

# 商业银行助学贷款的风险形成与防范机制研究

李从松<sup>1</sup>, 王伟<sup>1</sup>, 贺根庆<sup>3</sup>

(1. 景德镇陶瓷学院 工商学院 江西 景德镇 333403; 2. 包商银行 北京 10000;  
3. 清华大学 北京 10000)

**摘要:** 助学贷款是我国高等教育的重要资助体系之一。商业银行经营助学贷款具有风险大、成本高和收益低的特点。本文阐述了助学贷款政策变迁过程中商业银行的风险变化,从五个方面分析了商业银行助学贷款的风险形成机制,进而提出构建和完善商业银行助学贷款的风险防范机制。

**关键词:** 助学贷款; 商业银行; 信用风险; 风险分担; 风险防范

**中图分类号:** F832.479 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-0098(2013)05-0003-06

新中国成立以来,我国高等教育一直实行由政府财政资助的免费教育制度。1993年,高等教育逐步明确为非义务教育,大学生接受高等教育原则上应缴费。到1997年,高等教育全面实行收费制度。从1999年开始,在高等教育产业化背景下高等院校大规模扩招,大学教育逐渐由精英化教育变为大众化教育。与此同时,大学学费逐年大幅上涨。一个随之而来的问题便出现了,一些贫困家庭的学生面临没有能力缴费而无法接受高等教育的残酷现实。然而,高等教育作为具有正外部性的准公共产品,如果政府不进行有效地资助,将不利于实现教育公平、国民素质的提高和社会经济的发展。截至目前,我国对高等教育已实行“奖”、“贷”、“助”、“补”、“减”五位一体的助学体系。<sup>[1]</sup>与其他四种助学方式相比,“贷”(助学贷款)覆盖面广、资助力度大、运作市场化,成为助学体系的重要组成部分。

助学贷款<sup>①</sup>是由政府主导和推动,利用金融手段对普通高校中家庭经济困难学生发放的有偿无担保的信用贷款。1999年,助学贷款在全国8个高校密集的城市进行试点。2000年,在全国范围内全面推行。自助学贷款推出以来,受到困难学生的普遍欢迎。然而,随着第一批还款期的到来,违约率居高不下,严重影响了商业银行发放助学贷款的积极性,出现“惜贷”甚至“停贷”现象。2004年,助学贷款新政的推出,一定程度上加强了风险共担和风险补偿机制,但商业银行对助学贷款仍然持谨慎态度。本文基于商业银行助学贷款风险的视角,研究商业银行助学贷款的风险形成机制,并进而提出构建和完善商业银行助学贷款的风险防范机制。

## 一、助学贷款政策变迁中商业银行的风险演化

### (一) 助学贷款试运行(1999.6-2000.8)

在试运行阶段,国家助学贷款定为商业性贷款且纳入正常的贷款管理。经办行为指定的工商银行,贷款对象是满足经济困难、成绩较好、诚实守信等条件的全日制本专科生,贷款必须具有经办行认可的担保人提供担保。贷款期限最长不超过借款人毕业后4年,且不得办理展期,贷款利率按人行法定贷款利率执行。借款人按期付息还本,其中财政贴息50%,个人负担50%的利息和全部本金。若借款人不能按期付息还本,按

① 助学贷款包括国家助学贷款、高校利用财政资金发放的无息借款和一般性商业助学贷款,本文无特别说明,均指国家助学贷款。

收稿日期: 2013-08-24

基金项目: 国家社科基金: 大学贫困生问题对社会稳定的影响及其应急管理研究(BFA090082)

作者简介: 李从松(1964-),男,教授,博士后,研究方向为高教政策管理;王伟(1980-),男,讲师,博士,研究方向为金融监管与货币政策;贺根庆(1974-),男,博士后,研究方向为银行管理。

人行有关规定计收罚息。对于特困生,可申请特困生贷款,若确实无法提供担保,也可申请信用方式的国家助学贷款。对于特困生不能偿还部分,学校和学生贷款管理中心分别偿还 60%、40%。

由于经办行与学生之间存在严重的信息不对称,经办行难以了解学生实际情况,学生无个人信用记录。而且,贷款的第一还款来源是不确定的未来收入,贷款风险大。因此,要求担保人提供担保作为第二还款来源可以防范贷款风险,而且,财政负担整个贷款期间一半的利息,这也缓解了银行贷款风险。但由于借款人难以找到经办行认可的担保人,助学贷款业务进展缓慢,借款人的贷款需求难以得到满足。

