

高教治理

DOI:10.15998/j.cnki.issn1673-8012.2024.05.004

从资助到危机：美国高校学生资助政策演进中未兑现的平等承诺



王慧敏, 郑樱涵

(浙江大学 教育学院, 杭州 310028)

摘要:1965年颁布的《高等教育法》是美国的一部里程碑式高等教育法案,以学生资助政策为核心,旨在消除贫困学生接受高等教育的经济障碍。该法案诞生之初以促进高等教育机会平等为使命,在实施过程中确实为弱势群体接受高等教育发挥了重要作用。然而,随着时代的变化以及政策本身的流变,在经历了数次重新授权和修订之后,《高等教育法》中的学生资助政策逐渐异化,甚至走向资助的反面,演变成学生长久无法摆脱的经济枷锁乃至全社会的债务危机。法案的平等初心回应了弱势群体对高等教育的期待,但这一承诺在法案的实施过程中逐渐淡化,资助政策的方向发生偏移,出现了资助对象泛化、资助方式从助学金向贷款项目不断倾斜、高校学费快速攀升和学生贷款债务难以偿还等诸多问题,以促进平等为初衷的《高等教育法》并未真正打破弱势群体的贫困循环。尽管资助规模不断扩大,但旨在促进平等的资助最终蜕变为弱势群体的债务枷锁,庞大的学生贷款债务成为联邦政府和全社会的沉重负担。学生资助政策基于平等原则而制定,但实施效果与立法宗旨及政策制定者的设想相去甚远,其原因既有高等教育中平等与卓越两大追求的冲突,也有特定时代背景和特殊政治体制的影响。在教育政策的实施中如何不忘初心,实现教育公平,既是理解美国教育的批判视角,也是当下需要审慎思考的普遍议题。

关键词:《高等教育法》;教育公平;学生资助;学生贷款;债务危机

[中图分类号]G645 [文献标志码]A [文章编号]16738012(2024)05004713

修回日期:20240604

基金项目:教育部教育管理信息中心教育管理与决策研究服务专项委托课题“国外科学教育战略行动研究及其数据库建设”(EMIG-YJG-2022008)

作者简介:王慧敏,男,安徽宣城人,浙江大学教育学院副教授,教育学博士,主要从事美国高等教育史研究;

郑樱涵,女,浙江金华人,浙江大学教育学院硕士生,主要从事美国高等教育史研究。

引用格式:王慧敏,郑樱涵.从资助到危机:美国高校学生资助政策演进中未兑现的平等承诺[J].重庆高教研究,2024,12(5):47-59.

Citation format: WANG Huimin, ZHENG Yinghan. From aid to crisis: the unfulfilled equality promise in the evolution of student assistance policy in American higher education[J]. Chongqing higher education research, 2024, 12(5): 47-59.

一、问题提出

美国联邦政府于1965年颁布的《高等教育法》(Higher Education Act, HEA)被认为是“美国高等教育史上具有划时代意义的伟大事件”^[1],该法授权联邦政府全面资助高等教育,期望将“知识之路向所有人敞开”^[2]。基于这一普惠性目标,学生资助政策自然成了该法案的“心脏”^[3],成为联邦政府承诺高等教育机会平等的实践机制^[4],法案确立了联邦政府在消除高等教育机会平等的财政障碍中的责任^[5],使联邦政府逐渐成为高等教育中学生资助的最大提供者^[6]。一直以来,学界将其视为“影响美国高等教育的最重要、最全面的联邦政策”^[7],它不仅扩大了美国的高等教育规模,还改善了高等教育中性别、地区和种族的不平衡状态^[8],特别是为弱势群体打开了通往高等教育的“教育之门”^[9]。在将近60年的实施过程中,该法案真的帮助美国创建了一个“更加公平和富有创造力的社会”吗^[10]?其成就当然不可否认,但同时也应注意到,美国教育法案的实施结果和法律文本及立法初衷未必完全一致,受时代环境或分权制的影响,出现了错位甚至异化。因此,对于《高等教育法》及其学生资助政策的认识不能仅停留在最初的平等愿景上,还应该看到政策实践的多面性和复杂性,进而通过政策的结果反思平等追求背后的代价以及法案演变过程中对平等的逐渐背离。

《高等教育法》中的学生资助政策没有按最初计划发展,“向所有人敞开”的“教育之门”并未达到预期的效果,政策落地之后的复杂性是制定者们没有预料到的。研究者发现了《高等教育法》的平等理想与现实的差距,对其学生资助政策促进高等教育机会均等的实效提出了质疑。首先,在法案的实施、修订和调整的过程中,学生资助的对象不断泛化,这既加重了联邦政府的财政负担,也损害了贫困学生的利益^[11]。其次,法案中的学生资助政策催生了庞大的学生贷款,越发偏离政策制定的初衷,贷款逐渐成为学生沉重的“经济枷锁”,资助反而成为负担^[12],大学的公平性仍受诟病。“大学是为富人准备的,而不是为最有能力的学生准备的。”^[13]高等教育成本依然由弱势群体自身承担,只不过转换了一种方式,法案貌似提供了平等的机会,其实不过是以透支未来为代价来填补当下的沟壑。《高等教育法》实施半个多世纪以后,人们发现,高等教育仍然是许多学生无力负担的奢侈品^[14]。

庞大的资助规模、积重难返的贷款债务以及民众对高等教育公平性的质疑,已经逐渐成为美国联邦政府继续推动高等教育高质量发展的现实困境。回顾美国《高等教育法》60年来走过的历程,学生资助政策有其存在的必要性与合理性,但谁应该获得资助、采取何种资助方式等操作性问题仍无定论。拜登政府也大力推行学生资助债务减免措施,比如2023年底曾一次性减免了48亿美元的学生贷款债务,这既体现了联邦政府推进教育公平的决心,也反映了积重难返的学生贷款困境。当初的宏大理想何以至此?这一减免贷款的举措能够从根本上解决横亘在弱势群体面前的高等教育门槛问题吗?本文试图通过回顾《高等教育法》学生资助政策的实施历程,探讨其具体的实施结果,结合时代背景反思高等教育平等理想在现实中衰落的原因,重新审视《高等教育法》中联邦政府追求高等教育平等的实际成效和高等教育公平实践的现实困境。

