

加纳大学生贷款制度演变及启示

罗许慧 文 静

(华中师范大学教育学院 湖北武汉 430079)

摘 要:大学生贷款制度已成为高等教育制度的有效组成部分,在为经济困难的学生提供接受高等教育机会方面发挥了重要的作用。加纳自1971年开始实施大学生贷款制度,到目前经历了四个重要的阶段,逐渐趋向合理。同时加纳大学生贷款制度的不断变革取得的经验教训,为我国大学生贷款制度的进一步完善可以提供一定启示。

关键词:大学生贷款制度;加纳;演变

文章编号:978-7-80712-402-3(2010)05-168-03

近年来,我国高等教育事业蓬勃发展,尤其是自1999年开始在全国范围内实行高校扩招以来,高校助学贷款也应运而生。自1999年开始正式实施大学生助学贷款制度,到2009年大学生贷款制度已历经十年。十年间,大学生贷款制度为经济困难的学生提供接受高等教育机会方面发挥了重要作用,成为促进高等教育机会公平的有力工具。但是,由于这样那样的原因,我国大学生贷款制度仍然存在着某些问题,严重制约了这一制度作用的有效发挥。根据有关学者的研究,其中存在的主要问题是(1)忽视商业银行的利益;(2)还款的期限设置很不合理;(3)没有专门的法律制度,对涉及贷款主体的权利义务无法得到法律的约束和保障。^[1]同样作为发展中国家,加纳自1957年独立以来高等教育经历了一系列的变革,从1971年正式实施大学生贷款制度,到目前大学生贷款制度的演变经历了四个阶段,大学生贷款制度已经较为完善。加纳大学生贷款制度的演变对我国大学生贷款制度的进一步改革、完善可以提供一定启示。

一、1971年《学生贷款计划法》的颁布及其短暂实行

从上个世纪五、六十年代开始,非洲各国纷纷独立,从教育的角度上来看,迫切需要高级的人才来取代殖民地时期遗留下来的外国专家和官员,使得这一时期的非洲高等教育发展比较迅速。此时加纳的高等教育也呈现上升趋势,大学人数在1964年为3414人,到1965年增至4300多人,1970年已经达到4700人。在这样的情况下,加纳政府为减少高等教育的开支,决定对自1957年独立以来免费的高等

教育进行一番检查,即取消免费的大学教育,而采取国家资助与贷款相结合的政策。^[2]

1966年,加纳全国解放委员会(National Liberation Council)推翻了夸米·恩克鲁玛政权,取得了统治地位。面对当时几近崩溃的经济状况,政府亟需削减各项公共开支,教育尤其是免费的高等教育可以说是首当其冲。为了削减高等教育经费,大学生贷款计划应运而生。值得指出的是,政府在实行学生贷款计划方面颇为慎重,首先连续组织了两个委员会进行调查研究,之后又在议会讨论通过后才在全国实施。

第一个委员会名为教育审查委员会(Education Review Committee),成立于1967年,主席为时任加纳大学副校长的夸蓬(Kwapong)教授担任。该委员会在1968年提出报告,报告主要观点为:取消不加分别为大学生提供全额奖学金的资助制度,实行“三重制”(tripartite system)的政府资助体系,亦即为优秀生提供奖学金、对修习“人力优先课程”(manpower-priority courses)的学生提供助学金、对其余的学生提供无息贷款。当然,后者的学生数量是最多的。第二个委员会由时任加纳国家高等教育委员会主席的多乌那(Dowuona. M)任主席,主要任务是对加纳学生财政资助的未来政策提出建议。该委员会1969年7月成立,1970年向以取代全国解放委员会军政府的以进步党为领导的新文官政府提出报告,建议实行对学生日常维持费用加以收费,即不再对学生的日常生活费予以资助,并实行学生贷款计划。^[3]

