

国家助学贷款“河南模式”调研报告*

财政部财政科学研究所 冯 莉 孟翠莲 傅志华

国家助学贷款制度是一个集福利、教育和金融的混合政策工具。自 1998 年我国推行国家助学贷款制度以来,对贫困大学生顺利完成学业起到了积极作用。

2004 年末河南省教育厅和国家开发银行河南省分行的合作与创新,比较成功地探索出了一套国家助学贷款的“河南模式”,使河南省 2005 ~ 2007 年三年间贷款发放量居全国各省、市、自治区首位。教育部、银监会、国家开发银行已决定在全国地方所属高校推广国家助学贷款的“河南模式”。本调查报告通过实地调查(包括设计问卷调查)对“河南模式”进行了剖析,对如何完善这一模式做了必要的思考和分析,提出了建立中国教育金融框架的大体思路及相关政策建议。

一、国家助学贷款工作的发展历程

我国高校贫困生助学贷款工作最初只是高校对经济困难学生资助的一项补充措施。作为资助体系主体部分的国家助学贷款起始于 1999 年,从那时起到现在,我国的国家助学贷款工作大体经历了以下三个阶段。

第一阶段:政府大力推动国家助学贷款工作,但商业银行的“逐利”目标和国家助学贷款的“助学”目标之间的矛盾显示了当时机制层面存在的问题。从 1999 年 9 月 1 日起,在北京、上海等 8 个城市的普通高校进行国家助学贷款制度试点。到 2000 年,中央加大了此项工作的力

度,将国家助学贷款由 8 个试点城市扩大到全国。1997 年到 2003 年期间,国家领导人高度重视,国务院分管领导关于国家助学贷款的批示达 40 多次。教育、财政和金融等部门也作出了艰苦努力。从实际情况看,国家助学贷款的确解决了部分贫困家庭学生的学习和生活问题,促进了高校改革发展,维护了社会稳定大局。截止到 2003 年 12 月,全国累计审批贷款合同额 65.2 亿元,资助学生 79.1 万人。但是这远没有满足贫困家庭学生的需要,远没有达到最初设计的政策目标。分析其原因,商业化转型中的商业银行在追求利润、回避风险的本能选择中缺乏对高风险、高成本、低收益助学贷款工作的积极性是国家助学贷款工作进展不畅的主要原因。

第二阶段:2004 年 6 月,教育部、财政部、人民银行、银监会发布了《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设计进行了重大调整。表现在五个方面:(1)学生在校期间免交贷款利息;(2)还贷期限由原来的 4 年延长至 6 年;(3)通过招标选择贷款经办银行,而限于国有商业银行;(4)加大学生还款的监管力度,违约借款学生的名单将曝光;(5)设立贷款风险补偿资金。其中,最具有实质意义的是引入市场化机制,设立风险补偿金来弥补商业银行的利益和风险,并采取各大商业银行竞标的方式,该风险补偿金由地方财政和高校各

* 感谢河南省财政科学研究所为本调研提供的支持和帮助。

承担一半。这些措施表明国家助学贷款工作已从建立机制的层面不断完善,但并未从根本上解决商业银行的风险成本问题,国家助学贷款工作进展仍然相对比较缓慢。分析其原因,相对于 15%的风险补偿金而言,高校学生的助学贷款成本高、工作量大、不确定因素多,商业银行仍缺乏内在的积极性;新机制下,高校要为国家助学贷款支付相应的风险补偿金,这就意味着学生助学贷款人数越多,高校需要拿出的风险补偿金越多,本来遭遇学生规模扩张、财政投入不足、学校经费紧张、贫困学生越来越多的高等学校面临极大的资金压力。很多地方出现了助学贷款招投标业务流标,高校一方面大量学生欠缴学费,学校财政紧张;另一方面又出现高校的“惜贷”现象。

第三阶段:为进一步落实和完善国家助学贷款工作,解决部分省份国家助学贷款因商业银行招标流标或工作失效造成高校贫困学生就学难的问题,银监会先后批准政策性银行国家开发银行在河南、山西、青海和内蒙古 4 省(自治区)开展了国家助学贷款业务试点。截至 2006 年 6 月末,国家开发银行对 117 所高校 15 万名贫困学生发放助学贷款 7.2 亿元,有效缓解了当地贫困学生就学难的问题,赢得了当地政府和各界的高度评价。随着试点工作的积极推进,有不少省份陆续提出希望国家开发银行能在当地开展国家助学贷款业务。2006 年 9 月,银监会批准国家开发银行在不与商业银行竞争和填补空白的前提下,应当地政府或教育部门要求,对商业银行不愿介入或中途退出、出现流标、助学贷款业务存在空白等的高校开展国家助学贷款业务。银监会同时要求国家开发银行按市场原则对国家助学贷款业务实行分账管理,单独核算,严格遵循拾遗补缺的原则,避免与商业银行发生竞争,并且加强有关风险管理,建立切实可行的贷款激励约束机制,完善风险防范和补偿机制。国

家开发银行作为政策性银行对于国家助学贷款工作的推动和此项工作的真正落实起到了关键性的作用。

从河南的情况来看,其国家助学贷款各级工作机构健全,各项规章制度较完善,工作运行状态良好。这完全得益于河南省教育厅与国家开发银行河南省分行的合作与创新,这一合作与创新致力于解决国家助学贷款的运行机制问题,被国内主流媒体赞誉为国家助学贷款的“河南模式”。鉴于一些省份国家助学贷款工作举步维艰,教育部、银监会、国家开发银行已决定在全国地方所属高校推广国家助学贷款的“河南模式”。温家宝等领导同志先后作出重要批示,给予充分肯定并提出明确要求。

二、“河南模式”的探索和主要思路

(一)河南助学贷款工作的困境和探索。

2004 年 6 月,新的国家助学贷款政策出台后,河南省及时制定实施意见,组织招标投标工作。但由于各商业银行要求的风险补偿金比例过高,且对高校提出许多附加条件,致使国家助学贷款招标业务以流标而告终。针对这一情况,河南省教育厅助贷中心进行了全面深入的调查、分析,得出三条结论:一是国家助学贷款的实际违约率低于商业银行的统计数据;二是高校通过加强管理可以大幅度降低违约率;三是在目前国家个人信用体系尚未完善的情况下,经办银行很难对贷款学生进行有效的管理,只有充分发挥学校的积极性和主动性,加强管理,才能推进国家助学贷款业务的持续健康开展。

