

# 电信网络诈骗治理中考核计分机制的分析与反思

## ——以某区某高校做法为例

许宁芝

北京师范大学法学院，北京

收稿日期：2024年2月26日；录用日期：2024年3月4日；发布日期：2024年4月9日

### 摘要

在电信网络诈骗犯罪的治理中，刑事政策的主体与表现形式逐渐呈现出多样化的态势。其中某区以及该区内的某高校为推进并监督电信网络诈骗治理工作的开展，设立了针对不同对象的考核计分机制。在分析考核机制的具体内容时发现，计分考核的要求规定的确能够在一定程度上有效预防犯罪的发生，并且能够为治理电信网络诈骗做出实质性贡献，但同时该机制也存在着诸如内容僵化、具体要求有待改进、考核结果落实不到位等问题。因此，为了能够最大程度发挥其监督保障的作用，需对该考核计分机制做进一步完善，以助力有关刑事政策的贯彻落实。

### 关键词

电信诈骗，预防治理，考核机制，刑事政策

# Analysis and Reflection on the Assessment and Scoring Mechanism in Telecommunications Network Fraud Management

## —Taking the Practice of a Certain University in a Certain District as an Example

Ningzhi Xu

Law School, Beijing Normal University, Beijing

Received: Feb. 26<sup>th</sup>, 2024; accepted: Mar. 4<sup>th</sup>, 2024; published: Apr. 9<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

In the governance of telecommunications network fraud crimes, the subjects and manifestations of criminal policies have gradually shown a diversified trend. In order to promote and supervise the development of telecommunications network fraud control, a certain district and a certain university in the district have established an assessment and scoring mechanism for different objects. When analyzing the specific content of the assessment mechanism, it was found that the requirements for scoring assessment can indeed effectively prevent the occurrence of crimes to a certain extent and can make substantial contributions to the control of telecommunications network fraud. However, at the same time, the mechanism also has content such as Rigidity, specific requirements need to be improved, and assessment results are not implemented in place. Therefore, in order to maximize its supervisory and protective role, the assessment and scoring mechanism needs to be further improved to facilitate the implementation of relevant criminal policies.

## Keywords

Telecommunications Fraud, Prevention and Governance, Assessment Mechanism, Criminal Policy

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

进入 21 世纪以来,随着信息技术和经济社会快速发展,我国的犯罪结构发生了重大变化,传统犯罪持续下降,网络犯罪迅猛上升,传统犯罪日益向互联网迁移。其中,电信网络诈骗犯罪成为上升最快、人民群众反映最强烈的突出犯罪[1]。在 2022 年 9 月 2 日的十三届全国人大常委会第三十六次会议上,《中华人民共和国反电信网络诈骗法》经表决通过,于同年 12 月 1 日起正式生效。这是我国第一部专门、系统、完备规范反电信网络诈骗工作的法律,是党中央部署打击治理电信网络诈骗工作的标志性成果,是中国特色反电信网络诈骗犯罪制度的成功探索 and 具体实践[2]。但该法的出台也并不是一蹴而就——在针对电信网络诈骗恶劣的社会影响、居高不下的犯罪率以及复杂多样的诈骗手段,国家在前期治理中,相继出台了有关司法解释、法规制度以适应新时期形势变化和反诈实际斗争需要。各地方也积极响应党中央的号召,实施开展各类打击治理电信网络诈骗的专项行动、确立相关工作制度,并且为提升各地区、单位等的打击治理成效建立专门机制。通过有关渠道,笔者联系到了京外某高校保卫处负责校内反电信网络诈骗工作的负责老师,从该老师处获取了该校自 2020 年下半年至 2022 年校园内学生电信网络受骗的总体情况,该校所在区党政办公室发布的关于打击治理电信网络诈骗违法犯罪的工作要求以及该校依照要求制定的专项行动等文件方案。其中,该区分别于 2022 年 4 月 2 日、2023 年 1 月 18 日印发了《某区打击治理电信网络诈骗工作考核办法》的通知以及《某区电信网络诈骗“通报-警告-挂牌”工作机制》的通知,其中都涉及到计分考核的工作模式,该校也于 2022 年 4 月 12 日发布了《防范电信诈骗工作考核办法》,因此本文旨在通过对以上电信网络诈骗治理中考核计分机制的解读,分析该机制对于地方、高校打击治理电信网络诈骗的成效,并对当前机制中犯罪预防与治理方面可能存在的问题提出完善意见。

