

# 机制转变与外部触发： 欧盟太空政策行为体能力研究

周 乔 肖闽星

**摘 要：**近年来，太空日益成为大国和超国家组织开展战略竞争的高地。欧盟太空政策行为体能力的核心要素为凝聚力与自主性，它们受到内部机制转变、外部因素触发两方面的复杂影响。本文据此构建了欧盟行为体能力的类型框架，并应用该理论工具分析阐释了欧盟太空政策五个演进阶段的四种行为体能力类型：20 世纪 60—70 年代早期探索阶段的弱行为体能力，20 世纪 80 年代—2003 年政策起步期有限的行为体能力，2004—2009 年快速发展期的强行为体能力，2010—2020 年制度转型期受限的行为体能力，2021 年之后内外因并驱带来的强行为体能力。研究结果为大国和区域组织在太空领域增强战略自主、取得战略竞争优势方面提供了理论启示和实践参考。

**关 键 词：**欧盟太空政策； 行为体能力； 凝聚力； 自主性； 机制转变

**作者简介：**大连海事大学 公共管理与人文学院 讲师 大连 116026

柏林自由大学 历史与文化学院 博士研究生 柏林 14195

**中图分类号：**D814

**文献标识码：**A

**文章编号：**1005-4871(2025)02-0066-18

欧盟作为重要的地区一体化组织与国家间合作平台，是欧洲区域整合进程的主导者，具有多重行为体角色。近年来，国际地缘政治格局的加速演变促使学界对

欧盟行为体能力(actorness)重新审视。<sup>①</sup> 作为当今世界上最复杂的超国家行为体之一,欧盟在国际事务中的表现日益分化:在气候治理领域,《巴黎协定》的签署和《欧洲绿色协议》的颁布彰显了欧盟的全球规范塑造能力;在能源安全方面,欧盟寻求摆脱单一外部依赖并加速推动能源自主转型,强调成员国和地区合作伙伴之间的合作与团结,政策主动性逐步增强;在难民庇护政策上,欧盟的影响力因成员国立场分歧而有所减弱。可以看出,一方面,受地缘政治、民族国家核心权力回归等影响,欧洲一体化的差异性被激化,<sup>②</sup>政策实践不断增加,欧盟不同领域一体化水平参差不齐,甚至出现去一体化现象<sup>③</sup>;另一方面,作为动态演进中的区域性组织,欧盟在具体政策领域的表现往往伴随着调整和波动。这表明,欧盟行为体能力并非线性演进或单一变量驱动的结果,而是受到内外部多重因素的交互影响。欧盟在太空政策领域行为体能力的演进也不例外。

作为系统性考察欧盟行为体能力的一个重要视角,欧盟太空政策行为体能力的演进值得关注。在较长的一段时间内,欧盟在太空领域扮演着次要角色,欧洲国家更倾向于通过政府间组织欧洲空间局(European Space Agency, ESA, 以下简称“欧空局”)开展太空合作。<sup>④</sup> 进入 21 世纪,尽管欧盟推出多项太空政策和战略,但在该领域整体进展缓慢,即便 2009 年《里斯本条约》将太空纳入欧盟的共同权限,<sup>⑤</sup>也未能改善这一状况。2021 年以来,欧盟在太空领域的参与度迅速提升;更加重

① 欧盟行为体能力(actorness)的相关文献有:Francesca Batzella, “Engaged but constrained. Assessing EU actorness in the case of Nord Stream 2”, *Journal of European Integration*, Vol. 44, No. 6, 2022, pp. 821–835; Labinot Greiçevci, “EU Actorness in International Affairs: The Case of EULEX Mission in Kosovo”, *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 12, No. 3, 2011, pp. 283–303; Katerina Koci/Alexandra Madaraszova/Miloslav Machon, “Examining the EU Actorness: Code of Conduct for Outer Space Activities”, in Artur Adamczyk (ed.), *EU Facing Current Challenges: Opportunities, Crisis and Conflicts*, Warsaw: Elipsa, 2019, pp. 26–35; Mark Rhinard/Gunnar Sjöstedt, “The EU as a Global Actor: A New Conceptualisation Four Decades After ‘Actorness’”, UI Paper, 6. Stockholm, Sweden: The Swedish Institute of International Affairs, 2019, pp. 6–9; Lisanne Groen/Arne Niemann, “The European Union at the Copenhagen Climate Negotiations: A Case of Contested EU Actorness and Effectiveness”, *International Relations*, Vol. 27, Issue 3, 2012, pp. 308–324.

② Richard Bellamy/Sandra Kröger, “A democratic justification of differentiated integration in a heterogeneous EU”, *Journal of European Integration*, Vol. 39, No. 5, 2017, pp. 625–639, here p. 628.

③ 贺之杲:《欧盟的区域观:流变、基础与限度》,载《世界政治研究》,2024 年第 1 辑,第 35–56 页,这里第 54 页。

④ Thomas C. Hörber, “The European Space Agency and the European Union: The Next Step on the Road to the Stars”, *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 5, No. 3, 2009, pp. 405–414, here pp. 405–406.

⑤ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, 2012–10–26, C326/47, Official Journal of the European Union, 2012, [https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu\\_2012/oj/eng](https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj/eng), 访问日期:2025–02–08。

视太空安全和防卫,强调共同保护欧盟太空资产,并寻求在太空通信和太空交通管理等新领域获得竞争优势。因此,欧盟太空政策行为体能力的这一转变也构成欧洲一体化进程研究的重要案例;尽管成员国在外交政策领域存在持续性分歧,但在太空防务的一致性方面却实现了显著突破。本研究运用行为体能力理论,对欧盟太空行动从分歧到一致的演变过程进行分析和解读。

## 一、文献回顾

学界针对欧盟太空政策行为体能力的研究主要着眼于考察欧盟太空政策的演变,即从制度变迁、安全转向及机构间关系等角度梳理分析欧盟太空政策的发展历程。

托马斯·胡尔伯(Thomas Hoerber)和保罗·史蒂芬森(Paul Stephenson)从制度建设视角将太空政策的发展分为三个阶段:机构建设阶段(1975—1987年),以欧空局建立为标志,欧洲各国确立了以技术研发为重点的政府间合作框架;政策萌芽阶段(1987—2003年),欧盟开始关注航天领域,并与欧空局建立联系,启动了伽利略定位系统(Galileo)等重大合作项目;政策整合阶段(2003年至今),以欧盟—欧空局的框架协议签署为标志,欧盟太空行动有了统一的政策框架。<sup>①</sup> 亚历山大·科洛沃斯(Alexandros Kolovos)从安全维度将太空政策发展分为民用导向期(1975—2000年)、安全转型期(2000—2016年)和战略安全期(2016年至今),揭示了欧盟太空政策从偏重商业应用与民用科研合作到加强战略自主和防务能力的安全转向。<sup>②</sup> 还有学者从治理模式演变的角度指出,欧洲太空治理共经历了两次“欧洲太空治理革命”:一是新生的欧洲太空治理架构,即欧盟委员会—欧洲航天局框架协议,二是《里斯本条约》将太空纳入欧盟政策范畴。<sup>③</sup> 刘乐明从欧盟与欧空局合作关系变化的视角,将欧盟太空政策划分为参与萌芽、双轮驱动、战略合作与战略提升四个阶段,并指出截至2020年,欧洲太空政策的协同合作问题仍未得到根本性解决。<sup>④</sup>

这些研究从不同角度讨论了欧盟参与太空事务的历史进程,并部分揭示了

---

① Thomas Hoerber/Paul Stephenson (eds.), *European Space Policy: European Integration and the Final Frontier*, London: Routledge, 2016, pp. 98—113.

