

非法吸收公众存款案件的协同治理路径探析

——以山东省L县法院10起典型非法吸收公众存款案件为研究样本

文/邵伊非

内容提要 在非法吸收公众存款案件高发、涉众广泛且资产处置日益复杂的背景下，传统的司法模式已难以有效应对追赃挽损难、清偿率低等非法吸收公众存款处置的现实困境。在实践层面，通过对L县的调研得出当前非法吸收公众存款案件面临多重困境，非法吸收公众存款案件的处置难题需要突破传统模式进行解决，在理论层面，无论是从防范化解重大金融风险的国家战略要求，还是从基层法院处置相关案件、维护受害人合法权益与社会稳定的迫切需求出发，亟需构建多部门联动、多元主体参与的协同治理机制。结合L县的实践经验得出的创新工作模式能有效提升涉案复杂资产特别是对外债权的处置效能与清偿率，更能实现依法惩治犯罪、挽回群众损失、化解社会矛盾的多重治理目标，为破解非法吸收公众存款案件处置困局提供了一条兼具合法性、有效性与可持续性的实践路径。

DOI:10.19684/j.cnki.1002-4603.2026.05.006

一、非法吸收公众存款案件的协同治理研究背景

近些年来，我国处在经济转型以及金融创新的活跃阶段，随着社会财富持续积累与投资需求不断高涨，我国金融秩序受到影响，例如存在正规金融服务供给和多元化投资需求间错配、部分领域监管滞后等现象。在此背景下，非法吸收公众存款案件呈现出高发态势，对金融秩序造成重大冲击，严重侵害了广大民众的财产权益。

从数量方面来看，非法吸收公众存款案件的发生在金融犯罪领域长期处于前列位置，案发数量以及涉案金额一直保持在高位状态，具备高发特征；犯罪行为大多借助创新创业、项目投资、金融科技等新兴概念进行包装，具备相当程度的隐蔽性与欺骗性；此外非法吸收公众存款案件本身有很强的涉众属性，它的犯罪对象针对的是不特定的社

会公众，单个案件会涉及数百甚至数千名集资参与人，涉案金额可达到数亿甚至数十亿元，其犯罪对象与影响范围远远超过一般刑事案件，资金链一旦断裂，会给参与人造成巨额财产损失，让他们的毕生积蓄化为泡影，还极易引发大规模群体性上访事件，激化社会矛盾。^①

面对非法吸收公众存款处置的现实困境，传统的刑事追诉模式已难以有效应对。因此，无论是应对重大金融风险的战略部署，还是着眼于基层法院在处理金融案件时面对的现实压力，亟待打破领域壁垒、整合多方资源、形成多部门参与的高效协同治理体系。

（一）传统非法吸收公众存款案件处置模式的困境

长期以来，我国针对非法吸收公众存款案件的处置，主要遵循“刑事追诉为主、附带财产处置”的路径，形成了

①邵会敏：“非法吸收公众存款罪的若干问题研究”，载《河北法律职业教育》2025年第8期。

相对固定的“追缴—拍卖—退赔”处置模式。在此模式下，公安机关侦查阶段对涉案资产予以查封、扣押以及冻结等，检察机关提起公诉时随案移送，审判阶段法院判决追缴或责令退赔，最终由执行部门通过司法拍卖变现，按比例发还集资参与人。^①该模式在处理权属清晰、价值易确定且市场流动性较高的现金、房产、车辆等传统有形资产时尚具备一定可操作性，然而，随着经济形态复杂化与犯罪手段迭代升级，非法吸收公众存款案件所涉资产早已超越传统范畴，呈现多元、复杂、虚拟化特征，致使传统处置模式的局限显露，具体表现为以下3重困境：

1. 资产构成复杂，处置专业性不足。除了传统类型的资产外，非法吸收公众存款案件还包含大量对外应收账款、股权、有价证券以及理财产品份额等软性资产或者权利性资产。此类资产的权属界定、价值评估及市场流转均需高度专业性判断，超出了传统司法机关的核心能力范围。此外，非法吸收公众存款案件涉及的对外债权往往债务人分散、偿债能力参差，需要重新核查基础法律关系，要求法院执行部门投入巨量司法资源进行专业清收，实践中难以实现。

