

摘 要

互联网行业的快速发展改变了人们的生产生活方式，给人们的生活带来了前所未有的便利，同时给人们的安全带来很多未知的风险，如电信网络诈骗犯罪。作为一种新型的犯罪形式，电信网络诈骗犯罪不仅给人民群众的生命财产安全带来极大的威胁，也严重影响了社会的安定。如今，电信网络诈骗犯罪已成为社会的毒瘤，严重威胁人民群众的人身财产安全，治理此类问题是社会治理中的一个难题。为此，2015年国务院批准建立由20多个部门和单位组成的打击治理电信网络新型违法犯罪工作部际联席会议机制，着手打击治理全国范围内的电信网络诈骗犯罪活动。

本文运用了协同治理理论，采用文献研究法、访谈法以及案例分析法对Z市治理电信网络诈骗犯罪的现状进行了全面的分析，发现Z市在电信网络诈骗协同治理方面存在各治理主体的协同意愿不高、协同治理主体之间信息共享渠道不畅、重点行业仍存在监管漏洞以及协同治理行动不联合这四个问题。针对这些问题，并结合Z市的实际情况，提出解决这些问题的对策，主要有：增强各治理主体的协同治理动力、健全各治理主体间的协作机制、加强相关行业的监管以及强化协同治理措施的执行，希望可以通过这些措施，解决电信网络诈骗治理难的问题，给Z市营造一个“无诈”的环境，不断提高人民群众的满足感、幸福感和获得感。

关键词：电信网络诈骗；协同治理；犯罪治理

目 录

摘 要.....	I
ABSTRACT.....	III
绪 论.....	1
一、研究背景与意义.....	1
（一）研究背景.....	1
（二）研究意义.....	2
二、国内外研究现状.....	2
（一）国外研究现状.....	2
（二）国内研究现状.....	5
（三）国内外研究述评.....	8
三、研究思路与方法.....	9
（一）研究思路.....	9
（二）研究方法.....	10
四、创新之处.....	11
第一章 核心概念与理论基础.....	13
一、核心概念界定.....	13
（一）诈骗.....	13
（二）电信网络诈骗.....	13
（三）电信网络诈骗协同治理.....	14
二、理论基础.....	15
（一）协同治理理论.....	15
（二）协同治理理论对电信网络诈骗的适用性.....	16
第二章 Z市电信网络诈骗协同治理现状分析.....	19
一、Z市电信网络诈骗的总体情况.....	19
（一）Z市电信网络诈骗的立案情况.....	19
（二）Z市电信网络诈骗的主要类型.....	20

(三) Z 市电信网络诈骗的特点	24
二、Z 市电信网络诈骗协同治理情况	26
(一) Z 市电信网络诈骗协同治理措施	26
(二) Z 市电信网络诈骗协同治理的成效	28
第三章 Z 市电信网络诈骗协同治理问题与原因分析	31
一、Z 市电信网络诈骗协同治理问题	31
(一) 各治理主体的协同意愿不高	31
(二) 协同治理主体之间信息共享渠道不畅	32
(三) 重点行业仍存在监管漏洞	33
(四) 协同治理行动不联合	34
二、Z 市电信网络诈骗协同治理问题的原因分析	34
(一) 协同治理主体间缺乏共同的价值目标	34
(二) 协同治理主体间缺乏信任	35
(三) 缺乏完善的监管机制	36
(四) 协同治理措施执行不到位	37
第四章 完善 Z 市电信网络诈骗协同治理的建议	39
一、增强各治理主体的协同治理动力	39
(一) 增强政府部门的协同治理意识	39
(二) 强化企业自律意识	39
(三) 增强公众的防范意识	40
二、健全各治理主体间的协作机制	41
(一) 加强警务协作机制建设	41
(二) 优化数据资源整合机制	41
(三) 优化协同治理主体间的激励机制	42
三、加强相关行业的监管	42
(一) 加强对电信运营商的监管	42
(二) 加强对金融机构的监管	43
(三) 加强对互联网企业的监管	44
四、强化协同治理措施的执行	44

