

生源地助学贷款的运行成本分析

张倩倩, 宋飞琼, 田志磊

[摘要]生源地助学贷款是我国高校助学贷款的主要模式。在财政供需矛盾凸显的背景下, 对其运行成本进行核算和分析具有重要的理论和实践意义。生源地助学贷款运行成本产生于多个部门, 且部分缺乏会计记录。借助作业成本法的理念, 本文从流程和部门两个维度构建生源地助学贷款运行成本的核算框架, 确定具体核算方法, 对案例县的运行成本进行核算和成本效益分析。研究结果为生源地助学贷款的高覆盖和低违约需要大量成本支撑提供了初步证据, 为生源地助学贷款的成本控制提供了可行路径。生源地助学贷款的成本核算方法亦可为多部门联动项目, 如精准扶贫、公共卫生事件等项目的成本核算提供参考。

[关键词]助学贷款; 成本; 作业成本法; 政府绩效

一、引言

受经济下行压力与减税降费政策的影响, 中国财政收入增速明显变缓, 但诸如教育、社会保障和就业、医疗卫生等基本公共服务支出呈刚性增长态势, 建立“讲求绩效”的现代财政制度成为政府缓解财政供求矛盾的主要途径。近年来, 《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》和《项目支出绩效评价管理办法》等政策构建起预算绩效的管理体系。2018年8月, 国务院办公厅发布了《关于进一步调整优化结构提高教育经费使用效益的意见》, 提出全面提高教育经费的使用绩效, 要求各级教育部门和学校要牢固树立“花钱必问效、无效必问责”的理念, 逐步将绩效管理范围覆盖所有财政教育资金。

国家助学贷款是国家为保证高等教育阶段公平, 在政府主导下, 由金融

[收稿日期] 2022-05-26

[作者简介] 张倩倩, 河南科技学院教育科学学院, 电子邮箱地址: zhangqianqian_1221@163.com; 宋飞琼, 河南科技学院教育科学学院, 电子邮箱地址: songfeiqiong@126.com; 田志磊(通讯作者), 北京大学中国教育财政科学研究所, 电子邮箱地址: zhltian@ciefr.pku.edu.cn。

机构向高校家庭经济困难学生提供信用贷款的资助项目。2021年,我国发放国家助学贷款共计430.86亿元,财政贴息达到39.14亿元,风险补偿金24.54亿元。^①由国家开发银行开办的生源地助学贷款在解决助学贷款的高违约和惜贷问题上展现特有优势。基于部分省份的实地调研发现,截至2018年年底,2007年发放最早的一批生源地助学贷款的本金累计回收比例超过99%,未回收比例不足1%(魏建国,2022)。在较低的违约风险下,国家开发银行基本上按照省级学生资助中心的年度需求计划安排贷款额度。2021年,生源地助学贷款发放金额已经占到国家助学贷款总金额的97.79%^②,是国家助学贷款运行的主要模式。

关于助学贷款成本的讨论,国内学者主要采用成本—收益的分析框架对参与主体的成本和收益进行匡算。具体到政府成本,相关研究通常区分直接成本、机会成本或间接成本,直接成本是研究重点。张玉玺(2010)和郑丹(2015)认为政府直接成本包括贴息、风险补偿金,刘国(2012)把代偿金也划归为直接成本。对机会成本或间接成本一般只做描述讨论。助学贷款在发放和回收中的成本鲜有论述,只有褚萍(2006)提到因实施某学生贷款计划而负担的各项人力、财力和物力的管理成本,但是没有涉及管理成本的核算方法。并且,这些研究集中于校园地助学贷款的成本,对生源地助学贷款的成本鲜有讨论。

生源地助学贷款的政府成本中除了财政贴息、风险补偿金等这些有会计记录的成本,在发放和回收过程仍需消耗大量的财政资金。政府规定县级学生资助管理中心是生源地助学贷款的管理主体。2016年,全国共有2094个学生资助管理中心,每个中心按国家要求配备专职工作人员、办公场所和设备。^③对全国县级学生资助管理中心的人数进行粗略估算,专职员工为6000—10000人(丁立波等,2014)。在助学贷款需求量较大地区的高中和乡镇教育管理中心^④还需配备专职人员。此外,在运行过程中,教育行政管理部门、高中、乡镇中小学等均需在不同流程上辅助工作,在集中发放和回收期,需临时招聘大量人员进行协助。即便如此,管理人员配置过少、工作量大、办公经费紧张的呼声仍不断出现(徐姝,2013;曹鸿骅、徐健,2017)。

