



阜新市人民政府关于进一步 做好防范和处置非法集资工作的实施意见

阜政发〔2016〕50号

各县、区人民政府，市政府各部门、各直属单位：

为贯彻落实《辽宁省人民政府关于进一步做好防范和处置非法集资工作的实施意见》（辽政发〔2016〕35号）精神，加大防范和处置非法集资工作力度，有效遏制非法集资高发蔓延势头，切实保护人民群众合法权益，为全面振兴创造良好的经济社会环境，现提出如下实施意见。

一、充分认识防范和处置非法集资工作的重要性、紧迫性和复杂性

市委、市政府历来高度重视金融风险防范和化解工作，稳步扎实推进防范和处置非法集资工作，防范工作深度进一步拓展、行业领域监管进一步加强、防范常识进一步普及，历史陈案进一步得到平稳处置。但是，当前经济下行压力加大，长期积累的一些潜在金融风险逐步显露。特别是民间融资不规范、市场监管手



段滞后等问题凸显，非法集资等违法金融活动进入高发期，手段不断翻新升级。发案领域由传统的房地产、矿产、农业、林业、商品销售等领域，向股权投资、理财产品、非融资担保、信息咨询、网络借贷、农民专业合作社、金融（小贷、典当、保险、银行）等新兴领域扩大，并出现民办教育、私立医院、养老机构、第三方支付、文化艺术品投资等新的风险点；发案区域也由单一区域，向跨地域、跨省乃至向全国扩展。

防范和处置非法集资风险，关系人民群众切身利益，关系经济金融健康发展，关系社会稳定大局，是一项长期、复杂、艰巨的系统性工程。各县区、有关部门要高度重视，主动作为、敢于担当，建立防范和处置非法集资的长效机制，坚决守住不发生系统性区域性风险底线。

二、总体要求

（一）指导思想。

深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，认真落实党中央、国务院及省委、省政府的决策部署，主动适应经济发展新常态，坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，进一步健全责任明确、上下联动、齐抓共管、配合有力的工作格局；加大防范预警、案件处置、宣传教育等工作力度，逐步



建立起防打结合、打早打小、综合施策、标本兼治的综合治理长效机制。

（二）基本原则。

防打结合，打早打小。全面提高社会公众的警惕性和敏感性，加强防范预警，减小发生概率。坚持打早打小，遏制风险传播，防止引发其他领域特别是金融领域风险发生。

依法打击，规范处置。坚持依法打击、依法追赃、依法善后、依法维权。规范处置程序，讲究策略方法，规避次生风险。

疏堵结合，标本兼治。深化金融改革，提升金融服务能力。大力发展普惠金融，系统解决中小微企业融资难融资贵的问题。探索完善民间融资管理，引导规范民间融资行为，不断净化市场环境，挤压非法集资滋生的空间。

齐抓共管，形成合力。强化市政府统筹协调督导，各县区政府属地防范和处置职责的工作机制。各县区政府承担社会稳定第一责任人的责任，行业主管部门和市场监管部门各司其责，协同配合，积极发动广大社会公众参与防范非法集资风险活动，形成齐抓共管的防范和处置格局。



（三）主要目标。

形成市、县区、乡镇（街道）三级联动，综合执法、行业管理等相关部门横向互动，队伍稳定、经费保障及时的防范和处置非法集资长效工作体系。建立预警监测平台，实现及时预警、及早引导、规范处置。形成完善的政策法规体系，规范处置程序，将防范和处置工作纳入法治轨道。宣传教育形成常态化，社会公众相关金融知识、法律意识和风险防范意识显著提高，逐步形成买者自负、风险自担的民间融资氛围。金融生态环境全面改善，金融服务水平进一步提高，投融资体系进一步完善，非法集资生存土壤逐步消除。非法集资高发势头得到有效遏制，存量风险得到有效化解、增量风险逐步减少，人民群众财产安全和全省金融稳定形势得到有效维护。

三、落实主体责任，强化组织体系和工作机制建设

（一）落实市政府防范和处置非法集资工作第一责任人的责任。市政府对全市防范和处置非法集资工作负总责，统筹部署全市防范和处置非法集资工作。按照国务院和省政府要求，进一步强化市防范和处置非法集资工作领导小组（以下简称领导小组）工作机制，其办公室设在市金融发展局（以下简称市处非办）。领导小组负责制定全市防范和处置非法集资工作规则，建立应急

