

由預算政策與制度分析歐盟的穩定及發展

陳 勁

(國立成功大學政治經濟學研究所副教授)

摘 要

歐洲共同體，一九九三年改制成歐洲聯盟，自成立迄今已達四十年。該區域整合之國際組織運作大致順暢穩定，在工作內容與成員國數目上也不斷地發展及擴張。除了國際政經環境外部因素影響之外，歐盟在組織體制的不斷改革與運作技巧的日益成熟也是重要原因。其中，支撐歐盟實際運作的預算政策及制度，由於其預算編製過程嚴謹、資源收取分配合理、執行之效率及監督之公開，都有助於使歐盟獲得各成員國政府與人民之肯定與支持，並促使歐盟得以在穩定中保持良性的發展。

關鍵詞：區域整合、國際組織、歐洲聯盟、預算政策

* * *

壹、前 言

歐洲聯盟 (European Union, EU) 自一九九五年一月已由先前之十二個成員國擴大至十五國。人口約三億七千萬，面積達三百二十萬平方公里，國民生產值超過八兆四千億美元，是世界上甚重要的國家集團，為各國人民欽羨並為其他地區國家作為國際合作或區域統合的典範。^①一般熟知的是歐洲聯盟（以下簡稱歐盟）有良好的分

註① 歐洲共同體的創始會員國為德、法、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡（1958），後來陸續加入的有英國、丹麥、愛爾蘭（1973），希臘（1981），西班牙、葡萄牙（1986）及奧地利、芬蘭、瑞典（1995）。歐洲共同體12國領袖於1992年2月7日在荷蘭的馬斯垂克（Maastricht）簽訂歐洲聯盟條約（Treaty on European Union），在各國批准後於一九九三年十一月一日生效。現有成員共十五國。另參閱“Business in Europe Survey,” *The Economist*, Nov. 23, 1996, p. 4.

The Budget Policy and Institutions of the European Union as Elements for Its Stability & Development

Ching Chen

Abstract

The European Community, reformed and renamed as the European Union (EU) in 1993, was established in 1958. This international organization, with its aim of regional integration, has performed successfully and won a great deal of admiration; in the last decade, the content of the EU's work as well as the number of its member states have increased steadily.

In addition to the influence of external international politico-economic environments, the constant improvements of institutions and operational skills account for why the EU was succeeded. With respect to its budget policy and institutions, because of the cautious preparation of its budget plan, the reasonable acquisition of public resources, and its effectiveness in its execution as well as the openness of its audit system, the EU has received comprehensive confirmation and support from the people and governments of member states, which in turn should help the EU maintain its steady development.

Keywords: regional integration; international organizations; the European Union; budget policy



工組織，自主的超國家法律體系，以及運作靈活的政府間協商機制等等。^②固然外界普遍肯定歐盟的成就，但若進一步探究歐盟為何能自其初始階段不斷成長，而非停滯或解體？歐盟相較於其他大型國際組織和區域集團有何獨特之處？而且，除了在制度機構的設計與機構間的互動有其已被驗證有效的架構之外，歐盟在推行各項政策所展現的成果，應該也是歐盟各國政府和人民願意在歐盟的大屋頂下繼續共同生活和努力的原因之一。要知道歐盟做了些什麼事？如何做？為何能令各成員國人民信服，並願意將資源（税金）交給歐盟來分配與執行？要回答前述問題，筆者認為探討瞭解歐盟的「業務帳簿」可以是個很好的切入點。

若依近代國際政治經濟論的說法，歐盟是視為被規畫來促進政策協調的國際機制（regime）。正如霍夫曼針對歐洲共同體（歐盟之前身，一九九二年改制）整合角色功能所指出的，「分析歐體最佳的方式……是以國際體制來觀察之」。^③國際體制頒布有關之原則、規範、規則及決策程序，讓各行爲者（state）的期望可以在特定的範圍內聚合。藉此，原先並非和諧的個別人士或組織，可經由一連串的談判或稱之政策協調（policy coordination）的過程而達到相互的一致。^④若以霍夫曼指出的研究途徑為方向，並以歐盟的財政預算為研究標的，吾人似可具體而微地發現，歐盟如何藉著財政憲章凝聚了共同的預算規範；如何藉著預算分配的項目和用款比例顯示歐盟各國人民的優先偏好組合（national preference formation）；如何訂出一套預算決策程序，將代表專業自主的執行委員會（Commission）、代表各國政府利益的部長理事會（Council of Ministers）及直接反應人民期望的歐洲議會（European Parliament）等三大機構結合在一起，並恰如其份地共同擬訂議決出各方都能接受的年度預算；歐體又如何設計了審計院（Court of Auditors；Rechnungshof）的機構和職權來監督預算的執行，以確保共同資源能被有效及經濟地使用。

本文即是循著上述的要項，分別將歐盟的財政原則、預算收支項目等內容、預算編製與其決策流程、預算的執行與監督等等逐一探討，並在結論中歸納四點因素，說明歐盟藉之成為歐洲人民向心力凝聚核心，並且令歐盟穩定發展成長的理由。在描述呈現這些有關制度與實務運作的內容之際，或也同時可提供給對於其他區域統合組織的研究，作為整合時程發展、合作規模與合作深度等比較的參考基點。這也是本文希望能達到的研究目的。

註② Andrew Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach," in Simon Bulmer & Andrew Scott, eds., *Economic and Political Integration in Europe* (Oxford/Cambridge: Oxford University Press, 1994), pp. 29~80.