(一) 搭建更完善的协作平台	44
(二) 提高反诈骗技术水平	45
(三) 加强反诈骗宣传	45
结 语	47
参考文献	49
附 录	53
致 谢	55

绪 论

一、研究背景与意义

(一) 研究背景

得益于互联网技术的快速发展,我国已步入信息化高速发展的时代。中国互联网络信息中心发布的报告显示,截止到2022年6月,我国的网民规模达10.51亿,互联网普及率达74.4%,较2021年12月新增网民数量1919万,互联网普及率提升1.4个百分点。^①互联网及通讯技术的发展在很大程度上促进了传统产业与互联网产业的融合,这深刻地改变了人们的生活和生产方式,但也给人们带来一些新问题。一些不法分子利用网络虚拟空间的隐蔽性,采用多种多样的模式来实施电信网络诈骗犯罪,给广大人民群众带来巨大财产损失和精神伤害。根据相关部门公布的数据,2020年全国电信网络诈骗案件共立案92.7万起,给群众造成巨大的财产损失,金额超300亿元,此类犯罪警情占全部刑事警情的比例超过40%。其中,损失在百万元以上的案件有3652起,损失千万元以上的有42起。2021年上半年,全国共立电信网络诈骗案件50万起,同比上升23%。从这些触目惊心的数据可以看出,电信网络诈骗犯罪层出不穷,案发率高居不下,诈骗分子实施诈骗行为越来越具有精准性、迷惑性和隐藏性,公安机关更难有效进行侦查打击和预警预防,对社会的危害性越来越明显,很多群众的“养老钱”、“救命钱”被骗,甚至是被诈骗分子害的倾家荡产、家破人亡。有的单位遭遇诈骗,公司的资金被骗走,难以维系经营,导致公司被迫停业。尽管近年来国家不断加大打击治理电信网络诈骗犯罪的力度,但此类犯罪仍呈愈演愈烈之势,成为人民的公害、社会的毒瘤。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视打击治理电信网络诈骗犯罪。2021年4月,习近平总书记对打击治理电信网络诈骗犯罪工作作出重要指示:要加强源头治理,这为打击治理工作指明了前进方向。2021年4月底,全国人大常委会法工委牵头,会同公安部、工业和信息化部、中国人民银行等部门抓紧推进反电信网络诈骗立法工作。2022年9月2号,十三届全国人大常委会第三十六次会议表决通过《反电信网络诈骗法》,该法于2022年12月1日起施行,这是我国第一部专门、系统、完备规

^① 中国互联网络信息中心发布第50次《中国互联网络发展状况统计报告》[J]. 国家图书馆学刊, 2022, 31(5):12.

范反电信网络诈骗工作的法律。

Z市严厉打击电信网络诈骗犯罪，采取一系列专项行动进行打击治理。2021年，Z市公安雷霆出击，开展“断卡”、“雷霆”、“霹雳”等一系列专项行动，严厉打击整治涉及两卡违法犯罪活动。Z市公安机关共捣毁境内电信网络诈骗窝点200余个，破获案件2500余起，刑事拘留犯罪嫌疑人4000余人，冻结涉案账户1万余个，返还被骗群众资金6000余万元。虽然Z市不断增加打击电信网络诈骗的力度，但是此类案件发案率还是居高不下，给人们的人身财产安全带来了极大的威胁。为了解决电信网络诈骗犯罪问题，本文以Z市为研究对象，运用协同治理理论对Z市电信诈骗协同治理现状进行研究，发现Z市目前在治理此类犯罪过程中存在的问题，以期提出符合Z市实际情况的电信网络诈骗协同治理对策，形成“政府主导，部门联动，上下协同，综合治理”的协同治理格局，最大程度提升城市安全度。

（二）研究意义

1.理论意义

从理论上讲，电信网络诈骗的治理不只是一个部门的事情，单打独斗的治理模式是行不通的，这是一个必须由多元主体协同治理才能解决的难题，多元主体的积极合作才能更好地推动电信网络诈骗协同治理工作。本文对Z市政府协同治理电信网络诈骗的现状进行研究，挖掘Z市在电信网络诈骗协同治理方面存在的问题，系统地剖析原因，并提炼出政府发挥主导作用的多元主体协同治理模式，有助于进一步丰富治理理论。

2.现实意义

电信网络诈骗案件高发、多发，严重危害社会安定，影响社会经济秩序稳定，由于种种原因，电信网络诈骗治理困难重重。本文从Z市的实际出发，以电信网络诈骗的治理现状为切入点，结合协同治理理论，分析此类犯罪难以治理的原因，提出Z市电信网络诈骗协同治理的新对策，为全国综合性治理电信网络诈骗提出建议，最大程度上提高公共安全度，对维护社会秩序稳定和人民群众生命财产安全具有很强的现实意义。

二、国内外研究现状

（一）国外研究现状

经济全球化和网络信息化的发展，使得人类社会面临着巨大的转变，财富形态也从

传统形态转变为数字形态，财富的数字化将是未来的主旋律。财富的数字化及数字转移属性使得电信网络诈骗案件频频发生，给世界上很多国家都带来极大的经济损失，此类问题也成为社会其中一个“顽疾”。为了应对电信网络诈骗问题，国外政府采取种种措施来打击电信网络诈骗问题，同时也加深对这类问题的学术研究。

