

陕西省人民政府关于印发 《防范和处置非法集资条例》实施细则的通知

陕政发〔2023〕7号

各设区市人民政府，省人民政府各工作部门、各直属机构：
现将《陕西省〈防范和处置非法集资条例〉实施细则》印发给你们，请认真贯彻执行。

陕西省人民政府

2023年3月9日

陕西省《防范和处置非法集资条例》实施细则

第一章 总 则

第一条 为了防范和处置非法集资，建立健全工作体制与机制，明确部门工作职责，保护社会公众合法权益，防范化解金融风险，维护经济秩序和社会稳定，根据《防范和处置非法集资条例》（以下简称《条例》），结合实际，制定本细则。

第二条 本细则所称非法集资，是指未经国务院金融管理部门依法许可或者违反国家金融管理规定，以许诺还本付息或者给予

其他投资回报等方式，向不特定对象吸收资金的行为。

本细则所称国务院金融管理部门，是指中国人民银行、国务院金融监督管理机构和国务院外汇管理部门。国务院金融管理部门驻陕分支机构是指中国人民银行西安分行和国家外汇管理局陕西分局，国务院金融管理部门驻陕派出机构是指中国银行保险监督管理委员会陕西监管局、中国证券监督管理委员会陕西监管局。

第三条 本细则适用于陕西省非法集资的防范以及行政机关对非法集资的处置工作。

法律、行政法规对非法从事银行、证券、保险、外汇等金融业务活动另有规定的，适用其规定。

第四条 本细则所称非法集资人，是指发起、主导或者组织实施非法集资的单位和个人；所称非法集资协助人，是指明知是非法集资而为其提供帮助并获取经济利益的单位和个人。

第五条 国家禁止任何形式的非法集资，对非法集资坚持防范为主、打早打小、综合治理、稳妥处置原则。

第六条 省人民政府建立健全省级防范和处置非法集资工作机制，成立防范和处置非法集资工作领导小组，领导小组办公室设在省地方金融监管局，负责领导小组日常工作。

市、县、区人民政府应当建立健全政府统一领导的防范和处置非法集资工作机制。同级政府有关部门以及国务院金融管理部门驻陕分支机构、派出机构等单位参加领导小组。

上级人民政府应当统筹、督促和指导下级人民政府做好本行政区域防范和处置非法集资工作。各级防范和处置非法集资工作机制应当加强与上级防范和处置非法集资工作机制的沟通和联系，接受上级处置非法集资牵头部门的督促、指导。

行业主管部门、监管部门以及国务院金融管理部门分支机构、派出机构按照职责分工，负责本行业、领域非法集资的防范和配合处置工作。

第七条 省地方金融监管局是省级防范和处置非法集资工作机制的牵头部门（以下简称处置非法集资牵头部门）。

市、县、区处置非法集资牵头部门由同级人民政府结合实际确定，设有地方金融工作部门的，由其履行牵头职责；未单设地方金融工作部门的，应当指定具有执法职能和执法基础的部门履行牵头职责。乡镇人民政府（街道办事处）应当明确牵头负责防范和处置非法集资工作的人员。

第八条 省、市、县人民政府应当保障防范和处置非法集资工作相关经费，并列入本级预算。

各级防范和处置非法集资牵头部门应当落实执法设备、执法车辆等保障，加强执法人员培训、考核，提高执法人员执法水平。

第二章 防范

第九条 省、市、县人民政府应当分级建立非法集资监测预警机制，纳入社会治安综合治理体系，充分发挥网格化管理和基层

群众自治组织的作用，运用大数据等现代信息技术手段，加强对非法集资的监测预警，开展常态化非法集资风险排查。

省处置非法集资牵头部门负责牵头建立省级非法集资监测预警平台，有效整合政务数据、监管数据、互联网公开数据以及第三方机构数据等，促进部门之间和区域之间信息共享和互联互通，加强非法集资风险研判，及时预警提示风险。

市（区）人民政府负责指导县（市、区）人民政府和有关部门开展非法集资风险的监测和预警工作，条件成熟的可建立本级非法集资监测预警平台。

县（市、区）人民政府负责组织乡镇人民政府（街道办事处）和有关部门采取日常监管、技术监测、专项排查、核实举报等方式，加强对非法集资风险的监测和预警，并及时上报涉嫌非法集资相关信息。

