

“战略自主”视阈下欧盟关键原材料战略的演进路径

吴昊

同济大学 上海

【摘要】随着世界范围内能源转型进程的加快以及数字智能产业的不断升级，关键原材料作为支撑相关产业的物质基础，其重要性日益显现。同时关键原材料的地理依附性和供需错位赋予了它天然的地缘政治意义，关键原材料供应链的构建也就成了各国对外政策考虑的重点。而欧盟由于自身关键原材料生产能力较弱，更多依靠全球市场的供给，但随着地缘政治时代的来到，欧盟对于其脆弱性较强的关键原材料供应链感到担忧，于是采取措施以实现关键原材料领域的“战略自主”，以维护欧盟自身利益。本文试着以历史分析法来审视欧盟关键原材料战略的演变路径，力求深化对欧盟关键原材料战略的认识。

【关键词】欧盟；关键原材料；战略自主；欧盟委员会

【收稿日期】2025 年 5 月 13 日

【出刊日期】2025 年 6 月 10 日

【DOI】10.12208/j.ssr.20250250

The evolutionary path of the EU's critical raw materials strategy from the perspective of strategic autonomy

Hao Wu

Tongji University, Shanghai

【Abstract】As the global energy transition accelerates and the digital-intelligent industry continues to advance, critical raw materials which serving as the foundational support for these sectors have grown increasingly vital. At the same time, the geographical concentration of these resources and the mismatch between supply and demand have endowed them with inherent geopolitical significance, making the construction of critical raw materials supply chains a key focus of nations' foreign policies. The European Union, with its relatively weak internal production capacity for critical raw materials, has long relied on global markets for supply. However, with the advent of an era marked by geopolitical tensions, the EU has grown concerned about the vulnerabilities in its critical raw materials supply chains. Consequently, it has taken measures to achieve strategic autonomy in this domain to safeguard its own interests. This paper employs a historical analysis approach to examine the evolution of the EU's critical raw materials strategy, aiming to deepen the understanding of its strategic evolutionary path.

【Keywords】European union; Critical raw materials; Strategic autonomy; European commission

1 引言

近年来，随着欧洲自主意识的不断增强，“战略自主”概念突破初始关注的外交、安全防务议题，逐渐外溢到诸如经济、能源、货币和技术等领域。其目的是使欧盟逐步实现独立行动和自主决策，捍卫自身利益及价值观^[1]。而在欧盟能源转型的过程中，尤其是油气时代向可再生能源时代的转型，欧盟虽然强化自身在可再生能源领域的技术开发，建立相关技术标准和规范，力求在可再生能源时代的全球能源产业链保持优势地位。但是，可再生能源设施和相关技术赖以维系的是以锂、钴、镍、稀土为主的关键原材料资源，而欧盟本身

缺乏这些关键原材料储备。关键原材料的地理依附性和供需错位赋予了它天然的地缘政治意义，关键原材料供应链的构建就成为欧盟战略的重点之一，要想实现“战略自主”，就需要确保欧盟能够依靠强大、有弹性和可持续的价值链来获得关键原材料以维持自身在未来可再生能源时代的优势地位^[2]。

欧盟委员会主席冯德莱恩更是指出：“锂和稀土已经取代了天然气和石油，成为我们经济的核心，我们必须避免再次陷入高依赖局面。”^[3]欧盟认识到自身关键原材料供应链的脆弱性，于是采取相应战略和适当政策来抵消供应风险，以保证自身安全。但是目前学界对

于如何欧盟在“关键原材料”领域布局演进尚不明朗,同时过于关注危机后的政策举措,对整体战略规划尚未形成共识。因此本文试着回答的问题是:欧盟关键原材料战略是如何发展演进的?本文通过历史纵向分析,把握关键节点,试着对这个问题进行回答。

