北京大学
中国教育财政科学研究所

简　　报

怀仁怀朴　唯真唯实

2013 年第 13 期（总第 87 期）　　2013 年 12 月 17 日

生源地助学贷款目前存在的问题及完善建议

魏建国*

国家开发银行生源地助学贷款已成为我国助学贷款的主要模式。较之商业银行校园地助学贷款模式，这一贷款模式在发放、偿还等方面都取得了显著的进展。特别值得注意的是，该贷款模式目前所达到的高还本付息率在全世界范围内来看，也处于领先水平。这一贷款模式的长期有效运转，对于帮助家庭经济困难学生自主选择院校和专业、顺利完成学业、建立健全大众化阶段的高等教育财政体制都具有重大意义。通过最近所参加的全国政协“学生资助政策落实情况”视察、考察活动，笔者也注意到这一贷款模式还存在一些问题需要进一步解决。

一、生源地助学贷款目前尚存在的问题

1. 贷款覆盖面尚不能完全满足学生的贷款需求

国家开发银行生源地助学贷款秉持的一个重要目标是“应贷尽贷”。在实践

* 作者简介：魏建国，北京大学中国教育财政科学研究所副研究员。

中如何判断是否做到“应贷尽贷”，从方法上而言其实并不容易。通常只能判断已经申请贷款学生的贷款需求是否得到满足，但是，有一部分学生有可能根本就没有进入到申请阶段。例如：一些学生可能因为资助信息方面的欠缺而没有申请贷款；一些学生可能在开具证明方面面临特殊的困难而没有申请贷款；一些学生可能因为程序复杂而放弃了贷款申请；等等。这些学生都是有贷款需求而由于种种原因没有申请贷款。要统计实践中存在的这部分学生的数量和比例，是一件很有挑战性的事情。可以将某类高校的学费欠费率作为替代指标反推某地的生源地贷款是否做到“应贷尽贷”。例如：某高校是某省市属高校，只能在本省范围内招生，那么，该校的欠费率就可以在一定程度上反映该省生源地贷款的覆盖情况。同时，还可以通过欠费率对各地的生源地助学贷款的覆盖面进行比较评估。以调研的省为例，该省某市属高校的欠费率远低于位于该省的某央属高校（值得注意的是，央属高校学生还可以申请商业银行校园地助学贷款）。由此可见，在一些省份，生源地助学贷款的开展以及“应贷尽贷”政策的执行还存在不足。

此外，严格来讲，目前生源地助学贷款“应贷尽贷”目标所瞄准的是家庭经济困难学生，对于家庭经济状况良好同时又有贷款愿望的学生，并没有考虑。对于后一类学生贷款需求的满足，在培养学生独立意识和责任感、最大限度地满足就学愿望、加大高等教育投资方面也具有重要的意义。在有些国家，对于这一问题是通过贴息与否来予以调节的，从而满足不同类型学生的贷款需求。

2. 贷款额度不能完全满足贷款学生的学习和生活费用支出

目前最高的贷款额度为 6000 元，这一额度不能完全满足贷款学生的学习和生活费用支出。根据我们 2007 年在我国多省区开展的一项相关调查，高校学生人均的私人教育支出——包括学费、住宿费、伙食费、交通费等在内——在 1 万元以上。考虑到通货膨胀的因素，目前的费用应远高于这一数字。

此外，还需要考虑到，我国目前所实行的高校学费已冻结多年。整个高教体系的学费结构是，高端院校低学费，低端院校高学费。学费冻结政策和不合理的学费结构还有很大的改革空间。

同时，还须注意到，个别专业的学费更高，例如：医学、艺术类等专业。而且，民办院校和独立学院的学费也高于公办院校。

3. 扩大贷款覆盖面和提高贷款额度面临限制

扩大贷款覆盖面、提高贷款额度都会增加贷款的总量。对于金融机构而言，依托已有的系统扩大贷款规模有助于分散风险，提高贷款收益，有利于贷款机制的长效运行。对于县级学生资助中心而言，会增加其工作量。但是，随着工作系统的建立健全，也可以发挥规模效益。由此可见，扩大贷款规模的主要限制在于政府的财政可承受能力，即支付大量增加的贷款贴息和风险补偿金的能力。

