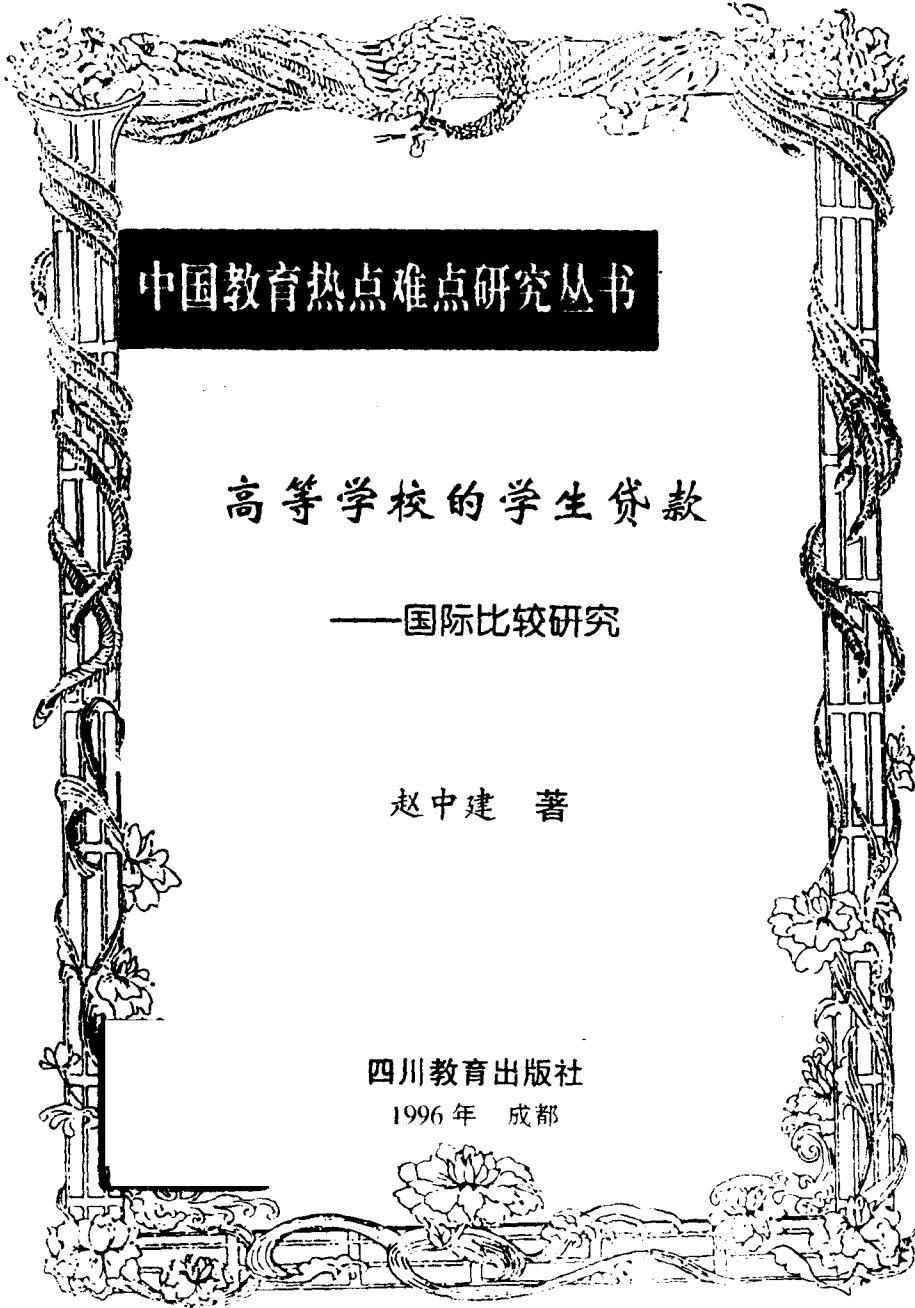




中国教育热点难点研究丛书

高等学校的学生贷款
——国际比较研究

赵中建 著

四川教育出版社

1996年 成都

(川)新登字 005 号

责任编辑:连真然

封面设计:毕生

版面设计:王凌

《中国教育热点难点研究丛书》

高等学校的学生贷款——国际比较研究

赵中建 著

四川教育出版社出版

(成都盐道街三号)

