

海南省人民政府文件

琼府〔2016〕70号

海南省人民政府关于印发海南省进一步 做好防范和处置非法集资工作的实施意见的通知

各市、县、自治县人民政府，省政府直属各单位：

《海南省进一步做好防范和处置非法集资工作的实施意见》已经六届省政府第64次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真遵照执行。



(此件主动公开)

海南省进一步做好防范 和处置非法集资工作的实施意见

为深入贯彻落实《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），进一步做好防范和处置非法集资工作，化解风险隐患，切实保护人民群众合法权益，维护金融秩序和社会稳定，经省政府同意，结合我省实际，提出以下实施意见。

一、充分认识防范和处置非法集资工作的重要性和紧迫性

防范和处置非法集资工作事关改革发展大局、经济金融稳定、人民群众财产安全、社会和谐以及党和政府的形象，必须警钟常鸣，常抓不懈。当前，受经济下行压力加大、投资融资渠道狭窄等因素影响，全省打击和处置非法集资工作形势严峻。各市县、各有关部门要深刻认识非法集资的危害性和防范、处置非法集资工作的重要性、紧迫性，切实增强责任感、使命感，进一步强化责任落实，创新监管手段，加强社会宣传，健全社会信用体系，加大刑事打击力度，妥善处理各类社会矛盾，遏制非法集资案件发案势头，守住不发生区域性、系统性金融风险底线，为全省经济社会持续健康发展提供有力保障。

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、国务院和省委、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，开正门、堵邪路，逐步建立防打结合、打早打小、综合施策、标本兼治的综合治理长效机制。

（二）工作原则。

一是防打结合，积极稳妥。既要解决好浮出水面的问题，讲求策略方法，依法、有序、稳妥处置风险；更要做好防范预警，尽可能使非法集资不发生、少发生，一旦发生要打早打小，在苗头时期、涉众范围较小时解决问题。

二是突出重点，依法查处。各市县各级政府及各行业主管、监管部门应按照职责分工和工作权限，依法查处非法集资活动，做到事实清楚、程序适当、证据确凿、定性准确、依法处置。抓住非法集资重点领域、重点区域、重大案件，依法持续严厉打击，最大限度追赃挽损，强化跨区域、跨部门协作配合，对处置的风险做好防范，有效维护社会稳定。

三是标本兼治，综合治理。进一步深化金融改革，大力发展普惠金融，提升金融服务水平。完善民间融资制度，合力引导和规范民间金融发展。

四是分工协作，形成合力。各市县各级政府及各行业主管、监管部门在处置非法集资工作中，要加强沟通、密切配合、互通信息、资源共享，形成处置合力，协同配合做好防范和处置非法集

资工作。

(三) 主要目标。非法集资高发势头得到遏制，存量风险及时化解，增量风险逐步减少，大案、要案依法、稳妥处置。非法集资监测到位、预警及时、防范得力，一旦发现苗头要及早引导、规范、处置。政策法规进一步完善，处置非法集资工作纳入法治化轨道。广大人民群众相关法律意识和风险意识显著提高，买者自负、风险自担的意识氛围逐步形成。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。

三、健全机制，落实责任

(四) 强化属地管理责任。各市政府要有效落实属地管理职责，充分发挥资源统筹调动，做好本辖区内风险排查、监测预警、案件查处、善后处置、宣传教育和维护稳定等工作，确保本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。建立健全目标责任制，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，表彰奖励先进，对工作失职、渎职行为严肃追究责任；进一步规范约束全省各级领导干部参与民间经济金融活动。各市县打击和处置非法集资工作领导小组在本市政府领导下负责防范和处置非法集资工作的组织、协调和监督指导，建立健全防范和处置非法集资有关工作机制和工作制度。

(五) 落实部门监督管理职责。各相关主管、监管部门要按照“谁审批、谁监管，谁主管、谁负责”的原则，对行业领域内

非法集资活动负监督管理责任。按照监管与市场准入、行业管理挂钩原则，确保所有行业领域非法集资监管防范不留真空。对无需市场准入许可，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；对没有明确主管、监管部门的行业领导，由各市政府协调相关部门，充分利用现有市场监管手段，强化综合监管，防范非法集资风险。对重点行业和领域分工如下：

省打击和处置非法集资工作领导小组办公室（以下简称省处非办，设在省政府金融办）在省打击和处置非法集资工作领导小组领导下，负责防范和处置非法集资活动的组织协调工作，承办省政府和省打击和处置非法集资工作领导小组交办事项。省政府金融办负责对小额贷款公司、各类交易场所、地方金融资产管理公司等地方金融新业态进行监管。

