

美國就學貸款方案之最新發展趨勢

劉秀曦

國家教育研究院教育制度及政策研究中心，高等教育及國際教育組



壹、議題之重要性

一般認為，若大學收費標準超過弱勢學生經濟負擔能力時，將影響其受教機會，故學費調漲在許多國家都是備受爭議的問題。然而，「經濟合作暨發展組織」（OECD）調查報告卻指出，高學費並不必然會帶來低入學率的結果，端視政府所提供之助學措施是否足夠且完善（OECD, 2012）。前述論點也讓許多規劃以提高學費來籌募高教經費的國家產生共鳴，並將助學方案作為學費政策之重要配套。

政府對學生的財務助學方案可分為「無償」與「有償」兩種，前者包括不需償還的學雜費減免與獎助學金等措施，後者主要指就學貸款方案。近年來，隨著全球高等教育擴張與政府財政能力減弱，連帶影響政府無償助學方案的補助力道，也讓愈來愈多國家出現以就學貸款取代獎助學金的現象。

揆諸國際，美國是全球高等教育卓越發展的國家之一，也是最早建立就學貸款制度的國家之一，故可視為是較具參考價值的案例。爰此，本文以美國為例，說明其就學貸款方案近年改革的重點，藉此做為精進我國相關政策之參考。

貳、美國具體作法與改革趨勢

就美國就學貸款方案近年改革重點分述如下：

一、取消私人貸款公司承辦就學貸款的權力，改由聯邦教育部擔任就學貸款的唯一提供者

2010年以前，美國就學貸款的提供者包括聯邦政府與私人貸款公司兩類。引進私人資金的優點，在於可藉此擴大就學貸款的資金總額，提升貸款額度，補足政府公部門的財政缺口；然而為了吸引民間機構加入，聯邦政府多會以補貼為誘因，同時對學生違約拖欠或逾期不還進行擔保，遂讓辦理就學貸款成為私人銀行穩賺不賠的業務，久而久之自然產生弊端。在2006到2007年間，美國國會與州政府調查發現，就學貸款業務出現嚴重的利益衝突，許多私人貸款公司透過不法手段得標，甚至連監督的政府官員亦有多人涉案（Miller, 2007）。

有鑑於此，美國國會通過法案，自2010年起，原則上不允許完全以營利為目的的私人貸款機構涉足就學貸款市場，讓聯邦教育部成為就學貸款的唯一提供者。但在政府發放貸款之後，私人銀行及貸款機構仍可透過競標的方式獲得數目有限的合約。美國國會預算辦公室（Congressional Budget Office）表示，由於不需透過中介機構，不需支付利息補貼與特別津貼等額外費用，未來11年美國約可節省680億美元的公共支出，可用來補助低收入學生、少數族裔學生、提供學校資本門經費，以及降低財政赤字等（華爾街日報，2009；駐舊金山辦事處教育組，2010）。

二、依據國家和社會發展需求，配合多元政策目標，提供借款人債務減免的機會

在美國，就學貸款方案之還款設計除考量借款人的身分和經濟狀況外，也會依據國家和社會發展需求，配合政策目標提供借款人債務減免機會，從而降低了借款人違約的可能性。茲就美國聯邦政府目前提供給借款人債務免除計畫之內容說明如下：

（一）借款人可選擇「依收入還款方案」，畢業後薪資所得達一定標準以上時才需開始償還債務，降低還款負擔

美國自2009年起推出「依收入還款」（Income-Based Repayment, IBR）的償債計畫，該方案規定，借款人畢業後的每月償債金額，應不超過可支配所得（薪資收入扣除稅金與必要生活費用後的餘額）的15%，故若借款人每月薪資過低，即不需要

償還債務。此外，借款人在支付25年債務之後，還得以免除剩餘債務之清償責任（駐休士頓辦事處教育組，2014）。

（二）借款人可參與「教師債務免除計畫」，畢業後至經濟發展較遲緩地區的公立學校擔任教師，免除部分債務

1、聯邦教師貸款免除計畫（Federal Teacher Loan Forgiveness）：該計畫是為了替經濟不利地區中小學招募專任教師而設置，應聘教師將派駐為弱勢家庭所設置的中小學及教育機構服務，任教時間為五年，且不得中斷，最高可免除17,500美元聯邦斯史坦福貸款之債務（大紀元，2012）。

