

TEBIE DAILI
MINGAOGUAN
SHOUJI(V)

袁裕来◎著

特别代理 民告官手记(V)



办案手记不单是理论的分析、探索，更重要的是作者在每一个案例中的深刻体验……

中国检察出版社

TEBIE DAILI
MINGAOGUAN
SHOUJI(V)

特别代理
民告官手记(V)

袁裕来◎著

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

特别代理 民告官手记 (V) / 袁裕来著. —北京:
中国检察出版社, 2008. 11
ISBN 978 - 7 - 5102 - 0018 - 2

I. 特… II. 袁… III. 行政法 - 案例 - 分析 - 中国
IV. D922. 105

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 169735 号

特别代理 民告官手记 (V)

袁裕来 著

出 版 人: 袁其国

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

电子邮箱: zgjccbs@vip. sina. com

电 话: (010)68658769(编辑) 68650015(发行) 68636518(门市)

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市中国画美凯印刷有限公司

开 本: A5

印 张: 15 印张 插页 4

字 数: 418 千字

版 次: 2009 年 1 月第一版 2009 年 1 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 0018 - 2/D · 1998

定 价: 42.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

袁裕来：“打行政官司，脚指头都兴奋” （代序）

盛学友^{*}

作为一名法制记者，接触过不少律师界的大腕。这些律师大多有着独特的个性和爱好。然而，一位律师对于行政法的热爱和痴迷，却依然深深地打动了本刊记者。据了解，他是我国第一个也是目前唯一专门承办行政案件的专职律师，因此，被业内人士称为“中国行政诉讼第一人”。他就是浙江之星律师事务所副主任袁裕来律师。

袁裕来代理行政案件时的那份执著，直接、间接或潜移默化地影响了包括行政官员、法官、百姓在内的一批人——这些人的思想观念的转变，就是袁裕来对社会作出的贡献。这也是促使本刊记者决定写一写他的动因。

和袁裕来聊了很久，也看了很多关于他的资料，留给本刊记者的一个感受是——他这个人活得很实在，有血有肉，爱恨分明，心直口快。

按照当事人的说法，袁裕来身上每个细胞“都溢满了法律的智慧”。袁裕来运用足够的法律智慧和娴熟的诉讼技巧，多年来一直奔波在行政诉讼艰难而曲折的道路上。

^{*} 司法部《法律与生活》杂志记者。

专司“民告官”

2000年，因注册商标被假冒，宁波佳乐电子有限公司和袁裕来一起去上海打假，由此拉开了袁裕来代理的第一个行政官司的序幕。

上海市徐汇区工商分局以案情保密为由拒绝告知查处结果，也不同意佳乐公司查阅案卷材料。为此，佳乐公司以徐汇区工商分局没有履行告知义务等为由，提起了行政诉讼。工商部门积极“打假”，被侵权人不但“感激”，反而起诉工商部门，这在华东地区乃至全中国都是罕见的。官司在上海引起了极大震动。

该案历经二审，以佳乐公司胜诉告终。从这场诉讼中，袁裕来找到了做律师的感觉。此后几次诉讼，袁裕来名声大振，由此确立了发展方向，“专门代理行政案件”。

浙江省温州市130多位养殖户承包的5500亩养殖池塘发生特大污染事故，向浙江省环保局投诉无果后，向原国家环保总局提出复议申请，原国家环保总局对养殖户提出的复议申请“不予受理”。2005年9月27日，袁裕来代理养殖户将原国家环保总局告上了法庭。2006年6月16日，北京市第一中级人民法院作出判决，撤销原国家环保总局不予受理决定，判其重新作出复议决定。这是第一个让原国家环保总局成为被告的案件，甚至引起了全世界关注，被中国法院网等单位评为“2006年中国十大法制案件”之一。

