

研究报告

(2021 年 第 15 期 总第 104 期)

2021 年 12 月 10 日

关于打击非法集资与整顿各类非法融资主体，维护金融安全的认识和思考

金融安全研究中心

【摘要】金融越发展，整顿金融市场秩序越重要，打击非法集资、铲除社会毒瘤、维护金融安全更重要。防范和处置非法集资是一项长期、复杂、艰巨的系统性工程，关系人民群众切身利益、经济金融健康发展和社会稳定大局。党中央、国务院对此高度重视。近年来，面对非法集资案件高发多发态势，各地区各部门采取有力措施严厉打击，化解存量、遏制增量，取得积极成效，但形势依然比较严峻。2021 年 2 月 10 日，国务院总理李克强签署国务院令，公布《防范和处置非法集资条例》，自 2021 年 5 月 1 日起施行，标志着打击非法集资进入新的历史阶段。本研究报告分上篇理论篇和下篇实践篇，从深刻认识打击非法集资重要性入手，全面系统解读了 2021 年 5 月起实施的《防范和处置非法集资条例》主要精神，分析了互联网金融背景下非法集资的演变、



分类、表现形式、作案手法及打击非法集资为什么那么难的原因，最后提出打击非法集资与整顿各类非法融资主体的总体思路和政策建议。

PBCSF

目录

上篇：理论篇	1
一、深刻认识打击非法集资，防范化解金融风险的重要性...	1
二、深刻认识打击非法集资是深化金融业供给侧结构性改革的关键.....	7
下篇：实践篇	15
一、2021年5月实施的《防范和处置非法集资条例》主要精神.....	15
二、非法集资的法律解释演变、分类、表现形式及作案手法	18
三、互联网金融背景下非法集资的种类	23
四、打击非法集资为什么那么难	30
五、关于打击非法集资与整顿各类非法融资主体总体思路和政策建议.....	34



关于打击非法集资与整顿各类非法融资主体，维护金融安全的认识和思考

周道许、张翼飞、吴盈盈、杨明豪

(金融安全研究中心)

上篇：理论篇

一、深刻认识打击非法集资，防范化解金融风险的重要性

(一) 金融是现代经济的血液，金融体系是现代经济的血脉

金融是现代经济的核心。金融可以泛指一切信用货币的发行、保管、兑换、结算及融通等有关的经济活动，其重要意义在于金融市场能够有效配置资本，从而提高整体经济的产出水平和效率。现代市场经济是一种高度发达的市场经济，本质上是一种发达的货币信用经济，其运行表现为价值流、货币流导向实物流，货币资金运动导向实体经济，因而可称之为以现代金融为核心的市场经济。金融在现代市场中的核心地位主要体现在：

1、金融是融合的力量

金融的本质是现代社会条件下，促成生产要素结合的货币资



金运动。随着现代经济的发展，几乎所用的生产要素都可以通过证券化手段进入到金融系统的控制范围中来提高配置速度和效率。这要求金融体系正常有效运行，保证金融资源正常筹集、融通和充分利用，进而对进入金融系统的生产要素进行有效的配置。

2、金融是支撑的力量

金融资本作为一种特殊资源，在实现资本增值的内在目标驱动下，通过其“信用中介”和“信息释放”的作用，引导其他资源实现跨部门跨行业的配置，实现社会资源的整合优化。这也使得实体经济的发展愈发的依赖于金融体系的良好运作。没有金融对实体经济的有效支持，就难以实现实体经济的产业结构优化，实现经济的高质量发展。

3、金融是竞争的力量

在国家现代化治理体系中，以货币政策为主的金融调控是宏观经济调控的“杠杆”和“抓手”。金融政策以利率、汇率、信贷和结算等触及微观市场主体的手段，实现资源跨时空的调配，进而实现社会总需求和总供给的基本平衡，促进国民经济平稳发展。在经济全球化的背景下，一国的经济安全和经济竞争力，就体现在其利用国内国际金融体系实现经济稳定发展的能力上。金融就是国家经济的核心竞争力。在这一层面，金融体系的核心地位不仅体现在其融通资源优化配置的配置作用，还体现在其维护社会信用和保持社会秩序的重要功能上。

（二）打击非法集资是防范重大风险工作的关键

金融安全是国家安全的重要组成部分，防止发生系统性金融风险是金融工作的永恒主题。

1、金融风险具有动态性

金融风险的动态主要体现为顺周期性。金融体系的顺周期性是指金融部门与实体经济之间的相互动态作用（正向反馈机制），这种相互增强效应可以放大实体经济周期的波动并引起或加剧金融体系的不稳定。而金融风险的顺周期性则体现为在经济繁荣期以隐患的形式不断积累，在转向衰退期的时刻集中以危机的形式凸显和爆发。这使得政府对金融的治理往往注重逆周期的调节。在金融繁荣时期通过加强税收征管、加强金融监管和调节税收等手段抑制金融投机行为，并通过随交易量上升而实现所得税、印花税等税收的增长充实国家财政能力，培育政府财政吸收社会风险的能力。在衰退期和萧条时期，金融系统性风险迅速转化为经济风险乃至社会风险，此时国家财政就需要通过自身财政风险的扩大对冲经济风险和社会风险，稳定人们经济预期的同时调节国家经济结构，为进入复苏阶段提供相对稳定的经济社会环境和基础设施投资支撑。

2、金融风险具有系统性

金融风险的系统性体现在金融系统内部和金融系统同经济系统的联系两个层面。



(1) 在金融系统层面，金融内部单一环节或单一业务的风险变化会随着业务链和业务关系传染，进而影响整个金融系统的风险水平。随着经济金融化的深入，金融业务的向综合性、复杂性、创新性发展，同一业务链环环相扣，不同业务链交叉点众多。这些变化使得以旧有的方式估计单个金融业务风险和整体金融系统风险关系变得极其困难。

(2) 在经济系统层面，随着交叉性金融工具、金融衍生品、金融控股公司等金融创新高速发展，金融行业间交流增多，各细分行业关系更加密切。而直接融资、间接融资等融资渠道的发展，使得金融行业同越来越多的行业产生交集，生产性企业的资金管理愈发依赖金融系统的稳定性。随之而来的便是金融系统的风险向经济系统转移的可能性不断加大，金融风险同经济风险的重合度日益增加。2008年美国次贷危机迅速转化经济危机便是金融系统性风险向经济风险转化的经典例证。

因此，政府金融治理应当以防控金融性风险为工作中心，把握好阻断金融系统性风险向经济风险社会风险转化背后的底线思维。要加强对金融系统性风险的识别、预测和处置水平，落实好微观监管、存款保险、央行最后贷款人、行为监管和宏观审慎等五大金融安全防护网组成的金融安全体系，必要时需积极使用财政和货币手段处理金融系统性风险，做到“常态化识患”和“精准化拆弹”并行。

（三）非法集资问题治理是经济转型期重点任务

防范和处置非法集资是一项贯彻了经济转型、国家治理能力和体系现代化全过程的长期、复杂、艰巨的系统性工程，关系人民群众切身利益、经济金融健康发展和社会稳定大局。根治非法集资，既要打赢攻坚战，也要打好持久战。

1、转型期非法集资问题更为突出

非法集资是我国经济金融领域长期存在的痼疾，从非法集资的现状来看，可概括出如下三个方面的特点。

（1）涉案金额大、损失严重。非法集资案件涉案金额从几十万元到几百亿元不等。据不完全统计，2020 年全年共查处非法集资案件 7500 余起，三年攻坚办结存量案件 1.1 万起，涉案金额 3800 余亿元人民币。非法集资案件平均案值达 1365 万元，亿元以上案件超过百起。例如，泛亚事件案涉案金额约 430 亿元，涉及 22 万余人；亚欧币案涉案金额 40 亿余元，涉及约 34 万人。这些非法集资案件带给群众的财产损失巨大，一方面是由于犯罪分子以高额回报为诱饵，引诱了诸多的参与者，前期的涉案金额巨大；另一方面是由于后期追回款项的难度很大，非法集资所得大部分金额都被犯罪分子用来补亏、转移、挥霍，警方介入调查之后，也难以追回这些款项。

