欧盟《网络安全法》修订草案裹挟地缘政治考量与泛安全化思维

多方呼吁欧盟纠正保护主义错误做法

□ 本报记者 吴琼

4月17日，中国商务部向欧盟委员会正式提交对欧盟《网络安全法》修订草案的评论意见，全面阐述中方立场、表达严正关切，呼吁欧方摒弃零和博弈思维，纠正保护主义错误做法，回归多边合作轨道。

不只是中方，欧盟《网络安全法》修订草案发布后就备受争议。有分析指出，此草案表面上以网络安全和供应链安全为名，实则引入一套极具主观随意性的“非技术风险”评估机制，裹挟地缘政治考量与泛安全化思维。

剥开话术伪装 草案漏洞百出

1月20日，欧盟委员会发布《网络安全法》修订草案，并自2月5日起面向社会征集公众反馈。相较于2020年欧盟推出的5G安全“工具箱”仅聚焦5G网络设备、以建议性政策为主，此次修订草案大幅扩大限制范围，强制要求欧盟成员国在能源、交通、ICT服务管理等18个关键领域排除所谓“高风险供应商”，将此前的建议性管控升级为具有法律约束力的强制性规定，针对性和排他性大幅增强。

欧盟委员会副主席赫娜·维尔库宁在草案发布声明中宣称，新法核心目标是“保护关键（信息和通信技术）供应链、应对网络攻击，筑牢欧洲技术主权”，刻意为草案披上“安全防护”的外衣。

然而，剥开以上“安全”话术的伪装，草案漏洞百出：从实际来看，草案引入极具主观随意性的“非技术风险”评估机制，以国别背景、地缘政治立场等非技术标准，认定“网络安全关切国家”和“高风险供应商”名单，对列单国家及相关企业实施全链条、全方位市场排除。

有专家指出，草案存在多重“硬伤”：一是涉嫌违反最惠国待遇、国民待遇等世贸组织基本原则，既违反《1994年关税与贸易总协定》《服务贸易总协定》《补贴与反补贴措施协定》《技术性贸易壁垒协定》等多项协定规则，也违背欧盟服务贸易减让承诺。二是涉嫌超出欧盟法律授权，侵蚀成员国管理国家安全事务的专属权限。三是将对中欧经贸关系造成实质性伤害，对全球产供链造成严重冲击。

从行业发展实际来看，草案将给欧盟本土企业带来沉重负担。欧洲电信行业游说组织Connect Europe测算显示，相关限制性条款落地后，欧盟电信、能源、交通等行业需承担巨额设备替换、系统改造与合规监管成本，额外支出或将高达数十亿欧元，大幅挤压企业创新研发与市场拓展空间。业内专家直言，欧盟此举实质是以“安全”之名行贸易保护主义之实，一面高喊“数字主权”建设口号，一面受制于外部地缘政治压力，选择性实施“去风险”策略，这种双重标准将破坏全球技术创新生态的良性循环。

自发布以来，《网络安全法》修订草案在欧盟内部争议不断。图为西班牙首相桑切斯4月来华访问期间在新闻发布会上明确表态，反对“脱钩断链”，呼吁欧洲以务实开放态度深化对华合作。 CFP供图

内部争议发酵 反对声不绝于耳

自发布以来，欧盟《网络安全法》修订草案在欧盟内部争议不断，成员国、行业组织、政界人士反对声不绝于耳。

爱沙尼亚、芬兰、拉脱维亚、立陶宛、荷兰、瑞典六个欧盟成员国联名致信欧委会，明确警告欧盟系列保护主义政策中的排他性条款弊大于利，并指出优先选用欧洲本土商品和服务的导向，将让欧盟此前简化市场准入流程、推动全球技术合作的努力付诸东流，阻碍欧洲企业获取世界领先技术，削弱产业创新活力，同时引发国际资本外流，损害欧盟整体经济利益。

