关于依法规范恶意投诉举报行为 持续优化营商环境的实施意见

（征求意见稿）

为维护本溪市良好的营商环境和消费环境，促进社会诚信体系建设，维护公平竞争的消费市场秩序，保护消费者和市场主体的合法权益，防范以牟利为目的的恶意投诉举报行为占用行政资源、司法资源，根据《中华人民共和国消费者权益保护法》《中华人民共和国消费者权益保护法实施条例》《辽宁省消费者权益保护条例》《辽宁省优化营商环境条例》《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》等法律法规规章规定，以及相关文件精神，结合本市实际，提出以下意见：

**一、总体原则**

（一）坚持依法行政。坚持以习近平法治思想为指导，在应对恶意投诉举报行为工作中，坚守依法行政的底线，确保依法履职、规范答复，做到程序适当、证据充足、定性准确、裁量合理。

（二）实施分类管理。全面维护消费者合法权益，鼓励引导公益性职业举报行为，规范治理影响营商环境的恶意投诉举报行为，打击涉嫌敲诈勒索、诈骗等违法犯罪行为。在投诉举报处理、行政检查、行政处罚、行政复议、行政诉讼等环节，落实对恶意投诉举报行为的分类管理。

（三）强化综合治理。针对恶意投诉举报行为明显泛滥、数量急剧增长的领域，及时深入分析原因，建立健全制度建设、行政执法、行刑衔接、司法保障、工作考核等方面对恶意投诉举报联合规制的工作体系，形成齐抓共管、综合治理的工作格局。

（四）倡导诚实守信。通过宣传培训、指导约谈、行政处罚等多种方式，着力督促经营主体落实主体责任，知法守法、诚信自律。营造诚实守信的法治环境和放心消费的市场环境。

**二、合理界定恶意投诉举报行为**

（一）甄别恶意投诉举报行为的标准。恶意投诉举报行为，是指非为生活消费需要购买、使用商品或者接受服务，假借消费维权、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，扰乱行政部门正常工作秩序、影响营商环境的行为。

（二）有下列情形之一的，可以认定为恶意投诉行为：

1.因购买商品或接受服务获得惩罚性赔偿后，继续向同一生产者、经营者或者同类生产者、经营者购买相同或相似商品、接受相同或相似服务并再次投诉的；

2.明知商品存在质量、标签、保质期等问题仍然超过合理生活消费需要而购买，或明知服务超出经营范围仍然要求生产者、经营者提供服务，并以投诉举报、打假维权、向媒体曝光等方式要挟，向生产者、经营者索要惩罚性赔偿或高额补偿的；

3.超出合理生活消费需要或者违反通常交易习惯，投诉人一次发起3件（含本数）以上投诉或者3人（含本数）以上向同一经营者或同行业经营者反复购买相同或相似的商品、接受相同或相似服务，并以相同或相似商品、服务为标的提起投诉、索取惩罚性赔偿的；

4.投诉人冒用他人名义进行投诉的；不同投诉人通谋分别消费后同一时间或短时间内以相同相似情形分别投诉同一生产者、经营者的；提供虚假投诉人基本信息的，包括但不限于不同的投诉人使用同一联系电话、联系地址或联系地址在同一区域的；

5.投诉人恶意制造经营者侵权的虚假事实或者虚构消费者权益争议事实的；

6.因购买商品、接受服务的投诉、信访、信息公开、提出的行政复议、诉讼等件次、频次及数量，明显超出正常维权范围的；投诉内容、复议、诉讼、信访等呈现台账化、公式化、格式化、模板化特点的；

7.其他滥用投诉权利的职业索赔行为。

（三）有下列情形之一的，可以认定为恶意举报行为：

1.通过“掉包”“夹带”“造假”，或篡改商品生产日期、捏造事实等方式人为制造索赔理由举报，骗取生产者、经营者的赔偿或对生产者、经营者进行敲诈勒索的；

2.多次举报生产者、经营者存在违法行为，经市场监管部门调查，认定所举报的违法行为不属实的；

3.多次就举报事项提起行政复议或诉讼，经复议机关或司法机关认定不予受理或驳回的；

4.多次就举报事项申请政府信息公开，经相关部门认定不属于公开范围的；

5.多次就举报事项向纪检监察部门举报，经纪检监察部门查证不属实的；

6.其他符合以谋取不正当利益为目的举报，侵害生产者、经营者的合法权益，扰乱市场经济秩序的。

1. **坚持审慎原则，落实分类管理**

 处理恶意投诉举报应当区分投诉与举报，按照相关规定程序分别进行处理。

（一）经认定属于恶意投诉行为的，处理如下：

1.对投诉不予受理的，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。

2.对投诉已经受理的，终止调解。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。

对于投诉中反映的违法线索，属于市场监管部门管辖的，应当依法进行调查处理。

1. 经认定属于恶意举报行为的，处理如下：

1.对涉嫌违反市场监管法律、法规、规章的，要认真核查处置；对不属于市场监督管理部门管辖的，移送其他行政管理部门处理。

2.提供真实身份证明和有效联系方式实名举报的，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。

查处违法行为应贯彻过罚相当原则和处罚与教育相结合原则，决定不予立案或者不予处罚，或者作出与违法行为的性质、情节以及社会危害程度相当的处罚。

（三）严格审核举报奖励程序

市场监督管理部门要对恶意举报者与普通消费者或者一般举报者进行区分，从严审核。对本次举报行为被公安机关、人民法院确认构成敲诈勒索、诈骗等违法犯罪行为的，原则上不得进行奖励。

