

# 荣成市人民政府 行政复议决定书

荣政行复决字〔2023〕92号

申请人：荣成裕罗电器有限公司。

被申请人：荣成市社会保险事业中心。

第三人：李素先。

申请人对被申请人作出荣社稽意字〔2023〕第017号社会保险稽核意见书的行政行为不服，向荣成市人民政府提出行政复议申请。荣成市人民政府于2023年11月27日收到该申请并依法予以受理，现已审理终结。

**申请人请求：**撤销被申请人2023年11月6日作出的荣社稽意字〔2023〕第017号社会保险稽核意见书。

**申请人称：**一、被申请人在〔2023〕第017号社会保险稽核意见书中要求申请人补缴李素先2009年7月至2014年11月的社会保险费，但该补缴期限超过了行政处罚的时效。根据《行政处罚法》第三十六条的规定：“违法行为在二年内未被发现的，不再给予行政处罚；涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的，上述期限延长至五年。法律另有规定的除外。前款规定的期限，从违法行为发生之日起计算；违法行为有连续或者继续状态的，从行为终了之日起计算。”根据以上规定，对申请人是否

存在未为李素先补缴社会保险费的违法行为的追究，不应超过李素先向被申请人要求处理之日的前二年。尽管稽核意见书与行政处罚存在一定的区别，但因为其处理结果也是对相对人课以义务或使其承受不利益，故其效果等同于行政处罚。被申请人作出稽核意见所依据的《社会保险稽核办法》也没有对处理时限作出特别规定，故本案的时效也应当遵循《中华人民共和国行政处罚法》第三十六条规定的行政处罚的一般时效规定。该稽核意见书显然超过了行政处罚的时效，属于错误的行政行为。二、当初不缴纳保险是李素先主动要求的，其现在又投诉要求补缴，有违诚实信用原则，其应当承担未交社会保险费而导致的滞纳金。李素先作为完全民事行为能力人，应当意识到放弃社会保险的后果，对于未依法缴纳社会保险费的后果，其存在重大过错，即便认定申请人应该补缴相应的社会保险费，滞纳金也不应由申请人承担，而应由存在重大过错的李素先承担。从（2020）鲁02民终1791号判决书等的裁判观点来看，也均支持李素先应当承担赔偿责任。综上所述，被申请人未考虑到李素先的不诚信行为，其超出时效作为而做出的荣社稽意字〔2023〕第017号社会保险稽核意见书是错误的，应予撤销。

**被申请人答复称：**一、申请人认为答辩人作出的〔2023〕第017号《社会保险稽核意见书》应适用行政处罚法，该意见书超过了行政处罚时效，这种理解是错误的。《中华人民共和国行政处罚法》第二条规定：“行政处罚是指行政机关依法对违反行政

管理秩序的公民、法人或者其他组织，以减损权益或者增加义务的方式予以惩戒的行为”。而该意见书只是行政管理的一个阶段性行为，并不是惩戒的行政行为。二、〔2023〕第 017 号《社会保险稽核意见书》稽核程序、法律依据合法。《中华人民共和国社会保险法》第八十二条规定：“任何组织或者个人有权对违反社会保险法律、法规的行为进行举报、投诉。社会保险行政部门、卫生行政部门、社会保险经办机构、社会保险费征收机构和财政部门、审计机关对属于本部门、本机构职责范围的举报、投诉，应当依法处理；对不属于本部门、本机构职责范围的，应当书面通知并移交有权处理的部门、机构处理。有权处理的部门、机构应当及时处理，不得推诿。”《社会保险稽核办法》第八条规定：“社会保险稽核采取日常稽核、重点稽核和举报稽核等方式进行。对于不按规定缴纳社会保险费的行为，任何单位和个人有权举报，社会保险经办机构应当及时受理举报并进行稽核。”第九条规定：“社会保险缴费情况稽核内容包括：（一）缴费单位和缴费个人申报的社会保险缴费人数、缴费基数是否符合国家规定……”依据上述规定，被申请人作出《社会保险稽核意见书》合法、有效。三、申请人认为：当年不缴纳社会保险是李素先的主动行为，有违诚实信用原则，其滞纳金不应由申请人承担，申请人的这种理解是错误的。社会保险是国家强制保险，是申请人的法定义务，即使签订了不缴纳社会保险的保证书，也是无效的，其产生的滞纳金应由申请人缴纳。至于李素先是否有违诚信原则，是另一个