此外，德国、西班牙等成员国也对草案的过度限制倾向表达担忧，认为泛安全化管控会割裂全球合作网络，不符合欧洲开放发展的长期利益。

欧盟政界高层的表态与草案的保护主义导向形成鲜明反差。就在1月20日欧盟发布修订草案当天，法国总统马克龙在瑞士达沃斯世界经济论坛上公开表示，欧洲需在关键经济领域吸引更多中国直接投资，推动欧中技术合作与贸易双向平衡发展，强调欧洲不应片面看待欧中经贸关系，要借助中国投资实现自身经济增长。4月，西班牙首相桑切斯来华访问期间多次明确表态，坚决反对“新冷战”与“脱钩断链”思维，反对以零和博弈视角解读国际经贸关系，呼吁欧洲以务实开放态度深化对华合作，摒弃阵营对抗逻辑。

国际主流媒体与行业机构也纷纷对草案提出批评。瑞士《新苏黎世报》刊文指出，在部分国家推行单边保护主义、冲击多边秩序的背景下，中国始终坚守多边主义立场，既是“世界工厂”也是“世界市场”，主动推动全球共享发展与互利合作，欧盟若因外部压力错失对华合作机遇，将失去推动自身发展的重要契机。新加坡《联合早报》回顾欧盟2020年5G安全“工具箱”的实施背景，明确指出此次修订草案虽未点名任何国家和企业，但针对性明显，是对华科技遏制政策的延续升级。

勿以安全为名 行保护主义之实

有分析指出，欧盟以“防范外部网络安全威胁”为由推动修订草案，但其刻意回避欧洲面临的真实安全风险，本末倒置的逻辑令人费解。

事实上，欧洲长期遭受来自美国的系统性网络监听、情报窃取威胁，相关丑闻多次被曝光：2013年，斯诺登曝光美国“棱镜门”大规模全球监听计划，欧洲多国政要均在监听范围内；2021年，丹麦多家主流媒体联合调查证实，美国国家安全局曾借助丹麦海底通信设施，系统性监听德国、法国等欧洲盟国高层官员，严重损害欧洲国家安全与政治信任。除直接监听行为外，美国还依托技术垄断对欧洲实施关键领域安全管控。布鲁塞尔技术前景研究所不久前发布的报告显示，欧盟多国国家安全系统高度依赖美国云服务，部分国家面临美方依据国内法律单方面切断服务的现实风险，欧洲数据主权与基础设施安全存在重大隐患。

反观中国企业，长期严格遵守欧盟法律法规与行业规范，深耕欧洲市场数十年，为欧洲数字经济发展、基础设施建设作出重要贡献，从未发生任何危害欧洲国家安全的违规事件。

中方在提交的评论意见中提出明确建设性建议，呼吁欧方删除草案中“网络安全关切国家”“非技术风险”相关规定，删除或实质修改“高风险供应商”认定标准及配套歧视性限制措施，回归技术导向的网络安全治理模式，严格遵守世贸组织规则，尊重市场规律与企业合法权益，避免采取单边排他性措施。

按照欧盟立法程序，修订后的《网络安全法》需经过欧盟各成员国政府、欧洲议会多轮协商达成一致后，才能生效实施。国际社会普遍呼吁，欧方应摒弃零和博弈、阵营对抗思维，停止将经贸科技议题异化为地缘政治博弈工具。若欧盟执意以安全为名行保护主义之实，最终伤害的只会是自身产业竞争力，错失与中国及全球各国深化合作、实现互利共赢的发展机遇。

囚犯被误放事件接连曝光引发公众担忧

英国重拳整改重塑监狱管理体系

□ 本报记者 王艺茗

近期，英国监狱系统错误释放暴力犯罪者、性犯罪者等高危囚犯事件接连曝光，引发公众对公共安全的强烈担忧和对司法体系的广泛质疑。面对系统性管理失灵与舆论压力，英国政府4月15日宣布推进监狱系统数字化整改，以解决长期困扰当地司法体系、频繁发生的囚犯误放问题，修补监狱管理现存漏洞，挽回公众信任。

