

深化高校学生贷款制度改革的思路与国际比较研究*

一、深化学生贷款制度改革的必要性和紧迫性

实行高等教育学生收费制度，是改变国家包办高等教育的重大改革。近年来，高等学校学生培养成本急速上升，1992年生均预算内外合计成本为5735元，比上年增长17.3%，1993年由于物价上涨和教职工增资因素，估计生均成本要达7000元，其中经常费成本5500元左右，比1992年上升25%。目前，国家财政实际上只能负担高教成本的一半左右，学校为弥补经费严重短缺用高价收低分生，造成弊端甚大。因此，迫切需要加大改革力度，实行对学生普遍收取占成本一定比例学费的规范化收费制度。

由于我国居民总体上并不富裕，目前还难以承受较高金额学费和日益上涨的学生生活费支出。据我们对19所委属院校调查，1992年下半年学生月平均生活费用为167元，1993年中大城市生活费用物价指数为19.6%，估计目前学生月平均生活费已需200元左右。据我们测算，扣除家庭本来要支出的人均生活费用，城镇家庭负担1名学生每年的生活费用额外支出为455元，农村家庭则需负担1650元。即使每年收取800元学费（占经常性成本14.5%，与亚洲中等收入水平国家相当），加上300元住宿费，估计有40%城镇家庭和75%的农村家庭仍难以负担。

要兼顾高教成本回收和维护受教育机会的公正，改革学生贷款制度是一项重要的保障措施。国际经验表明，推进学生收费制度改革的主要保障措施是学生贷款制度而不是奖学金。一个建立在法律和有效行政管理基础上的有活力的贷款制度，有助于实现成本回收、提高效率和入学机会公正等政府的高等教育政策。（欧洲合作与发展组织：

*受国家教委财务司委托，1994年完成了“高等学校学生贷款制度改革研究。”本文是这个研究报告的部分内容。

《80年代国际高等教育政策》，世界银行：《1988年世界发展报告》。)

我国1987年开始实行的由学校分散管理的学生贷学金制度，是建立在学生免费入学基础上的，主要弥补生活费用不足。随着学生收费制度改革的深化，现有学生贷款制度的弊端越来越明显，突出表现在：由学校分散负责发放和催收贷款，借贷经济关系不明确，缺乏法律基础，在具体操作上遇到一系列难以克服的障碍；学生贷款金额过低，每生每月最高贷款金额为30元，尚不足以充抵学生生活费上涨所需的开支；还贷期限过短，尽管规定学生可以毕业后分期还贷，但学校不能操作，只能普遍实施毕业前还贷办法，这样还贷负担全部落在学生家长身上，失去了贷款本来的意义。

为了推进学生收费制度改革，迫切需要重新设计并实施与学生收费制度配套的、建立在法律基础上的、可操作性强的学生贷款制度。

二、改革学生贷款制度的基本思路

1、设立学生贷款基金会，改变学校分散管理学生贷款的办法

借鉴国际间学生贷款管理和资金运作的成功经验，（如日本设立育英会的经验），设立学生贷款基金会，专门负责资金的筹措、贷款的发放和还贷、以及本金增值的信贷运作。筹措基金的来源渠道包括：

——根据已确定的筹措方案，中央财政从1994年国债收入中一次拨付14.5亿基金，1994年年底以前到位；

——中央和地方财政合理分担基金筹措责任，设想地方财政从建设性资金中筹措相当于中央财政拨付基金的一半，即7.25亿元，根据实际情况，各省可一次核定基金金额，自1995年起分3年拨付到位；

——多渠道、多形式从民间筹措基金，初步设想筹款总额为5亿元，至2000年前完成；

——国际间专项贷款与赠款。

以上各项（不包括国外集资），至2000年可筹措基金26.75亿元。由于学生贷款是一项周期长、风险大的政策性贷款，单靠本金利息收

入和还贷收入难以为继，也需多渠道筹措当年所需贷款资金，包括：

——原来在学校经常性拨款中列支的归学校管理的贷款基金，基金会成立后改为预算单列，划拨基金会管理，用于作为贷款、贴息及注销贷款呆账的补充资金。目前每年这笔资金为 1.6 亿元左右，约占高校预算内事业费拨款的 2%，今后仍应保证与经常性经费拨款同步增长；

——基金会对本金开展信贷业务所得的利息收入或其它红利收入；

——学生还贷收入；

——在改革初期，需适当动用本金，但随着还贷金额的增加，可以做到保持本金返复到原有水平，并逐年有所增值。

2. 增加学生贷款金额，延长还贷期限

配合学生收费改革，采用新办法缴纳改革后学费的学生，除享受专业奖学金和定向助学金的学生外，贷款面扩大至 35%，学生平均年贷款金额提高为 1000 元，老生贷款面也为 35%，学生平均年贷款为 600 元。学生还贷原则上从毕业后开始，专科毕业生还贷年限不超过 6 年（含见习期，下同），本科毕业生原则上不超过 7 年。

3、明确借贷双方经济关系，健全还贷的管理制度和运行机制

学生贷款的借款者为 student 本人，贷款者为具有法人资格的基金会，担保人为学生父母或其它有资产担保的个人和单位。学生贷款还贷将用工资代扣办法。学生借贷前，不仅要填报申请表格，而且要按基金会规定填写工资代扣表，与毕业生派遣证同时转至毕业生工作单位财务部门，由用人单位财务部门负责代扣一定比例工资。毕业生以后要转移工作单位，工资代扣单要和人事档案一起转移至新单位。对于无正当理由逾期不予以还贷的毕业生，基金会要征收相当于银行定期储蓄利率的滞纳金。

4、建立以学生贷款为主、辅之于奖学金和助学金的社会保障体制

基金会成立后，学生贷款归基金会管理，奖学金和助学金仍由学校管理。从长远看，学生专业奖学金和定向奖学金应统一由学生贷款替代，服从派遣的毕业生可给予一次性全部减免贷款，这样做有利于促使学生履行原来专业和定向奖学金规定的义务。鉴于在今后一段时期内，学生贷款总额有限，仍需向贫困学生提供生活补助金，帮助他们继续完成学业。