4. 中西部欠发达地区地方政府在支付贴息和风险补偿金方面面临实际压力

根据目前的贴息和风险补偿金支付政策，在本省就读学生，其贷款贴息由地方财政负担；风险补偿金由中央和地方分担，其中中西部省份中央与地方各负担 50%。地方应承担的风险补偿金分担办法由各地自行确定。在调研的省份，地方分担部分根据高校的隶属关系由相应层级的地方政府承担。这里需要提及的是，我国高校布局的不合理使得上述制度安排存在很大的不公平因素。越是经济状况、财政状况差的地方政府，越有可能支付更多的助学贷款补贴成本。在全国来看，有些省份没有一所央属院校，只有地方属院校；而在一省范围内同样存在类似的结构，有些市有多所省属院校或央属院校，而有的市只有市属院校。这种高教布局和隶属关系就意味着，和有央属院校的省份相比，没有央属院校的省份可能要支付更多的助学贷款补贴成本；和有央属或省属院校的市相比，没有此类院校的市可能要支付更多的助学贷款补贴成本。还有一个相关的问题是，没有央属院校的省份、没有央属或省属院校的市，往往又是经济状况、财政状况薄弱的省份、市。因此，高教布局和相关的助学贷款制度安排造成中西部欠发达地区的地方政府在支付贴息和风险补偿金方面面临实际的压力。

5. 风险补偿金的激励约束机制不合理

根据目前的制度安排，风险补偿金若超出生源地助学贷款损失，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%。目前的政策并没有明确结算方法。如果风险补偿金和贷款损失的结算发生在助学贷款偿还期限（目前的偿还期限最长不得超过 10 年）到期之后，那么，这个激励约束的链条太长，不可能有效地发挥作用。此外，对于要求县级财政部门分担 50%贷款损失的要求，也存在激励约

束方面的问题。学生毕业后在全国各地就业，至少在本县范围内就业的较为有限，而拖欠贷款损失由县级财政部门分担，其合理性值得质疑。对于贫困地区而言，这个问题就更加严重。同时，从法理上分析，在生源地助学贷款制度设计中，县级学生资助管理中心相当于经办银行的代理人在办理贷款的受理、审查、催收等工作。在县级财政部门已经负担了县级学生资助管理中心的办公经费、人员经费等支出的情况下，在发生贷款损失时还要求其分担50%的损失，似乎于理不足。

6. 贷款学生面临特殊情况时的展期和偿还问题

目前的政策明确规定了继续攻读学位时的贷款展期。对于失业、收入过低、重大疾病、突发事件等情况下的展期，没有明确的规定。同时，也缺乏对死亡、丧失劳动能力等特殊情况下的贷款免除规定。

二、完善生源地助学贷款的若干建议

1. 对生源地助学贷款项目进行成本匡算

本次调研留下的最深刻印象是，该省生源地助学贷款的还本付息率超过99%（全国范围内的还本付息率也超过了97%）。这和商业银行校园地助学贷款形成了鲜明对比，与其他国家的学生贷款项目相比，也都是罕见的。这一贷款回收状况增加了人们对生源地助学贷款项目的信心。在取得这一成绩的同时，为了对生源地助学贷款的可持续发展具有更加充分和清晰的认识，有必要对生源地助学贷款项目进行成本匡算。一个助学贷款项目长期有效运行的关键是具有经济合理性，因此，进行成本匡算是很有必要的。成本匡算应包括两个部分，一是国家开发银行作为金融机构，应该匡算其办理的生源地助学贷款项目的成本收益。在考虑了财政贴息、风险补偿金等财政补贴和还本付息等收益和内部各项成本[1]的情况下，贷款项目是否略有盈利。“略有盈利”是“通过市场运作方式实现社会目标”的重要条件保障。二是要站在社会的立场，对整个生源地助学贷款项目的成本进行匡算。在这一匡算中，除了国家开发银行在办理贷款中发生的各项成本外，还需要计算贴息、风险补偿金等财政补贴，各级学生资助管理机构、特别是县级学生资助管理机构发生的成本，其中，最主要的是县级学生资助管理机构的办公场所

[1] 不考虑机会成本。当然，更加合理细致的匡算也需要考虑机会成本。

和设备支出、经常性办公经费、人员经费（除了当前支付的工资外，还需要考虑医疗支出、将来退休时的支出等）。把所有这些成本加在一起，看其占贷款额度的比例是多少。然后可以将其与世界上其他国家的贷款项目进行比较，也可以分省、市、县进行比较，从而判断贷款项目的经济合理性。

