北京大学
中国教育财政科学研究所

简　报

2008 年第 4 期（总第 23 期）　　2008 年 6 月 10 日

主　题：

- 县级学生资助管理中心调研报告

关键词：

- 县级学生资助管理中心　国家开发银行　生源地助学贷款

摘要：

县级学生资助管理中心的运作情况对于国家开发银行生源地助学贷款的试点成功具有重要意义。课题组选取了某省 40 多个区县做了实地调研。调研发现，助学贷款在各区县的发放很不平衡，没有完全满足学生的贷款需求。对于新成立的县级学生资助管理中心，其能力建设亟待提高。对于试点生源地助学贷款的两个重要假设，即易于家庭经济状况认定和贷款催收，实际情况表明也不容乐观。

县级学生资助管理中心调研报告

北京大学中国教育财政科学研究所课题组

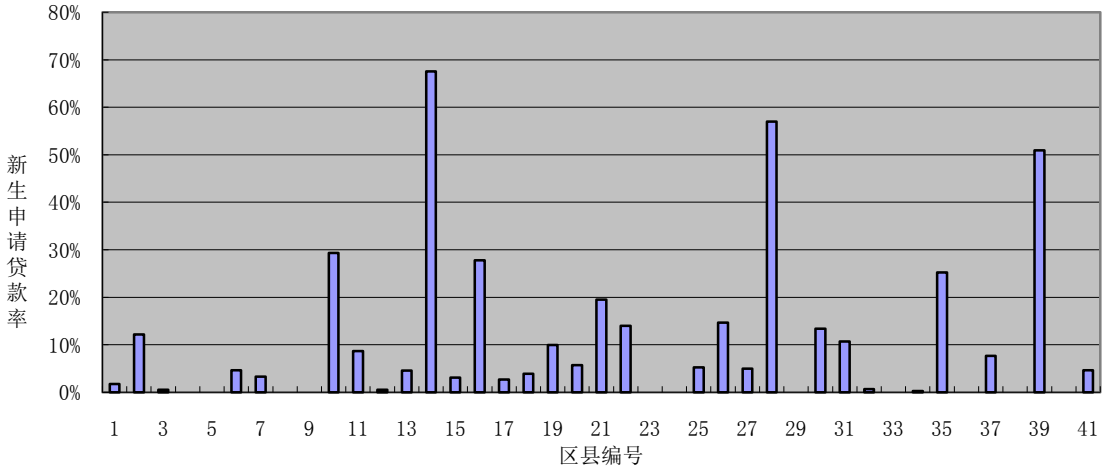
在目前试点的国家开发银行生源地助学贷款运作机制中，县级学生资助管理中心在其中扮演着一个十分关键的角色。可以说，这一助学贷款模式试点的成败在很大程度上取决于该中心的运作情况。基于此种考虑，北京大学中国教育财政科学研究所的研究人员选择了某省的 40 多个区县就县级学生资助管理中心做了实地调研，采取发放调查表和访谈的方法，试图了解这一机构的实际运作情况。根据收到的调查表和访谈记录，特提出如下几点意见:

一、助学贷款的发放在各区县很不平衡

生源地助学贷款的发放在各区县很不平衡，并没有完全满足学生的贷款需求，这和人们的预设并不相符。在我们所调研的区县中，有一个县尚没有成立学生资助管理中心。在发放助学贷款的区县中，发放状况差别也非常大。可以通过以下几组简单的数据来看（基于目前得到的数据，有很多区县调查表的数据是缺失的）:

