深入贯彻落实反电信网络诈骗法
推动“资金链”治理再上新台阶

（中国人民银行党委委员、副行长 张青松）

习近平总书记高度重视打击治理电信网络诈骗工作，在2021年4月对打击治理电信网络诈骗工作作出重要批示，强调注重源头治理、综合治理，全面落实打防管控措施和金融、通信、互联网等行业监管主体责任，加强法律制度建设，坚决遏制此类犯罪多发高发态势。反电信网络诈骗法作为我国第一部专门、系统、规范打击治理电信网络诈骗的法律，是贯彻习近平总书记重要批示指示精神的重要举措，为推动形成全链条反诈、全行业阻诈、全社会防诈的打防管控格局提供了全面的法治保障。

国务院打击治理电信网络新型违法犯罪工作部际联席会议统筹指挥下，组织银行业金融机构、非银行支付机构、清算机构等金融单位主动作为，协助公安机关阻断电信网络诈骗资金转移链条，挽回大量人民群众损失，取得了阶段性成效。打击治理电信网络诈骗犯罪具有长期性、艰巨性、复杂性，金融行业要始终坚持以人民为中心，把学习、宣传、贯彻、实施反电信网络诈骗法作为当前和今后一个时期的一项重要任务，充分发挥法治引领作用，增强反诈工作的责任感和使命感，按照法律赋予的职责任务，推动“资金链”治理再上新台阶，以实际行动守护人民群众“钱袋子”。

一、坚持法治思维，依法履行金融反诈责任

反电信网络诈骗法对信息链、资金链、技术链、人员链等各环节都提出了具体举措和明确要求，清晰界定了各行业各部门的反诈

职责。银行业金融机构、非银行支付机构作为“资金链”治理的关键，要切实履行金融治理法律责任，防范金融服务被不法分子用于转移电信网络诈骗资金。

一是压实风险防控主体责任。银行业金融机构、非银行支付机构要按照“谁的账户谁负责”“谁的商户谁负责”“谁的终端谁负责”“谁的钱包谁负责”等原则严格落实主体责任，逐条对照法律条款要求完善内部控制机制和安全责任制度，将反电信网络诈骗纳入工作环节和业务流程，使反电信网络诈骗成为金融行业风险控制的有机组成部分。

二是完善内部组织保障。银行业金融机构、非银行支付机构要明确落实反电信网络诈骗法牵头负责部门和专职工作人员，统筹整合安全保卫、反洗钱、运行管理、个人金融、网络金融、公司金融、信用卡等条线力量，强化各部门工作职责和分工协作，划清前中后台各部门、各环节、总分支机构责任链，将“资金链”治理纳入重点工作任务清单和绩效考核体系，为打击治理工作机制常态化运行提供组织保障。

三是严肃追责问责。银行业金融机构、非银行支付机构对被用于电信网络诈骗活动的银行账户、支付账户和支付结算服务等，要严格以案倒查、举一反三，查补本单位风险防控薄弱环节和管理漏洞。严格落实上级对下级监管职责，对未履行风险防控职责的单位和相关责任人严肃追责。

二、坚持控增量清存量，持续完善账户管理机制

强化银行账户和支付账户管理是电信网络诈骗“资金链”治理的首要环节。反电信网络诈骗法按照党中央“完善预防性法律制度”要求，在“金融治理”章节提出强化开户管理，着重强调客户尽职调

查、异常开户处置、开户数量管理等要求，在前端防范方面为“资金链”治理夯实了根基。银行业金融机构、非银行支付机构要严格落实法律规定，切实守住开户风险防控关。

一是完善客户尽职调查制度。落实好客户尽职调查是银行业金融机构、非银行支付机构为客户提供服务、识别电信网络诈骗犯罪的前提条件。反电信网络诈骗法第十五条对客户尽职调查涉及的业务范畴、持续时间和工作内容都提出了明确要求。银行业金融机构、非银行支付机构要依法采取合理必要措施识别客户身份、了解开户目的，为判别相关账户、支付结算是否符合客户身份背景、正常业务需求打好基础，让刻意规避客户尽职调查、企图利用金融服务转移犯罪资金的诈骗分子无处遁形。

