

65-86

英格蘭高等教育學生貸款制度之研究 —兼論對於我國制度之啟示

蘇建洲*

英格蘭對於進入高等教育機構就讀的學生，原本是採取免學費與生活補貼的方式。但是到了1990年，英格蘭開始引進學生貸款的制度來彌補學生必須自付生活維持費所造成的衝擊，並且在短短十幾年間，歷經了三次改革。為了深入探究英格蘭學生貸款形成背景與演變過程，並從中擷取足為我學習借鏡之制度，筆者特針對四大問題深入探究，分別為：（一）英格蘭學生貸款形成背景（二）英格蘭學生貸款制度之演變過程（三）英格蘭與我國在學生貸款制度方面的異同處（四）英格蘭學生貸款對我國的啟示。希望透過這些問題之探究，進一步對我國學生貸款制度提出具體改善建議。

關鍵詞：學生貸款、學費政策、高等教育

* 蘇建洲：國立台南大學教育經營與管理研究所博士生
s12132@yahoo.com.tw

Student Loan System of Higher Education in England and Its Implications for Taiwan

Chien-Chou Su*

The English government assisted undergraduate students in paying the fees by the policies of free tuition and living allowances before 1990. However, the government has begun to introduce the system of student loan in order to offset the influence of the insufficient of financial aid on undergraduate students since 1990 and the system of student loan have been reformed three times. To collect implications from the background of the evolvement of "the system of student loan" in England, the author inquires into four main questions. They are: (1) How was the system of student loan established in England? (2) How did the system of student loan evolve in England? (3) What are the similarities and dissimilarities of the system of student loan applied in England and in Taiwan? (4) What can we learn from the application of the system of student loan in England? The author hopes to offer the Taiwan government some suggestions by inquiring these questions in depth.

Keywords: *student loan, tuition policy, higher education*

* Chien-Chou Su: Doctoral Student, Graduate Institute of Educational Entrepreneurship and Management, National University of Tainan.

英格蘭高等教育學生貸款制度之研究

—兼論對於我國制度之啟示

蘇建洲

壹、前言

英國自從在1944年「教育法」(Education Act 1944) (Department of Education and Science [DES], 1944) 公佈之後，由政府資助進入高等教育機構就讀的學生就讀費用就成為共識；因此，在1944年之後，英國進入高等教育機構就讀的學生不只就讀大學是免費的，而且政府還提供進入其生活津貼。但是，隨著英國高等教育逐漸從菁英教育變成大眾教育之後，進入高等教育機構就讀的學生逐漸變多，加上「使用者付費」理念的產生；因此，英國不得已只好減縮對於學生的生活維持費補助，為了減少這種衝擊，其遂於1990年引進學生貸款 (student loan) 制度來加以因應 (廖俊松，1999；DES, 1988；Allen, 1988；Barr & Crawford, 1998a；戴曉霞，2001)。

英國引進學生貸款制度之後，隨著大學生學費與生活補助政策的調整，其學生貸款制度也因此進行了幾次改革，其中改革次數與幅度最大的是英格蘭地區。英國主管高等教育的行政機構，主要分為英格蘭、蘇格蘭、威爾斯與北愛爾蘭四個區域，其中以英格蘭最重要，因為截至2005年為止，英國總共有169所高等教育機構，而英格蘭就佔了整個英國的78.11% (The Higher Education Funding Council for England, HEFCE, 2005)。而且，從1990年開始迄今，英國歷次的學費、學生補助與學生貸款的改革，總是以英格蘭地區為優先適用對象 (楊瑩，2005)。因此，欲研究英國的學生貸款制度，必須從英格蘭地區的制度演變著手。

英格蘭剛開始是採用「抵押型」(mortgage-type loan) 學生貸款制度。然而，這項制度只實施了七年，英格蘭於1998年進行學生貸款制度改革，將原本的「抵押型」貸款轉變成「收入比例型貸款」(Income-constituent loan) 制度。然而，這種制度實施不到幾年，英格蘭又於2004年對學生貸款制度進行改革，並計畫於2006年對於原本的「收入比例型貸款」內容進行調整 (Barr, 2003)。

英格蘭實施學生貸款的時間雖然不長，但是卻在短短十幾年間，就進行了三次學

生貸款制度改革。究竟英格蘭的學生貸款制度是如何形成的呢？其又為何在如此短的時間中，如此緊湊地進行改革呢？究竟是制度本身有問題，亦或是其他背景因素所引起的呢？而其改革內容與方向又是什麼呢？又能給予我國在經援進入高等教育機構就讀的學生方面，帶來何種制度啓示呢？

爲了解答上述待答問題。筆者特別以Bereday（1967）的比較研究模式爲主要研究方法。首先，對於英格蘭的學生貸款形成、演變進行描述與評估解釋；之後再對於英格蘭與我國的學生貸款制度加以並列，透過辨別異同的方法找出比較點；最後再進行同時比較並提出結論，以求達到了解英格蘭學生貸款的形成背景、演變過程，以及從中擷取足爲我國學習借鏡之制度的研究目的。

貳、制度形成背景

英格蘭原本並無學生貸款制度，但是在1990年以後，英國整個高等教育就學人數大量增加，而且「使用者付費」的理念也逐漸興起。在這種背景下，全英國開始引進學生貸款制度，以給予進入高等教育機構的學生財政援助。在整個大環境的影響下，身爲英國高等教育首要之地的英格蘭，也不可避免地引用學生貸款制度。由上述可知，英格蘭學生貸款制度的形成，與整個英國高等教育環境的變遷有極大關係。因此，若要探討英格蘭學生貸款制度的形成背景，必須從整個英國當時的環境背景探討起。基於此，筆者特從整個英國環境切入，並分爲以下兩點加以探討，以釐清英格蘭學生貸款制度形成的真正因素：

一、高等教育就學率增加

英國在1980年代以前的高等教育是屬於菁英教育，只有少數菁英可以就讀。然而，隨著1963年「羅賓斯報告書」（Robbins Report）的公佈，英國高等教育機構快速地擴充。而且，英國社會大眾對於高等教育需求量也逐漸上升，使得高教教育機構的學生人數日漸增加。一直到了1980年代柴契爾夫人執政的十年期間（1979-1989），英國高等教育終於從原本的菁英教育，逐漸轉變成大眾普及教育（Scott, 1989）。在這種情形之下，英國政府發現根本無法負擔大量增加的學生人數，縱然其非常努力地增加學生補助經費，但是由於學生人數大量增加，最後還是不得不減少每位學生的生活維持費補助（DES, 1988）。

二、「使用者付費」理念興起

二次大戰讓強調福利國家的英美陣線打敗了強調戰鬥國家的極權國家陣線，當時各國的一致共識是由政府介入社會福利的供應，要求由政府負起復甦經濟發展的重擔，於是普遍採行國家干預的方式，進行所得重新分配政策和福利擴張策略，高等教育在這樣的時空背景下得以迅速擴張。因此，英國在1944年就通過「教育法」(Education Act 1944)，開始對於大學就讀之學生進行免學費與補助生活維持費的經濟支援。往後的1962年「教育法」(Education Act 1962)與1963年的「羅賓斯報告書」(Robbins Report)的內容，也大致遵循著免學費與補助生活維持費的原則(DES, 1944; DES, 1962; Barr, 1989; 廖俊松, 1999)。這些法令皆建議高等教育機構所開設的課程，應該讓學生有獲得知識的機會，並且達到他們的目標。高等教育的提供，應該以學生的能力與成就，而非以學生是否能夠負擔高等教育費用為主要考量因素，以避免學生因經濟困難而喪失了入學機會(Allen, 1988)