误放乱象触目惊心

英国官方统计数据显示，囚犯误放已从偶发失误演变为常态化危机。2024年3月至2025年3月，英格兰和威尔士地区共有262名囚犯被错误释放，较上一年度的115人激增128%，相当于平均每周有3名囚犯被误放；2025年4月至10月，仅半年时间就有91人被误放，过去三周内再增12起，其中2人一度在逃。2026年4月最新数据显示，2025年至2026年误放人数仍达179人，虽较此前峰值有所下降，但危机态势未根本扭转。

更令人不安的是，被误放人员中不乏高危罪犯。2025年数据显示，262名误放囚犯中有87人涉及人身暴力犯罪，3人为性犯罪者，部分人员在误放期间再度实施违法犯罪行为，给民众生命财产安全造成直接威胁。2025年10月，埃塞克斯郡切姆斯福德监狱因文件核对失误，误放性侵14岁少女的性犯罪者哈杜什·凯巴图，该犯未被移送移民拘留中心而是直接获释，引发全国性抗议；伦敦旺兹沃思监狱同期误放阿尔及利亚籍性犯罪者，监狱方数日后方才发现失误，警方投入大量警力展开跨区域追捕。此类事件接连发生，让英国社会陷入“监狱放虎归山”的恐慌。

误放事件频发，直接暴露英国监狱释放流程的致命漏洞。刑期计算错误、法院与监狱信息传递脱节、监禁令与还押令管理混乱、身份核验流于形式，成为导致误放的四大直接原因。多名监狱工作人员透露，一线人员长期超负荷工作，需同时处理数十份释放文件，缺乏标准化交叉核验机制，纸质档案人工核对极易出现疏漏。部分建于19世纪的老旧监狱，至今仍依赖手写记录、纸质卷宗管理囚犯信息，系统卡顿、数据丢失、信息错配屡见不鲜。从持刀伤人犯因文书错误被误放，到谋杀犯因刑期核算失误提前近3年获释，一系列案例印证，英国监狱系统的安全防线已处于“慢动作崩溃”状态。

多重危机酿造乱象

囚犯误放危机并非孤立的人为失误，而是英国监狱系统长期财政紧缩、人员流失、设施老化、流程僵化共同作用的结果。英国副首相兼司法大臣戴维·拉米直言，误放问题根源是多年来公共服务紧缩与投资不足，导致监狱系统陷入“破碎状态”。

据了解，2010年以来，英国监狱系统预算削减四分之一，安保、管理、技术升级资金长期短缺，老旧设施无力更新，数字化改造停滞不前。与之相伴的是一线人员大量流失，十年间监狱一线岗位流失率达30%，资深狱警与专业刑期核算人员断层，新入职员工缺乏系统培训，面对复杂刑期计算、多部门信息协同等工作力不从心。英国政府研究所专家指出，资金与人才的双重短缺，让监狱管理从“精准管控”沦为“粗放应付”，人为失误概率呈几何级上升。

监狱容量饱和进一步加剧管理混乱。当前英格兰和威尔士男子监狱占用率高达98%，部分监狱突破容量上限，人满为患导致管理流程全面承压。为缓解拥挤，政府推行囚犯提前释放政策，虽腾出部分监位，却让本就复杂的刑期核算与释放审核工作量翻倍，原本脆弱的管理体系不堪重负。同时，法院、监狱、移民管理部门之间存在信息壁垒，跨部门数据不互通、文件传递不及时，外籍囚犯遣返与刑期执行衔接失灵，进一步放大误放风险。

技术与管理模式的双重落后，成为压垮系统的最后一根稻草。英国多数监狱仍沿用纸质流程，囚犯信息分散在不同部门、不同卷宗中，无统一数字化平台，别名、身份信息混淆频发，释放前无法快速精准核验刑期与身份。新引入的信息化系统因资金不足、适配性差难以落地，大量核心工作仍需人工完成，在超负荷运转下，错误难以避免。独立审查报告明确指出，误放事件是“破碎系统”的典型症状，人员裁减、设施不足、数字基建缺失，共同导致司法安全底线失守。

