



中国教育科研参考

2016 年第 20 期

总第 (390) 期

中国高等教育学会编

2016 年 10 月 30 日

目 录

美国学生助学贷款体系：经验与启示.....	塞西尔·郝拉诺 康 静 蒋家琼 (02)
英国高等教育学生资助制度分析	
——以里丁大学为例.....	常 青 杨颖秀 (07)
德国公立大学助学贷款政策及其借鉴.....	冯 涛 陈 校 (12)
加拿大助学贷款体制的演变及特点.....	吴慧平 (17)
以色列教育收益率及其国家助学贷款还款负担研究.....	许长青 (21)
印度高等教育助学贷款的改革与启示.....	孙 涛 沈 红 (29)

编者的话：《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》提出“把促进教育公平作为国家基本教育政策”的共识。助学贷款是家庭经济困难大学生顺利完成学业的主要支持渠道，是促进实现教育公平的重要措施。许多发达国家和发展中国家建立了全国性学生贷款项目。随着高等教育大众化进程的推进，我国自 1999 年开始实施的大学生助学贷款政策已成为高校中覆盖面最广、资助力度最强、最有助于解决贫困大学生经济困难的一项资助政策，产生了巨大的经济效应与社会效应，但同时也出现了一些问题，而世界各国大学生助学贷款的开放性、多样性、科学化、人性化等方面的经验值得我们借鉴。为此，本刊以“大学生助学贷款研究”为选题，集中选编若干文章，供读者参阅。

主编：王小梅

本期执行主编：范笑仙

责任编辑：王者鹤

地址：北京市海淀区文慧园北路 10 号中教仪楼中国高等教育学会《中国高教研究》编辑部

邮编：100082

电话：(010) 59893297

电子信箱：gaoyanbianjibu@163.com

网址：www.hie.edu.cn (中国高等教育学会——学术观点栏目)

美国学生助学贷款体系：经验与启示

[法] 塞西尔·郝拉诺 著 康 静 蒋家琼 译

中国是世界上最庞大的高等教育地区之一，拥有3000多所高等院校和2540万学生（教育部教育统计报告，2006）。中国高等教育领域的变化，包括强制收费的采用以及学生录取人数的改变，迫使中国政府考虑为学生提供财政援助。20世纪90年代，中国开始实施学生助学贷款制度，最初主要是针对部分高等教育机构，然后逐步扩大到面向所有学生（萨尔米和豪普特曼，2006：38）。通过国际对比研究可以为中国这一新近学生助学贷款体系提供启示。助学贷款的最大提供者无疑是美国。在美国，

学生贷款意味着高达4600亿美元的市场，是一笔巨款（雷曼兄弟，2008：15）。根据大学委员会统计，2006年到2007年，美国政府共投资了1470亿美元用于财政援助，其中有781亿用于学生贷款。受贷款交学费这一观念的影响，学生助学贷款市场的规模不断扩大，不包括本科阶段的负债在内，60%的研究生平均每人负债37067美元。与此同时，国家及联邦各部门和机构中产生了大量有关贷款的专业技术；私人放贷者、立法者、教育家和专家们也都随之出现。

尤其是对中国而言，美国学生助学贷款体系有何启示？

本文无意倡导简单的政策模仿。尽管最近的立法变化带来了必要的简化，但美国学生贷款体系的不透明仍然使得学生难以选择最经济有效的方式负担他们的学费。本文介绍了美国助学贷款体系的五条主要经验，以期为通用助学贷款体系的设计提供启示。

一、第一时间内采取正确方案：独特的贷款方案与不断的简化完善

由于学杂费的增加以及随之增加的有针对性的财政援助计划，美国学生财政援助及贷款选择变得日趋复杂。补助金和贷款可以来自联邦与州立机构、私人银行以及高校本身。接下来将重点讨论来

自联邦和私人的贷款。

如表1所示，学生贷款有多种选择。最大的两个贷款来源分别是约占贷款总额75%的联邦家庭教育贷款计划（FFELP）和直接贷款计划。

表1 美国的贷款类型

属性	名称	类型	限额	利率
公共的	联邦家庭教育贷款	补助与非补助结合型	8 500 美元	6. 8%
		非补助型	20 500 美元	6. 8%
		合并型	?	优先贷款利率
		学生家长贷学金	入学成本减去其他资助款额之差	8. 5%
		研究生学生家长贷学金	入学成本减去其他资助款额之差	7. 9%
公共的	直接贷款	补助与非补助结合型	23 000 美元	6. 8%
		非补助型	57 500 美元	4. 5%
		混合型	?	合并贷款利率加权平均值
私人的		私人	弹性	弹性

上述两种贷款方式的主要区别在于，联邦家庭教育贷款计划是在政府担保下由私人提供贷款，而直接贷款计划则是由联邦政府直接提供贷款。政府根据学生家庭收入情况提供不同程度的补助。

除了私人贷款外，中学后教育机构可以任意选择以上两种贷款方式中的一种。同时，学生及家长可自主决定是否接受学校的推荐。联邦家庭教育贷款计划和直接贷款的主要差别在于贷款分配及保障机制方面（见下文）。上述贷款中的公共补贴部分须进行入息审查，可以是综合性的（混合贷款）或者由家长获取（学生家长贷学金或研究生家长贷学金）。

贷款形式的多样化源于1945年以来联邦政府作用的不断增强。美国教育部最初在高等教育领域的权力非常小，直到联邦政府颁布《退伍军人权利法案》（官方文件即1944年《劳工调整法案》）为退伍老兵提供财政补助和贷款，帮助其接受中学后教育，联邦政府才开始承担起财政援助的角色。《退伍军人权利法案》为学生提供贷款以支付他们根据自己意愿进入某一认证院校所需的注册费用——这一举措贯彻了很多年。此后，在冷战以及与苏联进行科技竞赛的背景下，联邦财政援助预算持续增加。20世纪60年代，美国民众对于苏联赶超美国的关注引发了一场关于美国教育及其教育目的大辩论

（加尔研究，1995）。这场主要由卡内基委员会推动的辩论，集中探讨了如何向高等教育拨款以保持其竞争力以及联邦政府应当扮演什么角色的问题（高等教育财政委员会，1952；弗里德曼，1955；弗里曼，1965；鲍文1964；1964b/1968；教育创新事务委员会，1967；道格拉斯，2005）。

1957年的《国防法》和随后于1965年颁布的《高等教育法》增加了针对低收入学生或优等生的财政补助和贷款方案。从尼克松政府开始，为了努力让学生分担高等教育成本，学生贷款在20世纪70年代以后有了大幅度的增长。这些联邦贷款需要向联邦政府提交正式申请，但是通过私人银行进行分配——这样一种独特的美国式贷款，其本质上是通过提供联邦担保贷款以帮助银行降低违约风险。尽管要求取消银行补贴而通过联邦政府或者高等教育机构提供“直接”贷款的提议不断，这种贷款方式仍是20世纪90年代之前美国学生贷款的主要方式。

20世纪90年代初期，克林顿政府成功推出了一项直接贷款项目作为“实验”，并迅速地占有了贷款市场约20%的份额。与此同时，那些不符合主要面向低收入或中产阶级学生的联邦贷款条件的学生可以直接向银行申请贷款，只是通常需要支付较高的商业利率。直接贷款不需要通过银行来分配贷款，因此成本较低（美国访谈1，2010年10月29日）。一项由学生贷款观察开展的研究显示，由政府担保的贷款每一美元必须花费纳税人12美分，而直接贷款每一美元所花费的还不到1美分。由于参与中介较少，直接贷款的发放也更加快速。

然而，直接贷款方案损害了已有贷款体系受益者的利益。迫于国会的压力以及捍卫联邦家庭教育贷款方案的游说，克林顿政府不得不推迟原定计划，并赋予高等教育机构选择贷款方案的自主权（美国访谈4，2010年11月2日）。同时直接贷款规模也被控制在联邦家庭教育贷款的四分之一左右。

联邦家庭教育贷款方案无法承受较大的经济冲击。2008年大萧条时期金融市场的萎缩使得联邦政府不得不参与调控。当时，超过三分之二的贷款是由私有贷方通过联邦家庭教育贷款方案或私人贷款进行分配的。金融危机爆发后，私有贷方在通过联邦家庭教育贷款方案向学生提供贷款时变

得愈加谨慎和保守。贷款方之前是依靠资产支持证券（资产支持证券：简单来说就是将债务捆绑出售给其他投资者）来发放新的担保贷款。资产支持证券市场的崩溃使得这些贷款成本升高。同时，联邦政府为贷款提供的担保不足以涵盖上述成本，因为这些担保具有固定的用途。

2008年《确保继续推进学生贷款法案》（the Ensuring Continued Access to Student Loans Act）获得通过。该法案授权教育部为联邦家庭教育贷款方案贷方提供资金，主要是通过购买贷方的债务以及为他们提供备用的信贷额度。该法案的通过使得学生可以继续获得贷款，并且降低了贷款分配的成本（债券抵押证券，2010：8）。同时，联邦政府还为私有贷款人借助美联储定期资产支持证券贷款工具提供支持。

2010年3月，当所有的贷款都被简化为直接贷款，联邦政府实现了直接贷款体系的转换。

美国政府花费了巨大的代价才得以简化其高成本且复杂的学生贷款制度，这充分体现了学生贷款体系最初设计的重要性。学生贷款方案首先应当具有清晰的结构，能够顺应不断扩大的需求，并且能抵抗金融市场中的经济震荡及波动。这样一种贷款体系才能获得公众支持并成为学生贷款的主要工具。

中国学生贷款体系同样具有多样性，包括三种贷款类型：一般商业性助学贷款，政府支持学生贷款方案和学生居民贷款（见表2）。此外，贷款发放机构也具有多样性：政府主管的银行、商业银行和其他地方金融机构。

随着学生贷款体系的不断扩大，贷款种类随之不断增加，贷款来源也多种多样。中国政府需要考虑简化贷款体系，至少应当明确贷款的发放条件，比如对“贫困”学生作出明确的界定。

表2 中国学生贷款的类型

贷款类型	申请资格	资金来源	金额(年度最低和最高借款额度)	条款
一般商业性助学贷款方案	所有年满18周岁的大学生及其家长或监护人。学费和生活费	国有银行、商业银行、信用合作社	每年2 000—20 000元	常规贷款。未经政府补贴的商业利率。家长/监护人的资产担保。灵活还款期
政府支持学生贷款项目	普通高等教育机构的贫困学生。学费及生活费。	银行	年度最大借款额6 000元	中国人民银行设定利率。利息从贷款发放之日起开始计算，但学生在校期间政府提供100%的补贴。两年的宽限期。最长还款期限为6年。借款人按月或季度偿还。中央部属普通高等教育机构的毕业生到西部或其他经济欠发达地区工作的可免除3年的政府支持学生项目贷款。头两年，政府偿还30%的本金和利息，第二年偿还40%。
学生居民贷款	就读于公立和私立高等教育机构且其合法居住地与提供贷款的银行/金融机构属于同一区域的低收入学生	当地商业银行和其他金融机构	6 000元	中国人民银行设定利率。学生在校期间享受政府100%的补贴。最长宽限期为毕业后两年。还款期为项目完成后的10年，最长还款期为贷款产生后的14年。

二、限制中介机构

在美国，贷款在发放到学生手中之前需要经过许多中介。这些中介机构，尤其是私人贷方的担保机构，所需费用相当昂贵。

如图1所示，私有贷款者在联邦家庭教育贷款体系中充当了主要的中介。位居前列的私有贷方包括在2007年联邦家庭教育贷款中占有1281亿美元的萨利美贷款公司。由政府为私有贷款者发放贷款支付的费用叫做特殊津贴补偿。种种法律的复杂性增加了贷款人的边际利润。例如在2006年4月1日之前，贷款者可以保留超过特殊津贴补偿的所有利息（此后他们不得不向政府支付这些多余的利息）。

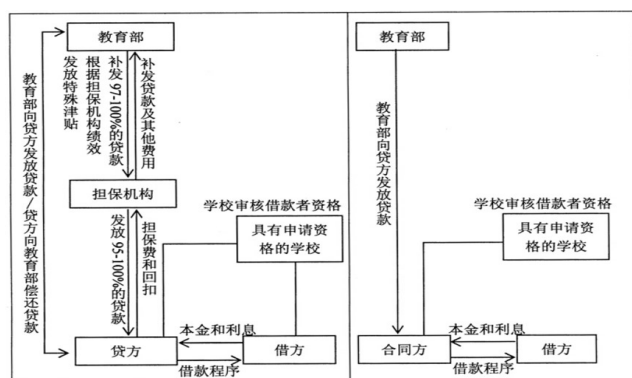


图1 美国家庭联邦教育贷款计划和直接贷款分配机制
资源来源：雷曼兄弟（2008）

贷款者还能利用由教育部针对某些贷款收取的原始费用中的“借款人利益”（雷曼兄弟，2008）。

州政府过去常常通过担保机构如加州教育基金对贷款进行担保，并参与处理联邦家庭教育贷款体系中贷款与其他形式的金融救助之间的冲突。近年来贷款方式向直接贷款的转变废除了各州的担保功能。这种转变正如加州大学前校长克拉克·克尔在20世纪60年代末所提倡的那样，资金应当直接发放给学生而不是各州（因为那会使其受政治利益干扰）。

将贷款简化为直接贷款，由联邦政府直接进行分配，省去了给中间商比如私人贷款者的报酬，因而降低了成本。然而，私有贷款者并没有完全消失。他们通过与联邦政府签订协议来开展贷款和偿还服务。这些服务机构包括诸如萨利美贷款公司、尼尔耐特贷款机构、菲越贷款公司和五大湖贷款公司等。

最后，不论是学校管理者还是学生都认为高等教育机构有责任寻求一个合理的财务方案（美国访

谈9，2010年11月20日；美国访谈10，2010年12月20日）。高等教育机构要对学生接受财政援助的资格进行审核。这种资格审查被称为预期家庭收入，由国会法案所限定并基于学生在申请金融援助即联邦学生援助免费申请时所提供的信息。这些数据都被收录在由联邦教育部所管理的一个名为“共同来源和花费系统”的全国性系统中。一旦被确认为有资格申请该年度固定数额的联邦贷款，该生就可以使用该贷款申请就读任何一所通过认证的中学后教育机构。每年，学生都必须重新申请贷款额度——因为他们或者他们家庭的收入水平可能每年都有变化。因此高校成为学生申请联邦贷款和补助的途径，并且学校还会考虑自身可以提供的其他金融援助。

学校向学生公布其援助方案，这些方案很可能包含学校提供的金融援助比如院系奖学金。学生获得的公共贷款信息是通过国家助学贷款数据系统向全国发布的，同时，这些数据也向学生选择的合格学校发布。不同于共同来源和花费系统只对管理者开放，国家助学贷款数据系统允许学生查询他们的贷款和补助等信息（私有贷款者创建了他们自己的数据库系统，称为国家助学清算所，一种学位及入学证明工具，使联邦家庭教育贷款方案中的机构可以在两个数据库查询学生信息）。牛津大学教授尼尔谢泼德（2010）倡导高等教育机构在金融援助方面扮演更重要的角色。美国高等教育机构在金融援助方面拥有世界其他地区高等教育机构所无法媲美的行政、管理和财务实力。美国加州大学2004-2005年的奖学金及助学金总额就高达15.6亿美元（贷款总额为81370万美元）（UCOP，2008：271）。

在中国，学生贷款所涉及的层级并不比美国直接贷款体系多。

如图2所示，全国学生资助中心进行行政管理，例如管理所有贷款利息补贴，以及向银行和地方中心提供相关信息。高校贷款办公室签订关于助学贷款的合同，对学生申请进行初步评估，并帮助贷款机构分配贷款。学生直接向贷款机构偿还贷款。

中国与美国的主要差异在于成熟信用制度的缺失，在中国借贷文化尚未普及。萨尔米和豪普特曼（2006：60）曾指出，当中国政府在20世纪90年代

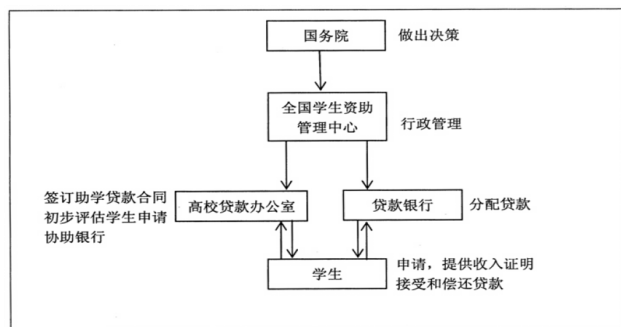


图2 中国学生贷款分配机制

末首次向大学生推行强制收费时，一些大学建立起了自己的学生贷款体系试图帮助来自低收入家庭的学生。然而就家长和学生而言，这个计划吸引力有限，因为中国没有向家庭范围之外“陌生人或机构”贷款的传统。

信用制度的缺失在贷款过程的两个阶段都引发了许多问题。在申请阶段，学校在审核学生家庭收入的时候存在困难，学生家庭收入主要是依靠学生自我认证。在还款阶段，借款人毕业离校之后难以跟踪。贷款方只能依靠公共信息作为一种强制手段来鼓励还款，比如公布借款人姓名等。因此，建立全国性的数据库，如美国的国家助学贷款数据系统或国家助学贷款清算所，将是验证录取、收入和地址的有用工具。据此，中国人民银行（全国中央银行）在2006年1月宣布第一个全国统一的个人信用信息数据库系统已经建立。3.4亿人的信息已录入系统（新华社2009年）。

