全面加强“四专两合力”建设提升首都

打击治理电信网络新型违法犯罪整体效能

申宗旭[[1]](#footnote-1)

刑侦总队课题组

**内容摘要：**北京公安机关坚持首善标准，以成立全国首家省级反诈中心和唯一一家部级查控中心为依托，不断探索创新打击治理措施，取得良好成效。但与当前犯罪手段不断更迭、诈骗手法不断翻新等形势相比，在队伍建设、打击能力、行业监管等方面还存在不相称情况，需要进一步丰富外延“四专两合力”理念，从完善制度机制、打造专业队伍、升级技术手段、强化协同共治等方面持续发力，构建首都特色“全警反诈、全社会反诈”工作体系，实现电信网络诈骗源头治理、综合治理、标本兼治。

**关键词：**电信网络诈骗 四专两合力 首都特色反诈体系

习近平总书记在党的二十大报告中指出：“我们要实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益”。近年来，随着通信、金融、互联网等领域新兴技术的不断涌现，以及智能手机、便携电脑等移动设备的广泛应用，以电信网络诈骗为代表的新型违法犯罪多发高发，诈骗手法不断翻新、层出不穷，严重影响人民群众财产安全，已成为社会反映强烈、亟需打击治理的突出犯罪问题。能否遏制电信网络诈骗犯罪高发多发势头，考验着北京公安机关的能力和水平，关系着党和政府的威信与形象。结合北京反诈工作实际，围绕深化“四专两合力”理念，就电信网络诈骗犯罪的形势特点、现实困境及打击治理对策进行了研究探析。

一、全市反诈工作的总体情况

北京作为全国第一批在“四专两合力”理念指导下开展反诈工作的省市，既是先行者、也是受益者。近年来，在市委、市政府和公安部的坚强领导下，全局上下始终坚持首善标准，以成立全国首家省级反诈中心和唯一一家部级查控中心为依托，不断创新探索打击治理工作的新策略、新模式、新手段，实现了反诈工作向市、区、街、社区四级的广泛延伸、全面覆盖，构建起具有首都特色的“全警反诈、全社会反诈”工作格局。

（一）谋全域、抓统筹，形成反诈工作“一盘棋”。市局党委始终将反诈工作作为全局性、系统性工程，主要领导定期组织专题部署，全面强化顶层设计、整体推动。局外，提请市委政法委将反诈工作纳入平安北京建设考核，充分发挥市区两级联席会议制度优势，以基层反诈“心防”工程建设为载体，建立健全反诈问题整改通知、联合约谈、挂牌警示等制度，推动各级党委政府、联席办成员单位和行业主管部门落实主体责任。特别是2021年以来，相继在25所高校和12个街乡镇、2家互联网企业建成第四级反诈中心，与市、区、所反诈中心无缝联动，打通反诈工作的“最后一公里”。局内，制定出台线索研判、预警劝阻、侦查打击、宣传防范等一系列工作规范，同时将电信网络诈骗纳入可防性案件，建立高发案派出所通报制度，每月对万人发案前20名的派出所进行通报排名、警示督办和挂牌治理。2022年，被通报的143个派出所电信网络诈骗立案同比下降6.9%，高出全局降幅3.82个百分点，其中78个派出所实现立案同比下降。

（二）重科技、强创新，锻造技术反制“撒手锏”。坚持“公安+行业”融合作战，组织8家重点银行、三大运营商及多个互联网企业入驻市反诈中心，运用大数据、人工智能等前沿技术，努力从源头上遏制犯罪。强化监测拦截，与市通管局共同建设了“电信网有害信息防范系统”，与运营商及腾讯、阿里、360等公司联合开发了“鹰眼”“博弈”“决明”等科技系统，通过建设数据模型，利用声纹识别、语音识别等技术，累计发现处置涉诈网址域名1400万余条，封堵网络账号3万余个，封停手机号250万余个，发送反诈提示短信6亿次。强化预警拦截，依托市区两级综合预警平台建设，整合蚂蚁金服、安垚、决明等10余类优质预警源，日均预警线索量达7万余条，并按四种等级分类处置，每日人工处置劝阻线索2万余条。全局共有411名预警劝阻专员持证上岗，并创新研发AI语音劝阻系统，极大提升了劝阻能力和处置效率，累计预警劝阻群众4000万余人次，避免经济损失300亿余元，单笔劝阻金额最高3000万元。强化处置拦截，建立资金流预警三道防线（一级卡筛查拓展中止、第三方实时监控预警、布黑卡碰撞止付预警），并将接警止付冻结功能权限向分局、派出所开通，实现对2000余家银行的一键止付、线上冻结，同步加大资金梳理返还力度，累计冻结涉案账户113万余个、涉案资金63亿余元，依法返还冻结资金7亿余元，切实守护群众“钱袋子”。

