

## 区块链业务法律监管的新指向：《区块链信息服务管理规定》及备案操作简析

傅鹏、赵卿梦

国家互联网信息办公室于2019年1月10日发布了《区块链信息服务管理规定》（“《规定》”）（国家互联网信息办公室令第3号），自2019年2月15日起施行。2019年1月28日，区块链信息服务备案管理系统（<https://bcbeian.ifcert.cn/index>）（“备案管理系统”）正式上线，符合《规定》要求的相关服务机构可在此系统中完成备案登记。《规定》的发布及备案管理系统的上线标志着主管机关在区块链相关业务的法律监管方面迈出重要一步。

在此之前，国务院、中国人民银行、中国工业和信息化部、中国银行保险监督管理委员会、中国证券监督管理委员会等监管部门发布了一系列通知、意见，旨在以指导意见等政策性质的文件引导、鼓励区块链技术应用的发展，同时也旨在以一系列文件限制、防范基于区块链技术的虚拟货币发行活动中的违法行为。与此前的文件不同，《规定》对“区块链信息服务”进行了系统性的规范，并提供了备案登记渠道，可谓对区块链信息服务业务直接进行法律规范的破冰之作，为今后规范、引导基于区块链技术的其他业务活动提供了重要参考。

本文将从区块链业务法律监管框架、近期出台的《规定》要点、区块链信息服务备案管理系统实务要求这三个方面进行简要介绍。

### 一、 区块链业务法律监管框架简述

#### 1. 对于区块链技术本身的开发和应用，基本的监管态度是关注和引导

- 2016年6月15日，中国互联网金融协会成立区块链研究工作组，密切关注创新带来的金融风险 and 监管问题。
- 2016年12月15日，国务院发布的《“十三五”国家信息化规划》（国发[2016]73号）中，将“区块链”作为一项重点前沿技术。
- 2017年2月17日，中国区块链应用研究中心主办了区块链应用领域自律恳谈会，发布区块链应用领域自律10条公约，引导区块链应用发展。
- 2017年8月13日，国务院发布《国务院关于进一步扩大和升级信息消费持续释放内需潜力的指导意见》，鼓励开展基于区块链的试点应用。
- 2017年10月5日，国务院发布《国务院办公厅关于积极推进供应链创新与应用的指导意见》，加强供应链信用和监管服务体系建设。
- 2017年11月19日，国务院发布《国务院关于深化“互联网+先进制造业”发展工业互联网的指导意见》，促进区块链等新兴前沿技术在工业互联网中的应用研究与探索。

- 2018年1月17日,国家知识产权局发布《关于印发知识产权重点支持产业目录(2018年本)》的通知,文件第2.7.6项为区块链。
- 2018年5月,工信部信息中心发布《2018年中国区块链产业白皮书》。
- 2019年1月,国家互联网信息办公室发布《规定》(2019年2月15日施行)。

2. 对于涉及代币发行及类代币发行的项目,基本的监管态度是限制和防范

序号	发布时间	部门	名称	主要内容
1	2013.12.03	中国人民银行、工业和信息化部、中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、中国保险监督管理委员会	《关于防范比特币风险的通知》(银发[2013]289号)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 明确比特币的网络虚拟商品属性;</li> <li>● 各金融机构和支付机构不得开展与比特币相关的业务;</li> <li>● 要求提供比特币登记、交易等服务的互联网站应当在电信管理机构备案,并切实履行反洗钱义务,对用户身份进行识别、报告可疑交易</li> </ul>
2	2017.09.04	中国人民银行、中央网信办、工业和信息化部、工商总局、中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、中国保险监督管理委员会	《关于防范代币发行融资风险的公告》	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 代币发行融资本质上是一种未经批准非法公开融资的行为,涉嫌非法发售代币票券、非法发行证券以及非法集资、金融诈骗、传销等违法犯罪活动。有关部门密切监测有关动态,加强与司法部门和地方政府的工作协同,按照现行工作机制,严格执法,坚决治理市场乱象。发现涉嫌犯罪问题,将移送司法机关;</li> <li>● 任何组织和个人不得非法从事代币发行融资活动</li> </ul>
3	2018.01.12	中国互联网金融协会	《关于防范变相ICO活动的风险提示》	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 防范名为“以矿机为核心发行虚拟数字资产”(“IMO”)的模式;</li> <li>● 以IMO模式发行“虚拟数字资产”本质上是一种融资行为,是变相ICO;</li> </ul>

