

巴中市哲学社会科学规划项目

(2024 年度)

项 目 类 别 一般课题

立 项 编 号 BZ24YB100

学 科 分 类 经济政治类

课 题 名 称 巴中市电信网络诈骗协同治理研究

项 目 负 责 人 蔡丽琼

项 目 参 与 人 刘儒勋

负责人所在单位 中共巴中市委党校（四川大巴山干部学院）

联 系 电 话 18282796917

巴中市社会科学界联合会 制

巴中市电信网络诈骗协同治理研究

引言

治理电信网络诈骗违法犯罪是一项复杂的系统工程，习近平总书记强调：“要坚持以人民为中心，统筹发展和安全，强化系统观念、法治思维，注重源头治理、综合治理，坚持齐抓共管、群防群治，全面落实打防管控各项措施和金融、通信、互联网等行业监管主体责任，加强法律制度建设，加强社会宣传教育防范，推进国际执法合作，坚决遏制此类犯罪多发高发态势，为建设更高水平的平安中国、法治中国作出新的更大的贡献。”随着市民使用网络频率的增高，个人信息泄露严重，受害群众的构成也愈加复杂多样，反电诈宣传力量的微弱以及群众防范意识淡薄，再加上资金难以追踪，金融系统监督管理的缺位，种种因素造成打击电信网络诈骗犯罪难度大，举步维艰。因此，尽管各地在治理工作中投入了大量的人力和物力，但治理效果依然有限。

当前，巴中市电信网络诈骗案件仍然处于高发态势，基层重视程度不够，宣传防范质效不高，重点人员漏管失控，行业监管漏洞多，形势复杂。亟需研究采取有针对性措施，着力形成联动作战、同频共振、群宣群防的工作格局，从源头上遏制电信网络诈骗犯罪的高发态势。基于此，摸清巴中市电信网络诈骗基本情况、治理现状以及初步成效，分析协同治理过程中存在的问题及原因，并提出相应的对策建议极具实践意义和时代价值。

一、巴中市电信网络诈骗协同治理的必要性及意义

随着信息技术的飞速发展，电信网络诈骗已成为影响社会安定和人民群众财产安全的重要问题。此类犯罪活动利用电话、短信、互联网等现代通信手段，编造虚假信息，设置骗局，其手段不断翻新，范围日益扩大，不仅给受害者带来了巨大的经济损失和心理创伤，也对社会的和谐稳定构成了严重威胁，严重破坏社会诚信体系，影响公众的安全感和幸福感。

如何有效应对电信网络诈骗，成为当前社会治理领域亟待解决的重要课题。面对这一复杂多变的犯罪形态，单一部门的治理力量显得捉襟见肘，难以全面有效遏制其蔓延。探讨电信网络诈骗的协同治理策略，不仅是维护社会稳定、保障人民群众合法权益的迫切需要，也是推动数字时代社会治理体系和治理能力现代化的重要内容。因此，构建多部门、跨领域、全社会共同参与的协同治理体系，成为应对电信网络诈骗挑战的关键。

（一）电信网络诈骗协同治理的必要性

一是社会治理的需要。二十届三中全会提出建设更高水平平安中国，对健全网络综合治理体系作出系统部署，市委五届八次全会提出加快建设品质生活宜居地，电信网络诈骗协同治理是建设平安中国，建设品质宜居地的具体举措，也是社会大众的普遍期待。二是犯罪手段多样化与隐蔽性增强。电信网络诈骗手段不断翻新，技术含量高，例如通过 Web 技术制定特定的钓鱼网站，通过短信平台发送验证码，利用技术手段网络改号，利用云计算海量生成不同类型的诈骗网站；电信诈骗的资源渠道越来越具有隐蔽性，给侦查取证带来巨大困难。单一治理主体难以全

