

## 学生贷款的国际比较：期望与失望、误解与偏见\*

学生贷款方案是高等教育财政中最复杂、最具争议、常被人误解的问题之一，但又可能是最重要的基本问题。说它重要，是因为成本分担——即高等教育的部分成本由政府 and 纳税人负担转向由父母和学生负担——在大多数国家的公共政策议程、高等教育方面具有日益重要的地位。<sup>1</sup>然而在国际高等教育政策领域中，学生贷款计划的失败例子随处可见，其中的一些要么已彻底失败，要么在既要增加来自学生的真正的成本补偿、又要能够同时扩大高等教育参与与入学机会之间难以找到政策平衡点。

本章将从国际比较的角度来考察高等教育中的学生贷款问题，特别是从理论上和实践上来探讨隐藏在某些特征明显的学生贷款方案背后的高等教育贷款的本质要素。我们将重点考察那些低收入国家或者“工业化程度不高”国家的学生贷款所遇到的挑战，同时也考察那些从以国有生产方式和政府控制经济为主转向以市场导向的私有制经济为主的“转型”国家的学生贷款所面临的挑战。对这些国家的学生贷款所遇到的困难，我们将找到可能的解释，并提出一些更好地平衡上述两个目标——既增加成本补偿又能够扩大高等教育参与机会”的一些基本原则。在分析所谓“发展中国家”和“转型国家”时，我们不能将典型的“工业化程度不高”或者“发展中国家”的经济文化、尤其高等教育体制与中东欧的那些前苏联国家或俄罗斯、及其它从前苏联国家独立出来的国家的经济文化和高等教育体制等同起来。然而，大部分国家的学生贷款方案有许多共同特点：在理论上同属于选择性公共领域，成本分担的历史不长，国家征税能力有限，对贫困生的财政资助和（或）学生贷款刚刚实施，规模有限，私人资本市场不够发达，个人信用程度差距很大。

### 一、作为公共政策的学生贷款：政府参与

这里要强调的是学生贷款在某种程度上要依靠政府或公共政策干预，政府的主要责任是负担或补助一部分贷款的成本，并且要建立学生贷款的发放与回收的法律和管理体制，或者充当学生（借款人）和放贷人（储户）之间的中介。因此，本研究并不太关注在学生（借款人）和放贷人（储户）之间的纯商业借贷。虽然这种教育贷款已遍布全球，但规模依然很小，这是因为商品和服务的买卖（即借贷）主要取决于贷款一定能得到偿还。如果贷款不一定能得到偿还，那么放贷人要么不愿贷，要么只有在一个很高的价位

---

\* 在高等教育应用经济和财政的诸多问题中，没有哪个问题比学生贷款计划更复杂、更不为人所理解、更多的涉及到失败。本文是为“高等教育财政与入学国际比较”研究项目而写的专论，该项目主要研究成本分担、理解和成功实施学生贷款的重要性。

上（如高利率）才愿贷，只有这样，来自还款者的利息才能弥补那些不还款者所造成的不可避免的损失。反过来，借款人是否还款取决于其名声或信用，或者取决于全额财产抵押或担保情况，万一借款人不还款，放贷人能通过法律的救济取得对抵押担保物的所有权。

贷款给学生，尤其是贷给低收入国家的贫困学生的根本疑问是，他们既没有建立起“可靠的信用”也不能提供担保。医学专业的学生可能是个例外，他们多半会跻身相对富裕阶层，现在或许还没有良好的信用评级，但给他们无担保贷款，其风险也是可以接受的。否则，学生贷款如果没有政府或其他人来承担风险，一般都需要有父母或朋友的财产抵押或质押担保，当学生借款人不能或不愿还款时能确保贷款的偿还。在这种情形下，放贷人（不管是私人银行或者政府贷款公司）会认为，贷款是贷给父母或其他担保者，如果学生拖欠贷款则从其父母或其他担保者那里收回贷款。根据这种观点，贷款的本质就是要承担不还款的风险，在这种情形下，父母或其他担保者会被看作是真正的放贷人，他们用自己的资产（包括声誉和信用，也包括房产、农场、生意、股票或储蓄）去承担风险。

总之，虽然纯商业贷款——政府既不承担风险，也不对其利率进行补贴——可能把资助高等教育作为其最终目的，但是它对扩大贫困学生的高等教育机会起不到很大或很重要的作用，这些学生得不到贷款就不能上学（或者不能上某类高等学校或某类专业）。发展至今，学生贷款方案已成为美国、加拿大、瑞典以及其他的斯堪的纳维亚国家、澳大利亚、德国、芬兰的高等教育财政中不可缺少的部分，最近学生贷款也成为英国高等教育财政的一部分。在这些国家，学生贷款能够普遍申请并能够贷到，因为都具有政府参与这一基本要素。

什么是普遍能够获得的学生贷款呢？它是指所有符合条件的学生都可以得到贷款。这并不意味着它没有任何限制，不按高等教育的总目标来确定贷款额度，例如根据“经济状况”、学业成绩或所学专业来确定额度的贷款。但是，这种限额不能仅仅是为了减少政府或放贷人（银行）的金融风险，而仅向那些父母愿意签名担保或能提供抵押担保的学生提供贷款<sup>2</sup>，或者向那些具有表示其“可靠信用”的特征的学生（如学业成绩优良的学生或医学专业的学生）提供贷款。因此，如果主要的放贷人，无论是私人或者是政府，要求学生父母提供担保来降低贷款风险，那么要让合格的、来自于低收入的、没有可靠信用的家庭的学生能够普遍得到贷款，则必须要有政府的组织与参与。

什么是政府的参与呢<sup>3</sup>？为了使学生贷款普遍能够得到，政府要做好以下四个方面的工作：

1. 承担全部或大部分的风险。如上所述，政府承担风险对于普遍能够获贷是很重要的。这可以通过政府为私人放贷人（银行）提供担保、或由政府提供贷款给学生而实现，在后一种情况下，公共资金将面临着直接的风险。

2. 对贷款利率或学生借款人所支付的贷款的成本进行补贴。即使不考虑拖欠的损失（这当然需要从别的地方弥补），贷款利率加上管理和回收成本可能仍要高于公共政策希望从学生借款人那里收取的费用。如果政府是放贷人，补贴意味着对学生借款人所收取的利率远低于政府在私人资本市场为筹措经费而支付的利率。如果政府仅仅是私人放贷人的保证人，补贴就更可能意味着支付一部分利息成本给私人放贷人，至少是补贴学生在校期间所借本金所产生的利息。

3. 分担、实际上是有效地“隐藏”贷款方案执行中的一部分管理成本。管理成本包括以下几个方面：确定学生资格、贷款发放、贷款回收（贷款服务）的成本，追讨贷款拖欠的大量成本。在商业贷款中，这些费用需要由借款人补偿并反映在利息上。然而政府承担一部分公立大学管理事务（如学生事务办公室、财政资助办公室、大学事务办公室等）的费用，如同政府在征收个人所得税与养老金时要付出不少成本一样，因而能减轻或在某种程度上“隐藏”这些管理成本，但并不能完全避免这些成本。

4. 将有效的政府税收和养老保险金征收机制运用于学生贷款中。这可以看作是上面所说的第三个作用的延伸：通过将政府税收和养老金征收机制应用到学生贷款的回收，政府有可能降低学生贷款偿还的拖欠率，降低贷款服务和回收的直接成本。出于类似的目的，这方面作用的另一种形式是，通过立法，要求雇主在发放工资和薪水的时候代扣款项来偿还贷款，如同扣税和养老保险金一样，但在技术上和法律上与国家税务的征收相分离。

几乎所有的政府参与学生贷款的目的，是为那些合格的学生提供某种延迟支付高等教育成本的手段。用来自于学生的经费弥补政府投入的不足，以保持或扩大高等教育参与，而政府或纳税人所花的成本更低。

## 二、学生贷款的类型

学生贷款有几种不同的类型。所有类型的学生贷款的共同点是由学生承担的某些高等教育成本——或者是教学费用（如学费）、或者是其它的教育费用（如书费和文具费）、或者是学生的生活费（如住房、膳食等费用）——延迟到将来支付。因此，放贷人（无论是大学、政府、银行或其他储户）目前负担这些高等教育成本，但将来能从学生借款人那里（也许在政府的帮助下）得到本息

