

《防范和处置非法集资条例》辅导问答

1. 问：《条例》出台的背景是什么？

答：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，出台有关文件明确了防范和处置非法集资的基本原则、工作机制、工作责任、具体举措和重点任务。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、防控变量，取得积极成效，但形势依然比较严峻。在加大刑事打击力度的同时，有必要着力解决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，提升行政处置效能，以推动关口前移、源头防控。出台《条例》，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，保护群众合法权益，具有重要意义。

2. 问：《条例》的总体思路是什么？

答：《条例》贯彻落实党中央、国务院关于打好防范化解重大金融风险攻坚战的决策部署，在防范和处置非法集资制度设计上遵循以下思路：

一是坚持防范为主、打早打小。充分发挥行政机关在防范和处置非法集资中的作用，通过建立健全监测预警、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

登记管理、互联网管理、广告管理、资金异常流动监测等工作，强化和完善防范措施，从源头上减少非法集资的发生。

二是坚持齐抓共管、群防群治。针对非法集资形式繁多、跨界涉众等特征，《条例》延续《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）精神，坚持省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，同时明确行业主管部门、监管部门应当落实监管职责；规定特定市场主体、行业协会商会、基层自治组织的职责义务，发挥新闻媒体、人民群众的监督作用，切实形成各尽其责、通力协作的非法集资综合治理格局。

三是坚持问题导向、补齐短板。《条例》针对地方政府处置非法集资法律依据不足、手段措施不够等问题，建立健全政府统一领导、有关单位参加的工作机制，赋予处置非法集资牵头部门组织调查认定职权和相应处置手段，明确行业主管部门、监管部门防范和配合处置的职责。

3. 问：《条例》的适用范围是怎样规定的？

答：《条例》第二条明确规定，非法集资的防范以及行政机关对非法集资的处置，适用本条例。非法集资刑事案件的处置，按照《刑法》及相关司法解释、规范性文件等办理。

4. 问：《条例》是如何界定非法集资的？

答：《条例》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。

同时，《条例》第二条第二款明确“法律、行政法规对非法从事银行、证券、保险、外汇等金融业务活动另有规定的，适用其规定”。

5. 问：《条例》规定的非法集资构成“三要件”与《最高人民法院关于审理非法集资刑事案件具体应用法律若干问题的解释》（法释〔2010〕18号，以下简称《司法解释》）中的非法吸收公众存款罪的“四要件”有什么区别？

答：《司法解释》规定的非法吸收公众存款罪的“四要件”包括非法性，即未经有关部门依法批准或者借用合法经营的形式吸收资金；公开性，即通过媒体、推介会、传单、手机短信等途径向社会公开宣传；利诱性，即承诺在一定期限内以货币、实物、股权等方式还本付息或者给付回报；社会性，即向社会不特定对象吸收资金。

与之相比，《条例》减少了“公开性”要件，主要考虑是：非法集资是个通称概念，“三要件”是非法集资的共性特征。不同性质的非法集资具有不同的特征。非法吸收公众存款罪的“四要件”与非法集资的“三要件”并不矛盾。且行政处置侧重于前端治理，认定要件相对更宽，有利于关口前移，及早

发现、认定和处置。因此，《条例》将公开宣传吸收资金信息作为启动调查认定非法集资行为的情形之一（第十九条第四款），不作为认定要件。

6. 问：怎样理解定义条款中“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”？

答：国务院金融管理部门是指“一行两会一局”，即中国人民银行、中国银保监会、中国证监会、国家外汇管理局，不包括地方金融监管部门。“国家金融管理规定”一般应指国家金融管理法律法规。对于国家金融管理法律法规仅作原则性规定的，可以根据法律规定的精神并参考中国人民银行、中国银保监会、中国证监会等行政主管部门依照国家金融管理法律法规制定的部门规章或者国家有关金融管理的规定、办法、实施细则等规范性文件的规定予以认定。

