

學生貸款的拖欠償還及償還方式 之比較研究

趙中建

本文以比較的角度分析研究國際學生貸款實施中存在的拖欠償還問題及與此問題密切相關的償還方式。論文首先概述學生貸款的國際發展，爾後著重以美國為例分析拖欠償還問題的現狀及其成因，最後詳盡分析研究學生貸款的各種償還方式，即分期償還、按收入比例償還和畢業生稅，並比較了各種償還方式的利弊得失。

關鍵詞：學生貸款、拖欠償還、償還方式

Keywords: Student Loan、default、repayment Mechanism

學生貸款（台灣1994年之前稱爲其「助學貸款」、之後改稱爲「就學貸款」；中國大陸一般稱其爲「貸學金」，日本則稱作「獎學金(scholarship)」或「貸予獎學金(scholarship loans)」作爲資助學生就讀高等教育的一種方式，同獎學金、助學金和工讀計劃（中國大陸稱「勤工助學」）一起，構成了高等教育完整的學生資助制度，但並非每一個國家的學生資助制度都包含了所有這些組成成分。相對於獎學金和助學金而言，學生貸款的實施歷史雖爲時不長，但在高等教育經費普遍短缺、成本分擔和成本回收（成本補償）理論廣爲傳播的今天，學生貸款已日益受到人們的重視並在越來越多的國家和地區得到實施。

壹、學生貸款的國際發展概述

學生貸款在國際上的形成一般以50年代爲標誌，但在此之前仍有一些規模不大的學生貸款計劃，如芬蘭的赫爾辛基大學在政府的補貼下於1947年立了「大學學生貸款基金」；美國在第二次世界大戰期間曾實施過一項「應急貸款計劃」，以鼓勵學生修學那些被認爲對戰爭至關重要的學科領域並在畢業後到與戰爭有關的部門或企業就業；日本政府在1944年頒布《日本育英會法》，賦予成立於1943年的私營機構「大日本育英會」以特殊法人地位並將其改變爲半政府組織，以向全國學生提供貸款。

二次戰後世界高等教育的迅速發展和擴充，推動著各國政府加強對學生的資助並增加學生資助的類型，其中最重要的就是學生貸款制度以50年代起開始在一些國家得以形成，並在以後的幾個年代中不斷地擴大到更多的國家。在50年代，除

了日本育英會繼續它對學生的貸款資助外，在這一時期實施學生貸款的國家主要還有美國和拉丁美洲的哥倫比亞等。1957年蘇聯人造衛星的上天，促使美國於1958年通過《國防教育法》，並據此設立了「國防學生貸款計劃」，由政府將基金撥給高等院校，再由學校將錢貸給學生。哥倫比亞可能是發展中國家中最早實施學生貸款的國家。在1952年，哥倫比亞教育信用與國外培訓機構(ICETEX)的學生貸款計劃開始實施，最初只是向出國留學的哥倫比亞學生提供貸款，但從1958年起該貸款計劃也向在國內大學求學的學生開放。ICETEX的貸款計劃自實施以來發展很快，到1984年已提供26萬多份學生貸款，到1994年則達到40多萬份，其貸款償還拖欠率僅為12%，被認為是發展中國家實施貸款較成功的(World Bank, 1994)。

歐洲工業化國家的高等教育基本上都是免交學費的，在高等教育迅速發展的60年代，各國都向學生提供了優越的資助條件，其中尤以英國60年代初期實行的「贈予制」最為「慷慨」，即學生接受高等教育的學費由政府支付而其大部分日常生活費用亦由地方政府提供。但北歐的瑞典、丹麥、挪威和芬蘭等國則在提供的生活補助金或獎學金中，開始加進了學生貸款的成分，如丹麥的學生貸款和獎學金從1964年起就在給學生的資助中達到各占50%的比例。其他一些國家如印度、斯里蘭卡、加拿大(魁北克省)、巴拿馬、委內瑞拉等國也在這一時期相繼實施了規模不等的學生貸款計劃。美國著名的「擔保學生貸款計劃」(後易名為「斯塔福德學生貸款計劃」)實施於1965年《高等教育法》頒布之後，並一躍成為美國最主要的貸款計劃。

