

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1922/11-12(03)號文件

檔 號：CB2/PL/ED

教育事務委員會

立法會秘書處為2012年5月14日會議
擬備的最新背景資料簡介

適用於專上學生的免入息審查貸款計劃

目的

本文件載述教育事務委員會(下稱"事務委員會")就各項適用於專上學生的免入息審查貸款計劃提出的關注事項。

背景

2. 現時，修讀公帑資助及自資經本地學歷評審專上課程的全日制學生，可分別在資助專上課程學生資助計劃和專上學生資助計劃下申請須經入息審查助學金，以協助繳付學費和學習開支，以及低息貸款以協助應付生活開支。資助專上課程學生資助計劃及專上學生資助計劃的申請人須通過入息及資產審查，才可獲得有關資助。

3. 現時設有下列3項免入息審查貸款計劃 ——

- (a) 全日制大專學生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學生)；
- (b) 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)；及
- (c) 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)，包括就讀於下列學校或修讀下列課程的學生：香港公開大學、香港樹仁大學、公帑資助院校開辦的公帑資助兼讀課程或自資開辦並頒發本地學術名譽的課程、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或專業教育課程。

4. 該3項免入息審查貸款計劃由學生資助辦事處(下稱"學資處")集中管理。這些計劃以無所損益及收回全部成本的基礎運作，利息的計算期由貸款發放日起開始計算直至申請人償還全部貸款為止。借款人須在完成或停止學業後10年內，均分為40期(以一季為一期)償還貸款。貸款利率包含一個無所損益利率和一個1.5%的風險調整利率，以抵銷政府發放無抵押貸款的風險。現時利率為3.174%。

免入息審查貸款計劃檢討

5. 政府當局表示，近年，免入息審查貸款計劃的運作引起公眾廣泛關注。這些關注包括(a)沒有對可借取的貸款額設置上限；(b)擴展的免入息審查貸款計劃缺乏一套機制，保證未經本地學歷評審課程的質素，以及不時出現的詐騙學生貸款個案；(c)利率機制及還款安排；及(d)拖欠還款情況。

6. 鑒於上述的關注，行政長官在2009-2010年度施政綱領中公布，政府當局會檢討免入息審查貸款計劃的運作。經考慮在第一階段公眾諮詢(於2010年3月至6月期間進行)收集到的意見，政府當局制訂了一系列改善免入息審查貸款計劃的建議，以作第二階段公眾諮詢(於2011年11月中至2012年2月底期間進行)。政府當局並藉此機會就須經入息審查的專上學生資助計劃作出相關的改善，以加強對有需要學生的支援。第二階段公眾諮詢的詳細建議載於**附錄I**。

事務委員會的商議過程

7. 事務委員會曾在多次會議上討論適用於專上學生的免入息審查貸款計劃的相關事宜，並在2011年11月14日會議上，聽取政府當局簡介第二階段公眾諮詢就改善免入息審查貸款計劃運作提出的建議。委員提出的主要關注事項綜述於下文各段。

貸款利率和風險調整利率

8. 委員關注到，在各項免入息審查貸款計劃下採用風險調整利率會對學生施加不必要的財政負擔。委員曾提出多項建議，以解決就風險調整利率及免入息審查貸款利息提出的關注。委員強烈認為，政府當局應考慮豁免計算借款人在學期間的免入息審查貸款利息。部分委員建議，當局應豁免計算利息，直至借款人成功覓得工

作為止。另有委員認為，採用風險調整利率實際上把因發放無抵押貸款所承受的風險轉嫁依時還款的學生，因此應完全取消風險調整利率。委員進一步建議當局採用遞進式還款制度，即學生在畢業後最初數年的還款額應較少，隨後數年再逐步增加還款額。事務委員會在2009年2月9日的會議上通過議案，促請政府當局採取多項措施，包括永久取消風險調整利率。

9. 政府當局解釋，由於各項免入息審查貸款計劃旨在提供貸款予那些未能通過或不願意接受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學生，而有關貸款又無須抵押，財務委員會(下稱"財委會")因此批准採用1.5%的風險調整利率，用以抵銷政府因借款人拖欠還款而可能蒙受的損失。政府當局於第二階段公眾諮詢中提出的建議，包括把免入息審查貸款計劃的風險調整利率下調至零(3年後檢討)及把免入息審查貸款的標準還款期由10年延長至15年，將大大減輕借款人的經濟負擔。鑒於借款人無須通過任何入息及資產審查，因此政府當局憂慮，豁免計算借款人在學期間的利息的建議可能會被濫用。