三、改革学生贷款制度的实施方案

1、学生贷款基金会的组织设置

学生贷款基金会是接受政府指导、具有独立法人地位的政策性信贷机构。除在北京设立总部外，在各个省的省会设立分支机构。结合政府机关的机构改革，基金会所需的工作人员大部分可通过机关人员分流解决。基金会的职责分工应有利于建立中央和省两级高等教育管理体制，具体包括以下各项：

——基金会总部负责中央财政一次拨付的本金的信贷运作，并负责中央财政拨付本金利息收入或其它红利收入的各省间的分配；

——各省基金会分支机构负责本省地方财政拨付本金的信贷运作，统筹管理中央本金利息收入（分配给本省部分）、财政经常性单列拨款、地方财政拨付基金、还贷资金以及民间筹措资金，并负责省内所有高等学校贷款金额的分配；

——学校尽管不再成为契约方管理学生贷款基金，但负有复核学生申请贷款资格、代理发放贷款以及宣传和思想教育工作的职责。

2、学生贷款的程序

——学校在颁发学生录取通知书时，就应附上贷款需知，包括本校贷款范围、人数及金额；

——学生向学校领取贷款申请书和工资代扣单，如实填报家庭经济状况以及签署工资代扣单，由学生所在地政府或父母单位审核，经学校复核盖章后，由学校统一汇总送至基金会分支机构；

——基金会分支机构把每年贷款金额一次性发放给学校，由学校代理按月发放。

3、学生的贷款资格

——由学校根据学生家庭经济状况进行比较，最后学生贷款人数控制在在籍学生的 35%以内；

——学生主科考试需达到及格，当年学生主科考试经补考后仍不及格，第二年即取消贷款资格。以后如主科考试均及格，可恢复贷款资格；

——学生品德不良，受到学校纪律处分，第二年即取消贷款资格，若今后撤消纪律处分，可恢复贷款资格；

——随着基金会基金的增加，将逐步扩大贷款的家庭经济收入限制范围。

4、学生还贷的程序

——学生还贷原则上采取用人单位财务部门工资代扣办法，代扣的还贷款项寄至工作单位所在省基金会分支机构账户；

——根据谁贷谁收原则，各基金会分支机构一年交割一次；

——催还贷款原则上由毕业生工作单位所在省份基金会分支机构实施；

——学生由于特殊原因申请延缓还贷，需提出书面申请，经单位审核证明后寄往原贷款基金会分支机构，经批准方可延缓还贷。

四、学生贷款基金资金平衡的测算

按前述学生贷款金额测算，在 1995 年至 1999 年期间，基金会经常性收入不足以支付贷款及基金会办公费用，需累计动用本金 7.48 亿元，1999 年当年本金余额为 18.78 亿元。自 2000 年开始收支持平，并略有节余，至 2003 年本金余额为 3.08 亿元，按当年价格计算，比原来筹措本金 26.75 亿元金额增值 4.33 亿元。但按 1995 年贴现计算，2003 年本金余额贴现值为 25.43 亿元，与原来筹措本金贴现值 14.50

亿元比较，尚短缺 10.93 亿元，估计至 2010 年后才能达到资金平衡。关于研究生贷款问题。研究生原则上应由学校聘用担任助教以及其它工作，贷款情况比较复杂，在本方案中未加以考虑。

1、测算参数的确定

(1) 学生人数的确定。假设 1994 年全国普通高校本专科招生人数为 90 万人，其中不享受专业奖学金和定向奖学金人数约占 65%，即 62.01 万人，以后每年招生人数以 6% 递增。

(2) 贷款金额的测算。自 1995 年起，假设新生实施普遍收费，贷款面为 35%，生均贷款金额为 1000 元，至 2003 年基本保持不变。老生贷款面也为 35%，生均贷款金额为 600 元。

(3) 本金筹措的测算。中央政府一次拨付 14.5 亿基金，1994 年底前到位。地方政府筹措本金总额为 7.25 亿元，自 1995 年起分三年到位。民间筹措基金 5 亿，1995 年筹措 2 亿，1996 年筹措 1 亿元，1997 年至 2000 年的 4 年中每年筹措 5000 万元。以上合计本金筹措 26.75 亿元。

(4) 财政预算内单列学生贷款资金的测算。以 1992 年为基数，每年按 20% 速度递增，保持与高教事业拨款增长速度同步，自 2001 年开始，每年按 15% 递增。

(5) 本金利息收入的测算。以上年年底结余本金为基数，通过信贷运作，每年利息率为 15% 计算本金利息收入。

(6) 学生还贷金额与期限的确定。毕业生工资以事业单位工资改革方案确定新进本专科毕业生工资为测算基数，见习期还贷相当于工资收入 10% 的金额，转正后每年还贷相当于工资 15% 的金额。本科学生毕业后 7 年还清，专科学生毕业后 6 年还清。假设每年还贷比例为应收款项 70%。

2、资金平衡测算的结果

表 1 学生贷款资金平衡表 单位：亿元

年份	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1. 支出	6.20	6.78	7.98	8.80	9.34	9.87	10.43	11.03	11.66
a. 学生当年贷款	5.20	6.28	7.48	8.30	8.84	9.37	9.93	10.53	11.16
b. 基金会办公费	1.00	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50
2. 收入	2.59	5.41	6.78	7.86	9.08	10.62	12.49	14.35	17.02
a. 财政单列经常性拨款	2.59	3.11	3.73	4.12	4.94	5.93	6.28	7.84	9.02
b. 利息收入	0	2.30	2.60	2.86	2.80	2.83	3.902	3.29	3.86
c. 还贷收入	0	0	0.45	0.88	1.34	1.86	2.35	3.22	4.14
3. 收支余额	-3.61	-1.37	-1.20	-0.94	-0.26	+0.75	+1.76	+3.82	+5.36
4. 当年本金金额	15.31	17.36	19.08	18.64	18.88	20.13	21.90	25.72	31.08

