

國家發展研究 第五卷第二期  
2006年6月 頁 51-94

# 歐洲聯盟 2007-2013 多年期 預算架構之研究 — 財務預算及制度分析

邱垂泰\*

收稿日期：2006年3月15日

接受日期：2007年3月20日

---

\* 世新大學通識教育中心助理教授

## 摘要

歐盟既非「國家」也非「國際組織」的特殊屬性，使得歐盟的「自有財源制度」和「多年期財務規劃」明顯有別於「國家」與「國際組織」的財稅制度，值得介紹說明。

隨著歐盟擴大增加了十個會員國，多年期財務架構預算談判不可避免的變得更複雜，維持歐盟行動能力，不但需要新的財務安排，更要找到使歐盟經濟治理與財務資源和方法，更能正確達成條約目標的根本法則。

而「歐洲聯盟」作為一個具有自有財源、單一貨幣與中央銀行的實體，歐洲聯盟在預算上如何安排其預算收支結構，實現條約設定的目標，應付東歐十國加入歐盟後的種種問題。二〇〇五年十二月由英國擔任高峰會輪值主席國時，通過了七年期的「多年期財務架構」(Multi-annual Financial Framework, 2007-2013)，其意義為何？也值得探討。

關鍵字：歐洲聯盟、預算案、財務遠景規劃、英國、輪值主席國

## 壹、前言：問題意識與研究動機

二〇〇二年歐元成為歐洲聯盟法定貨幣，二〇〇四年五月，歐盟東擴，成員國由十五國增為二十五國，歐洲聯盟作為一個具有自有財源（own resources）、單一貨幣與中央銀行的實體（entity），她與「主權國家」或「國際組織」有何不同？本文接受克勞德皮瑞斯先生（Jean-Claude Piris）<sup>1</sup>的見解認為「歐洲聯盟」是基於條約規定而設立，要讓會員國能朝向更為緊密的聯盟的「獨特實體」（*sui generis entity*）<sup>2</sup>。觀察「歐盟機構」的組成、運作確是「主權國家」與「國際組織」的混合體，理由是歐盟的成立是由加盟的主權國家受到條約的明文規定拘束，必需將部分國家管轄事項的最高權限轉移給歐盟機構，歐盟機構獲得最明確的條約授權規定事項就是關稅同盟、共同商業政策（*customs union and common trade policy*）與各種共同政策，在歐盟法著作裏稱之為「有限制的個別授權原則」（*the Principle of Limited Powers*）<sup>3</sup>。而「主權國家」或「國際組織」的財政收支概念有助於理解「歐洲聯盟公共財政」（*European Union Public Finance*）之自有財源收入與支出項目的編製<sup>4</sup>。

---

<sup>1</sup> 克勞德皮瑞斯（Jean-Claude Piris, Director-General of the Legal Service of the Council of the European Union）是歐盟理事會法律顧問，也是政府間會議（IGC）的法律顧問，曾參與馬斯垂克條約、阿姆斯特丹條約以及尼斯條約的幕後審議作業。

<sup>2</sup> Jean-Claude Piris, “The E.U. is in some ways a *sui generis entity*; it is founded on a treaty that commits all members of the E.U. to move” toward an ever closer Union. “That is an underlying political commitment to economic, political and social integration that does not exist in the world at large”. See “Does the European Union have a Constitution? Does it need one?” a lecture given to the Harvard Law School on 3<sup>rd</sup> May 1999.

<sup>3</sup> 陳麗娟，「歐洲共同體法導論」，台北：五南，民國八十五年，頁 45。牛津大學教授 Paul Craig 則使用 “within the limits of its power”。

<sup>4</sup> “European Union Public Finance”, Directorate-General for the Budget of European Commission, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 3<sup>rd</sup>, 2002

本文的研究目的在於分析與說明「歐洲聯盟」作為一個具有自有財源、單一貨幣與中央銀行的實體，歐盟在預算上如何處理其預算收支結構，實現條約設定的目標，應付東歐十國加入歐盟後的種種問題。二〇〇五年十二月由英國擔任高峰會輪值主席國時<sup>5</sup>，通過了七年期的「多年期財務架構」(Multi-annual Financial Framework, 2007-2013)<sup>6</sup>，其意義為何？值得探討。

研究限制在於歐洲共同體時期(1958-1992年)的文獻資料難尋，不比現今網際網路時代，隨時可以上網查詢較新資料。例如1992年12月於英國愛丁堡舉行的高峰會上確立了「德洛第二包裹預算」(Jacques Delors II Package)，若不是從高峰會專題網站下載了英國愛丁堡高峰會輪值主席國會議結論(Presidency Conclusion, Part C)的電子pdf檔，才得知原來多年期財務預算執行的構想是出自於德洛擔任執委會主委時期，第一期與第二期的多年期財務預算皆以「德洛第一包裹預算」(Delors I Package)、「德洛第二包裹預算」(Delors II Package)名之。

而在文獻探討上，歐盟執委會出版兩本整理的很完整的書籍，才讓筆者有勇氣寫這一國內仍然少有人觸及的題目，這兩本書是：

1. "The Community Budget: the Facts in Figures", Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000. 由於此書整理了既往歐洲共同體時期(1958-1992-2000)的統計資料，彌足珍貴。在此特別將該書第28-31頁「歐洲共同體／歐洲聯盟預算支出規模」1958年到2001年的變化，整理如下表一。讓閱讀者可以從此一資料了解到

---

<sup>5</sup> 詳細內容見英國高峰會議輪值主席網站 <http://www.eu2005.gov.uk>。

<sup>6</sup> Delegations will find attached a final comprehensive proposal from the Presidency on the Financial Perspective 2007-2013. This proposal is in three parts: Part I: expenditure, Part II: revenue, Part III: review. These three parts are complementary and inseparable. This means that the principle of nothing is agreed until everything is agreed continues to apply: from U.K. Presidency to European Council (Subject: Financial Perspective 2007-2013) Council of the European Union, Brussels, 19 December 2005, DQPG 15915/05, Annex I p.33. (2005年12月19日高峰會會議結論公報可於 [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/misc/87677.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/87677.pdf) 下載)。

1958 年到 2001 年的支出規模，據筆者推算，約在民國七十八年的時候，歐洲共同體支出規模已經超過中華民國的預算支出規模。

2.“European Union Public Finance”, Directorate-General for the Budget of European Commission, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 3<sup>rd</sup>, 2002 中譯為「歐洲聯盟公共財政」，內容自煤鋼共同體（ECSC）設立以來的預算制度興革，對會員國的攤額，以迄自有資金制度的逐步建立，收支結構內容的演變有詳細的分章介紹，縱總共十八章的內容依序排列等於是歐體／歐盟財政史的一項總體檢討。該書並附錄有 1999 年 5 月的「歐洲聯盟執委會、議會與理事會機構間協定」（Inter-institutional Agreement, 1999 IIA）全文（pp.362-385）、以及「強制行支出」與「非強制性支出」的分類整理，本書共有 415 頁。

表一：歐盟預算支出規模 1958 年到 2001 年的變化

Heading	Community expenditure from 1958 to 2001 (Outturn in payments) 歐盟預算支出規模 1958 年到 2001 年的變化											
	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	
Financial year	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	
Grand total	81	48	58	77	171	212	259	339	393	747	1626	
Financial year	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	
Grand total	2 065	3 576	2 411	3 304	4 703	5 056	6 101	7 895	9 076	12 510	14 773	
Financial year	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	
Grand total	16 454	18 529	21 300	25 432	28 039	28 833	35 820	36 234	42 495	42 284	45 608	
Financial year	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
Grand total	55 016	60844	66 733	61 478	68 408	78 604	81 491	82 502	84 951	92 253	96 683	
Financial year	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Grand total												

Source: Community expenditure from 1958 to 2001 (Outturn in payments, EUR : million)  
The Community budget from its beginnings, see “The Community Budget: the Facts in Figures”  
Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000, pp.28-31.  
歐盟預算支出規模的變化從 1958 年的八千萬擴充到 2001 年九百六十六億，2006 年歐元兌換  
新台幣比例是 1euro=NT38.6510=US\$1.1933——歐元等於台幣 38.6510 等於 1.1933 美元

## 貳、觀察歐洲聯盟屬性的兩種途徑

「歐洲共同體／歐洲聯盟」不是一個國家，因為沒有直屬公民可以成為納稅與服兵役的客體，歐盟沒有國防部，而是追求實施「共同外交與安全政策」(Common Foreign and Security Policy, CFSP)。歐盟公民 (European Union citizenship) 只是輔助概念而已，無法取代各會員國與其公民的國籍歸屬與國家認同關係，還有最重要的公民對國家的忠誠問題 (royalty)。據曾任第一任歐洲經濟共同體執委會主席西德籍霍爾斯坦 (Walter Hallstein, 1901-1982) 於德文著作 “Der unvollendete Bundesstaat” (中譯為尚未完成的聯邦國，英譯 Europe in the Making, ) 一書中所說：「不是聯邦制，其原因在於共同體不是國家；不是邦聯的原因，在於其被賦予執行主權的權力，不必經過任何一個國家組織，就可直接達到會員國的每一個人民」<sup>7</sup>。歐盟也沒有領土，但是有所謂的共同體法 (European Union Law) 的法域施行空間，例如共同體層次的法律與歐洲法院的司法判決拘束著各會員國。「歐洲聯盟」也設有相當於政府的權力分立超國機構，行使條約規定專屬職權 (exclusive competence)，況且一般的國際組織不會去設立中央銀行與使用單一貨幣。

### 一、歐洲聯盟：「蒙特維都公約」關於「國家」規定的類比分析

歐體／歐盟的屬性應該是一「獨特實體」，完全以設立條約的規定為依據。而以一九三三年「國家權利及義務公約」(蒙特維都公約

---

<sup>7</sup> 霍爾斯坦曾任西德總理阿德諾 (K Adenauer) 時期的外交部長、有關歐洲事務的顧問與法蘭克福大學校長。Hallstein, W, Der unvollendete Bundesstaat, Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse, Düsseldorf, 1969.; 英譯 Europe in the Making, Translation by Charles Roetter. London, 1972.

