

中国教育财政

怀仁怀朴 唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2021年第12-1期（总第207期）

2021年11月18日

助学贷款的中国模式 ——基于国家开发银行生源地助学贷款的实证考察¹

魏建国*

摘要：国家开发银行生源地助学贷款融合传统与现代的积极元素，得益于传统熟人社会、行政资源和互联网等多种因素的支持，创出了一个助学贷款的“中国模式”。自2007年试点以来，国家开发银行生源地助学贷款在回收方面取得了显著成效。基于对某些省份的实地调研，对于2007年发放的最早一批贷款，截止2018年年底，贷款本金的累计回收比例超过99%。未回收比例不足1%，远远低于15%的风险补偿金比例。助学贷款的年度本息回收额和发放额相比超过1，表明该助学贷款项目具备了自我循环运转的能力。当然，这一贷款模式也存在一些问题需要进一步完善。

关键词：助学贷款；“中国模式”；国家开发银行生源地助学贷款

助学贷款在各国高等教育成本分担机制中扮演着非常重要的角色。值得注意的是，各国助学贷款的运转在不同程度上都面临着种种挑战。在发达国家，澳大

¹ 本文被《学生资助的国际经验与中国实践》（魏建国主编，教育科学出版社，2021年6月版）一书收录。

* 魏建国，北京大学中国教育财政科学研究所副研究员、副所长。

利亚在 1989 年推出了高等教育贡献计划 (HECS)，首创了依托税务部门按收入比例进行偿还和回收的学生贷款 (Income Contingent Student Loan, ICLs) 模式。此后，新西兰、英格兰、匈牙利、荷兰、韩国等国也推出了类似的学生贷款项目。^[1]这种助学贷款模式需要依托成熟健全的个人所得税征管体系，而这对广大发展中国家而言是一个巨大的挑战。此外，在此类贷款模式下，对于收入没有达到偿还门槛的借款人没有任何偿还义务；同时，在有的国家，对于未偿还的助学贷款债务在一定年限后将被豁免。这些制度安排尽管对于借款人是有益的，但使得政府负担了大量的贷款成本。^{[2][3]}在美国，根据最新统计，联邦学生贷款余额达到 1.56 万亿美元，仅次于住房抵押贷款债务，超过了信用卡债务和汽车贷款债务。学生贷款借款人累计 4470 万人。金额拖欠率达到 11.4% (90 天违约)。学生贷款的拖欠率远远高于上世纪 90 年代。^[4]美国的学生贷款债务成为一个引人关注的重大社会问题，也成为今年大选期间的一个重要议题。在广大发展中国家，助学贷款的运转则面临着更大的挑战。在印度，在国内学习的学生申请助学贷款，对于贷款在 4 万卢比以下的，不需要提供任何第三方担保或担保物，对于贷款在 4-7.5 万卢比之间的，需要第三方予以担保，对于贷款超过 7.5 万卢比的，则需要提供担保物。对于所有贷款，学生都须与其父母、监护人、夫妻等作为共同申请人来申请。^[5]除了助学贷款获得方面的条件较为苛刻外，助学贷款的偿还和回收更是面临挑战。过去几年，助学贷款的拖欠率提高了 142%。拖欠率的提高迫使银行放慢了助学贷款的发放。2018 年 3 月底，相比 2017 年 3 月，助学贷款余额仅增长了 0.02%，而最高的增长发生在 2013-2014 年间，为 23.66%。与此同时，助学贷款不良资产占比从 2012-13 年度的 5.40% 增加到 2017-18 年度的 8.15%。^[6]

在助学贷款在各国都面临各种挑战的大背景下，我们有必要来审视一下我国助学贷款的实际运转情况。随着高等教育成本分担制度的实施，助学贷款在我国也应运而生。不过，总体而言，在 1999 年到 2007 年间，我国助学贷款的运转并不成功。^[7]2007 年 5 月 13 日，国务院发布了《关于建立健全普通本科高校高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系的意见》。该文件提出要“大力开展生源地信用助学贷款”。于是，国家开发银行生源地助学贷款于 2007 年开始试点，后来逐步向全国推行。目前，早期发放的国家开发银行生源地助学

贷款的偿还期限已近届满。这样，考察一个助学贷款项目的实际回收状况如何，正逢其时。2019年4-5月，笔者组织课题组到我国中部、东部和西部的各一个省开展了国家开发银行生源地助学贷款实施状况调研。在调研中，与3位省级学生资助管理中心工作人员、近30所高校（包括民办）学生资助工作人员进行了集中座谈，对7个县级学生资助管理中心进行了实地调研，获得了一些省级层面和县级层面的数据以及一些案例资料。基于相关数据和案例资料，本文将对国家开发银行生源地助学贷款的运转情况和尚存在的问题予以总结和分析，同时，提出进一步完善的政策建议。

