北京大学
中国教育财政科学研究所

简　报

2009 年第 7 期（总第 33 期）　　2009 年 6 月 26 日

编者按：2008 年 7 月 23－25 日，美国学生资助公司（ASA）总裁康保罗先生（Paul Combe）作为特邀嘉宾参加了由本所和北京富平学校主办的“助学贷款机制创新研讨会”。本文是康保罗先生新近发来的一篇有关美国联邦学生贷款制度改革的文章。美国两种联邦学生贷款计划之间的竞争促进了整个学生贷款事业的健康发展，但也面临着一些问题需要改进。康保罗先生作为活跃在助学贷款工作一线的专家，对相关问题具有深切的体会和认识，其为改进美国学生贷款制度提出的“药方”，对完善我国的助学贷款制度也许会有所帮助。因此，我们在征得康保罗先生授权的前提下，特刊发此文，以飨读者。

走出僵局：统一联邦学生贷款计划

康保罗（Paul Combe）总裁　毕斯伟（Stephen Biklen）董事
美国学生资助公司（American Student Assistance）

在过去的十五年中，国会、大学财政资助官员和美国高等教育资助事业一直陷于两个联邦学生贷款计划（即“联邦家庭教育贷款计划”（FFELP）和“联邦直接教育贷款计划”（DL））的激烈竞争和对立困境之中，争论的焦点是哪个计划所占用的联邦预算更少。遗憾的是，辩论双方的各执己见阻碍了联邦学生贷款计划的理性改革与发展。在双方的忠实支持者看来，两种计划之间是一场你死我活的较量，只有一方可以生存。在这种情况下，言辞激辩窒息了关于如何让两个计划真正进行合作的理性和真实对话的可能。

客观地讲，两个计划之间的竞争和互动有利于促使双方改进贷款服务和系统，降低价格，从而让学校和借款人都受益。联邦直接教育贷款计划的单一拨付系统具有高效和标准化的优势，联邦家庭教育贷款计划的优势则在于消费者选择、多家贷款机构市场化竞争以及担保机构的债务管理和违约预防，这些竞争性优势的发挥促进了两个计划的不断完善。尽管两个计划有这样的明显优势和协同效应，尽管二者之间的竞争可为消费者和学校带来益处，但它们是由国会和联邦教育部（ED）分别进行运作的。目前，不同的政党支持不同的计划，进一步激化了二者之间的对立。结果，立法机关通常习惯于压制或阻碍双方的相对竞争优势，而并未鼓励它们之间进行良性竞争，以至于两个计划的优点反而成为被攻击的对象。

