567--中国人民银行办公厅 公安部办公厅关于印发  
《电信网络诈骗和跨境赌博“资金链"治理工作方案》的通知  
银办发〔2021 〕163 号

为全面贯彻落实党中央、国务院关于打击治理电信网络诈骗和跨境赌博工作要求，深入推进电信网络诈骗和跨境赌博“资金链”治理，切断不法分子涉诈涉赌资金转移链条，牢牢守住人民群众“钱袋子”，人民银行、公安部会同中央网信办、工业和信息化部、市场监管总局、银保监会、外汇局制定了《电信网络诈骗和跨境赌博“资金链”治理工作方案》（见附件），现印发给你们，请按照职责分工，认真做好电信网络诈骗和跨境赌博“资金链”治理工作。

联系人及电话：支付结算司王冀东010-66194532

附件：电信网络诈骗和跨境赌博“资金链”治理工作方案

中国人民银行办公厅

公安部办公厅

2021年11月22人

附件

**电信网络诈骗和跨境赌博“资金链"治理工作方案**

党中央、国务院高度重视打击治理电信网络诈骗和跨境赌博工作，要求坚决遏制此类案件高发多发态势。为深入推进电信网络诈骗和跨境赌博“资金链”治理，切断不法分子涉诈涉赌资金转移链条，牢牢守住人民群众“钱袋子”，制定本方案。

**一、指导思想**

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，纵深推进电信网络诈骗和跨境赌博“资金链”治理工作，坚决做到“两个维护”，坚持以人民为中心，统筹发展和安全，强化系统观念、法治思维，注重源头治理、系统治理、综合治理，坚持齐抓共管、群防群治，全面落实打防管控各项措施和行业监管主体责任。

**二、基本原则**

主动作为，综合施策。提高政治站位，把纵深推进电信网络诈骗和跨境赌博“资金链”治理作为政治任务，落实主体责任，加大风险防控资源和力量投入，化被动防控为主动打击，多措并举有效切断涉诈涉赌资金转移链条。

—3—

联防联控，长效整治。针对打击治理电信网络诈骗和跨境赌博工作的长期性、艰巨性、复杂性，建立部门联动、系统联网、行业联防的协同打击治理体系，提升打击治理工作的整体性、系统性，形成齐抓共管的良好局面，构建常态化工作机制，推动工作走深走实、常抓不懈。

技防人防，精准防控。紧盯电信网络诈骗和跨境赌博特征及利益链条，跟进相关黑灰产业新形势新问题，强化大数据、人脸识别等技术应用，健全风险识别、预警、处置全流程防控机制，提升防控前瞻性和精准性，将技防与人防相结合，筑牢支付行业安全防线。

**三、工作目标**

2021年底前，电信网络诈骗和跨境赌博“资金链”治理见实效。

2023年底前，电信网络诈骗和跨境赌博“资金链”治理体系

进一步完善，各单位主体责任有效落实。

2025年底前，电信网络诈骗和跨境赌博“资金链”治理法制保障完善，常态化工作机制运转顺畅，相关黑灰产业整治取得积极成效，社会公众反诈拒赌和依法使用支付工具的法律意识明显提升。

**四、工作措施**

（一）发挥党管金融政治优势，压实主要金融机构责任。1.专题研究工作方案。各单位要把电信网络诈骗和跨境赌博

“资金链”治理作为政治任务抓好抓实，全面落实本方案中的各项打防管控措施。制定具体工作方案，每年至少召开一次会议，研究布置电信网络诈骗和跨境赌博“资金链”治理工作，年底前报送工作总结报告。（责任单位：银行，非银行支付机构，清算机构。完成时间：2021年12月31日前）

2.严格落实风险管理主体责任。银行、非银行支付机构不得为电信网络诈骗和跨境赌博等违法犯罪活动提供支付结算服务。严格落实“谁的账户谁负责”“谁的客户谁负责”“谁的商户谁负责”“谁的终端谁负责”“谁的钱包谁负责”主体责任。对被不法分子利用转移涉诈涉赌资金的账户、商户、产品、渠道、钱包等开展倒查，查补本单位风险防控薄弱环节和管理漏洞，划清前中后台部门、各环节、总分行责任链，严肃追责，完善风险防控体系。（责任单位：银行，非银行支付机构。完成时间：持续推进）