				<ul style="list-style-type: none"> <li>● 呼吁消费者和投资者增强防范意识、对于 IMO 模式以及各类通过部署境外服务器继续面向境内居民开办 ICO 及“虚拟货币”交易场所服务，发现涉及非法金融活动的，可向有关监管机关或中国互联网金融协会举报，对其中涉嫌违法犯罪的，可向公安机关报案</li> </ul>
4	2018.08.24	中国银行保险监督管理委员会、中共中央网络安全和信息化委员会办公室、中华人民共和国公安部、中国人民银行、国家市场监督管理总局	《关于防范以“虚拟货币”、“区块链”名义进行非法集资的风险提示》	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 防范以炒作区块链概念行非法集资、传销、诈骗之实，通过发行所谓“虚拟货币”、“虚拟资产”、“数字资产”等方式吸收资金，侵害公众合法权益的行为</li> </ul>

## 二、《区块链信息服务管理规定》要点简述

在上述基本监管态度的基础上，《规定》的出台旨在深入推进网络信息安全管理，促进区块链信息服务健康发展以及明确区块链信息服务安全风险防范<sup>1</sup>。《规定》的主要看点如下：

### (一)明确了“区块链信息服务”的内容和形式

#### 1. “区块链信息服务”的内容

- 区块链信息服务具体是指“基于区块链技术或者系统……向社会公众提供信息服务”。

该规定比较宽泛，具体指向的内容有待相关规范性文件的进一步明确。但是，后文介绍的备案管理系统的备案操作选项中，将服务内容分类为基础设施提供方、应用运营方、技术提供方，并列举了基础设施提供方服务类型包括矿池、云挖矿信息服务以及节点信息服务，应用运营方服务类型包括钱包、区块链交易查询浏览器及其他应用，技术提供方服务类型包括 BAAS 及其他应用。这一定程度上为理解何为“区块链信息服务”、初步框定备案的区块链信息服务的类型和范围提供了有益的参考。

#### 2. “区块链信息服务”的形式

- 根据《规定》第二条：“通过互联网站、应用程序等形式”提供区块链信息服务均纳入规范的范围内。其中，特别明确了互联网站以外的形式，如以应用程序形式提供区块链信息服务的也在该规定适用范围内。

前述规定与《互联网信息服务管理办法》规定相比有所不同。《互联网信息服务管理办法》规定互联网信息服务“是指通过互联网上网用户提供信息的服务活动”。对于“互联网”作何范围理解，在对不同区域的电信主管部门进行的咨询中常面临不同的回答。例如，部分地方的电信主管部门对于 APP 形式提供互联网信息服务的申请者可能答复不予受理申请，但《电信业务分类目录（2015 版）常见问题》中明确提出：APP 相关服务，属于经营《电信业务分类目录（2015 年版）》规定的电信业务的，应依法申请相应电信业务经营业务许可。与互联网信息服务的规范及监管相比，《规定》明确了“互联网站”、“应用程序”等形式，有利于在规定层面就直接明确监管范围以及日后的实务操作中的监管口径。

