



我國就學貸款之探討

林志興／國立台中教育大學教育學系博士生
台中縣立霧峰國小教師

一、前言

隨著國內大學數量不斷的增加，大學教育已由菁英教育轉為普及教育，當就讀大學的學生比例逐漸增加時，便衍生出大學數量增加是否意味大部分的學生均可以就讀大學，其答案不必然如此，因就讀高等教育，以經濟學角度而言，也是一種成本的支出，姑且不論畢業後其就業機會如何，在就讀過程中，所付出的學費可說是重要的成本之一。

日本學者大前研一曾說明：未來的社會是一M型社會，換言之，中產階級逐漸消失，社會族群貧富日益懸殊，富有者愈富有，窮者愈窮，而在小康家庭中，高教學費已是一項重大支出，對於較為貧困之家庭，其負擔之重可想而知。因此政府對於高中、職以上教育，特別設置「就學貸款制度」（student loan system），以下簡稱就貸，期待藉由就貸促進教育機會均等，使人人在台灣均有機會就讀高等教育，政府立意深遠。

然而政府編列就貸預算也是教育經費支出的一部份，因此提撥就貸補助利息如持續增加，將造成政府教育經費緊縮，進而排擠其他經費，所以如何控管就貸經費的利息支出是相當重要的。盧宏霖（2008）認為在政府預算有限的情況下，如何填補就學貸款的財政黑洞及減少支出，降低呆帳率避免壓縮到其他方面的經費預算，使得財政更有效率，這是台灣的重要課題。因此我國就貸之淵源及原則及過程中所遭遇的問題以及建議將是本文探討之意義所在。

二、就貸之淵源及原則

為提昇弱勢階級之就學機會，就學貸款在台灣實施已有相當長一段時間，以下將以就貸之實施淵源及原則加以說明。

（一）就學貸款之淵源

1970年代開始，故總統蔣經國先生時任行政院長開始推行十大建設，台灣自此經濟逐漸蓬勃發展，相對之下人才需求孔急，愈來愈多之學生希望就讀大學取得較高學歷以進入就業市場，當就讀大學的人數越多，相對的政府所提供之高教經費將因人數增加而遭稀釋，如此校方勢必逐漸增加學費以因應逐漸成長之學生數所需之經費。

基於使用者付費的原則下，每位大學生都必須繳納學雜費以減輕政府財政負擔與維持教育品質，但政府為了維持考上大學的學生均有機會就讀大學，保障來自低收入戶家庭之學生，不因家庭收入或學費調漲而無法進入高等教育就讀，因此政府開始有「高中以上學生助學貸款辦法」的芻議（盧宏霖，2008）。

黃翊智（2005）認為我國現行學生貸款制度，在1994年以前稱為「助學貸款」。其中，「助學貸款」與「就學貸款」的差異在於1994年以前台灣所實施的助學金制度主要是有限制的幫助清貧家庭子弟就學為主，以幫助清寒子弟就學的方式進行，而更名後則放寬了申請資格之限制，其方式也調整為優惠式的貸款方式，以家庭年收入低標準為限。而構成高等教育資助學生的三大方式為學生貸款、獎助學金（grants



and scholarships）、工讀計畫（work-study program）三種（張惠雯，1999）。其中學生貸款因具有普遍性，只要符合資格即可申貸，獎助學金與工讀計畫往往有其侷限性，因此學生貸款重要性超過其他兩者。

綜上所述，我們可說明就貸制度是為了因應受限於家中經濟無法入學之學生提供就學之機會，而就貸制度之條件亦隨時間，申請條件日趨寬鬆，換言之，只要家庭總收入低其所設定之標準，皆可申貸且就學期間其利息均由國家負擔；如超過其標準，也以相當優惠之利率讓其申貸。

（二）就學貸款之原則

就學貸款兼顧教育機會均等與國家教育經費支出，因此學者（黃翊智，2005；張惠雯，1999）認為學生就貸其原則主要依據效率及公平原則，如下所示：

1. 效率原則

（1）就貸符合以最小投入達到最大產出的經濟原則，因政府僅需負擔就貸期間之利息，學生仍需負擔學雜費及還款後之利息償還。

（2）基於供需原則之市場機制，學校必須提供符合學生需求的師資及教學內涵，才能達到市場均衡的經濟效率。

因此國家藉由就貸制度來培養社會未來之人才，政府負擔之利息為培養學生之成本，學生畢業後仍需歸還所借貸款並藉由個人所學知識貢獻社會，如此國家與學生彼此互益稱為「效率原則」。

