

特 急

中国人民银行办公厅文件

银办发〔2009〕149号

中国人民银行办公厅关于贯彻落实 《中国人民银行 中国银行业监督管理委员会 公安部 国家工商总局关于加强银行卡安全管理、 预防和打击银行卡犯罪的通知》的意见

中国人民银行上海总部,各分行、营业管理部、省会(首府)城市中心支行、副省级城市中心支行;各国有商业银行,股份制商业银行,中国邮政储蓄银行,中国银联股份有限公司:

为进一步加大预防和打击银行卡犯罪的力度,现就贯彻落实《中国人民银行、中国银行业监督管理委员会、公安部、国家工商总局关于加强银行卡安全管理、预防和打击银行卡犯罪的通知》(银发〔2009〕142号,以下简称142号文)各项要求提出如下意见:

一、切实增强贯彻落实142号文的责任感和紧迫感

142号文是在我国银行卡产业获得很大发展、风险管理形势

日益复杂的情况下，人民银行、银监会、公安部和工商总局等 4 部委为贯彻落实国务院领导重要批示、稳定银行卡市场秩序、充分发挥银行卡促进经济增长的作用，在广泛征求商业银行意见的基础上起草和印发的。针对银行卡风险案件反映出的银行卡制度、业务和技术方面的风险点，142 号文按照预防为主、打防并举、明确责任、综合治理的工作思路，从发卡、交易、使用和受理等各环节，全面、系统地提出了风险防控要求。

人民银行各分支机构、各商业银行和中国银联要从深入贯彻落实科学发展观、全面构建社会主义和谐社会的高度，从维护人民群众根本利益和稳定社会经济金融秩序出发，充分认识贯彻落实 142 号文的重要意义，全面解决银行卡安全管理中存在的突出问题，依法打击银行卡犯罪。

二、进一步加强银行卡风险管理，努力遏制银行卡风险案件高发势头

（一）建立有关损失底线的量化目标责任制。

1. 淡化数量考核指标，以业务发展质量为考核依据。

发卡机构要取消单纯以发卡数量为考核指标的做法，以发卡业务发展质量为考核依据，设立资产不良率、发卡收入等风险、收益指标。收单机构要取消单纯以特约商户数量为考核指标的做法，以收单业务发展质量为考核依据，设立商户欺诈率、收单分润收入等风险、收益指标。有关发卡、受理市场考核指标要由发卡机构和收单机构总行（部）向人民银行报告。

2. 按照“谁发卡、谁负责”和“谁发展的特约商户、谁负责”的原则建立发卡机构和收单机构责任追究制度。

发卡机构违反客户身份识别制度、账户实名制、可疑交易监

测和报告等管理规定的，要按照反洗钱法相关规定予以处罚。收单机构未严格落实特约商户实名制、现场检查、非现场监控、商户培训、商户类别码设置和终端机具管理等收单市场管理制度，造成特约商户从事或者协助从事信用卡套现、伪卡欺诈等行为，或者造成发卡机构和持卡人资金损失的，人民银行将追究收单机构的行政责任。

对于因发卡机构过错，造成多次发生客户资金被盗案件，或者虽发生一次但情节严重的，人民银行将对发卡机构予以通报并限期整改。对于因管理不善或未对商户尽职培训，导致所拓展商户和所布放终端机具多次发生受理伪卡、盗录信息、套现、欺诈等风险案件，或者虽发生一次但情节严重的，人民银行将对收单机构予以通报并限期整改。

（二）加强受理市场管理，建立特约商户信息登记制度。

1. 各地收单机构要于 2009 年 10 月 31 日前在当地人民银行分支机构登记存量特约商户清单（名称、地址、法定代表人或负责人姓名），有关登记材料要由当地收单机构负责人签字并加盖机构公章。本意见印发之后新拓展的增量特约商户信息，收单机构应在与特约商户签约之日起 1 个月内办理登记手续。

2. 人民银行分支机构要做好特约商户信息登记的组织、协调工作，督促收单机构按照要求进行登记，并认真审核收单机构提交的登记材料，确保登记材料的规范性。2009 年 12 月 1 日前，要将完成的存量特约商户登记信息汇总报人民银行总行。对增量特约商户信息的登记工作，要按季汇总报人民银行总行。

