

“技术主权”和“数字主权”话语下的 欧盟数字化转型战略

蔡翠红 张若扬

内容提要 随着数字领域国际格局变化以及欧盟的安全、发展和权力诉求日益迫切,“数字化转型”成为欧盟提升国际竞争力、实现可持续发展和战略自主的重要手段。在“技术主权”和“数字主权”等话语的支持下,欧盟推出了一系列数字化转型的相关战略和政策。这些话语是欧盟战略自主等思想在数字领域的延伸,它们通过强调数字政策的不同侧重点,助力欧盟通过完善监管和规则体系、加强数字技术能力建设和宣传其数字治理理念等方式进行数字化转型。其数字化转型战略以保护人权为抓手,具有对内对外双重目标指向,重视以产业政策助推数字技术发展,并在模式上强化了国家在数字治理中的作用。在此战略下,欧盟将强化在中美之间的机会主义倾向,在处理中欧关系时优先遵从政治逻辑,加深对华经济合作与加速在部分数字领域对华经贸“脱钩”将同步进行。因此,中国应针对欧盟数字化转型发展态势制定长远预案。

* 蔡翠红:复旦大学美国研究中心教授。(邮编:200433);张若扬:复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生。(邮编:200433)

** 本文为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》(项目批准号:17ZDA106)的阶段性成果。衷心感谢《国际政治研究》匿名评审专家的宝贵意见,文责自负。

关键词 非传统安全 数字化转型 技术主权 数字主权
欧盟

21 世纪的第二个十年被称为第四次工业革命飞速发展的“数字十年”，以 5G、云计算、工业互联网等为代表的数字技术是这次革命的核心动力。数字经济具有美国经济学家熊彼特所提出的“创造性破坏”的特点，即技术创新能够从内部不停地革新经济结构。一旦某个国家掌握了大批前沿数字技术，不仅其国内经济结构将会大幅改变，它在未来全球价值链中的位置也会显著上升。数字技术的发展与应用不仅对于提高经济增长速度有重要意义，而且对新产业革命与全球经济的发展具有重要的引领作用。新冠肺炎疫情的出现更凸显了数字技术在社会治理和经济发展中的重要性。如今，数字空间已成为世界各国追求全球经济竞争力、政治影响力和话语权的新赛场。

当前在数字领域，美国以其先发优势牢牢占据全球互联网价值链的顶端，凭借谷歌、微软、亚马逊、苹果等巨型全球互联网企业掌握了最丰富的数据资源、最广阔的数字市场和最强大的数字技术，中国则依靠后发优势培育了自己的互联网巨头，并在部分数字领域掌握了一批尖端科技。但在这重要的数字十年中，欧盟不仅同美国的差距越来越大，而且相对于中国等新兴经济体的优势也在逐渐缩小。随着互联网的普及、数字技术重要性的提高，欧盟在数字领域的缺陷逐渐暴露出来：大量关系国计民生的数据都储存在非欧盟公司的云基础设施上；数字平台经济整体相对落后于中美；缺乏本土互联网巨头，数字市场被非欧盟的互联网企业所主导；核心技术存在对外依赖等等。在此背景下，为增强其在数字领域的战略自主，改变自身在全球数字空间的角色定位，欧盟从 2020 年初起陆续发布了一批旨在推动“数字化转型”的战略规划文件，包括 2020 年 2 月的《塑造欧洲的数字未来》(Shaping Europe's Digital Future)、《人工智能白皮书》(The White Paper on Artificial Intelligence)和《欧洲数据战略》(A European Strategy for Data)，2020 年 3 月的《欧洲新工业战略》(A New Industrial Strategy for Europe)，2020 年 7 月的《欧洲的数字主权》(Digital Sovereignty for Europe)报告，以及 2021 年推出的《2030 数字罗盘》(2030 Digital Compass)计划等，全方位多层次为欧洲不同领域的“数字化转

型”设计了详细的政策目标和实施方案。对“技术主权”(technological/tech sovereignty)或“数字主权”(digital sovereignty)的强调贯穿了这一系列文件,成为这一阶段欧洲数字化转型战略的鲜明特征。

欧盟在数字化转型问题上的道路选择和战略设计不仅将决定未来欧盟在数字领域的国际定位,也会对欧盟与其他大国之间的关系,尤其是中欧关系产生深刻影响。基于此,本文在立足欧盟数字化转型的一系列战略文本和已有实践的基础上,重点研究以下问题:过去鲜少在欧盟层面强调的“主权”概念为什么会出现在其数字化转型战略中?“技术主权”和“数字主权”的概念是如何同欧盟数字化转型的具体行动计划结合起来的?这一政治话语下的欧盟数字化转型战略具有怎样的特点和意义?对主权话语的强调又将对中欧在数字领域的合作产生什么影响?

一、欧盟“数字化转型”的内涵及提出背景

“数字化转型”(Digital Transformation)是以冯德莱恩(von der Leyen)为首的新一届欧盟委员会(以下简称欧委会)提出的两大核心动议之一,而另一项核心动议——“绿色转型”(Green Transformation)——同样建立在“数字化转型”的基础之上。^①可以说,“数字化转型”是新一届欧委会的施政重点,也是实现其他政治目标的重要基础。

(一) 欧盟“数字化转型”的内涵

欧盟数字战略的总体框架《塑造欧洲的数字未来》在开篇便解释了“数字化转型”的含义:“数字通讯、社交媒体、电子商务和数字企业……正在生成越来越多的数据,这些数据如果能够被整合并利用,将会带来全新的价值创造方式和更高的价值创造水平”,这将是“一场与工业革命同样根本的变革”。^②“数字化转型”对欧盟而言既是多年来的问题,也是重要的机遇。一方面,在“数字

^① European Commission, “Shaping Europe’s Digital Future,” February 19, 2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europe-digital-future_en, 2021-09-27.

^② Ibid.

化转型”上的相对落后被认为是近年来欧盟经济增长乏力、经济竞争力下降的重要原因。^①对欧盟而言，“数字化转型”意味着发展方式的全面转变，它不同于“数字化”(digitization)仅仅是指将模拟信号转换为数字信号的过程，而是指利用数字技术及其产生的数据来连接组织、人员、有形资产和生产流程，进而改变商业模式，提供新的营收点与价值创造机会，从而全面提高劳动生产率。^②有学者用英国演化经济学家卡洛塔·佩雷斯(Carlota Perez)有关技术革命不同发展阶段的理论来解释欧盟“数字化转型”战略的含义。佩雷斯将技术革命的阶段分为“导入期”“过渡期”和“拓展期”，“导入期”所创造的新基础设施、主导产业和新范式所蕴含的财富创造潜力能否被挖掘出来并促成提高社会整体利益的经济增长，取决于“各国或地区能否在过渡期做出相应的经济、社会乃至政治体系调整”，^③而欧盟提出的“数字化转型”动议则是“体现了欧盟开启数字技术革命拓展期的明确意愿”。^④另一方面，“数字化转型”对于提升欧盟在数字空间的战略自主性有重要意义。随着数字空间重要性的上升，世界各国维护自身在数字空间的战略自主的呼声也日益增长。欧盟诸国、日本、韩国、印度和新加坡等都具备掌握数字空间主导权的潜质，也都有在下一个数字十年实现跨越式发展、掌握数字领域战略自主权的意图。在此背景下，“数字化转型”为欧盟在数字空间发挥更大影响力提供了机会。总之，“数字化转型”对于提升欧盟在数字技术领域的创新与应用、数字经济领域的竞争力，以及助力欧盟可持续发展和实现战略自主具有重要意义。

(二) 欧盟“数字化转型”战略的形成背景

欧盟的数字化转型战略产生于中美战略竞争的关键阶段，是欧盟在摆脱自身在数字领域的相对落后地位、扩展在中美竞争中的战略自主性空间，以及

^① Reinhilde Veugelers, et al., "Bridging the Divide: New Evidence About Firms and Digitalization," *Policy Contribution*, No.17, December 2019, p. 12.

^② Mary B. Young, "Digital Transformation What Is It and What Does It Mean for Human Capital?" The Conference Board, July 2016, <https://www.conference-board.org/topics/digital-transformation/Digital-Transformation-Human-Capital-Impact>, 2021-09-27.