註③ Stanley Hoffman, "Reflections on the Nation-State in Western Europe Today," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 21, No. 1-2 (1982), p. 33.

註④ S. D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," in S. D. Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp. 1~22.

貳、歐盟之財政憲章

歐體早期的經費並非龐大，但是到了八〇年代已達一六二億歐元（一九八〇），至一九九六年更高達八〇三億歐元（European Currency Unit, ECU），如何規範、籌措和處理運用這大筆財務預算，當然絕不是件容易的事。歐盟財政憲章（Finanzverfassung）的概念並不是列在歐體歐盟任何條約中正式的法律名詞，而是將許多有關規範歐體預算計畫（Haushaltsplan； budget plan）的編製、執行和監督，以及律定歐體與其成員國之間財務關係種種規則的一項總稱。^⑤至於財政憲章在正式的意義中則是概指在歐體諸條約中，可標示歸列為「財政準則」（Finanzvorschriften）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。

在比較嚴格的涵意而言，這些憲章內容是不可由歐體機構自己來更改的。任何修正都必須符合特別的程序，並確定應有國家機構的共同參予，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是由歐體機構來頒布。所以，在狹義的財政憲章概念的運作上，它也是指各機構涉及財政問題的權限範圍。鑑於歐體創始條約（Founding Treaty）的文字對於財政的規定甚為簡約稀少，所以經由歐體機構來頒布較詳細與補充性準則的權限，便具有高度實質的意義。

歐體的財政憲章大致是源於歐洲煤鋼共同體條約（第78至78b條）、歐洲原子能共同體條約（第171至183條），以及歐洲共同體條約（第199至209條）各條文中大體符合一致的措辭內容。至於有關煤鋼工業領域的財務問題，歐洲煤鋼共同體條約（第49至56條）則另有其他特別規定，而維持該組織的獨特運作。^⑥財政憲章另方面也為歐體在與財務效力有關的行為提供法律的框架。在這方面，歐體的財政憲章與一般國家政府的財政法規並沒有什麼根本上的差別。同時，普遍性的國家財政預算學說理論也多被運用在歐體的預算體制之上。

財政憲章自從煤鋼共同體（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（Fusion, 1967）以來，已歷經多次逐步調整改善的發展階段。相對於煤鋼共同體中已經訂定了財政自主原則，也就是該組織的行政支出費用是來自各成員國中煤鋼工業產品所徵的稅收來支持，律定 EEC 與 EAC 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，以各國依據該國的國內生產毛額以及經濟實力為準相稱比例的捐款，來做為行政的費用。在 ECSC 方面，由於其支出項目與款項都有限，所以，迄今仍可維持以其獨特的財源來運作。^⑦另一方面 EEC 與 EAC 的財務運作由於開支日益增加，則是以逐漸提高

註⑤ Gero Pfennig, *Der Entwurf einer Finanzverfassung für die EU*, EUR 1986, p. 284.

註⑥ Bengt Beutler & Roland Bieber u. a., *Die Europäische Gemeinschaft, Rechtsordnung und Politik* (Baden-Baden: Nomos Verlag, 1984), p. 158.

註⑦ 歐洲煤鋼共同體一九九四年預算約四億歐元，僅佔歐體當年總預算七一〇億歐元的〇·五六%。

「自主財源」(own resources; Eigenmittel)的方式轉換過去。這些轉換在有關的條約文句中其實早已定下(經濟共同體條約,第201條;原子能共同體條約,第175條),但是卻為諸多因素並未能落實。

經過執委會多次提出建議,部長理事會終於在一九七〇年通過「以共同之自主財源代替成員國財務捐獻之決議」,並在各國批准後於一九七一年一月七日生效。^⑧依據該決議,以往對歐體預算捐獻應該在一九七五年一月一日之前,分階段由一個「完全屬於共同體財源」的系統所取代。但是在實務上,這個財務調整的時間表卻延後了五年至一九八〇年一月一日才實現。延遲的主要原因是「一九七一至一九七三年歐體的成員國由六個擴增到九國,其間另進行了多次談判,同時將條約文字落實到國內法律的配套修改工作也延宕了許多時間。

長時間以來,在西歐諸多國家裡已發展出一套相互大致近似的預算編製、執行與監督的法律基本原則。這些基本原則與慣例同樣也律定了歐體的財政憲章。這些原則部分在有關的條約文中被明確地列舉,部分是依據歐體條約第209條頒行的「預算規範」(Haushaltsordnung, HO)所產生,部分則是被視為不成文的普遍法律準則(allgemeine Rechtsgrundsätze)。總的來說,這些成文或不成文的基本原則大致可以歸納成下列十一項要點,在此分別簡略予以說明:^⑨

一、完整性(Vollständigkeit):依據歐洲共同體條約(第199條,第1款)所有歐體的收入與支出項目都必須列入預算計畫之中。

二、一致性(Einheit):歐體條約第199條的戒律規定支出與收入之納入預算計畫必須要清晰地明示出來,歐體機構編製的預算必須是收支平衡相符的。

三、先期性(Vorherigkeit):由於任何預算計畫本身具有的計畫性功能,歐體機構必須遵循將預算計畫的收入與支出在預算年度開始之前給予通過的原則(第203條)。

四、年度性(Jährlichkeit):依據年度性的原則,所通過的收入與支出是以一年期為處理界限。同時,原則上預算執行也應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)。

五、特定性(Spezialität):對支出的核准僅僅在特定的時間以及特定具體事實的範圍內才屬有效。除非是特殊的例外狀況(在那預算計畫效期之內未能請撥款項),對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是依該項支出所屬之目標設定來界定(歐體條約,第202條)。

六、預算平衡(Haushaltsausgleich):預算支出與預算收入平衡的原則,要求在列表形式上應有相符合的結尾。同時,也要求僅有那些依計畫預計將要支出,和那些

註⑧ Council Decision on the Replacement of Financial Contribution from Member States by the Communities own Resources, see *Official Journal of the European Communities*, No. L94, Apr. 28, 1970.