3. 人民银行分支机构要利用特约商户信息，加强对受理市场的规范管理，在防范风险、打击银行卡犯罪方面发挥作用。不得

将特约商户信息用于其他目的，也不得擅自提供给其他任何机构。

（三）加强银行卡宣传工作。

人民银行分支机构、各商业银行和中国银联要采取发放宣传材料、开展现场咨询、有奖征文活动、开辟宣传专栏、以案说法和举办培训班等方式，开展大规模的宣传工作。重点宣传我国银行卡产业取得的重大成就，引导社会公众正确看待目前银行卡市场存在的风险，维护社会公众信心，并加强对持卡人的安全用卡教育，提高安全用卡意识和技能。

人民银行分支机构、各商业银行和中国银联要制定相应的系列宣传方案，宣传活动至少要坚持一年。2009年11月15日前，人民银行分支机构、各商业银行和中国银联要根据宣传方案组织至少两种不同渠道（如网络、电视或报刊）的宣传活动，并于2009年12月15日前将有关宣传活动的小结报人民银行总行。

（四）准确理解142号文有关规定。

1. 关于“联网核查公民身份信息系统运行前开立的银行卡存量账户要逐步进行联网核查，未经核实的，发卡机构要专门标识，采取更严格的风险控制措施”。

各商业银行要充分利用联网核查公民身份信息系统验证客户身份信息，对于联网核查公民身份信息系统运行前开立的银行卡存量账户可采取在营业网点、官方网站、ATM屏幕等张贴告示的方法集中提示，鼓励客户主动申请进行联网核查。客户在营业网点办理需要进行联网核查公民身份信息的业务时，银行应同时进行客户开户资料检查，及时修改、补充相关信息，确保客户资料真实、完整和合规。对于未经核实的，要做专门标识，并采取

降低授信额度、控制发卡数量等更严格的风险控制措施。

2. 关于“个人代理他人办卡的，发卡机构必须同时核对代理人和被代理人的真实身份。无正当理由不允许个人代理多人办卡”。

申领信用卡必须由本人持身份证原件亲自办理，不允许其他个人代办。

个人代理他人办理借记卡的，须在办卡申请表中增加填写“代办理由”一项。发卡机构必须同时核对代理人和被代理人的真实身份，留存双方的身份证件复印件，并登记双方的姓名、证件类型和号码。个人代理多人办理借记卡的，发卡机构应全面了解和审查代理人的职业背景、代办目的和代办性质等，并据此判断个人代理多人办卡的理由是否正当，如理由明显不正当，发卡机构不得为其办理借记卡。原则上，个人一次性代理办理借记卡的数量不得超过3张。

在办理单位代发工资、代缴款等需要单位员工集体开立借记卡账户的业务时，鼓励发卡机构采取员工本人开卡而非批量开卡方式。如采取单位批量开卡方式，单位应对员工身份的真实性承担责任，且须员工本人持身份证原件到网点办理激活并当场修改密码后方能正常使用。

3. 关于“对申领首张信用卡的客户，发卡机构要对客户亲访亲签，不得采取全程自助发卡方式”。

对在本发卡机构申请首张信用卡的客户，发卡机构要建立亲访亲签制度。亲访是指发卡审核人员或营销人员采取面谈、上门和电话等多种方式，访问申请人本人，并在申请表受理栏注明亲访事项。亲签是指发卡机构柜面受理人员或营销人员要亲自见到

申请人本人签名，并在申请表受理栏注明亲自见到申请人本人签名。对于未严格执行亲访亲签制度、造成风险案件的，发卡机构要承担相应的责任。

鼓励信用卡发卡机构对所有在本发卡机构申领信用卡的客户，都采取亲访亲签制度。

4. 关于“谨慎发展无稳定工作、收入的客户群体，从严授信”。

信用卡发卡机构要谨慎发展无稳定工作和收入的客户群体，原则上不鼓励发展未成年人、本科及以下学历的在校学生。对信用状况不易辨别而确有用卡需求的部分客户群体，要采取抵押、担保和质押等方式发卡。禁止发行授信额度无上限的信用卡。禁止发卡营销大规模宣传无限卡。