在上述两个委员会提交报告的基础上,政府向议会提交了关于学生贷款计划的议案。经过了激烈

收稿日期:2010-06-22

作者简介:罗许慧,武汉市华中师范大学教育学院08级比较教育专业研究生。文静,武汉市华中师范大学教育学院08级比较教育专业研究生。

的辩论和若干修改后,议会于1971年7月通过了该议案,并以《1971年学生贷款计划法(Students Loan Scheme Act 1971)》的法律形式颁布。该法案规定从1971年10月起开始实施学生贷款计划,所有在该年度入学的大学均需个人支付住宿费和伙食费,经济困难者可向政府申请贷款。随之,1972年1月成立了专门的管理机构——学生贷款计划理事会(students' loans scheme board),负责相应事务。该法具体规定为:

资格,任何升入大学的加纳学生均有权申请学生贷款,无论其家庭经济条件如何,申请人必须有两名担保人。

额度,每学年每位学生可申请的最高额度为600塞地(加纳货币)(医学学生为650塞地),其中500塞地用于交纳住宿费,100塞地可用于购书。加纳大学本科修业年限一般为3年,如此就学期间总计可以申请1800塞地,如果学生延长一年毕业,则可再申请此项贷款。

偿还,一般在毕业后的12个月内开始偿还。假如毕业生在此期间未找到工作,则可以再找到工作后开始偿还。偿还期限最长为12年。按所借款1800塞地,偿还期12年计算,每年需偿还150塞地,约占当时毕业生起始工资的10%,当时毕业生从事教师职业的起始年收入为1688塞地。

利息,学生贷款计划法对此未作出明确规定,但加纳政府决定在偿还的最初几年是无息的,从补偿部分管理费用的角度考虑,从偿还的第5年起收取1%的利息,称服务性收费。

管理,法律规定成立一个专门的学生贷款计划委员会,作为学生贷款计划的管理机构。委员会将与学生正式签订借贷协议,学生贷款的日常性事务工作,则由加纳商业银行的有关部门代表学生贷款计划委员会行使权力。

财政框架,单独设立贷款基金,本金则先由政府财政提供,本计划设想通过学生的偿还款达到基金能自行周转。根据当时测算,尽管初期的偿还款不会太多,但到12年后,学生每年的偿还总额将相当于1971年政府拨付的奖学金和学生贷款的总额。^[4]

此项计划是加纳历史上第一次实施学生贷款计划,高等教育从免费制度一下子跳跃到贷款制度,在国内引起了轩然大波,引发了大学生的示威抗议。由于学生的极力反对,当然更主要的还是因为1972年1月推翻进步党文官政府的全国拯救委员会(National Redemption Council)军人政府出于政治上的考虑,加纳于1972年9月宣布从10月1日起废止学生贷款计划。第一次的学生贷款计划寿命只有一年时间。

二、1971到1986年大学生贷款制度的尝试阶段

虽然第一次学生贷款计划推行仅一年时间,但新政府实在是无力支撑庞大的高教经费。1975年,政府又出台了《大学生贷款计划法令(University Student Credit Scheme Decree)》,还是决定要推出学生贷款计划。按照此项法令,大学生可以向指定

的国家银行借款来购买书籍以及满足日常生活费用,政府则每年向银行拨付贷款所需的款额。

但是,制度设计的不够周密,导致了两大问题:银行不努力去追收应偿还款,因为出借款并不属于银行;还有雇主不愿代扣毕业生工资并将扣款返还给银行,便影响到学生拖欠贷款现象十分严重。到1986年,按计划应偿还款总计达3348万塞地,但银行收到的偿还款仅为184338塞地。在此情况下,1986年加纳又颁布了《大学生贷款计划修正法(University Students Credit Scheme Amendment)》。基本内容包括:1、责令两家公立银行用它们自己的资金向学生出借贷款;2、学生借贷需由其家长或监护人担保;3、贷款的偿还不再等到学生获得永久性职业才开始,而是在他们获得“国家服务补贴”(National Service Allowance)时开始,即修读5年或5年以上者将从他们得到的“国家服务补贴”中扣除15%作为偿还款,而修读其他较短课程者得到扣除了10%的“国家服务补贴”。^[5]