（三）汇资源、精研判，推进链条打击“集群仗”。面对近年来疫情给侦查办案带来的难题，主动调整工作思路，以做专做精数据研判为突破口，坚持“立足北京打全国”，整合公安大数据和互联网资源，对涉诈黑灰产实施多维度攻坚、全链条打击。全力断源头，常态化推进“断卡”行动，紧盯开卡、带队、收卡、贩卖等关键环节，创新运用“两查三扩一关联”等技战法，2022年以来先后抓获嫌疑人1621人，缴卡1632张。深挖斩链条，针对涉诈APP制作、GOIP设备、网络引流、跑分洗钱等黑灰产业链，研发固话筛查、水房监测等多个数据模型，建立快查快打工作机制，2022年以来共打掉为境外提供服务的诈骗团伙、窝点155个，抓获2700余人，特别是在公安部部署的夏季治安打击整治“百日行动”期间，共研判出1044条境内取现返存及POS机转账线索，报请公安部发起两波次全国集群战役，先后捣毁各类涉诈窝点30个。阻断新苗头，针对2022年以来PS合成照片诈骗案件反弹情况，启动异地驻勤机制，9月初派精干力量深入湖南娄底，历时1个多月调查经营，打掉3个犯罪团伙，抓获供卡、送卡、实施敲诈等涉案人员9名，二十大安保期间此类案件实现“零发案”。

（四）聚合力、创品牌，提升综合治理“新效能”。从宣入手，全国率先开通96110反诈专用号码，确定9月6日为首都反诈宣传日，创建覆盖全市3200余个社区、1500余家大中小学校、300余家医院的志愿者队伍，开通“北京反诈”微信公众号、视频号、抖音号、快手号等新媒体账号，通过线上线下一系列举措，实现反诈宣传向最大规模人群覆盖。从防入手，自主研发“全民反诈”APP并被部际联席办推广全国，该APP具有预警提示、线索收集、在线勘查、反诈宣传等功能，累计注册用户突破1600万人次，实现“指尖反诈、云端反诈”。从整入手，建立健全警银警通警企合作机制，与市通管局建立了行业涉诈黑名单，与人民银行营业管理部签署了合作备忘录，加大数据共享、预警风控、行业整治等力度，2022年，全市涉案电话卡、银行卡数量较2021年分别下降33.86%和23.3%。

二、当前面临的形势特点

（一）警情发案占比越来越高。电信网络诈骗作为新型犯罪的典型代表，始终处于快速发展之中，已成为数量最大、占比最高的主流犯罪。过去五年间，发案量由2017年的2.27万起增至2022年的3.14万起，占比由16.19%增至26.96%，提升了10.77个百分点。2022年全市110警情共接报电信网络诈骗警情已占到全部刑事警情的82.29%。可以预测，此类犯罪在未来相当长一段时间内仍将高位运行，常态化存在发展的趋势已经十分明显。

（二）犯罪手段不断更迭翻新。新的网络诈骗类型随着“疫情”“虚拟货币”“元宇宙”等新热点、新领域、新业态不断涌现；作案工具随着通信、网络技术的发展不断变化，不仅利用传统的QQ、微信等社交软件进行诈骗，还通过视频直播、网络云盘、虚假APP等新兴技术进行诈骗；转移洗白赃款的方式也随着银行非柜面业务和非银行支付机构支付结算业务的升级不断出新，如地下钱庄贸易对冲、信用卡跑分、虚拟货币、数字人民币等。以刷单返利类诈骗为例，类案边界逐渐模糊化，从传统的做任务返利衍生至引导被害人下载“博彩”APP猜大小、下注诱导充值从而实施诈骗。

