

TEBIE DAILI
MINGAOGUAN
SHOUJI(IV)

袁裕来◎著

特别代理
民告官手记(IV)

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(IV)

特别代理
民告官手记(IV)

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 (IV) / 袁裕来著. —北京:

中国检察出版社, 2008. 3

ISBN 978 - 7 - 80185 - 916 - 7

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 022523 号

特别代理 民告官手记 (IV)

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) 68650029(邮购)

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: 14.75 印张 插页 4

字 数: 411 千字

版 次: 2008 年 4 月第一版 2008 年 4 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 80185 - 916 - 7/D · 1892

定 价: 39.00 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：不愿蹲着的行政诉讼第一人 （代序）*

他是中国律师界当之无愧的“大腕”，也是其中的一个“异类”。之所以称其为“异类”，是因为他有着不同于一般律师的特殊嗜好——专司“民告官”案件。他曾与各级政府及其职能部门，甚至是国务院职能部门对簿公堂，并先后在状告浙江省政府、国家环保总局、国家发改委的案件中，取得胜诉。

《中国专业律师档案》里对他的描述是：袁裕来，男，1966年4月出生，浙江奉化人，享有“浙江行政诉讼第一人”之称，是我国第一个专门承办行政诉讼案件的律师。

一颗勇于挑战的心

2008年1月11日，来自北京市第一中级人民法院的一份判决书，抵达浙江杭州市西湖区转塘镇龙王沙村15位村民手中，令他们惊喜不已。他们状告国家发改委的官司一审胜诉。

北京市第一中级人民法院于2007年12月24日作出一审判决，撤销了国家发改委作出的不予受理行政复议的决定（发改复不受字[2007]2号），并责令其对15位浙江村民的行政复议申请重新作出审查决定。

“浙江村民状告国家发改委”案创造了国家发改委在行政诉讼

* 载《法制周报》2008年1月22日。

中败诉的纪录。作为此案的代理律师，浙江之星律师事务所副主任袁裕来再次成为公众关注的焦点。

官司缘于浙江杭州之江国家旅游度假区的一场拆迁纠纷。2006年，陈国良等15位村民注意到，在浙江省发改委的公开信息中提到16条违规道路，但没有具体写出这16条道路的名称。村民们认为自己居住的丽景路是其中的一条。而公告表明违规用地“未办理任何用地手续”，拆迁许可证自然是违法的。可这种猜测需要证实，为此他们委托袁裕来寻找证据。

在之江度假区经济发展局查阅资料时，袁裕来碰到了钉子。该局的工作人员表示，有关道路建设涉及杭州之江发展总公司的商业秘密，不能提供。他提出疑问，根据国家法规，对于存在问题的新开工项目，各地要将存在的问题和处理措施，在当地主要媒体上公告，接受社会监督。之江度假区经济发展局怎能因“商业秘密”而不公开信息呢？

当向国家发改委提出复议申请遭到拒绝后，袁裕来毅然地将国家发改委告上了法庭。通过两次提起诉讼，北京市第一中级人民法院受理了村民的诉讼，这令他长舒了一口气，陷入困局中的案子出现了曙光。最终，法院判决国家发改委败诉。

袁裕来坦言，他并不比其他律师高明多少，在诉讼过程中也没有使用什么特别的手段，重要的是自己有着一颗勇于挑战的心。在代理案子的过程中难免受到来自各方的压力，但他都坚持了过来。“这是因为我对法律有信心，相信我们国家的体制能够处理好这些问题。”

