

大学生助学贷款政策中的信用约束机制问题

——制度变迁与模式比较

■薛天山

摘要:我国的助学贷款政策几经变革,曾出现了四种模式:信用(无担保)助学贷款模式、监管式助学贷款模式、国家助学贷款信用保险模式与生源地信用助学贷款模式。比较四种助学贷款模式可以发现,被认为是最传统的信用约束机制——人际约束(关系约束)机制效果反而是最好的,而被认为是最适应现代社会的信用约束机制——制度约束机制效力却很不理想。原因在于,任何一种信用约束机制的约束效力能否发挥与社会结构条件相关,换言之,在一个“适当”的社会环境中,一种约束机制可能发挥其巨大的约束效力,而换了一个环境,其约束效力可能就大削弱。因此,推行助学贷款政策,不仅应强调相关制度的完善,还应重视与该制度相适应的社会环境的培育。

关键词:助学贷款;制度变迁;信用约束机制

基金项目:本文系国家自然科学基金重大招标项目“我国社会信用制度研究”(09&ZD055)成果。

作者简介:薛天山,男,南京师范大学金陵女子学院讲师,博士(江苏南京 210097)。

助学贷款政策是国家为帮助贫困学生顺利完成大学学业,而推出的一项集福利、教育、金融于一体的重要政策。基于“不让一个贫困生失学”的目标,中国政府从2000年开始在全国范围内推广大学生助学贷款政策,至今已有10个年头了。显然,助学贷款政策的实施取得了很大的成就,在一定程度上缓解了贫困大学生的经济压力,对高等教育的改革与发展发挥了重要的推动作用,促进了社会公平。然而,这样一项利国利民的政策在具体实施过程中,由于借贷学生的违约率高,银行为规避风险,出现了“惜贷”甚至“停贷”现象,使助学贷款工作一度陷入了困境。2008年国家学生贷款管理中心和中国工商银行总行对最早办理国家助学贷款的8个城市的234所高校所作的调查显示,按照金融部门现行的不良贷款考核标准,国家助学贷款不良贷款率约为12.88%,是各类贷款中违约率最高的一种。^[1]大学生的信用缺失问题已经成为了助学贷款政策健康发展的“瓶颈”。为应对助学贷款工作中出现的种种问题,相关的助学贷款政策也几经变革,其核心就在于改变或完善针对大学生的信用约束机制。因此,深入细致地分析我国助学贷款政策实施过程中出现的几种模式,比较其信用约束机制及其效果,可以为我国大学生助学贷款政策的完善与实施提供有益的理论支撑。

一、信用(无担保)助学贷款模式及其效果

1999年,我国在北京、上海、天津、重庆、武汉、沈阳、西安、南京八个城市的中央部委所属高校中试行国家助学贷款业务。2000年8月该项政策被推广至全国,规定由国家财政贴息,四大国有银行经办,适用于高等学校中经济困难的全日制研究生、本科生和专科生,并要求采用无担保(信用)助学贷款模式。贫困学生只需申请并与相关银行签订贷款合同即可获得贷款。

在这一模式中,涉及了四个利益主体——政府、学校、银行与贷款学生。对政府而言,其主要利益在于,助学贷款工作的顺利实施将有利于实现教育机会均等的目标,提高全民素质,以期对国民经济的发展发挥支持作用,而其中的风险损失则由银行承担。对学校而言,这一政策的实施可以解决办学经费困难,贫困学生拖欠学费现象严重的问题,而贷款学生是否失信违约也并不直接影响其主要利益,因此,学校并无很强的意愿去约束学生的行为。对银行来说,其利益在于可以获得贷款的利息收入,并完成了政府交付的任务。承办大学生助学贷款业务的都是国有商业银行,如果不承接大学生助学贷款这种政策性很强、体现政府意志的业务,无论是对银行还是对银行领导人来说,都将承受极大的压力(来自政府的与社会舆论的),其效用损失可能要比因贷款学生失信带来的