#### (二) 助学贷款正式运行(2000.8-2004.8)

在正式运行阶段,助学贷款明确为无担保的信用贷款,实行“四定”“三考核”制度<sup>①</sup>。助学贷款由 8 个试点城市扩至全国,经办行由工商银行扩至四大行,贷款对象扩至本专科生和研究生,贷款需要见证人,但不必承担担保责任。贷款期限最长不超过八年,但经申请可展期,贷款利率仍按人行的同期限贷款利率执行且不上浮。若借款人不能按期归还贷款本息,将按规定计收罚息;对逾期一年且借款人未提出展期,将在其学校或相关媒体上公布其身份信息。对于商业银行发放助学贷款形成的呆坏账,经各商业银行总行核实后,按实际发生额在所得税前核销,只要经办行和经办人员合法合规操作,不追究其责任。

国家通过明确助学贷款为无担保的信用贷款,而且取消介绍人和见证人的担保职责,助学贷款的需求大幅增加,但这大大提高了商业银行的风险。2003 年 8 月,为抑制不良贷款的增长,人民银行出台了“双 20 标准”<sup>②</sup>,助学贷款出现大面积停贷。2004 年 1 月,为扭转助学贷款业务陷入停滞不前的局面,人民银行停止执行“双 20 标准”。总之,商业银行经营助学贷款更多的是被动之举,助学贷款业务的商业性降低,政策性明显加强,需要承担更多的风险。

#### (三) 助学贷款发展完善(2004.8-至今)

为促进助学贷款更好地满足困难学生需要和更大程度地降低贷款风险,国家出台了《关于进一步完善国家助学贷款工作的若干意见》,进一步完善了助学贷款政策,改革了助学贷款实施机制,完善了风险防范与补偿机制。

改革了财政贴息方式:财政贴息由整个贷款期间的 50% 改为在校期间的 100%。延长贷款期限和变更还款方式:由毕业后立即偿还本金、4 年内还清改为视就业情况毕业后 1 至 2 年内开始还贷、6 年内还清。经办行由指定改为招投标方法确定,对高校实行借款总额包干方法来确定贷款总额。人民银行、经办行、国家助学贷款管理中心和高校加强贷后的信息管理,建立还款约束机制。根据风险分担原则,建立了风险补偿机制,风险补偿专项资金由财政和高校各承担 50%。

针对商业银行对助学贷款“惜贷”甚至“停贷”的现象,国家进一步完善助学贷款工作。延长了贷款期限和变更了本金还款方式,减轻了学生的还款压力。建立了风险补偿机制,加强了政府和高校的风险分担职能。这些措施在一定程度上降低了商业银行的风险,但商业银行对助学贷款的热情仍不高,各地招投标常出现流拍现象。这一阶段,助学贷款业务整体进展仍不大,因为仍无法从根本上解决助学贷款风险与收益不匹配的内在特点。

## 二、商业银行助学贷款的风险形成机制

在经营助学贷款过程中,商业银行面临信用风险、流动性风险和操作风险等风险,其中信用风险无疑是最主要的风险。信用风险也称为违约风险,是指申请助学贷款学生没按照合同约定按期付息还本。助学贷款违约的根源在于还款能力或还款意愿不足,主要包括主动违约和被动违约两种类型。主动违约是指学生毕业后具有还款能力而无还款意愿,明显表现为恶意拖欠。被动违约是指学生毕业后处于失业状态或收入水平低下,虽有还款意愿但无还款能力,明显表现为心有余而力不足。

<sup>①</sup> “四定”“三考核”制度,即定学校、定范围、定额度、定银行,并对经办行的助学贷款按月考核申请人数和申请金额、审批人数和合同金额、实际发放人数和发放金额。

