

# 《银行卡收单业务管理办法》 有关问题解读

谭静蕙

2013年7月，中国人民银行发布了《银行卡收单业务管理办法》（以下简称《办法》），对银行卡受理市场提出了新的管理要求。《办法》发布后，针对收单市场发展的一些重点问题，市场各方展开了广泛的讨论。当前，国内银行卡市场已步入转型发展的关键阶段，如何贯彻执行《办法》的管理要求，充分发挥市场的自我约束作用，有效协调产业各方利益，正确处理好创新发展与风险防范之间的关系，将直接影响收单产业的长期发展。下面，我就《办法》相关的几个重点问题谈些看法。

## 收单市场监管理念

近年来，支付市场创新日益丰富，在技术创新与市场需求的推动下，渠道、介质、功能等支付要素融合发展，使支付工具和业务类型的边界日益模糊，给原有监管体系带来挑战。收单业务已突破了以传统的实体卡片介质和受理终端为基础的业务模式，延伸至通过网络技术实现网络商

户收单，并呈线上线下、不同业务类型交叉融合的发展趋势。在此背景下，收单市场的监管理念亟待调整，应将关注重点从交易渠道和介质转向各类业务实质，以及其中的风险监管和权益保护问题。为此，人民银行在起草《办法》过程中，主要遵循以下指导思想：

一是坚持市场化发展方向，对银行卡收单业务中各市场主体应遵循的业务规则和风险管理要求进行原则性规定，对业务操作层面的具体内容，特别是能够通过行业自律、市场调节或行为双方商业协议进行自我约束的内容，不再进行强制性规定，尽量减少行政干预；二是将网络渠道发起的线上收单业务与传统线下收单业务一并纳入监管，要求从事收单业务的商业银行和支付机构遵循相同的监管标准，努力构建更加公平的政策环境，减少监管套利空间，引导市场主体充分发挥各自优势，实现资源整合、优势互补；三是保护相关当事人合法权益，加强了商户、持卡人的权益保

【摘要】2013年7月，中国人民银行发布了《银行卡收单业务管理办法》（以下简称《办法》），对银行卡受理市场提出了新的管理要求。《办法》发布后，针对收单市场发展的一些重点问题，市场各方展开了广泛的讨论。本文阐述了作者对《办法》相关的几个重点问题的看法。

作者为中国人民银行支付结算司支付工具管理处处长。

护，对商户、持卡人的交易信息与资金安全等方面提出了严格的管理要求，强化了网络支付环境下的客户权益保障。

随着银行卡清算市场对内、对外逐步开放，银行卡市场格局将逐渐改变，各方也将基于产业链定位和整个银行卡市场的持续发展作出合理选择。

### 关于银行卡清算市场的问题

人民银行在《办法》中未就银行卡交易跨法人转接清算必须通过银行卡清算机构处理作出强制性规定，目的是为了尊重市场、减少行政干预，建立市场化、多层次的银行卡交易转接清算体系，培育公平、公正、开放的银行卡市场。

从监管角度看，收单机构直接接入银行卡清算机构交易处理系统、收单机构通过代理间接接入银行卡清算机构交易处理系统、收单机构与发卡银行系统直接连接传输交易信息这三类模式都能实现银行卡交易处理及跨行清算。基于市场化发展原则，不应行政强制规定某一种模式，而应由市场主体根据成本与收益进行选择，以实现市场效益的最大化。但是，市场机制并不代表无限度的自由，也有其运行的基本规则。在市场规则下，各方基于互利共赢达成商业合作，银行卡产业链各方利益能够达到平衡，各方权益都能得到有效保护。银行卡清算机构对发卡标准、转接与清算规则、风险管理规范等方面投入了大量资源，发卡银行为促进银行卡普及使用开展了持续的推广营销和增值服

务，收单机构为扩大银行卡交易规模投入大量成本建设受理环境，正是由于银行卡产业各方的共同努力，我国银行卡产业才

实现了快速发展。因此，为培养产业发展的持续内生动力，创造平衡、良性的市场竞争环境，《办法》

第二十六条规定，发卡银行应根据和银行卡清算机构的约定，与收单机构进行系统直接连接传输交易信息。对此，市场相关各方应结合《办法》第二十五条等交易信息管理要求以及《办法》防范风险的核心管理精神进行全面、客观解读。目前，部分机构在银行卡转接清算问题上出现了短期性矛盾，这是我国银行卡产业发展的历史遗留问题。相信随着银行卡清算市场对内、对外逐步开放，银行卡市场格局将逐渐改变，各方也将基于产业链定位和整个银行卡市场的持续发展作出合理选择。

### 关于个人银行结算账户受理信用卡的问题

《办法》不再强调个人银行结算账户禁止受理信用卡，主要是基于尊重市场需求、促进收单市场长期发展的考虑。目前持有个人银行结算账户的个体工商户、网络特约商户对受理信用卡的诉求日益强烈，采取一刀切式的限制规定将会影响持卡人用卡体验，也不利于信用卡的普及应用。在风险可控范围内，取消此项规定将有助于收单业务的长期发展，也有利于减