Montevideo Convention)「國家」的概念與國際法學科關於「國際組織」的觀念，以此兩個概念來分析比較。

就國際公約關於「國家」的定義而言，依據蒙特維都國家權利及義務公約第 1 條，國家作為國際法人應具備下列資格：(一) 固定的居民，(二) 一定界限的領土，(三) 政府，(四) 與其他國家交往的能力<sup>8</sup>。即一定數量人口、一定面積的土地與有效統治的中央政府，如將歐盟視為「聯邦國家」，則「聯邦政府」中央機關的組成要件，通常是設有權力分立的政府構造，除有行政、立法兩權之外，還有司法機關處理社會衝突機制。在三權分立機關之外，尚有地位超然的中央銀行貨幣發行單位。財政學上的國家預算收與支，國家收入雖得自人民的稅賦，但還是仰賴國家機關稅吏的徵收，總體的財務行政環節，如會計、決算與審計 (Auditing) 等，通常也少不了軍事武力、國防、國安情報機關，檢證歐盟機構，並無財稅機關與國防軍事武力。在以前歐洲共同體時期，無所謂「歐洲共同體國民」，少了國民，就沒有課徵稅源 (tax base) 的對象，也沒有徵兵義務的對象客體，所以既無法建立歐洲共同體軍隊，也沒有國防預算問題。到了現今歐洲聯盟時期，雖有馬斯垂克條約規定了歐盟公民 (但不是國民)、歐盟盟歌 (貝多芬第九交響曲)、盟旗 (藍天與十二星旗) 與盟慶日 (5 月 9 日)<sup>9</sup>，但仍無法替代各會員國對於國家之國籍 (nationality) 與國家忠誠認同。

---

<sup>8</sup> 「美洲國家關於國家權利與義務公約」，雖然是一項地區性的公約，常被國內國際公法與政治學學者徵引。而第 (三) 項政府，公約沒有明文規定政府一定要有中央銀行與貨幣，擴充解釋而言，政府為進行經濟貿易等對外交往活動，理所當然應滿足人民貨幣交易的需求。至於第 (四) 項的「與其他國家交往的能力」，則是一項只能用描述性文字說明的、有個別差異標準。另外是否只能使用「美洲國家關於國家權利與義務公約」以對國家的定義做出說明，當然也是可以檢討的。

<sup>9</sup> “Article I-6a - The symbols of the Union, The flag of the Union shall be a circle of twelve golden stars on a blue background. The anthem of the Union shall be based on the Ode to Joy from the Ninth Symphony by Ludwig van Beethoven. The motto of the Union shall be: United in diversity. The currency of the Union shall be the euro. Europe day shall be celebrated on 9 May throughout the Union., see Provisional consolidated version of the draft Treaty establishing a Constitution for Europe. CIG 86/04, Brussels, 25 June 2004. p.18.

## 二、歐洲聯盟：「國際組織」定義之對比解析

從國際法關於「國際組織」的說明做分析，「國際組織」的成立，是以其設立章程為主要依據，國際組織的設立目的及其權力權限和經費來源三者息息相關，原則上是以會員國的攤題分派為主，其例如聯合國，聯合國憲章第 17 條：「本組織之經費應由會員國依照大會分配限額擔負之」<sup>10</sup>；萬國郵政聯盟組織法第 21 條第 3 款「郵聯之經費應由會員國共同分攤」<sup>11</sup>，少有例外。

從這個地方可以明顯看出，歐盟之「自有財源」是國際組織式，不是「主權國家」式的。因為沒有「人民」的因素。財政收入雖有農業與糖業稅、關稅、增值稅等，但收支開銷基礎是依國際組織的慣例，建立在會員國的分攤(quota)國民生產總額一定比例(GNI-based contributions, 術語稱為第四財源 the fourth resources)的基礎之上。歐盟央行的地位發行與美國聯邦儲備銀行制度(The Federal Reserve System)也有重大差異，最重要的差別在於歐盟央行依國際條約而設立<sup>12</sup>，歐盟之阿姆斯特丹條約第 8 條及第 98-124 條分別就共同體機構及第 112 條(歐洲中央銀行的結構 The Governing Council of the ECB)、第 123 條(中央銀行歐洲制度與歐洲中央銀行的設立)加以規定，尼斯條約再度修改第 123 條 4 款<sup>13</sup>，因條文冗長，且與預算主題無關，在此不浪費篇幅，僅列出條文條次供複按。

<sup>10</sup> 聯合國經費來源由三部分組成。A、正常預算經費。B、維持和平行動費用，基本上也是由會員國分攤，但採用與正常預算不同的分攤比例；C、會員國自願捐助。安理會五個常任理事國維持和平經費比例占所有會員國的維和比例總額的近 49%。其中美國的比例是 30.5%，法國是 7.9%；英國為 6.2%；俄羅斯和中國分別為 3.5%和 1.2%。

<sup>11</sup> article 21, Constitution of Universal Postal Union (UPU) and General Regulations.

<sup>12</sup> 條約條文英文版 see article 8 and article 98-124 of EEC Treaty (Treaty of Amsterdam's EC Treaty)。中文翻譯見陳麗娟，〈經阿姆斯特丹條約修訂的合訂版〉(Consolidated version of the Treaty establishing the European Community, Article 1-314)，阿姆斯特丹條約解讀，台北：五南，頁 156-175。

<sup>13</sup> see Treaty of Nice Article 123 (4) shall be replaced by the following: 4. At the starting

由於歐洲共同體／歐洲聯盟的設立屬性是「國際組織與聯邦國家的混合」<sup>14</sup>，依據條約而成立但有權力分立的機構，就預算過程而言，只有「執委會預算總署」(Budget Directorate General)，而不是財政部 (Department of Finance)。

換言之，即歐體／歐盟是由國際條約的訂立生效而成立的國際法人，歐體／歐盟所有的權限是出自條約的明文規定授權，若國際條約沒有明文規定，將會產生超國機構與會員國之間的權限爭議與權限衝突。

## 參、歐洲聯盟預算收支結構與預算流程

目前的制度是以一九九九年生效之阿姆斯特丹條約第 272 條以及「機構間協定」(Inter-institutional Agreement, IIA)<sup>15</sup>為準，來處理「跨年期預算遠景架構」(EU's multi-annual budgetary framework)。

### (一) 預算程序

在說明預算收支結構之前，必須先簡單介紹現今總體的預算審議流程 (Budgetary procedure)，再回溯制度源起以及共同體的收入來源大項

---

date of the third stage, the Council shall, acting with the unanimity of the Member States without a derogation, on a proposal from the Commission and after consulting the ECB, adopt the conversion rates at which their currencies shall be irrevocably fixed and at which irrevocably fixed rate the ECU shall be substituted for these currencies, and the ECU will become a currency in its own right. This measure shall by itself not modify the external value of the ECU. The Council, acting by a qualified majority of the said Member States, on a proposal from the Commission and after consulting the ECB, shall take the other measures necessary for the rapid introduction of the ECU as the single currency of those Member States. The second sentence of Article 122 (5) shall apply.

<sup>14</sup> 邱晃泉、張炳煌，「歐洲共同體解讀」，臺北：月旦出版公司，民國八十二年，頁 11 與頁 35。

<sup>15</sup> 同註 4 “European Union Public Finance”，Part 2 — The characteristics of the present financial system and Chapter 6 The legal instruments, pp.89-99. 「機構間協定」設計出「財政遠景」多年期方案 (Financial Perspectives, FP)，而後以此為基礎，讓各會員國在高峰會議上討價還價，最新一例即是 2005 年 7 月到 12 月 18 由英國輪值主席討論 2007 年到 2013 年的七年期的「跨年期預算遠景架構」。

的演變。其程序大致如下（1）高峰會議 FP 決定預算支出總額→（2）執委會、理事會與歐洲議會三方會談（*trialogue*），擬定預算編製原則，交由執委會提出預算草案初稿（*preliminary draft budgat, PDB*）→（3）-1 交由部長理事會審議（*establishment of draft budget by qualified majority*），審議一讀之後成為預算草案（*draft Budget*）→（3）-2 再交由歐洲議會審議一讀修正→（4）經過議會修正若無異議可以成案→有異議再交由部長理事會審議二讀→預算案成立（*final budget*）<sup>16</sup>。

制度導源於一九七〇年代推行的「自有財源制」之外，肇因於在一九八四年楓丹白露高峰會協議（*Fontainebleau Agreements*），英國柴契爾夫人的降稅主張（“*tax relief*” for the United Kingdom）要求返還款（*rebate*）<sup>17</sup>，得到當時的領袖認可。之後一九八八年執委會主席狄洛（*Jacques Delors*）推行「財政包裹改革」（*Delors Package Reform*），獲得認同，並於一九九四年與二〇〇〇年處理歐盟會員國增加問題時，兩度獲得確認。改革的原因是出自於原先的主要財源增值稅（*VAT*）在結構上是逆行的<sup>18</sup>。

一般民主國家議會常見的議會審查預算（*budget*）、經費撥支（*appropriation*）、核銷決算與審計（*The Court of Auditors*）的職權等完整的預算流程控制，由於預算案總體流程牽涉所有歐盟超國機構的互動，步驟繁瑣。歐盟預算委員會（*Director-General Budget*）和歐盟高峰會議（*European Council*）設有「自有資金工作組」（*Own Resources Working*

---

<sup>16</sup> *European Community Finances, Statement on the 2003 EC budget and measures to counter fraud and financial mismanagement, the Financial Secretary by Command of Her Majesty, April 2003, p.4.*

<sup>17</sup> *Ibid, “European Union Public Finance”, Chapter 7 The financial autonomy of the European Union: the own resources system, pp.101-108. The system resulting from the 1988 decision, and reinforced in 1994 and 2000, marks a significant development in these two respects.*

<sup>18</sup> *Ibid, p.108; pp.201-205. 結構上是逆行的（structurally regressive）必須修正，歐洲企業希望歐盟考量採行以產地基礎（*Origin-based*）為來源的體制徵收增值稅。亦即在商品購入國即支付增值稅，而非現行體制，在商品消費國付稅。此種以產地基礎課稅，可以使企業不必對商品分別作國內及出口兩種帳目，減少投機舞弊情形。*

Group) 先制定歐盟預算方案。然後，這些小組向「財政遠景特別小組」(Financial Perspectives Ad Hoc Group/Friends of the Presidency, 即主席國友誼團) 進行彙報<sup>19</sup>。財政遠景特別小組為歐盟總部的各國常駐代表處負責人預作準備工作，而這些負責人輪流籌備歐盟部長理事會。譬如，25 個歐盟成員國的外交部長及財政部長會議，各國領導首腦參加的歐盟高峰會，對預算方案做出最終決策。一旦領導階層達成一致意見(必須全體通過)，高峰會將與歐洲議會啟動談判，最終達成一致意見。

過去三期的「財務遠景規劃」(financial perspective, FP)，第一期五年財務預算是從 1988 年到 1992 年的五年期計畫名稱為「德洛第一包裹預算」，目的是支持單一歐洲法的推行。第二期持續期預算從 1993 年到 1999 年，是德洛第二包裹預算 (Delors II Package)，目的是支持歐洲聯盟條約的推行。接著是歐盟擴大的二千年議程 (Agenda 2000, 2000-2006)<sup>20</sup> 是因應東歐與中歐各國加盟前期談判的七年期的財務規劃。接續而來的問題是，以前擁有十五會員國的歐盟，如何讓新加入歐盟的東歐十國順利的融入歐洲共同家園<sup>21</sup>。

---

<sup>19</sup> Point 27. “An ad hoc Group on Financial Perspectives set up by the Irish Presidency and composed of representatives of the General Affairs Council is in charge of preparing the work for COREPER and coordinating the examination of the specific aspects for the specialised councils. A first set of conclusions were already submitted to the European Council of December“. see Working Document No 2, on the Financial Perspective 2007-2013: State of Play, Temporary Committee on Policy Challenges and Budgetary Means of the enlarged Union 2007-2013 (Rapporteur: Reimer Böge), 21 October 2004.

