



21 世纪教育经济研究丛书 ·
丛书主编 ◎ 沈红

学生贷款专题

国家助学贷款 担保机制研究

◎ 宋飞琼 / 著

Study on the Guarantee Mechanism
for the Government-subsidized
Student Loans in China



华中科技大学出版社
<http://www.hustp.com>



21世纪教育经济研究丛书·学生贷款专题
丛书主编◎沈红

国家社科基金“十二五”规划2011年度教育学一般项目“目前并行的三种助学贷款模式的实施效益评价”（项目编号：BFA110027）资助成果

国家助学贷款 担保机制研究

◎ 宋飞琼 / 著



Study on the Guarantee Mechanism
for the Government-subsidized
Student Loans in China



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

国家助学贷款担保机制研究/宋飞琼著. —武汉:华中科技大学出版社,2016.7
(21世纪教育经济研究丛书)
ISBN 978-7-5680-1245-4

I. ①国… II. ①宋… III. ①大学生-贷款担保-研究-中国 IV. ①F832.479 ②G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 229412 号

国家助学贷款担保机制研究

宋飞琼 著

Guojia Zhuxue Daikuan Danbao Jizhi Yanjiu

策划编辑:周小方 陈培斌

责任编辑:殷茵

封面设计:刘卉

责任校对:李琴

责任监印:周治超

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)81321913

录排:华中科技大学惠友文印中心

印刷:武汉鑫昶文化有限公司

开本:710mm×1000mm 1/16

印张:12 插页:2

字数:212千字

版次:2016年7月第1版第1次印刷

定价:45.00元



华中出版

本书若有印装质量问题,请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线:400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究



21世纪教育经济研究丛书

· 编审委员会 ·

顾问：**朱九思**（华中科技大学教授）

主任：王善迈（北京师范大学教授） 沈 红（华中科技大学教授）

委员：（以姓氏笔画为序）

丁小浩（北京大学教授）

何 进（福特基金会高级项目官员）

张 力（教育部国家教育发展研究中心主任）

杜育红（北京师范大学教授）

闵维方（北京大学教授）

范先佐（华中师范大学教授）

崔邦焱（原教育部全国学生资助管理中心主任）

谢维和（清华大学教授）

学术成果



作者简



宋飞琼 女，1965年8月生。2004年6月天津大学教育经济与管理专业硕士毕业，获管理学硕士学位；2008年12月华中科技大学教育经济与管理专业博士毕业，获管理学博士学位；2010年11月从北京师范大学理论经济学博士后流动站出站。河南科技学院副教授，硕士生导师。主要研究方向为教育财政。目前是河南省普通高校重点研究基地“职业技术教育与经济社会发展研究中心”主任，河南省普通高校创新型科研团队“教育与区域经济”负责人。主持国家社科基金项目1项，省级项目2项，省教育厅重大攻关项目1项。在《高等教育研究》、《教育发展研究》等期刊上发表学术论文20余篇。

· · · · · 内容提要

目前,我国高校每年有数百万的家庭经济困难学生通过国家助学贷款获得资助,为社会低收入群体子女公平接受高等教育创造了条件。但是国家助学贷款在运行过程中遇到诸多问题,尤其是其风险控制与管理问题。担保作为控制贷款风险的基本手段,是否应该引入、如何引入成为本书研究的内容。本书运用信息非对称下的信贷融资担保理论、委托-代理理论,并通过问卷调查、访谈调查和国际比较研究,深入讨论了担保引入到国家助学贷款中的必要性,探究了担保解决拖欠率高和银行惜贷问题的作用机理,比较研究了不同担保方式和不同担保主体对于国家助学贷款的适宜度,以及激励担保人做好担保工作的激励机制。

我是机械工程专业的工学学士、教育管理专业的教育学硕士、管理科学与工程专业的工学博士(1997年该专业属工学类)。尽管研究领域上颇有“杂交”和“横跨”的特色,但无论如何也“跨”不到教育经济领域中去。给我机会、领我进入教育经济研究领域的是世界著名的高等教育经济与财政专家、成本分担理论的提出者、美国纽约州立大学总校前校长、曾任美国公立大学校长协会主席的 D. Bruce Johnstone 教授。1996年,他成为我的导师朱九思教授的合作伙伴。一位导师在中国的武汉,一位导师在美国的水牛城,共同指导我的博士学位论文研究工作。

