

从法学视角分析国家助学贷款面临的两大难题

杨 晴 沈 红

(华中科技大学教育科学研究院 武汉 430074)

摘要 目前国家助学贷款已经成为资助贫困生接受高等教育的重要形式,缺乏信用法律保障是制约国家助学贷款顺利实施的瓶颈。贫困生受教育权的维护与信用保障是最关键的法律难题。只有建立一整套个人信用法律制度才能保证国家助学贷款顺利实施。借鉴国外经验结合本国实际,完善个人信用市场、健全法律环境、加强电子网络技术管理、更新传统文化观念已经迫在眉睫。

关键词 国家助学贷款 个人信用法律制度 受教育权 信用 **中图分类号** G4

国家助学贷款是一个集政策、福利、教育和金融为一体的复杂混和的工具;是帮助高校贫困生完成学业、具有明显政策性特征,但本质上属于商业贷款的以信用方式提供的的一种个人消费信贷;是运用金融手段支持教育、资助困难学生完成学业的重要形式。

据 2003 年 9 月 15 日《经济观察报》公布的国家助学贷款余额统计:2000 年 8 月为 0.15 亿元;2000 年底为 4.2 亿元;2001 年 12 月底为 13.27 亿元;2002 年缺统计资料;2003 年 3 月底为 33.9 亿元。即便如此,仍有半数以上的贫困生拿不到国家助学贷款。究其原因主要是国家助学贷款是我国市场经济体制下高教改革的产物,是在各种市场经济法律法规不健全的大环境里产生的,故其步履蹒跚。本文拟从法学角度予以解析。

一、国家助学贷款所面临的法律难题——贫困生的受教育权维护与信用保障

1. 关于贫困生的受教育权

在 1984 年美国学者布鲁斯·约翰斯通(D. Bruce Johnstone)第一次提出的“高等教育成本分担”(Cost Sharing)理论中,明确提出高等教育的各种成本应由各方(即学生家长、学生本人、纳税人、政府及社会各界的慈善机构等)共同承担。本着谁受益谁付款的原则,大学生是高等教育的受益方之一,理应分担高等教育成本,但是由于高等教育成本昂贵,即使是一部分教育成本,对于家庭贫困的学生来说仍然不堪重负。毫无疑问,如果没有合适的学生资助制度,高校收费对于来自贫困家庭的学生来说就等于剥夺了他们接受高等教育的权利;而

国家助学贷款的发放正是为了维护贫困生的受教育权。

受教育权是公民依法享有的要求国家积极提供均等的受教育条件和机会,通过学习促进身心发展,以获得平等的生存和发展机会的基本权利。受教育权首先是一项基本人权,它最基本的法律依据是国家宪法和法律。

《世界人权宣言》规定:“人人生而自由,在尊严和权利上一律平等;在高等教育方面,人人都有受教育的权利……高等教育应根据成绩而对一切人平等开放”。《中华人民共和国宪法》第二章第四十六条规定:“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务”。同时,《中华人民共和国高等教育法》第一章第九条也规定:“……公民依法享有接受高等教育的权利。国家采取措施,帮助少数民族学生和经济困难的学生接受高等教育”。

针对贫困生的受教育权,国际人权法和各国宪法皆确认人人有获得教育资助的权利。我国现行的助学贷款政策正是为了保障每一个人合格的受教育权。决不让任何一个学生因贫困而失学是国家应尽的义务和责任。

高等教育在很大程度上属于公共产品。这一性质决定了无论从社会还是政府角度都必须对这部分学生或者家庭给予经济上的帮助,否则不仅有可能使得一部分品学兼优的贫困学生失去接受高等教育的机会,影响这些学生未来的发展,还会影响整个社会的稳定与发展。

国家助学贷款工作是由政府经济担保和财政贴息的银行贷款。它在一定程度上解决了家庭困难学生的上学问题,缓解了学校资助贫困生经费不足的矛盾。为了保证助学贷款的顺利实施,我国政府

