

【国际组织】

欧盟数字主权建设的背景、路径与挑战

郑春荣 金 欣

【摘要】在战略自主的框架下,欧盟提出了数字主权的概念。这一概念的提出有着多重背景,其根本动力是数字领域日益激烈的国际地缘政治竞争,驱动因素是全球数字经济的发展潜力,催化剂则是新冠肺炎疫情的蔓延。数字主权概念包含内外两个维度:对内助推本土数字企业的成长,发展关键数字技术以保护供应链的安全;对外防御境外数字巨头对欧洲数据安全的侵犯,打击它们在欧洲市场的垄断行为。为此,欧盟数字主权的行动路径可划分为四个领域:建立单一数字市场、发展核心数字技术、加强对数字市场的规制以及通过数字规则输出欧洲价值观。但是,欧盟数字主权的实现面临诸多挑战,主要包括“四难”:欧盟内部数字鸿沟难以消除,欧盟缺乏全球领先的数字平台企业的现状难以改变,欧盟数字领域法规执行力难以确保以及欧盟的数字保护主义举措难以维持其“全球监管者”角色。在欧盟实施数字主权战略的背景下,中欧合作的机遇与挑战并存。

【关键词】欧盟;数字主权;战略自主;数字经济

【作者简介】郑春荣、金欣,同济大学外国语学院。

【原文出处】《当代世界与社会主义》(京),2022.2.151~159

【基金项目】本文系2020年度国家社会科学基金重大研究专项(项目编号:20VQG011)的阶段性成果。

在数字经济日益成为全球经济增长主要动力来源的背景下,各国都在抢占数字领域技术和规制等方面的高地。欧盟也不例外,然而其雄心却面临多重困境,欧盟内部充斥着对其在数字领域国际竞争力缺失的担忧。鉴于此,欧盟内部追求数字领域自主性的呼声越来越响亮,并将之上升到捍卫“数字主权”的高度。在全球肆虐的新冠肺炎疫情中,数字技术在应对疫情负面影响上更是发挥了至关重要的作用,使欧盟更加明确了在数字领域拥有“主权”的重要性。

一、欧盟数字主权概念的缘起与内涵

在大国博弈加剧的背景下,欧盟提出追求战略自主,数字主权是其题中应有之义。但欧盟很长一段时期并未对数字主权作出明确定义。2020年7月14日,欧洲议会发布《欧洲数字主权》^①报告,对数字主权的各个关键问题及其实现措施进行了阐述,并对未来强化欧盟数字主权的路径

提出了进一步的倡议。通过这份报告,欧盟向国际社会进一步宣示了其建立数字主权的决心。

(一)数字主权概念的缘起

欧盟提出数字主权有着多重背景,其根本动力是数字领域日益激烈的国际地缘政治竞争,驱动因素是全球数字经济的发展潜力,催化剂则是新冠肺炎疫情的蔓延。

1. 数字领域日益激烈的国际地缘政治竞争

本届欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula von der Leyen)在上任之际就提出要建立一个“地缘政治委员会”,增强欧盟在全球地缘政治博弈中的实力和话语权。由于数字技术对于地缘政治博弈具有重要的战略意义,且当前各国围绕数字技术的国际竞争也日益加剧,因此,欧盟将捍卫数字主权作为其参与国际地缘政治竞争的重要组成部分。

欧盟面临的日益激烈的竞争压力主要来自与

中美两个数字大国的战略博弈。在数字技术的赛场上,美国在尖端数字技术与产业竞争中(如人工智能领域)占据压倒性优势。不仅如此,在很多高新技术领域,欧盟的发展水平也已被中国拉开了差距,如中国在新硬件设备(如超级计算机)开发方面的领先地位已让欧盟望尘莫及。而信息通信技术背后的供应链竞争更是数字地缘政治博弈的关键:近年来,美国先后切断了中国企业中兴和华为的芯片供应链,利用自己在供应链环节的实力与优势压制和胁迫中国科技企业,阻碍其技术发展。在中美摩擦不断升级的局势下,欧洲也需要考虑自身供应链的安全,尤其要减少数字领域的对外依赖性。

与此同时,作为数字地缘政治中的战略性资源,数据成为各方争夺的焦点。^②虽然欧盟有呼应美国要求联合制华的考量,但由于与美国利益存在分歧,欧美之间的数字地缘政治竞争也呈现出愈演愈烈的态势。例如,美国数字巨头在欧洲获取数据,经过算法加工后形成数字服务再销售到欧洲市场,使欧盟沦为美国科技巨头企业的“数字殖民地”。同时,由于欧洲企业在云行业的竞争力不足,欧洲数据大部分存储于美国大型数字平台的云端,欧盟成员国也因此失去了对其领土内数据的控制,这对网络安全与欧洲公民的隐私权构成了潜在的威胁。

此外,在中美摩擦不断升级的局势下,防务靠美国、经济却又离不开中国的欧盟陷入左右为难的境地,试图在三方关系中寻找平衡点,这也反映在数字领域的地缘政治竞争之中。由于在数字技术领域缺乏绝对实力将削弱欧盟自主决策和行动的能力,因此追求数字主权的战略成为欧盟应对复杂地缘政治形势的必然选择。

