

《北京支付系统参与者运行管理实施办法》起草说明

一、制定目的及必要性

2013 年 10 月 8 日，第二代支付系统正式投产上线，参与者以“一点接入，一点清算”模式接入支付系统开展支付业务。中国人民银行营业管理部（以下简称“营业管理部”）清算中心作为支付系统北京城市处理中心（以下简称“北京 CCPC”），目前有 22 家本地参与者接入北京 CCPC 办理支付业务。同时，为提升支付系统应急处置能力，保障参与者支付业务连续性，自 2015 年起支持参与者以异地 CCPC 备份接入支付系统，截至目前，有 22 家法人在异地的参与者通过北京 CCPC 实现异地备份接入，具体名单详见附件。出台该《办法》的必要性如下：

一是落实总行政策法规要求。中国人民银行（以下简称“总行”）于 2015 年、2016 年依次发布了《中国人民银行支付系统参与者监督管理办法》（银发〔2015〕62 号）、《中国人民银行支付系统运行管理办法》（银办发〔2016〕112 号），对参与者监督管理和运行管理的基本原则、基本要求及基本流程作出了规定，并明确提出各分支机构可制定实施细则。

为更好适应营业管理部工作实际，进一步提高对参与者监督管理的针对性和有效性，细化运行工作要求，有必要根据上述政策细化工作要求，为促进高效履职提供制度保障。

二是落实清算总中心工作部署。近年来，随着支付系统架构持续优化调整，新功能不断完善发展，给支付系统运维管理带来了一些新的变化，例如：电子商业汇票系统移交上海票交所运营、支票影像系统并入小额支付系统处理、境内外币支付系统技术架构调整，电子信用证信息交换系统及企业信息联网核查系统通过第二代支付系统进行业务处理。同时，总中心对组织参与者开展接入技术验收和前置机运行维护等工作也提出了明确要求。因此，亟需出台符合实际需求的参与者运行管理办法，以确保监督管理的有效性和规范性。

三是强化支付系统安全稳定运行的需要。营业管理部清算中心作为“一根针”，下面穿着北京参与者“千条线”。任何一个点、一条线发生问题，都将有可能造成“参与者-清算中心-总中心”汇划渠道出现“梗阻点”，进而影响北京地区支付业务地高效处理。因此，支付系统的安全稳定运行离不开清算中心和各参与者的共同努力。目前，国家开发银行、中国农业发展银行、中国进出口银行、中信银行、光大银行、华夏银行、民生银行、中国邮政储蓄银行等8家参与机构通过北京 CCPC 接入支付系统开展支付业务。按照“一点接入，

一点清算”接入原则，清算中心有权从技术、业务等方面对这类机构进行日常监督管理，而按照现有属地管理原则，这8家机构却并不在北京辖区管理范围内。因此，对支付系统本地参与机构的日常监督管理，从制度层面一定程度存在“监管空白”“监管错位”的情况，从实际执行层面上看，则存在“有实无规，细则缺乏”的现象，导致清算中心对本地参与机构的监督管理缺乏抓手。

四是规范异地参与机构管理的需要。异地备份参与机构在对异地灾备设施开展运行维护、应急演练时，有可能导致该机构与我清算中心之间连接出现中断，尤其是在紧急情况下，参与机构会紧急启用异地接入点开展支付业务。例如：2017年，广州CCPC辖内摩根士丹利国际银行因受台风“天鸽”影响，紧急启用通过北京CCPC接入无锡XCCPC的异地接入模式，以确保支付业务正常开展。在上述情况中，我清算中心必须知晓以便配合其开展相关工作。而目前对于该类参与机构的日常监督管理暂未明确具体工作要求和报告流程，一定程度导致清算中心在对该类参与机构进行日常管理时出现“有心无力”的情况。

综上所述，为指导北京地区支付系统参与机构规范开展支付系统运行维护工作，切实保障北京支付系统安全稳定运行和支付业务安全高效处理，营业管理部起草制定了《北京支付系统参与者运行管理实施办法》（以下简称《办法》）。《办

