

文章编号:1002-980X(2006)10-0111-04

国家助学贷款:制约因素与良性循环

李克明

(安徽工业大学, 安徽 马鞍山 243002)

摘要:国家助学贷款是运用金融手段支持教育,资助经济困难学生顺利完成学业的重要方式,实施六年来取得了显著的成效,但仍然陷入供求两难的困境。本文试图从经济学的视角分析国家助学贷款运行机制的内在矛盾,并提出相应的解决方法。

关键词:国家助学贷款;原因;对策

中图分类号:G467.8 **文献标志码:**A

基于人力资本投资理论、高等教育收益理论和高等教育成本分担补偿理论,我国逐渐实行了高校收费制度,高校实行收费制度对于弥补我国高等教育投资不足,扩大高等教育规范、拉动“内需”、刺激经济增长确实发挥了很大作用,但是收费制度的实行也在一定程度上使得经济困难甚至中低收入家庭不堪重负。据不完全统计,从1997年到2000年,高校学费平均以20%比例左右的速度增长,目前我国高等学校的学费和住宿费两项之和大约在5000—6000元。根据国家统计局发布的信息,2004年全年全国城镇居民人均可支配收入为9422元,城镇居民家庭“恩格尔系数”为37.7%,农村居民家庭人均纯收入为2936元,农村居民家庭“恩格尔系数”为47.2%^[1]。很明显,在考虑“恩格尔系数”的情况下,一个城镇居民一年的收入只够一个学生一年的学费和住宿费,农村居民则要3—4人的年收入才够一个学生的一年学费和住宿费。因而,为了帮助经济困难的高校大学生顺利完成学业,国家自1999年开始实施国家助学贷款工作。这是一种运用金融手段支持教育,资助经济困难学生完成学业的重要方式,是成熟市场经济国家促进高等教育发展的重要手段。这项政策实施以来,取得了很大成效。但在目前我国个人信用制度尚不完善的背景下,国家助学政策的全面实施和发展还受到体制方面的诸多制约,助学贷款的供求矛盾十分突出。教育部统计资料显示,自1999年开展国家助学贷款至2004年6

月末,5年实际发放贷款仅52亿元,受益学生为80万人。在实行新机制的2004至2005学年里,全国新增审批贷款学生65万多人,审批合同金额为51.5亿元,虽较之前有很大进步,但距离一年100亿的基本目标仍有相当差距,按20%的贫困生比例,全国有在校贫困学生约240万人^[2],按照这些数字,目前仍然有近三分之二的贫困学生并没有获得国家助学贷款的资助。

上述统计数字说明我国国家助学贷款的发放和贫困生对助学贷款的需求不相适应,国家助学贷款仍然陷入供求两难的困境。本文试图从经济学的视角分析国家助学贷款运行机制的内在矛盾,重新解读其性质,并提出相应的解决方法。

一、国家助学贷款运行: 制约因素分析

(一)政策性目标和商业性运作:矛盾难以调和

国家助学贷款一方面具有保证教育机会均等,维护高校和社会稳定,帮助经济困难学生顺利完成学业的政策性目标,从这方面功能来看,国家助学贷款似乎应为政策性贷款,既然是政策性贷款,那么发放的主体就应是政策性银行或由政府所建立的相关机构或组织。另一方面,国家助学贷款又委托商业银行运作,定位于商业贷款性质,实际上又将大部分风险交由银行承担,从而难以避免地出现委托人(政府)政策性目标和代理人(商业银行)商业性利益之