二、平等的初衷:《高等教育法》的学生资助愿景

20世纪50—60年代是战后美国的繁荣时期,但“丰裕社会”(affluent society)表象之下却“孕育着新的危机和变革”^[15],肯尼迪时期各种书籍、报告、媒体报道深刻揭示了美国社会的大规模贫困,打破了美好社会的幻象。“丰裕社会”对近一半美国人而言并非事实,占总人口约四分之一的贫民仍然生活在另一个“看不见”的世界中^[16]。一直以来教育都被美国人视为实现阶层跨越的工具,对弱势群体进行教育和培训,是社会的核心议题:“孩子们可以通过学校摆脱贫困……摆脱绝望……逃离贫民

窟。”^[17]在愈演愈烈的民权运动中,弱势群体通过和平抗议、游行示威甚至暴力行动要求政府回应平等需求,为相应的教育举措酝酿一定的政治和社会氛围。面对不平等的教育机会,那些由于种族隔离或贫困而未能有效或充分获得教育甚至无法获得教育的弱势群体开始不满教育不平等现状,如布朗诉皮卡教育委员会案(Brown v. Board of Education of Topeka)推翻了公共教育中的“隔离但平等”原则,民众对社会公正和教育平等的关注达到了空前的地步,为林登·约翰逊(Lyndon Johnson)在1964年大选中取得压倒性胜利提供了非常有利的政治环境。1965年诞生的《高等教育法》顺理成章地成为约翰逊总统“伟大社会(great society)”和“向贫困宣战”计划的重要组成部分,约翰逊和他的教育理想既是时代的产物,也及时回应了时代对教育平等的呼唤,向所有美国人提供平等的教育机会成为教育民主化的核心要义^[18]。

自二战末到冷战初期,教育一直是联邦政府高度关注的议题,联邦干预和资助各级各类教育的深度、广度和密度都达到了美国历史上的空前地步,高等教育自然也无法被忽视。从1944年《退伍军人权利法案》(Servicemen's Readjustment Act)到1958年《国防教育法》(National Defense Education Act),高等教育成为“联邦关注的合法重要领域”^[19]。“教育总统”约翰逊更是几乎将教育视为“世界上所有问题的答案”^[20],上任之后极大地加速了社会平权和教育立法进程,促成一系列影响深远的法案通过,包括《经济机会法案》(Economic Opportunity Act of 1964)、《民权法案》(Voting Rights Act of 1965)和《初等和中等教育法》(Elementary and Secondary Education Act, ESEA)等,“为后来《高等教育法》的通过铺平了道路”^[21]¹³。20世纪上半叶,州立大学和社区学院的迅速发展,以及大量受资助退伍军人涌入校园,都让人们感受到了高等教育大众化的现实可能性,特别是联邦政府的教育资助政策给了人们实现这一目标的信心^[22],可以说,《高等教育法》还未诞生,平等就已经成为其题中之义了。

《高等教育法》的起源可以追溯到约翰逊政府1964年成立的教育特别工作组所做的铺垫工作。工作组编写了一份国家教育需要报告,报告指出,在参加国家优秀奖学金考试(national merit scholarship test)的高中生中,有六分之一最后未能接受高等教育。其中,在家庭只能为高等教育提供不足300美元经费的贫困学生群体中,约75%的男生和55%的女生表示,如果他们有更好的经济基础就会去上大学^[21]¹⁸。国家优秀奖学金考试旨在识别和表彰有学术潜能的优秀青少年人才,为其提供奖学金以鼓励其充分发挥自身能力。参加该考试的都是学业上表现较为出色的学生,最终却有很大一部分受经济原因限制没有接受高等教育。因此,工作组明确提出,应为每个孩子提供与其天赋和期望相称的尽可能多的教育,而不应让支付高等教育的经济能力成为个人教育成就的控制因素^[23]⁶⁹,甚至提出了具体的奖学金项目、贷款项目、勤工俭学项目等。报告中对高等教育的建议,大部分被纳入1965年《高等教育法》的提案,构成了法案内容的基本框架。

《高等教育法》提案先后在众议院和参议院经听证会、小组委员会、全体委员会等多次讨论后,较为顺利地获得通过。这与过去历次立法所受到的各种阻力特别是联邦干预所造成的违宪质疑不同,或许因为此次《高等教育法》的教育资助是以一种“触及高尚情怀即平等的方式”提出的^[23]⁸²,处于“道德高地”,任何人都很难在任何立场上反对“关注穷人”,各个利益集团和教育组织也普遍表示支持。在当时的社会氛围下,相较于违宪质疑,社会的公正平等显然是更加重要的政治正确。正如联邦教育专员弗朗西斯·凯珀尔(Francis Keppel)在众议院的听证会上所指出的,该法案有崇高的立法目的,即为所有年轻人寻求更高质量和更广泛的教育机会,借助高等教育解决国家贫困和发展问题,保持美国的繁荣和自由^[24]⁶³⁻⁶⁴。作为《高等教育法》的核心,学生资助政策建立了包括助学金、贷款、奖学金、勤工俭学项目在内的系统化的高等教育学生资助体系(见表1),旨在帮助有经济困难的合格高

中毕业生获得高等教育的益处,因为他们缺乏经济条件,如果没有援助,将无法获得这种益处。不过,其中的学生贷款项目仍然存在争议,部分共和党议员支持以税收抵免而非担保贷款的方式为学生提供资助^{[24]48-50}。支持者表示,税收抵免只会惠及中产阶级以上的家庭,贫困家庭无法受益^{[24]53}。双方各执一词,贷款项目依然得以保留,也为后来再授权中的贷款危机和持续争议埋下了伏笔。

表1 《高等教育法》学生资助项目

资助项目	具体规定
教育机会助学金 (Educational Opportunity Grants, EOG)	为有特殊经济需要的全日制大学生提供一定数额的助学金
担保学生贷款 (Guaranteed Student Loans, GSL)	州政府和私人机构为学生贷款,联邦政府作为担保人,在贷款人违约、死亡、残疾或破产的情况下,保护贷款机构免受损失
勤工俭学 (Federal Work Study Program)	原《教育经济机会法》项目,大学为学生提供兼职工作,政府支付学生工资90%的费用
国防学生贷款(The National Defense Student Loan Program, NDSL)	原《国防教育法》项目,为经济困难学生提供联邦低息贷款,最高贷款额依据学业成绩

