

我国高校助学贷款模式 成本和收益比较研究

张东辉, 田志磊

[摘要] 本文在简述我国高校国家助学贷款历史沿革和特点的基础上, 重点比较了数种并行的助学贷款模式的实施效益。覆盖瞄准方面, 国开行生源地模式中未发现明显的惜贷行为, 国开行地方高校模式中民办和高职院校存在一定程度的惜贷现象, 中国银行部委高校的覆盖率仍有较大提升空间。三种助学贷款模式均与精准资助的政策目标有一定距离。违约率方面, 国开行生源地模式表现最优, 校园地模式中, 国开行地方高校模式表现好于中国银行部委高校模式。而在管理成本方面, 国开行生源地模式成本最高, 尤其是在贷款发放量小的地区。资助育人方面, 国开行地方高校模式优于国开行生源地模式。最后, 基于对不同模式优缺点的分析, 本文探讨了高校助学贷款新模式的可能性。

[关键词] 生源地模式; 校园地模式; 违约率; 管理成本

一、国家助学贷款的形成背景及特点

20世纪末, 在亚洲金融危机爆发的背景下, 为缓解下岗职工就业压力、促进高等教育大众化、拉动内需保增长, 我国实施高校扩招政策。伴随高等教育规模的扩大, 高校中家庭经济困难学生交不起学费的问题逐渐呈现, 单靠原有的资助政策无法解决。建立适合我国国情的高等学校学生助学贷款体系进入决策者的视野。1999年, 国务院办公厅转发《关于国家助学贷款的管理规定(试行)》, 决定由中国工商银行在全国8个高校比较集中的城市开展助学贷款试点。

在实施《关于国家助学贷款的管理规定(试行)》的过程中, 出现了缺乏担

[收稿日期] 2023-06-26

[作者简介] 张东辉, 北京师范大学经济与工商管理学院, 电子邮箱地址: zhangdh@163.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。

保、办理时段集中、单笔贷款额度小、商业银行执行助学贷款政策的积极性不高等现象。为解决担保、呆坏账问题,加强对银行发放贷款的监督,2000年后中央政府陆续颁布了《关于助学贷款管理的若干意见》《关于助学贷款管理的补充意见》《关于进一步推进国家助学贷款业务发展的通知》《关于切实推进国家助学贷款工作的有关通知》。上述政策试图通过行政手段解决助学贷款发放问题,但在风险补偿机制缺失的情况下,银行惜贷依然严重。随后的事实表明,银行惜贷有其合理性。在第一批获得助学贷款的学生进入还款期时,某省工商银行公布逾期未还比例高达45%,且90%为主观原因^①。媒体连续报道助学贷款风险失控,引发银行系统几乎停止了全国助学贷款业务。为解决惜贷问题,2004年,国务院办公厅转发《关于进一步完善国家助学贷款工作若干意见的通知》。该文件规定:政府和高校各出资50%建立国家助学贷款风险补偿金,给予经办银行适当补偿。随着风险补偿机制的建立,银行贷款意向好转,我国陆续实践了校园地和生源地助学贷款体系,并涌现出一批典型模式。

(一) 校园地模式

校园地助学贷款是家庭经济困难学生入学后,以借款学生本人为借款合同主体,通过本校学生资助部门向经办银行申请办理的国家助学贷款。学校学生资助部门负责对学生提交的国家助学贷款申请进行资格审查,核查学生提交材料的真实性和完整性,银行负责最终审批学生的贷款申请。

1. 中国银行部委高校模式

部委高校被认为毕业生就业率和就业质量好、助学贷款风险低,是助学贷款的优质客户。中国银行曾为清华、北大、人大三所高校的MBA发放过助学贷款,违约率较低。因此,2003年银行系统停止助学贷款之时,中国银行主动介入部委高校在校生助学贷款业务,为日后国家助学贷款部委高校模式奠定了基础。2005年,在教育部组织下,中国银行与部委所属高校签订合作协议,明确风险补偿金比例为当年发放助学贷款额度的8.4%(后续合作比例有变化,各校不同),高校协助经办银行管理助学贷款事宜。国家助学贷款的中国银行部委高校模式由此形成。

2. 国家开发银行地方高校模式

地方高校被认为毕业生就业率和就业质量低,助学贷款风险高,尤其高职院校、民办院校是银行不愿服务的客户。但为满足地方高校学生助学贷款需求,地方政府也积极探索适合本地的助学贷款模式。其中,比较著名的是

^① 康宁:国家助学贷款好事不好办, <http://finance.people.com.cn/5105244.html>。

河南省创建的国开行地方高校助学贷款模式(也被部分媒体称为“河南模式”)。2004年,河南省教育厅组织的助学贷款招标会上,经办银行担心风险补偿金难以弥补助学贷款风险,参与银行投出的标底均超过15%,最高达50%,致使流标。鉴于与商业银行的合作受阻,河南省转而和国家开发银行合作,建立了校园地贷款的国开行地方高校助学贷款模式。其核心内容是:(1)高校全面参与国家助学贷款的贷前与贷后风险防范管理;(2)建立校地各自的助学贷款管理中心,协调助学贷款运行;(3)建立助学贷款计算机管理信息系统,为银行、省学生资助中心以及高校适时监控助学贷款偿还情况提供信息支持;(4)建立校地共担的风险补偿金制度,在14%的风险补偿金中,高校和省财政各出一半。助学贷款违约率低于14%,剩余部分奖励给高校,助学贷款违约率超过14%,高校承担高出部分的50%。

