

助学贷款制度的机制缺失与对策

——以生源地信用助学贷款为例

李娟娟

(华北水利水电学院 管理与经济学院, 郑州 450032)

摘 要:作为我国助学贷款制度重要组成部分的生源地信用助学贷款,对于有效解决家庭经济困难大学生上学难、实现教育公平具有重要意义,但主体缺失、制度缺损、信用缺失等问题已成为生源地信用助学贷款实施过程中严重的障碍,建立高效率的银政合作机制,以弥补监督机制的缺失、完善风险管理制度建设、加强信用建设体系发展等,有助于生源地信用助学贷款的良性发展。

关键词:助学贷款;主体缺失;信用缺失;生源地

中图分类号:G206

文献标志码:A

文章编号:1672-8580(2011)06-0099-04

20 世纪 90 年代以来,随着我国高等教育由“精英化”向“大众化”的转变,高等教育成本在不同收益群体间的分摊成为必然,解决经济困难大学生上学难的问题,并实现教育公平成为政府重要的战略目标之一,而完善的助学贷款制度正是确保这一目标得以实现的重要保障。其中,生源地信用助学贷款作为我国助学贷款制度的重要组成部分,是利用财政与金融手段创新金融服务体系,进一步完善并推动国家助学贷款运行机制的重要步骤,对于充分发挥政策整体效应、确保实现既定目标具有重要意义。但生源地信用助学贷款自实施以来就遇到诸多难题,其中尤为突出的是存在较为严重的机制缺失并成为实施过程中诸多障碍的根源,分析现行的生源地信用助学贷款的制度缺失并探寻有效的对策,对于完善我国的助学贷款体系具有重要的理论与现实意义。

一、生源地信用助学贷款实施现状

(一)生源地信用助学贷款在局部地区的实施情况

1.以山东省为例,自 2008 年国家开发银行作为生源地信用助学贷款的金融机构以来,从所覆盖的行政区域来看,至 2010 年已覆盖了山东省的 16 个地市 128 个县的所有家庭经济困难大学生;从高校类别来

看,已覆盖了全部的普通高校、民办院校、高职院校和高专院校;从贷款的发放金额看,自 2008 年 10 月国家开发银行介入山东省生源地信用助学贷款后,2008 年共发放贷款 1.3 万人次共计 6600 多万元,2009 年批准 6.2 万名学生发放贷款 3.2 亿元;除了极少数学生的特殊情况外,审批率约 99.5%。

2.从甘肃省来看,作为全国五个生源地信用助学贷款的试点省市之一,2009 年国家开发银行批准 8.4 万人,发放贷款 4.15 亿元;2007 至 2009 年三年间,累计发放生源地助学贷款 8.69 亿元,惠及全省 14 个市、86 个县的 10 万多名贫困大学生^[1]。

3.以湖北省生源地信用助学贷款的实施为例,2007 年湖北省在全国率先作为生源地信用助学的试点省份开展此项业务,为之后在全国的顺利开展奠定了基础,2007 年共为全省约 2 万名学生开展了此项贷款,合同金额约 4 亿元,2009 年湖北省与全国其他省份同步正式实施生源地信用助学贷款。

4.从 2010 年起,生源地信用助学贷款在福建省各县(市、区)高校全面实施,与就学地国家助学贷款并行推进、互为补充,福建省积极创新运行体制,并规定贷款学生在校期间的利息全部由财政补贴,以实现助学

收稿日期:2011-04-18

基金项目:河南省教育科学“十一五”规划课题(2008-JKGHAGH)

作者简介:李娟娟(1980-),女,河南偃师人,讲师,硕士,主要研究方向为金融理论与实践。

网络出版时间:2011-10-28 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20111028.1021.005.html>

贷款的全覆盖、广受益。

(二)生源地信用助学贷款在全国的实施情况

从全国来看,至2009年底,以国家开发银行为主体的生源地助学贷款已覆盖全国24个省,累计发放贷款119亿元,支持200万家庭经济困难学生。其中,2009年新增生源地信用助学贷款发放39亿元,覆盖全国1422个县区,支持家庭经济困难学生75万人。但是,生源地信用助学贷款的实施存在着较为严重的地区差异,如山东省作为较早的试点,基本实现了全覆盖和应贷尽贷,陕西、湖北等省也是较早的试点地区,已经取得了较好的效果,但仍有不少省份生源地助学贷款的实施步履维艰,申请人数与获批人数存在较大的差距,距离真正满足所有家庭经济困难学生的需求尚有不小的差距。