少节约社会交易成本。近期，部分业内人士提出了取消此项限制将加剧套现风险的担忧。个人银行结算账户受理信用卡，确实给不法分子实施套现带来一定便利。但套现风险重在“治”而非“堵”，需要多方合力而为。在法律制度方面，最高人民法院、最高人民检察院已就信用卡套现等若干问题出台了司法解释，为打击信用卡套现行为提供了制度保障。在信用卡使用环节中，发卡银行应加强持卡人行为跟踪，科学核定授信额度，并探索通过丰富信用卡现金预借功能有效疏导正常资金需求；收单机构应加强商户管理，对于高风险等级的商户，包括以个人银行结算账户受理信用卡的个体工商户及网络自然人商户，应采取交易限额、建立商户风险保证金等措施，切实防范信用卡套现等风险。此外，监管部门应继续深化银行卡犯罪联合打击机制，严惩违法套现行为。

### 关于“一户一行、一柜一机”问题

在“联网通用”政策实施初期，为了快速建立全国统一的银行卡受理环境，提升持卡人的用卡体验，人民银行提出了“一户一行、一柜一机”管理要求。经过十多年发展，国内银行卡受理市场逐步完善，“联网通用”在技术标准层面已经成为业内共识。随着银行卡市场的发展和商户需求的变化，不少大型商户出于金融服务需要往往希望与

多家收单机构开展业务合作，同时消费积分管理、分期付款等特色业务终端的出现也造成了“一柜多机”的客观现实。随着银行卡市场的不断开放，未来可能出现多个银行卡清算机构竞争发展的局面，行政强制规定“一户一行、一柜一机”不符合市场发展趋势。特约商户基于成本效益原则与服务水平合理选择收单机构，这比行政手段更符合市场经济发展规律。因此，为引导收单机构发挥自身优势提升产品竞争力，更大程度地发挥市场对资源配置的基础性作用，《办法》不再作出“一户一行、一柜一机”的要求。同时，考虑到现阶段部分收单机构合规意识不足、经营模式有待调整等市场现状，为规范市场秩序，减少恶性竞争，《办法》取消此项规定，意欲鼓励业务创新，并引导收单机构致力于拓展银行卡普及率相对较低地区的商户。要严格杜绝不具有业务创新和个性化服务内容、仅在已受理银行卡的商户群中以同质化服务、低价恶性竞争扰乱市场秩序的行为。

### 关于交易信息规范问题

交易信息作为收单业务基础数据库的重要组成部分，是收单业务管理、风险防范的基础。交易信息的管理主要包括安全

随着银行卡市场的不断开放，未来可能出现多个银行卡清算机构竞争发展的局面，行政强制规定“一户一行、一柜一机”不符合市场发展趋势。

信息安全，是信息化时代背景下产生的新问题，也是电子支付安全面临的新隐患。当前互联网信息滥用与泄露问题较为突出，而无卡支付的交易要素往往体现为客户各类信息、网络硬件技术的组合应用，因此信息安全保障是支付风险防范的关键环节。

性和合规性两个方面。

信息安全，是信息化时代背景下产生的新问题，也是电子支付安全面临的新隐患。当前互联网信息滥用与泄露问题较为突出，而无卡支付的交易要素往往体现为客户各类信息、网络硬件技术的组合应用，因此信息安全保障是支付风险防范的关键环节。为保护持卡人信息，《办法》强调收单机构、特约商户等相关市场主体应履行保障信息安全的义务，除特殊业务需要并经持卡人同意以外，不得以任何形式存储银行卡有效期、卡片验证码等敏感信息。

交易信息的完整性、真实性、准确性是收单交易差错处理、风险防控以及相关服务管理的前提。只有交易信息真实、详尽反映了交易场景，尽可能减少发卡、收单两方的信息不对称问题，才能准确处理持卡人交易差错，有效监测和识别交易风险，并为持卡人账务核对、行为分析以及后续管理提供数据基础。因此，《办法》要求收单机构应当真实反映每一笔交易，至少反映特约商户和受理终端信息、交易时间与地点、交易金额与类型、交易渠道等内容。针对网络平台商品交易的特殊性，《办法》还要求收单机构上送商品订

单号和网络平台名称。

维护市场参与者各方权益、防范支付风险、提升收单服务效率是收单市场发展的重要课题。良好的市场发展秩序和环境有赖于相关各方的共同努力。《办法》发布后，各收单机构应按照《办法》的管理要求，认真梳理、评估各自现有内部管理制度、操作规程、系统功能等，及时补充修改与完善；银行卡清算机构应积极组织成员机构，按照市场化原则进一步完善业务规则，健全风险防范机制，以平等、互利、共赢的原则与其他市场机构开展合作，谋求共同发展；行业协会应积极组织会员单位及早发布自律公约，商讨化解市场各参与方之间的矛盾，维护市场公平竞争的发展环境。人民银行将继续坚持市场化发展方向，鼓励更多的机构合法参与市场竞争，推动产业各方以客户需求为导向，以技术创新、模式创新和理念创新为基础，以保护消费者合法权益和防范风险为前提，提供更多元化、个性化的银行卡收单服务，共同促进收单市场的持续健康发展。■