学生贷款有两种基本类型，每种基本类型又有不同的变式，也许是两种类型的“混合”。

第一种基本类型：传统的抵押型学生贷款。传统的或者说“抵押型”贷款要负担利率，有还款期限以及还款条件，例如按月定额分期还款、随时间推延而增加还款额度的分期还款、其它按合同利率偿还的贷款。第二种基本类型：按收入比例还款型学生贷款。按收入比例还款型学生贷款按合同规定用未来收入的一定比例（有时按每借 1000 美元的

比例)来偿还贷款,直到所借贷款和按合同规定的利率的利息款被偿还为止,或者直到借款人归还款的数额达到了最高限额(这主要针对高收入者而言)为止,或直到借款人归还款的时间达到了最长年限(这时能最终免除低收入者的还款)为止。在贷款合同中所规定的是每年的还款额度、或者是收入的一定比例要用于还款,这个比例对不同收入水平的人来说可能是固定的,也可能是收入越高比例越大。最简单的形式是还款期限随收入的变化而变化。这是与传统贷款有所不同的。传统贷款在贷款合同中对还款期限和利息作了规定(或者还款期限是固定的,或者与通货膨胀率相关,或者与贷款本金挂钩)。按收入比例还款的每年还款额度——还款金额与收入的关系——是变化的<sup>4</sup>。

按收入比例还款型贷款经常被误解为低收入借款人总是能够少还款。实际上,只有当具有提供补贴作用的资金来源来弥补低收入借款人不能偿还全额贷款时(如不能完全利率来偿还时),按收入比例还款方式借贷的低收入者才可能少还款。这个资金来源可能是政府,政府最终会以某种方式来弥补由低收入者所造成的还款缺口,可能是弥补简单的拖欠所造成的损失,也可能是为来自于低收入家庭的学生在校读书期间提供其它形式的助学金或资助<sup>5</sup>。这个资金来源也可能是高收入者,在这种类型的方案中,高收入者偿还贷款的利率要高于市场利率,这样才能有效地帮助低收入借款人,也能使全部的学生贷款按平均的利息来执行。这种类型贷款理论上的主要缺陷是,那些自认为一生可获得高收入的学生不想自愿地参加这类贷款,这样就失去了保护低收入者的补贴经费来源,或许这就是实践中还没有这类互助型学生贷款的原因。<sup>6</sup>然而,按收入比例还款贷款方案的特征是政府资助很少,高收入者的还款利率也不必高于市场利率(只不过能很快地偿还贷款),因此,要求低收入者也按规定的利率偿还贷款,但还款期限要很长。毕业生税是按收入比例还款型贷款的一个变式。因为政府为学生接受高等教育提供了经费——以很低的学费或零学费的方式,并且可能还有另外的生活费补助,所以学生(有时仅仅是毕业生)毕业后就有责任缴纳收入附加税。真正的毕业生税是这样的:凡是大学毕业生就要缴纳收入附加税,而毋须看借贷者的个人帐户或帐面平衡情况。象任何政府资助的学生贷款方案一样,毕业生税的目的之一,是把由政府或纳税人负担的一部分高等教育成本转由学生负担,但只有在学生完成学业(假定能毕业)并且有了收入以后(假定因为接受了高等教育而收入更高)才能支付。毕业生税在经济上能否成功取决于未来的收入附加税的折现值——正如政府资助的按收入比例还款型贷款,在经济上的成功取决于偿还贷款(以年收入的百分比偿还)的折现值一样。因此,假定毕业生税和按收入比例还款型贷款的条件相似,那么两者的计算方法和对学生的实际影响是没什么差别的。

毕业生税,至少在字面上被认为是税而不是贷款,在理论上的主要缺陷是,税和附加税有可能会被下一轮政府所取消,不象贷款,有合同就需要履行偿还义务。这样大大降低了附加税的市场现值,这样就不可能获得私人资本,从而迫使政府把对大学生或对大学的资助看作是一项政府开支,而学生贷款的目的恰恰是为了减少政府开支。这就是

许多国家实施了政府资助的按收入比例还款型的学生贷款方案，如瑞典、澳大利亚、新西兰、英国和美国，但到目前为止，还没有真正的毕业生成功实施的记录的原因。

### 三、各国学生贷款方案举例

一些国家 1999-2000 年的学生贷款方案为上述理论模型提供了范例。

美国：主要提供传统型学生贷款，一般而言，需要贷款的学生（包括就读昂贵的私立院校的、来自中上收入家庭的学生）都能得到贷款，政府所给的利率补贴很少，联邦政府补贴经济困难学生在校学习期间的利息并承担学生拖欠贷款的大部分风险。虽然联邦政府可以直接贷款给学生，但大部分资本和贷款本金却是由私人银行提供的，然后，银行又将这些贷款凭单在私人资本市场上出售，或者从联邦政府那里获得普通借贷资本。学生可以选择按收入比例还款方式来归还贷款，但是选择这种还款方式的人很少，因为这种还款方式的主要特点是方便，但不太保护低收入者。

瑞典：瑞典以及其它斯堪的纳维亚国家，从 20 世纪 60 年代开始就靠学生贷款来让学生支付住宿费，以便解脱父母支付这些费用的责任（在瑞典，上大学不用交学费，也就是说政府负担了所有教学费用）。瑞典的学生贷款一般是可以得到的，即所有希望贷款的学生都可以得到贷款，而且不用“信用风险评估”（risk rating），也不用他人签名担保，只看学生自己的收入和财产状况。贷款的名义利率反映消费指数——实际利率为零。还款方式是按收入比例还款，即按收入的 4%（而不采用累进比例）归还贷款，绝大多数学生的还款利率与实际通货膨胀率相同，贷款拖欠率很低。

德国：德国具有广泛的在家庭经济情况调查基础上的学生资助体系，即通常所说的“联邦教育促进法”（Bafög）<sup>7</sup>。累积起来的 Bafög 助学金一部分被作为纯粹的助学金，另一部分则作为需要归还的贷款。两者之间的比例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（实际上是负利率），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助学金差不多又成了实际上的助学金，“真正的贷款”成分几乎没有。

荷兰：荷兰的学生贷款被用来交学费和生活费。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它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。学生毕业后过了两年的“宽限期”就开始还款，低收入者则按收入比例偿还贷款，按收入比例还款经过 15 年之后，其余未偿还的贷款将被免除。

英国：英国的学生贷款是在 1989-1990 年度开始的。当时政府开始冻结甚至降低某些面向贫困学生的、过去是慷慨给予的生活补助费，所以英国就开始实行小额传统型（即抵押型）“渐增”学生贷款方案（“top-up” student loan program）。私人部门抵制这个方案，

于是在 1998-1999 年政府宣布了对学生贷款进行彻底改革，取消以前的生活补助费，并与按家庭经济状况开始收取学费相配套。大多数学生都可以得到某类学生贷款，但大额学生贷款需要进行家庭经济情况调查。如同瑞典的学生贷款一样，英国学生贷款的利率也反映通货膨胀的利率——实际为零利率。学生贷款由政府的学生贷款公司管理。还款方式是按收入比例还款——收入超过 10000 英镑[14858 美元]<sup>8</sup> 以上，按收入的 9% 偿还贷款，像收入附加税一样由雇主代扣并上缴国库。借款人年满 65 岁，剩余债务将被免除。

澳大利亚：澳大利亚的“高等教育贡献计划”（HECS）是一种普遍可以得到的、用于支付全部学费的学生贷款方案，2000 年学生贷款分为三个等级：从 3463 澳元[2664 美元]<sup>9</sup>（对艺术科学、护理、教育专业）到 5772 澳元[4000 美元]（对法律、医学专业）不等。如果预付学费，有高达 25% 的学费折扣。贷款利率如同瑞典和英国的一样，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 21984 澳元[16910 美元]时开始偿还贷款，还款比例从 3% 到 6% 不等——在年收入超过 39573 澳元（30440 美元）时，最高利率为 6%。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。根据前面的定义，“高等教育贡献计划”不是毕业生税，每个借款人个人帐户的借方和贷方要达到平衡。“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都很低。需要特别指出的是，如果有国家税收系统的强大而有效的支持，或者雇主能代扣学生借款人的还款，传统的学生贷款方案也能得到这种结果。

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]<sup>10</sup> 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，如果部分课程合格，则贷款按比例“豁免”。还款方式也是按收入比例还款，年收入 26300 南非元（4782 美元）以内，按 3% 的比例还款，然后年收入每增加 6000 南非元就增加 1%，直到年收入超过 59300 南非元（10782 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。