5. 关于“发卡机构不得将信用卡发卡营销业务外包”。

发卡机构只能采取柜台营销或自建营销队伍的方式进行信用卡发卡营销，不得将信用卡发卡营销业务委托给其他法人机构，发卡机构全资或附属子公司、控股公司，以及与发卡机构合作发行认同卡、联名卡并向自身客户营销认同卡或联名卡的合作机构除外。已采取外包模式开展信用卡发卡营销业务的发卡机构，最迟要在 2009 年 10 月 31 日前按照新的要求整改到位。

6. 关于“禁止单位代办信用卡，法律法规另有规定的除外”。

禁止单位代办信用卡，是指以下情形中的一种或几种：（1）在本单位员工不知情或不同意的情况下强行为员工指定发卡机构；（2）信用卡申请人不是本单位员工本人或者申请人与持卡人不一致；（3）信用卡申请表上签名确认者与持卡人不一致；（4）某独立的中介单位为其他单位营销办卡。

单位统一组织本单位员工向发卡机构申请办理公务卡、商务

卡等信用卡产品时，发卡机构必须严格制度规定，核对、验证办卡信息，确保申请人均为该单位员工本人，且需员工本人在申请表上签名确认。发卡机构只应允许经营业绩良好、管理正规、收入较高的单位统一组织本单位员工申领商务卡等信用卡产品。

7. 关于严格自助转账业务处理。

对于开通电话银行转账、ATM 转账和网上银行转账等自助转账类业务的增量持卡人，发卡机构应要求持卡人主动申请并书面确认，同时要对其进行风险提示。客户通过已采取电子签名验证的网上银行渠道申请自助转账类业务的，视同客户本人主动申请并书面确认。为持卡人开通自助转账类业务，发卡机构必须验证持卡人的身份证件。

对于开通自助转账类业务的存量持卡人，要通过网点公告、网站公告、短信通知、ATM 屏幕告示等方式，广泛进行风险提示，鼓励持卡人主动进行书面确认，并可根据本人的实际需要，通过银行柜台或网上银行关闭自助转账功能。未到银行柜台或网上银行关闭自助转账功能的，可视同同意使用银行卡自助转账类业务。

为持卡人开通电话银行转账或 ATM 转账的，每日每卡转出金额不得超过 5 万元人民币。开通网上银行转账的，在未采用数字证书、电子签名等安全认证方式的情况下，单笔转账金额不应超过 1 千元人民币，每日累计转账金额不得超过 5 千元人民币。发卡机构必须在 2009 年 10 月 31 日前，按照上述限额要求进行设置。

下列自助转账类业务可不受上述金额限制：（1）通过自助转账渠道缴纳公共事业费的；（2）开通同一持卡人账户之间转账，

且发卡机构能有效识别转出、转入方为同一持卡人账户的；（3）持卡人提前通过银行柜台签约对转入账户进行绑定且同时指定交易电话的。

在满足上述要求的前提下，发卡机构应支持持卡人自行设置转账业务限额。

8. 关于“发卡机构要建立和完善银行卡交易监测系统，建立持卡人主体交易信息数据库，实现对持卡人信息的风险防控。对信用卡授信额度及分期付款等业务的信用额度应合并计算，统一各项业务指标和风险指标的统计口径”。

发卡机构要在完善信用卡异常交易预警及监测系统的基础上，建立借记卡异常交易预警、监测及提示系统。要建立健全以持卡人为单位的风险管理体系，加快建立持卡人主体数据库，利用该数据库实现对持卡人的集中管理、统一授信，以及对持卡人交易信息的集中监测。原则上，借记卡异常交易预警、监测及提示系统以及持卡人主体数据库应在 2011 年底前完成。

发卡机构要严格控制一人多卡、过度授信的情况。对已在本发卡机构或其他发卡机构大量开户或申卡的持卡人申办卡，要从严审查，并加强风险控制。要建立对持卡人的综合授信制度，将分期付款业务的信用额度纳入持卡人综合授信额度中计算，谨慎选择办理分期付款业务的客户群体，严格授信额度审批流程，防范分期付款业务成为信用卡套现渠道。

9. 关于禁止异地收单行为。

收单机构不得为经营场所地不在收单机构注册地的特约商户提供银行卡收单服务，包括总对总收单或信用卡中心在分行所在地收单等，现有已提供银行卡异地收单业务的收单机构，要立