总的来说,二战后新的社会环境和发展需求以社会平等和教育公平的名义重新界定了联邦政府与高等教育的关系,《高等教育法》中多样化的学生资助项目回应了当时弱势群体对高等教育的期待,试图为其接受高等教育排除经济障碍,助力这一群体借助教育福利增加经济收入、打破贫困循环,进而促进社会公平正义。曾任美国卫生、教育和福利部(Department of Health, Education and Welfare)高等教育副专员的彼得·穆尔黑德(Peter Muirhead)在1968年曾说过:“在过去五年里,高等教育最重要的发展是联邦政府对高等教育支持的觉醒,这是为了高等教育的使命,而不是为了联邦政府的使命。”^{[21]12} 联邦政府1966财年为法案拨款1.6亿美元,1968年为5.32亿美元,1980年达到52亿美元,12年间增加了10倍;高等教育入学人数从1968年的750万人增长至1977年的1130万,增长了50%^{[4]266}。《高等教育法》以大量的资金投入确实让包括经济困难学生在内的更多年轻人有机会接受高等教育,使得高等教育公平向前迈出了坚实的一步,与同年的《初等和中等教育法》一起成为“伟大而精彩的第89届国会的基石”^[2]。

然而,尽管法案实施初期的数据很好地体现了其平等的初衷,但法案没有对不同类型资助项目的规模、比例等作出明确的规定或限制,这在一定程度上导致后来各项目事实上的不平衡发展。法案颁布后,虽然对于联邦政府是否应干预高等教育的问题已无太大争议,但对于如何才能真正消除高等教育的经济障碍并未达成真正的共识,在资金有限的情况下,联邦政府在学生资助项目中也势必有所侧重和取舍。助学金和担保贷款项目在1980年前维持基本的水平,在1978—1979财年,助学金约20亿美元,担保贷款为23.6亿美元,而到了1980年,担保贷款达到了助学金的近两倍,此后的增幅也大大超过助学金^[25]。这为不断膨胀的贷款资助理下了危机的种子,产生了意料之外的反噬。

三、平等的衰退:《高等教育法》再授权中贷款资助的逐渐膨胀

《高等教育法》的颁布确立了联邦政府在高等教育领域的重要角色,“为来自无力承担高等教育费用的家庭的弱势年轻人提供高等教育的机会”^[26]成了联邦政府资助高等教育的重要目标。出于“让当时的特殊需求决定应该提供什么样的具体支持”^{[21]29}的考虑,《高等教育法》授权有时限规定,需要进行周期性修订和再授权。每次重新授权背后都是一场复杂的博弈和斗争,高等教育机构、学生、纳税人和银行等诸多利益相关者的需求都不容忽视^{[27]1-2}。在《高等教育法》60年的演变中,总体

趋势是资助规模的不断扩大、资助对象的泛化以及资助重点从助学金到贷款的不断偏移(见表2),社会经济发展、执政党更替、公众舆论等诸多因素都在其中留下了独特印记,最初埋下的危机种子在法案的修订过程中逐渐“发芽”。

表2 《高等教育法》的历次重新授权

年份	主要修订内容
1968	增加贷款人和担保机构;提高贷款利率,设定每月最低还款金额;取消还款期贴息;放宽担保学生贷款资格
1972	创设基本教育机会助学金和州学生资助配套助学金;建立学生贷款营销协会以盘活贷款资金
1976	放宽助学金获取资格并提高最高额度;提高担保学生贷款项目的贷款额度和获得贷款的家庭收入上限
1980	创设大学生父母贷款项目;调高佩尔助学金和担保贷款额度;提高贷款利率
1986	限制贷款人资格,提高年度贷款限额和总贷款上限;国家直接贷款更名为帕金斯贷款;将助学辅助贷款分解为父母贷款和学生贷款
1992	扩展佩尔助学金受助群体并提高额度;设立无贴息斯塔福德贷款项目;提高年贷款限额;简化需求测试并放宽受助条件
1998	提高助学金额度;降低贷款利率,将贷款还款年限延长至30年
2008	调高佩尔助学金额度并扩大申请范围;要求高等教育机构和贷款机构在贷款成本上更加透明和信息公开,以规范学生贷款项目市场

注:本表主要根据以下3份文献整理而成:TGSL CORPORATION. Opening the doors to higher education: perspectives on the Higher Education Act 40 years later[R]. TG Research, 2005;冯骊. 美国联邦《高等教育法》立法40年回顾[J]. 河南大学学报(社会科学版), 2007(3):158162;李乐平. 美国《高等教育法》修订原则与特征述评[J]. 世界教育信息, 2021, 34(10):4754.

在不断再授权的过程中,《高等教育法》的资助愿景与现实之间的“鸿沟”很快显现,至20世纪60年代末,学生资助政策对接受高等教育的种族和经济障碍的改善微乎其微。1968年,卡耐基委员会(Carnegie Commission)的报告明确指出,在低收入家庭的“高能力”高中毕业生中50%没有上大学,教育机会助学金只覆盖了22.5万名学生,不到所有本科生的4%^[22]。因此,现有资助的规模和力度对于全社会的高等教育平等目标的实现远远不够,资助扩张成为联邦政府的必然选择。《高等教育法》的前3次修订在巩固已有资助项目的基础上不断扩大资助规模,包括增加项目拨款、放宽资助资格、增加贷款机构等,美国当时的社会繁荣也为资助扩张提供了经济基础。为扩大助学金覆盖面,联邦政府1972年创设了中低收入家庭学生都有资格申请的基本教育机会助学金(Basic Education Opportunity Grant, BEOG,后更名为佩尔助学金)和州学生资助配套助学金(State Student Incentive Grants, SSIG)。相较于并非基于需求的教育机会助学金, BEOG根据学生经济状况对其直接资助,不以高等教育机构为中介,确保处于相同情况的学生能够获得相同数量的助学金,进一步提升了助学金资助的公平性和可靠性。但在1972年的修订中,人们开始担心扩大的学生资助可能会导致高校利用受助学生增加的购买力而提高学费^[28]。事实证明,不断扩大的学生资助确实导致“贪婪”的大学不断提高学费,加重了学生偿还贷款的负担。1976年,学生贷款的拖欠现象已经引发社会关注,学生欠下了超过80亿美元的贷款债务且不断增加,越来越多的学生不得不提交破产申请以逃避债务^[29]。