2. 公平原則

（1）促進教育機會均等

在傳統的社會型態裡，教育往往為少數人所擁有，因此其象徵性價值高於功能型價值。就學貸款可提升弱勢族群受教育之機會，促進教育機會均

等。而藉由就貸制度可使人人有接受高等教育之機會，不因社經背景而無法進入高等教育之大門，因此人人可享受教育資源。

（2）人力投資觀念的重視

對個人而言，接受高等教育的機會成本，主要為放棄就業的工作所得而利益來自接受教育後，受教者可以增加未來收入與社會大眾共享之外溢效應（spillover benefits）的回報（return）。因此對於人力資源觀點而言，就貸可促進人們具備更好的就業條件，間接提昇在社會中之競爭力，相對的，也具有更公平的就業條件。

現今國家均相當重視人力資源發展，一個國家如具備高素質人力，高級人力不假外求，相對之下，國家經濟力量之提昇具有更好之條件，個人條件增加後，也可獲取相當之收入與地位，個人發展與國家進步相得益彰。

（3）社會福利的延伸

政府將有限的教育資源提供給社會上需要幫助的中低收入家庭學生，也屬於社會福利政策的另一種形式。因此就貸制度符合社會公平正義的展現。社會福利之延伸有助於弱勢團體取得安身立命之處，換言之，就貸制度有助於其取得較高學歷，相對也獲得進一步之「文化資本」，如此有助於弱勢團體提高其職業與身分地位。

（4）教育成本之攤還

學生接受教育所獲得的知識技能使社會大眾受益，就學期間社會大眾負擔這部份的教育成本，而求學期滿後應還的貸款被視為一般性消費貸款，本金連同借貸利息由學生一起還給政府，攤還原先從政府與社會大眾身上



預借的教育成本。此種政府與學生雙方共用教育利益並且共同分攤教育成本的方式，卻能符合使用者付費的公平原則。

「使用者付費」一直是經濟學上重要概念之一，藉由就貸制度，學生先享用教育資源，然而資源有限，當學生畢業後取得職業，仍需攤還先前社會所提供的資源，如此教育資源可生生不息，達到永續經營之理念。

(5) 學費發展趨勢的因應

因應高等教育學費發展年年調漲的趨勢，教育部亦放寬貸款門檻，修訂就貸的還款等措施，來協助中低收入家庭之子女就學，減輕其教育經費之負擔，近年來更要求各校提撥學雜費收入3%做為學生就學補助之用。

近年來學費日益調漲，就貸制度亦做相當程度之放寬措施，其用意在於使莘莘學子均有讀書之機會，除此更鼓勵或規範各大專院校設置獎助學金或工讀機會來減輕學生之負擔，除了嘉勉其用功於學業外，也可利用閒暇之餘，憑一己之力賺取生活費，達一舉兩得之效。

上所述，就學貸款制度符合「效率」與「公平」原則，前者說明政府將業務委託銀行、學校辦理，其只要負擔利息即可；後者點出社會正義與公平倫理之概念，使得人人有就讀較高學歷之機會。藉由就貸制度也能讓社會各階層進行流通，更強調接受教育是提昇文化資本與人力資源重要途徑，除了累積個人未來就業資本外，尚賦有為國家社會培訓人才之積極意義。

三、就學貸款之相關機關、貸款、排除項目、增加規定

盧宏霖（2008）認為就學貸款由下列機構共同配合，其包含教育部、財政部財稅資料中心、學校及銀行各單位，各有其職責所在，而學生可以申貸項目、金額及排除項目，如下所示：

（一）教育部

教育部主要補貼是根據「高級中等以上學校學生就學貸款辦法」與「高級中等以上學校學生就學貸款作業要點」當中規定，在學生就學期間，無需償還貸款本金和利息，到申貸學生畢業一年後或根據其他展延償還規定，才開始償還貸款本金和利息，而政府所編列之預算主要是為了補貼申貸銀行利息。

因此教育部將就學貸款委由銀行辦理，其只需每年編補貼銀行之利息，近年來因就貸學生大幅增加，教育部所負擔之利息也成為國家不小之負擔，如何控制利息的支出將是其重要任務。

（二）財政部財稅資料中心

其功能在於提供學校調查學生家庭年度綜合所得總額資料，因為家庭年度綜合所得總額是申請就學貸款的門檻之一，依據不同的家庭年度綜合所得總額，給予不等之補助，萬一就學貸款不能與財稅資料中心配合，使得許多高所得之家庭的學生也申請無息的就學貸款，將導致政府補助銀行利息的支出大幅增加，將排擠到其他教育經費。

