



紐約州圓夢法案

Thomas P. DiNapoli
紐約州主計長

Kenneth B. Bleiwas
副主計長

報告 1-2014

May 2013

重點摘要

- 2002 年，紐約州成為第四個在公立高等教育學校為無證移民提供州民優惠學費的州。其他為這類學生提供州政府財務援助的州，只有加州、新墨西哥州和德州。
- 紐約州《圓夢法案》(A. 2597/S. 2378) 讓符合特定條件的無證移民能向紐約州的「學費補助計畫」提出申請。
- 州主計長辦公室估計，在 2012 年秋季，紐約州有 8,300 名無證移民在高等教育學校註冊，其中多數進入紐約市立大學 (CUNY, City University of New York) 就讀。
- 2012 年秋季，共有 6,546 名無證移民大學生在紐約市立大學註冊，佔全部註冊人數的 2.8% (比 2008 年的高峰少了 15%)。
- 另有 1,555 名無證移民大學生在紐約市周邊的五個郡，於紐約州立大學 (SUNY, State University of New York) 系統就讀，少於全部註冊人數的 2%。
- 近年來，由於經濟不景氣和邊境執法趨嚴，全美和紐約州的無證移民人數都在下降。
- 自去年夏天起，符合特定條件的年輕無證移民可以申請暫緩遞解和臨時工作許可證。至 2013 年 3 月底為止，紐約州共有 12,324 個無證移民的申請已獲批准。

超過十年以前，紐約州成為美國第四個州，讓無證移民學生在州內大學就讀亦可享有與紐約州民同等的大學優惠學費。紐約州目前有 8,300 名這類學生正在接受高等教育，絕大多數集中在下州。在這些學生中，有些人因無法負擔學費，而無法做全時 (full-time) 學生或無法畢業。另外，學費也是許多低收入無證移民學生無法進入大學就讀的障礙。

紐約州《圓夢法案》(DREAM, Development, Relief and Education for Alien Minors) 將讓無證移民學生有資格申請州政府財務援助。這些學生還將受惠於一個新的私人獎學金計畫，並且能申請本州的 529 大學儲蓄計畫 (College Savings Program)。若法案通過，紐約州將成為第四個為無證移民學生提供財務援助的州。

州主計長辦公室 (OSC, Office of the State Comptroller) 根據實際註冊人數估計，以本學年而言，將「學費補助計畫」(TAP, Tuition Assistance Program) (幾乎佔州財務援助的全部) 延伸至公立高等教育學校中無證移民學生的支出，不到兩千萬美元，少於「學費補助計畫」補助的 2%。

由於教育能讓人得到工資較高的工作，因此，這筆相對小額的投資將為本州帶來更好的經濟效益，包括更高的稅收。提供財務援助可鼓勵更多無證移民學生上大學，這些支出將可從經濟效益得到彌補。

多數聯邦移民改革提案都包括讓無證移民成為公民的途徑。對未成年移民而言，許多人都在幼年時來到美國，而大學教育就提供了這樣的途徑。紐約州《圓夢法案》透過降低大學學費門檻，讓這條途徑更好走。

紐約州圓夢法案

聯邦移民改革有機會為美國一千一百萬無證移民開闢多條成為公民的途徑。雖然曾有許多不同的提案被提出，但多數都需要背景調查、補繳欠稅、提高邊境安全，以及長時間等候。

對於在幼年時進入美國的無證移民而言（即所謂 DREAMer），成為公民的途徑比較短一些。申請人如果符合特定條件，例如在某個年齡和日期進入美國，並且需要從美國高中畢業或取得同等學歷證書(GED)，然後上大學或從軍，便可取得資格。

在聯邦改革實施後，紐約州《圓夢法案》將州政府財務援助的資格延伸至無證移民大學生，讓他們在聯邦改革實施後更容易成為公民。

如要符合州政府補助資格，無證移民必須從紐約州高中畢業（至少需在校兩年）或取得紐約州的高中同等學歷證書。在拿到高中文憑或同等學歷證書後，申請人必須在五年內進入大專院校就讀。這些學生還須簽署一份宣誓書，說明他們正在申請合法居留，或一旦資格符合後將提出申請合法居留。自 2002 年起，紐約州便開始為符合這些要求的學生提供州民學費優惠。

《圓夢法案》也將籌組一個「圓夢資金委員會」，授權該委員會向私人募款，為移民家庭中朝大學之路邁進的孩子提供獎學金。另外，本法案還將根據本州的 529 大學儲蓄計畫（一個為鼓勵儲蓄以支付未來大學開銷而設計的節稅計畫），讓有納稅識別號碼的人開立一個家庭學費帳戶，並/或成為指定受益人。

有些州已經採取行動

若《圓夢法案》順利立法，紐約州將加入加州、新墨西哥州和德州的行列，成為第四個將州政府財務援助延伸至無證移民的州。

自 2001 年起，德州即開始對無證移民開放州民學費優惠和財務補助，條件是他們必須從一所德州高中畢業或取得同等學歷，並且和一位家長或監護人在德州居住至少三年。德州高等教育協調委員會 (Texas Higher Education Coordinating Board) 報告指出，無證移民學生在總註冊人數中只佔很小比例。在 2010-2011

