342--中国银监会办公厅关于农信银资金清算中心业务系统风险提示的通知  
（银监办发〔2013〕59号）

各银监局（西藏除外），各省级农村信用联社，北京、天津、上海、重庆、宁夏黄河、深圳农村商业银行：

为规范省级农村信用联社、农村商业银行等成员单位（以下简称成员单位）与农信银资金清算中心有限责任公司（以下称农信银资金清算中心）业务合作，守住不发生系统性风险的底线，银监会检查组于2012年5月29日至6月7日对农信银资金清算中心进行了延伸检查。检查发现该中心在IT系统运维和资金运营等方面存在较大风险隐患。现就相关风险问题提示如下：

**一、主要风险问题**

（一）重大突发事件频发，存在较大的系统营运风险。农信银资金清算中心在IT系统运维与安全保障方面存在诸多缺陷与问题，导致其重大突发事件频发02012年，农信银资金清算中心多个应用系统出现二级或二级以上重大突发事件5次。其中，共享网上银行系统因加密机故障服务中断144分钟，因网络负载均衡器F5失效发生服务中断各一次，因数据库用户密码过期被锁定导致服务中断75分钟；支付清算系统因中间件长期不打补丁存在系统缺陷，导致服务中断61分钟。上述信息科技突发事件，尤其是支付清算系统服务中断对全国农村信用社机构网点的正常业务经营造成了很大影响。

（二）应急处置能力不足，突发事件风险隐患放大。检查表明，农信银资金清算中心存在突发事件应急管理组织架构不健全，应急流程不清晰，应急预案不全面，应急演练存在不足，业务连续性评估工作没有开展，灾备体系还未建立，关键技术人员不足，连续性管理不到位，其风险控制能力无法匹配目前较高的固有风险。如该中心在支付清算系统服务中断61分钟突发事件后，神州数码公司（外包商）才要求安装最新的Tuxedo补丁包；共享网上银行系统因同样的原因在72小时内发生两次服务中断事件。由于应急处置能力不足，进一步放大了突发事件风险隐患。

（三）超业务范围经营，存在较大的法律风险。近年来，农信银资金清算中心在支付结算业务持续高速增长的同时，超经营范围扩张其他电子渠道业务。该中心未经许可，先后开发7大业务主系统和20多个辅助系统，开办了电子商业汇票、共享网银等10多项其他电子渠道业务。近期，人民银行印发的《农信银资金清算中心有限责任公司监督管理办法》（银发[2013]30号）再次明确规定，农信银资金清算中心只能办理汇兑、票汇及个人账户通存通兑的资金清算业务。因此各成员单位与农信银资金清算中心电子渠道业务合作存在较大法律风险。

（四）外包服务集中度较高，潜藏信息安全和服务中断风险。农信银资金清算中心运行的支付清算系统及七个共享电子渠道支付系统均不同程度承担客户资料、交易数据等敏感信息的批量分析、处理、存储服务，且服务的法人机构数量较多、范围较广、规模较大，满足重点外包服务机构特性，具有较高的集中度风险，其外包服务一旦失败，可能导致机构大面积数据损毁、丢失、泄露或信息系统服务中断，严重损害公众利益或造成农村信用社系统重大经济损失。

（五）清算资金运营管理不规范，蕴藏着较大的资金风险。农信银资金清算中心对清算资金运营管理不规范，未经成员单位同意，大量动用结算保证金进行资金运营，其所得收益大部分都留作了自用。如2009-2011年，农信银资金清算中心未经成员单位同意，日均动用结算保证金64.4亿元、97.3亿元、135.8亿元，共计自留自用结算保证金营运收入5.14亿元，收入自留率为61.45%。同时，农信银资金清算中心在清算资金营运审批手续、账户管理等方面不规范，存在着资金风险隐患。

（六）治理机制不完善，潜藏着较大管理风险。长期以来，农信银资金清算中心董事长一直兼任，不能有效履行职责，董事会没有充分发挥决策作用。实际工作中，决策和执行没有有效分离，高级管理层既决策又经营，风险意识不强，存在严重内部人控制风险。

农信银资金清算中心风险管控制度建设滞后，不能满足现行系统和业务日益增长的风险管控需要，尤其是在业务管理、资金运用、系统运行及与成员单位合作等方面的风控制度建设还很不完善，风险管控制度不能有效覆盖各系统和操作流程。

（七）未建立防火墙机制，具有引发系统性风险隐患。农信银资金清算中心相关生产系统直接接入成员单位核心账务系统，在目前合作双方既未建立明确的防火墙机制，又无有效划分权责边界的情况下，一旦出现重大风险或发生账务级生产事故，不仅将给成员单位带来对客户的赔付风险，也势必将风险传导蔓延至成员单位，演变成农信社系统性风险。

**二、监管意见**

（一）强化风险意识，严控结算系统风险蔓延。各成员单位要高度重视与农信银资金清算中心的业务合作风险，对照风险提示仔细查找风险隐患，强化风险管理意识，及时有效采取风险防控措施。要切实加强与农信银资金清算中心业务合作的“防火墙”建设，厘清与农信银资金清算中心合作的风险责任关系，风险管控制度要覆盖IT系统的各个操作环节，严控清算系统风险传导蔓延到农村信用社系统。

（二）规范业务合作范围，切实防范法律风险。根据《中国人民银行关于印发（农信银资金清算中心有限责任公司监督管理办法）的通知》（银发[2013]30号）规定，农信银资金清算中心只能办理汇兑、票汇及个人账户通存通兑的资金清算业务。各成员单位要按照规定与农信银资金清算中心开展业务合作，对已与农信银资金清算中心超经营范围的其他电子渠道业务合作，要采取有效措施防范和规避风险，同时要进一步提高自主研发和风险管控能力建设，切实防范法律风险。

（三）完善应急预案，有效应对信息系统突发事件。各成员单位要按照银监会《银行业重要信息系统突发事件应急管理规范》的相关规定，做好相关关联业务系统的运营维护、保障、安全以及业务连续性管理方面的工作，明确与农信银资金清算中心之间的应急协作机制，完善相关应急预案，做好应急演练，最大限度降低重大信息科技突发事件造成的损失和负面影响。

（四）加强清算保证金的监督，确保资金安全。各成员单位要督促农信银资金清算中心建立健全清算保证金收取、运用、管理的各项规章制度，切实加强对清算保证金的日常监测和使用监督，确保清算保证金安全。要合理确定、适当控制清算保证金存放规模，加强清算保证金的专户管理。要加强对清算保证金利息等收入的分配和使用监督，防止利益驱动导致超额收取结算保证金，降低农信社资金占用成本。

（五）发挥股东作用，完善公司治理机制。各成员单位要发挥其在农信银资金清算中心公司治理中的作用，充分代表和维护全国农村信用社的利益需求，享有股东权益，承担股东责任；要督促农信银资金清算中心董事会成员单位认真履职，尽快完成董事会换届工作；进一步明确股东大会、董事会和管理层的职责边界，强化董事会在公司治理中的决策作用，真正形成决策、执行与监督相分离的制衡机制。

二○一三年二月二十五日