

- 將年滿21歲的成人的大麻使用在州法律中合法化。
- 指定州機構對大麻行業進行許可和監管。
- 對大麻的零售銷售徵收15%的州消費稅，並對大麻的花朵徵收每盎司9.25美元、對大麻的葉子徵收每盎司2.75美元的州種植稅。
- 豁免醫用大麻繳納部分稅種。
- 為大麻產品制定包裝、標籤、廣告和行銷方面的標準和限制。
- 禁止直接向未成年人行銷和廣告大麻。
- 允許地方對大麻進行監管和徵稅。
- 授權為先前的大麻定罪進行重新判決和消除記錄。

立法分析師總結對州和地方政府淨財政影響的估計：

- 本提案的財政影響的規模波動範圍可能較大，具體取決於：
 - (1) 州和地方政府選擇如何監管大麻和對大麻徵稅，
 - (2) 聯邦政府是否執行禁止大麻的聯邦法律，以及
 - (3) 受本提案的影響，大麻的價格和消費情況將如何變化。
- 州和地方稅收的淨增加最終可能在每年大幾億美元至超過10億美元不等。這些資金大部分將被要求用於特定用途，例如青少年計畫、環境保護以及執法。
- 可能為州和地方政府每年節省數千萬美元的淨支出，主要與州監獄和縣監獄收押的大麻違規使用者數量的減少有關。

立法分析員之分析

背景

州政府大麻法

州政府法規規定大麻一般情形下屬於非法毒品。當前州政府法規範下，擁有或使用大麻一般都屬於違法行為。（請參閱旁邊的方框取得大麻如何使用的詳細資料。）與大麻相關活動的處罰取決於罪行而有所不同。例如，擁有少於一盎司的大麻（相當於40根大麻菸，又稱為「捲菸」）會被

處以罰款，而販賣或種植大麻則可能導致入獄或判處監禁。

提案215號藥用大麻合法化。1996年，選民通過215號提案，這使它在州政府法律規範下，任何年齡的個人能合法在California使用大麻作為醫療用途。病患必須要有醫生處方才能使用藥用大麻。2003年，立法機關使為成員種植和提供大麻的非營利組織藥用大麻集體農場合法化。集體農場現在不經由州政府發照或管

個人如何使用大麻？

吸食。個人使用大麻的最常見方法是吸食。通常，使用者吸食的是乾燥過的大麻花。乾燥的大麻葉也可以吸食，但這種吸食方法比較少見，因為大麻葉只包含少量的四氫大麻酚(THC)，這就是大麻會產生「爽」感的成分。也能處理大麻葉、花和莖並將之製造成濃縮大麻和吸食。濃縮大麻的範例包含哈希麻(hash)和哈希麻油。濃縮大麻的效力比乾燥大麻更強，通常包含大麻乾燥花所含THC濃度的五到十倍。

蒸發。某些使用者會透過名為「大麻噴霧器」的裝置來使用大麻。大麻噴霧器會加熱乾燥大麻或濃縮大麻但不會燃燒這些物質。這個加熱程序會產生包含可吸入之THC的氣體。

食用。大麻也可以加入食物中。可食用的大麻產品通常是將來自植物的THC新增到成分（例如，奶油或食用油）中，並用以準備布朗尼、餅乾或巧克力棒等食物。

其他方法。其他較不常見的大麻使用方法包含沖泡大麻的飲料，以及將混合大麻的乳液塗抹在皮膚上。

制，但市和郡可以規範個人或集體農場的藥用大麻種植和販售地點和方法。

州政府目前正採用新的藥用大麻條例。近日，新的州政府法獲得採用，開始規範藥用大麻。如圖1所示，新成立的藥用大麻管理處和其他州政府機構負責此法規。新的法律要求州政府設置標籤、檢驗、包裝