2005年8月2日，余姚市规划局作出处罚决定，认定居民朱利峰未经审批，在其住宅四周建造违章建筑，责令其同年8月5日前自行拆除。朱利峰不服处罚决定，向法院提起了诉讼，法院认定处罚决定合法。其间，余姚市政府依照上述处罚决定，组织力量强行拆除了朱利峰的违章建筑。朱利峰聘请袁裕来作为代理人，对余姚市政府组织强制拆迁行为提起行政诉讼。最终，法院认定余姚市政府组织强制拆迁违章建筑违法。袁裕来这一“杰作”被中国法院网等单位评为“2007年中国十大案件”之一。

袁裕来还创造了很多“第一”：2001年9月20日因车管所拒绝查询车辆档案而将其告上法庭的“信息公开第一案”；2004年8月7日上书国务院，建议对国土资源部发布的《土地登记资料公开查询办法》进行审查，由此成为依据《行政许可法》“叫板国土资源部第一人”；浙江省政府第一次在行政诉讼中败诉；因为追寻政府信息公开信息中提到的16条违规道路“黑名单”，袁裕来代理陈国良等15位村民将国家发改委告上法庭，并第一次让国家发改委在行政诉讼中败诉；袁裕来对《行政诉讼法修改建议稿》70个条文提出质疑，形成了10多万字的立法建议，递交全国人大法工委；2003年以来，每年出版一本《特别代理 民告官手记》，被《法治的脚步声：中国行政法大事记（1978—2004）》一书，列为我国行政法治进程中的“大事”之一……

2000年以来，袁裕来办理行政案件上千件，被他推上被告席的行政机关有200多个，其中包括国家发改委、国土资源部、原国家环保总局、国家工商总局、国家海洋局以及浙江、安徽、江苏等省级人民政府。

给法官讲法

2006年，袁裕来代理的杭州某法院的一个案件，庭审后一个月左右，他接到了法院电话，让他去领取判决书，袁裕来说，律师事务所离法院180公里，来回得花一天的时间，希望用特快专递寄过来，况且法律规定应该由法院送达。最后，那位书记员把电话打给了当事人，当事人请假赶到法院。当事人认为应该是胜诉的判决书，结果，拿到的却是败诉的判决书，“当事人大骂那个法院和法官没有一点儿人道精神”。

诉讼文书应当由法院送达，这是法律明确规定的。但是，司法实践中，“法院的送达义务却变成了律师领取，这是律师地位的真实写照”，袁裕来算了一下，“从立案到领取终审裁决书，至少要跑法院13趟”。经办法官或者书记员一个电话，就可以让律师反反复

复往人民法院跑，把律师折腾得筋疲力尽，袁裕来认为，“律师的尊严，就是这样在反复领取法律文书的路上遗失殆尽”。

法官让律师领法律文书，袁裕来认为这是一个毛病，“毛病是惯出来的”。

袁裕来就不惯着法院这样的做法。

2006年1月7日，袁裕来代理的一起行政诉讼案开庭。1月12日，袁裕来接到书记员的电话：“袁律师，1月16日下午宣判，你让当事人来领一下传票。”

“让当事人去一趟法院，差旅费也不少。请给我寄来吧。”

“还是你来拿一趟吧。”

按照法律规定，开庭传票和通知必须在开庭前3天送达。如果寄过来，就超过了法定的送达时间，为此，这位书记员不依不饶地让袁裕来去法院取这个开庭通知书。

由于书记员的过分坚持，袁裕来觉得有必要给她讲点道理了：“按照法律规定，诉讼文书应该是法院送达，而不是律师或当事人领取吧?!”袁裕来的口气不容置疑。

“这个道理我知道，我们原来在学校也学过，你不要用这种口气跟我讲话，你要看什么单位。”这位书记员显然有些不高兴了。

袁裕来分析这位书记员的心理状态是，你一个律师，讲话要老实，不应该讨价还价，“很多律师对书记员都叫法官的，年纪大一点的，还得叫老师”，但袁裕来却只认一个死理儿，“法院不是更应该讲法律吗?!”