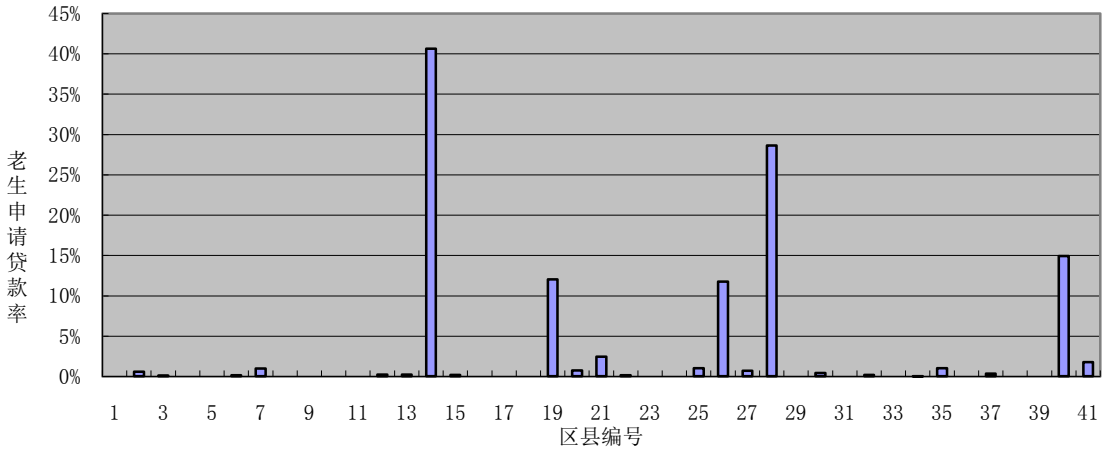
(1) 新生申请贷款率（申请人数和学生人数比率）（见图 1）。

图1



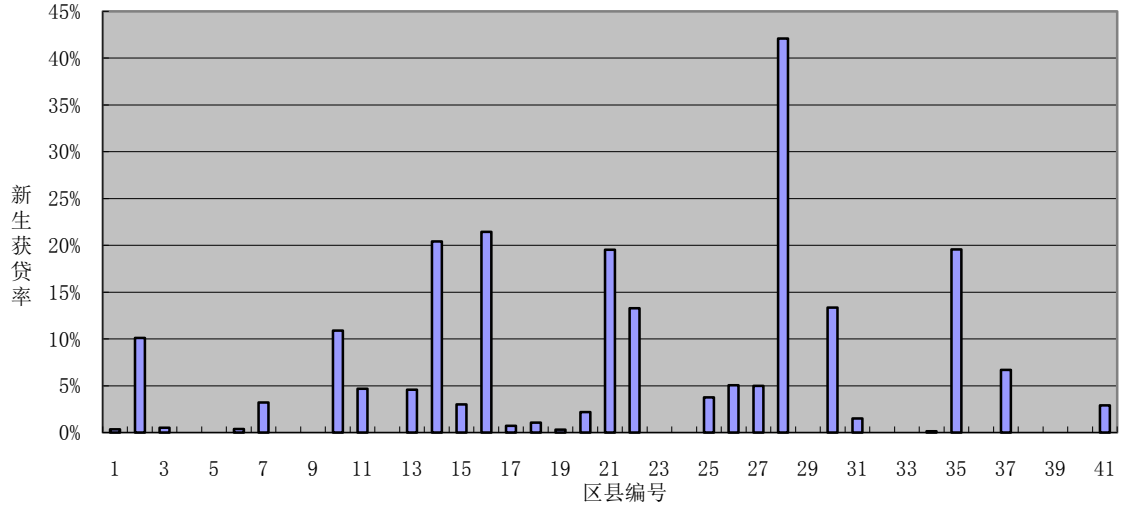
(2) 老生申请贷款率（见图 2）。

图2



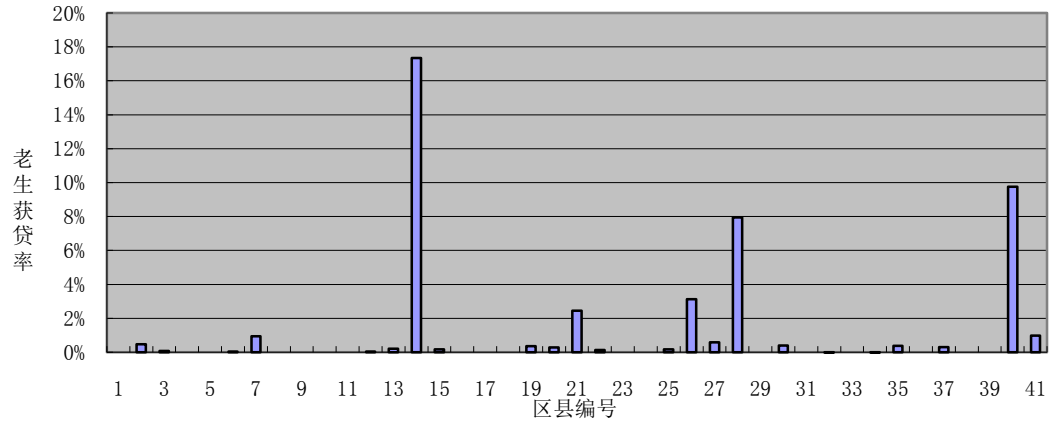
(3) 新生获贷率（获贷人数和学生人数比率）(见图 3)。