1976年重新授权后,学生资助的成本和受资助学生的数量更是超出了立法者的预料:基本教育机会助学金的受资助人数从1975年的120万增加到1978年的190万,项目成本在1976年至1978年

增加约60%;学生贷款项目从1976年的13亿美元扩大到1978年的24亿美元,短短两年内翻了近一番^[30]。从某种程度上说,1976年重新授权开启了贷款项目膨胀、资助对象泛化、成本不断攀升等延续至今的趋势,“慢慢将《高等教育法》塑造成今天的样子”^{[27]4}。与此同时,修订中的冲突与矛盾也日益凸显。“谁有资格获得资助”成为不同社会阶层和利益团体争论不休的问题,助学金和贷款发展的不平衡性日益严重,联邦政府希望遏制联邦担保贷款的不断增长以减轻负担,但很难实现。资助对象从立法之初就不限于低收入群体,如果说助学金是为低收入群体而设,贷款项目则更多服务于中等收入学生,是为拒绝不利于贫困学生的税收抵免方案而做出的政治妥协。贷款获得者的收入水平不一定很低,只需证明经济需要就可申请,如在高成本私立大学就读的中高收入家庭学生,几乎所有学生都有资格申请贷款。

在通货膨胀、经济衰退和庞大赤字的压力下,联邦财政状况不容乐观。1981年保守派里根总统上台后大力削减税收和政府开支,通过设定担保贷款申请收入上限、提高利率等措施为不断攀升的高等教育成本短暂“降温”,是《高等教育法》发展历程中为数不多的紧缩政策。1980年担保学生贷款总额为84.7亿美元,是1978年的两倍多,但1983年只比1980年多300多万美元,贷款申请人数增幅也有较大下降,1983年申请人数只比1980年多24万左右,但在1975—1980年短短5年间却多了近200万人(见表3)。尽管里根和布什总统执政期间都奉行保守政策,但民主党和高等教育协会等却主张维持高等教育拨款,在此期间的重新授权几乎都是两党博弈和妥协的结果。20世纪80年代的修订结果仍然是向贷款项目的不断倾斜以及助学金的“缩水”,甚至更多中产阶级学生也能获得贷款,高等教育成本并没有下降。1978—1988年,助学金项目增加了13亿美元左右,学生贷款项目却增长了约75亿美元(见表3)。里根总统在签署重新授权法案时表达了“深切的担忧”,认为该法案主要不是资助最贫困的学生,签署该法案只是因为“该法案的基本授权向需要资助的学生提供了资助项目”^[31]而已。

表3 联邦政府高等教育助学金、贷款项目授权金额和申请人数

年份	佩尔助学金 (百万美元)	担保学生贷款 (百万美元)	助学金申请人数 (万人)	担保学生贷款申请人数 (万人)
1975	1 996	2 701	122.8	92.2
1978	2 924	4 076	183.7	/
1980	3 261	8 473	270.8	290.4
1983	3 245	8 804	275.9	314.7
1985	3 879	9 611	281.3	353.6
1987	3 819	11 631	300.1	359.6
1988	4 353	11 590	325.0	358.3

注:1978年担保学生贷款申请人数缺失。

20世纪90年代以来,高校学费高速增长,增速远高于中低收入家庭的收入增长速度,2018年四年制公立大学学费相较于2000年翻了一番,是1990年的近3倍(如图1)。但佩尔助学金增幅却相对有限,它从最初能基本覆盖公立四年制大学学费到2014年只能覆盖其一半,私立大学学费则从一开始就远高于助学金^[32]。不仅如此,佩尔助学金相对于高等教育就读成本的购买力也在不断下降;学生实际获得的助学金往往低于政府授权的最高助学金额度,且差距不断扩大^{[21]45};大部分学生只能

通过贷款弥补学费差额,学生贷款占资助总额比例急剧上升,大大超过助学金总额^{[21]47}。在助学金跟不上大学费用增长、助学金与贷款项目的比例极度不平衡、学生贷款违约率达到危险水平、联邦财政负担过重等重重问题下,90年代以来的3次授权仍在扩大贷款规模和受助群体,几乎所有学生都能申请某种形式的资助,同时,贷款利率的不断上升也增加了偿还负担,高学费与高贷款并行。

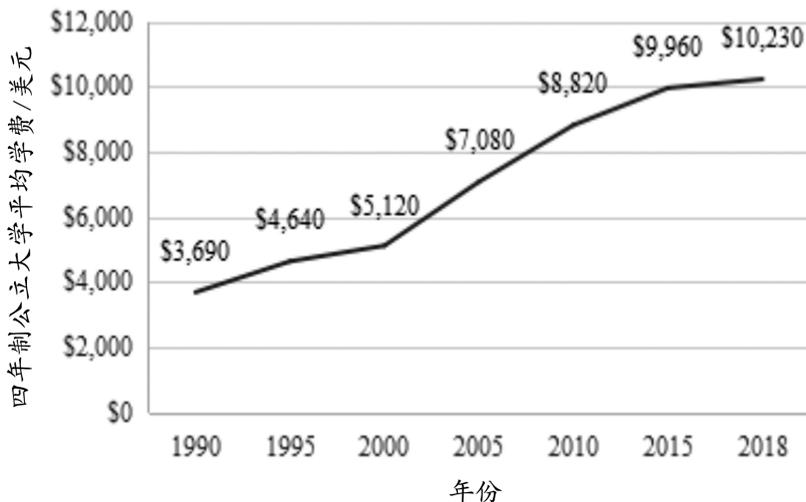


图1 四年制公立大学平均学费变化趋势(1990—2018)