二是强化异常开户审核。对异常开户情形加强审核是银行业金融机构、非银行支付机构反诈风险防控的一道重要防线。反电信网络诈骗法第十六条、第十七条明确规定银行业金融机构、非银行支付机构加强单位和个人开立银行账户、支付账户异常情形的风险防控职责。银行业金融机构、非银行支付机构在办理开户业务时要综合客户身份、开户行为和开户目的等信息有效发现异常开户，对异常情形有权加强核查或者拒绝开户。同时，要注重通过账户分类分级管理机制，对不同客户及其风险特征设定不同账户功能，审慎与客户约定非柜面交易限额，使账户功能与客户正常资金需求相匹配，筑牢账户风险防控安全防线。

三是强化开户数量管理。针对一些单位和个人将银行账户和支付账户出售出租给不法分子转移电信网络诈骗资金的情况，反电信网诈骗法第十六条明确提出开户数量限制规定。银行业金融机构、非银行支付机构要坚决转变以开户数量为导向的内部考核体系，有效评估客户开户数量的合理性，重点关注超出正常需求的大量开户行为，落实有关开户数量限制规定。清算机构要组织推进建设跨机

构开户数量核验机制和风险信息共享机制，为银行业金融机构和非银行支付机构提供重要风险信息参考。

四是排查清理存量账户风险。银行业金融机构、非银行支付机构要持续配合公安机关推进“断卡”行动，重点关注符合电信网络诈骗特征的、超出正常业务需求的一人多卡、频繁开销户、频繁挂失补卡等异常银行账户和支付账户，排查清理被出售出租风险，依法将可疑情形移送公安机关。同时要加强客户信息保护，相关信息不得用于反电信网络诈骗以外的其他用途。

三、坚持精准防控，最大限度阻断涉诈资金转移

对交易强化涉诈风险监测并采取风险防控措施，是阻断电信网络诈骗资金链的重要措施。反电信网络诈骗法首次立法明确银行业金融机构、非银行支付机构对监测识别的异常账户和可疑交易需要采取必要的阻断措施，这是法律赋予金融行业的职责。同时，反电信网络诈骗法也明确提出统筹发展和安全，坚持精准防控，保障正常生产经营活动和群众便利生活。银行业金融机构、非银行支付机构要建立健全“风险监测－及时处理－有效反馈－持续优化”的风控体系，做到风险“早发现、早识别、早处置”，持续提升风险防控的科学性、精准性和有效性。

一是精准研判，提升涉诈异常账户和可疑交易监测识别能力。银行业金融机构、非银行支付机构要落实反电信网络诈骗法第十八条、第十九条规定，建立完善符合电信网络诈骗活动特征的异常账户和可疑交易监测拦截机制。要密切跟踪研究、及时掌握电信网络诈骗新变化、新趋势，总结电信网络诈骗活动特征，前置风险防线，持续完善涉诈账户和交易监测机制，及时发现异常账户和可疑交易。要将涉诈账户、交易特征和管控人员信息同步纳入反洗钱客户风险等级划分和监测分析系统，联动做好客户持续尽职调查，延

伸监测涉洗钱犯罪活动，及时上报可疑交易报告，让反诈和反洗钱风险监测发挥联防联控、事半功倍的效果。要不折不扣落实支付信息传输真实、完整、一致性规定，为涉诈“资金链”追踪溯源打好基础。

二是精确打击，完善涉诈异常账户和可疑交易管控机制。银行业金融机构、非银行支付机构要对监测识别的异常账户和可疑交易，依法用好核实交易情况、重新核验身份、延迟支付结算、限制或者中止有关业务等必要的管控措施。要充分利用公安机关通报的涉案样本信息，做好回溯性监测，并对发现的涉诈账户及时核验客户身份，必要时调整账户功能，阻断涉诈资金转移。要健全管控措施分类分级机制，依据风险大小、轻重缓急，按照“最小、必要”原则确定管控范围和措施。

三是精细操作，畅通异议申诉渠道。反电信网络诈骗法第三十一、三十二条为保护人民群众的合法权益，明确规定要建立风险管控措施的申诉救济渠道。银行业金融机构、非银行支付机构要高度重视并妥善解决因涉诈风险防控引发的群众申诉，要按照“谁决定、谁负责”原则，以“渠道畅通、有误必纠”为目标，畅通账户管控救济渠道，将履行告知义务、首问负责制、解除管控责任等落实到位，提供跨省跨网点的异议申诉服务，及时解除不当管控措施，避免影响客户正常办理业务。