② Alexandros Kolovos, *Unravelling the EU's Space Policy and Strategy: Impacts on Security and Defence Evolution*, London: London Institute of Space Policy and Law, 2024.

③ Florent Mazurelle/Jan Wouters/Walter Thiebaut, "The Evolution of European Space Governance: Policy, Legal and Institutional Implications", *International Organization Law Review*, No. 6, 2009, pp. 155—189.

④ 刘乐明:《欧盟太空政策的历史演进、当前动向与未来挑战》,载《德国研究》,2020年第3期,第73—77页。

欧盟太空政策发展的复杂性,但在研究深度和理论工具运用方面仍存在明显不足,具体表现在以下几个方面:一是对政策演变动因的探讨不够深入,未能充分阐释内外因素如何影响欧盟在太空行动中的积极程度。二是既有研究虽然对2009年后《里斯本条约》加强机制建设进行了讨论,但对欧盟太空政策发展缓慢的原因缺乏系统分析。三是对2021年以来欧盟太空政策的重大进展缺乏及时跟进。四是近年来在欧盟研究领域颇受关注的行为体能力理论并未被应用到欧盟太空政策的研究领域,该方面的实证研究仍属空白。近年来,面对严峻的国际环境,欧盟的太空行动能力以及欧盟自身战略自主的诉求均进一步提升,深入探讨欧盟的太空行为体能力不仅具有现实意义,也有助于丰富行为体能力理论的内涵。

因此,本文先建立理论分析框架,系统梳理影响欧盟太空政策行为体能力的因素及其作用机制,从历史维度对该行为体能力的演变历程进行考察,包括对伽利略定位系统、哥白尼计划(Copernicus Programme)以及卫星弹性、互联性和安全基础设施计划(Infrastructure for Resilience, Interconnectivity and Security by Satellite,以下简称 IRIS2)等标志性项目进程的剖析,探讨影响欧盟太空政策行为体能力的因素及其作用机制,以期为欧盟行为体能力的理论框架作出贡献,丰富对欧盟政策逻辑的研究。

## 二、理论框架

欧盟(以及其前身欧共体)作为重要的国家间合作平台,在国际舞台上向来扮演着重要角色。随着该组织的影响力不断提升,如何理解其作为全球行为体的能力特征成为重要议题。传统的国际关系理论以国家为单位,而对于欧盟这种“介于国际组织与国家之间”<sup>①</sup>的特殊体制,需要独特的、非传统的分析框架——行为体能力理论是一个非常合适的选择。

### (一)一般性定义与分析指标

古纳尔·西约史泰特(Gunnar Sjöstedt)最早将行为体能力定义为“在国际体系中,超国家组织相对于其他行为体能够主动且有意识地行动的能力”<sup>②</sup>。夏洛特·布雷特顿(Charlotte Bretherton)和约翰·佛格勒(John Vogler)将欧盟行为体能力定义为“(欧盟)在全球政治中行动能力的强弱”,即欧盟在国际事务中实际发挥作

---

<sup>①</sup> Erik Brattberg/Mark Rhinard, “The EU as a Global Counter-terrorism Actor in the Making”, *European Security*, Vol. 21, No. 4, 2012, pp. 557–577, here p. 557.

<sup>②</sup> Gunnar Sjöstedt, *The External Role of the European Community*, Volume 7, Farnborough: Saxon House, 1977, p. 16.

用的能力。<sup>①</sup>埃里克·布拉特贝格(Erik Brattberg)和马克·里纳德(Mark Rhinard)将行为体能力定义为“欧盟能在国际舞台上以自主且一致的方式进行有意义的行动”<sup>②</sup>。这些定义都强调,行为体能力不等于影响力或有效性,虽然它可以促成后两者。

在这些定义的基础上,学者们发展出更加细化的指标框架来分析和评估欧盟的行为体能力。西约史泰特强调,合格的国际行为体需要具备意图、能力与一致性。<sup>③</sup>为衡量欧盟在全球的行为体地位,布拉特贝格和里纳德构建了一个包含四项指标的分析框架:(1)一致性,即欧盟机构和成员国在价值观、政策偏好、决策程序和政策结果方面的一致性,包括政策目标、手段与结果之间的统一。一致性能够反映欧盟在内部政治结构上的凝聚力。(2)能力,指欧盟制定和运用政策工具、获得和分配资源的能力。<sup>④</sup>(3)连贯性,指欧盟在政策更新和执行方面的连贯性,以及欧盟成员国能否按立法初衷来执行。(4)其他条件如认同、自主性和机会等,涉及欧盟在国际上被认可的程度、欧盟受外部因素制约的程度以及地缘政治因素<sup>⑤</sup>对欧盟行动的影响。<sup>⑥</sup>这些衡量标准主要聚焦欧盟内部结构性决定因素,对欧洲一体化中涉及共同规则和规范的研究有较大价值。相比于直接衡量行为模式和国际影响力,这种分析方法在经验性研究中更具可操作性,尤其是在考察欧盟共同立场和法律规则的演进方面优势明显。

约瑟夫·朱皮尔(Joseph Jupille)和詹姆斯·卡波拉索(James A. Caporaso)提出,欧盟并非传统意义上的主权国家,而是一个由成员国与多个机构构成的复合体,其国际行为呈现高度的变动性。为更准确分析这一“模糊体制”,朱皮尔和卡波拉索在前人研究基础上提出了四条标准以衡量欧盟在国际政治中的行为体能力:(1)认同,涉及法律与事实两个层面,反映了他国对欧盟的接受与互动程度,是欧盟“存在于国际体系中”的最基本条件。认同是一种通过社会互动生成的政治身份,欧盟的“行动者地位”在其持续参与国际事务的过程中不断被建构与再建构。(2)权威,指欧盟在某一领域具有合法外部行动能力的程度;权威并不意味着“完全自

① Charlotte Bretherton/John Vogler, “Conceptualizing Actors and Actorness”, in Charlotte Bretherton/John Vogler (eds.), *The European Union as a Global Actor*, London: Routledge, 2006, p. 30.