（三）跨境化特征愈发明显。近年来，随着打击治理力度不断加大，极大挤压了诈骗集团的境内生存空间，犯罪窝点加速向境外转移，并成为当地的主流产业和经济支柱。据公安部统计，目前已在65个国家发现诈骗窝点，尤以缅甸、越南、马来西亚、菲律宾、柬埔寨等东南亚国家最为突出，主要从事杀猪盘、刷单返利、网络投资平台等诈骗活动，境外窝点作案已占到全国案件总数的一半以上。而在国内的犯罪分子，很大一部分受境外诈骗团伙的利诱和指使，通过在境内收购银行卡和电话卡、架设GOIP设备、搭建转账水房窝点等，为境外窝点实施诈骗提供帮助。

（四）黑灰产业链日益复杂。黑灰产业是电信网络诈骗产生、实施、发展的基础。近年来，随着“众包”模式兴起，黑灰产的参与人员不断增多、内部分工不断细化、发展规模不断壮大，由单一黑灰产类型裂变为彼此关联又相互独立的多个类型，交易更加碎片化、隐蔽化。大量黑灰产团伙依托境外服务器从事违法犯罪，有的甚至直接将“业务”转至境外，呈现跨境化、全球化趋势。特别是在互联网领域，不法分子依托社交平台、APP等进行引流及制作虚假APP获取公民个人信息实施诈骗的情况较为突出，近八成杀猪盘诈骗通过婚恋平台虚假账号精准寻找目标群体，近九成贷款诈骗使用涉诈APP。

（五）社会危害性明显增强。犯罪分子根据诈骗对象特点量身定制剧本，步步设套、精准诈骗，受骗群体遍布各阶层、各年龄段，2022年共造成经济损失22.35亿元，百万元以上案件达217起，因骗致贫、因骗返贫导致破产、自杀的恶性案件时有发生，严重影响社会安全稳定。

三、工作中存在的现实困境

（一）主体责任落实不相适应。局外，各区虽然都建立了联席会议制度，但多以召开会议通报部署工作为主，区域整治多流于形式，挂牌整治机制尚存在空白，压力传导不充分，责任落实不到位。街道乡镇作用未能充分发挥，对自身整治职能未能有效认识，反诈防范宣传的方法手段较为单一，全社会反诈合力形成还存在不足。局内，相关警种部门对电信网络诈骗犯罪的重视程度不够，在打击治理的整体性、协同性上仍存在不同步、不流畅等问题，思想共识未能凝聚形成，资源整合进展缓慢，瓶颈难点尚未有效解决，全警反诈责任有待进一步落地落实。

（二）反诈队伍建设不相适应。一是专业力量不足。当前，电信网络诈骗占到全部刑事案件的三成左右，但全局从事打防工作的民警数量仅占刑侦部门总警力的10%左右，专业力量与发案形势不匹配，懂通信、懂金融、懂网络的专业民警更是少之又少，无法满足日益繁重的打防任务。二是攻坚能力不足。电信网络诈骗具有团伙层级复杂、作案手段多变、环节分布广泛等特点，调查取证难度大、耗时长，基层单位普遍存在畏难情绪，不会办、不愿办问题较为突出，在综合研判、数据分析、审讯取证等方面缺乏专家能手，难以实现全链条、根源化打击。三是技术支撑不足。反诈科技信息化系统的建设、升级和改造相对迟缓，技术反制能力亟待提升；打击防范电信网络诈骗需要充分融合网安等部门资源，但在具体实践中，仍存在审批手续多、反馈时间长等问题，一定程度上影响工作成效。

（三）依法打击惩处不相适应。一方面，一些不法分子向诈骗团伙贩卖公民个人信息、银行卡、手机卡或为其搭建网络平台、提供木马链接，涉嫌帮助信息网络犯罪，但常常难以对其以诈骗共犯论处，只能按其实施的单一行为进行追诉定罪，量刑相对较轻，无法形成有效震慑。另一方面，法律适用标准不统一，特别是在打击“两卡”、涉诈APP制作、“坐地骗”窝点等涉诈黑灰产方面，公检法机关尚未形成统一认识，各区捕诉标准不一。以打击“两卡”犯罪为例，海淀、昌平、密云、平谷、延庆区对涉案金额流水的捕诉认定标准为30万元以上，其他区均为20万元。此外，各区检察院对嫌疑人“明知”及“造成严重后果”的认定标准也存在差异，尺度把握宽严不一，导致涉诈人员抓捕后无法顺利诉讼，很大程度上影响打击处理效果。

