

广东省地方金融监督管理局关于非法集资行政案件办理程序的规定

广东省地方金融监督管理局

2022年3月17日

第一章 总则

第一条 为规范非法集资行政案件的办理程序，根据《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国行政强制法》《防范和处置非法集资条例》等规定，结合广东省实际，制定本规定。

非法集资行政案件是指县级以上地方人民政府防范和处置非法集资牵头部门（以下简称处置非法集资牵头部门）对符合《防范和处置非法集资条例》规定的涉嫌非法集资行为予以立案并组织调查处置的案件（以下简称案件）。

第二条 处置非法集资牵头部门办理案件，应当遵循公正、公开的原则，坚持教育与处罚相结合，做到事实清楚、证据确凿、适用依据正确、程序合法、处罚适当。

第三条 处置非法集资牵头部门办理案件实行回避制度。涉嫌非法集资人、非法集资协助人认为执法人员与案件有直接利害关系或者有可能影响公正执法的其他关系，有权申请回避。

执法人员属于本条第一款规定情形的应当回避，执法人员认为自己需要回避的，应当主动提出。处置非法集资牵头部门主要负责人的回避，由处置非法集资牵头部门集体讨论决定；处置非法集资牵头部门其他负责人和有关人员的回避，由处置非法集资牵头部门主要负责人决定。

回避决定作出之前，上述有关人员不停止对案件的调查处置。

第四条 处置非法集资牵头部门及参与案件办理的有关人员对在案件调查处置过程中知悉的国家秘密、商业秘密和个人隐私应当依法予以保密。

第五条 处置非法集资牵头部门应当全面推行行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度，加强行政执法信息化建设，推进信息共享，提高案件调查处置效率。

第二章 管辖

第六条 案件由涉嫌非法集资行为发生地的县级以上地方人民政府处置非法集资牵头部门管辖。

对跨行政区域的案件，涉嫌非法集资人、非法集资协助人为单位的，由其登记地的处置非法集资牵头部门组织调查处置；涉嫌非法集资人、非法集资协助人为个人的，由其住所地或者经常居住地的处置非法集资牵头部门组织调查处置。涉嫌非法集资行为发生地、集资资产所在地以及集资参与人所在地的处置非法集资牵头部门应当配合调查处置工作。

第七条 两个以上处置非法集资牵头部门对同一涉嫌非法集资行为都有管辖权的，由最先立案的处置非法集资牵头部门管辖。

处置非法集资牵头部门对管辖权发生争议的，应当自发生争议之日起七日内协商解决，协商不成的，报请共同的上一级处置非法集资牵头部门指定管辖；也可以直接由共同的上一级处置非法集资牵头部门指定管辖。

案件报请上一级处置非法集资牵头部门管辖或者指定管辖的，上一级处置非法集资牵头部门应当自收到报送材料之日起七日内确定案件的管辖部门。

第八条 处置非法集资牵头部门发现立案查处的案件属于其他有关部门管辖的，应当及时依法移送其他有关部门。

处置非法集资牵头部门发现案件涉嫌犯罪的，应当及时依法将案件移送司法机关，并对涉案物品以及与案件有关的其他材料依照有关规定办理交接手续。

处置非法集资牵头部门对于涉嫌非法集资行为的行政调查认定，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未对涉嫌非法集资行为作出性质认定的，不影响非法集资刑事案件的侦查、起诉和审判。

对依法不需要追究刑事责任或者免于刑事处罚，但应当给予行政处罚的，司法机关应当及时将案件移送有关处置非法集资牵头部门办理。

第九条 依照法律、法规、规章 的规定，处置非法集资牵头部门可以在其法定权限内书面委托符合《中华人民共和国行政处罚法》规定条件的组织对案件组织调查处置。受委托组织在委托范围内，以委托处置非法集资牵头部门的名义组织调查处置，不得再委托其他组织或者个人实施。

委托书应当载明委托的具体事项、权限、期限等内容。委托处置非法集资牵头部门和受委托组织应当将委托书向社会公布。

第三章 受理、立案

第十条 处置非法集资牵头部门对群众举报的涉嫌非法集资行为线索，应当及时进行审查，决定是否受理。经初步判断相关行为涉嫌非法集资，且属于本部门管辖范围的，应当予以受理。但举报人所举报的涉嫌非法集资行为具有以下情形之一的，不予受理：