由70年代中東石油危機為先導而發生的世界性經濟危機，使各國在經歷了高等教育迅猛發展或擴充之後，倍感高等教育經費的短缺，檢討教育經費使用的合理性，包括檢討學生資助政策的合理與否，並逐步認識到學生貸款的積極意義。以70年代後期至今，學生貸款政策開始盛行於各國。一些原先無學生貸款計劃的國家和地區開始實行這一計劃，如牙買加、巴巴多斯、智利、菲律賓、韓國、新加坡、英國、中國大陸等；日本則在1984年開始在繼續原有的無息貸款計劃的同時，增設有息貸款計劃，以求為更多的學生提供貸款以促進高等教育的進一步發展。

世界銀行專家阿爾布雷克特和齊德曼(Albrecht & Ziderman, 1991)在《高等教育的遞延成本回收：發展中國家的學生貸款計劃》的研究中，歸納總結了世界50多個國家和地區實行學生貸款的情況，並列表展示各國學生貸款計劃的一些基本內容如償還方式、管理機構、資助用途、開始實施的年份等，在一定程度上揭示了世界學生貸款的發展及其現狀。

貳、學生貸款拖欠償還問題之分析

拖欠償還 (default, outstanding) 或稱違約償還或許是各國學生貸款實施中所面臨的共同問題。學生貸款的拖欠償還往往有兩種情況：一是借款人有能力償還但因不願意償還而故意拖欠；另一是借款人因經濟困難或其他原因而未能按時償還貸款。若以財務會計的角度看，應收回而逾期未能收回的款額，須作「壞賬」處理。然而有些國家不願意把那些逾期未能收回的款額作「壞賬」處理，而仍看作為應收款，此時往往用 arrear 一詞表示「拖欠」。本文不對這些情況細作劃分，統稱為拖欠償還。

一、學生貸款拖欠償還的一般情況

自學生貸款 1950 年代以來逐步在 50 多個國家和地區實施後，貸款的拖欠償還往往成為阻礙許多國家進一步發展和擴大學生貸款計劃的主要問題之一。當然，貸款的拖欠償還在不同國家有著不同的拖欠率 (default rate)。一般說來，尤其在地域較小的發達國家，拖欠償還似乎還不成為一個嚴重的問題，但在絕大多數發展中國家，這一問題就顯得十分嚴重。牙買加學生貸款委員會主席桑斯特 (Sangster, Alfred W.) 博士在紀念牙買加學生貸款局成立 21 周年時曾指出：在牙買加，「一些人借了學生貸款，但卻要麼離開牙買加，要麼繼續拒絕還款，這些拖欠者造成了基金不能周轉」，並認為「這是我們的主要問題」(Students' Loan Bureau, 1992)。世界銀行的一份研究報告提供了如表 1 所示的有關國家和地區拖欠償還的一些數據，並在比較研究後得出這樣的結論，即「如果拖欠償還率或逃避率高於 (比如) 25 %，那麼實施一項要求償還資助的計劃是不明智的。在這種情況下，實施一項經過仔細規定目標的助學金計劃或許在費用上更為有效」(Albrecht & Ziderman, 1991)。

表 1 有關國家和地區學生貸款欠償還情況

國家和地區	未償還貸款的百分比	數據年份
牙買加	38.8	1985
瑞典	1.0	1988
哥倫比亞	12.0	1985
智利	40.0	1989
美國	17.0	1987
丹麥	<10.0	1987
以色列	<2.0	1980
日本	2.3	1985
肯尼亞	81.0	1987
香港	<1.0	1988

資料來源：Albrecht & Ziderman, 1991, p.17.

表1的數據顯示，拖欠償還的比例在不同的國家和地區懸殊很大，以瑞典的1%到肯尼亞的81%。綜觀拖欠率較低的國家或地區，它們除了地域不大和（或）人口不多、其公民有較強的納稅和還貸意願以及發達的銀行金融系統和完善的納稅制度外，還制定有相應的追繳措施或途徑。例如在香港，「借款不還的個案並不多。遇到學生不還款的情況，我們會盡一切途徑追討，包括向學生的擔保人追討。假如發現學生有蓄意不還款的意圖，我們會考慮採取法律行為追討」（容蘆城，1992）。新加坡的還貸拖欠率至今幾乎為零。除了國小人口少外，「學生的還貸責任通過借貸擔保人或父母或監護人的關係而得到確立和強化。至於那些想移居海外的畢業生，他們必須在離開新加坡前還清所借貸款」（Shantakumar, 1992）。日本育英會對貸款的償還制定有「督促和強制執行」的規定，「學生逾越償還期限不自動前來償還者，首先由育英會寄發通知，催促償還，若仍不主動償還，則由育英會派員前往收繳，倘若再不繳還，即訴請法律途徑，由日本簡易裁判所判決並執行之」（蓋浙生，1986）。此外，為鼓勵借款人積極償還貸款，育英會還規定提前4年還清貸款的（第一種無息貸款）的借款人可獲得占已還款額10%的獎勵。正是通過採用嚴格的償還程序後，日本學生貸款的償還率已以1960年的53.3%上升到1965年的83.2%和1970年的92.9%，此後這一比例一直在90%以上，在1990年和1993年繼續分別上升到97.8%和97.9%。