7. 问：怎样理解定义条款中的“许诺还本付息或者给予其他投资回报”？

答：非法集资人许诺还本付息或给予其他投资回报，即“利诱性”，是非法集资区别于其他吸收资金行为的重要特征。需要注意的是，不是所有吸收资金的行为都是非法集资。例如，商业活动中收取押金、发放储值卡等预收资金的行为，如果其目的主要是用于商业促销、刺激消费，未承诺投资回报，则不构成“利诱性”要件。

8. 问：怎样理解定义条款中的“向不特定对象吸收资金”？

答：“不特定对象”即社会公众。《条例》与《司法解释》的规定保持一致。《司法解释》规定，未向社会公开宣传，在亲友或者单位内部针对特定对象吸收资金的，不属于非法集资。《最高人民法院 最高人民检察院 公安部关于办理非法集资刑事案件适用法律若干问题的意见》（公通字〔2014〕16号）进一步明确，在向亲友或者单位内部人员吸收资金过程中，明知亲友或者单位内部人员向不特定对象吸收资金而予以放任的，或者以吸收资金为目的，将社会人员吸收为单位内部人员，并向其吸收资金的，应当认定为向社会公众吸收资金。在对《条例》定义中的“不特定对象”理解时可参考以上规定。

9. 问：《条例》确定的防范和处置非法集资的原则是什么？

答：《条例》贯彻落实党中央、国务院关于防范化解重大金融风险的决策部署，明确规定国家禁止任何形式的非法集资，对非法集资坚持防范为主、打早打小、综合治理、稳妥处置的原则。

一是坚持防范为主。加强监测预警，各方按职责扎实做好商事主体登记、互联网及广告管理、资金监测等工作，及时发现非法集资风险并切断传播渠道。全方位加强防范非法集资宣传教育，提高人民群众风险防范意识和识别能力，自

觉抵制非法集资，从源头上减少非法集资的发生。

二是坚持打早打小。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，明确行业主管部门、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，防止小风险演化成大问题。

三是坚持综合治理。针对非法集资涉及面广、涉众性强的特点，在坚持省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部门、监管部门应当落实部门监督管理职责，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。

四是坚持稳妥处置。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。

10. 问：《条例》对防范和处置非法集资工作机制作了哪些规定？

答：一是强调省、自治区、直辖市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。明确县级以上地方人民政府建立健全政府统一领导、有关单位参加的工作机制。二是规定县级以上地方人民政府应当明确防范和处置非法集资工作机制的牵头部门，同时《条例》赋予了其相应的调

查处置权力和手段。三是非法集资涉及诸多行业领域，要求行业主管部门、监管部门按照职责分工对本行业、领域非法集资履行防范和配合处置职责。四是国务院建立处置非法集资部际联席会议制度，负责督促、指导有关部门和地方开展防范和处置非法集资工作，协调解决重大问题。此外，《条例》还在第三章第二十八条专门强调，国务院金融管理部门及其分支机构、派出机构，地方人民政府有关部门以及其他单位和个人，对处置非法集资工作应当给予支持、配合。

《条例》规定的上述工作机制是对相关政策的延续，以及多年工作实践的总结。2007年，《国务院关于同意建立处置非法集资部际联席会议制度的批复》（国函〔2007〕4号）规定，建立由原银监会牵头的处置非法集资部际联席会议制度，在国务院领导下，会同有关部门和省级人民政府，建立“疏堵并举、防治结合”的综合治理长效机制。《国务院办公厅关于依法惩处非法集资有关问题的通知》（国办发明电〔2007〕34号）要求，省级人民政府要把依法惩处非法集资列入重要工作议程，加快建立健全本地区依法惩处非法集资的工作机制和工作制度，做好相关工作。2015年《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）进一步明确，省级人民政府是防范和处置非法集资的第一责任人，地方各级人民政府要有效落实属地管理职责，各行业主管部门、监管部门要将防控本行业领域非法集资作为履行监督管理职责的重要内容，加强日常监管。中央层面，充分发挥部际联席会议作用，强化部门联动，加

