

荣成市人民政府 行政 复 议 决 定 书

荣政行复决字〔2023〕91号

申请人：江西太平洋宇洪建设有限公司。

被申请人：荣成市人力资源和社会保障局。

申请人对被申请人作出荣人社监决字〔2023〕第017号《劳动保障监察行政处罚决定书》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20日收到该申请并依法予以受理。由于案件情况复杂，经批准，延长办案期限30日，现已审理终结。

申请人请求：撤销被申请人作出的荣人社监决字〔2023〕第017号《劳动保障监察行政处罚决定书》。

申请人称：一、被申请人的荣人社监处字〔2023〕第007号《劳动保障监察行政处理决定书》要求申请人补发鞠某利等82名农民工工资912712.00元并按该应付金额50%的标准支付赔偿金456356元，认定事实不清。有关某改造项目发生民工工资总额为912712元，其中夏某洋班组的60余万元工程款已在2023年1月20日由业主山东英舜文化传媒有限公司（以下简称英舜公司）的全资子公司支付。因项目业主英舜公司承诺筹措资金兑付剩余农民工工资尾款，申请人于2023年6月29日委托吴某福、彭某平

会同项目业主、实际施工人及被申请人等在项目现场对剩余民工工资尾款金额及民工个人身份信息进行确认并制作了工资表，确认过程已由被申请人录像记录。实际欠付的民工工资尾款，由申请人加盖了公司印章，工资总金额为 307000 元，涉及民工 49 名。被申请人荣人社监处字〔2023〕第 007 号《劳动保障监察行政处理决定书》认定申请人某改造项目欠薪 912712 元事实不清。二、被申请人在处理某改造项目所涉及的拖欠民工工资劳动保障监察行政案件的过程中，存在责任主体遗漏。根据《保障农民工工资支付条例》相关规定，农民工工资支付的责任主体分别为用人单位和项目建设单位。《保障农民工工资支付条例》第二十九条第 2 款明确规定“因建设单位未按照合同约定拨付工程款导致农民工工资拖欠的，建设单位应当以未结清的工程款为限先行垫付被拖欠的农民工工资”，某改造项目的建设单位为英舜公司，根据申请人与其签订的某改造工程《建设工程施工合同》，英舜公司首次付款为 2022 年 9 月 20 日前支付总进度的 80%，但英舜公司作为某改造项目的建设单位，截至被申请人作出荣人社监决字〔2023〕第 017 号《劳动保障监察行政处罚决定书》之日，对申请人的工程款支付为零支付，其拖欠未支付的工程款金额远大于申请人应支付的民工工资，根据《保障农民工工资支付条例》第二十九条第二款规定，英舜公司应当以未结清的工程款为限承担先行垫付被拖欠的农民工工资的责任。被申请人在处理某改造项目所涉及的拖欠民工工资劳动保障监察行政案件的过程中，存在责任主体遗漏，应予纠正。三、被申请人认定申请人严重失信，

给予信用扣分惩戒，违反行政处罚比例原则。

被申请人答复称：九阙电影（威海）集团有限公司（即申请人所述英舜公司全资子公司，以下简称九阙公司）为某改造项目建设单位，申请人为该项目施工单位，主要负责对原某校区内所有旧校舍进行改造，该项目因资金问题于2022年11月份停工。申请人允许谢某莹（实际是王某福）以其单位名义承揽该工程并施工，该项目存在拖欠82名农民工工资912712.00元的行为。根据《保障农民工工资支付条例》第三十六条第二款“施工单位允许其他单位和个人以施工单位的名义对外承揽建设工程，导致拖欠农民工工资的，由施工单位清偿”之规定，2023年9月11日被申请人对申请人下达了《劳动保障监察责令改正指令书》（荣人社监令字〔2023〕第2025号），责令该单位于9月15日前清偿拖欠的农民工工资。申请人逾期未整改。《劳动保障监察条例》第三十条第一款第（三）项规定：“有下列行为之一的，由劳动保障行政部门责令改正；对有第（一）项、第（二）项或者第（三）项规定的行为的，处2000元以上2万元以下的罚款：（三）经劳动保障行政部门责令改正拒不改正，或者拒不履行劳动保障行政部门的行政处理决定的。”《山东省人力资源和社会保障系统行政处罚裁量基准》第57条对《劳动保障监察条例》第三十条中法定处罚标准“处2000元以上2万元以下的罚款”作出以下规定：如因投诉举报被检查，经责令改正后，仍拒不改正的，或属于工资、社保、劳动合同等严重违法行为的，处罚裁量标准为处以12000元以上16000元以下的罚款。依据上述规定，被申请人依法对申