註⑨ Gert Nicolaysen, *Europarecht I* (Baden-Baden: Nomos Verlag, 1991), pp. 113~115; L. Kolte, "The Community Budget: New Principles for Finance, Expenditure, Planning, and Budget Discipline," *Common Market Law Review*, 1988, p. 487.

確可期待的明確收入項目與金額才可列入預算計畫之中。

七、**總額原則**（Bruttoprinzip）：依據預算規範第2條規定，所有收入與支出都是依各項目金額編入預算計畫，而不做預先的加減結算。

八、**經濟與節約**（Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit）：預算規範第2條規定，所有的款項應「以預算執行的經濟性，特別是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）對此原則也有明確的規定。

九、**全面涵蓋**（Grundsatz der Gesamtdeckung）：全面涵蓋的原則是依據一九八八年六月二十四日部長理事會所通過的有關歐體自主財源之決議予以規範的。自此之後，所有的財政收入將毫無差異地全部用於依預算計畫通過撥付的支出。限定使用目的的收入原則上是不允許的。

十、**公開原則**（Grundsatz der Öffentlichkeit）：這個預算法的原則特別是指，在預算計畫編製確定的整個過程、預算計算內容本身、歐體審計院的年度報告及解除執委會執行年度預算責任的程序等等，都應該是完全公開透明的。

十一、**清晰與真實原則**（Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit）：這兩項原則要求在編列預算計畫時要儘可能地層次清楚分明一目瞭然，而且計畫中數目的確定要儘可能與收支項目忠實地相符。

叁、歐盟之自主性財源與財政改革

歐體早期之收入是以共同關稅與各成員國捐款為主，但是由於歐體預算支出日益膨漲，過去的財務安排早已不合需求，另闢財源更顯得日益迫切。有關「自主財源」的概念在歐體條約201條文中（這也是一九七〇年部長理事會據以決議的核心法律基礎）並沒有進一步的詮釋和規定。直到一九七〇年才在這廣泛的框架內確立了三大類主要收入來源，至一九八八年六月二十四日理事會進一步決議為歐體預算再添第四來源。^⑩這四類自主財源分別是：一、農產品稅捐：在歐體與第三國進行農產品貿易所徵收的稅、保險金、附加費與平衡金，以及在糖業共同市場組織範圍內所徵之稅捐等等。二、關稅：依據歐體共同對外關稅制（Gemeinsame Zolltarif）與第三國進行貿易所徵之稅金。三、增值稅（value added tax, VAT）：由各國國內徵收之增值稅中，統一提撥百分之一交予歐體運用。四、國民生產毛額百分之一提撥金（GNP-based own resource）。

第四類財源的引進，除了旨在增加歐盟收入之外，還有合理均衡各國負擔的效果。過去以成員國之增值稅收入之部分作為歐體財政來源的辦法，曾經引起多方的爭議和討論。^⑪因為在各國可列為增值稅課徵的項目與測量計算基礎都有很大的差異。譬如，在英國對有關健康和福利項目的商品是不課增值稅的；而在丹麥部分商品的

註⑩ Gert Nicolaysen, *op. cit.*, p. 118; *Amtsblatt der EG*, Nr. L185, 1988, p. 24.

註⑪ Edward Nevin, *The Economics of Europe* (London: Macmillan Education Ltd., 1990), p. 249.

VAT 稅率可達二〇%。又如若干地中海國家，諸如義大利、希臘等國，其稅入或徵稅的「黑數」（交易逃漏稅的隱藏比例幾可高達四〇%）更是大有疑問。若非將各國 VAT 的稅率、課徵對象與總稅基的計算方式作一協調，否則難免不會引起後續的爭議。

隨著歐體歷經三次擴大（1974、1981、1986）由六成員國增至十二國，也大幅增加了歐體各項支出。這些財政負擔促使各國同意將提撥的 VAT 比例，自一九八六年一月一日起由一%提高到一·四%。^②也由於對 VAT 撥款的比例上限提高，使 VAT 收入佔歐體自主財源的承擔比例擴大到六六%（1993）。歐體各項收入來源佔預算之比例請參閱表一。

表一：歐體總預算收支分項百分比（1990年）

收入分項	百分比	支出分項	百分比
增值稅	60.2%	共同農業政策	65.3%
GDP 提撥金	4.2%	行政費用	5.0%
雜項收入	0.7%	地區政策	11.1%
上年結餘	5.6%	補償金及預備金	4.0%
關稅	24.4%	社會政策	7.8%
農產品平衡稅	2.2%	國際合作與發展	3.1%
糖稅	2.7%	研究、能源、工業	3.7%
總合	100.0%	總合	100.0%

資料來源：Amsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L24 v. 29. Januar 1990.

