

非法集资概述

根据《关于取缔非法金融机构和非法金融业务活动中有关问题的通知》规定，非法集资是指单位或者个人未依照法定程序经有关部门批准，以发行股票、债券、彩票、投资基金证券或者其他债权凭证的方式向社会公众筹集资金，并承诺在一定期限内以货币、实物以及其他方式向出资人还本付息或给予回报的行为。为依法惩治非法吸收公众存款、集资诈骗等非法集资犯罪活动，最高人民法院会同中国银行业监督管理委员会等有关单位，研究制定了《关于审理非法集资刑事案件具体应用法律若干问题的解释》，该司法解释自2011年1月4日起施行。

非法集资特点

一、未经有关部门依法批准，包括没有批准权限的部门批准的集资；有审批权限的部门超越权限批准集资，即集资者不具备集资的主体资格。

二、承诺在一定期限内给出资人还本付息。还本付息的形式除以货币形式为主外，也有实物形式和其他形式。

三、向社会不特定的对象筹集资金。这里“不特定的对象”是指社会公众，而不是指特定少数人。

四、以合法形式掩盖其非法集资的实质。为掩饰其非法目的，犯罪分子往往与投资人（受害人）签订合同，伪装成正常的生产经营活动，最大限度地实现其骗取资金的最终目的。

三大新特征

某省发生的涉嫌非法集资案件13起中，都是采用直接吸收公众存款或集资诈骗形式，大致可划分为债权、股权、商品营销、生产经营四大类，具有三大新特征：

一是非法集资方式变化多样。犯罪分子大多通过注册合法的公司或企业，打着响应国家产业政策、支持新农村建设等旗号，由传统的种植、养殖向工程项目、科技开发、投资入股、消费返利等方式转化。

二是多种犯罪行为相互交织。犯罪分子将非法集资与传销、合同诈骗等经济违法犯罪行为相互交织在一起，采用传销手段首先对集资人员进行洗脑，许诺种种优惠条件和获利模式，然后再引诱集资，层层下套。一般在集资初期，犯罪分子往往积极“兑现”回报承诺，骗取信任，吸引更多的人踊跃加入，集资规模迅速呈几何级放大。

三是非法集资宣传不惜血本，利用媒体造势。如聘请明星代言，在一些媒体上刊登专访文章，利用报道宣传不法企业的“业绩”；将部分非法集资款投入公益事业或进行捐赠；雇佣业务员窜入社区散发传单，传播集资信息；举办各种活动，并在现场兑现红利，让参与人员先尝到甜头，为非法集资活动宣传“现身说法”。

非法集资识别方法

非法集资的形式多样，隐蔽性和欺骗性越来越强，如何识别和防范非法集资有关部门建议：

一、认清非法集资的本质和危害，提高识别能力，自觉抵制各种诱惑。坚信“天上不会掉馅饼”，对“高额回报”、“快速致富”的投资项目进行冷静分析，避免上当受骗。

二、正确识别非法集资活动，主要看主体资格是否合法，以及其从事的集资活动是否获得相关的批准；是否是向社会不特定对象募集资金；是否承诺回报，非法集资行为一般具有许诺一定比例集资回报的特点；是否以合法形式掩盖其非法集资的性质。

三、增强理性投资意识。高收益往往伴随着高风险，不规范的经济活动更是蕴藏着巨大风险。因此，一定要增强理性投资意识，依法保护自身权益。

四、增强参与非法集资风险自担意识。非法集资是违法行为，参与者投入非法集资的资金及相关利益不受法律保护。因此，当一些单位或个人以高额投资回报兜售高息存款、股票、债券、基金和开发项目时，一定要认真识别，谨慎投资。

非法集资手段

（1）承诺高额回报，编造“天上掉馅饼”、“一夜成富翁”的神话。暴利引诱，是所有诈骗犯罪分子欺骗群众的不二法门。不法分子为吸引更多的群众，往往许诺投资者以奖励、积分返利等形式给予高额回报。为了骗取更多的人参与集资，非法集资者开始是按时足额兑现先期投入者的本息，然后是拆东墙补西墙，用后集资人的钱兑现先前的本息，等达到一定规模后，便秘密转移资金，携款潜逃。