法》拟从运维管理、业务管理、验收管理、应急管理、专项工作管理等五方面对北京地区支付系统参与机构开展日常运行维护工作明确具体要求及报告流程，便于强化对参与机构日常监督管理。

二、制定依据

1. 《中国人民银行支付系统参与者监督管理办法》（银发〔2015〕62号文印发）

2. 《中国人民银行支付系统运行管理办法》（银办发〔2016〕112号文印发）

3. 《支付清算系统危机处置预案》（银发〔2015〕284号文印发）

4. 《关于加强支付清算系统运行维护报告事项管理有关工作的通知》（银管发〔2011〕227号）

5. 《中国人民银行营业管理部关于加强支付系统参与机构接入端软件运维管理工作的通知》（银管发〔2014〕258号）

6. 《银行业金融机构加入、退出支付系统管理办法（试行）》（银发〔2007〕384号文印发）

7. 《境内外币支付系统管理办法（试行）》（银发〔2008〕125号文印发）

三、文件起草过程

文件经历初稿起草、征求意见、修改完善三个阶段：

（一）初稿起草。

根据上述文件依据，结合支付系统日常运行维护工作的实际要求，制定了《办法》初稿。

（二）征求意见。

为做好规范性文件制定工作，根据《中国人民银行营业管理部办公室关于加强规范性文件管理工作的通知》（银管办〔2019〕7号），清算中心就《办法》内容征求意见，主要分为内部征求意见和公开征求意见两个阶段。其中，在内部征求意见阶段，将《办法》电子版上报总行支付结算司、清算总中心征求意见，均表示支持出台该《办法》。同时，内部征求了营业管理部法律事务处、支付结算处的意见。在公开征求意见阶段，营业管理部先分别向21家本地参与者及20家异地备份参与者下发了《关于征求〈北京支付系统参与者运行管理实施办法（征求意见稿）〉意见的函》，征求对《办法》的意见和建议，并根据反馈的意见进行了修改。考虑国家金库总库为总行单位，日常运行管理中与其余参与机构存在一定差异，因此本次未将其纳入征求意见范围。然后，选择中信银行、光大银行、华夏银行、民生银行及中国邮政储蓄银行等5家参与者对修改后《办法》再次征求意见。最后，营业管理部严格按照《中国人民银行办公厅关于进一步做好在制定规章规范性文件过程中征求意见工作的通知》（银办发〔2019〕89号）等规范性文件管理要求，于2020年6月10日至6月25日期间通过中国人民银行营业管理部互联网

门户向社会公众发布了《北京支付系统参与者运行管理实施办法》公开征求意见的公告，同时公布了电子邮箱、电话、通讯地址、传真等意见反馈的方式和途径。在公开征求意见期间，未收到反馈意见并未产生负面舆情事件。

（三）修改完善。

法律事务处根据最新发布的规范性文件制定要求，提出以下四点建议：

一是确认立法依据是否为部门规章或规范性文件，文种、文号是否准确，营管部相关业务通知及其内容不属于规范性文件，建议予以删除；

二是如无上位法依据，《办法》内容不得超出职权范畴以外的职责，建议以批注形式列明强制性、义务性条款涉及的上位法依据，以便法律处开展合法性审核；

三是调整部分表述和符号，确保《办法》语言严谨、规范、凝练；

四是规范性文件的发布流程应严格遵循《中国人民银行规范性文件制定程序与管理规定》（银发〔2018〕274号文印发）、《关于进一步做好在制定规章规范性文件过程中征求意见工作的通知》（银办发〔2019〕89号）、《中国人民银行营业管理部办公室关于进一步做好制定规范性文件征求意见和备案管理工作的通知》（银管办〔2019〕31号）要求，就修改后的《办法》再次征求总行相关业务司局和相关参与者意

