



欧洲观察

European Survey

2023 年第 3 期·总第 193 期

- ◎ “欧盟对华战略新态势”研讨会暨“美欧关系 2023 年度智库报告写作”启动会
综述
- ◎ “新形势下欧盟战略自主建设与中欧关系”学术研讨会综述
- ◎ 闫广、忻华：中美欧战略竞争背景下的欧盟“数字主权”战略研究
- ◎ 智库报告编译：危险目标：民用核基础设施与乌克兰战争
- ◎ 学会举办“中东欧形势与对华关系”座谈会
- ◎ 学会合作举办“欧盟对华战略新态势”研讨会暨“美欧关系 2023 年度智库报告
写作”启动会
- ◎ 上海市社联领导走访上海欧洲学会
- ◎ 学会举办“俄乌局势前景及对我影响”座谈会
- ◎ 学会合作举办“新形势下欧盟战略自主建设与中欧关系”学术研讨会
- ◎ 学会召开领导层（扩大）暨党建工作会议

Feature Topics

☞ **Summary of the Seminar on "The New Strategic Situation of the European Union towards China" and the Launch Meeting of "The Writing of the 2023 Think Tank Report on US-EU Relations"**

☞ **Summary of the Symposium on "EU Strategic Autonomy and China-Eu Relations in the New Situation"**

☞ **Yan Guang and Xin Hua: Studies on EU Digital Sovereignty Strategy under the Background of Competition among China, America and Europe: Digital Technology Is Becoming the Key Tool for the Game of Great Powers in.**

Digital technology is becoming the key tool for the game of great powers in the digital era. Therefore, the EU has changed its thinking on simply governing the issues caused by digital technology, and has instead formulated digital strategy from the perspective of geopolitical, geoeconomic and tech-nationalism. The EU's "digital sovereignty" strategy is the result of the combined forces of China-US competition, the COVID-19 impact, and the digital geopolitics. This paper tries to conceptualize the EU's "digital sovereignty" and build a multi-level explanatory framework for it. This paper puts forward that the "digital sovereignty" under the EU's cognition refers to the EU's ability to independently control and apply digital technology as well as its power to regulate global digital standards in the field of digital economy and security. The EU's strategic practice of "digital sovereignty" are guided by two cores, autonomy and normalization, and that is, building autonomous control capability through the construction of digital infrastructure, and shaping normative power through digital supervision. The goal of EU is to independently control digital technology and strategic value chain, and export digital standards and rules to the world. The EU's strategic practice of "digital sovereignty" also faces multiple challenges. Under the background of the increasingly fierce digital geo-game, how the "digital triangle" China, the United States and Europe, can jointly maintain the digital space order and promote the global digital technology development with multilateral forces has become a new topic faced by global digital governance.

☞ **Think tank Report Digest: Dangerous Targets: Civilian Nuclear Infrastructure and the War in Ukraine**

☞ **SIES Held a Symposium on Situation in Central and Eastern Europe and relations with China**

On the morning of June 25th, 2023, Shanghai Institute for European Studies held a symposium, inviting Professor Petr Drulak from the University of West Bohemia in the Czech Republic to have a talk with experts on "The situation in Central and Eastern Europe and Relations with China". Professor Drulak is a former Deputy Foreign Minister of the Czech Republic and former Ambassador to France. Ding Chun, Dai Yichen, Gao Xiaochuan, Hu Liyan, Song Lilei, Wang Chunyan, Yang Haifeng and others attended the meeting.

☞ SIES Co-held the Seminar on "The New Strategic Situation of the European Union towards China" and the Launching Meeting of "The Writing of the 2023 Think Tank Report on US-European Relations"

On the afternoon of June 27, 2023, the seminar on "The New Strategic Situation of the European Union towards China" and the launch meeting on "The Writing of the 2023 Think Tank Report on US-European Relations" were held at Shanghai International Studies University (SISU). The conference was co-sponsored by the SIES and the Center for European Union Studies of SISU. More than 30 experts, scholars and postgraduates from the Shanghai Institute for European Studies, Shanghai International Studies University, Fudan University, Tongji University, East China Normal University, East China University of Political Science and Law, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai Institute of International Studies, Shanghai Academy of Social Sciences and other universities and think tanks in Shanghai. A heated discussion was conducted focusing on the current U.S.-European relations and the latest trend of European foreign policy decisions and their impact on the Sino-U.S.-European triangle. (See the summary for details)

☞ SIES was Visited by Leaders of Shanghai Federation of Social Science Associations (SSSA)

On the afternoon of June 28, 2023, Wang Weisong, Secretary of the SSSA and full-time vice Chairman, Liang Yuguo, director of the management office of the Society, Yang Lin and other comrades visited SIES. Ding Chun, President of the SIES, Wu Zhongyong, Vice President of the SIES and Head of the Party organization of SIES, and Yang Haifeng, Secretary general, reported on the work situation and bottlenecks encountered in recent years, and put forward relevant suggestions for the work of SSSA. The leadership of SSSA fully affirmed the achievements made by SIES in the work of the "standard Society" and "excellent Society" for many years, and made new instructions and requirements for the future work direction and goals of the society.

☞ **SIES Held a Symposium on The Prospect of the Russia-Ukraine Situation and Its Influence on China**

On the morning of July 2, 2023, the Shanghai Institute for European Studies held a symposium on the Prospect of the Russia-Ukraine situation and its influence on China. Gu Wei, Li Xin, Long Jing, Ma Bin, Wu Huiping, Xia Liping, Xu Mingqi, Xue Sheng, Yang Haifeng, Zhang Yao and others attended the meeting.

☞ **SIES Co-held the Academic Seminar on EU Strategic Autonomy and China-EU Relations under the New Situation**

On July 4th, 2023, the academic seminar "EU Strategic Autonomy and China-EU Relations in the New Situation", sponsored by the SIES and the Institute of International Relations of the SASS and hosted by the European Research Office of the Institute of International Relations of the SASS, was held at the SASS. More than 20 experts and scholars from the Shanghai Institute for European Studies, Shanghai Academy of Social Sciences, Shanghai Institute for International Studies, Fudan University, Tongji University, East China Normal University, Shanghai International Studies University, Shanghai University of International Business and Economics and other research institutions and universities in Shanghai attended the conference. (See the summary for details)

☞ **SIES Held an Expanded Leadership and Party Building Work Meeting**

On the afternoon of September 4, 2023, the Shanghai Institute for European Studies (SIES) held an expanded leadership and Party building work meeting. President Ding Chun, Vice presidents Liu Jun, Wu Huiping, Yu Jianhua, Zhang Yinghong, Secretary General Yang Haifeng, Deputy Secretary General Jian Junbo, Long Jing, Song Lilei, Xin Hua, Honorary Presidents Wu Yikang, Dai Bingran, Xu Mingqi and Supervisor Yang Fengmin attended the meeting. The meeting studied the spirit of the Party building work meeting and the Summer Presidential Forum of the Shanghai Federation of Social Science Associations, and the Deputy Secretary-General Jian Junbo reported the results of the research trip in Serbia. The meeting also discussed this year's work arrangements of the institute.

学术交流

“欧盟对华战略新态势”研讨会暨“美欧关系 2023 年度智库报告写作”启动会综述

2023 年 6 月 27 日下午，“欧盟对华战略新态势”研讨会暨“美欧关系 2023 年度智库报告写作”启动会在上海外国语大学举行。本次会议由上海欧洲学会和上海外国语大学欧盟研究中心联合主办。进入 6 月以来，美国加强拉拢和影响欧洲，美欧战略协作愈加紧密，欧洲对外战略决策呈现出新趋势。6 月 8 日，美英联合发布《大西洋宣言：21 世纪美英经济伙伴关系框架》文件，6 月 14 日，德国发布《国家安全战略》文件，6 月 20 日，欧盟推出《欧盟经济安全战略》文件。上海欧洲研究界学者济济一堂，共同聚焦于当前美欧关系和欧洲对外决策的最新走向及其对中美欧三角关系的影响，展开了热烈的研讨。

会议第一环节由上海社科院国际问题研究所副所长余建华教授主持和点评，着重研讨科技、产业、经济、军事、能源等领域的美欧关系，以及作为欧洲战略格局的核心主体的法德轴心与美国的关系。

上海外国语大学欧盟研究中心忻华主任从《欧盟经济安全战略》文件入手分析当前美欧对外推行“科技战”与“经济战”的互动机制，归纳了美国对欧洲的战略决策的全方位的影响与塑造机制，以及美欧对华科技与经济遏制的战略架构。上海欧洲学会会长、复旦大学欧洲问题研究中心主任丁纯教授使用数理统计工具衡量了中美欧三大经济体在制造业领域的竞争程度，认为统计数据印证了“修昔底德陷阱”的情形，在制造业领域中美竞争的激烈程度高于中欧。上海国际问题研究院欧洲研究中心张迎红主任阐述了北约与欧盟协作互动的演进，认为在当前俄乌冲突延宕不休的背景下，北约与欧盟将俄罗斯视为直接、严重的威胁，而对中国要温和得多。上海国际问题研究院公共政策与创新研究所于宏源所长梳理了美欧在资源与能源领域的合作关系，指出美国正在带领欧洲构建“多层嵌套”的盟友与伙伴关系，以便推动双边在绿色能源、关键性原材料等领域的协作。同济大学德国研究中心伍慧萍副主任从德国《国家安全战略》文件入手分析了当前德国战略文化的转型，指出当前德国和欧盟都出现了“集团化”和“泛安全化”的倾向，德国决策层正在推行整体的国家安全观，将经济与社会各领域都纳入安全决策的范畴。华东师范大学政治与国际关系学院的臧术美副研究员总结了法美关系的最新形势，指出由于美欧的密切联系，中美欧关系是不规则的三角关系。会议第二环节由上海外国语大学欧盟研究中心主任忻华研究员主持，上海国际问题研究院张迎红研究员做点评，着重探讨英国、荷兰等欧洲国家和欧洲各次区域与美国的关系。

上海国际问题研究院叶江研究员指出，6月8日发布的英美《大西洋宣言》文件，能够引领整个美欧关系，其中阐述的美英合作的战略意向、互动架构与合作领域，实际上反映了美国处理整个美欧关系的总体愿景，也表明美英和欧洲大陆都打算区别对待中俄的意向。上海国际问题研究院欧洲研究中心龙静副主任指出，欧洲在美国的引导下愈加紧密地关注亚太，对中国而言有利有弊，虽可能导致中欧彼此防范加重，也可使欧洲更真切地理解亚太的真实情况。上海外国语大学荷兰语专业负责人陈琰璟老师指出，由于二战的经历和相似的历史文化，荷兰在战略和意识形态等领域对美国一直保持着较强的认同感，但荷兰自身实力有限，其意向与偏好必须依靠推进美欧关系来落实。同济大学欧洲研究中心宋黎磊副主任指出，俄乌冲突导致中东欧在战略上明显倒向美国，美国与中东欧在意识形态和防务军事两个层面的联盟关系更为巩固和紧密。华东政法大学政治学研究院的吉磊副研究员指出，拜登政府在逐步加强与意大利等南欧传统盟友的关系，但南欧的局部冲突在增多。上海外国语大学瑞典语专业负责人沈赟璐老师谈到，芬兰和瑞典启动加入北约的进程，是深刻改变北欧战略格局的重要事件，在不久的将来，北欧所有国家都成为北约成员，北欧在欧洲乃至整个世界的战略地位将得到提升。