乡镇人民政府（街道办事处）负责组织村民委员会（居民委员会）等基层群众自治组织进行网格巡查、楼宇管理等，并及时上报涉嫌非法集资相关信息。

第十条 省处置非法集资牵头部门负责制定防范和处置非法集资工作业务规范，加强对工作人员的业务培训；建立健全全省非法集资监测预警体系，促进地方、部门信息共享，加强非法集资风险研判，及时预警提示。

行业主管部门、监管部门应当强化日常监督管理，全面做好

本行业、本领域非法集资风险排查和监测预警工作；落实责任部门和人员，监测、跟踪和分析信息及线索，建立非法集资风险线索清单；发现涉嫌非法集资活动线索的，应当立即报告处置非法集资牵头部门，做好工作记录，收集和保全相关证据，并配合依法进行调查处置。

第十一条 市场监督管理部门应当加强企业、个体工商户名称和经营范围等商事登记管理。除法律、行政法规和国家另有规定外，企业、个体工商户名称和经营范围中不得包含“金融”“理财”“交易所”“交易中心”“财富管理”“股权众筹”等字样或者内容。

县级以上处置非法集资牵头部门、市场监督管理部门等有关部门应当建立会商机制，发现企业、个体工商户名称或者经营范围中包含前款规定以外的其他与集资有关的字样或者内容的，及时予以重点关注，通过会商机制进行评判与认定，出具分析报告，指导其进行变更登记或注销，对于涉嫌违法违规，未按照规定取得业务牌照或资质、违规开展金融业务的，依法进行调查、处理。

第十二条 处置非法集资牵头部门会同互联网信息内容管理部门、电信主管部门加强对涉嫌非法集资的互联网信息和网站、移动应用程序等互联网应用的监测。经处置非法集资牵头部门组织认定为用于非法集资的，互联网信息内容管理部门、电信主管部门应当及时依法作出处理。

第十三条 互联网信息服务提供者应当加强对用户发布信息的管理，不得制作、复制、发布、传播涉嫌非法集资的信息；发现涉嫌非法集资的信息，应当保存有关记录，并向所在地县（市、区）处置非法集资牵头部门报告。

第十四条 除国家另有规定外，任何单位和个人不得发布包含集资内容的广告或者以其他方式向社会公众进行集资宣传。

市场监督管理部门会同处置非法集资牵头部门加强对涉嫌非法集资广告的监测。经处置非法集资牵头部门组织认定为非法集资的，市场监督管理部门应当及时依法查处相关非法集资广告。

广告经营者、广告发布者应当依照法律、行政法规查验相关证明文件，核对广告内容。对没有相关证明文件且包含集资内容的广告，广告经营者不得提供设计、制作、代理服务，广告发布者不得发布。

第十五条 省处置非法集资牵头部门与国务院金融管理部门驻陕分支机构、派出机构应当建立非法集资可疑资金监测机制。

国务院金融管理部门驻陕分支机构、派出机构应当完善资金流动异常行为监测评价指标，按照职责分工督促、指导金融机构、非银行支付机构加强对资金异常流动情况及其他涉嫌非法集资可疑资金的监测工作，检查金融机构、非银行支付机构内部资金异常流动机制的运行情况，如发现异常行为应当立即反馈同级处置非法集资牵头部门，发现重大、紧急资金异常流动情况涉嫌非

法集资的，应当及时报告处置非法集资牵头部门。

第十六条 金融机构、非银行支付机构应当履行下列防范非法集资的义务：

（一）建立健全内部管理制度，禁止分支机构和员工参与非法集资，防止他人利用其经营场所、销售渠道从事非法集资；

（二）加强对社会公众防范非法集资的宣传教育，在经营场所醒目位置设置警示标识；

（三）依法严格执行大额交易和可疑交易报告制度，对涉嫌非法集资资金异常流动的相关账户进行分析识别，并将有关情况及时报告所在地国务院金融管理部门分支机构、派出机构和处置非法集资牵头部门。

第十七条 行业协会、商会应当完善行业自律机制，加强行业自律管理、自我约束，督促、引导成员积极防范非法集资，不得以任何形式组织、协助、参与非法集资活动，如发现相关风险线索，及时报告行业主管部门、监管部门。