（2）编造虚假项目或订立陷阱合同，一步步将群众骗入泥潭。不法分子以种植仙人掌、螺旋藻、芦荟、火龙果、冬虫夏草，养殖蚂蚁、黑豚鼠、梅花鹿、家禽再回收等名义，骗取群众资金；有的以开发所谓高新技术产品为名吸收公众存款；有的编造植树造林、集资建房等虚假项目，骗取群众“投资入股”；有的以商铺返租等方式，承诺高额固定收益，吸收公众存款。

（3）混淆投资理财概念，让群众在眼花缭乱的新名词前失去判断。不法分子有的利用电子黄金、投资基金、网络炒汇等新的名词迷惑群众，假称为新投资工具或金融产品；有的利用专卖、代理、加盟连锁、消费增值返利、电子商务等新的经营方式，欺骗群众投资。

（4）装点门面，用合法的外衣或名人效应骗取群众的信任。为给犯罪活动披上合法外衣，不法分子往往成立公司，办理完备的工商执照、税务登记等手续，以掩盖其非法目的，而无实际经营或投资项目。这些公司采取在豪华写字楼租赁办公地点，聘请名人作广告等加大宣传，骗取群众信任。

（5）利用网络，通过虚拟空间实施犯罪、逃避打击。不法分子租用境外服务器设立网站或设在异地，发展人头一般用代号或网名。有的还通过网站、博客、论坛等网络平台和 QQ、MSN 等即时通讯工具，传播虚假信息，诱骗群众上当。一旦被查，便以下线不按规则操作等为名，迅速关闭网站，携款潜逃。在潜逃前还发布所谓通告，要下线人员记住自己的业绩，承诺日后重新返利，借此来稳住受骗群众。

（6）利用精神、人身强制或亲情诱骗，不断扩大受害群体。许多非法集资参与者都是在亲戚、朋友的低风险、高回报劝说下参与的。犯罪分子往往利用亲戚、朋友、同乡等关系，以高额利息诱惑，非法获取资金。有些已经加入的传销人员，在传销组织的精神洗脑或人身强制下，为了完成或增加自己的业绩，不惜利用亲情、地缘关系拉拢亲朋、同学或邻居加入，有的连自己的父母、配偶和子女都不放过，造成亲情反目，导致人间悲剧。

非法集资主要形式

1、非法发行有价证券。中国人民银行《整顿乱集资乱批设金融机构和乱办金融业务实施方案》（1998年7月29日）规定：“企业通过公开发行股票、企业债券等形式进行有偿集资，必须依照有关法律、行政法规的规定，经国务院主管部门批准。”同时规定：“未经批准，不得擅自突破发行计划，不得擅自设立或批准发行计划外券种。对违反规定的，要依照《企业债券管理条例》的规定，追究法律责任。”如果对上述《实施方案》进行严格解释，在现阶段我国住房抵押证券操作，在明确具体的规定出台之前，很有可能被有关部门认定为涉嫌非法集资。再如，1998年10月6日证监会《关于对拟发行上市企业改制情况进行调查的通知》规定“先改制后发行”规则之后，企业通过发行股票或类似股票的“股权卡”方式募集设立公司的行为同样涉嫌非法集资。

2、非法向社会不特定对象发行债权凭证。这是非法集资案件比较常见的案型，主要是非法集资者通过向社会不特定对象发放债权凭证，承诺到期偿付高额回报方式进行集资。

3、非法发行会员卡、会员证。1993年4月22日《国务院办公厅关于立即停止利用发行会员证进行非法集资等活动的通知》发布之后，法律规定各种形式的会员证发行一律属于非法集资，直到1998年11月11日，中国人民银行、国家工商局发布《会员卡管理试行办法》规定了会员卡发行和交易的批准程序之后，按照该《试行办法》办理批准程序的会员卡发行才不属于非法集资。

4、对物业、地产等资产进行等份化，出售份额处置权。建设部《关于不得给一个平方米单位产权颁发“房屋所有权证”的通知》（〔94〕建房管字第09号）规定，房地产产权管理部门及房地产开发公司发放一平方米产权证书的行为，违反我国集资法律规定，属于非法集资。2001年《商品房销售管理办法》第12条明确规定：“商品住宅按套销售，不得分割拆零销售。”

