

处置非法集资工作操作流程(试行)

处非联发[2008]4号

第一章 总则

第一条 为规范处置非法集资工作程序,明确省级人民政府和有关部门工作职责,提高工作效率,依据《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》(国务院令 247 号)和《国务院关于同意建立处置非法集资部际联席会议制度的批复》(国函〔2007〕4号)等制定本操作流程。

第二条 本操作流程所指非法集资是指法人、其他组织或者个人,未经有权机关批准,向社会公众募集资金的行为。非法集资主要特征为:

(一)未经有关部门依法批准,包括没有批准权限的部门批准的集资以及有审批权限的部门超越权限批准的集资。

(二)承诺在一定期限内给出资人还本付息。还本付息的形式除以货币形式为主外,还包括以实物形式或其他形式。

(三)向社会不特定对象即社会公众筹集资金。

(四)以合法形式掩盖其非法集资的性质。

第三条 处置非法集资工作应遵循以下原则:

(一)政府主导。处置非法集资工作实行省级人民政府负责制。省(自治区、直辖市)人民政府对辖区内处置非法集资工作负总责,指导、组织、协调有关部门做好处置非法集资工作。

(二)属地管理。非法集资案件查处实行属地管理,涉案地省级人民政府组织有关部门做好案件的受理、调查、立案、认定和处置善后等工作。

(三)依法查处。省级人民政府及各行业主(监)管部门应按照职责分工和工作权限,依法查处非法集资活动,做到事实清楚、证据确凿、定性准确、依法处置。

(四)及时果断。省级人民政府及各行业主(监)管部门应加强对涉嫌非法集资活动的监测,做到早发现、早报告、早预警、早处置,从源头上防止非法集资活动的蔓延。

(五) 协作配合。省级人民政府及各行业主(监)管部门在处置非法集资工作中, 要加强沟通、密切配合、互通信息、资源共享, 形成处置合力。

(六) 积极稳妥。省级人民政府应积极稳妥地处置非法集资活动, 做好群体性事件的预防和处置, 维护社会稳定。

第四条 本操作流程为处置非法集资工作的一般性操作规范, 适用于各省(自治区、直辖市)人民政府, 各省(自治区、直辖市)可根据实际制订本辖区的实施细则。

第二章 工作职责

第五条 处置非法集资工作由省级人民政府负责, 行业主(监)管部门一线把关, 处置非法集资联席会议或组织领导机构(以下简称联席会议)负责组织协调。

第六条 省级人民政府主要职责:

(一) 建立健全本辖区处置非法集资工作机制、组织协调机制和工作责任制。

(二) 组织、指导下级人民政府和相关部门做好处置非法集资工作, 制定处置非法集资工作目标和规划。

(三) 制定完善本辖区处置非法集资地方政府规章和行业技术标准。

(四) 负责本辖区涉嫌非法集资活动的监测预警和风险排查。

(五) 负责本辖区非法集资案件的性质认定、查处和处置善后。

(六) 组织本辖区处置非法集资宣传教育工作。

(七) 负责预防和处置因非法集资而引发的群体性事件。

(八) 负责本辖区非法集资案件的信息统计和重大情况的上报工作。

第七条 联席会议主要职责:

(一) 在省级人民政府领导下负责处置非法集资工作的组织协调和监督指导。

(二) 组织有关部门研究建立处置非法集资的有关工作机制和工作制度。

(三) 组织、协调对处置非法集资的相关法律法规提出起草和修改建议。

(四)组织开展对涉嫌非法集资案件进行性质认定。

联席会议办公室负责联席会议的日常工作。

第八条 联席会议成员单位职责：

(一)基本职责：

1. 负责对非法集资案件处置提供法律政策、处置预案、处置善后和维护社会稳定工作的指导。

2. 建立处置非法集资工作责任制度。

3. 完善行业监督管理制度和行业技术标准。

4. 做好本行业涉嫌非法集资活动的监测预警。

5. 负责调查核实日常工作中发现的涉嫌非法集资线索。

6. 对需要认定的非法集资案件性质进行行业认定。

7. 配合省级人民政府做好非法集资案件的查处取缔和债权债务清理清退等工作。

8. 联席会议布置的其他工作。

(二)主要成员单位职责：

1. 宣传主管部门：负责新闻媒体对涉嫌非法集资宣传的管理；组织开展处置非法集资宣传教育工作，对证据确凿、危害严重的非法集资案件依法予以报道，营造打击非法集资违法犯罪活动的舆论氛围。

2. 公安机关：受理单位或个人举报、报案、移送的涉嫌非法集资案件，及时依法立案侦查；对非法集资活动单位或个人依法采取强制措施；依法查询、冻结、扣押涉案资产，最大限度挽回经济损失；协助省级人民政府做好维护社会稳定等工作。