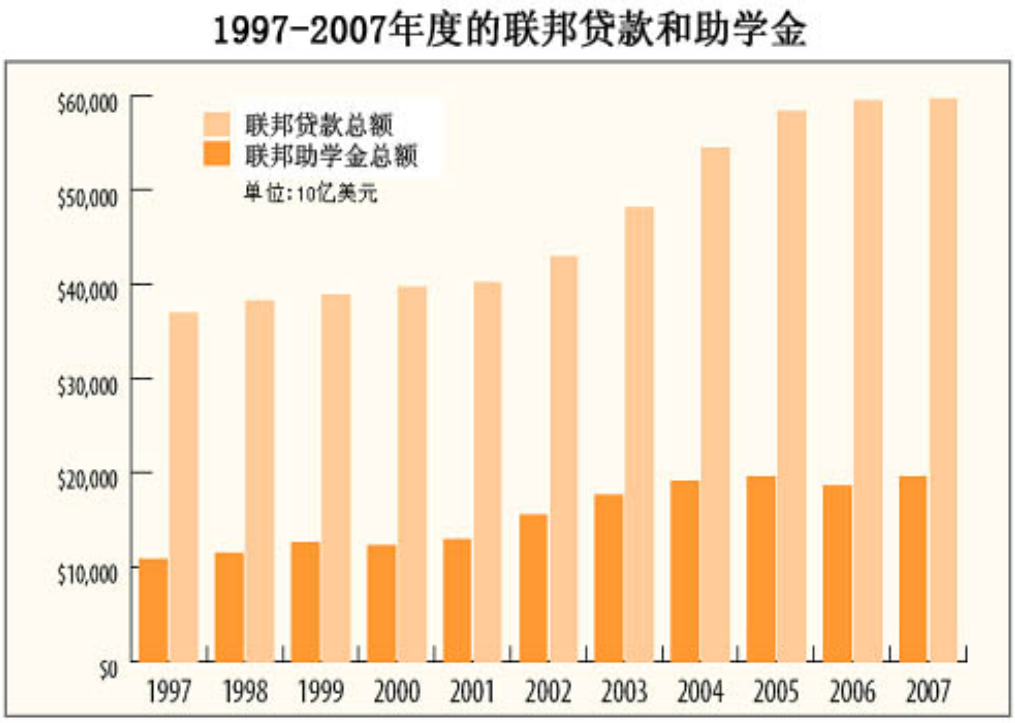
两种联邦学生贷款计划激烈竞争的是大学及其选用的联邦贷款发放系统。由于双方的贷款发放系统是有意互相排斥的，所以如果学校负责人选择了其中一个系统，就自动排除了另一个系统。因此，学校的选择决定了学生贷款消费者从哪一个贷款机构那里借钱。不是学生、而是学校在两个计划中进行选择。贷款发放系统决定了消费者的选择范围，这种做法已延续了近二十年，它忽视了借款人所面临的一系列问题和需要。在这段时间里，教育债务增加了两倍多。借款人所面临的问题，不是贷款如何发放或由哪个计划发放，而是在整个贷款生命周期内如何对他们为接受高等教育、改善生活而借的（以及政府给予的）债务进行管理。

现在是到了两种贷款计划由对立转向合作的时候了。最近，信用市场的危机已威胁到学生贷款计划的运转，因此亟需对两个计划进行调整。在混乱的金融市场中，学生贷款计划的资金来源亟需多样化，并且，还要有一个稳定的、中立的和单一的贷款发放和拨付系统，该系统应独立于任何贷款机构和贷款计划。我们要创立一个统一、高效的联邦学生贷款计划，使其兼具两种助学贷款计划的优势。该计划应该能够平衡公共资金和私人资金，促进竞争以使联邦政府和消费者都受益，提高运作效率，以及最重要的，是最大化消费者权利和消费者在整个贷款生命周期中的选择权。统一联邦学生贷款计划，让学生获益，需要解决以下三方面的问题：

- 消费者及其权利和需要
- 贷款拨付系统

- 私有资金的成本（The pricing for private capital）

借款人是消费者：通过贷款的形式来接受高等教育，不仅使借款人负有偿还债务的义务，而且让社会负有帮助借款人在贷款周期内管理债务的责任。对学生贷款而言，融资助学工作直到贷款付清后才告结束。联邦教育贷款（联邦所提供的学生资助一半以上是以贷款形式发放的）给借款人同时带来了义务和“权利”。借款人与贷款机构（服务机构）以及联邦政府之间形成的教育贷款关系为 10—25 年不等。与助学金（grant aid）不同，学生贷款所具有的长期性以及其所带来的延续整个贷款生命周期的义务和关系，都使得借款者无论从何种意义上来说都是一个“消费者”，而不仅仅是一个贷款接受者（recipient）。作为消费者，借款人需要及时获得信息、咨询和仲裁服务，这是贷款计划成功的关键。消费者的一项基本权利是选择权。借款人有权选择他们在未来 10—25 年间和谁打交道，是和联邦政府、担保机构还是私人贷款机构，选择的关键一点应当是借款人在还款期间所接受的辅助服务的质量。学生贷款计划应尽量在纳税人负担和消费者权利之间保持平衡。到目前为止，所有的对话合作还仅限于联邦费用方面。