3.建立健全账户分类分级管理体系。针对不同客户及其风险特征设定不同账户功能，审慎与客户约定并合理动态调整非柜面交易限额和身份核验方式，确保账户功能与客户正常资金结算需求相符，杜绝开户后账户功能和交易限额“一开全放"。推行简易开户服务，解决小微企业和流动就业群体“开户难”问题。（责任单位：银行，非银行支付机构。完成时间：持续推进）

4.严格落实风险管理监管责任。对辖区内银行和非银行支付机构倒查涉案账户、商户、产品、渠道、钱包的工作开展核查，对于倒查工作不彻底、整改流于形式、发生重大涉诈涉赌案件或舆情、收到重大涉诈涉赌举报线索的，将相关单位纳入执法检查范围。对于银行、非银行支付机构风险管控落实到位的，研究探索尽职免责机制。（责任单位：人民银行分支机构，银保监会派出机构。完成时间：持续推进）

5.完善考核评价机制。银行、非银行支付机构对开户、开通网上银行等业务的绩效考核要突出风险防范和业务发展两方面。银行卡清算机构不得鼓励银行多发银行卡。（责任单位：银行，非银行支付机构，银行卡清算机构。完成时间：2021年12月31日前）

（二）建立常态化工作机制，打好打击治理持久战。

6.建立电信网络诈骗和跨境赌博“资金链”治理工作专班，推动打击治理工作机制常态化运行。明确工作专班牵头部门及各部门职责，给予充足人力物力支持，全面强化电信网络诈骗和跨境赌博“资金链”治理组织保障。（责任单位：人民银行分支机构，银行，非银行支付机构，清算机构。完成时间：2022年3月31日前）

（三）完善打击治理电信网络诈骗和跨境赌博法制保障。

7.推动出台反电信网络诈骗法。配合全国人大常委会法工委推动出台反电信网络诈骗法，梳理、总结打击治理工作中行之有效的做法及有待研究解决的困难，在法律中明确相关规定。（责任单位：人民银行支付结算司、条法司，银保监会相关部门。完成时间：持续推进）

8.推动出台《非银行支付机构条例》。加强对非银行支付机构管理，健全支付业务管理制度要求，明确非银行支付机构账户风险主体责任，对参与电信网络诈骗和跨境赌博、为不法分子提供便利的非银行支付机构严肃处罚。（责任单位：人民银行条法司、支付结算司。完成时间：持续推进）

9.出台优化账户服务、加强受理终端管理等政策文件。指导银行在有效防控风险的前提下优化开户服务。加强对支付受理终端及相关业务管理，加大对利用虚假商户、收款码等搭建跑分平台转移非法资金通道的打击治理力度。（责任单位：人民银行支付结算司，银保监会相关部门按职责分工负责。完成时间：2021年12月31日前）

（四）开展“一人多卡”行业风险整治。

10.压降存量银行卡风险。各银行针对“一人多卡（含账户）、长期不动户开展行业风险排查清理，实现可用银行卡数量显著下降。中国银联统筹推动压降银行卡数量工作，牵头制定行业排查口径，做好宣传和舆情引导。（责任单位：银行，中国银联。完成时间：2021年12月31日前）

11.建立跨行开卡核验机制。建立跨行风险监测及银行卡核验机制，实现查询个人在全国范围内开立银行卡情况，选取首批银行开展试点。研究限制个人大量开立银行卡、支付账户。（责任单位：中国银联，中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行、交通银行、中国邮政储蓄银行、中信银行、中国光大银行。完成时间：持续推进，2022年3月31日前开始试点）

12.便利客户账户管理。为客户提供便利的账户开立、补换卡、账户类别升降级、销户、查询等服务，推进远程销户服务，为客户销户提供安全便捷渠道。（责任单位：银行，中国银联。完成时间：持续推进）

