

# 数字时代主权概念的回归与欧盟数字治理\*

宫云牧

**内容提要:**在数字空间中,欧盟与美国、中国形成非对称相互依赖关系。随着数字技术日益呈现政治化与安全化趋势,欧盟重塑自身对数字空间中安全威胁的认知,而新冠肺炎疫情更是加强了欧盟在数字治理中对地缘政治因素与大国权力博弈的考量。面对数字时代的国际竞争,欧盟推动“主权”概念在政治话语体系中的回归,建构出“数字主权”概念并将其转化为争夺数字权力的工具,以“数字主权”为依据确立欧盟在数字治理中的权威性、自主性与有效性,寻求数据的安全发展与数字技术的自主可控。在“数字主权”的建构过程中,欧盟于全球范围内针对数字服务税展开议程设置权博弈,围绕 Gaia-X 云计划进行决策制定权争夺,以及通过数字治理相关立法来参与偏好塑造权竞争。不过,欧盟“数字主权”政策受到成员国利益分化的掣肘与美国政府、企业的牵制。欧盟较强的市场监管性权力或不利于欧洲本土数字企业的发展,政府干预的政治逻辑与自由开放的市场逻辑之间的张力将影响欧盟“数字主权”建构的成败。

**关键词:** 欧盟 数字主权 数字权力 数字治理 国际竞争

数字时代的大国战略竞争呈现新样态:一方面,数字空间中的行为体更加多元化,在一定程度上削弱了主权国家的权威性与控制权,数字空间中的非对称相互依赖关系使国家安全面临新的挑战;另一方面,数字技术呈现政治化与安全化趋势,主权国家追求对数字技术的自主可控,形成一定的技术民族主义与贸易保护主义倾向,加剧了国

\* 本文系国家社会科学基金重大项目“总体国家安全观视野下的网络治理体系研究”(项目编号:17ZDA106)的阶段性成果。感谢匿名评审专家的修改意见,感谢复旦大学沈逸老师、张骥老师、江天骄老师在论文写作中给予的帮助和指导。文责自负。

家间的技术竞争。在此背景下,曾一度重视数字空间公域属性的欧盟,<sup>①</sup>在全球数字治理中重拾“主权”概念。欧洲一体化之初尝试“埋葬”的“国家主权”观念,<sup>②</sup>又以“数字主权”“数据主权”“技术主权”等新概念的形式回归到欧盟的政治话语体系之中。值得关注的是,欧盟作为一体化水平较高且兼具超国家性质的区域性国际组织,尚不具备主权行为体的特征。“欧盟主权”概念的首倡者法国总统埃马纽埃尔·马克龙(Emmanuel Macron)也曾在采访中承认该概念略显极端,因为“欧盟主权”须建立在完整的欧盟政治权力之上,而它尚未掌握这一政治权力。<sup>③</sup>可见,欧盟提出的“主权”概念存在一定的内生性困惑。基于此,本文对相关问题进行了探讨:为何欧盟在数字时代重拾“主权”概念?这反映了哪些政治考量与权力诉求?作为国际组织的欧盟如何建构“数字主权”概念与推进相关政策实践?

## 一 欧盟“数字主权”概念的提出

在数字时代的国际竞争中,欧盟不愿成为中美竞争的旁观者,更不愿沦为两国争夺的“竞技场”。<sup>④</sup>因此,欧盟成员国领导人与欧盟委员会主席重拾“主权”概念。2017年9月26日,法国总统马克龙在索邦大学以“欧洲新倡议:构建主权、团结、民主的欧盟”为题发表讲话,首次提出“主权欧洲”(Sovereign Europe)的概念,而实现“欧盟主权”(European Sovereignty)<sup>⑤</sup>的路径之一便是引领全球数字化转型,并在全球化中推广欧盟数字创新与监管相结合的治理模式。<sup>⑥</sup>欧盟机构领导人随后也提出“欧盟主权”概念。2018年9月12日,时任欧盟委员会主席让-克洛德·容克(Jean-Claude Juncker)在欧洲议会发表盟情咨文,宣告“欧盟主权时刻的到来”,他指出,欧盟应成为

<sup>①</sup> 鲁传颖、范郑杰:《欧盟网络空间战略调整与中欧网络空间合作的机遇》,载《当代世界》,2020年第8期,第52页。

<sup>②</sup> 1999年,时任德国总理施罗德(Gerhard Schröder)提出要在欧洲一体化进程中“埋葬国家对外交和国防政策拥有主权的错误观念”,参见“European Integration—in Their Own Words,”The Bruges Group, <https://www.brugesgroup.com/quotes/european-integration>。

<sup>③</sup> “La Doctrine Macron: Une Conversation avec le Président Français,”*Le Grand Continent*, 16 Novembre 2020, <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/>。

<sup>④</sup> Thierry Breton, “Speech by Commissioner Thierry Breton at Hannover Messe Digital Days,” European Commission, 15 July 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_20\\_1362](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1362)。

<sup>⑤</sup> 本文将“European Sovereignty”翻译为“欧盟主权”而不是“欧洲主权”,因为本文并不认同“区域主权”,主权不是地理上的概念,而是一种政治性概念,“欧盟”作为区域内的政治实体,比“欧洲”作为“主权”的指涉对象更为恰当。

<sup>⑥</sup> Emmanuel Macron, “President Macron Gives Speech on New Initiative for Europe,” Élysée, 26 September 2017, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/president-macron-gives-speech-on-new-initiative-for-europe.en>。

一个拥有更多主权的国际关系行为体,“欧盟主权”源自成员国的国家主权,建构“欧盟主权”并非寻求取代国家主权,而是通过分享主权的方式使每一个成员国都变得更加强大。<sup>①</sup> 2020年,新任欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula von der Leyen)陆续推出“技术主权”(Technology Sovereignty)<sup>②</sup>、“经济和金融主权”(Economic and Financial Sovereignty)<sup>③</sup>与“数字主权”(Digital Sovereignty)<sup>④</sup>的概念。新任欧洲理事会主席查尔斯·米歇尔(Charles Michel)进一步指出,“数字主权”是欧盟实现战略自主的重要手段,可以帮助欧盟减少对外依赖,捍卫自身的利益与价值观。<sup>⑤</sup> 总体而言,欧盟机构领导人的演讲与欧盟出台的政策文件多次提及“数字主权”概念,却未对这一概念的内涵与外延给出明晰的官方界定。

与政界的概念模糊策略不同,学界关于欧盟“数字主权”的研究大多致力于给出清晰的概念界定。在数字时代,“主权”概念更多地被用来描述对数字技术和内容的独立自主的控制权。<sup>⑥</sup> 有学者区分了“数字时代的主权”与“数字主权”两个概念,认为“数字时代的主权”强调在互联共享的网络空间中负责任地行使国家主权,协调各国管辖权与合作应对挑战等;而“数字主权”意味着国家必须有能力和规范数字活动并执行相关法规,该概念以捍卫自身利益为核心,反映出传统的国际竞争逻辑。<sup>⑦</sup> 一般而言,“数字主权”可被抽象地解释为“一种合法的且具有控制力的权威形式”,<sup>⑧</sup>是对数字领域中网络与技术的掌控与使用,<sup>⑨</sup>具体包括对数据、软件、标准、程序、硬件、

① Jean-Claude Juncker, “State of the Union 2018: The Hour of European Sovereignty,” European Commission, 12 September 2018, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu2018-speech\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu2018-speech_en_0.pdf).

② Ursula von der Leyen, “A Union that Strives for More—My Agenda for Europe,” European Commission, 14 July 2019, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf).

③ “Commission Work Program 2020: A Union that Strives for More,” EUR-Lex, 29 January 2020, COM (2020) 37 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0037>.

④ Ursula von der Leyen, “State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary,” European Commission, 16 September 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_20\\_1655](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655).

⑤ Charles Michel, “Digital Sovereignty Is Central to European Strategic Autonomy—Speech by President Charles Michel at Masters of Digital 2021 Online Event,” European Council, 3 February 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/02/03/speech-by-president-charles-michel-at-the-digitaleurope-masters-of-digital-online-event/>.

⑥ Francesco Crespi et al., “European Technological Sovereignty: An Emerging Framework for Policy Strategy,” *Intereconomics*, Vol.56, No.6, 2021, p.349.

⑦ Kate Coyer and Richard Higgott, “Sovereignty in a Digital Era: A Report Commissioned by the Dialogue of Civilisations Research Institute Berlin,” DOC Research Institute, 23 September 2020, <https://fdocuments.in/document/sovereignty-in-a-digital-era-dialogue-of-civilizations-2020-11-27-1-sovereignty.html>.

⑧ Huw Roberts et al., “Safeguarding European Values with Digital Sovereignty: An Analysis of Statements and Policies,” *Internet Policy Review*, Vol.10, No.3, 2021, pp.6-7.

⑨ Pierre Bellanger, “De la Souveraineté Numérique,” *Le Débat*, Vol.170, No.3, 2012, p.154; quoted from Stephane Couture and Sophie Toupin, “What Does the Notion of ‘Sovereignty’ Mean When Referring to the Digital,” *New Media and Society*, Vol.21, No.2, 2019, p.2313.

服务、数字基础设施等的管辖权,<sup>①</sup>以及对新兴数字技术社会影响的控制力。<sup>②</sup>

既有研究大多从欧盟“数字主权”的概念内涵、政策举措与战略考量等方面来分析欧盟对“数字主权”概念的建构。首先,欧盟“数字主权”概念涉及欧盟的声誉、影响力和监管能力,能否实现“数字主权”取决于欧盟是否可以在相互依赖的全球治理进程中捍卫和推广欧盟的价值与标准。<sup>③</sup>其次,强化数字监管与支持数字化发展是欧盟“数字主权”政策举措的重要组成部分。<sup>④</sup>在建构“数字主权”的过程中,欧盟通过调整传统政策工具使之适应数字治理的新要求,推动欧盟权力在数字领域的投射:一方面运用司法管辖权将在单一市场内运营的公司纳入欧盟竞争法案的监管之下;另一方面围绕共同价值观打造更为团结的欧盟,帮助欧盟在与美国、中国的科技竞争中获得一席之地。<sup>⑤</sup>最后,欧盟在数字时代重拾“主权”概念有三点动因:一是对全球化以及国际政治、经济格局变化的考量;<sup>⑥</sup>二是对中美欧三边战略竞争压力的回应;<sup>⑦</sup>三是对维护欧盟核心价值观与国际地位的需求。<sup>⑧</sup>

区别于既有研究,本文首先从主权理论入手,讨论欧盟“数字主权”概念对传统“主权”概念的继承与突破,分析欧盟推动“主权”概念回归的政治意图;其次探究欧盟在数字治理中引入“主权”概念的驱动因素;再次结合欧盟数字治理相关政策实践,阐释欧盟“数字主权”概念背后的权力诉求;最后试析欧盟“数字主权”概念的局限性与相关政策实践所面临的挑战。

## 二 欧盟在数字治理中对主权概念的运用及其政治考量

在数字时代大国战略竞争背景下,数据资源、数字基础设施与数字技术的自主

<sup>①</sup> Luciano Floridi, “The Fight for Digital Sovereignty: What It Is, and Why It Matters, Especially for the EU,” *Philosophy and Technology*, Vol.33, No.3, 2020, p.375.

<sup>②</sup> Mark Leonard and Jeremy Shapiro, eds., “State Sovereignty: How Europe Can Regain the Capacity to Act,” European Council on Foreign Relations, 25 June 2019, p.13, [https://ecfr.eu/publication/strategic\\_sovereignty\\_how\\_europe\\_can\\_regain\\_the\\_capacity\\_to\\_act/](https://ecfr.eu/publication/strategic_sovereignty_how_europe_can_regain_the_capacity_to_act/).

<sup>③</sup> Daniel Innerarity, “European Digital Sovereignty,” Institute of European Democrats, May 2021, <https://www.iedonline.eu/download/2021/IED-Research-Paper-Innerarity.pdf>.

<sup>④</sup> 姜志达:《欧盟构建“数字主权”的逻辑与中欧数字合作》,载《国际论坛》,2021年第4期,第71-74页。

<sup>⑤</sup> Mihajlo Vucic, “European Union’s Quest for Digital Sovereignty: Policy Continuities and Strategy Innovations,” in Katarina Zakić and Birgül Demirtaş, eds., *Europe in Changes: The Old Continent at a New Crossroads*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade Faculty of Security Studies at the University of Belgrade, 2021, p. 112.