歐體將其財政收入的依賴比例，由以往向輸入的農產品課徵稅與平衡金以及向自第三國輸入商品所抽的關稅，逐漸轉向較穩定的各國 VAT 提撥款，有著結構上的理由。其一，歐體對輸入農產品課徵關稅和平衡稅的金額波動甚大。其中，對非指定保護干預的農產品之徵稅有限，尚屬定數。但是平衡金是以特定的農產品（如穀物、牛奶、食糖、牛肉）在歐體內的市場價格與該產品的國際價格之間的差距為課徵數額。如果農產品在國際市場上大幅漲價，歐體可徵之平衡金便少。同樣的，如果歐體農產品豐收使其在歐體內之市場價格下跌，歐體對輸入農產品的徵稅和平衡稅也隨之大幅減收。這對以穩定為主的財政收入而言，可稱為不良稅目。該稅收多年來大致維持在三十億歐元上下，但所佔歐體收入比例已由二〇%（1980）下降至七%（1995）。

其二，歐體對輸入品徵收的共同關稅曾經佔歐體收入的三五%（1980）。但是隨著 GATT 談判將許多商品的稅率統一降低，歐體與歐洲自由貿易協定（EFTA）諸

註② Amsblatt der EG, Nr. L128/15 v. 14. Mai 1985; Fritz Franzmeyer, "Fonds und Fazilitäten, Zur Inflation des Finanzierungsinstrumentariums der EU," in WSI-Mitteilungen, Vol. 47 Nr. 4 (1994), pp. 222~229.

國簽訂免稅協定（1972），以及原先為可徵稅對象的鄰國陸續加入歐體等原因，自然使得歐體的關稅收入漸減，到一九九五年約僅佔到預算收入的二〇%左右。^⑬

其三，早期歐體的運作宗旨是以消除貿易障礙、穩定市場秩序、建立關稅同盟為主，所以支出有限。除了一般行政支出之外，用費大都集中在執行共同農業政策（收購保證與發展穩定基金等）。待歐體逐次擴大並將工作範圍擴及至社會與區域發展等項目，所撥付的該項經費用由一四·九億歐元（1980，佔經費9.3%）上升到八十八億歐元（1990，佔經費19%），原先之收入當然便不夠使用了。於是對於財源籌措的方式以及支出項目與配比的重新安排，便成為亟待解決的問題。

經由單一歐洲法（Single European Act, SEA）在一九八六年的通過，歐體進行一連串廣泛的改革。歐體自主財源的供應在一九八八年以單一市場完成之條件為基礎，新設定規畫了一套其效期延伸至一九九二年的財政計畫（預算安全方案，budget security plan），將五年的收支項目與金額預作大體的確定。一九八八年二月十二日在比京布魯塞爾歐體高峰會上，另通過了所謂的「戴洛包裹決議」（Delors-Paket），也就是一套在預算領域中相互勾聯的整批措施。這套有關自主財源的新辦法包括下列幾項要點：一、自主財源的全部上限確定在成員國以市場價格為準、全年生產毛額的一·二%，這也涵括所有的自主財源項目；二、透過這套方案將一九八八至一九九二年每年的期中經費金額強制確定，將可避免自主財源的上限數額過早被消耗透支；三、附加於當時既有的三大類自主財源，高峰會議決引進以市場價格算出之國民生產毛額為統一計算基礎所產生的第四類財源；四、前述之第四類財源，只有在以往籌措的三類財源不足以支應歐體的財政需求時，才能做為補充性的徵收（additional contribution）。在此之前，歐體向各會員國收取VAT的第三類財源款項，最多不能超過該國VAT稅收總額的一·四%。現在，則再加上另一條規定，有關各會員國VAT計算基礎最高僅能佔到該國GNP的五五%，超過者不計。^⑭這項新規定將使歐體會員國對該組織的財政分擔可有較均衡的調整。

一九八八年財政改革的新規定，還包括歐體組織中與預算編製工作相關的歐洲議會、部長理事會與執委會三機構之間，對於預算計算、預算紀律與改善預算流程的特別決議。所有依規定要交付給歐體，由執委會按財政預算項目執行的各類自主財源，是由各成員國政府負責徵收，執委會對於這個過程有相當的監督權和審查權。至於一些屬於歐體其他自主財源收入，但是佔總收入甚小比例的項目，譬如歐體眾多官員職員的所得稅，歐洲煤鋼共同體營收提撥的若干比例，及歐體各機構自辦計畫活動的收入等等，則由歐體自行徵收。

歐體向金融機構的各項借款，也漸成歐體自主財源的重要部分。這些借入款由歐

註⑬ Loukas, Tsoukalis *The New European Economy* (New York: Oxford University Press, 1993), p. 265; 另參閱註⑭。

註⑭ Edward Nevin, *op. cit.*, p. 249; Dieter Carl, "Die Finanzquellen der Europäischen Gemeinschaften," *Internationale Wirtschaftsbrieft* 5, 1994, pp. 241~248.

