

国家助学贷款信用风险分析 及管理研究

黄建美 著

GUOJIA ZHUXUE DAIKUAN
XINYONG FENGXIANFENXI JI
GUANLI YANJIU



中南大学出版社

www.csupress.com.cn

国家助学贷款信用风险 分析及管理研究

黄建美 著

中南大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家助学贷款信用风险分析及管理研究/黄建美著. —长沙:中南大学出版社,2009. 5

ISBN 978-7-81105-836-9

I. 国... II. 黄... III. ①高等教育-贷款-信用-风险分析-中国②高等教育-贷款-信贷管理-研究-中国
IV. F832. 479

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 069174 号

国家助学贷款信用风险
分析及管理研究

黄建美 著

☐责任编辑 彭达升

☐责任印制 文桂武

☐出版发行 中南大学出版社

社址:长沙市麓山南路

邮编:410083

发行科电话:0731-8876770

传真:0731-8710482

☐印 装 南华大学印刷厂

☐开 本 730 × 960 1/16 ☐印张 15.25 ☐字数 194 千字

☐版 次 2009 年 5 月第 1 版 ☐2009 年 5 月第 1 次印刷

☐书 号 ISBN 978-7-81105-836-9

☐定 价 28.00 元

图书出现印装问题,请与经销商调换

前 言

经过近 30 年的改革发展,中国高等教育取得了举世瞩目的重大成就,高等教育毛入学率达到 23%,在校生有 1800 万人之多,规模居世界第一;受过高等教育的人口超过 7000 万人,有高等教育学历的从业人员总数居世界第二,中国已成为名副其实的世界高等教育大国。高等教育发展实现历史性跨越,为我国建设全面小康社会和向学习型社会过渡打下了坚实基础,为现代化建设提供了强有力的人才支撑,使我国迈出了由人口大国转向人力资源强国的关键性一步。

从 1999 年到 2008 年,高等教育招生规模每年递增,一方面,为更多家庭经济困难学生提供进入高校学习的机会;另一方面,高校收费制度的改革也加重了家庭经济困难学生的经济负担,从而使原有的资助家庭经济困难学生的政策已不能从根本上解决问题。个人负担学生学费和生活费的比重越来越高,对于家庭经济困难学生,特别是来自农村家庭经济困难的学生来说,已经成为一个迫切需要解决的现实问题。高校家庭经济困难学生问题以及由此诱发的一系列社会问题,引起了社会的普遍关注。

如何解决好我国高校中占学生总人数 25%~30% 的家庭经济困难学生上学问题,引起了党中央和国务院的高度重视。国家财政部、教育部、人民银行、银监会、地方各级政府和高校等密切配合,先后制订出台了一系列资助高校经济困难学生的政策与措施,形成了以设立奖学金、推行学生贷款、开展勤工助学、实施特殊困难补助、采取学费减免、开辟“绿色通道”和规定学校从所收的学费中提取一定的比例用于资助经济困难学生为主的帮困资助体系。其中占资助份额较大的国家助学贷款是一项由政府主

导、银行实施、高校参与的信用贷款，自 1999 年开始试点，2000 年在全国推行以来，解决了一大批来自贫困家庭大学生的实际困难，并成为高等学校教育资助体系中最重要的一种方式。国家助学贷款的实施也使政府、银行和高校成为受益者。对于政府而言，国家助学贷款解决了贫困家庭子女进一步升学的问题，体现了社会公平，也维护了社会的稳定。对银行而言，从国家助学贷款中获得了利润，培养了一大批优质客户，为将来的业务发展奠定了基础。对学校而言，国家助学贷款有效地解决了家庭经济困难学生交不起学费或拖欠学费的问题，在经费上保障了高校教学、科研工作的顺利运行。但是，由于制度本身的缺陷，这项利国利民的政策，在实施过程中却暴露出不少问题。但尽管如此由于方方面面的原因，助学贷款在我国的发展并不十分理想，国家助学贷款工作开展得依然缓慢，仍然有一批家庭经济困难学生徘徊在国家助学贷款政策的大门之外。如何解决国家助学贷款中存在的问题，缓解助学贷款供求矛盾，促进助学贷款在我国的持续、健康发展，是我国政府、银行、高校、学生乃至整个社会面临的现实问题。

