

对欧盟长期预算提案（2021—2027年）的解读

梁 偲

（上海市科学学研究所，上海 200235）

摘 要：本文对欧盟最新发布的《欧盟长期预算提案（2021—2027年）》进行了解读，在分析欧盟预算的定义由来和意义、制定过程、基本框架的基础上，总结了该预算提案的政策特点，并提出对我国预算管理的启示与建议。

关键词：欧盟；预算提案；预算框架

中图分类号：G327.196.2 **文献标识码：**A **DOI：**10.3772/j.issn.1009-8623.2018.06.007

欧盟委员会于2018年5月2日发布了欧盟2021至2027年度长期预算提案。新一期的预算提案针对欧盟亟待解决的难题，提供了新的思路和方法。如在资金分配上，重点针对目前欧盟所面临的创新发展、青年就业、提振经济、边境安全等问题做了较大幅度的调整，从一个侧面反映出未来欧盟的施政重点；在创新政策方面，新预算提案提出了一系列的创新举措，如建立“欧洲投资基金”和“欧盟储备金”等，以期进一步提升欧盟的政策效果；在应对英国脱欧引发的预算空白等问题方面也提出了相应的解决方案。

1 长期预算的由来和意义

欧盟的长期预算，也被称为多年度财政框架（MFF），是为实施欧盟年度预算提供的稳定框架，它规定了欧盟主要的政策优先事项（领域），并将其转化为为期数年的财政条款，为欧盟整体支出和支出的主要优先事项（“项目”）设定年度最高额（“上限”）^[1]。

在1979至1987年期间，欧盟的前身欧洲共同体（以下简称欧共体）曾遇到过4次预算危机，这是因为欧洲议会与欧共体理事会无法在规定的时间内就下一年度的财政预算达成共识。随着欧

洲一体化步伐的加快，一方面，成员国之间贸易关税的消失影响了欧共体的财政收入；另一方面，欧共体的开支却有增无减。这使得如何制定恰如其分的预算成为欧共体面临的极为重要而棘手的政治问题和经济问题。为避免预算危机再次发生和确保财政预算量入为出，欧共体决定在1988年实施一种名为“多年度长期预算”的制度，即在某一年度为今后几年的预算总额设定一个上限^[2]。

1988年6月22日，欧洲一体化历史上第一个多年度长期预算（1988—1992年）通过，被称为“泛机构协议”，即所谓的第一个“德洛尔计划”，重点是建立单一市场、巩固多年度研究和发展框架方案；第二个多年度长期预算（1993—1999年）也被叫作“泛机构协议”，即第二个“德洛尔计划”，优先考虑社会和凝聚力政策并推出欧元；第三个多年度长期预算（2000—2006年）被称为“2000年议程”，重点是扩大欧盟版图，目标是实现更强和更大的欧盟；第四个多年度长期预算（2007—2013年）改名为“多年度财政框架”，优先考虑可持续增长和竞争力，以创造更多就业机会；目前正在实施的第五个多年度长期预算（2014—2020年）也是“多年度财政框架”，旨在促进就业和经济增长，与欧洲2020战略相辅相成。

作者简介：梁偲（1982—），女，博士，助理研究员，主要研究方向为科技战略、科技管理、科技政策。

收稿日期：2018-05-15

欧盟长期预算为欧盟经济社会的发展提供了大量稳定的资金来源，在欧盟一体化进程中发挥了积极、重要的作用，其自身也逐渐演变为一个完整和相对独立的预算制度。通过这个预算可确保欧盟的支出得到有序发展，确保欧盟的优先事项能获得足够的资金，并实现欧盟预算与其政治和经济目标相统一。

2 长期预算的制定过程

欧盟长期预算主要由欧盟委员会进行编制和执行，由部长理事会和欧洲议会共同决策。欧盟委员会是预算的主要机构之一，它在预算问题上具有倡议权和执行权，其主要任务是为预算编制草案和执行已经得到批准的预算。部长理事会是欧盟预算的决策机构之一，由各成员国授权代表其政府的部长组成，其决策权主要表现在对预算草案中义务性支出部分的最后决定权。欧洲议会是欧盟预算的另一个决策机构，议会议员由直接选举产生，其主要体现在对预算的非义务性支出有最终的决定权，对义务性支出也有提出修改意见的权力^[3]。

