

·域 外·

美国高校借贷体制管窥

马焕灵, 陈大兴

(沈阳师范大学 教育科学学院, 辽宁 沈阳 110034)

摘要:美国高校贷款始于20世纪30年代,在将近半个世纪的发展演变中逐渐形成了由政府出面向财政部贷款,然后由政府以项目或计划的名义转贷给高校这样一种政策性贷款形式。在20世纪70年代后,随着高校贷款规模的不断扩大以及美国经济建设重心的转移,美国高校贷款又转变成了以商业性贷款机构和地方政府为主体的联邦政府担保的贷款形式。到上世纪90年代初,美国各高校为了解决债务问题又纷纷实行了教育券等融资形式。美国高校借贷体制在不断发展和变化中形成了自己的特点。通过美国高校贷款办学的历史演变和借贷体制的梳理和分析,我们可以得到探索和完善我国高校贷款体制的有益启示。

关键词:美国;高校借贷;体制

中图分类号:G649.712 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-0059(2010)01-0080-05

On the University Loan System in the United States

MA Huan-ling, CHEN Da-xing

(School of Education, Shenyang Normal University, Shenyang 110034, Liaoning, China)

Abstract: Universities began to obtain loans in the United States in the 1930s. After a half-century of development and evolution, it has developed into a kind of policy loan that the government directly obtains from the Ministry of Finance in the name of projects or programs and then transfers to the university. After 1970s, with the expansion of university loans and the diversion of the priority of national economic development, university loan has began to take another form, with commercial lending institutions and local governments playing leading roles under the guarantee of the federal government. Until the early 1990s, in order to solve the debt problem, American colleges and universities had carried out other forms of financing, such as school vouchers. The loan system of American universities has gradually formed its own characteristics through the course of developing and changing. By analyzing the evolution of the system, the author hopes to provide some insight on the improvement of loan system in Chinese universities.

Key words: The United States; University; Loan; System

美国是世界上高等教育最发达的国家之一,也是最早实现高等教育大众化及普及化的国家之一。在高等教育规模扩张过程中,美国以持续性螺旋上升的趋势形成了其独特的高校借贷体制,并逐步满足了高校基础设施建设等项目的资金需要,促进了高等教育的协调发展。了解美国高校贷款的历史以及现行体制,无疑会对我国高校现存的债务危机具有重要的启示作用。

一、美国高校借贷体制的历史沿革

美国高等教育大众化历程是伴随着美国高校借贷体制及政策的演变进行的。在高等教育大众化过程中,美国高校贷款呈现出螺旋式持续上升态势。从20世纪30年代开始,美国高校开始走上贷款道路,经历了步履维艰的政策调整之后,到20世纪70年代美国高校贷款政策逐步稳定。在这个过程中,美国高校借

贷体制也逐渐发生了实质性改变。

(一) 艰难中求生存的美国高校贷款政策

美国高校在发展之初曾经受到过英国和德国模式的影响,而当德国模式日益出现弊端的时候,高等院校的建设问题也逐渐被当局者所认识而提到议事日程。20世纪30年代,正当校园建设稳步发展的时候,其资金来源问题也逐渐浮出了水面,困扰着美国的高校。而这一问题也是伴随着新政府的上台才在一定程度上得到解决。1933年,美国总统罗斯福签署了《全国产业复兴法》,作为罗斯福新政的核心和基础法案,它对美国经济的复苏产生了重要的推动作用。该法案中有一项旨在推动低成本住宅建设和清理贫民窟的项目,这也是联邦政府第一次以发放补助金和提供贷款的方式为高校基础设施建设提供资助。许多公立学院和大学因此而获得了校园建设的补助金,而且被准许向公共工程管理局贷款进行校园建设,美国高校校园建设贷款由此诞生。“在1933年—1939年间,公共工程管理局帮助建造了全国近70%的新校舍”^[1]。应该说,《全国产业复兴法》是美国高校贷款政策的开拓性标志,也是美国高校借贷体制确立的奠基性成就。