① 全国学生资助管理中心:《中国学生资助发展报告(2021)》, <http://www.xszz.edu.cn/n85/n168/c11046/content.html>。

② 全国学生资助管理中心:《中国学生资助发展报告(2021)》, <http://www.xszz.edu.cn/n85/n168/c11046/content.html>。

③ 数据来源:对全国学生资助管理中心的人员进行访谈获取的数据。

④ 乡镇教育管理中心在不同地区名称不同,亦被称为乡镇中心校。

如此多的财政供养部门参与生源地助学贷款的发放和回收工作,其运行成本多少、效益如何,尚缺乏实证证据。在财政资金供求矛盾凸显背景下,对这些问题的回答具有重要理论和实践意义。

论文其余内容安排如下:第二部分,分析生源地助学贷款运行成本产生的特点。第三部分,基于特点建立生源地助学贷款运行成本核算的框架,并明确具体的核算方法。第四部分,对案例县的运行成本进行核算,重点关注不同资源配置方式对生源地助学贷款发放和回收效益的影响。第五部分,结语。

二、生源地助学贷款运行成本的特点

在本研究中,生源地助学贷款的运行成本仅指生源地助学贷款在县(区)层面发放和回收产生的运行成本。生源地助学贷款运行成本的产生与其实施过程中的流程及各流程上参与部门紧密相关。公共利益是国家助学贷款的出发点(廖茂忠、沈红,2008),由于助学贷款在消费上具有一定程度的竞争性和排他性,再加上其重视公共利益的正外部性,被视为准公共性的金融产品,要求政府适度介入(孙涛,2014)。生源地助学贷款与校园地助学贷款明显的区别是政府委托的介入部门不同,也决定了生源地助学贷款运行成本具有以下特点。

(一)生源地助学贷款的运行成本产生于多个部门

校园地助学贷款运行过程中,高校是助学贷款的管理主体,参与贷前、贷后管理和风险防范工作,其运行成本基本在高校内部产生。生源地助学贷款运行过程中,发放和回收是申贷学生户籍地政府的责任,户籍地政府通过建立县(区)一级的学生资助管理中心,对生源地助学贷款工作进行管理(李庆豪,2006)。由于助学贷款发放和回收工作呈现季节性特点,在发放助学贷款规模较大的地区仅靠学生资助管理中心无法顺利完成。在具体实施中,县级学生资助管理中心借助教育行政部门和乡镇一级政府的力量,形成了“县政府—乡镇政府—村(居)委会”“县(区)学生资助中心—高中—乡镇中心校”多部门协同运行的体系。生源地助学贷款之所以能够成功动员多个部门围绕同一目标工作,源于中国行政体制的“条块结合”的管理模式。国家开发银行作为政策银行,对政府有较强的动员能力。省级政府推动“条”上职能部门将组织资源和授权中心下移至县级政府,随之将其转化为县(区)和乡(镇)、村的目标,借助结果导向的考核和问责方式,激励下级政府调动自身的财政和其

他资源完成目标。这些参与主体分别参与到生源地助学贷款的不同流程，区别于一般单一会计主体(单一的企业、学校等)的成本核算。

(二)生源地助学贷款的部分成本缺少必要的会计记录

生源地助学贷款需多部门参与且每个部门都产生成本，但是部分成本没有被会计记录或远低于真实成本被记录。比如助学贷款回收工作中，大量乡镇中小学教师和乡镇村干部参与回收，这些工作被视为他们常规工作的一部分。如果这部分成本不被核算，成本就会远低于生源地助学贷款的真实成本。生源地助学贷款在政策设计时充分考虑了农村的“人情社会、熟人社会、礼俗社会”等特点，利用地缘与血缘、封闭与保守、儒学与礼俗等形成的非正式制度的约束对其进行风险控制(李庆豪，2006)。乡镇教师和村干部在乡村社会的影响力较大，调动他们进行回收是降低违约率的有效办法。这部分成本虽没有相应的会计记录也应计入生源地助学贷款的运行成本。

三、生源地助学贷款运行成本的核算框架和方法

基于生源地助学贷款运行成本的特点，其成本核算要处理的关键问题是：哪些部门参与了生源地助学贷款的哪些流程？这些部门在参与的流程中各产生了多少成本？在多种成本核算方法中，作业成本法为解答这些问题提供了思路。