**四、建立完善跨部门分工协作机制**

建立市、县(区)两级市场监管局、法院、检察院、公安局、司法局、信访局、数据局、网信办等多部门规范恶意投诉举报工作联动机制，有效遏制恶意投诉举报行为。

**市场监管局**要审慎判定、及时梳理恶意投诉举报行为，就辖区投诉举报的动态进行信息互通、态势研判，形成工作预案和应对策略；要进一步完善和落实行政执法和刑事司法工作衔接机制，发现涉嫌违法犯罪线索，按照有关规定及时移送公安等部门处理；注重强化对投诉举报的大数据分析，利用信息化手段，建立市县(区)两级、相关部门参与的共享数据信息渠道。

**法院**要充分发挥行政审判职能，对投诉举报人滥用诉权的行为依法予以规制。严格把握原告主体资格，行政行为对当事人的合法权益明显不产生实际影响的，依法不予立案或裁定驳回起诉。依法支持市场监管部门对利用投诉、举报牟取不正当利益行为进行处置。

**检察院**要依法履行法律监督职责，对公安机关移送的恶意投诉举报涉嫌敲诈勒索、诈骗等构成犯罪的行为依法及时开展批准逮捕、审查起诉工作。

**公安局**要依法严厉打击恶意投诉举报涉嫌敲诈勒索、诈骗等行为。对处理涉嫌恶意投诉举报过程中发现的刑事违法线索及时开展调查；恶意投诉举报人信访时捏造歪曲事实、诬告陷害他人，构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**司法局**要严格把握行政复议申请人的主体资格，防止冒名或不实复议行为；实名举报人对行政机关是否立案的决定、调查程序、处理结果等举报线索的处理行为提起行政复议或者行政诉讼的，应当证明其与行政机关的处理行为具有具体明确的利害关系。不符合受理条件的，复议或诉讼机关依法不予受理或驳回申请；对申请人不服行政机关对民事纠纷的调解或其他处理而申请行政复议的，依法告知申请仲裁或者向人民法院提起诉讼；对恶意投诉举报人非基于保护其自身合法权益的行政复议申请，不予支持。

**信访局**要在开展信访工作过程中，对涉及恶意投诉举报行为的，依据《信访工作条例》以及《国家信访局关于进一步规范信访事项受理办理程序引导来访人依法逐级走访的办法》等规定，依法支持市场监管部门作出的信访处理决定。

**数据局**（12345热线平台）负责受理企业和群众诉求，不代替部门职能，对能够直接答复处理的一般性咨询问题直接答复处理，不能直接答复处理的，按照职能职责、管辖权限或行业管理要求及时向相关承办单位派发工单，诉求转办实行“首接负责制”，部门按职责分工办理相关业务、实施监管执法和应急处置等，对不在受理范围事项，依法依规做好与诉求人的沟通解释工作。协助市场监督管理部门建立本领域12345热线平台诉求办理工作框架，增设“下级分派”权限，便于行业主管部门做好本系统涉关问题的分析总结和末端处置。

**网信办**要健全完善恶意投诉举报舆情发现转交督办反馈闭环工作机制，优化改进舆情监测研判处置工作流程。进一步提高舆情早发现、快处置能力，有效化解恶意投诉举报舆情风险，严防形成重大网络舆情事件。

**五、建立完善恶意投诉举报处置工作机制**

（一）建立恶意投诉举报行为异常名录。市场监管部门及时梳理恶意投诉举报数据，建立恶意投诉举报行为异常名录。异常名录主要内容包括：投诉举报人姓名、身份证号、联系电话、联系地址、投诉举报数量、主要反映问题、涉及领域或商品服务类别、相关行政处罚情况等。

市场监管部门应适时对异常名录内容进行更新，并定期将异常名录通报人民法院、人民检察院和公安局、司法局、信访局、数据局、网信办等部门，确保信息共享互通。采集和使用异常名录过程中，应当依法保护投诉举报人的个人信息和隐私，不得向社会公开发布。

（二）明确行政调解程序要求。严格按照《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》关于投诉受理要件、终止处理、现场调解、终止调解等相关规定，对恶意投诉举报事项依法把好受理关口，强化程序意识，避免因程序瑕疵而引起不必要的行政复议和行政诉讼。

（三）准确理解和适用惩罚性赔偿责任。对恶意投诉举报中反映网页介绍、产品标识、广告、宣传、价格标识中存在“虚假或者引人误解的宣传”并要求认定消费欺诈行为的，依法适用《中华人民共和国食品安全法》《中华人民共和国广告法》《中华人民共和国反不正当竞争法》《中华人民共和国价格法》等相关规定，不宜轻易认定构成欺诈。

（四）建立行刑衔接机制。依法对恶意投诉举报行为进行联合惩戒，积极广泛征集、收集企业和群众反映的恶意利用行政、司法资源实施恶意投诉举报的线索，对确有证据证明有涉嫌构成敲诈勒索、诈骗的相关人员，通过行刑衔接移送公安部门，依法追究刑事责任。

（五）完善遏制恶意投诉举报行为处理的考核机制。

对市场监管部门涉及恶意投诉举报案件的处理，原则上不纳入复议纠错、投诉举报异常处理或者满意度测评等考核机制，针对市民服务热线承办件中的恶意投诉举报类诉求，不纳入实体件管理，并适当增加延期处理的时限。

**六、切实督促经营者落实主体责任**

相关职能部门要针对投诉举报集中的重点企业以及部分初创企业、小微企业，加强相关法律法规培训，积极开展约谈、行政指导，督促生产经营者加强内部管理，提升知法守法意识和水平，避免出现常见易发的违法行为。加大对依法处置恶意投诉举报经验做法、刑事犯罪案件典型案例的宣传力度，引导生产经营者加强防范，正确应对恶意投诉举报行为，及时有效固定涉嫌敲诈勒索、诈骗的证据材料，积极向公安部门举报。

本意见自下发之日起执行。