

欧盟数字治理：理念、实践与影响^[1]

薛 岩 赵 柯

【内容提要】在全球科技竞争日益激烈的背景下，近几年来欧盟加速推动数字化转型，提出了“数字主权”的战略理念，在全球引起强烈反响。欧盟在规范数字市场发展方面持续发力，密集出台了一系列新的监管规则，成为全球数字治理规则的制定者、贡献者和引领者。依托于庞大的数字经济市场和先进的技术基础，欧盟将数字治理理念推向世界，产生的影响值得重视：一是在全球数字治理规则制定中的“欧洲色彩”愈加浓重；二是欧盟数字单一市场对全球数字经济格局的塑造力不断提升；三是“消费者主权”正在成为全球数字治理领域的新特征。

【关键词】欧盟 数字治理 数字监管 数字主权

【作者简介】薛岩，中国传媒大学传播研究院博士研究生；赵柯，中共中央党校（国家行政学院）国际战略研究院俄罗斯与欧洲研究所副所长、副教授。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2022)01-0080-23

[1] 本文是国家社科基金一般项目“‘后危机时代’欧盟的发展前景及其对中欧关系的影响研究”（项目编号：16BGJ058）的阶段性成果。

信息技术的进步和数字经济的蓬勃发展在带来增长与繁荣的同时，也加剧了大国之间在数字空间的激烈竞争，甚至引发了“数据战”。^[1]在数字化转型的世界中重塑竞争力，维护自身“数据主权”^[2]，在全球数字治理中赢得主导权，成为世界各主要大国的优先战略目标；制定面向未来的数字治理战略，也成为各大国的“标配”。2020年9月，俄罗斯联邦反垄断局制定“第五版反垄断法案”，提议修订《俄罗斯保护竞争法》和《俄罗斯联邦行政违法法典》；10月美国众议院司法委员会发布一份长达450页的《数字市场竞争状况调查报告》（Investigation of Competition in Digital Markets），提议在数字经济背景下强化反垄断相关立法和重构反垄断相关法律。2021年2月，美国参议院反垄断委员会主席艾米·科罗布彻（Amy Klobuchar）提出《竞争和反托拉斯执法改革法案》（Competition and Antitrust Law Enforcement Reform Act）；同月日本正式生效《提高特定数字平台交易透明度和公平性法案》（the Act on Improvement of Transparency and Fairness in Trading on Specified Digital Platforms）；7月英国发布《数字监管：推动增长并开创创新》计划，为政府管理数字技术提供了一个整体框架。

作为全球数字治理格局中一支重要的力量，2019年新一届欧盟委员会（以

[1] 关于“数据战”的定义参见杨楠：《大国“数据战”与全球数据治理的前景》，载《社会科学》2021年第7期，第44页。

[2] 目前国内外学者对“数据主权”的定义尚处于争论阶段。国内学者大多在承认“数据主权主体属于国家”的前提下对其进行详细划分，例如从类型出发将其分为对内控制权和对外独立性；从性质出发将其分为广义的数据主权和狭义的数据主权。参考孙南翔、张晓君：《论数据主权——基于虚拟空间博弈与合作的考察》，载《太平洋学报》2015年第2期，第64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；齐爱民、盘佳：《数据权、数据主权的确立与大数据保护的基本原则》，载《苏州大学学报（哲学社会科学版）》2015年第1期，第67—68页；曹磊：《网络空间的数据权研究》，载《国际观察》2013年第1期，第56页。与国内学者相比，国外学者对数据主权的主体还未能做出清晰界定，因此对其的定义也有所不同。详见De Filippi, Primavera, and Smari McCarthy, “Cloud computing: Centralization and Data Sovereignty,” *European Journal of Law and Technology*, Vol.3, No. 2, 2012, pp.9-10. 本文采用大多数国内学者的“国家数据主权”观点，认为数据主权是一国对本国数据进行控制、收集、使用、管理和保护的权力。

下简称“欧委会”)明确将数字化转型作为施政重心^[1],雄心勃勃地要将欧洲打造成为数字化转型的全球领导者。2020年2月,欧盟相继出台了《塑造欧洲的数字未来》《人工智能白皮书》以及《欧洲数据战略》三份文件,毫不隐讳地提出要开发数字标准并在国际上推广。此后欧盟又密集公布了一系列数字监管新法律草案,其中包括2020年11月提出的《数据治理法》、12月提出的《数字市场法案》以及《数字服务法案》等,引领全球新一代数字监管标准的风向,欧盟的全球数字治理能力显著提升。本文在回顾欧盟数字治理理念演进的基础上,重点分析欧盟推进数字化转型的根源、欧盟数字治理的政策,及其给全球数字治理格局带来何种影响。

一、欧盟数字治理理念及策略的演进

欧盟数字化进程的起源最早可追溯到20世纪90年代。在经历了经济发展迟缓、失业率上升等社会性创伤后,欧盟致力于发挥信息通信技术对提高生产力和稳定经济的作用。随着信息科技的迭代与革新,数字化的生产模式与传统产业的融合正在重塑世界经济格局,全球正式进入到数字经济时代。在此背景下,欧盟着力推进数字市场建设,打造“数字单一市场”战略被提上日程,一系列围绕发展数字经济的政策应运而生,为欧盟数字化转型奠定了基础。

(一) 网络基础设施建设阶段(1993—1998年)

20世纪90年代以来,随着计算机网络的广泛普及和蓬勃发展,网络技术开始应用到各行各业,成为推动社会经济发展的关键动力。在欧洲国家

[1] 欧委会主席冯德莱恩曾在多个场合和文件中提到将“数字化建设”作为其任期内的重点工作。如她被提名为新一届欧委会主席人选时,提出了关于未来施政纲领的文件《2019—2024年政治指导方针》,主张要“使欧洲适应数字时代”,详见 Ursula von der Leyen, “A Union that Strives for More : My Agenda for Europe,” 2019, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf。2019年11月27日,冯德莱恩在欧洲全体会议上讲话时指出,“数字化转型”已经成为欧盟最重要的议题之一,详见 Ursula von der Leyen, “Speech in the European Parliament Plenary Session,” November 27, 2019, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/president-elect-speech-original_en.pdf。

看来，互联网技术的兴起是提振经济的一剂良药，大力发展信息技术有利于欧洲尽快摆脱经济低迷、提高劳动生产率；而面对美国、日本等发达经济体大举建设信息高速公路的冲击，为缩小与竞争者的差距，欧盟也下决心加快推进网络基础设施建设。1993年12月，欧盟发布了一份名为《增长、竞争和就业白皮书》（又称《德洛尔白皮书》）的纲领性文件，强调建设泛欧网络基础设施，帮助解决就业问题以及促进经济增长。^[1]1994年，欧盟及其各成员国开始加速实施通信技术标准化，改善网络互联和程序互操作性，为欧洲实现自由化的电信市场做准备。^[2]欧盟加大对信息通信技术研究与投资力度，1994—1998年累计投资金额高达36.26亿欧元。^[3]随着信息与通信技术在欧洲社会的广泛应用，欧盟认为建设网络基础设施的最终目标是解决有关于人的所有问题^[4]，遂于1997年首次提出了“用户友好型”（user-friendly）的信息社会理念。^[5]一年后，欧盟将这一理念写入第五个《科研与技术发展框架方案》中。

[1] Commission of the European Communities, *Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1993, pp.28-31.