2. 全球数字经济的发展潜力

除了地缘政治方面的考量外,全球数字经济的蓬勃发展也是欧盟提出数字主权的着眼点之一。2020年,全球数字经济规模达到32.6万亿美

元,同比增长3%,成为全球经济新的增长引擎。^③

欧盟拥有作为大型工业区位的先天优势,在市场规模、产业发展和大型企业保有量等条件上都处于世界前沿水平。因此,欧盟众多工业巨头凭借自身在制造业的基础优势,掌握了大量工业数据,有利于其在工业互联网浪潮中率先抢占高地并在未来日益激烈的全球竞争中立于不败之地。^④到2030年,新兴数字技术对欧盟经济的贡献预计将达到2.2万亿欧元。^⑤由此,数字经济毋庸置疑将成为未来欧盟经济增长的重要动力来源。而且,也唯有充分发挥数字经济的潜力,欧盟才能在数字经济的浪潮中抵御诸多“新兴数字崛起者”所构成的挑战。

3. 新冠肺炎疫情的蔓延

疫情暴发初期,欧盟各成员国在抗疫政策上缺乏协调,截留医疗物资和关闭边境等乱象丛生,凸显了欧盟的制度性危机。由于使用数据技术来追踪感染链有悖于欧盟一直秉持的保护个人隐私的原则以及相关法规,因此,欧盟虽以《通用数据保护条例》和《电子隐私指令》为准则设计了一款追踪的手机应用程序,但并没有权力让各国统一采用其技术方案。在一定程度上,欧盟决策和行动能力的缺失阻碍了欧盟范围内疫情防控工作的顺利进展。欧盟内部也因此更加认识到在数字领域开展统一行动的必要性。

与此同时,疫情也暴露了欧盟在数字领域的脆弱性。在抗击疫情过程中,大数据、人工智能、云计算等尖端数字技术,在跟踪和控制疫情的传播、疫苗研发和测试、保障社会的稳定运转等方面发挥着支撑作用。但在许多尖端数字技术领域,欧盟已经远远落后于中国和美国,从而催生了在数字化领域迎头追赶的迫切需求。此外,新冠肺炎疫情导致供应链被切断,原来开放的全球贸易体系遭遇严重危机;防疫政策要求下的封锁和社交隔离使各国实体经济受到重创,但同时也加速了全球经济结构的数字化转型。欧洲议会研究服

务中心(EPRS)在2020年5月发布的研究报告中也肯定了疫情下数字市场对欧洲经济作出的重要贡献。^⑥为此,在其疫后复苏计划中,欧盟将数字能力和数字基础设施的投资建设视作疫后恢复的关键因素,呼吁加快数字化转型,由此进一步坚定了欧盟加强数字主权建设的决心。

(二)数字主权概念的内涵

对于欧盟来说,数字主权并不是一个横空出世的新兴概念,而是早就植根于欧盟关于战略自主的倡议中。在欧盟内部政治分裂、外部地缘政治博弈上升和多边主义受挫等内外交困的背景下,欧盟于2016年6月出台了题为《共同愿景,共同行动:一个更强大的欧洲》的欧洲外交和安全政策全球战略性文件,提出要追求战略自主,意在将欧盟的军事、经济、技术、出口和产业政策结合在一起,发展和维持欧盟的自主防务能力,为欧盟在全球维护自身的利益提供保障。^⑦

2017年9月,法国总统埃马纽埃尔·马克龙(Emmanuel Macron)在巴黎索邦大学的演讲中提出了“欧洲主权”概念,这一概念涵盖防务、移民、经济、数字化等多个方面,呼吁欧盟各成员国要实施共同战略和政策。此后,他在多个场合重申要建设“欧洲主权”,通过强调外部威胁来增强欧盟的凝聚力,并期望以此来强化欧盟的决策和行动能力。^⑧时任欧盟委员会主席让-克洛德·容克(Jean-Claude Juncker)对此作出了积极响应,将“欧洲主权”作为2018年盟情咨文的主题。

“欧洲主权”愿景提出后,欧洲政界和学界在其框架下又提出了不同的“主权战略”,主要聚焦于“经济主权”和“技术主权”两个领域,将之看作实现“欧洲主权”的具体路径。在欧盟层面,2019年,冯德莱恩在被提名为新一届欧盟委员会主席候选人后发表的未来施政纲领以及她上任伊始欧盟委员会公布的《欧盟委员会2020年工作计划》中,都表达了对经济主权与技术主权的高度重视。直到2020年7月欧洲议会发布《欧洲数字主