（2）受害人数众多，易引发群体性事件。非法集资案件受害人数从几百人到数百万人不等，往往遍及各个职业，且年龄上



以中老年人为主。例如，中逢昊基金非法集资案件涉及 200 余人；钱宝网涉及数百万名投资者。这些非法集资案件涉及受害人数众多，很多投资者被高额收益冲昏了头脑，将大量资金投入到非法集资活动中去，并且往往会鼓动周围的朋友和亲人一起参与。很多投资者的经济承受能力和心理承受能力都比较弱，一旦非法集资活动崩盘，将面对巨额的损失，这些投资者的情绪很不稳定，容易诱发群体事件。

(3) 涉及地域广、风险集聚。非法集资案件涉及的地域从一个县、几个市到全国各个省不等，近年来非法集资涉案区域越来越广，并且西部地区的非法集资活动越来越多。例如，“e 租宝”非法集资案，涉案范围达 31 个省（自治区、直辖市），其中有 90 万多人涉入骗局；善心汇集资诈骗案，涉及全国 31 个省（自治区、直辖市），约有 500 万人次参与。2016 年，发案数量前十位省份合计新发案件 3562 起、涉案金额 1887 亿元，分别占全国新发案件总数、总金额的 69%、75%。

2、非法集资社会危害大，风险传递性强

非法集资作为社会毒瘤，对党和国家、对社会、对人民都有着极大的危害。概括来看，可以总结为以下四大危害：

(1) 严重损害群众利益。由于非法集资的隐蔽性和欺骗性，非法集资犯罪分子通过欺骗手段聚集资金后，往往很快就会任意挥霍一空或转移至国外，参与者很难收回资金，严重者甚至倾家荡产、血本无归。



(2) 非法集资严重干扰正常的经济、金融秩序，极易引发社会风险。一方面，非法集资活动常常披着合法经营的外衣混淆视听，案发后往往导致市场主体间信任受到严重损害，严重扰乱社会主义市场经济正常的经济秩序。另一方面，非法集资活动以高额回报为诱饵，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，极易引发社会风险。

(3) 非法集资容易引发社会不稳定，严重影响社会和谐。非法集资集资规模大、人员多，资金清退比例低和处置难度大等特征使得案件涉及面广、处理周期长、结果不确定性高，很容易引发大量社会治安问题，极易引发群体事件，严重影响社会稳定。

(4) 非法集资损害了政府的声誉和形象。非法集资活动往往以“响应国家碳中和目标”、“绿色金融”、“支持共同富裕”等国家重大政策和地方政府发展规划为名，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。

二、深刻认识打击非法集资是深化金融业供给侧结构性改革的关键

(一) 经济发展不平衡不充分和金融需求间的关系

1、经济发展带来旺盛的财富管理需求

十三五期间，我国经济社会发展取得新的历史性成就。经济运行总体平稳，经济结构持续优化，国内生产总值超过 100 万亿



元。人民生活持续改善，人均可支配收入从 2016 年 23821 元上升至 2019 年 30733 元，复合年均增长率 8.8%。人民财富总量不断上升，中国社会总资产由 2017 年的近 1400 万亿元，上升到 2019 年的 1655.6 万亿元，两年增加 256 万亿元，平均每年增加 128 万亿元。社会净财富为 675.5 万亿元，社会净财富的复合年均增速为 16.2%。在社会净财富的分布中，政府部门财富占比 24%，达到 162.8 万亿元；居民部门财富占比 76%，达到 512.6 万亿元，居民人均财富约为 36.6 万元。（《中国国家资产负债表 2020》）我国人民在经济发展过程中积累了大量的财富。这些财富构成了我国投资市场的庞大需求潜能。据测算国内实际的投资需求，以人民币值估计可达到 300 多万亿。

与之相对应的实际需求表现上，我国金融资产增长始终高于 GDP 和可支配收入地增长。据《2021 年安联全球财富报告》分析，2020 年，中国家庭金融资产总额继 2019 年增长 10.3% 后，再次增长 13.6%，超过 18.6 万亿元人民币。在过去 11 年间，中国的家庭人均净金融资产增长超过 300%，从 2009 年的 22434 元人民币上升至 92643 元人民币。

2、不平衡不充分的发展带来财富管理需求的特点

在总量和人均均保持高速增长的同时，我国经济金融业发展不平衡不充分的情况愈发显得突出，对金融需求影响不一，形成了差异化较大的需求结构。依照专家 2021 年的测算，我国金融相关率的区域差距依旧显著，经济货币化程度呈较大的区域差

异。中西部金融发展指数明显低于东部地区。东部地区内部的省际差异十分巨大，远超中西部水平。具体来说：

(1) 整体收入分配结构不平衡不充分。一是初次分配中，一方面是全球范围内的资本回报收益呈现出高于劳动回报的特征。在我国，初次分配中长期劳资不平等关系更是加剧了劳资收入和财富差距。另一方面是制度改革和市场建设仍待深入，各类生产要素进入市场自由流动的障碍仍未扫清，居民实现财产性收入还面临许多困难。二是再次分配中，经济转型期财税体制的不健全使得社会保障制度一直难以满足人民安居乐业的需要，教育、医疗和养老问题突出。三是三次分配上，传统社会的互助关系随着城镇化深入和人的原子化逐步瓦解，而适应现代社会的慈善公益制度尚不完善，慈善公益潜能难以充分释放。这些不平衡使得人们在获取劳动收入之余，对通过投资实现财产性收入或各类生活保障的需求日益高涨。

(2) 资源分布不平衡不充分。一方面，随着区域间城乡间经济发展水平逐步拉开差距，与经济密切联系的金融行业也随之在区域间和城乡间拉开了差距。这使得金融产品的供给和金融支持实体企业的能力有着明显的差距，金融资源存在空间不平衡。另一方面，金融资源往往也集中服务于国有企业和大型企业，对于一般投资者投资和小微企业融资需求响应不足，小微企业融资难融资贵和一般投资者投资难投资险并存，金融普惠性实现不充分。



(3) 金融能力不平衡不充分。沿海经济发达地区和其他地区、城市和乡村、贫穷和富裕阶层间投融资在知识水平、抗风险水平和治理水平上存在较大差距，落后地区和管理相对薄弱的地区的风险意识、财富管理能力和抵御经济冲击带来的各项风险的能力较弱，极易受到如非法集资等经济犯罪的侵害，能力的不平衡和不充分最终体现为此类地区和人群利用金融体系享受经济发展成果的能力发展不充分，金融对促进共同富裕的能力难以得到充分发挥。

总而言之，发展水平相对落后但发展潜能巨大的地区对投融资项目的潜在需要更高。但投融资能力和治理体系不能适应需要的现状使得供需之间形成了巨大的供给缺口，为民间借贷乃至非法集资提供了深厚的发展土壤。

3、非法集资问题本质是金融问题

非法集资问题屡禁不绝的根本原因是金融业供给侧结构性改革进度不适应于人民群众为实现美好生活而产生的投融资需要，金融普惠性未能充分发挥，正规金融服务和监管体系不能满足广大人民群众和金融需求。具体来说，包括：

(1) 融资供给效率不高，投资供给质量差。总的来看，非法集资问题日益严重的直接原因是融资者的需求与投资者的需求不匹配。在我们国家企业融资难，尤其是中小企业融资更难。通过正规的金融机构，融资成本高，融资门槛高，贷款审核严，放款速度慢，即便能融到资也无法及时满足企业的需求。这就导



致大量中小企业或者是企业主以期通过民间融资、民间借贷的方式来解决资金困境。为了尽快筹集资金，不惜向投资承诺高额回报，甚至是虚假承诺。同时，面向普通群众的投资渠道不足，信托，股票，债券这几类投资具有一定的门槛，对投资者的资金实力、专业知识和投资能力都有不低的要求。仅靠银行存款的低利息已经满足不了多数人的理财需求，因此可以看到无论是融资需求，还是投资需求都有一定的缺口。

