

「免入息審查貸款計劃」之 審批申請及追討欠款程序 主動調查報告摘要

背景

在職家庭及學生資助事務處（「家庭學資處」）的「免入息審查貸款計劃」（「貸款計劃」）旨在為不願意接受或未能通過該處「資助專上課程學生資助計劃」（「資助計劃」）下的入息及資產審查的學生，提供另一資助途徑。

2. 「貸款計劃」有以下細分，以適合不同類別學生的需要：

- (1) 「全日制大專學生免入息審查貸款計劃」（「全日制大專生計劃」）：適合修讀由公帑資助的專上課程的全日制學生；
- (2) 「專上學生免入息審查貸款計劃」（「專上生計劃」）：適合修讀院校自資開辦並經評審的全日制專上課程的學生；
- (3) 「擴展的免入息審查貸款計劃」（「擴展計劃」）：適合修讀指定的兼讀制及全日制專上／持續進修及專業教育課程的學生。

3. 「貸款計劃」所涉款項巨大。以二〇一三／一四學年為例，計劃的總貸款額高達約 13 億元，而仍未償還的貸款至今積累至 1.7 億元，情況惹人關注。有市民向本署投訴，指家庭學資處向貸款人追討欠款不力，以致為貸款人作擔保的彌償人須無辜地承擔積累的逾期欠款利息和相關法律費用。此外，據傳媒報道有以下兩類問題：

- (1) 有市民的身份懷疑被他人盜用作彌償人以申請貸款；
- (2) 有提供課程的機構的職員／中介人與貸款申請人／彌償人／見證人串謀以虛假資料及文件騙取貸款。

4. 鑑於以上所述，申訴專員進行主動調查，審研家庭學資處審批「貸款計劃」的申請及追討欠款情況，以探究其不足之處。

調查所得

未有適當管理拖欠問題較嚴重的「貸款計劃」

5. 在三個「貸款計劃」之中，「擴展計劃」所涉管理風險較高，而其拖欠還款的情況實也最嚴重，部分原因是該計劃所涵蓋的提供課程機構及課程類別較為廣泛。

6. 二〇一一／一二至二〇一三／一四學年的統計數字顯示：

- (1) 在「貸款計劃」下拖欠還款個案當中，「擴展計劃」的個案一直佔近七成；而且「擴展計劃」的拖欠還款金額，亦持續佔總拖欠金額過半數，每年約一億元。
- (2) 在二〇一三／一四學年，在拖欠還款時間較長（12個月以上）的 7,434 宗個案當中，「擴展計劃」的個案有 5,115 宗(68.81%)。
- (3) 在同一學年，在拖欠還款金額較多(100,000 元以上)的 2,128 宗個案當中，「擴展計劃」的個案有 870 宗(40.88%)。

7. 「擴展計劃」的貸款者當中實不乏在職及有還款能力之人士，但竟出現了上述較嚴重的拖欠還款情況。家庭學資處有責任正視這問題，研究針對性措施以減低「擴展計劃」的信貸風險。本署明白，該等措施某程度上會對貸款申請人持續進修加施限制，但家庭學資處實有責任在鼓勵市民持續進修及保障公帑不被濫用之間取得平衡。

缺乏有效的阻嚇措施

8. 在現有制度下，貸款者如拖欠還款，後果只不過是被追討其根本有責任償還的款項和利息，以及若干行政費用，阻嚇力十分薄弱。

9. 本署得悉，家庭學資處曾考慮向信貸資料機構提供較嚴重的拖欠還款者的負面信貸資料，以收更大的阻嚇效力。如推行此措施，在處理貸款申請時，家庭學資處會向申請人清楚預告此做法，並要求他們簽署同意。

10. 本署原則上十分支持家庭學資處推行上述加強阻嚇力的措施，理據如下：

- (1) 私營信貸機構可將拖欠還款者的負面信貸資料交給信貸資料機構，是行之已久的合法行為；而家庭學資處向學生發放貸款的職能，本質上與私營信貸機構放貸的業務無異。家庭學資處所建議的阻嚇措施，只不過是與私營信貸機構的做法看齊，對貸款人並無不公。
- (2) 本署理解，拖欠還款的負面信貸記錄，如出現在信貸資料庫，或多或少會影響銀行及其他信貸機構日後對有關人士的信貸申請之考慮。家庭學資處「貸款計劃」的貸款人只要明白可能會有此後果，自不會輕率拖欠還款。
- (3) 家庭學資處的「貸款計劃」向學生提供無須入息資產審查的貸款，已經是極大優惠。本署認為，要求貸款申請人同意，他們一旦拖欠還款，家庭學資處可把負面信貸資料交給信貸資料機構，這貸款條件殊非過份。

11. 基於上段所述，本署希望家庭學資處能取得個人資料私隱專員（「私隱專員」）同意，令擬議的加強阻嚇力措施得以落實。

未有全面核實彌償人同意擔保貸款的意願

12. 「貸款計劃」的申請人無須經入息及資產審查，亦不用提供資產作抵押，信貸風險頗高。該些貸款人若存心拖欠或無力還款，彌償人便成為政府唯一可望追回欠款的途徑。

13. 為核實他們擔任彌償人的意願及所同意擔保的貸款金額，家庭學資處可透過**電話**或**會面**與彌償人接觸。然而，實際上家庭學資處透過電話或會面接觸彌償人的比率偏低：

- (1) **電話**：對於「全日制大專生計劃」及「專上生計劃」的貸款申請，該處只會分別抽樣致電 10% 及 5% 的彌償人。
- (2) **會面**：就「擴展計劃」的彌償人，該處幾近全數致電。但基於人手有限，該處只會約見其中少數。在二〇一二／一三學年，被約見的彌償人只有 16 位；在二〇一三／一四學年，經本署表示關注後，被約見的彌償人有所增加，但亦只有 391 位，分別只佔有關學年申請貸款宗數之 0.21% 及 5.42%。

14. 家庭學資處對彌償人的核實工作顯然不足。

審批工作須確保嚴謹

15. 家庭學資處電腦系統內的資料庫可顯示每一個「貸款計劃」／「資助計劃」帳戶的資料，讓該處人員可擷取資料，然後查核貸款申請人／彌償人在不同計劃下是否有多重身份以及曾否是拖欠貸款者／其彌償人，從而找出管理風險較高的個案。由此可見，該處的查核工序並非完全電腦化，部分須依靠人手執行，可能會出現人為錯漏。本署認為，家庭學資處應把該工序全面電腦化；在達致全面電腦化前，務須密切督導職員嚴謹進行查核工作。

建議

16. 基於以上調查所得，申訴專員敦促家庭學資處：

- (1) 研究針對性措施以減低「擴展計劃」的信貸風險，例如適度限制貸款者於同一學年內可選修課程的數目及申請借貸的宗數；
- (2) 進一步與私隱專員磋商，務求盡快推行向信貸資料機構提供較嚴重拖欠還款個案人士的負面信貸資料，以加強對拖欠還款者的阻嚇力；

- (3) 調配或增添人手，提高致電及面見彌償人的比率，以減低信貸風險；
- (4) 考慮把查核貸款申請人及彌償人的工序全面電腦化，以確保核實及審批工作有效進行；
- (5) 在達致查核工序全面電腦化前，密切督導職員嚴謹查核貸款申請人／彌償人在不同計劃下是否有多重身份以及曾否是拖欠貸款者／其彌償人。

申訴專員公署
二〇一五年三月