面覆盖、及时响应，迫切需要多方协同作战。三是跨区域、跨国界犯罪趋势更加明显。电信网络无边界，诈骗分子往往利用地域差异和法律漏洞，跨区域、跨国界实施电信诈骗，使得案件查处难度加大。特别是不同国家法律监管存在差异，犯罪分子因此有恃无恐，电诈猖獗，难以有效打击。协同治理有助于打破地域限制，形成跨国界合作，共同打击犯罪。四是受害群体广泛，社会影响恶劣。犯罪分子采用广撒网的方式，涉及面广，现实中几乎所有人都是电信诈骗的对象，导致电信网络诈骗受害群体覆盖各个年龄段、职业群体，社会影响广泛而深远，防范工作难度大。协同治理能够迅速凝聚社会共识，形成强大合力，有效遏制诈骗犯罪的蔓延势头。五是技术反制与法治建设并重。电信网络诈骗治理需技术反制与法治建设双管齐下，协同治理能够整合资源，一方面推动技术创新，利用多种高新技术加强电诈反制技术支撑。另一方面，跨区域、跨国界共同完善法律法规，弥补法律漏洞，便于构建全方位、多层次的防控体系。

（二）电信网络诈骗协同治理的意义

一是提升治理效能，有效遏制犯罪。通过协同治理，能够整合各方资源，形成优势互补，提高治理效率和精准度，有效遏制电信网络诈骗犯罪的高发态势。二是增强公众防范意识，保护个人信息安全。协同治理过程中，通过广泛宣传教育，提升公众对电信网络诈骗的识别能力和防范意识，减少受害风险，保护个人信息安全。三是促进社会诚信体系建设。打击电信网络诈骗，有助于维护社会公平正义，增强公众对法律和制度的信任，推动社会诚信体系的建设和完善。四是推动社会治理创新。电信网络诈骗协同治理的实践，为数字时代社会治理提供了新思路、

新方法，促进了社会治理理念、模式和手段的创新。网络时代背景下，反思电信网络诈骗的犯罪模式和机理，通过对该问题的诊断，给政府决策提供有价值的思考，是开展研究的重要实践意义。传统制度的局限性与时代升级变迁之间的鸿沟或许可借助于社会治理层面的创新加以弥补。基于此，展开以电信网络诈骗协同治理为主题的研究在当下的巴中是有益且必要的。

二、巴中市电信网络诈骗现状检视

（一）巴中市电信网络诈骗的概况

电信网络诈骗从 1997 年开始于中国台湾地区，2003 年以后，台湾地区的电信网络诈骗开始走向有组织的跨境形式，2008 年在该地泛滥成灾。2004 年开始，电信网络诈骗在大陆蔓延。近年来，电信网络诈骗发生的频率远远高于其他犯罪类型，损失惨重。进入 21 世纪，我国电信网络诈骗案件逐年增高，涉案金额数值越来越大，单起案件涉案金额也多次突破历史。自 2019 年新冠疫情爆发以来，居民使用网络的频率大幅度增加，导致我国的电信网络诈骗犯罪率持续升高，国家治理形势异常严峻。电信网络诈骗治理工作也面临着重重困境，大部分公安机关预警反制能力较弱；电诈专职人员不足，整体打击能力弱；宣传不全面还存在死角死面，宣传防范质效不够高；各地各行业工作合力尚未形成，没有形成全民反诈的格局。

在全国范围内，电信网络诈骗的治理已经进入深水区，近三年巴中市对此类案件的破案数不断增加，破案率持续上升，治理力度不断加大。全市各级各部门努力围绕打击治理电信网络新型违法犯罪工作“两升两降”目标，抓宣传、控发案、强管控、严打击，全市反诈工作取得了较好

的成绩，实现了发案数、财产损失数同比下降，破案数、抓获数同比上升的“两降两升”目标。2022年，我市共发生电信网络诈骗案1825件，同比2021年下降23.8%，财产损失1.158亿元，同比2021年下降23.1%。电信网络诈骗案件在全部刑事案件中的占比近40%。全市城镇街道办事处辖区电诈发案1357起，占全市发案总量74.4%；财产损失9138.8万元，占全市总额78.8%。全市公安机关共抓获电信网络诈骗犯罪及关联犯罪嫌疑人901人，治理力度不断增强。但目前巴中市发案仍高位运行，反诈防控十分薄弱，部分地区发案较高、案损较大、涉诈重点人员管控劝返不力，对人民群众的财产权益造成极大损害，电信网络诈骗治理形势异常严峻。