请人作出给予 15000 元罚款的行政处罚。申请人认为被申请人作出的《劳动保障监察行政处理决定书》（荣人社监处字〔2023〕第 007 号）要求补发 82 名农民工工资 912712.00 元并按应付金额 50%的标准支付赔偿金 456356.00 元，认定事实不清，该复议理由是错误的。第一，决定书中所述拖欠 82 名农民工工资 912712.00 元事实有 6 月 14 日王某福调查笔录、82 名农民工签字及谢某莹、王某福、各班组长签字确认工资表为证。第二，申请人所述 2023 年 1 月 20 日由英舜公司全资子公司垫付 60 余万元工程款用于给夏某洋班组发放工资问题。2023 年 1 月 14 日及 1 月 20 日九阙公司共计向夏某洋班组工人代发 60 万元工资，该工资款与被申请人《行政处理决定书》中所述 82 名农民工工资 912712.00 元无关。申请人提交的夏某洋 2023 年 1 月 20 日《保证书》中明确写明，收到该 60 万工资款后，不再向九阙公司索要余下工资款，剩余工资款依法依规由申请人支付，2023 年 5 月 16 日至 19 日该项目各班组的（包括夏某洋班组）提交拖欠农民工工资表，涉及 82 人 912712.00 工资。申请人主张项目欠薪总额是 912712.00 元，1 月 20 日建设方已拨付的 60 万元应含在上述欠薪总额中明显违背实际情况。第三，申请人所述实际欠付农民工工资总金额 307000 元，涉及民工 49 人问题。2023 年 6 月 20 日被申请人对九阙公司进行调查，该单位承认拖欠申请人 37 万元工程款，依据《保障农民工工资支付条例》第二十九条“因建设单位未按照合同约定及时拨付工程款导致农民工工资拖欠的，建设单位应当以未结清的工程款为限先行垫付被拖欠的农民工工资”之规定，被申请人向九阙

公司依法下达《劳动保障监察责令改正指令书》（荣人社监令字〔2023〕第2013号），责令其于6月26日前以未结清的工程款为限先行垫付拖欠的农民工工资，该单位同意垫付。2023年6月30日，申请人向九阙公司出具支付工资委托书及代发工资表（涉及50名农民工共计37万即申请人提交的工资表），委托九阙公司将拖欠的37万元工程款作为工人工资直接发放给工人，工资表以申请人盖章确认的工资表为准，剩余工人工资由申请人负责结清。以上事实有九阙公司调查笔录、《劳动保障监察责令改正指令书》（荣人社监令字〔2023〕第2013号）及送达回证、申请人6月29日出具的授权委托书、6月30日出具的支付委托书及申请人盖章确认的工资表为证。申请人自述实际只欠付49名农民工工资307000元显然违背事实。第四，被申请人作出的《劳动保障监察行政处罚决定书》（荣人社监决字〔2023〕第017号）是针对申请人未按照《劳动保障监察责令改正指令书》（荣人社监令字〔2023〕第2025号）要求整改清偿农民工工资行为作出的处罚决定，截至整改期限届满，申请人未支付任何农民工任何工资，足以证明申请人存在责令整改拒不改正行为，该处罚决定书与申请人所述的认定拖欠工资数额无关。申请人认为被申请人在处理某改造项目所涉及的拖欠民工工资劳动保障监察行政案件的过程中，存在责任主体遗漏，该复议理由是错误的。针对建设方九阙公司拖欠申请人37万元工程款问题，被申请人于6月20日向九阙公司依法下达《劳动保障监察责令改正指令书》（荣人社监令字〔2023〕第2013号），责令其于6月26日前以未结清的工程

