

解读国家助学贷款政策

朱立华

(东营职业学院 山东东营 257091)

【摘要】 2004年国务院批准下发了《关于进一步完善国家助学贷款工作的若干意见》。其更为人性化、市场化,更符合实际需要,但仍存在诸多不完善的地方。本文分析了该项政策存在的问题并提出了若干改进建议。

【关键词】 贷款 政策 担保

一、国家助学贷款政策的变化

与原有的政策相比,现行国家助学贷款政策在以下几个方面发生了变化。

1. 在完善国家助学贷款政策方面。①改革了财政贴息方式。考虑到贫困家庭学生在校期间本来就经济困难,无力支付利息,改变原来规定的在整个贷款合同期间对学生贷款利息给予50%财政补贴的做法,实行借款学生在校期间的贷款利息全部由财政补贴,毕业后全部自付的办法。②延长了还贷年限。考虑到目前部分高校毕业生就业比较困难,改变原来规定的自学生毕业之日起即开始偿还贷款本金、4年内还清的做法,实行贷款学生毕业后视就业情况,在1~2年后开始还贷、6年内还清的做法。③为鼓励获得国家助学贷款的毕业生到艰苦地区和艰苦行业工作,提出了研究建立国家助学贷款代偿机制。对毕业后自愿到国家需要的艰苦地区、艰苦行业工作,服务期达到一定年限的借款学生,经批准可以奖学金方式代偿其贷款本息。

2. 在改革国家助学贷款实施机制方面。对普通高校实行借款总额包干的办法。普通高校每年的借款总额原则上按全日制普通本专科学生(含高职学生)、研究生以及第二学士学位在校生总数20%的比例、每人每年6000元的标准计算确定。

3. 建立和完善了贷款偿还的风险防范与补偿机制。①针对商业银行认为国家助学贷款风险较高的情况,建立了国家助学贷款风险补偿机制。按隶属关系,由财政和普通高校按贷款当年发生额的一定比例建立国家助学贷款风险补偿专项资金,给予经办银行适当补偿,具体比例在招投标时确定。国家助学贷款风险补偿专项资金由财政和普通高校各承担50%。②建立了学生还款约束机制。国家金融管理等有关部门、经办银行、国家助学贷款管理中心及各高校各负其责,共同建立还款约束机制。

4. 在组织领导方面。健全国家助学贷款管理机构,进一步强化并改进管理。要求各普通高校设立专门的学生资助工作机构,统筹管理助学贷款、奖学金、勤工助学、学费减免等学生资助工作。

二、国家助学贷款政策的优势与存在的问题

全国学生资助管理中心网公布的数据表明,自2004年6月新的国家助学贷款政策实施以来至2006年6月底,全国申请贷款的人数达211.1万人,银行审批人数154.3万人;申请贷款金额171.8亿元,银行审批金额131.7亿元。与以前相比,有一定幅度的增长。表明新的政策是行之有效的,其优势主要体现在:新政策更为人性化、市场化,更符合实际需要。一是在贷款形式上,不再与贫困学生进行一对一的审查和签订借款合同,而主要是对高校进行总额控制,即贷款的审查工作由高校来承担。二是从利息补贴和还款方式来看,更符合学生学习、就业的实际情况,过去的还款方式是学生一毕业就立即还款,这给学生的就业和刚刚开始的工作带来巨大的压力。三是新政策中首次提出设立风险补偿基金,强调了国家财政和高校在助学贷款中的职责,大大降低了银行的贷款风险,能够提高银行的积极性。四是对毕业后到艰苦地区、艰苦行业工作的毕业生采取免除部分还款责任的方式,体现了国家对毕业生就业和对这些地区和行业发展的政策支持。现行助学贷款政策的优势是有目共睹的,但从整体而言,其中依旧存在诸多不完善的地方:

1. 助学贷款的政策性与银行经营的商业性仍然存在矛盾。现行政策规定:改变由国家指定原四大国有商业银行办理国家助学贷款业务的做法,实行由政府按隶属关系委托全国和各省级国家助学贷款管理中心通过招投标方式确定国家助学贷款经办银行。该政策出台后,从北京、上海等地的招标情况来看,尽管参与投标的银行很多,但其他银行往往对补偿金比例要求过高,实际能够中标的仍然是国有商业银行。国有商业银行是以追求利润为目标的企业,必须按照市场化的原则运作,降低不良贷款比例是银行得以生存的前提,而国家助学贷款的性质是无抵押、无质押、纯粹意义上的信用贷款,助学贷款的完全信用方式、财政贴息等使其带有明显的政策性业务特征,同其他带有公益性质的举措一样,主要来自政府部门的行政指令。尽管这种指令对国家助学贷款的发放起到了强有力的推动作用,但由于助学贷款对象分散、单笔金额小、贷款成本高、综合效益低、潜在风险大,国有

商业银行的商业性与助学贷款的政策性仍存在一定的矛盾。

2. 助学贷款的回收政策存在缺陷。贷款回收情况的好坏与贷款的财务持续性密切相关,而财务持续性是国家助学贷款能否健康、持续、有效运行的关键所在。现行政策规定:还款期限一般不超过10年;主要还款方式是分期还款,还款期限为最迟在毕业后6年内还清本息。该政策下,我国助学贷款还款期限较短,还款方式单一。大学生毕业后工作之初收入较低,以后随着工作资历、工作经验的增长,收入会逐渐上升,而新政策在分期还款的方式上没有与收入多少、工资增长规律挂钩,给大学生在工作之初带来较大的还款压力。银行对贷款的回收也存在较大困难。贷款学生在就业后工作的不确定性,使银行很难掌握其行踪和经济收入状况,贷款能否按时回收完全取决于学生个人的信用、道德观念及实际经济状况,由此带来的贷款到期归还和催收工作将会耗费很多财力、人力,使风险管理成本加大。