（二）巴中市电信网络诈骗的特点

电信网络诈骗的犯罪特点有别于其他类的诈骗犯罪，根据近几年巴中市发生的电信网络诈骗案例，呈现出以下特点：第一，犯罪手段隐蔽性极强、很难第一时间确定犯罪嫌疑人、反侦查能力极强。在实施电信网络诈骗过程中，诈骗分子与受害人并没有物理层面上的接触，几乎都是利用电话、短信、微信等各类互联网软件；第二，诈骗形式多样、诈骗手段更新迅速、科技化程度高。在近些年巴中市电信网络诈骗案件中，可以看到电信网络诈骗嫌疑人主要是通过电话、发送短信、拨打电话或者在抖音等短视频平台等各类直播平台上进行，发送广告或不明链接；第三，侵犯对象人群范围极大、犯罪速度极快、且无规律性、不确定性。基于方式的特殊性，信息化时代，侵犯对象的范围也随之扩大，电信网络诈骗几乎无差别全覆盖打击。受害者一旦受骗，其财产将通过互联网以极快的速度传输给犯罪分子，几乎没有挽回余地；第四，诈骗方式逐

渐职业化、受害者地域特征清晰。除在境外实施电信网络犯罪以外，还有部分犯罪分子在我国境内利用移动通讯和互联网实施电信诈骗，传统重点地区人员依然较多，同时受害者分布区域也较为集中，主要分布在城区街道，且受损金额远大于农村。上文提到，电信网络诈骗形式多样，包括近 60 多种。根据近年来巴中市所公布的典型诈骗案例分析，较为多发的为冒充领导、熟人类诈骗、虚假投资理财诈骗、兼职刷单诈骗、冒充客服类诈骗。第五，社会影响恶劣。在经济层面上最为直观的就是遭受经济损失，而且往往难以追回，对经济体系的稳定也造成不良影响。同时，经济上的损失在某种程度上会影响受害者的心理健康以及动摇家庭关系人际关系的稳定性。第六，运营模式的组织化。在电信诈骗最早期的时候，较为零散随机，随着时间的推进，现如今的电信网络诈骗已经演变成组织化、层级分明、分工严密的公司化运营模式。从电信网络诈骗整个犯罪过程可知，一套完整的网络电信诈骗从信息准备到技术支持，从具体实施到资金转移，从隐匿证据到资金套现，都有着严密而分明的组织分工。第七，诈骗链条产业化。由于电信网络诈骗所带来的高收益，催生形成大量上下游关联犯罪，包括侵害公民个人信息、虚假身份证、改号软件等上游产业链，还有洗钱销赃等下游产业链。第八，发展模式精细化。在具体实施诈骗行为时，从作案人员的选择、被诈骗对象、犯罪工具等都具有详细的准备和计划。

三、巴中市电信网络诈骗治理的问题与挑战

巴中市电信网络诈骗治理形势虽然得到一定程度上的改善，但是仍然处于高发态势。目前依然存在以下几个方面的问题：

（一）重视程度不够

面对日益复杂严峻的形势，各部门虽采取了一定的措施，但重视程度依然不够，认识上存在偏差，行动上不作为软作为不重视，并未意识到电信网络诈骗的严重性。工作统筹推进不力，反诈工作浮于表面，并未掌握辖区反诈工作开展情况并及时研究采取有针对性的措施。责任落实不到位，压力传导处于失控状态，奖惩不逗硬。

（二）宣传防范打击质效不高

即使各部门各类主体采取了各类措施开展了电信网络诈骗防范宣传，但在公安机关受理的电信网络诈骗案件中，多数受害人并没有接受过直接的反诈宣传，没有注册推广国家反诈中心 APP，宣传的覆盖面和精确度不够，宣传方式简单，缺乏针对性和实效性，没有做到全面覆盖。宣传推动工作缓慢，反诈宣传工作人员混杂，管理混乱，作用发挥有限。宣传主体单一，宣传力量薄弱，宣传手段落后，仍在适用张贴标语、发放传单等传统手段，先进阻断能力不足，精准反诈能力不强。