5、利用民间会社形式进行非法集资。如未按法律规定批准设立基金会、互助会、储金会、农村救灾扶贫储金会、“标会”等进行非法集资或变相吸收存款等，对此，中国人民银行《整顿乱集资乱批设金融机构和乱办金融业务实施方案》作出了明确审批程序和业务许可范围等方面的规定。

6、以签订商品经销等经济合同的形式进行非法集资。如河南百花集团以与社会公众签订“连锁营销协议书”形式非法集资，又如房地产开发商通过商品房销售中的返本销售非法集资。

7、以发行私彩或变相发行彩票的形式集资。《国务院关于加强彩票市场管理的通知》（1991年12月9日）规定：“发行彩票的批准权集中在国务院。需发行彩票的省、自治区、直辖市、计划单列市人民政府和国务院有关部门，应提前半年向中国人民银行报送发行计划及发行办法，经人民银行审查后，报国务院批准。”中国人民银行《关于加强彩票市场管理的通知》（1999年1月25日）规定下属行为属于非法集资：“（一）以有奖销售为名，变相发行彩票的；（二）私人擅自发行与销售彩票的；（三）在境内发行境外彩票的；（四）以传销方式发行彩票的。”

8、利用传销或秘密串联的形式非法集资。《国务院关于禁止传销经营活动的通知》（国发〔1998〕10号）明确禁止企业采取传销经营方式，同时明文禁止如下变相传销方式：“（一）将传销由公开转入地下的；（二）以双赢制、电脑排网、框架营销等形式进行传销的；（三）假借专卖、代理、特许加盟经营、直销、连锁、网络销售等名义进行变相传销的；（四）采取会员卡、储蓄卡、彩票、职业培训等手段进行传销和变相传销骗取入会费、加盟费、许可费、培训费的；（五）其他传销和变相传销的行为。”国家工商局、公安部、中国人民银行2000年2月17日发布《关于严厉打击传销和变相传销等非法经营活动的意见》又明确认定了数种变相传销行为为非法经营行为。

9、利用果园或庄园开发的形式进行非法集资。1998年左右部分地区出现以开发“果园”、“庄园”的名义非法集资的现象，如某果园开发公司通过宣传“只要投入7800元，拥有50年私人果园，33株龙眼树”进行非法集资，针对上述违法现象，国务院办公厅发布《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》（国办发〔1999〕39号）明文禁止利用土地开发进行非法集资，并规定：“农林开发用地必须依法进行土地登记，明确规划要求和转让、转租的限定条件，未经批准不得擅自进行分割转让、转租。”中国人民银行《关于加强农林开发项目信贷管理，严禁利用土地开发和土地转让名义非法集资的通知》（银发〔1999〕254号）也有相关禁止性规定。

以上是中国人民银行《关于进一步打击非法集资等活动的通知》（银发〔1999〕289号）明文归纳的若干种非法集资案型。

11、教育储备金。前一阶段，各地民办学校大量采取教育储备金的教育收费方式，即要求学生（家庭）一次性缴纳一笔大额资金（10~30万），称为“教育储备金”，学校同时承诺学生在校期间毋须再交纳其它费

用，并且在学生离校时可原数返还所缴“教育储备金”。随着番禺、湖南、武汉等地先后爆发巨额教育储备金无法返还学生家长的案件，各地政府先后出台政策禁止民办学校收取任何形式的教育储备金，如广东省教育厅粤教策（1999）2号文件等。在此之前，国家教委1991年5月3日发布的《关于坚决制止中小学乱收费的规定》第9条规定：“集资办学应贯彻自愿、量力和群众受益的原则，按地方人民政府的有关规定进行。中小学校不得自行向群众和社会硬性摊派费用，也不得向学生征收集资费。”《民办教育促进法》第37条规定：“民办学校对接受学历教育的受教育者收取费用的项目和标准由学校制定，报有关部门批准并公示；对其他受教育者收取费用的项目和标准由学校制定，报有关部门备案并公示。民办学校收取的费用应当主要用于教育教学活动和改善办学条件。”因此，民办学校未经有关部门批准并公示即向学生家长收取教育储备金的，应认定为非法集资。