机制；执行、落实国家有关部门和处置非法集资联席会议的相关工作要求；制定宣传教育规划；组织开展全市非法集资风险研判，适时向各县区进行风险提示；组织跨省、跨市案件处置协调工作。建立目标责任制，将防范和处置非法集资工作纳入领导班子和领导干部综合考核评价内容。

（二）落实各县区政府属地管理职责。各县区政府负责本行政区域内防范和处置非法集资工作。要进一步加强工作领导，由政府分管领导担任防范和处置非法集资工作领导小组组长。不断建立和完善工作机制，把防范和处置非法集资工作纳入重要议事日程，切实落实属地管理职责，明确专门机构和专职人员，确保辖区内防范和处置非法集资工作组织到位、体系完善、机制健全、保障有力。

（三）落实部门监管职责。各县区政府要进一步落实领导小组成员单位及行业主管、监管部门防范和处置非法集资工作职责，形成部门互动，上下联动的工作机制和职责明确、响应迅速、相互支撑、互为保障的行动机制。各级领导小组成员单位和行业主管、监管部门要按照市政府的统一部署和安排，明确部门内部工作机制，指定专门人员负责防范和处置工作。对实行市场准入管理的行业领域，由准入监管部门负责行业领域非法集资的防范、



监测和预警工作；对非市场准入管理但有明确主管部门指导、规范和促进的行业领域，由主管部门牵头负责本行业领域非法集资的防范、监测和预警工作；对未明确主管、监管部门的行业领域，由县区政府明确牵头责任部门，组织协调相关部门充分利用现有市场监管手段，强化综合监管，开展联合执法检查。有关部门要转变监管方式，创新监管手段，强化事前防范，事中事后监管。根据本部门、本行业特点，结合行业管理方式和法律法规，制定防范和处置工作规则、方案和实施预案，报市领导小组办公室备案。

四、加强防范预警，杜绝原发性非法集资

（一）进一步加强监测预警。建立健全立体化、社会化、信息化的监测预警体系。创新工作方法，利用互联网、大数据等技术手段加强对非法集资的监测预警。各县区政府要积极整合信息资源，推动实现工商市场主体公示信息、人民银行征信信息、公安打击违法犯罪信息、法院立案判决执行信息等相关信息的依法互通共享，建立全市统一的信用信息共享和预警平台，加强风险研判，及时预警提示。要注重加强县区、村（社区）等基层单位信息收集工作，建立信息报送机制，提高信息质量和传递效率。



（二）强化事中事后监管。认真落实市政府关于深化商事制度改革加强事中事后监管的要求，充分发挥行业主管、监管部门作用，防范非法集资。行业主管、监管部门要加强对监管对象和业务的风险排查和行政执法，做到早发现、早预防、早处置。对一般工商企业，各县区要综合运用信用分类监管、定向抽查检查、信息公示、风险警示约谈、市场准入限制等手段，加强市场监督管理，加强部门间信息共享和对失信主体的联合惩戒，探索建立多部门联动综合执法机制，提升执法效果。对非法集资主体（包括法人代表、实际控制人、代理人、中间人等）建立经营异常记录和信用记录，并纳入信用信息共享交换平台。充分发挥行业协会作用，加强行业自律管理，促进市场主体自我约束、诚信经营。

（三）切实发挥金融机构监测防控作用。金融管理部门要指导和督促金融机构做好对涉嫌非法集资可疑资金的监测工作，建立问责制度。金融机构在严格执行大额可疑资金报告制度基础上，对各类账户交易中具有分散转入集中转出、定期批量小额转出等特征的涉嫌非法集资资金异动进行分析识别，并将有关情况及时报告金融管理部门和市处非办。

（四）加强对公职人员和金融从业人员的约束。各县区政府及有关部门在开展防范非法集资宣传教育的同时，要进一步规范



约束各级领导干部参与民间金融活动。对公务人员组织、从事非法集资活动以及为非法集资活动提供和变相提供保护的行为，依法依规严厉查处。金融机构要加强内部管理，禁止金融从业人员参与非法集资活动。

