北京大学
中国教育财政科学研究所

简　报

2007 年第 4 期（总第 14 期）　　2007 年 7 月 12 日

主　题：

- 美国联邦家庭教育贷款回收机制与学生贷款担保机构

关键词：

- 贷款回收机制　学生贷款担保机构

摘　要：

美国的学生贷款担保机构在其联邦家庭教育贷款项目中扮演着极为重要的角色。除了担保及相关业务，学生贷款担保机构还提供信息咨询、附加服务和社区服务，贷款发放，财政资助计划数据管理和报告，以及其他服务。美国《高等教育法》和联邦教育部规章对担保及相关业务的运作做了详细的规定。近年来，美国还对其学生贷款担保机构实施了制度创新方面的试验。

美国联邦家庭教育贷款回收机制与学生贷款担保机构（摘录）

魏建国 北京大学中国教育财政科学研究所 博士后

一、学生贷款担保机构的概况

在参与联邦家庭教育贷款项目[1]的众多组织中，学生贷款担保机构在帮助美国学生完成后中学教育方面扮演着至关重要的角色。通过保证学生和家长了解后中学教育的机会，帮助贷款拖欠率保持在历史上的较低水平，帮助学校和贷款人管理贷款项目，这些组织为支持联邦家庭教育贷款项目提供了重要的服务。

就法律性质而言，担保机构是州立机构或私立非营利机构。全美共有36个学生贷款担保机构，每个州都指定一个担保机构作为到该州上学的学生及到其他州学校就学的该州居民所申请的FFEL学生贷款项目的担保人。“联合学生资助基金”等担保机构负责几个州的学生贷款担保，其他的担保机构多负责其所在州的学生贷款担保。

具体而言，学生贷款担保机构在联邦家庭教育贷款项目的管理方面主要履行如下职能:

1．信息咨询、附加服务和社区服务

担保机构通过研讨会、媒体、夜校、宣传月、网站和出版物等形式从事借款和偿还方面的咨询工作。它们提供有关大学入学方面的附加服务和社区服务，主要对象包括：中学的学生，在高校少、高贫困率、高辍学率地区就读的学生，成为第一代大学生的学生，少数民族

[1] 也被称作 FFEL 贷款项目，由私立贷款人提供贷款本金，联邦政府通过学生贷款担保机构为贷款提供担保。FFEL 贷款项目和由联邦政府提供本金的联邦直接贷款项目构成美国联邦政府负责举办的两大学生贷款项目。

学生达到或超过50%的学校。

2. 贷款发放

和学校一起工作，担保机构审查借款人的贷款申请。担保机构保存电子和纸质的承诺还款书，减轻贷款人和学校的负担。

3. 提供担保及相关业务[2]

4. 财政资助计划数据管理和报告

担保机构给联邦和州政府、借款人、学校提供详细、准确、及时的有关财政资助计划活动的报告。在2002财政年度，担保机构针对高校和借款人进行了超过5,700次的相关技术援助访问。

5. 其他服务

主要包括：有关财政资助议题的培训；基于国家、州和学校的财政资助相关研究；援助后中学教育机构，更新计算机系统以改进它们处理学生贷款的能力。

担保机构创设并维护“规划未来”网站，该网站为学生、家庭提供大学、职业和财政资助选择方面的综合资源。

此外，三分之二的学生贷款担保机构也为其所在州管理助学金和奖学金项目，有很多还管理其所在州的大学储蓄项目。它们在政策制定、调整资助供给和提供广泛的咨询服务等方面，与地方长官、立法者、预算官员和高等教育行政官员具有密切的联系。

从上面的描述可以看出，学生贷款担保机构在FFEL贷款项目中的重要性并不仅仅限于其提供担保的职能，还包括除此以外的范围很广的其他各种服务活动。

[2] 下文将会详细分析。

二、学生贷款担保机构担保业务运作的法律机制

下面将主要介绍学生贷款担保机构担保业务的运作。就基本的担保流程而言，根据和持有贷款的贷款人或其他机构达成的协议，担保机构负责向贷款人或其他机构支付拖欠贷款的本金和应付利息。根据和联邦政府教育部达成的协议，担保机构就它向贷款人所作支付可以向联邦教育部要求退还。此外，担保机构还从事与担保有关的拖欠规避、贷款回收、贷款复原等活动。《高等教育法》及联邦教育部规章对相关的业务运作都做了详细的规定:

