

高等教育入学机会与财政可行性： 学生贷款的角色

布鲁斯·约翰斯通¹ 著
赵燕 孙凤琴 译

跨入21世纪，高等教育正在发挥着越来越重要的作用。我们可以看到，无论是高度发达的工业化国家如经合组织国家，还是正从计划经济向市场经济转型的所谓的“过渡性”国家，以及其他中低收入国家，几乎在每一个地方，高等教育（更广义上讲，“大学教育”）都是民主社会的支柱，经济增长的引擎，和提高社会公正及个人经济阶层流动性的政策工具。

尽管高等教育的重要性显而易见，在21世纪伊始，它在世界各地都受到经费短缺之类的各种问题的困扰。造成这种状况的主要原因在于政府对高等教育的财政支持预算不仅没有增加，甚至降低了。院校过度拥挤，设施渐趋陈旧，师生比率下降，教师队伍士气降低，精力分散。许多国家学费不断上涨，学生债务负担加重，学生群体难以控制。这些都是此类问题的表现。

对于经费短缺这一全球性问题，通常的（尽管存在争议）解决办法是采取某种或某些形式的成本分担。正如约翰斯通所阐述的（1986，2000，2002，2003，2004a），成本分担这一观点认为高等教育的费用是由四方共同承担：政府（或纳税人），家长，学生，和慈善捐款。¹成本分担政策——尤其是针对上述资金短缺情况而制定的成本分担政策——是以政策为导向专门制定实施的，高等教育经费从基本依靠政府或大众纳税人（尤其是在欧洲大陆，及现在或以前的社会主义，共产主义国家）转向由家长和学生也要承担部分费用。

约翰斯通（上文已提及），Woodhall (2002)，Vossenstyne (2002，2005)，Ziderman and Albrecht (1994)，以及Ziderman (2002) 等学者对这种转变及其基本原理率先做出了阐述。首先，这些理论认为通过部分成本的分担可以建立更加公平的经费方案。几乎在所有国家，能接受高等教育的大多是富裕家庭的子女，然而政府用于支撑这一昂贵社会公益的资金主要来源于税收，基本上（如果不是累退税率的话）全是广大纳税人所缴。纳税人或可从高等教育获得可观的**社会**收益，却无法享受可观的**个人**收益：更高的收入和社会地位，更多的生活选择以及高等教育和大学经历所带来的欢乐。除了更加公平和更高效率的常规理论依据外，意识形态上争议较小的是高等教育需要更多资金，特别是一些国家政府税收有限，入学压力极大，公众需求日益增长，使以非官方的资金补充短缺的政府资金势在必行。

¹ 布鲁斯·约翰斯通 (D. Bruce Johnstone) 博士是纽约州立大学布法罗校区国际与比较教育研究中心负责人，并且承担着由福特基金资助的“高等教育财政与大学入学国际比较”的研究项目。本文是为2005年5月24—25日及11月28—30日在西班牙巴塞罗那召开的第二届巴塞罗那国际高等教育会议——“高等教育世界报告：高等教育财政”所提交的论文。该会议由全球大学革新网主办。

越来越多的人认同除官方资金外，学生亦应适当承担部分非官方费用。这就需要找到相应解决方案，使得学生可以延缓偿还部分或者大部分所担份额，直至他们参加工作后（推测这些工作机会正是建立在其所受高等教育基础之上）有能力偿还由政府或普通资本市场提供的资金。因此，越来越多的国家开始致力于学生贷款项目，以此允许（或要求）学生承担部分教育成本。为响应扩大高等教育入学机会和向学生转移部分成本这一广泛采用的政策，学生贷款项目尽可能做到**以需求为基础**同时可以**广泛获得**，即不管学生职业和收入前景及其家长财产和信用如何，凡是学业合格的有意向的学生均可获得贷款。

学生贷款极其繁杂，不易操作。事实上，失败的学生贷款项目所遗留的问题成了高等教育财政一大顽疾，这种情况在发展中国家和转型国家尤甚。此外，连项目的成败也复杂难辨。这是因为学生贷款项目的目标多样化，从表面看来其中一些目标互相矛盾。比如扩大高校入学机会的目标（一些人认为这意味着需要高度政府补贴）和补充政府拨款不足的目标（这意味着最少量的补贴和大量收集资金）。本文的目的就是要解释为什么学生贷款受到了广泛的政策性关注，阐述学生贷款项目的各种具体方案及衡量其成败的标准。本文将描述21世纪头十年所采用的一些学生贷款项目，提出建议供某些国家考虑开展，扩大，或改良此类项目，以此做结。但首先应回到这些项目要解决的根本问题：高等教育界普遍存在并日益严重的经费短缺问题。

高等教育经费短缺与成本分担

在过去的四十年中，人们对高等教育的巨大需求产生了全球范围内的高教经费短缺问题，并因而要求家长和学生补充经费。自60年代中后期，大多数大学和几乎每个国家的高等教育体系都发展迅猛。不仅仅是数量的增长，更重要的是适龄群体比率的增大。在一些国家，尤其是在拉美、东亚和南亚的许多国家，部分需求由逐步涌现的私立大学吸收。这些私立大学往往资金短缺，学费高昂（对于学生和家而言确实如此，但对纳税人群体而言非常低廉），教学质量参差不齐，却可能高度响应学生和雇主的需求，通常也是那些无法进入公立大学的学生的唯一选择。公立大学因有津贴补助而比较便宜却拥挤不堪。另外一部分增长数量，特别是适龄群体的增长数量，则由新建和扩建的大学接收，这些大学宣称为传统大学之外的选择。如德国的 Fachhochschulen，荷兰的高等职业学校，法国理工学院，美国综合大学，社区学院，及其他所谓“非大学学院”。在一些欧洲国家（也包括日本和俄罗斯）大学过于拥挤的问题或许可以至少部分地因为人口减少和适龄群体饱和得以缓解，甚至会使得入学学生数量减少，至少在一些大学中会出现这种情况。但是在大多数国家，尤其是中低收入国家，由于出生率高，再加上中学毕业后想上大学的学生比例增加，给高等教育系统造成了巨大压力。几乎在所有国家，学生数量及其学习费用的增长趋势远远超过税收的增长趋势，更远超政府能够并且/或者愿意用于高等教育的资金投入。

此困境可通过两方面解决，一是成本方面，即减少浪费提高产出；一是投资方面，即补充政府投资。以同样或更少的资源接收更多学生，这种成本方面的解决办法看起来似乎是提高了生产率和效率，这也正是我们所希望的。然而，世界上大多数大学可能已经在学生人均投入上比过去少了很多（通过通货膨胀调整后的真实货币价值来计算），同时过去一度长期滞留的浪费很可能大部分已经削减了，较容易提高效率的措施已经采用了。² 此时，成本低廉未必就意味着高产出或高效率。它可能只意味着生均费用少了，但是得到的可能更少。输出可能会随输入的减少而减少，使得教学或学术质量下降，对社会的贡献减少。或者，每个学生费用的减少通过另一种隐蔽的形式表现出来，比如，放弃对校园植物的保养及陈旧设备的淘汰更新，从而耗尽学校的固定资产。也许输出的减少也被掩盖了，至少暂时如此。教师们被要求做出更大的努力和牺牲，长远来看影响了他们的学术专业。最后，产出的减少可能在与大学本身教学科研并无直接关联的方面表现出来，而表现在一些社会成本上，即因为学校容量收缩和经济障碍使得广泛参与的入学机会减少而导致的社会公正受损。

但是，降低成本方面也不容忽视。众所周知，大学一向不愿削减项目，特别是裁减教员，即使他们对学校纯粹的教学和学术的贡献微乎其微甚至完全没有。同时，高等教育的生产本质上是劳动密集型，是无法用资本来替代的。（实际上，高等教育所引进的大多数技术——假设该系统有足够资金引进的新技术不仅仅用于校长，或副校长办公室的话——往往用于提高教学和学术成果，改善师生工作生活条件，或响应政府的加强责任的号召，而不是减少培养学生的成本。）如前面所提到的，资金短缺造成的损失通常隐蔽难以衡量。比如学术腐败的问题，师德败坏问题，会一直隐蔽到有严重的情况出现，学校已经无法控制局面。的确，多加一个学生，多取消一种杂志，或缓买一种设备，似乎都不会有损教学质量。这是各个大学都面临的问题。

而且，高等教育经费短缺往往不能一劳永逸的解决。不论运营经费的削减力度有多大，都只能解决当年的财政问题。这还是假设真正做到了削减，而不仅仅是推迟到下一年。高等教育资金短缺的根本原因在于收支增长比例失衡：年复一年，高等教育运行的成本所增长的速度要比一般税收增长率快得多。³这种状况同样存在于牛津、哈佛、伯克利等财力雄厚的大学。当他们可观收入的增长速度仍然无法赶上其巨大支出，他们也会因削减预算而饱受其苦。对于公立大学这种状况更为突出，他们的资金大部分来自税收，但是税收却有减无增。