2、聯邦帕金斯教師貸款抵銷計畫（Federal Perkins Loan Teacher Cancellation）：該計畫是針對申貸「聯邦帕金斯就學貸款」的學生而設置。申貸學生畢業後若至聯邦指定的學校任職，或擔任特定科目之專任教師者，即可抵消其貸款，最高可全額減免（駐休士頓辦事處教育組，2014）。

（三）借款人可參與「公共服務貸款免除計畫」，畢業後至指定單位服務，免除部分債務

「公共服務貸款免除計畫」（Public Service Loan Forgiveness）係針對申貸「聯邦直接貸款計畫」（Federal Direct Student Loan Program, FDSLP）的學生而設置，學生畢業後得以從事公共服務的方式來免除部分債務。聯邦政府所推動之公共服務計畫如下（駐休士頓辦事處教育組，2014）：

1、美國志工團（AmeriCorps）：以一年為期，讓參加者有機會為社區提供服務和回饋，參與志工將獲得最高5,500美金的教育獎金，可用以支付大學或研究所額外課程，或是清償其就學貸款。

2、和平工作團（Peace Corps）：以兩年為期，參與者將至海外貧窮地區進行服務，參與人士或學生將可展期或抵銷其貸款，服務結束後另可獲得7,425美元做為返鄉轉職補助金。

3、國家健康服務團（National Health Service Corps, NHSC）：最高服務年限為四年，參與者將在醫療缺乏社區提供基本的健康照顧服務。參與學生將可獲得獎學金或是就學貸款清償方案。

4、為美國而教（Teach for America）：「為美國而教」是一個非營利組織，該組織提供學生在低收入社區任教的機會，參與者需服務至少兩年。結束後將獲得最高5,500美金的教育獎金，可用來支付大學或研究所額外課程，或是清償就學貸款。

三、進行跨界和跨部會合作，協助借款人選擇最適還款方案

美國總統歐巴馬於2013年8月提出強化高等教育的藍圖，強調要讓美國一般家庭都可以負擔得起高等教育。在此理念下，總統要求教育部長應和產業界與科技界領袖密切合作，提供更多服務軟體或科技平臺，讓學生可以運用資訊科技來做出更正確的決定。美國教育部則據以推出整合各資料庫的新就學貸款管理方案，並於今（2014）年繼續推動此項以資料整合為基礎的策略，藉此協助學生強化貸款的財務管理（駐舊金山辦事處教育組，2014a）。

此外，為協助借款人進行理財規劃，美國總統亦指示教育部與財政部合作，提供線上報稅軟體，讓背負學貸的納稅人能夠更了解自己的權益，更成功且順利地還清學貸。財政部長表示，聯邦學貸的償還方式十分多樣，某些方案之設計更是特別針對收入較低的還款者，避免讓還款金額過高影響生活品質；但多數民眾並不會主動意識到他們有這些選項，因此無法保障自己的權益。爰此，新推出的線上報稅系統除能強調聯邦就學貸款還款方式的多樣化外，同時也會連結教育部的線上「還款預測器」，協助使用者評估各種還款方式的每月還款額度，選擇最適還款方案（駐舊金山辦事處教育組，2014b）。

四、要求學校強化就學貸款資訊公開與整合，並以學生能理解的簡單格式來提供各項貸款資訊

白宮發言人表示，美國大學生完成學業時，平均每人需負擔2萬6千美元（約新台幣78萬元）之債務。儘管許多高等教育機構宣稱已提供貸款資訊給學生和家長，但因資訊不足或不夠清楚明確，導致多數學生和家長仍無所適從。爰此，美國副總統於2012年6月5日召開會議，邀集教育部長、消費者金融保護局局長、白宮國內政策委員會主任，以及全美10所大學經營者，共同討論就學貸款資訊透明化的重要性與可行性，與會者並承諾未來將以學生能理解的簡單格式來提供就學貸款資訊（大紀元，2012）。

