

市域社会治理现代化背景下 电信网络诈骗犯罪打防对策

■ 仇恒泉

摘 要 市域社会治理是国家治理意志与基层社会治理行为在功能上的统一。市域社会治理现代化以社会治理理念、治理体系、治理能力为重点建设内容,以提高市域治理社会化、智能化、合法化、专业化为目标,其为治理高发的电信网络诈骗犯罪提供了新视野。针对电信网络诈骗犯罪呈现的新特点新态势,应在充分总结现有区域治理实践经验的基础上,聚焦社会化、智能化、合法化、专业化社会治理要求,通过健全法律体系,加强源头管控,强化全链条打击,增强群众防骗能力等途径,努力提升对该犯罪形态的治理效能。

关键词 市域社会治理 电信网络诈骗犯罪 实现路径

市域社会治理是抽象的国家治理意志与具体的基层社会治理行为在功能上的承接与转换,是宏观与微观的统一,在国家治理体系中具有承上启下的作用。对于市域而言,其具有较为完备的社会治理体系,具有解决社会治理中重大矛盾问题的资源和能力,是将风险隐患化解在萌芽、解决在基层的最直接、最有效力的治理层级。近年来随着互联网的蓬勃发展、网民数量的快速增长、线上交易的普及,我国电信网络诈骗犯罪持续高发,给人民群众造成了重大财产损失,已经成为市域社会治理的热点与难点。本文试图通过解析淮南市电信网络诈骗犯罪的发案趋

势、特点和治理难点,以小见大,探索市域治理现代化视野下电信网络诈骗犯罪治理的新途径,提升电信网络诈骗犯罪治理的效果。

一、电信网络诈骗犯罪发案特点及其原因

近年来,随着平安中国建设的深入,淮南市刑事立案数呈现逐年下降趋势。以2018年至2020年的三年时间为例,刑事案件立案数降幅达到17.4%。但在另一方面,电信网络诈骗犯罪发案却愈发严峻,2018年共立案960起,2019年1357起,2020年

作者:安徽省淮南市公安局调研室主任,四级高级警长

1943 起。三年间，增幅达到 102%，占全年刑事案件总数的比例也由 2018 年的 12.5%，增长至 2020 年的 30.6%。特别 2020 年，受新冠疫情等影响，立案较 2019 年同期上升 43%，占同年刑事案件总量达 30.6%。2021 年 1 月至 7 月，立案 1159 起，较去年同期上升 16%，占同期刑事案件总量的 27.3%。

（一）电信网络诈骗犯罪发案特点

电信网络诈骗犯罪经过近 20 年的演化，作案手段、话术、套路等方面都在不断升级。当前此类犯罪的突出特点包括：

非接触性。整个网络诈骗犯罪过程，犯罪分子与受害人不用接触即可完成。同时，犯罪团伙内部组织分工严密又互不联系，他们采取企业化运作，分工明确，诈骗集团下设话务组、取款组、洗钱组等若干独立作案单元，各司其责，犯罪诸环节之间、人员之间互不认识、互不联系；犯罪成员把生活与作案工具（电话、网络）完全做到了“物理隔断”。作案手段及反侦伎俩高，给侦查、破案、查证带来巨大难度和挑战。

低成本性。“低投入高回报”是犯罪分子实施犯罪活动的源动力。美国经济学家加里·贝克尔提出犯罪预期收益公式，形象地指出犯罪人像正常人一样，在进行犯罪时要评价犯罪机会的预期收益，当预期所得大于预期损失时就会铤而走险。目前，电信网络新型违法犯罪低投入、低风险、低代价的特点仍未根本改变。

跨地域性。纵观淮南市破获的网络电信诈骗案件，几乎全部是跨地区、跨境案件。尤其是跨地区犯罪特征尤为突出，侦破难度大。这类案件绝大多数是跨地域案件，涉案金额巨大受害人数众多，且分布于全国不同地区，最为集中于福建、广西和广东等省份。由于人民币业务在海外十分普及，银行转账、