这种收支失衡状况可能在发展中国家和中等收入国家最为严重。在成本方面，这些国家因为高出生率和随之而来的高入学率而可能产生爆炸性的入学高峰，而造成成本压力大增。在收入方面，这些国家可能难以增加税收并且其他公共事业（如公众健康、公共卫生、中小学教育和基础设施建设等）也要消耗这部分有限的资金。

仅指责政府在税收方面无能为力并不足以解决问题。对大多数国家来说（这里再次提及中、低收入国家，他们的处境更是如此），正如在政治上不受欢迎那样，税收在实际操作上也非常困难。在许多国家，个人收入、商业利润和销售收入等应税税目很容易逃避，亦很难核查。由于全球化的影响，资金、技术和生产设施的流动几乎不受限制，使得跨国生产商转向政治稳定、劳动力低廉、**税收较低**的地方。这样各国政府维持高税收的可能性就降低了，进而投资公共事业——包括公立大学——的资金也受到限制。那些过渡性国家或者前共产主义国家如俄罗斯和新近独立的前苏联国家以及中欧和东欧国家在过去依赖于向国有企业征收增值税，而且比较容易操作，现在却不得不寻求增加新的税种，鲜有成功。

大规模印刷钞票、赤字融资，这些增加财政收入的手段过去曾作为“最后的办法”以替代税收，现在在对国际资本市场依赖加剧的情形下，这一策略已经受到极大制约。因为国际资本市场非常抵制赤字融资和通货膨胀的。（这在发展中国家和欧洲国家尤为明显，由于发展中国家对世界银行或其他地区性开发银行依赖很大，欧洲国家则受欧共体保守的金融规则的控制。）其实，赤字融资的效果或者说影响范围和消费税非常相似。虽然没有向公众直接征税，但是由于通货膨胀，公众的购买力实质上受到了局限。

最后，即使这些国家可以通过增加新税种来增加财政收入，中小学教育、能源、人口老龄化、失业、公众健康、基础设施建设、环境保护等其他公共事业同时也在和高等教育争夺有限的新增收入。简而言之，通过适当增加税收来满足高等教育成本快速发展的需要的可能性微乎其微。

一边是快速增长的高额的高等教育费用，一边是渐趋有限的政府投入。随之凸现的问题是对于寻找其他资金来源的依赖性加剧了，亦即除财政税收外，需要更广泛的资金来源。为解决这个问题，现在世界上最广泛的做法是某种或多种形式的成本分担，即部分生均成本从政府或纳税人身上转移到学生及其家

长身上。这种趋势已在美国、加拿大、日本、澳大利亚和新西兰等经济发达国家快速增长的学费中得到体现。近来，西欧国家也开始征收学费。先是荷兰，然后是葡萄牙开始试行，接下来连英国也开始收费（1997年）。2001年奥地利成为第一开始实行学费制的德语国家。俄罗斯、前苏联成员国等很多原共产主义国家，东欧、中欧以及东非国家如肯尼亚、乌干达和坦桑尼亚都在实行某种所谓的“双轨制学费”制度。在这种制度下，原来由政治制度赋予的（或宪法规定的）免费获得高等教育的权利只有那些入学考试成绩足够高的学生才能享受到，这样把受公共税收支持的学生减少到政府有能力（或者选择）资助的一个小数目，其他学生则必须缴纳学费才能入学。⁴

成本分担和学生贷款

成本分担政策的施行使政府组织学生贷款项目成为必要，这种必要性已得到许多国家的认同，尽管成功的国家寥寥可数。贷款至少在理论上可以为高等教育提供大量的资金支持，实质上为成本分担提供了“第三条腿”，也补充了纳税人和学生家长所提供的资金。这样，有效的学生贷款项目成为高等教育重要而独特的资金来源。假设学生贷款确实是补充而非代替了来自政府（或纳税人）和家长的资金，那么这部分额外资金可带来以下种种好处：（1）提高大学质量（2）增加大学容量从而增大了高校参与和入学机会（3）学生有更多的大学教育选择（4）学生可拥有更好的生活方式。换言之，如果政府在税收上已尽全力，抑或虽然税收提高了而其他公共事业优先获得其资金，因而这部分额外资金政府或纳税人不能提供，同时家长所提供的资金也已达到他们的最高限度，那么这部分用来维持大学运营或学生生活的额外资金只能靠学生自己的贷款。

从学生的角度来看，能够用贷款支付至少部分学费给了年轻人投资自己的未来的机会。尽管很多学生甚至大部分希望父母或最好是纳税人能提供所有费用，但是高等教育带给学生的个人利益显而易见，包括金钱方面的（例如更高的收入）和非金钱方面的（例如社会地位，感兴趣的满意的工作、有更多的职业、伴侣、住所供选择），从这点来看，这种投资是非常值得的。事实上，政府和家长所能提供的资金及兼职机会均有限，因而，对于某些学生来说，是否贷款意味着能否接受高等教育。

对于那些父母根本无法提供费用或只能提供部分费用的学生来说，贷款尤其必要。这可能是因为他们家庭收入低，或家长不愿继续提供经济支持，或学生不愿继续在经济上依赖父母。对于那些年龄越大，且（或）学位越高的学生，这些原因就体现的越明显，他们因而不得不贷款。或者象北欧等国家那样，由于其社会政治观念的原因并不要求家长分担费用，而是认为家长已经通过缴纳高额税款而为高等教育提供了资金，无需再额外缴纳学费。这就要求学生的生活费只能由学生自己承担，并通过贷款来解决。在实行双轨制学费的国家，如俄罗斯，对于那些在入学考试中没能以高分免费入学而且其父母又无力承担学费的学生，如果他们学术能力达到要求，通过贷款，他们就可以（理论上应该可以）进入综合大学或其他高等院校。

在其他情况下，贷款并不意味着能否上大学的问题，而是为学生提供了更多选择，例如可以独立生活而不是住在家里每天挤公车往返，或者少工作几个小时（或者根本就不用工作），或者过较高水平的生活而非“穷学生”的一般生活。在这种情况下，贷款以及储蓄和借款就成为一种经济表达形式，是对“金钱消费的时间选择”。储蓄人所拥有的产品和服务超出了他们现在的需求，他们作为（或通过）出借人，愿意将这些剩余部分出借，并获取我们所说的利息。⁵反过来，借用人现在的需求超出了他们的经济能力，而他们在将来能够达到这种能力（即自己拥有这么多钱）并愿意连本带利一并返还。通过这种方式，那些认为自己将来能够获得高收入的学生可以通过借款来过上高水准的生活。

政府参与学生贷款的必要性

上文所述的学生贷款本身并不涉及借款过程中的**政府参与**。也就是说，如果学生贷款的借出和借入只不过是把想对自己的高等教育投资的学生借款人和有储蓄可借的出借人扯到一起的话，这并不能直接表明为什么需要政府的补贴和参与（除了通常的关于借贷的法规和消费者权益保护之外）。特别是在市场经济中，银行和私营金融机构代表储蓄人出借贷款用于业务拓展中资金运转，购买房屋或汽车等等，其本金、运营费用、用于呆帐和其他所有的费用，都基于高的利率，或者是借入借出之间的利息差价。事实上，在很多国家都有私人的，没有政府资助、没有担保的学生贷款。但这些贷款仅限于那些医学、法律专业等高级职业性专业的学生，以降低违约风险，因为那些学生有较好的收入前景并需要建立良好的信用评级。或者金融机构本身希望吸引这些学生成为将来的客户，从而在没有政府资助和担保的情况下以较优惠的条件向这些学生发放贷款。

然而，前面提到的“能够广泛获取的学生贷款”完全是另一回事。如果没有信用良好的担保人，学生贷款的违约风险会非常大，在没有政府担保或利息补贴（当然，这些都意味着把成本转嫁给政府）等政府干预的情况下，贷款利率有可能高的让学生无法接受。由于没有抵押，如果学生不还款，银行则无法挽回损失，因而学生贷款违约风险极高。（或者说，对高等教育投资的抵押都是以知识和学习行为的形式出现，这些都不易被收回以挽回违约贷款的损失。）而且，未来的不确定性加大了违约和成本回收的可能性。贷款的学生通常是直到毕业后开始工作赚钱了才能还款，因此从贷款发放到开始还款有很长的时间，足够让学生把贷款忘得一干二净，也可能已搬了三四次家，甚至是搬到国外，很难再找到他或她的踪迹。