推出全方位整改方案

面对持续发酵的危机，英国政府不再回避问题，于2026年4月推出全方位整改方案，投入8200万英镑专项基金，以数字化转型为核心，从技术、流程、人员、监管四方面推进监狱系统改革，全面采纳独立审查机构提出的33项整改建议，承诺从根源上杜绝误放事件。

此次整改的核心是彻底告别纸质流程，推进全链条数字化升级。英国政府计划投入5000万英镑打造全国统一的“司法身份识别系统”，为每名入狱人员建立唯一数字身份，整合逮捕、审判、服刑、释放全流程信息，实现法院、监狱、移民部门数据实时互通。同步引入指纹、面部识别等生物识别技术，在释放、转监等关键环节强制核验身份，从技术上杜绝身份混淆与错放。同时，投入2000万英镑推进刑期核算流程数字化，在所有监狱部署“智能收件箱”，自动分类、流转囚犯信息，避免文件错放、漏核问题，替代人工纸质核对。

流程优化与人员补强同步推进。英国政府拟投入800万英镑增聘165名法院专业人员，强化法院的文书审核，从源头减少刑期信息错误；为一线狱警配备执法记录仪，释放流程全程记录可追溯；简化释放审核流程，制定标准化操作手册，杜绝随意性操作。针对外籍囚犯误放问题，专项加强工作人员移民法规与遣返流程培训，确保刑期执行与遣返程序无缝衔接。

英国政府4月15日宣布推进监狱系统数字化整改，修补监狱管理漏洞。图为英国皇家监狱旺兹沃思监狱一角。 CFP供图

此外，长效监管与责任落实机制也同步建立：英国政府任命专职人员统筹刑事司法系统整改工作；与英国国家统计局合作完善数据统计，实现误放事件全透明公开，接受社会监督。政府同时推进监狱扩容计划，已新增3000个监位，计划再建1.4万个监位，从硬件上缓解拥挤压力，为精细化管理创造条件。

戴维·拉米表示，“破碎的系统”无法一夜修复，但本届政府将以数字化、专业化、标准化为抓手，让监狱系统回归21世纪管理水平。截至目前，在临时强化审核与人工智能辅助工具加持下，误放事件已同比下降32%，整改初见成效。业内专家指出，英国监狱系统积弊数十年，数字化转型、人员培训、设施升级均需周期，彻底根除误放乱象仍任重道远。

立法动态

英国议会通过《烟草与电子烟法案》

当地时间4月22日，英国议会正式通过《烟草与电子烟法案》，推出极具严苛性的终身吸烟禁令，英国现年17岁及以下青少年、未来所有新生儿，将终身无法合法购买烟草制品。该法案推行滚动式年龄禁烟规则，烟草合法购买年龄逐年上调，覆盖2009年1月1日及以后出生的所有人群，意味着这一群体将彻底失去合法购烟资格。英国政府旨在以此打造该国首个“无烟一代”。除控烟核心条款外，法案同步收紧电子烟及尼古丁产品监管，同时严格限制电子烟广告投放、产品展示、免费派发与折扣促销行为。英国卫生大臣斯特里廷表示，法案获批是英国国民健康领域的历史性时刻，通过这项立法，英国年轻一代将免受尼古丁终身成瘾危害，远离烟草带来的健康风险。

日众院通过设置“国家情报局”法案

当地时间4月23日，日本众议院全体会议表决通过有关设置“国家情报局”的法案。法案将移交参议院进行表决。自日本首相高市早苗去年10月上台以来，日本政府以现有机构在情报整合方面协作不足为由，多次表示要建立新的情报机构“国家情报局”。3月，日本政府通过决议，向国会提交相关法案，拟新设以“国家情报会议”为核心、“国家情报局”为具体事务机构的情报机制。根据法案，“国家情报会议”负责对安全保障、反恐等领域的“重要情报活动”及外国间谍相关的“海外情报活动”进行审议。“国家情报局”作为其事务机构，被赋予对各政府部门机构情报工作的综合协调权。日本在野党“中道改革联合”担忧法案或将侵犯公民隐私。

