

分类号：

UDC

密级：

学号：2013020630

华南师范大学

South China Normal University

硕士学位论文

（学术型学位）

广东省高校研究生

助学贷款政策执行研究

学位申请人：陈安娜

专业名称：高等教育学

研究方向：高等教育管理

所在院系：教育科学学院

导师姓名及职称：黄晓波 研究员

2016 年 5 月 31 日

广东省高校研究生助学贷款 政策执行研究

专业：高等教育学
申请人姓名：陈安娜
导师：黄晓波研究员

摘要

自 2014 年秋季开始全面实行研究生教育收费制度,在收费的同时政府通过助学贷款与助学金等奖助政策将教育受益预支给学生,实现教育资源的再分配。围绕收费为主要内容的研究生培养机制改革于 2014 年拉开序幕,这一改变也使研究生财政资助变得越来越急需。广东省国家助学贷款总体规模尚不适应高等教育发展需求,本文通过对八所具备研究生培养资格的广东省普通高等本科院校共 943 名学生进行问卷调查,调查发现,在总体上,尽管广东省政府高度重视家庭经济困难学生的求学问题,高校中助学贷款政策延伸并覆盖至研究生群体,从政策与制度上保障不让学生因家庭经济困难而失学,然而各校在助学贷款申请行为上却反映冷淡。在不同层级中,本科生与研究生对助学贷款的实际需求并无明显区别,而在助学贷款的申请行为中,本科生群体则明显高于研究生群体。

借用在公共政策执行分析中运用广泛的麦克拉夫林政策执行调适模型,在梳理助学贷款政策演变的基础上,按麦克拉夫林模型对“政策客体”与“政策主体”进行特点与演变利弊分析,在客体上,探究研究生群体的专属性特点及其对助学贷款政策执行的可能影响;在主体上,分别从“政府-高校”、“政府-银行”、“高校-银行”三大宏观主体层面及“高校-学生”微观主体层面对研究生助学贷款政策执行进行探究,分析各主体间在政策执行的相互调适程度高低及主要冲突。

分析得出,研究生助学贷款的现实申请情况是各因素综合作用的结果。在宏观环境上,得益于国家宏观资助环境、广东发达的经济环境、及社会捐资助学的文化环境,研究生助学贷款政策所承担的重负也不断被分担与释放。然而其梗阻也存在于各主体的执行行为中,反映在宏观主体层面上,各执行主体在价值理性推崇下的政策执行理想与现实执行中各方执行利益、执行措施间的冲突是造成研究生助学贷款反应趋于冷淡的原因。微观主体层面,其执行梗阻则突出表现为高校对研究生助学贷款在政策宣传、组织管理及监督问责上的管理缺失。

高校助学贷款政策,从政策出发点看,是国家解决高校贫困生就学问题,保障贫困生接受高等教育权利的积极作为;从政策实施效果看,该政策实现了使“家庭经济困难学生上得起大学”的政策愿景,解决高校贫困生“底线生存”问题。广东省执行助学贷款中由于政策、执行主体运行机制及管理组织存在诸多问题阻碍其现实有效运行,而对任何一方简单指责甚至采取单方面措施都有失公平与妥当,优化广东省助学贷款相关主体行为均应当承担相应的责任。

关键词: 助学贷款 政策执行 研究生教育

THE REASEARCH OF THE EXECUTION OF GRADUATE STUDENT LOAN IN GUANGDONG PROVINCE

Major: Higher Education

Name : Chen Anna

Supervisor: Huang Xiaobo

ABSTRACT

Since 2014 the graduate education begin to charging ,in the while the government benefit student with the student loan to achieve the redistribution of the educational resources. With the surcharge of the graduate in 2014,it also makes students loans become more and more financial support. The overall size of the national student loan is not adapted to the needs of higher education development .On the study of 943 Guangdong Universities students, it founds graduated students mostly feels lukewarm when faced to the student loans. And undergraduate population is significantly higher than the graduate student population.

Use the range of Mutual Adaptation Model of MibreyMclaughlin in the implementation of policy analysis, according to the models' object and the policymakers to analysis three main object between each other, and analyze the degree of mutual adaption on policy implementation and the level of main conflict

Analysis concluded that the reality of the situation to apply for graduate student loans is the result of the combined effects of various factors .According to the macro environment ,the national macro funding ,Guangdong developed economic

environment, the burden of being constantly shared and released. However, its obstruction is also present in the execution behavior of each other.

The conflict between the implementation of the ideal and reality value rationality respected in the macro-level, the executive body of policy implementation in the implementation of the ideal and reality value, its implementation is outstanding performance for the obstruction of graduate student loans in policy advocacy, organizational management and lack of accountability in the management of university supervision.

KEY WORDS: Student Loan; Policy Implementation; Graduate study

目 录

摘 要.....	I
ABSTRACT.....	III
目 录.....	V
第一章 绪论.....	1
一、 研究缘起.....	1
二、 研究意义.....	2
（一）理论意义.....	2
（二）现实意义.....	2
三、 文献综述.....	3
（一）助学贷款政策相关研究.....	3
（二）政策执行相关研究.....	7
四、 研究方法与研究路线.....	9
（一） 研究方法.....	9
（二） 研究路线.....	11
第二章 研究的理论基础.....	12
一、 麦克拉夫林政策执行调适模型.....	12
二、 调适模型分析方法.....	15
（一）政策分析.....	15
（二）政策执行主体分析.....	16
（三）政策执行客体分析.....	16
（四）政策执行环境分析.....	17
第三章 研究的总体设计与问卷编制.....	18
一、 研究的总体设计.....	18
（一）研究对象.....	18
（二）研究目的.....	18
二、 问卷编制.....	19

(一) 编制初测问卷.....	19
(二) 效度分析.....	19
(三) 信度分析.....	20
(四) 正式问卷的形成.....	20
三、问卷的发放与回收.....	22
(一) 研究样本.....	22
(二) 问卷的发放与回收.....	22
第四章 广东省高校研究生助学贷款政策执行分析.....	24
一、 研究生助学贷款政策执行现状.....	24
二、 助学贷款政策分析.....	27
(一) 助学贷款政策的沿革.....	27
(二) 目标群体的政策分析.....	28
(三) 执行主体的政策调整.....	29
三、 助学贷款政策执行主体.....	30
(一) 政策执行主体构成.....	30
(二) 宏观层面执行主体行为分析.....	31
(三) 微观层面执行主体行为分析.....	35
四、 助学贷款政策执行客体.....	43
(一) 执行客体构成.....	43
(二) 执行客体贷款分析.....	43
五、 助学贷款政策执行环境.....	48
(一) 国家资助政策环境.....	48
(二) 广东省经济环境.....	49
(三) 社会文化环境.....	50
第五章 广东省高校研究生助学贷款政策执行评估.....	52
一、 助学贷款政策执行整体模型.....	52
二、 助学贷款政策执行冲突表现.....	53
(一) “政府-银行、高校”：执行主体应有信念与执行利益的冲突	53
(二) “银行-高校”：执行主体间服务对接机制的冲突	53

(三) “银行-学生”: 执行客体特点与贷款服务工作的冲突	54
(四) “高校-学生”: 执行客体贷款现实需求与主体认识的冲突	54
三、 助学贷款政策执行冲突归因	55
(一) 助学贷款政策理念错位	55
(二) 助学贷款服务机制失调	55
(三) 助学贷款偿还机制不完善	56
(四) 助学贷款管理体制不健全	56
第六章 广东省高校研究生助学贷款政策执行调适	57
一、 政策层面	57
二、 执行主体层面	58
(一) 政府层面	58
(二) 高校层面	59
(三) 银行层面	61
三、 执行客体层面	61
四、 执行环境层面	62
参考文献:	63
附录 1	66
附录 2	72
致谢	74
攻读学位期间取得的研究成果	75

第一章 绪论

一、研究缘起

研究生教育承担着培养高层次人才,创造高水平科研成果、提供高水平社会服务的重任。近年来我国研究生教育规模不断扩大,对研究生培养质量的要求日益提高。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》指出提高人才培养质量已成为高等教育发展的核心任务,强调大力推进研究生培养机制改革。其中完善研究生奖助贷体系是研究生培养机制改革的重点之一。2013年,财政部、发展改革委、教育部颁布《关于深化研究生教育的意见》提出要健全以政府投入为主、受教育者合理分担培养成本、培养单位多渠道筹集经费的研究生教育投入机制;同年颁布的《关于完善研究生教育投入机制的意见》提出完善现有研究生教育拨款制度、完善研究生奖助贷政策体系及健全研究生收费制度。自2014年秋季开始全面实行研究生教育收费制度,在收费的同时政府通过助学贷款与助学金等奖助政策将教育受益预支给学生,实现教育资源的再分配。

在国家全面实行研究生教育收费的背景下,广东省积极践行国家出台的与教育收费相配套的一系列研究生资助政策。2011年《广东省学位与研究生教育发展“十二五”规划》将完善研究生资助激励竞争机制作为稳步推进研究生培养机制改革的主要任务,提出应不断完善研究生奖助贷体系。在新型资助政策出台的具体实践中,也存在一些问题:(1)广东省国家助学贷款总体规模还不适应高等教育发展的需求。截止2014年,广东省普通高校现有硕士研究生在校生72164人,按贫困生占学生总数的20%保守比例计算,每年需要贷款的学生在1.4万人左右,按每人8000元的贷款额计算,广东省国家助学贷款的需求量将达11亿元。但据统计数据显示,广东省2014年的贷款额为2.8亿元,其中中大、华工、暨大三所部属院校贷款总额为1.8亿,占贷款总额的64.3%,其他院校的贷款总和占比不过半数,若按上述比例计算,国家助学贷款资金存在巨大的缺口。不可否认的是,在学理上贷款额并非意味着越多越好。但数据是否真正反映了高校学生对与助学贷款的真正需求却是值得深入研究的问题!而对于高校研究生这一群体而言助学贷款的需求又是如何?研究生与本科生在关于具体资助政策的需求上

是否存在差异？如果数据不能反映高校研究生的真正需求，是否是高校执行助学贷款中出现了执行困境所致？（2）广东省高校研究生助学贷款存在明显的校际差异。根据广东省教育厅助学中心对广东省 18 所具研究生培养单位的高校进行调查统计，2012-2014 年间，硕士研究生国家助学贷款总体上有所增加，但广东省高校研究生贷款存在明显的校际差别，这种校际间的差异是由于不同高校学生的需求存在差异，还是由于高校在对资助政策执行的过程中没有真正落到实处而造成？是否高校研究生贷款会因学校的属性和层次而体现出一定的区别？这些问题都引发我进一步探寻研究生贷款状况，以发现其中影响高校助学贷款政策执行的因素，并针对性地提出优化执行路径的政策建议。

二、 研究意义

（一）理论意义

伴随着研究生扩招，围绕收费为主要内容的研究生培养机制改革已经于 2014 年拉开序幕，这一改变也使研究生财政资助变得越来越急需。现阶段我国的资助政策并无对硕士研究生进行专门的政策规定。在现实政策的执行中，大学生历来是一国学生资助政策的主要资助对象^[1]。从研究生层次探讨助学贷款问题弥补了现有研究对象范围上的不足，有助于进一步完善现有资助政策。随着高等教育大众化与研究生规模的扩张，如何创新研究生培养机制已经成为亟待解决的问题。近年来正逐步推动研究生培养机制和资助制度的改革，研究生资助政策作为一种基础性的制度安排，其根本目仍是为研究生教育的改革和发展服务。基于政策执行的角度对研究生贷款政策进行研究，可以丰富现有研究生教育相关理论并推动其进一步发展。

（二）现实意义

研究生助学贷款政策作为资助政策体系的重要构成部分之一，对其政策执行的研究有利于人们正确认识研究生收费制度。财政拨款制度、资助政策体系与研究生教育收费制度，是一揽子设计的，三位一体、相互联系。实行研究生教育收

^[1] 刘志民. 教育经济学[M]. 北京:北京大学出版社, 2007:30-31.

费制度，必须建立健全资助政策体系，并且两者要统一设计、同步实施，从而解决好家庭经济困难研究生的经济困难，缓解全面收费带来的经济压力。通过对广东省中拥有研究生培养点的高校进行抽样调研，了解在研究生实行收费背景下助学贷款现实执行情况，以期发现高校研究生助学贷款政策存在的问题。在调查广东省高校研究生助学贷款政策执行现状的基础上，对贷款政策运行困境进行深入分析，探索政策运行过程中可能影响其搁浅的主要因素，着重剖析广东省高校贷款政策症结所在。并力图在此基础上进一步建立保障广东省高校贷款政策稳定运行的长效机制。本项目旨在通过调查研究提出优化高校贷款政策的对策，并进一步建立保障广东省高校贷款政策良性运行的长效机制。研究的现实应用性强，高校助学贷款政策成效直接关系到我省高等教育事业持续健康发展，研究成果在应用上可兹为省资助中心提供政策参考。

三、 文献综述

（一）助学贷款政策相关研究

学界对我国国家助学贷款政策的探讨，同其实施密切相关。1999年《关于国家助学贷款管理规定（试行）通知》、《国家助学贷款管理操作规程》两个文件的出台，拉开了我国国家助学贷款的序幕。对贷款政策的相关研究也发轫与这一时期，本文结合研究中所关注的问题，将助学贷款政策研究文献归纳为以下五个部分：

1.助学贷款制度设计研究

国家助学贷款制度设计研究是诸多学者的研究热点，主要设计以下内容：一是对国家助学贷款政策有效性进行分析。黄维和沈红^[2]（2006）提出高校学生助学贷款制度可持续发展的三个标准，分别是适应性标准、稳定性标准与效率性标准。而其适应性包括与经济运行机制的适应程度、与金融发展水平的适应程度、与高等教育发展水平的适应程度。助学贷款制度设计之初研究生由于规模较少，

^[2] 黄维, 沈红. 基于功能金融理论的中国高校学生贷款制度可持续发展, [J]. 复旦教育论坛, 2006 (6): 41-47.

其资助以高校本专科生为主要对象。但随着高等教育水平的提升,研究生招生规模不断扩大,助学贷款制度设计亟待通过完善以契合高等教育发展水平。二是对国家助学贷款政策设计进行反思。李萍^[3](2007)通过对国家助学贷款实施梗阻原因探索中指出,国家助学贷款政策中有关还款方案与学生还款负担率设计不合理。

2.助学贷款相关主体研究

助学贷款相关主体是围绕讨论较多的话题。从政策利益相关者角度看,贷款政策主要集中在政府(教育行政部门)、高校、银行三个贷款执行主体与高校贷款学生这一执行客体上。许多学者从利益相关者视角探讨国家助学贷款政策,其中主要设计贷款政策利益相关者角色定位问题。从对政府建议看,观点多反映在政府的制度建设、政府责任与政府职能运用上。如黄淮等^[4](2005)从制度变迁理论出发指出,国家现行贷款政策属于强制性变迁模式,政府在助学贷款中应适时调整自身角色引入市场和社会组织,充分整合实施助学贷款政策的社会资源是改变这一现状的可行路径。廖茂忠^[5]等(2008)指出助学贷款实施中将实践层面目标当做政策目标的全部,同时将助学贷款简单视为纯粹商业性贷款,反映了助学贷款设计核心理念不清。并以公共利益为研究视角出发,强调政府在国家助学贷款中应作为人们公共利益的责任承担主体。从对高校建议而言,学者符号亮^[6](2007)强调高校对助学贷款工作应端正其认识并改善管理模式,切实做到在学生服务上下功夫。助学贷款相关主体间的行为调适是本研究中一个力图探讨的着重点,在这方面,陈建国^[7](2008)的《国家助学贷款相关主体行为研究》中关于助学贷款基本主体研究为研究提供了思考空间。陈建国以国家助学贷款运行中的行为主体最优行为为主要研究对象,围绕国家助学贷款实质的界定,试图构建使学生、高校、银行与政府四者的良性互动体系。尽管围绕相关主体的研究是助学贷款研究的一个热点,但许多研究似乎都普遍缺少对主体问题中的思考,即在

^[3] 李萍. 国家助学贷款政策实施阻滞的原因与对策分析, [J]. 教育探索, 2007 (6): 9-10.

^[4] 黄淮, 沈红. 论国家助学贷款制度变迁的路径依赖与制度选择, [J]. 高等工程教育研究, 2005 (3): 33-36.

^[5] 廖茂忠, 沈红. 国家助学贷款的政府责任. [J]. 教育评论, 2008 (2): 10-13.

^[6] 符号亮, 戴秀丽. 国家助学贷款业务中的角色错位及对策. [J]. 江西教育科研, 2007 (5): 52-54.

^[7] 陈建国. 国家助学贷款相关主体行为研究. [D]. 华中科技大学博士学位论文, 2008: 33-34.

学生助学贷款的过程中,银行、高校、政府面对助学贷款政策时所持的目标是否一致,而对于不同行为主体又应当分别以何种激励约束机制促使助学贷款政策在现实实践中更为通畅,这也是本研究一个主要的关注点。

3.助学贷款客体影响研究

对助学贷款中作为目标群体的高校学生而言,助学贷款执行对其是否产生影响,影响效果如何是一个值得关注的话题。1995年,世界银行考察组经过长达两年的实地考察,获取中国30所综合大学及本科院校的调查资料后,形成了《中国高等教育改革》^[8]报告(Higher Education Reform in China. World Bank, 1995.)报告用较多篇幅讨论了学生资助制度的改革。助学贷款作为学生资助中主要的资助方式之一,存在效率方面的诸多优势,Bodvarsson & Walker^[9](2004)在研究资助方式对学生学业表现的影响上提出,相对于父母的现金资助及其他机构的助学金等无偿资助方式,助学贷款促使学生需在后期付出一定成本;Canton & Blom^[10](2004)在评估墨西哥一项助学贷款项目对高等教育入学率和学生学业表现的影响时,从类似角度分析助学贷款作用机制,相比于赠予等资助方式,接受助学贷款的学生往往在学业上具有更优异的表现。对助学贷款政策对客体影响效应出发,我们试图将其作为一个衡量助学贷款执行效果的标杆,从而对政策本身进行反思。

4.助学贷款受助群体对比研究

从受助群体上看,高等本科生与研究生均为学生资助群体,在分析上,针对研究生助学贷款的专门化研究并不多见,研究生与大学生所具有的内在差异常常被忽略,这也间接导致研究生在贷款上的实际操作中呈现一定的放贷困难。在研究生群体与本科生群体的比较中,蒋笑莉等^[11](2005)指出随着我国逐步实行研究生收费政策与研究生群体的不断扩大,在最初的制度设计中,将大学生与研究生合为一谈进行政策设计已显然不再适合。未来的政策导向亟待将研究生群体作

^[8] 丁钢. 来自世界银行的最新报告: 中国高教的改革与行动建议[J]. 上海高教研究, 1996(1): 23-26.

^[9] 赵中建. 助学贷款中拖欠偿还问题的比较分析[J]. 江苏高教, 1995(5): 79-82.

^[10] 钟宇平. 助学贷款计划: 高教发展的政策杠杆[J]. 北京大学教育评论, 2004(1): 5-7.

^[11] 蒋笑丽, 陈凯旋, 钱辉. 论研究生助学贷款体系的建立[J]. 高等工程教育研究, 2005(6): 91-93.

为一个独立的制度重心进行贷款研究与设计；针对研究生群体在贷款类型的有关研究，李海生^[12]（2010）通过研究发现，美国已构筑较为成熟的研究生贷款政策体系，其中贷款类型上的多元化是其重要特征，另外在贷款比例与额度的设计上也因研究生的学科专业不同体现其差异。相比之下，我国尚未完全建立针对研究生特性的助学贷款政策体系，这也影响研究生贷款资助的效用，而厘清研究生贷款政策的设计理念，丰富研究生贷款类型与完善相应配套措施是研究生助学贷款应该着重关注与解决的议题。此外，贷款政策在不同类型院校的研究生中也会体现出相应特征。陶鹏^[13]（2012）通过探讨了农林院校贫困研究生的贷款情况指出，农林院校的贫困研究生群体与其他贫困生群体间存在着显著差异，由于农林院校贫困生范围广，在对华中农业大学贫困研究生抽样中，64%的学生本科已申请助学贷款，其中82%学生本科助学贷款在研究生阶段仍无能力全部偿还，这侧面导致银行在向农林院校提供助学贷款上意愿较不强烈。通过搜索发现，助学贷款在研究群体因政策群体指向的变化而出现变化，早期助学贷款研究群体主要是大学本专科生，对研究生助学贷款的相关研究不多，抑或少量涵盖在大学生中。随着助学贷款政策范围上的扩大，针对研究生助学贷款的相关研究出现于学术论文中，如常军胜^[14]《民族地区研究生教育多元资助体系建设》；蒋笑莉^[15]等《论研究生助学贷款体系的建立》，程洁^[16]《高校研究生助学贷款制度的国际比较与借鉴》；但总体上相关研究大多以学术论文呈现，论述研究生助学贷款的专著仍然较少。尽管如此，在为数不多的研究中仍有值得借鉴思考的地方。以上文献研究中关于贷款政策在研究生群体与大学生群体中的差异；研究生贷款类型在中外贷款政策的区别以及研究生贷款政策在不同类型院校，不同属性学科间的显著特征等都是本文的主要思考方向，这也为本研究提供了一定帮助。

5.助学贷款国别比较研究

我国学术界对助学贷款的国别对比研究，历经了一个以介绍外国学生贷款为

^[12] 李海生. 美国研究生贷款政策及其风险探析[J]. 复旦教育论坛, 2010(3): 76-80.

^[13] 陶鹏, 杨秀芹, 田学真. 农林院校贫困研究生资助现状及对策——以华中农业大学为例[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2012(3): 115-118.

^[14] 常军胜. 民族地区研究生教育多元资助体系建设[J]. 学位与研究生教育, 2009(5): 14-17.

^[15] 蒋笑莉 陈凯旋 钱辉. 论研究生助学贷款体系的建立[J]. 高等工程教育研究, 2005(6): 91-93.

^[16] 程洁 李秀兵 武欣. 高校研究生助学贷款制度的国际比较与借鉴[J]. 学位与研究生教育, 2013(7): 71-74.

