

关于《上海市实施〈防范和处置非法集资条例〉办法（草案）》征询公众意见的公告

上海市地方金融监督管理局

2023年05月26日

为了防范和处置非法集资，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》以及其他有关法律、法规的规定，结合本市实际，本市起草了《上海市实施〈防范和处置非法集资条例〉办法（草案）》。现将上述草案公开征求意见，希望市民和各有关单位就相关内容提出意见和建议。有关事宜公告如下：

一、市民和各有关单位可以将书面意见直接寄送到上海市地方金融监督管理局，也可以发送电子邮件。

来信地址：上海市大沽路100号，上海市地方金融监督管理局金融稳定处，邮编200003。

电子邮件地址：shjrj100@163.com

二、征求意见截止日期为2023年6月26日。

附：

《上海市实施〈防范和处置非法集资条例〉办法（草案）》制定背景

一、背景情况

《防范和处置非法集资条例》（国务院令737号，以下简称《条例》），已于2021年5月1日起正式施行，明确了地方各级人民政府及有关部门在防范和处置非法集资中的职能责任，赋予了相应的行政处置权限和措施，对各项工作机制、制度及措施做出原则性、概括性的规定，并要求各省市结合实际制定本行政区域内相关工作实施细则。为及时贯彻落实《条例》，经市政府同意，市金稳协联办于2021年6月制定印发了《上海市〈防范和处置非法集资条例〉实施意见》（沪金稳协联办〔2021〕6号），明确本市防范和处置非法集资工作机制及责任分工，细化贯彻落实各项具体举措。在此基础上，结合本市防范和处置非法集资工作实践及需求，借鉴其他省市相关经验做法，我局启动了《办法（草案）》的起草工作，进一步健全工作机制、明确责任分工、细化处置程序、完善法律责任。

二、主要内容

《办法（草案）》以非法集资的防范和行政处置为重点，围绕“谁来做、怎么做”的问题，

对《条例》规定进行细化、补充，共分5章34条，包括总则、防范、处置、法律责任和附则等部分。主要包括以下内容：

（一）厘清政府及其相关部门职责。一是对市、区人民政府和乡镇、街道办事处在防范和处置非法集资工作中的职责进行了细化；二是对市、区处置非法集资牵头部门和行业主管、监管部门在防范和处置非法集资工作中的职责进行了细化。此外，对执法队伍建设、宣传教育、经费保障、考核评价及区域协作等内容作出细化规定。

（二）明确非法集资防范措施。一是加强监测预警，要求运用非法集资监测预警平台，加强非法集资信息获取和研判，及时预警提示，同时将非法集资监测预警纳入社会治安综合治理体系，实施网格化管理；二是要求对市场主体登记和涉嫌非法集资广告、互联网信息应用加强管理，并对资金异常流动情况加强监测，及时发现非法集资风险并切断传播渠道；三是建立健全群众举报奖励制度，规定了村（居）民委员会发现涉嫌非法集资行为的报告义务和协助做好线索排查、宣传教育等相关工作，并明确了行业主管、监管部门单独约谈的情况通报制度。

（三）完善行政处置程序。一是细化了市、区处置非法集资牵头部门的具体管辖范围和跨省市案件的处理；二是对处置非法集资牵头部门立案、组织调查取证及认定等行政处置程序和行政处罚决定期限予以细化，并明确了处置相关措施；三是对资金清退、第三方专业机构委托和非法集资人、非法集资协助人信息披露要求进行了补充规定。

（四）明确法律责任。一是对违反《办法》行为的处罚，依据《条例》做出指引性规定；二是对第三方机构违反保密义务和非法集资人、非法集资协助人违反信息披露义务的行为，设定了相应法律责任。

上海市实施《防范和处置非法集资条例》办法

（草案征求意见稿）

第一章 总则

第一条（目的与依据）

为了防范和处置非法集资，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》）以及其他有关法律、法规的规定，结合本市实际，制定本办法。