2 欧盟关键原材料战略的具体内涵

2.1 关键原材料的定义

“关键原材料”是一个动态概念,由于其地理分布呈现不均衡性,同时不同国家对其需求存在差异,因此各国对其命名也存在区别,这与一国所处的经济、技术发展阶段、采取的国家发展战略有关^[4]。美国、澳大利亚、加拿大等均采用的是“关键矿产”(critical minerals),而欧盟采用的是“关键矿产”(key minerals)或“关键原材料”(critical raw materials)。同时欧盟对“关键原材料”的界定主要采取一种“二维度”定量评估法,更加强调此类矿产资源的经济重要性和供应风险^[5]。其定义为:“关键原材料”是对欧盟具有高度经济重要性的原材料,由于其来源集中且缺乏优质、可负担的替代品,因此存在供应中断的高风险。

2.2 欧盟关键原材料战略的演进框架

在智能化时代,关键原材料发挥着支撑核心技术和战略新兴产业发展的作用,是未来高端制造和数字经济物质基础,也是推动欧盟自身产业不断升级、竞争力稳步提升的关键所在^[6]。基于其重要性,欧盟从战略层面思考关键原材料战略,以保证其持续稳定地供应,而更好地推进“战略自主”愿景得以实现。利德尔·哈特指出:“战略是否获得成功,主要取决于对目标和手段能否作出精确的计算,能否把它们正确地结合起来加以使用。目标必须与现有一切手段相适应。”^[7]就关键原材料领域而言,在目标上,欧盟强调要实现在相关领域的“战略自主”,维护欧盟自身供应链安全。就其战略形成逻辑链条来说,欧盟关键原材料战略经过了利益认识、实力评估、环境判断、目标确立、战略实施等阶段,随着相关法律法规的出台,战略框架最终得以完善。

3 欧盟关键原材料战略的演进路径

欧盟关键原材料战略的演变经历了一个由非正式、非强制性的倡议向正式的、全局性和总体性兼具的战略转变,最后通过立法程序,实现了法律保障,完成了战略框架的搭建。在这一过程中,2008年《原材料倡议:满足我们对欧洲增长和就业的关键需求》的出台、2016年欧盟《全球战略报告》的发布、2020年《关键原材料韧性:绘制更高安全性和可持续性路线》的推出

以及2023年《关键原材料法案》的通过共同构成了欧盟关键原材料战略演变路径上的重要节点。

3.1 《原材料倡议》及配套的政策工具

欧盟在关键原材料领域的布局最早可追溯到2008年由欧盟委员会发布的《原材料倡议:满足我们对欧洲增长和就业的关键需求》。在该倡议中欧盟强调了原材料的重要性以及欧盟自身的供需形势,认为保护需要实行保护资源基础的产业战略,从而为下游产业创造优势,为此提出了三个支柱用于解决欧盟原材料获取问题:第一支柱是确保来自全球市场的公平和可持续的原材料供应,第二支柱是保障欧盟内部原材料的可持续供应,第三支柱是通过回收利用提高资源效率和供应“二次原材料”。通过上述诸种安排,为欧盟在关键原材料领域的发展指明了方向。2011年,欧盟提出了第一份关键原材料清单,并且每三年更新一次。关键原材料清单通过评估矿产资源的经济重要性和供应风险两大指标来鉴定关键原材料,从而确定欧盟的优先事项,对其加以政策支持和保护。2012年,欧盟委员会出台了欧洲原材料创新伙伴关系(EIP)文件,通过建立原材料创新伙伴关系平台将欧盟内部国家、公司、研究人员和非政府组织等聚集在一起,为促进原材料领域的创新提供智力支持。2014年,欧盟建立了原材料知识和创新机构,以统筹关键原材料领域的资源、促进其创新发展。同时欧盟提出了“地平线2020”方案,为原材料创新提供资金支持。2015年,欧盟通过了“循环经济一揽子计划”,将循环经济定义为“产品、材料和资源的价值在经济中尽可能长时间地保持,并且废物的产生最小化”的经济。在该计划中强调了关键原材料是循环经济中的重要领域,主张加强对关键原材料的回收利用以增强资源利用率和提高效率。

在这个阶段,欧盟关注到关键原材料对自身经济发展和国际竞争力的重要性,通过提出原材料倡议来进行全局性谋划,每隔三年出台关键原材料清单以鉴定关键原材料,并且通过欧洲原材料创新伙伴关系、战略实施计划、欧洲原材料知识和创新机构等措施来为欧盟内部各行为体在关键原材料领域的合作保驾护航、提供智力支持。然而彼时,欧盟对于关键原材料的规划更多是以一种倡议和建议等非强制性和非正式性的形式实施,未能从战略全局角度进行统一谋划和协调,战略框架尚未形成。