权》报告,欧盟才正式提出追求数字主权。

与此相应,在2020年的盟情咨文中,冯德莱恩宣布,欧盟应在明确的目标和原则基础上,提出2030年欧盟的共同愿景,以确保数字主权。冯德莱恩特别强调了欧洲云,在人工智能伦理方面的领导地位,为所有人提供安全的数字身份,以及极大改善的数据、超级计算机和互联互通基础设施等方面内容。此后,应欧洲理事会要求,欧盟委员会于2021年3月9日发布了《2030数字指南针:数字十年的欧洲之路》,对未来十年欧洲在经济发展与社会民生层面的数字化转型进行了规划。^⑨

综上所述,“经济主权”“技术主权”和“数字主权”等都是欧盟战略自主的组成部分。但是,它们又各有侧重:“经济主权”对内是一套涵盖市场管理、技术产业政策、贸易投资和金融货币等多领域的综合政策架构,对外是要扩大欧盟在经济领域规则体系的国际影响力。“技术主权”则旨在尖端技术领域(包括但不限于数字技术)实现欧盟的完全自主,推动本土企业和相关产业的发展,减少对域外技术的依赖。^⑩而根据欧洲议会在《欧洲数字主权》报告中的定义,“数字主权”指的是欧盟用来推动数字创新(包括与非欧盟企业的合作)的保护性机制和防御性工具。^⑪而前述欧盟委员会的《2030数字指南针》文件则更多地强调经济与社会的数字化转型对于实现欧盟数字主权的支撑作用。

结合迄今为止欧盟在数字领域出台的相关政策文件,可以发现欧盟数字主权实则包含了内外两个维度的自主性:对内助推本土数字企业的成长,发展关键数字技术以保护供应链安全;对外防御境外数字巨头对欧洲数据安全的侵犯,打击它们在欧洲市场的垄断行为。同时,数字主权也强调了欧盟一贯以来的开放市场原则,对愿意遵守欧盟规则并符合欧盟标准的行为体继续保持市场开放,维持公平竞争。

二、欧盟建设数字主权的路径

2020年2月,欧盟委员会连续发布《塑造欧洲

数字未来》《欧洲数据战略》和《人工智能白皮书》三份数字化转型战略文件,在此前《通用数据保护条例》和《网络安全法案》所形成的规制安排基础上,再次将数字化战略向前推进。据此,可以将欧盟数字主权的行动路径划分为四个领域:建立单一数字市场、发展核心数字技术、加强对数字市场的规制以及通过数字规则输出欧洲价值观。这四个领域各有侧重,但主要都指向两个维度:对内助力本土数字企业数字技术发展,对外摆脱对数字大国的依赖并扩大欧洲在数字领域的国际影响力。

(一)建立单一数字市场

虽然欧盟的互联网用户基数较大,但欧盟数字市场却呈现出严重碎片化的状态,主要体现在规制设置上存在较多跨境壁垒,导致欧盟内数据无法自由流动以及研发力量分散等问题,客观上阻碍了欧盟中小企业的跨国经营以及数字领域跨境业务的发展,也不利于吸引投资来发展核心新技术。为此,早在2010年发布的《欧洲数字议程》中,欧盟就将打造单一数字市场作为核心目标。2015年发布的《单一数字市场战略》则旨在通过一系列标准与法规整合内部市场,为数字产业营造友好的发展环境,并促进欧盟内数据的自由流动。^⑮自数字主权战略提出后,欧盟又进一步采取举措,通过设置有利于数字领域跨境业务的规则,促进数据的自由流动,并整合研发力量助推单一数字市场的建立。

由于在新兴的关键数字技术领域,各成员国之间的法规尚未完全统一,欧盟的技术研发创新受到阻碍。鉴于此,2020年3月,欧盟委员会通过了《更好地实施和执行单一市场规则的长期行动计划》,着力解决欧盟法律规制上存在的对单一市场的阻碍。该计划还提出建立由欧盟委员会和成员国组成的联合工作组,以加强在单一市场规则执行方面的合作。^⑯

此前,出于防止境外数字企业侵犯国家主权

的现实考虑,许多欧盟成员国都颁布了相应的数据本地化政策,禁止将敏感数据转移到本国领土之外。但由于数据对工业互联网发展有着重要意义,欧盟已采取立法行动禁止在欧盟内部进行非个人数据的本地化。在数字主权的框架下,建设欧洲单一数据空间的倡议得到了继续推进,为欧洲企业在单一市场基础上的发展创造了条件。欧洲议会在2020年2月发布的《欧洲数据战略》中提出,要在工业、绿色协议、金融数据等九个领域内建立起欧洲公共数据空间,实现欧盟内数据的跨行业流动,进一步助推欧洲单一数字市场的建立。^⑰在《欧洲数据战略》的部署下,欧盟委员会目前已提出了两项立法倡议:先是于同年11月提出了《欧洲数据治理条例动议(数据治理法)》,并于2021年7月由欧洲议会正式通过,该法案对欧盟内不同行业间进行数据共享作出了制度设计;作为对前者的补充,第二部《数据法》草案也于2022年3月公布,旨在确保欧洲数据环境的公平,促进欧盟层面的数据利用以及数据驱动的创新。截至2021年底,各领域公共数据空间(例如欧洲共同金融数据空间)的建设已初见雏形。

