

欧盟太空政策的历史演进、当前动向与未来挑战^{*}

刘乐明

摘 要：随着太空事务在国际竞争、国家安全、社会经济发展和民众生活中的重要性日益凸显，欧盟对太空事务日益重视。欧盟将于2021年执行新太空计划，在此之际，评估欧盟太空政策的历史演进、行动方案、战略选择以及未来挑战显得十分必要。按照欧共体/欧盟与欧洲航天局之间合作关系的变化，可将欧共体/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。新太空计划以2016年欧洲太空战略为基础，将向太空事务投入160亿欧元，主要为了实现欧盟太空安全与自主性、全球竞争力与领导地位、商业与民用价值以及太空项目管理体系优化四个方面的战略目标。然而，新太空计划难以解决欧盟太空治理中一直存在的结构性顽疾，而且欧盟太空项目局的组建必将激化欧盟与欧洲航天局之间的矛盾，加之疑欧主义意识形态弥漫下英国脱欧带来的现实挑战，欧洲的太空一体化前路坎坷。

关键词：欧盟；欧洲航天局；太空政策；合作进化；太空一体化

作者简介：华东政法大学 政治学与公共管理学院 讲师 上海 201620

中图分类号：D814.1

文献标识码：A

文章编号：1005-4871(2020)03-0071-15

^{*} 感谢匿名评审以及何奇松教授、李忠林博士的宝贵修改意见，文责自负。

太空作为一种战略资产^①,对各国各项事务发挥着越来越重要的作用。在经济方面,有专家估计,全球60%的经济直接或间接地依赖于卫星成像与跟踪和互联网连接等太空技术^②;在民用方面,太空技术与民众生活息息相关,观测、通讯与气象卫星在民用通讯、卫星导航、救灾、大气观测与环境保护等领域的作用越来越不可或缺;在军事方面,太空技术作为军力倍增器与赋能器,在军事战略与行动中发挥着越来越大的作用。因此,太空政策被欧盟认定为横向性政策(horizontal policy),它可以有力地支持欧盟实现经济增长、可持续发展以及安全与防务等关键性政策目标。^③世界各国以及国际组织越来越重视太空技术的开发与利用,并将太空战略及其力量博弈作为国际战略的重要组成部分。太空力量博弈实际上是国际权力在太空中的投射,事关国际战略的稳定与平衡。^④加之在你追我赶甚至敌对的太空竞争环境中,太空行为体逐渐意识到需要用太空武器保护太空资产^⑤,太空存在武器化、军事化的潜在危险。进而,太空政策与战略越发起引起包括欧盟在内的国际社会的高度关注,也成为国际政治研究关注的重要议题。

然而,以往国内研究更多关注的是美国、俄罗斯与中国等太空行为体,较少关注欧盟的太空活动及其政策动向。^⑥欧共体自20世纪70年代末开始实质性地参与欧洲太空事务,经过四十来年的发展,欧盟在世界太空舞台中发挥着越来越重要的作用。欧盟委员会于2018年6月6日宣布,将依托2021—2027新的多年期财政框架(MFF)实施新太空计划。在欧盟即将实施新太空计划之际,总结与评估欧盟太空政策具有重要意义。欧盟即将启动的新太空计划到底新在何处?其战略意义何在?长久以来,欧盟太空政策存在的最大问题是欧盟与欧洲航天局之间错综复杂的关系,欧盟的新太空计划能否借机厘清两者之间的合作关系,理顺太空治理

① Joan Johnson-Freese, *Space as a Strategic Asset*, New York: Columbia University Press, 2007, pp. 1-304.

② Marc Burleigh, "EU must boost spending in space or be squeezed out: experts", 2019-11-12, <https://www.france24.com/en/20191112-eu-must-boost-spending-in-space-or-be-squeezed-out-experts>, 访问日期:2020-01-14.