參、我國現況概述

茲就我國就學貸款之法源依據、承貸銀行、申請資格、貸款項目、還款期限與金額，以及申請緩繳之規定分述如下：

一、法源依據：依照《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》辦理。

二、承貸銀行：目前包括臺灣銀行、臺北富邦商業銀行、高雄銀行、臺灣土地銀行及其他經中央主管機關核可之銀行。

三、申請資格：應符合下列要件之一：

(一) 家庭年所得總額為新臺幣120萬元以下或其他特殊情況經學校認定有貸款必要者；

(二) 家庭年所得總額超過新臺幣120萬元，且學生本人及其兄弟姊妹有二人以上就讀經各級主管機關立案之國內公私立學校，且具正式學籍者。

四、貸款項目與金額

(一) 一般學生：申貸金額可適用於學雜費、實習費、書籍費、住宿費、學生團體保險費、海外研修費等。

(二) 低收入戶與中低收入戶等經濟弱勢學生：除前述項目外，另增列生活費項目，目前（2014年）低收入戶學生每學期可貸款生活費最高金額為4萬元，中低收入戶學生每學期可貸款生活費2萬元。

五、還款期限與金額

(一) 申貸學生於在學期間至畢業（退伍）後一年內，一律免還本金，但是否給付利息則視家庭年所得高低來決定。

1、家庭年所得總額在114萬元以下者（或其他特殊情況）：學生免付利息（由主管機關負擔全額利息）；

2、家庭年所得總額逾114萬元至120萬元者：學生自付半額利息（由主管機關及借款學生各負擔半額利息）；

3、家庭年所得總額逾120萬元，且家中有2位子女就讀高中以上學校者：學生需自付全額利息。

(二) 申貸學生畢業(退伍)後超過一年,除申請緩繳者外,皆需開始按月償還本息,還款年限與每月還款金額如下:

1、還款年限:依照貸款學期來計算,原則上貸款1學期日後分1年攤還,若貸款8學期者,則畢業後可分8年攤還本息。若經學生專案向承貸銀行申請並經同意者,得延長還款年限1.5倍,亦即原分8年攤還,可申請延長至12年攤還。另符合低收入戶或中低收入戶者,可延長還款年限2倍,亦即原分8年攤還者,可申請延長至16年攤還。

2、每月還款金額:還款期限愈長者,每月還款金額愈少。若以每學期貸款5萬元、貸款8學期,共計貸款40萬元為例,日後按月需攤還之本息為4,483元(以利率1.83%來估算)。若為低收入戶或中低收入戶者,由於可分16年償還,故每月還款金額可降至2,405元。

六、申請緩繳之規定

若學生畢業(退伍)後收入不穩定,可申請緩繳3年,3年內免還本金和利息。前1年度平均月收入未達3萬元,或符合低收入戶、中低收入戶資格者,均可申請,每次1年,可申請3次。

肆、對我國的啟示與建議

茲根據前述美國經驗,對我國就學貸款方案提出建議如下:

一、檢討現行就學貸款方案申貸資格與利息補貼之合理性

為協助學生順利就學,我國就學貸款方案不斷放寬申請對象,從過去以清寒學生為主,至今已擴大到幾乎涵蓋大部分家庭。由教育部統計處(2013)資料可知,在1994學年度至2012學年度將近20年間,就學貸款之申貸人次由4萬多人迅速攀升至66萬人。此外,為減輕學生還款負擔,政府除延長還款年限外,也透過利息補貼逐年降低貸款利率,由1994學年度的8.125%降至2012學年度的1.83%;影響所及,政府利息補貼之金額,則由將近3億元成長至33億元。

就學貸款與一般商業貸款不同,旨在協助中低收入家庭子女安心就學,故由政府編列預算補貼利息亦符合方案照顧弱勢學生之目標與精神。但在政策愈來愈優惠的情況下,近年申貸人數持續增加,愈來愈龐大的利息補貼支出,讓原本就已經捉襟見肘之高等教育經費,更是雪上加霜。此外,由於現行所得稅扣繳申報制度之缺漏,導致中低收入家庭資格未能做有效認定,造成社會出現享受利息補貼優惠者未

必是真正有需要者之現象，亦導致有限資源未能發揮最大效益。因此，未來我國就學貸款方案的改進，應從檢討現行方案中申貸資格與利息補貼之合理性著手。

二、配合國家政策目標或社會發展需求，提供借款人債務減免機會

由於就學貸款為一種政策性貸款，故除了照顧弱勢學生外，美國政府亦依據國家和社會發展需求，配合其他政策目標提供借款人債務免除機會。例如當借款人畢業後至經濟弱勢地區公立學校擔任教師或是至指定單位進行公共服務時，可免除部分債務。就我國目前之學貸方案內容觀之，除規定特殊情況下可緩繳貸款本金或延長還款期限外，並未提供其他還款優惠措施或債務免除機會。爰此，未來可研議學習美國經驗規劃類似策略，一方面有助於達成政府其他政策目標，另一方面也能降低借款人違約與欠債不還的可能性。

