

高校助学贷款 制度研究

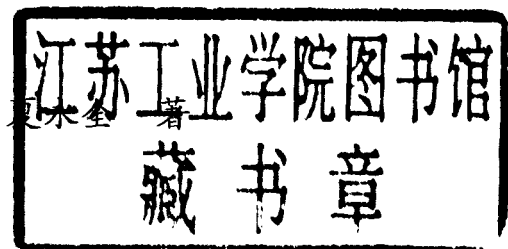
GAOXIAO ZHUXUE DAIKUAN
ZHIDU YANJIU

夏永全◆著

GAOXIAO
ZHUXUE DAIKUAN
ZHIDU YANJIU

黑龙江人民出版社

高校助学贷款制度研究



黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

高校助学贷款制度研究/夏永全著. —哈尔滨:黑龙江
人民出版社, 2008. 10
ISBN 978 - 7 - 207 - 07984 - 8

I. 高... II. 夏... III. 高等教育—贷款—研究—中国
IV. F832.479

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 157801 号

责任编辑:徐 冲

封面设计:韩 冰

高校助学贷款制度研究

Gaoxiao Zhuxue Daikuan Zhidu Yanjiu

夏永全 著

出版发行 黑龙江人民出版社

通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼

邮 编 150008

网 址 www.longpress.com

电子邮箱 hljrmcbs@yeah.net

印 刷 哈尔滨天兴速达印务有限责任公司

开 本 880 × 1230 毫米 1/32

印 张 10

字 数 250 千

版 次 2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 207 - 07984 - 8/F · 1325

定 价 18.00 元

(如发现本书有印刷质量问题,印刷厂负责调换)

本社常年法律顾问:北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波

前 言

高等教育大众化是适应现代经济发展和建设创新型国家的必然要求。在我国高等教育大众化和高校收费制度改革的背景下,在建立合理的高等教育成本分担机制的同时,如何保障困难家庭子女不因经济困难而上不起大学、实现高等教育机会公平是政府和社会十分关注的问题。1999 年以来国家助学贷款政策的实施,有力地支持和促进了高等教育事业的改革和发展,受到广大贫困学生和家长的欢迎,但是在运行过程中的情况却无法令人满意,甚至一度出现停滞状态,虽然经过 2004 年的制度改革,助学贷款再次得到了快速的发展,但存在的问题依然不容忽视。目前,助学贷款的供需矛盾依然十分尖锐,许多贫困大学生只能“望款兴叹”。如何完善国家助学贷款政策,建立起完善的助学贷款制度体系,使国家助学贷款能够惠及更多的困难大学生,是本书研究的主要目的。

全书共十一章。首先对助学贷款的基本概念及其实施进行了概述,指出助学贷款的目标是实现高等教育大众化和收费制度实施后的教育机会公平。教育机会公平是学生贷款政策的核心目标,近年来,我国高等教育机会不公平的状况有扩大之势,这就要求加大包括国家助学贷款在内的学生资助的力度。但是,信息不对称却导致了助学贷款实施过程中一系列问题的产生。全书在借鉴他人理论成果的基础上,对我国实施助学贷款的制度变迁进行

了总结,并分析评价了我国助学贷款制度的现状和问题。认为在2004年实施的助学贷款新政策的推动下,我国助学贷款虽然取得了长足的发展,但由于政策设计上和政策环境等原因,国家助学贷款还存在运行机制不顺,银行缺乏积极性,拖欠率和潜在的风险可能较高等问题,这些问题威胁着国家助学贷款的持续发展。全书在借鉴美国、加拿大等发达国家助学贷款经验的基础上,在第六至九章进一步论述了助学贷款法律制度建设、诚信制度建设、还款约束机制建设、担保与保险制度建设等四个关键问题。最后,本书探讨了助学贷款风险防范及其商业化模式选择问题。

由于时间仓促,加之作者才疏学浅,错误之处在所难免,恳请各位专家学者和读者朋友批评指正,不胜感激!