图3



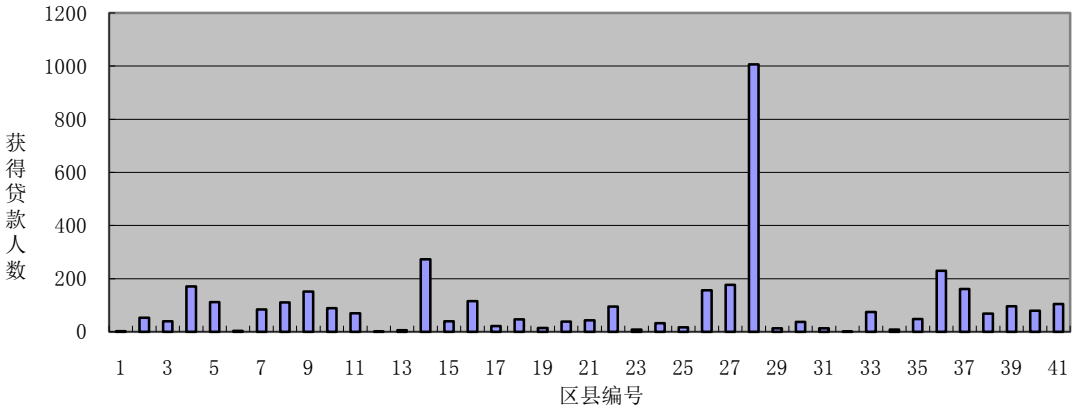
(4) 老生获贷率（见图 4)。

图4



（5）从绝对数来看，获得贷款人数不足 5 人的有四个区县，分别为 2 人、4 人、1 人、1 人；不足 10 人的有 7 个区县；不足 100 人的有 29 个区县；100 人到 200 人之间的有 8 个区县；200 人到 300 人之间的有 2 个区县；最多的为 1006 人（详见图 5）。

