

# 中国人民银行办公厅文件

银办发〔2017〕217号

## 中国人民银行办公厅关于进一步加强 无证经营支付业务整治工作的通知

中国人民银行上海总部，各分行、营业管理部，各省会（首府）  
城市中心支行，各副省级城市中心支行：

为贯彻落实第五次全国金融工作会议精神，保障党的决策部署在支付结算领域全面执行，主动防范系统性支付风险，严肃支付结算纪律，落实支付服务市场主体责任，强化监管问责，促进支付服务良性循环和市场健康有序发展，根据《互联网金融风险专项整治工作实施方案》（国办发〔2016〕21号文印发）和《非

银行支付机构风险专项整治工作实施方案》(银发〔2016〕112号文印发),人民银行决定在前期打击无证经营支付业务相关工作基础上进一步推进相关工作,以持证机构为重点检查对象,全面检查持证机构违规为无证经营支付业务机构(以下简称无证机构)提供支付清算服务的行为。现将有关事项通知如下:

## 一、整治工作主要目标

(一)切实加强无证机构整治,加大处罚力度,坚决切断无证机构的支付业务渠道,遏制支付服务市场乱象,整肃支付服务市场的违规行为。

(二)从严惩处违规为无证机构提供支付服务的市场主体,坚决整治严重干扰支付服务市场秩序的行为,规范支付业务活动,从根源上净化支付服务市场环境。

(三)持续强化人民银行支付结算监管工作,提高新形势下支付结算队伍的履职能力,培养敢于监管、勇于严管的监管精神,坚持问题导向和底线思维,筑牢支付安全防线。

## 二、整治工作检查范围

本次整治工作以持证机构为切入点,全面检查持证机构为无证机构提供支付清算服务的违规行为。持证机构包括:

- (一)银行业金融机构。
- (二)非银行支付机构(以下简称支付机构)。
- (三)中国银联、农信银资金清算中心、城市商业银行资金清算中心。

(四) 同城清算系统运营机构、小额支付系统集中代收付中心运营机构。

### 三、整治工作原则

(一) 突出重点，以点带面。分析研究无证机构支付业务主要经营模式及特点(附件1)，重点检查为无证机构违规提供支付清算服务的持证机构，以点带面，排查清理无证机构。以打击为无证机构违规提供支付清算服务的持证机构为抓手，加强源头治理，掌握无证机构整治工作主动性。

(二) 严肃执法，形成震慑。强化监管政策的执行与落实，重申持证机构监管底线要求，从严惩处持证机构违法违规行为，并曝光典型违法违规案例，保持高压震慑态势。

(三) 防打结合，打早打小。既要着力整治已经暴露的支付服务市场乱象，讲求策略方法，依法、有序、稳妥处置无证机构支付业务风险；更要通过整治工作总结经验教训，研究建立支付服务市场监管治理长效机制，做好风险防范和预警，尽可能使无证经营支付业务行为不发生、少发生；一旦发生要在苗头时期、涉众范围较小时及时有效解决。

### 四、整治工作思路

(一) 全面检查持证机构，排查持证机构事前、事中、事后各环节中的可疑违规线索，筛查无证机构名单。

(二) 以查处无证机构为切入点，结合无证整治和投诉举报等线索，彻查为其提供支付服务的持证机构，并据此检查该持证

机构为其他无证机构违规提供支付服务的情况。

上述两条检查主线并行实施，实现检查全覆盖，无死角。对于重复排查发现的无证机构，责令终止支付业务，情节严重造成较大损失的，按照规定会同相关部门予以取缔和处罚；对于反复出现违法违规行为的持证机构，严惩不怠。

## 五、整治工作安排

人民银行支付结算司负责本次整治工作的组织、协调、持续督导和统筹处置。具体工作安排如下：

### (一) 持证机构自查自纠阶段（2017年12月底前）。

持证机构对照监制度和检查内容（附件2）自查。自查主体包括持证机构总公司及各分支机构，要全面梳理支付业务合作主体、支付服务接口开放情况。针对自查发现的无证机构合作行为：

1. 客观分析查找原因，采取有效整改措施，在本阶段内确保整改到位。

2. 按照“了解你的客户”原则调查无证机构详细信息，并按照即查即报的原则，及时将相关信息报送所在地人民银行副省级城市中心支行以上分支机构（以下简称人民银行分支机构），配合开展相关无证机构清理工作。