## 2. 计分考核机制概况

为坚决遏制当前电信网络诈骗犯罪多发高发态势，确保打击治理电信网络诈骗工作取得成效，该地区按照省委政法委《2022年第一批挂牌整治涉诈突出问题检查验收标准》，该地区于结合工作实际于2022年4月2日，制定并发布了《某区打击治理电信网络诈骗工作考核办法》，该办法的考核对象分为三类：第一类是该区的各成员单位；第二类是市公安局某区分局；第三类是区域内的社区、校区以及园区。此办法出台后，该区内某高校积极做出相应，依照该考核办法的内容于2022年4月12日发布了《某校防范电信诈骗工作考核办法》，校内考核主要针对各学院(部)以及学校各职能部门，考核的内容与指标也是以区考核办法为蓝本设定的。2023年1月18日，该区为进一步巩固打击治理电信网络诈骗工作取得的阶段性成果，切实提高全区广大群众防骗识骗意识和能力，维护社会稳定和群众切身利益，再次制定《电信网络诈骗“通报-警告-挂牌”工作机制》，适用对象涵盖辖区内所有社区、高校、园区企业，其中针对通报、警告后电信网络诈骗案件数等情况没有改善的社区、高校、企业予以挂牌整治，整改摘牌实行计分制，达到一定要求方可摘牌。以下是各考核机制中部分关键内容的详细介绍。

### 2.1. 某区打击治理电信网络诈骗工作考核办法

该考核办法由该区打击治理电信网络诈骗工作领导小组办公室牵头开展，将考核对象分为前述的三类，并针对不同对象设置了相应的考核内容，考核为计分制，满分100分。

#### 2.1.1. 针对各成员单位

对各成员单位的考核内容涵盖组织领导(10分)、宣传发动(45分)、责任分工(10分)、内部管理(10分)以及督导检查(25分)五个方面。

在组织领导方面，要求针对打击治理电信网络诈骗工作，主要领导亲自抓、分管领导具体抓并且带头制定本单位行动计划、本单位(本行业)宣传方案。在宣传发动方面，重点考评反诈主题活动场次及覆盖人数、反诈志愿者宣传队伍组建情况、入户宣传覆盖人数、反诈承诺书签署及回收份数、利用线上平台推送反诈相关信息情况、各类宣传资料发放数量等指标。此外，各成员单位反诈宣传工作亮点、整治的经验做法及成效，被区级及以上媒体平台采用并进行宣传推广的，还有相应级别的加分；如若各成员单位每周未能按时报送《反诈宣传工作情况汇总表》等材料，也将予以扣分。在责任分工方面，由领导小组办公室依照该区打击治理电信网络诈骗工作方案中的责任分工，对各成员单位实际完成情况进行综合评价打分。在内部管理方面，成员单位内部人员国家反诈中心APP安装率、开通率以及电信诈骗案发数量都将分别作为评分和扣分标准。在督导检查方面，重点对督导检查发现问题数量、问题整改效率及效果等进行综合评定。如因反诈问题突出，成员单位及其监管或服务对象被联合督导组约谈的，也将予以扣分。

#### 2.1.2. 针对市公安局某区分局

对市公安局某区分局的考核内容为省委政法委下发的《2022年第一批挂牌整治涉诈突出问题检查验收标准》，包括电诈打击效能、预警劝阻和宣传、市级电诈考核、警情案件案发情况等项目。考核最终得分以省公安厅在挂牌整治期满检查验收后所评分数，按比例转化成百分制为准。

#### 2.1.3. 针对各社区、园区、校区

对各社区、园区、校区的考核内容涵盖群众评价(15分)、国家反诈中心APP预警功能开通率(10分)、宣传发动(30分)、警情案件案发情况(30分)以及督导检查(15分)五个方面。其中，在群众评价方面，分别设置了知晓率、好转度、满意度三个子指标；在宣传发动和督导检查方面，除宣传发动重点考察“社

区入户”“校区入班”“园区入企”等反诈宣传入户覆盖率外，其余部分与对各成员单位的考核内容相同；在警情案件发案情况方面，警情数、案件数以及重大案件数都将作为评分依据。

## 2.2. 某区某高校防范电信诈骗工作考核办法

该校内的考核办法是在上述区考核办法发布 10 天后予以发布的，因此考核内容及各项占比也多参照后者对于各校区的考核形式，同时也对其他对象的考核指标有所借鉴。以各学院(部)以及学校各职能部门为考核对象，考核内容涵盖组织领导(5 分)、宣传发动(40 分)、国家反诈中心 APP 安装率和预警功能开通率(20 分)、警情案件发案情况(30 分)以及督导检查(5 分)五个方面，其中各个方面具体的评分细则、原则也与区考核办法基本相同。