[2] European Commission, *Europe's Way to the Information Society: An Action Plan*, July 19, 1994, <https://op.europa.eu/o/opportal-service/download-handler?identifier=deed9eb9-0b6e-11e4-a7d0-01aa75ed71a1&format=pdf&language=en&productionSystem=cellar&part=>.

[3] European Commission, “Fourth Framework Programme of European Community Activities in the Field of Research and Technological Development and Demonstration, 1994-1998,” <https://cordis.europa.eu/programme/id/FP4>。值得指出的是，当时的文献资料仍然使用“埃居”作为欧洲货币的计量单位。直到1995年12月15日，马德里首脑会议才决定将欧洲统一货币定名为欧元，取代埃居。1999年1月1日，埃居自动以1:1的汇价折算成欧元。鉴于此，为了便于理解，本文在此处统一使用“欧元”作为货币单位。

[4] Jan Servaes, *The European Information Society: A Reality Check*, Intellect Books, 2003, pp.12-13.

[5] 欧盟打造的“用户友好型”信息社会具体指把网络技术嵌入到人们日常生活中以解决性别不平等、改善卫生系统和提高公共行政的质量和效率等问题。详见 European Commission, *Building the European Information Society for Us All*, April 1997, <http://aei.pitt.edu/8692/1/8692.pdf>。Commission of the European Communities, *The Social and Labour Market Dimension of the Information Society*, July 23, 1997, http://aei.pitt.edu/1228/1/living_work_gp_follow_COM_97_390.pdf。

（二）信息化推广和普及阶段（1999—2009年）

尽管欧盟的信息与通信技术产业取得了一定进展，但其整体信息化水平仍与美日等发达经济体存在一定差距，以家庭互联网连接为例，2001年有50.5%的美国家庭实现互联网接入，而欧盟是37.7%。^[1]此外，欧盟虽然增加了对信息与通信技术的研发投入，但仍显不足。2002年欧盟的信息与通信技术研发费用占研发总支出的18%，远低于美国的34%。^[2]为应对挑战、把握全球信息社会的发展机遇、提升信息与通信技术产业竞争力，欧盟于2000年发布《电子欧洲2002行动计划》（eEurope 2002 Action Plan），希望将本土打造成为世界上最具竞争力、最具活力的知识经济体（knowledge-based economy）^[3]，加速从工业社会向信息社会过渡。该计划确立了三大目标，包括提供一个更便宜、更快速和安全的互联网；加大知识投资，使信息社会惠及所有欧洲人；加速通过一系列有关“电子欧洲”的法律，保证普及互联网的基础设施和服务，使欧盟成员国之间做到网路畅通。到2002年底，该计划的第一个目标已基本完成^[4]，而第二、三个目标却进展缓慢。基于《电子欧洲2002年行动计划》取得的成果，2002年6月，欧盟理事会发布《电子欧洲2005行动计划》（eEurope 2005 Action

[1] Commission of the European Communities, *eEurope 2002 Final Report*, February 11, 2003, http://aei.pitt.edu/45677/1/com2003_0066.pdf.

[2] 刘继森、郑晗：《欧盟信息和通信技术产业政策及其启示》，载《党政干部论坛》2007年第6期，第38页。

[3] 2000年3月，欧盟提出了旨在推进经济改革的《里斯本战略》，宣称要在2010年前将欧盟打造成为世界上最具竞争力、最具活力的知识经济体。该战略提出的一个主要目标是克服欧盟与当时全球关键竞争对手美、日的经济差距，以技术能力和技术创新为突破口作为提升欧盟竞争力的关键，这是欧盟强调向“知识社会”迈进的核心。详见 European Parliament, *The Lisbon Strategy 2000–2010, An Analysis and Evaluation of the Methods Used and Results Achieved*, 2020, <https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110718ATT24270/20110718ATT24270EN.pdf>。

[4] 超过90%的学校和企业实现互联网接入，50%的欧洲人成为网络常规用户，家庭互联网连接从2000年的占比18%增长到2002年的43%。欧洲还建立了当时世界上最快的骨干研究网络（backbone research network）。详见 Commission of the European Communities, *eEurope 2002 Final Report*, February 11, 2003, http://aei.pitt.edu/45677/1/com2003_0066.pdf。

Plan), 致力于将互联网连接转化为生产力, 刺激欧洲经济发展。^[1]《i2010: 欧洲信息社会 2010》是欧盟在 2005 年对《里斯本战略》做出中期评估后有针对性地调整信息社会发展战略而提出的新政策。从“i2010 行动计划”的执行情况来看, 欧盟及其各成员国的信息化基础条件得到显著改善。例如, 在网络普及方面, 欧盟地区的上网人数从 2005 年的占比 43% 增加到了 2008 年的 56%; 在宽带普及方面, 欧洲的宽带用户达到 1.14 亿人, 有超过一半的家庭和 80% 以上的企业使用固定宽带连接, 欧盟成为世界上最大的固定宽带接入市场; 在线上公共服务方面, 欧盟已有三分之一的用户和近 70% 的企业使用电子政务服务。^[2]

(三) 推动数字经济发展阶段 (2010—2017 年)

作为政治经济一体化产物, 分散的内部市场始终会对欧盟各项政策的实施形成制约, 在数字议题方面也不例外。由于各成员国拥有较大的政策自主性, 难以构建统一的数字市场, 直接导致欧盟的数字经济发展受阻。这不仅难使欧洲消费者获得更好的数字服务, 同时还会抑制创新, 进而削弱欧洲在数字经济方面的整体竞争力, 尤其是在 2008 年全球金融危机的冲击下, 欧洲经济陷入长期停滞状态。在此背景下, 欧盟该阶段的数字政策主张强调以“建设数字单一市场”为抓手, 促进数字经济发展。2010 年 5 月, 欧委会提出一项为期 5 年的《欧洲数字议程》(A Digital Agenda for Europe) 计划, 确立了包括建立一个活跃的数字市场、制定数字标准体系等在内的 7 项重点行动方案。^[3]2015 年, 欧洲《数字单一市场战略》(Digital Single Market) 正式出台。两年后, 欧委会在一份评估报告中正式提出要在 2018 年前建成单一数字市

[1] Commission of the European Communities, *eEurope 2005: An Information Society for All*, June 22, 2002, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0263:FIN:EN:PDF>.

