



## 国务院出台防范和处置非法集资条例

## 建立非法集资监测预警机制早发现早处置

## 立法解读

□ 本报记者 周芬楠

近年来非法集资案件逐年增加呈高发态势，面对严峻形势，国务院于2月10日发布《防范和处置非法集资条例》（以下简称《条例》），用新法遏制非法集资，保护当事人合法权益，《条例》自2021年5月1日起施行。

《条例》共四十条，分总则、防范、处置、法律责任和附则五章。《法治日报》记者日前采访国内多位知名法学专家，从非法集资的界定、行政处置、清退、大数据运用等多个角度详细解读《条例》之立法精神。

## 防范和处置任务仍艰巨

当前，非法集资、非法放贷、混业经营等各类非法集资活动案件连年上升。据信网银监管科技研究院研究员郭锐介绍，2016年，非法集资活动案件是2511件，2017年是5052件，2018年5693件，2019年5888件，2020年6800件。其中尤以非法集资案件为甚。

专家认为，防范和处置非法集资（以下简称处非）是一项长期、复杂、艰巨的系统性工程。据西南政法大学经济法学院副教授刘志伟介绍，最早对“非法集资”的界定源于1996年12月最高人民法院发布《关于审理诈骗案件具体应用法律的若干问题的解释》，其后又相继发布了多个相关规范性文件。1998年国务院发布《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》，1999年央行颁布《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》，2010年最高人民法院《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》，2011年最高人民法院《关于非法集资刑事案件性质认定问题的通知》。

虽然它们对于非法集资的界定在表述上不完全一致，但有一点是共同的，即“违法性”。《条例》明确，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。

中央财经大学法学院教授郭华认为，对非法集资的界定还应当结合《条例》第十九条规定，即对设立互联网企业、投资及投资咨询类企业、各类交易场所或者平台、农民专业合作社、资金互助组织以及其他组织吸收资金；以发行或者转让股权、债权、募集资金、销售保险产品，或者从事各类资产管理、虚拟货币、融资租赁业务等名义吸收资金等涉嫌非法集资的行为，应进行及时认定。

## 明确处非牵头部门权力

以往，只要一提起处置非法集资，就是刑事责任追究，但《条例》的精神却强调了政府部门应负的职责。

浙江大学光华法学院教授李有星说，《条例》明确了处非牵头部门拥有组织调查权和行政处置权。组织调查可采取多种措施：有权进入涉嫌非法集资的场所进行调查取证，询问与被调查事件有关的单位和个人，要求其就有关事项作出说明，有权要求暂停集资行为和商事登记行为等。

在行政处置权方面明确，根据处非的需要，处非牵头部门可以采取三种措施：查封、扣押权；责令追回、变

价出售有关资产；限制非法集资相关人员出境权。即经设区的市级以上地方政府处置非法集资牵头部门决定，限制非法集资的个人或者非法集资单位的控股股东、实际控制人、董监高及其他直接责任人员出境。

李有星强调，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。

## 坚持民事清退优先原则

西北政法大学法学院教授强力称，凡非法集资案件无论非吸或集资诈骗一般都会造成集资参与人资金损失，且往往引发群体性事件。因此及时、公平、有效清退资金，对于维护当事人合法权益、保障金融秩序、维护社会稳定意义重大。

强力说，《条例》与2017年发布的征求意见稿相比，对清退问题作出了许多补充规定。在《条例》第二十五条新增，清退过程应当接受处非牵头部门监督。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。

在清退资金来源方面，新增内容有：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，除此之外，资金来源还包括：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、实际控制人、董监高和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等。

在民事清退时先缴罚款还是先清退？强力说，应坚持民事清退优先原则。《条例》第三十二条明确，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。

需要说明的是，《条例》明确规定各级政府应当合理保障防范和处置非法集资工作相关经费，并列入本级预算。

## 用大数据强化预测预警

《条例》专章规范“防范”，要求地方各级人民政府应当建立非法集资监测预警机制，就是要对非法集资活动早发现早处置，需要强化预测预警工作。

据信网银监管科技研究院执行院长贾小婧介绍，信网银公司倾心运用大数据打造“五朵云”。即金融风险监测预警云、投诉举报云、核查处置云、7+4监管信息云及宣教服务云，致力于为全国各级金融监管部门及相关牵头主管单位打造金融风险防控与处置全链条大数据产品。

在监测预警云方面，全量采集企业监管处罚、网络舆情、涉诉失信、股权穿透、官网产品、投诉举报、广告宣传等各类企业公开数据，利用冒烟指数模型，对辖区内全量注册企业金融风险进行实时监测预警，覆盖私募、小贷、养老、房地产、电子商务等50余个重点领域。

