

# 欧盟在太空时代的角色生成： 进程、挑战及启示<sup>\*</sup>

张成新 郑 华

**摘 要：**随着太空战略价值的上升，太空成为大国博弈的新疆域，太空时代特征日益明显。欧洲国家是较早进入太空的先驱。面对越来越激烈的国际竞争，欧洲国家于20世纪60年代开启在太空领域的合作，欧共体/欧盟机构的参与则始于80年代。进入新世纪后，欧盟在太空领域的合作明显加快，在发布欧洲太空政策、欧洲太空产业政策和欧洲太空战略的同时，也实施了一系列共同的太空项目，欧盟的太空角色日益明显。本文从权威性、自主性、连贯性三个维度，重在剖析欧盟成为国际太空格局中的重要组成部分的历程及其面临的挑战。通过考察欧盟太空法律地位的确立、欧盟太空政策的制定和执行、欧盟对太空事务的管理及协调，本文认为，欧盟成为太空多极化时代重要一极的同时，也面临诸多挑战，凸显出欧盟在战略性领域采取集体行动的困难。这对于把握今后欧盟在太空领域乃至欧盟整体的发展态势具有重要意义。

**关键词：**太空时代； 欧盟； 欧盟委员会； 欧洲空间局； 欧洲太空政策

**作者简介：**上海交通大学 国际与公共事务学院 博士研究生 上海  
200030

上海交通大学 国际与公共事务学院 教授 上海 200030

**中图分类号：**D75

**文献标识码：**A

**文章编号：**1005 - 4871(2019)04 - 0040 - 17

---

<sup>\*</sup> 本文是国家社会科学基金重大项目“中国特色大国外交的话语构建、翻译与传播研究”(编号：17ZDA319)的阶段性研究成果。

随着人类太空能力的提升、太空战略价值的逐渐凸显，太空已然成为大国竞争的新疆域。冷战时期，太空是美、苏间战略竞争的重要领域，太空技术是美、苏保持核威慑平衡的重要辅助手段，乃至展示各自技术优势、塑造国际威望的重要方式。而在后冷战时期，太空技术的应用范围得到迅速扩展，不仅在军事、安全领域得到广泛应用，其民用和商用价值也更加明显，各太空大国纷纷加大对太空领域的投入，太空国际竞争与合作日益激烈。太空时代的特征日益明显。

欧洲是较早进入太空的先行者之一。太空领域历来是欧洲大国尤其是法国、英国、德国、意大利等的重要政策领域，但与此同时，欧盟作为超国家机构，也已经参与到太空领域。尤其是进入 21 世纪后，欧盟在太空领域的步伐明显加快，不仅先后制定欧洲太空政策、欧洲太空产业政策和欧洲太空战略，也开始实施一系列共同的太空项目。经过几十年的发展，欧盟在太空政策的制定、共同太空项目的推行方面取得诸多成果，使得欧盟已经成为太空国际格局中的重要组成部分。但同时，欧盟无疑也面临着诸多挑战，阻碍欧盟的太空角色的进一步生成。本文尝试从权威性、自主性、连贯性三个维度，通过考察欧盟的太空法律地位的确立、太空政策的制定和执行、对太空事务的管理及协调，对欧盟的太空角色生成加以系统分析，进而深化对当下太空时代的理解。

## 一、欧盟太空角色的生成

### （一）太空时代的到来及欧洲的参与

1957 年 10 月 4 日，苏联成功发射第一颗人造地球卫星，开辟了人类活动的新疆域，也预示着太空时代的逐渐到来。一方面，美、苏两国积极利用卫星技术对对方的军事设施进行监视和侦察，为保持双方的战略核威慑平衡发挥重要作用，另一方面，美、苏两国通过实施诸多的太空“第一”，如首颗卫星的发射、人类首次进入太空、登月计划、空间站建设、火星及其他天体等的深空探测等，展示着各自的科学技术优势及其背后的制度优越性。太空由此成为大国间竞争与合作的重要舞台。

欧洲国家是较早进入太空的先驱之一。美、苏在二战后俘获的纳粹德国火箭专家和获得的相关技术为两国的太空技术开发奠定了重要基础。而法国则坚持相对于美国的技术独立性，尤其是戴高乐总统时期，积极发展独立的太空技术。1965 年 11 月，法国成为继苏联、美国之后利用本国运载工具成功发射本国卫星的第三个国家。英国的首颗卫星早在 1962 年便由美国火箭成功发射。

但是，仅凭欧洲单个国家难以在美、苏主导的太空竞争中争得一席之地，欧洲国家开始尝试在太空领域展开合作。1962 年，欧洲太空研究组织(European Space Research Organization, ESRO)和欧洲发射器开发组织(European Launcher Development Organization, ELDO)宣告成立，前者集中进行共同太空科研活动，

后者集中开发欧洲运载火箭技术。但此时欧洲各国的太空政策仍存在极大差异,导致这一时期欧洲的太空合作效率极低<sup>①</sup>,尤其是欧洲发射器开发组织主导研发的“欧罗巴”火箭(Europa rocket)屡次发射失败。于是,欧洲国家决心将两个机构加以整合,1975年5月,欧洲空间局(European Space Agency, ESA,以下简称“欧空局”)成立。

欧空局的成立是欧洲太空合作的重要里程碑,它成功进行了一系列太空项目,尤其是其主导研发的“阿丽亚娜”(Ariane)火箭,保证了欧洲独立进入太空的能力,因此欧空局在很大程度上奠定了欧洲太空能力的技术基础。但欧空局仍是欧洲国家间机构、技术性机构,显然无法承担制定欧洲太空政策的政治责任,相关角色只能由欧共体/欧盟机构来承担。1979年5月,欧洲议会通过了呼吁欧共体参与太空研究的首个决议<sup>②</sup>,认为“只有制定一项设立长期目标的太空政策,欧共体才能在太空中承担决定性角色”。1988年7月,欧共体委员会发布关于太空政策的首份通报<sup>③</sup>,指出“欧洲仍没有一项关于太空的强有力的总体政策”,因此建议欧共体加强与欧空局的联系,并保证成员国、欧空局和其他欧洲机构的活动与欧共体的法律相一致。

这一时期,欧空局主导着欧洲层面的诸多太空项目,而欧共体相关机构虽然逐渐意识到形成统一的欧洲太空政策的重要性,但仍未采取实质性的行动。

## (二) 欧盟太空政策的发展及成型

冷战的结束极大改变了国际格局,也改变了欧洲太空政策制定和执行的外部环境。一方面,美国的太空主导地位开始迅速形成,它积极扩展太空技术的应用范围,将卫星侦查、通讯、导航定位和天气预报等直接应用于其主导的地区战争中,同时,太空技术也开始广泛应用到通信、广播、气象、测地、地球资源勘探等诸多民用、商用领域,令各国见识到太空技术和能力的巨大战略价值。另一方面,欧盟的成立标志着欧洲一体化进程的巨大进展,执行欧洲共同政策和项目的能力得到显著提升。

因此,进入21世纪后,欧盟的太空政策制定进程开始加快。这在很大程度上得益于欧盟与欧空局之间协调与合作的加强。2003年11月25日,两者签署框架

---

① 这一时期,法国更偏向于自主性逻辑,英国更偏向于财政逻辑,德国和意大利更偏向于技术逻辑。可参考 Kazuto Suzuki, *Policy Logics and Institutions of European Space Collaboration*, London and New York: Routledge, 2016, p. 52.

② European Parliament resolution on Community participation in space research, OJ C 127, 21 May 1979.

③ The Community and space: a coherent approach, Commission of the European Communities, COM (88) 417, 26 July 1988.