图5

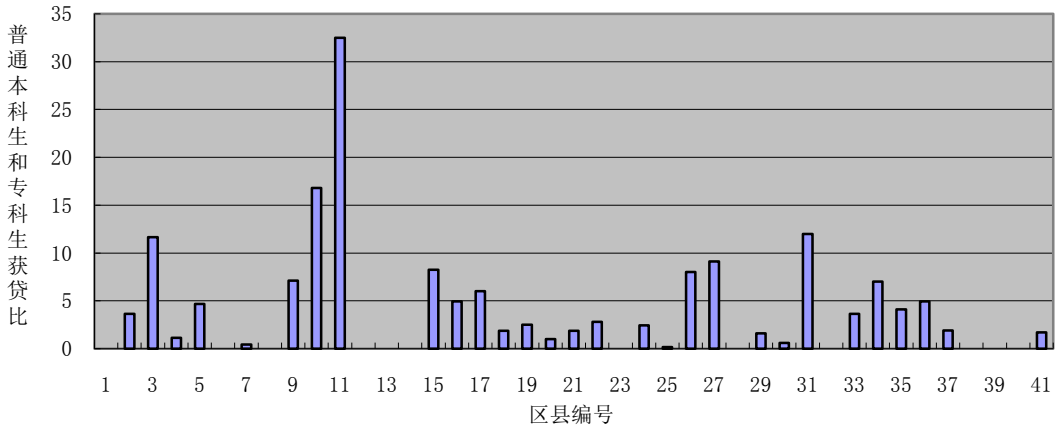


（6）有 6 个区县老生申请人数为 0，有 1 个区县新生申请人数为 0。

（7）普通本科生（不包括独立学院）与高职高专生获贷人数比：最高的为 32．50 倍，10－20 倍之间的有 3 个区县，5－10 倍之间的有 6 个区县，1－5 倍之间的有 15 个区县（详见图 6）。还有 4 个区县只给普通本科生发放贷款，1 个

区县发放贷款学生中普通本科生居多。民办院校（包括独立学院）学生在很多区县获得贷款的比例还相当低，有 10 个区县明确显示没有发放。

图6



对于生源地助学贷款发放在各区县不平衡的主要原因，可以概括为如下几点：（1）学生资助管理中心成立时间不同。在所调研的区县中，2007 年 7 月成立的有 1 个，8 月成立的有 4 个，9 月成立的有 12 个，10 月成立的有 9 个，11 月成立的有 9 个，12 月成立的有 4 个。学生资助管理中心成立过晚，就无法在规定的期限内完成这一贷款模式所要求的各项手续。

（2）学生资助管理中心的能力存在差异（下面还会提到）。以发放助学贷款 1006 人的某县为例，该县学生资助管理中心的行政级别为科级，由县政府主管。县政府下发专门文件落实了中心的人员编制，目前有 2 名专职工作人员。有专门的办公场所、办公设备和业务经费。这些条件为助学贷款的顺利发放创造了良好的前提。而这些条件是其他很多学生资助管理中心所不具备的。

（3）生源地助学贷款发放环节的手续比较复杂。有一道手续是需要高校给县级学生资助管理中心寄回经其确认的贷款回执。由于高校对生源地助学贷款政策的了解程度不同（据工作人员反映，高职高专类院校在贷款回执的填写和寄送方面存在的问题更多），加之回执单设计得不够清楚（如关于开户银行的要求），使得有的回执需要来回往返寄送多次，这样就可能错过期限。一旦错过期限，就

丧失了本次贷款机会，只能等下一学年的贷款机会。还有一项手续是要求学生本人和共同借款人必须同时到县级学生资助管理中心签订合同，这一要求让一些处境比较特殊的学生和家长（监护人）丧失了获得贷款的机会。手续的复杂也让一部分申请贷款学生和家长最后选择放弃。

（4）各区县对贷款资格的宽严标准把握不一。具体体现为，各个区县的申请贷款学生通过县级学生资助管理中心初审的比率很不相同（将通过初审人数和申请人数的比率界定为通过初审率，具体差异见图 7 和 8）。此外，我们在调研中还发现，有的县对贷款资格增加了其他的限制条件。如有一个县规定："由县财政予以资助的，不再享受助学贷款，已享受助学贷款的，县财政不再予以资助。"