高额贷款导致的学生债务问题引发了越来越多的社会关注,大量媒体报道聚焦这一问题,对不断上升的学生债务表达了担忧^[33]。大部分拖欠债务的学生属于贫困群体,拖欠债务主要是经济原因,并非道德上的不負責任或希望逃避债务^[34]。当然,高等教育自身的不规范也难辞其咎,部分几乎没有入学标准、辍学率很高、就业前景黯淡的高校也会导致学生贷款违约^[35]。尽管《高等教育法》取得了一定成效,但这种债务后果也说明,教育并不是克服贫困和实现平等的万能良药,在持续扩张的资助需求和联邦政府的财政负担之间,高昂学费、沉重贷款与无法保证的高等教育回报率等都已经超出了高校校园和高等教育的边界,是更加复杂的系统性社会问题。此外,谁应获得资助?是极度贫困学生、贫困学生、优秀学生还是特定种族学生?贫困的衡量标准又是什么?资助目的是帮扶弱势群体、鼓励努力实现才能、减轻中产阶级负担还是保持大学入学人数?采取何种资助方式?谁应该提供资助?这些问题难以回答,问题背后的利益冲突难以调解,也对法案的重新授权提出挑战,以至于历次授权的间隔时间越来越长。一直以来,美国联邦政府以其为数百万学生提供公共服务而自豪,但关于学生贷款的争论使这一点广受质疑。有学者指出,联邦政府在未来需要立足于理性和事实,审慎判断政府贷款是否符合学生、高校和纳税人的长期利益^[36]。平等的愿景在现实的政策实施中很可能与初衷渐行渐远。1980年,吉米·卡特(Jimmy Carter)总统宣称:“我们让全国每一个有资格接受高等教育的学生都能上大学。缺钱不应该成为上大学的障碍,这一想法不再是梦想,而是现实。”^[37]但《高等教育法》历次再授权中学生资助政策的演变趋势告诉我们,事实远非如此,处于不利经济地位的学生对高等教育依旧望而却步,真正的平等还远未实现。

四、平等的困境:日渐背离的崇高承诺

约翰逊总统宣称,让教育之门向所有美国年轻人打开、任何高中生都不会因为家庭贫困而被拒之门外。这一振奋人心的平等承诺实现了吗?从表面数据上看或许已经实现,学生确实能够申请到足以支付高等教育学费的资助,1970年学生资助项目总额为32.95亿美元^[25],2022年已达到1330.4

亿美元^[38]。大规模资助推进了高等教育大众化和普及化进程,高等教育学生人数呈几何级增长。1965年秋季高校注册学生人数为592万,2023年达到2289.6万^[39]。从录取率上看,1965年50.9%的高中毕业生接受了高等教育,2005年至今录取率基本稳定在70%左右^[40]。在名目繁多的学生资助项目尤其是贷款项目的帮助下,几乎所有学生都能获得资助。2019—2020学年,71.4%的本科生接受了某种形式的经济援助^[41]。美国20世纪后半叶的经济和社会发展、劳动力受教育程度提高、科技发展等都离不开对高等教育的投资。然而,这一数据繁荣表象的背后是积重难返的债务危机,如联邦政府沉重的财政负担、庞大贷款引发的学费急剧上涨、难以偿还的高额学生债务、民众对高等教育的“信任危机”。很多年轻人大学毕业后很可能终生背负着债务,追求平等所付出的沉重代价越来越难以忽视,学生的债务危机成为政策制定者无法回避的关键问题。

20世纪50—70年代,公立大学学费约占家庭收入中位数的4%,私立大学约占20%。此后学费增长远超家庭收入,2005年公立大学学费占家庭收入中位数的10%以上,私立大学则达到45%左右^[42]。大多数学生不得不求助于贷款来实现对高等教育的追求,借款额的增加和利率的提高导致还贷难度随之上升,以不同寻常的速度增长的学生贷款债务已成为当前美国经济面临的主要问题之一。2011年,未偿还的联邦学生贷款债务规模超过汽车贷款,2019年又超过信用卡债务成为全国第二大债务,仅次于住房抵押贷款。有研究者指出,学生贷款与有担保的住房贷款不同,学生贷款债务的“泡沫”一旦破裂,可能引发比2008年金融危机更严重的后果^[43]。21世纪以来,联邦学生贷款债务以年均27.9%的速度增长。从2008年到2020年,学生贷款总额从6710亿美元增加至1.5万亿美元,短短12年间增加一倍多(如图2)^[27]¹²。2020年,64%的毕业生带着沉重的债务离开大学^[44]。截至2023年第三季度,累计4340万人负担总额高达1.77万亿美元的联邦学生贷款债务,其中,25-34岁的借款人负担近5000亿美元的学生贷款债务,35-49岁的借款人负担6320亿美元债务,50-61岁的借款人负担2960亿美元,其余1150亿美元债务由62岁及以上借款人负担^[45]。学生贷款债务已经成为涉及“几代人”的问题。通过申请高额贷款支付高等教育费用会导致债务的恶性循环,越贫困的学生越需要更多贷款,缺少家庭支持往往拖欠债务,更容易受到经济环境和就业市场的负面影响。这种后果也可能使学生因担忧无法偿还贷款而放弃高等教育,与资助的初衷背道而驰。还贷一旦违约就会降低征信,随后导致一系列连锁反应,影响借款人其他消费活动,不利于社会和经济的健康发展。日益庞大的学生贷款债务就像悬在美国政府头上的“一把利剑”,如果得不到妥善解决,最终对借款人、联邦政府和纳税人都会造成巨大伤害。