(一)生源地助学贷款运行成本的核算框架

作业成本法的产生是为了解决制造业日益增长的间接成本的分摊问题。随着技术的发展，使用工时、机时对间接成本进行简单分摊的会计核算方法扭曲了真实成本。作业成本法建立了以“作业”为计算产品成本的依据，通过作业动因来确认和计量各作业中心的成本，并以作业动因为基础来分配间接费用和辅助资源，这种基于因果关系来“归集和分配”费用的思路，为优化流程和成本的控制提供了有效信息。作业成本法产生之后获得广泛重视，被学术界称为 20 世纪最重要的会计创新成果之一。20 世纪 80 年代末，作业成本法的思想被介绍到中国，也很快被尝试应用在制造业、交通运输、金融保险业(王平心等，1999；欧佩玉、王平心，2000；王平心、李志学，2004；潘飞等，2008；宁亚平，2012)。张蕊等(2006)使用作业成本法对卷烟制造业成本进行核算，把其分为 13 个作业中心，用以归集和分配各作业中心的资源消耗。此外，学界对使用作业成本法核算公共医疗卫生机构、学校、政府治理领域的公共项目成本也进行了探讨(杨世忠等，2012；葛人炜等，2006，

2007a, 2007b)。杜荣江和马祥兰(2014)使用作业成本法把高校作业中心划分为直接作业中心和间接作业中心,直接作业中心主要包括院系教学中心、院系管理中心、科研中心,间接作业中心包括学生日常管理中心、资源管理中心、行政管理服务中心。曹子坚和卢楷(2020)使用作业成本法的理念把精准扶贫划分为识别检测管理、发展生产脱贫、异地搬迁脱贫、生态补偿脱贫、发展教育脱贫、社会保障兜底六个作业,以此构建扶贫成本核算的模型。由此可见,在不同领域使用的作业成本法均是将费用转化为成本的构成要素,把成本要素灵活地与业务流程或成本对象联系起来,这种对业务流程进行分解的理念对本研究构建生源地助学贷款的核算框架有重要启示。

结合生源地助学贷款的田野调研,借助作业成本法的理念,本文把生源地助学贷款的运行成本的核算框架划分为流程和部门两个维度。生源地助学贷款的流程维度分为发放宣传、资格认定、材料审查、签订合同、归档管理、回收宣传、回收本息。按照目的不同,把前五个流程归为发放单元,后两个流程划为回收单元。部门维度分为主导部门和辅助部门(见表1)。主导部门指县(区)级学生资助管理中心,辅助部门指参与执行的部门,包括高中、乡镇教育管理中心、乡镇一级政府部门、村委会、街道居委会等。在每个具体流程中计算不同部门产生的成本。

(二)生源地助学贷款运行成本的核算方法

在进行核算时,由于不同流程和不同参与部门产生的成本差异较大,尤其是人员成本的类型构成复杂,需要对其先分类再进行核算。

生源地助学贷款的人员分为两类:一是专职负责学生资助的人员,包括县级学生资助管理中心的人员、各乡镇教育管理中心和高中专门负责学生资助工作的人员,生源地助学贷款是他们工作的主要内容之一。二是生源地助学贷款工作的协助人员,包括高中班主任、乡镇中小学教师、村委会、街道居委会人员等,他们负责生源地助学贷款某个流程的工作。这两类人员成本需用不同的方法进行核算。第一类人员成本核算的基本思路是确定生源地助学贷款工作量占工作人员总工作量的比例,对人员成本进行分摊。具体可通过与每个部门员工面谈或问卷调查,询问其工作时间占比;也可由部门的负责人对时间占比作出估测(杨继良和尹佳音,2005)。本研究使用与员工面谈的方式,确定生源地助学贷款工作时间占比和各流程工作时间占比,按此比例进行分摊。计算公式如下:

$$C_L = \sum_{i=1}^n 12 \times W_i \times P_i$$

C_L 为生源地助学贷款工作人员总成本, n 为工作人员数, W_i 为第 i 位工作人员的月工资, P_i 为第 i 位工作人员生源地助学贷款工作占总工作量的比例。