二、美國學生貸款拖欠償還之個案分析

美國擁有目前世界上最龐大的學生資助系統，其中學生貸款占有相當的比重，而且學生貸款的種類也較多，僅聯邦貸款計劃就有以「國防學生貸款計劃」易名而來的「帕金斯貸款」、1988年以「擔保學生貸款計劃」（GSLP）易名而來的「斯塔福德學生貸款計劃」以及「學生補充貸款計劃」和「本科生家長貸款計劃」，其中尤以斯塔福德學生貸款計劃為代表，其貸出金額約占聯邦學生貸款總額的六分之五（趙中建，1994）。

以表1中可以看到，相對於發展中國家而言，美國的拖欠償還率並不很高，但若與其他發達國家相比較，17%的拖欠率就顯得十分嚴重了。按年度計算，美國學生貸款的每年拖欠償還款額已以1981年的2億美元逐步上升到1983年的5億美元，1985年的10億美元，1988年的14億美元和1990年的20億美元。到1990財政年度，累計的拖欠款額總值達78億美元（U.S. Department of Education, 1990）。嚴重的學生貸款拖欠償還問題，在美國被認為「腐蝕了學生貸款計劃的完整性並使它的未來充滿危機。顯而易見，由於拖欠而致的資源損失不能被用來資助今天的和明天的學生接受高等教育」（U.S. Department of Education, 1990）。

是什麼原因造成學生貸款拖欠償還問題如此嚴重？美國教育部曾指派機構調查

研究拖欠償還等違約情況，其中有影響較大、涉及面較廣的「全國中等後學生資助的研究」和「學生貸款借貸者調查」等項目。美國教育部在其《減少學生貸款拖欠的行動計劃》中對「哪些學生拖欠」和「學生為什麼拖欠」等作了詳盡的分析，表2和圖1分別顯示了這兩方面的數據和結果：

表2 1984 或 1985 年高校學生中拖欠者和未拖欠者的百分比

特 徵	拖欠者	未拖欠者
沒有獲得中學文憑	23	6
沒有獲得中學文憑或普通教育發展資格(CGED)	9	2
以沒獲得中等後教育的學位或資格	49	21
進入還款期時收入低於一萬美元	51	24
所借貸款少於2500美元	70	44
只有一項貸款	68	45
在營利性學校(proprietary school)就讀	37	17
至少有一位受扶養者	47	27
分居或離婚	12	6
入學時已超過25歲	28	19

資料來源：U.S. Department of Education, 1990, p.4.