<sup>⑥</sup> 余南平:《欧洲强化经济主权与全球价值链的重构》,载《欧洲研究》,2021年第1期,第77-81页。

<sup>⑦</sup> 忻华:《“欧洲经济主权与技术主权”的战略内涵分析》,载《欧洲研究》,2020年第4期,第18-20页。

<sup>⑧</sup> 姜志达:《欧盟构建“数字主权”的逻辑与中欧数字合作》,第66-70页。

可控成为重要的治理议题。欧盟于数字时代重拾“主权”概念,建构出以“数据主权”与“技术主权”为核心的“数字主权”概念,试图为欧盟的数字治理角色赋予合法性、有效性与自主性的特征,实现其在全球数字竞争中的权力诉求。

### (一)主权的拥有者与欧盟数字治理的合法性

自威斯特伐利亚体系诞生以来,<sup>①</sup>国家行为体被视作合法的主权拥有者,主权成为权威的中心、法律的起源以及个人和集体安全的重要来源。<sup>②</sup>“主权”概念帮助国家行为体树立自身的治理权威。欧盟是国家主权让渡的产物,通过成员国签署自愿的协议而成立;但欧盟又与传统意义上的主权原则背道而驰,因为上述协议一定程度上破坏了成员国的司法自主权。<sup>③</sup>欧盟的超国家性质不足以使其成为享有主权的法律实体,欧盟层面的法律、法规也刻意规避了“主权”一词,强调欧盟法的“直接效力”(Direct Effect)与“优先性”(Primacy)。

在数字时代,欧盟建构出“数字主权”概念,已偏离自威斯特伐利亚体系以来对“主权行为体”与“主权”概念的界定,形成“主权困惑”。<sup>④</sup>欧盟虽然可以轻易找到统计数据来证明实现欧盟“数字主权”的必要性,却难以对“数字主权”概念给出明确的定义。<sup>⑤</sup>可见,欧盟对于“主权”概念的建构与使用具有政治目的,主权并非欧盟的最终目标,而是它在数字时代参与大国战略竞争和实现自身地缘政治诉求的工具,“主权”概念一旦被冠以诸如“数字”“技术”和“数据”等名词,便成为欧盟推行相关领域政策的手段。<sup>⑥</sup>欧盟将自身建构为“数字主权”的拥有者,以“主权”之名来获得在数字治理中的政治权威与合法性,推进欧盟单一市场中数字治理议题的议程设置,以期赢得民众对欧盟数字治理相关政策的支持。

### (二)主权的绝对性与欧盟数字治理的有效性

<sup>①</sup> 西方国际法学界将《威斯特伐利亚和约》视为国家主权原则的起点,主权国家平等是威斯特伐利亚体系的核心内容,参见李明倩:《〈威斯特伐利亚和约〉国际法地位再考察——以和约与主权原则的关系为中心》,载《外国法制史研究》,2012年第15期,第58-76页;潘亚玲:《试论全球化下威斯特伐利亚体系的生存能力》,载《教学与研究》,2011年第7期,第89-96页。

<sup>②</sup> Kate Coyer and Richard Higgott, “Sovereignty in a Digital Era: A Report Commissioned by the Dialogue of Civilizations Research Institute Berlin”.

<sup>③</sup> Stephen D. Krasner, “Sovereignty,” *Foreign Policy*, No.122, 2011, p.28.

<sup>④</sup> “主权困惑”译自“Sovereignty Puzzle”,参见 Ole Wæver, “Identity, Integration and Security: Solving the Sovereignty Puzzle in E.U. Studies,” *Journal of International Affairs*, Vol.48, No.2, 1995, pp.389-431;崔宏伟:《“主权困惑”与欧洲一体化的韧性》,载《当代世界与社会主义》,2019年第5期,第123页。

<sup>⑤</sup> Frances Burwell and Kenneth Propp, “The European Union and the Search for Digital Sovereignty: Building ‘Fortress Europe’ or Preparing for a New World?” Atlantic Council, 22 June 2020, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/the-european-union-and-the-search-for-digital-sovereignty/>.

<sup>⑥</sup> 宫云牧:《欧盟的数字主权建构:内涵、动因与前景》,载《国际研究参考》,2021年第10期,第16页。

在“主权”概念确立之初,主权被视为一个整体,具有绝对性与不可分割性。<sup>①</sup> 作为一体化程度最高的国际组织,欧盟从两个方面突破了主权绝对性的限制:一方面,根据2009年《里斯本条约》规定,欧盟拥有五个特定领域的专属权能,<sup>②</sup>专属权能的确立削弱了成员国的绝对主权;另一方面,在一体化进程中,欧盟与成员国之间形成了共同行使主权的机制,<sup>③</sup>突破了主权不可分割的限制。但“一致同意”和“有效多数”表决机制的设定体现出欧盟层面的决策主权仍归属于成员国,<sup>④</sup>欧盟在数字治理领域尚不具备绝对的控制权。

由于欧盟本身是对主权绝对性的突破,其对“主权”概念的建构只聚焦于特定领域,意在实现自身对相关议题的控制权与掌控力。例如,“数字主权”被界定为欧盟管控数字技术及其社会影响的能力;<sup>⑤</sup>“技术主权”被视作欧盟对数字技术与数字基础设施的控制力;“数据主权”则指的是欧盟对单一市场内产生的数据进行管控与规制的权力。可见,欧盟希望通过“主权”概念为自身赋权,提升欧盟数字治理的有效性。该有效性取决于是否可以满足成员国和欧洲民众的需求,如欧盟提供的公共产品越多,其有效性就越高。<sup>⑥</sup> 简言之,主权是各国在寻求强化对某一特定领域的监管与控制权时最常引用的概念。<sup>⑦</sup> 欧盟希望通过对“数字主权”的建构提高成员国之间的凝聚力、赢得民众的支持,进而增强欧盟数字治理的有效性。

### (三) 主权的对外维度与欧盟数字治理的自主性

《威斯特伐利亚和约》将“主权”概念从所辖区域内至高无上的权威,拓展至对外维度的独立自主的权威。斯蒂芬·克拉斯纳(Stephen D. Krasner)划分的相互依赖主权、国际法律主权与威斯特伐利亚主权,<sup>⑧</sup>均属于“主权”概念的对外维度。作为非国

<sup>①</sup> Daniel Philpott, “Sovereignty: An Introduction and Brief History,” *Journal of International Affairs*, Vol.48, No.2, 1995, p.358; Ole Wæver, “Identity, Integration and Security: Solving the Sovereignty Puzzle in E.U. Studies,” *Journal of International Affairs*, Vol.48, No.2, 1995, p.417; 潘忠岐等:《概念分歧与中欧关系》,上海人民出版社2013年版,第21页。

<sup>②</sup> “专属权能”译自“Exclusive Competence”,涵盖五个领域:一是关税同盟;二是制定内部市场运作所必需的竞争规则;三是欧元区的货币政策;四是共同渔业政策下的海洋生物资源保护;五是共同贸易政策。关于欧盟权能的分类与表述,参见 Article 2-6, Treaty on the Functioning of the European Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>。

<sup>③</sup> 戴炳然:《关于主权问题的再思索》,载《欧洲研究》,2003年第5期,第27页。

<sup>④</sup> 崔宏伟:《“主权困惑”与欧洲一体化的韧性》,第127页。

<sup>⑤</sup> Carla Hobbs, ed., “Europe’s Digital Sovereignty: From Rulemaker to Superpower in the Age of US-China Rivalry,” European Council on Foreign Relations, 30 July 2020, [https://ecfr.eu/publication/europe\\_digital\\_sovereignty\\_rulemaker\\_superpower\\_age\\_us\\_china\\_rivalry/](https://ecfr.eu/publication/europe_digital_sovereignty_rulemaker_superpower_age_us_china_rivalry/)。

<sup>⑥</sup> 贺之杲:《欧盟的合法性及其合法化策略》,载《世界经济与政治》,2016年第2期,第93页。

<sup>⑦</sup> Kate Coyer and Richard Higgott, “Sovereignty in a Digital Era: A Report Commissioned by the Dialogue of Civilizations Research Institute Berlin”。

<sup>⑧</sup> Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, 1999, p.9.

家行为体,欧盟建构“数字主权”概念并非要获得其他政治实体对其国际法律主权的承认,而是寻求对相互依赖主权与威斯特伐利亚主权的掌控。时任欧盟委员会主席容克在宣告“欧盟主权时刻到来”之时,特别强调“欧盟主权”并非要削弱或取代国家主权。<sup>①</sup>“欧洲对外关系委员会”(European Council on Foreign Relations, ECFR)甚至声称“欧盟主权”中的“主权”不是要从成员国手中夺走,而是要从中国、俄罗斯和美国等域外大国手中夺回。<sup>②</sup>

由此看来,“欧盟主权”偏向于主权的对外维度,即保持独立自主的权威,不受外部行为体的干涉。以“数据主权”概念为例,“数据主权”被定义为国家对其领土范围内产生的数据实施自主管控规制的权力。<sup>③</sup>这一概念属于克拉斯纳提出的相互依赖主权类型,更偏向“主权”的对外维度,即强调对政治实体自主性的保护。欧盟在建构“数字主权”时也注重运用“主权”概念的对外维度。欧洲议会将欧盟“数字主权”概念界定为“欧盟在数字世界的自治权,也是形成战略自主与推广欧盟领导力的工具”。<sup>④</sup>欧盟委员会强调要利用欧盟的政策工具和监管性权力塑造全球规则 and 标准,来保护欧盟的“数字主权”。<sup>⑤</sup>

欧盟寄希望于借助“主权”概念的对外维度,确立自身在数字治理中的自主性。不过,数据的产生与传输有时会依赖于他国的通信技术,或是依附于他国主权管辖下的基础设施。<sup>⑥</sup>面对全球网络空间中的相互依赖关系,欧盟难以实现在数据以及相关数字技术层面的绝对自主性。因此,以“主权”概念的对外维度与自主性诉求为依据,欧盟为“数字主权”相关政策实践赋予正当性,并依托庞大的单一市场,以监管性权力来实现对数字平台的规制,进而引领相关国际规范与标准的制定,扩展欧盟在全球数字治理中的影响力。

① Jean-Claude Juncker, “State of the Union 2018: The Hour of European Sovereignty”.

② Mark Leonard and Jeremy Shapiro, eds., “State Sovereignty: How Europe Can Regain the Capacity to Act,” p. 13.

③ 黄志雄主编:《网络主权论:法理、政策与实践》,社会科学文献出版社2017年版,第151页;蔡翠红、王远志:《全球数据治理:挑战与应对》,载《国际问题研究》,2020年第6期,第43页。

④ Tambiana Madiaga, “Digital Sovereignty for Europe,” European Parliament Think Tank, 2 July 2020, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2020\)651992](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)651992).

⑤ “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts,” European Commission, 21 April 2021, COM/2021/206 final.

⑥ 黄志雄主编:《网络主权论:法理、政策与实践》,第27页。

### 三 欧盟建构“数字主权”概念的驱动力

随着全球化进程受阻和大国战略竞争的加剧,欧盟更加关注地缘政治与权力博弈,逐渐向打造自身“硬实力”转型。<sup>①</sup> 欧盟对“数字主权”的建构,可被视作对数字时代大国竞争压力的回应。区别于传统的大国地缘政治竞争,数字时代的国际竞争聚焦数字空间,寻求对数据、数字技术与数字基础设施的控制权。首先,数据成为生产要素之一,对一国数字经济发展与社会安全至关重要;其次,数字基础设施与国家安全密切相关,国家可以把对数字基础设施的掌控转化为非对称的权力优势;再次,以5G通信技术和人工智能技术为代表的数字技术历经政治化与安全化的过程,成为一国获得数字权力与国际影响力的重要来源。数字空间已不具备充分的“全球公域”属性,<sup>②</sup>并逐渐成为国家博弈的新场域。

#### (一) 数字空间中的非对称相互依赖关系与欧盟面临的国际竞争压力

数字空间中的非对称相互依赖关系有三种表现形式:一是全球数据资源分配的非对称性;二是数字基础设施掌控的非对称性;三是数字技术发展的非对称性。

首先,就数据资源而言,大国因拥有庞大的用户群体与领先的数字技术,在生产与获取数据资源方面具有非对称优势。数据已成为数字经济中财富的重要来源,通过对数据的收集、处理、分析,数字空间行为体实现对数据价值的创造。<sup>③</sup> 一方面,数据资源的形成依赖于一定的用户市场,数字市场规模越大,相应的数据资源就越丰富。中国在全球跨境数据流量中占比23%,居全球首位,美国紧随其后占全球12%的跨境数据流量。<sup>④</sup> 可见,中美两国在数字空间的数据资源分配中占据非对称优势,对数据资源的掌控为数字技术研发提供支撑,可以有效提升国家的数字竞争力。欧盟是美国数字服务的主要消费者,2020年从美国进口的“信息与通信技术”(Information and Communications Technology, ICT)服务总额超261亿美元,与美国的ICT服务贸易逆差达

<sup>①</sup> 金玲:《“主权欧洲”:欧盟向“硬实力”转型》,载《国际问题研究》,2020年第1期,第67页。

<sup>②</sup> 本文认为,数字空间具有一定的主权属性,主权行为体在其中拥有合法管辖权与较高的影响力,因而数字空间并非完全的“全球公域”。有关网络空间“全球公域说”的讨论,参见Milton L Mueller, “Against Sovereignty in Cyberspace,” *International Studies Review*, Vol.22, No.4, 2020, pp.779-801。

<sup>③</sup> 阎学通、徐舟:《数字时代初期的中美竞争》,载《国际政治科学》,2021年第1期,第35页。

<sup>④</sup> Toru Tsunashima, “China Rises as World’s Data Superpower as Internet Fractures,” *Nikkei Asia*, 24 November 2020, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Century-of-Data/China-rises-as-world-s-data-superpower-as-internet-fractures>.

