

清风网讯（郝杰）非法集资是一种涉众型经济犯罪，严重损害人民群众利益、危害社会主义市场经济金融秩序，已成为影响社会稳定的一大毒瘤、防范化解社会风险的重要隐患。近年来，面对非法集资高发多发、手段不断变化的态势，各部门采取了有力措施进行了打击，在化解存量、遏制增量、防控变量方面取得了积极成效，但防范和处置的形势仍然不够乐观。笔者结合办理多起非法集资类案件所总结的工作经验，坚持问题导向，与相关部门负责同志和法学界学者广泛进行了学习交流沟通，对如何形成防范与处置非法集资责任闭环，着力提升综合治理能力，提出一些对策和建议。

一、非法集资产生的社会背景及危害 上世纪80年代中期，随着市场经济的发展，我国明确提出要“适当发展民间融资”，社会上长时间被禁止的民间融资就此在政策层面放开。进入90年代初期，我国改革开放深入推进，民间借贷、民间融资迅速发展，彻底激活了民间资本，其“短、快、灵”的特点在社会主义市场经济发展中发挥得淋漓尽致。在此背景下，一些不法分子利用行政监管的漏洞，以“高利息、高回报、低风险”为诱饵，在社会上大肆进行非法集资，攫取非法利益。在高利率、高回报的挤压之下，对刚推向市场的商业银行形成了冲击，一定程度上扰乱了我国正常的经济、金融秩序，影响了经济社会高质量发展。与此同时，一些违法犯罪分子利用地方急于招商引资的心理，以投资者的身份为掩护入场政府扶植项目，套取“国家政策”“绑架”政府为其买单，案发后使得政府遭受群众强烈质疑，严重影响了政府公信力。由于非法集资类案件一般涉及金额较大、参与人数较多，且挽损率较低，一些集资参与人为挽回损失，常常采取串联上访、群访，利用网络媒体炒作等方式向政府施压，严重破坏了社会的和谐稳定。

二、非法集资类案件表现形式及构成要件 非法集资是指单位或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。非法集资骗局通常是利用人民群众普遍金融知识欠缺、法律意识不强的特点和一些人“妄想一夜暴富、天上掉馅饼”的投机心理，以“承诺高额回报、编造虚假项目、虚假宣传造势、亲情诱骗”等手段引诱民众进行投资，从而在短期内大量吸收骗取资金，对集资参与人造成巨大的经济损失，严重危害了金融安全、破坏了社会稳定。非法集资波及的领域日渐广泛，商品营销、资源开发、种植养殖、投资担保等传统领域案件还未得到有效遏制，借贷理财、私募股权、虚拟货币、消费返利等新兴领域又已逐步成为非法集资犯罪的重灾区。特别是互联网上非法集资犯罪已成为普遍模式，跨界特征更加突出，传染积聚速度更快。

非法集资在法律认定方面具有四个特性：非法性、公开性、利诱性和社会性。其并非法定分类，即法律并没有具体界定相关犯罪的内涵，而是一种实务中的称谓，具体包括四个罪名：非法吸收公众存款罪，集资诈骗罪，擅自发行股票、公司、企业债券罪，欺诈发行股票、债券罪。而在日常司法实践及一般意义上认为非法集资包括非法吸

收公众存款罪和集资诈骗罪。1995年6月30日，全国人大常委会通过了《关于惩治破坏金融秩序犯罪的决定》，单独设立了非法吸收公众存款罪和集资诈骗罪。这些内容被原封不动地沿袭到1997年刑法之中。设立这两个罪名后，在司法实践打击非法集资行为时，大部分的案件最终都是以这两个罪名定罪处罚。业内将非法吸收公众存款罪称为基础罪名、兜底罪名，集资诈骗罪则作为加重罪名。2020年6月28日，刑法修正案（十一）草案提高了非法吸收公众存款罪的法定最高刑，由十年有期徒刑提高到十五年，将限额罚款制改为无限额罚款制，调整集资诈骗罪的刑罚结构，将起刑点由拘役提高至3年有期徒刑。在《国务院关于进一步做好防范和处置非法集资工作的意见》〔国发（2015）59号〕基础上，2021年1月26日，国务院又发布了《防范和处置非法集资条例》，进一步明确了防范和处置非法集资工作机制，以及地方各级政府、行业主管、监管部门和市场主体等各方面的职责和义务。2021年1月1日起施行的《民法典》中，第667条至680条共14个条文，也对民间借贷做了进一步规范，从政策、法律层面逐步完善规范了民间借贷，有力地防范了非法集资的蔓延态势。