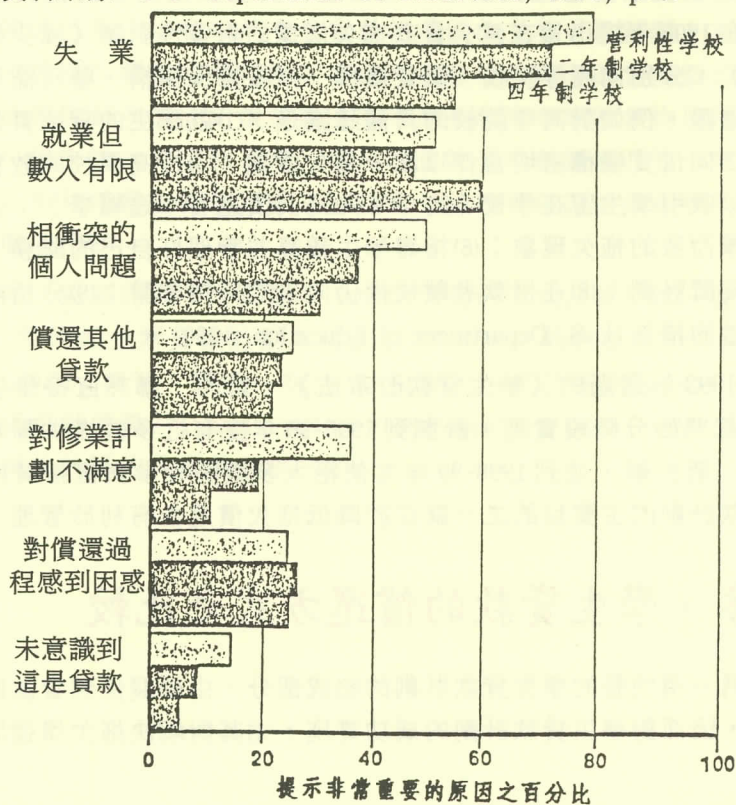


圖1 學生就擔保學生貸款之拖欠所列舉的原因
(1984或1985年高校的學生)

說明：有些學生對拖欠給出了多種原因

資料來源：U.S. Department of Education, 1990, p.6.

以表2和圖1列舉的情況看，經濟因素如失業，雖就業但收入有限（年收入低於一萬美元）、償還其他貸款、扶養他人等往往是影響償還貸款的主要因素，進入大學前的學業準備、高等教育的質量以及與質量相聯繫的高等院校類型同拖欠償還不無聯繫。在1987年，拖欠率為17%，其中按拖欠者原先就讀學校的類型劃分，營利性學校為33%、二年制公立學校為18%、私立學校為14%、四年制的公私立學校均為7%。此外，對學生貸款性質及償還過程認識不清，表明在借貸時及借款後要向借款人提供足夠而明確的諮詢。

為了解決拖欠償還這一「嚴重但又不是不能解決的問題」，美國政府希望「所有參與者都來檢討拖欠之原因並制定處理這一問題的計劃」。不論學術界還是政府部門都極為關注這一問題，並對解決問題或出謀劃策或採取各措施，如美國大學入學考試委員會組織的關於學生貸款政策的研究項目提出成立全國學生貸款銀行、採用按收入比例償還貸款等建議(Gladioux, 1989)。美國國會和聯邦教育部也通過相關立法或管理程序的改變來降低拖欠償還，收回違約資金及避免新的拖欠償還的發生。美國教育部在1990年提出旨在減少貸款拖欠償還的對策性對議《減少學生貸款拖欠的行動計劃》，分別向高等院校、借貸機構、州級擔保機構、鑒定認可機構及州政府提出諸多建議，例如對高等院校的具體建議是：(1)就學生的貸款責任向所有學生提供諮詢；(2)同借貸機構密切合作以減少拖欠償還；(3)提高學校的教育質量；(4)改善修業計劃以吸引學生留在學校（約50%的拖欠償還者中途輟學）；(5)努力工作以減少由於輟學而致的拖欠現象；(6)指導學生預算並管理好自己的財務；(7)建立一種良好的就業安置計劃；(8)在借款者離校後仍同他們保持聯繫；(9)分析本校的拖欠問題並採取適當的措施(U.S. Department of Education, 1990)。

此外，根據1993年通過的《學生貸款改革法》，新的「聯邦直接學生貸款計劃」已以1994年起開始分階段實施，計劃到1995-96年度有近多數提供聯邦學生資助的院校實施這一新計劃，並到1998-99年度使絕大多數院校參與直接貸款計劃。實施這一直接貸款計劃的主要目的之一就在於降低拖欠償還並有利於管理。

參、學生貸款的償還方式之比較

償還方式作為一項完整的學生貸款計劃的組成部分，由於關係到貸款回收工作進行的順利與否，因而對學生貸款計劃的成功實施，尤其對解決拖欠償還問題顯得

十分重要。

一、分期償還的方式

目前各國學生貸款計劃採用最多的是「抵押貸款(Mortgage Loan)」的償還方式，它是商業借貸中最普遍的方式。西方社會中個人借貸最典型的是購買房屋時的「抵押貸款」，即由銀行或房屋基金會或其他金融機構借貸給購房者，而購房者須按合同在一定年份內分期償還貸款，並往往以所購房屋作抵押。由於抵押人（債務人）往往以分期償還的方式向受押人（債權人）償還所借款，因此抵押貸款這時又可稱作「分期付款」。根據世界銀行的一項研究的統計，在目前實施學生貸款計劃的50多個國家和地區中，除瑞典等四個國家採用其他的償還方式外，其餘的國家均採用抵押貸款的方式(A lbrecht & Ziderman, 1991)。由於學生貸款不像購房借貸中可用房屋做抵押，所以我們傾向於將抵押貸款的方式稱之為「分期償還的方式」。