会议讨论环节有专家指出，在经济问题越来越政治化、安全化和意识形态化的背景下，美欧形成针对中国的“去风险”共识，而所谓“去风险”就是要在尖端科技和先进制造业领域进行“精准定向脱钩”。由于科技越来越成为决定一国对外竞争力和地缘政治权的重要因素，中美欧科技与经济竞争将会更加激烈，不过由于美欧正在推行相似的产业战略，彼此间的矛盾也会加剧。还有专家指出，俄乌冲突给中欧关系带来冲击，一些中东欧国家因俄乌冲突更加依赖北约和美国，中国对欧工作需要摆脱被动局面。

上海俄罗斯东欧中亚学会会长、华东师范大学政治与国际关系学院副院长刘军教授和上海欧洲学会会长丁纯教授对会议进行了总结。刘军会长强调，中国应区别对待美欧，需要强调中欧之间内生动力和内生因素。长期来看，随着美欧力量对比变化，跨大西洋关系从根本上来讲会走向弱化，而中欧关系的提升也是时间问题。丁纯会长指出，美欧对华策略中，遏制与合作并存将成为基本面，双向的经济依赖决定了美欧无法彻底与中国“脱钩”。与此同时，为应对“脱钩”为中美欧经贸关系带来的持久性挑战，中国应追求对外经贸多元化，充分发挥“一带一路”作用，积极参与地区价值链重构，并建立多元、完善、可靠的国家科技创新体系。

来自上海欧洲学会、上海外国语大学、复旦大学、同济大学、华东师范大学、华东政法大学、上海政法学院、上海国际问题研究院、上海社会科学院等沪上高校和智库的专家学者和研究生共30多人，参加了此次会议。来自《解放日报》、《文汇报》、《新民晚报》、澎湃新闻和《国际观察》等媒体和期刊的代表也参

加了此次会议。（忻华，上海外国语大学欧盟研究中心主任、研究员）

“新形势下欧盟战略自主建设与中欧关系”学术研讨会综述

2023年7月4日，由上海欧洲学会和上海社会科学院国际问题研究所主办、上海社会科学院国际问题研究所欧洲研究室承办的“新形势下欧盟战略自主建设与中欧关系”学术研讨会在上海社科院举行。来自上海欧洲学会、上海社会科学院、上海国际问题研究院、复旦大学、同济大学、华东师范大学、上海外国语大学、上海对外经贸大学等沪上研究机构和高校的专家学者20多人参加了此次会议。

开幕式由社科院国际所欧洲研究室执行副主任戴轶尘主持。上海社会科学院欧洲研究中心主任、上海社会科学院国际问题研究所副所长余建华与上海欧洲学会秘书长杨海峰分别致辞，上海欧洲学会会长、复旦大学国际问题研究中心主任丁纯做主旨演讲。丁纯分别阐述了当前时期欧洲政经现状、欧洲战略自主和新形势下中欧关系等问题。他认为，欧洲自主的内涵和外延不断成熟，有动态性特征。欧盟既不愿对华脱钩，也不愿完全跟随美国，但目前缺乏改善对华关系的动力和空间。然而在经济、绿色、生物多样性、全球治理等方面，中欧目前仍有非常多的可以合作的领域，以共同应对全球性挑战。

第一节主题为“俄乌冲突与欧盟战略自主建设前景”，由同济大学政治与国际关系学院副院长、德国研究中心主任郑春荣主持。上海国际问题研究院欧洲研究中心主任张迎红分析了最近欧盟安全防务政策新的发展，包括强化军队的作战能力、增强军费开支、加强欧盟联合行动能力、加强对乌克兰的军事联盟，及印太化转向等几个方面。同济大学欧洲研究中心副主任宋黎磊基于欧盟对外政策体系的双层特征，阐述了俄乌冲突背景下欧盟战略自主的推进困境及对中欧关系的影响。上海社会科学院国际问题研究所助理研究员严骁骁认为，俄乌冲突后欧洲战略自主发展的核心转向在 NATO 内部加强欧洲支柱，欧洲应认识到战略自主仍是一个长期的战略愿景。上海国际问题研究院欧洲研究中心副主任龙静表示，当前欧盟内部围绕乌克兰危机走向的分歧严重，在对俄罗斯战略意图判断、解决路径和方案和未来安全架构设计等都尚未形成共识。上海社会科学院国际问题研究所助理研究员彭泉指出，为应对俄乌冲突带来的经济和安全冲击，德国三党执政联盟的政治裂痕加深，政局更趋碎片化，而其他欧洲国家也出现了类似情况。上海外国语大学欧盟研究中心主任忻华就美国影响下的欧洲“经济主权”与“技术主权”的变化态势展开分析，指出欧盟近期出台的一系列政策方案越来越强调跨大西洋协作，同时越来越强调“韧性”。

第二节主题为“新形势下中欧关系面临的挑战与机遇”，由上海社科院维谢格拉德集团（V4）研究中心常务副主任崔宏伟主持。华东师范大学欧洲研究中心主任门镜指出，欧盟对华政策已经历了从务实合作到意识形态挂帅的转变，中国应更深入讨论这一变化对中欧关系带来的影响并做出政策回应。同济大学政治与国际关系学院副院长、德国研究中心主任郑春荣认为，欧盟提出的“去风险”包含外交去风险和经济去风险两大支柱，其核心是在投资和贸易领域降低外部依赖，与其经济安全战略紧密结合，但实施起来存在难度。上海对外经贸大学中东欧研究中心教授尚宇红分析和比较了中国与德国、法国的双边贸易结构变化，指出中德产业关联度更紧密，而中法贸易的互补性有所下降，因此法国比德国更易于提出“去风险”。同济大学德国研究中心副主任伍慧萍分析了时代转折下的中德与中欧关系调整，指出欧盟“去风险”包含着战略自主意味，中国需关注欧盟在运用具体政策工具上的变化。复旦大学中欧关系研究中心副主任简军波认为，在大国对全球化的推动力下降的情况下，中欧作为两大开放经济体，必须要共同复兴全球化，应该明确“去风险”的边界。上海社科院国际所欧洲研究室执行副主任戴轶尘指出，“去风险”在一定程度上为西方提供了对华关系的外交回旋空间，但会进一步助推欧盟效仿美国，收紧在新兴技术领域的对华投资与合作。

在交流互动环节，余建华表示，尽管中欧之间有许多价值观深层的问题难以解决，但在维护国际多边主义上还有很大的合作空间。中欧之间要更多对话、交流，在协调中相互调适。最后，上海欧洲学会名誉会长、上海国际经济交流中心副理事长徐明棋做会议总结，指出欧盟战略自主是一种愿景，并不是一种成型的状态或清晰的政治构架。在经济层面，欧盟的战略自主已经形成，而且会进一步向前发展。但在政治层面，维持大西洋盟友前提基础之上，要推动战略自主仍较为困难。中欧在全球治理上有着诸多共识，但需要努力将其转化为务实合作。徐明棋鼓励学者继续研判未来的发展趋势，服务于国家对外交往。（彭泉，上海社会科学院国际问题研究所助理研究员）

学术探讨

中美欧战略竞争背景下的欧盟“数字主权”战略研究*

大数据、人工智能等数字技术极大地重塑了经济业态，数字经济发展方兴未

* 作者闫广，上海外国语大学上海全球治理与区域国别研究院博士研究生；忻华，上海外国语大学欧盟研究中心主任、研究员、博士生导师，上海交通大学国际战略研究中心特聘研究员。本文原载于《国际关系研究》，2023年第3期，第62-86+157页，转载此处时进行了删减。

艾。数字技术已成为数字时代大国地缘战略竞争的关键抓手和衡量国家实力的关键性指标。当前，中美欧三足鼎立的全球数字地缘版图已初现端倪。¹但是，美国和中国在数字技术与数字市场领域总体领先于欧盟，欧盟数字市场更是被美国的高科技跨国公司（也被很多人称为“数字巨头”）所垄断。由此，欧盟担心沦为中美的“数字殖民地”。²2019年，新任欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩将打造一个“适应数字时代的欧洲”确定为其任期内的优先事项之一，称欧盟委员会将致力于通过新一代数字技术为欧洲赋能，让数字化转型惠及所有人。³欧盟由此提出“数字主权”⁴战略并陆续出台了多部有关“数字主权”战略的政策文件。由于越来越担心其公民、企业和成员国失去对数据、数字创新能力以及数字立法能力的控制权，欧盟改变了单纯对数字问题进行治理的思路，转从地缘经济政治出发制定数字发展战略。⁵

随着美国对华芯片禁运、对华为和中兴公司产品全面禁售以及美欧各自芯片法案的出台，数字空间凸显其地缘战略意义。鉴于中美技术战的加剧对美欧和中欧关系的影响，特别是拜登上台以来美欧之间在高科技领域针对中国的战略协作的增加，对欧盟“数字主权”的本质特征与最新动态展开研究具有突出的理论价值与现实意义。

本文尝试对欧盟“数字主权”战略展开系统分析。本文将通过为欧盟“数字主权”战略搭建一个解释性框架来厘清其核心要义与目标指向，并进一步探讨欧盟“数字主权”的战略实践。

一、欧盟“数字主权”建设的战略背景

欧盟“数字主权”战略的提出既与中美大国竞争因素有关，也与欧盟对自身

¹ 郎平：《全球数字地缘版图初现端倪》，《信息安全与通信保密》2021年第3期，第9页。

² Nocetti Julien, “Is Europe a ‘Digital Colony’ of the United States?”, *Politique étrangère*, Vol.86, No.3, 2021, p.51.

³ Ursula von der Leyen, “Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024,” https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf and https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_en.

⁴ 当前学界存在“数字主权”与“技术主权”两种不同的表述方式。本文将二者进行了统一。本文认为，“技术主权”中的“技术”一词主要是指“数字技术”，即“技术主权”本质上等同于“数字主权”。欧洲议会研究服务中心等智库和西奥多·克里斯塔克斯等学者同样将“技术主权”视同“数字主权”，参见：European Parliamentary Research Service (EPRS), “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); Theodore Christakis, “‘European Digital Sovereignty’: Successfully Navigating Between the ‘Brussels Effect’ and Europe’s Quest for Strategic Autonomy,” p.9, <https://ssrn.com/abstract=3748098>.

