

文章编号: 1674-5566(2010)05-0712-04

## 我国国家助学贷款政策的研究

张继平

(上海海洋大学人文学院, 上海 201306)

**摘要:** 国家助学贷款是解决学生学习和生活经济困难的一种助学措施, 国家助学贷款的发展有利于我国推进社会和谐稳定, 有利于高等学校保证办学经费, 完善资助经济困难学生政策体系, 有利于学生避免因经济困难而失去接受高等教育的机会, 切实享受教育机会平等权利, 有利于银行拓展业务, 培养潜在客户和利润增长点提供机遇。然而, 我国国家助学贷款在发展和演进中, 出现了一些问题和矛盾, 如何更好地推进国家助学贷款工作是一个值得深入研究的课题。因此, 研究国家助学贷款工作具有十分重要的现实意义。通过分析我国国家助学贷款存在贷款供不应求、贷款发放不平衡、学生还贷压力过大、违约率高等问题, 提出加大政府贷款补贴力度、制定还贷优惠政策、加强贷款大学生的信用监管等方面措施, 从而完善我国国家助学贷款政策, 积极推进国家助学贷款工作健康有序地发展。

**关键词:** 我国; 国家助学贷款; 政策; 研究

**中图分类号:** G 647      **文献标识码:** A

## Policy study on national student loan in China

ZHANG Ji-ping

(College of Humanities Shanghai Ocean University Shanghai 201306, China)

**Abstract:** National Student Loan is a measure to solve the financial difficulties in students' learning and life in college. The development of National Student Loan benefits government to promote social harmony and stability and helps colleges and universities to ensure school funding and improves policy system funded students with financial difficulties. Also it helps students to overcome financial difficulties and seize opportunities for higher education and every student has the effective enjoyment of equal rights of access to education. Meanwhile it helps banks to expand their business to cultivate potential customers and provide opportunities for profit growth. However there are some problems and conflicts in the evolution of China's National Student Loan. How to promote the national student loan better is a topic worthy of further study. Therefore researching national student loan is of great practical significance. Through analysis of the problems of National Student Loans such as in short supply, loan imbalance, excessive pressure on students to repay and the issues of high default rates, this paper advances many reasonable proposals for improving China's policies on national student loan through making efforts to increase government loan subsidies, developing preferential repayment policies, strengthening the credit control of college students who apply for loan, etc. for improvement of national student loan policy and actively promoting the work of the National Student Loan healthy and orderly development.

收稿日期: 2010-05-03

基金项目: 上海市教育科研项目 (科 06-483)

作者简介: 张继平 (1957-), 男, 教授, 主要从事学生思想政治教育方面的研究。E-mail: jpzhang@shou.edu.cn

Key words: China; National Student Loan; Policy; Research

国家助学贷款是党中央国务院在社会主义市场经济条件下,利用金融手段完善我国普通高校资助政策,加大对普通高校经济困难学生资助力度所采取的一项重大措施。学生贷款是高等教育投入的一部分,发展国家助学贷款也是增加高等教育经费的重要举措之一<sup>[1]</sup>。因此,推进国家助学贷款工作,对促进我国社会和谐稳定,保证高等学校办学经费,具有十分重要的现实意义。然而,我国国家助学贷款在发展中,出现了一些问题和矛盾,如何更好地推进国家助学贷款工作是一个值得深入研究的课题。

## 1 我国国家助学贷款的内涵

### 1.1 我国国家助学贷款的概念

“国家助学贷款是指金融机构向中华人民共和国境内的(不含港澳特别行政区、台湾地区)高等学校中经济困难的全日制普通本、专科生(含高职生)、研究生和第二学士学位学生发放的,用于支付学费、住宿费和生活费用的人民币贷款”<sup>[2]</sup>。助学贷款是从根本上解决经济困难学生学习和生活困难的一种助学措施<sup>[3]</sup>。国家为了保证国家助学贷款工作顺利推进,专门成立管理机构,由教育部、财政部、中国人民银行和中国工商银行组成全国助学贷款部际协调小组,教育部设立全国学生贷款管理中心,作为部际协调组的日常办事机构。各省自治区、直辖市设立相应的协调组织和管理中心。