體用在對煤鋼工業領域以及原子能工業的投資，也用於經濟共同體內經濟領域的補助措施，以及促成對工業、科技研究、能源與基礎建設的各種投資。為上述理由目的而出現的歐體借款和貸出款項，因為並非屬於各政府的公款，所以不列在歐體預算計畫表之中，但是仍以特別項目每年附列在預算計畫之後，以公告週知。

肆、歐盟之預算結構

要瞭解歐體的精神、宗旨和他的實際功能，除了閱讀歐體和歐盟自成立以來簽署的各項條約，以及歷年來高峰會議的聲明與決議之外，最有效的途徑可能還是細察歐盟的預算結構：瞭解歐盟的經費如何獲得，可間接知道各國對歐盟「具體」支持到何種程度；瞭解歐盟的開支去向何處，更可確知歐盟工作重點的優先秩序，以及工作績效和收攬民心的成果。

自從歐洲共同體的三個大組織 ECSC、EAC 及 EEC 透過所謂的「融合條約」（Fusionsvertrag）進行合併在一九六七年一月一日生效之後，三個共同體原先各自分立的預算計畫便由唯一的「總體預算計畫」（Gesamthaushaltsplan, The General-Budget of the EC）所取代。在此總體預算中列入歐體的收入與支出，每年分別編製，必須完整週全，同時收支平衡。預算計畫的主要部分是第三欄的細部計畫（有關執委會的作業預算），詳列歐體各項工作的實際支出。歐盟的預算年度起自各年的一月一日，終於十二月三十一日。細部的編列則依據歐體預算規範（HO，一九七七年通過）來製作。

在任務方面，歐體的總體預算除了各機構的行政支出之外，還包括了歐洲經濟共同體的作業支出（特別是在農業基金、區域基金、社會基金等大項），以及原子能共同體在研究與投資方面的支出。除了前文述及歐體的借款與貸款，另屬分項表列的還包括 ECSC 的作業營運支出，交予亞加太國家作為開發援助的發展基金，而該項支出是透過歐體執委會代表各會員國與亞洲、加勒比海及太平洋六十九個發展國家簽訂之「洛美協定」（Lomé-Abkommen）而來，並由各成員國承擔捐助的款項。^⑤（歐體預算支出項目結構及金額請參閱表二）

在歐體支出經費時，有著「義務授權」（Verpflichtungsermächtigung）與「付款授權」（Zahlungsermächtigung）的區別。義務授權的支出範圍是指當期預算年度內為某一多年為期之計畫執行所必須支付的款項。而付款授權是指給予一般性當年內，以及上年尚未完成而延續至本年內結案的各項工作的實際支出。相對於義務授權的支出，付款支出是直接以現金清帳，不可延後付款的。

自從歐體採行自主財源政策，其預算總額即呈現持續上升的狀態。在一九七三年（英國、丹麥、愛爾蘭三國加入）至一九八一年（希臘加入）之間，歐體預算支出的年平均增長率高達二三%。這個趨勢在後續幾年並無改變，直到一九八六年包含新成

註⑤ Wichard Woyke, *Europäische Organisationen* (Wien: Oldenburg Verlag, 1995), p. 103.

表二：歐體及歐盟（十五國）財政預算架構

（單位：億歐元）

	1994	1995	1996	1997
1. 共同農業政策	364. 65	369. 94	372. 45	379. 22
2. 結構政策措施	231. 76	252. 64	260. 26	275. 88
結構基金	213. 23	231. 12	236. 68	249. 80
團結基金	18. 53	21. 52	22. 50	25. 00
調節金	—, —	—, —	1. 08	1. 08
3. 對內政策	43. 70	46. 52	49. 14	51. 17
4. 對外政策	43. 11	46. 05	48. 47	51. 34
5. 行政支出	36. 34	38. 52	38. 59	39. 74
6. 預備金	15. 30	11. 46	11. 00	11. 00
貨幣準備	10. 00	5. 00	5. 00	5. 00
保證金	3. 18	3. 23	3. 00	3. 00
急難救助	2. 12	3. 23	3. 00	3. 00
總 額	734. 86	765. 13	786. 92	810. 47

註：預算計畫支出與事後結算支出，由於物價匯率波動，常有四％上下之不足。

資料來源：Jahrbuch der Europäischen Integration 1994/95（Bonn：Institut für Europäische Politik, 1995），p. 124, 129.

員國西班牙與葡萄牙的歐體十二國預算，才是首次能將年增長率壓到一八％。爲了兼顧歐體工作的任務以及整體經費運用的效率，在一九八八年至一九九二年間則將預算平均成長率限制於四・八％左右。^⑥雖然歐體預算由其架構可看出其目標設定，部分與一般國家預算大約是相近似，同時也需要極可觀的投資性支出（譬如，在科技領域的研究補助與執行區域政策的基建費用），但是歐體每年使用的財政支出總額（1990年約460億 ECU，1995年約765億 ECU）與一個具備廣泛目標及任務的現代化工業福利國家的支出相較，仍是顯得相當節約的。^⑦

及至目前，歐體支出的大部分仍是被農業政策的耗費與農產品市場的波動所左右。在一九六八至一九七五年間農業政策支出佔預算比例約在九三％與七二％之間上下。自一九七六年以來則持續下降，到一九九〇年佔五六％（若連漁業支出則佔

註⑥ 歐體執委會爲下年度（N）擬定預算計畫之年增率是以三個變數：一、歐體上年（N-2）預算年增率，二、各國上年（N-2）預算年增率，三、上年物價增長率，等三個數字之「算術平均數」計算提出。

註⑦ 以一九九二年十二國共三億四千萬人口之歐體預算爲六五九億歐元（約合一千三百億馬克），約當各國中央政府預算總額三％，相當於德國政府預算之三分之一或荷蘭政府之全年預算。每一歐元（European Currency Unit, ECU）約相當新台幣三十元（一九九七年八月），隨匯率上下浮動。

六五%)、一九九一年佔五四·七%、到一九九五年佔四七%。^⑩除了最大項的農業支出及行政支出(每年佔五%)之外,另有四大類政策性的活動由總預算來支應的分別是:一、結構政策:歐洲區域發展基金(European Fund for Regional Development);二、歐洲社會基金(European Socialfund);三、合作與發展事務;四、科技發展及其他能源、工業、交通及環保政策事務。使用金額佔預算比例依前序分別爲一一·一%、七·八%、三·一%及三·七%(1990)。此比例隨工作進度每年略有小幅的變動,並非固定。