尽管我的博士学位论文研究的是“美国研究型大学的科研发展和联邦政府的科技政策”,但在 Johnstone 教授身边,在教室里、会议上、谈话中,我几乎时时刻刻被教育经济、成本分担、学生贷款的词汇、句子、材料所包围着,我被浸染着、潜移默化着。365天,到回国时,我竟然可以比较“有深度地”谈论高等教育成本分担的话题了。而那时,正是我国高等学校学费改革启动之时。也就是说,我从事成本分担理论的实践化——学费——的研究在我国高校实施学费政策之前,而我研究学生资助,特别是学生贷款也在我国实施国家助学贷款之前。那时,我在美国大学中调查其学费标准,学生们如何交学费,学生们得到的资助类型、数额和与其所需要额度的差距。

1997年8月底回国后,我对我国学生资助现状十分着急。我国于1997年9月1日高校收费全面并轨,人人都要交学费,同学校同专业的学生交同一额度学费,没有了公费生与自费生的界限,也没有我们现在所称呼的“贫困生”字眼。然而,学生资助没有跟上学费改革的步伐,当今我们都熟知的对经济困难学生实行的由“奖、贷、助、勤、减免”和“绿色通道”构成的学生资助体系,那时根

本没有出现,有些补助措施但额度很小,受助面也很窄,棉衣、棉被、交通补助最为常见;有些学校提供学生借款但额度很低,从一年一名学生 300 元到 500 元,最多时为 800 元不等,毕业时必须还清。这种低学费伴随的低资助机制一直运行到 1999 年,此时我们的国家助学贷款诞生了,先在北京、上海等八大城市试点,2000 年开始在全国推广。到今天,国家助学贷款机制运行已历时 12 年。

1996 年到现在的 2010 年,我在学生贷款领域的研究呈现出从起步到发展、从个体到团队的特点。首先是我本人“定下心来”,从有关学生贷款的常用词汇和计算公式开始学习,好在我出身理工学科因而具有计量基础,又好在我在美国一年的学习期间因努力交流使英语运用得心应手,专心致志使我对学生贷款的研究很快有了成效;然后是我带领我的研究生研究团队,先是硕士生,再是博士生(从 2000 年起),然后是硕士生与博士生一起,以“铁打的营盘流水的兵”的“前出后进”方式,在学生贷款研究领域扎扎实实地摸索前行,一干就是 14 年!在这 14 年中,我已经培养(包括正在培养)以学生贷款或与学生贷款纵横向相关主题为学位论文选题的博士(生)和硕士(生)几十名,前者为紧紧围绕学生贷款本身的研究,后者包括纵向如学费标准、贫困学生判定,横向如奖学金、勤工助学等研究。培养出来的博士生中专门致力于学生贷款研究的有:曾跟随世界著名学生财政研究专家、以色列的 Adrian Ziderman 教授进行博士后研究的湖北大学的沈华副教授;清华大学公共管理学院出站博士后、长沙理工大学的黄维副教授;北京航空航天大学公共管理学院在站博士后梁爱华副教授;中山大学教育学院在站博士后廖茂忠;云南省教育科学研究院院长李慧勤研究员;还有国防科技大学的彭安臣、中国石油大学的孙涛、华东交通大学的毕鹤霞、湖北工业大学的胡茂波、长沙大学的钟云华等。

“21 世纪教育经济研究丛书·学生贷款专题”将呈现给读者的是经我挑选的、作者在博士学位论文基础上精心改写、质量获得进一步提高的学术专著,第一批书目为 6 本,具体包括:我的第一位博士生(2000 级)、曾在 Johnstone 教授身边学习过半年的李红桃的《国家助学贷款运行机制》;2006 级季俊杰的《学生贷款的补贴》;2005 级宋飞琼(正在著名教育经济学家、北京师范大学王善