各国研发的碎片化也是阻碍单一数字市场实现的重要因素。欧盟各成员国和各研究机构之间因缺乏协调而难以整合力量进行关键技术的研发,使欧洲缺乏推出全球性科技公司的条件。为此,《塑造欧洲的数字未来》中要求欧盟汇集投资进行研究创新并分享经验,以推动成员国间的合作。^⑱《人工智能白皮书》也提出要通过建立更多欧洲人工智能研发中心的联合体和合作网络来对研发力量进行整合。^⑲

(二)发展核心数字技术

欧盟主要从增加对数字基础设施建设和技术研发的投资以及在相关领域实现自主这两个方面,着手推动数字技术发展,克服对外技术依赖。

投资是创新的先决条件。为了摆脱欧盟在数字领域国际竞争中的不利地位,欧盟委员会在《塑

造欧洲的数字未来》中表示,要在新的欧盟多年期财政框架下通过有针对性的筹资计划,加大对连通性和交通基础设施等方面战略能力的投资。^①《欧洲数据战略》也宣布要加大私人及公共领域的投资,增强欧盟在数据储存、处理、利用和互操作性方面的能力与基础设施建设。^②《人工智能白皮书》则提出要整合欧洲范围内对人工智能领域的投资力量,通过数字欧洲计划(DEP)、欧洲基础设施链接二代(CEF2)以及“欧洲地平线”计划这三个渠道,每年投资近200亿欧元,用于部署数字欧洲计划框架下的数据平台和人工智能应用程序。^③此外,在应对新冠肺炎疫情所提出的7500亿欧元欧盟复苏基金中,有1/5的资金也会投入到数字项目之中,将数字化作为疫后经济复苏的主要动力之一。

数字基础设施的建设则是欧洲实现数据掌控力的重中之重,关乎欧盟战略自主的实现。而其中,作为数字基础设施心脏的芯片技术,也成为欧盟的重大关切领域。2022年2月,欧盟委员会提出《欧洲芯片法案》的立法动议,计划通过汇集投资、增加就业机会与技能培训、支持试点项目等一系列措施,以及建立与成员国之间的协调机制,来实现欧盟芯片战略的愿景。^④此外,欧盟及其成员国已在云计算领域展开了一系列行动:欧盟委员会在《欧洲数据战略》中将之列为优先事项,宣布要通过诸如建立通用云标准、参考架构和互操作性要求等措施来促进欧盟范围内云基础设施的建设,并计划资助全欧盟范围内通用且互联的数据空间。^⑤欧盟各国政府已经开始着手部署本土设计的云方案。早在2019年10月,德国与法国联合宣布推出“Gaia-X”项目,计划通过建立一个连接欧洲中小型云服务商的基础设施平台,使它们能够通过协作的方式与该领域的巨头进行竞争。作为一个泛欧洲云计划,“Gaia-X”项目也得到了欧盟的资金支持,绝大多数欧盟成员国已经签署了建立欧洲云计算平台的宣言。

(三)加强对数字市场的规制

欧盟作为全球数字经济的重要市场,却没有孕育出与其规模相称的数字企业。而美国数字巨头GAFAM(谷歌、苹果、脸书、亚马逊和微软)却在欧盟市场中居于主导地位,攫取了巨额商业利润,造成了对行业的垄断,使欧洲中小企业无法与其竞争。这一境况一方面侵害了欧洲公民的数据隐私权利,另一方面也剥夺了欧盟成员国在版权、数据保护、税收和运输等方面的主权。^⑥出于打击数字巨头垄断行为以支持本土企业发展的意愿,欧盟也将立法规制作为通往数字主权的重要路径之一。为此,欧盟委员会在《欧洲数据战略》中提出了明确的立法计划,旨在通过完善数据治理规则体系来对这些非欧盟的大型数字平台进行规制与监管,同时为本土中小企业提供公平的竞争环境,更好地保护欧洲公民隐私。

综合来看,欧盟规制计划的总体布局在朝着三个方向共同推进:通过《通用数据保护条例》和《数字单一市场版权指令》设置数据保护标准,同时提出《数字市场法》和《数字服务法》加强监管,辅以数字税的手段,不仅完善欧盟对内部的数字市场的治理模式,也指向全球数字市场和技术标准,力图攫取全球数字经济规则制定权。

早在2018年5月,欧盟就通过了“史上最严”数字保护规则,即《通用数据保护条例》,旨在加强个人数据保护并确保个人数据在欧盟内部自由流动,该条例在统一数据保护规则、推进数字单一市场方面发挥了巨大作用。^⑦但《通用数据保护条例》作为一部适用于所有规模的公司的数字法案,在实际推行过程中被认为更有利于大公司。作为对《通用数据保护条例》等欧盟现有法律法规的补充,2020年12月15日,欧盟委员会提出《数字服务法》和《数字市场法》两项立法动议,有针对性地对美国数字巨头进行规制。这两部数字监管法案有望在2023年生效。《数字服务法》要求对境外数字巨头在欧盟的经营行为和内容合规性进行约束和

