

关于《中华人民共和国反电信网络诈骗法（草案）》的说明

——2021年10月19日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上

全国人大常委会法制工作委员会副主任 李 宁

全国人民代表大会常务委员会：

我受委员长会议委托，作关于《中华人民共和国反电信网络诈骗法（草案）》的说明。

一、制定本法的必要性

一是贯彻落实党中央决策部署的重要举措。当前电信网络诈骗活动多发高发，严重危害人民群众利益和社会和谐稳定。习近平总书记高度重视打击治理电信网络诈骗犯罪工作，多次作出重

要指示批示，对反电信网络诈骗工作的指导思想、基本原则、关键环节和制度构建，以及加强法律制度建设等提出明确要求。制定反电信网络诈骗法是落实党中央决策部署、打击遏制电信网络诈骗的重要举措。

二是坚持以人民为中心，统筹发展和安全的必然要求。近年来，电信网络诈骗犯罪活动形势严峻，在刑事犯罪案件中占据很大的比重。犯罪分子利用新型电信网络技术手段，钻管理上的漏

洞，利用非法获取个人信息、网络黑灰产业交易等实施精准诈骗，组织化、链条化运作，跨境跨地域实施，严重危害人民群众获得感、幸福感、安全感。电信网络诈骗犯罪已经成为当前发案最高、损失最大、群众反响最强烈的突出犯罪，多发高发态势难以有效遏制，需要进一步完善制度，坚决打击治理，维护人民群众切身利益。

三是反电信网络诈骗工作实践的迫切需要。从实践情况看，反电信网络诈骗工作综合治理、源头治理方面的制度措施不够充分，金融、通信、互联网等行业治理存在薄弱环节，需要进一步建立完善各方面责任制度，形成协同打击治理合力；实践中一些好的做法和政策文件需要上升为法律规定；现有法律规定总体上较为分散，不够明确，针对性不强，各方面对于加强法律制度建设的需求较为迫切。

二、起草的过程和总体思路

为贯彻落实党中央决策部署，完善反电信网络诈骗法律制度建设，法制工作委员会会同有关方面积极开展研究起草工作。一是深入调查研究，到各有关行业主管部门、互联网企业、电信企业，以及浙江、云南、江苏、北京等地调研；商请有关部门提供统计数据分析和案例；系统梳理现有政策文件、总结实践经验；委托有关方面对国外电信网络管理制度、反电信网络诈骗法律制度等进行研究。二是广泛听取意见，多次召开座谈会听取中央有关部门、企业和地方的意见，听取部分全国人大代表意见，将草案征求意见稿印发中央有关部门和部分省（市）等征求意见。三是会同公安部、工信部、中国人民银行、中央网信办等就立法中的主要问题深入研究论证，形成共识。

制定反电信网络诈骗法的总体思路是，贯彻落实习近平总书记关于打击治理电信网络诈骗工

作的重要指示批示精神，贯彻习近平法治思想，坚持以人民为中心，统筹发展和安全，坚持精准防治和问题导向，强化系统观念、注重源头治理、综合治理，加强预防性法律制度建设，为打击遏制电信网络诈骗活动提供法治支撑。立法工作中注意把握以下几点：一是立足综合治理、源头治理和依法治理，侧重前端防范。关于电信网络诈骗违法分子的法律责任，刑法已做出多次修改完善，治安管理处罚法也有相关规定。本法主要是按照完善预防性法律制度的要求，针对电信网络诈骗发生的信息链、资金链、技术链、人员链等各环节加强防范性制度措施建设。二是“小快灵”、“小切口”，对关键环节、主要制度作出规定，条文数量不求太多，增强立法的针对性、实用性和有效性。三是急用先行。本法是一部系统综合、针对性强的专项法律，对实践中迫切需要的制度安排作出规定，拟制定修改的电信法、网络犯罪防治法、反洗钱法等其他相关立法针对电信网络诈骗也可从各自角度细化相关规定，专项立法与相关立法相互配套、共同推进。