^③ Carlota Perez, *Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*, Cambridge University Press, 2003, pp. 47-59, 转引自孙彦红、吕成达：《试析欧盟数字战略及其落实前景：一个技术进步驱动劳动生产率变化的视角》，《欧洲研究》2021年第1期，第34页。

^④ 孙彦红、吕成达：《试析欧盟数字战略及其落实前景：一个技术进步驱动劳动生产率变化的视角》，《欧洲研究》2021年第1期，第44页。

减轻对外技术依赖等重重压力之下的反应。可以说,是中美欧三边关系的直接产物。如何在保持已有优势的基础上弥补短板,是欧盟数字化转型考虑的主要问题。另外,欧盟内部一直以来在数字领域存在的利益诉求也是欧盟在制定其数字化转型战略时的主要考量。

1. 数字技术领域的国际格局发生深刻变化。首先,在数字技术领域美国占主导和中国崛起凸显了欧盟的相对落后。数字技术是第四次工业革命的核心动力。欧盟的数字技术在世界上处于较为领先的地位,拥有人工智能广泛应用的制造业、掌握5G网络技术和设备的公司诺基亚和爱立信,以及在关键技术标准领域掌握话语权的欧洲电信标准协会(ETSI)和思爱普(SAP)等信息技术行业巨头。但欧盟内部却存在明显的“数字鸿沟”:拥有前沿技术的公司多集中于荷兰、瑞典和芬兰等少数成员国,而欧盟整体同全球数字发展的领跑者之间还有一定差距。联合国《2021年数字经济报告》显示,在全球体量前100的数字平台的市值总和中,中美两国占了近90%,欧盟仅占3%;在最前沿的区块链技术、物联网、人工智能等方面,中美两国在专利和投资上都具有优势,且一共掌握了占世界一半的超大型数据中心。^①相比之下,一方面,欧盟没有本土的互联网巨头;另一方面,欧盟信息通信技术(ICT)产业同中美日相比,产业规模小且知识密度低。^②这导致了欧盟整体在数字经济上的相对落后,以电子商务,平台经济和数字支付这三个领域为例。在电子商务方面,欧盟最大的三家电子商务公司中的亚马逊和易贝来自美国,全球速卖通则来自中国。在平台经济方面,在全球前100强平台公司中,只有12家欧盟公司,其份额仅占3%。几乎所有定义数字经济的关键平台(如搜索、社交、云服务)都由美国或亚洲公司控制。在电子支付方面,在过去十年里大量被称为“数字钱包”的电子支付系统进入了欧盟市场,其中最知名的是总部位于美国的贝宝(PayPal)。新冠肺炎疫情更是暴露出欧盟的数字技术对其经济的支撑明显不足。

^① UNCTAD, “Digital Economy Report 2021,” September 29, 2021, <https://unctad.org/webflyer/digital-economy-report-2021>, 2021-10-01.

^② 2020年10月,欧盟委员会发布的《2020数字经济和社会指数(DESIndex)》显示,2017年欧盟信息通信技术产业增值达到6800亿欧元,其中信息通信技术非电信类服务业在2006—2017年间是唯一实现增值增长的信息通信技术部门,在2006年至2017年间增加值增长到4500亿欧元。而信息通信技术电信类服务业和信息通信技术制造业的增加值在这一时期呈持续下降趋势,只是在最近两年下降趋势有所放缓。参见European Commission, “The Digital Economy and Society Index (DESIndex),” October 29, 2020, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-economy-and-society-index-desi>, 2021-09-27.

其次,中美战略竞争压缩了欧盟战略自主性空间。中美竞争仍将是未来十年甚至20年内世界格局的决定性特征。自2017年美国政府在官方战略文件中将中国定义为“长期战略竞争对手”以来,美国频繁从地缘政治角度解读中国的数字技术发展并宣扬对华“技术脱钩”,不仅在其国内加大了对中国数字企业投资审查和打击的力度,还不断向盟友施加外交和战略压力要求其排除中国技术。5G网络的全球推广是中美科技竞争的前沿阵地,欧盟对华为5G网络技术的政策调整就是美国战略施压的典型。2019年初,欧盟国家关注的还是5G技术本身的安全性问题,并倾向于通过加强统一技术认证和安全检查等方式来降低风险。但在美国的推动下,原本的技术安全问题逐渐被“政治化”:英国在2020年1月做出决定,允许华为协助建设英国的5G网络,但在2020年6月完全禁止了华为;欧委会和法德也相继表示5G技术的选择问题应该放到欧盟追求战略自主和地缘政治的大背景下进行考量。这些逆转正是欧盟战略自主性空间在中美竞争下被压缩的体现。此外,中美战略竞争的加剧还可能导致欧盟在全球舞台上的角色进一步边缘化——美国可能不会仔细考虑欧盟各国的利益诉求,但欧盟却有可能要分担中美竞争带来的不可预知的风险和成本。有欧盟学者认为,美国为了使盟友追随自己的遏制中国的政策,未来可能会利用这一关系向欧盟施压,即使这样会损害欧盟的利益。^①

再次,欧盟对美国技术和平台的依赖和美国在数字领域长臂管辖权的扩张增加了欧盟数字资源的安全风险。美国拥有制定互联网规则和标准的重大战略优势,作为与其分享这些能力的盟友,欧盟从其与美国的共生关系中受益匪浅。但近年来,随着美国向单边主义的戏剧化倒退和长臂管辖权的扩张,欧盟的重要数字技术设施和数据资产所面临的安全风险明显上升。“棱镜门”事件后,欧盟发现美国可以轻易对其几乎所有层面的信息进行收集、监控,欧盟所有战略在自己最强大的盟友美国面前近乎透明。欧盟对美国技术的高度依赖更是为美国政府的长臂管辖提供了便利。特朗普政府于2018年通过一项“云法案”,允许美国当局强迫位于美国的科技公司提供所要求的数据,无论这

^① Barbara Lippert and Volker Perthe, eds., “Strategic Rivalry between United States and China: Causes, Trajectories, and Implications for Europe,” German Institute for International and Security Affairs, April 2020, https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2020RP04_China_USA.pdf, 2021-09-27.

些数据是存储在美国境内还是境外。德国经济部前部长彼得·阿尔特迈尔(Peter Altmaier)在2019年11月的一次企业家会议期间提出,许多公司将所有数据都外包给了美国企业,甚至德国内政部和社会保障系统的数据也越来越多地储存在微软和亚马逊的服务器上,这让德国“正在丧失一部分主权”。时任德国总理默克尔也表示,欧盟应该通过开发自己的数据管理平台来宣称“数字主权”。^①这种对美国技术的高度依赖已经引起了欧盟国家的警惕。尽管拜登上台后美欧关系可能在一定程度上回到正轨,但在数字技术空前重要的今天,欧盟已不再满足于现状,而是从地缘政治的角度出发,试图利用其监管力量,通过加强工业和科技能力、利用外交实力和外部金融工具来推进“欧洲方式”(European Approach)并塑造全球互动。^②

2. 欧盟在数字领域的利益诉求更加迫切。欧盟在数字领域主要存在安全、发展与权力三方面的利益诉求。随着数字技术的发展和国际格局的变化,欧盟在这三方面具体的诉求也相应发生了变化。

第一,融合政治和经济考虑的安全诉求。在政治安全方面,欧盟的核心价值观要求重视对公民个人的隐私和数据的保护,但掌握巨大用户群体信息的互联网巨头中很少有来自欧盟本土的企业,这使得欧盟的云和数据存储市场几乎完全由非欧盟供应商主导。2018年爆出的“脸书—剑桥分析数据丑闻”表明,在线平台掌握的个人数据同样可能被应用于政治目的,这类现象被称为监视资本主义。^③监视资本主义在损害欧盟公民的个人隐私和数据安全的同时,也对欧盟认同的核心价值观和民主政治制度提出了挑战。在经济安全方面,高度联通的互联网体系在为欧盟的关键经济部门、复杂工业体系和众多商业模式提供支撑的同时,也使其经济体系面临网络安全的威胁。欧盟内部的基础设施相互连通,但各成员国之间发展的不均衡和不协调增加了欧盟整体基础设施的风险性,各国机构间的差异和跨国联合行动的缺乏更是使得各国难

^① Guy Chazan, “Angela Merkel Urges EU to Seize Control of Data from US Tech Titans,” *Financial Times*, November 13, 2019, <https://www.ft.com/content/956ccaa6-0537-11ea-9afa-d9e2401fa7ca>, 2021-09-27.

^② European Commission, “Shaping Europe’s Digital Future,” February 19, 2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europe-digital-future_en, 2021-09-27.

^③ Shoshana Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism*, London: Public Affairs, 2019.

