

2009年2月9日會議
討論文件

立法會教育事務委員會

適用於專上學生的免入息審查貸款計劃

目的

2009年1月12日的教育事務委員會會議上，議員要求政府考慮三個有關學生資助辦事處（學資處）管理的免入息審查貸款計劃的建議。這些建議如下：

- (a) 容許所有貸款人暫緩償還免入息審查貸款兩年，並在暫緩償還貸款期內不收取利息；
- (b) 永久取消 1.5 釐的風險調整系數；以及
- (c) 豁免貸款人在學期間的貸款利息。

2. 本文件載述免入息審查貸款計劃的背景和最新情況，及政府就上述建議的回應。

專上學生的財政資助

3. 政府的政策是確保不會有學生因經濟困難而未能接受教育。在專上教育方面，學資處現時設有多項學生資助計劃，以助學金及 / 或貸款的形式，協助學生支付學費、學習支出和生活費。在 2007/08 學年，我們發放了 13 億元須經入息及資產審查的助學金、3 億 4 千萬元須經入息及資產審查的貸款及 9 億 5 千萬元的免入息審查貸款。

適用於專上學生的免息審查貸款計劃

4. 我們於 1998/99 學年推出免入息審查貸款計劃，以配合「資助專上課程學生資助計劃」¹。免入息審查貸款計劃

¹ 「資助專上課程學生資助計劃」以須通過入息及資產審查的助學金及 / 或貸款的形式，資助就讀於八間大學教育資助委員會（教資會）所資助的院校、香港演藝學院、香港專業教育學院及菲臘牙科醫院的學生，而有關的學額是全數由教資會或公帑所資助。

(NLS) 旨在為不願依賴家庭財政支援，而靠個人能力修讀高等教育課程的學生；以及為不願意接受或未能通過「資助專上課程學生資助計劃」下的入息及資產審查的學生，提供新增的資助途徑。

5. 我們於 2001/02 學年推出「專上學生資助計劃」，為修讀以自資形式開辦並經本地評審的專上課程的學生提供資助。同時，為配合該項計劃，免入息審查貸款計劃亦進一步擴展，為符合「專上學生資助計劃」的申請人提供免入息審查貸款。此經擴展後的貸款計劃稱為「專上學生免入息審查貸款計劃 (NLSPS)」。

6. 我們亦在 2000/01 學年將免入息審查貸款計劃擴展至涵蓋修讀政府資助院校自資開辦的專上教育課程的學生，以及修讀由認可培訓機構在香港提供的持續進修及專業教育課程的學生。此貸款計劃稱為「擴展的免入息審查貸款計劃 (ENLS)」。

7. 上述三項免入息審查貸款計劃的簡要資料，列於附件 A。

無所損益及收回成本的基礎

8. 免入息審查貸款計劃旨在提供貸款予不願意接受或未能通過「資助專上課程學生資助計劃」或「專上學生資助計劃」下的入息及資產審查的專上學生，及未能受惠於上述兩項資助計劃的學生。由於免入息審查貸款計劃的貸款既毋須經入息及資產審查，又無須抵押，我們認為不應由納稅人資助有關貸款計劃的營運。為確保公帑運用得宜，有關的貸款計劃以無所損益及收回全部成本的基礎運作。貸款利率是以政府的無所損益利率² 另加一個 1.5 釐的風險調整系數來釐定。利息由貸款日起計算，在整個還款期內，貸款人須繳付未償還本金的利息。貸款人亦須繳付按收回成本基礎計算的行政費。

² 無所損益的原則是政府不應藉免入息審查貸款計劃圖利或蒙受損失，包括從貸款收回的利息。無所損益利率是訂在發鈔銀行的平均最優惠貸款利率減去一個數值。此數值是根據過往十年期間每 12 個月的香港銀行同業拆息與發鈔銀行的最惠貸款利率的平均差幅而定。

