



21 世纪教育经济研究丛书 · 学生贷款专题
丛书主编◎沈红

福特基金资助项目系列研究成果

学生贷款的 补贴

◎ 季俊杰 著



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

福特基金资助项目系列研究成果

学生贷款的 补贴

◎ 季俊杰 著



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

学生贷款的补贴/季俊杰 著. —武汉: 华中科技大学出版社, 2010. 11
ISBN 978-7-5609-6560-4

I. 学… II. 季… III. 大学生-贷款-补贴-研究-中国 IV. ①F832.479 ②G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 177190 号

学生贷款的补贴

季俊杰 著

策划编辑: 陈培斌 周小方

责任编辑: 刘 亭

封面设计: 刘 卉

责任校对: 祝 菲

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)87557437

录 排: 华中科技大学惠友文印中心

印 刷: 武汉中远印务有限公司

开 本: 710mm×1000mm 1/16

印 张: 11.5 插页: 2

字 数: 220 千字

版 次: 2010 年 11 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 26.00 元



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

学生贷款是一种具有公益性的金融产品,政府对其进行补贴是国际惯例。自1999年国家助学贷款问世以来,中国学生贷款补贴的种类不断增加,规模日渐扩大,已形成一个错综复杂的补贴体系,本书首次对这一补贴体系进行了较为系统的研究。本书以中国学生贷款补贴的有效性为核心,对中国学生贷款补贴的内涵与外延、生成基础与评价标准、形式与结构、有效性与变革途径等问题进行了探讨,从而明确了中国学生贷款补贴的发展概貌,也为明确和改进补贴成效提供了依据,具有较强的创新性和现实意义。

本书运用教育资理论论和经济学价格理论,对中国学生贷款补贴进行了较为系统、严谨的介绍和分析,并力求反映国内外相关的最新研究成果,有助于读者深入了解中国学生贷款补贴的发展脉络与现状、问题与对策。本书适于教育学专业的师生和研究者、学生资助工作者,以及广大关心学生资助工作的人士阅读。

总序

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十二年。

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《学生贷款的担保》;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》;最后是我和我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,我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作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

^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): 65-73.

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

目录

第一章 绪论	(1)
第一节 问题的提出	(1)
一、中国学生贷款补贴研究是中国学生贷款发展的必然要求	(1)
二、中国学生贷款补贴的有效性	(5)
三、本书探讨的其他问题	(7)
四、研究思路与内容	(7)
第二节 研究意义	(9)
一、理论意义	(9)
二、实践意义	(10)
第三节 基本概念界定	(11)
一、中国学生贷款与国家助学贷款	(11)
二、补贴、学生贷款补贴与中国学生贷款补贴	(12)
三、中国学生贷款的补贴与补贴政策、补贴体系与补贴政策体系	(14)
四、有效性	(14)
第四节 文献综述与理论基础	(15)
一、文献综述	(15)
二、理论基础	(20)
第二章 中国学生贷款补贴的生成基础与评价标准	(23)
第一节 中国学生贷款补贴的生成基础	(23)
一、中国学生贷款发展中的主要问题	(23)
二、教育公平职能基础	(26)
三、公共财政职能基础	(29)
第二节 中国学生贷款补贴的目标与有效性标准	(40)
一、中国学生贷款补贴的目标	(40)
二、中国学生贷款补贴的有效性标准	(42)
第三章 中国学生贷款补贴的形式与结构	(48)

第一节	财政贴息	(48)
第二节	税收优惠	(50)
一、	税前折扣	(51)
二、	免征营业税	(52)
第三节	风险补偿金	(53)
第四节	代偿	(57)
第五节	利率补贴	(60)
一、	基于利率管制政策的利率补贴	(62)
二、	贷款机构执行利率补贴的利息损失	(66)
第六节	补贴结构	(67)
第四章	中国学生贷款补贴有效性的前期分析	(70)
第一节	分析模型与运用	(70)
一、	分析模型	(70)
二、	模型的运用方法	(71)
第二节	贷款机构的行为假设	(72)
一、	社会主义二元财政理论与贷款机构的组织属性	(72)
二、	贷款机构的发展趋势与行为假设	(76)
第三节	国家助学贷款供求弹性与边际补贴方式	(80)
一、	国家助学贷款的需求弹性	(80)
二、	国家助学贷款的供给弹性	(82)
三、	国家助学贷款的等额边际补贴	(83)
第五章	中国学生贷款补贴的有效性	(85)
第一节	理想条件下学生贷款补贴体系的有效性	(85)
第二节	直接补贴的有效性	(87)
一、	隐性直接补贴的有效性	(88)
二、	显性直接补贴的有效性	(95)
第三节	间接补贴的有效性	(100)
一、	间接补贴的短期有效性	(101)
二、	间接补贴的长期低效性	(103)
三、	间接补贴的有效性评价	(105)
第四节	现实条件下中国学生贷款补贴的有效性	(106)
第六章	中国学生贷款“补贴失灵”的必然性	(110)
第一节	利率补贴失灵的必然性	(110)
一、	最高限价原理与实践	(110)