⁵ 忻华：《“欧洲经济主权与技术主权”的战略内涵分析》，《欧洲研究》2020年第4期，第5页。

数字技术发展不足的反思有关。面对世纪疫情,这些不足体现得尤为明显和棘手。

(一) 国际技术竞争加剧背景下的大国博弈

安德鲁·芬伯格指出,当社会围绕着技术来组织时,技术力量就是社会中权力的主要形式。因此,技术是社会斗争的舞台,技术的设计本质上充满了政治后果。⁶在当前的国际技术竞争中,美国是将技术政治化与武器化的典型代表。过去几年间,美国不断地利用“技术武器”对中国进行技术打压,这一做法引起了欧盟的警觉与思考。欧盟认为,中美之间日益加剧的技术竞争为欧盟争取“数字主权”提供了参照,中美数字技术博弈已开始影响几乎每一个技术问题。

与此同时,“数字巨头”逐渐开始扮演“准主权者”的角色,表现出政治化和国家化的倾向。⁷当前,欧盟对“数字主权”的呼声明显在增加,原因是主权的真正挑战不只在数字空间的虚拟性,还在于“数字巨头”的市场势力,因为拥有垄断地位的美国数字企业掌握着重要的物质和非物质力量。肖莎娜·祖波夫认为,“数字巨头”不仅是数字中介和数字“守门人”,⁸而且还掌握着巨量的资源。企业凭借市场地位行使控制权,进而成为主权的最大挑战之一。⁹“数字巨头”在高度敏感的地方干预国家事务,这在欧洲引发了对数字领域新的、更具结构性的、更为宽泛的思考。¹⁰欧洲智库强调,欧洲已经“陷入了交叉火力之中”。¹¹因此,维护“数字主权”便成为了欧盟摆脱依赖、避免在未来大国竞争中失势、寻找到独立于中美位置的关键。

⁶ [美] 安德鲁·芬伯格著,韩连庆、曹观法译:《技术批判理论》,北京大学出版社2005年版,第1、16、18页。

⁷ 郝诗楠:《“自由”与“不自由”:高科技跨国公司的政治化与国家化》,《国际展望》2021年第3期,第126页。

⁸ 欧盟《数字市场法》明确定义了“守门人”:对欧盟内部市场有重大影响、运营一个或多个重要的客户网关,以及在其运营中享有或预期享有牢固和持久地位的核心平台的提供商。达到“守门人”的标准有:1、前3年年度营业额在欧洲市场平均达到65亿欧元,或1个财年市值达650亿欧元,且至少在3个成员国提供中介服务;2、欧盟境内月活跃用户达到4500万或上一财年注册商户达到1万。参见: The European Commission, “Digital Markets Act, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0842&from=en>。

⁹ Sam DiBella, “Book Review: The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power by Shoshana Zuboff,” <https://blogs.lse.ac.uk/usappblog/2019/11/10/book-review-the-age-of-surveillance-capitalism-the-fight-for-a-human-future-at-the-new-frontier-of-power-by-shoshana-zuboff/>.

¹⁰ José van Dijck, “Governing Digital Societies: Private Platforms, Public Values,” *Computer Law & Security Review*, Vol.36, 2020, pp.1-4.

¹¹ Carla Hobbs, ed., “Europe’s Digital Sovereignty: From Rulemaker to Superpower in the Age of US-China Rivalry,” p.8, https://ecfr.eu/archive/page/europe_digital_sovereignty_rulemaker_superpower_age_us_china_rivalry.pdf.

（二）欧盟在中美欧数字技术竞争当中的相对弱势地位

相较于欧盟，中国与美国总体处于数字技术和市场的优势地位。欧盟对美国的数字平台更是存在严重依赖，这加剧了欧盟的脆弱性。2015年德国《明镜》杂志曾以《世界政府——硅谷如何控制我们的未来》为封面标题，将硅谷的数字企业称为“世界政府”，¹²引起了一时的轰动。2018年，中美两国占了全球区块链技术相关专利的75%，全球云计算市场的75%以上和全球70个最大数字平台90%的市值份额。中美两国七个“独角兽”数字平台占据了总市值的三分之二，而欧洲在其中的份额仅为4%。¹³从智能设备操作系统来看，截至2022年9月，Android在全球的市场份额为42.96%，高居榜首。美国三大操作系统Android、Windows和iOS共同拥有全球市场份额的近89.81%。¹⁴

与中美相比，欧盟在数字创新、人工智能、芯片、云存储等技术方面较为落后（见图1），且严重依赖美国企业。截至2022年9月，Android和iOS在欧盟的市场份额达99.24%。谷歌以91.96%在欧洲市场占绝对主导地位，¹⁵包括欧盟在内西方国家92%的数据存储在美国。¹⁶欧洲对外关系委员会主任杰里米·夏皮罗指出，“欧盟越来越担心美国滥用其数字主导地位，越来越感到对美国互联网公司的新殖民主义依赖。这种依赖至少到目前为止远远超过了欧洲对中国的数字依赖。如果从数字主权的角度来看，美国是最大的问题，那么中国就成了最大的恐惧。”¹⁷

¹² “Wie das Silicon Valley unsere Zukunft steuert,” <https://www.spiegel.de/spiegel/print/index-2015-10.html>.

¹³ 联合国贸易和发展会议：《2019年数字经济报告》，第3页，https://unctad.org/system/files/official-document/der2019_overview_ch.pdf.

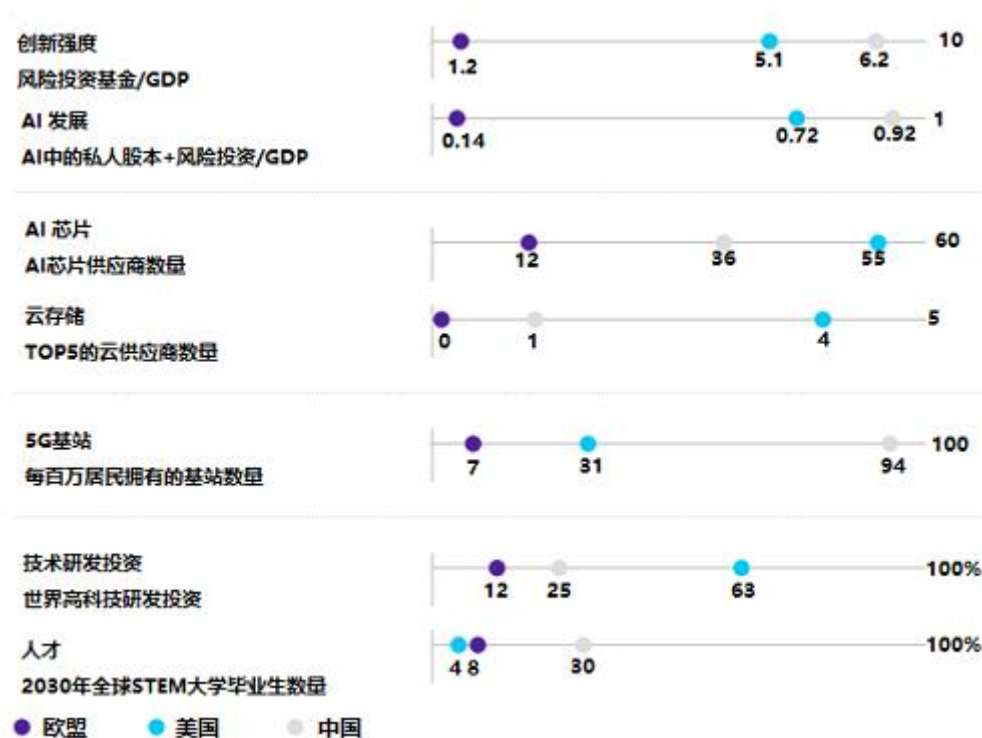
¹⁴ “Operating System Market Share Worldwide (Dec 2021 - Dec 2022),” <https://gs.statcounter.com/os-market-share>.

¹⁵ “Mobile Operating System Market Share Europe,” <https://gs.statcounter.com/os-market-share/mobile/europe>; “Search Engine Market Share Europe,” <https://gs.statcounter.com/search-engine-market-share/all/europe>.

¹⁶ World Economic Forum, “What is Digital Sovereignty and Why is Europe so Interested in It?” <https://www.weforum.org/agenda/2021/03/europe-digital-sovereignty/>.

¹⁷ Carla Hobbs, ed., “Europe’s Digital Sovereignty: From Rulemaker to Superpower in the Age of US-China Rivalry,” p.10. https://ecfr.eu/archive/page//europe_digital_sovereignty_rulemaker_superpower_age_us_china_rivalry.pdf.

图 1：美国、中国和欧盟数字能力记分卡



图表来源：Emmanuel Amiot et al., “European Digital Sovereignty —Syncing Values and Value,” p.11, <https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliver-wyman/v2/publications/2020/october/European%20Digital%20Sovereignty.pdf>.

（三）新冠疫情凸显数字技术对经济和公共卫生体系韧性的重要性

新冠疫情凸显了数字技术对经济和公共卫生体系韧性¹⁸的重要性。有学者直言，新冠疫情清楚地表明了数字化在当今世界应对全球危机的中心作用。¹⁹经合组织更是将新冠疫情称为发展数字技术的“巨大加速器”。²⁰强大的数字基础设施对国家的管理和疫情期间政府的反应能力至关重要。数字平台使得在线工作、在线教育和在线社会互动成为社会大部分人的生活方式，数字技术使公民有能力监测他们的健康状况，并提高护理以及医疗系统的效率。

¹⁸ 韧性通常是指在面对变化时能够坚持，在不断变化的环境中保持继续发展的能力，是关于人类、社区、社会、文化等在面对动态变化时适应以及转变发展道路的能力。在本文中，专指在新冠疫情中，经济与公共卫生体系应对、恢复和提升的能力。参见：Carl Folke, “Resilience,” *Ecology and Society*, Vol.21, No.4, 2016, p.10.

¹⁹ Frances G. Burwell and Kenneth Propp, “The European Union and the Search for Digital Sovereignty: Building ‘Fortress Europe’ or Preparing for a New World?” Atlantic Council, 2020, p.3. <https://www.jstor.org/stable/resrep26697>.

²⁰ OECD, “OECD Digital Economy Outlook 2020,” <https://dx.doi.org/10.1787/bb167041-en>.

新冠疫情暴露了欧盟及其成员国在数字技术上的弱点，抗疫的沉重代价迫使欧盟反思自身数字技术发展的不足。对欧盟来说，新冠疫情除了造成大量的人员死亡外，还揭示了欧洲经济和社会的严重混乱。预警系统和协调机构处于紧张状态表明欧盟对大规模危机情况进行管理的不足。疫情初期，由于信息的不对称、不畅通，许多医院不堪重负，基本药品和设备短缺，人员和货物的自由流动受到严重限制；许多学校因无法提供替代教室的数字化教学方式被迫关闭。²¹韧性的提升要求具备有效的信息系统以及能够及时评估影响的监测系统。²²而欧盟面临的矛盾是，一方面不得不过度依赖美国的信息平台、信息技术以及监测系统，另一方面则是对隐私和数据泄漏的担忧。疫情期间，供欧洲各国使用的数字解决方案基本都源自欧洲之外：Gmail、Zoom 提供了视频通话服务；Skype、Amazon、Microsoft 提供了云服务；Facebook、Instagram 提供了社交服务；Uber 提供了送货和通勤服务等。因此，通过加强创新使欧盟自身掌握数字技术便成了必要选择。新冠疫情警示了欧盟的数字化转型和掌握“数字主权”是一个关乎生死存亡的问题。²³为了应对新冠冲击，2021 年欧盟建立了“恢复与韧性基金”，计划为其成员国提供 1270 亿欧元的资金以专门支持数字化转型。²⁴

二、欧盟“数字主权”战略的理念基础

欧盟“数字主权”战略的提出既有现实因素的考量，也有理念的塑造。欧盟“数字主权”的理念基础包括技术民族主义与“欧洲主权”愿景。

近年来，学界关于“欧洲主权”的争论甚嚣尘上。现代主权的观念发端于欧洲，以《威斯特伐利亚和约》为标志确立了主权的实体，即民族国家在国际关系当中的主体性与合法性地位。随着欧洲一体化的持续推进，欧盟的超国家性凸显。因此有学者认为，所谓的“欧洲主权”概念是不存在的，因为欧盟不是民族国家，

²¹ European Commission, “2020 Strategic Foresight Report,” p.6, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report_en.