<sup>20</sup> Agenda 2000 (2000-2006), The current financial perspective 2000-2006 was established in the IIA (Inter-institutional Agreement) of 6 May 1999 and published in the Official Journal of the European communities (OJ no C172 of 18.6.1999). source DG Budget's website of European Union 特別注意到 parcel 與 package 不同。

<sup>21</sup> “Building our common Future. Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013”，即十五國的歐盟如何將東歐十國納入歐盟勢力範圍，實現條約目標，並維持繁榮景氣所要花費的時間與金錢的初步估算。資料見 [http://europa.eu.int/comm/budget/documents/multiannual\\_framework\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/budget/documents/multiannual_framework_en.htm)

表二：歐盟預算支出分配項目 (Appropriations for commitments available in the past)

Title/year	1988 Delors I	1994 Delors II	1995 (EU 15)	2000 Agenda 2000	2001	2002	2003	2004 (EU 25)
Financial Perspectives %	45 303	73 486	80 943	93 792	97 189	100 672	102 145	115 434
% of GNP (GNI as from 2002)	1,12%	1,27%	1,26%	1,13%	1,13%	1,13%	1,10%	1.08%
Budget adopted in Mio €	45 303	71 789	79 843	93 323	97 000	99 435	99 686	111 300

資料來源：歐盟執委會預算總署 Director General of Budget: FAQ

接下來 FP 是「2007-2013 年財務遠景規劃」，是由英國布列爾首相 (Tony Blair) 擔任輪值主席期間 (2005.7-2005.12.31) 達成協議<sup>22</sup>，在英國返還款 (rebate) 數額與法國是共同農業政策最大受益國的爭議，事實上始終是高峰會議上各國領導衝突的焦點。而「多年期財務遠景規畫」(EU's multi-annual budget) 規定的上限與每一預算年度的實質支出，歷史紀錄顯示實質上的每一預算年度的總額並未超越 (Historical data show that actual annual budget have always stayed well below the ceiling, 見上表表二)。

<sup>22</sup> UK Presidency: Hip hip but no hooray (2005.12.21); The EU has agreed a new framework budget for 2007-2013 after months of tense negotiations. BBC News considers how the disagreements over future financing were overcome at the summit of EU leaders on 15 and 16 December. (2005,12,17) <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4078796.stm#q6>

## 一、歐洲聯盟條約關於自有財源制度規定

歐洲聯盟整合條約之中關於自有財源制度規定，是以（一）、一九九九年五月生效的阿姆斯特丹條約第 268 條至第 280 條（標題二：財政法規）<sup>23</sup> 為準，就歐盟法律位階而言，這是屬於歐盟初級法源（primary legal resource）；（二）、「歐盟次級立法」（EU's secondary legislation）<sup>24</sup> 以及（三）、一九九九年五月由歐洲議會、部長理事會與執委會簽訂的「機構間協定」來處理「跨年期預算遠景架構」問題<sup>25</sup>。

### （一）、一九九九年生效的阿姆斯特丹條約關於預算制度規定

一九九九年生效的阿姆斯特丹條約第 268 條至第 280 條規定總體預算流程。

**第 268 條：**共同體所有的收入與支出，包括歐洲社會基金的收入與支出在內，應編入每一個預算年度，並在該預算案列入。有關歐洲聯盟條約涉及共同外交與安全政策（common foreign and security policy）及在內政與司法範圍的合作（cooperation in the fields of justice and home affairs），對於機關附帶產生的行政支出，由預算承擔。由於施行這些規定而產生的有效支出，得在這些規定明定的前提要件下，由預算承擔。預算案應平衡收入與支出<sup>26</sup>。

說明：歐洲聯盟的三根柱子結構（three-pillers structure）是指「歐洲共同體」（EC）、「共同外交與安全政策」（CFSP）及在「內政與司法

---

<sup>23</sup> Consolidated version of the Treaty establishing the European Community, Official Journal of the European Communities, C325/33,2002.12.24. pp.72-192; financial provisions, see pp.178-183.; Article 269 Community finance-own resources, The own resources ceiling is set at 1,24% of the GNP of the enlarged EU.

<sup>24</sup> 詳細內容請參閱 <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/repert/0160.htm#016060>.

<sup>25</sup> II Agreement, (Official Journal C 172,18.6.1999). pp.1-22

<sup>26</sup> Administrative expenditure occasioned for the institutions by the provisions of the Treaty on European Union relating to common foreign and security policy and to cooperation in the fields of justice and home affairs shall be charged to the budget. The operational expenditure occasioned by the implementation of the said provisions may, under the conditions referred to therein, be charged to the budget.

範圍的合作」(JHA)，後兩者的經費，依據本條條文是由歐洲共同體編列。

**第 269 條：**不抵觸其他收入，預算應完全由自主財源提供資金。

基於執行委員會之提案，且在歐洲議會之聽證後，由理事會以一致決議，制定關於共同體自主財源制度的規定，並向會員國建議這些規定，以期依據其憲法上的規定批准這些規定<sup>27</sup>。

說明：本條就是著名的自有財源規定 (own resources)，通常是將農業、糖業稅與關稅視為傳統稅源 (traditional own resources, TOR)。將增值稅 (VAT) 視為第三財源 (the Third resource) 與第四財源是為新財源，而且後者所佔百分比也逐年提升<sup>28</sup>。

**第 272 條：**預算年度、預算草案之確定<sup>29</sup>

(1) 預算年度始於 1 月 1 日，終於 12 月 31 日。

(2) 每個共同體機關在每年的 7 月 1 日前，應對其支出編列預算。執行委員會彙整每個機關的預算應作成一個預算草案 (preliminary draft budget. PDB)。執行委員會應附具其意見，得包含反對意見。

預算草案應包括收入與支出。

---

<sup>27</sup> article 269 “Without prejudice to other revenue, the budget shall be financed wholly from own resources. The Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament, shall lay down provisions relating to the system of own resources of the Community, which it shall recommend to the Member States for adoption in accordance with their respective constitutional requirements.”

<sup>28</sup> Official Journal No L 94, 1970.4.28, p.19 and Annex IV, The main stages in the development of the system of own resources, C 241 of OJ, Official Journal of the European Communities 31.7.1998, p.76 see Special Report No 6/98 concerning the Court’s assessment of the system of resources based on VAT and GNP together with the Commission’s replies (submitted pursuant to the second subparagraph of Article 188c (4) of the EC Treaty see 1998 OJ/C 241 p.2.

<sup>29</sup> 第 272 條「預算年度、預算草案之確定」為作者所加，英文條約條文 article 268-280 of Treaty of Amsterdam’s EC Treaty。中文翻譯見註 10 陳麗娟譯文，頁 117-248。另參黃偉峰：「歐洲議會預算權」，黃偉峰主編，「歐洲聯盟的組織與運作」，台北：五南，2003 年 4 月 23 日，頁 289-292。

- (3) 執行委員會至遲應在相關的預算年度前一年的 9 月 1 日，同理事會提出預先的預算草案 (PDB)。

理事會欲不依照預先的預算草案時，理事會與執行委員會應達成協議，如果可能時並得與其他有利害關係的機關達成協議。理事會以加重多數決議，擬定預算案，並向歐洲議會提出之。

- (4) 至遲應在相關預算年度前一年的 10 月 5 日，同歐洲議會提出預算案。歐洲議會有權以其議員的絕對多數，向理事會提出關於由本條約、或基於本條約公布的法規所產生強制性支出的修正案。在預算案提出後四十五天內，歐洲議會同意時，則最終確定預算。在此一期限內，歐洲議會既未修正預算案，又未提出修正案時，則視為最終確定預算。在此一期限內，歐洲議會進行修正或提出修正案時，應將預算案與相關的修正或修正案一併送交給理事會。

- (5) 在理事會與執行委員會、如果有可能時，與其他有利害關係的機關進行商議後，在下列的條件下，由理事會決議：

(a) 理事會以加重多數決議，變更任何一個歐洲議會所作的修正；

(b) 關於修正案：

— 由歐洲議會提出的修正案未導致提高一個機關的支出總額時，而因為明顯地已經由一個或數個提出的修正平衡所造成的支出提高，特別是因而造成支出的下降時，得由理事會以加重多數否決此一修正案。理事會未作成否決決議時，則接受此一修正案。

— 由歐洲議會提出的修正案導致提高一個機關的支出總額時，得由理事會以加重多數決議，接受此一修正案。理事會未作成接受決議時，則視為否決此一修正案。

— 理事會往依據上述任何一種情形否決修正案時，得以加重多數決議保留在預算案內的總額或確定另一個總額。

依據由理事會所接受的修正案，變更預算案。

在預算案提出後十五日內，理事會未變更歐洲議會所提的修正、且接受歐洲議會的修正案時，則視為最終確定預算。理事會應通知歐洲議會，其未變更修正且接受修正案。

在此一期限內，理事會變更一個或數個歐洲議會所作的修正、或否決、或變更歐洲議會的修正案時，已修正的預算案應重新送交歐洲議會。理事會應向歐洲議會說明其商討的結果。

- (6) 向歐洲議會通知其修正案的處理結果後，在預算案提出後的十五日內，歐洲議會得以其議員過半數且出席議員的三分之二變更或否決由理事會向歐洲議會提出的修正，因而確定預算。在此一期限內，歐洲議會未作成決議時，則視為最終確定預算。
- (7) 在本條規定的程序結束後，歐洲議會議長應確認預算的最終確定。
- (8) 基於重要事由，歐洲議會得以其議員過半數且出席議員三分之二否決預算案，而要求提出新的預算案。
- (9) 對於所有從本條約或根據本條約所公布的法規，因之產生的非強制性支出 (non-compulsory expenditure, NCE)，每年應規定一個最高數額，以期得以提高正在進行的預算年度同種類的支出<sup>30</sup>。

在經濟政策委員會聽證後，由執行委員會確定此一最高數額，係由下列數據算出：

- 在共同體內以總額計算國民生產總值的發展趨勢。

---

<sup>30</sup> 歐盟預算結構可分為「強制性支出」與「非強制性支出」，理事會決定何為強制性支出，包括共同農業的支出、國際協定中對第三國的支出以及對會員國的償付等大項，其餘則為「非強制的裁量性支出」(NCE)。The Council has the final say in fixing compulsory expenditure. All other expenditure is classified as non-compulsory, and the European Parliament has the final say in determining the amount and pattern of non-compulsory expenditure. 詳細分類見 1999 IIA 「機構間協定」附件四支出分類 annex IV classification of expenditure.

一 會員國預算平均的變動，與一在上一個預算年度生活成本之發展<sup>31</sup>。

在每年的 5 月 1 日前，應將最高數額通知所有的共同體機關。保留第四點與第五點之規定，共同體機關在預算程序必須遵守此一最高數額。

在從本條約或根據本條約所公布的法規產生的非強制性支出，根據由理事會擬定的預算案而來的提高數額超過最高數額的一半時，歐洲議會應行使其修正權，得提高此一支出至最高數額的一半。

歐洲議會、理事會、或執行委員會認為，共同體的職務支出必須超過依據本項程序制定的數額時，在理事會與歐洲議會取得共識後，得確定一個新的數額；理事會以加重多數決議之，歐洲議會以其議員過半數與出席議員的三分之二決議之。

(10) 每個機關行使由本條規定授與的職權時，應遵守條約的規定與依據條約所公布的法律規定，即關於共同體自主財源的規定與收支平衡的規定。

說明：阿姆斯特丹條約之後關於歐洲議會參與預算流程(budget flow map) 規定於第 272 條。本條條文非常冗長，但卻是極重要條文。包含預算案的作業規定、審議修正規範與歐盟各機構間的權限與最高權力機關之規定。由於歐盟沒有公民可以抽稅，因此本條第(9)項有其特殊意義。

#### **第 279 條：預算法及預算程序規定與財政審查**

基於執行委員會之提案，且在歐洲議會之聽證與審計院發表意見後，理事會以一致決議，規定下列事項：

---

<sup>31</sup> point 3, Adaptation of the ceiling of own resources and of the ceiling for appropriations for commitments following the entry into force of Council Decision 2000/597/EC, COM (2001) 801, final, Brussels 28.12.2001, pp.1-9.