3

(摘录)	(161)
附录 I 关于大力开展生源地信用助学贷款的通知(摘录)	(163)
参考文献	(165)
后记	(169)

绪 论

中国学生贷款补贴是一种重要的补贴形式,对于促进国家助学贷款发展,推动教育公平具有重要的意义。然而,在补贴资金日益增加的情况下,我国学生贷款补贴的发展现状与资助效果如何,政府和社会公众却不是非常了解。本书将对中国学生贷款补贴的发展现状进行梳理,并考察其资助效果,以检视其利弊得失,为改进补贴成效提供依据。

第一节 问题的提出

一、中国学生贷款补贴研究是中国学生贷款发展的必然要求

20 世纪 80 年代以来,由于全球性的高等教育规模扩张和办学成本递增,各国高等教育普遍面临财政压力。在公共预算的刚性约束下,为满足高等教育的经费需求,许多国家通过提高学费,将部分办学成本转移给学生及其家庭,以扩大高等教育的非公共收入来源。高等教育成本分担成为世界高等教育发展的一大趋势。随着学费水平的不断提高,大学贫困生问题日益凸现,成为制约高等教育公平的一大阻碍。为帮助贫困生入学,促进高等教育健康发展,各国都加强了对贫困大学生的经济资助。其中,学生贷款作为一种有效的高等教育融资方式,以其减轻纳税人和政府负担、可回收再循环、更加公平以及可增强学生责任感等优点,受到越来越多的国家的欢迎。

在国际上,学生贷款取代助学金始于 20 世纪 60 年代早期。其主要原因在于学生贷款具有两个优点。第一,相比“免费加助学金”(tuition free plus grants)的资助模式,“收费加学生贷款”(tuition plus loan aid)的资助模式不会加重财政负担,在经济上也更加可持续。因此,“收费加学生贷款”的资助模式有利于拓展教育经费来源,增加学生入学机会。

第二,由于高等教育入学者大多出自中高收入家庭,因此“免费加助学

金”的资助模式对大量没有接受高等教育的中低收入阶层不公平,有“劫贫济富”之嫌。相比之下,“收费加学生贷款”能保证受益者付费,促进高等教育公平。

以英国为例。自《1902 年法案》颁布起,英国教育资助系统的唯一形式是助学金。20 世纪 80 年代末,约有 75% 的学生从助学金中受益。据英国 20 世纪 80 年代的一项调查显示,处于英国收入前 40% 的高收入家庭子女上大学的机会是其所占人口比例的两倍,而处于前 12% 的收入最高家庭子女上大学的机会是其所占人口比例的四倍。可见,在“免费加助学金”资助模式下,多数资助资金给予了富裕家庭,这显然是有违教育公平的。为此,英国教育与科学部 1988 年颁布了《有限贷学金》白皮书,于 1990 年实施贷学金计划。1990—1994 年,助学金的规模没有变化,而贷款规模逐渐扩大。1994 年之后,助学金规模每年以 10% 的速度递减,而贷款规模则以 10% 的速度递增。到 2000 年,助学金基本上被学生贷款所取代。^①

除了比助学金更加公平有效外,学生贷款还具有许多重要的功能。根据世界银行顾问翟德曼教授的研究,学生贷款共有 5 组 11 个不同的目标。(见表 1-1)

表 1-1 学生贷款的多元目标

目标 1:增加办学经费 ▲在大学生均成本不断增加的情况下,为保持大学入学人数、保证教学质量而寻求更多的收入来源 ▲弥补大学财政经费的缺口:为了应对政府公共开支的减少 ▲弥补大学财政经费的缺口:应对公共教育财政体系的重新配置,如教育财政支出的重心由高等教育转向基础教育
目标 2:扩展高等教育规模 ▲为公立大学扩张提供额外的经费支持 ▲发展私立大学以扩展整个高等教育的规模
目标 3:资助学生 ▲针对贫困学生的贷款 ▲交叉补贴:从高学费收入中拿出一部分作为助学金发给贫困生

① 张琳. 英国高等教育收费与资助政策的历史演进[D]. 长沙:湖南师范大学,2009.

续表

目标 4: 满足人力资源需求

▲ 满足特殊行业和地区的劳动力需求

目标 5: 培养在校学生

▲ 减轻学生就学期间的经济负担

▲ 增加学生自己所要承担的义务和责任

▲ 培养学生在经济上的独立性

资料来源: Adrian Ziderman. Policy options for student loan schemes: Lessons from five Asian case studies[M]. UNESCO Bangkok/IEEP, 2004.

