

Blue Book of China Anti-Telecom and Internet Fraud (2016)

# 中国反电信网络诈骗蓝皮书 (2016)

南京邮电大学信息产业发展战略研究院◎编著



中国工信出版集团



人民邮电出版社  
POSTS & TELECOM PRESS

Blue Book of China Anti-Telecom and Internet Fraud (2016)

# 中国反电信网络诈骗蓝皮书 (2016)

南京邮电大学信息产业发展战略研究院◎编著

人民邮电出版社

北京

## 图书在版编目(CIP)数据

中国反电信网络诈骗蓝皮书. 2016 / 南京邮电大学  
信息产业发展战略研究院编著. — 北京: 人民邮电出版  
社, 2017.4

ISBN 978-7-115-45191-0

I. ①中… II. ①南… III. ①电信—诈骗—预防—研  
究报告—中国—2016②互联网络—诈骗—预防—研究报告  
—中国—2016 IV. ①D924.33

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第060667号

## 内 容 提 要

本蓝皮书分为“我国电信网络诈骗基本情况”“我国电信网络诈骗犯罪的成因”“打击电信网络诈骗的法律保障及存在的问题”以及“反电信网络诈骗的对策研究”四章。其中对国内外电信网络诈骗犯罪的基本现状、犯罪特征、涉及的法律问题以及“实名制”背后的“记名制”现象进行了专题研究,提出了“三位一体”的开户模式,发布了我国电信网络诈骗的十大典型案例,并在此基础上提出了反电信网络诈骗的建议与对策,包括提出制定专门的“信息通信消费者保护条例”以及设立“国家反电信网络诈骗宣传周”等。

本书适合普通大众阅读。

- 
- ◆ 编 著 南京邮电大学信息产业发展战略研究院  
责任编辑 杨 凌  
责任印制 彭志环
  - ◆ 人民邮电出版社出版发行 北京市丰台区成寿寺路11号  
邮编 100164 电子邮件 315@ptpress.com.cn  
网址 <http://www.ptpress.com.cn>  
固安县铭成印刷有限公司印刷
  - ◆ 开本: 700×1000 1/16  
印张: 14.75 2017年4月第1版  
字数: 190千字 2017年4月河北第1次印刷
- 

定价: 89.00元

读者服务热线: (010)81055488 印装质量热线: (010)81055316

反盗版热线: (010)81055315

# 《中国反电信网络诈骗蓝皮书（2016）》

## 编 委 会

**主 编：**南京邮电大学信息产业发展战略研究院院长 王春晖

**编 委：**郭晓磊 赵鑫鑫 白云朴 穆向阳  
张慧君 单婷婷 徐文哲 查敦林  
何秀美 齐艳玉 宋丽敏 刘 越

行  
分  
已  
刊  
行



# 序

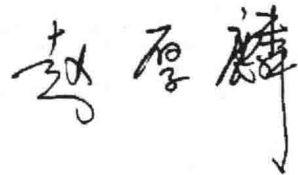
近年来，随着信息通信技术广泛应用于社会经济各个领域，一种新的犯罪形态——利用信息通信和互联网等技术手段实施诈骗犯罪活动也呈高发态势，像幽灵一样蔓延至世界各地，成为人类进入信息时代后面临的社会公害。中国政府高度重视打击防范电信网络诈骗违法犯罪活动。国务院建立了打击治理电信网络新型违法犯罪工作部际联席会议制度，惩治和防范并举，重拳出击，深入开展打击治理电信网络新型违法犯罪专项行动，取得了显著成效，为世界范围内的信息通信网络治理提供了宝贵的实践经验。

国际电信联盟的使命是推动信息通信技术进步，通过信息技术的普遍应用使世界各国人民都能参与全球经济并从中受益。为此，国际电联努力通过制定全球信息通信技术标准、合理配置无线电频谱和卫星轨道资源以促进宽带网络普遍接入，使信息通信网络持续发展，以实现其连通世界人民的目标。电信网络诈骗活动的产生和蔓延不仅严重扰乱了世界各国的社会经济秩序，而且和国际电联用信息通信技术造福人类的美好愿景相违背。目前，国际电联正在努力推动信息通信网络安全标准制定、促进网络治理，通过提升网络能力建设和加强网络安全以提升人们使用信息网络空间的信心。