(2) 监管有待加强。监管层的反应速度和监管政策的实施滞后于互联网金融的发展。在互联网金融背景下，融资方和投资方的需求迅速的匹配，一些融资方借助互联网平台，打着私募基金、私募股权的旗号虚构项目，承诺高息非法吸收资金。投资人对项目缺乏识别能力，只是一味地渴望高息，导致资金纷纷通过这些渠道对外投资。非法集资从集资到爆发通常有个时间周期，等到投资人发现资金损失时组织者早已逃之夭夭了，既无法及时监管，也做不到及时对其采取法律制裁。在现在严厉的高压打击之下，非法集资开始向监管能力更弱的周边欠发达地区，甚至是农村地区渗透蔓延，这样的打击链条更长，涉案人员更广，危害也更加深远。

(3) 信息交流不畅通，投资能力不足。从征信角度来考虑。我国的征信体系尚待完善，当下还没有实现信息共享，对于这些从事非法集资的组织者的信息，集资行为没有进行及时的登记，信息达不到共享，比较难及时进行监控。现在国家针对信息共享、

征信体系建设上面在加大力度，一些地方政府已经建立了打击非法集资共享平台，早发现、提前预防，早打击、早消灭。与此同时，投资者对非法集资缺乏认知，欠缺专业的投资知识，投资经验不足，法律意识又淡薄，很容易被高息吸引，盲目投资。这也助推了非法集资的频繁发生。

（二）互联网金融与非法集资

互联网金融交易平台以其便捷、快速、简单的交易，迅速成为投资者进行资产投资的主要方式之一，也为企事业单位获得资金提供了便利条件。它不仅涉及电子技术及商务本身，而且涉及诸如金融、税务、教育、法律等社会其他层面。伴随着互联网对经济、社会的渗透加速，网络交易一直保持高速增长，互联网交易平台影响日益深远，覆盖领域也从日用消费品扩张至农产品、大宗商品等大量传统领域。

但互联网本身的线上交易模式，也为金融资产的交易带来了隐患，随着互联网金融的发展，利用互联网平台进行诈骗的方式层出不穷，其中，非法集资就是诈骗的主要方式之一。

1、互联网金融背景下非法集资的变化

互联网金融背景下非法集资主要表现为违规数量和金额的增加、受害群体范围和规模的扩大、作案手段的多样化。据处置非法集资部际联席会议披露，全国法院审结非法吸收公众存款案件 2003-2013 年审理 762 起、2014 年审理 1907 起、2015 年审理

3173 起、2016 年审理 5925 期；集资诈骗案件也由 2003-2013 年的 289 起，增长到 2016 年的 1074 起。

不仅数量，非法集资的金额也急剧扩大。数量从 2013 年的 1185 起逐渐增长到 2015 年的 6077 起；加强监管后在 2016 年有所下降，为 5197 起。涉及金额由 2013 年的 533 亿元扩大到 2016 年的 2511 亿元。

2、互联网金融背景下打击非法集资的新要求

(1) 涉众范围变化要求加强跨地区统筹协调。互联网自身具有传播速度快、不受时间空间限制的特点。传统非法集资案覆盖的地域往往被局限在某个县，或者某个中小城市，涉及的受害人群往往也集中在某个地区。但是借助互联网的力量，非法集资突破了地域的限制，波及了更多的受害者，例如 e 租宝案件，波及 31 个省（自治区、直辖市）的 90 多万人。旧有的金融监管体系设计往往局限于一城一地，缺乏常态化的跨区域协调监管和处置机制。过去的实践中往往“一事一制”，存在巨大的人力资源浪费和时间精力损耗。为此，必须充分利用好国务院非法集资部际联席会议作用，加强顶层设计和具体实际需要的相互促进，明确牵头部门和主要责任归属；要加强信息监管和处置标准的一致性，特别是信息处理标准上的一致性，提高信息共享水平，尽力消除地区处置标准差异性。

(2) 犯罪周期变化要求治理提速增效。由于互联网的隐蔽性及快捷性，诈骗信息能够快速传播，且十分隐蔽。犯罪分子能



够很快完成平台建设、信息发布、项目编造等犯罪准备。而在犯罪实施过程中，犯罪分子能够同时向多人进行交易，短期内就能够聚集大量资金，较传统犯罪的周期大大缩短。传统的非法集资案件很多需要借助线下集会等形式开展宣传，信息的传播速度较慢，因而往往需要较长时间的准备过程。由于网络信息的传播速度快，使非法集资的犯罪周期被缩短了。变化的根本在于监管与被监管方对科技应用水平上存在了较大差距。为此，必须加强以信息技术为基础的监管体系建设，通过大数据分析、机器学习、文本分析和人工智能等新技术新应用，提高对异常行为的监测广度和穿透力，提高监管机构和牵头部门对非法集资行为处置的及时性和处置效率，实现“打早打小”，最大程度减少人民群众利益损失。

(3) 犯罪手段变化要求治理敢为善为。随着金融创新愈发复杂化、金融从业人员智能化和非法集资人学历能力的不断提高，犯罪手段日益复杂多变，隐蔽性欺骗性日益加强，非法集资和金融创新间划分日益模糊，辨别难度不断上升。监管中具有滞后性的指标开始难以适应非法集资的变化。在互联网金融外表的掩饰下，非法集资犯罪的手段更加先进，其表现分为两个方面：一是利用更加智能的互联网技术，从策划、传播到具体实施，都更加高科技化，这些在网络上进行的非法集资活动，更加虚拟化，与现实世界的联系弱化，也增加了原有的监管体系发挥作用的难度；二是借助某种互联网金融产品的形态，伪装性更强，这些非

法集资犯罪“与时俱进”，以外表光鲜的互联网金融产品形式出现在投资者面前，导致许多投资者难以辨清其真实面目。这要求牵头部门要敢为也要善为，在坚持底线思维的基础上做到敢为善为，充分利用各方资源和手头的行政手段加强辨别能力，积极探索出照顾金融创新和打击非法集资并行不悖的处理方案体系，做到敢为善为。

下篇：实践篇

一、2021年5月实施的《防范和处置非法集资条例》主要精神

2021年1月26日，国务院总理李克强签署国务院令，公布《防范和处置非法集资条例》（后简称《条例》），自2021年5月1日起施行。本条例中所称非法集资，是指未经国务院金融管理部门依法许可或者违反国家金融管理规定，以许诺还本付息或者给予其他投资回报等方式，向不特定对象吸收资金的行为。”

该定义明确了非法集资的三要件：一是“未经国务院金融管理部门依法许可或者违反国家金融管理规定”，即非法性；二是“许诺还本付息或者给予其他投资回报”，即利诱性；三是“向不特定对象吸收资金”，即社会性。

相较于原有的《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》（后简称《办法》），《条例》有如下几个新的变化，体现了国家最高行政力量在打击非法集资问题上观念转变、思维转变和意识转变：

1、从管理主体向治理行为的转变。即管理重心从辨识机构的合法性转向打击具危害性的非法行为。这体现了经济发展和经济体制改革中，适应市场主体多元化和组织机构复杂化的要求，是金融业发展带来的必然结果和进一步发展的必然要求。

2、从明确权力向明确责任转变。即由分配管理权力和主导地位向分配管理责任和义务转变。一方面，打击非法集资的主体从中央人民银行转为国务院及省级地方政府，实现了治理责任和治理能力的高度统一。另一方面，打击的责任主体也从国家机关进一步拓展至政府和市场主体，如《条例》中就在规定了对应管理机构的责任、义务和协调关系之外，还进一步明确了金融机构、广告公司、行业协会和互联网信息服务提供商等非管理性机构的责任。这体现了经济体制深入改革下，正确处理政府和市场关系，打造“服务型政府”的正确方向和压实金融风险治理责任的要求。是有为政府和有效市场间关系更高层次的协调。

3、从原则申明向明确措施转变。相比《办法》中以处理原则和处理主题为主的方式，《条例》在延续了《办法》中的基本原则外，着重编写了打击非法集资在防范、监管、打击和清退等全过程领域中的具体措施。如在资金清退一节中，便明确了清退