由于学生贷款计划具有上述优点, 因此, 学生贷款很快就成为世界教育资助体系的主体。截至 2006 年, 世界上共有 70 多个国家和地区实行了学生贷款项目。如美国学生贷款在 40 年的时间里, 就从 1965 年的 1 600 万美元增加到 2005 年的 685.86 亿美元, 超过 60% 的大学生通过学生贷款进入大学, 有力地支持了美国高等教育的发展。^①

随着世界学生贷款的蓬勃发展, 学生贷款的“市场失灵”现象也在日益加剧。这主要表现为获贷难与贷款回收难这两大问题。即便是学生贷款覆盖面广、运行效率高的发达国家, 也不同程度地受到这两个问题的困扰。如 2005 年美国的获贷率为 50%, 即只有一半的申请者获得了贷款, 未完全实现应贷尽贷和全覆盖; 而美国最大的学生贷款计划斯泰福贷款计划, 其拖欠率也曾从 20 世纪 80 年代的 10% 左右上升到 90 年代的 20% 以上, 特别是在 1990 年达到 22.4% 的最大值, 严重影响了贷款回收。^②

学生贷款的获贷难问题和回收难问题肇始于市场机制的内在缺陷, 要解决两大问题有赖于政府的合理介入。50 多年的世界学生贷款实践表明, 学生贷款补贴具有扩大教育资助面、减轻学生还贷负担的重要功能, 可以有效缓解获贷难与回收难问题。如美国的联邦家庭教育贷款项目^③在 1965 年

① 冯骊. 美国联邦助学贷款的流程及反思[J]. 河南社会科学, 2008(5): 182-183.

② 李红桃, 沈红. 美国降低国家担保学生贷款拖欠率的经验及启示[J]. 比较教育研究, 2003(1): 64.

③ 联邦家庭教育贷款项目是在美国 1965 年《高等教育法案》授权下设立的“国家担保贷款”的基础上发展起来的, 它是由教育部管理、私人金融机构放贷、受联邦政府资助, 在美国学生资助体系中影响最大的方案。在该方案中, 学生和家长可以在担保机构的担保和联邦政府提供的资助下, 获得成本较低的教育贷款。

实施之初,由于业务风险大、流动性差,银行认为无利可图,而学生则认为利率过高,还贷负担太重,因此,“学生和银行的反应并不热烈”,贷款发展也一度陷入停滞状态。为此,美国联邦政府采取了两方面的措施,一方面,政府通过立法为贷款提供担保,以及定期向贷款机构支付“特别津贴”(special allowances)^①,鼓励贷款机构放贷;另一方面,美国政府为贷款学生提供了贴息、减免代偿等补贴,尽量减轻学生还贷负担。在这两方面措施的作用下,联邦学生贷款逐步受到贷款机构和学生的欢迎。目前,联邦家庭教育贷款项目已是美国影响最大的一揽子资助方案,仅2004年就发放了400多亿美元。^②

中国学生贷款十多年来的发展实践也证实了这一点。首先,从扩大资助受益面看,多年来,中国学生贷款一直遵循“困境—补贴—突破困境而发展”的模式,每当中国学生贷款陷入“停贷”、“惜贷”的困境,政府通过增加贷款补贴,总能将学生贷款的规模推到一个新的高度。以风险补偿金为例。截至2001年12月底,助学贷款合同金额为24.35亿元,只占申贷金额的35.4%。2003年9月,各地商业银行又以违约率过高为由,暂停了助学贷款业务,从而酿成了一场“停贷风波”。为此,2004年6月,有关部门联合颁布了《关于进一步完善国家助学贷款工作的若干意见》,决定实行风险补偿金制度,加大对贷款机构的补贴力度。补贴政策出台后,贷款规模迅速增加。截至2006年6月底,贷款审批人数154.3万人,审批金额131.7亿元,资助金额和资助人数均超过之前5年的总和。这有力地证明了助学贷款补贴对于扩大资助面的作用。中国学生贷款补贴已成为扩大资助面的“助推器”,有效缓解了学生获贷难问题。

其次,中国学生贷款补贴也有利于减轻贷款学生还贷负担。以贴息和代偿为例。2004年助学贷款新机制规定,贷款学生在校期间由财政全额贴息,明显减轻了学生的还贷负担。此外,对于符合代偿条件的学生,国家还将为其偿还全部贷款本息。显然,无论是在校期间,还是在工作期间,中国学生贷款补贴都可以帮助学生减轻还贷负担,降低助学贷款违约率,从而为解决贷款机构回收难问题创造条件。

国内外相关实践表明,作为政府扶持学生贷款发展,并彰显其公益性的主要手段,学生贷款补贴具有扩大资助受益面,减轻学生还贷负担的重要作

^① “特别津贴”等于美国联邦家庭教育贷款中贷方放贷利率与借方最后支付利率之差而产生的那部分利息值。

^② 梁爱华. 我国商业银行学生贷款中的“惜贷”问题探讨——以美国联邦家庭教育贷款为参照[J]. 高等教育研究, 2006(12): 51.