网银转账、电子支付、分拆功能强大，境内外人民币取款迅捷便利，控赃追赃难度很大，及时跨国、跨境抓人、控赃追赃很困难。

多样态性。当前，电信网络诈骗新型违法犯罪主要分为电话诈骗和网络诈骗两大类。其中，网络诈骗发案量占全市电诈发案量 75% 以上且花样繁多，多发警情为网络刷单诈骗，虚假购物消费诈骗，代办信用卡、贷款诈骗，虚拟身份冒充熟人、领导和公检法诈骗、冒充网购客服退款诈骗、网络投资理财诈骗、网络游戏交易诈骗、征婚交友诈骗、机票改签诈骗。从受害群体看，既有普通职工，也有公司高管、财务人员，从学历上看，既有普通学历的被害人，也有硕士等高等学历人员。

（二）电信网络诈骗犯罪高发的原因

个人信息保护意识薄弱。犯罪分子通过网络技术非法获取或者通过非法渠道购买大量公民个人信息，用于从事犯罪活动。犯罪分子因而能够轻易获取电话号码，甚至姓名、住址、工作单位等个人信息，从而能够精准从事诈骗活动，造成人民群众的财产损失。

行业监管存在真空地带。在电信方面，虽然早就强调移动通信用户实名登记，但是通讯产品仍存在无记名或虚假信息登记销售的情况，部分需记名销售的产品，身份证件由销售代理商提供，然后对外无记名销售，身份验证形同虚设，犯罪分子利用此漏洞隐身作案、逃避打击。400、一号通等智能电话可捆绑多部手机，隐藏主叫号码，显示虚拟号码，并可在任意地点接听，致使犯罪分子频繁更换捆绑电话，跨区域作案。金融方面，身份证开户验证把关不严，部分金融机构员工为完成办卡任务，放松代办卡审查，致使大量代办、收购的银行卡成为作案工具。

犯罪智能化带来侦破难。一是随机性作

案导致并案难。电信（网络）诈骗“霰弹式”作案模式造成受害人高度分散，他们通常会选择在当地公安机关报案，案件受理彼此孤立的状态导致信息共享不利、串并渠道不畅等问题；二是无痕化作案导致追踪难。犯罪分子留下的线索通常是非个人信息开通的电话号码和银行卡，一旦启动侦查需要投入大量人力、财力，给公安机关追踪侦查造成很大难度；三是跨区域作案导致抓捕难。当前，诈骗模式由境内诈骗向跨境诈骗转变，打防难度不断提升。2020年中国信息通信研究院联合公安机关研判处置涉诈域名2.5万个，从IP接入地址情况看，中国大陆以外地区接入占比为95%。四是缺乏专业化人才队伍。目前，基层公安机关对电信网络诈骗案件侦查仍处于探索阶段，大多刚刚组建打击专业队，侦查员无体系化实战经验借鉴，缺乏行之有效的侦查手段和配套侦查权限使用，这些都严重制约公安机关纵深打击效能。

关联犯罪和共同犯罪关联认定模糊。围绕电信网络诈骗犯罪已经形成了一条灰色产业链和利益链，其上下游犯罪涉及侵犯公民个人信息犯罪、扰乱无线电通讯关联秩序犯罪等多个犯罪行为，既可能多个行为损害多个法益，也可能一个行为同时损害不同法益，电信网络诈骗犯罪及其关联犯罪罪数和罪名认定判断难，导致该类犯罪打不全、打不透。

二、淮南市打击电信网络诈骗犯罪的实践探索

2021年以来，安徽省淮南市委、市政府深入学习贯彻习近平总书记关于打击治理电信网络诈骗犯罪工作的重要指示精神，认真落实国务院打击治理电信网络诈骗犯罪部际联席会议精神，清醒认识当前反诈工作新

形势、新特点、新挑战，坚持以人民为中心，高站位谋划、高规格部署、高效率打击。

（一）突出政治站位“高度”