藥用大麻產品的標準，並開發系統以追蹤此類產品的生產到販售過程。目前，這些法規正由不同的監管機構進行研擬。根據新的法律，藥用大麻集體農場必須在幾年內關閉，並由取得州政府許可的企業所取代。地方政府將繼續規範藥用大麻企業營運的地點和方法。

圖1

藥用大麻業是由多個州機構管理

管理機構	首要責任
藥用大麻管理處	有執照的藥用大麻經銷商、運輸公司、測試設備、及零售商。
食品與農業部	授權並管理藥用大麻栽培者。
公共衛生部	授權並管理大麻零食生產商。
州水資源控制委員會	管理大麻加深對水質影響的環境衝擊。
漁業與野生動物局	管理大麻生長的环境衝擊。
蟲害管理防治處	管理用於成長中的大麻的除蟲劑。

藥用大麻稅。州和地方政府目前對藥用大麻徵收營業稅。少數市也特別對藥用大麻加徵附加稅。每年徵收的藥用大麻州和地方稅總額可能達數千萬美元之譜。

聯邦大麻法

根據聯邦法，擁有或使用大麻屬於違法行為，包括醫療用途。美國最高法院於2005年裁定，即使州政府法規為合法使用，聯邦機構可以根據聯邦法繼續起訴擁有或使用大麻於醫療用途的個人。然而，目前的司法美國聯邦司法部(DOJ)選擇不起訴大多數的大麻使用者和遵循州和地方大麻法的企業，如果這些法符合聯邦法的優先事項。這些優先事項包括防止未成年人使用大麻和防止大麻運送至其它州。

提議

這項措施(1)使成人非藥用大麻使用合法化，(2)為規範非藥用大麻的企業建立了一個系統，(3)加徵大麻稅，以及(4)改變

與大麻相關犯罪的罰則。這些改變說明如下。

成人非藥用大麻使用合法化

非藥用大麻的個人使用。此議案改變了州政府法，對年滿21歲及以上的成人開放非藥用目的大麻合法使用。圖2總結了在此議案下允許進行的活動。這些活動對於21歲以下的個人仍然是違法的。

購買大麻。根據該議案，年滿21歲和以上的成人將能夠在取得州政府執照的企業或通過他們配送服務來購買大麻。企業一般不得設於離學校、日托中心，或青少年活動中心600英尺範圍內，除非經過地方政府允許。此外，販售大麻的商家不能販賣香菸或酒類。根據該議案，地方政府可以授權取得執照的企業從事大麻的現場消費。然而，這樣的企業不得在有未滿21歲個人出現的場合或從公共場所內看得到的區域從事消費。另外，企業從事現場大麻消費不得同時從事菸酒消費。

圖2

提案64以限制規定將非藥用大麻活動合法化

活動	根據措施允許的活動	根據措施不允許的活動
吸大麻	在家中或有營業執照的購買大麻場所吸大麻。	禁止(1)開車時，(2)在任何公共場所（而非有營業執照的購買場所），或者(3)任何抽菸的地點，吸大麻。
因個人用途而持有大麻	持有大麻最多28.5克（大約一盎司），持有濃縮大麻(例如哈希)最多8克。	在學校校地內、托兒所、或者有兒童在場的青年中心，持有大麻。
生長中的大麻	種植六株大麻植物並且在家中使用该植物生產大麻。	種植在沒上鎖或從公共場所可看見的區域。
贈送大麻	送給其他成年人最多28.5克大麻及最多8克濃縮大麻。	提供大麻給未滿21歲的未成年人作為非醫療性使用。

非藥用大麻企業的法規

非藥用大麻企業的州政府法規。這項議案將藥用大麻管理處的名稱改為大麻管控局，使得它也負責監管和發照給非藥用大麻的企業。此外，該議案要求其他州的機構對非藥用大麻產業的不同部分進行規範和發照。這些州政府機構將擁有類似當前對藥用大麻管理的責任。此議案要求各發證機構收取能負擔其大麻監管成本的費用。根據該議案，追蹤藥用大麻產品的系統必須根據現行法律制定開發，且範圍將擴大到包括非藥用大麻使用。該議案也成立了大麻控管請願小組，聽取受到州監管機構決定影響的個人提出的訴求。小組的裁決可向法院提出上訴。

