

【高等教育】

# 学生贷款回收问题的国际比较研究

汪永平, 宫 健

(西北工业大学 人文与经法学院, 陕西 西安 710072)

**摘 要:** 为了体现教育的平等化原则以及减轻财政负担, 世界各国政府纷纷推行助学贷款制度, 然而在实践中, 大多数国家的成效却未尽如人意, 其中最主要的表现便是偏低的回收率。其中的得失成败, 可为中国的教育政策抉择提供借鉴。

**关键词:** 平等; 收益; 困难; 抉择; 助学贷款政策

**中图分类号:** F832.479

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1671-6248(2004)04-0056-04

## Study on students loan policy

WANG Yong-ping, GONG Jian

(School of Humanities, Northwestern Polytechnical University, Xi'an 710072, China)

**Abstract:** In order to embody the justifiable principle of education and lighten the financial burden, the governments all over the world have to carry out the institution of students loan. But, Some of them succeeded, some of them fail. Anyway the experience and lesson can guide our practice.

**Key words:** equality; profit; difficulty; decision; students loan policy

随着高校教育大众化时代的来临, 高校教育成本回收理论正在被人们接受。教育成本回收理论, 已成为指导世界各国政府摆脱沉重财政负担的理论。这是因为, 高校教育的个人收益率极高, 教育已经成为社会公认的一种消费途径。因此, 按成本与收益对等的原则, 个人就应承担相应的教育成本。以此为理论依据, 世界各国政府便从 20 世纪 80 年代开始纷纷实施助学贷款制度。这个举措使具有学习能力但经济困难者得以跻入高等院校的门槛, 在一定程度上维护了教育的平等性。但是在实践中, 大多数国家都出现了不可避免的高比率的逃废现象, 使政府和银行都出现了大量的呆坏帐, 再加上各种隐性补贴, 因此它的实际回收率极低。因而, 学生贷款制度的实施成效并不容乐观。探究各国在此方面的得失成败, 为处于起步阶段的, 尚有大片处女地急待开发的中国学生贷款制度提供借鉴与启示, 便具有重要意义。

## 一、各国政府学生贷款制度

### (一) 美国

美国的学生贷款种类最多, 贷款体系也较完善, 其贷款项目主要有以下几种: 1) 帕金斯贷款(Perkins Loan)。此类贷款一般由政府出资、学校管理, 利率为 5%, 但在校期间由政府贴息, 还款期限为 10 年, 每月还款额不少于 50 美元。2) 联邦家庭教育贷款(FFELP), 又名“担保学生贷款”; 斯坦福贷款(Stanford Loan)和联邦父母贷款(PLUS)属于该项。两者都由联邦政府担保、私营供款者发放、回收与管理。前者的利率小于 8.25%, 具体利率随物价浮动, 每年 6 月调整一次, 10 年内分期还清。后者的利率小于 9%, 家长贷款 60 天后开始还贷, 要求申请者以必要的财产担保, 5~10 年内还清。3) 联邦直接贷款(Federal Direct Loan)。由联邦政府直接回收、发放与管理, 利率为 5%, 还款期限为 10

收稿日期: 2004-10-14

基金项目: 西北工业大学青年创新基金资助项目(5210102-1300-MO16141)

作者简介: 汪永平(1968-), 女, 陕西户县人, 西北工业大学人文与经法学院讲师, 主要从事教育文化研究。

年,直接还给联邦政府。4)直接合并贷款(Direct-Consolidation Loan)。允许贷款者将不同利率的联邦贷款合并偿还,利率小于8.25%或小于9%,定期定额或据收入核定,30年内还清。

### (二)日本

日本的育英奖学金实际上是学生贷款,育英会于1984年在原来无息贷款的基础上增加了有息贷款项目,项目要求一般专业学生按年息3%还贷,“热门专业学生只能申请年息为6.5%的贷款,学生在校期间由政府贴息。毕业半年后开始偿还,20年内分48次还清,因病、因故死亡,遭遇天灾人祸,毕业后一年进教育或科研机构从事非赢利性工作的可免偿。

### (三)英国

英国近几年大幅度地提高了学生贷款份额,其本金由政府提供,有较优惠的偿还减免规定,利率与通货膨胀率相当,学习结束后下一年4月份开始偿还,5年内据收入核定分60次还清。死亡、终身残疾,25年内因收入低或年龄超过50岁者全免。