## 2.3. 某区电信网络诈骗“通报 - 警告 - 挂牌”工作机制中的整改摘牌机制

2023 年 1 月 18 日，该区再次制定发布电信网络诈骗“通报 - 警告 - 挂牌”工作机制，目的是为进一步巩固 2022 年该地区打击治理电信网络诈骗工作取得的阶段性成果，同时也是在上级主管单位的工作安排下对 2022 年年底《中华人民共和国反电信网络诈骗法》的出台做出的积极响应。本次机制的适用对象不再包含成员单位以及公安局分局，仅适用于辖区内所有社区、高校、园区企业，该工作机制的主体部分为符合“通报 - 警告 - 挂牌”的各类情形以及相关流程介绍，在被“挂牌”后只有通过计分考核达到一定整改标准，才能实现“摘牌”。

对社区、高校、园区企业的摘牌标准均设有宣传(45 分)、成效(45 分)以及预警劝阻(10 分)三个模块，除宣传模块评分细则依对象不同有所区别外，成效与预警劝阻两个模块的细则完全一致。其中，在宣传模块，均要求社区、高校、园区企业组建相应的微信宣传群，开展“入户”“入班”“入园”的宣传活动，悬挂横幅、张贴海报和宣传资料等等；在成效模块，通过整治期间各月发生电诈案件数的变化情况予以赋分；在预警劝阻模块，只要成功劝阻达两次，即可获得该模块的满分。各模块分数累计达 90 分(含)以上即可摘牌。

## 3. 考核机制、指标在犯罪治理方面的特色与部分成效

### 3.1. 考核机制在犯罪治理方面的特色

#### 3.1.1. 将宣传发动作为主要的犯罪预防方式

从以上考核方案中宣传工作的占比来看，该区以及该校均将宣传工作作为预防电信网络诈骗犯罪的主要方式，并且以线上线下相结合的方式开展。其中线下主要通过开展反诈主题活动、对固定人群目标进行点对点的宣传并回收反诈承诺书；线上主要通过推送反诈相关信息、分享工作亮点和经验做法的方式开展。两种方式各有侧重和特点：传统的线下宣传具有规模小、客体单一的特点，因此可以依照确定客体的特定采取不同的宣传方式，并且能够通过互动获取即时的反馈。另外，线下宣传具有一定的强制性，可以在一定程度上提升宣传的效率。而线上的宣传虽然无法即时获取反馈，并且难以把握宣传的实际效果，但是具有广泛性、多样性的特点，并且由于网络信息的高速传播，其宣传速度远远快于线下宣传，同时耗费的人力、经济成本更低。

#### 3.1.2. 事前预防与事后整治相结合

从前述对三个考核办法的介绍中可以看出，除预防电信网络诈骗案件发生的功能外，还有一部分功能聚焦于电信网络诈骗大量发生后的整治整改，这一点在某区电信网络诈骗“通报 - 警告 - 挂牌”工作机制中的整改摘牌机制中十分凸显。通过设立两重标准，对电信诈骗情况严重达到第一重标准的社区、高校、园区企业予以挂牌，再通过后续的考核对满足第二重标准的挂牌单位予以摘牌。这种类似于“宽

进严出”的机制不仅能在一定程度上对所有考核对象起到威慑作用，同时也能对工作开展不到位的单位起到引导督促的作用。

### 3.1.3. 狠抓各级责任落实

除宣传发动这一重点考核内容外，组织领导与督导检查两方面考核内容的设立对推动电信诈骗的治理也起到了关键作用。在与某校保卫处相关负责老师交谈过程中，老师明确表示，尽管这两方面的分值占比加起来只有“国家反诈中心 APP 安装率和预警功能开通率”这一考核指标的一半，但在实践中发现对于前者进行考核所发挥的作用远远超过后者。并且从实际的打击效果来看，反诈中心没有发挥应有的作用，只是“空壳”[3]。这也从侧面反映出，在进行犯罪预防和整治的过程中压实各级领导责任的重要性与必要性。对于不同犯罪的打击和治理，或许并不都需要重拳出击，但却少不了稳扎稳打的工作态度与强烈的责任意识，一旦开始出现责任的相互推诿，也就必然会助长犯罪发生的气焰。

