

學術論文

歐盟預算結構及其預算改革芻議

European Union's Budget Structure and an Outline to the Budget Reform

陳 勁 *Ching Chen*

成功大學政治系教授

*Professor of Department of Political Science
National Cheng Kung University*

摘要 / Abstract

關於歐洲聯盟如何運作，除瞭解其架構與決策機制，更須瞭解其如何獲得與運用經費，以及各成員國對於經費運用有何歧見？對歐洲公民而言，歐洲聯盟政策的議程正面臨一種影響深遠的現代化情勢，全球化帶來新的挑戰與議題，例如氣候改變、能源和移民問題，都成為歐洲辯論的重心。創新、技能與良好的商業環境，更前所未有地成為歐盟經濟成長的核心與工作策略。隨著歐洲聯盟經濟規模擴大，歐洲民眾也極度渴望看見歐洲人的利益與歐洲人的價值能夠投射到全世界各地。這些期待投射在歐盟的政策方針也投射在歐盟預算的改革，也就是預算支出的配置上。目前各界對於預算的問題大約集中在幾個重點，希望能有所更張：一為共同農業政策不合理，應予限制並逐漸刪減，不宜各國齊頭分配；其次，重新依歐盟宗旨，再議歐盟預算支出的優先順序。在促進成長、就業、競爭力方面宜予加重。因應氣候變化及安全事務，也應加配經費；其三，先前允許英國的退還款修正機制務必予以調整；再者，考

量歐盟預算架構彈性處理的可能性；其五，歐盟預算執行的問題；最後，現行預算自有收入來源無大爭議，惟因應基建需求與經濟衰退，應否考量加開財源發行公債。面對世界經濟情勢的巨大改變，面臨新興國家崛起的強烈競爭，歐盟的預算政策與支用優先順序是否應該調整，亦是近期各方提出之改革預算呼籲的重點。

The budget is an important lever for the EU to deliver existing policy goals, to bring about change and to maximize the long-term impact of EU action. A basic understanding of the budget structure will be helpful for the people to know the allocation of the resources and the focuses of the EU policies, especially when the number of the EU members has increased from 15 to 27 at 2007. Globalization has brought about new challenges and issues like climate change, energy and migration have come to the centre of the European debate. Innovation, skills and the right business environment are more than ever at the core of the growth and jobs strategy. Enlargement has reinforced the need to promote social, economic and territorial cohesion. The present financial framework of the EU budget is not likely to meet the challenges of the decades ahead. A comprehensive review of the structure and spending priorities is therefore necessary, so is to examine how the budget works, how to get the right balance between continuity and responding to new challenges. The Commission of the EU, the governments of EU member states and many European think tanks are working on a blueprint for the reform of the EU budget, with the hope to provide a more efficient and N3 constructive budget plan.

關鍵字：歐洲聯盟、財政架構、預算改革、社會凝聚

Keywords: European Union, Financial Structure, Budget Reform, Social Cohesion

壹、前言

意在取代「歐盟憲法」的「里斯本條約」(Treaty of Lisbon)於2009年10月最後一個成員國愛爾蘭公投通過後，讓世人對歐洲聯盟(the European Union, EU, 以下簡稱歐盟)的體制改革與運作有相當期待。然而，對歐洲公民而言，歐盟政策的議程正面臨一個影響深遠的現代化情勢，全球化帶來新挑戰與議題，像是氣候改變、能源和移民問題，都成為歐洲辯論的重心。創新、技能與良好的商業環境，更前所未有地成為歐盟經濟成長的核心以及工作策略。隨著歐盟經濟規模擴大，民眾也渴望看見歐洲人的利益與價值能夠投射到世界各地。¹2007年歐盟東向擴大更強化了增進社會、經濟和領土凝聚力的需要。歐盟自成立以來就是世人關注的焦點。其中，最引人注意的就是歐盟如何獲得其經費，而經費又如何運用？各國對於提供經費與支出用途是否有何歧見？2008年下半年遇上世界金融風暴，面對世界經濟情勢巨大改變，新興國家競爭，歐盟的預算政策與支用的優先順序是否應做調整？近期各方提出之改革預算呼籲又形成哪些重點與方向？本文將分別作深入的探討。

早在2005年6月中旬法國、荷蘭否決歐盟憲法條約(Constitutional Treaty)後，歐盟布魯塞爾高峰會又未能就新財政方案(財政前瞻, Financial Perspectives, 2007-2013)達成協議，加深了歐盟的危機意識。²2006年6月歐洲議會、歐盟理事會和執委會在確定2007-2013年財政架構後，即請託執委會對歐盟預算進行重大的檢討。³執委會被要求針對歐盟預算，包

¹ Desmond Kinan, *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration* (Houndmills: Palgrave, 2005).

² 關於這回談判失敗的原因及其分析，可參閱 John Peet, *The EU Budget: A Way Forward* (London: Centre for European Reform, 2005); Phedon Nicolaides, "National Red Lines Undermine European Budgetary Reform," *EIPAScope*, No.1(2005), pp.45-46; Peter Schwarz, "Budget Conflict Splits European Union," <http://www.wsws.org/articles/2005/jun2005/euro-j21.shtml>。

³ European Parliament, the Council and the Commission, "To undertake a full, wide ranging

括共同農業政策（Common Agricultural Policy, CAP）等各方面開支、預算收入來源，以及英國退返款（British rebate）等問題進行全面檢討。除了內部研究外，並試圖尋求各方關注異同及可能的調整方案。⁴

歐盟預算的重要性在於支持歐盟運作、落實政策、加強成員國共識與內聚力。歷來許多論文探討歐盟的組織與政策，然而還是得看到為相關政策實際編列預算之額度，與所佔總預算的比重，才能辨識某些政策事務在歐盟大政方針上實際的重要性，瞭解其表面宣示與實質作為的契合程度。在本文探討歐盟預算內容時，確可發現歐盟與一般國家在運用整體資源的方向上有相當程度差異。然而在近期呼籲改革歐盟預算的聲浪日益升高之際，就各方表達意見之熱烈程度看來，又可覺察歐洲民眾對歐盟作為一個國際組織與常規國家的期待，似有趨近之勢。本文在探討相關議題時，亦將依循公共財政管理之基礎理論配合解析。

貳、歐盟預算制定之規範準則與演進概況

歐洲聯盟的前身歐洲共同體（European Communities）早期的經費並不龐大，1980年約僅162億歐元，至1998年約計847億歐元，及至2007年擴大至27個成員國時，歐盟預算升高達1263億歐元，2009年則為1358

review covering all aspects of EU spending, including the CAP, and of resources, including the UK rebate, to report in 2008/9,” Declaration no. 3 annexed to the Interinstitutional Agreement on budgetary discipline and sound financial management, *Official Journal of the European Union*, C139 (summer 2006).