1. 关于电信网络诈骗的研究

国外对于电信网络诈骗的研究主要集中在电信网络诈骗的概念及治理措施方面。在概念研究上，国外更倾向于将电信网络诈骗定义为网络欺诈。美国司法部将其定义为：“网络欺诈是指欺诈者使用互联网的一个或多个组件，如聊天室、电子邮件、留言板或网站等，向潜在受害者提供欺诈性招徕，进行欺诈性交易，或将欺诈所得传输给金融机构或与该计划有关的其他人。” Cross 等（2013）将网络欺诈理解为，个人因为使用互联网对具有欺诈性的邀请、请求、通知或要约做出回应，提供个人信息或金钱，从而导致某种经济或非经济损失的经历。在治理措施上，学者从加强技术、完善立法等方面提出治理措施。^①Olszewski（2012）基于狄利克雷分配构建用户简档，使用阈值类型分类方法检测电信欺诈行为。这种算法可以将电信账户分为两类：欺诈账户和非欺诈账户，提前检测出存在欺诈行为的账户可以及时做出应对之策。^②Atkins 等（2013）认为有五种常见的网络欺诈类型：信用卡盗刷型、盗用身份信息型、钓鱼网站型、即时通讯型以及预付费欺诈五种类型。他们认为完全消除网络欺诈的可能性比较低，诈骗分子利用人类的弱点对受害者进行情感攻击，使其上当受骗，应通过教育公众增加防范意识的方式来抵御欺诈。^③Capasso（2015）通过对意大利近几年发生的电信网络诈骗犯罪案件进行分析研究，提出要加强数据立法来减少电信网络诈骗案件的发生。^④

2. 关于协同治理理论的研究

上世纪 90 年代以来，国外不少学者对治理理论进行了丰富的研究。罗西瑙（2001）指出：治理是一种规则体系，它更依赖于主体间的同意，更明确地说，治理是只有被多数人接受才会生效的规则体系。尽管这些规则体系没有被赋予正式的权力，但在一定领

^① C. Cross, R. G. Smith, K. Richards. The Challenges of Responding to Victims of Online Fraud[J]. Trends and Issues in Crime and Criminal Justice, 2014, 15(4):23-30.

^② Olszewski D. A data mining framework for detecting subscription fraud in telecommunications[J]. Knowledge-Based Systems, 2012, 26(4):246-258.

^③ Brandon Atkins, Wilson Huang. A study of social engineering in online frauds[J]. Journal of Social Sciences, 2013, 1(3):23-32.

^④ Capasso A, Dagnino G B. Beyond the“silo view”of strategic management and Corporate governance:evidence from Fiat, Telecom Italia and Unicredit[J]. Journal of Management&Governance, 2015, 15(4):929-957.

域内仍旧可以发挥作用。政府的政策即使受到普遍的反反对，在一定条件下仍然能够付诸实施。^①John Donahue (2004) 最早提出“协同治理”这个概念，他认为协同治理强调的就是非政府主体的治理参与，社会各界的生产者能够有效的自由发挥治理的能效，从而对公共事务进行有效的干预和参与，最终实现政府的预期治理目标。^②Keon Chi (2008) 认为协同治理指的是参与方在参与合作过程中拥有平等的地位，为此，在协同治理中，各参与方需要通过正式或非正式的协议放弃一部分的独立性或自主性，从而使参与方能够平等地参与合作。^③约翰·克莱尼 (2010) 认为在协同治理过程中要重视合作，在社会的发展过程中这种合作呈现出多种多样的类型，包括政府和企业之间的合作、政府和其他非政府部门之间的合作等，协同治理的最终目标是实现合作共赢，协同治理主体之间必须拥有信任基础，建立一个健全的信任机制。^④奥利弗 E·威廉姆森 (2016) 认为治理机制的应用是为了充分提升参与机构的科学行事效率，有效优化治理机制的效能发挥，并从整体化视角全面铺展治理机制，强调参与主体之间的共同联系，构建整体性特征。^⑤

3. 关于电信网络诈骗协同治理的研究

洛林·梅热罗尔与珍妮特·兰斯莉 (2012) 认为在现代警务处理过程中要运用第三方警务理论，引入公民、企业、非盈利机构共同参与到警务处理过程中，共同维护社会治安，从而达到预防犯罪的目的。^⑥杰瑞·莱特克里菲 (2010) 提出，在情报信息很重要的大环境下，维护公共安全不是公安机关一个部门的事情，应根据实际情况选择与合适的组织或机构展开协作，运用分享信息资源、协商决策、配合执行以及资源互补等多种方式鼓励它们积极承担相应的社会职责，积极参与到公共安全管理领域，确保公共安全得到维护。^⑦罗伯特·雷纳 (2008) 认为，针对公共安全，公安机关很难实现全面主导，其鼓励公众、企业等多个主体积极参与到公共安全事务管理活动中。此外，从民主国家角度出发，应以协调与控制的方式整合不同的社会资源，从而使组织形式、管理目

^① [美]詹姆斯·N. 罗西瑙. 没有政府的治理[M]. 南昌:江西人民出版社, 2001:3-7.