学生贷款，更确切地说学生债务，已经成为公众关注的首要问题。公众关注的不是两种贷款计划之间的竞争，也不是在联邦预算中的份额，或是贷款由哪个

系统发放，而是贷款和债务在偿还期内对借款人（消费者）生活的影响。社会舆论几乎每天都在关注借款人偿还高等教育债务的能力问题。对两个贷款计划进行合理化改革，目标之一应该是压缩学生贷款计划中公立和私立贷款机构的不必要的成本，用节约下来的部分资金来更好地为借款人提供帮助：在贷款期内，为借款人提供管理和偿还贷款的相关信息，确保借款人成功地融资助学。债务管理和违约预防应该被予以评估，担保机构作为中立的第三方，应承担这方面的责任。

“担保机构”的任务应该从贷款发放转向为所有借款人（包括联邦直接教育贷款计划借款人）尽早提供信息、债务管理、违约预防以及贷款康复（loan rehabilitation）。从本质上讲，担保人将不再为贷款机构提供保险，而是保障借款人成功地偿还债务。在贷款期内，贷款可以证券化或出售给任意一方（包括教育部），担保机构能够为借款人提供稳定的、中立的第三方关系。担保费用和奖励应以借款人贷款信誉良好（Loans in Good Standing）评估记录为基础，并且，评估结果应向消费者予以公布，便于他们获得。消费者应该有权选择他们认为将为其提供最佳此类服务的担保机构。

贷款系统：学生资助（包括学生贷款）的目的是为学生提供接受高等教育的机会。对于贷款计划这一目标的实现来说，关键的是高效、及时地将资助金发放给学校以进行付费。事实上，80 年代后期，正是因为单个贷款机构和担保机构开发了多种贷款发放项目，导致效率低下以及系统之间缺乏标准化，才促成了联邦直接教育贷款计划的创立，该计划为学校提供了一个单一、有效的贷款方案。

在两种联邦学生贷款计划的竞争中，联邦系统是作为独立运行的发放系统（“silo” origination system）而设立的。由于联邦直接教育贷款计划最初是想成为唯一的一项贷款计划，所以它就无需考虑其他贷款机构或资金来源。但随着计划之间竞争的加剧，私立部门开始有所改进并将其系统予以标准化，而联邦直接教育贷款计划没有参与新行业标准的制定。学校有权选择贷款机构（公立和私立）以及贷款机构所使用的贷款程序，而消费者只能选择学校指定的贷款机构。不论对于两种联邦学生贷款计划的竞争，还是针对联邦家庭教育贷款计划本身，贷款发放系统都成了限制消费者选择范围的市场工具。这些系统还为新的贷款机构或资金来源进入市场设置了壁垒。因此，相互竞争的发放系统就决定了学校和消费者对贷款机构的选择。

整合学生贷款的系统工程，应从开发一个单一的、稳定的、不受贷款机构（资金来源）控制的贷款发放平台开始。该系统应由联邦教育部、贷款机构、大学（参与 FFELP 和 DL）、担保机构以及财政资助管理系统（FAMS）供应商联合开发。该系统可由联邦政府或互益公司（mutual benefit corporation）来运作，它应该能够处理和传输数据，为多个贷款机构（包括联邦教育部）拨付贷款，所有联邦贷款都必须由该系统进行处理。这一平台消除了利用贷款拨付程序来控制市场的可能。如果有了单一的联邦贷款拨付系统，近期的信用市场紊乱就不大会危及学生贷款资金的发放。并且，使用单一的系统会降低进入学生贷款市场的成本，让市场向更多的贷款机构和资金来源开放。在单一的拨付系统下，贷款资金渠道也可以多样化，小规模的贷款机构就能与大的机构并肩竞争。而且，若使用单一的贷款系统，国会应要求学校把联邦教育部及其直接贷款服务以及至少另外两家贷款机构一并列入该校的推荐贷款机构名单。实际上，消费者可以在任一学校选择任一贷款机构（包括联邦教育部），并能确保资金高效、按时拨付。这是最终的消费者选择权。