三、寻求与金融市场的平衡：有息债券与担保资产支持证券

私人贷款者和金融市场在美国学生贷款市场中发挥了非常重要的作用。他们免除了政府管理贷款的重任，通过资产支持证券分散贷款风险以使学生负担贷款成为可能。同时，私人贷款为不符合公共贷款资格的学生（例如拖欠本科贷款的学生）提供了一个支付其学费的重要途径——2006年私人贷款发行额度达到130亿美元（雷曼兄弟，2008：1）。

然而，在大萧条时期，联邦政府通过联邦家庭教育贷款方案为私人贷款提供担保的成本非常高。在2008-2009年度，如果包括直接贷款在内，88%的贷款资金是由教育部提供的（COB,2010:8）。

需要特别指出的是，资产支持证券仅在2004年12月萨利美贷款公司私有化以后才被用于美国学生

贷款市场。在此之前，萨利美贷款公司是一家公共持股的政府资助企业（GSE），一家由美国国会于1972年创建的为学生贷款市场提供流动资金的金融服务公司。这种由政府资助的企业性质保证了萨利美公司很低的借款成本。私有化之后，萨利美公司被迫发行政府资助企业债务，并通过发行资产支持证券作为支持。

公共机构通过政府担保债券来管理自身相关债务会降低金融市场波动的影响（见Hoareau,2010:10）。

关于债务管理的上述考虑有待中国的关注。在校学生的数量以及潜在的贷款学生从20世纪90年代末呈现大幅增长，同时，学生贷款手册也随之形成（教科文组织，2003年）。

四、完善学生信息渠道

为支付其高等教育费用，美国学生承担着越来越多的债务。

在美国加州大学伯克利分校这所号称拥有比私立大学更低费用的公立大学，学生单为支付研究生课程的平均累积贷款从2001年到2008年增长了72%，达到了51000美元（见表3）。

表3 2001—2009年度美国研究生累积贷款

	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09
研究生人数	2148	2099	2141	2050	1875	1940	1876	1921
平均贷款比例(%)	50.9	52.3	88.3	59.1	57.1	60.6	58.2	61.5
平均累积贷款(美元)	29562.3	28415	31166.9	77165	39407.7	43501.8	47753	50956.5

对研究生而言，向不同的贷款者偿还在不同学习阶段所签订的贷款是很常见的。在校学生可延期偿还贷款，但还款利率可能不同（见表1）。学生获取的信息来源不同，联邦和州政府对其中一些渠道进行资助以改善和提高信息获取度。一些独立自主的信息来源（如网上信息数据库finaid.org），也很受欢迎。同时，学生在获得贷款前通常需要参加咨询会议。

复杂的美国贷款体系使学生难以了解贷款的确切条款。一般情况下，学生在金融方案方面对教育机构给予了充分信任。这种金融方案包括来自与学校有合作关系的民间机构的贷款（美国访谈9，2010年11月20日）。同时，这也意味着根据学生选择的学校不同，他们面临的贷款计划也不同（美国访谈4，2010年11月2日）。

学生对教育机构的信任正在因为营利性大学这

一类教育机构而受到特别的挑战。营利性院校大多是提供职业培训的职业院校，比如加州的希尔德学院。许多营利性民办高校承认学生具有获得最惠贷款计划的资格。每年约有20亿美元的学生贷款分配给了就读营利性院校的学生。在2008-2009年度，除了联合贷款，加州59%的担保贷款额都分配给了营利性院校中的学生（CSAC, 2009）。

但这些院校的毕业率非常低（大致在15-30%，低于美国中学后教育机构平均60%的毕业率）。同时，这类院校还存在很高的贷款拖欠率——营利性院校学生仅占在校学生总数的10%，但拖欠贷款却占到总数的44%（Shiffman, 2010）。这种高违约率和低毕业率使得学生和国会开始质疑对这些院校的贷款是否物有所值。鼓动者和决策者就这类院校的高违约率和低毕业率是否是由营利性院校学生及其培养方式的特征所决定的展开了辩论。在对这个问题进行调查的背景下，国会开始重申在国家助学贷款初期的办法和策略，比如要求高校提供与贷款配套的补助以鼓励他们恪守对学生的承诺。获得关于这些机构绩效的更多数据将有助于学生更好地了解关于他们在高等教育上的投入是否“物有所值”。

在中国这种抵制债务文化的背景下，学生获取关于贷款的信息尤为重要。而借贷在美国被视为是平摊一辈子花销的一种重要方式。信息的流通有利于促进贷款的更加公平。

五、预测不可知的后果

最后，决策并非一方得益另一方受损游戏。要使牵涉的损失数量和金额最小化，需要对未知的后果进行预测并精心设计。比如将贷款简化为直接贷款的一个意想不到的后果就是各州和教育机构用来分配诸如补助和奖学金财政援助的资金减少。国家担保机构所产生的利润仍会用于财政援助，比如教育基金就为加利福尼亚全州补助制度卡尔基金提供融资，并为其提供必要的行政和商业服务（CSAC, 2010）。同时，对担保机构的抑制还会消除全州财政援助计划的这类资金来源。

中学后教育机构与贷款者之间的联系变得更加简单松散——仅与他们协商解决私人贷款，这就减少了私有贷款者过去用于与高校的建立伙伴关系的补偿性支持。由于这些私人支持被用来财政援助，高校财政援助的总预算就受到了影响（美国访谈

4, 2010年11月2日）。美国将贷款简化为直接贷款的社会影响尚无法估量，毕竟改革才开始。

但是，可以肯定的是，联邦政府的更多介入并没有对财政援助产生积极效果。

对于助学贷款之外还存在的诸如补助、奖学金、勤工助学和学费减免等其它财政援助形式的中国来说，此类不可知后果有待深入考量。相关人员需要就学生贷款对其他形式援助效果以及1997年以来变为强制收缴学费的影响进行预测（国际高等教育财政和辅助项目比较，2009）。此外，意想不到的后果表明，建立学生贷款体系并不会自动带来社会公平。贷款的金额不足以满足所有学生的财政援助需求，这对2000年约占本科学生总人数20%的120万贫困学生而言是一种障碍（Cheng and Wenli, 2003: 47, 2003: 47）。同时，较短的还款期（毕业后四年）使学生面临着很大的经济压力，也增加了学生拖欠贷款的风险，预计学生要将其收入的20%到30%用来偿还贷款。引入贷款偿还的应急收入条件或者延长还款期限将有助于助学贷款的社会公平性。

结论

2010年联邦立法给美国带来了重大变化，它终止了私人贷款者作为中介的角色。但是，学生贷款来源仍然多种多样。联邦贷款主要是面向低收入与中低收入家庭学生。私人银行为其他学生及家庭提供了商业贷款——随着公私立大学学杂费的上涨，此类贷款的作用与日俱增。尽管学生毕业后必须偿还累积的债务，许多美国家庭依然更倾向于使用贷款支付种类繁多的各种支出。

根据对美国学生助学贷款体系复杂演变历程的简单回顾，我们可以在学生贷款体系设计方面得出如下启示：

（1）尽力在资助活动之初设计一个独特完善的贷款体系管理方案，以避免日后的不断简化。美国联邦政府不得不与根深蒂固的利益集团做斗争，并且经过一场世纪性的严重的经济萧条才改变复杂而昂贵的学生贷款体系。

（2）限制中介参与。中介机构的参与会增加贷款成本以及增多贷款发放过程的行政程序。

（3）通过政府债券而非有担保的资产支持证券来管理债务，以控制因金融市场的必要参与而带来的风险。

英国高等教育学生资助制度分析

——以里丁大学为例

常 青 杨颖秀

一、英国高等教育学生资助制度发展的基本历程

英国高等教育学生资助制度变化可分为四个时期：福利保证期、改革尝试期、改革发展期和改革完善期。

二战后，英国一直奉行凯恩斯主义，是欧洲福利国家之一，福利政策覆盖到高等教育学生资助领域，直至20世纪80年代，英国对本国学生一直实行免费加助学金的财政制度，这一时期即福利保证期。在此期间，70年代的中东石油战争给英国等发达国家带来了经济和财政危机，英国政府面临很大的财政压力，高等教育资助制度改革的思想萌芽也应运而生。一时间，高等教育是非义务教育，受到高等教育的人能够获得较高的个人回报，高等教育需要较高的社会成本，大学生作为高等教育的受益者应该分担高等教育的成本这一观念开始逐渐被人们认同。尽管有了认识上的改变，但英国政府对于高等教育的资助制度改革依然停留在研究层面，在具体实施上还是延续了以往的政策。

1988—1997年是英国高等教育学生资助制度的改革尝试期。1988年公布的《有限助学贷款》（To-up Loans for Student）白皮书旨在启动学生生活费贷款作为助学金的补充。1990年英国政府出台

《教育（学生贷款）法案》开始实施生活费贷款，这实际上是继续沿用免收学费的制度，但对以往全额资助的生活费部分改为提供生活费及实施生活贷款并行的制度。这是对免费加助学金制度的一次尝试性改革。由于这种贷款沿用一般商业贷款的运营与回收机制，没有考虑大学生这一群体的实际，使得贷款一度陷入困境。

1998年英国政府采纳了《迪尔英报告》的建议，开始收取每年1000英镑的学费，生活费也全面推行贷款制度。具体来说，英国政府的高等教育收费政策采取区分对待的方式，即对于家庭经济困难的学生免收学费，但生活费靠贷款解决；富裕家庭的学生缴纳学费，生活费的一部分靠贷款解决。这标志着英国高等教育收费制度的改革正式开始，免费加助学金的资助时代彻底结束，高等教育资助制度进入新的历史时期。这一收费和资助制度一直实行到2004年，这一时期可称之为改革发展期。

2003年1月《高等教育的未来》白皮书出版，其中建议2006年后高校可根据实际情况收取每年不超过3000英镑的学费。2004年7月，英国《高等教育法案》颁布，对高等教育收费、学生贷款和资助予以新的规范，高等教育资助制度进入改革完善期。该法案确立了英国高等教育学生资助制度的基

（4）改善学生信息渠道。

（5）最后，预测那些在其它治理层次上以高等教育可用资源减少形式出现的不可知后果。

上述经验对中国学生贷款体系具有指导意义。高等教育限制的放宽以及费用和贷款的上升将使中国面临与美国类似的各种问题，不仅包括寻求债务管理的途径和对金融市场的依赖，而且还要考虑简化贷款结构，转变抵制贷款的文化观念，以及维护社会公平。

中国政府应对这些挑战的能力取决于多种因

素，包括全国范围内的相关者乐于适应高等教育从中央支持向与学生分担费用转变的愿望，对风险这类文化因素的态度及政府试图通过建立这些体系来达到的目标。

（[法]塞西尔·郝拉诺，加州大学伯克利分校高等教育研究中心访问学者、富布莱特基金博士后学者、现任欧盟委员会专家、顾问，美国加州94710；康 静、蒋家琼，湖南大学教育科学研究院，湖南长沙 410082）

（原文刊载于《大学教育科学》2011年第4期）

本模式，即收费、贷款加助学金，也有人将这种模式称为“先上学，后交费”。可以说，从2006年起，英国高等教育学生资助制度正式按照成本分担理论进入新的历史时期。尽管收费制度引发了许多反对意见，但由于大学和政府都面临着巨大的招生和教育培养以及财政方面的压力，所以英国政府还是将收费制度推行下去。在实行收费的同时，为解决收费制度给不同利益群体带来的问题，英国政府和高校也建立了较为完备的资助体系，包括助学贷款（学费、生活费），各类奖助学金等，以保证高等教育的公平性。由此，英国高等教育学生资助制度进入完善发展的新时期。

二、学生贷款制度

学生贷款资金约占英国政府每年资助款总额的3/4，显然，学生贷款是英国高校资助的主要方式，也是学生获得资助的主要形式，同时，申请贷款还是学生获得其他助学金的前提条件。

（一）学生贷款模式

目前，英国高校学生贷款主要是学费和生活费贷款。其操作模式为：第一，政府职能部门负责贷款的申请审批、管理和回收。这些政府职能部门分别为地方教育当局、学生贷款公司和国家税务局。第二，所有在校学生都可以申请贷款。第三，贷款没有利息，还贷时仅根据通货膨胀率计算一定的比率。第四，当学生毕业后年收入达到1.5万英镑以上时，才开始偿还贷款；如果学生在毕业后25年没有还清贷款或借款者年满65岁，或丧失劳动能力，或死亡的，则免于偿还。

（二）学生贷款运行机制

1. 学生贷款机构。学生贷款由学生贷款公司、地方教育部门、国家税务局与大学共同完成。学生贷款公司对贷款的发放、维持和回收进行管理，它是英国学生资助体系实施过程中的主导部门。地方教育部门对学生进行贷款资格审核，并向学生贷款公司提供合适的申请材料。国家税务局通过雇主回收学生贷款，并将回收的贷款转给学生贷款公司。高等学校（大学和学院）对学生的学号与基本信息进行确认，同时也可以提供咨询服务。

2. 学生贷款的实施。学生贷款的实施包括贷款的申请与审批、确定贷款额度、偿还贷款等环节。

（1）申请与审批。学生要在申请学校的同时申请贷款，学生可以从地方教育当局或大学领取申请表，也可以登陆学生贷款公司网站进行在线申请。地方教育当局在审核学生家庭经济状况后将情况反馈给学生贷款公司。学生贷款公司将获得贷款学生的信息通过网络系统发送给各大学，由大学的资助办公室对学生的注册情况进行网上确认。之后，学生贷款公司将贷款拨付给大学。

（2）确定贷款额度。学生贷款公司在审批获得贷款的学生时，要确定具体的贷款额度。目前，学费贷款的最高额度是学费的全额，生活费贷款额度根据就学地、住宿情况以及家庭经济状况等因素确定（参见表1）。

表1 2005-2006 年度生活费贷款额度

学生情况	最高贷款额 (英镑)	贷款额的 75%:与家庭 收入没有关 系(英镑)	贷款额的 25%:与家庭 收入有关系 (英镑)
与父母同住	3 320	2 490	830
不与父母同住, 伦敦以外就学	4 195	3 145	1 050
不与父母同住, 伦敦就学	5 175	3 880	1 295

为什么生活费贷款会出现最高额度和贷款额度比例呢？这是因为，英国的助学金与生活费贷款是关联互动的，生活费贷款额度是随着学生家庭经济状况而变化的（参见表2）。对于贫困家庭学生在生活费方面的不足，政府和大学会通过提供助学金的方式进行资助。

表2 2006-2007 年度不同家庭收入学生可获生活费贷款额

学生家庭 年收入 (英镑)	可获生活费贷款额度(英镑)		
	与父母同住	不与父母同住、 伦敦以外就学	不与父母同住、 伦敦就学
37 426	3 415 (最高额度)	4 405 (最高额度)	6 170 (最高额度)
35 000	3 109	4 099	5 864
30 000	2 583	3 573	5 338
25 000	2 215	3 205	4 970
17 500	2 215	3 205	4 970

(3) 偿还贷款。从还款金额上看，一是贷款为无息贷款，仅根据每年的通货膨胀率来决定还款增加比率，以保证还贷的金额与当初借款金额购买力一致。具体比率由教育和技能部决定，例如2006年为2.4%，2007年为4.8%。二是还款金额由学生毕业后的收入情况决定。政府设定一个收入底线，超过这个底线收入后，学生才需要根据超出部分的9%（现行比例）进行还款（参见表3）。

表3 2005 年4 月后毕业生月还贷金额表

学生年收入 (英镑)	月还款额(英镑)	年还款额占学生 年收入比例
15 000	0	0%
16 000	7	0.6%
17 000	15	1.1%
18 000	22	1.5%
19 000	30	1.9%
20 000	37	2.3%
21 000	45	2.6%
22 000	52	2.9%
23 000	60	3.1%
24 000	67	3.4%
25 000	75	3.6%

从偿还方式上看，学生还贷工作纳入国民税收体系，由国家税务局根据学生贷款公司提供的名单，通知借款者的雇主，在其总收入里扣除应还的比例给税务部门；自己创业的学生，直接将贷款归还至税务局。税务局在每个税务年度结束时，将还款情况和还款金额转给学生贷款公司。

从违约情况上看，在实施了开始还贷的收入底线和由国民税收体系进行贷款回收的措施后，基本上没有出现违约现象。

三、助学金制度

助学金制度是英国高等学校学生资助政策中的传统制度，历来得到政府和高校的重视。例如，在政府层面，2004年《高等教育法案》颁布后，政府进一步加大高等教育投入，反映在助学金项目上，政府设立了高等教育助学金和入学基金，以增强资助能力；在学校层面，以里丁大学为例，从2006年起的5年内计划用于资助学生的经费不低于学费收入的25%，2006年为33%，2010年预计为29%。

(一) 政府资助项目

由政府提供资金的助学金资助项目包括助学基金、高等教育助学金、高等教育生活费助学金、幼儿护理补助、父母学习助学金、儿童抚养税收减免、成人抚养助学金、残疾学生津贴、无人照顾者助学金等。如此繁多的助学金资助项目可以使在大学就读的各类经济困难学生得到帮助，在此仅对里丁大学的两个政府项目作重点介绍。

1. 助学基金（Access to Learning Fund）。该项目由政府提供资金，各高校组织实施。学生在校就读期间，出现突发经济需求，或面临严重的经济困难时可以申请助学基金。在审批时，将优先考虑有孩子的学生（特别是单身父母）、来自低收入家庭的学生以及因贷款而陷入经济困难的即将毕业的学生等。资助标准高低不等，最低可能数十英镑，最高达3500英镑。

2. 高等教育生活费助学金（the Higher Education Maintenance Grant）

该项目2006年开始实施，主要针对新生。学生在入学前申请贷款时同时申请此助学金。地方教育局负责该项目的审批，是否获得资助资格取决于学

表4 2008 年高等教育生活费助学金标准
（伦敦以外、不在家住）

学生家庭年收入(英镑)	助学金金额(英镑)
18 360	2 906
20 000	2 627
25 000	1 773
30 000	1 057
39 333	50
39 333 以上	0

