上海市长宁区市场监督管理局
上海市长宁区人民检察院
中共上海市长宁区委政法委员会
上海市公安局长宁分局
上海市长宁区司法局
上海市长宁区信访办公室
上海市长宁区城市运行管理中心

长市监规〔2024〕3号

关于印发《上海市长宁区关于依法处置市场监管领域牟利性职业索赔行为实施意见》的通知

区政府各委、办、局，各街道办事处，新泾镇政府：

《上海市长宁区关于依法处置市场监管领域牟利性职业索赔行为实施意见》已经2024年12月18日区政府第94次常务会

议审议通过，现予印发。

上海市长宁区市场监督管理局　　上海市长宁区人民检察院

中共上海市长宁区委政法委员会　　上海市公安局长宁分局

上海市长宁区司法局　　上海市长宁区信访办公室

上海市长宁区城市运行管理中心

2024 年 12 月 23 日

上海市长宁区关于依法处置市场监管领域牟利性职业索赔行为实施意见

近年来，牟利性职业索赔群体不断扩大，呈现团伙化、专业化、规模化、程式化的特征和趋势，严重影响市场环境与经营主体健康发展。为进一步营造放心消费环境，优化营商环境，治理牟利性职业索赔乱象，促进社会诚信体系建设，根据《中华人民共和国消费者权益保护法》《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国消费者权益保护法实施条例》《优化营商环境条例》《上海市消费者权益保护条例》《上海市社会信用条例》《上海市优化营商环境条例》《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》《国务院办公厅关于促进平台经济规范健康发展的指导意见》等法律、法规、规章和文件精神，特制定本实施意见。

一、总体要求

（一）坚持依法行政。坚持以习近平法治思想为指导，突出法治思维和法治方式，坚守依法行政底线，在处置牟利性职业索赔、职业举报行为过程中，用足用好现有法律法规框架内各类法律资源和手段。

（二）突出分类管理。鼓励“吹哨人”、内部举报人和公益性举报行为，规制和治理影响营商环境的牟利性职业索赔、职业举报行为，严厉打击涉嫌骗取赔偿、敲诈勒索、诈骗、滥用投诉举报权等行为。在投诉举报处理、行政复议和诉讼等各环节，落

实对牟利性职业索赔、职业举报行为的分类指导、分类处理，做到程序适当、证据充足、定性准确、裁量合理。

（三）强化综合治理。针对牟利性职业索赔、职业举报行为数量急剧增长的情况，深入分析原因，突出问题导向、需求导向、效果导向，处罚与教育相结合，加强广告宣传、标识标签等领域的监管力度，着力从制度供给、行政执法、行刑衔接、司法保障、信用管理等各方面联合规制牟利性职业索赔、职业举报行为，形成齐抓共管、综合治理的工作格局。

（四）倡导诚实信用。通过宣传培训、指导约谈等多种方式，着力督促经营者落实主体责任、加强源头治理，推动企业知法守法、诚信自律。宣传正确的消费理念，倡导诚信消费、理性消费、依法维权，营造诚实守信的市场环境和安全放心的消费环境。

二、认定牟利性职业索赔行为的考量因素

本实施意见所称的牟利性职业索赔行为，是指违背诚实信用原则，非为生活消费需要购买、使用商品或者接受服务，借维护消费者合法权益、打击假冒伪劣等名义，以牟利为目的滥用投诉、举报、信访等权利，影响营商环境的行为。但是，法律、法规、规章、司法解释等另有规定的除外。

认定牟利性职业索赔行为，应当综合考虑是否以牟利为目的、是否知假买假、是否不当利用法律规定或者平台规则的漏洞、是否恶意滥用法律法规规定的相关权利以及诉求人的投诉举报历史、投诉举报方式等因素，对下列情形进行判别、界定：

（一）购买商品或者服务（以下简称商品）的数量或者次数明显超出合理生活消费需要的；

（二）明知或应知商品存在问题，或者因购买商品已经获得经营者或者平台赔偿或补偿，继续购买商品的；

（三）向同一经营者或同行业经营者重复购买相同或相似商品，并就相同或相似商品提起投诉举报的；

（四）以商品存在问题为由，以提起投诉举报、向媒体曝光等不利后果为要挟，向经营者或平台索要赔偿的；

（五）未因购买商品损害其人身、财产合法权益，仅以经营者未尽公示义务或者商品的广告宣传、标识标签、说明等行为涉嫌违法为由要求经营者赔偿的；

（六）不以消费为目的，频繁以申请 7 天无理由退货、仅退款等内容进行投诉举报，恶意扰乱商家经营以及平台秩序的；

（七）对同类事项进行大量投诉举报，或者短期内进行集中投诉举报，且投诉举报内容和诉求呈现文本格式化、表述专业化特点的；

（八）通过“夹带”“调包”“造假”“篡改商品生产日期”“捏造事实”等方式，虚构或者捏造违法事实进行投诉举报的；

（九）《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》中所要求提供的投诉人基本信息虚假，如不同投诉人使用同一手机号码、同一地址等有明显组织策划的；

