

《審計署署長第五十三號報告書》— 第 6 章

為專上及大專學生而設的資助計劃

撮要

1. 政府的政策是確保學生不會因經濟困難而失去接受教育的機會。學生資助辦事處(學資處)負責管理多項資助計劃，協助合資格及需要經濟援助的學生。學資處負責管理五項計劃，協助專上和大專學生，以及修讀指定持續進修及專業教育課程的人士。這些計劃包括：

- (a) 兩項須經家庭入息及資產審查的助學金和貸款計劃（即資助專上課程學生資助計劃，以及專上學生資助計劃）；及
- (b) 三項免家庭入息及資產審查的貸款計劃（即免入息審查貸款計劃、專上學生免入息審查貸款計劃，以及擴展的免入息審查貸款計劃）。

政府助學金聯合委員會就資助專上課程學生資助計劃和免入息審查貸款計劃的運作，向政府提供意見。審計署最近就學資處對該五項計劃的管理進行帳目審查。

處理申請

2. **審核和覆檢資助專上課程學生資助計劃和專上學生資助計劃的申請** 學資處的審核人員核實申請表上填報的家庭收入和資產，並評定給予申請人的資助。學資處每月、年終和內部審計，都會抽選申請個案進行覆檢，確保審核人員以公平方法正確評審申請。學資處就 2006/07 至 2008/09 學年（下文所述的年度均指學年）的申請進行覆檢的結果顯示：(a)資助專上課程學生資助計劃審核錯誤率高達 10.2%，而專上學生資助計劃的審核錯誤率則為 7.1%；及(b)每月覆檢發現的審核錯誤率較年終覆檢發現的審核錯誤率低很多。審計署建議學生資助辦事處監督應：

(a)調查審核錯誤率偏高的原因，並採取措施提高審核工作的成效；及(b)全面檢討每月和年終覆檢。

3. **核證申請** 學資處會從資助專上課程學生資助計劃和專上學生資助計劃獲資助的申請中抽選個案，交調查主任核證。他們會進行家訪，以便直接評估申請人的家庭狀況和核實所提供的資料。學資處就 2006/07 至 2008/09 年度的申請進行的核證顯示：(a)不符事實比率逾 10%屬於偏高；及(b)多付的資助金額龐大。學資處一名副監督負責檢討核證程序，但該檢討暫時押後。二零零六年十月，效率促進組建議學資處應收集數據，以分析申請個案的風險，以及採用具成本效率的方法抽選高風險申請進行核證。不過，學資處並沒有採用這個以風險為依據的方法抽選高風險個案進行核證。截至二零零九年三月三十一日，2007/08 及 2008/09 年度申請個案的核證工作仍未完成。學資處並沒有詳細工作計劃，訂明核證工作的預期完成日期。審計署建議學生資助辦事處監督應：(a)加強檢討核證機制；(b)採取有效措施，以分析申請個案的風險，以及採用具成本效率的方法抽選高風險申請進行核證；及(c)就每年的申請，擬訂詳細的核證工作計劃，並訂明核證工作的目標完成日期。

4. **確保資料正確齊備的措施** 學資處採取多項防範措施，以防止申請人提供失實或不齊備的資料，以及多項懲罰措施處理提供該等資料的申請。不過，2006/07 至 2008/09 年度申請個案的核證工作發現的不符事實比率一直偏高，多付的資助金額龐大。學資處只對一些個案發出警告信和追討多發放的資助，這項懲罰措施相當寬鬆。在 2007/08 年度申請個案中，有 394 宗個案在核證階段發現不符事實，只有 18 宗(5%)轉交警方調查。審計署建議學生資助辦事處監督應：(a)採取更積極的措施，防止申請人在申請時提供失實或不齊備的資料；及(b)加強懲罰措施，以提高其成效，例如精簡程序以加快把個案轉交警方。

償還貸款

5. **延期償還貸款** 借款人申請延期還款的理由是繼續修讀全日制課程、經濟困難或患重病，該等申請由學資處三個不同組別處理。截至二零零九年七月，拖欠貸款組沒有發出指引，述明如何處理延期還款申請。審計署審查了 30 宗由該三個組別批核的申請，發現兩宗個案的申請人沒有提供所需證明文件或資料。申請人如因經濟困難而提出申請，無須提供在銀行存摺／結單沒有載列的流動資產的資料。審計署建議學生資助辦事處監督應：(a)向拖欠貸款組員工發出指引，述明如何處理延期還款申請；

