

郑州市人民政府办公厅文件

郑政办〔2015〕33号

郑州市人民政府办公厅 关于进一步做好防范打击和处置 非法集资工作的意见

各县（市、区）人民政府，市人民政府各部门，各有关单位：

为进一步做好防范、打击和处置非法集资工作，有效化解各类非法集资风险隐患，规范市场秩序，维护社会稳定，经市政府同意，现结合我市实际，提出以下意见，请认真贯彻落实。

一、总体要求

（一）充分认识做好防范、打击和处置非法集资工作的重要意义。非法集资是严重危害国家和人民群众利益的违法犯罪活动，不仅扰乱了社会主义市场经济秩序，影响金融市场的健康发展，

展，而且严重损害群众切身利益，极易引发群体性上访事件，危及社会和谐稳定。因此，必须从保证经济金融安全运行、维护群众合法权益的高度出发，认真贯彻落实国务院、省委省政府关于打击和处置非法集资工作的有关文件精神，按照“地方为主、部门配合、职责明确、打防并举、综合治理、重在治本”的总体思路，在市委、市政府的正确领导下，各级各部门建立健全管理、预防、处置非法集资的工作机制，牢牢把握不发生系统性、区域性风险底线，强化县（市、区）政府、开发区管委会和行业主管、监管部门的条块管理责任，发挥三级网格、四级联网信息平台源头化解优势，坚持处置与维稳并重，突出风险管控重点，遏制非法集资高发态势，加快消化存量案件，加强舆论宣传引导，维护良好的金融秩序，促进社会和谐稳定。

二、进一步强化属地管理责任

（二）县（市、区）政府、开发区管委会负总责。各县（市、区）政府、开发区管委会要严格履行属地管理职责，把防范、打击和处置非法集资工作纳入重要议事日程，定期分析研判工作形势，研究部署工作任务，协调解决重大问题。各县（市、区）政府、开发区管委会对辖区内防范、打击和处置非法集资工作负总责，政府和管委会主要领导为本辖区防范、打击和处置非法集资工作第一责任人，分管领导为直接责任人。

（三）加强机构队伍建设。各县（市、区）政府、开发区管委会要建立健全打击和处置非法集资工作领导小组，研究制定防

范、打击和处置非法集资工作的政策和措施，组织、指导和推动辖区内防范、打击和处置非法集资工作，协调解决有关重大问题。要明确专门机构、人员、经费，具体负责日常工作，确保防范、打击和处置非法集资工作组织领导到位，人力、物力、财力保障到位。

（四）进一步强化网格化管理职责。各县（市、区）政府、开发区管委会要充分运用好市、县（市、区）、乡（镇）办、村（社区）四级联网的社会公共管理信息平台优势，对发现的非法集资风险隐患和重大不稳定因素，以县（市、区）、开发区为责任主体，将防范、打击和处置非法集资各项工作纳入网格化管理范畴，加强业务培训，提升基层网格工作人员的业务能力，确保三级网格长发现问题后能够及时反馈至乡（镇）办统一协调化解，不能解决的问题及时上报县（市、区）、开发区协调解决，把处非问题解决在基层，严禁推诿、上交矛盾。同时，风险化解和问题处置情况要及时上报市级社会公共信息管理平台。

（五）强化部门联合执法。各县（市、区）政府、开发区管委会要统筹协调工商、公安、审计、税务、金融监管及行业主管、监管部门深入开展联合执法检查，转变监管方式，创新监管手段，强化事中、事后监管，通过企业财务报表审计、公开信息核实、约谈主要负责人等方式，及时掌握各类市场主体经营管理情况。各县（市、区）政府、开发区管委会组织各行业主管、监管部门，每季度至少选择1个行业1%—5%的企业进行现场检

查，发现异常情况及时介入调查处置，限期整改化解风险。对拒不配合整改、主观诈骗恶意明显、限定期限内无法整改化解的，由公安部门依法立案查处。

（六）加强风险防控和监测预警。各县（市、区）政府、开发区管委会要建立健全非法集资监测预警和快速反应机制，建立日常监测报告制度，公开举报电话、信箱、工作地址，认真做好来信、来访、来电登记、梳理、通报、移送工作，不定期对各类媒体经济活动信息进行监测、跟踪，及时发现、识别和判断涉嫌非法集资活动的信息和线索，探索建立风险提示和预警长效机制。各级各部门受理的涉嫌非法集资线索，公安机关要第一时间对风险公司（个人）的法定代表人、股东、高管采取控制措施，防止主要涉案人员外逃。