在深入调查和广泛征求高校意见的基础上,河南省教育厅贷款管理中心大胆提出了新的风险金补偿方案,其核心是要求高校深度参与国家助学贷款的管理。若学生违约额超过省政府批准的 15% 的补偿比例,超出部分全部由高校负担。若违约额低于省政府批准的 15%,那么高

校应承担的风险补偿金可以少拿或不拿。该方案可从根本上消除经办银行的风险顾虑,加大了学校的责任,但仍未得到商业银行的积极响应。究其原因,除了违约风险之外,管理难度大、管理成本高、经济效益差也是原因的重要方面。

针对商业银行不积极参与国家助学贷款工作的现状,国家开发银行大力支持和指导河南省分行积极介入国家助学贷款工作。开发银行以其主动、专业、严谨的工作,不仅使河南的国家助学贷款工作有了突破性进展,而且双方密切合作,在新机制的构建和完善中发挥了重要的作用。如助学贷款违约额低于 15% 的风险补偿金以内的部分,开发银行表示可以不要,用于(按相应比例)奖励助学贷款工作做得好的高校;助学贷款违约额高于 15% 的风险补偿金以外的部分,开发银行愿意与高校共同分担,并提出省教育贷款管理中心也要承担一定比例的风险等。国家助学贷款“河南模式”逐步形成。

(二)助学贷款“河南模式”的主要内容。

1. 合理确定风险补偿金的比例。国家对助学贷款风险补偿金的招投标规定有标底,河南省政府定的上限是 15%。经反复磋商,省教育厅学贷中心把风险补偿金定为 14%,其中 7%由省财政支付,7%由贷款的高校支付。

2. 高校全面参与国家助学贷款的管理。以前国家助学贷款的审发和管理都是由银行直接进行,学校只是辅助。面对几万、十几万甚至几十万名的学生,银行方面确实存在成本高、工作量大、业务琐碎、审批时间长、后续管理与学生严重“脱节”等问题。银行有管理的责任但没有管理的手段,学校有管理的手段但没有管理的责任。由于学校的全面参与,国家助学贷款的发放和管理、风险的防范和控制都有了明显的改善。

3. 将风险补偿金的支付与高校贷款管理工作的绩效挂钩。风险补偿金不是直接支付给经

办银行,而是改为每年按比例划入设在开发银行的专门账户,由双方共同管理。学校作为助学贷款管理的主体,如果管理得好,助学贷款违约额低于 14% 的风险补偿金,其剩余部分全部奖励给高校;如果管理得不好,助学贷款违约额超过 14% 的风险补偿金,学校不仅要如数缴出风险补偿金,而且还要承担高出部分的 50%。这对学校来说,既有增大风险的压力,又有加强管理的动力。同时,省教育贷款管理中心作为管理的一方,也要承担超出 14% 风险补偿金部分的 10%。这样,风险补偿金管理机制的内容实际上已发生了变化,不再是一付了之,而是具有了激励和约束机制的丰富内涵。

4. 建立“两个管理平台”委托“一家代理行”。即以省教育贷款管理中心为管理平台,统一管理全省的国家助学贷款业务;以各高校助学贷款管理中心为操作平台,全面管理学生贷款的受理、审核、汇总、合同签订、贷款本息催收、贷款信息管理及学生的诚信教育等具体事宜,并且明确了学校内部必须建立“三级工作体系”,即学校助学贷款工作领导小组、学校助学贷款管理中心、院系助学贷款工作组。同时委托省农行为代理行,具体负责办理学生卡、发放助学贷款、结算利息和贷款本息的扣划等业务。开发银行按贷款发放金额的 0.4% 支付代理手续费。

5. 建立国家助学贷款计算机管理信息系统。由于国家助学贷款涉及的人越来越多、且业务量大、时间跨度长,而开发银行没有现成的管理系统,省农行的管理系统无法满足国家助学贷款管理模式的需要,所以必须单独建立国家助学贷款计算机网络管理信息系统,为业务的持续开展提供技术支撑。该系统不仅要满足国家助学贷款业务管理的要求,又要能够与中国人民银行个人信用信息系统、教育部等有关部门信息系统相关数据的衔接。目前,该信息系统已投入使用

并实现对接。

三、“河南模式”的运行状况

到 2006年底,河南省高等学校学生人数共 32.7万人,其中,本科生 14.6万人,各类专科生 18.1万人。由河南省教育厅和国家开发银行河南省分行共同建立的国家助学贷款运行机制,已经历了三年多的实践。为了对这一模式运行以来的总体情况有一全面的了解,我们首先对河南省教育厅、河南省教育贷款管理中心、河南省财政厅、国家开发银行河南省分行、河南省农业银行以及各高校主管部门进行了实际走访调研;其次选取河南省不同类型三所具有代表性的高校进行调查问卷,共发放 1100份《河南省高等院校学生助学贷款情况调查问卷》,其中有效问卷 1008份。这三所高校分别是:郑州大学——河南省唯一一所国家“211工程”重点建设高校,是河南省人民政府与教育部共建高校;洛阳师范学院——省属普通高等师范本科院校;黄河水利职业技术学院——普通高等职业专科院校。

根据河南省在校大学生人数的情况:(1)专科人数最多(18.1万),所以我们发放问卷 500份(有效问卷 415份);(2)省属普通高校人数 14.6万,发放问卷 400份(有效问卷 400份);(3)国家“211工程”重点院校只有郑州大学,普通本科生和研究生共 4万余人,发放问卷 200份(有效问卷 193份)。调查问卷采取在各专业、各班级随机抽取方式。

(一)河南省国家助学贷款的发放情况。

河南省按新的贷款模式在 2005~2007年三年间共向全省高校 35.2万名家庭经济困难学生发放国家助学贷款 16.6亿元,贷款发放量居全国各省市首位。2007年 11月 8日至 9日河南高校 2007~2008学年度国家助学贷款 5.5亿元陆续发放到全省高校 11.6万名家庭经济困难学生手中。

在我们对河南省高校助学贷款情况的调查中发现:(见表 1)学生中 3/4来自农村,对负担大学期间费用感到有很大困难的学生占调查总人数 38.49%,有一定困难的学生占 53.37%,总体家庭经济困难学生占调查总人数的 91.87%;申请国家助学贷款的学生占调查总人数的 76.98%,而获得贷款的学生占调查总人数的 61.41%,其中,在三所学校中郑州大学贷款获得率最高,达到 73.38%。总体来看,河南省助学贷款发放渠道通畅,近 2/3的家庭经济困难学生的贷款需求基本得到了满足。

(二)河南省国家助学贷款的回收情况。

2004年实行新政策以来,目前还没有进入还款期,故回收率还无法统计。但到 2007年 10月底,全省高校按新的贷款模式已毕业的贷款学生达 5.2万人,贷款金额 3.5亿元,其中 2.8万人已提前归还贷款 1.7亿元,提前还款率达到 49%。

