

13 提案 授權為公立幼稚園、K-12 學校、社區學院和大學針對設施維修、建設和現代化發行債券。立法法規。

官方標題與概述

總檢察長編制

此議案全文可在第 36 頁和州務卿網站 <https://voterguide.sos.ca.gov> 查看。

- 授權發行 150 億美元的州政府一般義務債券用於公共教育設施：90 億美元將撥給幼稚園、K-12 學校、(包括將 52 億美元用於實施現代化、28 億美元用於新建築工程、5 億美元用於特許學校、5 億美元用於職業技術教育)；60 億美元將撥給公立大學及社區學院。
- 這些項目將改善設施的健康 / 安全狀況(包括防震 / 消防安全以及去除水中的鉛含量) 以及提供更多可負擔的學生宿舍。
- 行政費用將不超過 5%。
- 將從一般資金中撥款償還債券。

立法分析師對州政府及地方政府淨財政影響的估計結果概述：

- 未來 35 年州政府用於償還債券的費用預計每年將增加約 7.4 億美元 (含利息在內)。
- 對中小學及社區學院學區發行的地方債券金額影響有好有壞，並且某些學區將來對開發商的收費可能會減少。

州政府費用概述

新借款	
本金	150 億美元
利息	110 億美元
估計總費用	260 億美元
付款	
平均年度費用	7.4 億美元
可能的付款期限	35 年
付款來源	一般資金稅收

立法機構對 AB 48 (13 號提案) 的最終投票表決 (2019 年法規第 530 章)

參議院： 讚成票總數 35 反對票總數 4

眾議院： 讚成票總數 78 反對票總數 1

立法分析師分析

背景

加州政府為 920 萬學生提供公共教育。加州政府提供的公共教育囊括幼稚園至大學。約三分之二的學生在幼稚園、小學或中學註冊入學。加州目前有 944 個學區運營約 10000 所此

類學校。(此類學校中有約 1300 所為特許學校，特許學校一般經由距離最近的學區批准，但某種程度上獨立開展運營。) 其餘三分之一的學生在公立學院或大學註冊入學。加州社區學院 (CCC) 系統包括 73 個學區運營的 115 個校區。加州設有兩個公立大學系統 —— 加

立法分析師分析

(續)

州州立大學 (CSU) 和加州大學 (UC)。CSU 系統有 23 個校區，UC 系統則有 10 個校區。

州政府幫助承擔公共教育設施的費用。 州政府習慣上會幫助承擔建造或翻新學術設施的費用，包括教室、科學實驗室和職業技術教育空間 (例如汽車車間)。地區註冊入學人數增加時一般就會建造新的學術設施。發現建築物組件 (例如其電氣、管道或供暖和製冷系統) 老舊、可靠性降低或危及生命安全的問題 (如需要去除模具或強化建築物的抗震能力) 時，一般實施翻新 (或現代化) 項目。州政府習慣上不會為幼稚園設施提供資金，因為學區傾向於使用地方資金為這些項目供資。

州政府審查設施申請。 就學校設施項目而言，學區向公立學校建設辦公室提交州政府資助申請。辦公室審查申請，然後將符合資格條件的申請提交州撥款委員會，按先到先得的方式獲取批准。就社區學院和大學而言，校區向其系統辦公室提交提案。(CCC 系統由管理委員會監督，CSU 系統由受託委員會監督，而 UC 系統由校務委員會監督。) 之後各個系統的管

理委員會將整理這些校區申請，並將選中的項目提交至立法機構和州長處供審查批准。

州政府設有學校分擔項目費用的規定。 就學區而言，州政府習慣上會承擔各個經批准設施項目的標準費用份額。具體而言，州政府承擔大多數新建項目費用的 50% 和大多數翻新項目費用的 60%。學區須利用地方資金承擔剩餘的項目費用，但如果學區在承擔地方資金份額方面存在困難，學區可能有資格獲取更多的州政府資助。就社區學院學區和大學校區而言，州政府也經常分擔項目費用，但州法律並未就此設定標準費用份額要求。

州政府歷史上曾將債券用於資助教育設施。 州政府習慣上使用一般義務債券 (一種借款形式) 支付其項目費用份額。全州大多數選民必須批准這些債券。選民允許州政府將債券出售給投資者。債券提供了州政府用於各個項目的資金。之後州政府利用一般資金向投資者還款 (包括利息)。(一般資金是州主要經營賬戶，其收入主要來自個人所得稅、州銷售稅和使用稅以及公司稅。) 州政府習慣上以幾十年內進行年度付款的方式向投資者完成還款。債券的償還由州政府的一般征稅權力作保證。(如需了解關於州政府債券使用的更多資訊，請參閱本指南後文的「州債券債務概覽」。)

立法分析師分析

(續)

