



“成长”系列报道

行政复议人庞雷：化解争议的实干家

□ 本报记者 张维

和北京市司法局行政复议应诉处处长庞雷初次打交道，首先感觉到的是压力。

他的工作非常繁忙，很难约到他采访；他的坐姿多是正襟危坐，面色严肃时居多；文字表达极为严谨……然而，这也正是行政复议人的真实状态。

他的忙碌，是党的十八大以来我国行政复议事业蓬勃发展的缩影——从2012年的11万件猛增到2021年的约26万件，曾经“大信访、中诉讼、小复议”官民纠纷化解格局悄然改变，不少地方的行政复议、行政诉讼、信访数量呈现“一升一稳一降”的发展趋势。

他的严肃严谨，是身为裁判员面对违法行政行为勇于说“不”的严格监督姿态，是坚决维护人民权益、为民主主持公道的特有气场，是行政复议人依法审查、有错必纠的法律职业精神的体现。

庞雷是全国行政复议战线上的一名“老兵”，他在这条战线上已经奋斗了整整20年。在他看来，行政复议人都有着一种孜孜以求的探索、创新、担当、奋进精神，有着以人为本、复议为民的情怀，能够把党和政府与人民群众的血肉联系体现在实处，他对自己作为其中一员感到骄傲。

实践证明，行政复议制度运行以来，有效实现了依法救济公民、法人和其他组织的合法权益这一目标，并承担起两大功能：充分发挥化解行政争议主渠道作用；“刀刀向内”监督依法行政，促进法治政府建设。尤其是在党的十八大以来，全国各级行政复议机关始终坚持党的领导，坚持以人民为中心，充分发挥行政复议“公正高效、便民为民”的制度优势，严格依法办案，有错必纠，取得了积极成效。

主动请缨坚守一线
用心做好接待工作

在司法行政系统，庞雷是名人。“很专业”“很资深”“能力很强”“人很好”等是大家对他的一致评价。

他是司法行政领域的标杆式人物。在去年9月15日中宣部举行的中外记者见面会上，他作为司法行政领域的党员代表之一，与中外记者见面交流。2022年7月，庞雷被人力资源和社会保障部、司法部授予“全国司法行政系统先进工作者”称号。

“能有今天的成长真是很幸运。”庞雷回忆起自己从事行政复议“最初的模样”时颇为感慨。

他用了一句“对办案不知所措”来形容彼时的自己。“那时候领导给我讲了行政复议是什么，讲得很细。他说是重要的法律监督制度，是解决‘民告官’争议的重要救济途径，零收费、低门槛，能实质性化解行政争议，既审查行政行为的合法性又审查行政行为的合理性，还能对具体行政行为所依据的‘红头文件’进行审查。”庞雷说，起初他没有太在意，觉得自己是法科生，毕业于中国政法大学，并且获得了国内、国外两个硕士学位，因此自信满满，认为做好这项工作不在话下。

但马上他就迎来了自己的“尴尬时刻”。虽然过去了这么多年，但说起细节来庞雷依然记忆犹新。“那次是我首次独立接待，申请人是一位老大爷，接待完后他起身离开接待室，人还没走出门，我就把灯关上了。当时的接待室是没有窗户的，屋里很黑，老大爷看不清，马上就发起火来。”

庞雷赶紧向这位老大爷道歉，庞雷说，这件事情让他深切地感受到，待人接物是行政复议工作人员需要上的第一课。

庞雷后来总结道：“行政复议是面向社会提供法律服务的重要岗位，善于想群众之所想，急群众之所急，设身处地为当事人着想是对行政复议人员的基本要求，是行政复议人员的基本功，也是行政复议人员坚持党性原则的基本体现。”

为此，庞雷主动请缨，多年坚守在市政府行政复议接待室工作一线。在几年的时间里，迅速从一名青涩的小伙子成长为具有娴熟经验的接待室负责人。“那个时候年轻，但所幸没有把下班后的时间用来玩游戏、刷手机，没有流连于歌厅、酒吧、游戏厅。”如今回想起当时的辛苦，庞雷觉得非常值得，“对一项事业的时间精力投入，是决定能否成为行业骨干的基础性甚至决定性因素。你年轻时付出了什么，直接决定后来收获什么。”

他也很快从工作中体会到了成就感。一次，一位退休老人乘坐两个小时的公交车来到他的接待室，随身携带了一小纸褶皱巴巴的材料要求行政复议。

尽管材料庞杂，老人很多时候也讲述不清楚，但庞雷很耐心地用了两个多小时的时间，认真听老人讲述他家宅基地被违规认定为违法建设并被强拆的遭遇，然后帮助他分析案情。老人此前长期上访，后来听人说可以复议试试，他就来了。