在新预算执行（从 2021 年 1 月算起）前的四五年，欧盟委员会会对原来的预算进行评估、研究新预算方案、进行各方咨询等，最后形成新的预算总体方案。在新预算方案通过后，欧盟及各成员国还将就具体领域的政策制定进行协商，全部完成后新预算才能最终实施。为了确保预算的制定与欧盟长期政治和经济目标的统一，确立了欧盟委员会、欧洲议会和欧盟理事会三方通过协调决定欧盟预算的财政展望系统，其预算决策需要经过一系列程序^[4]。预算通过后，由欧盟委

员会按照有关财务规则，负责在已获批准的拨款限额内执行预算。预算执行过程中会受到欧盟反欺诈办事处、欧洲监察官、内部审计处和欧洲审计院等内外几道防线的审查和监督。预算执行后，欧盟委员会还须每年向欧盟部长理事会和欧洲议会提交上一财政年度的预算执行账目和关于欧盟资产与负债的报告。

长期预算优先事项确定的依据是对有效实现欧盟目标所需资源以及各地区支出的效率和附加值进行评估的结果^[1]。优先事项的确定始于 2017 年 3 月 1 日发布的《欧洲未来白皮书》的公开和包容性辩论的结果。之后，在 2017 年 6 月，欧盟委员会在关于欧盟财政未来的反思报告中提出了主要问题。欧盟委员会认真听取了欧洲议会、成员国、各国议会、欧盟供资受益者和其他利益相关方的意见；欧盟委员会委员奥廷格在访问 27 个欧盟成员国时，分别与领导人举行会晤；2018 年举行的公开磋商收到了 1.1 万多份反馈；此外，欧盟委员会还对目前的欧盟支出进行了彻底的审查，这有助于精确地找出哪些计划运转顺利，应当在未来的长期预算中予以保留或加强，哪些方面需要改革，以充分挖掘欧盟预算的潜力。

3 新一期预算框架

在欧盟委员会公布的预算提案中，2021—2027 年度长期预算承诺的资金总额为 1.279 万亿欧元（以当前价格计，见表 1），相当于欧盟 27 个成员国国民总收入（GNI）的 1.11%。（2014—2020 年度长期预算提案承诺总额为 1.025 万亿欧元，相当于欧盟国民总收入的 1.05%^[5]）。

表 1 多年度财政框架方案的承诺资金总额

预算栏目	具体计划	2021—2027 年预算金额 (亿欧元)
一、单一市场、创新与数字		1 873.70
1. 研究与创新	(1) 地平线欧洲计划 (2) 欧洲原子能共同体研究与培训计划 (3) 国际热核聚变实验反应堆计划 (ITER)	1 025.73
2. 欧洲战略投资	(1) InvestEU 基金 (2) 连接欧洲设施——交通、能源和数字 (3) 数字欧洲计划	499.73
3. 单一市场	(1) 单一市场（包括企业与中小企业竞争力计划） (2) 欧盟反欺诈计划 (3) 税收和海关领域合作计划	63.91