10. 政府當局表示，根據把風險調整利率下調的建議，免入息審查貸款的利率在整個貸款期(包括在學期間)將減少一半。以一筆10萬元的貸款為例，風險調整利率下調前後的每期還款額分別為1,040元及650元，減幅約達40%。如借款人在學期間豁免計算利息，每名學生的每月還款額只會再減少約20元，但政府每年少收的利息收入則達約3,370萬元，這尚未計入延期計算利息直至借款人畢業的措施可能吸引的新增貸款申請。

拖欠還款問題

11. 免入息審查貸款計劃的拖欠還款情況是委員的另一主要關注事項。他們察悉，拖欠還款帳戶數目及所涉及的尚欠款項總額近年持續增加，特別是專上學生免入息審查貸款計劃及擴展的免入息審查貸款計劃。3項免入息審查貸款計劃由2009-2010學年至2011-2012學年的拖欠還款個案數目、涉及的金額及拖欠還款個案佔還款帳戶數目的百分比資料載於**附錄II**。

12. 委員認為，根本問題在於經入息審查助學金及貸款的現有發放準則已經多年沒有修訂。很多開支項目，例如電腦開支及償還物業按揭貸款，現已變為必需品，但當局在評核申請家庭的開支時，卻沒有將這些開支項目計算在內。結果，很多來自低收入家庭的學生都不符合資格獲發放助學金及低息貸款。此外，部分牟利院校收取過於高昂的學費，很多家庭根本無法負擔，亦是導致免入息審查貸款申請宗數持續增加的另一個原因。委員認為，教育借款人須承

擔還款責任至為重要。委員建議政府當局可參考其他國家就打擊拖欠還款問題採取的措施，例如從借款人的薪金扣除欠款，以及只頒授臨時學位予未清還貸款的畢業生。

13. 據政府當局所述，借款人如有還款困難可申請延期還款。如借款人在季度還款期前沒有償還款項，亦沒有接觸學資處以解釋原因，學資處會以書面形式要求他們立即還款。若借款人在多番要求後仍無理拖欠還款，學資處會安排把拖欠還款個案轉交律政司，循法律途徑追討拖欠款項。

向信貸資料機構提供拖欠還款者的負面信貸資料

14. 政府當局建議向信貸資料機構提供拖欠還款者的負面信貸資料，以加強打擊拖欠還款問題。委員察悉個人資料私隱專員(下稱"私隱專員")就此項建議提出的關注[立法會CB(2)298/11-12(01)號文件]。私隱專員憂慮，此項建議會扭曲信貸資料共用系統的功用，並會開放密閉運作的信貸資料系統，令其他政府部門和私營機構提出類似性質的要求。私隱專員促請政府當局探討其他侵犯私隱程度較低的措施。委員要求政府當局詳細研究此項建議可能帶來的影響，以及處理私隱專員提出的各方面關注，包括對香港唯一一間個人信貸資料機構的管理問責性和運作透明度的關注。

15. 政府當局表示，社會上有意見認為當局應加強措施，打擊拖欠還款的問題，確保審慎管理公帑。現時，拖欠還款人數約13 000，拖欠還款率超過13%，拖欠額約2億1,300萬元，涉及總還款額約6億5,000萬元。隨着自資專上課程持續發展，借款人數和貸款額可能會日益增加。按政府當局的初步建議，學資處所提供的負面信貸資料，只限於相對嚴重的個案，比方說欠款額達10萬元以上、拖欠超過一年或未能就欠款給予任何合理解釋。在13 000多宗拖欠還款個案中，只有約600宗這類個案。政府當局亦將制訂較現行適用於持牌銀行及金融機構更嚴緊的規管措施，以落實由學資處處理個人信貸資料的安排。該等措施包括只限提供負面信貸資料，而非正面信貸資料，以及把拖欠還款者的負面信貸資料移轉予信貸資料機構前，必須通知他們。政府當局承諾繼續與私隱專員商討，以期制訂適當的方法及措施，以處理有關資料私隱的關注。

貸款限額

16. 委員察悉，政府當局建議在全日制大專學生免入息審查貸款計劃及專上學生免入息審查貸款計劃下設立一個合併計算的30萬元個人總貸款限額；另在擴展的免入息審查貸款計劃下設立一個額外的30萬元個人總貸款限額。部分關注到，30萬元貸款限額也許不

足以支付修讀自資副學位及學位課程的費用。他們認為政府當局在釐定貸款限額時，必須考慮自資課程的高昂學費，以及學生所需的基本生活費。

17. 政府當局表示，當局參考自資學位課程的最新學費，建議把貸款限額定於30萬元。該限額將足夠支付修讀副學位課程及其後升讀學位課程的費用。政府當局亦曾參考現有的借款模式，並發現絕大部分貸款額少於30萬元。貸款限額每年按綜合消費物價指數作出調整。