持证机构应按周向人民银行分支机构上报自查自纠工作进展情况，并于工作完成后提交总结报告。

### (二) 人民银行分支机构组织检查阶段（2018年2月底前）。

1. 检查无证机构。一是根据《互联网金融风险专项整治工作实施方案》和《非银行支付机构风险专项整治工作实施方案》等文件确定的工作机制，继续推进无证机构支付业务摸排、核查、处置工作。二是对于持证机构自查发现的无证机构，及时组织开展调查核实。

2. 检查持证机构。一是根据无证机构相关核查工作发现的线索，按图索骥，排查为无证机构提供支付服务的持证机构，并组织开展相应的检查。二是根据持证机构自查自纠工作情况，自行确定持证机构检查范围，组织开展现场检查，排查是否还存在为其他无证机构违规提供支付服务。

3. 分类处置无证机构。对查实的无证机构，人民银行分支机构要督促其限时整改并退出市场，整改期间存量违规业务必须下降、不合规业务不再新增。对于抗拒监管要求，以及违规情形严重、社会影响较大的，人民银行分支机构要积极协调工商、公安等部门依法查处。

4. 总结报告。人民银行分支机构每半月向总行上报一次检查工作进展情况，包括持证机构为无证机构提供支付服务的模式分析、规模统计、市场影响研判等，并于工作完成后提交总结报告。

5. 人民银行总行将汇总违规线索信息，及时分办人民银行分支机构调查核实。违规情形涉及面广、影响范围大、情节严重的，由互联网金融风险专项整治工作领导小组办公室推进跨区域、跨部门协调开展清理整治。

### (三)人民银行总行组织开发展现场督查阶段(2018年4月底前)。

人民银行总行以支付结算业务执法检查人员名录库为基础，统一组织成立3-5个检查组，对人民银行分支机构检查工作情况进行抽查，视情直接对持证机构自查自纠情况进行飞行检查。人民银行总行抽查发现人民银行分支机构检查工作存在重大遗漏、持证机构为无证机构提供支付服务情形严重的，严肃追究相关责任人员责任。

人民银行分支机构检查工作期间，总行将视情组织人员对重点地区的检查工作进行评估、督查和督办。

### (四)处罚与总结阶段(2018年6月底前)。

1. 处罚持证机构。人民银行总行统筹考虑全国整治工作情况，根据持证机构的违规性质、违规情节、影响程度等因素，统一处罚标准。人民银行分支机构根据处罚标准，对相关持证机构实施同案同罚。

2. 人民银行分支机构工作总结。将无证经营支付业务整治纳入人民银行分支机构支付结算工作年度考核。整治工作成绩突出的，通报表扬，并对相关经验做法进行推广；整治工作要求落实不到位，或辖区内出现重大风险的，支付结算工作年度考核一票否决。

3. 总结报告。全面总结本次整治工作情况，重点总结如何将专项整治和日常监管有机结合，推动形成常态化、长效化的制度安排，构建支付结算监管工作长效机制。

## 六、整治工作要求

(一) 加强组织领导。人民银行分支机构对辖区内支付服务市场秩序负总责，要有效落实属地管理职责，确保辖区内无证经营支付业务整治工作组织到位、体系完善、机制健全、保障有力。要将无证经营支付业务整治工作作为履行支付结算监督管理职责的重要内容，明确责任，表扬先进，对工作失职、渎职行为严肃追究责任。在当前无证经营支付业务多发的形势下，要加强基础支持工作，做好人员、经费等保障工作。持证机构要深刻认识整治工作对营造公平竞争的市场环境、促进支付行业健康持续发展的重要意义，积极配合人民银行监管工作。

(二) 重视部门协作配合。人民银行分支机构要及时协调公安机关对初步认定的无证机构违法违规行为开展立案侦查；推动工商部门在企业信用信息公示系统公示有关情况，并按照公司登记管理、无照经营等法律法规采取吊销营业执照等惩处措施；会同相关部门共同做好群体性事件的预防和处置工作，齐抓共管，形成合力。对于检查中发现的疑似违反反洗钱、消费者权益保护等法律法规的行为，要及时移交反洗钱、金融消费者权益保护等部门进一步调查处理。

(三) 建立健全工作机制。人民银行分支机构要周密部署、迅速行动，不断优化工作方法，加强对无证经营支付业务活动的监测预警和风险研判，做到早发现、早预防、早处置。检查工作要注意程序严格规范，调查取证充分有力。对于无证机构，要注