集资资金包括非法集资资金余额；非法集资资金的收益或者转换的其他资产及其收益；非法集资人及其股东等其他相关人员从非法集资中获得的经济利益；非法集资人隐匿、转移的非法集资资金或者相关资产；在非法集资中获得的广告费、代言费、代理费、好处费、返点费、佣金、提成等经济利益；可以作为清退集资资金的其他资产等六种具体来源，兼具了指导性和灵活性。

4、从管控处理犯罪向预防化解风险转变。突出防范为主的原则，充分发挥行政机关、金融机构、行业协会、商会、新闻媒体、基层群众自治组织以及公民个人等各方面作用，建立健全监测预警、宣传教育、行业自律、举报奖励等各项制度，扎实做好市场主体登记、互联网及广告管理、资金监测等工作，以实现非法集资少发生、早发现，从源头上减少非法集资风险。

《条例》的出台是国务院在新发展阶段下处理金融发展和金融监管存在的长期难题“一抓就死，一放就乱”的解决方案，体现了国家运行由“管理”向“治理”的根本性改变。治理意识的特点是强调常规性的、基础性的服务和管理；强调社会组织、公民积极参与社会公共事务；强调社区建设的自我服务和自治管理。《条例》的诸多特点，一言以蔽之，就是执政理念从管理向治理转变！

二、非法集资的法律解释演变、分类、表现形式及作案手法

(一) 非法集资的法律解释演变

表 1 非法集资的法律解释演变

时间	法律法规	具体解释内容
1996年12月	《关于审理诈骗案件具体适用法律若干问题的解释》	首次正式界定了非法集资的概念：非法集资是指法人、其他组织或个人未经有权机关批准，向社会公众募集资金的行为。
1998年4月	《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》	非法吸收公众存款和非法集资都属于非法金融业务活动的范畴。
1998年7月	《整顿乱集资乱批设金融机构和乱办金融业务实施方案》	提出了乱集资的概念：凡未经依法批准，以任何名义向社会不特定对象进行的集资活动，均为乱集资。
1999年	《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》	非法集资被定义为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、实物及其他方式向出资人还本付息或给予回报的行为。
2010年12月13日	《关于审理非法集资刑事案件具体适用法律若干问题的解释》	非法集资是指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。
2021年1月26日	《防范和处置非法集资条例》	非法集资是指未经国务院金融管理部门依法许可或者违反国家金融管理规定，以许诺还本付息或者给予其他投资回报等方式，向不特定对象吸收资金的行为。

非法集资概念的形成经历了民间集资—乱集资—非法集资的演变，其内涵与外延也经历了不包括非法吸收公众存款等到包括非法吸收公众存款等的演变过程。

(二) 非法集资的分类

非法集资有各种各样的形式，总的来看可以概括为以下三种类型：

1、投资经营型

无论是以房地产销售，还是租种作物和林木等，都是通过集资者和投资者之间设立一种生产销售关系，从形式上转移所有权再通过建立租用关系保证投资者的未来收益。例如，部分房地产楼盘所推出的酒店式公寓项目，就被指出有可能涉及非法集资。因为一些楼盘在出售时并不具有房地产预售许可，而所签订的合同也并不是房地产买卖合同而是投资合同。实践中，似乎这种形式接近于融资租赁关系，即投资者为了享受出租某物的回报而购买该物进行出租。但与融资租赁关系不同的是，融资租赁关系中承租人是融资租赁关系成立的基础，并且承租人和租赁物的出售人不是同一个人。

在辽宁东华集团的蚂蚁养殖案件中，集资者先宣传养蚂蚁能赚钱，再与蚁农签订预期收购协议并承诺到期按约定价格收购蚂蚁，但需养殖户交纳1万元的押金。此类案件的行为核心，是通过集资者和投资者之间签订从事某项经营事务的合同，但需要交纳一定数额的资金，资金名目多样，可以是押金、保证金或者启动资金等。而有些案件中集资者确实从事该项经营，被认定为非法吸收公众存款的行为，而未进行经营的则多被定为集资诈骗行为。事实上并不是所有采取先出售再租用或管理的形式，都能直接被认定为非法集资，而应当视具体情况认定模式是否合法而定。

2、欺诈出售金融产品类



无论是通过虚假表述为投资者提供债券、基金和保险，还是宣传可进行投资理财，都是实践中以合法形式进行投资宣传再进行非法集资的典型方式。对于司法解释中所列举的具体行为方式中，以投资为名骗取资金的行为，经常出现在具有非法占有目的的集资诈骗案件中。一般这种形式的非法集资行为多表现为通过从业便利，将虚假的投资保险等金融产品的项目书或投资合同向投资者进行宣传，将所得资金打入私人账户。实践中还存在很多具有从业资格的相关从业人员违法欺诈销售金融产品帮助吸收资金的情况，如存在证券或银行业务员诱导和欺骗投资者，投资与业务员所属机构无关的投资项目，从中赚取融资提成。在宣传中谎称或误导所销售的金融产品是业务员所属公司代售的、存在担保关系承诺无风险等，导致投资者误认为投资安全性较高，最终遭受损失。

3、民间组织集资类

实践中存在着一些以各种名义成立的“会”用来募资，诸如“同乡互助会”“经济互助会”等。这些组织一般结构松散，通常没有固定的组织管理形式，大多是提供一个相互交流互助的平台。这类案件主要是通过承诺，对加入的会员以支付高息为诱饵，吸引会员加入交纳会费，再用所收取会费支付已加入会员的利息。还有一些形式则是收取会费，为他人集资提供场地并接受投资者。综上所述，当前《刑法》对非法集资行为的认定标准和列举的行为类型都是针对传统金融行业中的非法集资行为建立的，



采取以非法吸收公众存款罪为核心的规制模式，也是符合行政法规对非法吸收公众存款行为的解释。这种看似合理的规制方式却受到了来自互联网金融发展以及金融监管部门所倡导的金融创新要求的挑战。

（三）非法集资的表现形式

20 世纪至今，非法集资的形态不断演进，其表现形式逐步从资源开发、种植、养殖等实体经济形态，演变为结合传统金融产品与业态。近年来，在“互联网+”的大背景下，衍生出了借助于 P2P 融资平台、互联网交易平台、代币发行等概念的诸多新形态。

表 2 非法集资形态的演变

<p>依托于实体经济的非法集资</p>	<p>非法集资的早期形态往往离不开实体经济形态，这个时期的非法集资打着种植、养殖、项目开发、庄园开发、生态环保投资等名义。社会实践中，公司将产品销售给社会投资者，社会投资者再将产品委托给公司经营或保管。如果投资者按期支付保管费用则是合法的，如果公司承诺未来将会有高额回报则涉嫌非法集资。例如，号称利国又利民的“万里大造林”案件。万里大造林有限公司打着“造林”的旗号，同时以高额回报作为宣传点，引诱数百万群众投资它们的杨树林，参与到所谓的“造林”活动中来，最终通过转让林地林权 43 万余亩，涉案金额达 13 亿元。</p>
<p>依托于传统金融业态的非法集资</p>	<p>与传统金融业态相结合的非法集资多以发行或变相发行股票、债券、彩票、投资基金等权利凭证或者以期货交易、典当为名。非法发行股票，是指未经证券监管部门批准而擅自公开、变相公开发行股票的行为。变相公开发行股票是指未经依法报证监会核准，采用广告、公告、电话、信函等公开方式或变相公开方式向社会公众发行股票，以及公司股东自行或委托他人以公开方式向社会公众转让股票的行为。一些公司、企业或者个人出于非法占有的目的，发行股票、债券的过程中采取欺骗手段，骗取投资者的信任，在资金到手后，则大肆挥霍或席卷而逃。根据 2008 年 1 月 2 日最高人民法院、最高人民检察院、公安部、中国证券监督管理委员会联合下发的《关于整治非法证券活动有关问题的通</p>



	知》规定，非上市公司、公司股东违反规定，擅自向社会公众转让股票，应当追究其擅自发行股票的责任，属于非法集资。
依托于互联网的非法集资	随着互联网的日益普及，网络越来越多地走进了人们的生活，很多不法分子则利用互联网进行非法集资活动。互联网非法集资衍生出了以 P2P 融资平台、互联网金融交易平台、代币发行等为名义的诸多形态。依托于互联网的非法集资相较于前两种传统的非法集资形态，更“先进”、危害更大，也更难监管。