（四）行业监管整治不相适应。黑灰产业泛滥是电信网络诈骗屡打不绝的根源之一。近年来，通信、金融、互联网等行业主管部门在治理黑灰产方面，与公安机关开展了大量合作，也做了很多工作，但部分部门仍存在“一亩三分地”思想，牵动本行业开展防范治理的主动性不够，尤其是对开办银行卡、对公账户人员的审核把关不严格，导致“两卡”涉案问题仍然突出，甚至存在内部人员与犯罪团伙勾连的情况；对涉诈网址处置力度不够，预警监测及封堵能力还有待完善；对网络广告推广、网络贩号以及涉诈APP等网络黑灰产缺乏行之有效的整治措施，成为诈骗犯罪的主要引流手段；对问题突出的网点、企业，惩戒力度不够，不能起到有效震慑作用。

四、加强打击治理电信网络诈骗犯罪的对策措施

“四专两合力”理念是基于系统观念形成的反诈工作总体思路，是全国公安机关贯彻落实习近平法治思想的切入点和着力点，对构建“全警反诈、全社会反诈”新格局具有重要指导意义。只有坚定不移贯彻“四专两合力”理念，不断丰富这一理念的内涵与外延，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，着力打造具有首都特色的反诈工作体系，才能从根本上扭转电信网络诈骗及其关联违法犯罪的多发高发态势，使人民群众的获得感幸福感安全感更加充实、更有保障、更可持续。

（一）做细专题研究，推动长效发展。针对诈骗手法的不断翻新，必须以变应变、以新对新，不断加强顶层设计与整体规划，构建完善与打击治理相匹配的工作格局。要强化制度机制建设，在完善市区两级反诈联席会议制度的基础上，指导各街乡镇建立联席会议制度，推动高发案街乡镇（村、社区）、高校及企事业单位等社会力量建立四级反诈中心，会同金融、通信、互联网等行业制定规范性文件，实现反诈工作标准化、流程化、精细化，形成齐抓共管、协同治理的新模式。要强化犯罪对策研究，紧盯洗钱渠道、技术平台开发、引流推广、非法买卖公民信息等新型网络犯罪手段，加强预警监测、技术反制、数据溯源、取证固证和法律制度研究；紧盯重点街乡镇和银行、运营商网点，深入研究管控整治措施，推进区域治理、源头治理；紧盯易受骗群体，分析群体特点，建立筛查模型，助力精准宣防。要强化战略战术研究，与院校、科研院所等学术机构及企业加强协作，坚持借脑借智借力，推动组建智库和专家团队，依托重大课题、考察交流等方式，加强犯罪理论和技术研究，形成高质量研究成果，为打击治理工作提供指导支撑。

（二）做实专门队伍，提升打防能力。打击防范电信网络诈骗犯罪成效好坏，专业队伍是关键，也是保障。要以力量建设为重点，坚持“市局主责、分局主战、派出所主防”思路和“警力跟着警情走”原则，在市局、分局、派出所配备与发案形势相适应、打防任务相匹配的民警和警辅人员，其中市局、分局要建立研判打击队伍，派出所要配合开展案件侦办、案件基础工作及涉诈人员管控，有条件的可自主开展研判。要以能力培养为抓手，建立常态化培训和练兵比武制度，推动警察学院设置专业课程，采取实战轮训、专门培训、以战代训等形式，不断提升反诈整体能力水平；依托社会招警、局内遴选等渠道，招录遴选一批通信技术、网络、金融等领域专门人才，为侦查办案、防范反制等工作提供支撑；建立反诈专家人才库，打造反诈人才梯队，更好地应对电信网络诈骗犯罪。要以队伍激励为保障，鼓励反诈民警申报参加警务技术任职资格评定，对反诈民警在警衔晋升、立功授奖、评优评先、提拔任用等方面给予政策倾斜，大力宣传反诈民警先进事迹，切实提升队伍的凝聚力、战斗力。