打官司为了促进依法行政

是什么原因让袁裕来选择了一条艰难的律师之路，又是什么原因让他一直站在行政诉讼的浪尖上不屈不挠、勇往直前呢？

大学时，袁裕来学的是理工科，毕业后被分配到了一家工厂工作。入厂半年，袁裕来被安排从事“二五”普法教育工作。由此，

其对法律也产生了浓厚的兴趣。在普法中，袁裕来教的主要就是行政诉讼法，当时的他也许从未想过，他未来的人生之路会和行政法结下不解之缘。

1994年，他以名列前茅的成绩取得了律师资格。2000年，因注册商标被假冒，宁波佳乐电子有限公司委托袁裕来一起去上海打假。因为上海徐汇区工商分局没有履行告知义务，而且认定违法事实不全面不完整、处罚过轻，袁裕来决定起诉工商部门，并最终胜诉。从这场诉讼中，袁裕来终于找到了作为一名律师的“感觉”——与手握实权的行政部门平等对话。而案件中暴露出来的法律规定的缺陷，又使他产生了另一种使命感。由此，他确立了今后事业发展的方向——专司行政诉讼。

袁裕来说：“胜诉并不是我追求的最终目的。”他认为，行政诉讼得到协调解决比法院下判决效果更好，因为打行政官司的目的是为了能给当事人争取实质的利益，而判决下来后往往还要涉及“如何执行”的难题。

在当前中国的法治环境下，打行政官司很有难度，想要胜诉更是难上加难。事实也是如此，行政案件的诉讼大部分情况下是行政机关胜诉，而袁裕来打行政官司更多的也是倾向于通过协调解决的。这样，外界甚至一度有传言说，不要请袁裕来打官司，他打官司基本没赢过，但来找他代理诉讼的人依然络绎不绝。近几年来，袁裕来每年都要办理几十起行政案件，2002年由他经办的行政案件超过了100件。据统计，宁波2002年50%以上的行政案件都是由袁裕来代理的，2003年上半年这一比例甚至达到70%。而宁波周边地区的当事人也不断慕名而来。

现在，袁裕来每次胜诉时心情已由兴奋趋于平静，此时，他更多的是在思考如何推进中国法治的进程。他经常对他的当事人说：“我们打行政官司，不仅仅是为了自己，更重要的是为了我们的下一代甚至下下一代，希望这将有助于政府公务更阳光、更透明。”

“通过行政诉讼，来促进政府依法行政，是法律工作者最愿意看到的。”袁裕来说。

偏向虎山行

袁裕来能够获得“浙江行政诉讼第一人”这一称号，其代理过的“温州养殖户起诉国家环保总局”和“长汀村民状告浙江省人民政府”两个典型案件不得不提。

“温州养殖户起诉国家环保总局”案是一起马拉松式的连环诉讼案。从2005年5月开始，截至目前，在这一案件中，袁裕来已经代理提起了1300多个行政诉讼。袁裕来确定，面对这一马拉松式的行政诉讼，当地政府和有关部门不会无动于衷。事实证明，通过这一系列的行政诉讼，当地政府治理环保问题的力度明显加强。据了解，龙湾区和开发区所在地的温州市东片污水处理厂项目工程经公开招标，于2007年4月中旬进场施工。这一污水处理厂占地16.788公顷，工程总投资将达到2.1亿元。

2006年4月14日，“长汀村民状告浙江省人民政府”案涉及1000多户村民的撤村建居工程。在这份特别的判决书中，被上诉人是浙江省人民政府，被上诉人的法人代表是浙江省省长，而上诉人则是浙江奉化市的12位农民。

有人形容袁裕来与省政府叫板是“明知山有虎，偏向虎山行”。但判决结果彰显了他这份勇气的价值：浙江省政府法制办公室应诉处于2005年9月1日所作的被诉具体行政行为违法。这就意味着，袁裕来在与浙江省政府的行政诉讼中胜诉，1000多户村民的撤村建居工程将被撤销。

在漫长的诉讼过程中，不时会有来自行政机关的压力，袁裕来在“压力只是人们自己吓自己的借口”的精神支持下，笑到了最后。针对频频上门说情之人，他说：“不管谁来说情都可以，但是绝对不能动摇我的原则，那就是当事人的合法权益。”他的语气中带着威严，掷地有声。