党政引领务实笃行。坚持把打击治理电信网络诈骗犯罪作为“一把手工程”和“民心工程”，2021年以来，淮南市委、市政府2次召开市委常委会、市政府办公会传达学习习近平总书记关于打击治理电信网络诈骗犯罪工作重要批示精神，研究部署贯彻落实意见，4次召开打击治理电信网络新型违法犯罪联席会、反诈工作推进调度会专题研究部署。

措施推进有力有效。为重塑“新理念”、构建“大格局”，市联席办成立考察组专程赴上海、杭州、厦门等先发地区学习经验做法，并结合淮南实际，制定任务清单，进一步明晰市县（区）两级党委政府和21家联席会议成员单位组织架构、人员配备、工作职能，健全完善案件侦办、预警劝阻、宣传联动等一系列配套机制，有效破解打防管控相互割裂、反诈工作各自为战等问题。

专项保障高度支撑。坚持实战导向、问题导向、需求导向，对打击新形势下突出涉网违法犯罪，旨在坚持警力跟着警情走的原则，加速推进警务体制系统性重塑、整体性变革，目前由市财政拨付2000余万元，全省一流的全市打击违法犯罪侦查指挥中心暨全市打击治理电信网络新型违法犯罪中心正在紧锣密鼓地筹建中，将全链条服务保障电信网络诈骗精准预警防范工作。

（二）提升全警打击“力度”

打破警种壁垒强队建。为应对当前电信网络诈骗复杂、多变、高发的严峻形势，提升合成作战能力，淮南从全市公安机关范围内抽调刑侦、网安打击电诈犯罪专家能手，组建了一支23人的专职打击电诈研判专班，各警种实体入驻、面对面合署办公，打破原

先各类侦查手段之间的壁垒,实现信息共享、资源共用,以专业打击职业,充分发挥反诈专班“尖刀”作用。

完善工作机制增效能。以淮南市地理位置东、西部区域为中轴线,专班科学划分为 2 个打击组,分别对接东、西部 12 个分局,紧紧围绕“打击攻坚”目标任务,抓住关键环节,建立了通勤通联组、网络信息组、取证调证组、技术支援组四个业务支撑组,优化完善了值班、考勤、奖惩、保密等一系列规章制度,确保了专班运行高效,民警工作热情高涨。自 2021 年 5 月 27 日专班成立运行以来,全市共计抓获电信网络诈骗犯罪嫌疑人 298 人,同比上升 230%,单月抓获数占上半年的 49%;破现案 271 起,同比上升 220%,全市形成了“雷霆万钧”的打击态势。

强化以战带训提能力。市公安局坚持把能力培养纳入教育训练的重要工作范畴,集全警之策、聚全警之智常态化开展涉网犯罪侦查业务、情报研判、电子物证勘验、互联网思维多维度培训,将专班的侦查资源和技能向全局开放,使专班不仅成为一个作战实体,更打成一个培训基地,提高全局核心战斗力。

(三) 深化宣传防范“精度”

织密全民反诈安全网。坚持把宣传防范作为遏制电信网络诈骗案件高发态势的源头工程,牢固树立“防范全覆盖、宣传全视角、机制全链条”反诈理念,以做实社区、做实企业、做实校园为主攻方向,依托乡镇街道、村居两委基层组织和派出所“一室两队”“一村一警”工作模式,构建反诈宣传“警务共同体”;结合“百警包村百警包企”,针对涉企员工的网贷诈骗、冒充领导诈骗等类案着重宣传提醒;借助公安民警“护学岗”,组织民警开展防范电信诈骗进校园等活动,

倾力营造全民反诈浓厚氛围。

打好精准反诈阻击战。以做深反诈宣传的鲜活性、宣传受众的精准性、宣传培训的定向性为主要提升点,紧盯全市电诈案件警情新特点、新变化,借助“两微一抖”开展阵地宣传,不定期总结编辑电诈识别“小常识”、“小视频”,常态化发布《全市警情精准宣传通报》,大力宣传反诈信息;对照“进门入户”精准必访四类人群,抽取 100 余万人员名单,集中开展精准宣传“百日攻坚”行动;同时,组建反诈民警讲师团,针对企事业单位、社区、学校开展定向线下培训,切实精准提升防范意识。