第二类人员为生源地助学贷款工作所付出的时间占总工作时间比例差异较大, 无法使用上述方法进行计算。但他们所做流程比较固定, 可采用估时法。估时法的关键之一是需要确定每单位作业耗用的时间 (Kaplan and Anderson, 2004)。如在生源地助学贷款的资格认定流程中, 可通过观察并记录多名工作人员完成一份资格认定的工作时间求其平均值, 假设其为资格认定的标准时间。然后通过生源地助学贷款的管理平台获取本年参与资格认定的总人数, 计算完成所有贷款学生的资格认定需要一名工作人员的有效工作时间 (按照一定比例对理论工作时间进行折合, 如理论工作时间为 8 小时, 假设其有效工作时间为其理论工作时间的 80%), 以此计算人员成本。临时聘用人员的成本, 如集中发放时期所招募的志愿者, 可通过日工资、工作天数、人员数之积计算。

电费可通过办公场所的用电设备功率进行估算, 饮用水可按照人员数估算每月桶装用水的消费量, 生活用水可忽略不计。耗材主要考虑打印纸、硒鼓等的消耗, 具体可通过学生资助管理中心获取生源地助学贷款的基础信息, 如本年度贷款人数, 每份助学贷款合同需要打印的纸张数, 估算打印纸和硒鼓的消耗。电话费可通过调取办公室的话费清单确定。交通费、差旅费如能明确其发生流程, 可直接将其计入此流程成本; 如不能确定, 可通过访谈、问卷调查确定不同流程所占比例进行分摊。

四、生源地助学贷款运行成本的案例分析

本研究利用上文的框架和方法对 A、B 县生源地助学贷款的运行成本进行核算并分析, 以探索生源地助学贷款的成本效益。

(一) 案例县生源地助学贷款的成本核算

本文的案例材料来自课题组 2017 年调查的甘肃省 A、B 两县。A、B 县的自然环境、人口、经济发展水平比较相似^①, 均是国家扶贫开发重点县, 生源地助学贷款在帮助两地学生进入高校就读发挥了重要作用。值得注意的

^① 2017 年, A 县的总人口为 52 万人, 农村人口占比为 84%; B 县总人口为 58 万人, 农村人口占比为 91%。A、B 县的城镇居民的人均可支配收入均不足 2 万元, 农村居民人均可支配收入均不足 0.7 万元。

是,2017年A、B两县总人口相差6万,但B县参加高考人数为1.2万人,A县仅有0.63万人。B县资助管理中心主任说:“我们县参加高考的学生多与尊师重教的传统分不开。我们这儿仅明清两代就有进士20人、文武举人130多人。恢复高考以来,送出去10多万名大学生,仅博士就有1100多名,大伙儿就认准让娃儿上学这条道儿。在没有助学贷款之前,大部分有高考学生的家庭都经历了‘六月紧张、七月高兴、八月忧愁’的过程,助学贷款把这个问题解决了,县政府领导特别重视生源地助学贷款工作。”由于两县参加高考人数的不同,其生源地助学贷款规模也具有明显差异。

A、B县的生源地助学贷款参与部门及组织架构亦比较相似。两地均设县级学生资助管理中心。^①不同的是A县学生资助管理中心有14名在编人员(含一名借调人员),B县只有5名在编人员。两个县的学生资助管理中心主任介绍,在生源地助学贷款集中发放和回收时期,基本上全部人员均投入此项工作中。2010年陕西省教育厅《陕西省县级学生资助管理中心标准化建设实施意见》规定,对于10万—15万人、15万—40万人及40万人以上的市、县(区),学生资助管理中心要分别配备4、5、6人。与陕西规定相比,A县学生资助管理中心在编人员偏多。

A、B县共同的辅助部门有乡镇教育管理中心、高中、村委会或街道办事处等,在乡镇教育管理中心均有一名在编人员专门负责学生资助工作。在B县,乡(镇)、村干部也是回收助学贷款的主要协助人员。B县各乡镇的生源地助学贷款的回收率有较大差别,虽然回收率平均达到97%,但有些乡镇仅为80%。B县资助中心主任解释说:“个别乡镇领导和村干部不配合工作,老推脱、糊弄,所以回收率就明显低于其他乡镇。”A县的学生资助中心对催收不成功的学生要进行多次入户催收,各乡镇间回收率的差异很小。