意区分违法违规程度、风险大小等情况，分类处置。对于持证机构，要坐实违法违规事实，确保行政处罚有理有据，并注意总结违规情形及频次，不断完善日常监管工作。持证机构对于自身存在的问题，不推脱、不隐瞒，既要全面整改，更要研究利用互联网、大数据等技术手段不断提升风险控制能力，合规健康发展。

（四）做好宣传教育引导。中国支付清算协会、人民银行分支机构要加强关于无证经营支付业务整治工作的政策解读和舆论引导工作，主动适时发声，有针对性地回应社会关切，增信释疑，防范个别机构通过不实言论混淆视听。要充分运用各类宣传媒介或载体报道典型案件，通过案件剖析揭露无证经营支付业务违法违规手法和本质，提高支付风险宣传教育的广泛性、针对性和有效性。持证机构主动配合做好宣传教育引导工作或提供有力支持的，可在分类评级等日常监管中给予监管奖励。

（五）畅通举报投诉渠道。鼓励和引导社会公众及有关各方积极举报投诉无证机构，努力营造全社会共同抵制、打击无证经营支付业务的良好氛围。中国支付清算协会要充分发挥支付结算违法违规行为举报平台的作用，强化社会监督约束。持证机构主动提供有价值线索、有力协助整治工作的，可视情给予监管奖励，或对其违规行为酌情从轻处罚。

请人民银行分支机构将本通知转发至辖区内持证机构。

联系人及联系方式：冒犁文、张凯，010-66195160、66199553

附件：1. 无证经营支付业务筛查要点、认定标准及持证机构违规情形说明  
2. 持证机构自查内容

中国人民银行办公厅  
2017年11月13日

## 无证经营支付业务筛查要点、认定标准 及持证机构违规情形说明

### 一、无证经营支付业务筛查要点

在无证经营支付业务筛查中，对存在以下特点的资金划转行为进行重点关注：

- (一) 资金集中转入、分散转出，涉及跨区域交易。
- (二) 资金快进快出，不留余额；或留下一定比例余额后转出，过渡性质明显。
- (三) 拆分交易痕迹明显，故意规避交易限额。
- (四) 资金转入、转出金额与实际经营规模、经营活动明显不符。

### 二、无证经营支付业务主要认定标准

- (一) 银行卡收单业务。
  1. 以平台对接或“大商户”模式接入持证机构，留存商户结算资金，并自行开展商户资金清算，即所谓“二清”行为。
  2. 从事其他收单核心业务，重点关注特约商户资质审核、受理协议签订等业务活动。
- (二) 网络支付业务。

1. 采取平台对接或“大商户”模式，即客户资金先划转至网络平台账户，再由网络平台结算给该平台二级商户。
2. 为客户开立的账户或提供的电子钱包等具有充值、消费、提现等支付功能。

### 三、持证机构为无证机构违规提供支付服务的情形

(一) 为无证机构提供资金清算、结算通道。(重点关注：中国银联等清算服务主体)

(二) 通过系统发起集中代收付等业务的委托人直接从事支付业务。(重点关注：中国银联等清算服务主体)

(三) 持证机构向无证机构开放支付接口，无证机构以平台对接或“大商户”模式接入持证机构。无证机构通过支付接口将其拓展的商户交易上送持证机构，由该持证机构为其商户结算资金，或者通过其他持证机构为其商户结算资金。(重点关注：银行业金融机构、支付机构)

(四) 持证机构向无证机构开放支付接口，无证机构以平台对接或“大商户”模式接入持证机构。无证机构与持证机构签订代付合作协议(如代付工资等名义)，由该持证机构直接将资金结算至无证机构指定账户。(重点关注：银行业金融机构、支付机构)

(五) 持证机构将部分核心业务交由外包服务机构办理，或外包服务机构再次进行转让或转包，导致无证机构从事收单核心业务。该类核心业务主要包括特约商户资质审核、受理协议签订、受理终端主密钥生产和管理等。(重点关注：银行业金融机构、支

付机构)

(六) 为无证机构开立内部过渡户，用于接收无证机构的商户资金；或者直接从内部过渡户向无证机构指定账户划转资金。

(重点关注：银行业金融机构)

## 持证机构自查内容

### 一、特约商户资质审核

是否遵循“了解你的客户”原则，严格落实商户实名制，重点检查是否存在以平台对接或“大商户”模式拓展特约商户（含网络商户），特约商户巡检制度是否落实到位。通过外包商拓展的商户，收单机构是否履行了审核责任，收单机构与外包商协议及合作内容是否符合相关规定，是否存在将核心业务外包的违规行为。