(三)助学贷款供需矛盾依然突出

总体上讲,从1999年我国开始实施国家助学贷款政策,包括生源地助学贷款在内的助学贷款一直受到政府部门的高度重视,但时至今日,不可回避的事实之一是助学贷款巨大的供需缺口矛盾依然严峻,生源地信用助学贷款同样面临这一问题。2002年我国财政性教育经费占GDP的3.31%,2003年为3.28%,2004年为2.79%,2005年为2.82%,与发达国家5%的水平尚存在不小的差距^[2]。与之相对应的是,随着高等教育大众化趋势的发展,家庭经济困难大学生越来越多,助学贷款的供需矛盾日益突出。据全国学生资助管理中心数据显示,2008年全国公办和民办全日制普通高校在校生总数为2103.27万人,其中家庭经济困难学生约为473.96万人,占在校生总数的22.53%;家庭经济特别困难学生约为158.32万人,占在校生总数的7.53%。按照每位学生贷款5000元计算,每年需要贷款237亿元。但实际上从2000年到2006年六年间国家助学贷款共贷出170亿元左右,供需矛盾非常突出,家庭经济困难学生普遍感到“贷款难。”^[3]针对生源地信用助学贷款而言,自2007实施以来,虽然在试点地区获得了较好的效果,但全国范围内距离真正的“应贷尽贷”仍有较大差距,特别是欠发达地区,供需之间仍存在较大缺口。

二、包括生源地信用助学贷款在内的助学贷款市场的机制缺失

(一)生源地信用助学贷款的实施主体缺失

包括生源地信用助学贷款在内,我国的助学贷款一直缺乏稳定有效的承办银行和监督机构,突出表现在承办主体的频繁更换与监督缺乏效率两方面。

1.承办主体更换频繁。从全国情况来看,工、农、中、建四大商业银行都曾在不同的时间承办过助学贷款,但都持续时间不长。从地方情况来看,各地方均自主选择承办银行,几乎所有的商业银行都增涉足助学贷款业务,但没有一家银行能够长久承办下去,个别地方甚至每年变更承办银行。承办银行的不稳定导致了借贷政策的不一致,增加了借款学生还款的成本。与一般商业贷款相比,生源地信用助学贷款是一种政策性贷款,无需相应的抵押担保品,这直接违背了银行资产管理的安全性原则,再加上较高的违约率,必然使一般商业银行无法长久开展下去,结果导致了银行经常换、学生有怨言、政府很失望的结果。

2.监督主体缺乏效率。银行是助学贷款的风险管理机构,但实际上银行往往无法实现有效监督。一方面由于贷款学生多而分散,另一方面由于贷款学生毕业后流动性大,对其实施有效的跟踪监督将使银行承担过高的成本。致使现有条件下助学贷款实施过程中单纯依靠银行很难对贷款学生实施有效监督,助学贷款的贷后监督存在实质上的缺失。在生源地信用助学贷款的实施过程中,国家开发银行作为主要的承办银行,与一般商业银行相比,网点少,人手少,且其主营业务主要为批发业务,但助学贷款学生贷款人数众多,单笔业务量小,使得国家开发银行对借款人的有效监督变得几乎不可能,监督主体严重缺失。

(二)助学贷款政策几经变迁,缺乏稳定性

从1999年国家正式发文推行助学贷款制度开始,国家助学贷款制度主要经历了两个阶段,耗时10年,但一直没有形成一套成熟、稳定、具备可持续发展能力的助学贷款制度。

第一阶段:1999年6月至2004年6月为老机制阶段,是助学贷款制度的初步形成阶段,这一阶段的承办银行是工商银行,2001年变为四大国有商业银行,贷款对象是普通高校中家庭经济困难的全日制本专科学生;贷款期限为6年至8年,贷款利息执行中央银行5年以上期限贷款基准利率,随央行基准利率调整而变化;贷款期间政府贴息50%,每位学生每年可申请8000元的最高额度(2002年2月后改为6000元);1999年6月2000年2月规定借款人必须提供抵押、质押、或保证担保,2000年2月至2004年6月变为信用贷款,由学生所在学校提供介绍人和见证人,经办银行负责贷款的审批、发放与回收。这一阶段,政府大力推动助学贷款工作,但由于多种原因,尚未从机制层面