作 者
2008年7月

目 录

前 言	(1)
第一章 助学贷款基本概述	(1)
第一节 困难学生与助学贷款	(1)
一、贫困生与特困生	(1)
二、助学贷款及助学贷款制度	(2)
第二节 助学贷款制度的实施	(3)
一、实施助学贷款的意义	(4)
二、实施助学贷款的原因	(7)
三、我国的助学贷款制度	(10)
第三节 助学贷款的目标及其影响	(12)
一、助学贷款的目标	(13)
二、目标对助学贷款运作的影响	(17)
三、助学贷款目标实现的评价	(18)
第四节 助学贷款与信息不对称	(19)
一、信息不对称及其主要表现	(19)
二、银行与学生间的信息不对称	(20)
三、政府与高校间的信息不对称	(23)
第二章 助学贷款研究综述及支撑理论	(26)
第一节 助学贷款研究综述	(26)
一、国外研究成果综述	(26)

二、国内研究成果综述	(30)
第二节 学生贷款的理论基础	(37)
一、高等教育成本分担理论	(37)
二、教育机会公平理论	(41)
三、人力资本理论	(48)
第三章 我国国家助学贷款制度变迁	(54)
第一节 我国助学贷款制度的背景和形成	(54)
一、我国助学贷款制度形成的背景	(54)
二、我国助学贷款制度形成	(56)
第二节 我国助学贷款制度变迁阶段及特征	(56)
一、我国助学贷款制度变迁的阶段	(57)
二、助学贷款制度变迁特征分析	(65)
三、助学贷款制度变迁总体评价	(67)
第三节 我国助学贷款形式及变迁趋势	(71)
一、我国助学贷款的主要形式	(71)
二、助学贷款制度变迁的原则	(74)
三、助学贷款的市场化变迁趋势	(79)
第四章 我国助学贷款制度及其评价	(82)
第一节 我国现行助学贷款概述	(82)
一、国家助学贷款新政策的出台	(82)
二、国家助学贷款新旧政策比较	(83)
第二节 对现行国家助学贷款政策的评价	(85)
一、新助学贷款政策的改进	(85)
二、新助学贷款政策的缺失	(87)
三、新助学贷款制度的缺失	(90)

第三节 我国现行助学贷款机制的完善	(94)
一、加强助学贷款法律制度建设	(94)
二、加强助学贷款诚信制度建设	(95)
三、加强助学贷款还款约束机制建设	(97)
四、加强助学贷款担保和保险机制建设	(99)
第五章 国外助学贷款经验及启示	(101)
第一节 美国助学贷款概述	(101)
一、美国高校助学贷款的主要类别	(101)
二、美国高校助学贷款制度的运行机制	(103)
三、美国助学贷款运作的基本特点	(106)
第二节 加拿大助学贷款概述	(109)
一、加拿大助学贷款制度概述	(109)
二、加拿大助学贷款发展现状及历程	(110)
三、加拿大助学贷款的具体措施	(112)
四、韩国和香港助学贷款概述	(116)
第三节 中外助学贷款制度比较及启示	(120)
一、中外助学贷款制度比较	(121)
二、国外助学贷款经验启示	(125)
第六章 助学贷款法律制度建设	(128)
第一节 国内外助学贷款法律制度概述	(128)
一、我国助学贷款法律制度的发展	(128)
二、国外助学贷款法律制度的发展	(129)
第二节 助学贷款的主体制度	(131)
一、政府部门	(132)
二、承办机构	(133)

三、借款学生	(137)
四、高等院校	(139)
第三节 助学贷款的权利义务制度	(140)
一、政府的义务与职责	(140)
二、银行的权利与义务	(145)
三、学生的权利和义务	(149)
四、其它主体的权利义务	(152)
第四节 助学贷款的责任制度	(155)
一、政府的责任	(155)
二、银行的责任	(156)
三、借款学生的责任	(159)
四、高等院校的责任	(161)
第七章 助学贷款诚信制度建设	(163)
第一节 诚信与诚信制度概述	(163)
一、诚信与诚信制度	(163)
二、诚信制度的作用	(165)
三、诚信制度的发展	(168)
第二节 社会诚信制度的构建	(169)
一、社会诚信制度建设的环境条件	(169)
二、社会诚信制度建设的总体构想	(171)
三、社会诚信制度建设的具体实施	(176)
第三节 个人信用制度的构建	(181)
一、个人信用制度的含义	(181)
二、个人信用制度缺失的影响	(182)
三、个人信用制度的构建	(183)