款为限先行垫付拖欠的农民工工资，该单位逾期未整改，被申请人已依法作出相应处理。即使建设方拖欠申请人工程款未支付，也不能成为免除申请人清偿农民工工资法定义务的理由。申请人主张被申请人在案件处理中遗漏责任主体明显违背事实，以此作为行政复议理由更是违反法律法规规定。申请人认为被申请人认定其严重失信，给予信用扣分惩戒，违反行政处罚比例，该复议理由是错误的。根据《对〈工资支付暂行规定〉有关问题的补充规定》（劳部发〔1995〕226号）第四条对“无故拖欠工资”作出以下解释，系指用人单位无正当理由超过规定付薪时间未支付劳动者工资，不包括：（1）用人单位遇到非人力所能抗拒的自然灾害、战争等原因，无法按时支付工资；（2）用人单位确因生产经营困难、资金周转受到影响，在征得本单位工会同意后，可暂时延期支付劳动者工资，延期时间的最长限制可由各省、自治区、直辖市劳动行政部门根据各地情况确定。其他情况下拖欠工资均属无故拖欠。申请人主张造成拖欠农民工工资主要原因是建设方未拨付工程款，因此申请人认为自身无直接主观故意，不属于无故拖欠工资，显然不符合上述规定。被申请人依据《荣成市社会信用管理办法》及《荣成市人力资源服务领域、劳动用工领域信用管理实施办法》规定对申请人失信行为给予信用扣分惩戒与行政处罚比例原则无关，更与申请人提出的此次行政复议即撤销荣人社监决字〔2023〕第017号《劳动保障监察行政处罚决定书》无关。综上，被申请人作出的荣人社监决字〔2023〕第017号《劳动保障监察行政处罚决定书》事实清楚，证据确凿，适用法律、

法规准确，请求荣成市人民政府依法驳回申请人的申请。

经审理查明：2022年5月30日山东英舜文化传媒有限公司（以下简称英舜公司）与申请人签订某改造项目《建设工程施工合同》，英舜公司为发包人，申请人为承包人。九阙电影（威海）集团有限公司（以下简称九阙公司）作为英舜公司的全资子公司，负责涉案项目的具体投资建设事宜。2022年7月20日申请人与谢某莹签订《项目内部承包协议》，约定某改造项目由谢某莹作为内部承包人独立完成某改造项目建设工程施工合同约定的由申请人完成的合同义务，同日王某福就某改造项目为谢某莹向申请人提供不可撤销连带责任担保。因项目资金等问题，2022年11月前后，项目停工。2022年11月15日申请人与九阙公司确认工程量，2023年3月20日申请人与九阙公司进行已干工程量确认，2023年4月13日申请人与九阙公司进行工日确认，经确认工人工资款共计150万元左右。2023年春节前，九阙公司支付工人工资60万元，剩余82名工人工资共计912712元尚未支付。2023年6月9日某改造项目工人李某安等人通过电话向被申请人反映其在某工地干活，拖欠工资，涉及多人工资无人支付等问题。被申请人接电后于2023年6月15日立案并展开调查。2023年6月20日被申请人作出荣人社监令字〔2023〕第2013号《劳动保障监察责令改正指令书》，责令九阙公司于6月26日前以未结清的工程款为限先行垫付拖欠的农民工工资，九阙公司逾期未整改。2023年6月30日，申请人向九阙公司出具支付工资委托书及代发工资表（涉及50名农民工共计37万即申请人提交的工资表），

委托九阙公司将拖欠的 37 万元工程款作为工人工资直接发放给工人，工资表以申请人盖章确认的工资表为准，剩余工人工资由申请人负责结清。因九阙公司并未支付拖欠的 37 万元工程款，2023 年 7 月 7 日被申请人作出荣人社监处字〔2023〕第 015 号《劳动保障监察行政处罚决定书》，对九阙公司作出罚款 15000 元的处罚决定。2023 年 9 月 1 日，因案情复杂，经批准，该案延长办案期限三十个工作日。2023 年 9 月 11 日被申请人对申请人作出了荣人社监令字〔2023〕第 2025 号《劳动保障监察责令改正指令书》，责令申请人于 2023 年 9 月 15 日前清偿拖欠的农民工工资并书面报送改正情况。截至整改期限届满，申请人并未书面报送改正情况，而是提交了《回复函》称会督促实际施工人王某福按照付款计划支付拖欠的工资。经办案人员与申请人方沟通，申请人方坚持认为工人工资支付责任应由业主（即英舜公司）和实际施工人（王某福）承担，拒绝履行工资支付责任。2023 年 9 月 20 日，被申请人作出荣人社监告字〔2023〕第 022 号《劳动保障监察行政处罚事先告知书》，将拟对申请人作出的处罚决定告知申请人，申请人于 2023 年 9 月 23 日提出陈述申辩称，应由建设单位英舜公司承担相应责任，农民工工资金额存在重大瑕疵，与英舜公司签订的《建设工程施工合同》、与谢某莹签订的《项目内部承包协议》等印章均不是公安备案印章等。被申请人于 2023 年 10 月 7 日作出回复称不予采纳。2023 年 10 月 8 日被申请人以申请人未按荣人社监令字〔2023〕第 2025 号《劳动保障监察责令改正指令书》要求清偿农民工工资为由，依据《劳动保障监察条例》