主到以本国学生贷款研究为侧重点的转变过程。对外国学生贷款的相关研究则侧重于美国、英国等发达国家,有关发展中国家的学生贷款的论文或专著相对较少。赵中建^[17](1996)《高等学校的学生贷款:国际比较研究》是我国学生资助研究中较早的专著,对不同国家学生贷款制度、背景及内容做全面介绍。张民选^[18](1998)的《理想与抉择—大学生资助政策的国家比较》着重研究大学生资助理念的嬗变过程,资助方法的演变趋势,该专著肯定学生贷款在资助体系的所扮演角色的重要性。随着研究的深入,部分学者逐步侧重于关注助学贷款的国际经验在中国本土的实践问题,马经^[19](2003)的《助学贷款国际比较与中国实践》,重点分析我国国家助学贷款的制度缺陷,并提出国家助学贷款的改革方向。近年来,中西方学者均开始关注助学贷款在执行层面上遇到的现实障碍,M. R. Narayana^[20](2005)运用相关数据探讨了商业银行执行高校学生贷款对财政补贴高等教育成本的影响,结论认为单纯依靠提高学费很难代替政府财政补贴的影响。冯涛^[21](2014)的《助学贷款政策的效应、评价与修正》是助学贷款政策在执行层面深入探索的典型著作,该书通过对高校助学贷款学生、商业银行贷款经办人员以及高校助学贷款经办人员进行问卷调查与深度访谈,从实证角度出发检验我国助学贷款政策的宏观效应与微观效应,该书对助学贷款的分析视角以及研究方法等都对本研究的后续章节具有一定的启发作用。

(二) 政策执行相关研究

西方对于“政策执行”的研究发轫于20世纪50年代,并于20世纪70年代中期之后真正逐渐受到重视。1951年,美国政策科学创始人哈罗德·拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)在其所著的《政策科学:视野与方法的近期发展》一书提出政策科学的概念和政策过程的研究途径。拉斯韦尔将政策科学定义“为研究政策制定和政策执行学问的一门科学”。《政策科学:视野与方法的近期发展》^[22]

^[17] 赵中建. 高等学校的学生贷款:国际比较研究[M]. 成都:四川教育出版社, 1996: 1-2.

^[18] 张民选. 理想与抉择:大学生资助政策的国际比较[M]. 北京:人民教育出版社, 1998: 5-6

^[19] 马经. 助学贷款国际比较与中国实践[M]. 北京:中国金融出版社, 2003.

^[20] M. R. Narayana, 2005, "Student Loan by Commercial Bank: A Way to Reduce State Government Financial Support to Higher Education", Higher Education 23, PP347-356.

^[21] 冯涛. 助学贷款政策的效应、评价及修正. [M]. 上海:上海社会科学院出版社, 2014: 3-6.

^[22] 金太军. 公共政策执行梗阻与消解[M]. 广东:广东人民出版社, 2005:43-44.

是公共政策科学发展史上第一部经典著作，同时也将政策执行提到政策研究中相当高的地位。20 世纪 60 年代因美国社会改革出现政策失败，许多政策研究者逐渐加强对政策执行与评估的研究，在 20 世纪 70 年代中后期，公共政策研究更加注重“执行与评估”（implementation and evaluation）的环节，此后，“政策执行”的相关研究也逐渐被重视并深入探讨。

1.政策执行影响因素研究

卡尔·凡·霍恩（Carl E. Van Horn）认为：“政策执行，即公私人民抑或团体为实现先前政策设立的政策目标而采取的各项行动。”卡尔在《公共政策执行》^[23]一书中将影响政策执行的因素归结为以下六点：（1）政策标准与目标；（2）政策资源；（3）执行机构的特性；（4）组织间的沟通与强化行动（5）执行人员的意向；（6）经济与政策环境。爱德华兹（George C. Edwards）的《执行公共政策》^[24]将影响公共政策有效执行的影响因素归结为四项主要变量，即沟通（communication）、资源（resources）、执行机关结构（bureaucratic structure）与执行者意向（disposition）。在学者的众多研究中，执行机构的结构和特性、执行者的意向是被多次提出的重要影响因素。迈克尔·利普斯基^[25]（Michael Lipsky）认为在政策执行过程中，基层官僚是执行是否有效的关键因素。利普斯基指出，要使政策执行产生效果，最关键性的工作在于如何充分掌握基层官僚的意向、态度和行为。他所指的基层官僚是在政策执行过程中与标的团体成员互动的第一线基层官员，也即在公共服务中直接面对公众、职位相对较低的雇员，这反映在高校助学贷款这一政策上，可以认为高校中作为直接面向学生贷款的执行人员的态度与行为是贷款政策执行重要因素之一。

2.政策执行机构关系研究

20 世纪 80 年代，关于政策执行的相关研究逐渐深化。在这一时期，随着西

^[23] C. E. Van Horn and D. S. Van Meter, “The Implementation of Intergovernmental Policy”, In C. O. Jones and R. R. Thomas (eds.), Public Policy Making in Federal System, Beverly Hills: Sage Publications, 1976, p. 45.

^[24] 金太军. 公共政策执行梗阻与消解[M]. 广东: 广东人民出版社, 2005:64-65.

^[25] 朱宏. 公共管理类文本翻译—以《美国基层行政机构—基层行政人员的社会角色举足轻重》译文为案例[D]. 苏州大学硕士论文, 2012:14-21.

方政府责任范围的夸张和公共事务的日趋繁杂,政策执行过程不断趋于专门化与分割化,这一趋势促使研究者开始重视作为政策执行主体的政府与其他执行主体的关系,即研究者所称“府际间关系”(intergovernmental relations, IGR)。1981年,贺杰恩和波特尔提出“执行结构”的研究途径,认为执行结构是通过多元参与者一种有意识的自我选择(conscious self-selection)过程而形成的。1990年,麦尔科姆.L.高金(Malcolm L. Goggin)在《政策执行理论与实务:迈向第三代政策执行模型》^[26]中指出,政策执行是一系列的行政与政策决策过程,并非一蹴而就的过程,因此执行研究中不应忽略各个层次执行动态的探讨。在这一时期,许多学者都不约而同指出政策执行中不同层次团体间关系在执行中所扮演的重要角色。兰德尔.雷普利(Randall Ripley)与格雷丝.富兰克林(Grance Franklin)^[27]认为:政策执行中各参与者往往抱持具有分歧的目标与政策期望,基于此,各层次的府际间关系运作是否畅通无碍,是政策执行不可忽略的一个研究视角。

四、 研究方法与研究路线

(一) 研究方法

在研究方法的选择上,注重围绕“广东省高校研究生助学贷款”这一总体目的为中心进行方式方法的选择,从研究过程的角度将研究方法划分为收集资料的方法(the method of data collection)和分析资料的方法(the method of data analysis)”,两个方法在研究过程是相互联系而并非彼此独立。具体可分为收集阶段的文献法、问卷调查法、访谈法;以及资料分析阶段的 SPSS 分析法。

^[26] Goggin, M.L, 1990. Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation. Glenview, ILL: Scott, Foresman / Lettle, Brown Higher Education, p:32.

^[27] Ripley, Randall B. and Grace A. Franklin. 1991. Congress, the Bureaucracy and Public Policy. Pacific Grove, C.A: Brooks/Cole Publications.

1.资料收集方法

(1) 文献法

文献法是本文第一部分主要用到的资料收集方法,在研究生助学贷款政策概述中,通过文献法对我国助学贷款政策执行相关研究做系统梳理。本文中文献法的运用主要可以归结为以下三个方面:第一,文献类型的界定。类型上囊括政府出台的贷款政策与学界对资助政策的相关研究两类。政策文献上搜集国家教委、财政部等国家行政部门出台的相关资助政策。学界文献上搜集相关学者对研究生贷款政策的研究热点与研究成果。第二,文献选取的来源。在文献选取的来源上注重手工检索与计算机检索的结合运用,对广东省图书馆、华南师范大学图书馆进行手工检索,同时通过条件筛选对中国期刊全文数据库及万方数据库进行计算机检索。

(2) 问卷调查法

问卷调查方法是本文第二部分中收集资料的主要方法。通过编制《广东省高校研究生助学贷款政策执行情况调查问卷》,对广东省有设立研究生培养点的高校助学贷款研究生进行实证调查。

(3) 访谈法

在资料收集的阶段中,论文除了运用问卷调查法对广东省高校研究生进行数据调查外,同时运用访谈法进行调查。论文中访谈按群体具体分为两个阶段:第一,在问卷编制中,通过随机抽取被试进行访谈,搜集被试提出的意见与建议,对问卷进行完善与修改。第二,就助学贷款政策的其他相关利益方,挑取具有代表性的高校主管资助工作相关负责人进行深度访谈,以期站在不同角度进一步审视高校贷款政策各相关利益者所面临的问题。

2.资料分析方法: SPSS 分析法

SPSS (Statistical Package for Social Science) 是社会科学统计中普遍

运用的分析方法之一，它集数据整理、统计分析、结果输出等功能于一体，广泛应用于心理学、教育学、社会学等学科的量化研究。在回收了《广东省高校研究生助学贷款政策执行情况调查问卷》的问卷之后，在数据处理上主要采用SPSS16.0对数据进行分析。分析主要采用描述性统计和推断性统计方法。

（二）研究路线

本文的研究思路是：从理论分析和模型嵌入两方面对“高校研究生助学贷款政策执行”进行分析。通过对高校助学贷款研究生、高校助学贷款执行人员、相关主管部门执行人员进行问卷调查与深度访谈，同时运用相关政策执行模型与政策执行系统分析方法分析造成执行梗阻的深层次因素。为助学贷款政策执行提出可行性建议。综上，本文采用的技术路线如下图。

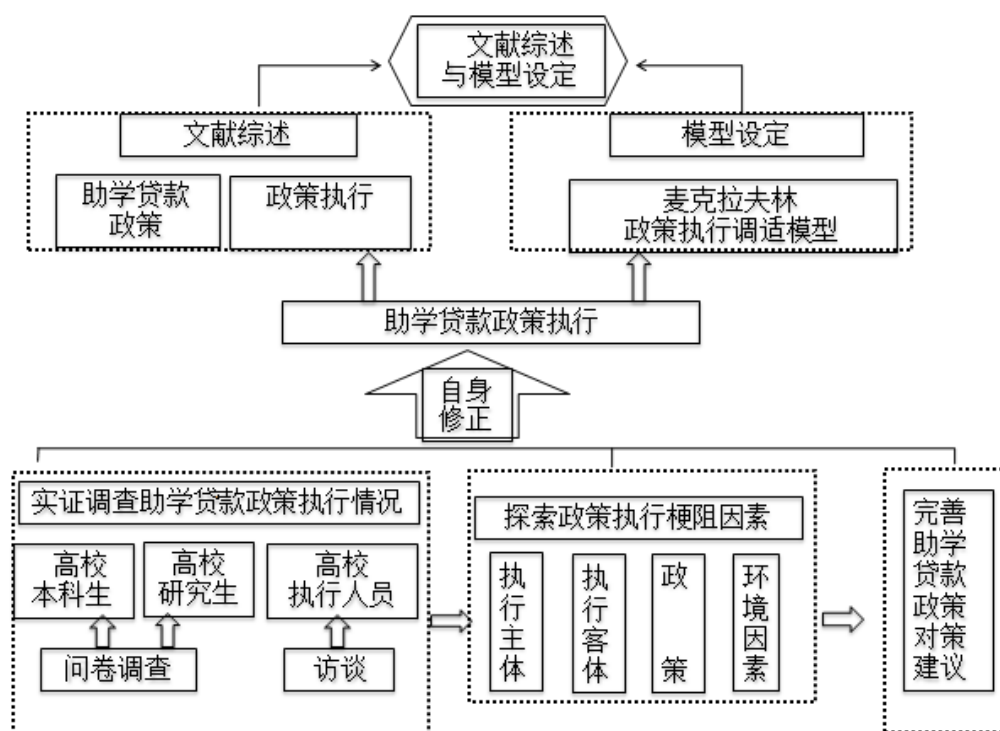


图 1-1 广东省高校研究生助学贷款政策执行研究思路

第二章 研究的理论基础

一、 麦克拉夫林政策执行调适模型

公共政策学发端于“二战”后主要工业发达国家,随后迅速扩展到许多国家和地区。在西方学界普遍认为,1950年劳纳与拉斯韦尔主编的《政策科学:范围与方法的新近发展》^[28]是政策科学诞生的标志。作为一门社会科学学科的现代政策研究经历了20世纪50年代至60年代的起步阶段,60年代中期公共政策研究取得了新的发展,其中以叶海卡·德罗尔(Yehezkel Dror)在1968-1971出版的政策科学“三部曲”—《公共政策制定检讨》(1968)、《政策科学构想》(1971)、《政策科学进展》(1971)为突出代表。

在现代公共政策学中,政策过程通常可分为政策制定、政策执行和政策评估三个环节。阿尔德在《比较政治学:体系、过程 and 效果》^[29]将政策视为一个系统的过程,这一过程可分为:政策制定、政策执行、政策输出、政策结果、政策反馈五个阶段。詹姆斯·P.李斯特和小约瑟夫·斯图尔特在《公共政策导论》^[30]中将政策过程归结为:议程设定、政策制定、政策实施、政策评估、政策调试和政策终结。以色列学者叶海卡·德罗尔教授在《公共政策制定的再审查》^[31]中将评估活动分为:重新评价与设计决策体系、对优化方案进行全面评价、政策执行评价三个部分,强调政策执行与政策评估的不可分割性。在现实执行上,政治、经济、文化、技术等因素对政策过程影响很大,政策过程亦远非学者所提出的模型般精简与清晰,研究中充分考虑影响政策过程的各种因素尤为必要。

作为一门出现较晚的新型学科,早期的公共政策研究多集中于政策制定环节,对政策执行、政策评估则缺乏足够的重视。20世纪60年代左右,西方各国的国家在诸多政策失败的反思中,发现相对于政策制定,政策执行与评估更能一项一方政策最终效果的实现。此后,西方公共政策研究的重心逐渐朝政策执行转

^[28] Allen D. Putt, J. Fred Springer. Policy Research :concepts ,Methods ,And Applications .New Jersey,Prentice-Hall, Inc,1989,12.

^[29] [美]加布里埃尔·A.阿尔蒙德,鲍威尔著.比较政治学:体系、过程和政策[M].北京:东方出版社,2007:37-40.

^[30] [美]詹姆斯·P.李斯特,小约瑟夫·斯图尔特.公共政策导论[M].谢明等译.中国人民大学出版社,2004:5.

^[31] 肖远军 李春玲.政策评价探析[J].理论探讨,1995(2):11-14.

移。20 世纪 60 年代后期,政策执行的范式经历了由“以政策为中心的途径”或“政策制定者透视”的“自上而下”的范式向“关注影响政策执行过程中的各种复杂因素”的“自下而上”范式的转变^[32]。“自下而上”范式一改政策仅仅聚焦于政策制定者的缺失,将政策执行的成功与否视为各基层人员与机构的共同执行结果,并强调基层行动者在政策执行链条中的重要作用。相比于“自上而下”机械、刻板的把政策制定者与执行者分开的特点,“自下而上”强调两者间的互动,研究视角也由政策制定者转向了执行过程中基层行动者的相关活动,有效的政策执行必然涉及各相关主体的调适与妥协,互惠性远比监督性更重要。

“自下而上”政策执行研究范式关注执行过程中各种复杂因素,并试图对政策执行理论进行分析并在此基础上建立政策执行模型。其中,美国学者米尔布里·麦克拉夫林(Mibrey McLaughlin) 1976 开发的“政策执行调适模型”(Mutual Adaptation Model)^[33]是“自下而上”研究范式的典型代表,在公共政策执行分析过程中应用较为广泛。该模型的基本假设是执行者与受影响者间就执行手段和执行目标进行调适(讨价还价、妥协),有效的政策执行取决于两者之间完成调适的程度高低。麦克拉夫林的政策执行调适模型中包含以下四项逻辑认定:一、政策执行者与受影响者两者间的需求与观点并不完全一致,基于双方于政策上的共同利益,两者需经过说明、协商、妥协等方式修正立场,以确定一个双方都能接受的政策执行方式;二、政策执行者与受影响者间的调适过程是双向的信息交流过程,双方在调适过程中处于平等的地位。三、受影响者的价值与观点将反馈到政策上,进而影响政策执行方的价值与观点。四、随着环境因素、受影响者需求与观点等因素的变化,政策执行者的目标和手段会发生调整。麦克拉夫林政策执行调适模型中,影响政策执行的因素可以归结为以下五个方面:一、执行环境;二、政策本身;三、政策执行者;四、政策受影响者;五、政策执行行动。其中,政策执行者即政策执行主体,政策受影响者即政策执行客体。针对本研究中高校助学贷款政策的相关者分析,该模型中就执行手段和执行目标进行调适有多对关系,其中主要存在以下关系:一、作为不同层次的贷款政策执行主体间的执行行为调适,其中可概括为“政府-高校”、“政府-银行”、“银行-高校”三对关系。

^[32] 陈喜乐 杨洋. 政策执行研究的范式转变[J]. 厦门大学学报, 2013 (1): 1-8.

^[33] Milbrey Wallin McLaughlin, "Implementation as Mutual Adaptation: Change In Classroom Organizations", in Social Program Implementation, Edited by Walter Williams and Richard F. Elmore, Academic Press, New York, 1976, pp. 167-180.

二、作为基层执行主体与政策受影响者间的执行调适，即目的高校与高校助学贷款研究生间的执行行动调适。

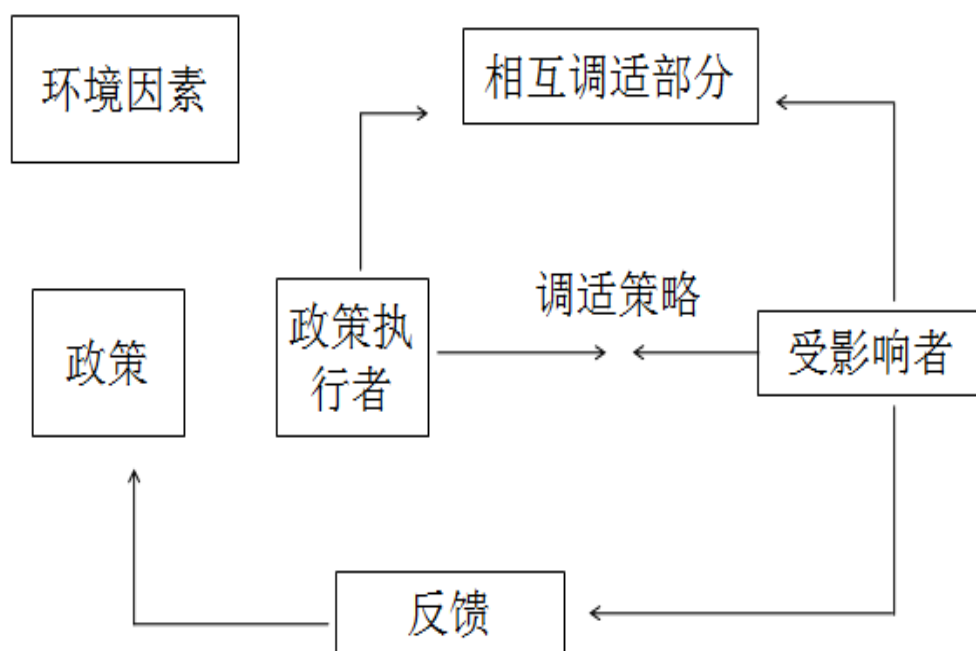


图 1-2 麦克拉夫林政策执行调适模型

学术界对“政策执行”的定义存在两种代表性学派观点，早于 1976 年就有美国学者对“政策执行”一词进行定义，范·霍恩^[34]（C. E. VanHorn）与范·米特（D. S. Van Meter）所代表的行动学派将政策执行定义为“公共团体和私人团体为致力实现政策的设立目标而采取的各项行动。”美国政策科学家查尔斯·奥·琼斯^[35]（Charles O. Jones）亦将政策执行视为“一项政策付诸实施的各种活动，其中解释（interpretation）、组织（organization）和实施（application）是最为重要的三要素。”另一代表性学派—组织学派主要代表人物有 C. P. 斯诺、L. 特里林、J. 佛瑞斯特（J. Forester），该学派强调政策执行中组织化行为的重要性，组织机构是政策观念转化为现实内容的行动主体，组织的原则、结构以及其运行的方式等都直接影响相关政策的执行效率。由此可见，两种学派对“政策执行”的定义具有不同的侧重点，但两者也都同样关注政策目标实现过程中的行为调适，强调政策执行下组织机构的调整和塑造。

^[34] C. E. Van Horn and D. C. Van Meter, The Implementation of Intergovernmental, in C. O. Jones, Policy Making in Federal System, Sage Publications, Beverly Hills, 1976, p. 45.

^[35] Charles O. Jones, An Introduction to the study of Public Policy, Brooks/Coles Publishing Company, California, 1984, p. 166.

国内也有学者尝试对“政策执行”一词进行定义,较早见于张金马 1992 年编著的《政策科学导论》中,张金马在综合西方两个典型学派的观点后,将“政策执行”一词定义为“政策执行者建立组织机构,运用各种政策资源将政策观念形态的内容转化成政策实际效果,从而实现既定政策目标的一种活动过程”^[36]。此后关于“政策执行”一词的定义不时见于国内的公共政策、政策科学类书籍中,但该定义仍是引用较多,也较为权威的诠释。基于此,本文尝试将“政策执行”定义如下:政策执行是执行者建立执行机构,将观念形态的政策具体化并分配给下层执行机构执行,并在执行中不断调整与塑造自身行为以实现既定目标的动态过程。教育政策执行是将教育政策精神与内容转化为现实效果,从而实现教育政策目标的动态行动过程。根据前者研究及麦克拉夫林对于政策执行调适模型,本文针对研究生助学贷款政策做了初步分析,教育政策执行的基本组成要素包括教育政策、政策执行主体、执行客体、教育政策执行环境^[37]。在广东省高校研究生助学贷款这一具体政策中,政策执行的基本组成要素包括:教育政策执行主体为广东省教育厅、广东省财政厅、国家开发银行广东省分行、广东省高校(专指普通本科院校);施行对象为高校研究生(在调查中因更好体现不同教育层次群体需求,将部分本科学生纳为研究对象);政策环境指助学贷款政策运行所面临的各种社会环境。

二、 调适模型分析方法

(一) 政策分析

政策分析将从在梳理助学贷款政策演变的基础上,按麦克拉夫林模型对“政策客体”与“政策主体”进行特点与演变利弊分析,在客体上,探究研究生群体的专属性特点及其对助学贷款政策执行的可能影响;在主体上,基于广东省助学贷款政策中的主体演变探究其对助学贷款政策执行的可能影响。

^[36] 张金马. 政策科学导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社. 1992, 205-206.

^[37] 张乐天. 教育政策法规的理论与实践[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2009:76-78.