以协调应对。^① 欧洲网络与信息安全局(ENISA)发布的《2020年度欧盟网络威胁态势报告》显示,2019—2020年,欧盟及其相关地区遭受网络威胁的复杂程度有所提高,新冠肺炎疫情使得远程工作、在线购物和电子医疗等敏感领域面临的网络攻击风险明显上升。^② 这让基础设施相互依赖的欧盟社会的脆弱性更加明显。

第二,以科技创新促进经济进步的发展诉求。以数字技术为主的一系列技术创新已成为欧盟经济的主要战略资产,也是欧盟未来经济增长的主要潜力所在。同时,数字发展也是实现欧盟绿色环保政策目标和可持续发展目标的关键。^③ 2020年2月,欧盟委员会接连发布了三份重要的数字战略文件,分别是《塑造欧盟的数字未来》《人工智能白皮书》和《欧盟数据战略》。这三份战略文件被称为欧盟的“数字新政”,集中代表了欧盟在数字时代的新的发展愿景。《塑造欧盟的数字未来》提出,欧盟如果想真正影响数字技术在全球范围内开发和使用的方方式,它本身必须成为一个“强大、独立且目的明确的数字参与者”;《人工智能白皮书》提出,欧盟要成为“数字经济和应用创新的全球领导者”;《欧盟数据战略》提出,欧盟在下一个数字十年的目标是“在全球数字经济中的市场份额至少与其经济实力相匹配”。简言之,欧盟希望能在数字经济领域同中美形成三足鼎立的局面,成为可以与中美竞争的第三极。

第三,从技术、规则到话语的权力诉求。由于自身经济份额下降、经济全球化进程受阻和世界范围内自由主义政治理论遭遇挫折,欧盟内部有关自身世界地位的讨论语境发生了很大变化,从以往偏重于讨论建立全球自由秩序、加强跨大西洋伙伴关系和维护多边主义,到现在更多地将重点放在维护欧盟主权,确保战略自主和保护欧盟生活方式上,这反映了欧盟的地缘政治意识正在重新加强。具体到数字领域,欧盟的权力诉求自然转换为数字空间的战略

① 王磊、蔡斌:《网络空间的威斯特伐利亚体系:欧盟网络信息安全战略解析》,《中国信息安全》2012年第7期,第61页。

② European Union Agency for Cybersecurity(ENISA), “From January 2019 to April 2020 Main Incidents in the EU and Worldwide ENISA Treat Landscape,” October 2020, <https://www.enisa.europa.eu/publications/enisa-threat-landscape-2020-main-incidents>, 2021-09-27.

③ European Commission, “Shaping Europe’s Digital Future,” February 19, 2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europe-digital-future_en, 2021-09-27.

自主权与国际影响力。今天,中美技术竞争正在重塑包括数字领域在内的全球科技格局和全球治理结构。有欧盟学者认为,数字经济中的核心大国会利用技术依赖来促进他们自己的利益,并且其数字技术并非价值中立的,例如美国亚马逊的全球物流系统和优步的移动平台就具体体现了盎格鲁-撒克逊关于如何组织经济竞争的观点,他们的思想和规范通过这些平台在全球进行传播。^① 由此,这种技术依赖成为核心大国对依赖它们的国家和企业施加政治和经济影响的一种“武器”。^② 这种技术依赖不仅威胁到了欧盟公民对其个人数据的控制,还制约着欧盟数字经济和创新潜力,影响欧盟及其成员国的执法能力。欧盟寻求战略自主,意味着其必须在数字领域具有独立的控制技术与发展的能力。与此同时,欧盟也在探索如何利用自身在制定监管规则和法律法规方面的优势,重新定义数字空间的意识形态,将欧盟话语纳入到全球数字空间的规则制定中,从而将“欧洲道路”全球推广,最终建立其全球性的领导地位。

二、欧盟“技术主权”和“数字主权”的概念来源及其特征

“主权”一词通常指民族国家在其领土范围内所享有的排他性和强制性的管辖权。^③ 在国际法层面,“主权”更多地用来强调没有高于民族国家的权力。^④ 欧盟一体化的过程是欧洲民族国家将部分主权让渡到一个类似于超国家机构的过程。鉴于欧盟的法律性质、推动一体化的需要和“主权”一词本身所具有的模糊性,为避免同成员国在权力划分上产生歧义,欧盟过去一直避免使用“主权”来代指自己的权力,欧盟的宪法条约中也没有出现“主权”一词。

^① Matthias Schulze and Daniel Voelsen, “Digital Spheres of Influence,” in *Strategic Rivalry between United States and China: Causes, Trajectories, and Implications for Europe*, eds. Barbara Lippert and Volker Perthes, Meredith Dale trans. pp. 31-32, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020RP04/>, 2021-09-27.

^② 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.

^③ Stephen Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, New Jersey: Princeton University Press, 1999.

^④ Jean Combacau and Serge Sur, *Droit International Public*, Theodore Christakis trans, Paris: Montchrestien, 2012, p. 236.

因此,2018年,当时任欧委会主席让·容克(Jean-Claude Juncker)宣布“欧洲主权的时刻已经到来”时,^①这一言论在欧洲引发了巨大争议。但从2019年起,有关“数字”“技术”和“主权”的话语已经越来越多地出现在欧盟及其成员国的领导层中。^②自2019年起,法德领导人便开始关注和商讨“欧盟企业托管于美国的数据安全”和“培育有竞争力的欧盟企业”等议题,并逐步释放出清晰的信号:欧盟需要追求“数字主权”。2019年,法国总统马克龙在接受《经济学人》采访时谈到5G问题,他声称这是一个主权问题,并表示欧洲需要重新考虑自己的主权并用“主权和权力的‘语法’来武装自己”。^③2020年10月,时任德国总理默克尔表示,欧盟的竞争规则“必须迅速现代化”以便“从欧盟中产生更多全球竞争者”,“这对欧盟成为数字领域的‘主权国家’尤为重要”。^④欧盟官员也接受了“主权”一词,欧委会主席冯德莱恩在其2019年被提名时推出的未来施政纲领文件中提到要振兴“欧洲技术主权”。^⑤欧盟内部市场专员蒂埃里·布雷顿(Thierry Breton)也强调,“面对中美技术战,欧洲现在必须为未来20年的数字主权奠定基础”。^⑥

从概念渊源来看,一方面,“技术主权”“数字主权”等概念是近年来欧盟提出的“战略自主”“主权欧洲”和“欧洲主权”等思想在数字领域的延伸。自2017年法国总统马克龙在索邦演讲中提出“主权欧洲”的概念后,“战略自主”和建

① European Commission, *The State of the Union 2018: The Hour of European Sovereignty*, September 12, 2018, https://eeas.europa.eu/delegations/russia_en/50422/The%20State%20of%20the%20Union%202018;%20The%20Hour%20of%20European%20Sovereignty, 2021-09-27.

② Paul Timmers, “When Sovereignty Leads and Cyber Law Follows,” *Directions/Cyber Digital Europe*, October 13, 2020, <https://directionsblog.eu/when-sovereignty-leads-and-cyber-law-follows/>, 2021-09-27.

③ Mukwaya Abel Rashid, “Emmanuel Macron in His Own Words (English),” *The Economist*, November 7, 2019.

④ Paola Tamma, “Europe Wants ‘Strategic Autonomy’: It Just Has to Decide What That Means,” *Politico*, October 15, 2020.

⑤ Candidate for President of the European Commission Ursula Von der Leyen, “A Union That Strives for More,” in *Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024*, October 9, 2019, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf, 2021-09-27.

⑥ European Commission, “Europe: The Keys to Sovereignty,” September 11, 2020, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/announcements/europe-keys-sovereignty_en, 2021-09-27.

设“欧洲主权”的话语逐渐回到欧盟政治精英的视野。^①这一套政治话语体系的构建,既是为了应对内部的民族主义和民粹主义压力,也有对外建设和提高欧盟作为独立国际政治行为体的影响力的考量;^②另一方面,“技术主权”和“数字主权”等话语是一直以来欧盟在数字领域尤其是网络空间的主权诉求的概念化。各国在数字领域普遍存在主权诉求,但在国家主权于网络空间的适用性问题上存在争议。然而,随着数字经济重要性的上升和网络安全问题的凸显,欧洲的经济发展和安全保障越来越需要欧盟作为一个政治行为体来发挥作用,“技术主权”和“数字主权”等概念正是欧盟在这一背景下提出的概念工具,是一种灵活的话语体系。欧盟政治家将其作为在日益激烈的地缘政治竞争中保持自身行动能力的关键一步。

从2020年初起,关于数字空间主权的思想开始频繁地出现在欧盟的战略文件和政策法规中,类似的表述包括“技术主权”(technological sovereignty/tech sovereignty)、“数字主权”(digital sovereignty)和“数据主权”(data sovereignty)等。欧委会主席冯德莱恩在2020年1月的讲话中用“技术主权”一词概括了欧盟在数字领域所应具备的能力,即“根据自己的价值观、遵守自己的规则、做出自己的选择的能力”。^③此后,欧盟对数字领域的主权问题给予了前所未有的重视,并提出了各种战略方针。2020年2月,欧盟委员会接连发布了《塑造欧洲的数字未来》《欧洲数据战略》及《人工智能白皮书》三份被称为“数字新政”的战略文件,都强调了对“技术主权”的诉求。^④其中,《欧洲数据战略》

① France Diplomacy, “President Macron’s Initiative for Europe: A Sovereign, United, Democratic Europe,” September 26, 2017, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/europe/president-macron-s-initiative-for-europe-a-sovereign-united-democratic-europe/>, 2021-09-27; Jean-Claude Juncker, “State of the Union 2018: The Hour of European Sovereignty,” September 12, 2018, https://eeas.europa.eu/delegations/russia_en/50422/The%20State%20of%20the%20Union%202018;%20The%20Hour%20of%20European%20Sovereignty, 2021-09-27.