(二)生源地模式

在校园地助学贷款发展的同时,各地也在探索助学贷款的另一种可能——生源地助学贷款。生源地助学贷款是学生和家长(或其法定监护人)为共同借款人在其户籍所在地申请办理的国家助学贷款。具有以下特点:(1)作为社区内的“熟人”,便于贷前的“贫困生瞄准”和贷后追踪管理;(2)上学之前,贷款学生就可以获得贷款,避免到学校后因申请不到国家助学贷款而影响学业;(3)减轻学生的思想压力,更好地融入到周围群体中。

1. 农村信用社生源地模式

早期,农村信用社是生源地助学贷款的主要贷款机构。农村信用社生源地模式(以下简称“农信社模式”)是农村信用社以小额农业贷款形式资助辖区内农户子女上大学。2000年,国务院办公厅转发《关于助学贷款管理的若干意见》通知指出“鼓励金融机构开办一般商业性助学贷款”,但此时的农信社模式只是在部分地区出现。2003年,商业银行系统停止全国的助学贷款业务后,该模式在全国迅速发展。2004年,国务院颁布《关于进一步完善国家助学贷款工作若干意见的通知》,强调“积极推进生源地助学贷款业务”。实施中,各地农村信用社助学贷款做法各异,但普遍存在以下问题:(1)作为地方政府“下属机构”,农村信用社与地方政府在博弈过程中话语权较弱,难以要求地方政府对其提供风险补偿,信用社可能根据自身利益调整贷款规模,或者停贷;(2)学生贷款管理信息平台尚未搭建,高校和农村信用社之间缺乏沟通的渠道,容易出现学生重复贷款问题。为发挥生源地助学贷款的优势,同时克服农信社作为贷款方的不足,2007年,中央政府引入国家开发银行作为贷款发放方。农信社生源地模式退出了历史舞台。

2. 国家开发银行生源地模式

借鉴国家开发银行在河南实施校园地助学贷款中取得的经验,同时发挥生源地模式的优势,中央政府决定建立国家开发银行生源地助学贷款(以下简称“国开行生源地模式”)。2007年,教育部相继出台《关于要求县级教育行政部门成立学生资助管理中心的紧急通知》《关于在部分地区开展生源地信用助学贷款试点的通知》。2008年,财政部、教育部、原银监会出台《关于大力开展生源地信用助学贷款的通知》,该模式开始在全国推广。国开行生源地模式具有以下特点:(1)县级学生资助管理中心负责国家助学贷款的贷前与贷后风险管理;(2)搭建贷后信息管理平台,加强高校、银行、地方政府之间的信息沟通;(3)建立央地共担的风险补偿金制度。在15%的风险补偿金中,对于中西部省份,中央与地方各担50%;东部省份按照国家奖助学金逐省确定分担比例;中央财政承担部属高校和地方高校中跨省就读学生的风险补偿金。助学贷款违约率低于15%,剩余部分奖励给县级学生资助管理中心;助学贷款违约率超过15%,由国开行和县级学生资助管理中心各担50%。经过多年实践后,《关于进一步完善国家助学贷款政策的通知》(财教〔2021〕164号)将风险补偿金的比例降低到了5%,若其低于助学贷款损失,不足部分由原先的国开行和县资助管理中心共担转为由国开行承担。

二、文献综述

学界对不同助学贷款模式实施效益的研究主要围绕覆盖瞄准、资助育人、违约率、管理成本等四个方面展开。

覆盖瞄准方面,政府和高校多采用覆盖率,而学界多以瞄准度来刻画助学贷款发放状况^①。就覆盖而言,部委高校助学贷款覆盖率在2005年、2009年分别为14.6%、13.35%^②。截至2009年,“河南模式”覆盖率在8.3%—12.3%之间(宋振,2009)。相对于覆盖,瞄准更能刻画家庭经济困难生获得贷款的情况。已有对瞄准的关注,官方文件多以描述成就为主,学者多是讨论家庭经济困难生认定方法路径,叙述田野观察到的现象(邹松涛等,2018;宋富强等,2019;王敏等,2010),缺少对助学贷款瞄准程度的实证分

^① 覆盖率指获得助学贷款的学生占在校生的比例,但现实中,获得助学贷款的学生并非都是贫困生。瞄准度表示贫困生和非贫困生获得国家助学贷款的情况。瞄准度高表示大部分贫困生获得助学贷款,非贫困生获得助学贷款的人数少或没有;瞄准度低代表大部分贫困生未获得助学贷款,而非贫困生获得助学贷款。

^② 数据来源于全国学生资助管理中心内部资料。

析。例如,“河南模式”中,部分高校为了保障回收,倾向于将助学贷款贷给非贫困生(甘剑锋,2012)。国开行生源地模式中,村委会和县资助中心也尚未对家庭经济困难生精准认定(魏建国,2011;臧兴兵和沈红,2010)。课题组同步进行的对中西部数个县(区)国开行生源地贷款的研究显示,覆盖率虽在40%左右,但资助需求指数最高的40%人群中仅有40%左右的家庭经济困难生获得了贷款。无论是国开行生源地模式还是校园地模式,均与精确资助的政策目标有一定距离。2019年起,教育部《关于取消一批证明事项的通知》(教政法函〔2019〕12号)取消了对助学贷款学生家庭经济困难认定手续中的审核盖章环节,贷款学生依靠签字承诺就可以申请助学贷款。这在给贷款学生带来便利的同时,也对精准资助带来了更大的挑战。

