

广州市荔湾区人民政府

行政复议决定书

荔湾府行复〔2022〕64号

申请人：王某某，男，1962年1月生。

地址：广州市荔湾区某某街某某号某某房之一。

被申请人：广州市荔湾区社会保险基金管理中心。

地址：广州市荔湾区芳村大道东20号之一。

负责人：刘某某， 职务：主任。

申请人不服被申请人于2022年2月28日作出的荔社保追字〔2022〕第5号《社会保险待遇追回决定书》（以下简称“案涉决定书”），向本府申请行政复议，本府已依法予以受理，现已审查终结。

申请人请求：

请求撤销案涉决定书。

申请人称：

一、事情的经过

申请人于2015年2月按政策为母亲李某某办理了户口迁移〔李某某已于2017年8月2日去世〕由兴宁市某某镇某某村某某迁至广州市荔湾区某某街某某号某某房之一，身份证号码：某某。根据当时的宣传政策，申请人母亲李某某作为参保人（下称：参保人）向被申请人申请参加城乡居民养老保险，其参保手续由申请人代办。参保人的参保申请经被申请人审核通过，并于2015年5月起向参保人发放了养老待遇，截至参保人去世，共发放了养老金13015.52元，并发放了城乡居民死亡一次性待遇11190.83元。

申请人于2022年2月18日收到被申请人发来的“退款通知”（荔社退字〔2022〕161号），要求申请人退回参保人享受的养老待遇13015.52元及城乡居民死亡一次性待遇11190.83元，共计24206.35元。申请人觉得非常意外，就联系了被申请人，并告知被申请人：申请人仅仅是经办人，并没有享受被申请人发放的任何待遇，且参保人申请参保材料是经被申请人审核通过才予以发放养老待遇和死亡一次性待遇，与申请人无关，申请人没有义务退还24206.35元的社保待遇。于是被申请人又向申请人送达了2022年2月18日作出的案涉决定书，要求申请人10日内退还24206.35元。

二、本人不服被申请人作出的决定，理由如下：

1、被申请人要求退还的主体有误。

（1）申请人作为参保人的子女，没有继承参保人任何遗产，

对参保人的债务不承担责任。就 24206.35 元的社保待遇，申请人与被申请人之间没有权利、义务关系，申请人并未收到被申请人发放的这 24206.35 元社保待遇中的一分钱，而是全部由参保人享有，其中的养老金已被参保人用于养老，死亡一次性待遇已经全部用于安葬参保人。可见，以上社保待遇全部用于了参保人，就算要退还也应该由享受待遇的参保人来退还，但现在参保人已经去世，且参保人没有留下任何遗产，根据《民法典》第一千一百六十一条之规定，申请人没有继承参保人的任何遗产，没有收到过以上社保待遇一分钱，申请人对参保人所谓多领的社保待遇不承担任何责任。

(2) 申请人作为参保人参保时的经办人，没有义务承担退还义务。申请人代参保人向被申请人提交参保材料，与参保人之间是代理关系，根据《民法典》第一百六十二条之规定，申请人代理的参保行为对参保人发生效力，对作为代理人的申请人并不发生效力，被申请人无权要求申请人承担任何参保义务。故，被申请人要求申请人退还领取的社保待遇是适用主体错误，正确的主体是参保人。

2、被申请人作出决定所依据的法律、法规有误。

(1) 被申请人依据《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》（国发〔2014〕8号）有误。

A、该意见是政府内部文件，收文和执行文件的是“各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构”，而不

是参保人，更不是申请人。因此，该意见是被申请人内部执行的文件，不是公开颁布的法律、法规，对参保人和申请人均不发生直接的法律效力，因此该意见不能作为被申请人追讨社保待遇的法律依据。

B、参保人参保时，经被申请人审核，符合该意见的规定。

参保人是 2015 年 3 月经申请人代理向被申请人提交的参保资料，该意见是国务院 2014 年 2 月 14 日下发的文件，显然被申请人在审查参保人资料时该意见已经颁布，虽然参保人和代理人不了解该文件（不是该文件的接收人和执行人），但被申请人既然同意参保人参保，则说明被申请人当时认定参保人符合该文件。所以，被申请人再以意见作为要求申请人退还社保待遇的文件依据，明显自相矛盾。

（2）被申请人作出具体行政行为所依据《广东省社会保险基金监督条例》第六十五条和《广东省查处侵害社会保险基金行为办法》第十一条的规定有误。

A、该条例和该办法属于部门规章，其效力低于国家法律，并不得与国家法律相抵触，由于依据《中华人民共和国行政许可法》第八条之规定，被申请人无权启动撤回具体行政行为的程序，所以，执行以上条例和办法明显违反《中华人民共和国行政许可法》，故适用法律错误。

