

广州市南沙区人民政府 行政复议决定书

穗南府行复〔2023〕278号

申请人：蔡 XX。

被申请人：广州市南沙区人力资源和社会保障局。

地址：广州市南沙区环市大道中 15 号。

法定代表人：匡致远，职务：局长。

申请人不服被申请人于 2023 年 8 月 1 日作出的《退回通知书》，向本府申请行政复议，本府依法予以受理，现已审查终结。

申请人请求：

按原 2021 年审核标准“2017 年首次在南沙区签订劳动合同”，对申请人发放 2021 年度人才补贴，不再追回申请人在 2023 年 8 月之前申领兑现的人才补贴 XX1 元。

申请人称：

一、退回人才补贴依据不适用。

依据缴纳社保推定签订劳动合同是错误的。依据《中华人

民共和国社会保险法》和《中华人民共和国劳动合同法》，为劳动者缴纳社保是用人单位的法定义务，与劳动者订立书面劳动合同也是用人单位的法定义务。这是两个法律概念、两项法定义务，互不影响。只要双方存在劳动关系，用人单位就应当订立书面劳动合同和缴纳社保。缴纳社保的事实虽然可以证明双方之间存在劳动关系，但不能据此推定双方已订立了书面劳动合同。

现实中，不少刚步入社会的青年不懂法律，没有及时与公司签订劳动合同，更不敢提醒公司，工资多少也不敢明着问，只能等到月底发工资，且法律并无明确规定员工必须提醒公司签订劳动合同。不少公司在没有签订劳动合同，被员工提出离职支付双倍工资仲裁请求的时候，还以已缴纳社保应视作已签订劳动合同为由，拒绝支付双倍工资，后员工通过仲裁方式成功追回双倍工资。没有签订劳动合同是事实，已缴纳社保也是事实，但缴纳社保不等同于签订劳动合同。

二、审核和前期不一致。

2017年2月15日，申请人入职广州市XX教育咨询有限公司，2017年3月，申请人首次在南沙区与广州市XX教育咨询有限公司签订劳动合同，并于2017年4月签订培训补充协议。2021年9月，被申请人审核通过申请人的申请，足以证明当初被申请人并没有审核申请人的社保缴纳时间。人才补贴人员信息公示通过后，被申请人分两次向申请人发放补贴合计XX1元，合法合规。2023年8月，被申请人审核申请人的社保

缴纳时间为 2016 年 5、6 月，要求申请人退还上述已发放补贴。由此可见，被申请人审核和前期不一致。

被申请人答复称：

一、该行为是被申请人在审查人才奖励发放明细时，发现错误后依法进行的撤销程序，并未侵犯申请人的合法权益。

对于已经发放给申请人的共计 XX1 元涉案人才住房补贴款项，是被申请人基于错误认定作出的人才奖励，收回该部分款项并未侵犯到申请人的财产权等合法权益。因此，本案不属于《中华人民共和国行政复议法》第二条、第三条的行政复议受理范围。

二、被申请人有权对新引进人才住房补贴进行审核，应当依职权对人才奖励专项资金管理进行审计监督，并对发现的问题进行整改。

根据《广州南沙经济技术开发区人才发展局 广州南沙经济技术开发区科学技术局 广州市南沙区住房和城乡建设局 广州南沙经济技术开发区口岸工作办公室 广州南沙经济技术开发区金融工作局 广州市南沙区教育局 广州市公安局南沙区分局 广州市南沙区人力资源和社会保障局 广州市南沙区卫生健康局关于印发广州南沙新区（自贸片区）集聚人才创新发展若干措施实施细则的通知》（穗南开人发规字〔2020〕2号）（下称《实施细则》）第五十三条的规定，被申请人是新引进人才住房补贴主管部门。另根据《关于印发〈南沙区人才办人才奖励资金监督管理操作办法〉的通知》（穗南人社办发

〔2018〕16号)第五章第十一条的规定,被申请人须对人才奖励专项资金管理进行审计监督,并对发现的问题进行整改。

三、被申请人作出的《退回通知书》事实清楚,证据充分,适用法律及规范性文件正确,程序合法。

经核实,被申请人委托第三方机构对2021年度南沙区新引进人才住房补贴(首次申请)发放情况进行审计监督,发现申请人不符合补贴条件,并作出追回整改决定,具体情况如下:

(一)申请人不符合2021年度南沙区新引进人才住房补贴(首次申请)申报条件。

被申请人曾于2021年向申请人发放2021年度南沙区新引进人才住房补贴(首次申请)XX2元,并于2023年向申请人发放2021年度南沙区新引进人才住房补贴(第二次发放申请)XX3元。其后,被申请人委托第三方会计师事务所进行审计监督,发现申请人2016年5、6月份曾于南沙区内单位缴纳社保,即2017年以前曾与南沙区内单位建立劳动关系。

根据《实施细则》第五十四条的规定,新引进人才是指2017年1月1日起,首次与区内单位签订劳动合同的应届毕业生、新调入的在职人员、新引进的归国留学人员等。由于无法通过劳动合同及其他证明资料查询申报人2017年1月1日前是否与区内单位签订劳动合同,本条解释为“2017年以前未在我区内单位工作过”。申请人2016年5、6月份曾于南沙区内单位缴纳社保,可认定申请人曾在南沙区内单位工作过,不符

合 2021 年度南沙区新引进人才住房补贴（首次申请）申报条件。同时，根据《2021 年度南沙区新引进人才住房补贴（第二次发放申请）办事指南》第二条第二项第 1 点的规定，申请人进行二次申请需先符合首次申请条件。因此，申请人亦不符合 2021 年度南沙区新引进人才住房补贴（第二次发放申请）申报条件。综上，被申请人需向申请人追回上述两项多发补贴，共计 XX1 元。

（二）核查社保缴纳信息属于签订劳动合同的合法延伸。

被申请人根据《关于确立劳动关系有关事项的通知》（劳社部发〔2005〕12 号）第二条第一项“缴纳各项社会保险费的记录可认定双方存在劳动关系”以及《中华人民共和国劳动合同法》第十条“建立劳动关系，应当订立书面劳动合同”等规定进行合理延伸，认为劳动合同是表现劳动关系的一种载体，更重要的是其延伸出来的事实劳动关系。并将社保缴纳信息作为判断申报人是否与南沙区内单位签订劳动合同的核查依据。同时，根据《中华人民共和国劳动合同法》第十六条，劳动合同由用人单位与劳动者协商一致，并经用人单位与劳动者在劳动合同文本上签字或者盖章生效。劳动合同文本由用人单位和劳动者各执一份。如劳动者和用人单位无法提供劳动合同，被申请人亦无法确认劳动合同存在的事实，无法开展“2017 年 1 月 1 日起，首次与区内单位签订劳动合同”的核查工作。

2023 年 8 月 1 日，被申请人作出《退回通知书》。2023 年 8 月 2 日，被申请人通过电话及电子邮件形式通知申报单位

经办人，并要求其转告申请人。2023年8月15日，被申请人通过EMS邮寄形式送达申请人，邮件显示已签收。

综上，被申请人所作出的《退回通知书》，证据确实充分，认定事实清楚，适用法律正确，程序合法，恳请依法查清事实，维持被申请人作出的《退回通知书》。

本府查明：

申请人分别于2021年9月及2022年10月通过用人单位广州XX实业发展有限公司向被申请人提交2021年南沙区新引进人才住房补贴的首次申请及第二次发放申请。申请人提交的申请材料包括《2021年南沙区新引进人才住房补贴申请（首次申请）汇总表》《2021年南沙区新引进人才住房补贴申请（第二次发放申请）汇总表》《申报人承诺书》等材料。其中，《2021年南沙区新引进人才住房补贴申请（首次申请）汇总表》显示“申请人姓名蔡XX；首次与南沙区内单位签订劳动合同时间2017年3月1日”。《申报人承诺书》载明“本人承诺2017年1月1日后首次与南沙区内单位签订劳动合同……本人承诺本次补贴申请提交的所有形式材料真实有效，如存在弄虚作假骗取补贴资金资格的，政策兑现部门有权追回已发放的补贴资金……”申请人在该承诺书的“申请人签名处”签名。申请人提交的第二次发放申请材料与首次申请材料内容相同。