② 金玲:《“主权欧洲”、新冠疫情与中欧关系》,《外交评论》2020年第4期,第74页。

③ “Ursula von der Leyen: Tech Sovereignty Key for EU’s Future Goals,” *Irish Examiner*, February 18, 2020, <https://www.irishexaminer.com/business/arid-30982505.html>, 2021-09-27.

④ European Commission, “Shaping Europe’s Digital Future,” February 19, 2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europe-digital-future_en; European Commission, “A European Strategy for Data,” February 19, 2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_en; European Commission, “The White Paper on Artificial Intelligence: A European Approach to Excellence and Trust,” February 19, 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf, 2021-09-27.

提出提升欧洲的“数据主权”。^① 2020年7月14日,欧盟议会发布的《欧洲的数字主权》报告又提出并明确定义了“数字主权”这一概念,它指的是“欧洲在数字世界自主行动的能力,是一种推动数字创新的保护机制和防御性工具”。此外,报告还提到要建立一个欧洲云和数据基础设施以加强欧洲的“数据主权”,并讨论了在欧盟层面的公共采购合同中加入“数据主权”相关条款的可能性。^② 2021年3月,欧委会发布《2030数字罗盘》计划,明确提出该计划的目的之一是“在一个开放和互联的世界中加强本地区的数字主权”。^③

“技术主权”、“数字主权”和“数据主权”等主权概念的提出基于主权原则在网络空间多元的适用场景和领域,三者的核心关切或侧重点有所不同,但又有所联系。“技术主权”概念的指向对象是欧盟境内技术的发展和运用,“数字主权”针对的是发生在欧盟数字空间的所有数字行为,“数据主权”则是针对欧盟境内产生的个人数据和非个人数据的储存和流动。在这三者之中,欧盟官方战略文件并未对“数据主权”进行单独定义,而是将“数据主权”视为“数字主权”和“技术主权”的下位概念或构成要素。例如,欧洲议会发布的《欧洲的数字主权》报告提出的第一条促进欧盟“数字主权”的措施便是建立数据框架,其中便包括通过建设欧洲云和数据基础设施来加强欧洲的“数据主权”。《欧洲数据战略》则将欧洲数据空间建设视为增强欧盟“技术主权”的重要措施。相比之下,“数字主权”和“技术主权”则是欧盟领导层对欧盟数字化转型的总体设计,具有全局性。而这两者相比,“技术主权”聚焦欧盟在前沿技术领域的自主能力,“数字主权”则旨在提升欧盟在数字时代的“战略自主”能力,二者是欧盟在数字领域主权目标的一体两面,共同旨在强化欧盟在数字领域的决策能力、政策执行力和国际影响力。

^① European Commission, “Summary Report of the Public Consultation on the European Strategy for Data,” July 24, 2020, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/summary-report-public-consultation-european-strategy-data>, 2021-09-27.

^② European Parliament, “Digital Sovereignty for Europe,” July 2, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2020\)651992](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)651992), 2021-09-27.

^③ European Commission, “2030 Digital Compass: the European Way for the Digital Decade,” May 9, 2021, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-digital-compass-2030_en.pdf, 2021-09-27.

三、欧盟数字化转型战略的主要内容

从具体的政策措施出发,可以将欧盟所强调的主权概念归纳为三个层面的权力,分别是制度层面的规范性权力(制定和影响技术标准和管理规则的能力)、技术层面的自主技术能力(独立开发和维持关键技术的能力)和观念层面的文化软实力(欧盟数字治理的意识形态的影响力)。在此基础上,欧盟通过完善监管和规则体系、加强数字自主能力建设和宣传欧盟的治理理念三方面来塑造其独特的数字化转型之路。

(一) 制度领域:完善监管和规则体系

欧盟的“技术主权”和“数字主权”话语所追求的首要目标在于建立一种数字领域的“规范性”力量,通过加强制定规则的能力来弥补欧盟在硬实力上的短板。一方面,欧盟不断完善自身在数字领域的法律法规,利用其市场规模所衍生的规则力量和杠杆效应,推动其数字空间治理原则和数字产业标准的国际化;另一方面,欧盟重视国际合作,通过跨国界管辖和建立意愿联盟,利用其多边国际机制的优势在国际社会发挥“规范性”的领导作用,以介入全球数字空间的规则制定。

1. 完善自身数字领域的法律法规。欧盟通过建立基本的隐私和数据保护体系、消费者保护、产品安全和责任规则等法律框架对数字技术的发展和應用进行持续监管,既是为了通过单边监管、规则先行,利用协同效应提高欧盟数字领域立法的全球影响力,也有对非欧盟互联网企业在欧盟的扩张形成制约,为境内科技企业争取发展空间的考量。

近年来,欧盟先后颁布了一系列数字领域的法规和草案。2016年出台的《网络与信息安全指令》(Network and Information Security directive)是欧盟首部网络安全法规。2018年生效的《通用数据保护条例》(General Data Protection Regulations, GDPR)主要内容在于规范互联网公司使用个人数据的行为以及统一成员国在数据保护方面的规则。2019年6月实施的《网络安全法》(Cybersecurity Act)赋予了欧委会更多的监管权力并完善了欧盟的网络安全保护框架。2020年12月出台的《数字服务法》(Digital Services Act)草案规定

了作为消费者与商品、服务和内容的中介的数字服务商应承担的义务,为在线平台创设了强有力的透明度要求和问责机制。同年的《数字市场法》(Digital Markets Act)草案则主要适用于根据法案中的客观标准被认定为“守门人”的大型在线企业,目标在于通过加强守门人平台进行规制与监管,防止科技巨头对企业和消费者施加不公平的条件,从而促进欧盟数字市场的创新、增长和竞争。

综合来看,欧盟近年来制定的一系列法律法规主要包含四个方面的内容:一是构建统一的欧盟网络安全认证制度;^①二是促进欧盟内部的国际协调,包括推动跨境数据的自由流动、单一数字市场的建设和网络安全问题的共同应对;三是建立严格的隐私和数据保护机制;四是营造促进技术创新的商业竞争环境,强化对互联网科技巨头的监管和规制。总体上,欧盟近年来在数字领域的立法呈现出“外严内松”的特点。在欧盟内部,欧委会通过立法推动个人数据的跨境流动和非个人数据的自由流动,构建欧盟统一的数据空间;统一监管规则、竞争规则,消除彼此间数字市场门槛,构建欧盟数字市场;加强网络安全领域的信息共享和协调合作。对外则立法要求“严进严出”:一方面建立严格统一的安全认证标准,提高非欧盟企业进入欧盟市场的安全要求和门槛,针对非欧盟互联网巨头制定更加严格的竞争规则;另一方面加强了对欧盟内部数据向境外传输的管控。

2. 通过国际合作和跨国界管辖的方式促进欧盟规范的国际化。欧盟善于运用“规范性权力”,提倡“率先垂范的领导”。^②这种利用“规范性权力”潜移默化地影响甚至塑造全球技术标准与管理规则体系的现象被称为“布鲁塞尔效应”。^③在自身数字技术条件相对落后的情况下,欧盟通过在立法中设立域外范围、跨国界管辖以及与“志同道合”的国家建立意愿联盟等方式推动其治理规范的国际化,提升欧盟在数字领域的规则制定上的话语权。

在数据管理方面,自2016年以来,欧盟逐渐在立法中将欧盟内部的数据保护与外部维度联系在一起,这不仅意味着欧盟的法规适用于欧盟境外的掌

① 吴沈括、黄伟庆:《欧盟:网络安全治理的“新规划”》,《检察日报》2019年8月24日,第3版。

② Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” *Journal of Common Market Studies*, Vol.40, No.2, 2002, pp. 235-258.

③ Anu Bradford, “The Brussels Effect,” *Northwestern University Law Review*, Vol.107, No.1, 2012, pp. 2-68.