3.2 关键原材料领域的战略化及政策工具箱的完善

2016年欧盟《全球战略》报告中首次提及“战略

自主”，尤其强调在安全和防务领域的战略自主，突出欧盟需要通过必要时的自主行动以及与合作国加强合作，一个可持续的、创新的、有竞争力的防务能力对欧洲的战略自主至关重要。由于欧盟面临着来自国际体系层面的、日益严峻的压力，追求“战略自主”逐渐成为指导欧盟行动的准则和欧盟获取合法性的关键所在。

首先，强调经济重要性和供应风险细化并更新关键原材料清单。在 2017 年和 2020 年，欧盟委员会采取新的评估方法对关键原材料清单进行了两次更新：在第一次更新中，关键原材料的数量由 2014 年的 20 种上升到了 26 种，对稀土资源进行了轻重稀土的区分。在第二次更新中，关键原材料的数量在 2017 年 26 种的基础上又增加了 4 种，锂、钛、锆等关键原材料的入选突出了欧盟对电动汽车和数字技术等领域的重视。欧盟还对以往关键原材料领域监管的缺失进行补充，强化监管行动，加强对外资的审查。

其次，丰富政策工具为关键原材料领域提供物质基础和制度保障。战略目标的达成依赖于合理且有效的政策工具选择与使用。在关键原材料领域，欧盟的政策工具箱可具体分为规制型政策工具、经济激励型政策工具和社会型政策工具这三类^[8]。规制型政策工具强调政府通过创设制度强化管控，具有强制性和正式性。在关键原材料领域包括基础设施建设、资金、人才支持等制度保障，如欧盟“地平线 2020”持续为欧盟关键原材料战略相关项目提供资金支持、成立“关键原材料特设工作组”对关键原材料决策和部署进行直接管制、确定了关键原材料有效回收的欧盟标准。经济激励型政策工具强调通过激励措施引导相关市场主体达成特定的政策目标，例如欧盟制定“关键原材料资助计划”，为相关企业设定经济激励目标，进而激发内部市场活力。社会型政策工具是指市场相关主体通过自主意愿采取行动以达成政策期望目标，如欧盟建立了“欧洲原材料创新伙伴关系”、成立了“关键原材料工业联盟”，推动产业内部交流及资源整合并促进资源的优化配置，推动关键原材料领域的创新与合作。

再次，突出对关键原材料领域前瞻性布局。2020 年，欧盟发布《欧盟战略技术和行业中的关键原材料》前瞻报告，该报告评估了清洁能源技术、电动汽车和数字技术等新兴技术部门对于关键原材料的物质需求，并就关键原材料领域中提高内部市场生产能力、促进原材料回收利用、加强研发创新和推动国际合作以制定标准等方面为欧盟委员会提出建议，关注欧盟在关键原材料领域的制定标准能力。同年欧盟委员会通过了《关

键原材料韧性：绘制更高安全性和可持续性路线》的报告，该报告提出了为欧盟工业生态系统开发有弹性的价值链、通过循环使用可再生资源以减少对主要关键原材料的依赖、加强成员国国内原材料采购以及从域外采购渠道多样化等四个目标。同时明确了十项具体行动以实现欧盟在关键原材料领域的“战略自主”，维护欧盟自身供应链安全。

最后，通过安全化叙事增强权力资源。欧盟政治精英不断突出自身同其他原材料出口大国的脆弱性相互依赖现状，以此来吸引群众关注并获取支持。在关键原材料领域安全化过程中，欧盟确定了“脆弱性相互依赖”现状是“存在性威胁”，认为关键原材料安全不再是自由市场的必然结果，开始强调“监管”和“干预”的重要性，并认为效率应当让位于供应链韧性。同时认为，为了支持有效的决策，欧盟必须继续监测市场和地缘政治的发展。此外，欧盟政治精英还强调，长期以来人们对获取关键原材料的担忧并没有被夸大，原材料供应短缺的确对经济造成了极大的损害，而欧盟不愿意重演 1973 年的石油危机^[9]。

