

创新产业法律热点问题

《国务院关于促进云计算创新发展培育信息产业新业态的意见》解读

国务院于2015年1月30日发布了《国务院关于促进云计算创新发展培育信息产业新业态的意见》（以下简称“《意见》”）。《意见》的出台，将云计算这一新兴产业又推上了热门话题。《意见》也是首个促进新业态创新发展的国务院文件。

一、何为云计算？

2005年，亚马逊推出的Amazon Web Service (AWS) 服务创产业之先河，由此建立了“云计算”的概念。此后，谷歌、微软、IBM等互联网和IT企业分别从不同角度提供不同层面的云计算服务，其表现形式和具体应用处于飞速变化之中，因而目前对云计算并没有一个统一的定义。

《意见》指出，云计算是推动信息技术实现**按需供给，促进信息技术和数据资源充分利用**的全新业态，因而从“按需供给”和“充分利用信息技术和数据资源”两个角度描绘了云计算的基本特征。

科技部于2012年9月3日发布的《中国云科技发展“十二五”专项规划》给出了更为具体的解释：云计算以资源聚合和虚拟化、应用服务和专业化、按需供给和灵便使用的服务模式，提供高效能、低成本、低功耗的计算与数据服务，支撑各类信息化的应用。

如果以上定义似乎仍显抽象的话，国家发改委

高技术司副巡视员孙伟于2015年2月11日就《意见》的解读接受中国政府在线访谈中，对云计算做出了更为生动易懂的说明，“云计算是一种通过网络按需提供的、可动态调整的计算服务。云计算最大的特点，一是各种计算、存储和数据服务等信息技术能力如同水和电一样实现**按需供给、弹性供应**；二是能够充分发挥集成作用，**使分散的信息技术能力实现“团队作战”**，大幅提升数据处理能力和资源利用效率，同时还能大幅降低成本。在云计算模式下，用户不需要购买和配置大量的计算机、存储设备和应用软件等信息技术资源，只需连接网络，就可以利用云计算使用到这些资源服务，并**根据使用时间或使用量来付费**。”该说明也与美国国家标准与技术研究院（NIST）所作的定义¹类似，基本概括了云计算服务模式的特征。

《意见》本身涉及国家对产业布局、战略筹划和政策落实等方面的诸多内容，本文仅旨在从立法及监管的动态发展的角度，对《意见》进行解读。

二、《意见》的主要内容

作为创新且处于发展之中的技术和业态，《意见》对云计算相关产业促进从三大方面进行了阐述：（1）指导思想、基本原则和发展目标，（2）六

¹ 按照 NIST 的定义，云计算是一种按使用量付费的模式，这种模式提供可用的、便捷的、按需的网络访问，进入可配置的计算资源共享池（资源包括网络、服务器、存储、应用软件及服务），这些资源能够被快速提供，只需投入很少的管理工作，或服务供应商进行很少的交互。

项主要任务，以提高产业能力，(3) 七项保障措施，以保障产业发展。在此我们不一一赘述有关内容，相信业内人士对产业发展已有多年探索和理解，现仅就我们的理解概括以下几项要点：

发展目标

《意见》对整体产业发展提出了两步发展目标：至 2017 年产业链条基本健全、协同发展的格局初步形成；至 2020 年，达到应用基本普及、服务能力国际先进、监管和法规体系健全。至此，云计算成为中国信息化的重要形态和网络强国的重要支撑。

产业布局

梳理《意见》全文，我们理解国务院对产业布局从纵向来说，至少包括：

(1) 顶层信息安全监管体系、标准规范体系、法规体系、投融资政策的建设和制定等；

(2) 研发关键技术与产品等软硬件，参与大数据资源融合；

(3) 探索和增强各类服务和应用模式，包括电子政务、智慧城市建设、公共云和专有云的充分利用、小微企业创新、个人基于云计算的信息消费等。

就政府在产业发展的职责和作用，我们注意到，《意见》在多处强调大幅度减少政府参与数据中心、杜绝盲目建设数据中心和园区建设、加强政府信息外包、开放公共数据、推动政务信息共享和协同等。