第二条（适用范围）

本市行政区域内非法集资的防范以及行政机关对非法集资的处置，适用本办法。法律、法规另有规定的，从其规定。

第三条（政府职责）

市、区人民政府应当建立健全防范和处置非法集资工作机制，协调解决本行政区域内防范和处置非法集资工作中的重大问题，配置与其防范和处置工作相适应的执法力量。

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，协助做好本辖区防范和处置非法集资工作。

第四条（部门职责）

市地方金融监管部门和区人民政府指定的防范和处置非法集资牵头部门（以下统称处置非法集资牵头部门）负责统筹协调本行政区域内防范和处置非法集资各项工作，会同有关部门开展非法集资监测预警、宣传教育、警示约谈、组织调查认定以及行政处置等工作。

公安、市场监管、网信、通信管理、宣传、教育、民政、住房城乡建设管理等行业主管部门、监管部门应当按照职责分工，负责本行业、领域非法集资的防范和配合处置工作。

第五条（队伍建设和执法规范）

处置非法集资牵头部门应当加强执法队伍建设，推进执法规范化、信息化，探索联合执法、综合执法等执法方式。

第六条（宣传教育）

各级人民政府及有关部门应当通过多种形式组织开展防范非法集资宣传教育，向社会公众宣传非法集资的违法性、危害性及其表现形式，增强社会公众对非法集资的防范意识和识别能力。

广播、电视、报刊、网络等媒体应当通过安排一定时段、版面或者开设专门栏目、频道等方式，开展防范非法集资公益宣传，营造全民防范非法集资氛围。

第七条（经费保障）

市和区人民政府应当合理保障防范和处置非法集资工作相关经费，并列入本级财政预算。相关经费可以用于非法集资监测预警、宣传教育、鼓励举报、案件处置等日常工作以及委托第三方专业机构协助等。

第八条（考核评价）

各区防范和处置非法集资工作目标完成情况纳入领导班子、领导干部考核内容。

第九条（区域协作）

市处置非法集资牵头部门推动建立和完善与长江三角洲区域以及其他省、自治区、直辖市工作协作机制，在非法集资风险预警、调查取证、案件移送和处置等方面，开展协作交流，促进信息共享。

第二章 防范

第十条（监测预警）

本市各级人民政府应当建立和完善非法集资监测预警机制，纳入社会治安综合治理体系，发挥网格化管理和基层群众自治组织的作用，运用大数据、云计算和人工智能等现代信息技术手段，加强对非法集资的监测预警。

处置非法集资牵头部门应当明确监测范围和重点，组织、协调有关部门做好非法集资风险的排查、分析和研判工作，并根据研判情况向相关单位提出风险预警。

行业主管部门、监管部门应当加强本行业、领域非法集资风险排查和监测；发现涉嫌非法集资行为线索的，应当及时将情况报送同级处置非法集资牵头部门。

乡镇人民政府、街道办事处应当做好本行政区域内非法集资风险排查工作；发现涉嫌非法集资行为线索的，应当及时将情况报送区处置非法集资牵头部门。

第十一条（监测预警平台建设）

市处置非法集资牵头部门应当加强市非法集资监测预警平台建设，依托平台开展非法集资信息的获取、分析、研判、预警工作，实现与国务院金融管理部门在沪分支机构、派出机构以及本市有关部门和单位的信息互通，并按照规定，逐步与国家监测预警平台互联互通。

区处置非法集资牵头部门应当运用市非法集资监测预警平台，分析、研判和上报本区涉嫌非法集资相关信息。区处置非法集资牵头部门可以根据需要建立本区非法集资监测预警平台，与市非法集资监测预警平台对接。

第十二条（网格化管理）

本市将非法集资监测预警纳入城市网格化管理。

区和乡镇人民政府、街道办事处所属的城市网格化管理机构对巡查发现的涉嫌非法集资行为线索，应当及时报区处置非法集资牵头部门处置。

处置非法集资牵头部门应当会同有关部门加强对网格管理员的业务指导。

第十三条（商事登记的名称和范围限制）

企业、个体工商户名称和经营范围中不得包含“金融”、“交易所”、“交易中心”、“理财”、“财富管理”、“股权众筹”等字样或者内容，但法律、行政法规和国家另有规定的除外。