“冒烟指数”作为金融风险监测预警指标体系，其名称来源于“森林着火要冒烟警示”，通过烟与火的关系比拟来推断冒烟指数与集资类企业从事非法集资程度的关系。“冒烟指数”最初由原北京金融局在2013年提出，由信网银公司设计和技术实现，并对其进行持续优化，经反复论证，目前已应用到银保监会、公安部、中央网信办、中国互联网金融行业协会、北京市金融工作局等近200个政府及社会组织，成功预警了e租宝、善林金融等大案。

据了解，北京市2014年开始筹建以“冒烟指数”为衡

量指标的金融风险监测预警系统——“北京打非监测预警云平台”，并于2015年正式上线，这也是国内首个大数据监测预警金融风险平台。平台在“2015年北京市打击非法集资专项整治行动”和“2016年互金专项整治”工作中取得了显著成效。

据中央财经大学法学院教授黄震介绍，其他一些地方也出台了不同的监测系统，比如深圳打造了海豚、灵犀等监测平台，广州建设了金鹰监测系统等。

## 警惕高收益高回报陷阱

上海政法学院教授张继红认为，非法集资广告有多种形式，榜首的就是高额回报利诱。比如，“年化收益率最高19%”“30倍活期存款收益”“5倍定期存款收益”“安全低门槛高收益”“稳赚不赔，100%本金收益保障”“躺着也赚钱”等极度夸张的表述，误导投资者。

其次是明星代言背书。为进一步吸引投资者，一些涉嫌非法集资的机构往往会斥巨资邀请明星、名人为其产品代言，还有就是权威媒体发布推介。

近来出现的大数据技术精准营销也令人防不胜防。通过大数据，人工智能等手段，海量收集用户个人数据，对用户进行数据画像实现精准营销。

张继红说，面对层出不穷的广告宣传，《条例》建构从商事登记、广告监测、清退资金、义务与责任等全方位的监管机制。在商事登记环节，企业名称和经营范围不得包含“交易所”“交易中心”“理财”“财富管理”“股权众筹”等字样或者内容。

但是，最值得提醒的还是：面对各种充满诱惑的宣传，要相信天上不会掉馅饼。

## 财政部发布地方政府债券信息公开平台管理办法

## 地方政府债务信息一经发布不得随意更改

□ 本报记者 万静

近日财政部印发《地方政府债券信息公开平台管理办法》（以下简称《管理办法》），明确地方财政部门应当按照《地方政府债券信息公开办法（试行）》等规定，在公开平台相应栏目及时公开地方政府债务限额、余额、地方政府债券发行、项目、还本付息、重大事项、存续期管理以及经济社会发展指标、财政状况等相关信息。

业内专家分析说，地方债务信息公开是我国地方债务管理中的一项重要工作，推动这项工作本身具有重要意义，但绝不应仅限于“为了公开而公开”。事实上，地方债务信息公开是提高财政治理水平的有效抓手，更是监督制约政府举债行为的基础性条件。

## 发布债务信息后不得随意更改

财政部有关负责人介绍说，出台《管理办法》的目的在于规范地方政府债券信息公开平台管理，进一步推进地方政府债务信息公开。

地方政府债券信息公开平台，是由财政部组织建设的全国统一的、地方政府债券信息公开官方平台，注册网站名称为“中国地方政府债券信息公开平台”。

根据《管理办法》规定，财政部政府债务研究和评估中心负责公开平台日常运行管理工作，组织开展地方政府债券信息公开评估。

地方财政部门应当按照公开办法等制度规定，在公开平台相应栏目及时公开地方政府债务限额、余额、地方政府债券发行、项目、还本付息、重大事项、存续期管理以及经济社会发展指标、财政状况等相关信息。

《管理办法》要求，地方政府债务信息一经公开平台发布，不得随意更改。确实有误需要更改的，应当向政府债务中心备案，并按程序重新在公开平台发布。政府债务中心应当建立评估和通报制度，组织开展地方政府债券信息公开情况评估，定期通报评估结果，评估结果作为地方政府债务绩效评价的重要参考。

此外，地方财政部门和相关单位应当增强网络安全意识，加强用户信息管理，防止用户信息泄露，工作人员岗位变动应当及时变更或注销相关用户信息。政府债务中心应当做好开通、变更或注销公开平台用户和权限等工作。

根据财政部公布的数据显示，2020年全国发行地方政府新增债券45525亿元，其中一般债券9506亿元，发行专项债券36019亿元。截至2020年12月末，全国地方政府债务余额256615亿元，其中一般债务127395亿元，专项债务129220亿元。政府债券254864亿元，非政府债券形式存量政府债务1751亿元。