- （一）举报人的姓名（名称）及联系方式不明确的；
- （二）被举报人的姓名（名称）不明确的；
- （三）没有提供被举报的涉嫌非法集资行为的具体事实的；
- （四）对同一个涉嫌非法集资行为的举报，本机关或其他机关已经受理的；

（五）本机关或其他机关对被举报的涉嫌非法集资行为已经作出处理决定，而举报人的举报没有提供新的事实。

处置非法集资牵头部门应当自收到举报材料之日起十五日内告知举报人是否受理或转办。

第十一条 处置非法集资牵头部门应当自受理各类线索之日起三十日内予以核查，经处置非法集资牵头部门主要负责人批准后决定是否立案；特殊情况下，经处置非法集资牵头部门主要负责人批准，可以延长三十日。法律、法规、规章另有规定的除外。

第十二条 经核查，已受理的线索同时符合下列条件的，应当立案：

- （一）有证据证明存在涉嫌非法集资行为；
- （二）依法可能给予行政处罚；
- （三）属于本部门管辖；
- （四）在应当追究法律责任的法定期限内。

符合立案条件的，应当填写立案审批表，经处置非法集资牵头部门主要负责人批准后予以立案。经核查，已受理的线索不符合上述立案条件的，应当填写不予立案审批表，经处置非法集资牵头部门主要负责人批准后，不予立案。

第十三条 处置非法集资牵头部门决定立案调查的案件，须及时向上一级处置非法集资牵头部门报告有关情况，上一级处置非法集资牵头部门应当加强对案件调查处置工作的指导和监督。

第十四条 在举报人提供了联系方式的情况下，处置非法集资牵头部门应当在举报办结后十五日内告知举报人有关举报的处理结果，处理结果的告知方式包括当面签收回执、邮寄送达、手机短信、传真、电子邮件、即时通讯账号等。

处置非法集资牵头部门对被举报的涉嫌非法集资行为组织调查后，依法作出行政处罚、不予行政处罚、移送有关行政机关处理、移送司法机关追究刑事责任等决定或者不予立案的，为举报办结。

第四章 调查取证

第十五条 处置非法集资牵头部门组织有关行业主管部门、监管部门和国务院金融管理部门分支机构、派出机构对涉嫌非法集资行为进行调查处置时，各相关单位应当全力支持和配合，派出本单位的执法人员参与案件调查处置工作。

处置非法集资牵头部门组织调查处置案件时，执法人员不得少于两人，并应当主动向当事人或者有关人员出示执法证件。

第十六条 执法人员应当依法收集证据。证据包括：

- （一）书证；

- (二) 物证;
- (三) 视听资料;
- (四) 电子数据;
- (五) 证人证言;
- (六) 当事人的陈述;
- (七) 鉴定意见;
- (八) 勘验笔录、现场笔录。

立案前核查或者监督检查过程中依法取得的证据材料，可以作为案件的证据使用。

对于移送的案件，移送机关依职权调查收集的证据材料，可以作为案件的证据使用。

上述证据，应当符合法律、法规、规章关于证据的规定，并经查证属实后才能作为认定案件事实的根据。以非法手段取得的证据，不得作为认定案件事实的根据。

第十七条 收集、调取的物证、书证应当是原物、原件。调取原物、原件有困难的，可以提取复制件、影印件或者抄录件，也可以拍摄或者制作足以反映原物、原件外形或者内容的照片、录像。复制件、影印件、抄录件和照片、录像由证据提取人核对无误后注明与原物、原件一致，并注明制作日期、证据出处，同时签名或者盖章。声音资料应当附有该声音内容的文字记录。

第十八条 对与涉嫌非法集资行为相关的物品或者场所进行检查时，应当通知涉嫌非法集资人、涉嫌非法集资协助人到场。执法人员应当制作现场笔录，载明时间、地点、事件等内容，由执法人员、涉嫌非法集资人、涉嫌非法集资协助人签名或者盖章。