<sup>②</sup> 双 20 标准,即违约率达到 20% 且违约人数达到 20,经办行可停发贷款。

### (一) 严重的信息不对称

助学贷款是由经济困难学生提出申请,经学校初审后再由商业银行审核发放的无担保的信用贷款。在经营助学贷款过程中,商业银行与学生之间存在严重的信息不对称。第一,缺乏学生的个人信用记录作为商业银行贷款资格的重要依据。对于刚从高中考入大学的学生而言,几乎没有与银行发生贷款、透支或办理信用卡等活动,无法查询个人信用记录。<sup>[2]</sup>第二,商业银行难以辨别每个学生具体的风险类型。对于学生提交的格式化的助学贷款申请,学校难以识别其中的真假信息,商业银行更无法有效地辨别每个学生的具体风险信息,这包括学生的道德品质、贷款动机和还款意愿等信息。商业银行只能大体根据以往的助学贷款经验和不同层次学校不同专业学生未来就业的预期来判断学生的平均还款能力和还款意愿,即平均风险状况。然而,在国家控制贷款利率的情形下,贷款需求将大于贷款供给。在缺乏每个学生具体风险类型的情况下,贷款的审批带有一定的随机性。从而造成风险大的借款人有可能申请到贷款,而风险小的借款人有可能申请不到借款,形成助学贷款市场的逆向选择。第三,商业银行贷款后难以持续跟踪学生。特别是大学生毕业后,助学贷款开始进入还款期。由于流动性大,大学生可能会在各地频繁更换工作。如果大学生不主动按期还款,商业银行将难以及时联系上本人,更不知道他的收入状况。若缺乏有效的还款激励和约束机制,即使联系上了也可能故意拖欠。

### (二) 不合理的风险分担机制

在助学贷款活动中,参与主体主要包括政府、商业银行、高校和学生四类。就目前的助学贷款政策而言,学生在校期间的利息由政府财政100%补贴,毕业后的本息由学生全额支付。也就是说,除了出现中途离校学生(休学、退学、转学或出国留学)等情况,助学贷款的风险在学生毕业后才会逐渐显现。由于出现高违约率现象,国家出台了风险补偿机制来弥补商业银行。国家规定风险补偿金的最高比例为15%,具体的风险补偿金比例由招标确定。实际上,助学贷款的违约率往往要高于15%,商业银行并不愿意投标并发放助学贷款。

按照风险共担原则,风险补偿金由财政和高校各负担50%,对于违约率超过风险补偿金比例的部分,由银行和高校分摊,每个省规定的具体分担比例有所不同。对于违约风险,应由政府、银行和高校分担。在助学贷款业务中,助学贷款作为一项政策性强的贷款,政府负担贷款贴息和风险补偿金的50%。高校作为银行和学生的“中介”,协助银行做好贷前初审和贷后催款等责任,并不愿意承担学生违约责任。最后,超过风险补偿金的违约损失均由银行承担。

### (三) 就业的不确定性和担保机制的缺失

高校大规模的扩招提供了更多人接受高等教育的机会,提高了国民的整体素质。家长普遍希望大学生通过接受高等教育,毕业后可以找到更好的工作。可如今,很多大学生一毕业就面临失业的残酷现实。造成大学生就业难的主要原因在于:一是高校的快速扩招带来每年近700万的毕业生<sup>①</sup>;二是我国现有的产业结构格局决定了对劳动力的需求层次不高。当然,也存在高校教育培养与市场脱节、劳动力市场不完善等因素。如今大学生就业,不仅拼的是学校、专业、学习成绩和综合素质,有时拼的更是经济实力和各种社会关系。贫困大学生出身往往来自农村或城市下岗工人家庭,家庭经济困难,社会关系不广泛和社会资本匮乏。因此,对于贫困大学生来说,就业更是难上加难。

助学贷款的试点阶段是作为商业银行的一项商业性贷款,需要提供担保人且纳入正常的贷款管理。但由于借款人难以找到认可的担保人,助学贷款业务难以开展。随后,国家取消了要求担保的规定,助学贷款需求马上得到释放。大学生申请时只需承诺按期还款,商业银行以未来不确定的收入作为唯一的还款来源。在我国信用体系不完善的背景下,缺乏有效的还款激励约束机制,商业银行的风险明显加大。

### (四) 不完善的社会约束机制

在开展助学贷款活动中,银行与学生之间存在严重的信息不对称,银行难以有效辨别贫困生身份和了解其借款动机、还款意愿。在申请贷款的学生中,一部分是主观上将来确实想还款,一部分学生是主观上就不