3. 财政和税务部门：财政部门要积极支持处置非法集资工作，给予必要的经费保障，加强对涉嫌非法集资企业的财务监督等工作；税务部门要协助掌握和提供涉嫌非法集资企业税收缴纳方面的有关线索，及时查处涉嫌非法集资企业违反税法行为，加强对涉嫌非法集资企业的税务监督等工作。

4. 人民银行、金融监管部门：对涉嫌非法集资活动单位或个人的金融资产依法进行监测；配合省级人民政府及公安、工商、司法等部门对非法集资案件进行查处与取缔等工作。

5. 工商部门：加强对媒体广告发布情况的监测和检查，依法查处涉及非法集资活动的违法广告；依法加强对涉嫌非法集资企业的监管；依照有关部门的认定意见，对非法集资的企业予以处罚等工作。

6. 人民法院：负责非法集资案件的受理、审判和执行工作；对非法集资案件审理活动中的法律适用问题适时制订司法解释；积极参与处置非法集资工作中需要协调的事项；配合有关部门开展处置非法集资案件的宣传工作；为打击非法集资活动提供法律咨询和指导等工作。

7. 检察机关：依法做好非法集资案件的审查批捕、审查起诉和诉讼监督工作；加强与有关部门的沟通与联系，积极参与处置非法集资工作中需要协调的事项；为非法集资案件办理工作中的法律问题提供咨询和指导等工作。

(三) 其他成员单位职责：

根据联席会议要求，会同有关部门做好处置非法集资和维护社会稳定等工作。

第九条 根据工作需要，联席会议可邀请成员单位以外的相关部门参加联席会议，共同做好处置非法集资工作。

第三章 监测预警

第十条 监测预警实行省级人民政府主导，行业主(监)管部门主办。省级人民政府负责建立健全处置非法集资监测预警机制，落实责任部门，做好本辖区涉嫌非法集资活动监测预警的领导、组织、协调等工作。

第十一条 行业主(监)管部门应建立处置非法集资的监测预警制度，落实责任部门和人员。通过单位或个人举报、新闻监督、日常监管等方式，监测预警本行业涉嫌非法集资活动的各类信息。

第十二条 行业主(监)管部门应建立信息采集登记制度，对各类涉嫌非法集资活动信息进行搜集整理。

(一) 重视单位或个人对涉嫌非法集资活动的举报，向社会公众公开举报电话、信箱、地址等举报方式和渠道，认真受理来信、来访、来电，及时做好登记等工作。

(二)建立审读制度,定期不定期对报刊杂志、广播电视、互联网等公共媒体发布的广告、宣传等经济活动信息进行监测、跟踪和分析,从中发现、识别和判断涉嫌非法集资活动的信息和线索,根据需要及时通报新闻单位进行正确舆论引导。

(三)在行业履职过程中发现涉嫌非法集资活动线索的,应做好工作记录,收集和保全相关证据。

(四)认真处理上级机关、联席会议、相关单位或异地政府通报的涉嫌非法集资活动线索。

第十三条 联席会议除处理来自各方面的涉嫌非法集资活动线索外,还要负责做好与部际联席会议、省级人民政府和有关成员单位之间的信息报告、通报和交办工作。

第十四条 公安机关直接按规定程序处理单位或个人反映的涉嫌非法集资活动线索,根据实际情况及时向省级人民政府和有关行业主(监)管部门通报。

第四章 案件受理

第十五条 案件受理实行属地管理,由行业主(监)管部门负责具体办理。

第十六条 行业主(监)管部门应建立健全涉嫌非法集资案件受理登记制度,确定部门及人员负责案件的受理工作,区别不同情况进行处理:

(一)对不属于非法集资性质的举报线索,由行业主(监)管部门作出终结受理结论,并向举报人回复。

(二)对管理职责明确的涉嫌非法集资活动线索,由行业主(监)管部门在职权范围内受理。

(三)对案情复杂或超出部门管理权限的,由行业主(监)管部门提出意见和处置建议报省级人民政府。

(四)对涉嫌犯罪的案件线索,行业主(监)管部门直接移送当地公安机关。

第十七条 省级人民政府组织协调本辖区涉嫌非法集资案件受理工作,根据行业主(监)管部门提交的涉嫌非法集资线索情况报告,及时组织公安、工商等相关行业主(监)管部门研究处理意见。