9. 根據現行機制，政府會跟隨發鈔銀行的最優惠貸款利率的變更，在每月月底檢討無所損益利率，並在下月首天予以調整。自 2006 年 4 月至今，免入息審查貸款利率已下調十次，由當時的 7.359 釐調整至現時的 4.132 釐。這利率遠低於市場上的無抵押貸款利率。

10. 由風險調整系數利率所獲得的利息收入，是用以抵銷政府因貸款人拖欠還款而導致的損失。

11. 貸款人須於畢業或終止學業後，在十年內分 40 個季度償還其免入息審查貸款。貸款人可選擇提早償還貸款。貸款人如未能依期償還貸款，拖欠的款額須繳付以現行發鈔銀行的平均最優惠貸款利率計算的利息。

協助有還款困難貸款人的安排

12. 我們理解個別貸款人或會有還款困難，因此已設有有效機制處理有關問題。個別貸款人如因經濟困難、繼續求學或患病而無法償還貸款，可向學資處申請協助。學資處會考慮個別情況批准貸款人延期還款或暫時調低其季度還款額。我們鼓勵有還款困難的貸款人聯絡學資處，尋求協助。在 2007/08 學年，在各項免入息審查貸款計劃下，學資處共批准了約 2 700 個延期還款或暫時調低其季度還款額的申請。

免入息審查貸款計劃的整體財政狀況

13. 自 2000 年至 2008 年 12 月 31 日，應償還的貸款及利息累積約為 34 億 6 千 7 百萬元，而實際收回的款額為 33 億 2 千 3 百萬元，累積虧損為 1 億 4 千 4 百萬元。近年來，有關的虧損款額呈現上升趨勢。由 2000 年至 2008 年期間，每年的虧損款額列於 *附件 B*。

14. 截至 2008 年 9 月 30 日，由風險調整系數利率所收取的利息累積約為 2 億零 8 百萬元，而拖欠的款額（包括逾期分期還款及拖欠還款帳戶的未到期貸款本金）約為 4 億 6 千 2 百萬元。風險調整系數的利息收入相對拖欠款額的累積虧損約為 2 億 5 千 4 百萬元。近年來，由於「專上學生免入息審查貸款計劃」和「擴展的免入息審查貸款計劃」的拖欠款

額的增加，有關的整體虧損款額持續上升。由 2006 年 12 月 31 日至 2008 年 9 月 30 日期間，整體虧損款額的情況列於附件 C。

15. 上述的數據顯示，基於整體拖欠還款的情況，在現行的貸款利率（包括風險調整系數）下，政府尚未能達致以收回成本的基礎營運免入息審查貸款計劃的目標。

免入息審查貸款計劃下的拖欠還款情況

16. 連續拖欠還款兩季或以上（即 6 個月或以上）的貸款人會被列為拖欠還款者，但已聯絡學資處及獲批准延期還款者則不計算在內。近年來，拖欠還款帳戶數目和拖欠總額持續上升，而貸款人拖欠還款 12 期或以上（即 3 年或以上）的比率亦正在增加。截至 2007/08 學年，在各項免入息審查貸款計劃下共有約 11 000 宗拖欠還款個案，涉及款項約為 5 億 3 千 2 百萬元（包括 1 億 3 千 9 百萬元的逾期分期還款及 3 億 9 千 3 百萬元的拖欠還款帳戶內未到期償還的貸款本金），詳細資料如下：

學年	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
(a) 拖欠還款帳戶總數	4 914	7 842	9 760	10 990
(i) NLS	1 613	1 882	2 142	2 130
(ii) NLSPS	449	732	981	1 283
(iii) ENLS	2 852	5 228	6 637	7 577
(b) 還款帳戶總數	37 369	51 059	62 422	73 576
(i) NLS	15 431	17 344	19 200	20 766
(ii) NLSPS	2 836	4 654	7 151	9 449
(iii) ENLS	19 102	29 061	36 071	43 361
(c) 拖欠帳戶的比率 ((a)/(b))	13.1%	15.4%	15.6%	14.9%
(d) 拖欠總額（百萬元）	35	66	102	139
(i) NLS	17	25	34	40
(ii) NLSPS	5	11	20	32
(iii) ENLS	13	30	48	67

