

期间，全国人大财经委原法案室前主任朱少平，对国家网信办《区块链信息服务管理办法》（征求意见稿）提出意见和建议。

以下为具体内容：

很高兴参加今天的座谈会，我觉得制定这个“办法”（国家网信办《区块链信息服务管理办法》（征求意见稿））对于促进区块链研究利用和有关企业对社会提供优质的区块链服务十分必要。

我想先就当前区块链发展中的几个问题谈点看法，同时就《区块链信息服务管理办法》（征求意见稿）提几点初步意见。

01 区块链与数字货币，有关联但不是一个东西

区块链和数字货币虽有关联，但仍是两个不同的东西，不能因暂禁数字资产交易而影响对区块链的研究利用。

随着数字被热炒，区块链已为许多人所熟知。由于数字货币交易已于去年九月被管理层暂时禁止，不少人便拿区块链来说事，甚至以区块链的名义掩盖从事非法数字货币交易行为。虽然区块链与数字货币关系紧密，但它们是完全独立的两种东西。

严格来说，区块链先于数字货币的产生，它原本只是互联网上记载有关数据的一种区块，存在于互联网操作人员的存储空间，由于比特币的产生将其用于记载底部计算方法和相关数据，特别是被爆炒才使其被人们所熟知。

所以，无论怎么理解，区块链与数字货币都是两种不同的东西，不能混为一谈，更不能因为国家暂时禁止数字货币交易而影响对区块链的研究利用和发展。

02 区块链能为企业、政府广泛利用

一般而言，区块链中的区块可以存储两大类数据，一是底部算法数据，通过这种算法进行区块链接；二是其他实用数据，如企业、机关、社会组织的产品、技术、客户、会员等数据。

由于大多数人基于数字货币认识的区块链，从而以为区块链只能做数字货币，这是一种误解。其实区块链中存储的数据，既可以是数字货币的相关信息，也可以是其他应用数据，包括企业、机关、社会组织生产的产品、技术、汇集的客户、货源、供应商等。

他们把这种数据信息存进区块链，用以保存、溯源、陈列、推广、交易、防伪和安全等，故而所有企业，政府机关、社会组织都可以利用区块链的这种功能，实现自己的上述目的。

因此，区块链技术具有广泛的应用前景。

03 数字货币的四大分类

前面谈到，区块链中的区块可以存储两类不同信息，存成数字货币信息它就是数字货币。

数字货币的产生是因为人们在互联网物联网交易中需要即时支付，此时如有网币，交易双方即可当即点击支付，没有这种货币就只能到网外通过支付宝或网银等方式进行支付，从而大大降低网络交易的效率。

在这种需求中，中本聪设计出比特币，但起初只是用作游戏与交易，后逐渐对接商品交易的支付，从而被一些国家的政府机构和民间所认可，有的政府，包括我国也开始研究开展监管或设计国家的数字货币。

在比特币交易与对接应用场景过程中，若干企业机构也效仿设计其它类似数字货币，并用以融资。这样一来，数字货币就自然分成四类。

第一类即虚拟币，也就是大家常说的空气币；

空气币严格来说没有任何实际意义，没有应用场景的虚拟币都是没有前途的，迟早都会退出市场。

第二类是企业内部币，比如腾讯公司的Q币；

Q币因应用广而发行量很大，如果把它放到区块链中就属于企业内部数字货币。Q币的应用有两条：一是只在腾讯公司内部使用，二是只用于支付，没有交易。

腾讯的商品交易既可用现金支付，也可把现金换成Q币支付。现在航空公司的积分，信用卡积分和一些商场的积分放到区块链中，也可能成为企业内部数字货币。

第三类是融资币，或称艾希欧币；

在数字货币发展中，一些企业或个人看到数字货币交易中完全虚拟的比特币等都能拿去交易换钱，即将本企业的股权、债权、某种收益权、经营权、消费权或物权等

财产权设计成数字货币进行交易融资，从而形成所谓的艾希欧。

目前国际国内对此一直存争论，由于当时的艾希欧70%、80%是假的，90%炒作过分，国家于去年九月将其全面禁止，以后是否允许要视整顿和政府数字货币的推出情况。

第四类即由政府发行的数字货币；

政府发行数字货币可以有三种情况：一是把本币的一部分放进区块链，用于互联网交易，如我国政府就可把新发人民币的一部分放在区块链里，我们现在的M2大概是170多万亿，按照10%的话，就是17万亿，现在的增长速度是8.3左右，一年发行货币大概15万亿，拿20%、30%放到区块链里。

