效性、准确性。

（九）加强重点领域风险防控。对近年来非法集资活动较为活跃、案件发生相对集中的行业领域，加强日常监管与重点检查，有效防控风险。特别是对投资理财、非融资担保、P2P网络借贷、投资公司、农民专业合作社、民办教育机构、养老机构等行业领域及本地注册异地经营、异地注册本地经营等市场主体暴露出的风险隐患，密切跟踪监控，严控增量风险。对线索明确、问题较多、隐患较大的高风险机构，市州、县市区人民政府要实行重点监测、提前布控，前移处置关口，密切关注资金流向和涉

案人员动向，坚决防止资产非法转移、人员外逃失联。

（十）强化全过程监管。严格投融资市场准入管理，加强审核把关，核实企业真实出资及资金来源情况。进一步明确投融资中介服务机构信息平台性质定位，实行客户资金与自有资金分账管理，防止自融自担，加强源头防范。运用“穿透式”监管办法，强化事中事后监管。由省政府金融办牵头，加强对民间投融资机构管理的总协调，工商部门加强市场监管，依法查处违规发布金融服务广告行为，依法查处擅自超越核准登记经营范围开展经营活动的市场主体，依法取缔无照经营的市场主体。对登记注册为一般工商企业、但实际从事投融资等业务的市场主体，工商部门负责采取分类监管、定向抽查、定期约谈等综合执法手段，加强日常监管，重点查处无证照经营和超范围经营等突出问题，发现问题线索和风险隐患提出处置建议，并及时向当地政府、公安机关及处非办等通报情况。对非法集资活动易发高发行业领域，市州、县市区人民政府要组织职能部门联合执法，加强综合监管，

提升监管效果。逐级建立联合惩戒机制，对严重违规企业，责令退出市场；对主要涉案人员，实行行业禁入。注重规范引导，鼓励行业协会制定行业标准和自律规则，加强行业自律管理，提升各类市场主体自我约束能力。各级政府及行业主管部门、监管部门、行业协会组织开展信用评级、表彰奖励时，要对拟评级、表彰对象严格审核把关，防止信用背书，误导社会公众及投资者。

（十一）发挥金融机构监测防控作用。强化金融机构内部管理，杜绝内部员工参与非法集资、违规误导销售、“跑飞单”、私售理财产品等行为，全面执行金融机构在营业场所醒目位置张贴警示标识。金融机构在执行大额可疑资金报告制度基础上，重点对各类账户资金分散转入集中转出、定期批量小额转出等异动情况加强分析识别；对中老年群体、下岗失业人员等特殊群体和投资理财企业的批量资金存取、缴款汇款跟踪核实情况，异常情况及时报告金融监管部门。积极协助办案机关做好账户监测、资金冻结、资产追缴等工作。人民银行、银监、证监、保监及外汇管

理部门要指导督促金融机构做好涉嫌非法集资可疑资金监测工作，并建立问责机制。

## 五、坚持依法打击

（十二）加快案件处置进度。加强分析研判，精心组织部署，积极稳妥推进，落实属地管理责任。加强部门协同配合，实行依法处置、分类处置、科学处置。对情节较轻、影响面较小、有清退意愿与偿还能力的风险企业，由市州、县市区人民政府明确期限要求，责令限期完成清理清退，及时化解矛盾和风险。对涉案金额大、参与面广、社会关注程度高的重大案件，要迅速成立专案组，建立专门工作机制，采取领导信访包案、重点督办、限期办结等多种形式，整合力量资源，加快案件侦办，全力追赃挽损，有效化解风险。案件处置过程中，凡涉及资金追缴、资产查封、账户冻结、依法清退等事项，相关部门要主动配合、积极协助。政法部门要牵头组织公、检、法等部门会商研究，为案件

办理、资产处理处置、清理清退等重点环节依法有序推进提供法律支持和保障。各级处非办要及时调度，加强统筹协调，督促各方认真履职、协同处置，形成工作合力。

（十三）做好跨区域案件协调处置。坚持“三统两分”（统一指挥协调、统一办案要求、统一资产处置、分别侦查诉讼、分别落实维稳）的原则，稳妥处置跨区域案件。牵头地区要主动担负属地管理责任，依法合规、公平公正制定统一处置方案，加强与其他涉案地区沟通协调，定期通报进展情况；协办地区要积极配合，做好属地稳控等处置工作；各涉案地区要增强整体观念和大局意识，建立定期协商机制，加强跨区域协作，共同解决具体问题，推动依法办案。省打击和处置非法集资工作领导小组（简称省处非领导小组）切实加强对跨区域案件的督办检查和协调指导，对重大跨省案件要主动沟通，统一政策、原则及工作步骤，化解分歧、形成共识。各级处非办要及时掌握信息，主动沟通协商，确保“三统两分”落实到位。