迈教授身边进行博士后研究)的《国家助学贷款担保机制研究》;2004级刘丽芳(曾在世界著名的“按收入比例还款型学生贷款”的创造者、澳大利亚的 Bruce Chapman 教授身边学习过半年)的《学生贷款的国际模式与中国设计》;2003级李庆豪(全国第一个将生源地学生贷款作为学位论文选题)的《生源地助学贷款的生成与发展》;我和我的两位博士生合作翻译的 Johnstone 教授的著作《高等教育财政与入学的国际比较》。另有两本博士论文,2002级沈华的《学生贷款的回收》已由高等教育出版社出版,其姊妹篇2005级廖茂忠的《学生贷款的违约》正在中国社会科学出版社的出版过程中。回忆起来,参加这些博士学位论文评审和答辩委员会的校外专家教授都是全国教育经济与财政领域的著名学者,主要有王善迈、路钢、陈国良、范先佐等。而令我特别感恩的是以严格著称的王善迈教授,他认真地审读每本送审论文,严肃、公正地写下他的评语,并给我的博士生们以很高的评价。每次得到他“同意提交答辩”的结论时,和我等待答辩的博士生们都如释重负。我用心地体会到,王先生的严谨认真实际上是对学术的忠诚,是对年轻学者的关爱。

我要借此机会,如数家珍般地列举我心爱的在学生贷款领域做出成绩的已毕业的硕士研究生们,他们是徐东华、李志德、张慧、陈浩、杨晴、李萍、吴玲、望耕砚、余家友、周一萍等。尽管丛书中没有他们的作品,但他们在攻读硕士学位期间的研究成果,为后面的博士学位论文研究成果的推出奠定了良好的基础。

我还要借此机会,向读者介绍我作为负责人的有关学生贷款研究的几个重要的研究项目,主要包括联合国教科文组织委托的“中国学生贷款评价”,美国福特基金资助的“学生贷款的偿还”和“学生贷款的回收”,教育部、财政部联合委托的“中国全日制普通高校学生资助”,教育部委托的“高校学生贷款制度实施效益及其国际比较”,国家开发银行委托的“国家开发银行生源地助学贷款12年规划”。这些委托机构给了我信任,更给了我压力;给了我研究经费,更给了我研究机会。最重要的是,这套丛书的顺利出版,是每位作者在由这些项目搭建起来的科研平台上,经过无数个日日夜夜,通过调查研究,多方合作,团队作战,以及个人极端艰苦的

努力的结果。

总结起来,我可以自豪且自信地说,这一系列有关学生贷款的精细而成系统的研究,与本领域处于世界前沿水平学者的研究几乎是同步的,因为我们经常与这些世界名人学者对话,渠道是读其新文了解最新发现,互通电子邮件,甚至邀请其来武汉访问或我们直接登门拜访和请教。我们在研究中遇到的困难,往往也是他们认为的世界难题;而我们通过艰难探索获得的发现,常常可在他们不久前发表的论文中或正在进行的研究中找到相似的表述。我与美国的 D. Bruce Johnstone、以色列的 Adrian Ziderman、澳大利亚的 Bruce Chapman、加拿大的 Alex Usher、中国台湾地区的盖浙生、中国香港地区的钟宇平等著名学者成为学术好友,与英国的 Maureen Woodhall 和 Claire Callender、美国的 Sandy Baum、日本的金子元久和小林雅之等著名学者在相关国际会议场合多次见面和深入交谈。对话结果当然也被迅速带回团队。这些,带给我研究生研究团队的财富价值是无与伦比的。这些财富已经反映在这套丛书的字里行间。

学生贷款太重要了,世界上已有 70 多个国家推行它们的学生贷款,无论是发达国家还是发展中国家,学生贷款的政策及其实践都面临改革的挑战,这些国家都在正面迎接挑战。我的这些博士生们,在学生贷款研究领域已经作出了很大的贡献,现在,他们有的是博士后,有的是大学青年教师,其学术潜力、政策参与性已非常明显,这是因为他们在博士学位论文研究阶段所做的工作是创造性的,是将理论、政策、实践相结合的,是有利于民生、民意、国家发展的,这些工作同时也为他们毕业后的学术职业发展奠定了坚实的基础。从 2008 年至 2010 年,这个学生贷款研究团队成员在各自的工作岗位上通过申请共获得了 8 项“全国教育科学规划”或“教育部人文社会科学研究”资助项目。他们的学术创新都被我写进了学生贷款研究十年的总结中。^①