在這種背景之下，英國在1944年以後，進入高等教育機構就讀的全時進修大學生（年長學生除外）皆不用繳納學費，而且政府還會從稅金中提撥款項資助學生的生活維持費。但是這種無條件的免學費與生活維持費補助，在「羅賓斯報告書」公佈後有了改變，其中除了維持原本的免學費政策外，亦規定要申請生活維持費補助必須要經過調查學生家長或是配偶的收入之後，才會視情形給予酌量補助。其中較貧窮的學生可以獲得全額補助；倘若學生與家長或是配偶在經濟方面相互獨立，但是經濟狀況足以負擔某部分的生活維持費，則其將只可以獲得部分補助(Barr & Crawford, 1998a)。

然而，這種補助政策逐漸受到挑戰與質疑。在1970年代之後，由於石油危機與經濟蕭條之影響，英國社會呈現了高失業率、低經濟成長率與通貨膨脹，導致政府財政狀況逐漸惡化。在1980年之後，英國經濟未見好轉，隨著經濟的蕭條，使得政府用在高等教育的經費日漸緊縮，使得原本的大學生就學補助政策的理念也受到質疑(廖俊松, 1999)。

由於長期的財政困窘，因此在1980年代後，英國開始將市場概念與企業理念引進教育當中。其中與學生有關的，就是「使用者付費」理念的產生(戴曉霞, 2001)。而當時保守黨內閣首相柴契爾夫人也贊成這項主張，她想要透過減少公共支出，以及採取自由經濟市場、解除管制與私有化等途徑來解決英國龐大的財政壓力。在這些措施當中與教育有關的，就是大量刪除高等教育補助經費，這項措施大幅地影響對於進入高等教育機構就讀的學生就學的補助(姜麗娟, 1998)。而且當時大多數官員主張

高等教育應該是一種私人投資，而非公民權。教育經費應該花在教學與研究，而非學生學費與生活維持費的補助。但是基於學生付費能力的考量，他們建議引進學生貸款來彌補政府補助的不足（Glennister, 1992）。然而，在福利主義強勁的1980年代，即使是強硬的柴契爾夫人也不敢輕易提出收取大學學費的主張，但是為了解決財政不足的問題，當時執政的保守黨只好提出維持免學費但取消生活維持費津貼的主張。這種主張剝奪了大學生原本享有的就學福利，自然引起大量的反對，英國工黨（在當時是反對黨）雖然一向主張以教育機會均等為政策主張，並且反對保守黨的教育市場運作政策主張，但是在1980與1990年代，英國正面臨國家競爭力下降、財政困窘與公立大學績效下降的危機，在這種情勢下，保守黨努力地與反對團體進行協調，使其體認到政府的財政狀況已不能負擔以往的補助政策，以及挽救英國國家與大學競爭力下滑的危機，更重要的是，反對派也提不出更好的解決方案，因此，幾經談判，反對團體不得不接受保守黨政府所提出的「使用者付費」政策，以減少國家財政支出，並透過教育市場化來提升國家競爭力與大學績效。但是為了避免「高等教育機會不均」的情形發生，兩黨協議讓免學費政策繼續維持，但是不再調升生活維持費的補助，為了減輕這項政策改革的衝擊，雙方同意由當時的「教育與科學部」（Department of Education and Science, DES）於1990年引進學生貸款制度，藉由學生貸款借貸給學生所需的生活維持費，以幫助貧窮學生進入大學就讀（Barr & Crawford, 1998a；戴曉霞，2001）。

到了1997年，英國轉由工黨執政，工黨也在高等教育全球化與市場化的強大衝擊下，不得不維持之前保守黨所制定的「使用者付費」政策，而且更進一步在1998年開始收取學費，並且逐步放寬學生貸款的各項限制。從英國學生貸款的形成過程可知，在惡劣的客觀環境下，英國各黨派政治人士已經體認到無法維持過去福利國家時代的政策，其所能作的只是利用補助制度，以減少「使用者付費」政策所衍生的教育機會不均等、國家與大學競爭力下降的情形發生（楊瑩，2005；Barr & Crawford, 1998a）。

由上述可知，英國原本由於高等教育體制是屬於菁英教育，而且大多數人支持對於大學生進行經濟支援，因此根本就不需有學生貸款的支援。然而，由於英國經濟與財政逐漸困窘，而且原本的菁英教育體制也逐漸變成大眾教育體制，導致學生增多，政府財政逐漸無法負荷，此外還有國家與大學競爭力下降的危機發生。因此，在這種背景下，英格蘭與英國其他地區一樣，在不得已的情形之下，從1990年就開始縮減或取消各種就學補助，而且為了緩衝這項政策之衝擊，只好使用學生貸款制度以為配套措施。

參、制度演變

英格蘭在1990年引進學生貸款制度後，制度一直受到各項因素的影響而進行了兩次的調整。其改革時間分別為1998年與2006年。爲了釐清英格蘭1990年以後的學生貸款制度變革原因與內容，筆者將其分成1990-1998；1999-2005；2006以降這三個時期來深入探討，以期將英格蘭學生貸款三次改革的原因與特點加以進一步清楚說明，茲將其臚列如下：

一、1990-1998年

英格蘭在這個時期，進入高等教育機構就讀的大學生根本不用繳納學費，學生一旦取得高等教育機構的入學許可，就可以向地方教育當局（Local Education Authority）申請，地方教育局在接獲申請後，就會將學生所需的學費，直接替學生付給大學（McIlroy, 1993, p.106）。

除了免學費之外，學生在就學期間亦可向地方教育局申請生活維持費補助金（王如哲，1995）。但是，隨著英格蘭進入高等教育機構就讀的學生人數增多、財政逐漸困窘，以及「使用者付費」理念的逐漸興起，英格蘭政府爲了因應這些變局，於是自1990年後，就不再調升其對於進入高等教育機構就讀的學生的生活維持費補助，並且引進學生貸款來幫助貧窮學生維持生活。換言之，此時期的學生貸款是用來繳付生活維持費的，並非學費（Department of Education [DfE], 1994, p.10）。

在這個時期，具有免學費資格之全時進修大學生，可根據其意願，向政府所設立的「學生貸款公司」（Student Loan Company, SLC）申請其所需的金額。基本上，「抵押型貸款」的資金來自於政府，而其貸款款項只足以供學生繳納50%的生活維持費，而其餘的生活維持費則必須從政府補助金與家長處取得（Barr, 2002）。其可分爲「學生需離家住宿，而未能與父母同住者」（分爲「學生位於倫敦地區」、「倫敦以外地區」兩種）、「學生與父母同住」三種標準來申請貸款。「未與父母同住的學生」可以申請到較多的貸款，而就讀於「倫敦地區」之學生，又能比其他地區之學生申請到更多的貸款；值得注意的是，爲了補償生活維持費補助的減少，英格蘭政府在此階段，每年皆按照通貨膨脹率來調整學生貸款的最高金額，以使學生無生活之憂。而且，這種貸款是一種有息貸款（隨通貨膨脹率調整），除非學生畢業後的工作收入低於全國薪資85%，不然必須在五年以內，每月分期償還（60期）所借的利息與本金（DES,