直到一九九五年歐體的預算架構由下列幾項要素顯示出其特色:農業支出的增加率應限定在歐體GNP年成長率的七四%以內;結構基金的經費至一九九五年較一九八七年的五三億ECU,增加至二四四億ECU;對多年期的計畫措施應加強其經費編列配置(如科研政策及其他領域);以每年中期上限(Zwischenplafonds)的階段計畫來有效限制整體支出。以一九八八年及一九九二年規畫的預算計畫爲基礎新設的機制「財政前瞻」(finanzielle Vorausschau),使共同體的決策力集中在若干日後應予補强的核心領域:譬如,單一市場、經濟暨貨幣聯盟及政治聯盟等等。透過這些有明確方針的預算計畫編製,確是將歐體運作的前瞻性、引導性以及踏實的精神充分顯示出來。

伍、預算編製與決策流程

歐體的總體預算計畫(Gesamthaushaltsplan, GHP)的編訂分成幾個階段程序,其間執委會、部長理事會和歐洲議會都有參予的權責。^⑪預算程序(Haushaltsverfahren)的個別階段都是由歐洲經濟共同體條約第203條所規定,若爲了適應事先無法預見或因故無法避免的支用狀況,追加預算和修改預算也應循同一方式和過程來進行。隨著歐體財政憲章爲因應自主經費來源改變而作的調整,預算程序在一九七〇年與一九七五年兩項改革條約中也有了重新規定。^⑫自一九七五年起部長理事會與歐洲議會同爲「預算共同主管機構」(gemeinsame Haushaltsbehörde),兩者皆擁有相互補充的決策權限,體現兩機構間的平衡。一九八二年高峰會的「共同聲明」將部長理事會、議會與執委會三方的「預算鼎談會商」(Haushaltsdialog)制度化,並在一九八八年的協議與決定中引進了「預算紀律」(Haushaltsdisziplin)以及包括中長期財政計畫的提出。

歐體預算編製與決定的繁複流程,若以概括的區劃可分爲五個階段:第一階段,由執委會編製總體預算之「預備草案」(Vorentwurf; draft budget plan)。自每年

註⑩ Peter Zangl & Walter Deffaa, "Haushaltspolitik," in Werner Weidenfeld, ed., *Jahrbuch der Europäischen Integration* (Bonn: Europa Union Verlag, 1995), pp. 124~127.

註⑪ R. Messal, *Das neue Finanzierungssystem der EG*, Wirtschaftsdienst 1988, p. 210.

註⑫ Der Zweite Haushaltsvertrag, ABL. L359 vom 31. 12. 1977, p. 1 and p. 20.

一月起，執委會與其他歐體機構（理事會、議會、法院、審計院等等）各依本身工作任務領域提出預算計畫，交由執委會彙整。^①三月間執委會向議會與理事會遞送中期財務前瞻計畫（finanzielle Vorshau），並告之依據當年的物價上升率、各國貨幣間匯率波動，將做可能或必要的技術的調整。自一九九三年起，前述三機構通過所謂的「機構間協調」（interinstitutionelle Ko-nzertierung），在此階段三機構會先行交換觀點立場，對各項支出的優先性作一協調。至遲到五月一日，理事會應以「條件多數」票決、議會以五分之三出席投出票之多數，兩機構分別決定是否接受執委會提出之預算預備草案。^②有上項議決之基礎，執委會還可對其他機構之計畫，在小幅度內再作調整。

第二階段，由部長理事會所編製之預算草案。執委會編製之預算預備草案提交至部長理事會後，由該會之預算委員會協同各國派往歐體之常駐代表（Coreper）委員會，對預備草案之內容作細部逐項審查。^③在此階段，歐洲議會之代表團（由議會主席與預算委員會成員組合）會與理事會協商，尤其對義務性支出作特別協調。如果各方意見與執委會之預算案有偏離的情況，理事會將以條件多數來表決。依預算程序，理事會應在十月五日之前將案子送交歐洲議會繼續辦理。

第三階段，歐洲議會對預算草案之第一讀程序。通常在九月中旬議會即收到預算草案並交付預算委員會仔細討論。預委會並任命兩位報告人，一位替執委會，另一位為其他機構，與議會的其他相關各委員會進行協商。依據預委會的報告及其他議會委員會立場為基礎，預委會向大會提出對預算草案之修正案。對於草案中的「義務支出」（compulsory expenditure, CP; obligatorische Ausgabe, OA）其最後決定權屬於理事會，議會可以多數決提出修正建議。至於「非義務支出」（nicht-obligatorische Ausgabe, NOA），只要其變動尚在執委會計算出之每年增加金額上限之內，議會可以多數決議對抗理事會的相關意見。^④兩者之劃分旨在不使議會之預算權傷害到理事會之立法權限。至遲至十一月十九日議會須將預算之修正案與修正建議，交付理事會

註① H.-J. Glaesner, "Haushaltsverfahren der Europäischen Gemeinschaften (Rs 34/86)," in *Europarecht* 1987, p. 149; Kommission der EG, *Die öffentlichen Finanzen der Gemeinschaft*, Luxemburg, 1990.

