

国际公法中的数字主权

程月棋

澳门大学，中国 澳门 999078

摘 要： 本文聚焦于国际公法领域中具有前沿性和实用性价值的一个小范围问题——数字主权问题。随着数字化时代的来临，数字经济的兴起带来了新的挑战和机遇。数字主权作为国家在数字经济中维护自身利益和权益的重要手段，涉及国家主权、数据治理、多边合作等多个层面。本文将通过对数字主权的定义、现状、挑战以及解决方案的分析，探讨数字主权问题在国际公法中的重要性，并提出一些建议。

关 键 词： 国际公法；数字主权；数据治理

Digital Sovereignty in International Public Law

Cheng Yueqi

University of Macau, Macau, China 999078

Abstract： This paper focuses on a small but cutting-edge and practical issue in the field of international public law – the issue of digital sovereignty. With the advent of the digital age and the rise of the digital economy, new challenges and opportunities have emerged. Digital sovereignty, as an important means for countries to safeguard their interests and rights in the digital economy, involves multiple aspects such as national sovereignty, data governance, and multilateral cooperation. Through an analysis of the definition, current situation, challenges, and solutions of digital sovereignty, this paper explores the significance of the digital sovereignty issue in international public law and puts forward some suggestions.

Keywords： international public law; digital sovereignty; data governance

二十一世纪的关键词始终都是“信息化”“科技化”“数字化”，以互联网为基础的物联网、区块链等新兴信息技术迅速进入人类生活。将大数据作为基础进行 AI 算法推荐、模拟、预测，数据分析等等，这些的出现被誉为数字衍生品，且都是基于真实物理世界进行仿真，在各个国家以 digital 形式内容流转。这便意味着数字主权如同真实的国家主权一般，需要加强管理与研究，因此“数字主权”的概念由此而生。

一、数字主权的定义与现状分析

（一）数字主权的概念界定

数字主权是指国家需要有能力来规范数字活动，制定、执行相关的法规；数字主权以捍卫自身利益为核心，投射出传统的国际竞争逻辑^[1]。国外学者将数字主权的内涵解释为：一种合法的且具有控制力的权威形式^[2]，对数字领域里的网络以及技术的掌握和使用。其载体对象为：数据、程序、标准、硬件、服务、数字基础设施的管辖权和新兴数字技术社会影响的控制力^[3]。

数字主权因为数字空间的物理、信息、认知三大元素的影响、交链呈现出广泛联通性、多向传递性以及风险叠加性三类特点。其中，会放大物理空间出现的小问题造成社会认知的动荡，甚至辐射整个社会，造成灾难。数字主权所呈现的多种风险，世界各国国家需要不断对数字主权涉及的政治安全、军事安全、文

化安全等重要安全领域进行深化研究、拓展。

（二）数字主权的现状分析

对于数字主权，世界各个主要国家的整体策略存在差异。维护数字主权，美国主要特点为强权政治，“数字霸权”是美国维系科技霸权的核心以及重要支撑力且为美国的重点全球战略^[4]。2022年欧盟发布《欧洲数字主权》报告，阐述欧盟的数字主权立场，而这是欧盟首次明确数字主权立场。作为数字主权的倡导者以及实践者，欧盟将数字主权界定为“在数字世界中自主行动的能力，应该被理解为是一种保护性机制的防御性工具，用来促进数字创新^[5]”。

数字化迅速发展的中国相继推出系列数字经济措施，2021年颁布《“十四五”服务贸易发展规划》明确数字贸易的发展重点和路径，同年11月1日申请加入《数字经济伙伴关系协定》，次年1月1日《区域全面经济伙伴关系协定》生效，推进了数字主权国际立

法议题在国际社会上的广发讨论^[6]。尽管中国快速发展数字化，但中国存在着根本性的矛盾，存在发展方式不持续；发展基础不扎实、动力不强等问题。

二、数字主权面临的挑战

（一）数据跨境流动的挑战

数据跨境流动是数字经济发展中会面临的重要问题，也是数字贸易开展的基本前提^[7]。根据国际数字贸易相关协定对于数据跨境流动的定义表明，数据跨境流动规则正在向高水平贸易协定的重要标志发展。外贸和投资法律的国际框架是国际经济法与政策一直以来的焦点，数据的数字化使跨国贸易变得更加容易以及数字化企业的国际投资方式发生双重转变。朝着跨境买家和卖家之间的商业平台发展，从而成为现代国际贸易和投资的驱动力，数字经济已然成为大国战略竞争的目标，数据跨境流动也成为全球数字治理博弈的核心^[8]。

针对数据跨境流动规制，美国将经济利益放在首位，反对数据本土化，主持数据自由流动，推动经济发展。美国还采用事后问责制，在一定程度上最大地减少数据自由流动的限制，并与其他国家（区域）签订双边、多边（含技术）的自由贸易协定^[9]。

欧盟与成员国共同通过的《欧盟外国直接投资条例》中就包括了成员国提前通知现有的国内筛选机制^[10]。该条法规本质上是一项战略，意图防止非欧盟投资者声称对欧盟国家安全或公共秩序有任何担忧。

2023年9月28日中国网信办起草《规范和促进数据跨进流动规定（征求意见稿）》。旨在保障国家数据安全，保护个人信息权益的基础上，进一步规范和促进数据依法有序自由流动。这是中国一次及时且必要的转变，整体监管逻辑改变的同时，也为各相关主题划出了更清晰的数据出境路径。

但中国对于数据跨境流动的规则还处于适应与调整状况，同时面向国际规则还需要趋于更高水平、更严标准。

（二）数据隐私保护的挑战

数字经济时代下，数据隐私保护问题成为首先关心的问题。数据的安全是指代保护各类数据避免遭受未授权的访问、修改、披露以及删除或者毁坏措施。数据隐私保护涉及到方方面面。

