

# 加强支付结算管理 打击电信网络诈骗犯罪

## 一、银行业防范和打击电信网络诈骗犯罪的有关措施

2016年9月23日,最高人民法院、最高人民检察院、工业和信息化部、公安部、人民银行和银监会发布《关于防范和打击电信网络诈骗犯罪的通告》,就打击治理工作作出周密部署。为有效防范电信网络诈骗新型违法犯罪,切实保护人民群众财产安全和合法权益,中国人民银行出台《关于加强支付结算管理 防范电信网络诈骗新型违法犯罪有关事项的通知》(银发〔2016〕261号),主要有以下措施:

### (一)加强账户实名制管理。

1.全面推进个人账户分类管理。自2016年12月1日起,银行对个人开立银行结算账户的,同一个人在同一银行只能开立一个Ⅰ类户,已开立Ⅰ类户,再新开户的,应当开立Ⅱ类户或Ⅲ类户。同一客户在同一商业银行开立借记卡原则上不得超过4张。自2016年12月1日起,支付机构对个人开立支付账户的,同一个人在同一支付机构只能开立一个Ⅲ类账户。

2.暂停涉案账户开户人名下所有账户的业务。自2017年1月1日起,对于不法分子用于开展电信网络诈骗新型违法犯罪的作案银行账户和支付账户,经设区的市级及以上公安机关认定并纳

入电信网络新型违法犯罪交易风险事件管理平台“涉案账户”名单的,银行和支付机构中止该账户所有业务。银行和支付机构重新核实账户开户人身份后,可以恢复除涉案账户外的其他账户业务。

3.建立对买卖银行账户和支付账户、冒名开户的惩戒机制。自2017年1月1日起,银行和支付机构对经设区的市级及以上公安机关认定的出租、出借、出售、购买银行账户(含银行卡)或者支付账户的单位和个人及相关组织者,假冒他人身份或者虚构代理关系开立银行账户或者支付账户的单位和个人,5年内暂停其银行账户非柜面业务、支付账户所有业务,3年内不得为其新开立账户。人民银行将上述单位和个人信息移送金融信用信息基础数据库并向社会公布。

### (二)加强转账管理。

1.增加转账方式,调整转账时间。自2016年12月1日起,银行和支付机构提供转账服务时应当执行下列规定:

(1)向存款人提供实时到账、普通到账、次日到账等多种转账方式选择,存款人在选择后才能办理业务。

(2)除向本人同行账户转账外,个人通过自助柜员机(含其他具有存取款功能的自助设备,下同)转账的,发卡行在受理24小时后办理资金转账。在发卡行受理后24小时内,个人可以向发卡行申请撤销转账。

2.加强银行非柜面转账管理。自2016年12月1日起,银行在为存款人开通非柜面转账业务时,应当与存款人签订协议,约定非柜面渠道向非同名银行账户和支付账户转账的日累计限额、笔数和年累计限额等,超出限额和笔数的,应当到银行柜面办理。

除向本人同行账户转账外,银行为个人办理非柜面转账业务,单日累计金额超过5万元的,应当采用数字证书或者电子签名等安全可靠的身份验证方式。单位、个人银行账户非柜面转账单日累计金额分别超过100万元、30万元的,银行应当进行大额交易提醒,单位、个人确认后后方可转账。

3.加强支付账户转账管理。自2016年12月1日起,支付机构在为单位和个人个人开立支付账户时,应当与单位和个人签订协议,约定支付账户与支付账户、支付账户与银行账户之间的日累计转账限额和笔数,超出限额和笔数的,不得再办理转账业务。

