

《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》解读

省地方金融监管局

2022年3月17日

2022年3月10日，省地方金融监督管理局印发了《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》（粤金监〔2022〕18号）（以下简称《规定》），《规定》将于2022年4月1日。现将《规定》的相关政策解读如下：

一、《规定》出台的背景

当前，非法集资的违法犯罪形势依然严峻，为有效遏制非法集资，维护社会稳定和群众合法权益，《防范和处置非法集资条例》于2021年5月1日正式施行，赋予了地方政府处置非法集资牵头部门调查处置非法集资行政案件的法定职责，结束了我国长期以来非法集资行政执法空白的历史。至此，我国构建了以《刑法》《防范和处置非法集资条例》为主体的防范和处置非法集资法律法规体系。鉴于《防范和处置非法集资条例》未规定执法程序，为规范处置非法集资牵头部门的行政执法行为，省地方金融监管局在深入调研和科学论证的基础上，依据《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》《广东省行政规范性文件管理规定》等规定，牵头制定了《规

定》。

《规定》的出台有望解决当前立案条件模糊、部门执法层级不清、行刑衔接程序不畅、法制审核意见不够重视等问题，为基层非法集资行政执法人员提供明确、清晰的工作指引，以实现严格、规范、公正、文明执法的目标。

二、《规定》的主要框架

本规定包括总则、管辖、受理立案、调查取证、决定、执行与结案、附则等八章共六十个条文。

第一章总则（第一条至第五条）主要包括制定依据及制定目的、工作原则、回避制度、保密制度、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等内容。

第二章管辖（第六条至第九条）主要包括地域管辖、管辖权异议及指定管辖、移送管辖、委托执法等内容。

第三章受理、立案（第十条至第十四条）主要包括线索受理、线索核查期限、立案条件、立案报告、举报办结告知等内容。

第四章调查取证（第十五条至第三十三条）主要包括组织调查处置、证据种类、证据要求、检查、询问、证据先行登记保存措施的实施、先行登记保存证据的处理、限制出境措施、账户查询、查封扣押程序、查封扣押期限、查封扣押的场所和物品的管理、查封扣押的解除、执法过程全纪录、暂停集资行为、责令停止非法集资行为、终止调查、调查终

结报告等内容。

第五章决定（第三十四条至第四十六条）主要包括处理决定的类型、须提请法制审核的情形、法制审核人员的资格条件、法制审核的主要内容、法制审核的意见和建议、法制审核的期限、行政处罚决定的事先告知及听证、陈述申辩权、作出其它行政处罚的建议、信用记录、责令清退集资资金、行政处罚决定书的内容、案件调查处置的期限等内容。

第六章送达（第四十七条至第四十八条）主要包括行政处罚决定书的送达期限、行政处罚决定书的送达方式等内容。

第七章执行与结案（第四十九条至第五十四条）主要包括行政处罚决定的执行及行政救济、行政罚款的缴纳、集资资金清退和缴纳罚款的顺序、资产处置和集资资金清退的行刑衔接、结案条件、结案资料的归档等内容。

第八章附则（第五十五条至第六十条）主要包括适用范围、行政执法文书格式范本、期限的计算、牵头部门的确定、新发案件报送、解释权和施行日期等内容。

三、《规定》的主要内容

（一）明确了跨区域案件的管辖原则

当前，随着信息技术的快速发展，非法集资跨区域的现象越来越突出，对案件的查处带来了极大困难。为有效解决跨行政区域案件调查取证难的问题，《规定》明确，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。

（二）明确了行政执法与刑事司法衔接的内容

为推动案件办理工作在行政机关之间以及行政机关与司法机关之间的有效衔接，《规定》明确，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。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。

（三）明确了举报线索受理及核查的内容

为鼓励群众举报非法集资，确保群众的知情权，《决定》明确，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）及联系方式不明的；（二）被举报人的姓名（名称）不明的；（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。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。

（四）明确了行政执法的整体联动

为有效开展行政执法，《规定》明确，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。

（五）明确了行政执法职责与权限

为方便调查取证，《规定》明确，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。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。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。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。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。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。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。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。

（六）明确了法制审核的情形

为强化对调查处置工作的法制审核，防范执法风险，《规定》明确，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。

（七）明确了行政处罚的执行内容

为严肃追究非法集资人、非法集资协助人的法律责任，《规定》明确，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。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。对依法责令停产停业的单位，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。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。

（八）明确了当事人权益保障的内容

为充分保障非法集资人、非法集资协助人的合法权益，《规定》明确，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。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。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，应当在七日内按照规定向其送达行政处罚决定书。