（二）政策执行主体分析

政策执行主体是指负责组织并落实政策目标及政策措施的人和组织，政策执行主体主要包含了政策执行者与政策执行组织。在广东省高校助学贷款这一具体政策中，政策执行主体主要有：政府及教育行政部门、各高校及其学生工作部（处）、银行。任何公共政策执行活动均需依靠各级政策执行机构及其执行人员进行，在政策执行主体中，“组织机构的合理程度、执行机构内部或者机构间的融合程度、执行机构的决策规则”^[38]是影响政策执行的三个要素。

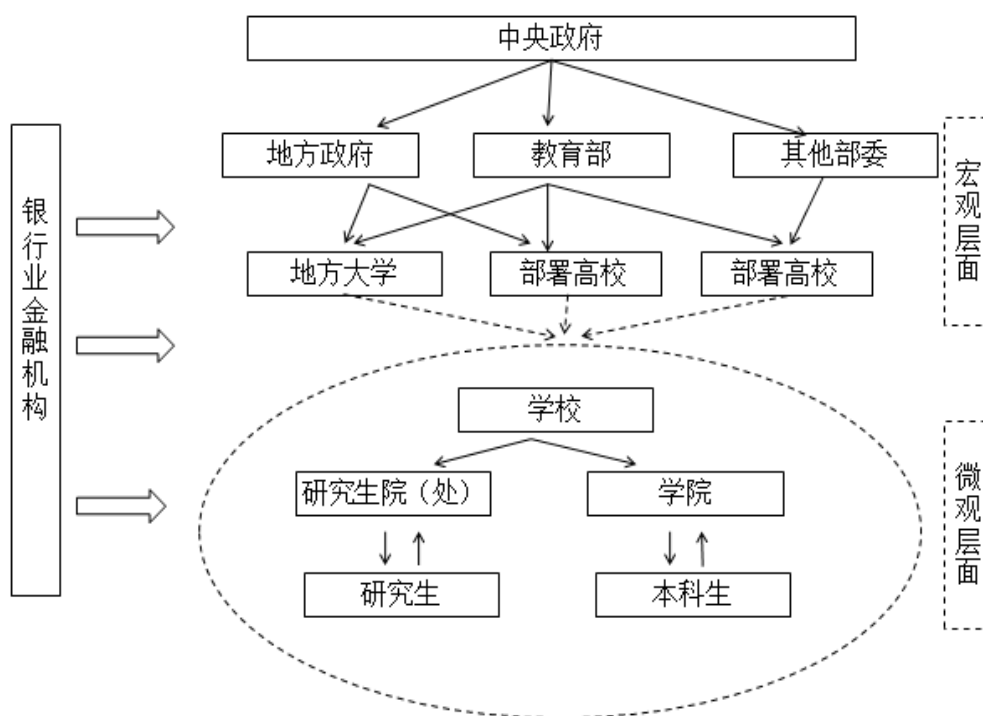


图 1-3 广东省高校研究生助学贷款政策执行各执行主体构成

（三）政策执行客体分析

政策执行客体，也称政策目标群体或标的团体。政策执行客体是政策直接作用和影响的对象。一项政策执行是否顺畅，既与执行主体的执行行为有关，同时也脱离不开执行客体的影响。政策执行客体是公共政策中直接作用的对象，公共政策是否能实现既定的目标即受到执行客体的态度影响，同时也受执行客体与执行主体间的行为调适影响。本研究中，贷款政策执行客体是广东省高校中的研究

^[38] 金太军. 公共政策执行梗阻与消解[M]. 广东: 广东人民出版社, 2005:88-90.

生这一群体。在贷款政策的执行过程中，该目标群体对贷款政策本身的认同度、以及对执行贷款政策的机构人员的满意度等都会对政策执行效果产生影响。

（四）政策执行环境分析

政策执行环境包括自然环境与社会环境，针对助学贷款这一具体政策，其政策执行主要指的是其社会环境，即对高校研究生助学贷款政策执行活动产生影响的经济、政治、文化等诸多因素。

通过以上分析并结合麦克拉夫林的政策执行调适模型，研究针对高校研究生助学贷款政策对模型进行修正（见下图）。本研究旨在通过实证调查政府、高校、银行、学生作为高校助学贷款的各相关利益者，宏观层面上，广东省政府与高校、银行间就执行手段和执行目标进行调适的程度高低；以及在微观层面上，高校贷款执行部门与高校研究生间政策执行的相互调适程度高低。

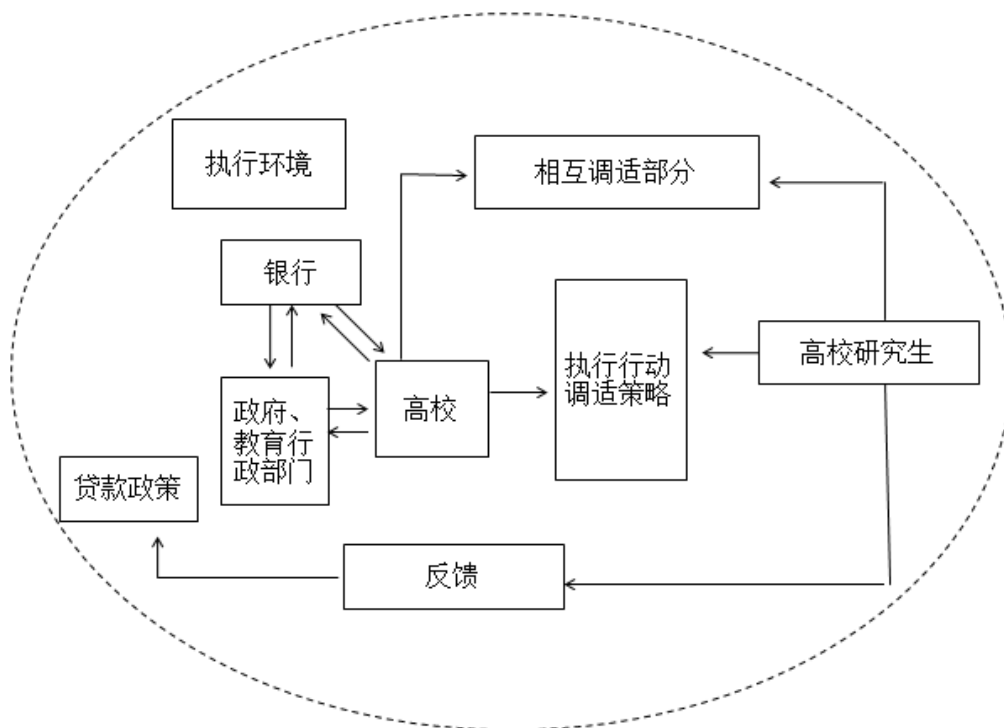


图 1-4 广东省高校研究生助学贷款政策执行调适模型

第三章 研究的总体设计与问卷编制

一、研究的总体设计

（一）研究对象

本研究的研究对象为八所具备研究生培养资格的广东省普通高等本科院校，分别是：广东财经大学、广东工业大学、广东技术师范学院、广州大学、广州美术学院、华南理工大学、华南农业大学、南方医科大学。八所本科院校在性质类别上涵盖财经、师范、艺术、理工、农业、医科等多个领域；在办学类型上则包括6所大学与2所学院；在属地管理上划分为1所教育部直属重点大学（华南理工大学）、6所省教育厅主管省属本科院校及1所省市共建大学（广州大学）。

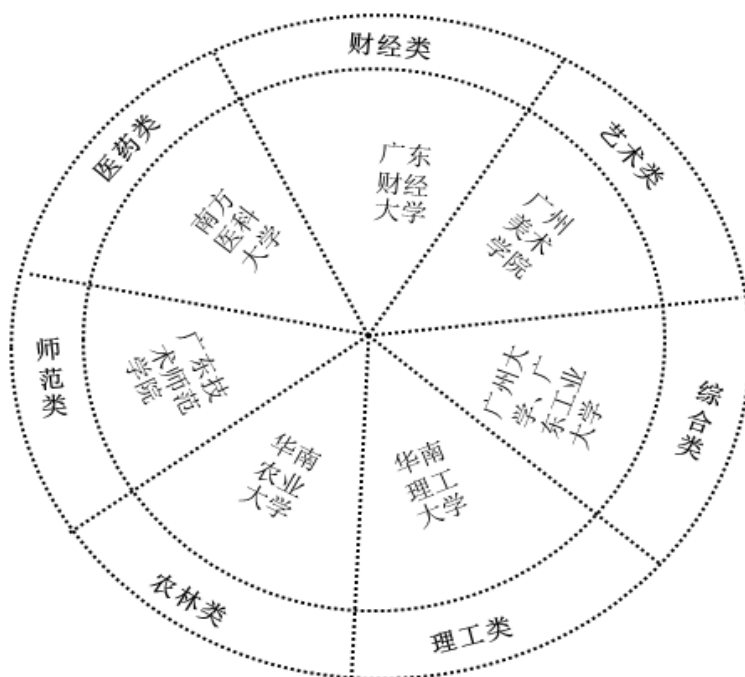


图 2-1：本研究中调查高校整体构成图

（二）研究目的

问卷旨在于深入硕士研究生群体，在分析研究生群体与本科生助贷需求上的差异基础上，探寻硕士研究生对贷款政策的认知与受助情况，以及研究生对高校政策执行的满意程度。在此基础上结合麦克拉夫林修正模型，分别从宏观执行主

体层面、微观执行主体层面、执行客体层面三个对贷款政策执行进行剖析。

二、 问卷编制

（一）编制初测问卷

1.资料的收集。通过对 CNKI 中文献期刊、优秀硕博论文等资料进行检索，寻找与研究生助学贷款政策执行相关研究的理论支撑与现实依据。并收集有关高校研究生助学贷款政策调查问卷，为本研究的问卷编制提供依据。

2.问卷的设计。在文献分析的基础上设计调查问卷，了解与研究生助学贷款政策相关的整体情况，结合专家老师的指导建议，对初步编制的各子项目进行重复筛选、修正、剔除，形成初步调查问卷。问卷的第一部分为被调查者的基本信息，包括被调查者的性别、年级、就读学校、专业、家庭所在地区、家庭所在地、家庭收入、家庭收入来源、在校消费支出、支出项目、在校消费来源、是否申请贷款、资助政策了解途径共 13 题。问卷的第二至五部分是李克特量表，针对被调查者对助学贷款政策需求状况、被调查者对助学贷款政策了解状况、助学贷款政策对被调查者的微观效应及被调查这对贷款政策的执行评价进行设计。第六部分为可选答的开放性题目。

3.预试的调查。形成高校研究生助学贷款政策执行问卷，对问卷进行小规模预测，共发放研究生助学贷款政策执行的预测问卷 120 份，其中回收 117 份。回收率达 97.5%，预测问卷的处理提出无效问卷遵循以下原则：

- （1）问卷答案中呈现统一性或规律性作答；
- （2）同一题目选取 2 个或 2 个以上答案题目；
- （3）问卷漏答题目大于 2 题；
- （4）问卷答案修正的题目数超过 3 题。

按照无效问卷提出原则将回收的问卷进行整理和筛选后，有效问卷为 109 份，有效回收率为 93.2%，问卷回收率和有效回收率均达到问卷调查的基本要求。

（二）效度分析

在一项测验中，所谓效度即是指能够测到该测验所预测的行为特质程度。效

度具有一定的目标导向^[39]。根据《教育与心理测验的标准》(Standards for Educational and Psychological Testing)一书的说法:“效度在测验评鉴中是最重要的考虑因素,它指特定测验结果的推论有用及有意义情况。”^[40]基于此,本研究通过检验问卷的内容效度来判断问卷的效度高低。

内容效度指的是“测验量表内容或题目的適切性与代表性,测验内容是否能反映所要测量的心理特质,以及能否达到测量目的或行为”^[41]。在内容效度检验中,专家法是常用的检验方法,在对研究问卷数次修改之后,邀请华南师范大学4位教育学专业学者及2位心理学教师对问卷进行内容效度的测评,学者专家通过对各量表包括的题项进行逐一检测,对题项是否能真正测出题目所代表的相关内涵以及词句是否適切提供了修正意见。具体结果如下表:

表 2-1 问卷内容效度检验表

效度	非常有效	有效	基本有效	无效
人数	1	4	1	0
百分比	16.6%	66.8%	16.6%	0

(三) 信度分析

信度代表量表的一致性 or 稳定性,信度是指采用同样方法对同一对象进行重复测量,其所得结果的一致性程度。在社科领域中类似李克特量表的信度估计,采用较多者为巴隆巴赫 α 系数。本文通过 SPSS 对量表进行信度测量,此次预测结果显示,广东省高校研究生助学贷款政策执行问卷的 Cronbach' s α 系数为 0.821。吴明隆^[42](1999)指出“信度系数好的问卷,其信度系数最好高于 0.80”。该问卷信度检验结果显示量表具有良好的信度,达到了检验的标准。

(四) 正式问卷的形成

在对问卷进行信效度检验的基础上,结合老师专家对问卷的修改建议,对预

^[39] 吴明隆. 问卷统计分析实务—spss 操作与运用[M]. 重庆大学出版社, 2010: 2-3.

^[40] American Educational Research Association(AERA):Standards for Educational and Psychological Testion. 1974.

^[41] 吴明隆. 问卷统计分析实务—spss 操作与运用[M]. 重庆大学出版社, 2010: 6-9.

^[42] 吴明隆. SPSS 统计应用实务[M]. 北京: 中国铁道出版社, 1999: 18-20.

试问卷做了部分修改，具体修改内容如下：

1. 第一部分. 基本信息部分 所做修改：

- (1) 取消关于“培养方式”一栏的问题设置；
- (2) 取消关于“是否为独生子女”一栏的问题设置；
- (3) 取消关于调查对象的“父亲、母亲的文化程度”一栏的问题设置；

2. 第二部分. 封闭式选择题 所做修改：

(1) 经调查，将学生“在校每月消费支出”选项重新调整为：600 元以下、600-800 元、800-1000 元、1000-1500 元、1500 元以上，细化学生的消费支出情况；

(2) 增加“对每月消费来源进行排序”的这一题，设置选项为：国家学校资助、个人校外兼职、家庭（含亲友）资金资助；

3. 第三部分. 李克特量表所做修改：

(1) 将 12.2 题中“经济宽裕是我不需贷款的主要因素之一”调整为“我不需要申请贷款是因为我经济宽裕”；

(2) 将 13.1 题中“我对研究生助学贷款的政策目标”调整为“我了解研究生助学贷款的政策目标”，将选项设置的“清楚、比较清楚、不了解、不清楚、很不清楚”调整为“完全认同、认同、说不清、不认同、完全不认同”；

(3) 将 18.4 题中“学校执行贷款政策中以贫困生为本的程度”调整为“学校执行贷款政策中坚持贫困生优先的原则”；

经修改，问卷整体结构如下：

表 2-2 问卷修改构图表

结构	题项
基础信息部分	性别、年级、就读学校、专业、家庭所在地区、家庭所在地、家庭收入、家庭收入来源、在校消费支出、支出项目、在校消费来源、是否申请贷款、资助政策了解途径。题项 1-13 共计 13 题
第二部分	助学贷款政策需求状况，题项 14.1-14.6 共计 6 题
第三部分	助学贷款政策了解状况，题项 15.1-15.5 共计 5 题
第四部分	助学贷款政策微观效应，题项 16.1-16.5 共计 5 题
第五部分	助学贷款政策执行评价，题项 17.1-19.5 共计 15 题
第六部分	“您认为高校研究生贷款政策执行过程中存在哪些问题？” “您对改进高校研究生助学贷款工作的意见和建议。” 共计 2 题

三、问卷的发放与回收

（一）研究样本

本文的研究主要对象为广东省高校研究生（博士研究生除外），根据吴明隆在《问卷统计分析实务》中对抽样调查样本数的确定公式为：

$$n \geq \frac{N}{\left(\frac{\alpha}{k}\right)^2 \frac{N-1}{P(1-P)} + 1}$$

N 为总体样本数，P 通常设为 0.5， α 为显著水平，在社会科学领域中，一般均将显著水平设定为 0.05（ $\alpha=0.05$ ）。当显著水平为 0.05 时，区间置信度为 $1-\alpha=0.95$ ，此时分位数 $k=1.96$ 。以广东省研究生为主要研究对象，计算结果为样本基数应保证在 382 以上。本研究对所调查的高校研究生群体样本数为 480。

（二）问卷的发放与回收

为了充分了解本科生与研究生关于助学贷款的需求差异，在此基础上针对研究生进行深入研究。在本研究中，将本科生纳入研究对象进行对比研究。本次调查共发放问卷 960 份（包含 480 份本科生调查问卷），回收问卷 953 份，回收的有效问卷为 943 份，回收率为 99.3%，有效率为 98.9%，有效被试的分布情况如下：

表 2-3 回收有效问卷信息分布表

	项目	人数	所占比例 (%)
性别	男	529	56.1
	女	414	43.9
学历	本科	483	51.2
	研究生	460	48.8
学校	广东财经大学	120	12.7
	广东工业大学	119	12.6
	广东技术师范学院	111	11.8
	广州大学	119	12.6
	广州美术学院	118	12.5
	华南理工大学	120	12.7

	华南农业大学	120	12.7
	南方医科大学	116	12.3
专业	文史哲类	37	3.9
	法学类	25	2.7
	经管类	127	13.5
	理工类	362	38.4
	教育类	99	10.5
	医学类	108	11.5
	其他	185	19.6
家庭所在地区	西部地区	111	11.8
	中部地区	292	31.0
	东部地区	540	57.3
家庭所在地	省城	80	8.5
	地级或县级城市	216	22.9
	乡镇	215	22.8
	农村	432	45.8
是否申请助学贷款	申请过并获审批	397	42.1
	申请过但没有获审批	60	6.4
	没有申请过	486	51.5

第四章 广东省高校研究生助学贷款政策执行分析

一、 研究生助学贷款政策执行现状

改革开放30多年,广东省高等教育事业实现跨越式发展,研究生教育作为教育事业高级人才储备军发展势头良好。助学贷款政策是研究生在受教育阶段中必要的政策扶持,也是推进广东省研究生教育,为研究生提供经济保障的必要举措。尽管广东省从政策层面对研究生贷款作出积极号召,但相对于其他经济发展水平省份,广东省研究生助学贷款却呈现出较为冷淡的状态。

薛天祥教授主编的《研究生教育学》中将研究生教育定义为“本科后以研究为主要特征的高层次专业教育”^[43]。硕士研究生是我国研究生教育中第一级学位,是一种建立在本科教育之上、并以研究为主要特征的更高层次的专业教育,从学术研究的视角阐述了本科教育与研究生教育的区别。研究生与本科分属两个截然不同的教育层次,两者在培养目标、培养定位上也具有明显区别,这也必然要求相应的教育扶持政策能更好彰显各自的差别,满足各层次需求与特性。基于此,本章旨在从助学贷款受影响群体的角度出发探求广东省高校研究生助学贷款政策执行现状,同时将大学本科生作为研究的参照对象,以便在对比的基础上更真实地反映两者不同教育群体的共性与研究生群体的特点。

本次调查的学生群体包括高校本科生与高校研究生,其中本科生为483人,研究生为460人,共943人。学科分布于文史哲、法学、经管、理工、教育、医学等十大学科门类中。根据助学贷款的申请情况,可以将调查对象区分为“申请助学贷款并获审批”群体,“申请助学贷款但没有获审批”群体,“没有申请助学贷款”群体。其中“申请助学贷款并获审批”与“申请助学贷款但没有获申请”两类群体统称为“具有助学贷款申请意愿”学生群体。在助学贷款申请中,具有贷款申请意愿学生共有457人,占调查总人数的48.5%,其中获审批人数共397人,无获审批人数为60人,获批率为86.9%。研究生调查人数(460人)与本科生调查人数(483人)基本持平,两个群体在关于申请情况反映出各自特点:

(1)在助学贷款申请意愿上,本科生相对于研究生较为强烈。本科生中,有

^[43] 薛天祥. 研究生教育学[M]. 广西: 广西师范大学出版社, 2001: 95-96.

申请贷款行为的人数（277 人）占本科调查总人数的 57.3%，而研究生具有申请贷款行为的人数（180 人）仅占研究生调查人数的 39.1%。从申请贷款行为人数与该群体总人数的相对比率中可以看出，相对与本科生，研究生在申请助学贷款的意见上较为冷淡。

(2) 研究生在贷款获批率上相对于本科生较低。在具有贷款行为的调查对象中，本科生没有获审批通过人数为 33 人，占本科生申请人数比重为 11.9%，而研究生在贷款中没有获审批比率为 15%，在贷款获批率上，研究生群体审批不通过的比率明显高于本科生群体。

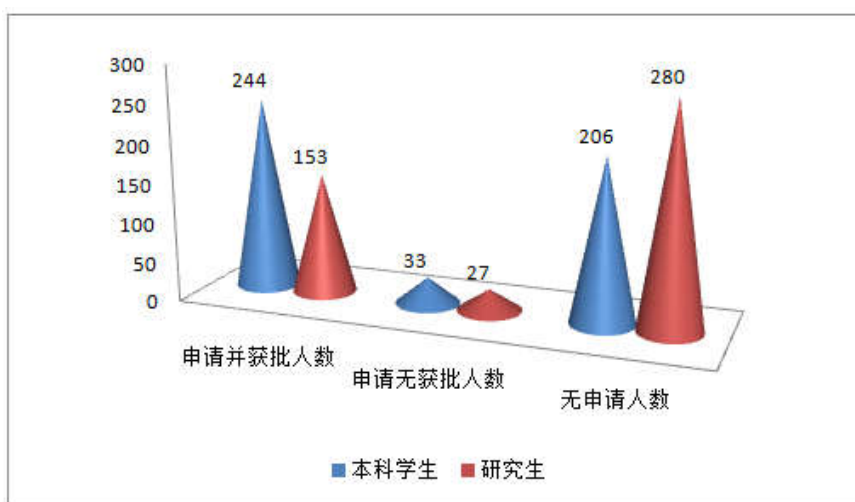


图 3-1 高校学生申请助学贷款情况图

通过对广东省八所高校分别派发本科、研究生问卷各 120 份，从校际层面上看，广东财经大学、广东技术师范学院、华南理工大学、华南农业大学中具有助学贷款申请意愿的学生占比较高，均达 50% 以上。从学历层次层面上看，各高校呈现出研究生申请意愿偏弱的同一特征。

表 3-1 具“申请意愿”学生及研究生校际分布表

学校	具申请意愿 学生数	总体学生 数	具申请意愿研究 生数	研究生 数	具申请意愿本科 生数	本科生 数
广东财经大学	81	120	30	60	51	60
广东工业大学	47	119	26	57	21	62
广技师	64	111	21	50	43	61
广州大学	42	119	21	59	21	60
广州美术学院	45	118	12	58	33	60
华南理工大学	63	120	24	60	39	60
华南农业大学	60	120	21	60	39	60
南方医科大学	55	116	25	56	30	60
总计	457	943	180	460	277	483

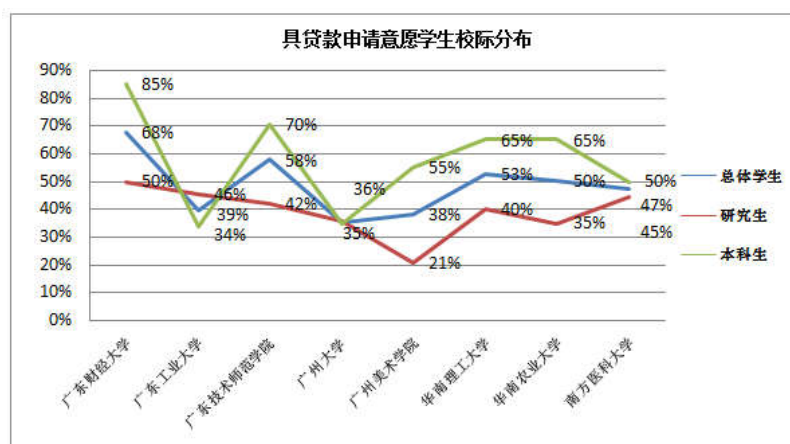


图 3-2 具“贷款意愿”学生（本科生 研究生）校际分布图

同时在助学贷款获批率上，广东财经大学（67.5%）、广东技术师范学院（57.66%）、华南理工大学（52.5%）、华南农业大学（50%），四所高校相应的获批率分别为 91.36%、87.5%、95.24%、93.33%，是获批率较高的高校。

