

摘要

当前我国电信网络诈骗形势十分严峻，诈骗手段不断更新，犯罪对抗不断升级，带来的很多社会问题亟待解决。党中央、国务院高度重视打击治理电信网络诈骗违法犯罪工作，制定出台《关于加强打击治理电信网络诈骗违法犯罪工作的意见》，意在推动构建“党委领导、政府主导、部门主责、行业监管、有关方面齐抓共管、社会各界广泛参与”的协同治理工作格局，提升打击治理电信网络诈骗能力，但是协同治理相关制度尚存在缺乏配套机制、落地执行不顺、见效不佳等状况。

本研究从 W 市电信网络诈骗协同治理的实际情况出发，对 W 市电信网络诈骗协同治理现状进行深入剖析，以协同治理理论、服务型政府理论作为指导，运用文献研究法、实证研究法、访谈法等方法进行深入研究分析，发现当前 W 市电信网络诈骗协同治理的过程中主要存在打击缺乏联动作战机制、缺乏协同治理运行规范和信息共享渠道、部门利益冲击协同治理效果、协同治理宣传流于形式的问题，而导致以上问题的原因主要是协同治理主体责任意识不足、数据资源难整合、协同治理考核监督机制缺乏、“任务式”宣传影响积极性、主动性。针对这些问题及其产生的原因进一步探究优化对策，结合 W 市现有协同治理方式，提出优化 W 市电信网络诈骗协同治理的建议，通过强化协同治理理念、完善协同治理运行机制、完善协同治理考核机制、建立协同治理联控联宣制度等，优化电信网络诈骗协同治理的各个环节，以期能达到良好效果。

关键词：电信网络诈骗 协同治理 多元主体

Abstract

The current situation of telecommunications network fraud in China is very severe, with constantly updated fraud methods and escalating criminal confrontation, which brings many social problems that urgently need to be solved. The Central Committee of the Communist Party of China and the State Council attach great importance to the work of cracking down on the illegal and criminal activities of telecommunications and network fraud. They have formulated and issued the "Opinions on Strengthening the Work of Cracking down on the Illegal and Criminal Activities of Telecommunications and Network Fraud", aiming to promote the construction of a collaborative governance work pattern of "Party Committee leadership, government leadership, departmental responsibility, industry supervision, joint management by relevant parties, and wide participation from all sectors of society", and enhance the ability to crack down on telecommunications and network fraud. However, there are still problems with the lack of supporting mechanisms, poor implementation, and ineffective implementation of the relevant systems of collaborative governance.

Starting from the actual situation of collaborative governance of telecommunications network fraud in W city, this study conducts an in-depth analysis of the current situation of collaborative governance of telecommunications network fraud in W city. Guided by collaborative governance theory and service-oriented government theory, literature research, empirical research, and interview methods are used to conduct in-depth research and analysis. It is found that there are mainly problems in the current process of collaborative governance of telecommunications network fraud in W city, such as the lack of collaborative combat mechanisms, the lack of operational norms and information sharing channels for collaborative governance, the impact of departmental interests on the effectiveness of collaborative governance, and the formality of collaborative governance propaganda. The main reasons for the above problems are insufficient awareness of the responsibility of collaborative governance subjects, difficulty in integrating data resources, lack of assessment and supervision mechanisms for collaborative governance, and the enthusiasm and initiative of "task-based" propaganda. In response to these problems and their causes, further exploration and optimization measures will be taken, combined with the existing collaborative governance methods in W city, to propose suggestions for

optimizing the collaborative governance of telecommunications network fraud in W city. By strengthening the concept of collaborative governance, improving the operational mechanism of collaborative governance, improving the assessment mechanism of collaborative governance, and establishing a collaborative governance joint control and publicity system, various links of collaborative governance of telecommunications network fraud will be optimized, in order to achieve good results.