提出解决国家助学贷款问题。虽然各商业银行不同程度的做出了努力,但在缺乏合理的风险补偿机制和完善的体制保障情况下,承办银行承担着全部风险,缺乏积极性。

第二阶段:2004年6月至2007年6月为新机制阶段,是助学贷款制度的调整阶段。这一阶段的主要政策是,以省为单位(中央部门所属高校由教育部)统一进行招标确定承办银行,借款对象扩展为普通高等学校中家庭经济困难的全日制本专科生、研究生、第二学士学位学生;贷款期限延长为8年至10年,贷款利息仍执行央行5年期以上贷款基准利率,随央行基准利率的变化而调整;学生在校期间政府100%贴息,毕业后学生自己承担全部利息,每位学生每年可申请最高额度6000元;政府和高校共同为贷款银行提供贷款额度15%以下固定比例(通过招标确定)的风险补偿金,借款学生不必提供担保,学生所在学校也不必提供贷款介绍人和见证人,高校开始成立专门机构管理助学贷款。这一阶段最大的进步是政府开始着手从机制层面完善国家助学贷款制度,其核心是建立风险分担机制,政府(财政)和高校各承担50%的风险补偿金。但这一阶段的制度建设还不完善,包括山东、江西、山西、河南在内的许多省市的国家助学贷款均遭遇了流标的尴尬境地^[4]。

2007年5月,财政部、教育部和国家开发银行决定在部分地区开展生源地信用助学贷款试点工作。江苏、湖北、重庆、陕西、甘肃成为首批试点省市,2009年全国学生资助工作会议提出,全国所有的省(自治区、直辖市)都要全面开展生源地信用助学贷款,实现家庭经济困难学生“应贷尽贷”的目标。生源地信用助学贷款扩大了受助人的范围;延长了还款周期,最长不超过14年;改变了利息的计收方式,学生在校期间的利息由国家财政给予补贴;增加学生家长共同借款,共同承担还款责任。生源地信用助学贷款在身份认定、信用约束等方面优势突出:一是学生在当地贷款,当地银行比较容易调查学生家庭经济困难的情况;二是学生在当地就可以取得贷款,顺利报到入学;三是由于贷款发生在生源所在地,便于跟踪和管理学生还款。

以上分析发现,我国的助学贷款政策十年间几经变迁,有关部门一直在进行相关的探索,政策也不断完善,但不可否认,频繁变动的政策将加大经济主体决策的成本,使得经济主体对未来的预期缺乏稳定性,成为影响助学贷款包括生源地信用助学贷款实施的重要因素之一。

(三)生源地信用助学贷款的信用缺失

助学贷款为信用贷款,借款人在助学贷款存续期内,随着学习、工作的需要,其居住地将在就学地和工作单位所在地之间变换,联系方式也随之变化,在没有完善的信用约束条件下,不可避免的发生信用危机。2003年,国家助学贷款进入首批还款高峰,全国借款学生平均违约率近20%,个别地方和高校达到了60%,远远高出商业银行所能承受的极限。2002年,西安交通大学因违约率高达50%进入了银行黑名单。2003年8月,中国人民银行发文称,对违约率达到20%且违约人数达到20人的高校,经办银行可以停止助学贷款的发。据此,包括南开大学、天津大学等在内的100所高校进入了银行黑名单,北京市所有高校全部在内,一时间,国家助学贷款陷入了几乎停滞的境地。2007年底,工农中建几家银行贷款总额147.7亿元,不良贷款12.82亿元,不良率8.68%,其中,建行的不良贷款率最高,为17.71%;其次为工行的14.04%,农行的10.22%。信用机制的缺失导致了借款人违约率居高不下,金融机构开展助学贷款的热情骤减,国家助学贷款一时间成了各金融机构的“烫手山芋”。对于生源地信用助学贷款而言,信用缺失的问题同样存在,且作为主要承办银行的国家开发银行由于网点少、人手紧缺等问题几乎不可能对借款人进行监督,使得信用缺失问题可能导致的违约率高的问题更为突出。

三、生源地助学贷款发展难题的破解

(一)健全相关制度

英国的伍德霍尔(M.Woodhall)在对非洲国家的学生贷款经验教训进行总结后指出,学生贷款制度的良好运行必备的条件包括:一是相关的法律保障;二是良好的组织管理结构;三是选择自主目标的有效机制;四是有效的贷款回收机制;五是广泛宣传,让人们理解和接受助学贷款的基本原则。^[5]所以,生源地信用助学贷款的良好发展需要相关制度从以上五方面进行不断的探索和完善。

(二)加快建立高效率的银政合作机制,弥补监督机制的缺失

目前,国家开发银行作为生源地信用助学贷款金融机构的主体,其效率直接关系到整个生源地助学贷款效率的高低,而目前国家开发银行承办生源地助学贷款的最大困难之一就在于地方及以下行政区域没有分支机构。为构建实施有效的助学贷款业务办理和监督主体,应充分发挥政府教育部门学生资助机构覆盖面广且体系完善的优势,积极与省、市、县三级政府部