从以前的情况来看,洛阳师范学院,自 2000~2007年累计发放国家助学贷款 6500余万元,资助了 11 730名家庭经济困难学子顺利完成学业。8年来未出现一例本息违约现象,无一笔贷款沉积,提前还款率超过 56%,到期还款率高达 100%。郑州大学首批进入还息阶段的 2006届毕业生其中有 15名同学未按规定偿还利息,违约率为 3.9%。黄河水利职业技术学院,在 2000年到 2003年上半年,中国农业银行共为其发放国家助学贷款五批 852人,出现了违约率为 14%,追缴困难的情况。

但是,我们在调查中发现,产生还款违约和拖欠贷款的一个重要原因是:学生还款能力有限,如就业困难、收入水平低等。有占调查总人数 41.67%的学生没有及时还款是由于毕业后没有找到理想工作,无固定经济来源;工作后,收入太低,无力还款的占调查总人数的 34.52%

(见表 2)。恶意不还、不与银行联系者只占调查学生总数的不足 7%。

另外,通过调查发现,学生的还款意愿非常强烈,贷款回收应该说呈现了良好的发展势头。调查结果显示:河南省申请助学贷款的大学生毕业后愿意还款的占总调查人数的 88.29% (详细情况见表 3)。

(三)河南省对国家助学贷款知识的普及情况。

河南省教育贷款管理中心为了进一步加大对国家助学贷款政策的宣传和金融常识教育的力度,会同国家开发银行、中国人民银行等有关部门,通过编写宣传资料、组织讲座、开展演讲等多种形式,在高校广泛开展国家助学贷款政策宣传工作和金融知识教育。

表 1 学生可获得助学贷款的基本情况 %

项目	郑州大学		洛阳师范学院		黄河水利职业技术学院		合计	
	人数(人)	比例	人数(人)	比例	人数(人)	比例	人数(人)	比例
参加问卷人数	193	100	400	100	415	100	1008	100
生源地为农村	153	79.27	248	62.00	349	84.10	750	74.40
家庭经济困难	180	93.26	321	80.25	402	96.87	926	91.87
申请国家助学贷款	161	83.42	327	81.75	288	69.40	776	76.98
获得助学贷款	142	73.38	263	65.75	214	51.57	619	61.41

说明:其中家庭经济困难包括有很大困难和有一定困难两种情况。

资料来源:赴河南省教育贷款管理中心和相关高校调研数据汇总整理。

表 2 学生还款违约的原因调查 人

项目	不知如何办理 还款手续		毕业后没与 银行联系		无理想工作和 固定经济来源		工作收入低 无力还贷		有意违约认为 法不责众		其他	
	人数	比例(%)	人数	比例(%)	人数	比例(%)	人数	比例(%)	人数	比例(%)	人数	比例(%)
没有及时还款的原因	160	15.87	57	5.65	420	41.67	348	34.52	10	0.99	44	4.37

说明:由于学生调查问卷可做多项选择,实际违约原因也可能包括很多方面,故各种情况下的人数总和可能会大于被调查学生总数。

资料来源:赴河南省教育贷款管理中心和相关高校调研数据汇总整理。

表 3 学生的还款意愿情况 人

项目	愿意		不愿意		视情况而定	
	人数	比例(%)	人数	比例(%)	人数	比例(%)
毕业后是否愿意及时还贷	890	88.29	32	3.17	86	8.53

资料来源:赴河南省教育贷款管理中心和相关高校调研数据汇总整理。

其中,郑州大学每年都随录取通知书向每一位新生发放国家助学贷款宣传手册,针对各院系全体学生和辅导员多次举办国家助学贷款政策宣传和操作流程的培训会议,通过网上问答、大型展板巡回展览宣传国家助学贷款政策普及金融知识,使家庭经济困难学生及时准确了解国家助学贷款的方针政策,熟悉申请与办理程序及要求。

我们对河南省高校学生的调查中发现,对国家助学贷款非常了解的占调查总人数的 31.94%、了解一些的占 51.29%,不了解或没听说过的共占不足 17% (见表 4)。总体来看,随着国家助学贷款政策宣传和金融知识的普及,大多数大学生对国家助学贷款有了一定的了解。

(四)河南省高校进行诚信教育的情况。

为增强大学生合理申贷、诚信还贷意识,河南省教育厅采取各种形式对学生进行诚信教育。其中,2006年发出了“诚信校园行”河南省大学生演讲大赛实施方案的通知。对此,各高校都结合本校的实际情况开展了“诚信校园行”活动,在全省范围内形成了诚信教育的良好氛围。

洛阳师范学院借款学生违约率一直能够保持为零,关键在于注重加强全校贷款学生诚信教育和宣传工作:(1)充分利用校园网国家助学贷款“诚信教育”栏目这一宣传阵地,不断充实国家助学贷款诚信教育的内容。(2)编写印发了《洛阳师范学生服务工作手册》,容纳了诚信教育多项内容和本校国家助学贷款有关政策知识,以通俗易懂的形式面向全校广大国家助学贷款借款学生广为宣传。另外,还经常组织开展演

讲、讲座、专题报告、观看 VCD 等内容丰富的诚信教育活动,都收到了良好的效果。(3)加强学生诚信档案的管理,将借款学生的诚信档案在学生毕业时与其《诚信教育合作书》和“贷款确认书”一起装入学生个人档案中,如实汇报给用人单位,请求学生毕业后由用人单位做好管理,督促学生按时还款。(4)充分利用媒体、校园网络、院报、校广播站等各种媒介加大对诚信教育的宣传,提高国家助学贷款管理人员的科研教育水平。

调查结果显示,一方面,随着高校对诚信教育的加强,学生诚信情况有所改善。占调查人数 62.20%的学生认为大学生的诚信情况良好,占总调查人数 27.98%的学生认为大学生的诚信情况很好 (见表 5)。占总调查人数 74.2%的学生认为:为在校大学生建立了“个人信用档案”以及大学生就业时,为用人单位提供“个人诚信简历”都是非常必要的。

另一方面,调查数据也显示,学生的诚信状况还需进一步加强。在对 1008 名学生的调查中,有占总调查人数 63.29%的学生分别出现过拖欠学费、拖欠住宿费、拖欠电话费、信用卡透支没有及时还款、各种贷款未按时还款等信用不良行为。有些学生并不清楚“不及时还贷记录与金融机构分享”给本人带来的不良影响 (见表 6)。还有近 10%的学生认为没有必要为在校大学生建立了“个人信用档案”和毕业时为用人单位提供“个人诚信简历”,甚至还有 12%的学生对此持无所谓的态度 (见表 7)。

