

简析欧盟 2016 年预算案

李妍妍 | 郭昊

近日，欧盟委员会发布欧盟 2016 年预算案。该预算案重点是加大促进就业和经济复苏的投入，进一步增强欧盟竞争力。同时，该预算案增加了应对难民的预算。本文将对该预算案主要内容进行分析，并提出几点思考。

预算案主要内容

欧委会于 2015 年 5 月 27 日提交了欧盟 2016 年预算草案，经两次修改，最终于 2015 年 11 月底分别获欧盟理事会和欧洲议会批准。欧盟 2016 年预算承诺款 (Commitment Appropriations) 为 1550 亿欧元，支付款 (Payment Appropriations) 为 1439 亿欧元。承诺款和支付款较 2015 年分别下降 4.5% 和上升 1.8% (详见表 1)。

(一) 促进就业、投资和经济增长

智能与包容性增长是欧盟 2016 年预算案最重要项目，旨在刺激欧盟经济和就业增长，提升欧盟竞争力。该项目预算承诺款为 698.4 亿欧元，占总预算承诺款接近 50%，较 2015 年下降 10.4%，但预算支付款与 2015 年基本持平。其中，100 亿欧元将用于“地平线 2020” (Horizon 2020) 等研发项目，较 2015 年高出 11.6%；20 亿欧元用于欧洲战略投资基金 (EFSI) 的保障基金，以支持撬动总额 3150 亿欧元的“欧洲投资计划”；18 亿欧元用于教育、培训和青年就业等项目，较 2015 年增加超过 30%；16.7 亿欧元用于通过“连接欧洲设施” (Connecting Europe Facility) 计划推进欧洲能源联盟、单一数字市场等欧委会优先项目。

(二) 增加应对难民危机预算

2015 年，战乱、贫困、地缘政治、社会不稳定等因素导致中东和北非大量难民涌入欧洲。数量急剧上升的难民潮已超出欧洲各国接纳能力，对欧洲安全和经济造成严重威胁。为此，欧盟 2016 年预算案将提供超过 40 亿欧元以应对欧洲域内外难民问题。其中，大量资金将用于欧洲周边国家难民人道主义援助。同时，该预算还将用于帮助意大利、希腊和西班牙等难民收容主要国家以增强其应对能力。

(三) 减少可持续发展项目预算

可持续发展项目预算承诺款和支付款分别为 624.8 亿欧元和 551.2 亿欧元，较 2015 年分别下降 2.2% 和 1.5%。其中，428.7 亿欧元用于欧洲农业保障基金，几乎涵盖农业市场相关支出和直接支付，旨在提高农业部门竞争力和食品链市场份额，加强市场稳定性，确保危机时期农民收入稳定以及农产品安全网安全；118.7 亿欧元用于欧洲农村农业发展基金，该基金聚焦核心优先政策，确保农村可持续发展。

(四) 增加行政项目预算

行政项目预算承诺款与支付款均为 89.4 亿欧元，较 2015 年增长 3.2%。欧洲议会、欧洲法院等部门预算增加是行政预算增加的主要原因。其中，欧洲议会预算增加 2500 万欧元用于加强安保和

表 1 欧盟 2016 年预算案

(单位：亿欧元)

预算项目	2016 年预算 (与 2015 年预算比较)	
	预算承诺款	预算支付款
智能与包容性增长	698.4 (-10.4%)	662.6 (-0.9%)
可持续增长：自然资源	624.8 (-2.2%)	551.2 (-1.5%)
安全与公民权	40.5 (60.7%)	30.2 (56.8%)
全球性欧洲	91.7 (5.2%)	101.6 (35.8%)
行政	89.4 (3.2%)	89.4 (3.2%)
其他	5.2 (-4.3%)	3.9 (1.2%)
总额	1550 (-4.5%)	1439 (1.8%)

增加议会助理人数所需费用；欧洲法院预算增加1400万欧元用于法院结构性改革；欧委会通过显著降低非合同义工相关行政支出，使2016年预算较2015年增长1.5%至33.3亿欧元；欧盟理事会预算为5.5亿欧元，较2015年仅增长0.6%。

欧盟2016年预算草案两次调整的主要内容

在第一次提交预算草案后，欧委会共对其作出两次修改，分别就欧洲战略投资基金融资渠道、应对难民和农民预算作出调整，并获得欧盟理事会和欧洲议会批准。

（一）调整欧洲战略投资基金资金来源

2015年6月，欧委会与欧盟理事会和欧洲议会就欧洲战略投资基金部分预算内容作出修改并达成一致，具体修改内容包括：一是将“欧洲连接设施”对EFSI保障基金融资额减少5亿欧元；二是将“地平线2020”对EFSI保障基金融资额减少5亿欧元；三是将增长与就业竞争力项目未分配预算资金降至0.89亿欧元，使该项目未分配预算资金使用更加合理。