(四) 非法集资的作案手法

非法集资通常使用以下四个常见手法：

1、承诺高额回报

不法分子编造“天上掉馅饼”“一夜成富翁”的神话，许诺投资者高额回报。为了骗取更多的人参与集资，非法集资人在集资初期往往按时足额兑现承诺本息，待集资达到一定规模后，便秘密转移资金或携款潜逃，使集资参与人遭受经济损失。

2、编造虚假项目

不法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、开展创新创业等幌子，编造各种虚假项目，有的甚至组织免费旅游、考察等，骗取社会公众信任。

3、以虚假宣传造势

不法分子在宣传上往往一掷千金，聘请明星代言、名人站台，在各大广播电视、网络等媒体发布广告、在著名报刊上刊登专访文章、雇人广为散发宣传单、进行社会捐赠等方式，制造虚假声势。

4、利用亲情诱骗

有些非法集资参与者，为了完成或增加自己的业绩，有时采取类传销的手法，不惜利用亲情、地缘关系，编造自己获得高额回报的谎言，拉拢亲朋、同学或邻居加入，使参与人员迅速蔓延，集资规模不断扩大。

三、互联网金融背景下非法集资的种类

互联网上非法集资大多都是通过互联网交易平台来实现的，主要有如下几类：

（一）P2P 融资平台

目前，P2P 平台在我国发展迅猛，然而问题也随之而来。除了个别平台由于经营不善或主观恶意导致的“跑路”外，更多的平台利用用户群庞大、现金流充沛的便利，建立自己的资金池，利用“拆标”等手段进行投资。这样的举措违背了发展 P2P 网络融资平台的初衷，演变成了一种披着互联网 P2P 外套的非法集资。

（二）互联网金融交易平台

互联网交易平台是一个第三方的交易安全保障平台，主要作用是保障交易双方在网上进行交易的安全、诚信等问题。根据平台类型可以分为信息服务型、广告型、交易型、



管理型、综合型等。平台一般通过提供加盟、广告服务或者会员服务来收取费用盈利，也有通过销售自身产品或服务盈利。

互联网交易平台的发展推动着平台自身的进一步升级，一些比较大的交易平台已经开始涉及金融产品及衍生品。但这其中很容易涉及销售资质以及产品安全性之类的问题，容易上升至非法集资层面。

（三）代币发行融资

代币指货币的替代物，在一定的使用范围内，可以代替法定货币而流通，但其本身不具备通货的效力。本书中的代币特指互联网上流行的比特币等数字技术加密的虚拟货币。代币是发行方和投资者之间的一种信用契约，可以按一定的比例兑换货币。代币发行融资（ICO）指的是企业自行发行虚拟货币，并制定其与法定货币间的兑换比例，通过投资者交换代币来获得资金的一种融资方式。代币作为一种虚拟货币，其发行价格会因发行方情况不同而不同；在二级市场上，代币的价格也会随着市场交易情况而改变。对于企业而言，代币融资可以做到低成本地获取资金；而对于投资者而言，一个好的项目能让代币价格上涨从而获取收益。

由于代币是一种高风险的虚拟货币，任由私人企业随意发行势必会成为非法集资的手段，也会对金融市场稳定性产

生影响。目前我国由于风险等原因全面叫停代币融资项目，也在很大程度上影响了国际代币市场。

(四) 会员制庞氏骗局

这一类互联网平台打着所谓创新的旗号，许诺极高的收益率，吸引用户注册，一边通过收取会费和保证金的方式发展下线，让会员通过做一些空头任务赚取回报，实则用下线的资金支付上线的回报；另一边谎称投资了各种优质的项目，实际上是彻头彻尾的庞氏骗局。例如，钱宝网的运营模式是给用户发布空头任务（没有实际广告合同、实际物流发货，只是用用户押金支付用户收入），让用户获得高额回报，且回报率达40%。但是接任务必须交纳数额从几万元到几十万元不等的保证金，而用户能够得到的收益又直接与保证金数额挂钩，这样的设计就是为了吸引用户投入更多的资金。会员制庞氏骗局类型的互联网平台具有极强的诱惑性，往往会使一些赚钱心理迫切又缺乏理性的群体受骗。

(五) 网络传销

网络传销和传统传销本质上没有差异，但是利用了互联网工具后，方式便更为隐蔽。人们已经比较习惯于网络营销活动。凡是以互联网或移动互联为主要平台开展的各种营销活动，都可称为网络营销。目前网络营销有两个很特别的营



销方式--病毒式营销和 O2O 营销。病毒式营销利用用户口碑相传的原理来进行宣传推广，而 O2O 立体营销是基于线上、线下全媒体深度整合进行营销。这两种营销方式波及面大、盲目性较强，容易变成发展下线获取推广收益的传销形式，进而踏入非法集资范畴。

表 3 网络传销的特点

网络传销的特点	内容
传销标的多样化	网络传销标的物的类型趋于多样化，除了化妆品、保健品等传统实物产品外，还出现了虚拟概念，不法分子打着“虚拟货币”“金融互助”“微商”“爱心慈善”等幌子从事网络传销犯罪，大多以“金融创新”为噱头，扭曲运用“区块链技术”“数字资产”“电子商务”“微信营销”等概念混淆视听，引人受骗。由于大多数参与者不明真相和抵挡不住高额回报的诱惑，很难识破组织者的骗局，被蒙在鼓里，从而上当受骗。
组织发展隐蔽化	网络传销通过互联网完成相关信息的发布和接收。例如，通过网站平台、电子邮件、聊天工具等发展新会员和完成上下线之间的联系；传销人员和传销组织通过电子银行交纳和吸收会费、获得和发放“奖金”。上下线不需要面对面完成这些活动，而且使用的都是网名，会员之间根本没有联系，这种“点对点”的联系大大增强了网络传销的隐蔽性。
运作方式远程化	互联网让时间和空间距离死亡，网络传销以所有上网用户为传销对象，彻底突破了地域和国界的限制。网络传销组织往往将网站服务器设在境外，向境内外的网民推行并且对各组织者、参与者进行远程管理，这无疑扩大了传播的范围。而境内传销组织者和参与者则利用网络跨区域发展会员。
活动管理高效化	在网络技术的支持下，网络传销的内部管理严密有序：各种加密手段设置不同的登录入口；内部人员管理采用“金字塔”模式；会员可通过平台查询到积分、工资、会员发展组织图；活动的公告、最新动态等情况通过多种多样的沟通联络工具进行发布；使用网上银行实现资金交易自动化；利用论坛、博客等交流平台实现推广传销的目的。
社会危害乘数化	目前，网络传销行为高发，借助互联网的特性，网络传销组织扩张更快，传销人员数量庞大，这些网络传销非法集资活动带来了大量的社会问题。网络传销非法集资有着传统非法集资的破坏性，并且这种破坏性的社会危害得到了放大，极大地破坏了社会治安稳定。

（六）众筹

股权众筹的定性目前在我国是争议较大的一个问题，其实质

就是面向大众筹集的“天使投资”。虽然股权众筹这一行为已经被官方认可并加以规范，但在实际操作过程中一些股权众筹项目很容易由于非法吸收存款或者私自发行股票、债券而被认定为非法集资，甚至有一些人打着股权众筹的旗号做金融诈骗的事情。

(七) 社交平台理财投资

由于生活水平和收入水平的提高，越来越多的人开始进行投资理财，而最常使用的微信等社交平台便成为发行的方式或者宣传的平台。理财产品是由商业银行和正规金融机构自行设计并发行，将募集到的资金根据产品合同约定投入相关金融市场及购买相关金融产品，获取投资收益后，根据合同约定分配给投资人。作为大众化的理财品种，理财产品可以借助微信平台的用户量进行业务扩展。然而在产品发售期间，如果产品本身涉及虚假信息或是原本的委托关系变为借贷关系的话，这样的理财投资很容易就会发展成为非法集资。

