本版编辑：兰文飞
E-mail：t4@studytimes.cn
Tel：010—62806237

依法治国

运用大数据防范电信诈骗

我们应当站在为国家信息化革命保驾护航的高度，科学分析当前电信诈骗产生的原因，升级防控手段、加大打击力度，通过构建全社会信息安全网，从源头上解决电信诈骗问题。

□ 张效羽

当前，电信诈骗活动越来越专业化、集团化，与互联网技术的结合也越来越紧密，不仅给人民群众造成巨大损失，还造成一定程度的社会恐慌，一些群众因此不敢使用网上银行，甚至拒绝一切陌生人的短信、电话，严重阻碍我国经济社会的健康发展，也持续损害法律和政府的权威。为此，我们应当站在为国家信息化革命保驾护航的高度，科学分析当前电信诈骗产生的原因，升级防控手段、加大打击力度，通过构建全社会信息安全网，从根源上解决电信诈骗问题。



电信诈骗的根源

电信诈骗早已有之，但是电信诈骗泛滥原因主要有三个方面。

个人信息保护力度不够。电信诈骗的关键是骗子通过电信渠道获得受害者的信任。骗子与受害者非亲非故、未曾谋面，之所以能够取得受害者的信任，主要是掌握了受害者的个人信息。受害人什么时候参加什么考试、什么时候预定什么航班、买了什么东西之类的个人生活信息，骗子都掌握。正是因为骗子掌握这些个人信息，才能够骗取受害人的信任，冒充相关工作人员或者受害人亲朋好友，诱导受害人汇款，骗取受害人的财产。

企业经营方式有漏洞。随着互联网的发展，我国在经济金融等领域已经基本实现网络化、信息化。消费者可以足不出户转账汇款、订票订房、买卖支付，极大地便利了群众生活消费。但是，相关单位管理制度出现漏洞，使骗子有机可乘，通过电信实施诈骗。比如移动通讯公司补办手机卡业务不亲自验证身份证和申请人“人证合一”，而是依靠手机验证码判断是否是申请人本人或授权的人申请。在这种情况下，电信诈骗犯罪分子通过虚假短信将移动通讯公司发给受害者的验证码骗到手，就可以冒充受害者申请补办手机号，使得受害者的手机号落到电信诈骗犯罪分子的控制之中。由于我国很多银行的网上银行转账验证也都是依靠手机验证码，得逞的电信诈骗犯就可以通过掌握受害者的手机号盗取受害者的网上银行财产。当前，手机号已经成为公民个人银行、社交网站、电子邮箱等多种网络应用的识别方式，移动通讯公司对公民手机号的相关保护制度，应当加强。

政府监管能力有待提高。我国当前对于电信诈骗的打击，主要以公安机关为主，其他相关部门配合。但是公安机关日常工作太多，不仅刑事犯罪侦查、治安维护和社会维稳需要公安机关，食品药品安全、流动人口管理、大型活动秩序维护等也需要公安机关。这样一来，对于电信诈骗案件，很难指望公安机关有充足警力投入。并且公安机关对电信诈骗也只能做到案发之后追查，而不是事先预防。目前电信诈骗团伙很多都身在国外、通过互联网国际汇款，公安查办此类案件难度大、成本高。

当前我国已经进入网络化、信息化社会，但是与之相关的管理制度不健全、管理能力还没有跟上。一方面是通过互联网一点鼠标或手机就能将几万块甚至更多的钱转出国外，另一方面如何防止公民个人被犯罪分子利用电信网络诈骗的打击防范体系还没有建立起来，即网络信息化管理能力与网络信息化之间的鸿沟。诚然，电信诈骗也有个人偏听偏信、个人经验跟不上社会发展的原因，但是社会管理方面的问题是主要的。

厘清法律责任

电信诈骗对于受害者个人而言，尽管能够通过提高个人认识、时刻加强学习的方式避免，但是成本过大。况且我国国土面积大、人口多，各地发展不平衡，而电信诈骗是跨地区甚至跨国界的，指望全国老百姓都能和骗子斗智斗勇，并不现实。电信诈骗虽说五花八门，但是核心一点都要通过电信手段才能完成。因此，电信企业站在防范和打击电信诈骗的第一线。如果电信企业能够积极投入到反电信诈骗的战役中，就会事半功倍。当前，对于电信企业对通过其实名注册的手机号、电话号实施诈骗如何承担责任的问题，法律上还没有一个明确的说法。在这种情况下，电信企业可能会出现相关安全投入不足的问题。毕竟电信诈骗本身并不会使电信企业损失钱财、反而电信诈骗还会增加电信企业的业务量，这就导致了明显的道德风险。