三、草案的主要内容

草案共三十九条，主要内容包括：

一是反电信网络诈骗工作的基本原则。强调坚持系统观念，注重源头治理、综合治理，全面落实打防管控各项措施；规定各部门职责、企业职责和地方政府职责；加强协同联动工作机制建设。

二是完善电话卡、物联网卡、金融账户、互联网账号有关基础管理制度。落实实名制，规定电话卡、互联网服务真实信息登记制度，建立健全金融业务尽职调查制度；对办理电话卡、金融账户的数量和异常办卡、开户情形进行限制，防范开立企业账户风险；有针对性地完善物联网卡销售、使用监测制度。

三是支持研发电信网络诈骗反制技术措施，统筹推进跨行业、企业统一监测系统建设，为利用大数据反诈提供制度支持。规定金融、通信、互联网等领域涉诈异常情形的监测、识别和处置，包括高风险电话卡、异常金融账户和可疑交易、异常互联网账号等，规定相应救济渠道；规定金融、通信、互联网行业主管部门统筹推进相关跨行业、企业的统一监测系统建设，推进涉诈样本信息数据共享；要求互联网企业移送监测发现的嫌疑线索。

四是加强对涉诈相关非法服务、设备、产业的治理。治理改号电话、虚假主叫和涉诈非法设备；加强涉诈 APP（移动互联网应用程序）、互联网域名监测治理；打击治理涉电信网络诈骗相关产业。

五是其他措施方面，建立涉案资金紧急止

付、快速冻结和资金返还制度；防范个人信息被用于电信网络诈骗；有针对性加强宣传教育；对潜在受害人预警劝阻和开展被害人救助；加强治理跨境电信网络诈骗活动，规定特定风险防范措施和国际合作。

六是明确法律责任，加大惩处力度。加大惩处非法买卖、出租、出借电话卡、物联网卡、金融账户、互联网账号行为，实施惩戒措施；对违反本法规定依法追究刑事责任以及实施、帮助实施电信网络诈骗活动的法律责任作出衔接性规定；规定金融、电信、互联网企业违反本法规定制度措施的处罚；对有关企业因重大过错导致电信网络诈骗损失或者造成损失扩大的，规定依法承担相应民事责任。

反电信网络诈骗法草案和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国反电信网络诈骗法 （草案）》修改情况的汇报

——2022年6月21日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十五次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 周光权

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第三十一次会议对反电信网络诈骗法草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省（区、市）人大常委会、中央有关部门和部分高等院校、研究机构、基层立法联系点等征求意见。在中国人大网全文公布草案征求社会公众意见。宪法和法律委员会、法制工作委

员会就一些重要问题与中央有关部门多次沟通研究，联合召开座谈会听取中央有关部门、全国人大代表和专家的意见，到北京等地调研，通过视频方式听取互联网企业意见。王晨副委员长率队到公安机关调研。宪法和法律委员会于5月23日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行了逐条审议，还就修改

方案征求了公安部、工信部、中国人民银行的意见。6月14日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将反电信网络诈骗法草案主要问题的修改情况汇报如下：

一、有的常委委员、地方和社会公众提出，反电信网络诈骗工作要注意处理好打击治理与保护公民、组织合法权益之间的关系。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定，反电信网络诈骗工作应当依法进行，维护公民和组织的合法权益，依法保护国家秘密、商业秘密和个人隐私，并规定相应法律责任。

二、有的常委委员、地方、部门和社会公众提出，从实践看开展有效宣传防范是重要经验，建议草案加强完善这方面的规定。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改补充：一是规定增强公民防范意识和防范能力。二是增加金融机构、电信企业、互联网企业和新闻媒体单位开展反电信网络诈骗宣传的相关义务。三是扩大预警劝阻的责任主体，增加其他有关部门和金融、电信、互联网企业的预警劝阻措施。