就貸條件中尚有「排富條款」，家庭年收入在一百二十萬以上，家中有兩位以上子女就讀高級中等以上學校者，就貸期間需付全額利息；一百一十四萬到一百二十萬（含）以下，利息減半；一百一十四萬以下（含），就學期間免利息（台灣銀行就學貸款入口網，2009）。如此可使國家資源有效利用，避免無謂的支出。

（三）學校

學校內部有一個專門負責就貸的單位，



平日需跟學生宣導注意事項與觀念，為學生解決疑難雜症，並配合申貸學生延緩學雜費，換句話說，申請貸款之學生註冊時，應向學校申請暫時予以緩徵學雜費，但經審查不合格者，由學校通知其應補繳學雜費。

「使用者付費」在現代社會中是相當重要之概念，學校辦理就貸之單位，應不定時向學生宣導此觀念，畢竟就貸並非社會福利而是貸款，將來仍須繳納，以免影響個人財務信用。

（四）銀行

承貸之銀行原則上按學校所在地之行政區劃分如下：在台灣省地區者，由台灣銀行承貸；在台北市轄區者，由台北富邦銀行承貸，在高雄市轄區者由高雄銀行承貸。

台灣銀行在全國各地皆設有分行，有利於學生申貸，減去舟車勞頓之成本，且台銀是國家重要金融機關，負有服務全民之責任。相關銀行應將此項業務視為重要之便民措施，財政部需列入相關銀行評鑑項目之一且因應就貸民眾之需求配合教育部，每年適時檢討與改進各項策略。

（五）貸款、排除項目

1. 學雜費、實習費、書籍費

前兩者其金額為該學期實際繳納者；後者高級中等學校為每生每學期新台幣一千元；專科以上學校為每生每學期新台幣三千元。

2. 住宿費、學生平安保險費、海外研修費

其金額依該主管機關規定，因地制宜。由上可知，就貸範圍包含最重要之學雜費，其他相關費用則依據主管機關規定或實際繳納為限。

3. 排除項目

（1）國籍限制

要申請就學貸款必須有戶籍登記之中華民國國民，非中華民國籍如外國人

或華僑學生等，均無法依據就貸辦法申貸。

（2）學籍限制

申貸學生必須就讀經各級主管機關立案，具正式學籍及固定修業年限之公私立大專院校、高級中等學校及進修學校之在學學生為對象。

（3）家庭狀況限制

學生本人及其法定代理人、已成年學生及其父母，或已婚學生及其配偶，家庭年收入符合中低收入家庭標準或其他特殊情況經學校認定有貸款必要者，或家庭年收入數額超過新台幣一百二十萬元，學生本人及其兄弟姐妹有兩人以上就讀高中以上學校者，皆可以申請貸款。

（4）已獲公費補助限制

學生已享受全部公費或已獲得政府主辦之其他無息就貸者，不得再申請。但享受部分公費、學雜費減免或已請領教育補助費之學生，得就減除以上項目後之差額申請就貸。

因此就貸對象限制為中國國民且為在籍者，年收入超過一百二十萬仍可申貸，只需付依規定之利息，已獲相關公費補助則依規定需扣除既有的補助，所以我國就貸相關規定仍相當寬鬆，其最終目的希望促進教育機會均等。

（六）我國就貸增加規定

薛荷玉（2009.4.16）說明：教育部規定高中職與大專生就學貸款新增生活費，其不限資格每月可貸6000元，而一個學期最多可貸30000元，教育部官員並提醒學生「用多少、借多少」，以免造成日後負擔，其最快今年九月開辦（轉引自教育部高教司）。其相關最新規定如下：

1. 對象、上限、利息補貼



公私立高中職、大專校院學生，一個月6000元，一學期五個月、共30000元。低收入戶在就學期間、畢業（退伍）後一年內，利息由政府負擔；立委建議擴大至中低收入戶。

2.開辦時間、還款時間、貸款利率

最快今年九月，畢業（退伍）一年後開始還款。如畢業後月薪在25000元之下，可申請延後還款，最長三年。依據郵局定存機動利率（1.05%）+固定利率（0.55%）=1.6%。