- (a) 預算法，特別是應在預算法中詳細規定預算案的提出與編列、帳目之提出、與查帳；
- (b) 應在關於共同體自主財源的規定中明定，由執行委員會使用的預算收入與應採取措施的詳細規定與程序，以期在可能時準備提供必要的現金；同關於財政審計員；授權人與會計人員的責任及相關審查措施規定( financial controllers, authorising officers and accounting officers, and concerning appropriate arrangements for inspection. )。

## (二)、「歐盟次級立法」

「歐盟次級立法」(EU's secondary legislation)，歐盟預算總署關於財務與預算法規分類，分為六大類，(1)會計單位；(2)預算法規；(3)自有財源法規。(4)煤鋼共同體。(5)其它收入。(6)財務監管。(英文如下(1)unit of account，(2)budget，(3)own resources，(4)ECSC，(5)other revenue，(6)financial control.)。次級法規繁複多樣，本文在此僅能提示標題大類。有興趣與有需要的研究者，可到歐盟法入口網站(Eur-Lex)檢索。

## (三)、一九九九年歐洲議會、部長理事會與執委會簽訂的「機構間協定」

此一「機構間協定」的產生是伴隨著一九九九年阿姆斯特丹條約生效，歐洲議會擴權的結果，阿姆斯特丹條約第二五一條(共同決定程序)、二五二條(合作程序)。讓歐洲議會對於預算之「非強制性的裁量性支出」(NCE)，包括社會與區域政策等不屬於上述三類支出者，歐洲議會則有較大的審議權力。

## 二、自有收入財源與支出結構

### (一) 自有收入財源演變的簡單回顧

通常預算結構有收入(own resources revenue)與支出結構(expenditure)部份。就歐盟而言，「執委會預算總署」職掌計算自有收入財源。而現

今自有收入財源來源有如下幾種大類：(1)農業與糖業稅。(2)關稅。(3)加值稅。(4)第四財源：會員國國民生產總額的上下限比例是 1.24%-1.37%。(5)其他財源與歷年剩餘。就歐盟整合史推行自有財源的預算過程觀察，每一種收入項目大類的演變，背後都有一段故事。本文萃取「歐洲聯盟公共財政」<sup>32</sup>一書之要點，做一簡介。

## (二) 自有收入財源現況

現今預算收入之大宗項目主要來自加值稅與第四財源「會員國國民生產總額的分攤比例」兩者合計已超過七成。第四財源是依據所有會員國國民生產總額的上下限比例是 1.24%-1.37%，這個上下限比例是在一九九二年在英國愛丁堡高峰會議（European Council Edinburgh）<sup>33</sup>時就已決定，到一九九五年開始生效。以下茲舉近數年來預算收支結構的各種統計說明（見表三、四、五、六、七及其標題）<sup>34</sup>。

表三：2001-2002 年收入來源別

2001 and 2002 budgets Breakdown by type of revenue (依收入種類區分)	Budget 2000		Budget 2001	
	Euro million 百萬	所佔比例	Euro million 百萬歐元	所佔比例
Agricultural duties and sugar levies 農業與糖業稅	1 967,7	2,1 %	1 703.4	1,8 %
Customs duties 關稅	13 632.8	14,5 %	14 189.3	14,8 %
VAT 加值稅	30 691.4	32,7 %	36 603.9	38,3 %
Fourth resource 第四財源	35 177.9	37,5 %	41 147.6	43,0 %
Miscellaneous + surpluses from the previous year 其他財源與歷年剩餘	12 310.2	13,1 %	2 010.6	2,1 %
Total 總計	93 780.0 937 億歐元	100,0	95 654.8 956 億歐元	100,0

<sup>32</sup> 參註 4 “European Union Public Finance”, Part 4-Structure of the Budget, pp.198-213.

<sup>33</sup> The European Council Edinburgh 11-12 December 1992, Conclusions of the Presidency, Bull. BC 12- 1992, pp.27-35. 英國愛丁堡高峰會議的會議結論部份「共同體未來的財源」也就是著名的「德洛第二包裹預算」Part C Future financing of the Community (Delors II package).

<sup>34</sup> Ibid, note 4, “European Union Public Finance”, Chapter 11-revenue ,pp.198-213.2001 budget by financial perspective headings-Details-Commitment appropriations, ibid footnote 3 and pp.220-221.

表四：2001 年歐盟預算支出項目結構<sup>35</sup>

歐盟預算支出 項目標題一~五	名稱	說明：包含之各種次項目
Heading 1 :	Agriculture 農業	共同農業政策的比例佔四成
Heading 2 :	Structural operations 結構運作	Cohesion Fund 團結基金
Heading 3 :	Internal policies 內部政策	Research and technological development
Heading 4 :	External action 對外行動	與其他洲別國家經濟合作
Heading 5 :	Administrative expenditure 行政支出：	超國機構之行政與人事費
Heading 6 :	Reserves	剩餘保留
Heading 7 :	Pre-accession aid	對申請加盟國的前期補助

表五：財務遠景規劃支出項目分類 Financial Perspective (2007-2013)<sup>36</sup>

歐盟預算支出 項目標題 1~5	名稱	說明：包含之各種次項目
Heading 1 :	Competitiveness and cohesion 競爭與聚合	包含項目極多
Heading 2 :	Preservation and management of natural resources (CAP) 自然資源保護與管理	含共同農業政策
Heading 3 :	Citizenship, security and justice 公民、安全與司法司法與內政事務 JHA	
Heading 4 :	The EU as a global partner 歐盟作為全球夥伴	共同外交與安全政策 CFSP
Heading 5 :	Administration (except Commission) 行政支出	超國機構之行政與人事費
Compensation		
classification of expenditure “Towards a new financial framework 2007-2013”		

<sup>35</sup> 本表資料來源：Council Decision of 29 September 2000, on the system of the European Communities' own resources (ORD), Official Journal L 253/42, Official Journal of the European Communities. 7.10.2000

<sup>36</sup> 執委會原始提議 (draft initiative) 見 [http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2004/com2004\\_0101en02.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2004/com2004_0101en02.pdf)。執委會對部長理事會、歐洲議會的溝通文件「建築我們共同的未來：2007-2013 歐盟擴大政策挑戰與預算工具」(Communication from the commission to the council and the European Parliament, “Building our common Future: Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013.” Brussels,

### (三)、預算審查的權限差異

執委會 (Commission) 匯集各機構概算 (但不得變更, 第 270 條), 可以附帶反對意見於 9 月 1 日前送交部長理事會 (Council of European Union)。理事會有權以條件多數決變更各機構概算, 並在 10 月 5 日前將預算草案 (draft budget) 送達歐洲議會 (European Parliament)。若歐洲議會無法在 45 天內有所做為, 則預算草案逕行通過。但歐洲議會若在 45 天內以簡單多數決修訂「強制性支出預算」(Compulsory Budget, CB), 或以過半數議員之同意對於「非強制預算支出」提出修正案。則預算修正案送回理事會二讀。理事會可在 15 日內以條件多數決同意或駁回歐洲議會所做的強制預算之「修訂」。此時理事會對於強制預算之決定是最後決定。

對於來自歐洲議會的非強制預算修正案, 理事會可以條件多數決加以再修正。然後送回歐洲議會二讀。此時歐洲議會必須於 15 日內以出席代表五分之三之多數, 且達過半數議員支持, 才可修正理事會送來的預算修正案。否則預算案便通過, 並由歐洲議會議長簽署始得生效。部長理事會與歐洲議會兩者可說已共同分享預算大權, 差別在於部長理事會決定何為強制性支出。歐洲議會對「非強制性支出」項目批准擁有最終決定權 (final say)。

表六：歐盟十五國財務規劃<sup>37</sup>

TABLE 5 A Financial Perspective (EU-15) (million EUR at 1999 prices)

Appropriations for commitments	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Agriculture CAP	40 920	42 800	43 900	43 770	42 760	41 930	41 660
Rural development and accompanying measures	36 620	38480	39570	39430	38 410	37570	37290
	4 300	4320	4330	4340	4350	4360	4370
2. Structural operations	32 045	31 455	30 865	30 285	29 595	29 595	29 170
Structural Funds	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660
Cohesion Fund	2 615	2615	2 615	2 615	2515	2 515	2510
3. Internal policies	5 930	6 040	6 150	6 260	6 370	6 480	6 600
4. External action	4 550	4 560	4 570	4 580	4 590	4 600	4 610
5. Administration	4 560	4 600	4 700	4 800	4 900	5 000	5 100
6. Reserves	900	900	650	400	400	400	400
Monetary reserve	500	500	250				
Emergency aid reserve	200	200	200	200	200	200	200
Guarantee reserve	200	200	200	200	200	200	200
7. Pre-accession aid	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3120
Agriculture	520	520	520	520	520	520	520
Pre-accession structural Instrument	1 040	1040	1040	1040	1040	1040	1040
PHARE (applicant countries)	1 560	1560	1560	1560	1560	1560	1560
Total approps for commitments	92 025	93 475	93 955	93 215	91 735	91 125	90 660
Total appropriations for payments	89 600	91 110	94 220	94 880	91 910	90 160	89 620
Appropriations for Payments as % of GNP	1.13%	1.12%	1.13%	1.11%	1.05%	1.00%	0.97%
Available for accession (approps for payments)	4 140	6 710	8 890	11 440	14 220		
Agriculture	1 600	2 030	2 450	2 930	3 400		
Other expenditure	2 540	4 680	6 440	8 510	10 820		
Ceiling, appropriations for payments	89 600	91 110	98 360	101 590	100 800	101 600	103 840
Ceiling, payments as % of GNP Margin for unforeseen expenditure	1.13%	1.12%	1.18%	1.19%	1.15%	1.13%	1.13%
	0.14%	0.15%	0.09%	0.08%	0.12%	0.14%	0.14%
Own resources ceiling	1.27%	1.27%	1.27%	1.27%	1.27%	1.27%	1.27%

Source: "European Union Public Finance", p.82.

說明：從本表可以觀察得出歐洲聯盟的預算收支結構與一般國家的預算案有很大的差異，關於國家的預算案構造，請參考楊志恆，「預算政治學的構築」<sup>38</sup>，並參考附件一。

<sup>37</sup> Ibid, "European Union Public Finance", p.82.<sup>(1)</sup> In accordance with Article 2 of Decision No 182/1999/EC of the European Parliament and of the Council and Article 2 of Council Decision 1999/64/Euratom (OJ L 26, 1.2.1999, p. 1 and p. 34), EUR 11 510 million at current prices is available for research over the period 2000–02; <sup>(2)</sup> The expenditure on pensions included under the ceiling for this heading is calculated net of staff contributions to the pension scheme, up to a maximum of EUR 1,100 million at 1999 prices for the period 2000–2006.