12、地方政府发行或变相发行地方政府债权。《预算法》第28条明文规定：“除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券”。因此，《整顿乱集资乱批设金融机构和乱办金融业务实施方案》中明确禁止上述非法集资行为。13、以“招商”名义从事非法集资。国家工商行政管理局《关于查处企业以招商等名义非法集资有关问题的紧急通知》（工商企字[1998]第272号）规定坚决查处企业借“招商”名义非法集资，并且规定：“各级工商行政管理机关要严格按照规定核定企业经营范围，不得核定“招商”以及类似的不规范用语。”

相关建议

非法集资的形式多样，隐蔽性和欺骗性越来越强，如何识别和防范非法集资？有关部门建议：

1. 要认清非法集资的本质和危害，提高识别能力，自觉抵制各种诱惑。坚信“天上不会掉馅饼”，对“高额回报”、“快速致富”的投资项目进行冷静分析，避免上当受骗。
2. 要结合非法集资的基本特征，主要看主体资格是否合法，以及其从事的集资活动是否获得相关的批准；是否承诺回报，非法集资行为一般具有许诺一定比例集资回报的特点。
3. 要增强理性投资意识。高投资往往伴随着高风险，不规范的经济活动更是蕴藏这巨大风险。
4. 要增强参与非法集资风险自担意识。非法集资是违法行为，参与者投入非法集资的资金及相关利益不受法律保护。要认真识别，谨慎投资。

法律处罚

对进行非法集资活动的，除了依照《商业银行法》、《保险法》、《证券法》、《证券投资基金法》、《银行业监督管理法》和《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》等法律、行政法规的规定给予没收违法所得、罚款、取缔非法从事金融业务的机构等行政处罚外，对构成犯罪的，还要依法追究其刑事责任。

参与非法集资活动不受法律保护。有关法律明确规定：因参与非法吸收公众存款、非法集资活动受到的损失，由参与者自行承担，而所形成的债务和风险，不得转嫁给未参与非法吸收公众存款、非法集资活动的国有银行和其他金融机构以及其他任何单位。债权债务清理清退后，有剩余非法财物的，予以没收，就地上缴中央金库。在取缔非法吸收公众存款、非法集资活动的过程中，地方政府只负责组织协调工作，而不能采取财政拨款的方式来弥补非法集资造成的损失。

最高人民法院关于 审理非法集资刑事案件具体应用法律若干问题的解释

(2010年11月22日最高人民法院审判委员会第1502次会议通过)

为依法惩治非法吸收公众存款、集资诈骗等非法集资犯罪活动，根据刑法有关规定，现就审理此类刑事案件具体应用法律的若干问题解释如下：

第一条 违反国家金融管理法律规定，向社会公众（包括单位和个人）吸收资金的行为，同时具备下列四个条件的，除刑法另有规定的以外，应当认定为刑法第一百七十六条规定的“非法吸收公众存款或者变相吸收公众存款”：

- （一）未经有关部门依法批准或者借用合法经营的形式吸收资金；
- （二）通过媒体、推介会、传单、手机短信等途径向社会公开宣传；
- （三）承诺在一定期限内以货币、实物、股权等方式还本付息或者给付回报；
- （四）向社会公众即社会不特定对象吸收资金。

未向社会公开宣传，在亲友或者单位内部针对特定对象吸收资金的，不属于非法吸收或者变相吸收公众存款。

第二条 实施下列行为之一，符合本解释第一条第一款规定的条件的，应当依照刑法第一百七十六条的规定，以非法吸收公众存款罪定罪处罚：

- （一）不具有房产销售的真实内容或者不以房产销售为主要目的，以返本销售、售后包租、约定回购、销售房产份额等方式非法吸收资金的；
- （二）以转让林权并代为管护等方式非法吸收资金的；
- （三）以代种植（养殖）、租种植（养殖）、联合种植（养殖）等方式非法吸收资金的；
- （四）不具有销售商品、提供服务的真实内容或者不以销售商品、提供服务为主要目的，以商品回购、寄存代售等方式非法吸收资金的；
- （五）不具有发行股票、债券的真实内容，以虚假转让股权、发售虚构债券等方式非法吸收资金的；
- （六）不具有募集基金的真实内容，以假借境外基金、发售虚构基金等方式非法吸收资金的；
- （七）不具有销售保险的真实内容，以假冒保险公司、伪造保险单据等方式非法吸收资金的；
- （八）以投资入股的方式非法吸收资金的；
- （九）以委托理财的方式非法吸收资金的；