续表

预算栏目	具体计划	2021—2027 年预算金额 (亿欧元)
4. 太空	(1) 欧洲太空计划	162.35
二、凝聚力和价值观		4 424.12
5. 区域发展与凝聚力	(1) 欧洲区域发展基金 (2) 凝聚力基金	2 732.40
6. 经济货币联盟	(1) 改革支助计划 (2) 防止欧元伪造	251.13
7. 人员、凝聚力和价值观投资	(1) 欧洲社会基金 + (含健康、就业和社会创新) (2) 伊拉斯谟 + (3) 欧洲团结队 (4) 创意欧洲 (5) 正义、权利与价值	1395.30
三、自然资源与环境		3 789.20
8. 农业和海洋政策	(1) 欧洲农业保障基金 (EAGF) (2) 欧洲农业农村发展基金 (EAFRD) (3) 欧盟海洋与渔业基金	3 722.64
9. 环境和气候行动	(1) 环境和气候行动计划	57.39
四、移民与边境管理		349.02
10. 移民	(1) 庇护和移民基金	112.80
11. 边境管理	(1) 一体化边境管理基金	213.31
五、安全与防卫		275.15
12. 安全	(1) 内部安全基金、核安全与退役等	48.06
13. 防卫	(1) 欧洲防卫基金、军事流动	195.00
14. 危机相应	(1) 欧盟公民保护机制 (rescEU)	14.00
六、邻国和世界		1 230.02
15. 外部行动	(1) 邻国、发展和国际合作工具, 人道主义援助、共同外交与安全政策 (CFSP)、海外国家和领土等	1 052.19
16. 预备接纳辅助		145.00
七、欧洲公共行政	(1) 欧洲学校与养老金、公共机构管理支出	852.87
总计		12 794.08
占 27 个成员国国民总收入的比例 (%)		1.11

在预算收入来源方面,为填补英国脱欧带来的每年近 150 亿欧元的财政缺口,在预算总额不降反升的情况下,欧盟想尽各种办法“开源节流”。一是调整现有收入来源比例。传统上,欧盟预算主要有三大来源,即成员国根据国民总收入缴纳的会费、根据增值税收入缴纳的会费以及外部边境关税。新预算提议,英国脱欧后,其余 27 个成员国按国民收入比例提高缴费额度,同时在成员国关税收入分

配上,欧盟所占比重从目前的 80% 提升至 90%。二是增加资金来源渠道。设立“资金自给一揽子解决方案”,在欧盟层面增加对碳排放交易、不可回收塑料包装的征税,同时恢复“共同统一公司税”制度,对企业提高征税幅度,以此增加欧盟收入,预计上述收入每年可达 220 亿欧元(相当于预算收入的 12% 左右)。三是压缩不必要开支。计划在英国脱欧后,5 年内逐渐取消对预算贡献大国的

“返还款”^[6]。

在预算支出方面，有助于实现未来可持续发展和安全稳定的领域，如研究与创新、青年就业、数字经济、移民和边境管理、安全和防卫等，将得到较大增长。其中，研究和创新投资增加 60%，青年计划增加 1 倍多，用于外部边境管理和移民的投资增加 1.6 倍，安全投资增加 80%，外部行动资金增加 30%。而占比最大的两项政策——农业政策（成员国中以农业为主的国家较多）和凝聚力政策（主要为减少成员国之间的差距）——都减少了约 5%；同时，考虑进一步精简机构，确保行政开支不再增加（行政开支一直都严格控制在预算资金的 6% 以下）。

4 新一期预算亮点

更精简和透明的预算。预算的结构更加明确，与优先事项的联系更加紧密契合。预算的计划数量将减少约 1/3（从 58 个减少到 37 个），将零散的资金来源整合成新的综合性项目。制定单一的规则，减少针对受益方的繁文缛节，并从根本上精简金融工具的使用程序，使欧盟预算工具与国家资金更容易衔接起来，这将大大减轻受益方和管理当局的行政负担。

更灵活和敏锐的预算。如计划内和计划之间的灵活性：设立内部储备金，以实现计划内部的灵活性，将同一个项目内部可以从一项计划转移至另一项计划的资金从 10% 增加到 15%；将不同的财政支助形式进行“混合”、在不同的管理模式之间切换、在中期“重新制定”资助计划以及对国家拨款进行专门的修订，以适应整个预算期间的发展。欧盟委员会还建议修改现有的柔性机制，推出新的“欧盟储备金”，这是一个强大的新工具，用于加强危机管理，应对无法预料的需求以及安全和移民等领域的紧急情况。

可执行可操作的预算。欧盟委员会建议加强对所有计划的绩效予以重点关注，包括制定更明确的目标、关注少量高质量的绩效指标等。这将使对结果的监测和衡量更为轻松，必要时也更容易做出改变。