## 3.2. 某高校考核机制的实施情况与成效

数据统计发现，2022 年该校电信网络诈骗案件(仅学生，不含教师、校外务工人员)累计发案 8 宗，涉案金额共 154322.67 元；2021 年同期发案 27 宗，涉案金额共 509852.79 元。2022 年发案数较 2021 年同比下降 70.4%，损失金额减少 355530.12 元。由此可见，该校 2022 年防范电信诈骗案件专项行动取得了显著的成效。在与该校保卫处相关负责老师沟通的过程中，老师表示该校党委学生工作办公室和保卫处联合开展的 2022 年防范电信诈骗案件专项行动更多地是确立“零发案”的工作目标，面向各学院(部)以及学校各职能部门对各项工作要求做出具体部署、突出工作重点，属于纲要性质的文件。而真正使得文件要求能够贯彻落地并取得反诈成效的，很大程度上归功于校内考核办法的出台与施行。借助考核办法，能够对宣讲活动、主题班会的开展频次，《反诈承诺书》的签署，反诈 APP 的安装率等做具体明确的要求；同时由于考核集中在校园内进行，通过对各单位工作开展情况的评分量化，也能够有效促进考核对象相互之间的学习借鉴。

然而当询问到最终的考核结果时，负责老师提到，考核期内各单位都依照考核指标细则开展了相应工作，但是在 7 月 3 日考核期满后，并未按照考核说明将考核结果作为年终考核、绩效考核、专项奖励的重要指标，也并未对防范电信诈骗专项工作不力的单位发出予以通报的提醒函，只是对考核期内“零发案”的学院(部)以及职能部门颁发了证书。即便如此，我们也不难看出，考核办法的施行对于深入开展“无骗校园”创建活动，进一步加大预防电信网络新型违法犯罪宣传教育工作力度，狠抓责任落实，提高师生反诈防骗意识，强化遵纪守法观念，对进一步遏制电信诈骗等网络犯罪向校园渗透起到了十分关键的作用。

## 4. 基于考核机制落实情况的相关建议

在现代国家，打击和预防犯罪不仅是国家维持统治秩序的需要，而且也是基于保障公民安宁生活的一项国家义务。正是这种国家义务，催生了社会据以抵制犯罪的一系列的策略、方法、准则——我们称之为刑事政策的东西，旨在防止犯罪的发生[4]。但再完美的刑事政策在实践中都会因社会发展的不确定性而产生一定程度上的失调，因此实时关注政策的落实情况，并据发展情况随时做出调整与改进才是践行刑事政策的良方。

### 4.1. 电信网络诈骗犯罪线上宣传有待改进

诚然，融媒体的时代为开展反诈宣传工作、提升民众的反诈意识甚至是预防其他犯罪提供了全新的媒介，可以被作为打击治理电信网络诈骗犯罪的重要阵地。但在打破传统反诈宣传模式局限性的同时，

也存在着一些问题。当前,通过线上宣传向群众灌输电信网络诈骗犯罪预防知识不管从内容还是形式上都“千篇一律”:内容方面多为同质化、僵硬化的理论,形式方面多为填鸭式的灌输和空洞抽象的说教,这显然与当前多元化、个性化、包容性的社会发展相违背,并且这种较为单调的单向强制性传播往往会在一段时间后无法继续满足受众的需求。在现实生活中,由于各种原因,现有的传播媒介、传播内容与传播方式或多或少的总是存在不能满足受众需求的方面,当受众因为自由选择的需求不能获得完全满足时,也会产生逆反心理[5]。同时,线上宣传模式忽视了受众的体验反馈,在无意间限制了受众对于线上电信网络诈骗犯罪预防信息的自由选择的权利。因此,为保证宣传这一考核指标的确立能够取得实效,同时进一步保障电信网络诈骗犯罪线上宣传的可持续化,可从以下几方面予以改进。

第一,按照受众类型确定相应的宣传重点方向。在现有的考核机制中,虽然已经按照不同的考核对象(单位、社区、园区、校区)做出了相应的宣传要求,但本质上大同小异,对宣传的内容也没做进一步细化的要求。但由于群体之间的差异性,不同受害群体中可能存在不同的高发诈骗类型。例如犯罪分子往往会针对大学生群体的特点,多以校园借贷、网络交友、求职的形式实施电信诈骗;针对具有稳定收入的上班族,多以网络刷单、投资理财等为由实施诈骗。因此在制定反诈宣传的考核指标时,可以依照不同群体中电信诈骗的高发类型将考核要求予以细化,对不同群体有针对性地确定宣传的重点方向。