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。贷款数额以家庭经济状况调查为基础，利息为 4%。这个方案的重点在于其特殊的贷款回收努力，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 年肯尼亚学生贷款方案中突出的早期未偿还的贷款。发生贷款拖欠，借款人和雇主都会受到严厉的惩罚。政府提供贷款本金。若能积极回收新贷款，“老贷款”也希望能得到偿还，这样，学生贷款基金很快就会形成良性周转。

中国：中国在 1999 年夏季宣布在 8 个城市实行学生贷款试点。然而政府不为贷款提供担保，绝大多数贷款需要父母或其他家庭成员的签名担保和抵押担保。因此，除了那些愿意承担不还款风险的高校---但没有高校愿意这样做---的学生之外，那些经济上真正困难的学生并不能得到贷款。学生贷款的利率是同期商业贷款利率，政府和借款人各承担一半利息。然而还款期限特别短，为 4 年，借款人每年的还款压力很重。在 2000-2001 学年，此方案仍在变化之中。

以上的简短描述只是为了说明本部分提到的一些不同的学生贷款。下一部分将继续讨论一般的学生贷款方案的简化模型。

#### 四、学生贷款的要素

描述学生贷款方案包括还款责任的要素如下。这里所作的概括，并不是提供一个启动学生贷款方案的指导书，而是说明学生贷款的关键的要素、可能的参与者（player）以及学生贷款的多样性和复杂性。

##### 1. 政府权力（如果有的话）

基本的法律、规定和政府管理机构作为构成政府主办的学生贷款的基础。在没有政府主持的情况下，由银行、非政府组织或高等教育机构来开展的学生贷款属于商业贷款，它必然有第一部分所谈到的局限性（例如富裕家庭的子女才能得到贷款，贷款利率很高）。

##### 2. 贷款资格

谁有资格获得贷款？贷款资格是否受到限制：诸如仅限于全日制学生、某类高校或某类专业的学生？贷款资格看重的是“经济困难”（通常是根据父母的经济状况）还是“学业成绩”？

##### 3. 贷款条款

政府组织的学生贷款方案（不管是传统型贷款还是按收入比例还款型贷款）的主要条款如下：

(1) 贷款发放：学生贷款实际上是由何种机构、用何种方式发放的？学生借款人和签名担保人是与什么机构签订具有法律效率的借贷合同的？这些机构有可能是政府机构、半官方的“公共团体”、私有银行或者高等教育机构。在有的国家，例如德国和南非，给予学生一大笔“学习资助”款中的最终需要偿还的部分，即为学生贷款，其余部分则作为奖学金或助学金。因为贷给公立高校学生的贷款仅限于支付的学费，所以，实际上，现金并不需要经过转手，贷款（如在澳大利亚）成为学生承担的高等教育成本（如学费）的一部分，它是属于延迟支付高等教育费用而不是现期支付。

(2) 贷款限额：每年可以贷多少？总共又可以借（或推迟付费）多少？为极大提高获得贷款的机会（并不仅仅是提高学生的生活水平或减轻父母负担子女学习费用的压力），最高贷款额度至少应足以支付上大学的最低费用，扣除按父母的经济情况可以提供

的费用，再扣除学生每学期和假期打工的收入。同时，每月的还款量——由学生的总负债水平、利率和还款期限决定——必须与毕业生的收入相称，以便使还款没有太大的困难，否则可能会导致拖欠。

(3) 利率：无论哪种货币形式的资金都有价值和价格。除了资金本身的成本以外（为了使放贷人能得到真正的利益回报，资金成本要加上超过同期通货膨胀率的某种利率），学生贷款的成本还必须包括拖欠成本和贷款服务成本。学生贷款中的关键问题是，有多少成本应由学生借款人以利息形式支付、又有多少成本应由政府或纳税人来补贴？<sup>11</sup>一部分学生贷款方案（如瑞典、澳大利亚和英国的方案），声称不收取“利息”，而只是按同期通货膨胀率调整所欠债务。这样借款人在事实上只是偿还了他们所借的贷款本金。虽然这种利率明显得到补贴并且直到贷款被全部偿还为止时才能确定，但这仍然是一种利率。几乎所有的学生贷款——所有的普遍能够得到的学生贷款——都需要补贴。政府（即纳税人）提供担保就是一种间接的公共补贴形式。没有政府担保，父母又不能提供担保，即使能够贷到款，它的成本也会高得吓人。但是即使有父母的担保或者政府的担保，学生贷款的成本也会比较高——其利率要比普通商业贷款或消费贷款的利率更高，因为学生贷款通常都是小额贷款而服务成本和回收成本较高。

也许在学生贷款方案中最关键的条款是，学生为借款支付多少利率，从贷款发放为起点到贷款全部还清为终点来计算。除了政府在担保中要承担非常可观的隐性的补贴外，补贴等于借贷学生每年的还款额（在校期间可能为零）与实际的资金价值、服务和回收贷款的成本之间的差额来体现。如果放贷人是政府，补贴的计算方法又不同，只能根据最初的贷款额减去未来偿还额的折现值来粗略计算。如果贷款人是私人，如银行，非政府组织或者大学——补贴额（除了政府担保形式的隐性补贴外）就很容易精确计算出来<sup>12</sup>。由政府担保或父母担保的普通学生贷款有代表性的利率如表 10-1 所示：

**表 14-1 学生贷款的代表性利率**

利率*	说明	国别举例
较高的市场利率	与普通消费者贷款相似	在没有政府参与下的任何国家的私人贷款方案
较低的市场利率	接近于或等同于政府借款利率或最优惠的商业利率	美国（没有补贴型）、荷兰、南非、日本第二类型贷款
实际上的零利率	利率反映通货膨胀率（稍低于“较低的市场利率”）	瑞典、澳大利亚、英国
适度补贴的利率	低利息；实质上低于市场利率	美国（有补贴型）、肯尼亚
较高补贴的利率	很低的利率或零利率	德国、日本第一类型贷款

\*从贷款发放为起点到贷款全部还清为终点来计算利率的周期。

(4) 还款期限：什么是还款期限呢？贷款期限是否随着贷款总额的不同而有所不同呢？贷款额越大，还款期限是否可以越长呢？对于有补贴型贷款来说，对借款人的补贴数额——即政府放贷人负担的成本——也是随着还款期限的延长而增加。对于按收入比例还款型贷款来说，还款期限取决于还款总额和收入，然而瑞典和英国规定了最长还款期限，超过这个期限，剩余的债务将被免除。

(5) 延迟还款、展期或免除债务（如果有的话）？如果发生失业或其它形式的经济困难，是给予再贷款以偿还以前所借款项还是免除还款？对于按收入比例还款型贷款而言，如上所述，对完成还贷的还款年限或还款人年龄有最高限制，以便对“终生低收入者”提供基本资助。对于传统型贷款与按收入比例还款型贷款的“混合型”贷款而言，规定了学生贷款偿还额占收入的最高比例，超过了这个比例的应偿还贷款则会被免除、推迟还款或给予“再贷款”。

(6) 还款责任的形式或本质：对于传统型贷款来说，是按月、按季度还是按年度进行还款？分期还款还是“渐增还款”（随着时间的推移和收入的增加而增加还款的比例）？换句话说，还款是否能够既有传统型贷款的固定还款期限又能够类似于“按收入比例还款”？是借款人自己还款，还是雇主或政府像扣除税收及养老金那样从借款人的工资里代扣（大多数按收入比例还款型贷款采用后一种方式）。

(7) 按收入比例还款型贷款的偿还率：收入的多大比例应该用来还款？如何定义“收入”？是定一个“收入门槛值”、高于这个值才开始还款或征缴附加税，还是搞“收入豁免值”，扣除此值后的收入才按比例还款或缴附加税？

(8) 按收入比例还款型贷款的还款期限：直到本息全部还清，或是还款人到达一定年龄，或自从开始偿还贷款经过最长还款年限还清，按收入比例还款的时间应该是多长？

#### 4. 风险承担或提供还款担保

如第一部分所述，风险概念在贷款中是十分重要的<sup>13</sup>。普遍可以获得的学生贷款方案（即不对借款人或父母的贷款信用进行调查）的特殊性是：需要贷款的普通学生或大多数学生家长都难以有足够的资产来作贷款抵押。这就会给放贷人带来很大的风险，因此这就需要政府直接放贷或者为私有放贷人提供还款担保。更具选择性的学生贷款方案中的风险会明显地低一些，而且放贷人（政府、银行、非赢利机构或准公共机构）可能承受这个风险。在所有学生贷款方案中，即使风险较低，放贷人仍然会寻求回避风险，或者要求父母提供担保，或者通过建立在高利率基础上的呆坏帐准备金来保护自身利益。如果大学或其它一些非赢利机构是放贷人和风险承担者，那么在经济上只能为一小部分学生提供贷款或提供担保。