須經入息審查貸款計劃的利率

18. 委員關注到，當風險調整利率按建議下調至零後，免入息審查貸款計劃的年利率將為1.674%，似乎低於須經入息審查貸款計劃的2.5%年利率。他們認為須經入息審查貸款計劃的利率尚有下列空間，因為這類貸款的申請人通常較免入息審查貸款的申請人有較大經濟需要。一些委員建議訂定利率上限，並根據指明的機制定期檢討這上限。另有意見認為應向須經入息審查貸款的借款人提供免息貸款。

19. 政府當局解釋，須經入息審查貸款的利率固定(2.5%)，並在借款人完成學業後及還款期開始時才計算。因此，須經入息審查貸款計劃的實際年利率約為1.4%，依然低於免入息審查貸款計劃的利率，即使後者的風險調整利率按建議下調至零。鑒於須經入息審查貸款計劃的利率多年來一直固定於2.5%，政府當局會檢討是否需要作出調整。

有關學生還款的紓困措施

20. 學資處設有延期償還貸款機制，個別借款人如因經濟困難、繼續學業或患重病而未能償還學生貸款，可向學資處申請延期還款。須經入息審查貸款在核准延期還款期內不計算利息；免入息審查貸款則須在核准延期還款期內計算利息。

21. 因應2008年經濟逆轉，財政司司長於2009年5月宣布多項一次性紓困措施，包括學生借款人如有確切困難償還學生貸款，可獲批准延期還款，並在核准延期還款期內無須計算利息，最多兩年。整個還款期亦可獲延長最多兩年。這項一次性紓困措施的申請期為時兩年，由2009年8月1日起至2011年7月31日止。在2011年6月13日的會議上，事務委員會討論並支持政府當局提出延長實施這項一次性紓困措施一年至2012年7月31日的建議。

最新發展

22. 財政司司長在2012-2013年度財政預算案中宣布，政府會檢討須經入息審查生活費貸款的利率機制，並計劃在2012-2013學年開始實行有關改善建議。2012-2013年度財政預算案並建議推出多項一次性紓困措施，包括容許所有在2012年完成課程的學生借款人，可以選擇在完成課程一年後才開始償還學生貸款，以紓緩他們畢業初期的財政負擔，並讓他們有更充裕的時間尋找穩定的工作。接受這方案的學生借款人不會被視作已延長他們的還款期。他們仍符合資格根據現行的延期償還貸款機制申請延期還款。

23. 政府當局將會就下述建議諮詢委員：政府經考慮在第二階段公眾諮詢收集到的意見後制訂的一系列改善專上學生免入息審查貸款計劃的措施，以及對須經入息審查生活費貸款計劃的利率、還款年期及確定最高貸款額的機制作出的更改。政府當局的目標是在2012年5月向財委會提交有關建議。

相關文件

24. 立法會網站所載的相關文件一覽表載於**附錄III**。

立法會秘書處
議會事務部2
2012年5月8日

**「免入息審查貸款計劃」檢討
第二階段公眾諮詢的主要建議**

1. 減輕學生貸款人的還款負擔

- (a) 將三項免入息審查貸款計劃的風險調整利率下調至零，並於三年後作檢討；
- (b) 將免入息審查貸款的標準還款期由10年延長至15年；
- (c) 放寬延期還款安排，貸款人的延期還款申請如獲批准，可獲免息延長還款期最多兩年；及
- (d) 將還款安排由現時季度還款轉為每月還款。

2. 避免過度借貸及加強合資格課程的質素保證

- (a) 將三項免入息審查貸款計劃下每個課程的最高貸款額定於須繳的學費金額；
- (b) 在「計劃A」及「計劃B」下設立一個合併計算的300,000元個人總貸款限額；另在「計劃C」下設立一個額外的300,000元個人總貸款限額。兩個個人總貸款限額均設有年度按物價調整的機制；
- (c) 撤銷「計劃B」的年齡上限；及
- (d) 適當地修訂「計劃C」下的合資格課程範疇，以確保貸款計劃下合資格課程具備適度的質素保證。

3. 加強打擊拖欠還款的問題

- (a) 在清晰指定的情況下向信貸資料機構提供拖欠還款者的負面信貸資料；及
- (b) 要求年齡較大而又首次借取貸款的貸款人提供信貸報告以作信貸評估。

4. 改善「專上學生資助計劃」

- (a) 將年齡上限由25歲放寬至30歲；
- (b) 免除申請資助的學歷要求／限制；及
- (c) 免除未能在指定時間內完成課程及取得相應學歷的學生須償還獲發助學金的規定。

註： 計劃A - 全日制大專學生免入息審查貸款計劃
計劃B - 專上學生免入息審查貸款計劃
計劃C - 擴展的免入息審查貸款計劃

資料來源： 節錄自教育局於2011年11月提供的資料文件 (立法會CB(2)252/11-12(03)號文件)