一、对国家开发银行生源地助学贷款的总体评价

通过上文对国际上助学贷款项目运转情况的简要描述，我们可以看出，一个成功的、可持续发展的助学贷款项目是受制于各种条件约束的。在我国这样一个相关基础设施条件尚不够发达的国家，如何建立健全一个可持续发展的助学贷款项目以服务于我国高等教育事业的发展，是一个极具挑战性的课题。经过多年的探索，从2007年开始试点，到目前为止，可以说，国家开发银行生源地助学贷款创出了一个助学贷款的“中国模式”。

截止到2019年11月，国家开发银行生源地助学贷款覆盖全国26个省份、2348个区县以及教育部认可的所有高等院校。^[8]如表1所示，自2007年试点以来，截至2018年，生源地助学贷款项目累计发放贷款1650.09亿元，占助学贷款总额的80.59%；累计发放人数2556.62万人，占助学贷款发放人数的78.36%。从2009年开始，贷款发放额度和发放人数占比超过50%，到2012年，则双双超过80%，到2015年，则超过90%，随后占比继续提高，到2018年，分别达到95.74%和95.89%。可以看出，目前，生源地助学贷款在我国助学贷款中居于主导地位。

表 1 2007-2018 年生源地信用助学贷款额度、发放人数及占比情况

	生源地 ² 信用助学贷款额度 (亿元)	助学贷款 总额(亿 元)	生源地 信用助 学贷款 额度占 比(%)	生源地信 用助学贷 款发放人 数(万 人)	助学贷款 发放人数 总计(万 人)	生源地 信用助 学贷款 发放人 数占比 (%)
2007	6.02	79.08	7.61	10.66	141.20	7.55
2008	8.60	66.23	12.99	15.33	125.90	12.18
2009	48.86	93.57	52.22	86.37	170.94	50.53
2010	71.70	113.56	63.14	128.44	209.10	61.43
2011	97.03	136.46	71.11	169.67	242.53	69.96
2012	121.31	149.03	81.40	212.98	263.45	80.84
2013	129.20	149.84	86.23	227.26	264.85	85.81
2014	145.31	166.99	87.02	240.37	277.81	86.52
2015	198.23	219.86	90.16	299.45	332.57	90.04
2016	241.93	263.21	91.92	347.98	378.21	92.01
2017	270.23	284.20	95.08	389.52	409.16	95.20
2018	311.67	325.54	95.74	428.59	446.94	95.89
总计	1650.09	2047.57	80.59	2556.62	3262.66	78.36

数据来源：历年中国学生资助发展报告。

国家开发银行生源地助学贷款实行“应贷尽贷”政策，基本满足了家庭经济困难学生的学习费用需求，同时，该贷款模式成功解决了困扰我国助学贷款工作开展的一个重大难题，即偿还和回收问题。³通过实地调研，可以发现，这一助学贷款模式融合了传统和现代积极元素，体现了中国特色，创出了助学贷款的“中国模式”：（1）充分发挥了传统熟人社会的优势。根据相关规定，国家开发银行生源地助学贷款由学生和家長（或其他法定监护人）作为共同借款人，共同承担还款责任。联系到学生或其家長是保证相应贷款本息顺利回收的关键。作为负责助学贷款发放和回收的县级学生资助管理中心，往往会通过多种途径去联系和寻找借款学生或家長。工作人员通常会通过和学生或家長关系更密切的小学老师、村干部等联系到他们。以调研的一个县级学生资助管理中心为例，某年度该县共有 2677 人需要偿还到期贷款本息。资助中心工作人员通过 QQ 工作群、电话等方式完成了 1029 人的贷款本息回收工作。在 12 月初，资助中心将 1648 人的助学贷款催收任务下达给各小学中心校，然后由各小学中心校再分解给相关的小学，

² 生源地信用助学贷款的主体应该是国家开发银行生源地助学贷款。

³ 对于国家开发银行生源地助学贷款在偿还和回收方面所取得的显著成效，下文将予以详细描述。

经过层层努力，最后只有 22 名学生逾期。本息催收完成率达到 99.18%。23 所小学中心校的催收完成率分别为：11 所达到 100%，6 所达到 98% 以上，其余 6 所均在 90% 以上。对于逾期的 22 名学生，资助中心工作人员又通过更加深入细致的工作，走访相关的邻居、亲戚，掌握了这些学生及其家庭成员详细的工作和生活背景信息，并做了细致全面的文字记录。基于如上细致的工作，该县的回收工作多年来在所在省份都名列前茅。与之形成鲜明对照的是，在另外一个县，逾期贷款学生有三四百人之多，逾期金额有 100 多万。经过调研发现，他们恰恰缺乏上一个县所采用的那些回收手段，工作没有做细致。对于逾期贷款学生仅仅知道其姓名，对贷款学生的工作和生活情况、其家庭成员的基本情况，一概不知。也就是说，这个县如果学习上一个县的回收策略，其逾期贷款学生人数是有可能大幅度下降的。在调研中，我们也建议他们多去其他县学习回收方法以提高回收率。他们也表示认同和接受。通过这两个县的对比，可以发现生源地助学贷款确实有可能依赖熟人社会的一些优势以提高回收水平。也就是说，县级学生资助管理中心比远离学生家庭所在地的高校在寻找学生或其家长方面具有一些独特的优势。