#### 5. 资金的提供

如果有信用可靠的担保人（在大多数发达国家可能是政府，但在一些国家可能必须

是拥有流动资产或其它抵押品的个人或法人)为贷款提供担保,那么学生贷款就通常能够得到优惠利率,并动用私人资本甚至国际资本。在没有担保的情况下,所有的资金将仍然要由政府提供。这样可能会严重制约学生贷款的发展,因为学生贷款的根本原因是政府不能全额提供资助高等院校学生生活所需的经费——低收入国家或经济“转型”国家尤其如此。在发放贷款阶段可能有很多独立放贷人提供贷款资金,然后将学生贷款出售、“集中保存”在更大的放贷人手中。美国就是这样,其它金融机构很发达、很复杂的国家或许也是这样。例如在美国,银行提供大部分贷款资金,然后往往在二级资本市场出售,这些贷款是有担保的,其利率也接近市场利率。然而,即使在这些国家,私人银行不太熟悉的学生贷款或者风险很大的学生贷款——如按收入比例还款型贷款或毕业生税——在私人资本市场找不到买主,因而继续需要完全依靠政府或纳税人提供贷款资金。这样,按收入比例还款的贷款方案的实施条件就大不一样,如澳大利亚的“高等教育贡献方案”,它在经济上可能完全可行,但它的贷款资金来源仍然完全依靠政府的税收收入。

### 五、学生贷款的职能和机构

上面讲到的“学生贷款的要素”给人的启示是:学生贷款过程中有几个明显而独立的职能,正如有几种不同的机构或当事人可实施这些职能一样。例如本文的第一和第四部分都提到没有政府的参与就不可能有普遍可以获得的学生贷款,然而这并不意味着私人(包括私有银行系统和其它机构)不能成为政府资助的学生贷款中的重要参与者,也不意味着学生贷款就不能提供真实的来自学生的成本回收。事实上,学生贷款有五个明显的职能,每一个职能都有一个或多个适当的履行机构,只有个别职能才需要政府或公共机构来履行。有效分析学生贷款方案的运行情况、新方案设计和现有方案的修改,需要在概念上把学生贷款分为如下几项职能:第一,发放贷款;第二,提供资金;第三,提供担保或承担拖欠的风险;第四,为部分贷款成本提供补贴;第五,提供贷款服务和回收贷款(包括回收拖欠的贷款这项费力费钱的工作)。

在不同国家、不同背景下的所有学生贷款方案,都可以找到这些职能的某种形式。因此,有不同的机构或组织或多或少地适合这些职能,但这要因时间、文化背景、国家或学生贷款的目标而定。这些机构及其可能的职能包括:

- 政府: 贷款担保人或风险承担者, 贷款资助者, 可能的贷款资金提供者、服务者或贷款回收人。
- 私人银行: 贷款发放者、资金提供者、服务者和回收人。
- 其它私人资金来源(如养老基金、投资银行、或其它国际资本): 已发放的贷款的可能买主。
- 政府部门或机构(中央的、州的或省的): 管理者、贷款的可能的发放人、服务者、回收人。

- 准公共贷款银行：学生贷款的发放人，借款人和发放人之间的中介人，资金的提供者。
- 专门的私人贷款服务和回收机构：提供服务和回收业务。
- 国际发展机构（如世界银行）：提供启动资金，承担风险，为示范项目提供部分资助。
- 大学和其它高等教育机构：学生贷款的发放人、可能的担保者、可能的（但不是必须的）服务者和回收者。
- 父母：作为担保者或风险承担者（以连署签名形式）。
- 社区或非政府组织：作为担保者或风险承担者（以连署签名形式）。

这些职能及其大部分可能的执行机构如表 10-2 所示，职能和机构的相互作用揭示了在第一部分已提到的两个职能，最需要政府参与：第一，还款担保——至少在学生贷款普遍可以得到的情况下；第二，利息补贴——如果要想让学生贷款的利率低于那些普通的、中期的、没有保证的消费信贷利率。表 10-2 也揭示了许多机构能提供服务和回收。至少在某些国家，国家财政部门或征收个人所得税和养老金的政府机构可能是学生贷款的最有效的服务和回收机构，这是因为该系统可能有最多的市民和最多的雇主，能够在发放工资和薪水的时候与征收或扣除个人所得税和养老金一道回收学生贷款。澳大利亚的《高等教育贡献法案》就是这种情况，而且英国的新的学生贷款方案也可能是这样。

然而，政府税务部门不涉及学生贷款的回收也有道理。美国政府相信，维持值得炫耀的美国自愿申报缴纳所得税的机制对于保护美国公共税收基础是如此重要，以致于任何可能有损于这种机制的任何做法——例如学生贷款服务，尽管这样做可能在有效回收学生贷款方面具有好处，但于整个公共税收而言，几乎肯定是得不偿失的。但是，仍然定有在雇佣场所自愿（甚至是强制）回收联邦学生贷款的法律规定——这很类似于扣税。但人们反对抵制让美国税务部门插手一些与征收法定的应交税无关的事务<sup>14</sup>。

许多发展中国家的收入所得税征收体制缺乏效率和效益，已声名狼藉，如果再让它回收学生贷款，可能会使情况更糟。另外，政府通过税收体制回收贷款，看起来很像是为了特定的目的而征税——这对债权人来说意义不大，也不能成为获得政府征税官支持的理由。因而，虽然通过税收系统回收学生贷款有一定的吸引力，但是它也有局限性和可能的“副作用”。

表 14-2 学生贷款的职能和机构

职能	可选择的机构	注释
<b>1.放贷：</b> 贷款必须按合同（例如以适当的数额和合适的还款条件）发放到学生手中（或直接给代表学生的机构）。	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 私人银行</li> <li>• 大学自身</li> <li>• 公立或准公立学生贷款组织</li> </ul>	放贷是一项基础性工作，并且要遵守可操作规定，包括验证上学情况、“经济需要”或“父母财产”状况。

<p><b>2.资本供应:</b> 资本必须由储户或放贷人提供, 他们把自己的商品和服务集中卖给(租给)买者、租借人。在工业化国家大宗资本主要来源于公共的和私人的养老基金、保险公司、投资公司以及银行等。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 大宗资本来源</li> <li>• 国际资本来源</li> <li>• 私人银行</li> <li>• 政府(纳税人)</li> <li>• 政府(赤字和通货膨胀)</li> </ul>	<p>银行是重要的, 但如果能利用其它大宗资本来源的话, 它并不是必不可少的, 这在有财产担保的情况下并不难做到。公共财政(税收收入)应该最后的手段——仅当主要资本由于觉察到风险而不能得到时求助于它。</p>
<p><b>3.风险承担:</b> 借贷给学生的主要问题是风险, 因为他们通常既没有信用等级(credit rating), 也没有作为抵押的资产。如果没有其他实体来承担风险——如: 担保全部或近乎全部偿还, 不要指望银行和大学来提供贷款。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 政府</li> <li>• 父母和其他担保人</li> <li>• 可能是:             <ul style="list-style-type: none"> <li>* 大学</li> <li>* 国际开发机构</li> <li>* 其他借款人</li> </ul> </li> </ul>	<p>如果一个学生贷款方案是一般和获得的——例如不考虑父母的信用——主要的风险承担者肯定是政府, 其他可以分担风险的是父母, 也可以是以收取高于市场利率的做法在借款人之间分散风险的其他实体。</p>
<p><b>4.补贴:</b> (除了担保所隐含的广泛资助之外): 资助降低了学生借款人(或对一些借款人)所承担的成本, 使其低于资金的实际成本。在没有补贴的情况下——即使有担保——学生贷款也只能以和其它消费者贷款利率相似而不盈不亏。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 政府</li> </ul>	<p>学生贷款补贴通常能提高借款的吸引力(对于学生来说)。或者, 它能选择性地补贴某些借款者: 例如好的学术表现、还款积极或决定继续读研究生、以及在某些区域从事某些职业</p>
<p><b>5.服务和回收:</b> 这个职能包括还款追踪, 以特别的努力征收拖欠的贷款, 并最终从担保人或联名签署人处回收贷款。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 银行</li> <li>• 私有贷款实体</li> <li>• 公有学生贷款公司</li> <li>• 雇主扣除</li> <li>• 政府通过税收扣留</li> </ul>	<p>贷款服务是一种商业行为, 能够、但并不必要与银行和其它的财政机构联动。它所需的主要是电话、计算机和人力。</p>

