

政府财力的充裕与否是需要考虑的重要前提。同时,选择不同的学生贷款类型也影响到政府参与贷款发放的程度,包括按收入比例还款型贷款和养老金贷款的资金主要来自政府或指定的政府机构。譬如,英国、澳大利亚等实施按收入比例还款型贷款国家的贷款本金完全来自政府财政,南非的学生贷款资金主要来自政府,加纳养老金学生贷款的资金则完全来自加纳社会保障和国家保险信托基金。

2. 政府通过实施最终担保、开发二级市场和提供特别利率补贴,增强银行放贷的积极性

由于正外部性的存在,以及学生贷款内在的高风险性、弱流动性和低营利性,因而不加干预地完全交由以市场为主体的银行来提供贷款,将会导致学生贷款运行中的市场失灵。要从根本上解决这一问题,政府必须以财政方式来调控学生贷款市场的运行。银行惜贷,学生贷款市场难以自动生成的根本原因在于它是一项高风险、高投入、低回报的业务。高风险集中体现于借贷双方:首先,贷方面临潜在的回收风险。(1) 不同于一般商业性贷款,学生贷款的服务对象针对于经济尚未独立的贫困家庭的学生,缺少抵押和质押的资产,因此贷方难以通过资产抵押等手段来预防和控制放贷风险。(2) 毕业生流动性较大,若发生“有借无还”,因缺少直接和有效的约束力度与手段,贷方将难以低成本向借贷者追讨欠款,这也为回收贷款带来了一定的不确定性。^[1] (3) 借贷者道德水准不高和社会诚信系统不健全所导致的贷款恶意拖欠,这在发达和发展中国家都具有不同程度的表现,使得贷方面临很大的回收风险。其次,面对贷方的回收风险,借贷学生则表现出可能的拖欠风险,它受到以下三个因素的影响。一是学生能否顺利完成学业;二是能否就业以及就业后薪酬的高低,这不仅取决于学生的学业表现,还取决于其拥有社会资本的数量和质量、劳动力市场的变化情况,而弱势群体往往处于不利地位;三是身体健康的程度,身体是知识的载体,知识资本与身体这一载体不可分割的特性也为高等教育投资带来风险。高投入主要体现在以下几个方面:其一,漫长的还款期限以及不断增加的贷款需求使得依靠回收贷款维持放贷变得遥遥无期,从而要求贷方源源不断地投入本金;其二,如此庞大的本金投入所带来高昂的机会成本;其三,学生贷款单笔数额较小、涉及面广、工作量大等特点带来较高的交易成本和管理成本。可见,银行的投入应该是巨

大的。低回报,意即学生贷款以低于商业贷款利率的水平发放,这进一步压缩了银行的营利空间,使得银行逐步失却发放贷款的动力。

有鉴于此,政府对于学生贷款的财政干预也应围绕以下三个方面展开:(1) 为在真正意义上降低银行的放贷风险,政府应考虑引入风险责任分担机制,并提供最终担保。通过设立专门的学生贷款担保机构为学生提供担保业务,政府同时对其进行二次担保以从根本上消除贷方的后顾之忧,从而由银行、担保机构、政府部门和学生四方共同承担风险,从根本上改变银行单方面承担贷款成本、多方面承担贷款风险、单方面追收贷款的缺陷,也符合风险责任分担的原则。(2) 积极开发学生贷款二级市场。贷款机构将学生贷款资产打包出售给特殊目的载体机构,在学生贷款二级市场中,特殊目的的载体机构以购入的学生贷款债权为支撑,在政府和私人机构提供担保的情况下,公开发行有价证券,该有价证券可以在市场上进行交易。通过发展学生贷款二级市场,不仅可以扩张贷款发放的本金来源,而且有助于进一步分散和降低贷款风险。(3) 政府应为学生贷款提供特别利率补贴,具体数额应为银行基准利率和学生贷款发放利率的差值,以补偿银行所遭受的利润损失。同时,政府可根据贷款总额向银行支付一定比例的管理成本,从而进一步降低银行的经营成本,提高银行的利润率。

3. 政府向借贷学生提供财政补贴和政策支持,以减轻其背负的还贷负担

学生贷款是学生利用其未来收入作为还款预期,以支付当前教育费用的一种延迟付费方式。就学生个人而言,减轻经济负担是其接受学生贷款最重要的考虑因素之一。这意味着还款负担是借贷学生必须考虑的一大关键问题,而从贷款制度本身来看,还款利率、贷款数额、还款方式及期限、就业和预期收入等借贷条件都在一定程度上影响到学生的债务偿还能力。无论是政府主导型还是银行主导型贷款,传统抵押型还是按收入比例还款型贷款,其存在的主要意义在于资助经济困难学生,实现入学机会均等。这就要求政府在独立放贷或补贴银行放贷的同时,应着力于减轻学生的还款负担。

其一,调控贷款利率。利率体现了贷款的真实价格,在借贷额度一定的情况下,贷款的实际利率越高,学生还贷的成本将越大。因而,政府出于维护教育公平的目的,一方面补贴商业银行,使家境