省委宣传部负责协调新闻媒体做好新闻报道和舆论引导工作；组织开展防范和处置非法集资宣传教育工作；督促报社、杂志社、广播电视台及新闻网站加强广告管理。

省委维稳办负责收集非法集资的相关情报信息，督促各市县和相关部门开展排查化解工作，积极配合处置有关群体性事件。

省财政厅负责对融资性担保机构、财政资金参与的产业发展基金进行监管。

省教育厅、省人力资源社会保障厅分别负责对各自审批管理的民办院校、民办教育培训机构进行监管。

省公安厅负责领导指挥全省公安机关受理单位或个人举报、报案、移送的涉嫌非法集资案件，及时依法立案侦查；对非法集资活动单位（企业）法人或个人依法采取强制措施；依法查询、冻结、扣押涉案资产，最大限度挽回经济损失；协助做好维护社会稳定等工作。

省民政厅负责对养老机构进行监管。

省住房城乡建设厅负责对房地产公司、房地产中介机构进行监管。

省农业厅负责对农民专业合作社进行监管。

省商务厅负责对典当、拍卖、融资租赁行业进行监管。

省工商局负责企业注册登记管理、企业公示信息监管，收集、提供企业年报信息，开展“双随机”（随机抽取检查对象，随机选派执法检查人员）抽查；对投资咨询行业、非融资担保机构进行监管；负责广告监测和监管。

省国税局、省地税局负责税收执法，提供涉嫌非法集资企业的税收信息。

人行海口中心支行、银监会海南监管局、证监会海南监管局、保监会海南监管局负责指导和督促金融机构对涉嫌非法集资的可疑资金进行监测；配合相关部门对已认定的非法集资企业开展的金融业务进行查处与取缔。人行海口中心支行负责对第三方支付行业进行监管；银监会海南监管局负责对P2P网络借贷进行监管；证监会海南监管局负责对私募投资基金、股权众筹平

台、互联网基金销售进行监管；保监会海南监管局负责对保险中介机构进行监管。

省信访局负责群众上访接待和劝返工作。

其他行业主管、监管部门负责加强行业指导，广泛宣传行业政策，组织开展主管、监管行业涉嫌非法集资活动的日常监测和风险排查，如发现本行业内违法违规问题，在法律、法规授权范围内先期开展行政处理，规范经营行为；配合有关部门依法处置非法集资活动。

(六) 严格责任追究。对防范和处置非法集资工作不重视、造成不良影响和严重后果的，予以通报批评，并在年度综合治理考评中扣减相应分值。相关责任人构成违纪的，依规追究相应责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关依法处理。

四、多措并举，全面加强监测预警

(七) 建立监测预警机制。各市县各级政府及各行业主管、监管部门要认真履行一线把关职责，建立健全监管清单制度、信息公示系统、信用联合惩戒机制、协同监管机制，逐步形成审批监管、行业监管、属地监管、综合监管相协调的市场监管机制。负有行政许可、行政审批职能的部门，在许可和审批过程中要依法依规对涉及社会融资的事项进行严格审查审核。主动适应经济新常态，充分利用互联网、大数据等技术手段加强对非法集资监测预警。设立各级非法集资举报电话，认真做好来信、来访、来电的登记、梳理、通报、移送工作。在接到举报信息后，认真进行

核查，对确有风险隐患的企业综合运用提醒、调查、约谈、告诫等方式，及时进行风险提示和警示。

(八) 充分发挥金融机构的监测防控作用。各金融机构要对获知的大额交易和可疑交易信息中涉嫌非法集资情况进行监测分析，加大可疑资金账户监测控制力度。人行海口中心支行、银监会海南监管局要督促各银行业金融机构切实加强各类账户监测管理，严格执行账户实名制和账户管理制度，建立可疑资金交易监测报告机制。严格禁止金融机构从业人员从事非法集资活动，严防信贷资金流入非法集资渠道。

(九) 加强定期排查。各有关部门要按照监管职责建立非法集资定期监测排查机制，密切关注投资理财、非融资性担保、网络借贷等新的高发重点领域，以及投资公司、农民专业合作社、民办教育机构、养老机构等新的风险点。对已经设立的融资担保、小贷、典当、融资租赁等机构以及投资理财、非融资担保、网络借贷、私募股权投资、农民专业合作社、农村资金合作社等重点领域，定期进行排查，或委托会计师事务所等中介机构进行审计。各行业主管、监管部门在监测排查中发现的有关情况，应依法进行处理。对于情节较重、社会影响较大的案件，及时向省处非办报告。