（一）担保机构与教育部签订的担保协议

教育部长将和任何担保机构签订担保协议，根据此协议，教育部长将退还因学生借款人拖欠而发生的与任何担保贷款的未偿还部分的本金和应付利息有关的损失。担保机构应被认为有对抗美国政府的合同权利，在向贷款人支付拖欠支付后，在有效期限内，有权得到根据规定的退还数额。在收到担保机构准确和完整的有关损失退还的要求后，教育部长应该迅速和没有行政延误地做出支付。

（二）担保机构的职责

在联邦家庭教育贷款回收阶段，担保机构的职责主要包括:

1. 贷款保险，即贷款担保。担保机构的一个核心职能是管理贷款担保。当贷款进入拖欠，以及当贷款符合免除条件（如在死亡或永久伤残的情况下）时，担保机构将满足贷款人的保险索赔要求（即就未偿还学生贷款的本金和应付利息的支付要求），并进行支付，支付的比例为：对于1993年10月1日及以后发生的贷款，贷款人有权向担保机构要求支付不超过未偿还贷款的本金和应付利息的98％；之前发生的支付比例为100％。担保机构经过审查，向贷款人作出支付。担

保机构随后将向联邦教育部提出退还支付的请求。

2. 拖欠规避帮助。不早于一个贷款已违约后的第 60 天，收到贷款人的请求时，担保机构被要求提供拖欠规避帮助。和借款人、二级市场、后中学教育机构合作，担保机构创设了拖欠规避项目，用拖欠预防技术培训员工；查找并向拖欠的借款人提供拖欠的后果和避免拖欠的可选方案方面的咨询；帮助借款人得到暂缓、延展，或更为合理的还款条件；制作和散发拖欠避免方面的信息。这种帮助旨在防止借款人拖欠贷款。

3. 回收。当担保机构满足贷款人的拖欠贷款支付请求后，借款承诺书就被转移到担保机构，担保机构就有责任负责回收贷款。作为和联邦政府订立的担保协议的一部分，担保机构被要求象贷款人一样，在向拖欠者追讨拖欠贷款的本金和应付利息时要尽到注意义务，采取要求贷款人在贷款违约期间所采取的同样的程序。主要手段包括：通过内部员工和州其他机构积极的合作（例如，机动车登记部门、州税务局、州彩票机构等），用专业的回收机构，行政工资扣除，抵扣税款，以及适当的诉讼。2002财政年度，回收的拖欠FFEL贷款超过27亿美元。担保机构也提供专门的贷款复原计划，让拖欠贷款成为正常的可偿还贷款，以帮助借款人偿还拖欠贷款，这已成为一个服务于借款人同时节约纳税人税款的强有力的拖欠贷款的回收工具。根据联邦教育部的消息，被担保机构复原的借款比例从2001财政年度的6.2%上升到2003财政年度的18.4%，后者约是前者的三倍。

4. 向联邦政府转移拖欠贷款。在任何时候，教育部长都可以要求担保机构将拖欠贷款转移到联邦政府去回收，这里有个假定：联邦政府在回收特定的一个贷款或一组贷款时较之担保机构更为成功。一

旦贷款被转移给联邦政府，担保机构就不能收到因该贷款的任何回收而获得的收入。

（三）拖欠贷款退还请求

担保机构就拖欠贷款向贷款人进行支付之后，它就有权在法定期限内向教育部要求退还。对于担保机构有权从教育部得到的退还数额，根据《高等教育法》的规定，除了法定的其他情形，支付给担保机构的退还数额是贷款保险项目下履行保险义务而发生的支出额的95%。一个担保机构应在其履行一个贷款担保义务后的45日内做出有关损失退还的请求。

（四）向学生贷款担保机构的报酬支付

担保机构在从事担保及相关业务时，有权获得一定的报酬，主要的报酬形式有:

1. 管理报酬。对于1998年10月1日或之后，并在2003年10月1日之前产生的贷款，教育部长支付担保机构担保贷款本金总额的0.65%作为贷款处理和发放费。对于在2003年10月1日或之后产生的担保贷款，贷款处理和发放费的比例降到0.40%。贷款处理和发放费，按季度支付。担保机构应被认为具有合同权利对抗美国政府得到根据法律规定的支付。在担保机构提交准确而完整的申请后，支付应当是迅速的和没有行政迟延的。此外，1998年修正的《高等教育法》确立了账户维持费，由部长向担保机构按季度支付。对于1999和2000财政年度，支付额为未到期贷款本金的0.12%，2003年财政年度之后，支付比率为0.10%。