强顶层推动，加大督促指导力度，增强工作合力。

11. 问：怎样理解和把握《条例》规定的“县级以上人民政府应当明确牵头部门”？

答：防范和处置非法集资工作是一项系统工程，需要多个部门齐抓共管、综合治理。《条例》规定了县级以上地方人民政府应当明确防范和处置非法集资工作机制的牵头部门，乡镇人民政府应当明确防范和处置非法集资工作的人员，为处非工作机制有效运转奠定了坚实的基础。处置非法集资牵头部门在监测预警、调查认定、监督资金清退、行政处罚等工作中都承担着重要职责，其作用发挥的程度，直接关系到《条例》贯彻落实效果。

《条例》未直接指定“牵头部门”，主要考虑是各地，尤其是县、区一级处非机制的承接部门不尽相同。为做好工作衔接，各地应充分考虑工作实际，本着保障依法有效开展行政处置的原则，明确处非牵头部门。

12. 问：怎样理解“乡镇人民政府应当明确牵头防范和处置非法集资工作的人员”？

答：乡镇人民政府位于防范和处置非法集资第一线，承担着宣传教育、监测预警、风险排查和报告等工作职责，需保证工作力量。同时考虑到基层实际，《条例》要求乡镇人民政府应当明确牵头负责防范和处置非法集资工作的人员。

对街道办事处等派出机构，《条例》未作明确规定。为

保障防范和处置非法集资工作开展，县级人民政府可以根据工作需要，要求街道办事处明确牵头负责防范和处置非法集资工作的人员。

13. 问：行业主管部门、监管部门的职责分别有哪些？

答：《条例》明确规定，行业主管部门、监管部门应当按照职责分工，负责本行业、领域非法集资的防范和配合处置工作。行业主管部门、监管部门应当强化日常监督管理，负责本行业、领域非法集资的风险排查和监测预警，有针对性地开展防范非法集资宣传教育活动。对可能存在非法集资风险的，对相关单位和个人进行警示约谈、责令整改，做好风险早期化解。同时应积极配合牵头部门做好本行业、领域的非法集资行政处置工作。

14. 问：《条例》为什么要明确规定保障相关经费？

答：监测预警、举报奖励、宣传教育、案件处置等防范和处置非法集资工作的开展，都需要稳定的经费作为保障。对非法集资风险在苗头时期及时开展处置化解，防止拖大拖炸，能够有效降低处置成本，也能避免给群众造成更大损失。因此，要算好这笔经济账，特别是在当前非法集资形势严峻的时期，拿出一部分经费保障行政处置工作，能够挽回更大损失，经济效益大，社会效益更明显。

15. 问：《条例》为什么强调要建立监测预警机制和完

备的监测预警体系？

答：早发现、早预警、早防控是实现非法集资打早打小的重要基础。非法集资从线下向线上转移，从城市向农村蔓延，隐蔽性更强，发现难度更大，亟需建立健全立体化、社会化、信息化的监测预警体系。近年来，各地各部门依托信息化技术、网格化管理和基层群众自治力量，不断提升监测预警能力。国家非法集资监测预警平台已上线运行，绝大部分省份已采用技术手段开展大数据监测预警；线下群防群治深入推进，非法集资举报奖励工作也取得积极成效。已连续多年开展全国非法集资风险排查专项行动，及时发现并处置了一批苗头性风险。

在此基础上，《条例》对构建监测预警体系提出以下要求：一是加强大数据监测。地方各级人民政府应当运用大数据等现代信息技术手段，加强对非法集资的监测预警。处置非法集资部际联席会议推动建设国家监测预警平台，促进地方、部门实现信息共享。二是做好风险排查。行业主管部门、监管部门应当强化日常监督管理，负责本行业、领域非法集资的风险排查和监测预警。三是充分发挥基层力量作用。《条例》明确要求各地要建立非法集资监测预警机制，纳入社会治安综合治理体系，发挥网格化管理和基层群众自治组织作用，要求各地、各部门畅通举报渠道，鼓励社会公众积极举报涉嫌非法集资行为，第一时间发现风险。四是抓住重点环节，建立非法集资可疑资金监测机制。