在此背景下，我欣慰地看到南京邮电大学与中国通信企业协会及时发布了首部《中国反电信网络诈骗蓝皮书（2016）》（以下简称《蓝皮书》）。《蓝皮书》是中国反电信网络诈骗理论与实践的总结，详尽介绍了目前我

国电信网络诈骗的总体状况，以鲜明的观点、专业的思维和独到的见解剖析了我国电信网络诈骗犯罪的成因，打击电信网络诈骗的法律保障及存在的问题。《蓝皮书》提出了反电信网络诈骗的对策措施与建议，研究范围和领域具有一定的深度和广度，全面展示和梳理了中国反电信网络诈骗的全景，对电信网络诈骗的防范与治理具有重要的参考价值。期待在该课题成果的启发和引领下，中国打击和防范电信网络诈骗的实践取得新成效，进一步完善信息网络空间法治建设，为世界信息通信网络治理提供经验和借鉴。

国际电信联盟（ITU）秘书长



2017年4月

# 前 言

2016年8月震惊全国的徐玉玉案使得电信网络诈骗再次引起了全社会的高度关注。当前利用电信网络和互联网手段实施诈骗呈高发态势，犯罪涉案链条长，团伙组织严密，诈骗手法逐步升级更趋隐蔽，受害群体已覆盖各行各业、各个年龄阶段，给人民群众造成了巨大的财产损失，已经成为严重侵害人民群众切身利益的社会公害。

我国反电信网络诈骗战争的序幕已经拉开，打击电信网络诈骗犯罪形势严峻，刻不容缓。为了梳理我国电信网络诈骗的基本状况，分析我国电信网络诈骗高发的成因，探究当前打击和治理电信网络诈骗的法律保障及存在的问题，研究治理和打击电信网络诈骗的机制和模式，我们在进行广泛调研和对大量案例及文献进行分析的基础上撰写了我国首部《中国反电信网络诈骗蓝皮书（2016）》（以下简称《蓝皮书》）。

《蓝皮书》共分为“我国电信网络诈骗基本情况”“我国电信网络诈骗犯罪的成因”“打击电信网络诈骗的法律保障及存在的问题”以及“反电信网络诈骗的对策研究”四章。其中对国内外电信网络诈骗犯罪的基本现状、犯罪特征、涉及的法律问题以及“实名制”背后的“记名制”现象进行了专题研究，提出了“三位一体”的开户模式，发布了我国电信网络诈骗的十大典型案例，并在此基础上提出了防范电信网络诈骗的建议与对策，包括提出制定专门的“信息通信消费者保护条例”以及设立“国家反电信网络诈骗宣传周”等。

《蓝皮书》于2016年10月由南京邮电大学和中国通信企业协会联合向

社会发布，发布时的名称为《中国反通讯信息诈骗蓝皮书》，鉴于2016年12月最高人民法院、最高人民检察院、公安部联合发布《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》，该意见以司法解释的形式正式将此类新型网络犯罪定义为“电信网络诈骗”，为此《蓝皮书》尊重“两高一部”的意见，在出版时补充了新的内容，并将名称改为《中国反电信网络诈骗蓝皮书（2016）》。《蓝皮书》发布后，引起了全社会的广泛关注，同时也得到了国际电信联盟（ITU）的肯定和支持。在《蓝皮书》出版之际，国际电信联盟（ITU）秘书长赵厚麟先生亲自为本书作序，在此表示衷心的感谢！

截至2016年年底，电信网络诈骗报案数量月均下降84%。手机新用户全面实施实名制，约1.2亿老用户完成补录。工业和信息化部在重点省份建立核查、过滤、筛选工作，平均每月拦截1.73亿条诈骗信息。2016年工业和信息化部下架改号软件1757个，关闭涉案手机号码约80.6万个。根据2017年全国“两会”（中国人民政治协商会议第十二届全国委员会第五次会议和中华人民共和国第十二届全国人民代表大会第五次会议）最高人民法院和最高人民检察院的工作报告，2016年各级人民法院审结相关案件1726件，各级检察机关批准逮捕电信网络诈骗犯罪19345人。北京、浙江、广东等地检察机关提前介入侦查，及时批捕起诉张智维等116人、罗兆隆等108人、崔培明等129人特大跨国电信网络诈骗案。

