

Study on the National
Student Loan Policy in
Colleges and Universities
of China

我国高等院校

国家助学贷款政策研究

陈发祥 ◆ 著



合肥工业大学出版社
HEFEI UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

我国高等院校国家助学贷款政策研究

陈发祥 著

合肥工业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国高等院校国家助学贷款政策研究/陈发祥著. —合肥:合肥工业大学出版社, 2013. 12

ISBN 978-7-5650-1631-8

I. ①我… II. ①陈… III. ①高等教育—贷款—研究—中国
IV. ①F832.479

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 297530 号



我国高等院校国家助学贷款政策研究

陈发祥 著

责任编辑 陆向军

出版	合肥工业大学出版社	版次	2013年12月第1版
地址	合肥市屯溪路193号	印次	2013年12月第1次印刷
邮编	230009	开本	880毫米×1230毫米 1/32
电话	综合编辑部:0551-62903028 市场营销部:0551-62903198	印张	8.5
网址	www.hfutpress.com.cn	字数	160千字
E-mail	hfutpress@163.com	印刷	中国科学技术大学印刷厂
		发行	全国新华书店

ISBN 978-7-5650-1631-8

定价: 28.00 元

如果有影响阅读的印装质量问题,请与出版社市场营销部联系调换。

前 言

百年大计，教育为本。《国家中长期教育改革和发展规划纲要》中明确指出，教育是民族振兴、社会进步的基石，是提高国民素质、促进人的全面发展的根本途径。强国必先强教。优先发展教育、提高教育现代化水平，对实现全面建设小康社会奋斗目标、建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家具有决定性意义。

党的十七大提出，要优先发展教育，建设人力资源强国。我国人口多、底子薄，将长期处于社会主义初级阶段，现在正在加快工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化进程。要将我国由一个人口大国转变为一个人力资源强国，大力发展教育事业是根本途径。经过几代人的努力，我国现在已经建立了世界上最大的高等教育体系，为国民经济发展输送了大量高端人才，正在推动着我国科学技术的迅猛发展，我国也正在经历着由“世界工厂”向“知识产权源地”的转化。这也是我们中华民族适应未来发展、实现伟大复兴的必由之路。

改革开放以来，我国高等教育发展实现了历史性跨越，进入大众化发展阶段。新中国建立后，我国高等教育事业有了长足进步和发展，但是直到 1998 年，普通

本、专科在校生数仅 340 多万人。1999 年，党中央、国务院作出大幅度扩大高校招生规模的重大决策。实现高等教育大众化，是我国教育发展史上的又一次历史性跨越。2008 年，全国普通高校招生 608 万人，是 1998 年的 6 倍；普通本、专科在校生达到 2021 万人，是 1998 年的 6 倍，是 1949 年的 172 倍多。教育部《2011 年全国教育事业发展统计公报》指出，2011 年全国各类高等教育总规模达到 3167 万人，高等教育毛入学率达到 26.9%。

我国未来建设创新型国家，需要一支结构合理、素质优良的各级各类人才队伍。大力发展教育事业，就是要造就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。高等教育和中等职业教育的大门必须向每一位具备资质的青年敞开，决不能让他们因经济困难而被拒在校门之外。建立健全家庭经济困难学生资助政策体系，就是要帮助家庭经济困难的孩子读得起书，接受高等教育和职业教育，成长为合格的社会主义建设者和接班人；就是要帮助他们和其他孩子一样获得平等的机会成长为创新人才，为建设创新型国家作出贡献。

认真做好资助工作是高校构建和谐校园的一个重要方面。建设和谐校园，既是高校面临的一项紧迫的现实课题，也是关系国家长治久安的一项重要工作。和谐校

园建设，将增强高校创新活力，保证学校安定有序，推动高等教育事业科学发展。现阶段，由于我国尚处在社会主义初级阶段，国民经济仍然处于发展中国家水平，而且地区发展不平衡、家庭之间收入仍存在较大差距，约有一亿人口还处于温饱线以下，而教育恰恰寄托着亿万百姓对美好生活的期盼，是实现个人发展的重要途径，也是经济困难家庭摆脱贫困的希望所在。父母渴望子女能通过学习知识来改变家庭命运，教育公平是人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。因此高校学生资助工作是一项关系人民群众切身利益问题，是广大人民群众普遍关心的热点问题，必须要得到很好的解决。

完善普通本科高校、高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系，确保不让一名学生因家庭经济困难而辍学是高校学生资助工作的目标。建立健全家庭经济困难学生资助政策体系，切实减轻经济困难家庭的教育负担，让这些家庭的孩子上得起大学、接受职业教育，充分体现了党和政府对民生问题的高度关注和生活困难群众的关心，体现了发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，体现了社会主义制度的优越性。