## 二、为什么要全面推进个人账户分类管理制度?

自2016年12月1日起,同一个人在同一家银行只能开立一个Ⅰ类户(为银行结算账户,含银行卡,下同),在同一家支付机构只能开立一个Ⅲ类户。主要是基于以下几个方面的考虑:(一)有效遏制买卖账户和假冒开户的行为。根据公安机关反映,在当前电信网络诈骗新型违法犯罪活动中,犯罪分子用于转移诈骗资金的银行账户和支付账户主要来源于两个途径:一是不法分子直接购买个人开立的银行账户和支付账户。不法分子诱骗一些群众出售本人的银行账户和支付账户,有的甚至直接组织个人到银行批量开户后出售。二是不法分子收购居民身份证后冒名或者虚构代理关系开户。不法分子利用买到的居民身份证,伪装成开户者本人或者以亲戚朋友的名义虚构代理关系,到银行开户或者在网上开

立支付账户。(二)强化个人对本人账户的管理。由于我国一人多折,一折一户现象普遍,有些银行也以发卡数量作为经营业绩的考核指标。同时,个人缴纳和支付医疗保险、社会保险、养老金、公积金等公用事业费用,往往开立多个银行账户,导致个人有大量闲置不用的账户。截至2016年6月末,我国个人银行结算账户77.86亿户,人均5.69户。个人开卡数量过多既造成个人对账户及其资产的管理不善,对账户重视不够,为买卖账户、冒名开户和虚构代理关系开户埋下了隐患,也造成银行管理资源浪费,长期不用的账户还成为了银行内部风险点。(三)建立个人账户保护机制。在互联网金融和现代通信技术在金融领域中广泛应用的背景下,银行和支付机构依托互联网等渠道,为个人远程开立账户,账户的开设越来越方便。但另一方面,当前我国个人信息

包括银行卡信息泄露问题突出,因银行卡信息泄露导致的账户资金被盗事件频发。在这种情况下,亟需建立个人账户的保护机制,保护个人账户信息和资金安全。为此,人民银行作出了相关制度安排。2016年4月1日,《关于改进个人银行账户服务 加强账户管理的通知》(银发〔2015〕392号)正式实施,建立了个人银行账户分类管理机制。根据开户申请人身份信息核验方式和风险等级,个人银行账户分为Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ类。其中,Ⅰ类户为当前个人在银行柜面开立,现场核验身份的账户,具有全功能;Ⅱ、Ⅲ类户为通过银行柜面或者互联网等电子渠道开立的银行账户,具有有限功能。通过个人银行账户和支付账户的分类管理制度安排,支付的安全性和便捷性得到有效兼顾,个人可以更好地分类管理自己的账户,合理分配账户用途和资金,防范资金风险。

## 三、个人如何利用账户分类管理机制来合理安排使用银行账户?

### 1.个人银行结算账户的分类和功能如下:

账户类型	I类	II类	III类
开户方式	1.经银行工作人员现场核验身份信息自助机具开户。 2.传统柜面开户。	1.传统柜面开户; 2.未经银行工作人员现场核验身份的自助机具开户; 3.电子渠道开户。	同II类
功能	1.存款、购买投资理财、限额消费和缴费、限额向非绑定账户转出资金;绑定同名支付账户、移动支付、接收本行贷款和还款,向绑定账户发送指令扣划资金; 2.当面消费;存取现,非绑定账户限额资金转入;可接收发往本账户。	1.限额消费和缴费、绑定同名支付账户、移动支付、限额向非绑定账户转出资金;向绑定账户发送指令扣划资金; 2.当面消费;存取现;非绑定账户限额资金转入。	1.限额消费和缴费、绑定同名支付账户、移动支付、限额向非绑定账户转出资金;向绑定账户发送指令扣划资金; 2.当面消费;存取现;非绑定账户限额资金转入。
额度	不限	1.非绑定账户转入资金+存现日累计限额1万元,年累计20万元; 2.消费和缴费+向非绑定账户转出资金+取现日累计限额1万元,年累计20万元; 3.投资理财、发放贷款、还款无限额。	1.非绑定账户转入资金日累计限额5000元,年累计10万元; 2.消费和缴费+向非绑定账户转出资金日累计限额5000元,年累计10万元; 3.账户余额不得超过1000元。