(e) 拖欠還款帳戶未到期 本金總額 (百萬元)	188	301	352	393
(i) NLS	68	77	81	74
(ii) NLSPS	38	65	83	105
(iii) ENLS	82	159	188	214
(f) 還款帳戶的未償還本 金總額 (百萬元)	1 525	2 075	2 547	2 971
(i) NLS	693	771	829	861
(ii) NLSPS	209	360	543	701
(iii) ENLS	623	944	1,175	1,409
(g) 拖欠總額的比率 (d)/(f)	2.3%	3.2%	4.0%	4.7%

17. 我們十分關注拖欠還款的問題。學資處已檢討追討拖欠還款個案的程序，簡化工作流程，並已增加人手，加快循法律途徑追討拖欠款項。此外，該處亦已加強審慎理財方面的宣傳，並一直與各大專院校保持緊密合作，向學生介紹各項學生資助計劃及有關償還貸款的安排，提醒他們在申請貸款前須認真考慮貸款需要及還款能力，並強調審慎理財和依期還款的重要性。

18. 鑑於拖欠還款個案不斷增加，學資處已就如何減少拖欠還款個案數目的措施徵詢政府助學金聯合委員會的意見。有建議把拖欠還款者的資料呈交相關信貸資料機構，藉以阻嚇貸款人無理拖欠還款。學資處現正研究有關建議的可行性，在落實推行有關措施前會再徵詢各相關人士的意見。

19. 為確保公帑不會被濫用，我們會密切監察拖欠還款情況，及在有需要時檢討追討欠款的措施。

政府就三項一刀切減免建議的回應

(a) 免利息暫緩償還貸款兩年

20. 如上文第 12 段所述，由於學資處已設有有效機制處理個別有還款困難的貸款人的要求，我們認為沒有必要不問貸款人的需要而劃一將所有免入息貸款延期還款兩年。基於現時的經濟環境，學資處會繼續靈活地處理個別貸款人的申

請。

(b) 取消風險調整系數

21. 免入息審查貸款計劃是以無所損益及收回成本的基礎運作。如上文第 14 段所述，截至 2008 年 9 月 30 日，由風險調整系數利率獲得的利息收入累積為 2 億零 8 百萬元，而拖欠還款額及拖欠還款帳戶未到期貸款本金為 4 億 6 千 2 百萬元，整體虧損達 2 億 5 千 4 百萬元。從風險調整系數利率所獲得的利息收入仍未能完全抵銷因拖欠還款而導致的損失。現時取消風險調整系數利率不符合免入息審查貸款計劃須收回成本運作的原則。取消風險調整系數引致的經常性財政損失，實際上等同納稅人日後須資助免入息審查貸款計劃的每年恆常金額。

(c) 豁免貸款人在學期間的貸款利息

22. 豁免免入息審查貸款計劃下的貸款人在學期間的貸款利息會改變該計劃以無所損益為基礎的運作原則。這原則是政府不應從免入息審查貸款計劃圖利或蒙受損失，包括貸款利息收入的損失。因此，所有貸款由貸款日起以至整個還款期內（即畢業或終止學業後十年內 40 個季度），皆須繳付利息，直至清還所有貸款為止。為確保公帑不被濫用，我們認為有需要維持這項條款。

(d) 三項建議的財政影響

23. 初步估計三項建議對財政的影響分別如下：

	措施	預期開支
(a)	暫緩償還貸款兩年， 在暫緩期間不須繳付利息	4 千萬元 (一次性)
(b)	取消風險調整系數	每年約 7 千 7 百萬元
(c)	豁免貸款人在學期間利息	每年約 5 千 2 百萬元