<sup>38</sup> 楊志恆，「預算政治學的構築」，台北：業強出版社，民國八十二年。本書以美國的總統制、日本的內閣制及我國的預算過程作比較。剖析預算在不同的政治體制

表七：歐洲聯盟 2003 年預算各會員國的貢獻統計<sup>39</sup>

各會員國 Nation	各會員國 的貢獻統 Contribution to the EU budget 2003	EU account balance 2003	百分比 Contribution as a % of overall EU budget 2003	Forecasted contributions to the EU budget 2005(million euro) (單位：百萬歐元)
Germany	16,914	- 7.7	23.2	21,313
France	14,113	- 1.9	19.4	16,888
Italy	10,639	- 0.8	14.6	13,996
UK(含 rebate)	7,871	- 2.8 *	10.8	12,339
Spain	6,676	+ 8.7	6.6	8,901
Netherlands	3,635	- 2	5.0	5,412
Belgium	2,322	- 0.8	3.2	4,091
Sweden	2,220	- 1	3.1	2,817
Austria	1,769	- 0.3	2.4	2,209
Denmark	1,561	- 0.2	2.1	2,066
Greece	1,378	+ 3.7	1.9	1,848
Finland	1,261	0	1.7	1,512
Portugal	1,195	+ 3.5	1.6	1,385
Ireland	1,023	+1.6	1.4	1,366
Luxembourg	192	- 0.1	0.3	238
Poland	-	-	-	2,367
Czech Republic	-	-	-	999
Hungary	-	-	-	896
Slovakia	-	-	-	382
Slovenia	-	-	-	285
Lithuania	-	-	-	211
Cyprus	-	-	-	157
Latvia	-	-	-	126
Estonia	-	-	-	99
Malta	-	-	-	51

資料來源：執委會 2003 年報告，西班牙、希臘、葡萄牙、愛爾蘭是歐盟預算的受益國；而平均國民預算貢獻額以荷蘭及瑞典為最高。六大出資國 (net contributors, paymaster countries) 是德國、英國、法國、荷蘭、瑞典、奧地利。

之運作情形，藉由比較的過程來檢討我國的優缺之處。

<sup>39</sup> The EU-15 country that has received the most from the EU budget is Spain, followed by Greece, Portugal and Ireland. They all stand to lose some of the previous funding if the EU wants to help the new member states. No country has so far volunteered to foot the bill. The biggest contributors per head of population have been the Netherlands and Sweden. SOURCE: European Commission report (Allocation of 2003 operating expenditure by member state). unit: million euro \*Figure includes deduction for UK rebate. Contribution to the EU budget 2003 (million euro excluding traditional own resources)

表八：東擴後 2005 年預算 25 個會員國貢獻額（單位：百萬歐元）<sup>40</sup>

會員國 Member State	事前統計 Previous financing by Member State to budget 2005	Reduction due to surplus of the 2004 budget*	Change due to revised economic data and surplus of Guarantee Fund	確認數據 financing by Member State to budget 2005
Belgium	4 034	-76	133	4 091
Czech	932	-21	89	999
Denmark	2 130	-52	-12	2 066
Germany	22 209	-576	-320	21 313
Estonia	101	-2	1	99
Greece	1 882	-45	12	1 848
Spain	8 954	-216	163	8 901
France	17 296	-433	25	16 888
Ireland	1 341	-33	58	1 366
Italy	14 354	-359	1	13 996
Cyprus	145	-3	16	157
Latvia	115	-3	13	126
Lithuania	222	-5	-6	211
Luxembourg	241	-6	2	238
Hungary	1 003	-22	-85	896
Malta	57	-1	-5	51
Netherlands	5 551	-122	-17	5 412
Austria	2 307	-61	-37	2 209
Poland	2 098	-50	318	2 367
Portugal	1 442	-36	-22	1 385
Slovenia	300	-7	-8	285
Slovak	393	-9	-2	382
Finland	1 544	-40	8	1 512
Sweden	2 832	-74	59	2 817
UK	13 732	-485	-909	12 339
Total	105 216	-2737	-526	101953

<sup>40</sup> Contributions to EU budget 2005 by Member State, Amounts in € million – figures rounded to nearest million

資料來源：Dalia Grybauskaitė（立陶宛籍歐盟執委會委員），“Contributions to EU Budget reduced again” Commissioner for Financial Planning and Budget, welcomes the new adjustments: “This is good news. This will benefit Member States which will have added resources for national budgets. They also now have a clearer picture of their contributions for this year.” Member States contributions to the 2005 EU budget will be reduced by a further €526 million. This is the second time this year that the Commission adjusts Member States contributions downwards. Fresh economic data and a surplus in the Guarantee Fund for external actions last year (2004) are the main reasons for the modification. In a new amended budget the Commission proposes major changes for Member States such as the United Kingdom, (- €909 million), and Germany, (- €320 million). Earlier in May the Commission proposed a €2 737 million reduction in Member States contributions as a result of a surplus in the 2004 budget. Together with today’s proposal the contribution for most Member States will be reduced.

## 肆、歐洲聯盟 2007-2013 多年期預算規劃的 談判過程

新任歐盟執委會主席巴羅佐 (J.M.Boroso, 前葡萄牙總理) 在談到歐盟「多年期財務架構」時 (multi-annual financial framework, MFF 即遠景規劃), 重申他將堅持前任普羅迪 (Romano. Prodi, 1999.9-2004.11.18 執委會主席) 的建議, 把會員國「第四財源」鎖定在歐盟國家平均國民所得的 1.14%<sup>41</sup>。

### 一、歐盟面臨新局的財政因應

歐盟執委會所建議的財政預算總額, 並沒有超出歐盟 1992 年訂定的占會員國國民總收入 1.24% 的限額 (GNI-based contributions ceiling)。普羅迪強調, 歐盟各國領導人業已達成一致, 提高歐盟各會員國國際市場競爭能力, 縮小新、舊會員國的經濟發展差距, 加強歐盟在國際事務中的影響力。實現「里斯本策略」(Lisben Strategy, 2000), 一個足夠的財政預算是絕對不可缺少的。但在「歐盟東擴」、「邊境保障」、「經濟資助」及「農業補貼」(subsidy) 之外, 如果歐洲真的想同美國競爭, 必須在研究 (R&D) 和教育領域增加經費。但就目前來看, 這兩部份比例不高。普羅迪認為, 把預算控制在總產值 1% 以內是不可能的, 現有資金不可能應對未來歐盟越來越多的任務。但是他的計劃在歐盟部長理事會上, 即在他離任之前碰了釘子。歐盟部長理事會只同意 2005 年將歐

---

<sup>41</sup> Romano Prodi, President of the European Commission, The New Financial Perspective (FP), Pressroom Brussels, 14th July 2004. "We are not proposing an increase in the revenue ceiling of 1.24% of GNI. The idea is simply to use a bit more of the margin that is available under the ceiling -- averaging 1.14% over the period." 這意味著, 2007 年至 2013 年間, 歐盟財政預算將從現在的 1000 億歐元提高到 1431 億歐元。

盟的財政預算在 2004 年的基礎上增長 5.43%，達到 1095 億歐元。六個歐盟財政預算的最大淨出資國（net contributors 德、英、法、荷蘭、瑞典和奧地利）要求，歐盟規劃的年均開支不能超過會員國國民總收入的 1%。如依此一規劃，2007 年，歐盟會員國向歐盟財政預算的注資額將為 1246 億歐元，到 2013 年將增加到 1431 億歐元，將大大增加會員國的財政支出。作為在歐洲議會中票數最多的國家以及歐盟預算的主要承擔者，德國主張加強歐洲議會的功能，以及改革現行的農業和地區援助政策。但是，法國反對「共同農業政策」改革，因為法國是共同農業政策的最大受益者，得到歐盟農業補貼的 1/4 強，農產品順差多年來都在 100 億歐元左右。

在 2004 年 5 月 1 日接受了 10 個新會員國之後，不斷擴大的歐盟內部，票數的重新分配帶來了權力和影響力重新劃分。歐盟必須在其越來越複雜的機制中，就其今後的發展作出決定。關於最新的預算方案，實際付款國（paymaster）、受益國與歐盟委員會各方，依然針鋒相對<sup>42</sup>。

## 二、歐洲聯盟 2007 年至 2013 年預算規劃

普羅迪在卸任前於 2004 年 7 月 14 日在他的主持下，提出了一項多年度財政計劃（MFF），即 2007 年至 2013 年預算規劃。在這七年之中，歐盟每年平均預算將占到歐盟 25 國國民總收入的 1.14%。

在歐盟內部，歐盟理事會（Council of Ministers）是對歐盟會員國財政預算協調和監督的最高決策機構，對會員國財政是否出現過度赤字和是否實施懲罰，具有最終決策權。歐盟委員會則負責對會員國的財政預算進行協調和監督，行使提出各種動議的權利。會員國政府的主要職責

---

<sup>42</sup> European Union Financial Perspectives 2007-13 - United Kingdom Presidency Proposal (Updated) (14/12/2005) The proposal is in three parts: Part I: Expenditure, Part II: Revenue, Part III: Review. 15649/05, Cdefin 264.UK Presidency of the EU 2005. United Kingdom held the Presidency of the Council of the European Union, from 1 July until 31 December 2005. [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/misc/87677.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/87677.pdf)

是，實現各自的中期經濟發展穩定規劃和中期經濟趨同規劃規定的「中期財政預算」目標，在實際財政狀況與目標出現偏差時，立即採取措施進行糾正。歐洲聯盟 2007 年至 2013 年預算規劃，終於在 2005 年 12 月 17 日英國首相布列爾於英國輪值高峰會主席（UK Presidency）時通過，而已歷經荷、愛、盧、英多國輪值主席國<sup>43</sup>才初步解決問題。根據協議內容，2007 至 2013 年歐盟預算支出總額為 8623.63 億歐元（約合 10348.36 億美元），比此前英國的預算提案增加 130 億歐元（156 億美元）。

### 三、歐盟 2006-2013 的多年期支出預算審議過程

#### （一）爭議點：GNI 提高比例增加收入、英國返還款降低與農業補貼

就歐盟預算達成一致意見是一個艱苦的談判和妥協過程，在英國輪值高峰會之前的盧森堡歐盟輪值主席國（Luxembourg Presidency）期間<sup>44</sup>，在布魯塞爾開會的財政官員們熬夜作業，他們必須及時完成 2007 到 2013 年歐盟財政預算方案草案，供 2005 年 6 月歐盟高峰會討論。六大出資國（paymaster countries 德、英、法、荷、瑞、奧）的代表團堅持要求，將歐盟的財政預算控制在歐盟各成員國國民收入總值（GNI）的 1% 之內。歐盟執委會一直謀求獲得七年期一萬億歐元的財政預算<sup>45</sup>，以來應付東擴所需財政問題（見表九）。六大出資國要求將財政預算控

---

<sup>43</sup> 一九九六年起理事會主席國輪流順序調整為義、愛、荷、盧、英、奧、德、芬、葡、法、瑞典、比、西、丹、希。Delegations will find attached a final comprehensive proposal from the Presidency on the Financial Perspective 2007-2013. This proposal is in three parts : Part I : expenditure, Part II : revenue, Part III : review. These three parts are complementary and inseparable. This means that the principle of nothing is agreed until everything is agreed continues to apply : from U.K. Presidency to European Council (Subject: Financial Perspective 2007-2013) Council of the European Union, Brussels, 19 December 2005, DQPG 15915/05, CADREFIN 268. (2005 年 12 月 19 日高峰會消息公報)。