B、就算被申请人有权追回所谓多发的社保待遇，也应该找到参保人追讨，而不是找申请人追讨，该条例和办法均未规定被

申请人追回所谓多发的社保待遇。

C、代理人在帮助参保人提交参保材料没有过错，不应该成为该条例和办法的追讨对象。

3、被申请人实施具体行政行为程序违法。

(1) 被申请人的决定违反《中华人民共和国行政许可法》。

根据《中华人民共和国行政许可法》第八条“公民、法人或者其他组织依法取得的行政许可受法律保护，行政机关不得擅自改变已经生效的行政许可。行政许可所依据的法律、法规、规章修改或者废止，或者准予行政许可所依据的客观情况发生重大变化的，为了公共利益的需要，行政机关可以依法变更或者撤回已经生效的行政许可。由此给公民、法人或者其他组织造成财产损失的，行政机关应当依法给予补偿。”根据该规定，参保人经被申请人审核通过获得社保待遇是生效的行政许可，被申请人不得擅自改变。并且被申请人审核同意参保人参保的具体行政行为所依据的法律、法规、规章没有修改或废止，更没有发生客观情况的重大变化。所以被申请人撤回对参保人的行政许可明显不符合《中华人民共和国行政许可法》第八条的规定，无权启动该自我纠错的程序，被申请人无权撤回参保人享受的保险待遇。

综上，被申请人作出的案涉决定书于法无据，程序违法，向没有享受任何社保待遇的申请人追回社保待遇显失公平，根据《中华人民共和国行政复议法》相关规定应予撤销。

被申请人答复称：

一、有法定职权依据。根据《社会保险稽核办法》第十二条“社会保险经办机构应当对参保个人领取社会保险待遇情况进行核查，发现社会保险待遇领取人丧失待遇领取资格后本人或他人继续领取待遇或以其他方式骗取社会保险待遇的，社会保险经办机构应当立即停止待遇的支付并责令退还”、《广东省社会保险基金监督条例》第六十五条第二款“导致多发社会保险待遇或者社会保险基金支出的，社会保险经办机构应当负责追回”及《广东省查处侵害社会保险基金行为办法》第九条“社会保险经办机构执行本办法，主要履行下列职责……（三）依法开展核查并追回多发社会保险待遇或者多支出的社会保险基金”的规定，被申请人作为社会保险经办机构，有核查并追回多发社会保险待遇的职责。

二、认定事实清楚、证据确凿。经核实，参保人李某某自 2015 年 5 月起在我市按月领取城乡居民基本养老保险待遇。2017 年 8 月，参保人李某某去世，申请人申领了相关死亡待遇。另参保人李某某 2011 年 7 月至 2017 年 12 月在梅州市领取城乡居民基本养老保险待遇（该件为系统截图，不对外公开），存在重复领取待遇的情况。

三、适用法律法规正确。根据《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》（国发〔2014〕8 号）第七大点第三款“城乡居民养老保险待遇领取人员死亡的，从次月起停止

支付其养老金。有条件的地方人民政府可以结合本地实际探索建立丧葬补助金制度。社会保险经办机构应每年对城乡居民养老保险待遇领取人员进行核对；村（居）民委员会要协助社会保险经办机构开展工作，在行政村（社区）范围内对参保人待遇领取资格进行公示，并与职工基本养老保险待遇等领取记录进行比对，确保不重、不漏、不错”及《广州市城乡居民基本养老保险实施办法》第二条第二款“参保人不能同时按本办法和其他基本养老保险办法参保”的规定，参保人李某某不得重复领取城乡居民养老保险待遇，在我市重复领取的待遇应办理收回。因此，被申请人作出的追回决定事实清楚，适用法律正确。

四、程序合法。根据《广东省查处侵害社会保险基金行为办法》第十一条第二款“社会保险经办机构经调查确认个人或者单位存在侵害社会保险基金行为的，根据实际需要，通过约谈教育、协议还款、按规定从个人账户或者相关社会保险待遇中抵扣、下发退款通知书、作出稽核整改通知书或者商请代发金融机构协助处理等措施追回基金”的规定，被申请人确认参保人李某某重复领取城乡居民养老保险待遇后，于2022年2月18日发出《退款通知书》（荔社保追字〔2022〕第161号），并于2月21日邮寄送达。根据《广东省查处侵害社会保险基金行为办法》第十六条第一款“对侵害社会保险基金行为不构成骗保的，社会保险经办机构经调查核实后通过采取本办法第十一条等规定的追回措施，有关单位或者个人仍不退回多领取的社会保险待遇或者社会保险

