

西藏自治区市场监督管理局
西藏自治区高级人民法院
西藏自治区司法厅 文件
西藏自治区信访局

藏市监〔2025〕11号

关于印发《关于依法规范处置市场监管领域恶意
投诉举报行为的指导意见（试行）》的通知

各地（市）市场监管局、人民法院、司法局、信访局，拉萨经开区市场监管局：

现将《关于依法规范处置市场监管领域恶意投诉举报行为的指导意见（试行）》印发给你们，请结合实际抓好贯彻落实。

西藏自治区市场监督管理局

西藏自治区高级人民法院

西藏自治区司法厅

西藏自治区信访局

2025年1月22日

关于依法规范处置市场监管领域恶意投诉 举报行为的指导意见（试行）

为进一步优化我区营商环境，营造诚实守信的市场环境 and 安全放心的消费环境，纠治恶性性牟利性职业索赔乱象，维护社会公序良俗，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》《中华人民共和国消费者权益保护法实施条例》《西藏自治区实施〈中华人民共和国消费者权益保护法〉办法》《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》《市场监督管理投诉信息公示暂行规定》《最高人民法院关于审理食品药品惩罚性赔偿纠纷案件适用法律若干问题的解释》《最高人民法院关于优化法治环境 促进民营经济发展壮大的指导意见》等法律、法规、规章及文件精神，结合西藏实际，制定本指导意见。

一、指导思想

坚持以习近平法治思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会及自治区第十次党代会精神，完整准确全面贯彻新发展理念，聚焦“四件大事”聚力“四个创建”，坚持“三个赋予一个有利于”总要求，运用法治思维和法治方式，依法规范处置市场监管领域恶意投诉举报行为，引导消费者诚信理性维权，有效遏制滥用诉权、不当占用行政资源的行为，提高行政执法部门执法效率和监管效能，切实维护经营者和消费者的合法权益，为西藏长治久安和高质量发展营造良好的法治化营商环境。

二、基本原则

（一）倡导诚实守信。引导督促经营者落实主体责任，通过宣传培训、指导约谈等多种方式，推动企业知法守法、诚信自律。在全社会倡导诚信消费、理性消费、依法维权，营造诚实守信的市场环境和放心的消费环境。

（二）突出分类管理。从防范安全风险出发，突出分类管理、分类指导，鼓励、引导消费者投诉和公益性举报，依法处置滥用投诉举报权利的恶意性牟利性职业索赔行为，重拳打击涉嫌敲诈勒索、诈骗等行为。

（三）强化综合治理。坚持依法行政，运用法治思维和法治方式，依法履职、规范处置。突出问题导向、需求导向、效果导向，探索建立健全从制度供给、行政执法、行刑衔接、司法保障、信用监管等方面对恶意投诉举报行为进行联合规制的工作体系，形成齐抓共管、综合治理的工作格局。

三、恶意投诉举报行为界定

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，向商家或服务提供商索要赔偿或和解金，滥用投诉、举报、行政复议、行政诉讼、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。

本《指导意见》认定的恶意投诉举报行为，具体认定应当结合个案实际从是否以牟利为目的、是否超出合理生活消费需要、

是否滥用投诉、举报、行政复议、行政诉讼、信访等权利，是否恶意浪费行政和司法资源、是否危害社会公共利益等方面，对恶意投诉举报行为进行综合判断、甄别。具体如下：

（一）投诉人存在下列行为的，结合个案具体情形，可以认定为恶意投诉。

1. 购买、使用商品的数量、频次或者接受服务的频次明显超出合理生活消费数量或频次的。

2. 同一投诉人对同一经营者短期内投诉 3 件（含本数）以上的；3 个（含本数）以上不同投诉人恶意串通、分别消费后分别投诉同一经营者的；短期内同一投诉人对同类事项提起 3 次（含本数）以上投诉、行政复议、行政诉讼的；短期内同一投诉人主动申请撤回投诉、行政复议、行政诉讼次数 3 次（含本数）以上的。

3. 《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，如不同投诉人使用同一手机号码、同一地址、提供相同的购买凭证等情形的。