贷款本金和利息的损失更大。而银行对贷款学生信用的约束方式主要采用的是制度约束——贷款合同,即在贷款学生违约时可以借助法律予以追讨并对失信学生进行必要的惩戒。但因大学群体毕业后流动频繁,银行无法跟踪与管理,且大学生助学贷款数量多,单笔数额小,因此,银行起诉失信学生的成本很高,绝大多数情况下,银行不会因学生违约而起诉学生,因而贷款合同对学生事实上的约束力很小。对贫困学生而言,他们确实可以从该项政策中获益,助学贷款可以解决其燃眉之急,帮助其完成学业。然而,守信(按时还贷)固然可以获益,失信所能获得的利益则更大。此时,能约束其行为,保障其守信的只剩下存在于贷款学生心中的一点道德感与义务感了。总的来说,在该种模式中,对贷款学生的约束机制主要有两种:制度与道德。如上文所分析的,制度对流动频繁的大学生约束力并不强,而道德的约束是不可能保证每个大学生都守信的。事实上,随着2003年助学贷款开始进入首批还贷高峰,助学贷款中所存在的信用问题也暴露出来。2004年4月底,大学生助学贷款的学生违约率持续增高,调查表明,学生毕业后能主动提供毕业去向并还款的只占应还款学生的50%,100余所高校被银行暂停发放贷款。^[2]

二、监管式助学贷款模式及其效果

面对助学贷款工作中出现的问题,人民银行、教育部、财政部与银监会于2004年6月发布了《关于进一步完善国家助学贷款工作的若干意见》,对国家助学贷款制度进行了重大调整,主要有以下五点:一是学生在校期间免交贷款利息;二是还贷期限由原来的4年延长至6年;三是招标选择贷款经办银行,而限于国有商业银行;四是将加大学生还款的监管力度,违约借款学生的名单将曝光;五是建立贷款风险补偿基金。^[3]

从政策调整的几项内容可以看出,除了第三项与大学生信用问题无直接关联外,其他几项均为解决大学生的个人信用缺失问题。事实上,大学生还贷诚信缺失有其客观原因。原先的助学贷款政策要求大学生毕业后4年内还清贷款,还贷时间短^[4],还贷压力大。而大学生就业形势日益严峻,许多贷款大学生毕业以后无法找到工作或就业初收入偏低,这些客观因素都会使大学生在还贷问题上有心无力,这些问题最终都以大学生的个人信用问题表现了出来。本次政策调整的第一、二项主要就是为减轻大学生的还款压力,以增加大学生守信的现实可能性。事实上,到了2007年秋季,国家又在这些方面进行了努力,规定获得助学贷款的大学生,如毕业后自愿到艰苦地区基层单位从事第一线工作且服务达到一定年限的,国家实行国家助学贷款代偿政策。

如果说政策调整的第一、二项是为解决大学生守信的实际困难,那么第四、五项则是增加了一种信用约束机制。第四项是试图用社会舆论的压力与贷款大学生的“面子”来约束其还贷行为。而第五项则是一方面对贷款经办银行进行补偿,补偿其因学生失信而带来的经济损失,以

激发其放贷积极性,另一方面,又规定了国家助学贷款风险补偿专项基金的经费由国家财政和学校共同承担,此一做法,实际上是将学校、政府与银行捆绑为一个利益共同体,激励学校(组织)约束大学生的行为,防止其失信。

我们可以看出,政策调整的目的是为了增加大学生守信的现实可能性并增加了信用约束机制,尝试用监管(舆论监督与学校监管)的办法防止贷款学生违约。但是,约束大学生失信行为的最大困难在于其流动性,大学生来源于全国各地,毕业后奔赴全国各地就业,也即走向了一个“陌生人”社会,在“陌生人”社会中,社会舆论或“面子”的约束力是不强的。而采用组织(学校)来约束个体的行为,其前提是组织与个人的关系是持续的、不可改变的,显然,学生与学校的关系并不具备这一特征,学生一旦毕业以后,也即意味着与学校关系的结束,因此,学校即使有意愿约束毕业大学生的信用行为,也有心无力。

三、国家助学贷款信用保险模式及其效果

虽然国家于2004年对助学贷款政策在风险补偿机制等诸多方面进行了重大调整,但问题并没有得到彻底解决。根据教育部的统计,国家助学贷款发放比例始终未能达到国家要求的20%。^[5]为化解商业银行参与助学贷款工作积极性不高与“惜贷”的问题,2007年8月,央行向有关机构下发了《关于做好家庭经济困难学生助学贷款工作的通知》(以下简称《通知》),该《通知》在要求各银行必须按时足额发放助学贷款的同时,提出了一个新的思路——国家助学贷款信用保险模式,即将商业保险引入助学贷款业务。实际上,为了保证国家对贫困学生资助政策的实施,保险业于2006年就在江苏、云南等省开展了助学贷款信用保险的试点,全年共为3万多名学生提供了助学贷款保险,承担相关的保险责任达2亿元。开办助学贷款信用保险,通过投保人向保险公司交纳一定的保费,在被保险人即大学生不能按期归还贷款的本金和利息时,由保险公司先向银行赔偿,最后由保险公司向被保险人即大学生行代位追偿。^[6]