第二次世界大战使美国政府无暇顾及教育,使得这一美国高校校园建设贷款政策被搁浅。在二战以后,225万从战争中退伍的老兵涌入大学校园,美国各高校的基础设施无法满足生源的需求,高校的建设迫在眉睫。鉴于此,1950年美国通过了《住宅法》,授权住房和家庭财政局给公、私立高校长期低利息贷款,用于建造学生宿舍。其中专章对解决高校住宅短缺问题做了规定^[2]。在第四章中,主要涉及了“高校住宅贷款计划”规定:由联邦政府出资3亿美元建立一个循环基金为高等院校学生宿舍和教师住宅的建设、修缮和改造提供50年低息贷款,贷款的平均利息率为3%。该法于1955年修订延长,截至1965年,联邦政府共支出了28亿美元,修建了2500座大学建筑。这一法案的提出使得高校借贷的体制得到了进一步完善,具有里程碑式的意义。然而,由于艾森豪威尔政府仍将教育看作头等“头疼”的大事,所以美国一直没有直接针对高等教育的联邦法律,直到1963年美国国会分别通过了《职业教育法》和《高等教育设施法》^[3]。《高等教育设施法》是美国历史上第一部直接针对高等教育的联邦立法,而且它的开篇部分就明确地指出:“本法批准向公立及其他非盈利高等教育机构设施的建设、改造和修复提供资助,或为学术及其他相关设施的改进提供资助”^[4]。《高等教育设施法》不仅从客观上促进了联邦政府对高校设施建设的扶持,而且它所规定的高校设施建设贷款已成为一项长期教育政策,促进了

美国高等教育事业的长足发展。

在《高等教育设施法》提前扫清了舆论以及具体操作上的各项障碍的前提下,1965年11月美国颁布了《高等教育法》,它是对《高等教育设施法》的完善和补充,该法的立法宗旨在于“为了强化我们的学院和大学的教育条件,并对接受高等教育的贫困学生提供经济资助”^[5]。《高等教育法》对高等教育机构设施的许多方面都给予了资助,其中对高校图书馆建设、拥有较低财政资源的高等教育机构等都有详细的资助条例。总体而言,1965年《高等教育法》极大地满足了这一时期高校基础设施建设的需要。据统计,“从1945年到1965年的20年间,联邦政府就支出28亿美元帮助2500座大学建设校园”^[6]。

(二) 立足生存求发展的多样化担保借贷体制

正在美国高校借贷的体制与政策不断推进和完善的时候,到了20世纪70年代,由于受到高等教育大众化以及市场化的冲击,美国高校借贷体制发生了根本性的转变。在这个阶段,美国高校入学人数大量增加,美国高等教育贷款面临挑战,迫使其进行改革。在1981年里根总统上台后,共削减了83个预算支出项目,其中大部分是福利项目,其中包括教育^[7]。受其影响,高等教育的运行机制和体制开始发生变化。其主要表现为:高等教育市场化开始被认为是合理现象,大量多层次和多类型的高等教育机构开始兴起,联邦和州政府开始对高等教育政策松绑。高校的贷款方式也从原来政府向财政部“贷款”转为大学直接向商业银行贷款,由政府提供担保^[8]。由此,联邦政府在其中扮演的角色以及给予高校的变相或潜在的扶持大大减弱了,它逐渐将高校建设贷款转移到地方政府和高校身上。这在很大程度上减轻了联邦政府的财政压力,也推进了高校贷款的科学化和经费筹措的多元化。

二、当代美国高校借贷体制

从美国高校贷款的历史可以看出,美国高校借贷体制经历了一个从一元到多元的发展过程,即由联邦政府的直接贷款的单一型扩展为政府直接贷款与政府担保/保险贷款多元并存型。

(一) 日益减弱的联邦政府直接贷款

联邦政府直接贷款是美国高校设施建设贷款的最初形式,也是20世纪七八十年代以前美国高校贷款的最主要形式。在《高等教育设施法》和《高等教育法》中要求联邦政府为公立和非盈利私立高等教育机构的设施建设提供为期不少于50年的贷款。美国高校设施建设贷款的资金来源主要由两部分组成,其一是联邦政府拨款,其二是由联邦财政部以发行有价证