第十八条 省处置非法集资牵头部门应当按照上级防范和处置非法集资工作机制要求，建立健全省防范非法集资宣传教育工作机制，开展防范非法集资宣传月等活动，推动本行政区域内防范非法集资宣传教育工作。

市、县、区人民政府应当开展常态化的防范非法集资宣传教育工作，宣传教育的重点包括但不限于机关、厂矿、学校、家庭、

社区、村组等重点区域场所，充分运用各类媒介或者载体，以法律政策解读、典型案例剖析、投资风险教育等方式，向社会公众宣传非法集资的违法性、危害性及其表现形式等，增强社会公众对非法集资的防范意识和识别能力。

处置非法集资牵头部门对本行政区域内开展常态化的防范非法集资宣传教育工作分级负责，制定年度或者专项宣传教育工作方案。各级处置非法集资牵头部门应当定期组织相关培训，提高防范非法集资宣传教育工作的针对性、有效性。

行业主管部门、监管部门以及行业协会、商会应当根据本行业、领域非法集资风险特点，有针对性地开展防范非法集资宣传教育活动。开展防范非法集资宣传教育情况，应当及时报送属地处置非法集资牵头部门。

第十九条 省内各级新闻媒体应当开展防范非法集资公益宣传，并依法对非法集资进行舆论监督，宣传、网信等部门应当予以支持。

第二十条 对涉嫌非法集资行为，任何单位和个人有权向处置非法集资牵头部门或者其他有关部门举报。

国家鼓励对涉嫌非法集资行为进行举报。处置非法集资牵头部门以及其他有关部门应当公开举报电话和邮箱等举报方式、在政府网站设置举报专栏，接受举报，及时依法处理，并为举报人保密。

第二十一条 居民委员会、村民委员会发现所在区域有涉嫌非法集资行为的，应当向当地人民政府、处置非法集资牵头部门或者其他有关部门报告。

第二十二条 处置非法集资牵头部门和行业主管部门、监管部门发现本行政区域或者本行业、领域可能存在非法集资风险的，有权对相关单位和个人进行警示约谈，责令整改。

警示约谈及整改情况应当及时通报属地处置非法集资牵头部门。

第三章 处 置

第二十三条 对本行政区域内的下列行为，涉嫌非法集资的，处置非法集资牵头部门应当及时组织有关行业主管部门、监管部门及国务院金融管理部门驻陕分支机构、派出机构共同进行调查：

（一）设立互联网企业、投资及投资咨询类企业、各类交易场所或者平台、农民专业合作社、资金互助组织以及其他组织吸收资金；

（二）以发行或者转让股权、债权，募集基金，销售保险产品，或者以从事各类资产管理、虚拟货币、融资租赁业务等名义吸收资金；

（三）在销售商品、提供服务、投资项目等商业活动中，以承诺给付货币、股权、实物等回报的形式吸收资金；

（四）违反法律、行政法规或者国家有关规定，通过大众传

播媒介、即时通信工具或者其他方式公开传播吸收资金信息；

（五）其他涉嫌非法集资的行为。

第二十四条 对跨行政区域的涉嫌非法集资行为，非法集资人为单位的，由其登记地处置非法集资牵头部门组织调查认定；非法集资人为个人的，由其住所地或者经常居住地处置非法集资牵头部门组织调查。住所地和经常居住地不一致的，原则上由经常居住地处置非法集资牵头部门组织调查。非法集资行为发生地、集资资产所在地以及集资参与者所在地处置非法集资牵头部门应当配合调查工作。

县（市、区）处置非法集资牵头部门负责组织调查本行政区域内的涉嫌非法集资行为，有关行业主管、监管部门以及国务院金融管理部门驻陕分支机构、派出机构积极配合。

市（区）处置非法集资牵头部门负责组织调查本行政区域内的下列涉嫌非法集资行为：

（一）在本行政区域有重大影响的；

（二）省处置非法集资牵头部门指定市（区）处置非法集资牵头部门管辖的；

（三）认为应当由本部门管辖的。

省处置非法集资牵头部门负责组织调查本行政区域内的下列涉嫌非法集资行为：

（一）在本行政区域有重大影响的；

(二) 处置非法集资部际联席会议或省人民政府指定由省处置非法集资牵头部门管辖的;