见，并落实舆论风险评估、公平竞争审查等程序要求。

清算中心对法律事务处的意见均予采纳并作了修改。

外部征求意见期间：

第一、在对 41 家参与者征求意见时，33 家表示无意见，8 家提出相关建议。具体反馈意见如下：

1. 中国进出口银行针对《办法》中“直接参与者应于每年度结束后 20 个工作日内，向人行营业管理部报送上年度通过支付系统办理业务情况”提出：鉴于该时段处于银行年终决算期间，建议将报告时限适当延后，如 2 月底前，并明确报送方式。鉴于该项要求是根据总行《中国人民银行支付系统参与者监督管理办法》制定，为保持制度的一致性，故该条不予采纳。

2. 华夏银行提出两点修改建议：

（1）该行认为《办法》中要求参与者向《支付清算》报送稿件与支付系统运行管理并无直接关系，建议取消该条。（已采纳并调整）

（2）提出现在系统升级中，大小额支付系统参与者登录状态并不影响对手行继续发起业务，建议对《办法》中附件 1《运行维护报告表》中增加大小额支付系统设置维护状态选项。（已采纳并调整）

3. 民生银行提出五点修改建议：

（1）该行认为《办法》中涉及的相关支付系统均为“一

点接入 一点清算”模式，在运维管理、业务管理、验收管理、应急管理等工作落实中，基本都是总行（即直接参与者）为相关工作落实的主管单位，建议上述章节执行主体“参与者”调整为“直接参与者”。（已采纳并调整）

（2）该行认为数字证书日常应用及有效期监控、证书更换及部署等工作属于运行维护管理范畴，建议将第十五条调整到第二章运维管理中。鉴于数字证书一般由参与机构业务人员使用并保存，而第二章运维管理主要针对技术运维人员，故该建议不予采纳。

（3）建议第十八条中接入技术服务平台的具体网址不在办法中体现，以方便根据实际业务需要灵活调整。（已采纳并调整）

（4）针对“参与机构应根据《中国人民银行营业管理部支付清算系统危机处置预案》……提交故障说明和处置报告”，该行提出该预案中所提及的系统未包含境内外币支付系统，建议在《办法》中就境内外币支付系统的报告说明要求进行明确。（已采纳并调整）

（5）针对《办法》中第二十三条“对于影响支付系统运行的应急演练，应安排在支付系统维护窗口期间进行”，该行认为影响支付系统的应急演练分为两种，一种是支付系统本身的运行维护，比如前置机升级、本地高可用演练、数据迁移等，一般都会安排在支付系统维护窗口期间进行；另

一种则是各商业银行内部其他系统的应急演练，比如核心系统升级，全行生产网络系统切换，全行统一的同城灾备切换演练等，也会直接或间接影响支付系统运行和支付业务，这种是各商业银行按照年初的计划进行，不一定会安排在支付系统维护窗口期间进行。所以，该行建议把上述描述改为“对于影响支付系统运行的应急演练，建议安排在支付系统维护窗口期间进行”。（已采纳并调整）

4. 北京银行提出：《办法》中要求参与者应每年向《支付清算》报送支付系统运行维护工作相关稿件1件，不适合写入该《办法》，并提出可建议参与者积极参与《支付清算》投稿工作，分享支付系统运行维护工作情况。（已采纳并调整）

5. 韩亚银行提出两点建议：

（1）提出《办法》中关于加盖部门公章的相关条款描述不一致，同时考虑部分参与者可能没有运维部门或科技部门攻占，建议将相关条款改为“加盖公章（单位公章或部门公章）”。（已采纳并调整）

（2）提出《办法》中关于报送期限的部分条款，比如第二十六条提到的“20个工作日”，建议修改为“20个工作日内”。（已采纳并调整）

6. 国民银行提出：针对《办法》中第八条、第二十一条建议明确报告的方式及渠道，如通过纸质正式文件报告（是

否需要原件等)、电话报告等。鉴于报备模板上明确了报备要求,因此该建议不予采纳。

7. 中信百信银行建议明确该《办法》中第十条,关于现场巡检报告加盖公章后以何种方式返回人行营业管理部。(已采纳并调整)

