

ZHUXUE DAIKUAN
GUOJI BIJIAO
YU ZHONGGUO
SHIJIAN

助学贷款 国际比较 与中国实践

马 经 著

Student Loan
Schemes



中国金融出版社
CHINA FINANCIAL PUBLISHING HOUSE

ZHUXUE DAIKUAN
GUOJI BIJIAO
YU ZHONGGUO
SHIJIAN

助学贷款 国际比较 与中国实践

马 经 著

Student Loan
Schemes:



中国金融出版社
CHINA FINANCIAL PUBLISHING HOUSE

责任编辑：张智慧

责任校对：孙蕊

责任印制：裴刚

图书在版编目 (CIP) 数据

助学贷款国际比较与中国实践/马经著. —北京：中国金融出版社，2003.1

ISBN 7 - 5049 - 2962 - X

I. 助… II. 马… III. ①个人—高等教育—贷款—对比研究—世界②个人—高等教育—贷款—研究—中国
IV. F830.589

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 109530 号

出版

发行

中国金融出版社

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

发行部：66024766 读者服务部：66070833 82672183

<http://www.chinafph.com>

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 固安印刷厂

尺寸 148 毫米×210 毫米

印张 10

字数 270 千

版次 2003 年 1 月第 1 版

印次 2003 年 1 月第 1 次印刷

印数 1—4000

定价 30.00 元

如出现印装错误本社负责调换

前言

(一)

21 世纪初的中国高等教育，面临着前所未有的广泛需求和严峻挑战。

在过去二十多年间，随着改革开放的不断深化，中国终于告别了长期以来的“短缺经济时代”。然而，由此形成鲜明对照的是，教育领域的供求关系却仍然十分紧张。

一方面是庞大的受教育人口，居民教育需求高移，教育消费成为热点，科教兴国战略深入实施；另一方面是国家财力有限，居民收入仍处于较低水平，教育经费的供给难以满足教育规模持续扩展的需要，家庭经济困难学生求学难的问题越来越突出。

这就是中国现阶段教育供求关系的基本国情。

当很多人尚在呼吁、奢望政府加大对高等教育的财政性投入的同时，或许他们并没有看到政府也被其他迫切的公共需求所包围，这些需求中有些看起来比高等教育更为迫切，而且这些需求加在一起已经远远超过了国家可获得的公共收入。

这样的现实背景迫使管理层和高教系统开始不得不日益重视政府收入来源以外的融资渠道。结果就是：国家助学贷款应运而生。显然，它已经不是一项单纯的金融产品，而是一项事关中国教育体制改革的深化，事关高等教育机会的平等，事关社会主义制度优越

131786 / 01

性的，银行系统贯彻科教兴国战略的神圣职责和重要工作。

但是，助学贷款的实践之路并不平坦。从 1998 年经中国人民银行、教育部、财政部等部门共同研究出台国家助学贷款制度以来，不到四年时间里，助学贷款政策四易其稿，体现出放松条件、扩大范围、简化手续的政策意图。然而，令人尴尬的是，一方面，助学贷款覆盖面仍然狭窄，发展很不平衡；另一方面，放贷银行面临的风险却一步步增加。

我们通常将这样的困境归咎于中国现行助学贷款制度存在的先天缺陷，即政策性目标和商业性手段之间存在难以两全的矛盾。

然而，现实不能不让我们进一步思考一连串的问题：解决目前我国教育困境的一大举措——助学贷款，是否可以完善成为一套更全面的机制，将助学贷款与贷款者的未来结成一种更紧密的相辅相成的形式和关系？国外解决教育经费短缺问题的现实途径是什么？助学贷款在发达国家存在吗？助学贷款在发展中国家可行吗？国际上助学贷款有哪些设计和管理上的经验教训？

(二)

有幸通过各种渠道收集到有关国家的助学贷款英文资料和信息，方知助学贷款作为一种高等教育个人融资手段已被广泛推行。目前国际上有 50 多个国家采用的助学贷款模式，是由政府机构或商业银行先贷款给学生支付学费和生活费，学生毕业后再偿还的。而且，在一些国家，早在 20 世纪二三十年代已经实施小规模助学贷款计划；五六十年代助学贷款已经大规模地在一些发达国家和少数发展中国家建立。