就拖欠還款個案數目、所涉款額及佔貸款還款帳戶數目比率，
按 2009-10、2010-11及 2011-12學年表列以下資料：

	學年		
	2009-10	2010-11	2011-12*
全日制大專學生免入息審查貸款計劃			
拖欠還款個案數目	1 946	1 641	1 424
拖欠還款額(百萬元)	39.93	34.54	30.08
貸款還款帳戶數目	22 035	21 410	23 001
拖欠還款個案佔 貸款還款帳戶數目比率	8.83%	7.66%	6.19%
專上學生免入息審查貸款計劃			
拖欠還款個案數目	1 909	2 000	1 771
拖欠還款額(百萬元)	50.32	57.70	54.05
貸款還款帳戶數目	13 797	16 331	22 227
拖欠還款個案佔 貸款還款帳戶數目比率	13.84%	12.25%	7.97%
擴展的免入息審查貸款計劃			
拖欠還款個案數目	9 751	9 440	8 337
拖欠還款額(百萬元)	117.39	121.19	110.31
貸款還款帳戶數目	55 627	61 148	66 941
拖欠還款個案佔 貸款還款帳戶數目比率	17.53%	15.44%	12.45%

* 截至2011年12月31日

註：**全日制大專學生免入息審查貸款計劃**
為合資格申請資助專上課程學生資助計劃的學生提供貸款

專上學生免入息審查貸款計劃
為合資格申請專上學生資助計劃的學生提供貸款

擴展的免入息審查貸款計劃
為修讀兼讀制課程及持續進修和專業教育課程的學生提供貸款

資料來源：審核2012-13年度開支預算

有關適用於專上學生的免入息審查貸款計劃的文件

會議	會議日期	文件
立法會	16.11.2005	張文光議員就"學生資助計劃的數據"提出口頭質詢 [立法會議事錄 (第39至48頁)]
教育事務委員會	26.1.2006 (議程項目II)	議程 會議紀要
教育事務委員會	27.3.2006 (議程項目IV)	議程 會議紀要
財務委員會	19.5.2006	會議紀要 FCR(2006-07)9
教育事務委員會	11.12.2006 (議程項目IV)	議程 會議紀要
立法會	23.1.2008	[第十項質詢] 由曾鈺成議員提問 學生拖欠償還貸款答覆
財務委員會	31.3.2008, 1, 2, 3及 7.4.2008	會議紀要
教育事務委員會	14.4.2008 (議程項目IV)	議程 會議紀要
立法會	23.4.2008	[第十四項質詢] 由單仲偕議員提問 專上學生的免入息審查貸款計劃答覆

會議	會議日期	文件
教育事務委員會	28.4.2008	議程 會議紀要
立法會	30.4.2008	[第十九項質詢] 由劉慧卿議員提問 追討未償還的學生貸款 答覆
立法會	14.5.2008	[第八項質詢] 由何俊仁議員提問 免入息審查貸款計劃的拖欠還款個案 答覆 [第九項質詢] 由楊森議員提問 延期償還學生貸款的申請 答覆
教育事務委員會	17.7.2008(下午) (議程項目I)	會議紀要 EDB (MPE)CR 8/2041/04 專上教育界別檢討第二階段檢討報告
教育事務委員會	23.10.2008 (政策簡報會)	議程 會議紀要
立法會	12.11.2008	[第十四項質詢] 由陳淑莊議員提問 免入息審查貸款計劃 答覆
教育事務委員會	9.2.2009 (議程項目V)	議程 會議紀要

會議	會議日期	文件
立法會	18.2.2009	協助青年人應付金融海嘯 進度報告 立法會議事錄 (第 129 至 190 頁)(議案)
教育事務委員會	29.5.2009 (議程項目 III)	議程 會議紀要
教育事務委員會	20.10.2009 (政策簡報會)	議程 會議紀要
立法會	17.3.2010	[第九項質詢] 由張文光議員提問 免入息審查貸款計劃 答覆
	---	政府當局就下述事宜發出的函件： " 檢討由學生資助辦事處管理的各項免入息審查貸款計劃 " CB(2)1125/09-10(01)
教育事務委員會	9.5.2011 (議程項目 IV)	議程 會議紀要
教育事務委員會	13.6.2011 (議程項目 VI)	議程 會議紀要
教育事務委員會	21.10.2011 (政策簡報會)	議程 會議紀要
教育事務委員會	14.11.2011 (議程項目 VI)	議程 會議紀要 CB(2)298/11-12(01) CB(2)681/11-12(01)

立法會秘書處
議會事務部2
2012年5月8日