（三）做深专案攻坚，形成有效震慑。对于电信网络诈骗犯罪，必须追着打、压着打，打得犯罪分子没有喘息之机。要夯实基础工作，对受理的警情案件，坚持信息必采，同步做好紧急止付和录入比对；坚持现场必勘，全面收集固定涉诈木马程序、网站域名、APP及设备MAC地址、声纹等证据信息；坚持资金必查，查清洗钱环节，追查至取现或对冲环节。要加大挂牌攻坚，对案损百万元以上、危害严重、社会影响恶劣的重大敏感案件进行挂牌督办，严格落实两级刑侦部门侦办责任，会同网安等部门同步上案、合成攻坚，努力实现打两链、抓10人以上的目标。要发起集群战役，围绕涉案信息流、网络流、资金流及人员流，特别是引流推广、洗钱水房、架设GOIP及简易设备、APP封装等环节，充分利用“公安网大数据+互联网资源”，采取市局、分局捆绑研判模式，精准产出涉诈黑灰产线索，持续发起全市或全国集群战役，力争打出精品案例、形成北京品牌。要实施链条打击，对电信网络诈骗上下游关联犯罪，综合运用各类资源手段，上追下查、拓人拓线，及时侦查打击，抓获主要嫌疑人、追缴涉案赃款，并在公安部的统一组织下积极开展跨境打击，真正打出声威、震慑犯罪。

（四）做精专业技术，提高反制水平。针对电信网络诈骗犯罪智能化高、隐蔽性强的特点，只有拼脑力、拼速度，才能做到“魔高一尺、道高一丈”。要从资源整合入手，充分共享刑侦、网安、科信等部门数据资源，积极推进反诈科技信息化系统平台建设，加强电子物证、声纹等新技术新手段实战应用，实现“以专对专、以快制快”。要从技术反制入手，发挥警银警通警企合作优势，运用大数据、人工智能等技术，积极升级改造技术反制系统，建设完善数据模型和涉诈黑灰产数据库，及时调整完善风控策略，不断提升通讯侧、网络侧、资金侧反制能力。要从预警劝阻入手，在加强人口基础数据采集的基础上，健全完善市局、分局、派出所及社会力量四级预警劝阻处置机制，不断拓展预警数据，精准产出预警线索，采取发短信、AI劝阻、打电话和上门劝阻等分级分类处置措施，全力减损失、控发案。要从资金查控入手，以“接警30分钟内100%止付、涉案一级卡100%冻结”为目标，加大资金查控力度，最大限度返还涉案资金。通过整合部门资源、建设相关系统、购买专业服务等方式，持续提升涉案资金追查拦截、冻结账户性质甄别、冻结资金溯源确权、资金规律研判建模等能力。

（五）做强内外合力，实现整体联动。反诈工作是一项系统性工程，需要各警种、各部门齐抓共管。局内，建立健全市局、分局两级打击治理电信网络诈骗违法犯罪工作协调机制领导小组，由市局、分局主要领导任组长，主管刑侦、网安、内保、人口基层等工作的领导任副组长，相关警种、部门主要领导为成员，进一步明确市局、分局、派出所的职能定位，统筹专项经费、设施设备、信息安全等保障措施，同步加大督导考核力度，全面提升反诈工作整体质效。各分局、派出所要将反诈工作作为“一把手”工程，主要负责同志要亲自研究部署，组织推动落实各项工作。局外，依托平安北京建设考核和市、区、街乡镇三级联席会议制度，用足用好通报、约谈、挂牌等机制手段，层层传导压力，压紧压实责任，加大行业、区域整治力度，实现标本兼治、综合治理；以《反诈法》实施为契机，与检法机关建立定期会商和重大疑难案件会商制度，统一执法思想、法律适用和证据标准，及时研究解决重点难点问题，依法从快从严从重惩处电信网络诈骗及其关联违法犯罪；深入推进“心防”工程建设，紧盯重点节点、重点单位、重点群体，常态化开展线上线下宣传，切实提升群众防骗意识和识骗能力。

1. 申宗旭：北京市公安局刑侦总队十支队。 [↑](#footnote-ref-1)