非藥用大麻企業的地方政府法規。根據該議案，市和郡能夠監管非藥用大麻企業。例如，市和郡可以要求非藥用大麻企業取得當地執照並限制他們在哪裡營運。市和郡也可以完全禁止相關大麻事業。然而，他們無法透過其管轄權禁止大麻運輸。

大麻徵稅

該議案對種植和銷售兩者藥用和非藥用大麻加徵新的州稅。如圖3所示，種植大麻的新稅法將以每盎司大麻的美元金額計算，而新的消費稅將以售出的大麻產品零售價計算。

這項議案也將以兩種方式影響州和地方政府的營業稅稅收。首先，非藥用大麻的銷售合法化會產生新的營業稅稅收。（這會自動發生，一般產品在現行法律規範下必須繳納此稅。）其次，藥用大麻的銷售現在繳納營業稅，將特別從該稅中豁免繳稅。這項議案不會改變地方政府在藥用大麻其他稅收方面的徵收能力，也不會限制他們徵收非藥用大麻稅捐的能力。

2020年開始，種植大麻的稅將每年依通貨膨脹調整。該議案還允許California州公平委員會每年調整大麻葉的稅率以反映大麻花相對於葉的價格變動。此外，該議案允許該委員會新增其他大麻（如冷凍大

圖3

根據提案64的大麻稅

稅務種類	大麻納稅的種類	費率
州持續增加的新稅	藥用和非藥用。	乾燥的大麻花每盎司9.25美元，乾燥的大麻葉每盎司2.75美元。
州新的零售消費稅	藥用和非藥用。	15%的零售價格。
現有的州和地方銷售稅	僅非藥用。	費率州內各地不一，但是平均大約8%。
現有及未來的地方稅	可以應用在藥用和非藥用上。	受地方政府決定所限制。

麻) 徵稅的類別，並指定這些類別將依他們相較於大麻花價值進行徵稅。

某些州稅收的分配。從這個新的州零售消費稅徵收的稅收和種植大麻的州稅收將存入一個新的州政府賬戶California州大麻稅基金中。對於違反議案建立的法規的企業或個人，其特定罰款也將存入該基金中。基金中的款項將首先用於償還某些州政府機關發照費用無法支付大麻監管成本的支出。款項的一部分之後將依不同目的具體金額進行分配，如圖4。

所有剩下的收入（存放在該基金的絕大部分款項）將分配如下：

- 60%提供給青年方案，包括物質使用疾患教育、預防和治療。
- 20%用於非法種植大麻的清理和防止環境破壞。

- 20%用於(1) 減少在酒精、大麻，和其他藥物影響下開車的方案，以及(2) 減少因議案衍生對公眾健康或安全造成任何潛在不利影響的資金方案。

相關大麻罪行的處罰

未來大麻犯罪罰則的改變。這項議案會改變大麻處罰的狀態。例如，擁有一盎司或更少的大麻目前要罰款100美元。根據該議案，若18歲以下的人犯下此罪行不會被處罰，而會被要求參加藥物教育或輔導方案，以及完成社區服務。此外，販賣非藥用用途大麻目前最多判決四年州監獄或郡監獄處罰。根據該議案，無照販賣大麻將是一種犯罪行為，一般會被處罰在郡監獄監禁六個月和（或）處以達500美元的罰款。此外，個人參與任何無執照的大麻商業活動將被處以每個違反執照費三倍金額的民事罰款。雖然此議案處理許多與大麻相關犯罪的罰款，但在受到大麻影響的情