1988；DfE, 1994, p.11）。

然而，這種制度實施之後，卻引起了一些反對聲浪與問題。茲將這些問題分述如下：

（一）償還疑慮

根據Barr（1991）的研究指出，在英格蘭當地，有許多人認為這種「抵押型貸款」制度會影響學生的入學意願。也就是說，有些學生認為「抵押型貸款」是具有風險的，因為其認為進入大學之後不一定可以順利取得學位；就算是順利取得學位，並不是每一個就讀系科皆有高收入，萬一畢業後收入不如預期，則其將在畢業後負債累累。由於這種原因，使得很多具有貧窮背景的學生對於接受高等教育怯步不前。

（二）貸款額度太低

此外，學生可以借貸的金額實在太低。以一個貧窮學生而言，其僅可以借貸到相當於其生活維持費用的50%。在政府對於學生生活維持費補助逐漸減少之情形下，學生只好加強對於家庭在經濟方面之依賴，但是一般貧窮家庭根本無力幫助學生負擔這些就學費用。更嚴重地是，學生常常在未收到貸款之前，就必須繳納就學費用，在此情形下，更妨礙了許多優秀但貧窮的學生進入大學之意願（Barr & Crawford, 1998a）。

（三）管理績效不佳

值得注意的是，這種「抵押型貸款」的實施結果亦不理想。其主要的問題在於拖欠率與管理成本過高（Barr & Crawford, 1998b）。由於這種貸款制度僅限全時進修的大學生申請，而且是採固定繳款，並不能隨學生畢業後本身收入狀況而調整還款期限與額度；換言之，不論學生畢業後收入多寡，其必須按期繳還貸款。因此，其繳不出貸款的情形非常多。另外，此時期負責收取學生償款的單位是「學生貸款公司」（Student Loan Company），其屬於政府所有的特殊法人，但是這個單位一般只透過信件或電話來確認申貸者目前地址、收入狀態等資訊，而且缺乏強制執行之能力。在此情形下，萬一學生已經改變地址或是蓄意逃避通知，則其將會發生收不到貸款款項的問題，導致拖欠率過高（約50%）的情形發生（West, 1994）。加上申請資格與金額限制太多，因此，這時期的申請者非常少。在此情形下，其行政管理費用反而更加高昂，績效不彰（Glennester, 1992）。

綜上所述，在1990-1998年這段時期當中，英格蘭的學生貸款制度由於償還風險太高、貸款額度太低，以及管理績效不佳；因此，導致民眾與在野黨的反對聲浪（Johnstone, 2003/2004）；職是之故，英格蘭政府遂於1998年開始實施「收入比例型貸款」，試圖解

決以上三大問題，讓其學生貸款制度更加完美。

二、1998年-2005年

1998年英格蘭政府宣布取消進入高等教育機構就讀的學生的生活補助費，並且由原本的完全免學費，轉變成必須根據學生家庭收入狀況來決定學費金額。在這種改革下，貧窮學生（家長或配偶的每年淨收入在18000英鎊以下）不用繳學費，並且可以申請這種貸款來繳納其全部生活維持費。相對地，較富有的學生（其家長或配偶之每年淨收入在34000英鎊以上）必須繳費1000英鎊的學費。他們最多只能從這種貸款系統中借到佔全部生活維持費75%的金額。英格蘭政府也希望藉此學費與生活維持費補助的改革，可以讓學生貸款可以在高教財政中發揮越來越重要的作用，並減輕政府財政負擔（Mackinnon & Statham, 1999, pp.142-143）。

然而，在此制度之下，學生學費只能透過上述的政府補貼來資助，而且學費是採用就學期間按期繳納的「預付式」（Up-front fees）方式來繳納，也就是在學期開始前，就必須把學費繳納給學校的制度（Barr, 2002）。

值得注意的是，1999年工黨政府進一步宣布擴大學生貸款對象適用範圍。因此，宣布自2000年起，貸款對象擴大為包含部分時間進修就讀之低收入學生，但是其年齡依舊限制在21歲以下，而且貸款項目只限於生活維持費，不能申貸來繳納學費（BBC, 2004）。但是較特別地是，假如學生是以全時進修的方式就讀高等教育課程，則其只要在54歲以下，就可以申請學生貸款。但是50-54歲的學生若要申請貸款，就必須確定畢業後有就業打算才可借貸（詹盛如，2004）。

此外，這時期的學生貸款利息是一種有息貸款，但是利息利率卻與通貨膨脹率相同。因此，學生只需還清與所借的錢相當價值的款項（Department for Education and Skill [DfES], 2003a）。較特別的是，這時期的學生只能申請到生活維持費的75%，若要申請另外的25%，就必須經過「家庭經濟條件調查」（mean-test）才能決定借貸之比例；除了考量「經濟條件」之外，其還會考量學生就讀地區之物價來決定借貸額度，其分類標準分為「倫敦地區、倫敦以外地區、與父母同住者」。倫敦地區可貸得較多的款項，依此遞減（Greenaway & Haynes, 2003）。

學生貸款償還是依照畢業後收入比例來決定的，年收入超過10000英鎊（約14858美元）英鎊時，學生貸款公司會自動從雇主那裡扣除年收入9%。若申貸者本身即是雇主的話，則公司會從「稅務自我評估系統」（tax self-assessment system）徵收。每月所必須繳還的金額，乃是根據學生畢業後收入而定。基本上，收入越多，其償還期

限就越短；但年薪若未超過10000英鎊，則不必還債。一般而言，每個人皆必須還清債務，但是若有到達65歲、終身殘廢或死亡等情形時，則負債將全部取消（Greenaway & Haynes, 2003；Johnstone, 2003/2004）。

與1998年以前實施的舊制度相較，這種新制度基本上解決了許多舊制度的問題，茲將這些面向列舉如下：

（一）償還疑慮的解除

基本上，這種新制度解除了學生對於「抵押型貸款」所造成的償還貸款疑慮。因為在「抵押型貸款」制度下，學生會疑慮在畢業後可能會因為收入不如預期而無法償還貸款。但是在「收入比例型貸款」的運作下，學生得以在畢業後按其收入償還貸款，並且得以彈性地調整償款期限。這種制度不像之前所實施的「抵押型貸款」，必須在固定期間償還固定比例欠款。對於低收入者而言，要償還「收入比例型貸款」較為可能（Barr & Crawford, 1998b）。

（二）管理績效的提高

另外，這個新制度，也解決原本「抵押型貸款」拖欠率與管理成本過高的問題。英格蘭政府透過「收入比例型貸款」制度，與英格蘭的稅務與社會安全機關合作，透過國家社會安全或稅務資料庫的查詢，學生貸款公司就可以有效地掌握這些申貸者的現況。而且，英格蘭從國家保險金中，另外再加上申貸者所需償還的金額，提高了收款效率，並減少了貸款的拖欠率與管理成本（Barr & Crawford, 1998b）。從1998年到2005年，英格蘭的學生貸款拖欠率約只有1.11%左右（Student Loan Company, SLC, 2005）。