16. 问：怎样理解《条例》关于市场监督管理部门加强企业、个体工商户名称和经营范围等商事登记管理的规定？

答：把好入口关是防范非法集资风险的关键。金融是特许行业，一般工商企业一律不得从事或者变相从事法定金融业务，谁都不能“无证驾驶”。《国务院办公厅关于印发互联网金融风险专项整治工作实施方案的通知》（国办发〔2016〕21号）列举了企业在登记注册方面原则上不得使用的字样，对使用者予以持续关注，并列入重点监管对象。《条例》借鉴了互联网金融风险专项整治及各地处非工作经验，明确规定，除法律、行政法规和国家另有规定外，对于名称和经营范围中包含“金融”、“交易所”、“交易中心”、“理财”、“财富管理”、“股权众筹”等字样或者内容的企业、个体工商户，由市场监管部门严格执行相关规定，不予办理注册登记。对现有的包含以上相关字样的企业或个体工商户，各地处置非法集资牵头部门、市场监督管理等有关部门应建立会商机制，督促企业、个体工商户尽快办理变更或注销登记。

17. 问：《条例》在涉嫌非法集资广告和互联网信息管理方面作了哪些规定？

答：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、蔓延的重要因素。为有效切断非法集资信息传播链条，《条例》对广告发布规则、相关部门职责等作了针对性规定：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。其中，处置非法集资牵头部门会同互联网信息内容管理部门监测涉嫌非法集资的互联网信息，会同电信主管部门监测涉嫌非法集资的网站、移动应用程序等互联网应用（可参考《网络安全法》有关规定）。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。

18. 问：怎样发挥金融机构在防范非法集资中的前哨作用？

答：《条例》明确金融机构防范非法集资是法定义务，应当健全内部管理制度、开展宣传教育和资金异动监测。其中，涉嫌非法集资资金监测和线索报告是金融机构“站岗放

哨”的核心，各金融机构、非银行支付机构应将防范非法集资纳入其内控合规、案件防控、金融知识普及等重要内容，并依法严格执行大额交易和可疑交易报告制度，对涉嫌非法集资资金异常流动的相关账户进行分析识别，并及时报告。

19. 问：如何认识《条例》关于鼓励举报涉嫌非法集资行为的规定？

答：建立举报奖励制度的目的就是发动群众力量防范非法集资，打一场人民战争，实现群防群治。《条例》明确要求处非牵头部门及其他有关部门应设置多种方式接受群众举报，同时也规定了居民委员会、村民委员会发现所在区域有涉嫌非法集资行为的，有向相关部门报告的义务。这体现了宣传防范“三贴近”（贴近基层、贴近群众、贴近生活），具体工作中也可以与网格治理结合起来。各地在具体制度设计上还可以进一步改进和创新，加大奖励力度，降低奖励门槛，简化奖励流程，更加符合工作实际，更好地发挥举报奖励作用。

20. 《条例》对开展防范非法集资宣传有什么要求？

答：加强宣传教育，提高人民群众的防范意识和能力，是防范非法集资的治本之策。《条例》强调防范为主，对开展宣传教育规定了以下内容：一是建立上下联动的工作机制，推动全国范围内防范非法集资宣传教育工作。二是形成常态化宣传格局。要求地方各级人民政府充分运用各类媒介

或者载体，以法律政策解读、典型案例剖析、投资风险教育等方式，向社会公众宣传非法集资的违法性、危害性及其表现形式等，开展常态化宣传。三是整合各方力量，形成宣传合力。《条例》在宣传主体方面，明确各行业主管部门、监管部门以及行业协会、商会等多方宣传责任。四是强化媒体社会责任，要求其积极开展公益宣传，并依法对非法集资进行舆论监督。