在产业布局方面，《意见》要求引导设立创业基金、扶持骨干服务企业、建立示范工程、鼓励小微创新、积极开展国际合作。其中，国际合作方面，《意见》要求支持海外并购、联合经营、在境外部署数据中心和研发机构、参与制定云计算国际标

准。结合 2020 年产业发展目标，可见国家对云计算产业的发展要求不仅达到国际领先，同时也能够进行全球布局。

三、从《意见》展望立法和法规体系的建设

《意见》所述的目标和任务等均对云计算产业各方面提出监管和立法要求，产业发展的七项保障措施之一，即为建立健全相关法规制度。

执行监管部门

《意见》最后要求国家发改委、工信部、科技部、网信办（网络安全信息化办公室）等部门具体负责推动各项任务的落实，这些部门应当也是推动各项立法的主要部门。除此之外，我们预计公安部、各具体服务平台所涉的部门（如交通、教育、医疗、银监部门等），以及各地方政府，也将是重要的参与者。

目前的法律框架和立法展望

云计算产业作为一个综合性的创新产业业态，其涉及的法律法规也将是多方面的。现有法律框架并没有统一的立法。从《意见》的要求来说，我们预计至少以下方面的立法动态值得关注：

1. 行业准入。目前我国在云计算的服务方面的行业准入制度主要适用电信业务分类目录，如数据中心、信息服务等增值电信业务资质。《意见》明确指出，将修订电信业务分类目录，完善准入制度，营造宽松市场环境，支持符合条件的云计算服务企业申请相关经营资质。围绕云计算的各类行业，取决于业务性质，还可能将适用相应的行业准入制度，如云安全产品、硬件设备、金融类信息云存储等。
2. 信息保护。《意见》提到，将加快制定网络安全、个人信息保护方面的法律法规，完善云计算和大数据环境下个人、企业信息保护、网络信息安全等相关法规与制度，制定信息收集、存储、

转移、删除、跨境流动等管理规则，加快立法进程。

目前我国尚未出台统一的个人信息保护法，仅有一些分散的法律法规，如 2012 年出台的《关于加强网络信息保护的決定》、2013 年颁布的《电信和互联网用户个人信息保护規定》、2014 年修訂的《消費者權益保護法》等。

3. **政府服务。**《意見》在多处就政府在促进产业发展发展方面，提出了基本要求，就立法而言，至少包括：（1）出台和推动公共数据开放、政府部门间数据共享；（2）出台政府和重要行业采购使用云计算服务相关规定，发展基于云计算的政府信息服务外包业务；（3）探索电子政务系统的建设模式。

以上各方面的立法目前基本尚处于空白状态，工信部 2011 年发布的《政府部门信息技术外包服务机构申请信息安全管理体系认证安全审查程序（暂行）》中，亦未对为政府部门提供信息技术外包服务的机构提出强制性要求，仅“鼓励政府部门优先选用通过信息安全管理体系认证的信息技术服务机构提供外包服务”。

4. **财税优惠政策。**《意見》要求将云计算企业纳入软件企业、国家规划布局内重点软件企业、高

新技术企业和技术先进性服务企业的认定范畴，并按规定享受税收优惠政策。

5. **建设健全的云计算标准体系。**《意見》要求制定云计算服务质量、安全、计量等各方面，以及数据安全、保密技术防护、涉秘信息系统、平台接口等标准。
6. **国际合作。**《意見》并未就是否会放松外资对云计算服务产业的准入提出意见，仅提出“引导外商按有关规定投资我国云计算相关产业”，我们预计外商投资的行业准入方面将没有重大变化，仍然适用外商投资产业指导目录。另一方面，《意見》支持中国企业在云计算产业方面的“走出去”战略：支持云计算企业通过海外并购、联合经营、在境外部署云计算数据中心和设立研发机构等方式，积极开拓国际市场，鼓励国内企业和行业组织参与制定云计算国际标准。

四、 结 语

《意見》的出台显示我国对于推动云计算产业，实现中国信息化的决心，并要求配套的法律法规推动并保障产业发展。我们将继续关注有关立法和监管动态。

陈 洁 合 伙 人 电 话：8610 8519 1377 邮 箱 地 址：chenj@junhe.com
袁 琼 律 师 电 话：8610 8519 2410 邮 箱 地 址：yuanq@junhe.com



本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。