附件2

关于《深圳市<防范和处置非法集资条例>

实施细则（征求意见稿）》的起草说明

为贯彻落实《防范和处置非法集资条例》（以下简称《条例》），有效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，市地方金融监督管理局结合深圳市实际，编制形成《深圳市<防范和处置非法集资条例>实施细则（征求意见稿）》（以下简称《实施细则》），现将相关情况说明如下：

一、立法的必要性

近年来，随着经济社会的持续发展和改革开放的不断深入，金融业发展速度明显加快，新型金融业态加速涌现，同时，也给市场带来了一系列不稳定因素。面对非法集资案件高发多发态势，各地区各部门采取有力措施严厉打击，化解存量、遏制增量、防控变量，取得积极成效，但形势依然比较严峻。在加大刑事打击力度的同时，有必要提升行政处置效能，着力解决行政机关防范和处置非法集资的法律依据不足、手段不够等问题。

防范和处置非法集资是一项长期、复杂、艰巨的系统性工程，关系人民群众切身利益、经济金融健康发展和社会稳定大局，党中央、国务院对此高度重视。2017年7月，我国召开了第五次全国金融工作会议，奠定了金融市场“严监管、防风险、促改革”的工作基调，树立了加强监管协调、补齐监管短板、避免监管空白的工作目标，金融监管迈向“加强功能监管，更加重视行为监管”的发展方向。2021年5月1日，《条例》正式实施,明确了非法集资行政违法行为的调查处置职责、行业主（监）管部门防范和配合处置的职责，赋予了防范和处置非法集资工作机制牵头部门（以下简称牵头部门）调查处置手段，为行政机关防范和处置非法集资提供了法律依据，提升了行政处置效能，在切实守护好人民群众的合法财产和维护社会稳定方面具有重要的里程碑意义。

根据我市非法集资形势特点、防范和处置非法集资工作机制及相关工作基础制定《实施细则》，是贯彻落实党中央、国务院防范化解重大风险重要部署的重要举措，是因地制宜细化落实《条例》的客观需要，是固化提升防范处置经验加强法治保障的必然要求。

二、主要内容

《实施细则》在《条例》整体框架下对各部分内容予以细化，全文分为总则、防范、处置、法律责任及附则5章，共42条，主要内容如下：

1. 细则架构设计及章节说明。细则修改稿分五章，共计四十二条。**第一章**为总则，共计8条，分别规定立法目的和依据、适用范围、市人民政府及牵头部门职责、各区牵头部门和处非牵头部门人员的确定、市处非领导小组制度、行业主管部门、监管部门职责分工、区处置非法集资牵头部门执法队伍建设以及处非工作经费预算。**第二章**为防范，共计12条，分别规定了监测预警机制、商事登记管理、互联网信息监测、互联网信息服务提供者防范义务、广告监测、可疑资金监测机制、宣传教育、群众举报机制、线索受理、线索核查、核查建议、警示约谈和责令整改工作措施。**第三章**为处置，共计13条，分别规定立案条件、管辖、调查方式、证据调取、调查报告和决定、公安介入条件、犯罪案件移送、责令措施、限制出境措施、资金清退原则、制定清退方案、配合处置义务、办案期限。**第四章**为法律责任，共计6条，分别为不配合约谈整改的法律责任、互联网信息服务提供者法律责任、金融机构和非银行支付机构法律责任、不配合拒绝阻碍执法责任、法院强制执行，国家机关工作人员法律责任。**第五章**为附则，共计3条，分别为期间、非法金融活动防范和处置、施行日期。

（二）总则规定市处非工作领导小组制度。《实施细则》第五条延续《深圳市打击和处置非法集资工作办法（试行）》的规定，明确建立深圳市防范和处置非法集资工作领导小组制度。《实施细则》结合《条例》在原有制度上调整，明确市领导小组办公室设在市处置非法集资牵头部门，成员单位相较于原制度“成员单位包括市公安局、市市场和质量监管委”增加了“国务院金融管理部门派出机构和有关部门参加”。因《条例》第五条明确规定了国务院金融管理部门派出机构参加工作机制，据此列举增加。关于工作职责内容则依据《条例》第六条部际联席会议的工作职责调整。

（三）明确监测预警机制中市、区以及行业主管、监管部门等有关部门职责。《实施细则》第九条参照《深圳打击和处置非法集资工作领导小组成员单位职责》（深打非办〔2012〕1号）、《广东省非法集资监测预警工作制度》（粤金〔2016〕21号）的规定，明确市处置非法集资牵头部门组织、协调各区政府和各有关部门开展非法集资的监测预警工作。各区政府应建立健全本辖区非法集资监测预警机制等工作职责。行业主管部门、监管部门及各有关部门，应建立本行业、本领域非法集资监测预警制度等职责。同时要求各区、各有关部门应向市处置非法集资牵头部门及时、全面报送相关信息和数据。

（四）明确企业名称、经营范围管理制度，加强存量排查，增量监测。《实施细则》第十条规定对不符合规定，在名称和经营范围中含有《条例》第九条禁止使用的字样和内容的，市场主体应当按规定办理变更，市场监督管理部门应予以排查，不符合规定的，应依照相关规定处理。对于包含集资有关的字样或内容的，明确由市场监督管理部门予以重点关注。发现可能存在非法集资风险的，应当及时报送。