第十九条 执法人员可以询问涉嫌非法集资人、涉嫌非法集资协助人及其他有关单位和个人，询问应当个别进行。询问应当制作笔录，询问笔录应当交由被询问人核对；对阅读有困难的，应当向其宣读。笔录如有差错、遗漏，应当允许其更正或者补充。涂改部分应当由被询问人签名、盖章或者以其他方式确认。经核对无误后，由被询问人在笔录上逐页签名、盖章或者以其他方式确认。执法人员应当在笔录上签名。

第二十条 在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下，处置非法集资牵头部门可以对与涉嫌非法集资行为有关的证据采取先行登记保存措施。采取或者解除先行登记保存措施，应当经处置非法集资牵头部门主要负责人批准。

先行登记保存的有关证据应当场清点和开具清单，由涉嫌非法集资人、涉嫌非法集资协助人和执法人员签名或者盖章，并向涉嫌非法集资人、涉嫌非法集资协助人当场交付先行登记保存证据通知书和清单。

先行登记保存期间，涉嫌非法集资人、涉嫌非法集资协助人或者其他有关人员不得损毁、

销毁或者转移证据。

第二十一条 对于先行登记保存的证据，应当在七日内采取以下措施：

- (一) 及时采取记录、复制、拍照、录像等证据保全措施；
- (二) 需要检测、检验、检疫、鉴定的，送交检测、检验、检疫、鉴定；
- (三) 依据有关法律、法规的规定可以采取查封、扣押等行政强制措施的，决定采取行政强制措施；
- (四) 违法事实不成立，或者违法事实成立但依法不应当予以查封、扣押的，决定解除先行登记保存措施。

第二十二条 地级以上市地方人民政府处置非法集资牵头部门决定对涉嫌非法集资的个人或者单位的控股股东、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限制出境，依照国家和省有关规定办理。

第二十三条 经处置非法集资牵头部门主要负责人批准，可依法查询涉嫌非法集资的有关账户，金融机构应当配合查询。

第二十四条 处置非法集资牵头部门可以依据法律、法规的规定采取查封、扣押措施。采取或者解除查封、扣押措施，应当经处置非法集资牵头部门主要负责人批准。查封、扣押按照《中华人民共和国行政强制法》规定的程序进行，并当场交付实施查封、扣押决定书和清单。

情况紧急，需要当场采取查封、扣押的，执法人员应当在二十四小时内向处置非法集资牵头部门主要负责人报告，并补办批准手续。处置非法集资牵头部门主要负责人认为不应当采取查封、扣押措施的，应当立即解除。

第二十五条 查封、扣押的期限不得超过三十日；情况复杂的，经处置非法集资牵头部门主要负责人批准，可以延长，但是延长期限不得超过三十日。法律、行政法规另有规定的除外。

延长查封、扣押期限的决定应当及时书面告知涉嫌非法集资人、涉嫌非法集资协助人，并说明理由。

采取查封、扣押措施后，处置非法集资牵头部门应当及时查清案件事实。

第二十六条 查封、扣押的场所、设施或者财物应当妥善保管，不得使用或者损毁。查封的场所、设施或者财物，应当加贴处置非法集资牵头部门封条，任何人不得随意动用。

因查封、扣押发生的保管费用由处置非法集资牵头部门承担。

第二十七条 有下列情形之一的，处置非法集资牵头部门应当及时作出解除查封、扣押决定：

- (一) 不存在涉嫌非法集资行为；
- (二) 查封、扣押的场所、设施或者财物与涉嫌非法集资行为无关；

- (三) 对涉嫌非法集资行为已经作出处理决定，不再需要查封、扣押；
- (四) 查封、扣押期限已经届满；
- (五) 其他不再需要采取查封、扣押措施的情形。

解除查封、扣押措施后，应当立即退还财物，并由执法人员和涉嫌非法集资人、涉嫌非法集资协助人在财物清单上签名或者盖章。

第二十八条 执法人员在调查取证过程中，涉嫌非法集资人、涉嫌非法集资协助人不到场，拒绝接受调查，拒绝签名、盖章的，执法人员应当在笔录或者其他材料上注明情况，并采取录音、录像等方式记录，必要时可以邀请有关人员作为见证人。