## **(二)明确区块链信息服务提供者的范围和责任**

- 根据《规定》，区块链信息服务提供者具体指：“向社会公众提供区块链信息服务的主体或者节点，以及为区块链信息服务的主体提供技术支持的机构或者组织。”特别地，明确将“为区块链信息服务的主体提供技术支持的机构或者组织”作为区块链信息服务提供者，纳入该文件的监管范围，要求履行备案等一系列义务。
- 《规定》对区块链信息服务提供者主体责任进行了明确规定。主要包括：（1）落实信息内容安全管理责任；（2）具备与其服务相适应的技术条件；（3）制定并公开管理规则和平台公约；（4）落实真实身份信息认证制度；（5）不得利用区块链信息服务从事法律、行政法规禁止的活动或者制作、复制、发布、传播法律、行政法规禁止的信息内容；（6）对违反法律、行政法规和服务协议的区块链信息服务使用者，应当依法依规采取处置措施。

## **(三)区块链信息服务评估、备案要求**

### **● 区块链信息服务提供者备案**

区块链信息服务提供者应当在提供服务之日起十个工作日内通过国家互联网信息办公室区块链信息服务备案管理系统填报服务提供者的名称、服务类别、服务形式、应用领域、服务器地址等信息，履行备案手续。更细节的备案操作分析详见本文第“三”部分的介绍。

### **● 新产品、新应用、新功能上线安全评估要求**

区块链信息服务提供者开发上线新产品、新应用、新功能的，应当按照有关规定报国家和省、自治区、直辖市互联网信息办公室进行安全评估。但是，《规定》对于首次进行备案的区块链信息服务提供者的相关产品、应用和功能未明确要求进行安全评估。具体操作方式有待实践中予以明确。

#### (四)《区块链信息服务管理规定》相关罚则

《规定》对区块链信息服务提供者违反相关规定的行为明确了具体罚则：

条款	具体要求	罚则
第五条	落实信息内容安全管理责任	由国家、省、自治区、直辖市互联网信息办公室依据职责给予警告，责令限期改正，改正前应当暂停相关业务；拒不改正或者情节严重的，并处五千元以上三万元以下罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任
第六条	具备与其服务相适应的技术条件	
第七条	制定并公开管理规则和平台公约	
第九条	新产品、新应用、新功能上线安全评估要求	
第十五条	信息安全隐患的整改	
第十七条	记录区块链信息服务使用者发布内容和日志等信息，记录备份应当保存不少于六个月	
第八条	落实真实身份信息认证制度	
第十六条	对违反法律、行政法规和服务协议的区块链信息服务使用者，应当依法依约采取处置措施	由国家、省、自治区、直辖市互联网信息办公室依据职责，按照《中华人民共和国网络安全法》的规定予以处理
第十条	不得利用区块链信息服务违反法律法规	由国家、省、自治区、直辖市互联网信息办公室依据职责给予警告，责令限期改正，改正前应当暂停相关业务；拒不改正或者情节严重的，并处二万元以上三万元以下罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任
第十一条	区块链信息服务提供者备案	由国家、省、自治区、直辖市互联网信息办公室依据职责责令限期改正；拒不改正或者情节严重的，给予警告，并处一万元以上三万元以下罚款

### 三、 区块链信息服务备案管理系统简介及关注点

2019年1月28日，备案管理系统正式上线，如前文所述，根据《规定》要求，区块链信息服务提供者应当在提供服务之日起十个工作日内通过备案管理系统填报服务名称、服务类别、服务形式、应用领域、服务器地址等信息，履行备案手续。

#### (一)填写备案信息的关注要点

备案管理系统登记主要需填写申请主体信息、负责人信息、服务信息这三个部分内容。

值得关注的是，在备案管理系统中“服务信息”栏中，对于前置性的审核、服务内容的类型划分、服务形式的体现比较好地呈现和补充了《规定》中对区块链信息服务提供主体的规定与要求，为实践中区块链信息服务主体自身判断是否需要备案提供了有价值的信息。

例如，“服务信息”登记选项包括：服务名称，**是否取得前置性审核**，**首页 URL/客户端名称/公众号名称**，是否具有信息服务管理机制，服务说明，开始运营时间，选择服务负责人信息，**选择服务内容（基础设施/应用提供方/技术提供方）**等。其中：

