

# The Evolution of National Student Loan Undertaking Entities: An Organizational Theory Perspective

Ligang Shi

Shenzhen Municipal Integrated Security Service Center for Education Affairs, Shenzhen, Guangdong, 518000, China

## Abstract

This study explores the reasons and implications of the transformation of the Chinese student loan delivery entity from commercial banks to policy banks from an organizational theory perspective. Through theoretical analysis and empirical research, it is found that this transformation mainly originates from the policy bank's better ability to meet the social welfare and long-term nature of student loans. The involvement of policy banks significantly enhances the accessibility and equity of student loans, while effectively reducing market risks. This study provides theoretical basis and practical guidance for improving China's student system, and contributes to the development of organizational theory.

## Keywords

National student loan; Change of main body; Organizational change.

## 国家助学贷款承办主体的变迁：组织理论视角

石利刚

深圳市教育事务综合保障中心，中国·广东·深圳 518000

## 摘要

本研究以组织理论视角，探讨了国家助学贷款承办主体从商业银行向政策性银行转变的原因及其影响。通过理论分析和实证研究，发现这一转变主要源于政策性银行能够更好地满足助学贷款的社会公益性和长期性需求。政策性银行的介入显著提高了助学贷款的可及性和公平性，同时有效降低了贷款的市场风险。本研究为完善国家助学贷款体系提供了理论依据和实践指导，并对组织理论的发展做出了贡献。

## 关键词

国家助学贷款；承办主体变迁；组织变革

## 1 引言

随着高等教育的大众化和学费的不断上涨，越来越多的家庭面临支付教育费用的压力，为解决家庭经济困难学生的学费问题，我国于1999年开始实施国家助学贷款政策。国家助学贷款政策在实施中不断得到完善，其承办的机构历经三个阶段组织形态演变。第一阶段为商业银行主导期（1999-2007），由中国工商银行等国有四大商业银行承办。第二阶段为双轨并行期（2008-2014），商业银行和政策性银行国家开发银行分别承办。第三个阶段是政策性银行主导期（2015—至今），国家开发银行承办的生源地信用助学贷款深入实施<sup>[1]</sup>。该模式成为国家助学贷款的主要模式，2023年国家开发银行发放国家助学贷款599亿元，占全国国家助学贷款的86%<sup>[2]</sup>，其从商业银行主导到政策性银行介入的转变引起了广泛关注。

【作者简介】石利刚（1982-），男，中国河南平顶山人，博士生，高级经济师，从事助学贷款、学生资助研究。

## 2 研究意义

本研究旨在探讨这一转变的深层次原因及其对中国助学贷款体系的影响。通过分析组织变革理论、制度理论、利益相关者等理论，试图回答以下核心问题：为什么中国的助学贷款承办机构从商业银行转变为政策性银行？这一转变如何影响国家助学贷款的可及性、公平性和市场风险？本研究不仅有助于深化对国家助学贷款体系演变的理解，还为相关政策制定者提供了有价值的参考。同时，本研究通过将组织理论应用于中国特色的金融实践，为相关理论的发展做出了贡献。

## 3 文献综述

20世纪初，瑞典和丹麦这两个国家最早实行了学生贷款<sup>[3]</sup>。学生贷款制度和市场化是密不可分的，西方发达资本主义国家很早就对其进行了研究，世界银行、联合国教科文组织等国际组织和教育、经济、社会等专家开展了较多针对学生贷款的研究。学生贷款是高等教育财政中最复杂、最具

争议、经常被误解,然而又可能是最重要的问题<sup>[4]</sup>。美国经济学家米尔顿·弗里德曼在《资本主义与自由》中对学生贷款作了相应的论述,他认为学生贷款是用未来收入作为还款保障的一种非抵押型贷款,学生贷款与普通贷款有本质的不同,学生贷款对贷款者的吸引力较小,且回收成本较高<sup>[5]</sup>。而不同的教育可以划分为纯公共产品、准公共产品和私人产品,高等教育既不是纯公共服务产品也不是纯私人企业产品,具有明显的外溢作用,如不对高等教育进行收费或者收取较低的费用,则会造成由公共财政支撑的高等教育主要提供给收入较高的家庭,就好比普通纳税人为富人子女上大学买单,将导致更大的社会不公正<sup>[6]</sup>。

高等教育在20世纪90年代开始实行收费制度,在此之前高等教育是免费的,均由政府和相关机构承担了学生的成本,不存在成本分担的问题,更不存在学生贷款问题。在高等教育收费制度下,学生和家庭需要承担一定的教育成本,为解决家庭经济困难学生学费问题,我国才逐渐对学生贷款制度进行研究。为解决家庭经济困难学生的学费问题,我国于1999年开始实施国家助学贷款政策,教育部成立全国学生贷款管理中心,负责落实国家助学贷款政策,起初由中国工商银行承办国家助学贷款,后来扩大至四大商业银行。

