《大力发展信用保证保险 服务和支持小微企业的指导意见》出台——

保监会等五部门合力破解融资难

本报北京1月25日讯 记者姚进报道：近日，中国保监会同工业和信息化部、商务部、中国人民银行、银监会等部门联合印发《大力发展信用保证保险 服务和支持小微企业的指导意见》（以下简称《指导意见》）。

《指导意见》强调发挥政府推动作用，形成政策合力，在创新经营模式、加强银保合作、试点放开央行征信系统、创新资金运用渠道等方面给予从事小微企业经营和服务的保险公司政策支持。同时，《指导意见》强调了信用保证保险融资增信功能，明确了服务小微企业的重点领域、经营模式、产品创新、增值服务等方面内容。

“在银行发放信贷的过程中，发挥保险这个专业型担保机构的作用，是发达国家常见的增信做法。”对外经济贸易大学保险学院教授王国军在接受《经济日报》记者采访时表示，对“完善银保双方信息系统配套建设，实现银保信息互通互联”方面比较期待。他认为，合作之初，会有一些利益分配的问题，银行在有抵押条件要求的情况下，会觉得保险没有必要，而保险公司也会因为信息不对称的担忧而过分强调自身的经营风险。

通过保险来对贷款增信，是解决借贷双方信息不对称问题的有效手段之一。近年来，保监会针对小微企业在融资过程中面临的困难和问题，通过出台政策进行引导，为保险业服务小微企业营造了良好的政策环境。而保险业通过积极探索各种创新模式，努力服务小微企业，也取得了一定成效。比如，以小额贷款保证保险、短期出口信用保险和国内贸易信用保险等重点险种为主要抓手，着力支持小微企业发展。

数据显示，2014年1至6月，保险业通过小额贷款保证保险支持8.22万家小微企业获得融资564.13亿元，有效缓解小微企业融资难问题；通过短期出口信用保险为2.61万家小微企业提供约1.1万亿元的应收账款风险保障，支持小微企业“走出去”；通过国内贸易信用保险为8000多家小微企业提供160多亿元的国内贸易风险保障，加快了小微企业资金周转。

存款丢失，谁需问责？

本报记者 王 璐 郭子源

热点聚焦

◎ 储户将钱存入银行，双方就形成了委托保管的合同关系。如果储户的存款通过系统漏洞被冒领，除非储户参与其中，否则银行要承担部分责任

◎ 银行要继续强化案件防控统计制度，同时，还应加强管理水平，保证规章制度在实际操作中“不走形”

近期全国多地出现了个人客户银行存款丢失的案件，引发业界高度关注。

“失踪”存款到底去哪了？又是如何丢失的？相关法律责任应如何厘清？

存款缘何“失踪”

记者调查发现，存款丢失的原因主要有两个：一是银行系统存在漏洞，存款人信息被泄露或复制；二是银行内部工作人员借“贴息存款”违规操作。

日前，四川省泸州市人民检察院发布公告称，在泸州老窖公司上亿元存款丢失案中，犯罪嫌疑人采用的主要手段就是伪造银行票证。而近年来时有发生的客户银行卡被盗刷，则是犯罪分子利用技术手段复制了客户的银行卡信息。

相较于系统缺陷等“明伤”，“贴息存款”则更加隐秘。

事实上，“贴息存款”早已被监管部门叫停。然而，在利益的诱导下，仍有不少储户愿意对此一试。

由于“贴息存款”往往是资金中介、银行人员联手操作，储户为了获得较高回报往往会被事先要求签署“不开通短信提醒、不通兑、不提前支取”等承诺。

在此之后，储户存入银行的钱往往会被银行“内鬼”即刻划转至需要用钱的企业。

某国有大型商业银行公司金融部人士透露，在经济上行期，借款企业回款正常，储户的钱也就能按时被归还。但在经济下行压力较大的情况下，企业一旦出现问题无法还款，就出现了存款丢失。这就暴露了“贴息存款”的潜在隐患。

由此导致的存款丢失，既有储户自身的责任，也有银行方面的责任。

法律责任需厘清

存款丢失的法律责任如何厘清？专家建议，要针对具体案件，结合造成存款丢失的原因，依照相关法律法规厘清刑事、民事责任，并做出合理判决。

从法理上看，储户将钱存入银行，双方就形成了委托保管的合同关系。只要储户有合法的存款凭证，自身不存在违法犯罪行为及重大过失，双方存款关系自然成立，银行应承担兑付款项的义务。

