北京大学
中国教育财政科学研究所

简　报

2010 年第 1 期（总第 40 期）　　2010 年 4 月 8 日

市场还是政府？

——美国学生贷款提供机制的重大调整

北京大学中国教育财政科学研究所　魏建国

摘　要：2010 年 3 月 30 日，奥巴马总统签署了《卫生保健和教育协调法》。该法规定对美国的联邦学生贷款系统予以改革，将从 2010 年 7 月 1 日起取消运转了四十多年的联邦家庭教育贷款项目，所有的联邦学生贷款从此都转由联邦直接贷款项目提供。这一改革意味着美国学生贷款提供机制由过去的市场和政府并重向偏重政府的方向调整。这一改革除了对市场和政府关系的考量外，还与其他因素有关，例如：学生贷款丑闻、佩尔助学金面临资金缺口压力、金融危机、政治格局等。

关键词：学生贷款；提供机制；市场；政府

由于学生和家长无法提供有效的担保方式，使得学生贷款和普通商业贷款具有很大差别，商业银行的营利性诉求和学生贷款的公益性之间存在冲突。在这种

情况下，政府就需要在学生贷款的提供机制中扮演一定的角色。是由政府提供本金发放贷款还是通过一定机制鼓励商业银行发放贷款，成为各国政府在学生贷款模式上面临的一个选择。如何妥当地处理市场和政府的关系也就成为学生贷款制度设计中面临的一个重大难题。一直以来，美国联邦政府主要运转两种学生贷款模式：一种是政府通过担保和补贴机制由私人金融机构提供本金并负责发放的联邦家庭教育贷款项目，一种是由联邦政府提供本金的直接贷款项目。2010 年 3 月 30 日，奥巴马总统签署了《卫生保健和教育协调法》（The Health Care and Education Reconciliation Act）。该法规定从 2010 年 7 月 1 日起将所有联邦学生贷款转为直接贷款项目，取消联邦家庭教育贷款项目。这一立法意味着美国学生贷款提供机制由过去的市场和政府并重向偏重政府的方向调整。这一调整对其他国家的学生贷款制度设计必将产生一定的启发意义，本文将对相关问题予以评述和讨论。下文共分三个部分：首先对《卫生保健和教育协调法》的出台过程予以描述，接着介绍这部法律涉及教育的主要内容，最后进行若干分析和讨论。

一、《卫生保健和教育协调法》的出台过程

值得注意的是，学生贷款和卫生保健出现在同一部法律中，这是什么原因呢？难道卫生保健和教育之间真有许多内在的关联而必须在同一部法律中予以规定吗？要解开这一疑惑，还需对《卫生保健和教育协调法》的出台过程有一个清晰的了解。

医疗和教育改革是奥巴马政府的优先考虑事项（Priorities），旨在提供全民医保的医疗改革更是首当其冲。美国是发达国家中少有的没有提供全民医保的国家，奥巴马总统想完成其他多位总统百年未尽的事业。然而，欲扩大医保覆盖范围，必将要加大政府投入、增加纳税人负担，同时，相关措施也会影响保险公司、医院等机构的利益。因此，这项改革诉求在美国存在很大争议，民主党和共和党之间也存在重大分歧。

美国国会众参两院分别在去年 11 月和 12 月通过了各自的医改法案：众议院于 11 月通过了《可负担卫生保健法》（The Affordable Health Care for America Act），参议院于 12 月通过了《患者保护和可负担医疗法》（The Patient Protection and Affordable Care Act）。两院民主党人原计划通过立法程序形成最后的法案提交奥巴马总统签署。但参议院健康、教育、劳工与养老金委员会主席爱德华·M.肯尼

迪的去世以及今年 1 月民主党人在马萨诸塞州参议员补选中的失利，导致民主党失去了参议院的“绝对多数”席位（60 票），从而无法阻止共和党通过所谓“阻碍议事程序”（Filibuster）[1]来拖延医改法案在参议院的通过。

随后，民主党人决定启用“预算协调”程序（Budget Reconciliation）推进医改。这里有必要再简单介绍一下美国国会立法中的“预算协调”程序。预算协调程序是 1974 年《国会预算与节余控制法》（The Congressional Budget and Impoundment Control Act）提出的。和一般的国会立法程序相比，预算协调程序的突出特点是: 通过预算协调程序的立法在参议院不受“阻碍议事程序”的限制，仅规定有 20 个小时的辩论时间，在表决前几乎不可能提出修改方案，在表决时简单多数通过即可。[2]协调程序的最初目的是，允许国会在财政年度末能够迅速地通过法律从而对收支水平进行微小的调整。然而，国会通常用预算协调程序去通过大规模的收支政策。预算协调程序成为推进改革措施的一个强有力的国会立法手段。在历史上，民主、共和两党都采用过这一立法程序。