2. 处置周期漫长，资产价值减损。非法吸收公众存款案件处置贯穿侦查、起诉、审判、执行全流程，动辄耗时数年。漫长的司法程序与资产价值瞬息万变的市场规律间的冲突导致资产在处置过程中遭遇减损贬值：其一，物理性贬值，被查封、扣押的资产可能因物理折旧、技术迭代或缺乏维护而自然贬值；其二，市场周期性减损，市场环境瞬息万变，股权、理财产品、不动产等资产的价值紧密联动宏观经济与行业周期，程序迟延可能导致资产贬值；其三，机会成本投入，资产在等待处置过程中无法产生任何收益或进行再生产投资。这种程序性的价值减损最终导致用于退赔的资金减少，对于急需挽回损失的受害人而言，迟来的救济效果大打折扣。

3. 资产清偿率低，衍生社会风险。前述的专业不足与程序迟延，共同指向直接后果即资产处置清偿率普遍低下。由于资产处置专业性欠缺以及拍卖资产市场接受度低，诸如非标准化、信息不透明的债权常遭遇流拍或远低于实际价值贱卖，导致资产处置的实际回收价值大幅降低。依据L县司法实践数据统计，非法吸收公众存款案件最终可退赔给受害人

的资金比例普遍偏低，许多案件的清偿率不足30%。^②低清偿率意味着受害人的大部分损失在法律事实上被确认，却在经济事实上无法挽回，这不仅是一个经济补偿不足的问题，更会侵蚀司法裁判的公信力与实质救济功能，诱发持续性的集体信访、聚集施压甚至极端事件，将个案的经济风险转化为影响区域稳定的社会风险，背离了案件处置应追求的政治效果、社会效果与法律效果相统一的目标。

（二）协同治理理论的引入与应用趋势

面对传统单一司法处置模式的困境，理论与实务界逐步认识到，由于牵涉资产形态的多元化与处置过程的市场化，非法吸收公众存款案件的处置实质上是一个横跨司法、行政、市场与社会等多维度的复杂公共治理问题，仅依靠单一的刑事打击与司法强制执行，难以实现追赃挽损最大化和社会矛盾最小化的双重治理目标，在此背景之下，协同治理理论为解决该难题提供了新视角。

协同治理强调，对于超越单一组织边界与能力范围的复杂公共事务，应构建一个基于共识规则，由政府、市场、社会等多方主体共同参与，并通过持续互动来整合资源与权力的制度化合作框架。在金融风险防控领域，该理念已上升成为国家战略，国务院颁布的《防范和处置非法集资条例》（以下简称《条例》）确立了以属地管理、分级负责为核心的防范和处置工作机制，明确省级人民政府负总责，市、县、乡各级政府分别承担相应职责，并要求县级以上地方人民政府建立由相关部门和金融监管部门参与的协同工作机制，为跨部门协同给予了法规依据，司法实践中，部分地区开始探索“府院联动”机制，在重大风险企业破产重整、涉众型案件资产处置等领域，加强法院与政府相关职能部门之间的沟通协调。^③

这一趋势表明，非法吸收公众存款案件的治理正从司法机关的单一中心模式，转变为多元主体共治的网络化模式，其核心在于整合司法机关的终局裁判力、行政机关的资源协调力、市场主体的专业运营力以及社会力量的监督参与力，进而形成处置合力。然而，这一转型在基层如何具体落地？各主体应以何种角色、通过何种机制参与？对于对外债权等特殊资产，是否存在有效的协同处置路径？这些问题仍有待深入的实证研究与理论提炼。