Key words: telecom network fraud collaborative governance multiple subjects

目 录

摘 要	I
Abstract	II
第 1 章 绪 论	1
1.1 研究背景和研究意义	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究意义	2
1.2 国内外研究现状	3
1.2.1 国外研究现状	3
1.2.2 国内研究现状	4
1.2.3 国内外研究评述	6
1.3 研究思路和方法	7
1.3.1 研究思路	7
1.3.2 研究方法	7
1.4 研究的创新点与不足	8
1.4.1 研究创新点	8
1.4.2 研究不足之处	8
第 2 章 基本概念及理论基础	10
2.1 基本概念	10
2.1.1 电信网络诈骗	10
2.1.2 治理	10
2.1.3 协同治理	10
2.2 理论基础	11
2.2.1 协同治理理论	11
2.2.2 服务型政府理论	12
第 3 章 W 市电信网络诈骗协同治理现状	13
3.1 协同治理的制度依据	13
3.1.1 国家层面出台的政策法律法规	13
3.1.2 W 市的依据	14
3.2 协同治理主体及职责	14
3.2.1 参与电信网络诈骗协同治理的主体	14

3.2.2 W市电信网络诈骗协同治理主体的主要职责	14
3.3 协同治理内容	15
3.3.1 打击犯罪主线	16
3.3.2 防止群众受骗主线	16
3.3.3 管理通讯信息主线	16
3.3.4 控制资金转移主线	17
3.3.5 反诈宣传主线	17
3.4 协同治理平台	17
3.4.1 W市电信网络诈骗协同治理平台	17
3.4.2 平台工作流程介绍	18
3.5 协同治理机制	18
3.5.1 联席会议制度	18
3.5.2 电话阻断及资金冻结机制	19
3.5.3 四位一体反诈宣传机制	20
第4章 W市电信网络诈骗协同治理存在的问题及原因分析	21
4.1 W市电信网络诈骗协同治理存在的问题	21
4.1.1 打击缺乏联动作战机制	21
4.1.2 缺乏协同治理运行规范和信息共享渠道	24
4.1.3 部门利益冲击协同治理效果	25
4.1.4 协同治理宣传流于形式	27
4.2 W市电信网络诈骗协同治理存在问题的原因分析	28
4.2.1 协同治理主体责任意识不足	28
4.2.2 数据资源难整合	29
4.2.3 协同治理考核监督机制缺乏	30
4.2.4 “任务式”宣传影响积极性、主动性	31
第5章 优化W市电信网络诈骗协同治理的策略	33
5.1 强化协同治理理念	33
5.1.1 强化部门间协同治理理念	33
5.1.2 强化部门内协同治理理念	34
5.2 完善协同治理运行机制	34
5.2.1 建立制度规范为核心的协同治理运行机制	34
5.2.2 建立数据平台为核心的协同治理运行机制	35
5.2.3 建立主体耦合为核心的协同治理运行机制	36

5.3 完善协同治理考核机制	38
5.3.1 完善监督问责和绩效评估机制	38
5.3.2 关联部门捆绑考核	38
5.3.3 强化行业监管	39
5.3.4 畅通社会监督	40
5.4 建立协同治理联控联宣制度	40
5.4.1 定点投放特色宣传	41
5.4.2 银警联控协同阻断	41
5.4.3 联动发力集中宣传	42
第6章 研究结论与展望	43
参考文献	44
附录	46
致谢	48
作者简介	49

第1章 绪论

1.1 研究背景和研究意义

1.1.1 研究背景

近年来,电信网络诈骗案件持续高发多发,诈骗模式不断更新,犯罪分子逐步集团化,集团犯罪行为汇集交织,黑灰产业链条盘根错节,成为人民群众反响最强烈、波及面最广的“急难愁盼”问题之一。根据公安部公布数据显示,2021年,全国公安机关共破获电信网络诈骗案件44.1万余起,抓获违法犯罪嫌疑人69万余名^①;2022年,全国公安机关共破获电信网络诈骗案件46.4万起^②;2023年,全国公安机关共破获电信网络诈骗案件43.7万起^③。

根据最高检发布《检察机关打击治理电信网络诈骗及其关联犯罪工作情况(2023年)》数据显示,2023年1月至10月全国检察机关共起诉电信网络诈骗犯罪3.4万余人,同比上升近52%,而近三年公安机关破获电信网络诈骗案件数量较为稳定,可见近一年破获涉诈案件以多人团伙作案为主,或者诈骗金额较高危害性较大需要起诉处理;2023年1月至10月全国检察机关共起诉帮助信息网络犯罪活动罪11.5万余人,共起诉掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益罪10.4万余人,分别同比上升近13%、80%^④,可见涉案资金转移的隐蔽性提高,诈骗分子逃避金融监管和侦查调查的手段增多,相应也提升了电信网络诈骗的治理难度,增加了治理任务。