因此政府已把就貸之範圍擴大至生活費，但基於使用者付費之概念，學生應依自己需要加以貸款，以免畢業後在歸還貸款上負擔過大。

四、就貸之償還及拖欠問題

就貸因秉持「使用者付費」之觀點，所以償還方式是重要內容之一，另外部分學生畢業後仍拖欠貸款，恐降低個人財務信用，不可不慎，分述如下：

（一）償還方式

就學貸款的償還方式，一般可分為：一次償還、分期償還、依收入比例償還等三種，我國目前只採用前兩種，說明如下：

1.一次償還

張惠雯（1999）認為我國就學貸款付款方式有兩種方式：一種是一次償還，另一種是分期償還，學生可依照自己的能力自由選擇。選擇一次償還的學生，應於學業完成「一年以內」，將所貸金額全數還銀行，而學生可享受免息優待。

一次償還雖免利息，但對於剛出社會之畢業生負擔相當大，畢竟找尋工作仍需花費相當多之時間，而畢業後一年內繳還所有本金，對大部分學生是有困難的。

2.分期償還

張惠雯（1999）認為選擇分期償還的

學生，在學業完成「一年之後」開始分期償還，但利息併入本金一併計算。

分期償還方式作為商業借貸中的最常見方式而被各國學生貸款計畫廣泛採用。它的最大長處就償還款的本金與利息易於按確定好的標準計算，學生在借貸時就可得知今後每月或每年必須償還的款額，從而可使他們對於今後的負擔先有清楚的認識，而債權人也可以據此而知道今後每年可回收多少償還款（黃翊智，2005）。

分期償還可減輕學生之負擔，但相對的要負擔依規定之利息，換言之，每個月收入需扣除付給銀行之就貸本金與利息，期數愈多，相對所應付之利息愈多，學生需依照個人收入嚴加評估。

3.按收入比例償還的方式

學生貸款計畫的另一償還方式，是按借款人畢業後工資收入的一定百分比來償還貸款，稱為「收入-部份貸款」（Income Contingent Loan），「按收入比例償還」方式的基本特點是：學生的償還款僅是他們畢業後年收入或月收入的一定百分比，以及沒有具體的償還期限，如此學生在畢業後的債務負擔可加以減輕，尤其是低收入戶之畢業生，而且可以在一定程度上解決拖欠償還貸款的問題（黃翊智，2005）。

按收入比例加以還款，兼具比例償還與顧及學生就業之問題，是相當有彈性的方式，也能減輕學生之負擔，其缺點是政府要負擔較大之風險，換言之，當社會失業率高漲時，可能會提高貸款無法收回之比例，形成所謂呆帳問題。

（二）拖欠問題

黃翊智（2005）認為學生貸款的拖欠償還往往有兩種情況：一是借款人有能力償還而故意拖欠；另一是借款人因經濟困難或其他原因而未能按時償還貸款，而比較其他國家發現：一些還貸拖欠率較低之國家，可以



發現都是屬於人民擁有較為強烈的納稅意識和還貸理念的國家，其國家也制定相當完善的配套措施，避免有些不願意償還的貸款人中有從中逃漏之空間，這也是影響整個還貸拖欠率的關鍵所在。

國內針對無力償還就貸之學生，可與銀行協調相關事宜，以避免危及個人信用；對於惡意不繳者，則將個人資料送聯合徵信中心，使其個人無法與相關金融單位往來，個人信用將面臨破產，可謂得不償失。

五、其他國家之就貸-以英國為例

（一）英國就貸淵源及發展

楊瑩（2005）認為英國高等教育政策一開始為免學費或低學費，後來因鼓勵「使用者付費」的情況下而有就貸之措施，其過程如下所示：

1. 英國1940-1980年代-免或低學費

英國自1944年開始在重視教育機會均等之前提下，其高等教育政策採免學費或低學費為導向。1960年安德森報告書（Anderson Report）公布後，英國開始實施學生在高等教育就讀時，不僅不需繳納學費，尚可從地方教育當局（Local Education Authorities, LEAs）獲得生活維持費補助（maintenance grants）。

英國視就讀高等教育為人民之權力，因此在學費上收費極為寬鬆甚至免學費，代表此時期英國政府相當重視教育機會均等。

2. 英國1980年代-引進就貸制度

隨著經濟蕭條及高等教育經費之緊縮，以往低學費及政府提供獎助學金相關政策已開始轉變。有些官員建議英國政府原支付給高等教育階段學生的獎助學金及生活維持費補助應改以貸款方式提供，學