表5 2006 年高等教育生活费助学金标准
（伦敦以外、不在家住）

学生家庭年收入(英镑)	助学金金额(英镑)
17 500	2 700
25 000	1 450
30 000	832
35 000	306
37 426	0

生家庭年收入。助学金一般在每个学年的开始，随贷款同时发放。目前，资助面占学生的50%左右。例如，在伦敦以外就学，不与父母同住的学生，其具体资助等级参见表4、表5（学生家庭年收入划分标准依据不详）。

从表4和表5的数据来看，高等教育生活费助学金的标准不是固定不变的，它是根据学生家庭年收入的不同情况给予不同的资助额度的。

（二）大学资助项目

大学资助项目通常分为助学金（bursary）和奖学金（Scholarship）两类，各大学根据自己的实际情况设立各自的助学金和奖学金项目。下面以里丁大学为例进行详细介绍。

1. 助学金项目。里丁大学的助学金主要包括：入学（Access）助学金、校长（Vic-Chancellor’s）助学金、择校时路途补助（Pre-Entry）助学金、残疾新生（Pre-Application）助学金等。

（1）入学（Access）助学金。入学助学金根据学生家庭收入情况划分资助标准，参见表6。

表6 里丁大学Access 助学金标准（英镑）

学生家庭年收入	助学金金额	发放方式
25 000 以下	1 385	11 月发放 20% 2 月发放 40% 5 月发放 40%
25 001—35 000	923	
35 001—45 000	462	

（2）校长（Vic-Chancellor’s）助学金、择校时路途补助（Pre-Entry）助学金、残疾新生（Pre-Application）助学金。这三项助学金的资助情况参见表7。

表7 里丁大学几项主要助学金一览表

名称	对象	金额(英镑)	名额	备注
校长助学金 Vic-Chancellor’s	伯克郡州立中学推荐的学生	第一年 1 000 以后每年 500		
择校时路途补助 Pre-Entry	参加学校开放日和面试的低收入家庭学生	最高 300	至少 200 人	报销路费
残疾新生助学金 Pre-Application	残疾新生	最高 500	10-15 人	报销路费

2. 奖学金项目。里丁大学的奖学金主要包括优秀新生奖学金 (Entrance)、优秀学生奖学金 (Achievement)、音乐特长奖学金 (Music)、体育专

长奖学金 (Sports)，资助金额为500-2000英镑不等。

四、理财咨询指导计划

在给予学生经济资助的同时，英国大学的工作人员发现，许多学生包括非贫困家庭的学生，在处理个人财务问题方面能力欠缺，如不知道如何规划个人的花费，不清楚税务知识和相关程序，不能很好地与雇主沟通等等。为了解决这些问题，英国政府在各大学推出了一项名为理财咨询指导（money doctors）的计划，旨在为学生提供理财指导和有关财务方面的咨询服务，以促进学生全面成长。

在里丁大学，理财咨询指导计划由学生会下设的一个部门负责实施，部门由4名顾问组成。具体的咨询指导方式有三种：一是讲座和工作坊，属于集体咨询；二是发放宣传册，学生自我学习了解；三是个人咨询，包括一对一面谈、电话咨询和电子邮件交流。咨询顾问要对咨询的学生情况严格保密。咨询服务不仅针对所有在校学生，也包括学生的家人。

这项计划主要给予学生六个方面的咨询与指导：第一，帮助学生寻找资助信息。包括学生贷款、银行贷款、兼职工作、信用卡使用、慈善机构的福利与资助以及大学困难补助等。第二，如何办理银行业务。包括如何开立银行帐户等，特别是对国际学生；提供和比较最新的银行信息；帮助解决在处理银行事务时出现的问题。第三，债务问题咨询。包括学生出现财务失控时，给予帮助；指导学生清偿债务、处理信用危机；向欠大学债务的学生提出解决意见；提供相应的法律咨询。第四，个人预算咨询。包括预算规划指导；节俭消费指导，

例如告诉学生到便宜的商店去购物。第五，个人消费权益维护。包括帮助学生在购买汽车、电脑等物品时出现问题的事件；在买卖和租赁等方面，向学生提供法律咨询。第六，兼职工作与税务问题咨询。包

括为本国和国际学生在英国择业提供建议；帮助学生了解英国的税收体系；指导国际学生办理退税等。在实践中，这项计划得到学生和家长的欢迎和

肯定。在很大程度上，它成为学校对学生教育的重要组成部分，对学生全面成长起到辅助作用。学生的独立生活能力得到锻炼和提高，它是对单纯经济资助的有效补充，是对学生现实需求的解决和未来发展的帮助。

五、启示

英国高等教育学费的改革历程与我国非常相似，而且，在资助措施上也有相近之处。但比较而言，英国的高等教育学生资助制度，不论在政策设计层面还是在实际操作层面，均有值得我们借鉴之处。

首先，政府与高校在资助工作中角色定位准确，高校负担轻。确定谁是家庭经济困难学生，是资助工作的前提和基础，学生毕业后贷款的催收工作是保证学生贷款工作长期顺利开展的必要条件。可以说，这两项工作是高等学校学生资助工作中的重点也是难点。英国政府在处理这两项工作时所采取的措施是非常有效和成功的，政府在依一定条件划定家庭经济困难等级的前提下，将实施资助的工作委托给社会的第三部门，使学生资助工作权责分明，实施顺畅，减轻了高校的负担，保证了政府的“舵手”作用。而我国目前这两项工作都是由高校承担，这种将政府的职责转嫁给高校的做法，不仅影响了资助工作开展的效果，同时，超出了高等教育本身赋予高校的责任，加重了高校的负担。从英国的做法看，我国政府在开展高等学校资助工作时，应该进一步明确政府、高校的责任和定位，各自承担起应承担的责任和义务。

其次，英国的资助政策设计更加科学化、人性化。从学生贷款的还款制度设计上看，英国的资助政策更加科学，更加体现以人为本的精神。贷款没有利息，还款额度与学生毕业后的收入水平挂钩，由国民税收系统负责催收，这样的回收政策和机制，既符合大学生就业现状，也符合大学生离开学校进入社会发展的一般规律。同时，由税务机关回收贷款，降低了回收成本，不论学生在全国哪个地方工作，税务机关都可以直接找到学生，而且，学生的还款也更加方便、快捷。而我国的助学贷款还款方式是要求学生在毕业后6年内，等额本息还款（学生毕业后需要偿还利息），由高校负责催收，

必须将贷款还入经办银行的指定账户中，许多异地就业的学生还款时还需要支付转帐手续费，提前还款必须到经办银行办理，无形中增加了还款成本。与此同时，学生就业情况多种多样，分布在不同城市，高校联系学生、催收贷款成本高，难度大。而且，不管学生实际是否具备还款能力，只要学生出现违约，经办银行则将对违约贷款金额计收罚息，并将违约行为载入金融机构征信系统。当前，大学生就业难问题成为国家和社会关注的焦点，贫困学生能否顺利就业本身就是问题，更何况是数额不小的贷款本金及按商业贷款计算的利息。学生在毕业的6年内，当基本的生存需要都没有得到很好的满足的时候，就开始偿还贷款，负担的确很重，这也是造成我国高校大学生违约的一个原因。这就需要政府在设计资助制度时根据当前实际，兼顾各方利益，充分考虑人这一核心要素，不断完善学生贷款制度。

再次，助学金项目设计涵盖各类就读群体。英国高等教育在助学金项目设计上充分考虑了残疾人、已婚人士等多种就读群体，为保证高等教育的普及提供了重要的支持。而我国目前在对这些特殊群体的资助方面仍属于空白或者是非常薄弱。随着我国高等教育入学率的不断提高，终身学习制度的不断深化，需要有针对性地设计适合各种类型群体的资助项目。

最后，必须教会学生理财，为学生步入社会独立生活奠定基础。目前，我国大学生中不懂得如何规划自己的支出等现象普遍存在，学生不仅需要经济上的帮助，还需要来自专业人士对生活规划、消费支出规划的指导。英国大学实行的理财咨询指导计划给了我们很好的启示。通过开展一些针对大学生实际需求和现实问题的咨询工作，将资助工作纳入到学校育人的大环境中，这是我们开展资助工作的基本出发点。

（常 青，东北师范大学教育科学学院博士生，吉林长春 130024；杨颖秀，东北师范大学教育科学学院教授，吉林长春 130024）

（原文刊载于《外国教育研究》2010年第10期）

德国公立大学助学贷款政策及其借鉴

冯 涛 陈 校

德国是欧洲最强大的国家，经济总量位居世界第四，欧洲第一，制造业举世闻名，这些成就都离不开德国高等教育体系的支持。德国的高等教育体系以公立大学为主，一直以高质量的大学普通教育、发达实用的职业教育和高度一体化的产学研联系著称，为德国的经济发展和社会进步提供丰富的人力资本。一个发达、高质量的高等教育体系需要大量资金源源不断的投入，资金主要来源于政府的财政拨款和大学学费；当然，在有的国家，私立大学的民间捐赠也构成其资金来源重要的一部分。发达国家在高等教育资金投入上主要有两种类型：一种是以美国为代表的高学费模式，另一种是以德国为代表的低学费（之前甚至是无学费）模式。美国的理念认为大学生应该承担高等教育的成本，因此在美国的大学中，私立大学基本不靠政府拨款，主要靠学费和校友捐赠，而公立大学则既依赖政府拨款，也依赖学费，而且学费还不低，这就需要助学贷款的支持，以推迟学生为高等教育的付费。以德国为代表的欧洲国家高等教育的主体是公立大学，除此之外还有一定数量的私立大学，私立大学要收取学费，而公立大学则长期实行无学费政策，经费主要由政府拨款解决，因此也就不需要助学贷款来解决学费问题，但近年来，一方面由于高等教育的发展需要投入更多资金，而另一方面由于政府经济负担的加重，导致了欧洲国家开始反思其学费政策，这直接催生了与学费相配套的助学贷款政策的推行和发展。德国的助学贷款政策的制度设计在很多方面都比较有特点，值得对其加以研究，并结合中国国情加以消化吸收，从而改进中国的助学贷款政策。

一、德国推行新助学贷款的背景

自美国教育经济学家约翰斯通上世纪70年代提出了高等教育成本分担理论以来，学生及其家庭承担部分高等教育的成本逐渐成为世界各国的共识。

对贫困学生进行资助成为世界各国面临的一个重要问题，由于在市场经济下，高等教育是一种半公共产品，个人接受高等教育，自己从中获益，而整个社会也随着个人受教育程度的提高而变得更有效率、更加和谐，因此，高等教育需要政府和个人共同分担成本，助学贷款这种资助方式可以成功地实现政府和个人对高等教育成本的分担，成为资助贫困学生最主要和最合理的举措。世界上已有超过70个国家实行助学贷款。发达国家如美国、日本、英国、澳大利亚和加拿大等国都实行了助学贷款，其中经济、科技最发达的美国和日本实行助学贷款政策已有六七十年之久。1957年前苏联发射第一颗人造地球卫星，引起美国政府的警醒，美国的第一个助学贷款法案——《国防贷款法案》就是在这样的背景下出台的，以资助科技人才的培养，应对前苏联的挑战。多年以来，美国个人消费贷款的前四位依次是房屋按揭贷款、汽车贷款、助学贷款和信用卡贷款，助学贷款一直排在个人消费贷款的第三位，但到了2012年，助学贷款余额超过汽车贷款余额，首次突破1万亿美元，跃居到个人消费贷款的第二位，2012年美国已有超过70%的大学生申请了助学贷款，这些学生的平均借贷量已超过了2.9万美元。日本早在1944年就成立了“大日本育英会”，开始向全国大学生提供助学贷款，到今天，助学贷款已经成为日本学生完成大学学业的重要财政支持，仅在2013财年，日本助学贷款的经办机构——日本学生支援机构编列的助学贷款项目预算就达到12394亿日元。英国则是在1988年出台了一部《学生生活费差额贷款法》，正式开始其助学贷款的运行，截至2014年，由英国政府管理的助学贷款债务已达到的规模为：英格兰地区543.55亿英镑，北爱尔兰21.61亿英镑，苏格兰31亿英镑，威尔士26.11亿英镑。美、英、日这三个主要的发达国家助学贷款推行的现状反映了助学贷款政策的成

效，揭示了助学贷款在高等教育发展中的巨大作用。除了发达国家之外，不少发展中国家和经济社会体制转型国家也都推出了自己的助学贷款政策。

德国的公立大学过去一直不收取学费，因此学生基本上不需要美、英、日等国早已实行的助学贷款来交学费，这种情况一直持续到21世纪初，由于上世纪以来的两德统一导致的经济重建，再加上2008年次贷危机之后，为了帮助整个欧洲走出危机，德国政府投入了大量资金挽救欧洲其他国家，这些因素直接导致了高等教育资金投入的不足，因此，最早从2007年开始，德国的一些州开始尝试对公立大学收取学费，以部分地弥补培养大学生的教育成本，而作为收取学费政策的配套措施，德国的银行业开始较大规模地推行助学贷款业务。

二、顺应世界发展趋势的德国助学贷款的发展历程

实际上，德国较早前就已经有了针对大学生的助学贷款，根据1969年联邦德国联邦议院通过的《联邦培训资助法》，助学贷款主要用于为来自贫困家庭的学生提供生活费用，贷款资格根据父母的收入水平决定。1971年，联邦德国又通过了《联邦教育促进法》，所有父母无力资助其完成学业的德国大学生都有资格申请助学金，最高每月643欧元，最低每月10欧元。助学金的一半是政府补贴，另一半就是助学贷款，这种助学贷款为无息贷款（贷款的名义利率为0，但考虑到通货膨胀的因素，实际为负利率），由政府的助学金局发放，贷款部分通常要求在毕业后偿还，在毕业后的第五年开始偿还第一笔贷款，每月最少需要偿还105欧元，也可以按季度还款，20年内必须还清。另外还有若干优惠措施：学生若能提前完成学业而且成绩优秀，可以减免一部分贷款；一次性还清贷款还能享受减免待遇；月收入太低有可能不需要偿还贷款。但这一时期的助学贷款都是为了解决生活费的问题，因为当时德国大学并不收取学费，参照国际惯例，本文将之界定为生活费助学贷款。

这种情形到了2007年有了改变。2005年，经过多年辩论，联邦最高法院在审理六个州提起的有关公立大学学费的诉讼案时，废除了禁止收取学费的法律，为这些州收取公立大学学费扫除了法律上的障碍，从2007年夏季学期起，巴登-符腾堡州、巴

伐利亚州、汉堡、黑森州、下萨克森州、北莱茵-威斯特法伦州和萨尔州开始向学生收取每学期500欧元的学费，每学年约1000欧元，这也仅占每年生均成本的七分之一。为了配合学费的收取，这七个州的银行开始向大学生发放助学贷款，主要是为了满足学费的需求，同样参照国际惯例，本文将2007年之后实行的助学贷款称为学费助学贷款。以下主要介绍的是德国近年来发展起来的学费助学贷款的内容。

三、德国学费助学贷款的制度设计

（一）助学贷款存在多种制度设计

首先是全国多种不同的助学贷款制度设计（即助学贷款制度要素的不同组合，制度要素包括准入条件、利率、额度、经办银行等等）并存的局面。德国是联邦制国家，各州有较大自主权，因此各州的学费助学贷款制度设计各不相同，在经办银行、利率、贷款数额、还款减免等方面都各有区别，这种设计也有一定好处，因为各州的经济发展、物价水平、大学学费等因素都各不相同，客观上如果实行一种全国统一的助学贷款，不能很好地适应各州不同的具体情况，而各州根据自己的教育、学费、收入情况来设计适合本州的助学贷款，可以更好地满足本州学生的需要，这也是联邦制国家的优势。

（二）宽松的准入条件和不需要担保的信用贷款形式

德国学费助学贷款的获得资格非常宽松，只是规定在本州学习的所有学生都有资格获得贷款，仅仅对于借款学生的年龄有所限制，比如下萨克森州将借款学生的年龄限定为35岁以下，而北莱茵-威斯特法伦州则限定为60岁以下。没有任何家庭经济条件的限制，这也是助学贷款的发展趋势，既充分保证借款学生的需要，同时也降低了管理部门处理借款申请的难度，显然对于借款学生有利，但也需要政府强大的经济实力做后盾。同时，学费助学贷款和以前的生活费助学贷款一样，不需要父母担保或财产担保，这方便了借款学生顺利获得贷款。

（三）较低的利率和较长的还款期限

学费助学贷款借款期限为最多不得超过常规学制后两年。贷款利率各州有一定差异，而且差异还较大，就名义年利率而言，巴登-符腾堡州是3.78%，巴伐利亚州是2.69%，汉堡是2.87%，黑森

州是6.16%，下萨克森是3.06%，北莱茵－威斯特法伦州是3.896%，萨尔州是不得超过2.85%，除黑森州外，其他州都低于4%，利率水平从世界水平来看也是比较低的。还款有宽限期，为毕业后1.5年到2年，以缓解其刚刚毕业的压力。还款期限一般在10年左右。在这种利率水平和还款期限条件下，每月还款金额一般在20欧元至150欧元之间，还款负担也比较合理。另外，还款方面还有减免措施，如果借款学生每月收入低于一定数额，则免除还款，这个数额除黑森州规定是每月1260欧元，北莱茵－威斯特法伦州规定是每月1040欧元外，其余五个州都规定是每月1060欧元。