复旦大学金融研究院教授张宗新认为，储户存在银行的钱如果被犯罪分子通过系统漏洞冒领，除非储户参与其中，否则银行要承担部分责任。

由“贴息存款”造成的存款丢失判定则相对复杂。中国人民大学重阳金融研究院客座研究员董希淼认为，不论是“阳光贴息”还是“非阳光贴息”都属于违法行为，不受法律保护。有些储户法律意识淡薄，一方面私下拿到高额贴息，一方面却理所当然地以为存款存在银行，业务办理也在银行场所进行，出了问题就应该由银行负全责。

具体来看，执行“贴息存款”操作的银行业务人员已违反了《商业银行法》。《商业银行法》第八十四条规定，商业银行工作人员利用职务上的便利，索取、收受贿赂或者违反国家规定收受各种名义的回扣、手续费，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，应当给予纪律处分。

内控“安全网”要加固

虽然违规操作、甚至构成犯罪的是个别银行工作人员，但背后暴露出的行业操作风险和信息科技风险仍需警惕。

针对重点领域和关键环节的操作风险，银监会相关负责人建议银行应防患于未然，继续强化案件防控统计制度，将其覆盖到基层网点负责人和柜员的管理，把违规信贷、票据业务、金库管理等均纳入统计之中。

同时，银行还应加强管理水平，保证已形成的、较为完备的规章制度在实际操作中“不走形”。

值得注意的是，随着互联网金融、移动金融快速发展，便利的用户体验背后却隐藏着新的技术风险。银行个人客户资金账户被盗、信息泄露等案件正在暴露出信息科技风险的“冰山一角”。

《经济日报》记者从监管层获悉，2014年银行业信息科技风险承压，发生三级以上信息科技突发事件31起，虽比2013年有所下降，但也首次出现了停机37个小时的特大突发事件。

据监管层内部人士介绍，导致银行业信息科技风险的主要原因为“信息科技外包”，尤其是“非驻场集中式外包模式”，大量中小银行由于资金、技术、人员有限，大多采用此种模式。银行自己省去了建设、维护系统成本，把主要的信息科技活动都交给外包服务商进行打包，信息内容集中度很高，风险也高度集中。更严重的问题是，同一家外包服务商往往对接多家金融机构，在云计算、大数据的条件下，原本高度集中的风险可能传导范围更大、速度更快，甚至演化成系统性风险。

上述人士表示，接下来监管层将探索建立中小商业银行灾备资源共享机制，同时加大对客户数据保护、电子银行安全、信息系统应急管理、外包风险等重点领域的现场检查力度。

链接 监管层回应“存款失踪”事件

银行须有效保护储户存款安全

本报北京1月25日讯 记者陈果静报道：在近日召开的国务院政策例行吹风会上，针对近期引发广泛关注的“存款失踪”事件，监管层表示，这是个案，具体情况在进一步调查。同时强调，将督促银行加强自身管理，保护储户存款安全，同时配合公安等部门依法打击金融犯罪和金融诈骗。

在谈及部分储户“存款失踪”问题时，中国人民银行副行长潘功胜表示，这是极少数的个案，但即便是个案，也不应该再发生。潘功胜强调，人民银行将与银监会共同督促商业银行进一步加强内部控制和风险管理，强化内部督察，同时配合公安等部门依法打击金融犯罪和金融诈骗，维护金融业安全健康的良好秩序。

“按照我国法律规定，老百姓的存款合法存在银行后，银行有义务保护存款人的合法权益。”银监会副主席王兆星表示，事件具体原因和情况还在进一步调查，要分清不同的情况、不同的性质、不同的责任来分别加以处理。“但不论是什么情况，银行在日常经营中，都要加强自身的管理，要更加有效地保护存款人，同时也要更加有效地防范各种针对存款人的犯罪行为，保护储户存款的安全。”王兆星说。

风向标

影子银行反弹并非卷土重来

本报记者 陈果静

表外融资在2014年末的大幅增长让不少人开始质疑：影子银行是否要卷土重来？

中国人民银行发布的数据显示，2014年12月，委托贷款新增4580亿元，创历史新高；信托和未贴现银行承兑汇票均出现近6个月以来的首次正增长，超出市场预期。而2014年前11月，表外融资都呈收缩态势。影子银行在年末的大幅增长是否意味着表外融资将继续扩张？多数业内人士认为，表外融资是反弹并非反转。

表外融资的短期反弹可能与企业和地方政府两类融资主体相关。瑞银证券首席经济学家汪涛认为，12月以前，银行贷款连续几个月逐步增加，在此期间获得贷款的企业由于自身资金需求疲弱，可能会通过委托贷款等渠道将资金转借给其他企业获取收益。

另一个可能的因素是地方债务甄别的截止日期临近，导致地方政府想要搭上融资的“末班车”。2014年10月28日，财政部公布的《地方政府债务纳入预算管理清理甄别办法》中明确，省级财政部门锁定地方债务的截止日期为2015年1月5日。因此，汪涛认为，地方政府可能希望在此日期前尽量锁定投资，以确保地方融资平台债务调整平稳过渡。还有分析师认为，银行同业创新参与两融和伞形信托进入股市也是导致表外融资反弹的原因。但总体来看，支撑表外融资反弹的这些因素不可持续，因此并不存在继续大幅增加的可能。