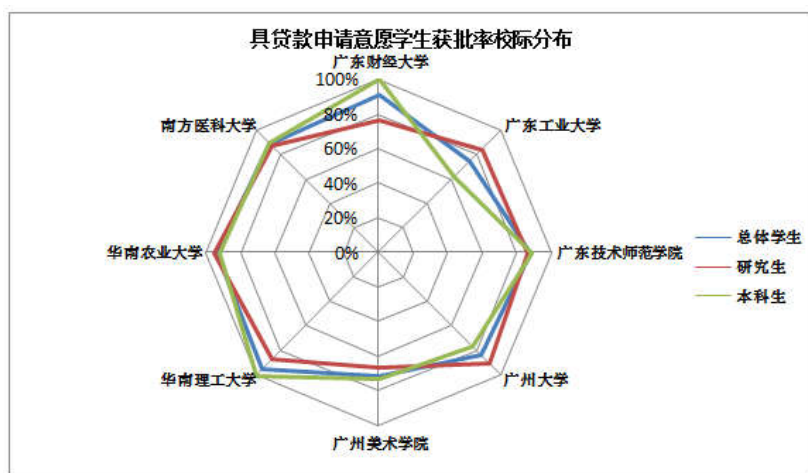


图 3-3 具贷款申请意愿学生获批率校际分布

广东省政府高度重视家庭经济困难学生的求学问题，近年来随着相关资助政策的密集出台，高校中助学贷款政策延伸并覆盖至研究生群体，从政策与制度上保障不让学生因家庭经济困难而失学。通过对广东省八所高校学生进行抽样调查发现，在总体上广东省助学贷款政策在高校中覆盖广泛，数据显示了广东省在践行中央政府助学贷款政策上的积极性；从校际层面上看，各学校研究生在助学贷款的申请意愿上明显存在差异。

当前广东省正处于加快转变经济发展方式、推动科学发展、促进社会和谐发展的重要时期。研究生作为广东省高级人才市场的主力军，更是在广东省加快经济社会转型中发挥着基础性、先导性与战略性作用。关注与保障研究生发展利益

将是需要持续思考的命题。从教育层次层面上看,研究生在助学贷款申请数量与比例上均反映出研究生群体对助学贷款相对冷淡的态度。调查数据显示,本科生具有申请意愿的人数比例远远高于研究生,与此同时,在申请并获审批比率上本科生也占据相对优势。调查数据中关于研究生助学贷款相对冷淡的状况引起笔者反思,这是否真实反映研究生群体的现实需求?还有存在其他因素导致助学贷款政策在研究生层面“遇冷”?借助麦克拉夫林政策调适修正模型的分析框架,笔者在下一章将从不同层面出发对助学贷款政策执行主体与客体进一步分析。

二、 助学贷款政策分析

(一) 助学贷款政策的沿革

高校学生助学贷款作为政府资助贫困学生完成学业的主要形式之一,越来越受到社会关注。自1999年5月我国开始颁布国家助学贷款政策,在管理体制上,由教育部、财政部、中国人民银行、中国工商银行联合组成全国助学贷款部际协调小组,教育部设立全国资助中心,同时各省、自治区、直辖市设立相应协调组织与管理中心共同促进助学贷款制度的落实。在1995年《关于国家助学贷款的管理规定》(试行)^[44]中将贷款的适应对象规定为高等学校中经济确实困难的全日制本、专科学生。2002年《关于切实推进国家助学贷款工作有关问题的通知》^[45]将高校研究生纳入贷款资助对象,规定在全国实行“四定”“三考核”以确保经济困难学生能够及时得到国家助学贷款资助。数据统计显示,“2003年底全国普通高校贫困学生约240万,全国金融机构实际发放贷款额52亿元,其中申请国家助学贷款学生数为80万人”^[46],仅有三分之一贫困学生申请到助学贷款,高校助学贷款需求缺口仍然较大。2004年国家教育部、财政部会同有关部门颁布《关于进一步完善国家助学贷款工作若干意见的通知》^[47]对国家助学贷款制度进行新一

^[44] 关于国家助学贷款的管理规定 <http://www.chsi.com.cn/gjzxdk/zc/200708/20070814/1047983.html>.

^[45] 中国人民银行教育部财政部. 关于切实推进国家助学贷款工作有关问题的通知(银发[2002]38号)[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/fortune/2002-02/09/content_275412.htm

^[46] 钟一彪 赖东菲. 国家助学贷款政策对学生的影响效果分析——广东省高校国家助学贷款资助效果的评估研究[J]. 中国青年研究, 2005(9): 60-62.

^[47] 财政部人民银行银监会. 关于进一步完善国家助学贷款工作的若干意见(教财[2004]14号)[EB/OL]. http://www.gov.cn/zwggk/2005-08/15/content_22941.htm.

轮改革,明确高校、银行、学生各方在国家助学贷款工作中所应承担的责任。截止2004,国家初步建立起以助学贷款为主体的高校家庭经济困难学生资助新体系,保障学生学业顺利完成。助学贷款政策实施以来,广东省积极践行国家相关贷款政策并取得一定成效。2007年,广东省政府颁布《关于建立健全广东省普通高校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系的实施意见》^[48]开展广东省国家助学贷款各项政策措施,贷款政策实施的十几年来,广东省政府坚持教育的公益性与普惠性,关注困难群体,提供汇集经济困难学生的公共教育服务。

广东省已全面进入经济社会发展的转型期,以此同时广东省高等教育事业实现跨越式发展,研究生教育作为教育事业高级人才储备军发展势头良好。资助政策是研究生在受教育阶段中必要的政策扶持,也是推进广东省研究生教育,为研究生提供经济保障的必要举措。近年来,广东省政府高度重视家庭经济困难学生的求学问题,高校中助学贷款政策延伸并覆盖至研究生群体。在研究生层面,广东省积极践行国家《关于完善研究生教育投入机制的意见》提出的完善完善研究生奖助贷政策体系,广东省各高校中成立相应的学生资助中心处理学生奖助贷等各项事务,高校研究生院(处)相应成立研究生群体的奖助贷执行机构,从机构设置、人员配备、业务指导等诸多方面给予必要保障。

(二) 目标群体的政策分析

助学贷款政策的目标群体既包括普通高校的本专科生,也包括高校研究生。在目前关于助学贷款的政策规定中对高校学生的申请、审批、偿还等均做出了规定。现行政策与规定均以《关于进一步完善国家助学贷款工作若干意见》为蓝本,但是《意见》并没有针对不同的群体进行进一步的明确区分,而是笼统地将本专科生、研究生囊括其中。

从教育阶段来看,不同教育层次具有不同的培养目标。我国现行将高等教育划分为本科阶段教育与研究生阶段的教育,研究生相对于本科生而言呈现出以下特点:一、学生培养方式上的区别。《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》中,相对于对本科生具备从事科学研究的初步能力的规定,硕士研究生被要求在

^[48] 关于建立健全广东省普通高校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系的实施意见(粤府[2007]92号) http://china.findlaw.cn/fagui/p_1/81432.html.

系统掌握专门知识与理论的基础上,具备从事科学研究、独立担负专门技术工作的能力。因此,从人才培养的角度上来看,学术性差异是本科阶段与研究生阶段学生最显著的区别。二、年龄结构多元化。与本科生群体年龄相对集中的情况相比,高校研究生群体既有通过直接升学攻读硕士学位的,也不乏成家立业后继续选择生造的,该群体在整体年龄分布于跨度上均远远大于本科生,随着年龄增长,研究生群体面临的家庭、工作与生活压力远大于尚未完全脱离父母的本科生。三、自由支配时间较多。硕士研究生与本科相比,除了按要求完成规定的课程外,硕士研究生有充裕的时间可供支配,这为硕士研究生寻找额外经济来源提供了一定的条件。

而国家助学贷款政策目前尚未将研究生与本科生做出明确区分,现行关于研究生助学贷款政策在贷款目标、审批、额度、范围上与本科生并无二样。所有学生通用一套还款方式。政策在贷款数额的规定上也缺乏一定的自由度与灵活性,忽视不同群体所具有的特殊性。随着研究生全面收费制度的实现与研究生培养机制的逐步完善,现行的贷款政策规定难以满足研究生群体的真正需求。

(三) 执行主体的政策调整

2004年,国家助学贷款改变了过去国家指定商业银行办理助贷业务的惯用做法,以通过招投标方式确定商业银行方式取而代之。由政府推行的国家助学贷款因其本身具备的强烈政策性色彩实则是一项国家政策,这样的政策势必更呼唤一家国家政策性银行实施贷款全程管理与服务。国家开发银行属于经国务院批准成立的政策性金融机构,长期以来以“增强国力、改善民生”为使命贯彻国家宏观经济政策,自2005年起开始承办国家助学贷款(高校助学贷款或校园地助学贷款),截止2011年,开发银行已在包括广东在内的9个省份(包括西藏自治区)开办了高校助学贷款,逐渐成为全国助学贷款的主力银行。银行的调整部分虽缓解了商业银行模式下“高校-银行”间的执行冲突,但由于政府没有对国家助学贷款的商业性进行界定,虽然在银行类型上有所改变,但银行仍旧处于被动完成国家任务的角色中,助学贷款的执行依然缺乏一定的积极性。另一方面,“风险补偿金”激励机制的引入原本是为了激发执行主体在助学贷款政策上的积极性,但在实际的运行中,政府实则将风险补偿变相地转嫁到高校身上,广大高校在实

践中不堪重负，造成高校执行意愿普遍偏低的困境。

表 3-2：政策变迁下各主体执行意愿表

	商业银行校园地贷款	政策性银行校园地贷款
贴息方式	财政贴息	财政贴息
风险分担	财政 \Rightarrow 财政+高校	财政 \Rightarrow 财政+高校
银行行为意愿	较低	较高
银行管理能力	较弱	较强
高校行为意愿	较高 \Rightarrow 较低	较高 \Rightarrow 较低

三、 助学贷款政策执行主体

（一）政策执行主体构成

本文将“政策执行”定义为执行者建立执行机构，将观念形态的政策具体化并分配给下层执行机构执行，在执行中不断调整与塑造自身行为，从而实现既定目标的动态过程。对研究生助学贷款政策而言，在政策执行过程中，受影响者与执行者间执行手段与目标的调适程度决定了政策的有效执行程度。高校研究生贷款政策执行在宏观层面则分为高校、政府、银行三大执行主体的相互执行行为，而微观层面则指广东省普通高校与高校研究生间的执行行为。

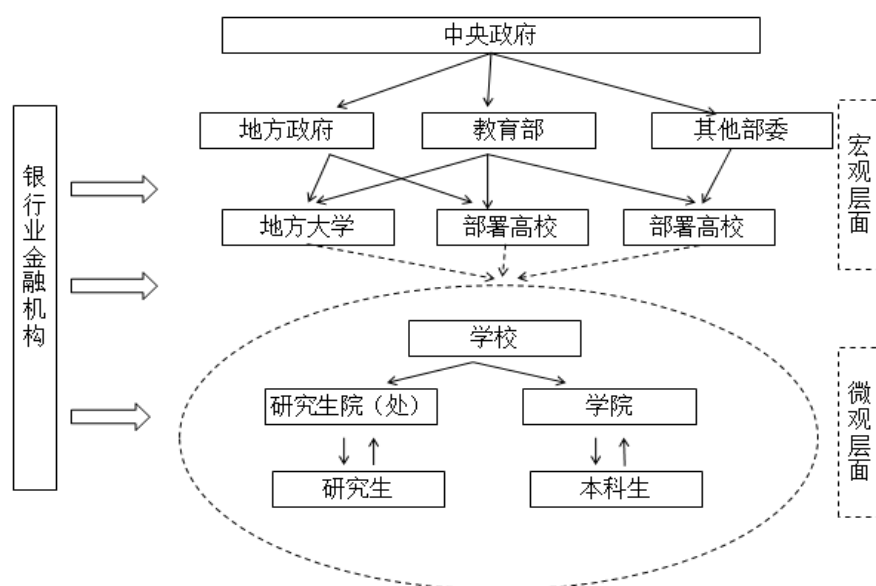


图 3-4：广东省高校研究生助学贷款政策执行各主体

（二）宏观层面执行主体行为分析

1. “政府-高校”执行行为分析

在高校研究生助学贷款中，政府将贷款政府以行政指令的方式下放至各高校，实行“应贷尽贷”原则，并由教育部设立全国学生助学贷款管理中心以作为部际协调组的日常办事机构。同时各省、自治区、直辖市设立相应协调组织与管理中心对各高校研究生助学贷款事务进行监督管理。高校作为研究生助学贷款的具体管理、操作机构，主要负责受理研究生贷款申请、资料审核、合同签订、毕业催缴等工作。

助学贷款是一项旨在解决贫困家庭学生上学难、促进教育公平实现的重要资助政策，其政策导向契合高校立德树人、服务社会的价值诉求。同时，助学贷款政策在使经济困难学生安心学习的同时，又有利于学校保证稳定的学费收入，进而吸引更多学生入学、以及促进欠费问题的解决，缓解高校的财政压力等诸多益处。从这个层面上看，高校对于研究生助学贷款的执行是具备一定的积极性的，然而在现实中，高校在助学贷款执行上却表现出一定的“避贷”心理，其中制约高校执行积极性的重要因素在于“政府-高校”间关于助学贷款政策所规定的责任承担。2004 年《教育部财政部人民银行银监会关于进一步完善国家助学贷款工作若干意见的通知》对完善助学贷款各执行主体职责提出了明确规定。其中在对高校助学贷款资金承担中明确提出：按照“风险分担”原则，建立相应的国家助学贷款风险补偿机制。“按隶属关系，普通高校与财政按贷款当年发生额的一定比例建立国家助学贷款风险补偿专项资金。财政与高校各承担国家助学贷款风险补偿金的 50%”^[49]，高校所应承担的风险补偿金根据该校毕业生助学贷款偿还情况而定，按照高校隶属关系在每年向高校返还按“收支两条线”管理的学费收入时，由财政部门划拨至教育主管部门。同年，教育部财政部人民银行银监会联合印发《国家助学贷款风险补偿专项资金管理办法》规定：“对当年尚未有毕业生进入还款期的高校，其所应承担的风险补偿金为当年实际贷款金额*风险补偿比例*50%；已有毕业生进入还款期的高校所应承担的风险补偿金则与上一学

^[49] 国务院办公厅转发教育部财政部人民银行银监会关于进一步完善国家助学贷款工作若干意见的通知. 国办发[2004]51 号.

年度本校学生金额违约率挂钩”^[50]。可见，高校在执行国家助学贷款政策获得利益的同时所需承担的贷款管理责任与风险不断增大，国家关于风险补偿金的相关规定意味着高校贷款金额越多，相应的偿还风险就越大。因此，从学校风险规避的角度来说，学校会在执行贷款政策的同时尽可能缩减额度，以寻求最大限度的经济安全。

2. “银行-高校”执行行为分析

助学贷款政策执行中，银行与高校均充当着助学贷款政策服务者角色，其中高校负责组织本校经认定的经济困难学生申请助学贷款，审查贷款学生申请资格与材料并提交经办银行，同时监督学生贷款使用情况。银行负责在协议规定的工作日内向高校学生发放助学贷款。银行执行助学贷款政策，一方面是在教育消费需求日趋强烈的背景下扩大银行自身社会影响、树立良好社会形象的有效途径。同时，银行有一定数额的风险补偿金作为保障，如果能将违约率控制的合理的水平，银行在执行助学贷款政策上也可获取利润。再次，《通知》^[51]对助学贷款财政贴息方式进行改革也使银行具备更为有利优势，由原来“对学生贷款利息给予50%财政补贴”转换为实行“借款学生在校期间贷款利息由财政全额补贴”的方式，这意味着银行在执行助学贷款政策期间可以获取免税的利息收入。尽管如此，银行在放贷上的积极性仍旧不高，其中存在两个显著影响“银行-高校”双方政策有效执行的因素。

其中一个重要因素是基于“高校学生贷款诚信问题下银行还贷风险控制”，在一个信用制度尚不健全的市场中，银行面对的是高校学生这一特殊借贷群体，高校学生助学贷款没有担保，这使银行承担了较大贷款偿还拖欠风险，银行对国家助学贷款业务风险预期远远大于收益预期，在助学贷款开展中难免基于利益与风险评估与规避而采取“惜贷”“慎贷”态度，银行的业务开展更多是对政府行政指令的服从与执行，“银行-高校”的助学贷款政策执行行动中，银行的还贷风险是影响贷款有效执行的最大因素。

^[50] 教育部财政部人民银行银监会关于印发《国家助学贷款风险补偿专项资金管理办法》等有关文件的通知. 教财[2005]15号.

^[51] 国务院办公厅转发教育部财政部人民银行银监会关于进一步完善国家助学贷款工作若干意见的通知. 国办发[2004]51号.

针对研究生助学贷款政策，还存在着显著制约“银行-高校”贷款政策执行的重要因素——“高校与银行的贷款服务对接机制”。高校与银行间的贷款事务遵循“银行-学校学生处-研究生院（处）-研究生”层级模式，这样的服务对接模式是否会因过多的决策层和过滤点都足以造成执行的停顿与拖延？笔者通过对H高校主管学生助学贷款事务的执行人A进行访谈，在调查中发现“高校-银行”对“研究生助学贷款的管理归属”存在分歧，而现行中“高校-银行”间的服务对接机制是高校被动妥协的结果。（访谈A：研究生处贷款事务需汇总到学生处来的原因在于高校助学贷款经办银行只给每个高校一个出口，一个身份，一个口令。因为与银行的业务关系才进行汇总，很多高校都跟银行方面提过建议希望银行能开两个口，分别面向研究生与本科生，但是银行方面并不愿意。）

研究生院制度源于美国，其创设距今已有一百多年。研究生院在在科技进步与社会发展中通过研究生教育、科学研究与社会服务等活动发挥着重要的作用。从研究生院与学校的关系上看，研究生院是对研究生教育执行专属化管理的组织机构而存在的，研究生院理应被置于与本科管理同等的位置上，而现实情况时，高校研究生院在高校中变相沦为高校的二级单位，作为高校基层执行人员——高校辅导员在事务处理上，一方面即需服从于研究生处，同时也得接受来自学校的领导与指令，这种多头领导的组织层级并不真正有利于高校研究生助学贷款的有效执行。（访谈B：“研究生处是主管研究生工作的部门，在实际工作中更多是类似高校的二级学院，具体到高校助学贷款事务上，原则上研究生辅导员是直接面向研究生处，而在实际中如助学贷款业务培训等工作辅导员又直接与学校学生处对接，在组织上确实存在多头领导的局面”）。另一方面，从研究生教育的角度看，高校研究生助学贷款事务是贯穿研究生教育以及毕业还款，与研究生学籍档案等密切相关，将研究生处本应管理的事务划归到主管本科事务的高校学生处代为统合，对于高校来讲即非合理也无必要。尽管“统合”模式更便于银行贷款事务的操作与管理，但其实并不真正有利于高校政策的有效执行。

3. “政府-银行”执行行为分析

高校助学贷款主要针对家庭贫困的学生，政府在助学贷款上是国家政策的最终担保人，随着高等教育规模的日趋扩大，仅仅依赖国家教育经费难以支撑助学

贷款这项耗费巨大的事业，而借助多方建立教育成本分担的贷款体系，辅之财政资助的方式就成为改革的明智之举。政府在实施中以行政手段下放给其他主体，并积极发动社会力量构建资助育人社会网络。政府委托助学贷款管理中心通过招投标确定助学贷款经办银行，中标银行对贷款学生提供服务并及时发放助学贷款，而国家助学贷款中心配合银行做好毕业催缴工作，支付贴息与风险补偿资金。

在政府与银行在助学贷款实际执行中，双方在政策的目标指向上具备难以调和的差异，从政府层面而言，执行助学贷款政策的主要目标在于通过资助贫困学生入学促进教育公平、社会公正，并为国家增加未来人才储备的长久战略。“让有能力的人不因没钱而丧失入学机会”已然成为我国政府的庄严承诺，所以政府无疑是高校助学贷款政策的主要制定者与强力推动者。

从银行层面出发，银行作为一种营利性组织机构存在，其执行贷款的目标在于获得收益（即包括实际上的资本收益，也包括隐性收益，如扩大社会影响力、树立银行良好品牌形象），基于两者执行目标上的差异，难以避免会造成政府的行政性驱动行为与银行商业运作间的冲突与摩擦，两者能否在执行意愿上趋于一致，银行能否有效配合政府助学贷款意图取决于银行在贷款政策执行中的收益。但在实际的贷款政策执行中，鉴于高校贷款单笔金额小、数量庞大的特点，又往往增大了银行贷款交易、管理及后期追缴的成本与风险，同时长期的呆账、坏账无疑给银行造成了一定程度上的名誉损失。

通过以上分析，助学贷款政策在执行中受到政府、银行、高校三大宏观主体的影响，各主体既享有一定的利益，同时承担着相应的成本与风险。三者间关系如下图：

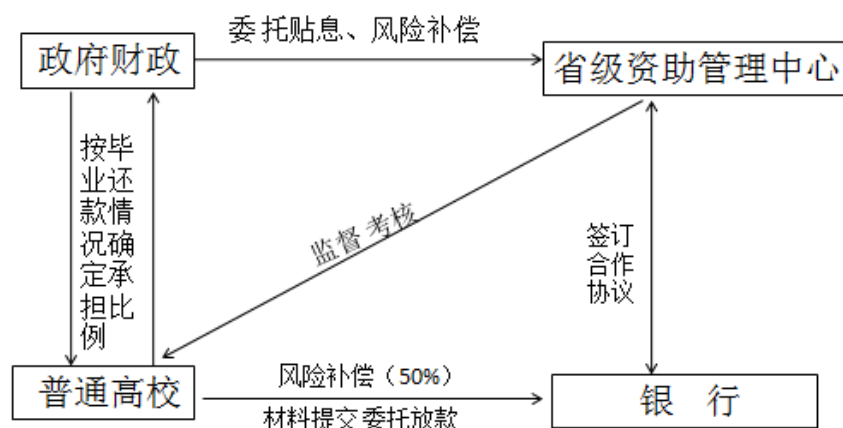


图 3-5：助学贷款执行主体间关系分析图

在政府与其他两大执行主体—高校、银行的政策执行行为中可以看出其存在的主要冲突：助学贷款的价值性理念与工具性目标间的冲突，政策执行作为公共政策过程的中间环节，是实现政策目标的主要途径。政策执行的实质是为了实现公共利益，进而促进整个社会的全面、可持续、协调发展，这属于政策执行中的价值性问题，符合人类共同理想与价值追求，但是，在政策执行的现实执行过程中，必不可少需要各层级相应的执行措施与执行行为，这些具体的执行措施与执行行为属于政策执行的工具理性问题，尽管各层级在价值性问题上趋于一致，也难以避免在执行过程中由于现实执行间的执行行为磨合而出现冲突，而这种执行过程中采取措施将在一定程度上“背离政策的价值目标与价值理念”^[52]。具体到高校助学贷款政策执行中，这种各执行主体间的执行目标与执行冲突则突出表现为：政府与高校、银行在价值理性推崇下的政策执行理想与现实执行中各方执行利益、执行措施间的冲突，具体可以用以下框架图进行表示：

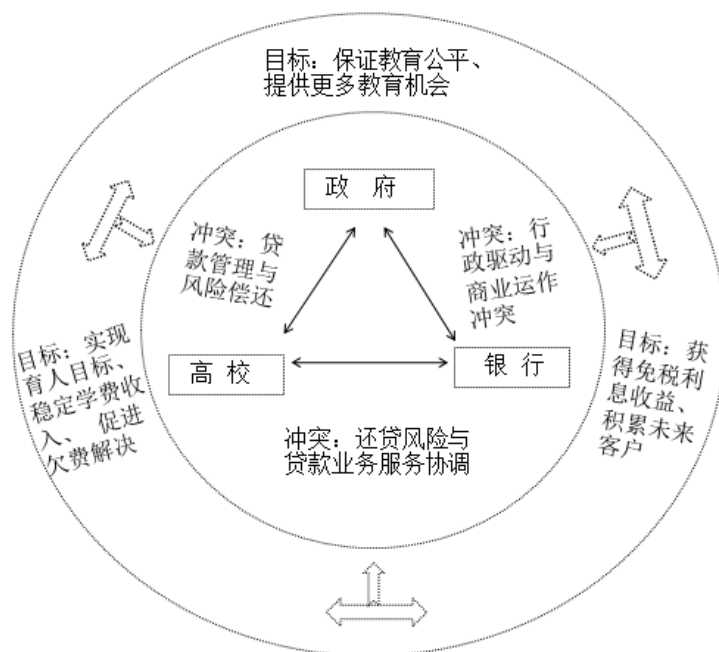


图 3-6：助学贷款政策执行主体执行目标与执行冲突分析图

（三）微观层面执行主体行为分析

普通高校作为助学贷款政策的具体管理、执行机构，是直接面向高校学生的微观层面执行主体。根据麦克拉夫林政策执行调适模型，基层机构和人员被看作

[52] 梁华 王立娟. 公共政策执行中价值理性与工具理性的冲突与调适. [J]. 辽宁行政学院学报, 2005 (6): 12-13.