① 教育部数据:2012年和2013年全国普通高校毕业生人数分别为680万和699万。

打算还款,还有一部分学生对于将来还款与否没有明确的想法,抱着先借再说的心态。学生能不能按期还款,取决于其还款能力和还款意愿。<sup>[3]</sup>违约的出现,要么是没有还款能力要么是无还款意愿或两者皆无。对于无还款意愿的学生,为什么敢于违约?无非是违约成本低的缘故。

借款人如果违约,将主要承担以下违约责任:(1)经办行将计收罚息并将其违约行为载入个人征信系统,金融机构不再为其办理新的授信业务;(2)经办行将连续拖欠超过一年且不主动联系学生的个人信息报送国家助学贷款管理中心。国家助学贷款管理中心和经办行有权在新闻媒体及全国高校毕业生学历查询系统公布违约学生的个人信息及具体违约行为;(3)对于严重违约行为,经办行将向法院起诉借款学生。其中,计收罚息是一种短期的经济惩罚,而载入个人征信系统并停止对其授信是一种长期的经济“制裁”,其效用的发挥取决于个人征信系统的完善程度。而公告和起诉主要是一种声誉损失,其效用的发挥在于是否存在强大的道德约束和法律威慑。

由于信用体系不完善,我国信用制度、法律制度、道德规范对违约者的威慑惩罚不足。一方面,信用制度的不健全使个人信用信息没能及时地向个人征信中心传递和在全国金融机构间共享。同时,违约者对信用记录重要性认识不足或存在一定的侥幸心理,以为只要不在办理助学贷款银行申请授信就不受影响。另一方面,在我国经济快速发展的同时,整个社会出现道德滑坡和法制建设滞后的现象。个人诚信意识淡薄,缺乏内在的强大约束。法制建设也没能及时跟上,如果银行走法律程序行使债权保护,程序复杂,耗时长,判决难以执行,回款效果不佳,很少真正起诉学生,法律威慑力不够。总之,正是由于缺乏强有力的内在和外在约束,违约成本低,导致了违约现象的频发。

#### (五) 政策性业务与商业性目标的冲突

助学贷款是一项由政府推动和主导的政策性强的业务,并不受到商业银行的欢迎,根源在于助学贷款的政策性与商业银行的商业性目标相悖。<sup>[4]</sup>商业银行是以盈利为目的通过吸收存款并发放贷款为主要业务的风险管理机构。在经营业务过程中,商业银行要遵循“安全性”、“流动性”和“盈利性”的原则。

安全性原则要求商业银行在经营过程中尽量避免各种不确定因素的影响,以保证本金的安全。助学贷款从发放到回收要长达 10 年的时间,这期间面临很多的不确定性,比如学生能否顺利毕业、毕业后能否找到工作、工作是否稳定、收入能否承受还贷压力,还有是否会发生其他意外等等。对于银行来说,以未来收入作为唯一的还款来源,面临的最大的不确定性来自于未来收入的高低。在大学生整体就业状况不佳的情况下,毕业后的未来收入不容乐观。流动性是指商业银行能够随时满足客户提现和必要贷款需求的支付能力,包括资产的流动性和负债的流动性。助学贷款的期限长达 10 年,其流动性差,在流动性不足的情况下,商业银行难以变现助学贷款以满足流动性需求。盈利性是指商业银行在满足安全性和流动性情况下,尽可能地追求利润最大化。事实证明,与一般的贷款业务相比,助学贷款的高违约率使商业银行承担更多的风险损失。

### 三、构建和完善商业银行助学贷款的风险防范机制

助学贷款是商业银行充分利用市场机制和信用机制支持高等教育发展的无担保信用贷款。助学贷款本身具有风险大、收益低、期限长、流动性差的特点,这不符合商业银行的“三性”经营原则。但是,助学贷款具有不可替代的重要作用,与其他资助政策共同形成一个有机的体系。因此,为了使商业银行真正愿意开展助学贷款业务,构建和完善风险防范机制是关键的一个环节。