共建多元反诈新常态。坚持压实县区党委责任,以做细捆绑作业、跟踪督防、定期通报为主要机制,将打击治理电信网络新型违法犯罪工作纳入平安建设考核内容,探索对市联席办成员单位绩效考核办法和“无诈乡镇(街道)、村(社区)、学校、企业”的创建活动,对发案数前十的街道(社区)进行挂牌整治;同时联合市委宣传部制定下发《全市电信网络诈骗集中防范宣传工作实施方案》,签订责任状,细化工作措施,加强反诈宣传工作质效监督,严格督导跟进推动。

(四) 强化综合管控“深度”

夯实事前监管责任。市联席部门以“净网 2021”专项行动为载体,对黑灰产业采取打击、整治、治理等多种措施,市三大基础运营商严格落实主体责任和监管措施,严肃认真落实电话实名制要求,组织深入开展数据分析,主动封停涉诈号码 20 万个,列入“黑名单”168 人。联合人民银行、通信、邮政等部门进一步细化“两卡”开户、寄递审核及惩戒措施,形成强有力震慑。

做实严密事中监测。金融监管部门强化监管责任,对银行和非银行支付机构严格落

实账户实名制、银行卡业务管理、转账支付管理、可疑交易监测上报等措施，累计开展风险排查银行账户 280 万户，发现异常并采取管控银行账户 1.2 万户，协助累计查处买卖银行卡犯罪嫌疑人 70 名。积极引进“云脉”、“玄武”等预警系统，不断优化完善预警线索快速处置流程，切实守护好人民群众钱袋子。1-6 月，市反诈中心共拦截诈骗电话 3 万多条，处置警情 1443 起，止付涉案账户 1 万多户，止付金额 3.9 亿，冻结涉案账户 1816 户，冻结涉案金额 6906 万元。

坚决严肃事后追责。对电信网络诈骗案件中涉及的黑灰产线索，全力开展“一案双查”，对因失职渎职造成危害后果的，依法依规予以严肃问责。对出售、出借、出租电话卡、银行账户的人员，公安、金融、通信部门商相关部门，依法依规将其列入失信人员予以惩戒。对在全市打击治理电信网络诈骗工作中不担当、不作为，黑灰产业整治、打击“断流”工作开展不力，被国务院、省联席办挂牌通报的，提请纪检监察部门依纪依法问责追究。

三、市域社会治理现代化背景下提升电信网络诈骗犯罪打防水平的实现路径

市域社会治理以社会治理理念、治理体系、治理能力为重点建设内容，要实现上述内容的现代化，必然要求以提高社会治理社会化、智能化、法治化与专业化水平为行动目标。面对新形势下打防网络诈骗犯罪的新挑战、新要求，在市域社会治理现代化的大背景下，提升电信网络诈骗打防水平，需要从四“聚焦”、四个“抓”方面下功夫，破解打击防范电信网络诈骗犯罪难题。

（一）聚焦市域治理社会化，抓住源头管控

市域社会治理现代化必须要坚持党建引领，构建政府组织、群团组织、经济组织、社会组织等多主体参与良性互动的社会治理统一体。要破解电信网络诈骗多发难题，就必须固牢“善防能打”总体思路，强化部门联动，形成整体合力，构建“全民反诈”格局。一是健全体制机制。结合“十四五”规划编制，建议将新型网络电信诈骗治理工作，纳入经济社会发展“一盘棋”考量，写入整体发展纲要，明确工作目标和详细计划，作为重要工作事项全力推进。要不断健全打击治理新型网络电信诈骗违法犯罪工作联席会议制度，并以此为牵引，推动党委政府层面主抓推动，增强工作权威性，构建由党委政府统一领导、联席会议制度组织协调、有关部门齐抓共管、社会各方面积极参与的电信网络诈骗治理工作格局。二是压实考核责任。要将电信网络诈骗治理作为社会综合治理和平安建设的重要考评指标。结合地区发案实际，选取万人发案率为核心指标，赋予重要分值进行考核，定期通报工作情况，加强督导问责力度，全面压实各级党委政府以及联席会议相关成员单位的主体责任。三是深入开展防范宣传。要调动政府各行业主管部门落实本条线的反诈宣传责任，积极组织对本行业、本系统从业人员及服务对象开展反诈宣传，努力做到“系统内部零发案、关联人员全覆盖、服务对象不遗漏”，提升反诈宣传的覆盖面和实效性。