作为这些作者的博士生指导教授,我对经过加工修改入选本套研究丛书的博士学位论文都十分熟悉,每篇论文都曾融入了我

^① 沈红. 华中科技大学教育科学研究院学生贷款研究十年述评[J]. 高等教育研究, 2010(9).

的心血和智慧。今天,能将这些博士学位论文修改深化提升为学术专著,并由我作为丛书主编来结集出版,是我专心从事学生贷款研究 14 年来的一大幸事,用心用情来写总序是理所当然的。第一批书目问世后还会有书陆续出版。期望我们的系列研究成果能够得到广大读者的认可和喜欢,并能够对中国的高等教育改革与发展作出贡献。

我衷心感谢每本著作的作者!感谢支持我们进行多项调查研究的美国福特基金会及其高级项目官员何进博士!感谢教育部全国学生资助管理中心!感谢教育部财务司!感谢为我们的研究提供良好学术环境和工作条件的华中科技大学和华中科技大学教育科学研究院!感谢华中科技大学出版社给予我们的大力支持!感谢接受我诚挚邀请,作为本套丛书编审委员会成员的各位专家学者!最后要感谢的是阅读我们成果、理解我们追求的每一位读者!



2010 年 10 月于华中科技大学

第一章 绪论	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 研究的意义	(5)
第三节 概念界定	(6)
一、助学贷款与国家助学贷款	(6)
二、信用、担保和信用担保	(7)
三、助学贷款管理主体与助学贷款担保主体	(9)
第四节 文献综述	(10)
一、关于信贷担保的经典研究	(10)
二、关于信用担保的研究	(13)
三、关于助学贷款信用担保的研究	(18)
第五节 研究样本和数据	(19)
第六节 研究思路与方法	(21)
一、研究思路	(21)
二、研究方法	(21)
第二章 国家助学贷款引入担保的必要性	(24)
第一节 降低拖欠率需要引入担保	(24)
一、借款学生的还款能力约束逐步变松	(24)
二、借款学生的还款意愿明显不足	(34)
三、需要引入担保增强借款学生还款意愿	(39)
第二节 担保成为降低银行惜贷的必备条件	(40)
一、商业银行最大化收益的选择	(40)
二、商业银行信贷配给过程	(41)
三、担保是降低拖欠、消解惜贷的必要条件	(44)
第三章 国家助学贷款担保的理论分析	(46)
第一节 有关贷款担保的经典理论	(46)
一、信息非对称对交易的影响	(46)
二、信贷担保理论	(48)

第二节 担保在贷款中的作用	(52)
一、传递信息	(52)
二、代偿	(53)
第三节 担保在国家助学贷款中的作用及其机理	(54)
一、担保在国家助学贷款中的作用	(54)
二、担保在国家助学贷款中的作用机理	(56)
第四节 小结:担保可增加追讨可行性,降低拖欠	(62)
第四章 国家助学贷款担保方式的选择	(64)
第一节 信用担保与抵(质)押	(64)
一、担保的缘起及发展	(64)
二、贷款担保方式分类	(68)
三、信用担保与抵(质)押的异同	(69)
第二节 外国(地区)助学贷款的担保方式选择	(72)
一、发达国家和地区助学贷款的担保方式	(72)
二、中等收入国家助学贷款的担保方式	(76)
三、欠发达国家助学贷款的担保方式	(77)
第三节 信用担保与国家助学贷款的契合	(78)
一、信用担保双向信息服务功能契合贷后管理需要	(78)
二、信用担保易实现的特点契合贫困生经济现状	(80)
三、信用担保的管理功能弥补银行开展助学贷款的 人力不足	(81)
四、信用担保契合国家助学贷款期限较长特点	(82)
第四节 小结:信用担保是国家助学贷款合适的担保方式	(83)
第五章 国家助学贷款的担保主体	(84)
第一节 国家助学贷款担保人必备条件	(84)
一、信息优势	(84)
二、代偿能力	(87)
三、法律许可	(88)
第二节 潜在的担保人及其信息优势	(88)
一、潜在的担保人及其分布	(89)
二、潜在担保人信息优势分析	(89)
三、潜在担保人信息优势排序和代偿能力讨论	(95)
第三节 对担保选择与意愿的现实考察	(96)
一、自然人的担保选择与意愿	(96)