即停止，2009年11月30日前，所有非本地收单机构要退出当地收单市场。各收单机构总部要加强对本系统分支机构异地收单行为的清理工作。

人民银行分支机构要加强对异地收单行为的监督，发现其他地市的收单机构在当地从事收单业务，要主动与收单机构注册地的人民银行分支机构沟通，请其协助做好非本地收单机构退出当地收单市场的相关工作，维护收单市场秩序稳定。2009年11月30日之后，仍发现其他地市的收单机构在本地从事或者变相从事收单业务的，要立即向人民银行总行报告。

收单机构注册地的人民银行分支机构要采取措施禁止本地收单机构跨地市从事收单业务，积极配合收单地区人民银行分支机构做好相关工作。2009年11月30日以后，仍发现收单机构跨地市经营收单业务的，人民银行总行将对当地人民银行分支机构通报批评，并同时对该收单机构总部通报批评、限期整改。

2009年12月15日前，人民银行分支机构、各收单机构总行（部）要将对异地收单行为的整改、查处情况向人民银行总行报告。

10. 关于“完善技术措施，创造条件实现ATM的实时监控”。

收单机构要加强ATM巡检，每个月至少巡检一次，重点检查ATM等自助设备是否张贴有异常通知，ATM出钞口、读卡器是否有堵塞或安装有其他附加装置；是否安装有异常的刷卡进门装置；是否安装有盗取密码的摄像机；ATM工作状态、夜间灯箱、自助区照明是否正常；ATM电视监控、“110”联动报警等技防设施工作是否正常。

收单机构要实现对ATM交易集中监控和实时视频监控的功

能，ATM 应能感应实时触发报警装置，并通知后台工作人员或联网报警。目前未实现 ATM 交易集中监控、实时视频监控和机具感应功能的收单机构，要加强巡检频率，每个月对 ATM 至少巡检两次，必要时要 24 小时配备保安，加强看守。有关 ATM 交易集中监控、实时视频监控或机具感应功能要在 2012 年底前实现。鼓励收单机构针对 ATM 采用键盘防窥罩、安全卫士、震动出入卡、动态密码等先进技术，防止信息盗录。

收单机构对 ATM 监控录像的保存时间要在目前的 30 天基础上逐步延长，直至达到 3 个月以上。目前，对有疑点的录像至少保存 3 个月，以利于发现案件线索。收单机构一旦发现所布 ATM 发生信息盗录，应按照相关行业风险管理规则及时将涉案信息提交中国银联，并立即采取措施，防止发生类似情况。

人民银行将加强对 ATM 的检查、管理，采取定期或不定期抽查收单机构有关 ATM 的巡检记录、检查 ATM 技术防控措施等，敦促收单机构加强 ATM 管理。

11. 关于“对于确有移动 POS 机跨地区使用需求的商户，收单机构要对其进行严格核实确认并经总部审核同意后再予以开通，有关信息要同时向人民银行报告”。

对于确有移动 POS 机跨地区使用需求的增量商户，收单机构要对其进行严格核实确认并经总部审核同意后再予以开通，有关信息要由收单机构和其总部分别向当地人民银行分支机构和人民银行总行报告。已开通移动 POS 机跨地区使用的收单机构，要由其总部汇总有关信息（含收单机构名称、商户名称、移动 POS 机编号、开通地区、开通原因、开通时间等），于 2009 年 10 月 31 日前报人民银行。

12. 关于“收单机构应严格遵守商户类别代码和扣率的有关规定，禁止套用、变造与真实商户类型不相符的商户编码以及多家商户共用一个商户编码和多台终端机具共用一个终端编号”。

中国银联要加强对收单机构发展特约商户和设置商户类别码行为的敦促、监督工作，建立对违反银行卡受理市场秩序特别是套用、变造商户类别码行为的投诉、举报和约束机制，并提高执行力。一旦发现有违反相关业务规则的行为，要依照有关约束规则严格处理，促进建立行业共同维护银行卡受理市场秩序的良好自律机制。要在每月的前15日内将相关变造、伪造商户类别码信息以及约束、处理情况如实向人民银行报告。中国银联要敦促、监督子公司带头遵守有关发展特约商户和设置商户类别码的行业规则。