（五）加强个人信息和隐私保护，加大对买卖“两证两卡”打击力度。

13.严厉打击买卖个人信息等黑灰产业。组织主要互联网企业加强对通过互联网买卖个人信息、电话卡、银行账户、支付账户、收款码等行为的监测和处置力度，定期通报监测处置结果，发现线索及时移送公安机关。持续打击买卖个人身份证件、企业营业执照等为电信网络诈骗和跨境赌博提供便利条件的上游黑灰产业，依法追究相关单位和个人的法律责任。（责任单位：公安部、中央网信办、工业和信息化部相关部门按职责分工负责。完成时间：持续推进）

14.严格落实买卖账户惩戒机制。推进将买卖账户的惩戒措施上升为法律规定。依法对公安机关认定的买卖账户单位和个人实施惩戒措施。人民银行分支机构加强与公安机关沟通，建立健全被惩戒单位和个人信息台账，跟踪管理被惩戒单位和个人情况。（责任单位：人民银行支付结算司、征信管理局，公安部相关部门按职责分工负责，人民银行分支机构，银行，非银行支付机构。完成时间：持续推进）

（六）加强科技手段应用，强化联防联控机制。

15.加强警银联动。公安机关会同人民银行分支机构建立健全银行网点预警劝阻机制，对于可疑人员到银行网点办理开户、挂失补卡等业务的，银行网点将可疑信息报送当地反诈中心，公安机关快速排查，协助银行网点做好预警劝阻。银行、非银行支付机构建立本单位可疑人员库，加强业务审核，推动实现行业信息共享。（责任单位：公安机关，人民银行分支机构，银行，非银行支付机构。完成时间：持续推进）

16.建立电话卡、银行卡实名信息交叉核验工作机制。支持银行、非银行支付机构在为客户办理账户业务时开展个人手机号码实名登记信息的一致性比对。加强涉诈电话卡、涉诈银行卡等信息共享，强化开卡监测和风险管控，实现“一处涉诈、两卡受限”。（责任单位：工业和信息化部、人民银行相关部门按职责分工负责。完成时间：2022年底前）

17.加强典型案例分析和信息共享。加强涉诈涉赌典型案例账户和资金交易分析，总结涉案账户特征，组织银行和非银行支付机构进行案例共享和行业交流，提高银行和非银行支付机构风险监测能力。（责任单位：人民银行反洗钱局、反洗钱中心、支付结算司，银保监会相关部门按职责分工负责，银行，非银行支付机构。完成时间：持续推进）

18.完善风险识别和拦截机制。银行、非银行支付机构、清算机构建立健全涉诈风险监测拦截机制，监测高危交易、高危账户，依法采取管控措施。中国银联、网联清算有限公司牵头研发风险防控模型，推进风险防控模型、高危账户、高危IP地址等信息共享。支付清算协会带动中小银行提高反诈反赌风险识别和拦截能力。公安机关会同人民银行建立银行账户和支付账户管控措施申诉机制，受理并认定相关当事人的申诉。进一步细化完善涉诈冻结资金返还工作机制。（责任单位：银行，非银行支付机构，中国银联，网联清算有限公司，支付清算协会，公安部、人民银行、银保监会相关部门按职责分工负责。完成时间：持续推进）

19.确保交易信息传输真实性、完整性。清算机构应完善成员机构交易信息透明传输规则，加强对成员机构管理。银行、非银行支付机构应严格落实监管制度和清算机构标准，准确、完整向清算机构报送交易信息，确保涉诈涉赌交易全链条可追溯。人民银行分支机构对银行、非银行支付机构交易信息透明传输情况持续跟踪监督。（责任单位：银行，非银行支付机构，清算机构，人民银行分支机构。完成时间：持续推进）

20.加强对高风险企业信息共享。公安机关将涉诈涉赌企业信息、人民银行将有关企业账户信息、注册地址虚假等可疑企业信息与市场监管部门共享。市场监管部门加强与人民银行、公安机关共享企业登记注册信息。（责任单位：公安部、人民银行、市场监管总局相关部门按职责分工负责。完成时间：持续推进）