<sup>44</sup> 盧森堡歐盟輪值主席國（2005.1-2005.6）專題網站網址是 <http://www.eu2005.lu/en/index.html>

<sup>45</sup> 其後 2005 年 12 月 17 日達成的數額是 8623.63 億歐元（約合 10348.36 億美元），總算是破了一兆美元的記錄，比此前英國的預算提案增加 130 億歐元（156 億美元）。

制在 8150 億歐元之內，即國民收入總值的 1%。盧森堡在輪值主席國任期內提出的財政預算方案將為期 7 年的預算控制在 8710 億歐元，即國民收入總值的 1.06%，歐盟需要為其擴張提供資金。2004 年 5 月 1 日，東歐等十個國家加入了歐盟，另外羅馬尼亞與保加利亞兩個國家也將在 2007 年內加入。

由於 2007 至 2013 年度財政預算分歧，以德國為首的六個主要出資國與那些想獲得更多資助的國家發生了舌戰。六大出資國認為應該設定支出上限，然英、法兩國有矛盾，而新的成員國想要更多的資金，同時西班牙和希臘等成員國反對歐盟削減對它們的援助。荷蘭政府指出，其上繳歐盟的支出金額太大，這是歐盟憲法在荷蘭全民公決中遭到否決的原因之一。

然而，談判中最難處理的問題之一是歐盟執委會提議用一個新機制（mechanism）代替每年向英國返還款的體系。這個新機制將對全體成員國一視同仁，如果交納的費用與獲得的歐盟資助之間的差額超過國民收入的 0.35%，它們也將獲得返還款。德國和荷蘭等財政預算淨出資國支援該項提議，但希望利用返款解決一些棘手的支出問題，如占歐盟預算支出最大比例的共同農業政策。與當時輿情恰相反，自 1993 年達到最高峰（占國民生產總值（GNP）的 1.18%）以來，歐盟支出占國民生產總值的比例再次出現了下降。2004 年歐盟預算預期，總支出僅占國民收入總值的 0.98%，是 1990 年以來的最低點。

各成員國每年為歐盟預算所交納的金額是根據經濟成長率、通貨膨脹、貿易及匯率資料計算得出，因為新的經濟統計資料以及 2004 年的預算盈餘，多數成員國將減少 2005 年歐盟預算的交費金額。德國的經濟增長速度低於預期，這意味著它將減少實際出資，而比利時和西班牙的增值稅以及國民收入總值出現增長，這導致它們須交納更多的款項。大多數國家仍希望簡化融資系統，廢除現有的增值稅（VAT）來源系統，轉而採用傳統的自有資金系統以及基於國民收入總額的交費系統。2004

年預算收入規模為 990 億歐元的財政預算，約有 90% 用於歐盟成員國本身。而共同農業政策 (CAP) 花費近 450 億歐元，即歐盟預算總額的 45%。歐盟約 34% 的預算用作結構基金，幫助欠發達的成員國改善基礎設施和經濟情況。而財政預算中約有 7% 用於培訓、研究及消費者保護等各種政策活動。另外，較少的預算金額 (約 6%) 用於行政管理支出，以及援助準備加入歐盟的國家 (參考表四與表五)。此外，歐盟及其成員國每年出資超過 300 億歐元，對發展中國家進行援助，因此歐盟成為世界上最大的援助捐贈組織。在 300 億歐元，約有 60 億歐元是通過歐盟進行的。為確保歐盟的收入謹慎地收取和使用，歐洲審計院 (European Court of Auditors) 中每個歐盟成員國都派出一名代表，負責審計資產負債表、發票核實與財務審計。這些工作是富有意義的，畢竟歐盟預算的籌措，不同於美國，美國聯邦政府可以大量發行公債與國庫券。

## (二) 解決方案

2005 年 12 月 15-16 日歐盟高峰會兩天的會議如何達成 2005 年 12 月 17 日的協議，歐陸網站媒體報導頗為詳細<sup>45</sup>。根據位於歐洲比利時的歐洲政策中心 (European Policy Center, EPC) 的報導，2005 年 12 月 15 日第一天，由於大部分成員國領導人對英國提出的第二預算方案不滿意，高峰會的氣氛極為沈悶，如果失敗，等於延伸法國與荷蘭兩國歐洲憲草公投失敗的情境，使得一體化過程再度停頓。2005 年 12 月 16 日第二天上午，英國一籌莫展，預算談判面臨破裂，德國新任女總理默克爾 (Angela Merkel) 掌握最後時機與英國首相布列爾和法國總統席哈克 (Jacques Chirac) 進行最協商，德國提出把預算比例提高到 1.045%，英國則讓一步減少返款，但法國要同意在 2008 年，而不是其堅持的 2013

---

<sup>45</sup> <http://www.euractiv.com> Financial Perspective 2007-2013 (2005.11.23); France and Poland unite against UK at summit (2005.12.15); Merkel in key position at EU budget summit (2005.12.15); Summit deal gets lukewarm reception from EP (2005.12.19); UK Presidency: Hip hip but no hooray (2005.12.21); see <http://www.euractiv.com/Article?Tcmuri=tcm:29-130497-16&type=LinksDossier>

年重新審議農業補貼問題。默克爾提供的這個「關鍵點」(key position)帶動了整個談判進程<sup>46</sup>。

2005年12月17日歐盟2007-2013年之多年期收支預算(MFF)於高峰會上的討論審議,解決方案是發布「英國輪值主席致歐盟高峰會結論」(final comprehensive proposal from the Presidency on the Financial Perspective 2007-2013.,from U.K. Presidency to European Council),與預算有關者如下

1. 「支出總額為8623億歐元,即各會員國接受GNI的1.045%這個門限」。
2. 成立「全球化修正基金」(Globalisation Adjustment Fund);
3. 重新制訂會員國間「聚合目標」(convergence objectives);
4. 重新定義「聚合地區的分配方式」(allocation of Convergence regions);
5. 「區域競爭力與就業目標分配方式」(Allocation method for the Regional Competitiveness and Employment Objective)。
6. 英國返還款(UK abatement)逐漸減少105億歐元。
7. 歐盟共同農業政策暫時不動,但2008年時需對歐盟所有預算支出重新評估,包括英國返還款和農業補貼」等總共八十點(points)的書面文件<sup>47</sup>。

---

<sup>46</sup> 位於歐洲比利時的歐洲政策中心報導“The final summit agreement was primarily the fruit of a determined “honest broker” role assumed by the new German Chancellor, Angela Merkel. The crucial moment in the exhausting succession of plenary sessions, bilateral “confessions” and other group meetings was a trilateral encounter between Blair, Merkel and President Jacques Chirac - who were later joined by the veteran Luxembourg Prime Minister Jean Claude Juncker, a man who has crafted more EU negotiating deals than anyone else, and Austrian Federal Chancellor (and incoming EU President), Wolfgang Schüssel. At that meeting, Tony Blair was told in so many words that disaster loomed unless he agreed to accept a further significant reduction in the so-called UK “rebate” (a repayment made to compensate the UK for the fact it does not attract as much EU spending as some other Member States). See <http://www.theepc.net/en/default.asp?TYP=ER&LV=565&PG=ER/EN/detail&AI=565>

<sup>47</sup> point 4 “In the light of the above, the maximum total figure for expenditure for EU 27

### (三) 對預算審議過程的評價

與 2005 年 6 月盧森堡高峰會時預算談判時一樣，布列爾與席哈克此次談判一上來又開始在英國返款和農業補貼問題上纏鬥在一起。從協議結果來看，表面上是席哈克占了上風。根據達成的協定，法國堅持不能動的「共同農業政策」沒有改變，只是到 2008 年和英國返款問題一起重新審議。歐盟共同農業政策，實質上就是對農業和鄉村地區發展提供補貼，這占歐盟預算支出的大項，長久以來都佔有四成上下，其中法國是最大的受益國。而英國工業化程度高，其農業佔國民經濟活動比重微不足道，因此從這共同農業政策中得不到多少利益。因此該政策不變。意味著法國得益。然而，法國在農業補貼上的固執，不惜讓整個預算談判失敗，使其失去了歐盟內部的人心，加上法國公投否決「歐洲憲法條約草案」，席哈克在歐盟的領袖地位，已如昨日黃花。

而英國 BBC 網站由下列問題說明了對「多年期支出預算」(2007-2013 FP)的想法<sup>48</sup>，1.「他們爭什麼？」2.「他們達成什麼？」。3.「法國完全如願嗎？」4.「為何英國在壓力下放棄部份返還款？」5.「誰是贏家與輸家？」6.「共同農業政策有何改善遠景？」7.「得到協定的重要性」8.「預算還必須逐年確認才能夠成為法律？」八個問題，第一題毫無疑問爭的是錢，誰出的錢多？誰得到的錢多？東歐等十國應該是到的較多的錢與贏家，但輸家也未必是英法兩國，還要等待進一步的結果。第二題精確的說，應該是盧森堡高峰會建議的 GNI 是 1.06%，英國在高峰會建議是 1.03%，最後達成的是 1.045%，六大出資國可以

---

for the period 2007-2013 is € 862,363 million in appropriations for commitments, representing 1.045% of EU GNI. The breakdown of appropriations for commitments is as described below. The same figures are also set out in the table contained in Annex I which also sets out the schedule of appropriations for payments. All figures are expressed using constant 2004 prices. There will be automatic annual technical adjustments for inflation.” see from U.K. Presidency to European Council (Subject: Financial Perspective 2007-2013) Council of the European Union, Brussels, 19 December 2005, DQPG 15915/05, CADREFIN 268.

<sup>48</sup> “Q&A: EU budget rows” BBC.UK, 17 Dec 2005. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4078796.stm>

節省更多的錢<sup>49</sup>。法國是面臨被檢討之局，未必完全如願。BBC 網站另有「對英國輪值主席國的評價」，以十分為基準來評分，認為英國的表現是預算七分；擴大議題得九分；反恐行動六分；經濟改革四分；環境六分；治貧與人權四分<sup>50</sup>。但同樣參照世貿組織香港第六回合談判，各成員代表一致同意承諾願意在 2013 年之前逐步取消農業補貼，同時取消棉花出口補貼<sup>51</sup>，可見得法國農業從 1963 年到 2013 五十年的保護壁壘開始要被拆除了，最後最重要的是，「多年期收支預算」還必須逐年確認，而且多年期財務規劃的預算收支數字和實質徵收與開支的數字，事實上，很難強求百分之百的符合<sup>52</sup>，最重要的是必須逐年由執委會理事會與歐洲議會三個機構完成預算審查程序後，才能夠成為法律。

## 伍、結論

研究結論有如下：

一、「歐洲」堅信：「總有一天，所有的歐洲國家，無須丟掉各國各自的特點，都將緊緊地融合在一個更高層級的整體裡，到那時歐盟將構築歐洲的友愛關係」<sup>54</sup>。歐洲憲法條約草案規定歐盟的銘言(motto)是「United

---

<sup>49</sup> To be precise, the UK proposed 1.03% of the EU's combined gross national income, Luxembourg proposed 1.06%, and the final deal was 1.045%. Reportedly this figure was first suggested by the German Chancellor Angela Merkel

<sup>50</sup> UK EU presidency scorecard EU budget (7), ZEnlargement (9), Counter-terrorism (6), Economic reform (4), Environment (6), Poverty and human rights (4). <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4533268.stm>

<sup>51</sup> Ministerial Conference Sixth Session, Hong Kong, 13-18 December 2005 [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min05\\_e/final\\_text\\_e.doc](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.doc)

<sup>52</sup> European Union Finance-2003 Budget Table 2.1 point 2.8. sets out the amounts established for the 2003 Budget at each stage of the budgetary procedure, which ran from May 2002 to December 2002 and relates these to the Financial Perspective ceilings. Statement on the 2003 EC Budget and measures to counter fraud and financial mismanagement, Presented to Parliament by the Financial Secretary by Command of Her Majesty, April 2003, p.4.