现在互联网交易确实有这个需要，比如现在互联网上买1万瓶矿泉水，交易后只能用支付宝或银联卡等进行支付，资金到账得一天、可能更长。如果交易双方都有人民币数字货币账号，这边一点一秒钟到账，对某些交易来说一天可以做100轮，甚至更多，那得提高多少效率呀。

二是政府也可以发虚拟币，如泰国、日本就试着发了这种币；三是政府还可以把某种资源，如石油、天然气等，以其物权为基础，发一个石油币等，委内瑞拉国家就发了石油币，一个币相当一桶石油，这是物权币。

04 关于数字货币的发展前景

由于数字货币在互联网物联网交易中的必要性，也已产生多年，并有广泛的基础，对此我们不能置之不理，也不能简单地一禁了之，个人认为，应区别上述数字货币的不同类别，实施不同的政策。

①应尽快研究推出人民币数字货币；

据介绍，目前央行研发的数字货币已形成成熟方案，不少地方也设好提款机，就等时机推出。当然，对任何改革方案都有两种不同意见，估计数字货币也不例外。

我个人认为，从每年新增货币中拿出5%、10%放到区块链中试一试影响不大。总之应尽早推出试点，即使出点问题也可以不断进行完善。

②对于企业内部数字货币应适当放开，总体应限内部兑换支付，竞价交易从严，且应严格审批；

目前Q币没有交易，也就是说，没有开设证券交易。将来允不允许？总体应该不允许，这可能是一种政策取向。

③对于虚拟币，还有其中的“空气币”法律规定是不允许的；

总体来说，虚拟币、特别是空气币，是没有前途的，因为它完全是空的，没有实物支撑，没有应用场景，允许存在只能助长投机，与我们的文化不符。

有人问，那将来比特币怎么办，比特币将来可能会有有限度得到承认，因为它已落实应用场景，且得到多国企业甚至政府的承认，但它只是一个特例，类似情况或许还会有几个，但不会多。而且其地位也会比较特殊，有点类似外汇，又不同于外汇。

④关于艾希欧；

由于我国中小企业多存在融资难问题，而通过数字货币交易可以进行融资，因而将艾希欧设计成一种新的融资工具是可行的。但由于前段时间存在的问题，应在深入整顿。

05 关于区块链与数字货币的监管

“办法”（国家网信办《区块链信息服务管理办法》（征求意见稿））对于区块链相关业务的监管作了初步规定，区块链业务监管实际涉及四方面问题，不同业务涉及、不同监管机关的职责：

一、数字货币的货币业务涉及央行职责；

从2008年到现在的十年间，比特币价格上涨1900万倍，也有说涨了2300万倍，最高炒到两万美元，在此过程中，包括比特币和一些其他数字货币开始用于交易与支付。

比特币原本是虚拟币，但经过十年实践，已由完全虚拟币变成一定程度的实用币，它的货币地位也在多个国家得到确认，我国央行虽没承认它的地位，只是一种特殊商品，但在海外或极客社区有人已将其视作货币。

马克思在《资本论》中讲，货币作为一种特殊商品具有五大功能：一是价值尺度，二是支付手段、三是流通手段、四是储备手段、五是世界货币，具备五大功能都应属货币。这些功能比特币都有，所以央行没认可也不能完全否定它的某种货币职能

。

不是法定货币，又在国际上得到一定认可，国内也有许多机构与个人使用，特别是当政府数字货币出台后，势必涉及本土数字货币监管以及这种币与其他数字货币的关系，故对数字货币的货币功能监管可为央行职责。

二、类证券交易监管；

前面讲到货币的五大功能，严格来说它还有一大功能，就是交易功能。几乎所有做区块链或交易区块链产品的，都把它做成货币来交易，除了那些大的机构做区块链服务以外，剩下的大多都是做数字货币产品的交易。

