

**州府預算。預算穩定帳戶。立法性憲法修正案。**

2

- 要求每年將 1.5% 的一般資金歲入轉入州預算穩定帳戶。
- 要求將超過一般資金歲入 8% 的個人資本利得稅歲入額外轉入預算穩定帳戶，以及在若干情況下轉入專用的幼稚園至 14 年級學校儲備金。
- 要求將預算穩定帳戶歲入的一半用於償還州債務和無資金準備的負債。
- 允許在發生緊急情況或州預算赤字時有限地使用資金。
- 將預算穩定帳戶的上限設為一般資金歲入的 10%，將其餘資金用於基礎設施。

**立法分析員對州府與地方政府受到的淨財政影響之預估概要：**

- 加快償還某些現有的州債務，從長期來看為州府節省資金。
- 改變州預算儲備金水準，這取決於經濟以及州長和州立法院未來的決策。
- 某些學區的儲備金將減少。

**州立法院對州眾議院憲法修正案 x2 1 ( 提案 2 ) 的最終投票結果  
( 2013-2014 年第 2 次特別會議決議案第 1 章 )**

州參議院：	贊成：36 票	反對：0 票
州眾議院：	贊成：78 票	反對：0 票

**立法分析員之分析**

**概要**

提案 2 修正州憲法，廢除關於州預算準備金暨預算穩定帳戶 (BSA) 的現行規則，代之以新規則。新規則將修改州府償還債務和儲蓄準備金的方法。此外，如果提案 2 獲通過，一項新的州法律將生效，設定學區在未來幾年可以在地方保留的最高預算準備金。最後，該提案將在州憲法中設立一項現行規定，要求州長的預算工作人員對本州將來的一般資金收入和支出進行估算。圖 1 概述在選民批准提案 2 後發生的重要變更。

**背景**

**州預算和準備金**

**州預算。**今年，州府計劃從其主帳戶暨一般資金中支出大約 1,100 億美元。這項支出大約有一半用

於教育，主要是用於學校和社區學院，但也可用於公立大學。其餘資金大部分用於健康、社會服務和刑事司法計畫。

**經濟對州預算的影響。**圖 2 顯示本州從個人所得稅中獲得的歲入，這是本州最大的歲入來源。如圖所示，在經濟低迷時，此類稅收將減少。當經濟好轉時，此類稅收將增加。由於稅收和準備金決定本州可以支出的金額，因此州立法院在經濟低迷的年度通常必須採取行動，以平衡預算。此類行動包括削減支出和提高稅率。

**應急準備金。**政府使用預算準備金，在經濟繁榮時儲蓄資金。這表示，資金在這些時期將用於儲蓄，而不是用於公共計畫。當經濟惡化並且歲入減少時，政府可運用儲蓄的資金來減少削減支出、提高稅率的幅度，並採取其他必要的行動來平衡預算。換言之，如果政府在經濟繁榮時期儲蓄的準備

立法分析員之分析

金越多，則在此期間的支出越少，並且在經濟低迷時期可以支出的資金越多。

**2004年提案 58。**州府設立預算準備金帳戶已經有很多年。2004年，選民通過提案 58，設立新的準備金，即預算穩定帳戶。目前，提案 58 要求州長每年決定是否將一般資金歲入的 3% 存入預算穩定帳戶準備金。目前，一般資金歲入的 3% 略高

於 30 億美元。根據提案 58，這 3% 是每年存入預算穩定帳戶的「基本」金額。在任何年度，州長可以選擇減少基本金額，減少存入預算穩定帳戶的金額，或不存入任何金額。根據提案 58，這些金額每年將繼續存入預算穩定帳戶，直至餘額達到最高目標限額，該限額目前為 80 億美元。（因此，存

圖 1  
提案 2 通過後發生的重要變化概述

州債務

- 要求州府每年支出最低金額，以償還指定債務。<sup>a</sup>

州準備金

- 修改存入州預算準備金帳戶（稱為預算穩定帳戶，簡稱 BSA）的金額。<sup>a</sup>
- 提高預算穩定帳戶的最大規模。
- 修改關於州府可以在何時減少存入預算穩定帳戶的金額的規則。
- 修改從預算穩定帳戶撥出資金的規則。