可当时已经超过了通常为60日的申请行政复议法



图为庞雷（左）在北京市政府行政复议接待大厅接待申请人。

受访者供图

定期限。怎么办？庞雷很想帮老人解决难题，他细致地逐项帮助老人梳理分析材料，寻求解决纠纷的途径。

功夫不负有心人，他发现镇政府在作出强拆决定书时，并没有按规定告知行政管理相对人申请行政复议的权利，而老人是刚得知还有申请行政复议这一渠道，且距离知道强拆决定书内容之日起尚未超过当时两年的最长保护期。

于是，庞雷指导帮助老人准备了行政复议申请书等材料，并建议老人向所在区政府提交了行政复议申请。后来，区政府依法撤销了镇政府的强制拆除决定，维护了老人的合法权益。

这一结果让庞雷感到非常振奋。善于思考的他也由此事例敏锐地觉察到，公民个体能否充分行使法律所赋予的权利，受到其收入、年龄和文化程度的直接影响。“文化程度和个人收入越低，年龄越高的申请人认为行政复议过程越困难、难度越大。这表明，对低收入、老年人、受教育程度低群体的服务与宣传非常重要。”庞雷说。

为此，在庞雷带领下的北京市政府行政复议接待室，开始把这一部分群体作为重点关注对象，创建了完善的行政复议接待工作体系，满腔热忱地接待每一位来访申请人、接听每一个咨询电话，从一句问候、一副笑容、一杯水乃至一支笔、一张纸、一张宣传卡片等入手，努力帮助申请人解决各类问题，给申请人传递来自行政复议人的温暖，让他们感受到复议工作的可信赖。

渐渐地，接待室的故事开始广为流传。很多人都觉得这种能日复一日坚持下来的热情接待，是一件不简单的事情。但庞雷说不难，“简单来说就是要用心，学会共情，把来访申请人当作自己的家人、朋友，急他人之所急，千方百计帮助解决或者化解申请人遇到的问题”。

及时纠正违法行为
办理一案规范一片

在接待立案一线工作多年后，庞雷转到了办案岗位——他期待办案。

行政复议对他来说，还有满满的情怀。“这是解决‘民告官’行政争议的重要救济途径，是与行政诉讼并行的重要法律制度，具有公正高效、便民为民的制度优势，是解决行政争议的主要渠道，也是全面推进依法行政、建设法治政府的重要抓手。”每次说起行政复议的特点，庞雷都充满了感情。

情怀之外，也是挑战。庞雷需要每年直接办理或者指导办理数百件行政复议案件，其中不乏棘手难题，“很多是涉及城市建设、城市管理以及经济领域、民生领域的疑难复杂案件”。

但这反而激发了庞雷探索的热情，他认为“行政复议申请人的诉求不是一成不变的，而是多样的，一名优秀的行政复议人员必须是化解行政争议的‘多面手’”。

有调查显示，21%的申请人是“为了让政府依法行政、推动法治建设”而申请复议。庞雷说，这意味着1/5的复议申请人认为自身行为赋予了更为抽象和更高层次的意义。申请复议动机可以分为“利”和“权”两个层面，后者相对来说意味着社会法律意识的提高，对复议有了更高的期待，这也对复议工作提出了更高的要

求。“对于此类申请人，行政复议人员必须善于从‘利’和‘权’两个层面回应申请人的诉求。”

一次，一位申请人向北京市文化市场综合执法总队举报，市场上出现的儿童读物没有正确区分动物性别，“将母牛、公牛统一说成牛”，对儿童造成误导。北京市文化市场综合执法总队未及时发现其举报予以回复，申请人认为其行政不作为，就此提出行政复议申请。

庞雷审查后发现，申请人作为读者，在书店购买上述儿童读物。尽管申请人的诉求具有一定的“公益”属性，且属于对文字认识和理解的问题，但他毕竟是儿童读物的购买者，提出举报，即便其实质诉求可能不成立，也享有依法得到回复的程序性权利。

对此，庞雷没有简单地不予受理，而是与市场文化市场综合执法总队联系，做好对申请人的沟通与答复工作，申请人最终撤回行政复议申请。

“实践中，在很多投诉举报类案件中，申请人的自身利益也掺杂其中，我们在处理此类案件时，要采取非常审慎的态度去判断与把握利害关系，坚持无法判断先行受理的原则，尽最大可能保障当事人的行政复议救济权利。”庞雷说。

实践中，也有的申请人要求审查的具体行政行为与其实际利益并无直接关联，甚至申请人在对其他类型行政行为不服而提出行政复议的过程中，连带地提出政府信息公开申请，进而引发循环复议。这一现象也引起了庞雷的关注。