中国政法大学教授施正文分析说，地方债务信息公开透明有助于预防腐败，调动公众监督积极性，更重要的是，地方财政信息公开可以改善预算绩效，使政府项目在成本效益比之间获得平衡。为此建议各级政府及时完善债务管理制度，适时公开债务资金使用情况，能更好地防范风险，规范管理、接受监督，提高资金使用效益。

## 加大地方债务信息监督力度

为推进全国统一的地方政府债券信息公开平台建设，财政部于2019年12月31日正式上线试运行中国

## 核心解读

地方债务信息公开是我国地方债务管理中的一项重要工作。地方债务信息公开透明有助于预防腐败，调动公众监督积极性。更重要的是，地方财政信息公开可以改善预算绩效，使政府项目在成本效益比之间获得平衡。

该引起各方关注。

2020年由中国社会科学院法学研究所、国家法治指数研究中心发布的《中国政务公开第三方评估报告》（以下简称《报告》）显示，我国地方债务信息公开情况不容乐观，不少地方政府债务信息透明情况存在“避重就轻”的问题。比如大部分地方政府的债务率、偿债率和期限结构等关键判断信息透明度低。这是社科院对于31家省级政府、49家较大的市政府、125家县（市、区）政府总共205家地方政府债务信息公开情况，推进全国统一的地方政府债券信息公开平台建设，由地方政府定期公开其债务限额、余额、债务率、偿债率以及经济财政状况、债券发行、存续期管理等信息。

《报告》显示，除2018年无政府债务发生的6家评估对象外，共有175家评估对象未公开2018年度的债务率，总体占比高达87.94%。有196家评估对象未公开2018年度政府债务的偿债率，总体占比98.49%。有153家评估对象未公开债务期限结构，总体占比76.88%。

施正文说，债务率是政府外债余额与出口收入的比率，是衡量外债负担和外债风险的主要指标。债务率的国际公认安全标准是小于100%。地方政府偿债率，又称为财政偿债率。地方政府偿债率=（地方政府融资平台贷款当年偿还本息金额+地方政府债券当年还本付息金额+地方政府外债当年的还本付息金额）/当年地方政府公共财政预算收入。该指标越高，说明偿债能力越弱。债务期限结构是指不同的债务期限搭配，从而影响债务融资治理效益，保证财务安全的一种债务期限组合方式。不适当的债务期限搭配不仅会影响债务融资治理效益，危及企业自身的财务安全，还可能危及国家的金融安全。债务率可以反映一个地区的债务违约风险，偿债率可以衡量一个地区的偿债能力，建议各级政府应在已有的数据基础上增加公开内容，建立“政府性债务风险预警机制”，公开“债务率”和“偿债率”，并设定警戒线，给政府性债务戴上“紧箍咒”。

## 国家邮政局发出紧急通知要求

## 严防违法寄递冷光烟花和“钢丝棉烟花”

本报讯 记者徐伟 见习记者刘欣 国家邮政局近日发出紧急通知，要求邮政管理部门和邮政、快递企业认真贯彻落实国务院安委会关于查处打击涉及冷光烟花和“钢丝棉烟花”生产运输销售等违法违规行为的部署要求，严密防范违法寄递冷光烟花和“钢丝棉烟花”行为。

冷光烟花、钢丝棉两类物品均属于《禁止寄递物品管理规定》明确禁止寄递范畴。通知指出，各级邮政管理部门，各寄递企业要充分认识防范违法寄递冷光烟花和“钢丝棉烟花”的重要性和紧迫性，逐级落实责任，层层传递压力，将各项安全防范措施落实落细落到位，切实把冷光烟花和“钢丝棉烟花”堵截在寄递渠道之外。通知要求，各寄递企业要认真履行安全生产主体责任，严格落

## 慧眼观察

□ 王贵松

按照《法治中国建设规划（2020—2025年）》的设计，2035年将基本建成法治政府。而法治政府的建成首先需要立法对政府进行规范。

行政法为什么需要法典？法典是人类理性的结晶，大陆法系的立法者、法学家更是有法典化的冲动。行政法的法典化一直在进行，行政法也需要法典化。这是法治国家和民主原则之于行政法的要求。一方面，没有法典，就难以约束行政权。行政权是强大的，介入到社会的方方面面。唯有写成白纸黑字的行政法规范，才能约束行政执法机关。行政权何时能够行使，如何行使，产生争议如何解决，都可以通过行政法的法典得到有效而系统的规范。

另一方面，没有法典，人民就难以理解行政法。行政本身领域繁多，相应的规范更是林林总总，变动频繁。在我国现有法律中，行政法占据三分之一天下。要理解复杂的行政过程和行政法，特别是让行政相对人、利害关系人、普通民众都能懂得，利用这些行政法，维护自身的合法权益、监督政府依法行政，法典也是必不可少的。