四是精心服务，持续提升金融服务质效。银行业金融机构、非银行支付机构要按照“开户便利度不减、风险防控力度不减，优化服务要加强、风险管理要加强”的“两个不减、两个加强”原则，落实好人民银行相关规定要求，统筹做好风险防控与优化服务，在风险防控同时为人民群众提供便捷的支付服务。数字人民币运营机构要结合客户风险等级和交易场景实施差异化风险管理措施，保障客户的支付体验。清算机构要充分发挥跨机构中枢优势，为客户提供

便捷的银行账户和支付账户信息查询渠道。

四、坚持系统观念，全面升级综合治理体系

电信网络诈骗犯罪由“人员链”“信息链”“技术链”“资金链”等多个环节构成并形成产业化利益链条，对其进行打击治理是一场整体战、持久战。反电信网络诈骗法明确了齐抓共管、群防群治的总体打击治理思路，金融行业要在国务院、各省市联席会议机制下，充分发挥警银协作机制作用，加强与工信、市场监管、网信等部门配合，共同筑牢反电信网络诈骗整体防线。

一是依法协助公安机关做好资金查控和预警劝阻，最大限度为人民群众挽损。根据公安机关指令查控涉诈资金是阻断涉诈资金转移的最主要方式。反电信网络诈骗法第二十条、第三十三条对涉案资金的挽损提出了明确要求。银行业金融机构、非银行支付机构要依法根据公安机关查询、止付、冻结、解冻、资金返还指令及时处置涉案资金，优化工作流程，完善工作机制。要会同公安机关完善预警劝阻系统，及时劝阻潜在被害人转账汇款，最大程度减少人民群众资金损失。

二是协助公安机关严厉打击买卖账户行为，铲除犯罪土壤。买卖的银行账户（卡）和支付账户是不法分子转移电信网络诈骗资金的重要作案工具之一。反电信网络诈骗法第三十一条明确对买卖账户人员在刑事追责基础上实施行政惩戒，加大打击力度，形成强大震慑。银行业金融机构、非银行支付机构要依法对公安机关认定的惩戒人员严格实施暂停新开户、限制账户功能等措施。银行业金融机构要向公安机关及时报告到网点开户的可疑贩卡人员。

三是强化跨机构跨部门联动协作，形成打击合力。人民银行分支机构要会同公安、电信、网信、市场监管等部门强化涉诈信息共

享；对辖区银行业金融机构、非银行支付机构落实反电信网络诈骗法情况进行监督检查。持续发挥支付结算、反洗钱、外汇管理等部门工作合力，夯实“资金链”综合治理机制。清算机构要推进行业涉诈信息、典型案例共享，提升行业风险防控能力。

五、坚持宣教并举，提高全社会反诈法律意识

针对性、精准性的宣传教育和防范预警是长期以来反电信网络诈骗工作的重要实践经验。反电信网络诈骗法对加强反诈宣传教育提出明确要求，金融行业要积极响应号召、迅速贯彻落实，认真做好普法宣传和培训工作，营造“全民反诈”的浓厚氛围。

一是注重宣传解读。将反电信网络诈骗列入金融普法的重要内容，让人民群众充分理解政策举措、政策意图。围绕社会各界、群众关心的热点问题进行重点解读、释疑解惑，回应社会关切。广泛开展警示教育，使人民群众增强防诈识诈能力，强化不得租借账户的法律意识，争取人民群众对金融风险防控的理解和支持。

二是丰富宣传教育形式。将反电信网络诈骗法纳入从业人员的必修课，让从业人员全面理解和准确掌握法律规定。广泛动员和组织力量，积极开展反电信网络诈骗宣传月、宣传周等活动，围绕“群众希望了解的”和“需要群众了解的”，针对重点人群深入推进反电信网络诈骗宣传教育，通过“进学校、进企业、进社区、进农村、进家庭”等形式，及时向社会公众提醒不法分子作案的新手法、新动向，全面提升社会公众的反诈意识和防范能力。

三是强化预防提示。银行业金融机构、非银行支付机构在为客户开立账户、提供资金转账等服务时，要特别提示客户防范电信网络诈骗，对可能受到电信网络诈骗的客户及时作出提醒，对租售账户可能被用于违法犯罪的法律责任作出警示，守护好资金链“预

警”宣传防线。

金融行业要以反电信网络诈骗法的实施为契机，以更严要求、更高标准贯彻落实党中央、国务院决策部署，践行“金融为民”初心使命，全面落实金融行业打防管控各项措施，织密金融行业风险防控网，牢牢守护人民群众“钱袋子”。