由于在参议院丧失了 60 票的绝对多数，民主党人只能通过预算协调程序推进改革。他们选择首先表决通过参议院已经通过的医改版本，然后再通过预算协调程序对其予以修订。这样，关于医改的法律就由两部构成。

以上所提到的都是有关医疗改革的立法，与本文的重点学生贷款改革并没有关系。其实学生贷款改革立法在同一时期也在紧锣密鼓地推进。2009 年 2 月 26 日，奥巴马总统发布了他的《2010 财政年度初步预算要求》Preliminary Fiscal Year 2010 Budget Request），建议从 2010 年 7 月 1 日开始，不再给参加联邦家庭教育贷款项目的贷款机构提供补贴。教育部将雇用更多的贷款服务机构，将所有新的联邦担保学生贷款都转入直接贷款项目。[3]2009 年 9 月众议院以 253 比 171 票通过了《学生资助和财政责任法》（The Student Aid and Fiscal Responsibility Act）。在众议院的学生贷款改革立法通过后，参议院并没有通过相应的法律。同时，前文已经提到，参议院的格局发生了变化，民主党人丧失了绝对多数席位。学生贷款改革和医疗改革面临相同的命运，而预算协调程序在一个财政年度内只能被使用一次。在这种情况下，民主党人想把学生贷款改革法案打包进医疗改革法案，

[1] 所谓阻碍议事程序是指通过无休止的辩论阻碍法案的通过，是西方国家议会运作中的一种惯常做法。
[2] Federal Budget Reconciliation Process.
http://febp.newamerica.net/background-analysis/federal-budget-reconciliation-process, 2010-03-25.
[3] Burd, Stephen. Obama’s Bold Proposal.
http://www.newamerica.net/blog/higher-ed-watch/2009/obamas-bold-proposal-10376, 2010-03-25.

试图通过预算协调程序一并通过。民主党人急于将学生贷款改革打包通过，一方面是因为学生贷款改革一直以来也是奥巴马政府的优先考虑事项；另一方面，是因为美国面临中期选举，国会未来的状态并不确定，对于未来能否顺利地通过学生贷款改革法案，包括参议院健康、教育、劳工与养老金委员会主席汤姆·哈金和众议院教育与劳动委员会主席乔治·米勒在内的民主党人并没有把握。[4]

民主党人认为，将学生贷款和医疗改革打包通过预算协调程序表决，还有可能增加医疗改革法案通过的可能性。首先，根据法律要求，通过预算协调程序表决的法案，须满足缩减赤字的要求，而学生贷款法案的预算节余有助于整个协调法案缩减赤字，以使得整个法案足以满足预算协调程序的要求。其次，众议院民主党议员更支持《学生资助和财政责任法》，如果将卫生保健法案与其打包，将更有可能获得支持。去年支持学生资助法案的民主党议员要多于支持卫生保健法案的民主党议员。而在参议院，即使有可能会丢掉几个中右民主党人的选票，但还是能够保证获得法案通过所需的 51 票。[5]当然，私人金融机构强烈反对学生贷款改革，它们花费巨额资金通过院外活动进行游说。最大的学生贷款机构赛利美（Sallie Mae）2008 年支出 320 万美元、2009 年支出 348 万美元，用于院外活动力图阻止学生贷款改革方案的通过。[6]因此，如果两项改革打包推进，卫生保健改革除了已有的保险公司的反对外，也可能会遭到私人金融机构组织的院外活动人士的强烈反对。不过如果法案真的得以通过，则是一个巨大的成功。所以，从某种意义上而言，这次通过预算协调程序表决打包法案，对于奥巴马政府和民主党人而言无疑是一场赌博。

幸运的是，他们赌赢了！预算协调立法程序基本上按照民主党人预想的步骤展开。3 月 21 日，众议院首先针对参议院去年通过的医疗改革法案进行表决，通过了《患者保护和可负担医疗法》；然后对包括医疗改革和学生贷款改革在内的预算协调法案进行表决，以 220 比 211 票通过了《卫生保健和教育协调法》，所有的178名共和党议员和33名民主党议员投票反对。《卫生保健和教育协调法》随后送交参议院表决。在参议院，法案面临共和党人的无数次修改，但由于预算

[4] Herszenhorn, David M. Student Loan Reform to Wed Health Care Reform in Reconciliation Ceremony. http://community.livejournal.com/ontd_political/5611572.html, 2010-03-25.
[5] For First Time in American History, All Americans Will Have Access to Affordable, Quality Health Care. http://edlabor.house.gov/newsroom/education/higher-education/, 2010-03-25.
[6] Lichtblau, Eric. Lobbying Imperils Overhaul of Student Loans. http://www.nytimes.com/2010/02/05/us/politics/05loans.html?pagewanted=1, 2010-03-25.

