

文章编号:1671-6523(2011)02-0163-04

国外大学生资助政策分析及对我国的启示

周文华

(铜陵学院 文学与艺术传媒系,安徽 铜陵 244000)

摘要:我国自20世纪80年代进行大学生资助政策改革,目前呈现出上大学收费、多种资助方式并举的局面。但随着高等教育的深入发展,如何完善现行的资助体系,更好地发挥其帮困助学的作用,日益受到社会各界广泛的关注。通过对国外大学生资助政策的比较研究,为构建与我国社会主义市场经济体制相一致、体现教育公平与机会均等、有利于促进我国高等教育发展的大学生资助政策提供有益的借鉴和参考。

关键词:国外高校;资助政策;启示

中图分类号:G649.1 文献标志码:A

On Student Subsidy Policies in Overseas Universities and Its Inspiration to China

ZHOU Wen-hua

(Department of Literature and Art Media, Tongling University, Tongling 244000, China)

Abstract: Student subsidy policy reform has been carried out in China since 1980s, and currently tuition fees coexist with various kinds of subsidies. But with the further development of higher education, how to improve the existing funding system and better play its role in helping poor students has become an increasingly widespread concern. By comparing and studying subsidy policies for poor students in overseas universities, we hope to provide a useful reference and inspiration in building a funding policy which agrees with socialist system of market economy, reflects the spirit of fair and equal education opportunity and thus helps to promote the development of higher education.

Key words: foreign universities; funding policy; revelation

随着我国高等教育体制改革的不断深化,高校贫困生现象日渐突出,并成为—个较为普遍的社会问题。2007年,教育部全国学生资助管理中心主任崔邦焱介绍,贫困生约占在校生20%,其中特困生占5%~10%。因此,贫困生问题事关我国高等教育健康发展的大局和社会的稳定,解决这一问题刻不容缓。本文通过分析国外学生资助体系的管理模式和经验,为构建符合我国国情

的贫困生资助体系提供有益的借鉴和参考。

—、国外大学生资助政策简介

20世纪70年代,纽约大学校长约翰斯通提出了高等教育“成本分担论”。美国等西方很多国家陆续实行了大学收费制度,随之而来出现了大学贫困生问题。国外采取多种助学措施防止贫困生因经济原因停止学业,但各国在贫困生资助

收稿日期:2011-03-09 修回日期:2011-04-19

基金项目:教育部人文社会科学研究项目(10JDSZ3073)和安徽省教育厅人文社科项目(2011sk430)

作者简介:周文华(1972—)男,讲师,硕士,主要从事大学生思想政治教育研究, E-mail: zwh0119@163.com。

方面有着不同特点。

(一) 美国大学生资助政策

美国是世界上助学体系最发达的国家,各种资助项目构成了大学生资助政策的主体。美国为大学生量身定做“资助包”(Financial Aid Package),即资助办把每个申请资助学生的申请材料汇总,提交给联邦、州政府和各高校,然后根据政府和高校的反馈信息,为每个学生建立一个资助档案,再将这个学生从联邦、州政府可能获得的各种助学金(Grant)加上可以给学生提供的各种贷款(Loan)以及勤工助学项目(Work - Study),提出几种可以让学生选择的资助方式。资助办将几种资助方案“打包”反馈给学生,让其根据自己的实际情况来选择采用哪种资助组合。这种以大学生实际需要为依据的资助体系,能有效发挥大学生的主动性,充分发挥资助的效用。“资助包”最初由美国大学入学考试委员会设计开发,《高等教育法》颁布后,美国国会在此基础上制定更具权威的配置“资助包”的“国会方法”。其由计算上学成本、计算“预算家庭贡献”、计算学生“经济资助需要”、学校公布一揽子资助的基本配比标准并按学生的经济状况向学生提供混合资助、报告其他资助并做出调整等 5 个核心步骤组成^[1]。

美国的资助体系中,助学贷款比例占到 60%~70%。美国的助学贷款都是依据相关法律制定和实施的,具有种类多、归还期限长、安排灵活和约束力强的特点。还款期限通常在 10 年以上,还款安排有四种计划可供选择:标准还款计划,每月支付固定金额的本息,还款期不超过 10 年,具体还款时间长短取决于贷款金额和每月支付额;扩展还款计划,还款期为 12~30 年,月还款额低于标准还款计划,但利息总额则高于标准还款计划;渐进还款计划,月支付额每两年递增一次,最低时为标准还款计划每月还款额的 50%,最高时则达到 150%,还款期在 12~30 年;随收入调整还款计划,根据借款人年收入、家庭规模和贷款金额决定月还款额,随着收入的上升或下降,月还款额也相应上升或下降,在 25 年后,剩余部分债务将豁免,但借款人必须就被豁免债务缴税^[2]。