他山之石，可以攻玉。我们完全可以也应该从发达国家和其他发展中国家助学贷款的发起、运作和管理的经验和教训中学习和吸

取有用的东西。

1. 助学贷款的政治经济学含义

助学贷款是高等教育财政中最复杂、最具争议、经常被误解，然而又可能是最重要的问题。其重要性源于一个基本的问题，即教育成本和收益是怎样和应该怎样被公平地分配。

助学贷款的引入往往直接与高等教育的扩大与高等教育的成本分担联系在一起。无论是发达国家，还是发展中国家，不管是什么样意识形态的社会（尽管不同的国家对高等教育有不同的资金募集机制，在公共与私人成本分担方面也存在差别），高等教育的直接成本和学生放弃收入的机会成本一般都在四个方面的收入来源中进行分摊：（1）政府或纳税人；（2）父母；（3）学生；（4）慈善捐款。

我们看到一种全球性的趋势，在公共预算紧缩的压力下，很多国家通过增加学费将部分成本从纳税人转移给学生或其父母。由于国家公共基金承担的高等教育收益倾向于被那些来自高收入家庭学生不合理地享有，按照“分担费用者受益”的观点，理论上认为实施政府或纳税人、学生及其家庭分担教育成本的计划是经济、公平和合理的。

成本分担机制成功与否最终可能取决于经济困难学生的资助体系，而如何借助学生自身信用资源和预期的未来收入便成为问题的关键。助学贷款因兼具政治、道德和经济等多重属性及功能而被许多国家热衷并广泛推行。

2. 助学贷款对提高高等教育参与率的作用

助学贷款作为高等教育的一种个人融资手段，从根本上保障了成本分担机制的顺利实施，有利于增加高等教育体系的非公共基金收入来源，最终使教育资源的短缺状况得以缓解，为社会增加更多的教育机会。

助学贷款主要是设计给那些特殊的群体需要的，如来自低收入家庭的学生、少数民族或者妇女等。通过帮助这部分可能被学费挡在高等教育门外的学子利用自己的信用资源完成学业，最终扩大了处境不利的地区和人群获得公平的教育机会。

但是，反对者认为助学贷款也可能存在负面影响，反而会阻止那些不愿意负债缴费的少数民族的学生、工人阶级的学生、那些恐惧债务的贫困家庭和那些害怕导致“负嫁妆”的妇女参与高等教育。

虽然，关于助学贷款对不同社会、不同收入群体、男性和女性、城市和农村、不同种族群体之间的参与效果仍需要进一步监测，但目前的证据显示，助学贷款对提高整个高等教育参与率不但具有重要作用，而且同时也比助学金和免学费更能体现公平。

3. 助学贷款对学生专业和职业选择的影响

助学贷款可能通过影响部分学生专业和职业的选择而增加他们的经济意识，并最终对劳动力市场造成影响。

在某些国家，助学贷款将学生选修如医科或工程学这样高于一般成本的课程作为一个特殊关注的问题。在美国，专门设计了为医生和其他医务工作服务的特殊助学贷款，许多州提供“慈善贷款”计划吸引毕业生从事教育。在巴巴多斯，1983年引入了“贷款助学金”计划，即如果学生毕业后从事“短缺”行业，那么其部分债务可能会被抵消。诸如这样的计划用来吸引毕业生去偏远地区，或满足劳动力市场的其他目标。在危地马拉，助学贷款项目是由劳动部经办的，与劳动力需求的评估配合得较为紧密。

4. 合理的债务负担和可管理的债务负担

关于一个学生读完大学需要负担或应该负担多少债务，即合理的债务负担问题并没有简单的答案。同样，关于学生借款的可控范围或风险临界点，即可管理的债务负担问题，也很难建立一个客观

的标准。

然而,资料显示,大多数国家助学贷款在可控的范围内,大部分学生都可以承担其债务负担。在瑞典,毕业生被希望用不超过他们总收入的4%来归还贷款,债务偿还负担非常轻;在美国,毕业生收入的10%需要用来归还助学贷款。

按照各国助学贷款的实践经验,可管理的学生债务负担即学生归还助学贷款占收入的比例一般在5%~15%之间比较合理。

5. 助学金与助学贷款(明补与暗补)的关系

经济学家认为,“明补”比“暗补”有效率得多。如果助学贷款偿还条件太过优惠,如免息的贷款偿还条款,加上贷款项目较高的运作和管理成本,可能构成大量的“暗补”。

贷款机构希望使偿还贷款的可能性最大化,从而导致效率目标和公平目标之间的冲突。因此,也有人认为,助学金可能是资助最贫困家庭学生的适当方式,而贷款则给予那些能够提供担保人的学生。