资助育人方面,2018年教育部原部长陈宝生在署名文章《进一步加强学生资助工作》中强调:学生资助要切实发挥育人功效。现有资助育人的研究,大多是对高校资助工作的总结和提炼,聚焦于资助育人的理念基础、基本内涵、机制建设、功能功效、活动载体等方面(黄建美和邹树梁,2012;陈乃车等,2017),只有少数实证研究比较了助学金、奖学金、助学贷款等不同资助方式的育人效果(韩丽丽和田志磊,2019;周垚和沈红,2019;鲍威和陈亚晓,2015)。具体到不同助学贷款模式资助育人效果的学术讨论,相关研究仍属于空白。可以肯定的是,违约率与资助育人存在紧密联系,恶意违约率高必然意味着无法达到资助育人目标。从田野反馈来看,由于平时难以接触到学生,县资助中心缺乏相应的育人手段,国开行生源地模式资助育人效果较弱。学校则可采取多种手段对学生进行资助育人教育,教育部门也强调高校要在资助育人方面发挥积极作用^①。实践中,媒体也经常报道高校为资助育人采取的多项创新措施,例如北师大举办励志公益大讲堂、京师励志文化节等活动提升资助育人实效,^②西安交大依托“一站式”学生社区积极做好资助育人工作。^③

违约率方面,关于助学贷款违约的文献,多是基于田野调查的总结,聚焦于违约的原因及应对策略(廖茂忠,2008;沈华和沈红,2008;杨东明等,2010),尚未有研究对不同助学贷款模式的违约率进行准确刻画。仅有少量研究提及不同助学贷款模式的违约率,例如,截至2008年年底,“河南模式”的提前还款率超过60%,毕业生自负利息的违约率全省平均下降到3%以下(宋

① http://wap.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5148/201804/t20180411_332833.html。

② <https://news.bnu.edu.cn/zx/ttgz/128550.htm>。

③ http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s6192/s133/s215/202312/t20231221_1095601.html。

飞琼, 2011)。魏建国(2022)对部分县的调研发现 2007 年发放的最早一批国开行生源地助学贷款, 截至 2018 年年底, 贷款本金的累计回收比例超过 99%, 未回收比例不足 1%。

管理成本方面, 集中于成本分担, 尤其是贷款贴息比例和风险补偿金在高校和政府间的分担(宋振, 2010; 陈佳和薛澜, 2012; 蔡玉平等, 2011)。仅张倩倩等(2023)采用作业成本法估算了甘肃省两个案例县国开行生源地贷款在发放和回收环节所耗费的成本。

通过前文综述可以发现, 有关不同助学贷款模式在覆盖瞄准、资助育人等方面的效益, 已积累了一定的证据。但是, 对不同助学贷款模式违约率、管理成本的对比研究仍较为缺乏。理解各种助学贷款模式的违约率、管理成本及其运行机制, 成为评估不同助学贷款模式的关键所在。

三、基于管理数据的助学贷款模式违约率研究

鉴于管理数据具有样本量大、数据质量高、代表性强、便于匹配、边际收集成本低等优点, 使用管理数据进行研究已成为教育研究的一大趋势(Roed and Raaum, 2003; Hilbert and Lopez, 2011)。具体到助学贷款效益分析, 管理数据可以克服以往研究存在的数据样本量少、代表性弱、横向不可比等问题。下文中, 基于助学贷款管理数据, 笔者将分析每种助学贷款模式的违约率, 并对其差异进行讨论。

(一) 数据与指标说明

由于不同助学贷款模式有着各自的贷款方和贷后管理方, 本文所用数据有多个来源。其中, 中国银行部委高校模式数据包含 2015 年全国 92 所部委高校。国开行地方高校模式数据包含 2016 年河南省 109 所高校。国开行生源地模式数据包含 2016 年全国东中西部 20 个省 1743 个县。同时, 为刻画国开行生源地模式下县资助中心特征对助学贷款的影响, 本文采用 2016 年对河南、陕西、甘肃 3 省 187 个县学生资助中心的调查数据。

违约率的界定和计算是比较不同助学贷款模式的关键。对于违约率的界定, 共有三种方式: 合同违约率, 是指助学贷款违约合同数占总合同数的比例; 人数违约率, 是指助学贷款违约人数占贷款总人数的比例; 金额违约率, 是指助学贷款违约本息金额占贷款总余额的比例。作为贷款方, 银行真正关心的是贷款资金的回收, 而合同违约率和人数违约率无法直接反映贷款资金的回收状况。此外, 采用人数或合同违约率无法体现不同学历层次学生每次能贷款的额度不同这一特征。故本文采用金额违约率, 计算公式为: 金额违

约率(%)=(累计违约本息/到期贷款总金额)×100%。由于国开行生源地模式数据中缺少“到期贷款总金额”变量,本文采用其代理变量“贷款总金额”测量国开行生源地助学贷款违约率(校园地模式仍采用“到期贷款总金额”)。并且,根据校园地助学贷款违约率是其代理变量的1—2倍,假定国开行生源地助学贷款违约率与其代理变量之间的比例关系与校园地相似,我们可以估算出国开行生源地模式助学贷款违约率。同时,国开行地方高校模式中也包括“贷款总金额”变量,因此可以将国开行地方高校模式违约率作为“中介”,进行三种模式违约率之间的对比。