三、非法集资滋生的原因（一）行政监管效能缺失。在《防范和处置非法集资条例》出台之前，金融行业监管只针对在册金融机构，自然人和一般公司进行非法集资往往发现后犯罪事实和损失后果已经发生，不能实现“铲萌芽、打苗头”，缺乏有效的日常行政管理措施。虽然近几年我国对于非法集资的打击力度不断加强，各地普遍建立了防范和处置非法集资工作领导小组，明确了相关工作制度及工作职责，但是随着非法集资手段的不断升级，加之各地不同程度存在思想警惕不强、资源共享不足、信息沟通不畅，地方监管机构对非法集资的识别度不高，各部门配合协作不够密切，导致未能形成监督管理合力，不能有效地进行防范和监管。以笔者在志丹县公安局任职期间主持处置的志丹一起非法集资案为例，犯罪分子通常以投资企业和从事工程建设为背景，以高息回报为诱饵，违反国家融资管理法律规定，未经批准，采取口口相传的方式，非法向社会公众吸收存款，案件发生时已造成既定犯罪事实和严重后果。如果针对上述企业的日常行政监管落实到位，或许在非法集资行为轻微阶段就能及时发现止损。

（二）风险宣传效果不佳。非法集资案件往往先注册合法公司，以高额回报为诱饵，利用熟人圈拉人头、攒人气，用骗来的钱拆东墙补西墙，制造虚假业绩骗取更多人的钱财。而有的群众之所以上当受骗，是因为接触的宣传教育较少、对非法集资并没有深度认识，对于一些基本的金融知识也不甚了解，不会投资理财、看不透骗局花样，经不住高额回报的利益诱惑。2022年，甘泉县公安局处置的一起涉嫌非法吸收公众存款案，正是利用了这些特性。某公司在未取得相关金融部门许可的情况下，通过线上、线下以每年1~2.5倍的高回报率对外宣传订单式托管养羊商业模式以及“羊羊世界App”，吸引全国多地群众网上认购羊子投资。截至案发，已涉及全国实际投资人2400余人，涉案金额2500余万元。虽然近年来针对防范非法集资进行了大量宣传，但由于滋生非法集资的行业点多、线长、面广，且手段不断翻新，诱惑性和隐蔽性不断增强，各部门的宣传工作也往往处于单打独斗局面，缺少统一管理、协调、督导、推进，宣传工作大多停留在表面阶段，效果不佳。对此，应进一步加强基本金融知识和非法集资宣传教育工作，对收益在10%以上的高收益产品项目进行风险提示，切实提高群众的警惕性和防范能力。