在这一阶段，欧盟追求“战略自主”的思维逐渐由安全和防务领域外溢到关键原材料领域。欧盟在总结了以往政策的不足后，在“战略自主”追求的指引下，开始在关键原材料领域进行战略化构建，更突出全局性、总体性及前瞻性的思考，同时政策工具箱也更加丰富，综合运用行政、财政、投资等政策工具来吸引相关方重视关键原材料领域，保障其供应安全^[10]。2023 年《关键原材料法案》的出台标志着欧盟关键原材料战略的落地落实。此外，政治精英还将欧盟在关键原材料供应链中的脆弱性相互依赖现状加以渲染，通过安全化叙事突出在关键原材料领域的“存在性威胁”，从而将经贸领域的供应链问题上升到安全领域以获得常规政治程序无法获得的权力资源来推动战略框架的构建。

4 结语

欧盟决策层在体系压力不断增强的背景下逐渐形成了“战略自主”的偏好，并且对欧盟的关键原材料战略起到了明显的指导作用。从 2008 年的《原材料倡议》到 2023 年《关键原材料法案》的出台，欧盟的关键原材料战略逐渐由非正式、非强制性的倡议向正式、具有法律效力的法律文件转变，同时用于推进战略进展的政策工具箱也不断丰富，形成了规制型、经济激励型、社会型为代表的政策工具分类，目的是保证欧盟能够稳定且持续地获取关键原材料，增强在关键原材料领域的竞争力。但随着国际力量对比关系发生变化，主要

国际力量之间的互动和互动方式发生改变,推动着“地缘政治”的回归,因此欧盟需要强调自身“主权”意识,突出“战略自主”追求来凝聚共识,成为一个有着重要地缘影响力的行为体以维护自身利益。

需要注意的是,欧盟的关键原材料战略中所采取的措施面临着很大程度上的挑战。例如加强欧盟成员国国内原材料开采能力,无疑会与“气候目标”相冲突;欧盟与某些发展中国家签署的原材料供应协议受到当地“资源民族主义者”的反对;财政赤字过高导致欧盟用于支持关键原材料领域发展的资金不足等问题。这都反映出了欧盟“愿景”与“现实”之间的矛盾,因此其关键原材料战略的落实还面临着巨大的挑战,仍需不断完善。

参考文献

- [1] 严少华.欧盟战略自主与中国对欧战略新思维[J].复旦学报(社会科学版),2021,63(06):126-136+165.
- [2] 李昕蕾,刘小娜.欧盟清洁能源供应链重塑的地缘化转向[J].国际论坛,2023,25(05):70-95+157-158.
- [3] European Commission, “2022 State of the Union Address by President Von Der Leyen”, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech_22_5493.
- [4] 王登红.关键矿物的研究意义、矿种厘定、资源属性、找矿进展、存在问题及主攻方向[J].地质学报,2019,93(06):1189-1209.
- [5] 陈从喜,张雅丽,孙春强,等.战略性矿产概念和矿种目录的国际比较研究[J].中南大学学报(社会科学版),2024,30(01):87-98.
- [6] 李昕蕾,刘倩如.全球清洁能源转型中关键矿产的大国博弈及中国应对[J].当代世界社会主义问题,2023,(04):127-141+164-165.
- [7] B.H.Liddell Hart, Strategy: The Indirect Approach, New Delhi: Pentagon Press, 2012, pp.335-336.
- [8] 葛建平,刘佳琦.关键矿产战略国际比较——历史演进与工具选择[J].资源科学,2020,42(08):1464-1476.
- [9] 赵霞,郭亚宁.欧美关键矿产战略布局及影响研究[J].情报杂志,2024,43(04):54-59.
- [10] European Commission, “Critical, Strategic and Advanced Materials”, 2023, <https://rmis.jrc.ec.europa.eu/eu-critical-raw-ma>.

版权声明: ©2025 作者与开放获取期刊研究中心(OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。
<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



OPEN ACCESS