105 亿美元,<sup>①</sup>在数字空间形成对美国的非对称相互依赖关系。另一方面,数据分析处理以互联网企业的技术能力为依托。截至 2021 年 5 月,全球百家数字平台中有 41 家来自美洲,其总市值在百家数字平台中占比为 67%;有 45 家亚洲企业入围,市值占比为 29%;而欧洲则只有 12 家数字企业入选,市值占比仅为 3%。<sup>②</sup> 美国的大型互联网平台,如谷歌(Google)、亚马逊(Amazon)、脸书(Facebook)、推特(Twitter)等,通过汇集数字技术、平台网络效应与数据收集优势,形成垄断地位。<sup>③</sup> 而大型数字企业对全球数字市场的垄断,既能使其从数据跨境流动中获取可观的经济收益,又能为其母国带来一定的政治权力。欧盟民众大多依赖于美国数字巨头企业提供的社交媒体服务,有超半数欧盟民众注册使用脸书账户。<sup>④</sup> 因此,欧盟单一市场中形成的数据资源多被美国数字企业搜集与储存,欧盟在一定程度上失去了对相关数据价值创造的主导权。面对美国在数据资源掌控方面的非对称优势,欧盟建构出“数据主权”概念,借助以《一般数据保护条例》(General Data Protection Regulation, GDPR)为代表的数字隐私保护立法,抗衡美国在全球层面的数据霸权,<sup>⑤</sup>提升欧盟跨境数据流动规则制定的国际影响力。

其次,在数字基础设施方面,互联网先发国家是顶级域名主根服务器及其管理服务的供给者,全球 13 台主根服务器中的 9 台位于美国,<sup>⑥</sup>其他行为体则对美国的基础设施供给形成非对称性依赖。美国政府虽已于 2016 年向“互联网名称与数字地址分配机构”(Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN)移交了互联网域名的管理权,但一些美国管辖权下的域名注册服务商受 ICANN 委任将域名信息注册到其数据库中。<sup>⑦</sup> 例如,受美国政府司法管辖的威瑞信(VeriSign)公司便是其中颇

① “Table 3.3. U.S. Trade in ICT and Potentially ICT-Enabled Services, by Country or Affiliation,” Bureau of Economic Analysis, 2 July 2021, <https://apps.bea.gov/iTable/iTable.cfm?reqid=62&step=9&isuri=1&6210=4#reqid=62&step=9&isuri=1&6210=4>.

② UNCTAD, *Digital Economy Report 2021: Cross-border Data Flows and Development: For Whom the Data Flow*, United Nations Conference on Trade and Development, 2021, [https://unctad.org/system/files/official-document/der2021\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/der2021_en.pdf).

③ 潘晓明、郑冰:《全球数字经济发展背景下的国际治理机制构建》,载《国际展望》,2021年第5期,第115页。

④ “European Union Internet Users, Population and Facebook Statistics,” Internet World Status, <https://www.internetworldstats.com/stats9.htm>.

⑤ 单文华、邓娜:《欧美跨境数据流动规制:冲突、协调与借鉴——基于欧盟法院“隐私盾”无效案的考察》,载《西安交通大学学报(社会科学版)》,2021年第5期,第98页。

⑥ 沈逸:《后斯诺登时代的全球网络空间治理》,载《世界经济与政治》,2014年第5期,第149-150页。

⑦ ICANN 主要负责管理域名,域名注册人需将域名注册在 ICANN 授权的注册商名下,注册商虽与 ICANN 签署《注册商授权协议(RAA)》,但仍受其国家法律管辖,参见“域名注册流程,”WHOIS, <https://whois.icann.org/zh/%E5%9F%9F%E5%90%8D%E6%B3%A8%E5%86%8C%E6%B5%81%E7%A8%8B>.

具影响力的注册服务商,负责管理包括“.com”和“.net”在内的16个互联网顶级域名。<sup>①</sup>因此,美国在数字空间逻辑层具有非对称优势,保有对互联网根域名的控制权与法律管辖权,可单方面施加长臂管辖封锁特定网站域名。虽然互联网的网线、路由器与服务器均源自分布式网络结构,全球网络空间并无中心枢纽。<sup>②</sup>但是全球97%的洲际网络数据通过300条海底电缆传输,某些特定的节点远比其他节点对跨境数据传输来说更为重要,位于关键节点的国家在国际数据流动中拥有更高的影响力,能够将与他国的非对称相互依赖关系“武器化”,发挥其“全景”(Panopticon)监视效应与“阻塞”(Chokepoint)效应。<sup>③</sup>美国政府利用对数字技术的非对称掌控优势与国际合作网络,实现信息与情报的搜集,如被曝光的“上游”(Upstream)监控项目,便是利用海底电缆收集互联网与电话通信数据。<sup>④</sup>美国国家安全局于2012年至2014年间,通过设在丹麦的海底电缆登陆站监听德国、瑞典、法国等欧盟国家政要的通信信息,<sup>⑤</sup>对欧盟成员国之间的数据传输安全构成威胁。因此,欧盟对数字空间中的非对称相互依赖关系更为敏感,希望通过推进数字基础设施建设,降低自身在非对称相互依赖关系中的脆弱性。

最后,欧盟在以5G通信技术和人工智能技术为代表的数字技术发展中落后于中美两国,面临较大的国际竞争压力。截至2021年底,在“欧洲电信标准化协会”(European Telecommunications Standards Institute, ETSI)声明5G专利的产业主体排名中,中国的华为与中兴通讯分列第一位和第五位,美国高通公司列第二位,来自欧盟的诺基亚与爱立信则分列第六位和第七位;中国公司所拥有的5G专利占比约为31.7%,而来自欧盟的公司只拥有14.8%的5G专利。<sup>⑥</sup>就人工智能技术发展而言,中国2021年的人工智能专利申请量在全球占比为51.69%,欧盟成员国和英国的专利申请数量占比仅为3.89%;美国于2021年获得全球39.59%的人工智能专利授权,欧盟成员国和英

<sup>①</sup> “Registry Listings,” ICANN, 25 February 2012, <https://www.icann.org/resources/pages/listing-2012-02-25-en>.

<sup>②</sup> [美]安妮-玛丽·斯劳特:《棋盘与网络:网络时代的大战略》,唐岚、牛帅译,中信出版社2021年版,第57页。

<sup>③</sup> Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” *International Security*, Vol.44, No.1, 2019, pp.42-79.

<sup>④</sup> “NSA Slides Explain the PRISM Data-collection Program,” *The Washington Post*, 10 July 2013, <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/politics/prism-collection-documents/>.

<sup>⑤</sup> “U.S. Spied on Merkel and Other Europeans through Danish Cables—Broadcaster DR,” Reuters, 1 June 2021, <https://www.reuters.com/world/europe/us-security-agency-spied-merkel-other-top-european-officials-through-danish-2021-05-30/>.

<sup>⑥</sup> 这里引用的是5G有效全球专利族数量排名,“有效全球专利族”指的是专利族中至少存在一件有效的专利或专利申请,参见中国信息通信研究院知识产权与创新发展中心:《全球5G专利活动报告(2022年)》,2022年4月21日, <http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/ztbg/202204/P020220422375972363387.pdf>.

国共获得 7.56% 的专利授权数量。<sup>①</sup> 可见, 欧盟人工智能技术的发展相对落后于中美两国。

面对数字技术发展的劣势局面, 欧盟建构出“技术主权”概念, 旨在发挥其监管性权力, 建立单一市场中的监管机制, 既可整合欧盟内部的数字技术发展资源, 又可引领相关技术国际标准规范的制定, 以行使欧盟的规范性权力。2021年4月, 欧盟委员会公布了《人工智能法》提案, 旨在构建可信赖的人工智能法律框架与信任生态系统, 确保欧盟公民能受益于根据欧盟价值观、基本权利和原则而开发和运行的新技术。<sup>②</sup> 作为全球首个推进人工智能相关立法的区域, 欧盟期望掌控全球技术标准的主导权, 进而实现全球层面的技术领导地位。

## (二) 数字技术的政治化、安全化与欧盟的安全威胁认知建构

数字时代国际竞争的一大特征是数字技术的政治化与安全化。数字技术的政治化指的是在技术的相关议题中引入政治议题与政治考量, 以地缘政治、模式差异等话语阐述数字技术发展, 以技术脱钩政策阻挠后发国家的技术追赶。<sup>③</sup> 借鉴哥本哈根学派的分类,<sup>④</sup> 数字技术政治化可分为三种表现形式。

其一, 数字技术对经济社会发展的影响愈发受到民众关注, 数字技术治理与公民数字权利保护成为重要的政治议题。欧盟在数字化发展中引入政治化进程, 将数字议题上升为“成败攸关”(Make-or-break Issue) 的政治议题,<sup>⑤</sup> 提出“数字主权”概念事关欧盟的战略利益。<sup>⑥</sup>

其二, 欧盟一方面通过制定数字技术政策, 对技术研发实施干预; 另一方面将数字技术发展与政治议题挂钩, 凸显政府角色的重要性。具体而言, 欧盟加大数字技术研发投入, 以“数字欧洲计划”(Digital Europe Programme) 为依托, 在 2022 年底之前投资 13.8 亿欧元用于发展人工智能、云计算、量子通信等数字技术与基础设施, 以及普及推广数字技

<sup>①</sup> Daniel Zhang et al., “The AI Index 2022 Annual Report,” AI Index Steering Committee, Stanford Institute for Human-Centered AI, Stanford University, March 2022, [https://aiindex.stanford.edu/wp-content/uploads/2022/03/2022-AI-Index-Report\\_Master.pdf](https://aiindex.stanford.edu/wp-content/uploads/2022/03/2022-AI-Index-Report_Master.pdf).

<sup>②</sup> “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts”.

<sup>③</sup> 崔宏伟:《“数字技术政治化”与中欧关系未来发展》,载《国际关系研究》,2020年第5期,第22-26页。

<sup>④</sup> 哥本哈根学派认为, 政治议程由三要素组成: 一是政府与民众对技术议题的认知与意识; 二是政府在应对技术议题时, 对其需承担政治责任的认可; 三是技术议题涉及的国际合作与制度化、机制建设、利益分配以及搭便车等政治管理问题。参见 Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework of Analysis*, Lynne Reiner Publishers, 1998, p.72.

<sup>⑤</sup> Ursula von der Leyen, “2021 State of the Union Address by President von der Leyen,” European Commission, 15 September 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_21\\_4701](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701).

<sup>⑥</sup> Thierry Breton, “Speech by Commissioner Thierry Breton at Hannover Messe Digital Days”.

术应用。<sup>①</sup> 欧盟委员会认为,该计划是强化欧盟“技术主权”的重要途径,将数字技术与欧盟公民福利、公共管理等政治议题挂钩,推动数字技术的政治化进程。

其三,欧盟在国际层面搭建数字技术联盟与相关治理机制,寻求在国际技术竞争中掌握主导权。例如,欧盟与美国成立“贸易与技术理事会”(EU-US Trade and Technology Council, TTC),下设技术标准工作组负责协调美欧关键技术与新兴技术标准的制定,推动符合双方价值观的技术标准的建设与落地。<sup>②</sup> 值得关注的是,该委员会是欧盟搭建国际技术联盟的重要尝试,体现出数字技术的政治化趋势。

安全化是政治化的一种极端表现形式。数字技术的安全化可被界定为政府将数字技术议题由一般政治范畴上升为国家安全范畴,以紧急措施等非常规方式来应对相关安全威胁。数字时代主权国家遭受“生存性威胁”的可能性较低,<sup>③</sup>而面临的“安全威胁”却日趋多样化。数字技术的发展重塑国家对安全威胁的认知。2013年,美国“棱镜”监听项目被爱德华·斯诺登(Edward Snowden)曝光,微软、雅虎、谷歌、脸书和优兔等互联网龙头企业均参与其中,向美国国家安全局提供用户个人信息并进行实时监控。美国政府利用其互联网企业的市场垄断地位,搭建跨国的情报搜集与监听网络,由此改变了欧盟对网络安全的认知,数据安全保护上升为重要的国家安全议题,“数据主权”概念逐渐被纳入欧盟数字治理之中。欧洲法院先后裁决美欧间跨境数据流动的《安全港协议》(Safe Harbour Framework)与《隐私盾协议》(Privacy Shield Framework)无效,<sup>④</sup>认为美国政府对传输至其境内的个人数据无法提供与欧盟“基本等同”的保护,难以满足《一般数据保护条例》(GDPR)第46条对个人数据安全保障措施与有效法律补救措施的规定。<sup>⑤</sup>

<sup>①</sup> “Commission to Invest Nearly €2 Billion from the Digital Europe Programme to Advance on the Digital Transition,” European Commission, 10 November 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_5863](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_5863).

