

人民银行与财政、代理银行联网及清算管理总体思路

□ 郝红林

2013年,国库集中支付电子化管理取得了突破性进展,但在项目建设中也面临着一些现实困难。如双方管理体制不同,财政是分级管理,而人民银行和商业银行都是垂直管理机构,业务系统已实现全国统一且基本采用全国集中的模式,如果采用过去一一对应的方式,双方系统都将面临较大的调整。再如人民银行TIPS(财税库银横向联网系统)系统作为财税库银横向联网的中转站,需要同时处理收入业务和支付业务,受

到无法保存电子签名、系统保存期限短以及制度间相互冲突等因素的制约,不能有效地满足国库集中支付电子化管理的需要。此外,人民银行国库的两大核心系统——TIPS和TCBS(内部的全国集中的会计核算系统)尚存在全国系统业务中断的风险。因此,国库集中支付电子化管理的建设,就是要从根本上解决上述问题,真正实现集中支付的安全与高效并行。

一、项目总体方案

1. 为保证项目整体运行,TIPS原有

接口标准保持不变,财政部门与人民银行按照新制定的标准规范进行系统交互,即刘昆副部长强调的“一个标准”。再由人民银行国库转换成TIPS现行接口标准,上传至TCBS,以保证人民银行TIPS和TCBS系统保持稳定,避免出现全国性系统问题风险。

2. 财政部门、人民银行、代理银行分别选择分级部署和集中部署方式。各系统管理体制不同,不能要求所有步骤同时进行,因此各自选择部署方式。原则上,基于成本考虑,财政部门选择在地市以上部署,如下级财政单位只有县级,也可选择集中部署的方式,各地财政根据自己的情况决定,主要考虑县级实施成本和运维力量。人民银行和代理银行原则上在省级以上部署,以省为单位,如个别代理银行有意愿,也可做全国集中。

3. 财政部门、人民银行、代理银行各自部署电子凭证库和电子印章服务器。

4. 各自提供调用接口。在这一环节上,地方与中央的做法不同:2009年,中央财政、人民银行与代理银行实现了联网,当时系统采用了嵌入式,完全融入到各自核心系统中,而地方则选择了各自相对剥离的方式,即中央的点对点方式类似于量身定做,用户感受更好、效率更高,但不适用于全国推广,因为财政系统相对不统一,如果改为嵌入式,各地财政部门的支付系统都要面临



大的改造。选择相对剥离的方式,可以做到在内部系统进行改造时,电子支付安全控件基本保持不变,有利于后续系统的管理,无论从管理角度还是推广效率都有很大的提升。

5.与财政联网的TCBS系统的备用系统(TBS系统)是分散的系统,此次改革中将其与原有的核算系统进行了有效衔接,以防范全国性的业务中断,确保集中支付业务的连续运行。当全国性的系统出现问题时,可以从电子支付安全控件中导出原有系统格式的文件,通过TBS核算系统将全国业务拨付出去。

二、实拨业务

由于传统实拨业务还没有完全取消,现在仍可通过支付电子化系统进行办理。财政生成拨款凭证,经过一系列内部审批流程,最终加盖各自的电子印章并进行数字签名后通过加密数字信封发送给人民银行国库,人民银行端自动解密并验证电子印章和数字签名,校验通过后写入电子凭证库。否则,返回失败信息至财政端。人民银行系统在客户端查询到该笔拨款凭证并审核,查看要素是否齐全。如有要素不齐全的情况,则退回财政。如审核无误,则进行签收并进行后续处理。对审核无误的拨款凭证,人民银行工作人员通过客户端补录支付系统信息。人民银行建立的现代化支付系统是银行间清算的主要渠道。由于每个银行都有各自的行号,只有在明确行号的情况下才能进行清算。人民银行端对系统进行人性化设计,通过模糊查询、自动记忆等多种方式可以迅速找到行号实施清算。由于财政端拨款凭证行号与银行间规定的行号不同,首次操作时,需通过模糊查询查找,输入过的行号则会自动带入,不需补录。当补录行号后,系统将凭证自动转换成TIPS格式,通过点击发送,上传至TCBS系

统,在会计核算系统中进行销号,最后发送至收款账户。一旦形成支付报文发送至每个收款账号,在1-2秒即可到账。

之前,部分财政部门已与人民银行进行联网,当时是直接通过TIPS方式进行,由于各地电子化水平有限,有些地方需财政部门将行号信息填齐,这一做法给财政部门带来了不必要的工作量,且由于银行间支付系统行号时时变更,财政部门填报的行号也不能保证准确性。通过国库集中支付电子化管理,系统效率大幅提升,人民银行不再要求财政部门填写行号,当会计核算系统核实正确,返回成功信息,再通过TIPS系统返给电子凭证库,方可将状态置为“已成功”。人民银行国库再对回单进行签章,加盖转讫章,发送回单给财政。在这一环节中,也进行了一定提升:在之前未联网或部分联网的状态下,财政不能明确得知拨付款项是否到达收款人账户,只能依赖人民银行通知。现在人民银行端只有支付系统成功后才可返回信息至TCBS系统回执,确实已到账的才会返回信息至电子凭证库。即只要收到回单,从系统角度就可以确认资金已到达收款人账户。

在应急处理方面,如果系统出现问题,通过电子凭证库导出功能,以磁盘形式将导出的原系统文件导入到TBS系统,完成后续拨款流程,从而避免了全国性的业务中断。

三、授权支付清算业务

财政部门生成授权支付清算额度通知单,加盖电子印章,发至人民银行国库,国库自动验章,校验通过后可签收入库,该流程与拨款类似。但是,该业务不涉及资金,审核无误的额度通知单,系统将自动转换为TIPS所需格式,通过TCBS系统自动实现交换处理,系

统内额度增加。

四、收入报表业务

对于收入业务而言,支付电子化管理平台也可以发挥其功能,实现自动化处理。人民银行端通过核心系统TCBS生成各级收入预算报表及库存表信息,同样通过TIPS传送至人民银行端的电子凭证库,在电子凭证库生成收入类报表信息。人行国库部门在客户端查询到各类报表并进行审核,审核无误后加盖公章,发送给同级财政部门,财政端可进行落地打印并进行后续处理,实现了收入业务电子化处理,日常财政收支业务均可通过该平台处理。近年来大部分财政部门实现了与人民银行间收入业务的联网,涉及很多信息,如TIPS生成电子税票信息流水等,在此次改革中均整合进来,通过系统联网自动转发给财政。

五、人民银行与代理银行间建设方案

人民银行与代理银行间联网以实现电子清算为目标。从制度设计上对清算的实效性要求较高,必须确保清算正常进行,确保实现“先支付,后清算”,保障财政业务正常支付。因为银行间大额支付系统下午五点关闭,制度规定代理银行必须在下午三点半或四点向人民银行发起清算,留给人民银行的时间只有一个小时到一个半小时。即使人民银行灾备系统建设完成,一旦发生问题,灾备系统的切换时间也超出了业务处理的正常范围,因此必须保证系统的稳定运行。目前,为保障业务稳定运行,采用双轨制,商业银行通过TIPS上传清算文件,同时电子凭证库通道也在传输。在商业银行两条线均运行良好的情况下,待条件成熟将过渡为单轨制,即电子凭证库通道办理。□

(作者单位:中国人民银行国库局)

责任编辑 王静君