券(有息国债)的形式向社会筹集^[9]。在利息率方面,美国高校设施建设贷款年利息率的计算公式为:年利息率=(美国有息国债年平均利息率+1%)×25%。然而在20世纪七八十年代以后,由于随着联邦对高校设施建设贷款支持力度的减弱,联邦教育部对高校直接贷款的审核变得非常严格,每年只有不到20%的申请获得批准^[10]。这种趋势虽然造成了高校贷款金额的减少,但它却使高校贷款的审批变得更加规范化和严格化,在一定程度上也推进了高校贷款在新形势下的整合与重构。

(二)高速发展的联邦政府和州政府的担保贷款

所谓的担保贷款即联邦政府或其下辖、参股、赞助的机构以担保人的身份为高等教育机构向第三方的贷款提供担保。当高等教育机构拖欠或无法偿还贷款时,由担保方给予该第三方全部或部分补偿或赔偿。联邦政府和州政府主要通过由联邦授权的担保机构来为非政府金融机构发放给高等教育机构的设施建设贷款提供担保。这在一方面缓解了联邦政府的财政负担,另一方面也使高校的贷款得到更多的便捷和实惠。

20世纪70年代末以后,随着高校贷款规模的不断扩大以及美国经济建设重心的转移,联邦政府对于整个高等教育基本建设的资助力度不断减弱,高校贷款热潮衰退。这一阶段贷款主体逐步由联邦政府转移到商业性贷款机构或地方政府。贷款方式由政府提供直接贷款转为由高校向商业银行贷款,政府为其提供担保或保险,一旦高校不能如期偿还贷款,由政府负责向商业银行偿还贷款本金和利息,或由投保的保险公司负责赔付。在担保或保险贷款中,政府根据各项目的实际情况提供一定比例的利息补贴,贷款利率由过去政府规定的低利率转为市场利率。

(三)保持强劲势头的有价证券的发行

发行有价证券也是美国高校贷款的一种重要的形式。上世纪90年代初,在政府的鼓励下,美国各大高校纷纷开始通过发行债券来进行融资。在1995年发行债券的高等院校已经达到160所,债券总额达26.7亿美元。1996年,发行债券的学校又增加到189所,债券总额达到41.4亿美元,而到2001年债权总额就已经达到了187亿美元。债券的发行有两种形式,一种是普通债券,一种是免税债券。债券偿还期分中长期和长期两种。中长期债券的还贷期在25-30年间,利息在5%-6%之间。而长期债券的还贷期要长得多,利率也要稍高一些^[11]。发行债券的资金主要用于周转、偿还债务与建设学校大型项目。在美国,大学债券尤其是名牌大学的债券比政府债券、公司债券、公司

股票更受投资者青睐。相对于通过股份制方式利用资本市场资金,通过证券市场发行债券是一种更好地利用资本市场资金的方式,它无论从形式还是数额方面都给高校带来了巨大的便利。

(四)高校贷款风险的有效控制机制

在美国,无论是高校的贷款债务还是债券债务,均有相应的较为成熟的管理和风险防范措施。其中通过规范的法律体制、严格的过程审批以及担保的中介机构等环节保障了高校贷款的科学、健康和有效的发放。