确态度,从而形成落实和推行“专业化决策”的积极性和自觉性。毫无疑问,这将是我国高校能否实现本质性进步的关键。

参 考 文 献

[1]中华人民共和国高等教育法. 哈尔滨:黑龙江教育出版

社,1998

[2]施晓光著. 美国大学思想论纲. 北京:北京师范大学出版社,2001

[3]唐永泽. 改革高校人事分配制度的深层思考. 中国高等教育,2002,(13)

(责任编辑 肖庆山)

已经作出了相应的政策调整。助学贷款的政策演变经历了以下几个阶段。1999年9月,颁布了《关于国家助学贷款的管理规定》,国家助学贷款正式开始试行。2000年2月,根据《关于助学贷款的管理的若干意见》,进一步完善贷款的管理办法,简化贷款手续。2000年8月,将贷款办理范围从8个试点城市扩大到全国,经办银行从工行扩大到工、农、中、建4家国有银行;《中国人民银行助学贷款管理办法》规定把助学贷款开展的范围扩大至研究生,并要求对在校的年满18周岁的大学生开展无担保(信用)助学贷款工作。2002年2月,中国人民银行、财政部、教育部、国税总局联合发出通知:国家助学贷款免征国家助学贷款利息收入营业税等政策,规定国家助学贷款的呆帐可以全部核销。然而,近年来陆续出台的上述一系列助学贷款优惠政策,终究没有从根本上解决问题,大部分贫困生还是无法从银行里贷出钱来。

2. 关于贫困生信用

国家助学贷款面临的最大难题就是信用。信用是指对承诺所兑现程度的综合评价,简言之,信用=承诺+兑现。信用越高,承诺所兑现的可能性就越大。信用是对契约人一般性的约束,包括法律上的约束。

我国《民法通则》第四条规定:“民事活动应当遵循自愿、公平、等价有偿、诚实信用的原则”。我国现行《合同法》总则中规定当事人行使权利、履行义务应当遵循诚实信用的原则。助学贷款合同属于借款合同,受《合同法》和《民法通则》等民事法律规范的约束,助学贷款合同的双方当事人应按诚实信用原则享有权利、履行义务;然而在助学贷款实际操作中却没有发挥其重要作用。

国家助学贷款本质上属于商业贷款。银行以无担保的信用贷款的形式发放助学贷款,因而必须承担信用风险。国家助学贷款面临的信用风险就是借款人(贫困生)在未来因为各种原因可能不履行还款承诺而给银行造成的贷款本金和利息上的损失。通常贷款人不履行承诺有两种可能:一是客观上没有兑现承诺的能力,二是主观上故意拖欠。据调查,只要助学贷款的呆帐率超过6%,银行就面临亏损,因此银行信用贷款的发放必须借助一套有效的信用体制。

我国目前的信用基础十分薄弱,信用制度处于试点阶段。一方面是由于历史的(经济体制)原因——我国正处于建立社会主义市场经济体制的关键时期,旧的计划经济体制下的平均分配、反对交易的思想观念仍在影响现代市场交易,人们习惯于按照传统的思维方式有计划地执行指令,不愿也不敢过多承担风险和责任,从而束缚了市场交易的发展和信用的建立。另一方面是由于现实的(法制)原因

——就法律保障来说,助学贷款违约责任无法可依。

我国虽然颁发了《商业银行法》,但现行的法律法规条款主要是针对企业法人制定的,对个人消费贷款尚无明确规定的法律责任,因此助学贷款在没有法律保障的现阶段,债务人一旦违约,银行除了按现行国家助学贷款政策在未来的电子信用网上给予其上“黑名单”的权力之外,就再也无可奈何。银行不敢无担保而仅凭信用将钱贷给学生的另一重要原因,是我国现在还没有建立一整套系统完整的信用法律制度。目前,制约我国信用法律制度建设的因素主要有4个方面:文化传统约束,个人信用市场约束,法律环境约束,网络技术约束。

二、建立个人信用法律制度,推行相关的政策措施,保证国家助学贷款的顺利实施

1. 建立个人信用法律制度

助学贷款问题的最终解决还需要在市场经济中建立起一整套个人信用法律制度。应把无担保助学贷款中银行所最担心的信用问题纳入到这个制度之中,用整个市场监督加法律制约的方法来促使贷款当事人自觉地履行义务。