三、調整償債期限與償債金額之設定，降低借款人之還款壓力

就學貸款方案還款制度之設計而言，美國自2009年起，引進「依收入還款」之償債方式，規定借款人畢業開始工作後，即應開始還款，但還款金額不得超過可支配所得的15%，還款期限最長為25年。就我國觀之，現階段我國就學貸款方案之還款方式，仍是採取定額給付本息的方式來進行，過了申請緩繳期限（最多三年）後，即使薪資低於30,000元或無薪資收入，仍須定期定額還款，還款期限最長為16年。換言之，相較於美國，我國就學貸款方案在償債制度的設計上較缺乏彈性。爰此，未來可研議延長還款期限之可行性，或採取逐年增加攤還比率之方式，藉此降低借款學生在初入職場時，薪資不穩定之還款壓力。

四、進行跨部會合作，透過報稅軟體協助借款人選擇最適還款方案

每年五月，申報繳納所得稅已成為國內受薪階級之例行公事，財政部國稅局亦提供相關軟體供民眾下載，以提高報稅之便利性。由美國經驗可知，美國政府為了協助借款人進行理財規劃，也透過跨部會合作，在線上報稅軟體中註記就學貸款之不同還款方式，並協助借款人試算以選擇最適還款方案。此種做法，一方面可讓學貸借款人不至於資訊不足而喪失權益，另一方面也可藉由每年的報稅活動，提醒借款人具有償債義務，值得我國參考。

五、強化就學貸款資訊公開與整合，協助學生進行理財規劃

就美國而言，由於就學貸款方案相當多元，故常讓學生和家長因資訊不足，或資訊不明確而無所適從，基於此，美國政府不斷要求學校必須以學生能理解的簡單

格式來提供貸款資訊。我國目前「大專校院財務資訊內容公開架構表」中，雖建議學校應公開政府、學校與民間機構所提供之各項助學措施資訊（包括獎助學金、就學貸款與工讀機會），但就各校實際狀況觀之，其內容多為貸款辦法之公告，至於協助借款學生試算未來畢業後，在不同薪資水準下償債金額占可支配所得之比率等重要資訊，仍付之闕如，有待改進。此外，學校仍應加強對於學生畢業後償債義務之宣導，避免學生將「就學貸款」誤認為「社會福利」或「無償補助」，出現逾期未還之違約現象。

參考文獻

大紀元（2012）。美部分高校承諾提高學生貸款透明度。取

自<http://www.epochtimes.com/gb/12/6/7/n3606537.htm>

教育部（2014a）。高級中等以上學校學生就學貸款辦法。取

自<http://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL008414>

教育部（2014b）。高級中等以上學校學生就學貸款作業要點。取

自<http://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL008654>

教育部統計處（2013）。高中職以上學校學生就學貸款統計。取

自https://stats.moe.gov.tw/files/important/OVERVIEW_F03.XLS

華爾街日報（2009）。美國眾議院通過對助學貸款市場的大規模改革法案。取

自<http://chinese.wsj.com/big5/20090918/BUS011723.asp?source=channel>

駐休士頓辦事處教育組（2014）。美國大學就學貸款制度最新發展趨勢-德州學生貸款還款方案介紹。取自[http://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?](http://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=48&content_no=2582)

[edm_no=48&content_no=2582](http://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=48&content_no=2582)

駐舊金山辦事處教育組（2010）。美國教育部規劃增加大學生學費補助。取

自http://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=6076

駐舊金山辦事處教育組（2014a）。美國教育部對於強化大學教育所做的努力。取

自http://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=49&content_no=2609

駐舊金山辦事處教育組（2014b）。美國教育部推行以收入為基準的學貸還款方

式。取自http://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=14684

Miller, G. (2007). *Strengthening America's Middle Class: Democrats take action on student loan scandal*. Retrieved from

<http://edworkforce.house.gov/publications/070424StudentLoanInvestigation.pdf>

OECD (2012). *Educational at a glance 2012*. Retrieved from

http://www.oecd.org/edu/EAG%202012_e-book_EN_200912.pdf