表 4 学生对助学贷款的了解情况 %

选 项 项 目	非常了解		了解一点		听说过,但不了解		没听说过	
	人数 (人)	比例	人数 (人)	比例	人数 (人)	比例	人数 (人)	比例
对助学贷款的了解情况	322	31.94	517	51.29	162	16.07	7	0.69

资料来源:赴河南省教育贷款管理中心和相关高校调研数据汇总整理。

总之,经过三年多的实践,由河南省教育厅和国家开发银行河南省分行共同建立的国家助学贷款“河南模式”运行良好,主要体现在三个方面:(1)贷款发放渠道顺畅,全省高校家庭经济困难学生的贷款需求基本得到了满足;(2)建立了完善的管理制度和激励约束机制,形成了政策性银行、省教育主管部门和高校对国家助学贷款工作齐抓共管的格局;(3)贷款回收呈现了良好的发展势头。但是,在该模式的背后还存在一些困难和问题。

四、“河南模式”存在的困难和亟待解决的问题

高校助学贷款“河南模式”的探索和形成经历了一个艰难的过程。随着贷款工作的深入开展,贷款人数的继续增加,助学贷款“河南模式”中的困难和问题也逐渐显现出来:

一是尚未实现对河南高校的全面覆盖。仍

有个别几所高校(主要是民办和规模较小的成人高校)因贷款条件不具备而未开办国家助学贷款,未能使国家助学贷款政策惠及更多的经济困难学生。

二是教贷中心、高等院校面临经费短缺。教贷中心作为国家助学贷款的管理平台,承担大量具体管理工作,费用较为紧张。但由于制度约束,目前无法提供相应的费用支持,会在一定程度上影响国家助学贷款管理的深度和效率。高校更是承担了大量具体、细致、繁琐的助学贷款管理和追缴工作,即使管理工作做得好,助学贷款违约额低于14%的风险补偿金,所得到的相应奖励也在一个还贷周期(学生贷款上学至正常毕业需四年)之后才能兑现。按照教育厅要求,学校机构设置、人员配备、助学贷款发放管理以及学生毕业后的追缴,需要巨大的先期经费投入。所以高校面临着非常严峻的资金缺口。

表 5 大学生的诚信情况 %

选项 项目	很好		良好		一般	
	人数(人)	比例	人数(人)	比例	人数(人)	比例
大学生的诚信情况	282	27.98	627	62.20	99	9.82

资料来源:赴河南省教育贷款管理中心和相关高校调研数据汇总整理。

表 6 不及时还贷记录与金融机构分享对学生还款意愿的影响 %

选项 项目	有重要影响		有一定影响		没有影响		不确定	
	人数(人)	比例	人数(人)	比例	人数(人)	比例	人数(人)	比例
不及时还贷记录与金融机构分享对还款意愿的影响	618	61.31	300	29.76	63	6.25	27	2.68

资料来源:赴河南省教育贷款管理中心和相关高校调研数据汇总整理。

表 7 对待建立“个人信用档案”和提供“个人诚信简历”的态度 %

选项 项目	很有必要		没必要		无所谓		其他	
	人数(人)	比例	人数(人)	比例	人数(人)	比例	人数(人)	比例
对待建立“个人信用档案”和提供“个人诚信简历”的态度	748	74.20	99	9.82	121	12.0	40	3.97

资料来源:赴河南省教育贷款管理中心和相关高校调研数据汇总整理。

三是工作制度有待完善。国家助学贷款业务开展以来,只是完成了模式的框架设计和制度初创,在具体推进中,仍有许多细节需要进一步研究:

——资格认定是难点。在实际工作中,学校很难准确调查出学生家庭收入、个人收入和消费水平,而且学生贫困的程度也各不相同,不能一概而论。学生在贷款时,往往只凭一纸而申报和证明而定,从而导致工作随意性大、透明度低,不能合理分配资助资源。因此,建立操作性强、相对科学规范的认定办法,已成为包括国家助学贷款在内资助工作的一个首要难题。

——贷后管理存在一定的难度。首先是诚信教育实际效果的问题。学校可以加强学生在校期间的诚信教育和创造诚信氛围,但是整个社会的诚信意识还需亟待加强。其次是学生毕业后,相关单位,特别是一些企业参与催缴的力度不大,积极性不高,不能形成有利的社会合力共同抵御不诚信行为。另外,学生毕业后去向具有很强的不确定性。

四是金融机构间运行机制不畅通,没有实现真正的“汇通天下”。由于其他商业银行并未成为国家助学贷款的合作方,学生在还款过程中会遇到较多技术性问题。例如,不能实现跨行还款,银行卡丢失后,使用存折还款手续费较高或不能实现存款功能等。

五、对“河南模式”的进一步思考

河南省教育贷款管理中心在其他省市举步维艰的情况下,成功的探索出一条政府财政、教育管理、高等院校、金融机构多部门密切合作、充分发挥高校助学贷款管理工作职能的国家助学贷款“河南模式”,并取得了良好的工作业绩。这一工作业绩的取得,主要得益于三个方面的原因:一是在河南省教育厅大力支持下,河南省教育贷款管理中心开拓性的、极有力度的领导工

作;二是国家开发银行对国家助学贷款工作的支持,直接表现为国家开发银行河南省分行在风险补偿金这一利益上的让渡;三是各高等院校领导的重视、相关部门严格的管理、具体工作人员扎扎实实地工作。但是,任何一项工作要取得长期绩效,必须有完善的制度体系和顺畅的运行机制。所以国家助学贷款“河南模式”也必须在制度上不断加以完善,才能真正解决贫困生上学问题,以实现国家的政策初衷。对此,本文也做了进一步的思考和探讨。

(一)对国家助学贷款的最终风险承担者的思考。

国家助学贷款“河南模式”的一条重要经验就是在有风险补偿金返还激励的条件下让高校承担助学贷款管理责任。在这一机制下,把风险补偿金定为 14%,其中 7%由省财政支付,7%由贷款发放的高校支付。如果高校的助学贷款违约额低于 14%的风险补偿金,其剩余部分全部奖励给高校;如果助学贷款违约额超过 14%的风险补偿金,学校不仅要如数缴出风险补偿金,而且还要承担高出部分的 50%。这一机制从根本上来说,高校仍然是 7%风险补偿金的最终承担者和责任者。根据河南省教育贷款管理中心 2007 年国家助学贷款费用负担总表显示:2007 年河南省共向 124 830 名学生发放 54 862.24 万元的国家助学贷款,高校应负担的风险补偿金达 3953 万余元。也就是说,获得国家助学贷款的学生越多,高校所承担的风险补偿金额越多,高校所面临的风险越大,高校所承担的助学贷款管理责任越大。