2. 拖欠规避报酬。1998年修正的《高等教育法》确立了拖欠规避费，旨在给担保机构提供更多的激励去和贷款人工作从而去预防贷

款拖欠。根据规定，担保机构得到的拖欠规避费为未偿还贷款本金和应付利息的1%；根据规定，拖欠规避费将从担保机构的联邦基金转入其运转基金。

3. 回收报酬。担保机构被授权保留回收贷款额的一部分，剩余的部分归联邦政府。2003年10月1日之前，担保机构被授权保持的比例为24%。2003年10月1日或之后，该比例降为23%。

（五）储备和偿付能力要求

每个和教育部长签订协议的担保机构应当在机构的“联邦学生贷款储备基金”（简称“联邦基金”）维持一个经常性最低储备水平——占该担保机构担保的未归还贷款总额最低0.25%的比例。

值得注意的是，担保机构储备是联邦政府的财产。为了清楚地分开储备基金和运转基金，1998年修正的《高等教育法》要求所有的担保机构建立两个基金：联邦基金和运转基金。担保机构储备基金的所有资金被转入联邦基金。此外，在1998年《高等教育法》修正后，如下支付将存放在联邦基金：来自借款人的担保费；来自教育部的退还支付；来自回收贷款和复原贷款的相关支付。

运转基金被用于支持运转费用，也可被担保机构用于支持其自己决定的学生资助活动。运转基金（除了临时从联邦基金转入的用于支持基金建立的资金）是担保机构的财产。担保机构被授权将如下资金存放进运转基金：贷款处理和发放费、账户维持费、拖欠规避费、回收拖欠贷款应得部分等。

（六）对担保机构的限制——对诱导机制、邮件和广告方面的限制

根据《高等教育法》的规定，一个担保机构不应该:

1. 为了获得贷款申请者，直接或间接地为任何教育机构或其雇员提供奖赏、报酬或其他诱导手段。

2. 为了管理或买卖贷款，成为指定的担保机构为相关贷款提供担保，直接或间接地为任何贷款人、任何机构、雇员、任何贷款人或担保机构的独立承包人提供奖赏、报酬或其他诱导手段。

3. 除了向已经得到担保机构担保贷款的借款人邮寄外，不能未经当事人请求而向中学或后中学教育机构学习的学生或他们的家长邮寄学生贷款申请表。

4. 不得做出有关贷款可得性方面的欺诈的或误导的广告。

（七）对担保机构的危机处理

《高等教育法》对担保机构发生危机时的应急措施做了规定，主要包括:

1. 教育部长确定一个担保机构的行政或财政状况对该担保机构继续履行担保协议下的责任有危害时，教育部长应当要求担保机构在45日内提交并执行教育部长接受的管理计划。

2. 教育部长将终止担保协议的情形包括:（1）如果一个被要求提交管理计划的担保机构没有提交教育部长满意的计划;（2）如果教育部长决定一个担保机构在充分地改进其管理和财政状况方面已经失败;（3）教育部长确定担保机构在财政崩溃的危险中;（4）教育部长确定此类行动对于保护联邦财政利益是必要的;（5）教育部长确定此类行动对于确保向学生或家长贷款的持续的有效性是必要的。

3. 如果一个担保机构的协议被终止，教育部长将承担该担保机构在贷款担保项目下的所有责任。在履行此类职责的时候，教育部长被授权:（1）允许将担保贷款转移给另一个担保机构。（2）在规定的日期撤回担保机构的再保险协议，以便于要求该担保机构合并、整合或终止。（3）向教育部转移担保贷款，旨在为此类请求做出支付。（4）设计和实施恢复担保机构能力的计划。（5）给担保机构提供追加垫款基金，以便于：满足担保机构的紧急现金需要；确保连续的支付请求；确保担保机构作为最后贷款人发放贷款。（6）用担保机构所有的基金和资产去帮助采取符合规定的活动，采取适当的行动去获得回报。（7）采取其他行动，如果教育部长确定对如下事项是有必要的：对保证贷款的延续性是必要的；在教育部长承担该担保机构的职能之前对该担保机构担保的荣誉是必要的；在教育部长承担该担保机构的职能之前对该担保机构担保贷款的适当服务是必要的；为避免学生贷款项目的中断是必要的。