(二)不同模式违约率的计算与分析

表1呈现了校园地模式下,两种不同类型高校的助学贷款违约率。比较可知,国开行地方高校模式违约率整体低于部委高校,且学校类型和助学贷款违约率的关系存在一致性。这种一致性体现在:其一,高职高专助学贷款违约率高于本科;教育部门所属高校违约率低于其他部门所属高校。中国银行部委高校模式中,高职高专助学贷款违约率高达16.67%,而本科仅为4.45%。鉴于非教育部所属部委高校下属一定比例的高职高专,容易理解非教育部所属部委高校的整体违约率(8.22%)高于教育部所属高校(3.80%)。不过,去掉高职高专后,非教育部所属部委高校的违约率仍高达7.74%。这一分析表明,不仅高职高专和本科院校之间存在违约率的差异,部委所属本科高校内部违约率也存在较大差异。教育部所属本科高校均为“211”或“985”高校,其他部委所属本科高校多以民族类、民航类等高校为主。与教育部所属高校类似,河南省教育部门所属高校多为省内优质高校,该类高校中学生家庭经济状况和就业相对较好,违约率相对较低。

其二,公办高校助学贷款违约率高于民办高校。在国开行地方高校模式中,公办高校助学贷款违约率为1.86%,民办高校助学贷款违约率为0.84%。国外研究发现,相对于公办高校,营利性民办高校的学生在就业市场上处于不利地位,就业状况较差,违约率会更高(Deming et al., 2012)。在我国,与公办高校相比,民办高校毕业生在劳动力市场上处于不利位置。为何国开行地方高校模式中公办高校助学贷款违约率高于民办高校?从田野经验来看,在高额风险补偿金和贷款管理人员短缺的压力下,部分民办高校采取惜贷策略,并倾向于将贷款贷给非贫困生以保障回收。上述行为可能是民办高校违约率低于公办高校的原因。

其三,政法类高校违约率处于最高行列,艺术类高校违约率处于最低行列。国开行地方高校模式中,政法类高校违约率高达12.98%,而艺术类仅为0.76%。在国外,那些毕业后收入低、失业率高的专业毕业生,在缺乏家

庭经济支持的情况下, 违约风险大(Woo, 2002; Lochner and Monge-Naranjo, 2004)。在国内, 政法类专业连续多年被评为就业率最低的专业,^① 毕业生平均收入低, 其助学贷款违约率高不难理解。虽然艺术类专业学生也面临毕业后失业率高、收入低等问题, 但其家庭社会经济背景普遍较好, 在还贷困难时可以依靠家庭支持。这可能是艺术类高校违约率低的主要原因。

表 1 校园地助学贷款违约率(%)

学校类型	中国银行部委高校模式	国开行地方高校模式
本科	4.45	1.63
高职高专	16.67	2.33
本级教育部门所属	3.80	1.66
本级非教育部门所属	8.22	3.32
公办	4.54	1.86
民办	—	0.84
农业高校	8.79	2.00
医药高校	0.52	0.27
师范高校	4.00	1.21
政法高校	33.69	12.98
理工高校	4.36	2.16
艺术高校	—	0.76

注: 不同助学贷款模式的违约率等于该模式的累计违约本息除以其到期贷款总金额。计算违约率时, 由于分子是累计违约本息, 因此三种助学贷款模式的早年违约本息金额会整体拉高近几年三种助学贷款模式的平均违约率。对河南省部分高校和县级学生资助管理中心的调研表明, 部分高校早年的助学贷款违约金额相对较高, 但随着相关配套机制的建立, 近几年高校的助学贷款违约率已经非常低, 部分高校的违约率为 0。调研的两个县学生资助管理中心的违约率也均为 0。但由于三种助学贷款模式均包括早年的违约本息, 因此并不影响三种助学贷款模式之间违约率的比较。

相比校园地助学贷款模式, 国开行生源地模式违约率较低。囿于数据限制, 本文无法直接计算国开行生源地模式违约率, 故采用其代理变量(国开行生源地模式违约率代理变量 = 累计违约本息/贷款总金额)衡量违约率的高低。数据显示, 大多数县(区)违约率代理变量集中分布于 0—1% 之间, 有 6% 的县(区)违约率超过 1%。鉴于校园地助学贷款违约率是其代理变量的 1—2

^① 麦克斯 2016 年大学生就业报告, <http://edu.sina.com.cn/l/2016-06-12/doc-ifxszkzy5122125.shtml>。

倍,假定国开行生源地模式违约率与其代理变量之间的比例关系与校园地模式相近,^①由此可以推测,国开行生源地违约率集中分布于0—2%之间。

由于国开行生源地模式是以县(区)为单位,县域特征无疑是理解国开行生源地模式违约率时不可忽视的因素。针对商业贷款违约的研究表明,在区域特征中,经济环境、居民收入水平对其风险有着重要影响。彭建刚(2016)等采用湖南省2010—2015年县域数据,以司法环境、行政环境、信用环境等综合指标度量县域经济环境,发现县域经济环境得分每提高1分,不良贷款率下降0.478个百分点,回归的拟合优度(R^2)为0.34。张云燕等(2013)以农村居民人均纯收入、农村经济发展水平、政府财政压力^②等作为自变量,不良贷款率作为因变量,发现模型的拟合优度(R^2)为0.58。然而,在针对国开行生源地模式违约的分析中,经济环境、居民收入并未体现出与解释商业贷款违约相近的解释力。图1呈现了县(区)人均GDP的对数、县(区)农村居民人均纯收入的对数与县(区)资助违约率的散点图^③。人均GDP、农村居民人均纯收入与国开行生源地模式违约率呈现负相关,但是相关性较弱(相关系数低于0.2)。而以国开行生源地违约率为因变量,以人均GDP的对数、农村居民人均纯收入的对数、粮食产量、政府财政压力等为自变量,回归的拟合优度(R^2)也不足0.03,远低于针对商业贷款违约研究的拟合优度。