⁴ 按部門分析顯示，公共/政府部門以94份文稿之量顯然是最大貢獻者。幾乎所有會員國都提交了一份文稿。但大多數文稿是由區域或地方政府提出。有些國家的議會、歐盟機構和團體，如歐洲審計院，歐洲經濟和社會委員會或地區的委員會也提供意見。其中還收到從歐洲議會的預算控制委員會以及某些個別國會議員的文稿。歐盟執委會收到55篇來自非政府組織的論文，來自各家的民間營利事業單位和社會團體計41篇，來自各大學和學術專家計38篇，來自在13個會員國的個別的公民合計35篇，也有其他表達不願歸類的撰文者21篇。按照國別分類，在較大的會員國中，來自德國的投稿者有35篇以及英國的32篇最引人注目。其他法國佔11篇，義大利14篇以及西班牙10篇。

億歐元。如何規範、籌措和管理運用這大筆預算不是件容易的事。歐盟預算的運作大致依循歐盟財政憲章（*financial constitution*）而行，不過財政憲章的概念並非列在歐盟任何條約中正式的法律名詞，而是將許多有關規範歐盟預算計畫的編製、執行和監督，以及律定歐盟與其成員國之間財務關係種種規則的一項總稱。⁵ 至於財政憲章正式的意義則是泛指在歐盟諸條約中，可標列為「財政準則」（*financial regulation*）的規範，以及其他具有條約層級約束力而非明文寫下的基本原則。⁶ 由於歐體創始條約（*Treaty establishing the European Community*）的文字對於財政的規定甚為簡約，所以經由歐盟機構來頒布較詳細與補充性準則的權限，便具有實質意義。歐盟財政憲章大致源於歐洲煤鋼共同體條約（第 78 至 78b 條）、原子能共同體條約（第 171 至 183 條）以及歐洲共同體條約（第 199 至 209 條）。⁷ 在這方面，歐盟的財政憲章與一般國家政府的財政法規其實並沒有什麼根本上的差別。

財政憲章自煤鋼共同體（*ECSC*，1951）、原子能共同體（*EAC*，1957）及經濟共同體（*EEC*，1958）成立，以及上述三個共同體進行合併（*Merger Treaty*，1967）以來，已歷經多次調整改善的發展。相對於煤鋼共同體訂定了財政自主原則，也就是該組織的行政支出費用是由各成員國對煤鋼工業產品所徵的稅收來支持，律定經濟共同體與原子能共同體的羅馬條約，起初則是採取與一般傳統國際組織相同的方法，以各國依據該國內生產毛額（*GDP*）以及經濟實力相稱比例的捐款，作為行政費用。隨

⁵ Eckart Guth, "Haushaltspolitik," in Werner Weidenfeld ed., *Europa von A-Z* (Bonn: Europa Union Verlag, 1997), pp.231-238.

⁶ 這些財政憲章內容是不可由歐盟機構自己來更改的。任何修正都須符合特別程序，並確定應有成員國家機構的共同參與，有如更動憲法或國際條約般地慎重。相對地，有關預算執行的細則規定則由歐盟機構來頒布。所以，在狹義的財政憲章概念運作上，他也是指各機構涉及財政問題的權限範圍。

⁷ Bengt Beutler and Roland Bieber, *Die Europäische Gemeinschaft, Rechtsordnung und Politik* (Baden-Baden: Nomos Verlag, 1984), p.158.

著經濟共同體與原子能共同體運作開支日益增加，預算財源即以逐漸提高「自主財源」(own resources)的方式轉換過去。經過歐洲共同體執委會多次建議，部長理事會在1970年通過「以共同之自主財源代替成員國財務捐獻之決議」，並在各國批准後於1971年1月7日生效。⁸以往對歐體預算捐獻之模式應該在1975年1月1日之前，分階段由一個「完全屬於共同體財源」的系統所取代。

長期以來，西歐諸國已發展出一套大致近似的預算編製、執行與監督的法律原則。⁹這些原則部份在有關的條約文中被明確地列舉，部份是依據歐體條約209條頒行的「預算規範」(budget order)所生，還有一些不成文的普遍法律準則(general legal principle)。歐盟部長理事會於2002年6月25日另頒布新「財政規範」(No.1605/2002)取代1977年版本。¹⁰至於其他較細節的規定方面，執委會另制定「財務規範執行辦法」(the Rules for the Implementation of the Financial Regulation)作為歐盟各單位處理的依據。這些基本原則可歸納成下列八點，於下予以說明：

(一) 完整性與精確性 (principle of unity and budget accuracy)

歐體條約(第199條第1款)規定預算支出以及收入項目都必須列入預算計畫，並明確標示。歐盟機構編製的預算必須收支平衡。整體的預算涵蓋歐洲共同體、歐洲原子能共同體，加上歐盟條約涉及共同外交暨安全政策(CFSP)以及刑事相關之警政與司法合作的作業支出。由於預算具有計畫性功能，歐盟各機構必須遵循將預算計畫的收入與支出在

⁸ Europe Council, "Council Decision on the Replacement of Financial Contribution from Member States by the Communities own Resources," *Official Journal of the European Communities*, No.94, April 28, 1970.

⁹ J. Von Hagen and I.J. Harden, "National Budget Processes and Fiscal Performance," *European Economy: Report and Studies*, Vol.3 (1994), pp.311-418.

¹⁰ 2006年5月17日歐盟部長理事會、歐洲議會與執委會三大機構又再簽署了「關於預算紀律及健全財務管理之機構間協定」(The Interinstitutional Agreement on "budgetary discipline and sound financial management")，作進一步補充。

預算年度開始前給予通過的原則（第 203 條）。

（二）年度性（principle of annuality）

預算收入與支出以一年期為限，1 月 1 日起至 12 月 31 日止。原則上預算執行也應該在所通過的時限之內執行完畢（歐體條約第 199 及 202 條；預算規範第 1 條）。不過這項規定在「差異性撥款」（differentiated appropriations）與「非差異性撥款」（non-differentiated appropriations）兩類仍有寬容。差異性撥款包括「承諾之撥款」（commitment appropriations）與「支付之撥款」（payment appropriations）。¹¹

（三）預算平衡（principle of equilibrium）

預算收支平衡原則要求在列表上應有數額相符的結尾。同時也要求唯有那些依計畫預計將要支出，和那些確定可期待的明確收入項目與金額才可列入預算計畫之中。若本年的收入支出出現剩餘，則應將該數額以收入名義納入下個財務年度預算。若是收支出現逆差，則以「支付之撥款」的方式同樣納入下個財務年度預算表。

（四）會計單位原則（principle of unit of account）

歐盟預算之編製、執行與會計帳目之登載，皆以「歐元」（Euro）作為會計單位。不過，在符合「財務規範執行辦法」的條件與規定下，於歐盟區外執行業務時仍可使用其他國家的貨幣。

（五）特定性（principle of specification）

為避免在不同形態的撥款間出現混亂，所有撥款都必須將使用目的標示清楚，並納入特定支出項目之下。對於支出的核准僅在特定時間及特定具體事實範圍內才屬有效。一般情況的撥款許可在逾期之後即告失效。至於支出的項目分類與性質，則依所屬之政策目標設定來界定。

¹¹ 如果直到 12 月 31 日新的年度預算還未獲歐洲議會通過，則歐盟各機構可以「臨時 12 分之 1 系統」（provisional twelfths system）來運作。亦即是以各單位上年度預算總額的 12 分之 1 來先行使用，以免歐洲議會與部長理事會或執委會的預算立法爭議阻礙日常政務之推動。

(六) 總額原則 (principle of universality)

依預算規範第 2 條規定，所有收入與支出皆依各項目金額編入預算計畫，而不做預先的加減結算。各項收入都集中匯流入總預算，至於將某項收入指定用於某項支出，或部分的收支進行項目內對沖是不許可的。

(七) 妥善財務管理原則 (principle of sound financial management)

預算規範第 2 條規定，所有款項應「以預算執行的經濟性，特別是以節約和成本效益比例的基本原則來運用」。歐體條約（第 188 條 C，第 2 款）對此原則亦有規定。這是指必須定義可監督的各項變動目標，並使用可測量的成效指標來評估，將資源導向管理，轉變為成效導向管理。¹²

(八) 透明原則 (principle of transparency)

這項原則要求預算在編列、執行、登載和呈報的整個過程，要儘可能層次分明，數目要儘可能與收支項目相符。而預算計畫與修正版，於歐洲議會通過兩個月之後，應於歐盟官方期刊上公告周知。歐盟審計院年度報告及解除執委會執行年度預算責任的程序等都應公開透明。¹³

參、歐盟預算制定的決策流程與監督管制

歐盟執委會、歐洲議會和部長理事會在決定預算過程中各有不同的角色和權力。在第一階段，三個機關締結一項協議確保預算紀律、長期計畫並提升與年度預算有關的各項合作。這項「機構間協議」包括多年度財政框架 (financial framework)，以及當年度各項預算大標題的預算上限。歐盟年度預算必須尊重這些最高限額。¹⁴最近的兩屆財政框架從 2000

¹² 各項原則可詳閱 European Union, "Financial Regulation," *Summaries of Legislation*, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/vb/134015.htm>。

¹³ Brad Leonard et. al., "The Role of Budget and Financial Reform in Making Government Work Better and Cost Less," *Public Budgeting & Finance*, Vol.15, No.1 (1995), pp.4-18.