市场监督管理部门发现名称或者经营范围包含不符合前款规定的字样或者内容的，应当不予登记并书面说明理由；发现已经登记的名称或者经营范围不符合规定的，应当予以纠正。

第十四条（广告内容限制）

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，但法律、行政法规和国家另有规定的除外。

处置非法集资牵头部门会同市场监督管理部门根据非法集资行为的特征，动态研究监测的内容及其重点。

市场监督管理部门应当根据监测内容及其重点，加强对涉嫌非法集资广告的监测，并及时依法查处相关非法集资广告。

第十五条（互联网监测）

任何单位和个人不得利用互联网制作、复制、发布、传播涉嫌非法集资的信息。

互联网信息服务提供者应当加强对非法集资信息的识别，发现涉嫌非法集资信息的，应当立即停止传输，保存有关记录，并向所在地的区处置非法集资牵头部门报告。

处置非法集资牵头部门应当会同网信部门等互联网信息内容管理部门、通信管理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。互联网信息内容管理部门发现涉嫌非法集资信息的，应当及时向处置非法集资牵头部门通报。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、通信管理部门应当依法采取暂停相关业务、关闭网站等措施。

第十六条（可疑资金监测）

金融机构、非银行支付机构应当依法严格执行大额交易和可疑交易报告制度，对资金异常流动的相关账户进行分析识别；涉嫌非法集资的，应当及时向区处置非法集资牵头部门报送具体非法集资可疑线索、判断依据、已采取或者拟采取的措施等；未依法报送的，区处置非法集资牵头部门可以向国务院金融管理部门在沪分支机构、派出机构通报。

第十七条（举报）

市处置非法集资牵头部门负责组织建立健全本市非法集资举报奖励制度，明确举报奖励标准，鼓励单位和个人对涉嫌非法集资行为进行举报。区处置非法集资牵头部门应当依照本款规定开展举报奖励工作。

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。

第十八条（群众自治防范）

居民委员会、村民委员会发现有涉嫌非法集资行为的，应当及时向所在地街道办事处、乡镇人民政府、区处置非法集资牵头部门或者其他有关部门报告，并协助做好线索排查、宣传教育等相关工作。

第十九条（警示约谈）

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。

行业主管部门、监管部门单独约谈的，应当将有关情况及时通报同级处置非法集资牵头部门。

第三章 处置

第二十条（调查认定）

对发生在本市行政区域内的涉嫌非法集资行为，非法集资人为单位，其登记地在本市行政区域内的，其登记地的区处置非法集资牵头部门应当及时组织有关行业主管部门、监管部门以及国务院金融管理部门在沪分支机构、派出机构对涉嫌非法集资行为进行调查认定；非法集资人为个人，其住所地或者经常居住地在本市行政区域内的，其住所地或者经常居住地的区处置非法集资牵头部门应当及时组织进行调查认定。

下列情形的涉嫌非法集资行为，由市处置非法集资牵头部门组织有关行业主管部门、监管部门以及国务院金融管理部门在沪分支机构、派出机构进行调查认定：

- （一）在本市行政区域有重大影响的；
- （二）国务院、处置非法集资部际联席会议或者市人民政府交办的；
- （三）市处置非法集资牵头部门认为需要由其组织调查认定的。

第二十一条（跨省、自治区、直辖市案件处理）

对发生在本市行政区域内的涉嫌非法集资行为，依法应当由其他省市相关部门调查认定的，处置非法集资牵头部门应当及时将涉嫌非法集资线索等材料进行移送，并配合做好相关调查认定工作。