[2] Commission of the European Communities, *Europe's Digital Competitiveness Report—Main Achievements of the i2020 Strategy 2005–2009*, August 4, 2009, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0390:FIN:EN:PDF>.

[3] European Commission, *A Digital Agenda for Europe*, May 19, 2010, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:EN:PDF>.

场目标,为此应在网络平台、数字经济以及网络安全等关键领域采取行动^[1],这使欧盟范围内各成员国间的数据资源流动成为可能,并推动欧洲数据市场实现互联互通。2017年7月,欧盟已全面取消手机漫游费。从2018年初开始,各成员国间的部分在线服务也实现了跨境共享。此外,欧盟还提出了包括《工业数字化倡议》^[2]和《打造欧洲数字经济》^[3]等配套性政策,旨在全面释放数据潜力,确保欧洲地区的大小企业都能从数字创新中充分受益。

(四) 争夺数字治理规则制定权阶段(2018年至今)

数字经济蓬勃发展在为社会财富增长创造巨大潜力的同时,也带来一些新的风险,诸如数据安全、隐私泄露、数字垄断等。为防止上述风险变成技术创新和经济发展的阻碍,欧盟在这一阶段着力强化网络平台监管,遏制不正当竞争,推动隐私保护和规范数字市场秩序。2018年,堪称史上最严格的数据保护法案《通用数据保护条例》正式生效实施,使欧盟对于用户隐私的保护达到了前所未有的新高度——欧盟居民有权访问个人数据,并限制个人数据的处理方式。^[4]2020年12月,欧盟公布了《数字服务法案》和《数字市场法案》两项新草案。其中,前者侧重于加强线上平台在打击虚假新闻、恐怖主义等非法内容以及传播方面的责任;而后者则集中于对欧洲数字市场产生重大影响的“守门人”(gatekeepers)^[5]企业进行严格监管。在立法工作持续推进的同时,欧盟还频频发起针对科技巨头的反垄断调查,

[1] European Commission, *A Connected Digital Single Market for All*, May 10, 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0228&from=EN>.

[2] European Commission, *Digitising European Industry—Reaping the Full Benefits of a Digital Single Market*, April 19, 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0180&from=EN>.

[3] European Commission, *Building a European Data Economy*, January 10, 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0009&from=EN>.

[4] International Monetary Fund, *The Digital Future, Finance and Development*, March 2021, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2021/03/pdf/fd0321.pdf>.

[5]《数字市场法案》界定科技企业能否成为“守门人”提出了一系列定量标准,包括在欧盟经济区的平均市值至少达到650亿欧元或年收入至少达到65亿欧元;在欧盟内部至少有4500万月度活跃用户和1万家年度商业用户;连续三年达到上述前两项标准。

并开出巨额罚单，10年来累计罚款多达300亿美元。谷歌在2015年因滥用其在网络搜索引擎领域的主导地位而被罚款41.4亿欧元，2017—2019年又被合计处罚93亿欧元，而亚马逊、苹果、脸谱、英特尔等也都未能幸免。^[1]例如，2021年4月底，苹果在欧盟反垄断诉讼中可能会被处罚274.5亿美元，金额相当于其年全球营收的10%。值得注意的是，欧盟在规范人工智能技术方面也走在世界前列。2021年4月，欧盟正式发布《人工智能法》提案。一旦获得通过，这将成为全球首部人工智能规范法案。^[2]

综上所述，欧盟数字政策的总体趋势从起初强调建设网络基础设施以促进数字经济发展，转变为如今更倾向于用加强监管来推动全球数字治理。欧盟推动全球数字治理以技术安全作为关键考量，以维护个人的数据权利作为可信任数字社会的首选，目的在于构建基于欧洲价值观的数据保护监管体系，重塑全球数字治理秩序。在这个话语框架下，欧盟“数字治理”的内涵是以植根于本土价值观的方式推进数字化转型，增强欧盟在新一轮数字规则制定上的影响力和塑造力，成为全球数字竞争中的领导者。

二、欧盟推动数字治理的动因

近年来，全球网络空间安全形势不断恶化，尤其是“棱镜门”“剑桥分析”等一系列数据安全事件发生后，进一步激发了欧洲对数字治理规范的追求。欧盟对其数字化战略进行重大调整，从表面看是对全球数字技术变革的回应，但实质还在于其对自身数字竞争力不足的忧虑，亟需数字化转型推动其在数字时代实现“战略自主”。在数字技术领域大国竞争加剧的背景下，欧盟的担忧主要来自以下几方面。

（一）欧盟数字化水平相对落后

当前，全球进入到数字技术驱动的创新时代，信息与通信技术（ICT）

[1] 周武英：《欧盟步步紧逼 欧美数字竞争日趋激烈》，载《经济参考报》2020年12月21日。

[2] 中国信息通信研究院：《全球数字治理白皮书2021》，2021年12月，<http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202112/P020211223383085909153.pdf>。

不仅成为衡量一个国家社会经济发展的关键指标，同时也是各国抢占新一轮科技革命制高点的重要战略资源。在欧盟看来，先进的数据基础设施是推进数字化转型的基础，而投资数据连接进而推动网络互联互通更是欧盟实现数字主权的关键。^[1]特别是新冠疫情暴发后，高质量的数据连接使欧洲各国在封锁状态下仍然保持了足够的经济开放性，这也让其决策者充分认识到加快部署数字基础设施对推动经济复苏的重要性。

近年来，虽然欧盟各成员国的数字建设取得一定进展，但欧盟的整体数字化水平比其他发达经济体仍明显落后。根据欧委会对世界各国数字经济与社会指数的统计结果，从2015—2018年，美国、挪威、瑞士、澳大利亚、日本等非欧盟国家数字化能力的平均得分均在50分以上，而欧盟为48分。在网络联通性方面，四年来美国、日本和韩国的宽带接入能力遥遥领先，而欧盟却有些差强人意。^[2]值得注意的是，尽管中国的网络联通水平一直落后于欧盟，但是近年来差距正在显著缩小。数据显示，中国的网络连接水平与欧盟相比在2015年相差14%，2018年已缩减到6%。^[3]数字经济时代，在衡量数字基建标准之一的网络带宽速度方面，欧盟也大幅落后。截至2021年4月，欧盟的移动和固定带宽平均网速分别是68Mbps和127Mbps。相比之下，中国已达到149Mbps和173Mbps，美国达到82Mbps和192Mbps。^[4]此外，作为评估数字化发展水平的重要指标，欧盟的互联网应用也表现不佳。根据欧委会对欧盟和18个非欧盟国家^[5]的对比数据，

[1] European Commission, *Building the World We Want to Live in: A Union of Vitality in a World of Fragility*, September 16, 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_20_1655/SPEECH_20_1655_EN.pdf.