(2) 充分调动了具有中国特色的行政资源。值得注意的是，前面提到的传统熟人社会的优势还需要和相应的行政资源相配合，才能真正发挥作用。县级学生资助管理中心动员小学教师去联系学生或其家长，其中的经济激励是很有限的。在上文提到的那个县里，资助中心根据每年应还款人数及还款率对小学中心校确定单位达标奖，但单位达标奖最低的仅为 800 元，真正能够起到激励作用的还是行政考核。县级学生资助管理中心虽然是独立的法人单位，但和教育局仍然具有千丝万缕的联系。正是依托了教育系统的行政资源，县级学生资助管理中心才能把基层的力量动员起来。在有的县，还会动员乡镇政府、村委会的力量。(3) 充分发掘了互联网时代的技术便利。在国家开发银行生源地助学贷款开始试点的 2007 年，根据笔者当时的实地调研，县域的互联网建设还非常落后。^[9]可喜的是，我国的互联网、特别是移动互联网的发展非常迅猛。生源地助学贷款项目充分发掘了互联网时代的技术便利。通过支付宝发放贷款，同时学生可以通过支付宝偿还贷款。在有的区县，通过支付宝偿还贷款的比例占到 99%。此外，县级学生资助管理中心工作人员还通过 QQ 群、微信群联系学生。这些技术便利为生源地助学贷款的成功回收创造了条件。

综上所述，得益于传统熟人社会、行政资源和互联网等多种因素的支持，加上征信系统的建立健全，以及高校的配合，国家开发银行生源地助学贷款在我国学生资助体系建立健全的历史进程中取得了重大成功。可以将其称为助学贷款的“中国模式”。

二、从两个指标来考察国家开发银行生源地助学贷款的运转状况

由于早期发放的国家开发银行生源地助学贷款的偿还期限已近届满，这样就可以考察同一批发放的贷款在偿还期限届满前的运转状况。这对全面考察一个助学贷款项目的实际运转是非常有意义的。下文从如下两个特定的指标来判断国家开发银行生源地助学贷款的实际运转状况。

（一）2007 年以来历年发放贷款截至 2018 年年底的累计本金回收情况

根据《财政部教育部银监会关于大力开展生源地信用助学贷款的通知》的相关规定，生源地贷款的风险补偿金比例按当年贷款发生额的 15% 确定。同时规定：风险补偿金若超出生源地信用助学贷款损失，超出部分由经办银行奖励给县级学生资助管理中心；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部门各分担 50%。同时，根据该文件的相关规定，生源地助学贷款期限原则上按全日制本专科学制加 10 年确定，最长不超过 14 年。对于 2007 年发放的贷款，按最长期限 14 年计算，应该到 2021 年到期。以此类推，2008 年、2009 年、2010 年发放的贷款应该到 2022、2023、2024 年到期。我们来看一下，截至 2018 年年底，这些早期发放贷款的本金累计偿还（回收）的情况如何。未回收比例和上文提到的 15% 的风险补偿金比例相比是一个什么状况。

东部某省和西部某省都是 2007 年的试点省份。通过表 2 和表 3，我们可以看到，对于 2007 年发放的贷款，截至 2018 年年底，东部某省的累计回收本金占贷款发放金额的比例为 99.53%，而西部某省的相应比例为 99.21%。而对于这批贷款，2021 年才最终到期。由此可见，贷款的回收状况是很好的。未回收部分占比不到 1%，离风险补偿金 15% 的比例还差得很远。我们再来看其他批次贷款的

回收情况。先来看东部某省，除了 2007 年发放的贷款，2008、2009、2010、2011、2012 年发放的贷款，累计回收占比也都超过了 90%，分别为：99.12%、98.47%、97.48%、95.76%、92.66%。而 2013 年发放的贷款，相关占比也达到了 85.54%，未回收部分占比也低于 15%，而这批贷款的最终到期年份为 2027 年。

表 2 东部某省历年发放贷款累计回收情况

发放年度	发放金额 (万元)	累计回收本金 (万元)	累计回收占比 (%)
2007	28008	27876	99.53
2008	29917	29653	99.12
2009	40741	40116	98.47
2010	52844	51514	97.48
2011	58083	55620	95.76
2012	58913	54586	92.66
2013	52475	44886	85.54
2014	57727	41830	72.46
2015	66385	33798	50.91
2016	71239	20202	28.36
2017	68802	7978	11.60
2018	65491	23	0.04

数据来源：实地调研数据。

再来看看西部某省的情况，根据表 3，除了 2007 年发放的贷款，2008、2009、2010、2011 年发放的贷款，累计回收占比也都超过了 90%，分别为：95.89%、95.77%、92.73%、90.14%。2012 年的相关占比也达到了 86.41%，未回收部分占比也低于 15%，而这批贷款的最终到期年份为 2026 年。同时，可以看出，两省的相关占比虽然略有差异，但是总体趋势是一致的，反映了一定的规律性。