分期償還的方式具體規定學生畢業後按一定年限分多少次（以每月一次為多）還清所借的本金與利息，如英國規定畢業必須在償還延期期限後的5年內分60次償還所借款，美國的貸款償還一般為10年120次還清本金與利息，而1989年改革前的瑞典學生貸款的償還期限則長達20年並以一年一次計算。

由於各國學生貸款計劃的規定條件不等，有的為無息貸款如日本的第一類貸款計劃，有的為低於市場利率的有息貸款如美國的主要貸款計劃，有的雖為無息貸款但須考慮到每年的零售物價指數並據此來調整尚未歸還的貸款額如英國的學生貸款計劃，因此確定每次的固定償還款必須考慮到利息率或零售物價指數以及償還期限等因素。一般來說，使用利息率比使用零售物價指數更易計算全部償還金額及每一次的款額，但利用零售物價指數來調整尚欠款額可保證使償還款的實際價值同借出款的實際價值相等。

這裡僅以美國的例子來具體展示分期償還的方式及其計算。假定美國學生向年利息率為5%的帕金斯貸款計劃共借款15000美元，他們畢業後須在前119個月份中每月還款159.16美元，最後一次為150.81美元，共計還款為19090.85美元，其中的4090.85美元為利息款(U.S. Department of Education, 1993)。表3顯示的是美國斯塔福德學生貸款計算的典型償還例子：

表3 美國斯塔福德學生貸款償還的舉例說明 單位：美元

貸款總額	償還次數	月貸款金額	利息總額	償還總金額
2600	66*	50.00	707.65	3307.65
4000	120	50.67	2080.44	6080.44
7500	120	95.01	3900.82	11400.82
10000	120	126.68	5201.09	15201.09
15000	120	190.01	7801.64	22801.64

*美國斯塔福德學生貸款計劃的月償還金額不得低於50美元。

資料來源：U.S. Department of Education, 1993, p.35.

分期償還方式作為商業借貸中的最常見方式而被各國學生貸款計劃廣泛採用。它的最大長處就是償還款的本金與利息易於按確定好的標準計算，學生在借款時就可得知今後每月或每年必須償還的款額，從而可使他們對今後的負責負擔事先就有清楚的認識，而債權人或機構也可據此而得知今後每年可回收多少償還款。這對通過「周轉貸款基金」而實施的學生貸款計劃尤為重要，因為每年的償還款都將再次作為本金而進入下一輪的貸款出借，例如日本的償還款在每年的貸出金額中的比例，已以1981年的15.6%上升到1985年的26.8%，到1994年這一比例已增至42.6%（日本育英會，1994）。

然而，分期償還方式對若干借款學生來說，他們畢業後承擔的債務負擔同其收入往往成反比，因為一般來說他們剛開始工作時的工資收入要明顯地低於工作數年後的收入，也就是說，償還款占其收入的百分比會逐年遞減。再以美國的情形作如下分析：假設一名學生每年借款2500美元，4年共借款10000美元；另以他畢業後1988年的起始年工資為18000美元，工資增長率為3%及利息率以5%計算，結果如表4所示：

表4 美國學生的貸款償還負擔的分析 單位：美元

年分	年收入	月收入	月償還額	償還額占收入之%
1989	18900	1575	127	8.043
1990	20440	1703	127	7.437
1991	22106	1842	127	6.876
1992	23908	1992	127	6.358
1993	25865	2155	127	5.879
1994	27964	2330	127	5.436
1995	30243	2520	127	5.026
1996	32707	2726	127	4.648
1997	35373	2948	127	4.297
1998	38256	3188	127	3.973
1999	41374	3448	127	3.674

資料來源：Woodhall, 1987, p.75.

此外，正是由於上述不甚合理的債務負擔，加上借錢上大學所具有的一定的風險，即「當人們為獲得學位而借款時，第一他們並不確知自己購買的為何物（尤其是那些家中原無大學畢業生的人）；第二有相當大的得不到學位的風險（或至少看得見的大風險）；第三並非所有的學位都能得到高回報率」（Barr, 1991），再加上畢業後有可能失業，分期償還方式的學生貸款對個人來說就更具風險性，並因而致使一部分人尤其是那些出身貧寒的人對借錢上學望而卻步。正是因為這些原因，人們提出並實踐了下文予以討論的學生貸款的償還方式。