（五）发动群众参与防范预警。加强和扩大防范教育宣传的领域和范围，深入开展防范非法集资宣传教育活动进社区、村屯、进千家万户，发挥基层干部群众的力量，不断夯实防范非法集资的群众基础。各县区要结合工作实际，设立举报奖励制度，加大奖励力度，强化正面激励，鼓励社会公众积极参与，并做好对举报人的保密和人身安全保护等工作。

五、加强教育宣传，建立社会化防范体系

（一）推动社会宣传与行业宣传相结合。市处非办负责制定全市防范和处置非法集资宣传总体规划，密切结合当前非法集资活动的新形势、新特点，提高宣传教育的广泛性、针对性、有效性。充分运用报刊、广播、电视、网络、电信、公共交通设施等各类媒介载体，以法律政策解读、典型案例剖析、投资风险教育等方式进行系统宣传。各级处非部门、宣传部门要做好统筹协调，有关媒体要对防范非法集资教育宣传给与支持。在加强社会宣传的同时，指导行业主管、监管部门，根据各行业领域风险特点，



制定防范和处置非法集资法律政策宣传方案，有针对性地开展本行业领域宣传教育活动。

（二）日常宣传与专项宣传结合。各县区要在市宣传总体规划的指导下，结合本地区实际制定宣传方案。加大日常宣传力度，宣传教育活动贴近基层、贴近群众、贴近生活，进机关、进工厂、进学校、进家庭、进社区、进村屯，实现宣传教育广覆盖，引导广大群众对非法集资不参与、能识别、敢揭发。要注重结合专项活动进行宣传，在开展风险排查、专项整治、涉嫌非法集资广告资讯信息的排查清理等专项活动中，有针对性地强化宣传教育。要创新宣传内容、方式和手段，对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，切实提高公众非法集资风险防范意识和识别能力。要加强舆论引导，消除疑虑，平息争议，澄清不实新闻报道，防止舆论炒作。教育和引导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。

（三）加强金融机构营业性场所的宣传。要充分利用金融机构营业场所和网络优势，加强金融机构对社会公众的宣传教育。金融机构要按照管理部门和各级处非办的要求，在营业场所醒目位置张贴警示标识，利用信息显示屏等媒介，宣传防范和打击处置非法集资信息。



六、强化依法处置，处理好打击、善后和维稳的关系

（一）继续保持依法打击的高压态势。要密切关注投资理财、非融资性担保、P2P 网络借贷等新的高发重点领域，以及投资公司、农业专业合作社、民办教育机构、养老机构等新的风险点，加强风险监控。案件高发地区要把处置非法集资工作放在突出位置，遏制案件高发态势。公安机关要积极统筹调配力量、抓住重点环节，会同有关部门综合施策，及时发现并快速、全面、深入侦办案件，提高打击效能。有关部门要全力配合，依法开展涉案资产查封、资金账户查询和冻结等工作，消化存量风险，最大限度追赃挽损，维护金融和社会秩序稳定。

（二）依法妥善处置跨省、跨市、跨县区案件。按照统一指挥协调、统一办案要求、统一资产处置、分别侦查诉讼、分别落实维稳责任的工作原则，做好查处工作的衔接配合。承担牵头处置责任的县区要积极主动落实牵头责任，依法合规、公平公正地制定统一处置方案，加强与其他涉案地区的沟通协调，定期通报工作进展情况。协助办理的县区要大力支持配合，切实履行协作义务。要妥善做好跨区域非法集资案件的资产处置工作，加强涉案地之间沟通协调，严禁单方面擅自处置资产，共同解决办案难题，提高案件查处效率。



（三）全力做好追赃挽损。要全力做好涉案资产的追缴、变现，最大限度地维护群众利益。依法合理制定涉案资产处置政策和方案，创新资产处置方式，探索在防范和处置有关环节引进法律、审计、评估等中介服务。根据案件的性质、特点和资产形态，在依法依规的前提下，制定有利于资产最大化保值、可行的处置方式，规避因案件拖延造成的资产损失。案件管辖地人民法院负责做好案件资产清理清退工作，努力实现执法效果与经济效果、社会效果相统一。

