上海市普陀区市场监督管理局
上海市普陀区人民检察院
上海市公安局普陀分局
上海市普陀区司法局
上海市普陀区发展和改革委员会
中共上海市普陀区委网络安全和信息化委员会办公室
上海市普陀区信访办公室
上海市普陀区城市运行管理中心

普市监消保〔2026〕28号

# 关于印发《上海市普陀区关于依法治理牟利性职业索赔、职业举报行为的指导意见》的通知

各有关部门:

为进一步优化普陀区营商环境、市场环境和消费环境，促进社会主义法治建设和社会诚信体系建设，上海市普陀区市场监督管理局等部门制定了《上海市普陀区关于依法治理牟利性职业索赔、职业举报行为的指导意见》，现印发给你们，请认真贯彻执行。

上海市普陀区市场监督管理局　　上海市普陀区人民检察院

上海市公安局普陀分局　　上海市普陀区司法局

上海市普陀区发展和改革委员会

中共上海市普陀区委网络安全和
信息化委员会办公室

（此页无正文）

上海市普陀区信访办公室　　上海市普陀区城市运行管理中心

2026年10月23日

# 上海市普陀区关于依法治理牟利性职业索赔、职业举报行为的指导意见

为进一步优化普陀区营商环境、市场环境和消费环境，促进社会主义法治建设和社会诚信体系建设，认真落实本市《关于依法治理牟利性职业索赔、职业举报行为的若干意见》文件精神，根据《中华人民共和国消费者权益保护法》《上海市消费者权益保护条例》《上海市优化营商环境条例》等法律法规，结合本区实际，制定本意见。

## 一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻优化营商环境决策部署，认真落实本市《关于依法治理牟利性职业索赔、职业举报行为的若干意见》及其实施细则，坚持法治思维、系统观念，依法规制牟利性职业索赔、职业举报行为，保障消费者合法权益与经营者正常经营秩序，营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。

（二）行为界定。本意见所称牟利性职业索赔、职业举报，是指非为生活消费需要购买、使用商品或者接受服务，以“打假”“维权”为名，滥用投诉、举报、信息公开、复议、诉讼、信访等权利，向经营者施压牟利或者向行政机关缠诉滥诉的行为。

（三）基本原则。坚持依法治理、分类施策，严格区分正当

维权与恶意索赔；坚持过罚相当、包容审慎，对轻微违法依法适用免罚减罚；坚持源头预防、协同共治，统筹发挥政府部门、司法机关、行业组织和市场主体作用；坚持科技赋能、长效常治，依托数字化手段提升治理效能。

（四）工作导向。本区倡导和督促经营者依法合规经营，从严查处制假售假、危害食品药品安全等违法犯罪行为。支持消费者依法合理维权，依法打击以“打假”“维权”为名实施的敲诈勒索、诈骗、强迫交易、虚假诉讼、寻衅滋事等违法犯罪行为。

**二、牟利性职业索赔、职业举报行为的认定**

对牟利性职业索赔、职业举报行为，可以结合以下行为特征进行综合判定:

（一）购买、使用商品或者接受服务的数量明显超出合理生活消费需要；短期内向同一生产经营者或者同行业生产经营者反复购买相同或者相似的商品、接受相同或者相似服务。

（二）明知或者应知商品或者服务存在质量、标签等问题，仍然多次购买商品或接受服务。

（三）投诉举报内容、行政复议申请、诉讼请求等呈现格式化、模板化特点；举报人存在明确提出可以将自身信息告知被举报的生产经营者等明显不符合正常举报逻辑的行为。

（四）冒用他人名义投诉举报，不配合核实验证身份信息；投诉不提供真实姓名、公民身份号码，提供的公民身份号码不实、

通讯地址不实，或者提供的信息过于笼统。

（五）不同投诉举报人存在使用同一手机号码、同一联系地址，提供相同的购物凭证、订单号，或者存在利用同一证据材料投诉举报不同生产经营者等组织策划情形。

（六）同一主体提出或者撤回投诉举报等数量明显异常，主要指一年内向本市行政部门提出或者撤回投诉举报10次以上（同一事项的重复诉求除外）；一年内通过全国12315平台提出或者撤回投诉举报30次以上（同一事项的重复诉求除外）。

（七）未因购买、使用商品或者接受服务造成人身、财产损害，仅以证照问题或者以广告宣传、标识标签、说明书等轻微违法行为为由向生产经营者索要财物。

（八）无实际消费关系，以投诉举报、对外曝光、恶意差评等方式要挟生产经营者给付财物。

（九）通过夹带、掉包、造假、篡改商品信息、捏造事实等方式进行索赔或举报；反复滋扰生产经营者，以顾问费、咨询费、服务费等名义或者以“软暴力”手段向生产经营者索要财物。

（十）其他符合以牟利为目的购买商品或者接受服务等职业索赔、职业举报特征的行为。

**三、建立普陀区投诉举报异常名录**

（一）名录纳入。对符合本意见第二条所列特征、经综合研判确属牟利性职业索赔、职业举报行为人的，按程序纳入本市投

诉举报异常名录（以下简称异常名录）。

投诉举报涉及生产经营者严重违法、系统性风险以及内部举报人举报的，依法予以处理，相关投诉举报行为人不列入异常名录。

（二）审核程序。新增、修改或者删除异常名录信息，应当落实审慎原则。由各投诉举报处理的一线承办部门提出申请，区市场监管局投诉举报管理机构审核；对是否属于异常诉求存在争议的，可以提交区依法治理牟利性职业索赔工作专班研究认定，并按程序报市级市场监管部门复核。