三、有的常委委员、部门、地方提出，防范利用金融系统非法转移资金是反电信网络诈骗工作的重要环节，建议进一步拓展涉电信网络诈骗“资金链”治理。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改补充：一是将涉诈监测治理对象由银行账户、支付账户扩展到数字人民币钱包、收款条码等支付工具和支付服务。二是增加规定有关部门组织建立为用户提供查询名下银行账户、支付账户便捷渠道。三是为保障监测识别异常账户、可疑交易的有效性，明确金融机构可依法收集必要的交易和设备位置信息。四是规定支付机构应当依照规定完整、准确传输有关交易信息，防范电信网络诈骗分子借此洗钱。

四、有的常委会组成人员、地方、部门和社会公众建议提高草案法律责任部分的罚款幅度，加大对电信网络诈骗人员的惩处力度。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改补充：一是增加对电信网络诈骗分子使用电话卡、金融账户、互联网账号等的限制措施，并增加限制措施情形。二是根据打击治理跨境电信网络诈骗的实践需要，增加规定对有关涉电信网络诈骗人员可以采取限制出境措施。三是对有关违反本法规定行为的罚款幅度作了调整。

五、有的部门提出，国家正在按照规定推进试点网络身份认证公共服务建设，可以为涉诈异常的电话卡、银行卡、互联网账号提供重新核验身份服务。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，增加相应规定，同时明确按照个人、企业自愿使用原则，是一种可供电信、金融、互联网等行业企业选择适用的措施，不排斥现有核验措施的适用。

六、草案第三十一条对电信业务经营者、金融机构和互联网服务提供者一定情形下承担相应民事责任作了规定。有的常委委员、部门、地方和企业提出，电信网络诈骗分子是主要侵权责任人，对相关行业企业设定民事责任应当慎重，同时要考虑对优化服务可能带来的不利影响，也有意见认为企业应当依法承担民事责任。宪法和法律委员会经研究，建议修改为与民法典的衔接性规定，不设定新的民事责任制度。

此外，还对草案作了一些文字修改。

草案二次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议继续审议。

草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国反电信网络诈骗法 (草案)》审议结果的报告

——2022年8月30日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十六次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 周光权

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第三十五次会议对反电信网络诈骗法草案进行了二次审议。会后，法制工作委员会将草案印发中央有关部门、金融机构等征求意见，在中国人大网全文公布草案二次审议稿，再次征求社会公众意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会就一些重要问题会同有关方面加强研究，通过视频方式与福建省有关部门连线调研，赴湖北省实地调研，召开座谈会听取互联网企业和有关部门、商业银行、专家等意见。宪法和法律委员会于7月18日召开会议，根据委员长会议精神、常委会组成人员审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。公安部、工业和信息化部、中国人民银行有关负责同志列席了会议。8月17日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，草案经过两次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、有的常委会组成人员、部门和社会公众提出，为了进一步加强打击电信网络诈骗，建议在草案中增加人民法院、人民检察院和公安机关的相应职责。宪法和法律委员会经研究，建议增加以下规定：一是人民法院、人民

检察院发挥审判、检察职能作用，依法防范、惩治电信网络诈骗活动。二是公安机关应当建立完善打击治理工作机制，加强能力建设，有效惩治电信网络诈骗活动，对电信网络诈骗犯罪案件依法及时立案。

二、有的常委会组成人员提出，应当根据实践需要有针对性地加强宣传教育防范措施。宪法和法律委员会经研究，建议增加以下规定：一是加强对老年人、青少年等群体的宣传教育，增强反电信网络诈骗宣传教育的针对性、精准性。二是明确有关行业企业对本领域新出现的电信网络诈骗手段及时向用户作出提醒。三是规定对公众举报电信网络诈骗的奖励制度。

三、有些互联网企业提出，反电信网络诈骗工作需要重视和加强互联网企业和有关部门对于涉诈违法犯罪线索、风险信息的共享，完善有关移送处置机制，提升企业监测防范水平。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，增加相应规定。

四、有些常委委员、部门和社会公众提出，要进一步加大对电信网络诈骗分子的惩处力度。在刑法作出刑事责任规定的同时，也要就行政处罚作出专门规定，并进一步明确承担民事责任和