更加注重欧洲附加值。与欧洲经济和国家预算的规模相比，欧盟预算不算太多。因此，将预算投入到能提供真正欧洲附加值（欧盟预算能比国家层

面的公共支出产生更大影响）的领域至关重要，集中资源可以取得成员国单独行动无法取得的成果，还将有助于促进关键的战略投资^[7]。例如，汇聚欧洲各国最优秀科研人员的研究项目、顺利实现数字化转型或为欧盟提供保护公民所需的大型基础设施或项目、昂贵的超级计算机项目等超越国界的问题。

将科技与创新作为欧洲未来主要驱动力的预算。长期预算中，科技研究和与创新领域投资将增加 60%，这使得“地平线欧洲”计划将成为欧盟有史以来最大的研究与创新计划。正在实施的研究和创新资金中的“地平线 2020”计划预算为 770 亿欧元，而 2021—2027 年的“地平线欧洲”计划将提高到 976 亿欧元，这表明欧洲的科学支出将实现又一次大幅提升，研究和创新成为欧洲未来经济的主要驱动力。

“地平线欧洲”计划将有 3 个主要的“支柱”：开放科学、全球挑战和开放创新^[8]（如图 1 所示）。其中第一和第三支柱主要通过“自下而上”的方式增强科研的卓越性和突破性创新；第二个支柱通过“任务导向”以及吸引公民参与来创造更大的影响力。

第一个“支柱”——开放科学（258 亿欧元），是“由研究人员自己驱动的项目”，目的是帮助推动前沿科学产生卓越研究成果，吸引欧洲和全球最优秀的人才。其中欧洲研究委员会（ERC）支持基础研究；玛丽·斯科多斯卡·居里行动是对高技能研究人员的投资，为博士、博士后和人员交流提供奖学金等。

第二个“支柱”——全球挑战与工业竞争力（527 亿欧元），将设定具体的任务来完成民生与社会的挑战（如图 1 中健康、安全的社会，气候等挑战）。这里的“任务”随着优先级的变化而灵活变动，它比“地平线 2020”计划更有针对性；联合研究中心（JRC）为公共政策提供高质量、独立的科学证据，主要进行战略、工具、方法和知识管理等研究。

第三个“支柱”——开放创新（135 亿欧元），旨在使欧洲成为创新和创业的领跑者，解决一个古老的问题：尽管拥有世界级的科学，但欧洲依然缺乏成功的创新企业。欧盟将新建一个欧洲创新委员会（EIC），以鼓励创新、创业和“突破性技术”。欧洲创新委员会将专注于个体创业者（而不是大型

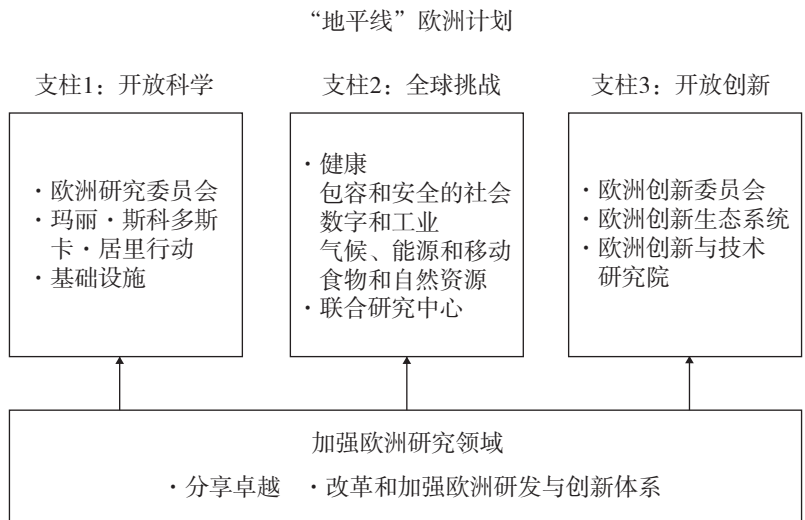


图1 “地平线”欧洲计划的三大支柱

跨境团队），提供一站式服务，将最有潜力的想法从实验室带到现实世界的应用中，并支持最具创新精神的创业公司扩大自己的创新想法，帮助创意从底层涌现出来。这个支柱中的创新生态系统旨在发展有利于创新的环境，特别是通过企业所得税来促进可持续创新生态系统的发展，并在优先领域发展创业和创新技能；通过欧洲创新与技术研究院（EIT）主要支持知识与创新共同体、产学研的合作。