第二,根据发案规律调整宣传节奏。当前的宣传考核要求中,各个考核对象要在考核期内保持稳定的宣传频率,这种长期无休止的“宣传轰炸”不仅加大了宣传难度与成本,也容易引发宣传受众的逆反心理。据该校校内统计,2022年临近寒暑假(1月、2月、6月、7月、8月)期间电信诈骗发案低或无发案,发案高峰月份为4月(受害人懈怠期)、9月(秋季开学首月)。因此,对于学校,可以将4月和9月前夕作为反诈宣传工作开展的重要时间节点,在此期间加强对宣传力度的要求,而在其他时间段则可以适当降低宣传要求,以此保证宣传工作的质量与犯罪打击治理成效。

#### 4.2. 考核目的应以提升防骗意识为导向

在上述的考核机制中,不难看出,设立考核机制的初衷是通过对考核对象电信网络诈骗防范手段的实施情况及成效的考察,推动全民反诈工作的长效开展。但站在刑事政策的角度来看,考核的内容与要求未免有些一些僵硬与短视。刑事政策的目标在于有效地控制犯罪、预防犯罪和治理犯罪,这一点也的确是考核机制设立的终极目标,但机制的直接表现形式却难以凸显这一目的,反而更像是某类年终业绩考核的说明。此类“说明”一经发布,如未对考核对象进行设立初衷的详细解读,很容易使得考核对象仅以完成各项考核任务为目的,而忽视预防治理电信网络诈骗犯罪这一终极目的。而要减少电信网络诈骗的发案率,保护人民群众的生命财产安全,最有效的措施是提高人民群众防诈骗意识[6]。因此,考核指标的确立及各项指标的占比应当尽可能凸显提升公众防骗意识这一目的导向,提高群众评价、发案情况指标的分数占比,弱化宣传发动、APP安装率等指标中的硬性规定与强制要求,强化“以人为本”的政策目的,切忌鼠目寸光和教条主义。

#### 4.3. 对考核结果善加利用

前文提到,某校在考核期满后并未按照考核说明对考核的结果做出相应的反馈,考虑到校内学工部、保卫处与对校内各院系单位的层级关系以及未来的管理,这种“只奖不惩”做法也无可指摘,但这的确会在一定程度上影响后续政策出台时的公信力。为了避免这种情形的发生,笔者认为决策者在决定出台各类考核办法或者刑事政策之前,就应当明确考核结果的价值,同时也应当准确把握与考核结果伴随而来的各种奖惩制度所可能造成的影响。其次,在考核期满考核结果公布后,应当积极推动依照既定的规则要求落实考核结果,避免考核过程“雷声大”、考核结果“雨点小”的情形出现。最后,对于犯罪

的预防和治理也不应当止步于刑事政策的发布与落实，还应当对政策落实的结果与成效善加利用，将其转化为对于未来工作的经验，并形成积极有效的正向反馈。以上种种不光要求决策者在制定政策时要具备高瞻远瞩的眼光，还要在考核结果出现时有敢于承担决策结果的担当，更要有对考核结果善加利用的头脑，如此才能够有效避免各类政策的出台流于形式，政策目的无法真正落到实处。

## 5. 结语

通过对某区某校关于电信网络诈骗预防治理工作中不同考核机制的分析与反思可以发现，刑事政策可以通过多种多样的表现形式加以贯彻落实，借助计分考核机制，不但可以激励多个考核对象之间的相互督促，同时可以将抽象的政策要求细化量化为具体指标。但归根结底，考核机制的设立仍应当以犯罪的控制、预防和治理为根本目的，应当极力避免僵化、短视且不切实际的规范要求。此外，不仅仅是反诈，所有打击犯罪工作的推进、刑事政策的贯彻都需要社会多主体之间的相互配合，也更加需要全民都积极投身参与到这场权利的保卫战中。

## 参考文献

- [1] 李睿懿, 陈攀, 王珂. 《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(二)》的理解与适用[J]. 中国应用法学, 2022(6): 50-61.
- [2] 董凡超. 用法律武器打击治理电信网络诈骗[N]. 法治日报, 2023-03-02(005).
- [3] 付超, 梁易薇. 电信网络诈骗犯罪的现状及对策研究[J]. 怀化学院学报, 2019(10): 69-72.
- [4] 周少华. 社会治理视野下的刑事政策[J]. 法学论坛, 2013(6): 62-73.
- [5] 张宏权, 王方钊. 浅谈大众传播受众的逆反心理[J]. 新闻知识, 2011(2): 23-25.
- [6] 李子焱. 当前我国电信网络诈骗犯罪问题及对策研究[J]. 网络安全技术与应用, 2022(12): 136-138.