与传统的助学贷款模式相比,这一模式最大的功用在于,它能有效地化解银行因学生违约而带来的贷款风险。以前因学生违约而产生的“呆账”、“坏账”均由银行自己承担,采用了助学贷款信用保险模式以后,这些风险则可以转嫁给相关保险公司。这一将商业保险引入助学贷款业务的举措确实令人耳目一新,也确实解除了银行的后顾之忧。但就信用约束机制的设计方面,这一模式与传统模式相比,并无变化。虽然在整个借贷链条中,多了一个保险公司作为担保人,但这一担保人也并无能力来约束贷款大学生的行为,只是将“呆坏账”的追讨人由原来的银行变为了保险公司。而且,此一模式增加了贷款大学生的成本,国家助学贷款保险是一款信用保险,虽然投保人是银行,但保费是由贷款大学生分担的,在仍然无法有效约束部分缺乏诚信的大学生的情况下,最终的结果是,守信的贷款学生为失信学生买单罢了。

四、生源地信用助学贷款模式及其效果

2007年,国家着手推广生源地信用助学贷款制度,率先在江苏、重庆、湖北、陕西、甘肃5省市试点推行。2009年,政府将生源地信用贷款制度进一步推广至全国,要求全国各地普遍实施生源地贷款制度。目前,生源地信用助学贷款已经成为国家助学贷款最主要的方式。所谓生源地信用助学贷款是由学生或其合法监护人,向家庭所在地的农村信用社、银行等金融机构申请助学贷款,不需要担保或抵押,但需要承诺按期还款,并承担相关法律责任。

在生源地助学贷款模式下,家庭经济困难的大学学生是在家庭所在地的银行或农村信用合作社贷款,而家庭所在地的银行或农村信用合作社相对比较容易调查到助学贷款申请者的实际家庭经济情况,可以防止在贷款申请过程中“假贫困”现象的出现,避免贷款合同签订前逆向选择行为的发生。更为重要的是,生源地信用助学贷款制度采用了一种“新”的信用约束机制,一种“跑得了和尚跑不了庙”的约束机制。如前文所述,大学生助学贷款的贷后管理工作的难点在于大学生的流动性,贷款银行与学校往往很难掌握学生最新的就业、工作信息,无法有效地约束其行为,增大了追讨欠款的难度,而生源地助学贷款由学生家庭所在地金融机构办理,一般来说,大学生不愿因自己拖欠贷款,而影响自己与家人在当地的形象。即使贷款学生有意拖欠或恶意逃废,追讨也比较方便,其效果也较好。无论对于大学生本人,还是其家人来说,有相关机构的人员上门追讨欠款,都是一件丢脸、没有面子的事情,会遭遇极大的群体压力。而且,大学生毕业以后无论去向何方,总会与家庭保持联系,这样有利于相关机构采取跟踪管理,即使学生出现了恶意拖欠现象,也易于追讨欠款,提高还款率。

本质上而言,生源地助学贷款模式与其他模式的不同之处有两点:其一,其他模式均是以个人信用作为贷款担保,而生源地助学贷款模式则是以家庭信用作为担保。如果把家庭和大学生都作为一个经济体来进行信用评估,家庭的得分要比单个大学生高得多,家庭具有固定住所、一定财产、稳定的婚姻家庭关系等优势。一个家庭失信的可能性要比一个个体失信的可能性小得多。其二,其他模式中信用约束机制所针对的是处于“陌生人”环境中的个体,而生源地助学贷款模式则营造了一个“熟人”环境,其信用约束机制针对的是处于“熟人”社会中的一个家庭。贷款大学生之所以会失信,究其原因,就在于毕业后的大学生所面临的是一个“陌生人”环境,在这样一个环境中,“面子”、“人情”、“关系”、“闲言碎语”都不会对一个人造成很大的压力。但在一个“熟人”社会中,人们都生活在一个固定的关系网络中,一个人不讲信用,就会丢了一个家庭的脸,还可能会破坏已有的关系网络,可能会遭遇“闲言碎语”,这些都会给一个人或一个家庭带来极大的群体压力。正因如此,其在“熟人”社会中对个体的信用行为有极强的约束作用。可以这么说,生源地助学贷款制度所采用的“新”的信用约束机制,实际上是在传统中国