监管;《数字市场法》则聚焦于这些平台对正常的数字经济市场秩序的影响,阻止其凭借垄断地位实施限制创新和竞争的行为。

数字税也是欧盟实行数据治理的有力武器之一。一方面,因为欧盟国家对互联网企业的征税制度存在着一定的漏洞,使境外的数字服务企业支付的税率相对低于本土传统行业的企业,这些数字企业甚至利用漏洞去低税率的国家避税漏税,致使欧盟国家的税收减少,由此也催生了数字税的出台。另一方面,推行数字税也是着眼于保护欧洲科技初创企业和中小企业的潜力,为其营造良好的发展环境。欧盟委员会在2018年3月提出两项数字税提案,虽然这两项提案由于成员国之间存在分歧而未能在欧盟层面达成一致意见,但它们奠定了欧洲各国数字税改革的基础。2018年,法国带头倡议在欧盟设立数字服务税,但遭到了一些低税率成员国(爱尔兰、瑞典和丹麦)的反对。而后法国率先通过了一项国家层面的数字服务税,随后,意大利、西班牙、奥地利和捷克等成员国也先后出台“单边数字税”法案。欧盟也继续加强在欧盟层面和全球层面引入数字税的努力。2021年7月,在二十国集团财政部长和中央银行行长同意继续推进全球税制改革后,欧盟委员会表示将暂时搁置数字税提案,为与其内容有所重合的全球税改协议让行。同年10月,二十国集团与经济合作与发展组织发布了《关于应对经济数字化税收挑战双支柱方案的声明》,要求所有缔约方撤销对所有企业的所有数字服务税以及其他相关类似单边措施。在此基础上,美国与奥地利、法国、意大利、西班牙和英国宣布就数字税争端达成一致协议。这标志着美欧之间的数字税风波暂时告一段落。

(四)将欧洲价值观推及全球数字空间

虽然欧盟的数字经济实力和技术水平与世界前沿相比存在一定差距,但欧盟却是数字领域国际规则制定方面的模范,它所倡导的“以人为中

心”的技术发展理念在国际上受到推崇,其数字规则也被公认为个人隐私和数据保护的标杆。凭借一系列“硬规则”(如数据保护指令)和“软规则”(如数据监管机构的各种倡议)相结合的机制,欧盟力争成为“全球数字治理领导者”。这尤其表现在欧盟利用多边主义框架和国际组织发挥“软实力”,与共享价值观的伙伴共同推广欧洲数据处理规则 and 标准,力图将欧洲价值观推及全球数字空间,在数字领域发挥“布鲁塞尔效应”。

欧盟十分擅长通过塑造符合欧洲价值观的全球规则 and 标准来引导数字领域的发展,在输出欧洲价值观、提升自身影响力的同时,也降低了本土企业的适应成本。例如,《通用数据保护条例》不仅协调了欧盟成员国之间的数据保护规则,而且为尊重隐私的数据共享确定了新的全球标准。^③目前,《通用数据保护条例》等规则已经被许多国家纳入本国立法,并对欧盟境外数字企业的经营行为产生了一定约束力,深刻影响了大型数字平台在欧盟乃至全球范围内的业务标准,使非欧盟企业为了进入欧盟市场被迫主动遵守欧盟的规则,由此间接扩大了欧盟规则的影响力。在拥有广泛影响力的《通用数据保护条例》所建立的优势基础上,欧盟在数字主权的框架下继续推进这种“软实力”的提升进程。在现今出台的多份政策文件中都对这一点有所着墨:《人工智能白皮书》提出要将基于欧洲价值观的人工智能方法推广到全世界,增加欧洲在全球人工智能领域制定道德监管标准的优势,将欧洲建设成为全球人工智能研究和创新的“灯塔中心”;《数字服务法》和《数字市场法》则旨在对全球层面的数据使用和数字企业经营规则进行规制,也将成为其“规则权力”和市场影响力的延伸,发挥对全球相关规则制定的引领作用。此外,在2022年发布的《欧盟标准化战略》中,欧盟还提出要在芯片认证和数据标准等战略领域的标准化中凸显其民主价值观,通过制定全球标准输出欧盟价值观并为欧盟公司创造先发优势。^⑤

作为多边主义机制的积极倡导者和最大受益者,欧盟在数字治理领域也充分利用了诸如联合国、经济合作与发展组织、七国集团以及二十国集团等国际合作框架来推进“欧洲方案”。针对欧洲公司在第三国运营时遭遇不合理壁垒的情况,欧盟委员会在《欧洲数据战略》中表示,将通过双边磋商和包括世界贸易组织在内的国际组织解决这些不合理的数据流动障碍。^⑤《2030 数字指南针》也再次提及要推动与国际伙伴的合作机制,建立遵循法治、人权和自由民主的欧洲价值观的网络空间。^⑥此外,欧盟一直以来都有对外发展援助的传统,通过在对外援助上增强对数字领域的侧重来实现“欧洲方案”在国际层面的推进,如在对非政策上:2018 年底建立欧盟—非盟数字经济工作组,并于同年 6 月发布了“新非洲—欧洲数字经济伙伴关系”,推进非洲与欧盟在数字领域的政策对接,并利用欧盟多年期财政框架对非洲的数字化转型进行资助,欧盟此举也是意图借助与新兴国家和发展中国家的数字伙伴关系扩大欧洲价值观的影响力。