国家助学贷款的主要目的是政府履行职责的需要,而商业银行的营运目标是谋取利润,这两个目标出现了一定的偏差,导致商业银行开展助学贷款业务缺乏主动性<sup>[7]</sup>。学生贷款额度小,办理程序却与其他贷款项目并无不同,而商业银行属于私人部门,其目标是实现盈利,学生贷款对其缺乏吸引力。商业银行和政策性银行在性质、目标和运营模式上存在显著差异,商业银行以盈利为主要目标,注重风险控制和资金回报,其主导的助学贷款存在市场缺失问题,政府需要介入以弥补市场不足<sup>[8]</sup>;而政策性银行则更关注社会效益和国家战略,能够承担更高的风险和更长的投资周期,政策性银行具有更强的社会责任感和执行力,更适合承担助学贷款业务<sup>[9]</sup>。

这些差异直接影响了两类银行在助学贷款领域的表现和效果。现有关于助学贷款的研究主要集中在贷款的可行性、还款率和违约风险等方面。研究表明,商业银行主导的助学贷款体系存在覆盖面不足、违约率偏高等问题,难以充分满足家庭经济困难学生的需求。同时,由于助学贷款具有长期性和低收益性,商业银行往往缺乏积极性参与其中,政策性银行在助学贷款中的角色逐渐受到关注。作为国家战略的参与者,政策性银行能够更好地平衡经济效益和社会效益,提供更灵活、更优惠的贷款条件。然而,关于政策性银行介入助学贷款的具体效果和影响,现有研究仍存在争议和不足。

#### 4 理论框架

传统组织理论强调效率、结构和控制,如亚当·斯密

的劳动分工原则、马克斯·韦伯的科层制,而现代组织理论则更加关注环境、变革和创新<sup>[10]</sup>。组织结构与变革理论为分析中国助学贷款体系的转变提供了重要视角,该理论认为,组织变革是组织适应环境变化、提高竞争力的必要手段。组织变革理论中的Lewin三阶段模型是理解组织转型的基础框架,其核心在于通过“解冻—变革—再冻结”的递进过程实现系统性转变<sup>[11]</sup>。

在助学贷款领域,组织理论可以帮助我们理解不同金融机构在提供贷款服务时的行为模式和决策逻辑。助学贷款不同于一般的个人商业贷款,具有很强的公共属性,具备额度小、周期长、利率低等特点。该计划初期由政府委托商业银行实施,但商业银行“惜贷”现象严重,常常导致贷款不能及时发放;原有的校园地助学贷款的违约率较高,使得商业银行缺乏参与的积极性。政府通过招标的方式确定承办银行,但在市场上助学贷款具有一定价格,一旦价格低于其实际价值,市场便无法提供,造成了“市场失灵”的情况,比如河南省2004年对助学贷款项目进行招标时出现了流标的现象。基于以上因素,政策性银行国家开发银行逐渐介入国家助学贷款项目。从商业银行到政策性银行承办学生贷款的转变可以视为一种组织变革,旨在更好地满足社会需求和实现政策目标。

制度同构理论(Institutional Isomorphism)由DiMaggio和Powell于1983年提出,旨在解释组织在制度环境压力下逐渐趋同的现象,其核心观点是:组织结构和行为的趋同并非源于效率最优,而是迫于合法性压力<sup>[12]</sup>。该理论包含三种同构机制,可系统性解释国家助学贷款运营主体转型的动因与路径。一是强制同构(Coercive Isomorphism),通过立法、行政命令或财政约束强制要求组织服从,商业银行因教育部门、银保监会部门的政策倾向逐渐退出高风险的助学贷款业务领域;二是模仿同构(Mimetic Isomorphism),由环境不确定性下的经验复制,模仿成功案例或标杆实践,美国帕金斯贷款、联邦直接贷学金、斯坦福助学贷款项目是较为成功的案例,中国政府通过模仿逐渐采纳由政府担保或者政策性银行发放贷款的方式;三是规范同构(Normative Isomorphism),由专业社群形成的共享价值观(如金融伦理、公共责任)驱动,政策性银行国家开发银行将助学贷款作为其中一项主责主业,不断完善内部机构和人员队伍建设,设立助学贷款管理部门,规范国家助学贷款运作,形成了较为规范的独立业务,能够更好地整合政府资源和社会资本,降低对市场资金的依赖,从而提供更稳定、更可持续的贷款服务。

政策性银行的介入可以看作是对社会期望和政策要求的回应,通过提高助学贷款的可行性和公平性,增强制度的合法性。同时,来自政府、社会和学生群体的制度压力也推动了这一转变的发生。