高校作为国家人才培养的机构,不能以家庭经济状况为标准来选择学生,开设“绿色通道”,保证贫困学生正常入学,这是教育部,更是社会对高校提出的基本要求,高校更不可能通过乱收费或多收费等手段解决资金紧张问题。随着高

校招生规模的扩大,贫困学生人数的急剧增加,高校作为助学贷款过程中银行和学生的连接者,发放更多的助学贷款意味着承担更多的管理责任和风险补偿金。高校是否有更多的经济能力来分担这种风险成本?在全国个人征信系统并不完善的情况下,紧紧依靠高校助学贷款管理部门的尽职尽责是否就能够把助学贷款的违约率降到最低呢?高校在财政投入不足、财务紧张、助学贷款管理任务繁重而复杂的情况下,是否会理性的选择“惜贷”呢?

提供教育服务和保证公民受教育的权利是政府和财政的基本职能。从政治上说,受教育是公民的基本权利之一。我国在宪法和教育的相关法律中明确规定了公民的受教育权,而且规定不能因公民家庭经济背景的不同,剥夺其受教育的权利。我国国家助学贷款制度的实施效果直接关系到贫困生个人,高等教育及整个国家和整个社会的和谐发展,国家助学贷款体系的建设已成为我国贫困生接受高等教育费用来源的重要机制。助学贷款的核心是“助学”而不是“贷款”,“助学”体现的是政府的责任。因此,政府财政应成为国家助学贷款的最终风险承担者而不是高校。

(二)对高校从事国家助学贷款管理资金来源的思考。

在国家助学贷款“河南模式”下,高校成为国家助学贷款的管理主体。为了保证国家助学贷款工作的顺利进行,各高校都成立了国家助学贷款管理领导小组和相应的助学贷款管理机构,这些从事实际工作的机构和部门还需配备专职工作人员和相关的硬件设施。国家助学贷款专职工作人员要求必须具有一定的学生管理经验、较强的计算机操作能力和丰富的财务专业知识,才能负责学校的国家助学贷款的日常工作。而且助学贷款的具体管理工作任务

量很大、内容繁杂,需要投入很大的人力、物力。资金的支持是这项工作得以长期进行的有效保证。

从目前来看,各高校在河南省教育厅及河南省教育贷款管理中心的统一要求下,都从各自学校有限的经费中支付了这一管理成本。从长期来看,这笔资金投入必须有其明确、固定的来源、渠道,才能保证此项工作的长效机制。“河南模式”中,如果各高校把贷款违约额控制在风险补偿金的14%以下,国家开发银行会把风险补偿金的剩余部分全部奖励给高校。这种激励机制虽说对各高校来说是一种资金投入的补偿,但不能从根本上解决高校资金投入的问题。主要原因有三:一是在进入还款期之前的管理成本和相关费用都是由高校独自来承担的,高校面临资金紧张的困境;二是高校是否有能力把贷款违约额控制在14%以下,还是未知数,相应的奖励额更不能预知;三是即使高校把贷款违约额控制在14%以下,所能得到的奖励数额毕竟是有限的,是否能够补偿其所付出的管理成本还是不能确定的。所以目前的“河南模式”中并没有解决高校成为国家助学贷款管理主体相应的资金来源问题。

在“河南模式”的运行机制中,国家开发银行是没有任何风险和损失的,地方财政和高校共同承担其14%的风险补偿金。而且各高校的助学贷款管理机构代理了其对于助学贷款的具体管理工作,但国家开发银行一方面并未向各高校支付管理费用和成本,另一方面高校的管理工作保证了其助学贷款本息的回收。国家开发银行让渡的仅仅是其得到的部分风险补偿金。本着“平等互利、风险共担”的原则,国家开发银行应让渡自己的利润,向高校支付一定的业务费用。若长期以来不向高校提供费用支持,这势必会在一定程度上影响国家助学贷款管理的深度和效

率。同时,高校的助学贷款管理机构是一个需要长期设置并不断加强的机构,政府也应考虑安排落实相应数量的事业编制和财政支持,以利于国家助学贷款工作的稳定和发展。

(三)对高校具体贷款管理模式的思考。

国家助学贷款管理难以成为共识,在很多省份和高校,助学贷款的高违约率几乎成为一种普遍现象;扣押学生毕业证催款催息、学生担心无毕业证影响就业,因助学贷款纠葛引发的学生告母校、银行告学生,亦非新闻;银行、高校或教育主管部门公布国家助学贷款违约借款人个人信息,也是屡见不鲜。

国家助学贷款“河南模式”中的一大亮点就是洛阳师范学院这一省属高校助学贷款工作从1999~2000学年至今,连续8年零违约,贷后管理零投诉,这两个“零”确实令人震惊和好奇。通过对洛阳师范学院的实际走访调研,发现其助学贷款管理工作的独到之处是不断加强对国家助学贷款的贷后管理,努力改善服务职能,着力提高服务水平。特别重视对贷款毕业生毕业后的管理和服务工作。具体来说包括:

(1)学贷中心和各院(系)每学期组织对贷款学生进行经常性的诚信教育工作,教育学生严格履行还款义务,提高诚信意识,降低贷款违约率。(2)组织各院(系)对应届贷款毕业生离校前进行专题诚信教育,制定还款方式和途径。(3)学贷中心和各院(系)国家助学贷款工作小组为每名贷款学生建立了诚信档案和详细的国家助学贷款动态管理台账,在毕业时将诚信档案并入学生个人档案。(4)要求借款学生毕业离校前与学校、用人单位签订《诚信教育合作书》,办理贷款确认手续,确定毕业后固定联系人和本人联系方式。并把《诚信教育合作书》、《贷款确认书》和本人诚信档案一起装入学生个人档案中,请求用人单位在工作中继续加强对毕业生

后的诚信教育,督促其按时还款。(5)学贷中心和各院(系)经常保持与借款毕业生家庭和用人单位的联系,落实三封信制度,在借款毕业生贷款到期前6个月、3个月和1个月前分别以书面和电话的方式通知本人、家庭和单位,提醒和督促其按时还款。(6)采取有效措施为还款学生提供便利,鼓励学生提前还款。