由上述可知，這種新學生貸款制度，雖然在某一程度上解決了舊制度的缺點，但是其在貸款追繳與額度方面依然有其缺點與限制。茲將其列舉如下：

（一）貸款管理有漏洞

基本上，英格蘭的學生貸款管理機制設計得不錯，唯一美中不足的就是沒有信用擔保制度，因此有些投機的申貸者在畢業後逃避還款。也就是說，面對這些違約者，政府無法將其列入金融系統的「黑名單」；同時，由於申貸無須保證人，因此，政府亦無法在申貸者逃避還款之下，另外向保證人取得還款。這種制度缺失導致政府必須擔負更多的貸款拖欠風險（Barr & Crawford, 1998b）。

（二）貸款額度有限制

一般而言，所有學生皆能借貸到相當於就學期間生活維持費的75%，剩下的25%

就需要經過學生家庭收入之審查，而且不能借貸來繳納學費。在此情形下，某些學生所借貸的金額仍然不夠維持生活，也迫使他們必須依靠父母之資助，亦或是使用信用卡借款，以及利用時間打工賺錢，這種情形也連帶地影響了許多經濟狀況不佳學生的入學意願，也因此不利於高等教育機會均等目標的達成（Barr, 2003）。

綜觀1998年以後所實施的「收入比例型貸款」，雖然解決了進入高等教育機構就讀學生償還貸款的疑慮，以及貸款拖欠與管理成本過高的問題，而且從經濟層面來看，其在促進整體高等教育機會均等方面也有相當程度的正面效果。根據統計，英格蘭地區的申貸人數佔全體擁有申貸資格學生的比例，從1990年的28%，一直攀升到2005年81%，這個數據顯示接受學生貸款的學生比例大幅增加（SLC, 2005；Institute for Public Policy Research [IPPR], 2006）。但是，這個時期的制度仍有貸款管理漏洞與申貸額度限制太多的相關問題。而且由於2006年英格蘭開始實施「變動學費」（variable prices）制度，並減少學費補貼。因此，英格蘭遂決定於2006年開始實施新學生貸款制度。至此，英格蘭的學生貸款制度開始進入第三個時期（DfES, 2004）。

三、2006以降

近年來，英格蘭各大學財政日益惡化，政府補助又日益減少，因此一直考慮調高學費以因應困境。在進行政策調整之前，英格蘭政府先對於各種科系畢業後收入進行研究，發現學生畢業的學校與科系會影響日後收入，而且其差距甚至高達44%（Conlon & Chevalier, 2002）。基於此，英格蘭政府認為進入高等教育機構就讀的學生必須根據其所就讀的學校與科系，繳交不同的學費，這就是所謂的「變動學費」。因此，英格蘭政府在2003年接受「高等教育的未來」（The Future of Higher Education）白皮書的建議，廢除以往任何學校科系皆收取相同學費（flat fee）的作法，而且於2004年正式由英國國會上下議院通過成為「高等教育法」（Higher Education Act）的正式條文（DfES, 2003b；DfES, 2004）。換言之，從2006學年起，全英國開始正式揚棄低學費政策，並且放寬各大學收取學費的限制。大學可以根據不同科系實際成本結構，進而訂定不同學費價格。也就是說，從2006學年開始，英格蘭會開始出現同一大學內不同科系，甚至不同學校的同一科系學費不同之情形（DfES, 2003b；DfES, 2004）。

除了學費改革之外，英格蘭政府為了減少公共支出，開始調降學費補助的門檻。在這項政策實施之下，有資格獲得政府學費補助的學生大量減少，縱然是最窮的學生所以可以獲得的學費補助也不足繳納全部的學費（Theisens, 2003）。

為了避免學費與補助政策變革導致學生入學機會降低。因此，英格蘭政府也對於

學生貸款制度進行改革，由於英格蘭政府於2006年開始實施「變動學費」的制度，而且政府對於學費的補貼也減少。在此情形下，學生所必須負擔的學費也相對增加；爲了讓學生可以負擔進入高等教育機構就讀所需的資金，因此，英格蘭政府於2006年開始，將貸款項目擴及學費部分，並且廢除原本預付制的學費繳納制度（學生在學期間就必須按期繳納學費），將學費延至學生畢業後再繳納（亦即將這些款項納入收入比例型貸款當中）。也就是說，進入高等教育機構就讀的學生在就學期間，不用繳納任何學費，但是等到畢業後，貸款公司就會直接從申貸者收入中每年扣繳9%，而利息與以前一樣，隨著通貨膨脹率而調整（DfES, 2003b；DfES, 2004）。

與1998開始實施的學生貸款制度相較，2006年開始實施的新制度與其比較起來實在是「大同小異」。茲將其差異處列舉如下：

（一）申貸額度的放寬

從2006年後，英格蘭政府就開始取消之前25%必須考慮家庭經濟收入條件之規定，讓所有學生皆可以申貸到最高限額（包含學費與生活維持費），減少學生對於家庭的經濟依賴。

（二）還款標準的放寬

以往大學申貸者只要收入超過10,000英鎊就必須繳還貸款，但是根據最新規定，英格蘭會在2006年開始將標準調整爲15,000英鎊，雖然會使償款日期延長，但是卻可減少低收入者的經濟壓力（DfES, 2004）。

（三）申貸項目的增加

由於2006年以前，學生的學費負擔較輕，因此，此時期的學費是採「預付型」繳納方式，而且貸款項目亦只限於生活維持費部分。但是，隨著「變動學費」實施與學費補貼的減少，2006年後實施的新制度規定將學生貸款項目，從原先只限於生活維持費部分，擴及到學費部分，並且採用學生畢業後收取學費的方式。這種新制度對於解決沒有錢進入大學就讀之學生而言，無疑地可以幫助其入學與順利地完成學業（Johnstone, 2003/2004）。

（四）信用機制的建立

近年來，由於英格蘭的學生貸款制度有漏洞，因此，其已經建立信用機制；亦即學生若未按規定償還學生貸款，則「學生貸款公司」將會通報金融信用系統，屆時這些學生將會無法申請信用卡與個人貸款，而且會被撤銷掉職業證照，甚至會影響到個人就業（BBC, 2006）。

綜上所述，英格蘭這次改革除了解決貸款額度限制過多、貸款管理制度設計不佳的問題，而且隨著學費政策的調整，其開始將貸款項目擴及學費部分，並減少政府的學費補貼，大大減少政府財政負擔。而且，隨著「收入比例型貸款」的實施、「預付型」學費繳款制度的廢除，以及還款標準的調整措施的實施，使得申貸者得以在畢業有收入時，得以在較低的經濟壓力下償還學生貸款，是一種對學生非常有利的制度。值得注意的是，由於英格蘭學生貸款機制有漏洞，導致產生許多拖欠呆帳；因此，英格蘭也開始建立信用機制，藉以防止申貸者惡意拖欠。

值得一提的是，英格蘭之所以會在短短十幾年就針對學生貸款制度進行三次的大改革，除了各時期政策有缺失外，主要原因是其有一套評估機制來觀察政策是否能改善教育機會均等情形。英格蘭除了有「教育與技能部」(Department for Education and Skills, DfES) 與民間學者會對於學生貸款政策進行評估外，爲了取得超然立場起見，其還會與非政府研究組織合作。其中最重要與最有聲望的就是「公共政策研究所」(Institute for Public Policy Research, IPPR)。這個組織創建於1988年，是英國首屈一指的非政府屬性智囊團，其透過在政府、學術界、法人與義工部門中的強大人際網絡，對於公共政策進行完善與清楚的分析與評估，並發揮重大的影響力。以1998年的學生貸款制度為例，該單位就曾經對於學生貸款制度是否能促進教育機會均等進行政策分析，並對於英格蘭的學生貸款政策改革發揮了極大的影響力 (IPPR, 2006)。