个人信用法律制度,是指对个人通过信用方式获得支付能力而进行的一种消费行为,运用国家监督、管理和保障个人信用活动的一整套规章制度予以规范。其基本内容包括:个人信用的评估,个人信用的登记,个人信用的管理、使用、监督及信用风险救济。我国目前的个人信用法律制度的功能,集中体现在《民法通则》等民事法律法规对民事活动作出规范约束之后,即从当事人的信用方面对民事活动作出约束。但其除了对当事人行为作出规范及法律后果上的司法救济功能外,并不能有效地对当事人的信用本身作出约束,更不能防患于未然。

应当建立一个有利于个人信用发展的法制环境,出台教育资助法。依法保护银行和贷款人的正当权益,是金融市场发展的必然。信用手段的制裁只有在一个信用系统高度发达的社会才最有效。我国当前的日常生活中,个人完全可以不依赖银行的信用而生活,所以国家助学贷款的回收,最强有力的保障也莫过于法律武器。我国立法部门应加快金融领域各单项法律法规的建设,如颁布消费信贷法、助学信贷法、个人破产法等,将信用消费所涉及的银行和贷款人的权利和义务、债权和债务、信贷市场规则、运动机制、债务逾期或逃废处罚责任等均以法律形式予以规范、确定。一旦债务人逃避债务,银行即可利用《商业银行法》向法院起诉,用法律手段维护国家助学贷款的安全,依法追究逃债个人的责任甚至刑事责任。只要国家助学贷款有法可

依、逃废债务违法必究,最大限度地化解贷款风险,各国商业银行就会消除经营国家助学贷款的后顾之忧,国家助学贷款工作任务就能圆满完成。

我国的助学贷款工作中,所执行的都是政策,没有与助学贷款直接相关的法律。政策的作用重在指导,其强制性、稳定性和普遍性与法律相比还有很大的差距。而发达国家的信用法律一般都比较完备,实施程序也非常简单,若出现国家助学贷款拖欠问题,只要证据确凿,在极短时间内法院就会作出判决。如目前在美国仍然有效的信用相关立法共有 16 项,最重要的是《公平信用报告法》、《公平债务催收法》、《平等信用机会法》、《公平信用结帐法》、《诚实租借法》、《信用卡发行法》和《电子资金转账法》等法案。信用管理立法和惩罚机制的设立,使遵守法律的单位和个人能够得到保护和发展,而将那些“坑蒙拐骗”等不讲信用的不法分子绳之以法,并在一定时期内阻止他们再度进入信贷市场。助学贷款应该纳入到信用法律制度中,才能保障助学贷款的安全和顺利实施。

2. 防范和化解国家助学贷款信用风险的其它相关政策

信用是维系社会正常关系的纽带,个人信用是整个社会信用的基础。大学生的信用是国家助学贷款顺利实施的重要条件,为此应推行以下相关的具体措施。

(1) 结合我国国情建立多部门的全国联网的个人信息库 我国信用制度的建立必须结合现行的一些管理制度,如户口簿、身份证、人事档案制度等,创新出具有中国特色的个人信用制度。当务之急是尽快建立个人信用档案登记制,包括银行间个人信用信息网,以及工商、税务、保险、公安等部门的与个人信用相关的信息查询数据库,为此应建立唯一的“个人信用号”。

信用环境的整治是一项综合性的大工程,应学习、借鉴美国等发达国家的做法,由政府牵头建立起国家宏观管理的微观主体的个人信息数据库系统。可先由劳动社会保障部门牵头,建立全国统一的社会保障卡系统,由已经参加各类社会保障的人员、受理助学贷款人员起步,以此为基础分期把金融机构、税务机构、公安机构、教育机构等系统的按政策规范要求建立的个人信息库联网,从而建立起全国统一的信息库(个人电子档案)。应实行个人信息资源共享,并依法有选择地保护个人的隐私权。一旦个人的优良或不良的记录进入个人电子档案,就意味着将不可更改地向社会永远地公开,将对个人的切身利益发生影响。建立全国统一的个人信息库,将会使国家和全社会对公民个人行使有效的管理、约束作用,将会对市场经济秩序、社会秩序和社会道德建设发挥保障作用。