图7

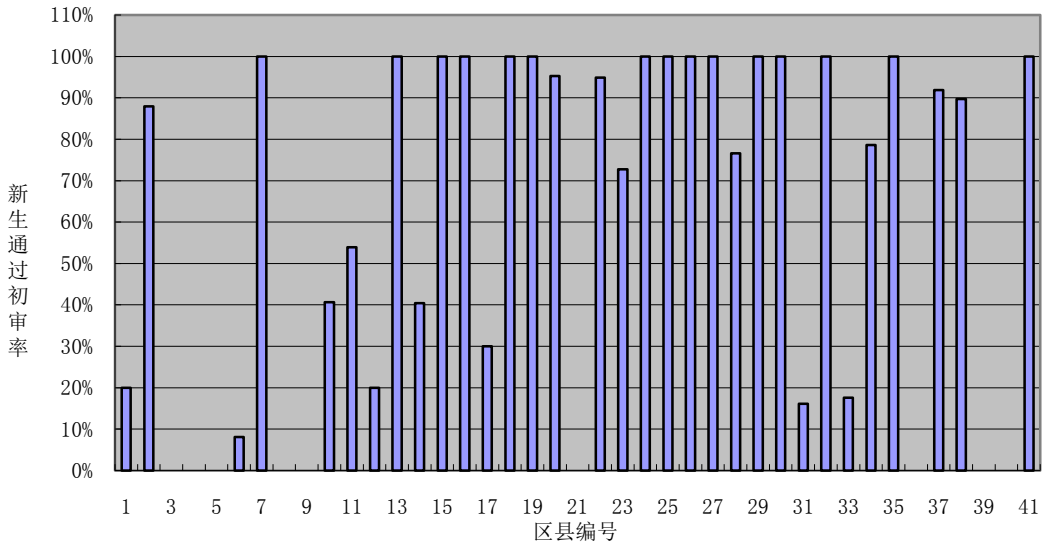
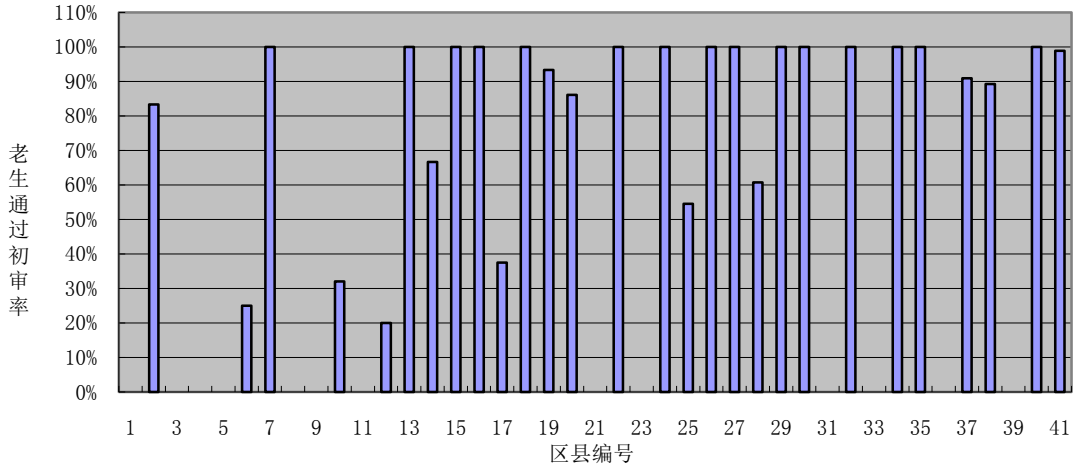


图8



（5）各区县通过资助管理中心初审的申请人最后获得国家开发银行贷款的状况有差异(将通过开行最后审批获得贷款的人数与通过初审人数的比界定为开行放贷率，具体差异见图 9 和 10)。其中的原因可能和各区县对贷款资格的宽严标准把握不一有关。其他原因包括回执没有按时寄回，借款学生和共同借款人没有按照规定签订合同等。

