

武汉市江夏区人民政府 行政复议决定书

夏政复决〔2025〕198号

申请人：李小红

被申请人：武汉市江夏区人力资源和社会保障局

第三人：北京恒安卫士保安服务有限公司

第三人：北京恒安卫士保安服务有限公司武汉分公司

申请人李小红对被申请人武汉市江夏区人力资源和社会保障局作出的鄂 0111 工伤不予受理〔2025〕00002 号工伤认定申请不予受理决定不服，向本机关提出行政复议申请，本机关于 2025 年 6 月 9 日依法受理并适用普通程序审理。为查明案件事实，本机关于 2025 年 7 月 17 日追加北京恒安卫士保安服务有限公司武汉分公司为第三人，于 2025 年 7 月 29 日通过公告追加北京恒安卫士保安服务有限公司为第三人，公告期三十天，2025 年 8 月 28 日公告期满。现本案已审理终结。

复议请求：1. 撤销被申请人作出的鄂 0111 工伤不予受理〔2025〕00002 号工伤认定申请不予受理决定；2. 责令被申请人依法重新受理申请人的工伤认定申请。

申请人称：2024 年 1 月 16 日，申请人通过北京恒安卫士保

安服务有限公司的入职考试，被安排至北京恒安卫士保安服务有限公司武汉分公司 7 号线项目部担任安保员，工作时间为白班早上 5:30 到下午 2 点。晚班为下午 2 点到深夜 12 点 05 分，2024 年 4 月之后，申请人一直稳定在地铁 7 号线北华街站工作，工作期间北京恒安卫士保安服务有限公司通过转账形式将申请人工资发放至建设银行卡，入职后未缴纳社保。

2024 年 12 月 2 日，申请人上晚班打卡下班后，骑行电动自行车下班回家，2024 年 12 月 3 日 0 时 10 分在经过沙羡街马山路路口与案外人熊臣发生交通事故，经江夏区交警大队作出事故认定，案外人熊臣负事故全部责任，申请人无责。申请人受伤后被送往江夏区中医院治疗。经医院诊断为左胫腓骨远端骨折，左踝关节脱位，左下胫腓关节韧带损伤。2025 年 4 月 29 日申请人依法向被申请人提交工伤认定申请，2025 年 5 月 15 日被申请人以“用人单位注册地、社保缴纳地均不在江夏区”为由，作出《工伤认定申请不予受理决定书》。

申请人认为，该决定书记录的事实错误，申请人的用人单位为北京恒安卫士保安服务有限公司，非武汉分公司。且法律适用错误，申请人的实际提供劳动所在地为北华街地铁站，隶属江夏区管辖，根据人力资源和社会保障部关于《工伤保险条例》若干问题的意见（二）第 7 条第三款之规定“未参加工伤保险的职工，应当在生产经营地进行工伤认定”，被申请人应当受理申请人的工伤认定申请。

被申请人答复称：

一、被申请人具有认定受到伤害的职工与企业之间是否存在劳动关系的职权。

最高人民法院行政审判庭《关于劳动行政部门在工伤认定程序中是否具有劳动关系确认权的请示》的批复〔（2009）行他字第12号〕明确指出：“根据《中华人民共和国劳动法》第九条和《工伤保险条例》第五条、第十八条的规定，劳动行政部门在工伤认定程序中，具有认定受到伤害的职工与企业之间是否存在劳动关系的职权。”据此，被申请人在工伤认定程序中依法享有劳动关系确认权。

《劳动和社会保障部关于确立劳动关系有关事项的通知》（劳社部发〔2005〕12号）第一条规定：“用人单位招用劳动者未订立书面劳动合同，但同时具备下列情形的，劳动关系成立。

（一）用人单位和劳动者符合法律、法规规定的主体资格；（二）用人单位依法制定的各项劳动规章制度适用于劳动者，劳动者受用人单位的劳动管理，从事用人单位安排的有报酬的劳动；（三）劳动者提供的劳动是用人单位业务的组成部分。”第二条规定：

“用人单位未与劳动者签订劳动合同，认定双方存在劳动关系时可参照下列凭证：（一）工资支付凭证或记录（职工工资发放花名册）、缴纳各项社会保险费的记录；（二）用人单位向劳动者发放的“工作证”“服务证”等能够证明身份的证件；（三）劳动者填写的用人单位招工招聘“登记表”“报名表”等招用记录；（四）考勤记录；（五）其他劳动者的证言等。其中，（一）（三）（四）项的有关凭证由用人单位负举证责任。”本案中，申请人