另外,结合电信网络诈骗中网络交友类诈骗、冒充司法人员及电商客服人员诈骗、贷款类诈骗等多种形式,以及近年反诈数据,可以分析出电信网络诈骗猖獗的原因:

一是公民个人信息泄露情况严重。网络发达给网民带来便利的同时,也留下了网民使用所产生的信息痕迹,例如快递信息、手机号码、银行账号信息等。而不法分子因为利益诱惑,会非法获取、泄露此类信息,有的通过黑客技术窃取,有的APP非法采集,有的单位“内鬼”监守自盗,并且交互提供流入市场,形成侵犯公民个人信息黑灰产业链条。而链条伸向的末端,往往就包含电信网络诈骗分子。被泄露的公民个人信息被电信网络诈骗分子用于诈骗则增加了迷惑性,更容易取得被骗对象的信任,更容易诈骗得手。而且,由于购买公民个人信息的成本较低,大量电信网络诈骗分子企图通过这种手段来实施“精准打击”。正是因为公民个人信息黑灰产业链条的

^① <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1726901804100465555&wfr=spider&for=pc>

^② <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1761503893246491999&wfr=spider&for=pc>

^③ <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1787582792024530033&wfr=spider&for=Pc>

^④ <http://www.cdpzjcy.gov.cn/zfxw/265201.jhtml>

存在，给电信网络诈骗带来了“便利”。

二是“贩卡族”成为电信网络诈骗重要组成部分。银行卡是电信网络诈骗中的重要资金通道，由于多次使用一张银行卡转移诈骗资金会导致银行卡被冻结，所以电信网络诈骗分子会大量收购他人银行卡用于收取、提现、转移、洗白诈骗资金，不仅加大了公安机查处的难度，也因此逐渐形成了贩卖银行卡的黑灰产业链条。“贩卡族”会以较低的价格诱导贪图小利的人特别是法律意识薄弱的无业青年出售个人银行卡，高价转手给电信网络诈骗分子。正是因为“贩卡族”使得涉案资金走向零散，造成电信网络诈骗链条盘根错节，使得犯罪分子更有“底气”实施电信网络诈骗。

三是人民群众防范意识薄弱。有些被害人识别能力差，对不明来源的电话、网址毫无戒备心，加之电信网络诈骗系远程实施，被害人无法当面接触，更是加大了陷入错误认识的可能。也有些被害人特别是老年被害人对网络不熟悉，对电信网络诈骗的方式方法认识不足，不清楚电信网络诈骗分子手握多类诈骗剧本，诈骗手段迭代更新速度很快，让诈骗分子有机可乘。还有些被害人贪图小利，诈骗分子施以小利就以为馅饼从天而降，结果导致更大经济损失。

由此可见，电信网络诈骗导致民生、经济问题多，社会危害性大，电信网络诈骗的全方位打击治理刻不容缓。2015年，由公安部、工信部、中国人民银行等23个单位及部门作为成员的打击治理电信网络新型违法犯罪工作部际联席会议制度通过国务院批准建立；2022年，中共中央办公厅、国务院办公厅为加强打击治理电信网络诈骗，出台了《关于加强打击治理电信网络诈骗违法犯罪工作的意见》以统筹各方力量共同参与此项工作。根据政策指引，全国各基层各单位也陆续参与电信网络诈骗治理工作，电信网络诈骗的治理工作已经初步具有了协同治理形态。电信网络诈骗高发所带来的社会问题已经凸显，谈论电信网络诈骗协同治理显得尤为必要。

1.1.2 研究意义

2015年12月7日，W市反通讯（网络）诈骗中心正式挂牌成立，在全国首次创新大数据提升打击电信网络诈骗人员流战法，多年来以“批量研判、整体抓捕、高效办案、源头打击”为原则，破获大量电信网络诈骗案件。但单凭靠公安机关的刑事打击无法满足治理要求，由政府牵头，司法机关、运营商及银行等相关部门共同参与才能更好达到协同治理效果。

从理论意义上审视，本文深入探究电信网络诈骗协同治理的各环节所现存的问题，针对目前电信网络诈骗的研究更多的是以法治角度为切入点探讨防治手段，本研究系从协同治理角度切入，基于公共管理理论深入探究电信网络诈骗协同治理过程中