註② 相對於一國一票，歐體對重要政策規定採取「條件多數」（qualified majority）之方式來表決。^⑤在十五國的歐盟部長理事會中，英、法、德、義各有十票，西班牙八票，荷、比、希、葡各五票，奧地利、瑞典各四票，丹麥、愛爾蘭、芬蘭各三票，盧森堡二票。在條件多數表決中，需要得到八十七票中的六十二票，才能通過議案。

註③ 常駐代表委員會（Committee of Permanent Representatives，其法文縮寫為 Coreper）是理事會中最重要部門，由各國派駐歐體的大使級官員組成，代表各國政府為所有的談判準備工作和初步協商。各國大使及其幕僚承擔將近百分之九十的預備會議次數。另參閱 "Doing the splits — Europe's Council of Ministers," *The Economist*, March 8, 1997, p. 65.

註④ 「義務支出」是指基於歐體條約、其派生法律，或是基於歐體國際法和私法義務的強制性支出，例如共同體的農業支出。「非義務性支出」則是指歐體的結構基金（地區基金、社會基金）和其他用於研究、能源等政策規畫性的支出。

進行下一步審議。若過此期限議會未能議決，總體預算計畫 GHP 即告確定。實務上，議會通常會在十月底將案子送達理事會。

第四階段，理事會對預算草案之第二讀程序。在理事會與議會進行「預算協調」的多次會議上將雙方立場拉近之後，理事會至遲在十二月四日（但通常在十一月第三週）進行二讀表決。對於議會所提出有關非義務性支出 NOA 的修正案與有關義務性支出 OA 的修正建議，如果不超過該機構轄內之整體預算，理事會可以條件多數再予以變更或逕予拒絕。若十五日之內，理事會不變更議會提出之 NOA 修正案，或同意了議會對 OA 之修正建議，則 GHP 便告最終確定。其間，在議會提出之 OA 修正建議可能會發生超出支出總額的情況，理事會若要接受則需要條件多數的表決。又若理事會對上情拒絕同意，或對議會提出之 NOA 修正案再提修正案，則議會須將前案重行議決。

第五階段，議會對預算草案的第二讀程序。在二讀會中，議會可以多數過半之出席及三分之二投出之票，拒絕理事會的預算草案並迫使其提出一新的草案；或是以議員多數五分之三投出之票，將理事會提出對屬於 NOA 類別，而為針對議會提出修正案之再修正案，予以拒絕。同時該項先前由議會所提出之 NOA 修正案便確定納入總體預算之中。議會對於 OA 本已設有進一步更改的權限，至於 NOA 部分若有超過由執委會計算出之「增加支出之最高上限」的狀況，唯有在理事會也以條件多數給予同意時，該項更動才能成立。整個預算草案若不能在十五日內獲得議會的明示決議，則此業經理事會二讀的草案即視同獲得議會的接受。

整個預算流程可能會在議會的二讀階段對預算草案逕予拒絕，或議會或理事會對某項非義務性支出 NOA 超過「增加支出之最高上限」情況產生持續無解的歧見時，出現拖延超出年終時限之可能。如果發生這樣的僵局，為避免整個歐體運作陷入癱瘓，人們將謀求以所謂「務實協調」（*pragmatische Konzertierung*）之程序達成臨時協議，同意讓各有關機構暫時以上年屆期之預算計畫所提供經費之十二分之一（*provisorische Zwölftel*）以為支應，以便繼續工作。^⑥當各方對於總體預算草案獲得一致意見，並決議通過之後，便由議會主席作最終確立之宣告，並刊登於歐體公報上。如果，在執行年度預算計畫時發生有追加預算與變動預算的必要情況時，所有更動也應以上述相同的程序來進行。

陸、歐盟預算之執行與監督

在總體預算案完成確定程序之後，便由執委會負完全責任來推動預算的執行（歐體條約，第205條），尤其是關於第三欄的細部計畫（*Einzelplan III*）包括幾乎歐體所有的實務支出項目。至於歐體其他機構的細部計畫則由各機構自己執行。在每個機

註⑥ Kommission der EG, Hrsg., *Der Gemeinschaftshaushalt nach der Reform von 1988*, Luxembourg 1990; Werner Weidenfeld, *Europa von A-Z* (Bonn: Europa Union Verlag, 1991), p. 220.

構裡設有一位財政督察（Finanzkontrolleur）來監督所有的收入與支出。除此之外，整個預算的執行以及執行時的經濟與節約與否，都歸屬於一個完全獨立的歐洲審計院（European Court of Auditors）來管制。^⑤審計院對於歐體收入審查細密，在預算編製階段就必須審查每一項收支是否適法及合乎規定（Recht-und Ordnungsmäßigkeit），在執行階段亦是相同，甚至不論這些收支是否列在預算計畫案之中。對各機構及其下屬單位的收支監督，採不定時，抽樣抽查。對於審計院的審查註記，各單位也可提出其立場和說明。

執委會每年必須向部長理事會和歐洲議會提報已經屆滿預算年度所有的收支帳目。除了執委會的帳表，同時附帶提列的還有審計院的年度報告以及歐盟各機構對於預算執行的立場說明報告。在此，預算的執行單位（各機構單位）、督導單位（執委會）和審察單位（審計院及歐洲議會）三邊大致形成平衡與牽制的關係。^⑥如果其間沒有發生疑義，則基於部長理事會的建議，由歐洲議會主席來宣布，解除執委會對於執行該年度預算工作的責任。至此，歐盟的年度預算計畫程序才算完成。