数字货币交易标的是什么？严格来说，本质上是类证券。

很多人讲证券，但讲不明白什么是证券，包括有些专业人士都讲不明白，他们以为证券就是股票、债券。其实证券就是一定机构发行的，能够证明某种财产价值，并能用于转让或交易的票券。

所以证券通常具有四大要素：发行主体、直接作用、间接作用（即交易或转让）和载体。

证券交易的性质即是资产证券化，什么是资产证券化？十八届三中全会的决定说：在市场经济条件下，所有的生产要素，包括劳动、知识、技术、管理、资本和商品都要进入市场。

进入市场的交易模式有六种：协议转让、店面交易、会展交易、网络交易、拍卖交易、证券交易。六种交易最后拿到的结果就是两种：实物与证券。所以，只要拿到市场交易，不是当时提货，交付的基本就是证券。

资产证券化指一定的机构通过适当方式，把某种暂时不能流动的资产变成证券，通过交易使其流动起来。如股票证券化，就是把一个公司评估5个亿，拆成5元/份就是1亿股，拆成1元/份就是5亿股，把代表这个股份的纸即股权拿去交易，就是股权证券化。

资产证券化可以做股权证券化、债权证券化、特许权证券化、知识产权证券化、物权证券化、保险证券化、期货证券化等十数种。

现在我国证监会70%的精力管股票，20%管期货，5%管债券，5%管基金，股、债、期、基四大业务。除此之外基本没管，但市场一出事，上面交下来才开始管。

数字货币由于交易标的不是货币区块本身，故都应是类证券，所以这种交易只要不

是像Q币那样用于支付，本质上都属于类证券交易。数字货币的连续竞价交易本质上属于类证券交易，按上述意思理应由证监会负责监管。

由于有的数字货币交易具有两重性，它既作为证券交易标的，也可以将该标的用于支付或直接用于消费支付。

故对这类业务的监管就涉及上述两大部门，对监管职责的设计，应当是以一个机构为主，另一个机构协助，即货币监管职能由央行负责，而证券职能则由证监会负责。特别是这类证券监管，证监会可能要花点工夫深入研究才行。

三、区块链业务本身的监管；

区块链作为互联网数据存储介质，是互联网业务的组成部分，它的运营、标准、发展规划，与运营机构的关系等，均属工信部的职责，应由该部负责监管。

四、区块链对外服务业务的监管；

区块链服务业务，即区块链设计应用企业对要求其提供区块链信息存储等服务的客户提供的相关服务。对这种业务的监管，包括机构的市场准入、服务内容、服务标准、合同内容、信息安全、安全评估、溯源等。这种业务的监管应为国务院互联网信息主管部门。

以上是相关业务在目前体制下的一种自然分工，当然不排除国家出于统一监管的需要，通过立法将四方面的职责，统一交给某一个部门。

06 关于《办法》的法律地位

刚才有专家提到《办法》的法律地位，其规范能否作为执法的办案依据。毫无疑问，本《办法》将由国务院网信办发布，其地位当属部门规章。

我国法律除宪法外分四个层次：即基本法与单行法、国务院行政法规、部门规章与地方性法规规章。

严格来说，在这个体系中，最权威的是宪法和法律，其次是行政法规。一些方面条件不成熟难以出台法律时，往往先出台行政法规，也有些方面制定行政法规条件不成熟就可能先出台部门规章。还有一些部门内的管理规范也会制定为部门规章。

虽然从法律位置次来说，部门规章效力要低一些。我在职时曾建议部门规章不要作为法律渊源，但立法法还是把它作为一种法律渊源。

所以当一个方面的业务没有法律、也没有行政法规时，部门规章同样具有法律效力。而且部门规章是国务院部门制定的，它的实施是由该部门的行政权力作保障。

《办法》将来由国务院网信办发布，网信办是国务院的职能部门，行使国务院授予的权力，在此范围内可对相关业务进规范，作出是否允许，以及对违反规定的业务或机构作出处罚或取缔规定。从这个意义上讲，部门规章的法律效力显而易见，同样可以作为有关机构的执法依据。