发卡机构、收单机构发现变造、伪造商户类别码信息的情况，除立即向中国银联反映外，也要向人民银行报告、投诉。人民银行分支机构接到当地发卡机构、收单机构有关变造、伪造商户类别码信息的报告或投诉，要立即向人民银行总行反映、报告。人民银行将建立对变造、伪造商户类别码的收单机构的约谈告诫、通报批评和限期整改制度。

因不正确设置、注册和传输商户类别码而损害市场其他参与方合法权益的，收单机构要承担相应的赔偿责任。

13. 关于中国银联“要敦促、协助收单机构加强对特约商户及机具的管理，研究建立全国统一的特约商户信息注册、登记、风险防控系统”。

中国银联要抓紧建立全国统一的联网通用商户信息注册、登记系统，并会同各收单机构逐步试点推广。要制定联网商户信息

注册、登记的业务规则和技术标准，建立针对注册商户信息存在虚假、严重误导性陈述或者重大遗漏的约束机制。

各收单机构要在 2010 年 6 月底前建立完善本收单机构商户信息管理系统，商户信息应包括商户编号、商户中文名称、商户简称、地区代码、商户地址、收单机构代码、商户状态、商户营业执照号码、商户类别码、受理终端编号、受理终端状态、受理终端类型和商户结算手续费等，完成与中国银联商户信息注册系统的接口改造，并配合中国银联做好注册试点和推广工作，确保在 2011 年 6 月前全面完成商户信息注册工作。

中国银联要加强对注册系统的信息安全管理，对收单机构注册导入的商户信息应承担安全保密责任。如果收单机构认为有必要，中国银联应向其出具承诺函。中国银联应按月将收单机构联网商户信息注册与侦测、整改情况向人民银行报告。

14. 关于中国银联“要会同成员机构尽快制定信用卡还款、电话 POS 等现行联网联合业务规范中没有明确规定的跨行支付服务的业务规则和技术标准。未经商业银行同意，不得自行开通信用卡还款、电话 POS 等业务的跨行交易”。

中国银联要加强对分公司开展创新支付业务的统一管理和规范，分公司开展创新支付业务应经过总公司批准，并向当地人民银行分支机构报告。总公司应将各分公司的创新支付业务统一向人民银行报告。

中国银联要配合人民银行加强对市场上各类创新业务的规范，及时将现行联网联合业务规范中没有明确规定的跨行支付服务发展情况向人民银行报告，并在人民银行指导下，会同成员机构尽快制定相应的业务规则和技术标准。未获得商业银行明确的

书面同意，中国银联不得自行开通现行联网联合业务规范中没有明确规定的跨行支付服务。当前，要会同成员机构尽快制定信用卡还款、电话 POS 等业务的跨行支付的业务规则和技术标准，并向人民银行报告。

（五）其他相关事项。

1. 为持卡人提供多种信用卡消费交易确认方式。发卡机构在发行信用卡时，必须为持卡人提供密码消费交易模式，供持卡人选择，不得仅设置签名交易模式。

2. 严格收单结算账户管理，禁止将特约商户（含固定电话支付业务的特约商户）的个人结算账户设置为信用卡收单账户。现有已使用特约商户的个人结算账户开展信用卡收单业务的收单机构，要立即关闭信用卡受理功能。人民银行分支机构要做好敦促收单机构按照该政策进行整改的工作。

3. 严格银行卡受理终端对外开放。收单机构不得允许在银行卡受理终端机具上受理社会企业发行的非银联及 PBOC2.0 标准的预付卡。

4. 加大防范信用卡套现的力度。中国银联应积极联合各成员机构，加大对信用卡套现商户的交易排查、协查处理、技术侦测和不良信息共享等工作力度，并不断完善有关预防和处理信用卡套现行为的行业规则，敦促各收单机构共同遵守。有关套现商户和其收单机构信息及对收单机构的处理情况应及时向人民银行报告。