（十四）维护社会稳定。坚持在各级人民政府统一领导下，综治、公安、维稳、信访等部门密切协作，建立非法集资重大涉稳事件联动处理协同机制，认真做好属地稳控。密切关注涉稳舆情动向，防止虚假信息蔓延；加强信息搜集，及时发现涉稳线索，准确分析研判，力争早发现、早应对、早处置。制定完善《非法集资事件处置应急预案》，建立“责任明确、反应快速、应对及时、配合有力”的应急处置机制，规范工作流程，加强部门联动，提高应对能力，稳妥做好突发群体事件现场秩序维护及应急处置工作。讲究策略方法，引导投资者理性表达诉求、依法维权。做好群众工作，畅通信访渠道，及时回应各方关切，坚持将矛盾化解在一线、消除在萌芽状态。综合运用经济、行政、司法等手段，注重程序公开，保障投资者知情权、参与权，确保依法稳妥处置，维护各方利益，防止矛盾激化。层层落实责任，加强重点对象属地稳控，严厉打击恶意滋事、挑头闹事等行为，有

效提升重大突发事件应对能力，全力维护经济社会大局稳定。对思想认识不到位、责任要求不落实、应急处置不得力、工作存在较大疏忽而导致重特大群体事件发生并造成严重社会影响的单位和部门，依法依规追究相关人员责任。

## 六、完善制度体系

（十五）加强监管制度体系建设。按照设立金融机构、从事金融活动，必须接受准入管理的要求，完善相应制度，加强民间投融资活动的管理。对投资理财、非融担保、互联网金融等民间投融资中介机构和商品现货交易场所等行业领域，由行业主管、监管部门牵头，完善相关配套政策措施及管理办法，拟定事中事后监管措施，进行有效监管，构建边界较为清晰、监管全覆盖的制度体系。

（十六）完善部门合作机制。各级各有关部门要认真研究防范和处置非法集资有关法律政策，主动做好制度衔接，出台有效

措施，细化工作流程，防控非法集资风险。围绕提高工作质效，完善全省各级打击和处置非法集资工作流程及内部协调机制，建立健全信息共享、风险排查、事件处置、协同办案、监测预警、激励约束、责任追究等制度。根据非法集资案件处置需要，重点完善以信访部门牵头的信访联席会议制度，以综治维稳部门牵头的属地稳控应急联动机制，以政法部门牵头的案件执法争议处理机制，以宣传、网信部门牵头的网络舆情应对机制。探索引进法律、审计、评估等中介服务机构参与防范和处置非法集资的有关环节工作，确保案件处置结果公正。

（十七）规范民间投融资发展。按照“有序引导、重在规范，疏堵结合、标本兼治”的原则，鼓励和引导民间投融资健康发展。逐步放宽民间投融资市场准入，拓宽民间投融资渠道，规范引导民间资本进入金融服务领域，提升其服务实体经济的能力与水平。完善社会信用体系，建立公开、透明的信用信息交换平台，营造诚实守信的金融生态环境。

（十八）深化金融改革。加快金融改革，加快金融产品与服务创新，加快发展普惠金融，提高金融服务的覆盖面；增加对中小微企业有效资金供给，加大对经济社会发展薄弱环节的支持力度，压缩非法集资生存空间。

## 七、强化工作保障

（十九）加强组织领导。坚持把防范和处置非法集资工作放在重要位置，通过采取评估、督导、考核、激励、惩戒等措施，促进工作开展。各级人民政府要定期听取汇报，加强重大案件处置研究，了解掌握进展情况，及时解决具体问题，为防范和处置非法集资工作提供组织保障。

（二十）加强基础保障。进一步加强防范和处置非法集资工作人员及经费保障工作，相关工作经费纳入同级政府预算。适当增配工作人员，将思想素质好、业务能力强、敢于担当、认真负责的工作人员选配到打击和处置非法集资工作岗位。定期组织开

展业务培训，不断提高打击和处置非法集资工作队伍人员思想素质和业务能力。

各级各有关部门要认真对照本实施意见提出的各项目标任务，结合实际制定具体工作方案，进一步细化责任分工，加强督促检查，采取有效措施抓好落实。省处非领导小组要督促检查本实施意见贯彻落实情况，重大情况及时报告省人民政府。

湖南省人民政府  
2016年7月26日

# 学习笔记

# 学习笔记

# 学习笔记