(十) 发动群众防范预警。各市县政府、各相关部门要探索建立群众自动自发、广泛参与的防范预警机制，研究建立举报奖励制度，强化正面激励，加大奖励力度，充分调动广大群众参与

防范预警的积极性。

五、依法打击，稳妥处置

(十一) 坚持依法惩处和稳妥处置并重。各市县政府、各相关部门要把防范和处置非法集资工作放在突出重要位置，遏制案件高发态势，消化存量风险，最大限度追赃挽损，维护社会稳定。对社会影响恶劣并已构成犯罪的非法集资行为，予以坚决打击，及时依法立案查处，快侦快办，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必要的协助工作。在案件处置过程中，要讲求策略方法，依法合规、稳妥处置。

(十二) 依法妥善处置跨区域案件。按照处置非法集资“三统一两分”（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）原则，依法妥善做好跨区域案件的处置工作，依法开展涉案资产查封、资金账户查询和冻结等工作。跨地区案件牵头地应积极履行牵头职责，牵头建立沟通协作机制，主动协调涉案地区开展立案查处、案件诉讼、资产追缴、集资人登记、资金清退、维护稳定等工作，及时制定处置方案，定期向涉案地区通报宣传口径、整体处置进展等。对涉案财物追偿难度大，情况复杂的案件，由省处非办牵头组织各相关市县政府、各相关部门共同研究妥善解决。

(十三) 综合施策维护稳定。按照《海南省非法集资舆情突发事件应急预案》要求，加强舆论引导，统一宣传口径，适时对

外发布，保证社会公众知情权。落实非法集资信访、维稳属地管理责任，采取切实可行的措施，把不稳定因素和矛盾化解在当地。综合运用经济、行政、法律等手段，依法合理制定涉案资产的处置政策和方案，分类处置非法集资问题，防止矛盾激化，努力实现执法效果与经济效果相统一。

六、广泛宣传，建立长效机制

(十四) 建立常态化宣传教育机制。建立上下联动的宣传机制，积极配合省处非办的统一安排，各市政府和各行业主管、监管部门根据行业领域风险特点，有针对性的开展本行业领域宣传活动。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，净化社会舆论环境。要加强舆论引导，消除疑虑，平息争议，防止舆论炒作，澄清不实新闻报道，正确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。

(十五) 提高宣传教育覆盖度。要充分发挥各类媒体和互联网的作用，推动宣传教育活动进机关、进工厂、进社区、进家庭，实现广覆盖。切实提高社会公众对非法集资的风险防范意识和识别能力，特别是买者自负、风险自担的责任意识，最终达到使广大群众对非法集资能识别、不参与、敢揭发的社会效果。

(十六) 依法严把广告审查关口。工商部门要切实加强对金融投资类广告的日常监测，对违法广告资讯信息要及时介入查处。督促广告经营单位规范广告发布行为，确保其真实、准确、

合法。广播、电影、电视、报纸、期刊以及其他媒介发布有关投融资类的广告前，必须查验有关证明文件，核对广告内容。对内容涉及非法集资的，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。

七、深化改革，全面优化金融生态环境

(十七) 提升金融服务实体经济的质量和水平。认真落实党中央、国务院和省委、省政府一系列金融扶持有关政策，大力发展普惠金融，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，拓宽民间投融资渠道，鼓励和引导符合条件的民间资本参与融资租赁公司等新型金融机构的发起设立和农村信用社的重组改制，支持民间资本发起或参与设立村镇银行、小额贷款公司、融资性担保公司等新型金融服务机构。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。

(十八) 持续推动社会信用体系建设。逐步建立完善全省统一、公开、透明的信用信息共享平台，充分利用省政府信用信息系统、省企业信用信息共享平台以及省政府门户网站、“信用海南”网站和各市县政府、各有关部门门户网站及省政府政务服务中心网站、全国企业信用信息公示系统（海南）等其他综合性政务门户网站，进一步营造诚实守信的金融生态环境。加大对非法集资等金融失信行为的惩戒力度，建立非法集资风险隐患记录，将拒不接受风险提示、拒不整改风险隐患、拒不落实政府监管指令的市场主体及其负责人，列入非法集资“黑名单”。加强信贷

类、担保类、投资咨询类、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、警示和惩戒，健全社会信用奖惩联动机制。