4. 无明确的被投诉人名称（姓名）和地址，无具体的投诉请求和事实依据的。

5. 不配合执法单位核实验证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。

6. 明知或应知商品或服务存在质量问题仍然购买商品或接受服务，并主张赔偿的。

7. 因购买商品或服务获得惩罚性赔偿后，再次购买相同商品或接受相同服务索赔的。

8. 未因购买商品或使用服务受到人身、财产权益损害，仅以商品或者服务的标签标识、说明书、宣传材料等存在不影响商品或者服务质量且不会对消费者造成误导的瑕疵主张赔偿的。

（二）举报人存在下列行为的，结合个案具体情形，可以认定为恶意举报。

9. 以举报广告宣传、标签标识等违法行为，或向媒体曝光等为由，向经营者索要“封口费”，或主张举报奖励的。

10. 举报事项已核查终结，没有新情况新理由，仍通过各类平台和途径重复举报、行政复议、行政诉讼、信访的。

（三）其他恶意投诉举报行为。

11. 通过夹带、掉包、造假、篡改商品生产日期、捏造事实等方式骗取经营者的赔偿或者对经营者进行敲诈勒索的。

12. 不同投诉举报人对同类事项进行大量投诉举报，投诉举报内容、请求呈格式化、模板化等特点的。

13. 其他符合恶意投诉举报特征行为的。

四、恶意投诉举报行为处置方式

（一）投诉处理。属于《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》第十五条规定情形的投诉，经综合研判符合恶意投诉举报行为主要特征的，依法不予受理，已受理的立即终止调解。对通过12315平台以外渠道的投诉，投诉人应当提供姓名、身份证号码、

电话号码、通讯地址等真实身份信息，并录入 12315 平台，投诉人拒绝提供或提供不实信息的，按照《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》第十五条第一款第五项的情形，依法不予受理。对其中涉及重大人身安全、可能引发重大社会影响的线索，应另行组织核查。

（二）通报告知。公开发布《投诉举报提示书》（附件 1），促进社会诚信体系建设，规范市场秩序。对经综合研判符合恶意投诉举报行为主要特征的投诉，依法不予受理，应当在收到投诉之日起七个工作日内，按照投诉事项答复模板（附件 2）通过电话、短信、电子邮件、传真、信函等方式进行答复。

（三）举报核查。市场监管部门应对举报人反映的违法线索开展全面核查，符合不予立案条件的，作出不予立案决定；应当立案的，进行立案调查，对符合法律、法规规定，属于免于处罚，减轻处罚情形的，按照应免尽免、当减则减的原则，依法及时作出行政处理决定。举报人申请公开案件讨论笔录、会议纪要、请示报告等行政执法办案中形成的过程性信息以及行政执法案卷信息的，根据《中华人民共和国政府信息公开条例》第十六条第二款的规定，可以不予公开。

（四）支持维权。鼓励经营主体在受到恶意投诉举报时，通过合法途径和手段收集证据，用以澄清事实、恢复名誉，支持生产经营者通过报警、起诉等法律救济渠道积极维权，确保自身经营不受无端恶意干扰，切实维护市场秩序和经营主体的合法

权益。

（五）行刑衔接。在处置恶意投诉举报过程中，发现有敲诈勒索、诈骗等涉嫌违法犯罪行为的，通过行刑衔接移送公安部门，同时提醒被投诉举报人可以向公安机关报案。市场监督管理部门在处理投诉举报过程中，发现恶意投诉举报行为人涉黑涉恶线索的，应当移交公安机关。

五、恶意投诉举报行为处置保障

（一）建立联合规制工作会商机制。各地（市）、县（市、区）市场监管、人民法院、司法、信访部门，联合建立依法规范处置市场监管领域恶意投诉举报联合规制工作会商机制，定期对本辖区恶意投诉举报工作进行分析研判、交流经验，研究解决工作中存在的难点堵点问题。各职能部门根据联合规制工作机制部门职责（附件 3），密切协同，齐抓共管，依法规范处置恶意投诉举报行为。市场监管部门相关业务部门按照各自工作职责（附件 4），主动担当作为，依法稳妥处置滥用投诉举报权利的恶性牟利性职业索赔行为。

（二）建立投诉举报异常名录库。各级市场监管部门消费者权益保护工作机构应收集和分析投诉举报数据，负责建立投诉举报异常名录库，对确认为恶意投诉举报行为的数据信息，纳入名录库管理。恶意投诉举报信息名录库的主要内容应当包括投诉举报人姓名、身份证号码、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等内容。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。市场监管局消费者权益保护工作机构负责投诉举报异常名录库的动态更新和日常维护。各地（市）、县（市、区）市场监管部门应当及时向上一级市场监管部门和相关部门报送本地掌握的恶意投诉举报信息。市场监管部门与人民法院、司法、信访等部门就恶意投诉举报信息建立通报机制，实现信息共享互通。