### 1.2 我国国家助学贷款不断发展演进

1986年7月,国务院同意在全国85所院校中试点实行奖学金和贷学金制度,标志着我国国家助学形式进行改革。1987年7月,国家规定各院校从主管部门核拨的高校办学经费中提取一定比例建立奖贷基金。1999年6月,国家决定在上海、北京、南京、天津、西安、武汉、重庆、沈阳等8个城市的中央部委所属高校的经济确实困难的全日制本、专科生试点发放国家助学贷款,贷款专门用于学费和基本生活费,中央部委所属院校按照中央财政核定的贴息计划,对当年计划发放的助学贷款提供贴息,各地区根据地方财政情况确定地方院校国家助学贷款规模,并且要求学生

申请国家助学贷款时提供符合条件的担保人予以担保。2000年8月,国家又规定助学贷款试点8个城市扩展到全国所有城市,助学贷款的范围由全日制本、专科生放宽至研究生,并取消担保要求,采用无担保(信用)贷款,中央财政对中央部委所属院校实际发生贷款数额足额贴息,地方财政决定地方所属普通高校的国家助学贷款贴息的比例和总额。2004年6月,国家在2000年8月政策基础上又规定学生还贷期限放宽至6年,在校期间免交贷款利息;建立贷款风险补偿资金,以减少经办贷款银行的风险;同时,加大对学生还贷的监管,发现借款学生违约及时进行曝光。

## 2 我国国家助学贷款存在的问题

### 2.1 国家助学贷款供不应求

1999年高校实行扩招以来,我国高等教育的发展规模迅速扩大。高校招生规模急剧扩大的同时,高校贫困学生的数量也同步迅速增加。据全国学生贷款管理中心的统计数字表明,“2004年我国全日制本专科在校学生约900万人,其中经济比较困难的学生占20%以上”<sup>[4]</sup>。但是,银行出于风险考虑,对国家助学贷款的积极性不高,发放助学贷款的数量没有随着高校贫困学生的数量同步增加,导致高校贫困学生需求国家助学贷款总量大与银行放贷国家助学贷款总额小的矛盾日益突显。据调查,到2004年8月底,我国普通高校经济困难的学生约240万人,与2002年相比增加了58万,增长率为31%。而国家助学贷款实际发放额到2004年6月底仅为52亿元,贷款学生83万人<sup>[5]</sup>。如果每位贫困学生助学贷款0.6万元,则240万人贫困学生就需要144亿元贷款,而国家助学贷款实际发放额只有52亿元,显然,国家助学贷款发放额远远不能满足高校贫困生的需求,这种国家助学贷款供不应求的状况严重制约国家助学贷款的发展。

### 2.2 国家助学贷款的发放不平衡

国家助学贷款的发放不平衡主要体现在两方面,其一,国家助学贷款在放贷的学校上不平衡。中央部委所属院校国家助学贷款比例大大超过地方院校,尤其是教育部部属一些名牌大学

获得国家助学贷款的比例更大,而地方高校获得国家助学贷款的比例则较小。据调查,地方高校申请贷款学生是部属高校申请贷款学生人数的2.5倍,实际发放贷款金额地方高校仅为部属高校的1.6倍,而从实际支付的贴息金额来看,两者几乎没有太大的差别<sup>[6]</sup>。其二,国家助学贷款在放贷的地区结构上不平衡。经济发达的省份,特别是东部沿海省、市,国家助学贷款的投入较多,而西部大部分地区经济欠发达,在校贫困生的比例相对较高,急需国家助学贷款的支持,但银行出于自身利益的考虑,不愿在经济欠发达的地区发放大量国家助学贷款,西部大部分地区国家助学贷款的投入远远低于平均水平,导致西部地区学生上学经济困难的问题更加突出。据统计,截至2002年末,上海、北京、天津三地银行审批贷款学生人数占申请人数的比例分别是76%、65%和90%,而在广西、江西,该比例只有9%左右<sup>[7]</sup>。国家助学贷款的发放不平衡严重影响国家助学贷款的目的全面实现。