（四）充分满足需要的贷款数额

学费助学贷款的数额比较高，能够满足借款学生的需要，但也设定有最高限额，除汉堡是17000欧元，北莱茵－威斯特法伦州是10000欧元以外，其余五个州都是15000欧元。相对应的学费方面，除了汉堡是每年750欧元以外，其他六个州都是每年1000欧元，因此，在最高限额之下，贷款数额完全能够满足学费的需要，不过值得注意的是，如果一个学生既借了生活费助学贷款，又借了学费助学贷款，那么最高限额是包括两种助学贷款的最高限额，即生活费加学费助学贷款总和不能超过这个最高限额。

（五）按揭型贷款和收入比例贷款的综合体

世界各国的助学贷款主要有两种类型：一种是传统的按揭型贷款，即借多少还多少，按照确定的利率、数额和期限来按期还款，另一种是借款数额和还款数额是不同的，还款时依据自己的收入水平的一定比例还款，低于一定水平不用还款，由政府代还。还款一定期限后，即使没有全部还清，也不再继续还款。按揭型贷款比较注重效率，而收入比例型贷款比较注重公平。德国的学费助学贷款则是综合了这两种类型助学贷款的好处，总体沿用了按揭型贷款的制度设计，但也采用了收入比例型贷款的还款减免设计，即按照利率、借款数额和期限来计算出每月还款额，毕业后经过一定的宽限期后，即按照按揭型贷款的还款方式还款，但如果收入低于一定水平，一般是每月1060欧元左右，就可以不再还款，等收入水平上涨以后再接着还款，这切实考虑了借款学生的实际情况，减轻了他们的还款负

担，设计非常人性化。

（六）经办和回收机构由国有银行承担

德国七个放学费助学贷款的州中，有四个州都是由德国复兴信贷银行办理学费助学贷款的，德国复兴信贷银行类似中国的政策性银行，成立于1948年，比德国联邦政府更早成立。最初是为二战后联邦德国的重建提供资金，现在为德国企业提供长期投资贷款，其首要任务是促进德国中小企业的发展，为中小企业在国内外投资项目提供优惠的长期信贷，不以盈利为目的。这样做的好处有以下方面：首先是充分利用了私人部门的资金，因为国有银行的资金也是大部分来自于私人部门，减少了政府的财政压力，另外，助学贷款本身就是一种政策性贷款，是为了资助大学生顺利完成大学学业而开办的，由这样的不以盈利为目的的政策性银行来经办最合适，一方面可以将利润让给借款学生，减轻他们的还款压力，另一方面，德国的政策性银行又有长期面向中小企业办理贷款的经验，具备专业的银行业务能力，可以比较高效地办理这项业务。巴登－符腾堡州则是由巴登符腾堡农信银行办理，也是一个类似中国政策性银行的机构。作为一种非盈利的贷款，助学贷款由政策性银行办理非常适宜。

四、德国学费助学贷款和生活费助学贷款的演变和比较

为了便于看清德国推出的学费助学贷款和已经实行了较长一段时期的生活费助学贷款在制度设计上的不同以及变化趋势，本文将两者的比较归纳于

表 1 德国生活费助学贷款和学费助学贷款制度

	学费助学贷款	生活费助学贷款
类型	混合型贷款	混合型贷款
获得资格	所有学生 (有年龄限制)	有经济条件限制
额度	10000-17000欧元	助学金的一半
利率	低利率 (<4%)	0
还款期限	毕业后10年	20年
担保形式	无担保	无担保
经办机构	国有银行 (类似政策性银行)	政府的助学金局
回收机构	国有银行 (类似政策性银行)	政府的助学金局
补贴	较少	较多

表1中。

表2 德国和中国学费助学贷款制度设计比较

从表1可以看出，较早实行的生活费贷款要比后来实行的学费贷款申请条件要严格一些，但其他方面的制度设计要宽松很多，对借款学生更加有利，两种贷款都采用了按揭型加收入比例型的混合型贷款方式，即正常条件下按照按揭型还款，这样比较简单明晰，但收入如果低于一定水平则可以停止还款。生活费贷款的利率为0，低于学费贷款的利率，还款期限为20年，也长于学费贷款的10年，由于是和助学金一起发放，生活费贷款的经办和回收机构都是政府的助学金局，即由政府机构来办理。正是由于生活费贷款的这些相对于借款学生的优惠措施，所以它的申请条件也稍微严格一些，有经济条件的限制，即借款学生的父母和家庭经济情况需要满足一定的条件，才可以获得生活费助学贷款（和助学金同时获得），而学费贷款则没有经济条件的限制，只在年龄上有所限制。

后来发展起来的学费贷款和前期的生活费贷款相比之所以设计上不利于借款学生，可能和以下原因有关：首先是经济压力导致政府能够提供给借款学生的补贴越来越少，因此在贷款设计上就会体现出收紧的趋势；其次可能和经办机构有关，生活费贷款本身就是助学金的一部分，由政府的助学金局办理，没有追求利润的动机，而学费贷款则从开始就是由银行体系来办理的，虽然是由类似政策性银行的国有银行来办理，但毕竟是银行，还是要追求保本和微利经营的回报的，再考虑到风险的因素，因此就在利率和还款期限方面都相对生活费贷款更加不利于借款学生。

五、德国助学贷款制度设计与我国助学贷款的比较及借鉴

由于我国的助学贷款实际上只是一个学费助学贷款，因此下文将德国学费助学贷款的制度设计和我国助学贷款的制度设计归纳在表2中，以比较双方的不同，提出对我国助学贷款改进的借鉴。

作为发达国家，德国的助学贷款制度设计上体现出来的特点是：借款资格宽松，贷款金额足够，种类覆盖到学费和生活费，还款也比较宽松。这种助学贷款模式是以学生为主的，主要考虑借款学生的利益，当然这需要强大的财力做后盾；中国的助

国家	德国	中国	
类型	混合型贷款	校园地助学贷款	生源地助学贷款
种类	两种：学费贷款和生活费贷款	按揭型贷款	按揭型贷款
获得资格	所有学生 (有年龄限制)	要求经济 确实困难	要求经济 确实困难
额度	10000- 17000欧元	本科生每年8000元 研究生每年12000元	本科生每年8000元 研究生每年12000元
利率	低利率(<4%)	在校零利率， 毕业后同商业利率	在校零利率， 毕业后同商业利率
还款期限	毕业后10年	毕业后6年	毕业后10年
担保形式	无担保	无担保	父母担保
经办机构	国有银行 (类似政策性银行)	商业银行	商业银行
回收机构	国有银行 (类似政策性银行)	商业银行	商业银行
模式	以学生为主的 模式	以经办机构为主的 模式	

学贷款设计则是以经办机构为主的模式，即主要考虑商业银行的利益，借款资格较紧，贷款金额较少，种类只覆盖到学费，还款也比较严格。基于上述比较，提出对中国助学贷款制度设计的若干借鉴意见。

(一) 助学贷款可根据各地情况灵活设计

我国的助学贷款主要包括校园地助学贷款和生源地助学贷款，但在贷款额度（近日刚刚调整为本科生每学年8000元，全日制研究生每学年12000元）、利率（同商业贷款利率）等主要方面的制度设计都基本相同，只有还款期限和担保两个方面的区别（参见表2），这不能很好地适应各地的不同情况，中国是个比德国大得多的大国，各地情况千差万别，每年8000元的额度在西部地区可能足够，但在上海等东部地区，则往往不能满足学费加住宿费的需要；由利率、借款额度和还款期限等因素决定的每月还款额，在东部地区，由于借款学生毕业后工资较高，还款负担可能比较轻，但是在中西部地区，由于工资水平较低，每月的还款负担就会比较重，这说明现有的统一的助学贷款的制度设计不能适应不同地区的实际情况，需要根据不同地区的经济情况、大学学费情况、毕业生收入情况设计适应本地条件的助学贷款。

(二) 区分贷款种类和增加贷款数额

借款学生的资金需求主要包括学费和生活费两个方面，因此助学贷款满足的也主要是这两方面，德国早年不收取学费时就专门设计了生活费贷款（包含在助学金里），即使在后来经济负担的压力下开始收取学费，也马上推出了学费贷款，以充分满足借款学生的实际需要。另外，借款学生的经济情况也不尽相同，所以不同的借款学生需要的资金是不同的，基于这种现实情况，世界上不少国家的助学贷款就做了种类上的区分，英国、拉脱维亚等国的助学贷款都是分为两种：学费助学贷款和生活费助学贷款，德国则是以前不收取学费，后来有段时间里收取学费了，也就顺势实行了两种助学贷款。对中国而言，德国的助学贷款种类划分和充分满足需要的数额设计都很有借鉴意义。我国现有的助学贷款额度远远不能满足学费和生活费两方面的需要，基本只能满足学费的需要，实际上是一种学费贷款。而德国的学费助学贷款从开始实施就选择了充分保证额度的设计，并随着形势的发展，在前期生活费助学贷款的基础上，后来又推出了学费助学贷款，以满足借款学生的多方面需要，能够集中精力投入到学业中去，而资金来源于私人部门的设计又使得助学贷款的供给能够得到充分的满足，并通过拉长还款期限来降低每月的还款负担，这些设计都很值得中国借鉴。我国可考虑将目前的单一一种助学贷款扩大为学费贷款和生活费贷款两种，每种贷款的额度根据各大学学费和大学所在地的生活水平来确定。

（三）试行按揭和收入比例混合型贷款

曾经有学者测算过中国借款学生的还款负担，结果发现中国借款学生的还款负担率远超国际上公认的还款负担率，国际公认10%左右最好，即月还款额占月收入的10%。前文已述及，国际上助学贷款主要有按揭型贷款和收入比例型贷款两种，中国实行的传统的按揭型贷款，每月还款额由借款额度、利率和还款期限三者决定，这种贷款的好处是计算方便，在整个还款期内都基本按照固定的数额还款，缺点是不能充分照顾借款学生的实际情况，如果借款学生收入较低，则还款压力会非常大。但直接使用收入比例型还款对一个国家的税收体系、财产申报体系要求较高，发展中国家一般很难满足这种要求。近年来像德国采用的这样一种综合了按

揭型贷款和收入比例型贷款的混合型贷款渐渐流行开来，这种贷款仍然按照按揭型贷款的方式还款，只是在借款学生低于一定收入的条件下，不再按照按揭型贷款的计算出的固定还款额还款，而是按照其收入的一定比例（低于按揭型贷款的固定还款额）还款，这样可以在借款学生收入处于一个较低水平时保证其还款负担保持在一个合理的水平上，同时绝大部分借款学生的还款仍然按照按揭型贷款的固定数额还款。这种贷款方式不需要一个全面的、发达的税收体系和财产申报体系来支持，节省了助学贷款的回收成本，发展中国家也可以实行，中国可以考虑试行这种混合型助学贷款。

（四）扩大政策性银行办理的份额

德国助学贷款采取的都是由国有银行（实际上相当于中国的政策性银行）办理的做法，这是和助学贷款这种半公共产品的性质相适应的，也取得了不错的效果。因为助学贷款不是以营利为目的，而是以资助贫困学生顺利完成学业为目的的，具有公益性，这样就和商业银行的经营目的有冲突。而政策性银行刚好是从事那些不需要获取盈利，而以完成国家的产业经济社会目标为目的的贷款业务，助学贷款这种半公共产品的性质恰好契合了政策性银行不追求盈利的经营特点。中国当前的助学贷款大部分是由商业银行来办理的，但在执行过程中已经暴露出很多问题，很多商业银行都不太愿意办理助学贷款，只是在当地政府的压力下才接下这块业务，前些年屡次发生商业银行停贷事件就是这种矛盾的一种体现。近年来，我国的政策性银行国家开发银行开始从事助学贷款的办理，取得了不错的效果，也开拓了助学贷款未来办理的新渠道。今后应尽量扩大政策性银行办理助学贷款的领域和份额，以实现助学贷款长效稳定的运行。

（冯 涛，厦门大学教育研究院副教授，福建 厦门 361005；陈 校，上海政法学院国际交流处副教授，上海 201701）

（原文刊载于《德国研究》2014年第4期）

加拿大助学贷款体制的演变及特点

吴慧平

加拿大是经合发展组织国家中高等教育最普及的国家之一，为了确保高等教育的持续发展，资助适龄青年进入高等院校，加拿大联邦政府和省级政府采取了一系列的助学措施。

一、加拿大助学贷款体制的演变

自第一次世界大战结束以来，加拿大政府就一直致力于帮助加拿大国民获取接受高等教育的机会。1918年11月，加拿大出台的《退伍军人安置法案》规定：为那些由于战争中断学业的残疾退伍军人提供最高额度为500加元的贷款，这些贷款在五年之后偿还。由于这种资助形式只针对特殊群体，因此只能算是加拿大助学贷款制度的一种最初萌芽，而较大范围推广助学贷款政策，则要从20世纪30年代末算起。1939年，加拿大政府引入了自治领—省学生资助计划（DPSAP，Dominion—Provincial Student Aid Program），为那些基于学业成绩或经济需求而实施学生资助项目的省份提供配套拨款，截止到1944年，加拿大各省都依据DPSAP实施了学生资助项目，只是采取的形式各不相同。

1964年，加拿大学生贷款计划（CSLP，Canada Student Loans Program）取代了DPSAP，在新的计划框架下，银行和信用合作社为学生提供贷款，贷款数量取决于学生经济状况的评估。加拿大政府为贷款提供担保，以防止因为死亡或其他原因产生的拖欠现象，该计划由省政府负责组织实施，他们也承担助学贷款的部分经费。起初，魁北克没有参与这个计划，西北地区也在一年之后选择退出。不过，几年之后他们又选择以其他形式开展助学贷款项目。至此，一种由政府担保、金融机构联合提供贷款的助学贷款体制在加拿大初步成型。其后，由于社会形势的发展变化以及为了满足不同群体的需求，助学贷款体制经历了几次较大的政策调整。

1. 1964年至1995年期间实施“全额担保”政策

“全额担保”政策，即政府为学生贷款提供100%担保，银行向学生发放贷款，偿本付息由政府保障。由于这种做法没有和银行的利益挂钩，不能有效调动银行主动催还贷款的积极性，致使贷款偿还率不高，拖欠率高达20%以上。1993年，为了提高贷款偿还率，减少贷款风险，联邦政府出台了一项强制政策，即要求每个贷款的学生在获得贷款前，均需向银行缴纳贷款总额3%的还贷保证金，同时，规定由银行承担贷款风险。这一政策的出台，遭到学生和银行两方面的强烈抵制，到1995年，仅实行两年就停止了。

2. 1995年至2000年期间实施“风险共担”政策

从1995年8月1日起，联邦政府和省级政府开始实行风险共担政策，两级政府在进入还款期时按贷款金额的5%向被指定开展学生贷款的银行支付一笔风险金，作为贷款坏账准备金。银行自己负责债务的偿本付息等催缴工作，承担坏账损失。这种做法大大激发了银行的工作积极性，他们认为这项新政策不仅降低了还贷风险，而且有利于银行拓展自身业务，譬如可以将贷款的学生做为未来的终身客户，促使学生在参加工作后继续在该银行申请住房贷款、汽车贷款等。

3. 2000年8月1日至今为“政府直接拨款模式”

“政府直接拨款模式”，即由政府直接资助贷款取代了以往由金融机构负责贷款的一种机制。当加拿大政府与银行签订的协议期满重新签订协议时，银行认为政府支付贷款总额5%的资金不足以补偿银行的坏账损失，至少要按贷款总额的20%建立坏账准备金，双方没有就此达成一致协议，政府与银行签订的合同于2000年7月31日停止执行。为了寻求一种切实可行的解决方案，联邦政府派人到美国进行专题考察，学习美国经验，在全国实施新的学生贷款方式，即学生贷款完全由政府出资，贷款的审批和签发权归联邦政府。政府与两家服务公

司签订协议，委托两公司负责运作学生贷款，负责贷款的管理，政府每年付给两家公司一定的固定管理费。

二、加拿大助学贷款体制的特点

加拿大助学贷款体制在拓宽高等教育入学机会、保证学生顺利完成学业方面之所以能发挥巨大的作用在于其在贷款运作模式上所具有的一些优势与特色。

1. 资金来源的公有性

加拿大政府对发展教育十分重视，始终把教育投入置于公共投资的优先领域，每年从国民生产总值中拿出较多的份额作为教育支出，教育经费主要来源于公共财政。1997—1998财政年度全国教育经费支出占国民生产总值的6.8%，1998—1999财政年度占6.9%。助学贷款作为彰显教育公平的标杆，更是政府全力保证的部分，因此在现行的加拿大助学贷款框架下，学生贷款的资金来源为政府财政拨款，其中联邦政府负担60%，省级政府负担40%。联邦政府和省级政府通过财政预算或发行债券等办法筹集资金，然后按两家服务公司发放的贷款额，将资金拨付给两家服务公司。

2. 助学贷款的流动性

加拿大的《社会联合结构协议》（SUFA）指出：“个人的自由流动对加拿大公民来说至关重要，也是他们在知识经济社会取得成功的关键。”助学贷款的作用就在于帮助借款者在不同省份或地区之间自由流动，来完成他们的高等教育学业。流动有多种形式，比如借款者可以流向最近城市大学；城区学生不同城市或地区间的流动；学生离开居留省份或地区，去国外学习。过去二十年来，学生的流动水平相对稳定。2000—2001年，大约11.4%借款人选择到省外的高校学习；2005年省外求学者的比例略有降低，为11.3%。

有些省区学生的流动性较强是由于该地区的高等教育机构较少，学生可以选择学习的课程也相对有限，借款者更有可能选择去省外的专业机构学习。比如2004—2005年，育空地区86.5%的借款者选择出省学习，Edward Island省的借款者外出求学的比例也较高，为39.9%，只有Ontario的学生选择在本省高校学习的人数最多（93.9%）。

不同学校类型之间的流动性存有很大差别，学生更多选择出省就读大学，而不是学院。自1998年

以来，大学与学院的学生流动性呈现不断增强的趋势，分别从1998年的13.0%、4.5%增长到2001年的15.8%、5.3%，与此同时，私立院校的学生流动性却在不断减弱，从39.9%下降到10.4%。