（五）细化可疑资金监测机制。《实施细则》第十四条明确国务院金融管理部门派出机构在可疑资金监测的督促、指导、制定监测标准、及时向处置非法集资牵头部门转送的职责。明确金融机构、非银行支付机构报送可疑资金的条件、形式和具体职责。

（六）细化非法集资线索受理、核查和处理制度。国家处非联办多次明确，行业主管部门必须肩负其行业主管“首道关口”职责，不能出现“牵头部门进、主管部门退”的情况。《实施细则》将进一步压实各区、各行业主管部门、监管部门防范和处置非法集资工作责任，加强本区、本行业、本领域非法集资的风险排查，强化源头防控，推动构建齐抓共管的处非工作格局。《实施细则》延续《深圳市打击和处置非法集资工作办法（试行）》（深府金函[2016]186号）的规定，在第十七、十八、十九条分别规定线索受理、核查和核查结果的处理，坚持“谁审批、谁监管，谁主管、谁负责”原则，对管理职能明确、有对应行业主管部门、监管部门的线索，由行业主管部门、监管部门受理、核查；对管理职能不明确、无对应行业主管部门、监管部门的线索，由区处置非法集资牵头部门受理、核查。为减少重复投诉举报，规定重复线索、已受理或已办结的线索，不再受理。核查后，认为符合条件的，应建议处置非法集资牵头部门组织调查认定。

（七）明确处置非法集资牵头部门立案条件。为规范立案标准，《实施细则》第二十一条规定处置非法集资牵头部门组织调查认定的条件，即有证据证明存在涉嫌非法集资行为、应依法给予行政处罚和属于本部门管辖。

（八）延续行业执法调查和专项调查两种调查取证方式。《条例》并未就调查取证的方式及各部门在调查取证中的职责分工。《实施细则》第二十三条参考了《深圳市打击和处置非法集资工作办法（试行）》（深府金函[2016]186号）、《处置非法集资工作操作流程（试行）》的规定，设定非法集资调查取证分行业执法调查和专项调查两种方式，并明确案情单一的适用行业执法调查，案情复杂调查取证困难的适用专项调查。同时，规定由处置非法集资牵头部门根据调查工作需要，出具现场调查文书，各有关部门按照职责分工配合开展调查。

（九）完善行刑衔接制度，明确公安介入调查条件以及涉嫌犯罪案件移送程序。《实施细则》设置了三条行刑衔接机制。**一是**第十八条，线索核查期间发现犯罪的，有关部门应将线索通报公安机关；**二是**第二十六条规定在调查期间，有证据证明符合刑事追诉标准的或存在当事人对抗、逃避调查情况公安机关可介入调查。**三是**第二十七条根据“两法衔接”规定，明确发现犯罪的，应将案件移送公安机关侦查，并将相关材料抄送人民检察院。

（十）细化区办案件边控措施实施程序。《实施细则》第二十九条，针对区办案件，赋予区处置非法集资牵头部门边控措施申请权，并明确续期应提前三十日申请，在限制出境情形消失后要及时申请撤销边控措施。

（十一）细化清退监督制度，设置通过集资参与人会议表决方式制定资金清退方案。为监督非法集资人清退资金，保证清退过程依法、公平合理。《实施细则》第二十八条规定处置非法集资牵头部门可责令非法集资人限期制定资金清退方案并清退集资资金。第三十一条借鉴深圳网贷、私募风险处置相关经验，规定非法集资人应制定资金清退方案。如方案不能与集资参与人达成一致意见的，处置非法集资牵头部门可要求召开集资参与人会议。明确集资参与人会议应按照“三分之二+双三分之二”标准表决。

（十二）对线索受理、核查、调查认定期限、延长条件予以明确和细化。《实施细则》第十七条规定收到线索之日起15日内予以受理。第十八条规定应自线索受理之日起60日内予以核查，可延长30日，重大、疑难、复杂的跨区域线索可再延长30日。第十九条规定线索核查完成后15日内应向处置非法集资牵头部门建议调查认定，处置非法集资牵头部门应在15日内予以审查处理。第三十三条明确自立案之日起90日内作出行政处罚决定，符合条件的可延长两个30日。

（十三）细化不配合、阻碍调查执法的行为。《条例》第三十六条制定了不配合调查处罚措施。哪些行为构成不配合调查，哪些行为构成拒绝提交材料，条例并未明确。《实施细则》第三十七条参考《证券期货违法行为行政处罚办法》第三十八条规定对具体不配合、阻碍调查执法的行为进行细化列举。如存在“殴打、围攻、推搡、抓挠、威胁、侮辱、谩骂执法人员的，抢夺、毁损执法装备及执法人员个人物品的，不按要求报送文件资料，且无正当理由的，躲避推脱、拒不接受、无故离开等不配合执法人员询问，或在询问时故意提供虚假陈述、谎报案情的”等应追究责任。

（十四）设置申请人民法院强制执行制度。《条例》第二十四条、第二十五条均规定非法集资人、非法集资人的资金清退义务，且处置非法集资牵头部门可责令其追回、变价出售有关资产用于清退集资资金。在未履行义务的应如何处理，《条例》未做规定。《实施细则》第二十八条依据《条例》的规定明确处置非法集资牵头部门可作出行政决定，责令非法集资人、非法集资协助人履行相关义务。第三十八条明确清退过程中，非法集资人逾期不清退的，可依据作出的行政决定申请人民法院强制执行。