<sup>54</sup> 法國詩人維克多·雨果 (Victor Hugo, 1802-1885) 的一首詩。

表九：英國輪值高峰會主席 2007-2013 年多年期預算財務規劃<sup>53</sup>

## Overview of the new financial perspective (FP) 2007-2013

Commitments Appropriations	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
1. Sustainable Growth	51,090	52,148	53,330	54,001	54,945	56,384	57,841	379,739
1a Competitiveness for Growth and Employment	8,250	8,860	9,510	10,200	10,950	11,750	12,600	72,120
1b Cohesion for Growth and Employment	42,840	43,288	43,820	43,801	43,995	44,634	45,241	307,619
2. Preservation and Management of Natural Resources	54,972	54,308	53,652	53,021	52,386	51,761	51,145	371,244
of which: market related expenditure and direct payments	43,120	42,697	42,279	41,864	41,453	41,047	40,645	293,105
3. Citizenship, freedom, security and justice	1,120	1,210	1,310	1,430	1,570	1,720	1,910	10,270
3a Freedom, Security and Justice	0,600	0,690	0,790	0,910	1,050	1,200	1,390	6,630
3b Citizenship	0,520	0,520	0,520	0,520	0,520	0,520	0,520	3,640
4. EU as a global player	6,280	6,550	6,830	7,120	7,420	7,740	8,070	50,010
5. Administration	6,720	6,900	7,050	7,180	7,320	7,450	7,680	50,300
6. Compensations	0,419	0,191	0,190					0,800
Total appropriations for commitments	120,601	121,307	122,362	122,752	123,641	125,055	126,646	862,363
as a percentage of GNI	1,10%	1,08%	1,06%	1,04%	1,03%	1,02%	1,00%	1,045%
Total appropriations for payments	116.650	119.535	111.830	118.080	115.595	119.070	118.620	819.380
as a percentage of GNI	1,06%	1,06%	0,97%	1,00%	0,96%	0,97%	0,94%	0,99%
Margin available	0,18%	0,18%	0,27%	0,24%	0,28%	0,27%	0,30%	0,25%
Own Resources Ceiling as a percentage of GNI	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

<sup>53</sup> U.K. Presidency to European Council (Subject: Financial Perspective 2007-2013) Council of the European Union, Brussels, 19 December 2005, DQPG 15915/05, CADREFIN 268. Annex 1, p.34. <http://europe.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l34004.htm>

in Diversity」<sup>55</sup>，譯為「團結在多樣性之下」，就如同歐盟的網站一樣，要同步做出二十種語文的內容網頁<sup>56</sup>，這項資訊服務的代價不輕。如前述「歐洲聯盟」的法律屬性與法律人格（Legal personality）還是一個關鍵問題<sup>57</sup>，如仍延伸目前的獨特實體的路線（sui generis entity）前進，會員國的國格（statehood）仍繼續存續，但是受到各項條約的拘束，因各項條約而生的歐盟超國機構就是一個更高層級的整體，必須以預算的符合公義的分配來達成友愛關係。金錢對於國家，恰如血液之於人身，血液循環一定要正常流暢氣血旺盛，預算之於歐盟，其收入、支出與分配，是否符合公義而達成友愛關係，真是一個很好的考驗。

所以，有學者就歐洲聯盟的屬性而言，認為它的發展過程之中，從決策型態做觀察的話，是由超國家主義（Supra-nationalism）思想指導而成立，但後續則由政府間主義（Inter-governmentalism）成為指導思想，成為介於兩者之間的「一個像國家般的實體」（It is becoming like a national state），甚或是國家向歐盟看齊（we see national states moving towards the EU）<sup>58</sup>，或是歐洲統合有著「政府間主義與超國家主義的互動」<sup>59</sup>，就歐盟的預算構造觀察，歐盟的預算構造是有其獨特性，如以

<sup>55</sup> Article I-6a -..... “The motto of the Union shall be: United in diversity”....., see Provisional consolidated version of the draft Treaty establishing a Constitution for Europe.CIG 86/04, Brussels, 25 June 2004. p.18.

<sup>56</sup> <http://europa.eu.int> 歐盟入口網站。

<sup>57</sup> article 6, “The Union shall have legal personality”, see Treaty establishing a Constitution for Europe “歐盟有其法律人格（Legal personality）”。

<sup>58</sup> Jane Jenson, Denis Saint-Martin, “Is Europe still sui generis? Signals from The White Paper on European Governance” Fostering Social Cohesion, Working Paper #9, Prepared for the Eighth Biennial International Conference, European Union Studies Association, 27-29 March 2003, “A basic tension exists within the European Union between inter-governmentalism and supra-nationalism. Inter-governmentalism is a method of decision-making in international organisations where power is possessed by the member-states and decisions are made by unanimity. Independent appointees of the governments or elected representatives have solely advisory or implementational functions. Inter-governmentalism is used by most international organisations today”

<sup>59</sup> 張亞中，「歐洲統合：政府間主義與超國家主義的互動」，台北：揚智，1998年，頁71以下。

歐洲整合的型態可以為未來亞洲的經濟整合型態做對比參考的話，那麼本文的研究應該是很有意義的。

二、就歐盟預算的收支項目與一般的國際組織預算比較，是較為複雜。但比起一般主權國國家的預算，例如中華民國臺灣政府預算，「款、項、目、節」構造，整部年度預算案相關文書是卷帙浩繁的<sup>60</sup>，歐盟的預算構造上在收入面項目與支出面又簡單了許多，如 Heading, sub-heading 1a, sub-heading 1b<sup>61</sup>，所以本文的附表也相當簡潔。

三、對於歐盟預算收支結構與制度的探析，想要套用公共財政學（Public Finance）上的公共選擇學派（public choice theory）的論點，總覺得扞格難通，鑿納不入。惟公共選擇學派的「財政聯邦制」（Fiscal Federation）的觀點<sup>62</sup>：認為「讓公民可以依他們對於公共服務的偏好選擇居所，即他們會搬到對政府服務品質與稅負有共同偏好的社區，即用腳投票」，套用在歐盟的共同區域政策（common region policy）則若干符節。「財政聯邦制」係主張不同層級的政府提供不同規模的公共財與服務，以符合人民的多重需求，同時經由競爭以提昇公共服務品質。由

<sup>60</sup> 邱垂泰，「司法院大法官會議第 391 號解釋之評析——兼論總預算案結構之修正」，台北：台灣經濟金融月刊（台灣銀行經濟研究室出版），第 33 卷第 4 期，1997 年，頁 53-62。

<sup>61</sup> 執委會 2006 年預算案草案（Preliminary draft budget 2006）包括第 0 卷到第 9 卷共 10 卷。第 0 卷（Volume 0—General introduction）；Volume 1—Total revenue；Volume 2（Section 1）—Parliament；Volume 3（Section 2）—Council；Volume 4（Section 3）—Commission；Volume 5（Section 4）—Court of Justice；Volume 6（Section 5）—Court of Auditors；Volume 7（Section 6）—Economic and Social Committee；Volume 8（Section 7）—Committee of the Regions；Volume 9（Section 8）—European Ombudsman and European data-protection Supervisor 預算書分為十卷，第 0 卷是總體介紹；第一卷提供個各機構單位的收入詳細，除了執委會之外根據條約規定依序整理，內容包括第一部份歐洲議會；第二部份部長理事會；第三部份執委會；第四部份歐洲法院；第五部份歐洲審計院；第六部份經濟暨社會委員會；第七部份區域委員會；第八部份歐盟監察使與資料保護管理員；第二卷是第三部份（Section III）內容包括執委會與歐盟政策相關的所有收支明細，撥支到除第三部份之外的所有其他部門。參考表三、四、五。[http://europa.eu.int/eur-lex/budget/data/AP2006\\_VOL0/EN/Vol0.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/budget/data/AP2006_VOL0/EN/Vol0.pdf)。

<sup>62</sup> 徐仁輝，「預算緊縮與財政分權」（Budget Shrinkage and Fiscal Decentralization），中興大學主辦，各級政府財政問題學術研討會，1999。本文收錄於翁興利主編，「地方政府與政治」，台北：商鼎文化出版社，1999。

於中央政府層級預算較容易受到利益團體的影響，因少數人獲利的計畫成本係由全國人民共同分擔，犧牲的感受較輕；而地方層級政府提供較能讓人民建立權利義務對等的感受，可以抑制利益團體的影響。一般選民的理性無知與特定利益團體的活躍，讓全體「納稅義務人」<sup>63</sup>共同分擔少數人受益之公共財成本，造成對公共財之大量需求。同時，官僚體系（bureaucracy）擁有較多的資訊、具獨佔者身份、以及可提出全盤接受或否決方案（all or nothing）等議程控制，亦有利於官僚的機關預算或可支配預算的最大化<sup>64</sup>。然而此次 2005 年 12 月 15-16 日歐盟高峰會的預算審議，卻讓人更進一步驗證歐盟決策型態所謂的「民主赤字」（democratic deficit）限制<sup>65</sup>。

四、解釋歐洲整合的社會科學，學術流派眾多<sup>66</sup>，有政治經濟學、國際關係、國際公法（含國際經濟法）、法律學、歷史學等等，跨學科整合成為區域研究（Area Studies）的一項特色<sup>67</sup>。其中「歷史制度論」（Historical Institutionalism）<sup>68</sup>一派，以大學教授皮爾森（Paul Pierson）為代表<sup>69</sup>，歷史制度論者所提出的見解與主張與筆者的想法較為接近。

<sup>63</sup> 就歐盟而言，雖有所謂的自有財源，但並無納「稅」的歐盟公民（European Citizenship）之義務人。

<sup>64</sup> 前揭徐仁輝教授之文。公共選擇學派建議控制預算成長的辦法：如強化投票機能、財政聯邦制、以及支出收入包裹（parcel）預算等。

<sup>65</sup> 「民主赤字」對歐盟「民主赤字」問題的認識和理解。從傳統議會民主制的角度來看，歐盟在民主的「輸入」和「輸出」兩個方面都存在明顯不足，它還缺乏實行民主的公民基礎。而儘管對歐盟民主的現狀和未來可以，做出不同的解釋，提出各自的構想，但是歐盟得益於歐洲民族國家的民主傳統和經驗，又具備強大的思想和制度創新能力，在經過長期的探索和選擇之後，終將找到其自身民主的特性。