助学贷款是较为成熟的一种高校学生资助方式，从其产生到发展已有几十年的历史了，目前已在 50 多个国家和地区实行。一般而言，人们认为它既能体现资助学生的作用，又能缓解政府的财政压力；它既能解决求学者接受高等教育期间学费和生活费的需要，在他毕业后，又可以利用其较高收入中的一部分来偿还国家和社会为其负担的教育费用，从而有助于实现成本投入与教育产出之间的平衡。因此有些国家把学生助学金改为助学贷款。可以说学生助学贷款已成为当今世界各国政府的一项基本资助方法。对此很多专家也进行了认真的分析与研究。世界银行专家萨卡罗普洛斯在评价“欧洲教育的私营化”时认为，“缴纳学费与国家助学贷款的结合将是 21 世纪——即使不是全世界，也是欧洲高等教育财政中占优势的方法”。我国是一个教育大国，在此背

景下对我国国家助学贷款制度进行探讨研究具有现实意义。

经过二年的努力下,《国家助学贷款信用风险分析及管理研究》一书撰写终于如期完成。作者根据长期在高校从事学生管理工作的分析和总结,特别是结合近几年来担任高校大学生资助中心主任管理工作的实践与理论探讨,在分析国家助学贷款的历史沿革和现行的国家助学解困模式基础上,阐述合理制定高等教育成本分担机制,提出了解决高校家庭经济困难学生问题的对策。本书从国家助学贷款理论与现实的矛盾入手,分别从政策的角度、各主体的角度和各环节的角度对其问题进行分析。在新的资助政策体系中,论述了生源地信用助学贷款是一个重要的内容,指出其是比较符合金融属性、具有可持续发展的一个助学贷款品种,是国家助学贷款政策的重要组成部分。在此基础上,作者就如何进行高等教育国家助学贷款的实施、国家助学贷款的主体及其关系、国家助学贷款运行机制中贷款对象、还款机制与拖欠预防等问题、解决大学生诚信重塑的具体对策和完善国家助学贷款法律关系等提出了自己的观点。

撰写出版《国家助学贷款信用风险分析及管理研究》一书,是作者为认真参与并不断完善大学生资助工作的实践和理论研究,尽高校基层管理者的一份责任,同时与高校管理者、教育行政部门干部特别是从事学生管理工作的同仁交流和探讨。文中如有不足之处,恳请读者、管理同行和专家学者批评指正。本书在研究和撰写中,参阅和引用了一些文献资料,在此谨向引用了其作品的所有作者表示真诚的感谢!并向在本书研究和撰写过程中给予支持和帮助的所有同志表示衷心感谢。

黄建美

2009年5月4日于南华大学东园

目 录

1

第三节	生源地信用助学贷款的政策优点、主要问题 以及发展缓慢的原因	(81)
第四节	按要求做好贫困大学生生源地信用助学贷款 工作	(91)
第五章	高等教育国家助学贷款的实施	(94)
第一节	国家助学贷款取得的成效和存在的问题	(94)
第二节	国家助学贷款存在问题的原因分析	(99)
第三节	国外助学贷款的做法及启示	(125)
第六章	国家助学贷款的主体及其关系	(131)
第一节	国家助学贷款四大主体	(131)
第二节	银行、学校、学生之间的博弈关系	(135)
第三节	政府、银行、学校在国家助学贷款中的作 用	(140)
第七章	国家助学贷款运行机制:贷款对象、还款机制与 拖欠预防	(147)
第一节	国家助学贷款对象的认定	(147)
第二节	国内外学生贷款的偿还模式	(161)
第三节	学生贷款的拖欠及其防治	(167)
第八章	国家助学贷款与诚信教育	(175)
第一节	国家助学贷款暴露的大学生诚信缺失	(175)
第二节	大学生违约的主要原因分析	(177)
第三节	解决大学生诚信重塑的具体对策	(182)

第九章 国家助学贷款中的法律关系	(197)
第一节 国家助学贷款中的法律关系	(197)
第二节 国家助学贷款权利义务的不平衡性	(210)
第三节 完善国家助学贷款法律关系的思考	(224)
参考文献	(229)
附 录	(233)

第一章 国家助学贷款概述

随着社会主义市场经济的发展和教育体制改革形势的变化,中国高等教育步入了收费的轨道。1996年12月,国家计委、国家教委、财政部联合颁布了《普通高等学校收费管理办法》,规定了高等学校收取的学费最高不得超过生均教育培养成本,并对培养成本的核算范围和学费减免范围做了规定。1997年全国范围的高等院校普遍“并轨”,高等教育全部实行收费上学。1999年高等学校扩招,高等教育收费标准相应提高,同时家庭贫困的大学生的数量不断增加,这给高等教育带来了很多的问题,其中一个重要问题就是许多大学生因家庭贫困交不起学费,面临辍学的危险。如何做到既要维持高等教育的可持续发展,又要保证每一个学生不因家庭贫困而辍学?国家助学贷款政策是高等院校“并轨”政策必不可少的配套措施。

