

广州市南沙区人民政府 行政复议决定书

穗南府行复〔2023〕281号

申请人：王X1。

被申请人：广州市南沙区综合行政执法局。

地址：广州市南沙区进港大道港口大厦585号。

法定代表人：施晓彬，**职务：**局长。

申请人不服被申请人于2023年7月31日作出的《关于王X1反映事项的答复》（穗南综行调2023-XX号），向本府申请行政复议，本府依法予以受理，于2023年10月7日依法将本案审理期限延长30日，现已审查终结。

申请人请求：

撤销被申请人作出的《关于王X1反映事项的答复》（穗南综行调2023-XX号），并责令被申请人重新作出处理。

申请人称：

1. 北京XX建筑装饰工程有限公司总包王X2向申请人支付了

《农民工退场确认书》中的XX1元工资，余下工资XX2元仍未支付，确认北京XX建筑装饰工程公司拖欠申请人工资的依据《农民工退场确认书》原件在王X2那里，另有王X2在之前支付的四笔现金依据。

2. 熊XX于2022年1月27日承诺《农民工退场确认书》中确认的余下工资XX2元在2022年3月15日还清。另外，申请人还接熊XX做户主家电工工资共XX3元（每天XX4元，共5天）未支付。

3. 申请人已向被申请人补正了谢XX身份证、谢XX与熊XX签订的劳动合同和《农民工退场确认书》。熊XX在《农民工退场确认书》上承诺于2022年3月15日前结清款项，并签字和按捺指印，该确认书还有证明人谢XX的签名等。

4. 从2022年3月15日至2023年8月11日，这期间一年多因拖欠工资问题，申请人找熊XX要工资的车费、伙食费、住宿费、工资问题等。

5. 依法请求公开调取《农民工退场确认书》原件依据、点工考勤记录、熊XX与谢XX劳动合同等。

被申请人答复称：

一、被申请人为南沙区综合行政执法机关，具有查处拖欠劳动报酬的违法行为的法定职责。

根据《劳动保障监察条例》第三条第一款及《广东省工资支付条例》第六条第一款及《广东省人民政府关于在广州市南沙区

等地开展综合行政执法工作的公告》（粤府函〔2019〕113号）规定，被申请人为南沙区综合行政执法机构，统一行使劳动监察管理领域法律、法规、规章规定的行政处罚权及与行政处罚权相关的监督检查、行政强制职权。因此，被申请人具有查处拖欠劳动报酬的违法行为的法定职责。

二、被申请人作出的《关于王X1反映事项的答复》（穗南综行调2023-XX号）程序合法。

2023年6月21日，被申请人收到南沙区信访局转来的《信访事项转送函》及相关材料，知悉广州XX项目涉嫌存在劳务分包公司拖欠劳动者薪酬的情况。2023年6月25日，被申请人对东莞市XX装饰工程有限公司、江苏XX建筑装饰有限公司进行行政检查，并对上述两单位作出《书面材料审查通知书》。2023年6月28日，被申请人依法对申请人作出《受理告知书》（穗南综行调2023-XX号），并于2023年7月5日邮寄送达申请人。2023年6月29日，东莞市XX装饰工程有限公司的受托人熊XX到被申请人处接受调查询问，并向被申请人提交了《情况说明》、合同、工资表等证据材料。2023年7月10日，被申请人向申请人作出《投诉案件材料补正一次性告知书》[粤穗南综执（横）告字〔2023〕XX-1号]，并于2023年7月14日邮寄送达申请人。2023年7月19日，被申请人对申请人进行调查询问。根据调查结果，被申请人于2023年7月24日对申请人作出《投诉案件按照劳动争议处理程序办理告知书》[粤穗南综执（横）告字〔2023〕XX-2号]，

并于2023年7月26日邮寄送达申请人。2023年7月31日，被申请人向申请人作出《关于王X1反映事项的答复》（穗南综行调2023-XX号），并于2023年8月3日邮寄送达申请人。