8. 摩根大通银行提出:该行作为异地备份参与机构,在对异地备份前置机及网络维护时,是只需向营业管理部报备,还是需一并报送营业管理部及总中心无锡主站。针对该建议,我清算中心与摩根大通银行进行解释,明确需一并报送营业管理部及总中心,总中心具体报送格式及要求按总中心相应要求执行。

第二、在对修改后的《办法》征求意见时,5家参与者反馈意见如下:

1. 中信、光大、华夏、邮储4家均提出:《办法》中“直接参与者应在每年7月30日及次年1月30日前向营业管理部提交支付系统(包括但不限于大额、小额、网银、电子信用证、企业联网核查系统)业务开展情况报告.....”与“直接参与者应于每年度结束后20个工作日内,向人行营业管理部报送上年度通过支付系统办理业务情况,报送内容包括但不限于以下方面:.....”这两条报送的内容与时间均重复,建议合并。(已采纳并调整)

2. 华夏、民生银行提出:因网上支付跨行清算系统无查

询查复功能，特殊情况下有对该系统业务通过大、小额支付系统向对方行发起查询需求，建议删除“严禁跨系统发送查询查复报文”内容。由于跨系统发起查询查复业务，会造成部分对手行无法与原业务进行匹配而无法提供查复，进而影响查询查复效率，后续清算中心将向清算总中心反馈完善网上支付跨行清算系统查询查复功能，以满足参与者业务需要，因此该建议不予采纳。

3. 邮储、民生银行提出：针对《办法》中“严禁通过生产系统进行系统功能测试及为第三方机构业务测试提供通道”，邮储建议允许进行上线日生产验证，民生提出在“银企直联模式”下，参与者对客户发起的业务无法有效识别其是否为“测试”并进行控制。目前，为避免测试数据流入生产系统，清算总中心专门搭建了测试环境为参与者提供功能测试，本条主要是防止参与者主观故意通过生产系统做大量测试或为第三方机构提供业务测试通道，影响支付系统安全稳定运行。在新功能上线日通过生产系统进行极少量业务验证可以接受，因此该建议不予采纳。

4. 邮储银行提出：《办法》中第五条所列参与者需要向营业管理部提前 10 个工作日报备的第三和第四种情况，一方面，在应急处置期间需临时签退系统，无法提前报备。另一方面，该行升级均理论上不会导致业务中断，建议去掉“核心系统升级”，并提出若发生硬件故障需要更换的紧急情况，

报备时间是否可以修改成当天？针对上述问题，该《办法》第二十三条对紧急事件应急处置过程及时效进行了明确规定，考虑各参与者开展系统运行维护时对支付业务影响不一，因此该建议不予采纳。

5. 民生银行还提出如下 4 点建议：

（1）对第二条中适用对象，建议补充支付系统接入运行管理者（北京 CCPC）这个角色。因本办法适用范围为支付系统参与者，因此，该建议不予采纳。

（2）针对第三章业务管理内容，该行认为，目前对大额支付系统、小额支付系统、境内外币支付系统、企业信息联网核查系统等均已印发了配套的业务管理办法，且总中心不断利用支付系统通道推陈出新相关系统服务功能，例如 CBAC 跨行账户认证、电子信用证信息查询等，相关业务及管理要求将不断拓展。该行认为本《办法》为支付系统运行管理办法，建议涉及业务管理的规定和要求另行制定具体的业务管理细则。因第三章业务管理主要目的是规范参与者业务操作，与各系统业务管理办法并无冲突和重复，因此该建议不予采纳。

（3）针对“严禁使用免费报文处理非捐赠类业务”，该行提出权威部门未下发捐赠类收款人信息的白名单，缺乏捐赠类业务支付的识别标准，建议人行能够充分考虑有效执行的问题。为了减轻社会公众和公益组织捐赠类资金汇拨的手