（三）探索包容审慎处置机制。投诉举报处置过程中查办的案件，当事人主动消除或者减轻违法行为危害后果的，违法行为轻微并及时改正且没有造成危害后果的，初次违法且危害后果轻微并及时改正的，当事人有证据足以证明没有主观过错的，依据《中华人民共和国行政处罚法》有关规定，从轻、减轻或者不予处罚。准确适用行政处罚，避免“小过重罚”。

（四）积极履职防范风险。各地（市）、县（市、区）市场监管部门在处置恶意投诉举报中要坚持严格规范公正文明执法，牢固树立依法行政、监管履责意识，有效防控执法风险。同时，主动沟通协作，争取人民法院、司法、信访等部门的理解支持，充分发挥行政复议、行政诉讼对行政机关行政行为的监督纠错功能，切实保障行政相对人申请行政复议、提请行政诉讼的权利。从考核监督、行风建设等方面探索建立应对恶意投诉举报的行政执法容错机制，鼓励基层干部依法履职，压减恶意投诉举报人的牟利空间。

（五）加大法治宣传力度。加大对经营主体的宣传、培训，

引导经营主体合规守信经营，加强行业自律，强化内部管理，提高产品、服务质量和自我防护能力。强化对违法企业的监督指导，督促企业及时规范经营行为。加强行政违法、刑事犯罪典型案例的宣传力度和处置恶意投诉举报行为的经验交流。鼓励经营主体在受到恶意投诉举报时运用法律手段积极维权，营造良好的法治化营商环境和消费环境。

附件 1

投诉举报提示书

XXX:

我局已接到您于 XXXX 年 XX 月 XX 日向我局提出的投诉/举报，已按照《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》之规定进入相关处理程序。

我们注意到：根据 12315 市场监管投诉举报平台数据，您已累计发起投诉举报 xx 起/我局接到您不同形式的投诉举报 xx 起，根据您投诉举报涉及的消费争议事实和举报违法行为的特点，您已可能涉嫌构成恶意投诉举报行为。现就有关问题提示如下：

一、根据《中华人民共和国宪法》第五十一条：“中华人民共和国公民在行使自由和权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利。”之规定，请您合理使用投诉举报权，把有限的行政资源留给真正有需要的消费者，尊重他人的权利，不能在合法权利之外谋取非法利益。

二、根据《中华人民共和国民法典》第八条：“民事主体从事民事活动，不得违反法律，不得违背公序良俗”之规定，各社会主体都要形成以公序良俗为核心的底线标准，以此来约束自己的行为，以牟利性打假和索赔行为严重违反诚信原则，违背公序良俗，大量挤占有限的行政、司法资源，不符合社会主义核心价值观的根本要求。

三、根据《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》第三十四条：“市场监督管理部门应当加强对本行政区域投诉举报信息的统计、分析、应用，定期公布投诉举报统计分析报告，依法公示消费投诉信息。”之规定，各级市场监管部门正与有关单位一起把从事职业投诉举报的个人和社会团体纳入诚信建设体系进行考量，对其中违背公序良俗或故意扰乱行政机关工作秩序的违法行为进行规制，对构成犯罪的要追究刑事责任。

四、国家政策层面不支持牟利性“打假”和索赔行为，中共中央、国务院《关于深化改革加强食品安全工作的意见》要求“对恶意举报非法牟利的行为，要依法严厉打击”；《国务院关于加强和规范事中事后监管的指导意见》（国发〔2019〕18号）要求“建立“吹哨人”、内部举报人等制度”“依法规范牟利性打假和索赔行为”；《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》（国办发〔2019〕38号）要求“依法打击网络欺诈行为和以打假为名的敲诈勒索行为”，最高人民法院法办函〔2017〕181号也明确提出：“从目前消费维权司法实践中，知假买假行为有形成商业化的趋势，出现了越来越多的职业打假人、打假公司（集团），其动机并非为了净化市场，而是利用惩罚性赔偿为自身牟利或借机对商家进行敲诈勒索。更有甚者针对某产品已经胜诉并获得赔偿，又购买该产品以图再次获利。上述行为严重违背诚信原则，无视司法权威，浪费司法资源，我们不支持这种以恶惩恶，饮鸩止渴的治理模式。”在现有政策要求下，