年龄也是影响流动的重要因素，22岁以下的借款者是流动性最弱的群体之一，他们只有9.6%到省外求学；22—25岁的借款者流动性相对来说要高一些，为14.1%；26—29岁的借款者则是流动性最强的群体，为15.3%。这表示成熟的借款者更有可能选择到外地去开始研究生阶段的学习或进一步的专业深造。30岁以上的借款者流动现象越来越少（只有9.4%），原因是多方面的：借款者更愿意在本科阶段流动，而选择在本省的学校进行研究生学习；也可能是自身的原因，比如说配偶或孩子要求他们选择离家较近的高校就读。

3. 贷款对象的全纳性

加拿大贷款对象不仅包括全日制学生，还包含部分时间制学生。2005年，加拿大在读全日制学生为836,000人，其中337,256名学生获得了助学贷款，申请到助学贷款的学生比例为40.3%，同时，2572名部分时间制学生也获得了总值为460万加元的贷款。

加拿大助学贷款的对象最初主要是针对全日制学生，为部分时间制学生发放贷款直到1983年才开始实施。最初几年，申请到贷款的部分时间制学生人数较少。1990年，获得助学贷款的部分时间制的学生仅有803人，贷款金额为136万加元，人均1,691加元。此后几年呈逐步增长之势，到了1995年，获取贷款的部分时间制学生人数增加了近三倍，为2,112人，贷款金额为590万加元，人均2794加元。1999年为3036人，贷款金额为761万加元，人均2,507加元，与1990年相比，增加了近四倍，贷款金额也增长了50%。2000年，申请助学贷款的部分时间制的学生人数则逐步回落，之后几年，保持相对稳定，只是贷款金额在不断递减，从1995年的2,794加元减少到2005年的1,798加元。1990年获得贷款的全日制学生为240543人，此后十年以来，申请助学贷款的人数呈现不断增长之势，1999年获得贷款的全日制学生为358,931，增加了49%。之后几年，申请人数变化不大。

4. 贷款管理的规范性

由于参与机构的多样性以及跨地区的流动性等

特点，需要各类合作伙伴的共同合作，才能有效地管理贷款的发放和回收，合作伙伴包括加拿大地方政府、两家私人服务公司、加拿大公共事务和政府服务署、人力资源与技能发展署的许多部门。为了协调各类参与机构的关系，规范贷款办理程序，使之更好地为借款人服务，加拿大人力资源开发部专门成立了学生贷款局负责贷款的管理运作，同时联邦政府还通过向社会招标方式与两家服务公司签订了合同，将学生贷款的具体事务交由两家服务公司管理。服务公司的职能是承担具体的贷款业务服务工作，如按照助学贷款的有关政策规定对申请贷款学生的资格进行初评估、审核贷款额度、处理学校和学生的信件等。贷款到期后，负责贷款的归还清算工作，并将学生贷款情况、回收情况及时上报政府有关部门。

加拿大各省政府的培训、学院和大学部，也设有学生贷款办公室，负责受理学生的申请，对申请贷款学生的条件、资格进行审批等。各高校设有学生贷款服务部（办公室），主要是帮助学生了解学生贷款的办理程序，咨询解答学生贷款的有关法规政策，并对学生贷款申请进行初审，为服务公司发放贷款提供前期合格审查保障。如多伦多大学学生资助办公室共有20名专人负责政府的学生贷款项目。

5. 贷款偿还的人性化

加拿大助学贷款偿还的人性化举措主要体现在为债务负担沉重之人减免利息，以及为长期处于经济困难的低收入借款者免除债务。

（1）利息免除。利息免除的目的是为了帮助那些因失业或是收入过低而陷入财政困境的借款者履行还款义务。借款者可以在贷款偿还期间的任何时候申请利息减免。如果借款者的利息免除了，那么加拿大政府就替借款者支付利息，不再要求借款者支付。

利息减免政策从1983年开始实施，最初加拿大政府用于利息减免的补贴不是太多，如1990年用于利息减免的费用仅为910万加元。但是，随着1998年加拿大政府颁布《加拿大机会战略》扩大利息减免项目以来，利息减免的收入门槛降低了，减免的

最长期限也延长了。因此，享受1999年利息减免的人数激增了三倍，政府用于利息减免成本也大幅上扬。从1991的910万加元飙升到1999年的6740万加元，增加了近七倍，2001年政府用于利息减免的成本补偿更是达到峰值，达1.07亿加元。此后几年，由于银行利率水平的降低，申请利息减免的人数在不断减少，利息减免的成本也在逐步回落，2005年，只有108,188人享受利息减免，政府用于利息减免的成本也在逐步减少，从2001年的1.07亿加元减少到2005年的6480万加元（具体数据见表1）。

表1 2000—2005 年利息减免的人数与金额

贷款年份	减免人数	减免金额（百万加元）
2000—2001	154895	106.8
2001—2002	140461	76.7
2002—2003	128235	77.2
2003—2004	117520	71.6
2004—2005	108188	64.8

申请利息减免的借款人大多数是大学或学院的学生。以2005年为例，申请利息减免的大学和学院学生人数分别占利息减免总人数的41.6%和36.9%，私人职业学院的学生只有21.1%。利息减免对象中，大部分为30岁以上的人群，他们所占比例为36.9%。其次为22岁—25岁的学生群体，他们的比例为29.9%。女性较男性更多接受利息减免，2001年，96,467名(62%)女性接受了利息减免，男性为55,318人。自2001年以来，利息减免对象的总数量，不论女性或是男性，都减少了，截止到2005年，接受利息减免的女性减少到69,407人，男性则减少到38,626人（具体数据见表2）。

表2 2000—2005 年利息减免的性别情况

性别/年份	2000—2001	2001—2002	2002—2003	2003—2004	2004—2005
女性	96467	88357	80612	72593	69407
男性	55318	51269	47050	42021	38626
未知	3110	835	573	2906	155
总计	154895	140461	128235	117520	108188

（2）债务减免。1998年，加拿大政府开始实施减免偿还债务（DRR，Debt Reduction in Repayment）政策，以帮助借款者应对度过了利息减免期限之后的偿债困境。DRR出台的目的是为那些能够偿还债务的借款者减少部分债务，这样有助于借款者避免拖欠或糟糕的信誉。一旦借款者过了利息减免期限之后，仍然面临偿还债务的困难，他们就

有资格申请DRR。债务减免实施的最初一年，即1998年，仅有44名借款人享受了债务减免的优惠，减免额度为4036加元，加拿大政府用于债务减免的成本补贴为177,581加元。1999年，DRR对象增加到277名，2000年为614名（具体数据见表3）。尽管DRR人数不多，但是自1998年以来，仍然面临着不断增长的迹象。尤其是2004—2005年期间，申请债务减免的人数不断飙升，达5029人，减免金额更是高达3610万加元。申请债务减免人数增加如此迅速的原因就是2004年5月对债务减免政策做出的相应调整，借款者一旦利息免除期限（五年）到了之后，就可以利用DRR，自此债务减免项目就全面开展起来。

表3 1998—2005 年债务减免情况

年 份	减免人数	减免金额（百万加元）
1998—1999	44	0.178
1998—2000	277	1.25
2000—2001	614	2.96
2001—2002	876	5.32
2002—2003	1523	8.62
2003—2004	1952	9.90
2004—2005	5029	36.1

三、加拿大助学贷款体制对我国的启示

加拿大联邦政府经过几十年的摸索与尝试，终于形成了一套较为完善的助学贷款体制，其间积累的许多有益经验值得我们学习和借鉴。我们国家自1997年开始实施助学贷款政策以来，经过社会各界的不断努力，虽然取得了一定成效，但是在贷款运作模式方面还存在许多问题，我们可以参照加拿大在助学贷款体制方面的一些成熟做法，立足本国国情，对现行助学贷款体制从以下几方面加以完善：

1. 增强贷款性质的公益性

加拿大助学贷款的资金基本上来源于公共财政，贷款的具体发放工作则由两家具具有中介性质的服务公司负责。目前我们国家的助学贷款基本上是一种商业性质的贷款，资金来源于国有商业银行，政府除了提供学生在学习期间的利息补贴之外，较少投入公有资金加以保障和扶持，而银行出于盈利性和安全性的考虑，通常设置较为苛刻的贷款条件。然而助学贷款毕竟不同于纯商业贷款，它是政府为保障教育公平而采取的一种救济措施，需要国

家公共财政加以保证，因此，我们国家助学贷款体制目前最需要改进的地方就是加大政府扶持力度，增加公有资金的投入比例，逐步淡化助学贷款的商业性质。

2. 拓宽贷款的受益面

加拿大助学贷款不仅针对所有全日制学生，还针对所有部分时间制学生，而我们国家的助学贷款受益面仅限于部分全日制学生，且比例不超过20%，因此，逐步扩大助学贷款的受益面，为所有在读学生提供适当的经济资助则是以后我国助学贷款体制持续改进的方向。

3. 促进贷款的流动性

加拿大联邦政府介入助学贷款体制的目的就是促进学生的自由流动，我们国家虽然于2005年开始试行生源地贷款的政策，但是在贷款的申请、发放和回收方面还缺乏相应的配套措施，尚需要吸取加拿大助学贷款体制的一些成熟做法，逐步扩大生源地贷款的比例，使得学生可以在不同省份之间自由流动。

4. 彰显贷款偿还的人性化

虽然我们国家在贷款回收程序上较以往要灵活与变通，比如2005年政府出台延长还贷期限的政策，但是在突显人性化方面，尤其是利息减免和债务免除方面还缺乏更为有力的举措。目前我们国家的利息免除只针对学生在学期间的免息，至于毕业后的利息缴纳，仍然严格按照银行的利息标准支付，很少考虑到学生毕业后的实际经济状况，而只是一味按照硬性规定催缴贷款，所以缺少加拿大贷款回收程序上的宽容和人情味，这也是学生拖欠贷款，甚至躲避银行债务神秘消失的主要原因。虽然学生拖欠贷款的对象中确有部分信誉不良者，但是我们更愿意相信大部分学生确实因为经济困难才会产生拖欠现象。如果政府在贷款回收方面更多一些人性化举措，比如为那些暂时没有找到工作的人实行一定期限的利息减免，或为那些长期债务缠身的借款人免除部分债务，相信贷款拖欠现象会大为改观。

（吴慧平，武汉大学教育科学学院讲师、博士，湖北武汉 430072）

（原文刊载于《国家教育行政学院学报》2009年第12期）

以色列教育收益率及其 国家助学贷款还款负担研究

许长青

一、问题的提出

以色列的经济、科技、军事实力及社会发展水平平均居世界前列。以色列建国后为什么能在极其恶劣的环境中生存下来并成为中东乃至全球经济、军事实力和社会发展水平都相当高的国家？问题的答案在于以色列教育，尤其是高等教育。以色列建国前，犹太人家园的倡导者们就注重高等教育，把它视为社会、经济与文化的一个基础，并相继建立以色列理工学院、希伯来大学。建国后，以色列人口急增，犹太民族对高等教育产生了强大心理需求，同时经济和社会的迅速发展及国家安全的需要给以色列高等教育带来了新发展。以色列先后建立了魏茨曼科学研究院、巴伊兰大学、特拉维夫大学、海法大学、本古里安大学和开放大学。如今以色列已经形成了一个从研究型大学、开放大学、地区性学院到职业学院以及外国大学的独具特色的高等教育体系，其中研究型大学7所、具有授予本科以上学历的大学58所，高等教育具有较强的国际竞争力。以色列高等教育高速发展的同时，也暴露出一些问题。建国以来以色列高等教育主要依赖政府拨款，其低层次的高等教育几乎完全依赖政府拨款，大学开支50%以上依赖政府拨款。目前，以色列高等教育经费仍然主要来源于中央政府，由高等教育委员会下属的计划与预算委员会负责与财政部交涉预算问题，并对各大学进行资金分配。日益庞大的高等教育经费及国家财政支出使国家财政投资压力越来越大，20世纪90年代以来，政府投入逐渐减少，高等教育显现财政危机。2004年以色列提出提高大学学费的建议，虽然改革呼声高，但争论大，一直难有实质进展。此后以色列历届政府都把“确保高等教育机会均等”作为重要的施政纲领之一，“制定合理的学费金额，进一步贯彻对高等教育的资助计划，为无法负担学费的学生提供补贴性贷款”成为高等教育财政投资改革的方向。2005年以色列经济学家向政府提供“自由学习”贷款方案（“Free to all” scheme），2008年夏切特委员会（Shochat committee）提出提高大学学费和实施大学生国家助学贷款政策。切实可行的学生贷款方案

要受到多种因素的制约，其中学生还款负担直接影响到学生贷款的可持续发展。本文旨在探讨基于未来收益预期基础上两种贷款方案的还款负担，以及以色列国家助学贷款多元化方案设计对我国完善国家助学贷款制度的借鉴意义。

二、数据与模型建构

研究使用的数据来自2010年以色列中央统计局收集的统计资料。中央统计局是以色列政府管理机构之一，数据来源真实可靠。这些数据是分析以色列劳动市场教育收益率最齐全的信息，包括年龄、家庭人口、教育程度、宗教信仰、家庭住址、职业、职称、收入等。样本年龄限制在16岁到67岁，并且忽略了那些收入与一般群体有显著差异的人群，如自我雇佣、兼职、农业从业人员，以及没有年收入的人群。研究的样本中男性有2343人，占59%；女性有1630人，占41%；犹太人有2960人，占74.5%；阿拉伯人有1013人，占25.5%。研究引入二元变量(0, 1)来代表样本中不同受教育程度的个体。样本中最高教育水平为小学及小学以下的男性和女性比例分别占6%和11.5%，犹太人和阿拉伯人分别为4.4%和2.3%；38.5%的男性和41.2%的女性拥有初中及高中教育水平，犹太人和阿拉伯人分别为38.4%和43.4%；接受高等教育的男性和女性比例分别占50%和52.7%，犹太人和阿拉伯人的比例分别为57.2%和33.2%。研究将年龄减去在校时间和服役时间来确定样本的工作经验年限，□样本基本数据分布见表1。

教育收益是指受教育者自身或其家庭成员从受教育者的受教育行为中获得的收益，它是一种收入川流（income stream），即人们一生经年累月所获得的所有收入流量。教育收益率是指受教育程度不同的人一生所获得的收入与接受这种教育所支付的成本之比较。雅阁布·明瑟（Jacob Mincer, 1958）首次建立了分析个人收入与其接受教育培训之间关系的经济学模型，即明瑟收入函数模型。本研究沿用了明瑟收入函数，标准的明瑟收入函数模型为：

$$\ln y = \alpha + \beta S + \gamma_1 x + \gamma_2 x^2 + \varepsilon \quad (1)$$

表1 变量定义及其总体统计

变量	男(59%)		女(41%)		犹太人(74.5%)		阿拉伯人(25.5%)	
	均数	标准差	均数	标准差	均数	标准差	均数	标准差
因变量								
年收入	168685.5318	1.63401E5	89111.3890	1.05864E5	157412.3355	1.63164E5	73584.6515	78798.16336
教育变量								
小学	0.115	0.319	0.06	0.237	0.044	0.204	0.233	0.423
初中	0.105	0.306	0.112	0.316	0.115	0.317	0.087	0.282
高中	0.28	0.450	0.301	0.459	0.269	0.448	0.347	0.476
大学	0.26	0.438	0.298	0.458	0.296	0.455	0.213	0.410
研究生	0.24	0.428	0.229	0.420	0.276	0.446	0.119	0.314
其他变量								
潜在经验	20.238	12.586	18.063	12.053	20.498	12.482	15.9788	11.5948
样本数	2343		1630		2960		1013	

式（1）中Y是个人的年收入总值，S是在校时间， α 为截距项，x为工作经验， β 是要估计的教育收益率， ε 是随机误差。研究构建了年收入和在校时间、工作经验之间的函数关系。通过一系列转换，我们可以得出教育收益率的计算公式（2）。显然，明瑟收益率即为教育的边际收益率。

$$\beta = \frac{\partial \ln y}{\partial S} \approx \frac{\partial y / y}{\partial S} \tag{2}$$

通过式（1）求解教育收益率之后，我们可以通过式（3）预测个人年收入。

$$\hat{y} = \exp^{\ln y} \tag{3}$$

为了使预测的收入更加准确，教育经济学家伍德布里奇（Woodbridge, 2006）认为，需要运用公式（4）对预测值进行调整，本研究遵循了这一原则。

$$\hat{y} = \exp^{\frac{\sigma^2}{2}} * \exp^{\ln y} \tag{4}$$

回归分析（Regression）的目的在于为不确定现象的研究提供科学、精细的手段，以应用于随机变量的估计、预测和控制。古典的线性回归分析常常采用最小二乘法（Ordinary Least-Square Regression, OLSR），但古典线性回归方法基于余值的最小平方和，其随机误差项需要满足一些基本条件：方差相同、互不相关、与自变量之间不相关、服从正态分析等。由于研究对象的特殊性、抽样的复杂性等因素，调查数据在很多情况下不能完全满足这些假设，从而在分析过程中出现异方差、自相关和

多重共线性等问题，从而导致对回归分析参数估计无偏性、有效性和一致性产生很大影响。同时平均值易受极端值的影响，以平均数为基础的OLSR分析同样受此影响，使整体的拟合效果产生不同程度的偏离，从而影响到研究结果的稳定性。为此，研究引入四分位回归估计模型。分位数回归模型为：

$$\ln Y_i = x_i \beta_\theta + \mu_{\theta}, Quant_{\theta}(\ln W_i | x_i) = x_i \beta_\theta \tag{5}$$