1.以法律为依据,保障高校贷款的健康、有效的发放和使用

美国高校贷款一直是在明确的法律体系下进行的,其发展自始至终都受到法律的强烈影响,而且这些相关法律措施均有效地限制了高校的非理性扩张。无论是早期的《全国产业复兴法》、《住宅法》还是后来联邦出台的直接针对高等教育的《高等教育设施法》、《高等教育法》等都设计和推行的一系列高校贷款计划或项目,极大地促进了美国高校校园设施建设的发展,为美国整个高等教育事业的发展奠定了坚实的基础,从而保障了高校贷款的有序进行。尤其是1965年出台的《高等教育法》,对高校贷款的条件、对象、适用范围、年限、利息率、贷款在各州之间的分配、贷款豁免以及接受补助和申请贷款的设施类型等方面做出了比较详尽的规定和限制。在高校贷款的使用方向方面,美国法律规定,高校的贷款可用于图书馆、教室、实验室,用于教学、研究和科研教学管理的相关建筑和设备,以及这些建筑和设备建设、日常使用、维护等。公立大学和私立非营利性大学都可以申请贷款。但是,申请的贷款金额最多不能超过建设项目所需资金总额的80%。这就意味着,申请贷款的高校至少要有20%以上的自有建设资金才可以申请贷款。同一所高校再一次申请贷款的时间距离上一次必须相隔5年以上^[12]。这些法令使这一时期的美国高校进入了一个空前的发展阶段,同时也对高校的贷款监管等方面起到了纲领性和指导性的作用。通过这些法律条文,美国用法律形式把高校贷款的长效机制确定了下来,将高校贷款真正纳入到了依法实施、依法监管的法制化轨道。

2.介入贷款中介机构,控制资金的盲目使用

随着高校贷款的提供方式由政府提供直接贷款向政府提供担保贷款的转变,政府对于高校贷款债务的管理除上述等法律措施之外,一个明显的变化就是更多地借助中介机构的作用。其发达的贷款中介机构也是美国高校贷款快速、健康发展的重要原因之一。美国联邦政府主要通过由联邦授权的担保机构来为

非政府金融机构发放给高等教育机构的设施建设贷款提供担保。当高校拖欠或无力偿还贷款时,银行将把被拖欠的贷款转给联邦政府授权的担保机构并从那儿得到全部补偿。此后,由担保机构负责向高校回收拖欠的贷款,如果他们能成功回收贷款,那么便可将回收额的一定比例留归已有。这一措施在一定程度上使高校更加注重资金的利用效率,提高了贷款的效能保证,控制了资金的盲目使用。美国高校贷款中介机构其运作具有相对的独立性,这就容易保证贷款的透明性,实现公平与效率,它在政府和高等学校之间起到了重要的协调作用,也促使了高校恰如其分地履行其社会职责。

3.对发行债券进行严格的审批,保障债券的科学有效发放

发行债券等有价值证券也是借贷的一种形式。20世纪七八十年代以来,发行债券已被当作高校设施建设借贷的另一种形式,大学凭借其声誉可以依照商业界的惯例,发行一定数量的债券,以解学校持续发展中的“燃眉之急”。凭借其独特的优势,高校债券迅速成为美国无论是著名大学还是普通大学筹集高校资金的一种流行做法。1995年美国发行债券的高等院校已经达到160所,债券总额达26.7亿美元。1996年,发行债券的学校又增加到189所,债券总额达到41.4亿美元。^[13]在美国高校债券的发放中,一般需要经过“发行前的准备—关于发行学校债券的决议—提出申请—进行债券的评级申请—签订承销协议—签订其他有关合同—具体办理发行手续—向公众出售债券—缴款—高等教育机构有关登记和账务处理”这样一些程序^[14]。而在这些程序中,每一个过程都需要相关部门的严格审批,尤其是在申请的阶段审批更为客观与严格,所以这在一定程度上客观考察和反映了高校的实际经济实力,也对防止高校盲目发行债券起到了关键性的作用。另外,美国高校也会定期主动向专业的信用等级评价机构申请评级,如果评出的等级较好,其债券的发行就会很顺畅;如果等级不高或下降,则会使社会对其偿债能力产生怀疑,并在很大程度上影响其债券的发行。