二、法人的担保选择与意愿	(103)
第四节 小结:国家助学贷款合适的担保主体	(107)
第六章 助学贷款担保机制的国际案例	(110)
第一节 助学贷款担保中的激励与约束:委托-代理理论	(110)
第二节 美国联邦家庭教育贷款“机构担保-政府再担保” 机制	(112)
一、美国联邦家庭教育贷款的主要品种与运作方式	(112)
二、美国联邦家庭教育贷款“机构担保-政府再担保”机制 的运行	(114)
三、联邦政府对担保机构的激励与约束	(115)
四、美国联邦家庭教育贷款担保成功经验的借鉴	(119)
第三节 印度尼西亚“高校管理-混合担保”机制	(121)
一、印度尼西亚助学贷款现状	(121)
二、印度尼西亚助学贷款项目的运行	(123)
三、KMI 和 PSL 助学贷款项目担保契约	(126)
四、中国与印度尼西亚助学贷款的比较	(128)
第四节 小结:美国、印度尼西亚担保模式为我所用之处	(130)
第七章 中国国家助学贷款“高校-政府担保”机制的提出与运行 ..	(133)
第一节 国家助学贷款“高校-政府担保”机制的提出	(133)
一、政府在国家助学贷款中的责任	(133)
二、高校在国家助学贷款担保中具有优势	(135)
三、政府委托高校担保,形成“高校-政府担保”机制	(136)
第二节 “高校-政府担保”机制运行中高校与政府的关系 ..	(138)
一、高校与政府运作国家助学贷款的利益不同	(138)
二、高校与政府的博弈	(140)
三、政府对高校的激励与约束	(143)
第三节 “高校-政府担保”机制的运行	(150)
一、“高校-政府担保”机制的启动	(150)
二、“高校-政府担保”过程中的考核与监督	(153)
三、“高校-政府担保”结果的分担与分享	(153)
第八章 结语	(156)
第一节 主要结论	(156)
第二节 主要创新	(157)
第三节 研究局限	(158)



附录 A 系列问卷一:对样本高校借款学生的调查问卷	(159)
附录 B 系列问卷二:对样本高校在校学生的调查问卷	(163)
附录 C 对高校分管副书记、副校长的访谈提纲	(166)
附录 D 对高校学生资助管理中心工作人员的访谈提纲	(167)
附录 E 对市级支行分管国家助学贷款副行长的访谈提纲	(168)
参考文献	(169)
后记	(175)

绪论

20 世纪 70 年代世界性的经济危机迫使各国实行紧缩的高等教育财政政策,从而使学生免交学费并享受政府生活补助的“免费加资助”的高等教育财政模式受到质疑。此后,在公平与效率理念的支配下,多国先后施行收取学费同时资助家庭经济困难学生(以下简称贫困生)的高等教育财政改革,其目的是让学生及其家长分担一部分教育成本,减轻政府财政压力,同时扩大高等教育规模,使更多的人能够接受高等教育。要使学生及其家长分担教育成本,在“奖、贷、助、补、免”资助方式中,只有贷款是实质性的非政府投入。目前,以贷款方式资助高校学生完成学业,已经是世界上包括美国、英国、日本在内的 70 多个国家的选择。