法《经济生活简化法案》完成立法程序

继国民议会之后，法国参议院近日也通过了《经济生活简化法案》，标志着该法案完成立法程序。法国《20分钟报》称，该法案旨在减少经济领域的行政壁垒，为企业经营活动和某些工业项目提供便利。法案取消了约二十个咨询机构和部门，为经济领域的行政审批“瘦身”。此外，法案决定将大区经济、社会和环境顾问委员会由必设机构改为“可选项”。法案还规定，依法设立并由政府监管的“委员会和咨询或审议机构”成员任期为三年。该措施旨在遏制机构臃肿现象。法案在取消众多机构的同时在总理府下新设一个为企业服务的“简化委员会”，职能是评估政府规划的法律法规在“技术、行政或财政”方面可能对企业造成的影响。

（本报记者 吴琼 整理）

珞珈法治观察

霸权阴影下美国《反海外腐败法》的异化

□ 黄旭

当2025年美国司法部发布《反海外腐败法》（FCPA）调查与执法指南，将执法焦点锁定“损害美国利益”的行为时，这部曾被誉为“全球反腐利剑”的法律，彻底撕下了中立伪装。从暂停执法到定向重启、从选择性起诉到“长臂管辖”，美国在“反腐败”旗号下，正系统性地将国内法异化为维护霸权的政策工具。其行径不仅背离国际法治精神，更成为全球治理体系的破坏性力量。

“美国优先”的工具化执法

美国对《反海外腐败法》的改造，本质是将国际反腐行动异化为“美国优先”的政策工具。2025年2月，特朗普政府以“阻碍外交政策目标”为由暂停FCPA执法，四个月后推出的新指南却将执法范围精准限定在所谓“直接损害美国利益”的领域——“保障美国公司公平竞争机会、打击威胁国家安全的行为、严惩与卡特尔（生产或销售同类商品的企业通过协定形成的垄断性组织）及跨国犯罪组织交织的腐败”。这种“暂停-重启”的戏剧性操作，暴露出美国对规则的实用主义态度：当法律成为维护霸权的障碍时可随时弃用，当需要打击竞争对手时又能迅速激活为武器。

新指南的核心逻辑是“美国利益至上”。所谓“保障美国公司公平机会”，实则是将FCPA变为贸易保护工具。数据显示，美国执法机构处罚的外国公司平均罚款额是美国企业的5倍，前十大处罚案例中九家为外国公司。阿尔斯通案堪称典型：2013年美国以反腐败为名逮捕高管皮耶鲁齐，迫使这家法国工业巨头接受通用电气收购，最终使其退出世界500强。当法律成为打压竞争对手的利器，“公平竞争”不过是虚伪口号。更讽刺的是，美国一边声称“不针对外国公司”，一边直言“最重大FCPA执法行动主要针对外国公司”，这种选择性执法彻底背离了FCPA“促进全球廉洁”的初衷。同时，美国通过“自愿披露奖励”政策诱导企业支付高额追缴款，将执法变为“创收工具”。

执法资源的倾斜进一步印证工具化本质。新指南强调“优先调查严重不当行为”，却将“常规商业礼节”排除在外，实质是集中资源打击可能威胁美国企业竞争优势的行为。例如，2025年美司法部驳回部分未决诉讼，提前终止对瑞士公司的监控，却对涉及美国公司利益的案件重启调查，这种“区别对待”让FCPA沦为美国企业的“保护伞”。