學年間，無證移民在德州全部公立學校的註冊學生中佔 1%，在得到財務援助的學生中不到 1%。

新墨西哥州於 2005 年通過立法，向無證移民開放州政府出資的財務援助。不過，新墨西哥高等教育部 (New Mexico Higher Education Department) 並未報告關於這些學生的資訊。

加州的《圓夢法案》自 2013 年 1 月開始生效，讓學生們可以申請加州補助 (Cal Grants)，這是全美最大的依需審核補助計畫，以及機構補助和社區大學學費減免。加州的規定與德州幾乎完全相同：要求學生在一所加州高中就讀三年並畢業或取得同等學歷。現在要評估加州《圓夢法案》的成效尚嫌太早。

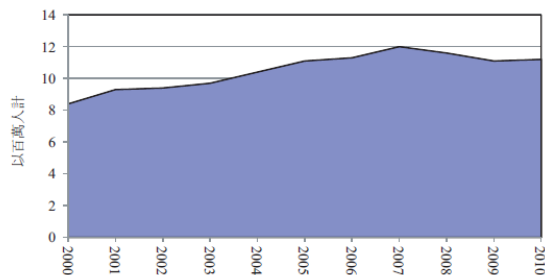
移民趨勢

近幾年來，美國無證移民的人數似乎在逐漸下降。在一份名為《美國非法移民人口估計：2010 年 1 月》(Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2010) 的報告書中，聯邦國土安全部 (Department of Homeland Security) 估計，無證移民人數於 2007 年 1 月達到 1,180 萬人的高峰，到了 2010 年 1 月，人數減少 100 萬，變成 1,080 萬人。

與此相仿，在《非法移民人口：全國及州趨勢》(Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends) 報告書中，皮尤西語裔研究中心 (Pew Hispanic Center) 估計，美國非法移民人口從 2008 年開始下降（見圖表1）。皮尤西語裔研究中心估計，與全美趨勢類似，紐約州的無證移民人數在 2007 年達到 825,000 人的高峰，到了 2010 年則降為 625,000 人。

非法移民人口下降的原因可能有幾：經濟衰退期間的高失業率，使得工人需求減少；墨西哥和中美洲的經濟增長強勁；以及邊境執法趨嚴。

圖表 1
美國非法移民人口估計,
2000-2010



註：Pew Hispanic Center 指出，雖然整體趨勢在統計上有意義，但某些年度變化不一定具代表性。
來源：Pew Hispanic Center

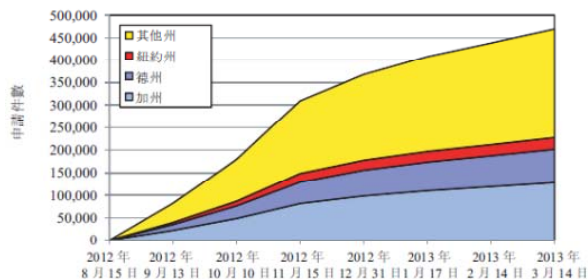
在紐約州，多數無證移民都住在紐約市和長島。紐約市都市計畫局 (New York City Department of City Planning) 於 2010 年計，約有 505,000 名無證移民居住在紐約市 (佔當地人口 6%)。財政政策研究所 (Fiscal Policy Institute) 於 2006 年估計，約有 130,000 名無證移民居住在納蘇 (Nassau)、蘇福克 (Suffolk) 和威徹斯特 (Westchester) 郡 (佔當地人口 3%)。

工作授權

2012 年 6 月，美國國土安全部長發布了一份指導原則，讓年輕的無證移民能暫緩遞解兩年，兩年後可延期，而且有資格工作。申請人必須符合以下條件：在 16 歲以前入境美國；在 2012 年 6 月 15 日當天滿 30 歲或未滿 30 歲，並且到當日為止在美國連續住滿五年；以及正在就學或擁有高中文憑或同等學歷。現役和退伍軍人也都符合資格。有重罪或重大輕罪記錄的人不符合資格。

到 2013 年 3 月 14 日為止，紐約州共有 25,735 個無證移民申請這項計畫 (見圖表 2)。到 2013 年 3 月 31 日為止，紐約州共有 12,324 個無證移民的申請已獲批准。

圖表 2
暫緩遞解申請累計

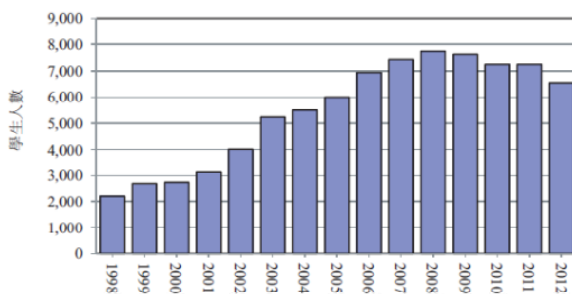


註：自 2012 年 8 月 15 日起，無證移民可開始遞交暫緩遞解申請。
2012 年 10 月 10 日前各州的數字為州主計長辦公室的估計。
來源：U.S. Citizenship and Immigration Services；OSC 分析