不少国家在不断调整助学金和助学贷款的比例。如瑞典,政府增加了以助学金形式提供的助学比例,由此同时改变了贷款偿还条件,减少了“暗补”,“明补”的助学金比例从原来的不到5%增加到30%。

为减轻学生的债务负担,大多数国家对助学贷款进行利息补贴,但利息补贴必须把握合理的度,以防止造成“暗补”的大量增加。

6. 助学贷款的违约率及财务可持续性

对高违约率的恐惧仍然是阻止许多发展中国家引入助学贷款的一个主要因素。由于高违约率、大量补贴的存在,不少发展中国家助学贷款项目缺乏财务可持续性。

但高违约率并不是一种普遍现象。许多国家和地区由于违约成本非常高,所以实际违约率增加并不多。如违约率极低的日本、香

港、瑞典和美国。

整个违约问题的研究还需要做更多工作，如关于谁不能还款和为什么不还款，弄清楚违约的范围和原因，以对症下药找到处理违约问题的有效方法。

为减少违约问题，Barr 强烈建议推行收入或有贷款计划，即通过社会保障系统由毕业生用收入的一定比例来偿还贷款。但该计划的实施必须有一定的条件。

7. 助学贷款的期限、条件和管理机制

在设计助学贷款计划时，必须考虑以下问题：

(1) 应该由政府部门管理还是商业银行管理。

(2) 如何决定借款人的资格，通过家庭收入等测试的手段还是其他机制。

(3) 适当的利率水平是多少。低利率尤其是低于通胀率的利率将会导致贷款基金资本值的迅速贬值，这种贬值会枯竭新的贷款数量；但过高的利率会使得年轻的专业人员背上沉重的债务负担。

(4) 偿还期限长度。延长还款期可以减轻债务负担，但也可能导致更大的助学贷款基金损失风险。

由政府管理还是由商业银行管理这是设计助学贷款需要考虑的首要问题。在发达国家和发展中国家，这两种模式都存在。如在瑞典，助学贷款由一个叫国家助学委员会的政府机构管理，而在美国，助学贷款在政府担保和提供利息补助的情况下则由商业银行来运作。英国政府最初希望商业银行能够管理 1990 年新引入的“高级助学贷款”系统，但是银行不愿意接受，于是政府建立了助学贷款公司来运作该计划。在荷兰，政府在 20 世纪 90 年代初决定利用商业银行而不是政府机构来私有化助学贷款计划。印度尼西亚的情况也比较类似。

从不同模式的实践看，商业银行在贷款运作和管理方面比政府机构更专业，如果商业银行愿意提供助学贷款，政府公共基金的负

担就减轻。在美国,已有证据表明商业银行运作助学贷款更有效率,但是,政府以利息补贴、担保和其他“特别补偿”的形式支付给商业银行来促使其参与助学贷款计划的成本也是比较昂贵的。然而,商业银行可能将助学贷款局限在那些“低风险”的学生,那些来自贫困家庭的学生可能难以取得贷款。而且从规模效益的角度看,由政府管理可能会更有效。

因此,从管理成本、贷款分配、贷款回收效率、接受者选择等角度看,那些由政府部门管理的助学贷款模式和由商业银行运作的助学贷款模式各有利弊。

8. 助学贷款对高等教育内部效率的影响

助学贷款可能激励学生努力学习并尽快完成高等教育而增加效率,但对助学贷款的激励机制的有效性很难评估。

在某些国家,助学贷款计划加入了一些激励机制来鼓励学生在最少的时间内完成高等教育。如在德国,以最少的时间内完成学业的学生可免除部分贷款。

在某些国家,助学贷款的获得以学生学习成绩为条件之一,如日本的奖贷结合的助学贷款政策,对激励学生完成学业也起到了一定作用。中国现行的国家助学贷款政策也对学生的学习成绩有一定的要求。