我们深知，打击电信网络诈骗犯罪是一项长期而艰巨的任务，需要聚集全社会的力量，电信运营商及金融机构在内的相关主体亦责无旁贷。在当前中国新常态的大背景下，打击电信网络诈骗犯罪面临前所未有的挑战，既需要不断地总结实践中取得的成果和经验，也需要重视存在的瓶颈及问题，更需要遵循“治理与打击”并重的原则，只要全社会坚定信心，就一定能取得治理与打击电信网络诈骗犯罪活动的最终胜利。

作者

2017年4月于南京



# 目 录

<b>第一章 我国电信网络诈骗基本情况</b> .....	1
<b>1.1 电信网络诈骗概述</b> .....	1
1.1.1 电信网络诈骗的起源及定义.....	1
1.1.2 我国电信网络诈骗的基本现状.....	3
1.1.3 国内外反电信网络诈骗研究综述.....	4
<b>1.2 我国电信网络诈骗十大典型案例</b> .....	23
1.2.1 冒充公检法诈骗案.....	23
1.2.2 代考、改分诈骗案.....	24
1.2.3 网购退款诈骗案.....	25
1.2.4 娱乐节目中奖诈骗案.....	26
1.2.5 补助、救助、助学金诈骗案.....	28
1.2.6 QQ冒充好友诈骗案.....	29
1.2.7 医保、社保诈骗案.....	30
1.2.8 钓鱼网站诈骗案.....	31
1.2.9 订票诈骗案.....	32
1.2.10 贷款诈骗案.....	33
<b>1.3 犯罪特点及主要手段</b> .....	34
1.3.1 电信网络诈骗犯罪的主要特点.....	34
1.3.2 电信网络诈骗犯罪的主要手段.....	38

1.4	受害群体特征及犯罪重点地区	42
1.5	打击电信网络诈骗专项行动	45
1.5.1	工业和信息化部加强组织领导,治理工作成效显著	46
1.5.2	12321 举报中心积极配合,受理和处置垃圾信息	48
1.5.3	地方通信管理局重拳出击,建立反电信网络诈骗平台	49
1.5.4	基础运营商严格执行,治理工作向纵深展开	53
1.5.5	专业智库积极响应,做好支撑服务工作	59
1.6	网络舆情分析	60
1.6.1	2011—2016 年电信网络诈骗网络舆情整体情况	60
1.6.2	2016 年电信网络诈骗网络舆情整体分析	61
1.6.3	网民群体画像	62
1.6.4	2016 年电信网络诈骗热点新闻事件分析	63
1.6.5	“徐玉玉事件”网络舆情分析	65
<b>第二章</b>	<b>我国电信网络诈骗犯罪的成因</b>	<b>68</b>
2.1	转型期中国社会结构失衡	68
2.2	网络环境中的个人信息泄露	76
2.3	犯罪成本低,防控难度大	78
2.4	相关单位主体责任有待加强	80
2.5	群众的防范意识普遍薄弱	87
<b>第三章</b>	<b>打击电信网络诈骗的法律保障及存在的问题</b>	<b>91</b>
3.1	相关法律规定与适用	92
3.2	亟须解决的法律问题	104
3.2.1	定罪量刑标准有待进一步明确	104
3.2.2	个人信息保护法律体系不健全	105