使用本研究的核算框架和方法对A、B县生源地助学贷款的运行成本进行核算,结果显示,A县生源地助学贷款的总运行成本为157万元,B县为124万元。从流程维度来看,A、B两县在回收单元的成本均高于发放单元的成本,且两县在回收本息这一流程产生的成本均最高;从部门维度来看,A、B主导部门和辅助部门产生成本比例差异较大;主导部门在两县的资格认定流程上产生的成本非常有限。(见表1)

^① A县下设24个乡镇教育管理中心,B县下设28个乡镇教育管理中心。

表 1 A、B 县生源地助学贷款的运行成本(单位：元)

	A 县		B 县	
	主导部门	辅助部门	主导部门	辅助部门
发放宣传	27182	75327	7327	79442
资格认定	206	113211	92	33156
材料审查	132342	0	24367	252233
签订合同	242238	0	38164	233095
归档整理	98913	0	32102	120386
回收宣传	27182	113035	12269	82001
回收本息	158358	577392	17448	312314
总计	686422	878964	131770	1112627

(二)案例县生源地助学贷款运行成本差异的原因分析

两县生源地助学贷款的运行成本为何差异如此显著？

主导部门和辅助部门的角色定位影响运行成本的产生。A、B 两县虽有相似的组织架构，均依靠主导部门和辅助部门发放和回收助学贷款，但是两县主导和辅助部门的角色定位不同。A 县生源地助学贷款的主导部门和辅助部门的成本比为 44：56，B 县为 11：89。差异较大是因为 A 县主导部门对发放和回收大部分流程进行具体操作，辅助部门不参与材料审查、签订合同、材料归档整理工作。A 县学生资助管理中心主任说，“虽然资助中心有十四个人，但是一到发放季，办理的地方排着长队，工作人员甚至很少喝水，避免耽误办理时间”。B 县资助中心主任则说，“我们资助中心人少，也不需要这么多人，我们发放的流程都放在乡镇教育管理中心去办理了”^①。B 县的辅助部门参与了所有流程，县级学生资助管理中心扮演组织者和协调者角色。进一步对成本类型分析发现，A 县主导部门在编人员成本占人员总成本的 92.65%，B 县主导部门在编人员成本占人员总成本的比例仅为 77.34%。

生源地助学贷款考核评价指标的设定影响运行成本的产生。对生源地助学贷款各流程成本进行分析发现：回收单元成本高于发放单元的成本。为何回收单元产生了更高成本？两县学生资助管理中心的主任均表示：“违约率是生源地助学贷款评价的核心指标，催收工作至关重要。”A、B 两县学生资助

^① B 县的学生资助管理中心把所有流程下放至乡镇教育管理中心，申贷学生可以在乡镇教育管理中心就近办理。在发放时期，乡镇教育管理中心可自行招聘人员协助进行合同的签订等工作。

管理中心均制定了对乡镇教育管理中心工作经费的核拨办法。A县的资助中心主任在介绍催收工作时讲道：“每年总会有三五家是催收的重点，有时一家会催收十来次，这些家庭的催收成本较高。近几年，恶意拖欠的家庭很少，拖欠家庭多是因为家里出现突然变故无力还款。经过我们想尽办法催收，近三年取得显著成效，2017年我们县的金额违约率为仅0.10%。”^①课题组同步进行的对生源地助学贷款违约的研究显示，2016年全国生源地助学贷款的平均违约率仅有0.30%，大多数地区的违约率较低，其中，45%的县的生源地助学贷款违约率为0。为何发放单元产生成本较少？虽然贫困生的瞄准对助学贷款工作本身很重要，但由于不是案例县助学贷款评价的核心指标，受关注较少。比较而言，A县贫困生资格认定流程成本占比稍大是因其实施高中预申请制度，主导部门实施资格认定结果的抽查制度。B县由于生源地助学贷款覆盖率达到75%，资格认定的方法是高中提供全部学生名单，排除自愿不申请的和不符合助学贷款政策硬性规定的学生，其余学生均被认定为具有申报生源地助学贷款资格。

（三）案例县生源地助学贷款的成本效益分析

生源地助学贷款的成本效益分析应从发放和回收两个方面进行讨论。成本可用每份助学贷款的发放成本和回收成本作为测度指标。效益分析则应考虑生源地助学贷款发放过程中对贫困生甄别的准确度和助学贷款资金回收的状况，因此选用瞄准度和违约率对生源地助学贷款的实施效益进行刻画。案例县成本效益指标具体见图1。