② Erik Brattberg/Mark Rhinard, “The EU as a Global Counter-terrorism Actor in the Making”, p. 558.

③ Gunnar Sjöstedt, *The External Role of the European Community*, p. 17.

④ Asle Toje, “The European Union as a Small Power, or Conceptualizing Europe’s Strategic Actorness”, *Journal of European Integration*, Vol. 30, No. 2, 2008, pp. 199–215, here p. 204.

⑤ Francesca Batzella, “Engaged but Constrained. Assessing EU Actorness in the Case of Nord Stream 2”, *Journal of European Integration*, Vol. 44, No. 6, 2022, pp. 821–835, here p. 822–823.

⑥ 同注②, pp. 557–577.

主”，例如在所谓“混合协议”中，欧盟与成员国需共同签署国际条约，但双方的权限划分往往要到谈判过程中才能临时确定。(3)自主性，指欧盟作为制度实体在决策与行动上独立于其成员国与他国的能力。它包括制度独立性与行为独立性两方面，即是否拥有独立结构与决策机制，以及能否在不受外部严格指令的情况下自主决策并实施行动。(4)凝聚力，它与西约史泰特、布拉特贝格等人提出的一致性指标存在关联，指欧盟内部在对外政策中表现出一致性的能力。凝聚力是判断一个实体是否超越“存在”而成为真正“行为体”的关键。缺乏凝聚力的组织，即便在全球政治中有影响，也不具备行为体能力。<sup>①</sup>

## (二)本研究选定的分析指标：凝聚力与自主性

本文所关注的欧盟太空政策行为体能力，可以被定义为“欧盟在国际太空事务中作为一个统一行动体积极、有意识地发挥作用的综合能力”。作为非传统的国际行为体，欧盟的太空政策行为体能力不仅体现为其内部成员国之间的协调与资源整合能力，也表现为其对国际太空治理规则、合作机制与战略议程的塑造力。

结合太空政策领域的实际，本研究对朱皮尔和卡波拉索所提出的四条衡量标准进一步优化，选择“凝聚力”和“自主性”作为分析欧盟行为体能力的核心指标。本研究认为，欧盟不是一个固定形态的国家或纯粹的国际组织，应将其视为一个不断演化的行为体。因此，这两条标准并非静态指标，其强度可以随时间与议题而变动。

“凝聚力”指一个行为体形成并维持内部政策偏好一致性的能力。它不仅是制度层面的共识，更体现为通过多层次的互动协调逐步构建的深层次战略共同体。本研究认为，凝聚力强调欧盟机构与成员国在特定政策领域中的协作意愿和偏好一致性，反映了欧盟的内部团结程度及其在内部决策和对外行动中的协调能力。它不仅展现了欧盟行动者之间在政策目标、利益和行动优先事项上的一致性，更直接影响了欧盟内部决策效率和对外影响力。因此，凝聚力是决定欧盟对外影响力的最直观因素。

凝聚力主要受内部因素影响，包括行动者间的利益差别、决策机制、历史文化背景和机构组织协调能力等。作为超国家组织的欧盟采纳多层次治理模式，成员国因不同的经济实力和地缘位置而在优先议题等方面存在差异，这使欧盟在凝聚力方面需要应对比民族国家更大的挑战。在2015年的难民危机期间，成员国在难民配额等问题上各行其是，一些国家甚至拒绝接收难民。这一分歧严重削弱了欧

---

<sup>①</sup> Joseph Jupille/James A. Caporaso, “States, Agency and Rules: The European Union in Global Environmental Politics”, in Carolyn Rhodes (ed.), *The European Union in the World Community*, Colorado: Lynne Rienner, 1998, pp. 213 – 229, here pp. 215 – 216.

洲内部的团结,致使欧盟层面后续的难民政策变得仅具象征意义。而在2022年俄乌冲突期间,欧盟在对俄制裁与能源转型上迅速达成一致,无论是统一立场的形成、决策的高效推进,还是政策执行的协调一致,都展现了其强大的内部凝聚力和集体行动能力。这表明在短期内,诸如战争、疫情、金融危机等外部危机或威胁可对凝聚力产生深刻影响。尽管外部因素可能引发凝聚力的波动,但决定因素仍在于包括制度设计和成员国间协作在内的内部条件。

“自主性”反映了行为体在制度上的独特性,以及其相对于其他行为体的独立性,<sup>①</sup>是欧盟对外行动的先决条件。本研究认为,自主性指欧盟在面对外部压力和挑战时(如受到来自其他大国和国际组织的干预),仍然能保持独立判断和行动、有效制定和执行政策的能力。行为体的自主性也可以被理解为对外部行为体的依赖程度,如欧盟对美国的安全依赖、对俄罗斯的能源依赖以及对中国的市场依赖。国际政治博弈的结构性力量及其对欧盟政策形成的结构性约束,是影响其自主性的关键外部变量。

与此同时,自主性也受到内部因素的影响。欧共体成立初期,经济功能尚处于萌芽阶段,难以获得真正意义上的自主权。欧共体独特的超国家属性为其构建了区别于传统主权国家的制度性行为体框架<sup>②</sup>,通过成员国在农业、共同市场和能源等关键领域逐步让渡主权,欧共体得以不断强化其内部协同机制。这为欧盟自主性奠定了制度基础和行动根基。

强自主性意味着欧盟可以在国际事务中独立决策、自主行动,减少对其他大国或外部供应链的依赖,从而获得更广阔的行动空间。2016年被提升为欧盟全球战略之一的“战略自主”(Strategic Autonomy)就反映了欧盟对增强自主性的期待和强烈愿望。<sup>③</sup>相反,弱自主性则意味着在战略上受制于人,在安全或经济领域对外部力量的高度依赖会限制其决策空间,并带来脆弱性,使其易受国际冲突或供应链中断的冲击。欧盟能源价格的波动就反映了其长期依赖天然气进口、能源自主性不足的问题。值得注意的是,自主性虽然在短期内受国际环境和外部压力的显著

① Joseph Jupille/James A. Caporaso, “States, Agency and Rules: The European Union in Global Environmental Politics”, p. 217.

② David Allen/Michael Smith, “Western Europe’s Presence in the Contemporary International Arena”, *Review of International Studies*, Vol. 16, No. 1, 1990, pp. 19–37, here p. 30.

③ “战略自主”最早由欧洲理事会在2013年12月提出,强调发展欧洲自身的防务能力,减少对美国的军事依赖。2016年起,“战略自主”成为欧盟全球战略的一部分,其内涵也从提高欧盟防御能力拓展到在经济、能源和数字政策等方面提高欧盟战略自主性。European Council, “Conclusions of the European Council of 19/20 December 2013”, December 20, 2013, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/140214.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140214.pdf), 访问日期:2025-02-08; Dick Zandee et al., *European Strategic Autonomy in Security and Defence*, The Hague: Clingendael, 2020, pp. 6–8.