(二) 英国大学生资助政策

英国在 20 世纪 60 年代是“免学费 + 高额补助”。70 年代是“收学费 + 限额补助 + 贷款”。80 年代后期开始,“生活费用补助”改为“补助”与“贷款”相结合。90 年代后期开始,实行“收学费 + 贷款”取消了限额补助。2004 年 1 月,英国政府通过的《高等教育法案》推出了新的高等教育学费政策和资助制度。该法案规定学生可以不缴

费先上学,还贷期可以推迟到毕业且年收入高于 15 000 英镑之后再开始偿还债务,25 年或 50 岁时(不论何时借贷)仍未还清所欠贷款,40 岁以上开始学业的借贷者至 60 岁时,尚未归还的任何贷款及还贷责任将被免除,所有债务将不再追究。从 2006 年起,低收入全日制新生家庭学生可获得无需偿还的生活费用补助,最高限额为 2 700 英镑,有 50% 以上的学生可以得到全额的资助。英国大学的学费在不断增长,但国家提供的贷款额度也在相应增加,且政府综合考虑了家庭收入、学生居住地以及具体学习年份等因素,比较科学,也体现了以人为本的理念。英国所有贷款业务都是由贷款公司负责代理,而贷款本金则是来自于政府的财政预算拨款^[3]。

(三) 日本大学生资助政策

日本向大学生提供的直接资助是育英奖学金,育英奖学金依据《日本育英法》制定,并由其保证实施。该奖学金与我国奖学金的无偿资助性不同,它兼具奖、贷两种性质,是以借贷方式“奖贷”给那些学业优良并且家庭困难的学生。育英奖学金有无息或低息贷款两种:无息贷款针对经济困难的大学生,学生毕业后只需偿还贷款本金;有息贷款针对所有学生,贷款利率为 3%,贷款额度是一年学杂费的 30%。日本助学贷款的还款期限为 10~20 年,公立学院学生一般 11 年还清,私立学院学生一般 15 年还清,借贷多的学生 20 年内还清^[1]。育英奖学金由独立于政府之外的“日本育英会”来实施的,它全权负责助学贷款的募集、审批、发放及回收,是处理日本助学贷款的专门机构。2006 年 10 月以后由专门的学生支援机构代替其实行运营和管理。由于有专门的机构操作,所以日本的助学贷款的回收率在世界上是最好的,总归还率平均达到 95%^[4]。《日本育英会法施行令》规定,大学毕业生在一年内进教育机构工作,或去公立科研机构从事非盈利性的工作,可以享受“无息助学贷款”的减免;若连续 5 年从事教育科研工作,将免还全部贷款,不足 5 年的部分减免。并鼓励提前还贷,对于提前还清贷款的学生给予一定比例折扣。这些人性化的政策设计在一定程度上有助于降低助学贷款的违约率^[1]。

(四) 加拿大大学生资助政策

本文对加拿大资助政策的介绍只局限在助学贷款这一单一形式,实际上加拿大的资助体系十分完善和成熟,主要由四个方面构成:贷款计划、联邦奖学金、税收转移支付计划、其他资助方式等。

加拿大是世界经济合作发展组织中高等教育

最普及的国家之一。1997年以来,联邦政府通过减免学费、加拿大千年奖学金(CMS)、税收减免和加拿大助学金(CSG)等措施加大对高等教育的投入。联邦政府助学贷款在整个助学体系中占有重要位置,助学贷款政策按时间划分经历了三个阶段:1964—1995年为“全额担保时期”,政府提供100%担保,由商业银行向学生发放助学贷款,偿本付息由政府保障;1996—2000年为“风险共担期”,联邦政府和省级政府共同承担风险,两级政府在进入还款期时按贷款金额的5%向指定开展贷款的银行支付一笔风险金,作为贷款坏账准备金,而由银行自己负责到期助学贷款的催缴工作并承担坏账损失;2000年8月至今为“政府直接拨款期”,政府直接资助贷款取代由金融机构提供和管理贷款的机制。助学贷款完全由政府出资,贷款的审批和签发权归联邦政府,贷后管理和操作由政府委托的两家服务公司完成,服务公司从政府除获取助学贷款的固定管理费外还有一定的业务提成。这种“管办分离”的模式加上动态利润提成,极大地刺激了服务公司的积极性和主动性,提高了效率,降低了坏账率,运作良好^[1]。