（三）方法手段隐蔽多样。一是打着金融创新的旗号更加隐蔽。过去非法集资多采取承诺高息回报的方式直接吸取存款，现在多数打着金融创新、产业创新的旗号设计出更为复杂的产品，同时与时政和经济热点相结合，假借绿色消费、资本运作、P2P网络借贷、西部大开发和海外上市等名义聚拢资金。由于非法集资活动呈现跨地域、跨行业的特点，又与互联网、移动交互平台等结合紧密，在现有监管体系下很难做到有效预警，防范和打击非法集资活动面临新的困境。二是非法集资涉及的领域越来越广。近年来，随着投资咨询、第三方理财、非融资性担保等民间投融资中间机构的蓬勃兴起，非民间投资理财领域泛滥，各种非金融机构不断扩大经营范围，违规经营现象较为普遍，风险隐患与日俱增，给监管部门带来了更多的压力和困难。除传统的金融领域外，房地产、农业、教育、工业，甚至就连养老、慈善等领域也成为犯罪分子作案的重点，许多非法集资公司实现了集团化，有的还在全国范围内开设了分支机构，导致涉案率频发高发。三是与其他犯罪行为相互交织。从一些重大非法集资案件中可以看出，利用传销手段进行洗脑式营销是其常用的方法。为获取投资者的信任，一些非法集资公司还大量伪造合同、获奖证书、政府文件等，有的直接进行合同诈骗。四是非法集资者不遗余力打造自身形象。有的非法集资公司为给自己“造势”，不惜花费数亿元，通过明星代言、演唱会、公益捐赠等形式把自己包装成实力雄厚、社会形象良好的企业，以此提高民众对公司的“认可度”，从而为其实施非法集资做好掩护。

（四）投资风险意识薄弱。目前社会对非法集资活动的危害性已形成共识，但由于其越来越复杂和隐蔽，加之普通民众对金融和法律专业知识知之甚少，很难辨别哪些活动是合法的，哪些行为是非法的，这对防范打击非法集资造成非常大的困难。非法集资活动在前期往往较为隐蔽，手段不断升级，欺骗诱导花样百出，大部分都打着合法经营的旗号开展业务，都有正式合法的资质背景，监管机构最初很难准确掌握其非法集资的犯罪行为，待到问题暴露时往往已经造成了巨大损失，执法机关想提前介入但又缺乏足够证据，只能在骗局被戳穿后再介入，但此时已经丧失了主动权，打击挽损效果很不理想。投资者往往存在功利心理，法治观念淡薄，投资风险意识欠缺，受“高利率、低风险、回报快”的诱惑，而忽视了投资的风险性，没有认清非法集资的本质，很容易参与到集资当中，等到问题爆发，集资参与人才会认识到非法集资的“庞氏骗局”。

（五）金融市场发展不完善。中小企业已成为当前非法集资的重灾区，主要原因就是中小企业市场资金供需不平衡，普遍存在融资难的问题。由于我国之前实行计划经济的影响，在金融市场政策规定方面比较严格，中小企业自主融资的渠道比较狭窄，且自身实力较弱、规模较小、抗风险能力不足，银行等正规金融机构往往会考虑贷款风险因素，从而出现“惜贷”“惧贷”现象。为了满足自身需求，中小企业往往会选择通过民间资本来募集资金，非常容易形成非法集资。以笔者办理的一起非法集资案为例，涉案企业急于扩大规模上马项目，导致资金需求量猛增，企业在内部融资能力弱、外部筹资渠道中专业银行受信贷政策影响收紧资金的情况下，无任何资质却面向社会以每月2%的高额利息为诱惑进行非法集资，而我国当前民营企业利润率基本在10%左右，该企业以24%的年利率向社会集资本身存在重大风险隐患。

四、防范与处置非法集资的措施 防范与处置非法集资犯罪，是贯彻落实党的二十大精神

神的实际行动，是加强平安建设、提高社会治理能力的重要内容，是优化营商环境、推动高质量发展的必然要求，是防范化解社会风险的现实需要。《防范和处置非法集资条例》给予了相关部门针对非法集资的行政调查、处置权，用法治的办法加强重点领域监管，有利于形成齐抓共管、群防群治、各尽其责、通力协作的非法集资综合治理格局，对于防范化解风险，保护人民群众合法权益具有重要意义，是各行各业联合防范与处置非法集资的指导性规范文件。本着《条例》中明确的“坚持防范为主、打早打小、综合治理、稳妥处置”原则，围绕《条例》的宏观政策规定，笔者结合多年处置非法集资类案件的工作经验，从县区的层面提出几条防范与处置非法集资的具体举措：