(2) 建立信用评估中介机构 信用评估中介机构应该是独立于政府、银行、学校之外的独立组织。对于大学生助学贷款,信用评估中介机构的任务是:学生在校个人信用的信息来源与登记,学生个人信用档案的建立,学生个人信用评级(信用标准和信用等级体系设计),学生网络信用报告的编制。

标准的信用档案可分别设计为学生个人自然背景信息、学籍管理信息、日常收入与支出的现金流信息和助学贷款信息等 4 大模块。贷款学生毕业后个人信用档案的信息内容包括:毕业前中国人民银行助学贷款网中关于学生的个人信用档案以及信用评级报告;学生毕业分配的信息,如各高校提供的借款学生的去向、工作单位的具体地址、学生的有效联系方式等有关信息,并将学生的贷款情况纳入其个人信用档案中,以供毕业后与该学生发生信贷储蓄关系的银行进行查询;学生基本帐户的个人信息,包括工作以后个人支票、工资帐户、个人所得税帐户、退休金以及养老金帐户等其他分帐户的信息;就业资料,包括其职位、收入、工作年限等;个人的公共记录(政府和法庭)等;银行的追债记录、贷款银行追债的次数、联系不上的次数、联系上没有具体行动的次数、毕业学生与经办银行主动联系的次数等。信用评级主要从毕业学生品德、能力、资本、担保品和行业环境等 5 个方面进行。

贷款学生在校个人网络信用报告包括以下内容:个人的自然信息、贷款情况、就业情况,以及个人的银行基本帐户和财产信息、信用等级。

应建立中国人民银行的助学贷款网,作为公用平台。所有的信息都应进入此网络,由中国人民银行委托的信用征信部门进行信息的加工处理,进而形成大学生的信用档案和信用报告。为上述工作,应编制在网上直接可操作运行的软件系统。

(3) 尽快改革与个人信用制度相关的社会经济制度 个人信用是一个人道德、法律、经济、社会等方面观念和能力的综合反映,构成了个人信用的信息也是全方位的,如个人资产、个人收入、公用事业的付款记录、个人消费信贷、信用卡还卡还款记录、诉讼记录等,而这些信息又分别掌握在公安、银行、公用事业单位、法院、人事部门手中。故必须依赖于有关部门的以下配套改革:改革个人身份证和户口簿制度,更换为智能型居民身份证;改革人事档案记录,科学全面地反映个人信息的动态变化情况;实现全国银行间的电脑联网,并用严格的法律规定来约束实名制信息资源的查询、使用;实行个人基本帐号制度,推广个人支票;商业银行要设立个人信贷专门机构以及防范审贷分离风险的制度;完善工商登记制度,不准许有不良信用记录的公民或外国人成为新公司的股东或担任高级管理职务;加快

并购重组与中国农业企业化

华 伟¹ 侯光明²

(北京理工大学管理与经济学院, 博士生¹; 教授、博士生导师² 北京 100081)

〔摘要〕 基于并购重组的本质要求, 通过对该概念内涵与外延的再认识, 探讨并购重组向农业企业的延伸和促进农业企业化的必要性与可能性, 以及其对中国农业和中国经济的作用和意义。

〔关键词〕 并购重组 外延 利润空间 农业企业化 〔中图分类号〕 F3

企业并购最早出现于美国, 1898 年以来, 西方企业已经历了 5 次并购浪潮, 并购重组对促进经济发展成绩斐然。回溯历史, 国际上并购重组仅仅限于工商企业的范畴。经研究, 笔者认为: 企业并购重组不仅仅是工业企业可采用的改革行为, 还应放开视野, 科学地扩充“并购重组”的内涵, 透彻理解其内在动力和原因背景, 将其引用到农业领域, 结合中国小康目标的实际需求, 合理引导, 稳步实施; 这样, 并购重组不仅会强有力地促进中国工商企业的发展, 而且必将推进中国“三农”问题的解决, 带动中国农业经济的发展。

一、并购重组应掌握的前提

企业并购概念是在 20 世纪 90 年代以后, 随着中国上市公司股权收购现象的出现而逐渐流行开来的。并购即收购 (Acquisition) 与兼并 (Merger), 按企业的成长方式来划分, 它可以分为横向并购、纵向并购以及混合并购 3 种类型^[1]。