表 14-2 中列举的职能和机构也意味着一些职能可能最好由私人机构来履行。有一项职能——在低收入国家可能是最难办的一项职能——是提供贷款本金。学生贷款凭单在

私人资本市场有着潜在的价值。如果学生贷款既不能由私人资本来放贷又不能由私人资本来收购,那么学生贷款必须永远依赖公共经费,往往要占用可用于其它公共目的的公共经费,如用于初等和中等教育、公共健康、住房、公共基础设施和收入保障的公共经费。因而学生贷款资金最好尽可能多地直接来自储户或他们的代理机构(如银行)——也就是来自私人资本市场,而不是来自政府或纳税人。

学生贷款方案能否吸引私人资本,取决于学生贷款凭单自身的价值,而学生贷款凭单的价值又首先取决于还贷的确定性(它取决借款人或担保人的信用是否可靠),其次取决于学生贷款的利息,两者一起(不包括任何补贴)可以得出预期还款的折现值。从这一点来看,政府对利息补贴过多,不但增加了政府的直接成本,而且降低了学生贷款凭单的市场价值,降低了私人资本能够使政府从提供全部学生贷款本金(除了要承担直接补助和因为担保而发生的不确定的成本外)的压力中解脱出来的可能性。

## 六、学生贷款的目的

学生贷款,特别是发展中国家的学生贷款,的目的被推迟到这个部分来讲,是为了能在前面几部分论述学生贷款方案的多样性和经济上的复杂性的背景下,来理解其目的和优越性。发展中国家尤其需要学生贷款,然而发展中国家的学生贷款也存在许多特殊的问题,这些问题,在20世纪90年代早期由伍德霍尔<sup>15</sup>和在1995年由翟德曼和阿尔布雷特<sup>16</sup>向世界银行和国际教育规划研究所(the International Institute for Educational planning)的报告中已作过概述。发展中国家的许多学生贷款方案已经销声匿迹,保留下来的大多是规模不大且选择性放贷,很少的贷款方案有实质性的成本补偿。虽然这种状况没有大的变化,但在发展中国家不断有新的学生贷款方案出现。萨米(Jamil Salmi)在世界银行的帮助下,于1996年报告了牙买加的新修改的贷款方案,1998年报告了匈牙利、墨西哥和马来西亚的学生贷款方案,1999年报告了纳米比亚、埃塞俄比亚、巴西、黎巴嫩正在准备中的或正在研究中的贷款方案<sup>17</sup>。

成本分担:发展中国家的学生贷款如同所有国家一样是由高等教育成本分担所引起的。成本分担简单地说是指父母或学生与政府或纳税人一起分担高等教育成本,这暗示了一些父母或学生分担学费(在所谓的“公立”与“私立”高等教育部门是一样的)和至少部分生活费用——如住宿、膳食和其它费用。由于高等教育在许多国家——尤其是发展中国家,以及那些从国有计划经济向市场经济“转型”的国家——以很低或没有学费外加大笔的住房和饮食补贴为特征(经常以慷慨的学生生活津贴的形式),成本分担意味着有意义(significant)的和经常受抵制的高等教育费用负担从政府或纳税人向父母或学生转移。

公平:所有国家尤其是大多数发展中国家实行成本分担是基于:第一,公平,第二,高等教育获得公共投资的相对优势地位已下降。公平是为历代热衷于市场取向的经济学

家们所推崇的，它源于两个事实的观察：首先，世界各地尤其是发展中国家的大学学生，主要趋向于来自于富裕家庭，这些家庭大多数能够、也愿意支付其子女接受高等教育的一部分费用；其次，绝大多数国家、尤其是发展中国家的财政收入，主要是按比例或累退的方式征收上来的，或来自于赤字财政和通货膨胀，或来自于商业税、消费税、增值税，这些最终都是要由普通消费者来承担的。结果是，全体公民包括非常贫穷的公民，支付了主要由精英阶层享用的昂贵的消费品——高等教育——的费用。由于高等教育能给父母及其子女带来更大的优势，如果他们不得不支付这笔费用的话，他们会非常乐意付费（至少是分担部分费用）。这种说法得到很多家庭的支持，因为这些家庭，当他们的子女上不了或不适合上免费的公立高等教育的时候，他们支付了私立高等教育或国外高等教育的费用。根据这种推理，要求那些能够而且愿意支付费用的人支付费用是有利于公平的，包括支付学费以补偿高等教育教学成本，支付全部或几乎全部的由政府或公立高等学校提供的食宿费用。

有一个假设隐含在加大成本分担背后：期望父母和学生交费不但合适而且公平。但是父母分担成本的理由和机制与学生分担成本的理由和机制是不同的，学生分担成本的理由是实行学生贷款的最重要的原因。父母所负担的成本主要希望来自于储蓄或资产以及经常性收入。要求父母付费是可能的也是合理的，因为，父母显然也是受益者，子女成功能给父母带来满足和提高父母的社会地位，而接受高等教育日益成为人生成功的必要条件。大多数文化传统都认为父母有在经济上负担子女到“长大成人”的责任（在父母有负担能力的情况下），可能至少要供孩子接受高等教育<sup>18</sup>。而且我们很容易观察到，当父母必须付费时，他们肯定会付费（尽其所能），凭这一点我们就知道子女接受高等教育对父母也有益处（至少是有价值的）。在市场经济中，人们愿意付费是物有所值的重要标志。

学生获得的收益更为明显，包括一生可望得到更高的收入、更高的地位、更多的机会，以及个人因为接受高等教育而获得的非经济上的满足。这些收益与父母的收入无关，也与富裕家庭父母轻易就能分担他们子女的高等教育费用的意愿无关。但绝大多数学生（包括来自富裕家庭的学生）的收入却很少。因此，对于要分担高等教育费用的学生而言，需要某种贷款或“延迟”付费<sup>19</sup>方案。

需要增加非政府投入：成本分担(即父母和学生要更多地承担高等教育成本)另一个理由，是对非政府投入（包括来自于父母的或学生的）的需求增加了。除了父母和学生分担更大份额的高等教育成本有利于公平以外（虽然发展中国家比发达国家可能更需要促进公平），需要增加非政府投入还基于如下三个方面：

首先，很高的出生率、中学毕业生（他们至少在理论上是准备接受高等教育的）群体的比例不断增加，最终形成了要求接受高等教育的人数急剧增加，这些导致了对昂贵的高等教育的需求的不断高涨。

其次，绝大多数国家、尤其是发展中国家（不包括少数幸运的、主要收入来自石油产品的国家）的公共财政收入、即征税能力是极为有限的。前社会主义国家的经济中，国有生产企业的萎缩也降低了增值税的有效性。全球化使得有钱人和生产厂家很容易逃往税赋较低的地方去。而且资本市场的全球化和货币的自由流通，使得通过财政赤字和通货膨胀来提高公共收入的做法也变得很困难。

第三，其它事业对有限的财政收入的需求也在增长，而且往往在政治上容易得到更大的支持。在绝大多数国家，初等教育、交通、电信、公共基础设施、公共医疗和卫生、收入保障等经常比高等教育更优先得到公共财政的支持<sup>20</sup>。

因此，满足高等教育日益增长的资金需求需要很大的非政府投入。不管人们是否信服典型的新自由经济的成本分担出于公平的观点，由于很难得到其它投入，一些国家仍被迫至少将一部分成本从政府转到父母（那些有支付能力的）和（或）学生身上。为了弥补财政投入的不足，主要的目标是那些能够付、也愿意付费的、有钱的父母，但仍然需要继续寻求一个切实可行的学生贷款方案。

## 七、成本回收的必要性

作为构成学生贷款基础的两个理由中的一个，学生贷款方案的有效性依赖于实际的成本回收。学生贷款（尤其是发展中国家的学生贷款）的问题就是，许多学生贷款在成本回收方面存在着严重而又很难遏制的“渗漏”或资源的损失。最大的“渗漏”是还款拖欠，拖欠的数据资料彼此矛盾，难以令人置信，发展中国家贷款方案规模小且不够稳定，情况就更是如此，如，翟德曼和阿尔布雷特报告的20世纪80年代巴西、委内瑞拉和肯尼亚的贷款方案的拖欠率估计超过90%<sup>21</sup>。即使这些估计有两三个百分点的偏差，但它们仍说明成本回收中潜在的损失会很大。