综上，被申请人作出《关于王X1反映事项的答复》（穗南综行调2023-XX号）符合相关法律法规的相关程序规定，程序正当合法。

三、被申请人作出的《关于王X1反映事项的答复》（穗南综行调2023-XX号）具有明确的事实和法律依据。

经核查，涉案项目为广州XX项目，该项目的劳务分包单位原为江苏XX建筑装饰有限公司，后北京XX建筑装饰工程有限公司、江苏XX建筑装饰有限公司以及东莞市XX装饰工程有限公司三方于2021年11月20日签订了《合同概括转让协议书》，约定涉案劳务分包项目由东莞市XX装饰工程有限公司概括受让，该项目后续相关法律责任均由东莞市XX装饰工程有限公司承担。目前，涉案项目现已完工退场。根据《保障农民工工资支付条例》第三十条第一款“分包单位对所招用农民工的实名制管理和工资支付负直接责任”的规定，涉案项目现由东莞市XX装饰工程有限公司作为分包单位对接工人工资问题。

据申请人反映，其为劳务分包单位下属电工组的工作人员，未与任何单位签订劳动合同劳务协议，仅对薪酬单价口头约定，尚有XX5元劳动报酬被拖欠，但其提供的《农民工退场确认书》为复印件，内容不完整，且无加盖任何公章。据东莞市XX装饰工

程有限公司所提供的证据材料显示，申请人与江苏XX建筑装饰有限公司于2021年5月31日签订劳动合同，因江苏XX建筑装饰有限公司已将涉案项目概括转让至东莞市XX装饰工程有限公司，现由东莞市XX装饰工程有限公司对接工人工资问题，东莞市XX装饰工程有限公司认为申请人为不定时工作制，已根据申请人在项目上的考勤记录，足额支付其劳动报酬。

因双方反映的情况存在较大争议，对“考勤、单价、金额”等情况均不一致，且申请人提供的证据材料不齐全，被申请人于2023年7月10日要求申请人按照要求补正相应的证据材料，但申请人未能按时提供。被申请人经充分调查并核实现有证据后，仍无法确认相关拖欠劳动报酬事实的存在。根据《广东省劳动监察保障条例》第四十四条第四款“对前款规定的投诉事项，人力资源社会保障行政部门已按照本条例第四十条的有关规定充分调查核实，仍无法查实相关事实，双方存在争议的，告知投诉人按照劳动争议处理程序办理”的规定，被申请人依法对申请人作出《投诉案件按照劳动争议处理程序办理告知书》，告知其按照劳动争议处理程序办理。后被申请人再次将相关情况在《关于王X1反映事项的答复》（穗南综行调2023-XX号）中进行说明，指引申请人通过劳动仲裁程序或者诉讼途径解决劳动争议，并无不妥。

综上，被申请人作出的《关于王X1反映事项的答复》（穗南综行调2023-XX号）程序合法，事实认定清楚，适用法律正确，应予维持。申请人的复议请求没有事实和法律依据，应予驳回。

本府查明：

2023年6月19日，申请人到广州市信访局反映其被拖欠工资的事宜，广州市信访局予以登记并形成《广州市信访局人民群众信访登记表》（信访件编号：LF440100202306196XXXX），记载：“信访人：王X1；内容分类：工资发放；主要事实：信访人反映，其在广州XX项目做电工（时工），项目完工后，签订农民工退场书确认尚有XX5元工资未结算，项目承建为北京XX建筑装饰工程有限公司，劳务为江苏XX建筑装饰有限公司，班组头为熊XX，手机号码1392689XXXX；主要诉求为希望政府协助尽快解决工人工资。”申请人一并提供了《农民工退场确认书》复印件残页（复印内容不完整），记载：“……建筑装饰工程有限公司：王X1……年4月28日进场到北京XX建筑装饰工程……公司承建的广州XX项目工地从事以熊XX……委托代理人的江苏XX建筑装饰有限公司劳务……电工工种工作。……已完工于2022年1月18日退场离……，因年底无法完成对账，在此工作期间的暂定工资，发……（大写：XX6元）承……022年1月27日内予以支付，剩余部分待春节后对账无……一个月内予以支付。”该确认书上有手写“实领XX1元，下余工资XX2元熊XX承诺2022年3月15日前结清”的内容，并有“熊XX”、确认人“王X1”、证明人“谢XX”的手写签名。