肆、對我國學生貸款制度之啓示

從上述探討可知，在英格蘭，學生貸款制度主要援助對象是進入高等教育機構的學生。其之所以會一再改革，主要是由於制度的缺失與相關政策（如學費與生活維持費補助政策）的調整所致。爲了從英格蘭的制度改革過程與內容中，擷取足爲我國學習或借鏡的制度，因此，筆者將根據上述英格蘭學生貸款制度過去的形成背景、改革原因與方向、目前的制度（包含政府負擔、貸款對象、貸款利息、貸款額度、貸款項目、還款方式、評估機制）等面向進一步加以探討，並與我國學生貸款制度（目前稱爲就學貸款）進行比較分析（詳見表1與內文），並於最後提出具體建議。茲將其比較分析結果與對於我國制度的啓示陳述如下：

表 1 我國與英格蘭學生貸款制度比較表

比較項目		英格蘭	我國
形成背景		1.高等教育就學率上升。 2.政府財政困窘，無法繼續以往的生活維持費津貼。 3.使用者付費觀念產生。 4.幫助清寒學生順利進入高等教育機構就讀。 5.維持所需的高教人才。	1.幫助清寒學生順利進入高等教育機構就讀。 2.政府欲增加高教人才以符應經濟升級所需。
改革原因與方向		1.改革原因：申請資格限制過多、學費調整、生活維持費不敷使用、借貸額度太低、償還貸款的疑慮、拖欠與管理成本過高、貸款管理設計有漏洞、政府想要減輕學生對於家庭的依賴。 2.改革方向：從「抵押型貸款」改為「收入比例型貸款」。	1.改革原因：申貸資格限制太多、學費調整與物價上漲、借貸額度太低、還款規定過嚴、拖欠率過高、貸款管理制度有問題、貸款利息太高。 2.改革方向：維持「抵押型貸款」。
目前政府負擔	風險負擔	政府承擔全部放貸風險。	由政府、銀行與學校共同承擔放貸風險。
	管理負擔	政府必須進行貸款管理。	由銀行負責貸款管理，政府不須負擔行政管理成本。
	國庫負擔	政府必須先支出貸款款項，但是可在學生畢業後逐年收回貸款。	由銀行支出貸款款項，但政府必須負擔學生在學至畢業或服役後一年的貸款利息。
目前貸款對象		1.在職者必須低於 21 歲才能申請。 2.全時進修者必須低於 54 歲才能申請；而且 50-54 歲者必須確定畢業後有就業打算才能申貸。	1.所有具有中華民國國籍者皆能申請。
目前貸款利息		與通貨膨脹率相同。	依據郵政儲金一年期定期儲存款機動利率為指標利率加碼計算。

目前貸款項目	學費與生活維持費（包含食衣住行）。	學雜費、實習費、學生平安保險費、私立學校退撫基金、書籍費與住宿費。
目前貸款額度	不需考慮學生家庭經濟條件，就可申請到最高貸款額度。	學雜費、實習費、學生平安保險費與私立學校退撫基金可申請到繳納全額額度；但是書籍費與住宿費則由主管機關規定。
目前還款方式	1.收入比例型貸款償還方式 2.無保證人制度。 3.償還年限是二十五年，期限過後自動取消債務。	1.抵押型貸款償還方式。 2.有保證人制度。 3.就學貸款一學期，必須在一年內還清，還款前與低收入戶一年平均月薪未達兩萬元者，可申請緩繳，最多可延緩三年。逾期未繳則列入銀行信用黑名單。
評估機制	教育當局會與民間學者，以及「公共政策研究所」合作對於政策進行分析檢討。	教育部除了會委託學者進行研究計畫外，亦會與「國家政策研究基金會」合作對於政策進行分析探討。

資料來源：筆者自行整理

一、形成背景

我國在未開辦學生貸款以前，對於進入高等教育機構就讀的低收入戶學生就學補助大多採用私人獎學金，並未像英格蘭一樣是採用免學費措施（台灣省政府，1976）。而英格蘭原本是福利國家，而且大多數民眾認為支持對於大學生進行財政支援，在1990年以前，進入高等教育機構就讀學生的學費與生活維持費完全由政府補助。英格蘭政府之所以會引進學生貸款，深究其原因，主要還是因為政府財政收入不足、學生增加趨勢下所不得不然的措施。在這種制度丕變的情形下，英格蘭必須採取學生貸款措施，以降低進入高等教育機構就讀的學生入學機會與意願下降的可能性。反觀我國，自始至終皆有「使用者付費」的精神，而且家長若有能力，亦樂於為學生負擔就學費用。學生貸款的設立，純粹是在1960年代中期開始，台灣因為經濟升級而對於各級技術人力與高級人力的需求提高，政府為了因應這種需求，於是擴充系所數量以培養更多高級人力。在這種高等教育不斷擴充，而政府補助有限的情形下，高等教育費用必

然間接轉嫁於受教者（詹盛如，2004）。根據楊瑩（1983）的研究顯示，1960-1970年代時大專院校學生之家庭背景與一般家庭有顯著差異。就家長所得而言，就讀大專院校的學生家庭高收入的明顯地比低收入學生還要多，而且加上私立學校的收費往往高於公立大專院校，因此，在逐年調整大專院校學費之際，政府基於高等教育並非義務教育，以及爲了避免低收入家庭子女就學之經濟困擾，遂於1976年成立學生貸款（當時稱爲助學貸款，亦包含高中職就學貸款在內）。

比較英格蘭與我國的學生貸款形成背景，筆者發現兩國最大差異在於政府政策與社會對於「使用者付費」原則觀念的歧異。雖然如此，兩國形成背景雖有很大差異，但是其成立的最終目的卻非常相似，亦即同樣是爲了幫助清寒子弟進入大學就讀，並且維持國家所需的高教人才，這是普世法則，舉世皆然。

二、改革原因與方向

由上述可知，英格蘭對於進入高等教育機構就讀學生就學的經濟協助，是由原本的免學費，逐漸演變成「抵押型貸款」，乃至於目前的「收入比例型貸款」。而且英格蘭亦皆能就其制度缺失（詳見表1）力求改進。

反觀我國，我國歷年亦能就我國學生貸款制度的缺失加以逐步改進。茲將歷年的改革趨向與目前制度內容陳述如下（台灣省政府，1976，1979，1980，1985，1987；教育部，2003）：

（一）資格限制太多，因而逐步放寬申貸資格限制：最初規定學生必須符合家長按時繳稅與就在校成績及格，才能申請貸款；經過歷年的改革，目前已變成只要是中華民國國民即可申請。

（二）學費調整與物價上漲，因而逐步調整學生貸款額度與項目：經過歷年的改革，政府隨著物價與學費調整而調升額度；並且將放貸項目從原本的學雜費，逐漸放寬到目前的學雜費、實習費、學生平安保險費、私立學校退撫基金、書籍費與住宿費。