²² Steve Thomas et al., “Strengthening Health Systems Resilience: Key Concepts and Strategies,” WHO Regional Office for Europe, 2020, p.4, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332441/Policy-brief%2036-1997-8073-eng.pdf>.

²³ Carla Hobbs, ed., “Europe’s Digital Sovereignty: From Rulemaker to Superpower in the Age of US-China Rivalry,” p.1. https://ecfr.eu/archive/page/-/europe_digital_sovereignty_rulemaker_superpower_age_us_china_rivalry.pdf.

²⁴ 关于“恢复与韧性基金”参见 European Commission, “Regulation (EU) 2021/241,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241>; European Commission, “Digital Economy and Society Index 2022,” p.8, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>.

并非具有独立的、至高无上的国家主权的属性。²⁵但不可忽略的是，主权议题是贯穿欧洲一体化的核心议题之一，欧盟也正是成员国主权让渡的结果。欧盟作为超国家组织，是主权国家的集合。赵怀普教授指出：“欧洲一体化的经验表明，国家已不再是唯一的主权实体，超国家组织可以是集合主权实体”。²⁶

事实上，将“欧洲主权”概念与“国家主权”进行类比从而认为“欧洲主权”概念不成立的推导逻辑是有失偏颇的。²⁷这是因为：第一，“欧洲主权”所追求的不是欧盟在法律意义上的主权合法性，而是欧盟在大国地缘战略竞争当中的实际战略能力和自主性诉求；第二，以“欧洲主权”为基础和依托的“数字主权”本身超越了经典国家主权的“属地属人”原则。需要强调的是，“数字主权”之所以以“欧洲主权”为基础和依托，是因为近年来欧盟的重大政治话语表述基本是建立在“欧洲主权”愿景的基础之上的。²⁸从2016年欧盟正式提出“战略自主”概念²⁹到2017年马克龙公开提出“主权欧洲”的目标³⁰再到2019年的“数字主权”，其实质都指向“欧洲主权”。战略自主是当前欧盟实现“欧洲主权”愿景的战略重点与政策抓手，欧盟还为这一战略搭配了“欧洲主权基金”³¹等配套政策措施。而“数字主权”和“经济主权”等概念是在“战略自主”之下，为了应对来自不同领域的问题与挑战而衍生出来的。简言之，“数字主权”属于“欧洲主权”框架下的二级子集。另外，之所以说“数字主权”超越了国家主权的“属地属人”原则，是因为欧盟《一般数据保护条例》第3（2）条规定，新的数据保护法适用于非欧盟设立的数据控制器和处理器，如果它们处理与欧盟数据主体有关的数

²⁵ Antoine Bailleux, “The Two Face of European Sovereignty,” *European Papers*, Vol.5, No.1, 2020, pp.303-306; Maxime Lefebvre, “Europe as a Power, European Sovereignty, Strategic Autonomy: a Debate that is Moving Towards an Assertive Europe,” <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-582-en.pdf>.

²⁶ 赵怀普：《欧盟政治与外交》，世界知识出版社2021版，第147页。

²⁷ 曾向红，孟祥毅：《愿景政治视角下的“欧洲主权”构想》，《德国研究》2022年第1期，第6页。

²⁸ 同上，第8页。

²⁹ European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe,” https://www.ecas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf.

³⁰ “President Macron Gives Speech on New Initiative for Europe,” <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2017/09/26/president-macron-gives-speech-on-new-initiative-for-europe>.

³¹ 冯德莱恩在欧盟2022年度国情咨文中称将推动建立一个新的“欧洲主权基金”，确保欧洲未来的工业是“欧洲制造”，参见 von der Leyen, “A Union that Stands Strong Together,” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech_22_5493；欧盟内部市场专员蒂埃里·布雷顿指出，“欧洲主权基金”对涉及“欧盟主权”的任何工业领域项目提供支持，参见 Thierry Breton, “A European Sovereignty Fund for a n industry ‘Made in Europe’,” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_5543。

据或者监测欧盟境内个人的行为，就必须接受监管。³²这表明欧盟找到了不限于领土边界的方法来行使主权，由此，数据也可以是主权的一部分。欧盟在一个原本没有边界的数字世界建立管辖权，通过确定数字边界重新控制数据和数字基础设施。³³

法国总统马克龙是“欧洲主权”的坚定倡导者，他在接受巴黎高等师范学院地缘政治研究小组专访时曾对“欧洲主权”愿景作出明确回应。他强调，欧洲作为一个真正的民主国家的雏形已现。他表示坚决支持在欧盟委员会、欧盟理事会和欧洲议会之间出现一种主权形式，这种主权不是国家主权，而是“欧洲主权”，在战略自主中也许可以以一种更为中立的方式找到主权。马克龙指出，欧洲必须找到自决、摆脱依靠他人的方式，在所有“技术”上欧盟都实现自主。当在欧洲之外时，欧洲人是一个集体身份，欧洲是一个包含集体身份的凝聚的地理空间。³⁴据此可见，“欧洲主权”勾勒出一个源于现实又高于现实的愿景世界，其目标可被理解为：一是欧盟作为一个凝聚的地理空间维护欧盟整体发展利益和价值观的能力；二是提升欧盟自主性，减少对外依赖并增强欧盟内生性根基。

三、欧盟“数字主权”的内涵界定与战略实践

2019年至今³⁵，除冯德莱恩之外，包括德国前总理默克尔、法国总统马克龙、欧盟“反垄断沙皇”玛格丽特·维斯塔格等在内的越来越多的欧洲政治家公开支持欧盟“数字主权”。³⁶“数字主权”已成为一个强大且流行的话语，但是究其内涵却模糊而广泛。因此，本节在界定“数字主权”内涵的基础上着重对欧盟“数字主权”战略实践展开分析。分析发现，欧盟“数字主权”战略实践紧紧围绕自主性与规范性展开，即通过数字基础设施的建设来构建自主性控制能力，

³² “General Data Protection Regulation,” <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/general-data-protection-regulation-gdpr.html>.

³³ Edoardo Celeste, “Digital Sovereignty in the EU: Challenges and Future Perspectives,” in Federico Fabbrini, eds., *Data Protection Beyond Borders: Transatlantic Perspectives on Extraterritoriality and Sovereignty*, Oxford: Hart Publishing, 2021, pp.211-228.

³⁴ “The Macron Doctrine: A Conversation with the French President,” <https://geopolitique.eu/en/macron-grand-continent/>.

³⁵ 在欧盟层面，2019年之前“数字主权”很少被提及，更倾向于使用“战略自主”来间接映射数字技术方面的自主性。参见 Julia Pohle, “Digital sovereignty: A New Key Concept of Digital Policy in Germany and Europe,” Konrad-Adenauer-Stiftung, 2020, pp.12-13, <https://www.kas.de/en/web/guest/single-title/-/content/digitale-souveraenitaet>.

³⁶ Theodore Christakis, “‘European Digital Sovereignty’: Successfully Navigating Between the ‘Brussels Effect’ and Europe’s Quest for Strategic Autonomy,” p.9, <https://ssrn.com/abstract=3748098>.

通过数字的监管来塑造规范性权力。

（一）欧盟“数字主权”的内涵界定

2020年7月，欧洲议会研究服务中心发布了《欧洲数字主权》研究报告，报告认为“数字主权”是“欧洲在数字世界中独立行动的能力，应从保护机制和积极发展数字创新工具两方面来理解”。³⁷2020年9月，欧盟委员会欧盟内部市场专员蒂埃里·布雷顿撰文指出，“数字主权依赖于三个不可分割的支柱：计算能力、数据控制能力和安全连接能力，”并强调“欧洲现在必须将自己的战略利益掌握在自己手中以保护主权。在一个竞争日益激烈的世界里，自主权的争夺正在如火如荼地进行。面对美国和中国正在发动的‘技术战争’，欧洲现在必须为其未来20年的主权奠定基础”。³⁸同年10月举行的欧盟理事会特别会议提到：“要实现数字主权，欧盟层面必须建立一个真正的数字单一市场，加强自己制定规则、自主选择技术以及开发和部署战略性数字基础设施的能力。在国际层面，欧盟将继续向所有符合欧洲规则和标准的公司开放，利用工具和监管权力来帮助塑造全球规则和标准。”³⁹

从上述欧盟三大机构的表述可看出，“自主性”和“构建全球规则和标准”是欧盟“数字主权”的应有之义。鉴于此，本文试图将欧盟“数字主权”概念化，并为其搭建一个多层次的解释性框架（见图2）。本文认为，欧盟“数字主权”是指在数字经济与安全领域中，欧盟自主控制、运用数字技术的能力以及对全球数字标准进行规范的权力。自主与规范是“数字主权”的“双内核”，其目标是自主控制数字技术和战略性价值链，并向全球输出数字标准和规则。

第一，“数字主权”指的是欧盟通过数字基础设施建设提升数字技术竞争力，自主掌控战略性技术和价值链的能力，其内核为自主性。欧洲议会和欧盟委员会所表述的“欧洲在数字世界中独立行动的能力”和“促进数字创新的工具”正是欧盟追求自主能力的直接反映。第二，“数字主权”是指欧盟对数字空间监管以及对数字标准进行规范的权力，其内核为规范性。欧盟理事会所说的欧洲“利