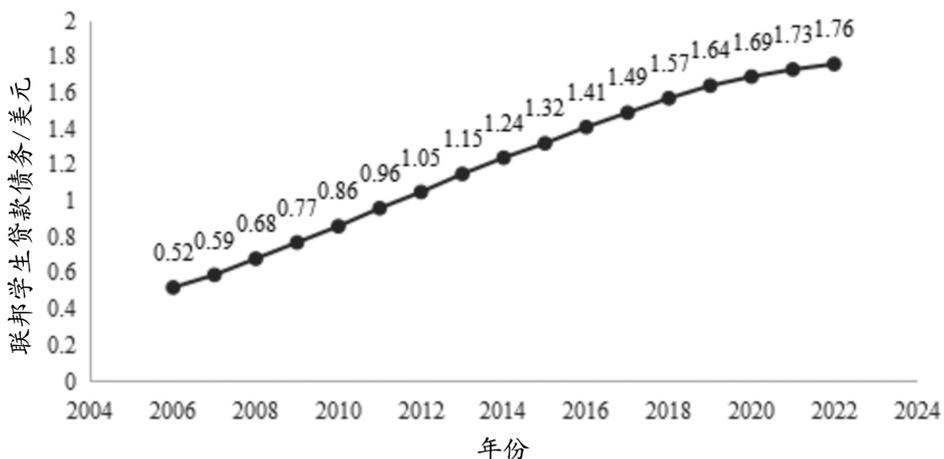


图2 联邦学生贷款债务总额变化图

在贷款债务危机下,高等教育资助是否值得或必要成为越来越多人怀疑的问题,很多学生在大学“完成几乎没有职业前景的课程,继而从事报酬微薄的工作”^{[27]20}。学生贷款背后的公平性能否真正实现,在很大程度上取决于学生通过贷款所能获得的高等教育的价值以及完成学业后找到的工作能否支持其偿还债务并过上更好的生活。从现实情况看,很多学生获得的文凭在当今社会价值越来越低,难以在完成学业后获得足够回报并偿还债务^[45]。2023年《华尔街日报》(Wall Street)的一项民意调查显示,几乎所有受访者都对美国大学感到不满,56%的受访者认为大学学位是“一项糟糕的投资”,其中18-34岁年龄段的受访者的怀疑尤为强烈^[46]。对背负高额债务的担忧一方面使年轻人对高等教育望而却步,另一方面可能导致学生在选择大学或专业时更多考虑“成本”而非兴趣或能力。贷款上大学不仅是沉重的经济负担,还会影响学生学习成绩和学业表现。有研究指出,贷款上大学对学习业绩有显著负面影响,背负1万美元及以上债务的学生毕业可能性降低20%,绩点降低0.27^[47]。大多数借贷学生在校期间“半工半读”,长时间工作限制了学生投入课程的时间,导致获得学位的时间更长,学位完成率更低,加剧了债务的恶性循环^[48]。在其演变过程中,《高等教育法》已经“从一项与贫困作斗争的政策转换成弱势群体的债务”^[49]。尽管学生资助规模仍在扩张,但资助的真实效力值得怀疑。经济发展的迟滞、就业形势的低迷、不断上涨的学费、学生贷款机构的“掠夺”乱象、大学通过“欺诈”不择手段吸引学生等问题在实施过程中逐渐显现。通过高等教育打破贫困循环的平等承诺逐渐衰退甚至走向了反面,越来越多的人发现,迈入高等教育的大门并不意味着摆脱贫困,反而可能使自己深陷贷款债务的泥沼之中。高等教育政策的理想愿景和政策实施的实际情形有着很大的反差,两者不能简单等同。这种日渐背离承诺的现象表明,高等教育公平是系统性社会问题,而不是简单的资助问题,背后需要解决的是如何提升高等教育在社会发展中的价值,尤其是如何提升高等教育的经济和社会回报率,这不是资助高校或学生单方面可以解决的。

五、结 语

随着高等教育大众化进程的推进,如何让学生不因经济原因而失去高等教育机会,成为各国政府共同关注的话题,学生资助逐渐成为国家高等教育政策的重要组成部分。尽管不同国家的资助政策各有不同,但在实施中都存在共同的问题,如学生资助的有效性和平等性、能否提升学生的学业表现和毕业率、高等教育投资中个体性与社会性的平衡等是学界的争论焦点^[50]。从《退伍军人权利法案》和《国防教育法》到为平等而生的《高等教育法》,美国联邦学生资助体系不断扩展,高等教育机会平等的“神话”似乎已经成为“生动、民主的现实”^[51]。事实上,在慷慨资助之下,平等愿景仍未得到真正实现,贫困学生受资助上大学后没有打破贫困循环,贫困学生等弱势群体在就读院校类型和声望、辍学率、毕业率以及完成高等教育总年数等指标中仍然处于明显不利地位^{[4]355}。因此,平等仍然是遥远的愿景,《高等教育法》学生资助政策的制定初衷与实施效果的反差是值得关注和反思的。

学生资助政策以平等原则为基础,但法案的实施效果与立法宗旨及政策制定者的设想相去甚远。曾为约翰逊政府成员的詹姆斯·盖瑟(James Gaither)在1980年就曾说过:“这并不像是一个使70%的美国人受益的教育项目……结果却是它和它的项目性质造成了很多问题。”^[52]这一结果的原因也是多方面的:第一,助学贷款的膨胀削弱了学生资助的作用,贷款增加与学费上涨二者陷入恶性循环,导致贷款对高昂学费的补偿性有限;第二,就业率和高等教育回报率的下降,高等教育的沉重成本通过高学费和贷款转嫁给学生,间接影响了学生的学业表现和毕业率,“大学也许没有物超所

值”^[53];第三,在美国“联邦—州—地方政府”的三级分权体制和高度市场化之下,联邦政府无权直接管理高校,无法保证高等教育质量,一些营利性大学的兴起引发高等教育市场的混乱甚至欺诈,也是面向学生的资助模式的弊端之一^[53];第四,不可否认的是,《高等教育法》是政治博弈的产物,如何从中获得最大的政治资本是政治家们必须面对的问题,大规模覆盖的多样化资助体系和耀眼的宏观数据确实让政治家从“惠及数百万人及其家庭的资助中获得了政治优势”^{[4]234}。美国独特的两党制及党派之争,既为联邦高等教育资助政策提供了机遇,也对政策的连贯性和一致性产生侵蚀,为政策目标的偏移甚至错位埋下了隐患。总之,基于美国国情和教育立法的特殊性,法案实施效果的偏移从某种程度上说是必然结果,需求与正义往往被抛诸脑后,执政党更替、公众舆论压力、利益集团等诸多因素牵涉其中也使得情况变得更加复杂。