¹⁴ 歐洲共同體早期的預算大致是逐年制訂，但是隨著歐體政策業務日益增加，同時許多工作是多年期執行的方案，為了限制預算的上限並讓相關各國先行做好必要的配套計

年到2006年以及從2007年到2013年，各覆蓋7年。

歐盟的預算支出有兩類：義務性支出（compulsory expenditure）和非義務性支出（non-compulsory expenditure）。義務性支出包括起因於國際協定和歐盟條約必須執行的全部支出，而所有其他支出則被歸類為非義務性支出。部長理事會對義務性支出有最終決定權，歐洲議會則對非義務性支出有最終裁決權。歐盟預算制定的決策流程大致分為下列步驟：

（一）執委會的初步預算草案

為完成初步預算草案（preliminary draft budget）作業，所有歐盟機構和組織根據其內部程序提出預估數額。執行委員會加總這些數額，同時考慮到未來一年預算指導方針或優先次序，確定初擬的預算草案。執委會在4月或5月初，也就是7月的預算會議前，將草案提交理事會。

（二）部長理事會一讀預算

在與歐洲議會進行協調會議之後，部長理事會以原案或修正案的方式通過預算草案，在9月交付歐洲議會討論。

（三）歐洲議會一讀

歐洲議會在10月的一讀階段可決定是否修改部長理事會草案。議會將事先以「三邊鼎談（trialogue）會議」的方式，與部長理事會主席及執委會主席，就爭議事項進行討論。一讀後，連同其建議一起再送回部長理事會進行二讀。

（四）部長理事會二讀

在11月進行二讀之前，部長理事會再與歐洲議會舉行協調會議，並努力就整個預算案達成協議，然後進行二讀。

畫，遂定出多年期的財務前瞻。先前曾有為配合單一歐洲法實施並以當時執委會主席狄洛為名的「狄洛包裹計畫」（Delors I Package, 1988-92），繼之有「狄洛包裹計畫II」（Delors II Package, 1992-99），接著是「2000年議程」（Agenda 2000, 1999-2006）的財政預算計畫，因為實施效果良好，遂以此形式繼續實施。

(五) 歐洲議會通過或否決的預算 (二讀)

歐洲議會可在 12 月票決最後版本預算前修改理事會最新文本。預算如獲批准即成法律。議會也可拒絕預算。如在通過後出現不可避免、不可預見情況或例外，歐洲議會亦可修訂預算。¹⁵

近年來的預算協商令人越來越憂慮。近兩期的財政預算能夠順利議定，是因最大的預算貢獻者德國作出很大的讓步。1992 年 12 月英國愛丁堡高峰會 (Edinburgh summit) 修正 1993-2000 年花費並達成協議，是因德國總理 Helmut Kohl 提供大筆經費給四個較貧窮的國家 (西班牙、希臘、葡萄牙和愛爾蘭)。1999 年 3 月在柏林歐盟各國政府簽訂了 2000-06 年預算，德國總理 Gerhard Schröder 同意擱置向法國總統 Jacques Chirac 建議，要求取消各政府先前接受共同農業政策 (Common Agricultural Policy, 下簡稱 CAP) 的部分。類似情況顯示政治協商在歐盟預算決策流程中的份量愈來愈重，有時甚至超過表面上的理性配置考量。¹⁶

為呈現更大的預算透明度，歐盟預算分成 31 個政策領域。這些領域代表政策之下的各項活動及相關財政與人力資源 (例如，保護森林的活動是設置在環境政策標題下支付)。這樣組織預算的方式即稱為以活動為基礎的預算 (activity-based budgeting)。管理歐盟資金支出的主要規則包含在財政規範裡。另有第二部分規範是關於執行辦法 (implementing rules)，詳細解釋財政規章應如何實施。且在每項計畫啟動前，須標明特別的授權法案及法律基礎，才能發放相關資金。這些合法基礎說明了活動的目標和費用，而通常也附加多年度支出的限制。為落實管理、審計和內部控制，在執委會方面，歐盟計畫及活動是由委員會的政策部門 (總處，directorates-general) 管理，並由這些業務總處聯繫相關的對口成員國實施。¹⁷儘管歐盟所有官員本就要在行動中承擔紀律和財務責任，然而在

¹⁵ J. Von Hagen, "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities," *European Economy - Economic Papers* 96, October 1992.

¹⁶ European Council, *Presidency Conclusion*, No.15914/05, December 15-16, 2005.

¹⁷ 執委員會如何付款：執委會在會員國的國庫有銀行帳戶。中央銀行和商業銀行，是在

執委會的每一個部門，仍需提名一名資深官員（通常是總處主任 director-general）為「授權官員」（authorising officer），並承擔其授權領域的全部和最終的責任。

肆、歐盟預算之規模與收入來源及支出要項

若以絕對值而言，歐盟預算的規模似乎是相當大的（超過 1300 億歐元），但是佔全部歐盟各成員國公共支出的百分比卻小於 2.5%。近年來預算總額雖有增長，但相對於國民總收入的規模則已縮小。¹⁸歐盟預算在兩個基本上不同於一般國家的預算。首先，歐盟預算數額雖巨，但在比例上其實是相當小的，大約只占歐盟整體國民總生產毛額的 1%，而且歐盟預算也被條約限定不得超過歐盟國民生產毛額的 1.27%。其次，歐盟預算被法律明確規定每年必須收支平衡，不能以赤字運轉。¹⁹因此歐盟無法以預算為手段用來刺激或影響在歐盟內的經濟活動。歐洲共同體預算由 1958 年約 730 萬歐元，成長至 2004 年的 1001 億歐元。²⁰前 30 年預算

SWIFT(全球銀行間金融電訊協會)的一個參與者。所有的付款指示和相關的信息以電子加密的形式和編碼認證來傳送。執委會處理超過 20 萬的第三受款者，主要是撥款之受益者以及供應商的貨物和服務。為了處理這些交易，它為每個第三者(可以是個人或公司)使用了所謂的電腦化的法人實體檔案(LEF)。在任何款項撥付之前，這些實體的法律文件都必須完成認可和確認。

¹⁸ Robert Ackrill and Adrian Kay, "Historical-institutionalist Perspectives on the Development of the EU Budget System," *Journal of European Public Policy*, Vol.13, No.1 (2006), pp.113-133.