第二十九条 执法人员进行现场检查，询问涉嫌非法集资人、涉嫌非法集资协助人及其他有关单位和个人，以及采取先行登记保存措施、实施查封或者扣押等行政强制措施时，按照有关规定采取拍照、录音、录像等方式记录现场情况。

第三十条 处置非法集资牵头部门对涉嫌非法集资行为组织调查后，有权要求相关人员和单位暂停集资行为，并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。

第三十一条 经调查认定相关行为属于非法集资的，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。

第三十二条 因实施非法集资的个人死亡，并且无权利义务承受人等原因，致使案件调查无法继续进行的，经处置非法集资牵头部门主要负责人批准，案件终止调查。

第三十三条 案件调查终结，处置非法集资牵头部门的办案机构（以下简称办案机构）应当撰写调查终结报告。案件调查终结报告包括以下内容：

- (一) 非法集资人、非法集资协助人的基本情况；
- (二) 案件来源、调查经过及采取行政强制措施的情况；
- (三) 调查认定的事实及主要证据；
- (四) 违法行为性质；
- (五) 处理意见及依据；
- (六) 自由裁量的理由等其他需要说明的事项。

第五章 决定

第三十四条 处置非法集资牵头部门对案件调查终结报告、法制审核意见，以及非法集资人、非法集资协助人的陈述和申辩意见或者听证报告等进行审查后，经本部门主要负责人批准，根据不同情况，分别作出以下决定：

(一) 确有依法应当给予行政处罚的违法行为的，根据情节轻重及具体情况，作出行政处罚决定；

(二) 确有违法行为，但有依法不予行政处罚情形的，不予行政处罚；

(三) 违法行为不成立的，不予行政处罚；

(四) 不属于本部门管辖的，移送其他行政机关处理；

(五) 违法行为涉嫌犯罪的，移送司法机关追究刑事责任。

对属于本规定第三十五条第一款所规定情形之一的案件，拟给予行政处罚的，应当由处置非法集资牵头部门集体讨论决定。

第三十五条 对具有下列情形之一的案件，处置非法集资牵头部门在作出行政处罚决定之前，应当由从事行政处罚决定法制审核的人员进行法制审核；未经法制审核或者审核未通过的，不得作出决定：

(一) 涉及重大公共利益的；

(二) 直接关系非法集资人、非法集资协助人或者第三人重大权益，经过听证程序的；

(三) 案件情况疑难复杂、涉及多个法律关系的；

(四) 法律、法规、规章规定应当进行法制审核的其他情形。

本条第一款第二项规定的案件，在听证程序结束后进行法制审核。

第三十六条 法制审核由处置非法集资牵头部门的法制机构或者其他机构（以下简称法制审核机构）负责实施。

处置非法集资牵头部门中初次从事行政处罚决定法制审核的人员，应当通过国家统一法律职业资格证书并取得法律职业资格。

第三十七条 提交法制审核时，处置非法集资牵头部门的办案机构应当向法制审核机构提供以下材料：

(一) 立案审批表；

(二) 调查通知等文书；

(三) 案件调查记录；

(四) 案件调查报告；

(五) 证据、证据目录及相关说明；

(六) 法律依据、行政裁量权适用规则；

(七) 其他相关材料。

第三十八条 法制审核的主要内容包括：

- (一) 是否具有管辖权；
- (二) 执法人员是否具备执法资格；
- (三) 非法集资人、非法集资协助人的基本情况是否清楚；
- (四) 案件事实是否清楚、证据是否充分；
- (五) 定性是否准确；
- (六) 适用依据是否正确；
- (七) 程序是否合法。

第三十九条 法制审核机构对案件进行审核，区别不同情况提出书面意见和建议：

- (一) 对事实清楚、证据充分、定性准确、适用依据正确、程序合法、处理适当的案件，同意案件处理意见；
- (二) 对定性不准、适用依据错误、程序不合法、处理不当的案件，建议纠正；
- (三) 对事实不清、证据不足的案件，建议补充调查；
- (四) 认为有必要提出的其他意见和建议。