<sup>②</sup> “EU-US Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement,” European Commission, 29 September 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_21\\_4951](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_4951).

<sup>③</sup> 沈逸、孙逸芸:《威胁认知重构与战略互信重建——第四次工业革命背景下国家网络空间治理能力建设》,载《中央社会主义学院学报》,2019年第5期,第104页。

<sup>④</sup> 欧洲法院于2015年裁定美欧《安全港协议》无效,参见“Maximillian Schrems v. Data Protection Commissioner, Judgment,” EUR-Lex, October 6, 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62014CJ0362>;2016年美欧签订的《隐私盾协议》于2020年被欧洲法院废止,参见“The Court of Justice Invalidates Decision 2016/1250 on the Adequacy of the Protection Provided by the EU-US Data Protection Shield,” CURIA, July 16, 2020, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-07/cp200091en.pdf>.

<sup>⑤</sup> “Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 July 2020 (Request for a Preliminary Ruling from the High Court (Ireland) — Ireland) — Data Protection Commissioner v Facebook Ireland Ltd, Maximillian Schrems (Case C-311/18),” CURIA, July 16, 2020, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=230683&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=287496#1>;洪延青:《数据竞争的美欧战略立场及中国因应——基于国内立法与经贸协定谈判双重视角》,载《国际法研究》,2021年第6期,第73页。

在数字技术的安全化进程中,欧盟通过对数字议题相关安全话语的建构,塑造来自他国的安全威胁,加强对数字单一市场的保护。2020年1月,欧盟委员会发布《在欧盟确保5G的安全部署——实施欧盟工具箱》文件,<sup>①</sup>要求成员国评估5G供应商所带来的安全风险,包括供应商总部的位置以及其所受到的监管规则的约束等非技术性风险。<sup>②</sup>由此可见,欧盟将安全化进程引入5G技术发展中,把来自特定母国的5G供应商建构为“威胁代理”,以维护“技术主权”的名义将民众确立为安全威胁的“指射对象”,将特定5G供应商排除在市场之外,并依托单一市场提升欧盟的数字产业化水平与数字竞争力。

概言之,数字技术呈现政治化与安全化趋势,在一定程度上重塑了欧盟在数字空间中的安全威胁认知,数据安全与技术自主上升为重要的政治安全议题。欧盟在数字技术发展中引入政治化与安全化工具,在安全话语中建构“外部威胁代理”,以确立自身在数字技术治理中的政治权威,并为欧盟内部与国际层面的数字技术政策赋予合法性,进而将非常规的行政干预措施合理化。由于安全概念与主权原则紧密相连,<sup>③</sup>主权可被视为一种安全化的工具。<sup>④</sup>欧盟对“数据主权”“技术主权”和“数字主权”概念的建构,既是对数字技术政治化与安全化趋势的回应,又反映出其对数字空间中安全威胁的认知。

### (三)新冠肺炎疫情下对自主性的反思与欧盟的地缘政治考量

新冠肺炎疫情促使欧盟在数字治理与数字技术发展中寻求更多的自主性,建构“数字主权”概念并推出相关政策实践。疫情所带来的经济与社会危机也间接强化了民众的主权意识,为“数字主权”概念相关政治话语的传播培育了土壤。在新冠肺炎疫情冲击全球产业链与供应链的情况下,欧盟成员国也曾经历防疫物资与汽车芯片短缺的困境。作为“欧盟主权”概念的首创者,法国总统马克龙在疫情期间访问国内口罩制造工厂时强调,要“通过提高口罩产能来重建国家主权以及欧盟主权”。<sup>⑤</sup>在他看来,新冠肺炎疫情会给法国和欧盟提供一个强化自身“主权”的机会,促使欧盟加大对

<sup>①</sup> “Secure 5G Deployment in the EU: Implementing the EU Toolbox—Communication from the Commission,” European Commission, 29 January 2020, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/secure-5g-deployment-eu-implementing-eu-toolbox-communication-commission>.

<sup>②</sup> Laurens Cerulus, “Europe’s Huawei Plan Explained,” POLITICO, 29 January 2020, <https://www.politico.eu/article/europe-eu-huawei-5g-china-cybersecurity-toolbox-explained/>.

<sup>③</sup> R. B. J. Walker, “Security, Sovereignty, and the Challenge of World Politics,” *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol.15, No.1, 1990, p.8.

<sup>④</sup> Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, pp.18-19.

<sup>⑤</sup> Isabelle Chaperon, “Emmanuel Macron Veut 《Rebâtir》 L’Indépendance Économique de la France,” *Le Monde*, 1 avril 2020, [https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/04/01/emmanuel-macron-veut-rebatir-l-independance-economique-de-la-france\\_6035160\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/04/01/emmanuel-macron-veut-rebatir-l-independance-economique-de-la-france_6035160_3234.html).

战略性产业的投资力度以摆脱对中国的过度依赖。<sup>①</sup>此外,新冠肺炎疫情还进一步推动各国的数字化转型,民众的工作与生活方式都与互联网紧密相连,欧洲社会愈发依赖于大型数字平台所提供的数字服务。例如,疫情直接推动了欧盟信息和通信技术的普及与数字技术的应用,欧盟的数字技术采用率由疫情前的 81% 跃升至 95%。<sup>②</sup>不过,较高的数字技术采用率背后是欧盟民众对美国通信应用程序的较高依赖度。在疫情期间,超半数欧盟成员国民众首选的通信软件为 WhatsApp,紧随其后的是 Zoom 与 Skype,<sup>③</sup>而这三款软件均由美国公司掌控。新冠肺炎疫情虽然加速了欧盟的数字化发展,但也加深了对美国数字企业的依赖。

简言之,新冠肺炎疫情成为欧盟反思经济与技术自主性、推进“数字主权”概念建构的一大动因。欧盟重新审视自己与他国的经济相互依赖关系,认为对他国的非对称依赖已对自身安全与发展构成威胁。欧盟外交与安全政策高级代表兼欧委会副主席何塞普·博雷利(Josep Borrell)指出,新冠肺炎疫情让欧洲重新审视自身的位置与角色,重新认识市场开放性与相互依赖关系之间的张力,以及主权与安全之间的联系,欧洲需关注自身的自主性、主权以及在世界地缘政治中的定位等核心问题。<sup>④</sup>可见,新冠肺炎疫情加速了欧盟向地缘政治与大国权力博弈的转向。欧委会主席冯德莱恩在 2019 年欧洲议会演讲中将新一届欧委会称为“地缘政治委员会”(Geopolitical Commission)<sup>⑤</sup>,欧洲的“地缘政治”目标包括:多边主义、公平开放的贸易、全球推广欧盟标准、技术主权与防务自主等内容,<sup>⑥</sup>数据与数字技术等数字治理领域的主导权竞争是欧盟“地缘政治委员会”关注的重点。<sup>⑦</sup>

<sup>①</sup> Victor Mallet and Roula Khalaf, “FT Interview: Emmanuel Macron Says It Is Time to Think the Unthinkable,” *Financial Times*, 16 April 2020, <https://www.ft.com/content/3ea8d790-7fd1-11ea-8fdb-7ec06edeef84>.

<sup>②</sup> Santiago Fernandez, Paul Jenkins and Benjamin Vieira, “Europe’s Migration to Digital Services During COVID-19,” McKinsey, 24 July 2020, <https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/europes-digital-migration-during-covid-19-getting-past-the-broad-trends-and-averages>.

<sup>③</sup> “Communication During Pandemic,” Picodi, 29 April 2020, <https://www.picodi.com/ie/bargain-hunting-communication-during-pandemic>.

<sup>④</sup> Josep Borrell, “The Post-coronavirus World Is Already There,” European Council on Foreign Relations, 30 April 2020, [https://ecfr.eu/publication/the\\_post\\_coronavirus\\_world\\_is\\_already\\_here/](https://ecfr.eu/publication/the_post_coronavirus_world_is_already_here/); Josep Borrell and Thierry Breton, “For a United, Resilient and Sovereign Europe,” European Commission, 10 June 2020, [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/announcements/united-resilient-and-sovereign-europe\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/announcements/united-resilient-and-sovereign-europe_en).

<sup>⑤</sup> Ursula von der Leyen, “Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the Occasion of the Presentation of Her College of Commissioners and Their Programme,” European Commission, 27 November 2019, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech\\_19\\_6408](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_19_6408).

<sup>⑥</sup> Nicole Koenig, “The Pitfalls of a ‘Geopolitical’ European Commission,” *Balkan Insight*, 26 December 2019, <https://balkaninsight.com/2019/12/26/the-pitfalls-of-a-geopolitical-european-commission/>.

<sup>⑦</sup> 解楠楠、张晓通:《“地缘政治欧洲”:欧盟力量的地缘政治转向?》,载《欧洲研究》,2020年第2期,第17页。

地缘政治考量成为欧委会推进“主权”概念建构的重要驱动力。欧洲对外关系委员会曾建议欧盟要建构“战略主权”概念,学习像一支地缘政治力量那样思考。<sup>①</sup>具体到数字治理层面,欧盟对“技术主权”概念的建构便体现出地缘政治博弈色彩。欧盟的“技术主权”概念包含对关键技术与基础设施的掌控力和技术研发能力两个维度。<sup>②</sup>在数字时代的国际竞争中,技术成为影响行为体国际竞争力的关键因素。欧盟的数字企业尚缺乏必要的资金、技术和规模优势来与中美两国的数字龙头企业抗衡。因此,欧盟建构“技术主权”的首要着力点是降低对外部的技术依赖,提升自身数字企业的技术创新能力,进而争夺数字时代尖端技术的优势地位。<sup>③</sup>可见,欧盟已将数字技术发展与地缘政治考量关联起来,地缘政治考量是欧盟推进“技术主权”概念建构、提升自身在数字产业中的主导权与国际竞争力的重要驱动因素。

欧盟“地缘政治委员会”还进一步推动欧盟竞争政策的转向。在欧洲一体化进程中,竞争政策是维护单一市场公平竞争的基石。欧盟法规定成员国不得利用公共财政资源对本国企业实施援助,以抑制政府对市场竞争行为的干涉,避免国家援助扭曲欧盟单一市场。<sup>④</sup>不过,上述竞争政策只能约束欧盟成员国的国家补贴行为,无法监管其他国家企业对企业的援助与支持,反而使得欧洲本土企业在国际竞争中处于劣势地位。鉴于此,欧盟委员会于2021年5月5日发布《关于扭曲境内市场的外国补贴条例草案》。<sup>⑤</sup>该草案规定欧委会有权调查单一市场上的外国补贴情况,欧洲本土企业并购的参与方若获得一定金额的外国补贴须进行申报,参与欧盟的公共采购达一定金额的投标者也须申报其接受外国政府补贴的情况。<sup>⑥</sup>借此,欧盟进一步强化对外国资本与外国补贴的审查与监管。值得关注的是,欧盟在制定竞争政策时,多强调对公平竞争环境的维护以及对消费者权益的保护,严苛的反垄断与反补贴政策有助于推进欧洲经济一体化,但却不利于培养欧盟自己的“冠军企业”。

在数字时代大国竞争背景下,欧盟愈发重视自身的地缘政治权力,欧盟竞争政策的关注点也由消费者权益保障转向欧盟整体国际竞争力提升,具体表现为放宽对成

<sup>①</sup> Mark Leonard and Jeremy Shapiro, eds., “State Sovereignty: How Europe Can Regain the Capacity to Act,” p. 5.