协调程序的限制，大部分都失败了。有关佩尔助学金的两个条款因违反了预算协调规则而被进行非实质性的技术修正。3 月 25 日，参议院以 56 比 43 票表决通过，所有的共和党议员和 3 名民主党议员投票反对。经参议院修正的法案再次被打回众议院。在同一天稍后时间，众议院又以 220 比 207 票表决通过参议院修改的版本，送交总统签署。奥巴马总统于 2010 年 3 月 30 日签署该法。[7]

《卫生保健和教育协调法》的通过给奥巴马带来了其上任以来改革卫生保健和学生贷款的两个关键性的胜利。奥巴马在签署法案的讲话中指出，该法的通过是“自《退伍军人法》（G.I. Bill）通过以来高等教育领域最重要的投资”[8]；“卫生保健和教育是为美国经济和未来确立新的基础的两个支柱。《卫生保健和教育协调法》加上上周签署的法律（医疗改革的另一重要组成部分《患者保护和可负担医疗法》），我们最终完成了卫生保健系统的有意义的改革。这个法，加上过去一年采取的其他措施，我们最终完成了高等教育系统中的有意义的改革。这一周，我们可以恰当地宣称：关涉美国未来的基础和过去一年相比将更加稳固。”[9]

二、《卫生保健和教育协调法》有关教育的主要内容

《卫生保健和教育协调法》包括两大部分，第一部分为卫生保健，第二部分主要为教育方面的内容，教育方面的内容和众议院去年通过的《学生资助和财政责任法》基本一致。有关教育的主要规定是终止联邦家庭教育贷款项目，这一改革大约能产生 610 亿美元的节余，这些资金将被用于佩尔助学金及其他教育项目。这被称为是美国历史上在学生资助领域最大的单次投入，同时没有增加纳税人的负担。[10]具体而言：

1．实行 100%的联邦直接贷款项目

要求所有高等教育机构从 2010 年 7 月 1 日起从联邦家庭教育贷款项目转向联邦直接贷款项目。法律特别规定：终止联邦家庭教育贷款项目拨款；终止联邦贷款保险项目；终止联邦对缩减学生利息成本的支付；终止特殊补贴等。[11]

---

[7] Health Care and Education Reconciliation Act of 2010. http://en.wikipedia.org/wiki/Health_Care_and_Education_Reconciliation_Act_of_2010, 2010-04-01.
[8] Baker, Peter, David M. Herszenhorn. Obama Signs Overhaul of Student Loan Program. http://www.nytimes.com/2010/03/31/us/politics/31obama.html, 2010-04-01.
[9] Lee, Jesse. A Great Battle Pitting the Interests of the Banks and Financial Institutions Against the Interest of Students. http://www.whitehouse.gov/blog/2010/03/30/meaningful-progress-american-people, 2010-04-01.
[10] House Passes Largest Investment in College Aid in U.S. History. http://edlabor.house.gov/newsroom/education/higher-education/, 2010-04-01.
[11] The Health Care and Education Reconciliation Act, Sec.2201, 2202, 2204, 2208.

此外，为了实现学生贷款项目的顺利转型，法律规定特别提供对高等教育机构的援助。在 2010 财政年度给教育部长拨付 5，000 万美元用于为高等教育机构提供其从联邦家庭教育贷款项目向联邦直接贷款项目转型的技术支持、培训和财政援助等。另外，在直接贷款模式下，学生贷款将主要由高等教育机构和私人公司负责发放和回收。因此，为了给直接贷款项目提供服务，法律要求教育部长应与适格的符合各种条件的非营利服务机构签订合同。[12]

2．提供更为合理的学生贷款偿还计划

大约三分之二的美国毕业生持有学生贷款，人均学生贷款额超过 23，000 美元。[13]这一债务对那些选择较低收入的公共服务职业，以及经受失业、严重疾病、未获得学位等挫折的毕业生而言，更是沉重的负担。为了确保美国人能够负担他们的学生贷款偿还，《卫生保健和教育协调法》扩展了《大学成本降低与机会法》（The College Cost Reduction and Access Act）设立的基于收入的学生贷款偿还计划。法律规定，从 2014 年 7 月开始，封顶偿还计划的偿还额不能超过其可支配收入的 10%，以替代目前的 15%。而且，如果借款人保持依法偿还贷款，他们的贷款余额 20 年后将被豁免，以替代目前的 25 年。[14]如果他们从事公共服务工作，如教学、护理、军事服务等，将在 10 年后被豁免贷款余额。