(八) 网络资产管理平台

网络资产管理平台指资产管理人借助互联网平台，根据资产管理合同约定的方式、条件、要求及限制，对客户资产进行经营运作，为客户提供证券、基金及其他金融产品，并收取费用的行为。在管理过程中，资产一定程度上已经脱离了所有人的支配，管理人有了一定自主决策的权力。如果在管理过程中出现资产离

开所有人账户进入管理者名下的情况，这实际上就已经构成了非法集资。一些非法集资案例中，网络资产管理平台吸收公众资金，但并未进行第三方托管，而是直接被平台所有人所操控支配，最终发生了无法兑付的风险。

表 4 互联网资产管理平台存在非法集资漏洞的原因

原因	内容
法律及监管体系原因	<p>从法律角度来看，对互联网资产管理的政策一直倾向于积极鼓励与支持引导，但至今尚未公布详细的监管条例、法律法规，并不能进行有效调整，一些业务游离于法律监管之外，处于监管的灰色地带；且法律法规的立法位阶较低，没有相应的法律作为核心来建设互联网金融法律体系，只有各部门出台的部门规章，并不能做到全面进行规制。</p> <p>从监管体系角度来看，我国现行的互联网金融监管体系是在沿袭传统的金融监管体系的基础上形成的。其基本内容是对传统金融机构互联网金融业务的监管由原来传统金融机构的对应监管部门监管，对新兴互联网金融机构相关业务的监管，则是由人民银行出台具体管理办法或作出风险提示。在互联网金融发展的初期，这一体系是能够满足发展需要的；但随着互联网金融的快速发展，这一监管体系却暴露出了诸多问题。</p>
金融体系原因	<p>我国一直存在一定程度的金融压抑，利率未能实现完全的市场化，利差依然存在。随着实体经济对金融综合经营需求日益加强，体制内综合经营在分业监管格局下越来越难以实现，互联网作为金融综合经营的低成本拓展方式，其在理念和技术方面的创新层出不穷，在服务实体经济、推动普惠金融发展方面发挥了积极的作用，行业规模不断扩张，得以迅速发展。随着公众财富的积累，理财需求增加，互联网资产管理平台的发展也是顺应公众需求的产物，在这其中非法资产管理平台也应运而生。</p>
投资者原因	<p>投资者对风险与收益的看法不够理性：一方面信奉高风险高收益，认为互联网资管平台的风险高过银行、证券公司等持牌的传统资管机构，希望得到高于传统机构的收益率；另一方面又盲目将平台视为信用中介，要求平台实现刚性兑付，对本息损失零容忍，这违背了风险收益相匹配的基本规律。</p>

（九）消费返利平台

近几年，一种新型的消费返利平台进入人们视野当中。在这个平台上，只需要消费购买商品，或者进行平台的宣传推广，商家就会予以现金返还。消费返利根本目的在于刺激消费、鼓励宣

传，以此来有效锁定消费，实现利益最大化。但与此同时，部分平台商家通过“全额返利”等手段刺激吸引消费者大量购买某商品，然后利用筹集的资本进行风险投资，利用投资收益弥补商品出售方面的亏损。这种以聚集资金为目的的“返利”行为违背了“促销商品”的初衷，已经是非法集资的一种手段。

表 5 通常消费返利平台会运用以下运作方式

模式	内容
收取入门费	要求会员及加入者交纳入门费或者通过其他手段变相收入门费，依靠发展下线营利。例如，太平洋直购网要求消费者交纳 00~7000 万元不等的金额以成为不同等级的渠道商，获得对应数量的虚 PV (Page View)。渠道商通过招募下线、售出 PV，获得对应等级的返。后期入门费的包装则更加隐秘，福建天建、福建万商设置直销模式中双轨制和对碰奖等制度，消费宝则依托五代积分奖励变相收取入门费。
要求发展下线	发展的会员或商家如达成交易行为，第一介绍人可以得到一定比例的宣传推介返点。但由于网站宣传的返利比例高甚至可以宣传消费全返，消费者为“薅羊毛”而产生大量虚假消费行为，商家也由于能够获得利润而经常性联合消费者抬高物价创造虚假订单。代表网站如万家购物、百分百返利、返本一百等平台

(十) 私募基金

私人股权投资(又称私募股权投资或私募基金, Private Fund)是一个很宽泛的概念,指对任何一种不能在股票市场自由交易的股权资产的投资。由于投资的金额较大,风险较高,对合格投资人的筛选是私募基金运营中的重要问题。过去私募基金多采用线下募集的方式,但随着互联网金融的兴起,有一些私募基金开始通过互联网开展营销。

由于存在较大的信息不对称,互联网私募基金有时会触碰非法集资的红线。二者的区别是:

一是资金募集方式是面向社会大众还是面向特定个体，如募集资金方式为面向社会大众，则圈定为非法集资范畴。

二是定向集资对象是否超过 50 人，如募集资金对象数量超过 50 人，则圈定为非法集资。

三是委托理财时，是否发生资金所有人（所有权）关系的转变。如果资金由委托人账户转移到受托人账户，则认定发生非法集资行为。

四、打击非法集资为什么那么难

（一）预防监测难

1、犯罪周期缩短

由于互联网的隐蔽性及快捷性，诈骗信息能够快速传播，且十分隐蔽。犯罪分子能够很快完成平台建设、信息发布、项目编造等犯罪准备。而在犯罪实施过程中，犯罪分子能够同时向多人进行交易，短期内就能够聚集大量资金，较传统犯罪的周期大大缩短。传统的非法集资案件很多需要借助线下集会等形式开展宣传，信息的传播速度较慢，因而往往需要较长时间的准备过程。由于网络信息的传播速度快，使非法集资的犯罪周期被缩短了。

2、犯罪手段先进

一方面，由于互联网金融的不断创新，如余额宝成功将第三方支付平台与基金销售公司结合，为广大中小理财客户提供互联

网金融理财平台，满足广大群众的理财需求；另一方面，由于我国关于互联网金融的监管法律滞后，导致行业存在大量法律灰色地带，稍有不慎就会触犯非法集资红线。

3、数据获取、汇总难

首先是基础数据获取难。非法集资行为特征决定了风险来源不仅限于哪个行业、哪个领域，风险信息非常分散，信息来源可能涉及公安、网信、人民银行、银保监会、证监、教育、民政、住建、农业、林草业、旅游、市场监督管理、信访等大量部门。由于基础数据多次重复传递、分析，也在一定程度上导致算力被挤占、浪费和预警时间延后。

其次是数据归集汇总难。各部门间特别是跨地域、跨属性的部门间传递内部信息、协同风险数据往往客观上存在流程不一致、渠道不对称、接口不互通、载体不统一的问题。如公安机关、检察机关和审判机关等政法部门之间存在案号不统一、数据采集标准不一致等情况。

(二) 行政处置难

长期以来，我国对于非法集资的打击一直持高压态势，但以采取刑事打击为主，行政处置手段较为欠缺。根据罪刑法定原则，如果法律没有明文规定，即使某项行为实际上已经侵害了他人的 人身或财产权利，也不能按犯罪处理。

简单来说，如果某项非法集资行为未能构成刑法所规定的罪



名，即使造成严重后果，司法机关也不能依据刑法对行为人按犯罪处理。而与此同时，现行法律框架下，行政机关存在着行政机关防范和处置非法集资的法律依据不足、手段不够等问题，造成了一定程度上的监管缺失。

我国金融业侧重结构监管，监管的技术和手段未能与时俱进，对于金融互助类的微传销平台的涉案人员、案发地和案件本身性质等综合因素使监管者和监管责任难以界定。金融互助等微传销平台没有触及目前监管部门划定的占用资金、提供担保、资金池等带有滞后性的红线，传销组织的洗脑使该类平台的投资者认为投入资金颗粒无收是自身缘故，而有些部门以尚未接到报案为由不主动采取监管措施或者工商部门无法依照职权对可疑网站进行及时的监管，使金融互助传销春风吹又生

(三) 明确法律责任难

目前，我国对传统传销的定义、法律依据、监管体制和惩戒机制大都制定于 20 世纪 90 年代和 21 世纪初，尚未针对互联网金融传销形式出台专门的法律法规，也未成立专门的监管机构，导致对互联网金融传销的监管存在严重的滞后性，新形势下无法打击迅速演变的互联网金融传销活动。