圖4
提案64因特殊目的將州收入的一部分分配

目的	年度撥款	期間
撥款給（例如協助工作安置及物質使用疾患治療）過去受毒品政策影響最大的社區進行某些服務	1,000萬美元至5,000萬美元 ^a	2018-19年並且持續進行
評估措施的效果	1,000萬美元	2018-19年至2028-29年
制定並採用方法以決定某人是否是受到包括大麻在內的影響下仍然開車	300萬美元	2018-19年至2022-23年
研究藥用大麻的危險與益處	200萬美元	2017-18年並且持續進行

^a 2018-19年1,000萬美元，直到2022-23年為止每年增加1,000萬美元，其後每年5,000萬美元。

形下駕車的罰款則維持不變。此議案也要求在個人因為特定大麻相關罪刑遭到逮捕或判刑的兩年內，銷毀其犯罪記錄。

之前因為大麻犯罪而遭到判刑的個人。依據此議案，因為此議案而可能合法或減少罰款之活動而服刑的個人，則可能符合重新量刑的資格。例如，因為種植或販賣大麻而在監獄或看守所服刑的犯罪者則可能縮短其刑期。（如果法院裁定該人士可能犯下特定嚴重罪刑，則不需要對該人士重新量刑。）符合資格的人士則可能重新量刑為他們依據此議案應獲判之刑期。除非法院撤銷要求，否則目前監禁在監獄或看守所服刑之經過重新量刑的人士則可能在出獄之後接受社區監督（例如，監護）長達一年的時間。此外，已服完因為此議案而縮短刑期之人士可向法院提出變更其犯罪記錄之要求。

財政影響

因為顯著不確定性而造成之財務影響

此議案可能同時影響州和地方政府的成本及收入。這些影響的規模主要會因為三個重要因素而顯著不同：

- 首先，其取決於州和地方政府選擇如何監管大麻和對大麻徵稅。例如，如果許多市郡禁止大麻商業活動，則對大麻課稅的收入可能會少於不執行此禁令的收入。

- 其次，可能取決於美國DOJ是否會執行禁止大麻的聯邦法律。例如，如果美國DOJ選擇起訴州授權的大麻商業活動，則可能會大幅降低源自於大麻稅金的收入。這項分析會假設美國DOJ會遵循其目前關於執行大麻法律相關政策。
- 第三，財務影響大部分會視大麻價格和消耗量因為此議案的變化程度而定。這項分析會假設大麻價格會大幅降低。這主要是因為(1) 企業會提升製造和配送大麻的效率，以及(2) 大麻價格不會再波動以補償銷售非法藥物的風險。這項分析也會假設大麻消耗量會因為此議案而增加。這主要是因為(1) 降低價格，以及(2) 減少大麻使用者的法律風險。

大麻價格及消耗量的實際影響仍在未定之天，州、聯邦和地方政府的監管和實施行動也屬未知。因此，以下所述此議案的潛在成本及收入影響仍有顯著的不確定性。

州和地方政府成本的影響

降低各種犯罪司法成本。此議案可降低州和地方政府的犯罪司法成本。這主要是與州立監獄和郡看守所中因為種植和販賣大麻而遭收容之人數減少有關。此議案也會減少接受社區監督（例如，監護）之此類犯罪者的人數。此外，此議案也可能降低其他犯罪司法成本，例如處理相關犯罪個案的州法院成本。

上述成本的減少部分是因為數個區域的成本增加。尤其是，法院可能會因為要處理人士提出重新量刑或是變更其犯罪記錄之申請而產生成本。此外，監督社區中重新量刑之犯罪者也會產生成本。這些許多成本大部分都是在議案通過的前幾年期間產生。此外，在少數區域也會持續產生成本。例如，為犯下特定大麻相關犯罪之人是銷毀逮捕和判刑記錄，也會產生法院成本。此外，此議案也需要執行藥物教育和諮詢方案的持續成本。在大麻使用量增加導致大麻相關犯罪增加（例如，在受到大麻影響的情形下駕車）的情況下，某些犯罪司法成本（例如，郡監獄和州法院成本）可能有所提升。