第二十二条（立案）

对通过举报、移送、交办等途径收到的涉嫌非法集资行为线索，或者发现的涉嫌非法集资行为线索，处置非法集资牵头部门应当及时进行审查。经审查，涉嫌非法集资行为线索符合下列条件的，处置非法集资牵头部门应当予以立案：

- （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。

第二十三条（调查取证）

处置非法集资牵头部门应当组织有关行业主管部门、监管部门以及国务院金融管理部门在沪分支机构、派出机构依法对涉嫌非法集资的单位或者个人的以下内容进行调查取证：

- (一) 单位或者个人基本情况；
- (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) 股东、实际控制人、受益所有人、董事、监事、高级管理人员和其他相关人员情况；
- (五) 单位或者个人的资金运作情况；
- (六) 单位或者个人的主要关联企业情况；
- (七) 其他需要调查的内容。

与被调查事件有关的单位和个人应当配合，不得拒绝、阻碍。

第二十四条（认定报告）

处置非法集资牵头部门应当根据调查情况，组织有关行业主管部门、监管部门以及国务院金融管理部门在沪分支机构、派出机构对涉嫌非法集资行为共同研判，制作认定报告。

第二十五条（处置措施）

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，依法采取处置措施，并告知有关行业主管部门、监管部门；不属于非法集资的，处置非法集资牵头部门应当撤销案件、解除已采取的相关措施。

有关行业主管部门、监管部门应当按照职责分工，依法对非法集资人、非法集资协助人进行处置。

第二十六条（行政处罚决定期限）

对于应当作出行政处罚的案件，处置非法集资牵头部门应当自立案之日起一年内作出行政处罚决定。有特殊情况需要延长的，应当报经本级人民政府或者上一级处置非法集资牵头部门批准，延长期限不得超过六个月。

第二十七条（资金清退）

非法集资人、非法集资协助人应当加强可清退资金的归集，与集资参与者充分沟通、协商，明确清退人员、清退方式、清退进度等内容，做好资金清退工作。清退过程应当接受处置非法集资牵头部门监督。

从非法集资中获得经济利益的相关单位和个人应当及时将从非法集资中获得的经济利益纳入可清退资金。

第二十八条（第三方专业机构）

处置非法集资牵头部门可以根据案件需要，委托具有相应资质的第三方专业机构对非法集资案件中专门事项进行检测、鉴定、评估、审计等，参与清退过程。

对于履行职责中知悉的非法集资信息以及有关单位和个人的商业秘密、个人隐私或者个人信息，第三方专业机构应当予以保密。

第二十九条（信息披露要求）

在非法集资案件调查、处置过程中，非法集资人、非法集资协助人不得编造、传播虚假信息或者误导性信息，未经处置非法集资牵头部门同意，不得泄露案件调查和处置的相关信息。

第四章 法律责任

第三十条（已有规定行为的处罚）

对违反本办法的行为，法律、法规、规章已有处罚规定的，从其规定。

第三十一条（违反保密义务的处罚）

第三方专业机构违反本办法第二十八条第二款规定，泄露知悉的非法集资信息或者有关单位和个人的商业秘密、个人隐私或者个人信息的，由委托该第三方专业机构的处置非法集资牵头部门责令改正，给予警告，并可以处以 3 万元以上 10 万元以下罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，可以处以 1 万元以下罚款。

第三十二条（违反信息披露要求的处罚）

非法集资人、非法集资协助人违反本办法第二十九条规定，编造、传播虚假信息或者误导性信息，或者擅自泄露案件调查和处置的相关信息的，由处置非法集资牵头部门责令改正，给予警告，并可以处以 5 万元以上 30 万元以下罚款。

第三十三条（行政责任）

处置非法集资牵头部门、行业主管部门、监管部门未按照《条例》和本办法规定履行非法集资预防和处置职责的，由本级人民政府或者上级主管部门责令改正，给予通报批评；造成严重后果的，对负有责任的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分。

第五章 附则

第三十四条（施行日期）

本办法自 XXXX 年 XX 月 XX 日起施行。