¹⁹ 關於歐盟預算之細部解說可參閱 Iain Begg and Nigel Grimwade, *Paying for Europe* (Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998); Terry Wynn, "The EU Budget: Public Perception and Fact," <http://www.terrywynn.com/Budget/EU%20Budget%20-%20Perception%20&%20Fact.htm>。

²⁰ 儘管在 2004 年 5 月已確定加盟的 10 個新成員國，和不久後加入的保加利亞和羅馬尼亞，希望歐盟能夠給予更大的援助。2003 年 12 月，6 個最大的預算淨貢獻國家(德國、英國、法國、荷蘭、瑞典和奧地利)還是要求，把預算定在低於歐盟國內生產總值百分之一以下。

主要是配合 CAP 的發展。

一、歐盟預算的架構及演變

歐盟預算的結構和規模長期以來不斷地演變：整合初期，三個歐洲共同體各有特定預算。隨著歐盟逐漸擴大並承擔新的政策責任，預算持續成長。授權的支付撥款達到 1155 億歐元。在 1965 年，共同農業政策的項目耗費了 35.7% 預算，並在 1985 年上升到 70.8%。在 1988-92 年財政計畫的第一年，農業支出仍然佔 60.7%。然而隨著目前財務計畫實際費用的下降與政策調整，到 2013 年傳統農業支出所佔的比例（不含農村發展）幾乎減少一半降至 32%。1985 年通過的單一歐洲法（the Single European Act）強調經濟和社會凝聚性的重要，於是對凝聚性支出的配置明顯增加。²¹從此一期財政框架到下一期財政框架預算多少有些改變，在每期財政框架內也有一個靈活性的問題。雖然一些支出計畫可從連續性中受益，然而不斷變化的政治環境也在測試歐盟預算能否適應環境變遷，並加強回應能力。²²

二、歐盟預算的財源與支出

歐盟財政預算收入被稱為「自有財源」，包含 4 個主要項目，總額不得超過歐盟國民總收入（GNI）1.24% 或者是國民生產毛額（GNP）的 1.27%。²³這是在 1999 年 3 月柏林部長理事會上各國同意的最高限額。前兩項資金來源，包括農業稅捐和進口關稅被稱為歐盟的「傳統自有財源」

²¹ European Commission, "Political Challenges and Budgetary Means of the Enlarged Union, 2007-2013," *COM*, February 10, 2004.

²² L.F.J. Boex et. al., "Multi-year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies," *Public Budgeting & Finance*, Vol.20, No.2 (2000), pp.91-113.

²³ 國民所得毛額(Gross National Income)的計量數字一般會比國民生產毛額(Gross National Product)為高，因為前者還包含在世界各地可挹注國民所得的所有收入來源。

(traditional own resource, TOR)，由各代理機構直接徵收繳交公庫。後兩項是增值稅 (value added tax, VAT) 和基於國民總收入 (GNI) 計算的財源，是由會員國的財政部轉移到歐盟。無論如何，所有匯集到歐盟預算的款項全都被歸類為「歐盟自有財源」。

表一：2010 年度歐盟預算收入來源

收入的類型	歐元/百萬	百分比
海關關稅和糖稅	14,203.10	11.6
VAT 增值稅	13,950.92	11.3
以國民總收入為基礎的相關收入	93,352.69	75.9
其他雜項收入	1,430.29	1.2
合計 (包括盈餘)	122,937.00	100.0

資料來源：參閱 European Commission, “Budget of the European Union for the Financial Year 2010,” January 25, 2010。

現在歐盟主要收入來源，是依會員國國民生產總值比例收取的資金，這項資金來源已超越其他項目，包括關稅與農業徵收款。²⁴ 這一來源從第一次財務框架實施以來已頗有進展。1998 年，相對於由關稅和農業徵收的 28%，以及由增值稅為基礎的自身收入來源 57%，國民生產收入 (GNI) 來源只貢獻了 11%。依據 2009 年 12 月 17 日歐洲議會通過的 2010 年歐盟預算法案，當年的預算承諾撥款達 1415 億歐元，而支付撥款數額為 1229 億歐元。負責財政計畫與預算的執委會委員 Algirdas Šemeta 強調，該年預算以復甦經濟為重心，在創新、研究與能源發展等領域有最明顯的經費增加。²⁵ 如表 2 所示，預算支出分為五個主要領域。在永續成長和自然資源保育是主要開支，兩項合計佔預算總額的 86%，成為

²⁴ 案例可參閱 European Commission, “Financing the European Union,” COM, 505 final/2, September 2004。

²⁵ “EU Budget 2010: Investing to Restore Jobs and Growth,” *European Parliament Press Releases*, IP/09/1958, December 17, 2009.

預算支出最重要的部份。

表二：2010 年度歐盟預算支出（支付撥款）

政策領域	歐元/百萬	百分比
1. 永續成長	47.727	
1a 成長就業競爭力	11.342	9.2
1b 成長就業凝聚力	36.385	29.6
2. 自然資源保育	58.136	47.3
3. 公民、自由、安全與司法	1.398	
3a 自由安全與司法	739	0.6
3b 公民	659	0.5
4. 歐盟全球角色	7.788	6.3
5. 行政	7.889	6.4
總數	122.937	100.00
佔 GNI 之比例	1.04%	

資料來源：歐盟執委會 European Commission 同表一；由於每年承諾撥款多於實際支付撥款，最後之數額仍以預算執行完畢通過審計院審查之決算為準。

表三：歐盟財務架構 2007-2013（承諾撥款） 單位：百萬歐元

撥款項目	2007-2013							2007-2013 總額
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
1. 永續成長	54 405	57 478	59 752	61 863	63 734	66 766	69 812	433 810
1a 成長就業競爭力	8 918	10 589	11 324	12 469	13 107	14 365	15 624	86 396
1b 成長就業凝聚力	45 487	46 889	48 428	49 394	50 627	52 401	54 188	347 414
2. 自然資源保育	56 662	58 300	59 252	59 726	60 191	60 663	61 142	415 936
市場支出與付款	45 759	46 217	46 679	47 146	47 617	48 093	48 574	330 085
3. 公民、自由、安全與司法	1 273	1 362	1 523	1 693	1 889	2 105	2 376	12 221
3a 自由安全與司法	637	747	872	1 025	1 206	1 406	1 661	7 554
3b 公民	636	615	651	668	683	699	715	4 667
4. 歐盟全球角色	6 578	7 002	7 440	7 893	8 430	8 997	9 595	55 935
5. 行政	6 919	7 280	7 699	8 008	8 334	8 670	9 095	56 005
6. 補償金	445	207	210					862
承諾撥款總額	126282	131629	135876	139183	142578	147201	152020	974 769
佔各國 GDP 比例	1.06%	1.06%	1.05%	1.03%	1.01%	1.00%	1.00%	1.03%

資料來源：The Interinstitutional Agreement on the 2007-2013 Financial Framework Adopted on May 17, 2006. See *JOUEC 139/2 of 14.06.2006*.

由於 2007 年歐盟會員國擴增至 27 個國家，各國的經濟發展程度差距拉大，以及面臨全球化的經濟競爭與維護生態的挑戰，使歐盟預算支出的思考重點有所不同，因而在 2007 至 2013 年的財政前瞻中，將支出的撥款項目標題及數額作了新的調整。

三、預算的不平衡

出於幾項負面原因，近年來歐盟預算引起公眾注意，包括財務管理不當和欺詐，至於「公平退返款」(juste retour, fair return) 問題更引起激烈討論。在歐盟十五國時期，僅三國就吸收了超過總額 50% 的共同農業政策支出：法國 (24%)、西班牙 (15%) 以及德國 (13%)。結構基金的花費同樣集中在西班牙、義大利和德國，約超過 50%，而西班牙單一個國家就佔了結構基金總量的 32%。預算收入方面，一半以上的貢獻來自三個國家：德國 (23%)、法國 (18%) 和義大利 (14%)。會員國從歐盟預算收到的款項通常與他們的預算攤款並不相符，這就造成個別國家的赤字、盈餘或「失衡」。多年來如德國、荷蘭和英國這些國家已成為淨支付國；西班牙、希臘、葡萄牙和愛爾蘭這些國家則為長期淨受益國。²⁶德國是最大的財務貢獻國，而西班牙是最大的受益國。若以個人平均所得條件來觀察前述不均衡時，呈現的圖像又有些許不同，荷、比、盧三國是歐盟預算最高的淨貢獻者，德國只位於第五名次（不包括歐盟機關的行政支出）。²⁷愛爾蘭是這些繁複比較的特例，因為它在歐盟 27 國中已成長為第二繁榮的國家。英國在歐盟預算問題上一直有相當嚴重的收支不平衡，這是兩個因素造成的：首先，共同農業政策佔歐盟支出最主要地