法律关系，申请人可以另行通过司法途径解决，不是本案受理的焦点。四、投诉处理情况。2023年3月20日，李素先向被申请人投诉所在单位即申请人未缴纳2009年7月至2014年11月的社会保险。根据《中华人民共和国社会保险法》和《社会保险稽核办法》等相关规定，被申请人于2023年4月27日对申请人下达《社会保险稽核通知书》，要求申请人提供相关资料。申请人先后提交《情况说明书》、委托书、李素先的2009年7月至2014年11月的工资发放明细、《关于李素先社保补缴案件的申请》等，明确表示公司愿意承担与李素先存在劳动关系期间的养老、失业、工伤保险，但对此产生的滞纳金存在异议。被申请人于2023年6月27日对申请人下达《社会保险稽核意见书》（〔2023〕第007号），要求限期纠正违规行为。但申请人提交与李素先的劳动合同中显示劳动合同期限系从2008年2月26日起至2014年2月止的无固定期限劳动合同。2023年7月份，申请人对被申请人的稽核意见提起了行政复议申请，在行政复议期间，李素先又提供了2007年3月至2009年6月在李素先名下与申请人的荣成市农村商业银行交易流水，要求增加申请人补缴2007年3月至2009年6月的社会保险费。2023年9月14日，被申请人撤销了〔2023〕第007号《社会保险稽核意见书》，行政复议机关终止了行政复议。被申请人依据李素先的申请及申请人提供的劳动合同等资料重新对李素先的劳动关系和缴纳社会保险费情况进行了稽核。首先，被申请人于2023年9月11日对申请人下达了《社会保险稽

核通知书》（荣社稽通字〔2023〕第 016 号），要求申请人向被申请人增加提交李素先与申请人 2007 年 3 月至 2009 年 6 月工资发放等相关材料。逾期，申请人未提交任何材料。被申请人分别于 2023 年 10 月 26 日和 11 月 6 日向申请人下达《社会保险稽核告知书》（荣社稽告字〔2023〕第 021 号）、《社会保险稽核意见书》（荣社稽意字〔2023〕第 017 号），要求申请人纠正违规行为，申请人未依法纠正，提出行政复议。综上所述，被申请人作出的〔2023〕第 017 号《社会保险稽核意见书》事实清楚，适用法律准确，程序合法，请依法驳回申请人的行政复议申请。

**第三人答复称：**第一，被申请人作出的荣社稽意字〔2023〕第 017 号社会保险稽核意见书完全正确，该意见书属于追缴，不属于处罚，不适用行政处罚法的规定，不存在时效。第二，第三人在入职时从未主动提出不缴纳社保，也从未放弃过缴纳社保，所以才在没有离职的情况下向被申请人反映申请人应当为其补缴社保的事实。第三人由于在经济地位、知识能力、社会资源等方面处于弱势地位，在申请人要求签署违背法律强制性规定的社保协议时，很难有讨价还价的余地，第三人系违心签署的协议，该协议因违背法律强制性规定属于无效协议。根据《宪法》第四十五条、《中华人民共和国社会保险法》第一条的规定，缴纳社保是用人单位即申请人的强制缴费义务。申请人恶意规避该规定，拒不履行应尽的法定义务，侵害职工的合法权益，请驳回其申请。