虽然欧盟与美国存在利益冲突和数字治理理念上的分歧,但因为二者仍然持有共同的人权、自由等价值观,因此,欧盟意图借助美国的力量,巩固自己作为数字领域全球监管者的地位。拜登当选美国总统后,在欧盟的倡议下,欧盟与美国于 2021 年 6 月欧美峰会后发布联合声明,正式宣布建立欧美贸易和技术理事会(TTC),目的之一就是要协调技术和数字方面的立场,在新兴技术(包括人工智能和物联网等)的国际标准制定等方面进行合作。联合声明也再次强调了双方拥有共同的民主价值观,而且,宣称要通过与志同道合伙伴的合作来促进数字治理的民主模式。^⑦

三、欧盟数字主权建设所面临的挑战

虽然欧盟为了弥补自身数字产业的发展缺陷出台了一揽子针对性的政策措施,但由于近年来欧洲在国际舞台上的实力逐渐衰弱以及大国在数

字领域博弈加剧,欧盟实现数字主权的愿景也遭遇诸多阻碍。

(一) 欧盟内部数字鸿沟难以消除

由于欧盟各成员国数字经济发展水平相差较大,建立欧洲单一数字市场的任务仍十分艰巨。各国经济强弱不一和数字技术水平不均,往往会导致数据流向技术强势的国家,相对弱势的国家就不得不通过数据本地化来守住本国的数据掌控权。而且,监管规制水平上的差异会将许多成员国排除在数字经济市场之外,造成欧盟成员国之间的分裂:德法作为驱动欧盟发展的双驾马车,它们青睐的工业和技术政策可能使欧盟较小的经济体无法利用数字化的机遇,甚至可能对这些经济结构比较单一的国家的发展前景和国际竞争力产生负面影响,导致其本土企业可能会被剥夺尖端技术的使用权,丧失全球市场中的伙伴关系。因此,内部数字鸿沟是欧盟数字领域的“基因缺陷”,对欧盟内部的团结与稳定构成了威胁,也阻挠了欧盟统一政策立场与解决方案的形成,不利于欧盟内部数字单一市场的整合。

(二) 欧盟缺乏全球领先的数字平台企业的现状难以改变

缺乏全球领先的数字平台企业的现状限制了欧盟在数字技术方面的发展,在全球市值最高的前 30 家互联网公司中,欧洲只有瑞典的 Spotify 一家公司上榜。^⑧虽然中小企业一直是欧盟经济的中流砥柱,但由于单一数字市场的缺失,缺乏集中的研发力量,以及欧洲各国的劳动力在数字技能方面存在巨大的差距,中小企业因缺乏专业劳动力而在应用新技术方面受到巨大制约,^⑨与拥有大量资源、从全球吸引专业人才的跨国公司相比,这些中小企业的劣势十分明显。它们在数字化转型中的落后态势会进一步导致其难以获得融资机会与提升市场占有率,也会错过扩大经营规模的机遇。根据联合国发布的《2019 年数字经济报告》,中美两国占据了全球 70 个最大数字平台市值的

90%,而欧洲在其中的份额仅为4%,且欧洲最成功的初创企业体量也远远不及中国和美国的初创企业。^②虽然欧盟采取了诸如增加投资以及自主建设数字基础设施等许多措施来弥补多年来本土数字企业发展所缺失的环境支持,但是由于错过了世界范围内数字平台企业发展扩张的最佳时机,且现有的数字巨头每年也在技术发展方面投入大量资金,实际上欧洲已经很难发展出一家本土的大型互联网平台来与前者同台竞技,且无法避免被收购的风险。

此外无法忽视的是,扶持数字产业的政策见效需要多年的时间。这意味着目前在关键数字技术领域的落后会使欧盟失去标准制定领域的标杆地位。如中美等数字大国在面向未来的技术领域已占领广大市场并且已参与制定了多数国际标准,所以欧洲很可能只能成为这些技术标准的接受者。综合来看,欧洲赶超的前景不容乐观。

(三)欧盟数字领域法规执行力难以确保

一方面,在新的数字法案落地前,各项细节还需要经过欧盟内部各方反复的推敲与博弈,出台后能否有效执行也取决于欧盟内部对建设数字主权的认同度。而由于欧盟未来投资重点将转移至数字化转型等领域,意味着原本用于农业发展等传统领域的资金会被削减,进而可能导致欧盟内部利益冲突加剧,甚至阻碍欧洲一体化进程。^③此外,从《通用数据保护条例》的实施效果来看,欧盟法案域外适用时的执行落地还存在可操作性问题,目前也无法完全解决。