<sup>②</sup> 洪延青等:《欧盟提出“技术主权”概念 引领欧盟数字化转型战略》,载《中国信息安全》,2020年第3期,第70-74页。

<sup>③</sup> 忻华:《“欧洲经济主权与技术主权”的战略内涵分析》,第5页。

<sup>④</sup> 周牧:《欧盟实践中关于国家援助的判定问题——论“可归因性测试”与“市场投资人测试”的适用》,载《欧洲研究》,2011年第6期,第95页;李娜:《欧盟竞争法实施的新扩张——适用国家援助制度来审查成员国的税收征管行为》,载《欧洲研究》,2016年第1期,第37页。

<sup>⑤</sup> “New Regulation to Address Distortions by Foreign Subsidies,” European Commission, 5 May 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_1982](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1982).

<sup>⑥</sup> 徐明妍:《欧盟竞争政策的重大变革:规制外国补贴》,载《竞争政策研究》,2021年第5期,第49页。

员国实施政府补贴的限制。2021年11月18日,欧盟委员会表示将致力于调整竞争政策,允许成员国政府提供补贴来支持生态和数字转型,并在某些情况下允许政府对芯片行业发展提供援助。<sup>①</sup>可见,欧盟正在尝试运用经济政策工具,维护自身的经济利益并实现地缘政治目标。鉴于欧盟仍将自身视为规范性力量,围绕“数字主权”概念的政治话语建构可以为欧盟竞争政策的调整与地缘政治诉求赋予正当性。

#### 四 欧盟“数字主权”政策实践与数字权力博弈

“主权”概念在数字空间中并未减损与衰落,真正发生变化的是国际关系行为体对主权的认知与运用。<sup>②</sup>换言之,欧盟在数字空间中使用或规避“主权”概念、承认抑或否定主权原则,均在一定程度上反映出其利益考量与权力诉求。如前文所述,欧盟在数字治理中引入“主权”概念,为自身赋予合法性、有效性与自主性特征,其最终目标并非确立一个受国际承认的“欧盟主权”抑或是推广这类主权规范,而是服务于欧盟在数字领域的政策实践。鉴于此,对欧盟“数字主权”建构的分析不应仅停留于概念层面,而要结合欧盟数字治理政策寻找“数字主权”背后的政治逻辑与战略考量。

##### (一) 数字治理政策中的权力博弈

“主权”概念在广义上属于权力的概念范畴,<sup>③</sup>欧盟对于“数字主权”的建构也在某种程度上基于对权力的认知与构想。罗伯特·达尔(Robert Dahl)将权力界定为让他人做他本不愿做的事情。<sup>④</sup>达尔只关注了权力在行为层面施加的影响。彼得·巴赫拉赫(Peter Bachrach)和莫顿·巴拉茨(Morton S. Baratz)提出,权力也可以通过制度实践来行使,将政治议题范围限定在相对无害的问题上。<sup>⑤</sup>上述对于权力概念的界定体现出两种不同的维度:前者从决策制定的层面分析权力的作用;后者将权力行使的维度拓展至议程设置层面。在二者的基础之上,史蒂文·卢克斯(Steven Lukes)提出了权力的第三重维度——偏好塑造维度,即权力可以通过影响、塑造或决定偏好来行

<sup>①</sup> “L’UE Réimposera ses Restrictions aux Aides d’État aux Entreprises mi-2022,” *Le Figaro*, 18 Novembre 2021, <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/l-ue-reimposera-ses-restrictions-aux-aides-d-etat-aux-entreprises-mi-2022-20211118>.

<sup>②</sup> 黄志雄主编:《网络主权论:法理、政策与实践》,第94页。

<sup>③</sup> Rebecca Adler-Nissen and Thomas Gammeltoft-Hansen, eds., *Sovereignty Games: Instrumentalizing State Sovereignty in Europe and Beyond*, Palgrave Macmillan, 2008, p.26;伍慧萍:《欧洲战略自主构想的缘起、内涵与实施路径》,载《德国研究》,2021年第3期,第31页。

<sup>④</sup> Robert A. Dahl, “The Concept of Power,” *Behavioral Science*, Vol.2, No.3, 1957, p.203.

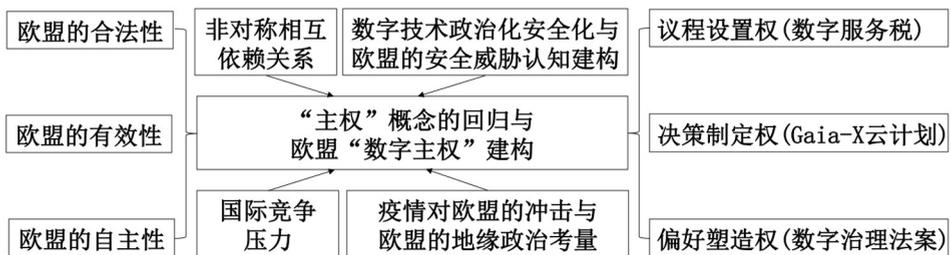
<sup>⑤</sup> Peter Bachrach and Morton S. Baratz, “Two Faces of Power,” *American Political Science Review*, Vol.56, No. 4, 1962, p.948.

使。<sup>①</sup> 约瑟夫·奈 (Joseph S. Nye) 进一步将权力的三重维度引入网络空间中, 提出网络权力包含强制性权力、议程设置权与偏好塑造权。<sup>②</sup> 借鉴权力三维度分析框架与公共政策周期理论<sup>③</sup>, 本文认为政策运行过程中的权力博弈呈现以下三种形式。

首先, 在议程设置阶段, 权力的拥有者可以决定纳入或排除特定议题, 通过对议程的引导以及相关规则的设定, 使议程设置与自身利益相符, 避免对无法保证预期结果的问题进行正式决策。<sup>④</sup> 其次, 在决策制定阶段, 权力具体表现为在议会、内阁或外交谈判等决策平台上掌握话语权,<sup>⑤</sup> 并对最终决策施加影响的能力。当不同行为体存在明确的政策偏好与利益差异时, 拥有权力的行为体能够在决策制定环节向其他行为体施加影响, 改变后者的政策选择, 使决策与自身利益相符。区别于达尔对双边权力关系的经典定义, 本文所讨论的决策制定权建立在多边层面, 即某一行为体所拥有的权力受决策机制设定以及决策者数量的影响。最后, 在政策实施阶段, 权力主体通过改变权力客体的偏好, 使后者的行为与策略选择符合权力主体的利益, 由此形成偏好塑造权。

在此基础上, 本文将从议程设置、决策制定与政策实施三方面入手, 选取处于不同政策运行阶段的三个案例进行深入分析: 一是数字服务税, 该案例体现出欧盟在议程设置阶段的权力博弈; 二是 Gaia-X 云计划, 该案例反映出欧盟在决策制定环节中遇到的权力竞争; 三是数字治理法案, 该案例展现出欧盟在政策实施阶段对偏好塑造权的运用。

图1 欧盟“数字主权”的建构逻辑



注:图由笔者自制。

① Steven Lukes, *Power: A Radical View*, Palgrave Macmillan, 2004, p.27.

② Joseph S. Nye Jr, *The Future of Power*, Public Affairs, 2011, pp.129-130.

③ 公共政策周期由议程设置、政策制定、替代方案选择、政策执行与政策评估五部分组成, 参见 James E. Anderson, *Public Policymaking: An Introduction*, Houghton Mifflin Company, 2003, pp.27-30.

④ Colin Hay, *Political Analysis: A Critical Introduction*, Macmillan International Higher Education, 2002, p.175.

⑤ Ibid., p.172.

## (二) 数字税收与议程设置权博弈

议程设置是政策周期的首个环节,数字服务税作为欧盟“数字主权”概念的政策支柱率先被提上议程。2017年,欧洲理事会(European Council)与欧盟理事会(Council of the European Union)先后讨论了数字服务税议题,欧盟领导人一致呼吁建立一个“符合数字时代要求的、有效与公平的税收体系”。<sup>①</sup> 2018年3月,欧盟委员会提出两项有关数字服务税征收的立法建议:第一项旨在改革企业税收规则,确保数字平台对公共财政的贡献与传统的实体公司处于同一水平,以便成员国能够对数字企业在其领土内产生的利润征税;第二项旨在避免因成员国单方面对数字活动征税而损害欧盟单一市场。<sup>②</sup> 欧盟委员会通过行使议程设置权,将征收数字服务税列入欧盟的政治议程之中。

欧盟的数字服务税建议虽获大部分成员国支持,但仍有一些成员国对其内容持保留或反对意见。成员国之间的分歧致使数字服务税在议程设置环节搁浅,2019年3月,欧盟理事会宣布不再继续推进欧盟层面的数字服务税征收。<sup>③</sup> 欧盟在税收政策方面的权能有限,税收权仍掌控在成员国手中,一些大型跨国数字企业便利用国家之间的税收差异,选取赋税较低的国家作为自己的本部所在地。换言之,欧盟委员会虽拥有议程设置权,但成员国在数字服务税相关议程中掌握主动权,单一市场内的税收举措须获得成员国一致通过。部分成员国已着手在国家层面推进数字服务税议程,例如奥地利、法国、匈牙利、意大利、波兰、葡萄牙与西班牙七个欧盟成员国已经开始征收数字服务税,比利时、捷克和斯洛伐克已公布数字服务税征收提案,而拉脱维亚、挪威与斯洛文尼亚曾公开表达征收数字服务税的意向。<sup>④</sup> 至此,欧盟层面针对数字服务税的议程设置在内部受到成员国的掣肘。

值得关注的是,欧盟各成员国划定的数字服务税征收对象为全球收入超过7.5亿欧元的跨国数字企业,<sup>⑤</sup>鲜有欧洲本土企业能达到这一门槛,而在欧洲提供数字服务

<sup>①</sup> “European Council Meeting (19 October 2017)—Conclusions,” European Council, 19 October 2017, <https://www.consilium.europa.eu/media/31263/19-euco-final-conclusions-en.pdf>; “Council Conclusions on ‘Responding to the Challenges of Taxation of Profits of the Digital Economy’,” Council of the European Union, 30 November 2017, <https://www.consilium.europa.eu/media/37181/council-conclusions-on-digital-taxation-nov-2017.pdf>.

<sup>②</sup> “Fair Taxation of the Digital Economy,” European Commission, 21 March 2018, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/fair-taxation-digital-economy\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/fair-taxation-digital-economy_en).

<sup>③</sup> “Economic and Financial Affairs Council, 12 March 2019,” Council of the European Union, 12 March 2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/ecofin/2019/03/12/>.

<sup>④</sup> Elke Asen and Daniel Bunn, “What European OECD Countries Are Doing About Digital Services Taxes,” Tax Foundation, 22 November 2021, <https://taxfoundation.org/digital-tax-europe-2020/>.

<sup>⑤</sup> “Taxation of the Digitalized Economy: Developments Summary,” KPMG, 29 October 2021, <https://tax.kpmg.us/content/dam/tax/en/pdfs/2021/digitalized-economy-taxation-developments-summary.pdf>.

的美国数字龙头企业则成为主要的征税对象。对此,美国政府发起围绕数字服务税的“301调查”,并采取报复措施对法国、意大利、奥地利、西班牙四国的部分输美商品加征25%的关税。<sup>①</sup> 面对美国的关税威胁,法国经济和财政部长布鲁诺·勒梅尔(Bruno Le Maire)承诺,2019年7月推出的数字服务税征收计划暂缓至2020年底实施,以换取美国推迟对法国商品征收报复性关税。<sup>②</sup> 法国也曾试图在经济合作与发展组织(Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)层面推进数字服务税协议,因受美国阻挠而搁浅。<sup>③</sup> 在此背景下,欧委会主席冯德莱恩在2020年的盟情咨文中宣布,将在2021年年初提出欧盟数字服务税的新倡议,<sup>④</sup>欧委会将有关数字服务税征收的立法提案列入2021年工作计划之中。<sup>⑤</sup> 与此同时,美国牵头的国际税收改革,推出15%的全球最低企业税率方案,并获多国支持。

在数字税收的议程设置博弈中,美国一方面通过发起“301调查”单边贸易政策工具,向数字服务税征收国施加报复性关税威胁,改变后者的国内议程设置;另一方面提出新的国际税收改革方案并展开游说工作,在经合组织中以全球最低企业税率议程对冲数字服务税征收议程,使相关议程符合自身国家利益。迫于美国的压力,欧盟委员会于2021年7月12日宣布推迟数字服务税征收计划。<sup>⑥</sup> 随后美国与奥地利、法国、意大利、西班牙和英国于2021年10月21日发表联合声明,<sup>⑦</sup>欧洲五国承诺在2023年经合组织税改方案生效后,取消本国的数字服务税,而美国将放弃对上述五国的报复性关税措施。<sup>⑧</sup> 借此,美国在数字税收议题上实现了对议程设置权的掌控。

① “Section 301—Digital Services Taxes—United States Trade Representative,” Office of the United States Trade Representative, <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations/section-301-digital-services-taxes>.

