

多边共治开启全球反诈新模式

环球聚焦

□ 本报记者 赵阳

9月10日，国际打击电信网络诈骗联盟在江苏连云港揭牌成立。来自全球46个创始成员国、34个观摩国家及多个国际组织齐聚现场，共商对策、发布联合声明。武汉大学法学院副教授、涉外法治学院涉外刑事风险治理与合规中心主任敬力嘉在接受《法治日报》记者采访时表示，作为由中国发起，聚焦电信网络诈骗及关联犯罪的专属多边执法合作平台，联盟精准回应了当前跨境电诈产业化、全球化蔓延的严峻态势，有效补齐全球网络安全与公共安全治理短板，成为全球安全倡议落地实践的重要标志性成果。

公害蔓延治理遇困

在全球数字化互联互通的大背景下，跨境电诈的蔓延速度远超大众认知。通过持续跟踪研究，敬力嘉发现，过去十余年间，跨境电信网络诈骗最深刻的变化，并非诈骗话术与套路的简单翻新，而是犯罪组织形态的根本性质变。他告诉记者，联合国毒品和犯罪问题办公室（UNODC）将当前跨境电诈定义为“互联犯罪生态系统”。诈骗行为不再是孤立、零散的个体犯罪，而是与非法网络赌博、人口贩运、地下钱庄、虚拟货币洗钱等犯罪深度交织、深度共生的复合型跨国犯罪体系。

UNODC 2026年发布的《东南亚跨国有组织犯罪威胁评估》报告显示，仅2025年一年，东亚、东南亚及澳大利亚、新西兰等国家及地区的电信网络诈骗损失即达883亿至1141亿美元，即便取其下限，亦已超过区域内诸多国家全年的国内生产总值。而在两三年前，该区域电诈年度损失尚停留在180亿至370亿美元，犯罪危害呈爆发式增长，全球性公害特征愈发凸显。

不同于传统单一诈骗模式，如今的跨境黑色产业链已经形成完整闭环。敬力嘉指出，当前跨境电诈已经演变为一套跨国运转、分工精细、具备自我复制能力的犯罪经济，犯罪获利重心也从传统的“贩运货物”全面转向“提供犯罪服务”。

更值得警惕的是，电诈产业早已不再是单纯的财产犯罪，而是与人口贩运深度捆绑。而生成式人工智能的发展，则显著降低了诈骗的技术门槛与人力需求。深度伪造、语音克隆、通话过程中的实时换脸，辅以多语种术的自动生成，使以往需成建制多语种团队方能实施的作业，如今少则数人即可完成。受害者范围亦随之扩张。犯罪集团开始招募通晓德语、法语、西班牙语、波兰语的人员，目标指向欧洲与北美。

“单一国家之所以难以有效治理跨境电诈，原因就在于犯罪的各个环节被有意分散至不同法域。”敬力嘉解释说，比如组织者身处境外，核



图为国际打击电信网络诈骗联盟成立大会现场。

新华社记者 殷刚 摄

心窝点设于缅北、妙瓦底等监管洼地，资金可借助犯罪网络或虚拟货币跨境流转，受害者则散布于全球。UNODC报告指出，执法行动并未瓦解这一犯罪基础设施，反倒促使犯罪集团不断转移与分散。缅甸的KK Park、水沟谷、泰昌谷等园区被清剿后，犯罪窝点很快在柬埔寨的波贝、西哈努克港、巴城等地重新出现。

一处被端，多处继起。单一国家的打击由此陷入被动，难以形成根本性治理。

平台落地补上短板

长期以来，国际社会多是依靠双边协作、临时联合行动应对跨境电诈。用敬力嘉的话说，“虽屡有战果，却始终无法根治乱象”。他认为，这样的方式存在无法突破的结构性局限，比如个案合作覆盖范围有限、标准不统一、行动缺乏持续性，完全无法匹配全球化、产业化的跨境电诈犯罪生态。

正是看到传统治理模式的固有缺陷，中国发起成立的国际打击电信网络诈骗联盟，为全球反诈治理补上关键机制短板。

“作为全球首个专门针对电信网络诈骗及其关联犯罪的政府间国际组织，联盟定位‘更聚焦、更专业、更高效、更具行动性’，核心目标是填补全球反诈治理的各类规则缺口，统一跨境电子数据调取、情报共享、涉案资产追缴返还、访问学者与外国记者合法权益，行政机构在新规制定阶段存在重大程序缺陷。

塞勒在裁决书中指出，国土安全部出台政策的理由“极其薄弱”，其声称政策目标是防范签证欺诈、维护国家安全，但在制定这一规定的过程中，没有依法全面评估政策带来的成本与收益，没有充分回应公众与行业提出的风险质疑，也没有认真研究负担更小、更为温和的替代方案，无法证明新规和其宣称的政策目标之间具备合理关联。