三、比较及借鉴

近年来,伴随着高等教育的蓬勃发展,由于教育资金短缺而引起的负债办学在我国高校已成为一种普遍现象,而高校贷款体制的不完善则是导致这一现象的重要原因。通过对美国高校借贷体制的梳理,我们可以看出,无论是其贷款方式、融资渠道还是贷款的评估管理,都值得我国吸收和借鉴。

(一)强化高校市场观念,拓宽高校融资渠道

随着我国高等教育的快速发展,单一的教育拨款已经无法满足高校发展的需要,然而高校的融资渠道却相对狭窄,所以就形成了高校向银行借贷,最终出现负债问题的教育现象。而美国高等教育融资模式堪称高等教育资金来源多元化的典型,它的主要融资渠道包括财政拨款、销售和服务收入、学费收入、捐赠收入、科研经费、证券收入等。这种多元化的筹资方式保证了美国高校资金的充足,促进了高等教育的快速和谐发展。所以对于我国高校来说,必须尽快树立市场观念,充分融入市场,加强政府和高校的筹资责任,谋求多元化的筹资模式,通过一系列市场化融资运作,不断追求办学的经济效益和制度的运行效率,从而扩大高校资金来源,改善负债的融资结构。

(二)加强对高校贷款的严格管理和法律监督

现今我国对高校贷款的监察还存在着缺陷,缺乏明确和严格的管理,这种现象也加重了高校的负债问题。而美国则是通过了众多相关的法律、法规的制定来规范和监督高等学校的贷款情况。在贷款的来源、对象、审批、利率和期限等方面美国都有相关的法律约束,如《高等教育设施法》和《高等教育法》等,并且执行都较为严格。因此,我国国家财政部门、教育主管部门要切实加强对高校贷款的管理,尽快制定《高校专项贷款管理办法》,对高校的建设规划、贷款使用方向、建设面积、建设标准、贷款额度、偿还能力等进行论证与评估,来确保贷款资金符合国家对教育的投资要求,从而将高校贷款风险降到最低限度^[15]。

(三)对贷款的院校进行全方位的评估,确保适度合理负债

美国在高等教育的拨款中十分注重担保中介机构的作用。早在1986年,美国就成立了高校建设贷款保险协会,以此来为高校向非政府机构的贷款提供担保或保险。而我国对高校这方面的评估力度则明显不足,在对各高校贷款的项目方面缺乏充分的论证和分析,在对学校收入水平和自身还款能力方面缺乏统筹和考虑,这也间接地扩大了高校负债的可能性。所以我国教育主管部门应建立高校银行贷款审批制度,对贷款进行严格的控制和审批。为使高校贷款在可控制的限度内,教育主管部门应该对其经济等各项指标进行评估,将评估的结果与拨款挂钩,对高校拨款的使用效率和质量进行衡量。同时,还要合理安排借款结构,将长期借款与短期借款相结合,确定最佳的资本结构,只有保持风险与成本的适当比例,高校才能取得效益的最大化。

通过对美国高校借贷体制的梳理,我们可以看

到,美国高等教育机构的建设贷款资金经历了从无到有,从联邦政府政策性拨款到利用资本市场尤其是利用发行债券等筹集资金的历程,取得了显著的成绩,并且形成了一系列完整的贷款制度。我国在高校贷款体制上却存在着众多缺陷,导致了高等院校的债务危机。高校负债不仅仅是简单的还贷问题,它是与中国高等教育的相应体制密切相关的;高校负债也绝不仅仅是高等教育的问题,它既是一个复杂的教育现象,又是中国政治、经济和社会问题的综合反映。所以我们要综合分析各种内外影响因素,科学的界定和处理这一问题,从而探索和完善我国高等教育贷款体制的若干举措,缓解政府财政压力,促进我国高等教育事业的健康快速发展。

参考文献

- [1](美)福克纳.美国经济史·下卷[M].王昆,译.北京:商务印书馆,1989:156.
- [2]Summary of the Three Year Kennedy Record[EB/OL]. (2006-03-20). http://www.jfklibrary.org/jfk_leg_record3.html.
- [3]杨克瑞.美国《高等教育法》的历史演变分析[J].比较教育研究,2005(4):21-25.
- [4]Higher Education Facilities Act[EB/OL]. [2009-03-21].http://www.higher-ed.org/resources/facilities_bill.htm.
- [5]U.S.,Congress,House,Committee on Education and Labor. The Higher Education Act of 1965: Report to Accompany H.R.9567,89th, Congress,1st session,1965.
- [6]吴殿朝,等.国外高等教育法制[M].北京:中国人民公安大学出版社,2005:71.