柒、綜合分析與結論

經過對於歐盟整個運作所本之預算計畫作了多角度的觀察，就其編列預算的精神與要旨、預算的收支項目內容、決策流程以及有關的執行與監督等等，吾人大約可清晰地感受到，歐體或歐盟作為一個準超國家性質的國際組織，其特色有下列幾個重點：

一、預算獨立自主，可主動規畫並確實執行的工作眾多。例如農業政策的支出保障了較低收入的農漁業人口收益，也使歐盟內部市場的民生消費品價格不致過高；社會基金有利於青年就業與失業工人轉業；地區發展基金加強了偏遠和產業衰退地區的交通基建與產業轉型。^⑦歐盟的大部分支出都用在照顧和輔導偏低收入的廣大民衆，具體實現了社會公平正義，使得歐盟存在的正當性廣受肯定。這也使歐盟與各國人民之間超越民族國家的界限而產生直接的心理聯繫，更使民衆易於對歐體維持高度的向心力與支持。這點常是區外的觀察家所忽略的。

二、公平均衡的財源設計，使歐盟能在健全的財政基礎上發展。歐盟的財源由早期的成員國捐攤經費，經過多年逐步調整改革而以目前的關稅、外來農產品稅、增值稅以及按各國生產毛額比例提撥款所組合的歐盟自主財源結構，大致是公平均衡的。雖然有些較富裕的國家如德國法國等所提供的金額較多，但是這些國家政府和財經研究機構多能見及長期利益。^⑧他們明白，擴大全區的經濟發展與促進各國的社會穩

註⑤ Thomas Läuffer, "Der Rechnungshof," in Werner Weidenfeld & Wolfgang Wessels, Hrsg., *Jahrbuch der Europäischen Integration 1987/88* (Bonn: 1988), pp. 98~105.

註⑥ Wichard Woyke, *Europäische Organisationen* (Wien: Oldenburg Verlag, 1995), p. 79.

註⑦ Loukas Tsoukalis, *op. cit.*, p. 261.

註⑧ "Europe's Union — Who pays for it," *The Economist*, November 23, 1996, p. 65.

定，有助於普遍提升民衆的購買力，這對於目前出錢較多的先進國家的長期發展肯定仍是有利的。

三、財政收支的制度化、效率化維繫成員國參予的信心。一般大型的國際組織，例如聯合國體系及其下屬大小機構，由於權責指揮系統不明確、山頭主義林立，不但各機構的工作方向內容在成員國之間形成決策的歧見，或造成成員國小集團間的矛盾與緊張。同時，在預算收支方面往往有浮濫舞弊的現象，使得成員國在提供組織經費時有種種的遲疑和不悅。^⑨歐體的財政收支從一開始的預算計畫編製、審查、議決到執行與全程的監督各階段，都有各自獨立、相互牽制的衆機構共同參予，並由公認的專家來分別執行。這使得預算經費的運用不致浮濫，較少受質疑。整體的財務運作在制度化、合理化、效率化兼具的良性循環下，讓各國政府與人民在提供經費交給歐體來統籌使用時，可有較高的信心。

四、經費充足方向明確，使歐盟官僚體系士氣高昂、向心力穩固。歐盟的部長理事會、執委會、議會與法院，以及其下屬分支機構，其官員與職員總數不下兩萬七千人。各國內與歐盟業務有工作聯繫者為數更多。這大群專業菁英分布各國，也是社國民衆間的意見領袖，其影響力不可謂小。在各類選舉中，支持對歐盟友善的政治人物在選戰中出線，同時更形成壓力團體促使各政府提出有利於歐盟發展的公共政策，都有普遍的例子。這群龐大的「歐盟人」享有外交特權與豁免，工作任務固定，年年依例進行，其慣性本身就是歐盟最大的安定力量。^⑩外界看到各國政府對某些歐盟政策作激烈的爭議，但是這些表面的爭議絕抵不過歐盟的成功經驗和整體共識。

綜合言之，歐體或歐盟由於其作為一個運作尚稱成功的國際組織存在已有相當年代，一般人對其原始功能和日常業務似有「習而不察」的感覺。許多國際媒體和政治觀察家往往特別注意到，歐盟成員國在外交事件，如波灣戰爭、巴爾幹危機中，如何地不能同心協力；或是在推動實現歐洲單一貨幣和經濟政策聯盟方面，歐盟各國政府如何地有「嚴重歧見」，各國人民如何地「表示不滿」。^⑪但是「共同外交安全政策」與「貨幣暨經濟聯盟」等等，都是一九九二年馬斯垂克條約（Treaty of Maastricht）簽訂之後才正式推動的新政策。即使歐盟在這些新領域的合作不甚順利、不盡理想，但這絕不表示歐盟既有的合作有所倒退或累積的成就因而減少。歐盟的成長和穩定不僅表現在成員國數目與機構的增加，更是透過締結條約與政府領袖間的衆多決議，在有關歐盟組織分工、工作流程以及各機構之間互動協調的細緻化與合理化中成就出來。歐盟的財政預算的制度化運作，便是一個極具代表性的範例，甚值得吾人長期觀察和參考。□

註⑨ Saadia Touval, "Why the U. N. Fails," *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 5, (Spt./Oct. 1994), p. 52; "Reworking the UN-Reform Means More Than Cutting Money and Staff," *The Economist*, Feb. 15, 1997, p. 13.

註⑩ Mark A. Pollack, "Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community," *International Organization*, Vol. 51, No. 1 (Winter 1997), pp. 124~127.

註⑪ Stanley Hoffman, "Back to Euro-Pessimism?" *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 1 (January/February 1997), pp. 139~145.