²⁶ 參閱 European Commission, "Report on the Allocation of EU Expenditure by Member State in 2005," 2006。

²⁷ 各國之淨貢獻預算金額可參閱 Netherlands Ministry of Finance, "European Mul36ti-annual budget – European multi-annual budget and the Dutch net position," http://www.minfin.nl/english/Subjects/international/Europe/European_multi-annual_budget。

位，然而農業部門在英國經濟中規模相對較小，此意味在歐盟支出比例中，英國可獲得的撥款相對少。其次，由於英國與大英國協和北美廣泛的貿易聯繫，造成在英國產生大量的關稅收入並須將其貢獻給歐盟的公庫。²⁸ 因此英國要求歐盟為此作一包裹性安排，以補回英國在名目上繳交歐盟預算的失衡。

四、歐盟東擴後對共同體預算支出產生之影響

歐盟 2007 年向東擴大之後已有 27 個成員國，富國與相對較窮的國家並列，各成員國對於提供經費與支出用途有不同的期待。這使幾個問題成爲各界討論焦點：首先，東西歐國家差距頗大，原先配置似乎不符期望；其次，歐盟跟不上全球化的趨勢，競爭力出現問題；再次，金融風暴突顯創新與就業的迫切需求，現行預算配置不能有效因應；而歐盟預算收入的方式亦引起討論，英國的修正退款尤受爭議。²⁹ 歐盟利用預算作爲一種工具來促進歐盟內低發達地區的經濟發展取得了良好成果。但隨著成員增加卻擴大了內部差距，這顯示經濟和社會凝聚的重要性，並提出如何透過預算運用以促進團結的問題。³⁰

1988 到 2007 年間，歐盟成員增加，人口增加了 50%。歐盟對貧窮國家和區域的援助透過重建基金與凝聚基金來進行，約占支出費用的 40%。歐盟東擴前，主要受益國是西班牙、葡萄牙、希臘和愛爾蘭，歐盟擴大後雖然其金額下降，但財政負擔仍大。較富裕的會員國，至少要從重整基金中提出一些經費援助貧窮地區。一些經濟學家和英國政府主

²⁸ 類似的情況如對法國輸入品的關稅是在荷蘭鹿特丹(Rotterdam)徵收，但是德國觀光客的商品增值稅(VAT)卻是在西班牙南部度假勝地馬貝拉(Marbella)支付，造成哪一國受益或理應負擔稅負，難以區分。

²⁹ 演說詳文參閱“Dalia Grybauskaitė emphasized the ‘vital necessity’ of reforming European finances to promote economic competitiveness,” http://ec.europa.eu/commission_barroso/grybauskaitė/speeches/FP_Krynica_05092006.pdf。

³⁰ 參閱 European Commission, “Building Our Common Future: Financial and Political Outlook for the Enlarged Union,” *COM, 101 final*, 2004.

張，歐盟東擴後的重整基金應將目標放在最貧困國家。³¹然而，執委會提議，舊會員國仍應從 2007 年到 2013 年結構基金中概括分配到一半。這種方法並非不合邏輯，因為舊會員國中的葡希兩國之生產毛額仍在歐盟總值平均水準之下。

支持執委會結構基金的建議者提出三個論點。首先，大多數國家都至少有一些地區平均國內生產總值低於歐盟平均水平的 75%（這是獲得結構基金的資格門檻）。但有關協助富裕國家內貧困地區的需要，不應來自歐盟，而應來自該國國庫。第二個論點是，如讓所有成員國都獲得補助，可使成員對歐盟帶來積極的感情。第三個論點是，新成員以其效率低下的行政官僚機構，不能「消化」來自歐盟的巨大款項。顯然地，援助效率與公平合理孰輕孰重在實際政治運作中還是見仁見智。

擴大後的歐盟，減少區域差異是一個關鍵性的問題。多數的改革建議贊成應在不發達的會員國和地區集中資源。有些意見希望限制凝聚基金在富裕成員國的支用額度，而其他人士則仍呼籲能在所有弱勢地區繼續提供結構基金。歐盟預算規模其實並不大，不能有效全面影響歐洲經濟活動，或在經濟大波動時產生足夠的穩定力量。但在引導歐洲經濟發展方向、實現各國各區域均衡發展及消除貧窮、促進均富繁榮等方面，歐盟預算及施政確實可以使多數歐洲民眾與企業獲得高度信心。³²富國現在固然提供較多的財務貢獻，但是在未來的投資與貿易方面肯定將獲得更大的回饋利益。

伍、歐盟預算改革的重點與方向

³¹ “Chancellor Gordon Brown Hails EU’s Aid Agreement,” *BBC News*, May 24, 2005; CIDSE (Catholic International Cooperation for Development and Solidarity), “European Commission Consultation on the Future of EU Development Policy,” March 18, 2005.

³² C. Fuest and B. Huber, “Can Regional Policy in a Federation Improve Economic Efficiency?” *Journal of Public Economics*, Vol.90, No.3 (2006), pp.499-511.

對歐盟預算檢討的諮詢作業始於 2007 年 9 月 12 日，各界意見書大量湧入。³³這些期待反映在歐盟的政策方針，也反映在歐盟預算改革，也就是預算支出的配置上。問題集中在幾點：共同農業政策不合理，應予限制並逐漸刪減，不宜各國齊頭分配；重新依歐盟宗旨，再議歐盟預算支出的優先順序，在促進成長、就業與競爭力方面宜更加重視。因應氣候變化及安全事務也應加配經費；對英國的退還款修正機制務必予以調整；考慮歐盟預算架構彈性處理的可能性；歐盟預算執行的一些簡化問題；現行預算自有收入來源似無大爭議，但 1.24% GDP 上限太保守，因應基建需求與經濟衰退，應否考量加闢財源發行公債，加速泛歐資訊及交通網絡基礎建設。³⁴ 茲就前述幾項議題，進行探討。

一、共同農業政策不合理，應予限制並漸減

早期歐盟共同農業政策意在維持市場上農產品價格穩定並保障農民收入，以確保社會安全與和諧。歐盟預算中的農政支出皆由此而生。過去的補助方式是以保證價格收購特定類別的所有產品，顯然是資源運用及市場機制的扭曲，引起民眾嚴厲的抨擊。過去數年，共同農業政策已作大幅的改革，這是一個漸進的轉變，從對生產的補貼轉成直接將收入補助支付給農民，以避免無意義的過度生產。

³³ 為了促進預算改革方案的辯論，執委員會代表在大多數成員國組織資訊諮詢會議和辯論。由於諮詢引發各界極大的興趣和個別人士提出延長時限的要求，以便有更多的時間進行協調提出見解，最初的諮詢截止日期由 2008 年 4 月 15 日延長至 2008 年 6 月 15 日。額外的文稿在此期間寄送至執委會，並且相當數量的投稿者也利用這段延長時間修改早些時候提交的版本。13 篇在截止日期之後發送的文稿，還是被接受。總共有 305 位投稿者提交 284 篇不同的文稿。

³⁴ 各國政府、學術機構與工商業界提出之全部論文與建議可詳閱 European Commission, "Reforming the Budget, Changing Europe – Read Contributions to the Public Consultation," <http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read-en.htm>。

雖然農業只占歐盟產出總值的3%，甚至更低，但是歐盟農政支出仍占整個歐盟預算40%。儘管2002年10月高峰會討論過改善方式，使份額逐漸縮小，但仍是歐盟預算最大的構成部分。另一個辯論的緣由是因為農業是當時全球貿易杜哈回合談判（Doha development round）中的核心議題。如果歐盟希望杜哈回合取得成功，它作為世界上最大的貿易集團，就必須放棄更多的農業保護。這涉及歐盟減少對農產品的補助和對境外農產品輸入的限制。第三，中歐和東歐新成員國，以及2007年加入歐盟的羅馬尼亞和保加利亞尚未充分受益自共同農業政策的支出，但他們將是下次「2014年財政前瞻」的關係國家。為避免屆時爭議，就更迫切需要重塑和改革目前的共同農業政策。³⁵