由于学校领导的高度重视,职能部门的认真负责以及工作人员的敬业踏实,洛阳师范学院的助学贷款管理工作确实在全国做到了第一个“零违约率”。很多经验是值得其他省份高校效仿和学习的,也是应该大力推广的。但仔细分析洛阳师范学院的特点,也不难发现,作为一所省属普通高等师范本科院校,它的大部分生源都来自本省,而且大部分毕业生也都在本省就业,与面向全国招生、面向全国就业的其他院校相比,显然大大减轻了贷款回收工作的难度。而且从洛阳师范学院国家助学贷款情况统计中,也可看到在2004年以前通过中国银行的助学贷款老机制下,其助学贷款的规模一直都较小,到2004年,贷款人数累计才达到1201人,贷款金额累计只有656.107万元。2004年以后通过国家开发银行的助学贷款新机制下,虽然规模有所扩大,但到目前为止,还未进入学生助学贷款的还款期,还不能对其助学贷款管理工作作出最后评价。

洛阳师院“助学贷款连续8年零违约”的确给我们提供了很多经验,更是“河南模式”最早的探路者之一,但这是否给我们创造了高校助学贷款管理的一套管理模式?一个“优秀的个案”要成为“一般意义上的代表”,应该说还存在一般条件的局限。洛阳师范学院的助学贷款管理模式,应该说是国内个人征信系统不完善情况下行之有效的探索。如何建立更加完善的高校助学贷款管理模式,仍然是我们面临的一个重要课题。

(四)对国家助学贷款中金融机构角色的思考。

我国国家助学贷款是“集政策、福利、教育和金融为一体”,运用“政策性目标、商业化运作”的贷款模式。为维护教育机会均等的政策性目标,国家助学贷款要按“贷贫不贷富”原则办理;但在具体运作上,是由商业银行来经营;商业银行以追求利润最大化为目标,讲求安全性、流动性和盈利性,商业化运作的规则一般是“贷富不贷贫”,而助学贷款贷款额小、份数多、成本高、风险大,所以国家助学贷款制度设计上一直存在着这种政策性与商业性的矛盾。

2004年以前,正是这种机制上的矛盾,其他商业银行对助学贷款一直缺乏积极性。“河南模式”中,作为国家政策性银行的国家开发银行在银监会的大力支持下,以其让渡一定的风险补偿金,但利益并未受损而介入,为国家助学贷款工作起到了关键性的助推作用。但是面临改制的国家开发银行,正在逐步走向商业化,不久也要争取上市融资,商业化运作应该是国家开发银行将来的必然选择。国家助学贷款机制中存在的政策性与商业性的矛盾并未从根本上解决。

银行等金融机构在国家助学贷款体系中的定位和职责仍是有待研究的重要课题。

六、进一步完善国家助学贷款机制的建议

国家助学贷款体系的完善和机制的有效运行,单单依靠河南省教育贷款管理中心和国家开发银行合作创新的“河南模式”的推广是远远不够的。国家必须在构建中国教育金融框架下完善助学贷款制度的设计。

(一)建立中国教育金融框架的思路。

中国教育金融框架的设计,首先应该决定的问题是由政府部门管理还是由商业银行管理。在美国,“斯坦福贷学金”为主的助学贷款是在

政府担保和提供利息补助的情况下由商业银行来运作。而日本,助学贷款则是通过具备法人团体地位的“日本育英会”来实施的,“日本育英会”在接受政府拨款后就以法律和经济手段来管理资金。从不同模式的实践看,商业银行贷款运作和管理方面比政府机构更专业。如果商业银行愿意提供助学贷款,政府公共基金的负担就减轻。在美国,已有证据表明商业银行运作助学贷款更有效率,但政府以利息补贴、担保和其他“特别补偿”的形式支付给商业银行来促使其参与助学贷款计划的成本也是比较昂贵的。而且商业银行可能将助学贷款局限在那些“低风险”的学生,那些来自贫困家庭的学生可能难以取得贷款。从规模效益的角度看,另外一种模式,即由政府管理可能会更有效。日本就是一个很好地例子。因此,从管理成本、贷款分配、贷款回收效率、接受者选择等角度来比较,两种模式各有利弊。

中国可将两种模式有机地结合起来,构建一个职能清晰、层次丰富、实际有效、各参与机构相互作用、各类型助学贷款项目互相补充的成熟的教育金融框架。一方面完善现有的商业银行运作、政府贴息和承担相应风险的助学模式;另一方面应成立政策性教育银行,充分运用政府投入、家庭教育储蓄、银行运作、学校贷款学生管理及企业和个人教育投资等各种资源,提高资源使用效率,确实解决贫困学生教育的实际问题。这不仅需要学生及其家庭、银行、学校、企业和个人投资者之间微观层面的相互协作,更需要国务院、教育部、中国人民银行、财政部、中国银监会等国家宏观管理部门的支持和协作。

(二)政府应承担国家助学贷款的主要风险。

在我国助学贷款政策推进过程中,政府始终表现出经济人的特征。从开始希望借助市场实现社会公益性目标,到后来由于效果不显著而转

向多方合作,政府始终没有放弃采用商业运作方式的设想。助学贷款的基本性质明显呈现政策性和公益性,但政府究竟安排多少财政和承担多大风险一直是个未知数。另外,目前政府仍然以发布行政命令和文件这种传统方式,对非其管辖的独立组织进行约束,并没有充分尊重其他市场主体的独立性,这是导致国家助学贷款几经波折,几近停止的重要原因。

助学贷款的核心是“助学”而不是“贷款”,而贷款是一种纯粹的商业行为。我们的助学贷款陷于停滞,根源在于把助学贷款的核心落在了“贷款”上。“助学”体现的是政府的责任,属于政府所应提供的公共产品的一部分,提供优质的公共产品是政府的职责。具体来说,一方面政府应成为国家助学贷款风险的主要承担者,通过提供贷款本金、贷款担保、学生在校期间利息、承担拖欠风险等,来实现资源的有效配置,解除商业银行的后顾之忧,促进教育的可持续发展;另一方面,政府也可为教育部门的助学贷款管理中心以及各高校安排相应数量的事业编制和提供相应的财政支持,从机构设置和资金上根本解决国家助学贷款体系中管理主体的利益、成本失衡问题,保证国家助学贷款的顺利开展。如在河南模式中,在 14% 的风险补偿金中,中央政府和地方政府应共同承担 10% 以上,而且政府财政应为教育部门的助贷中心和高校相关管理部门安排专项资金,以保证国家助学贷款的顺利进行。

只有政府担当国家助学贷款体系的主角,只有政府主动分担相应的风险,助学贷款才能惠及越来越多的国民,圆寒门学子的大学梦,为国家培养更多的优秀人才。

(三)成立专门的政策性金融机构——教育银行。

“河南模式”的成功实践,很大程度上决定于国家政策性银行——国家开发银行的介入,为

政策性银行承担国家助学贷款任务进行了有益的尝试。但是目前,国家开发银行正面临商业化银行改革,其商业化运行后是否还愿意和能够承担国家助学贷款这一政策性贷款业务呢?