3．提高佩尔助学金

随着学费的不断上涨，佩尔助学金占学费的比例不断下降。为此，《大学成本降低与机会法》、《高等教育机会法》（Higher Education Opportunity Act）都规定要提高佩尔助学金的最高额度。自 2008 以来，佩尔助学金项目通过混合方法得到资金支持：年度任意拨款（Discretionary Appropriation）和增量强制性拨款（Mandatory Funding）。《卫生保健和教育协调法》还是延续了这种混合方法。假定年度任意拨款继续提供基本的 4，860 美元，加上增量强制性拨款，佩尔助学金的最高额在 2011 年和 2012 年将为 5，550 美元，从 2013 年开始，将根据消费者物价指数进行年度调整。[15]

4．支持为少数民族服务的高等教育机构

目前，许多大学和学院都正面临着多方面的挑战，如捐赠缩减、州政府拨款

[12] The Health Care and Education Reconciliation Act, Sec.2212.
[13] Making College More Affordable. http://www.whitehouse.gov/issues/education/higher-education, 2010-04-01.
[14] The Health Care and Education Reconciliation Act, Sec. 2214.
[15] The Health Care and Education Reconciliation Act, Sec.2101.

减少、设施老化和成本增加等，而为少数民族服务的高等教育机构受到的影响则更大。这些机构将近占所有学位授予机构的三分之一，招收了 60%的少数民族学生（总数为 470 万），而且，它们招收了更高比例的中低收入学生。[16]因此，《卫生保健和教育协调法》还要为历史上的黑人学院与大学和其他为少数民族服务的机构进行拨款。相关项目是 1965 年《高等教育法》设立的，项目在 2008 和 2009 年都得到了 2.55 亿美元的强制性拨款。该法延续了这一项目，在未来 10 年（2010－2019）中，每年都会提供 2.55 亿美元的强制性拨款，总计 25.5 亿美元。[17]

5．支持社区学院项目

作为美国高等教育系统最大的组成部分，社区学院招收了 600 多万大学生，而且发展迅速。其突出的特点是：较低的学费、开放的入学政策、灵活的课程安排和便利的位置。社区学院对于那些成年的、在职的或需要补习课程的学生来说特别重要。社区学院和工商业界、政府合作提供适合经济需求的培训项目。[18]《卫生保健和教育协调法》为社区学院和职业培训补助金项目提供 20 亿美元（2011－2014 年，每年 5 亿美元）。这个项目给地方学院提供拨款让其发展和改进教育或职业培训项目。法律还特别规定，确保每个州在每个财政年度得到不少于 0.5%的拨款资金。[19]

6．支持学院机会挑战补助金项目

法律提供 7.5 亿（2010－2014 年，每年 1.5 亿美元）美元，继续为学院机会挑战补助金项目提供资金。该项目由《大学成本降低与机会法》设立，为每个州提供公式拨款以促进大学机会和完成项目。《大学成本降低与机会法》在 2008 年和 2009 年为该项目提供资金，之后该项目到期。《卫生保健和教育协调法》将保证该项目继续 5 年，并将年度拨款水平从 0.66 亿美元增加到 1.5 亿美元。[20]

三、若干分析和讨论

（一）美国学生贷款提供机制在市场和政府之间的取舍

美国此次学生贷款改革对我们的最大参考意义就在于其如何处理市场和政

[16] Making College More Affordable. http://www.whitehouse.gov/issues/education/higher-education, 2010-04-01.
[17] The Health Care and Education Reconciliation Act, Sec.2104.
[18] Making College More Affordable. http://www.whitehouse.gov/issues/education/higher-education, 2010-04-01.
[19] 值得注意的是，这部分并没有被规定在《卫生保健和教育协调法》的“教育”部分，而是被规定在“卫生保健”部分。The Health Care and Education Reconciliation Act, Sec.1501.
[20] The Health Care and Education Reconciliation Act, Sec.2103.