式（5）中Yi表示年收入；Xi是外生变量的向量，表示影响Y的各个因素，包括教育水平、工作经验等； β 表示参数系数向量，即各参数估计的系数； θ 表示 θ th水平分位数下的收入水平（对数），其中 $0 < \theta < 1$ ，即第 θ th水平下的分位数回归的估计值通过以下条件获得：

$$\min_{\beta \in R^k} \left\{ \sum_{i: \ln W_i \geq x_i \beta} \theta |\ln W_i - x_i \beta_\theta| + \sum_{i: \ln W_i < x_i \beta} (1 - \theta) |\ln W_i - x_i \beta_\theta| \right\} \tag{6}$$

分位数回归研究高等教育收益率及还款负担问题具有以下多方面的优势：OLSR只是对自变量X分布的平均信息的总体描述，无法提供数据不同层次、不同区间的细节信息。康尼卡和巴赛特（Koenker & Basset, 1988）提出的四分位回归（QR）模型满足了这一要求。QR模型对总体没有正态分布的要求，减弱了随机误差项的正态性要求。同时分位数回归比较容易适合于广义矩的分析框架（the Generalized Method of Moments, GMM），对回归估计的渐进性特点评估更有帮助。QR模型还可以考虑整个分析的信息以及各分位点的影响，即对所有因变量Y在自变量X的条件分布轨迹，从而计算出一簇回归曲线。

三、结果分析与讨论

1、以色列教育收益率

一般地说,受教育程度越高,年收入越高。这体现了人力资本投资的作用。贝克尔(Becker, 1967)和卡特(Card, 1994)认为,教育具有个体能力和家庭背景等方面的内生性和异质性,教育是可以提高未来预期、增加未来收入的一项人力资本投资,教育决策取决于教育投资的收益率水平。教育收益率的高低取决于这样一个事实:接受更高教育的人拿到更高的报酬并不是因为所受额外教育的影响,而是因为有更强的能力。研究表明,在不考虑其他因素的条件下,以色列小学教育水平与初中、高中教育水平的受教育者之间的收入水平没有显著差异($P=0.474, 0.063$),而中等教育水平与高等教育水平受教育者收入水平存在显著差异($P=0.000$),大学本科毕业生和研究生之间,收入水平差异显著($P=0.000$)。显然,接受高等教育和研究生教育可以提高未来的收益预期。研究从教育年限和教育水平两维度考察以色列教育收益率,表2显示了不同教育年限的教育收益率。从整体上看,以色列

明瑟教育收益率为7.49%,即多接受一年教育,年收入提高7.49%;男性教育收益率为8.38%;女性教育收益率为6.48%;犹太人教育收益率为6.85%;阿拉伯人教育收益率为5.46%。从多种因素的交互作用来看,阿拉伯女性的教育收益率最高达10.63%,其次为犹太男性7.82%,犹太女性为4.66%。这说明教育对阿拉伯女性的收入影响最大,阿拉伯女性多接受一年教育比其他人所带来的收益率都要高。可能的原因在于以色列阿拉伯人地位较低,女性地位更低,教育水平越高的阿拉伯女性显然在劳动力市场上更具有竞争优势,与广大学历较低的阿拉伯女性相比,其收益率显然会大大提高。我们的研究结果与意大利相关研究结果十分接近,所有预测模型的F值都比较大,概率都是0.000,说明模型是有效的,结果是合理和可信的。

表3为以色列不同教育水平的收益率。由于没有收集到足够的没有接受任何教育的样本,研究省略了小学教育水平的收益率。表3显示的各层级教育收益率分别为,初等教育2.96%,中等教育10.86%,

表2 以色列教育收益率估计(变量为教育年限)

		系数	标准误	t值	Prob.
整体	常数项	9.765802	0.059219	164.9100	0.0000
	教育年限	0.074990	0.003181	23.57718	0.0000
	经验	0.049592	0.004148	11.95434	0.0000
	经验的平方	-0.000710	9.45E-05	-7.509510	0.0000
	R ²	0.161719			
	F-statistic	255.2303			
	Prob F-statistic)	0.000000			
男性	常数项	9.770825	0.070499	138.5962	0.0000
	教育年限	0.083763	0.003762	22.26351	0.0000
	经验	0.066051	0.005153	12.81728	0.0000
	经验平方	-0.001054	0.000114	-9.283358	0.0000
	R ²	0.237729			
	F-statistic	243.1537			
	Prob F-statistic)	0.000000			
女性	常数项	9.773550	0.092534	105.6216	0.0000
	教育年限	0.064822	0.005016	12.92305	0.0000
	经验	0.026377	0.006164	4.279433	0.0000
	经验平方	-0.000322	0.000149	-2.167224	0.00304
	R ²	0.104173			
	F-statistic	63.02768			
	Prob F-statistic)	0.000000			
犹太人	常数项	9.989071	0.072002	138.7341	0.0000
	教育年限	0.068450	0.003775	18.13201	0.0000
	经验	0.051427	0.004934	10.42383	0.0000
	经验平方	-0.000823	0.000110	-7.487133	0.0000
	R ²	0.139104			
	F-statistic	159.2103			
	Prob F-statistic)	0.000000			
阿拉伯人	常数项	9.827633	0.105581	93.08147	0.0000
	教育年限	0.054564	0.006207	8.790768	0.0000
	经验	0.034738	0.007394	4.698336	0.0000
	经验平方	-0.000454	0.000183	-2.479137	0.0133
	R ²	0.089543			
	F-statistic	33.07807			
	Prob F-statistic)	0.000000			

表3 以色列教育收益率（变量为教育水平）

		系数	标准误	t值	Prob.
初等教育	常数项	10.05848	0.138088	72.84131	0.0000
	教育水平	0.088900	0.073747	1.205464	0.2284
	经验	0.035254	0.010967	3.214543	0.0014
	经验平方	-0.000282	0.000204	-1.381591	0.1675
	R ²	0.064415			
	F-statistic	18.13041			
	Prob (F-statistic)	0.000000			
中等教育	常数项	10.31353	0.070659	145.9616	0.0000
	教育水平	0.325799	0.050964	6.392775	0.0000
	经验	0.027105	0.005844	4.638095	0.0001
	经验平方	-0.000246	0.000132	-1.866024	0.0622
	R ²	0.068317			
	F-statistic	38.44722			
	Prob (F-statistic)	0.000000			
大学教育	常数项	10.55380	0.045239	233.2908	0.0000
	教育水平	0.545401	0.035020	15.57381	0.0000
	经验	0.047144	0.005208	9.052004	0.0000
	经验平方	-0.000808	0.000124	-6.512619	0.0000
	R ²	0.169380			
	F-statistic	152.0561			
	Prob (F-statistic)	0.000000			
研究生教育	常数项	10.87139	0.061709	176.1708	0.0000
	教育水平	0.357918	0.042663	8.389487	0.0000
	经验	0.071836	0.006696	10.72844	0.0000
	经验平方	-0.001306	0.000167	-7.810466	0.0000
	R ²	0.107798			
	F-statistic	81.59576			

大学教育13.64%，研究生教育11.93%。高等教育收益率与中高收入国家的14.8%（Psacharopoulos, 1994）及经济合作与发展组织国家的12.3%（Psacharopoulos, 1994）比较接近。此外，男性高中、大学教育的收益率分别为3.37%、16.35%；女性分别为9.81%、21.02%；犹太人的分别为5.32%、13.08%；阿拉伯人的分别为12.89%、12.88%；犹太男性高中和大学教育的收益率分别为5.47%、14.95%；犹太女性分别为5.90%、8.95%；阿拉伯男性分别为3.60%、15.10%；阿拉伯女性分别为13.68%、16.03%。结果表明：女性大学教育收益率最高，其次为阿拉伯女性和犹太男性；毕业生的年收入随着受教育水平的提高和工作经验的增加而提升，经验带来的收入增长速度随着时间的推移而下降。大学毕业生和研究生的经验收入的斜率会相对陡峭，可能的原因在于大学毕业生和研究生都会在需要经过大量培训的、替代性小的专业领域工作。所有模型的F值均较大，概率均为0.000，意味着模型的有效性和结论的合理可靠性。

2、以色列劳动力市场收入预期

教育水平并不是影响收入的唯一因素，研究发现种族和受教育程度（.013）、性别和受教育程度（.009）、性别和种族（.002）、性别种族和受教

育程度（.002）的交互作用对收入的影响非常显著。因此,我们从不同的角度对不同教育程度的受教育者的劳动力市场收入预期进行了研究并根据式（3）和式（4）构建高中和大学受教育者的收入曲线纵剖面图。根据以色列劳动力市场退休年龄特点，大学毕业女性的工作年限为43年（从25岁至67岁），男性工作年限为42年（从26岁至67岁）。考虑到通货膨胀，我们选择基于以色列近年来实际工资增长率和通货膨胀率3%作为年龄—收入曲线的调整系数。图1为以色列高中毕业生和大学毕业生年均收入曲线。从图形看出，高中学历和大学学历毕业生收入均随着年龄和工作时间的增加，增长速度最终递减。大学毕业生年龄—收入曲线高于高中毕业生，而且显得更为陡峭。研究结果和许多国家特别是知识型社会国家十分相似。

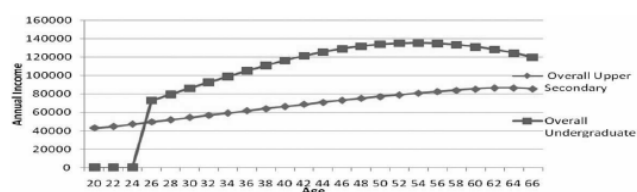


图1 以色列高中毕业生和大学毕业生年龄—收入曲线

图2为男性和女性高中和大学毕业生年均收入曲线。由图看出，以色列男性在劳动力市场上具有

明显优势，毕业生的年龄—收入曲线比女性更高更陡峭，它们之间的差异非常大。在38岁左右之后，男性高中毕业生的年收入甚至高出女性大学生年收入。图3为以色列犹太人和阿拉伯人年均收入曲线。收入曲线的分布基本状况是犹太大学毕业生收入曲线高于阿拉伯大学毕业生，犹太高中毕业生收入高于阿拉伯高中毕业生收入。无论高中还是大学，犹太毕业生比阿拉伯毕业生在劳动力市场上具有更多优势。在相同的教育水平上，犹太人的年龄—收入曲线比阿拉伯人的更高更陡，可能的原因是以色列社会制度及传统文化因素造成的。

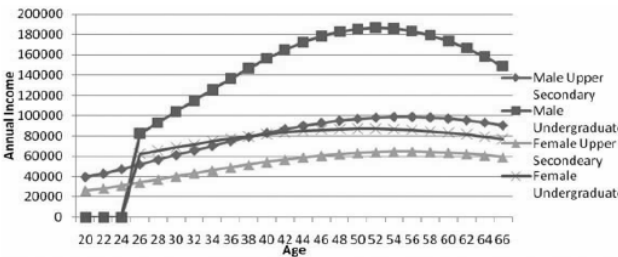


图2 不同教育水平男性和女性年龄-收入曲线

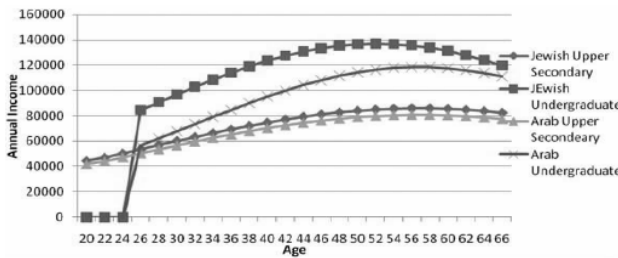


图3 不同教育水平犹太人和阿拉伯人年龄-收入曲线

为了判断不同群体之间的收入差异程度，研究引入四分位回归模型。我们按总体、男性、女性、犹太、阿拉伯分类将样本收入从小到大排列分为五个组：最低收入组（ $Q=0.1$ ）、低收入组（ $Q=0.25$ ）、中等收入组（ $Q=0.5$ ）、高收入组（ $Q=0.75$ ）。同样根据式（3）和式（4）我们构建了各受教育群体的年龄-收入曲线。研究只考虑劳动力市场一般情况，对有一部分毕业后暂时没有工作或不愿意工作的样本进行了删除。为了制定出以色列的学生贷款政策，政策制定者必须要考虑政府的资助金，而政府资助金依赖于假定的毕业生的终生收入。图4为整体的大学生年龄-收入分位数回归曲线簇。4条曲线都相对平滑和稳定，但 $Q=0.75$ 的收入曲线相对位置更高，其他3条曲线比较接近，收入差距较小。从整体上来看，高收入阶层和低收入阶层差距较大。

图5为以色列男性大学毕业生年龄-收入分位数回归曲线。可以看到不同群体之间的差别很大， $Q50$ 和 $Q75$ 曲线的斜率比 $Q10$ 和 $Q25$ 大得多。 $Q10$

和 $Q25$ 曲线比较平缓，差距不大。图6反映了女大学毕业生的年龄—收入分位数回归情况。所有的曲线都比较平滑，即它们之间的内部差异相对较小，该群体中所有人的年收入都低于100000谢克尔，远远低于男性的最高年收入300000谢克尔。但是，高收入群体和最低收入群体的差别较大。

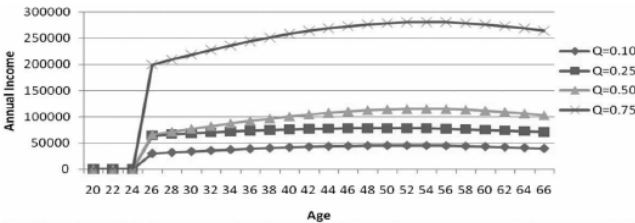


图4 以色列整体的大学生年龄-收入分位数回归曲线

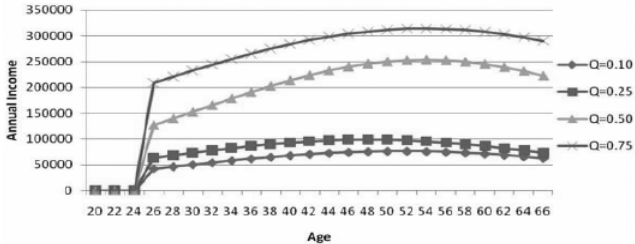


图5 以色列男性大学毕业生年龄-收入分位数回归曲线

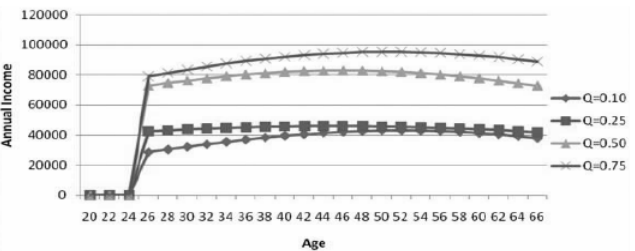


图6 以色列女性大学毕业生年龄-收入分位数回归曲线

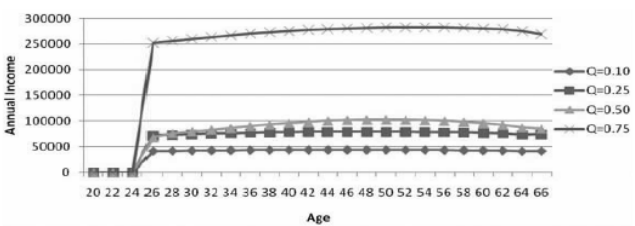


图7 以色列犹太大学毕业生年龄-收入分位数回归曲线

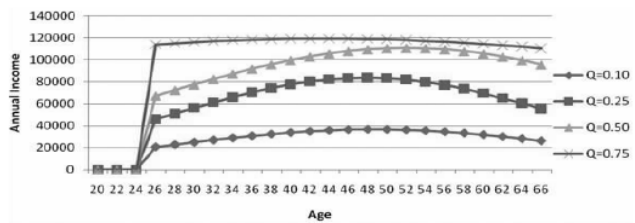


图8 以色列阿拉伯大学毕业生年龄-收入分位数回归曲线

图7为以色列犹太大学毕业生的年龄—收入分位数回归曲线。与前面情况有明显差异的是高收入群体（ $Q=0.75$ ）比中等收入（ $Q=0.5$ ）和低收入（ $Q=0.1, Q=0.25$ ）的群体的收入高出很多，而 $Q10$ 、

Q25和Q50曲线非常接近，特别是在刚开始工作的几年,彼此差距不大。图8是阿拉伯大学毕业生年龄—收入曲线。这个剖面图反映了一个比较奇怪的特征：即四个群体的总体收入都不是很高,基本上都低于120000谢克尔，这意味着和犹太人相比，阿拉伯人的收入较低。高、中收入组的差别不大,中、低收入组的差距较大。

研究还对犹太男性、犹太女性、阿拉伯男性、阿拉伯女性年龄—收入分位数回归进行了研究。结果显示，以色列社会仍然存在着性别与种族的就业歧视,不同性别和种族导致了毕业生年收入差异显著。从性别来看，在Q10、Q25、Q50、Q75四组中，男性起点年收入分别是女性的1.48、1.48、1.75、2.65倍，并且随着年龄的增加，这种差异并没有消退。从种族来看,在Q10、Q25、Q50、Q75四组中，犹太人起始年收入分别是阿拉伯人的1.99、1.56、1.02、2.22倍。总之，以色列男性和犹太人拥有更多优势，收入更高，而女性和阿拉伯人则处在相对劣势的位置。