三、严格执行 142 号文和本意见的各项管理规定，确保银行卡安全管理工作取得实效

（一）人民银行分支机构要充分发挥组织、协调作用，加强

领导，履行好银行卡安全支付管理职责。

1. 做好银行卡安全管理的综合协调工作，建立健全银行卡风险联合防控机制。会同当地银监机构、公安机关、工商部门尽快转发 142 号文，并牵头建立与公安机关在打击银行卡犯罪、与工商部门在规范信用卡广告市场和打击信用卡套现方面的协调工作机制，其中与公安机关的工作机制要按照《中国人民银行办公厅、公安部办公厅关于成立联合整治银行卡违法犯罪办公室的通知》（银办发〔2009〕123 号）要求建立和完善。

2. 在认真分析、科学判断本地区银行卡风险形势特点的基础上，制定对 142 号文和本意见的实施方案。从发卡、交易、使用和受理等各个环节入手，系统而有序地解决银行卡安全问题，切实把人民银行所肩负的维护银行卡支付安全、高效运行的职责要求转化为具体的工作部署和措施安排。有关实施方案要于 9 月 1 日前报人民银行总行。

3. 狠抓落实，明确责任，主动做好督促、指导工作，建立以检查促整改、堵漏洞的工作机制。结合本地实际情况，研究制定重点明确、措施得当的银行卡市场专项整治方案并进行部署，督促辖区内各商业银行和银联分公司认真落实。有关银行卡市场专项整治工作要于 2009 年 11 月 15 日前结束，有关工作开展情况要于 2009 年 12 月 15 日前书面向人民银行总行报告。

4. 努力提高银行卡安全管理能力。及时总结银行卡安全管理工作经验，注意把实践中的有效措施和成功经验制度化，不断增强管理效率。

（二）各商业银行和中国银联要逐条落实 142 号文和本意见的有关规定，全面完善安全措施，做好源头控制工作。

1. 高度重视风险管理工作。要深刻反思长期以来一些银行过度注重规模扩张，忽视风险管理所导致的无序发展、恶性竞争和行业不自律等问题，高度重视银行卡风险管理工作，加大风险管理人力、物力投入，完善风险管理政策，提高执行力，从根本上防范银行卡案件的发生。

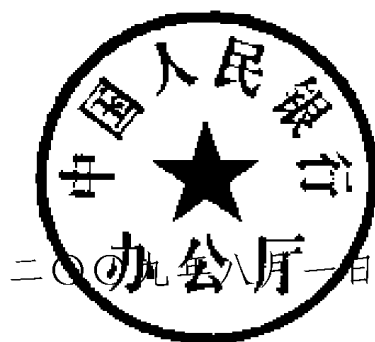
2. 抓紧提出落实措施方案。要针对信用卡套现、伪卡欺诈、利用 ATM 盗取客户资金和短信诈骗等高发案件，结合 142 号文和本意见提出的落实账户实名制、降低信用卡发卡风险、保障银行卡信息安全、加强交易监测和使用管理、严格受理市场风险管理、规范市场竞争、加强宣传等重点工作，抓紧提出切实可行的措施方案，于 2009 年 9 月 1 日前报人民银行。

3. 尽快开展自查自改工作。本行（公司）有关制度规定和实际做法与 142 号文和本意见精神一致的，要继续坚持，并不断强化；不一致的，要尽快修改、调整，严格进度要求，确保实效。2009 年 12 月 15 日前，要将有关自查自改工作开展的阶段性情况书面向人民银行报告。

（三）加强检查监督，排查银行卡市场存在的漏洞和不规范行为。

人民银行将依据《中华人民共和国中国人民银行法》、《中华人民共和国反洗钱法》、《人民币银行结算账户管理办法》（中国人民银行令〔2003〕第 5 号发布）、《金融机构客户身份识别和客户身份资料及交易记录保存管理办法》（中国人民银行令〔2007〕第 2 号发布）和《中国人民银行关于进一步落实个人人民币银行

存款账户实名制的通知》（银发〔2008〕191号）等法律规章，结合142号文和本意见有关要求，对银行卡经营机构履行客户身份识别制度、账户实名制和支付清算规则等方面的情况实施检查。



主题词：支付结算 银行卡 意见

内部发送：支付司，条法司，科技司，反洗钱局。

联系人：黄 萍 联系电话：66194434 （共印 47 份）

中国人民银行办公厅 2009 年 8 月 3 日印发
