

国际危机时期的高等教育融资：澳大利亚的例外

布鲁斯·查普曼

布鲁斯·查普曼 (Bruce Chapman)：澳大利亚国立大学 (Australian National University)
商学院教授

电子邮件：Bruce.Chapman@anu.edu.au

毫无疑问，大多数国家的学生贷款系统目前正处于危机之中，或者至少面临重大困难。由于新冠疫情导致的商业封锁，劳动市场的短期功能失调暴露了高等教育融资安排中的重大问题。对于澳大利亚来说，这一问题原因已经得到了澄清。澳大利亚是少数几个成功避免因疫情带来的经济冲击而遭受学生贷款困境的国家之一。

关键点在于，澳大利亚自 1989 年启动的学生贷款系统，成为首个以个人未来收入为基础的还款方式来收回学生债务的高等教育融资模式。这一特征源于对债务人需要对抗突发、不可避免的毕业生劳动市场不利状况的保险需求的认识，确保在高等教育融资过程中，借款风险得到实质性减轻。显然，这是澳大利亚模式的一个至关重要的积极特征，后来这一模式被新西兰（1991 年）、英国（1998 年）、匈牙利（2002 年）全面采用，并部分实施于美国、日本、韩国、泰国和哥伦比亚，目前在许多其他地区也在密切考虑这种做法。

为什么某种形式的学生贷款能够保护借款人

理解学生贷款的两种截然不同的方式至关重要，这两种方式主要是由贷款还款的规则来定义的。国际上最常见的方式被称为“基于时间的还款贷款” (time-based repayment

loans)，这种方式与抵押贷款类似，在规定的时间内（如美国广泛使用的斯塔福德贷款为期 10 年，巴西的贷款系统为期 8 年）需要按固定的还款额进行偿还。

另一种方式，是“收入挂钩贷款” (income-contingent loan)，它在过去三十年中悄然改变了国际高等教育融资政策，贷款的还款仅取决于借款人的未来收入。这两种贷款系统的本质区别在于，“收入挂钩贷款”能够保护借款人免受还款困难和违约的影响。也就是说，如果“收入挂钩贷款”的借款人在某一时期没有还款能力，则不会产生不利后果，例如不得不从其他地方筹集资金，甚至违约。

为了说明这种方式是如何运作的，我们来举个例子，澳大利亚和英国的“收入挂钩贷款”系统中，只有当借款人的年收入超过大约 5.2 万澳元和 2.8 万英镑时（大约等于 3.5 万美元），才需要开始还款。随着收入的增加，贷款的偿还比例也会相应增加，类似于渐进税制的收入税收方式，在大多数国家，“收入挂钩贷款”还会伴随有利率补贴。

而“基于时间的还款贷款”则没有这种对借款人的保护，这意味着当借款人在经济状况不佳时难以偿还贷款，违约成为许多国家的普遍现象。这导致大量的学生贷款借款人违约。学生贷款违约对借款人构成了极大的问题，因为这会损害其信用声誉，从而严

重限制个人获得正常商业贷款的能力，例如购房贷款。美国的研究表明，一些潜在借款人由于预期的高风险和违约后果，抵制接受“基于时间的还款贷款”。

此外，学生贷款违约对于贷款方（通常是政府）来说是一个重大问题，因为一旦借款人正式被宣布违约，这个人将不再继续偿还贷款。因此，未偿还债务造成的损失变成了政府的支出，从而在财政上限制了未来公共部门对高等教育的支持能力。

上述国际学生贷款比较在新冠疫情中呈现出了新的、更为严峻的维度，这些变化在疫情前并未被预料或理解。在许多国家，数千万名应届毕业生由于疫情引发的经济衰退效应未能迅速找到工作。有“基于时间的还款贷款”的前大学生（例如巴西、加拿大、智利、哥伦比亚、马来西亚、泰国和美国）因此面临无法偿还债务的重大焦虑问题。

这一危机导致了重大的学生贷款干预，最著名的是拜登总统在 2022 年 8 月宣布的计划，免除近 50 亿美元的学生贷款，而其他国家则实施了延长“基于时间的还款贷款”还款暂停的政策。这些干预措施对于纳税人来说代价巨大，而对于像澳大利亚这样实行“收入挂钩贷款”的国家来说是完全不必要的。

澳大利亚学生在疫情期间及其后的贷款经验

与“基于时间的还款贷款”系统不同，采用“收入挂钩贷款”系统的国家（如澳大利亚、匈牙利、新西兰和英国）并未需要采取紧急行动来保护高等教育债务人免受与疫情相关的短期危机。这是因为“收入挂钩贷款”系统自带的保险功能能够为债务人提供

保护，避免他们遭遇还款困难或违约。“收入挂钩贷款”债务人在无法偿还贷款的时期不需要进行还款。

在 20 世纪 80 年代末，当澳大利亚在设计学生贷款系统时，已经认识到“收入挂钩贷款”保险优势的关键维度，特别是对于因疾病或照顾无法行动的家庭成员等不利个人情况的应对。然而，设计时并未预见到“收入挂钩贷款”系统对整个借款群体也具有隐性保护作用，尤其是在劳动力市场广泛受到冲击时。新冠疫情清楚地揭示了这一点。

重要的是要认识到“收入挂钩贷款”保护的重要性，这可以通过借款人违约学生贷款的前景和后果来进一步强调。如上所述，违约对借款人和贷款方都造成了非常大的成本：借款人会因违约而难以获得进一步的信贷，贷款方则几乎无法从违约者处收回贷款。违约率可能极高，在某些国家可能高达 40-50%，即使在一些学生贷款偿还率相对较高的国家，如美国，违约率也能高达 20%。目前，美国有超过 1200 万名曾经上过大学的学生被列为违约者，这些人未来的借款前景已经严重受损。

在澳大利亚，没有学生贷款违约者，因此也没有因违约而名誉受损的借款人，因为“收入挂钩贷款”系统自动提供了必要的保护，帮助那些未来可能遇到经济困难的人。因此，尽管澳大利亚当前的学生贷款状况可能需要改进（就像所有实施了 35 年的政策一样），但在还款体验的根本方面，澳大利亚并没有像大多数采用非“收入挂钩贷款”高等教育融资计划的国家那样面临类似的危机，也没有经历这些危机带来的巨大成本。