握欧盟公民数据的外国公司,还意味着欧盟委员会有权审查非欧盟国家是否提供了足够的保护水平。例如,欧盟法院明确将第三国“法律体系”和“公权力对个人数据的访问”作为评估第三国个人数据的保护水平的主要依据,欧盟可以发起对个人数据转移到欧盟境外国家的合法性审查。对相关国家法律的评估范围覆盖实体权力、程序性限制、个体权利保障和司法救济等方方面面。印度、泰国、智利、澳大利亚等国受此启发也开始起草或实施个人数据流动法规,包括日本在内的一些国家利用包括《通用数据保护条例》(GDPR)在内的现有框架起草了自己的数据法规。在平台监管方面,欧盟积极推动经合组织内部在平台和平台监管等数字领域的关键议题上的讨论,并希望能够以经合组织为牵头组织在推动平台监管、塑造平台经济框架方面发挥领导作用。^① 在网络安全领域,欧盟一直努力推动其主导的《布达佩斯网络犯罪公约》的国际化,反对在联合国层面新设相关国际文书。通过这些方式,欧盟强化了自身在数字领域设置议题的能力,有力推动了符合欧盟价值观的治理规则的国际化。

(二) 技术领域:加强数字技术能力建设

“技术主权”和“数字主权”诉求的核心在于实力建设。德国国际与安全事务研究所的报告认为,在中美竞争背景下,像欧盟这样的“第三国”(third-party states)有三种可能的选择,除了加入中国或美国一方或有选择地依赖来自双方的技术,就只有“在所有关键技术领域开发替代品并创建自己的技术势力范围”这一个选项。^② 从长远来看,自主数字技术能力是确保欧盟安全、推动欧盟经济发展和数字监管的最重要的保障。为此,欧盟制定了一套行动计划以加强自身数字技术能力的建设。

1. 建设促进技术创新的欧盟单一数字市场。 欧盟单一数字市场的建设由于语言差异、人口规模以及因成员国发展不均衡导致的多元碎片化的市场形

^① Brigitte Dekker and Maaïke Okano-Heijmans, “Europe’s Digital Decade? Navigating the Global Battle for Digital Supremacy,” Clingendael, October 21, 2020, <https://www.clingendael.org/publication/europes-digital-decade>, 2021-09-27.

^② Barbara Lippert and Volker Perthe, eds., “Strategic Rivalry between United States and China: Causes, Trajectories, and Implications for Europe,” German Institute for International and Security Affairs, April 2020, https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2020RP04_China_USA.pdf, 2021-09-27.

态等因素一直面临很大困难,这严重阻碍了欧盟数字经济的发展和数字技术的创新。为此,欧盟近年来在促进服务及数据等生产要素在欧盟范围内的自由流动方面做出了很多努力,采取了包括统一管理规则、减少在线活动的准入门槛、消除不合理的地域封锁、简化税收规则等措施。希望通过优化共同市场的运行机制来为本土科技企业营造相对有利的商业竞争环境,以促进其技术研发和科技创新。在数据方面,2020年2月的《欧洲数据战略》提出,要通过建立一套统一规则的高效的执法机制来实现单一的欧洲数据空间。在数字支付方面,为打破非欧盟企业的垄断,欧盟计划打造一个单一金融数据公共空间,通过立法要求金融机构发布数字产品、交换金融结果等重要数据,并允许银行向消费者和商业机构提供创新的支付服务,从而推动欧盟统一的数字支付计划。此外,欧盟还于同年5月建立了“欧盟数字支付产业联盟”(The European Digital Payments Industry Alliance),并提出了一项旨在推出全新本土联合支付系统的“欧盟支付倡议”(European Payments Initiative)。^①在行政服务方面,鉴于跨境服务困难、行政手续繁琐等问题,《欧盟新工业战略》提出要在诸多边境地带建立合作伙伴关系,统一协调跨境提供服务的规则和程序。^②

2. 制定产业政策,集中资源推动数字技术研发和科技公司发展。近年来,欧盟出台了数量可观的数字领域的产业政策,从投资计划、人才培养、发展规划和评估系统等方面为数字技术的发展制定了宏伟的蓝图,包括:2019年的《战略规划2019—2024》(EU Strategic Agenda for 2019—2024)《欧盟2030工业展望》(EU Biorefinery Outlook to 2030)和“欧洲未来基金计划”(The Future Fund Scheme)等,2020年的《塑造欧洲的数字未来》《人工智能白皮书》、《欧洲数据战略》和《欧洲新工业战略》等,以及2021年3月的《2030数字罗盘》计划。

在投资方面,欧盟重视提高公共基金对技术研发的支持力度和促进数字技术研发领域投资力量的汇聚。2019年8月,欧委会提出了一项由成员国出

^① The European Central Bank (ECB), “ECB Welcomes Initiative to Launch New European Payment Solution,” July 2, 2020, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200702~214c52c76b.en.html>, 2021-09-27.

^② European Commission, “A New Industrial Strategy for Europe,” March 10, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1593086905382&uri=CELEX%3A52020DC0102>, 2021-09-27.

资组建主权财富基金的“欧洲未来基金”计划,旨在对“欧盟具有战略意义的重要领域的企业”进行长期股权投资,以提高欧盟在战略价值链上的地位。《塑造欧洲的数字未来》报告指出,欧盟每年仅在数字基础设施和网络方面的投资缺口就达 650 亿欧元,而如果在 2022 年之前加大投资并采取措施,将使欧盟的国内生产总值(GDP)额外增长 3.2%,并在 2030 年前创造更多的就业机会。^① 对此,欧盟的多个产业政策都提出,要尽快加大对战略能力的投资,制定新的欧盟多年财富框架,实施有针对性的筹资计划,包括“数字欧盟计划”“连通欧盟设施计划”“地平线计划”“太空计划”“投资欧盟”和农村发展基金等,对区块链技术、高性能计算技术、量子技术和人工智能等领域进行重点投资。^② 法国总统马克龙在 2020 年 12 月的演讲中也表示,为实现欧洲的“数字主权”,欧盟将更多地参与到科技公司的创业融资中。^③

在数字人才培养上,一方面,欧盟的产业政策重视对数字技术专业人才的汇聚和培养。例如,《人工智能白皮书》提出,要建立一个具有标杆意义的世界级的人工智能研发中心,以整合欧洲分散的研发力量、吸引全球的优质人才和投资。^④ 另一方面,欧盟的产业政策还强调了对普通民众数字技能的培养,将人工智能、个人数据技能等作为工作技能培养的一部分。《2030 数字罗盘》计划提出到 2030 年,欧盟境内至少 80% 的成年人应具备基本的数字技能。^⑤ 在发展规划和评估系统方面,欧盟的产业政策描绘了欧盟未来 5 到 10 年在人工智能、半导体制造、量子计算、工业互联网、区块链等领域的发展蓝图,例如

① European Commission, “Shaping Europe’s Digital Future,” February 19, 2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europe-digital-future_en, 2021-09-27.

② 2020 年,欧委会发布的数字经济和社会指数报告(DES)重点介绍了几种决定影响未来经济竞争力的新兴技术,包括区块链技术、高性能计算(HPC)技术、量子计算技术等。在这些领域欧盟同美国和中国相比都存在巨大的投资缺口。European Commission, “The Digital Economy and Society Index (DESI),” December 18, 2020; European Commission, “Shaping Europe’s Digital Future,” February 19, 2020.

③ Ryan Browne, “France’s Macron Lays Out a Vision for European ‘Digital Sovereignty’,” December 8, 2020, <https://www.cnbc.com/2020/12/08/frances-macron-lays-out-a-vision-for-european-digital-sovereignty.html>, 2021-09-27.

④ European Commission, “The White Paper on Artificial Intelligence: A European Approach to Excellence and Trust,” February 19, 2020, https://ec.europa.eu/info/files/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en, 2021-09-27.

⑤ European Commission, “2030 Digital Compass: the European Way for the Digital Decade,” May 9, 2021, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-digital-compass-2030_en.pdf, 2021-09-27.

《2030 数字罗盘》计划便为欧盟实现 5G 全覆盖、半导体产量提升、生产出第一台具有量子加速功能的量子计算机等技术目标制定了具体的时间表,并提出建立一个监测体系以衡量成员国的计划进展状况。^①

3. 建立自主云数字技术设施并完善数据治理框架。数据资源是数字时代科技创新的重要基础,缺乏对数据的有效控制是欧盟在新兴技术发展领域创新乏力的另一重要原因。欧盟认为美国以谷歌、苹果、脸书、亚马逊和微软为代表的互联网巨头对数据的控制使得其他公司很难在创新上竞争,这些非欧盟公司可以迅速开发关键基础设施(如数据中心)并进入新的行业领域。例如,谷歌从搜索引擎优化转向机器人技术,以及亚马逊从在线市场到云计算再到医疗保健的转变。另一方面,过度监管也是导致欧盟错过这一波科技繁荣的重要原因。^②

针对这些问题,《欧盟数据战略》提出要投资发展欧盟自己的云服务产业,在战略行业建立一个欧盟范围内公共的、可互操作的数据空间,使欧盟的企业能够从数据生成、处理、访问和复用的整个价值链中获益,进而在欧盟开发一个基于数据和云供应业的、贯穿整个价值链的动态生态系统。^③ 2020年6月,欧盟推出了一个名为“Gaia-X”的平台,这项有22家公司参与的云计划将欧盟的云服务结合在一起,旨在为工业数据和此类数据的跨境移动提供安全的基础设施。2020年10月,欧盟理事会通过了《云联盟联合声明》(Joint Declaration on Cloud),表示要建立欧盟云基础设施联合会并在2022年启动欧盟云服务市场,建立治理框架和欧盟云规则手册。^④ 这表示欧盟数据战略的目标除了维护欧盟的数据价值外,还试图利用欧盟的监管权力,为全球数据基础设施设定一个“黄金标准”,建立一个类似《通用数据保护条例》的全球数据保护标准。

^① European Commission, “2030 Digital Compass: the European Way for the Digital Decade,” Mary 9, 2021, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-digital-compass-2030_en.pdf, 2021-09-27.