表 2 本专科毕业生还贷测算

还贷年份	第 1 年(见习期)	第 2 年	第 3 年	第 4 年	第 5 年	第 6 年	第 7 年	合计
1. 专科								
毕业生月工资(元)	259	322	322	340	340	367		
毕业生年收入(元)	3108	3864	3864	4080	4090	4404		23400
还贷占工资比例(%)	10	15	15	15	15	14.0		14.2
年还贷金额(元)	310	580	580	612	612	618		3312
2. 本科								
毕业生月工资(元)	269	347	347	367	367	44	441	
毕业生年收入(元)	3228	4164	4164	4404	4404	5292	5292	30948
还贷占工资比例(%)	10	15	15	15	15	15	15.4	14.6
年还贷金额(元)	322	625	625	661	661	794	817	4505

注：1. 专科学生每年借贷 1000 元，合计 3000 元，毕业后 6 年还清，见习期后，每年需支付 2%复利利息。本科学学生每年借贷 1000 元，合计 4000 元，毕业后 7 年还清，见习期后，每年需支付 2%复利利息。

2. 本专科毕业生工资按事业单位专业技术人员工资改革方案测算。

五、学生贷款实践的国际经验

从学生贷款近半个世纪来的发展实践来看，尽管学生贷款的形式及种类具有多样化的特征，也尽管学生贷款的实践之中困难与问题重重，但我们仍可以从学生贷款的发展中获得一些有益的经验。

1. 学生贷款能够而且的确在高等教育中发挥了作用，它不失为一条有效的高等教育资金筹措方式。

学生贷款制度运行较好的国家(如瑞士及斯堪的那维亚国家)中目前有很大一部分比例的学生接受了贷款以资助其受高等教育期间的费用，加拿大、日本及美国的学生可利用贷款支付学费及生活费。尽管学生贷款实施过程中遇到政府补贴利息增加、借贷者逾期不还等现象，但政府将解决问题的希望放在了进一步完善学生贷款制度的程序之中，而不是摒弃学生贷款制度本身。同时，学生贷款的反对者所预言

的贷款将使低收入家庭的学生及妇女感到沮丧的局面(或结果)在目前也尚缺乏证据予以证实。

从拉丁美洲学生贷款的实践来看,在增加入学人数上,学生贷款是成功的,而且它有助于那些无法支付高等教育费用的贫穷学生入学。人口仅有230万左右的岛国牙买加,实行学生贷款计划已有20多年的历史,它已为22所院校的26000名学生提供了总额逾115百万牙买加元的学生贷款。这一系列数字本身已表明了学生贷款制度在该国的成效。

2. 学生贷款的实施中没有显示出如反对者所认为的学生贷款是政府逃避财政压力而减少对高等教育投资的迹象,政府对高等教育的投资仍是巨大的,只是投资形式有所变化而已。

的确,有些国家最初倡导学生贷款计划时有着降低高等教育补贴水平的目的,希望通过学生贷款实现公共教育经费与私立教育经费之间的平衡。然而国际经验表明,这种设想难以实现。从发达国家来看,学生贷款的实施基本只是改变国家补贴高等教育(学校或个人)的形式而不是降低补贴的水平,只有极少数国家表现出了降低补贴水平的结果。国家通过学生贷款补贴大学或大学生,是表现在一种“隐性的补助”之中。学生贷款一般是无息的或低息的,而且偿还期也较长,因而学生贷款周期内的贷款额的增值部分主要是由政府承担的,这种政府对贷款的利率补贴就构成了一种政府对高等教育的资助,这种利率的补贴是无形的而又客观存在的,因此在学生贷款之中政府资助高等教育的隐性补助也是明显的。从1991年世界银行的统计来看,政府在学生贷款中的隐性补助百分比(按货币的不变价格计算,贷款偿还额与贷款额之间的差异百分比)在各国之间差异很大,但一般皆达到50%以上,最高者(委内瑞拉的一项贷款计划)达93%(1991年)。因此,学生贷款的实施只是表明了高等教育财政体制中多样化筹资的进一步发展,并没有反映出政府对高等教育财政压力职责的推卸。

3. 学生贷款在促进公平和提高效率上并不能独自发挥作用，它只有与其他方面结合起来，才能产生良好的效应。

公正问题及入学机会的平等问题在更大的程度上是依赖于学费而不是学生贷款，只有当学费与贷款结合在一起时，才能更好地看待高等教育的公正问题；也只有当包括贷款在内的多种资助学生方式（如助学金、奖学金等）结合在一起，对教育的平等问题才能作出分析。从实践来看，大多数国家由于学生贷款实行的同时，仍保留了原先的一些学生资助方式（如助学金、奖学金等），这种混合资助模式在体现教育公平与教育效率上则表现出了受人欢迎的特点。美国、加拿大、瑞典及德国等目前皆采用这一目前发达国家中最流行的大学生直接资助模式。

从推行学生贷款制度的国家来看，许多国家为了确保教育平等理想的实现，在提供学生贷款的同时并未显示出提高学费标准的趋势。加纳作为一个例外，但其实践却很快就失败了。1971年6月加纳实施了一项学生贷款计划，而又于1972年10月份中止了这一计划的继续实施，这尽管与该国的政府变换有关，但也与其与贷款相伴随的学费上涨因素有关。

尽管研究者已提供了一些学生贷款可通过减少教育浪费、增强学生的成本意识及缩短修学年限等而提高了教育效率的一些资料，但是目前尚缺乏足够的资料以进一步证实或否认这一结论。不过，研究证明，学生贷款计划并不是一种旨在改进高等教育效率的成本降低措施的替代物，而应该是一种增加教育内部效率及减少教育浪费的努力措施。所以，学生贷款作为一种费用回收机制，并不能为政府提供即时的财政节约，但从长远的眼光看，学生贷款能为高等教育提供一种显著性的资金来源。

4. 学生贷款的引入尽管有着较明显的作用，但是人们不能对它寄予更多的希望，贷款制度本身需要不断完善。

正如上文所述，贷款的引入本身并不会解决教育的成本回收、效率及公平问题，另一方面其自身的管理上与实践上的问题也相当复杂。学生贷款计划并不具有一种完全自我的经费筹措途径。从学生贷款计划实施的过程及结果来看，下述二方面是值得引人注意的。