“这是我的生活和事业”

“刚开始从事律师行业时，我深刻感受到律师在实权部门没有对等的地位，这是一种‘人格’的不平等。行政诉讼让我与这些实权部门进行平等的对话，这不仅是我的职业，更是我的生活和事业。”袁裕来说。

对于靠与法官拉关系打赢官司的律师，袁裕来斥之为“歪门邪道”，“这种行为是律师这个职业的耻辱，是社会法治的退步。”

在代理行政诉讼官司中，必定要得罪很多政府部门和官员，需要承受很大压力。甚至曾有律师在承办行政案件前留下遗嘱，显得十分悲壮。袁裕来对此很释然：“这是一个人生命价值的问题，人对于自己的追求，有时是没有选择的。我希望自己能一生平安，毕竟我也是上有老下有小的普通人。”

在袁裕来的心目中，法律工作者应该是“实务与理论”的结合者。他在自己的博客里写道：“根据我自己的体验，要想成为优秀的律师，应该是非常喜欢律师这个行业的，学习法律和实践法律既是他的事业和追求，又是他的生活和生命存在的形式。”

从1997年开始到现在，袁裕来坚持每周都读一本法学专著，借此“精研法理，谙练实务”。他自嘲说：“我一直感到自己是一个没出息的人，除了看看书，写些东西，似乎无法找到第二种生活方式了。”因为精湛的学识和在律师行业的影响，袁裕来担任了中华全国律师协会行政法专业委员会副主任，并且曾经参与《中华人民共和国治安管理处罚条例》的修改。最近专家们就行政诉讼法修改提出了一个草案，总共一百多条，袁裕来就指出其中七十多条有问题，并提出修改意见，他的学识令众多业内人士叹服。

不愿意“蹲着”的人

从2003年至今，袁裕来已经出版四册《特别代理：民告官手

记》，生动地记录了他在办案中的切身体会，以及对当代中国法律问题的思考。对于自己留下的这些资料，袁裕来如此评价：“或许，这才是我这辈子可能留下的真正有些价值的东西了。”

浙江省律师协会副会长罗杰告诉《法制周报》记者，袁裕来的专业操守得到了业内人士的认可，他一年代理上百个行政官司，为推进依法行政作了不少贡献。罗杰还认为，行政诉讼涉及面很大，有些问题是现在政府无法解决的，而袁裕来是一个“理想化”的法律工作者，因为这种“理想化”，他在律师执业面临越来越大的阻挠时，执著于行政诉讼领域的开拓，“走上了一条不能回头的路”。

罗杰曾善意提醒袁裕来打官司时不妨低调行事：“现在可以‘蹲着’，是为了将来跳得更高。”

可是，袁裕来坚称不愿意“蹲着”，他感慨：“在这个年代，太需要律师来做一什么了。”在浙江司法部门相对开明的环境下，他希望自己能在这辈子多做几件有意义的事情，用行政诉讼来推动中国法治建设的进步。

邓益辉

目 录

第一篇 非法围垦 / 1

在如今的司法环境下，民告官最大的特点是，结局无法预料，认为百分之百能够胜诉的案件，却输了；似乎已经没有什么希望的案件，却忽然有了转机。读完本篇手记，你对这一点便会深有体会。