第四节 贷款失信及其惩罚机制的构建	(185)
一、大学生助学贷款失信的原因	(185)
二、助学贷款失信惩罚机制构建	(190)
第八章 助学贷款还款约束机制建设	(194)
第一节 助学贷款还款约束机制概述	(194)
一、还款约束机制出台背景	(194)
二、助学贷款还款约束机制的出台	(196)
第二节 助学贷款约束机制的建立	(197)
一、审核阶段严格把关	(198)
二、发放过程加强教育	(199)
三、还款方式人性化	(202)
第三节 助学贷款约束机制的保障手段	(203)
一、软约束与硬约束相结合	(203)
二、还款约束机制应“以人为本”	(207)
第四节 按收入比例还款的还款约束	(215)
一、按收入比例还款的约束机制概述	(215)
二、按收入比例还款型助学贷款之争	(216)
三、澳大利亚按收入比例还款约束的实践	(217)
第九章 助学贷款中担保与保险制度建设	(220)
第一节 助学贷款中信用担保的引入	(220)
一、助学贷款担保缺失与银行惜贷	(220)
二、信用担保机构应用的必要性	(223)
三、信用担保机构应用的可行性	(226)
第二节 不同贷款的担保机制及其启示	(229)
一、美国助学贷款及其担保机制	(229)

二、我国中小企业贷款及其担保	(235)
三、不同贷款担保机构比较及启示	(241)
第三节 助学贷款中商业保险的引入	(242)
一、保险是贷款风险转移的途径之一	(242)
二、商业保险引入助学贷款的必要性	(243)
三、商业保险引入助学贷款的可行性	(244)
第十章 助学贷款中银行风险分析	(247)
第一节 助学贷款中的风险	(247)
一、贷款银行的风险	(248)
二、政府面临的风险	(251)
三、高校面临的风险	(252)
四、借款学生的风险	(253)
第二节 助学贷款银行风险来源及补偿	(254)
一、助学贷款的风险来源	(255)
二、银行信用风险的识别与评估	(258)
三、风险补偿:助学贷款制度的必然选择	(261)
第十一章 助学贷款的商业化模式选择	(268)
第一节 国家助学贷款:政策性与商业性的矛盾与整合	(268)
一、国家助学贷款:政策性与商业性的矛盾	(268)
二、国家助学贷款:政策性与商业性的整合	(271)
第二节 发展高校商业化助学贷款的思考	(274)
一、发展商业化助学贷款的意义	(274)
二、商业化助学贷款的运作模式	(277)
第三节 助学债券:有效的助学贷款商业化模式	(278)

一、发行助学债券的假设及意义	(278)
二、助学债券简介	(279)
三、助学债券设计	(280)
四、助学债券定价	(281)
附录一:《关于助学贷款管理的若干意见》	(283)
附录二:《关于进一步完善国家助学贷款工作的若干意见》	(288)
参考文献	(295)
后记	(304)

第一章 助学贷款基本概述

助学贷款是为支持困难学生完成高等教育、实现高等教育机会公平而采取的一项政策性优惠措施。研究高等教育的助学贷款问题,必须在科学界定助学贷款相关概念的基础上,明确助学贷款实施的意义和实施原因,实施助学贷款的目标和影响,以及助学贷款与信息不对称的关系。