共同農業政策的改革有兩個方向。一是保持目前改革的動力，以便支持實現生產補助直接支付給農民，這可減少衍生的預算。受執委會委託進行研究的薩皮爾委員會認為，目前在2002年達成的協議預算最高限額，到2013年將需要削減百分之五的直接付款。³⁶如果將包括羅馬尼亞和保加利亞的最高限額併入計算，可能需再削減8%至9%。若以英國恢復為個體農民（而非農產企業）設定最高支付限額的想法為原則，即有可能迫使減少直接付款（degressivity）獲得通過，並在今後的預算落實低限額的農業開支。這會是一項有效的改革。但這樣的變化未必能節省公帑。改革擁護者主張宜將歐盟的支援從市場干預轉為提升收入補助。然而問題在於為何歐盟要給農民大量的金錢援助，而不給礦工或是汽車製造者類似的援助？若將農民補助轉為直接支付，又會產生共同農業政策的財政疑問。凡支持農業生產的補貼，資助就必須在歐盟層級執行，此因農產品是在歐盟單一市場中自由地買賣。考量到國家有不同的收入水

³⁵ K.H. Hausner, "The European Budget in the Years 2007 to 2013 and the Common Agricultural Policy," *Intereconomics*, Vol.42, No.1 (2007), pp.54-60.

³⁶ André Sapir, "An Agenda for a Growing Europe," *Report of the Independent High Level Study Group*, July 2003.

平，以國家層級去資助本國農民可能更有意義。

若將共同農業政策朝向歐盟與成員國共擔財政（co-financing）的調整方案轉變，將可迅速減少「退返款」的數額。³⁷如英國能同意減少退返款，將有助於達成更大範圍的共同農業政策改革，包括降低農業出口補貼和停徵農業進口關稅。執委會暫緩更動的提議雖可能是政治現實的權宜，但與 André Sapir 的改革建議相比，執委會的預算提議仍顯保守。³⁸共同農業政策和結構基金仍是 2007 年到 2013 年預算中主要部分，占預算的 33% 至 36%。或基於便宜考量，執委會覺得維持目前的政策及補助可使新加入的國家支持歐盟的整體政策。這或許是另方面的全盤考量。推動更進一步的改革，使農業政策符合當前情勢是各方明顯的共識。但對大多數人而言，農業仍是一個策略性的產業部門，多數的回應者都呼籲共同農業政策的現代化，務使歐洲農業在全球規模中更具競爭力。同時更鎖定從氣候改變、食品安全與品質要求的訴求，達成以更合理的生產來完成預期的產銷目標。

二、依歐盟宗旨重新再議歐盟預算支出的優先順序

2005 年執委會在即將離任的執委會主席 Romano Prodi 領導下提出的 2007-13 年預算案，普遍認為過於保守。當時的決定很大程度上忽視了執委會的專家小組主持人薩皮爾的意見。Sapir 小組得出結論認為，歐盟預算是一個「歷史遺跡」，現行預算配置內容對歐洲經濟成長並無幫助。它建議改革後的預算應分為促進經濟成長（包括研究）基金；凝聚基金中將包括目前所有的區域援助，集中在新的、相對貧窮的成員國；和重整基金，將有助於工業（包括農業部門）調整。相較於目前的 40%，歐盟

³⁷ 參閱 Economic and Social Council of the Netherlands, "Co-financing of the Common Agricultural Policy," July 2006.

³⁸ "Next Commission to launch major EU farm, budget reform," *EurActiv*, September 25, 2009.

應對農業部門的預算減少到 15%。³⁹

各方意見對歐洲未來數十年必須面對的主要挑戰有大致共同的想法。這些挑戰背後的主要力量是全球化因素，全球化固然創造了大量的機會，同時也測試歐洲在塑造與管理這些變化後果的能力。多數人對歐盟應持續扮演領導角色，啟動所有可行的手段來對抗氣候改變並保持和提升歐洲的全球競爭力，表達廣泛和強烈的支持。⁴⁰同時歐盟也應承擔起更大的全球責任，去處理日益增加的外部壓力、確保永續與具競爭性的能源供應、促進歐洲轉變成知識和服務經濟、適應人口變化趨勢、降低不平等和不一致的分歧，而處理安全威脅也是各方提及的重要問題。⁴¹除此之外，移民議題也強烈地影響歐洲，非法移民的壓力在歐洲南方與東方邊境日益嚴重。歐洲需要一個有武力準備的安全邊界，並用創新的方式管理移民。同時也得在歐洲境外更大的範圍，努力解決造成移民的根源：戰爭、不安定和貧窮。不論是透過打擊犯罪與對抗恐怖主義，或是針對含有風險的運輸、環境、健康和食品安全各方面，在歐洲層面提供基本的安全和保障都是重要的任務。新安全威脅變得更多樣化，也較難預測，為確保歐洲能有效回應，其必須運用所有必要的手段，包括不同角色和不同工具的密切結合。⁴²

各種前瞻觀點被陸續提出之後，不難看出歐盟現行的支出配置是否能滿足前述這些需求。歐盟的支出必須為聯盟和民眾提供清晰明顯的利益，而這些利益是其他各層級政府（包括私營部門）無法實現的。這些

³⁹ André Sapir 相關之觀點與見解可參閱 André Sapir, *An Agenda for a Growing Europe – the Sapir report* (Oxford: Oxford University Press, 2003).

⁴⁰ “Shaping Globalization: Strengthening the EU’s External Competitiveness – Safeguarding Growth and Jobs,” *Position Paper prepared by the German Government*, July 2006.

⁴¹ Fabienne Ilzkovitz et. al., *Steps Towards a Deeper Economic Integration: the Internal Market in the 21st Century* (Brussels: European Commission, 2007).

⁴² Centre D’analyse Stratégique, “The Community Budget and the Lisbon Strategy: a Crisis in Terms of Growth or Meaning?” *Strategic Newswatch*, No.29, October 2006.

被泛稱為歐洲公共財的事務還包括：跨國基礎設施投資、提升歐洲人的一致性、均衡的經濟和社會發展，及外部邊境安全保護。⁴³這些因素可從各項經濟效率的判斷標準順序上分類，諸如從規模經濟、外部效應、善用網路和最佳體現的傳播，或是其他在追求歐洲各項目標可獲得的相對利益，以及團結凝聚的考量等等。大幅調整歐盟預算支出的優先順序確實受到廣泛的支持。

三、英國的退還款修正機制務必予以調整

英國的退還款是各界瞄準的目標。過去十年英國一再強調，即使英國獲得退還款，她對歐洲的貢獻已經是法國的兩倍半。農業共同政策和英國退還款間的密切關聯性，有助於理解為何英國是共同農業政策的最大批評者，而法國是英國退還款的最大反對者。席哈克至少可確定同意暫時凍結有關英國退還款的爭論，因為盧森堡總統在六月的高峰會上提議，要讓英國退還款的總數儘可能逐步消滅。⁴⁴現今大多數歐盟預算的支付是基於成員國內生產毛額的大小所決定。在幾年前大部份預算來自關稅，那意味著國家支付數額易受貿易系統影響，例如：英國必須支付更多。所幸共同農業政策支付的不平衡目前已經改善許多，約佔整個歐盟預算的 2/5，而在楓丹白露高峰會時是超過 2/3。比起 1984 年第一次獲得同意取回退還款時，英國現已成為第三富裕國家，超過法、德、義和荷蘭。事實上，德國和荷蘭（以及於 1995 年加入歐盟的瑞典）現在都比英國付出更大的淨貢獻。如果退還款不變，英國將比法國和義大利支付更少的預算。此外，在楓丹白露高峰會上歐盟國家一致同意，德國將只支付他們貢獻給應付的退還款全部的 2/3。還有一個棘手問題，十個新成員國家

⁴³ European Commission, "Fourth Report on Economic and Social Cohesion," COM, 273 final, May 30, 2007.