庞雷认为，需要在依法审查的同时，善于从纷繁复杂的表象中找准问题的要害，作出最佳的判断和处理。在行政争议表象之下，实际上是申请人对其切身利益的关注，这就要求承办人善于运用调解协调等手段，促进实质性化解行政争议。

庞雷曾主办一起两个小区居民因小区绿地面积和边界争议引发的行政复议案件。当时，其中一个小区的居民认为，另外一个小区的绿地占据了本小区的绿地面积，于是向相关部门反映，并且提出了大量的政府信息公开申请，进而对于政府信息公开答复又提出行政复议，循环往复产生了大量的连带案件。

显然，这一系列案件法律关系复杂，既涉及民事法律关系又涉及行政法律关系，夹杂着政府信息公开等相关工作；案件又属于重大的群体性案件，涉及两个小区的重大利益，矛盾纠纷复杂，处理难度很大。但这难不倒庞雷，他从复杂的案件中抽丝剥茧，经过仔细分析，判断出引发双方争议的实质原因是两块绿地边界可能存在重叠。果不其然，经调取相应的规划档案，发现区级规划部门在提出建设用地规划条件时，在用地范围上有一定重叠。

经庞雷和其同事反复沟通协调，规划部门调整了相应的用地范围，重新确定了两个小区绿地的边界，就此彻底解决了两个小区多年的关于绿地面积的争议，实现了行政争议的实质性化解，有效维护了社会稳定和居民和谐。

“这是一个非常有代表性的案例。我们必须善于运用法律审查、行政资源的运用、沟通协调等手段，成为化解行政争议的‘多面手’，打好组合拳。”庞雷深有感触地说。

行政不作为案件是行政复议受理的重点难点类型之一。

“仅仅作出法定的行政行为形式，但是没有积极采取措施实现行政行为的法定目的，依然构成不履行法定职责。”庞雷认为，要对行政不作为案件坚持全面审查，从规范构建的角度看待行政程序问题，用依法充分履职的标准衡量案件，促进依法履职并对申请人诉求进行充分考量和有效回应。

一次，一家公司请求北京市政府某部门依法履行监管职责，该部门对监管对象作出《责令整改通知书》，该公司不满意，认为履职不到位，提出行政复议申请。

庞雷审查后发现，被申请人虽已向监管对象作出《责令整改通知书》，但未对整改范围、方式和期限作出限定，亦未对整改情况进行有效核实。在他看来，该部门的履行为未达到法律规定的“责令”程度，缺乏约束力和执行力，因而不能证明其已依法履行相应职责。

有鉴于此，庞雷专门组织该部门有关负责人、法院行政庭负责人和专家学者进行研讨，厘清履行相关职责的法律边界和工作标准，出台会议纪要指导今后的工作，有力规范了该部门的行政执法行为。

庞雷在办案中体会到，行政复议具有强大的监督效能，能够将违法的行政行为逼到墙角、触到痛点、督到实处，不仅能及时有效纠正违法的行政行为，还充分发挥了“办理一案，规范一片”的重要作用。

“行政复议制度的价值不仅在于消弭分歧、化解争议，更在于确立规则、构建秩序。从表面上看，通过法律渠道解决行政争议的行政成本略高，但其中既包含解决纠纷成本，也有秩序构建成本，这是全面推进法治社会建设的必然成本。”庞雷说。

总结经验锐意进取
积极完善办案规程

庞雷是化解行政争议的实干家，也是行政复议的研究者，在他手中，一系列制度建立起来，一系列理论成果产生。

他曾牵头推进北京市行政复议工作规范化建设。2013年，庞雷领导组织研发了具有当时全国先进水平的行政复议信息化管理系统，能够自动生成行政复议接待笔录、送达地址确认书、接转材料清单等，为群众提供规范便捷的接待服务，便利了申请人提出行政复议申请。

他牵头开展课题研究，完善了行政复议案件、行政应诉案件办案规程，推进了北京市人民政府行政复议接待室标准化建设，组织开展了北京市行政复议工作制度体系研究，制定了30余份行政复议应诉工作制度，围绕土地、城市管理、市场监管、信息公开等类型的案件制定办案标准和审查要点，发挥了重要的办案规范和指导作用。

他撰写的《行政复议化解行政争议类型化研究》一文，在司法部行政复议与应诉局和中国法学会行政法学会研究会联合开展的首届“全国行政复议优秀论文”评选活动中获得一等奖。

他的这种爱研究爱探索的精神，还伴随他在挂职新疆生产建设兵团司法局政策法规处处长期间，给当

地法治工作带来了积极变化。庞雷帮助新疆生产建设兵团建立完善完整的行政复议应诉工作制度体系，推动兵团在全国较早成立了行政复议咨询委员会，培养了大量行政复议工作人员。