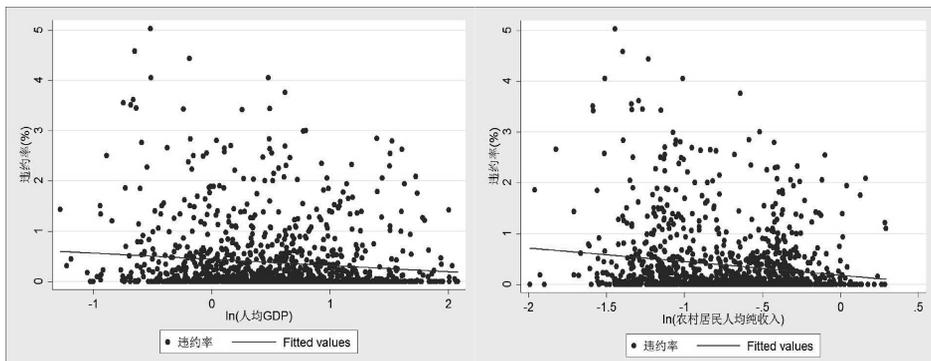


图1 县(区)人均GDP的对数、农村居民人均纯收入的对数与违约率分布图

注:为避免极端值的影响,图中删去了违约率大于6%、农村居民人均纯收入大于8万元的县(区)。

① 国开行生源地助学贷款违约率与其代理变量的比值也可能高于2或低于1,但鉴于不同助学贷款模式之间的比例大体相近,笔者倾向认为二者之间的比例在1—2之间。

② 政府财政压力=财政收入—财政支出。

③ 所用数据来源于2016年全国1743个县级资助管理中心。本文也研究了城镇居民人均收入与助学贷款违约率的关系,但由于农村居民收入相对较低,对助学贷款的需求量更大,故本文采用农村居民人均纯收入。

为何经济环境、居民收入等县域特征对县(区)国开行生源地模式违约率的解释力远低于其对商业贷款违约的解释力?一种可能的解释是:县域商业贷款违约与经济环境、居民收入高度相关,是因为其供给主体多、市场化程度较高。而国开行生源地助学贷款主要由县级学生资助管理中心经办、国开行发放,其供给主体单一、市场化程度不高。理解国开行生源地模式的违约,需要更多关注县级学生资助中心。国内已有学者基于田野调查提出,县级学生资助管理中心的人员、经费会影响到国开行生源地助学贷款的发放与回收(臧兴兵和沈红,2011;臧兴兵等,2011)。基于中西部3省187个县学生资助中心的调查数据,笔者为县资助中心特征对国开行生源地模式违约率的影响给出了进一步的证据。图2显示,在政府层面,由县长牵头或教育局局长主管的县(区)助学贷款违约率较低。这个结果不难理解,一把手县长/局长在资源统筹安排方面具有优势,能为资助工作提供更多人、财、物方面的支持,进而降低助学贷款违约率。在机构层面,上级部门对资助工作的评价和对资助管理人员提供补贴能降低助学贷款违约率。这个结果也在预想之中,上级的考核和补贴能提升资助管理人员对助学贷款风险管理的内在动机,将更多的精力放在资助管理工作中,进而降低助学贷款违约率。

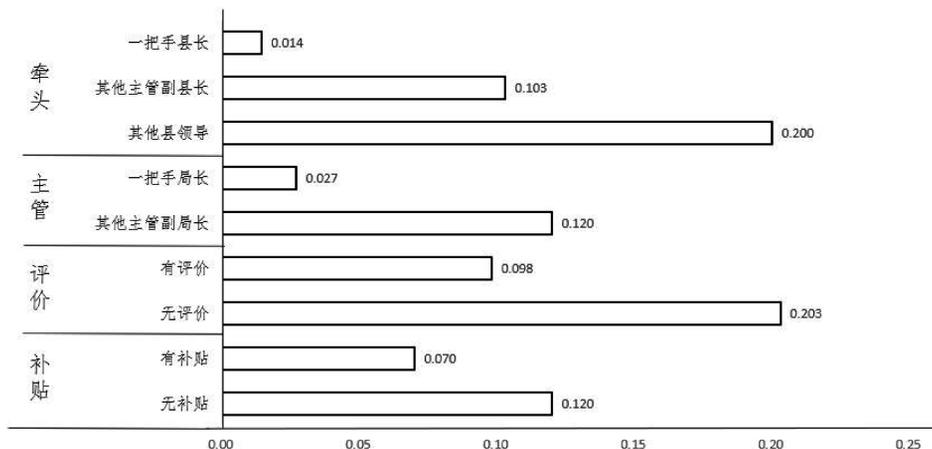


图2 县资助中心特征与助学贷款违约率

(三)三种模式违约率的比较

在前文,笔者探究了高校特征、县域特征与助学贷款违约之间的关系。在本小节,笔者对三种模式的违约率进行比较。表2呈现了研究结果:其一,校园地模式中,中国银行部委高校模式违约率(5.21%)高于国开行地方高校模式违约率(1.79%)。考虑到部委高校学生家庭经济背景整体优于国开行地方高校模式高校学生,若两类模式下学生家庭经济背景相似,双方助学贷款