（七）积极妥善推进案件处置善后。各县（市、区）政府、开发区管委会要协调组织监察部门成立督导工作组，强化对相关履行防范、打击和处置非法集资工作职责的督导，推动责任落实。要积极稳妥地做好辖区内非法集资案件的善后处置工作，及时协调相关职能部门成立资产处置工作组，制定应急处置预案，跨区域案件严格按照“三统两分”（统一办案协调、统一案件指挥、统一资产处置，分别立案、分别维稳）原则，统筹做好辖区涉案资产的处置善后工作。

（八）探索创新市场监管方式。各县（市、区）政府、开发区管委会要密切关注新型业态发展走向，引导新型业态健康发展

展。在积极鼓励金融创新的同时，创新市场监管方式，结合互联网的特点进行差异化监管、适度监管、分类监管、协同监管。防止电子商务、互联网金融等新型业态借金融创新之名，从事非法集资活动，消除金融监管“盲点”。

（九）加强对公务人员的约束。各县（市、区）政府、开发区管委会要组织所属公务人员签订远离非法集资活动承诺书，严厉查处公务人员组织、从事非法集资活动或为非法集资活动提供和变相提供保护的行为。

三、进一步强化行业主管、监管部门职责

（十）严格履行行业一线把关职责。各行业主管、监管部门要按照“谁审批，谁监管”、“谁主管，谁负责”的原则，明确部门职责，建立健全行政审批、行业主管与后续监管相一致的市场监管责任机制，将防范、打击和处置非法集资工作纳入行业管理的职责范围，加强对主管、监管机构和个人涉嫌非法集资活动的监管，澄清行业风险底数，引导行业规范健康发展。要主动适应市场新形势，加快转变监管方式，建立健全监管清单制度、信息公开系统、信用约束机制、协同监管机制，逐步形成审批监管、行业监管、属地监管、综合监管相协调的市场监管机制。负有行政许可、行政审批职能的部门，在许可和审批过程中要依法依规对涉及社会融资的事项进行严格审查审核。市各行业主管、监管部门在认真贯彻落实省级行业主管、监管部门出台的行业企业管理办法的基础上，进一步细化操作流程，狠抓责任落实，切实防

控非法集资风险。

（十一）严格非法集资高风险行业市场准入登记。工商部门要切实加强对非法集资高风险行业的登记管理，从源头上防止非法集资问题发生。对担保类、投资类、房地产类等非法集资案件高发行业，第三方支付、网络借贷平台、众筹平台等新型网络金融行业，小额贷款、投资咨询、保险代理、房地产类中介及第三方理财等信用中介机构，股权投资、电子商务、典当、融资及非融资租赁、高科技开发等资金密集型行业，各类涉农互助合作组织、养老机构、民办院校等组织，以为农民提供粮食存储、销售和兑换服务等名义设立的“粮食银行”等新型金融创新行业，凡规定仍实行前置许可制度的，严格查验许可文件，对未取得前置许可的坚决不予登记；按规定无前置许可的，严格登记程序，参照《国民经济行业分类》确定其经营范围，做到表述准确、用语规范。

（十二）强化非法集资高风险行业信用监管和抽查。依据《企业信息公示暂行条例》（国务院令 第 654 号）相关规定，工商部门对非法集资高风险行业企业进行一次定向抽查。对不及时公示相关信息、不按时进行年报或公示信息隐瞒真实情况、弄虚作假，且在责令期限内拒不改正的，列入经营异常名录并通过企业信用信息公示系统向社会公示。对存在超范围经营特别是涉嫌非法集资行为的，依据职能依法予以查处或移交有关主管、监管部门进行查处，并将查处情况通过企业信用信息公示系统向社会公

示；对构成犯罪的，移交公安部门立案查处，依法追究刑事责任。同时，对“投资”、“理财”、“抵押贷款信息咨询服务”、“抵押贷款中介服务”等无证无照经营行为进行专项整治，对违法情节严重的移交司法机关依法查处。

（十三）严厉打击非法集资广告违法行为。工商、城管部门要切实加强对金融投资类广告的日常监测，对以投资咨询、投资理财、贷款中介、资金周转、信用担保等名义发布涉及信用贷款、低息或无息贷款内容的广告资讯信息，以及以代客理财、委托理财名义发布涉及承诺保底、快速回报、无风险、高收益内容等的广告资讯信息，及时介入查处。督促广告经营单位规范广告发布行为，强化对金融投资类广告资讯信息相关手续的审查，确保其真实、准确、合法。对长期、大量发布非法集资广告咨询信息的广告发布者、广告经营者、广告主进行严厉查处并予以曝光，对造成恶劣社会影响的移交相关部门处理。