是政策执行链条的基础,执行的成功与否很大程度上依赖于参与执行的相关行动者,助学贷款政策执行能否顺利被推进与贯彻,高校在政策中充当着关键的一环,而政策的执行通畅与否并非受政策制定者和执行者单方面的意志所决定的,它与目标群体间有着直接的关系。在本研究中,高校研究生对贷款政策本身的认同度、以及对执行贷款政策的机构人员的满意度等都会对政策执行效果产生影响。依据政策执行程序,本节研究生助学贷款执行重点考察各层级组织在政策宣传、资格认定、组织管理、监督问责的执行情况。

1.高校贷款资格认定

助学贷款政策在“不让一个学生因家庭经济困难而失学”的政策上实现精准资助,为贫困生提供贷款资助的同时也存在着对学生的贫困身份审核问题,提高贷款资助的“精准度”是高校助学贷款不可忽略的目标。在贷款类型上,高校助学贷款按学生申办地点与工作流程区别可分为校园地助学贷款与生源地助学贷款,高校全日制研究生原则上申请办理校园地国家助学贷款。在贷款资格规定中,根据财政部、教育部颁布的《高等学校学生资助政策简介》(研究生),具备中华人民共和国国籍,年满16周岁的家庭经济困难学生具备申请国家助学贷款的资格。调查发现,广东省高校学生对学校助学贷款政策中坚持贫困优先原则的执行满意度总体上偏高,本科生中对学校助学贷款政策上贫困生有限原则践行持基本满意(“满意”及“较满意”)的比例为91.51%,研究生达80.44%。调查结果反映广东省高校在政策中关于“贫困优先”原则的贯彻力度,

着眼于高校现实执行中,贫困认定却始终是制约高校政策有效执行的一项难题,由于目前学生资助信息化程度仍旧偏低,各高校在确认学生身份以及认定家庭经济困难学生方面缺乏必要的技术支持,高校助学贷款在认定上主要依据学生家庭所在地有关部门出具家庭经济困难证明,而缺乏与人口、低保、扶贫等相关信息系统的有效对接或信息共享,高校在确认学生身份、认定家庭经济困难学生更多依赖于一线辅导员对家庭经济困难学生的深度了解与摸底调查,这对提高助学贷款管理工作效率和资助的“精准度”产生一定梗阻。(访谈人员B:“文件上对于贫困的审核过于简单,如果仅仅依据文件上关于贫困材料的认定,工作确实很容易进行,但从现实情况看它并不能真正确保贫困优先”)(访谈人员B:

“有的地区开具家庭经济困难证明并不是非常困难，但在其他地方，可能在家庭经济困难证明的开具上十分麻烦”）对于高校与教育行政部门而言，如何精准认定家庭经济困难学生，使助学贷款政策在执行过程与结果充分体现公平公正理念，既脱离不了基层执行人员对学生经济情况的具体把握，同时也亟待各有关部门进一步完善学生资助管理的信息化水平。

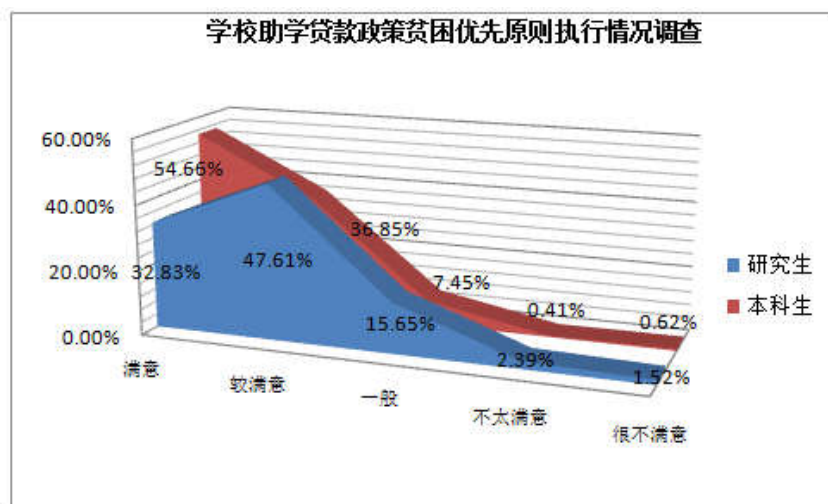


图 3-7 高校助学贷款政策贫困生优先原则执行情况调查图

2. 高校政策宣传

为确保助学贷款等各项资助政策落到实处，广东省人民政府颁发《关于建立健全我省普通高校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系实施意见》^[53]（粤府[2007]92 号）强调各部门、高校应积极向社会及广大学生宣传学生资助政策，解除贫困学生后顾之忧，让党和国家的关怀家喻户晓、深入人心。助学贷款作为国家为高校家庭经济困难学生提供经济扶持的一项公共政策，实现为育人而资助，在资助中育人一直是助学贷款政策工作的双重目标，政策的宣传是促进政策目标贯彻与实现的必要手段。

在研究中，本文以助学贷款政策目标、贷款种类、获批资格、贷款额度、还款期限为五个考量指标对八所高校 460 名研究生进行调查发现，研究生对助学贷款政策的了解普遍偏低，其中对于助学贷款在获批资格、贷款目标上认识模糊。

^[53] 广东省人民政府. 关于建立健全我省高校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系实施意见. (粤府[2007]92 号) [EB/OL] <http://gd.cnpension.net/shebaofagui/587178.html>.

调查发现，高校大学生与研究生在政策宣传力度上存在显著差别，本科阶段在资助政策宣传力度上普遍较为积极。相对于本科生，研究生在资助政策的宣传上较为薄弱，其主要原因在于两个方面：一方面因长期以来研究生占贷款人群中比例偏低，相对于大学本科生，研究生群体在贷款上的需求较少受到关注；另一方面则存在于高校执行层面对“研究生同样经历过大学阶段，自然知道存在助学贷款相关政策”的惯性思维使然。（访谈人员 C：“其实，研究生都是从大学本科过来的，不能说研究生不知道没有助学贷款这回事，只能认为他们实际上并不是那么需要”）

政策宣传是确保政策有效贯彻执行的必要步骤，做好高校研究生助学贷款政策宣传工作，有利于高校研究生等相关利益者，乃至社会各界更好地了解国家助学贷款政策，促进政策的有效贯彻落实。而调查结果反映的高校研究生助学贷款宣传效果并不积极，如何进一步提高政策宣传力度确保政策有效落实与显著提升亟待反思。

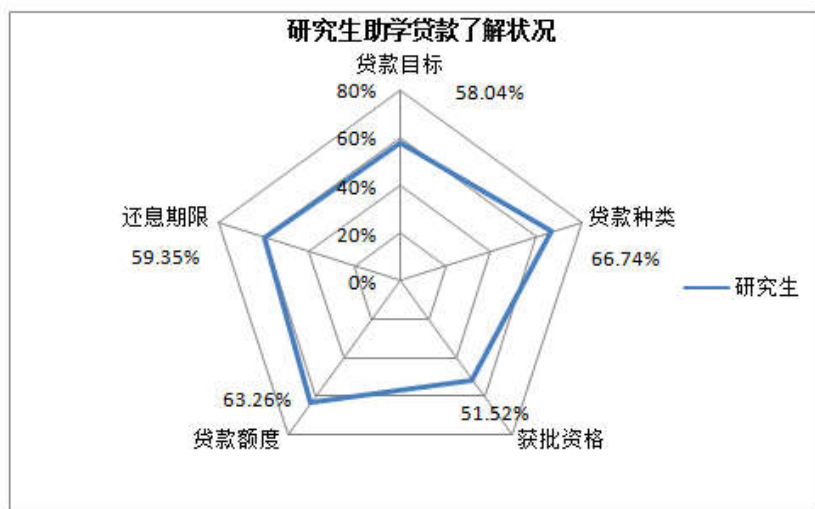


图 3-8 研究生助学贷款政策了解状况图

在研究生助学贷款的宣传途径上，通过分析发现，研究生在获取助学贷款政策的相关信息来源前四类依次来自于老师宣传、同学了解、资助宣传手册、互联网宣传。其中，老师是助学贷款的主要宣传者，在高校中，辅导员作为高校学生资助工作的服务提供者更发挥着重要的作用。然而通过访谈发现，在实际工作中，辅导员在贷款政策中更多是扮演着“兼职”的服务角色，对高校研究生助学贷款相关业务培训也亟待有关部门加以重视（访谈人员 C：“在辅导员这个岗位上任

职已有十多年，辅导员是高校中助学贷款的基层执行人员，但日常中处理助学贷款事务其实并不多，每年至多也就在开学那段时间，以及学生毕业提醒他们还款的时候”）。

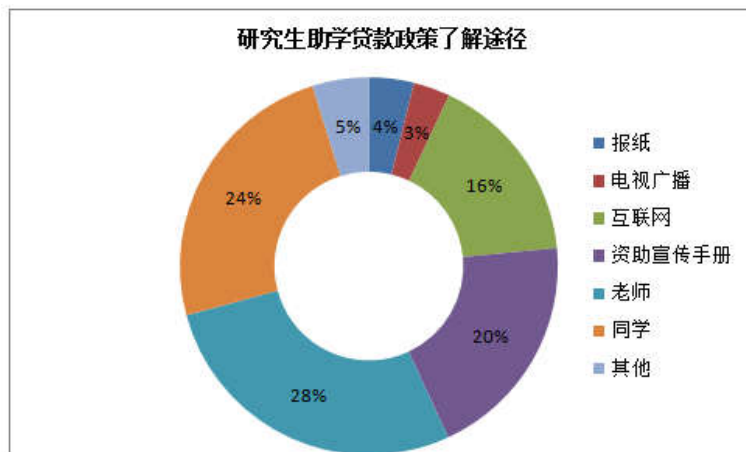


图 3-9 研究生助学贷款政策了解途径

在助学贷款政策宣传满意度调查中发现，研究生总体上相对与大学本科生对所在学校助学贷款政策宣传满意度偏低，本科生层面，对助学贷款政策持“满意”“较满意”态度达调查群体的 71.94%，而研究生层面对助学贷款政策持“满意”“较满意”态度达调查群体的 55.22%。数据反映了受影响群体（研究生群体）与微观执行主体（高校）间关于助学贷款行为的调适失衡状态。表现为研究生群体对高校贷款政策宣传满意度偏低，而高校在政策宣传上对研究生了解需求认识存在偏失。

受影响群体（研究生）与微观执行主体（高校）间的调适失衡，深层次里体现了高校对助学贷款资助理念的认识。作为高校，如何在助学贷款研究生中实现“为资助而育人，在资助中育人”的政策目标，是亟待思考的问题，而研究生贷款的政策宣传作为政策有效贯彻的前提理应受到重视！在观念上，高校应重视研究生群体在助学贷款政策中的受助主体地位，在贷款资助上的关注力度上应保持与本科群体持平。在宣传范围上，对国家助学贷款政策进行全方位，多角度宣传，尤其注重加深对研究生资助政策价值的认识，使贷款政策在执行中真正实现其育人的目标。再次，在宣传手段上，应注重改进创新宣传方式，通过宣传条幅、宣传栏、宣传片、海报、宣传彩页以及网络、电视、报纸、广播等多种途径广泛、深入开展宣传工作。同时注重开展对一线辅导员的贷款事务培训，壮大助学贷款工作队伍，逐步提升助学贷款工作队伍业务能力。

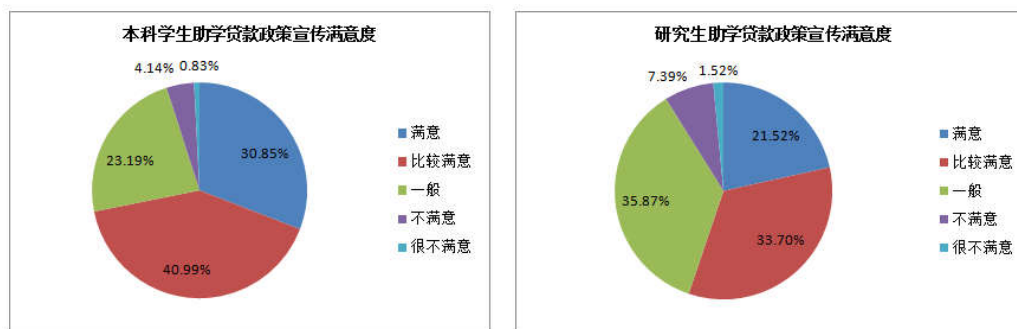


图 3-10 本科生 研究生助学贷款政策宣传满意度

3.高校组织管理

迈克尔·利普斯基^[54] (Michael Lipsky) 研究认为,在政策执行过程中,基层官僚是执行是否有效的关键因素。利普斯基指出,要使政策执行产生效果,最关键性的工作在于如何充分掌握基层官僚的意向、态度和行为。他所指的基层官僚是在政策执行过程中与标的团体成员互动的第一线基层官员,也即在公共服务中直接面对公众、职位相对较低的雇员,这反映在高校研究生助学贷款这一政策上,可以认为高校中研究生贷款的执行人员的态度与行为是贷款政策执行重要因素之一。基于此,本节中分别从高校贷款执行人员的工作效率、工作态度、贷款发放效率、机构设置严密程度、申诉渠道通畅程度六个维度对高校助学贷款执行进行考量发现,高校研究生对高校贷款执行人员工作效率、工作态度与贷款发放效率普遍较为满意(满意度分别达 73.1%、74.8%、71.1%),但在关于机构组织的严密程度与申诉渠道的通畅程度上普遍较不乐观,其中认为学校建立严密的贷款政策执行组织的人数仅占研究生数的 27.4%,而认为所在高校为建立通畅贷款执行投诉渠道的人数则占研究生人数的 67.2%。

^[54] 朱宏. 公共管理类文本翻译—以《美国基层行政机构—基层行政人员的社会角色举足轻重》译文为案例[D]. 苏州大学硕士论文, 2012:14-21.

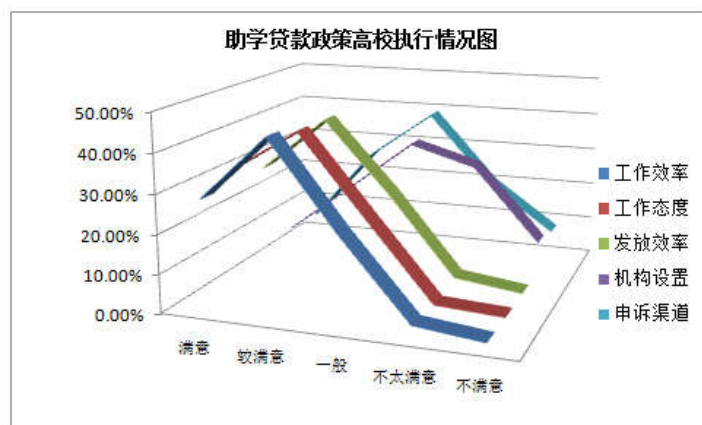


图 3-11 研究生助学贷款政策高校执行情况图

4. 高校监督问责

自 2007 年广东省人民政府颁布《家庭经济困难学生资助政策体系的实施意见》^[55]（粤府[2007]92 号）中已明确强调要建立健全监督检查机制，强化监督确保专款专用。在省级层面，省教育厅每年会同省财政厅、审计厅、监察厅、劳动保障厅等部门对各地学生资助工作进行监督检查。而从全国范围看，目前中央、省、市、县已形成由社会、行政、审计、纪检四大主要监督渠道构成的监督检查机制。但贷款政策在校级层面的监督问责力度如何亟待探索，基于此，笔者对高校层面研究生助学贷款监督与问责情况进行调查。

在“高校对所在学院研究生助学贷款政策执行检察情况”与“高校对所在学院研究生助学贷款政策执行不力问责情况”的满意度调查中，研究生群体满意度总体偏低，调查显示“满意”“较满意”所占比例均只约达调查群体总数的 24%。如何进一步强化助学贷款工作中的监督检查机制与问责机制是助学贷款政策规范管理、有效运行亟待思考。

^[55] 广东省人民政府. 关于建立健全我省高校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系实施意见. (粤府[2007]92 号) [EB/OL] <http://gd.cnpcension.net/shebaofagui/587178.html>.

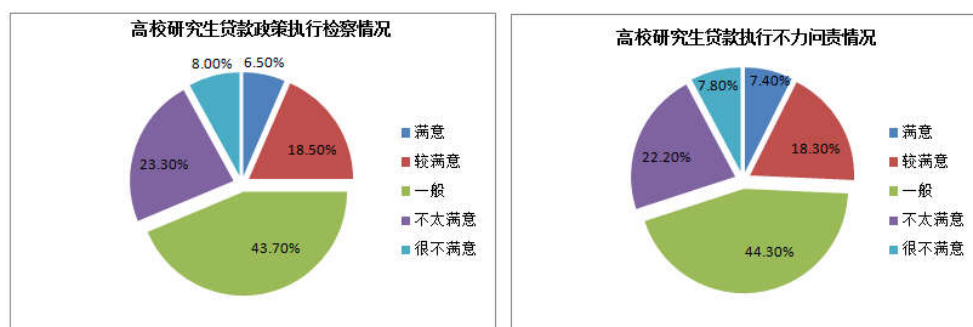


图 3-12 高校研究生助学贷款政策监督问责情况图

教育政策执行的过程中，由于受到不确定因素的干扰而易引发政策执行结果与政策预期的目标相互偏离的不良现象。在高校研究生助学贷款的实际运行中，研究生助学贷款在执行情况上呈现与政策预期目标相互偏离的现象。具体表现在：

第一，贷款政策宣传上，由于高校研究生贷款数量少、同时部分高校存在“研究生在大学期间已知晓助贷政策”的惯性心理，造成高校对研究生助学贷款政策宣传力度并不积极，间接促使研究生群体在助学贷款上由“冷落”转向“冷淡”态度。

第二，贷款资格认定上，广东省高校在执行研究生助学贷款政策中，坚持“贫困生优先”原则践行程度较高。但目前在校助学贷款资格认定上主要依据学生家庭所在地有关部门出具家庭经济困难证明，而缺乏与人口、低保、扶贫等相关部门信息系统的有效对接或信息共享，高校在确认学生身份、认定家庭经济困难学生更多依赖于一线辅导员对家庭经济困难学生的深度了解与摸底调查，这对提高助学贷款管理有效执行造成一定梗阻。

第三，贷款组织管理上，高校研究生对高校执行人员工作效率、工作态度与贷款发放效率普遍较为满意。但是对高校贷款机构设置的严密程度、助学贷款申诉渠道的畅通程度则持较低的评价。

第四，贷款监督检查上，尽管政府对助学贷款政策在内的学生资助工作检察做出了相关规定与行动，但调查发现，对贷款政策的监督与问责并未在高校层面真正落地，高校缺乏对基层学院研究生贷款政策执行的约束与管制。如何进一步强化高校研究生助学贷款监管与问责工作，提高政策的贯彻力度亟待改进。

四、助学贷款政策执行客体

（一）执行客体构成

高校学生申请国家助学贷款需具备下列资格：年满 16 周岁并具中国国籍；家庭经济困难；具备完全民事行为能力；诚实守信，无违法违纪行为；学习努力，能够正常完成学业。国家助学贷款政策目标群体既包含家庭经济困难的全日制普通高校本专科生，也包含第二学士学位学生与研究生。而在本研究中，执行客体专指广东省普通本科院校家庭经济困难研究生。

（二）执行客体贷款分析

近年来，教育部、国家发展改革委员会等部委相继出台系列政策制度帮助经济困难学生减轻就学压力。政策层面上，研究生国家助学贷款政策不断完善，2014 年财政部、教育部关于《高等学校学生资助政策》中强调“提高研究生国家助学贷款最高限额，确保符合条件的研究生可以申请并获得国家助学贷款”，旨在有效缓解研究生实行全面收费而带来的经济压力，帮助研究生更好投入学习及学术研究工作。但积极推行的“研究生贷款”与广东省高校研究生贷款“冷淡反应”相悖，研究生的冷淡反应是否出于研究生家庭收入总体可观？本节通过问卷测验对执行客体的真实需求作相关分析。