（三）還款規定過嚴，因而逐步放寬還款規定：從原本畢業後就必須還款，逐漸放寬至目前可以視情形寬延一年還款。

（四）拖欠率過高與貸款管理制度有問題，因而加入信用擔保制度。

（五）貸款利息太高，因而逐步降低貸款利息：經過歷年的修正，由原先利率在7%以上，逐漸降低到現在的2.925%。

值得一提的是，兩地由於學費與生活補助費津貼政策，以及學生貸款制度的不同，導致有些改革原因有些許的不同。例如：

（一）貸款額度放寬的原因：英格蘭放寬原因是額度太低不足以支付生活開銷，以及政府想要減輕學生對於家庭的依賴；而我國則是因為學費與物價上漲的原因而放寬額度。

（二）調降貸款利息的原因：英格蘭是一直是隨著通貨膨脹率來決定利息利率，因此無需降低貸款利息；我國由於是由銀行來管理貸款，因此利息比英格蘭高。

比較兩地的改革原因，其雖然有上述兩項差異，但是，兩地卻都因為申請資格限制太多、學費調整與物價上漲、借貸項目與額度不足、還款規定太過嚴格，以及貸款拖欠與貸款管理制度等原因，而造成日後兩地一連串的學生貸款制度改革。因此，就整體而言，兩地的改革原因呈現「大同小異」的現象。

在相似的改革原因影響下，筆者發現兩地的改革方向皆會從制度的問題點加以改進；其在放寬申貸資格、項目與額度、還款規定的改革方向頗為相似，皆是往盡量符合學生在學期間不同的經濟需求，以及讓學生得以安心地完成學業與償還貸款為主要目標；但是在解決拖欠過高等還款問題方面卻有不同的改革方向。一直以來，我國一直維持「抵押型貸款」制度，而英格蘭則從原先的「抵押型貸款」改為「收入比例型貸款」制度；因此，在還款方式方面，兩地的改革方向存在著完全不同的走向。

耐人尋味的是，面對相似的問題，但是兩地的制度改革方向卻有差異。雖然兩地皆能放寬申貸資格限制、調整學生貸款額度與項目、放寬還款規定、減少貸款拖欠；但是在還款方式方面，英格蘭卻從原本的「抵押型貸款」，改變為後來的「收入比例型貸款」，而我國則是一直採取「抵押型貸款」。為何兩地改革原因相似，但是後來改革方向卻不同呢？從政治與經濟角度來看，筆者發現最主要原因是因為學費政策調整得太快，導致學生負擔大幅增加。英格蘭政府為緩和其對於學生入學意願衝擊、以及在野黨與民間方面的反對聲浪。因此，採用這種「收入比例型貸款」之方式，將學生應繳的費用改從學生畢業後收入中收取。不但可以實現其最初的教育機會均等理想，而且亦可解決英格蘭減少學費補助與生活津貼所帶來的政治危機與反對聲浪，這種作法正如Johnstone（2003/2004）所說的，是一種政治上的折衷作法。

反觀我國，迄今尚未在貸款制度上作大幅更動。這可能是因為由於從一開始，我國學生進入大學就讀就必須繳納學雜費，並沒有英格蘭的學費與生活維持費補助減少所帶來的政治問題所致。但是值得肯定地是，我國的改革方向與英格蘭一樣，皆能就制度本身的缺失，逐步地加以改進。

三、目前政府負擔

爲了比較兩地政府在學生貸款方面的負擔，筆者特根據第三節所提的內容，進一步將政府負擔分爲風險、國庫與管理負擔來加以比較分析。茲將其臚列如下：

（一）風險負擔

英格蘭的學生貸款制度是採用畢業後再向學生收款。因此，基本上政府只是暫時借給學生就學費用，畢業後還是要還，但是拖欠風險須由政府負擔，尤其在無信用擔保機制的保障下，風險更高（Barr, 2003）。反觀我國，自九十二年起，學生貸款開始實施信用擔保制度，貸款風險是由銀行負擔20%、政府承擔75%、學校承擔5%（教育部，2003）。從制度內容來比較，我國政府所承擔的拖欠風險方面較英格蘭政府小，但是從實際統計數字來看，1998年-2005年英格蘭學生貸款的拖欠率每年平均是1.11%（SLC, 2005），而我國大學生貸款的拖欠率每年平均約11.43%（教育部，2005），從這個比較數字看來，我國政府的風險負擔比英格蘭還高，箇中原因頗值得政府當局加以深入研究。

（二）管理負擔

英格蘭在1990年開始採行學生貸款之後，就成立了屬於法人性質的「學生貸款公司」，這個公司專門負責管理進入高等教育機構就讀學生的學生貸款工作。爲了有效管理與掌握申貸者的狀況，更與稅務機關和社會安全機構合作，共同對於中高收入的申貸者進行收款工作（Johnstone, 2003/2004），但是政府每年平均仍須負擔約2百萬英鎊的行政管理成本（SLC, 2005）。反觀我國，主管貸款收取與放款的機關是各家銀行，教育部、財政部與學校只是協助機構而已，相較之下，我國就不用負擔學生貸款的管理成本，較有利於政府。

（三）國庫負擔

由上述可知，英格蘭雖然是由政府出資貸款給學生，但是在畢業後就可向學生收回借款。在「學生貸款公司」與稅務、社會安全機關合作下，國庫所需負擔的是低收入申貸者在期限內未還清貸款的款項與借貸給學生的貸款。根據統計，英格蘭政府每年平均必須支出25億英鎊（約佔每年教育支出10%），因此政府的財政負擔十分沉重（SLC, 2005）。反觀我國，學生從就學到畢業後一年這段期間貸款所產生的利息，必須由政府所承擔。教育部的資料顯示，由於申請學生貸款的學生越來越多，因此，政府每年所支付的利息費用也跟著逐年遞增，雖然目前政府只補助家庭年所得在114萬以下的學生全額利息費用，其餘的學生就必須根據其家庭年所得自付全額（家庭年所

得在120萬以上)與一半額度(家庭年所得在114-120萬間)的利息(教育部,2003)。但是這種辦法仍然不能解決問題,每年支付的利息與呆帳對於國庫依舊是一項重大負擔。根據教育部的統計,從2000年以後,政府為學生貸款所支付的利息費用,每年平均須支出25億台幣,大約佔每年教育支出的0.6%(教育部,2005)。相較之下,由於申貸人數比例與須負擔的款項等因素,英格蘭所需負擔的經費比我國還要高上許多。

雖然英格蘭政府必須從國庫中撥款放貸給學生,但是其在學生畢業後有收入時就會收回借款,因此,除了必須承擔低收入申貸者在期限內未還清貸款的損失之外,基本上無須承擔任何費用。反觀我國,必須承擔申貸學生在學至畢業、服役或教育實習後一年期間的利息,加上近年來申貸人數又大幅增加,雖然國庫花在貸款的金額不如英格蘭多,但是卻頗為可觀。我國若要免除代付利息的負擔,實可考慮採用英格蘭「收入比例型貸款」的原則,將這些代付的利息加諸於學生畢業後的收入中。換言之,不管政府補貼學生多少利息,只要其畢業後收入可達到還款標準,就可由政府機關協助銀行從其收入中收回。如此,將可解省下這些利息補助的財政負擔。