（一）深化体制改革，加强体系建设。加强相关法律体系建设，从根源上做好防控工作，是不断提升非法集资防控效果的重要举措。一要凸显政府在非法集资防范工作中的地位和作用，用好政府金融指挥棒，明确各部门责任义务，严格落实党和国家的方针政策，有效防治非法集资活动。强化地方金融监管的技术投入，升级网络信息技术手段，挑选具备金融知识和计算机知识的复合型人才加入。二要坚持政府统一领导的防范和处置非法集资工作机制，成立由政府县长为组长，分管副县长为副组长，相关部门单位为成员的领导小组，建立协作机制，统筹指挥调度金融、银行、行政审批、市场监管、税务、住建、商务、公检法等部门，确保各司其职，系统排查整治非法集资，规范金融领域管理，努力实现源头治理、标本兼治。三要明确县金融办为防范与处置非法集资工作机制的牵头部门，在分管副县长的具体领导下开展日常统筹、协调、督导、推进工作。各镇、街道应比照县政府成立相应机构，形成件件有着落、事事有回应的责任闭环，坚决夯实防范和处置非法集资的基层基础工作。这里为什么要着重强调基础工作？就是因为社区、派出所、各商业银行网点等基层工作人员直接面向广大群众，有第一时间发现非法集资苗头的便利，防止其做大成势造成严重后果。

（二）突出宣传重点，坚持防范为主。防范是治理非法集资的最有效手段。坚持把宣传教育、发动群众放在重要位置，贴近基层、贴近群众、贴近生活，运用群众喜闻乐见的宣传方式，引导广大群众对非法集资不参与、能识别、敢揭发，从而夯实防范基础。从监测预警、行业自律、发动检举等方面入手，形成全社会关注的天网效应。只要防范工作到位，非法集资便没有了市场，能起到一劳永逸的功效。一是加大法治经济的教育。围绕防范和打击非法集资活动进行宣传，结合群众生活实际，重点通过宣传让群众了解什么是非法集资，以及非法集资的特征、手段、危害等有关法律法规知识，切实增强群众识别和防范非法集资的能力。二是加强典型案例的宣传。将实际中查办的切切实实发生在群众身边的非法集资金融诈骗案件和震惊全国造成重大损失的非法集资案件作为重点典型，全面剖析其本质，以血淋淋、赤裸裸的方式直接呈现在广大民众面前，让更多的人更加深刻地认识到非法集资的严重危害，汲取惨痛教训，时刻保持警醒。三是规范公职人员的投资方向和行为。对公职人员的投资行为和投资方向进行严格规范，坚决禁止公职人员参与非法集资、违规担保和高利贷活动，带头示范、言传身教，树立正确的投资观和理财观，正面引导民众正确投资、理智理财。四是运用好舆论平台。积极组织各机关单位、社区村组，充分利用书籍报刊、广播电视、微信公众号等各类舆论平台，广泛宣传非法集资相关法律法规和正确的理财知识，千方百计在广大人民群众心中筑起安全防线、敲响警钟。五是树立正确的理财观。

高收益一定会伴随着高风险，不规范的经济活动更蕴藏着巨大的风险隐患，要积极号召广大群众树立正确的价值观、致富观，自觉抵制天上掉馅饼的诱惑，增强理性投资意识，谨慎投资、合理理财。