影响,但可以受益于长期的制度化进程并逐步得到提升。

在实践中,凝聚力和自主性有各自的影响因素和表现形式,它们在大部分情况下相互依存,同步增强或减弱:一方面,强凝聚力为自主性的增强提供内部基础,而强自主性可以提振信心,进而反哺、巩固内部凝聚力;另一方面,凝聚力不足会限制欧盟资源整合能力并削弱其自主性,而自主性不足会加剧成员国分歧,削弱内部团结,进而减弱凝聚力。需要说明的是,凝聚力和自主性并不总是同步变化,例如,俄乌冲突作为外部危机虽然使欧盟凝聚力迅速增强,达成对俄制裁,但也深刻暴露了欧盟在能源领域的弱自主性。与凝聚力在短期呈现的强波动性相比,自主性更依赖长期的制度建设和战略部署,相对而言波动性略弱。

### (三)分析指标的核心影响因素:机制转变与外部触发

主导行为体凝聚力和自主性动态变化过程的影响因素主要包含内部机制转变和外部触发两个方面。现结合欧盟的案例再次拓展其内涵(见表1)。

机制转变是指在面对内外部压力时,欧盟决策机制、政策优先级和机构协作的变化与调整。这直接影响到欧盟在危机或复杂情境中的行动能力,尤其是在政策一致性和集体执行能力方面的表现。作为影响欧盟凝聚力的关键因素,机制转变可分为机制集中化(consolidation of mechanisms)和机制分散化(fragmentation of mechanisms)两种类型。

机制集中化指欧盟层面决策权限和执行机制的集中与强化,常常表现为超国家机构权能的扩大、决策程序的简化以及政策执行机制的统一。例如,通过制定统一标准、建立共同基金或设立专门机构等方式,推动成员国在特定领域的深度协作。机制分散化指决策权限和执行机制的去中心化,往往表现为成员国在政策制定和执行过程中保持较高的自主权,跨国协调机制松散或缺位。这种转变可能源于成员国对主权让渡的抵触、利益诉求的显著差异或既有制度框架的功能弱化导致欧盟层面难以形成有效的政策共识和执行合力,最终削弱内部凝聚力。机制转变的方向并不固定,而是随着政策领域特征、内外部环境变化以及成员国态度的转变而动态调整。在某些领域可能呈现明显的制度整合趋势,在其他领域则可能保持或转向分散化状态。

外部触发则指外部环境的变化或危机对欧盟提升其自主性的影响,可分为战略促进型和战略制约型两种类型。

战略促进型外部触发指能推动欧盟加速战略自主进程的外部环境变化或危机事件,在此背景下,成员国通常会形成共同的危机感和战略需求,促使欧盟加快技术创新、减少外部依赖,并提升其独立决策能力。例如,在地缘政治竞争加剧的背景下,关键技术领域的国际竞争可能促使欧盟加快自主创新步伐。战略制约型外部触发则指那些可能限制或阻碍欧盟战略自主发展的外部事件,往往因其紧迫性

或冲击性,导致欧盟难以采取有效应对措施,反而加深对外部的依赖,使政策陷入停滞甚至倒退。

表1 影响欧盟行为体能力的因素及其类型

| 影响因素 | 类型    | 对行为体能力的具体影响                            |
|------|-------|----------------------------------------|
| 机制转变 | 机制集中化 | 提升政策一致性和执行效率;增强欧盟的内部凝聚力;推动成员国在特定领域深度协作 |
|      | 机制分散化 | 难以形成有效的政策共识;削弱内部凝聚力;制约政策执行合力           |
| 外部触发 | 战略促进型 | 提升独立决策能力;加快自主创新步伐;增强战略自主性              |
|      | 战略制约型 | 加深对外部的依赖;限制政策空间;导致政策停滞或倒退              |

来源:作者自制。

由此可见,外部触发对欧盟自主性的影响是双向的:促进型外部触发通过危机感的形成激发欧盟的战略自主意愿,而制约型外部触发则可能因外部事件冲击强度过大而限制欧盟的政策空间。需要注意的是,外部触发的类型并非固定不变,同一事件在不同阶段可能表现出不同的影响特征,这取决于欧盟在特定情境下的制度响应能力和政策资源配置情况。

#### (四)欧盟行为体能力类型分析框架

机制转变主导凝聚力的形成过程,而外部触发则主要影响自主性的变化。本研究通过考察机制转变和外部触发的不同组合,也就是四种可能发生的情境,分析欧盟在不同条件下的行为体能力水平及其形成机制,进而构建欧盟行为体能力的基本框架(见表2)。

一是欧盟机制集中化且遭遇促进型外部触发,此时凝聚力和自主性均处于高水平。这代表欧盟在已有制度的基础上,能够在内部快速形成高度一致的政策,并在国际事务中不受外界干预,独立自主地采取行动,达到“强行为体能力”(strong actorness)的理想状态。二是欧盟机制集中化但处在制约型外部环境下,即凝聚力较强但自主性受限,欧盟因而处于“受限的行为体能力”(constrained actorness)状态。换句话说,尽管欧盟内部能够在政策目标上达成一致,决策效率高,但过于依赖外部支持,在与其他超国际组织或者大国等国际行为体互动或者博弈时被处处掣肘,行为体能力受限。三是欧盟机制分散化但遭遇促进型外部触发,即凝聚力弱但具有较高的自主性,该状态通常出现在欧盟成员国之间存在较大分歧,但仍属于欧盟权限的领域。尽管缺乏内部凝聚力,但在面对外部威胁或竞争时,欧盟能暂时压制内部差异,形成危机共识,展现出相对一致的战略意志。四是欧盟机制分散化且处于制约型的外部环境中,此时的凝聚力和自主性均处于低水平,这是最不理想的“弱行为体能力”(weak actorness)情形。这表明欧盟在内部机制和外部环境中都面临较大限制,缺乏共同政策和对外严重依赖两个弱点同时存在,严重制约欧盟

的整体决策和执行能力。

表 2 欧盟行为体能力类型框架

|         | 机制集中化             | 机制分散化             |
|---------|-------------------|-------------------|
| 促进型外部触发 | 强行为体能力            | 有限的行为体能力(主要受内部限制) |
| 制约型外部触发 | 受限的行为体能力(主要受外部限制) | 弱行为体能力            |

来源：作者自制。

通过对上述四种情境的分析,我们成功构建了一个工具性框架,用以分析欧盟行为体的能力类型,并考察机制转变和外部触发因素的影响。该框架不仅有助于直观地理解欧盟行为体能力的复杂内涵及其形成机制,也为探讨其内外部制约因素提供了结构化视角。下文将应用该工具性框架,对欧盟在太空领域的行为体能力的发展和演化进行分析解读。