表外融资虽然在年末有所增加，但去年全年则遭遇“腰斩”。2014年，实体经济以委托贷款、信托贷款和未贴现的银行承兑汇票方式合计融资2.9万亿元，仅为上年的56.1%，同比少2.27万亿元；占同期社会融资规模的比例为17.5%，比上年低12.3个百分点。

近期监管层的态度也表明，其规范影子银行发展的态度并未改变。1月16日，中国银监会下发《商业银行委托贷款管理办法(征求意见稿)》，对委托贷款业务的主要环节都作出了明确规定，要求加强对贷款资金用途的核查与管理等。业内人士认为，这将抑制银行此前表内业务表外化的冲动。央行调查统计司司长盛松成日前亦表示，表外业务回归表内，可以在一定程度上降低融资风险，缩短融资链条，减少融资成本，有利于金融机构的稳健运行和对实体经济的支持。在表外业务保持严格监管的背景下，民生证券分析师认为，表外融资扩张不具备可持续性，预计其占比将继续出现回落。

行业动态

2014年上海地区银团贷款稳步增长

本报讯 记者沈则瑾报道：上海市银行同业公会“银团贷款信息发布与统计系统”日前显示，2014年上海地区银团贷款业务保持稳步增长势头，共签约银团贷款156笔，签约总额为人民币2308亿元，其中人民币贷款2153亿元，外币贷款折合约人民币155亿元，签约总额较上年增长9.4%。截至2014年12月末，银团贷款余额为人民币4031亿元，比上年新增人民币856亿元，增幅达27%。

从行业投向来看，组建银团项目数量排名前五的行业为：包括保障房建设在内的房地产业、租赁业和商务服务业、制造业、金融业、批发和零售业。从地域投向来看，73%的签约金额用于本地项目，27%的签约金额用于异地项目，异地项目多由外资银行牵头。

从市场份额来看，中外资银行竞争格局相对稳定。其中，政策性银行和国有大型银行签约额共计人民币1422亿元，占签约总额的61%，市场份额较2013年小幅下降；中小中资银行市场份额由2013年的18%小幅回升至20%；外资银行市场份额占比为19%，与2013年基本持平。

本版编辑 张艺良 孟 飞
电子邮箱 jjrbjr@126.com

一线新看点

信贷规模大幅增长 扶贫攻坚继续深入

甘肃以点带面推进金融扶贫

本报讯 记者李琛奇 陈发明从中国人民银行兰州中心支行获悉：2014年，中国人民银行总行5次调增甘肃地方法人金融机构信贷规模，使甘肃2014年地方法人金融机构信贷规模较2013年增加467.85亿元，新增额占全国的十分之一，信贷规模较上年增长了121.65%。特别是农村信用社信贷规模达到460.39亿元，比上年净增259.11亿元，增长了128.73%。

据了解，2015年，人民银行兰州中心支行将继续运用差别存款准备金、支农、支小再贷款、再贴现等货币政策工具，支持金融机构扩大涉农贷款投放，确保农业信贷投入持续增加、涉农贷款比例不降低，在支农再贷款规模达到170亿元、支小再贷款规模达到25亿元的基础上，将加大累投累放力度，进一步提高资金使用效益。

在该行的推动下，甘肃省政府筹集24亿元财政资金在全省58个贫困县区设立县级政策性融资担保机构，并建立了较为稳定的资本金补充机制，不断充实担保基金。该行还协助有关部门研究制定了财政贴息贷款管理办法，鼓励农行、农信社等涉农金融机构创新推出针对性信贷产品。

此外，2014年，甘肃还开展“金融扶贫攻坚行动”和“金融扶贫示范县”创建活动，推动建立新型农业经营主体主办行制度，并试点开展农村土地承包经营权抵押贷款业务，引导金融机构创新推出新型信贷产品和服务方式60余种，惠及1500多家涉农企业和250多万农户。截至2014年11月末，甘肃全省涉农贷款余额达到4082亿元，同比增长23%，占全部金融机构贷款余额的37%，占比高于全国平均水平10个百分点。

甘肃2015年还将开展金融扶贫攻坚行动，推广“一县一业、一行一品”等经验做法，将“金融扶贫示范县”范围从14个县扩展到58个贫困县，督促更多金融机构与示范县建立对口合作和工作帮扶机制，以点带面，统筹推进全省金融扶贫工作。