“牟利性打假和索赔行为”将逐步得不到有关部门的支持。

您的每一起投诉举报都将纳入投诉举报记录,并将用于合法用途。如果您是真正的消费者,我们欢迎依法行使投诉举报权,维护自身合法权益;如果您属于恶意投诉举报,请您及时停止这种不当行为,把有限的行政和司法资源留给那些真正需要的消费者,以免因过多不当的投诉举报记录而影响您今后的生活。我们支持理性消费,依法维权,愿与全社会一起共建放心消费环境,促进诚信合法经营,共建和谐社会,共享法治成果!

XX 市场监督管理局

年 月 日

附件 2

投诉事项答复模板

我局于××××年××月××日收到你关于×××的投诉。经综合研判,您的行为不属于《中华人民共和国消费者权益保护法》第二条规定的消费者范畴。根据《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》第十四条、第十五条第(×)项的规定,现告知您本投诉不予受理,对于反映的涉嫌违法线索我局将依法进行处理,特此告知。

×××市场监督管理局

年 月 日

附件 3

依法规范处置市场监管领域恶意投诉举报行为 联合规制工作机制部门职责

市场监管部门：审慎判定、及时梳理恶意消费投诉举报件，定期抄送各有关部门，并适时召开联席会议，就辖区范围内恶意投诉举报动态进行信息互通、态势研判，形成工作预案和应对策略；完善和落实行政执法和刑事司法工作衔接机制，强化部门协作和信息共享；注重强化对投诉举报的大数据分析，发现和搜集涉嫌违法犯罪线索，并按照规定及时移送公安等部门处理；利用信息化手段，建立自治区、地（市）、县（市、区）三级相关部门参与的共享数据信息渠道，实现恶意投诉举报信息的共享和互通。

人民法院：充分发挥司法职能，严格把握原告主体资格，对恶意投诉举报人所提诉讼，经审查缺乏正当诉的利益、超出合理生活消费需要范围外的诉讼请求依法不予保护。

司法行政部门：根据新修订的《中华人民共和国行政复议法》，从严审查投诉举报人申请行政复议的主体资格，防止冒名或虚假行政复议；严格把握行政复议范围和行政复议申请人与被申请行政复议的行政行为间的利害关系，依法支持行政机关规范市场监管领域恶意索赔、恶意投诉举报行为，保护消费者合法权

益，维护正常市场竞争秩序，不断助推优化法治化营商环境。

信访部门：在处理群众的各类投诉及来信来访过程中，对涉及恶意投诉举报人的诉求，支持市场监管部门不予受理的立场。

附件 4

市场监管部门依法规范处置恶意投诉举报行为 工作职责

消费者权益保护工作机构牵头负责对恶意投诉举报行为进行联合规制，建立并定期更新黑名单，分派线索、统一答复口径、作出指导意见，全面统筹推进各项工作。

登记注册和信用监管部门对属于经营主体，符合恶意投诉举报行为主要特征的投诉举报人进行约谈告诫，引导经营主体诚信经营、合法经营。

政策法规部门负责因不予受理恶意投诉举报行为而引发的行政复议、行政诉讼等争议处理，为联合规制恶意投诉举报行为提供法治保障。

各相关业务部门对本领域投诉举报涉及的违法行为进行查处指导，统一裁量基准，本着优化我区营商环境的原则，对食品、药品、工业产品、特种设备等关系民生安全领域的产品质量安全问题，依法及时处置。对其他领域轻微违法行为依法依规从轻、减轻处罚，对初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚。

各地（市）、县（市、区）市场监督管理局对非经 12315 平台投诉举报线索要统一归口至 12315 平台，对不予受理、受理后

派发、转送情况以及处理结果等各阶段流程要及时录入 12315 平台，实现上下级、各部门间的数据信息共享。各级市场监管执法单位对线索开展调查，既要充分收集线索中的企业违法证据，依法及时作出处置，又要收集恶意投诉举报行为人对企业实施敲诈勒索和影响企业正常经营的证据，并根据本意见进行告知答复或线索移送。