3、以色列贷款的还款负担

夏切特委员会贷款方案（Shochat committee scheme）由以色列学生资助和学费水平决定委员会（Subcommittee on Determining Student Aid and the Level of Tuition Fees）主任、宏观经济学家、银行家雷拉·梅里多（Leora Meridor）提出。其目标是提高家庭经济困难学生的入学机会并减轻学生的经济负担，方法是通过提高学费以促进更多的成本分担，起关键作用的部门是国家商业银行。贷款的运行机制是通过竞争由商业银行通过投标的方式进行贷款发放、资金分配及贷款资金回收。这种贷款实施抵押贷款、固定还款金额的贷款模式，还款期限为10年，并有1年的宽限期。“自由学习”方案（“free to all” scheme）由以色列国会议员及教育部长塔米尔（Yuli Tamir）借鉴澳大利亚“与收入相关”的贷款模式（income-contingent loans）于2005年提出，该方案通过政府作为担保在资本市场发行债券的方式进行认购。按照该方案，大部分学生可以不需要预先缴纳学费，只需要缴纳一笔注册费就

可以进入大学学习，通过贷款的形式完成学业。大学毕业生按年收入3.5%进行还款，国家保险公司承担中介人的角色，负责评估毕业生的还款负担和贷款回收。还款的实收款用来兑换债券，利息补贴和拖欠由政府负担。二者具体内容比较见表4。

表4 “自由学习”和夏切特委员会贷款方案比较

项目	“自由学习”方案	夏切特委员会方案
目标	贫困评估;减轻学生负担	成本分担与回收
大学额外筹集资金	非常少	比较多
学费:		
学习期间每年学费	零 (仅仅是注册费)	5,800shekels
总的名义还款	40,500 谢克尔 (3*13,500)	27,000 谢克尔 (3*9,000)
预付学费	10,000 谢克尔	9,000(+5,800)谢克尔
资金来源	债券发行	商业银行
贷款机制	与收入相关的还款	抵押贷款:固定期限偿还
还款回收:		
回收种类	代理机构回收	商业银行自身回收
回收机构	国家保险公司	商业银行
利率	对未清余额没有明确利率由通货膨胀率决定. 对预付学费的折扣隐含着利率补贴	没有明确
还款收入门槛	平均年收入	就业的:5,300 谢克尔 (最高家庭收入为 10,000 谢克尔) 未就业的:最高家庭收入为 5,300 谢克尔
还款率	年收入的 3.5 %	10 年中, 每 1000 谢克尔每月还 10.5 谢克尔 (当前利率), 每月还款与居民消费价格指数 (CPI) 相联系
财务可行性	与国际标准相比较	与国际标准相比较
拖欠违约风险	政府承担	政府承担
学生覆盖范围	严格限制在公立大学	严格限制在公立大学
性别平等性	对女性有更长的还款期限, 隐含着对女性更多的财政补贴	对所有的借款者一视同仁

“自由学习”和“夏切特委员会”的贷款方案都必须考虑不同收入群体的年收入和还款负担。由于毕业生的终生收入曲线不同，提供的资金补助也不一样。对低收入、中收入、高收入的资助力度到底应该多大以及各个阶层资助力度之间的差别应该多大这是一个值得研究的工作。通过四分位回归模型我们已经了解到政策制度对收入分配的影响。毕业生一生都会经历低收入、中收入、高收入三个阶段，不同的毕业生群体客观地存在着低收入、中收入及高收入等状况，这就必须采用相关研究方法去决定隐含补贴利率的上限和下限。贷款方案的执行效果和可持续性很大程度上依赖于还款率，而还款又和毕业生的还款负担紧密联系，否则将会出现更多的拖欠行为。

夏托克方案规定毕业生每年还款金额固定为3402谢克尔，前一年还款金额的利息在第二年必须全部付清，所以总的还款金额则会高一些。图9为夏托克贷款方案不同收入群体的总体还款负担。可以看到Q10、Q25、Q50、Q75四个群组的还贷负担最高分别为18%、8%、7%、3%，即每月还款占到每月收入的比例最高的低收入阶层达18%，最低的高收入阶层为3%。

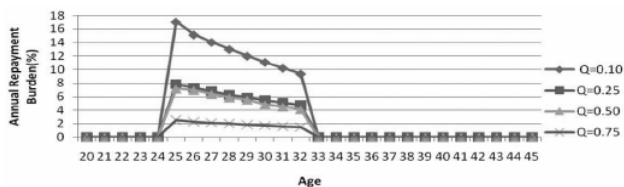


图9 夏托克方案不同收入群体总体还款负担

图10、图11、图12、图13分别为男性、女性、犹太人、阿拉伯人大学毕业生的还款负担。对男性来讲，高收入、中收入、低收入、极低收入人群最高还贷负担分别是2.48%、4.15%、8.25%、12.44%，犹太人分别为2.01%、7.04%、7.57%、12.18%。Q10、Q25、Q50、Q75四个群组的女性群体的还款负担分别是18.11%、11.97%、6.99%、6.49%，阿拉伯人四个群体的还款负担分别为25.41%、11.52%、7.78%、4.75%。显然，女性和阿拉伯人毕业生的还款负担重于男性和犹太人，特别是那些低收入的群体，最高的还款负担达到收入

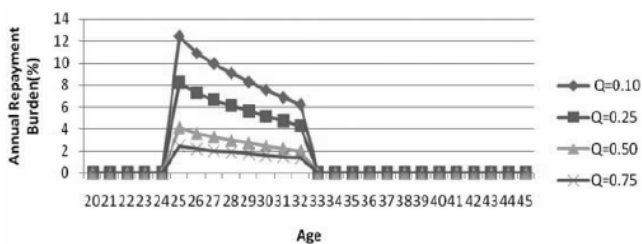


图10 夏托克方案男性不同收入群体的还款负担

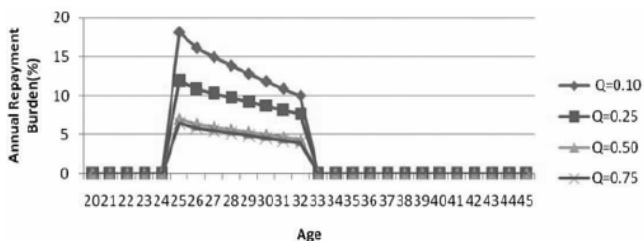


图11 夏托克方案女性不同收入群体还款负担

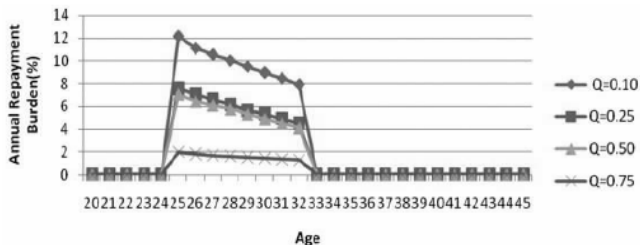


图12 夏托克方案犹太人不同收入群体还款负担

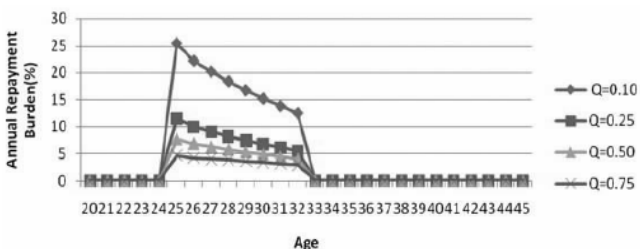


图13 夏托克方案阿拉伯人不同收入群体还款负担

的25.41%。研究还对犹太男性、犹太女性、阿拉伯男性、阿拉伯女性的还款负担进行了分析。结果发现，在所有群组中，阿拉伯女性的还款负担是最重，Q10为25.41%，Q25为15.55%，Q50为10.76%，Q75为7.77%。

“免费学习”贷款方案以收入为前提条件，还款额度固定为收入的3.5%。假定利率为6%，毕业生全年从事有报酬的工作，利用四分位回归得到不同收入群体大学毕业生的收入和年还贷负担。图14为总体样本的不同收入群体还款负担。在总体样本中，高收入群体（Q75）6年（30岁左右）可以还清贷款；中等收入群体（Q50）17年（41岁左右）可以还清贷款；低收入群体（Q25）用19年左右时间（43岁左右）还清贷款；最低收入群体（Q10）则需要34年（58岁左右）还清贷款。

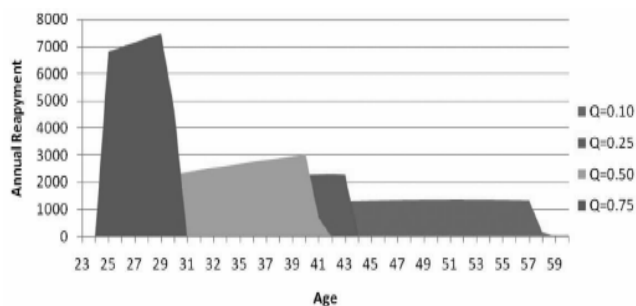


图14 自由学习方案下学生总体还款负担流

图15、图16、图17、图18分别为男性、女性、犹太人、阿拉伯人不同收入群体的还款负担流。对男性群体而言，收入最高的群体（Q75）6年（30岁左右）可以还清全部贷款；中等收入群体（Q50）9年（33岁左右）可以还清贷款；最低收入的群体（Q10）则需要20年（44岁左右）才能全部还清贷款。女性还完贷款时间要长于男性，女性群体中Q75、Q50、Q25、Q10的还完贷款的时间分别是14年（38岁）、15年（39岁）、26年（50岁）、31年（55岁）。犹太人毕业生中Q75、Q50、Q25、Q10的还款时间，分别是5年（29岁）、15年（39岁）、16年（40岁）、27年（51岁）。阿拉伯人毕业生中Q75、Q50、Q10的还完贷款的时间，分别是12年（36岁）、19年（43岁）、37年（63岁）。在所有的群组中，阿拉伯女性在还款中遇到的困难最大，收入最高的群体（Q75）需要15年（39岁左右）才能还清全部贷款；中等收入群体（Q50）需要18年（42岁左右）可以还清贷款；最低收入的群体（Q10）则需要36年（60岁左右）才能还清贷款。由于女性和阿拉伯人

的收入较低，还款时间相对较长，政府对他们也不得不考虑提供更多利息补贴以使他们获得更多的资助。

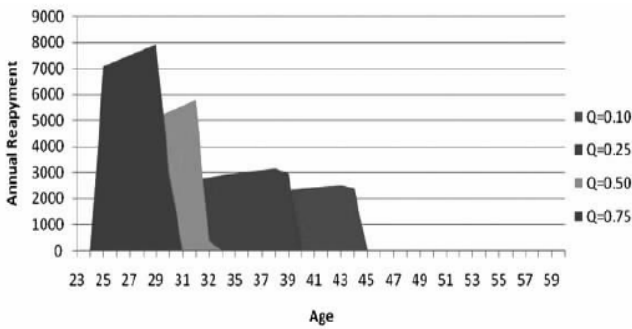


图15 自由学习方案下男性还款负担流

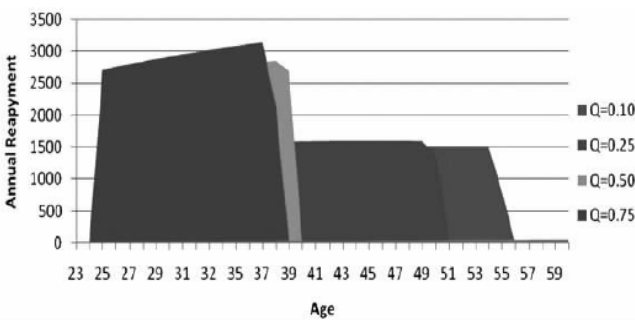


图16 自由学习方案下女性还款负担流

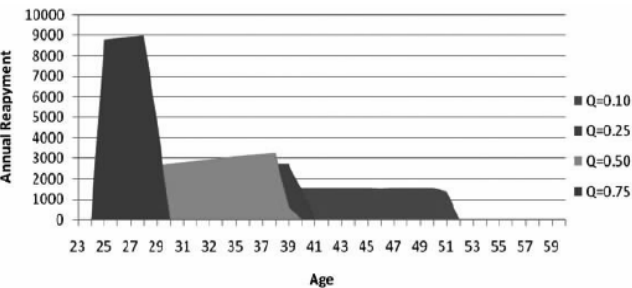


图17 自由学习方案下犹太人毕业生还款负担流

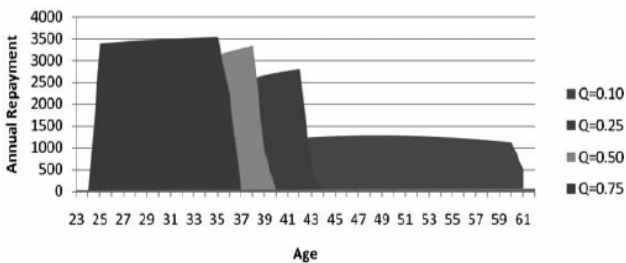


图18 自由学习方案下阿拉伯人毕业生还款负担流

四、研究结论与政策启示

研究结论有四：第一，以色列高等教育具有较高的私人收益率。以色列高等教育收益率整体上已

经达到了13.64%，这说明以色列大学毕业生具有较高的收益预期。但以以色列不同群体收入差别非常大，部分家庭和大学毕业生收入较低，从而决定了这部分人群在高消费的以色列经济地位低下。以色列国家高等教育投资体制的变迁，迫切需要政府部门实施助学贷款政策，以帮助那些来自低收入家庭的学生完成大学学业。第二，两种方案还款负担有异，但整体贷款回收率差异不大。从整体上看，夏切特方案的还款负担在10年中大约在3%~18%之间，而自由学习方案的还款负担固定为3.5%，但还款时间持续为5~36年。假设在10%的拖欠率下，夏切特贷款方案的回收率大概为67.2%，“自由学习”贷款方案的回收率在69%。第三，两种方案的贷款补贴率适中，差异不大，但“自由学习方案”略大于夏切特方案。国际社会对学生助学贷款的目标设计大致可以分为三类：成本分担、社会责任和学生独立。夏切特委员会贷款方案主要以成本分担为目标，而“免费学习”贷款方案更加注重社会责任。“自由学习”和夏切特委员会贷款方案的隐性补贴（低于33%）与国际水平基本相当，夏切特贷款方案大约为25.4%；“自由学习”贷款方案隐含补贴率具有更大的灵活性，不同群体的补贴率不一样，总体在17.2%至33.6%之间。第四，学生贷款的负外溢效应内在化。为了减少学生贷款的负外溢效应，两种贷款方案都有免除还贷的条款以作为招聘人才和留住人才的鼓励性措施，让学生到服务社会的岗位上去工作。综上，两种方案各有优劣，整体比较而言，“自由学习”方案更有利于减轻学生的还款负担，这也是以色列政府更倾向于此种方案的理由之一。从经济学角度来看，竞争永远是好的，两种贷款并存更有利于高等教育发展的公平与效率。我国基本已经形成了生源地抵押贷款和高校国家助学贷款两种形式，形成了比较完善的贷款机制，在中高等教育可持续发展中发挥着重要作用。但随着高等教育规模扩张、贫困学生比例的提升及研究生教育的全面收费，中国学生贷款存在的诸多问题日益凸显。以色列国家助学贷款的开放性与多样性，以及在解决高等教育贷款市场失灵、促进高等教育公平与效率方面的经验值得我们反思和借鉴。

（许长青，中山大学教育学院副教授、应用经济学博士后，广东广州 510275）

（原文刊载于《教育与经济》2013年第4期）

印度高等教育助学贷款的改革与启示

孙 涛 沈 红

在过去的几十年中,高等教育在世界范围内形成了两大主要特征,一是由精英教育向大众化乃至普及化的急剧扩展;二是高等教育市场化愈演愈烈。高等教育的大众化加剧了各国政府财政的匮乏,而高等教育财政状况是影响或制约高等教育发展的重要因素。本文试从印度高等教育扩张与面临的财政问题出发,探寻印度高等教育助学贷款政策的变革历程,以期对我国实施国家助学贷款政策有所借鉴。

一、印度高等教育助学贷款改革的背景

自独立以来,印度高等教育经费主要由中央政府、邦政府通过财政拨款以及受教育者缴纳学杂费的方式提供,私人捐赠和高校的自筹资金所占比例微不足道,未能成为高校经费的稳定来源。2004—2005年度的统计数据显示,印度中央和地方政府的高等教育投资总额约为1900亿卢比,仅占当年GNP的0.5%,占政府全部教育支出的12%;同年,受教育者支付的学杂费总额约为1867.5亿卢比,几乎与政府投资相当(这里需要注意的是,自20世纪50年代以来,印度高校学费水平经历了一个由高到低又逐步提高的过程,80年代处于历史最低点,90年代以后学费水平开始快速提升)。由于印度43%的私立院校未接受政府资助,并且有30%的学生就读于其中,许多公立院校开设了自筹经费课程,因而学杂费数额较高也就不难理解了。相对而言,中央所属大学依然收费低廉,但其绝对数量占印度高校的比重不足1%。与私立院校相比,印度众多邦立大学的收费并不低,尤其在卡纳塔克邦、哈里亚纳邦、拉加斯坦邦、泰米尔纳邦等,其邦属大学收取的学费额超过了日常运行成本的一半。此外,学生的生活费用也随国内通货膨胀而不断上涨。在此背景下,除了在中央所属大学以及北部几个邦立大学就读的少数学生外,印度高等教育收费水平已超出大多数家庭经济困难学生的财政支付能力。正是在教育经费的巨大财政压力以及贫困生就学难问题的双重困扰下,印度启动了高等教育助学贷款改革。

二、印度国家助学贷款计划的运行与废止

为了在提高大学入学率的同时不增加政府的财政负担,印度政府于1963年开始实行国家助学贷款计划,以期在10~15年内形成循环利用、独立运作的基金。

(一)印度国家助学贷款计划的主要内容

1. 目标设定。印度实施国家助学贷款计划是出于多方面的考虑。其一,实现经费预算的目标,即通过助学贷款弥补大学财政经费的缺口,以应对政府公共开支(包括教育支出)的减少和公共教育财政体系的重新配置;其二,促进高等教育规模扩展,即在不加重政府资助高等教育负担的情况下增加高等教育的入学机会;其三,推动社会公平,通过实施助学贷款,使那些渴望接受高等教育的家境贫困学生不会因经济原因而放弃或中断学业。