建立社会保障体系, 使每一个守法公民都获得可靠的社会保障; 建立个人财产申报制度。

(4) 加强全民信用知识和信用文化的普及 个人信用观念和对信用的认知程度, 是一个民族整体素质水平的反映, 我国要在国际上树立“讲信用、负责任”的大国形象, 最终还有赖于全民信用觉悟的提高。为此, 要把“诚实守信”作为思想品德教育的重要内容加以培养和引导; 高等学校要开设有关信用管理的专业课程; 开设信用管理的专业远程教育; 加强在职培训, 颁发从业资格信用执照; 在全社会宣传信用的益处。总之, 通过各种形式培养全民的信用意识, 利用经济、行政和法律手段, 使诚实守信的个人获得社会上的一切方便, 让失信者受到应有的惩罚。

助学贷款市场的前景广阔。在当前形势下, 要解决助学贷款的难题, 必须尽快制订和实行以个人信用法律制度为基础的无担保助学贷款管理办法。这也是高校教育体制改革的重要内容。

主要参考资料

- [1] 蔡楷有. 国家助学贷款难的原因及对策 [J]. 黑龙江高教研究, 2002, (4): 71 - 72
[2] 陈灵泉, 李逸龙. 论国家助学贷款的制约因素及解决

中国的企业并购发端于 20 世纪 80 年代中后期。随着社会主义市场经济体制和现代企业制度的初步建立, 企业并购也开始趋于活跃。目前, 中国已经成为亚洲第三大并购市场。并购量自 1996 年以来, 以 70 % 的年均综合增长率不断增加。从 1998 年至 2001 年, 中国国内并购案发生了 1 713 起, 金额为 1 250 亿元人民币; 海外企业收购中国国内企业的交易有 66 起, 金额为 65 亿元人民币; 国内企业收购海外企业的交易项目有 26 个, 金额为 9 亿元^[2]。然而, 并购重组是一种独特的企业博弈。国际上 1 个多世纪的并购历史表明, 要取得并购的成功并非易事。近 20 年来国际上的统计数据表明, 企业并购重组的成功率只有 35 % 左右^[3]。这就提醒我们, 在当前并购重组热中必须保持清醒的头脑, 本着“理论成熟、方法得当、政策跟进、优势补充、效益优先”的原则, 重新审视并购重组的理论与实践、经验和教训, 探索出一条适合中国国情的并购重组之路。

正如系统论所指出的, 局部最优不等于系统整体最优^[4]; 经济学系统性差的固有缺陷, 常常导致人

措施 [J]. 石油大学学报, 2002, (3): 103 - 105

[3] 吴金昌, 周保利. 中美国家助学贷款的比较研究 [J]. 辽宁教育研究, 2001, (8): 66

[4] 张慧. 国家助学贷款的风险及规避 [D]. 武汉: 华中科技大学硕士论文库, 2003

[5] 赵中建. 高等学校的学生贷款 [M]. 成都: 四川教育出版社, 1996

[6] 杜秀梅, 毛祖桓. 建立大学生个人信用制度, 促进国家助学贷款 [J]. 教育研究, 2003, (1): 24 - 25

[7] 钟楚男. 个人信用征信制度 [M]. 北京: 中国金融出版社, 2002, 15 - 22

[8] 伍志文. 中国个人信用制度建设的制约因素分析及对策 [J]. 财经问题研究, 2002, (2)

[9] 张春辉, 程志云. 央行设限助学贷款, 四大行政政策业务松绑 [N]. 经济观察报, 2003 - 9 - 15

[10] 乔锦忠. 中国高校助学贷款的现状、问题和政策建议 [J]. 教育与经济, 2003, (3): 38 - 42

[11] 郭建伟, 赵晓宁. 建立国家助学贷款和大学生个人信用征询与评价体系的实施方案研究 [J]. 中国高等教育, 2003, (3、4): 47 - 49

[12] 世界人权宣言. 联合国大会通过第 217A (III) 号决议, 1948 - 12 - 10, 第一条和第二十六条

(责任编辑 肖庆山)