收稿日期:2006-07-13

作者简介:李克明(1972—),男,安徽桐城人,安徽工业大学学生处副主任科员,助理研究员,管理学学士,主要从事高校学生资助工作研究。

间的难以两全的矛盾^[3]。

(二) 交易成本:居高不下

从直接受益主体学生来看,一个农村贫困学生若想申请一笔国家助学贷款,需要到村、乡(镇)、县教育局、学校办理一系列相关证明文件,并加盖一系列的公章,但最终是否能够获得贷款却是未知数。看似审查严格,实际上存在着一些不必要的程序和环节,增加了贫困学生的交易成本。有些住在大山里的贫困学生为了盖一个县教育局的公章,步行一天到城里,经常还会吃到“闭门羹”。从间接受益主体银行和高校来看,也存在交易成本过高的问题。按现行规定,高校和财政需向经办银行支付一笔风险补偿金作担保,这笔资金由双方共同出资(各占50%),出资额占国家助学贷款发放额的10%(有些省份要求学校是按申请额的6%在申请额度批准时即将款汇到省学贷中心指定账户上)。这似乎使银行的利益有了一定的保障,但对于目前普遍经费紧张的高校又增加了一种额外成本,它除了货币时间价值的损失外,还面临着由于学生违约而无法收回的或有风险。就银行而言,国家助学贷款作为一项商业性质的贷款,商业银行经营的盈利性、流动性、安全性原则,要求国家助学贷款的发放必须遵循信贷资金运营的基本规律。但是,商业银行办理国家助学贷款不但得不到相应的实质性激励(虽然政府要求助学贷款实行捆绑式,但实际操作过程中涉及到一些部门利益,很难做到这一点),反而必须承担国家助学贷款数额小,涉及面广,工作量大等特点所带来的高交易成本、管理成本和机会成本,以及贷后很高的追偿成本和违约损失。

(三) 商业银行:办理国家助学贷款的驱动力不足

从流动性角度考虑,国家助学贷款基本上是中长期贷款,借款学生最长还款期限可达10年,现有的还款方式为不定期还款,这就意味着多达数千万元的资金长期沉淀在借款人的账户上,前一年的贷款还未收回,下一年又要发放新的贷款,贷款的流量与存量难以互相匹配,贷款缺乏流动性。从安全性角度考虑,国家助学贷款多为信用贷款,贷款对象又是一类特殊的群体,其对象风险权数和贷款形态风险权数具有难以测量性,按现行的“5C”信用贷款的评估方法,很难对借款人的品质、预期经济收入、预期还款能力作出真实的评价,有效地预防风险就成为一个难题。从效益性角度来考虑,国家助学贷款本身并不能直接带给经办银行经济收益,而同样规

模的贷款发放到工商企业可能会收到较高的回报率且大大降低成本。

(四) 高校承担50%风险金:制约国家助学贷款规模的一个关键因素

在新机制以前,高校往往在政策允许的范围内最大限度地为贫困学生争取助学贷款。而新机制下,高校由于要背上风险金这个沉重包袱,使得它们在申请助学贷款额度时顾虑重重,往往是大打折扣,如此,申请的国家助学贷款额度对贫困学生来说仍然是杯水车薪。

二、国家助学贷款良性循环: 思路与对策

(一) 制度创新:缓解两难困境的必由之路^[4]

虽然,国家助学贷款运行机制中存在的内在矛盾已为有关部门所意识,并采取了相应的措施加以解决,但这些办法大多是行政性的,比如公开批评、媒体曝光或出台相关政策等。政府想通过行政化的手段来加强社会约束,但这些行政化的手段忽视了高校和银行的利益诉求,进而导致无法从根本上满足贫困学生的利益诉求。从本质上讲,国家助学贷款的困境是由其性质定位模糊造成的。从国际经验来看,似乎将国家助学贷款定位为政策性贷款较为合理,但这一做法仅在成熟市场经济国家取得成功。在目前正处于经济转型期的我国,个人征信体系尚不完善,社会诚信文化尚未形成,加之财政能力不足,因此无法完全照搬成熟市场经济国家助学贷款的运行模式,将其定位于政策性贷款显然无法达到预期效果。因为,在相关制度缺失的情况下,违约将是贫困学生的理性选择。若政府直接成为助学贷款的主要提供者,那么同样会面临较高的违约率。因此,将国家助学贷款定位为商业性贷款应是未来一定时期内合理的次优选择。既然是商业性贷款,其供求就应由市场来解决,政府的作用更应发挥在指导、监督并提供一定的财政支持上。但目前国家助学贷款一直是由政府自上而下推行的强制性制度安排。这一安排对政府、银行、高校和学生而言,是以一方利益受损而另一方利益递增,并且社会总收益不变为结果,本质上是一种零和博弈。同时,强制性制度安排存在着制度供给不连续的弊端,这是相关制度文本频繁出台和废止的根本原因。新制度经济学理论认为,一般地,自下而上的诱致性制度创新比自上而下的强制性制度创新更有效率。当制度供给和需求处于不均衡状态时,社会就会自动产生制

度变迁的力量,这种力量如果得到合理的利用,就可以促进制度变迁的完成,从而能够充分利用社会的制度资源。因此,自下而上的自发的制度创新在现阶段对缓解国家助学贷款困境有着重要的意义。