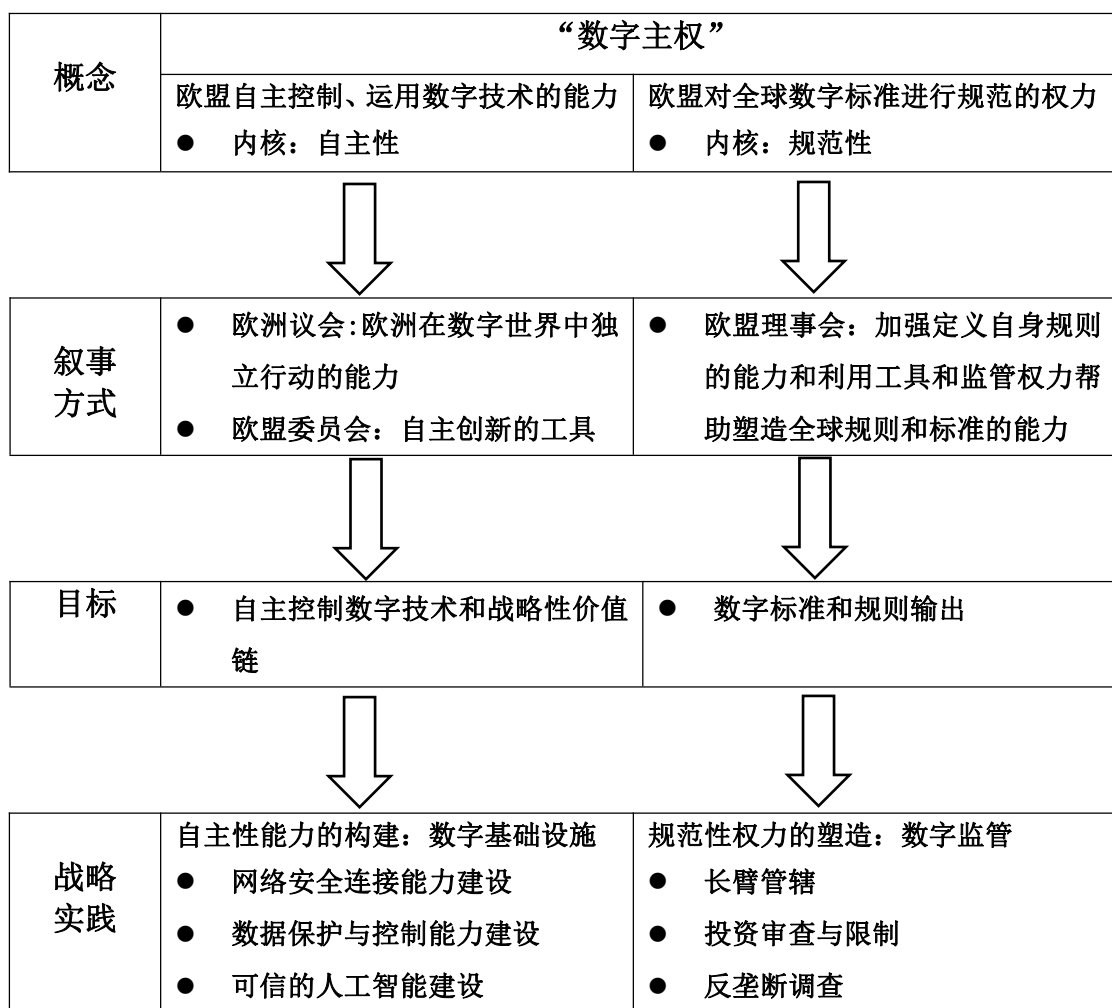
³⁷ European Parliamentary Research Service, “Digital Sovereignty for Europe,” [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651992/EPRS_BRI\(2020\)651992_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651992/EPRS_BRI(2020)651992_EN.pdf).

³⁸ Thierry Breton, “Europe: The Keys to Sovereignty,” https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/announcements/europe-keys-sovereignty_en.

³⁹ European Council, “European Council Conclusions EUCO 13/20 of 1st/2nd October 2020 Special Meeting, point 7,” <https://www.consilium.europa.eu/media/45910/021020-euco-final-conclusions.pdf>.

用工具和监管权力帮助塑造全球规则和标准的能力”同样是欧盟追求规范权力的直接反映。这是“布鲁塞尔效应”⁴⁰在数字领域的集中体现。从目前来看，获得欧盟数据充分保护认定的有包括日本在内的 14 个国家或地区。⁴¹截至 2019 年底，全球有 66% 的国家已经通过立法保护网络数据和隐私，法律内容很大程度上受到了欧盟相关立法的影响。显然，数字“布鲁塞尔效应”已经奏效。

图 2 欧盟“数字主权”解释性框架



图表来源：笔者自制。

⁴⁰ “布鲁塞尔效应”（The Brussels Effect）是由哥伦比亚大学教授阿努·布拉德福德（Anu Bradford）提出，指欧盟正在通过其法律制度和标准行使前所未有的全球权力，欧盟无需诉诸国际机构或寻求其他国家的合作便能够颁布已根深蒂固于发达市场和发展中市场的法律框架中的法规，从而导致全球商业的重要方面呈现“欧洲化”。参见：Anu Bradford, “The Brussels Effect,” *Northwestern University Law Review*, Vol. 1107, No.1, 2012, p.271。

⁴¹ 关于数据保护充分认定情况，参见：European Commission, “Adequacy Decisions,” https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions_en。

（二）欧盟“数字主权”战略实践

1. 自主性能力的构建：数字基础设施

（1）网络安全连接能力建设。2013年“棱镜门”事件的发生，让欧盟充分认识到了网络安全的重要性和网络威胁的严峻性。之后，欧盟通过实施一系列重要举措来维护网络安全。2016年，欧盟委员会发布第一部网络安全立法文件《网络和信息安全指令》⁴²。《网络和信息安全指令》主要包含三个部分：一是国家能力，即强调欧盟成员国必须具备一定的网络安全能力，如组建国家计算机应急响应小组、进行网络演习等；二是跨境合作，即要求加强欧盟成员国之间的跨境合作，如战略网络和信息安全合作组等；三是关键行业的国家监管，即强调欧盟成员国必须对其本国关键市场运营商的网络进行监管，加强对关键行业（能源、交通、水、卫生、数字基础设施和金融行业）的事前监管和对关键数字服务提供商（在线市场、云和在线搜索引擎）的事后监管。2018年7月，欧洲议会通过了《网络安全法》，为信息与通信技术（ICT）产品、服务和流程创建了一个网络安全认证框架。在欧盟开展业务的公司需对其ICT产品、流程和服务进行一次认证，以确保消费者和企业免受网络安全威胁。⁴³同年11月，在法国巴黎举办的互联网治理论坛上，马克龙发起了“巴黎呼吁网络空间的信任和安全”的倡议，呼吁建立一个互联网监管框架，同时在国际上进一步扩大《一般数据保护条例》的使用。⁴⁴

欧盟委员会于2019年3月通过了《关于欧盟对5G网络安全采取共同办法》的建议，指出所有成员国都须对5G网络基础设施的风险进行评估。在此基础上，鼓励成员国更新对网络提供商的现有安全要求，特别是在授予5G频段无线电频率使用权时，如果公司不符合标准和法律框架，欧盟成员国有权出于国家安全原因将公司排除在其市场之外。⁴⁵2020年1月欧盟委员会公布了《欧盟5G网络安

⁴² “Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 Concerning Measures for A High Common Level of Security of Network and Information Systems Across the Union,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L1148&from=EN>.

⁴³ “The Cybersecurity Act,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0881&from=EN>.

⁴⁴ “IGF 2018 Speech by French President Emmanuel Macron,” <https://www.intgovforum.org/en/content/igf-2018-speech-by-french-president-emmanuel-macron>.

⁴⁵ “Questions and Answers – Commission Recommends Common EU Approach to the Security of 5G Networks,” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_19_1833.

全工具箱》，通过在欧盟层面和成员国层面建立一个强有力的执行框架，确保整个欧盟的 5G 网络安全水平和成员国之间的协调。工具箱具体包括：《网络和信息安全指令》、《网络安全法》和《外国直接投资审查条例》等多种审查和规制手段。欧盟委员会强调，各成员国制定解决 5G 安全问题的共同方法，是欧盟在数字环境中战略自主性的重要考验。⁴⁶欧盟《2030 数字罗盘》提出，到 2030 年，欧盟的通信技术专家将达到 2000 万，拥有基本数字技能的人口占 80%。所有欧洲家庭都将被千兆网络覆盖，5G 将覆盖所有人口密集的地区。欧盟将为欧洲公民和企业提供 100% 在线公共服务，100% 的欧洲公民可以获得医疗电子记录，80% 的公民将使用数字身份证。⁴⁷截至 2021 年，欧盟平均网络覆盖率为 70%，5G 覆盖率达到 66%。⁴⁸

(2) 数据保护与控制能力建设。欧盟的数据保护者长期以来一直在呼吁主权的必要性，不断重申对数据的控制能力。《一般数据保护条例》规定了“充分保护认定”原则，对个人数据的许可和使用限制有严格的要求。⁴⁹2020 年 2 月欧盟出台了《欧洲数据战略》，⁵⁰这是欧盟用数据为经济赋能的重要战略举措，其核心是要创建单一数据市场，使更多的非个人数据在欧盟内部市场和跨部门之间流动，以用于经济和社会发展，激励公共部门之间数据共享，通过跨部门治理框架来避免内部市场的撕裂。同年 11 月，欧盟发布的《数据治理法》旨在建立一个促进数据共享的框架，以安全地共享公共机构持有的敏感数据，规范个人的数据共享行为。⁵¹

除了已有的法律手段外，欧盟还建立了专门的执行机构来保障各成员国数据存储与控制能力建设的落实。欧盟先后成立了欧洲数据保护委员会和欧洲数据保

⁴⁶ NIS Cooperation Group, “Cybersecurity of 5G Networks: EU Toolbox of Risk Mitigating Measures,” <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/cybersecurity-5g-networks-eu-toolbox-risk-mitigating-measures>.

⁴⁷ European Commission, “2030 Digital Compass: The European Way for the Digital Decade,” <https://eufordigital.eu/library/2030-digital-compass-the-european-way-for-the-digital-decade/>.

⁴⁸ European Commission, “Digital Economy and Society Index (DESI) 2022—Digital Infrastructures,” <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-connectivity>.

⁴⁹ Frances G. Burwell and Kenneth Propp, “The European Union and the Search for Digital Sovereignty: Building ‘Fortress Europe’ or Preparing for a New World?” Atlantic Council, 2020, <https://www.jstor.org/stable/resrep26697>.

⁵⁰ European Commission, “The European Data Strategy,” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_283.

⁵¹ European Commission, “Data Governance Act,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0767&from=EN>. 2020.11.25.