大约30分钟后，两位法官将出庭通知书送到了袁裕来的办公室。当时，袁裕来在打电话，只签收了送达回执，连头也没抬，以至于他的同事觉得他“挺那个”的，似乎觉得出庭通知书让法官亲自送达，有些“出格”，不合“常规”。但是，同事们同时也感到，袁裕来给他们出了一口气，为律师长了脸。

叫板查询费

袁裕来代理行政案件，无论是复议还是诉讼，每个环节都充满了智慧，其中叫板查档收费的过程，“让人觉得很过瘾”，一位律师如是说。

律师到工商部门查阅一个档案，也就几分钟，查档费却要50元、100元，甚至更高，“这是一个司空见惯的现象”。律师查档是法律赋予律师的权利，工商部门不应该收费，“但我执业十余年来，和全国的律师一样，每次查档都在付费”，如果工商部门收费违法，那么其他部门呢？

袁裕来决定探个究竟。

2002年3月7日，袁裕来到浙江省工商局查阅某公司企业登记材料，一位工作人员提供了不到3分钟的服务，收取了200元的查档费。

袁裕来到打印店打印好行政诉状，随即到杭州市中级人民法院起诉，但被杭州市中级人民法院要求到西湖区法院起诉，“这无异于孙子审爷爷”。

3月7日下午，袁裕来到西湖区法院起诉，直到3月14日法院应该作出是否受理的最后一天，立案庭法官仍然坚持认为该案不属于行政诉讼受案范围。

3月15日，《都市快报》率先报道了这起浙江省工商局被告上法庭的新闻，“这时，我才知道法院受理了该案，估计和记者的采访不无关系”。

4月8日，法院公开开庭审理该案。6月20日，法院以“原告所要求审查的浙江省工商企业服务中心收取的200元查询费行为，系服务中心利用工商企业登记档案向社会提供有偿服务的行为，而不是浙江省工商局的具体行政行为，不属于法院行政诉讼受案范围”为由，裁定驳回了袁裕来的起诉。8月18日，杭州市中级人民法院驳回了袁裕来的上诉，维持原裁定。

8月28日，袁裕来向国家工商总局递交行政复议申请书，再次状告浙江省工商局。袁裕来认为，浙江省工商局向社会中介机构转移管理、保管档案及提供查档服务的行为没有法律依据，请求确认这种行为违法，并赔偿损失200元。

特快寄出复议申请3个多月后，袁裕来没有收到任何答复，2002年12月6日，他向北京市第一中级人民法院递交诉状，状告国家工商总局行政不作为。

2003年1月9日，北京市第一中级人民法院立案庭一位法官打电话通知袁裕来：经与国家工商总局联系，他们称没有收到复议申请及相关证据。袁裕来与国家工商总局核实，得到相同的说法。

从宁波市给国家工商总局寄发特快专递，地处首都北京的国家工商总局竟没收到，袁裕来“不能理解，更难以接受”。

袁裕来迅速与宁波市邮政局交涉，宁波市邮政局立即和北京市邮政局联系查询，却被拒绝，理由是国内特快专递邮件自交寄次日起4个月内受理查询，此件已过查询期。

1月21日，袁裕来将宁波和北京两地邮政局告到宁波市海曙区人民法院，要求赔偿损失5000元。

庭审中，袁裕来指出本案不是主张查询权利，而是要求被告赔偿没有将邮件寄到目的地的损失，“只要邮政部门不能证明已将邮件及时、准确送达目的地，就必须承担赔偿责任”。

最后，北京市邮政局的代理人被迫在法庭上出示了《特快专递邮件详情单》，证明早在2002年8月29日就已将袁裕来的复议申请邮件送达了国家工商总局。

“已达到诉讼目的”的袁裕来，当庭提出撤诉并被准许。

在后来不短的时间里，袁裕来等到的是北京市第一中级人民法院对该诉讼不予受理的裁定。

很多人都认为，尽管该案形式上输了，但实际上，“满脑子智慧的袁裕来赢了官司”。

2008年5月1日，《政府信息公开条例》施行。该条例第27条规定：“行政机关依申请提供政府信息，除可以收取检索、复制、

邮寄等成本费用外，不得收取其他费用。行政机关不得通过其他组织、个人以有偿服务方式提供政府信息。行政机关收取检索、复制、邮寄等成本费用的标准由国务院价格主管部门会同国务院财政部门制定。”袁裕来相信他的这个案件对政府信息公开条例的这一条文的制定产生了一定的影响。