四川教育出版社发行

自贡新华印刷厂印刷

开本 787×1092 毫米 1/32 印张 8.25 插页 5 字数 174 千

1996 年 10 月第一版

1996 年 10 月第一次印刷

印数:1—2000 册

ISBN7—5408—2974—5/G·2850 定价:10.00 元

5Y 02 / 00

《中国教育热点难点研究丛书》

顾问:张 健 顾明远 瞿葆奎
吴 畏 郭永福

主编:纪大海

编委:(以姓氏笔画为序)

万明春 (重庆师范学院)

纪大海 (四川省教育学会)

赵中建 (华东师范大学)

周贝隆 (国家教委)

序

研究热点难点问题 深化教育改革

张 健

党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制的伟大历史任务,这是一项前无古人的开创性事业,需要一个试验和探索的过程,解决许多极其复杂的问题。

社会主义市场经济体制的建立和现代化的实现,最终取决于国民素质的提高和人才的培养。为了适应建立市场经济体制和现代化的需要,教育必然发生深刻变革。在这过程中,产生一系列热点难点问题在所难免。例如,如何正确处理好社会主义建设与教育之间依靠和服务的关系,切实落实教育的战略地位;如何建立有效机制保证教育的投入和教师待遇的提高,使教育尤其是基础教育走出投入不足、教师队伍不稳、学生流失严重的困境,保证九年义务教育目标的实现;如何变“应试教育”为素质教育,深化教育教学改革,减轻学生过重的课业负担,提高教育质量,使学生德智体诸方面生动活泼地主动地发展,等等。

回答和解决这些问题需要加强教育科学研究。有志

于振兴我国教育、繁荣教育科学的理论工作者应该坚持以当代中国的马克思主义——邓小平同志建设有中国特色社会主义理论为指导,研究新情况,解决新问题,总结新经验,探索新思路,概括新理论。

由纪大海同志主编的《中国教育热点难点研究丛书》可说是适应形势发展需要而编著的。第二辑共四册,就当前教育发展中的几个热点问题——包括学生德育问题,教育效益问题,高校学生贷款问题,普九义教失学问题进行了大胆的探索和研究。这些书观点鲜明,富有新意,材料翔实,文字简炼,广大读者将从中得到启发和帮助。当然这些书的观点是否正确,论证是否充分还需要读者鉴别和实践的检验,但编著者关心我国教育事业、勇于探索的精神是值得充分肯定的。从这个意义上说,我支持这套丛书的编辑出版。

时代在前进,事业在发展,新情况新问题层出不穷。这12本书远不能囊括当前教育界的热点难点问题。客观事物的真理虽然只有一个,但不能依靠少数人而应依靠众多学者大胆探索,逐步取得共识。我们应该进一步贯彻“双百”方针,创造一种更加宽松的环境,让大家敢于就教育发展和改革中的各种热点、难点问题,包括一些政治上敏感的问题进行广泛而深入的研究,以期发挥学术研究理论先导、思想保证、舆论支持和观念更新的作用,用我们的研究成果为发展和改革教育、繁荣教育科学做出贡献!

目 录

前 言	(1)
第一章 学生贷款的国际发展 及其意义	(5)
一、学生贷款的国际发展	(5)
二、学生贷款的意义探究 ...	(16)
第二章 成本分担理论与收费 政策研究	(23)
一、高等教育的成本分担 ...	(23)
二、高等教育的收费政策 ...	(35)
第三章 学生贷款制度的基本 内容	(48)
一、学生贷款的对象与申请	(48)
二、学生贷款的用途与规模	(52)
三、学生贷款的立法与管理	(56)
四、学生贷款的偿还与减免	(61)
附表:实施学生贷款的政策 选择	(65)
第四章 实施学生贷款的若干	

难点	(69)
一、学生贷款中的“隐性补助”	(69)
二、学生贷款的拖欠偿还问题	(76)
三、学生贷款的偿还方式比较	(83)
第五章 发达国家的学生贷款个案	(100)
一、美国的学生贷款	(100)
二、英国的学生贷款	(120)
三、日本的学生贷款	(137)
第六章 发展中国家的学生贷款个案	(152)
一、印度的学生贷款	(153)
二、加纳的学生贷款	(164)
三、牙买加的学生贷款	(178)
第七章 我国学生贷款制度的建立与完善	(190)
一、高等学校学生资助制度的演进	(190)
二、实施学生贷款制度的现实背景	(200)
三、建立以学生贷款为主的资助制度	(216)
附录：I. 关于发布《普通高等学校本、 专科学生实行奖学金制度的	