（十四）加强新注册企业非法集资风险提示和法规培训教育。各级工商部门在受理企业注册时，向企业统一发放《非法集资风险告知书》，告知非法集资的概念、特征、危害及相关法律、法规等，要求新注册企业必须签署《远离非法集资活动承诺书》。各级行业主管、监管部门要配合工商部门每年选择一定比例的新注册企业，开展企业负责人法律、法规培训，引导新注册企业守法诚信经营。

（十五）建立健全行业企业“黑名单”制度。各级行业主管、

监管部门要加强行业非法集资风险排查、评估，及时监测行业企业经营行为。定期抽取一定比例的企业，对其经营管理、财务管理、风险防控、高管履职、信息公开等情况进行调查核实，发现非法集资风险苗头及时进行风险提示。建立非法集资风险隐患记录，将拒不接受风险提示、拒不整改风险隐患、拒不落实政府监管指令的市场主体及其负责人，列入行业企业“黑名单”，通过行业信用信息系统向社会公布。对情节严重、涉嫌犯罪的市场主体，及时移交司法机关依法查处。

（十六）建立健全行业自律组织，强化行业自我约束。各级行业主管、监管部门要充分发挥行业协会在行业管理、行业保护、行业监督、行业约束等方面的积极作用，健全行业企业自我管理机制，构建“政府负责、部门协同、行业规范、公众参与”的市场多元监管格局。目前尚未成立行业协会的行业，由行业主管、监管部门牵头，采取自上而下的方式分级建立行业自律组织。

（十七）加大可疑资金账户监测控制力度。人民银行、银监部门要督促各银行业金融机构切实加强各类账户监测管理，严格执行账户实名制和账户管理制度，建立可疑资金交易监测报告机制。重点监测的交易行为有：资金分散转入、集中转出，集中转入、分散转出，分散转入、分散转出，且与客户身份、财务状况、经营业务明显不符的交易；法人、其他组织和个体工商户短期内频繁收取与其经营业务明显无关汇款的交易。银行业金融机

构在监测过程中发现经过人工甄别不能排除的异常交易，要及时向人民银行提交可疑交易账户报告。人民银行甄别后，对涉嫌非法集资的可疑账户，要第一时间报告当地打击和处置非法集资工作领导小组办公室和公安部门。对未按规定监测可疑资金账户，酿成重大非法集资案件的银行业金融机构，由金融监管部门追究该机构负责人的责任。

（十八）严格禁止银行业从业人员从事非法集资活动。银监部门要对银行业从业人员，特别是高管人员涉足社会融资、民间借贷和非法集资情况进行一次全面调查摸底，发现组织或参与非法集资活动的从业员工，一律给予开除处理，并对负有责任的管理人员、经办人员实施责任追究。

（十九）严防信贷资金流入非法集资活动。银监部门要督促银行业金融机构进一步加大信贷新规执行力度，严防内外勾结、骗取信贷资金参与非法集资谋取高利回报的不法行为，筑牢银行业经营与非法集资活动的“隔离墙”。

四、进一步强化组织协调督导职能

（二十）进一步加强信息通报。各级打击和处置非法集资工作领导小组办公室要组织分析本辖区防范、打击和处置非法集资工作情况，做好向上级相关部门和属地政府信息报告、通报等工作。要调动和促进各级政府和相关部门的工作积极性和主动性，形成“条块结合、上下衔接、左右联动、横向到边、纵向到底”的防范、打击和处置非法集资工作网络，切实防止监管真空和管

理缺位。

（二十一）进一步规范案件协调。各级打击和处置非法集资工作领导小组办公室要加强和规范案件协调工作，推动非法集资案件依法有序查处。不定期组织召开领导小组成员会议，及时协调解决跨区域非法集资案件在侦办管辖、资产查封、资产追缴、资金清退等方面的争议，全面掌握跨区域非法集资案件的相关情况，着力解决跨区域案件查处侦办难、资产处置变现难、起诉审理结案难、社会稳定维护难等问题。

（二十二）进一步强化工作督导。各级打击和处置非法集资工作领导小组办公室要加大督导工作力度，全面提高防范、打击和处置非法集资工作效率。市打击和处置非法集资工作领导小组办公室要深入督导各县（市、区）政府、开发区管委会防范、打击和处置非法集资工作，重点督导各级政府贯彻落实省委、省政府和市委、市政府工作部署情况，防范、打击和处置非法集资机制建设、宣传教育、风险排查、集资参与者维稳情况，央批案件、部督案件、省督案件及社会反应强烈的案件查处情况，及时发现各县（市、区）、开发区防范、打击和处置非法集资工作存在的问题和不足，加强政策指导，确保各项工作措施落到实处。各县（市、区）、开发区打击和处置非法集资工作领导小组办公室要切实发挥督导工作职能作用，有效推动辖区内非法集资案件处置。