（十）不配合投诉举报处理部门核验身份信息以及无法提供

消费关系证明和其他相关证据材料的;

（十一）提起或者主动撤回投诉举报、信访、政府信息公开申请、纪检监察举报、行政复议、行政诉讼的次数明显异常的;

（十二）其他符合牟利性职业索赔行为特征的。

三、对牟利性职业索赔类投诉举报的处理方式

对利用投诉举报牟取不正当利益、侵害经营者合法权益、扰乱市场经济秩序的，从严审查，准确把握投诉受理范围、举报立案条件等。

市场监督管理部门对认定为牟利性职业索赔行为的，投诉举报按以下流程处理:

（一）投诉处理

坚持将牟利性职业索赔行为与普通消费纠纷进行适当区分，重点突出对普通消费者合法权益的维护。对牟利性职业索赔类投诉，依法把好受理关口，强化程序意识，不追求通过商家退赔实现调解成功。

1、根据《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》第九条规定，要求投诉人提供真实的身份信息、电话号码、通讯地址（采集和利用信息应当注意保护个人信息和隐私，不得向社会公开发布）。

2、符合《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》第十五条第三项规定的，对投诉不予受理；并依据《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》第十四条规定，在收到投诉之日起七个工作日

内将不予受理决定告知投诉人。

3、如投诉已经受理，且符合《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》第二十一条第一款第六项规定的，终止调解；并依据《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》第二十一条第二款规定，自作出终止调解决定之日起七个工作日内告知投诉人和被投诉人。

（二）举报处理

坚持包容审慎监管，深化精细化执法，坚持“处罚与教育相结合”、“过罚相当”等原则，结合违法原因、违法情节、主观过错、危害程度以及改正情况等因素综合定性，用好自由裁量规则，全面落实市场监管领域“不罚”、“减罚”制度。依法用好警告、责令整改等手段，引导行政相对人及时自我改正，主动消除、减轻社会危害后果。对新产业、新业态、新模式，不断改进和创新与新形势相适应的监管方式，促进市场主体规范健康发展。

1、对涉嫌违反市场监督管理法律、法规、规章行为的，认真核查处置；对涉嫌违反市场监督管理法律、法规、规章行为以外线索的举报不予立案；对于符合以下情形的，不予处罚或者减轻处罚：

（1）初次违法且危害后果轻微并及时改正的，原则上不予行政处罚；

（2）无主观过错的，不予行政处罚；

（3）主动消除违法行为危害后果的，应当减轻行政处罚；

（4）受他人胁迫实施违法行为的，应当减轻行政处罚;

（5）主动供述市场监管部门尚未掌握的违法行为的，应当减轻行政处罚;

（6）配合市场监管部门查处违法行为有立功表现的，包括但不限于揭发市场监管领域其他重大违法行为或者提供查处市场监管领域其他重大违法行为的关键线索或者证据,并经查证属实的，应当减轻行政处罚。

2、根据《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》第三十一条第二款规定，举报人实名举报的，应当自作出是否立案决定之日起五个工作日内告知举报人。要强化大数据汇总分析，积极探索跨地域、跨领域通报协作、并案处理、并案告知等。