基金支出的，应当从拒不退回之日起 15 日内，作出追回决定”的规定，被申请人在 2022 年 2 月 28 日与申请人通话并获知申请人拒绝退回相关社会保险待遇后，于当日发出《社会保险待遇追回决定书》（荔社保追字〔2022〕第 5 号），并于 3 月 5 日邮寄送达。

五、其它答复意见。

关于退还主体的问题。根据《广东省查处侵害社会保险基金行为办法》第十八条“参保人死亡后，其亲属未及时报告导致多支付社会保险待遇的，人力资源社会保障行政部门、社会保险经办机构在调查处理过程中，可以通过持有参保人社会保障账户或者获取多发待遇的人员依法采取追回措施。如人力资源社会保障行政部门、社会保险经办机构无法联系应退回待遇的责任人、无法查实持有参保人社会保障账户或者无法查实获取多发待遇的人员的，可以通过该参保人的继承人对参保人名下财产采取措施追回”的规定，参保人死亡后待遇多发时，可向持有其账户或获取多发待遇的人采取追回措施。举轻明重，不符合待遇领取条件而导致的待遇多发，也可向持有其账户或获取多发待遇的人采取追回措施。本案中，参保人李某某的城乡居民基本养老保险缴费申报、按月待遇申领、死亡待遇申领均由其儿子即申请人代为办理，发放账户也由申请人提供，因此被申请人将申请人列为当事人的做法并无错误。如参保人李某某还存在其他死亡待遇领取人、遗产继承人或遗产不足以偿还多发的按月领取待遇等情形，申请人

可向被申请人指出并提供相关证明材料。

关于追回决定的依据问题。答复人作出追回决定所依据的《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》（国发〔2014〕8号）属于现行有效的国务院规范性文件，属于我国城乡居民养老保险制度的指导性文件，具有普遍约束力。另被申请人的给付社保待遇行为、收回社保待遇行为均非行政许可行为，非由行政许可的相关法律法规调整、约束。因此依据《广东省社会保险基金监督条例》、《广东省查处侵害社会保险基金行为办法》作出的追回决定及后续程序并未违反《中华人民共和国行政许可法》在内的任何上位法。

综上所述，被申请人作出的案涉行政行为，有法定职权依据，认定事实清楚，证据确凿，适用法律正确，主体适格，程序合法。请求区府依法驳回申请人的复议请求，维持被申请人作出的行政行为。

本府查明：

申请人是参保人李某某的儿子。2015年2月28日，申请人代参保人李某某提交《广州市城乡居民基本养老保险缴费申报表》及《广州市城乡居民基本养老保险待遇申请表》。《待遇支付明细》载明，2015年5月至2017年9月，参保人李某某在广州市按月领取城乡居民基本养老保险待遇，共13015.52元。2017年8月，参保人李某某去世，申请人申领了相关的死亡待遇，共11190.83元。

2022年2月18日，被申请人作出《退款通知书》（荔社保退字〔2022〕161号），主要内容为：“参保人李某某从2015年05月起，由我中心按月支付城乡居民养老保险待遇，根据广州市社会保险基金管理中心重复领取待遇比对信息，发现李某某同时领取广州市荔湾区城乡居民养老保险待遇和广东省梅州市某某市城乡居民养老保险待遇。根据《国务院关于建立统一的城乡居民养老保险制度的意见》（国发〔2014〕8号），参保人不能重复领取城乡居民养老保险待遇，李某某不符合领取广州市荔湾区城乡居民养老保险待遇的条件。”要求申请人在收到通知书的15日内将参保人李某某多领取的城乡居民基本养老保险待遇13015.52元及城乡居民死亡一次性待遇11190.83元，共计24206.35元（实际金额以业务核算为准）退回到被申请人社会保险基金账户，并告知如果有异议，可在收到通知书之日起3个工作日内，提出陈述和申辩。2022年2月21日，被申请人将该《退款通知书》向申请人邮寄送达。

2022年2月28日，被申请人作出《社会保险待遇追回决定书》（荔社保追字〔2022〕第5号），要求申请人将李某某多领取的城乡居民基本养老保险待遇13015.52元及城乡居民死亡一次性待遇11190.83元，共计24206.35元存入本人或李某某尚未注销的广州市工行、农行、建行、中行、邮储等银行账号，并告知被申请人进行划拨。2022年3月5日，被申请人将该《社会保险待遇追回决定书》向申请人邮寄送达。