学生贷款的高拖欠率，可能是由于文化上的缺乏，即缺乏对高等教育贷款合理性的接受度，也可能是没有系统地、积极地回收贷款所致。合理的还款率（即低拖欠率）取决于：第一，学生能够清楚地知道贷款应该偿还，也要知道拖欠的后果；第二，大学和放贷人要作好档案纪录，以便在借款人毕业或其它原因离校以后能及时还款；第三，大多数毕业生能够就业的经济环境使借贷学生的还款成为可能；第四，文化上能接受成本分担的理念，认可高等教育贷款的合理性并认识到还款的重要性；第五，有效地从学生借款人或署名担保人那里回收拖欠贷款。而发展中国家和所谓的经济“转型”的国家多半不具备上述条件。

还款中的第二大损失或“渗漏”源于政府的过度补助，所有低于市场利率的学生贷款实质上包括以下两部分：

- 真正的贷款：实际上分期偿还了部分所借本金（或者说是实际还款额的折现值）；
- 实际上的助学金：可以看作是补贴的折现值，或是本金与实际还款额的折现值之间

的差额<sup>22</sup>。

不稳定的成本分担政策可能会导致贷款补贴过高，经济上不合理但政治上可以理解的观念——如果贷款利率很低（补贴高）则学生或父母会得到一定的安抚——也可能引起贷款补贴过高。政府通过定向补贴（如免除还贷义务）来实现其它的公共政策的目标时，也可能发生贷款补贴过高。例如美国政府为了鼓励毕业生从事某一职业（如教学）或去某一地区（如贫困的旧城区学校）工作，每年免除他们一部分到期贷款；德国对于按时读完学位的学生进行额外的还款免除；南非用免除还款来奖励成功完成学业的人。这些例子也许是、也许不是成本有效的方式，通过政府的政策来引导所期望的行为，但是成功的贷款成本回收，应该不去考虑这些辅助性的方面，这些方面与成本分担的基本理由无关，但在实现公共政策的目标中确实需要政府的投入。

最后，有效的贷款回收取决于贷款的管理和回收成本。当然，也缺乏详细的数据资料。翟德曼和阿尔布雷特估计，在大多数国家这个数字是2%或更少<sup>23</sup>。但是，通常的推测是，管理和回收成本（尤其在发展中国家）是很高的。部分原因是因为平均贷款数额相对较小，达不到规模经济效益；另一个原因是刚毕业的大学生的流动性大，追踪他们很困难而且成本很高；最后，在发展中国家，学生贷款的回收是由政府机构实施的，而政府机构的官僚作风经常导致效率低下。虽然许多高度发达国家，如澳大利亚、瑞典和英国，有着积极有效的征税系统并选择这些机构来回收贷款，但是大多数发展中国家和“转型”国家仍不能这样做。

综合考虑到由拖欠、补贴和管理成本引起的“渗漏”，翟德曼和阿尔布雷特列出了各种学生贷款方案的大致“实际成本回收”情况，从完全损失的贷款方案（由于补贴和拖欠，还款的折现值甚至不够负担管理成本）到瑞典的已经实行了很长时间的、通常有效的、按收入比例的还款方案，他们估计瑞典的贷款回收率为67%<sup>24</sup>。发展中国家、工业化程度不高的国家或转型国家的学生贷款方案的记录并不令人满意，一是因为实际回收率低，二是因为成本分担的表现形式——公立大学收取学费或高等教育私有化——在政治上总是不太受欢迎。

## 八、学生贷款的问题和局限

上面已提到的许多学生贷款方案失败是由于它们的问题和局限所致。有些问题是低收入或“工业化程度不高”国家特有的，有些则是所谓的“转型”国家所特有的，有些问题则是两类国家都存在。有些问题至少在短期内是难以解决的，不是仅凭“完善政策”或“加强管理”就能解决的。其它问题和局限可通过改变政策或实施办法来解决。最严重的问题和局限有下面六个方面：

1. 高等教育（尤其是大学）的生均成本很高，相对于“工业化程度很低”和发展中国家很低的人均收入来说，就更是这样，极大地扩大招生的压力又使成本更高。严格说

来，这并不是成本分担或学生贷款方案本身的问题，但它使成本分担和贷款的目的之一——部分解决高等教育中财政投入不足的困境——变得如此令人气馁和痛苦，以致于难以逃脱不受欢迎和失败的命运，即使是管理的很好的贷款方案也是如此。

2. 一些国家的大学毕业生失业率很高，收入很低，这就使得学生难以偿还贷款（即使是设计得很好和管理得很好的贷款方案也如此），我们希望这种状况是暂时的，至少是可以部分地自我改正的：说它是暂时的，是因为许多国家仍然必须创造大量的中高层管理岗位和专业技术岗位，至少将来会这样；说它可以自我矫正，是因为生源和学费竞争的加剧，使得大学会开设各种就业前景好的专业（包括过去被认为是短期教育的、非大学教育的专业）。

3. 人们普遍认为接受高等教育是、或应该是公众的权力，也就是说，即使很少人接受高等教育并受益，也要由公众来付费。在许多发展中国家，过去占支配地位的是各种各样的社会主义意识形态和政治经济制度，那么，现在那种靠政府来给予权利的观念（尤其是那些过去被赋予权力的人）却依然根深蒂固。但只要工业化程度不高的国家向私有制、市场规则和政务公开的方向迈进，那么公共部门成本和交易的真实性将变得不可避免，高等教育的成本分担和某种形式的学生贷款同样也不可避免。（中国和越南，虽然仍然坚持马克思主义的原则，但在 20 世纪 90 年代末期开始收取学费）。

在欧洲大陆（包括资本主义、社会主义和苏联模式的中央计划体制国家），长期坚持不收学费的原则强化了这种权利观念。然而欧洲的传统仅仅是收学费，而学生的生活费很高并由家庭负担。斯堪的纳维亚国家却不同，学生的生活费主要由学生靠贷款来负担。在 21 世纪初，由于欧洲的一些国家开始收学费，使成本分担原则受到了更大的推动，——人们并随之对学生贷款方案产生了兴趣。如荷兰、葡萄牙及英国在 20 世纪 90 年代开始收费，奥地利政府于 2000 年 11 月宣布了要收费的打算，德国离收费的时间也不太遥远<sup>25</sup>。同时，在俄国和中东欧，法律上仍然规定实行免费高等教育——但仅限于有才华的学生。在这些国家，除了靠收学费办学的非国有高校的学生外，公立高校中交学费的学生数量继续增长。成本分担的实际增长使这些国家也在求助于学生贷款<sup>26</sup>。

4. 人们（尤其是大学生和准大学生）普遍对政府和大学管理机构失去信任。这个问题并不是解决不了，但不是一朝一夕就能解决的，这就大大强化了政治上对“成本分担”的抵制，这一点前面已经提到。许多国家，如墨西哥和许多亚洲国家的学生和父母，可能在理智上认为成本分担和学生贷款有其道理，但他们可能会继续抵制成本分担，因为他们认为学费既不能扩大高等教育规模也不能提高高等教育质量，只会导致一个腐败的“体制”（指大学或政府的管理体制，或两者）。

5. 储蓄的利率较低和私人资本缺乏。缺少私人资本使学生贷款限制在政府所能提供的范围内，这就使学生贷款要与其它的政府直接开支争资金而不是与其它的投资展开竞争，换句话说，它使学生贷款不能超过学生及其家庭在有限的私人银行所能借到的额度，

私人银行要求贷款担保从而使许多低收入家庭难以得到贷款。

6. 缺乏可靠的和高效的贷款服务和回收制度。在一个流动性很大的人口群中跟踪回收小额贷款，其成本是很高的——如果能够跟踪的话，而且可能发生很高的拖欠率和管理及回收成本。在大多数欠发达的和“转型”的经济制度中，根本的问题是缺乏广泛而高效的银行、邮政和通讯服务网络。即使把还款与所得税及养老金代扣制度结合起来，可能仍很昂贵和不可靠——而这种办法只能应用到比较大的公司雇员或公务员身上。

在许多国家，学生贷款尽管存在很多问题和限制性条件，但创造出可行的学生贷款方案的利益——如有望从学生那里得到实际的成本补偿——仍值得我们去更大的努力。同时，到目前为止，我们不仅努力探讨了学生贷款的问题和局限，而且也探讨了学生贷款的一些不断出现的“误解与偏见”，这就是下一部分研究的内容。