21. 《条例》关于“对相关单位和个人警示约谈”是如何规定的？

答：《条例》规定，处置非法集资牵头部门和行业主管部门、监管部门发现本行政区域或者本行业、领域可能存在非法集资风险的，有权对相关单位和个人进行警示约谈，责令整改。此条规定是早期纠正措施，主要目的是防早化小，真正把风险化解在苗头时期。特别需要注意的是：一方面，警示约谈、责令整改是一种防范措施，一旦发现非法集资风险，无需经调查认定即可以采取。另一方面，警示约谈既可以由牵头部门组织相关单位联合开展，也可以由行业主管部门、监管部门或者处置非法集资牵头部门单独开展。

22. 问：如何理解《条例》第十九条规定的几种调查认定情形？

答：《条例》第十九条中提到的应当调查认定的情形，列举了当前非法集资的高发领域和常见手法，主要目的是指

导各地及时开展行政调查。对所调查行为的认定，还需结合非法集资的“三性”（非法性、利诱性和社会性）进行判断，只有同时符合“三性”构成要件的才能认定为非法集资行为。

23. 问：《条例》关于跨区域非法集资行为的管辖是怎样规定的？

答：《条例》第二十条规定，对跨行政区域的涉嫌非法集资行为，非法集资人为单位的，由其登记地处置非法集资牵头部门组织调查认定；非法集资人为个人的，由其住所地或者经常居住地处置非法集资牵头部门组织调查认定。

主要考虑是：行政处置主要针对苗头风险打早打小，由登记地管辖更易操作。同时，以登记地处置为主有利于引导各地在招商引资过程中提高风险识别和预判意识，督促登记地地方政府加强事中事后监管，从源头上减少非法集资风险。需要把握的是：一方面，可参照《民法典》第二十五条规定，自然人以户籍登记或者其他有效身份登记记载的居所为住所；经常居所与住所不一致的，经常居所视为住所。另一方面，行政处置的管辖权规定有别于刑事案件，刑事案件牵头地的确定仍应按照刑事法律相关规定执行。

24. 问：《条例》关于非法集资“行刑衔接”有哪些规定？

答：《条例》第二十三条规定，“发现涉嫌犯罪的，应当按照规定及时将案件移送公安机关，并配合做好相关工作”。

《条例》旨在加强前端治理，对非法集资早防范、早监测、

早预警、早打击，把风险化解在萌芽状态，既能节约司法资源，又能提高处置效率。但是强调前端行政处置，并非削弱后端打击。当前非法集资形势依然严峻，存量风险规模大，增量风险快速积累，刑事打击不能弱化。行政机关对非法集资行为的调查认定，不是依法追究刑事责任的必经程序。这与高法院《关于非法集资刑事案件性质认定问题的通知》（法〔2011〕262号）和公通字〔2014〕16号文相关规定是一致的。处置非法集资牵头部门与公安机关应当密切配合，建立健全案件线索移送机制，形成工作合力。

25. 问：《条例》规定了哪些行政调查、处置措施？

答：为及时有效处置非法集资，《条例》明确赋予处置非法集资牵头部门组织调查、处置涉嫌非法集资行为的相关手段措施。具体包括：在调查认定阶段，处置非法集资牵头部门有权进入涉嫌非法集资的场所调查取证，询问与被调查事件有关的单位和个人，查阅、复制与被调查事件有关的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、变更或者注销登记等；在处置阶段，处置非法集资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有关人员出境等。采取上述措施，旨在防止非法集资人挥霍、转移资产或者逃离出境，为处置工作顺利

开展提供保障。

26.问：《条例》第二十四条第三款关于限制出境的规定中对作出决定的主体有什么具体要求？“按照规定通知出入境边防检查机关”的“按照规定”具体是指什么规定？

答：依照《出境入境管理法》第十二条规定，行政法规可以规定中国公民不准出境的情形。《条例》据此赋予了处非牵头部门对相关人员限制出境的权力。同时考虑到采取限制非法集资涉案人员出境的措施应当慎重，因此规定采取相关措施需经设区的市以上地方人民政府处置非法集资牵头部门决定。各省（区、市）出入境管理部门对限制出境的程序都有相应规定，省级地方人民政府处置非法集资牵头部门要与本级出入境管理部门沟通对接，完善相关制度措施。

