有效治理职业索赔职业举报行为
维护营商环境

为维护营商环境、市场环境、消费环境，2019 年以来，市市场监管局积极落实原市法制办、市公安局、市热线办等七部门在省级层面首创出台制度性文件，在强化部门联动协作、统一投诉处理口径、规范行使处罚裁量权、依法审查行政复议主体资格、完善行政执法容错机制、加强行刑衔接等方面，统一思想认识，统一执法口径，统一动员部署，推动齐抓共管，加强管控治理，在短时间内扭转了职业索赔职业举报数量爆发式增长的趋势。

一、背景缘由

近年来，“以打假为名、行牟利之实”的私益性职业打假呈现团伙化、专业化、规模化、程式化的特征和趋势。利益驱动导致投诉举报数量急剧增长，相关人员利用投诉举报、信息公开、行政复议、行政诉讼等门槛越来越低的特点，将行政执法和司法的国家“公器”作为自己大肆牟利的“私器”，浪费行政资源、司法资源。存在明显的异化趋势，部分手段突破道德和法律底线。存在从“打假”变“假打”、从“知假买假”到“造假买假”的变化，通过夹带、掉包等手段，诬陷商家出售过期食品，以达到讹诈目的。在“上海购物”品牌调研过程中，大量企业集中反映职业索赔职业举报严重困扰企业。部分市人大代表和政协委员通过建议提案等形式，督促市场监管以及司法等相关部门解决“职业打假”行为影响营商环境和市场环境的问题。市委市政府领导也要求市场监管、法院等部门研究有效应对举措。

职业索赔职业举报行为在倒逼经营者改进不良商业行为、推动社会监督等方面客观上具有一定积极作用，但其负面影响日益突出。相关职业索赔职业举报行为合法性与非法性并存，部分处于模糊地带，需要辩证、全面、客观地认识，

不宜进行一刀切。部分职业举报人大量举报显而易见的违法行为并申请举报奖励，相关行为具有合法性；部分职业举报人收取或者变相收取“顾问费”“咨询费”等保护费，故意“造假”后再索赔或者举报,反复通过投诉举报、提起诉讼等方式胁迫经营者支付钱款，已涉嫌构成敲诈勒索或者诈骗行为。相关问题成为困扰企业和市场监管部门的痛点堵点难点问题，需要着力从制度供给、行政执法、行刑衔接、信用管理等各方面强化管理。

二、基本做法

（一）强化部门联动，强化长效管理。

2018 年底，在广泛调研的基础上，原市工商、法制办、公安局等七个行政部门联合出台《关于有效应对职业索赔职业举报行为维护营商环境的指导意见》（以下简称《指导意见》）。2019 年以来，市场监管部门积极落实指导意见精神，坚持依法行政，综合治理、分类管理，形成齐抓共管、综合治理的工作格局。2020 年，针对“职业打假”问题，市局消保处、执法稽查处主动加强与市高院、市检察院、市司法局、市公安局的沟通协调，争取支持，推动各部门在打击和惩治“职业打假”违法犯罪行为方面进一步形成共识，出台应对机制，推动长效治理。

（二）规范行政调解，严格依法行政。

一是准确理解和适用惩罚性赔偿责任，根据《上海市消费者权益保护条例》和最高人民法院相关司法解释，明确“故意”为消费欺诈的构成要件之一，进一步统一适用相关消费欺诈惩罚性赔偿责任的口径。二是突出过罚相当原则，综合运用《行政处罚法》第二十七条和《食品安全法》《广告法》等法律法规的规定，依法合理行使行政处罚裁量权，避免处罚畸轻畸重。市场监管局广告、质量、标准、食品等各相关处室均针对职业举报行为共同出台执法口径，打好应对职业举报行为的“组合拳”。三是积极运用上海市市场轻微违法

违规经营行为免罚清单，向市场释放温度和包容，避免企业因为担心被严厉处罚而向职业索赔人员妥协支付钱款。

（三）规范复议审查，合理进行考核。

规范行政复议审查，严格落实行政复议合法性审查，要求举报承办部门不得通过向经营者施加压力给予职业索赔、职业举报人经济利益的方式，促其撤回行政复议，依法严格把握复议申请人利害关系及复议范围。完善工作考核机制，科学设置投诉调解成功率的考核要求，合理进行12345市民服务热线满意度测评，完善和落实行政复议容错机制，以鼓励行政机关积极履职。

（四）加强线索排摸，落实行刑衔接。

2019年以来，基层市场监管部门通过上门走访、集中宣传、书面征集、短信提醒等个方式，加强违法犯罪线索的梳理排摸，围绕投诉举报数量较多、行政复议诉讼数量较多或者撤回投诉举报复议次数较多的“职业打假”人员，重点排摸三种行为：一是以“顾问费”、“咨询费”等名目，涉嫌收取或者变相收取保护费的行为；二是通过掉包、藏匿问题食品等手段制造问题食品并要求索赔，涉嫌诈骗的行为；三是以投诉举报、媒体曝光、提起诉讼等方式进行威胁或者要挟，索赔数额较大或者多次实施，涉嫌敲诈勒索的行为，建立投诉举报异常名录。目前，已移交线索140余件，配合司法部门查办刑事案例近 20 件。如，金山区法院对职业打假人陈某等4人以敲诈勒索罪判处有期徒刑，长宁区法院对本市知名打假人王某判处有期徒刑，较好发挥了刑事案例的震慑作用。

（五）强化宣传培训，落实企业责任。

针对投诉举报集中的重点企业、重点平台以及部分初创企业、小微企业，围绕广告宣传、标识标签、标准适用等“常见病、多发病”，市、区两级市场监管部门主动开展指导约谈，加强广告法、食品安全法、行政处罚法、刑法的宣传教

育培训，已开展走访培训 1613 次，指导培训企业 24516 家次；重点鼓励和引导企业作为敲诈勒索等违法犯罪行为的受害方，积极向公安等部门报案；督促经营者加强内部管理，守法诚信经营，降低违法经营行为发生率，从源头上压减职业索赔职业举报的生存环境。

三、工作成效

本市应对职业索赔职业举报行为工作取得初步成效。2019 年以来，本市市场监管领域职业类投诉举报数量爆发式增长的趋势已经得到明显扭转。2018 年，职业类投诉举报数量同比增长 3 倍，而 2019 年以来职业类投诉举报数量同比下降超过 40%，相关行政复议数量也同比下降近 50%。在走访超市商场等重点市场主体过程中，企业反映线下的“职业打假”行为已经基本绝迹。

四、推广价值

通过专题调研、建章立制、扫黑除恶，相关部门对职业索赔职业举报行为的认识进一步统一。上海市进一步确立了鼓励和支持公益性举报，规范和治理“以打假之名、行牟利之实”的私益性“职业打假”行为的工作导向。上海市市场监管、公安、司法等相关部门勇于担当，积极创新，上海市在应对职业索赔职业举报行为的制度建设、扫黑除恶等工作方面，走在全国前列。相关工作得到市场监管总局领导的高度肯定，也取得较好社会影响。