（十）利用民间“会”、“社”等组织非法吸收资金的；

（十一）其他非法吸收资金的行为。

第三条 非法吸收或者变相吸收公众存款，具有下列情形之一的，应当依法追究刑事责任：

（一）个人非法吸收或者变相吸收公众存款，数额在20万元以上的，单位非法吸收或者变相吸收公众存款，数额在100万元以上的；

（二）个人非法吸收或者变相吸收公众存款对象30人以上的，单位非法吸收或者变相吸收公众存款对象150人以上的；

（三）个人非法吸收或者变相吸收公众存款，给存款人造成直接经济损失数额在10万元以上的，单位非法吸收或者变相吸收公众存款，给存款人造成直接经济损失数额在50万元以上的；

（四）造成恶劣社会影响或者其他严重后果的。

具有下列情形之一的，属于刑法第一百七十六条规定的“数额巨大或者有其他严重情节”：

（一）个人非法吸收或者变相吸收公众存款，数额在100万元以上的，单位非法吸收或者变相吸收公众存款，数额在500万元以上的；

（二）个人非法吸收或者变相吸收公众存款对象100人以上的，单位非法吸收或者变相吸收公众存款对象500人以上的；

（三）个人非法吸收或者变相吸收公众存款，给存款人造成直接经济损失数额在50万元以上的，单位非法吸收或者变相吸收公众存款，给存款人造成直接经济损失数额在250万元以上的；

（四）造成特别恶劣社会影响或者其他特别严重后果的。

非法吸收或者变相吸收公众存款的数额，以行为人所吸收的资金全额计算。案发前后已归还的数额，可以作为量刑情节酌情考虑。

非法吸收或者变相吸收公众存款，主要用于正常的生产经营活动，能够及时清退所吸收资金，可以免于刑事处罚；情节显著轻微的，不作为犯罪处理。

第四条 以非法占有为目的，使用诈骗方法实施本解释第二条规定所列行为的，应当依照刑法第一百九十二条的规定，以集资诈骗罪定罪处罚。

使用诈骗方法非法集资，具有下列情形之一的，可以认定为“以非法占有为目的”：

（一）集资后不用于生产经营活动或者用于生产经营活动与筹集资金规模明显不成比例，致使集资款不能退还的；

（二）肆意挥霍集资款，致使集资款不能退还的；

（三）携带集资款逃匿的；

（四）将集资款用于违法犯罪活动的；

（五）抽逃、转移资金、隐匿财产，逃避返还资金的；

（六）隐匿、销毁账目，或者搞假破产、假倒闭，逃避返还资金的；

（七）拒不交代资金去向，逃避返还资金的；

（八）其他可以认定非法占有目的的情形。

集资诈骗罪中的非法占有目的，应当区分情形进行具体认定。行为人部分非法集资行为具有非法占有目的的，对该部分非法集资行为所涉集资款以集资诈骗罪定罪处罚；非法集资共同犯罪中部分行为人具有非法占有目的，其他行为人没有非法占有集资款的共同故意和行为的，对具有非法占有目的的行为人以集资诈骗罪定罪处罚。

第五条 个人进行集资诈骗，数额在10万元以上的，应当认定为“数额较大”；数额在30万元以上的，应当认定为“数额巨大”；数额在100万元以上的，应当认定为“数额特别巨大”。

单位进行集资诈骗，数额在50万元以上的，应当认定为“数额较大”；数额在150万元以上的，应当认定为“数额巨大”；数额在500万元以上的，应当认定为“数额特别巨大”。

集资诈骗的数额以行为人实际骗取的数额计算，案发前已归还的数额应予扣除。行为人为实施集资诈骗活动而支付的广告费、中介费、手续费、回扣，或者用于行贿、赠与等费用，不予扣除。行为人为实施集资诈骗活动而支付的利息，除本金未归还可予折抵本金以外，应当计入诈骗数额。