### (四)中国香港

1987年前免息,1988年起,入息审查贷款利率一直为2.5%,用以资助家境较为困难的学生。免入息贷款利率定在比发钞银行最优惠贷款利率低2%的水平,再加1.5%用来抵消政府为学生提供无抵偿贷款的风险。两种贷款都为“定期分期偿还贷款”,要求毕业后按季度分期偿还相同数量贷款,中间没有宽限期,所不同的是,入息贷款的还款期限为5年,分20次还清;免入息贷款还款期为10年,分40次还清。

### (五)瑞典

1988年调整前,利率为4.3%,分期还清。1988年改革后,偿还方式为“按收入比例偿还”,有6个月的延长偿还期限,而且须交6%的利息,偿还比例为年总收入的4%,直至还清全部所借贷款或年满66岁止。

### (六)澳大利亚

利息完全由政府补贴;每月偿还额取决于毕业生工资收入,只有当工资收入达到一定水平时,借贷者才有义务归还贷款。利率与通货膨胀率相当,毕业后10年内据工资收入核定,比例为实际工资的2%,工资收入低于全国劳动力平均工资水平者不承担偿债义务。

### (七)印度

利率不详,借贷后或毕业后(最迟不超过3年)

开始偿还,10年内以月为单位据收入核定;每月不少于25卢比。毕业后从事教师职业或服兵役,每服务一年可减免1/10贷款额。

### (八)牙买加

利率为12%,毕业后10年内分期还清,每月以平均数额偿还。为了防止死亡与终身残疾而致的拖欠,学生贷款局规定每1000牙买加元的本金和利息需交付5元的保证金,如果贷款人未能或无力按期偿还贷款,且又不与贷款局联系取得同意,还得支付每月本金加利息的6%的罚金。

## 二、各国学生贷款回收状况

贷款的成本回收率依赖于贷款的隐含利息补贴、因拖欠产生的损失、管理成本三项。

### (一)隐性补贴

据世界银行的Douglas Albrecht和Adrian Ziderman的计算,20个国家23项贷款都有隐含补贴,从巴巴多斯的13%到委内瑞拉的93%不等,半数以上的隐含补贴超过50%,这意味着即使所有学生履约还款,学生贷款也只能收回不到50%的成本。

### (二)拖欠损失

拖欠和逃税明显增加了隐含补贴,即使规定了严格的还款条件,多数国家的回收率仍很低。如果把坏帐可能性计入贷款成本中,那么贷款损失就会增加。很多国家的呆帐率很高,在发展中国家尤高,印度学生贷款的呆帐率竟达75%,印度尼西亚达81%。

### (三)管理成本

包括贷款初期的计划成本、中期的管理成本、后期的回收成本。发展中国家追踪学生的困难极大地增加了管理成本。贷款的规模小,也使平均的计划和管理成本加大。在拉美,管理成本为贷款现值的12%~23%,洪都拉斯高达30%。委内瑞拉的大宗贷款的管理费用为贷款额的13%~16%。

三者加总,瑞典和巴巴多斯贷款回收率最高,但也不过为67%,委内瑞拉和肯尼亚贷款的实际成本比学生的贷款额还高,分别达108%和103%。<sup>[1]</sup>

我们暂且把回收率在50%以上的国家定为比较成功的,在40%左右的称为成效一般的,而回收率在30%以下的称为成效较差的。具体情况与原因如下:

#### 1. 比较成功的国家和地区

瑞典、挪威、香港、新加坡、魁北克、巴巴多斯属于此类。除巴巴多斯以外,这些国家的拖欠率都很

低,香港、挪威、魁北克几乎为零,瑞典为 2%,管理成本也较低,回收率也都超过 50%。它们都有一个共同特征,即地域不大,人口不多,公民有较高的收入,有较强的纳税和还贷意识,有发达的银行系统和完善的纳税制度等。同时还有严厉的追缴措施。例如在香港,遇到学生不还的情况,官方尽一切可能追讨。假如发现学生有逃避还款的意图,则采取法律手段追讨。而在新加坡,那些想移居海外的毕业生必需在离开新加坡之前还清所借贷款。

表 1 贷款回收率较高的国家和地区

国家和地区	补贴损失	拖欠损失	管理成本	回收率	资料年份
巴巴多斯	13	5	15	67	1988
瑞典	28	2	3	67	1990
挪威	33	0	15	52	1986
香港	43	0	47	53	1985
魁北克	31	0	6	63	1989
英国	26	4	11	59	1989

资料来源: Douglas Albrecht and Adrian Ziderman, "Student Loan: An Effective Instrument for Cost Recovery in Higher Education?", The world bank research observer, Vol. 8, No. 1, 1993.