五、进一步强化责任追究

(二十三) 完善问责机制，严格责任追究。各级政府和相关部门要切实履行防范、打击和处置非法集资工作职责，做到守土有责、敢于担当，确保不发生区域性、系统性金融风险。各级监察部门要加强对各级政府和相关部门履职情况的督查督办，对未按规定履行监测预警、形势分析、风险排查职责的，未按规定程序办理涉及非法集资信访事项或采取不当维稳措施致使矛盾激化的，未妥善处置非法集资紧急重大事项引发群体性、突发性事件造成严重后果的，因推诿、拖延、敷衍等行为致使非法集资事态扩大造成严重后果的，因防范、打击和处置非法集资工作不力导致发生区域性、系统性金融风险的单位和人员，要按照《中共中央办公厅国务院办公厅印发关于实行党政领导干部问责的暂行规定的通知》、《河南省行政效能监察办法》（省政府令第122号）及《河南省打击和处置非法集资工作责任追究办法》（豫政办〔2012〕113号）等规定，追究主要负责人、直接责任人的责任。

六、打防结合，全面优化金融生态环境

(二十四) 始终保持高压态势，严厉打击非法集资犯罪行为。对资金链确已断裂、风险充分暴露、主观诈骗恶意明显、社会影响恶劣的涉嫌非法集资行为，公安机关要依法立案查处。坚持“四个依法严厉打击”，严厉打击非法集资违法犯罪人员，严厉打击暴力讨债、非法拘禁等次生犯罪行为，严厉打击堵门堵路、冲击党政机关、聚集闹事等组织者、煽动者，严厉打击拒不配合的下游欠款企业人员。加强对重点、疑难案件资产处置的定期会

商、分析，加大非法集资涉案资产的资产追缴和司法认定工作力度，加快推进案件的处置善后，妥善处理因非法集资引发的各类风险。

（二十五）加大防范非法集资社会宣传力度。要充分发挥各类媒体和互联网的作用，巩固和扩大已有工作成果，开展灵活多样、生动有效的防范非法集资宣传工作，扩大教育覆盖面。密切结合当前非法集资活动的新形势、新特点，创新宣传内容、方式和手段，有针对性地强化宣传教育，对投融资中介机构、房地产、P2P（个人对个人）网络借贷平台、农民专业合作社等案件高发、风险隐患聚集的行业、领域，加强对其性质及合法经营范围的宣传，切实提高公众的非法集资风险防范意识和识别能力。以贴近基层、贴近群众、贴近生活的方式，推出公益广告、宣传单、宣传手册等社会公众喜闻乐见的社会宣传产品，使宣传教育深入社区、家喻户晓。要加强舆论引导，消除疑虑，平息争议，防止舆论炒作，澄清不实新闻报道，正确引导舆论，教育广大群众不盲目听信谣言，依法理性反映个人诉求，营造和谐稳定的社会环境。

（二十六）持续推动社会诚信体系建设。充分发挥网格化管理优势，大力开展信用宣传普及教育进机关、进企业、进学校、进社区、进村庄、进家庭活动，充分发挥电视、广播、报纸、网络等媒体的宣传引导作用，结合道德模范评选和行业诚信创建活动，树立社会诚信典范，使诚实守信成为全社会的自觉追求。加

加大对非法集资等金融失信行为的惩戒力度，加强担保类、经纪类、咨询类、交易类等机构信用分类管理，根据企业的信用等级给予相应的鼓励、警示或惩戒。建立公务人员、企业法定代表人、会计从业人员、项目经理等人员信用记录，推广使用职业信用报告，引导职业道德建设与行为规范。发展改革、财政、金融、环保、住房城乡建设、交通运输、商务、工商、税务、质检、安全监管、海关、中小企业、知识产权等部门在市场监管和公共服务过程中，要深化信用信息和信用产品应用，对诚实守信者办理有关业务时实施优先办理、简化程序等“绿色通道”激励措施。各级政府在市场监管和公共服务的市场准入、资质认定、行政审批、政策扶持等方面实施信用分类监管，结合监管对象的失信类别和程度，使失信者受到惩戒。通过行业协会制定行业自律规则并监督会员遵守，对违规、失信者，按照情节轻重，实行警告、行业内通报批评、公开谴责等惩戒措施，形成行业性约束和惩戒。加强对失信行为的披露和曝光，发挥群众评议讨论、批评报道等作用，通过社会的道德谴责，形成社会震慑力，约束社会成员的失信行为，形成社会性约束和惩戒。

2015年3月31日

主办：市政府办公厅金融办

督办：市政府办公厅金融办

抄送：市委各部门，郑州警备区。

市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。

郑州市人民政府办公厅

2015年4月2日印发