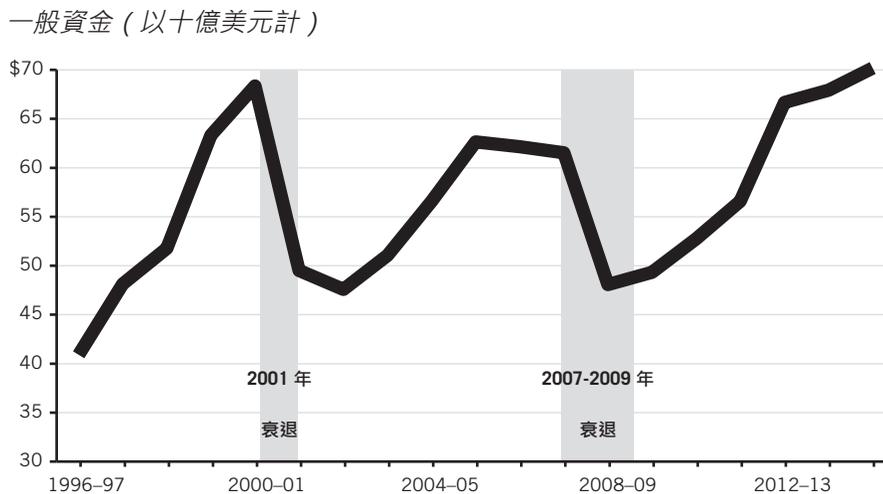
學校準備金

- 為學校和社區學院設立州準備金。
- 設定學區在未來幾年可以在地方維持的最高準備金水準。<sup>b</sup>

<sup>a</sup> 在 15 年之後，提案 2 的債務支出可以酌情選擇。本應用於償還指定債務的款項將存入預算穩定帳戶。

<sup>b</sup> 在提案 2 通過後生效的相關州法律將做出該修改。

圖 2  
個人所得稅歲入在經濟低迷時減少



備註：根據通貨膨脹進行調整。反映 2014-2015 年州預算計畫的估算。

立法分析員之分析

入預算穩定帳戶的資金需要三年方可達到最高限額。)

2 經州立法院多數票批准，州府可以從預算穩定帳戶中撥出資金。目前，對州府在一年內可以從預算穩定帳戶中撥出的資金額沒有限制。

**經濟衰退對州預算準備金的影響。**2007年出現自20世紀30年代以來最嚴重的經濟低迷，造成嚴重衰退。多年來，州府遇到很多預算問題，並採取很多行動來平衡預算。由於這些預算問題，California州州長決定不向預算穩定帳戶存入資金。California州有幾年完全沒有州預算準備金。今年，州長自衰退以來第一次決定向預算穩定帳戶存入資金。

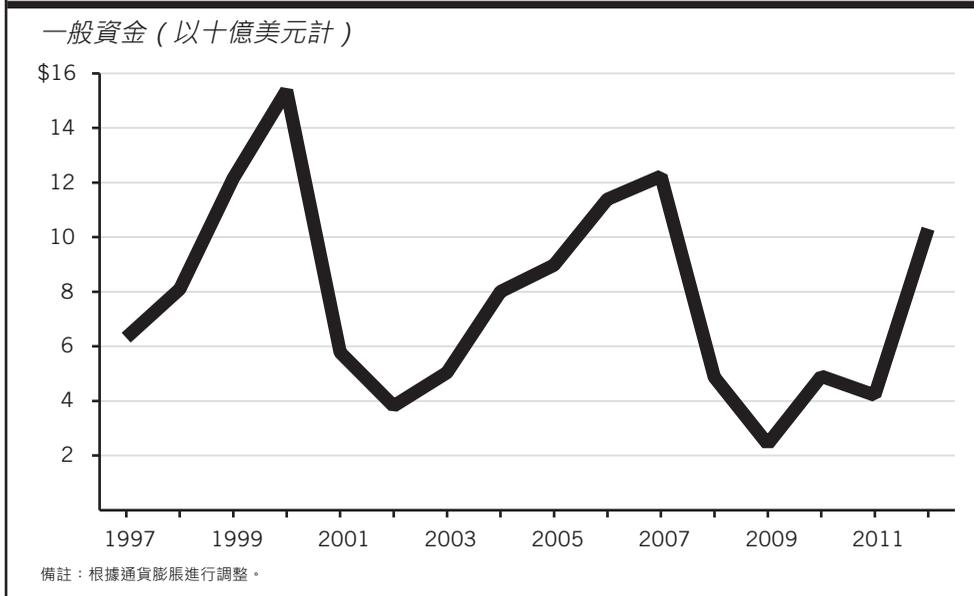
**資本收益稅。**作為個人所得稅的一部分，本州課徵「資本收益稅」。資本收益指個人賣出股票及其他類別的財產時所獲的利潤。圖3顯示州府對資本收益課收的個人所得稅歲入。由於股價和財產價值每年的變動很大，此類資本收益稅歲入的變化也很大。