- [7]Hana Polackova Brixi, Allen Schick (edit). Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk [M]. World Bank and Oxford University Press, 2002.
- [8]郭大光.高校贷款的理性思考和解决方略[J].教育研究,2007(4):18-25.
- [9]王英杰.美国高等教育的发展与改革[M].北京:人民教育出版社,1993:82.
- [10]林莉.中国高校贷款问题研究[D].厦门:厦门大学,2006:214.
- [11]杨丁友.美国规模庞大的高等教育经济来源[J].玉林师范学院学报,2006(27):164.
- [12]张万朋.美国如何防范高校债务风险[N].中国教育报,2008-10-28.
- [13]王云飞.美国大学发行债券搞建设[J].世界教育信息,1997(9):13.
- [14]Fromkin Joseph. Students and Buildings: An Analysis of Selected Federal Programs for Higher Education [M]. Washington, DC: U.S. Department of Health, Education, and Welfare. 1968:29-31.
- [15]弭元英.我国高校负债风险的成因及化解策略[J].经济纵横,2008(8):67.

收稿日期:2009-09-09

基金项目:辽宁省2008年度财政科研项目“化解辽宁高校债务财政对策研究”(08D003)项目成果。

作者简介:马焕灵,1973年生,男,山东诸城人,沈阳师范大学教育科学学院副教授,教育学博士,西南大学民族教育与心理研究中心博士后,研究方向是教育管理、教育政策与法规等;陈大兴,1984年生,男,内蒙古通辽市人,沈阳师范大学2008级比较教育专业硕士研究生,研究方向是比较教育学、教育法学。

(上接第70页)

效率更高,也更有利于提高教育资助水平。

注释

- ①特别津贴是美国政府给予学生贷款机构的补贴,类似于国家助学贷款的风险补偿金。
- ②目前,利息收入营业税的税率为5%,相对贷款机构的期望,可谓杯水车薪;呆账核销更有“羊毛出在羊身上”之嫌,因此税收优惠规模太小,对贷款机构激励有限。
- ③等额本金还款法是一种常见的还贷方式,其做法是将本金每月等额偿还,然后根据剩余本金计算利息。初期由于本金较多,将支付较多利息,所以还款额也多,以后还款额逐月递减。

参考文献

- [1]张民选.理想与抉择:大学生资助政策的国际比较[M].北京:人民教育出版社,1998:213.

- [2]American's Student Loan Provider. The Federal Family Education Loan Program: A Better Deal for Students & Taxpayers [EB/OL]. (2005-07-12) [2005-12-20]. <http://www.studentloanfacts.org>.
- [3]宋镜.助学贷款,财政贴息知多少[N].中国财经报,2006-11-21.
- [4]毛程连.中高级宏观经济学[M].上海:复旦大学出版社,2005:147.
- [5]李润文.生源地信用助学贷款模式将全国推广[N].中国青年报,2008-07-24.
- [6]全国学生贷款管理中心内部资料.
- [7]宋镜.助学贷款,财政贴息知多少[N].中国财经报,2006-11-21.
- [8]国家助学贷款篇:贫困生入学一个都不能少 [EB/OL][2005-05-01]. <http://edu.people.com.cn/GB/79457/5465826.html>.

收稿日期:2009-06-11

作者简介:季俊杰,1977年生,男,江西南昌人,江西财经大学高等教育研究所讲师,博士,研究方向为教育经济与管理。