表 3 西部某省历年发放贷款累计回收情况

发放年度	发放金额 (万元)	累计回收本金 (万元)	累计回收占比 (%)
2007	3057	3033	99.21
2008	25625	24571	95.89
2009	61202	58614	95.77
2010	91298	84663	92.73
2011	110027	99182	90.14
2012	113061	97700	86.41
2013	98679	79143	80.20
2014	86926	61147	70.34
2015	82733	39502	47.75

2016	77707	19826	25.51
2017	73721	6767	9.18
2018	76129	2050	2.69

数据来源：实地调研数据。

我们也搜集了这两个省几个县的累计回收情况。通过表 4、表 5、表 6、表 7，我们也可以看出在县级层面也呈现和省级层面类似的趋势。A 县 2008 年发放的贷款，截至 2018 年年底的累计贷款回收本金占发放贷款的比例达到 98.06%，未回收比例为 1.84%，远低于目前风险补偿金 15%的比例。2009、2010、2011、2012 年发放的贷款，累计回收比例都超过了 90%，分别是：97.36%、95.82%、94.56%、92.43%。2013 年发放贷款累计回收比例也达到了 87.20%，未回收比例也低于 15%，而这批贷款的最终偿还期限为 2027 年。

表 4 A 县历年发放贷款累计回收情况

发放年份	贷款人数 (人)	发放金额 (元)	累计回收本金 (元)	还清贷款人 数(人)	还清贷款 人数占比 (%)	累计回收 占比 (%)
2007	117			114	97.44	
2008	463	3844200	3769709	425	91.79	98.06
2009	1462	9268300	9023629	1365	93.37	97.36
2010	1934	11429100	10951098	1770	91.52%	95.82
2011	2345	13990900	13229740	2127	90.70	94.56
2012	2368	14144000	13072961	2110	89.10	92.43
2013	2126	12725200	11096913	1784	83.91	87.20
2014	1875	11237900	8662207	1408	75.09	77.08
2015	2064	12643400	6382600	1041	50.44	50.48
2016	2010	12756000	3328750	536	26.67	26.10
2017	1138	7365700	731000	117	20.28	9.92
2018	1080	7473500	12000	2	0.19	0.16

数据来源：实地调研数据。

B 县 2007 年发放的贷款，截至 2018 年年底的累计贷款回收本金占发放贷款的比例达到 91.79%，未回收比例为 8.21%，也低于目前风险补偿金 15%的比例。2008、2009、2010、2011 年发放的贷款，累计回收比例也高于 90%，分别是：94.76%、93.74%、92.50%、90.38%。2012 年发放贷款累计回收比例也达到了 88.29%，未回收比例也低于 15%。2013 年发放贷款的回收比例为 83.79%，未回收比例为 16.21%，略高于 15%，而这批贷款的最终偿还期限为 2027 年。

表 5 B 县历年发放贷款累计回收情况

发放年份	贷款人数 (人)	发放金额 (元)	累计回收本金 (元)	还清贷款 人数 (人)	还清贷款 人数占比 (%)	累计回收 占比 (%)
2007	79	424930	385780	72	91.14	91.79
2008	156	2691710	2550560	132	84.62	94.76
2009	1597	9556700	8958850	1497	93.74	93.74
2010	2465	13810850	12775000	2292	92.98	92.50
2011	2571	15403600	13921600	2324	90.39	90.38
2012	3001	17971690	15866390	2650	88.30	88.29
2013	2314	13861000	11614700	1939	83.79	83.79
2014	1684	10114350	7657050	1274	75.65	75.70
2015	1182	7187400	4443400	729	61.68	61.82
2016	916	5775550	2166750	351	38.32	37.52
2017	722	4764800	678000	107	14.82	14.23
2018	768	5542000	19900	3	0.39	0.36

数据来源：实地调研数据。

C 县 2007 年只有 2 名学生贷款，目前已全部偿还。2008 年发放的贷款，截至 2018 年年底的累计贷款回收本金占发放贷款的比例达到 98.19%，未回收比例为 1.81%，远低于目前风险补偿金 15% 的比例。2009、2010、2011、2012 年发放的贷款，累计回收比例都超过或接近 95%，分别为：98.54%、97.73%、96.54%、94.57%。2013 年发放贷款的回收比例为 89.62%，未偿还比例为 10.38%，也低于 15%，而这批贷款的最终偿还期限为 2027 年。

表 6 C 县历年发放贷款累计回收情况

发放年份	贷款人数 (人)	发放金额 (元)	累计回收本金 金额 (元)	还清贷款 人数 (人)	还清贷款 人数占比 (%)	累计回收 占比 (%)
2007	2	8300	8300	2	100	100
2008	277	1591300	1562514.33	265	95.67	98.19
2009	1364	8053350	7935549.65	1314	96.33	98.54
2010	2171	12841950	12550863.4	2072	95.44	97.73
2011	2178	12968500	12519830.87	2047	93.99	96.54
2012	1732	10348790	9787025.78	1600	92.38	94.57
2013	1527	9127540	8180280.57	1331	87.16	89.62
2014	1141	6851600	5489942.11	897	78.62	80.13
2015	965	5966700	3302750	538	55.75	55.35