八、加强领导，强化保障

(十九) 加强组织领导。各市县政府、各相关部门要将防范和处置非法集资工作列入重要议事日程，切实加强组织领导，对重大案件强化督查督办。健全各市县打击和处置非法集资工作领导小组机制，由政府分管领导担任组长，各相关部门负责同志为成员，负责本辖区内防范和处置非法集资工作。

(二十) 夯实基层基础。将防范和处置非法集资各项工作纳入常态化管理，加大防范和处置非法集资相关法律、法规培训力度，强化基层工作人员防范和处置非法集资工作能力，做到任务逐层传递、责任逐级落实。

(二十一) 强化工作保障。各市县政府、各相关部门要切实保障防范和处置非法集资工作力量，明确专门机构或处室，配备专、兼职人员，落实岗位职责。全省各级政府要合理保障防范和处置非法集资工作经费，并纳入同级政府预算。

各市县政府、各相关部门要认真落实本实施意见提出的各项任务，结合本市县、本部门实际，研究制定具体工作方案。省处非办要督促检查本实施意见的贯彻落实，重大情况及时向省政府报告。

附件：重点任务分工

重点任务分工

序号	工作任务	责任单位
1	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；明确责任，表彰奖励先进，对工作失职、渎职行为严肃追究责任；进一步规范约束领导干部参与民间借贷金融活动。	各市县政府、省打击和处置非法集资工作领导小组办公室、省委综治办
2	按照“谁审批、谁监管，谁主管、谁负责”的原则，对行业领域内非法集资活动进行监督管理。按照监管与市场准入、行业管理挂钩原则，确保所有行业领域非法集资监管防范不留真空。	各行业主管、监管部门，各市县政府
3	对没有明确主管、监管部门的行业领域，各市县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，建立多部门联动综合执法机制。	各市县政府
4	建立立体化、社会化、信息化的地方监测预警体系。	各市县政府、各相关部门
5	督促金融机构加强内部管理和宣传工作，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工作，建立问责制度。	人行海口中心支行、银监会海南监管局、证监会海南监管局、保监会海南监管局、省政府金融办等
6	整合各市县、各有关部门信息资源，推动依法互通共享，进一步发挥好全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。	省政府金融办、省发展改革委、省工商总局、省政府政务服务中心、省工业和信息化厅、人行海口中心支行、银监会海南监管局、省公安厅、省高级人民法院等
7	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。	各行业主管、监管部门，各市县政府
8	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。	省公安厅、人行海口中心支行、银监会海南监管局等

序号	工 作 任 务	责任单位
9	依法稳妥处置跨区域案件，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、分别落实维稳的工作原则。	各市县人民政府，省委维稳办、省信访局、省公安厅、省检察院、省高级人民法院等
10	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，积极引导入法治轨道。	各市县人民政府，省委维稳办、省信访局，各行业主管、监管部门等
11	制定防范和处置非法集资宣传总体方案，推动宣传教育工作。	省委宣传部、省政府金融办、省文化广电出版体育厅、银监会海南监管局等
12	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。	各行业主管、监管部门，各市县人民政府
13	建立健全常态化的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。	各市县人民政府、各相关部门
14	加强广告监测和监管，强化媒体自律责任，封堵涉嫌非法集资的资讯信息。	各市县人民政府，省委宣传部、省工商局等
15	建立健全跨区域案件执法争议处理机制，完善不同区域间跨执法部门、司法部门查处工作的衔接配合程序。	省公安厅、省司法厅、省高级人民法院、省检察院等
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，修订完善处置非法集资工作操作流程。	各市县人民政府、省政府金融办、省工商局、省公安厅、省高级人民法院、省检察院、银监会海南监管局等
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。	省政府金融办、人行海口中心支行、银监会海南监管局、证监会海南监管局、保监会海南监管局等

序号	工作任务	责任单位
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，拓宽民间投融资渠道。	省政府金融办、人行海口中心支行、银监会海南监管局、证监会海南监管局、保监会海南监管局、省财政厅等
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。	各市政府，省政府金融办、人行海口中心支行、银监会海南监管局等
20	推进完善社会信用体系，逐步建立完善统一、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。	各市政府，省政府金融办、省工业和信息化厅、省政府政务服务中心、省发展改革委、省工商局、银监会海南监管局、人行海口中心支行、省公安厅等
21	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。	各市政府、各相关部门，省财政厅等

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，驻琼部队，省高级法院，省检察院，中央国家机关驻琼单位，各人民团体，各高等院校，各民主党派省委，各新闻单位。

海南省人民政府办公厅秘书处

2016年7月14日印发
