

# 完善国家助学贷款机制 促进教育公平

邓子基 ●

社会要发展，发展要和谐，和谐要公平，公共财政对于促进发展、和谐、公平具有义不容辞的责任，同时也大有可为。从教育的特性来看，教育本身具有协调、平等化、发展的职能，还有承担弘扬社会价值观和形成共同理想的积极作用，对维系和谐社会局面具有促进意义；从财政教育支出的特性来看，通过加大财政教育支出力度，将有助于达成社会从义务教育到高等教育的纵向公平和受教育者之间的横向公平局面的形成：一方面按照负担能力原则，减少不同收入水平家庭学生之间的不公平状况；另一方面通过财政教育支出提高全体民众的受教育水平，最终能够减轻将来收入的不均衡矛盾。

## 完善国家助学贷款政策 实现教育机会的横向公平

增加财政教育支出的力度有助于

社会公平，但就财政教育支出结构而言，还必须体现出教育机会的横向公平，使得具有相同能力和偏好的学生具有同等的入学机会，进一步促进社会公平的实现。针对我国高校经济困难学生的求学难问题，国家采取了多项措施并初步形成了以“奖、勤、贷、补、减”为主要内容的资助体系：即奖学金、勤工助学、助学贷款、特困补助和减免学费以及绿色通道等资助政策，其中用助学贷款圆梦学子的大学梦，更是一项重要的体现教育机会公平的政策措施。

虽然接受高等教育的学生未来收入有一定保障，但是受到流动性限制和未来预期的不确定性，贫困学生即使具备了入学能力也不能获得相应的商业贷款，为此，我国于1999年正式实施了国家助学贷款。开展国家助学贷款工作，是党中央、国务院实施“科教兴国”战略的重要决策，也是为促进教育

事业发展而实施的一项积极有效的信贷政策。助学贷款是国家通过商业银行向学校贫困生发放的财政贴息人民币贷款，以帮助他们支付在校期间的学费和日常生活费，是运用金融手段支持教育、资助经济困难学生完成学业的重要形式。助学贷款实际上是政策性贷款，它体现了对贫困学生的经济优惠政策，是国家为维护教育机会公平，保证贫困学生接受高等教育的平等权利而发起的一项贷款业务。

经过几年的试行，2004年6月，国家又对助学贷款政策做出了新的重大调整。国务院办公厅转发教育部、财政部、人民银行和银监会《关于进一步完善国家助学贷款工作的若干意见》（以下简称“意见”）中贷款政策有五大变化：一是通过招投标方式确定国家助学贷款的经办银行；二是改变贴息方式，借款学生在校期间的实

加大对中等职业学校学生的资助力度，吸引更多的初中毕业生报考中等职业学校，促进中等职业教育发展、优化高中阶段教育结构。二是考虑不同类别学校和专业特点，适当向国家最需要的专业倾斜，引导学生选择，促进高校优化学科专业结构。三是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基层单位就业，促进我国人才资源的合理分布。四是发挥中央与地方经费分担比例的杠杆作用，鼓励学校面向经济欠发达地区

扩大招生，促进区域教育协调发展。同样，虽然高校国家助学金平均资助面为20%，也不是各个地区高校的资助面都是20%，财政部、教育部将综合考虑各种因素，根据各省、自治区、直辖市的具体情况确定具体比例。

财政助学投入大幅度提高。2006年，中央财政直接安排的高等教育和中等职业教育国家奖助学金经费只有18亿元，地方财政投入也非常有限。新的资助政策体系建立后，中央和地方财政2007年半年投入的经费将达到154亿

元左右，其中，中央财政投入95亿元，地方财政投入约59亿元。2008年全年，中央和地方财政投入将在此基础上翻一番，达到308亿元左右。这是自建国以来中央和地方财政安排助学贷款数量最多、力度最大的一次。新的资助政策体系中各项政策落实到位后，每年用于助学的财政投入、助学贷款和学校安排的助学经费将达500亿元，约1800所高校的400万学生和1.5万所中等职业学校的1600万学生将获得资助。●

责任编辑 赵军

际贷款利息由财政补贴,毕业后自负;三是延长还款期限,由过去的毕业之日起归还、四年内还清,改为毕业后两年内开始归还、六年内还清;四是要求学校与承办国家助学贷款的银行之间除有国家助学贷款银校合作关系外,还应建立各项合作关系;五是建立风险补偿机制,由财政和高校共同承担由于学生还贷拖欠造成的风险损失,给予承办银行相应风险经济补偿。

助学贷款能够提高贫困生的预期收入水平,使得贫困学生能够利用以后生命期的收入为现在接受高等教育付费,有助于提高其长期收入水平,也能实现教育资源的公平配置,纠正了由于即期收入水平不同而造成的入学机会不平等以及未来由于接受教育水平不同而导致的收入分配不均,以入学机会的公平来实现社会福利的最大化。