另一方面,欧盟目前为止采取的规制措施有过于针对GAFAM的倾向,可能会导致美国进行报复,不光会影响欧洲数字企业在美国的市场准入,可能还会殃及其他非数字产业,对以出口经济为导向的欧洲造成很大的打击。例如,在数字税的问题上,欧盟单方面征收数字税导致美欧之间关系紧张,随后美国对欧盟国家发起了数字税“301调查”并退出了经济合作与发展组织数字税谈

判。虽然拜登上台后美欧关系缓和,欧盟为了推进全球税改谈判而搁置了数字税提案,但也不排除未来重启数字税的可能性。

(四)欧盟的数字保护主义举措难以维持其“全球监管者”角色

追求数字主权一方面可以为欧洲在数字技术前沿领域的竞争创造机遇,但另一方面也有走向技术保护主义的风险,使欧洲价值观的普世性与吸引力大打折扣。现任欧盟委员会副主席玛格丽特·维斯塔格(Margrethe Vestager)自2014年担任竞争事务专员以来,由于针对GAFAM发起反垄断调查并开出天价罚单,而被指责有保护主义的倾向,实质是在通过打压外国数字巨头来为欧洲数字企业的发展扫清道路。欧盟委员会内部市场专员蒂埃里·布雷顿(Thierry Breton)一贯主张“欧洲的数据在欧洲进行存储和处理”,利用诸如《通用数据保护条例》等隐私法规来对抗美国科技公司。在他主导下出台的《欧洲数据战略》对于欧盟内部数据空间的计划也被指责为是要通过将欧洲的数据纳入政府管辖来削弱美国的科技公司,使欧洲企业受益。总体来说,欧洲“数据本地化”的趋势在数字主权的煽动下愈演愈烈。这种“数字保护主义”虽然出于助力欧洲数字企业发展的意图,实际上却会对欧盟的竞争力和吸引力造成严重的负面影响。欧洲价值观在国际层面赢得支持,也是其成为“全球监管者”的基础,而欧盟的一些歧视性条款与其价值观相左,势必削弱“布鲁塞尔效应”和欧盟制定全球规则的能力。最后,数字保护主义还会使欧洲中小企业的数字化转型受到阻碍,因为歧视性条款可能会使尖端技术的使用成本增加。对于依靠开放的国际市场发展的欧盟,阻碍国际数据流动可能反而会作茧自缚,不利于数字主权的实现。^④

四、结语

欧盟数字主权的提出立足于数字化的全球大背景,是欧盟以战略自主为愿景,为了更好应对数

字领域地缘政治竞争所作出的部署,主要从建立单一数字市场、发展核心数字技术、加强对数字市场的规制和将欧洲价值观推及全球数字空间四条路径推进数字主权的建设。从欧洲数字产业发展状况和国际环境出发,虽然欧盟具有发展工业互联网的基础优势,且作为国际数字治理主导者拥有“布鲁塞尔效应”这种强大软实力,但欧盟内部存在巨大数字鸿沟且本土企业竞争力不足,同时数字主权的保护主义倾向可能会阻碍国际数据流动,不利于本土产业发展,而欧盟作为“全球数字监管者”的地位也受到中美两国以及新冠肺炎疫情等因素的挑战,无形中削弱了其软实力。综上所述,欧盟数字主权的实现依然困难重重。

毋庸置疑,数字领域也将越来越成为中欧合作与竞争的核心领域。总的来说,在欧盟实施数字主权战略的背景下,中欧合作的机遇与挑战并存。一方面,追求数字主权意味着欧洲在数字领域的决策上不会轻易选边站队美国,而是会兼顾中欧合作的实际利益,例如,依靠与中国的经济合作来推动本土数字企业的发展。中欧双方于2020年已经建立起了数字领域高层对话机制。从市场规模、资金和技术方面来看,中欧数字合作都极富潜力,可以为双方数字企业带来很大机遇,因此与中国合作符合欧洲发展数字产业的利益诉求。但另一方面,未来中欧在数字技术与产业领域的竞争也会更加激烈。首先,出于压制中国的目的,欧盟必然会利用产业政策和竞争政策来打造欧洲龙头企业并加大对产业升级的干预力度,同时增加针对中国的贸易保护、投资审查与知识产权保护政策。其次,数字主权的诉求使欧盟将数据与基础设施上升到战略和国家安全高度,例如,欧盟虽没有明令禁止华为参与欧盟范围内的5G建设,但许多欧洲国家还是选择禁用华为,以摆脱网络供应上所谓的对中国的单方面依赖性。此外,欧洲数字主权强调对其价值体系的维护和推广,因此欧盟甚至可能会为了维护数字主权而有意突出分

歧,以展现其对自主性的坚定追求。欧盟在数字领域出台的一系列数字经济法案、规则和产业促进政策也有针对中国经济治理模式的意图。这些因素将会给中欧合作蒙上阴影。不过,总体上,加快数字化转型是全世界的共同需求与挑战,而中国和欧盟在数字领域各有市场、技术、规则 and 标准等方面的优势,加强中欧在数字领域的合作,扩大共同利益,实现机遇共享,对中欧双方乃至全球数字发展而言都是有益和必要的。

注释:

① European Parliament, "Digital Sovereignty for Europe", [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651992/EPRS_BRI\(2020\)651992_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651992/EPRS_BRI(2020)651992_EN.pdf).