克服这种风险要求政府担保的参与，这样可以使银行、养老基金和其他主要储蓄来源等私有资本市场参与向学生贷款项目中。或者政府自己成为借入人，从现有的税收中抽出资金作为学生贷款（就像其他政府支出一样），也可以从国内和国际资本市场借款，并和政府的其他债务一样用以后的税收偿还。当然，任何政府的借贷能力都是有限的，尤其是那些税收能力和维持货币价值能力有限的国家——如大多数发展中国家和很多过渡性国家，他们的偿贷能力受到国内和国际资本市场的置疑。但是这些局限性也同样适用于政府担保：一个不能偿付国内外债权人的债务的政府也许并不能如他们所担保的那样为违约债务买单。在这种情况下（再次说明，这主要适用于税收能力有限的发展中国家和一些过渡性国家），政府可以通过联署方式降低“能够广泛获取的学生贷款”的风险。具体而言，政府仅仅对于那些抵押不足的家庭作为第一担保人，对于那些有能力联署并可以承担部分风险的家庭，国家可以作为第二担保人。但不管怎样，学生贷款总是有风险的，在这种可广泛获得的学生贷款项目中，政府总是要承担至少部分风险的。

同时，需要政府承担大部分风险并不意味着也需要政府大大补贴贷款或负责回收还款甚至发放贷款等具体事务。如果政府决定补贴学生贷款，例如替学生支付在校期间或之后（希望是已经毕业）找工作期间的贷款利息，或者在贷款期间以低于政府成本的利率收取利息，这些都是切实可行的。即便用于资助的费用可能会相当高，如果能够靠贷款扩大高等教育入学，还是有效的政策。但是，我们必须牢记一点，对学生贷款的高资助，本身就需要费用高昂的服务，同时也带来了用在违约情况的额外费用，因此这种资助可能会非常耗资。事实上，Ziderman和Albrecht（1994）曾描述过一些消极后果，如：高违约率，高政府资助，高昂的服务费用和资金回笼费用等结合起来甚至会带来负回收。换句话说，政府本可以发放无偿助学金而节省资金。

学生贷款的形式

学生贷款有两种基本形式，其中每一种形式又可能有许多变化，也可能有两者的混合型。⁶

第一种形式是固定还贷，或传统的抵押型贷款。该种贷款取所借款额的某百分比作为年利率，有规定的偿还期限，即借方必须归还贷款的时间，而且还规定了还贷的条款，例如是否每个月分期支付同等数额，还是在最初支付较小的数额，然后逐月增加，或者作出其他规定来保证定期归还的贷款能够支付合同所规定的本息。(只要合同当事人，亦即借方和贷方，不能单方面设定或操纵利率，利率也可以是变动的。一个常见的情形是，变动利率和市场利率，如拍卖市场上美国 90 天国债利率，挂钩。浮动利率被认为能够真实反映贷款的价值变化，并且不为借方或贷方所操纵。)

第二种形式的学生贷款是视收入而定的，亦即有条件偿还的贷款。⁷该类型贷款在合同上一般规定借方将来收入的一定比例得用于还贷，直至借方能够支付合同所规定的贷款利率，或者借方付清了所要求的最高限额(这样一来那些高收入者不再受这一条款制约，或者借方支付贷款已超过了所要求的最长时间(这样一来那些低收入者最终不再受这一条款制约)。贷款合同上对每年的还贷义务，即一定比例的收入必须用于还贷有明确的规定(对收入不等的人，该比例可能是固定的，也可能采用累进制，只适用于收入超过一定基准的人并随收入的增加而提高比例。)随着收入的不同，还贷的时间也因而变化，对于那些低收入者而言，最终的还贷成本也会因而变化。瑞典，澳大利亚，新西兰，南非，苏格兰以及英国始于 2006 年的学生贷款计划都具有视收入而定还贷的特征。另外，美国的直接贷款项目中也提供了视收入而定还贷的选项。

如同传统的学生贷款，根据收入比例还贷的贷款项目可能多少会补贴借方，即使那些全部付清者，其所支付的利息也受到了补贴——也就是说利率通常低于市场利率(甚至低于那些信用最好的借款人或者政府本身所能得到的利率)。对大多数根据收入比例还贷的借款人而言，相较于传统的贷款，依据收入比例还贷仅仅影响个人偿还的期限，而非最后支付的数额现值。但是，所有依据收入还贷的贷款对那些已经履行了最高还款期限或超过规定的最高年限但仍未还清贷款的低收入者提供了免除其剩余债务的条款。对于具有不同的挣钱能力者而言，这种所谓的终生低收入补贴的现值取决于根据收入比例还贷合同的条款。例如，对于任一具有不同挣钱能力的借款人，如果较高比例的收入被要求用于还贷，而且还贷时间长，被免除债务的数量就会减少，从而降低补贴成本(通常来自政府)。相反，低收入比例和较短的还贷年限将会增加那些因为达到还贷最高年限而免除债务的借款人数量——当然也就增加了贷方(通常是政府)的成本。⁸

在大多数情况下，用于根据收入比例还贷的贷款补贴来源于政府本身。政府将最终免除那些低收入者的债务，正如它会选择免除那些拖欠贷款者的短缺部分，或基于学生上学期间家庭收入低而提供其他的奖金或补助。⁹换一种方式来说，在这种根据收入比例还贷的贷款计划里，政府会最终补贴那些低收入者，正如在传统的基于需要的奖学金计划中，政府会对那些父母是低收入的在校学生提供现时补助。那些倡导政府补助根据收入比例还贷计划的人常常声称，将稀缺的税收资源用于那些受过高等教育却因为种种原因收入不高者身上，比用于补贴因为家庭贫困而需贷款但后来拥有很好收入的人身上更有意义。

根据收入还贷的一种变化形式是毕业生税，学生(有时仅仅是业已毕业的学生)为了回报政府提供的低廉学费(还有生活补贴)等高等教育补助，而必须在其工作其间缴纳收入附加税。真正的毕业生税是这样的：它是加之于大学毕业生的收入附加税，而不需要保留个人借款帐户或“帐面平衡情况”(WOODHALL,1989)。但是，毕业生税的一个目的——象其他任何政府资助的学生贷款一样——就是将高等教育成本的一部分从政府和纳税人转移到学生身上，尽管学生只有在完成学业(被认为毕业)并且挣钱后(假定收入较高，因为其所受的高等教育经历)才开始缴纳。毕业生税实施的成功一般以未来收入附加税折扣以后的折现值来衡量——就象政府资助的根据收入比例还贷型贷款，在经济上的成功取决于

每年收入比例的还款贴现后的价值来衡量。因而，两者无论是从计算方法上还是实际的后果看，毕业生税和根据收入比例还贷的贷款计划——假定其他条款相同——对当事人学生而言没什么区别。

最后，学生贷款可以结合传统的固定还贷和根据收入比例还贷的特征，而形成所谓的一种混合的因收入而定的固定还贷计划。其特征是，该贷款默认固定的还贷义务，除非每月或每年的还款超过月收入或年收入的最高比例——在这种情况下，还贷义务不需超过这个最高百分比。最初的固定还贷计划剩余款项将会推迟支付，直到其收入增加使得所还款额保持在收入限额的最高比例以内。在该计划下，大多数借款人只需根据最初的固定计划还贷（该计划也许根据预期的收入增长而向上倾斜，但仍然是固定的还贷计划。）有些借款者，特别是那些因为失业而在一年内或两三年内收入较低者，在其失业其间将根据收入比例还贷，但在其找到工作后，又回复到固定的还贷计划上。这些人将获得自动延迟还贷的便利——类似再贷款——但这不是一种补贴。少数借款人长时间失业或从事低收入的工作，如果其最初债务较高，也许再也回复不到固定的还贷计划去。他们将一直根据收入比例偿还学生贷款，直至最初规定的还款期限到期，而免除其剩余的债务——好像整个学生贷款从一开始就是根据收入比例还贷的计划。

这种混合形式的好处，如在加拿大所发现的(USHER, 2005A)，是大多数借款者在大多数时间按照操作更加简化的计划还贷，不需要证实收入情况，而贷方（通常是政府）仍然可以指望获得还款——它们可以在支付工资薪水时由雇主负责收集，如果政府制定了这样的政策的话。同时，借款人也会宽慰的看到他们的贷款，就定义而言，将永远不会成为毫无希望的负担。如果他们所受的高等教育不能给予相应的金钱上的回报，其学生贷款的一部分将最终会被免除。尽管有一些变化形式，在 USHER 所描述的美国，荷兰和德国的学生贷款计划里(2005B)，都具有一些收入比例门坎的特征，只要超过了这一门坎，剩下的贷款要么推延支付，要么被免除，这样既能保证固定还贷计划义务能够得到更多履行，又能依据具体收入情况给低收入者提供基本保护。

学生贷款要素

以上所描述的任何一种形式的学生贷款都需要回答以下 7 个问题——这样才能明确充分地得到描述。

1. 贷款资格：谁有资格贷款？是否所有想要贷款的学生一般都能得到贷款？或者，是否存在限制标准，诸如是全日制学生身份，只用于某些机构或学术项目的学习上？只有公立学校的学生才能获得贷款吗？还是政府资助的学生贷款资格不受以上限制，政府因而能够支持并且间接补贴私立高等教育？特别重要的是“经济负担需要”标准（通常取决于父母的财政状况），还是“学业成绩”标准（通常指学术潜力或实际表现）。