3、对不同具名举报但共用电话、通讯地址等联系方式的，可以要求其提供真实身份证明和有效联系方式(采集和利用信息应当注意保护个人信息和隐私，不得向社会公开发布)。

四、对牟利性职业索赔的处置措施

（一）支持维权

探索完善对恶意中伤生产经营者、扰乱正常市场秩序行为的认定和惩处制度。支持生产经营者通过报警、起诉等方式积极维权，依法遏制并严惩恶意索赔、恶意举报行为。

（二）发布预警提示

针对牟利性职业索赔群体反映集中以及重点关注领域的问题，做好同类共性问题梳理，及时发布行政提示和预警信息。对

投诉举报集中的重点企业、重点行业、重点平台，强化宣传培训，指导经营者加强合规管理，规范生产经营行为，源头上防止同类投诉举报的反复发生。

（三）推进行刑衔接

定期对牟利性职业索赔行为信息进行汇总研判，对以下涉嫌构成敲诈勒索、诈骗等违法犯罪的行为，及时收集证据移交公安机关：

1、索要超过法律法规规定额度的大额财物或者无法律法规依据的赔偿、补偿、奖励的；

2、以提起投诉举报、向媒体曝光等方式为要挟，向经营者或者平台索要赔偿金的；

3、借投诉举报、打假之名实施敲诈勒索、寻衅滋事、破坏生产经营等行为的；

4、在投诉举报过程中，辱骂、威胁工作人员或者扰乱办公秩序，情节严重的；

5、其他涉嫌违法犯罪的行为。

推进、完善对牟利性职业索赔刑事不起诉案件的行刑反向衔接工作，根据检察机关在刑事案件办结后制发的关于刑事司法与行政执法衔接的检察意见书，及时跟进行政处罚案件办理，处置相关移送的涉案财物，并及时向检察机关反馈处罚结果。

（四）加强联合惩戒

按照《上海市社会信用条例》的有关规定，对牟利性职业索

赔行为处置过程中发现的失信行为，依法加强联合信用惩戒；对确认构成敲诈勒索、诈骗、严重破坏市场公平竞争秩序和社会正常秩序等的相关人员，纳入严重失信主体名单。建立相关部门参与的共享数据信息渠道，利用信息共享机制，实现投诉举报异常名录信息以及相关投诉举报、行政处罚等信息的共享和互通，形成“一处失信、处处受限”的信用监管格局。

（五）建立长宁区投诉举报异常名录

根据《上海市消费者权益保护条例》第六十六条第二款的规定，经综合研判分析，对符合牟利性职业索赔主要特征的投诉举报人，将其列入投诉举报异常名录，定期动态维护并更新。

对于列入投诉举报异常名录的人员提出的投诉举报，经审查发现有证据证明不属于牟利性职业索赔行为的，按照正常投诉举报对待处理。

五、处置牟利性职业索赔行为的组织保障

成立长宁区依法处置牟利性职业索赔联合规制工作小组（以下简称联合规制工作小组），由区市场监管局、区检察院、区委政法委、区公安分局、区司法局、区信访办、区城运中心、区消保委等部门组成。

联合规制工作小组的主要职能是在区政府的领导下，审议确认长宁区投诉举报异常名录，加强对本区依法处置牟利性职业索赔工作的组织领导和指导，研究并推进相关重大政策措施，协调解决相关重大问题和重大事件，加强本区各部门的协作配合等。

联合规制工作小组办公室设在区市场监管局，承担联合规制工作小组日常联络、沟通协调、宣传交流等工作。

六、工作要求

（一）加强组织领导

各部门要高度重视牟利性职业索赔行为对营商环境造成的影响，做好汇报沟通和信息宣传等工作，积极争取上级部门和社会各界的理解支持。要坚持一盘棋思想，既各司其职、各负其责，又相互配合，确保牟利性职业索赔规制有方向、有章法、有力量。联合规制工作小组及其办公室要积极发挥协调作用，指导、督促各部门加强信息共享和协同合作，不断规范工作流程，形成齐抓共管、综合治理的工作格局。

（二）加强跨部门协作

建立信息共享机制，联合规制工作小组各成员单位加强重要信息互推，明确信息共享范围权限，实现投诉举报异常名录信息以及相关投诉举报、行政处罚工作信息的互联互通与共享应用。**建立通报会商机制**，加强日常工作联系、沟通和协调，及时通报牟利性职业索赔联合规制工作推进情况，定期或者不定期开展联合会商等工作，共同研判工作形势，协调跨部门重大事项，研究规制措施综合运用。**建立协作共治机制**，在日常联动工作中聚焦源头治理，在行政复议审查和容错、满意度测评等方面共同发力、密切协作，一体推进对牟利性职业索赔处置措施落地落实，形成全区规制牟利性职业索赔合力。

（三）加大宣传力度

加大对经营者的宣传培训，引导经营者加强行业自律，强化内部管理，提高自我防护能力。强化对违法企业的监督指导，督促企业及时规范经营行为。鼓励企业运用法律手段直面牟利性职业索赔群体，积极收集牟利性职业索赔群体涉嫌敲诈勒索、诈骗等刑事犯罪行为的证据材料并向公安部门报案，避免通过金钱交易私下和解。加大对牟利性职业索赔刑事犯罪案件典型案例的宣传力度，在全社会形成对牟利性职业索赔行为人人抵制的氛围。

七、本实施意见自 2025 年 3 月 1 日起施行，有效期至 2027 年 2 月 28 日。