所存在的问题,进一步探究问题形成的原因,并提出优化建议,明确政府在电信网络诈骗协同治理过程中的作用,提高各成员单位协同治理意识,加强职能部门之间沟通配合,促使各成员单位主动积极参与协同治理,以对政府牵头,司法机关、运营商及银行等相关部门共同参与的协同治理体系进行优化,对 W 市电信网络诈骗协同治理的制度完善提供借鉴思路。

从现实意义上审视,电信网络诈骗造成人民群众财产损失,甚至导致国内大量资金流向国外,也严重损害了政府、公检法等机关的公信力,破坏社会经济秩序。本文对 W 市电信网络诈骗的协同治理进行探索和研究,拟重点剖析 W 市现有电信网络诈骗系统治理存在的缺陷,提出符合实际的治理对策,有利于以政府部门为主导的各主体间在电信网络诈骗协同治理有机整合机制中发挥独特优势,有助于电信网络诈骗的高发态势得到遏制,期待具有降低电信网络诈骗案发率的现实意义。

1.2 国内外研究现状

1.2.1 国外研究现状

因为发达国家的网络通信技术早在 20 世纪中叶就逐步开始发展,电信网络诈骗也比我国出现的更早,所以一些发达国家研究治理电信网络诈骗比我国更早起步,从立法与执法层面制定专门反诈法律并加强执行,技术层面研发诈骗电话拦截或提醒技术,源头治理层面则主要建章立制防止公民个人信息泄露。具体如下:

(1) 立法层面。植国明(2018)阐述了一些发达国家应对电信网络诈骗的立法对策。美国于 1991 年开始施行《电话消费者保护法》这部专门针对消费者权益保障的法律,规定公民如果遭遇了强行推销、诈骗等违法犯罪行为,只需要在某网站上以自己实名的电话号码注册,通过向网站投诉,用户便可以将对方拉入“拒接用户名单”,这样就接听不到推销诈骗电话;德国于 2003 年开始实施《联邦反垃圾邮件法案》,规定发送广告推销短信必须提前获得用户的书面同意;日本于 2007 年开始施行《假冒账号存入被害人救济法》,规定了银行发现可疑账户可实施紧急冻结,以至于电信网络诈骗更有可能“中道崩阻”^[1]。

(2) 技术层面。《新形势下电信网络诈骗治理研究报告(2020 年)》介绍了一些发达国家针对电信网络诈骗的反制技术。英国研发了追踪涉诈账户系统,银行能够实时查询涉诈资金去向;德国研发了诈骗话术甄别通讯技术,能够有效防止用于接听诈骗电话;日本则研发了诈骗电话提醒技术,能够有效分析识别涉诈关键词句,及时判断是否正在与诈骗分子通话并予以提醒,能够有效让用户及时发现并终止通话^[2]。

(3) 源头治理层面。美国学者 Richard 和 Baker(1999)认为,社会机构和企业组

织均需构建防范公民个人信息泄露的制度，互联网公司也需对网络交友进行规范制约，以防止不法分子通过电子商务平台和网络交友平台非法获取公民个人信息并实施诈骗^[3]。

(4) 执法层面。美国学者 Bums · Whitworth · Thompson (2004) 从警察执法的角度出发，通过分析其从公安部门收集到的相关数据，认为加强对网络诈骗的认识、加强警察执法力度和阻碍网络诈骗信息传播是打击电信网络诈骗更好的对策^[4]。

另外在协同治理方面，国外有不少研究成果，如 Keon Chi (2008) 认为，有关单位部门只有放弃部分自主权利参与协同治理，以平等的身份交流，强调合作地位平等，才能为协同治理创造共赢价值^[5]。Zadek S (2008) 认为，由于社会问题加剧升级带来的矛盾关系到方方面面，协同治理参与各方面治理的能力是现有的其他管理方式不具备的，所以协同治理会逐步成为公共管理的主要方案^[6]。

国外文献针对电信网络诈骗的研究基本上是从警察执法、信息技术或者法学等方面论证，具有针对性和技术性，与公共管理学虽然具有一定的交叉，但是从公共管理学角度研究此问题的成果屈指可数，更是缺乏将协同治理理论与电信网络诈骗防控治理联系起来的分析研究成果。

1.2.2 国内研究现状

由于电信网络诈骗属于违法犯罪，故一些文献系从司法角度出发研究如何协同治理；由于治理电信网络诈骗涉及多个单位部门，大量研究也从公共管理角度研究电信网络诈骗协同治理。本研究进行了以下梳理：