教育公平是社会公平的重要内容，是社会主义教育的本质要求。保障人人享有接受教育的机会，是政府义不容辞的责任，是我国教育发展的基本政策，也是当前和今后一个时期我国教育工作的重要任务。建立健全家

家庭经济困难学生资助政策体系，就是通过加大财政投入，落实各项助学政策，扩大受助学生比例，提高资助水平，从制度上基本解决家庭经济困难学生的就学问题，促进教育公平。

党中央、国务院高度重视高校家庭经济困难学生的资助工作。近年来，中央和地方政府采取了一系列措施，出台了奖助学金、助学贷款、勤工助学、特殊困难补助、学费减免等家庭经济困难学生资助政策。为了确保家庭经济困难学生都能上得起大学、接受职业教育，2007年5月，国务院决定进一步建立健全高校家庭经济困难学生资助政策体系，设立了新的高校国家奖学金、国家励志奖学金和国家助学金制度，资助面显著扩大，资助标准明显提高，资助力度进一步加大。享受国家奖助学金的大学生每年达到400万人，占高校在校生总数的20%以上。享受国家助学金的中等职业学校学生每年达到1620万人，占在校生总数的90%。

经过多年实践，2007年国家高校资助政策进行了重新调整，高校新资助政策体系体现了以下特征：

1. 制度设计充分体现了系统性和科学性。新资助政策体系以国家奖学金、国家励志奖学金、国家助学金和国家助学贷款为主要资助措施，以勤工助学、特殊困难补助、学费减免等为辅助资助措施，以政府、学校的投入为经费保障，以各级学生资助管理机构为组织保障。

2. 功能定位准确、明晰。国家奖学金奖励特别优秀的学生；国家励志奖学金奖励资助高校品学兼优的家庭经济困难学生；国家助学金解决家庭经济困难学生的生活费用问题；国家助学贷款解决高校家庭经济困难学生的学费、住宿费问题。不同的资助措施具有明确的功能定位。

3. 导向作用显著。新资助体系考虑不同类别学校和专业特点，设立不同的国家奖助学金资助比例，引导学生报考国家建设最需要的专业。通过实施国家助学贷款代偿政策，引导高校毕业生到艰苦地区的基层单位就业，促进人才资源的合理分布。在资助经费的分担上，发挥中央与地方财政分担比例的杠杆作用，鼓励高校扩大在经济不发达地区的招生规模，促进区域教育协调发展。

4. 政府主导作用得以体现。多元混合的新资助政策体系中大幅度增加了中央和地方财政投入，体现了政府履行公共财政的职能，突出了政府在新资助政策体系中的主体作用，从根本上改变了以往资助家庭经济困难学生主要依靠高校的局面。新资助政策实施后，每年中央和地方财政投入的资助经费达到几百亿元，这在我国高校学生资助历史上是前所未有的。广大人民群众高度赞誉，国家努力办人民满意的教育。

5. 家庭经济困难学生的求学问题基本解决。新的资助政策体系保证了每一位考上全日制公办普通高校的

学生都能顺利入学；保证了每一位在全日制公办普通高校就读的学生，不因家庭经济困难而失学。当前是由中国特色社会主义市场经济体制建立以来，国家对高校家庭经济困难学生资助政策体系最完善、资助强度最大、财政投入最多、广大家庭经济困难学生得到实惠最多、广大人民群众反响最好、教育公平这项国家的基本教育政策落实最好的时期。

国家助学贷款作为一种延迟付费的助学形式，引入金融机构及其操作模式，减轻了政府财政压力，从各国经验看，这是一种可以长期依赖和发展的资助形式。本书沿着国家助学贷款政策的历史沿革和现状、经济学理论依据、绩效评估、诚信教育和政策建议这条线索，共分八章对国家助学贷款政策的相关问题进行论述。第一章是对我国高校家庭经济困难学生资助体系进行概述。介绍了当前高校家庭经济困难学生的概念、家庭经济困难学生的认定工作，回顾了高校家庭经济困难学生资助体系的形成过程，对当前高校家庭经济困难学生资助体系进行分析。第二章是研究我国国家助学贷款历史沿革及现状。通过归纳分析，将我国国家助学贷款的发展分为四个阶段，即起源阶段、探索阶段、发展阶段和完善阶段，总结了现阶段我国国家助学贷款取得的成效，通过对调查数据的分析，详细阐述了助学贷款现状及存在问题。第三章是研究国外学生贷款政策的经验及其对我