27.问：《条例》对非法集资资金清退作了哪些规定？

答：《条例》坚持最大限度保护人民群众合法权益，明确非法集资人、非法集资协助人应当向集资参与人清退资金，清退过程应当接受处置非法集资牵头部门监督。《条例》规定，任何单位和个人不得从非法集资中获取经济利益。从立法精神理解，集资参与人从非法集资中获得过收益的，在资金清退时应予扣除。《条例》明确了清退资金的来源，包括：非法集资资金余额、收益，非法集资人及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，以及可以作为清退集资资金的其他资产。为尽可能多地向集资参与人清退资金，《条例》规定，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，先清退集资资金。

《条例》第二十六条第五项规定的获利主体，不限于非法集资协助人，也包括在非法集资活动中获得广告费、代言费、代理费、好处费、返点费、佣金、提成等经济利益的其他人。《条例》第二十六条第六项为兜底条款，还规定了可以作为清退集资资金的其他资产，都是清退集资资金的来源。

刑事案件追赃挽损、资金清退不适用于本条款，仍按刑事相关法律规定办理。

28. 问：如何理解《条例》规定的参与非法集资损失自担？

答：“集资参与人损失自担”是多年来处非工作一直遵循的原则，也是相关法律法规和规范性文件一直使用的表述。

《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》（国务院令 第 247 号，以下简称《两非取缔办法》）明确，因参与非法金融业务活动受到的损失，由参与者自行承担。为体现政策的一致性，《条例》沿用了上述规定。

《条例》“因参与非法集资受到的损失，由集资参与人自行承担”的规定，本意是指在非法集资人、非法集资协助人清

退资金后，仍有损失的，由集资参与人自行承担，政府不兜底、不刚兑。《条例》对最大限度挽回集资参与人损失作了一系列规定，此条作为宣示性条款，主要目的是警示、教育参与非法集资的危害后果。

29. 问：怎样理解“集资参与人”的表述？

答：“集资参与人”系沿用相关法律法规和规范性文件的表述。《两非取缔办法》采用“参与者”的表述，公通字〔2014〕16号文中也规定，“以吸收的资金向集资参与人支付的利息、分红等回报，以及向帮助吸收资金人员支付的代理费、好处费、返点费、佣金、提成等费用，应当依法追缴。集资参与人本金尚未归还的，所支付的回报可予以折抵本金。”“查封、扣押、冻结的涉案财物，一般应在诉讼终结后，返还集资参与人。”集资参与人是一个相对中性的概念，对这类群体仅作客观描述，以区别于从事违法活动的非法集资人和非法集资协助人。

30. 问：《条例》在明确法律责任、加大惩处力度方面作了哪些规定？

答：法律责任部分共有八条，对非法集资人、非法集资协助人、相关主体必罚、重罚严处，形成有力震慑，体现了任何人不能从非法集资中获利，任何一方都不能懈怠、渎职。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法定代表人或者主要负责人、直接责任人以及非

法集资协助人进行处罚。同时，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，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的处罚。特别需要注意的是，对非法集资人是以集资金额作为基数处罚，即处集资金额 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。2020 年刚出台的《刑法修正案（十一）》中，对非法吸收公众存款罪、集资诈骗罪取消了罚金刑上限，二者在立法思路上都体现了“重罚”的理念。

31. 问：如何理解各地可以根据《条例》制定实施细则？

答：《条例》明确各省、自治区、直辖市可以根据本条例制定防范和处置非法集资工作实施细则，主要考虑是各地要依据《条例》开展执法，还需对一些内容进行细化。各地非法集资形势特点、处非工作机制及相关工作基础不同，鼓励各地因地制宜制定实施细则。同时，由于政府规章立法程序复杂、周期较长，难以满足《条例》施行时效，各地对实施细则的制定可以一步到位，也可以分步走：本着急用先行原则，先以省政府或省处非领导小组名义下发文件，对牵头部门、任务分工、执法权责等关键问题予以明确，确保各市县、各部门有章可循；一段时间后，再综合执法实践，固化完善相关规定，以政府规章形式正式出台实施细则。