⁴⁴ Jorge Nunez Ferrer, "The EU Budget: The UK Rebate and the CAP – Phasing Them Both Out?" *Politics and Institutions CEPS Task Force Report*, November 8, 2007.

都遠遠窮於英國，卻得攤派「英國退返款支票」。⁴⁵

歐盟執委會提出建議，以「普及化的調整機制」(generalized corrective mechanism) 取代「退返款」，並適用於歐盟所有的成員國家。如果這些國家淨貢獻超過一定的門檻，即多於該國國內生產毛額的 0.35 %，這個機制將退還 2/3 的淨貢獻額，並且規定全部退返款總量將限於每年最多 75 億歐元。⁴⁶新的機制對英國而言，意味將領回比當前更少的金額。事實上，在 2007 至 2013 年間英國年平均預算的淨貢獻將提升到國內生產毛額的 0.25 % 至 0.51 %，而新制再一次使英國成為最大的預算淨貢獻國家。德國、荷蘭和瑞典可將他們的支付做小幅修減，其他歐盟國家都將受益於這一修正機制。事實上，多數意見認為，取消現有的例外和部分修正機制，是一個能夠使歐盟預算更加公平和透明的步驟。

四、彈性處理歐盟預算架構與增闢財源的可能性

歐盟預算在實施多年後雖有改變，但仍趕不上變化幅度，無法應付在全球化世界中不斷擴大的挑戰。外界除對歐盟預算政策的部份內容提出嚴厲批評外，對一個欠缺彈性且無法迅速調整以適應改變的財務架構，亦視為一個嚴重問題。⁴⁷大多數遞送給執委會的建議皆批評所謂淨平衡 (net-balance) 這個概念，歐盟預算應由政策驅動，並根據對歐盟支出所能增添價值的分析，來提出由各國參與的共同政策議程。

多年度財務框架 (multi-annual financial framework) 方面，如何在穩定的需求與彈性的需求之間取得最佳的平衡，也是眾人思考的重點。例

⁴⁵ Jacques Le Cacheux, "Budget Européen: Le poison du juste retour (European budget: the poisonous budget rebate debate)," *Notre Europe*, June 2005.

⁴⁶ A. De la Fuente et. al., "Addressing the Net Balances Problem as a Prerequisite for EU Budget Reform: A Proposal," Paper presented at the BEPA conference on EU public finances, April 3-4, 2008.

⁴⁷ Jorge Nunez, "Reforming the Own Resources System: What for?" *Notre Europe Conference*, Brussels, April 19, 2007.

如，是否可將財務框架的時程由 7 年縮短為 5 年（或是附帶期中檢討的十年期財務規劃），即經常引發爭論。有學者指出，應藉由一套高效率的評估系統，對某些計畫作深入的期中評估以及預算檢察，這對於調整歐盟預算以順應外界不斷改變的情況，會是較佳的解決方法。⁴⁸有些國家擔心五年期財務架構對需要長期計畫的政策來說，實在太短。更有一些實務專家憂心，較短的財務架構週期會引發各國陷入永久的預算談判爭議，使財政框架失去其穩定歐盟施政的功能。大部分諮商會議參與者同意，預算執行應更著重以結果和績效為導向，確保中長期政策一致，並隨著日益密切的協調合作達到歐盟更佳整合。若干文稿中也強調系統性政策評估和更高的預算關聯。例如共同籌資是一個可行方式，旨在強化區域、國家和社區行動之間實踐歐盟政策的夥伴關係。另一個議題是彈性、健全的財務管理，允許資源在預算中或預算科目之間重新分配，增加其綜合能力。在成本效益及執行能力的判斷標準之下，有助於將財務支援轉到表現最好的計畫上，並且確保充分的透明度、能見度和在預算管理上的可靠性，以鞏固歐盟的正當合法性和公民的信任感。

目前歐盟整體預算規模僅佔成員國內生產毛額約百分之一，對於大預算大建設的支持者而言，當然期望能有更多的預算資源可供運用。雖然許多會員國強調以國民生產所得為計算基礎的優點，公認是公平、透明和相對簡單，但其中也有越來越多的會員國表示，他們願意討論其他替代財源管道的選項。⁴⁹多數會員國政府贊成這種變革。至於支持維護基於增值稅的資源是非常少的。雖然作為一個較小比例的財源，增值稅有助於順利地達成預算編制與平衡預算，但仍有些人建議，或許可在新的自有資源發展後終止它。

⁴⁸ Daniel Gros, "How to Achieve a Better Budget for the European Union," Paper prepared for the Conference on Public Finance in the EU, European Commission, Brussels, April 3-4, 2008.

⁴⁹ Jacques le Cacheux, "Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European Tax," Notre Europe Research Project, February 5, 2007.

關於財務系統的改革方案，開發新的自有資金來源最受到青睞。除會員國政府之外，幾乎所有建議者都同意這項主張。⁵⁰許多論文作者，尤其是會員國政府，明確地反對以開徵歐盟稅款的方式支付歐盟預算的想法。但亦有少數人不認為現有模式是問題。另一方面，當提到以非稅收為基礎的自有資金來源（non-tax based own resources）替代方案時，少之又少的財務管理者會表達反對。經由歐盟政策所產生的財務需求，可以採取各種形式與各種不同的來源來滿足，包括借貸以及從歐洲投資銀行取得借貸擔保，或在會員國間安排聯合財務的預算，或是私下向國家或民間的合作夥伴招募資金皆有可能。⁵¹

五、歐盟預算執行的問題

集權與分權管理之間尋求平衡，向來是不易解決的問題，不過還是有許多財經學者鼓勵地方當局，對歐盟財政措施的設計和執行要求有更多參與。相較於各會員國單獨行動來執行政策，歐盟的行動應該提供更明確的附加利益來推展歐洲人民的共同權益。就此而言，輔助原則（subsidiarity）和比例原則即成為決定歐盟支出附加價值的一個核心判斷標準。⁵²輔助原則下，除非會員國無法充份達成所提議行動的目標，那麼不論在國家中心階層或區域及地方階層，歐盟都不宜採取行動；但若考量所提議行動之規模，由歐盟階層出面處理可獲得更佳的结果時，則應由歐盟行動。在比例原則之下，歐盟行動的內容與形式皆不宜超過達成目標所必要的程度。基於輔助性和比例性的判斷，需要對可讓政策取得成功的各項因素進行評估，如跨國性的、經濟規模及範圍的潛力、最低

⁵⁰ Centre D'analyse Stratégique, "What are the Concrete Prospects for a Rise in Community Expenditure?" *Strategic Newswatch*, No.50, March 19, 2007.

⁵¹ 參閱歐洲議會報告，A. Lamassoure, "The Future of the European Union's Own Resources," Report in Committee on Budgets, May 22, 2005.

⁵² George Gelauff et. al. eds., *Subsidiarity and Economic Reform in Europe* (Berlin: Springer-Verlag, 2008).