办法》和《普通高等学校本、 专科学学生实行贷款制度的 办法》的通知	(226)
II.《普通高等学校本、专科学学生 实行贷款制度的办法》.....	(230)
III. 广东省普通高等学校贷学金 管理办法(试行)	(233)
IV. 上海市教育发展基金会上海 大学学生贷学金实施办法	(239)
英文主要参考文献	(245)
后记	(253)

前 言

我首先将此书献给今天的和未来的大学生们。如果他们通过阅读此书,能够加深对我国高等教育收费制度改革的了解和理解,并认识到有责任为自己的教育出一份力、尽一分责,而不再把自己接受高等教育仅仅看作是国家和父母的责任,我会欣喜万分,因为收费制度改革的成功与否同他们的理解和支持密不可分。我也将此书献给教育决策者们。如果此书的内容对教育行政部门的决策能够提供一些有益的参考,我同样会欣喜万分,因为这一研究的价值就在于对高等教育的现实改革有用。

自80年代初我国高等教育国家包办的局面开始打破以来,一系列的改革在不断深化:从80年代初的“收费走读,不包分配”到1989年对本、专科生收取一定的学杂费和住宿费;从公立高校招收部分自费生到主要依靠学

费和杂费来维持运转的民办高校的创办;从1993年全国少部分高校进行全部学生缴纳部分培养费的试点到试点不断扩大乃至“招生并轨”目标的最终确定,即到1997年大多数学校实行缴费上学和2000年基本实现新旧体制的转轨。

国家教委在1994年正式宣布首先在全国37所大学试行缴费上学,并准备一两年内在上千所高校予以推广。高等教育的这一重大改革措施一出台,就迅即在全社会引起巨大的震动,从而使收费制度问题成为近年来老百姓们最为关心的热门话题之一,也成为传媒关注的焦点之一。而传媒的一些报道,如《感人的一曲颂歌——父母献血送子上学》(《民主与法制》1994年10月25日),又如详尽披露一个农民家庭因供养儿子上大学所承受的经济窘况的《父亲赚的和我花的——一个农家大学生的经济帐》(《中国青年报》1994年10月18日),又在相当程度上促使这一话题变得更加热门。

在高等教育实行收费制度改革的同时,与之相配套的学生资助制度也在不断改革。对于学生及其家庭来讲,在我国高等教育结束国家包办的今天,首先应正确认识自己在接受高等教育时所应承担的经济责任。了解学生资助制度的基本内容,尤其是了解学生贷款的意义及对完成学业所发挥的作用,应成为今天大学生必不可少的一课。而对政府来讲,建立和完善高校的学生资助制度,有助于“招生并轨”的改革顺利进行,尽可能使高等教

育机会对每一个学生来说更加公平。

在政府包办高等教育的情况下学生资助问题的研究并无多大的必要。但随着收费制度改革的推行和不断深化,这一方面的研究不仅十分必要,而且极为紧迫。学生贷款作为学生资助制度中的组成部分,在高等教育成本分担和成本补偿观念不断为人们所接受的今天,其地位和作用显得更加重要。

我对学生资助问题的关注,始自我国经济体制开始向社会主义市场经济转轨的1992年。当时我正在英国伦敦大学教育学院从事研究,感到社会主义市场经济体制的改革必将影响到高等教育的改革,其中之一就是缴费上学势在必行。为此,我拜访了在教育学院任教的世界著名学生资助问题专家伍德霍尔(Maureen Woodhall)博士,同她探讨了有关学生资助问题,尤其是学生贷款问题。伍德霍尔博士馈赠了她在这一领域的多本研究专著。这里我首先向她致谢。

我国高等教育的改革需要,使学生资助问题的研究大有用武之地。作为上海智力开发研究所的客座研究员,我有幸参加了国家教委和上海智力开发研究所组成的联合研讨组,在1994年从事了“高等学校学生贷款制度改革”的专题研究,并多次受国家教委财务司的邀请参加了有关学生资助问题的研讨会。我在此后两年中陆续发表了一些有关学生资助特别是学生贷款方面的论文,并就这一主题接受了《教育研究》记者韦禾副编审的专