2016	782	4920250	1426750	230	29.41	29.00
2017	661	4269500	490800	78	11.80	11.50
2018	708	4854800	16800	3	0.42	0.35

数据来源：实地调研数据。

D县2007年发放的贷款，截至2018年年底的累计贷款回收本金占发放贷款的比例达到99.83%，未回收比例为0.17%，远远低于目前风险补偿金15%的比例。2008年、2009年、2010年、2011年发放贷款的累计回收比例也接近100%，分别是99.67%、99.15%、99.17%、98.74%。2012年的回收比例也高达93.81%。2013年的回收比例为88.88%，未回收比例为11.12%，也低于目前风险补偿金15%的比例，而这批贷款的最终偿还期限为2027年。

表7 D县历年发放贷款累计回收情况

发放年份	贷款人数 (人)	发放金额 (元)	累计回收本金金 额(元)	累计回收占比 (%)
2007	1282	7249260	7236777.87	99.83
2008	2390	11772343	11734015.3	99.67
2009	2992	14171350	14050947.2	99.15
2010	3619	18834060	18678587.2	99.17
2011	3641	19676240	19428840.3	98.74
2012	3668	20358330	19098921.2	93.81
2013	3317	18564000	16499474.8	88.88
2014	2943	17719730	13536371.2	76.39
2015	2956	19877828	11021233	55.44
2016	2806	19885765	6812000	34.26
2017	2514	18820671	2716000	14.43
2018	2248	17753217	27900	0.16

数据来源：实地调研数据。

值得注意的是，在前三个县，还清贷款人数占比和累计回收本金占比也呈现类似的趋势。

通过省级和县级层面的数据，可以看出，累计本金回收比例具有类似的趋势。无论是省级还是县级，2012年或2013年发放贷款的回收比例都超过85%，而之前发放贷款的回收比例基本都在90%以上，早期年份发放贷款的回收比例则接近100%，而未回收比例远低于15%的风险补偿金比例。

(二) 年度贷款发放和贷款回收情况

每年贷款回收本息额与发放金额的比例也是判断一个助学贷款项目运行状况的重要指标。如果该比例超过 1，就表明贷款项目的运转不需要每年新投入更多的贷款本金，整个贷款项目在某种程度上具备了自我循环运转的能力。

通过表 8 和表 9，我们可以看到，东部某省从 2013 年开始，每年贷款本息回收额与贷款发放额的比例超过 1，随后几年除了 2016 年为 0.92 外，其他年份的比值也都在 1 以上，2018 年为 1.16。西部某省 2014 年的比值接近 1，为 0.97，2015 年超过 1，达到 1.22，随后的 3 年都在 1 以上，2018 年为 1.13。从相关指标可以看出，国家开发银行生源地助学贷款项目在两省已经具备了自我循环运转的能力。

表 8 东部某省每年贷款本息回收额与贷款发放额比例

年度	发放金额 (万元)	回收本息总额 (万元)	回收额占发放 额比例 (%)
2007	28008	-	
2008	29917	-	
2009	40742	-	
2010	52844	-	
2011	58083	27700	0.48
2012	58913	48354	0.82
2013	52475	59323	1.13
2014	57727	67600	1.17
2015	66385	71133	1.07
2016	71239	65436	0.92
2017	68802	72571	1.05
2018	65491	75931	1.16

数据来源：实地调研数据。

表 9 西部某省每年贷款本息回收额与贷款发放额比例

年度	发放金额 (万元)	回收本息总额 (万元)	回收额占发放 额比例 (%)
2007	3057.17	0.00	
2008	24375.17	0.00	
2009	61201.99	0.00	
2010	91297.71	1232.17	0.01
2011	110026.51	10345.70	0.09
2012	113060.57	32271.94	0.29
2013	98678.73	61240.93	0.62

2014	86925.67	84371.15	0.97
2015	82733.11	100810.39	1.22
2016	77706.87	95543.61	1.23
2017	73720.92	86234.06	1.17
2018	76129.42	86345.92	1.13

数据来源：实地调研数据。

三、国家开发银行生源地助学贷款存在的问题

基于实地调研数据和案例，上文对作为助学贷款“中国模式”的国家开发银行生源地助学贷款进行了总结与分析。下文将对这一助学贷款模式尚存在的问题予以进一步梳理。

（一）县级学生资助管理中心的正常运转还存在一些制约因素

县级学生资助管理中心在国家开发银行生源地助学贷款项目的运转中发挥着极其重要的作用，在助学贷款的发放、回收等环节都扮演着关键角色。作为助学贷款“中国模式”的国家开发银行生源地助学贷款所取得的显著成效离不开县级学生资助管理中心的有效运转。值得注意的是，根据实地调研，目前，县级学生资助管理中心的正常运转还面临着一些制约因素：（1）资助中心的独立性还得不到完全保障。有的县级学生资助管理中心没有独立的账户，在经费使用方面受制于教育局。（2）资助中心的人员构成状况较为复杂。资助中心的工作人员多以长期借调的教师为主。这些教师离开一线工作岗位，又无法晋升职称。工作人员上升渠道的不通畅对于保持队伍稳定、保证助学贷款项目的可持续发展具有消极影响。（3）有的资助中心办公经费得不到保证。有的资助中心办公经费不足，只能依赖于开办生源地助学贷款所获得的代理费，以及风险补偿金结余奖励资金，而后者在使用方面还面临各种限制。⁴