对于具有本条第一款第二、第三、第四项规定情形的案件，办案机构应当结合法制审核建议对案件的处理意见进行调整完善后，再次提交法制审核机构审核。办案机构对法制审核建议有异议的，应组织论证和说明，并与法制审核机构充分沟通研究，形成一致意见。

法制审核机构完成审核并退回案件材料后，对于拟给予行政处罚的案件，办案机构应当将案件材料、行政处罚建议及法制审核意见报处置非法集资牵头部门主要负责人审核批准；对于拟给予其他行政处理的案件，办案机构应当将案件材料、行政处理建议、法制审核意见报处置非法集资牵头部门主要负责人审查决定。

第四十条 对拟给予行政处罚的案件，处置非法集资牵头部门在作出行政处罚决定之前，应当书面告知非法集资人、非法集资协助人拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据，并告知其依法享有陈述权、申辩权。

拟作出的行政处罚属于《中华人民共和国行政处罚法》规定的听证范围的，还应当告知非法集资人、非法集资协助人有要求听证的权利。听证程序按照《中华人民共和国行政处罚法》《广东省行政处罚听证程序实施办法》的规定实施。

非法集资人、非法集资协助人自告知书送达之日起五日内未行使陈述、申辩权，未要求听证的，视为放弃此权利。

第四十一条 处置非法集资牵头部门在书面告知非法集资人、非法集资协助人拟作出的行政处罚决定后，应当充分听取非法集资人、非法集资协助人的意见，并对非法集资人、非法集资

协助人提出的事实、理由和证据进行复核。非法集资人、非法集资协助人提出的事实、理由或者证据成立的，处置非法集资牵头部门应当予以采纳，不得因非法集资人、非法集资协助人陈述、申辩或者要求听证而给予更重的行政处罚。

第四十二条 对依法责令停产停业单位，处置非法集资牵头部门应当及时通知有关机关依法吊销其许可证、营业执照或者登记证书。

第四十三条 对受到行政处罚的非法集资人、非法集资协助人，处置非法集资牵头部门建立其信用记录档案，并按照规定将其信用记录纳入广东省公共信用信息平台。

第四十四条 处置非法集资牵头部门在作出行政处罚等决定时，应当责令非法集资人、非法集资协助人限期向集资参与人清退集资资金。

第四十五条 处置非法集资牵头部门作出行政处罚决定，应当制作行政处罚决定书，并加盖本部门印章。行政处罚决定书的内容包括：

- （一）非法集资人、非法集资协助人的姓名或者名称、地址等基本情况；
- （二）违反法律、法规、规章的事实和证据；
- （三）非法集资人、非法集资协助人陈述、申辩的采纳情况及理由；
- （四）行政处罚的内容和依据；
- （五）行政处罚的履行方式和期限；
- （六）申请行政复议、提起行政诉讼的途径和期限；
- （七）作出行政处罚决定的处置非法集资牵头部门的名称和作出决定的日期。

第四十六条 案件应当自立案之日起九十日内作出行政处理决定。法律、法规、规章另有规定的，从其规定。

第六章 送达

第四十七条 处置非法集资牵头部门送达行政处罚决定书，应当在宣告后当场交付非法集资人、非法集资协助人。非法集资人、非法集资协助人不在场的，应当在七日内按照本规定第四十八条的规定，向其送达行政处罚决定书。

第四十八条 处置非法集资牵头部门送达执法文书，应当按照下列方式进行：

（一）直接送达的，由受送达人在送达回证上注明签收日期，并签名或者盖章，受送达人在送达回证上注明的签收日期为送达日期。受送达人是自然人的，本人不在时交其同住成年家属签收；受送达人是法人或者其他组织的，应当由法人的法定代表人、其他组织的主要负责人或者该法人、其他组织负责收件的人签收；受送达人有代理人的，可以送交其代理人签收；受送达人已指定代收人的，送交代收人签收。受送达人的同住成年家属、法人或者其他组织负责

收件的人、代理人或者代收人在送达回证上签收的日期为送达日期。

（二）受送达人或者其同住成年家属拒绝签收的，可以邀请有关基层组织或者所在单位的代表到场，说明情况，在送达回证上载明拒收事由和日期，由送达人、见证人签名或者盖章，将执法文书留在受送达人的住所；也可以将执法文书留在受送达人的住所，并采取拍照、录像等方式记录送达过程，即视为送达。