第一，学生贷款项目的资金来源构成及基金需求。从各国的实践来看，学生贷款项目的基金并非只是单一来源，而是多种来源的组合物，这些来源通常包括：政府预算拨款、教育附加税收、企业及个人的捐赠、商业银行贷款等等，此外，国际机构的援助贷款也是一些发展中国家实施学生贷款计划的重要保证。例如，哥伦比亚学生贷款机构(ICETEX)1979年贷款收入的来源构成为：政府预算占32.6%；企业基金收入占18.3%；银行贷款占19.3%；中央银行贷款占4.9%；美洲开发银行贷款占4.7%；另外归还的贷款占20.2%。从哥伦比亚的实例中可见，政府预算拨款在整个学生贷款额中占首位。同时也可见，学生贷款计划在吸引资助学生的新的经济来源上是成功的，商业银行及企业的资助贡献是明显的。所以，学生贷款计划并不是一种完全的自我依赖性的政府型的经费筹措模式，但政府在其中的地位必须又是突出的。这就产生了二个问题，政府在构造学生贷款计划之中如何发挥应有的作用和如何形成合理而有效的学生贷款资金来源结构。只有妥善解决好这两个问题，学生贷款的资金额才有保证。

从国际经验来看，学生贷款项目的资金需求常常是被低估了的。因为贷款的低利息(或免息)与贷款偿还的长周期对于那些本应不属资助范围的学生同样具有着很强的吸引力，教育的公平与贷款的公平形成了一对矛盾。因此，制订一个较为合理的学生贷款制度显然不是一件容易的事。

第二，学生贷款的资金流程。一个良好的资金流程所应具有的一个必要条件即是，所贷出的资金必须按规定按时偿还。然而从国际学生贷款的经验来看，贷款的逾期归还与不归还问题严重地影响了学生

贷款计划的正常运行，这也导致了政府对贷款补贴的日益加重，学生贷款的优势也难以很好体现。这在一些发展中国家里更为明显，其学生贷款初期阶段贷款偿还率约 20%左右。即使目前在发达国家中学生贷款的拖欠率也不低。1991 年美国 50 州中有 3 个州的学生贷款拖欠率高达 30%以上，其中阿拉斯加州竟高达 40%，另有 4 个州在 20-30%之间，另外 18 个州在 15-20%之间。

然而，研究表明，这些问题并不是不可克服的学生贷款计划推行的绊脚石。一些国家针对这些问题而在贷款的整个过程中进行了改进，从而减少了一系列的被贷款者的违约现象，如立法措施等。美国国会在 1990 年设立了“取消资格制”，即学生贷款拖欠率连续三年超过 35%的院校将被取消获得贷款的资格。但关键在于，必须正确地分出真正的违约者与那些由于经济问题而失业所引起的需要延期偿还的人之间的差异，此外还需要正确对待那些未完成学业的学生贷款问题。

因此，学生贷款不应被看成灵丹妙药，它只是一种当与学费、可选择的奖学金等制度结合在一起时才具有诸多优点的资金运作方法，其可行性只有在不断完善的过程中才能实现。这种制度的完善包括学生贷款机构的完善、对担保监督与管理的加强、资料档案系统的建立等等。

六、部分国家和地区学生贷款制度简介

（一）美国的现行学生贷款制度

美国作为一个高等教育十分发达的国家，已经建立起一个较为完整的学生财政资助系统。这一资助系统主要由奖学金、助学金、学生贷款、工读计划等组成，其中约 80%以上的资助来自联邦和州的各种资助计划，另外的 19%由各院校自己的资助计划或其他来源的资助计划组成。本文侧重论述联邦级的各种贷款计划，但在具体论述各贷款计划之前，有必要先对资助系统的总况作一简单介绍。

1. 学生财政资助计划总况

美国中央级财政资助体系中，首先有三大主要的奖学金（scholarship）计划，主要用于奖励优秀学生或师范生。一是“罗伯特 C. 伯德荣誉奖学金计划（Robert C. Byrd Honors Scholarship Program），奖励学业杰出且有发展前途的优秀生，每年每人 1500 美元，可连续 4 年，每个州至少不少于 10 个名额。二是“全国科学奖学金计划（National Science Scholars Program）”，奖励那些中学期间在物理、生命科学、计算机科学、数学、工程等领域显示其优秀成绩和才能且又在大学中继续这些专业的学生。每个国会议员区 2 个名额，最高奖学金可达一年 5000 美元。三是“保尔·道格拉斯教师奖学金计划（Paul Douglas Teacher Scholarship Program）”，获奖者必须是所在班级中的前 10 名且在毕业后从事教师职业者，另一条件是获一年奖学金一般要在教师岗位上服务 2 年。奖学金金额最高为 5000 美元。上述奖学金计划共同的主要条件为学习成绩优秀者，而不以学生的家庭经济状况为基础。

美国现有的二项主要助学金计划是“佩尔助学金计划（Pell Grant Program）”和“教育机会补充助学金计划（Supplemental Educational Opportunity Grant Program）”。佩尔助学金计划的前身是根据《1965 年高等教育法》始设的“教育机会基本助学金（Basic Educational Opportunity Grant Program）”，其助学金的发放以本科学生的经费需要为基础。经费需要的计算为教育费用（cost of education）减去由美国国会确定的预期家庭贡献（EFC）。在 1993-1994 年度，如果申请者的预期家庭贡献为 2100 美元或更少，而且其他条件也符合要求，便可申请获得无须偿还的最高年补助金为 2300 美元的助学金。佩尔助学金提供了财政资助的一种“基础（foundation）”，其获得者更容易申请到其他的助学金或贷款。而教育机会补充助学金计划是为那些有特别的经费需要的本科学生而设的，尤其优先考虑那些佩尔助学金获得者，最高年补助金为 4000 美元。这里需要特别指出的是，学生获得的