至于有专家提到的区块链服务中涉及刑法的问题，由于区块链许多业务可能牵涉目前国家禁止的数字货币，且其中许多还涉及欺诈，区块链传递泄密内容，出卖机密等也可能涉及刑事问题。

对此，涉及到《保密法》等法律的问题，完全可以根据相关法律处理。其他涉及刑事的内容也可以在《办法》中捎带定一句，“违反本办法构成犯罪的，依照刑法的有关规定追究责任”就行。

07 “办法”的修改意见

对征求意见稿草案只是初看了一遍，提出以下意见，供参考：

一、“国务院授权”不要写；

草案第一条在规定立法依据时，《互联网信息服务管理办法》，并列举了国务院授权文件。由于该文件是对网信办机构的授权，由于制订本办法是网信办的法定职责，在此列举授权文件可能给人一种底气不足的感觉，建议将此删去。

二、办法不宜规范“节点”；

办法第二条第三款规定，本规定所称的信息服务，是指向社会提供XX主体和节点。这个“节点”是什么？（指在网络中参与记账的节点，可以是一个服务器），但是，法律只能规范主体，包括机构与个人，节点不是个人，也不是机构，不属于法律主体，所以办法不能规范节点。

三、关于办法中的“备案制”；

草案第四条规定，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，向国家互联网信息办公室进行区块链信息服务备案。对区块链信息服务企业向社会提供相关服务实行何种监管模式需要研究。

草案规定的是“备案”模式，我对备案这个模式有些想法，私募基金监管法律规定的是备案制，但最后做的比审批还严，备案时审查能提出150多个问题，那为何叫备案？其实变成了审批，或者叫核准。

所以建议对这种业务要么规定注册制，要么规定其它制度。如果规定备案制，就要真正做成备案制。严格来说，备案就是告诉一声就行了，备案不影响执行。备案机构在审查中认为内容与法律不符时要求报备单位纠正时再纠正。

如果在没有履行手续之前不能做，那就是审批或核准制。所以建议好好讨论一下，到底是用审批制，还是备案制或注册制，其实审批制、核准制基本没区别，再就是注册制。最好不要叫备案制。

四、关于具体工作要求与程序的内容；

草案第四条规定“国家互联网信息办公室根据实际情况对《备案登记表》进行调整”，第五条规定的“发放备案编号”等都是工作类内容，还有一些类似规定，都属于内部工作要求或程序，建议根本不写或少写。

五、关于年检；

草案第5条规定，“国家每年对备案实行年度审核”。这跟企业年检差不多，企业登记中的年检都取消了，这样规定还要不要？监管机关有这个权利你可以随时抽查，但还要作为制度要求企业每年都跑到你这儿来对备案进行审核吗。

而且“依法对区块链服务备案实行年度审核”，你要审核什么？一般备案或注册了他就获得了相关权利，你再每年审核，一是有无必要，二是你有没有这个能力。

六、关于前置审批；

草案第七条规定，“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”，这一规定中的“审核同意”严格来说是前置审批，前置审批建议参考企业登记做法进行规定。

七、建设将第十五条内容分两条；

草案第十五条规定的是两个不同的内容，一是有关机构配合监管机关的义务，一是对该机构向公众提供服务的要求。两方面内容性质不同，要求也不同，建议分为两条。

八、关于安全评估；

草案第十六条规定“区块链服务提供者开发上线新产品、新应用、新功能的，应当按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。”

这是否意味着每个链都得经过评估？安全评估是必要的，但这种评估还要不要经过监管机关评估。如规定必须，就意味着每个链都要经过监管机关，这样的话又类似安全审批。

能否规定每个新产品报备，然后抽查，觉得不合适再干预。而且评估还有个标准问题，依据标准化法，没有国家标准，依据行业标准，没有行业标准，依据企业标准。

现在多数区块链的标准都是企业标准，企业自己的标准你如何进行评估，所以这里的内容建议直接要求企业进行备案，监管机关收到备案再根据情况，决定是否组织安全评估。

以上是个人初步意见，供参考。

来源：OK区块链工程院

（本网站出于传播资讯的目的发布本文，本文不代表本网站的观点和立场）