## 2. 成效一般的国家

美国、日本和澳大利亚即属此类。作为一个最大的发达国家,美国的学生贷款偿还拖欠率高达 12%,回收率也只有 47%。而且“随着贷款总额的逐年增加,拖欠贷款的现象也日趋严重,有些年度追踪贷款的经费接近贷款总额的一半”<sup>[2]</sup>。甚至一些美国人为了逃避偿还学生贷款,不惜弄虚作假,甚至捏造本人死亡。一个政府调查团发现,有 7 千万美元的学生贷款已超过偿还期 2 年还没有收回,其中约有 14% 的借贷者为推卸责任而提出的死亡或丧失生活能力的证明是虚假的<sup>[3]</sup>。这其中的重要原因是地域广大,追缴困难。澳大利亚与日本的拖欠率本不高,但由于较高的补贴率,所以贷款回收率并不高,而这种模式要想持续有效运行,必须以良好的国家财政做基础。

表 2 贷款回收率一般的国家

国家	补贴损失	拖欠损失	回收率	资料年份	
美国	29	12	12	47	1986
澳大利亚	48	4	5	43	1990
日本	50	1	9	40	1987

资料来源: Douglas Albrecht and Adrian Ziderman, "Student Loan: An Effective Instrument for Cost Recovery in Higher Education?", The world bank research observer, Vol. 8, No. 1, 1993.

当然,近几年来,美国由于加大回收力度,采取

灵活多样的还款方式以减轻学生的还款负担,加大对拖欠者的惩罚力度,加强对贷款学生的还贷责任教育,以及要求学校对学生的拖欠负责,因此 2001 年的拖欠率下降到 5.6%,仅为 1990 年的 1/4,使学生贷款拖欠率降到历史最低点。如果考虑此因素,美国的回收率应为 53.4%,可归入比较成功的国家之列。从不成功到成功,其经验教训尤其值得我们借鉴。

## 3. 成效较差的国家

印度、肯尼亚、委内瑞拉、智利属于此类。这些国家都有一个共同点,即补贴损失都很高,从 48% 到 93% 不等。印度的学生贷款被认为是不成功的典型,1988 年的拖欠率高达 75%,经营学生贷款的成本甚至超过了直接发放助学金的数额。不成功的原因主要是这些国家并不具备实施学生贷款的条件:接受高等教育不能保证充分就业,就业者收入微薄,高等教育的“个人回报率”很低,致使借贷者的偿债能力与积极性不高;信用市场不完善使拖欠逃废现象猖獗;商业银行为追求效益,不愿参与政策性的低息贷款;回收贷款责任不明确,学生贷款归中央政府所有,由院校贷出,但管理和回收工作却由邦政府实施;由于国土广大,管理体制不健全,公民的还贷意识差,致使管理和追踪贷款的成本极高等。这诸多原因使印度学生贷款的实施举步维艰。的确,发展中国家在学生贷款制度的实施中遇到的问题太多太大,以至于印尼、坦桑尼亚、布隆迪和斯里兰卡等国已放弃了学生贷款政策的推行。<sup>[4]</sup>

表 3 贷款回收率较低的国家

国家	补贴损失	拖欠损失	管理成本	回收率	资料年份
智利	48	11	13	18	1989
洪都拉斯	51	2	20	27	1991
印尼	57	4	10	29	1985
牙买加	56	6	8	30	1988
肯尼亚	70	24	19	-3	1989
委内瑞拉	93	5	10	-8	1991

资料来源: Douglas Albrecht and Adrian Ziderman, "Student Loan: An Effective Instrument for Cost Recovery in Higher Education?", The world bank research observer, Vol. 8, No. 1, 1993.