第一节 困难学生与助学贷款

一、贫困生与特困生

高校的贫困生,是指大学里由于家庭经济困难,无力或难以支付受教育费用的学生,通常被称为经济困难学生,简称贫困生。获得资助,对经济困难的大学生来说是一种权利。现在高校一般通过以下几种形式对大学生进行资助:学生贷款制度、奖学金制度、勤工助学制度、特殊困难补助和学费减免,即通常所说的“贷、奖、助、补、减”,其中针对贫困生的助学贷款主要分为“学生贷款”、“国家助学贷款”和“一般商业性助学贷款”三种,其中国家助学贷款是最受欢迎的一项贷款制度。

在高校贫困生中,特别困难学生简称特困生,具体是指那些在校期间,月收入(包括奖学金和各种补贴)低于高校所在地区居民的平均最低生活水准线的在校学生。目前,我国高校特困生可以申请特别困难补助,对于“特困生”的困难补贴的标准一般参照学校所在地所需的最基本的学习、生活费用标准,由学校研究确定。

目前,我国高校对贫困生和特困生的政策是:当减则减、能免就免。国家对部分确实因经济条件所限,缴纳学费有困难的学生,特别是其中的孤残学生、少数民族学生及烈士子女、优抚家庭子女等,实行减免学费政策。对在校月收入(包括各种奖学金和各种补贴在内)低于高校所在地区居民的平均最低生活标准线,学习和生活经济条件特别困难的学生免收全部学费;对其他一般困难的学生可适当减收部分学费。

二、助学贷款及助学贷款制度

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(包括民办高校)中经济困难的本专科学生、第二学位学生、研究生发放的无需抵押的、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的经济困难学生支付学费、住宿费和生活费,以保障其顺利完成学业。学生可以在毕业后1-2年内开始还贷,最长期限延至6年。按照我国目前的政策,凡是因经济困难,在校期间获得的收入不足以支付所需基本费用(包括学杂费和基本生活费用)的,经所在学校审查同意的学生,都可以申请助学贷款,目前的规定是每人每年的最高贷款额度不得超过6000元。贷款学生在校期间的贷款利息由财政补贴,学生毕业后贷款本金和利息都由自己来承担。为减轻贷款学生的经济压力,对在毕业后两年内找不到工作的贷款学生,经审核后可以继续由财政补贴。在我国,助学贷款主要是指国家助学贷款。对应的,本书中讨论的助学贷款制度,也主要是指国家助学贷款制度。

制度有多种不同的定义。康芒斯所说的制度是指约束个人行动的集体行动,而在集体行动中最重要的是法律制度。诺思认为制度是一种社会博弈规则,是人们所创造的用以限制人们相互交往的行为框架,并把制度分为两大类:一类是正式规则(宪法、产权制度和合同),另一类是非正式规则(规范和习俗)。舒尔茨把

制度定义为一种行为规则,它涉及社会、政治及经济行为。普遍的观点认为,制度与人的动机、行为有着内在的联系,就制度的最终状态来说它是一种公共规则,包括正式规则、非正式规则和实施机制三个部分。

根据制度的含义,我们可以把国家助学贷款制度定义为国家为解决高等学校中经济确实困难的全日制本专科生、研究生的困难,由银行开办并由国家财政贴息的一系列制度安排的集合,包括国家助学贷款的正式规则、非正式规则两部分。国家助学贷款的主要制度有助学贷款信用制度、助学贷款预算制度、助学贷款发放制度、助学贷款回收制度、助学贷款成本管理制度、助学贷款风险规避制度以及政府、银行、高校的责任制度等。国家助学贷款制度通过一系列的规则制约着国家、银行、高校、贫困大学生四者的选择空间,并约束着四者之间的相互关系,可以减少国家助学贷款中的种种风险和交易费用,从而促进国家助学贷款顺利实施。

第二节 助学贷款制度的实施

近年来,随着我国高等教育大众化目标的提出,高校连年扩招,高等教育大规模发展。随着高等教育收费制度的实行,高等学校中经济困难学生的问题受到了社会各界的普遍关注。国家助学贷款制度是帮助他们完成学业的有效措施,因而也得到了理论工作者和实践工作者的广泛重视。我国自1999年实施国家助学贷款制度以来,已经取得了较大的成效,减轻了一部分经济困难学生的负担,但国家助学贷款制度在实施和管理过程中仍有许多问题有待研究和解决。探讨国家助学贷款管理问题,必须首先明确我国国家助学贷款制度的含义、重要性和必要性。