#### (一) 加强个人征信系统的信用信息采集与应用

为构建诚实守信的社会氛围,形成鼓励守信、惩戒失信的社会机制,需要健全个人征信系统。完善的个人征信系统,有助于缓解信息不对称和加强社会约束机制。个人征信系统是直接面向全国采集数据(包括身份信息、贷款还款记录和信用卡情况),形成集中的个人信息数据库。作为个人信用信息的共享平台,依法向全国各机构和个人提供个人信用查询服务。个人征信系统依法记录个人信用信息,提供个人信用报告,具有风险警示、定位、威慑和惩戒功能。<sup>[5]</sup>为充分发挥个人征信系统在助学贷款中的作用,需要从以下两个方面加以完善:

第一,在信用信息采集时,个人征信系统要适度扩大信息采集的对象和加快信息更新的频率。不仅要采

集借款学生本人的基础信息,同时也可采集其家庭主要成员的基础信息,以便及时联系上借款学生,并督促其还款。同时,商业银行要及时准确完整地把个人信用信息上传至个人征信系统。第二,增强个人征信系统应用的广度和深度。加快建设覆盖城乡的个人征信系统,推动信用信息在全国范围内的互联互通。商业银行在提供房贷、车贷、信用卡等授信业务时须查询个人信用报告,而且,在国家单位招聘、干部选拔、职务晋升等也可依法查询个人信用报告作为重要参考。对已在国家机关、事业单位和国有企业等单位就职的人员进行解聘或降职处理。

#### (二) 完善多元化的风险分担机制

助学贷款是政府为资助高等教育自上而下主导和推动的一项政策性强的贷款。通过开展助学贷款,维护了教育公平,让贫困生接受了高等教育,维持了学校有序运转,提高了国民整体素质,也拓展了银行业务。应该说,如果助学贷款良性运转,有利于学生、高校、政府和银行。当然,如果出现学生高违约风险,除了加强还款约束机制外,也应当有政府、高校和银行分担风险。政府是委托人,银行和高校分别作为代理人,应按照“谁受益谁承担”、“权责利统一”和“风险收益匹配”的原则,政府作为公共产品的提供者应当承担大部分风险损失,银行分担与其收益相当的风险,高校要深度参与贷前审查和贷后回收承担高违约率的经济责任,引入回款激励约束机制,对于实际违约率低于风险补偿金比例的部分,对高校进行返还。

助学贷款管理中心调查历年助学贷款发放和回款情况,根据各省助学贷款的实际违约率,适当上调整风险补偿金比例。有三个方案可供选择:一是风险补偿金由政府财政100%负担,对于实际违约率高于风险补偿金比例的部分,由高校和银行按比例分担。二是风险补偿金仍由政府财政和高校各负担50%,对于超过风险补偿金比例的部分,由财政和银行分担。三是建立政策性担保机构,引入担保机制。风险补偿金仍由政府财政和高校各负担50%,实际违约率高于风险补偿金部分,由担保机构和银行分担,担保机构对违约损失进行不完全担保,可对高校和银行建立回款激励约束机制。

#### (三) 健全就业促进体系

助学贷款违约的客观原因就是大学生就业难、收入低和负担重。切实解决大学生就业难问题是缓解助学贷款违约的关键。这是个系统工程,需要政府、高校、学生各方明确职责,共同努力以促进大学生就业。

政府的主要职责是创造更多适合大学生就业的工作岗位、搭建供需见面平台以及提供就业培训。我国需要逐渐改变在国际分工格局中的地位,加快转变经济增长方式和调整产业结构,推进区域经济协调发展和维护区域教育公平,继续推进投融资体制改革,加快先进制造业和现代服务业发展。政府通过制定优惠的财税、金融和贸易政策,鼓励企事业单位吸纳应届大学生就业。同时,人力资源管理部门要定期组织企事业单位和大学生供需见面会,提供有针对性的就业培训,实现供需的无缝对接。

高校的主要职责是培养国家和社会所需要的高素质人才。为此高校要以学生为中心,面向市场,逐步完善人才培养机制,优化课程设置和培养目标,注重理论与实践结合,多渠道为学生提供实习和实践机会,实现校企的有效对接。同时,高校要加强就业指导,帮助大学生树立正确的求职观念。

对于大学生自身而言,除了要学好专业知识外,多增加社会实践机会,提高自身的综合能力和竞争力,摒弃“学而优则仕”、“天之骄子”等心态,鼓励到中小企业和非公有制企业就业,理性选择就业区域,力争先就业后择业,鼓励自主创业。