1. 执行客体家庭经济分析

在对研究生群体与本科生群体家庭年收入的调查中发现，家庭年收入在“低于 1 万元”的本科生人数共 185 人，占本科生总人数的 38.30%，研究生家庭年收入在“低于 1 万元”人数共 171 人，占研究生总人数的 37.17%，两者占比基本持平。家庭收入在“1 万元-10 万元”区间，本科生为 266 人，占比 55.07%，研究生为 243 人，占比 52.83%，研究生群体比本科生低 2.24 个百分点。家庭收入在“10 万元-20 万元”区间，本科生人数为 21 人，占比 8.10%，研究生人数为 36 人，占比 7.83%。家庭收入在“20 万元以上”，本科生人数为 11 人，占比 2.28%，研究生人数为 10 人，占比 2.17%。

整体上，家庭经济收入在“低于1万元”、“1万元-10万元”研究生占比均小于本科，但两者差距很小，特别在家庭经济收入“低于1万元”的群体上，两者相差仅1.13个百分点。尽管相对于中低收入家庭占比，研究生群体家庭年收入在“10万元-20万元”“20万元以上”均略高于本科生。与此同时，家庭年收入在“10万元以下”群体（包括“低于1万元”、“1万元-10万元”）共占本科生的93.37%，研究生群体占比90%，两者相差并不明显。可以看出，研究生家庭经济收入并非是显著导致研究生在助学贷款上趋于冷淡的主要因素。

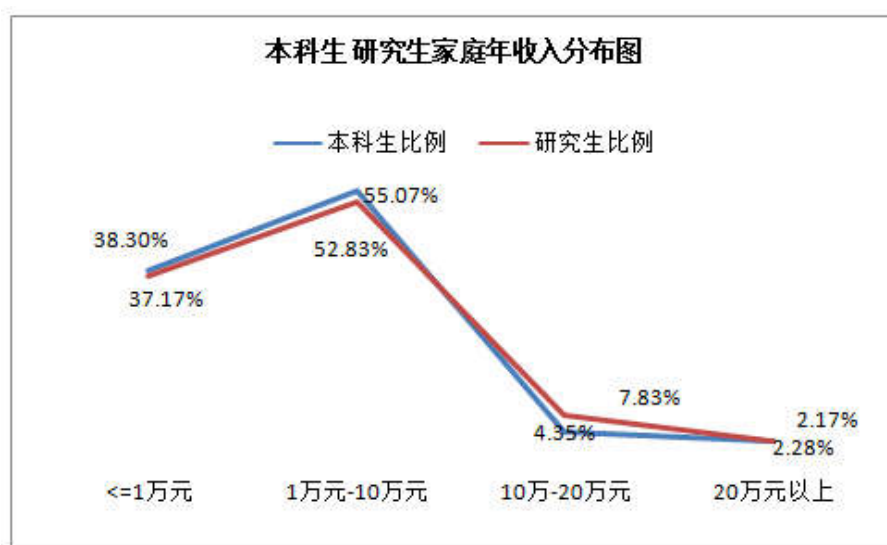


图 3-13 本科生 研究生家庭年收入对比图

2. 执行客体消费支出分析

为更真实反映出不同群体学生在助学贷款上的需求状况，本研究进一步对本科生与研究生月消费支出情况进行统计。在前期对高校学生抽样预测的基础上，将月消费支出由高至低分为“1500 元以上”、“1000-1500 元”、“800-1000 元”、“600-800 元”、“600 元以下”五个类别。结果显示，在月消费上本科生相对研究生态度较为保守，在月消费支出“600 以下”一栏，本科生占比 34.60%，研究生占比仅为 15.20%，相反支出在“800-1000 元”、“1000-1500 元”、“1500 元以上”，研究生占比均高于本科，在读研究生在生活、学习、社交等方面的消费支出远多于大学本科生。尽管在家庭年收入大抵相当的情况下，研究生相对于本科生的月消费支出却呈现出明显差异并不难理解，一方面在政策扶持上，研究生相对于大学本科有更多资助政策上的惠顾。尽管研究生阶段已全面实行收费，但奖

助政策也相应地逐步完善。2013 年 7 月，财政部 教育部印发《研究生国家助学金管理暂行办法》通知规定自 2014 年秋季学期开始将研究生普通奖学金调整成国家助学金，具体资助标准为硕士研究生不低于每生每年 6000 元，博士研究生不低于每生每年 10000 元，用于资助全国普通高等学校纳入全国研究生招生计划的所有全日制研究生（有固定工资收入的除外），补助研究生基本生活支出。另一方面，随着学历层次的增高与课余时间的相对丰富，研究生相对于本科有更多的平台与时间可以获取额外报酬。研究生相对于大学本科未来预期良好、发展平台较多，相对而言也拥有较为成熟的贷款心态与更为合理的的贷款规划。

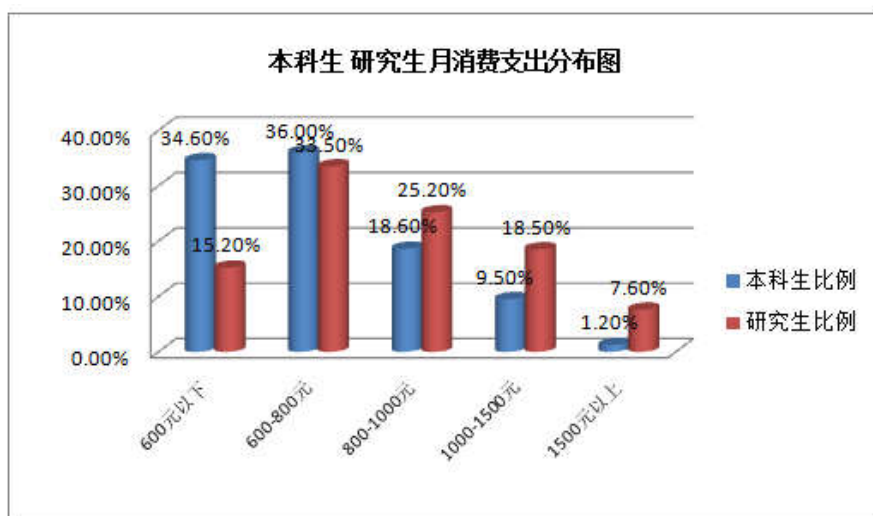


图 3-14 本科生 研究生月消费支出分布图

3.执行客体需求情况分析

研究通过李克特量表五点法对不同层次学生就“我曾因学费问题而担心忧虑”问题进行统计发现，对“本科就读期间，我曾因学费问题而担心忧虑”持“完全认同”与“基本认同”态度的人数分别为 21、33，占本科生调查群体的 11.3%。对“研究生就读期间，我曾因学费问题而担心忧虑”持“完全认同”与“基本认同”态度的人数分别为 34、55，占研究生调查群体比例高的 19.35%。数据上可看出，并非研究生群体实际需求偏低而导致了助学贷款申请意愿不强烈。

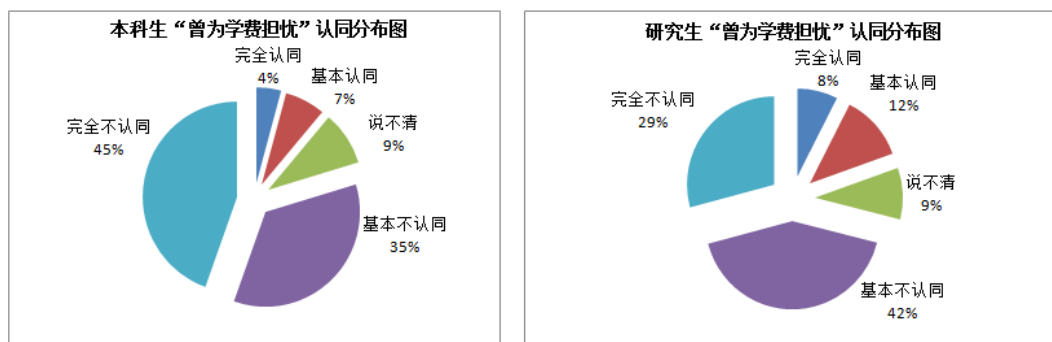


图 3-15 本科生与研究生“曾为学费担忧”认同度分布图

改革开放 30 年，广东研究生教育在高速的经济社会中实现稳步发展，逐步建立起较为齐全的研究生学科门类，教育学科结构多元化有利于培养经济社会发展的各类人才。广东省中长期人才发展规划纲要（2010-2020）中将“大力培养和造就适应广东省经济社会发展需要的规模宏大、素质优良、结构优化、效能显著的各类人才队伍”确立为广东省近十年的战略目标。不同学科在资本投入、学习支出等方面均存在差异，学科上的差异是否会显著影响研究生在助学贷款上的需求？基于此，笔者针对不同学科研究生进行对比分析。

本研究首先针对全体“具申请助学贷款意愿”的学生（包括大学本科生及研究生群体）进行调查，“申请助学贷款并获审批”与“申请助学贷款没有获审批”的学生共 457 人，其中理工学生 176 人，占“具申请助学贷款意愿”学生人数的 38%，经管类申请学生 81 人，占申请总数的 18%。医学类申请助学贷款学生为 49 人，占比 11%，教育类学生 36 人，占比 8%，文史哲类学生与法学类学生申请数占比均为 3%。

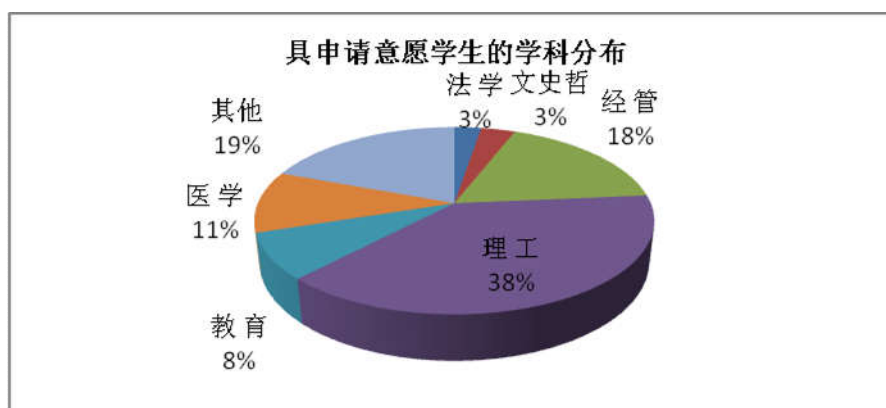


图 3-16 具有申请意愿的高校学生学科分布图

为排除调查各专业学生基数分布不均的因素影响，本文统计“具申请意愿学

生各学科占比额” $\{=(\text{学科申请获审批学生数}+\text{学科申请无获审批学生数})/\text{该学科学生数}\}$ 。分析得出，文史哲、法学、经管、理工、教育、医学等学科类别中具有“申请助学贷款申请意愿研究生”在本专业研究生人数占比中，法学研究生占比最高，其申请人数占本专业总人数比率为61.11%。占比在40%–50%区间的学科从大到小依次经管类、医学类、理工类，三类学科中“具申请助学贷款意愿”研究生分别占本专业研究生数的49.35%、41.21%、40.82%，占比在20%–30%区间的专业是文史哲类、教育学类，分别占本专业研究生数的26.47%、23.91%。从调查情况看来，在研究生群体中，不同学科研究生对助学贷款的需求有明显差异，这种差异反映出不同学科研究生经济收入的总体情况。基于学科上的差别分析，有助于高校及相关部门针对学科差异在资助名额、比例方面应注重向需求较强烈的学科倾斜实行相关政策调整，从而实现资源的有效配置。

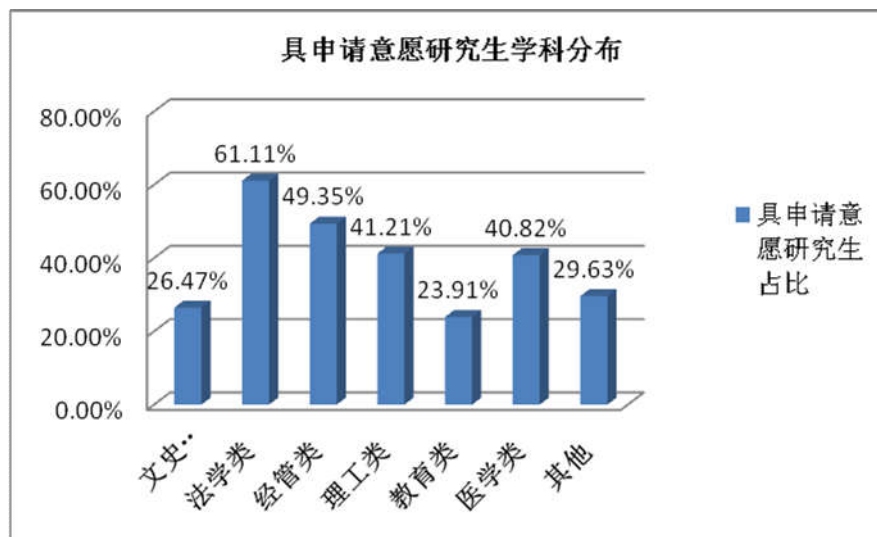


图 3-17 具有申请意愿研究生学科分布图

对高校不同教育层次学生群体家庭年收入状况、月度消费支出状况及获取资金主要途径进行调查分析，以便更好明晰不同群体学生在助学贷款上的真实需求状况。研究表明，研究生家庭经济状况并非是导致研究生贷款反应冷淡的显著原因，本科生与研究生群体在助学贷款的需求程度上并没有存在显著差异，各群体中都存在相当部分“曾为学费问题而担心忧虑”的人群。

通过对助学贷款需求所体现学科性差异发现，不同学科研究生对助学贷款的需求程度并不一致。助学贷款政策在注重“应贷尽贷”原则的同时，也呼唤贷款政策针对不同学科精准施策，从而实现资源优化地、有效地配置。

五、 助学贷款政策执行环境

（一）国家资助政策环境

2014 年，国家开始对研究生教育实行收费制度，并逐步建立健全政府投入为主、辅之以受教育者合理分担培养成本、高校等研究生培养机构多渠道筹措经费的研究生投入机制，以此同时也不断完善已有的资助政策体系。财政拨款制度、资助政策体系与研究生教育收费制度，是一揽子设计的，三位一体、相互联系。国家通过多样化的资助方式实行对研究生进行资助与扶持，全面激发研究生教育活力、促进研究生教育可持续发展。

国家一系列政策有助于促进研究生教育的良性发展。2013 年《关于完善研究生教育投入机制的意见》进一步完善研究生资助政策，其中，研究生普通助学金与“三助”岗位这两项学生资助政策对研究生群体具有较大范围的普惠意义。

《意见》规定，自 2014 年秋季学期起调整研究生普通奖学金为国家助学金，用以补助研究生基本生活支出。普通高校硕士研究生可享受每年不低于 6000 元、博士生不低于 1 万元的补助标准，这部分资金则由中央财政与地方财政根据学校的隶属关系共同承担。而补助范围覆盖到全国研究生招生计划内所有全日制研究生。以此同时，普通高校统筹利用本校学费、社会捐助、科研经费等资金设置研究生“三助”岗位并提供津贴，“三助”岗位的设置既在给予研究生一定的资金支持的基础上，又充分调动研究生社会实践的主动性与参与科学研究的积极性，是契合研究生教育发展特点的一项资助政策。另外，国家还通过设立研究生国家奖学金制度、研究生学业奖学金制度以及相应的配套政策措施进一步完善研究生资助政策体系。

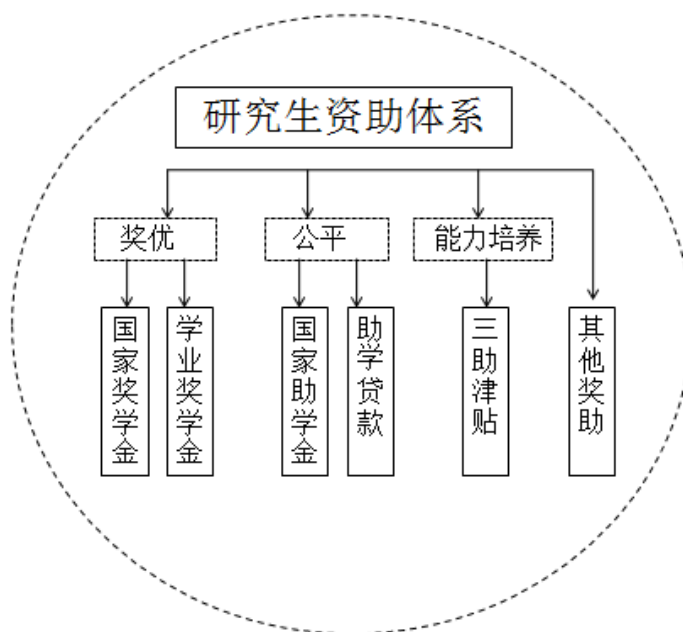


图 3-18：研究生资助体系结构图

在国家资助体系设计的不断完善中，研究生助学贷款政策所承担的重负也不断被分担与释放。而从图 3.10 中，关于高校学生每月消费主要来源分析中可知，将国家资助政策视为月度消费首要来源的研究生占比 29.35%，本科生所占比例为 19.46%，这反映出本科生相比高校研究生有更多资助方式获取必要的生活开支，也以为着高校研究生对助学贷款政策的依赖程度较本科生小，助学贷款亦不是研究生继续完成学业的唯一途径。从这个意义上看，可以部分解释高校研究生助学贷款在研究生群体中反应较为冷淡的原因。

（二）广东省经济环境

广东省作为经济发展的前沿大省，经济的高速发展为社会各类人才提供更多获取资金渠道。另一方面课余时间的相对充裕与更高的教育程度，使研究生相对于本科生有更多获取资金的时间与渠道。这是否一定程度上可解释部分研究生在尽管“曾因学费问题而担心忧虑”的情况下仍选择不采取申请助学贷款行为，是否这是研究生总体申请助学贷款意愿相对偏低的其中一个原因？基于此，笔者对本科与研究生关于“在读期间，您获取资金来源？”这一问题进行统计，结果显示，本科生在读期间获取每月消费将“家庭（含亲友）资金资助”视为首要来源

的人数为 248 人，占本科生人数的 51.35%，而“国家资助政策资助”与“个人校外兼职”视为主要来源的本科生分别为 141、94 人，分别占本科生人数的 29.19%、19.46%。研究生中，每月消费来源居首位的亦为“家庭（含亲友）资金资助”人数为 111 人，占高校研究生调查人数的 24.13%，而“国家资助政策资助”与“个人校外兼职”视为主要来源的研究生则为 135、214 人，分别占研究生调查人数的 29.35%、46.52%。

从总体上看，将“个人校外兼职”视为在读期间首要来源的调查比例达 37.65%，这意味着将近五分之二的高校学生会在在读期间通过校外兼职的途径获取必要的生活来源，而这得益于广东省在经济发展对高级人才的增长需求，为高级人才提供充足的岗位支持与发展机会。而着眼于研究生群体，可以看出研究生中将“校外兼职”视为首要经济来源的比例（46.52%）高于本科生比例（29.19%），这既脱离不开个体随着年龄增长而独立性增强的个体因素，也与教育层次递增所具备的更大发展平台相关。这是广东省高校研究生助学贷款政策执行中所具有的社会环境因素，可以部分解释高校研究生助学贷款趋于冷淡的原因。

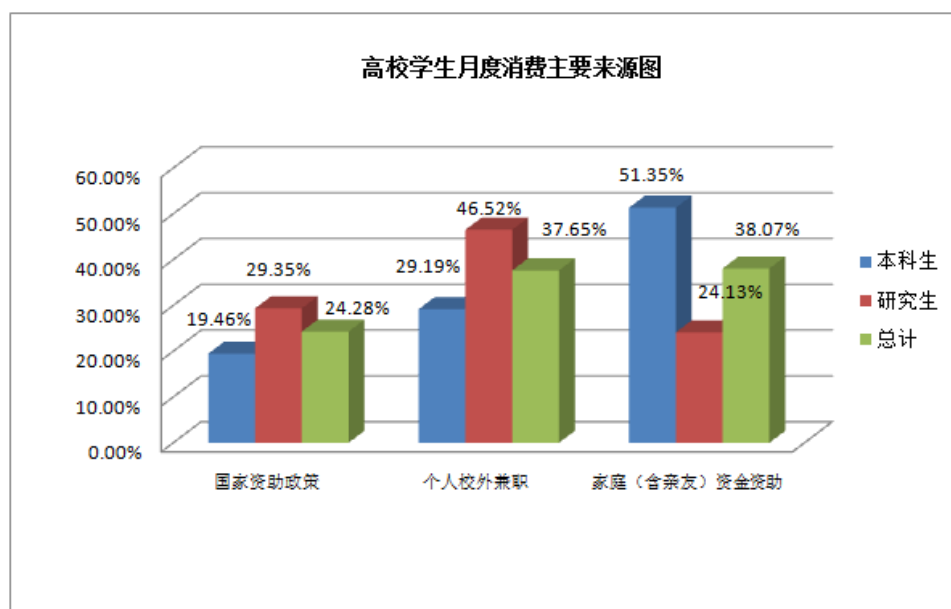


图 3-19 高校学生每月消费主要来源分布图

（三）社会文化环境

近年来，资助贫困学生上学已不在是国家、政府单方面的行为，广东省部分

高校通过在校内设立资助项目,促进企业、社会爱心人士捐资助学的事迹喜报频传,如华南师范大学的“曾永裕奖学金”、“华藏奖学金”、“蓝天助学金”等资助项目,这系列奖学金每年在高校中提供一定名额奖励奋发向上的莘莘学子,在一定程度上也为高校学生提供了资金渠道。

高校助学贷款具有明显的社会效益,调查发现,无论哪个教育层次的学生均普遍认同“助学贷款有助于增强学生的社会责任感”,认同度(包括“完全认同”“基本认同”)达81.33%。这既反映出助学贷款在向贫困学生提供资金资助的同时对学生所具有的潜在正向影响,也反映出社会、政府在贫困学生帮扶时对培养学生责任意识、感恩意识的价值诉求。

表 3-3 高校学生对“助学贷款有助于增强学生社会责任感”的认同情况

		完全认同	基本认同	说不清	基本不认同	完全不认同	合计
人数	本科	169	237	63	12	2	483
	研究生	136	225	86	8	5	460
比例	本科	34.99%	49.07%	13.04%	2.48%	0.41%	100.00%
	研究生	29.57%	49%	18.70%	2%	1.09%	100.00%
总人数		305	462	149	20	7	943
总比例		32.34%	48.99%	15.80%	2.12%	0.74%	100.00%