3.2.3	相关主体法律责任难追究	107
3.2.4	受害人权利救济难实现	112
3.2.5	司法地域管辖仍有待明确	113
<b>第四章</b>	<b>反电信网络诈骗的对策研究</b>	<b>115</b>
4.1	制定和完善相关法律法规	115
4.1.1	亟须制定个人信息保护法	115
4.1.2	制定专门的“信息通信消费者权益保护条例”	119
4.1.3	以危险方法危害公共安全罪对“电信网络诈骗”定罪	121
4.1.4	将电信网络诈骗罪单独定罪	124
4.1.5	完善电子证据的收集、认定规则	133
4.1.6	及时返还和赔偿受害人损失	135
4.1.7	有效解决受害人救济中的法律适用问题	137
4.1.8	明确案件的管辖权	137
4.2	建立跨界联动的综合监管治理机制	138
4.2.1	严格落实电话卡“实名制”	138
4.2.2	整顿和规范重点电信业务	144
4.2.3	严厉整治网络改号	146
4.2.4	强化电信技术规范和拦截	147
4.2.5	严格银行卡“实名制”	150
4.2.6	严格管理和杜绝银行卡滥发	152
4.2.7	依法整治非法窃取银行卡信息的犯罪活动	154
4.2.8	银行实施延迟支付制度	155
4.2.9	完善银行紧急止付制度	157
4.2.10	严格落实银行系统业务办理记录留存制度	158
4.2.11	严格执行银行业汇款转账潜在风险提示告知制度	158

4.2.12 银行积极配合公安部门实施涉案资金返还工作 .....	159
4.3 构建良性的反电信网络诈骗机制 .....	160
4.4 构建国家级反电信网络诈骗工作平台 .....	163
4.5 增设“国家反电信网络诈骗宣传周” .....	165
<b>附录</b> .....	169
全国人民代表大会常务委员会关于加强网络信息保护的決定 .....	169
六部委关于防范和打击电信网络诈骗犯罪的通告 .....	172
银监会、公安部关于印发电信网络新型违法犯罪案件冻结资金返 还若干规定的通知（银监发〔2016〕41号） .....	175
工信部关于进一步防范和打击通讯信息诈骗工作的实施 意见（工信部网安函〔2016〕452号） .....	180
工信部关于进一步做好防范打击通讯信息诈骗相关工作的 通知（工信部网安函〔2015〕601号） .....	191
人民银行关于加强支付结算管理防范新型违法犯罪有关事项的 通知（银发〔2016〕261号） .....	199
央行有关负责人就联合整治非法买卖银行卡信息专项行动答记 者问 .....	208
最高人民法院 最高人民检察院 公安部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 .....	215

# 第一章 我国电信网络诈骗基本情况

## 1.1 电信网络诈骗概述

### 1.1.1 电信网络诈骗的起源及定义

电信网络诈骗起源于 20 世纪末的我国台湾地区，最初是台湾当地的诈骗分子采用刮刮乐、六合彩等形式实施诈骗，之后借助通信信息技术及手段实施诈骗，进而演变为一种新型的犯罪类型<sup>1</sup>。2003 年前后，迫于台湾地区的严打态势，这种“台湾式诈骗”通过福建省传入我国大陆地区，并在全国范围内蔓延。2004 年前后，一些学者根据此类诈骗中运用手机短信实施诈骗的特点，一度称之为“手机短信诈骗”。台湾消费者文教基金会公布的统计数据显示，2006 年度全台湾被诈骗金额高达 6.56 亿元新台币，平均每个被害人损失 25 万元新台币，几乎是一个台湾普通工薪阶层人士的半年所得。2008 年，福建政法机关在办理案件的过程中，根据需要，

<sup>1</sup> 秦帅，陈刚. 近年来电信诈骗案件侦查研究综述[J]. 公安学刊——浙江警察学院学报，2015(3): 36-40.