^② James A. Lewis, “Digital Sovereignty in a Time of Conflict,” ORF, October 26, 2020, <https://www.orfonline.org/expert-speak/digital-sovereignty-in-a-time-of-conflict/>, 2021-09-27.

^③ European Commission, “A European Strategy for Data,” February 19, 2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_en, 2021-09-27.

^④ The European Council, “Building the Next Generation Cloud for Businesses and the Public Sector in the EU,” October 15, 2020, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/towards-next-generation-cloud-europe>, 2021-09-27.

(三) 观念领域:宣传欧盟数字空间治理的意识形态

“技术主权”和“数字主权”作为一种更加灵活、务实的话语体系,对内能够凝聚共识,将各国国内民粹主义的诉求纳入到欧盟主流话语中,推动欧盟内部数字空间的一体化;对外则为欧盟宣传自身数字空间治理的意识形态、推广欧盟价值和理念提供了支撑,与制度和技术层面的两条举措相辅相成,共同为实现欧盟的主导能力、重返领导者这一目标服务。这一观念领域行动包括以下三个方面:

1. 将欧盟价值观纳入治理规则和技术标准制定的考量中。为了能够在数字领域“按照自己的标准和原则”做出自己的选择,欧盟强调应将伦理问题纳入到新兴技术的标准制定过程中,通过参与国际技术标准制定推广欧盟所认可的技术核心原则。欧委会主席冯德莱恩在其年度国情咨文中提及,数字欧洲计划必须遵循“隐私权和连通性、言论自由、数据流通自由与网络安全”的原则。^① 欧盟《人工智能白皮书》指出,欧盟的人工智能要基于欧盟的价值观和基本权利,为实现可持续发展、支持民主进程和保障社会权利发挥作用。^② 欧盟理事会于2020年11月批准的《2020至2024年人权与民主行动计划》强调数字技术必须以人为本并遵守人权原则,警惕人工智能等新技术对人权和民主国家带来的风险,并提出要推动制定在数字环境中维护人权和民主的国际标准,在新技术研发设计部署使用中执行高水平的伦理标准。^③ 2020年12月发布的《欧盟网络安全战略》(EU Cybersecurity Strategy)则提出,人工智能、云技术、量子计算和量子通讯等技术的标准化问题已逐渐成为意识形态和政治角逐的舞台,欧盟应加强同国际标准制定组织的沟通与合作,使国际领域的技

^① European Commission, “State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary,” September 16, 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655, 2021-09-27.

^② European Commission, “The White Paper on Artificial Intelligence: A European Approach to Excellence and Trust,” February 19, 2020, https://ec.europa.eu/info/files/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en, 2021-09-27.

^③ European Commission, “Human Rights and Democracy in the EU—2020-24 Action Plan,” March 25, 2020, <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12122-EU-Action-Plan-on-Human-Rights-and-Democracy-2020-2024>, 2021-09-27.

术标准制定符合欧盟的核心原则。^①

2. 在内部培养一种基于欧盟价值观的、整体的数字领域的主权意识。“技术主权”和“数字主权”不仅是欧盟对外寻求战略自主性的概念工具,而且对凝聚欧盟内部在数字问题上的共识、加强内部协调和推动欧盟在数字领域的一体化有重要意义。新冠肺炎疫情以来,欧盟在协调各成员国抗击疫情方面应对不力,使得各成员国国内“反欧”“反一体化”和呼吁“主权国家意识”的民粹主义声音日益高涨。在这一背景下,呼吁成员国团结一致从外部大国的手中夺回欧洲主权的“技术主权”和“数字主权”等概念便起到了凝聚共识、调解欧盟同其成员国之间的内部矛盾、增强欧盟的“超国家”权力的作用。“技术主权”和“数字主权”话语下的欧盟数字战略强调理念优先,所有的目标和相关的实现路径都指向平等、民主、协作、隐私保护、基本权利等核心价值,强调欧盟现实中的价值取向和法律规范在数字领域的适用性。2020年的《欧盟网络安全战略》提出,“地缘政治的紧张局势加剧了威胁格局,威胁着全球开放的网络空间,也威胁着欧盟的核心价值观——法治、基本权利、自由和民主”,为此,欧盟需要推动一种“以法治、人权、基本自由和民主价值观为基础的网络空间治理模式”。^②此外,欧盟还提倡通过教育和职业培训来提高成员国公民的数字主权和安全意识。

3. 通过共同外交推广欧盟的数字空间治理理念。此外,为了提高欧盟整体在数字领域的影响力,欧盟明确将数字空间问题纳入欧盟对外关系和共同外交与安全政策中。“技术主权”和“数字主权”的话语在其中的作用表现为:一方面,“技术主权”和“数字主权”是欧盟各国进行网络外交的黏合剂,在这一共同诉求下欧盟机构得以代表欧盟国家在网络外交中发挥更大作用;另一方面,“技术主权”和“数字主权”为欧盟通过数字外交推广其数字空间治理理念提供了依据。欧盟以“技术主权”和“数字主权”为名制定了一系列外交行动计划,包括支持非洲数字化转型,帮助非洲建立一个单一的非洲数字市场;与志同道合的、共享欧洲价值观和高标准的伙伴国家商讨建立“可信赖的数据联

^① European Commission, “The EU’s Cybersecurity Strategy for the Digital Decade,” December 16, 2020, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eus-cybersecurity-strategy-digital-decade>, 2021-09-27.

^② Ibid.

盟”；出台一项全球数字合作战略，为全球数字化转型提供一套“欧洲方案”；基于欧洲价值观在数字技术及其应用的国际规范和标准方面加强与七国集团(G7)等国际伙伴的紧密合作。^① 在2020年欧盟《网络安全战略》中，欧盟明确表达了对全球连通性可能带来的审查制度、大规模监控、数据隐私泄露等问题的反对态度，并表示要落实《2020—2024人权与民主行动计划》，将数字领域的人权和民主议题作为欧盟对外关系的优先重点来推动欧盟的人权价值理念并影响国际实践。^②

四、欧盟数字化转型战略的特点

欧盟在设计数字化转型战略时强调要探索一条符合欧盟价值观的“欧洲道路”，其数字化转型战略在观念、目标、手段和治理模式上分别具有以下特点。

(一) 主权话语下的“数字化转型”战略在观念上以人权保护为抓手

欧盟将数字领域的主权理论建立在个人权利保护的基础上，以个人权利保护为突破口来彰显欧盟的数字主权。因此，欧盟的数字空间治理侧重保护用户权益，在发展数字经济时强调用户与数据控制者之间的力量平衡，在安全方面则重视个人信息和数据安全。

欧盟认为，物理空间的秩序和规则体系在数字空间具有相同的适用性，不同社会和场景中的保护水平应当一致。例如在个人信息处理问题上，欧盟制定的《通用数据保护条例》便是一部无差别覆盖各行各业个人信息处理行为的单行法，该法制定了严格的个人隐私保护要求，赋予数据主体包括知情权、访问权、修正权、被遗忘权、限制处理权、可携带权和拒绝权七项数据权利。此外，该法还为个人数据流动制定了严格的标准合同条款、约束性公司规则、行

^① European Commission, “Shaping Europe’s Digital Future,” February 19, 2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europe-digital-future_en, 2021-09-27.

^② European Commission, “The EU’s Cybersecurity Strategy for the Digital Decade,” December 16, 2020, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eus-cybersecurity-strategy-digital-decade>, 2021-09-27.