（三）动态调整。建立异常名录动态更新机制，经审查发现不符合牟利性职业索赔特征的，及时移出名录。异常名录人员自列入之日起一年内未再实施相关行为的，一般应予移出。

（四）分级管理。异常名录可以根据诉求频次、诉求内容、涉及领域、危害程度等因素实行分级分类管理，区分不同情形采取差异化处置措施。

（五）信息共享与保护。区市场监管局应当与检察、公安、司法行政、发展改革、网信、信访、城运中心等部门和单位建立异常名录信息互通共享机制。各部门批量提供、共享、使用异常名录信息的，应当依法保护个人信息和隐私。

**四、依法分类处置**

（一）投诉依法严格审查。对异常名录人员提出的投诉，依法严格审查受理条件。依据《市场监督管理投诉举报处理办法》

第十六条第（三）项的规定，不予受理；已经受理后经查实属于牟利性索赔性质的，依据第二十三条第一款第（六）项的规定，终止调解。对异常名录人员的投诉，可以通过约谈、制发投诉处理告知书等方式进行提示告诫。

（二）举报依法分类办理。对异常名录人员提出的举报，依法严格审查立案条件。不符合法定立案条件的，不予立案；应当立案的，依法调查处理，属于免罚、减罚情形的，按照应免尽免、当减则减原则及时作出决定。举报后要求告知是否立案的，可以要求举报人在合理期限内配合核验身份，逾期未配合的视为匿名举报。对举报奖励事项依法严格审查，不符合条件的不予奖励。

（三）推行并案办理。同一举报人针对存在总、分公司关系的多个经营者就同一或类似事项举报的，可以并案处理，指定一个部门一并核查。举报人短期内多次对同一经营者就相同或不同事项举报的，有管辖权的部门可以申请一次检查码集中开展行政检查，并案告知，减少对经营者正常经营的干扰。

（四）优化现场检查。异常名录内举报人滥用举报权利累计20次以上，以及不配合或者拒绝提供真实身份证明和有效联系方式的，通过非现场检查可以实现检查目的的，可以不进行现场检查；但举报人提交了证明其因产品质量原因导致人身安全受到实质损害证据的除外。

（五）规范信息公开。异常名录人员反复、批量申请公开现场笔录、询问笔录、证据照片等行政执法案卷信息或者行政内部

事务信息的，依据《政府信息公开条例》《上海市政府信息公开规定》可以不予公开。

**五、落实牟利性职业索赔职业举报行为规范的保障**

（一）健全区级工作专班。建立本区依法治理牟利性职业索赔职业举报工作专班机制，统筹协调普陀区市场监管、检察院、公安、司法行政、网信、信访、城运中心等有关部门强化协同联动、综合施策，依法治理牟利性职业索赔、职业举报行为。

（二）严格复议审查。行政复议机构对异常名录人员不以维护自身合法权益为目的，长期、反复大量提出行政复议的，依法严格审查其是否存在滥用权利、具备利害关系等情形。对投诉举报处理中的补正、延期等程序性事项，是否受理、调解等处理行为，以及认定违法事实成立但情节轻微作出不予立案、不予处罚决定等行为不服申请复议的，依法从严把握受理标准。

（三）强化行刑衔接。异常名录人员实施敲诈勒索、诈骗、强迫交易、虚假诉讼、寻衅滋事等行为涉嫌违法犯罪的，依法移送公安机关查处。针对公司化、团伙化运作的职业索赔犯罪团伙，依据《中华人民共和国反有组织犯罪法》依法打击。健全案件线索双向移送、联合查办机制，加强检察机关法律监督。

（四）加强网络治理。对异常名录人员通过自媒体直播、发布视频等形式以打假维权为名“蹭热点”“博流量”、实施牟利性索赔的，网信部门加强网络信息监测，指导平台健全审核管理和

流量分发机制。

（五）规范信访热线办理。异常名录人员滥用信访权利要求重新作出受理决定或查处违法行为的，信访部门可以不纳入有关扣分项目。通过市民服务热线提出的相关诉求，依承办单位申请纳入异常诉求库管理。城运中心配合做好相关工单甄别和数据支撑。

（六）完善容错评价。各相关部门应当落实科学合理评价方式，对异常名录人员类诉求、新类型和改革探索性案件以及因制度设计、职责交叉等引发的复议诉讼案件，原则上不作负面评价、不纳入扣分项目，健全容错纠错机制。对复议机关、人民法院指出的执法瑕疵，应当及时整改。

**六、推进源头综合治理**

（一）深化企业合规指导。聚焦电商、餐饮、商超等职业索赔多发领域，完善经营主体合规指引，督促经营者落实主体责任，完善内部管理。引导市场主体加强行业自律，提升诚信守法经营的意识和风险自我防范能力。

（二）落实包容审慎监管。坚持过罚相当原则，对经营者标签瑕疵、广告用语不规范等轻微违法、后果较轻、过错较小的情形，依法适用首违不罚、轻微免罚清单，细化减轻、免于处罚标准，引导经营者主动纠错、合规经营。

（三）注重宣传引导。持续发布典型案例和治理成效，通过

政企座谈、媒体宣传等形式，加强以案释法，帮助经营者准确理解包容审慎监管政策，鼓励生产经营者增强自我防护意识，增强证据留存和依法维权意识，营造“依法维权、诚信经营、抵制恶意索赔”的社会氛围。

**七、附则**

本指导意见自印发之日起施行。

本指导意见所引用的法律法规如发生变更，以最新生效版本为准；相关部门应定期评估并更新相关条款。

上海市普陀区市场监督管理局办公室　　2026年10月23日印发