[2] 从2015—2018年，美国在宽带接入方面的得分为68、70、69、70；日本得分为69、66、69、75；韩国得分为65、67、68、69；欧盟得分为58、60、61、61。

[3] European Commission, *International Digital Economy Society Index 2020*, December 21, 2020, https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=72352.

[4] 数据来源于全球宽带网络速度测试网站的最新统计。“Speedtest Global Index,” <https://www.speedtest.net/global-index>.

[5] 18个非欧盟国家包括：澳大利亚、巴西、加拿大、智利、中国、冰岛、以色列、日本、韩国、墨西哥、新西兰、挪威、俄罗斯、塞尔维亚、瑞士、土耳其、英国、美国。

2018年欧盟民众使用互联网服务的平均得分仅47分，低于18个非欧盟国家的平均分数52分。具体到网络视频通话、社交媒体、网上银行、在线购物等应用领域，欧盟成员国使用上述服务的人口比例均值也都落后于18个非欧盟国家的平均水平。^[1]

5G是构筑经济社会数字化转型的关键基础设施，对助力全球信息服务业的快速发展影响巨大。随着全球各主要经济体加速建设5G网络，欧盟与它们之间的差距也正在逐渐拉大。截至2020年9月，欧洲5G网络覆盖率仅达24.4%，远低于韩国的93%和美国的76%。^[2]尽管欧盟的战略目标是在2025年前确保在所有城市和主要地面通道实现5G全覆盖，但届时仍会比其他经济体落后30%左右。^[3]

（二）欧盟数字经济竞争力不足

作为全球科技创新的领跑者之一，欧盟及其核心成员国曾拥有生产尖端电子通信设备的前沿信息和通信技术企业，如诺基亚、爱立信、西门子、Skype等。然而，随着新一轮技术革命推动国际产业结构转型升级，欧盟在新兴数字经济市场中的优势地位开始动摇，这首先体现在其信息通信技术产业的全球份额减少。根据咨询公司Statista的统计数据，2013—2019年，欧盟占全球信息通信技术的市场份额从21.8%下降到19.1%，降幅为2.7%；而美国增长了4.5%，中国增长3.5%。^[4]从全球主要国家的数字经济规模来看，美国和中国领先优势明显：2020年，美国数字经济总量排名全球第一，

[1] European Commission, *International Digital Economy Society Index 2020*, December 21, 2020, https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=72352.

[2] European Telecommunications Network Operators' Association, *The State of Digital Communications*, June 9, 2021, <https://etno.eu/component/attachments/attachments.html?task=download&id=7973>.

[3] European Telecommunications Network Operators' Association, *5G and US: A European Story*, June 29, 2020, https://www.etno.eu/downloads/reports/5g_and_us_a_european_story.pdf.

[4] "Global Market Share of the Information and Communication Technology (ICT) Market from 2013 to 2021, by Country/Region," <https://www.statista.com/statistics/263801/global-market-share-held-by-selected-countries-in-the-ict-market/>.

规模达到 13.6 万亿美元；中国紧随其后，规模为 5.4 万亿美元；德国和法国则位列第三和第六，规模分别为 2.54 万亿美元和 1.19 万亿美元。^[1]此外，欧盟还缺乏能与中美数字平台相抗衡的“独角兽”企业。在 2019 年福布斯公布的全球数字百强企业名单中，美国有 39 家，中国有 11 家，日本与欧盟并列各有 13 家。其中，排名靠前的数字企业主要来自美洲和亚洲，欧洲企业大多排在 50 名以后。^[2]

2020 年 12 月，欧委会发布《2020 欧盟产业研发投入记分牌》报告，显示在全球研发投入前 2500 家企业中欧盟共有 421 家，整体研发投入达到 1889 亿欧元。其中，汽车产业研发投入占比最多，为 34.8%；ICT 产业次之，为 21.2%。从 2500 家企业 ICT 产业的研发投入水平看，欧盟明显落后于中国和美国。具体而言，2019 年欧盟 ICT 产业的研发投入占全球的 11%，远低于美国的 52.7%、中国的 15.7%。增长率方面，欧盟样本企业 ICT services 和 ICT producers 的研发投入增长率分别为 12.4% 和 6.8%，美国分别为 22.6% 和 5.9%，中国分别为 20.1% 和 23.9%。2010—2019 年，美国样本企业对 ICT 产业的研发投入稳步提升，ICT services 和 ICT producers 的研发投入总量分别约增加了 600 亿欧元和 400 亿欧元；而欧盟样本企业 ICT 产业的研发投入总量各自仅增加 100 亿欧元左右。^[3]

此外，在数字经济表现最活跃的电子商务领域，欧盟的表现也并不乐观。根据联合国贸发会议发布的《全球电子商务评估报告》，2019 年美国电子商务的销售规模达 9.58 万亿美元，占全球电子商务市场份额的 36%，位居全球第一；日本以 3.416 万亿美元的销售规模位居第二；中国以 2.604 万亿美元的销售规模位居第三；而在全球电子商务销售规模的前十强国家中，德、法、

[1] 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》，2021 年 8 月，<http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202108/P020210913403798893557.pdf>。

[2] Forbes, “Top 100 Digital Companies,” <https://www.forbes.com/top-digital-companies/list/#tab:rank>.

[3] European Commission, *The 2020 EU Industrial R&D Investment Scoreboard*, 2020, <https://op.europa.eu/o/opportal-service/download-handler?identifier=73e624aa-406c-11eb-b27b-01aa75ed71a1&format=pdf&language=en&productionSystem=cellar&part=>.