## 1. 前置性审核

在《区块链信息服务管理规定（征求意见稿）》第七条中规定，基于区块链从事新闻、出版、教育、医疗保健、药品和医疗器械等互联网信息服务，依照法律、行政法规以及国家有关规定须经有关主管部门审核同意的，在履行备案手续前，应当依法经有关主管部门审核同意。该条规定在 2019 年 1 月发布的《规定》正式稿中已经删去，但是在备案管理系统中作为非必填选项予以保留。

## 2. 服务形式

根据《规定》第二条：“通过互联网站、应用程序等形式”提供区块链信息服务的均纳入调整范围内。在备案管理系统中显示，除网站、应用程序外，**以公众号提供《规定》调整范围内的服务时也需要进行备案登记。**

## 3. 区块链信息服务类型

《规定》中“区块链信息服务”包含哪些具体类型是此前各界关注的焦点，在填报备案信息中我们可以明确其包含三类：基础设施提供方、应用运营方、技术提供方。同时，系统中还以“列举+兜底”给予了进一步的说明：

- (1) 基础设施提供方包括矿池、云挖矿信息服务以及节点信息服务；
- (2) 应用运营方包括钱包、区块链交易查询浏览器及其他应用；
- (3) 技术提供方包括 BAAS 及其他应用。

在列举的“应用运营方”类型中，就“区块链交易查询浏览器”服务的具体指向，经我们向相关主管部门初步咨询，其工作人员说明，该项服务主要指对区块链链上交易信息的查询、需要应用区块链技术提供查询服务的情形，**如果仅是应用传统信息技术在公开交易信息中抓取、整合后向用户提供的查询、浏览服务不在此项服务类型范围内，不需根据《规定》进行备案。**

## (二)境外主体提供区块链信息服务的适用

从目前的备案管理系统能够填写的备案人地域信息看，网站中申请信息备案主要针对大陆主体，对于实际在中国境内从事上述服务的境外主体，以及面向中国用户提供相应服务的

境外主体如何备案，暂无具体的要求或备案办事入口。从法规层面看，对于境外主体涉及上述业务类型的，《规定》未明确予以排除。经我们向相关主管部门初步咨询，其工作人员说明，境外主体向境内提供区块链信息服务的，也应当进行备案登记，只是目前系统中无法实现，后续可能会更新备案管理系统，以允许境外主体备案。另外，如果是由境外主体负责运营、境内主体负责技术支持和系统服务的情况，两个主体均应备案。并且，工作人员进一步说明，**主体设立在境内或境外不影响是否需要备案的判断，主要看是否向境内用户提供服务，如果是面向境内用户的服务，则倾向于认为需要进行备案。**

因此，初步看来，如后续备案管理系统为境外主体提供办事入口的，设立在境外的并且向境内提供区块链信息服务的相关机构还应当按照《规定》要求进行备案登记。

#### 四、 小结

《规定》及区块链信息服务备案管理系统分别从规则和实践层面为区块链信息服务的运营提供了监管框架和备案登记路径，在一定程度上对区块链信息技术开发与应用予以了肯定。可以预见，《规定》及区块链信息服务备案管理系统发布有利于推动区块链信息服务行业的逐步规范和健康可持续发展。但是，《规定》的部分条文较为宽泛，一些规则的具体适用还有待相关细则的出台以及实践中具体施行的检验。

海问在与区块链技术相关的项目中拥有独到经验，涉及区块链技术开发及信息服务有关的投融资交易、日常运营法律服务等事项。海问将基于对该领域的理解和实践经验，对《规定》及其后续配套实施细则措施的落地、执行以及区块链行业相关的其他法律和监管动态进行持续关注。

---

<sup>1</sup> 参见：国家互联网信息办公室网站“热点回应”专栏与《规定》有关的问题回应，<http://www.cac.gov.cn/hdxx.htm>。