“一旦新规落地，对美国高等教育体系乃至整体经济造成的损害，很可能是灾难性的。”塞勒警告说。

立场不同矛盾凸显

新规虽然被叫停，但其引发的美国国内多重力量博弈并未停歇。

美国国土安全部为新规辩护称，“身份有效期”制度存在漏洞，部分人员利用学生签证长期滞留美国，出现“每学期仅修一门课程，却在美停留数十年”等签证滥用现象，收紧逗留期限，意在打击移民体系欺诈，维护国家安全。

美国教育界、移民权益组织对特朗普政府

“依托广泛的成员国基础与多层次协作架构，联盟可搭建全方位、立体化的全球反诈治理体系。联盟构建起来源国、中转国、受害国、目的地国全链条协同共治格局。”敬力嘉认为，联盟与《联合国打击网络犯罪公约》、上合组织执法协作、中国—东盟大法官论坛等现有机制互补衔接，各司其职、协同发力，可搭建起兼顾短期打击与长期治理、个案处置与制度建设、技术防控与法律规制的立体化反诈体系。同时，联盟针对性帮扶治理薄弱国家，通过执法培训、技术交流、经验共享，消除全球反诈治理洼地，从根源斩断犯罪滋生链条。

在敬力嘉看来，这种多层次机制相互配合，能够推动全球反诈从“被动打击”走向“制度治理”，“通过联合国公约确立各国刑事立法最低共识与司法协助通用标准，依托联盟聚焦电诈专属的实战执法、取证协查、情报研判、追赃挽损、风险防控，能够构建起兼顾制度构建与个案办理、短期打击与长期治理、技术标准与法律框架的立体化、常态化国际反诈体系。”

国际社会广泛认可

相较于过往短期、零散、应急式的跨境反诈行动，联盟实现了全球反诈治理的根本性升级。正是这种务实、开放、多边的共治定位，让联盟获得了国际社会的广泛认可与积极参与。联合国、国际刑警组织等权威国际组织明确表态，跨境电诈是全人类共同的安全威胁，没有国

家能够独善其身，多边协同治理是破解全球反诈困局的唯一出路。国际刑警组织表示，将与联盟深度开展情报互通、联合执法、能力共建，共同完善全球公共安全治理体系。

深受电诈侵害的东南亚国家成为联盟合作的积极践行者。柬埔寨、老挝、缅甸、越南等国长期遭受跨境电诈、人口贩运、非法拘禁、网络黑产侵扰，单国执法力量薄弱，治理资源有限、跨境协作渠道不畅。各国高度肯定中国推动多边反诈合作的务实举措，承诺全面参与联盟框架下的线索协查、联合清查、犯罪封堵、追赃挽损等各项务实合作。菲律宾、泰国等区域国家也积极表态，将依托联盟搭建区域快速执法通道，健全联防联控体系，合力遏制区域电诈蔓延态势。

这种包容、务实、去阵营化的多边合作模式，得到全球不同区域、不同发展阶段国家的普遍认可。

“当然，全球反诈共治并非一蹴而就，前路仍存诸多挑战。”结合当前全球治理现状，敬力嘉客观分析认为，全球反诈共治仍面临长期挑战。各国法律体系、司法规则、执法能力差异客观存在，AI新型诈骗技术持续升级，犯罪窝点跨境动态转移，都对多边协作的精细化、常态化提出更高要求。未来联盟需要持续细化运行规则、压实合作机制，做实联合行动，持续破解制度、技术、地域三重壁垒，将多边共识真正转化为长效治理成效。

值得关注的是，新规同时把外国媒体代表纳入限制范围，大幅压缩外媒驻美采访报道的最长停留期限。外国记者需要频繁提交延期申请，增加行政审查，身份变动带来的不确定性，不利于国际媒体开展深度驻美报道，阻碍跨国新闻交流。

本次法院禁令仅为诉讼期间的临时约束，并非终审结果。目前该案诉讼仍在推进，美国国土安全部已释放大卫信号，意图推动新规最终落地。教育联盟、劳工组织、移民权益团体仍将持续通过司法渠道阻击政策实施，新规后续必将持续面临多层次、多轮次的法律挑战。

环球时评

□ 本报记者 吴琼

9月14日，维也纳联合国总部，一场具有标志性意义的交接仪式如期举行。中国国家航天局、中国常驻维也纳联合国和其他国际组织代表团、联合国外空司共同举办仪式，将“嫦娥六号”任务采集的人类首批月球背面月壤样品正式赠予联合国，这份来自38万公里之外的珍贵样品将在维也纳联合国总部永久展出。现场嘉宾及国际舆论均认为，月壤捐赠是中国积极践行四大全球倡议、以实际行动践行多边主义的有力体现。