在那里，他完成了19项依法行政制度建设任务，帮助兵团在规范性文件管理、行政执法监督、行政复议应诉等重点领域构建了完整的制度体系。首次开展了行政复议专家审议、案例点评、案卷评查和优秀文书评比活动，培养带动了一批本地业务骨干，在打基础、利长远、传帮带方面发挥了关键的作用。因为援疆工作成绩突出，庞雷被司法部通报表扬并授予个人三等功，被兵团司法局授予个人二等功。

他还完善了行政复议案前和解、案中调解制度。为促进案件和解工作更多的开展，针对案件和解工作期限短、工作时间少的问题，庞雷在案前和解制度中创造性地规定：由当事人与接待人员约定案前和解工作期限，并明确案前和解工作期限不计入行政复议案件办理期限，确保案前和解工作依法有序开展。

北京市行政复议案前和解、案中调解制度，受到司法部行政复议与应诉局的肯定，并将该规定吸收至行政复议法实施条例修订征求意见稿中。

总结多年的行政复议调解工作经验，庞雷有许多独到的观点：必须坚持依法有效化解社会矛盾原则，保证行政复议法治的底色，强化法治轨道上调解，不逾越法治的红线；要探索全周期治理，实现行政争议和矛盾纠纷的案前、案中、案后全周期的治理；要在行政复议窗口或者其他行政管理业务窗口探索试点一站式纠纷化解体系，特别是在矛盾纠纷多发领域，把行政复议化解行政争议与规范行政管理活动的相互作用发挥出来，实现诉源治理；核心是发扬和为贵文化传统，坚持新时代“枫桥经验”，发挥调解的第一道防线的作用，坚持矛盾不上交，就地解决，确保社会和谐稳定。

还有很多问题萦绕在他心间：面对行政复议工作已经进入深水区和快车道的客观现实，难点、重点和痛点凸显，亟须攻坚克难。如何结合新的时代背景和社会条件找准行政复议的功能定位？如何通过行政复议的流程再造，促进行政争议的实质性化解？如何有效发挥专家学者和专业部门的作用，提高办案质量和公信力？如何将行政复议人员融入法律职业共同体，建设革命化、职业化、专业化的行政复议队伍？

在他看来，这些都需要理论和实务部门共同探索。如今，行政复议体制改革正在全国推进，庞雷又面临着新的时代课题。

庞雷用5个关键字来形容他所理解的行政复议体制改革的目的：

一是“快”，更加快捷地找准行政复议机关；优化行政复议资源配置，更加专业化快捷办案；社会纠纷解决得快，更多复议前置，更宽的复议范围，相对少的办案时间，更加灵活有效的压力传导和倒逼机制。

二是“省”，解决纠纷的成本节省，司法和可容纳社会成本的节省，通过完善实质性化解行政争议的行政复议决定形式，强化变更和责令履行等实质性改变决定形式，实现有错必纠，能改则改，避免程序循环。

三是“政”，行政复议工作应当凸显其行政属性，同步强化其人民属性与法治属性，将以人民为中心的发展理念摆在更为重要的地位；在流程设置上，要更加公正、透明、科学，落实人民群众的参与权、监督权，凸显“法治”特点和“共治”特色，架起与人民群众沟通的桥梁。

四是“联”，包括横向联动，加强复议机构与政府部门的深度链接，解决专业性不足的问题，促进行政复议与信访、行政调解、行政裁决有机衔接与配合等；外部联动，行政复议机构与行政审判、监察部门联动，解决“刀刀向内”的自我监督的持续性和有效性问题；更广泛的联通，行政系统与智库联动，建立政府主导、外部参与、专业保障、民主决策的行政复议委员会和专业委员会；复议系统与群众和申请人的联通，打造规范透明的行政复议审理程序，接受公众监督；复议决定与行政审判结果的联通，研究建立行政复议维持决定与纠错的司法终审判决关联的考核和问责机制。

五是“网”，互联网、信息化技术的深度应用，促进“智慧复议”创新发展；普遍的在线申请；更多的在线听证；便捷的在线办案；高效的在线考核监督与管理；广泛的信息共享；及时智能的数据统计分析，借助于互联网、区块链、大数据加强行政复议管理，分析当前行政执法的痛点难点堵点。

庞雷说，中央提出的行政复议体制改革的任务目标，契合了加强和创新社会治理的内在需要和现实需求。行政复议人要通过自己的工作，依法裁断曲直，定分止争，体现公平正义，实现案结、事了、政通、人和目标。

制图/高岳