二、按收入比例償還的方式

學生貸款計劃的另一種償還方式，是按借款人畢業後工資收入的一定百分比來償還貸款，英名為 Income Contingent Loan（可直譯為「收入一部分貸款」）。這一償還方式目前僅為瑞典、澳大利亞和加納所採用，而且都是以 1989 年才開始採用的。「按收入比例償還」方式的基本特點是學生的償還款僅是他們畢業後年收入或月收入的一定百分比，以及沒有具體的償還期限，由此可使學生畢業後的債務負擔尤其是低收入畢業生的債務負擔在最初償還貸款時不致過重，並可在一定程度上解決拖欠償還貸款這一問題。

瑞典的學生貸款計劃在 1988 年以前採用的是分期償還的方式，1988 年進行的學生資助制度的改革在增加助學金比例的同時，將貸款的償還方式改用按收入比例償還。瑞典新學生貸款計劃的償還延定期限為 6 個月，償還比例為年總收入的 4%，直至借款人還清全部所借貸款或年滿 66 歲為止 (Morris, 1989)。

澳大利亞的學生資助制度幾經改動後，於 1989 年實施了新的學生資助計劃，貸款的償還方式為按收入比例償還。學生的還貸比例是他們未來實際收入的 2%，貸款的回收工作由稅務部門負責。納稅人在依法向稅務部門交納收入稅時，凡接受過高等教育且未交付過學費的畢業生，還須按其收入 2% 的比例交納附加稅性質的「高等教育貢獻金」，直至他們還清所借貸款或年滿 55 歲為止 (Woodhall, 1989)。

非洲國家加納曾在 1971 年實施過學生貸款計劃，最新的學生貸款計劃始於 1989 年，主要用於資助學生的日常生活費用。加納新貸款計劃的最主要特徵是它通過社會養老保險基金 (Social Security Pension) 來償還貸款。加納的一項法律規定所有就業人員都必須參加社會養老保險，以便將來獲取社會養老金。雇員以其收入的 5%，雇主則以雇員收入的 12.5% 共同繳納標準為 17.5% 的社會養老保險。加納社會養老保險金的繳納期一般為 20 年，而需償還學生貸款的人則須交繳納除該 20 年外償還貸款所需年限的社會養老保險。由於雇主參與了其雇員的學生貸款之償還（12.5% 的比例），而且總償還比例高達借款人年收入的 17.5%，因此學生所借貸款能在較短時期（目前僅需 3 年）內得得以償還 (Kotey, 1992)。由於雇主的參與，

加納學生貸款這一按收入比例的償還方式因而又被看作是「雇主稅」(Albrecht & Ziderman, 1991)。

按收入比例償還貸款的方式，雖然實施至今才幾年時間，而且僅有三個國家採用（美國目前的學生貸款改革中也開始小規模地試這一方式），但卻由於其自身的優勢而為人們所看好。首先，同分期償還方式相比，它可以尤其在償還貸款初期減少借款的債務負擔，這對出身貧寒家庭的學生以及從事收入不高行業的人來說猶為重要，以而可以鼓勵更多的青年去接受高等教育。此外，由於按收入比例償還的貸款可以利用現有的稅務系統或社會保險系統進行貸款的回收，而這兩方面的內容是每個人就業後都必須參與的，因而不僅可以比通過其他途徑如銀行或學生貸款專門機構更易保證貸款的回收，而且可節約貸款管理的費用開支。

按收入比例償還貸款的方式付諸實踐雖然才幾年，但對它的理論探討卻已有幾十年的歷史。在英國，自60年代初以來，凡建議採用學生貸款計劃的人幾乎都建議採用按收入比例償還貸款的方式。這正如英國著名教育經濟學家布勞格(Mark Blaug)所說：「實際上英國每一位學生貸款的倡導者……都贊同一種與收入相聯繫的學生貸款計劃」(Barr, 1991)。

在美國，著名學者弗里德曼(Milton Friedman)約在1945年就曾建議建立一個採用按收入比例償還貸款的「周轉貸款基金」。1967年美國的一個委員會在向政府提出的報告建議成立教育機會銀行(EOB)並向那些「同意在一旦工作後即以其個人收入的一定百分比來償還貸款的學生出借高等教育成本所需之錢款」(Gladieux, 1989)。為了減輕學生的債務負擔並以而解決目前高達17%的拖欠償還率，越來越多的美國學者傾向於採用按收入比例償還的學生貸款計劃，而且有人還提出，隨著收入的增加，償還款的所占比例也應相應地予以提高(Gladieux, 1989)。