府之间的关系。在《卫生保健和教育协调法》通过之前，美国联邦政府主要负责举办两种学生贷款项目：联邦家庭教育贷款项目和联邦直接贷款项目。[21]从两种联邦学生贷款项目的设立历史和发展过程可以探悉美国在学生贷款提供机制方面的探索。联邦家庭教育贷款项目是《高等教育法》第四章B部分授权设立的。在该贷款项目下，贷款本金由私人贷款机构提供，联邦政府为贷款机构因借款人拖欠所造成的损失进行担保。具体而言，贷款由私人贷款机构发放，州立或私立非营利的担保机构获得联邦提供的资金，在贷款管理的很多方面扮演主要角色。此外，联邦政府给贷款机构提供各种激励让它们向学生贷款项目投入资本。例如：为了保证私人资本能够持续地支持该贷款项目，联邦政府给私人贷款机构提供一个名为“特殊补助支付”（Special Allowance Payment）的贷款补贴，对学生贷款与商业贷款之间的利率差进行弥补。这个贷款补贴和金融市场指数相联系，确保私人贷款机构在学生贷款方面的投资得到最低水平的回报。同时，联邦政府还帮助建立联邦家庭教育贷款项目的二级购买市场，保证了学生贷款资本的流动性。从上面的描述可以看出，联邦政府对私人贷款机构的各种激励加上担保机构对拖欠贷款的担保，使得私人贷款机构在办理学生贷款业务时有利可图，从而解决了私人金融机构营利性诉求与学生贷款公益性之间的冲突。政府与市场的关系在这些机制安排之下达到了平衡。

联邦直接学生贷款项目由《高等教育法》第四章 D 部分授权，克林顿在任总统时期设立，于 1994 年开始实施，旨在理顺学生贷款系统，并节约成本。设立联邦直接贷款项目原来的目的是为了逐渐扩张并代替联邦家庭教育贷款项目。联邦直接贷款项目提供的贷款类型和联邦家庭教育贷款项目一样，但是采用了不同的行政结构和资本来源。在联邦直接贷款项目下，联邦政府提供贷款本金，并由联邦政府拥有贷款债权。在具体操作上，学校作为直接贷款的发放者，或者贷款由为美国教育部工作的承包机构发放，教育部也雇用承包机构为该项贷款提供服务。虽然联邦直接贷款原来引进的目的是为了替代联邦教育贷款项目，但 1998 年修正的《高等教育法》删除了相关条款。于是，两个项目都得到法律授权，学生每年可以选择在其中一个项目下申请贷款。

两种学生贷款模式竞争并存的状态一度被人们认为是一种充分发挥市场功

[21] Stoll, Adam. The Administration of Federal Student Loan Programs: Background and Provisions . http://projectonstudentdebt.org/files/pub/Admin%20of%20Student%20Loans.pdf, 2007-06-26.

能、兼顾市场和政府优势的有效做法。[22]两种模式的竞争使得学生贷款的成本保持在较低的水平，同时借款人也能够得到较好的服务，学生贷款拖欠率也可以保持在较低的水平。[23]

奥巴马总统上台后，鉴于参加联邦家庭教育贷款项目的私人贷款机构得到了过多的联邦补贴[24]，主张取消该学生贷款项目。在他和其他民主党人的努力下，《卫生保健和教育协调法》得以通过，联邦家庭教育贷款项目即将退出历史舞台，从此所有的联邦学生贷款都将通过联邦直接贷款项目提供。对于这一改革，奥巴马政府认为可以为联邦政府节约巨额资金，这部分资金将用于支持佩尔助学金项目及其他教育项目，这是一项巨大的国会立法胜利。但是，共和党方面并不这样认为，他们将奥巴马描述为急于国有化的社会主义者[25]，将这项改革描述为联邦政府对学生贷款的“接管”，认为政府过多地介入了学生贷款业务。私人贷款机构也发出警告，认为学生将会失去私人贷款机构更有能力提供的个性化服务、更多的咨询、更多的贷款选择、避免贷款拖欠的各种会议等，这会造成学生更多地拖欠贷款。一些学院的学生资助管理人员也说，整齐划一的方案可能会损害学院和学生的利益，而贷款机构之间的竞争有助于降低价格，提高服务质量。[26]

值得注意的是，联邦政府并没有完全“接管”学生贷款业务。根据《卫生保健和教育协调法》，私人金融机构并没有被排除出学生贷款系统，他们可以竞争联邦学生贷款服务业务，这些服务可以保证借款人获得高质量的客户服务，同时还保存了工作机会。由此也可以看出，奥巴马政府在进行学生贷款项目改革时也注意到去尽量发挥市场机制的优势。

此次偏向政府的学生贷款提供机制改革的命运如何，还需等待时间的检验。尽管联邦政府为联邦家庭教育贷款项目支付了很高的补贴，但是联邦家庭教育贷款项目的参与者确实为借款人提供了许多个性化的偿还服务，在避免贷款拖欠方

---

[22] Galloway, F., H. Wilson. Reframing the student loan costing debate: the benefits of competition,. http://www.educationalpolicy.org/pdf/loandebate.pdf, 2007-06-26.