（三）提高风险意识，提升保护能力。尽管非法集资形形色色，但归根到底却是万变不离其宗，无非是通过各种方式进行宣传，塑造“有实力”的虚假形象，许以高额返息，最终使投资人坠入陷阱。“投资有风险、理财需谨慎”，这句话我们常常挂在嘴上、听在耳边，但很多人还是会掉进各种各样的陷阱中，究其原因，多半还是抵不住高收益的诱惑。对于承诺高额收益的项目要提高警惕，仔细审查项目的条款和风险，不要被高利率迷惑，避免陷入金融风险。投资时更要量力而为，不可超出自身能力进行风险投资，也尽量不把鸡蛋放在一个篮子里。目前，银行类的理财产品只有4%~5%的年化收益率，而一些风险较高的企业信用债或者房地产信托等投资产品也只有10%左右的收益，如果有一款理财产品开出10%以上的收益，就要千万小心，以免误入金融诈骗的陷阱。甘泉县公安局处置的一起涉嫌非法吸收公众存款案，以每年1~2.5倍的高回报率对外宣传，居然有2400余人被高额回报冲昏了头脑，最终造成损失金额高达2500余万元。中国人有句俗语叫“富贵险中求”，换成理财术语就是“高收益一定伴随着高风险”。因此，在投资理财时首先要确保资金安全，学会识别并避开各种理财陷阱，在此基础上再根据自己的风险承受能力、年龄、收入、家庭情况等，兼顾收益与风险来构建一个投资组合，以此获得稳定收益。

笔者总结了一条简单实用的防范非法集资办法，即“三思而防、再思可矣”。一思主体合法性。有营业执照不等于合法经营，除了看融资方是否取得企业营业执照，还要看是否取得相关金融牌照，是否获得金融管理部门批准。对明显超出经营范围，频繁变更名称、地址、投资项目的公司，所述项目子虚乌有或者故意夸张粉饰的公司，所提供的各类投资、理财产品一定要谨慎。二思内容合理性。投资、购买理财产品之前，必须认真思考自己看到的宣传内容是否符合逻辑、是否符合常识，不要輕易被假象所迷惑。三思经营真实性。思考有没有实体项目，项目真实性、资金的投向去向、获取利润的方式等。许诺超高收益率，以个人账户或现金收取资金，散发广告，在宣传单上印领导照片、讲话、会议文件来证明项目受政府支持，怂恿群众投资所谓“项目”“理财产品”等情形的，基本都是不法分子的骗局。防盲目。“收益丰厚、条件诱人、机会难得、名额有限”都很有可能是骗局，一定要警惕、警惕、再警惕！多留个心眼儿，不要被高利诱惑盲目投资。防侥幸。天上不会掉馅饼，掉下来的不是“圈套”就是“陷阱”。防冒险。高收益意味着高风险，还可能是投资骗局，投一次就血本无归！再思。从自身的角度思考，自己对产品、经营、市场行情和规律的了解程度，征求家人和朋友的意见或咨询专业人士意见，合理评估自身承受能力，审慎确定风险承担意愿，拖一拖想好再决定，避免自身头脑发热而冒险投资。

（四）自觉明责知责，切实履责尽责。《防范和处置非法集资条例》赋予了处置非法集资牵头部门组织调查认定和相应处置措施职权，明确了行业主管、监管部门防范和配合处置的职责。要加强对《条例》的组织学习，迅速转变以往只有公安机关才有调查处置权力的片面认识，进一步明确自身职能作用，努力提升干部业务水平，抓好《条例》的贯彻落实，力争做到在萌芽阶段发现风险，在苗头状态化解隐患，防止小风险演化成大问题。一要强化风险研判。扎实开展决策合法性、制度廉洁性、社会稳定

风险性评估审查，将企业司法风险、经营风险、变更记录等评估审查作为必经程序，对企业负责人开展违法犯罪记录调查，对个人征信、司法诉讼等信息做深度调查。二要强化资金管控。非法集资案件资金流动特征明显，但凡有资金流动，就无法绕过银行、证券、税务等部门，要强化金融机构的监管职责，主动排查金融风险，及时发现异常资金流动，及早进行预警提示。三要强化日常监管。重点对各类融资信贷机构、虚拟经济平台开展“双随机”检查，严格落实年检、审计、财务报备等制度，着力纠治事前审批不管、事中监管缺位、事后处置不力的问题。