2.个人可以更好地保护自身信息安全和资金安全。个人使用的银行结算账户将形成以Ⅰ类户为主,Ⅱ、Ⅲ类户为辅的账户体系。Ⅰ类户是全功能账户,可以办理存款、转账、

消费缴费、购买投资理财产品等,使用范围和金额不受限制。Ⅱ类户可以办理存款、购买投资理财产品等金融产品,限额消费和缴费、限额向非绑定账户转出资金业务。Ⅲ类户可

以办理限额消费和缴费、限额向非绑定账户转出资金业务。经银行柜面、自助设备加以银行工作人员现场面对面确认身份的,Ⅲ类户还可以办理非绑定账户资金转入业务。个人大额资金可以存储在Ⅰ类户中并通过Ⅰ类户办理业务,而个人日常网上支付、移动支付以及其他小额、高频支付,则尽量通过Ⅱ、Ⅲ类户办理。鉴于个人在一家银行只能开立一个Ⅰ类户,为方便个人异地生产生活需要,银行对个人在异地存取现、转账等业务,收取异地手续费的,应当自银发〔2016〕261号文件下发之日起3个月内内实现免费,以降低个人支付成本。

## 四、个人已经开立的银行结算账户如何进行分类管理?

为减少对社会公众的影响,银发261号文件主要对增量账户进行规范,即2016年12月1日起,个人在同一家银行已经开立Ⅰ类户的,不再新开Ⅰ类户,只能开立Ⅱ、Ⅲ类户。个人在2016年12月1日前已经开立的Ⅰ类户不受此次规定影响,仍然保持正常使用。公安机关在侦办电信网络诈骗新型违法犯罪案件过程中发现,不法分子通常以一个身份证在同一家银行开立几十个甚至上百个账户进行作案,大大超出了个人

对账户数量的正常需求。同时,银行也反映目前银行系统中存在大量长期闲置不用的账户。针对这些问题,银发〔2016〕261号文件要求银行应当对2016年12月1日前同一个个人开立多个Ⅰ类户的情况进行排查,核实个人开立多个账户的合理性。个人开户数量较多的,银行应该要求个人作出相应说明。个人无法说明合理性的,银行应当引导个人归并冗余的账户,或者采取降低账户类别等措施,帮助个人合理存放

资金,保护资金安全。上述工作的顺利开展,离不开广大银行客户的主动配合。我们希望大家根据自己的实际情况,将一些闲置不用或用得较少的账户销户,将一些主要用于网络支付或小额高频支付的账户降级为Ⅱ类或Ⅲ类户。这样既可以实现个人资金的集中管理,又可以通过Ⅱ、Ⅲ类户来防范网络支付风险,更好地保护自身的资金安全。当然,如果个人希望按现有方式继续使用已开立的各个Ⅰ类户,仍然可以继续保留,不受影响,但如果数量较多的,应根据银行要求说明情况。

## 五、买卖账户、假冒开户有什么后果?

账户实名制是一项基础性金融制度安排,是维护经济金融秩序乃至社会秩序的重要手段。人民银行作为我国银行账户和支付账户的监督管理部门,多年来从制度保障、系统建设、专项治理和部门协作等多个方面不断强化账户实名制。经过多年努力,我国账户实名制工作取得重要进展,账户实名制体系基本建立,账户实名率逐年提升,有效保护了社会公众的合法权益,维护了经济金融正常秩序。尤其是随着2007年6月人民银行与公安部共同建设的“联网核查公民身份信息系统”的建成运行,以及二代居民身份证及其鉴别机具的推广,不法

分子伪造变造身份证件开户的情况得到了有效遏制。当前电信网络诈骗新型犯罪在账户管理方面反映的突出问题,主要是买卖账户、冒名开户和虚构代理关系开户。这些违规行为屡禁不止的主要原因之一是惩戒机制不完善,尤其是对单位和个人缺乏有效的处罚措施,这已成为了当前账户实名制落实工作中的难点。单位和个人不良账户行为的法律责任不明确,违规成本低,一些个人在利益驱使下大量开立银行账户和支付账户并向不法分子出售获利,不法分子也大量收购他人账户、冒名开户、虚构代理关系开户等用于实施诈骗。为提升不法分