从联邦政府的慷慨资助到贫困学生的沉重债务,进入大学、打破贫困的希望逐渐被高额贷款债务浇灭。联邦政府为平等付出的努力值得肯定,但平等的漫长征途远未结束,在关于资助谁、如何资助等问题无休止的争论下,奥巴马、特朗普、拜登3任政府的改革设想与实施成效存在差异^[54],学生资助的未来走向何方尚不明确。可以确定的是,平等追求不应止步于此,不应被附加高昂代价,不应成为政治博弈的工具。在纷乱庞杂的资助政策改革中,或许应在资助政策实践中以全面、长远的眼光厘清机会平等的深刻内涵和复杂的平等实践,努力在合理债务范围内增加机会,考察不同资助项目的有效性并在改革中扬长避短。无论《高等教育法》的学生资助政策如何演变,都不应该忘记制定法案的初心,有效的资助是为了向更多人打开高等教育之门,以教育之公平促进社会之平等,以个人之成就推动国家之繁荣,就像约翰逊总统所说的,高等教育资助的首要目标在根本上意味着“更深层次的个人成就感,更高的个人生产力和更多的个人回报”^[2]。

参考文献:

- [1] 续润华,张帅. 美国1965年高等教育法的颁布及其历史意义探析[J]. 黑龙江高教研究,2013,31(2):69.
- [2] JOHNSON L B. Remarks at Southwest Texas State College upon signing the Higher Education Act of 1965[EB/OL]. (19651408)[20231413]. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-southwest-texas-state-college-upon-signing-the-higher-education-act-1965>.
- [3] FIU. Higher Education Act (HEA) in a nutshell[EB/OL]. (20231211)[20231211]. https://washingtondc.fiu.edu/_assets/docs/hea-primer.pdf.
- [4] DAVENPORT S A. Smuggling-in reform: equal opportunity and the Higher Education Act 1965—1980[D]. Baltimore: The Johns Hopkins University,1982.
- [5] FIELD K. The Higher Education Act just turned 50. Has it done what it was supposed to? [J]. Chronicle of higher education,2015,62(12):5.
- [6] 苑健. 后金融危机时期美国大学生资助的问题及其改进路径[J]. 中国高等教育,2020(Z1):7980.
- [7] GANDARA D, JONES S. Who deserves benefits in higher education? a policy discourse analysis of a process surrounding reauthorization of the higher education act[J]. Review of higher education,2020,44(1):12+157.
- [8] ROSE D. The public policy roots of women's increasing college degree attainment: the National Defense Education Act of 1958 and the Higher Education Act of 1965[J]. Studies in American political development,2016,30(1):6293.
- [9] JOHNSON T L. Going back to the drawing board: re-entrenching the Higher Education Act to restore its historical policy of access[J]. The University of Toledo law review,2013,45:545.
- [10] FLANNERY M E. At 50, Higher Education Act remains the cornerstone of college affordability[EB/OL]. (20151027)[20231211]. <https://www.nea.org/nea-today/all-news-articles/50higher-education-act-remains-cornerstone-college-affordability>.

- [11] 杨克瑞. 美国《高等教育法》的历史演变分析[J]. 比较教育研究, 2005(4):2425.
- [12] MITCHELL J. The debt trap: how student loans became a national catastrophe: issues and options[M]. New York: Simon & Schuster, 2021:22.
- [13] United States Senate. Congressional Globe, Senate, 115th Congress, 2nd Session[R]. Washington DC: U. S. Government Publishing Office, 2020:5.
- [14] CONROY E. Most colleges are unaffordable for low-income students[EB/OL]. (2022-11-16) [2023-12-11]. <https://www.forbes.com/sites/edwardconroy/2022/11/16/most-colleges-are-unaffordable-for-low-income-students/?sh=1f593cba1fad>.
- [15] 刘续贻, 杨生茂. 美国通史: 第6卷[M]. 北京: 人民出版社, 2008:118.
- [16] HARRINGTON M. The other America: poverty in the United States[M]. New York: The Macmillan Company, 1963:182.
- [17] The continuing quest for equality in education[N]. Pittsburgh courier (19551966), 19651009(10).
- [18] 李乐平. 美国《高等教育法》修订原则与特征述评[J]. 世界教育信息, 2021, 34(10):4754.
- [19] RIVLIN A. The role of the federal government in financing higher education[M]. Washington DC: The Brookings Institute, 1961:119.
- [20] JOHNSON L B. Remarks in providence at the 200th anniversary convocation of Brown University[EB/OL]. (19640928) [20231221]. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-providence-the-200th-anniversary-convocation-brown-university>.
- [21] Texas Guaranteed Student Loan Corporation. Opening the doors to higher education: perspectives on the Higher Education Act 40 years later[R]. TG Research, 2005.
- [22] RUPERT W. Aiding students, buying students: financial aid in America[M]. Nashville: Vanderbilt University Press, 2005:56.
- [23] CHAUDHRY M A. The Higher Education Act of 1965: an historical case study[D]. Oklahoma: Oklahoma State University, 1981.
- [24] United States House of Representatives. Hearings before the special subcommittee on education of the committee on education and labor, 89th Congress, 1st Session[R]. Washington: U. S. Government Printing Office, 1965.
- [25] LEWIS G L. Trends in student aid: 1963—1964 to 1988—1969[J]. Research in higher education, 1989, 30(6):547-561.
- [26] ALLEN H R. Interview of Peter P. Muirhead[M]. Washington DC: Department of Health, Education and Wealth, 1968:3.
- [27] MIRZOYAN S. The impacts and outcomes of the Higher Education Act of 1965 fifty-five years later[D]. Northridge: California State University, 2020.
- [28] GLADIEUX L E, WOLANIN T R. Congress and the colleges: national policies of higher education[M]. Maryland: Lexington Books, 1976:4243.
- [29] VIDAL D. About education: more are defaulting on their student loans[N]. New York Times, 19760728(21).
- [30] MUMPER M. Removing college price barriers: what government has done and why it hasn't worked[M]. New York: State University of New York Press, 1996:86.
- [31] DAVID M. Power and politics: federal higher education policy making in the 1990s[M]. New York: State University of New York Press, 1997:65.
- [32] What is the pell grant worth? [EB/OL]. (20141120) [20240103]. <https://www.highereddatastories.com/2014/11/what-is-pell-grant-worth.html>.
- [33] HILDEBRAND J. They're graduating into debt: student loan burdens rising as college costs outpace inflation[N]. Newsday, 19850817(07).
- [34] GOLDSTEIN A. Student loan defaulters usually poor: study finds economics, not irresponsibility, key to problem[N]. The Washington Post, 19880210(C1).