为规范和认证机制。在赋予个人在网络空间丰富的个人权利的同时,为有能力处理个人数据的组织制定了严格的约束性规则,以此来管控数字化对个人权利带来的负面风险,使数字空间治理符合欧盟价值观。这些强调保障个人信息权利的政策既是为了充分发挥欧盟在人权保护方面的话语优势,扩大自身在国际数字治理领域的影响力,也包含了对欧盟数字经济发展利益的考量。欧盟以保护个人数据为名要求减少用户对单一通信和软件服务垄断商的依赖,并且反对互联网企业强制收集用户信息,也是出于促进市场竞争、为欧盟境内的数字企业提供发展机会的考虑。

(二) 强调主权的“数字化转型”战略的目标指向具有两重性

欧盟“技术主权”和“数字主权”话语下的数字化转型战略的目标具有对内和对外的两重性。一方面,“技术主权”和“数字主权”是欧盟代表成员国整体为应对外部压力而提出的概念工具,旨在从其他大国手中夺回欧盟在数字领域的战略自主权,因而具有明显的“外向性”。其理念的出发点对外主要针对两重目标对象。一是美国,在美国政治持续内倾、全球战略重心东移和欧美在多个领域存在利益分歧的大背景下,欧美盟友关系的走向存在不确定性;二是中国,近年来摆脱经贸领域的对华单向依赖一直是欧盟各界讨论的焦点,欧盟“数字主权”的许多政策措施也表现出了明显的对华针对性。

另一方面,“技术主权”和“数字主权”的概念同样指向欧盟内部成员国,强调欧盟层面的主权与成员国的主权之间相互依存、相互强化的一面,具有加强欧盟内部协调、扩展欧盟机构的政策权限空间和提高欧盟成员国凝聚力的“内向性”。欧盟在数字领域一直面临内部协调不足的问题——尽管设有负责处理内部协调事务的横向工作组,但由于其缺乏欧盟的超国家能力,它只能起到协调作用而没有塑造作用。^① 在面临内外危机的背景下,欧盟层面的主权概念有助于促使成员国出于维护自身主权的目的是将更多主权让渡给欧盟,这将极大拓展欧盟在数字问题相关政策上的权限空间,进而推动欧盟的一体化进程。从欧洲一体化的视角来看,这反映了欧洲一体化逻辑的转变,即不再是简单地对内呼吁一致目标和行动、号召成员国让渡主权,而是通过强调共同的外部威

^① Annegret Bendiek and Matthias C. Kettemann, “Revisiting the EU Cybersecurity Strategy: A Call for EU Cyber Diplomacy,” SWP, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2021C16/>, 2021-09-27.

胁和压力、以落实对外战略的方式提高成员国行动和目标的一致性,进而推动欧盟内部治理体系的改革。^①

(三) 强调以产业政策为导向的数字技术能力的建设

在数字技术和数字经济重要性空前上升的今天,欧盟认为数字技术维度的关键不再是谁制定标准,而是通过“技术政治势力范围”投射地缘政治力量。^② 因此,技术的开发和使用便成为欧盟参与大国间系统性竞争最关键的一部分。以加强自主技术能力为直接导向的产业政策,便成为推进“技术主权”和“数字主权”的措施中的核心。

自 20 世纪 80 年代以来,“产业政策”一词在欧美政界常因为被视作“计划经济”的替代名词和“陈旧、过时的国家主义”的象征而具有贬义色彩。但自 2019 年 2 月德国宣布推出德国《国家产业战略 2030》起,欧盟国家领导人逐渐提出要重新思考和定位国家同经济的关系,并释放出政府已经做好调整现有经济政策、直接介入经济活动的准备的信号。此后,“技术主权”和“数字主权”的思想便陆续见于欧盟的各项产业政策文件中。除强调完善监管体系和外交领域的共同行动外,这些战略文件的共同点就是都突出了国家在保障“数字主权”中的重要性,包括政府参与科技公司的创业融资、对重点行业进行财政补贴、甚至是由政府牵头发展垄断企业。德国联邦经济部前部长阿尔特迈尔 2019 年 2 月在接受采访时表示,“我们需要有德国或者欧洲的旗舰企业与全球巨头抗衡”,这与德国过去一向讲究中小企业公平竞争而非重视旗舰企业的经济战略有着明显不同。^③ 法国总统马克龙在 2020 年 7 月的演讲中提出,如果欧盟不能在包括数字和人工智能在内的所有新领域打造自己的冠军企业,欧盟的选择就将被他人决定,“正在进行的这场(数字)战斗是一场主权战争”。^④

① 金玲:《“主权欧洲”:欧盟向“硬实力”转型?》,《国际问题研究》2020 年第 1 期,第 80—81 页。

② Barbara Lippert and Volker Perthe, eds., “Strategic Rivalry between United States and China: Causes, Trajectories, and Implications for Europe,” https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2020RP04_China_USA.pdf, 2021-09-27.

③ “German Minister Defends Controversial Industrial Strategy,” DW, February 3, 2019, <https://www.dw.com/en/german-minister-defends-controversial-industrial-strategy/a-47344440>, 2021-09-27.

④ Paul Mason, “What Does Technological Sovereignty Mean for Europe?” *JPS Journal*, July 1, 2020, <https://www.ips-journal.eu/regions/europe/what-does-technological-sovereignty-mean-for-europe-4476/>, 2021-09-27.

这些迹象都表明,由国家主导制定并提供支持的产业政策正成为欧盟争取“技术主权”和“数字主权”努力的核心。欧盟正逐步构建一套以产业政策为主、以监管体系和外交政策为辅的数字生态系统。

(四) 强化国家在数字空间治理中的地位和作用

同第三点相配合,欧盟的数字化转型战略也通过对主权的强调强化了国家在数字空间治理中的作用。数字空间治理主体与互联网治理类似。根据治理主体的不同,互联网治理模式可以粗略地划分为“多利益攸关方治理”模式和多边与多方共存的治理模式。近年来,欧盟虽仍赞同和宣扬多利益攸关方的治理模式,即通过公私合作伙伴关系(PPP)实现跨部门、多主体通力合作,以联合公私双方优势力量和资源的方式共同应对挑战。但从以维护私权为突破口,到强化国家在数字领域的主权诉求,欧盟对数字空间的治理逐渐由弱治理向强治理转变。

以数据经济的治理为例。2018年发布的《通用数据保护条例》强调个人作为数据主体拥有对其个人数据的控制权,从而使个人隐私权保护成为其数据主权理论的理论基础,以维护个人权利为切入点宣示了欧盟的数据主权。^① 2020年发布的《欧盟数据战略》和《欧盟数据治理条例》(Data Governance Act)则更明确地提出了国家主权在数据控制领域的诉求,并要求加强政府对欧盟境内的云服务商的监管和审查。此外,欧盟在2020年对网络平台的监管也明显加强。一方面通过立法加强了对网络社交媒体平台的运营及内容的监管。2020年7月欧委会发布了《视听媒体服务指令》(Audiovisual Media Services Directive)修正案的指导方针,将特定视听规则扩大适用于包括社交媒体在内的视频分享平台,这是社交媒体首次被纳入监管范围。^② 另一方面就网络广告投放对科技巨头实施了反垄断监管措施。2020年12月的《数字服务法》草案

^① 钱忆亲:《2020年下半年网络空间“主权问题”争议、演变与未来》,《中国信息安全》2020年第12期,第85—89页。

^② European Commission, “Guidelines on the Method of Calculation of the Share of European Works and the Exemptions for Low Audience and Low Turnover,” July 7, 2020, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2020.223.01.0010.01.ENG&-toc=OJ:C:2020:223:TOC; European Commission, “Guidelines on the Practical Application of the Essential Functionality Criterion of the Definition of Video-Sharing Platform Services,” July 7, 2020, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2020.223.01.0003.01.ENG&-toc=OJ:C:2020:223:TOC, 2021-09-27.

将定向广告限制纳入监管,力图打破通过收集用户信息以投放精准定向广告的方式来获取经济收入的这一商业模式。^①

由此可见,欧盟正以维护“技术主权”和“数字主权”为名,通过强化国家立法与实践,逐步增强国家在数字空间治理中的地位,从弱治理向强治理转变,逐步形成一种介于国家主导和多利益攸关方模式之间的治理模式。

五、欧盟数字化转型战略对中欧关系的影响

目前,欧盟正在推动“技术主权”和“数字主权”话语下数字化转型战略的实施,随着这一系列措施的开展,中欧数字关系可能会受到以下三方面的影响。

第一,在“技术主权”和“数字主权”政治话语下,欧盟在中美之间的机会主义态度增强,在中美战略竞争仍将是世界格局的主导性态势的背景下,欧盟亦将在中美之间继续两边下注,以拓展其在数字领域的战略自主空间,欧盟推动数字化转型的决策活动也会区分不同领域和层面,对中美采取不同态度。针对美国大型科技企业主导欧洲平台经济的情况,欧盟以维护“数字主权”之名相继推出《数字市场法》和《数字服务法》等一系列“反垄断法”,并采取了向大型平台企业(主要是美国企业)征收“数字税”等措施。在反垄断和平台经济治理等领域,欧盟存在同中国进行数字合作以制衡美国大型科技公司的合作空间。但与此同时,欧盟在制定数字技术标准、治理平台数据和信息、保障供应链安全、利用数字技术推广民主模式和价值观以及促进数字贸易和投资等方面加强了同美国的协调。拜登政府上台后,欧盟寻求同美国建立贸易和技术委员会的诉求得到了回应。2021年6月15日,欧美联合发布《美国—欧盟峰会声明》宣布建立美欧贸易和技术委员会(US-EU Trade and Technology Council),阐述了双方在“技术、数字问题和供应链”“兼容和国际标准制定”“监管政策和执法”等领域的合作目标,并指出合作的目的是“促进数字治理的民主模式”。2021年9月29日,美欧贸易和技术委员会发布了一份《启动会联合

^① European Commission, “Proposal for a Regulation on a Single Market for Digital Services (Digital Services Act),” December 15, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1608117147218&uri=COM%3A2020%3A825%3AFIN>, 2021-09-27.