为了避免家庭经济困难的学生因交不起学费而辍学,保证他们不失去接受高等教育的机会,维护其平等的受教育权,国家推出了各种形式的助学贷款,其中最主要的就是国家助学贷款。国家助学贷款是由国家指定的商业银行面向在校的全日制高等学校(包括民办高等学校)中经济困难的本专科学生、第二学位学生、研究生发放的不需要抵押的,在校期间政府给予全额贴息的个人信用贷款,目的是帮助普通高等学校中家庭经济困难的学生支付学费、住宿费和生活费,以保障其顺利完成学业。这一助学政策以其政策性强、贴息还贷方式灵活等优点为家庭经济困难学生接受高等教育提供了强有力的经济保障。1999年以来,国家开始发放助学贷款。据国家统计局统计,截至2007年10月,全国累计审批国家

助学贷款人数 318 万人，累计审批合同金额 308.6 亿元。

近年来，为保证高等学校中家庭经济困难学生能够顺利入学并顺利完成学业，中央和地方各级政府出台了一系列政策，采取了一系列措施。特别是 2007 年，国务院建立健全了高等学校家庭经济困难学生的资助政策体系，基本形成了国家奖学金、国家励志奖学金、国家助学金、国家助学贷款、勤工助学、特殊困难补助、学费减免、“绿色通道”等多种形式的资助政策措施。新的资助体系主要是通过加大财政投入，扩大受助学生比例，提高资助水平。经过 10 年风雨兼程，一套全新的、完整的、立体的资助家庭经济困难学生的政策体系已基本建立，可以说国家为实现教育公平作了初步努力，从制度上基本解决了家庭经济困难学生的就学问题，有效地保障了家庭经济困难学生享有公平地接受高等教育的机会。

第一节 国家助学贷款的概念和特性

一、国家助学贷款相关概念

1. 国家助学贷款

国家助学贷款是以帮助学校中经济确实困难的学生支付在校期间的学费和日常生活费为目的，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形式。这是党中央、国务院在社会主义市场经济条件下，利用金融手段完善中国普通高等学校资助政策体系，加大对普通高等学校家庭经济困难学生资助力度所采取的一项重大措施。国家助学贷款是由政府主导，财政贴息，银行、教育行政部门与高等学校共同操作的专门帮助家庭经济困难学生的银行贷款。这是由中央和省级政府共同推动的一种信用助学贷款，由国家指定的商业银行负责发放。借款学生不需要办理贷款担保或抵押，但需要承诺按期还款，并承担相关法律责任。借款学生通过学校向银行申请贷款，用于弥补在校学习期间学

费、住宿费和生活费的不足，毕业后分期偿还。

2. 国家助学贷款的发放对象

国家助学贷款的发放对象是中华人民共和国(不含香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区)普通高等学校中经济困难的在校全日制本、专科学生(含高职生)、研究生和第二学士学位生。

3. 家庭经济困难学生

主要参照我们国家失业保险和社会保障的规定，凡是学生家庭人均收入低于当地最低平均生活线的都算是家庭经济贫困学生。全国的标准不一样，有些地方是150元以下的算是家庭经济贫困学生，有些地方可能比较高一些。

4. 学生贷款种类

学生贷款种类分为：学生贷款、国家助学贷款和一般商业助学贷款。

5. 国家助学贷款分类

国家助学贷款分为：高等学校国家助学贷款和农村信用社国家助学贷款。

6. 借款学生毕业后，自己需全额支付贷款利息

经办银行允许借款学生根据就业和收入水平，自主选择毕业后24个月内的任何一个月起开始偿还贷款本金。2004年国家助学贷款新政策规定：借款学生应在毕业后6年内还清贷款本息。国家鼓励毕业后收入较好的借款学生提前还清贷款本息。

7. 贷款的目的

贷款的主要目的是用于帮助普通高等学校中经济困难学生支付在校期间的学费、住宿费和日常生活费，保持或提高高等教育入学机会。从学生贷款本身而言，不增加成本分担或不将成本转移到家长或学生身上，能够以适当的利率并且不用什么作抵押就可以获得贷款，为一些学生，特别是那些来自贫困家庭的学生，那些在传统上已经长大成人不再在经济上依赖其父母而又没有其他经济来源的学生，提供了自我投资高等教育的途径。另外，作