## 二、中国的理想选择

中国和美国、加拿大相同,国土广大,贷款追缴难度大;中国又和印度、印尼、肯尼亚相同,同属发展中国家,国家财政困难,而且个人收入低,公民还贷意识弱、能力差,管理体制不健全。这就决定了中国

的学生贷款回收必然困难重重。事实上也不出人的预料,自从2002年第一批申请贷款的部分学生进入还贷期后,拖欠率就高达10%<sup>[5]</sup>,贷款风险便开始凸显。以至于2003年停发助学贷款成为全国性的普遍现象。较高的拖欠率曾被人称为“定时炸弹”,有可能毁掉贷款事业本身。因此,防范高拖欠率便成为学生贷款事业的重中之重。

#### (一)关于利率

实行低利率与免息的国家与地区不多,大概有香港、日本、澳大利亚、德国及1990年后的瑞典等,但这有一个前提,就是国家经济状况较好、财政负担较轻。中国处于社会转型时期,各项负担都较沉重,因此不宜实行过低利率的贷款,而应按贷款年限的长短实行差别利率运作。

#### (二)关于还款年限

现行的还款期限过短,只有4年,这意味着一笔2.4万元贷款,学生每月要偿还本息600元,这对于刚参加工作的人来说无疑是一笔沉重的负担,拖欠偿还就会成为其无奈的选择。因此,建议适当延长其还款期限,可以采用5年期、8年期、10年期不等的期限,不同的期限实行不同的利率;另外,还可仿效很多国家的惯例,给其半年到1年不等的延长期,这期间可征收一定的利率。

#### (三)关于偿还方式

应采用“分期付款”与“按收入比例偿还”相结合的方式偿还比较现实。“分期付款”规定,学生毕业后可在一定年限内分次还清本金与利息。“按收入比例偿还”规定,学生毕业后按年收入或可收入的一定百分比来偿还贷款,没有具体的偿还期限。但可规定雇主或用人单位参与偿还,并通过社会保险系统来实施。这对于确保贷款的偿还和减轻贷款学生的压力,无疑是很有帮助的,从而提高回收率。

#### (四)关于管理制度

首先,对贷学金实行专户管理,专款专用,回收的贷款必须用于补充贷学金的规模,以建立自我发展、自我循环的贷学金基金体系。同时让各种公立机构、商业银行参与对学生贷款的管理。由于这些

机构遍布全国,可以避免由于毕业生工作调动造成的催还困难。另外,这些机构与学生关系密切,学生也难于逃避。让贷款学生与学校的经济联系转化为贷款学生与这些机构的经济联系,利于管理和操作。其次,建立较为完善的个人信用体系,责成拖欠者缴纳滞纳金,并对严重拖欠者进行法律诉讼等,加大其拖欠成本,使其因拖欠成本太高而谨慎行事。最后,政府、银行、学校、学生各负其责。政府责在立法,银行责在放贷与回收,学校责在向学生强化还贷意识与责任,并承担相应的连带赔偿责任(如建立一笔专用基金向银行担保等),学生责在提高自己的公民素质、加强还贷的意识与能力等。

#### (五)关于担保制度

现行的无担保制度自然使银行因面临极大的债务风险而“惜贷”,但让谁承保呢?让政府像美国联邦政府那样承担保险责任显然不现实,而让贫困学生的亲友来承保显然更不现实。因此,在中国应建立一笔专用基金来承保。这笔基金应来自各种渠道,如学校、政府、社会各方面。

#### (六)关于免偿制度

各国政府都规定了响应的免除赔偿责任条款,中国也应出台相应的政策法规,如学生毕业后去偏远地区工作的,或有重大贡献的,或因残疾而失去生活能力的等,皆可得到减免贷款的优惠政策。

#### 参考文献:

- [1] 戴金平,宋楠.学生贷款管理成效的国际比较[J].南开学报(哲学社会科学版),2001,(10).
- [2] 李韧竹.美国高等教育中学生资助及对我们的启示[N].中国教育报,1996-02-10,(4).
- [3] 晓钰.学生贷款难以收回[N].中国教育报,1997-10-06,(4).
- [4] 李战鹰.学生贷款制的是与非[J].比较教育研究,1998,(2).
- [5] 汪舒远.学生赖帐近10%,助学贷款难回收[N].中国青年报,2002-03-08,(5).

[责任编辑 陈志和]