四、目前貸款對象

根據英格蘭的學生貸款制度規定:英格蘭居民若想要進入高等教育機構就讀,在職者必須低於21歲才能申請。全時進修者必須低於54歲才能申請;而且50-54歲者必須確定畢業後有就業打算才能申貸。據統計結果顯示,從1990年到2005年,英格蘭地區的申貸人數佔有申貸資格學生的比例,從1990年的28%,一直攀升到2005年81%,而且只要符合上述資格的學生,其核准比例幾乎是100%(SLC, 2005; IPPR, 2006)。

反觀我國,只要是具有中華民國國籍者,只要任何想進入高等教育機構就讀的學生,皆可申請貸款(教育部,2003)。根據教育部的統計,截至2005年為止,申請學生貸款的學生約佔有申請資格學生的25%,而且其核准比例將近100%(教育部,2005)。

由上述可知,我國貸款對象比英格蘭還要寬鬆。但值得注意的是,我國制度雖然較英格蘭寬鬆,但是英格蘭的申貸人數的比例遠比我國為高,這種現象的發生原因相當值得政府當局進一步深入探究。

五、目前貸款利息

英格蘭的學生貸款利息是隨著通貨膨脹率來調整的。因此,其實際上是「零利息」的,這種制度對於申貸學生較有利。反觀我國,從2003年開始,利息由原本的6.25%

調降為2.925%，而且採機動利率計算方式，依據郵政儲金一年期定期儲存款機動利率為指標利率加碼計算，指標利率每三個月調整一次，加碼部分依銀行逾期放款情形，每年檢討調整一次（教育部，2003）。相較之下，我國的利息計算方式將會讓其利息比通貨膨脹率高；因此，就貸款利息而言，我國比英格蘭還要高。

由於英格蘭的貸款債權人是政府，而我國的貸款債權人是銀行。倘若要求將利息降至與通貨膨脹率相同，則貸款債權的市場價值就會變得很低，屆時銀行會因為無利可圖而不願意承擔此種貸款任務。到時政府就必須承擔放貸學生貸款的任務，倘若真的如此，則政府就必須承擔放貸風險與金額。因此，就目前我國學生貸款的利息看來，利率只略高於通貨膨脹率，而且又具有市場價值，是一種兼顧政府、銀行與學生利益的作法（柯懿雯，2004）。

六、目前貸款項目

英格蘭學生貸款的貸款項目是隨著學費政策的調整而改變的。在學費全免時代，貸款項目是生活維持費。在廢除免學費制度之後，貸款項目就擴大為學費與生活維持費（包含食衣住行）。反觀我國，除了功勳子女、原住民、特教學生有學雜費優待政策之外，我國對於一般學生原本就沒有學雜費減免的政策。因此，從一開始就有借貸學費雜費項目；然而，隨著近年來就學成本的提升，導致有些家長無法負擔，因此，我國的貸款項目就逐漸擴及學雜費、實習費、學生平安保險費、私立學校退撫基金、書籍費、住宿費等項目（教育部，2003）。但是與英格蘭比較起來，仍有放寬的空間。

七、目前貸款額度

英格蘭自2006年開始，取消之前25%必須考慮經濟條件收入之規定，所有學生皆能申貸到最高金額的學生貸款。反觀我國，除了學雜費、實習費、學生平安保險費與私立學校退撫基金可申請到全額繳納額度外，其他如書籍費、住宿費皆必須依據主管機關所規定的額度。相較之下，我國現行制度較不具彈性，但若套用英格蘭的制度，則會因為我國目前政府必須負擔部分學生就學期間的利息，而加重我國政府財政負擔。而且我國家庭一向有承擔經援子女讀書責任的觀念，因此英格蘭的制度並不完全適用於我國。政府當局應該研議「根據學生家庭經濟狀況或收入為放貸標準，並且解除書籍費與住宿費的申貸額度限制，讓學生可以視其需求，申請到足以支持其順利就學與畢業的金額」作法的可行性。

八、目前還款方式

目前英格蘭學生貸款方式是屬於「收入比例型貸款」，在這種制度下，申貸者根本就不用擔心畢業後因為收入不高而無法繳還貸款，因為該種貸款制度規定貸款償還期限是二十五年，或是償還至申貸者年滿五十歲為止；但較特別的是，英格蘭為了防止申貸者惡意拖欠，因此設置有信用機制，但卻沒有保證人機制。也就是說，萬一發生拖欠，政府必須負擔所有損失（DfES, 2004）。

反觀我國，學生貸款是屬於傳統式的「抵押型貸款」，根據其規定，由於在職專班學生已有職業與收入，因此，必須於畢業後馬上還款；而非在職專班的學生，則必須於畢業、服役或教育實習後一年開始按月繳還貸款。就學貸款一學期，必須在一年內還清，低收入戶與還款前一年平均月薪未達兩萬元者，可申請緩繳，最多可延緩三年。萬一其無法按時繳還，就會被銀行列入信貸的黑名單當中。而且自九十二年開始實施信用保證機制，萬一申貸者無法按合約償還貸款，銀行需自行負擔拖欠款項的20%，政府負擔75%，學校負擔5%（教育部，2003）。也就是說，萬一發生拖欠，損失由政府、銀行與學校共同負擔。

從還款方式的角度來看，我國目前的還款方式是在職專班學生必須於畢業後馬上還款，由於這些學生都有職業與收入，不至於無法負擔這筆款項；然而，其他非在職專班的學生，則必須於畢業、服務或教育實習後一年開始還款，這種規定對於這些剛踏入社會的學生而言，是一種沉重的負擔。因為對於剛畢業、服役或教育實習完的學生而言，這段時期是其一生中收入最少的時期，因此硬性規定申貸者應定期繳款的制度，似乎會對於這些社會新鮮人產生無法負擔的經濟重擔。反觀英格蘭「根據收入進行彈性調整並延長償款時期」之作法，卻能充分考量到學生的償款能力。當然，要達成此一目標，就必須有政府社會安全、稅務、戶政機關與銀行進行合作，以確保收款的安全性，也就是減少拖欠率。然而，英格蘭制度也有其缺點，例如英格蘭在學生貸款方面雖設有信用機制，萬一申貸者拖欠即可通報全國的金融機構系統，此法固然在某一程度上減少拖欠情形發生，但是由於未設有保證人制度，因此仍無法百分之百保證可以收回貸款，其損失必須由政府全部負擔。反觀我國，學生申請貸款有擔保與信用制度，萬一學生未按規定償款可能會破壞其債信，因此會對於學生產生警惕作用，間接保障貸款的收回。而且由於有保證人，萬一遇到無法向申貸者收回貸款的情形，可由政府、銀行與學校共同承擔損失，如此將可減低政府與銀行所需承擔的拖欠風險。

值得注意的是，從還款制度內容來看，英格蘭所須負擔的拖欠風險比我國還高，

但是實際數據證明，我國的拖欠率卻比英格蘭還要高，到底是不是還款制度內容本身出了問題，相當值得政府當局加以深入研究。

九、評估機制

由上述可知，英格蘭「教育與技能部」除會與民間學者合作對於學生貸款政策進行評估外，還會與非政府研究組織合作，其中最重要與最有聲望的就是「公共政策研究所」；反觀我國，教育部除會委託民間學者進行政策研究計畫外，而且還有「國家政策研究基金會」會對於學生貸款制度進行分析研究，以供政府參考（柯懿雯，2004）。因此，從學生貸款制度評估機制的健全程度來看，我國與英格蘭是相似的。