一、实施助学贷款的意义

在我国,助学贷款制度的实施是与高等教育的收费政策及贫困生的日益增多密切联系的。随着高等教育大众化的逐步实现,高校的大规模扩招使得生源结构发生了变化,来自于农村、边远地区和城市下岗人员家庭等低收入群体的学生逐渐增多。为妥善解决这一问题,国家在原有的经济困难学生资助体系的基础上,推出了国家助学贷款制度。国家助学贷款制度的实施,使我国资助高校经济困难学生的体系更加完善,国家对贫困学生的资助已取得初步成效,相关政策和制度也开始逐步形成体系。由政府提供学生贷款或为学生贷款提供担保能为确有需要的学生提供财政上的帮助,但并不会把纳税人的收入向大学毕业生转移,因而可以在提高高等教育收费水平的条件下解决教育财政学上的效率与公平问题。

(一)助学贷款制度有利于高等教育成本分担与补偿

从效率视角来看,实施国家助学贷款制度有助于促进高等教育成本分担和成本补偿。在舒尔茨人力资本理论的基础上,美国当代著名经济学家布鲁斯·约翰斯通于1986年创立了高等教育成本分担与补偿理论,本着“谁受益、谁负担”的原则,应当按适当的比例向受教育者收取一部分学杂费以补偿教学成本。这一理论给大学生缴费制度提供了理论基础,同时由于收费水平的提高可能会把低收入水平家庭中一部分有资格上大学的学生排除在高等学校的门外,世界各国的学生资助制度受到不同程度影响而纷纷改革。从中国的实际情况看,学生对利用贷款来支付自己接受高等教育成本的需求是非常明显的。约翰斯通认为,受教育者本人和家長分担高等教育成本具有不同的理论基础和实践形式。家長分担教育成本的理论依据是在其经济能力承受范围内供经济尚未独立的孩子读书,主要的分担形式是即时的支付学费,即现期学

费;学生分担成本的理论依据在于受教育者个人能获得更高的经济和非经济的收益,主要的分担形式是延迟的支付学费,即上学时通过贷款支付学费,工作后偿还。因此,学生贷款实际是受教育者本人分担部分教育成本的付费方式。然而由于教育是一项长期的投资,而这种投资形成的人力资本是不可见的且与其拥有者不可分离,因此学生难以用它做抵押来向私人机构借贷,因为私人机构为这种投资提供借贷的风险是很高的,一般的商业性私人机构可能不愿意也没有能力承担这种风险。正是由于这个原因,用于人力资本投资的资本市场远不如用于物质资本投资的资本市场来得完善。政府则有能力消化那些私人放贷者不能或不愿意承担的风险,因而可以在解决私人资本市场的不足和为那些既具有学术能力又愿意对自己投资的人提供获得教育贷款的机会方面扮演重要角色,鼓励他们 对高等教育进行投资,使之不会因一时缺乏融资而无法入学。

国家助学贷款制度的另一个重要意义在于它能在政府及其它经费来源总量不变的情况下,增加高等教育的经费来源而不减少教育其它方面的经费支出。早在 20 世纪 60 年代英国经济学家普雷斯特就曾指出,任何减少政府一般收入支出而不影响实现基本目的的措施,例如扩展高等教育、促进受教育机会均等以及提高学术标准等都应予以欢迎,而助学贷款就是这样一种新措施。由于我国教育资源有限,高等教育必须同初等教育、中等教育等其它各级各类教育竞争以取得政府拨给的教育经费,而通过助学贷款实现成本补偿有助于公共教育经费在不同教育阶段的分配。

(二)助学贷款制度有利于增进高等教育公平

从公平视角来看,实施国家助学贷款制度有助于增进高等教育公平。

首先,在诸多学生资助制度中,助学贷款制度较之其它更显公平。英国学者米善在论述赠与制的英国学生资助时认为,“没有