中国《民法典》《网络安全法》以及《个人信息保护法》对于网络、数据、个人信息的隐私侵犯条例有着明确规定。《民法典》中规定隐私是“自然人享有隐私权。任何组织或者个人不得以刺探、侵扰、泄露、公开等方式侵害他人的隐私权^[11]。隐私是自然人的私人生活安宁和不愿为他人知晓的私密空间、私密活动、私密信息^[12]。”

欧盟2016年通过于2018年生效的数据保护法规《通用数据保护条例》（GDPR）是迄今最严格的数据保护法，覆盖着所有欧盟成员国。要求企业不再使用模糊、难以理解的语言或者冗长的隐私政策得到用户的数据许可。并明确规定用户拥有被遗忘权^[13]，用户个人有权利要求责任方删除个人信息的数据记录。为提供互联网中设备的数据收集效率，云服务平台产生并托管了前所未有

的大量数据。因其高性能、可扩展和可靠的特点，企业、用户依靠云服务来托管数据。但云储存的特点使云服务不可避免地产生数据安全和隐私问题，如何保证用户及其信息资源不被暴露一直都是云服务供应商以及学者长期关注的一大问题。

（三）信息安全与网络攻击的挑战

2013年美国中央情报局前职员爱德华·斯诺登揭露美国和其他西方国家的情报机构和科技公司几乎不约束地行使霸权权利以及数据收集、收据分析和数据控制的巨大可能性。根据斯诺登披露的信息及证据表明，美国国家安全局等情报机构对全球网络进行大规模的监视，以美国为代表的情报机构通过植入恶意的漏洞破解使用瑞士加密设备制作商 Crypto 生产的加密设备传输的机密文件，由此窃取美国居民以及世界各国公民的隐私信息与重要领域的通信信息。且此监控计划已经开展、实施了数十年。

国家与公民的隐私安全遭遇前所未有的挑战，在大规模监视下，颠覆威胁的防御方式层出不穷，数字技术领域的学者提出了不同的方法，其中基于分割-融合模型的算法隔离运行与抗颠覆密码体制^[14]设计被广泛讨论、研究。

三、对构建数字主权的思考

（一）提升国家数字治理能力

各国在数字主权构建过程中是不同，存在短板也不同。以美国、欧盟、中国为例。从整体战略安全以及国家自身科技创新进步的角度而言，欧盟依旧被美国牵制，美国影响未来欧盟数字主权走向。其次，欧盟也担心未来中国会与美国共同主导数字时代的国际秩序，失去世界秩序中的一极地位。

作为数字技术落后的国家，中国存在的弊端四面楚歌。首先数字技术、路径依赖的壁垒，使中国经常被“卡脖子”；第二，技术成熟度壁垒难以逾越先行者的技术门槛与市场规格；第三功能安全壁垒，存在社会风险等问题。因此，中国最迫切、最需要突破上述存在的困境。建立新的网络技术理论体系，能够打破圈层，破灭美国的数字霸权；同时建立新的数字技术发展范式，实现中国式的数字技术领域绿色持续发展；其次建立新的数字学科与专业体系，建立与新技术相配套的政策制度和标准体系；其次，建立人才自主培养体系，摆脱数据技术的依赖。

（二）加强国际间合作与沟通

数字经济的发展是多元协调的，从客观而论数字经济需要在数据安全、数据跨境流动等多方面形成全球数字治理的共识，这也意味着全球数字治理的框架应是多方参与、多元竞争的。只是目前，从各国就数字主权的规制与发展而言，存在前章所述的各种问题。其中，大国之间的竞争日趋严峻，国际形势错综复杂。

即使以美国、欧盟、中国为代表的数字主权国家应对数字经济的快速发展做出不同的反应，但弊端明显。倡导数字自由流动的美国为抗衡欧盟的 GDPR 模式，美国意图制定跨境隐私规制，打造统一标准且开放的跨境数据流动和隐私保护。因此，为防止其冲击欧盟数字隐私保护模式，欧盟综合新的内外形式，作出系列政策调整，使得数字主权有着更坚实的基础。中国则是在全球

数字经济中构建中国特色国家道路，立足中国实际，打造新领域新空间的国家安全工作新局面。

四、结论

数字主权作为国家主权在数字空间的延伸，成为全球战略竞争核心。美、欧、中三大主体策略差异显著：美国以技术霸权压

制他国，强化数字规则主导权；欧盟试图构建开放数字市场却受制于技术依赖，规则制定与实践脱节；中国面临技术制裁与立法挑战。当前国际数字治理呈现“超级软法”困境，主权弱化问题突出。需通过多边谈判搭建国际协作平台，推动数字主权国际法体系构建，平衡技术自主、规则话语权与生态化发展，实现多元主体协同治理。

参考文献

[1] 宫云牧：《数字时代主权概念的回归与欧盟数字治理》，载《欧洲研究》2022年6月15，第3期。

[2] 曾婧婧 & 张博杰：《数字主权：理论框架、国际探索与中国方案》，载《信息技术与管理应用》2023年6月15，第3期。

[3] 何波：《中国参与数据跨境流动国际规则的挑战与因应》，载《行政法学研究》2022年5月11，第4期。

[4] 张生：《美国跨境数据流动的国际法规制路径与中国的因应》，载《经贸法律评论》2019年8月18，第4期。

[5] 林凌 & 李昭熠：《个人信息保护双轨机制：欧盟《通用数据保护条例》的立法启示》，载《新闻大学》2019年12月15，第12期。

[6] 李耕、刘建伟、张宗洋：《大规模监视下安全性定义再分析》，载《密码学报》2020年6月15，第3期。