护专员公署。欧洲数据保护委员会根据《一般数据保护条例》而建立，由各成员国数据保护机构和欧洲数据保护专员公署的代表组成，致力于在整个欧盟范围内协调一致地应用数据保护规则，并促进欧盟数据保护机构之间的合作，确保《一般数据保护条例》和《欧洲执法指令》在欧盟得到一致应用。欧洲数据保护委员会除了可采用一般指导来阐明欧洲数据保护法的条款，还可以对成员国监管机构做出具有约束力的决定。⁵²欧洲数据保护专员公署是欧盟的独立数据保护机构，实质是欧洲数据保护委员会的常设秘书处，负责在法律和实践方面加强欧盟数据保护和隐私标准，确保对个人数据和隐私的保护，监视可能危害个人信息的技术。⁵³《欧洲数据保护委员会和欧洲数据保护专员公署之间的谅解备忘录》⁵⁴规定，欧洲数据保护专员公署具有独立性，不受欧洲数据保护委员会的干预，以保证其能在数据监管与隐私保护方面做到高效、独立和公正。

对欧盟而言，建立一个安全的覆盖整个欧盟的数据框架，加大对云存储等前沿技术的投资是至关重要的。为此，德法合作建立了“欧洲云”，计划自2020年起在欧洲层面建立一体化的数据基础设施以提升数据保护水平，并改变数据存储市场几乎完全由非欧洲供应商主导的现状。有学者认为，从“数字主权”的角度来看，它是一个合乎逻辑和有希望的举措。⁵⁵2030年之前，欧盟计划部署10000个高度安全的边缘节点，以保证个人或企业无论位于何处都能安全地、以低延迟（几毫秒）的速度访问数据服务。

（3）可信的人工智能建设。冯德莱恩在施政方针中提到，数据和人工智能是创新的要素，是可以帮助欧盟应对社会挑战的解决方案。2020年2月，欧盟发布了《人工智能白皮书》，⁵⁶其中最主要的内容是构建“卓越生态系统”和“信任生态系统”。“前者是瞄准市场价值，调动资源以获得人工智能价值链上的最大收益；而后者是人工智能的监管框架。欧盟不仅要投资下一代数字技术，还要

⁵² European Data Protection Board, “Who We Are,” https://edpb.europa.eu/about-edpb/about-edpb_en.

⁵³ European Data Protection Board, “About Us,” https://edps.europa.eu/about/about-us_en.

⁵⁴ European Data Protection Board, “Memorandum of Understanding between the European Data Protection Board and the European Data Protection Supervisor,” https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/memorandum_of_understanding_signed_en.pdf.

⁵⁵ Lokke Moerel, and Paul Timmers, “Reflections on Digital Sovereignty,” 2021, pp.24-25, <https://ssrn.com/abstract=3772777>.

⁵⁶ European Commission, “White Paper on Artificial Intelligence - A European Approach to Excellence and Trust,” https://ec.europa.eu/info/publications/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en.

投资“支持创建可信人工智能的欧洲数据池”的基础设施建设。白皮书通过引入“值得信赖的人工智能”指南，对人工智能进行严格的评估，以防“变坏”。⁵⁷ 2021年4月，欧盟委员会审议的《人工智能法》是继《人工智能白皮书》之后又一重量级法案。该法从“维护欧盟的技术领先地位，并确保欧洲人民可以按照欧盟价值观从人工智能中受益”的原则出发，在区分“禁止类人工智能”和“高风险类人工智能”的基础上进行风险管理。该法提出要确保投放到欧盟市场的人工智能系统是安全的，并尊重现行法律中的基本权利和欧盟价值观，要加速对安全、可信赖的人工智能应用的开发，促进欧盟单一数字市场的发展等目标。⁵⁸《人工智能协调计划》则指出，在创新的同时，推进道德议程有可能使欧洲企业在全球市场上取得竞争优势。⁵⁹上述法案展示了欧盟想要成为开发和部署尖端可信人工智能的世界领先地区的雄心。预计欧盟将在10年内投入2000亿欧元用于人工智能的开发。⁶⁰欧盟力争到2030年，75%的欧盟企业能使用云计算、大数据和人工智能，90%以上的中小企业至少达到基本的数字强度。欧盟将扩大人工智能创新规模，改善人工智能融资的渠道，最终使人工智能独角兽数量翻一番。⁶¹

2. 规范性权力的塑造：数字监管

摩根索曾言，“当个人间的交往还主要停留在技术的可能性上，政府的控制则已变为技术和政治上的现实了”。⁶²欧盟对全球数字标准的规范主要是通过严密的数字监管，旨在实现规则主导，形成异于中美技术与市场主导的竞争优势。

(1) 长臂管辖。长臂管辖常被用于反垄断、贸易及知识产权等领域，其实质就是用本国的法律制度来管理和规制域外国家的事物，以达到“主权延伸”的

⁵⁷ Andreas Aktoudianakis, “Fostering Europe’s Strategic Autonomy: Digital Sovereignty for Growth, Rules and Cooperation,” p.14, https://www.epc.eu/content/PDF/2020/Digital_SA_paper_EPC_and_KAS.pdf.

⁵⁸ European Commission, “Artificial Intelligence Act,” https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c0649735-a372-11eb-9585-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

⁵⁹ European Commission, “Coordinated Plan on Artificial Intelligence 2021 Review,” <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/coordinated-plan-artificial-intelligence-2021-review>.

⁶⁰ European Commission, “White Paper on Artificial Intelligence - A European Approach to Excellence and Trust,” pp.6, https://ec.europa.eu/info/publications/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en.

⁶¹ European Commission, “2030 Digital Compass: The European Way for the Digital Decade,” pp.10, <https://eufordigital.eu/library/2030-digital-compass-the-european-way-for-the-digital-decade/>.

⁶² [美]汉斯·摩根索著，徐昕、郝望、李保平译：《国家间政治：权力斗争与和平》，北京大学出版社2012年版，第299页。

目的。⁶³在数据保护方面，美国和欧盟也利用“长臂管辖”权力在域外国家谋求特权。美国《澄清合法使用境外数据法案》规定美国电子通信服务提供商和远程计算机服务提供商储存在境外的数据可以被美国执法机构“合法”地调取。⁶⁴而欧盟《一般数据保护条例》的第3条同样也有类似规定。这也就意味着，在未经他国同意的情况下，欧盟赋予了其执法监督机构对所有涉及欧盟业务的企业直接行使执法的权力。⁶⁵欧盟通过长臂管辖从两个方面规范全球数字标准：一方面以市场为杠杆和筹码，利用自身的国际地位与实力行使全球权力；另一方则是以保障公民基本权利为借口，强行扩大自身法律的适用范围以实现法律规制标准与规则的全球适用。

(2) 投资审查与限制。2019年3月欧盟发布了《欧盟外商直接投资审查条例》（下称“条例”），条例旨在阻止外国投资者对其战略性行业和企业进行投资和收购等危及到欧盟安全的商业活动。纵观整个条例，可发现其审查目的十分明确。条例以“政治”、“国家安全”挂帅，限制和排除重点高科技领域的外来投资，直指中美两国。条例规定了影响安全或公共秩序的投资范围，为成员国提供了一份提示性清单。审查主要聚焦于四个领域：关键技术和军民两用产品、关键基础设施、关键材料的供应、敏感信息的获取，重点包括人工智能、网络安全、通信、媒体、数据处理或存储、个人数据或控制信息的能力等。⁶⁶

(3) 反垄断调查。欧盟不断加强数字经济领域的反垄断监管，⁶⁷对非欧盟（主要是美国）的数字巨头采取反垄断措施，且处罚的力度之大、金额之高，不断刷新纪录。欧盟的高压监管手段在全球处于“领先地位”。⁶⁸迄今为止，谷歌共遭到了欧盟三次反垄断罚款，累计罚款超过了80亿欧元，是欧盟最大的罚款对象。

⁶³ 屈文生：《从治外法权到域外规制——以管辖理论为视角》，《中国社会科学》2021年第4期，第44-45页。

⁶⁴ The United States Department of Justice, “Division V-Cloud Act,” <https://www.justice.gov/criminal-oia/page/file/1152896/download>.

⁶⁵ 李海敏：《“数字丝路”与全球网络空间治理重构》，《国际论坛》2019年第6期，第23页。

⁶⁶ European Commission, “Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council: Establishing a Framework for the Screening of Foreign Direct Investments into the Union,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0452&from=EN>.

⁶⁷ 王晓晔：《数字经济反垄断监管的几点思考》，《法律科学（西北政法大学学报）》2021年第4期，第49页。

⁶⁸ 杨洁：《数字经济背景下的反垄断应对：欧盟经验与中国路径》，《西华大学学报》（哲学社会科学版）2021年第4期，第70页。

2020 年底，欧盟曾指控亚马逊涉嫌利用其市场权力牟取对第三方卖家的不正当竞争优势，面临 370 亿美元的天价罚款。⁶⁹

2020 年 12 月欧盟出台的《数字服务法》和《数字市场法》都强化了反垄断规则。《数字服务法》明确定义了“超级数字平台”。⁷⁰如果欧盟委员会认定超级平台存在垄断等不当的竞争行为，那么对这些平台的最高罚款可达其全球年收入或营业额的 6%。按照《数字市场法》规定，欧盟对“守门人”的罚款最高可达其全球年收入或年营业额的 10%；如果“守门人”存在持续性的违法行为，可按照最高额为其全球日平均收入 5%的“日罚款”进行处罚；在“守门人”出现系统性违法的情况下，欧盟委员会除了可采用如罚款等行为性救济方式，还可采用诸如企业拆分或者业务剥离等结构性救济方式。⁷¹反垄断一方面可以通过多种惩罚或制裁的手段保护欧盟内部的数字平台，另一方面又通过这些严厉的惩罚措施倒逼超级数字平台按照欧盟制定的标准进行合规运营，进而达到规范的目的。

四、欧盟“数字主权”战略实践所面临的挑战

对欧盟来说，无论是自主性能力的构建，还是规范性权力的塑造都不可能一蹴而就，诸多限制性因素掣肘，“数字主权”建设之路可谓道阻且长。

（一）欧盟内部的数字鸿沟与立场分歧

欧盟成员国之间数字发展不平衡，存在较大的数字鸿沟。欧盟《2022 数字经济与社会指数》报告指出，欧盟企业对人工智能和大数据等关键数字技术的采用仍然很低，数字技能水平不足阻碍了未来增长的前景，加深了数字鸿沟。芬兰、丹麦、荷兰和瑞典是欧盟的数字领跑者。2021 年，在欧盟总人口中，具备基本数字技能的人口约占 54%。同期，欧盟成员国罗马尼亚约为 29%，而芬兰约为 80%。欧盟 55%的中小企业在数字化程度方面达到了欧盟认定的基本水平，而瑞典高达 86%，罗马尼亚和保加利亚的中小企业数字化程度则最低。⁷²不仅如此，欧盟成员国内部的州、城市与农村之间也存在着较大的数字鸿沟。2021 年，欧

⁶⁹ 余颖：《加强反垄断监管是国际惯例》，《经济日报》，2020 年 12 月 22 日。

⁷⁰ “超级数字平台”指拥有 4500 万用户或占有欧盟人口 10% 的在线平台。参见：“Digital Platforms -New EU Regulations and Competition Law Tools,” <https://www.Antitrustlawblog.com/2020/12/articles/eu-competition-regulator/digital-platforms-eu-regulations-competition>。

⁷¹ The European Commission, “Digital Markets Act,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0842&from=en>。

⁷² European Commission, “Digital Economy and Society Index 2022,” pp.14-20, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>。

盟城市宽带覆盖率与农村宽带覆盖率相差近 30%，在荷兰农村宽带覆盖率超过 90%，而希腊仅有约 20%。⁷³这些数字鸿沟增加了政策协调的难度，是欧盟数字市场一体化的潜在障碍。

欧盟数字市场的碎片化。过去 10 年，欧盟在数字网络上的人均投资比美国少 40%。一个主要原因是市场的分裂，有多达 90 家欧洲运营商为 4.45 亿居民提供服务，而在美国只有 4 家运营商为 3.2 亿居民提供服务。因此，欧盟较为饱和的电信运营市场对投资者不具有很大的吸引力，而且运营商投资资金的不足反过来又限制了电信基础设施的改善。⁷⁴此外，欧盟的数据环境存在多种缺陷，数据互操作性标准不完善，缺乏相应的基础设施来支持数据池的建设。