[23] 从上一世纪 90 年代以来，联邦学生贷款（包括直接贷款）的拖欠率基本上都保持了一个下降趋势。进入本世纪，大部分年份的学生贷款拖欠率仅在 5%左右，2007 年略有提高，为 6.7%。National Student Loan Default Rates. http://www2.ed.gov/offices/OSFAP/defaultmanagement/defaultrates.html, 2010-04-05.

[24] 值得注意的是，几年前，官方和民间机构对于联邦家庭教育贷款项目补贴水平的测算结果并不相同。CBO. Subsidy Estimates for Guaranteed and Direct Student Loan(November, 2005). http://www.cbo.gov/ftpdocs/68xx/doc6874/11-16-StudentLoans.pdf , 2007-06-26; ASLP. Guaranteed Student Loans Cost Taxpayer Less. http://www.studentloanfacts.org/NR/rdonlyres/81D7AFB7-FAC8-4F0F-8675-0F71DA0F478F/4863/WhitePaper2006vFINALfinal.pdf , 2007-06-26.

[25] 同时还有对医疗改革的批评。

[26] Lichtblau, Eric. Lobbying Imperils Overhaul of Student Loans. http://www.nytimes.com/2010/02/05/us/politics/05loans.html?pagewanted=1, 2010-03-25.

面发挥了重要的作用。前面已经提到，美国的联邦学生贷款的拖欠率多年来都保持在较低的水平。同时，两种贷款模式之间的竞争有助于降低整个贷款系统的运行成本。而学生贷款拖欠率和贷款系统运行成本的高低是决定一个学生贷款项目能否可持续发展的重要条件。改革后的联邦学生贷款能否继续保持较低的拖欠率；联邦政府既提供所有的贷款本金，同时还须为贷款服务机构支付费用，整个学生贷款项目能否保持较低的运行成本，这些都需要实践的进一步检验。

（二）其他方面的影响因素

对美国学生贷款提供机制改革的分析，除了对市场和政府关系的考量外，还有如下几个因素需要考虑:

1．学生贷款丑闻

美国学生贷款领域丑闻的爆发对国家最高层下决心取消联邦家庭教育贷款项目具有一定的触发作用。最近几年，不断暴露的多起关于美国学生贷款的丑闻引起了人们的强烈关注。议会和州层面对学生贷款事务的调查，暴露出学生贷款项目中存在猖獗的利益冲突和缺乏职业道德的行为。特别是，私人贷款机构用贿赂和回扣得到学校的照顾。在大学成本继续飙升的时候，这些欺骗和贪婪破坏了联邦学生资助项目的可信度，也给学生、家庭和纳税人带来了损失。2007 年，众议院教育与劳动委员会主席乔治·米勒和参议院健康、教育、劳工与养老金委员会主席爱德华·M.肯尼迪要求正式调查学校、政府官员和贷款公司之间的关系，旨在确保学生贷款项目的运作符合学生和家庭的最大利益。2006 年晚一段时期，纽约州司法部长（首席检察官）安德鲁·M.库默对学校和学生贷款机构之间的关系进行了一项调查，他的调查发现了许多高度可疑的行为和学校与贷款机构之间的关系。此外，调查表明，学生贷款丑闻不限于学校和贷款机构，监督学生贷款项目的教育官员也涉嫌其中。[27]

这些丑闻的爆发促成了 2007 年《大学成本降低与机会法》的通过。该法对联邦家庭教育贷款项目进行了改革，减少了对私人贷款机构的特殊补贴，也降低了联邦政府对拖欠贷款的担保份额。本次奥巴马政府完全取消联邦家庭教育贷款项目与这些丑闻也不无关系。

2．佩尔助学金面临资金缺口压力

对数百万美国人而言，佩尔助学金是通向成功的阶梯。佩尔助学金项目成为

[27] http://edworkforce.house.gov/publications/070424StudentLoanInvestigation.pdf, 2007-10-01.

美国社会重要的平衡器，在帮助中低收入学生完成大学学业方面具有重大的作用。最近发生的经济危机使得更多的中低收入学生回到学院和大学。需要指出的是，由于预算不足和需求的增加，如果没有额外资金的注入，2011 年佩尔助学金的最高额将会从目前的 5，350 美元下降到 2，150 美元。学生们将会看到其佩尔助学金额度减少近 60%，而 60 万学生将会完全失去助学金。[28]与此同时，民主党政府的各种改革都需要大量的资金，从其他渠道为佩尔助学金项目筹集资金的难度必然很大。因此，从同属于联邦学生资助项目的联邦家庭教育贷款项目开刀就成为比较自然的一个选择。