### 二、受理终端主密钥与网络支付接口管理

是否建立商户终端主密钥和网络支付接口的日常管理、风险交易监测等内控制度，是否设置专人专岗负责密钥的生成与管理，是否存在由外包商办理商户终端主密钥的生成、灌装和管理的情况，巡检制度落实情况；各持证机构应重点排查是否存在网络支付接口转接、挪用的情况。

### 三、交易处理

收单机构是否自主完成收单业务交易处理；是否向其他收单机构、未获收单业务许可的其他机构开放交易接口；是否存在系统化变造、伪造交易信息的情形；是否与支付机构在相关领域合

作开展收单业务；收单业务合作外包商是否建立交易处理平台，以直接向收单机构、发卡银行、中国银联、农信银资金清算中心、城市商业银行资金清算中心、同城清算系统运营机构、小额支付系统集中代收付中心运营机构直接发送交易信息。

#### **四、资金结算**

重点检查收单资金（包括与其他机构合作开展的收单业务）结算流程，是否完成系统改造确保交易信息真实、完整、可追溯；收单机构是否建立特约商户收单账户设置和变更审核制度，是否违规为不符合制度要求的特约商户提供T+0资金结算服务；是否按协议约定及时将交易资金直接结算到特约商户的收单银行结算账户，是否存在将商户资金汇总至收单机构支付账户后以代付名义转移资金的情况；是否存在将特约商户的结算资金划转至“二清”机构拥有或实际控制的账户，再由“二清”机构通过其他途径完成对商户入账；银行是否为未获收单业务许可的其他机构提供资金转移服务。

#### **五、客户备付金管理与账户开立**

客户备付金制度执行情况、客户备付金安全性，重点检查是否存在使用非备付金账户存放、划转客户备付金的情况。为支付机构开立备付金银行账户的情况，以及是否履行了相关监督职责。

#### **六、账户开立与使用合规性**

账户包含个人及单位的银行结算账户和支付账户。

对于银行结算账户，账户实名制落实情况；2016年12月1日

后，是否为同一个人在同一家银行新开立超过一个I类户；个人银行账户分类管理落实情况，如是否远程开立I类户，开立II、III类户时，是否存在直接向支付机构验证账户信息等行为，II、III类户限额管理执行情况，非柜面开立的II类户是否可以从非绑定账户入金，II类户是否可以超限额购买非银行自营或代销的理财产品。

对于支付账户，是否严格落实账户实名制；账户分类管理及交易限额落实情况；支付机构为客户开立支付账户，是否通过合法安全的外部渠道进行客户身份基本信息验证；通过银行验证个人客户身份基本信息的，是否为I类银行账户或信用卡。

## 七、内部过渡账户开立情况

用于开展支付结算业务的内部过渡账户开立情况，具体业务背景为何；内部过渡账户开立和使用是否合规，是否直接或变相为无证机构结算商户资金提供便利；对无证机构大额或高频的可疑交易是否监测得力，是否存在直接从内部过渡户向无证机构指定账户进行资金转账的情况。

## 八、收单外包业务管理

外包商是否存在以特约商户名义入网，并发送其他特约商户的银行卡交易信息；是否再次转包业务；是否直接或间接掌握、存储商户交易明细信息。差错争议处理工作是否交由外包商办理，差错争议处理过程中收单机构提供的交易凭证是否真实。

## 九、代收付业务开展情况

重点调查与其他机构合作开展代收付业务的相关情况，是否

以代付的名义直接或变相为无证机构提供商户收单资金的货币资金转移服务，是否就代收付业务与客户签订协议，协议内容是否符合有关规章制度规定，是否审核客户资质和申请开展代收付业务的实际背景，是否执行风险交易监测和反洗钱的相关职责要求。

## 十、防范电信网络新型违法犯罪的各项责任履行情况

《中国人民银行关于加强支付结算管理 防范电信网络新型违法犯罪有关事项的通知》（银发〔2016〕261号）落实情况，如银行自助柜员机是否执行24小时后办理非本人同行转账、是否建立单位开户审慎核实机制、是否为入网不满90日或者入网后连续正常交易不满30日的特约商户提供T+0资金结算服务、是否在网上买卖POS机、刷卡器等受理终端。

## 十一、风险案件处置情况

外包商或支付业务合作方是否发生过风险案件；特约商户是否发生过风险案件。

---

抄 送：中国支付清算协会。

内部发送：支付司，条法司，市场司，反洗钱局，消保局。

---

中国人民银行办公厅

2017年11月13日印发