利益相关者理论(Stakeholder Theory)由美国学者爱

德华·弗里曼 (R. Edward Freeman) 在 1984 年提出, 核心思想是: 组织的决策和行动不应仅追求股东利益最大化, 而需平衡所有受其影响的利益相关者的权益<sup>[13]</sup>。国家助学贷款政策设计需要平衡学生、银行、高校、政府等各利益相关者的目标和利益: 学生在无法支付学费时希望可以享受到低息甚至免息的贷款产品, 减轻学生及家庭的经济负担; 银行则关心在提供贷款产品的同时, 能较好地控制风险; 高校希望自己的学生都能顺利入学并完成学业, 在国家助学贷款中投入较少的人力和财力; 政府则希望通过国家助学贷款政策投入一定的财政资金, 用杠杆的方式撬动更多金融资金, 以解决家庭经济困难学生的入学问题, 最大程度保障教育公平。利益相关者理论可帮助识别政策对各群体的差异化影响, 并设计补偿或协调机制。

## 5 研究问题和假设

本研究围绕中国助学贷款体系从商业银行向政策性银行转变这一核心现象, 提出以下研究问题: (1) 组织变革的动因: 国家助学贷款承办银行从商业银行向政策性银行转变的动因是什么? 是政策驱动、市场失灵, 还是其他因素? (2) 组织结构的调整: 在这一转变过程中, 相关组织如政府、银行、高校的结构和职能发生了哪些变化, 这些变化又如何反过来影响国家助学贷款这项政策的实施? (3) 利益相关者的影响: 这一转变对利益相关者如学生、家长、高校、银行以及政府产生了哪些影响? 各利益相关者的利益将如何重新分配?

研究假设: (1) 政策性银行的介入提高了助学贷款的公平性和可持续性。(2) 政策性银行的参与降低了贷款的市场风险, 能够更好地平衡各方利益。

## 6 研究设计

本研究主要通过理论分析和实证研究开展, 采用定性与定量分析相结合的方法, 通过案例分析、统计分析等技术, 深入探讨政策性银行介入助学贷款体系的原因和影响。

### 6.1 数据来源

本研究将主要依赖政府工作报告、银行财务数据和问卷调查等三类数据。政府工作报告提供了政策背景和宏观数据; 银行财务数据则反映了不同类型银行在助学贷款业务中的具体表现; 问卷调查则用于收集学生、家长和相关利益方的第一手信息。

### 6.2 研究方法

(1) 文献分析法: 通过查阅相关文献, 梳理国家助学贷款政策以及组织形式的历史演变和现有研究成果。

(2) 案例分析法: 选择典型地区或高校, 深入分析助学贷款改革的具体过程和效果, 特别是这个过程中组织形式的变化以及影响。

(3) 问卷调查法: 设计问卷, 调查学生、高校、银行等利益相关者对助学贷款组织形式变化的看法和体验。

(4) 数据分析法: 收集相关数据, 运用统计分析方法, 评估助学贷款改革的政策效果。数据分析方法包括比较分析和回归分析, 比较分析将用于对比商业银行和政策性银行在助学贷款业务中的表现差异; 回归分析则用于探讨政策性银行介入对助学贷款可及性、公平性和市场风险的影响。

## 6.3 研究步骤

第一阶段: 文献综述。查阅相关文献, 梳理国家助学贷款政策的历史演变和现有研究成果。

第二阶段: 案例研究。选择典型地区或高校, 研究分析助学贷款转变的具体过程和效果。

第三阶段: 问卷调查。设计问卷, 调查学生、高校、银行等利益相关者对助学贷款转变的看法和体验。

第四阶段: 分析数据。收集相关数据, 运用统计分析方法, 评估助学贷款转变的政策效果。

第五阶段: 总结与建议。总结研究结果, 提出改进建议, 为未来政策制定提供参考。

## 6.4 研究工具

(1) 文献数据库: 如 CNKI、Google Scholar 等数据库, 用于检索相关文献。(2) 问卷设计工具: 如问卷星, 用于设计和管理问卷。(3) 数据分析软件: 如 SPSS、Stata, 用于数据分析和统计。

## 7 预期结论

本研究构建了国家助学贷款从商业银行向政策性银行转变的动因、过程和效果的理论框架, 通过评估这一变化对利益相关者的影响, 提出改进建议, 为未来进一步完善国家助学贷款政策以及相关组织形式提供参考, 推动国家助学贷款管理体系和管理能力的现代化。基于理论分析和研究设计, 本研究预期得出以下主要结果:

首先, 政策性银行的介入显著提高了助学贷款的及性和公平性。与商业银行相比, 政策性银行能够提供更低的利率、更长的还款期限和更灵活的还款方式, 从而更好地满足家庭经济困难学生的需求。同时, 政策性银行的参与也扩大了助学贷款的覆盖面, 使更多学生能够获得贷款支持。