此外，前文也提到，县级学生资助管理中心在回收贷款时需要动员大量的行政资源，这也给基层带来了一定的压力，同时增加了整个助学贷款项目运转的潜在成本。⁵

⁴ 下文将详细述及。

⁵ 对于一个可持续发展的助学贷款项目而言，这一问题也是值得关注的。关于该问题，将另撰文予以讨论。

（二）目前的风险补偿金比例偏高

目前国家开发银行生源地助学贷款的风险补偿金比例是 15%。这一比例是在 2007 年我国助学贷款开展面临困境、商业银行严重“惜贷”的情况下确定的，体现了作为国家政策性银行的国家开发银行的社会责任担当。但是，从助学贷款的实际运转来看，这一比例是偏高的。上文的描述表明，对于 2007 年发放的贷款，截至 2018 年年底，累计回收本金占贷款发放金额的比例超过 99%，而对于这批贷款，2021 年才最终到期。未回收部分占比不到 1%，离风险补偿金 15% 的比例还差得很远。即使是 2012、2013 年发放的贷款，未回收部分占比也不到 15%。过高比例的风险补偿金给政府、特别是某些地方政府带来了很大的财政支出压力，资金的闲置对于整个社会而言也是不经济的。

（三）在风险补偿金结余奖励资金的发放方面还存在问题

根据相关政策规定，回收情况好的县级学生资助管理中心将可以获得风险补偿金结余奖励资金。通过调研发现，在风险补偿金结余奖励资金的发放方面还存在不少问题。

1. 发放不规律。财政部、教育部于 2014 年 4 月 24 日出台了《生源地信用助学贷款风险补偿金管理办法》，要求开展生源地助学贷款风险补偿金结余奖励工作，从 2014 年 6 月 1 日起施行。这项工作在各省的开展并不平衡。根据我们的调研，有的省只发放了一次风险补偿金结余奖励资金，有的省只发放了两次，而有的省因开办贷款时间比较晚，从来没有发放过。

2. 发放标准还有待继续完善。《生源地信用助学贷款风险补偿金管理办法》规定了风险补偿金结余奖励资金的分配办法。将结清的和未结清的生源地助学贷款合同对应的风险补偿金，按照不同的方法予以分配。这种处理方式对于有效控制贷款风险并实时对县级学生资助管理中心提供年度激励是合理的。以某省的分配方法为例，在具体的分配方面考虑了对县级学生资助管理中心的考核结果、历年累计实收学生偿还本息、逾期本息等因素。应该说，比较全面地考虑了县级学生资助管理中心的回收绩效。目前存在的一个问题是，如何确定结余奖励资金的总量？即一年一个省用于奖励县级学生资助管理中心的资金应该是多少？以调研的省份为例，在有的省，平均奖励额度是每个县级学生资助管理中心 12.37 万

元，最高的为 68.21 万元。而在有的省份，每个县级学生资助管理中心获得的奖励资金只有几万元。某省 2017 年已结清生源地助学贷款合同对应的风险补偿金为 4.04 亿元，当年用于分配的资金为 1300 万元；未结清生源地助学贷款合同对应的风险补偿金为 24.72 亿元，这部分资金当年没有被用于分配。可以看出，即使是已结清生源地助学贷款合同，尚有近 4 亿元没有被分配。如果按照一年 1300 万元的标准分配，仅 2017 年已结清合同对应的风险补偿金就可以分配 30 年。由此可见，目前的分配标准是存在问题的。与此同时，也需要反思是否需要如此高比例的风险补偿金。

3. 在结余奖励资金的使用方面还存在很大的限制。根据《生源地信用助学贷款风险补偿金管理办法》的规定，结余奖励资金用于县级学生资助管理中心生源地信用助学贷款管理工作，专账核算、专款专用。具体用途包括：（1）与生源地信用助学贷款管理工作相关的直接支出，包括宣传教育、业务培训、交通通讯、办公设备购置等日常业务支出；（2）弥补学生因死亡、失踪和丧失劳动能力确实无力归还生源地信用助学贷款所形成的风险。在调研中发现，奖励资金在使用方面还存在各种限制。实践中运用最多的是办公设备购置，文件明确规定的交通通讯方面的支出，因没有相应的标准而无法报销。事实上，交通费和通讯费在助学贷款的发放和催收方面都非常重要。此外，在贷款集中办理时期，往往会动员一些临时工作人员，结余奖励资金也不能给上述人员发放劳务费。而在对工作人员的激励方面，目前是完全不允许发放人员类经费的。