學校準備金

**州府對學校和社區學院的支出。**選民以前通過的提案一般要求州府為學校和社區學院提供最低金額的年度資金。隨著經濟好轉和學生人數增長，該金額也趨向於增長。在大多數情況下，學校和社區學院從社區學院獲得的資金在其整體歲入中佔據很高比例。這表示，州府做出的決定可能對他們造成很大影響。州府沒有專門為學校和社區學院設立的準備金。

**地方學區準備金。**州法律要求學區維持最低的準備金，但很多學區的準備金遠高於此類最低水準。對大多數學區而言，最低準備金的範圍為其年度預算的1%至5%，視其規模而定。學區出於若干理由在準備金中儲蓄資金，例如支付大筆偶然支出（例如更換教科書）以及應對未來州府經費的不確定性。

圖3  
資本收益所得稅歲入每年變化很大



立法分析員之分析

續

## 州債務

州府的債務總額大約為 3,000 億美元。該金額包含基礎設施債務，例如公路、學校建築，以及水災和供水項目。它還包括下列債務：

- **養老金和退休人員健康福利。**根據官方估算，州府欠付的公職人員既得養老金和退休人員醫療保健福利大約為 1,500 億美元。州府每年已經支出數十億美元來支付此類成本，這些成本必須在今後幾十年內全部付清。州府支付款項的時間越長，支付這些福利的成本通常越高。
- **對地方政府及其他州府帳戶的債務。**州府還對地方政府（例如學區、縣和市）以及其他州府帳戶欠債數十億美元。

## 提議

提案 2 修正州憲法，以修改本州債務和準備金政策。圖 4 將現行法律與提案 2 通過後做出的重要修改進行比較。

## 州債務

**要求償還現有州債務。**提案 2 要求州府每年至少支出一定金額，用於償還 (1) 對養老金和退休人員健康福利的債務，及 (2) 對地方政府及其他州府帳戶的指定債務。（用於養老金和退休人員健康福利成本的資金不影響法律規定的現有付款。）具體而言，在今後 15 年，該提案要求州府每年至少將一般資金歲入的 0.75% 的用於償還這些債務。目前，0.75% 的歲入大約等於 8 億美元，該金額會隨時間增長。

此外，在州府課收的資金收益稅歲入高於平均水準時，提案 2 將要求州府將部分高於平均水準的歲入用於償還此類州債務。在 2001–2002 年和 2013–2014 年之間，資本收益稅歲入大約有一半的時間高於平均水準。州府在任何年度用於償還債務的總額可能差別較大。例如，在資本收益稅歲入較少的年度，州府將支出 8 億美元，用於根據該提案

償還債務。在資本收益稅歲入較多的年度，支出總額可能達到 20 億美元或以上。

這些債務還款在 15 年以後可以酌情決定。如果州立法院在 15 年之後選擇不支出此類款項來償還債務，則提案 2 要求將此類資金存入州府的預算穩定帳戶，如下文所述。

## 州準備金

**修改存入預算穩定帳戶的基本金額。**在 15 年之後的每個年度，存入預算穩定帳戶的基金金額與州府須如上文所述用於償還債務的金額相同。具體而言，基本金額在資本收益稅歲入較少時的為大約 8 億美元（以目前的金額計），在資本收益稅歲入較多時為 20 億美元或以上。（在州府通過其年度預算後，可能需要幾年時間方可獲得關於預算的實際資本收益稅歲入水準的準確資訊。根據提案 2，州府必須確保根據資本收益稅的最新資訊向預算穩定帳戶存入資金。）