<sup>66</sup> 盧倩儀，「歐洲聯盟的組織與運作」，台北：五南，2003 年 4 月，頁 69-93。

<sup>67</sup> 例如「東亞研究」、「中國大陸研究」與「美國研究」「歐盟研究」的歧異度大，區域研究講究的是語文、資料文獻的通盤掌握與跨學科整合，光是語文就是一項門檻。但不同領域的區域研究，要歸納出一致性通則，有所困難。

<sup>68</sup> Paul Pierson and T. Skocpol, "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science," in Ira Katznelson and Helen Milner (eds.) *Political Science: The State of the Discipline* (New York: Norton, 2002), 693-721. 與曾建元，「歷史制度論探原」，世新大學學報第十二期，民國 90 年 10 月，頁 195-206。

<sup>69</sup> 皮爾森教授 Professor Paul Pierson 哈佛與柏克萊大學的網頁 <http://www.polisci.berkeley.edu/faculty/bio/permanent/Pierson,P/>

原因出自研究歐洲整合，基礎條約以及因之而衍生的次級共同體法（secondary legal resources）的理解，而歐盟法的研究必不可少，但歐盟法的著作專題探討「歐盟預算制度」的並不多<sup>70</sup>。而「歷史制度論」核心命題乃是所謂的路徑依循（path dependency），制度現象的發展乃受制於特定歷史遺緒（historical legacies）和關鍵轉捩點（critical junctures），歷史制度論者遂歸納出「歷史制度論」基本而出奇簡單易懂的理念——「在制度形成之初或政策起草時所做的政策選擇，將會對於政策未來，有著持續不斷且巨大的決定性影響」，這對歐盟預算收支結構以迄制度建立都可以作出解釋。

五、總體預算審議流程的完整觀察<sup>71</sup>：就歐盟 2007-2013 多年期預算架構而言，目前僅是一個開端而已，仍須待歐盟機構，如議會同意、以及逐年度由各會員國繳錢而執行，施行完畢後，再經由歐洲審計院的審計，完成預算流程。所謂的總體預算審議流程完整觀察，目前只能說前三期的財務規劃都已達成既定目標，此第四期的計劃牽動的是，原西歐十五國能否成功將東歐十國帶上來？歐盟於 1989-2004 十五年間的努力，最起碼已使得這些國家爭先恐後接受 1993 年的「哥本哈根標準」（Copenhagen criteria）審查申請加入，而東歐十國好不容易挨了十年調適期，於二〇〇四年五月一日正式加入歐洲家園，但能否達成長享景氣繁榮，擺脫高失業率，彌平貧富差距與實現條約目的等目標，更是觀察的重點。

---

<sup>70</sup> 英國倫敦政經學院教授 Professor Stefan Collignon <http://www.stefancollignon.de/> 可能是權威度較高者。因為 Joseph Weiler(美)，Andrew Moravcsik(美)，Paul Craig and Grainne de Burca(英)，諸位先生的著作在此一方面著墨不多。

<sup>71</sup> 文末則以筆者無法得到歐洲審計院關於歐盟前三期財務規劃預算執行的審計的英文資料為憾，如有的話，可能會讓研究者對於既往歐盟預算 MFF 的成效，有所理解。

## 表

表一：歐盟預算支出規模 1958 年到 2001 年的變化

表二：歐盟預算支出分配項目 (Appropriations for commitments available in the past)

表三：2001-2002 年收入來源別：

表四：2001 年歐盟預算支出項目結構

表五：財務遠景規劃支出項目分類 Financial Perspective (2007-2013)

表六：歐盟十五國財務規畫

表七：歐洲聯盟 2003 年預算各會員國的貢獻統計

表八：東擴後 2005 年預算 25 個會員國貢獻額 (單位：百萬歐元)

表九：英國輪值高峰會主席的歐盟 2007-2013 七年期財務規劃

## 翻譯例舉

會員國國民生產總額基礎的分攤額/GNI-based contributions 第四財源  
(Fourth resource)

Compulsory Budget (CB) / 「強制性支出預算」

non-compulsory expenditure (NCE) / 「非強制性支出」

compulsory expenditure (CE) / 「強制性支出」

Inter-institutional Agreement (IIA) / 「機構間協定」

Activity Based Budgeting (ABB) format / 「政事別」

Montevideo Convention / 「蒙特維都公約」

Budget Directorate General / 「執委會預算總署」

preliminary draft budget (PDB) / 「預算草案」；budget / 「預算」；

appropriation / 「經費撥支」；The Court of Auditors / 「審計」；

Own Resources Working Group / 「自有資金工作組」

Financial Perspectives Ad Hoc Group / 「財政遠景特別小組」

Friends of the Presidency／主席國友誼團  
financial perspective (FP)／「財務規劃」  
rebate／反還款；revenue／來源；Agricultural duties and sugar levies／農業與糖業稅；  
Customs duties／關稅；VAT／增值稅；Reserves／剩餘保留；paymaster countries／出資國  
multi-annual financial framework (MFF)／多年期財務架構；subsidy／補貼；  
Commission／歐盟執委會；  
Council of Ministers／歐盟部長理事會；  
The Council of European Union／歐盟理事會  
European Court of Auditors／歐洲審計院；  
Luxembourg Presidency／盧森堡歐盟輪值主席國；  
European Council／歐洲高峰會  
Globalisation Adjustment Fund／全球化修正基金；  
convergence objectives／聚合目標；UK abatement／英國返還款；  
European Communities／歐洲共同體；European Union／歐洲聯盟  
Pre-Accession Structural Instrument (ISPA)／加入前結構措施

## 參考文獻

### 英文

#### 條約初級法源與次級法源

Consolidated version of the Treaty establishing the European Community,  
Official Journal of the European Communities, C325/33, 2002.12.24.

Constitution of Universal Postal Union (UPU) and General Regulations.

Inter-institutional Agreement (IIA) of 6 May 1999 and published in the  
Official Journal of the European communities (OJ no C172 of 18.6.1999).

The European Council Edinburgh 11-12 December 1992, Conclusions of the  
Presidency, Bull. BC 12-1992.

Council Decision of 29 September 2000, on the system of the European  
Communities' own resources (ORD), Official Journal of the European  
Communities. L 253/42, 7.10.2000

United Kingdom. Presidency to European Council (Subject: Financial  
Perspective 2007-2013) Council of the European Union, Brussels, 19  
December 2005, DQPG 15915/05, CADREFIN 268.

Working Document No 2, on the Financial Perspective 2007-2013: State of  
Play, Temporary Committee on Policy Challenges and Budgetary  
Means of the enlarged Union 2007-2013 (Rapporteur: Reimer Böge),  
21 October 2004.

European Union Financial Perspectives 2007-13-United Kingdom Presidency  
Proposal (Updated) (14/12/2005)

## 書籍

European Union Public Finance”, Directorate-General for the Budget of European Commission, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 3rd, 2002.

The Community Budget from its Beginnings, “THE COMMUNITY BUDGET: THE FACTS IN FIGURES”, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000.

## 期刊

Jean-Claude Piris, see “Does the European Union have a Constitution ? Does it need one?” a lecture given to the Harvard Law School on 3rd May 1999.

Paul Pierson and Theda Skocpol, “Historical Institutionalism in Contemporary Political Science,” in Ira Katznelson and Helen Milner (eds.) Political Science: The State of the Discipline (New York: Norton, 2002) ,

The White Paper on European Governance " Fostering Social Cohesion, Working Paper # 9, Prepared for the Eighth Biennial International Conference, European Union Studies Association, 27-29 March 2003

The New Financial Perspective (FP), Pressroom Brussels, 14th July 2004.

## 網站

英國 BBC 網站

<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/repert/0160.htm#016060>

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4078796.stm>

<http://www.euractiv.com/Article?tcaturi=tcm:29-130497-16&type=LinksDossier>

<http://www.theipc.net/en/default.asp?TYP=ER&LV=565&PG=ER/EN/detail&AI=565>

[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min05\\_e/final\\_text\\_e.doc](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.doc)

<http://www.eu2005.lu/en/index.html>

[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/misc/87677.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/87677.pdf)

### 中文書籍與期刊

邱晃泉、張炳煌，「歐洲共同體解讀」，臺北：月旦，民國八十二年。

徐仁輝，「預算緊縮與財政分權」(Budget Shrinkage and Fiscal Decentralization)，中興大學主辦，各級政府財政問題學術研討會，1999。本文收錄於翁興利主編，「地方政府與政治」，臺北：商鼎文化出版社，1999。

張亞中，「歐洲統合：政府間主義與超國家主義的互動」，臺北：揚智，1998年。

黃偉峰主編，「歐洲聯盟的組織與運作」，臺北：五南，2003年4月

楊志恆，「預算政治學的構築」，臺北：業強出版社，民國八十二年。

陳麗娟，「歐洲共同體法導論」，臺北：五南，民國八十五年。

陳麗娟，〈阿姆斯特丹條約修訂合訂版〉，「阿姆斯特丹條約解讀」，臺北：五南。

蘇彩足，「政府預算之研究」，臺北：華泰書局，1996。

邱垂泰，「司法院大法官會議釋字第 391 號解釋之評析——兼論總預算案結構之修正」，臺北：台灣經濟金融月刊（台灣銀行經濟研究室出版），第 33 卷第 4 期，1997 年，頁 53-62。

曾建元，「歷史制度論探原」，世新大學學報第十二期，民國 90 年 10 月，頁 195-206。

# A Study on European Union's 2007-2013 Multi-Annual Financial Framework ——Financial Budget and Institutional Analysis

Chui tai-Chiu

## Abstract

European Union as a entity with own resources, single currency and Central Bank, How the European Union arrange the revenue and expenditure structure of annual budget for accomplish the goals set by the establishing the European Union founding Treaties.and handle with all kinds of problems after ten eastern countries enter into the European Union.

With the enlargement of the European Union by ten new member states, budget negotiations over the next Multiannual Financial Framework are inevitably going become more complicated and complex.

Sustaining the European Union's capacity to act therefore requires not only new financial engineering, but also a fundamental rethink of the European Union's economic governance and of the financial means and resources necessary for achieving its objectives.

The European Union budget rules are stipulated in articles 268 to 280 of the Treaty of Amsterdam. The budget is proposed by the Commission, and approved unanimously by the Council after consulting the European Parliament. The annual European Union budgets are constrained by the Multiannual Financial Framework, an inter-institutional agreement between European Parliament, the Council and the Commission, whereby the main budgetary priorities are agreed in advance over a period of seven years and enshrined in a framework called the Financial Perspective.

The Financial Perspectives indicate a maximum expenditure under each of the established headings in terms of million of euros and as percentages of Community GNP. Between the authorised own resources ceiling and actual payment appropriations there is a margin for unforeseen expenditure that provides room for adjustment in the resources available for the Community.

The United Kingdom rotate as Chairman of the Presidency of Council of European Union, the period of seven years Multi-annual Financial Framework (MFF) 2007-2013 was passed at 12.2005, what are implied meaningfulness of the 2007-2013 Multi-annual Financial Framework, it to be worth to confer.

key words: European Union , budget , financial perspective (FP),  
multi-annual financial framework (MFF), rotating Presidency,  
budget bargaining