子[2016]261号文件规定,自2017年1月1日起,银行和支付机构对设区的市级及以上公安机关认定的出租、出借、出售、购买银行账户(含银行卡,下同)或支付账户的单位和自然人,组织购买、出租、出借、出售银行账户或支付账户的单位和自然人,假冒他人身份或者虚构代理关系开立银行账户或支付账户的单位和自然人,5年内停止其银行账户非柜面业务、支付账户所有业务,3年内不得为其新开立账户。同时,人民银行还将上述单位和个人信息移送金融信用信息基础数据库并向社会公布。该项措施将限制违规单位和个人新开账户,限制其参与社会经济活动的便利性,影响其信用记录,违规成本大幅增加,将对不法分子和违规单位、个人起到强有力的震慑作用。

## 六、为什么要暂停涉案账户开户人名下所有账户的业务?

根据公安机关反映的情况,不法分子通常利用个人出售或遗失的居民身份证开立大量账户,用于实施电信网络诈骗新型违法犯罪,通过分散资金、迅速转移等手法打乱资金交易路径,阻碍公安机关追查。除涉案账户外,不法分子通常还掌握大量同一开户人名下的多个账户,一旦涉案账户被冻结,还可以继续使用其他账户实施诈骗,这对于社会公众以及开户人本人都存在较大的威胁,暂停涉案账户开户人名下所有账户,能够及时阻断不法分子继续转移资金。另一方面,这项措施对个人也是一种保护,提醒其身份已经被不法分子冒用于违法犯

罪,有必要及时与银行主动确认、停止相关账户的使用,避免违法犯罪活动侵犯其权益或者承担连带法律责任。为此,银发〔2016〕261号文件规定,对于涉案账户开户人名下的其他账户,银行和支付机构应当通知开户人重新核实身份。开户人未在3日内到银行柜面或者向支付机构重新核实身份的,银行应当对账户开户人名下所有账户暂停非柜面业务,支付机构应当对账户开户人名下所有账户暂停业务,重新核实身份后,账户使用恢复正常。为减少对因身份证件遗失而被不法分子冒名开户的个人的影响,银发〔2016〕261号文件保留了个人通过

银行柜面办理业务的渠道,且个人向银行和支付机构重新核实身份后即可恢复账户使用。同时,银发〔2016〕261号文件规定如个人确认被冒名开户的,向银行和支付机构出具被冒用身份开户并同意销户的声明后即可销户。此外,据公安机关反映,不法分子在大量收购账户、假冒开户后,一些账户不会马上启用,而正常情况下,个人开户后一般会立即启用,长期不用账户应作为异常情况引起高度关注。因此,银发〔2016〕261号文件规定对开户之日起6个月内无交易记录的账户,银行应当暂停非柜面业务,支付机构应当暂停其业务,待单位和个人重新向银行和支付机构核实身份后,方可恢复业务。

## 七、为什么要明确银行和支付机构可以拒绝可疑开户?

根据公安机关和银行反映的情况,在不法分子假冒他人或虚构代理关系开户时,有一定的特征和规律,银行工作人员如严格把关,在一定程度上能够有效识别并堵截。现行制度由于没有明确银行可以拒绝为个人开户,对于一些可疑情形,银行和

支付机构为降低投诉率往往就办理了开户。为此,根据《中华人民共和国反洗钱法》、《个人存款账户实名制规定》(国务院令第285号)、《中国人民银行关于改进个人银行账户服务 加强账户管理的通知》等现行法规制度,银发〔2016〕261号文件明确了

银行和支付机构在规定的异常情况下可以拒绝开户,主要包括单位和个人身份存在疑义时拒绝向银行出示辅助证件、组织他人开户、有明显理由怀疑开户用于违法犯罪活动等情形。银发〔2016〕261号文件严格限制了可以拒绝开户的情形,以防止银行和支付机构随意拒绝开户,侵害消费者权益。