（五）优化金融环境，疏导民间资本。一是优化民间借贷的生态环境。加强对金融市场的引导和服务，利用社会资源为经济建设服务，给予民间资本更多发展空间。加强对民间借贷服务机构的服务和监管，引导民间“非法”金融机构依法成立公司，以正规金融市场的制度加以约束，使其在阳光下运行，便于监管。二是合理疏导和管控民间资本。以民生为重，拓宽民间资本投资渠道，加大对民间资本资金的疏导，引导人民群众合法投资，合理投资，防止群众盲目跟风、上当受骗。三是着力化解中小企业融资难。促进银行与企业的沟通交流，本着控制风险和稳健经营的原则，不断扩大对有充足偿债能力企业的放贷支持，适当降低贷款利率。相关部门适度扩大对企业的贷款贴息，不断加大对注册相应商标、技能改造等方面的奖励，缓解中小企业融资难题。

（六）加强打击力度，有效震慑犯罪。非法集资是涉众型犯罪，严重影响社会大局稳定。如何在注重政治效果、社会效果、法律效果的前提下，运用法律手段处置非法集资就成为了政法机关需要思考的问题。笔者根据总结的经验，认为非法集资案件处置要把维稳作为第一要务，坚持人民至上和“追缴赃物赃款最大化、让受害人利益损失最小化”的原则，在党委、政府的统筹领导下，综合运用各种措施推进案件办理。一要建立打击非法集资监测预警平台。利用大数据技术和云计算，从网络、媒体以及各种广告中采集相关信息，进行专业化分类，建立打击非法集资的监测平台，经过数据集成和人工辨别、分析，形成预警提醒。例如，可将短期内提供过高收益、频繁变动公司股东、在特定时间段提高公司注册资本金的公司标识出来予以重点关注。二要加强非法非法集资广告的监管和查处。非法集资蒙骗投资者的一个重要手段是广告，工商、广电、互联网等广告业务监督部门要把投资担保、代为理财、金融咨询、贷款服务等广告作为重点监管对象，严把广告审查关口，堵住非法集资类广告的发布渠道。三要加大对非法集资的刑事打击力度。建立常态化排查机制和有奖举报机制，广泛发布征集非法集资违法犯罪公告，加强网上网下巡查，全面了解社情民意，拓宽线索收集渠道，及时核查各种渠道反映的非法集资线索。针对目前各种罪刑，做到尽快立案、尽快查实、尽快审理，更大力度打击非法集资违法行为。特别是对社会影响较大的案件，实行领导包案制度，全面督导跟进，确保侦办工作有序推进。四要跟踪非法集资资金流向，确保最大化追赃挽损。坚持任何单位和个人不得从非法集资中获取经济利益的准则，查清查实非法集资资金流向，尤其是非法集资资金余额、收益、隐匿和转移的资产，在非法集资中获得的返点费、佣金、提成等利益。同时，要及时将涉案企业、嫌疑人的所有资产进行扣押、查封、冻结，防止资产流失，降低非法集资带来的危害，尽量追回投资者的损失。五要落实细化维稳责任，确保社会大局稳定。每查处一起非法集资案件，都要完善处置预案，建立工作专班，安排下沉接访，讲清政策规

定，引导群众主动配合。搭建多方沟通渠道，随时掌握受损群体相关情况，提升财产追缴的能力，尽量降低投资者的经济损失，防止因信息交流不畅导致信访问题。在全力追赃挽损的同时，以户籍地辖区、工作单位为区分落实相关稳控责任，确保防范和处置非法集资能取得实效。

在当今时代，非法集资已经成为社会热点问题，给社会稳定带来了很大的危害，很大程度上影响了正常的社会秩序。鉴于非法集资的严重影响，我们应当认真研究分析非法集资产生的原因，持续加大宣传力度，引导群众不断提高投资风险意识和投资辨别、自我保护能力，不断提升融资监管和非法集资防范、处置能力，采用多重手段精准打击、有效震慑非法集资违法犯罪行为，全力维护社会主义市场经济金融秩序，确保社会大局和谐稳定。

（作者为甘泉县人民政府副县长，县公安局党委书记、局长）