违约率差异将更大。其二，以违约率的代理变量进行比较，国开行生源地模式违约率低于国开行地方高校模式。

表2 不同助学贷款模式违约率的比较

助学贷款类型	违约率/%	违约率代理变量/%	样本数
中国银行部委高校模式	5.21	—	92
国开行地方高校模式	1.79	0.98	109
国开行生源地模式	—	0.42	1742

哪些原因造成不同助学贷款模式违约率之间存在显著差异？国外的一些经验，为我们提供了一些思考。世界范围内，助学贷款主要由政府部门直接发放，或者由商业银行发放，政府提供担保。但由于贷款设计、制度环境、文化背景的不同，各国的助学贷款回收率存在较大差异。发展中国家通常缺少完善的贷款制度设计，违约率较高。例如，泰国的助学贷款回收率只有28% (Shen and Ziderman, 2009)。发达国家普遍建立了相对有效的贷款回收机制、违约惩罚政策，贷款回收率相对较高。加拿大政府将助学贷款管理交给专门的风险管理公司，2015年其违约率为10%。^①美国联邦政府对违约学生采取限制其他助学金、扣除工资、提起诉讼等惩罚措施，对违约率超过40%或连续三年达到30%的高校取消其获得联邦贷款或助学金的资格，2011年美国助学贷款违约率也为10% (Tandberg and Hillman, 2014; Lochner and Monge-Naranjo, 2015)。

与国外不同，我国助学贷款贷后管理主要由高校、县级学生资助中心负责。贷款管理者的不同在很大程度上决定了不同助学贷款模式的违约率。根据实证分析，可以做出如下推断：国开行生源地模式表现最优、国开行地方高校模式次之、中国银行部委高校模式再次。进一步分析三种模式运行特征和违约率的关系，笔者有如下三个发现：首先，发放者的经营目标决定其助学贷款发放意愿。由于以营利为经营目标，商业银行缺乏发放公益性助学贷款的意愿 (谭薇和黎和贵, 2005)，将助学贷款视为政府强加的行政性任务，存在抵触 (陆磊和李世宏, 2004)。作为政策性银行，国开行的经营目标与助学贷款的公益属性相契合，不存在抵触。其次，贷款发放者的特殊地位影响贷款管理者对助学贷款管理的意愿，进一步决定了贷款回收。在田野调查中

^① Canada Student Loan program-Statistical Review, (2015—2016): <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/canada-student-loans-grants/reports/cslp-statistical-2016-2017.html>。

笔者发现,商业银行在与高校以及相关政府部门博弈过程中声音较弱,难以要求其加强助学贷款风险管理。商业银行有贷款管理的意愿但缺乏管理的手段,贷款回收较为困难。作为政策性银行,国开行能够向地方施压,要求其加强助学贷款风险管理。再次,管理者调动资源的能力也对助学贷款回收有着一定影响。作为贷款管理者,在毕业生大规模跨区域流动就业的背景下,高校很难对学生本人进行当面催贷。相比高校,县资助中心可借助“县、乡、村”三级部门和教育系统的双线联动机制,进而保障贷款回收。据河南学生资助中心负责人反映,2018年河南省的国开行生源地贷款中父母还款占比达到53%。

四、低违约率的代价

借助于政策性银行的特殊地位和县资助管理中心的地理和信息优势,国开行生源地模式以极低的违约率在全国迅速铺开。2021年,全国发放国开行生源地助学贷款421.33亿元,占助学贷款总额的97.8%。^①国开行生源地模式是否是我国助学贷款的最终形态?从政策评估角度,看待一项公共政策,不仅要考虑其目标的实现,也应将成本纳入考虑范畴(Moe, 1984)。学界对国开行生源地贷款管理成本的研究仍较单薄,仅张倩倩等(2023)基于作业成本法,从部门和流程两个维度测算了甘肃省A、B两县国开行生源地模式的每份发放成本分别为84元、35元,每份回收成本分别为292元、47元。

为丰富相关研究,笔者初步匡算了江苏省C、D两县、陕西省E县、河南省F县的国开行生源地模式生均贷款成本。计算前,首先要理清国开行生源地贷款工作量占县资助中心总工作量的比例、县资助中心和贷款辅助部门工作量分配比例。遗憾的是,笔者缺乏这方面数据,而忽视二者将导致研究偏差。因此,笔者借鉴张倩倩等(2023)研究中二者比例的均值(分别为40%、27.5%:72.5%)进行测算。需要说明的是,二者比例并非完全符合笔者调研的县,重要的是这为我们分析国开行生源地模式管理成本提供了一个测算基准,仍具参考意义。由于缺乏发放和回收的准确数据,笔者仅对比了不同助学贷款模式的生均贷款成本(生均贷款成本=贷款管理部门的管理成本/贷款人数)。研究得出江苏省C、D两县国开行生源地模式的生均贷款成本分别为399元、296元,陕西省E县的生均贷款成本为1120元,河南省F县的生均