2. 资金来源：钱从何而来？学生贷款的资金可能来自个人或机构的储蓄，银行或其他信用机构通过向这些储蓄者销售债券，使学生贷款者获得资金。或者，用于贷款的钱可能来自政府——在这种情况下可以通过以下途径取得：（a）通过政府债券从存款人那儿获得；（b）通过税收，要么直接向公众征收，要么间接的征收商业税，后者再通过提高商品和服务的价格转嫁于一般公众；（c）通过发行钞票，通货膨胀来降低公众的购买力。

3. 贷款的发放：谁来发放贷款？提供资金者不一定是实际发放贷款者：也就是说，学生是从贷款发放者那儿受到贷款，学生以及其担保人与贷款发放者签署法律合同。贷款发放者也许是政府机构，半政府性质的上市公司，私人银行，或高等教育机构本身。在某些情况下（例如德国和南非），贷款是作为学习资助给予学生的款项中最终需要还贷的部分（其余部分为奖学金）。对于发放给公立学校学生的限于学费的贷款，实际上并不需要现金换手：贷款（如在澳大利亚）成为政府给大学拨款的一部分。对于

所负担的学费，学生及其父母必须选择要么推迟支付，要么直接当场付清。

4. 最终风险承担：谁来承担最终的风险？也就是说，在拖欠贷款的情况下谁会受到损失？什么样的损失？对于私人商业贷款来说，风险通常由贷方承担。为了降低风险，贷方要求抵押，即在拖欠情形下该财产将被没收。但是，正如前面提到的，由于缺乏抵押，经常性失业，流动性高，以及缺少信用的建立，学生贷款的拖欠风险非常之高。由于这个原因，一般所能得到的学生贷款（也就是绝大部分学生而不是低风险的医学院或工商管理专业的学生能得到的贷款）的真正市场利率将会高得可怕。因此，大多数学生贷款计划将大部分或全部风险转移给政府。该风险以及其导致的成本也许很大部分隐藏起来，例如当政府作为贷方而不能收回到期贷款的时候。或者，风险将以向私人或半私人的贷方作出担保的形式出现。在拖欠的情形下，这些私人半私人的放贷者能够从政府那儿收取所欠款项，将拖欠的债券移交给政府，由政府承担起发现并从拖欠者那儿催债的任务。或者，除了州政府，风险也许被学生父母，其他担保者，或高等教育机构一起来分担。

5. 贷款数额及限度：每年应该发放多少贷款，总额应该是多少？为了显著促进贷款的普及性（而不是仅仅是给学生提供较好的生活标准，或减少学生父母的资助数额），贷款的最高限额应该是上大学所需的最低费用，减去可以期望从父母那儿获得的资助，再减去学生大学其间可能的收入。同时，总的债务水平——综合利率以及还款时期而产生的每月还贷数额——必须和毕业生的普遍收入水平保持某种一致，这样还贷才有可能，而不会造成很大困难，（并导致可能拖欠）。

6. 补贴的数额及形式：补贴的数额以及形式是什么——或反过来问，全部贷款中的多大份额由借款人来还？贷款的成本有三项：（1）贷方的资金成本——通常是利率减去通货膨胀率后的部分，这样贷方或存款人才会获得真正的回报；（2）拖欠的成本；（3）管理成本，即提供贷款服务并收取还款。学生贷款的一个关键问题是，贷款成本多大部分应该由学生通过支付利息来负担，多大部分应该来自补贴——通常是政府或纳税人？如同上面对风险的处理提到的，一般性学生贷款如果要收回即使不是全部也应该是大部分成本，必须通过政府和有关担保，而不是向所有借款人收取利息。但是，资金成本以及学生贷款管理费用——和大多数商业和消费贷款比较，规模小，但服务和收取成本昂贵——必须通过向学生收取利息以及政府补贴来收回成本。

少数贷款计划，如德国学习资助计划，或 BAfoG¹⁰，的还贷部分，不收取任何利息，这相当于给所有贷款学生一笔非常大的政府补贴。别的贷款计划，如肯尼亚或加纳，不管市场盛行的利率是多少，统一收取几个百分点的利息，这仍然是一笔很大的补贴，因为在通货膨胀的情形下，最终归还的贷款将因为通货膨胀而失去其大部分价值。有些学生贷款计划，如瑞典，澳大利亚，和英国，声称不收取利息，但会根据通货膨胀来往上调整借贷数额，这样，借款人实际还贷的是其所借本金。这仍然是一种利率——即通常所说的零实际利率，或通货膨胀修正利率——从定义来看，仍然是得到了些许补贴，因为钱总是有些真正的价值，而利率总是表现为超出通货膨胀率的那一部分。补贴程度稍微低点的是政府贷款利率，由于贷款数额大（从而降低单位成本），并且政府债券被认为比较可靠，所以一般来说政府贷款利率是所有没有补助的名义利率中最低的。最后，那些基本上没有得到补贴的学生贷款的利率会等同于通常的消费贷款利率。

要求高额补贴的不可避免的政治压力——在承认高利率导致高额债务负担以及高拖欠率之外——会迫使学生贷款补贴提高而利率降低。另一方面，高额政府补贴也导致机会成本增加——即放弃其他政府支出，例如通过较少补贴来提供更多贷款或奖学金，或增加营利来改进大学质量，或扩大容量（从而扩大招生数量）。¹¹此外，高额补贴要求配给，而配给得基于学生家庭的财务需要，以防止贷款补贴被仅仅用于取代父母的资助以及补贴那些上层中产阶级。但是通过财产测验来实行的配给制度本身又增加了行政

管理成本，并给腐败和不公平以可乘之机会。一种比较合理的折衷方式可能是使补贴最小化：贷款利率应该高到能够保证收回一定贷款并抑制那些没必要的借贷行为（从而减少大规模证实家庭收入的需要，在很多国家这都没什么用处），但是又能提供一定补助，使其政治上比较得人心，并且能够对学生过多的债务进行控制。

最后，贷款计划必须解决如何拨发补贴。例如，贷款补贴可以通过补贴在校期间及其后较长宽限期内的全部利息的方式拨发。或者，虽然贷款提供免除全部利息的时期比较短，但在实际还贷期间它收取的利息显著的低于市场利率。根据收入比例还贷的贷款可能给所有借款人以大量补助——如瑞典和英国所倡导的以零实际利率为特征的贷款计划——或者，它们对于有偿还能力的学生采用接近于市场的利率，而对那些没有偿还能力者则提供更多的低收入保护。这些政策不一定都正确，但区别是显著的。而且，学生贷款不能既提供各种形式的慷慨补助，又要求各方来分担其成本。¹²

7. 还贷的期间长短及形态：最后，一些有关还贷的期间长短和形态的技术性问题必须要解决。在传统的固定还贷或抵押贷款里，归还贷款的时间是被明确规定的。在根据收入比例还贷的情形下，还贷时间则需通过综合用于还贷的收入比例，总的负债情况，以及借贷人的收入情况来推知。在有补贴的情形下——大多数学生贷款都是——补贴对于借方的价（同样的，对于贷方政府的成本）会随着还贷时间的增加而增加，这样就给限制还贷的时间提供了理由。同时，如果其他条件不变，还贷时间越短，每次所需归还的贷款则越高，也就越可能成为一个负担而导致拖欠。如上所述，在决定学生贷款利率和政府补贴程度的时候，需要折衷好几个相互竞争的目标，包括最大限度的收回成本，创造最多的高等教育机会，使贷款拖欠最小化，以及在政治上最广泛的被接受。

另外一个必须解决的是还贷的形式，这更多的是一个技术而非政治问题。例如，传统的固定还贷通常是均等的分期付款。然而，为了更好的和收入增加匹配，固定还贷的数额也可能随时间推移向上递增——也就是使其接近于根据收入比例还贷的计划。贷款的条款中还需规定还贷是由借款人直接支付给贷方，还是类似于税收和养老金，（由借款人和雇主而定）由雇主从借款人工资里面扣除后移交给政府。

根据收入比例还贷义务必须对用于还贷的收入比例作出规定，同时对“收入”进行定义：例如，收入是用去年的实际收入，还是今年的估计收入，是只包括所挣收入，还是连同可征税财产也算在内？以及其他类似问题。有些视收入而定的还贷计划规定了“收入门坎”，即收入必须超过该门坎才能征收附加费用。这样，只有超过该门坎的收入部分才需缴纳规定的利率。根据收入比例还贷的计划还必须规定多长时间该收入比例必须用于还贷：例如，是否根据某种利率全部付清，还是到达一定年龄，或者是还款开始后超过了最高的还款期限。