(三) 认为应当由本部门管辖的。

处置非法集资牵头部门对组织调查职责存在争议的,由其共同的上级处置非法集资牵头部门确定。对跨省、自治区、直辖市涉嫌非法集资行为的调查职责存在争议的,省处置非法集资牵头部门应当将有关情况报请处置非法集资部际联席会议确定。

第二十五条 根据《条例》第二十一条规定,处置非法集资牵头部门组织调查涉嫌非法集资行为,可以采取下列措施:

(一) 进入涉嫌非法集资的场所进行调查取证。对与涉嫌非法集资行为相关的物品或者场所进行调查时,应当通知涉嫌非法集资人、涉嫌非法集资协助人到场,调查人员应当制作现场笔录,载明时间、地点、事件等内容,由调查人员、涉嫌非法集资人、涉嫌非法集资协助人签字、盖章。

(二) 询问与被调查事件有关的单位和个人,要求其就有关事项作出说明。被询问人应当予以配合,如实回答询问、反映情况。调查人员询问时应当制作询问笔录,并交由被询问人核对,核对无误后签字、盖章确认。

(三) 查阅、复制与被调查事件有关的文件、资料、电子数据等,对可能被转移、隐匿或者毁损的文件、资料、电子设备等予以封存。调查人员对于封存的文件、设备应当场清点并开具清

单，由涉嫌非法集资人、涉嫌非法集资协助人和调查人员共同签字、盖章，并向涉嫌非法集资人、涉嫌非法集资协助人当场交付封存证据通知书和清单。封存期间，任何单位和个人不得转移、隐匿或者毁损证据。

（四）查询涉嫌非法集资的有关账户。经处置非法集资牵头部门主要负责人批准，调查人员有权依法查询有关账户。查询时应当出示有效执法证件和查询公函，金融机构应当配合查询。

调查取证主要包括下列内容：

涉嫌非法集资单位或个人基本情况；集资方式、数额、范围和人数；经营方式、经营范围、合同兑付情况、纳税情况；股东、实际控制人、董事、监事、高级管理人员及其家庭成员、主要社会关系；涉嫌非法集资单位或个人的资金运作情况；涉嫌非法集资单位或个人的主要关联企业情况；其他涉嫌非法集资问题等。

实施行政调查措施，应当按照以下程序进行：

（一）组织相关部门成立调查组，明确调查人员，制定调查计划和方案；

（二）制作调查通知书，在开展调查取证前，向被调查单位或个人送达；

（三）开展行政调查，调查人员不得少于2人，并应当主动向当事人或者有关人员出示执法证件；

（四）撰写调查报告，调查结束后，调查人员应当形成调查

报告，提出处理意见和建议，并向上级处置非法集资牵头部门报备。

与被调查事件有关的单位和个人应当配合调查，不得拒绝、阻碍。

第二十六条 处置非法集资牵头部门对涉嫌非法集资行为组织调查，有权要求暂停集资行为，通知市场监督管理部门或者其他有关部门暂停为涉嫌非法集资的有关单位办理设立、变更或者注销登记。

经调查认定属于非法集资的，依照有关法律法规和本实施细则的相关规定处理；经调查认定不属于非法集资的，处置非法集资牵头部门应当及时解除临时性限制措施。

第二十七条 处置非法集资牵头部门对涉嫌非法集资行为，应当及时组织相关行业主管、监管部门和国务院金融管理部门驻陕分支机构、派出机构共同进行认定。

对涉嫌非法集资行为进行认定时，可聘请法律、金融、财务等方面的专家学者进行咨询论证，论证结论可作为认定的重要参考。

经认定属于非法集资的，处置非法集资牵头部门应当责令非法集资人、非法集资协助人立即停止有关非法活动；发现涉嫌犯罪的，应当按照规定及时将案件移送公安机关，并配合做好相关工作。