图1 A、B县生源地助学贷款运行成本效益的比较分析

^① 县级学生资助管理中心的生源地助学贷款工作从业务开展和风险控制两个方面进行考核评价。业务开展以办理人数为指标，要求每年办理的学生人数>200，即可得5分(满分)；风险控制的指标为违约率，要求违约率≤2%，即可得15分(满分)。

A县每份助学贷款的发放和回收成本均高于B县。A县用157万元发放了助学贷款8221份,回收了2997份;B县用124万元发放了助学贷款23152份,回收了9081份。^① B县用低于A县33万元的运行成本,发放和回收的贷款金额分别比A县多出了7355万元和6323万。简而言之,B县用更低的成本提供了更多的助学贷款发放和回收服务。

A、B两县缺少瞄准度的具体数据,无法对其优劣做出明确判断。在贫困瞄准的文献中,瞄准的准确性损失有两个:一是覆盖不完全,即贫困人口被认定为非贫困人口,即贫困家庭的学生未受资助;二是漏出,即非贫困人口被认定为贫困人口,即非贫困家庭的学生受到资助(Grosh and Baker, 1995; 田志磊和袁连生, 2010)。田野调查发现,A、B两县在这两个指标上各有优劣。A县由于在生源地助学贷款的资格认定环节执行严格的主导部门的抽查制度,在资格认定流程产生更多的成本,其漏出率较低;B县仅排除自愿不申请的和不符合助学贷款政策硬性规定的学生,其他学生都可以作为助学贷款的资助对象,覆盖不完全率较低。在贫困地区,低收入家庭为了获取必要的生计收入而被迫放弃教育上的投资是低收入家庭积贫返贫的原因(吴强, 2020),一旦因贫困生的覆盖不完全而出现学生无法顺利完成学业的情况,会对贫困生的家庭和学生个人发展产生严重的负面影响,我们认为在贫困地区控制较低的覆盖不完全率比低漏出率更重要。

A县生源地助学贷款的违约率^②低于B县。A、B两县的违约率均较低,A县仅为0.10%,B县为0.82%。两县的生源地助学贷款评价方案明确规定:违约率 $\leq 2\%$ 即可得到违约率的考核满分。B县的违约率虽然较A县略高,但也达到了考核违约率的满分要求,同时远低于风险补偿金比例^③的规定。违约率是生源地助学贷款评价的核心指标,在评价过程中通过行政手段逐级往下摊派和施压,层层加码,最终造成基层对违约率的过分追求。这不仅导致过高的回收成本,也违背了助学贷款的发放初衷。

综上所述,本文倾向认为B县的生源地助学贷款的成本效益要优于A县。

① 发放和回收的份数均为当年新增助学贷款的发放和回收份数。

② 违约率有三种计算方式:金额违约率、人数违约率和合同违约率。考虑到生源地贷款的借款学生有本、专科生和研究生,贷款金额差异较大,采用人数违约率或合同违约率无法准确反映违约状况。本文采用金额违约率,其计算公式为:违约率=逾期贷款余额/贷款余额。

③ 2008年,《关于大力开展生源地信用助学贷款的通知》规定风险补偿金比例按当年贷款发生额的15%确定。2021年《关于进一步完善国家助学贷款政策的通知》把风险补偿金比例修改为按当年贷款发生额的5%确定。

五、结语

生源地助学贷款是高校助学贷款的主要模式。它的运行成本产生于多个部门并且部分成本缺少必要的会计记录,其成本核算明显区别于单一会计主体的成本核算。为明晰生源地助学贷款不同部门产生的成本,本研究采用作业成本法的理念,从流程和部门两个维度建立核算框架,确定具体的核算方法,并选取两个状况基本相似但生源地助学贷款运行方式不同的县作为案例县,进行成本核算并分析。研究发现,生源地助学贷款实施过程中产生大量的运行成本,且回收单元成本远高于发放单元的成本,人员成本占总成本的比例最大。主导部门和辅助部门角色的定位、绩效考核评价指标的设定是影响运行成本差异的重要因素。进一步使用每份发放成本和每份回收成本、瞄准度、违约率分析案例县生源地助学贷款的成本效益,认为B县生源地助学贷款的成本效益优于A县。

从提高成本效益的角度,笔者有如下建议:

首先,控制学生资助管理中心的人员成本。生源地助学贷款仅是学生资助管理中心的主要工作之一,其发放和回收具有季节性特点,不同时期对学生资助管理中心的人员需求差异较大。县级学生资助管理中心可考虑在发放和回收集中期把各流程的具体操作下沉到辅助部门。