州政府保留了部分債券權力，但大部分已經兌現。圖 1 表明，2002 年到 2016 年期間，選民批准了四項教育設施債券議案，這些議案提供了總計 450 億美元的州債券資金。三項債券議案為中小學和社區學院學區以及大學提供了資金，其中一項議案（2016 年的 51 號提案）僅為中小學和社區學院學區提供資金。在經批准的 450 億美元債券資金中，州政府已經出售了總計 372 億美元的債券，還有 78 億尚未出售給投資者。幾乎所有這些尚未售出的債券均來自剩餘的 51 號提案資金。但州政府已經收到的申請金額幾乎超過了 51 號提案用於學校項目的剩餘債券權力金額。（州政府目前正在處理這些申請。）州政府已經兌現了約三分之二的 51 號提案債券資金用於社區學院項目。（從州政府為項目兌現債券資金到其出售相關債券，這期間通常存在一段時間的滯後。）州政府就之前出售的教育設施債券的當前年付款金額為 29 億美元。

州政府現在依賴大學債券為 CSU 和 UC 項目提供資金。2013 年，州政府研究確定了為大學設施項目提供資金的新方式。按照這種新方式規定，大學而非州政府發行債券。與州一般義務債券不同，大學債券並非由選民批

准。大學利用其總州政府處收到的資金償還其債券債務。這一改變旨在令 CSU 和 UC 獲得對其設施的更大控制權，並鼓勵各個校區減少項目費用。在制定了這一全新的資金制度後，CSU 和 UC 各自承擔了約 20 億美元的大學債券資助的設施項目。各所大學目前為這些項目進行每年總計約 1.4 億美元的付款。

學區通常通過發行地方債券提高其地方份額。大學和社區學院學區傾向於利用地方一般義務債券支付地方項目費用份額。學區必須得到至少 55% 的選民批准方可出售地方一般義務債券。自 2002 年以來，選民已經批准了 1540 億美元的地方一般義務債券用於學校和社區學院設施項目。

州法律對地方借款設限。州法律限定了中小學和社區學院學區可發行的地方債券總金額。這

圖 1

最近州政府用於教育的一般義務債券

(單位：10 億美元)

年	提案	獲准金額				合計
		學校	社區學院	加州州立大學	加州大學	
2002	47	\$11.4	\$0.7	\$0.5	\$0.4	\$13.1
2004	55	10.0	0.9	0.7	0.7	12.3
2006	10	7.3	1.5	0.9	0.7	10.4
2016	51	7.0	2.0	—	—	9.0
合計		\$35.7	\$5.2	\$2.1	\$1.8	\$44.8

立法分析師分析

(續)

類限額以學區內財產評估價值為基礎。中小學學區可發行等同於其評估財產價值 1.25% 的債券。就聯合學區和社區學院學區而言，這一限額更高，達到了 2.5%，但前提是學區須符合某些其他的借款條件。依據這些限額規定無法通過地方債券籌集至少 500 萬美元的學區可申請其他州政府資助。學區也可尋求州政府豁免以便超過這些限額。自 2010 年以來，7% 的學區已經獲取了此類豁免。

學區也通過開發商費用籌集地方資金。與社區學院和大學不同，學區可通過評估住宅、商業和工業開發（項目）的一次性費用為其設施籌集自資金。例如，如果學區可表明新住宅社區的開發會為學區引入新學生，則該學區可向該住宅區開發商收取費用。學區可收取的精確金額以州法律中指明的規定為基礎。學區利用由此產生的收入幫助支付該地區範圍內建造新學校的費用。自 2002 年以來，約 90% 的學區都從開發商費用中籌集了一定收入。在此期間，學區從此類費用中籌集了共計約 100 億美元。雖然開發商費用收入僅構成了學校設施總資金的一小部分（約 5%），但這類收入可能為某些項目貢獻高達一半的建造費用。

提案

擬議用於公共教育設施的債券資金。如圖 2 所示，此項議案允許州政府出售共計 150 億美元的一般義務債券，其中 90 億美元用於公立學校，60 億美元用於高等教育設施。對學校設施的資助旨在用於四類特定項目：翻新、新建、特許學校和職業技術教育設施。學區可以尋求獲取一些債券資金用於其幼稚園設施。高等教育資金均衡劃撥給 CCC、CSU 和 UC。

圖 2

擬議債券資金的使用 (單位：10 億美元)

	金額
公立學校設施	
翻新	\$5.2 ^{a,b}
新建	2.8 ^a
職業技術教育設施	0.5
特許學校設施	0.5
合計	\$9.0
公立高等教育設施	
社區學院設施	\$2.0
加州州立大學設施	2.0
加州大學設施	2.0 ^c
合計	\$6.0
總計	\$15.0^d