因此，应当对电信企业在电信诈骗中的法律责任予以明确，以激励电信企业增加安全投入、改进内控技术。根据《全国人民代表大会常务委员会关于加强网络信息保护的决定》《中华人民共和国电信条例》和《电话用户真实身份信息登记规定》，电信企业应当对其电信用户进行实名登记。因此，当电信诈骗案件发生时，电信企业有义务负责对电信相关服务的使用者进行身份追溯。如果电信企业没有履行实名制审核义务，导致电信诈骗的诈骗犯无从查获，电信企业应当承担连带赔偿责任。当然，电信企业承担连带责任后，有权向电信诈骗犯罪分子追偿，但电信企业的责任一定要明确。

除电信企业外，航空公司、电子商务网站、银行、保险公司等商业企业，也应当对公民在接受其服务过程中留存的个人信息妥善保管。尽管我国《消费者权益保护法》第二十九条规定，“经营者及其工作人员对收集的消费者个人信息必须严格保密，不得泄露、出售或者非法向他人提供。经营者应当采取技术措施和其他必要措施，确保信息安全，防止消费者个人信息泄露、丢失。在发生或者可能发生信息泄露、丢失的情况时，应当立即采取补救措施”，我国刑法也对非法出售、获取公民信息作了规定、入了刑，但也没有规定如果因为消费者个人信息泄露相关企业应当承担何种经济责任。在现实中，由于企业雇佣人员流动性强，就算抓住某个员工非法获取出售公民个人信息，企业很容易撇清责任，企业不会因为电信诈骗得到什么损失。对此，出于促使相关企业加强消费者个人信息保护的考虑，应当加重相关企业的责任。如果电信诈骗的受害者能够证明电信诈骗犯罪分子所获的个人信息是由于某个企业非法泄露的，该企业应当就消费者因为电信诈骗的损失承担连带责任。

从源头防范电信诈骗

电信诈骗分子出于犯罪的目的，总是会不断更换手机号、不断更换收款账号。对于这类“打一枪换一个地方”的犯罪，最有效的办法就是运用大数据技术全国联网。

构建电信诈骗电话号码实时数据库。通过技术手段赋予人民群众通过手机随时举报非法来电的机会。电信诈骗往往给很多人打电话，但是一旦诈骗得手就会换号。因此，案发之后再查封手机号已经意义不大。对此，更有意义的办法是让第一个犯罪分子没有诈骗成功的人就将其随手举报，一旦举报数量超过一定的阈值，就采取提醒接听者、停止服务甚至直接侦查等方式予以处理。考虑到电信诈骗大多是广撒网型犯罪，这种办法比较有效。

构建电信诈骗收款账号实时数据库。当前，借助互联网技术，全国主要银行各个账户信息都已实现联网。在这种情况下，当人民群众收到电信诈骗信息时，可以一并将信息中所附的收款账号一并举报。当特定银行账户被举报数量超过一定阈值，就应当对这个账户予以查封。这种办法运用大数据技术，斩断了犯罪分子收款的渠道，对电信诈骗也是釜底抽薪。

从制度上防止领导干部干预司法

防止领导干部干预司法，除了对《规定》本身进行完善之外，还有赖于不断深化司法改革，明确司法机关的权责，规范自由裁量权以及加强司法机关办案人员的职业保障等，通过多层次多维度的制度安排加以防范。

□ 金成波

为了进一步营造公正的司法环境，2015年3月，中共中央办公厅、国务院办公厅发布了《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》（下称《规定》），确立了领导干部干预司法、插手具体案件的记录、通报和责任追究三项制度，这三项制度紧密衔接、层层递进，形成了一个完整严密的预防权力干预司法的制度体系。随后，中央政法委印发了《司法机关内部人员过问案件的记录和责任追究规定》，最高人民法院、最高人民检察院分别印发了落实《规定》的实施办法，全国各省市多个地方相继出台了对于《规定》的实施意见。《规定》发布一年以来，取得了很好的效果，领导干部干预司法、插手个案的情况大幅削减。然而，上述诸规定出台以来，全国范围内依照《规定》被记录和通报的领导干部极少，被追责的几乎没有，这值得注意。因此，有必要进一步检视防止领导干部干预司法相关制度存在的问题，并从以下几个方面予以完善。