第三十条的规定，作出荣人社监决字〔2023〕第 017 号《劳动保障监察行政处罚决定书》，决定对申请人给予 15000 元罚款的行政处罚，并于 2023 年 10 月 10 日依法送达申请人。行政复议案件审理期间，本机关依法对王某福进行调查，王某福称其在后期慢慢又偿还了一些工资，截至 2023 年 12 月 26 日还有 51 万元没有付清，但是不能提供证据证实。

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。以上事实有立案审批表、劳动保障监察调查笔录、工资表、延期申请表等证据予以证实。

本机关认为：被申请人作为劳动保障行政部门，依法有权进行劳动保障监察。《劳动保障监察条例》第十七条规定：“劳动保障行政部门对违反劳动保障法律、法规或者规章的行为的调查，应当自立案之日起 60 个工作日内完成；对情况复杂的，经劳动保障行政部门负责人批准，可以延长 30 个工作日。”第十八条规定：“劳动保障行政部门对违反劳动保障法律、法规或者规章的行为，根据调查、检查的结果，作出以下处理：……（二）对应当改正未改正的，依法责令改正或者作出相应的行政处理决定；……”第三十条规定：“有下列行为之一的，由劳动保障行政部门责令改正；对有第（一）项、第（二）项或者第（三）项规定的行为的，处 2000 元以上 2 万元以下的罚款：……（三）经劳动保障行政部门责令改正拒不改正，或者拒不履行劳动保障行政部门的行政处理决定的；……”《关于确立劳动关系有关事项的通知》（劳社部发〔2005〕12 号）第四条规定：“建筑施工、矿山企业等用

人单位工程（业务）或经营权发包给不具备用工主体资格的组织或自然人，对该组织或自然人招用的劳动者，由具备用工主体资格的发包方承担用工主体责任。”本案中，根据被申请人调查取证的证据材料可以证实，案涉项目工人工资款共计 150 万元左右，九阙公司于 2023 年春节前垫付工人工资 60 万元，尚拖欠工人工资款共 912712 元。申请人虽将工程内部承包给谢某莹（由王某福作担保、实际施工人为王某福），但谢某莹、王某福并非申请人职工，王某福系经人介绍与申请人取得联系，由于王某福并无建筑业企业资质和营业执照，其不具备用工主体资格，考虑到王某福对外以申请人名义招揽工人，依法应由申请人作为用工主体并承担向工人支付工资的义务。被申请人作出荣人社监令字〔2023〕第 2025 号《劳动保障监察责令改正指令书》、要求申请人清偿拖欠的农民工工资后，申请人在规定期限内并未履行清偿义务，虽然王某福在行政复议调查过程中称其偿还了一部分、剩余 51 万元工资没有偿还，但是其不能提交支付凭证或转账记录等证据予以证实，对其说法不予采信，即现有证据不能证明拖欠的工人工资已经得到了清偿。由于申请人存在经责令改正但拒不改正的违法行为，被申请人依据《劳动保障监察条例》第三十条第一款第（三）项之规定，作出荣人社监决字〔2023〕第 017 号《劳动保障监察行政处罚决定书》，决定对申请人给予 15000 元罚款的行政处罚，符合法律规定。被申请人于 2023 年 6 月 15 日受理案件后依法开展调查，于 2023 年 9 月 1 日经批准延长办案期限三十个工作日，于 2023 年 9 月 20 日进行行政处罚事先告知，于 2023 年 10 月 7

日对申请人的陈述申辩进行回复，于2023年10月8日作出行政处罚决定并依法送达，行政行为程序合法。申请人认为被申请人在办案过程中存在责任主体遗漏，英舜公司应当以未结清的工程款为限先行垫付被拖欠的农民工工资，但针对未结清37万元工程款问题，被申请人已依法另案作出处理。申请人所称的信用扣分惩戒等事项不属于本案审查范围，本机关不予审查。

综上，被申请人依据《劳动保障监察条例》第三十条第一款第（三）项之规定，作出荣人社监决字〔2023〕第017号《劳动保障监察行政处罚决定书》，决定对申请人给予15000元罚款的行政处罚主体合法，事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当。

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人力资源和社会保障局作出荣人社监决字〔2023〕第017号《劳动保障监察行政处罚决定书》的行政行为。

申请人如不服本决定，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2月18日