第二篇 相对集中处罚 / 27

“相对集中处罚”，曾经是一个热门话题，甚至可以说，政府系统曾经为此引发一场运动。

“相对集中处罚权制度”的是是非非，笔者没有能力进行全面分析，不过这篇手记也许会引起一些思考。

第三篇 相邻纠纷牵扯规划局 / 42

这是一起没有多大争议的案件，而且也不是什么敏感案件，解决起来笔者却仍然如履薄冰，可谓时时都提心吊胆。这就是行政诉讼。

第四篇 妇女的征地补偿费 / 58

在广大农村，对于妇女的歧视仍然普遍存在。而且这些纠纷常常是政府不愿接手，法院不愿受理。本案是因为妇女歧视引起的征地纠纷，最终能够得以解决，实

在有些偶然。案件涉及省政府、国土资源部以及国务院。

第五篇 违拆引出“里程碑式”判决 / 79

基层政府拆除违章建筑或者从事强制拆迁之后，总是让媒体的报道同时跟进。目的是在拆除房屋的同时，摧毁当事人的意志。

第六篇 镇政府不承认强迁了花木 / 124

几年前，行政机关在法庭上的表现“出格”时，笔者就会予以批评，要求行政机关注意自己的形象，行政机关也总是会有所收敛。可是，随着诉讼经验的增加，如今的行政机关已经没有那么克制。本篇手记就是一个例证。

第七篇 感受异地管辖 / 139

2006年3月27日，宁波市中级法院作出了准予撤回上诉裁定，本案在程序上算是结束了。但实体问题，有没有解决或者是如何解决的，笔者不知道。我也并不是很想知道。

第八篇 行政不作为 / 147

当事人不断地投诉，国土资源局也作出了责令停止违法行为通知，但是大约40万元违章建筑还是如期建成。当事人要求笔者解决的问题是，状告行政机关行政不作为，要求主管部门对于违章建筑作出处理决定。这似乎是一个不成问题的问题。

第九篇 13年后发生了行政纠纷 / 157

王国良作出“村告官”的决定后，一直不断地上访、信访的村民们，暂停了行动，他们要看看司法救济

是否能够奏效。虽然，他们将信将疑。

第十篇 事业单位改革中的行政纠纷 / 180

根据《南方周末》2004年4月15日报道，我国事业单位数量超过130万，从业者2900多万，集中了60%的人才，拥有近3000亿国有资产，占国有资产的1/3。可是对中国GDP的贡献却只有5%~10%。事业单位，无论是称谓还是机构性质在西方国家都是没有的。2002年，中共十六大正式提出：“按照政事分开原则，改革事业单位管理体制。”

实际上，在此之前，全国各地已经着手事业单位改革。运动式的重大行动，总是容易忽视弱势群体的利益，本案就是因此而发生的。

第十一篇 高压线穿越住房 / 205

这是笔者第一次承办高压线路方面的案件，我坦白地告诉当事人，是否能够打赢官司没有把握。当事人的回答，倒是出乎了我的意料：“只要努力过了，即使官司输了也无怨无悔。”

也许，老百姓越来越成熟，才是我们这个社会发生的最深刻的变化。

第十二篇 上海火锅店的环评 / 233

老赵来找我之前，写了好几封信给我，说在上海书城购买了我的办案手记，读了以后十分感动，同时感到他的事情终于有希望了。信里用了很多让我心惊肉跳的词语，诸如“崇拜”、“英雄”、“救星”等。

第十三篇 修坟修出来的行政案件 / 267

卓先生找到我时，他们三兄妹共同起诉浙江省奉化

市松岙镇人民政府的案件即将公开开庭审理。卓先生是一位小学教师，他说行政起诉状是自己起草的。这是一份撤销之诉起诉状，撤销之诉起诉状的写作，确实是比较简单的。他自己写的起诉状基本上没有什么问题。

第十四篇 征收的究竟是谁的承包地？ / 277

呈报征地材料之前，不征求农民的意见；征收方案批准后，也不通知农民，甚至弄不清楚批准征收的到底是谁的承包地。这就是农民在承包地被征收时的真实处境。

一次，一位行政庭资深法官跟我说，她认为政府征收土地行为中，当事人是所有权人即村集体经济组织，农民享有的只是反射利益。令我有些愕然。

第十五篇 采矿权转让之后 / 296

双方就采石场放炮造成的损害达成协议后不久，业主将采石场转让给了第三方。受让方不愿意承担赔偿责任，纠纷就此拉开了序幕。

第十六篇 水库非法用地 / 311

农户们起诉国土资源局一案一审审限即将届满时，县政府忽然发出公告，决定注销47户农户的土地承包权证。农民们说，“老大”终于亲自出面了。

第十七篇 杨根飞的养路费滞纳金案 / 327

一天，杨根飞律师在闲聊中说起，在缴纳养路费时，被公路稽征处不明不白地扣去了900多元滞纳金。由于此事具有一定的普遍意义，他打算起诉公路稽征处，让我操作一下。我满口答应。