各类财政资助的款额总和（包括奖学金、助学金、贷款，工读计划所得等）不得超过包括学费、生活费等所有花费在内的“教育费用”，后文不再一一指出这一点。

此外，“联邦工读计划（Federal Work-Study Program）”亦为一项资助计划，它产生于“向贫穷宣战”的60年代，依《1964年经济机会法》而设，1965年根据《1965年高等教育法》从经济机会署转归由教育署负责。它为需要经济帮助的本科生和研究生提供校园工作和校外社区服务工作的机会。教育机会补充助学金计划、联邦工读计划以及后文要论述的“帕金斯贷款计划”均属以校园为基础的计划（campus-based programs），因此每一项计划都有一定数量的资助款额。一旦学校一年度的资助款额用完，该年度中其他学生就无法再申请到这些财政资助。

2. 联邦的学生贷款项目

除上文所述的奖学金、助学金和工读计划外，学生贷款则是联邦财政资助的另一个重要组成部分。美国政府实施学生贷款计划，可追溯至二战期间实施的一项“应急贷款计划（emergency loans program）”，旨在鼓励学生修习那些被认为对战争是至关重要的专业。在1942至1944年中，共有11000名学生得到了这类年贷款额为500美元，利息率为2.5%的贷款资助。1958年，美国政府根据《国防教育法》实施了“国防学生贷款计划（National Defense Student Loan program）”，后先后易名为“国家直接学生贷款计划（National Direct Student Loan Program）”和今天的“帕金斯贷款计划（Perkins Loan Program）”，由政府将基金拨给高等院校，再由学校贷款给学生。由于这一贷款计划至今仍为美国的一项主要贷款计划，以至于英国学者伍德霍尔博士把它称之为美国的“第一份贷款计划”。在1965年和1981年，美国政府又先后两次根据教育立法，设立了“担保学生贷款计划（Guaranteed Student Loan Program, GSL (P)）”和“本科生家长贷款

计划 (Parent Loan for Undergraduate Students, PLUS) 以及 “学生补充贷款计划 (Supplemental Loans for Students, SLS)”。下面逐一论述各项贷款计划。

(1) 帕金斯贷款计划。

帕金斯贷款是一项以校园为基础的计划，即联邦政府将贷款资金拨给学校，由学校充任贷款机构。帕金斯贷款的对象是那些有特别的经费需要的本科生和研究生，标准由学校自行确定。在本科生中，尤其优先考虑那些已获佩尔助学金的学生。贷款金额本科生最高为每年 3000 美元，总贷款金额不得超过 15000 美元；研究生每年最高为 5000 美元，包括本科生期间所贷款额在内，可贷总金额最多为 30000 美元。帕金斯贷款的年利息率为 5%，学生在学期间及毕业后前 6 个月的偿还延期期限 (grace period) 内免交利息。偿还期最长为 10 年，偿还机制为分期还款，即在一定期限内分多少次还清。

(2) 担保学生贷款计划

根据《1965 年高等教育法》而设，1988 年易名为 “斯塔福德学生贷款 (Stafford Student Loan)” 计划。该贷款计划为美国目前最主要的学生贷款计划，贷出金额约占联邦所有的教育贷款金额的六分之五，因此人们在研究美国学生贷款计划时，往往以其为代表。从 1993-1994 年度开始，全日制一年级本科生最高贷款金额为 2625 美元，二年级本科生为 3500 美元，第三年的可贷总额为 5500 美元，本科生期间可贷总金额不得超过 23000 美元；研究生年贷款额为 8500 美元，包括本科生期间所贷款额在内的贷款总额可高达 65500 美元。

帕金斯学生贷款是由学校发放的政府贷款，而斯塔福德学生贷款则利用商业银行系统来直接将钱款贷给学生，由各州的教育担保机构代表政府作保。斯塔福德学生贷款的利息率各年度不等，但不得高于 9%，利息率的多少在每年的 6 月份确定。该贷款的利息率在 1965 年为 6%，尔后分别增至 1968 年的 7% 和 1981 年的 9%，1985 年又减至 8%，1992

年 10 月（美国财政年度起始月）起的利息率为 6.94%。该项贷款又因申请者的财政需要是否达到一定标准而分为“受补贴的”贷款和“未受补贴的”贷款两种。前者的获得者在校期间及毕业后 6 个月的偿还延期期限内免交贷款利息而由政府代交，而后者的获得者则须自己交纳全部利息。斯塔福德学生贷款的偿还期最长为 10 年，采用抵押贷款偿还机制，在该类贷款的偿还中，每月的最低偿还额为 50 美元。

（3）本科生家长贷款计划（PLUS）和学生补充贷款计划（SLS）

这两项贷款计划是由银行或其他金融机构贷款给学生家长以使他们能资助其子女念完本科学业，或者贷款给那些不够条件享受前述帕金斯贷款计划或斯塔福德贷款计划或者虽享受这两项贷款计划但仍钱款不足的研究生和不依靠家庭的本科生，以帮助他们完成学业。

本科生家长贷款计划的贷款额目前已无具体规定，其年最高款额为“教育费用”减去其子女得到的任何资助款额之差，学生家长一般要有良好的借贷信誉。学生补充贷款计划的贷款总额在本科生为 23000 美元，研究生为 73000 美元，包括本科生的贷款额在内，研究生的年贷款额最高为 10000 美元。

这两项贷款计划的申请程序与斯塔福德学生贷款的申请程序相同，但学校可以拒绝为贷款申请作出证明。两者的贷款利息原为不超过 12%。从 1992 年 10 月开始的贷款，本科生家长贷款计划的最高年利息率为 10%，学生补充贷款计划的年利息率为 11%，但 1992 年 10 月至 1993 年 6 月，两者的实际利息率均为 7.36%。该利息率在每年 6 月份确定。这两项贷款没有偿还延期期限，在最后一笔贷款结束后的 60 天即二个月后须开始偿还。此外，从 1992 年 10 月起，这两项贷款计划规定申请者须交纳占本金 3% 的保险费和 5% 的起始费，并均从每一笔贷款额中扣除。