9. 助学贷款的复杂性与简单性的问题

助学贷款计划的灵活性与复杂性之间可能存在此消彼长的关系。

为不同类型的学生设计一个包含不同利率、不同偿还期限的非常灵活的贷款计划是可能的。这个计划包含一些激励机制来鼓励学生尽快完成学业,或者加入某些特殊行业。

但这样可能增加助学贷款的复杂性,增加助学贷款的管理成本。一个简单的计划可能比较容易管理,但可能会认为对某些特殊类型

的学生缺乏公平，尤其是对家庭经济与学习能力都存在困难的“双困生”。

因此，在设计助学贷款时，最重要的是把握最小化管理的复杂性与最大化满足学生资助需求之间的平衡关系。

(三)

以上这些方面是修正、改革和完善我国助学贷款制度时必须正视和考虑的问题。中国现有的助学贷款制度是特殊国情背景的产物。但在现阶段“政策性目标与商业化手段之间的矛盾”，以及“助学贷款条件逐步放松的同时放贷银行面临的风险却一步步增加”，几乎成为无法逾越的鸿沟。

借鉴国际经验，结合中国国情，我们认为在中国需要系统地构建一个有效的教育金融框架，这将是一个“政府部门管理与商业银行运作相结合”、“多层次、多渠道、多方式”、以及“担保和非担保、贴息和非贴息、市场与非市场运作互相补充”的助学贷款体系。从科教兴国的战略大计出发，建立总体有效的助学贷款体系，不但有利于显示中国有能力成功运用资源解决占世界五分之一人口的教育发展问题，而且还可以为其他发展中国家和新兴市场经济国家提供示范和借鉴。

在这里，我要诚挚地感谢仲恺农业技术学院的李红桃老师，为我提供了不少国外助学贷款的英文资料。同时，衷心感谢帮助我完成大量的英文资料翻译工作的边维刚、危勇、周俊英、余文胜、曾爱婷、黄昌隆、苏亮瑜、陈志刚、赵恺、陈虎城、王玉立、郑晓辉、黄兰兰和赵辩等同志，感谢他们的辛勤劳动和无私奉献。特别是边维刚、危勇同志，还协助我做了大量的资料整理和分析研究工作。

谨以此书献给关心和支持我国教育和金融事业发展的人们！



作者简介

马经 贵州省贵阳市人，高级经济师。1968年至今在中国人民银行系统工作，先后在中国人民银行总行、贵州省分行、海南省分行、广东省分行、深圳特区分行任职，现任中国人民银行广州分行行长兼国家外汇管理局广东省分局局长。曾在国内金融重点刊物上发表多篇论文，主编和参与主编多部金融文集。

目 录

第 1 章 助学贷款的理论基础：政治和经济学分析	1
1.1 助学贷款经济伦理分析：教育成本分担的原理	1
1.1.1 成本分担的机理：从分享收益到分担成本的逻辑	2
1.1.2 成本分担的条件：从逻辑走向实践的 依据	5
1.1.3 成本分担的争论：源自技术层面和战略 层面	8
1.2 助学贷款经济行为分析：潜在信用资源的 开发	10
1.2.1 学生为什么需要贷款：需求分析	11
1.2.2 学生为什么能够贷款：条件分析	12
1.2.3 学生为什么愿意借贷款：收益分析	14
1.3 助学贷款经济制度分析：资助可循环的规则	16
1.3.1 担保机制的重要性：缺陷的弥补	16
1.3.2 学生守信与不守信：博弈论分析	17
1.3.3 正式与非正式规则约束：可行性分析	19
1.4 助学贷款的政治学分析：共同问题与共同目标	21
1.4.1 减轻公共预算压力	22
1.4.2 保障教育机会平等	23



1.4.3 维护社会经济公平	25
第2章 助学贷款实证考察：要素与特性分析	27
2.1 助学贷款的类型	27
2.1.1 常规贷款	28
2.1.2 收入比例贷款	28
2.1.3 毕业税	29
2.2 助学贷款的基本特征	29
2.2.1 正外部性	30
2.2.2 不确定性	30
2.2.3 相对矛盾性	31
2.2.4 政府参与性	32
2.3 助学贷款的要素	33
2.3.1 助学贷款的要素	33
2.3.2 助学贷款的职能和机构	35
2.3.3 助学贷款的效率	37
2.4 助学贷款的问题与局限	39
2.4.1 助学贷款的一些错误观念	39
2.4.2 助学贷款的问题和局限	42
2.5 基本结论	43
第3章 发达国家助学贷款：共性分析	46
3.1 发达国家助学贷款的发展情况	46
3.1.1 发达国家学费政策改革	46
3.1.2 发达国家助学贷款发展阶段	48
3.1.3 发达国家助学贷款的影响	49
3.2 最近工业国家对助学系统进行改革的原因	51
3.2.1 现行助学系统有效性的问题	51