（四）落实维稳属地责任。非法集资问题涉及群众切身利益，利益主体复杂，极易引发群体性事件乃至极端事件。各县区政府要制定和完善处置非法集资问题应急预案，提高应急处置能力。应急预案要实事求是、注重实效、简洁明了、便于操作，做到职责任务明确、应对措施具体可行。各县区要切实履行维稳职责，畅通群众诉求反映渠道，及时回应群众诉求。要准确区分案件的性质，及时准确制定统一宣传口径，组织专门力量解释宣传。要准确区分非法集资组织者、参与组织活动人员、捐客和参与群众，依法采取不同措施进行处置，防止矛盾激化，引导群众依法维权、理性维权。案发地（主办地）与涉案地（协办地）要切实加强合作，及时通报民情社情，防止群体异地联动，切实有效维护社会



稳定。

七、改善融资环境，依法规范民间金融活动

（一）加强社会诚信体系建设。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。建立完善中介服务机构及其从业人员信用记录和披露制度，将其信用情况作为市场行政执法部门实施信用分类管理的重要依据。鼓励支持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。要完善社会舆论监督机制，加大对失信行为的披露和曝光力度，发挥群众批评舆论等作用，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。

（二）规范民间融资和金融新业态发展。规范民间融资市场主体，拓宽民间投融资渠道，完善民间借贷日常信息监测机制，引导民间借贷利率合理化，鼓励和引导民间投融资健康发展。依据国家有关 P2P 网络借贷、股权众筹融资等监管规则，促进互联网金融规范发展。深入研究规范投资理财、非融资性担保等民间投融资中介机构的政策措施，及时出台与商事制度改革相配套的



有关政策。

（三）加大金融服务实体经济力度。全面落实市政府关于发展产业金融的政策措施，不断提升金融服务实体经济的质量和水平。不断完善金融市场体系，推动健全多层次资本市场，鼓励、规范和引导民间资本进入金融服务领域。大力发展普惠金融，增加对中小微企业有效资金供给。

八、夯实基础，强化防范和处置工作保障

（一）进一步强化机构队伍建设。各县区政府要建立健全防范和处置非法集资工作体系，加强领导小组建设，保证专人负责，并定期组织工作培训。

（二）加强工作保障。在当前非法集资高发多发形势下，要进一步做好防范和处置非法集资的人员、经费等保障工作，并纳入同级政府预算管理，同时对案件善后处置经费提供有力保障。

各县区，有关部门要结合本地区、本部门实际，完善组织机构建设，研究制定具体工作方案，明确工作任务和部门职责，采取切实有力措施，将工作落实到县区、乡镇（街道）、村（社区）。市处非办要督促检查本意见落实情况，重大情况及时向市政府报告。

附件：1. 重点任务分工

2. 阜新市预防和处置非法集资工作领导小组成员名单

阜新市人民政府

2016 年 8 月 8 日

（此件公开发布）

附件 1

重点任务分工

序号	工作任务	负责单位
1	各县区人民政府要建立健全防范和处置非法集资工作领导小组工作机制，做好人员、经费等保障工作；建立目标责任制，将防范和处置非法集资工作纳入各级领导班子和领导干部综合考核评价内容；进一步规范约束公务员参	各县区政府

	与民间经济金融活动。	
2	各行业主管、监管部门将防控本行业领域非法集资作为履行监管职责的重要内容，加强日常监管。	有关行业主管、监管部门
3	对未明确主管、监管部门的行业领域，各级人民政府要组织协调相关部门强化综合监管，综合运用信用分类监管、定向抽查检查、信息公示、风险警示约谈、市场准入限制等手段，探索建立多部门联动综合执法机制。	各县区政府，市处非领导小组成员单位
4	建立立体化、社会化、信息化的地方监测预警体系。	各县区政府，市处非领导小组成员单位
5	加强金融机构内部管理和宣传社会宣工作，指导和督促金融机构做好对涉嫌非法集资可疑资金的监测制度，建立问责制度。	市金融发展局、中国人民银行阜新市中心支行、阜新银监分局等