可是,利用贷款资助高校学生完成学业并非易事。原因是助学贷款对于贫困生必须“应贷尽贷”,而“应贷尽贷”带来的是较高的贷款风险。于是,在“应贷尽贷”的情况下,如何控制贷款风险成为各国助学贷款管理的主要难题。面对这一问题,不同经济背景的国家采用不同的途径和方法,担保作为控制贷款风险的基本措施,被许多国家采用。我国在现有的信用环境下运作国家助学贷款,是否应该引入担保、如何引入担保,是本研究要探讨的问题。

第一节 问题的提出

20 世纪 90 年代中后期,我国政府为了刺激经济增长、推进高等教育大众化,也像许多国家一样,开始实行向高校学生收取学费,同时给予贫困生资助的高等教育财政改革。但是,随着高等教育毛入学率不断增加、学费逐年上升,在校生中贫困生的比例不断扩大,“奖、助、补、免”等赠予性资助已经无法满足需求,这不但使一些在读的贫困生难以顺利完成学业,也妨碍了家庭经济困难的青年进入高校学习,从而对教育公平、社会和谐发展构成严峻的挑战。1999 年,在中央政府主导下,我国开始了利用贷款资助高校贫

困生的探索,同年秋在北京、上海等八个城市试点,2000年6月在全国推行。此后,国家助学贷款逐渐成为我国贫困生资助的主渠道。2008年7月,全国学生资助管理中心副主任马文华在全国高校资助工作交流培训班上表示,截至2008年6月,已累计有377.4万贫困生获得总余额为354亿多元的国家助学贷款。而截至2013年底,已累计有998.9万贫困生获得了总计1032.08亿元的国家助学贷款,比2008年翻了近三倍。

然而,国家助学贷款运行过程中遇到了诸多难题。

第一,商业银行“惜贷”。表现为贷款银行把一些高校整体排除在国家助学贷款之外,以种种理由拒绝审批这些高校学生的贷款申请;而对另外一些高校,则是对某些专业、某些学生进行有选择的审批。^①这与国家助学贷款“帮助学校中经济确实困难的学生……完成学业”^②、“不让一个大学生因贫辍学”^③的资助政策、资助理念相矛盾。全国统计数据显示,1999年,只有少数学生获得了国家助学贷款;2000年,有很小比例的申请人获批;2001年2月至2002年6月,有不到三分之一的申请人通过了银行的审批。^④截至2003年6月,全国普通高校全日制在校生中获得国家助学贷款的比例为5.91%,其中,中央部门所属高校在校生获贷率为9.40%,地方高校在校生获贷率为5.04%。^⑤2003年下半年,银行系统大面积停止办理国家助学贷款,2004年6月开始实行由政府 and 高校共同向贷款银行提供一定比例风险补偿金的新机制,^⑥银行系统恢复了国家助学贷款业务。2005年,国家助学贷款申请人金额获贷率79.8%、人数获贷率78.0%,^⑦是开展国家助学贷款之后申请人获贷率最高的一年,但仍有20%多的申请人不能如愿。同年,

① 李文利, Bruce Reynolds. 个人(家庭)信贷约束与高等教育入学机会[J]. 北大教育经济研究(电子季刊), 2005(1).

② 参见《国务院办公厅转发中国人民银行等部门关于国家助学贷款管理规定(试行)的通知》(国办发[1999]58号)。

③ 温红彦, 杨明方. 京77所高校倡议不让一个大学生因贫辍学[N]. 人民日报, 2005-08-29.

④ 康宁. 国家助学贷款好事不好办[M]//王梦奎. 和谐社会的治理之道——领导者的讲述. 北京: 中国发展出版社, 2006.

⑤ 李文利, Bruce Reynolds. 个人(家庭)信贷约束与高等教育入学机会[J]. 北大教育经济研究(电子季刊), 2005(1).

⑥ 参见《国务院办公厅转发教育部财政部人民银行银监会关于进一步完善国家助学贷款工作若干意见的通知》(国办发[2004]51号)。

⑦ 参见教育部2006年第20次新闻发布会(文字实录)。国家助学贷款2005年度申请人数118万人, 申请合同金额95.61亿元;当年审批贷款学生人数92万人, 审批合同金额76.32亿元。资料来源: <http://learning.sohu.com/20060914/n245347310.shtml>。由此计算得到金额和申请人获贷率。