3.2.2 现行助学系统公正性的挑战·····	51
3.2.3 学生过重的债务负担的担忧·····	52
3.3 发达国家助学系统的新特征 ·····	52
3.3.1 对贷款的依赖性增强·····	53
3.3.2 配合高等教育“私有化” ·····	54
3.3.3 慈善捐款成为重要资金来源·····	55
3.3.4 学生课外兼职收入增加·····	56
3.4 发达国家助学贷款的最新趋势 ·····	57
3.4.1 寻求第四分摊者·····	57
3.4.2 调整承担者的经济负担·····	58
3.4.3 高等教育分摊比例的最新变化·····	59
3.5 基本结论 ·····	60
第4章 发达国家助学贷款经验与教训：案例分析 ·····	61
4.1 无体系时代：美国助学贷款体系 ·····	61
4.1.1 美国高等教育的结构与治理·····	62
4.1.2 美国高等教育成本与学生资助·····	63
4.1.3 美国高等教育的助学贷款体系·····	67
4.1.4 美国助学贷款的管理与启示·····	70
4.2 奖贷结合体：日本助学贷款政策 ·····	73
4.2.1 日本助学贷款政策的发展阶段·····	73
4.2.2 日本助学贷款政策的内容·····	75
4.2.3 日本助学贷款政策的启示·····	78
4.3 全球视角下的本土方案：澳大利亚 HECS 计划 ·····	81
4.3.1 HECS 出台的主要背景 ·····	81
4.3.2 HECS 的基本内容 ·····	83
4.3.3 对 HECS 的评估 ·····	86

4.3.4 基本结论	89
第5章 发展中国家助学贷款：共性分析	91
5.1 发展中国家高等教育	91
5.1.1 主流的教育发展观	92
5.1.2 高等教育迅速扩充	93
5.1.3 教育资源严重不足	93
5.1.4 高等教育外部效益差	94
5.2 发展中国家助学贷款	94
5.2.1 发展中国家助学贷款基本情况	94
5.2.2 发展中国家助学贷款规模和覆盖面	97
5.2.3 发展中国家助学贷款借款人的选择	97
5.2.4 发展中国家助学贷款的期限和条件	98
5.2.5 发展中国家助学贷款的追收	99
5.3 发展中国家助学贷款存在的问题	100
5.3.1 财务可持续性差	100
5.3.2 目标定位不明确	101
5.3.3 政策实施不连贯	101
5.3.4 官僚主义管理方式	102
5.3.5 传统观念根深蒂固	103
5.4 发展中国家助学贷款的有效条件	103
5.4.1 国家强制力的组织保证	104
5.4.2 完善的资金管理系统	105
5.4.3 健全的助学贷款法律体系	105
5.4.4 有效的贷款资格筛选机制	106
5.4.5 有效的贷款回收机制	106
5.4.6 深入的公众意识唤醒运动	107
5.5 基本结论	108

第6章 发展中国家助学贷款的经验与教训:

案例分析	110
6.1 寻求突破: 菲律宾助学贷款计划	110
6.1.1 菲律宾高等教育发展的特征	111
6.1.2 菲律宾的助学贷款计划	112
6.1.3 SNPLP 运作失败的原因	118
6.1.4 基本结论	122
6.2 滚动基金抑或开放式承诺: 泰国助学 贷款计划	123
6.2.1 泰国助学贷款计划基本情况	123
6.2.2 泰国助学贷款计划主要内容	124
6.2.3 泰国助学贷款的财务分析	130
6.2.4 贷款项目的可行性: 滚动基金还是 开放式承诺	134
6.3 南橘北枳: 埃塞俄比亚收入比例贷款计划	136
6.3.1 收入比例贷款的内涵	137
6.3.2 埃塞俄比亚的高等教育及融资	138
6.3.3 埃塞俄比亚 HECS 型收入比例贷款的 引入	140
6.3.4 启示	143

第7章 中国现行助学贷款: 政策评估和实践分析 145

7.1 中国助学贷款政策出台背景	145
7.1.1 高等教育规模持续扩大	146
7.1.2 教育财政资源供给不足	146
7.1.3 高等教育成本分担机制改革	147
7.1.4 贫困生就学难问题日趋尖锐	148