(五) 澳大利亚大学生资助政策

澳大利亚资助方式主要是贷学金。高等教育财政委员会提出了一种独特的贷学金归还方式,即“按毕业后工资收入比例”归还。为此,该委员会拟订了具体实施办法,主要有:(1)贷学金用以支付学费,政府贴息,学生毕业后归还本金及通过通货膨胀指数计算出的应增加金额。(2)贷学金每月偿还数取决于毕业生的工资收入。只有在工资收入高于全国劳动力平均工资水平时,才有义务归还贷学金。(3)贷学金的归还比例为实际工资收入的2%。按此比例,学生一般可在十年内还清所有贷款^[5]。

(六) 韩国大学生资助政策

韩国主要推行国家优惠贷款。政府指定十几家金融机构向城市和农村学生提供低息贷款,每年提供两次。学生可携带录取通知书或学籍证明、户口本、居民证、印章等在指定银行申请;贷款额控制在学费范围内,不包括生活费,大约在100万到900万韩元,年利率在4%~5.75%;偿还期分一至两年的短期贷款和两年以上的长期贷款,最长可达11年^[6]。韩国助学贷款的一大特点,在于有严格的风险防范机制。银行对贷款条件的审查较为严格;对违约者采取向本人和法庭打电话,寄送督促函、信用不良通知和处理申请书,发出偿债劝告;对长期拖欠者提起法律诉讼,实行强制偿贷^[3]。

二、国外大学生资助政策的启示

(一) 政府增加高等教育的投入,加大对贫困生的资助力度

我国高等教育正常运转的经费大约为4000亿,而国家实际投入是800亿,高校向银行借贷超过1000亿,差额部分(2200亿)则靠学生学费来填充。也就是说,国家的投入占高校运行费用20%,而学生承担了总费用的55%^[7]。据联合国教科文组织《世界教育报告》(1998年版)公布的不同经济发展水平国家公共教育经费占GDP比例表明,1995年公共教育经费占GDP比例世界总计平均为4.9%,其中发达国家为5.1%^[8]。而我国2002年、2003年、2004年和2005年公共教育经费占GDP的比例分别为3.32%、3.28%、2.79%和2.16%,一直没有达到中央提出的4%的基本目标^[1]。与世界平均水平相比,还有较大的差距。高等教育的改革发展仅靠收费是无法解决的,政府作为高等教育投资的主体地位,必须加大经费投入。

(二) 健全法律体制,实现资助依法管理

资助政策法律化是国外规范和管理学生资助工作,保障资助目标实现的最有力的途径。美国1964年的《国防教育法》确立了为了国家利益资助大学生的理念,1965年的《高等教育法》和《高等教育法1985年修正案》,是美国国会颁布的两部完全以学生的经济困难程度来决定资助方式和资助金额的法律。几部法律关于学生资助方面的条款有上百条,详细规定了各种贷学金以及勤工助学等多种资助方案,为联邦政府拨款资助提供了法律依据。英国1944年的《巴特勒法案》规定了设立奖学金的办法。德国颁布《联邦奖学法》来维持大学生的生活和受教育的权利。日本通过《日本育英会法》及其条例,设置专门机构管理“育英奖学金”^[1]。我国贫困生资助立法工作尚处于起步阶段,与国外相比还有很大的差距。1995年的《中华人民共和国教育法》没有专门规定贫困生资助所涉及的问题。1998年的《中华人民共和国高等教育法》中关于贫困生资助方面的条款只有概括性的几条。借鉴国外资助立法的实践经验,建立健全我国资助立法体系,确保国家教育权和贫困生受教育权的实现,推进资助工作规范化、法律化,在目前显得极为重要。

(三) 完善助学贷款体制,确立助学贷款在资助体系中的主导位置

在我国目前“奖、助、减、免、补、勤、贷”的助学体系中,奖学金以优秀作为评定标准,覆盖面不高,而贫困生因经济困难,心理压力较大,忙于勤工

俭学等原因,获奖机会低;勤工助学机会和岗位不多,提供的岗位以服务 and 体力劳动为主,报酬少,对于提高大学生能力方面没有太大作用,而且一些贫困生没有处理好工作与学习的关系,以致“勤工误学”;助学金属于无偿资助,一些不贫困的学生也来争夺这“免费的午餐”,常出现富裕的学生享受了助学金,贫困生处于无助境地;困难补助金额少,只是杯水车薪,对贫困生起不了多大作用;减免学费因其给高校带来沉重的经济负担,目前多数高校已经取消了这项资助政策。而助学贷款作为一种有偿资助,既肯定了教育是一种人力资本投资,又体现了教育机会公平原则,同时还有利于充分发挥民间巨大的教育资源。另外助学贷款还体现了权利和义务对等原则,可以消除贫困生“等”、“靠”、“要”的心理,有利于贫困生自强自立。