依据收入比例还贷计划的可行性

在构建国家学生财政资助和贷款政策上，一个日益重要的问题就是依据收入还贷计划的可行性。政策制定者和政治家们似乎对它越来越感兴趣。根据收入还贷计划已在澳大利亚，新西兰，瑞典和南非实施，并最近（2000）被苏格兰采用，而且即将（2006）被英国其余地区采用，在许多高等教育政策的文献中也得到了高度推荐。根据收入还贷计划（有时错位地当成毕业税）具有理论和实践上的优势。但是，其中有些优势并不是其本身特有的，它们能够很容易的运用到传统的固定还贷计划上。对于那些考虑新的政府对学生的贷款计划的分析家而言，最好要记住这种被普遍认为优越的根据收入还贷的形式有四个局限性或者漏洞。

首先，根据收入还贷计划仍然是贷款，与某些说法相反的是，对大多数借款的学生而言，并非因为还贷义务用一个收入的百分比来表示，它本身就比传统的贷款计划便宜。对大多数学生借款者来说，贷款便宜还是昂贵——不要混同与还贷的可操作性——是通过它真实的年利率来衡量的（或者另外一种方式是合理预期的还贷数量的贴现价值）。只有在得到政府补贴的情况下，根据收入还贷计划对所有或大部分借款人才会显得便宜——这正象传统的固定还贷计划。另一方面，可操作性是通过还贷的容易程度来衡量的。通过减少每次的还款数额（对传统贷款而言），或降低用于还款的收入比例（对于根据收入还贷的计划而言），可以改进对贷款的操作管理。但是，无论是哪种情况，只是延长了还贷时期以及最终支付的总数额，而不会影响到贷款的真正成本（即最终支付贷款数额贴现后的价值）。

第二，根据收入还贷的贷款不应该视为是学费的取代，而仅仅是延迟支付学费的另外一种方式——就象推迟其他任何的高等教育所必须的费用。如果一个学生因为接受高等教育而导致其必须在将来支付所需费用的义务，不管是根据收入还贷还是别的，从实际的目的来看，这是一种学费。在有些情况下，如在美国，学生或其父母通常是申请一笔学生贷款来马上付清学费，在美国直接学生贷款计划中，当学生开始还贷的时候，它可以转化为根据收入还贷的计划。在其他的国家，贷款直接从贷方（通常是政府）划拨给大学（或大学的财政预算拨款）而无需经过学生之手，而且，它甚至不会被认为是学费和学生贷款的结合，而这恰好是这一政策真正所表现的东西。还有一些情况——澳大利亚是一个很好的例子——学生及其家长可以选择接受根据收入还贷计划，这样贷款直接划拨给大学并由学生支付，或者，选择一次性付清，这很可能由学生父母支付，但折扣相当可观。但是，以根据收入还贷形式出现的成本分担常被视为学费的替代物，它缺乏当即支付学费的激励因素，从而挫折甚至排除了来自父母的资助，这样一来实际上将高等教育的成本负担转移到学生身上(Johnstone 2004b)。

第三，一些归之于根据收入还贷计划的诱人之处，确切的说，即所认为的方便借款人已及对贷方或政府来说，增加贷款归还的确定性以及降低拖欠，主要在于在收缴学生贷款的问题上，政府愿意执行与强制性的雇主扣除和收集收入税，退休金或其他保险金的相同的政策和程序。但是这种机制，包括强制雇主在支付薪水的时候收集此类款项的权力，以及政府证实遵守情况以及惩罚违规者的权力，在理论上也可适用于传统贷款的收缴上。这并不是否认这些规定的吸引力，也不是否认根据收入还贷计划其他理论方面的诱人之处。但是，如果政府能够迫使雇主去收缴根据收入还贷计划的贷款或毕业税，它同样也可以迫使雇主去收缴其他任何公民所欠的债务，而有效的收缴债务被认为具有首要的公务重要性：例如，地方税，孩子抚育费，汽车保险费，它们被认为削弱了税收的主要目的，那就是使必要的公共支出成为可能。而且，这一公认优势还明显有另外一层含义，那就是一个难以从它的公民那儿征收税收和养老金的国家——大部分发展中国家和转型期国家都肯定碰到的困难——这样的国家也难以期望它能够收缴根据收入还贷的贷款或毕业税。

最后，根据收入还贷计划还具有传统的抵押贷款所没有的复杂性。最主要的问题在于需要对用于纳税的收入进行准确的定性并证实，以便得出合适的还款数额。对于根据收入还贷计划而言，收入来源的多样化，收入水平的变化，未被申报的收入，以及能够轻易在借款人和其家庭成员之间转移的收入，所有这些都是很大的问题。高度民主发达的工业国家通常有广泛的申报和监督所有收入的制度，并且自愿申报税收的文化，也许能够克服这些问题，正如瑞典和澳大利亚所做的一样。对其他国家，包括大部分发展中国家和许多转型国家，收入来源通常很多，变化很大，通常未被申报，因而确立还款义务的难度非常之大，而实际上也会引发收入不如实申报以及还款短缺等问题。

总而言之，在以下情形下，以澳大利亚高等教育贡献计划（HECS）为模型的根据收入还贷计划可能会得到较好实施：

- 政府低调处理（或根本不要提起）学费这一很“阴险”的政治概念，从而能够实现成本分享。如果政府公开提倡这些计划所通常反映的哪怕是相对较低的学费，它也很可能在政治上行不通。
- 政府在强调根据收入还贷计划中学生的还款义务的同时，愿意放弃那些需要当即支付的学费，从而使父母（即使是比较有钱的父母）在高等教育成本分享中所扮演的角色尽量淡化。
- 州或地方政府不需要当即真正得到学生推迟支付的收入，而且能够通过税收举债来维持大学运转，给学生提供食宿，并等到将来从学生那儿得到偿付——从本质上看成为贷方。
- 大部分学生借款人（或负有依未来收入而还款义务的学生）将只有一个雇主，雇主定期支付薪水，而且雇主有较大规模经营，比较规范，服从法律，能够被指望从借款人的工资单里年复一年的拿出正确的数额。

相反，在以下情形下，根据收入比例还贷的计划将不那么容易实施。

- 当即需要来自非政府部门的收入，而父母对学费的资助（即使扣除了很大的折扣）是所需补充收入的主要来源。
- 政府收入匮乏，而不再是唯一的贷方（在私人资本市场上这会使学生贷款的价格高于其本金，从而具有某些经过贴现计算后的价值。）
- 许多毕业生（借款人）可能持有多个短期工作，或者就职于非正式的经济部门，记录不很可靠，或很可能转移。
- 缺乏自愿的可靠的自我申报收入传统，而且用于扣除收入税，养老金或社会保障基金的收入监督和证实制度没有建立或者不可靠。

各国学生贷款方案示例

一些现行的学生贷款计划为以上的理论模式理工了示例：

澳大利亚：澳大利亚的“高等教育贡献计划（HECS）”是面对大多数澳大利亚学生发放，结合了学费和以家庭经济情况调查为基础的学生贷款方案。此贷款可用于交纳在政府所规定上限内的全部学费。2005年所规定的上限分为三个等级：第一等级4808澳元（3509美元）（对人文类，社会和行为科学类，语言和艺术类）；第二等级6849澳元（4999美元）（工程，科学，计算机科学，商学、经济类）；第三等级8018澳元（5853美元）（医学和法律专业）。如果欲付学费，有高达20%的学费折扣。贷款利率如同瑞典和英国一样，反映通货膨胀率——即实际利率为零。还款方式也是按收入比例还款，年收入超过30,000澳元（24,898美元）开始偿还贷款，还款比例从3%到8%不等——在年收入超过64,999澳元（47,445美元）时最高利率8%适用。到期贷款由雇主以收入附加税的方式征收，也可以在交纳预缴税或者年终税时一同还款。借贷发生后，还款责任不会因为借贷人到了一定年龄或经过一定还款期而免除。根据前述的定义，“高等教育贷款计划”不是实际意义上的毕业税，每个借款人个人帐户的借方和贷方要达到平衡。然而“高等教育贡献计划”因为纳入国家税收系统而与毕业生税很相似，还使得管理成本和拖欠率很低。此外还有一个为没有获得联邦支持的，亦即没有HECS资格的学生提供的学生贷款。这一贷款的回收形式与HECS相同，并同样享受实际零利率，但是没有在校和宽限期利息补贴(Chapman and

Ryan 2002)。

中国：自1999年中国首次在6个试点城市试行学生贷款，中国的高校学生贷款项目经历了很多调整。2004年修改的“国家助学贷款计划（GSSLS）”向贫困生提供上限为6000人民币/年（109美元）的借款（官方承认是注册在校生人数的20%）。在校期间的利息由国家财政资金负担。借方在毕业后按照商业贷款利率的50%偿还，拥有2年的宽限期。偿还期为6年，比过去旧方案的4年期限有所延长，因而很大程度上降低了月付款。贷款由参与银行支出，风险由大学、政府和银行分担。GSSLS不要求联署。此外，还有一个没有国家财政补贴的学生贷款项目，称为“一般商业学生贷款计划（GCSLS）”，向更富有的家庭的孩子提供贷款，需要一位父/母亲连署（沈红 & 李文莉，2003）。