（二）聚焦市域治理智能化，抓实预警反制

现代科技手段是推动市域社会治理运行机制和流程创新的基础和动力。通过充分利用云计算、大数据、人工智能技术，有助于

进一步加强社会治理信息的分类处置、分析研判及决策利用能力，推进市域社会治理智能化。在电信网络诈骗犯罪打防中，针对可能存在的诈骗风险点与安全隐患，应进一步加强反制技术手段研发应用。一是事前强化技术研判。要建好公安大数据资源库，通过警务大数据和电信网络大数据，研判梳理电信网络诈骗发案规律和作案特点，超前布置拦截预警措施。二是事中强化劝阻反制。加大资金和技术投入，不断升级完善预警拦截平台软件，高效分析出疑似或高危电话、短信、网址，开展拦截，并第一时间开展精准定位，组织专业民警进行劝阻。三是事后强化侦控取证。不断健全完善自身电子证据侦查手段，比如电子物证鉴定技术、数据分析查控技术等，确保有效应对电信网络诈骗手段、技术的升级，注重围绕实施犯罪产生的资金流、信息流、人员流等开展侦查取证，形成完整证据链条，服务打击抓捕。

（三）聚焦市域治理法治化，抓好执法规范

完备规范的法治体系是现代社会秩序的基础，是实现市域社会治理制度化、程序化的保障，可以提升市域社会治理的有效性、合法性。作为社会良知和秩序的底线，防范治理新型电信网络诈骗离不开法律的震慑作用。一是明晰处罚准则。《刑法修正案（九）》规定：“明知他人利用信息网络实施犯罪，为其犯罪提供互联网接入、服务器托管、网络存储、电信传输等技术支持，或者提供广告推广、支付结算等帮助，情节严重的，处三年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金”，并就犯罪主体为单位的以及同时犯有两种犯罪的处罚情况进行了分别阐述。二是加强立法先行。法律法规对违法犯罪具有

很强的约束力，要结合新型电信网络诈骗防范治理新形势下的实际需要，推进个人信息保护、数据安全等专项立法的尽快出台，进一步夯实新形势下我国电信网络诈骗治理相适应的法律基础。三是确保程序手段合法。在调查处理电信网络诈骗的过程中，要严格落实《关于办理电信网络诈骗等刑事案件适用法律若干问题的意见》《关于办理刑事案件收集提取和审查判断电子数据若干问题的规定》要求，规范侦查取证、提取规程、保存要求等，确保办案流程、侦查手段符合法律法规和规章制度程序。

（四）聚焦市域治理专业化，抓出打击高效

根据市域社会治理专业化要求，在电信网络诈骗犯罪治理中，必须不断从队伍建设、战术战法、体制机制等方面改进提高，增强专业化打击效能。一是建强专业队伍。坚持以专业打职业、以团队打团伙，结合侦查办案体系改革，融合集成多警种侦查力量和办案手段，组建打击治理电信网络诈骗专门机构、专业队伍，提高打击电信网络诈骗能力水平。这其中，要注重升级改造反诈中心，实现一体化运作。二是创新战法机制。要主动在工作机制、战术战法上谋求新改变，以确保适应电信网络诈骗的不断发展变化，实现无警力增长的战斗力提升。要进一步健全完善电信网络诈骗集约式打击机制，整合源头线索，统筹侦查资源。三是注重全链条打击。加强对上下游环节的查处打击、逐个击破，结合“断卡”行动，严厉整治手机卡、银行卡“两卡”乱象和违法活动，查黑卡、打灰产、铲窝点，斩流通渠道，防范本地群众从事网络诈骗以及 GOIP 设备等其他黑灰产业，有效截断信息流、资金流。

责任编辑 尚钰涛