意和西班牙的排名相对靠后，销售总额仅占全球电子商务市场份额的 7.8%。从交易类别来看，2019 年欧盟上述四国企业对企业（B2B）的交易额为 1.758 万亿美元，占全球 B2B 电子商务市场交易额的 8%，远低于美国的 38%、日本的 14.9%。而在企业对消费者（B2C）电子商务市场领域，2019 年中国以 1.5 万亿美元的交易额遥遥领先，美国以 1.3 万亿美元紧随其后；欧盟四国的总体发展规模则相对落后，销售总额仅达到 3260 亿美元。^[1]

（三）数字时代带来新风险和新挑战

数字化平台的快速发展和急剧扩张在给人们日常生活带来便利的同时，其破坏性影响也日益显著。如成千上万的网络平台收集和使用个人信息后，进行处理和转售等，给个人信息安全造成巨大冲击。一方面，用户在使用某项数字服务时，平台可能会要求访问与服务不相关的用户数据，使个人隐私信息面临被企业过度收集的风险。另一方面，数字服务平台还通过捕捉用户的网络浏览痕迹，根据算法程序判断用户偏好，以实现个性化推荐。这种行为虽然最大化地满足了用户的消费需求，但不可避免会以牺牲用户的个人隐私为代价，给其隐私安全带来威胁。此外，逐利性的互联网企业基于用户数据还会推送虚假广告或干扰信息，造成对个人隐私的间接伤害。

此外，势力强大的平台企业对个体用户权利的打压也成为了数字治理的另一个棘手问题。诸多数字化平台凭借技术和数据优势，成为数据的实际掌握者，并为用户提供数字化服务。而在这个过程中，作为数据主体的用户则一直处于被动地位。例如，当用户注册安装一项应用程序时，客户端会象征性地弹出一个征求“同意”的隐私保护声明。这些内容通常晦涩难懂，字体细小。而为了快速进入使用界面，用户不得不去勾选“同意”选项。需要注意的是，当前大多数网络用户并非没有隐私保护意识，但问题是他们对平台收集哪些数据以及有何用途一无所知。由于用户缺乏对个人数据的控制，平台收集数据后还可以进行二次销售，但用户却无法分享任何收益。

[1] UNCTAD, *Estimates of Global E-Commerce 2019 and Preliminary Assessment of Covid-19 Impact on Online Retail 2020*, May 2021, https://unctad.org/system/files/official-document/tn_unctad_ict4d18_en.pdf.

而在欧盟看来，这场悄无声息的数字化革命也正在蚕食作为欧洲社会市场经济基本原则之一的“社会均衡”秩序。“社会市场经济”最早孕育于德国，并于2007年被欧盟写入《里斯本条约》，成为主导欧洲经济模式核心理念。在上述政策制定者们看来，这一制度设计的真正目的并不在于单纯促进经济增长，而是追求实现一种“社会均衡”，确保所有人都能够共享经济增长的成果并从中受益。这一逻辑同样适用于数字化时代，其政策含义可以理解成平衡各数据主体之间的关系，防止任何一方利益独大。^[1]从这个角度审视当前互联网企业的网络垄断行为，欧盟认为，有必要建立针对数字经济的监管制度，防止数据资源大幅向互联网平台倾斜，应确保个人的数据权利得到充分保护。欧盟将“社会均衡”理念应用于数字治理的实践中，从根本上回应了备受争议的“数据所有权应该属于谁”的难题，这一理念不仅成为了欧盟未来打造令人信任的数字社会的重要依据，也将对重塑数字市场的公平竞争秩序产生重要影响。

三、近年欧盟推动数字治理的政策实践

随着互联网技术的飞速发展，数字技术不再仅仅被视为是一种促进经济增长的工具，而是日益成为提升国家竞争力的一种重要战略资源。近年来尽管欧盟在数字监管方面处于领先地位，但是在信息技术、数字平台服务等与数字竞争力息息相关的关键技术领域仍与中美存在显著差距。为了扭转这种不利局面，欧盟制定了一系列以提升数字竞争力为目标的政策体系，具体措施如下：

一是建设安全的数字基础设施。在数字经济时代，数字技术对于国家安全和发展的至关重要，围绕对核心数字技术的争夺加剧了大国之间的竞争态势，技术博弈正在成为全球数字地缘竞争的新焦点。目前，欧盟在关键技术方面仍未摆脱对外国供应商的高度依赖，而新冠疫情的暴发更是放大

[1] 朱玲、魏众：《包容性发展与社会公平政策的选择》，北京：经济管理出版社2013年版，第43页。

了欧盟的技术短板，充分暴露了其前沿技术的脆弱性。这不仅会给欧盟本土的网络安全、数据安全带来风险，同时也会对基于欧洲价值观的治理规则构成威胁。正是出于这样的担忧，近几年来欧盟加大了对数字基础设施的投入力度，并出台相关政策推进核心技术建设。根据2020年5月欧盟制定的“下一代欧盟”（Next Generation EU）恢复计划，提出设立总金额为7500亿欧元的复苏基金，而其中至少20%的款项专门用于推进数字化转型。同年9月，欧委会主席发表年度国情咨文时强调，要把建设安全的数字连接纳入到未来数字10年的规划中。^[1]作为《数字罗盘2030》计划的四大核心内容之一，构建安全、高性能和可持续的数字基础设施也成为了下一阶段欧盟数字化转型的重点。覆盖5G网络、发展6G、提高可持续半导体产量以及生产量子加速功能计算机等一系列可操作性目标也被正式提上日程。此外，欧盟领导层还注意到，要想在欧盟范围内部署数字化转型所需的大型技术项目，还需要各成员国发挥支持和协同作用。因此，《数字罗盘2030》计划还制定了一份“多国项目”，旨在加强泛欧地区数字基础设施互联互通，如建设泛欧5G走廊，开发超安全量子通信基础实施，建设一个由人工智能支持的安全行动中心网络、研发运营基于绿色、安全、符合欧盟价值观和法律框架的泛欧区块链技术等。^[2]

二是构建数据保护的 legal 体系。数据的非消耗性特征决定了网络平台可以对用户个人数据进行反复使用和二次销售，而用户对自身数据的控制能力正全面减弱。为扭转这种权利不对等关系，欧盟在立法上进行了一系列有意义的探索。经过长达四年的讨论，《通用数据保护条例》在2018年5月正式生效。条例加强了数据保护的保障措施，从法律上为个人提供了更多更强大的数据权利。2020年11月，欧委会又通过了《欧洲数据治理条例》（数

[1] European Commission, *Building the World We Want to Live in: A Union of Vitality in a World of Fragility*, September 16, 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_20_1655/SPEECH_20_1655_EN.pdf.

[2] European Commission, *2030 Digital Compass: the European Way for the Digital Decade*, March 9, 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0118&from=en>.