以月壤捐赠为契机，中方对外传递清晰信号：面对外空领域的新机遇与新风险，国际社会应当回归联合国框架，恪守国际法基本原则，摒弃零和博弈思维，走合作共赢之路。不同于个别国家将地外样本作为排他性战略资产的做法，中国主动把重大航天成果放到联合国多边平台，让世界各国有机会近距离感知人类探索宇宙的共同成就。这一做法正是对“外空成果惠及全人类”理念的具象化，也为全球南方国家参与外空探索提供了更多机会。很多发展中国家受限于技术、资金门槛，难以独立开展深空探测，多边平台下的成果共享，可以缩小各国在航天领域的发展鸿沟，让外空治理不再是大国俱乐部的专属议题。

联合国维也纳办事处总干事朱马在仪式现场评价，中方将月背月壤样品交由联合国永久展出，意义深远，充分体现中国对联合国在凝聚国际共识、推动人类应对全球性挑战方面核心作用的支持。联合国外空司司长霍拉·迈尼指出，这份月壤样品将持续讲述人类探月故事，助力推进外空全球治理进程。

这份月壤样品的捐赠，绝非一次单纯的航天成果展示，而是中国依托国际法框架参与、塑造外空全球治理的一次生动实践。1967年生效的《外层空间条约》（以下简称“外空条约”）是现代外空国际法的基石，明确规定外空探索与利用应为和平目的，外空不得被任何国家据为己有，所有国家都享有自由探索和利用外空的权利。半个多世纪以来，这套国际法体系维系着外空秩序，但当下，外空治理正面临前所未有的挑战。个别国家推行单边外空军事战略，推动外空军事化、阵营化，试图将外空塑造为新的对抗战场，严重冲击外空条约确立的和平原则，给外空安全带来巨大风险。

与之相较，中国始终坚持维护以外空条约为基础的外空国际法体系，主张外空探索的根本准则是和平目的，坚定反对外空武器化、战场化与外空军备竞赛。不仅如此，中方还积极推动形成更加公平、合理、有效的外空治理规则，推进落实联合国2030年可持续发展议程。截至目前，中国已与50多个国家和国际组织通过卫星研制、载荷搭载、数据共享、人才培养、外空治理等多种形式深化航天务实合作。未来，中方将持续推动卫星联合研制、空间数据共享、外空全球治理等多领域航天国际合作，促进空间科学、空间技术、空间应用创新发展，与国际伙伴共同开启外空新征程，促进更加公正合理的外空全球治理。

38万公里的地月距离隔开地球与月球，却隔不断人类共同探索宇宙的梦想。一份小小的月壤，承载的是人类对未知的好奇，更承载着国际社会共建外空秩序的期待。正如中国外交部发言人郭嘉昆所言，中方期待同各国维护以外空条约为基础的国际化，遵循基于和平目的探索和利用外空这一最重要原则，坚定反对外空武器化、战场化，共同推动航天科技成果更好造福全人类，让外空成为人类合作共赢的平台。

航天科技的进步不断拓展人类认知边界，外空治理的法治建设也必须同步前行。中国将继续秉持真正多边主义，持续参与联合国外空相关机制磋商，积极推动外空领域国际法治完善，坚持和平探索、开放共享，与世界各国一道，守护外空这片人类共同的新疆域，让浩瀚宇宙始终成为全人类携手合作、共同发展的广阔舞台。

图片新闻

中国文化推介系列活动在世贸组织举办



图为9月15日，“机遇中国·创享未来”中国文化推介系列活动在瑞士日内瓦世贸组织总部启动，世贸组织总干事伊维拉致辞。新华社记者 连海 摄

为期三天的世界贸易组织2026年公共论坛9月15日在瑞士日内瓦开幕。同日，“机遇中国·创享未来”中国文化推介系列活动在世贸组织总部启动。

本次活动旨在将人文交流有机融入全球经贸治理研讨，面向世贸组织成员代表、全球政商学界4000余名与会嘉宾推介中国文化理念。

作为活动重要组成部分，一场主题为“和合之声”的文化演出及招待会当晚在世贸组织临湖露台举行。

中国常驻世贸组织代表李锦篴致辞时表示，今年是中国加入世贸组织25周年。过去25年，中国更加融入全球经济，为世界创造更广阔发展机遇。希望本次文化活动中所蕴含的“和而不同”与“守正创新”精神，启迪人们共同构想更加开放、包容、更具韧性的多边贸易体制未来，推动世贸组织更好为全体成员的未来赋能。

世贸组织总干事伊维拉感谢中方主办系列文化活动。她表示，文化交流为贸易和全球化提供了另一个视角，文化演出最适合作为公共论坛开幕的压轴。音乐和美食始终伴随着贸易，中国在这些方面有着悠久传统。希望“和合之声”文化演出让大家领略中国文化的多元和丰富。