（三）经受送达人同意并签订送达地址确认书，可以采用手机短信、传真、电子邮件、即时通讯账号等能够确认其收悉的电子方式送达执法文书，处置非法集资牵头部门应当通过拍照、截屏、录音、录像等方式予以记录，手机短信、传真、电子邮件、即时通讯信息等到达受送达人特定系统的日期为送达日期。

（四）直接送达有困难的，可以邮寄送达或者委托当地处置非法集资牵头部门、转交其他部门代为送达。邮寄送达的，以回执上注明的收件日期为送达日期；委托、转交送达的，受送达人的签收日期为送达日期。

（五）受送达人下落不明或者采取上述方式无法送达的，可以在处置非法集资牵头部门公告栏和受送达人住所地张贴公告，也可以在报纸或者处置非法集资牵头部门门户网站等刊登公告。自公告发布之日起经过三十日，即视为送达。公告送达，应当在案件材料中载明原因和经过。在处置非法集资牵头部门公告栏和受送达人住所地张贴公告的，应当采取拍照、录像等方式记录张贴过程。

第七章 执行与结案

第四十九条 行政处罚决定依法作出后，非法集资人、非法集资协助人应当在行政处罚决定书载明的期限内予以履行。

非法集资人、非法集资协助人对行政处罚决定不服，申请行政复议或者提起行政诉讼的，行政处罚不停止执行，法律另有规定的除外。

第五十条 处置非法集资牵头部门对非法集资人、非法集资协助人作出罚款行政处罚的，非法集资人、非法集资协助人应当自收到行政处罚决定书之日起十五日内，通过指定银行或者电子支付系统缴纳罚款。银行应当收受罚款，并将罚款直接上缴国库。

第五十一条 非法集资人、非法集资协助人不能同时履行所承担的清退集资资金和缴纳罚款义务时，应先清退集资资金，但罚款还需继续缴纳。

第五十二条 在非法集资行为涉嫌犯罪且案件已移送司法机关追究刑事责任的情况下，处置非法集资牵头部门应当与司法机关衔接，并配合司法机关开展涉案资产处置和集资资金清退工作。

第五十三条 属于下列情况之一，办案机构应当在十五日内填写结案审批表，经处置非法集资牵头部门主要负责人批准后，予以结案：

行政处罚决定执行完毕；

（二）案件终止调查的；

（三）作出本规定第三十四条 第一款第二项至五项决定的；

（四）其他应予结案的情形。

第五十四条 结案后，执法人员应当将案件材料按照档案管理的有关规定立卷归档。案卷归档应当一案一卷、材料齐全、规范有序。

案卷可以分正卷、副卷。正卷按照下列顺序归档：

（一）立案审批表；

（二）行政处罚决定书及送达回证；

（三）对非法集资人、非法集资协助人制发的其他法律文书及送达回证；

（四）证据材料；

（五）听证笔录；

（六）其他有关材料。

副卷按照下列顺序归档：

（一）案源材料；

（二）调查终结报告；

（三）审核意见；

（四）听证报告；

（五）结案审批表；

（六）其他有关材料。

案卷的保管和查阅，按照档案管理的有关规定执行。

第八章 附则

第五十五条 本省行政区域内非法集资行政案件的办理适用本规定。各市可依据本规定细化制定本行政区域的执法程序。

第五十六条 本省行政执法文书格式参照范本为《广东省行政执法流程与执法文书范本》，各市可参照制定本行政区域适用的行政执法文书格式并自行印制。

第五十七条 本规定中“五日”“七日”是指工作日，不含法定节假日；“十五日”“三十日”“六十日”“九十日”是指自然日，含法定节假日。

第五十八条 本规定中的处置非法集资牵头部门由本级人民政府按程序予以确定并公告。

第五十九条 各地级以上市处置非法集资牵头部门应于每月五日前，向省处置非法集资牵头部门报送上一个月本行政区域新发非法集资行政案件情况。

第六十条 本规定由广东省地方金融监督管理局负责解释，自 2022 年 4 月 1 日起施行，有效期 5 年。