平顶山市优化营商环境规范市场监管领域投诉举报行为的实施意见（征求意见稿）

一、指导思想

为全面强化消费环境建设的法治保障，维护消费者和经营主体合法权益，依法规范牟取不正当利益投诉举报行为，营造公平有序的市场经营秩序和良好的消费环境，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复议法》《中华人民共和国行政诉讼法》《市场监督管理行政处罚程序规定》《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》《河南省优化营商环境条例》以及《国务院关于加强和规范事中事后监管的指导意见》《河南省人民政府办公厅关于印发河南省支持个体工商户和小微企业发展若干措施的通知》的有关规定，结合我市实际，制定本实施意见。

二、工作目标

以习近平法治思想为指导，贯彻以人民为中心的消费者权益保护工作原则，依法维护食品药品等重要领域的消费安全，保护消费者合法权益，构建科学合理的惩罚性赔偿机制，鼓励公益举报，依法处置以投诉举报牟取不正当利益行为，严厉打击通过夹带、栽赃等手段实施敲诈勒索的违法犯罪行为，制止滥用复议诉讼权利行为，全面净化消费环境，全面保护消费者和经营者的合法权益，营造公平公正的市场法治环境。

三、投诉举报相关定义

（一）投诉

指消费者为生活消费需要购买、使用商品或者接受服务，与经营者发生消费者权益争议，请求市场监督管理部门解决该争议的行为。投诉人应当提供真实身份信息，有明确的被投诉人、具体的投诉请求和事实依据，并配合市场监管部门核实验证身份信息及提供消费关系证明或者其他相关证据材料。

（二）举报

指自然人、法人或者其他组织向市场监督管理部门反映经营者涉嫌违反市场监督管理法律、法规、规章线索的行为。举报人应当提供涉嫌违法的具体线索，不得捏造事实，伪造证据。

（三）牟取不正当利益投诉举报行为

指既不为生活消费需要也不为生产经营需要购买商品或者服务，实施以牟取不正当利益为主要目的的投诉举报行为。有下列情形之一的可以作为认定牟取不正当利益投诉举报行为的重要参考因素:

1、购买、使用商品或者接受服务明显超出合理生活消费数量次数，或不合常理的跨地域购买同质同类商品，而依据有关法律法规规定要求生产者或经营者承担惩罚性赔偿责任的；

2、明知所购买的商品或服务存在广告宣传、标识标签、说明等轻微违法行为依然购买商品或服务，而主张经营者承担欺诈行为惩罚性赔偿责任的；

3、除食品药品领域外，在未发生人身财产损害后果的情形下，在经营者要求履行退货、修理等法定义务之外主张不合理赔偿的；

4、对发现的不属于侵犯消费者权益的违法行为而故意进行交易，并提起赔偿主张的；

5、实施夹带、调包、栽赃等违法行为或捏造事实，造成经营者误认为自身存在过错而予以赔偿的；

6、在未实际发生市场交易活动的情形下，对违法行为进行举报时，要求或变相要求经营者与其协商处理的；或以投诉、举报、曝光相威胁，要求经营者予以赔偿的；

7、投诉人一次发起多起投诉或对同类事项频繁提起投诉，不同投诉举报人通谋分别投诉举报同一经营者的；投诉文本高度格式化的；

不配合核实验证身份信息，且无法提供消费关系证明和其他相关证据的；

8、《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为虚假的，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；

9、投诉举报的数量、相关行政复议和行政诉讼的数量有明显异常的；

10、其他符合以牟取不正当利益为目的购买商品或接受服务等特征的投诉举报行为。

前款所称合理生活需要以及投诉人明知的认定，由投诉举报处理机关根据投诉举报人发起投诉举报的频次、投诉举报内容以及投诉举报呈现的团队化、格式化特点等因素综合进行认定，必要时，可以征询相关部门意见。经营者内部人员依法举报经营者涉嫌违反市场监督管理法律法规的行为不属于牟取不正当利益举报投诉行为。

四、牟取不正当利益投诉举报行为的处置

市场监督管理部门应当畅通消费者投诉举报渠道，完善投诉举报处理机制，依法及时受理和处置投诉举报，查处相关违法行为。对于投诉中反映的涉嫌违法线索，属于市场监督管理部门管辖的，应当依法进行核查处理，不得为促成调解而不予核查处理。对牟取不正当利益投诉举报行为应谨慎甄别，坚持依法行政和分类办理原则，强化程序意识，避免因程序违法而引发行政复议和行政诉讼。