声明》，划定了委员会在技术标准、安全供应链、信息通信服务安全和竞争力、出口控制和投资审查等多个数字领域的合作范围。^① 尽管这份声明没有直言中国，但对中国的针对性无处不在。换言之，尽管欧盟试图在中美战略竞争中寻求灵活施展的战略自主空间，但在涉及数字领域的关键问题上，无疑将对中国采取更为强硬的措施。

第二，欧盟在发展中欧数字关系时将优先遵从政治逻辑，政治成为欧盟处理中欧关系时的重要衡量标准。对“技术主权”和“数字主权”的强调本身便是一种政治逻辑强化的反映，体现在对外关系中便是经济关系的政治化：欧盟在发展对外数字关系时，会更多将安全、人权和民主价值观等政治考虑加入进去。一方面，安全考量将成为欧盟在同中国进行数字领域合作时考虑的重要标准。在疫情期间，欧盟就曾将其内部矛盾，包括内部分歧和疫情应对不力等问题归咎于中国对欧盟的“政治渗透”和“信息战”，认为中国出于“损害欧盟的民主辩论”和“争取影响力”的目的在网络上散布关于疫情的虚假信息，^②甚至对欧盟开展针对性的信息战以妨碍欧盟抗击疫情。^③ 这反映了欧盟在数字安全领域对中国的不信任；另一方面，欧盟的数字化转型战略观念上以人权保护为抓手，并强调数字治理的民主模式以及用数字技术推广民主价值观，说明人权和民主问题也将成为欧盟在处理中欧数字关系时考虑的重点。

第三，数字化转型的需要以及“技术主权”与“数字主权”的诉求反映了欧盟在数字领域政治和经济的双重诉求，因此欧盟在部分数字领域加深对华经济合作与部分数字领域加速对华经贸“脱钩”将同步进行。一方面，中欧经贸关系联系深厚，欧盟国家对抓住中国发展机遇与利用中国庞大的数字市场仍具有浓厚兴趣。2020年9月，中国国家主席习近平应邀同欧盟高层领导人进行视频会晤，中欧领导人共同决定建立中欧数字领域高层对话，并寻求打造中

^① The White House, “U. S. -EU Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement,” September 29, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/29/u-s-eu-trade-and-technology-council-inaugural-joint-statement/>, 2021-09-27.

^② “EEAS Special Report Update: Short Assessment of Narratives and Disinformation around the Covid-19 Pandemic.” EUvsDisinfo, April 1, 2020, <https://euvsdisinfo.eu/eeas-special-report-update-short-assessment-of-narratives-and-disinformation-around-the-covid-19-pandemic-update-may-november/>, 2021-09-27.

^③ European Commission, “Tackling COVID-19 Disinformation—Getting the Facts Right,” June 10, 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-tackling-covid-19-disinformation-getting-facts-right_en.pdf, 2021-09-27.

欧“数字合作伙伴”关系。出于对中国广阔市场的需求,欧盟企业也有着融入中国数字基础设施,同中国数字生态系统、云服务以及数据应用进行整合的需要。对于重视中国市场的欧盟先进企业而言,同中国在数字领域完全“脱钩”是不现实的。^①另一方面,中欧竞争的加剧、中国数字尖端技术的发展以及欧盟决策中意识形态因素和地缘政治因素的增强,使得欧盟越来越将中国数字技术与产业的发展视为威胁和风险,在关键数字技术领域摆脱对中国产业链依赖的诉求也越来越明显。欧盟外交与安全政策高级代表博雷利(Josep Borrell)曾在公开场合多次强调欧洲要“摆脱对中国的依赖”并实现“供应链的多样化”。^②中欧在半导体产业领域的互补性曾被视为中欧在数字领域经贸合作下一阶段的突破点,然而欧盟在2021年9月20日同美国建立贸易和技术委员会的声明中明确提到,欧美致力于在“重新平衡全球半导体供应链方面建立伙伴关系”,以“共同确定半导体价值链中的空缺”并加强“国内半导体生态系统的重要性”。^③同时,对于中国有能力与其竞争的尖端技术与先进制造业领域,欧盟也在实施围堵或采取“脱钩”政策,并怀着防范的心态在产业与技术层面加强了同中国的双边竞争。

结 语

欧盟在全球数字空间的角色定位、利益诉求以及数字化转型的道路,对今天及未来数字领域的国际格局具有重要影响。面对自身在数字技术领域的相对落后、中美战略竞争对其战略自主空间的压缩和数字资源安全风险的上升,为抓住数字技术发展的机遇并回应内部在数字空间的利益诉求,欧盟希望以“技术主权”和“数字主权”的诉求为依托,加强自身在制度层面的规范性力量、

^① Maximilian Mayer, “Europe’s Digital Autonomy and Potentials of a U. S.-German Alignment toward China,” American Institute for Contemporary German Studies, Johns Hopkins University, <https://www.aicgs.org/2020/12/europes-digital-autonomy-and-potentials-of-a-u-s-german-alignment-toward-china/>, 2021-09-27.

^② Josep Borrell, “The Post-Coronavirus World Is Already Here,” *Policy Brief*, European Council on Foreign Relations, April, 2020; “Trust and Reciprocity: The Necessary Ingredients for EU-China Cooperation,” *The Irish Times*, May 15, 2020.

^③ The White House, “U. S.-EU Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement,” September 29, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/29/u-s-eu-trade-and-technology-council-inaugural-joint-statement/>, 2021-09-27.

数字技术能力和欧盟意识形态的影响力,以推动自身的数字化转型并塑造一条具有欧盟特色的数字化转型之路。

但是,欧盟的数字化转型仍然面临种种挑战。首先,在内部协调性不足的背景下,欧委会作为一个有限授权的超国家机构,其政策措施在成员国内部落实到何种程度存在不确定性,欧盟数字化转型战略的推进速度同欧盟层面决策权力的构建深度之间存在矛盾;其次,欧盟作为一个以开放著称的经济行为体,在追求“技术主权”和“数字主权”的同时也要面临平衡保护主义和战略开放的问题,如果欧盟的“数字主权”诉求沦为彻底的保护主义,欧盟在软实力方面的传统优势也将受到损害;再次,无论是提升自主数字技术能力还是加强内部统一市场建设都非一日之功,如何在自身相对落后的情况下发挥平衡性作用,如何在大国战略竞争的压力下协调内部分歧构建意愿同盟,这些问题对欧盟而言都是挑战。

对于中欧关系而言,在“技术主权”和“数字主权”政治话语下,欧盟推动数字化转型的决策活动将区分不同领域和层面对中美进行两边下注,但在数字技术标准、安全供应链、数字贸易和投资等关键数字领域,欧盟更加重视同美国的协调;主权话语所反映出的政治逻辑的加强也推动了欧盟在处理中欧关系时经济关系政治化的倾向,安全、人权和民主价值观等相关问题将成为中欧数字关系中的焦点问题;与此同时,在推动数字化转型的经济理性和政治逻辑的双重作用下,欧盟加深对华经济合作与部分数字领域加速对华经贸“脱钩”的行动将同步进行,中欧在数字领域的双边竞争也存在日趋激烈的趋势。

总之,在“技术主权”和“数字主权”话语下制定的数字化转型战略是欧盟应对数字时代挑战的重要发展战略。不论其数字化转型能否成功,欧盟“技术主权”和“数字主权”等政治话语的提出和数字化转型战略的实施,已经影响了欧盟在制定对外政策时的战略考虑,并将对欧盟的对外关系乃至国际格局产生深刻影响。中国应针对其发展态势制定长远预案,在中美战略竞争中审慎地认识欧盟追求所谓主权乃至战略自主的行为,一方面,可以在欧盟重点关注的绿色发展、平台治理和反垄断领域拓展双方合作的空间,努力维护经贸合作在中欧关系中的压舱石作用;另一方面,对于欧盟以主权之名实施的保护主义措施和部分数字领域同中国技术“脱钩”的倾向,中国也要做好应对准备,继续在国际层面坚定支持和践行多边主义和对外开放,反对孤立主义和保护主义的倾向,为全球数字经济发展、数字产业和供应链的稳定和全球数字化转型做出贡献。