从我国目前情况来看,虽然中央、地方都成立了国家助学贷款管理中心,但其职责仅仅是决策、计划、组织实施等功能,一旦出现欠款,则基本是银行自己负责追缴,这无疑增加了银行的运作成本,进而影响其参与助学贷款的积极性;高校是从事教学和学生管理的部门,只能协助做好学生贷款的发放工作,虽然“河南模式”中高校发挥了助学贷款追缴的重要作用,但其长效机制并未建立起来。因此,我国成立独立的专门从事教育以及学生贷款管理的金融机构势在必行。

助学贷款一般有商业性贷款和政策性贷款两种。由于贫困大学生没有抵押资本,又缺乏完善的信用体系,商业银行一般不会为他们提供足额的贷款。资助贫困生的责任主要由政府通过政策性贷款承担。政策性贷款可以通过两种模式来实现,一种是成立政策性银行、专门从事贫困生的资助工作,另一种是目前的“政策性贷款、商业化运作”模式。鉴于日本育英会运作的成功经验和我国近些年来商业化运作并不顺利的教训,笔者认为,解决这些问题的有效途径就是在国家助学贷款管理中心的基础上成立一个专门的政策性机构——教育银行,形成与商业银行商业性的金融业务分离经营,分工协作,有相关法规和自我约束机制的教育金融组织体系,加强助学贷款管理的专业化水平,使之更科学、更合理。

1. 教育银行的成立可以很好的解决国家助学贷款中公益性与商业性相矛盾的问题,可使管理更为有序,可以更好地贯彻国家的助学贷款政策,是我国教育事业发展的助推器。教育银行专门负责助学贷款的发放、管理、回收以及其他助学政策的实施,与教育部、中央银行、各个学校建

立起密切的联系,做到专业管理、专项负责,从而建立起完善的政策性助学贷款制度,克服助学贷款制度的内在缺陷,并辅以其他助学政策,帮助大学生真正解决学习生活中的困难。教育银行的成立不仅能帮助银行分担风险,还能加强助学贷款的审核,以及对大学生进行必要的助学贷款宣传,实施有效的办法降低违约率。

2. 教育需要巨大的投入,而我国目前的经济水平决定了不管是政府、还是私人,对教育的投入能力都是有限的。从目前商业银行存款业务来看,我国居民储蓄存款的主要目的之一就是为子女进行教育投入,2006年我国居民储蓄总额达 16万亿元,并存在巨额存贷差。教育银行可从中吸收一大部分资金,一方面缓解了政府、私人教育投入能力不足的问题,使广大经济困难和低收入家庭的学生得以顺利完成学业;另一方面,教育银行可借此启动多层次的教育消费市场,拓展自己的业务量,加大对教育的投资额度,进一步发展高等教育和职业教育,广泛提高我国人口素质和教育质量。

3. 教育银行的资金注入将大大改善学校的教学条件和师资力量;促进产学研一体化,有助于科技开发并提高科研成果转让率,避免智力资源和科技资源的浪费,推动更多的北大方正、清华同方等校办高科技企业的崛起,真正体现教育对经济的促进作用,带动国民经济的良性发展。

(四)加快完善个人征信系统,加强制度性约束力量。

国家助学贷款制度的有序运行必须建立在完善的个人征信体系之上才能有效地避免金融交易前的“逆向选择”与防止金融交易后的“道德风险”问题。从世界各个国家和地区实施的助学贷款实践来看,助学贷款制度成败的关键在于信用体系的完善程度。目前,在我国的社会信用环境和大学生就业形势下,仅靠国家有关的贷款

政策、相关规定、道德约束以及高校的严格管理,远远不能解决庞大的贷款学生群体的欠贷问题,更不能解决由此造成的银行信贷风险和信用制度缺失的问题。所以国家必须尽快完善强制性的信用制度,对大学生信用行为和社会行为进行有效的约束和规范。

首先,要建立大学生个人信用征信系统。让所有享受助学贷款的学生进入大学生个人信用征信系统,教育行政部门和学校要进一步健全大学生信用档案,包括自然信息、经济情况、德智体综合测评情况和就业情况,完善高校国家助学贷款违约情况的管理和通报制度。充分利用目前高等院校毕业生学历查询系统,及时收集、输入经办银行提供的国家助学贷款违约借款学生的有关信息,将此系统切换到大学生个人信用征信系统。对此,“河南模式”中做了非常成功的尝试。2006年河南省教育厅与中国人民银行郑州中心支行、国家开发银行河南省分行签订了国家助学贷款数据采集协议,国家开发银行向河南省高校家庭经济困难学生提供的国家助学贷款,将根据中国人民银行关于建立全国个人信用信息基础数据库的要求,及时纳入全国个人信用信息基础数据库。同时,贷款学生毕业后只要在商业银行开立了工资等结算账户,就会在个人信用信息基础数据库留下记录,国家助学贷款经办银行就可通过数据库找到其当前下落。这样一来,大大减轻了银行面向省属高校开展业务的顾虑。可见,完善的个人信用征信系统的成功运行比教育部门以及高校的管理要有效得多。

其次,要尽快完善金融系统共享的个人信用监管体系。由中国人民银行牵头,各商业银行合作,在大学生个人信用征信系统的基础上,应尽快建立和完善金融系统共享的个人信用监管体系。同时,强化失信制约机制,严厉处罚违约行为。商业银行对于不按时归还贷款的借款人,在

媒体及相关信息系统上曝光姓名、身份证号码和违约情况。并加强与税务、司法等相关部门的信息交流,实现全社会资源共享。通过各种制度创新,帮助商业银行更有效地防范国家助学贷款业务中的信用风险,保障了国家助学贷款政策的顺利实施。

(五)大力发展生源地贷款。

生源地贷款就是生源地财政贴息助学贷款。它是在大学生入学前户口所在地办理贷款手续,由大学生父母或金融机构认可的其他个人申请,由户口所在地的农村信用社或商业银行承办的学生助学贷款。2007年8月财政部、教育部、国家开发银行发布《关于在部分地区开展生源地信用助学贷款试点的通知》,国家生源地信用助学贷款政策正式开始在江苏、湖北、重庆、陕西、甘肃五省市试点。