英國倫敦大學經濟與政治學院的巴爾(Barr, 1991)博士在其「按收入比例償還的學生貸款：時機已經成熟的思想」一文中曾這樣認為，80年代末期的學生貸款制度的改革、澳大利亞以及新西蘭學生貸款計劃的實施、美國布魯金斯學院高級研究員賴肖爾(Robert D. Reischauer)提出的「高等教育貸款計劃(HELP)」，以及他本人提出的「國家保險貸款計劃」等，是這一時期各人在不同地點獨立提出的，但目標是一致的，即實施按收入比例償還的學生貸款計劃，而且「各位作者在1989年底曾相互致信就按收入比例償還的貸款取得一致的意見」。世界銀行(World Bank, 1994)在其《高等教育的經驗教訓》曾高度評價了這一償還方式，認為「在這種計劃中，管理更為簡便更為節約，因為貸款的回收是由現有的收款機制(collectcion machanism)來完成的，如所得稅服務系統或社會保險服務系統。由於畢業生的還款同他們的收入成一定的比例，所以按收入比例償還的貸款就更加公正，而且更符合能償還原則」。

三、畢業生稅

除了目前已經採用的償還貸款的上述方式外，人們還在探討其他的方式，以求努力使學生貸款的實施更有效，其中畢業生稅 (graduate tax) 是較受學術界關注的。

畢業生稅，以嚴格意義上說，不是一種學生貸款的償還方式，但它同學生貸款計劃一樣，也是實現高等教育成本回收或補償的一種方式。畢業生稅是指接受過高等教育的畢業生應在其整個工作期間交納其收入的一部分（如1%到3%），以作為對其接受高等教育的一種償還。提出畢業生稅的基本立論是政府（代表了全體納稅人）在學生接受高等教育時給予了財政資助，而學生由於接受了高等教育而可能獲得更高的工資收入，因而他們應該通過繳納收入稅以外的一部分錢款對社會作出回報。英國學者格萊納斯特等人 (Glennerster et al., 1968) 早在1968年就撰文討論畢業生稅，探討了實施畢業生稅的意義、贊同和反對實施畢業生稅的意見，實施畢業生稅所涉及的一些具體問題等。世界銀行專家阿爾布雷克特和齊德曼 (Albrecht & Ziderman, 1991) 在其有關高等教育遞延成本回收的研究中也探討了畢業生稅，並對「畢業生稅」同「分期償還」和「按收入比例償還」的貸款計劃之異同進行了比較，主要涉及學生貸款的作用、用途、償還款的方向、償還款額、還款額占收入百分比之變化、償還期限、管理機構以及材料保存等方面（詳見表5）。以這些方面的比較分析中可以看到，尤其以成本回收和管理的角度看，畢業生稅似乎更為有效。當然，盡管有關畢業生稅的理論討論已有多時，但迄今為止它仍屬理論探討之階段。

表5 學生貸款計劃同畢業生稅的異同之比較

分期償還的貸款	按收入比例償還的貸款	畢業生稅
1. 政府的成本回收	政府的成本回收	政府分享利益
2. 貸款支付學費或生活費	貸款支付學費或生活費	稅款用於受資助的教育
3. 償還款進入貸款基金	償還款進入貸款基金	稅款進入國庫
4. 固定的年償還款	年收之一部分的償還款	年收入之一部分的稅款
5. 年償還款占收入百分比的下降	年償還款為收入的固定百分比	稅款為收入的固定百分比
6. 固定期限的償還合約	償還合約至貸款償還完為止	就業期間的納稅義務
7. 貸款支付機構	貸款支付機構	無貸款機構
8. 需要保留個人的帳號	需要保留個人的帳號	無個人帳號

資料來源：Albrecht & ziderman, 1991, p. 38.

肆、結論

本文的主要目的在於向教育決策部門提供制定學生資助政策時可供借金的國際背景和參考框架。根據以上的分析研究可簡要地歸納出如下幾點：

一、學生貸款已經或將成爲各國學生資助框架中的主體

國際學生資助制度的發展已經以完全的獎學金和無須償還的助學金走向以學生貸款爲主的混合資助的模式，這一現象以八十年代起顯得猶爲突出。它與成本分擔和成本補償的理論研究的深入以及各國高等教育的經費短缺和繳費上學政策的不斷推行密切相關，而歐洲福利型國家和其他經濟轉型國家如前蘇聯，東歐國家及中國大陸的高等教育改革實踐則證明了這一點。