### 从公共财政角度看 国家助学贷款政策设计

进一步完善我国助学贷款制度,发挥助学贷款促进社会公平的效应,需要助学贷款政策各个主体的协力配合,乃至有赖于整个社会诚信体系的建立等,这里仅从公共财政支出角度,对国家助学贷款政策设计谈几点建议:

首先,以财政扶持为后盾,改革贷款担保机制。由于国家助学贷款存在较大的违约风险,因此在“意见”的第五大变化中要求由学校和政府各分担50%,这显然欠合理。一方面,贷款主体双方是银行和贷款学生,学校只起中介或协助作用,不应成为借款学生违约的连带责任人;另一方面如果借款者违约银行就可以从财政得到补偿,银行会丧失完善贷款管理、降低违约风险的动力。因此在机制设计上需要做到权责一致,应由银行和政府各负担一定比例,这样银行和政府降低违约率方面具有一致的动力,促使银行从自身利益出发加强贷款的管理。另外可以设立专门的

机构或基金承担政府对贷款的担保责任,资金来源由财政拨款、社会团体和个人捐赠、基金增值和其他渠道筹集。由专门机构或基金负责可以使教育部门不至于陷入烦琐的事务,也可以提高管理的效率。目前上海、北京等地的“助学贷款爱心担保基金会”就是很好的尝试,政府可以通过发起全社会捐助成立“助学贷款爱心担保基金会”,授予其发行教育彩票的权力筹集社会资金,也可以以财政拨款的形式资助“助学贷款爱心担保基金会”。

其次,区别提高贷款额度,适当增加财政贴息。在目前的学费水平下,每人每年最多贷款6000元的规定,不仅没有考虑到不同地区、不同专业之间学生学费、生活费有高低之分,而且标准偏低。因此,助学贷款最高额度的确定,应全面考虑到贷款学生的经济状况、就读院校、专业以及地区经济差异等,充分考虑学生的需求来确定,即使不扩大贷款规模总量,仍能起到提高贷款效率的作用。同时政府还有必要提高贷款额的上限,或者授权地方在具体办理时基于学费、物价指数设立一个合理的浮动空间。在“意见”的第二大变化中,规定学生在校期间的贷款由财政补贴,毕业后自负。这种以毕业时间为标准的“一刀切”做法,有可能影响财政支出效率。如果以科学公式在学生毕业后计算出助学贷款应补贴比率,适当提高财政贴息,一段时间后对补贴比例进行检验调整,那么这样的财政补贴才不至过低而起不到扶持作用,也不会过高而增加财政负担。适当提高的财政贴息对银行和学生的激励作用也是明显的,它可以降低借款者负担的实际利率,从而降低贷款拖欠风险,进而又提高银行发放贷款的积极性。此外,可以以财政补贴方式增加减免适用,促进人才流动。2005年国家出台三项新举措推动国家助学贷款工作,其中规定所有去艰苦地区

和艰苦行业的学生贷款,本金和利息将由国家代偿。今后还可以把减免范围扩大到我国的“西部大开发”、“振兴东北老工业基地”等项目所需引进的基础人才。这既解决了一部分毕业生还款的后顾之忧,又保证了重点地区、重点行业的人才急需和人才储备。把“减免助学贷款”与国家重点建设地区和行业人才流动相结合,对配置人才资源将收到事半功倍的效果。

最后,延长还贷期限,改革还贷方式。在“意见”第三大变化中,虽然还贷期限的调整充分考虑了学生就业、薪酬等实际情况,还贷起始日适当延后1-2年,还清期限从毕业后4年延长到毕业后6年。这些变化充分显现了和谐财政以人为本的一面,但这样的延长对获贷学生年还款额影响不大,还贷压力依然沉重,和国际上助学贷款比较成功的国家和地区10-20年的还款期限相比,我国的还款期限依然太短,还款期限的设计没有充分考虑到学生毕业后的就业状况与经济负担所应享受的“负担缓冲期”。对于大部分贷款学生而言,按时偿还贷款的经济负担过重,应当将最长还贷时间延长。国家应根据各地各校各专业有效分配贷款资源,对于贷款数额较大或家庭经济负担较重的学生,可以考虑将最长还贷时间延长至毕业后10年。同时对于延长时限期间产生的贷款利息费用,也可考虑由财政部分贴息承担。同时,还应制定更加灵活多样的还贷方式。目前我国国家助学贷款实施的是传统式的分期付款方式,按照合同规定分季度还款。如果加入适当的浮动范围条款,实行按贷款学生就业后的收入比例还贷,或是还贷逐年递增,将从方式上减轻学生还贷的时空压力,而提前还款的则可相应降低利息比例,鼓励有条件的尽早偿还。●

(作者为厦门大学资深教授 博士生导师)

责任编辑 石化龙