①童德华、邱堃：“非法吸收公众存款罪的混合法益及其展开”，载《山西警察学院学报》2025年第1期。

②毛乃纯、邓晓丹：“非法吸收公众存款罪退赃退赔从宽条款的适用研究”，载《南阳理工学院学报》2024年第5期。

③牛哲、魏炳煌：“刑民交叉视阈下破产企业涉非法吸收公众存款罪的处置规则”，载《公民与法（审判版）》2024年第9期。

基于上述背景状况剖析,本研究核心问题聚焦于:在基层司法与行政实践中,为破解非法吸收公众存款案件涉案资产处置难题,应如何构建一套兼具合法性、有效性及可持续性的协同治理路径,从而提升案件处置的综合效能。

为回应上述问题,笔者采用实证分析研究法,以山东省L县人民法院审结的53件非法吸收公众存款案件为基础,选取近两年10起典型案件作为样本进行深入剖析。研究发现,L县在工作专班引领下,推出了针对非法吸收公众存款案件的立案、侦查、移送、审判、执行、退赔全流程的特色举措,为基层法院解决执行问题提供了新的思路。

二、L县非法吸收公众存款案件的样本分析

(一) L县非法吸收公众存款案件的案件特征

L县位于鲁南地区,人口基数大,民间资本活跃,经济活动频繁。与之相伴,非法吸收公众存款的案件呈现出阶段性高发态势。法院在量刑时贯彻宽严相济政策,对认罪态度好、退赃退赔积极的被告人依法从宽处理;对兑付率低、造成群众重大损失的主犯则均判处实刑。

本文选取其中10起有代表性的典型案件进行分析,基本情况汇总如下:

案号	指控金额	未兑付金额	刑罚	罚金	未兑付受害人
(2024)鲁1324刑初168号	1185万	230万	36个月	10万	52人
(2024)鲁1324刑初171号	456万	86万	36个月	10万	220人
(2024)鲁1324刑初210号	4913万	57万	74个月	10万	111人
(2024)鲁1324刑初211号	545万	212万	30个月	5万	66人
(2024)鲁1324刑初374号	1134万	209万	48个月	10万	37人
(2024)鲁1324刑初579号	2.62亿 318万	2041万 429万	146个月 27个月	50万 5万	246人
(2024)鲁1324刑初599号	1904万	125万	48个月	10万	53人
(2024)鲁1324刑初873号	607万	56万	24个月	5万	10人
(2025)鲁1324刑初634号	834万	0	1年 缓1年	5万	4人
(2025)鲁1324刑初211号	135万	8万	6个月 缓1年	5万	1人

注:(2024)鲁1324刑初579号涉及两位被告人,表格数据为合并情况。

上表归纳可见:

1. 涉案金额巨大,个案差异悬殊。样本案件累计非法吸收公众存款总额高达3.8亿元人民币,个案涉案金额存在差异,涉案最低金额为135万元,最高金额则达到了2.6亿元,平均涉案金额约为3800万元,巨额的资金黑洞,一方面意味着受害人遭受了严重财产损失,另一方面也预示着后续追赃挽损工作面临极大压力。

2. 涉及人数众多,社会影响广泛。10起案件在司法程

序中登记确认的集资参与人总数达800人,个案涉及人数差异显著,最少的仅1人,最多的超过200人,平均每案涉及80人。受害群体以本地中老年居民、个体工商户及返乡务工人员为主,受害人多通过熟人网络参与集资,单笔投资额从数万到上百万元不等,所投入的资金多为家庭积蓄或关键资产。这一庞大的、风险承受能力较弱的受害群体,使得案件自始便承载着沉重的社会维稳压力。

(二) 主要犯罪手法与资产形态特点

L县非法吸收公众存款案件的犯罪手法,呈现出由粗放式直接利诱向精细化合法伪装不断演进的趋势。早期案件手法多以口头或简单协议直接承诺远高于银行理财的固定高额回报,依托熟人社会网络通过口口相传、线下推介会、散发纸质传单等方式扩散,其非法集资属性较为明显,后随着公众防范意识增强及监管关注度提升,犯罪手法显著升级,欺骗性与隐蔽性增强。行为人致力于使集资活动更具备形式合法性,主要表现为以下3类模式:

1. 虚构项目式集资。行为人注册成立或收购看似正规的空壳公司,精心包装诸如生态农业观光园、养老基地、新能源科技研发等项目,通过制作虚假文书报告、租赁场地充当项目基地、甚至伪造政府批文或合作意向书进行全方位虚假宣传。

2. 滥用实体信用背书式集资。部分犯罪人利用自身或关联方在本地已运营多年、具有一定知名度和实体资产的合法企业,诸如食品加工厂、连锁商贸公司、酒店等,以扩大生产规模、升级技术设备、短期流动资金周转等看似合理的经营性理由,以该实体企业的资产或未来收益为担保,向社会公众募集资金。

3. 套用政策概念式集资。个别案件利用并扭曲国家或地方层面的宏观政策,例如假借乡村振兴、普惠金融、农民专业合作社资金互助等名义进行集资,通过曲解政策内涵,将非法行为包装为响应号召、服务地方的创新金融模式,以此混淆视听,规避监管审查。

犯罪手法的演进导致涉案资金与合法经营资金高度混同,流向错综复杂,募集资金极少以个人名义所有,其大多与合法企业的经营收入、其他合法负债资金高度混同,统一进入公司对公账户或个人控制的多个私人账户。此外,最终形成的涉案资产形态不再限于传统范畴,除少量现金、房产、车辆外,更包含大量应收账款与对外债权、股权等难以

变现的资产等,这些资产多为权利形态,其价值评估严重依赖于法律状态审查与可变现性评估,资产的错综流向与多元形态极大增加了司法机关在侦查阶段对涉案资产进行权属甄别与范围界定的难度。

三、传统处置模式在 L 县遭遇的具体困境

面对以“高比例、低质量对外债权”为特征的资产现状, L 县法院在沿用传统的“追缴—拍卖—退赔”司法处置模式时,遭遇到多重困境,具体表现如下:

(一) 债权回收的专业性困境

法院执行局的核心职责在于依据生效法律文书,运用查封、扣押、冻结、划拨、拍卖等强制措施执行财产。然而,面对大量分散、情形各异、需主动催收和商业谈判的对外债权,司法强制手段往往难以奏效。同时执行法官也不应被期待或要求具备专业的商业调查、财务分析、债务重组等市场催收技能,若试图借助司法程序对每笔债权逐一审理、判决并执行,势必陷入数量庞大的衍生诉讼之中,有限的司法资源无法承担由此产生的巨大程序成本。

(二) 资产变现的市场性难题

法院若将清查出的债权打包,并通过司法拍卖平台进行整体或分项处置,实践表明市场反应通常极为冷淡。作为潜在买受人的投资者或专业机构,由于其难以在短时间内获取涉案资产的充分信息,导致无法准确核实众多债权的真实性、有效性以及债务人的实际偿付能力,因此购买意愿普遍低下,或仅愿意以较低的折扣率(如账面价值的 10% 至 20%)收购,这导致资产价值被严重低估甚至屡次流拍。此类低效或失败的处置,不仅耗费时间,更向受害群体传递了资产无价值的负面信号,加剧其焦虑情绪和对司法工作的不信任。

(三) 社会效果的公正性质疑

通过传统处置模式实现的退赔金额占受害人本金损失的比例(即清偿率)普遍偏低。在前述 10 起案件中,完全采用传统拍卖方式处置债权的 2 起案件,其最终清偿率均未超过 15%,如此低的清偿率难以实现挽回群众损失的司法目标,引发受害人的强烈不满与“案子判了,钱没了”的质疑。尽管受害人在法律形式上胜诉,但因实际损失未能获得有效弥补,司法裁判的实质救济功能大打折扣,严重背离了司法工作应追求政治效果、社会效果与法律效果相统一的基本要求。