其次,弱化对违约率的考核。违约率是生源地助学贷款的重要考核指标,执行过程中层层加码,导致了过高的催收成本。省级学生资助管理中心应根据本省情况,确定违约率的标准线(如按风险补偿金的比例确定标准线),把各县区的考核评价结果划分为合格与不合格,对低于违约率标准线的县区不采取任何形式的奖励性措施,以防止基层对过低违约率的追求。

再次,完善生源地助学贷款的豁免机制。2022年,《生源地信用助学贷款风险补偿金管理办法》再次明确指出省级学生资助管理中心可用风险补偿金结余奖励的资金去帮助因死亡、失踪、丧失劳动力能力、丧失民事行为能力、家庭遭遇重大自然灾害、家庭成员患有重大疾病以及经济收入特别低、确实无力归还生源地信用助学贷款的学生偿还助学贷款。建议教育部出台关于生源地助学贷款豁免的指导意见,各省(区)根据本地区实际情况制定具体的实施办法。

在我国,与生源地助学贷款运行模式相似即利用多部门实行“联动”的项目有很多,如20世纪80年代以来的计划生育、扶贫救济和疾病预防等(荣敬本和崔之元等,1998;王汉生和王一鸽,2009),20世纪90年代后期“控辍

保学”的普及九年义务教育任务(沈洪成, 2014), 2015 年之后我国实施的精准扶贫(熊跃根, 2019)等工作, 属于典型的“全民动员”“多级联动”的项目, 涉及多个部门产生的成本, 同样存在大量没有会计记录的成本。然而, 学术界对于这种公共服务的成本核算仍鲜有讨论。马蔡琛和赵笛(2020)讨论公共卫生应急资金的绩效管理时, 只把下拨的财政资金作为全部成本进行绩效评价的设计, 而忽略运行成本, 会使绩效评价产生一定的偏差。马蔡琛和李明穗(2017)认为作业成本法和政府预算绩效评价的理念具有高度一致性, 可以使用其提供的成本信息作为公共预算绩效评价的重要基础。所以, 本研究可以为这些项目的核算方法提供可参考的思路。

本文仅就生源地助学贷款在县(区)层面的运行成本进行核算, 政府的其他成本、银行、借贷学生个人和家庭成本均没有涉及。在核算方法上, 对辅助部门只核算了人员成本, 成本存在被低估的风险。本文认为, 在评估助学贷款不同模式的效益时应关注成本端。在政府对项目绩效评估的背景下, 生源地助学贷款的成本核算需要进一步深入研究, 其他领域中多部门参与项目的成本核算亦需学界更多的关注与探讨。

[参考文献]

- 曹鸿骅、徐健, 2017:《生源地信用助学贷款制度实施的成效、问题及对策——基于江苏省生源地学生资助状况的分析》,《职业技术教育》第 29 期。
- 曹子坚、卢楷, 2020:《基于精准扶贫动态流程的扶贫成本核算》,《统计与决策》第 5 期。
- 褚萍, 2006:《国家助学贷款的成本—收益研究》, 天津大学硕士学位论文。
- 丁立波、张沂红、李帮义, 2014:《县级学生资助中心的政府规制缺陷及其完善》,《济南大学学报(社会科学版)》第 2 期。
- 杜荣江、马祥兰, 2014:《基于作业成本法的高校成本核算探究》,《河海大学学报(哲学社会科学版)》第 12 期。
- 葛人炜、李林贵、孙强、于宝荣、孟庆跃:《作业成本法在医院成本核算中的应用探讨(上)》,《中国卫生经济》2006 年第 10 期。
- 葛人炜、李林贵、孙强、于宝荣、孟庆跃:《作业成本法在医院成本核算中的应用探讨(中)》,《中国卫生经济》2007 年第 1 期。
- 葛人炜、李林贵、孙强、于宝荣、孟庆跃:《作业成本法在医院成本核算中的应用探讨(下)》,《中国卫生经济》2007 年第 2 期。
- 李庆豪, 2006:《生源地助学贷款的生成与发展》, 华中科技大学博士学位论文。
- 廖茂忠、沈红, 2008:《国家助学贷款的政府责任》,《教育评论》第 2 期。
- 刘国, 2012:《政府财政助学贷款发放主体的成本收益研究》, 西南交通大学硕士学位论文。