（一）核实身份

依法核实投诉人和实名举报人身份信息，对不提供或不配合市场监督管理部门核实身份的投诉不予受理，已受理的终止调解；举报人要求告知是否立案的，应提供真实身份证明、通讯地址和有效联系方式，不能提供或拒不配合市场监督管理部门核实举报人信息的，视为匿名举报。对不同姓名实名举报但共用电话号码、通讯地址等联系方式的，应严格核实举报人身份信息，可要求其提供身份证明原件或到场核实身份。

（二）依法处置

对消费者的合法合理诉求，应当依法定程序组织调查调解，及时化解消费争议，维护社会稳定。  
 对通过投诉牟取不正当利益的，依据《中华人民共和国消费者权益保护法实施条例》第二十七条第二款之规定以及《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》第十五条第一款第六项之规定依法不予受理，已经受理的终止调解；  
 对不是为生活消费需要购买、使用商品或者接受服务，或者不能证明与被投诉人之间存在消费者权益争议的投诉，依据《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》第十五条第一款第三项，第二十一条第一款第六项的规定，不予受理，已受理的终止调解。  
 对于举报或投诉中发现的涉嫌违反市场监督管理法律法规规章的行为，应严格按照《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》《市场监督管理行政处罚程序规定》等有关规定及时予以核查，依法作出立案或不予立案处理决定；对举报中没有提供明确举报对象或具体行为的，纳入日常监管中的风险排查予以处置。  
 通过夹带、调包、造假、篡改商品生产日期、捏造事实等方式骗取经营者赔偿或者对经营者进行敲诈勒索，经市场监督管理部门核查后涉嫌犯罪的，移送公安机关依法处理。

（三）及时告知

分阶段及时履行告知义务，对不予受理、终止调解、不具有处理权限以及有关法律法规规定需要告知处理结果的投诉举报，依照《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》《市场监督管理行政处罚程序规定》等法律法规规定及时、准确履行告知义务。经核实身份，有处理权限的市场监督管理部门应当自作出是否立案决定之日起五个工作日内告知实名举报人。法律、行政法规、地方性法规、部门规章另有规定的除外。

（四）建立名录

县 (市) 区市场监督管理部门利用信息化平台建立投诉举报异常名录。异常名录主要内容包括：姓名、身份证号、联系电话、联系地址、投诉举报数量、政府信息公开申请数量、复议或者诉讼数量、向纪检监察部门举报数量、主要反映问题、涉及领域或商品服务类别等内容。该名录不得向社会公开发布。  
 投诉举报异常名录是根据投诉举报人在全国 12315 平台、平顶山市 12345 市民热线平台投诉举报数量和行政复议行政诉讼、政府信息公开、纪检监察举报、政府信访数量等统计数据及投诉内容，综合研判认定。  
 县（市）区市场监督管理局负责异常名录的动态更新工作。根据需要可将异常名录涉及案件部分作为证据材料向本级司法、纪检监察、法院、检察院、公安等部门提交。

五、职责分工

（一）市场监督管理部门

在受理处理消费者投诉举报和打击市场监督管理领域违法行为过程中，科学研判，及时处置牟取不正当利益投诉举报行为；有针对性地开展普法宣传及监管执法，引导企业合法经营，净化市场环境，从源头减少牟取不正当利益投诉举报行为；

强化对投诉举报的大数据分析，负责收集、编制和动态更新本辖区范围内的牟取不正当利益投诉举报异常名录并向上级机关及同级相关部门及时反馈。

制订牟取不正当利益投诉举报行为的界定审查程序，对符合牟取不正当利益投诉举报行为情形的，可以认定为不为生活消费需要购买、使用商品或者接受服务的牟取不正当利益投诉行为。

积极配合公安机关对牟取不正当利益索赔举报行为的调查取证工作，强化行刑衔接和信息共享。在处置过程中发现有敲诈勒索等涉嫌违法犯罪线索，指导、提醒被投诉举报人向公安机关报案。