2022年3月8日，申请人不服被申请人作出的荔社保追字〔2022〕第5号《社会保险待遇追回决定书》，向本府申请行政复议。因案情复杂，本案延长审理期限30日。

另查，参保人李某某2011年7月至2017年12月在梅州市有领取城乡居民基本养老保险待遇。

本府认为：

根据《广东省社会保险基金监督条例》第六十五条第二款“导致多发社会保险待遇或者社会保险基金支出的，社会保险经办机构应当负责追回”及《广东省查处侵害社会保险基金行为办法》第九条“社会保险经办机构执行本办法，主要履行下列职责……

（三）依法开展核查并追回多发社会保险待遇或者多支出的社会保险基金”的规定，被申请人作为县级以上社会保险经办机构，具有核查并追回多发社会保险待遇的职责。

《中华人民共和国社会保险法》第十一条规定，基本养老保险实行社会统筹与个人账户相结合。基本养老保险基金由用人单位和个人缴费以及政府补贴等组成。该法第十三条第二款规定，基本养老保险基金出现支付不足时，政府予以补贴。因此，基本养老保险作为国家统一组织实施的养老保险制度，具有社会互济和国家福利性质，同一参保主体不能同时参加及享受两种或多种不同类型的基本养老保险和待遇。《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》（国发〔2014〕8号）第八点规定：

“参加城乡居民养老保险的人员，在缴费期间户籍迁移、需要跨

地区转移城乡居民养老保险关系的，可在迁入地申请转移养老保险关系，一次性转移个人账户全部储存额，并按迁入地规定继续参保缴费，缴费年限累计计算；已经按规定领取城乡居民养老保险待遇的，无论户籍是否迁移，其养老保险关系不转移。”《人力资源社会保障部办公厅关于做好重复领取养老保险待遇问题处理工作的通知》（人社厅发〔2021〕77号 2021年10月14日）第三大点（一）告知：“……重复领取城乡居民基本养老保险待遇的，保留其首次领取地的城乡居民基本养老保险关系，清退非首次领取地养老保险关系，非首次领取地为待遇清退地。”《广东省查处侵害社会保险基金行为办法》第十一条规定“社会保险经办机构发现本行政区域内多发社会保险待遇、多支出社会保险基金或者骗取社会保险待遇、基金支出的，应当立即停止支付待遇支付、基金支出并及时依照有关规定开展核查。社会保险经办机构经调查确认个人或者单位存在侵害社会保险基金行为的，根据实际需要，通过约谈教育、协议还款、按规定从个人账户或者相关社会保险待遇中抵扣、下发退款通知书、作出稽核整改通知书或者商请代发金融机构协助处理等措施追回基金”、第十八条规定“参保人死亡后，其亲属未及时报告导致多支付社会保险待遇的，人力资源社会保障行政部门、社会保险经办机构在调查处理过程中，可以通过持有参保人社会保障账户或者获取多发待遇的人员依法采取追回措施。如人力资源社会保障行政部门、社会保险经办机构无法联系应退回待遇的责任人、无法查实持有参保

人社会保障账户或者无法查实获取多发待遇的人员的，可以通过该参保人的继承人对参保人名下财产采取措施追回。”2011年7月至2017年12月，参保人李某某在梅州市领取城乡居民基本养老保险待遇；又于2015年5月至2017年9月在广州市按月领取城乡居民基本养老保险待遇，存在需追回重复领取社会保险待遇的情形。

本案的争议焦点是，申请人是否是退回参保人李某某重复领取社会保险待遇的适格主体。被申请人查明申请人代办了参保人李某某的城乡居民基本养老保险缴费申报、申领等，认为可参照《广东省查处侵害社会保险基金行为办法》第十八条参保人死亡后，其亲属未及时报告导致多支付社会保险待遇的情形，将申请人列为应退回待遇的责任人，但未查明参保人李某某是否存在其他继承人，也未查明参保人名下财产是否足以偿还重复领取的待遇，径行作出《社会保险待遇追回决定书》（荔社保追字〔2022〕第5号）要求申请人返还多领取的城乡居民基本养老保险待遇及城乡居民死亡一次性待遇，属于事实不清、证据不足，适用法律依据错误，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）项第1目、第2目的规定，撤销被申请人广州市荔湾区社会保险基金管理中心2022年2月28日作出的荔社保追字〔2022〕第5号《社会保险待遇追回决定书》。

申请人如不服本府复议决定，可在收到本《行政复议决定书》之日起 15 日内，向有管辖权的人民法院起诉。

广州市荔湾区人民政府

二〇二二年六月二日