图9

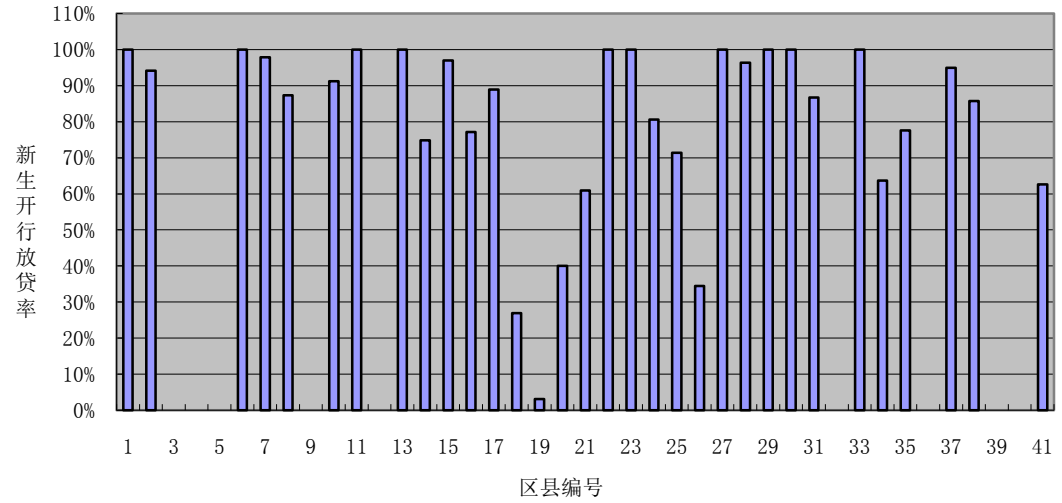
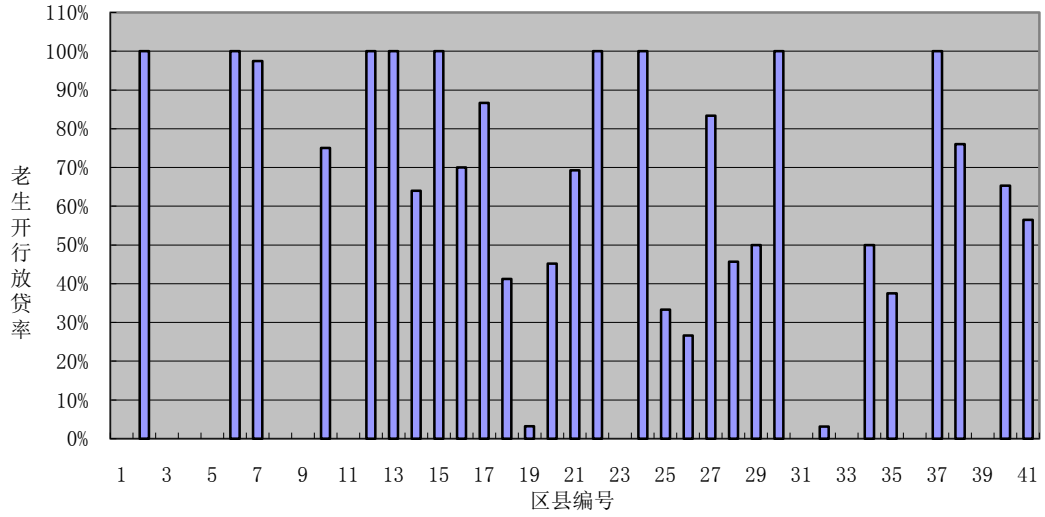


图10



（6）新生和老生申请助学贷款的差异可能是由信息知悉程度不同、先期获得其他助学贷款等因素所造成的。

（7)尽管大部分调查表显示在审查贷款申请时对普通本科生、高职高专生、民办院校学生没有区别，一视同仁。但从前面所列获贷人数来看，高职高专生和民办院校学生在大部分区县还是处于弱势，获得贷款人数所占比例较低。和其他助学贷款模式相比，国家开发银行生源地助学贷款在这方面的制度优势尚没有完全显示出来。