欧盟成员国在数字政策上缺乏共识。以数字税为例，荷兰与法国在征收数字税方面表现最为积极。2018 年，法国在欧盟率先提议征收数字服务税，但遭到爱尔兰、瑞典和丹麦的反对，导致倡议失败。最终法国还是在国家层面实施了数字服务税，并于 2020 年 1 月生效。法国对广告商(如脸书或谷歌)、服务中间商(如优步或 Airbnb)以及数据交易平台征收年度营业额 3% 的税。这项税收将适用于大约 30 家大型跨国公司，每年可增加约 5 亿欧元的税收。⁷⁵由于苹果、脸书等数字巨头的欧洲总部位于爱尔兰，爱尔兰出于保护自身总部经济利益的考虑，对欧盟征收数字税忧心忡忡，担心其市场吸引力受到损害。除了爱尔兰，其它低税国家(地区)如卢森堡等都是亚马逊、谷歌等跨国数字企业的“避税天堂”，这极大地制约了欧盟数字税的执行和监管效力的发挥。

(二) “数字主权”与“自由开放的数字市场”之间的张力

欧盟强调，通过“数字主权”战略打造数字化的欧盟，以彰显欧盟开放、自由、公平和更加自信的一面，《数字市场法》等法律的出台是为了确保欧洲数字市场的公平和开放。⁷⁶但事实上，“数字主权”与“自由开放的数字市场”之间存在较大的张力。同时，欧盟在政策实践过程中注意力过分集中于规则，而弱

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Emmanuel Amiot et al., “European Digital Sovereignty—Syncing Values and Value,” p.14, <https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliver-wyman/v2/publications/2020/october/European%20Digital%20Sovereignty.pdf>.

⁷⁵ Nicola Bilotta, “Beyond the Digital Tax: The Challenges of the EU’s Scramble for Technological Sovereignty”, *Istituto Affari Internazionali (IAI) Papers*, Vol.20, 2020, p.8.

⁷⁶ Natasha Lomas, “European Parliament Backs ‘Historic’ Reboot to EU’s Digital Rulebook,” <https://techcrunch.com/2022/07/05/dma-dsa-eu-parliament-vote/>.

化了对数字技术本身的关注。

“数字主权”战略捍卫了一个封闭和重商主义版本的数字时代，与当今文化和经济发展趋势格格不入。⁷⁷欧盟基于“数字主权”而设定的多重规则屏障与自由开放的数字市场目标相斥，如何协调自由开放的市场以免陷入保护主义和维护“数字主权”是欧盟面临的一大挑战。欧洲国际政治经济中心高级研究员马蒂亚斯·鲍尔认为，在一个价值链全球化的数字世界里，自主不能简单地意味着独立于他人。贸易限制不能代替欧盟从开放的技术和数字中获得好处。⁷⁸因此，如何妥善解决“数字主权”与“自由开放的数字市场”之间的矛盾是欧盟面临的难题。

迄今为止，欧盟更关心的是如何成为“游戏规则制定者”，而不是成为“游戏玩家”。“数字主权”不应该成为欧盟法律适用范围、欧洲规范性权力过度扩张的理由。⁷⁹欧盟希望通过设定技术标准和规则，降低成员国之间由于信息和政策不对称而造成的交易成本，塑造地区乃至全球的标准和偏好，在数字领域提高影响力和话语权。然而，只靠规则设定似乎不足以实现欧盟的地缘政治野心，也无助于数字技术本身的进步以及缩小欧盟与中美的数字差距。欧盟捍卫自身在数字领域的价值和利益的最好方法就是真正从监管者转变为技术主导者，创新产品和改进技术流程等才是保持产业竞争优势的唯一办法。⁸⁰欧洲学者呼吁，欧盟必须通过大力对数字基础设施、数字技能和产业进行投资来补充其监管影响力，以便凭借自身实力成为“数字玩家”。

（三）外部压力：美国的牵制与约束

从中美技术竞争基本可以得出以下结论：美国对既有技术霸权的维护意味着其不能接受欧盟想成为数字规则制定者与数字标准规范者的雄心，也不会乐见欧盟对独立于甚至是超越于美国的数字技术能力的追求。

美国数字企业在欧盟的主导地位意味着欧盟严密的监管将更多地触及美国的利益。为此，美国多措并举对欧盟进行牵制。首先，美国利用关税大棒和国际

⁷⁷ Luciano Floridi, “The Fight for Digital Sovereignty: What It Is, and Why It Matters, Especially for the EU”, *Philosophy & Technology*, Vol.33, 2020, pp. 374-375.

⁷⁸ Matthias Bauer and Fredrik Erixon, “Europe’s Quest for Technology Sovereignty: Opportunities and Pitfalls,” p.6, https://ecipe.org/wp-content/uploads/2020/05/ECI_20_OccPaper_02_2020_Technology_LY02.pdf.

⁷⁹ Celeste Edoardo, “Digital sovereignty in the EU: challenges and future perspectives”, in Federico Fabbrini, eds., *Data Protection Beyond Borders: Transatlantic Perspectives on Extraterritoriality and Sovereignty*, Oxford: Hart Publishing, 2021, pp.211-228.

⁸⁰ [美]迈克尔·波特著，李明轩、邱如美译：《国家竞争优势（上）》，中信出版社2012年版，第61页。

议程的设置权来对欧盟的数字议程进行替代。数字税问题一直都是横亘于欧美之间难以弥合的利益分歧点。针对欧盟数字服务税议程，美国通过单边报复性关税威胁与全球最低企业税率倡议⁸¹成功掌握了议程设置的主导权。⁸²2019年当法国批准对在其国内市场运营的跨国数字企业征收3%税时，美国贸易代表办公室声称法国的数字服务税具有歧视性，其目的是惩罚特定的美国技术公司。⁸³为此，美国对自法国进口的24亿美元商品征收了高达100%的关税。2021年6月，美国宣布对来自包括英国、意大利和西班牙等6国总价值约为21亿美元的商品征收25%的报复性关税，并且明确表示此举是作为对这些国家向脸书、谷歌等美国数字企业收取数字税的回应。特朗普曾多次强烈批评欧盟的监管激进主义，抨击欧盟的反垄断调查是在赚“快钱”。⁸⁴奥巴马也曾抨击欧盟对美国数字企业的政策，称这些行动是商业利益驱动的针对美国公司的技术保护主义。⁸⁵2021年10月30日，随着由美国倡议的全球最低企业税率得到G20成员国的支持并达成历史性协议，美国成功地掌握了数字税收议程的主动权。

其次，美国通过美欧联合的方式对欧盟“数字布鲁塞尔效应”形成牵制，如美欧贸易和技术委员会。美欧贸易和技术委员会下设“技术标准合作”和“数据治理和技术平台”等10个工作小组，以期强化美欧在关键和新兴技术标准方面的协调与合作。其中“技术标准合作”工作组包含“人工智能小组”和“战略标准化信息机制”，以实现双方在与技术和经济利益相关的国际标准开发方面的信息共享。⁸⁶总之，美国以联欧的方式来弱化和牵制欧盟对数字规则主导权的塑造。

最后，美国的“数字巨头”对欧盟机构的游说在一定程度上迟滞了欧盟“数

⁸¹ 全球最低税率是指为了应对“数字经济的税收挑战”，即数字时代下，大型跨国公司和数字科技巨头将利润转移到低税收地区所造成的税基侵蚀和利润转移问题，各国所达成设置全球最低企业税率为15%的协定。参见 OECD, *Tax Incentives and the Global Minimum Corporate Tax: Reconsidering Tax Incentives after the GloBE Rules*, Paris: OECD Publishing, 2022, p.6.

⁸² 宫云牧：《数字时代主权概念的回归与欧盟数字治理》，《欧洲研究》2022年第3期，第46页。

⁸³ Office of the United States Trade Representative, “Conclusion of USTR’s Investigation Under Section 301 into France’s Digital Services Tax,” <https://ustr.gov/node/10052>.

⁸⁴ Makena Kelly, “Donald Trump on Tech Antitrust, There’s Something Going On,” <https://www.theverge.com/2019/6/10/18659619>.

⁸⁵ Murad Ahmed et al., “Obama Attacks Europe Over Technology Protectionism,” <https://www.ft.com/content/41d968d6-b5d2-11e4-b58d-00144feab7de>.

⁸⁶ The White House, “U.S.-EU Joint Statement of the Trade and Technology Council,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/05/TTC-US-text-Final-May-14.pdf>.

字主权”的政策实践。⁸⁷在欧盟，数字技术领域已经成为最大的游说对象，超过了制药、化石燃料、金融或化工等其它领域。据欧盟内部监察机构报告统计，有612家公司、团体和商业协会就欧盟的数字经济政策对欧盟机构展开游说，每年的游说花费超过9700万欧元。其中，美国的企业最多，占比超过了20%。在游说支出排名前10的数字企业中，除中国华为与英国沃达丰外，其余皆为美国企业，游说支出约为2800万欧元。自2019年12月以来，从“数字巨头”与欧盟委员会举行的会议数量来看，谷歌以46次会议领先，脸书和微软紧随其后，各开了40场会议，亚马逊以20场会议排名第三。⁸⁸这足以反映出美国的“数字巨头”对欧盟数字政策的影响之深和牵制之大。

五、结语

面对世纪疫情的冲击和自身在数字技术领域的相对弱势地位，为了抓住数字技术发展的机遇并整合欧盟内部各成员国在数字空间的不同利益诉求，欧盟提出“数字主权”战略并以此为依托加强自身在数字空间领域的规范性力量，提升欧盟在数字技术能力和欧盟整体价值观的影响力，寻求获得技术带来的经济 and 地缘政治方面的好处，塑造一条具有欧盟特色的数字发展之路。欧盟作为当前数字版图中的重要组成部分，“数字主权”战略无疑会对今天及未来数字空间领域的格局有重要影响。欧盟“数字主权”战略深刻地揭示了数字技术与地缘政治因素的相互交织，数字空间成为了一个新的地缘政治博弈空间。谁拥有未来的数字技术、谁制定技术标准已经成为地缘政治竞争的重要内容。

“数字主权”战略代表了欧盟对自身国际角色的新定位，反映了欧盟谋求成为全球数字版图中的战略参与者与“角斗士”的愿景，以更加积极、更加自主的姿态来参与数字地缘竞争与博弈。也正是这种愈演愈烈的数字地缘博弈，使得当前的全球数字治理格局并没有呈现出明显的“网络化”和“互动性”特征，而是在非对称竞争中呈现霸权性，全球数字治理各行为体呈现“权力流散”态势。⁸⁹中美欧作为当前数字地缘版图中的战略大三角如何进行包容性竞争，如何以多边力量共同推动全球数字技术发展与维护数字空间秩序，是全球数字治理面临的新

⁸⁷ 宫云牧：《数字时代主权概念的回归与欧盟数字治理》，《欧洲研究》2022年第3期，第45页。

⁸⁸ Max Bank et al., “The Lobby Network: Big Tech’s Web of Influence in the EU,” pp.4-14, <https://corporateeurope.org/en/2021/08/lobby-network-big-techs-web-influence-eu>.