4. 教育部长在每个财政年度向众议院教育与劳工委员会、参议院劳动与人力资源委员会提交报告，详细说明教育部长对于担保机构系统财政稳定性的评价。

（八）有关信息转移

《高等教育法》还规定了有关信息转移方面的要求:

1. 任何担保机构可以向任何其他向相关学生担保贷款的担保机构要求有关 1987 年 1 月 1 日之后发生的贷款的信息。根据前述规定提出的请求，担保机构应当提供：借款人的姓名和社会保障号码；借款额和累计借款额。任何与要求信息有关的成本由提出要求的担保机构承担。

2. 每个担保机构被授权和每个适当的州许可局签订协议，根据该协议，在有请求的情况下，州许可局将给担保机构提供借款学生的住址。

3. 为了促进对贷款的负责任的偿还，教育部长、每个担保机构、适格的贷款人或后续的贷款持有人应当和信用机构签订协议，按照规定的要求去交换有关学生借款人的信息。

三、学生贷款担保机构的制度创新——VFA 协议

1998 年 7 月克林顿总统签署了《高等教育法》修正案，该法授权教育部长和担保机构签订“自愿灵活协议”（Voluntary Flexible Agreements，VFA）。通过豁免或修订联邦对一般担保机构规定的一些要求，每个协议给担保机构提供处理新业务的灵活性。联邦教育部想通过 VFA 协议的实施进行制度革新和新技术的使用，进而将试验的成功做法推广到所有的担保机构，从而改进整个 FFEL 贷款项目的效益，为学生提供可负担的后中学高等教育做出贡献。

2000 年 11 月 27 日，美国联邦教育部与大湖高等教育担保公司签订了 VFA 协议（2002 年 7 月修订），2001 年 3 月与其他三个担保机构（美国学生援助、加州学生资助委员会和德克萨斯担保学生贷款公司）签订了 VFA 协议。2004 年，科罗拉多大学机会网络和教育部达成 VFA 协议。到目前为止，共有 5 个担保机构和教育部签订 VFA 协议。

VFA 协议整合和修正了已存的教育部与担保机构之间的协议。为了发现更加有效率和有效益地管理 FFEL 贷款项目的手段，VFA 协议提供了一个尝试新的创新方法的机会。担保机构根据 VFA 协议实施的活动有一个共同的主题——改进贷款偿还和回收的效率，将侧重拖欠

贷款回收转变为首先关注避免拖欠。

VFA 协议鼓励担保机构改变业务模式，将过去过于重视拖欠贷款回收的业务模式转为首先关注违约和拖欠预防的业务模式。 VFA 协议促使担保机构实现业务模式转变的主要手段就是改变担保机构的收入结构。

FFEL贷款项目和联邦直接贷款项目相互竞争的局面是美国学生贷款的一大特色。VFA协议的实施也是这一竞争状况的一个体现。实施VFA协议对于贷款违约与拖欠的预防都是很有意义的：借款人、贷款人、担保机构、教育部、纳税人都可以从这些做法中受益；可以从整体上提高FFEL贷款项目的效益，使得其与联邦直接贷款相比更有竞争力。当然，执行VFA协议的实际效果如何还需要进一步的检验和分析。

上期回顾

✍ 2007 年第 3 期（总第 13 期）

职业教育与培训的财政问题

摘要：本期简报为 Norton Grubb 教授于 2006 年 11 月为经济合作与发展组织(OECD)所作《职业教育与培训综述》之节选。共分为六个部分：（一）资金的直接来源：个人、政府和雇主；（二）隐性成本：税收支出和福利国家的补贴；（三）贷款筹资；（四）资助设备、供给以及实习：职业教育与培训中较高的成本；（五）基于动机的或与产出相关的资助；（六）学券制资助。

下期预告

✍ 2007 年第 5 期 （总第 15 期）

高校负债问题的专题研究

稿件来源：北京大学中国教育财政科学研究所

本期印发：1200 份

相关新闻和资料下载网址：http://ciefr.pku.edu.cn

注：简报内容仅供参考，不代表本所观点，如需转载须事先征得本所同意，并注明“转载于北京大学中国教育财政科学研究所简报”字样。

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：郭　楠　　**电　　话：**010-5887-6616

地　　址：北京市 8762 信箱，燕园资源大厦 612 室（100080）　**传　　真：**010-5887-6169