**经审理查明：**2023 年 3 月 20 日，李素先向被申请人提交《社

会保险投诉登记表》，投诉荣成裕罗电器有限公司未给其缴纳 2009 年 7 月至 2014 年 11 月的社会保险，并提交了 2009 年 7 月至 2011 年 8 月和 2011 年 10 月至 2013 年 10 月的银行流水、身份证号为 41272\*\*\*\*\*12 和 41272\*\*\*\*\*65 的身份证复印件等予以证明。2023 年 4 月 25 日，李素先委托田云周提交了《户口登记项目变更更正证明》（编号：411\*\*\*\*\*014），证明李素先于 2008 年 2 月 11 日变更公民身份号码，由李素仙 41272\*\*\*\*\*12 变更或更正为李素先 41272\*\*\*\*\*65。2023 年 4 月 27 日，被申请人作出荣社稽通字〔2023〕第 006 号社会保险稽核通知书，决定对申请人单位职工李素先(身份证号码 41272\*\*\*\*\*65) 社会保险方面实施稽核，并要求申请人自收到通知书之日起三个工作日内提交李素先的劳动合同、职工工资明细、有关会计凭证等资料。2023 年 6 月 1 日，申请人出具《关于李素先社保补缴案件的申请书》，告知系李素先本人不愿参保并填写不愿参保证明书的事实，并提交 2009 年 7 月至 2014 年 11 月工资明细表、劳动合同书、授权委托书共三组材料。申请人提交的工资明细表显示，2009 年 7 月至 12 月李素先应计入缴费基数的工资总额分别为 1100 元、759 元、1950 元、1790.97 元、1492.38 元、2223.85 元，2009 年至 2013 年李素先月平均工资分别为 1553 元、1962 元、2446 元、2361 元、2691 元；申请人提交的劳动合同书显示，李素先与申请人于 2008 年 2 月 29 日订立自 2008 年 2 月 26 日至 2011 年 2 月 28 日的固定期限的劳动合同，于 2011 年 2 月 28 日订立自 2011

年2月28日至2014年2月28日的固定期限的劳动合同,于2014年2月28日订立无固定期限的劳动合同。2023年6月15日,被申请人作出荣社稽告字〔2023〕第010号社会保险稽核情况告知书,告知申请人稽核情况以及自收到告知书之日起5个工作日内提出书面意见和佐证材料的权利,稽核情况为“经稽核,你单位未按时足额为李素先缴纳2009年7月至2014年11月的社会保险费。李素先2009年7月工资总额1100元,2009年度至2013年度月平均工资分别为1553元、1962元、2446元、2361元、2691元”。2023年6月16日,申请人收到该告知书,在规定期限内未提交书面意见和佐证材料。2023年6月27日,被申请人作出荣社稽意字〔2023〕第007号社会保险稽核意见书,依据《社会保险稽核办法》第十条第五款及第十一条之规定,提出稽核意见并要求申请人自收到意见书之日起十五个工作日内纠正违规行为,稽核意见为“补缴李素先2009年7月至2014年11月的社会保险费。2009年度至2014年度的缴费基数应为1320元、1553元、1962元、2446元、2361元、2691元”。申请人对该意见书不服,于2023年7月13日向本机关提起行政复议。

行政复议案件审理期间,2023年8月31日,李素先向被申请人提交《要求用工单位补交社会保险申请书》,要求被申请人责令申请人依法补缴2007年3月至2009年6月未缴纳的社会保险费,并提交了2007年3月至2008年8月、2008年10月至2009年6月的银行流水、社员证等予以证明。李素先提交的银行流水

显示，申请人于 2007 年 3 月向其发放工资收入 64.31 元，于 2007 年 3 月至 12 月向其发放工资总收入为 10855.76 元，于 2008 年向其发放工资总收入为 14983.04 元，于 2009 年 1 月至 6 月向其发放工资总收入为 8257.2 元。2023 年 9 月 4 日，被申请人作出《关于撤销〈社会保险稽核意见书〉的通知》，决定撤销荣社稽意字〔2023〕第 007 号社会保险稽核意见书。