然而,研究也发现,高校学生对助学贷款增强学生社会责任感的普遍肯定之外,也对“助学贷款增加了学生心理负担”持较明显的态度倾向,其中认同“助学贷款增加了学生心理负担”(包括“完全认同”“基本认同”)的学生比例占调查人数的46.77%,而不认同“助学贷款增加了学生心理负担”的学生数仅占调查人数的25.88%,另外有27.36%的学生对是否增加心理负担持较含糊态度。在助学贷款政策的执行中,如何将贷款政策与育人方针有效结合,让高校学生在贷款中学会感恩社会与健康成长,是助学贷款政策不可回避的关键问题。而这也亟待在社会范围内创设更为和谐环境,给予助学贷款学生更多关怀,使助贷充分发挥其资助育人效应。

表 3-4 高校学生对“助学贷款增加了学生心理负担”的认同情况

		完全认同	基本认同	说不清	基本不认同	完全不认同	合计
人数	本科	76	169	124	80	34	483
	研究生	49	147	134	98	32	460
比例	本科	15.73%	34.99%	25.67%	16.56%	7.04%	100.00%
	研究生	10.65%	32%	29.13%	21%	6.96%	100.00%
总人数		125	316	258	178	66	943
总比例		13.26%	33.51%	27.36%	18.88%	7.00%	100.00%

第五章 广东省高校研究生助学贷款政策执行评估

借助米尔布里·麦克拉夫林的“政策执行调适模型”^[56]对研究生助学贷款政策执行问题进行分析，模型的基本假设是执行者与受影响着间就执行手段和执行目标进行调适（讨价还价、妥协），有效的政策执行取决于两者之间完成调适的程度高低。高校研究生助学贷款政策有效执行在宏观上受助学贷款政策、教育行政部门的影响，微观上则取决于高校执行机构（包括机构组织与机构人员）与研究生群体间就贷款目标的相互调适程度。分析得出，广东省高校研究生助学贷款执行梗阻的主要原因存在于以下方面。

一、助学贷款政策执行整体模型

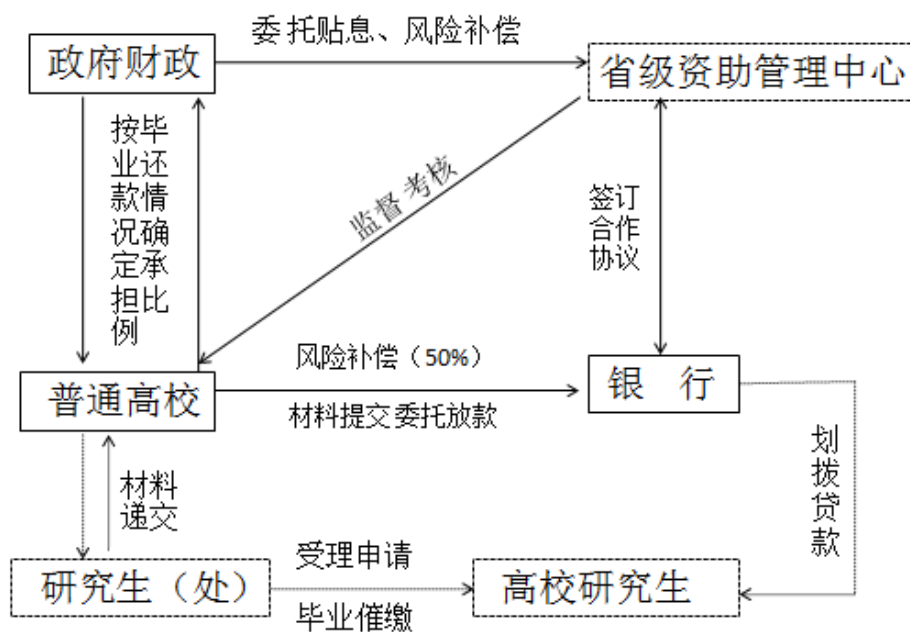


图 4-1：广东省高校助学贷款执行主客体关系图

^[56] Mibrey Wallin McLaughlin, "Implementation as Mutual Adaptation: Change In Classroom Organizations", in Social Program Implementation, Edited by Walter Williams and Richard F. Elmore, Academic Press, New York, 1976, pp. 167-180.

二、 助学贷款政策执行冲突表现

（一）“政府-银行、高校”：执行主体应有信念与执行利益的冲突

政策执行的实质是为了实现公共利益，进而促进整个社会的全面、可持续、协调发展，这属于政策执行中的价值性问题，符合人类共同理想与价值追求，但是，在政策执行的现实执行过程中，必不可少需要各层级相应的执行措施与执行行为，这些具体的执行措施与执行行为属于政策执行的工具理性问题，尽管各层级在价值性问题上趋于一致，也难以避免在执行过程中由于现实执行间的执行行为磨合而出现冲突，而这种执行过程中采取措施将在一定程度上“背离政策的价值目标与价值理念”^[57]。在助学贷款政策执行中，政府、高校、银行作为执行三大主体间的行为调适高低的程度影响这政策的有效执行。其中，政府作为助学贷款政策的强力推动者与其他两个主体间均产生执行冲突，具体到高校助学贷款政策执行中，这种各执行主体间的执行目标与执行冲突则突出表现为：政府与高校、银行在价值理性推崇下的政策执行理想与现实执行中各方执行利益间的冲突。作为助学贷款政策执行者的具体执行机构，其应有的政策信念理应为实现“不让一个学生应家庭贫困而失学”，帮助家庭贫困的高校学生更好、更顺利地完成学业。但以此同时，政策执行主体又是彼此独立的个体，在政策执行的过程中又有追求自身利益的一面，政府推行的贷款政策对高校及银行而言均存在一定的客观制度性责任，使得高校与银行在贷款现实执行中会通过衡量自身利益，选择较低风险的执行措施，正是由于政策所应有的信念与现实中主体的利益间的冲突，导致了政策执行的价值目标在现实执行中产生偏离，阻碍了助学贷款政策的有效执行。

（二）“银行-高校”：执行主体间服务对接机制的冲突

广东省高校研究生助学贷款政策存在着显著制约“银行-高校”贷款政策执行的重要因素—高校与银行间助学贷款服务对接机制的冲突。出于银行与高校在助学贷款上“一校一出口”的对接模式，目前广东省高校研究生助学贷款普遍采

^[57] 梁华 王立娟. 公共政策执行中价值理性与工具理性的冲突与调适. [J]. 辽宁行政学院学报, 2005 (6): 12-13.

取由研究生院（处）进行材料汇总提交至学校学生处，再由学生处将本科助学贷款、研究生助学贷款汇合提交银行。“一校一出口”的对接模式从银行层面上将确实大大提高了事务处理的便捷性，实质上却增加了高校在贷款政策执行上的繁冗程序，在高校内部形成因过多的决策层和过滤点都导致的执行停顿与拖延。

（三）“银行-学生”：执行客体特点与贷款服务工作的冲突

银行在助学贷款政策执行中是面向学生提供贷款服务的执行主体角色，在银行-学生的政策执行行为中，制约其有效执行的一个重要因素是基于“高校学生贷款诚信问题下银行还贷风险控制”，在一个信用制度不健全、缺乏有效贷款传导机制的市场中，银行面对的是高校学生这一特殊借贷群体，而高校学生助学贷款没有担保，这使银行一方面承担了较大贷款偿还拖欠风险。另一方面，学生毕业后收入状况不稳定而引发的毕业生还款能力不足，也造成银行对国家助学贷款业务风险预期远远大于收益预期，银行在助学贷款开展中难免基于利益与风险评估与规避而采取“惜贷”“慎贷”态度，银行的业务开展更多是对政府行政指令的服从与执行，“银行-高校”的助学贷款政策执行行动中，银行的还贷风险是影响贷款有效执行的最大因素。

（四）“高校-学生”：执行客体贷款现实需求与主体认识的冲突

广东省高校研究生助学贷款在微观层面表现为高校与高校研究生间的执行冲突，高校在研究生助学贷款政策宣传、组织管理、监督问责等方面不够到位。第一，贷款政策宣传上，由于高校研究生贷款数量少、同时部分高校存在“研究生在大学期间已知晓助贷政策”的惯性心理，造成高校对研究生助学贷款政策宣传力度并不积极，间接促使研究生群体在助学贷款上由“冷落”转向“冷淡”态度。第二，贷款资助精准度上，目前在高校助学贷款资格认定上主要依据学生家庭所在地有关部门出具家庭经济困难证明，而缺乏与人口、低保、扶贫等相关部门信息系统的有效对接或信息共享，高校在确认学生身份、认定家庭经济困难学生更多依赖于一线辅导员对家庭经济困难学生的深度了解与摸底调查，这对提高助学贷款管理有效执行造成一定梗阻。第三，贷款组织管理上，高校研究生普遍对高校贷款机构设置的严密程度、助学贷款申诉渠道的畅通程度则持较低的评

价。第四，贷款监督检查上，尽管政府对助学贷款政策在内的学生资助工作检察做出了相关规定与行动，但调查发现，对贷款政策的监督与问责并未在高校层面真正落地，高校缺乏对基层学院研究生贷款政策执行的约束与管制。受影响群体（研究生）与微观执行主体（高校）间的调适失衡，表现为研究生群体对高校贷款政策宣传、组织管理、监督问责等的评价，突出反映了为研究生实际需求与高校对研究生需求忽视现状的冲突，深层次里反映了高校对助学贷款资助理念的认识。

三、 助学贷款政策执行冲突归因

（一）助学贷款政策理念错位

在助学贷款理念上，贷款执行主体彼此间产生冲突的主要原因在于助学贷款政策理念中价值性理念与工具性理念的关系错位。助学贷款的价值性理念是指在政策执行过程中政策所应实现的社会公共利益，所应追求的促进整个社会全面、协调、可持续发展，符合人类共同的理想价值的目标。而工具性理念则是指在执行着一过程中具体的政策制度、政策措施、执行程序。助学贷款在执行主体间的矛盾集中表现在政策执行主体应有的执行理念与现实执行利益间的冲突，在深层次里反映的是政策执行中价值性理念与工具性理念的冲突与关系错位。在政策的执行过程中所表现的价值性理念与工具性理念的冲突是不可避免的，促进政策有效执行的途径在于尽量减少这种冲突所引发的矛盾，寻求一种实现整体调适与统一的方法。

（二）助学贷款服务机制失调

广东省高校研究生助学贷款政策在银行与高校间的矛盾突出表现为双方就贷款政策服务工作对接上的冲突，“一校一出口”的服务对接机制虽然在一定程度上为银行事务处理提供了便捷性，但在高校内部却使不同层次教育的学生服务工作处于统合状态，鉴于不同层次教育间具有的相对独立性，这种服务对接模式有悖于高校内部的贷款执行，实质上是高校与银行在助学贷款政策调适中高校被动妥协的结果。深层次里，这反映了高校助学贷款在“银-校”层面的服务机

制有失健全，两者间的服务对接关系亟待重塑。

（三）助学贷款偿还机制不完善

广东省高校研究生助学贷款中，作为“银行”影响其执行行为除了贷款金额小、贷款数量多等特点外，最主要因素在于“高校学生贷款诚信问题下银行还贷风险控制”，基于对贷款风险的评估银行会采取较为稳妥的“风险规避”行为。导致银行“慎贷”执行行为产生的主要原因则在于现行制度下助学贷款偿还机制的不完善、不健全。尽管现行的助贷政策实行的“风险分担”原则一定程度上释放了来自银行方面的执行压力，为银行助贷政策执行提供了保障，但却间接把贷款偿还不力的风险转嫁给了高校。风险转嫁并不意味着风险消除，目前“风险分担”的原则调整下易造成高校层面局部利益失调而引发整个系统政策的有效执行。如何进一步完善助学贷款偿还机制以达到一个整体的平衡是现行助学贷款政策执行是应思考的问题。

（四）助学贷款管理体制不健全

在“高校-研究生”层面，高校在研究生助学贷款政策宣传、组织管理等方面不到位，助学贷款政策的监督与问责亦并未在高校层面真正落地，高校缺乏对基层学院研究生贷款政策执行的约束与管制。系列调查结果在深层次里反映的是高校在研究生助学贷款上应有的“资助育人”理念不足，同时也亟待高校通过加快建立健全自身助学贷款管理体制，真正将助贷政策惠及到有贷款需求的研究生群体。

第六章 广东省高校研究生助学贷款政策执行调适

高校助学贷款政策,从政策出发点看,是国家解决高校贫困生就学问题,保障贫困生接受高等教育权利的积极作为;从政策实施效果看,该政策实现了使“家庭经济困难学生上得起大学”的政策愿景,解决高校贫困生“底线生存”问题。从政策价值诉求看,助学贷款政策承载着国家与政府对高校贫困生的应有责任,体现国家保障贫困生平等接受教育的育才理念。在助学贷款中,银行与学生分别充当借贷资金的供给方与需求方,政府作为助学贷款政策的发起与推动方,高校则是贷款协调方、管理者与教育者,四者之间共同的执行行为决定了国家助学贷款的最终结果。广东省执行助学贷款中由于政策、执行主体运行机制及管理组织存在诸多问题阻碍其现实有效运行,而对任何一方简单指责甚至采取单方面措施都有失公平与妥当。优化广东省助学贷款相关主体行为均应当承担相应的责任。

一、政策层面

助学贷款在政策层面所反映的执行冲突“政策价值性理念与工具性理念”的执行冲突是政府与高校、银行的主要冲突来源,而价值性与工具性都是内生于一项政策中的应有理念,两者的冲突往往也是难以避免的。鉴于此,在政策层面确保助学贷款能更有效执行的关键在于实现二者的调适与统一。首先,应确保助学贷款政策中价值性理念与工具性理念关系,在助学贷款中执行贷款的程序、手段、贷款制度等工具性理念应回归并从属到助学贷款价值理念的位置,在价值性理念所提供的政策目标下发挥作用,只有调和好两种理念的位置关系,才能真正确保助学贷款的执行能沿着实现社会利益最大化、保障社会公正的价值目标前行,这体现了价值性理念对工具性理念的精神导向。其次,应在以价值性目标为主导的前提下增强贷款政策内容的可执行性,通过合理的制度安排与科学的技术设计实现政策的制度化、有效化,确保助学贷款政策执行目的的实现。

二、 执行主体层面

（一）政府层面

政府是作为助学贷款的政策推行者与强力推动者，在助学贷款政策中扮演着政策主导的角色。政府从宏观层面应通过健全助学贷款管理体制与运行机制，确保研究生助学贷款政策的有效执行。

1.健全助学贷款管理体制

助学贷款是一项长期的重要工作，管理体制和机构队伍建设直接影响到资助政策落实的质量与效率。政府应加快建立资助中心、高校和金融机构之间的合作平台，实现信息共享，促进协同配合，切实加强贷款管理工作。建议有关部门出台规范性文件规范助学贷款管理，配备专职管理人员，统筹管理高等教育学生资助业务，保证充足的管理人员和工作经费。此外，面对高校研究生助学贷款中存在的贫困信息不对称、信息难衔接问题，亟待政府层面推进贫困信息建设进程，以科学认定为前提，构建全方位覆盖的贫困生认定信息系统，在全省范围内建立人口、低保、扶贫等相关部门信息系统的有效对接或信息共享，建立了“家庭经济困难学生认定信息库”，及时更新动态管理数据信息。

2.健全助学贷款运行机制

（1）服务协调机制

研究生助学贷款政策有效执行的显著制约因素是来自“学校-银行”间的贷款服务协调冲突，而政府作为助学贷款政策的主导者，面对“高校-银行”在助学贷款政策的执行冲突应该主动寻求能有效缓和两者冲突的途径，明晰执行双方的服务责任，并重塑“高校-银行”间的服务对接模式，促进双方在贷款服务上的协调发展，避免助学贷款政策因此而产生梗阻。

（2）政策宣传机制

研究生助学贷款政策的有效执行亟待在各层级中建立完备的政策宣传机制，教育行政部门、财政部门需将高校研究生助学贷款宣传工作纳入议程，加强对政策宣传工作的组织领导与协调沟通，有序开展贷款政策宣传报道、信息发布、政策解读、舆情处置等工作。各级教育行政部门要为高校学生助学贷款宣传工作提供经费保障，配备必要的工作设备，保证贷款政策宣传工作有效开展。

（3）监督问责机制

加强上级部门对高校研究生助学贷款工作的监督与问责。在执行高校研究生助学贷款政策的过程中，为了防止高校及相关执行人员出现执行懈怠，需要通过制度设计加强外部利益相关者对高校的监督与问责。政府层面应确保年度省财政厅、审计厅、监察厅、劳动保障厅等部门对各地学生资助工作情况进行监督检查工作。同时对助学贷款政策在内的学生资助工作检察做出了相关规定同时，要注重进一步规范对高校助学贷款政策执行不力的问责机制。

（二）高校层面

1.强化助学贷款育人理念

（1）重视研究生贷款需求

高校助学贷款保障了家庭经济困难学生平等接受教育的机会，是促进教育公平实现的重要举措与途径。研究生作为广东省高级人才市场的主力军，更是在广东省加快经济社会转型中发挥着基础性、先导性与战略性作用。关注与保障研究生发展利益将是需要持续思考的命题。高校应将研究生助学贷款工作纳入重要议程，从观念上对研究生群体助学贷款工作予以重视，始终坚持贷款政策要求与学生实际相结合、管理服务与资助育人相结合、物质资助与精神支持相结合、满足研究生群体当前需要和长远发展相结合为原则，建立了务实、高效、有序的研究 生助学贷款服务体系。此外，应重视高校研究生在助学贷款上体现的群体差异与

学科差异，根据研究生群体的具体需求与学科需求执行贷款服务工作，将贷款政策惠及到真正有需要的群体，实现助学贷款精准资助。

（2）强化资助育人理念

研究生助学贷款是国家干预社会的积极作为，而高校作为研究生助学贷款的具体执行者之一，“资助育人”是高校应积极贯彻的执行理念之一。助学贷款政策作为高校实现育人功能的有效载体，在现实的高校助学贷款政策执行中应强化资助的育人功能，培养学生诚信意识，通过建立学生信用档案，制定切实可行的措施督促借款学生及时归还借款本息，努力降低国家助学贷款风险。实现帮助贫困研究生的同时应将助学贷款政策成为育人的有效载体，明晰学生资助与育人成才之间的手段与目的关系，使“解困、育人、成才”成为贯穿高校研究生助学贷款政策的一条主线。

2.健全高校贷款管理体制

（1）完善专业队伍建设

高校应加强研究生助学贷款经办机构和人员队伍建设，建立一支专兼结合的研究生助学贷款执行队伍，大力加强高校基层助学贷款管理机构和管理人员的能力建设，同时，通过业务培训、学习交流等形式不断提高执行人员的政策水平与业务能力。使相关人员能够准确解释、解读政策，传播好“学生资助”的声音。

（2）提高贷款服务能力

构建“校级-院级-辅导员”层层落实责任制的治理格局，在助学贷款保障中开发了学生工作数字信息化平台，使用信息化平台使减低申请材料不合格率实现资助工作精确管理。在贷款服务过程中提高服务意识、优化服务程序，开展研究生助学贷款政策培训，指导家庭经济困难研究生办理申请，减轻学院工作压力，为学生真正充分提供便捷化服务。

(3) 加大政策宣传

普通高中要大力开展高校研究生助学贷款政策宣传工作,介绍国家助学贷款等资助政策,以免除家庭经济困难学生的后顾之忧。此外高校要充分运用网络时代新媒体传播渠道,创新政策宣传方式,增强政策宣传效果。使政策宣传真正惠及到高校研究生群体。

(三) 银行层面

1.强化助学贷款社会责任

银行作为高校助学贷款政策的执行主体之一,提供贷款服务是银行的主要职责。面对高校助学贷款单笔贷款金额小、贷款笔数多的特点,仅仅依靠效益很难确保银行在贷款中能保持服务的积极性。助学贷款政策的政策理念呼唤银行能通过强化自身在助学贷款政策中所承担的社会责任,以提高研究生助学贷款的服务功能。

2.完善助学贷款偿还机制

银行通过完善高校研究生助学贷款偿还机制不断加强研究生按时还款的积极性,对没有按照协议约定期限、数额归还贷款的学生按违法贷款金额计收罚息。同时通过更新完善个人征信系统并做好相关的制度普及工作,让贷款研究生提高按时还款的自觉性与主动性,促进高校研究生助学贷款的良好循环。

三、 执行客体层面

高校研究生是助学贷款政策的受益者,在研究生助学贷款政策执行中,为确保政策的有效执行,高校研究生自身的诚信意识是至关重要的一环。作为高校经济困难的研究生,各政策执行主体共同协作帮助其完成学业,贷款研究生亦需树立诚信意识,在毕业之后积极履行还款义务,以实际行动支持国家推行的助学贷款政策,同时也为自身积累信用财富。

四、执行环境层面

在社会范围内创设“扶持贫困群体”的优良资助环境，充分发挥高校、企业、家庭的社会合力，积极倡导社会爱心人士与优秀企业对高校贫困学子实行帮扶资助，在帮扶过程中培育高校学子的社会责任意识与感恩回馈意识。创设和谐的资助文化环境，让助学贷款在社会中成为一种常规化的资助活动，减轻高校贷款学生在贷款过程中的心理负担，促进高校贷款学生健康成长，实现贷款资助与育人的有效结合。

参考文献:

中文文献:

(一) 著作类

- [1] 刘志民. 教育经济学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2007: 30-31.
- [2] 赵中建. 高等学校的学生贷款: 国际比较研究[M]. 成都: 四川教育出版社, 1996: 1-2
- [3] 张民选. 理想与抉择: 大学生资助政策的国际比较[M]. 北京: 人民教育出版社, 1998: 5-6
- [4] 马经. 助学贷款国际比较与中国实践[M]. 北京: 中国金融出版社, 2003.
- [5] 冯涛. 助学贷款政策的效应、评价及修正. [M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2014: 3-6
- [6] 金太军. 公共政策执行梗阻与消解[M]. 广东: 广东人民出版社, 2005: 43-44.
- [7] 金太军. 公共政策执行梗阻与消解[M]. 广东: 广东人民出版社, 2005: 64-65.
- [8] [美] 加布里埃尔·A. 阿尔蒙德, 鲍威尔著. 比较政治学: 体系、过程和政策[M]. 北京: 东方出版社, 2007: 37-40
- [9] [美] 詹姆斯·P. 李斯特, 小约瑟夫·斯图尔特. 公共政策导论[M]. 谢明等译. 中国人民大学出版社, 2004: 5.
- [10] 张金马. 政策科学导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社. 1992, 205-206.
- [11] 张乐天. 教育政策法规的理论与实践[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2009: 76-78.
- [12] 金太军. 公共政策执行梗阻与消解[M]. 广东: 广东人民出版社, 2005: 88-90.
- [13] 吴明隆. 问卷统计分析实务—spss 操作与运用[M]. 重庆大学出版社, 2010: 2-3, 6-9.
- [14] 薛天祥. 研究生教育学[M]. 广西: 广西师范大学出版社, 2001: 95-96.