（二）追加24亿欧元预算支持欧盟农民和难民

2015年10月，欧委会提议增加24亿欧元预算支持欧盟农民和难民：其一，对紧急情况基金等追加6亿欧元，用于帮助受难民问题严重影响的区域和成员国。此外，欧委会将人道主义援助金增至3亿欧元以满足难民食品和住所等必需品供应。其二，为支援面临困难的欧盟农产品市场，特别是乳制品市场，欧委会将制定总额4.2亿欧元定向援助计划；同时，提供资金用于私营部门脱脂奶啡和奶酪库存补贴以恢复市场平衡。在中期，还将提供额外资金用于刺激需求，特别是出口市场。此外，

3000万欧元人道主义援助将用于乳制品配送。

几点看法

（一）预算案顺利通过表明欧盟政策协调得以加强

全球金融危机和欧债危机爆发后，欧盟希望通过增加预算以采取更多刺激措施促进经济复苏。但是，近年来大多数成员国仍在实施削减福利、缩减开支等财政整顿措施，且经济复苏乏力，因而财力吃紧，预算草案往往需经过多轮审议才能勉强获得批准。如2011年预算草案，欧洲议会希望在2010年基础上增加预算资金6%以保障新设机构正常运行。但英、德等欧盟主要国家却坚决反对，认为增幅应控制在2.91%以内。持续僵持1个多月后各方才达成一致，欧洲议会最终作出让步以避免欧盟启动“预算应急机制”。2015年预算草案审议也出现类似情况。2016年预算草案预算支付款虽然较2015年有所增加，但最终顺利通过，这一定程度上是由于欧盟成员国经济复苏取得一定进展，且财政压力有所降低，成员国愿意支付更多资金以促进欧盟经济、就业和投资增长。同时，该预算草案仅经过两次较小幅度修改，且快速获得欧盟理事会和欧洲议会批准，更加体现出欧盟内部政策协调性增强。

（二）欧盟应警惕预算摊派机制隐患

欧盟预算收入绝大部分来自“自有财源”（Own Resource），包括以下三部分：关税和农业税、增值税、向成员国征收其国民收入的1%。其中，第三项占“自有财源”比约为75%。按照欧盟2014年全新会计规则计算，英国和荷兰等服务业发达成员国国民收入大幅增长，并被要求分别向欧盟追加21亿欧元和6.42亿欧元预算资金，这曾一度引发两国强烈反对，英国更是发

出退欧的威胁。虽然最终英国与欧盟达成一致，将21亿欧元摊派费用减半，并延长缴纳期限，暂时缓解英国退欧危机。但是，从长期看，预算摊派机制仍然存在较大隐患：其一，由于成员国经济复苏进程不一，英、德等复苏快的成员国需缴纳摊派费用更多，且资金规模多寡不均可能将逐步加大。这无疑将引起多缴纳费用成员国不满，并可能再次引发类似英国退欧的危机。其二，预算摊派机制使欧盟与成员国间协调难度加大，这将一定程度上阻碍欧洲一体化的推进。

（三）欧盟未来或需再度追加预算应对难民危机

2016年乃至今后一定时期内，中东、北非地缘政治局势仍将继续动荡，世界经济仍将面临诸多不确定性因素。虽然欧盟2016年大幅增加预算应对难民危机，但面对今后将持续大规模涌入的难民，欧盟成员国将面临巨大挑战。短期看，欧盟需接纳和安置难民，提供住所和食品等生活必需品。长期看，欧盟相关国家政府需引导难民融入当地社会，加大就业、培训和治安等方面投入，并努力使民众接受难民。由于成员国在难民应对问题上分歧很大，甚至相互指责，如果难民问题无法妥善解决，将严重威胁欧洲一体化最重要成果之一——《申根协定》的存续。因此，为更加妥善处理难民问题，欧盟或需进一步追加预算，特别是在难民接收前沿国家加大安置难民相关基础设施建设力度，提供生活必需品，并引导难民融入社会。此外，还应加大预算资金投入，并加强与移民来源国和过境国合作，坚决打击人口走私网络；同时，还应加强欧洲域内外应对措施的协调工作，更好地解决难民危机。

（作者单位：中共中央党校科社部财政部亚太中心）

责任编辑 黄悦