纳入信用记录。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，增加以下规定：一是规定对从事电信网络诈骗活动的有关人员，可以按照国家有关规定记入信用记录，并规定了具体惩戒措施。同时，明确有关部门应当建立健全申诉渠道、信用修复和救济制度。具体办法由国务院公安部门会同有关主管部门规定。二是规定从事电信网络诈骗活动，尚不构成犯罪的行政处罚。三是进一步明确从事电信网络诈骗违法犯罪人员除依法承担刑事责任、行政责任以外，造成他人损害的，依法承担民事责任。

五、有的常委委员、部门和社会公众提出，对涉诈异常情形采取相应处置措施时，要进一步明确救济途径。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定，有关部门、单位应当将处置原因、救济渠道及需要提交的资料等事项告知被处置对象，并建立完善申诉渠道。

六、有的常委会组成人员、部门提出，电信网络诈骗犯罪多发高发，严重侵害国家利益、社会公共利益，有必要增加规定检察机关可以依法提起公益诉讼。宪法和法律委员会经研究，建议

采纳上述意见，增加相应规定。

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

8月16日，法制工作委员会召开会议，邀请有关基层部门、企业、全国人大代表和专家学者，就草案的可行性、出台时机、实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。普遍认为，草案贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神和党中央决策部署，坚持以人民为中心，统筹发展和安全，立足各环节、全链条防范治理电信网络诈骗，精准发力，为反电信网络诈骗工作提供有力法律支撑。草案经过两次审议已比较成熟，具有较强的针对性和可操作性，实践迫切需要，建议尽快出台。同时，还对草案提出了一些具体修改意见，宪法和法律委员会进行了认真研究，对有的意见予以采纳。

草案三次审议稿已按上述意见作了修改。宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

草案三次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国反电信网络诈骗法（草案 三次审议稿）》修改意见的报告

——2022年9月1日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十六次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于8月30日下午对反电信网络诈骗法草案三次审议稿进行了分组审议。普

遍认为，草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意

见和建议。宪法和法律委员会于8月31日上午召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对草案进行了审议。公安部、工业和信息化部、中国人民银行有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、有的常委委员提出，实践中单位财务人员等成为电信网络诈骗重点对象，造成单位财产损失，建议加强单位内部管理防范措施。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定，各单位应当加强内部防范电信网络诈骗工作，对工作人员开展防范电信网络诈骗教育。

二、有的常委委员提出，草案三次审议稿第二十五条所列不得为他人实施电信网络诈骗活动提供有关支持和帮助的行为中，有些与正常经营和业务活动有交叉，建议进一步明确法律界限。宪法和法律委员会经研究，建议将所列行为分为两类情形规定，明确电信业务经营者、互联网服务提供者应当依照国家有关规定履行合理注意义务，对有关涉诈活动进行监测识别和处置。

三、有的常委委员、部门提出，本法对主管部门监管责任、企业各项防范治理责任等作了相应规定。为保障这些规定得到有效实施，建议增加规定，有关主管部门应当依照职责对企业落实

情况进行监督检查；有的部门、企业提出，有关监督检查活动应当依法规范开展。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，增加相应规定。

四、根据有些常委会组成人员的意见，宪法和法律委员会经研究，建议对有关国际合作的规定作进一步修改完善，规定：“国务院公安部门会同外交部门加强国际执法司法合作，与有关国家、地区、国际组织建立有效合作机制，通过开展国际警务合作等方式，提升在信息交流、调查取证、侦查抓捕、追赃挽损等方面的合作水平，有效打击遏制跨境电信网络诈骗活动。”

有的常委会组成人员还对本法通过后的实施和宣传工作提出了意见。宪法和法律委员会建议有关部门认真研究常委会组成人员的审议意见，抓紧制定和完善相关配套规定，积极做好宣传和解读，加大执法力度，保证法律全面有效实施。

经与有关部门研究，建议将本法的施行时间确定为2022年12月1日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对草案三次审议稿作了一些文字修改。

草案修改稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议本次常委会会议审议通过。

草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。