### 九、对学生贷款的误解与偏见

失败的学生贷款方案似乎充斥着可以避免的误解和偏见，发展中国家或“转型”国家的学生贷款尤其如此。学生贷款中的这些“误解和偏见”如下：

#### 1. 为了使还款容易管理,学生贷款、尤其是低收入国家的学生贷款，必须给予大量补贴

还款的可管理性问题只是部分地取决于有效利率补贴的程度，但下列因素同等重要甚至更重要：第一,开始还款时，借款总额和欠款总额；第二,还款期限；第三,还款方式或履行还款责任的特点——是以分期等额还款，还是分期递增还款，或者是按收入比例还款。学生贷款的总额必须控制在一个可管理的范围内，应该有足够长的还款期限以便能够承受每个月的还款压力，分期分摊还款额时，要考虑到刚毕业这几年借款人的还款能力很弱。

显然，在其它条件完全相同的情况下，补贴高的贷款比补贴低的贷款的还款压力更小。但是对补贴高的学生贷款来说，政府所得到的成本补偿无疑较少。政府与其花那些补贴款，不如当初就少收学费。总之，低的学费加低补贴贷款，适度的总债务——经过较足够的时间、并考虑了失业或经济困难问题——学生是可以偿还的，这种做法可能比让学生借大笔债，然后为了让他们能还得起贷款而给予很高的补贴这样一种办法要好得多。给贷款以很高的补贴带来的另一个问题，就是需要进行严格的经济情况调查评估，在许多国家，任何学生资助中都存在的问题之一就是评估“经济状况”或“经济需要”十分困难。贷款的补贴越少,政府越不用对这种评估担心。

#### 2. 由于受“不愿欠债的文化”的影响，低收入家庭的学生、农村学生和少数民族学生不愿贷款

虽然这一点，更多地由似是而非的推断和传统观念所支持，而没有得到证实，但这或许还是有一定的道理。当然，在美国，低收入和少数民族青年可以自由借款。但即使

在一些国家和文化背景中，这种说法是“部分真实”或者说是真实的，这也不应阻碍政府用学生贷款来帮助那些学生，他们确实希望放弃未来的某些消费（以用于还款）来换得投资于（通过贷款）当前高等教育的机会。如果应接受大学教育的某些年轻人在文化上厌恶贷款，那么他们对现代大学教育的许多特征可能存在类似的“文化上的厌恶”，因而公共政策需要采取综合措施来解决他们需要助学金而不愿贷款的问题。但是如第五部分所述，成本分担的基本前提是政府或纳税人投入不足，在学生人数不断扩大的情况下，免费高等教育的传统不能再继续下去。如果情况如此，那么不进行有效的成本分担只会限制高等教育的投入，上不了大学或只能上破烂不堪、投入不足的大学的人将是那些别无选择的人——即低收入、少数民族和来自农村的年轻人。总之，“不愿欠债的文化”是一个能解决的问题，它似乎不应成为完全否定学生贷款的理由。

### **3. 女性特别不愿贷款，因为担心学生贷款的负债是一笔“负嫁妆”**

与上一条一样，这可能也只讲对了一半。与上一条答案一样，“负嫁妆”问题也是似是而非的看法和传统的观点，缺乏实证和深入了解。如果以学生贷款形式的成本分担几乎是不可避免的（本文已给出了理由），那么在同等条件下，女性将需要与男性同等的教育机会，以使得女性和男性在更公平的基础上参与劳动力市场（在世界许多地方还远非如此）。通过指导妇女去上收费较低、但声誉也较低的中等后教育，以减轻她们的债务负担，是一个不太明智的选择，日本就是一个例子。降低性别偏见的解决办法要采取如下措施：每人负担的债务水平合理，还款条件可以控制，经济困难时给予“宽限期”，增加妇女的就业机会。

### **4. 至少对借款学生尤其是对低收入的学生来说，按收入比例还款型贷款肯定比传统贷款“更好”、更易于管理**

学生贷款债务的可管理性或可偿还性，取决于偿还贷款（贷款的实际成本）的折现价值和还款期限和方式，这在第1点已提到过。任何债务，似乎通过延长还款期限和降低定期还款数额的方式就可以减少还款压力，虽然这种可管理性必须通过提高学生的全部还款总额才能换来，也能因为把它同借款人的还款能力联系起来而使还款变得更加容易，不同时候的还款能力是有差别的，通常与他们的收入变化相一致。最后，由雇主在发放工资或薪水之前扣款偿还也可以减轻还款压力。虽然大多数（但不是全部）按收入比例还款型贷款方案具有这些特征，但这些特征也同样可以植入传统型贷款方案中去。更重要的是，对于借款学生而言，还款额的折现值较低的传统型贷款，比利率很高、期望的还款总额的折现值很高的按收入比例还款型贷款更便宜、也更好，即使后者似乎更易于管理。

### **5. 按收入比例还款型贷款比传统型贷款的拖欠率低和管理成本低**

这可能至少不是绝对正确的，虽然少数运行中的、按收入比例还款型贷款，要么实施的时间相对较短（如澳大利亚、新西兰和英国），要么具有深刻的认可学生贷款的文化

背景，以致于很难说表面上成功的贷款在多大程度上应归因于按收入比例的还款。更低的拖欠率和管理成本在某种程度上要归功于雇主参与代扣还款，或者归功于政府税收机制的参与。传统型贷款以这些方式回收贷款方案若同样也能获得这些益处。

6. 学生贷款计划一旦获得启动资金，几年后就成为“自给自足”的，能将还贷资金同等地用于新贷款，从而使学生贷款不再依靠来自政府或私人的新资本这是新的学生贷款方案建议中反复出现的问题，并没有理论和实践基础。老贷款的回收款足够作为新贷款的唯一资金来源是根本不可能的，一是因为存在上面所讨论的“渗漏”（例如拖欠和补贴的损失），二是因为新贷款的总量在不断增长，以满足每个学生所贷款额的增加和新贷款学生人数的增加。然而，更为重要的是，绝对没有理由去期望有一种“循环的”或“自足”的贷款方案。回收款与能贷给、或应该贷给新的学生借款人的数额没有什么关系。最有效的时候（独立于政府的新资本），学生贷款方案每一批新贷款的未来还款额的折现值最好等于那些贷款的市值。这样，每年是否增加学生贷款的量对学生贷款的需求，与某年所回收的还款的市值没有关系。总之，“循环贷款基金”这个提法既不现实也不必要。

## 十、学生贷款的未来

根据第七部分所列举的基本问题和局限，和在第九部分所列出的“谬误和部分真实”，对于一般国家，尤其是那些急需通过扩大成本分担以弥补高等教育投入不足的发展中国家或“转型”国家而言，学生贷款方案有什么合理的预测？世界银行 1994 年度的报告《高等教育：经验与教训》写道：

*公立高等教育的经济基础可以通过获得来自于学生自身的更大份额的、必要的资金而被加强，学生们期望上大学能带来更高的终生收入，他们往往来自于有足够能力支付高等教育的费用的家庭<sup>27</sup>。[报告接着写道：] 对学术上合格而经济上贫困的学生提供政府补贴的经济资助是高等教育成本分担的必要补充。……然而，考虑到发展中国家接受高等教育的是少数精英，他们的潜在收入比同龄人要高出许多，因而学生资助的主要形式是政府担保贷款，而不是以助学金，这是合适的<sup>28</sup>。*

然而，这样的建议仍然没有指出发展中国家或“转型”国家的学生贷款中的特殊的问题。但从以上的分析中能得到一些安慰，因为观察到许多贷款方案在概念上和在实际中存在有争议性的缺陷。认识到学生贷款方案在政治上和技术上的复杂性和困难度，尤其是在那些不具有发达的银行和税收体制的、工业化程度不高的国家，提出如下建议作为本研究的结论：1. 加大成本分担的政策应包括“一揽子方案”，可说成是：

(1) 收取学杂费；

(2) 对于政府或公共机构提供的食宿实行“几乎接近全成本的补偿”（如逐渐减少政府补贴）；

(3) 对来自低收入家庭的、大多数合格的学生发放以家庭经济状况调查或经济需要为基础的助学金；

(4) 普遍能够获得的学生贷款，也就是说，获得学生贷款不是按父母的信用状况或学生所学的专业。2. “一揽子方案”应该在长时期内得到很好的传播与沟通，这对扩展高质量的高等教育体制是必要的。一部分高等教育成本向父母或学生的转移，应伴随着大学和政府的管理民主化和自由化，财务更加公开透明，不但要分担成本，而且要分担痛苦——要节约行政管理开支和其他与学生和教学无直接关系的开支。总之，学生、父母和全体教师需要认识到他们有可能获益，也需要认识到大学行政管理部门和政府有关部门为了更高的效率也做出了某些牺牲。