② Silvia Amaro, “French Finance Minister Says the Battle over Digital Tax Is not Over yet,” CNBC, 22 January 2020, <https://www.cnbc.com/2020/01/22/davos-2020-france-and-us-have-some-work-still-to-do-on-digital-tax.html>.

③ “France Says U.S. Blocking Global Digital Tax Talks,” Reuters, 16 September 2020, <https://www.reuters.com/article/oecd-tax-france-idUSKBN26106V>.

④ Ursula von der Leyen, “State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary”.

⑤ “2021 Commission Work Programme—Key Documents,” European Commission, 19 October 2020, [https://ec.europa.eu/info/publications/2021-commission-work-programme-key-documents\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2021-commission-work-programme-key-documents_en).

⑥ 《欧盟宣布暂缓推出数字税征收计划》,新华网,2021年7月13日, [http://www.xinhuanet.com/fortune/2021-07/13/c\\_1127650880.htm](http://www.xinhuanet.com/fortune/2021-07/13/c_1127650880.htm)。

⑦ “Joint Statement from the United States, Austria, France, Italy, Spain, and the United Kingdom, Regarding a Compromise on a Transitional Approach to Existing Unilateral Measures During the Interim Period Before Pillar 1 Is in Effect,” U.S. Department of the Treasury, 21 October 2021, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0419>.

⑧ 《美国与欧洲五国就数字税争端达成协议》,新华网,2021年10月22日, [http://www.news.cn/fortune/2021-10/22/c\\_1127984877.htm](http://www.news.cn/fortune/2021-10/22/c_1127984877.htm)。

表 1 美国对欧盟及其成员国发起的数字服务税“301 调查”

国家	税率	征税门槛(欧元)	调查时间	“301 调查”结果
法国	3%	全球收入>7.5 亿 本国收入>250 万	2019/07/16 至 2021/01/12	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 数字服务税在结构设置和运行实施方面对美国数字企业构成歧视,具体表现为覆盖的服务种类选择与征税门槛设置的歧视</li> <li>· 数字服务税征收不合理,对企业的总收入征税而不是对所得征税,违反国际税收规则</li> <li>· 数字服务税加重美国负担、限制美国商业发展</li> <li>· 措施:对部分输美商品加征 25% 关税</li> <li>· 由于捷克和欧盟尚未正式出台数字服务税征收措施,美国贸易代表办公室仅针对二者的立法提案发起“301 调查”,认定二者的数字服务税征收提案具有歧视性、不符合国际税收规则,会造成对企业的重复征税等问题,阻碍了美国的商业发展</li> </ul>
意大利	3%	全球收入>7.5 亿 本国收入>550 万	2020/06/05 至 2021/06/07	
奥地利	5%	全球收入>7.5 亿 本国收入>250 万	2020/06/05 至 2021/06/07	
西班牙	3%	全球收入>7.5 亿 本国收入>300 万	2020/06/05 至 2021/06/07	
捷克	5%	全球收入>7.5 亿 本国收入>393 万	2020/06/05 至 2021/11/18	
欧盟	3%	全球收入>7.5 亿 欧盟收入>0.5 亿	2020/06/05 至 2021/11/18	

资料来源:“Section 301—Digital Services Taxes—United States Trade Representative”。

一般而言,征税权是一国主权的重要表现形式,数字服务税的征收成为欧盟“数字主权”概念的重要政策支柱。新冠肺炎疫情进一步加剧欧盟消费者对美国大型数字平台的依赖,后者利用欧盟公民在平台上产生的数据获取大量商业利润,但其通过税收对欧盟公共福利做出的贡献与其市场主导地位难以匹配。欧盟希望通过征收数字服务税来推动“数字主权”概念的落地,强化自身在数字治理中的议程设置权,但欧盟针对数字服务税的议程设置却因受到内部掣肘与外部压力而搁浅。一方面,欧盟在税收政策方面尚不具备专属权能,只能以议程设置的方式,协调欧盟成员国的数字服务税征收规则,避免对数字单一市场的发展构成阻碍;另一方面,美国主导了国际税收

改革中的议程设置,迫使欧盟及其主要成员国改变原有的数字服务税议程内容,以符合美国的国家利益。简言之,“数字主权”概念包含了以自主方式塑造数字转型的能力,<sup>①</sup>欧盟在建构这一概念时,希望确立自身的权威性与自主性,但其征收数字服务税的尝试在议程设置环节中受阻,凸显出欧盟委员会在数字治理中的议程设置权具有局限性。

### (三) Gaia-X 云计划与决策制定权竞争

在“数字主权”框架下,欧盟尝试在议程设置过程中确立其权威性与自主性,而决策制定过程则是欧盟证明自身有效性的重要环节,也是欧盟“数字主权”的有力体现。在政策周期中,决策制定是议程设置的后续环节,进入决策制定阶段的政策已顺利完成议程设置。欧盟建构“数字主权”的另一政策支柱是加强数字基础设施建设,以提高欧盟数字企业的竞争力,减少对外国技术的依赖,确保欧盟数据不会因存储在外国数据平台而受制于第三国法律。<sup>②</sup>

Gaia-X 云计划是欧盟推进数字基础设施建设的重点项目。2019年10月,德国联邦经济与能源部长彼得·阿尔特迈尔(Peter Altmaier)发起欧洲安全数据基础设施 Gaia-X 云计划,法国经济和财政部部长勒梅尔对该计划表示支持,双方一致认为该计划可以帮助欧盟重新获得“数字主权”与技术自主。<sup>③</sup>2020年6月,德法两国经济部长携手发布 Gaia-X 云计划,<sup>④</sup>推动创建欧洲数据和人工智能驱动的生态系统,初始阶段有11家法国企业与11家德国企业加入该计划。随后欧盟成员国于2020年10月发表联合声明,将 Gaia-X 云计划打造为欧盟的数字基础设施,实现欧盟层面的数据储存、传输与交换等功能。<sup>⑤</sup>可见,Gaia-X 云计划由德国政府率先发起,经由法德两国政企联动完成在欧盟层面的议程设置,成为欧盟的核心数字战略。Gaia-X 云计划

<sup>①</sup> “Schwerpunktstudie Digitale Souveränität,” Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 11 November 2021, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/schwerpunktstudie-digitale-souveranitaet.html>.

<sup>②</sup> “Europe: The Keys to Sovereignty,” European Commission, 11 September 2020, [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/announcements/europe-keys-sovereignty\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/announcements/europe-keys-sovereignty_en); “Towards a Next Generation Cloud for Europe—Shaping Europe’s Digital Future,” European Commission, 15 October 2020, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/towards-next-generation-cloud-europe>.

<sup>③</sup> “Press Release on Franco-German Common Work on a Secure and Trustworthy Data Infrastructure,” Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, 29 October 2019, <https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Pressemitteilungen/2019/20191029-press-release-on-franco-german-common-work-on-a-secure-and-trustworthy-data-infrastructure.html>.

<sup>④</sup> Phillip Grüll and Samuel Stolton, “Altmaier Charts Gaia-X as the Beginning of a ‘European Data Ecosystem’,” Euractiv, 5 June 2020, <https://www.euractiv.com/section/data-protection/news/altmaier-charts-gaia-x-as-the-beginning-of-a-european-data-ecosystem/>.

<sup>⑤</sup> “Declaration: Building the Next Generation Cloud for Businesses and the Public Sector in the EU,” Europa, 15 October 2020, [https://ec.europa.eu/newsroom/dac/document.cfm?doc\\_id=70089](https://ec.europa.eu/newsroom/dac/document.cfm?doc_id=70089).

虽在法德轴心推动下于一年之内顺利实现议程设置,但在决策制定环节却受到三方面的阻碍。

其一,成员吸纳与目标分歧之困境。在法德两国的最初构想中,Gaia-X 云计划以法德两国领先的数字企业为支撑,逐步纳入其他欧盟成员国的数字企业,使之成为一个安全且具有主权属性的欧盟数据基础设施。截至目前,Gaia-X 云计划已拥有超过 300 个正式成员,凸显该计划的开放包容性之余,也增加了成员之间沟通协调的成本,致使 Gaia-X 云计划整体进展迟缓。一些项目参与方认为,企业成员之间的内讧、对项目总体目标的分歧,以及臃肿的官僚结构均严重影响了决策制定进程。<sup>①</sup>此外,Gaia-X 云计划已吸纳八家美国数字企业为正式成员,<sup>②</sup>并欢迎包括亚马逊、谷歌和微软在内的美国云计算巨头公司以及几家中国科技公司加入该计划。此举引发欧盟数字企业对 Gaia-X 云计划可能受到外国因素影响的担忧,创始成员之一的法国云服务企业 Scaleway 以此为由宣布退出 Gaia-X 云计划,为 Gaia-X 云计划的实施、运行增加了不确定性。<sup>③</sup>

其二,自主性诉求与项目有效性之差距。Gaia-X 云计划在创设之初便以保护欧盟“数字主权”为己任,意在降低对美国和中国在云服务方面的依赖,反映出欧盟提高数字基础设施自主性的诉求。值得关注的是,以亚马逊、微软和谷歌为代表的美国数字巨头公司长期垄断欧盟市场,占据近 70% 的市场份额,而欧洲最大的云计算公司“德国电信”(Deutsche Telekom)仅拥有 2% 的市场份额。<sup>④</sup>加之欧盟内几大电信公司的主要合作伙伴均为美国数字企业,吸纳后者加入 Gaia-X 云计划符合其商业利益。在此背景下,Gaia-X 云计划难以有效培育、扶植欧洲本土的云服务供应商,反而可能会因整合欧盟层面的云服务市场进一步巩固美国大型数字企业的市场份额,无法降低欧盟公民对美国数字企业云服务的依赖度。基于欧盟自主性诉求而发起的 Gaia-X 云计划,进入决策制定环节后逐渐偏离最初目标,凸显项目推进过程中有效性不足的问题。

其三,技术能力与监管力量之悖论。欧盟在建构“数字主权”过程中,强调只有获得网络基础设施的“技术主权”,才能维护欧盟的“数字主权”。法国总统马克龙在法

---

<sup>①</sup> Clothilde Goujard and Laurens Cerulus, “Inside Gaia-X: How Chaos and Infighting Are Killing Europe’s Grand Cloud Project,” POLITICO, 26 October 2021, <https://www.politico.eu/article/chaos-and-infighting-are-killing-europes-grand-cloud-project/>.

<sup>②</sup> “Members,” Gaia-X Website, <https://www.gaia-x.eu/members>.

<sup>③</sup> Oliver Noyan, “Cracks Appear as Gaia-X Celebrates Its Progress,” Euractiv, 19 November 2021, <https://www.euractiv.com/section/digital/news/cracks-appear-as-gaia-x-celebrates-its-progress/>.

<sup>④</sup> “Gaia-X Cloud: A Safe Haven for Europe’s Data?” Deutsche Welle, 5 November 2021, <https://www.dw.com/en/gaia-x-cloud-a-safe-haven-for-europes-data/a-59724779>.

国担任欧盟理事会轮值主席国的新闻发布会上提出,面对来自中美两国的竞争,欧盟需要在云计算和半导体等领域降低自身的技术依赖度,加强对技术创新的投资,建立真正的欧盟“技术主权”。<sup>①</sup>作为欧盟“数字主权”的重要政策支柱,Gaia-X云计划一度被寄予厚望,被认为是集欧盟成员国之力提升欧盟云计算技术能力与技术自主性的项目。不过,随着美国与中国等非欧盟成员国数字企业的加入,Gaia-X云计划已经从欧盟自己的数字生态系统变为在欧盟运行的全球数字生态系统,前者关注技术能力的提升,而后者则落入规范性力量与监管性力量的窠臼之中。

诚然,欧盟可以凭借自身的数字单一市场发挥监管性力量优势,打造开放、透明、安全的数字生态系统,实现数据与数字服务的共享与使用,展现欧盟的数字治理规范与价值观,但纷繁复杂的监管规则并不能直接推动欧盟自身数字技术与相关基础设施的发展。在决策制定环节,Gaia-X云计划由提升技术能力导向变为制定标准与规则导向,反映出欧盟推进“数字主权”政策实践的困局。在缺乏技术实力支撑的情况下,欧盟难以仅仅依靠监管性力量来获得数字技术相关议题的决策制定权,更无法成为数字时代国际技术竞争的赢家。

#### (四)数字治理相关立法与偏好塑造权运用

在“主权”概念框架下,欧盟不避讳运用权力政治的逻辑,寻求将自身的软权力优势转化为国际影响力,<sup>②</sup>其中的典型案例是以《一般数据保护条例》(GDPR)为代表的数字治理立法。相关立法均已完成议程设置与决策制定,正式进入实施环节。在实施阶段,欧盟注重运用偏好塑造权,通过对单一市场中法律法规的设定,规范在该市场内运营的外国数字企业的行为,使它们提供的产品与服务符合欧盟标准,以实现欧盟在全球数字治理中的利益诉求与国际影响力。换言之,欧盟无须通过国际机制或寻求与其他国家合作的方式,便可以利用自身的市场规模与规制能力,颁布塑造全球商业环境的法规,单方面实现对全球市场的监管,这一监管性权力被称为“布鲁塞尔效应”(Brussels Effect)。<sup>③</sup>

欧盟监管性权力从两个方面实现其对全球数字治理规制的影响力,塑造数字企业的行为偏好与其他国家的治理偏好:一方面,大型跨国数字企业看重欧盟的市场规模,尽可能满足欧盟严苛的合规要求。由于数据隐私保护与数字服务的不易分割性,<sup>④</sup>企

<sup>①</sup> “Présentation de la Présidence Française du Conseil de l’Union Européenne,” Élysée, 9 Décembre 2021, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/12/09/presentation-de-la-presidence-francaise-du-conseil-de-lunion-europeenne>.