伍、結語

英格蘭的學生貸款制度基本上是由「福利國家政策」走向「使用者付費」政策所衍生出來的一種制度。反觀我國的學生貸款制度，一開始就是在「使用者付費」政策脈絡下設計的。因此，兩國的學生貸款制度在設計基本前提就有其差異性存在，要全盤學習英格蘭學生貸款是不適當的；然而，根據兩國多年的實施結果與制度演變來加以比較，筆者發現我國的學生貸款制度在制度改革方向、學生貸款拖欠風險的負擔制度、貸款債權市場價值方面並不會比英格蘭差。但是，與英格蘭相比，我國目前的學生貸款制度卻仍存在一些問題，如貸款拖欠率較高、貸款項目不夠彈性的問題，這些問題值得政府與相關單位加以深入探討並解決。

其實，英格蘭的制度並非毫無借鏡之處。像英格蘭「收入比例型貸款」的原則我國實在是可以考慮加以改良採用的。當然這就要有政府社會安全、稅務、戶政機關與銀行的合作，並且結合擔保與信用制度，以及政府、學校、學生與銀行共同分擔拖欠風險，以減少貸款拖欠所帶來的風險。如此不但可節省下政府利息補助的財政負擔，而且可以在低拖欠率的情形下，充分照顧學生就學權益，促進我國高等教育機會均等。

參考文獻

- 王如哲（1995）。英國大學生獎助與貸款制度簡介：兼論我國未來學費政策的調整以及學生支援系統的建立。《教育研究雙月刊》，47，47-55。
- 台灣省政府（1976）。高中以上學校學生助學貸款辦法。台灣省政府公報，68，2。
- 台灣省政府（1979）。高中以上學校學生助學貸款辦法。台灣省政府公報，66，3。
- 台灣省政府（1980）。高級中等以上學校學生助學貸款辦法。台灣省政府公報，49，3-4。
- 台灣省政府（1985）。高級中等以上學校學生助學貸款辦法施行細則。台灣省政府公報，50，2。
- 台灣省政府（1987）。高級中等以上學校學生助學貸款辦法施行細則。台灣省政府公報，33，2。
- 姜麗娟（1998）。國大學經費分配方式的轉變談大學自主的新模式。《比較教育》，45，82-91。
- 柯懿雯（2004）。台灣與澳洲學生貸款制度之比較研究。國立暨南國際大學比較教育學系碩士論文，未出版，南投。
- 教育部（2003）。高級中等以上學校學生助學貸款辦法條文。2006年1月12日，取自 <http://www.edu.tw/>
- 教育部（2005）。中華民國教育統計。台北：編者。
- 楊瑩（1983）。我國大學院校學雜費徵收標準及助學貸款等措施之研究：兼論我國大專院校生家庭社經背景。《國立編譯館館刊》，12（1），275-340。
- 楊瑩（2005）。英國高等教育學費政策及助學貸款之改革。《教育研究月刊》，137，138-157。
- 詹盛如（2004）。英國高等教育財政改革與論爭。《教育研究月刊》，121，140-151。
- 廖俊松（1999）。福利國家民營化的觀察與檢討。《社區發展季刊》，85，189-199。
- 戴曉霞（2001）。全球化及國家／市場關係之轉變：高等教育市場化之脈絡分析。《教育研究集刊》，47，301-328。
- Allen, M. (1988). *The goals of university*. London: Open University Press.
- Barr, N. (1989). Alternative proposals for student loans in the United Kingdom. In M. Woodhall (Ed.), *Financial support for students: Grants, loans, or graduate tax?* (pp.110-121). London: Institute of Education, University of London.
- Barr, N. (1991). Income-contingent student loan: An idea whose time has come. In G. K.

- Shaw (Ed.), *Economics, culture and education: Essays in honour of Mark Blaug* (pp. 150-170). London: Edward Elgar.
- Barr, N. (2002). Funding higher education: Policies for access and quality. In House of Commons, Education and Skills Committee (Ed.), *Post-16 student support, Sixth report of session 2001-2, HC445* (pp. 44-45). London: TSO.
- Barr, N. (2003). *Financing higher education in the UK: The 2003 white paper*. London: London School of Economics and Political Science.
- Barr, N., & Crawford, I. (1998a). The dearing report and the government's response: A critique. *Political Quarterly*, 69(1), 72-84.
- Barr, N., & Crawford, I. (1998b). Funding higher education in an age of expansion. *Education Economics*, 6(1), 45-70.
- BBC. (2004). *Higher education: Student loans and grants*. Retrieved January 21, 2006, from <http://e/education/funding/loans.html>.
- BBC. (2006). *Student loan debt management: Avoiding default*. Retrieved January 22, 2006, from <http://www.studentloanet.com/after/default.htm>.
- Bereday, G. Z. F. (1967). Reflection on comparative methodology in education: 1964-1966. *Comparative Education Review*, 3(3), 169-87.
- Conlon, G., & Chevalier, A. (2002). *Financing returns to undergraduate and tuition Fees*. London: Council for Industry and Higher Education.
- Department of Education and Science. (1944). *Education act 1944*. London: DES.
- Department of Education and Science. (1962). *Education act 1962*. London: DES.
- Department of Education and Science. (1988). *Top-up loans for students*. London: DES.
- Department for Education and Skill. (2003a). *Higher education bill 2003*. The Stationary Office, London: DfES.
- Department for Education and Skill. (2003b). *The future of higher education*. The Stationary Office, London: DfES.
- Department for Education and Skill. (2004). *Higher education act 2004*. The Stationary Office, London: DfES.
- Department of Education (1994). *Student grants and loans: A brief guide for higher education students 1994/1995*. London: DfE.
- Glennister, H. (1992). *Paying for welfare: The 1990s*. Hertfordshire, UK: Harvester Wheatsheaf.
- Greenaway, D., & Haynes, M. (2003). Funding higher education in the UK: The role of

- fees and loans. *The Economics Journal*, 113, 150-166.
- Institute for Public Policy Research. (2006). *Social mobility: Narrowing social class educational attainment gaps*. London: IPPR.
- Johnstone, D. B. (2004). 高等教育財政：問題與出路 (*Economics and financing of higher education*) (沈紅、李紅桃譯)。北京：人民出版社。(原著2003年出版)
- Mackinnon, D., & Statham, J. (1999). *Education in the UK: Facts and figures* (3rd ed.). London: Open University.
- McIlroy, J. (1993). *Going to higher education: The student guide*. Manchester: Manchester University Press.
- Scott, P. (1989). Higher education. In D. Kavanagh & A. Selden (Ed.), *The thatcher effect* (pp.198-212). Oxford, UK: Clarendon Press.
- Student Loan Company. (2005). *National statistics*. London: SLC.
- The Higher Education Funding Council for England. (2005). *Higher education in the United Kingdom* (revised edition, Feb. 2005). Bristol, UK: HEFCE.
- Theisens, H. (2003). *Higher education in the United Kingdom*. Retrieved January 19, 2006, from http://hareapps.utwente.nl/consilio/index.shtml?q=FINANCIAL+AID*UK&folder=1157
- West, E. G. (1994). *Education and the state: A study in political economy* (3rd ed.). U.S.: Liberty Press.

投稿收件日：95 年 10 月 2 日

接受日：96 年 2 月 4 日