③ Vincent Reillon, "European space policy: Historical perspective, specific aspects and key challenges", January 2017, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/595917/EPRS_IDA\(2017\)595917_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/595917/EPRS_IDA(2017)595917_EN.pdf), p. 14, 访问日期:2020-01-22.

④ 何奇松:《国际太空新秩序与中国的责任》,载《世界经济与政治》,2016年第8期,第104-129页,这里第111-117页。

⑤ Alan Steinberg, "Weapons in Space: The Need to Protect Space Assets", *Astropolitics*, Vol. 10, No. 3, 2012, pp. 248-267, here pp. 255-259.

⑥ 相关研究可参见:张成新、郑华:《欧盟在太空时代的角色生成:进程、挑战及启示》,载《德国研究》,2019年第4期,第40-56页;析华:《当前欧盟的太空政策》,载《世界知识》,2016年第5期,第59-60页;程群、郝丽芳:《中欧太空合作分析》,载《德国研究》,2014年第2期,第4-16页;程群、何奇松:《国际太空行为准则——博弈与前景》,载《国际展望》,2013年第5期,第99-114页。

结构,从而进一步推动欧洲太空一体化? 本文将在梳理欧盟以往太空政策及其变迁的基础上,详述欧盟新太空计划的主要背景、行动方案与战略目标,并就此分析欧盟新太空政策将面临的问题与挑战,以此探析欧盟推进欧洲太空一体化的可行性。

一、欧盟太空政策的历史演进

根据欧共体/欧盟太空技术开发利用以及参与太空活动的历史进程,欧共体/欧盟的太空政策是在与欧洲航天局的太空合作中不断发展的,因此欧共体/欧盟与欧洲航天局的合作关系成为理解欧共体/欧盟太空政策演进的关键要素。按照两者合作关系的发展变化,可将欧共体/欧盟太空政策大致划分为参与萌芽、双轮驱动、战略合作与战略提升四个阶段。

(一)参与萌芽阶段(20世纪60—70年代)

20世纪60年代之前,欧洲的太空活动一直是个体国家行为,法国和英国引领着欧洲太空项目发展。直到1961年3月,欧洲的第一个太空合作组织,即欧洲太空研究筹备委员会(COPERS),在欧洲太空科学家的倡议下成立。该委员会最终促成10个欧洲国家^①在1962年签署公约,成立了欧洲太空研究组织(ESRO)。同年,其中的6个欧洲国家^②为了开发航空发射器,根据1962年签署的公约成立了欧洲发射器开发组织(ELDO)。1966年,在欧洲发射器开发组织框架下成立了欧洲空间会议(ESC),成为欧洲太空政策讨论的主要论坛。面对管理两个组织带来的困难,以及欧洲发射器开发组织在发射器研发方面的失败,欧洲空间会议于1972年开始讨论将欧洲太空研究组织和欧洲发射器开发组织合并为一个机构。1975年5月30日,欧洲太空研究组织的10个成员国签署公约成立欧洲航天局(European Space Agency, ESA)。^③

由此,欧洲的太空活动开始呈现组织化与合作化的态势。比利时、丹麦、联邦德国、法国、意大利、荷兰、西班牙、瑞典、瑞士和英国等欧洲主要国家开始通过合作的形式参与太空活动。不过由于处在初期合作阶段,此时并没有产生具有重要影响力的太空项目。而且,此阶段各国的太空合作并不是以欧共体成员国的身份参与,而是在欧洲航天局^④的组织框架下展开合作。直到70年代行将结束之际,欧共体才注意到参与太空活动的重要性。1979年4月25日,欧洲议会通过了关于欧共

① 比利时、丹麦、联邦德国、法国、意大利、荷兰、西班牙、瑞典、瑞士和英国。

② 比利时、联邦德国、法国、意大利、荷兰和英国,以及作为联合成员的澳大利亚。

③ Vincent Reillon, “European space policy: Historical perspective, specific aspects and key challenges”, p. 3.

④ 时至今日,虽然欧洲航天局与欧盟之间的成员国高度重叠,但欧洲航天局仍然是一个独立的组织。