法典不仅是过去经验的总结，更有理性的设计和引领，可以有力地推动行政法治的发展。我们没有理由反对行政法的法典化。不过，也需要明白应当追求什么样的法典化。

行政法如何法典化？近年来受民法典的影响，法学各学科都在着力推进自身的法典化工作，行政法学也不例外。其实，行政法的法典一直都是行政法努力的重点，甚至可以说行政法就是通过行政诉讼法、国家赔偿法、行政处罚法、行政复议法、行政许可法、行政强制法这一部部法律的制定而迅速发展起来的。但在如何法典化的问题上却有两条不同的路径。

一条路是体系化立法，即按照行政法学的体系设想，将行政法方方面面的规范统合起来，形成门类齐全、体系完整的统一法典。我们通常所理解的法典化其实是在这个层面上而言的，像刑法、民法典大体上就是体系化立法的结果。但行政法的统一法典，在这个世界上尚不存在，也不曾有过。让庞大的行政法形成统一法典，或许已严重超越人类理性的权限，既无可能，也不必要。统一法典，不好立，不好改，不好用。

另一条路是问题导向立法，即为了解决某种现实问

## 我国行政法典化路径

题而制定专门的法律。过去，面对“乱处罚、乱罚款”的现实，国家在1996年制定了行政处罚法。在“行政许可过多、过滥”已经成为转变政府职能的一个障碍”时，国家在2003年制定了行政许可法。基于“既存在对某些严重违法行为因缺乏强制手段处理不力的情况，也存在行政强制手段滥用的情况”，国家历经十二年最终于2011年制定了行政强制法。这些法律都有其明确的问题指向，有效地规范了行政权，保障了人民的合法权益。

现在需要什么样的法典？对于今后的法典化方向，《法治中国建设规划（2020—2025年）》具体指出：“健全规范共同行政行为的法律法规，研究制定行政程序法。”在行为法上制定行政的共通法，也是我们过去三十年里的重要经验，已经成为中国行政法的一大特色。就行政活动共通的行为，制定立法，难处在于不易准确把握问题，同时不能让大抵旧法与新法相抵触，好处就是问题清楚就能有的放矢，而且制定一部法律就能解决一批问题。

按照过去的设想，行政许可法、行政强制法均已完成，在共通行政行为方面，至少还应当制定行政收费法，遏制乱收费的现象；在共通的行政制度方面，至少还应当制定行政程序法，规范行政活动的基本程序。与行政收费法相比，行政程序法至少还进入全国人大常委会的立法规划，行政法学界也有多个草案建议稿，可以预见的是，在规划的推动下，制定共通法的做法将得到延续并加强，除明确指明的行政程序法外，政府信息公开法、个人信息保护法、行政收费法、行政调查法等都属于规划之列。

另一重点在于组织建设。组织法一定程度上可以说源头活水。《法治中国建设规划（2020—2025年）》提出“构建权责明确、依法行政的政府治理体系”，要求“恪守法定职责必须为，法无授权不可为”，其手段之一是“大力推行清单制度和实行动态管理”，权责清单实际上是摸清家底，把行政机关在行政活动法上的现有权限、责任归纳汇总，要做到国家治理体系和治理能力现代化，尚需在列明权责的基础上作出革新。按照行政组织的法律保留要求，在组织法上确定各种行政机关的设置目的、任务和职权，有助于厘清政府和市场、政府和社会的关系，有助于将现有的“三定规定”真正制度化，使行政组织的设置得到安定化、规范化。在行政组织法方面，将是一个庞大的立法任务。

求真务实，面对现实的迫切需求，扎实稳妥地推进立法，这也是我国行政立法的基本经验。

（作者系中国人民大学法学院教授）

## 兰州市司法局组织开展“三个规定”专题培训

本报讯 记者周文馨 为有效预防领导干部和司法机关内部人员干预司法办案，进一步筑牢司法行政机关干部职工依法依规履职的思想自觉和行动自觉，甘肃省兰州市司法局日前组织召开“三个规定”专题培训会，专题学习《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》《司法机关内部人员过问案件的记录和责任追究规定》《关于进一步规范司法人员与当事人、律师、特殊关系人、中介组织接触交往行为的若干规定》（以下简称“三个规定”），并对具体条例进行了详细说明与答疑解惑。本次培训旨在全面贯彻落实“三个规定”，在组织法上确定各种行政机关职工公正司法、廉洁司法的红线意识和底线思维，自觉维护司法行政机关公平公正的良好形象，努力营造风清气正的工作氛围，不断推进党风廉政建设再上新台阶。