三大支柱的基础层面——加强欧洲研究领域（21 亿欧元），努力使欧盟成员国充分利用其他国家研究和创新提供的“卓越”。这部分还包括以下活动：预见活动，监测和评估框架计划并传播和利用结果，使欧洲大学现代化，加强国际合作，加强科学与社会 and 公民的活动等^[9]。

5 启示建议

欧盟是世界上举足轻重的经济共同体，是区域经济合作与一体化的成功典范，它的成功因素之一是其合理高效的预算管理机制^[3]。欧盟预算管理体制体现了长期、稳定、透明、问责、灵活等特征，这些经验能为我国财政制度改革以及财政制度和战略规划之间的协调等方面提供借鉴。

（1）结合国内的“五年发展规划”，制定与此相适应的中长期年度预算规划

当前，“五年发展规划”所制定的各项目标，大多没有明确的数量规定，也缺乏与之相对应的财政规划^[4]。通过制订相对应的跨年度预算规划，使

“五年发展规划”的制定更具科学性与合理性，同时也弥补年度预算中可能存在的短视问题，从而可以在一个更长的期限内考虑当前预算支出的重点，将当前的支出和整个社会的未来联系在一起，做到大处着眼，小处着手。

（2）完善财政预算的管理和监督，增强预算使用中的透明性

预算的使用效率取决于使用过程中的透明性、内部管理以及外部监督，需要建立合理的绩效评估机制^[4]。如强化预算的目标导向，设定可操作的评估指标，使预算在使用过程中有据可依。

（3）形成灵活的预算框架，以应对快速变化的形势

预算框架必须足够灵活才能够迅速、高效地应对不可预见的需求。在明确的目标和绩效评估标准下，允许项目或计划的“微调”，对原有资助计划进行修订，或是使项目在不同预算年份之间具有灵活性，如允许在一些计划中把批准用于上一个年度的资金留到下一个年度使用等，以适应财政预算期间的发展。■

参考文献：

- [1] European Commission. A modern budget for a Union that protects, empowers and defends: questions and Answers[EB/OL].[2018-05-02]. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3621_en.htm.
- [2] 谢鹏. 欧盟预算制度演变分析[J]. 武汉科技大学学报(社

- 会科学版），2017，19（4）：444-453.
- [3] 贺五一，聂小蓬. 略论欧盟的预算管理机制[J]. 石家庄经济学院学报，2007，30（5）：73-76.
- [4] 周绍杰，王有强，卢大鹏. 欧盟预算及其对我国预算制度的启示[J]. 中国行政管理，2009（12）：96-100.
- [5] European Commission. A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends: The Multiannual Financial Framework for 2021-2027[R]. Brussels: European Commission, 2018.
- [6] European Commission. EU budget: Commission proposes a modern budget for a Union that protects, empowers and defends[EB/OL].[2018-05-02]. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3570_en.htm.
- [7] European Commission. Annex to the Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends: The Multiannual Financial Framework for 2021-2027[R]. Brussels: European Commission, 2018.
- [8] European Commission. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council: Establishing Horizon Europe – the Framework Programme for Research and Innovation, Laying Down its Rules for Participation and Dissemination[R]. Brussels: European Commission, 2018.
- [9] European Commission. Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council: on Establishing the Specific Programme Implementing Horizon Europe – the Framework Programme for Research and Innovation [R]. Brussels: European Commission, 2018.

Interpretation of EU Multiannual Financial Framework for 2021-2027

LIANG Si

(Shanghai Institute for Science of Science, Shanghai 200235)

Abstract: This paper interprets 2021-2027 long-term EU budget, that also referred to as Multiannual Financial Framework(MFF). After analyzing its definition, origin, making process and framework, some policy characteristics of the MFF are summarized. Finally, some policy suggestions for Chinese budget management are put forward.

Key words: European Union; budget proposal; budget framework