据治理法)》建议稿。该条例作为一项重要立法成果,拟议的规则以数据保护为前提,最大程度保障了数据共享与流动。法案规定了公共机构所掌握的受保护数据的重用条件,要求重复使用数据者签署具有法律效力的保密协议,以促进数据在安全环境下自由流动,这实际也是对《通用数据保护条例》限制过严的一次修正。此外,为了提升用户使用人工智能技术的信心,2020年2月,欧委会发布的《人工智能白皮书——通往卓越和信任的欧洲路径》也对保障用户隐私安全提出了更高要求。例如,医疗保健、自动驾驶、社会保障以及移动支付等“高风险”行业的人工智能应用,将面临更加严格的监管。而《数据市场法案》和《数字服务法案》虽然侧重于规范数字市场秩序,但在内容上也不同程度涉及了数据保护问题。值得一提的是,欧委会认为,仅在欧盟层面搭建法律体系并不能有效保证个人数据得到全面保护,为此,欧委会还专门成立了一个独立的监管机构——数据保护委员会,致力于个人数据保护政策在所有成员国得到执行,并在隐私保护等相关问题上向欧委会提供建议。

三是以促进数字经济发展为目标。自全球金融危机爆发以来,欧盟长期面临经济增速迟缓和竞争力下滑的双重挑战,而代表新产业革命方向的数字技术发展相对落后,也是造成欧洲经济增长乏力的重要原因之一。随着新冠疫情在欧洲持续蔓延,数字技术表现出的韧性让欧盟意识到发展数字经济对加强社会治理和恢复经济发挥的重要作用。为激发数字市场活力,欧盟开创了“顶层设计+专项行动+整合评估”的协同推进模式。就顶层设计而言,欧盟提出《数字单一市场战略》,试图创建一个互联互通的数字化大市场,使欧盟引领全球数字经济发展。围绕上述战略,欧盟还提出了一系列配套性政策举措,力求将数字经济发展纳入规范化轨道,并在规范与发展之间寻求平衡。^[1]就专项行动而言,欧盟将传统工业与新兴数字产业深度融合,分别提出了《欧洲工业数字化》(Digitising European Industry)和《欧洲新工业战略》(EU Industrial Strategy)。两份战略虽然共同强调推动欧洲工业数字化转型,但关注点各有侧重:前者支持欧洲企业充分参与

[1] 谢兰兰:《欧盟数字贸易发展的新动向及展望》,载《全球化》2020年第6期,第77页。

数字化进程并从数字创新中受益，计划以建立“数字创新中心”一站式服务为重点，鼓励欧洲传统行业和中小企业采用数字技术，以提高效率、改善业务和更新服务等^[1]；后者则旨在助力产业结构优化升级，并进一步提升欧盟在关键领域的开放战略自主权。欧盟认识到越来越多具有本土特点的中小企业数字化转型有助于推动欧洲单一市场融合。为此，该战略还通过了《面向可持续和数字化欧洲的中小企业战略》，并设立“中小企业特使”、制定“初创企业标准”等。^[2]就整合评估而言，欧盟提出了“数字经济和社会指数”“数字记分牌”等评价举措，主要采用定量方法监测欧盟及其各成员国的数字化发展进程，并根据各项指标对欧盟数字经济的总体表现进行评估。

四是推广“欧洲版本”的数字化方案。在欧盟看来，要想在数字世界的转型过程中发挥领导作用，不仅取决于是否拥有强大的数字基础设施，还与自身塑造数字规则和价值观的能力密切相关。为此，欧盟必须在新一代技术规则制定方面保持领先地位^[3]，避免欧盟在全球数字博弈中失去竞争优势。目前，越来越多的国家正在与欧盟的数据保护制度接轨，这一举措无疑是对“欧洲模式”优越性的认可。仿照这一成功案例，欧盟强调下一步要继续推广“欧洲方案”并塑造全球互动。在《塑造欧洲的数字未来》文件中，欧盟提出环球数字合作战略，旨在将基于欧洲价值观和技术标准的数字化转型方案投射到国家舞台。^[4]“数字为发展中心”(Digital4Development Hub)项目是欧盟将“以人为本”的数字经济模式推广到国际社会的主要渠道，目前已经反映在欧盟-非洲联盟共同推进非洲数字包容性发展项目的建设

[1] European Commission, *Digitising European Industry*, April 19, 2016, https://www.ec.europa.eu/lists/ecadocuments/ap19_13/ap__digitising_industry_en.pdf.

[2] European Commission, *A New Industrial Strategy for Europe*, March 10, 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020_en.pdf.

[3] European Commission, *Building the World We Want to Live in: A Union of Vitality in a World of Fragility*, September 16, 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_20_1655/SPEECH_20_1655_EN.pdf.

[4] European Commission, *Shaping Europe's Digital Future*, February 19, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0067&from=EN>.

工作中。作为新跨大西洋议程的核心部分，成立欧盟-美国贸易和技术委员会被正式提上日程，旨在为“根植于共同价值观和共同经济利益”的西方世界制定一个更加积极的数字愿景。^[1]在此基础上，欧盟期望建立更广泛的合作伙伴联盟，向所有认同其“以人为中心”数字变革愿景的国家开放并共同发展，同时加强同七国集团、联合国等国际伙伴的交流合作，共同开发国际规范和技术标准。

四、欧盟在数字治理领域国际影响力的增强

在欧盟看来，欧盟数字竞争力不足不仅有损于欧洲长期的经济发展，还会导致欧洲社会的传统价值观念受到威胁。意识到全球数字地缘版图崛起给欧洲带来的挑战，欧盟作出强有力回应，表示要在下一个数字十年发挥领导作用，打造欧洲版的数字技术标准并使之成为全球规范。^[2]为了实现这些目标，欧盟采取了一系列政策举措，并对全球数字治理产生了重要影响。

（一）全球数字治理规则制定中的“欧洲色彩”愈加浓重

因为担心自己在数字经济时代被边缘化^[3]，因此欧盟积极致力于在数字领域打造“欧洲标准”，提升在规则制定方面的影响力。欧盟认为，要想成为新一代数字技术的全球领导者，欧盟需要在数字规则制定方面取得领先优势，创造出符合欧盟价值观的数字治理模式，维护欧洲的数字主权进而实现战略自主。一方面，欧盟的规制范围不断延展，不仅制定了个人隐私保护的相关规则，同时还深入到商业领域，要求对互联网巨头的不公平

[1] The White house, “Background Press Call by a Senior Administration Official Previewing the US-EU Summit,” June 15, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/06/15/background-press-call-by-a-senior-administration-official-previewing-the-u-s-eu-summit/>.

[2] Ursula von der Leyen, “A Union that Strives for More: My Agenda for Europe,” https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf.