第六条 未经国家有关主管部门批准，向社会不特定对象发行、以转让股权等方式变相发行股票或者公司、企业债券，或者向特定对象发行、变相发行股票或者公司、企业债券累计超过200人的，应当认定为刑法第一百七十九条规定的“擅自发行股票、公司、企业债券”。构成犯罪的，以擅自发行股票、公司、企业债券罪定罪处罚。

第七条 违反国家规定，未经依法核准擅自发行基金份额募集基金，情节严重的，依照刑法第二百二十五条的规定，以非法经营罪定罪处罚。

第八条 广告经营者、广告发布者违反国家规定，利用广告为非法集资活动相关的商品或者服务作虚假宣传，具有下列情形之一的，依照刑法第二百二十二条的规定，以虚假广告罪定罪处罚：

（一）违法所得数额在10万元以上的；

（二）造成严重危害后果或者恶劣社会影响的；

（三）二年内利用广告作虚假宣传，受过行政处罚二次以上的；

（四）其他情节严重的情形。

明知他人从事欺诈发行股票、债券，非法吸收公众存款，擅自发行股票、债券，集资诈骗或者组织、领导传销活动等集资犯罪活动，为其提供广告等宣传的，以相关犯罪的共犯论处。

第九条 此前发布的司法解释与本解释不一致的，以本解释为准。

国务院办公厅关于依法惩处非法集资有关问题的通知

国办发明电〔2007〕34号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

近年来，非法集资在我国许多地区重新抬头，并向多领域和职业化发展。2006年，全国公安机关立案侦查的非法集资案件1999起，涉案总价值296亿元。2007年1至3月，仅非法吸收公众存款、集资诈骗两类案件就立案342起，涉案总价值59.8亿元，分别较去年同期上升101.2%和482.3%。若不采取切实有效措施予以治理整顿，势必造成更大的社会危害。为了维护正常的经济社会秩序，保护人民群众的合法权益，促进国民经济又好又快发展，经国务院同意，现就依法惩处非法集资有关问题通知如下：

一、充分认识非法集资的社会危害性，坚决遏制非法集资案件高发势头

非法集资涉及面广，危害极大。一是扰乱了社会主义市场经济秩序。非法集资活动以高回报为诱饵，以骗取资金为目的，破坏了金融秩序，影响金融市场的健康发展。二是严重损害群众利益，皖北非法集资案频发高额回报影响社会稳定。非法集资有很强的欺骗性，容易蔓延，犯罪分子骗取群众资金后，往往大肆挥霍或迅速转移、隐匿，使受害者（多数是下岗工人、离退休人员）损失惨重，极易引发群体事件，甚至危害社会稳定。三是损害了政府的声誉和形象。非法集资活动往往以“响应国家林业政策”、“支持生态环境保护”等为名，行违法犯罪之实，既影响了国家政策的贯彻执行，又严重损害了政府的声誉和形象。为切实做好依法惩处非法集资工作，国务院批准建立了由银监会牵头的“处置非法集资部际联席会议”（以下简称“联席会议”）制度。地方各级人民政府、有关部门务必统一思想，提高认识，共同做好工作。要把思想和行动统一到国务院的部署和要求上来，统一到维护国家经济安全、社会稳定与构建和谐社会的大局上来，充分认识非法集资的危害性，加强组织领导，周密部署，果断处置，有效遏制非法集资案件高发势头。

二、当前非法集资的主要形式和特征

非法集资情况复杂，表现形式多样。有的打着“支持地方经济发展”、“倡导绿色、健康消费”等旗号，有的引用产权式返租、电子商务、电子黄金、投资基金等新概念，手段隐蔽，欺骗性很强。从目前案发情况看，非法集资大致可划分为债权、股权、商品营销、生产经营等四大类。2006年，以生产经营合作为名的非法集资涉案价值占全部非法集资案件涉案价值的60%以上，需要引起高度关注。非法集资的主要特征：一是未经有关监管部门依法批准，违规向社会（尤其是向不特定对象）筹集资金。如未经批准吸收社会资金；未经批准公开、非公开发行股票、债券等。二是承诺在一定期限内给予出资人货币、实物、股权等形式的投资回报。有的犯罪分子以提供种苗等形式吸收资金，承诺以收购或包销产品等方式支付回报；有的则以商品销售的方式吸收资金，以承诺返租、回购、转让等方式给予回报。三是以合法形式掩盖非法集资目的。为掩饰其非法目的，犯罪分子往往与受害者签订合同，伪装成正常的生产经营活动，最大限度地实现其骗取资金的最终目的。