- [35] SAVAGE D G. Student loans: default tied to business, beauty study incomplete source[N]. Los Angeles Times, 1986-03-30(OC1).
- [36] NICHOLSON R A. About education: the debate about student loans[N]. The Washington Post, 19950309(20).
- [37] CARTER J. Remarks on signing the education amendments of 1980 into law in sterling, virginia[EB/OL]. (1980-10-03) [2023-11-27]. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-signing-the-education-amendments-1980-into-law-sterling-virginia>.
- [38] College Board. Trends in student aid 2023[EB/OL]. [2024-01-11]. <https://research.collegeboard.org/media/pdf/trends-in-student-aid-presentation-2023.pdf>.
- [39] NCES. Total fall enrollment in degree-granting postsecondary institutions, by attendance status, sex of student, and control of institution; selected years, 1947 through 2025[EB/OL]. [2024-01-11]. https://nces.ed.gov/programs/digest/d15/tables/dt15_303.10.asp.
- [40] NCES. Percentage of recent high school completers enrolled in college, by race/ethnicity and level of institution; 1960 through 2022[EB/OL]. [2024-01-11]. https://nces.ed.gov/programs/digest/d23/tables/dt23_302.20.asp.
- [41] NCES. Percentage of undergraduates receiving financial aid, by type and source of aid and selected student characteristics; academic year 2019-20[EB/OL]. [2024-01-11]. https://nces.ed.gov/programs/digest/d22/tables/dt22_331.10.asp.
- [42] 克劳迪娅·戈尔丁, 劳伦斯·F.卡茨. 教育和技术的赛跑[M]. 贾拥民, 傅瑞蓉, 译. 上海: 格致出版社, 2022: 330.
- [43] WATSON C E. Federal financing of higher education at a crossroads: the evolution of the student loan debt crisis and the reauthorization of the Higher Education Act of 1965[J]. Michigan state law review, 2019, 32: 883-977.
- [44] Institute for College Access and Success. Quick facts about student loan debt[EB/OL]. [2024-01-11]. <https://ticas.org/wp-content/uploads/2023/12/Quick-Facts-About-Student-Loan-Debt-2023.pdf>.
- [45] KURT D. Student loan debt: 2023 statistics and outlook[EB/OL]. (2023-10-18) [2024-01-11]. <https://www.investopedia.com/student-loan-debt-2019-statistics-and-outlook-4772007#citation-53>.
- [46] HAYS G. New poll shows that majority of Americans now think college degrees are not worth the cost: wake-up call[EB/OL]. (2023-03-31) [2023-11-27]. <https://www.foxnews.com/media/new-poll-shows-majority-americans-now-think-college-degrees-are-not-worth-cost-wake-up-call>.
- [47] FACER E. Student loans, academic performance, and degree completion[EB/OL]. [2024-01-11]. <https://www.weber.edu/wsuiimages/goddard/ECON/research/Facer%20%20Student%20Loans%2C%20Academic%20Performance%2C%20and%20Degree%20Completion.pdf>.
- [48] PERNA L W, KVAAL J, RUIZ R. Understanding student debt: implications for federal policy and future research[J]. Annals of the American academy of political and social science, 2017, 671(1): 270-286.
- [49] HANSMANN H. The evolving economic structure of higher education[J]. The University of Chicago law review, 2012, 79(1): 159-183.
- [50] 马浚锋. 美国高校学生资助政策的历史演变、反思与启示[J]. 教育史研究, 2023, 5(3): 104-115.
- [51] United States Senate. Congressional record, house, 89th Congress[R]. Washington DC: U. S. Government Publishing Office, 1965(111): 21880.
- [52] GILLETTE M L. Interview of James C. Gaither[M]. Washington DC: Department of Health, Education and Wealth, 1980: 1.
- [53] 冉亚. 美国联邦政府大学生资助政策研究[D]. 重庆: 重庆师范大学, 2018: 27.
- [54] 吕武, 常晶. 金融危机以来美国高校学生资助政策发展演变及其当前挑战[J]. 比较教育研究, 2022, 44(6): 100-108.

From Aid to Crisis: The Unfulfilled Equality Promise in the Evolution of Student Assistance Policy in American Higher Education

WANG Huimin, ZHENG Yinghan

(*School of Education, Zhejiang University, Hangzhou 310028, China*)

Abstract: Higher Education Act of 1965 is a significant act in American higher education. The core part of the act is the student financial aid policy, aiming to remove the economic barriers for poor students to enter universities and colleges. The act has taken the mission of promoting the opportunity equality in higher education since its birth. During the process of implementation, it has indeed played an important role in enabling disadvantaged groups to accept higher education. However, with the changes of the times and the policy itself, after several reauthorizations and amendment, the student financial aid policy has been alienated, even moving to the opposite side of the equality original intention of financial aid and evolving into economic shackles of students and the debt crisis of the whole society. The act's original intention of equality did respond to the expectations of disadvantaged groups for higher education, but the equal lofty commitment gradually declined during the implementation process and the direction of the policy had shifted too. Many problems have arisen, such as the generalization of the funding students, the continuous inclination from grants to loan program, the rapid rise of college tuition, the difficulty of repaying student loan debt and so on. Though originally intended to promote equality, the act actually didn't break the cycle of poverty. Although the scale of funding continues to expand, higher education is still essentially unaffordable for disadvantaged groups, and the funding designed to promote equality has eventually moving into debt shackles, and the huge student loan debt has become a heavy burden for the federal government and the whole society. The student financial aid policy is based on the principle of equality, but the actual implementation effect is far from the legislative purpose, which is not only because of the conflict between the two pursuits of equality and excellence in higher education, but also effected by the influence of specific era background and special political system. In any case, how to realize the original equal intention in the practice of education law and policy is a general issue that needs careful consideration at present, offering a critical perspective to understand American education.

Key words: Higher Education Act; educational equity; student financial aid; student loans; debt crisis