细化干预界限。《规定》第二条将“要求司法机关违反法定职责或法定程序处理案件”作为领导干部干预司法的认定标准，同时，第三条规定“对司法工作负有领导职责的机关，因履行职责需要，可以依照工作程序了解案件情况”，这一认定标准比较原则化，实践中不易明确，不好认定。其一，干预与履行职责不好区分。司法机关与外部的党委、人大、政府、政法委、纪检委、检察院、上级司法机关等部门之间都存在着各种各样的工作往来，尤其是其中很多机关对司法机关有监督指导的职责，有些情形很难区分这些机关的正常履职与干预之间的界限；司法机关内部的具体司法机构以及办案人员与内部的院长、庭长、局长、审委会、检委会等存在着指导与被指导、监督与被监督的关系，很难区分正常履职与干预的关系。其二，干预与了解案情不好区分。干预分为直接干预和间接干预，显性干预与隐形干预，《规定》出台之后，实践中更常见的是间接干预和隐形干预。比如，领导干部打个电话，了解一下案情，最后指出“一定要依法办理”“必须要严把事实关和法律关”等等，很难认定这是干预司法，但是这种非常态的“了解”已经起到了干预的作用。所以，各个部门的实施细则要进一步细化《规定》中对“干预”的界定，要从干预的方式——公开还是私下、干预的目的——为公还是为私等维度考虑干预的标准。标准明晰之后，不但更容易认定领导干部的干预行为，更可以防止拥有相关职权的机关和领导怠于履职。

完善记录主体。根据《规定》第五条，“对领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的情况，司法人员应当全面、如实记录，做到全程留痕，有据可查”。司法人员作为记录的主体，这一规定的出发点是司法人员最为了解干预情况，更容易保存被干预的证据；但是这一规定对司法人员的期待过高，现有体制下，很难让司法人员在权衡了严格记录的后果与个人将受的影响之后选择前者。因此，必须完善记录制度，让记录人与被记录人相隔离，免受打击报复，受到更多的保护。具体地，可以由各省级司法机关统一记录省以下司法机关的干预情况，最高人民法院、最高人民检察院以及公安部来记录各省级司法机关的干预情况。现在最高人民法院以及几个省级人民法院正在建立“信息专库”制度，试图通过电子化手段统一对信息进行记录。

简化认定程序。《规定》第七条要求“司法机关应当每季度对领导干部干预司法活动、插手具体案件处理情况进行汇总分析，报送同级党委政法委和上级司法机关。党委政法委应当及时研究领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的情况，报告同级党委，同时抄送纪检监察机关、党委组织部门”。对于司法人员的记录情况需要予以认定：领导干部是否过问了案件，过问之后是否构成干预，这里涉及行为性质以及证据的双重审查。第七条的规定包含了干预认定的两个环节，先是司法机关自己的“汇总分析”，随后是党委政法委的“研究和报告”。这样的制度设计不利于干预情况的及时发现和处理，并且流转环节过多，更增加了处理干预行为的难度。因此，未来应该简化干预的认定程序，让干预的记录直通纪检监察机关和党委组织部门，作为纪检检察机关的办案线索以及党委组织部门的考核依据。

防止领导干部干预司法，除了对《规定》本身进行完善之外，还有赖于不断深化司法改革，明确司法机关的权责，规范自由裁量权以及加强司法机关办案人员的职业保障等，通过多层次多维度的制度安排来防止领导干部对司法进行干预。

司法改革



“督察”与“督查”一字之别差哪里

□ 潘 波

近年来，“督察”与“督查”频繁出现在党政机关会议、文件及新闻报道中。比如，2016年2月中央全面深化改革领导小组第二十一次会议强调，“健全督察机制，抓紧构建上下贯通、横向联动的督察工作格局”。再如，2015年7月国务院办公厅发出通知，对全国第二次大督查发现的典型经验做法给予表扬。“督察”与“督查”一字之差，各自有什么含义，两者之间有什么联系和区别呢？