虽未与用人单位签订书面劳动合同，但根据其提交的材料可知，用人单位北京恒安卫士保安服务有限公司武汉分公司（下称“武汉分公司”）及申请人均符合法律法规规定的主体资格。申请人提交的武汉分公司 7 号线项目部出具的证明载明，其在武汉分公司部门担任安保职务，工作证也加盖武汉分公司 7 号线项目部印章，聊天记录显示申请人受武汉分公司管理，从事其安排的有报酬劳动。经查，武汉分公司的经营范围包括“门卫、巡逻、守护、安全技术防范、安全检查……”，申请人担任的安保职务属于武汉分公司业务的组成部分。另，申请人提供的中国建设银行个人活期账户交易明细显示，北京恒安卫士保安服务有限公司（下称“北京恒安”）从 2024 年 3 月至 2025 年 1 月期间每月向申请人代发工资。结合前述管理事实，该工资支付可视为代表武汉分公司的行为。综合以上证据，符合劳社部发〔2005〕12 号文确立劳动关系的情形。因此，被申请人依法认定申请人的用人单位为武汉分公司。

二、依据《湖北省工伤保险实施办法》第十五条的规定，被申请人不具有受理申请人工伤认定申请的职权。

《工伤保险条例》第五条第二款规定“县级以上地方各级人民政府社会保险行政部门负责本行政区域内的工伤保险工作。”该条例第十七条第二款规定：“用人单位未按前款规定提出工伤认定申请的，工伤职工或者其近亲属、工会组织在事故伤害发生之日或者被诊断鉴定为职业病之日起 1 年内，可以直接向用人单位所在地统筹地区社会保险行政部门提出工伤认定申请。”

《湖北省工伤保险实施办法》（省政府令第 375 号）第五条规定：“用人单位按照属地原则，参加注册地所在统筹地区工伤保险，依照社会保险登记办法办理工伤保险登记。”该办法第十五条进一步明确规定：“职工工伤发生地与用人单位注册地、生产经营地不在同一统筹地区的，用人单位、工伤职工或者其近亲属、工会组织应当向参保所在地社会保险行政部门提出工伤认定申请；用人单位未参加工伤保险的，应当向单位注册地社会保险行政部门提出工伤认定申请。”

本案中，申请人的用人单位为武汉分公司，该公司注册地为江岸区，在东湖高新开发区参保，但申请人本人并未参加工伤保险，工伤发生地在江夏区。依据上述事实及法律规定，特别是《湖北省工伤保险实施办法》第十五条的明确规定，在用人单位未为申请人参加工伤保险的情况下，其工伤认定申请应当向用人单位（武汉分公司）的注册地（江岸区）社会保险行政部门提出。因此，尽管工伤发生地在江夏区，被申请人（武汉市江夏区社会保险行政部门）对本案工伤认定申请不具有管辖权。即使申请人主张其用人单位应为北京恒安（总公司），由于北京恒安的注册地在北京，依据《工伤保险条例》第十七条第二款关于“用人单位所在地统筹地区”的规定，被申请人同样不具有管辖权。

申请人主张其应适用《人力资源社会保障部关于执行〈工伤保险条例〉若干问题的意见（二）》（下称《条例意见（二）》）第七条第三款之规定。被申请人认为，《条例意见（二）》属国务院部门制定的非立法性规范性文件，效力层级低于规章，而《湖

《湖北省工伤保险实施办法》是湖北省人民政府制定的地方政府规章，在本行政区域内具有法律效力。当《条例意见（二）》与《湖北省工伤保险实施办法》就相同事项（未参保情形下工伤认定管辖地）规定不一致的情形下，依据法律适用原则，应优先参照适用效力位阶更高的《湖北省工伤保险实施办法》第十五条之规定。因此，申请人的该项主张不能成立，本案管辖权应严格依照《湖北省工伤保险实施办法》第十五条确定。

三、被申请人作出的不予受理决定程序合法。

依据《工伤认定办法》第八条规定：“社会保险行政部门收到工伤认定申请后，应当在15日内对申请人提交的材料进行审核，材料完整的，作出受理或者不予受理的决定；材料不完整的，应当以书面形式一次性告知申请人需要补正的全部材料。社会保险行政部门收到申请人提交的全部补正材料后，应当在15日内作出受理或者不予受理的决定。社会保险行政部门决定受理的，应当出具《工伤认定申请受理决定书》；决定不予受理的，应当出具《工伤认定申请不予受理决定书》。”