的乡村社会(“熟人”社会)中早已被实践了多年,且行之有效的的一套约束机制。虽然该模式也有许多方面的缺陷,如信用社存款的存期短与助学贷款期限长存在矛盾;由信用社单独审批助学贷款可能引致逆向选择和道德风险;信贷风险控制缺乏基础机制;政府贴息等政策落实机制缺失等。^[7]但就对贷款学生的信用约束方面而言,在我国还没有建立起统一的个人征信体系的时候,其效力是很强的。

信用问题不仅已经成为了国家助学贷款制度健康发展的制约瓶颈,其所产生的社会负面影响更不可忽视。恶意拖欠或逃废银行债务的行为不仅是对国家助学贷款制度的严重打击,同时也是对守信者与社会公平正义的无情摧残。反映在大学生助学贷款中的信用问题也是社会普遍信用状况的一个缩影。一个社会的信用状况与它的“保障体系”有关,也即与信用约束机制有关,其作为一种惩戒性或一种强制性手段存在,它可以确保失信付出的成本更高,促使人们守信。张静曾指出,约束人们守信的机制有三种,分别为:人际约束(关系约束)、组织约束(单位约束)和制度约束。并认为随着社会的发展,以往的两种主要社会机制——人际关系约束和组织(单位)约束的效力正在下降,适应现代社会的是制度约束,它的核心是将各类经济行动者放置在相互(权利)监督的关系中。^[8]

事实上,在国家助学贷款的制度变迁过程中,这几种机制都曾被使用,如监管式助学贷款模式中尝试使用了组织约束机制,即尝试用学校来约束贷款学生的行为,信用(无担保)助学贷款模式中则主要采用了制度约束机制,生源地助学贷款模式中主要采用的是人际约束(关系约束),但效果却好坏不一。通过前文对几种助学贷款模式的分析,我们发现,组织约束(单位约束)和制度约束的约束效力不强,而人际约束(关系约束)的效果反而较好。但这并不表明这几种约束机制的优劣,而只是意味着任何一种信用约束机制都需特定的社会结构条件与之相配合,换言之,在一个“适当”的社会环境中,一种约束机制可能发挥其巨大的约束效力,而换了一个环境,其约束效力可能就大大削弱了。

人际约束(关系约束)在“熟人”社会中,在紧密交往的关系网络中能充分发挥其效力,这就是生源地助学贷款模式取得良好效果的原因。但其缺点也是很明显的,其约束范围不能超出生活共同体。

同样如此,组织(单位)约束的效力也有其界限,即不能超越组织所辖范围,其约束效力的大小取决于两个因素:其一,该单位的角色,是指它是否承担为社会整体维持秩序的责任。其二,个人对单位的依赖程度,是指个人在本单位资源之外的选择程度,如果与个人生存攸关的需要主要来自单位分配,同时缺少其他的谋取渠道,单位对他的约束就相当有效。监管式助学贷款模式中所采用的组织约束效果之所以不好,其原因就在于超越了界限,即学生毕业以后的活动已经不是学校所能管辖的。

中国社会正逐渐转变为一个“陌生人”社会,其显著特征是流动、开放和低频率的相互接触。理论上来说,制度约束机制是与这些特征最相契合的,因为制度约束机制可以超越生活共同体,超越“熟人”圈的范围,也可以超越组织所辖范围,适用于陌生人之间。但其约束效力仍然取决于这样几个因素:其一,制度(包括配套制度)的完备性;其二,制度的执行效力;其三,社会公众对制度的认同与信任。我国与助学贷款相关的制度不完备,特别是个人信用制度不完备经常被认为是导致大学生助学贷款政策执行不顺的罪魁祸首,因此,许多专家学者都认为,建立个人信用制度是突破助学贷款中的信用“瓶颈”的最佳方法,只有建立个人信用制度,才能够有效地惩戒那些恶意拖欠或逃废银行债务的贷款学生。但需指出的是,即使有了完善的制度,即使已经建立起了完备的个人信用制度,如果不改变国人对制度的态度,制度约束机制的效力依然是有限的。中国人并不信任制度系统的正常运行及其效力,中国人所相信的是“制度是死的,人是活的”、“上有政策、下有对策”,因此在中国社会中,“变通”、“打擦边球”现象屡见不鲜。对契约的态度也是如此,签订了契约