(1) 基于司法的角度。现有文献显示，司法角度主要通过三个层面治理电信网络诈骗。第一层面是通过专门立法以依法治理电信网络诈骗，王昊 (2019) 认为，法律具有滞后性，特别是针对发展迅速的电信网络诈骗，我国刑法体系显得有些滞后，有时打击面临执法没有依据的情况，所以应当单独设立电信网络诈骗的法律，使得打击处理有法可依^[7]。第二层面是各省市统一标准，让执法者执法有度，杜家素 (2019) 认为，全国不同省份的检察机关，甚至是统一地级市的不同基层检察机关，在处理电信网络诈骗案时具有不同的标准，特别是对于犯罪嫌疑人逮捕的标准和起诉的标准不完全一致，而刑事处理结果的不统一往往会带来社会舆论等不必要的麻烦。所以，对于电信网络诈骗的起诉标准，全国检察机关都应该采用一致的标准，明确颁布相关的司法解释及补充细则，让司法人员执法有度^[8]。第三层面是通过打击关联犯罪促进治理，张红伟 (2019) 认为，公民个人信息的泄露是社会普遍现状，尽管现在人们在工作生活中越来越注意个人信息的保护，但由于快递行业的发展、网络支付技术的普及，

使得公民个人信息在很多时候不可避免地被泄露，导致侵犯公民个人信息犯罪高发，作为上游犯罪进而导致电信网络诈骗频发。我国尽管有《中华人民共和国个人信息保护法》规制相关行为，但是公民个人信息泄露导致的诈骗案件仍然高发，所以我国应当加大公民个人信息犯罪的打击力度，规范的使用、采集公民个人信息，通过公民个人信息的保护以强化公民财产的保护^[9]。

(2) 基于公共管理的角度。现有文献主要从“协同治理目前所面临的困境”以及“协同治理如何运转”两个层面进行了研究。在党的十八届三中全会提出“创新社会治理体制”的要求后，文献从“协同治理理论角度”开展了治理电信网络诈骗的探讨。

协同治理目前所面临的困境层面，现有文献认为有三种现状。第一是各部门间信息不畅、合作不足，陈思韵（2017）从电信网络诈骗的治理存在的问题出发，分析了部门间合作能力不足、信息分享不及时不到位、不同单位的行动缺乏协调三个方面的问题，并提出在网络成员、成员能力、关系建立、网络设置、电子化应用等方面对协同网络进行调整，使电信网络诈骗协同治理的网络更符合实际工作的内在需求^[10]。第二是多头治理，李玮亮（2020）指出建立统一的反诈网络体系必须在体制、机制、技术这三个层面都做好多元部门之间的关系协调，才能构建起电信网络诈骗防治的组织体系，以解决目前电信网络诈骗治理所面临的多头治理的困境^[11]。第三是打击、整治不足，王晓伟（2017）阐述了通信和金融领域存在漏洞、重点地区专项整治不足以及打击力度不强等问题，并分析了其中原因，提出了强化专项整治力度、创新治理机制和强化宣传防范等优化方案，以打击促治理，净化电信网络^[12]。

协同治理如何运转方面，现有文献存在“政府机关单位主导”、“社会各界共同参与”、“技术主导”等观点。第一种观点是政府机关单位主导，孙少石（2020）指出了电信网络诈骗各地“多头治理”的问题，提出解决该问题必须中央统筹布局，多系统联合行动，社会各机构共同参与，打造多层次多方位的协同治理模式^[13]；袁广林、蒋凌峰（2019）基于公共治理理论，提出了由政府主导，多方参与的治理体系，在政府统一安排下，连接电信运营商、第三方支付平台和银行多方主体的资源，织密控制网络，以便更加有效的控制电信网络诈骗，减少犯罪率^[14]；张效衡（2020）提出将反诈骗中心作为治理电信网络诈骗的核心，强调各个部门之间的协作，不断完善立法司法，不断增强打击力度，加强电信部门对手机卡的监管，加强银行对银行账户的监管，从源头切断犯罪可能，从而解决根本问题^[15]。第二种观点是社会各界共同参与，傅昌波、耿颖超（2017）立足专业化、技术化、团伙化和流窜性的电信网络诈骗新型特征，总结提出了深化电信网络诈骗综合治理的策略：加快立法和司法解释出台、加强顶层方案研究设计、加大舆论宣传力度、强化智能技术研发、加大经费投入

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/778023100132006117>