24. 建議(a)的財政影響約為 4 千萬元。除此之外，若拖欠還款者亦同樣獲延期還款兩年，有一些拖欠還款個案可能因

此而超逾《時效條例》所定下的法定期限而令政府無法透過法律程序追回拖欠的款額。我們估計約有 2 200 宗該類個案，涉及款額約 1 億 1 千萬元。

未來路向

25. 我們會繼續密切監察有關情況，並鼓勵個別有還款困難的貸款人聯絡學資處，尋求協助。

教育局

二零零九年二月

各項免入息審查貸款計劃的特點

貸款計劃	貸款計劃目的	申請資格	貸款幅度	最高貸款額 (2008/09 學年)	在 2007/08 學年的 受惠人數
免入息審查貸款計劃 (適用於合資格申請「資助專上課程學生資助計劃」的全日制學生)	為合資格的學生提供貸款，以繳付學費。	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 就讀由大學教育資助委員會資助的院校、職業訓練局轄下香港專業教育學院、菲臘牙科醫院和香港演藝學院開辦的認可課程的註冊全日制學生。 ◆ 擁有香港居留權，或在課程開始前，申請人或其家庭已連續在香港居住滿三年或以上。這並不包括持有香港學生簽證的學生。 	<p>按「資助專上課程學生資助計劃」獲得經入息審查資助的學生：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 最高貸款額不得超逾該學生在「資助專上課程學生資助計劃」獲得的資助額與該計劃的最高資助額兩者之間的差額或應繳學費金額(以較少者為準)。 <p>沒有獲得「資助專上課程學生資助計劃」資助的學生：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 最高貸款額為該學年應繳的學費。 	學年應繳學費金額，即\$42,100。	5 300
專上學生免入息審查貸款計劃 (適用於合資格申請「專上學生資助計劃」的全日制學生)	為合資格的學生提供貸款以繳付學費、生活費以及學習開支。	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 正修讀經本地評審的全日制自資專上課程的學生，並在修畢課程後，可取得副學位或以上程度學歷。 ◆ 25歲或以下。 ◆ 擁有香港居留權，或在課程開始前，申請人或其家庭已連續在香港居住滿三年或以上。這並不包括持有香港學生簽證的學生。 	<p>按「專上學生資助計劃」獲得經入息審查資助的學生：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 最高貸款額為該學年應繳學費、學習支出及基本生活開支與經入息審查所獲資助額兩者之間的差額。 <p>沒有獲得「專上學生資助計劃」資助的學生：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 最高貸款額為該學年應繳的學費、學習支出及基本生活費開支。 	學年應繳學費金額(不設上限)、生活費貸款\$35,670,及學習支出貸款為\$3,090。	7 000

貸款計劃	貸款計劃目的	申請資格	貸款幅度	最高貸款額 (2008/09 學年)	在 2007/08 學年的 受惠人數
<p>擴展的免入息審查貸款計劃 (適用於「資助專上課程學生資助計劃」及「專上學生資助計劃」不包括的學生)</p>	<p>為合資格的學生提供貸款以繳付學費</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 就讀公開大學、樹仁大學、政府資助院校(包括轄下專業進修學院)開辦的政府資助兼讀課程、自資開辦及頒發學術名譽課程、毅進計劃課程;以及由註冊學校、非本地大學及認可培訓機構在香港提供的持續進修及專業教育課程的人士。 ◆ 擁有香港居留權,或在課程開始前,申請人或其家庭已連續在香港居住滿三年或以上。這並不包括持有香港學生簽證的學生。 	<p>最高貸款額為該學年應繳的學費。</p>	<p>學年應繳學費金額(不設上限)。</p>	<p>10 700</p>