将此类案件定性为虚假信息诈骗，并规定了此类案件的三个特征：一是借助电话、互联网等通信工具，向不特定的人群发送虚假信息；二是诈骗分子和受害人没有直接的接触；三是诈骗数额较大<sup>2</sup>。

2009年，公安部为了便于各方交流，增进各方在办理电信网络诈骗案件中的协作，将此类案件定性为电信诈骗案件。从此，“电信诈骗”一词成为我国司法机关在办理此类案件中的统一称谓。目前各部委发布的规范性文件中统称为“电信网络诈骗”，如工信部、银监会、公安部等六部委联合发布的《关于防范和打击电信网络诈骗犯罪的通告》以及银监会、公安部制定的《电信网络新型违法犯罪案件冻结资金返还若干规定》等均使用了“电信网络诈骗”的表述。

关于“电信”一词，国际电联给出的定义是：使用有线电、无线电、光或其他电磁系统的通信。按照这个定义，采用任何表示形式，包括符号、文字、声音、图像以及由这些形式组合而成的各种可视、可听或可用的信号，向一个或多个确定的接收者发送信息的过程，都称为电信。在我国，只要一提到“电信”一词，人们马上就会联想到电信运营商及其从事的信息通信业务，如《电信条例》第八条的规定，电信业务分为基础电信业务和增值电信业务。基础电信业务，是指提供公共网络基础设施、公共数据传送和基本话音通信服务的业务。增值电信业务，是指利用公共网络基础设施提供的电信与信息服务的业务。尤其应当指出的是，“电信”一词已经成为我国，乃至世界著名基础电信运营商的企业名称，如“中国电信集团公司”，简称“中国电信”（China Telecom），再如“英国电信集团公司”，简称“英国电信”（BT）等。

事实上，以上所称的“电信诈骗”或“电信网络诈骗”主要指不法分子利用通信、互联网等技术和工具，通过发送短信、拨打电话、植入木马

---

<sup>2</sup> 吴照美，许昆。两岸跨境电信网络诈骗犯罪的演变规律与打击机制的完善[J]. 青海社会科学，2014（4）：110-116.

等手段，诱骗（盗取）被害人资金汇（存）入其控制的银行账户，实施诈骗的违法犯罪行为。该类违法犯罪行为准确的定义是：“利用通信信息技术和手段实施诈骗的违法犯罪行为”。因此，蓝皮书发布时的名称为《中国反通讯信息诈骗蓝皮书》。鉴于很多文献和规范性文件都使用“电信网络诈骗”一词，尤其是2016年12月最高法院、最高人民检察院、公安部联合发布的《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》以司法解释的形式正式将此类新型网络犯罪定义为“电信网络诈骗”，为此本《蓝皮书》尊重“两高一部”的意见，除了已有文献名称外其余均统称为“电信网络诈骗”。

### 1.1.2 我国电信网络诈骗的基本现状

近十年来，我国电信网络诈骗案件每年以20%~30%的速度快速增长。据公安部统计：2011年全国电信网络诈骗案件10万多起，群众被骗40多亿元；2012年全国电信网络诈骗案件17万多起，群众损失80多亿元，比2011年分别上升70%、100%；到了2013年，全国电信网络诈骗案件数量已达30余万起，涉案诈骗金额100多亿元；2014年全国电信网络诈骗案件达到40余万起，造成了107亿元的财产损失。从以上数据可以看出，仅2011年到2014年的几年间，全国电信网络诈骗犯罪数量翻了4倍，群众损失翻了2.5倍，可谓触目惊心。2015年我国共发生59.9万起电信网络诈骗案，涉案金额高达222亿元<sup>3</sup>。据初步统计，仅2016年1~7月，全国共立电信网络诈骗案件35.5万起，同比上升36.4%，损失共计114.2亿元。

电信网络诈骗犯罪案件不仅数量逐年增加，而且涉案金额纪录也不断被刷新，2013年至2016年8月，全国共发生被骗千万元以上的电信网络

<sup>3</sup> 江明君，张欣之，胡峻梅. 电话网络诈骗案件中受害人研究[J]. 中国司法鉴定，2014（4）：45-47.