第十八篇 没有尽头的拆迁纠纷 / 334

其实，在史舜琦找我之前，我就曾听到过她的大名。不少当地的老百姓碰到行政官司，总是喜欢先去她那儿问问。这些人来找我时，在我面前偶尔会提起她，都称她“史大姐”，用的是那种敬重的语气，给我留下了比较深刻的印象。

第十九篇 采石场的命运 / 366

采石场放炮引起的震动导致了附近养殖场母猪流产和不孕，养猪场先后将工商局、矿管处、环保局告上法庭，但几个部门都认为采石场的存在是合法的。

可是不久，市领导在视察东钱湖风景区时，说了一句采石场有碍观瞻，相关部门遂决意关闭采石场。最后，经过艰难的诉讼，国土资源局还是颁发了采矿许可证。

但是一年后，采矿许可证尚未到期，政府方面却发出了收回采矿权通知，采石场再次面临关闭的险境。于是，纠纷再起。

第二十篇 村支书与派出所长之争 / 437

此前，笔者代理过几起村支书和派出所长联合起来欺侮村民甚至村主任的案件。因此，认为村支书和派出所长的关系总是比较密切的，而且对于这种关系没有好感。

本案的委托人是村支书，他说他要求对付的就是派出所长。笔者竟然因此对案件产生了一些特殊的兴趣。

后 记 / 457

第一篇 非法围垦

在如今的司法环境下，民告官最大的特点是，结局无法预料，认为百分之百能够胜诉的案件，却输了；似乎已经没有什么希望的案件，却忽然有了转机。读完本篇手记，你对这一点便会深有体会。

省高院认为本案应通过行政诉讼的程序解决

案件是童登勇律师介绍过来的，他发现那是一件行政案件。他又是宁波大学一位教授介绍过去的，该教授认为这是一起海事案件。童登勇律师是专门承办海事案件的，而我是专门承办行政案件的。其实，这是一起涉及海事领域的行政案件。当事人是浙江省玉环县芦浦镇道头村的几位村民。

1995年9月19日，李庆福和黄雨海等通过村里分别向有关部门递交了《关于扩建货运码头的报告》，要求在玉环县芦浦镇道头村建造货运码头，先后得到了玉环县芦浦镇人民政府和玉环县航运管理所的同意。1997年7月3日，玉环县交通局还特地下发了《关于同意建立“芦浦镇搬运有限公司”和“芦浦镇装卸服务站”的批复》，明确码头设计能力为200吨级。1997年6月10日，玉环县交通局颁发了《道路运输经营许可证》。同时，工商部门也颁发了临时营业执照。2000年1月，玉环县工商行政管理局又核发了正式《营业执照》。李庆福设立的芦浦镇装卸服务站是个体工商户，黄雨海等8人设立的芦浦镇搬运有限公司是有限责任公司。

据李庆福等介绍，他们为建造码头分别投资了50多万元，码头设立后，经营状况良好，每年收入10多万元，他们也缴纳了各

种各样的规费。可是，好景不长。2000年，玉环县人民政府决定实施漩门二期蓄淡围垦工程。2000年2月28日，发布了《关于漩门二期蓄淡围垦围区水产养殖码头及附属设施处理通告》。围垦面积达3867公顷即58005亩。李庆福等人的码头在此范围内，因而面临报废。2001年11月30日，玉环县芦浦镇搬运有限公司和芦浦镇装卸服务站的营业执照，因为未参加2000年年检，被玉环县工商行政管理局吊销。