拒不执行的数不胜数,无论在哪一种模式的国家助学贷款政策中,银行与贷款学生都是要签订合同的,但其执行情况则一直不甚理想。这固然与制度(特别是个人信用制度)不完备有关,但不可否认的是,也与国人对待制度、对待契约的观念有着密切的联系。因此,我们不仅需要尽快完善相关的制度,更需培养社会公众对制度的认同、尊重与信任。只有这样,我国的助学贷款制度才能够长期、稳定、健康地发展下去。

参考文献

- [1]王丽丽.从当前高校助学贷款的现状谈大学生的诚信教育[J].跨世纪,2008,(11).
- [2]唐跃,毛畅果.助学贷款中的信用风险及其应对策略[J].中国青年研究,2008,(8).
- [3]王静,夏庆安.我国助学贷款制度变迁的路径分析[J].宁夏大学学报:人文社会科学版,2010,(1).
- [4][5]张青枝.国家助学贷款政策的困境与出路[J].中国青年研究,2009,(2).
- [6]宋飞琼,沈红.发展生源地助学贷款面临的问题与对策[J].高等工程教育研究,2008,(1).
- [7][8]张静.信任问题[J].社会学研究,1997,(3).

责任编辑:陈国庆

(上接第29页)

项目管理者,使之在管理者与被管理者两种角色间互换体验,从而实现管理与被管理关系的和谐。

(三)角色选择与角色约束:大学生责任能力在自律与他律中提升

责任能力还有赖于大学生对角色的自由选择并进行自主培育。事实上,除了无可抛弃的他赋角色外,诸如博士、干部及其他临时角色等大都可由大学生自由选择。自由选择角色之本质乃责任认同之自由与道德选择之自由,它使大学生能最大限度地民主参与责任生成与德性修成实践。这种自由包括外在自由与内在自由,前者指学校和社会为大学生的角色选择及责任选择性生成提供诸多可能,选择的可能性越大,其外在自由就越大;而后者则彰显了大学生基于角色扮演的责任生成之能动性,它使之在角色选择可能性面前,能够以自我意志去遵循自身的需要、理想、信念和条件等因素予以价值判断和选择。当然,角色选择之自由还体现为角色期待和角色抛弃,前者旨在获取符合自身价值取向的新角色,后者旨在解除不符合自身价值取向的旧角色以更好地获取新角色,二者均应成为积极的角色选择。显然,大学生一旦自由作出角色选择,便意识到其应做此事,故亦当然地选择了该角色之责任。故必使之在民主参与角色扮演中生成责任,自主内化建构符合主流价值取向却不失个性化的德性。

诚然,角色选择自由具有相对性与有限性,因为事实上存在无可选择、不可抛弃的他赋角色,且自由选择的角色在角色责任履行上同样具有不自由性,所以角色约束是必然存在的。教育一方面要引导大学生正视人生必

须扮演的他赋角色所固有的角色约束,有效履行此等角色所承载之责任。另一方面,应尽可能对大学生所扮演的一些角色(譬如荣誉获得者、学生干部、党员、团员等)赋予必要的角色义务,予以角色约束,并采取措施有效监督其遵守执行,对违反义务者予以校纪处分,从而使之增强责任意识,逐渐养成自觉承担责任的习惯。同时要建立角色评价和激励机制,对在学生管理或团队活动中赋予了角色约束的角色扮演予以公正的角色责任绩效评价,并对评价结果予以必要的奖惩,这是大学生在义务承担中体验责任和生成责任能力的强制性他律路径。

参考文献

- [1]邱德亮.论社会角色责任与角色道德建设[D].东北师范大学博士学位论文,2007:3.
- [2][4](英)齐格蒙特·鲍曼.后现代伦理学[M].南京:江苏人民出版社,2003:22.
- [3]程东峰.角色论[J].皖西学院学报,2007,(4):1-7.
- [5]崔延强.通向宁静之路[J].哲学研究,2000,(7):48-55.
- [6](德)黑格尔.精神现象学(下卷)[M].贺麟等译.北京:商务印书馆,1979:157.
- [7](意)马志尼.论人的责任[M].吕志士译.北京:商务印书馆,1995:101.
- [8](美)里奇拉克.发现自由意志与个人责任[M].许泽民等译.贵阳:贵州人民出版社,1991:1.
- [9](德)康德.道德形而上学原理[M].苗力田译.上海:上海人民出版社,1986:6.
- [10]姜丕之,汝信.康德黑格尔研究(第一辑)[M].上海:上海人民出版社,1986:10.
- [11]夏伟东.道德本质论[M].北京:中国人民大学出版社,1991:40.

责任编辑:曾艳