<sup>②</sup> 金玲:《“主权欧洲”、新冠疫情与中欧关系》,载《外交评论》,2020年第4期,第77页。

<sup>③</sup> Anu Bradford, *The Brussels Effect*, Oxford University Press, 2020, p.25.

<sup>④</sup> *Ibid.*, pp.56-58.

业会以欧盟的监管规范为依据,调整自身的行为偏好并在全全球数字市场中使用欧盟标准,进而推动欧盟的监管影响力向全球扩散;另一方面,欧盟的数据保护与监管框架完善且处于世界领先水平,以《一般数据保护条例》为代表的数字治理立法,成为其他国家借鉴与效仿的对象。<sup>①</sup>由此欧盟数字治理规范进一步在全球传播,塑造其他国家的治理偏好。概言之,欧盟在推进“数字主权”与“数据主权”相关政策实践时,运用数字治理相关立法,分三步实现其在全全球数字治理中的偏好塑造权。

第一,欧盟界定自身的数字治理偏好,设定欧盟的数字治理规范,并以“数字主权”概念为依据来确立欧盟的治理权威。2020年12月15日,欧盟委员会推出“《数字服务法》草案”(Digital Services Act),<sup>②</sup>对数字服务的范畴与内容做出法律界定,对包括网络基础设施供应商、云服务和网络托管服务提供者、在线数字平台在内的中介服务机构设置明确的法律义务与责任,保护欧盟消费者在数字空间的隐私安全与基本权利。<sup>③</sup>该法案针对所有规模的在线中介服务供应商,着重打击数字空间中的仇恨言论、恐怖主义和儿童性虐待等非法内容以及非法商品售卖,加强数字平台的透明度与风险管理措施,体现出欧盟打造开放、安全与公平竞争的数字单一市场环境的数字治理偏好。在“数字主权”框架下,欧盟以数字治理相关立法为抓手,设定数字治理规范,确立自身治理权威。

第二,欧盟以监管性权力规制大型数字平台的垄断性市场权力,强调“数字主权”的防御性维度来提高欧盟数字治理的有效性。与《数字服务法》草案相比,“《数字市场法》草案”(Digital Markets Act)聚焦大型数字平台并创设“守门人”(Gatekeepers)概念,针对提供在线中介服务、搜索引擎、社交网络服务、视频分享服务、网络通信服务、操作系统与云计算服务,以及广告服务等核心平台服务的大型数字企业,设置禁止性与积极性义务,规制数字平台在欧盟数字单一市场中的运营。<sup>④</sup>符合“守门人”门槛的数字企业在欧盟数字单一市场处于垄断地位,因自身平台的规模与网络效应而拥有稳定的用户群体与左右市场运行规则的权力。面对上述情况,欧盟通过立法方式以监管性权力来制约大型数字平台对市场的垄断,防止后者滥用市场权力,提高数字单一市

<sup>①</sup> 解彦曦、张弛:《欧盟〈通用数据保护条例〉数据保护认证制度研究》,载《信息安全研究》,2021年第11期,第1072页。

<sup>②</sup> European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market for Digital Services (Digital Services Act) and Amending Directive 2000/31/EC,” EUR-Lex, 15 December 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=COM%3A2020%3A825%3AFIN>.

<sup>③</sup> 苍岚、张淑翠:《从欧盟〈数字服务法〉和〈数字市场法〉看平台经济反垄断》,载《数字经济》,2021年第6期,第34-36页。

<sup>④</sup> 李世刚、包丁裕睿:《大型数字平台规制的新方向:特别化、前置化、动态化——欧盟〈数字市场法〉(草案)解析》,载《法学杂志》,2021年第9期,第77-96页。

场的公平竞争性,推动欧盟数字企业的创新发展。此外,《数字市场法》草案还进一步为欧盟行政机构赋权,规定欧盟委员会有权访问任何必要的相关文件、数据、数据库、算法和信息,监督互联网平台的合规情况,<sup>①</sup>以此来增强欧盟数字治理的有效性,维护欧盟在单一市场中的“数字主权”。

第三,欧盟运用全面完善的法律监管框架,塑造数字企业的合规偏好与外国数字治理偏好,推动欧盟监管性权力向全球市场辐射。2018年5月25日正式生效的欧盟《一般数据保护条例》便是欧盟运用监管性权力、发挥“布鲁塞尔效应”的有力体现。欧盟《一般数据保护条例》以对欧盟公民个人数据安全与隐私保护为核心,引入数据被遗忘权与数据携带权等数据主体权利,<sup>②</sup>纳入在欧盟境内拥有机构、数据处理行为和与欧盟相关联的外国实体为管辖对象,进一步扩大欧盟的域外管辖权。<sup>③</sup>作为全球领先的隐私和数据保护标准的制定者,欧盟通过出台《一般数据保护条例》塑造全球数据治理的规则偏好。由于严苛的数据保护法规会给企业带来更高的合规成本,美国大型数字企业纷纷调整其全球层面的数据收集与处理规范,使之符合欧盟的标准与价值规范。<sup>④</sup>一些国家将该条例中的某些条款纳入本国立法。<sup>⑤</sup>例如,2021年11月1日正式施行的中国《个人信息保护法》<sup>⑥</sup>,其中对于个人信息处理的知情权、决定权、更正补充与删除权,以及拒绝权等规定均能在《一般数据保护条例》中找到类似的条款。此外,阿根廷、以色列、新西兰、瑞士和日本等国也纷纷修订个人数据保护法,以实现与欧盟数据保护规则的对接。<sup>⑦</sup>概言之,欧盟在“数字主权”框架下出台数字治理相关立法,运用监管性权力塑造大型跨国数字企业的合规偏好,形成欧盟在全球数字治理领域的监管影响力。

---

① European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Contestable and Fair Markets in the Digital Sector (Digital Markets Act),” EUR-Lex, 15 December 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=COM%3A2020%3A842%3AFIN>.

② 王瑞:《欧盟〈通用数据保护条例〉主要内容与影响分析》,载《金融会计》,2018年第8期,第19页。

③ 白雪、邹国勇:《美国“长臂管辖”的欧盟应对:措施、成效与启示》,载《武大国际法评论》,2021年第5期,第69页。

④ Anu Bradford, *The Brussels Effect*, p.140.

⑤ Tambiana Madiega, “Digital Sovereignty for Europe,” European Parliament Think Tank, 2 July 2020, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2020\)651992](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)651992).

⑥ 《中华人民共和国个人信息保护法》,中国人大网,2021年8月20日, <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202108/a8c4e3672c74491a80b53a172bb753fe.shtml>。

⑦ 刘耀华:《我国数据跨境流动相关举措分析》,载《信息安全与通信保密》,2021年第11期,第6页。

## 五 数字时代欧盟推动主权概念回归所面临的挑战

对数据、数字技术与数字基础设施的掌控是一国数字权力的重要组成部分,<sup>①</sup>欧盟在建构“数字主权”时强调在数字空间中维护“数据主权”与“技术主权”,反映出自身的数字权力诉求。不过,欧盟“数字主权”的发展面临内忧外患,一方面欧盟对“数字主权”的概念建构存在内生性困惑,引发成员国内部分歧;另一方面来自美国的外部压力致使欧盟“数字主权”相关政策实践的迟滞。此外,曾以维护自由、公平、开放市场环境自居的欧盟,如今却致力于推动“主权”概念在数字时代的回归,导致权力逻辑与市场逻辑之间形成张力,一定程度上阻碍了欧盟自身的数字能力建设。

### (一) 内部分歧与“数字主权”概念的内生性困惑

由于欧盟尚未针对“数字主权”给出明确的官方定义,欧盟“数字主权”的概念建构与政策实践存在三重内生性困惑。

其一,欧盟声称自身拥有“数字主权”,但作为区域性国际组织在数字治理中所拥有的权力有限,无法与“主权”概念相适配。欧盟虽拥有成员国转让的部分主权利力,但本质上并非主权实体,也不会发展为成员国之上的主权行为体。<sup>②</sup>加之,欧盟尚不具备严格意义上的最高权威,多层复合的决策制度一定程度上削弱了欧盟在协调和推进域内政策过程中的权威性与有效性。

其二,欧盟民众对“数字主权”的认知存在差异,欧盟围绕“数字主权”的政治话语建构在民众中形成“主权困惑”。一项有关“欧盟主权”的民意调查显示,欧盟民众中有49%的受访者否认“欧盟主权”的存在,甚至有42%的受访者表示“主权”与“欧洲”两个概念并不适配,认为“主权”属国家范畴而非区域性概念。<sup>③</sup>在数字技术安全化进程中,欧盟公民是需要被保护的“指射对象”,而欧盟领导层围绕“技术主权”与“数字主权”的政治话语尚未被“指射对象”所接纳。可见,欧盟将“主权”概念作为安全化工具引入数字治理的尝试并不成功。此外,随着英国于2020年1月31日正式脱欧,欧洲一体化进程受挫,一些成员国内部也出现“欧洲怀疑论”,主张夺回控制权与捍卫国家主权,反对一体化向纵深方向发展。在此背景下,欧盟对“数字主权”的建构易被疑欧主义者利用,触发成员国民众对国家主权的逆向诉求,使欧盟“数字主权”概念背离

<sup>①</sup> 唐新华:《技术政治时代的权力与战略》,载《国际政治科学》,2021年第2期,第63页。

<sup>②</sup> 赵怀普:《欧盟政治与外交》,世界知识出版社2021年版,第181页。

<sup>③</sup> “Survey: Should European Sovereignty Be Strengthened?” Friedrich-Ebert-Stiftung, January 2021, <https://www.fes.de/en/survey-european-sovereignty>.

推进欧洲数字一体化的初衷。

其三,欧盟“数字主权”的发展因成员国内部分歧而受阻。例如,成员国未能在数字服务税征收方面达成一致,致使欧盟数字服务税在议程设置环节搁浅。欧盟内部的协调困境主要表现在两个方面:一是欧盟“数字主权”相关政策实践依赖法国和德国两个大国来推进,法德轴心是欧盟“数字主权”建构的加速器,但两国均在欧盟“数字主权”中融入自身的国家利益考量。法国总统马克龙作为“欧盟主权”概念的首创者,旨在通过维护“欧盟主权”来保护法国在数字时代的国家主权,依靠欧盟实现自身战略自主。<sup>①</sup>另外,德国与法国携手发起的 Gaia-X 云计划纳入双方各 11 个数字企业为创始成员,既体现出两国在欧盟数字基础设施发展中的优势地位,又从侧面反映出两国政府依靠欧盟整合数字市场、培育本土数字龙头企业的意图。

二是以爱尔兰和波兰为代表的成员国在数字治理中具有不同的利益诉求。爱尔兰因在欧盟单一市场内拥有较低的企业税率,而倍受大型跨国数字企业的青睐,成为谷歌、脸书与推特等数字巨头企业的欧洲总部所在地。欧盟层面的数字服务税征收将使得爱尔兰对跨国数字企业的税收缩水,因此,爱尔兰对 2018 年欧盟数字服务税征收提案投出反对票。<sup>②</sup>此外,欧盟虽通过出台《一般数据保护条例》加强在数字领域的监管性权力,但成员国政府执行不力在一定程度上降低了监管的有效性。爱尔兰数据保护委员会就存在数据保护措施执行缓慢与监管停滞等问题,其在 GDPR 生效一年半之后才发布首个针对跨境数据的裁决,并积压了二十多起相关案件未受理。<sup>③</sup>波兰则直接挑战了欧盟的治理权威与欧洲一体化的法律基石。波兰宪法法院于 2021 年 10 月 7 日裁定部分欧盟法规不符合波兰宪法,且波兰国内法律优先于欧盟法,该裁决对欧盟法的至高无上性与优先性构成严峻挑战,随后欧盟委员会于 2021 年 12 月 23 日就波兰违反欧盟法启动“违规审查程序”(Infringement Procedure)。<sup>④</sup>波兰总理马特乌什·莫拉维茨基(Mateusz Morawiecki)指责欧盟愈发向“官僚集权主义”趋势发展,波兰司法部副部长塞巴斯蒂安·卡莱塔(Sebastian Kaleta)则表示,欧盟此举是对波兰国

① 张骥:《法国外交的独立性及其在中美战略竞争中的限度》,载《欧洲研究》,2020年第6期,第22页。

② Samuel Stolton, “Ireland Joins Growing List of EU Digital Tax Opponents,” Euractiv, 9 October 2018, <https://www.euractiv.com/section/digital/news/ireland-joins-growing-list-of-eu-digital-tax-opponents/>.