(四) 借鉴国外“资助包”模式,实现资助公平

“资助包”最主要的优势在于依据贫困生的实际需要量身定做,避免一些学生获得超过实际需要的资助,而另一些学生处于无助境地,同时它也能保障最为困难的学生获得相对较多的资助,实现资助公平。借鉴国外“资助包”模式,要立足于我国实际情况,建立一套混合资助模式。各级政府资助管理部门和高校学生资助管理办公室要全面了解学生经济需求和家庭经济状况,科学分析所有资助项目特点,明确各种资助方式在资助体系中的地位及其相互关系,明确受助大学生的权利和义务关系,规范合理的配置,灵活应用,使每个贫困生都能获得与其困难程度相适应的经济资助,使资助工作更加科学、合理、公平、有效。

(五) 实施还款代偿机制,促进人才合理流动

国外许多国家都实施了还款代偿机制,这不仅减轻了刚毕业学生的负担,还有利于人力资源的合理流动。我国中、东、西部的发展很不平衡,城乡发展差距很大。高校毕业生都想着到东部地区、进大城市、进政府事业单位和外资等收入高的

行业,而很少有大学生到西部地区、偏远农村、基层教育科研和国家重工业企业工作。我们应借鉴国外还款代偿机制的人才配置功能,鼓励贫困大学生到人才稀缺的偏远地区和行业工作,这既解决了贫困生的就业问题,又促进了人才的合理配置。

(六) 建立有效的风险防范机制,降低贷款违约率

当前我们国家的助学贷款由专门的银行负责发放,我国内陆基本上实行的是生源地贷款,较以往的在所就读学校地区贷款有了较大的改变,如学生的贷款手续、还款率等都有了变化。建立有效的风险防范机制是降低贷款拖欠率和违约率,提高助学贷款运行效果的关键。一是加强助学贷款立法,把对违约者的道德约束上升为法律约束,对违约者实施行之有效的处罚,使违约成本高于履约成本,迫使借款人履行契约,按期还本付息。二是成立专门机构,负责助学贷款的审批、发放和回收工作。三是设计柔性的还款制度。国外助学贷款还款期限较长,还款方式灵活,这样的规定充分考虑到了贷款人就业状况和经济能力,给毕业生一定的缓冲期,也有利于毕业生按期还款。我国学生还款在毕业1~2年后开始,6~8年内还清。这对于刚刚步入社会、工作不稳,收入不高的贫困大学生来说,无疑又陷入了还款的贫困之中,也不利于学生按期还款。因为学生能否按期还款,除了有还款意愿以外还取决于他们的还款能力。借鉴国外经验,我国应将还款期限延长至学生毕业后15年内还清,按期限不同设计几种不同的还款计划,利率有所差别,并鼓励提前还款,按提前还款年限可享受不同的折扣。还款数额还要考虑到个人的收入,还款期内的还款金额一般不要超过个人收入的20%,以免负担过重。四是加强对大学生的诚信教育。高校和社会传媒要加大宣传力度,帮助学生树立信用意识,筑起防范风险的一道屏障。

参考文献:

- [1] 甘剑锋. 和谐社会构建中高校贫困生问题研究[M]. 郑州: 黄河水利出版社, 2010.
- [2] 何丹. 国外高校贫困生资助模式及启示[J]. 辽宁教育研究, 2007(6): 85-87.
- [3] 王玺. 国外学生资助体系比较及启示[J]. 国家教育行政学院学报, 2007(12): 85-89.
- [4] 王翠兰. 日本育英奖学金政策及启示[J]. 日本问题研究, 2005(4): 37-40.
- [5] 彭红. 国外大学贫困生资助途径[J]. 教育, 2006(6): 52.
- [6] 任辉. 韩国开展助学贷款对我国的启示[J]. 经济师, 2006(2): 84.
- [7] 许恒. 美国联邦对高等学校学生的资助及启示[J]. 当代教育科学, 2010(3): 47-49.
- [8] 徐孝民. 国外高校学生资助政策及其对我国启示[J]. 教育财会研究, 2003(4): 57-61.

(责任编辑:张前锋 英摘校译:吴伟萍)