（三）重点人员漏管失控

截止 2023 年 4 月，巴中市滞留境外涉诈重点人员 308 人，对于该类人群，没有采取有效的管控措施，不清楚不掌握，劝不回管不住现象严重。受到资金和人力的限制，跨境甚至跨国侦破打击电信网络诈骗犯罪困难重重。

（四）行业监管漏洞较严重

因电信网络诈骗产业链涉及通信网络运营、互联网技术、银行以及金融支付平台等多个领域、行业电信网络诈骗犯罪产业化趋势越来越明显，防治工作越来越难，庞大的黑灰产业是电信网络诈骗迅猛发展的幕

后推手。以“两卡”为主的灰色产业整治不力，大量的存量卡未及时清理，非法使用电话卡和银行卡的现象严重。犯罪分子为了逃避打击，在网上收购他人的身份信息、银行卡、支付宝、微信等进行伪装，造成“实名不实人”情况。在手机支付普及的时代，通过手机支付、网银支付等方式已经成为诈骗分子在诈骗过程中流动资金最常用的方式，这些支付手段除非进行专门设置，否则基本没有限制和限额，监管机制不健全、监管措施不到位、实名制落实不力。

（五）协同治理难以推进

电信网络诈骗治理是一项系统过程，关系到多部门，银行、通信运营商等。但在实际运作过程中，存在困难，多部门之间的综合协调存在问题，公安机关内部之间的协作难以开展。协同工作制度和机制运行的规范性不足，整体上缺乏连贯性，协同治理被“忽略”，多为各行其是，未形成工作合力。

四、巴中市电信网络诈骗协同治理的路径选择

对于电信网络诈骗犯罪的治理，多以打击治理为主，此种方式虽见效快，直截了当，但并不具备长期性和连续性。2023年，全国打击治理电信网络新型违法犯罪工作电视电话会议指出，要坚持关口前移、预防为先，综合采取多种防范措施。2024年，全国打击治理电信网络诈骗工作视频会议指出，要在综合治理上下更大功夫，紧盯金融、通信、互联网等领域，强化系统施治，封堵监管漏洞，坚决摧毁涉诈犯罪生态。打击治理电信网络诈骗犯罪是一项复杂的系统工程，针对目前巴中电信网络诈骗现状，应准确把握当前电信网络诈骗新形势、新变化，协同发力、综合施策，推动反诈工作取得新成效，朝着系统治理、依法治理、

综合治理、源头治理的方向努力，构建党委领导、政府主导、部门主责、行业监管、有关方面齐抓共管的打击治理电信网络诈骗整体格局，打造有深度有内容重实质重实效的协同治理机制。

（一）公安机关治理层面

在预警劝阻方面，公安机关要强化大数据、人工智能等新技术新手段深度融合应用，快速发现涉诈信息和识别疑似被骗群众。要加强技术合作，与相关科信公司建立合作关系，推动基于技术和大数据的反诈工作实战化。要健全预警劝阻工作体系，完善“短信预警提醒+智能语音劝阻+人工重点干预+面对面劝阻”的分级分类劝阻模式，压实劝阻责任，严密规范流程，确保劝阻成效。要加强劝阻人员专业培训，针对受骗群众不同情境、情绪状态、诈骗手法、受骗程度，完善应对策略，提高劝阻能力。要坚持“线上+线下”“广泛+精准”的宣传工作模式，深入分析犯罪手段变化和易感群体特征，聚焦重点行业、重要领域和主要人群。要注重实效，开展“接地气”的反诈宣传，以群众喜闻乐见的方式，全方位推进反诈宣传。要抓住重点精准宣传，针对被害对象的年龄和职业不同情况进行精准宣传，深入分析，制定有针对性的措施，提高宣传的实效性。对于重点人员，要压实属地管控责任，对本地滞留境外涉诈高危人员实行“一人一策”，逐人规劝，限期回国。加大回流人员管控力度，坚决遏制再次外溢，通过增强就业吸附能力，帮助涉诈人员回归社会。