被申请人于2025年4月29日收到申请人提交的工伤认定申请及相关材料，经审查，被申请人认为该申请不符合受理条件，于2025年5月15日依法作出了鄂0111工伤不予受理（2025）00002号《工伤认定申请不予受理决定书》。该决定书已明确载明不予受理的事实、理由及法律依据，并依法告知了申请人申请行政复议和提起行政诉讼的权利及期限，且该决定已依法送达给了申请人。故，被申请人作出不予受理决定的程序完全符合法律

法规规定，保障了申请人的程序性权利。

第三人未在法定期限内提交答复意见。

经审理查明：2025年4月29日，申请人向被申请人提交《工伤认定申请表》，申请人在表中陈述其在北京恒安卫士保安服务有限公司（以下简称“北京恒安公司”）担任保安员一职，被安排至地铁7号线北华街地铁站工作，在此工作期间，2024年12月2日下午下班回家途中发生交通事故从而申请工伤认定。2025年5月15日，被申请人作出鄂0111工伤不予受理〔2025〕00002号《工伤认定申请不予受理决定书》并于同日向申请人送达，决定书认定申请人的用人单位为北京恒安卫士保安服务有限公司武汉分公司（以下简称“北京恒安武汉分公司”），该公司注册地在东湖高新区，用工单位为武汉地铁集团有限公司，注册地在武汉市江汉区京汉大道，社保缴纳属于武汉市江汉区社会保险管理机构。决定书认定申请人用人单位与用工单位均不在江夏区，根据《湖北省工伤保险实施办法》第十五条之规定作出不予受理决定。

根据被申请人提交的申请人社保缴费记录及申请人自述，申请人未参加工伤保险，仅参加了灵活就业保险。据申请人建设银行流水显示，2024年2月至2025年1月，北京恒安公司每月向申请人打款，打款摘要为“代理付款”，交易附言为“代发工资”。据申请人提交的从2024年4月19日到2024年11月22日的工作微信群聊天记录显示，武汉市江夏区北华街地铁站相关人员在在此期间在微信群中安排申请人日常工作。2025年3月13日，北

京恒安公司武汉分公司 7 号线项目部出具《证明》证明内容为：申请人在北京恒安武汉分公司部门担任安保职务……因 2024 年 12 月 3 日交通事故，脚踝骨骨折导致 3 个月整没办法上班。申请人提交了“恒安卫士”工作服及加盖有北京恒安武汉分公司 7 号线项目部印章的工作证。

另查明，2024 年 12 月 3 日，武汉市公安局江夏区交通大队出具《道路交通事故认定书》认定 2024 年 12 月 3 日 0 时 10 分案外人熊臣驾驶的二轮电动自行车与申请人驾驶的二轮电动自行车在纸坊沙羡街马山路路口发生道路交通事故，致申请人受伤，案外人熊臣负事故全部责任，申请人无责。2024 年 12 月 18 日，江夏区中医医院出院记录记载“出院诊断：外踝关节骨折”。

再查明，北京恒安卫士保安服务有限公司注册地址位于北京市海淀区西三环北路 86 号院 3 号楼 6 门 D601，北京恒安卫士保安服务有限公司武汉分公司注册地址位于武汉市江岸区二七路新江岸五村 188 号 0312 栋（综合楼）4 至 6 层，参保所属区为武汉东湖高新开发区。

以上事实有以下证据予以佐证：

1. 申请人提供的鄂 0111 工伤不予受理〔2025〕00002 号《工伤认定申请不予受理决定书》、申请人 2024 年 1 月 1 日至 2025 年 1 月 16 日建设银行流水、微信聊天记录截图、北京恒安卫士保安服务有限公司武汉分公司 7 号线项目部出具的《证明》、工作服照片、《安检人员签到、考核表》《居住证明》、不动产权证照片一张、路线截图一张、《道路交通事故认定书（简易程序）》、

就医材料若干（门诊病历、住院病案首页 3 张、入院记录 3 张、武汉市江夏区中医医院麻醉记录单 2 张、手术记录 2 张、出院记录 2 张、诊断报告书 3 张、检验报告单 4、江夏区中医医院心电图报告单、病人体温单 6 张、长期医嘱记录单 7 张、临时医嘱记录单 10 张、诊断证明书 4 张）；