(二) 学术论文类

- [1] 陈建国. 国家助学贷款相关主体行为研究. [D]. 华中科技大学博士学位论文, 2008: 33-34.
- [2] 朱宏. 公共管理类文本翻译—以《美国基层行政机构—基层行政人员的社会角色举足轻重》译文为案例[D]. 苏州大学硕士论文, 2012: 14-21.

(三) 期刊类

- [1] 黄淮, 沈红. 基于功能金融理论的中国高校学生贷款制度可持续发展, [J]. 复旦教育论坛, 2006 (6): 41-47.
- [2] 李萍. 国家助学贷款政策实施阻滞的原因与对策分析, [J]. 教育探索, 2007 (6): 9-10.
- [3] 黄淮, 沈红. 论国家助学贷款制度变迁的路径依赖与制度选择, [J]. 高等工程教育研究, 2005 (3): 33-36.
- [4] 廖茂忠, 沈红. 国家助学贷款的政府责任. [J]. 教育评论, 2008 (2): 10-13.
- [5] 符号亮, 戴秀丽. 国家助学贷款业务中的角色错位及对策. [J]. 江西教育科研, 2007 (5):

52-54.

- [6]丁钢. 来自世界银行的最新报告: 中国高教的改革与行动建议[J]. 上海高教研究, 1996 (1): 23-26.
- [7]赵中建. 助学贷款中拖欠偿还问题的比较分析[J]. 江苏高教, 1995 (5): 79-82.
- [8]钟宇平. 助学贷款计划: 高教发展的政策杠杆[J]. 北京大学教育评论, 2004 (1): 5-7.
- [9]蒋笑丽, 陈凯旋, 钱辉. 论研究生助学贷款体系的建立[J]. 高等工程教育研究, 2005 (6): 91-93.
- [10]李海生. 美国研究生贷款政策及其风险探析[J]. 复旦教育论坛, 2010 (3): 76-80.
- [11]陶鹏, 杨秀芹, 田学真. 农林院校贫困研究生资助现状及对策—以华中农业大学为例[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2012 (3): 115-118.
- [12]常军胜. 民族地区研究生教育多元资助体系建设[J]. 学位与研究生教育, 2009 (5): 14-17.
- [13]蒋笑莉 陈凯旋 钱辉. 论研究生助学贷款体系的建立[J]. 高等工程教育研究, 2005 (6): 91-93.
- [14]程洁 李秀兵 武欣. 高校研究生助学贷款制度的国际比较与借鉴[J]. 学位与研究生教育, 2013 (7): 71-74.
- [15]肖远军 李春玲. 政策评价探析[J]. 理论探讨, 1995 (2): 11-14
- [16]陈喜乐 杨洋. 政策执行研究的范式转变[J]. 厦门大学学报, 2013 (1): 1-8.
- [17]钟一彪 赖东菲. 国家助学贷款政策对学生的影响效果分析—广东省高校国家助学贷款资助效果的评估研究[J]. 中国青年研究, 2005 (9): 60-62.
- [18]梁华 王立娟. 公共政策执行中价值理性与工具理性的冲突与调适. [J]. 辽宁行政学院学报, 2005 (6): 12-13.
- [19]梁华 王立娟. 公共政策执行中价值理性与工具理性的冲突与调适. [J]. 辽宁行政学院学报, 2005 (6): 12-13.

(四) 报告类

- [1]关于国家助学贷款的管理规定
<http://www.chsi.com.cn/gjzxdk/zc/200708/20070814/1047983.html>.
- [2] 中国人民银行教育部财政部. 关于切实推进国家助学贷款工作有关问题的通知(银发[2002]38号)[EB/OL].
http://news.xinhuanet.com/fortune/2002-02/09/content_275412.htm
- [3]财政部人民银行银监会. 关于进一步完善国家助学贷款工作的若干意见(教财[2004]14号)[EB/OL] http://www.gov.cn/zwgk/2005-08/15/content_22941.htm.
- [4]关于建立健全广东省普通高校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系的实施意见(粤府[2007]92号) http://china.findlaw.cn/fagui/p_1/81432.html.
- [5]国务院办公厅转发教育部财政部人民银行银监会关于进一步完善国家助学贷款工作若干意见的通知. 国办发[2004]51号.
- [6]教育部财政部人民银行银监会关于印发《国家助学贷款风险补偿专项资金管理办法》等

有关文件的通知》. 教财[2005]15 号.

[7]国务院办公厅转发教育部财政部人民银行银监会关于进一步完善国家助学贷款工作若干意见的通知. 国办发[2004]51 号.

[8]广东省人民政府. 关于建立健全我省高校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系实施意见. (粤府[2007]92 号) [EB/OL]

<http://gd.cnpension.net/shebaofagui/587178.html>.

[9]广东省人民政府. 关于建立健全我省高校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系实施意见. (粤府[2007]92 号) [EB/OL]

<http://gd.cnpension.net/shebaofagui/587178.html>.

外文文献:

[1]M.R.Narayana,2005,"Student Loan by Commercial Bank:A Way to Reduce State Government Financia Support to Higher Education",Higher Education23,PP347-356.

[2]C.E.Van Horn and D.S.Van Meter, "The Implementation of Intergovernmental Policy",In C.O.Jones and R.R. Thomas(eds.),Public Policy Making in Federal System, Beverly Hills: Sage Publications,1976,p.45.

[3]Goggin, M.L, 1990.Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation. Glenview, ILL: Scott, Foresman / Lettle, Brown Higher Education,p:32.

[4]Ripley, Randall B. and Grace A.Franklin.1991.Congress,the Bureaucracy and Public Policy. Pacific Grove, C.A: Brooks/Cole Publications.

[5]Allen D. Putt, J. Fred Springer. Policy Research ;concepts ,Methods ,And Applications .New Jersey,Prentice-Hall,Inc,1989,12.

[6]Milbrey Wallin McLaughlin," Implementation as Mutual Adaptation: Change In Classroom Organizations", in Social Program Implementation, Edited by Walter Williams and Richard F. Elmore ,Academic Press, New York,1976,pp.167-180.

[7] C.E.Van Horn and D.C.Van Meter,The Implementation of Intergovernmental,in C.O.Jones,Pulicy Making in Federal System,Sage Publications,Bverly Hills,1976,p.45.

[8] Charles.O.Jones,An Introducation to the study of Public Policy,Brooks/Coles Publishing Company,Califorria,1984,p.166.

[9] American Educational Research Association(AERA):Standards for Educational and Psychological Testion.1974.

[10]Milbrey Wallin McLaughlin," Implementation as Mutual Adaptation: Change In Classroom Organizations", in Social Program Implementation, Edited by Walter Williams and Richard F. Elmore ,Academic Press, New York,1976,pp.167-180.

附录 1

《广东省高校本科生助学贷款政策执行情况调查问卷》

尊敬的同学：

您好!为了解广东省高校本科生在助学贷款方面的基本状况,我们组织了本次调查。希望能得到您的帮助与支持!我们将恪守学术研究的道德准则,对您提供的信息严格保密,所有信息在研究中以统计方式出现。请您根据自身情况如实作答,您提供的客观信息对我们的研究工作非常重要。十分感谢您的付出和合作!

2015 年 9 月

本问卷由六部分组成,每部分有若干判断,请在您认为合适的选项上打“√”。

第一部分 个人基本资料

1. 性别: (1) 男 (2) 女
2. 所在年级: (1) 大一 (2) 大二 (3) 大三 (4) 大四
3. 目前所就读学校是: _____
4. 所学专业: (1) 文史哲类 (2) 法学类 (3) 经管类 (4) 理工类 (5) 教育类 (6) 医学类 (7) 其他
5. 家庭所在地区^[58]: (1) 西部地区 (2) 中部地区 (3) 东部地区
6. 家庭所在地: (1) 省城 (2) 地级或县级城市 (3) 乡镇 (4) 农村(含山区和海岛)
7. 您家庭经济收入的主要来源: _____
A 上班工资(政府机关、企事业单位等) B. 农林牧渔业劳动 C. 家庭成员外出打工收入 D. 商业、服务性收入 E. 其他
8. 您家庭的年经济收入为: _____
A <=1 万元 B 1 万元—10 万元 C 10 万元—20 万元 D 20 万元以上
9. 您在校的每月消费支出为: _____
A. 600 元以下 B. 600—800 元 C. 800—1000 元 D. 1000—1500 元 E. 1500 元以上
10. 您每月消费的支出项目中, 支出最多的是____, 其次是____, 最后是____
A 食品与生活必需品支出 B 休闲娱乐支出 C 学习支出
11. 目前您每月消费的主要来源分别是第 1____、第 2____、第 3____:
A 国家资助政策 B 个人校外兼职 C 家庭(含亲友) 资金资助
12. 本科在读期间, 您是否申请过助学贷款_____
A 申请过并获得审批 B 申请过但没有获得审批 C 没有申请过
13. 您通过以下哪种途径了解高校学生资助政策:(多选)____
A. 报纸 B. 电视广播 C. 互联网 D. 资助宣传手册 E. 老师 F. 同学 G. 其他

^[58]东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、广西、海南 12 个省、自治区、直辖市; 中部地区包括山西、内蒙古、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南 9 个省、自治区; 西部地区包括重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆 10 个省、自治区。

第二部分：高校本科生对助学贷款的需求状况

14. 请您对下列情况进行评价（请在您认为合适的选项内上打“√”）

	完全 认同	基本 认同	说 不 清	基本 不认 同	完全 不认 同
(1) 本科就读期间，我曾经因为学费问题而担心忧虑					
(2) 我不需要申请助学贷款是因为我经济宽裕					
(3) 我没申请贷款主要是因为舆论压力大					
(4) 我没申请贷款主要是因为申请程序繁琐					
(5) 我没有申请贷款主要是因为资金发放迟缓					
(6) 我没申请贷款主要是因为还款手续繁杂					

第三部分：高校本科生助学贷款政策的了解状况

15. 请您对下列情况进行评价（请在您认为合适的选项内上打“√”）

	完全 认同	基本 认同	说 不 清	基本 不认 同	完全 不认 同
(1) 我了解国家助学贷款的政策目标					
(2) 我了解国家助学贷款的贷款种类					
(3) 我了解本科生助学贷款的获批资格					
(4) 我了解本科生助学贷款的贷款额度					
(5) 我了解本科生助学贷款的还息期限					

第四部分：助学贷款政策对高校本科生的微观效应

16. 贷款政策对学生成长的影响：（请在你认为合适的选项内上打“√”）

	完全 认同	基 本 认同	说 不 清	基本 不认 同	完全 不认 同
(1) 助学贷款减轻了学生在校期间的生活压力					
(2) 助学贷款资助增加了学生的社会责任感					
(3) 助学贷款资助培养了学生财务管理的能力					
(4) 助学贷款增加了学生日常交往的心理负担					
(5) 助学贷款增加了学生毕业就业的心理负担					

第五部分：高校本科生对贷款政策的执行评价

17. 请您对高校助学贷款政策进行评价：（请在您认为合适的选项内上打“√”）

	完全 认同	基 本 认同	说 不	基本 不认	完全 不认
--	----------	-----------	--------	----------	----------

			清	同	同
(1) 贷款政策对学生完成学业提供了很大帮助					
(2) 国家应该简化学生助学贷款的申请程序					
(3) 国家应该细化学生助学贷款的申请资格					
(4) 国家应该提高国家助学贷款的资助金额					
(5) 国家应该延长贷款学生的毕业还贷时间					

18. 请您对所在学校的下列情况进行评价（请在您认为合适的选项内上打“√”）

	满意	比 较 满意	一 般	不满 意	很 不 满意
(1) 学校办理贷款学生助学贷款人员的工作效率					
(2) 学校办理贷款学生助学贷款人员的工作态度					
(3) 学校在对本科生助学贷款政策的宣传力度					
(4) 学校执行贷款政策中坚持贫困生优先的原则					
(5) 学校办理助学贷款款项发放上的执行效率					

19. 请您对下列问题进行评价：（请在您认为合适的选项内上打“√”）

	完 全 认同	基 本 认同	说 不 清	基本 不认 同	完 全 不 认 同
(1) 所在高校未建立严密的贷款政策执行机构					
(2) 本科生与研究生贷款执行机构应相互独立					
(3) 所在高校未建立通畅的贷款执行投诉渠道					
(4) 所在高校对基层学院贷款政策执行的检察不够					
(5) 高校未对学院贷款政策执行不利给予严格问责					

第六部分：开放题（可选答）

20. 您认为高校本科生贷款政策执行过程中存在哪些问题？

21. 您对改进高校本科生助学贷款工作的意见和建议：

温馨提醒：请您确认各选项已填写完后提交，再次感谢您的支持！

《广东省高校研究生助学贷款政策执行情况调查问卷》

尊敬的同学:

您好!为了解广东省研究生在助学贷款方面的基本状况,我们组织了本次问卷调查。希望能得到您的帮助与支持!我们将恪守学术研究的道德准则,对您提供的信息严格保密,所有信息在研究中以统计方式出现。请您根据自身情况如实作答,您提供的客观信息对我们的研究工作非常重要。十分感谢您的付出和合作!

2015年9月

本问卷由六部分组成,每部分有若干判断,请在您认为合适的选项上打“√”。

第一部分 个人基本资料

1. 性别: (1)男 (2)女
2. 所在年级: (1)研一 (2)研二 (3)研三
3. 目前所就读学校是: _____
4. 所学专业: (1)文史哲类 (2)法学类 (3)经管类 (4)理工类 (5)教育类 (6)医学类 (7)其他
5. 家庭所在地区^[59]: (1)西部地区 (2)中部地区 (3)东部地区
6. 家庭所在地: (1)省城 (2)地级或县级城市 (3)乡镇 (4)农村(含山区和海岛)
7. 您家庭经济收入的主要来源: _____
A 上班工资(政府机关、企事业单位等) B. 农林牧渔业劳动 C. 家庭成员外出打工收入 D. 商业、服务性收入 E. 其他
8. 您家庭的年经济收入为: _____
A <=1万元 B 1万元—10万元 C 10万元—20万元 D 20万元以上
9. 您在校的每月消费支出为: _____
A. 600元以下 B. 600—800元 C. 800—1000元 D. 1000—1500元 E. 1500元以上
10. 您每月消费的支出项目中,支出最多的是____,其次是____,最后是____
A 食品与生活必需品支出 B 休闲娱乐支出 C 学习支出
11. 目前您每月消费的主要来源分别是第1____、第2____、第3____:
A 国家资助政策 B 个人校外兼职 C 家庭(含亲友)资金资助
12. 研究生在读期间,您是否申请过助学贷款_____
A 申请过并获得审批 B 申请过但没有获得审批 C 没有申请过
13. 您通过以下哪种途径了解研究生资助政策:(多选)____
A. 报纸 B. 电视广播 C. 互联网 D. 资助宣传手册 E. 老师 F. 同学 G. 其他

第二部分: 高校研究生对助学贷款政策的需求状况

^[59]东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、广西、海南12个省、自治区、直辖市;中部地区包括山西、内蒙古、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南9个省、自治区;西部地区包括重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆10个省、自治区。

14. 请您对下列情况进行评价（请在您认为合适的选项内上打“√”）

	完全 认同	基 本 认同	说 不 清	基本 不认 同	完 全 不 认 同
(1) 研究生就读期间，我曾经因为学费问题而担心忧虑					
(2) 我不需要申请助学贷款是因为我经济宽裕					
(3) 我没申请贷款主要是因为舆论压力大					
(4) 我没申请贷款主要是因为申请程序繁琐					
(5) 我没有申请贷款主要是因为资金发放迟缓					
(6) 我没申请贷款主要是因为还款手续繁杂					

第三部分：高校研究生助学贷款政策的了解状况

15. 请您对下列情况进行评价（请在您认为合适的选项内上打“√”）

	完全 认同	基 本 认同	说 不 清	基本 不认 同	完 全 不 认 同
(1) 我了解研究生助学贷款的政策目标					
(2) 我了解研究生助学贷款的贷款种类					
(3) 我了解研究生助学贷款的获批资格					
(4) 我了解研究生助学贷款的贷款额度					
(5) 我了解研究生助学贷款的还息期限					

第四部分：助学贷款政策对高校研究生的微观效应

16. 贷款政策对学生成长的影响：（请在你认为合适的选项内上打“√”）

	完全 认同	基 本 认同	说 不 清	基本 不认 同	完 全 不 认 同
(1) 助学贷款减轻了学生在校期间的的生活压力					
(2) 助学贷款资助增加了学生的社会责任感					
(3) 助学贷款资助培养了学生财务管理的能力					
(4) 助学贷款增加了学生日常交往的心理负担					
(5) 助学贷款增加了学生毕业就业的心理负担					

第五部分：高校研究生对贷款政策的执行评价

17. 请您对研究生贷款政策进行评价：（请在您认为合适的选项内上打“√”）

	完全 认同	基 本 认同	说 不 清	基本 不认 同	完 全 不 认 同

(1) 贷款政策对学生完成学业提供了很大帮助					
(2) 国家应该简化学生助学贷款的申请程序					
(3) 国家应该细化学生助学贷款的申请资格					
(4) 国家应该提高国家助学贷款的资助金额					
(5) 国家应该延长贷款学生的毕业还贷时间					

18. 请您对所在学校的下列情况进行评价（请在您认为合适的选项内上打“√”）

	满 意	比 较 满 意	一 般	不 满 意	很 不 满 意
(1) 学校办理贷款学生生助学贷款人员的工作效率					
(2) 学校办理贷款学生助学贷款人员的工作态度					
(3) 学校在对研究生助学贷款政策的宣传力度					
(4) 学校执行贷款政策中坚持贫困生优先的原则					
(5) 学校办理助学贷款款项发放上的执行效率					

19. 请您对下列问题进行评价：（请在您认为合适的选项内上打“√”）

	完 全 认 同	基 本 认 同	说 不 清	基 本 不 认 同	完 全 不 认 同
(1) 所在高校未建立严密的贷款政策执行机构					
(2) 本科生与研究生贷款执行机构应相互独立					
(3) 所在高校未建立通畅的贷款执行投诉渠道					
(4) 主管部门对高校贷款政策执行的检察不够					
(5) 高校未对学院贷款政策执行不利给予严格问责					

第六部分：开放题（可选答）

20. 您认为高校研究生贷款政策执行过程中存在哪些问题？

21. 您对改进高校研究生助学贷款工作的意见和建议：

温馨提醒：请您确认各选项已填写完后提交，再次感谢您的支持！

附录 2

高校助学贷款政策主管人员访谈提纲

1. 您从事学生助学贷款相关工作多久？您认为高校执行学生助学贷款政策目标是什么？
2. 高校在执行学生助学贷款政策中，遇到过什么障碍？
3. 高校给各学院本科与研究生的贷款是否有名额上的限制？
4. 研究生助学贷款数量较少，您认为除了基数小的原因外，是否存在政策或组织层面原因？
5. 您觉得研究生贷款机构与本科分开设立对贷款执行效率有什么影响？
6. 您认为是否有必要在高校建立助学贷款窗口化服务平台？
7. 调查发现不同学科学生在助学贷款上的需求并不相同，您认为可能存在什么原因？
8. 高校在助学贷款上是否有针对不同学科进行比例上的倾斜？
9. 调查发现不同高校在贷款的具体数量上存在较大差别，不同高校在申报助学贷款中是否有难易之分？
10. 高校在助学贷款上如何做到精准施策？
11. 学校对执行高校助学贷款政策的学院或人员，实施什么奖励与问责措施？
12. 对高校助学贷款基层负责人员，学校是否进行定期的业务培训？
13. 从高校自身的层面上，您认为在助学贷款政策执行有哪些需要具体改进的地方？
14. 在与教育主管部门助贷政策的配合执行中，您认为哪些是阻碍执行效率的关键因素？
15. 高校对助学贷款执行意愿普遍并不高涨，影响高校出现“惧贷”心理的主要原因是什么？
16. 教育主管部门如何管理高校助学贷款事务，实行怎样的奖励与惩戒措施？
17. 请您对上级主管部门提出改进助学贷款政策执行的具体建议？

高校助学贷款政策基层执行人员访谈提纲

1. 您做学生助学贷款相关工作多久？
2. 您觉得学院在日常处理助学贷款中遭遇较大的阻碍是什么？
3. 您认为研究生在助学贷款执行上相对于本科具有哪些特殊性，曾遇到什么困难？
4. 研究生申请数较少，你认为是什么原因？除人员总体量少外，是否还存在其他原因？
5. 研究生申请主要挂靠在学生工作处，而学生工作处主要处理的是本科事务，这是否存在组织层面上的不通畅与障碍？

6. 文件上审批标准简单，您是如何进一步细化这标准，您认为如何真正做到应贷尽贷，但又真正确保贫困优先原则？
7. 作为与学生密切接触的一线教育工作者，您认为影响经济困难学生中止申请助学贷款的主要因素有哪些？
8. 学校是如何加强助学贷款的宣传力度的？本科与研究生是否存在差别？
9. 对于贷款学生的心理服务方面，学院是否会作出相关措施？
10. 你认为助学贷款的金额是否能真实满足学生的需求？
11. 请您对助学贷款的下放效率进行评价？
12. 学校是否有组织过对贷款经办人员的相关培训？您认为这是否有必要？
13. 从高校自身的层面上，您认为在助学贷款政策执行有哪些需要具体改进的地方？

致谢

在华南师范大学度过三年恬静、充实、快乐的时光，渐渐地习惯了校园里的一切。在论文完成之际，当意识到自己即将离开校园，离开与我朝夕相处的老师们和同学们，心中百感交集。

此时此刻，只想用我真诚的心表达我的感激之情。

感谢华南师范大学，感谢它为我提供了一个让我进步的平台，我在这里健康成长，汲取知识。

感谢我的导师—黄晓波老师！老师知识渊博，平易近人，感恩在华师中遇到我的导师！回首在华师三年的成长道路上，老师对我谆谆教导、循循善诱，用一颗包容的心让我学会做人做事的道理，对我的影响极大！

感谢高等教育学的所有老师！感谢在三年的求学道路上，让我如沐春风地得到了卢晓中老师、卢勃老师、刘志文老师、陈伟老师等在学术上的授业解惑，同时特别感谢在我撰写论文过程中陈先哲老师的悉心指导，让我更加明确方向！在此谨向诸位诲人不倦的老师表达我的敬意与谢意！

感谢 13 级高等教育学的所有同学，曾经我们相互学习，相互包容，相互鼓励的时光依然历历在目。感谢我的舍友们在三年中对我生活上的帮助与包容。

最后，感谢我的家人和朋友，感谢在我人生遇到困难时给予我鼓励和支持的每一位，让我有勇气一步一步向前迈进。

“拂面春风好借力，正是扬帆远航时。”感谢三年的校园生活，为我今后的人生打下坚实的基础，同时也让我做好扬帆远航的准备！

陈安娜

2016 年 6 月

攻读学位期间取得的研究成果

[1] 师德之“界”与“线”. [J]. 教学与管理, 2015 (27): 54-56.

[2] 中国书院的空间文化—当前大学文化建构与大学校园建设的反思. [J]. 高教探索, 2016 (2): 15-19.