### 三、行为体能力类型框架下的欧盟太空政策

欧共体直到 20 世纪 80 年代才开始将太空事务纳入议程,积极寻求参与太空活动。彼时在欧洲还不存在超国家层面的相关政策和法律依据。进入 21 世纪,欧盟才开始将太空作为战略重点领域之一,颁布了《欧洲太空政策》(European Space Policy, ESP)。<sup>①</sup> 在内部机制整合与外部形势推动的双重作用下,欧盟希望成为太空重要行为体的战略意图日益显现。然而,这一发展态势在 2009 年《里斯本条约》将太空列为欧盟独立权限后并未得以延续。直到 2021 年,随着《欧盟太空计划》(EU Space Programme)的颁布和欧盟航天计划署(European Union Agency for the Space Programme, EUSPA)的设立,欧盟太空政策开始从单纯的经济技术领域拓展至安全防务层面,其在太空领域的行为体能力逐渐展现。本文将欧盟参与太空事务与制定太空政策的进程按行为体能力类型划分为五个时期,并且应用上面的工具性框架对不同时期凝聚力和自主性的强弱现象与形成机制进行分析解读。

#### (一)弱行为体能力:早期探索期(20 世纪 60—70 年代)

欧洲国家的太空合作始于 20 世纪 60 年代,在这一阶段,各国主要基于主权考虑,以国家为单位参与全球太空互动。该阶段成立的欧洲空间研究组织和欧洲运载火箭开发组织于 1975 年合并为泛欧洲的民用航天管理机构——欧洲空间局(ESA,以下简称“欧空局”),负责协调成员国对太空的探索。欧空局和欧盟是两个完全独立的组织,两者成员国不一致,瑞士、挪威等欧空局成员国自始至终未加入

<sup>①</sup> Council of EU, “Council Resolution on the European Space Policy”, ESA BR 269, May 22, 2007, [https://esamultimedia.esa.int/docs/BR/ESA\\_BR\\_269\\_22-05-07.pdf](https://esamultimedia.esa.int/docs/BR/ESA_BR_269_22-05-07.pdf), 访问日期:2025-02-08。

欧盟。该时期欧洲太空合作独立于欧盟框架之外,各国聚焦于本国利益诉求,“太空是实现各种目的的手段,而非目的本身”<sup>①</sup>。

该时期内,欧洲在太空活动方面难以克服的最大挑战,是始终依赖和受制于美国和苏联的技术援助。欧洲运载火箭开发组织从1962年开始推动研发欧洲首个一次性使用运载系统,即“欧罗巴”系列运载火箭(Europa rocket),计划由英、法、德、荷、比五国各承担一部分研发任务。前两个项目(欧罗巴1号和2号)一共进行了5次发射,全部失败;后两个项目则被取消。由于“饱受技术故障困扰”,该项目在1971年正式中止。<sup>②</sup>1973年,欧洲空间研究组织决心再次开发新的民用重型消耗性发射系统;在与德、英两国协商后,法国提出了“阿丽亚娜”(Ariane)系列运载火箭计划。1975年后,新成立的欧空局继续推进该项目,委托法国宇航公司负责开发所有运载火箭及其测试设施,而阿丽亚娜空间公司(Arianespace)负责生产、运营和市场营销。阿丽亚娜是欧洲国家另一次独立开发运载火箭系统的尝试,但在关键设备方面仍无法摆脱对美国的技术依赖。<sup>③</sup>

在内部合作机制方面,欧共体在该时期的欧洲太空事务中几乎不发挥作用。前述的各项航天计划均由欧洲强国牵头并主导谈判,然后在欧洲空间研究组织、欧洲运载火箭开发组织和欧空局的框架内开展国家间合作。例如,欧罗巴和阿丽亚娜分别由英国和法国主导。欧共体在该时期欧洲太空政策上的缺位,是多个项目失败或者未能取得预期成果的原因之一。早在1969年,欧洲运载火箭开发组织就已经意识到,按主权国家对欧罗巴项目进行分工的方式存在很大问题:由于欧洲国家间缺乏足够信任,原有的规划框架变得“支离破碎”,资源配置和资金统筹方面均存在明显不足;“欧罗巴项目并没有一个完全负责或掌控全局的单一权威机构或组织”<sup>④</sup>,过于松散的项目结构和过高的协调成本导致欧罗巴3号和4号火箭未能成功发射。1971年11月,欧罗巴2号发射失败后,德国将其归咎于欧洲运载火箭开发组织内部的分裂,公开指责其他项目参与国。<sup>⑤</sup>可以想见,如果有欧共体层面的领导和协调,这种现象本可以避免。

① Wulf von Kries, “Which Future for Europe’s Space Agencies?”, *Space Policy*, Vol. 19, No. 3, 2003, pp. 157–161, here p. 160.

② “Fifty Years Since First ELDO Launch”, ESA, June 5, 2014, [https://www.esa.int/About\\_Us/50\\_years\\_of\\_ESA/Fifty\\_years\\_since\\_first\\_ELDO\\_launch](https://www.esa.int/About_Us/50_years_of_ESA/Fifty_years_since_first_ELDO_launch), 访问日期:2025-02-18。

③ Antoine Patureau de Mirand/Jean-Marc Bahu/Eric Louaas, “Ariane Next, a vision for a reusable cost efficient European rocket”, 8th European Conference for Aeronautics and Space Sciences, July 2019, <https://www.eucass.eu/doi/EUCASS2019-0949.pdf>, 访问日期:2025-02-08。

④ Charles Hill, *A Vertical Empire: The History of the UK Rocket and Space Programme, 1950–1971*, Singapore: World Scientific, 2001, p. 141.

⑤ 同上, pp. 142–143。

可见，这一阶段欧共体在太空领域既没有建立合作机制，又缺乏独立技术，处在凝聚性和自主性双重缺失状态。

## （二）有限的行为体能力：政策起步期（20 世纪 80 年代—2003 年）

20 世纪 80 年代，欧共体开始了太空领域的制度化进程。欧共体于 1985 年首次 在欧空局理事会获得了部长级观察员席位，并于 1988 年发表第一份关于太空问题的公报。<sup>①</sup> 在欧空局理事会与欧共体理事会的协同推动下，欧共体开始将长期和平探索太空纳入欧洲一体化进程，但相关工作仍在欧空局框架内开展。1999 年，欧盟委员会的工作文件首次系统阐述了太空行动的重要性，指出行为体之间缺乏共识是欧洲太空治理面临的主要障碍，这严重制约了欧盟太空政策的设计制定、财政支持力度和执行推进效率。为确保欧盟太空政策的连贯性和有效性，欧盟迫切需要建立总体性框架。<sup>②</sup> 欧洲议会也大力支持欧盟委员会制定欧洲太空政策。然而，各成员国在项目分工、预算分配等关键议题上仍存在分歧，内部凝聚力仍然薄弱。