执法人员不得滥用行政处罚权、行政调解中的特殊地位，不得在处置牟利性索赔中与投诉人合谋、裹挟被投诉人、借机打击报复等。

（二）公安机关

依法严厉打击以 “打假” 为名的敲诈勒索违法犯罪行为；负责接收各部门在处理投诉举报过程中发现的治安、刑事违法犯罪线索，依法依规处理，形成打击利用投诉举报牟取不当利益行为的高压态势，切实维护法治化营商环境。

（三）司法行政部门

在行政复议工作中，依法办理牟取不正当利益投诉举报行为引发的复议案件，对市场监管部门认定的通过投诉举报牟取不正当利益行为进行审查，对认定准确而相对人滥用复议权利的，可不予受理；对于类案中普遍存在的风险，定期向有关主管部门预警，对于行政复议案件发现涉嫌敲诈勒索的，及时向公安机关移送违法线索。

（四）信访部门

在信访工作中，负责转送、交办消费者投诉举报等信访事项，同时抄送同级市场监督管理部门，分析研判相关信访形势，为相关部门依法处置牟取不正当利益投诉举报行为提供决策参考；对信访人反映的申诉求决类事项，按照《信访工作条例》规定转送、交办相关职能部门办理；对消费投诉中的检举控告类事项，按照干部管理权限转送有关纪检监察机关处理。

1. 行政审批和政务信息管理部门

严格落实《国务院办公厅关于进一步优化地方政务服务便民热线的指导意见》相关要求。涉及行政执法案件和投诉举报的，12345 热线第一时间转至相关部门办理，形成高效协同机制。12345 热线工单承办部门认定为牟取不正当利益投诉举报的工单，由承办部门向 12345 热线平台提交不属于受理范围认定申请，12345 热线工作部门审核后不纳入政务热线满意度考核。

（六）人民法院

在审理涉违法索赔案件过程中，对牟取不正当利益高额索赔、连续购买索赔和反复索赔行为予以规制。对于恶意制造违法生产经营假象，索取赔偿金，或者依据恶意制造的假象起诉请求支付赔偿金等违法索赔行为，构成虚假诉讼的，根据情节轻重对违法行为人予以罚款、拘留；涉嫌敲诈勒索或者虚假诉讼罪的，及时将有关违法犯罪线索、材料移送公安机关，以惩治违法索赔行为，保护生产经营者合法权益，维护正常市场秩序。

（七）人民检察院

充分履行审查逮捕和审查起诉职能，贯彻落实宽严相济刑事政策，依法严厉打击牟取不正当利益投诉举报中涉嫌敲诈勒索、诈骗等违法犯罪行为。注重检察质效，综合施治，积极向有关单位和部门提出社会治理类检察建议。

六、工作要求

（一）密切协同配合

各级各部门要高度重视规制牟取不正当利益投诉举报行为对优化营商环境的重要性。在对本系统工作统筹协调的基础上，发挥部门联动机制的作用，坚持问题导向，定期开展联合研判会商，研究解决工作中出现的新情况、新问题。

（二）加强宣传引导

各级各部门要加强普法宣传教育，引导经营主体加强行业自律，维护诚信公平的市场经营秩序，构建诚实守信的市场信用体系。引导经营者正确处理投诉举报，对涉嫌敲诈勒索、诈骗等牟取不正当利益投诉举报行为，鼓励支持市场主体运用法律手段，收集保存相关证据，及时向公安机关报案。

（三）强化执法监督

各级各部门要加大执法监督工作力度，落实分类处理原则。对牟取不正当利益投诉举报行为所涉及的违法行为要认真核查，强化线索核实和案件查处，避免履职缺位。市场监督管理部门不得以消费权益纠纷调解代替行政监管职责，不得利用监管执法机关地位施压经营者赔偿息诉。

（四）健全容错机制

各级各部门对涉及处置牟取不正当利益投诉举报中的新类型、探索性案件以及因制度设计等原因发生纠错的情形、满意度测评不理想情况，如能提供合理的解释和相关材料，不纳入纠错考核机制和投诉举报异常处理或满意度测评考核，对工作人员履职过程中无明显主观过错的应免予追责，以鼓励各部门积极履职，勇于担当作为。

（五）规制滥用权利

投诉举报人不以维护自身合法权益为目的，长期、反复提起大量复议诉讼，已被复议机关、人民法院认定为滥用权利，再次申请复议、提起诉讼的，复议机关、人民法院做好释明工作后退回材料并记录在册。有关情况及时通报牟取不正当利益投诉举报行为处置联动协作机制召集部门。