（二）通信网络监管治理层面

在技术封堵、号卡治理、线索追踪、协同打击方面继续加大力度，电信网络诈骗中，网络技术封堵是反诈的第一道防线。要完善反诈平台，

实施阶段性工程，进行全面升级扩容，提高平台覆盖的深度和广度，进一步增强监测、封堵和溯源的精准度。要加强反诈技术创新，上文提到新型电信网络诈骗手法方式更新迭代速度极快，技术含量愈来愈快，要积极采用人工智能最新成果，加强技术攻关，更新反诈模型，优化管控策略，加大对涉诈 APP、AI 换脸等新诈骗手段的打压力度，增加针对各类诈骗场景的反诈模型。要开展固定电话反诈行动，着重管控固话批量放号、严管手机卡，同时加强新业务、重点业务的涉诈风险排查。要利用技术阻断诈骗信息，加强对网络电话业务、国际语音来电接转业务、手机短信、互联网信息的监管控制，严防非法网络语音来电接入境内，及时封堵相关诈骗电话和诈骗信息。要强化协同共治，既要支持公安部门打击电信网络诈骗犯罪，又要借助自身优势，积极开展用户群体的反诈宣传，并加强通信从业人员反诈业务能力。

（三）银行监管治理层面

要加强账户风险管理，按照“谁的客户谁负责”“谁的账户谁负责”的原则，商业银行、支付机构要严格尽职调查，强化账户分类分级管理，降低相关账户风险。要持续开展涉案账户倒查、关联排查以及存量账户排查治理，堵塞涉诈风险隐患。要高效阻断涉案资金，配合公安机关开展受害人预警劝阻工作，组织商业银行、支付机构继续落实 7×24 小时账户协查机制，协助公安机关高效做好账户冻结、止付工作，及时拦截涉案资金。要持续深化精准治理，坚持“精准研判、精细操作、精确打击”，不断完善风控模型，持续提升“资金链”治理的精准性和有效性。要优化账户业务流程，提供简易开户服务，畅通咨询服务渠道。

（四）社会协同治理层面

对于法院检察院而言，要加大《反电信网络诈骗法》《关于办理跨境电信网络诈骗等刑事案件适用法律若干问题的意见》等法律法规执行适用力度，健全检法机关提前介入、会商研究等机制，针对基层遇到的难点问题，制定细化执法办案指引，加大督促指导力度，提高办案质量和法律法规的适用水平。对于学校和教育部门而言，应将反电诈教育纳入教学内容，结合真实案例编制反电信诈骗教程，并根据电信网络诈骗演变趋势作出适当的调整，针对不同年龄段的学生采用不同的教学方法，高筑反电诈防火墙。对于个人而言，要增强自我防范意识，不轻信来历不明的电话、信息，特别是对境外来电，谨慎接听，不透露自己及家人的身份信息、存款、银行卡等情况，不向陌生人汇款、转账，做到“不见面不动钱”。对于基层组织力量而言，要加大摸排力度，落实包保责任，乡镇、社区干部、网格员等应利用人熟、地方熟、情况熟等优势，广泛收集整理相关信息，做深做细。

访谈提纲（市公安局）

1. 本市电信诈骗呈现哪些特点？
2. 您认为是哪些原因造成我市目前电信诈骗的严峻形势？
3. 贵单位是否有反电信诈骗的专门机构？人员配置、运作机制如何？
4. 面对当前复杂的打击治理电信诈骗犯罪工作形势，公安机关是如何应对的？采取了哪些举措？
5. 公安部门在需要银行、电信运营商配合时具体流程如何？是否顺畅？
6. 目前电信诈骗在资金流阻断方面采取了哪些措施，还存在哪些不足？

7. 反诈APP的使用率普及率推广率如何？对于防止电信诈骗起到哪些作用和效果？
8. 贵单位是否定期开展反诈相关宣传工作，成效如何？是否有案例说明？
9. 反诈宣传成为一种持续性工作后，会不会影响到其他工作任务？
10. 您认为在开展反诈反诈治诈工作中主要面临来自哪些方面的压力？
11. 您认为要想反诈反诈治诈工作能够持续有效推进，还需要及时采取哪些措施？
12. 很多市民在遭遇电信诈骗时没有及时报警，您认为原因是？
13. 您认为目前巴中市在电信诈骗打击治理方面取得了哪些成效，还有哪些不足？基于本市情况，治理难点还有哪些？
14. 您对电信诈骗的治理还有哪些建议？