[3] 赵柯、李刚：《欧盟产业结构变化对中欧经贸关系的影响》，载《国际贸易》2020年第4期，第75页。

竞争行为进行监管；另一方面，全球数字治理格局中以“欧洲标准”为核心的数据保护监管体系正在形成。越来越多的国家以《通用数据保护条例》为蓝本，制定了类似的数据保护规则，以满足用户对隐私安全的需求。而上述条例之所以在世界各国引起强烈反响，很大程度上来自于欧盟的数据保护规则具备先发优势，并优先为全球个人隐私保护设定了标准门槛。

目前，欧盟正通过“引领”“挂钩”和“合作”等方式，扩大其在全球数字治理规则制定方面的影响力。就引领而言，欧盟的数字监管规则正逐渐得到世界其他国家的认可和效仿。截至2018年，全球约有超过10个非欧洲国家采用了《通用数据保护条例》的相关规则。^[1]例如，印度在2019年底通过的《个人数据保护法案》引入了上述条例中的“用户同意”“违规处罚”等内容。^[2]越南、巴西等国家在编写数据保护法案时也借鉴了上述条例的结构和标准，新法律包含的诸多条款与欧盟的隐私保护内容保持一致。^[3]就挂钩而言，欧盟分别与日本和韩国在经贸谈判框架下完成了“充分性认定”，确认双方数据保护程度相当。由于欧盟具备了高标准的隐私保护水准，这意味着实现跨境数据流动需要以日韩两国的隐私保护水平达到欧盟标准为前提。2019年1月，欧委会与日本签订的“充分性协议”是自《通用数据保护条例》生效以来欧盟与非欧洲国家签订的首份充分对等数据保护协定，具有开创性意义。为了达到欧洲的数据保护水平，日本自2015年就开始着手修订《个人信息保护法》(APPI)，并在充分性协议通过之前实施了附加的保障措施，以确保流动到日本的欧洲数据享有符合欧洲标准的保护保障。2021年3月底，

[1] Shannon Togawa Mercer, “The Limitations of European Data Protection as a Model for Global Privacy Regulation,” *American Journal of International Law*, Vol.114, 2020, p.21.

[2] Vijay Govindarajan, Anup Srivastava, Luminita Enache, “How India Plans to Protect Consumer Data,” December 18, 2019, <https://hbr.org/2019/12/how-india-plans-to-protect-consumer-data>.

[3] Ryan Johnson & Logan Finucan, “The Europeans are Winning the Global Privacy Debate,” October 2018, <https://www.treasuryandrisk.com/2018/10/11/the-europeans-are-winning-the-global-privacy-debat/>.

欧盟与韩国也就“充分性”协定达成一致意见。为了准备充分性评估，韩国在2020年同样修改了数据保护法，确保与欧盟的隐私保护标准实现统一。与挂钩策略要求改变其他国家内部法律制度不同，合作策略的目标更聚焦于实现数字经济成果最大化，即便双方的数据保护水平存在差别，但仍有达成合作的可能。其中，最具有代表性的案例就是美国与欧盟达成的两次政策共识——《安全港协议》和《隐私盾协议》。虽然两份协议相继被欧盟判定无效，但不得不承认协议倡导的隐私保护理念已经撬动了美国国内立法体系的改革。近几年美国多州相继推出了隐私保护法，包括《加州消费者隐私保护法案》(CCPA)、《弗吉尼亚州消费者数据保护法》(CDPA)以及内达华州的《在线隐私法》等。欧盟建立的严格的数据保护制度为各国树立了可以效仿的标杆，并在全球掀起了一股隐私保护立法的热潮。目前，还没有迹象表明这一热潮正在放缓。作为全球数字地缘竞争中一支举足轻重的力量，欧盟重塑全球数字治理规则话语权的能力将不断增强。

(二) 欧盟数字单一市场对全球数字经济格局塑造力不断提升

由于数字经济的发展步伐明显落后于其他国家，导致欧盟没有获得与其在全球经济体量、综合实力相匹配的市场地位。对此欧盟将部分原因归结为欧洲大陆缺乏一个统一的数字市场。为扭转这种不利局面，欧委会出台了《数字单一市场战略》。根据欧盟的设想，在数字单一市场框架下，任何规模和领域的企业都可以平等竞争，开发、营销和使用数字技术、产品和服务，以提高生产力和全球竞争力；消费者可以放心，个人权利将受到尊重。^[1]不仅如此，一个功能齐全的数字单一市场每年还可为欧盟经济增加4150亿欧元，创造数十万个新工作岗位。^[2]数字单一市场打破了以往各成员国碎片化的监管状态，试图从欧盟层面出发做出统一的制度性安排，并

[1] European Commission, *Shaping Europe's Digital Future*, February 19, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0067&from=EN>.

[2] European Commission, *A Digital Single Market Strategy for Europe*, May 6, 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&from=EN>.

让欧委会获得了制定进入本土数字市场的直接决策权。例如，欧盟发布的反垄断草案允许欧盟有权禁止企业和部分服务直接进入各个成员国。而在此之前，欧盟反垄断和数字监管机构无权实施此类禁令。欧盟的上述举措得到了欧委会负责解决数字事务战略家们的高度赞许。

建设数字单一市场，是欧盟在激烈的全球数字经济竞争背景下做出的重大战略调整，意味着欧盟一方面要打破跨境在线活动壁垒、强化数字经济的整体竞争力，另一方面是以统一监管形式提高非本土科技企业进入欧洲数字市场的准入门槛。当前，欧盟推进跨境数字经济合作秉承安全信任和公平竞争原则。就安全信任而言，核心是让人们相信技术本身及其使用方式能够提供足够的安全保护，提升用户使用在线服务的信心。2021年4月21日，欧委会公布了治理人工智能的首份法律框架《人工智能法》提案。提案强调，欧盟会彻底禁止使用一些对个人隐私构成“高风险”的人工智能应用；高风险人工智能系统还被要求在进入欧洲市场或入市之前以及整个生命周期内接受审查，包括强制性的风险管理系统、严格的数据和数据治理要求等。这意味着未来不符合准入要求的人工智能服务，可能无法进入欧洲市场。就公平竞争而言，《数字市场法案》为“守门人”列出了一份“可做”和“不可做”的义务清单，如禁止这些平台监视线上用户的个人数据以获得不公平的竞争优势；在对线上产品和服务排名时，禁止优先考虑自己平台的产品等。此外，欧盟还被授权事前监管在线平台的不公平做法，欧委会拥有强有力的调查权和执行权，并可直接要求科技企业提供任何数据、资料等。一直以来，欧盟都是数字经济规制领域独立、强大且积极的参与者，欧盟遵循一套严格的规范性价值理念体现在数字经济合作中，将无疑会给全球数字经济治理格局带来深远影响。