冷战结束后的全球地缘政治变化为欧盟太空政策的发展提供了新的契机。美国迅速取得了太空技术优势，这一方面凸显了太空领域的战略价值，另一方面也推动各国对太空技术重要性的战略认知的提升。同时，以欧盟的正式成立为标志，欧洲一体化取得重要进展，欧盟逐步从区域性经济组织升级为更具综合治理能力和国际影响力的政治联盟，在全球事务协调和共同目标推进上，展现了更强的决策能力和自主性。

在这一时期正式立项的伽利略定位系统是欧盟太空行动的典型代表。作为欧盟开发的高精度全球导航卫星系统，该项目旨在摆脱对美国卫星定位技术的依赖，体现了欧盟技术战略的雄心。该项目由德国、法国和意大利三国提出，并于 1999 年成立了联合研发小组。然而，项目的初期发展深受成员国内部分歧的制约，在预算分配、管理权限等议题上的争议导致项目多次延期，进展缓慢。2002 年，项目甚至一度面临终止危机。直到 2003 年 5 月 26 日，欧盟委员会和欧空局正式批准了该项目的首期计划。伽利略项目的持续推进使欧盟逐步掌握关键太空技术，自主性逐步提升。该项目不仅标志着欧盟在太空领域的技术突破，也体现了欧盟在战略自主和全球治理中的角色转变。遗憾的是，由于成员国意见经常不一致，欧盟在这一政策起步期只具备有限的行为体能力，无法满足其对自身能力的期望。欧盟

---

<sup>①</sup> Commission of the European Communities, “The Community and Space: a Coherent Approach”, July 26, COM (88) 417, 26 July 1988, <https://aei.pitt.edu/3821/1/3821.pdf>, 访问日期:2025-02-19。

<sup>②</sup> Commission of the European Communities, “Towards a Coherent European Approach for Space” (Commission Working Document), SEC(1999)789 final, June 7, 1999, <https://aei.pitt.edu/5633/1/5633.pdf>, 访问日期:2025-02-19。

虽已通过太空行动展现自身战略意图,并寻求按照设定的议程推进其太空政策,但成员国间的利益分歧仍然是制约欧盟太空战略有效执行的关键因素。

### (三)强行为体能力:快速发展期(2004—2009年)

2004年生效的《欧盟-欧空局框架协定》(EU-ESA Framework Agreement)具有里程碑式的意义。<sup>①</sup>这一旨在统一欧盟太空政策的协议首次为欧盟与欧空局的合作提供了政策框架,为后续《欧洲太空政策》的出台铺平了道路。尽管2005年《欧洲宪法条约》的失败延缓了欧洲一体化进程,但欧盟太空行动并未受到影响。2007年5月22日,欧盟委员会和欧洲航天局在布鲁塞尔召开第四次欧洲航天理事会会议,一致通过了《欧洲太空政策》决议。<sup>②</sup>这一政策制定过程表明欧洲国家的航天工作主要由欧空局管理,但欧盟和欧空局的合作机制也已经趋于成熟和稳定。

全球安全形势的变化构成了影响欧盟太空行为体能力的关键外部因素。2004—2005年在马德里和伦敦发生的重大恐怖袭击事件,极大地改变了欧盟在反恐和防务上的安全环境,促使欧盟更加关注太空安全,希望通过发展卫星监测和太空防御技术来增强安全保障。美国单方面退出《反弹道导弹条约》并加速太空军事化的举措,也促使欧盟更加关注自身在卫星通信和导航系统等太空关键技术领域的独立与自主性。在这一背景下,欧盟在太空领域迈出了由研发到实施的关键一步,于2007年将哥白尼计划升级为欧洲旗舰倡议。<sup>③</sup>该计划明确由欧盟委员会和欧空局共同管理,旨在通过卫星网络收集地球观测数据,以支持环境监测、资源管理和灾害应对等。该项目从早期的全球环境和安全监测计划(GMES)发展而来,其顺利实施既得益于欧盟机构和欧空局的高效协调,也源于成员国在气候变化和灾害管理等议题上的战略共识。更为重要的是,哥白尼计划的数据采集和处理技术完全由欧盟自主开发,这不仅展现了欧盟在环境治理领域的技术实力和规范引领作用,而且进一步提升了欧盟成员国在重大国际议题上的凝聚力。2009年《里斯本条约》的生效是欧盟在太空领域又一项制度性进展:它将太空政策确立为欧盟核心职能,为成员国间的太空政策协调提供明确法律基础;它还确认了欧盟理事会和欧盟委员会在太空政策领域的具体职责,并明确提出“为促进科技进步、工业竞

---

① Council of EU, “Framework Agreement between the European Community and the European Space Agency”, August 6, 2004, OJ L 261, [http://data.europa.eu/eli/agree\\_internation/2004/578/oj](http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2004/578/oj), 访问日期:2025-02-08。

② Council of EU, “Council Resolution on the European Space Policy”。

③ “Copernicus (European Commission’s Earth Observation Program)/formerly GMES”, eoPortal, 2012-05-29, <https://www.eoportal.org/satellite-missions/copernicus#mission-capabilities>, 访问日期:2025-02-08。

争力及其政策的实施,欧盟应制定欧洲太空政策”<sup>①</sup>。这一制度性安排旨在增强欧盟委员会在太空领域的调度和协调能力,改善此前成员国各自为政的碎片化治理,同时也希望确保欧盟在太空政策的技术开发和预算分配上的主导权。

因此,在安全格局发生变化的背景下,欧盟通过机制设计,逐步构建了一个更集中、高效的太空政策治理框架。哥白尼计划的实施和《里斯本条约》的生效,体现了该时期成员国在重大战略议题上日益增强的凝聚力和自主性,欧盟太空行为体能力显著强化。

#### (四)受限的行为体能力:制度转型期(2010—2020 年)

《里斯本条约》后,欧盟太空政策进入了一个独特的制度转型期:一方面,该条约为欧盟参与太空活动奠定了法律基础,欧盟可以据此制定更正式的太空政策;另一方面,更新的欧盟太空政策文件始终未获通过,这一现象被称为“缺失的后里斯本欧盟太空政策”<sup>②</sup>。