德国：德国有着广泛的建立在家庭经济情况调查上“按需提供”的学生资助体系，即通常所说的“联邦教育促进法(BAföG)。”累积起来的BAföG 助学金一部分作为纯粹的助学金，另一部分则作为需要归还的贷款。两者之间的比列在不同时期会有所不同。在1999—2000年，所有累积的助学金中的一半需要偿还——在毕业后第五年开始偿还第一笔贷款，名义利率为零（本质上是负利率），并且有许多推迟还款或免除还款的附加条款——这使得原计划要偿还的那部分差不多又成了实际上的助学金，几乎没有“真正的贷款”的成分。

日本：日本学生服务组织（JASSO）是新近成立的独立性管理机构，负责管理刚刚修正的学生贷款系统。该系统提供两种学生贷款：一种是一等奖学金，根据学生的需求和成绩免息发放；另一种是二等奖学金，根据学生的经济负担能力发放，在校期间免息（结业后计息，利率最高3%）。学生在申请贷款时可选择由个人或机构担保，日本教育交流服务社（JEES）可以联署担保，学生每月向其交纳1,000到7,000日元[折合43美元]的违约保险金。根据住所不同（在家里住或自己单独住），一等奖学金的月贷款额自44,000日元至50,000日元不等（折合273-311美元），二等奖学金的月贷款额自30,000日元至100,000日元不等（折合186-621美元）。贷款须按计划每月偿还并在20年内还清。学生申请贷款时须提供银行账号或邮政储蓄账号，还款从账号上自动扣除。

肯尼亚：肯尼亚在1995年通过一个半官方的高等教育委员会开始实施它目前的高等教育贷款方案。这一新的方案重建了70年代因为管理不善和高违约金而失败的旧的方案（至少当时的管理者并没有为这样的方案做好准备）。新方案的贷款数额以家庭经济状况调查为基础，利息为4%。这个新方案的关键之处在于其独特的贷款回收努力。新的立法要求雇主从雇员工资中扣除应还的贷款。新的法律也规定雇主收回1974年旧方案中突出的早期未偿还贷款。发生贷款拖欠，借款人和雇主都会受到严厉惩罚。政府提供贷款本金。有了新方案有力的回收贷款方式，政府希望也能回收旧的贷款，使得学生贷款基金很快形成良性周转。

荷兰：荷兰的学生贷款可以用来支付学费和生活费。如果学生的学业成绩优良的话，一部分贷款（包括无需进行家庭经济情况调查的基本津贴和其他家庭经济情况调查基础上的贷款）可以转为奖学金，剩余的贷款利率每年都做调整，大致是政府贷款利率再加上大约1%的管理成本。学生毕业后过两年的“宽限期”开始还款，低收入者则按收入比例偿还贷款。按收入比例还款经过15年后，其余未偿还的贷款将被免除。

俄罗斯：2002年，俄联邦储蓄银行（Sberbank）宣布启动教育信贷项目，这是当时俄罗斯的第一个学生贷款项目，可向中低收入家庭的学生提供上限为学费70%的贷款，十年的时间内还清。该银行宣称此

项目拥有15亿卢布资金（按当时汇价折合约150万美元）。然而，至少到2003年，该银行实际上并没有批准发放任何贷款。当时报道称该银行发言人对此闭口不谈，甚至不予讨论，这不由让人怀疑该银行是否有意执行此项目（Protapenko 2002, Mac Williams 2001）。十有八九，此项目既无政府资助亦无政府担保，因而虽其意可嘉却难以施行。在2004年，俄政府主动为学生贷款所做的事情只有一件，就是提议提供“以工作岗位为基础发放”的学生贷款。该贷款将以助学金或津贴的形式发放给高校，向那些在入学考试中成绩足够高的学生提供免费高等教育，用以替代原来由高校执行的这项职能。根据此提议，那些没有获得免费教育资格的学生只要同意毕业后在某一职业或地区工作一段时间就可享受免费待遇。但如果他们违背此协议就必须将津贴归还。因此，只要学生确实接受了紧缺岗位的工作安排，政府提供的津贴就是无需偿还的全额助学金，若是拒绝工作安排就变成了学生贷款（Protapenko, 2002 p. 5）。然而值得注意的是，由于学生贷款不收利息，所以对那些违约的学生并没有真正的惩罚，因而实际上有可能刺激学生接受高等教育后（即无息贷款）却不遵守协议。到2002年仍未明确该如何办理津贴发放、学生挑选和学费贷款（如果能转变为贷款的话）等事宜（Protapenko 2002, Vossenstyne 2002）。到2005年，俄罗斯似乎仍然没有政府资助的学生贷款。

南非：学生贷款由政府组织的南非第三级教育基金管理机构（TEFSA）发放，贷款额度在1100—13000南非元（200—2364美元）之间，并且以家庭经济状况调查为基础。贷款利率相对较高，通货膨胀率再加两个百分点；在校期间没有利息补贴。如果全部课程合格，贷款总额的40%转为助学金，如果是部分课程合格的情况，则按比例免除。还款方式也是按收入比例偿还，年收入在26,300南非元（4782美元）以内，按3%的比例还款，然后年收入每增加6000南非元则增加1%，直到年收入超过59,300南非元（10,782美元）时，还款的最高比例为8%。国家税收和养老金制度并不涉及学生贷款业务，但为了核实借款人的收入状况，政府授权税务部门向南非第三级教育基金管理机构报告借款人的收入情况（Jackson 2002）。

瑞典：瑞典以及其他斯堪的纳维亚国家，从20世纪60年代起就依托学生贷款来帮助学生支付生活费用，以便解脱父母亲支付这些费用的责任（在瑞典，大学不收学费，换言之，政府负担了所有教学费用。）瑞典学生贷款是“普遍能够获得的”，也即所有希望获得贷款的学生都可以得到贷款，而且无须“信用风险评估（risk rating）或他人联署担保，而仅按学生自身收入和资产状况而减少。在1988年之前，借贷方还款利率设定在略高于4%，或等同于每年的通货膨胀率，以更低者为准。每年的还款数额按照这样的利率偿还，实际上以零利率归还了本金。在1988年，还款原则改为完全的按经济收入还款计划，每年按照收入的4%进行偿还，以市场利率的50%制定利率，25年后的剩余债务得以豁免。2001年学生贷款方案再次改变，制定了长期的还款计划，以每年收入的5%还款，偿还本金的利率按照政府贷款利率减去30%。

泰国：泰国学生贷款计划（SLS）始于1996年，涵盖了高中教育和大学教育。由SLS委员会向教育部（MOE）和大学事务部（MUA）发放年度预算贷款，用于MOE和其他部委下属的教育院校以及MUA下属的大学，然后由MOE和MUA把预算贷款发放到各下属院校。各院校视贷款水平并结合MOE与MUA制订的关于学费、住宿费和生活费的最高限额制订自己的发放原则。1998年，MUA下属的大学学生每学年最高贷款额为100,000铢，分为：学费和其他教育费用52,000铢（折合4,265美元）直接支付给学校；食宿费48,000铢（折合3,937美元）支付给学生。也有些院校仅为学费提供贷款，同时为学费和生活费提供助学贷款。助学贷款视需求而发放[根据家庭收入来界定，家庭收入在150,000铢（折合12,305美元）以下的学生]，同时学生必须有保证人（通常为父母或监护人）。还款期限长达15年，到期后还有两年的优惠期，还款利率非常低，但贷款时间越长则利率越高；贷款的偿还未附加苛刻的条件，贷款利率仅为1%。

英国：英国的学生贷款开始于1989—1990年度。当时政府开始冻结甚至降低某些曾经很慷慨的面向贫困生的生活补助费，开始实行小额传统型（抵押型）“渐增”学生贷款方案（“top-up” student loan program）。这个方案从来没有得到私人部门的欢迎，于是政府在1998—99年度宣布了对学生贷款进行彻底改革，取消过去的生活补助费，代之以扩展了的贷款方案，以辅助按家庭经济状况收取学费的新政策。所有学生，无论经济情况如何，都可得到最高贷款限额75%的学生贷款，但申请大额款项，即最高贷款限额要求家庭经济情况调查。如同瑞士的学生贷款，英国学生贷款的利率也反映通货膨胀率——实际为零利率。学生贷款由政府的学生贷款公司（student loans company）管理。还款方式是按收入比例还款——收入超过15,000英镑者（16,181美元）者，按收入的9%偿还贷款（2005年4月前临界线为10,000英镑），像收入附加税一样由雇主代扣上缴国库。还款25年后余额豁免。2006年英国将加入苏格兰的改革努力，（预计威尔士和北爱尔兰也会采取同样政策），把上限3000英镑（5700美元）的学费改革为一个按收入情况为基础的贷款方案，具体条款沿用目前的生活补助贷款中的相关条款。这样，入息调查的基础由过去父母亲收入的责任改为学生收入的附加责任——虽然这样的责任是延迟到工作以后，同时也是按收入比例还款的（Richards 2003, Johnstone 2005）。