据新华社

一纸禁令叫停特朗普政府居留管控新规

□ 本报记者 吴琼

当地时间9月14日，就在特朗普政府颁布的一项收紧国际学生、交流访问者、外国媒体代表在美逗留期限的新规预定9月15日生效前夕，美国马萨诸塞州联邦地区法院法官塞勒作出裁决，发布全国范围初步禁令，暂缓新规按期落地实施。

新规在生效前夜被法官紧急叫停，折射出特朗普政府争议性签证居留政策与美国高等教育、国际人才流动趋势、跨国新闻传播规律之间的深刻对立，暴露出美国国内围绕移民治理、人才政策的严重分歧。

争议性新规被叫停

据路透社等外媒报道，塞勒的上述裁决意味着，美国国土安全部不得不紧急“踩刹车”，暂时不得实施收紧国际学生、交流访问者、外国媒体代表在美逗留期限的新规，延续近半个世纪的“身份有效期”制度得以维持原状。

不过，法官并未直接判决撤销新规，仅批准原告暂缓实施的请求，原告可保留后续继续申请撤销这一新规的权利。

美国国土安全部于7月16日公布这项新规，废除了运行数十年的“身份有效期”制度。新规将原有制度下不设置硬性停留年限改为固定期限管理：持F签证的国际学生和持J签证的交流访问者在美停留期限与其参与课程、项目期限相同，最长不得超过4年。如果博士、医学培训等长周期项目需要延期，当事人必须向美国公民及移民服务局提交正式延期申请，接受生物信息采集、背景调查与欺诈筛查。与此同时，新规同样收

紧持I类签证的外国媒体代表在美停留期限，绝大多数持I类签证外媒人员单次在美停留上限为240天，如需继续驻美报道，必须申请延期。

这项争议性政策出台后，美国国际教育工作者协会、美国高等教育和移民校长联盟、美国教师联合会等组织于8月18日联合向马萨诸塞州联邦地区法院提起诉讼，请求法院叫停新规实施，裁定国土安全部制定的这项法规无效。原告认为，新规将重创美国高等教育体系，损害国际学生、访问学者与外国记者合法权益，行政机构在新规制定阶段存在重大程序缺陷。

塞勒在裁决书中指出，国土安全部出台政策的理由“极其薄弱”，其声称政策目标是防范签证欺诈、维护国家安全，但在制定这一规定的过程中，没有依法全面评估政策带来的成本与收益，没有充分回应公众与行业提出的风险质疑，也没有认真研究负担更小、更为温和的替代方案，无法证明新规和其宣称的政策目标之间具备合理关联。

“一旦新规落地，对美国高等教育体系乃至整体经济造成的损害，很可能是灾难性的。”塞勒警告说。

立场不同矛盾凸显

新规虽然被叫停，但其引发的美国国内多重力量博弈并未停歇。

美国国土安全部为新规辩护称，“身份有效期”制度存在漏洞，部分人员利用学生签证长期滞留美国，出现“每学期仅修一门课程，却在美停留数十年”等签证滥用现象，收紧逗留期限，意在打击移民体系欺诈，维护国家安全。

美国教育界、移民权益组织对特朗普政府

的这套逻辑表示强烈反对。美国国际教育工作者协会在裁决后发表声明表示，全球人才竞争日趋激烈，美国应当增强吸引全球顶尖人才的能力，而不是不断设置新壁垒。高等教育和移民校长联盟负责人指出，法院的裁定认可了新规将对国际学生、高校和地方社区造成不可挽回的损害，这项政策向全球人才传递出美国日益不友好的负面信号。移民权益团体认为，新规粗暴颠覆沿用数十年的成熟制度，攻读长周期科研、医学研修项目的学生将反复面对延期审查、背景调查，大量不确定性会直接劝退海外申请者。

法律界对此案的看法立场不一。支持政府的保守派法律人士认为，行政部门有权修订入境居留规则，法院不应轻易干预行政机构的政策调整。但也有众多法律界人士认同塞勒的判断，认为依据美国《联邦行政程序法》，联邦机构出台重大法规前，必须完整评估成本收益，研究替代方案。国土安全部跳过关键法定程序，存在行政程序瑕疵，法院有权叫停这项存在缺陷的行政规则。

美国政界也形成明显阵营分化。共和党内部不少议员支持特朗普政府收紧移民管理，认为有必要堵住签证漏洞；民主党议员大多站在高校和学生一方，批评这项政策短视，忽视国际学生给美国高校、科研创新、地方经济带来的巨大收益。

短视政策损人害己

分析人士指出，特朗普政府试图借修订签证居留规则重塑美国高等教育与移民管理体系，而新规无疑是其激进、短视政策的关键一环。