4. 结余奖励资金在各地的作用并不相同。在调研中发现，在有的地方，县级学生资助管理中心的办公经费是能够得到预算保证的。对于这些资助中心而言，办公经费和结余奖励资金的用途几乎是重合的，加上资金使用限制较多，结余奖励资金往往存着不用。而在有的地方，县级学生资助管理中心的办公经费得不到预算保证。对这些资助中心而言，结余奖励资金倒是可以发挥很大作用。但是，由于上文提到的使用限制，结余奖励资金也不能顺利的支出。

与此相关的问题是，结余奖励资金的性质到底是什么？结余奖励资金的来源是风险补偿金。风险补偿金是为了控制贷款风险于贷款发放时按贷款发放额度的一定比例提取的，由各级政府按照一定比例承担。风险补偿金起到了贷款担保的作用。从商业贷款担保的角度来讲，担保包括保证、抵押、质押等。当贷款逾期

不能偿还时，由保证人承担贷款本息偿还责任，或者通过变卖抵押物、质押物偿还贷款本息。在风险补偿金的制度设计中，除了保证贷款本息偿还外，为了激励县级学生资助管理中心积极从事贷款回收工作，还设计了结余奖励制度。但从调研中的发现可知，风险补偿金结余奖励资金和办公经费的使用范围在很大程度上是重合的，同时，县级资助中心工作人员的薪酬是由政府保障的，严格禁止用结余奖励资金发放人员经费。这样，在县级政府对县级学生资助管理中心办公经费和工作人员薪酬待遇足额拨付的情况下，风险补偿金结余奖励资金就发挥不出制度设计的激励功能。

四、国家开发银行生源地助学贷款制度的进一步完善

为了使作为助学贷款“中国模式”的国家开发银行生源地助学贷款更加稳健的运行，从而在我国的助学体系中发挥更大的作用，为即将到来的普及化阶段高等教育做出更大贡献，有必要对上文提出的相关问题予以回应，进一步完善国家开发银行生源地助学制度。

（一）进一步加强县级学生资助管理中心建设

和普通商业银行不同，国家开发银行在基层没有营业网点。这样，县级学生资助管理中心在国家开发银行生源地助学贷款项目的运转中就处于基础性地位。助学贷款的发放、回收等基础性工作都离不开县级学生资助管理中心。因此，县级学生资助管理中心的建设就显得极有必要。基于前文所提到的问题，今后在县级学生资助管理中心的建设方面需要注意落实如下几点：（1）保障县级学生资助管理中心的独立地位。在经费、人员等方面采取相关措施保障县级学生资助管理中心具有独立的地位，为进一步做好国家开发银行生源地助学贷款工作提供组织保证。（2）逐步调整以借调人员为主的工作人员结构。通过设置适当的职称、职务，给相关工作人员提供晋升通道，从而激发工作积极性。（3）通过多种渠道保障县级学生资助管理中心的经费需求。

（二）适当下调风险补偿金比例

在总体政策框架不做大的调整的情况下，下文将探讨几种下调风险补偿金比

例的方案。

1. 全国范围内普遍降低风险补偿金比例

目前的政策是全国范围内实行统一的风险补偿金比例，未来政策调整也可以继续沿用这一策略，只将风险补偿金比例降低即可。根据前文关于各地累计回收本金占比的情况，可以考虑将风险补偿金比例由目前的 15%降到 5%-10%之间。

6

2. 根据各省回收情况确定相应的风险补偿金比例，实行动态调整

为了提高整个助学贷款项目运转的激励水平，有必要将贷款回收情况和风险补偿金比例相挂钩，实行动态调整。可以考虑，将各省份自贷款开办以来（2007年或以后年份）截至 2018 年年底的贷款本金累计回收情况做一个全面的统计，根据各个省份累计回收贷款本金比例确定相应的风险补偿金比例。对于第一年发放贷款累计回收比例在 99%以上的，可以实行 5%以内的风险补偿金比例；对于累计回收比例在 90%-99%之间的，可以实行 5%-10%之间的风险补偿金比例；而对于低于 90%的，可以继续实行目前 15%的比例。同时，对风险补偿金比例实行动态调整。未来可以考虑，以五年为一个周期，根据累计回收本金比例情况，对风险补偿金比例进行相应的调整。

3. 根据各县回收情况确定相应的风险补偿金比例，实行动态调整

还有一种思路是根据各县的回收情况来确定相应的风险补偿金比例，同时实行动态调整。值得注意的是，省域内各县级学生资助管理中心的回收状况差异还是比较大的。因此，为了建立起更加直接的激励机制，有必要以县为单位确定风险补偿金比例。以上文提到的县级学生资助管理中心为例，在四个资助中心中，有一个县 2007-2010 年连续四年发放贷款的累计回收本金比例都在 99%以上，有两个县 2007 年、2008 年发放贷款的累计回收本金比例在 98%以上，而还有一个县 2007 年发放贷款的累计回收比例为 91.79%，2008 年发放贷款的累计回收比例为 94.76%。