- 马蔡琛、李明穗, 2017:《作业成本法在政府预算绩效评价中的应用》,《会计之友》第2期。
- 马蔡琛、赵笛, 2020:《公共卫生应急资金的绩效管理——基于新冠肺炎疫情的考察》,《财政研究》第9期。
- 宁亚平, 2012:《作业成本法适用条件调查研究》,《财政研究》第3期。
- 欧佩玉、王平心, 2000:《作业分析法及其在我国先进制造企业的应用》,《会计研究》第2期。
- 潘飞、王悦、李倩、任雯雯、李刚, 2008:《改革开放30年中国管理会计的发展与创新——许继电气与宝钢的成本管理实践与启示》,《会计研究》第9期。
- 荣敬本、崔之元等, 1998:《从压力型体制向民主合作制的转变:县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社。
- 沈洪成, 2014:《教育下乡:一个乡镇的教育实践》,《社会学研究》第2期。
- 孙涛, 2014:《政府参与学生贷款的职能探讨》,《江苏高教》第6期。
- 田志磊、袁连生, 2010:《采用非收入变量认定高校家庭经济困难学生的实证研究》,《北京大学教育评论》,第8期。
- 王汉生、王一鸽, 2009:《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》第2期。
- 王平心、韩新民、靳庆鲁, 1999:《作业成本计算、作业管理及其在我国应用的现实性》,《会计研究》第8期。
- 王平心、李志学, 2004:《作业成本法在石油勘探业的应用与评价》,《西安石油大学学报(社会科学版)》第3期。
- 魏建国, 2022:《学生资助的国际经验与中国实践》,北京:教育科学出版社。
- 吴强, 2020:《家庭的收入和特征对家庭教育支出的影响研究》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第5期。
- 熊跃根, 2019:《政策下乡与发展中的乡土躁动》,《社会学研究》第2期。
- 徐姝, 2013:《县级学生资助管理研究——以湖南省炎陵县为例》,湖南大学硕士学位论文。
- 杨继良、尹佳音, 2005:《作业成本法的新发展——估时作业成本法简介》,《财会通讯》第2期。
- 杨世忠、许江波、张丹, 2012:《作业成本法在高校教育成本核算中的应用研究——基于某高校成本核算的实例分析》,《会计研究》第4期。
- 张蕊、饶斌、吴炜, 2006:《作业成本法在卷烟制造业成本核算中的应用研究》,《会计研究》第7期。
- 张玉玺, 2010:《高校助学贷款成本收益分析——以浙江省为例》,浙江财经学院硕士学位论文。
- 郑丹, 2015:《博弈论视角下的高校国家助学贷款成本分析——以“河南模式”为例》,《经济研究导刊》第10期。

- Grosh, M. and J. Baker, 1995, “Proxy Means Tests for Targeting Social Programs: Simulations and Speculation”, *LSMS Working Paper No. 118*, World Bank, Washington D. C.
- Kaplan, R. S. and S. R. Anderson, 2004, “Time-Driven Activity-Based Costing”, *Harvard Business Review*, 82(11): 131–150.

A Study on the Operating Costs of Student Origin-Based Loans

ZHANG Qian-qian¹, SONG Fei-qiong¹, TIAN Zhi-lei²

(1. College of Education Science, Henan Institute of Science and Technology;

2. China Institute for Educational Finance Research, Peking University)

Abstract: Student Origin-Based Loan is the main mode of student loan in China. In the context of the prominent contradiction between financial supply and demand, accounting for its operating costs is of theoretical and practical significance. The operating costs of Student Origin-Based Loans are generated in multiple departments, and some of them lack accounting records. Based on the concept of activity-based costing, we construct an accounting framework for the operation costs of Student Origin-Based Loans from two dimensions of process and department, determine the specific accounting method, calculate the operation costs of the case county, and analyze their cost and benefit. The research finding provides a primary evidence for the requirement of a lot of cost support to Student Origin-Based Loans with high coverage and low default, and a feasible path of cost control. The cost accounting method of Student Origin-Based Loans can also provide a reference for the cost accounting of multi-sector cooperation projects such as targeted poverty alleviation and public health events such as the prevention and control of the Corona-virus epidemic.

Key words: student loans; cost; activity-based costing; government performance

(责任编辑: 郑磊 责任校对: 郑磊 刘泽云)