(二) 诚信教育:国家助学贷款良性循环的基础

1. 将诚信教育作为学生思想品德课、大学生就业指导课的重要内容融于课堂教学中。在诚实教育方面:培养学生诚实待人,以真诚的言行对待他人、关心他人,对他人富有同情心,乐于助人。严格要求自己,言行一致,不说谎话,作业和考试求真实,不抄袭、不作弊。在守信方面:培养学生守时、守信、有责任心,承诺的事情一定要做到,与用人单位签约要讲究信用,言必行、行必果。遇到失误,勇于承担应有的责任,知错就改。在诚实守信教育的同时,加强遵守法律法规、校纪校规和社会公德的教育,培养学生的法律意识和规则意识,具备良好的道德意识。

2. 通过教授、博士论坛的形式,进一步强化学生的诚信意识。聘请既有来自校外的资深院士,也有来自校内有影响的教授、博士开展论坛活动,提升教育档次,使学生的诚信意识得到进一步增强。

3. 通过举办丰富多彩的校园文化活动,诚信教育寓教于乐。通过举办诚信征文比赛,信用演讲比赛,组织贷款学生观看“信用行天下”专题教育片等丰富多彩的诚信教育活动,使学生在参加活动的同时,自身也得到了教育。

4. 将诚信教育融于助学贷款管理工作的全过程。在每年新贷款学生的签约仪式上,组织贷款学生集体进行“诚信宣誓”。在毕业生离校前组织贷款学生与贷款银行签订补充协议,留下毕业后的有效联系方式,告知毕业生在异地的还款方式,同时通过往届毕业生守信的事迹介绍,再一次强调他们要恪守信用,视信用为生命的重要性。

(三) 长效机制:从根本上谋求国家助学贷款健康发展

1. 设立教育发展银行。国家助学贷款是一项政策性很强的贷款业务,从长期来看,应成立专门的政策性银行来负责此项业务。目前中国已经加入了WTO,经济转轨已进入关键时期,金融体制改革的深化要求商业银行必须真正实现企业化经营。四大国有独资银行的股份制改造和上市工作正在有序地推进,显然,将来商业银行将不再承担政策性任务,国家助学贷款将成为商业银行的一项选择性市场业务。因此,从长期来看,应成立中国教育发展银行,支持我国教育事业的发展。

教育发展银行是一个有政府发起的政策性银行,不以盈利为目的,专门为贯彻国家科技兴国战略和教育政策,在特定的业务领域内从事助学贷款的融资活动,它可根据国家政策规定,对贫困学生发放优惠利率或免息的政策性助学贷款。教育发展银行由政府出资创立,可以集合私人资本支持教育,在国家信誉的保证下,通过发行“教育金融债券”来募集资金,同时根据国家教育产业政策发展的要求,按照市场经济下的教育观,为高校提供政策性融资业务及相关金融产品的服务,促进教育与经济金融的更好结合^[5]。

2. 实行生源地贷款和灵活的抵押担保方式。将现在大学生在高校申请助学贷款,改为在收到高校录取通知书后在当地申请贷款的生源地贷款。对银行来说,分散了高校集中城市银行的风险,减轻了集中借贷的压力,同时也便于各地银行能够就近进行贷前调查和评估,便于银行与学生及其家长及时取得联系和追缴债务,从而降低“呆坏账”产生的风险,实现资金周转的良性循环。对学生来说,在原籍申请贷款可以及时而且相对容易地获取贷款,解决燃眉之急;可以不受学校贷款总额和高校承担风险金之类的人为指标所限和高校归属问题的影响,真正使需要贷款的贫困学生都能贷到款。对借贷双方来说,省去高校这个中介环节,当事人双方的权利、义务、责任关系更加明确、更加直接。一方面促使银行更负责、更细致地做好客户的信用考核、评估工作,另一方面,加强了学生与银行的直接联系,增强了学生的还贷意识。高校不参与借贷活动,避免了银行、高校和学生之间相互推脱责任。