^① 数据来源于《2021年全国学生资助报告》。

贷款成本为95元。^①

由于江苏省、陕西省以国开行生源地模式为主，校园地贷款比例极小，不同贷款模式生均贷款成本不具可比性。2018年，河南省助学贷款构成中，国开行生源地贷款和国开行地方高校模式贷款量的比值为7:3。^②河南为我们对比两种助学贷款模式的生均贷款成本提供了机会。为了对国开行地方高校模式生均贷款成本进行研究，笔者采用该省一所中等水平、学科门类齐全、全日制普通在校生2.9万人的省属高校作为案例。笔者倾向认为其可以部分代表该省国开行地方高校模式贷款实施状况。由于无法测算贷款辅助部门产生的成本(例如，动员二级学院进行贷款发放和回收的成本)，笔者仅对该校资助中心和该省F县的县资助中心生均贷款成本(不包括辅助部门成本)进行对比。^③2018年，河南省F县资助中心用于国开行生源地贷款的生均贷款成本为36元。该省属高校资助管理中心用于校园地贷款的生均贷款成本为7元。^④需要说明的是，基于F县和该高校生均贷款成本的比较就得出源地模式管理成本高于校园地模式的结论，其外部有效性有待验证。不过，在笔者调研的多个省份发现高校作为贷款管理者多由1名专职人员负责，在贷款和催款的高峰期，临时聘用学生或者设立勤工助学岗位，管理成本都处于低水平。

五、结语

在简述我国高校国家助学贷款历史沿革和特点的基础上，本文主要从覆盖瞄准、违约率、管理成本、资助育人四个方面系统比较了三种并行助学贷款模式的实施效益。基于贷款银行和贷款管理者的不同，表3总结了本文的

^① 2018年，江苏省C、D两县国开行生源地模式的管理成本分别为109万、175万，贷款人数分别为2806人、5905人。陕西省E县的管理成本为121万，贷款人数为1080人。河南省F县的管理成本(包括辅助部门)为106.8万，贷款人数为11222人。

^② 数据来源于河南省资助中心工作人员介绍。

^③ 2018年，该县资助中心配备8名工作人员(5名资助中心在编人员，3名借调人员)；在编人员每月工资在3500—5000元，雇佣人员工资在2000元左右；县资助中心财政预算资金10万元，国开行生源地贷款代理费24万元。该省属高校资助管理中心有一名专职人员，年薪10万；4个勤工助学岗位，每年共发放1.2万元工资；校资助中心每年用于校园地贷款的办公经费约3万元。

^④ 2018年，河南省F县资助管理中心用于国开行生源地贷款的管理成本(不包括辅助部门)为40.5万，贷款人数为11222人。该省属高校资助管理中心用于校园地贷款的管理成本为14.2万，贷款人数为19857人。

主要发现。简而言之，不同助学贷款模式的基本特征决定了其实施效益的差异。相比商业银行，国开行作为政策性银行与助学贷款的公益性目标一致，在惜贷行为上优于商业银行。作为贷款管理者，商业银行具有贷款管理人员素质高的优点，但也存在缺乏贷款回收、资助育人管理手段的问题；只要能控制恶意违约，高校在贷款管理手段、管理成本、资助育人方面均占据一定优势；县资助管理中心可以利用行政和熟人优势对贷款进行催收，但也存在管理成本高的问题。

表3 三种助学贷款模式实施效益的比较

	商业银行	政策性银行
	中国银行部委高校模式	国开行地方高校模式
校园地 模式	实施效益：银行惜贷覆盖率低； 瞄准有待提高；违约率较高。	实施效益：银行少量惜贷覆盖率略低；瞄 准有待提高；资助育人效果好；违约率较 低；管理成本低。
		国开行生源地模式
生源地 模式		实施效益：覆盖率最高；瞄准度有待提高； 资助育人效果一般；违约率最低；管理成 本高。

在高校助学贷款制度建立初期，提高助学贷款覆盖率、降低违约率，解决银行惜贷是首要目标。政策性银行加生源地的组合，辅之以地方政府分担风险补偿金成为降低违约化解惜贷的良策，国开行生源地贷款也成为当前“助学贷款的中国模式”（魏建国，2022），取得了举世瞩目的成就。随着上述矛盾得到缓解，精准资助、资助育人、管理成本理应成为政策优先目标。在精准资助方面，尚缺乏各种模式优劣的实证证据。但在另外两个方面，高校相对生源地在管理成本、资助育人方面具有优势。在个人征信系统已然建立的背景下，若能将助学贷款也纳入风险补偿金和政府贴息的范畴，商业银行的惜贷行为将极大改善，从而发挥商业银行在金融创新方面的优势，满足高校学生差异化的贷款需求，缓解当前广泛存在的“校园贷”问题。在未来的高校助学贷款制度改革中，是否应当更大程度引入商业银行和高校的参与，值得学界进一步讨论。

[参考文献]

- 鲍威、陈亚晓，2015：《经济资助方式对农村第一代大学生学业发展的影响》，《北京大学教育评论》第2期。
- 蔡玉平、井辉、何琳，2011：《我国助学贷款两种模式的比较研究》，《郑州大学学报（哲学

社会科学版)》第6期。

陈佳、薛澜, 2012:《国家助学贷款可持续发展的政策分析——基于政策体系与实践模式层面》,《清华大学教育研究》第1期。

陈乃车、曾剑、唐闻捷, 2017:《提升高校资助育人成效的路径探析》,《教育研究》第5期。

甘剑锋, 2012:《论助学贷款“河南模式”的完善》,《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》第6期。