(b)確保申請人已提供所需證明文件和資料，才批准其申請；及
(c)除了要求申請人提供銀行存摺／結單所載流動資產的資料外，考慮要求申請人提供其他流動資產的資料。

6. **處理拖欠還款的工作** 在二零零七年三月至二零零九年三月期間，除了免入息審查貸款計劃外，其他四項貸款計劃的拖欠還款人的數目和拖欠還款金額都有所增加。拖欠貸款組由二零零八年九月起開始編製資助專上課程學生資助計劃、免入息審查貸款計劃、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還款個案案齡分析，以剖析對借款人採取法律行動的時效期限。二零零九年三月三十一日，案齡分析結果顯示127宗個案的案齡已超過六年的時效期限，學資處不得向借款人採取法律行動。在該127宗個案中，學資處只可向118宗個案的彌償人採取法律行動，因該等個案的案齡仍在12年的時效期限內。學資處並沒有就專上學生資助計劃拖欠還款個案編製案齡分析。審計署審查了42宗拖欠還款個案，發現部分個案有以下情況：(a)學資處沒有適時採取足夠跟進行動，向借款人／彌償人追討貸款；及(b)學資處沒有定期跟進律政司追討貸款行動的進展。二零零八年一月，政府助學金聯合委員會建議學資處應考慮向信貸資料機構提供借款人的信貸資料，以阻嚇借款人拖欠償還貸款。截至二零零九年七月，學資處仍在研究這項建議是否可行。審計署建議學生資助辦事處監督應：(a)確定拖欠還款增加的原因，並迅速採取行動解決問題；(b)加快把拖欠還款個案轉交律政司處理；(c)編製專上學生資助計劃拖欠還款個案的案齡分析；(d)改善個案管理程序，並設立有效的按時呈閱制度以便追討貸款；(e)定期跟進律政司追討貸款行動的進展；及(f)繼續研究各項措施，以處理拖欠還款問題。

須經家庭入息及資產審查計劃提供的資助

7. **學生開支調查** 學資處會定期進行學生開支調查，以釐定資助專上課程學生資助計劃助學金（用以支付學習支出）及該計劃和專上學生資助計劃貸款（用以支付生活費）的最高資助額。最高資助額會按照學生物價指數的變動每年調整。2008/09年度助學金和貸款的最高資助額，是根據一九八八年的學生開支調查結果釐定。雖然學資處曾在一九九九年進行調查，但由於當局對調查結果和方法有保留，因此沒有採納該調查結果。二零零五年九月，政府助學金聯合委員會同意進行顧問研究，以期就如何釐定和調整助學金和貸款的資助額，制訂可持續、可行和較簡單的機制，從而取代學生開支調查。該顧問研究原定於二零零七

年年初完成。不過，截至二零零九年九月，該研究仍在進行中。審計署建議學生資助辦事處監督應：(a)採取行動，加快完成有關釐定和調整資助額機制的顧問研究；及(b)盡快就如何實施新機制，諮詢有關各方。

貸款利率

8. **須經家庭入息及資產審查貸款的利率** 政府在 1987/88 年度，對資助專上課程學生資助計劃的貸款收取固定年利率 2.5% 的利息。在 2001/02 年度設立專上學生資助計劃時，也對該計劃的貸款收取相同的利率。自 1987/88 年度以來，該利率一直維持不變。政府在一九八七年根據借款人的還款能力釐定利率。審計署認為，還款能力取決於多項因素，例如貸款額、借款人畢業後是否就業、薪酬水平等。自一九八七年以來，這些因素可能已隨時日而改變。審計署建議學生資助辦事處監督應重新研究借款人的還款能力。

9. **免家庭入息及資產審查貸款的利率** 免家庭入息及資產審查貸款的利息是按政府的「無所損益」利率計算，另加每年 1.5% 的風險調整系數，以抵銷政府發放無抵押貸款所承受的風險。二零零九年六月一日，這些貸款的利率為 3.599%。雖然三項免家庭入息及資產審查貸款計劃涵蓋不同的學生類別，但所採用的風險調整系數利率都是一樣。各項計劃所涉及的信貸風險程度不一，採用同一風險調整系數利率，未必足以抵銷有關風險。二零零九年六月，學資處告知政府助學金聯合委員會，指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風險調整系數的利息收入，不足以抵銷拖欠還款可能導致的損失。截至二零零九年三月三十一日，三項貸款計劃的總累積虧損達 2.55 億元，主要來自擴展的免入息審查貸款計劃。擴展的免入息審查貸款計劃的拖欠還款比率為 17.2%，與免入息審查貸款計劃的 9.4% 和專上學生免入息審查貸款計劃的 13% 比較，比率最高。這點顯示各項貸款計劃涉及的信貸風險程度不一。審計署建議學生資助辦事處監督應考慮採用不同的風險調整系數利率，以處理各項計劃的不同信貸風險程度。

當局的回應

10. 學生資助辦事處監督同意審計署的建議。

二零零九年十一月