三、地方人民政府要切实担负起依法惩处非法集资的责任，确保社会稳定

省级人民政府要把依法惩处非法集资列入重要工作议程，加快建立健全本地区依法惩处非法集资的工作机制和工作制度，做好相关工作。一是加强监测预警。要对本地区的非法集资问题保持高度警惕，进行全程监测，主动排查风险，做到早发现，早预警，防患于未然。二是及时调查取证。发现问题后，要组织当地银监、公安、工商等部门提前介入，开展调查取证工作。对社会影响大、性质恶劣的非法集资案件，要采取适当预防措施，控制涉案人员和资产，保护证据，防止事态扩大和失控。同时，要制定风险处置预案，

防止引发群体性事件。三是果断处置。对于事实清楚且可以定性的非法集资，要果断采取措施，依法妥善处置；难以定性的，要及时上报“联席会议”组织认定。涉及多个地区的，有关省级人民政府之间要加强沟通协调，共同做好相关工作。省级人民政府要及时总结经验，依据国家法律法规，参照各行业主管、监管部门的政策规定，制定本地区相关规章，为依法惩处非法集资工作提供法制保障。

四、有关部门要加强协调，认真做好依法惩处非法集资工作

依法惩处非法集资工作政策性强，情况复杂，有关方面要加强协调，齐抓共管。有关部门要逐步建立健全反应灵敏、配合密切、应对有力的工作机制，增强工作的针对性和有效性。行业主管、监管部门要将防控本行业非法集资作为监督管理的重要内容，指定专门机构和人员负责，建立日常信息沟通渠道和工作协调机制，认真做好非法集资情况的监测预警工作。一旦发现非法集资苗头，应及时商省级人民政府依法妥善处置，并通报“联席会议”。要抓紧制定和完善本行业防范、监控和处置非法集资的规章及行业标准。“联席会议”要加大工作力度，对近年来非法集资案件进行深入分析，集中力量查处典型案件，严惩首恶，教育协从，维护人民群众的权益。银监会作为“联席会议”的牵头部门，要主动与有关部门和地方人民政府加强沟通，切实做好组织协调工作。要坚持预防为主方针，加大工作力度，加强宣传教育，改善金融服务，逐步构建疏堵并举、防治结合的综合治理长效机制。对于近年来非法集资案件多发的行业，要主动开展风险排查，防止风险进一步积聚。有关行业主管、监管部门要尽快公布举报电话、信箱和电子邮箱，通过有奖举报等方式鼓励公众参与，在门户网站上开辟专门的投资者教育园地，探索建立风险提示和预警的长效机制。要加强对广告的监督管理，依法落实广告审查制度，加强监督检查，对检查发现、群众举报、媒体披露的线索要及时调查核实，对发布非法集资广告的当事人和有关责任人要严肃查处。

五、加强舆论引导和法制宣传，提高公众对非法集资的识别能力

银监会要牵头制订宣传教育规划，充分利用报刊、电视、广播、互联网等传媒手段，宣传依法惩处非法集资的法律法规，通报非法集资的新形式和新特点，提示风险，提高社会公众的风险意识和识别能力，引导其远离非法集资。要加大对典型案件的公开报道力度，以专栏文章、专题节目等方式揭露犯罪分子的惯用伎俩，震慑犯罪分子，形成对非法集资的强大舆论攻势。要在广大农村、城市街道、社区、车站等公共场所设置宣传栏，张贴宣传画，扩大覆盖面，强化宣传效果。要按照国务院的统一部署，组织协调相关部门开展宣传教育活动，正确引导社会舆论。地方人民政府要进一步根据本地区的特点，加强舆论引导和法制宣传。

国务院办公厅

二〇〇七年七月二十五日