2023年6月21日，广州市南沙区信访局向被申请人发出《信访事项转送函》，将广州市信访局转去的申请人的信访事项，转被申请人办理。

2023年6月23日、6月25日，被申请人就申请人的信访投诉事项，先后对东莞市XX装饰工程有限公司、江苏XX建筑装饰有限公司进行检查，制作《行政检查登记表》，并发出《书面材料审查通知书》[粤穗南综执（横）审字〔2023〕XX号、粤穗南综执（横）审字〔2023〕XX号]，通知上述两公司携带营业执照、授权委托书和法人身份证明、总包与分包、分包与劳务承包（承揽）合同以及王X1反映的广州南沙XX项目东莞市XX装饰工程有限公司拖欠其劳动报酬工资核实表、考勤核实表、花名册、劳动合同、进离场手续等用工资料、相关核实情况的情况说明资料等劳动保障管理书面材料到被申请人处接受审查。熊XX作为东莞市XX装饰工程有限公司的委托代理人以及江苏XX建筑装饰有限公司的现场负责人，分别在上述两份《行政检查登记表》上签名确认，并于6月25日签收上述两份《书面材料审查通知书》。

2023年6月28日，被申请人向申请人发出《受理告知书》（穗南综行调2023-XX号），告知申请人对其反映的拖欠劳动报酬事项予以受理。

2023年6月29日，被申请人对熊XX进行调查询问，并制作《调查笔录》，该笔录载明：“我叫熊XX，在XX项目劳务分包单位东莞市XX装饰工程有限公司工作，担任该公司的监事。我是受东莞市XX装饰工程有限公司法定代表人委托来接受调查的。XX项目是2020年11月左右开工，于2022年1月底已完工，目前正办理工程结算手续。经核查，王X1于2021年5月31日入职，2021年10月30日离

职，共工作72天，有签订劳动合同，约定薪酬单价为XX7元/天，总劳动报酬为XX8元，已支付XX9元，公司已足额支付其劳动报酬。在我司与王X1协商过程中，已明确告知了其工资已足额支付的情况，至于王X1提出的包工尾款和退场补偿费等诉求，王X1与我司在薪酬单价、考勤、金额等方面存在较大争议，我司建议其通过劳动仲裁和法院涉法涉诉途径解决。对于王X1提交的《农民工退场确认书》，由于未见原件且无相关单位盖章确认，我司不认可其真实性、合法性，此文书是工人自己制作，与我熊XX本人和公司无关。”

东莞市XX装饰工程有限公司向被申请人提交了《情况说明》、申请人与江苏XX建筑装饰有限公司签订的《劳动合同》《熊XX班组工人签到表（王X1）（7#楼）》《关于广州南沙XX精装修项目东莞市XX装饰工程有限公司王X1考勤工资核实表》、5份银行转账回单等材料。其中，《情况说明》载明：申请人反映的江苏XX建筑装饰有限公司的现场负责人为我司监事熊XX，有关项目劳务承揽关系已办理手续转移至我司，因此后续是由我司作为主体对接工人工资问题；王X1的入场时间为2021年5月31日，退场时间为2021年10月30日，岗位为电工，王X1的不定时工作的累计总考勤为72天，劳动合同约定薪酬单价为XX7元/天，总工资为XX8元，现已支付XX9元，已足额支付考勤内所有劳动报酬，不存在拖欠其劳动报酬的情况。《XX广州南沙XX项目精装修工程标段一劳务分包合同》载明：2021年1月26日，北京XX建筑装饰工程有限公司（甲

方，发包方）、江苏XX建筑装饰有限公司（乙方，承包方）和熊XX（丙方，担保方）签订合同，约定乙方承包广州南沙XX项目精装修工程标段一的劳务，合同价款包括但不限于工人和管理人员工资等；合同附件十三《声明》显示，熊XX为江苏XX建筑装饰有限公司正式员工，负责广州南沙XX项目施工人员的日常管理及工程施工组织工作。《合同概括转让协议书》载明：2021年11月20日，北京XX建筑装饰工程有限公司（甲方）、江苏XX建筑装饰有限公司（乙方，转让方）和东莞市XX装饰工程有限公司（丙方，受让方）签订协议书，约定乙方将《XX广州南沙XX项目精装修工程标段一劳务分包合同》中全部权利义务概括转让给丙方。《劳动合同》载明：用人单位为江苏XX建筑装饰有限公司，法定代表人（主要负责人）为熊XX，劳动者为申请人；合同期限从2021年5月31日起至精装项目工作任务完成时止；工作岗位为电工，工作地点为广州南沙XX；劳动报酬按工日数计算报酬，计时单价按日数计算薪酬，每工日XX7元，当月工资在次月20日前发放，该《劳动合同》有江苏XX建筑装饰有限公司的盖章及熊XX、王X1的签名。《熊XX班组工人签到表（王X1）（7#楼）》显示：申请人于2021年5月至12月期间，合计签到72天。《关于广州南沙XX精装修项目东莞市XX装饰工程有限公司王X1考勤工资核实表》显示：王X1总考勤累计数72，单价XX7元/天，总工资XX8元，已领取总工资XX9元。5份银行转账回单显示收款人均为王X1，并分别记载：交易日期：2021/07/16，转账金额：XX10元，付款人名称：王X2，附言：