3. 金融危机

在金融危机发生之前，联邦家庭教育贷款项目在两个联邦学生贷款项目中所占的份额远高于联邦直接贷款项目。根据每年新增加的学生贷款额统计，联邦家庭教育贷款项目所占比例一般都在 75%以上。从 2005 到 2007 财政年度，相应的百分比分别为：77.4%、79.4%和 80.4%。[29]金融危机对联邦家庭教育贷款项目冲击很大，金融危机所导致的信贷市场混乱使得私人贷款机构在提供联邦家庭教育贷款项目的贷款本金时发生了困难。在信贷市场动荡的情况下，为了确保给学生提供持续的、不间断的联邦学生贷款，2008 年 5 月美国通过了《确保持续学生贷款机会法》（The Ensuring Continued Access to Student Loans Act）。该法授权教育部充当学生贷款二级市场的角色，要求教育部购买 2003 年 10 月 1 日之后发放的联邦家庭教育贷款债权，从而为私人贷款机构发放新的学生贷款提供贷款本金。[30]这样造成的结果是，为联邦直接贷款提供本金，加上 2008 年金融危机时为私人贷款机构提供的购买贷款债权紧急援助，联邦政府在 2008－2009 学年度为联邦学生贷款提供了 88%的资金支持。此外，尽管有了联邦支持，包括一些全国最大的机构在内的私人贷款机构都相继从联邦家庭教育贷款项目中退出。2008、2009 财政年度联邦家庭教育贷款项目的发放贷款额所占比例低于以往各年份，降到 76.5%和 69.2%。与此形成对比的是，联邦直接贷款并未受到经济低迷的影响，继续为选择该项目的学校提供正常的服务。[31]这些事实为民主党提供了反对

[28] Measure helps Students, Taxpayers, and American Workers. http://edlabor.house.gov/newsroom/education/higher-education/, 2010-04-01.
[29] CBO. Costs and Policy Options for Federal Student Loan Programs. www.cbo.gov/ftpdocs/110xx/doc11043/03-25-StudentLoans.pdf /, 2010-03-25.
[30] The Ensuring Continued Access to Student Loans Act, Sec. 7.
[31] Urging Colleges to Ensure Reliable Federal Student Loan. http://edlabor.house.gov/newsroom/education/higher-education/, 2010-03-25.

联邦家庭教育贷款的有力依据。同时，《确保持续学生贷款机会法》提供的并不是一个永久性的解决方案，该法将于 2010 年 7 月到期。这样，金融危机压力下的联邦家庭教育贷款项目自然就被提上了立法议程。

4．政治格局

美国当下特定的政治格局对《卫生保健和教育协调法》的通过具有决定性的作用。2006 年 11 月，民主党在中期选举中获胜，12 年来第一次掌控美国参众两院。2009 年 1 月 20 日，奥巴马正式宣誓就职美国第四十四任总统。就轮流执政的共和党和民主党的理念而言，前者更倾向于“自由”，而后者更倾向于“平等”。美国历史上很多重要的社会立法都是民主党人任总统时通过的，如 1935 年富兰克林·罗斯福总统签署的《社会保障法》奠定了美国社会保障体系的基础，1965 年林登·约翰逊政府成功推行了覆盖部分人群的联邦医疗补助计划。2006 年民主党人掌控国会后，就开始对已有的联邦学生资助制度进行改革，加大对佩尔助学金项目的支持力度，改革联邦家庭教育贷款项目。2007 年 9 月通过了《大学成本降低与机会法》，2008 年 7 月通过了《高等教育机会法》，对 1965 年制定的《高等教育法》进行重大修订。《卫生保健和教育协调法》的通过是上述立法的自然延伸，是民主党人整个联邦学生资助改革的一个重要组成部分。尽管因肯尼迪去世、共和党人当选参议员使得民主党人在参议院失去了绝对多数，但最终还是通过预算协调程序使法案得以顺利通过。

值得注意的是，在通过该法的几次表决中，毫无例外的，所有的共和党人在参议院和众议院都投了反对票。有共和党议员认为，将卫生保健和教育合并在一个法案中，“是一个没有必要的混乱，把两个法案合并在一起，更多的是民主党人的政治需要”[32]。需要指出的是，美国的议会制度和英国不同，议员并不需要和党派共进退。在此情况下，《卫生保健和教育协调法》表决中出现的这样一种泾渭分明的党派划界就显得异乎寻常了。这种状况也为民主党今后的执政提出了重大的挑战。

[32] Picket, Kerry. Democrats Gamble on Mixing Student Loans and Health Care. http://www.washingtontimes.com/weblogs/watercooler/2010/mar/11/democrats-gamble-mixing-student-loans-and-healthca/, 2010-03-25.