“督察”与“督查”的词义

《辞海》《辞源》中都没有“督察”“督查”的词目。对于“督”字，《辞海》有三种解释：一是统率、监督，如督军、督工、督察；还指执监督权的官，如总督、都督、督邮。二是观察、察看；如《汉书·王褒传》：“如此则使离娄督绳，公输削墨。”三是中央、中间；如《庄子·养生主》：“缘督以为经。”郭象注：“顺中以为常也。”

关于“督察”，《古今汉语词典》中的解释：一是监督察看。如《汉书·西域传序》：“都护督察乌孙、康居诸外国动静，有变以闻。”再如宋欧阳修《送孙屯田序》：“御史本为秦官，出入殿中，督察监视。事无大小，皆得以法绳之。”二是旧时警察局的职员。如巴金《还乡》：“这些喊声像千军万马一般对着督察的耳朵奔腾过来。督察的脸色马上变了。”《现代汉语词典》中对“督察”的解释：一是监督察看；二是指担任督察工作的人。《新华字典》将“察”字解释为仔细看、调查研究；如察看、察核、观察。《说文解字》也提到，“察，复审也”。此外，“察”还可以作形容词用，意为明显、精明，如“水至清则无鱼，人至察则无徒”。

我国古代汉语中没有“督查”一词。在字典里，“查”除了姓氏，仅用作动词，如检查、调查、查验、查访、查阅等。可以说，“督查”的用法是伴随现代社会生活产生的。结合2016年2月国务院办公厅印发的《2015年国务院大督查情况通报》中关于“党中央、国务院高度重视加强督促检查、狠抓工作落实”的提法，以及2014年8月国务院办公厅印发的《关于进一步加强政府督促检查工作的意见》中的类似表述，我们可以看出，这里的“督查”实际上就是“督促检查”之意。

“督察”与“督查”在党政机关工作中的使用

近年来，“督察”与“督查”在党政机关日常工作中都有使用。比如，1997年国务院颁布的行政法规《公安机关督察条例》，将督察作为公安机关的一项专门监督制度规定下来。2006年7月印发的《国务院办公厅关于建立国家土地督察制度有关问题的通知》，宣布建立国家土地督察制度，并设置“国家土地总督察”等职务和机构。



“督查”也有此类用法。如2000年2月中共中央组织部印发的《关于建立干部监督工作督查员制度的办法（试行）》、2000年12月当时的国家经贸委、国家质量技监局向国务院提交的《关于棉花打假专项行动督查情况的报告》，都使用了“督查”一词。2016年3月印发的《国务院2016年立法工作计划》，宣布将制定政府系统督查方面的行政法规“行政机关督查工作办法”。

如何把握“督察”与“督查”的用法

目前，词典尚未对“督察”与“督查”的用法作出明确阐释。尽管两者都可以指通过调查研究、实地查看、翻阅资料、询问答复等活动进行监督，但笔者认为这两个词还是有所区别的。结合党政机关的实际工作，建议从以下方面把握具体用法。

“督察”，既可作为动词，也可作为名词。作为动词，督察的目标是提醒、敦促有关单位和人员遵纪守法。督察的对象侧重于那些有线索指向、涉嫌违法违规的单位和人员，结果很可能导致责任追究。负责督察工作的主体，一般是掌握一定权力的机关单位，在很多情况下还需要法律法规的授权。正是这个原因，现代汉语中的“警察”“检察院”“纪检监察”等都用的是“察”而非“查”。

“督查”，仅作动词用，是督促检查之意，侧重动作和过程，出发点和落脚点在于促进工作开展、任务落实。从结果来看，“督查”既可能导致责任追究，也可能对工作开展得好的单位和人员进行奖励表彰。如2015年7月，国务院办公厅在发出通知要求对全国第二次大督查发现问题进行整改的同时，也发出通报对全国第二次大督查发现的典型经验做法给予表扬。值得注意的是，“督查”可用在很多领域，党政机关、企事业单位、社会组织等都可以用这一方式抓工作进展，推动有关目标实现。

参考与借鉴