2. 被申请人提供的北京恒安卫士保安服务有限公司企查查页面截图、北京恒安卫士保安服务有限公司武汉分公司国家企业信用信息公示系统截图、《工伤认定申请表》、鄂 0111 工伤不予受理〔2025〕00002 号《工伤认定申请不予受理决定书》及送达回证、北京恒安卫士保安服务有限公司武汉分公司 7 号线项目部出具的《证明》、工作服照片、工作证照片、申请人 2024 年 1 月 1 日至 2025 年 1 月 16 日建设银行流水、微信聊天记录截图、《安检人员签到、考核表》、北京恒安卫士保安服务有限公司武汉分公司参保信息截图、申请人就医材料若干（门诊病历、诊断证明书 2 张、出院记录）、《道路交通事故认定书（简易程序）》、申请人参保信息截图。

本机关认为：一、关于被申请人对申请人提出的工伤认定申请是否具有管辖权的问题。

本案中，申请人 2024 年 2 月至 2025 年 1 月的工资由北京恒安公司代发，根据申请人提供的由北京恒安武汉分公司 7 号线项目部出具的《证明》内容显示，申请人在北京恒安武汉分公司担任安保职务。申请人主张其与北京恒安公司成立劳动关系，被申请人认为申请人与北京恒安武汉分公司成立劳动关系。而北京恒

安公司注册地位于北京市海淀区，参保所在地不在江夏区，北京恒安武汉分公司注册地位于武汉市江岸区，参保所在地位于武汉东湖高新开发区。

根据《工伤保险条例》第五条第二款“县级以上地方各级人民政府社会保险行政部门负责本行政区域内的工伤保险工作”，第十七条第二款“用人单位未按前款规定提出工伤认定申请的，工伤职工或者其近亲属、工会组织在事故伤害发生之日或者被诊断鉴定为职业病之日起1年内，可以直接向用人单位所在地统筹地区社会保险行政部门提出工伤认定申请”，而“用人单位所在地”一般是指“用人单位依法设立时进行工商注册登记机关所在的辖区”。《湖北省工伤保险实施办法》第十五条“职工工伤发生地与用人单位注册地、生产经营地不在同一统筹地区的，用人单位、工伤职工或者其近亲属、工会组织应当向参保所在地社会保险行政部门提出工伤认定申请；用人单位未参加工伤保险的，应当向单位注册地社会保险行政部门提出工伤认定申请”之规定。本案中，因申请人未参加工伤保险，应当向单位注册地社会保险行政部门提出工伤认定申请，无论申请人与北京恒安公司成立劳动关系还是与北京恒安武汉分公司成立劳动关系，上述两公司的单位注册地和参保地均不在江夏区，被申请人对申请人的工伤认定申请作出不予受理决定符合上述规定。

针对申请人提出的被申请人应根据《人力资源社会保障部关于执行<工伤保险条例>若干问题的意见（二）》人社部发〔2016〕29号第七条第三款“职工受到事故伤害或者患职业病后，在参保地进行工伤认定、劳动能力鉴定，并按照参保地的规定依法享

受工伤保险待遇；未参加工伤保险的职工，应当在生产经营地进行工伤认定、劳动能力鉴定，并按照生产经营地的规定依法由用人单位支付工伤保险待遇”之规定受理工伤认定的问题。《人力资源社会保障部关于执行〈工伤保险条例〉若干问题的意见（二）》人社部发〔2016〕29号作为人力资源社会保障部出具的部门规范性文件，其在与行政法规和地方政府规章的规定存在不一致的情况时，被申请人优先适用《工伤保险条例》和《湖北省工伤保险实施办法》的相关规定，决定不予受理申请人的工伤认定申请亦正确合法。

二、关于被申请人作出的不予受理决定程序是否合法的问题。

根据《工伤认定办法》第八条“社会保险行政部门收到工伤认定申请后，应当在15日内对申请人提交的材料进行审核，材料完整的，作出受理或者不予受理的决定；材料不完整的，应当以书面形式一次性告知申请人需要补正的全部材料。社会保险行政部门收到申请人提交的全部补正材料后，应当在15日内作出受理或者不予受理的决定。社会保险行政部门决定受理的，应当出具《工伤认定申请受理决定书》；决定不予受理的，应当出具《工伤认定申请不予受理决定书》”之规定，被申请人于2025年4月29日收到申请人提交的《工伤认定申请表》及相关材料，于2025年5月15日作出不予受理决定并于同日送达给申请人已超过上述规定的1日期限，故而被申请人对申请人工伤认定申请的处理程序违法。

综上，根据《中华人民共和国行政复议法》第六十五条规定，

本机关决定：

确认被申请人作出的鄂 0111 工伤不予受理〔2025〕00002 号工伤认定申请不予受理决定程序违法。

申请人、第三人如不服本决定，可以自收到本决定书之日起 15 日内向人民法院提起行政诉讼。