美国：学生贷款以及学生家长分担教育成本是美国广泛的成本分担体制的基石。美国主要提供传统型的有固定日程表的学生贷款。一般而言，需要贷款的学生（包括一些就读于昂贵私立院校，来自中上层收入家庭的学生）都能得到贷款。政府所给的利率补贴很少。联邦政府担保所有的学生贷款并负担经济困难学生在校期间以及宽限期的利息。除此之外，另一种贷款是没有政府补贴的贷款。此种贷款是免息审查贷款，即无需调查经济困难或经济需要的背景。同时，此贷款只有暗含补贴性质的政府担保（但也绝非小数目），以及接近政府借贷利率的低利息。大部分资本和贷款本金是由私人银行提供的，然后这些银行又将这些贷款凭单在私人资本市场上出售。政府也可以通过参与学院直接贷款给学生，学生也可以按照收入比例还款日程还款，但是选择这种还款方式的人很少，因为这种还款方式虽然延长了还款期限，但不太保护低收入者。此外，还款也不是通过雇主在扣除收入和保险及养老金基金同时收取的。

总结：学生贷款在有效的高教财政中的角色

根据成本分担理论、学生贷款的潜在角色以及多个国家学生贷款（好的或不太好的）实施案例，可总结下列几点：

1. 学生贷款既有潜力扩大高校入学机会，又可以把部分教学费用以及生活费转移给学生，留待学生参加工作后再偿还。通过这种方式，至少在理论上，学生贷款能够为高等教育提供额外的经费，从而提高高等教育的数量、质量和入学率。
2. 学生贷款满足了多方面的目的和要求，包括：(a). 学生手中有钱了，这样可以提高入学率；(b). 把一部分高等教育费用转移给学生（从而增加了高等教育经费总额）；(c). 为包括私营机构甚至个人以及盈利性院校在内的某些高等教育部门提供了支持（这种支持正在有目的降低）；(d). 通过助学金和贷款之间的转换影响学生毕业后的行为。学生因为贷款义务而在某地从事某种工作。
3. 学生贷款是所有成本分担综合政策的基本组成部分：也就是说，把一部分原来主要或完全依赖政府（或纳税人）承担的高等教育费用（包括学生的生活费）转为由学生及其家长分担。对于大多数国家的大部分高等院校来说，如果学生不分担日益增长的高昂的高等教育费用（包括教育费用和学生

的生活费），那么这些费用就只能由纳税人和家长来支付。如果这样的话，高等教育的准入将仅限于那些学习天分较高的学生和富裕家庭的子女，而大量的有天赋和潜力的学生将被拒之门外，这无益于社会和经济的发展，并有损于机会均等和社会公正。

4. 如果学生贷款成为成本分担一揽子政策的一部分的话，应该提供足够的款项来支付学费和部分最低生活费用（比如说80%），来减轻助学金和家长的负担。提供足够贷款的目的是既能扩大高等教育准入，又不降低家长的合理负担。
5. 应该制定适当的贷款偿还期限，使学生可以负担得起月还款额。应制订月还款额的基数，比如说开始时不超过收入的10-15%。计划偿还贷款额可以根据时间的增加而增加，借款人可自由选择。
6. 如果贷款偿还是固定计划形式（也就是说，不是根据收入状况而定），那么在发生被解雇、长期患病或失业、生育及其他类似情况时，还款计划应自动顺延。对于那些需要延期还款的借款人，应予以延长还款期限并降低月还款额。应制订相关的法规，如果借款人在超出原定还款期限一定时期后仍然无法按照既定利率偿还债务，那么借款人的剩余债务可以根据法规豁免。（这样，低收入者可以在他们的一生中或多或少的根据收入状况偿还贷款。）
7. 学生贷款计划始终是个费用高昂的计划，不能抱有可以自给自足（即还款可以满足新的借款需要）的错误想法。事实上，所有可以广泛获得的学生贷款计划对政府而言都是高成本的。这些成本包括：**(a)**为承担固有的高违约风险而必需的担保费用；**(b)**为使实际利率总体低于普通消费贷款的一般利率或接近政府贷款利率而付出的补贴费用；**(c)**管理费用，包括经济情况调查、贷款发放和还款收取等费用；**(d)**债务豁免费用，不管是用于激励学术成就、毕业后行为还是为低终身收入者考虑（或者高等教育的产出不足以清偿债务）。
8. 将这些成本降到最低势在必行，这与学生贷款项目的政策目标是一致的。因为这些费用可能非常高，而过高的学生贷款费用会带来隐含的机会成本。例如，同等数额的纳税人补贴用于低成本高效率的学生贷款方案可以提供更大量的学生贷款，或者更多的助学金。
9. 在不损害预期目标的情况下，学生贷款项目有三方面的成本几乎肯定可以缩减：**(a)**减少基本利率补贴，使利率接近于政府本身贷款的水平；**(b)**采取良好的措施使贷款的发放和回收成本降到最低（也许可以通过这部分业务私营化来达到目标）；**(c)**违约风险最小化：让贷款的学生切实认识到偿还初始贷款是一种义务；要求学生在毕业时或毕业前签订某种形式的偿款计划；采取良好的回款措施；也可以要求或鼓励雇主在发工资和薪水时直接扣除偿款。
10. 违约风险应由政府和联署担保人共同承担——如果需要减少政府财政风险的话。联署人的条件要求应仅限于道德信誉这方面，这样在贷款者中就不会失去那些没有财产抵押或不愿暴露全部资产的家长及其子女。
11. 贷款的发放应授权委托给政府代理部门，可以把服务和签约等承包给银行或其他私人机构。综合性大学和其他高等院校亦应参与，负责学生经济条件调查并向借款人提供关于履行偿款义务以拿到学位证书方面的咨询。高等院校亦应承担部分因过多的违约案例而引起的财政问题。

总而言之，学生贷款项目是切实可行的，它既能增加高校的财政能力，又能提高学生的准入和入学率。然而，学生贷款也是极其复杂的，需要正确的规划和良好的施行。不幸的是太多的学生贷款项目都

因规划不当或执行不力而以失败告终。希望本文能为新的学生贷款项目的政策拟定和现有项目的改革提供一点参考。

参考书目

Baumol, William J. and William G. Bowen (1966) *Performing Arts: The Economic Dilemma*. New York: The Twentieth Century Fund.

Bowen, William G. (1968) *The Economics of the Major Private Universities*. Berkeley: Carnegie Commission on the Future of Higher Education.

Chapman, Bruce and Chris Ryan (2002) "Income Contingent Financing of Student Charges for Higher Education: Assessing the Australian Innovation" in Maureen Woodhall, ed. *Paying for Learning: The Debate on Student Fees, Grants and Loans in International Perspective*. Special International Issue of *The Welsh Journal of Education*, Vol.11, No. 1, 2002, pp. 64-81.

Jackson, Roy (2002) "The National Student financial Aid Scheme of South Africa" in Maureen Woodhall, Ed. *Paying for Learning: The Debate on Student Fees, Grants and Loans in International Perspective*. Special International Issue of *The Welsh Journal of Education*, Vol.11, No. 1, 2002, pp. 82-94.

Johnstone, D. Bruce (2005) "Fear and Loathing of Tuition Fees: An American Perspective on Higher Education Finance in the UK" *Perspectives*, 9:1 January, pp. 12-16.

_____ (2004a) "Cost-Sharing and the Cost Effectiveness of Grant and Loan subsidies to Higher Education. Buffalo: University at Buffalo Center for Comparative and Global Studies in Education."*

_____ (2004b) "Cost-Sharing and Equity in Higher Education: Implications of Income Contingent Loans" in Pedro Teixeira, Ben Jongbloed, David Dill, and Alberto Amaral, Eds., *Markets in Higher Education*. Dordrecht, the Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2004, pp. 37-60. *

_____ (2004c) "The Applicability of Income Contingent Loans in Developing and Transitional Countries," *Journal of Educational Planning and Administration* [New Delhi, India] 18:2, April 2004, pp. 159-174. Also in *Peking University Education Review*, Vol. 2 No. 1, 2004 [in Chinese translation].*

_____ (2004d) "The Economics and Politics of Cost Sharing in Higher Education: Comparative Perspectives," *Economics of Education Review*. 20:4, pp.403-410, 2004. *

_____ (2003) "Cost-Sharing in Higher Education: Tuition, Financial Assistance, and Accessibility" *Czech Sociological Review*, Vol. 39, No. 3, June 2003, pp. 351-374. *

_____ (2002) "Challenges of Financial Austerity: Imperatives and Limitations of Revenue Diversification in Higher Education" in Maureen Woodhall, ed. *Paying for Learning: The Debate on Student Fees, Grants and Loans in International Perspective*. Special International Issue of *The Welsh Journal of Education*, Vol.11, No. 1, 2002, pp. 18-36. *