21.加强涉诈涉赌外汇资金监测和处置。在外汇资金跨境流动监测、分析与管理中，加强对涉诈涉赌外汇资金的监测和处置。对排查确认的涉诈涉赌外汇资金以及电信网络诈骗和跨境赌博涉及的地下钱庄等，及时采取措施并配合公安机关精准协同打击、从严查处。（责任单位：外汇局。完成时间：持续推进）

22.严厉打击利用虚拟货币转移涉诈涉赌资金。加大对虚拟货币兑换、买卖、提供信息中介、代币发行融资及衍生品交易等非法金融活动打击力度，金融机构和非银行支付机构不得为虚拟货币相关业务提供服务。（责任单位：人民银行金融市场司、支付结算司，公安部、银保监会相关部门按职责分工负责，银行，非银行支付机构。完成时间：持续推进）

23.加强跨境、边境地区资金流动管理和数字人民币风险管理。加强人民币资金跨境流动监测、分析与管理，对排查确认的涉诈涉赌资金，及时配合公安机关采取措施。稳妥推进大额现金管理，密切关注可疑现金流动使用情况，加强中缅边境等重点地区现金统计分析和现钞出入境管理。加强数字人民币风险管理，防范数字人民币被用于转移涉诈涉赌资金。（责任单位：人民银行宏观审慎管理局、货币金银局按职责分工负责。完成时间：持续推进）

24.应用人脸识别技术核验账户使用人身份。针对高风险客户、高风险交易等在手机银行、网上银行、移动应用程序登录或转账环节应用人脸识别等生物技术进行增强验证。（责任单位：银行，非银行支付机构。完成时间：持续推进）

（七）加强内部追责和监管问责。

25.严格落实内部追责。银行、非银行支付机构要严格落实上级对下级监管职责，对未履行强化风险防控职责、工作落实不到位的单位和相关责任人严肃追责。（责任单位：银行，非银行支付机构。完成时间：持续推进）

26.严肃开展监管问责。对于工作落实不到位、公安机关通报涉案情况严重的银行、非银行支付机构，及时开展专项执法检查。对涉嫌为违法犯罪活动提供帮助甚至参与违法犯罪活动的行业“内鬼"，依法对所在单位及相关个人予以问责。

清算机构工作落实不到位，未按要求监督成员机构合规开展业务导致自身或成员机构发生大面积业务风险事件、造成恶劣社会影响的，对清算机构予以问责。

人民银行分支机构监管责任落实不到位，导致辖区内银行和非银行支付机构未有效履职尽责，造成恶劣社会影响的，对人民银行分支机构予以问责。（责任单位：人民银行、银保监会相关部门按职责分工负责。完成时间：持续推进）

（八）加强宣传教育，营造群防群治良好局面。

27.开展打击治理电信网络诈骗和跨境赌博宣传活动。重点针对“低收入、低学历、低年龄”人群，以“入户、入村、入校”形式深入推进买卖个人身份证件、账户、收款码等的危害性及惩戒措施、账户服务便民惠民政策等系列宣传教育，形成对电信网络诈骗和跨境赌博群防群治的良好局面。（责任单位：人民银行、银保监会、公安部相关部门，银行，非银行支付机构，清算机构，支付清算协会。完成时间：持续推进）

（九）保障措施。

28.平衡账户风险防控与优化账户服务关系。银行要统筹做好账户风险防控和优化账户服务工作，按照开户便利度不减、风险防控力不减，优化账户服务要加强、账户管理要加强的“两个不减、两个加强”工作要求，科学评估账户风险情况，压降涉案账户数量、涉案金额和账户服务投诉数量。（责任单位：银行。完成时间：持续推进）

29.对因账户风险防控引发的投诉提供政策支持。指导银行、非银行支付机构依法合规妥善处理因账户风险防控引发的投诉。督促银行、非银行支付机构重点关注因账户风险防控引发的投诉，压实银行、非银行支付机构投诉处理的主体责任，畅通金融消费者投诉渠道，稳妥有序处理投诉，做好解释沟通与宣传引导工作，防范重大投诉风险和负面舆情。不简单以投诉数量作为依据进行考核评价。（责任单位：人民银行、银保监会相关部门按职责分工负责，银行，非银行支付机构。完成时间：持续推进）