南沙人才奖励工作小组分别于2021年11月30日及2023年1月12日召开会议，审议通过包括申请人在内的新引进人

才住房补贴申请。被申请人于 2021 年 12 月 25 日及 2023 年 2 月 10 日分别向申请人发放新引进人才住房补贴 XX2 和 XX3 元，共计 XX1 元。

2023 年 7 月，被申请人聘请第三方机构复核 2021 年南沙区新引进人才住房补贴申请（首次申请）的发放情况，发现申请人于 2017 年 1 月 1 日前有在南沙区缴纳社保的记录。根据广东省集中式人力资源和社会保障一体化门户系统截图显示，广东 XX 科技股份有限公司为申请人缴纳了 2016 年 5 月份及 2016 年 6 月份的社会保险，经办机构为广州市南沙区社会保险基金管理中心。

另查明，《广州市南沙新区（自贸片区）集聚人才创新发展的若干措施》第四条规定：“对新引进落户工作的全日制本科及以上学历、学士及以上学位人才发放住房补贴，其中本科生 XX4 元……”《实施细则》第五十三条规定：“新引进人才住房补贴由区人社部门负责受理、审核和发放，可委托专业机构具体实施。”第五十四条规定：“本章所称的新引进人才是指 2017 年 1 月 1 日起，首次与区内单位签订劳动合同的应届毕业生、新调入的在职人员、新引进的归国留学人员等。……”第五十七条规定：“新引进人才住房补贴分两次等额发放，首次申请在与南沙区用人单位签订合同后连续缴纳社会保险或个人所得税满 3 个月后提出，获批后第二次申请在首次满 1 年时提出，经审批申请人户籍仍在本区（港澳台和外籍人才不受此限制），且在本区工作，并连续缴纳社会保险（无

补缴、代缴情况)或个人所得税后,发放剩余补贴。未在规定期限内提出二次申请,视为主动放弃申请资格。”第五十九条规定:“新引进人才住房补贴由区人社部门每年集中受理,申请程序:……区人社部门负责对申请人是否缴纳社会保险进行复核……”第一百六十九条规定:“申请本细则奖励或扶持资金的单位或个人有下列情形之一者,资金发放部门有权追回已发放的奖励或扶持资金……(一)弄虚作假骗取奖励或扶持资金的;(二)违反职业道德,学术不端造成恶劣影响的;(三)未遵循奖励或扶持资金使用规定的;(四)合同期满未完成相关承诺的;(五)存在其他违反法律、法规行为的。”

《2021年度南沙区新引进人才住房补贴(首次申请)办事指南》载明:“……二、申报条件……(二)申报人须同时满足以下条件……2.2017年1月1日起首次与区内单位签订劳动合同的新引进人才(包括应届毕业生、新调入的在职人员、新引进的归国留学人员等)……九、办理流程……(六)抽查、复核。区人社局委托第三方专业机构进行复核,抽查、复核过程中如发现申报人所提供的申报材料存在弄虚作假情况,将追回补贴金额……”被申请人于2021年9月15日在广州市南沙区人民政府门户网站发布《2021年南沙区新引进人才住房补贴申报操作指引》,该指引解释新引进人才住房补贴的申报人条件为“申报人在2017年1月1日前须没有在南沙工作的经历,申报时须在区内单位就职”。《2021年度南沙区新引进人才住房补贴(第二次发放申请)办事指南》载明:“……二、申报

条件……（二）申报人须同时满足以下条件……1. 已获得 2021 年新引进人才住房补贴（首次申请）……七、办理流程……

（六）抽查、复核。区人社局委托第三方专业机构进行复核，抽查、复核过程中如发现申报人所提供的申报材料存在弄虚作假情况，将追回补贴金额……”