感受 and 变化

袁裕来很现实，经常起诉后又撤诉。

袁裕来代理的很多行政案件，通过法院和复议机关协调，事情得到了圆满解决，委托人撤回了复议或诉讼。

“平心而论，我对行政案件的胜诉兴趣并不大，尽管让我扬名的往往是胜诉的案件”，袁裕来似乎自嘲地笑了笑，“我已经过了争强好胜、意气用事的年龄，委托人的目的是实实在在地解决问题，而这就是我的行为指南。”这样既节省了行政、司法资源，也为委托人节约了时间、精力和财力，“皆大欢喜，何乐不为？”

袁裕来努力为当事人解决实际问题，争取利益最大化的行为准则，也得到了百姓的赞赏。前不久，杭州一起拆迁纠纷的一位当事人，专程赶到宁波给袁裕来送去了2万元奖金，让他感动了一阵子。奖金数目不大，却是对他最好的奖赏。因为袁裕来的介入，当事人的安置房面积从原来的200平方米增加到480平方米，而且不需要再支付费用，为此多得补偿300万元。

但在袁裕来风光的背后，孤独却像影子一样陪伴着他，“是孤立无援的那种孤独”。袁裕来从小就希望别人承认他是一个“与众不同”的人，这种想法虽然能敦促他向上进取，但也会带来心灵上的“灾难”，那一种孤独感有时甚至让袁裕来感到他是这个世界上的“孤魂野鬼”。

因为身边没有“战友”，似乎处在了人类边缘——唱歌扯开嗓子、喝酒整口整杯、跳舞大汗淋漓……“人到了一定时候，需要发泄，需要麻醉，但是，理性和肉体，不能离得太远”，袁裕来打起

行政官司来，“有一种快感，脚指头都兴奋”。

每一个成功的行政官司，国家机关能够低下头来，这不仅是个人的成功，也是法律的成功，“这就是人生高潮、快感——非肉体的快感”，讲到这里时，袁裕来几乎要手舞足蹈了，似乎再也看不到“孤魂野鬼”的感觉。

打了这么多年的行政官司，让袁裕来骄傲的是，无论官员、法官还是百姓，“法治观念都在悄悄地变化着，特别是浙江省，非常明显”。

以前，政府被告上法庭，觉得很没面子，找原告的毛病，给原告“穿小鞋”，给法院施加压力，认真解决的案例微乎其微。如今，已经有不少政府机关能够心平气和地对待官司，认真听取法院的意见，尽量弥补百姓的损失，“以解决问题为宗旨，这是政府理念的一个重大转变”。不少法官审理行政案件，也不再谨小慎微了，甚至对被告要求更严格，更倾向于弱势群体，“对老百姓来讲，这是好事”。

袁裕来每年写一本办案手记，记录自己走过的路，同时也给立法机关理论研究提供一些帮助，“只要是能够推动社会法治进步的事，我都愿意去做，而且乐此不疲”。

关于袁裕来的报道，经常见诸报端。为此，有人说他是“个人炒作”。对此，袁裕来不以为然，“说实话，我不反对炒作，特别是律师行业，每一个律师都得推销自己”。

在并不宽敞的办公室里，袁裕来向上推了推眼镜，呷了一口水，话语依然慢条斯理：“如果一个人所做的事情，经过宣传有益于社会，又有什么理由不去宣传呢？”