③ Anke S. Obendiek, “Take Back Control? Digital Sovereignty and a Vision for Europe,” Hertie School Jacques Delors Centre, 11 May 2021, <https://opus4.kobv.de/opus4-hsog/frontdoor/index/index/docId/3934>.

④ “Rule of Law: Commission Launches Infringement Procedure Against Poland for Violations of EU Law by Its Constitutional Tribunal,” European Commission, 22 December 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_7070](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_7070).

家主权的攻击。<sup>①</sup>由此可见,一些成员国政府利用国家主义的回潮倾向,对冲欧盟在数字时代推进一体化的尝试。欧盟将“主权”概念纳入数字治理之中,可能会使部分成员国以国家主权为依据,阻挠欧盟层面的数字一体化进程。

鉴于此,欧盟“数字主权”概念更像是一个自相矛盾的政治工具:一方面欧盟通过主权话语强化自身在数字治理中的合法性、有效性与自主性,从议程设定、决策制定与偏好塑造三个维度推进“数字主权”相关政策实践;另一方面欧盟将“主权”概念引入主流政治话语体系中,又会激发成员国对国家主权的诉求,反而不利于欧盟共同数字政策的落地。<sup>②</sup>

## (二)外部压力与“数字主权”政策实践的迟滞

欧盟在“数字主权”建构过程中,注重运用“主权”概念的对外维度,强调自身在数字治理中的自主性,以抗衡外部行为体的干涉,但也使得欧盟“数字主权”相关政策面临更大的外部压力。

一方面,美国大型数字企业作为欧盟《数字服务法》和《数字市场法》等数字治理立法中的主要监管对象,对欧盟机构展开大量游说工作。2020年,美国五大数字巨头企业谷歌、亚马逊、微软、脸书和苹果共投入1900万欧元用于欧盟的游说活动,其中谷歌以575万欧元的游说预算居榜首,这一金额是其2014年预算的4.5倍,而脸书以550万欧元、微软以525万欧元分列二三位。<sup>③</sup>同一年,上述企业还多次游说“欧洲议会议员”(Members of the European Parliament, MEPs),其中48%的议员公布了其参加的游说会议,谷歌组织了50场,脸书组织了40场,微软组织了28场,游说会议主要涵盖《数字服务法》和人工智能等数字治理议题。<sup>④</sup>与此同时,在欧盟美国商会(American Chamber of Commerce to the European Union, AmCham EU)与欧盟委员会举行的双边高级别会议中,有四分之一的会议涉及数字单一市场议题。<sup>⑤</sup>由于相关游说活动以影响政策制定为目的,且游说集团在欧盟决策机制中处于重要地位,<sup>⑥</sup>美国数字巨头企业对欧盟机构展开的全方位游说,一定程度上迟滞了欧盟“数字主权”相关政策的

<sup>①</sup> “EU Starts New Legal Action Against Poland over Rule of Law,” Deutsche Welle, 22 December 2021, <https://www.dw.com/en/eu-starts-new-legal-action-against-poland-over-rule-of-law/a-60220102>.

<sup>②</sup> Anke S. Obendiek, “Take Back Control? Digital Sovereignty and a Vision for Europe”.

<sup>③</sup> Elena Sánchez Nicolás, “‘Big Five’ Tech Giants Spent €19m Lobbying EU in 2020,” EUobserver, 1 March 2021, <https://euobserver.com/science/151072>.

<sup>④</sup> Raphaël Kergueno et al., “Transparency International EU Report on Big Tech Lobbying in Brussels Reveals Higher Spending and Inadequate Rules,” Transparency International EU, 25 February 2021, <https://transparency.eu/deep-pockets-open-doors>.

<sup>⑤</sup> Ibid.

<sup>⑥</sup> 张磊:《欧洲议会决策中的游说集团:内涵、特点及影响》,载《国际论坛》,2018年第4期,第22-23页。

制定进程。

另一方面,美国政府在数字权力的三个维度中,对欧盟“数字主权”政策实践形成全面牵制。首先,就数字治理的议程设置而言,美国通过单边报复性关税威胁与全球最低企业税率的国际议程设置,实现对欧盟数字服务税议程的替代,成功掌握了议程设置的主导权。其次,美国政府凭借本土数字巨头企业的市场垄断地位,在数字治理的决策制定过程中拥有结构性权力。欧盟在打造自己的数字基础设施项目时难以排除美国企业的影响,其在数字治理中的自主性具有一定局限性。最后,欧盟引以为傲的“布鲁塞尔效应”与偏好塑造权在数字时代也受到美国的牵制。拜登政府上台后,美欧贸易与技术理事会(TTC)下设“数据治理与技术平台工作组”(Data Governance and Technology Platforms Working Group),协调双方的数字监管措施。<sup>①</sup> 美国政府不希望欧盟以反垄断规则和隐私保护法规来削弱美国数字平台在全球的竞争优势。在2021年9月29日召开的美欧首次TTC会议中,欧盟试图围绕《数字市场法》和《数字服务法》两部立法草案寻求美欧在数字监管方面的协调一致性,但均遭到美国的强烈反对。<sup>②</sup> 由此可见,欧盟以监管性权力建构“数字主权”的尝试受到美国牵制,后者通过建立双边协调机制,阻挠欧盟单方面对全球数字治理偏好的塑造。换言之,美国政府以美欧联合的方式,制衡欧盟在全球数字治理立法中的影响力,期望在符合美国国家利益的前提下,由美欧双方共同引领全球数字治理的标准设定与模式推广。因此,欧盟“数字主权”政策的落地面临来自美国的外在压力。

### (三) 监管性权力与技术发展之间的张力

从数字服务税到 Gaia-X 云计划再到数字治理立法,欧盟“数字主权”相关政策实践仍恪守监管性权力的逻辑,即依靠自身庞大的数字单一市场,规制与塑造跨国数字企业的合规偏好与他国的数字治理偏好。在“数字主权”框架下,欧盟谋求确立自身在全球数字治理中的权威,但维系这一权威仍需以相应的数字实力为基础,并提升数字治理政策的有效性。但是,监管性权力无法直接促进技术发展,过度的市场监管甚至会对技术创新形成反作用力。监管性权力与技术发展之间的张力有两种表现形式。

一是强化市场监管与培育技术创新主体之间的张力。较少的政府监管一定程度上有助于释放创新活力。技术的快速发展需要突破主权边界性的限制,互联网去中心化、去等级化的发展便是例证。欧盟的市场监管性权力从两个方面阻碍其对技术创新

<sup>①</sup> “U.S.-EU Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement,” The White House, 29 September 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/29/u-s-eu-trade-and-technology-council-inaugural-joint-statement/>.

<sup>②</sup> 张薇薇:《美欧贸易和技术理事会首次会议:共识难掩分歧》,载《世界知识》,2021年第21期,第37页。

主体的培育:一方面,对数字市场的过度规制与监管,增加了数字企业的合规成本与合规压力,无形中提高了初创企业进入欧盟单一数字市场的门槛,<sup>①</sup>压缩了中小企业成长和创新的空間,不利于欧盟培育和孵化本土数字企业。缺乏本土数字企业的加持,欧盟难以仅仅依靠全球领先的监管法规来赢得国际数字竞争。另一方面,欧盟针对数字平台设立的反垄断规则,监管范围将覆盖欧洲本土大型数字企业,严苛的监管不利于欧盟数字冠军企业拓展自己的业务。欧盟所引以为傲的监管性权力不利于其寻求全球数字治理中的领导地位,无法直接帮助其实现“数字主权”目标。

二是权力政治逻辑与自由开放市场逻辑之间的张力。当自由开放市场逻辑占上风时,企业在技术发展与供应商选择中较少考量政治与安全风险,更多遵循市场最优原则;而当权力政治逻辑处于上风时,企业对供应链中合作伙伴的政治与安全风险较为敏感,会在行政命令的干预下,以增加经济成本的方式来满足政府的合规要求。欧盟在“数字主权”建构过程中强调数字技术的自主可控,推动企业实现技术供应商的多元化,避免对单一供应商形成过高依赖。但欧洲本土企业在削减对某一供应商的依赖程度时,往往需要花费较高的替换成本。因为企业对技术供应商的选取多遵循市场逻辑,优先考虑相关产品的性价比,不以供应商的母国为主要评判标准。企业替换掉特定供应商的做法则是遵循政治的逻辑,违背市场的逻辑,因而要付出相应的经济代价。

面对数字时代的大国竞争,欧盟在数字治理中愈发偏向于权力政治逻辑,大力推进数字技术研发的投入,打造属于欧盟的替代性方案,以提升欧盟在数字领域的国际竞争力。但 Gaia-X 云计划作为遵循权力政治逻辑而建立起的欧盟数字基础设施替代方案,在实践层面难以完全脱离开放市场逻辑。随着美国大型数字企业的加入, Gaia-X 云计划已不再仅是欧盟拥有“数字主权”的数据基础设施。欧盟所致力于建立的数字生态系统,也无法直接提升欧盟的数字技术能力。概言之,欧盟很难在短期内获得数字技术的自主性以及实现技术生态的扩张,<sup>②</sup>权力政治逻辑与开放市场逻辑之间的张力,一定程度上阻碍了欧盟“数字主权”政策实践的发展。

## 六 结语

在数字时代,“主权”概念加速回归到数字治理之中,涌现出“数字主权”“数据主

<sup>①</sup> “Schwerpunktstudie Digitale Souveränität”.

<sup>②</sup> 余南平:《欧洲强化经济主权与全球价值链的重构》,第 99-100 页。

权”和“技术主权”等新的“主权”概念。欧盟虽然在政策文件中频繁使用“数字主权”一词,却不对该概念的内涵与外延给出明确的官方定义。本文认为,欧盟注重对“数字主权”的使用而规避对概念的严格界定,有两点考量:一是欧盟虽然拥有成员国转让的部分主权权力,但尚未成为主权行为体,明确界定欧盟“数字主权”概念范畴恐引起成员国的逆向主权诉求,不利于欧洲一体化的发展;二是欧盟对“数字主权”概念的模糊处理不失为一种策略选择,便于在推行相关数字政策时灵活使用该概念。“主权”概念所承载的意义与价值可以帮助欧盟提升自身在数字治理中的合法性、有效性与自主性,助推欧盟参与围绕议程设置权、决策制定权与偏好塑造权展开的大国数字竞争。

欧盟在数字治理中引入“主权”概念,本质上是以保护个人隐私权和欧盟价值观为核心,<sup>①</sup>确立欧盟在数字治理中的政治权威与主导权。一方面,欧盟将“主权”概念作为一种排他性的政策工具来参与大国数字竞争,抗衡美国在跨境数据流动中的非对称优势与全球数字产业中的结构性权力;另一方面,欧盟通过“主权”概念来加强其数字治理政策中的保护主义倾向,应对中国在数字技术与数字经济领域给欧盟带来的竞争压力。欧盟当前面临的最严峻挑战便是失去了数字领域的先发优势,<sup>②</sup>尚未出现能与美国、中国数字巨头企业比肩的欧洲本土数字企业。欧盟在数字领域的创新型企业也因被纳入由美国引领的全球数字经济产业链之中,而无法拥有绝对的自主性。规范性权力与监管性权力固然是欧盟参与国际竞争的优势所在,但过度的市场监管不利于欧洲本土数字企业的发展。在缺乏必要的技术实力支撑时,欧盟难以成为数字时代国际竞争的赢家,其对“主权”概念排他性与保护主义维度的强调,或将反噬欧盟数字经济发展的潜力。

(作者简介:官云牧,复旦大学国际关系与公共事务学院、人类表型组研究院博士研究生;责任编辑:蔡雅洁)

① 姜志达:《欧盟构建“数字主权”的逻辑与中欧数字合作》,第74页。

② 余南平:《欧洲强化经济主权与全球价值链的重构》,第101页。