⁸⁹ 蔡翠红：《数字治理的概念辨析与善治逻辑》，《中国社会科学报》2022年10月13日，第5版。

课题。全球数字治理作为数字时代特有的新生产物，涉及多主体、多层次、多方面的问题，因此需要在未来持续、深入、系统地展开研究。总之，数字空间不应是地缘政治博弈的新策源地，而应该是充分发挥大国之间相互尊重、合作共赢的新舞台。

智库报告编译

危险目标：民用核基础设施与乌克兰战争

英国皇家联合三军国防研究所（RUSI）在 2023 年 4 月发布了由该所核扩散和核政策计划研究员 Darya Dolzikova 和陆战高级研究员 Jack Watling 共同撰写的报告《危险目标：民用核基础设施与乌克兰战争》（*Dangerous Targets: Civilian Nuclear Infrastructure and the War in Ukraine*）。

报告通过以下调研方式完成：首先，作者采访了乌克兰核电站工作人员、乌克兰能源基础设施和治理相关官员、负责评估对乌克兰核电站威胁的安全官员以及国民警卫队等人员。其次，报告引用 2022 年夏季对乌克兰核设施的实地检查和对附近运行情况的观察结果，并借鉴了国际原子能机构（IAEA）、乌克兰当局和其他专家对 2022 年初乌克兰核基础设施安全和保障的公开信息和评估的审查。最后，从军事理论层面比较研究了直接和间接影响核反应堆的军事行动的历史记录。

报告考察评估了俄乌冲突中俄罗斯占领切尔诺贝利（ChNPP）和扎波罗热核电站（ZNPP）给核设施带来的风险，包括发生放射性事件的可能性。研究指出，对乌克兰核电站的最大威胁不太可能是直接撞击反应堆和大规模放射性事件，而是关键系统（即水和电力供应）的故障或人为错误。一方面，如果反应堆长时间无法获得电力或水供应，乌克兰的核电站可能面临类似 2011 年日本福岛第一核电站事故的后果，而截至报告完稿时间，ZNPP 已经六次失去外部电源供应，ChNPP 也在 2022 年 3 月 9 日和 11 月 23 日两次失去外部电力供应，当时俄罗斯对乌克兰国家电网的攻击也导致该国其他所有核电站停电。虽然每次现场的柴油发电机都能够维持对反应堆装置的电力供应，但柴油发电机只能用作应急，无法保证长期安全的电力供应。另一方面，在军事冲突和占领的压力下运行，有可能加剧乌克兰国家核电站运行中人为错误的影响，尤其是在 2022 年 3 月俄罗斯占领 ZNPP 后，乌克兰国家核电站的工作人员不得不在活跃的战区和俄罗斯军事人员在场的情况下履行其职责。此外，根据国际原子能机构发布的报告，ZNPP 管

理层的变动导致指挥链不明确，使工作人员在操作层面面临相互矛盾的指示。这样的工作条件不仅会导致 ZNPP 工作人员产生比已经观察到的更严重的疲劳、焦虑和倦怠，还会对核电站的安全运行构成严重风险。同时，由于乌克兰目前无法安全运输乏燃料，其废核燃料的可用储存量可能会耗尽。俄罗斯在 ZNPP 或其他设施制造放射性事件以破坏乌克兰攻势的可能性也不应忽视。

在报告的第二部分，作者首先回顾了民用核基础设施成为军事冲突目标的历史事件，并对未来可能存在潜在安全危机的核设施做出了预测。报告认为，因为美国、俄罗斯和中国军方均表达出将小型反应堆用于军事目的的兴趣，了解军事冲突给核能基础设施带来的风险，并思考如何在国际法层面预防和减轻这些风险是有必要的。报告提出，虽然《核材料和设施实物保护的标准》（INFCIRC/225/Revision 5）、《核材料实物保护公约（修正案）》（CPPNM）和《制止核恐怖主义行为国际公约》（ICSANT）中的部分条例可能有助于预防和解决各国在军事冲突中可能遇到的对核安全和核安保的某些威胁，但目前还没有建立明确的适用于军事冲突情况或应对这种情况中出现的各种威胁和挑战的如何运作核电站的国际条例。另一方面，对于“核电站不应成为军事目标”的规范已经在一系列的《武装冲突法》和《国际人道法》中逐步明确和完善。《日内瓦公约》及其附加议定书中对核电站在军事行动中的角色和地位有着清晰准确的描述和界定，国际原子能机构、联合国安理会等国际组织也对袭击核设施的军事行动长期谴责。但尽管如此，袭击核设施能够有效达成军事目的的事实使得有些国家选择铤而走险，因此法规监管的效果是有限的，要想真正遏制必须要通过制定共同的威慑战略来实现。

在风险监测和危机评估的基础上，报告给出了三组建议。首先是即时改善乌克兰核设施安全的建议，内容涵盖：提供足够的人员配置和安全保障；提高核燃料和核废物的运输和储存能力；保证核电站应急响应的设备和培训支持；定期更新紧急发电机和冷却水水位的燃料和材料供应；制裁非法接管运营 CNPP 的俄罗斯国家原子能公司（Rosatom）的高管和相关工作人员；对俄罗斯提高威慑的可信度等。其次是涉及制定和加强相关国际规范和标准，以减轻冲突中对核安全和保障的潜在威胁的建议，内容涵盖：把“评估国家行为的军事冲突和入侵部队占领核设施并采取必要的预防和应对措施”上升到国家威胁评估、设计基准威胁（DBT）以及国防和安全规划层面；将“对核设施的军事攻击和占领”列入 IAEA 的核安全和核安保标准；加强新核电站设计中的物理保护；加固现有核电站等。最后是规范民用核电站周边开展军事行动的建议，内容涵盖：在核电站周围建立非军事区；对关键的核电站安全、安保和应急响应系统授予特殊保护地位；确保在核电站周围行动的军队以及有关国家的核监管机构或其他负责当局履行建立“消除冲突线机制”的义务；制定有关核电站附近网络攻击和电磁活动干扰的法规等。

综上所述，国际社会应积极应对、尽力支持乌克兰降低核安全风险的努力，同时预见到核电站很可能会处于未来冲突地区的情况下，采取举措弥补对核电站的国际管理的重大缺陷以及安全和安保标准方面的差距，从建设规划和制度设置入手，支持并确保未来军事冲突中的核安全和核安保的有效实施。

作者：Darya Dolzikova and Jack Watling

发布时间：2023年4月

资料来源：Special Resources | Royal United Services Institute (rusi.org)

智库来源：英国皇家联合三军国防研究所（RUSI）

简讯

* 2023年6月25日上午，上海欧洲学会举办座谈会，邀请捷克西波西米亚大学（University of West Bohemia）杜龙备（Petr Drulak）教授围绕“中东欧形势与对华关系”与学会专家座谈。杜龙备教授曾担任捷克前外交部副部长、前驻法大使。丁纯、戴轶尘、高晓川、胡丽燕、宋黎磊、王春岩、杨海峰等参加会议。

* 2023年6月27日下午，“欧盟对华战略新态势”研讨会暨“美欧关系2023年度智库报告写作”启动会在上海外国语大学举行。本次会议由上海欧洲学会和上海外国语大学欧盟研究中心联合主办。来自上海欧洲学会、上海外国语大学、复旦大学、同济大学、华东师范大学、华东政法大学、上海政法学院、上海国际问题研究院、上海社会科学院等沪上高校和智库的专家学者和研究生共30多人，共同聚焦当前美欧关系和欧洲对外决策的最新走向及其对中美欧三角关系的影响，展开了热烈的研讨。（详见综述）

* 2023年6月28日下午，上海市社联党组书记、专职副主席王为松，学会管理处梁玉国处长、杨琳等同志走访上海欧洲学会。上海欧洲学会会长丁纯，党工组组长、副会长吴忠勇，秘书长杨海峰等同志向市社联领导汇报了近年工作情况和遇到的工作瓶颈问题，并对市社联工作提出相关建议。市社联领导充分肯定了学会多年获评“达标学会”和“优秀学会”在工作中取得的成绩，对学会今后工作方向和目标作出了新的指示和要求。

* 2023年7月2日上午，上海欧洲学会举办“俄乌局势前景及对我影响”座谈会。顾炜、李新、龙静、马斌、伍慧萍、夏立平、徐明棋、薛晟、杨海峰、张耀等参加会议。

* 2023年7月4日，由上海欧洲学会和上海社会科学院国际问题研究所主

办、上海社会科学院国际问题研究所欧洲研究室承办的“新形势下欧盟战略自主建设与中欧关系”学术研讨会在上海社科院举行。来自上海欧洲学会、上海社会科学院、上海国际问题研究院、复旦大学、同济大学、华东师范大学、上海外国语大学、上海对外经贸大学等沪上研究机构和高校的专家学者 20 多人参加了此次会议。（详见综述）

* 2023 年 9 月 4 日下午，上海欧洲学会召开领导层（扩大）暨党建工作会议。会长丁纯，副会长刘军、伍慧萍、余建华、张迎红，秘书长杨海峰，副秘书长简军波、龙静、宋黎磊、忻华，名誉会长伍贻康、戴炳然、徐明棋和监事杨逢珉等参加会议。会议对市社联社团党建工作会议暨夏季会长论坛精神进行了学习，由简军波副秘书长汇报了赴塞尔维亚调研的成果。会议还对学会年内工作安排进行了商议。

欧洲观察

2023 年第 3 期·总第 193 期

《欧洲观察》是上海欧洲学会的内部交流刊物，主要报道学会活动情况、刊发会员研究成果、编发欧洲政治经济动态。

上海欧洲学会是由上海各高校、研究机构从事欧洲问题研究的专家学者组成的学术团体，旨在开展欧盟一体化及欧洲国家政治、经济、外交、社会等问题的学术研究和对外交流。

主办：上海欧洲学会

协办：上海外国语大学欧盟研究中心

编辑：《欧洲观察》编辑部

地址：上海市威海路 233 号 803 室

邮编：200041

电话：0086-21-63339207

电子邮件：mail@sies.org.cn

网址：www.sies.org.cn

European Survey

No. 3, September 2023

European Survey is an internal communication journal of Shanghai Institute for European Studies (SIES), of which contents include SIES news, European news and research papers etc.

SIES is an academic society consisting of experts and scholars who devote to research and fostering debate on politics, economy, society and other relevant issues in Europe and promoting academic exchange with European institutions.

Organizer: Shanghai Institute for European Studies

Editor: Editorial office of *European Survey*

Co-organizer: Center for European Union Studies at Shanghai International Studies University

Address: Room 803, No. 233 Weihai Road, Shanghai, China

Post code: 200041

Tel: 0086-21-63339207

Email: mail@sies.org.cn

Website: www.sies.org.cn

2023 年 9 月 20 日印发