美国实施学生贷款已有一定的历史，取得了显著的成就和积累了相当的经验，但也遇到了许多困难和问题，尤其是学生贷款的偿还拖

欠率上升迅速和政府的利息补贴明显增加。拖欠款额已从1980年的1亿美元上升至1985年的10亿美元和1990年的20亿美元，拖欠款累计总额到1990年已高达78亿美元。政府的利息补贴也从1982年的约3亿美元上升至1989年的约18亿美元。因此，如何通过改革来克服和解决这些问题，已成为克林顿政府的一项重要教育任务。最近报载的美国“社会服务计划”的实施和“直接贷款计划”的试点正是克林顿政府改革现有学生贷款制度的二项具体措施。

（二）英国的学生贷款

英国的学生贷款计划实施于1990年，但关于实施学生贷款的理论探讨在英国却已有几十年的历史。早在1962年，Alan T. Peacock, Jack Wiseman, Alan Prest等经济学家在为罗宾斯高等教育委员会提供的咨询意见中就提出过关于学生贷款的建议。80年代后期，随着英国教育改革的深入展开，尤其是高等教育拨款制度的改革，变革现有的学生资助制度再次成为人们关注的热点，以学生贷款来部分取代完全的助学金即赠予制已势在必行。

1988年，英国政府发表了教育白皮书《向学生提供贷款（Top-up Loans for students）》，提出政府准备实施学生贷款的详尽建议，1989年又成立了负责全英国学生贷款管理工作的“学生贷款有限公司（Student Loans Company Limited）”。翌年，英国议会通过了《1990年教育（学生贷款）法（Education（Student Loans）Act 1990）》。英国的学生贷款计划正式依法开始实施。英国政府又在修订的基础上颁布了《1992年教育（强制赠予）法规（The Education（Mandatory Awards）Regulations 1992）》和《1992年教育（学生贷款）法规（The Education（Student Loans）Regulations 1992）》，对学生助学金和学生贷款的申请条件等作了细则规定。

1. 贷款与助学金

在1990年实施贷款计划之前，英国高等教育对学生的财政资助为

赠予制或称无偿助学金，即由各级政府无偿为学生支付学费和大部分日常生活费用即维持费用 (maintanance)。1990 年引进贷款计划后，学费仍由政府即各地方教育当局为学生支付，但维持费用改由基本助学金 (basic grant) 和贷款两部分组成。贷款额在其实施的第一年中约占维持费用总额的 15%，但政府希望使贷款和助学金的比例逐渐达到各占 50%。其主要办法是将助学金的名义价值基本保持在 1990-1991 年度的水平上，一般不随通货膨胀而作增加，而贷款额则根据需要逐年增加。

2. 贷款的申请资格与程序

学生贷款的申请者，必须是在英国高等学校中修学那些导致学位或文凭的课程并在上大学前已在英国居住了三年以上的本国学生。这些课程包括学士学位课程、高等教育文凭课程、高级国家文凭课程、研究生教育证书课程，以及与初级学位标准相似的个别课程。

学生贷款的申请一般直接向所在学校申请。需要指出的是，学生在填写申请表时都要在声明栏签名，保证自己所述各项为正确或仅为自己目前所知。任何作出虚假陈述的学生一旦被发现，都将无权享受贷款或受到起诉。学生贷款有限公司在收到学生的“贷款申请表”和经学校证实为正确的“合格性资格表”后，公司将直接给学生寄出一份“贷款合同 (loan agreement)”和一份“直接借方委托 (direct debitmandate)”。 “直接借方委托”表示申请者同意毕业后的还款可直接从帐户上自动转拨。申请者填妥这二份材料并在签名后将它们寄回学生贷款有限公司。借贷合同由此生效，公司将从银行系统直接将贷款按时划到学生的帐户上。

3. 学生贷款的偿还与管理

英国政府规定，学生贷款有限公司按“实际利率等于零 (real interest rate of zero)”的利息率向学生提供贷款，因此从理论上讲学生在偿还贷款时仅需支付本金，或简言之此为无息贷款，但要按

通货膨胀来调整尚未偿还的款额。英国学生贷款的偿还机制或方式采用目前国际上学生贷款计划中最常见的一种方式，即抵押贷款（mortgage loan），指学生在毕业后的若干年内每月支付一定数量的钱款。英国的规定一般为5年分60次即每月一次予以还款。如果学生修学5年并借款5年，那他们须在7年内分84次予以还贷。

英国在1989年成立了总部设在格拉斯哥的学生贷款有限公司，其基金来自政府拨款，其主要官员由英国教育大臣及苏格兰国务秘书共同任命。有限公司作为一个独立的管理机构，负责全英国即英格兰和威尔士、苏格兰及北爱尔兰各地区高等院校学生贷款的申请并通过银行系统进行贷款的出借与回收。

英国的学生贷款在经过几十年的理论探讨后终于在1990年成为现实。至1992年5月28日，已有214520名学生接受了总额为1.13亿英镑的贷款。学生贷款的实施在英国已为事实，但目前仍有学者或机构尤其就贷款偿还机制不断提出改进的建议或办法。例如，英国大学副校长和院长委员会在1989年2月对教育白皮书作出反应，认为该委员会在1986年提出的新的学生资助系统的4项标准即简洁、充足、明确及社会平等在政府的学生贷款计划未得到遵循，并提出通过国家税收或保险制度来偿还学生在高等院校中接受的政府资助。伦敦大学经济政治学院的Nicholas Barr等人更是多次提出采用收入-部分贷款（Income-contingent Loans）的方式，即以将来收入的一定百分比来偿还贷款，并主要通过国家税收或保险制度予以执行。

（三）新加坡的学生贷款

新加坡的公私立高等院校都要收取学费的。但在公立高等教育系统中，政府的补贴占了学费的绝大部分，而学生本人承担的学费相对于政府的补贴而言是微不足道的。例如，医学专业的学费补贴在1986-1987年度曾占总学费的96.6%，文科和社会科学的这一补贴也高达89.8%。