国国家助学贷款工作的启示。以美国、加拿大、日本、英国、泰国和印度为例，对国外学生贷款体系进行介绍，对我国和外国相互之间的学生贷款体系进行比较分析，从中寻求对我国国家助学贷款工作的启示。第四章是从经济学理论视角对国家助学贷款政策进行分析。用市场失灵理论肯定了国家助学贷款产生的必然性，基于金融学和博弈论对国家助学贷款政策的几次调整作出解释，以信息经济学理论阐述了生源地信用助学贷款的优势，对国家助学贷款的风险从经济学角度进行了理论分析。第五章是研究国家助学贷款政策的绩效评估。构建了国家助学贷款政策评估的指标体系，建立国家助学贷款政策绩效评估的分析模型，得出国家助学贷款政策综合评估结果及其建议。第六章是国家助学贷款政策中的诚信教育研究。着重研究了高校国家助学贷款中诚信教育取得的初步成效及存在问题，提出了加强和改进大学生诚信教育的方法和途径。第七章提出了国家助学贷款政策的制度创新。按照国家助学贷款政策的核心要素，建议要拓宽国家助学贷款的资金来源渠道，进一步理顺助学贷款管理机构及其职责，完善还款机制，防范金融风险，构建完善的国家助学贷款法律法规体系。第八章是国家助学贷款模式的案例研究。基于“河南模式”对校园地国家助学贷款模式进行了研究，以江苏省为例对生源地信用助学贷款进行了研究。

目 录

前 言	(1)
第一章 我国高校家庭经济困难学生资助体系概述	(1)
第一节 高校家庭经济困难学生的概念与界定 ...	(2)
第二节 高校家庭经济困难学生资助体系的 形成	(14)
第三节 高校家庭经济困难学生资助体系 分析	(23)
第二章 我国国家助学贷款历史沿革及现状	(30)
第一节 我国国家助学贷款的发展阶段	(30)
第二节 国家助学贷款取得的成效	(38)
第三节 国家助学贷款现状研究	(43)
第三章 国外学生贷款政策的经验及其启示	(65)
第一节 国外学生助学贷款政策体系简介	(65)
第二节 国外学生助学贷款政策体系的比较 分析	(93)
第三节 国外学生助学贷款政策的启示	(102)

第四章 国家助学贷款政策的经济学理论分析	(110)
第一节 国家助学贷款产生的理论分析	
——基于市场失灵理论	(111)
第二节 校园地国家助学贷款政策调整的理论分析	
——基于金融学和博弈论	(120)
第三节 生源地信用助学贷款政策的理论分析	
——基于信息经济学	(130)
第四节 国家助学贷款风险的经济学分析 ..	(141)
第五章 国家助学贷款政策绩效评估	(151)
第一节 国家助学贷款政策绩效评估概述 ..	(151)
第二节 国家助学贷款政策绩效评估的指标	
体系研究	(154)
第三节 国家助学贷款政策绩效评估的分析	
模型研究	(158)
第四节 国家助学贷款政策绩效评估结果	
及建议	(166)
第六章 国家助学贷款政策中的诚信教育研究	(171)
第一节 大学生讲诚信是国家助学贷款的基本	
要求	(172)
第二节 高校诚信教育取得的初步成效及	
存在问题	(177)

第三节	高校国家助学贷款中诚信教育的方法和途径	(182)
第七章	国家助学贷款政策的制度创新	(189)
第一节	拓宽国家助学贷款的资金来源	(190)
第二节	进一步理顺助学贷款管理机构 及其职责	(194)
第三节	完善还款机制, 防范金融风险	(200)
第四节	构建国家助学贷款法律法规体系 ...	(210)
第八章	国家助学贷款模式的比较分析	(216)
第一节	基于“河南模式”的校园地国家助学贷款研究	(216)
第二节	生源地信用助学贷款研究 ——以江苏省为例	(230)
参考文献		(243)
后 记		(255)

第一章 我国高校家庭经济困难学生资助体系概述

人类社会在物质财富高度发达以前，经济困难群体的存在是一种必然现象。随着高等教育平民化、大众化，高等学校出现经济贫困家庭子女就学也就成为必然。自新中国成立以后，我国高等教育就实行的是公平教育体制，所有公民具有平等上学深造机会，对进入高校的家庭经济困难学生实行人民助学金。《中华人民共和国宪法》第二章第二十三条规定：“国家尊重和保障人权。每个人受教育的权利是不可侵犯的，国家有保障教育机会均等。”教育机会均等主要是指入学机会均等、进入不同教育机构的机会均等和取得学业成功的机会均等。20 世纪 80 年代后期，随着我国高等教育制度改革的深入发展，收费制度的实行和招生规模的扩大使得高等学校家庭经济困难学生读书问题逐步成为社会的焦点。高校家庭经济困难学生资助工作成为政府和高校重要工作之一，完善的家庭经济困难学生资助体系也是最能体现高校民生工程的重要方面。