中国教育发展战略学会教育财政专业委员会

入会通知

中国教育发展战略学会教育财政专业委员会是经中华人民共和国教育部和民政部批准、审核注册登记成立的二级学会，由北京大学党委书记闵维方教授担任会长，北京大学中国教育财政科学研究所（下文简称“财政所”）所长王蓉教授担任建会副会长兼秘书长，秘书处设在财政所。

为更好地体现学会的群众性、学术性和服务性，团结并广泛吸收广大热心于教育财政研究和实践工作的人员，共同推进教育财政事业的发展，依据《中国教育发展战略学会教育财政专业委员会章程》，2010 年本专业委员会拟发展单位会员。凡符合《章程》入会条件的各级政府相关行政部门、各学校相关部门以及研究机构，均可申请加入本专业委员会。

以下为单位会员入会办法：

1．填写单位会员入会申请表（见附件一）并盖章后，寄回财政所。邮寄地址：北京市海淀区颐和园路 5 号北京大学中国教育财政科学研究所，北京大学 17 楼 304 室，易千（收），邮编 100871。联系电话：010-62755778。

2．会员资格经审核通过后，我们将为会员提供共享资料下载用户名和密码，会员可到财政所官方网站上的“二级学会专区”免费下载共享资料。共享资料包括财政所的部分研究成果、国外资料翻译等，资料列表将通过财政所简报定期向会员发布（第一期共享资料列表见附件二）。

3．学会章程电子版及单位会员申请表均可在财政所官方网站下载，http://ciefr.pku.edu.cn/；联系邮箱：ciefr@ciefr.pku.edu.cn。

附件一　《单位会员入会申请表》

附件二　第一期共享资料列表

中国教育发展战略学会

教育财政专业委员会常务理事会

2010 年 4 月

附件一

中国教育发展战略学会教育财政专业委员会

单位会员入会申请表

单位名称			
通讯地址		邮　编	
办公电话		传　真	
电子信箱			
主要管理或 研究领域			
单位负责人姓名	职　务	电　话	传　真
联系人			
姓　名	工作部门	电　话	手　机
对于学会发展的建议			

负责人签字：　　单位盖章：

填表日期：　　年　　月　　日

附件二：第一期共享资料列表

专题一　高等教育拨款委员会相关资料

（1）《英格兰高等教育拨款委员会（HEFCE）〈管理章程〉（修订版）》（译本）

（2）《英格兰高等教育拨款委员会〈财务备忘录〉》（译本）

（3）《中国香港大学教育资助委员会（UGC）资助机制说明》（译本）

专题二　经济合作与发展组织（OECD）高等教育财务管理与治理国际比较资料

（1）OECD 高等教育财务管理与治理的国际比较项目（爱尔兰）（节译）

（2）OECD 高等教育财务管理与治理的国际比较项目（英国）（节译）

（3）OECD 高等教育财务管理与治理的国际比较项目（美国）（节译）

（4）OECD 高等教育财务管理与治理的国际比较项目（荷兰）（节译）

（5）OECD 高等教育财务管理与治理的国际比较项目（瑞典）（节译）

（6）OECD 高等教育财务管理与治理的国际比较项目（澳大利亚）（节译）

（7）OECD 高等教育财务管理与治理的国际比较项目（德国）（节译）

（8）OECD 高等教育财务管理与治理的国际比较项目（日本）（节译）

上期回顾

2009 年第 13 期（总第 39 期）

“中国义务教育财政改革：成效与展望”学术研讨会综述

摘要：为了全面总结我国义务教育财政改革所取得的成效，探讨和解决改革进程中出现的新情况和新问题，推动我国义务教育财政改革的不断深化，北京大学中国教育财政科学研究所于 2009 年 12 月 11－12 日在北京大学成功举办了“中国义务教育财政改革：成效与展望”学术研讨会。来自美国、中国香港地区和内地的专家和学者、以及相关领域的政策制定者和实践者共 50 余人参加了本次研讨会，与会者围绕义务教育财政改革成效、流动儿童教育问题、职业教育财政改革等相关问题进行了深入研讨。本期简报根据研讨会部分学者的发言内容整理而成；旨在客观、真实地反映与会者的讨论，其中观点并不必然代表本所的立场。

本《简报》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

简报内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1500 份

下载网址：http://ciefr.pku.edu.cn

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所　　**电子信箱：**ciefr@pku.edu.cn

责任编辑：毕建宏　　**电　　话：**010-6275-9700

地　　址：北京市海淀区颐和园路 5 号
北京大学教育学院 413 室（100871）　　**传　　真：**010-6275-6183