**在若干情況下可降低基本金額。**提案 2 修改關於允許州府降低向預算穩定帳戶存入的基本金額的規則。具體而言，祇有在州長宣佈「預算緊急狀況」時，州府方可降低向預算穩定帳戶存入的資金。降低向預算穩定帳戶存入的資金必須由州立法院同意。祇有發生下列情況，州長方可頒佈預算緊急狀況：

- 發生自然災害，例如洪水或地震。
- 沒有足夠的資金使一般資金支出維持在最近三年的最高水準（根據本州人口和生活成本進行調整）。

**修改從預算穩定帳戶撥出資金的規則。**經州立法院多數票批准，州府仍然可以從預算穩定帳戶撥出資金，但這祇能在州長宣佈上文所述的預算緊急狀況時方可發生。提案 2 還限制州府可以從預算穩定帳戶撥出的資金額。具體而言，州府祇能撥出應對自然災害或維持最近三年最高支出水準所需要的金額，並根據人口和生活成本進行調整。此外，如果上一年沒有預算緊急狀況，州府不得撥出預算穩定

圖 4

目前法律與提案 2 通過後做出的重要變更的比較

	目前法律	提案 2 通過後做出的重要變更
<b>州債務</b>		
要求每年撥出額外的款項，用於償還現有州債務 <sup>a</sup>	無。 <sup>b</sup>	最低 8 億美元。在資本收益所得稅歲入較多時最高為 20 億美元或以上。 <sup>c</sup>
<b>州準備金</b>		
每年存入預算穩定帳戶 (BSA) 的基本金額	略高於 30 億美元。	最低 8 億美元。在資本收益所得稅歲入較多時最高為 20 億美元或以上。 <sup>c</sup>
州府存入預算穩定帳戶的金額何時可以低於基本金額？	在州長做出選擇時。	祇有在州長宣佈「預算緊急狀況」並且州立法院同意時。 <sup>d</sup>
州府可以從預算穩定帳戶中撥出的資金是多少？	任何可以使用的金額。	用於應對預算緊急狀況所需要的金額。如果上一年沒有發生預算緊急狀況，則不能超過預算穩定帳戶的一半。
預算穩定帳戶的最大規模	80 億美元或一般資金歲入的 5%，以較高者為準 (目前是 80 億美元)。	大約為一般資金歲入的 10% (目前為大約 110 億美元)。
<b>學校準備金</b>		
州學校和社區學院準備金	無。	資金將在資本收益所得稅較多的若干年度存入新的州學校和社區學院準備金。
學區準備金的最高限額	無。	設定學區在某些幾年可以在地方維持的最高準備金水準。
<p><sup>a</sup> 「州債務」一詞包括對養老金和退休人員健康福利的債務，以及對地方政府和其他州府帳戶所欠的指定債務。</p> <p><sup>b</sup> 提案 58 (2004 年) 要求將存入預算穩定帳戶的一半資金用於更快地償還某些州府債券。今年的預算預期償還這些債券的剩餘部分，即這條新規定在下一年的預算開始時不再適用。</p> <p><sup>c</sup> 在 15 年之後，提案 2 的債務支出可以酌情選擇。在 15 年之後，本應用於償還債務的款項將存入預算穩定帳戶。</p> <p><sup>d</sup> 州長可以因為自然災害或為了維持最近三年最高支出水準而宣佈預算緊急狀況，並根據人口和生活成本進行調整。</p> <p>備註：所示金額為目前的金額。</p>		