访。

写作此书的想法形成于1994年夏季,但因自己感到学习和研究不够而不敢贸然动笔。此次虽将想法付诸实践,则意在抛砖引玉。在成书的今天,我十分感谢在以往研究中给予我诸多帮助和支持的人士:国家教委财务司和财政部文教司的诸位领导多次给予我接触现实参与研讨的机会,特别要感谢财务司的赵建军同志;上海智力开发研究所对我的研究一直给予支持,尤其对胡瑞文教授和蒋鸣和教授给予的指导和帮助表示谢意;感谢我国教育经济学界的前辈和专家,如华东师范大学的邱渊教授、北京大学的陈良焯教授和闵维方教授、北京师范大学的王善迈教授,他们的指点、鼓励和宽容,使我这个“门外汉”有信心涉足这一新的研究领域。

我在进行学生资助问题研究的过程中,还得到了世界银行教育和社会政策局、美国教育部、日本育英会和牙买加学生贷款局等机构的支持,它们给我寄赠了十分有用的资料。我还收到瑞典哥德堡大学路透伯格(Sven-Eric Reuterberg)教授和世界银行的教育经济学家谭(Jee-Peng Tan)女士个人馈赠的材料。四川教育出版社教育理论编辑室主任连真然为本书的最后定稿付出了辛勤的劳动。特在此一并致谢。

作 者

1996年4月

第一章

学生贷款的 国际发展及其意义

一、学生贷款的国际发展

高等教育的学生资助制度,整体上主要由奖学金、助学金、学生贷款和勤工助学等组成,但并非每一个国家的学生资助制度都包含了所有这些方面。高等教育学生资助的主要模式,大致可分为:(a)助学金模式,原苏联及其他原社会主义国家、许多发展中国家、一些西欧国家,如1990年以前的英国以及改革前的我国高等教育,均实行这类资助模式。采用这类模式的高等教育基本上免收学费,而且学习和生活费用全由政府承担,但自90年代以来,各国已有不同程度的改变;(b)学生贷款模式,日本、哥伦比亚和一些拉美国家等,是采用这类模式的典型;(c)混合资助模式,以美国和加拿大为代表,其学生资助基本上包括了奖、助、贷和勤工助学等计划。我国目前

的学生资助基本上属于这类模式^①。

1. 学生贷款的国际发展

学生贷款的形成历史并不久远,但作为整体的学生资助政策之形成却已有相当的历史,它伴随着高等教育的产生而产生。美国学者芬斯克曾用一天 24 小时的时间来比喻美国高等教育学生资助制度的发展:私人 and 学校机构对学生的资助从一天的零点开始直至早晨、中午和晚上。1643 年莫尔松女士(Lady Anne Mowlson)在哈佛学院(今哈佛大学前身)用 100 英镑设立美国第一笔奖学金作为开端,在这一天约 3/4 的时间中,学校通过私人的捐赠和赞助以及一部分学费的再分配,自己设立并管理着奖学金或助学金;约到了晚上 7:30,各州的学生资助项目开始登场,尤以 1919 年纽约州的大规模综合性资助计划为标志;在一天结束前的 1 个半小时出现了联邦政府的资助计划,即 1944 年的“军人调整法”(简称“GI Bill”),而在子夜前的 35 分钟,“基本教育机会助学金”计划、“校园工读”计划和“担保学生贷款”计划等出现了。学生贷款诞生在最后时刻。到一天结束之际,联邦、州和高等学校在资助学生中所承担的份额大大改变:90%的资助来自公共资金,而公共资金在此 10 年前为 65%,二战前仅为零;在公共资金中,联邦政府的资助份额达到 90%,州提供约 10%。私人 and 学校的资助尽管仍

① 张民选:《对大学生直接资助政策的国际比较》,《高等教育研究》,1992 年,第 3 期。

很重要,但与公共资金的资助相比则已微不足道了^①。

美国的这一发展基本上展示了国际学生资助的发展进程。早在中世纪欧洲大学创办之际,就有一类“享有僧侣生活待遇”的学生。这一时期对学生提供资助的主要是私人团体、君主或教会。约从法国大革命到第二次世界大战,出现了由政府出面资助学生的情况,如法国革命者和拿破仑为巴黎理工学校的贫苦学生提供生活费用,美国《独立宣言》起草者杰弗逊提出用公款资助学生的政策方案,而“十月革命”后的苏联则在高等教育中全面地实施了助学金制度。二战后的几十年时间中,随着世界高等教育的大发展,各种形式的高等教育资助模式在各国相继形成,而学生贷款正是在这一阶段得以形成、推广并予以改革。