生源地助学贷款有五个特点:(1)扩大了受助人范围。国家批准的普通高校、高等职业学校、中等职业学校的在校生和新生都可申请生源地贷款。(2)延长了还款周期,生源地信用助学贷款按照全日制和本、专科制加十年来确定,最长不超过14年的还款期。(3)改变了利息计收方式。学生在校期间的利息由国家财政给予补贴,学生毕业后由借款人按年度偿还。(4)由学生家长共同借款,共同承担还款责任。(5)各司其职、各负其责,共同合作。由国家开发银行负责提供贷款资金,其他金融机构受国家开发银行委托,负责资金结算管理,县级资助管理机构负责贫困学生资格的认定、审查,协助贷后的管理和催款工作。

生源地贷款与校园地助学贷款相比,其主要优势有:(1)贷款申请者居住地相对比较稳定,而且父母或其亲属愿意提供担保,提高了生源地国家助学贷款的可保障性。(2)当地金融机构可获得贷款学生及其家庭情况的完全信息,特别

是农村信用社对贫困生的家庭情况都比较了解。这种真实信息的获得大大减少了校园地助学贷款工作的难度和工作量。(3)生源地国家助学贷款可在所有银行、信用社开办,家长和银行可自由选择。

如果将生源地国家助学贷款在全国城乡所有金融机构全面推行,将会使贷款需求和供给得到有效结合,扩大学生家长 and 银行的自由选择面和贷款发放面,从而促进助学贷款政策的实施。目前当务之急是要把扩大生源地助学贷款的金融机构范围落到实处,逐步完善生源地国家助学贷款财政贴息办法,从而确保家庭经济条件真正困难的学生能够享受到国家助学贷款的优惠政策。所以说,大力发展生源地贷款是校园地国家助学贷款的有益补充。

(六)加强高校对国家助学贷款的管理。

由于高校是学生的直接管理机构,具备约束学生行为的主动性,提高高校参与助学贷款管理的力度,可以从根本上解决过去贷款发放与回收管理“两张皮”的问题。要加强高校对助学贷款的管理,可以从以下几个方面入手:

第一,高校要严格按照教育主管部门的要求,落实学贷中心专职管理人员和相关费用,切实履行国家助学贷款操作平台的各项职能。

第二,高校要建立“量化测评与民主评议”相结合的贫困生认定办法。即通过分析大量的学生困难信息、健康状况、教育支出、家庭收入、家庭人口数等多个因素为主要参数,建立一个学生贫困程度的量化评定公式及贫困生分类方法,统一评定标准。

第三,在高校学生思想政治教育大背景下,资助管理部门担负着双重的“育人”职责,对于贫困大学生资助工作要充分体现人性化管理的特点。一方面,把经济资助作为基础,帮助学生

(下转第 48页)

现有贫困村尽快解决温饱、如期实现脱贫。

4. 推进旅游整体开发,建设生态旅游名县。按照“大旅游、大产业、大发展”的思路,突出生态、民族特色,加强对景区景点的开发、旅游线路设计、旅游宣传和市场开拓等方面的策划,加快老景区改造和新景区开发,形成一批各具特色的景区景点。加强区域合作,加快推动与怀柔等周边县区的联合开发,整合旅游资源,发展京北大旅游景区,打造京北著名生态旅游胜地。到2010年,实现年接待游客100万人次,综合社会经济收入达到5亿元的目标。

5. 加快基础设施建设,大力推进城镇化进程。推动虎蓝地方铁路、怀丰一级公路、承张高速公路和丰宁至围场旅游环线等重点道路建设,搞好乡与乡、乡与国省干线及周边地区交通网络的衔接,实现铁路投入运营,高速公路通车,国省干线上等升级和乡村通公路,构建方便快捷的道路交通网,形成连接京、冀、蒙的交通枢纽。在加快推动水电和风电的同时,新建一批变电站和输电线路,提高供电保障能力,满足生产生活用电需求,加快水资源综合利用,建设一批以防洪、灌溉、供水为主的水利工程,扩大有效灌溉面积,解决人畜饮水困难。强化移动基站和公众信息网建设,实现移动通讯向主村覆盖,固定电话

向自然村延伸。县城建设,按照“特色鲜明的山水生态旅游城市”定位,高起点规划、高质量建设、高水平管理,全面改造提升老区,开发北部新区,做足山、水、绿文章,提升城市网络和品位,加强路网建设,加快供水、供热、污水和垃圾处理等设施建设,完善城市功能,提升县城品位。根据乡镇不同特点,搞好小城镇产业布局,建设一批工业型、旅游型、生态型、商贸型、民营型等各具特色的小城镇,增强城镇对产业发展和农民增收的辐射带动作用,提高全县城镇化水平。

6. 推进各项社会事业发展,加快建设“和谐丰宁”。要加快科技体制改革,增加科技投入,完善服务体系,做好实用技术的开发、引进、推广和转化;大力实施素质教育,提升和创新“丰宁教育模式”,调整学校布局,积极发展和运用现代远程教育,提高教育教学质量;加强以乡镇卫生院和村卫生所为重点的农村卫生基础设施建设,改善医疗卫生条件,健全农村三级医疗卫生服务体系,加强疾病预防、医疗救治服务,积极推进农村新型合作医疗,解决群众看病难看病贵问题;加快广播电视事业发展,扩大广播电视覆盖率;积极发展文化事业,完善县文化馆、图书馆、乡镇综合文化站、村文化活动室等公共文化设施建设,满足农民群众精神文明需求。

(上接第 15页)

解决在校期间的经济困难问题;另一方面关注对学生的诚信教育、引导,有针对性、有特色地开展全面素质教育活动。

第四,高校学贷中心和各院系要明确专人,落实贷款申请受理、组织合同签订、贷款发放、系统维护、资产质量分类、借款学生离校后管理和本息回收等诸环节的责任人,并定期考核,奖惩挂钩,充分调动基层工作人员的积极性和创造性。

第五,高校必须加强学生的诚信教育,从根源上解决助学贷款高违约率问题。诚信教育不

仅仅为国家助学贷款业务的良性发展创造条件,更是提高民族素质,创建信用社会的战略性工作。因此,教育管理部门应制定高等院校普及诚信教育的实施方案,将全员、全程的道德教育和法制教育纳入高等学校日常教育体系。教育学生树立诚信观,努力提高学生的思想道德素质,围绕“爱国守法、明礼诚信”,强化学生的诚信意识。结合普法教育、校纪校规教育,引导学生遵纪守法,树立权利和义务的观念,增强守法履约的自觉性。让诚信教育贯彻到大学生学习、工作、生活的方方面面,并且贯穿大学生活的始终。