帳戶一半以上的資金。如果連續兩年發生預算緊急狀況，可以撥出預算穩定帳戶中的所有資金。

**增加預算穩定帳戶的最大規模。**在總額達到一般資金歲入大約 10% 的最高限額 (目前大約等於 110 億美元) 之前，州府可以向預算穩定帳戶存入資金。在預算穩定帳戶中的資金達到最高限額後，原

本應當存入預算穩定帳戶中的資金將用於營建和維護基礎設施。

**學校準備金**

**為學校設立州準備金。**在州府的資本收益所得稅歲入高於平均水準，並且符合若干其他條件時，部分資本收益所得稅歲入將存入提案 2 為學校設立的

### 立法分析員之分析

新的州準備金。在將資金存入該準備金之前，州府必須確保用於學校和社區學院的金額隨著學生人數和生活成本的增長而增長。州府可以運用該準備金的資金，以減輕預算緊張狀況對學校和社區學院的影響。雖然提案 2 修改州府向學校和社區學院支出資金的時間，但它並不直接改變州府對學校和社區學院長期支出的總額。

**新法律設立學區準備金的最高限額。**如果該提案獲通過，一項新的州法律將生效，為學區可以維持的地方準備金設立最高限額。（這不影響社區學院。）對大多數學區而言，這項新法律規定的地方準備金最高限額為其年度預算的 3% 至 10%，視其規模而定。這項新法律祇能在資金存入州府為學校設立的上述準備金之後的年度方可適用。（目前法律規定的最低學區準備金要求仍然適用。因此，學區準備金在這些年度必須介於最低限額和最高限額之間。）縣教育官員在特殊情況下可以豁免對學區的這些限額，包括在學區面臨「特殊財政狀況」時。與提案 2 通過後生效的憲法性修改不同，州立法院將來可以修改這項關於地方學區準備金的新法律（不需要經過民眾投票）。

### 財政影響

提案 2 的財政影響取決於若干因素。這些因素包括州立法院、州長、學區和縣教育官員在實施該提案時做出的選擇。該議案的許多財政影響還取決於將來的經濟和資本收益情況。

### 州債務

**現有州債務的償還速度可能加快。**根據提案 2，州府可能需要支付額外的資金，更快地償還現有債務。這表示在今後至少 15 年內州預算中用於其他用途的資金可能減少，包括用於公共計畫、基礎設施和降低稅率的資金。更快地償還現有債務可以降低這些債務的長期總成本。這表示州府在今後幾十年內的債務支出可能減少，從長期來看可以在州預算中為其他用途留出資金。

### 州準備金

**新的預算穩定帳戶規則對州預算的影響。**從長期來看，提案 2 是否導致州預算準備金增加或減少取決於：(1) 經濟狀況和資本收益稅歲入，及 (2) 州立法院和州長在實施該議案時做出的決定。例如在某些情況下，提案 2 可能增加從州準備金中撥出資金的難度，這可能導致準備金的規模隨時間而增長。在其他情況下，該提案可能允許州府存入預算穩定帳戶的資金低於目前法律規定的 3% 基本金額。如果提案 2 導致將來存入預算穩定帳戶的金額增加，可能在一定程度上使州府支出不象以往一樣起伏不定。

### 學校準備金

**州學校準備金的影響。**如前所述，在將資金存入州學校準備金之前必須符合若干條件。由於這些條件，資金在今後幾年可能無法存入州學校準備金。將來，資金可能祇是偶爾存入該準備金，例如在經濟非常繁榮的年度。州府對學校和社區學院的支出在資金存入州學校準備金的年度可能減少，而在後來從該準備金撥出資金的年度可能增加。

**學區準備金和支出的影響。**如上所述，資金在今後幾年可能不會存入州學校準備金。在資金存入該準備金後，一項新的州法律將生效，為學區可以維持的地方準備金設立最高限額。在以往，大多數學區的準備金都遠高於這些最高限額。

如果提案 2 獲通過，學區將以不同的方式應對這項新法律。有些學區在該提案通過後幾年內可能增加用於教師薪資、教科書和其他成本的支出，使其準備金接近將來的最高限額。其他學區可能等到資金存入州學校準備金之後採取下列行動：(1) 一次性支出大筆資金，將其準備金降至最高限額，或 (2) 向縣教育官員申請豁免，允許其準備金高於最高限額。

由於這項新的州法律，有些學區在下次遇到經濟衰退時的準備金可能會較少。屆時這些學區可能需要做出艱難的決定，以平衡其預算。如果州學校準備金可以提供資金，則有助於學區避免做出這些艱難的決定。

請瀏覽 <http://cal-access.sos.ca.gov>，詳細瞭解就此存入的資金。