学生贷款在国际上的形成虽然往往以 50 年代为标志,但在此之前仍有一些规模不大的学生贷款计划,如 1913 年成立的丹麦私立的慈善性机构 Dansk Studiefond 向学生提供过贷款;挪威在 1947 年成立了“国家学生贷款银行”(State Loan Bank for Students);芬兰的赫尔辛基大学在政府的补贴下于 1947 年建立了“大学学生贷款基金”^②;美国在第二次世界大战期间实施过一项“应急贷款计划”,以鼓励学生修学那些被认为对战争至关重要

① 芬斯克等(Robert H. Fenske et al.):《学生财政资助手册》(英文版),1983 年,第 5—13 页。

② 伍德霍尔(Maureen Woodhall):《学生贷款:斯堪的纳维亚及其他地方经验之评论》(英文版),1970 年,第 86—90 页。

的学科领域,在毕业后到与战争有关的部门或企业就业;在1944年日本政府颁布了《日本育英会法》,赋予1943年成立的私营机构“大日本育英会”以特殊法人地位,将其改变为半政府组织,向全国学生提供贷款。

第二次世界大战的胜利使工业化国家有机会重振自己的经济,并由此发展与经济建设关系密切的高等教育,而先后独立的发展中国家也努力发展高等教育,以期从政治上和经济上彻底摆脱西方宗主国的统治和影响。高等教育的迅速发展和扩充,推动着各国政府加强对学生的资助,增加学生资助的类型,其中最重要的类型就是学生贷款制度。从50年代起学生贷款制度开始在一些国家形成,并在以后不断扩大到更多的国家。

在50年代,除了日本育英会继续对学生贷款外,实施学生贷款的国家还有美国和哥伦比亚等。1957年苏联人造卫星上天,促使美国联邦政府于1958年通过了《国防教育法》,决定拿出更多的钱款来资助教育,其中包括设立“国防学生贷款计划”,由政府将基金拨给高等学校,再由学校将款贷给学生。这种学生贷款先后易名为“国家直接学生贷款计划”和“帕金斯贷款计划”,一直实施至今。哥伦比亚可能是发展中国家中最早实施学生贷款的国家。1952年,哥伦比亚教育信用与国外培训机构(ICETEX)学生贷款计划开始实施,最初只向出国留学贷款,但从1958年起也向国内大学生贷款。ICETEX的贷款计划自实施以来发展很快,到1984年已提供26

万多份学生贷款,到1994年则达到40多万份贷款,而贷款偿还拖欠率仅为12%。这是发展中国家实施学生贷款计划较成功的例子。

西欧和北欧工业化国家的高等教育基本上免交学费。在高等教育迅速发展的60年代,各国都向学生提供了优越的资助条件,其中尤以英国60年代初期实行的“赠与制”最为“慷慨”,即学费由政府支付,上学所需的大部分日常生活费用由地方政府提供。但北欧的瑞典、丹麦、挪威和芬兰等国,在提供生活补助金或奖学金中开始加进了学生贷款成分,如丹麦的学生贷款和奖学金从1964年起就达到各占50%的比例。其他一些国家如印度、斯里兰卡、加拿大(魁北克省)、巴拿马、委内瑞拉等国,在这一时期也相继实施了规模不等的学生贷款计划。值得一提的是,拉丁美洲的一些国家在1969年专门成立了“泛美教育贷款机构协会”,供拉美各国相互沟通和业务往来。1965年美国颁布了《高等教育法》之后,著名的“担保学生贷款计划”(后易名为“斯坦福学生贷款计划”)一跃成为美国最主要的贷款计划。

在70年代,以中东石油危机为先导而发生的世界性经济危机,使各国在经历高等教育迅猛发展或扩充之后,倍感高等教育经费短缺,检讨教育经费使用的合理性(包括检讨学生资助政策的合理与否),并逐步认识到学生贷款的积极意义。学生贷款政策在各国开始盛行,因此有人把70年代后期到至今看作是“对大学生资助政策的