综上所述,传统的单一司法处置模式在 L 县的实际运作过程中,已难以有效化解以复杂债权为核心的资产处置难题,陷入了专业能力不适配、市场机制不接纳、处置进程难推进、社会效果不理想的系统性困境。这一困境,正是促使 L 县探索协同治理路径最直接、最强烈的现实动因。

四、非法吸收公众存款案件协同治理的引入与完善路径

(一) 协同治理应用的必要性与可行性

协同治理自 20 世纪末在公共管理领域逐渐兴起,已成为应对复杂公共问题的前沿理论范式与实践模式,其核心要义在于,当单一的政府机构或者市场组织难以有效解决某一公共问题时,通过构建一个制度化、多元主体参与的集体决策与行动框架,整合分散资源、知识与权威,最终实现超越任何单一组织能力的公共利益目标。

一般而言,协同治理呈现 4 个关键特性:第一,公共机构主导启动并深度参与。协同进程通常由公共机构如政府、法院等公共机构发起或主导并深度参与其中,以确保公共价值得到实现与程序合法性得到保障。第二,多元主体直接参与决策。除公共机构之外,利益直接相关的私人部门(如资产管理公司)、社会组织乃至受到影响的公民群体(如案件受害人代表)均可直接参与决策商议的进程,而非仅通过代议制间接表达诉求。第三,强调面对面地审慎商议。各参与方在既定规则进行直接、互动式的对话与协商以达成共识,而非简单地投票或者命令服从。第四,以共识为导向推动集体行动。协同以便形成各方都共同接受的行动方案,并且在共识基础上展开联合行动、共同承担责任。

非法吸收公众存款案件的处置,融合了法律刚性、金融专业性、司法裁决性、社会修复性,是一项复杂的公共管理难题。将协同治理理论引入该领域,具备深刻的现实必要性与实践可行性。

1. 协同治理理论引入的必要性

协同治理理论的引入是应对法规政策要求与现实复杂性的必然选择,面对日益复杂的金融犯罪手法与技术手段革新,处置非法吸收公众存款案件亟需一套有机联系的创新机制。从微观层面看,案件处置中治理对象的复杂性、目标的多元性与过程的涉众性,均凸显出引入该理论的必要性。

首先,治理对象的复杂性。非法吸收公众存款案件的

处置并非仅仅是简单的定罪量刑,其核心难点与首要关切在于涉案资产,这些资产常以形态复杂、估值困难、变现渠道狭窄的非实物资产为主,其处置涉及金融评估、不良资产清收、市场交易规则及商务谈判等多个高度专业化领域,远超刑事审判与强制执行的传统职能范围。司法机关的核心优势在于事实认定以及法律适用方面,而非商业资产运营,两者之间存在着天然的专业鸿沟。^①其次,治理目标的多元性。若要成功处置非法吸收公众存款案件,需要达成多重目标:依法惩治犯罪(司法目标)、最大限度地追赃挽损(经济目标)、防范群体性事件及修复社会信任(社会目标)。这些非法吸收公众存款案件治理的目标分属法院、金融监管、公安、信访及地方政府等不同部门的职责范畴,传统的条块分割、各管一段模式易导致目标冲突或致行动掣肘。协同治理强调在统一的框架下统合多元目标,整合多元手段,可促使各部门形成合力。最后,治理过程的涉众性。非法吸收公众存款案件涉及成百上千的受害人,大多受害人情绪激动且诉求迫切,易成为影响社会稳定的因素。处置过程中的信息封闭、进度迟缓或结果不公,这些可能引发社会矛盾,亟需进行风险协同管控。协同治理框架通过引入适度的参与机制以及信息公开制度,有助于疏导情绪、管理预期、凝聚共识,将维稳压力从末端应对转变为全过程疏导,实现风险的全链条协同管控。