2023 年 9 月 11 日，被申请人作出荣社稽通字〔2023〕第 016 号社会保险稽核通知书，要求申请人自收到通知书之日起三个工作日内提交李素先 2007 年 3 月至 2009 年 6 月劳动合同、职工工资明细、有关会计凭证的材料。2023 年 9 月 12 日，申请人签收该通知书，在规定期限内未向被申请人提交有关材料。2023 年 10 月 26 日，被申请人作出荣社稽告字〔2023〕第 021 号社会保险稽核情况告知书，告知申请人稽核情况以及自收到告知书之日起 5 个工作日内提出书面意见和佐证材料的权利，稽核情况为“经稽核，你单位未按时足额为李素先缴纳 2007 年 3 月至 2014 年 11 月的社会保险费。李素先 2007 年 3 月工资总额 64.31 元，2007 年度至 2013 年度月平均工资分别为 1086 元、1362 元、1464 元、1962 元、2446 元、2361 元、2691 元”。2023 年 10 月 27 日，申请人签收该告知书，在规定期限内未向被申请人提出书面意见。由于李素先 2007 年 3 月应计入缴费基数工资总额为 64.31 元，低于 2006 年度全省在岗职工月平均工资的 60%即 961 元（2006 年度全省在岗职工平均工资 19228 元 $\div$ 12 $\times$ 60%），被申请人依据《职工

基本养老保险个人帐户管理暂行办法》“职工本人一般以上一年度本人月平均工资为个人缴费工资基数。……本人月平均工资低于当地职工平均工资 60%的,按当地职工月平均工资的 60%缴费。新招职工以起薪当月工资收入作为缴费工资基数”之规定,核定李素先 2007 年社保缴费基数为 961 元。由于李素先 2007 年、2009 年度月平均工资分别为 1086 元、1464 元,低于当年全省在岗职工月平均工资的 60%即 1142 元、1484 元(1142 元=2007 年全省在岗职工平均工资 22844 元 $\div$ 12 $\times$ 60%, 1484 元=2009 年全省在岗职工平均工资 29688 元 $\div$ 12 $\times$ 60%),被申请人核定李素先 2008 年、2010 年社保缴费基数分别为 1142 元、1484 元。由于李素先 2008 年、2010 年至 2013 年度月平均工资分别为 1362 元、1962 元、2446 元、2361 元、2691 元,均高于当年全省在岗职工平均工资的 60%即 1320 元、1686 元、1899.6 元、2129 元、2383 元(1320 元=2008 年全省在岗职工平均工资 26404 元 $\div$ 12 $\times$ 60%, 1686 元=2010 年全省在岗职工平均工资 33729 元 $\div$ 12 $\times$ 60%, 1899.6 元=2011 年全省在岗职工平均工资 37992 元 $\div$ 12 $\times$ 60%, 2129 元=2012 年全省在岗职工平均工资 42572 元 $\div$ 12 $\times$ 60%, 2383 元=2013 年全省在岗职工平均工资 47652 元 $\div$ 12 $\times$ 60%),被申请人核定李素先 2009 年、2011 年至 2014 年度社保缴费基数分别为 1362 元、1962 元、2446 元、2361 元、2691 元。据此,2023 年 11 月 6 日,被申请人作出荣社稽意字〔2023〕第 017 号社会保险稽核意见书,依据《社会保险稽核办法》第十条第五款及第十一条之规定,提出稽核意见并要

求申请人自收到意见书之日起十五个工作日内纠正违规行为，稽核意见为“补缴李素先 2007 年 3 月至 2014 年 11 月的社会保险费。2007 年度至 2014 年度的缴费基数应为 961 元、1142 元、1362 元、1484 元、1962 元、2446 元、2361 元、2691 元”。

本案审理期间，被申请人在规定时间内向本机关提交了行政复议答复书及相关证据材料；第三人在规定时间内向本机关提交了书面答复意见。以上事实有社会保险稽核情况告知书、工资明细表等证据予以证实。