正是在政府的学费补贴日渐增多以及高等教育“成本分担”和“成本回收”的理论在国际上日渐流行且日趋为人们所接受的情况下，新加坡的学生财政资助政策在 80 年代后期受到了检讨，由新加坡国立大学一批学者从事研究并于 1988 年出版的《新加坡经济的政策选择》一书就是一个显著例子。这批学者认为：高等教育中政府的“补贴只会提高个人的利益而增大社会的开支。这种‘人为的激励’只会造成人们对大学教育的过分需要，从而导致分配的无效。因此，依据平等的效益的标准，有必要合理制定对大学本科生补贴的程度”。他们还建议提高高等教育的收费标准，但与此同时要让所有大学生都能获得低息贷款而不考虑他们家庭的财政状况。新加坡的高等教育收费自 1987 年度起不断予以提高，而政府补贴之百分比则在减少（参见表 1），伴随而至的是一项条件更优惠的学生贷款计划于 1987 年予以实施。

新加坡目前共有三项学生贷款计划。一是存在已有一定时间的“学生贷款基金 (Student Loan Fund, SLF)”。学生贷款基金来自于各方的拨款、捐赠或赞助，其主要贷款对象是那些家庭困难、如无贷款则无力支付其学费、生活费或其他开支的学生。只有经济特别困难的学生才能享受此项贷款且其所能贷到的款额须事先经严格的检查。学生贷款基金的贷款是无息的，偿还期是毕业后 5 年内还清所借款。其管理机构为高等院校本身。“学生贷款基金”类似于我国目前有些高校自己的学生贷款项目或基金。

1989 年，新加坡政府在减少学费补贴、提高学费标准的情况下，实施了一项旨在帮助学生支付学费的贷款计划，名为“学生贷款 (Tuition Loan Scheme, TLS)”。其贷款对象为进入公立高等院校的学生，不论其是否是新加坡公民。贷款金额最多不超过学生本人负担的学费的 50%。学生本人负担的学费在 1991-1992 年度约占全部学费的 20%至 25%，而这一百分比在 1988-1989 年度仅不到 10%，医科专业的比例仅在 3.4%。贷款的偿还期限为 15 年，特殊情况可延长至 20 年。

学生在校期间无须支付利息，偿还时期的利息率则依学生毕业时新加坡 4 家最大的银行当时的平均最低利息率 (average prevailing prime rates) 而定。

新加坡的第三项贷款计划为“中央准备基金 (Central Provideng Fund, DPF)”，这是一种国家保险和养老基金。这一基金主要是向中央准备基金成员的学生家长提供贷款以帮助他们为其子女支付学费，但前题条件是他们帐户上的钱款须超过 3 万新加坡元。这一贷款是要支付利息的，而且须在他们领取全额养老金前还清全部借款。

有关新加坡学生贷款的以下情况亦值得一提：一是学生贷款对其将来不会构成太大的债务负担。新加坡政府估计，一位修读人文学科的学生毕业后若成为公务员，约用其收入的 10% 来偿还贷款，一般在 4 年内即能还清读书时的借款。其他专业学科的毕业生一般可在 5 至 9 年内还清，而政府规定的偿还期限长达 15 年。二是还款拖欠率至今几乎为零。新加坡的学生贷款工作全以计算机工作为基础，加上国小人少，因此管理工作易于进行。此外学生的还贷责任通过借贷担保人或父母或监护人的关系而得到确立和强化。至于那些想移居海外的毕业生，他们必须在离开新加坡前还清所借贷款。

(四) 台湾的现行学生贷款

台湾的学生贷款从其发展过程来看，经历了一个不断修正与完善的过程。在这一过程中比较突出的学生贷款方案有两个，其一是 1959 年颁布的“大专学生助学贷款实施办法”；其二是 1976 年教育部颁布的“高中以上学生助学贷款办法”。后者取代前者以后，一直沿继至今，而且还附有相应的“高中以上学校学生助学贷款办法实施细则”。可以说，目前台湾的学生贷款制度是较完善的。

1. 台湾学生贷款的基本内容

学生贷款的基本内容可以分以下几个方面进行阐述；贷款对象及条件、贷款的机构、贷款的数量、贷款的偿还、贷款的利息。

(1) 贷款对象及条件。台湾的学生贷款以公、私立高级中等以上学校在学学生为对象。这些学校也包括进修补习学校。贷款方案规定，学生为贷款的申请人，其家长为贷款的保证人。申请者必须符合三项条件方能获准借贷：学生本人及家长依法免缴综合所得税，或者学生家庭突遭变故而无力筹措学费；学习成绩及体育成绩合于升级规定，或者虽不合格但合于补考规定；操行成绩在乙等以上。

(2) 贷款的机构。学生贷款的主办机构分别为台湾教育部、省(市)教育厅(局)，学校及指定银行为主办机构的代理单位。学校办理学生贷款事宜主要由训导处主办，教务处、总务处及会计室等单位协办。学校的主要职责是审核学生呈交的贷款申请书及有关材料(即学业成绩单与贷款保证书)，并将合格学生名册递交银行。银行则将总额拨付给学校，再由学校将贷款分发给借贷者。

(3) 贷款的数量。学生申请贷款之金额，以下列各费用为基础：本学年实际缴纳之学杂费；经专案核准征收之实习费(实验费)；住宿费：以学校学生宿舍收费标准核计；书籍费：由政府主管机构规定。

(4) 贷款的偿还。学生贷款应于各阶段学业完成后按年分期偿还，继续在国内升学者则延至最后学业完成后偿还，男生则延至服完兵役后偿还。原则上是以每6个月为一期，一学年的贷款及利息，分两年还完。允许提前或一次性偿还。但因故中途退学或出国留学或就业者必须一次偿还。如果学生不按规定偿还，则由其保证人负责偿还，并充先抗辩权。另外还有一些处罚条例。还款的手续有两种，其一是按银行带款通知，按期赴贷款银行各营业部缴款；其二是向贷款银行申办活储帐户，办理自动转偿手续。

(5) 贷款的利息。贷款的利息由学生借贷者与贷款主办机构(即政府)共同分担。政府的利息补贴纳入年度财政预算。政府负担就学期间及开始偿还日之前的利息。偿还期间利息则由贷款者自行承担。利息率是固定的，且是以单利计算的。