#### (四) 创新助学贷款还款机制

在目前的助学贷款政策中,还款方式比较单一,难以同每个学生的实际还款能力相匹配,这在一定程度上会导致违约的发生。第一,适当延长还款期限和增加还款豁免期规定。因还款期限越长,虽利息总额增加,但每期还款压力会明显减轻。国外助学贷款大多为5-20年的中长期贷款,可考虑10年、15年或20年的贷款期限。对于因短期失业等因素确实无法按合同按期还款的大学生,准予其1至2年的延缓还贷申请。第二,创新助学贷款还款方式。<sup>[6]</sup>目前,我国普遍采取按期等额本息还款法和等额本金还款法。第一种还款方式下每期还款金额相同,第二种还款方式下每期还款金额递减。这两种方式的还款压力与大学生毕业后的收入不匹配。一般地,毕业早期收入低,生活负担重,此后大学生收入应该是逐年增长,可考虑递增还款方式或收入相关型还款方式,使还款压力与收入相匹配。第三,鼓励提前还贷。对于部分有能力提前还清贷款

的学生,给予一定比例的折扣作为奖励。第四,完善助学贷款代偿办法。对于毕业后主动到中西部和艰苦边远地区基层单位就业且服务期在3年以上,不论是否是隶属于中央部委院校学生,均可由国家实行代偿。

#### (五) 构建政策性业务与商业性目标相兼容的平衡机制

助学贷款是一项风险大、成本高、收益低的政策性强的贷款,不符合商业银行的经营原则。在经营助学贷款过程中,为了实现政策性业务与商业性目标相兼容,应实施一定的利益补偿或风险降低机制,以实现收益与风险相匹配。

第一,国家参照市场利率进行利率补贴。作为一项风险大的业务,本应该提供相应的担保,而且需要提高利率以补偿风险。但由于存在严重的逆向选择和道德风险,在缺乏有效担保的情形下提高利率有可能使风险提高,收益反而下降。因此,为了不增加借款学生负担,除了免征利息收入营业税以外,国家可额外进行利率补贴。第二,简化助学贷款呆坏账核销手续。对助学贷款单列科目反映和单独统计,对助学贷款形成的不良资产与其他不良资产分开,不良资产率不应高于4%和不良贷款率不应高于5%的规定。第三,推广商业保险,转移商业银行风险。商业银行向保险公司投保并采用风险补偿金支付保险费,如果出现学生违约,将由保险公司赔付。

#### 参考文献:

- [1] 沈红. 华中科技大学教育科学研究院学生贷款研究十年述评[J]. 高等教育研究, 2010(9): 65-73.
- [2] 孙晓静. 我国国家助学贷款风险分担机制评析[J]. 高教探索, 2006(4): 29-31.
- [3] 郭荣华, 龚欣, 杜美妮. 新视角透视国家助学贷款违约原因[J]. 教育科学, 2006(6): 65-69.
- [4] 范淑芳, 王桂贤. 国家助学贷款中参与各方利益与风险的博弈分析[J]. 内蒙古财经学院学报, 2005(6): 57-61.
- [5] 吴思孝. 个人征信系统在国家助学贷款风险防范中的功能——以湛江为例[J]. 南方金融, 2008(4): 66-67.
- [6] 何虹. 国外助学贷款风险防范机制经验及对我国的启示[J]. 金融纵横, 2012(10): 68-70.

## The Study on the Risk Formation and Prevention Mechanism of the Student Loan of Commercial Bank

LI Congsong<sup>1</sup>, WANG Wei<sup>1</sup>, HE Genqing<sup>3</sup>

(1. School of Business and Administration, Jingdezhen Ceramic of Institute, Jingdezhen, Jiangxi 333403;  
2. Baotou Commercial Bank, Beijing 100000; 3. Tsinghua University, Beijing 100000, China)

**Abstract:** Student loan is one of the important funding systems for higher education in China. Commercial bank management student loans are of the characteristics of huge risk, high cost and low benefit. The paper describes the risk change of commercial bank in the changing process of student loan policy, analyzes the risk formation mechanisms of student loan of commercial banks from five aspects, and then proposes risk prevention mechanism of construction and perfecting of student loan for commercial banks.

**Key words:** student loan; commercial banks; credit risk; risk-sharing; risk prevention

(责任编辑: 黎芳)