欧盟各机构的权责不一是该阶段的首要特征。尽管条约赋予了欧盟协调太空政策的权限,但欧盟委员会、欧空局和成员国间的职能边界仍不清晰。作为独立于欧盟的国际组织,欧空局在条约生效后面临权限重构的挑战。尽管欧盟委员会试图提升其在太空领域的协调能力,但与欧空局之间的合作进展缓慢,致使部分计划被搁置或陷入停滞。跨机构协调的不顺畅折射出欧盟多层治理模式下的机制整合困境。以 2016 年欧盟委员会发布的《欧盟太空战略》(Space Strategy for Europe)为例,它与 2007 年的政策文件在实质内容上高度重叠:两者都旨在为欧盟太空活动确定方向,并且与以往的欧洲安全与防务政策缺乏一致性和连贯性。文件强调了全面的欧洲太空政策的重要性,这本应是政策整合的重要契机,但由于缺乏实质性的权责重构,最终变得仅有宣示意义。

外部地缘政治环境加剧了这一制度性困境。2010 年的欧洲主权债务危机重创欧盟财政,迫使欧盟各成员国削减公共开支。危机期间,欧盟更加关注经济复苏、财政稳定和就业保障等问题,太空领域的战略投资退居次要位置。2011 年,欧盟委员会决定从其 2014—2020 年欧盟多年期财政框架提案(Multiannual Financial Framework, MFF)中删除哥白尼计划。<sup>③</sup> 作为替代方案,欧盟委员会建议由各

<sup>①</sup> Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union.

<sup>②</sup> Florent Mazurelle/Jan Wouters/Walter Thiebaut, “The Evolution of European Space Governance: Policy, Legal and Institutional Implications”, p. 178.

<sup>③</sup> “Copernicus Operations Secured Until 2021”, ESA, October 28, 2014, [https://www.esa.int/Applications/Observing\\_the\\_Earth/Copernicus/Copernicus\\_operations\\_secured\\_until\\_2021](https://www.esa.int/Applications/Observing_the_Earth/Copernicus/Copernicus_operations_secured_until_2021), 访问日期:2024-04-18。

成员国接手,以国家间合作项目的形式为该计划的继续运作提供资金。多个成员国立刻表达了强烈不满:由于债务危机,它们已经被迫开始实施紧缩计划,财政状况极不乐观。2014年,欧盟委员会甚至一度无力为太空活动提供经费。<sup>①</sup> 更大的冲击来自英国脱欧,其不仅影响了欧盟太空行动,更是欧洲一体化进程的巨大后退。英国作为传统太空强国,在太空领域一直同欧盟和欧空局联系密切,其退出必然给欧盟太空政策发展带来更大的技术和资金压力。欧盟和英国围绕伽利略定位系统产生的争端就是这种反一体化进程的案例:作为曾经的欧盟成员国,英国曾为伽利略定位系统提供了大量资金和技术支持。然而,英国脱欧后,欧盟单方面保留了伽利略定位系统军事加密服务(Public Regulated Service, PRS)的完全控制权,拒绝英国继续使用这一关键服务。英国企业即使在此前掌握了加密模块技术,脱欧后也被排除在欧盟未来合约之外。这种排他性策略旨在强化欧盟的战略自主性,但同时也造成了技术与资金层面的潜在风险。

换言之,该阶段的欧盟太空政策陷入了一种典型的制度性困境:对战略自主性的追求反而使行为体能力受限,高度的机构间凝聚力未能转化为有效的政策执行能力。对彼时看似“四分五裂”的欧洲来说,只有通过集体行动才能实现太空自主,而集体行动不可避免地需要更多时间。“共识”与“行动”之间无法达成一致。

### (五) 强行为体能力:机制转变与外部触发并存期(2021年至今)

2021年通过的《欧洲太空计划条例》对欧盟多项太空计划进行了制度性整合,包括伽利略定位系统、哥白尼计划和新兴的安全通信网络 IRIS2,同时设立了新的治理机构——欧盟空间计划局(EUSPA),明确了欧盟委员会、欧空局和新机构之间的职责分工。<sup>②</sup> 这是一种机制的集中化和专业化,为欧盟强化太空领域战略布局奠定了制度基础。此外,欧盟通过2021—2027年多年期财政框架,将太空预算提高至148亿欧元,<sup>③</sup>比上一周期增长了35%,以财政支持表达了对未来太空事业发展的政策承诺。

这一时期的外部触发主要体现在商业太空活动发展和地缘政治冲突两个维

① Lucia Marta/Paul Stephenson, “Role of the European Commission in Framing European Space Policy”, in Thomas Hoerber/Paul Stephenson (eds.), *European Space Policy: European Integration and the Final Frontier*, London: Routledge, 2016, pp. 98–113, here p. 101.

② Regulation (EU) 2021/696 of the European Parliament and of the Council of 28 April 2021, 2021–05–21, L 170/69, *Official Journal of European Union*, 2021, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/696/oj/eng>, 访问日期: 2025–02–09。

③ Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 of the European Parliament and the Council of 17 December 2020 on the the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027, 2020–12–22, L 433 I/11, *Official Journal of European Union*, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/2093/oj/eng>, 访问日期: 2025–02–09。

度。全球范围内商业太空活动的发展促使欧盟重新审视其太空战略；SpaceX 和亚马逊等私营企业在全球卫星发射和低轨道卫星通信服务等领域所占的市场份额不断提升，也促进了欧盟太空政策的市场化转型。首先，欧盟强化了与私营部门的合作，以提升自身在太空技术、数据服务、卫星发射等领域的自主性，减少对外部大国的依赖。其次，欧盟在太空产业的投资逐步增加，尤其是在小型卫星发射、卫星通信和地球观测等领域；通过为“地平线欧洲计划”（Horizon Europe）注资，欧盟希望借助私营企业的灵活性和技术创新推动太空产业化，在这一过程中，欧盟的太空政策从过去政府主导转向有更多私营部门参与的市场驱动模式；在发展商业太空探索的过程中，欧盟对太空市场加强了监管和优化，保障整个太空产业链的可持续发展。最后，商业太空产业提升了欧盟在国际太空合作中的地位，特别是在太空垃圾管理和太空安全方面，欧盟与众多国家以及商业太空公司展开密切合作，推动了全球太空治理体系的完善。

更为关键的是，俄乌冲突作为战略促进型外部触发，深刻影响了欧盟太空战略走向。俄乌冲突凸显了太空资产在现代战争中的战略价值，尤其是通信卫星在军事部署中的关键地位以及网络安全的脆弱性。太空领域已成为地缘政治博弈的重要战略空间，制裁措施直接影响了欧洲太空行动。例如，在欧空局宣布将“全面执行成员国对俄罗斯实施的制裁”后，俄罗斯停止了联盟号在法属圭亚那航天发射场的所有运行，使得许多欧盟卫星发射任务立刻被推迟。作为矛盾激化的后果，欧盟在 2022 年 3 月中断了与俄罗斯在火星探索计划（ExoMars）上的长期合作关系，并且被迫宣布向非洲合作伙伴开放在卫星发射领域的合作。<sup>①</sup> 此类事件加深了欧盟对战略自主的认知，成为推动其强化太空防务能力的关键驱动因素。