三、1992年社会保障和全国保险基金管理的学生贷款计划

加纳的学生贷款计划几经修改,不断完善。1992年又通过了《学生贷款计划法1992年》(Student Loans Scheme Law 1992)。按照该法规定,学生每年最多可申请贷款72000塞地。就管理而言,加纳的学生贷款计划由社会保障和全国保险基金(Social Security and National Insurance Trust, SSNIT)负责管理。

根据该法,学生申请贷款的程序如下:先由学生提出申请,社会保障和全国保险基金在确认学生具备贷款资格后,即与学生签订主要用偿还款的协议,并需3位参加社会养老保险(Social Security Pension Scheme)计划的人或经SSNIT认可的人为申请者担保,然后将发给学生一张会员证以示该学生已经参加,以及一个临时性编号。一旦学生完成学业,此临时性编号将成为他的终身社会保险编号(Social Security Number)。规定学生贷款的偿还期比1971年有所缩短,由12年降为10年,学生毕业后就进入偿还期,无宽限延期期限。

此一学生贷款计划的最大特点就是完全依靠养老金发放、管理和回收学生贷款(即通常称为“养老金学生贷款”)。这一设想在加纳有其实施的基础,加纳的法律规定所有就业人员都必须参加社会养老保险计划,以便将来退休后领取社会养老金。一般情况下,雇员以其收入的5%、雇主或用人单位以雇员收入的12.5%共同缴纳标准为年收入17.5%的社会养老保险金。加纳社会养老保险金的缴纳期一般为20年,因而需偿还学生贷款者则需缴纳除20年外偿还学生贷款之年限的社会养老保险(如学生的贷款偿还期为3年,则总计为23年)。由于雇主参与了其雇员的学生贷款之偿还(12.5%的比例),而且总偿还比例高达借款人年收入的17.5%,因此学生所借贷款能在较短时期(3年)内得以偿还。^[6]

虽然在养老金贷款计划中,雇主参与了偿还,而且通过社会养老保险系统实施,在操作程序上似乎

简单易行。而且在当时,加纳全国上下也都认为比之前的各种贷款计划“更加有效和更加平等”。但是,养老金贷款的偿还机制方面仍然存在许多不足。借款人及贷款数量已大大超过了预计的水平,导致社会保障和全国保险基金入不敷出,严重透支,近乎崩溃的边缘。为此加纳政府决定从2006/2007学年开始,加纳高校新生的学生贷款将由加纳教育信托基金(Ghana Education Trust Fund, GETFund)发放,用教育信托基金取代养老金。

四、新世纪学生贷款信托基金

学生贷款信托基金(Student Loan Trust Fund, SLTF)是在加纳教育基金会(GETFund)的赞助下成立的,学生贷款信托基金的成立有法可据,1962年《信托公司法》第106款有明确规定。事实上自2000年成立以来,加纳教育信托基金已经通过社会保障和全国保险基金方案向学生拨付资金了。2005年月12月,加纳教育信托基金完全接管学生贷款计划的行政与管理工作,随后,学生贷款信托基金代替了社会保障与国家保险基金,在2006/2007学年开始运行。计划的目标是:为了学生的利益给基金会正常运行提供财政资源并且帮助促进和实现1992年宪法的第28和38条之规定。

学生贷款信托基金由十三个成员组成的董事会进行管理,这些成员都是来自各自不同背景的优秀分子。委员会成员由共和国主席任命。基金会的收入来源有以下几部分:1、大约10%的资金由加纳教育信托基金会支付;2、个体志愿者的捐献;3、对加纳高等教育的进步有兴趣的国际合作者的捐献;4、来自公司的捐献,对这些公司减少的赋税相当于纳税前公司年利润的0.5%;5、来自社会保障与国家保险基金会的贷款。^[7]

为了保证学生贷款信托基金的正常运行,学生贷款信托基金对贷款学生的具体资格要求为:

1. 具有任何一所国家认可的高等教育机构的入学和注册证明。

2. 学生贷款的数额以他们学习的需要和课程为依据,目前科学和人文专业的学生每年贷款的数额分别是420万和380万塞地。

3. 具备条件的学生必须有一个担保人或连名签署人(他们应是社会保障与国家保险基金捐献者,与申请者有直接的亲戚关系,到他们退休至少还有八年的工作时间,有一定的个人收入),这些才满足担保的要求。担保人可以是机构和组织,诸如地区议会,财政机构(其它抚恤基金,保险公司,信用合作社等)。

4. 为了确保计划的管理工作有效和顺利,在学校建立办公室为学生签订合同服务。

5. 在校学习四年的学生的偿还期限是十五年,包括在校学习时期,国家服务时期和一年宽限期。

6. 贷款可从贷款人的工资中按月扣除,也可以分期偿还或一次性偿还,受益者也可能选择由他们的雇主付清他们的贷款,以此作为工作协议的一部分。

在贷款的偿还计划方面也做出了重要改进。为了毕业生将来有足够的时间去找工作,贷款偿还

在学生完成学业两年后。在偿还期到临前,受益人还有一年的宽限期。根据学习长短不同,预期偿还贷款的期限从最短期限是九年。接受两年大学教育的学生还清贷款的期限一共是九年,接受七年大学教育的学生还清贷款的期限一共是十八年。这样的安排考虑到两年的学习时间,一年的国家服务期,一年的宽限期和五年的实际偿还期。

五、加纳大学生贷款制度的启示

实事求是地讲,我国大学生贷款制度还存在着诸多弊端,在寻求这些问题解决方法的时候,我们不仅需要学习发达国家的贷款制度的优点,而且还要向发展中国家学习。同样作为发展中国家,加纳自1971年开始实施大学生贷款制度到目前经历了四个主要的阶段,其不断变革的经验教训给我国的大学贷款制度带来了一定的启示,现主要总结如下:

1. 适时修改,不断完善。加纳大学生贷款制度能够根据现实需要,不断完善,作为经济不够发达的国家,通过大学生贷款制度,不仅能缓解大学生的压力,也可以缓解政府财政的压力。

2. 为大学生贷款制度提供法律保障。自1971年实施大学生贷款制度以来,加纳先后颁布了四次法案,1971年的《1971年学生贷款计划法》,1975年的《大学生贷款计划政令》,1992年通过的《学生贷款计划1992年法》,新世纪的学生贷款信托基金更是获得宪法的保护。可以说每次法案都是在不断的修订完善之中,它们的颁布使得大学生贷款至少在理论上是有法可依的。

3. 还款期限合理。与我国规定贷款学生必须在毕业后六年内还清贷款相比,加纳大学生贷款制度的还款期限更长,最长可达18年,对刚毕业走上工作岗位的学生而言更加实际。

4. 确定合理的还款方式。我国大学生贷款制度规定的还款方式较为单一,即要求借款人在规定的期限里还清贷款,而加纳的还款方式在不断创新和完善,尤其是新世纪贷款方案中认识到学生找到担保人的能力有限,将担保人的数量从原来的三人减少至一人。符合担保人要求的范围也扩大了,这就使学生容易找到担保人,并使合作签订贷款成为可能。

参考文献:

- [1]王尧基.试论我国国家助学贷款制度的设计缺陷及对策[J].复旦教育论坛,2004,(4):63-65.
- [2][3][4]赵中建.加纳学生贷款计划评述[J].外国教育资料,1995,(1):58-63.
- [5]N. Kotey. Student loans in Ghana [J]. Higher Education, 1992, 23(4):451-459.
- [6]梁爱华,沈红.加纳养老金学生贷款及其失败原因分析[J].现代教育科学:高教研究,2007,(3):44-47.
- [7]Francis Atuahene. The challenge of financing higher education and the role of student loans scheme: an analysis of the student loan trust fund (SLTF) in Ghana [J]. Higher Education, 2008, 56(4):407-421.

(责任编辑:王晓芸)