再查明，广东 XX 科技股份有限公司成立于 2011 年 3 月 15 日，住所为广州市南沙区 XX 路 XX 号，成立后未办理过住所变更。

2023 年 8 月 1 日，被申请人向申请人作出《退回通知书》，载明：“您于 2021 年 09 月 26 日、2022 年 10 月 25 日通过用人单位广州 XX 实业发展有限公司于南沙区企业综合服务平台分别申请 2021 年度南沙区新引进人才住房补贴（首次申请）、2021 年度南沙区新引进人才住房补贴（第二次发放申请），并成功申领上述补贴共 XX1 元。根据《广州南沙新区（自贸片区）集聚人才创新发展若干措施实施细则》（穗南开人发规字〔2020〕2 号）及《2021 年度南沙区新引进人才住房补贴（首次申请）办事指南》文件要求，申请人须为 2017 年 1 月 1 日起首次与区内单位签订劳动合同的新引进人才。经第三方会计师事务所进行事后监管复核，发现您 2017 年前曾于广东 XX 科技股份有限公司工作。因此，您首次申请时即不符合申报条件，也不符合第二次申请发放条件。现请您自本通知书送达之日起 20 日内，将 2021 年度南沙区新引进人才住房补贴首次申请及第二次发放申请个人补贴部分 XX1 元（大写：XX1

元整)退还至南沙区人社局账户……”

2023年8月10日,申请人不服被申请人作出的《退回通知书》,向本府申请行政复议。

上述事实有下列证据予以证实:被申请人提供的《2021年南沙区新引进人才住房补贴申请(首次申请)汇总表》《2021年度南沙区新引进人才住房补贴(第二次发放申请)汇总表》《申报人承诺书》、第三方机构复核报告截图、广东省集中式人力资源和社会保障一体化门户系统截图、《广州市南沙新区(自贸片区)集聚人才创新发展的若干措施》《广州南沙经济技术开发区人才发展局 广州南沙经济技术开发区科学技术局 广州市南沙区住房和城乡建设局 广州南沙经济技术开发区口岸工作办公室 广州南沙经济技术开发区金融工作局 广州市南沙区教育局 广州市公安局南沙区分局 广州市南沙区人力资源和社会保障局 广州市南沙区卫生健康局关于印发广州南沙新区(自贸片区)集聚人才创新发展若干措施实施细则的通知》(穗南开人发规字〔2020〕2号)、《2021年南沙区新引进人才住房补贴申报操作指引》发布截图、《退回通知书》及送达凭证等。

本府认为:

根据《实施细则》第五十三条“新引进人才住房补贴由区人社部门负责受理、审核和发放,可委托专业机构具体实施”及第一百六十九条“申请本细则奖励或扶持资金的单位或个人有下列情形之一者,资金发放部门有权追回已发放的奖励或扶

持资金……”的规定，被申请人作为新引进人才住房补贴的发放部门，具有作出《退回通知书》的法定职责。

《广州市南沙新区（自贸片区）集聚人才创新发展的若干措施》第四条规定：“对新引进落户工作的全日制本科及以上学历、学士及以上学位人才发放住房补贴，其中本科生 XX4 元……”《实施细则》第五十四条规定：“本章所称的新引进人才是指 2017 年 1 月 1 日起，首次与区内单位签订劳动合同的应届毕业生、新调入的在职人员、新引进的归国留学人员等。”结合被申请人发布的《2021 年南沙区新引进人才住房补贴申报操作指引》中关于“申报人在 2017 年 1 月 1 日前须没有在南沙工作的经历，申报时须在区内单位就职”的申报人条件要求可知，只有 2017 年 1 月 1 日起首次到南沙区工作的应届毕业生、新调入的在职人员、新引进的归国留学人员等才属于新引进人才，才能申请新引进人才住房补贴。根据申请人的社保缴纳记录可知，住所地在南沙区的广东 XX 科技股份有限公司于 2016 年 5 月、6 月为申请人缴纳了社会保险，故申请人在 2016 年已经在南沙区工作，不属于 2017 年 1 月 1 日起首次到南沙区工作的新引进人才，不符合申领新引进人才住房补贴的条件。故，被申请人依据《实施细则》第一百六十九条的规定，对申请人发出《退回通知书》，通知申请人退回已申领的新引进人才住房补贴 XX1 元，合法有据，且被申请人收回该项补贴亦未损害申请人的合法权益，本府予以支持。

应当指出，被申请人在收到申请人提交的 2021 年南沙区

新引进人才住房补贴的首次申请及第二次发放申请时，未尽到审慎审核的义务，导致错误发放补贴，工作存有不当地，本府在此予以指正。

本府决定：

根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第一项的规定，维持被申请人作出的《退回通知书》。

申请人如对本决定不服，可以自收到本《行政复议决定书》之日起15日内，依法向广州铁路运输法院起诉。

本件与原件核对无异

二〇二三年十月八日