2. 协同治理理论引入的可行性

协同治理理论的引入与应用具备现实操作性,政策法规、共同价值目标与数字技术等为协同治理理论的引入奠定理论基础与实践土壤。

首先,政策法规提供制度空间。《条例》明确指出了地方政府对于非法集资涉嫌行为的防范以及处置责任,并且规定处置非法集资牵头部门可组织有关行政机关、金融管理部门、金融机构等构建非法集资可疑资金、可疑账户监测机制,这为跨部门协同提供了清晰的法规依据。最高人民法院的相关意见也多次强调要完善刑民衔接机制,探索涉案财物处置的创新方式。其次,共同的公共价值目标为合作奠定基础。尽管各部门职责有所不同,但维护金融安全、保护群众合法权益、促进社会公平正义是所有相关公权力机构共同的价值追求,这一高度共识是克服部门壁垒、启动协同进程最根本的黏合剂,在基层县域,面对紧迫的稳定

压力,这种共识更易转化为行动合力;最后,数字技术的发展提升协同效能。政务信息化、法院执行网络查控系统建设,使得跨部门的数据共享、信息通报与流程对接在技术层面成为了可能,能够有效降低协同成本,提升协同行动的精准性与效率。

综上所述,协同治理是对非法吸收公众存款案件治理困境的必然回应,且当前中国治理生态具备落地生根的土壤与条件。无论是从防范化解重大金融风险的国家战略要求出发,还是基于基层法院破解执行难题、维护群众合法权益与社会稳定的迫切需求,都亟需构建一个多部门联动、多元主体参与的协同治理机制,L县经实践总结出的创新举措,正是上述必要性与可行性在特定县域场景中碰撞结合所产生的结果。

(二) 非法吸收公众存款案件协同治理完善路径

1. L县协同治理的创新举措

在L县,非法吸收公众存款案件频繁发生并持续发酵,已不再局限于个体权利救济的范围,正逐步演变为关乎县域治理效能以及政治社会稳定的重大难题,形成了紧迫的倒逼压力:经济层面,巨额资金的蒸发直接对本地民间资本存量造成侵蚀,抑制了消费与投资活力;社会层面,非法吸收公众存款案件往往涉及数百个家庭的受害人群体,由于损失巨大且难以追偿,长期、反复且集体性地前往党政机关与司法部门进行信访维权,形成了周期性、规模化的社会聚集性风险,严重干扰正常社会秩序,并消耗大量的行政与维稳资源;政治层面,此类案件直接关联保基本民生与维护社会稳定底线,其处置效果是衡量地方政府治理能力与司法公信力的直观指标,上级考核督导以及社会舆论关切,构成了强大的问责压力。

面对不同压力,L县的党委政府、政法委、公检法机关以及基层乡镇组织在实际工作过程中逐渐摒弃了“条块分割、分段负责”的传统思维,形成了“全程协同”的深刻共识,并且探索出一套具备制度化特点与可操作性的协同工作模式。

基于非法吸收公众存款案件处置是一项涉及政治统筹、专业研判、司法落地与基层稳控的系统工程这一共识,县委县政府确立了“党委领导、政府负责、专班处置、司法终结”的总体原则,并针对重大或典型个案,创新性构建了

①杜国伟、李国宝:“区域金融犯罪协同治理研究——以京津冀区域内的非法吸收公众存款罪为样本”,载《犯罪研究》2016年第4期。

“一案一专班”的工作模式。专班由县级领导负责，县委政法委牵头，统筹协调公安、检察、法院、金融监管、市场监管、信访以及涉案人员或资产所在乡镇等多个部门，政法委下设的金融监测中心，凭借其跨部门协调职能与金融风险专业监测能力，成为连接行政管控与司法程序的关键枢纽，确保信息通畅、行动一致。具体创新举措有：

立案侦查与财产保全的侦保同步。公安机关针对非法吸收公众存款案件展开立案侦查工作后，法院依据公安机关申请依法快速介入，对已查明的现金、股权、对外债权等易转移资产及时采取诉讼保全措施，避免资产在漫长的侦查、审查起诉期间出现隐匿、转移或者贬值的情况，为后续处置工作奠定财产基础。