**本机关认为：**被申请人作为社会保险经办机构，依法有权进行社会保险稽核。《中华人民共和国社会保险法》第六十条规定：

“用人单位应当自行申报、按时足额缴纳社会保险费，非因不可抗力等法定事由不得缓缴、减免。职工应当缴纳的社会保险费由用人单位代扣代缴，用人单位应当按月将缴纳社会保险费的明细情况告知本人。”第六十二条规定：“用人单位未按规定申报应当缴纳的社会保险费数额的，按照该单位上月缴费额的百分之一百一十确定应当缴纳数额；缴费单位补办申报手续后，由社会保险费征收机构按照规定结算。”第八十六条规定：“用人单位未按时足额缴纳社会保险费的，由社会保险费征收机构责令限期缴纳或者补足，并自欠缴之日起，按日加收万分之五的滞纳金；逾期仍不缴纳的，由有关行政部门处欠缴数额一倍以上三倍以下的罚款。”《职工基本养老保险个人账户管理暂行办法》规定：“7、职工本人一般以上一年度本人月平均工资为个人缴费工资基

数。……本人月平均工资低于当地职工平均工资 60%的，按当地职工月平均工资的 60%缴费。……8、新招职工以起薪当月工资收入作为缴费工资基数；从第二年起，按上一年实发工资的月平均工资作为缴费工资基数。”《社会保险稽核办法》第十条规定：

“社会保险经办机构对社会保险费缴纳情况按照下列程序实施稽核：……（五）发现被稽核对象在缴纳社会保险费或按规定参加社会保险等方面，存在违反法规行为，要据实写出稽核意见书，并在稽核结束后 10 个工作日内送达被稽核对象。被稽核对象应在限定时间内予以改正。”《关于进一步做好“社保核定，税务征收”模式下社会保险费核定工作的通知》规定：“各级人力资源社会保障部门要在每月 10 日前及时核查各参保单位上月缴费情况，对未按规定缴纳社会保险费的单位，无论其是否申报本月缴费，均应主动做好未缴费业务的重新核定工作，依法加收滞纳金后及时推送税务部门，以便税务部门完成征收工作。”据此，对于未依法缴纳社会保险费的违法行为，应由社会保险经办机构查实并核定缴费基数后，由税务部门实施征收行为。由于社会保险经办机构核定的缴费基数直接作为税务部门征收社会保险费的依据，社会保险经办机构核定缴纳基数的行为会对行政相对人权利义务产生实际影响，属于行政复议受案范围。本案中，被申请人作出的荣社稽意字〔2023〕第 017 号社会保险稽核意见书对李素先历年缴费基数进行了核定并要求申请人及时纠正违规行为，该意见书对申请人的权利义务产生了实际影响，申请人有权就此申

请行政复议。被申请人在收到李素先的投诉后，依法就李素先投诉情况进行稽核并出具稽核意见书，行政行为程序合法。由于申请人未按照稽核通知书的要求提交相关材料，被申请人结合李素先银行账户收入和申请人提交的工资明细表等证据确定缴费基数，并无不当。根据李素先历次投诉情况和稽核调查情况，依据《职工基本养老保险个人帐户管理暂行办法》的相关规定，被申请人核定李素先 2007 年度至 2014 年度的缴费基数应为 961 元、1142 元、1362 元、1484 元、1962 元、2446 元、2361 元、2691 元，符合法律规定。由于申请人未依法为李素先缴纳社会保险费，被申请人作出荣社稽意字〔2023〕第 017 号社会保险稽核意见书，提出稽核意见并要求申请人纠正违规行为，并无不当。申请人认为系李素先主动提出不愿参保，但在稽核过程中，申请人并未向被申请人提交李素先签字的不愿参保证明书，不能证实系李素先主动放弃了参保，而且，根据社会保险相关法律法规规定，为劳动者依法办理和缴纳社会保险是用人单位的法定义务，不能通过用人单位与劳动者的约定而变更或免除。申请人认为被申请人作出荣社稽意字〔2023〕第 017 号社会保险稽核意见书超过行政处罚的时效，但社会保险相关法律法规并未设定社会保险费的追缴期限，而且社会保险费的征缴属于行政征收范畴，不受行政处罚查处时效的限制。

根据《中华人民共和国行政复议法》第六十八条之规定，本机关决定如下：

维持被申请人荣成市社会保险事业中心作出的荣社稽意字〔2023〕第 017 号社会保险稽核意见书。

申请人、第三人如不服本决定，可以自收到本决定之日起 15 日内，依法向荣成市人民法院提起行政诉讼。

2024 年 1 月 23 日