總計來說，因為上述變更而導致州和地方犯罪司法成本淨減少額，可能達到每年數千萬美元之譜。在許多情況下，這些資源可能被重新運用到其他犯罪司法活動。

州和地方政府健康方案的影響。因為大麻使用量增加，此議案也會對州和地方政府健康方案產生財務影響。例如，此議案可能導致尋求公共補助物質使用治療的人數增加。此類服務的任何額外成本可能因為

依據此議案而提供給物質使用治療之額外補助而部分或全部抵銷。雖然大麻使用對健康造成影響的研究十分有限，仍有一些證據可證明吸食大麻會造成有害影響。例如，大麻菸是州政府列為會致癌的物質之一。在大麻使用量增加會對使用者健康造成不利影響的情況下，其也會或多或少增加California州和地方健康方案成本。

州政府監管成本增加。此議案也會因為州政府要規範非醫療大麻商業活動而產生成本。這些成本可能因為州政府選擇規範大麻的作法而有所不同，而且成本可能達每年數千萬美元。最後，這些成本可能全部被執照費用和稅金收入抵銷。

州和地方政府收入的影響

稅金收入可能打到每年10億美元，但不是立即可得。州和地方政府可能因為此議案允許販賣大麻而獲得更多收入（包含銷售稅、消費稅和所得稅）。這項稅金收入增加主要是因為(1) 種植和販賣大麻而產生新的州消費稅、(2) 從非法購買大麻（由未支付應繳稅金之人士製造）改為合法購買（在收取和支付應繳稅金的企業中），

以及(3) 大麻消耗量增加。此外，因為此議案而降低的大麻價格，現在可讓使用大麻的人士節省費用。這可能讓這些人士購買會產生稅金收入的合法產品。但是，這些增加的收入有部分會因為現在醫療大麻販賣收取的銷售稅減少而抵銷，因為此議案可讓此類購買免於繳交這些稅金。

總計來說，最佳估計是州和地方政府最終可收取額外收入，金額從每年數百萬美元到超過10億美元不等。但是，在通過此議案後的前幾年，這些收入可能大幅降低。這是因為州政府需要數年時間，才能核發許可證給大麻企業。此外，可能需要一段時間，新領照的企業才能設定有效率的生產和配送系統。合法市場的價格可能降低，因為有越來越多的合法企業可獲得許可證，而且企業也會提升效率。發生此現象時，越來越多消費者就會開始透過合法方式購買大麻。此程序費時多久仍屬未知，但可能需要在通過此議案之後數年時間，才能達到上述範圍的收入。如前所述，此議案要求將大多數的基金運用在指定用途。

額外的地方政府收入。如果地方政府會對大麻課稅，此議案可能會產生額外收入。額外收入金額可能顯著不同，主要取決於地方政府如何對大麻稅金課程，以及費率為何。這些收入可能很快就能達到每年數千萬美元。

對大麻生產區域之當地經濟的潛在影響。目前大麻出口對Northern California (例如，Humboldt、Mendocino和Trinity等郡)的經濟有卓越貢獻。此議程對於這些地方經濟的確切影響仍屬未知。降低的大麻價格和合法培植大麻的更多機會可能會削弱這些區域的經濟，而且會降低地方政府稅金收入。但是，如果地方種植者和企業成功地將大麻產品以頂級商品加以行銷，消費者可能願意支付高於標準值的價格來購買商品。如果發生此情形，則可能有助於抵銷那些區域中的不利經濟影響。

請瀏覽<http://www.sos.ca.gov/measure-contributions> 查看主要為了支持或反對本提案而成立的委員會名單。

請瀏覽<http://www.fppc.ca.gov/transparency/top-contributors/nov-16-gen-v2.html> 查看該委員會的前10名捐款人。