审查起诉与审判准备的定期会商。自案件移送检察院进行审查起诉至法院审理阶段，由政法委负责牵头，定期组织公安、检察院、法院三部门召开案件会商会，就资产处置方向、退赔意愿把握、法律适用策略等问题，提前展开沟通交流，统一各方认识，确保刑事追诉与追赃挽损同向发力。

审理判决与退赔激励的宽严相济。审判环节中，法院将被告人及其家属是否积极退赃退赔、尽力挽回损失作为关键量刑情节，通过庭审释明、律师沟通、家属工作等多种方式，贯彻落实宽严相济的刑事政策，清晰传递出主动退赔可从宽、拒不退赔必从严的信号，如上表（2025）鲁1324刑初634号，（2025）鲁1324刑初211号所示，完成大部分及全部金额兑付后，可依法判处缓刑。通过此方式激励被告人及其关联方竭尽所能去筹集资金进行退赔，将部分追赃压力转化为被告方自身的内生动力。

判决生效与申请执行的有效衔接。案件判决生效后，审判部门立即与执行部门进行对接，迅速启动已保全财产的正式处置程序，针对判决中明确继续追缴或者责令退赔的部分，执行局依托前期保全基础及会商掌握的信息，快速开展查封、扣押、冻结财产的划拨与复杂资产处置评估工作，最大限度缩短财产空窗期，避免资产状况恶化。

执行案款分配的基层嵌入。在最敏感、直接面向受害人的执行案款分配环节，L县创新引入“乡镇协助机制”，法院将涉及本乡镇受害人的资金分配、信息通知、法律文书送达以及释法说理等相关工作，委托给受害人所在地的乡镇党委政府以及司法所、村委会，基层组织较为熟悉民情，

具备天然的亲和力与信任方面的优势，可更加有效并贴近实际地做好政策讲解、情绪疏导以及预期管理等工作，协助法院落实分配方案，化解因分配问题可能产生的次生矛盾，实现了司法执行与社会综合治理的深度融合。

2. 以L县视角展望协同治理路径

在上述所构建的全程协同框架内，针对最为棘手的对外合法债权处置这一难题，尚未存在有效的应对策略，因此有必要引入市场化协同环节，使其能够作为协同治理的组成部分解决对外合法债权的处置问题。

当法院直接处置债权遭遇专业壁垒及市场失灵时，经由县委政法委进行协调并获得司法确认，L县可尝试将涉案企业或者个人名下的对外债权，借助合法评估以及转让程序，打包转让给县属国有资本运营公司，或者通过招标引入的第三方专业资产管理公司，县属国有公司作为地方政府可控平台，其行动在很大程度上服务于公共政策目标，专业资产管理公司凭借其在全国范围的网络、专业的尽调估值团队以及多元化的处置手段，具备最大化回收现金的能力。

此环节的协同具体表现为：法院承担债权的法律权属审查以及司法评估工作，出具相关法律文书以确保转让环节具备合法性；政府负责协调国有平台或者引入第三方专业资产管理公司并承担相关监督工作，确定转让策略与定价原则；受让方运用市场化、专业化手段进行清收，回收的资金最终回流至法院专项账户，纳入统一分配。此举实质上将司法机关不擅长的商业清收业务，借助合规方式外包给专业市场机构，达成了司法权能与市场机能的优势互补以及深度融合，有望提升复杂资产的处置效率和变现价值。

结 语

L县的协同治理实践，起始于严峻的维稳压力，成型于多元主体达成的全程协同共识，具体表现为“一案一专班”的组织形态与“侦、诉、审、执、分”全链条协同作业流程，形成了“党政统揽、政法委协调、司法主导、部门联动、基层稳控”的立体化协同治理雏形。这一探索彰显了协同治理在应对复杂公共事务时的强大生命力。未来，非法吸收公众存款案件的治理会朝着法治化、专业化、智能化与协同化的方向深入发展，这要求学术界与实务界持续对话，共同推进中国金融司法与公共治理能力的现代化进程。

（作者单位：南加利福尼亚大学）