^a 這一金額中，最多 10% 的資金將預留用於學生不超過 2500 名的學區。

^b 這一金額中，1.5 億美元將預留用於檢測並處理學校用水中的鉛含量。

^c 部分金額可用於加州大學附屬的黑斯廷斯法學院設施。

^d 最多 5% 的債券資金可用於行政管理。

立法分析師分析

(續)

此項議案與對管理公共教育設施項目的規定進行幾項更改的立法 (如下文所述) 有關。如果議案通過, 則這些更改將會生效。

修改針對學校的設施規定。如果議案通過, 針對學校設施的規定將有三項顯著更改。首先, 州政府現有的項目費用份額 (新建項目的 50% 和翻新項目的 60%) 將替換為按比例增減。依據此等按比例增減規定, 學區將符合州政府資助的資格, 而州政府所提供的相關資助金額等於新建項目費用的 50% 到 55% 之間和翻新項目費用的 60% 到 65% 之間。較高的州政府出資份額將適用於籌集地方資金能力較低而低收入學生、寄養青少年和英語學習者註冊入學比例較高的學區。第二, 州政府會將其現有的針對申請審查的先到先得規定替換為新規定。新規定列出了一些優先類別。健康與生命安全項目將獲得最高優先級別, 之後則是難以籌集其地方費用份額的學區提交的申請和在學校場所檢測並處理水中鉛含量的項目以及其他類別。就各類優先類別而言, 如果學區達成一致意見使用工會建築勞動力, 其申請將得到進一步優先處理。第三項更改是學區將必須提交五年設施主計畫作為獲取債券資金的一項條件。

確立大學項目選擇的新期望。州政府還可採用 CSU 和 UC 項目優先處理的新規定。如需符

合獲取州債券資金的資格, CSU 受託委員會和 UC 校務委員會將必須優先處理針對現有設施中生命安全問題和某些其他缺陷的項目。大學校區也必須制定五年計畫, 拓寬其學生的可負擔住房選擇範圍。系統委員會必須將這些住房計畫視為在校園設施項目中加以優先考慮的一項附加因素。

更改學區的地方資金規定。州政府還將進行學區和社區學院學區的地方收入提升能力相關的三項關鍵改革。首先, 學區將獲准發行更高金額的地方一般義務債券。具體來說, 就中小學學區而言, 這一限額將從評估財產價值的 1.25% 提升到 2%。就聯合學區和社區學院學區而言, 這一限額將從評估財產價值的 2.5% 提升到 4%。第二, 依據此類新限額規定無法籌集 1500 萬美元 (遠超現有的 500 萬美元閾值) 的學區將可以申請額外的州政府資金。第三, 州政府將確立開發商費用的新限額。具體而言, 學區將不得評估距離主要交通站點 (例如輕軌車站) 半英里以內的多戶住宅開發項目 (例如公寓小區) 的開發商費用。就所有其他多戶住宅開發項目而言, 目前可獲准的開發商費用水平將繼續減少 20%。這類限額規定將保持效力直至 2026 年 1 月 1 日。

立法分析師分析

(續)

財政影響

議案將增加用於償還債券的州政府費用。此議案將令州政府可通過出售一般義務債券借款 150 億美元。州政府將利用一般資金償還債券 (包括利息)。這些債券的費用將取決於多種因素，例如出售時的債券利率和債券的償還期限。我們估計償還債券的費用將總計達到 260 億美元，其中 150 億美元為本金，110 億美元為利息。州政府將通過 **35 年內每年付款約 7.4 億美元**完成債券的償還。這一金額約為州政府當前一般資金預算的 0.5%。

議案會如何影響大學設施尚不確定。就 CSU 和 UC 項目而言，議案的影響將取決於未來的決策。如果州政府在擬議州債券之外為大學債券出資，那麼州政府將承擔更多 CSU 和 UC 項目，州政府所承擔的費用將超過上文估計的金額。或者，如果擬議州債券被用於取代大學債券，那麼州政府所承擔的費用將不會超過上文估計的金額。

議案將以多種方式影響學區。很多中小學學區和社區學院學區可以承擔更多設施項目，因為它們有額外的州債券資金可用，也有更多的能力發行地方債券。其他學區可決定以較低的地方費用承擔與原計畫數量相同的設施項目 (評估可用的州債券資金但不增加地方借款)。一些中小學學區 (主要是受到這類新開發商費用限制影響的學區) 可能承擔數量更少的項目。

請訪問 <http://cal-access.sos.ca.gov/campaign/measures/> 獲取成立目的在於支持或反對這一議案的委員會列表。

訪問 <http://www.fppc.ca.gov/transparency/top-contributors.html> 了解委員會的前 10 大出資方 <https://www.sos.ca.gov/campaign-lobbying/cal-access-resources/measure-contributions/2020-ballot-measure-contribution-totals/>

州政府議案全文副本可在此指南第 36 頁獲取。