紐約州的無證移民學生

在紐約州的大學生中，無證移民只佔一小部分，而且人數似乎在遞減中。根據紐約市立大學報告，該校 2012 年秋季班共有 6,546 名無證移民註冊大學部課程 (見圖表 3)，¹ 佔總註冊人數的 2.8%，比 2008 年高峰時期減少 15%。

圖表 3
無證移民在 CUNY
大學部的註冊趨勢



註：學生註冊自秋季班起算。
來源：CUNY Office of Institutional Research and Assessment

另外，紐約州立大學記錄顯示，在紐約市周邊的五個郡 (納蘇、奧蘭治、洛克蘭、蘇福克和威徹斯特)，共有 1,555 名無證移民學生就讀由紐約州立大學開辦的社區大學，不到總註冊人數的 2%。

我們調查發現，在本州其他地方，只有極少數無證移民在紐約州立大學系統就讀。因此，州主計長辦公室估計，2012 年在紐約州註冊公立院校大學部秋季班的無證移民，共有 8,300 人，其中只有一半是全時學生。

¹ 在紐約市立大學的無證移民學生中，有三分之二的人就讀四年制大學，其中一半的人是全時學生。

費用估計

在透過紐約州高等教育服務處 (New York Higher Education Services Corporation) 分發的所有補助中，「學費補助計畫」就佔了95%。以目前而言，無證移民中的大學生即使證明自己是紐約州居民，也不符合申請「學費補助計畫」的資格。

在 2011-12 學年間，「學費補助計畫」提供超過 9 億 2 千萬美元的財務援助，補助了本州近 30% 的註冊學生。「學費補助計畫」的補助金額從 500 到 5,000 美元不等，視學生的財務和就學狀況而定。如要符合資格，學生必須成績良好、在核可的課程註冊，而且沒有積欠任何學生貸款。

州主計長辦公室保守估計，假設紐約州《圓夢法案》在今年實施，且所有無證移民的全時學生都申請「學費補助計畫」，且全都獲得最大補助金額，那麼該計畫將花費 2 千萬美元。² 但由於一些無證學生因為不想洩露家人或自己的財務資訊而不會申請「學費補助計畫」，且並非所有申請人都符合資格或能夠得到最大金額的補助，因此，實際支出將少於 2 千萬美元。

隨著時間推移，財務援助也許能讓半時 (part-time) 學生有能力成為全時學生。如果全時和半時無證大學生的比例反映了全紐約州高等教育的註冊情況，此預估值最多可能增加 5 百萬美元。

隨著紐約州無證移民的總人口縮減，本州將「學費補助計畫」申請資格延伸至無證學生的成本會逐漸降低。從 2007 年到 2010 年，紐約州無證移民的總人數減少了 24%。一旦聯邦移民改革開始實施，邊境執法趨嚴，這種趨勢將會持續下去。

² 半時學生只有在連續兩個學期上完全時課程之後，才能符合資格申請「學費補助計畫」。目前只有不到 1% 的半時學生有得到學費補助。

經濟效益

提升具有高等教育程度的人力資源有助於紐約州的經濟。高技術性勞工的需求正在增加 (尤其在紐約市)，且教育程度與就業之間的關係非常明確。例如，以 2013 年 3 月而言，只有高中文憑者在紐約下州的失業率為 10.2%，接受過一些大學教育者的失業率為 7.1%，而擁有學士文憑者的失業率為 5%。

事實證明，教育程度與工資也成正比。以 2011 年為例，在紐約下州，與只有高中文憑者相比，接受過一些大學教育者的平均工資高出 11%，有副學士學位者高出 47%，有學士學位者高出 85%。更好的收入能為州和地方政府帶來更多稅收。

這些學生多數會繼續待在紐約。紐約市立大學 (多數無證學生就讀的學校) 報告指出，該校從 1981 年到 2008 年的畢業生中，有超過三分之二的人繼續留在紐約州。

財務援助很可能鼓勵更多無證學生唸完高中並就讀大學。州主計長辦公室估計，為這些學生提供「學費補助計畫」補助的初期支出，極可能被他們在往後工作生涯中得到較高工資而多繳納的稅所抵銷。

例如，州主計長辦公室估計，與只有高中文憑者相比，一個擁有副學士學位的人在一生工作中將多繳 3 萬 5 千美元的州稅 (以淨現值為基準)，比「學費補助計畫」為傳統兩年制學位提供的最高補助額 8,000 美元要高出太多。一個擁有學士學位的人將多繳 6 萬美元州稅，而「學費補助計畫」的最高補助額僅有 2 萬美元。