现有法律法规体系存在盲区，立法基础较弱。一方面，从入罪依据看，现行法律法规对传销的定义来自 2005 年颁布的《禁止传销条例》中的规定：“传销，是指组织者或者经营者发展人



员，通过对被发展人员以其直接或者间接发展的人员数量或者销售业绩为依据计算和给付报酬，或者要求被发展人员以交纳一定费用为条件取得加入资格等方式牟取非法利益，扰乱经济秩序，影响社会稳定的行为。”部分不法分子利用金融概念、互联网多层嵌套营造投资者“自愿投资”的假象，并不一定严格符合上述定义，导致在对互联网金融传销违法行为进行定性方面存在困难。

另一方面，从违法成本看，现行法律法规对传销组织者的处罚成本偏低，依据情形判处 3-10 年有期徒刑，但互联网金融传销呈现指数型的资金归集，涉案金额十分巨大，非法收入甚至高达几百亿元，违法成本与收益严重不匹配。

(四) 工作协调难

当下我国传销监管主体为县级以上各级人民政府，具体实施单位为工商行政管理部门和公安机关，财政、税收、金融、教育、民政等各部门均有义务配合。多个传销监管主体间没有明细的职责划分，缺乏系统的操作程序和流程规范。加之互联网金融传销同时涉嫌非法集资，而我国对非法集资的行政监管机关主要是“一行两会”和国务院“处置非法集资部级联席会议”。分业监管下的合力难以发挥，各机构间信息共享不及时，分工不明确，易产生监管空白，早期识别、日常监管和后期打击追讨难度大。

另外，机构注册地或经过指定管辖的案件主办地需要设立统



一指挥协调标准、规定办案要求、组织资产归集处置，同时协调各地对涉案机构、嫌疑人分别侦查诉讼，制定总体维稳方案并指导各地细化落实。由于各地历史沿革不一、组织协调能力存在不小的差距，往往出现各案件由于主办地不同，组织实施主体不一、处置流程不一、科技系统不一的局面。同时出于稳定因素考虑，各配合地方落实属地责任的压力也日趋增大，对不同案件配合部门不连贯、缺乏处置经验、不熟悉操作系统的情况时有发生，在一定程度上造成了处置风险上升、处置成本较高的问题。

五、关于打击非法集资与整顿各类非法融资主体总体思路和政策建议

（一）总体思路

1、坚持防范为主

首先构建大宣传格局，充分整合利用各类宣传资源，切实提升宣传效果。一方面做好传统媒体宣传，另一方面要积极拓展新媒体平台，着力通过新媒体平台等影响范围广、群众喜闻乐见的宣传途径进行宣传，有效占领网络宣传空间。

不断加强投资者教育，引导理性投资。随着金融管理部门、金融机构重视程度的不断加深，近年来国内金融投资者教育取得了长足进展，要紧盯涉网非法吸收公众存款、集资诈骗手法，不断配套更新教育导向，开展常态化宣传，持续加强金融投资者教

育。紧紧围绕“新媒体、新形式、新政策”组织开展防范非法集资宣传工作，积极拓宽宣传渠道，开展有针对性的宣传。

2、坚持打早打小

打早打小，防止小风险演化成大问题，赋予处置非法集资牵头部门组织调查认定职责和相应措施手段，明确行业主管、监管部门防范和配合处置的职责，力争在萌芽阶段发现风险，在苗头状态化解隐患。

3、坚持综合治理

针对非法集资涉及面广、涉众性强的特点，在坚持各级人民政府对本行政区域内防范和处置非法集资工作负总责的同时，进一步明确行业主管、监管部门应当落实部门监管职责，规定特定市场主体、行业协会、商会的义务，发挥基层自治组织、新闻媒体、人民群众的监督作用，切实形成各尽其责、齐抓共管的综合治理格局。

一要优化流程，扣紧业务“安全锁”。完善合规的流程是防范非法集资风险的有效方法；二要加强监测，筑牢风控“防火墙”。资金监测是发现并防范非法集资的关键。实践中，应充分发挥银行在防范、打击非法集资工作中的前哨作用，早发现、早预警；三要加强宣传，编织安全“防护网”。持续的宣传教育对于增强群众的防范意识，培养正确的投融资理念具有重要的意义。近年来，监管部门每年都会部署开展防范非法集资宣传月活动，有效增强了群众对非法集资危害性的认识和识别能力；四要强化约

束，常打思想“免疫针”。面对一些利益诱惑，极少数金融从业人员有铤而走险的冲动，在日常工作中，加强对员工的职业道德教育，严格内控管理，减少员工的参与度。

4、坚持稳妥处置

明确非法集资的调查处置职责以及跨地区非法集资案件的管辖原则，赋予处置非法集资牵头部门调查处置手段，对各类风险分别采取不同措施。对非法集资资金清退作出规定，最大程度减少集资参与人损失，维护社会稳定。积极稳妥推动网贷风险处置出清，持续深入开展存案攻坚，努力实现存案大幅消减目标。

(二) 政策建议和工作举措

党的十九大报告提出，“健全金融监管体系，守住不发生系统性金融风险的底线”互联网非法集资行为是严重扰乱金融市场秩序的非法金融活动，一方面，非法集资需要监管机构和司法机关逐渐加强管制和规制，这能够进一步保护金融消费者的权益；另一方面，过于严苛的管制和处罚措施，也会遏制互联网金融的创新和活力。因此，在积极探索金融监管新模式，打造互联网金融健康规范环境的同时，也要给予互联网金融相对包容的环境以创新和发展，从我国金融业的实际出发，使互联网金融能够得以完善和成长。

1、建立立体化、社会化、信息化的监测预警体系

目前该体系有多个层次：一是各级人民政府建立预警机制，



并纳入社会治安综合治理体系；二是各行业主管单位，要建立常态化的行业监测工作机制；三是中央层面建立国家监测预警平台，注重统筹与协调。而且，利用技术手段开展大数据监测预警已在多省推行。据统计，自非法集资举报奖励制度实施以来，各地共收到群众举报线索 9 万余条，经核实已对近 5000 条进行奖励。得益于监测预警机制的强化，我国已及时发现并处置了一批苗头性风险。

2、加强对市场主体的整顿和管理

首先是加强对金融机构的市场监管，严格市场准入。目前互联网金融许可证主要有 7 张，包括第三方支付牌照、互联网基金销售牌照等。在未来，应当进一步明确行业定位，由全国性监管机构对互联网金融企业进行考核和分析，颁发统一牌照。

贯彻落实市场准入负面清单制度，发挥政府的有效管理职能。以“负面清单”的形式对市场主体的行为加以限制，以规范和整顿互联网市场秩序，营造健康良好的环境。对于新兴互联网金融机构的业务开展，有关部门应通过行政许可管理来提高准入门槛，如规定互联网金融机构申请时的注册资本要求、风险控制管理制度等，以规范经营主体的经营，保障金融消费者和投资者的权益。

第二点是有关部门还应通过对投资者加强教育，对其投资行为进行合理的引导以规避和防控非法集资的风险。投资者在选择投资平台时，应重点关注该平台的信用管理体系和风险评估机制



是否成熟和完善，是否具备相应的营业资格，其监管力度是否有力，对投资者的利益保护是否到位等。

同时，投资者也应提高其自身的网络风险意识和安全防范意识，学习相关法律和互联网金融专业知识，掌握合理维权的方法。互联网金融机构则应当遵循信息披露规范，对相应的风险隐患进行投资者提示，并向投资者公开投资资金去向。此外，有关部门还应当加强相关宣传，给予投资者关于相关风险的警示，维护投资者的权益。如果互联网金融市场的投资者能够理性地进行投资和交易，而不一味地追求高收益，其自身的合法权益和整个行业的可持续发展将能够得以保障。