② 鲁传颖《数字世界地缘政治,大国在争什么》,载于2020年8月5日《环球时报》。

③ 中国信息通信研究院《全球数字经济白皮书——疫情冲击下的复苏新曙光》,参见中国信息通信研究院网站 http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202108/t20210802_381484.htm。

④ 吴小平《后疫情时代欧洲数字经济发展趋势》,载于《中国经贸导刊(中)》2020年第10期。

⑤ European Commission, "Shaping the Digital Transformation in Europe", <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/69479>.

⑥ European Parliament, "Coronavirus and the Cost of Non-Europe: An Analysis of the Economic Benefits of Common European Action", https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/642837/EPRS_IDA%282020%29642837_EN.pdf.

⑦ 崔宏伟《“主权困惑”与欧洲一体化的韧性》,载于《当代世界与社会主义》2019年第5期。

⑧ 忻华《“欧洲经济主权与技术主权”的战略内涵分析》,载于《欧洲研究》2020年第4期。

⑨ European Commission, "2030 Digital Compass: the European Way for the Digital Decade", https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-digital-compass-2030_en.pdf.

⑩ 忻华《“欧洲经济主权与技术主权”的战略内涵分析》,载于《欧洲研究》2020年第4期。

⑪ European Parliament, "Digital Sovereignty for Europe",

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/6519_92/EPRS_BRI\(2020\)651992_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/6519_92/EPRS_BRI(2020)651992_EN.pdf).

⑫ European Commission, "A Digital Single Market Strategy for Europe", <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0192&from=EN>.

⑬ European Commission, "Long Term Action Plan for Better Implementation and Enforcement of Single Market Rules", https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-enforcement-implementation-single-market-rules_en_0.pdf.

⑭ European Commission, "A European Strategy for Data", <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0066&from=EN>.

⑮ European Commission, "Shaping Europe's Digital Future", https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf.

⑯ European Commission, "White Paper on Artificial Intelligence—A European Approach to Excellence and Trust", https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf.

⑰ European Commission, "Shaping Europe's Digital Future", https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf.

⑱ European Commission, "A European Strategy for Data", <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0066&from=EN>.

⑲ European Commission, "White Paper on Artificial Intelligence—A European Approach to Excellence and Trust", https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf.

⑳ European Commission, "A Chips Act for Europe", <https://usmicroelectronics.mit.edu/wp-content/uploads/2022/02/Clean-Communication78584.pdf>.

㉑ European Commission, "A European Strategy for Data", <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0066&from=EN>.

㉒ European Parliament, "Digital Sovereignty for Europe", [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/6519_92/EPRS_BRI\(2020\)651992_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/6519_92/EPRS_BRI(2020)651992_EN.pdf).

㉓ "Regulation(EU)2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the Protection of Natural Persons with regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data, and Repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)", <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679>.

㉔ European Policy Centre, "Fostering Europe's Strategic Autonomy—Digital Sovereignty for Growth, Rules and Cooperation", https://wms.flexious.be/editor/plugins/imagemanager/content/2140/PDF/2020/Digital_SA_paper_EPC_and_KAS.pdf.

㉕ European Commission, "An EU Strategy on Standardisation Setting Global Standards in Support of a Resilient, Green and Digital EU Single Market", <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/48598/attachments/2/translations/en/renditions/native>.

㉖ European Commission, "A European Strategy for Data", <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0066&from=EN>.

㉗ European Commission, "2030 Digital Compass: the European Way for the Digital Decade", https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-digital-compass-2030_en.pdf.

㉘ "EU-US Summit 2021—Statement: Towards a Renewed Transatlantic Partnership", <https://www.consilium.europa.eu/media/50758/eu-us-summit-joint-statement-15-june-final-final.pdf>.

㉙ Mary Meeker, "2019 Internet Trends Report", https://www.bondcap.com/pdf/Internet_Trends_2019.pdf.

㉚ European Policy Centre, "Fostering Europe's Strategic Autonomy—Digital Sovereignty for Growth, Rules and Cooperation", https://wms.flexious.be/editor/plugins/imagemanager/content/2140/PDF/2020/Digital_SA_paper_EPC_and_KAS.pdf.

㉛ UNCTAD, "Digital Economy Report 2019", https://unctad.org/system/files/official-document/der2019_en.pdf.

㉜ 陆婷、东艳《后疫情时期欧洲经济的困境与出路》，载于《全球化》2020年第4期。

㉝ Theodore Christakis, "European Digital Sovereignty: Successfully Navigating between the 'Brussels Effect' and Europe's Quest for Strategic Autonomy", <https://ssrn.com/abstract=3748098> & <https://ai-regulation.com>.