二、县级学生资助管理中心的能力建设亟待提高

一个理想的县级学生资助管理中心应该是相对独立的、具有专业能力的、依托现代网络信息技术从事助学贷款发放和回收等业务的专门机构。

根据我们的调研，现实情况离这一理想要求还有不少距离，学生资助管理中心的能力建设亟待提高:（1）机构的相对独立性方面。目前的资助管理中心在编制、专职工作人员、办公场所、办公设备和业务经费等方面都存在问题，不能保证中心的相对独立性。只有极个别的区县学生资助管理中心得到了专门的编制，绝大多数都没有得到，而是在相关部门内部调剂。在人员构成方面，各区县的差

别也很大，有些区县没有一名专职工作人员，仅有 2－3 名兼职人员；有的区县有 1 名专职工作人员，1－3 名兼职人员；有的区县有多名专职工作人员，有的还同时配备兼职人员。在机构设置方面，学生资助管理中心多和教育工会、教育税费征缴办公室、世行贷款办公室等机构一起办公，实行“两个机构、一套班子”。业务经费的不足是调研中工作人员反映最多的问题。有一位工作人员给笔者提到，目前打电话，只有本地电话费是可以报销的，所以有些必须打的长途电话，只有他自己“掏腰包”，显然这不是长久之计。（2）专业能力方面。资助管理中心工作人员的专业知识普遍缺乏。目前大多数工作人员都是兼职做助学贷款工作的，即使是专职工作人员也没有贷款方面的工作经验。工作人员在贷款回收方面的专业知识更加缺乏（笔者向他们提到中国人民银行征信系统，很少有人听说过）。在调研中，有很多工作人员也反映，应该组织相应的培训来解决这一问题。（3）现代网络信息技术方面。以某县为例，该县资助中心的电脑目前还没有联网，需要说明的是，在整个教育局内部也只有很少一部分工作人员才能上网。由此可以窥见在这些地方依托现代网络信息技术发放和回收助学贷款还有很长的路要走。

三、县级学生资助管理中心在家庭经济状况认定方面存在困难

试点生源地助学贷款的一个重要假设是，和商业银行就学地助学贷款相比，这种贷款模式在家庭经济状况认定方面具有优势。我们的调研发现，县级学生资助管理中心在这方面和高校与商业银行相比其实并没有太多的优势。家庭经济困难状况认定难是工作人员反映的主要困难之一。可以发现，虽然是在生源地，但是县级学生资助管理中心所面对的是整个县的学生，一个县所管辖的地域和人口也是相当大的；和高校一样，县级学生资助管理中心所面对的仍然是一个“陌生人社会”，并不是一个“熟人社会”。就其目前的能力（工作人员有限、没有交通工具、经费不足等等）而言，要摸清全县学生的家庭经济状况是很困难的。在助学贷款发放实践中，县级学生资助管理中心主要审查的是村委会、居委会开具的家庭经济困难证明，以及乡镇和高中学校的复核证明等，并没有其他更好的办法。这里存在一个悖论，如果让更多的部门参与家庭经济状况认定，可能会提高认定的准确度，但更多部门的参与必将导致更多人为因素的加入，从而使得学生获贷

的难度加大，使真正困难的学生更难以获得贷款，从而与助学贷款的目标相悖；但另一方面，认定过于简化，会使认定流于形式，失去认定的意义。基于目前的现状，笔者的一个初步设想是，或许可以考虑更为宽松的贷款条件，一方面最大限度覆盖有贷款意愿的家庭经济困难学生；另一方面，也使家庭经济状况比较好的学生的贷款意愿得到满足，以培养其责任感和独立能力。这样，至少在贷款这个环节，学生之间都是一样的，也就避免了家庭经济困难学生在学校里面的自卑问题。

此外，目前试点生源地助学贷款的政策是“应贷尽贷”，因此对于符合形式要件的贷款申请人，要找到有力的证据驳回其申请也是很困难的一件事情。从此也可以看出家庭经济状况认定的复杂性。