_____ (2001) "Those 'Out of Control' Costs," in Philip G. Altbach, D. Bruce Johnstone, and Patricia J. Gumpert, eds., *In Defense of the American Public University*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

_____ (2000) "Student Loans in International Comparative Perspective: Promises and Failures, Myths and Partial Truths." Buffalo: University at Buffalo Center for Comparative and Global Studies in Education. *

- _____ (1999) "Financing Higher Education: Who Should Pay?" in Philip G. Altbach, Robert O. Berdahl, and Patricia J. Gumpert, eds., *American Higher Education in the Twentieth Century: Social, Political, and Economic Challenges*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 347-369 [Revised Edition 2005].
- _____ (1986) *Sharing the Costs of Higher Education: Student Financial Assistance in the United Kingdom, the Federal Republic of Germany, France, Sweden, and the United States*. New York: College Entrance Examination Board.
- Kirshstein, Rita J., Andrea R. Berger, Elana Benatar, and David Rhodes (2004) *Workforce Contingent Financial Aid: How States Link Financial Aid to Employment*. American Institutes for Research. Indianapolis: Lumina Foundation for Education.
- MacWilliams, Byron, (2001) "In Russia a Loan Program Vanishes Leaving Students Scrambling. *The Chronicle of Higher Education*, December 7, 2001.
- McMahon, W. (1988) "Potential Resource Recovery in Higher Education in the Developing Countries and the Parents' Expected Contribution," *Economics of Education Review*, 7 (1).
- Marcucci, Pamela N. and D. Bruce Johnstone (2003) "Tuition Policies in a Comparative Perspective: Theoretical and Political Rationales." Buffalo: University at Buffalo Center for Comparative and Global Studies in Education. *
- Protapenko, Marina (2002) "Student Loans in Russia." Buffalo: University at Buffalo Center for Comparative and Global Studies in Education. *
- Richards, Ken, "Reforming Higher Education Student Finance in the UK: The Impact of Recent changes and Proposals for the future" in Maureen Woodhall, Ed. *Paying for Learning: The Debate on Student Fees, Grants and Loans in International Perspective*. Special International Issue of *The Welsh Journal of Education*, Vol.11, No. 1, 2002, pp. 18-36.
- Shen, Hong and Wenli Li (2003) *A Review of the Student Loans Scheme in China*. Bangkok: UNESCO Bangkok.
- Tekleselassie, Ababayehu and D. Bruce Johnstone (2005) "Means Testing: The Dilemma of subsidy Targeting in African Higher Education," *Journal of higher /Education in Africa*.
- US General Accounting Office (2001) "Details on Income Contingent Repayment in FDLR" Appendix IV of *Alternative Market Mechanisms for the Student Loan Programs*: Washington, DC: US General Accounting Office, pp. 82-92.
- _____ (1997) *Direct Student Loans: Analyses of Borrowers' Use of the Income Contingent Repayment Option*. Washington, DC: US General Accounting Office.
- Usher, Alex (2005a) *Much Ado About a Very Small Idea*. Toronto: Educational Policy Institute.
- Usher, Alex (2005b) "Understanding International Debt Management/Repayment Programs and their Effect on the Repayment of Student Financial; Assistance." Toronto: Educational Policy Institute.
- Vossensteyne, Hans and Carlo Salerno (2002) *State Subsistence in the Field of Education; A Commentary and International Reflection to the Proposal of State Subsistence for Education in the Russian Federation*. Enschede, the Netherlands: Center for Higher Educational Policy Studies.
- _____, (2004) *Portability of student Support: An Inventory of 21 Countries*. Enschede, the Netherlands: Center for Higher Educational Policy Studies.

Woodhall, Maureen, ed. (2002) *Paying for Learning: The Debate on Student Fees, Grants and Loans in International Perspective*. Special International Issue of *The Welsh Journal of Education*, Vol.11, No. 1.

_____. (1989) *Financial Support for Students: Grants, Loans, or Graduate Tax?* London: Kogan Page.

Ziderman, Adrian and Douglas Albrecht (1995) *Financing Universities in Developing Countries*. Washington, DC: The Falmer Press.

Ziderman, Adrian (2003) *Student Loans in Thailand: Are They Effective, Equitable, Sustainable?* Bangkok: UNESCO Bangkok.

_____. (2002) "Alternative Objectives of National Student Loan Schemes in Maureen Woodhall, ed. *Paying for Learning: The Debate on Student Fees, Grants and Loans in International Perspective*. Special International Issue of *The Welsh Journal of Education*, Vol.11, No. 1, pp. 37-47.

* 英文，俄文，中文，法文，阿拉伯文版请见（至少直到2006年）
<http://www.gse.buffalo.edu/org/IntHigherEdFinance>>。

注释

2005年6月

¹构想国家政府独立于纳税人大众而作为潜在的资金提供者也是有可能的，但是只是在一定程度上（而且对于前共产主义国家来说，并非是个小的程度）。这限于国家继续掌控非常大量的资产例如土地，石油，或者采矿权，年既一年地出售，这样即使不清除但也会减少赋税需要。也可以把企业看作大众高等教育的资金提供者，但是这些资金在根本上同其他生产成本一样，需要通过产品的价格，由大众消费者承担，而消费者本质上还是纳税者大众。

²虽然我对高等教育经济/财政的研究已有20年之久，我在高等教育财政方面最生动的课程来自于担任学院院长以及公立大学系统的总校长期间的经历。我曾任职的纽约州立大学系统是美国最大的公立大学系统，拥有29个独立的学院和综合大学。在那15年间的几乎每一年（常常每个财政年中不止一次），我和我的校管同僚需要削减教职员和其他费用（甚至不止一次需要削减终身教授）。这些削减总计达全体教职员工的百分之十五到二十。

³生均教育成本一直在上涨，尤其是与经济领域的其他成本上涨相比更快。这一现象常被成为“成本病”，或者我所阐述的在劳动密集型，大型非生产性经济行业普遍存在的“单位成本相对上升现象”。这一现象最早由Bowen and Baumol于1966年指出，继而在Bowen (1968) 及 Johnstone (1999, 2000)的著作中得到进一步探讨。

⁴即使高难度大学入学考试可以避免腐败，中产阶级家庭的孩子在获得更好的中等教育和私人辅导方面有明显的优势，这更恶化了“免费”高等教育中分配不公的现象，使得入学机会偏向于或者限于“精英”知识分子阶层。

⁵借款人同时也可通过出售所拥有的物权产权等获得存款者的购买力。在禁止收取支付利息的伊斯兰法律国家，伊斯兰银行和其他借款人通常通过产权交易来代替收取利息。与此最类似的学生借贷形式或许是完全互益的根据收入比例还款的贷款项目。在理论上，这一贷款类型“购买”了学生借贷者将来收入的一部分。根据收入比例还款的贷款类型将在下文详细阐述。

⁶本节材料取自约翰斯通Johnstone 2000年论著。

⁷根据收入比例还款的贷款类型的相关著述很多，例如Chapman and Ryan (2002), Johnstone (1986, 2004b, 2004c),

and Usher (2005 a, 2005b)。

⁸举例而言，美国根据收入比例还款的贷款项目的特征有高收入比例还款，长还款期限，而使得最低终身收入者成为唯一有可能获得债务豁免的受益人，较低收入者只能获得非常长的还款期限。

⁹理论上讲，通过一个所谓互惠方案，补贴也可能来源于高收入者。在此方案中，高收入者以一个优质汇率偿付贷款，从而有效地补贴了低收入贷款者，同时使得该贷款方案在平均水平上保持了利率收支平衡。这一理念最主要的缺陷在于，至少在基于自愿的贷款项目中，那些预计会取得高终身收入的学生们拒绝参加，这样该计划便丧失了用于保护低收入者的必要资源。这也解释了为什么在实际操作中并没有普遍存在的互惠方案。

¹⁰ Bundesausbildungsförderungsgesetz, or Federal Law for the Promotion of Education.
Bundesausbildungsförderungsgesetz, 或 联邦教育促进法 (Federal Law for the Promotion of Education)

¹¹详细论述参见约翰斯通 (Johnstone 2004a) 对于同等价值下以下补贴方式理论上的利弊比较。一美元价值的广泛补贴 (例如面向所有学生的免学费或者低学费)，一美元价值的目标补贴 (收入调查或类似理念基础上提供的津贴助学金)，以及一美元价值的涵盖于学生贷款中的有效补贴。

¹²另一种政府补贴以免除债务的形式出现，与学生贷款的提供本身并无太大关联。最常见的是只要学生保持在某行业或者地点工作，将免除学生的部分还债义务。例如，美国根据贷款者在城市贫民区担任教职年限免除学生还贷义务的一部分。这种基于工作地点还贷的原则也是俄国新提出的贷款计划的一个主要特色 (在 2005 年尚未执行)。南非学生贷款方案免贷义务基于学生能够成功实时地完成学业。