3. 建立完善的个人信用征信系统。在国外,健全的个人信用征信体系是防范信用风险的关键。个人征信局以专业化的运作从金融、公用事业、政府、交通、教育等部门广泛收集个人信用信息,进行加工、处理,形成一定的征信产品提供给银行等信息需求者,使他们能够及时充分地了解到客户的真实信用状况。这不仅可以帮助贷款机构避免风险,而且信息的存在也对个人构成了巨大的压力。由于监管到位,各系统联动,所有不良记录都将影响个人及家庭今后的生活质量,迫使人们约束自己的行为,珍视自身信用,从而形成诚实守信的良好环境。以个人征信系统作保障,银行可以大大简化贷款手续,降低贷款条件,使贷款人最终得到实惠。近年来,我国在上海、深圳、重庆等地对个人征信体系的建立进行试点,积累了不少有益的经验。人民银行已专设了征

信管理局,正在有计划、有步骤地开展工作。不久的将来,遍布全国各地的个人征信体系将逐步形成。覆盖全国以及各金融系统的监管体系,可以从根本上防范银行经营风险。让规范的制度、完善的监管体系发挥长期有效的作用。在该体系建立和完善之前,针对助学贷款风险的防范,建议各个金融系统把违约学生的信息列入“黑名单”,联网共享,在主流媒体上公布,让全社会参与监督。同时,加大对拖欠者的惩罚力度,提高违约成本,提高人们的自觉性。对于拖欠贷款的人,银行可以把拖欠者的账户转给专门的追款机构,还可以把拖欠者的有关情况报告给信用评级部门,使违约记录终身相伴。最后直至诉诸法律,由法院强制执行。

(四)强化管理:高校助学贷款管理者的责任

高校要从践行“三个代表”的重要高度,切实加强国家助学贷款工作的领导、协调和管理,真正做到“一把手”负责制,主动与经办银行磋商“银—校”全面合作事宜,创新“银—校”合作形式,提升档次,努力实现双赢。同时要设立有真正编制和工作经费的专门国家助学贷款管理机构,明确分工,强化职责,规范管理,缩短办理贷款的周期,提高工作效率。对于高校专门国家助学贷款机构来说,须具体做到以下五点:一是要建立资助政策告知制度,尤其是在

《招生简章》及录取通知书上写明学校资助经济困难学生的政策体系;二是要建立国家助学贷款反馈制度,实行定期报告制度,以便学校领导和有关部门掌握此项工作的动态,及时提出解决方案;三是建立国家助学贷款定期通报制度,对开展工作好的学院和人员予以表扬,对工作不落实,要予以通报批评;四是要加强对经办国家助学贷款工作人员的培训,一方面开展政策学习,使他们及时了解国家助学贷款的政策,另一方面要对贷款工作中的具体步骤,列出计划、细分职责、加强培训,使他们掌握贷款工作中必要技能,努力为申贷学生做好服务工作;五是要认真做好国家助学贷款采集系统数据的录入工作,强化国家助学贷款的贷后管理工作,使这项工作进一步科学化、规范化。

参考文献

- [1] 国家统计局. 2005 年年度统计公报.
- [2] 张保庆. 教育部 2005 年第 11 次新闻发布会.
- [3] 桂丽. 国家助学贷款的困境与对策建议[J]. 经济师, 2005 (1).
- [4] 艾洪德, 张羽. 解决国家助学贷款供求两难的经济学分析 [EB/OL]. (2005 - 10 - 05) <http://www.gmw.cn/content/content-307105.htm>.
- [5] 施红. 如何促进国家助学贷款良性发展[J]. 理论界, 2004 (4).

The Economics Analysis and Solution to the Problems in the Issuing of and Application for National Student Loans

LI Ke-ming

(Anhui University of Technology, Maanshan Anhui 243002, China)

Abstract: National student loans are an important form of the government's effort to apply financial means to support education and assist poverty-stricken college students to finish their college education. It has made remarkable achievement since its implementation six years ago. But now it gets into a situation that both its issuing and application are facing difficulties. This paper tries to make an economics analysis of the internal controversy in the operating mechanism of national student loans and puts forward relevant solution.

Key words: national student loans problems; reason; solution

(上接第 73 页)

The Evolution Study of Entrepreneurial Firm Networks: From Emerging to Early Growth Stage

WEI Xue-yan, WANG Zhong-ming

(Zhejiang University Center for Human Resources and Strategic Development, Hangzhou 310028, China)

Abstract: This paper addresses evolution process of networks from emerging to early growth stage in three dimensions. Based on both cohesive and sparse networks points, the paper propose dynamic research method can be used to coordinate the seemingly inconsistent these two ideas. That will enlighten the researcher to deeply understand the dynamics mechanism of the entrepreneurial network and the process.

Key words: entrepreneurship; firm network; structure hole