臨界量的需求、當地的偏好、協調的費用和其他政治情況等等問題，當然都需要周全考量。

歐盟行政機構數量增長亦引人憂心。相應的建議包括：簡化預算結構；本著大眾接近原則提供一般民眾充分資訊作為投資參考；建立利益代表人的管理規範的概念；加強會員國之間的合作以及與地方當局的夥伴關係；公告所有歐盟支出受益人的資料。⁵³這些制度都有助於提高預算執行的成效。由於約 75%的歐盟資金實際是各會員國的執行單位在管理，因此國家問責制度必須加強。各會員國和歐盟執委會在共同管理的領域應該做明確的責任分配。外部審計角色也非常重要，側重在查明系統性缺失的來源，而不僅是細查樣本的業務錯誤。⁵⁴如同在國家與地方階層，在歐洲層級的公共支出必須給民眾充分信心，顯示其確實是用於優先性事務。當然，預算的執行還得考量現實政治，例如為表現團結、增加能見度，提升歐盟推動的關鍵目標仍然是施政的重點。⁵⁵歐盟的支出必須要在歐洲的階層，提供回饋給個別國家或解決地方支出不能達成的事務。就這些考量有幾項要點是可以注意的。

(一) 集權和分權管理之間的平衡

歐盟的資金目前以不同的管理方法交付執行。約有 22%是由委員會集中管理運用；76%左右的資金根據「共同管理」(shared management)的模式由執委會委託給各會員國管理，其餘則交由國際組織或第三國管

⁵³ European Foundation Center (EFC), “EFC sets recommendation for new EU financial rules,” *Ref: befc 100*, January 14, 2010.

⁵⁴ Gijs de Vries, “Improving Accountability at National Level,” Speech at Interparliamentary Conference on Improving National Accountability of European Funds, January 29, 2010. <http://www.court of audit.com/English/news/speeches/>

⁵⁵ Commission of the European Communities, “Communication from Mrs. Grybauskaitė in agreement with the President of the Commission – Streamlining financial rules and accelerating budget implementation to help economic recovery,” *SEC 477 final*, April 8, 2009.

理。隨著政策的演化，有必要重新審視哪些不同類型的模式可以提供更健全的財務管理，以及檢討現有的平衡是否恰到好處。⁵⁶

（二）提升簡化與強化執行工具

2009年初開始的新財務週期，已見到歐盟預算結構以及預算執行手段有相當大的簡化。隨著計畫的重組，不但有助於符合「一項計畫，一個基金」的原則，並在歐盟預算使用者的方便性與財務健全管理之間建立新的平衡。⁵⁷

（三）運用行政代理

執委會本身專職專業財務人員有限，可由執委會直接設立行政代理。行政代理需要有相當程度的資金管理技巧，聘用具有公信度的專業人員來從事部分管理的工作，可讓管理變得容易些，不但增加計畫管理的可見度並能提供經濟規模的效果。

（四）預算執行的彈性

考慮容許歐盟預算轉向在標準基礎上表現最好的計畫方案，例如具備良好吸收資源能力與執行能力者，可提高健全的財務管理。適度的彈性不僅有利於這些方案執行，也包括增進團結與建立競爭能力多方面的考量。

歐盟預算要能隨情勢變遷而調整，符合多數成員國之多數民眾期待，才能產生更強的向心力與共識，共同凝聚支持使歐盟永續發展。日益受重視的凝聚基金（Cohesion Fund）與團結基金（Solidarity Fund）有其整合功能，而遵循「輔助原則」讓歐盟與成員國仍維持適當之分權與分工，會使歐盟預算效率更為增加。歐盟的支出必須與各國配合行動一

⁵⁶ Filipa Figueira, "How to Reform the EU Budget? A Multidisciplinary Approach," *Discussion Paper Series Nr.08-07*, 2008.

⁵⁷ Commission of the EU, Communication from Mrs. Crybauskaitė in agreement with the president to the Commission, "Streamlining financial rules and accelerating budget implementation to help economic recovery," *SEC 477 final*, August 4, 2009. <http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/issues-en-htm>

致，以實施歐洲的政策議程，同時要能運用各種可行的手段，如積極立法、排除法規障礙、政策協調、意見交流、同儕審查等方法。其實除了基本的行政費用，並非所有的政策推動都需要由歐盟來支付。一些核心政策例如貿易和公平競爭政策，可以使用不同的手段來實現其目標。在歐盟預算執行方面，還是有許多環節存在改善的空間。

陸、結論

就歐洲議會通過的 2010 年歐盟預算的版本看來，歐盟為激勵經濟復甦在促進成長、就業、競爭力方面加重經費配置，農政與安全支出比例則維持不變。至於各界關切的英國退還款機制之修正、增闢預算自有收入來源、預算架構彈性處理等問題，涉及修改法規的部份得待日後各國正式談判立法時才能有所作為。歐盟預算代表了對歐洲目標不斷的投资，民眾期待並且理應得到投資回報。這意味著預算必須確實投注於最具效果的標的上。⁵⁸一個積極理性的預算可順應情勢並反映改變中的優先順序，同時也有助於歐洲發展的整合。

過去兩年，歐盟加快步伐，制定前瞻性政策議程，決定未來十年或更長期的工作重點。這些議程也可能對今後歐盟努力的方向帶來重大影響，諸如：面對日益多元和變化的內外情勢，以及一個日益複雜的全球環境，歐洲必須提升其價值；資源和市場的競爭已變得更加激烈；大國經濟力量的平衡正在發生變化；新興國家的市場開放對歐洲創造了許多新機會，但也考驗歐洲進一步調適和管理其社會後果的能力。尤其是全球化正加速推動科學和技術的進步，因此有關知識的推動、流動性、競爭力和創新，在歐洲方面比起以往更形重要。歐盟如何面對這些新挑戰

⁵⁸ A.J. Kraan, *Budgetary Decisions: A Public Choice Approach* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

的政策手段是關鍵的，財務來源無疑成爲政策組合的一個重要部份，若有欠缺即無法達成民眾的期望。⁵⁹如同在一般國家中，歐盟預算的改革總得面對既有的保守主義與懷疑。儘管改革會面臨政治挑戰，即使回應的速度有時稍嫌緩慢，但預算合理的改變和重新導向勢在必行。

自成立以來，歐盟的政策歷經巨大變化，歐盟預算亦試圖去促進和反映這些變革。預算反映了歐洲整合的各個關鍵步驟，爲因應單一市場與成員國擴增，以及歐洲全球視野擴大，種種發展都曾使歐盟支出模式改變。⁶⁰雖然執委會主席巴羅索（José Manuel Barroso）與財務計畫與預算委員格瑞葆斯凱提（Dalia Grybauskaitė）明確宣告，2007-2013 年度財政框架不會作大幅更動，但關於歐盟預算改革的方向各國漸有共識。⁶¹屆時在擬訂下一期之多年度財政框架時，各方決策者應會有不同以往思考的出發點。歐盟歷經五十餘年演變，雖然成員國數目持續增加，成員國同質性不如過去，需求各有不同，共識不易形成實在意料之中。然而歐盟宗旨不變，以長期發展觀之，即便歧異至深，歐盟總能協商出一定的結果。歐盟多年度財政框架運作模式行之有年，有其慣性與穩定性，除預算標題項目與支出配置重點略作調整以符合時代需求，在預算金額與各國負擔比例上並無特殊改變，不致引起太大爭議。執委會在匯集各方改革意見，提供部長理事會、歐洲議會和各成員國政府參考之後，讓歐盟預算改革適時完成，是可以樂觀期待的。

⁵⁹ Andrew Hallett et. al., “The European Economy at the Cross Roads: Structural Reforms, Fiscal Constraints and the Lisbon Agenda,” *Elsevier*, Vol.19, No.2 (2005), pp.229-250. <http://ideas.repec.org/s/eee/riibaf.html>

⁶⁰ Leonard, *op. cit.*, pp.4-18.

⁶¹ 執委會財務計畫與預算委員 Dalia Grybauskaitė 曾強調改革歐盟財政對歐盟國家競爭力的關鍵重要性，請詳參 European Commission, “vital necessity” of “reforming European finances” to promote “economic competitiveness,” *op. cit.*