### 2.3 学生还贷压力过大

我国规定学生在毕业后六年内还清贷款,对于上学期间贷款比较少,毕业后工作单位效益比较好的学生来讲,是没有什么问题的。但是,一旦学生毕业后找不到理想的单位或单位效益不好,上学期间贷款数额又比较大的情况下,六年内还清贷款有一定难度<sup>[8]</sup>。尤其在经济转型的情况下,就业竞争尤其激烈,大学毕业生就业难已成为现实。据教育部统计,2004年全国普通高校共有毕业生280万人,截至2004年9月1日,全国普通高校毕业生平均就业率为73%,约有75.6万人待业。高校毕业生就业困难就意味着毕业生很难找到工作,毕业生找不到工作就没有钱还贷,收入不确定直接影响学生的还贷能力。即使学生勉强找到工作,还贷压力仍然非常大。2009年,受金融危机的影响,高校毕业生的就业非常困难,虽然我国政府十分重视高校毕业生的就业工作,采取了一系列措施,高校毕业生的初次就业率平均达74%。但是,高校毕业生就业的工资普遍较低<sup>[5]</sup>。据了解,2009年上海高校毕业生就业的工资大多数处于每月2000元左右,如果房屋水电等开支1000元,剩余1000元。显然贷款学生还贷压力非常大。学生还贷压力过大严重影响国家助学贷款的持续发展。

### 2.4 国家助学贷款学生还贷违约率高

据统计,贷款学生在校期间能自觉按时付息的仅占70%左右,毕业后能自觉按时还本付息的不到40%,个别学生尚以多种理由延迟还本息,毕业后杳无音信的学生不在少数<sup>[9]</sup>。据调查,2007年,全国国家助学贷款的违约率达28.4%。2008年广东省有94所高校的15585笔助学贷款合同进入还息期,涉及本金863.97万元。截至2009年6月30日,仍有2118笔贷款合同未按时支付利息,利息违约金额43.85万元,违约合同数占总还息合同数的13.59%。2001年年底,上海浦东发展银行和工商银行上海分行对上海十多所高校首批借款学生的还贷情况所作的跟踪报告,已毕业的1000多名学生中约20—30%的学生未按期还款。据不完全统计,2003年5月末,在开办国家助学贷款的884所高校中,已进入还款期的人数为5.4万人,其中,不能按借款合同还本付息的违约者有1.3万人,涉及学校227所,连续违约90天以上的违约率已达16.7%<sup>[10]</sup>。贷款学生还贷违约率高严重影响银行开展国家助学贷款的积极性。

## 3 完善我国国家助学贷款的措施

由于国家助学贷款制度设计存在着公益性与商业性相矛盾的缺陷,使得实施过程中产生的政府缺位、银行缺乏积极性以及学生还贷违约率居高不下等一系列问题。要积极推进我国国家助学贷款发展,就需要不断完善我国国家助学贷款措施。

### 3.1 加大政府贷款补贴力度

国家助学贷款供不应求,贷款数量远满足不了高校贫困生的渴求。主要原因有两点。一是国家助学贷款没有担保,而我国信用监督体系尚未健全,按目前政策规定,如果发生呆坏账,银行要承担绝大部分的损失<sup>[11]</sup>。银行开展助学贷款业务的风险较大,因而,缺乏助学贷款的积极性。二是目前政策规定地方院校的国家助学贷款贴息由地方财政负责,由于地方财政差异很大,对于经济发展较为落后的中西部地区来说,地方财政紧张而使贷款贴息不足,无法满足学生申请的贷款需求。按照国外开展助学贷款的一般原则,80%的助学贷款损失最终会有政府买单<sup>[12]</sup>。借

鉴美国目前最盛行的斯坦福贷学金助学贷款,政府承担风险,如果学生违约没有归还贷款,或者由于死亡、疾病等原因无法还贷,州政府和联邦政府将向银行赔付 95%的拖欠贷款。如果我国政府加大贷款补贴力度,设立风险担保基金,贴补银行风险所带来的损失,银行开展国家助学贷款业务的积极性会不断提高。同时,如果地方财政对国家助学贷款进行利息补贴、支付风险补偿金和补偿坏帐而产生损失时,中央政府承担地方财政由此引起的专项支出,防止引发地方财政危机<sup>[13]</sup>。那么地方财政紧张而使贷款贴息不足问题便可以解决,中西部地区的国家助学贷款工作可以顺利推进。显然,加大政府贷款补贴力度,有利于改善国家助学贷款供求关系,有利于改善国家助学贷款发放的不平衡问题。