续费负担，清算总中心在支付系统业务报文中设计了专项报文，并对该专项报文实行费用减免政策。建议各参与者可从严掌握，并对捐赠类业务汇款人实行费用减免政策。因此该建议不予采纳。

（4）第二十四条、二十八条在人民银行应急管理、监督管理等其他的管理制度中已体现，不建议在本办法中赘述，避免相关制度发生变化引起本办法的调整。本《办法》对上述内容进一步细化了工作要求，因此不予采纳。

四、评估论证情况

本《办法》不属于特殊事项需要总行审核及批复，不涉及市场主体公平竞争及对外开放事宜。营业管理部根据各参与机构反馈的意见进行了修改完善，并充分评估了出台该《办法》对后续做好北京地区支付系统参与机构运行管理，保障支付系统安全稳定运行具有如下预期效果和影响：

（一）明晰监管职责，为促履职、强监管、保稳定提供有力抓手。

该《办法》对北京地区支付系统参与机构范围进行了清晰界定，全面覆盖了现有实际服务管理对象，较好解决了“监管错位”、“有实无规”和“有心无力”的问题，为促进履职水平提高，规范开展参与机构监督管理工作，保障支付系统安全稳定运行提供了有力抓手。

（二）完善制度建设，促进日常管理规范化、标准化、

精细化。

该《办法》严格按照总行相关文件要求并结合工作实际需要，对参与机构日常监督管理进行了全面梳理，形成了涵盖六大方面、32 条举措的一体化管理体系，建立了“用制度管、按制度办”的运行管理机制，保障了各项管理工作的顺利开展，为长期实施规范化、标准化、精细化管理提供了制度保障。

（三）细化工作要求，促进参与机构规范开展支付系统运行。

该《办法》致力于引导并促进参与机构规范开展支付系统日常运行维护工作。一方面，《办法》通过将常规工作精细分解，明确报告及处置流程，细化工作要求，为参与机构规范开展相关工作、畅通部门间沟通协调提供制度遵循。另一方面，《办法》将常规工作集为一体，为参与机构提供了日常工作“一点通”的工作便利。

综上，本《办法》的出台，为营业管理部规范监督管理、引导参与机构规范开展支付系统运行工作提供了制度遵循，为有效保障北京地区支付系统稳定运行提供强大助力。因此，本《办法》出台符合实际工作需要，具有规范引领作用。

附件：北京 CCPC 参与机构名单

附件

北京 CCPC 参与机构名单

类型	性质	参与机构
本地参与机构 (22 家)	其他	国家金库总库
	政策性银行	国家开发银行、中国进出口银行、中国农业发展银行
	全国性股份制银行	中信银行、光大银行、华夏银行、民生银行
	六大行系列	中国邮政储蓄银行
	地方性银行	北京银行、北京农商银行
	民营银行	北京中关村银行
	直销银行	、中信百信银行
	外资银行	新韩银行、韩亚银行、友利银行、国民银行、法国兴业银行、奥和银行、瑞士银行
	财务公司	兵工财务
	特许参与机构	农信银资金清算中心（代理 8 家农信社网银接入）
异地参与机构 (22 家)	浙商银行股份有限公司、包商银行股份有限公司、盛京银行股份有限公司、南京银行股份有限公司、江苏银行股份有限公司、 摩根大通银行(中国)有限公司、三井住友银行(中国)有限公司、摩根士丹利银行(中国)有限公司、澳大利亚和新西兰银行(中国)有限公司上海分行、锦州银行、法国巴黎银行(中国)有限公司、三菱东京日联银行(中国)有限公司、天津农商行、中国 外汇交易中心清算部、蒙特利尔银行(中国)有限公司广州分行、吉林银行、城商行资金清算中心、德国商业银行、中国外汇交易 中心、黑龙江农信社、中信国际银行、龙江银行	