其次, 政策性银行的参与有效降低了助学贷款的市场风险。通过整合政府资源, 政策性银行能够建立更完善的风险控制机制, 如信用担保、风险补偿等, 从而降低贷款违约率; 此外, 政策性银行的长期性和稳定性也有助于缓解助学贷款市场的波动性。

这些研究结果对政策制定和实践具有重要启示: 一是政府应继续支持和鼓励政策性银行参与助学贷款业务, 同时完善相关法律法规和监管机制。二是政策性银行应不断创新贷款产品和服务, 提高贷款审批效率, 优化还款方式, 以更好地满足学生需求。三是商业银行和政策性银行应加强在助学贷款领域的合作, 发挥各自优势, 共同完善国家助学贷款体系。

在理论贡献方面,本研究通过将组织变革理论、制度理论和利益相关者理论应用于中国特色的金融实践,丰富了这些理论的内涵和应用范围。同时,本研究也为理解政策性银行在公共服务领域的作用提供了新的视角,为相关理论的发展做出了贡献。

## 8 未来研究方向

未来研究可以进一步探讨以下方向:(1)长效影响研究:政策性银行介入助学贷款市场的长期影响,包括对学生、家庭、教育机构和社会经济的影响。(2)政策性银行运营机制:研究政策性银行在助学贷款运营中的具体机制,包括风险控制、资金来源、利率设置等,探讨政策性银行如何在市场导向和政策目标之间取得平衡。(3)技术和创新的影响:研究金融科技在助学贷款管理和发放中的应用,包括在线申请、信用评估和风险管理,探讨数字化转型如何提高助学贷款的效率和可及性。这些研究将有助于更全面、更深入地理解中国助学贷款体系和组织形式,为相关政策制定提供更有价值的参考。

## 9 结语

国家助学贷款承办机构从商业银行向政策性银行的转型,是我国高等教育金融支持体系适应社会发展、弥补市场失灵的重要制度调整,也是公共服务供给中组织形态优化的典型实践。本文基于组织变革理论、制度同构理论与利益相关者理论,系统梳理了这一转型的三阶段演进历程,剖析了转型的深层动因、组织结构调整逻辑及对各方利益主体的潜在影响,通过明确研究问题、提出研究假设并设计多元研究方案,为后续实证检验转型效果、完善政策体系奠定了基础。从理论层面看,将西方组织理论与中国助学贷款的实践场景相结合,拓宽了相关理论的应用边界,也为公共服务领域的组织转型研究提供了新的案例支撑;从实践层面讲,这一转型契合高等教育公平的核心诉求,政策性银行的介入有效破解了商业银行主导模式下的盈利与公益矛盾,提升了助学贷款的可及性与可持续性,为家庭经济困难学生顺利完成学业

提供了坚实保障。后续通过实证研究验证假设、细化结论,可进一步优化政策性银行助学贷款运营机制,协调各方利益诉求,推动国家助学贷款体系持续完善,更好地衔接高等教育大众化发展与教育公平目标,为教育强国建设注入持久动力。

## 参考文献

- [1] 沈红.中国高校学生资助的理论与实践[M].中国社会科学出版社:201606:542.
- [2] 国家开发银行.国家开发银行 2023 年年度报告[R].北京:国家开发银行, 2023.
- [3] 李红桃,沈红.国家助学贷款运行机制研究[J].高等教育研究, 2006(5):109.
- [4] World Bank. Student loan schemes in the world: A comparative analysis[R]. World Bank Group,2021.
- [5] FRIEDMAN M. Capitalism and freedom[M]. Chicago:University of Chicago Press,1962. (中译本:商务印书馆, 1986.)
- [6] 陈彬.论高等教育成本补偿政策对社会公平的促进作用[J].汕头大学学报, 2001(1):81-86.
- [7] 周鹏.中国设立教育银行的可行性分析:以美国学生贷款公司萨利美(Sallie Mae)为例[J].清华金融评论, 2015(2):7.
- [8] 陈浩,沈红.学生贷款:运行机制及信用风险管理[J].高等教育研究, 2003(1):78-82.
- [9] 李志军.政策性金融与高等教育融资机制创新[J].教育经济评论, 2008,22(4):45-53.
- [10] DAFT R L. Organization theory and design (12th ed.)[M]. Cengage Learning,2020.
- [11] Lewin K. Frontiers in group dynamics: Concept, method and reality in social science[J]. Human Relations,1947,1(1):5-41.
- [12] DiMaggio P J,Powell W W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields[J]. American Sociological Review,1983,48(2):147-160.
- [13] Burnes B. Kurt Lewin's field theory: A review and re-evaluation[J]. International Journal of Management Reviews,2004,5(4):379-402.