### 3.2 制定还贷优惠政策

纵观外国还贷政策,各国的助学贷款政策都有助学贷款归还优惠政策。2007年5月,我国规定普通本科高校和高等职业学校全日制本、专科生在校期间获得国家助学贷款,毕业后自愿到艰苦地区基层单位从事第一线工作且服务达到一定年限,国家实行国家助学贷款代偿政策。这一规定充分体现了还贷优惠政策,在一定程度上可以减轻学生的还贷压力。对于提前还款、信用等级高的学生可以给予贷款利率方面的优惠,鼓励贷款人积极还贷;对于在工作中作出重大贡献的贷款学生,可以按照贡献大小按比例减免还贷额度,以鼓励贷款学生勤奋工作,争创佳绩,努力为国家、社会作出更大贡献。同时,对于因意外伤害、重大疾病以及重度残疾而缺乏偿还能力或者还贷困难的,应当酌情减免还贷责任。这些还贷优惠政策有利于改善学生还贷压力,提高国家助学贷款的社会效益。

### 3.3 加强贷款大学生的诚信教育和信用监管

我国目前尚缺乏一个全国联网的个人信用档案和信用监督体系,“国家主导的公共信用体系没有建立,国家助学贷款信用体系没有环境支撑”<sup>[14]</sup>。导致还贷意识淡薄、恶意拖欠贷款的现象严重。国家助学贷款中学生违约现象以及由此而产生的金融风险,正成为各方关注的焦点。自2002年开始,上海高校实现助学贷款网络化管理,网上申请及个人贷款信息管理,大大提高银

行助学贷款管理效率。实现助学贷款网络化管理,为建立和完善大学生个人信用系统奠定了基础,各商业银行应当通力合作,建立金融系统共享的个人信用监管网络体系。对于恶意欠款的大学生,可以对其行为在媒体及相关信息系统上进行曝光,同时,严厉处罚违约行为。信用是一切道德的基础和根本,是人之为人的最重要的品德,是一个社会赖以生存和发展的基石<sup>[15]</sup>。高等学校应当将诚信道德内容贯穿到课程教育和综合管理的每个环节,制定对守信、失信行为的奖、惩机制,培养学生的诚信意识。加强贷款大学生的诚信教育和信用监管有利于降低助学贷款学生违约率。

### 参考文献:

- [1] 戴金平,宋楠. 学生贷款管理成效的国际比较 [J]. 南开学报, 2000, (5): 91-95.
- [2] 赵亚旗,付兵桂. 对国家助学贷款的几点思考 [J]. 河北金融, 2006, (5): 27-29.
- [3] 于建业. 中国式助学的困惑和助学体系研究 [J]. 考试周刊, 2007, (4): 7-8.
- [4] 赵素云,李建英. 国家助学贷款制度的困境分析 [J]. 河北经贸大学学报, 2005, 26(4): 46-48.
- [5] 赵观石. 我国高校国家助学贷款:问题、原因、对策 [J]. 江西师范大学学报:哲学社会科学版, 2005, 10(2): 101-105.
- [6] 陈柳钦,冯涛. 国家助学贷款的制度困境和完善措施 [J]. 湖北社会科学, 2006, (1): 153-156.
- [7] 王华. 我国国家助学贷款制度研究 [J]. 湖北社会科学, 2003, (9): 105-121.
- [8] 赵玮玮. 关于大学生助学贷款的思考 [J]. 时代人物, 2008, (10): 181.
- [9] 徐仁成. 浅谈国家助学贷款工作中存在的问题与对策 [J]. 湖北经济学院学报:人文社会科学版, 2007, 4(10): 167-168.
- [10] 盘娟梅. 浅析国家助学贷款中的制度供给——实际制度供给与意愿制度供给的不一致性分析 [J]. 经济与社会发展, 2004, 2(11): 35-37.
- [11] 何欣峰,卢晓梅. 我国国家助学贷款政策述评 [J]. 湖南科技大学学报:社会科学版, 2004, 7(1): 118-121.
- [12] 方一鸣. 国家助学贷款中的问题及对策探析 [J]. 无锡商业职业技术学院学报, 2006, 6(5): 37-39.
- [13] 黄维,沈红. 论国家助学贷款制度变迁的路径依赖与超越 [J]. 高等工程教育研究, 2005, (3): 33-38.
- [14] 刘畅怀,蔡海鹏. 国家助学贷款存在的问题及对策分析 [J]. 长沙航空职业技术学院学报, 2006, 6(6): 1-4.
- [15] 左伟清. 国家助学贷款的问题及对策分析 [J]. 清华大学教育研究, 2002, 23(4): 46-52.