行政机关对非法集资行为的认定，不是依法追究刑事责任的必经程序。

处置非法集资牵头部门与公安机关、司法机关之间应当加强协调配合，健全案件移送、证据移交、信息通报机制。

第二十八条 根据处置非法集资的需要，处置非法集资牵头部门可以依照《条例》第二十四条的规定，采取下列措施：

（一）查封有关经营场所，查封、扣押有关资产。

1 执法人员采取查封、扣押措施时，应当出示有效执法证件，当场交付有关单位或者人员查封、扣押决定书。

2 对查封、扣押的财物，处置非法集资牵头部门应当妥善保管，不得使用或者损毁；亦可指定有关人员或者委托第三人负责保管。

3 发现有关场所、资产已被其他国家机关依法查封的，不得重复查封。

（二）责令非法集资人、非法集资协助人追回、变价出售有关资产用于清退集资资金。

（三）根据处置非法集资工作需要，经市级以上处置非法集资牵头部门决定，省处置非法集资牵头部门按照规定通知出入境边防检查机关，限制非法集资的个人或者非法集资单位的控股股东、实际控制人、董事、监事、高级管理人员以及其他直接责任人员出境。

采取前款第一项、第二项规定的措施，应当经处置非法集资牵头部门主要负责人批准。

第二十九条 非法集资资金清退工作遵循以下原则：

（一）非法集资人、非法集资协助人是资金清退主体，应当及时向集资参与者清退集资资金。怠于履行清退职责的非法集资人、非法集资协助人，处置非法集资牵头部门在法定范围内对其从重处理，并及时将相关情况通报司法机关。

（二）清退过程应当接受处置非法集资牵头部门监督。处置非法集资牵头部门可以组织包括但不限于公安、司法，以及行业主管（监）管等有关部门审查并提出指导意见，并要求非法集资人召开集资参与者会议，说明资产情况、清退原则，听取集资参与者意见，指导非法集资人在依法合规基础上完善清退方案。

（三）在与集资参与者协商一致前提下，非法集资资金清退可采取逐年按比例返还本金、折价入股和实物抵债等方式进行。

（四）对易损毁、灭失、变质等不宜长期保存的物品，易贬值的汽车、船艇等物品，或者市场价格波动大的债券、股票、基金份额等财产，有效期即将届满的汇票、本票、支票等，非法集资人、非法集资协助人应当及时出售、变现或者先行变卖、拍卖。

（五）清退资金不足以偿还全体集资参与者本金的，按集资参与者出资比例予以统一清偿。因参与非法集资受到的损失，由集资参与者自行承担。

(六)任何单位和个人不得从非法集资中获取经济利益。集资参与人已获得的利益应当从其本金中扣除。

第三十条 清退集资资金来源包括：

- (一)非法集资资金余额；
- (二)非法集资资金的收益或者转换的其他资产及其收益；
- (三)非法集资人及其股东、实际控制人、董事、监事、高级管理人员和其他相关人员从非法集资中获得的经济利益；
- (四)非法集资人隐匿、转移的非法集资资金或者相关资产；
- (五)在非法集资中获得的广告费、代言费、代理费、好处费、返点费、佣金、提成等经济利益；
- (六)可以作为清退集资资金的其他资产。

第三十一条 为非法集资设立的企业、个体工商户和农民专业合作社，由市场监督管理部门吊销营业执照；为非法集资设立的网站、开发的移动应用程序等互联网应用，由互联网信息内容管理部门、电信主管部门依法予以关闭。

第三十二条 国务院金融管理部门驻陕分支机构、派出机构，各级人民政府有关部门以及其他有关单位和个人，对处置非法集资工作应当给予支持、配合。

任何单位和个人不得阻挠、妨碍处置非法集资工作。

第三十三条 处置非法集资过程中，各级人民政府应当落实属地管理责任，制定应急处置预案，加强舆情引导，做好信访接访，

及时通报行政案件处置等相关情况，采取有效措施维护社会稳定。

第四章 附 则

第三十四条 未经依法许可或者违反国家金融管理规定，擅自从事发放贷款、支付结算、票据贴现等金融业务活动的，由国务院金融管理部门或者地方金融管理部门按照监督管理职责分工进行处置。

法律、行政法规对其他非法金融业务活动的防范和处置没有明确规定的，参照《条例》的有关规定执行。

第三十五条 在防范和处置非法集资过程中，需要依法采取行政强制、实施行政处罚的，按照《条例》以及相关法律法规规定执行。

第三十六条 本实施细则自 2023 年 3 月 31 日起施行。