为成本分担的组成部分, 学生贷款增加了高等教育的经费, 还提供了扩充收入的一种方式, 从而扩大了高等教育的招生能力, 进而扩大了那些因高等教育容量有限而上不了学以及那些因个人或父母财力不足而上不了学的高等教育参与机会。

8. 国家助学贷款的性质

目前中国人民银行批准了多家银行成为国家助学贷款经办银行, 银行负责办理国家助学贷款的审核、发放和回收等工作。其贷款性质属于商业性贷款, 纳入正常的贷款业务管理。

二、国家助学贷款的特性

国家助学贷款是金融、高等教育和财政相结合的产物。中国的国家助学贷款体现了中国特色社会主义制度的性质。国家助学贷款其特性是: (1) 国家助学贷款是一种补偿性贷款。对学生是一种间接补偿, 对银行是一种直接补偿。(2) 国家助学贷款是一种政策性贷款。(3) 国家助学贷款是政府与银行共同承担风险的贷款。(4) 国家助学贷款是一种商业性助学贷款。

为了更好地理解国家助学贷款的概念和特性, 下表列出了国家助学贷款和一般商业性助学贷款的区别。

第二节 国家助学贷款出台的背景

1998 年经中国人民银行、教育部、财政部等部门共同研究, 出台国家助学贷款制度。这项工作, 1999 年先在北京、上海、天津、重庆、武汉、沈阳、西安、南京等 8 个城市开展试点, 随后又在全国全面推开。作为高校收费改革的一个重要组成部分, 其最终目标是要逐步建立一个由国家、社会、学校和个人合理分担高教培养成本的机制。

国家助学贷款与一般商业性助学贷款的区别

比较对象	一般商业性助学贷款	国家助学贷款
贷款经办机构	开办此项业务的商业银行和城乡信用社	经银监会批准、有条件经办国家助学贷款业务的中标银行
贷款对象	年满 18 岁, 具有完全民事行为能力在校大学生、研究生	无力支付学费、住宿费和生活费的全日制本、专科学生(含高职生)、研究生和第二学士学位学生
贷款利息	按法定贷款利率执行	学生在校期间贷款利息全部由财政补贴, 毕业后全部自付
贷款担保	采用保证担保、抵押担保、质押担保等形式, 担保人可以为法人也可以为自然人	无担保信用贷款
学校介入程度	学校一般只负责证明借款学生身份及在校表现	学校负责协助经办银行办理
贷款额度	一般在 2000 元至 20000 元之间	贷款数额每人每学年最多不超过 6000 元
贷款期限	各银行规定期限不同	最长毕业后 6 年内还清

一、高等学校教育规模扩张

为加快推进以改善民生为重点的社会建设, 全面实现建设小康社会的目标, 我国党和国家领导人高瞻远瞩, 提出了实施“科教兴国”战略和“人才强国”战略。中国是世界上人口最多的国家, 也是世界上劳动力资源最丰富的国家, 只有大力发展教育事业, 特别是积极发展高等教育事业, 才能充分开发人力资源, 才能从人口大国迈向人力资源强国。有了数以亿计的高素质劳动者、数以千万计的专门人才和一大批拔尖创新人才, 中国在国际竞争中就有了人力资源的比较优势。高等教育是中国现代化建设伟大事业的奠基工程, 将会为中国的现代化建设大大提高人才素质和国际竞争力, 将会对中华民族伟大复兴产生重大而深远的根本性影响。

高等教育进入一个规模快速扩张的时期。1999年6月中国第三次全国教育工作会议做出了扩大高等学校招生规模的重要决定。改革开放30多年以来,特别是自1999年以来,中国高等教育实现了跨越式发展,取得了举世瞩目的成绩。1998年底,高等教育毛入学率仅为9.8%。而到了2005年底,高等教育毛入学率达到21%,全国各类高等教育在学人数达2700万人,学生人数已居世界第一位。这标志着中国高等教育进入了国际公认的大众化发展阶段,在世纪之交取得了历史性的跨越式发展。