代发5栋电工工资；交易日期：2021/09/01，转账金额：XX11元，付款人名称：王X2，附言：代发7号楼电工工资；交易日期：2021/10/18，转账金额：XX12元，付款人名称：王X2，附言：代发6号楼电工工资；交易日期：2021/11/23，转账金额：XX12元，付款人名称：王X2，附言：代发5号楼电工工资；交易日期：2022/01/27，支出金额：XX1元，附言：代发六号楼电工工资。

2023年7月10日，被申请人向申请人发出《投诉案件材料补正一次性告知书》[粤穗南综执（横）告字〔2023〕XX-1号]，就申请人反映东莞市XX装饰工程有限公司和熊XX涉嫌存在欠薪情况一案，告知申请人补充相关人员身份证复印件、相关人员签订的劳动合同、入职登记表复印件并有用人单位盖章确认等材料，并于2023年7月14日邮寄送达申请人。

2023年7月19日，被申请人对申请人进行调查询问，并制作《调查笔录》。该笔录载明：“我要求北京XX建筑装饰工程有限公司、东莞市XX装饰工程有限公司、江苏XX建筑装饰有限公司支付我在广州南沙XX项目干活的劳动报酬共XX13元。我在这个项目进场时间是2021年4月至5月，退场时间是2022年1月27日。我在该项目和任何公司都没有签订施工合同，也没有签订过任何施工协议书。我不清楚我在项目上干了多少天，我进场时是与东莞市XX装饰工程有限公司、江苏XX建筑装饰有限公司下属班组长口头约定薪酬单价的，点工每天XX4元，包工程干活XX14元每平方米，具体我也不清楚干了多少平方。北京XX建筑装饰工程有限公司代付过

我本人钱，2022年1月27日该公司有支付给我XX15元，班组长谢XX也有支付给我钱。我追讨的XX13元是包括熊XX的点工XX3元和东莞市XX装饰工程有限公司、江苏XX建筑装饰有限公司的包工程量款XX16元所组成的。我提交的《农民工退场确认书》原件被公司拿走了，我没有相关盖章确认的资料。”当天，申请人向被申请人补充提交了谢XX的身份证复印件、谢XX与东莞市XX装饰工程有限公司签订的劳动合同复印件（含其中两页），该合同显示谢XX在广州南沙XX项目精装修工程从事水电安装工作，合同期限至2021年4月10日起至2022年1月30日（或完成该精装项目5、6、7栋水电安装建筑工程任务止），该合同落款处无用人单位盖章，但在“法定代表人（主要负责人）”处有熊XX的签名。合同落款处并有谢XX的签名、身份证号码和手机号码。

2023年7月24日，被申请人向申请人发出《投诉案件按照劳动争议处理程序办理告知书》[粤穗南综执（横）告字〔2023〕XX-2号]，载明因申请人于6月21日投诉XX项目的施工单位东莞市XX装饰工程有限公司和熊XX涉嫌存在欠薪情况一案，被申请人已经充分调查核实，仍无法查实相关事实，属于未依法支付工资且与被投诉单位双方存在争议的，依照《广东省劳动保障监察条例》第四十四条规定，告知申请人就其投诉事项按照劳动争议处理程序处理，并于7月26日将该告知书邮寄送达申请人。