2. 尽量扩大贷款覆盖面、提高贷款额度

最大限度对经济困难学生做到“应贷尽贷”。可以将省属、市属院校的学费欠费率作为替代指标大致判断某地的“应贷尽贷”目标实现情况。考虑到认定的困难和财政压力，对于非经济困难学生的助学贷款可以逐步实现。

基于物价上涨、学费调整、专业和院校属性、风险控制等因素，调整贷款额度。可以考虑根据不同情况，实行差异化的额度，让贷款学生具有一定的选择权，最大限度满足其贷款需求。

3. 考虑中西部欠发达地区地方政府在支付贴息和风险补偿金方面面临的压力

这些地区经济状况、财政状况差，同时受历史上高教布局的影响，央属高校、省属高校的数量少或没有，却要支付大量的贴息和风险补偿金。一方面，存在很大的实际困难；另一方面，这一状况内含着很大的不公平。因此，对这些地区助学贷款的贴息和风险补偿金支付，中央政府和省级政府应该扮演更重要的角色。

4. 重视风险补偿金的激励作用

应该以年度为时间单位对县级学生资助中心予以奖励，促进助学贷款的有效回收。以还本付息率作为奖励的主要考核指标。此外，在通过支付宝网上偿还和通过县级学生资助中心偿还两种情况下，县级学生资助中心所付出的工作量应该有所差异，所以在确定奖励金额时也需要区别对待。

应该留出一定比例的风险补偿金用于覆盖展期、免除等所造成的贷款损失。

此外，对于逾期贷款又获得偿还的，县级学生资助中心也应该分享一部分金额，这将促使其更加积极地催收贷款。

5. 增加特殊情况下的展期和免除

生源地助学贷款本质上是一个社会项目，旨在实现社会目标。因此，对于贷款偿还过程中贷款人所遇到的各种困难，也应该予以考虑。除了攻读学位可以展期外，对于失业、收入过低、重大疾病、突发事件等情况，也应考虑予以展期。而对于死亡、丧失劳动能力等特殊情况的贷款则应予以免除。

6. 加强县级学生资助中心建设

生源地助学贷款项目的成功与否，县级学生资助中心是关键。过去几年的试点已经充分证明了这一点。贷款项目未来的长期有效运行仍然有赖于精干、高效的县级学生资助中心。应通过风险补偿金的有效使用，激励县级学生资助中心开展高效的催收工作。

当然，这里值得强调的是，我国正处于社会、经济转型期，人们的行为方式、生活习惯都处在剧烈的变迁中。以助学贷款偿还为例，目前有人通过支付宝网上偿还，有人通过县级学生资助中心偿还。假如在未来的某个阶段100%的助学贷款都通过支付宝网上偿还，那么，县级学生资助中心的工作量就可能大大降低。因此，在制度设计时要考虑阶段性和长期性。既要解决当下的问题，也要考虑长期的成本。加强县级学生资助中心建设，并不是一味地增加编制内人员。我们知道，维持一个编制内人员的成本是相当高的，除了日常的工资支出外，还包括医疗支出、养老支出等。而且，受制于体制所限，编制内人员的退出相当困难。考虑到未来网上支付方式所带来的工作量的急剧缩减，对于县级学生资助中心的队伍建设可以考虑专兼结合的模式。在保持一部分专职人员的同时，可以聘用一部分合同制人员。这样，就为未来的发展增加了灵活性，也为降低成本、增加助学贷款项目的可持续性创造了条件。

上期回顾

2013 年第 12-4 期（总第 86 期）

香港高校教师养老金制度

摘要：本文首先对香港养老金体系的整体框架予以介绍，在此基础上，介绍高校教师的养老金制度。最后，对养老金待遇予以比较。

【更正】《德国高校教师养老金制度》（2013 年第 12-2 期简报）一文中“目前有 1.7 亿多德国人参与了雇主计划”数字有误，应为“1700 多万”，特此更正，感谢热心读者指正。

本《简报》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。

简报内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1800 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

电　　话：010-6275-9700

地　　址：北京市海淀区颐和园路 5 号
北京大学教育学院楼 413 室（100871）

传　　真：010-6275-6183