太湖流域及东南诸河省界水体水资源质量状况通报

太湖流域水资源保护局

（2014年12月）

太湖流域水环境监测中心于2014年12月1～9日对太湖流域和东南诸河省界水体进行了水资源质量监测。水质评价标准采用地表水环境质量标准(GB3838-2002)；湖泊营养状况评价采用地表水资源质量评价技术规程(SL395-2007)中湖库营养状态评价标准。

一、太湖流域省界水体水质

（一）省界河流水质

2014年12月太湖流域省界河流34个监测断面，29.4%的断面水质达到或优于Ⅲ类水标准，其余断面水质都受到不同程度污染，其中Ⅳ类占26.5%，Ⅴ类占23.5%，劣于Ⅴ类占20.6%。与2013年同期及上个月相比省界河流断面水质达到或优于Ⅲ类的比例分别增加了13.8%和11.8%。苏沪边界6个河流监测断面中，急水港周庄大桥断面水质为Ⅲ类，大、小朱厍港珠砂港大桥断面水质为Ⅳ类，其它4个断面水质为劣于Ⅴ类。苏浙边界14个河流监测断面中，芦墟塘陶庄枢纽、北横塘栋梁桥、澜溪塘太师桥3个断面水质为Ⅲ类，南横塘长村桥、长三港升罗桥、頔塘苏浙交界处、麻溪(后市河)太平桥、新塍塘圣塘桥5个断面水质为Ⅳ类，斜路港章湾圩公路桥、双林港双林桥、上塔庙港乌桥3个断面水质为Ⅴ类，其它3个断面水质为劣于Ⅴ类。浙沪边界12个河流监测断面中，坟头港大舜枢纽断面水质为Ⅱ类，丁栅港丁栅枢纽、俞汇塘俞汇北大桥、范塘和尚泾朱枫公路和尚泾桥3个断面水质为Ⅲ类，红旗塘横港大桥、清凉港清凉大桥、六里塘六里塘大桥3个断面水质为Ⅳ类，其它5个断面水质为Ⅴ类。苏浙沪边界太浦河金泽断面水质为Ⅲ类。浙皖边界泗安塘杨桥断面水质为Ⅱ类。

（二）省界湖泊水质

太湖33个监测点，分9个湖区进行水质评价。评价结果显示：本月太湖水域19.1%为Ⅲ类，55.5%为Ⅳ类，22.5%为Ⅴ类，2.9%为劣于Ⅴ类。营养状态评价结果显示，本月太湖0.2%的水域为中营养，39.7%的水域为轻度富营养，60.1%的水域为中度富营养。太湖主要水质指标平均浓度值分别为：高锰酸盐指数4.15mg/L，氨氮0.18mg/L；太湖营养状况评价指标平均浓度值分别为：总磷0.077mg/L，总氮1.20mg/L，叶绿素a36.2mg/m³。与2013年同期相比，太湖水质类别持平，主要水质指标高锰酸盐指数有所下降，氨氮、总磷、总氮、叶绿素a浓度有所上升；富营养化状况有所恶化。

淀山湖水质为劣于Ⅴ类，为轻度富营养；元荡水质为劣于Ⅴ类，为轻度富营养。

二、东南诸河省界水体水质

东南诸河省界水体监测断面共10个，其中1个监测断面水质未达到Ⅲ类水标准，其余水质均达到或优于Ⅱ类水标准。浙皖边界新安江街口断面水质为Ⅰ类。浙闽边界9个河流监测断面中，有1个断面水质未达到Ⅲ类水标准，其余断面水质均达到或优于Ⅱ类水标准，其中寿泰溪S52寿泰溪大桥、汇甲溪南溪水库入库口2个断面水质为Ⅰ类，寿泰溪柘泰大桥寿泰溪断面、东溪柘泰大桥东溪交汇口下游、东溪柘泰大桥东溪交汇口上游、安溪庆元政和交界处、松原溪马蹄岙水库坝头、竹口溪新窑6个断面水质为Ⅱ类，甘歧水库断面水质为劣于Ⅴ类。

三、省界缓冲区水质达标评价

按照水功能区水质目标对省界缓冲区水质进行达标评价，本月共评价省界缓冲区44个。省界河流缓冲区41个，有9个水质达标，达标率为22.0%。其中苏沪边界6个缓冲区，有1个水质达标；苏浙边界16个缓冲区，有3个水质达标；浙沪边界18个缓冲区，有4个水质达标；浙皖边界1个缓冲区，水质达标。省界湖泊缓冲区3个，分别为太湖苏浙边界缓冲区、淀山湖苏沪缓冲区、元荡苏沪边界缓冲区，水质均不达标。

东南诸河省界缓冲区共10个，照澜溪福鼎闽浙缓冲区1个缓冲区水质不达标，其余水质均达标，达标率为90.0%。