霸权逻辑下的长臂管辖

美国通过FCPA长臂管辖构建美国主导的全球商业监管体系，其管辖权扩张路径体现为三重“突破”：

其一，通过州际商务对属地管辖的不当扩张。美国将“州际商业”概念无限延伸，把“使用美元结算”“途经美国领土”等与美国领土仅有微弱联系的行为，强行纳入“州际商业活动”范畴，进而主张管辖权。尽管“途经美国”在一般属地管辖中属正常行使（如行为部分发生于美国领土），但FCPA将“途经”泛化为“任何与美国领土发生物理接触”，甚至将金融结算、通讯传输等虚拟联系也纳入“州际商业”，实质是以“最低限度联系”为由，将本无实质领土关联的腐败行为纳入管辖，构成对属地管辖的过度扩张。这种扩张突破了传统国际法对领土主权的尊重，使美国得以将全球任何涉及美元交易或途经美国的行为纳入“长臂”之下。

其二，对外国官员定义的扩大解释。FCPA将“外国官员”从传统的政府公职人员扩展至国际公共组织官员、外国国企员工甚至国有企业控股企业的管理人员。这种扩大化解释模糊了“公职行为”与“商业行为”的界限，使大量本属企业间商业往来的行为被贴上“腐败”标签。

其三，通过“发行人”制度对外国企业不当管辖。这是FCPA扩张管辖权的核心隐蔽手段：外国企业只要在纽约证券交易所或纳斯达克注册上市（即“发行人”），无论其主要业务是否在美国，均需遵守FCPA。尽管该制度附加了“利用美国州际商业”的条件，但实践中美国司法部通过宽泛解释“利用”（如发行股票本身即视为“利用”），将绝大多数在美上市的外国企业纳入管辖。这种“上市即受辖”的规则，缺乏国际法依据——上市公司的主要营业地、管理层均可能在境外，美国仅以“上市”这一形式要件主张管辖权，实质是将金融市场准入与司法管辖捆绑，迫使外国企业为进入美国资本市场而屈从于美国法律。

美国构建的这一歧视性管辖体系，表面宣称“不基于国籍针对特定主体”，实则通过“损害美国利益”“威胁国家安全”等模糊标准，对外国企业实施系统性打压，本质是对国际法域外管辖原则的滥用，折射出“美国例外主义”的霸权逻辑——即试图构建“美国可管辖他国、他国难管辖美国”的法律体系，将国内法凌驾于国际法治之上。

单边主义破坏全球治理

美国的单边主义行径正在瓦解全球反腐合作的基础。当美国暂停FCPA执法时，英国、法国、瑞士立即成立“国际反腐败检察官工作组”，试图填补权力真空。这种“去美国化”趋势反映出国际社会对美国滥用霸权的集体焦虑。更具讽刺意味的是，美国一方面缺席经合组织（OECD）反贿赂工作组会议、拖延提交书面更新，另一方面又要求他国配合其“美国优先”的执法议程，这种“合则用不合则弃”的态度，严重侵蚀国际合作信任。

世界银行的行动则从侧面印证了美国的孤立。2025年世行对参与腐败的实体实施制裁，填补了美国退出后的治理空白，标志着美国主导的全球反腐体系正在失效。当美国沉迷于法律武器的霸权幻梦时，国际社会已开始探索多边合作新路径，而这正是美国霸权衰落的最显著征兆。

在案件移交这一体现国际合作诚意的关键环节，新指南虽声称“尊重外国主管机关权限”，却将“是否影响美国利益”作为案件移交的唯一标准——“不影响美国利益的行为留给外国机关处理”，实质是将国际合作异化为“美国主导下的分工”。

从阿尔斯通的陨落到OECD会议的缺席，美国在“反腐败”旗号下的所作所为，正在透支其信誉根基。真正的全球反腐事业，需要建立在平等协商、相互尊重的基础上。当美国将法律异化为霸权工具时，它维护的不是正义，而是强权；追求的不是廉洁，而是垄断。国际社会唯有打破单边主义迷思，重建多边合作机制，才能遏制腐败这一人类公敌——而这，也是美国必须正视的历史趋势。

（作者系深圳市司法局法治促进服务中心助理研究员、武汉大学国际法学博士）