四、县级学生资助管理中心在贷款催收方面存在困难

试点生源地助学贷款的另外一个重要假设是，和商业银行就学地助学贷款相比，这种贷款模式在追踪借款人方面具有优势，一个比较现实的说法是至少可以找到学生家长。调研发现，这一假设不容乐观。贷款催收难也是工作人员反映的主要困难之一。根据调研的情况，我们认为，贷款催收难主要有如下几个原因：

（1）目前居民户口和居住地相分离的情况比较严重。因外出打工或做生意，很多人并不在户口所在地居住，而居住地和联系方式变换频繁，很难追踪。这就加大了“找到家长”的难度。

（2）农民对贷款的态度堪忧。过去的有些扶贫贷款，国家后来都免了，农民不需偿还。这样就让农民觉得，国家的贷款只要争取到手，以后不需要偿还，“不要白不要”。实践中，农民对借“公债”和借“私债”的态度是有所不同的。而通过县级学生资助管理中心发放的助学贷款，农民会认为是来自“国家”的贷款。

（3）催收能力有限。前面已经提到，县级学生资助管理中心在能力方面比较缺乏，在贷款催收方面更是如此。最为直观的一点是，在网络信息技术的运用

方面区县远落后于大中城市。如果考虑到前面提到的两点原因，县级学生资助管理中心在贷款催收方面较之高校或其他机构而言并没有多少优势。

（4）激励约束机制缺乏。根据目前的试点方案，如果助学贷款催款成功，贷款损失低于风险补偿金，超出损失部分的补偿金就由国家开发银行奖励给县级学生资助管理中心。但是，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 14 年）到期之后。有些工作人员告诉笔者，到那个时候，他们已经退休了。可见这个激励约束的链条太长，不可能有效地发挥作用。另外，贷款发放量的大小对县级学生资助管理中心的激励方向并不是很清晰。从工作强度来说，自然是发放量小好；从风险补偿金奖励来说，应该是发放量大好，但是前面已经提到激励链条太长，可能起不到作用；从政治影响来看，县政府应该会鼓励资助中心多发贷款，但是这方面的影响是有弹性的而不是刚性的，会因主要领导人的重视与否而有所区别，这种激励很难保证可持续性。可以看到，在这些激励中经济激励并不明显。而在国家开发银行办理的就学地助学贷款模式中，尽管学校压力比较大，但经济激励的方向是清晰的，学校发放贷款的积极性和学费欠缴的多少是紧密联系在一起的。

同样，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，而拖欠贷款损失由县级财政部门分担，其合理性也值得进一步考虑。对于贫困地区而言，这个问题就更为严重。

上期回顾

✍ 2008 年第 3 期（总第 22 期）

新的劳动分工：计算机化时代职场中最有价值的人类技能

——一位麻省理工学院经济学家的观点

摘要：本期简报刊登了美国麻省理工学院(MIT)经济学家弗兰克 •列维教授Frank Levy）在北京大学所作题为“新的劳动分工：计算机化时代职场中最有价值的人类技能”的演讲全文。

新书通告

北京大学中国教育财政科学研究所和东京大学大学经营・政策研究中心于 2006 年 9 月中旬共同举办的中日高等教育财政高层研讨会会议论文已由教育科学出版社结集出版，名为《高等教育规模扩大过程中的财政体系：中日比较的视角》。

更正

因我们工作的疏忽，2008 年第 3 期简报结尾“北京大学教育学院教育技术系硕士研究生易千整理”有误，应为“北京大学教育学院教育技术系硕士研究生康乐整理”，特此更正，同时向相关同学和读者表示歉意。

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：1200 份　　更多信息请登陆网址：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：**ciefr@pku.edu.cn

责任编辑：郭 楠　　**电　　话：**010-5887-6616

地　　址：北京市 8762 信箱，燕园资源大厦 612 室（100080）　　**传　　真：**010-5887-6169