(一)对不属于非法集资活动的,由省级人民政府牵头作出终结受理结论。

(二)对涉嫌非法集资活动的,确定主办部门和协办部门进行调查处理。

(三)对涉嫌犯罪的案件线索及时移送公安机关。

第十八条 行业主(监)管部门发现线索或接到举(通)报后,一般应在三十个工作日内完成受理工作。

第五章 调查取证

第十九条 案件调查取证由省级人民政府组织,行业主(监)管部门主办。省级人民政府应组织、督导各相关部门依据工作职责和实际需要,及时开展涉嫌非法集资案件调查取证。

第二十条 对案情单一、主(监)管部门职责明确的涉嫌非法集资案件,公安机关、行业主(监)管部门应在职权范围内开展调查工作。

第二十一条 对案情复杂、涉及面广、调查难度大的涉嫌非法集资案件,由省级人民政府组织召开有关部门参加的联席会议,成立联合调查组,确定牵头部门和参与部门,开展联合调查取证。

第二十二条 联合调查取证工作可按以下程序进行:

(一)成立调查组。调查组主要由公安、工商、税务及相关行业主(监)管部门参加。

(二)制定调查方案。调查方案包括调查方式、调查内容、调查重点和人员安排等。

(三)实施调查取证。调查组应做好涉案单位或个人涉嫌非法集资证据资料的收集、保全工作,对可能灭失或以后难以取得的证据可依法先行登记保存。收集的证据主要包括书证、物证、视听资料、证人证言、当事人陈述、现场笔录等。

(四)撰写调查报告。调查结束后,调查组应形成调查报告并提出处理意见和建议,向省级人民政府报告。对涉嫌犯罪的,将有关调查材料、案卷等资料及时移送公安机关。

第二十三条 调查取证可采取行业执法调查和专项调查两种方式。

行业执法调查以行业主(监)管部门和工商、税务机关为主,相关部门配合,主要调查涉嫌单位或个人基本情况。

专项调查以公安机关、人民银行和金融监管部门为主,相关部门配合,主要对涉嫌单位或个人资金运作情况进行调查和核实。

第二十四条 调查取证主要包括以下内容:

- (一)涉嫌单位或个人基本情况。
- (二)集资方式、数额、范围和人数。
- (三)经营方式、经营范围、合同兑付、纳税情况。
- (四)高管人员及家庭成员构成、主要社会关系。
- (五)涉嫌单位或个人的资金运作情况。
- (六)涉嫌单位或个人的主要关联企业情况。
- (七)其他违法违规问题等。

调查中对涉嫌企业的生产经营状况、盈利水平、市场发展前景进行分析评价，为定性处置工作提供参考。

第二十五条 在案件调查取证期间，省级人民政府应组织相关部门对涉嫌非法集资单位或个人进行动态监控，防止抽逃、转移、藏匿资金以及主要涉案人员潜逃，发现异常情况要及时采取必要的管控措施。

第二十六条 调查取证工作一般应在三十个工作日内完成。如案情复杂，省级人民政府可根据实际情况适当延长调查时间。

第六章 立案侦查

第二十七条 立案侦查由公安机关主办，行业主(监)管部门配合。省级人民政府应加强对涉嫌非法集资案件立案侦查的组织领导，提高办案效率和质量。

第二十八条 公安机关根据举报、报案或有关部门移送的涉嫌非法集资案件线索，对符合立案条件的，依法立案侦查，并向省级人民政府报告。

第二十九条 公安机关立案侦查后，需相关主(监)管部门配合的，可商有关部门或通过省级人民政府协调。

第三十条 省(自治区、直辖市)内跨区域的涉嫌非法集资案件侦查工作需要其他地区公安机关予以配合的，由上级公安机关负责协调；跨省(自治区、直辖市)的重特大涉嫌非法集资案件侦查工作需要其他省(自治区、直辖市)公安机关予以配合的，由公安部负责协调。

第三十一条 公安机关在侦查重大案件过程中认为需检察院、法院提供业务支持的，可直接或通过省级人民政府进行协商。

第七章 性质认定

第三十二条 性质认定由省级人民政府负责，依法进行认定。

第三十三条 对于法律规定明确、性质无争议的非非法集资案件，公安、司法机关可依职权直接认定和处理。公安、司法机关认为需要行业主(监)管部门出具行政认定意见的，相关行业主(监)管部门应根据证据材料作出是否符合行业技术标准的行政认定意见。