⁶ 在具体风险补偿金比例的确定方面，还可以考虑引入竞争机制。例如：参考商业银行校园地助学贷款的相关比例；或者在生源地助学贷款领域，引入其他银行，开展招投标。值得注意的是，财政部、教育部、人民银行、银保监会于今年 9 月发布的《关于进一步完善国家助学贷款政策的通知》规定：“风险补偿金比例按当年贷款发生额的 5%确定。”

再来看一下其他一组统计数据，考察在一省范围内，违约金额为 0 的县所占的百分比。通过该百分比，也可以看出，在一个省内，回收水平还是存在很大差异的。以东部某省为例，2011 年 0 违约县占比为 47%，2012 年为 47%，2013 年为 42%，2014 年为 43%，2015 年为 40%，2016 年为 41%，2017 年为 32%，2018 年为 32%。

因此，为了建立起更加直接的激励机制，有必要以县为单位确定风险补偿金比例，同时实行动态调整。

（三）进一步规范风险补偿金结余奖励资金的发放

风险补偿金结余奖励资金的发放应该常态化。同时，和下调风险补偿金比例相适应，合理确定风险补偿金结余奖励资金的发放标准。

应该进一步明确风险补偿金结余奖励资金的使用范围，例如：交通费、通讯费、临时工作人员的劳务费等。同时，应该允许给资助中心工作人员发放特定时期的加班费。在可能的情况下，授权相关省级政府部门出台相关的支出标准。值得注意的是，如何处理办公经费、人员待遇和结余奖励资金之间的关系仍然是需要深入思考的问题，这关系到当初风险补偿金制度设计的激励功能能否真正实现。

参考文献

- [1] Bruce Chapman. Income Contingent Loans in Higher Education Financing [EB/OL]. <https://wol.iza.org/uploads/articles/227/pdfs/income-contingent-loans-in-higher-education-financing.one-pager.pdf>.
- [2] Ariane DE Gayardon. Income-Contingent Loans: Not a Miracle Solution [J]. *International Higher Education*, 2018, 93: 18-19.
- [3] Jack Britton, Laura van der Erve, and Tim Higgins. Income Contingent Student Loan Design: Lessons from Around the World [J]. *Economics of Education Review*, 2019, 71: 65-82.
- [4] Zack Friedman. Student Loan Debt Statistics In 2019: A \$1.5 Trillion Crisis [EB/OL]. <https://www.forbes.com/sites/zackfriedman/2019/02/25/student-loan-debt-statistics-2019/#d180b9f133fb>.
- [5] Rumani Saikia Phukan. How to Apply Education Loan in India? [EB/OL]. <https://www.mapsofindia.com/my-india/education/how-to-get-the-right-education-loan-in-india?replyto=217532>.
- [6] George Mathew. Education loan: Flat Growth in Portfolio as Defaults Rise [EB/OL].

<https://indianexpress.com/article/business/banking-and-finance/education-loan-flat-growth-in-portfolio-as-defaults-rise-5320009/>.

[7] 魏建国. 我国助学贷款发展面临的问题与挑战[J]. 中国高等教育, 2011(3/4): 70-72.

[8] 周萃. 国开行助学贷款发放金额和支持人数创新高[EB/OL]

http://www.financialnews.com.cn/yh/sd/201912/t20191209_173037.html.

[9] 魏建国. 国家开发银行生源地助学贷款县级学生资助管理中心调研报告. 载于王蓉主编、魏建国副主编. 中国教育财政政策咨询报告(2005-2010) [M]. 北京: 教育科学出版社, 2011.

上期回顾

2021 年第 11 期（总第 206 期）

县域内幼儿园教师流动及特征分析——基于华北某原国家级贫困县 62 所幼儿园的追踪调查数据

摘要：大量研究表明幼儿园教师频繁流动对儿童发展有负面影响。本文使用基于华北某原国家级贫困县 62 所幼儿园 511 名教师间隔一年半的跟踪调研数据，计算了该县幼儿园教师的流动率并分析了相关影响因素。结果发现：（1）在一年半内，超过三分之一（35.62%）的教师发生流动；（2）年龄越小的教师流动率越高，高中（职高/中专）学历的教师相对稳定，非学前教育专业的教师更倾向于流动，而幼儿园教师是否拥有教师资格证的流动率差异似乎不大；（3）农村园教师流动率高达 39.0%，远高于县城园（27.6%）；民办园教师流动率超过四成（42.59%），远高于公办园（32.3%）；（4）幼儿园教师工资与教师流动显著负相关，工资越高，流动率越低。本文初步分析了导致贫困县域内幼儿园教师群体高流动率的体制性因素及政策含义。

《中国教育财政》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

文章内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：2000 份

下载网址：<http://ciefr.pku.edu.cn>

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所

电子信箱：newspaper@ciefr.pku.edu.cn

责任编辑：毕建宏

传 真：010-6275-6183

地 址：北京市海淀区颐和园路 5 号

微信公众号：中国教育财政

北京大学教育学院楼四层（100871）