生在畢業後，就業工作收入達到一定水準後才開始償還其就貸，此為使用者付費之措施。

隨著就讀高等教育人數日益增多，與教育經費之減少，英國政府希望引進「使用者付費之概念」，藉由學生貸款方式進行且採就業後達一定收入再償還的方式，相當有彈性。

3. 英國2004年後-低學費走入歷史，引進新就貸制度

2004年通過「高等教育法」（Higher Education Act），其將於2006年開始調整高等教育學費徵收高限至三千英鎊，自此英國高等教育的低學費政策真正走入歷史。英格蘭政府打算在2006年開始引進新高等教育就貸制度，其內涵如下所示：

（1）英國高等教育就貸除延續實施以往的生活維持費用外，並擴大其貸款項目範圍至學費貸款。

（2）英國高等教育學生就貸之本金是由政府透過預算經費撥給學生貸款公司，而非由該公司像銀行一般借款般籌措貸款本金，故在就貸償還制度上，學生貸款公司較不憂慮未來可能出現之呆帳滯還之問題。

（3）此項新引進的貸款對象是以未滿55歲者為適用範圍，因此引起英國年長學生之抗議。

英國將就貸由生活維持費擴大至學費，另外英國就貸制度採提撥預算之方式與台灣由銀行處理，政府負擔利息的方式大異其趣，這也說明英國政府相當重視就貸制度。

（二）英國學費及就貸之特色

在經濟蕭條及高等教育經費增加的情況下，英國由免學費逐漸走向低學費及就貸制度。英國之就貸可讓學生畢業、工作後，收入達一定水準再繳交貸款。其特色如下：



1. 使用者付費

英國高等教育學費政策由以往免學費或低學費政策改向「使用者付費」方向前進，這說明教育資源是有限的，權利與義務是相對的，先享有教育經費，事後仍需付出相對之代價。

2. 貸款業務由學生貸款公司負責

其貸款本金是來自於政府的預算撥款，學生貸款公司不需擔憂貸款可能產生呆帳滯還之問題。國家編列預算代表英國非常重視學生就讀高等教育之權利。

3. 就業後不需馬上還款

英國政府在提供貸款所需本金的情況下，要求學生在畢業後工作收入達到一定程度時才開始償還貸款，為其一大特色。如此可避免學生待業中或就業後馬上面臨還款之壓力。

六、對於我國就貸之建議

我國之就貸制度其實施標準，近年來已逐漸放寬，一方面落實人人皆就讀高等教育之權利；另一方面也凸顯政府希望達到教育機會均等之決心，然而對於政府之美意仍有若干建議，如下所示：

參考文獻

- 黃翊智（2005）。高等教育成本分擔理論對台灣學生就學貸款制度關聯性之研究。國立台南大學教育經營與管理研究所碩士論文，未出版，台南。
- 張惠雯（1999）。我國大學生就學貸款制度之研究。國立彰化師範大學教育研究所碩士論文，未出版，彰化。
- 楊瑩（2005）。英國高等教育學費政策及助學貸款制度之改革。教育研究月刊，137，138-158。
- 臺灣銀行就學貸款入口網（2009）。教育部現行規定，就學貸款利息之負擔及（或）繳付方式。檢索日期：2009.08.09。取自<https://sloan.bot.com.tw/sloan/porFAQShow.do?id=314>
- 盧宏霖（2008）。我國大學就學貸款制度對政府財政的負擔之研究。國立暨南國際大學教育政策與行政學系碩士論文，未出版，南投。
- 薛荷玉（2009.4.16）。高中職與大專生生活費，不限資格，每月可貸6000元。聯合報。第1版。

（一）加強使用者付費觀念之宣導

就學貸款其用意在於幫助學生能安心就學，非社會福利，因此政府或執行業務之銀行或學校應加強說明「使用者付費」之觀點，申請之學生應秉持社會資源有限，唯有依規定繳納，才能使制度永續發展。

（二）降低就貸之呆帳

學生無意及刻意之拖欠還款往往使呆帳比例提高，形成國家財政之負擔，前者可能起因於學生經濟考量如面臨失業問題；後者為視就貸為社會福利，惡意不繳，因此承貸銀行應加強追繳，對於前類學生給予其寬限日期，鼓勵其繳交貸款；至於後者，應將其資料移送財團法人金融聯合徵信中心，列為銀行不良往來戶，至其繳清貸款為止。

（三）參考英國制度

英國就學貸款最大特色在於：政府允許學生在就業後收入達一定水準才開始付款，此制度比我國學生在學校畢業一年後即開始付款方式更加開放，此舉雖可能增加國家負擔但長期來看，除了可減低學生一畢業馬上面臨的貸款壓力外，尚可增加學生繳還貸款之意願進而降低呆帳比例，不失為就學貸款之良好彈性措施。