（三）“消费者主权”正在成为全球数字治理领域的新特征

当前，国际社会对网络空间的“主权适用”问题一直争议不断。大部分研究认为网络空间中的国家主权存在正当性，但也有不少学者对此观点提出了质疑。2021年3月，《国际研究评论》刊发了互联网治理领域著名学者弥尔顿·穆勒(Milton Mueller)的一篇学术文章，题目是《反对网络空间

主权》。^[1]穆勒给出的一个理由是：传统的领土主权原则并不适用于解决网络空间中发生的一系列安全问题，因为这些问题大多基于代码程序、操作系统产生的漏洞。而针对互联网产生的海量数据，由国家进行监管会降低效率。所以，穆勒提出了一个“全球公域”的新视角。在“全球公域”框架下，各国被要求在相互承认网络空间存在共同利益的前提下达成妥协，这为国家之间解决网络争端提供了一个可靠的基础。将网络空间视为“全球公域”而不是国家主权所有物，这种观点从表面上看似减少了与主权有关的冲突，但本质上并没有与国家概念相剥离，因为相互协商的主体仍是由国家来主导，这也是“全球公域”遭到学界诟病的一个重要原因。但不可否认的是，作为今后思考网络空间治理的一个重要参考系，穆勒的上述观点无疑会对近年出现的明确支持“网络空间主权”的提法构成挑战。

随着新兴数字技术的迅速发展，技术冲击引发的诸多不确定性也让人们开始思考数字领域中传统主权原则的适用问题。数字技术的广泛普及和应用，刺激了互联网平台掌握数据的需求，同时也催发了个人数据所有权意识的觉醒，这在某种程度上加大了企业与个人之间的矛盾。在此背景下，欧盟及其主要成员国进一步推进个人数据保护，特别是把个人数据所有权纳入到维护自身核心利益的政治议程中，试图对数字时代下的主权观念做出重新界定。2019年11月，德国时任总理默克尔（Angela Dorothea Merkel）在第14届互联网治理论坛的开幕致辞中概述了她对“数字主权”的构想，指出这不是保护主义，而是“个人和社会以自主的方式塑造数字转型的能力”。默克尔强调，技术创新必须服务于人，互联网不能也不应该由政府单独塑造。^[2]默克尔对数字主权做出的新阐释，不仅是对民族国家在

[1] Milton L. Mueller, “Against Sovereignty in Cyberspace,” *International Studies Review*. Vol.22, No.4, 2020, pp. 779-796.

[2] The Federal Government, “Speech by Federal Chancellor Dr Angela Merkel Opening the 14th Annual Meeting of the Internet Governance Forum in Berlin on 26 November 2019,” November 26, 2019, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/speech-by-federal-chancellor-dr-angela-merkel-opening-the-14th-annual-meeting-of-the-internet-governance-forum-in-berlin-on-26-november-2019-1701494>.

数字世界中发挥主导作用的权力进行限制，更是发出了数字主权应回归个人的强烈信号。不久后，德国柏林社会科学中心发布的一份研究报告对默克尔的观点作出了进一步阐释，将“以人为本”的数字主权观念定义为是“消费者主权”，认为通过增强个人在数字领域自决能力和自主性，个人作为消费者的权利将会得到有效保护。^[1]

“消费者主权”是数字化时代消费者面对政府权力和企业权力无限扩张的一种及时回应。与以民族国家为中心的网络主权观相区别，“消费者主权”尝试从平台与用户的对立关系出发提供数字化解决方案。作为一种“去政治化”的制度设计，“消费者主权”遵循的理念是强化个人的数据权利，其真实意涵在于削弱国家对互联网的绝对控制，从而进一步消解“网络主权”。鉴于德国在欧洲数字市场中的核心地位，目前德国提出的“消费者主权”数字治理理念正在欧盟层面发挥重要的政策影响。在技术政策方面，欧盟提出要打造“数字公民”，重点是让所有欧洲民众充分利用数字机遇和技术，确保个人的基本权利得到尊重。^[2]在安全政策方面，欧盟秉承“数据保护是保护人类本身”的原则，推进“设计”与“默认”的数据保护思想融入到数字创新的业务实践中。^[3]“消费者主权”对欧盟数字治理理念的日益渗透，为欧盟及其各成员国制定数字监管政策提供了重要的参考标准，这也意味着“以人为中心”的数字主权观将在一段很长时间内会成为指导欧盟数字化转型的一种常态化原则。未来，一旦“消费者主权”得到推广并成为其

[1] Pohle, Julia, *Digital Sovereignty. A New Key Concept of Digital Policy in Germany and Europe*, 2020, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/228713/1/Full-text-report-Pohle-Digital-sovereignty.pdf>.

[2] European Commission, *2030 Digital Compass: the European Way for the Digital Decade*, March 9, 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0118&from=en>.

[3] European Data Protection Supervisor, *EDPS Strategy 2020–2024—— Shaping a Safer Digital Future*, June 30, 2020, https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/20-06-30_edps_shaping_safer_digital_future_en.pdf.

他国家维护数字主权的通用标准，毫无疑问，这将会对传统意义上的网络主权观念造成巨大冲击。

总之，近几年来欧盟加速推进数字化转型，在规范数字市场发展方面出台多项政策和法案，打造以监管规则为代表的数字治理体系，在相当程度上引领了全球数字治理的发展方向。即便是数字空间中的老牌竞争对手美国也开始转变监管思路，并向欧盟的治理理念靠近。^[1]在全球数字治理制度供给严重缺失的背景下，欧盟率先制定了符合自身利益诉求的数字监管规则，为各国完善数字治理体系树立了标杆。欧盟的监管机构通过建立严格的惩罚机制，抢占未来技术标准制定的制高点，为其他主权国家进入欧洲数字市场设置更高门槛，进一步提高了自身在全球数字治理规则制定过程中的话语权和影响力，进而维护了在全球数字地缘格局中的主导地位。从这一意义上而言，欧盟已经成为全球数字治理格局中一支不可忽视的战略力量。

【收稿日期：2021-12-10】

【修回日期：2022-01-24】

（责任编辑：邢嫣）

[1] 2020年12月2日，欧盟委员会与欧盟外交事务与安全政策高级代表(HR)发布了《全球变局下的欧美新议程》。其中欧盟提议建立一个新的高级别战略对话平台——美国-欧盟贸易和技术委员会(TTC)，制定兼容的技术标准并促进创新。2021年9月在委员会召开的首次会议中，欧美双方在技术监管方面达成初步共识，同意对全球的科技巨头采取更加统一的监管办法。