2. 贷款对象。“谁能享受贷款”是制订助学贷款计划时应首先考虑的基本问题。为了使助学贷款更为有效,绝大多数国家的助学贷款计划在确定“谁能享受贷款”时,一般都会有这样或那样的要求或资格限制。就印度国家助学贷款计划而言,其资助对象的确定依据学生层次的不同而有较大差异。对于本、专科生,主要采取“平等标准”,根据申请者的家庭收入状况确定获贷资格,贷款主要针对那些父母年收入不超过2.5万卢比且未获得任何其他奖学金的学生,同时也要求申请者50%以上的课程成绩要合格;就研究生而言,则依据“效益标准”,即以学业成就作为筛选合格获贷者的唯一标准。

3. 组织管理。印度国家助学贷款由中央政府拨款提供,邦政府负责实施,通过高等学校发放。中央政府确定的贷款名额根据人口分配到各邦,各邦再按照一定比例将贷款名额分配给不同层次、不同类型的学校。贷款额度根据学校的类型和性质而定,有最高限制额,生均贷款额度在720卢比和1750卢比之间。这种多主体参与贷款管理的方式是印度国家助学贷款计划的一大特色,也引发了很大的争议。一方面,相对于其他类型机构,高校对于学生的基本情况更为了解,由高校负责贷款发放利于真正贫困的学生获得贷款,从而提高贷款资助的实施效益;另一方面,多主体参与也为贷款管理带来了混乱和低效率,难以形成有效的权责约束机制,容易导致贷款实施中的关键环节脱节,这为贷款将来的顺利回收埋下了隐患。

4. 贷款偿还。助学贷款的及时偿还是实现贷款政策目标,保证贷款政策延续的前提条件之一。印度国家助学贷款计划的偿还规定主要包括以下几点。

(1)还贷方式。要求借贷学生按月分期偿还贷款,数额约相当于其月收入的1/10到1/6。(2)还贷期限。贷款偿还期限为8~10年,借贷者参加工作一年或毕业三年后,开始逐月偿还贷款,同时鼓励提前还贷。(3)还贷利率。贷款是免息的,但在违约等情况下要收取10%的利息,而私立学院的学生要按市场利率计息。(4)贷款减免。部分学生可以享受减免还款的优惠,如毕业后从事教师职业或者参军的学生,每服务一年则会减免1/10的贷款。(5)风险担保。通过资格审查的学生与其家长共同签署借贷协议,保证遵守贷款条款并偿还贷款,这也意味着倘若出现学生拖欠贷款的情况,家长要负还贷的连带责任。

(二)印度国家贷学金计划评析

印度国家贷学金计划从1963年开始实施到1991年废止,经历了28年,在此期间,不仅未能实现形成独立运作基金的目标,而且在放贷和回收环节也出现了诸多问题,使贷学金计划以失败告终。

1. 贷款资助面随在校生人数增加而相对变小。在该计划实施的过程中,印度高等教育入学人数由1963—1964学年的130万人上升到20世纪90年代初的近600万人。但印度高等教育规模的迅速扩展并没有使可获贷的学生名额得到相应增加,即在贷款计划实施之初确定的贷款名额为两万个,在高等教育迅速发展30年后的90年代,贷款名额仍控制为两万个。

2. 资助力度较小。印度国家贷学金计划的每笔贷款的最高额始终固定在1963-1964学年的水平,但30年间的通货膨胀使得物价水平上涨了8倍(印度的消费价格指数从1960年的100增至1988年的803),从而导致贷款的可使用价值大为降低。

3. 贷款回收率极低。印度在1963-1988年间以助学贷款的形式投入资金8.69亿卢比,而只收回5150万卢比,平均只有5.9%的回收率。20世纪90年代初的回收率最高,但也只有15%。这在很大程度上是由于助学贷款管理体制的不合理造成的。因为,印度国家贷学金计划是中央政府通过邦政府进行管理,贷款的发放工作则由高校实施,但高校并不负责贷款的回收。回收工作由中央政府委托邦政府进行,而邦政府又不是助学贷款的所有者,因此借出的贷款能否收回或收回多少与邦政府并无直接的利害关系。这种回收方式是造成贷款偿还拖欠的主要原因。此外,印度金融信贷市场不完备,银行本身不愿涉足助学贷款领域,也影响到贷款计划的实施与偿还。

三、印度新教育贷款计划的提出与实施

为了弥补学费的增长,印度政府于2001年4月颁布了新教育贷款计划。该计划给有经济需求以及

学业优秀的学生提供贷款,以使其在印度国内或国外继续接受高等教育,重点使那些家庭贫困而学业优秀的学生得到足够的财政支持,使那些渴望和应该接受高等教育的学生不会因经济困难而放弃相应的入学机会。

(一)印度新教育贷款计划的特点

1. 放宽借贷资格。(1)学生资格。与之前的国家贷学金计划相比,印度新教育贷款计划不仅将贷款对象扩大至所有的公立、私立教育机构,而且涵盖了那些到国外大学或研究机构留学的本国学生。(2)课程资格。对于在印度国内求学的学生,贷款包括本科教育和研究生教育两个阶段,主要提供给那些在工程、医学、农业、兽医学、法律、管理、计算机领域就读的学生。同时,学习由国外著名大学在印度国内开设的课程、经核准的机构提供的夜校培训课程、其他经由大学拨款委员会或政府部门批准的院校所提供的各类学位性课程、由国家机构或具有较高声誉的私立院校提供的课程的学生也在贷款资助范围之内。此外,学习国外著名学府的专业或技术性课程、工商管理硕士、理学硕士等专业性学位课程以及由英国伦敦特许管理会计师协会和美国注册会计师协会提供的课程的学生也在计划之内。(3)贷款支出范围。除学费之外,学生的非学费性支出如住宿费、交通费、考试费以及购买图书、计算机等学习性物品和出差、论文写作等支出也在申请贷款的范围之内。

2. 一体化组织管理。与国家贷学金计划由中央政府提供本金、邦政府负责实施、高校发放贷款相比,印度新教育贷款计划中贷款的本金提供、发放、管理和回收都由商业银行负责,政府部门只为教育贷款的操作银行提供一个较为宽泛的指导方针,具体的经办银行可以在总方针的指导下做出适度的调整以使贷款运作更适合贫困学生及其家长。在印度国内求学和国外留学的学生可以获得的最大贷款额分别为75万卢比和150万卢比。印度新教育贷款计划在运作上属于典型的银行管理模式。这种由商业银行主导贷款管理事务的运作模式具有两大优势:其一,政府可以节省大量资金,尤其是在贷款设立初期省却大量的政府难以负担的财政开支;其二,商业银行凭借完善的金融管理体制及其严格、规范的操作制度,可以有效地降低贷款的管理成本,从而显著提高贷款的回收率。同时,商业银行参与助学贷款对其吸引和培养未来优质客户、争取投资利润也具有十分重要的意义,这构成了银行主导助学贷款管理的经济动机。

3. 分散贷款风险。为有效降低贷款风险,印度新教育贷款计划做出了如下努力。(1)建立风险保

证金机制。根据学生借贷数额收取适当比例的保证金,借贷额度不超过40万卢比的学生无需向银行支付保证金;超过40万卢比且在印度国内就读的学生需支付相当于贷款总额5%的风险保证金;超过40万卢比但在国外求学的学生则需支付贷款总量15%的风险保证金。(2)实施风险担保制度。对于不同借贷数额的学生有不同的规定,如若学生贷款总量不超过40万卢比,则无须提供担保;贷款额度在40万卢比和75万卢比之间,则必须由其父母、监护人或第三方以共同借贷者的方式提供信用担保;贷款额度超过75万卢比的学生,则必须由其父母提供适当价值的有形资产作为抵押担保;如果贷款被用于购买计算机等贵重学习物品,则该物品必须同时抵押给银行,以此约束借贷者的还款拖欠行为。

4. 明确还贷利率。还贷利率直接决定了银行放贷的积极性,也对借贷者的行为有着很大的影响。在印度新教育贷款计划中,利率随学生借贷数额的不同而有所差异,贷款数额越大,利率越高。贷款额度未超过40万卢比,则利率等同于银行贷款的基准利率;如果超过40万卢比,则在贷款基准利率的基础上再加1%。贷款偿还期限为5~7年,由借贷学生按月或季度分期支付,学生获贷后即开始分期支付利息,在学期间可以享受1%~2%的利息补贴;在宽限期内(学生毕业后一年或就业后六个月)和申请延期支付的情况下,利率不会随之提高。对于贷款超过40万卢比且超过期限而未支付利息的,则要计收2%的罚息。

5. 便捷贷款服务。助学贷款项目的成功运作有赖于行为主体之间的紧密协作,进而推动贷款的各个环节(贷款启动、发放、管理和回收)形成统一整体,这无疑需要提高贷款服务的质量,以方便快捷的信息传输改善交易过程中的信息不对称,提高贷款项目的整体实施效率。在印度新教育贷款计划的运作过程中,银行需要将学生借贷情况的进展报告定期发送给相关的学院或大学;同时银行需要与高校进行信息沟通,以证实贷款申请者没有从其他银行获得贷款。由于新教育贷款计划并未指定具体的经办银行,所有的商业银行都可以办理贷款业务,因而参与的银行数量众多,这为银行之间的沟通带来了不便。为了解决这一问题,同时进一步增强贷款项目在咨询服务、资格认定、风险规避、贷后管理等方面的灵活性,并消除外在力量的干扰,银行正考虑委派一个独立的中介性机构来管理贷款,进而逐步放松对贷款具体规则的管制。

(二) 印度新教育贷款计划的实施效果评析

自实施以来,印度新教育贷款计划的总体运行状况比之前的国家助学贷款计划有了明显的改善。截

止到2005年6月底,印度助学贷款总获贷人数达到10万人,总获贷金额达到710亿卢比。与此同时,同期的贷款违约率却仅为1.1%。印度助学贷款的回收状况得到了实质性的提高,但印度新教育贷款计划在实施中依然存在一些问题,比如贷款获贷率仍然偏低,仅为2%~3%,而同期在发达国家中,如英国、美国、澳大利亚三国的获贷率分别达到了85%、50%和77%,可谓相差甚远;同时,在获贷总人数中,女性的比例仅为19%。由此可见,印度新教育贷款计划虽然取得了一定成效,很大程度上解决了贷款违约的难题,实现了贷款的有效回收和循环运作,但是新教育贷款计划依然未能有效改善银行惜贷的状况,造成贷款供给不足和性别资助失衡,最终导致政策实施的资助效果大打折扣。究其根本原因,在于新教育贷款计划中政府职能的缺位。政府在鼓励银行积极放贷的同时自身却没有充分参与其中,未能有效保障借贷双方的权益。由于政府担保的缺失,尽管实施了风险保证金机制,但仍未能从根本上消除银行对于贷款风险的顾虑,这使得商业银行办理助学贷款不仅得不到足够的实质性激励,而且必须承担贷款数额小、涉及面广、工作量大等问题所带来的较高的交易成本、管理成本和机会成本。即便在回收率很高的情况下,依然不能够保证盈利,从而导致银行最终趋向于惜贷。

四、印度高等教育助学贷款改革对我国的启示

与印度相比,我国助学贷款政策起步较晚。自1999年实施以来,我国国家助学贷款取得了很大的成就,对于帮助贫困生入学、推进社会公平发挥了重要的作用。然而,从目前情况看,政策实施中依然存在一些问题,主要集中于放贷和回收两个环节。一方面,助学贷款获贷率依然偏低,且校际结构很不均衡,截止到2008年3月,全国获贷学生占在校生总数的平均比例为11.2%,还远不能满足全国平均20%的在校贫困生的资助需求;与此同时,我国地方高校同期的获贷率仅为10.3%,部属高校却已达到16.2%,差距十分明显。另一方面,助学贷款回收难的问题已开始凸显。据全国学生贷款管理中心和工商银行总行2006年年底对1999年实施贷款试点的八个城市的234所院校联合进行的调查显示,国家助学贷款计的偿还存在着很大问题,其中资金违约率达到19.75%,人数违约率则高达28.25%,贷款人均违约资金为3910.46元。

实际上,我国现行国家助学贷款困境的背后,潜伏着一个无法回避的问题,在助学贷款的总体收益难以覆盖成本的情况下,总要有一方来承担相应的损失,即政府(中央或地方政府)、银行、学校和

学生等助学贷款参与方究竟应该如何合理负担成本、共对风险、各尽其责。基于此,借鉴印度实施助学贷款的成功经验,对于完善我国国家助学贷款政策具有重要的实践意义。

1. 实施政府二次担保,分散和化解贷款风险

由于国家助学贷款凭借的是学生潜在的信用资源,是建立在对学生的就业和收入之预期基础上的,具有较大的不确定性,因此,需要建立相对完善的风险防范体系以有效分散和化解风险。印度前后两个阶段的助学贷款计划都要求借贷者提供联署人担保或有形资产担保,以期贷款在不能有效回收的情况下寄希望于学生父母或监护人。这对于制约借贷者的还款拖欠行为发挥了一定作用,但这也导致部分真正贫困的学生得不到贷款,因为在缺失政府有效干预的情况下,贷方可能会倾向于选择那些家庭较为富裕或能够提供抵押担保的学生,从而导致严重的信贷配给和资助错位,这是导致印度助学贷款覆盖率长期偏低的重要原因之一。

由此可见,仅在一定程度上解决好还贷风险并不必然使贷款通达目标人群,要从根本上实现二者的统一必然要求政府的适度介入。对此,可以由政府部门引入中介性担保机构为借贷学生提供担保业务,具体可采取招投标的方式确定,以选择那些业务能力较强、收费较低的机构参与到助学贷款中来,政府同时对其进行二次担保以消除贷方和担保机构的后顾之忧。具体做法为:在发生贷款拖欠时,担保机构需要将学生应该偿还的贷款支付给银行,同时扣除一定比例作为管理和回收成本,随后由担保机构对拖欠款进行追讨,政府则依据担保机构的回收效果以及对于担保机构工作流程的监督,以确定是否向担保机构提供呆坏账的全额补偿。从而,银行、担保机构、政府部门和学生四方共同承担风险,从根本上改变银行单方面承担贷款成本、多方面承担贷款风险、单方面追收贷款的缺陷,这也符合风险责任分担的原则。

2. 明确和提高利率,改善贷款回收

回收阶段是助学贷款实施中最为重要的一环,也是关系贷款政策能否持续、顺利运行的关键。印度前后两个阶段的助学贷款计划在回收效果上表现出极大差距,在第一阶段的国家助学贷款计划中,政府通过利率补贴的方式为借贷学生提供了大量的“隐性助学金”(不考虑通货膨胀率,仅以名义利率计算,使得学生还款时的实际利率为零),再加上邦政府并无回收贷款的意愿和能力,导致印度国家助学贷款计划在回收上完全归于失败;在第二阶段实施的新教育贷款计划中,银行通过明确和提高利率,并积极参与贷款管理和回收,从而显著地提高了贷

款回收效率。由此可见,政府财政补贴的多寡、回收机构的专业程度是影响贷款回收的关键因素。

具体到我国国家助学贷款的实施,今后可进一步考虑扩大利率浮动区间,结合国家助学贷款的实际和其他个人消费贷款的成功经验,可将利率上限定为上浮30%,则利率浮动区间为[0.9, 1.3]。在利率浮动范围内,银行可结合贷款风险、期限等因素自主决定。与此同时,考虑到贫困生偿债能力有限,作为利率上浮的配套措施,可考虑在学生毕业进入还贷期后,政府对利率上浮部分进行财政再贴息,以减轻毕业生的还贷负担,避免学生承担改革成本。这不仅有利于提高助学贷款的回收效率,而且有利于调动商业银行的放贷积极性,同时进一步保障了借贷贫困生的利益,扩大了助学贷款的受益面,可谓达到了“一石三鸟”的效果。

3. 实现政府、高校、银行、学生之间的信息共享,提高贷款运作效率

学生获取贷款后,对于贷款的管理和偿还环节的信息共享变得尤为重要,这也是我国现行国家助学贷款政策亟待完善的一个重要环节。印度第二阶段实施的新教育贷款计划对此有相关规定,即银行需要将学生借贷情况的进展报告定期发送给相关的学院或大学,同时银行之间也注意加强联系以保持信息上的畅通。据此,我国政府应积极打造助学贷款参与主体间信息共享的平台,一方面,在技术层面上建立全国统一的信息管理系统,实现政府、银行、高校、学生等助学贷款信息资源的有效链接与共享,以高度完备的信息网络化降低贷款运行中的交易成本,提高贷款政策实施的整体效率;另一方面,在制度层面上加以引导和规范,比如政府和高校应进一步加强贷款政策的宣传,高校在协助银行完成贷款资格审查的同时应及时向银行通报就业学生的去向,银行应与借贷学生保持密切的联系并提供及时到位的政策咨询服务、贷款偿还提醒、信息变更通知,等等。

除此之外,政府部门应重视助学贷款的立法工作,尽快制定并颁布相关的法律、法规,以法律的权威性、强制性和稳定性来规范贷款参与主体的行为;同时政府和银行应进一步完善全国个人征信系统的建设,以此约束借贷者的还款行为,从而为国家助学贷款的有序发展创造良好的外部环境。

(孙涛,华中科技大学教育科学研究院博士生,湖北武汉 430074;沈红,华中科技大学教育科学研究院副院长、教授,湖北武汉 430074)

(原文刊载于《教育研究》2009年第7期)