二、貸款的拖欠償還已成爲有效實施學生貸款的主要障礙

國際研究表明，學生貸款的拖欠償還尤其在發展中國家十分嚴重，表一的數據在一定程度上說明了這一點。它已成爲各國各地區有效實施學生貸款的主要障礙，以至於擁有完備的學生資助制度的美國不得不對已實施幾十年的「擔保學生貸款計劃」進行改革，並在1993年正式通過《學生貸款改革法》，來實施「聯邦直接學生貸款計劃(Federal Direct Student Loan Program)」，其目的就在於要「大大降低拖欠償還率」。因此，如何有效地減少拖欠償還將成爲成功實施學生貸款的關鍵所在。

三、貸款償還方式的採行須根據各自的實際情況而定

如前所述，學生貸款的各種償還方式都各有長處和不足，一些國家改用按收入比例償還的方式，一些研究者贊同這類償還方式，或許可以歸因於已實踐多年分期償還會造成借款人較重的債務負擔及較高的拖欠率。但在同樣採用分期償還方式的日本、新加坡及香港地區，貸款償還的拖欠率又是最低的，如新加坡至今幾乎爲零，香港則低於1%，而日本的拖欠率在1973年曾高達46.7%，至1983年已下降至2.4%。因此，這些國家和地區不會爲人們看好按收入比例償還方式面輕易改用它。同樣，畢業生稅早在1968年就學者提出(Glenn erster et al.)，但它至今仍處於理論研究階段，未有國家真正實施過。實踐表明，採用何種償還方式都是有條件的，有與此相聯繫的一系列條件或配套措施，如新加坡、日本和香港的地域不大、人口不多，公民有較高的收入、較強的納稅和還貸意識，有發達的金融系統和完善的稅收制度等。我們因而認爲要根據各自的實際情況選擇適當的償還方式。

參考書目

- 日本育英會(1994)，**94 日本育英會概要**。東京：日本育英會（日文版）
- 容蘆城(1992)，畢業學生如何申請資助或貸款，**明報月刊**，9月號，31-33。
- 蓋浙生(1986)，**教育財政學**。台北：東華書局
- 趙中建(1994)，美國的現行學生貸款制度，**比較教育研究**，1994年，第4期，22-24。
- Albrecht, Douglas & Zideman, Adrian(1991). *Deferred Cost Recovery for Higher Education: Student Loan Programs in Developing Countries*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Barr, Nicholas(1991). Income-contingent student loans: an idea whose time has come. In Shaw, G.K.(Ed.) *Economics, Culture and Education: Essays in Honour of Mark Blaug*. Hants: Edward Elgar Publishing Limited.
- Gledieux, Lawrence e.(1989)(Ed.). *Radical Reform or Incremental Change? Student Loan Policy Alternatives for the Federal Government*. New York: The College Board.
- Glennister, Howard et al.(1968). A graduate tax. *Higher Education Review*, 1(1), 26-37.
- Kotey, N.(1992). Student loans in Ghana. *Higher Education*, 23(4), 451-459.
- Morris, Martin(1989). Student aid in Sweden: recent experience and reforms. In Woodhall, Maureen(Ed.) *Financial Support for Students: Grants, Loans or Graduate Tax?* London: Kogan Page Ltd.
- Shantakumar, G.(1992). Student loans for higher education in Singapore: some observations. *Higher Education*, 23(4), 405-424.
- Students' Loan Bureau(1992). *Twenty-first Anniversary, 1970-1991*. Kingston: Bank of Jamaica Printing Unit.
- U.S. Department of Education(1990). *Reducing Student Loan Defaults: A Plan for Action*. Washington, D.C.: U.S. Department of Education.
- U.S. Department of Education(1993). *The Student Guide: Financial Aid from the U.S. Department of Education, 1993-94*. Washington, D.C.: U.S. Department of Education.
- Woodhall, Maureen(1970). *Student Loans: A Review of Experience in Scandinavia and Elsewhere*. London: George G. Harrap & Co. Ltd.
- Woodhall, Maureen(1987). *Lending for Learning: Designing a Student Loan Programme for Developing Countries*. London: Commonwealth Secretariat.
- Woodhall, Maureen(1989)(Ed.). *Financial Support for Student: Grants, Loans or Graduate Tax?* London: Kogan Page Ltd.
- World Bank(1994). *Higher Education: Lessons of Experience*. Washington, D.C.: The World Bank.

趙中建，東華師範大學國際與比較教育研究所副教授