2023年7月31日，被申请人作出《关于王X1反映事项的答复》（穗南综行调2023-XX号）（下称《关于王X1反映事项的答复》），

载明：“王X1：您反映的‘广州XX项目涉嫌拖欠劳动报酬’事项（信访件编号：LF440100202306196XXXX）收悉，具体情况回复如下：……因您反映的情况存在较大争议，且您所提供的材料不齐全，我局于7月10日向您发出了《投诉案件材料补正一次性告知书》，告知了应当按照该文书要求补正相应的证据资料，截至7月24日，仍没有收到您的补充材料，无法确认相关劳动报酬事实的存在。7月26日，我局依照相关法律法规向您送达了《投诉案件按照劳动争议处理程序办理告知书》。根据《广东省劳动保障监察条例》的相关规定，请您通过劳动仲裁程序或者诉讼途径解决。特此答复。如不服本答复……” 申请人于2023年8月3日签收该答复。

2023年8月11日，申请人不服被申请人作出的《关于王X1反映事项的答复》，向本府申请行政复议。

上述事实有下列证据予以证实：申请人提供的《农民工退场确认书》复印件、谢XX身份证复印件、谢XX劳动合同复印件，被申请人提供的《行政检查登记表》两份、现场照片四份、《受理告知书》（穗南综行调2023-XX号）及送达凭证、调查笔录两份、《投诉案件材料补正一次性告知书》[粤穗南综执（横）告字〔2023〕XX-1号]及送达凭证、《投诉案件按照劳动争议处理程序办理告知书》[粤穗南综执（横）告字〔2023〕XX-2号]及送达凭证、《关于王X1反映事项的答复》（穗南综行调2023-XX号）及送达凭证，广州市信访局《广州市信访局人民群众信访登记表》（信访件编号：LF440100202306196XXXX）、《来访登记表》，广州市南沙区

信访局《信访事项转送函》，东莞市XX装饰工程有限公司提供的《授权委托书》《情况说明》《劳动合同》《熊XX班组工人签到表（王X1）（7#楼）》《关于广州南沙XX精装修项目东莞市XX装饰工程有限公司王X1考勤工资核实表》、5份银行转账回单、《XX广州南沙XX项目精装修工程标段一劳务分包合同》及附件、《合同概括转让协议书》等。

本府认为：

一、被申请人具有作出《关于王X1反映事项的答复》的法定职权。

《广东省劳动保障监察条例》第二十六条规定：“对用人单位的劳动保障监察，由用人单位用工所在地的县级人民政府人力资源社会保障行政部门管辖。”《广东省人民政府关于在广州市南沙区等地开展综合行政执法工作的公告》（粤府函〔2019〕113号）第二条规定：“二、广州市南沙区综合行政执法局的具体职能如下：……（十七）行使劳动监察管理领域法律、法规、规章规定的行政处罚权……与上述行政处罚权相关的监督检查、行政强制职权，由广州市南沙区综合行政执法局依法行使。相关行政执法权由广州市南沙区综合行政执法局集中行使后，其他行政主管部门不得再行使；仍然行使的，作出的相关执法决定一律无效……”本案中，申请人投诉发生欠薪情况一案所涉及的项目为广州南沙XX项目，该项目位于南沙区辖区范围内，被申请人作为南沙区行使劳动保障监察职责的部门，具有对申请人提出的投诉

事项进行处理并作出答复的法定职权。

二、被申请人作出《关于王X1 反映事项的答复》事实不清，证据不足。

《广东省劳动保障监察条例》第四十条规定：“人力资源社会保障行政部门依法实施劳动保障监察，有权采取下列调查、检查措施：（一）进入用人单位的劳动场所实地调查、检查；（二）就调查、检查事项询问有关人员；（三）要求相关单位或者个人提供与调查、检查事项相关的文件资料或者证据材料，必要时可以发出询问通知书；（四）查阅本条例规定的台账等有关资料，采取记录、录音、录像、照像或者复制等方式收集有关情况和资料；（五）在证据可能被伪造、变造、损毁、灭失或者事后难以取得的情况下，可以采取证据登记保存措施；（六）委托会计师事务所对用人单位工资支付等进行审计；（七）委托专门的鉴定机构对专门性问题进行鉴定；（八）法律、法规和规章规定的其他调查、检查措施。人力资源社会保障行政部门实施调查、检查时，被检查的单位和个人不得拒绝、阻挠调查人员进入劳动场所，应当如实陈述和提供相关资料，并在调查笔录上签名或者盖章；拒绝签名或者盖章的，由调查人员注明拒签事由。”第四十四条第四款规定：“对前款规定的投诉事项，人力资源社会保障行政部门已按照本条例第四十条的有关规定充分调查核实，仍无法查实相关事实，双方存在争议的，告知投诉人按照劳动争议处理程序办理。”