3. 相关的国家政策支持不到位。一是银行的呆坏账认定难。对于目前国家助学贷款中较为普遍的无法与借款人取得联系的贷款,按照财政部出台的《助学贷款呆坏账损失核销的规定》,难以将其确定为呆坏账进行核销。二是国家核销政策操作繁琐。一笔贷款从形成呆账到完全核销至少要等一两年,时间太长。三是贴息渠道不畅。现行的贴息方式是:部属、省属院校的贴息由国有商业银行经办行上报其总行或分行,统一由财政部或省财政进行贴息,然后再由其总行或分行逐级下拨,手续相当繁琐。

4. 政府、学校和银行三者责任不明确,缺乏有效沟通。虽然现行政策规定:国家金融管理等有关部门、经办银行、国家助学贷款管理中心及各高校各负其责,共同建立还款约束机制。但政策并没有明确规定政府、学校和银行各自的责任和义务,三者之间缺乏沟通协调,没有利益风险责任划分,没有相应的责任追究制度,使得国家助学贷款业务始终处于一种推推动动、不推不动的状态。

三、完善助学贷款政策的建议

1. 建立国家助学贷款的奖惩机制和追债系统。①建立国家助学贷款的奖惩机制,对在校期间提前还款的学生在利率方面给予一定的优惠,将学生信用的情况定期在学校网站或其他媒体上公布,对信用等级高的学生,银行和学校对其给予其他方面的奖励和优惠,如在奖学金评定上优先考虑。对信用等级低的学生在国家助学贷款网上及时公布,提出警告,并在学校奖学金评定和银行发放后续贷款方面实行一定程度的限制。将学生的失信记录进一步纳入今后全国个人信用信息系统,使其保持10年记录在案,以后个人交易行为将受损,达到一次失信影响终身的社会监督效果。②建立助学贷款追债系统。银行要建立个人消费信贷追债部,一旦发现借款学生毕业后不按时还款,银行立即启动追债系统。首先,追债部要与借款学生的就业单位进行联系与协调,督促学生还款;其次,如果就业单位联系不上或学生去向不明,则追债部立即与借款学生家长联系,由学生家长提供学生的

去向或帮助督促学生还款;再者,若通过学生家长也解决不了问题,则追债部应立即与公安部门联系,通过学生的身份证号码在全国内查询,银行可冻结学生的账户,收回贷款,必要时可诉诸法律。

2. 加快国家助学贷款立法进程,制定国家助学贷款的相关法规。明确高校审查贷款、学生毕业后负责联络的责任;明确贷款担保人归还贷款的连带责任;明确借款学生所在就业单位协助银行收回贷款、督促学生还贷的责任;明确贷款银行催收、追讨欠款的权利;明确中央财政、省级财政、高校出资建立国家助学贷款风险补偿金的责任,规定国家助学贷款风险补偿金的使用、管理方式;明确各单位、各部门协助管理国家助学贷款的社会责任;明确借款人违约必须承担的法律责任,从而保证国家助学贷款的依法经营、依法管理和持续健康的发展。

3. 运用联户互保制、信用联保制,形成完善的担保体系。只有建立多层次、全方位的担保体系才能切实为银行发放贷款提供保证。首先,建立联户互保制。联户互保制就是将有关联的贷款人几人编为一组,一人到期不还贷款,其他人承担连带还款责任。这种担保制度是在农民贷款中试行的一种效率很高的制度,这种放贷方式很少发生贷款不还的现象。学生与农民在经济条件上相似,因此贷款都比较困难,而且总的贷款需求都很大,单笔数额小,成本都较高。由此将这种担保制度运用到学生的国家助学贷款中来,可以解决学生借款的担保问题。其次,通过信用联保制,建立多层次的担保模式。信用联保制就是指与贷款人有重大关系的单位或个人都应纳入担保体系,作为其担保人、保证人、监督人,形成多层次的担保群体。多方共同担保,共同承担风险。担保层次按照单位或个人在贷款中的受益程度,对贷款人的约束力度及在助学贷款运行中所处的地位等来进行划分。

4. 成立专门的政策性银行,推动国家助学贷款政策的有效实施。金融体制改革的深化要求商业银行必须真正实现企业化经营,显然,将来商业银行将不再承担政策性任务,国家助学贷款将成为商业银行的一项选择性市场业务。因此,可以成立教育发展银行。教育发展银行是由政府发起的政策性银行,不以盈利为目的,专门为贯彻政府的科教兴国战略和教育政策,在特定的业务领域内从事助学贷款活动。它可以根据国家政策规定,对贫困学生发放利率优惠或免息的政策性助学贷款。教育发展银行由政府出资创立,可以集合私人资本支持教育,在国家信誉的保证下,它可以通过向国内资本市场和国际资本市场发行和销售“教育金融债券”和其他证券从私人投资者处募集资金。

主要参考文献

1. 桂丽.国家助学贷款的困境与对策建议.经济师,2005;1
2. 王军峰.国家助学贷款的政策缺陷及策略.金融理论与实践,2004;7
3. 陈宁波,黄寒.对我国国家助学贷款高违约率问题的博弈分析.海南金融,2004;4