袁裕来认为，他所代理的行政案件，无论作用大小，都会促进社会法治进步。对袁裕来的工作，著名法学专家应松年也曾经表示过感谢，感谢他“为推进我国行政法治所作的努力”。

目 录

纠纷产生在老屋列入拆迁范围之后 / 1

傅文宝听到老屋被列入了拆迁范围后，实在高兴极了。能够得到几十万元拆迁补偿费，像中了体育彩票似的。可是，当他去国土资源所办理土地登记手续时，却被告知，土地使用权几年前就已经登记在他四弟的名下了。

擅自进口固体废物？ / 33

当张友明律师在电话里说，他要给我介绍的是一起海关、商检方面的案件，我的胃口就被吊起来了。这几年，我承办的案件涉及的行政领域越来越多，但海关、商检方面的案件还没有尝试。虽然向我咨询的不少，但慑于海关、商检部门的威力，最后都没敢启动诉讼程序。我一直期待有机会尝试一下这方面的案件。

99 位村民与机场噪声之争 / 62

机场噪声污染怎么赔偿或者补偿，目前并没有法律规定。笔者经过不懈的努力，为 99 位村民争取到了 120 万元。

这是笔者承办行政案件以来，承受压力最大的案件。压力不仅来自于政府，也来自于村民。

非法行政为非法拆迁开道 / 89

近年来，一些基层政府在征地拆迁中肆意妄为，笔者早已见怪不怪了。本篇手记描述的就是这样的事，非法行政为非法拆迁鸣锣开道。之所以称为“非法行政”，是觉得已超过了违法行政的程度。

注销土地证 / 110

2004年7月1日，《行政许可法》开始实施。宁海县人民政府适用《行政许可法》的规定，连续注销了几本土地证。笔者接受的委托就有三起。这大概是《行政许可法》的立法者始料未及的。本案是其中的一起。

危楼底层 / 123

1998年，住宅楼刚刚被确定为危房；2004年8月18日，经过纠倾后，主管部门宣布解危。第二天，竟然作出同意将底层窗改门的决定。在诉讼过程中，笔者又意外地发现，该楼东面承重墙被敲掉已经达15年，主管部门却拒不查处。

无人理会的村镇规划 / 173

将“规划规划，墙上挂挂，纸上画画”作为关键词输入google，查询结果是107000项。规划在实践中缺乏基本的严肃性。笔者在承办规划行政案件时，常常感到无所适从。

界址和土地面积 / 183

“只要袁律师愿意接受委托，就是有把握的。”老王告诉我，章律师是这样推荐我的。我告诉老王：“我确实只接受胜诉希望比较大的案件。但这只是从法律来说。

行政案件，往往会受到很多法律外因素的影响。”

并村纠纷引起律师事件 / 196

自从笔者开始代理行政案件，尤其是成为专门代理行政案件的律师以来，常常有人问同一问题：“代理行政案件，到底压力有多大？”看了本篇办案手记，读者朋友或许就有了答案。

城管局的三次处罚决定 / 238

针对违章建筑，城管局先后作出了三次行政处罚。第一次，责令限期拆除，当事人申请行政复议，城管局撤销了处罚决定；第二次，责令部分拆除，当事人提起诉讼，城管局再次撤销处罚决定；第三次，罚款补办，当事人欣然接受。

“土地官司不予受理” / 254

由于在《行政审判指导》和《行政执法和行政审判》中，曾经多次看到过江苏省有关人民法院行政审判的经验介绍，笔者一直认为江苏省行政诉讼的环境要比浙江好得多。因此，本案当事人慕名找到我时，我几乎毫不犹豫地接受了委托。

寺庙住持之争 / 276

听着听着，我忽然感到，这个社会似乎已经没有一块净土。寺庙，应该是人们精神寄托的最后去所，至少也应该是劝人为善的地方。然而，人们似乎都成了彻底的“唯物主义者”，都达到了不怕“牛鬼蛇神”的境界。在寺庙里，也有人敢于为所欲为。