6	整合各县区、有关部门信息资源，推动依法互通共享，进一步发挥好全国和省统一的信息共享交换平台作用，加强风险研判，及时预警提示。	市处非办、市发展改革委、市公安局、市工商局、市法院、中国人民银行阜新市中心支行等
7	建立非法集资举报奖励制度，做好保密、人身安全保护等工作。	各县区政府，市公安局、市财政局、市法院
8	密切关注投资理财、非融资性担保、P2P网络借贷、投资公司、农民专业合作社、民办教育机构、养老机构等风险领域和风险点，加强风险监控，及时化解处置。	各县区政府，市处非领导小组成员单位
9	统筹调配力量，抓住重点环节，及时发现并快速、全面、深入侦办案件；依法配合开展涉案资产查封、资金账户查询和冻结等协助工作。	市公安局、中国人民银行阜新市中心支行、阜新银监分局等



10	依法稳妥处置跨省、跨市、跨县区案件，坚持统一指挥协调、统一办案要求、统一资产处置、分别侦查诉讼、分别落实维稳责任的工作原则。	市处非办、市维稳办、市公安局、市法院、市检察院、各县区政府处非办等
11	落实维稳属地责任，畅通群众诉求反映渠道，及时回应群众诉求，积极导入法治轨道。	各县区政府及各有关行业主管（监管）部门，市信访局，市维稳办
12	根据中央和省政府层面制定防范和处置非法集资宣传总体规划，推动全市范围内的宣传教育工作。	市处非领导小组成员单位
13	制定防范和处置非法集资法律政策宣传方案，有针对性地开展本行业领域宣传教育活动。	各有关行业主管、监管部门
14	建立健全常态化的地方防范和处置非法集资宣传教育工作机制，实现宣传教育广覆盖。	各县区政府

15	加强广告监测和检查，强化媒体自律责任，封堵涉嫌非法集资的资讯信息。	各县区政府，市委 宣传部、市工商局
16	建立健全防范和处置非法集资信息共享、风险排查、事件处置、协调办案、责任追究、激励约束等制度，制定完善处置非法集资工作操作流程。	市处非领导小组成员单位
17	不断提升金融服务实体经济的质量和水平，不断完善金融市场体系，推动健全多层次资本市场体系，鼓励、规范和引导民间资本进入金融服务领域，大力发展普惠金融。	市金融发展局，中 国人民银行阜新市 中心支行、阜新银 监分局等
18	鼓励和引导民间投融资健康发展，大幅放宽民间投资市场准入，拓展民间投融资渠道。	市发展改革委、市 金融发展局，阜新 银监分局等
19	完善民间借贷日常信息监测机制，引导民间借贷利率合理化。	市、县区政府金融 发展部门



20	积极协调电视台及报纸等媒体，根据处非工作需要，做好防范非法集资媒体宣传工作。	市委宣传部
21	推进完善社会信用体系，逐步建立完善全国和省统一、公开、透明的信用信息共享交换平台，营造诚实守信的金融生态环境。	各县区政府，市发展改革委，中国人民银行阜新市中心支行等

附件 2

阜新市预防和处置非法集资
工作领导小组成员名单

组 长：马如军 副市长

副组长：惠立忠 市政府副秘书长

张争红 市金融发展局副局长

成 员：张谊民 市委办公室副主任

孙 瑶 市委宣传部副部长

于 洋 市委政法委常务副书记



张 勇 市综治办副主任
张文选 市委群众工作部副部长
张绍斌 市政府法制办副主任
张 霄 市金融发展局副局长
胡国勇 市发展改革委副主任
高子柱 市经信委副主任
李淑梅 市科技局副局长
秦宪章 市公安局副局长
包凤林 市民政局局长
刘 强 市司法局副局长
谢成伟 市财政局债务办主任
杨国荣 市国土资源局副局长
井 波 市住建委副主任
李彦章 市交通局副局长
何海波 市农委副主任
张德利 市林业局副局长
马克剑 市商务局副局长
黄贵宝 市文化市场综合执法大队大队长
李铁燕 市卫生计生委副主任



孙 谦 市工商局副局长
杨 辉 市质监局副局长
陈 泓 市食药监局副局长
贾瑞梧 市法院副院长
张诚尧 市检察院副检察长
宋胜军 市国税局副局长
王宝山 市地税局副局长
任建档 中国人民银行阜新市中心支行副行长
朱宝军 阜新银监分局纪委书记
秦 鹏 市通讯管理办主任

领导小组下设办公室，办公室设在市金融发展局，承担领导小组日常工作。办公室主任由张争红同志兼任，副主任由张霄、秦宪章、孙谦、任建档、朱宝军同志兼任。