第一节 高校家庭经济困难学生的 概念与界定

一、高校家庭经济困难学生的概念

为了阐明高校家庭经济困难学生的概念，需要对“家庭经济困难”这一概念进行界定。家庭经济困难，一般可以从绝对和相对两个层面来理解。1993年，英国经济学家彼得·汤森将家庭经济困难分为“维持生存”、“基本需求”和“相对遗缺”三个层次。“维持生存”是指确定一个家庭是否属于家庭经济困难的最基本标准，是以家庭收入能否购买满足家庭成员维持体面需求的最低限度的生活必需品为界限。“基本需求”涉及国家的社会和经济的综合发展，包括两个方面：一是家庭个人消费的最低需求；二是由社区提供的必不可少的公共服务。“相对遗缺”是一个相对概念，属于人们个人体验的范畴，它是人们对于社会生活的某些条件或环境的一个感受，而这些条件和环境是他们认为自己应该得到而实际没有得到的。

高校家庭经济困难学生，是指国家统招的普通高等学校在校学生，由于家庭经济困难，难以承担和支付其在校学习期间的学费和生活费。这里的概念有三层意思：一是高校家庭经济困难学生指的是全国普通高等学

校通过高考统一招收的在校学生；二是高校家庭经济困难学生的家庭经济情况不好，经济收入微薄，原有积蓄很少；三是高校家庭经济困难学生以其在校期间的学费和生活费为参照物，考察的是学生支付其所需学费和生活费的能力。三者应是同时具备的。对高校家庭经济困难学生的认定和考察要处于一个动态的状态，因为学生的家庭经济状况是处于变化之中的。

二、家庭经济困难学生的认定及助学贷款对象筛选

准确认定高校在校生中的家庭经济困难学生，是贯彻落实国家高等学校家庭经济困难学生资助政策的基础，是促进公平、公正、合理地分配资助资源，切实保证国家制定的各项高等学校资助政策和措施真正落实到家庭经济困难学生身上的前提。现行家庭经济困难学生认定的主要责任落实在高校身上，为了使经济资助更具有针对性，相对合理和公平，学校通常是将家庭经济困难学生分为两类或三类。把来自家庭收入只能维持基本生活需求，生活水平接近当地居民最低生活保障，难以全额支付学费的学生界定为“家庭经济困难学生”；把来自家庭基本无经济来源，无力支付学费和生活费的学生界定为“特困生”；把家庭经济状况介于两者之间的学生界定为第三类。家庭经济困难学生的界定通常采用的是比较法，将学生所能获得的收入与需要的必要支出进行比较，实际操作中也经常将同学之间的学习、生活和消费等进行比较，对学生家庭经济状况进行裁定、分

类，然后制定相对科学、公平的资助政策。

（一）从目前高校家庭经济困难学生认定程序的现状来看，仍有许多问题存在

1. 感性描述代替量化数据，主观感觉代替客观调研。高校在家庭经济困难学生认定时，很多规定比较模糊且不易量化，如“家庭困难”、“道德品质优良”、“生活俭朴”、“成绩优良”等。具体操作中感性的认识常常多于理性的数据，比如同学之间的相互评议等。在家庭经济困难学生的认定过程中，由于没有规范量化的标准，家庭经济困难与否以及困难程度只能根据学生自己的证明材料和日常生活表现来断定，存有很多主观感觉代替客观数据的地方。

2. 家庭经济困难学生的差异，贷款设计缺失。在国家助学贷款工作的实际操作中，银行对于借款人的资格审核和贷款额度的规定基本上是统一的，存在“一刀切”的现象，没有根据学生的实际情况进行具体界定、分层和科学设计，没有实行差异贷款的方案。从国际经验看，贷款对象的确定没有国际通行的具体标准，需要根据各国的基本国情、财政状况以及资助需求进行确定。我国作为一个发展中人口大国，地区发展不平衡，资助需求复杂、量大，任何单一的标准都是不够的。贷款条件门槛太低，国家的经济发展水平跟不上，财政压力太大；门槛太高又不能够完全满足老百姓对资助的需求。根据我国的实际情况，根据家庭经济的实际情况应该对受资助者进行适当分层，对于不同类型的资