门开展合作,弥补助学贷款市场监督主体的缺失,解决国家开行分支机构少的问题。具体实施中,可以限学生资助管理中心为业务办理和监督主体,对辖区内学生的贷款申请进行受理,同时对贷款学生的家庭进行监督管理,发挥组织优势,增强信用监督能力。

(三)完善风险管理制度建设

1.政府建立风险补偿金专用于弥补贷款损失。对承办银行而言,相对于其他贷款种类,生源地信用助学贷款的高违约率是显而易见的,这就使得风险补偿金的作用不可忽视。按照山东省生源地助学贷款的政策,风险补偿金按照当年贷款发放额的15%确定,考入中央级外省高校的学生,风险补偿金由中央财政负担,在本省高校就读的省属高校学生的贷款风险补偿金由省级财政负担;市属高校(含民办高校)学生的贷款风险补偿金由省级财政和学生生源所在地的市级财政按比例分担。生源地信用助学贷款的风险补偿金主要用于防范和弥补生源地助学贷款损失,超出部分由经办银行奖励给县级资助管理中心,若低于生源地信用助学贷款损失,不足部分由经办银行和县级财政各分担50%。以上山东省的助学贷款风险补偿的有关规定,对于弥补助学贷款市场的信用缺失具有重要的参考价值。

2.政府负责对违约贷款进行催收。贷款损失发生后,首先用风险补偿金进行弥补,县资助中心负有继续督促借款人偿还、催收的义务。县政府要组织乡政府、村委会(街道办)等对学生家庭情况进行调查和认定,并要求其协助催收贷款本息;县学生资助管理中心在固定还本付息日前一个月通过短信、电话、挂号信等方式,督促借款人按期偿还本金和利息。回收的资金首先用于弥补尚未补偿的贷款损失,剩余部分一次用于返还县政府分担资金、补充风险补偿金和奖励给县资助管理中心。

3.政府与银行共同建立信息通报制度。各级政府、

学生资助管理中心和承办银行共同建立对违约借款人的信息通报制度。进入还款期后,对连续拖欠到期本息超过一定期限且不与资助中心主动联系办理有关手续的借款人,将在公共媒体上予以通报。资助中心有权按照借款合同约定在不通知违约学生的情况下,通过新闻媒体和网络等信息渠道公布其姓名、身份证号、毕业学校及具体违约行为等,向违约学生就业单位通报违约情况,并载入央行个人征信系统和全国毕业生学历查询系统等。

(四)完善信用体系建设

生源地信用助学贷款信用管理的关键是以学生作为贷款和信用载体,在不同阶段实施不同的信用管理方式,形成信用的阶段性联接和贷款管理主体的相互转移。针对学生入学前、入学后和就业后三个极端的信用和信息变化的特点,应建立不同阶段的信用联接的运作模式,通过联责、联信、约束激励等机制建设,将学生家长、高校、学生就业单位等信用相关者联系为一道风险防范链条,同时结合其他信用建设和补贴辅助手段,努力创造风险和收益相匹配、可持续发展的助学贷款模式。

参考文献:

- [1] 江西财经大学国际学院课题组.中部地区生源地信用助学贷款调研报告[J].金融与经济,2010,(8):82-85.
- [2] 司晓悦,王超敏.国家助学贷款制度创新[J].中国高教研究,2006,(11):61-62.
- [3] 宋飞琼,沈红.发展生源地助学贷款面临的问题与对策,高等教育教育研究[J].2008,(1):128-131.
- [4] 臧兴兵,沈红.生源地助学贷款现状调查与思考[J].教育发展研究,2010,(9):38-43.
- [5] 黎春娟.高校贫困生的社会支持与亲社会行为的关系研究[J].河北科技大学学报:社会科学版,2010,(2):90-95.

责任编辑:陈于后

On the Mechanism Deficiency of and Solution on the Student Loan — taking the student origin-based loan as an example

LI Juan-juan

(North China University of Water Conservancy and Hydraulic Power, Zhengzhou 450032, China)

Abstract: As an important part of the student loan systems, the origin-based loan plays an important role in solving poor students' difficulties and realizing education fairness. However, there are many problems such as the subject loss, system defects and the lack of credit etc., which have become a serious obstacle. In order to solve such problems, the article puts forward solutions that include establishing the efficient government-bank cooperation mechanism, making the risk management system more perfect, and strengthening credit construction system and so on.

Key words: student loan; subject loss; credit loss; origin-based