2. 台湾学生贷款的建议

台湾学者通过对其学生贷款的实证研究，提出了有助于学生贷款制度进一步完善的一些建议，归纳起来主要有以下几个方面：

——设立贷款基金会，成立学生贷款的专职机构，以便促使学生贷款业务的顺利开展。

——加强学生贷款的宣传工作，使学生贷款能真正起到帮助贫穷学生受高等教育的作用。学校应在学生入学之前派专人开展宣传工作。

——简化助学贷款的申请手续，而同时政府必须加强各高校贷款审核的指导与管理。

——确立更好合理的贷款利息分担机制。对于不同经济收入家庭的借贷者可采用不同的利息分担原则，同样对于不同专业的借贷者也可采用不同的利息分担原则。

——加强学生贷款工作的资料汇总与整理，并纳入教育统计。

（五）日本的助学贷款

1. 贷款机构

日本贷款机构为“育英会”（Scholarship Foundation），是一个全国性的民间机构，1943年10月成立，当时是属于财团法人的性质，翌年改为特殊法人，1953年由“特殊法人大日本育英会”改为现行名称“日本育英会”。育英会主要业务是奖助金的贷出及辅导受贷学生与贷款本息的收回，其目的在协助因为经济因素而无法升学的优秀学生得以继续升学，以达教育机会均等，进而促进国家健全发展，培养社会上有用的人才。

2. 贷款资金来源

育英会大部分资金来源是文部省每年所编列的预算。其次是过去贷款的学生逐年偿还的金额，以及地方人士所捐赠的育英寄付金每年所获的利息，兹以1983年为例，如图1所示，日本文部省所编列的预算为868亿元，占全部资金的77.6%，毕业生偿还金额为244亿元，

占 21.9%，育英寄付金利息为 882 万元，延滞金 6 亿元，总额为 1118 亿元。

3. 贷款对象与类别

贷款对象及人数。贷款对象限于非义务教育以上的公私立高等学校（高中）、高等专门学校（专科）、短期大学、大学、及大学院（研究所）学生为对象。育英会自创立至 1982 学年，贷款人数超过 339 万人，助学贷款金额累积达 8523 亿元。

贷款类别与金额。贷款类别分为“一般贷款”（Ordinary Loan）及“特别贷款”（Special Loan）两种，一般贷款的金额比较少，特别贷款的金额则比较高，特别贷款又分为“自宅”（住在家里）及“自宅外”（租屋居住）两类，视其类别及性质给予不同的贷款金额。至于贷款金额，并不以学杂费做为贷款的指标，同时，贷款金额是按月给付，且视物价指数及学生需要作弹性调整。

4. 贷款条件与手续

贷款条件。高中以上学生申请贷款必须就其品德、学业成绩、家庭状况（如家庭人数、居住地区等）、家庭经济能力、及健康情形等五个因素加以审查合格后，始行贷给。如申请特别贷款，则对其学业成绩及家庭经济能力两项因素从严审核。

申请手续。申请手续需填写：①学生申请贷款表格，②推荐书（包括学业成绩证明），及③家庭所得证明书三项资料。经过审查通过，付款方式是按月存入学生银行帐户，不直接发给现金。

5. 偿还规定

偿还年限。贷款后偿还年限，依学校类别、性质、及金额多寡而不同，最短者八年，最长可达廿年。1982 年度按新规则入学者，则略有更改，偿还年限延长自十一年至廿年不等。

表 4 日本育英会贷款金额、贷款期限及偿还年数

区 分		贷款月额 (千元)	贷款时间 (年)	偿还总额 (千元)	偿还年赋 额(千元)	偿还年数 (年)	按新规则 入学者 (年)
高专及中 科	国公立	7	3	252	30	8	11
	私 立	18		648	60	10	11
大 学	国公立	18	4	864	80	10	11
	私 立	27	4	1296	100	12	15
大学院	硕 士	60	2	1440	110	13	16
	博 士	70	3	2520	130	19	20
	硕士-博士	60.70	5	3960	198	20	20

免除偿还。凡贷款学生因死亡或身体伤残而失去偿还能力者，可以免除偿还。此外，凡学生毕业后从事教育工作者，亦可以免偿还贷款全额。

偿还利息。凡接受贷款学生，一律免付利息，毕业后按本金分期偿还。若所贷款额，在偿还期限内四年就完全偿还完毕，则育英会依规定退还其所贷总额的 10%，以资奖励。

偿还比率。根据统计显示，助学贷款偿还比率极高，如图 2 所示，至 1980 年度时，偿还金额已累积计 141 亿元，偿还比率达 97.6%。

追缴偿还途径。学生逾越偿还期限不自动前来偿还者，首先由育英会寄发通知，催促偿还，若仍不主动偿还，则由育英会派员前往收缴，倘若再不缴还，即诉请法律途径，由日本简易裁判所（类似我国地方法院）判决并执行之。

6. 贷款制度的特色

日本育英会自昭和十八年（一九四三）实施迄今，已有四十余年的历史，除了使贷款的正确意义和观念深植人心之外，同时也以健全的组织和稳定的措施获得全民的肯定，其下列几项特色，值得借鉴与参考。

育英会虽是民间组织，但组织系统极为健全。总会除设置若干组（室）崐分掌业务外，并另设有东京、名古屋及大阪等三地区的办事处，以及附设于地方教育机关的分支所，可谓普及全国各地。基于教育机会均等目标的实现及为国育才的目的，高中以上各阶段教育的学生均可申请，且免付利息，对于全体纳税人来讲，是一种权利享受。

亦获得全国人民的肯定。

偿还期限依类别、性质及金额自十一年至廿年不等，可以减轻学生的偿还负担，且不致影响其日常生活之维持。如果提前偿还完毕，可以退回贷款总额的 10%，使受贷学生依毕业后经济能力作弹性调整。为鼓励学生从事教育工作，且可享有免偿还之优待，不失为调节师资供需量及罗致人才之有效方法。