韩丽丽、田志磊, 2019:《学生资助与大学生的毕业选择》,《教育经济评论》第1期。

黄建美、邹树梁, 2012:《高校资助育人创新视角:构建多维资助模式的路径探析》,《中国高教研究》第4期。

廖茂忠、沈红, 2008:《学生贷款违约的七大影响因素》,《高等工程教育研究》第5期。

陆磊、李世宏, 2004:《中央—地方—国有银行—公众博弈:国有独资商业银行改革的基本逻辑》,《经济研究》第10期。

彭建刚、滑亚群、邹克, 2016:《县域不良贷款率与金融生态关系的实证分析》,《广州大学学报(社会科学版)》第7期

沈华、沈红, 2008:《国家助学贷款还款的违约风险研究》,《高等工程教育研究》第3期。

宋飞琼, 2011:《国家助学贷款“河南模式”:进展、问题及对策》,《教育发展研究》第23期。

宋富强、侯卓、柳晖, 2019:《基于大数据的贫困生精准化认定途径探析》,《西部素质教育》第9期。

宋振, 2009:《国家助学贷款“河南模式”的探索与思考》,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》第3期。

宋振, 2010:《助学贷款“河南模式”运行机制理论解析》,《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》第6期。

谭薇、黎和贵, 2005:《美国助学贷款管理体制的启示》,《金融理论与实践》第9期。

王敏、石敬敏、毛广, 2010:《我国高校贫困生认定工作中存在的主要问题及对策》,《管理学刊》第6期。

魏建国, 2011:《我国助学贷款发展面临的问题与挑战》,《中国高等教育》第21期。

魏建国, 2021:《助学贷款的中国模式——基于国家开发银行生源地助学贷款的实证考察》,载于《学生资助的国际经验与中国实践》,魏建国编著,北京:教育科学出版社。

杨东明、沈红、王卫霞, 2010:《高校毕业生就业与还贷问题研究——基于江西省部分高校的调研》,《教育发展研究》第23期。

臧兴兵、沈红, 2010:《生源地助学贷款现状调查与思考》,《教育发展研究》第9期。

臧兴兵、沈红, 2011:《生源地助学贷款 SWOT 分析》,《高校教育管理》第4期。

臧兴兵、沈红、吴迎春, 2011:《生源地助学贷款中的政府职能边界》,《高教发展与评估》第2期。

张倩倩、宋飞琼、田志磊, 2023:《生源地助学贷款的运行成本分析》,《教育经济评论》第

3期。

张云燕、王磊玲、罗剑朝, 2013:《县域农村合作金融机构信贷风险的影响因素》,《西北农林科技大学学报(社科版)》第2期。

周焱、沈红, 2019:《学生资助有助于贫困大学生的人际交往能力发展吗?——基于“2016全国本科生能力测评”的实证研究》,《教育与经济》第2期。

邹松涛、薛建龙、魏东、马帅江、张松伟, 2018:《基于大数据的学校精准资助工作研究》,《中国教育学刊》第S1期。

Deming, D., C. Goldin and L. Katz, 2012, “The For-profit Postsecondary School Sector: Nimble Critters or Agile Predators?”, *Journal of Economic Perspectives*, 26(1): 139—164.

Hilbert, M. and P. Lopez, 2011, “The World’s Technological Capacity to Store, Communicate, and Compute Information”, *Science*, 332: 60—65.

Lochner, L. and A. Monge-Naranjo, 2004, “Education and Default Incentives with Government Student Loan Programs”, *NBER Working Paper*.

Lochner, L. and A. Monge-Naranjo, 2015, “Student Loans and Repayment: Theory Evidence and Policy”, *NBER Working Paper*.

Moe, T. M., 1984, “The New Economics of Organization”, *American Journal of Political Science*, 739—777.

Roed, K. and O. Raaum, 2003, “Administrative Registers-Unexplored Reservoirs of Scientific Knowledge?”, *The Economic Journal*, 113(488): 258—281.

Shen, H. and A. Ziderman, 2009, “Student Loans Repayment and Recovery: International Comparisons”, *Higher Education*, 57(3): 315—333.

Tandberg, D. A. and N. W. Hillman, 2014, “State Higher Education Performance Funding: Data Outcomes and Policy Implications”, *Journal of Education Finance*, 222—243.

Woo, J. H., 2002, “Factors Affecting the Probability of Default: Student Loans in California”, *Journal of Student Financial Aid*, 32(2): 5—23.

Comparative Study on the Implementation Benefits of China’s College Student Loan Model

ZHANG Dong-hui¹, TIAN Zhi-lei²

(1. Business School, Beijing Normal University;

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

Abstract: Based on a brief description of the historical development and characteristics of College Student National Student Loans in China, this paper systematically compares the implementation benefits of several parallel Student Loan Models from forth aspects;

coverage targeting, default rate, management cost, funding education. In terms of coverage targeting, there was no obvious loan shyness behavior in the Source-Based Model. Some private and higher vocational colleges in the China Development Bank for local universities model have a certain degree of loan shyness. There is still much room for improvement in the coverage of the China Bank Ministry College Model. The three student loan models have a certain distance from the policy goal of precise funding. In terms of default rate, the China Development Bank Source-Based Model outperforms best. Among the campus location models, the China Development Bank Local College Model performs better than the China Bank Ministry College Model. In terms of management cost, the cost of the China Development Bank Source-Based Model has the highest cost. Especially in areas with small loan origination volume. In terms of funding education. Finally, the author systematically summarizes the implementation benefits of different College Student National Loans Models from four aspects and in response to the advantages and disadvantages of different models, this paper explores the possibility of new College Student National Student Loans.

Key words: source-based model; campus-based model; default rate; management cost.

(责任编辑: 郑磊 责任校对: 郑磊 刘泽云)