资金成本: 最后一个问题涉及到联邦家庭教育贷款计划为私有贷款机构和资本所设定的利率。国会设定学生应该支付的贷款利率，同等适用于两种贷款计划。历史上，国会曾定期调整补贴利率（特殊补贴），但其过程总带有政治色彩。如果公私合作使得学生贷款计划发展成为成熟的学生贷款市场，那么必须建立一套机制来提供与风险相配套的合理收益，问题是如何操作。

有人建议采用竞价的方式，但这种方式不仅难以操作，而且完全忽视了消费者的权利。最近联邦储备局主席Ben Bernanke提出的一种机制，可以对贷款机构的两种相关资金成本测算方式进行评估，借此机制来确定贷款机构的回报率。这一提议也可能是一种值得探索的方式。

这个问题应由私立机构来回答。资本市场与国会、联邦教育部以及贷款提供者应联合提出方案：该方案以联邦直接教育贷款计划的成本为基准，既满足联邦政府和消费者的需要，又以市场为基础，发挥私人资本和市场竞争的适当作用。

建立新的统一贷款模式

2008年是学生贷款行业的转折点。学生贷款机会近来承受了前所未有的冲

击，不仅引起了立法界、行政部门以及行业内部的迅速反应，而且引发了对整个联邦学生贷款系统进行广泛而深入反思的呼声。成立一个“全新”（Clean Slate）的工作组来解决联邦学生贷款计划所面临的一系列问题，这一时机已经成熟。这样的工作组或联合体可建立在美国联邦教育部长未来高等教育委员会（Secretary of Education’s Commission on the Future of Higher Education）的调查结果基础之上，该委员会根据调查提出了简化和调整数量繁多的联邦财政资助计划的建议。

设立“全新”工作组

按照我们的设想，该工作组可建立在公私合作伙伴的基础之上。这样，政策制定者、贷款行业以及非营利机构就能够充分合作。国家健康研究所（National Institutes of Health）和遗产基金会（Heritage Foundation）就是这种公私合作的典范，请参见以下网址:

http://ppp.od.nih.gov/pppinfo/examples.asp

http://www.heritage.org/research/education/schools/BG1257.cfm

工作组的活动包括以下几个方面:

- 为联邦贷款计划一体化创立一种结构、奠定管理或立法基础
- 通过研发途径来制定学生贷款政策
- 研究和发表对关键问题的意见书
- 提供基于互联网的信息结算中心

在全球经济联系日趋紧密的环境下，要保证美国的竞争力，国家就必须适当地支持和投资国民教育与培训。我们要开发一个统一高效的、国民可承受的、责任明确的和可持续发展的教育贷款计划。走出僵局，恢复美国高等教育资助体系对学生就读高校的真正支持，这样的时机已经来临。

上期回顾

2009 年第 6 期（总第 32 期）

家庭经济困难学生放弃大学机会的调查报告

摘要：随着高等教育大众化进程的推进，我国的学生资助政策体系也在逐步完善。尽管如此，仍有一些家庭经济困难学生因“上学贵”问题而无奈放弃入学机会。为研究这一问题，北京大学中国教育财政科学研究所在 2008 年 4—12 月针对某省 41 个国贫县的普通高中做了一项调查。研究发现，来自贫困农村地区的学生总的来说更加有可能就读于那些低质量、高学费的大众型学校，在这一背景下，他们中的很多人面临着或者负担高额学费并接受低质量的教育服务（以及可能不能回收其私人教育投资的预期），或者完全放弃接受高等教育的机会的选择。而研究发现，他们中的一些人确实选择了放弃。这一现象要求政府当前应该高度关注三本院校的问题，特别是对三本院校影响我国整个高等教育系统的公平性和效益性的突出问题进行全面、深入的反思和分析。

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：1200 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 17 楼 201 室（100871）　　**传　　真：**010-6275-6183