免入息審查貸款計劃的整體財政狀況

	截至有關年份年終時的款額 (百萬元)										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	總額	
(i) 應繳付款額	NLS 59.5	NLS 98.7	NLS 98.0	NLS 129.6	NLS 164.1	NLS 245.0	NLS 297.0	NLS 287.8	NLS 270.0	NLS 1649.7	
	NLSPS 0.3	NLSPS 1.3	NLSPS 4.9	NLSPS 12.0	NLSPS 26.6	NLSPS 71.6	NLSPS 125.5	NLSPS 158.2	NLSPS 177.1	NLSPS 577.5	
	ENLS 6.3	ENLS 12.0	ENLS 14.2	ENLS 33.4	ENLS 86.0	ENLS 179.5	ENLS 276.7	ENLS 306.1	ENLS 326.2	ENLS 1240.4	
	66.1	112.0	117.1	175.0	276.7	496.1	699.2	752.1	773.3	3467.6	
(ii) 實際繳付款額	NLS 59.5	NLS 98.5	NLS 97.6	NLS 128.9	NLS 162.5	NLS 241.1	NLS 289.5	NLS 276.9	NLS 255.9	NLS 1610.4	
	NLSPS 0.3	NLSPS 1.3	NLSPS 4.9	NLSPS 11.9	NLSPS 26.1	NLSPS 70.0	NLSPS 120.4	NLSPS 148.0	NLSPS 161.0	NLSPS 543.9	
	ENLS 6.3	ENLS 12.0	ENLS 14.2	ENLS 33.2	ENLS 84.2	ENLS 173.6	ENLS 263.1	ENLS 286.7	ENLS 295.9	ENLS 1169.2	
	66.1	111.8	116.7	174.0	272.8	484.7	673.0	711.6	712.8	3323.5	
虧損總額 [(ii) - (i)]	NLS 0.0	NLS (0.2)	NLS (0.4)	NLS (0.7)	NLS (1.6)	NLS (3.9)	NLS (7.5)	NLS (10.9)	NLS (14.1)	NLS (39.3)	
	NLSPS 0.0	NLSPS 0.0	NLSPS 0.0	NLSPS (0.1)	NLSPS (0.5)	NLSPS (1.6)	NLSPS (5.1)	NLSPS (10.2)	NLSPS (16.1)	NLSPS (33.6)	
	ENLS 0.0	ENLS 0.0	ENLS 0.0	ENLS (0.2)	ENLS (1.8)	ENLS (5.9)	ENLS (13.6)	ENLS (19.4)	ENLS (30.3)	ENLS (71.2)	
	0.0	(0.2)	(0.4)	(1.0)	(3.9)	(11.4)	(26.2)	(40.5)	(60.5)	(144.1)	

NLS - 免入息審查貸款計劃

NLSPS - 專上學生免入息審查貸款計劃

ENLS - 擴展的免入息審查貸款計劃

風險調整系數與拖欠償還貸款的比較
累積虧損

	截至有關日期的款額 (百萬元)									
	31.12.2006		30.6.2007		31.12.2007		31.3.2008		30.9.2008	
(i) 從風險調整系數所獲得的 利息收入	NLS	66	NLS	78	NLS	84	NLS	89	NLS	98
	NLSPS	13	NLSPS	20	NLSPS	23	NLSPS	26	NLSPS	32
	ENLS	36	ENLS	50	ENLS	59	ENLS	65	ENLS	78
		115		148		166		180		208
(ii) 拖欠款額	NLS	23	NLS	27	NLS	31	NLS	31	NLS	35
	NLSPS	10	NLSPS	13	NLSPS	19	NLSPS	23	NLSPS	28
	ENLS	27	ENLS	33	ENLS	40	ENLS	44	ENLS	53
		60		73		90		98		116
(iii) 拖欠還款帳戶 未到期本金總額	NLS	66	NLS	70	NLS	69	NLS	65	NLS	63
	NLSPS	49	NLSPS	47	NLSPS	79	NLSPS	95	NLSPS	93
	ENLS	130	ENLS	157	ENLS	162	ENLS	166	ENLS	190
		245		274		310		326		346
(iv) 虧損 [(i)-(ii)-(iii)]	NLS	(23)	NLS	(19)	NLS	(16)	NLS	(7)	NLS	0
	NLSPS	(46)	NLSPS	(40)	NLSPS	(75)	NLSPS	(92)	NLSPS	(89)
	ENLS	(121)	ENLS	(140)	ENLS	(143)	ENLS	(145)	ENLS	(165)
		(190)		(199)		(234)		(244)		(254)

NLS - 免入息審查貸款計劃

NLSPS - 專上學生免入息審查貸款計劃

ENLS - 擴展的免入息審查貸款計劃