二、高等学校收费制度改革

中国进行了高等教育收费制度改革。高等教育收费制度改革是中国高等教育领域的一项重大改革。其主要缘由是,兴办教育需要大量资金投入,不论是发达国家还是发展中国家都会在不同程度上遇到资金困难,特别是在中国这样一个拥有13亿多人口的国家发展高等教育遇到的资金困难相对更大。有关资料表明,1997年公共教育支出占GDP比重的世界平均水平为4.8%,发达国家为5.1%,欠发达国家为3.9%。自1992年以来,中国虽然不断增加教育经费总投入,但目前全国财政性教育经费占GDP的比例仅为3%左右,教育经费总体投入仍然不足。面对中国经济尚不发达的现实,为解决中国高等教育快速发展和财政供给困难的矛盾,在人力资本、教育个人收益、高等教育成本分担理论的支持下,中国进行了高等教育收费制度改革。其意义主要在于促使教育观念、思想转变,推进中国高等教育经费投入格局的调整,进一步引导社会消费,提高学生自觉学习的主动性,鼓励各方面办教育的积极性,从而保证中国高等教育能更好、更快地发展。高等教育收费改革的最终目标,是要逐步建立起一种由政府、社会、学校、学生家长或个人共同合理分担高等教育培养成本的机制。

1. 高等教育财政投入供给不足

改革开放以来,虽然中国教育事业有了长足的发展,中国教育公共服务取得了明显的进展,但是随着中国高等教育大众化进程的加快,学生数量的大量增加,政府投入仍然存在较大缺口,满足不了人民群众特别是贫困家庭城乡居民对教育服务的需求。

为了保证高等学校扩招的顺利进行,无论是中央还是各省、直辖市、自治区政府,都采取了切实有效的措施,逐步加大了对高等教育的经费投入力度。从1999年到2007年,高等教育的经费投入和高等教育机构的基建投入分别增加了一倍多,普通高等学校事业经费总收入从545亿元增长到1160亿元,增长1.14倍。而全国普通高等学校全日制在校生总规模增长,生均教育经费支出增长,教育经费投入总量虽有增长,但是相对来说又显不足。

中国高等教育财政投入不足主要体现在以下3个方面:(1)无法基本满足高等教育需求,即满足大众基本的高等教育需求的资金供给不足。(2)无法扩大和增加教育机会。接受高等教育在中国仍然是部分人的权利,对于贫困地区的学生仍是“奢侈品”。(3)无法保证为学生提供高质量的教育,没有资金的支持无法提高高等教育的水平与质量。

高等教育财政投入也受到国家经济发展水平的限制。在国民经济发展速度有限的情况下,增加投入直至满足高等教育发展需求是需要较长的时间才能实现的,国家对高等教育的财政投入不可能在短期内发生“质的飞跃”。在这种情况下,高等教育只有寻找其他资金来源渠道。国家助学贷款的实施,不仅可以充分利用社会各种资金资源,同时社会、家庭及学生个体能够分担高等教育成本,减轻政府财政压力。因此,国家助学贷款政策的实施,得到了社会、家庭及学生个人的支持。

2. 高等学校收费制度的建立

20世纪50年代至90年代初,在中国读大学基本不花什么钱,学生每年缴纳的费用只有百余元人民币。1999年1月1日开

始实施的《高等教育法》规定,“高等学校的学生应当按照国家规定交纳学费”,“国务院教育行政部门会同国务院其他有关部门根据在校学生年人均教育成本,规定高等学校年经费开支标准和筹措的基本原则”。《中共中央、国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》提出,“适当增加非义务教育阶段学费在培养成本中的比例,逐步建立符合社会主义市场经济体制和政府公共财政体制的教育财政拨款政策和成本分担机制”。到20世纪90年代中期,中国高等学校普遍实施了收费政策。这对于缓解由于财政资金短缺而导致的教育经费紧张,促进高等教育的改革与发展起到了一定的积极作用。但据有关资料统计,自高等教育实行收费制度以来,高等学校人均收费由当初的200元到目前的平均4500元,增幅相当大,而与城乡居民的人均收入增长幅度,二者存在相当大的差距,超出了少数城乡居民的可支配收入和承受范围。

三、家庭经济贫困大学生问题

高等学校中家庭经济贫困大学生(简称家庭经济困难学生)问题突出,已成为社会各界关注的热点。国家规定高等学校要在收取的学费总额中提取4%~6%用于家庭经济困难学生的补助,有的高等学校还制定具体的减免办法。在目前情况下,多数高等学校都存在家庭经济困难学生欠缴学费的问题,很多高等学校每年交费时欠费额度都达到年收费总额的10%~20%。高等学校家庭经济困难学生如何完成大学学业的问题,已经成为新闻媒介关注的重点话题和社会关注的热点,引起了党和政府的特别关心。

8

1. 社会贫困问题仍然严重

贫困是一种状态,指的是人在相应的社会历史条件下,由于无法获得足够的物质基础和社会资源,以至于不能在心理上和生理上维持个人或者社会文化可以接受的社会生活水准。