户外广告该不该收费？ / 289

民告官很难，是因为司法环境很差。但有时却是因为当事人不懂行政诉讼规则。当然，还有一些案件是本来就赢不了的。

本案中，笔者的角色是被告代理人。这是近几年来唯一的一次。因此，得以从不同的角度思考问题。

“原来政府也不是不可战胜的！” / 309

这起案件大概是迄今为止，笔者代理的案件中持续时间最长的：2003年3月25日接受委托，2008年1月30日办结，持续了将近五年之久。最后得到解决，实在有些偶然。

工业用地怎么变成了生态涵养区？ / 345

“老牛！”是大学时，同学们对我的称呼——喜欢吹牛，一身牛脾气，爱钻牛角尖——“老牛！老牛！”叫起来特别贴切，以至于有些同学竟然忘记我的真名。

2008年4月的一天，一位称呼我为“老牛！”的同学，成了我的当事人。

这场官司算打赢了吗？ / 349

如今，土地纠纷可谓遍地开花。本案只涉及60亩土地，实在不值一提。但是，本案涉及的问题似有一定的代表性。

化解拘留决定 / 360

这几年，我已经很少受理治安处罚案件。尽管受到拘留处罚后，找我的当事人很多。治安案件，胜诉很难。治安案件，有争议的大多是事实问题。但是，法院大多

会尊重公安机关的认定。

不过，本案是一个例外。

遭遇当事人投诉 / 379

从2000年开始代理行政案件以来，笔者基本上都是代理老百姓的。许多案件涉及所谓的重点工程：当地的重点工程，省重点工程，甚至国家重点工程。工程常常因此受阻。政府对我的投诉从来就没有间断，他们希望通过司法局阻止我办案。

为了给老百姓争一口气，在很多案件中，我承受的压力之大，是可想而知的。对此，当事人甚至当事人周边的老百姓对我都非常感激。前几年，一直都有老百姓给我送锦旗。后来，因为我不喜欢这些形式主义的东西，人们才打住了。

可是，终于有一天，老百姓向宁波市司法局对我提出了投诉。

裁决与协议相差 520 万元 / 423

双方终于签订了拆迁补偿协议，拆迁人补偿被拆迁人1301万元；此前，拆迁主管部门裁决确定的补偿额是781万元。两者相差520万元。

拆迁官司绝处逢生 / 431

当事人再次找到我时，我才勉强答应接受委托。没有想到的是，代理的结果却使拆迁补偿费翻了一番，增加了300万元。

以办案手记见证行政法治进程（后记） / 464

纠纷产生在老屋列入拆迁范围之后

傅文宝听到老屋被列入了拆迁范围后，实在高兴极了。能够得到几十万元拆迁补偿费，像中了体育彩票似的。可是，当他去国土资源所办理土地登记手续时，却被告知，土地使用权几年前就已经登记在他四弟的名下了。

老屋列入了拆迁范围

在希望我介入之前，同事姜小平律师已经完成了不少前期工作。姜律师向我介绍了基本案情：

1970年，傅文宝22岁，他有四个兄弟两个妹妹。他排行老三，前面是两个哥哥，后面是四弟和两个妹妹。大哥和父亲独立分户，他和二哥、两个妹妹、四弟和母亲为一户共同居住在一起。当年年初，傅文宝因为结婚成家需要房子，就以自己的名义向当时的生产队提出建房申请，生产队同意将一块茭白地作为他的建房用地。随后，他自己出资在此建造了三间平房，面积约76.38平方米。当时农村还没有开始土地使用权登记。四弟傅文某当时13周岁。

平房造好后，傅文宝即搬入居住，结婚生子。1980年前后，他考虑到四弟傅文某已年满24岁，却无合适房屋成家，就自己出资买了一间村里的知青楼。他让四弟暂住在三间平房内。傅文某在平房结了婚成了家。1990年后，傅文某自己也向他人买了两间楼房，并搬入居住。于是，三间平房就空起来了，傅文宝常常在此放置一些农机具等物件，傅文某则偶尔利用平房养些鸡或鸭。

傅文宝认为，该房屋虽然未经确权，但所有权属于他是毫无疑问的。不过，既老又旧的房屋，他并没有过分在意。