本案争议焦点为，被申请人是否已经按照《广东省劳动保障监察条例》第四十条的规定充分履行了调查核实义务。本案中，被申请人在收到申请人投诉材料后，针对投诉人的投诉事项，对广州南沙XX项目的劳务承包单位东莞市XX装饰工程有限公司、江苏XX建筑装饰有限公司以及申请人开展调查核实工作。根据被申请人查明的事实可知，涉案项目为广州南沙XX项目，该项目的劳务分包单位原为江苏XX建筑装饰有限公司，后北京XX建筑装饰工程有限公司、江苏XX建筑装饰有限公司以及东莞市XX装饰工程有限公司三方约定涉案劳务分包项目由东莞市XX装饰工程有限公司概括受让，该项目后续相关法律责任均由东莞市XX装饰工程有限公司承担。熊XX既作为江苏XX建筑装饰有限公司的员工，负责广州南沙XX项目施工人员的日常管理及工程施工组织工作，同时，熊XX也是东莞市XX装饰工程有限公司的监事，是广州南沙XX项目的现场负责人。

首先，结合本案证据材料可知，申请人提起信访投诉事项，主张“广州南沙XX项目涉嫌拖欠劳动报酬”的主要依据为其提交的《农民工退场确认书》，虽然申请人未向被申请人提供内容完整的《农民工退场确认书》复印件，但申请人提供的《农民工退场确认书》明确载明了“下余工资XX2元熊XX承诺2022年3月15日前结清”的内容，并有“熊XX”的手写签名，且申请人在接受被申请人调查时陈述确认书原件被公司拿走了，因而无法提供原件。在此情况下，被申请人既未向申请人进一步调查该确认书

的来龙去脉、出具确认书的主体、签名主体与涉案信访投诉事项是否相关等情况，也未向申请人调查确认书原件的去向，并进一步核实该确认书复印件的真实性。其次，在熊XX作为东莞市XX装饰工程有限公司的委托代理人，对《农民工退场确认书》复印件的真实性予以否认并主张与其无关的情况下，被申请人未进一步对该确认书载明的证明人谢XX(申请人在2023年7月19日的《调查笔录》中陈述的班组长)进行调查询问或采取其他调查方式核实《农民工退场确认书》中“熊XX”的签名是否是熊XX本人所签。再次，《熊XX班组工人签到表(王X1)(7#楼)》记载的是申请人在“7#楼”的考勤情况，而东莞市XX装饰工程有限公司提供的五份银行转账回单附言记载的内容既有“代发5栋电工工资XX10元”“代发5号楼电工工资XX12元”“代发6号楼电工工资XX12元”“代发六号楼电工工资XX1元”，也有“代发7号楼电工工资XX11元”，存在代发楼栋(5、6、7号楼)工资数额与按签到表(7#楼)考勤天数计酬金额(72天×XX7元/日=XX8元)不一致的情况。且根据东莞市XX装饰工程有限公司提供的《情况说明》记载内容，王X1应得工资为XX8元，已领取工资为XX9元，即申请人已领取工资金额超出其应领工资金额，有违常理。对于上述存在的问题，被申请人均未做进一步的调查核实。

综上，被申请人显属未充分履行调查核实义务，不符合《广东省劳动保障监察条例》第四十四条第四款规定“已按照本条例第四十条的有关规定充分调查核实，仍无法查实相关事实”的情

形，被申请人在未充分调查核实涉案相关事实的情况下，径直作出《关于王X1反映事项的答复》，告知申请人按照劳动争议处理，事实不清，证据不足，本府不予支持。

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三项的规定，撤销被申请人作出的《关于王X1反映事项的答复》（穗南综行调 2023-XX号），责令被申请人在收到本决定书之日起在法定期限内对申请人的投诉事项重新作出处理。

申请人如对本决定不服，可以自接到本决定之日起 15 日内向广州铁路运输中级法院提起行政诉讼。

本件与原件核对无异

二〇二三年十一月八日