3. 助学金加上贷款应该足以让来自最低收入家庭(父母不能分担任何成本)的合格的学生能够注册入学。

4. 对那些没有助学金或专项补贴也能上学并学得很好的学生尽量少给予或不给助学金(包括还款免除或其它的贷款补贴)。总之,减少政治上受欢迎的“奖学金”和所谓的“按成绩”发放的助学金和贷款补贴。

5. 为了让大多数借款人能还得起贷款，贷款的还款期限应该足够长，遇到经济困难能缓期还款，这与第三条建议相关联，

6. 必须有足够的预期合理的还款的成本回收率，从而使学生、教师和大学领导者能认识到贷款的真正经济优势，不管是以扩大容量还是以提高质量的形式(包括一些非人员经费)。这又需要：

(1) 发放贷款时要让学生清晰理解还款责任及拖欠的后果；

(2) 至少有补偿贷款的真正价值的利率；贷款的实际利率为正利率更好，即稍微超过实际的或预期的通货膨胀率；

(3) 让经济上能够提供担保的父母和其它保证人提供还贷担保；(由于经济原因)父母不能提供担保的，由政府提供担保；

(4) 加强贷款服务和回收工作，争取得到雇主和政府征税机构给予代扣还款的支持，但是也对那些可能不在这些“网”中的人也要提供服务、开展回收工作；

(5) 要充分回收学生贷款，至少让学生贷款在将来的资本市场上有一定的价值，目的是使政府除了负担补贴和承担风险外不用提供全部的贷款资金。

7. 在提出这些建议的同时，还需要不断努力提高高等教育的效益，可采取如下熟悉的办法：高等学校的多样化，兴办私立高等教育，注意规模效益<sup>29</sup>。

通过这些政策和方案，我们相信，设计得好又实施得好的学生贷款能够为实现两大目标作贡献，这两个目标在本章的第一段就提到：“…扩大高等教育的参与和入学机会，同时增加来自学生的真正的成本补偿”。

---

注释：

<sup>1</sup>. D. Bruce Johnstone and Preeti Shroff-Mehta, “Higher Education Finance and Accessibility: An International Comparative Examination of Tuition and Finance Assistance Policies,” in Heather Eggins, ed., *Higher Education Reform*. London: Society for Research into Higher Education, 2001 [forthcoming]. Also available at <http://www.gse.buffalo.edu/org/IntHigherEdFinance>

<sup>2</sup>.严格说来，父母签名作保不同于真正的贷款抵押担保。前者比后者更为宽松。前者意味着政府的财政风险可以降低，因为父母比子女更不容易失踪或拖欠；或者说如果其父母要承担责任，学生更少拖欠。要求父母提供抵押担保则又进了一步，它要求家庭有足够的财产，而低收入家庭恰恰没有，这样就会将贫困家庭的孩子排除在大学门外。

<sup>3</sup>.本文不讨论政府参与高等教育通常所包含的形式——所有、投资、管理问题，虽然政府参与的方式和程度各国之间差别很大。这里仅论及政府参与学生贷款的方式与依据。

<sup>4</sup>. D. Bruce Johnstone (1972) *New Patterns for College Lending: Income Contingent Loans*. New York: Columbia University Press.

<sup>5</sup>.换句话说，政府可能会选择最终资助一生收入低的人，也可能选择现在资助（通过助学金或低息贷款）父母收入低的在校大学生。主张政府补贴按收入比例还款型贷款的人往往认为，用并不宽裕的纳税人的钱去资助那些高等教育经济回报不高的人，比资助那些仅仅因为在学期间，父母没钱，需要借贷，而以后可能会赚大钱的学生更有意义。

<sup>6</sup>.美国私立耶鲁大学 1970 年代就实行过一个“学费推迟计划”，结果“短命”。见 Johnstone, *New Patterns for College Lending*, pp. 52-56。

<sup>7</sup>.即德语 *Bundesausbildungsforderungsgesetz*,或“联邦教育促进法”(Federal Law for the Promotion of Education)。

<sup>8</sup>.1999 年按购买力平价计算 1 美元=0.673 英镑，见 OECD Website October 2000 <http://www.oecd.org>>

<sup>9</sup>.1999 年按购买力平价计算 1 美元=1.30 澳元，见 OECD Website October 2000 <http://www.oecd.org>>

<sup>10</sup>.按购买力平价计算 1 美元 =5.5 南非元

<sup>11</sup>.当放贷人为私人银行时，必须能让放贷人得到某种商业利率——由借贷人和提供补贴者承担，因此贷款补贴比较容易计算；当放贷人为政府时（政府也要在国际资本市场上借贷），虽然大多数补贴是隐形的，但补贴确实是存在的。

<sup>12</sup>.比如，美国政府向放贷人支付学生在校期间的全部市场利率，然后为还款期内的、由学生支付的利息提供补贴。

<sup>13</sup>.如果学生贷款完全没有风险(如由美国政府承担责任)，那么放贷人（即使放贷人是政府）为弥补资金成本、保本经营而必须收取的学生贷款利率应该是（a）和（b）的函数。（a）“纯”资金成本（它又取决于投资的当前回报率），（b）学生贷款借贷过程中额外的管理成本，如由于学生贷款是小额贷款，每贷出 1 美元所需成本就更高，又如跟踪流动性很大的刚毕业的大学生，所需的成本也更高。

<sup>14</sup>. US Department of the Treasury and US Department of Education (1995) “A Study of the Feasibility of the IRS Collecting Repayments of Federal Direct Student Loans,” June 1995.

<sup>15</sup>. Maureen Woodhall *Student Loans in Higher Education, Vol. 1 Western Europe and USA* (1990); *Vol. 2 Asia* (1991); *Vol. 3 English-Speaking Africa* (1991); *Vol. 4 Latin America and the Caribbean* (1993); Paris International Institute for Educational Planning.

<sup>16</sup>.Adrian Ziderman and Douglas Albrecht (1995) *Financing Higher Education in Developing Countries*. Washington, DC: The Falmer Press.

---

<sup>17</sup>. Jamil Salmi (1999) “Student Loans in an International Perspective: The World Bank Experience.” (unpublished)

<sup>18</sup>. 有趣的是，这个假设并不适用于北欧国家，在这些国家，子女中学毕业后，父母通常就被认为不应承担经济责任。而在欧洲其它国家和北美国家，父母要负担子女的经济责任（至少是生活费）直到子女获得第一级（本科）学位（在德国和奥地利这实际上是一种法定义务）。

<sup>19</sup>. Adrian Zideman and Douglas Albrecht (1995)在传统的学生贷款方案、毕业生税之后又设计了一种“延迟付费”方案，后来加以完善成为按收入比例还款型学生贷款。

<sup>20</sup>.成本分担的两点理由——公平和高等教育优先投入的地位受到削弱——都受到这样一种观点（曾经是世界银行的主导观念）的支持，即投资于初等和中等教育的社会回报要高于投资于高等教育的回报，高等教育被认为有很高的个人回报。

<sup>21</sup>. Adrian Zideman and Douglas Albrecht (1995) *Financing Higher Education in Developing Countries*. Washington, DC: The Falmer Press, pp. 7-73.

<sup>22</sup>.这一观点的更详尽的解释见 Johnstone (1986) *Sharing the Costs of Higher Education*, Appendix B, pp. 167-171。

<sup>23</sup>. Zideman and Albrecht (1995) Table 4.2, pp. 70-71.

<sup>24</sup>. 同上，他们作为澳大利亚 HECS 贷款方案的代言人，认为回收率高达 90%。

<sup>25</sup>. 德国虽然 2001 年初还不收学费，但 1998 年联邦政府就表示不能保证高等教育继续免费——如果经济上需要的话，可能允许几个省开始收学费。

<sup>26</sup>. Olga Bain (1998) “Cost of Higher Education to Students and Parents in Russia: Tuition Policy Issues.” University at Buffalo: Center for Comparative and Global Studies in Education.

<sup>27</sup>. The World Bank (1994) *Higher Education: Lessons of Experience*. Washington, DC: The World Bank. p. 41.

<sup>28</sup>. *Ibid.*, p. 50.

<sup>29</sup>. D. Bruce Johnstone, Alka Arora, and William Experton, *The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms*. Washington, DC: The World Bank, 1998.