2022 年通过的《安全与防务战略指南针》（Strategic Compass for Security and Defence）<sup>②</sup>和 2023 年发布的《欧盟安全与防务空间战略》（EU SSSD）<sup>③</sup>标志着欧盟太空政策向防务领域的战略性扩展。这些战略规划文件不仅呼吁尽快制定一部欧盟太空法，发展地球观测服务，<sup>④</sup>还明确提出要把保护太空资产和提升太空态势感

① “Redirecting ESA Programmes in Response to Geopolitical Crisis”，ESA，April 13，2022，[https://www.esa.int/Newsroom/Press\\_Releases/Redirecting\\_ESA\\_programmes\\_in\\_response\\_to\\_geopolitical\\_crisis](https://www.esa.int/Newsroom/Press_Releases/Redirecting_ESA_programmes_in_response_to_geopolitical_crisis)，访问日期：2025-02-18。

② Council of EU，“A Strategic Compass for Security and Defence”，March 24，2022，[https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-0\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-0_en)，访问日期：2025-02-09。

③ Council of EU，“EU Space Strategy for Security and Defence”，April 14，2022，[https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-space-strategy-security-and-defence-0\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-space-strategy-security-and-defence-0_en)，访问日期：2025-02-09。

④ Daphne Stefoudi，“EU Space Law：Three Reasons Against，Three Reasons in Favour”，EJIL：Talk！，2024-04-29，<https://www.ejiltalk.org/eu-space-law-threereasons-against-three-reasons-in-favour/>，访问日期：2025-02-09。

知(SSA)作为优先事项。2022年底,欧盟理事会发布了卫星基础设施战略 IRIS2,以加强欧盟在空间安全和关键基础设施防护方面的战略能力。IRIS2 由欧盟主导,获得了成员国的一致支持,代表了欧盟层面的战略性资源整合,被看作欧盟应对未来太空威胁的关键,彰显了欧盟机构和成员国强大的政治意愿和战略凝聚力,并进一步推动了欧盟太空领域的自主性发展。

欧盟在太空领域比以往更积极、更注重安全防御,这一转变是过去十年机制基础的奠定、商业太空发展的推动,以及俄乌冲突带来的加速效应共同作用的结果。然而,2025年1月特朗普再度就任美国总统构成了一个新的外部触发因素,为跨大西洋关系带来了新的不确定性因素,也给欧盟太空行为体能力带来了挑战和机遇。具体而言,特朗普政府对欧盟加征关税的威胁,不仅冲击了传统贸易领域,更波及航天产业链,使欧盟太空项目对美依赖的脆弱性问题再度凸显。欧空局在美国国家航空航天局(NASA)“阿尔忒弥斯”(Artemis)载人登月计划中承担了多个关键子项目。例如“猎户座”载人飞船配套的“欧洲服务舱”等正是这种依赖关系的具体体现。若特朗普政府调整该计划,欧洲将面临政策调适的制度性挑战。同时,“美国优先”理念的回归对欧美太空合作构成系统性风险,其影响甚至将从民用太空项目延伸至军事太空领域,加深欧盟在自身防务安全方面的忧虑。因此,特朗普的再度执政将可能在短期内表现为战略制约型外部触发,通过资源约束和技术壁垒限制欧盟太空项目的发展空间。然而,这些外部压力也具备战略促进的潜能,可以催生欧盟加强太空领域战略自主的内生动力,在机制建设上推动欧盟加速太空政策的权责集中化。换言之,欧盟若能以战略耐心应对当前挑战,在强化自身能力建设的同时,将外部冲击转化为战略自主建设的动力,则未来有望在太空领域填补北约防御短板,并展现其应对外部不确定性的战略韧性。

现阶段,在机制转变和外部触发的共同作用下,欧盟正致力于将强凝聚力和强自主性融入太空政策,使其成为常态,从而在全球太空治理中构建长期竞争优势。目前仍处在立法筹备阶段的《欧洲太空法》(The European Space Law, EUSL)是最值得关注的事件之一。EUSL 将成为全球首部全面的太空法,<sup>①</sup>旨在规范欧盟的太空行动,帮助欧盟更好地应对外部挑战。若能获得通过,该法不仅会为欧盟的全球太空治理提供法律框架,还将进一步推动欧盟的太空战略向更广泛的安全防务方向发展。这意味着现阶段的欧盟太空强行为体能力的发展势头大概率仍将得以延续。

---

① “Space is the New ‘Wild West,’ The EU is Dying to Step in and Regulate”, *Politico*, 2024-11-04, <https://www.politico.eu/article/euwants-make-space-safe-law-label-boring/>, 访问日期:2025-02-19。

#### 四、结 论

本文利用构建的欧盟行为体能力分析框架,阐释了 20 世纪 60 年代以来欧盟太空政策发展过程中出现的四种行为体能力类型。本研究认为,评估欧盟太空政策行为体能力的两个核心要素为凝聚力和自主性。在过去的半个多世纪内,由于受到内部机制转变和外部因素触发的交互驱动,呈现“弱—有限—强—受限—强”的演变特征。20 世纪 60—70 年代,因缺乏超国家合作机制且依赖外部技术,欧共同体不参与太空活动;20 世纪 80 年代—2003 年,伽利略定位系统等项目的推进提升了技术自主性,但内部协调机制的缺失制约了太空政策的执行效率;2004—2009 年,为应对全球安全格局变化,哥白尼计划顺利实施,使欧盟初具在太空领域的强行为体能力;2010—2020 年,因内部权责不明和外部地缘压力增大,欧盟太空政策在陷入困境;2021 年至今,《欧盟太空计划》和 IRIS2 战略的发布、商业太空活动的发展和俄乌冲突等内外因素共同发挥作用,促成了欧盟在太空的强行为体能力。

当前,全球正处于新一轮太空战略格局重塑的关键阶段。今日的太空发展呈现多元主体参与、技术驱动与战略融合并行的特征。国家、超国家组织与私营企业共同推动着太空活动的快速发展,太空逐渐从一个相对独立的科技前沿领域,转化为牵动国际安全、经济发展与全球治理格局的重要战略空间。在人工智能、通信技术与空间基础设施日益融合的背景下,太空安全与地缘政治、数字主权及全球竞争格局之间的关系越发紧密,太空能力成为各方维护国家利益和战略影响力的核心议题。与此同时,太空活动的快速增长也带来了治理机制滞后、资源分配不均等挑战,这进一步凸显了全球太空治理体系变革的紧迫性。

在这一背景下,从行为体能力视角出发深入研究欧盟太空政策的演进逻辑与制度安排,不仅为大国和区域组织在太空领域增强战略自主、取得战略竞争优势的方法路径提供了启示,也为建立更加公平、可持续和包容的全球太空治理框架提供了理论参考。

责任编辑:伍慧萍