^② John Donahue. On Collaborative Governance[M]. Cambridge:Harvard University, 2004:3-4.

^③ 吴磊, 杜耐可. “协同性—自主性”框架下社区基金会的运作模式选择—基于 S 市的多案例比较研究[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2022, 37(6):89-102.

^④ [美]约翰·克莱尼. 网络协作伙伴关系的研究[J]. 西方政治学, 2010.

^⑤ [美]奥利弗 E·威廉姆森. 治理机制[M]. 北京:机械工业出版社, 2016:3-4.

^⑥ [澳]洛林·梅热罗尔,珍妮特·兰斯莉. 第三方警务[M]. 北京:中国人民公安大学出版社, 2012:65-68.

^⑦ [英]杰瑞·莱特克里菲. 情报主导警务[M]. 北京:中国人民公安出版社, 2010:194.

标以及管理制度实现多元化,以现代化方式开展警务协同治理。^①

(二) 国内研究现状

电信网络诈骗作为一种新型的犯罪方式,从长期来看,这种行为不会消失,甚至会更加猖獗,因此,无论是政府机关还是普通的人民群众都面临着巨大的风险和挑战。国内很多学者对这个问题进行全面深入的研究,并且从多个角度剖析此类犯罪发生的原因,进而提出有针对性的防治对策。通过文献的研究整理,发现电信网络诈骗治理的研究主要存在于以下方面:

1. 关于电信网络诈骗的研究

笔者通过对国内现有文献资料进行搜集、梳理发现,目前关于对电信网络诈骗的研究主要集中在两个方面。

一是电信网络诈骗犯罪类型的研究。充分研究不同种类的“骗术”,是打击电信网络诈骗的必要前提。肖谢等(2015)根据采取的手段、诈骗行为的连续性、诈骗财产的属性及诈骗对象对电信网络诈骗的类型进行分类。^②陈强胜(2016)按照犯罪分子实施的手段将电信网络诈骗分为六类:涉案类诈骗、短信诈骗、冒充关系人诈骗、网络诈骗、推荐股票诈骗和电子邮箱诈骗等。^③杨晶等(2017)通过对电信网络诈骗案件的分析,将电信诈骗的类型分为三类:电话诈骗、网络诈骗和短信诈骗。^④叶宁等(2022)按照骗子所用的诈骗手段将电信网络诈骗分为四类:社交软件类诈骗、利用虚假信息进行诈骗、提供虚假服务进行诈骗和冒充相关人员进行诈骗。^⑤

二是电信网络诈骗犯罪特点的研究。吴朝平(2015)认为在“互联网+”时代,电信网络诈骗也在快速和互联网融合,其发展变化的特点有如下两个:互联网的被电信诈骗化愈演愈烈和传统电信诈骗“互联网+”的特征日益明显。^⑥董邦俊等(2016)认为在“互联网+”时代电信网络诈骗的特点有:作案手段不断翻新、犯罪活动发展迅速、诈骗技术不断升级、犯罪数额巨大、犯罪组织性强和犯罪的收益明显增加。^⑦时延安(2017)指出与线下犯罪相比,电信网络诈骗犯罪的实施具有三个特点:匿名的有组织性、网络

^① [英]罗伯特·雷纳. 警察与政治[M]. 朱俊瑞译,北京:知识产权出版社,2008:124-130.

^② 肖谢,黄江英. 大学生网络受骗的类型、原因及对策研究[J]. 重庆邮电大学学报(社会科学版),2015,27(5):67-72.

^③ 陈强胜. 情报信息主导的电信诈骗防控体系建设[J]. 警察技术,2016(2):11-13.

^④ 杨晶,曹金璇. 基于本体的电信诈骗分析知识库模型[J]. 计算机工程与设计,2017,38(6):1418-1423.

^⑤ 叶宁,赵云. “冒充公检法”诈骗中犯罪嫌疑人的身份建构:社会符号学视角[J]. 浙江工商大学学报,2022(2):17-27.

^⑥ 吴朝平. “互联网+”背景下电信诈骗的发展变化及其防控[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版),2015,31(6):17.

^⑦ 董邦俊,王法. “互联网+”背景下电信诈骗侦防对策研究[J]. 理论月刊,2016(8):109-113.

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/765133323234012010>