

## 学生贷款还是所得税：致力高等教育融资改革

马里奥·阿拉尔孔、何塞·华金·布鲁纳

马里奥·阿拉尔孔：智利迭戈波特莱斯大学（Universidad Diego Portales）助理教授

电子邮箱：mario.alarcon@udp.cl

何塞·华金·布鲁纳：智利迭戈波特莱斯大学名誉教授

电子邮箱：josejoaquin.brunner@gmail.com

2018 年，智利通过了具有里程碑意义的《21.091 号高等教育法》（Law 21.091），大幅重构了国家在监管、质量保证与融资方面的架构。改革的核心是从私人支出逐步转向公共支出，将有限的免费教育确立为学生资助体系的基石。这些变化强调了国家作为高等教育体系主要监管者、评估者和投资者的不断增强的角色。

2024 年，政府提出了一项新的法案，旨在改革现行的学生贷款制度。该提案试图通过以毕业生收入为基础征收累进税，来取代传统的学生贷款，从而使资助模式与 2018 年改革确立的原则保持一致。然而，这项提案在智利社会和政治领域引发了广泛争议，人们对其可行性及其对智利高等教育体系的影响抱有不同看法。本文对该改革的潜在影响以及其对体系可持续性的更广泛意义进行了批判性评估，同时也回应了全球关于学生资助的讨论，为如何在“入学机会、成本与质量”三角之间调和内在关系提供启示。

### 学生贷款体系：合法性危机

智利的高等教育参与率位居世界前列，高于 OECD 平均水平。这一成绩主要归功于 2006 年设立的“国家担保贷款”（Crédito con Aval del Estado）。该体系允许学生通过由国家担保的贷款来支付学费。根据智利政府的

数据，该计划已帮助超过 120 万学生顺利入学，特别惠及在私立院校就读的低收入与中等收入家庭。

“国家担保贷款”最初设定了严格的条件，例如接近 8% 的利率。随着时间推移，政策逐步放宽：利率降至 2%，月供上限设为收入的 10%，还款期介于 5 至 20 年之间。然而，2011 年的学生抗议活动揭示了该体系的问题，特别是其给家庭带来的沉重债务负担。在压力下，政府推出政策改革，并在 2018 年巴切莱特总统任期内为最脆弱的 60% 学生提供免费教育。

尽管如此，“国家担保贷款”仍应用于不符合免费教育条件的学生。到 2023 年，27% 的借款人仍处于学习或宽限期，另外 73%（约 89.6 万人）已进入还款阶段。在这些毕业生中，78% 完成了学业，22% 未完成。平均月供约 34 美元，未毕业者平均欠款为 3,288 美元，毕业者平均欠款为 6,780 美元。

尽管改革改善了贷款条件，但学生贷款、私人银行的参与及政府承担的高成本等问题仍为公众和政治领域所诟病。越来越多的声音将该体系视为不可持续，并呼吁彻底摆脱以债务为基础的资助模式。

尽管修订改善了贷款条件，但与学习债务挂钩的形象、私营银行作为中介的角色以及政府为此承担的高额成本等因素，使得“国

家担保贷款”体系长期备受批评。公众舆论日益将其视为一种不可持续的制度，强化了对无债务资助模式的呼声。

## 拟议中的高等教育基金：批判性分析

提议设立的“高等教育基金”(Fondo para la Educación Superior) 是智利高等教育史上最具雄心的改革之一。它试图以基于收入的累进税取代传统学生贷款。收入超过 515 美元的毕业生将按累进税率缴纳，最高不超过收入中超过 3,090 美元部分的 8%，缴费期限最多 20 年。通过取消贷款，“高等教育基金”希望减轻学生与家庭的经济负担，并以更公平的方式重新分配高等教育成本。

然而，该提案面临重大挑战。“高等教育基金”依赖政府资金，可能威胁高校的自主性。取消成本分担、引入受监管的收费模式，可能使大学更加依赖政府拨款，从而受制于预算波动与政策优先事项。这种依赖可能削弱机构多样性与自我治理，而这些是满足学术及社会需求的重要基础。

大学的财务可持续性也令人担忧。免费教育政策的经验显示，政府统一设定的学费往往低估真实成本，迫使大学在极紧的预算下运作。据估算，现行免费教育模式造成每年约 1.1 亿美元的收入损失，而“高等教育基金”可能进一步带来 7,000 万美元的赤字。资金限制将影响大学维持质量、应对学术需求增长的能力。

“高等教育基金”基于收入的缴费模式也引发复杂问题，包括受益人之间的不平等，以及对高收入专业人士的潜在打击。作为一种前所未有的“职业税”，它可能被视为沉重负担，促使毕业生寻求私人融资或逃税。系统依赖高收入者补贴低收入者，其再分配逻辑在经济与政治层面均存在风险，可能影响其

长期财政可持续性。

## 未来考量与挑战

智利正处于重新设计高等教育与科研公共政策的关键节点。明确且又具有战略性的愿景对于协调机构能力与国家目标、确保体系的包容性、质量与可持续性至关重要。

高等教育不仅是一条促进公平准入的渠道，也是培养高级人力资本与知识生产的基石。国家需要制定战略，将这些目标整合起来，明确高等教育机构在推动社会进步中的角色。同时，资金制度必须在需求面与供给面之间取得平衡。像“高等教育基金”这样的学生端政策虽然促进准入，但如果与高校运行成本脱节，可能危及机构的生存能力。需要采取“双轨式”方案，以确保在不牺牲教育质量的前提下实现公平准入。

目前，并没有充分的技术依据支持以职业税完全取代学生贷款、并限制私人分担成本的提案。相反，该改革更像是一种对学生债务及成本分担逻辑的意识形态反对。在短期内，“高等教育基金”的实施将大幅减少公立大学的收入，其中私立大学受影响最大。中期来看，由于无法保证公共部门能弥补私立部门的损失，体系可能出现质量下降与活动萎缩。

政府必须重申其确保高等教育公平准入的承诺，同时采取更务实、更灵活的方式来设计实施机制。这意味着承认教育贷款作为一种合法工具，可以引入团结性与累进原则；同时保留私人共同支付作为补充资金来源。对于智利这样的发展中国家，成本分担模式不仅能提高准入率，也能让国家将公共资源更有效地投向最脆弱群体以及国家战略发展的关键领域。

科研经费需要特别关注。智利在研发方

面的投入仅占 GDP 的 0.3%，远低于 OECD 平均水平。弥补这一投入不足，对于强化大学作为创新中心与长期知识生产主体至关重要。

维护机构自治同样是一大挑战。公共资金依赖度增加，要求建立保障大学独立性的机制。大学必须保有对其资源、优先事项和治理的控制，以应对学术与社会需求的变化。实现这一平衡需要透明且负责任的资金机制。

最终，高等教育融资改革必须作为国家整体发展战略的一部分来设计。如果缺乏战略对接，政策矛盾可能削弱改革成效，限制长期目标的实现。将明确的国家战略与适切的融资模式相结合，对于应对智利高等教育体系当前与未来的挑战具有决定性意义。