诈骗案件 104 起，百万元以上的案件 2392 起。特别是 2015 年贵州发生“12·29”亿元特大电信网络诈骗案，这是一起由台湾地区犯罪嫌疑人操纵并在国内统一招募话务人员，统一办理出国手续，统一组织集体出境，统一食宿进行管理，统一组织业务培训，统一分配工号上岗，统一发放工资提成，赴非洲国家搭建话务窝点，冒充中国“公、检、法”机关工作人员，利用从非法渠道获取的国内公民个人信息，通过国际透传线路、改号软件和远程操控等技术手段骗取钱财的一起特大电信网络诈骗案件。公安部数据显示，境外电信网络诈骗犯罪主要是由台湾人组织实施，占大陆地区电信网络诈骗案件总数的 20%，损失金额的 50%，千万元以上的大案要案基本都是由台湾地区的电信网络诈骗集团实施。2016 年，全国检察机关共依法批准逮捕电信网络诈骗犯罪嫌疑人 20 048 人<sup>4</sup>。

2016 年前 10 个月，全国共破获电信网络诈骗案件 9.3 万起，收缴赃款赃物价值人民币 23.8 亿元，为群众挽回经济损失 48.7 亿元。目前，在各种政策“组合拳”下，电信网络诈骗的发展势头初步得到控制，但仍没有得到有效遏制。某互联网安全软件公司公开的数据显示，仅 2016 年国庆首日 360 手机卫士在全国范围内拦截的诈骗电话总量达到 1600 万次<sup>5</sup>。诈骗分子依然猖獗，国家打击治理电信网络诈骗依旧任重而道远。

### 1.1.3 国内外反电信网络诈骗研究综述

#### 1. 国内反电信网络诈骗研究现状

2003—2007 年，电信网络诈骗犯罪在大陆地区处于蔓延发展阶段，电信网络诈骗的概念尚未形成，广大学者的研究内容聚焦于手机短信诈

---

<sup>4</sup> [EB/OL]. [2017-01-25].<http://www.chinanews.com/gn/2017/01-24/8134742.shtml>.

<sup>5</sup> [EB/OL]. [2016.10].[http://www.cnii.com.cn/internetnews/2016-10/09/content\\_1785303.htm](http://www.cnii.com.cn/internetnews/2016-10/09/content_1785303.htm).



骗、虚假信息诈骗等具体诈骗方法的治理对策上，如孙立智<sup>6</sup>提出要将打击的策略放在做好调查取证工作、合理界定管辖等方面。2008—2010年，公安部开展跨境联合打击电信网络诈骗犯罪行为取得成效<sup>7</sup>，大陆各地公安机关认识到了电信网络诈骗带来的巨大危害，逐渐加强了对电信网络诈骗案件的侦查协作和集中整治，尤其是2009年以来，公安部牵头开展了多次“打击电信网络诈骗专项行动”，突破了一大批大案要案。2011年以来，开展深度警银合作、斩断资金链与通信信息链“双链”<sup>8</sup>、严打技术支撑团伙<sup>9</sup>等全方位多角度的打击策略成为学者们关注的焦点。

在CNKI期刊全文数据库中，以“电信网络诈骗”为主题进行检索，共检索出610条文献数据，对上述文献数据进行关键词统计分析，如图1-1所示。

由图1-1可见，犯罪特点、侦查机制、侦防对策、合成作战、伪基站、跨境电信网络诈骗、大学生等关键词是电信网络诈骗研究的重点。有关电信网络诈骗的文献研究主要分为特点类型、成因、存在问题、跨境诈骗、对策、法律建议等几个重点方向，下面针对这几个层面的重点文献逐一进行述评。

<sup>6</sup> 孙立智. 网络犯罪及其侦查对策[D]. 成都: 四川大学, 2004: 9.

<sup>7</sup> [EB/OL].[2015-04-1].<http://www.chinacourt.org/article/detail/2013/08/id/1054679.shtml>.

<sup>8</sup> 中央司法警官学院孙延庆、徐为霞在河北省法学会2011年度法学研究课题《“双链”侦查——打击电信诈骗犯罪的模式》(批准号: 2011DF023)中对电信诈骗的“双链”侦查模式进行了详细的阐述。

<sup>9</sup> 技术支撑团伙是指，在电信诈骗整个犯罪过程中，起到技术辅助作用，但往往不直接参与实施电信诈骗的团伙，尽管受多方面因素的影响，技术支撑团伙的行为有时很难定性为电信诈骗，但此类团伙在电信诈骗中提供的技术与服务促进了电信诈骗的实现。