为此，李庆福等人多次找玉环县人民政府以及相关部门交涉，但这些部门都以他们的码头没有领取土地使用权证为由，不同意补偿。2002年5月9日，玉环县人民政府设立的临时机构玉环县漩门二期管理局作出书面答复，对于他们的损失不予赔偿。

2003年6月，李庆福等人分别向宁波海事法院提起民事诉讼，他们确定的被告是玉环县漩门二期管理局。宁波海事法院对两案进行合并审理，并先后两次公开开庭审理本案，在法庭上，李庆福等提出的最充分的理由是，与他们同样没有土地使用权证的码头都得到了10万~20万元的相应补偿。第一次开庭时，他们申请了四位证人出庭作证，这四位证人在法庭上的证言铿锵有力，他们的码头与李庆福他们的性质一样，也没有领取土地使用权证，并因此次围垦而报废，却已经得到了10万~20万元的补偿。但是，第二次开庭时，被告方却出示了这几个码头的土地使用权证的复印件。到底是谁在说谎甚至制造伪证，我们不得而知。

2003年7月23日，宁波海事法院作出民事裁定，从程序上驳回了李庆福等人的起诉：

本院认为，经开庭审理，原、被告一致确认，原告建造的码头及周边土地已经被划入玉环县漩门二期蓄淡围垦工程的围区范围，即原告建造的码头已经被政府依法征用，且原告对政府征用码头的合法性不持异议，故本案争议实为征地补偿纠纷，原告就码头征用要求补偿的请求，应依法通过行政诉讼的程序予以解决。依照《中华人民共和国民事诉讼法》第一百零八条第（四）项、第一百一

十一条第（一）项、《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》第139条的规定，裁定如下：

驳回原告李庆福的起诉。

李庆福等不服上诉。笔者未能见到上诉状和答辩状，但浙江省高级人民法院终审裁定记载着上诉及答辩理由。浙江省高级人民法院作出判决的时间是2003年12月26日，笔者见到的是以黄昌妹等8人为上诉人的裁定书：

宣判后，上诉人黄昌妹等八人不服，向本院提起上诉，称上诉人从没有认可建造的码头已经被政府依法征用，只是认可码头被划入围垦工程的围区范围内，如果被政府征用，政府就必须作出具体的行政行为。玉环县漩门二期管理局依据玉环县人民政府的《漩门二期蓄淡围垦工程围区水产养殖码头及附属设施处理办法》不应予以补偿，但该《办法》第四条明确规定：补偿协议由漩门二期工程建设指挥部与享有补偿权的单位、个人签订，根据该条款玉环县人民政府已明确授权被上诉人行使，被上诉人对其他码头也进行了补偿。本案应属于民事范围，请求裁定发回继续审理。

玉环县漩门二期管理局辩称：因征用引起的法律争议应受行政法调整。上诉人的码头与其他码头不同，没有经过有关部门批准，我方对其他码头进行补偿并不表明，本案双方当事人之间就是民事纠纷，原审裁定并无不当。

本院经审查认为，本案纠纷系上诉人黄昌妹等八人建造的码头及周边土地被划入玉环县漩门二期蓄淡围垦工程的围区范围后引起的补偿纠纷，对于此类纠纷的补偿问题，玉环县人民政府发布的《漩门二期蓄淡围垦工程围区水产养殖码头及附属设施处理办法》作出了具体的规定，玉环县漩门二期管理局也正是依据上述规定作出了不予补偿的决定。因此本案码头损失补偿纠纷应依法通过行政诉讼的程序予以解决。上诉人黄昌妹等八人提出的上诉理由及请求均不能成立，本院不予支持。原审裁定适用法律正确。依照《中华人民共和国民事诉讼法》第一百五十四条之规定，裁定如下：