第三十四条 行业主(监)管部门可依据调查情况和有关规定，对涉嫌非法集资案件直接作出性质认定。

第三十五条 省级人民政府可通过召开联席会议的方式，对以下涉嫌非法集资活动进行性质认定：

- (一)联合调查组提交的。
- (二)公安、司法机关认为需要，但行业主(监)管部门难以定性的。
- (三)下级人民政府上报的认定申请。

联席会议在相关行业主(监)管部门出具行业技术标准认定意见的基础上组织认定，有关部门依法出具认定结论。

第三十六条 对于重大且跨区域的非法集资案件，省级人民政府难以进行性质认定，按照《国务院关于同意建立处置非法集资部际联席会议制度的批复》(国函〔2007〕4号)相关规定办理。

第三十七条 性质认定意见一般应在收到性质认定材料之日起三十个工作日内作出。

第八章 处置善后

第三十八条 案发地省级人民政府负责本辖区非法集资案件的处置和维护社会稳定工作。

第三十九条 对情节较轻、社会影响较小、非法集资单位或个人有还款能力和还款意愿的案件，由省级人民政府责令非法集资单位或个人立即停止非法集资活动，指导、督促其限期完成集资款的清理和清退。

第四十条 除第三十九条所述案件处置方式外，非法集资案件一般处置程序为：

(一)成立专案组。

(二)制定处置方案。

(三)公告取缔。

(四)债权债务申报登记和确认。

(五)资产负债审计和资产评估。

(六)资产清收、保全和实物资产的变现。

(七)集资款项清退。

第四十一条 省级人民政府应组织有关成员单位成立专案组。专案组可根据需要下设综合协调、资金核查、债务清偿、侦查保卫、宣传接待等若干工作小组。

第四十二条 专案组应制定处置方案。处置方案应包括：组织领导、职责分工、处置原则、纪律要求和突发事件处置等内容。

第四十三条 明确处置非法集资债权债务清理清退主体。

(一)有行业主(监)管部门、挂靠单位、组建单位或批准单位的，由案发地省级人民政府组织上述单位负责债权债务清理清退工作。

(二)没有行业主(监)管部门、挂靠单位、组建单位或批准单位的，由案发地省级人民政府组织工商等有关部门负责债权债务清理清退工作。

第四十四条 案发地省级人民政府负责组织对非法集资活动的取缔和公告工作。

第四十五条 债权债务申报、登记、确认应当包括以下内容：

(一)公告债权债务申报事宜。

(二)接受债权债务的申报。申报人持本人合法有效证件、集资合同、收款收据以及其他有关资料办理债权债务申报手续。

(三)专案组对债权人身份、集资数额等资料进行甄别确认，并逐笔登记集资数额。

第四十六条 专案组应做好集资群众的接待和宣传解释工作。

第四十七条 专案组应指定或聘请中介机构对非法集资单位或个人的资金来源和用途进行审计，对资产、负债进行评估，形成审计报告和资产评估报告。

第四十八条 专案组通过清收债权、保全资产，以及将公安机关查封、扣押的涉案资产进行公开拍卖等方式变现，用于集资款的清退。

第四十九条 集资款的清退，应根据清理后剩余的资金，按集资参与者集资额比例予以清退。对跨区域案件，由牵头省级人民政府负责确定统一的清退比例。

第五十条 清退集资款工作可按以下程序进行：

(一)协调有关开户银行签订委托清退集资款协议，明确集资款清退工作的操作流程。

(二)解封、归并清退资金。

(三)实施清退。

第五十一条 对跨省(区、市)的非法集资案件，公司注册地在涉案地区的，由公司注册地省级人民政府牵头负责；公司注册地不在涉案地区的，由涉案金额最多的省级人民政府牵头负责，相关省级人民政府积极配合并负责做好本辖区工作；牵头省级人民政府要组织协调其他涉案地区，制定统一的债权债务清理清退原则和方案，保证处置工作顺利进行。

其他情形的跨省(区、市)案件，由涉案金额最多的省(区、市)牵头，按照统一的原则和方案做好处置善后工作。

第五十二条 在处置非法集资工作中，省级人民政府应高度重视维护社会稳定工作，采取必要措施，有效防范和处置群体性事件。

第五十三条 处置工作完成后，一般在三十个工作日内形成处置报告。处置报告主要包括：案件线索、被处置对象基本情况、调查取证及性质认定情况、主要违法违规事实、处置工作中所采取措施以及处理结果等。

第九章 附则

第五十四条 在处置非法集资案件中，要高度重视宣传教育工作，增强社会公众法律意识和识别能力，自觉远离和抵制非法集资活动。

第五十五条 在处置非法集资案件过程中，如发生突发事件，省级人民政府应根据其性质和严重程度，及时启动突发事件应急预案。

第五十六条 处置非法集资工作人员应严格遵守各项工作制度，对于失密泄密、玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，应根据相关法律、法规和纪律，追究当事人责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第五十七条 本操作流程由处置非法集资部际联席会议办公室负责解释。