3、加强对涉嫌非法集资广告和互联网信息的管理

通过广告和互联网传播非法集资信息，是非法集资风险扩散、蔓延的重要渠道。为有效切断非法集资信息传播链条，《条例》对广告发布规则、相关部门职责等规定了针对性措施：一是禁止违法发布集资类广告信息。《条例》规定，除国家另有规定外，任何单位和个人不得发布包含集资内容的广告或者以其他方式向社会公众进行集资宣传。二是明确监管职责。《条例》规定了市场监督管理、互联网信息内容管理、电信主管部门和处置非法集资牵头部门对涉嫌非法集资广告监测、涉嫌非法集资的互联网信息和网站、移动应用程序等互联网应用的监测职责，以及依法查处违法行为的责任，构建非法集资广告和互联网信息治理长效机制。三是压实广告经营者、广告发布者和互联网信息服务提

供者责任。《条例》规定，广告经营者、广告发布者应当依照法律、行政法规查验相关证明文件，核对广告内容，对没有相关证明文件且包含集资内容的广告，广告经营者不得提供设计、制作、代理服务，广告发布者不得发布；互联网信息服务提供者应当加强对用户发布信息的管理，不得制作、复制、发布、传播涉嫌非法集资的信息。发现涉嫌非法集资的信息，应当保存有关记录，并向处置非法集资牵头部门报告。

值得关注的是，此次《条例》对非法集资资金清退作了规定。明确了清退资金的来源，其中在非法集资中获得的广告费、代言费、代理费、好处费、返点费、佣金、提成等经济利益等均属于资金清退范围。这也就意味着广告的经营商、发布者，如果没有进行严格的审查，发布了非法集资的广告，相应的信息也要承担相应的责任。有关部门也可以对广告的发布者、经营者进行处罚，这就加大了非法集资广告，以及相应信息发布的审查责任。这也是对民众合法权益的保护。

4、明确法律责任，强化行政处置，加大处罚力度

在调查阶段，处置非法集资牵头部门有权现场调查取证，询问有关单位和个人，查阅、复制有关资料并依法予以封存，依法查询有关账户，要求暂停集资行为，通知暂停办理设立、变更或者注销登记等；在处置阶段，牵头部门有权查封有关经营场所，查封、扣押有关资产，责令非法集资人、非法集资协助人追回、变价出售有关资产用于清退集资资金，按照规定通知出入境边防

检查机关限制出境等。对涉嫌犯罪的，移送公安机关。

《条例》规定：一是在惩处对象方面，除非法集资单位和个人外，还对非法集资单位的主要负责人和直接责任人、非法集资协助人进行处罚。对未履行非法集资防范义务的广告经营者和发布者、互联网信息服务提供者、金融机构、非银行支付机构予以处罚。二是在处罚种类和处罚力度方面，按照处罚力度与危害程度相匹配原则，规定给予警告、处以罚款、责令停产停业、吊销许可证、吊销营业执照或者登记证书；加大处罚力度，对非法集资人处集资金额 20% 以上 1 倍以下的罚款，对非法集资协助人处违法所得 1 倍以上 3 倍以下的罚款等。

5、做好非法集资资金的清退，最大限度保护人民群众合法权益

《条例》规定，非法集资人、非法集资协助人应当向集资参与人清退集资资金。清退过程应当接受处置非法集资牵头部门监督，任何单位和个人不得从非法集资中获取经济利益。因参与非法集资受到的损失，由集资参与人自行承担。

其中，清退集资资金来源包括六方面：一是，非法集资资金余额；二是，非法集资资金的收益或者转换的其他资产及其收益；三是，非法集资人及其股东、实际控制人、董事、监事、高级管理人员和其他相关人员从非法集资中获得的经济利益；四是，非法集资人隐匿、转移的非法集资资金或者相关资产；五是，在非法集资中获得的广告费、代言费、代理费、好处费、返点费、佣

金、提成等经济利益；六是，可以作为清退集资资金的其他资产。

《条例》规定，非法集资人和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，先清退集资资金。同时，明确因参与非法集资受到的损失，由集资参与人自行承担。

6、注重科技赋能，不断创新监管手段

(1) 监管部门要转变观念，探索科技监管新手段。互联网金融传销犯罪方式变化极快，且通常依靠科技手段加以掩盖。对此，监管部门应与时俱进，利用信息技术实现监管能力升级，组建反互联网传销科技人才专班，探索利用网络爬虫、机器学习等科技手段，解决监管中“数据”“算法”“算力”不足等痛点，有效降低监管机构的技术开发成本，节约开发时间，促进监管有效性的提升。

(2) 发挥互联网巨头企业的引领作用，加强行业自治。互联网企业搭建的网络系统、平台是不法分子进行互联网传销的基石，因此，各平台方应该主动承担责任，共筑反诈骗立体技术防护体系，将安全云库、大数据技术、机器算法等应用于打击对抗网络犯罪的侦查工作之中。

(3) 加强政企联动，形成监管合力。金融监管部门要加强同互联网技术企业的合作，将监管机构的监管力量与互联网企业的先进技术相结合，召开科技监管专题座谈会，不断探索创新打击金融黑色资产、反欺诈、反诈骗、风险管理、身份识别、风险预警、犯罪信息共享的技术手段，形成政府监管部门把关、互联

网企业开发的良性互补。

7、建立纵向沟通有力、横向协同高效，立体联动的领导体制和工作机制

(1) 加强组织领导。省级单位应当建立处置非法集资联席会议制度，并成立省打击和处置非法集资工作领导小组。为确保处置非法集资工作得到贯彻落实，应积极制定完善相关工作流程、工作机制，明确各成员单位职责和专项工作责任，定期不定期组织各成员单位召开会议，指导督促各地方完善工作，规范相关工作制度和程序。争取让各成员单位间工作配合密切，增强工作能力，形成上下联动、左右配合的强大工作合力。

(2) 健全工作机制。根据银保监会要求，制定处置非法集资工作方面的信息统计和报送办法、考核评比办法、及评比细则》，来达到以评促建、以评促改的目的，使各成员单位对打击和处置非法集资工作有更高的认识、更实的措施、更好的效果，有助于提高工作水平，有助于建立健全处非工作长效机制。

(3) 加强督导检查，持续推动宣传教育。建立健全宣传教育长效机制，宣传国家关于打击非法集资犯罪方面的法律、法规，引导群众树立正确的投资理念，增强防范意识和法制观念，提高识别、防范、抵御非法集资犯罪的能力。积极开展防范和打击非法集资宣传教育工作，按照“面向基层、面向公众、注重创新、注重实效”的工作原则，把工作做实做细，务实求效。针对当地非法集资案件中的实际情况，有针对性地开展宣传教育活动，以

增强广大群众识别非法集资的能力，自觉远离非法集资。

PBCSF

主要参考文献

- [1]罗煜 宋科 邱志刚等著 《互联网金融中的非法集资典型案例
分析》 中国金融出版社 2019 年 1 月
- [2]郭华编著 《防范和处置非法集资条例解读与适用指南》 中国
法制出版社 2021 年 4 月
- [3]哈尔滨新闻网 《警惕 4 种常见非法集资手法》 2020 年 6 月
- [4]马晓麒 《互联网背景下非法集资的防范和处置难点研究》 西
部金融 2021 年第 3 期
- [5]司法部、中国银保监会负责人 《答记者问》 司法部政府网
2021 年 2 月
- [6]周璇 《新形势下互联网金融传销、非法集资的特征及风险防
控》 金融科技时代 2021 年第 7 期
- [7]王亚楠 《社会管理向社会治理转型的新路径》 来源：中共
山西省委党校学报 2013 年第 3 期
- [8]刘挺 《风险社会与全球治理》 来源：社会科学家 2004 年第
2 期
- [9]马庆钰 《如何认识从“管理”到“治理”的转变》 来源：人
民日报 2014 年 3 月 24 日
- [10]姚登宝 刘治戎 《金融周期、系统性金融风险与经济高质量
发展——基于时变分析视角》 来源：长春理工大学学报（社会
科学版）2021 年第 5 期

作者简介

周道许，清华大学五道口金融学院战略咨询委员会委员、清华大学金融科技研究院金融安全研究中心主任；

张翼飞，清华大学金融科技研究院金融安全研究中心副主任；

吴盈盈，清华大学金融科技研究院金融安全研究中心研究专员；

杨明豪，财政科学研究院硕士研究生。

PBCSF