

TEBIE DAILI MINGAOGUAN SHOUJI(VIII)

袁裕来◎著

特别代理



民告官手记(VIII)

办案手记不单  更重要的是作
者在每一个案例中

中国检察出版社

TEBIE DAILI
MINGAOGUAN
SHOUJI(VIII)

特别代理
民告官手记(VIII)

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 (Ⅷ) / 袁裕来著. — 北京: 中国检察出版社, 2012. 12

ISBN 978 - 7 - 5102 - 0769 - 3

I. ①特… II. ①袁… III. ①行政复议 - 案例 - 汇编 - 中国
②行政诉讼 - 案例 - 汇编 - 中国 IV. ①D925. 305

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 265136 号

特别代理 民告官手记 (Ⅷ)

袁裕来 著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷东街 5 号 (100040)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

电 话: (010)68639243(编辑) 68650015(发行) 68636518(门市)

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市西华印务有限公司

开 本: A5

印 张: 14. 125 印张 插页 4

字 数: 395 千字

版 次: 2012 年 12 月第一版 2012 年 12 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 0769 - 3

定 价: 45. 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

序 言

千山独行袁裕来

文/羽戈

我认识袁裕来兄，缘于七哥介绍。七哥被誉为宁波三栖领袖，横跨政法、文化、时尚三界，这三界人物，大半唯他马首是瞻。袁裕来系政法界，我则介于政法与文化之间，话说有一天，接到七哥的鸡毛信，都不敢怠慢，准时到场。石浦一晚值千金，两箱红酒饮尽，座中豪英皆醉。幸好袁裕来赐了我一张名片，翌日醒来，睹物思人，才记起昨晚与我拼酒三百回合的那厮，即是大名鼎鼎的袁大律师。

酒过三巡，便不再尊称他“袁兄”或“袁大状”，而直呼“老袁”。老袁的酒量和酒品都是一流——我有一个偏见，论断一人，与其看他整日呼喊的观念，还不如看他的酒品、赌品与床品——老袁喝酒，与浙江刑辩大佬张友明兄一样，无须人劝，只要兴致勃发，必将自己灌倒。其醉后，如玉山之将崩，或指点江山，呵佛骂祖，或忆往昔峥嵘岁月，追思大明湖畔夏雨荷的情影与哀愁，叹而今，心徒壮，岁将零，有泪如倾。柳亚子赠高天梅一联，正可用于醉酒的老袁：白衣骂座三升酒，红烛谈兵万树花。

使酒骂座，月旦春秋，老袁尤好臧否法律界的贤达，对港台法律人，尚有三分敬意；论及大陆，常视法学家如粪土。他的眼睛，长在了头顶，自负与自恋之情，写满了嘴角。阅人多矣，我从未见过像老袁这么自负的人。他有一个名号，曰“中国行政诉讼第一

人”，俗话说，文无第一，武无第二，尽管老袁貌似鸠摩智，状如座山雕，凝若山岳，动若奔雷，有武林盟主的风范，望之令人敬畏，他所从事的律师业，依然属于“文”，文无第一而敢自居第一，那需要何等的自负。他不仅自负于专业，更自负于智商，这么多年来，他大概只称誉过“敲敲脑壳，脚底板都会响”的斯伟江的聪明，能与 he 并论。

自负到老袁这一步，必然不太合群。在政法的江湖，老袁可谓独行侠，寒风萧萧飞雪飘零，长路漫漫踏歌而行。他不唯上，不从权，不属任何政党、派系，亦不拥护什么主义，常常以一己之力，与公权力的风车作战。在威权机器的巨大阴影之下，他像一个永不屈服的自由骑士。

这位骑士，在俗称“民告官”的行政诉讼的征途之上已经驰骋了十余载。只是许多人都不知道，他并非法律科班出身，他的专业是化工机械，他在浙大期间曾专攻哲学，至今仍对存在主义哲学的谱系如数家珍。半路出家，终成大律师，不得不说是个奇迹，就此而言，唯有张培鸿大律师——其专业为哲学，后专攻刑辩——可与他比侔。世人只见他们成功的光芒，却漠视了转型的艰辛。袁、张二位，都是极刻苦的人。据说张培鸿能熟诵《刑法》与《刑事诉讼法》，袁裕来对《行政诉讼法》倒背如流，这背后的一番苦功，几人能及。

老袁的苦功，还表现于他的办案手记写作。张培鸿打过一个比方，说老袁写书，就像旧时妇女生孩子，撇撇腿一个，撇撇腿一个。这每年一本、每本三四十万字的产量，让我们这些以写作为生的人自叹弗如。出版界不讲计划生育，眼下老袁即将生出第八胎，照此趋势，著作等身，倚马可待。而且老袁的书，不仅可以作为法学教材、律政指南，令教授低眉，法官胆寒，还可以用来辟邪：购书数十本，连同作者玉照，挂在待拆迁房屋门前，足以令政府官员退避三舍。

这两年来，老袁从法律界进军公知界，气概益壮，声名日隆，影响力越来越大，仰慕他的女粉丝越来越多。有人担心他把持不

住，这显然小觑了老袁的生存智慧。窃以为，老袁的一大优点，即自知之明，他从来不想成为偶像，千山独行，正是英雄本色。他无时无刻不在三省其身，包括他的成功。他的办案经验，除了以法律为本，以公义为纲，还充分利用了制度的裂缝与权力者的矛盾心理，他曾对记者说：“长远来看，我的诉讼模式将会被淘汰。那是因为社会和法律制度将会取得巨大进步，而我的那些诉讼，正好暴露了现行法律制度的巨大漏洞。你应该为我悲伤，我正在成为自己的掘墓人。”

常见人感慨：为什么安徽没有袁裕来，为什么西北没有袁裕来，为什么袁裕来不能克隆呢？有一种说法，将老袁的发达归功于浙江司法环境之开明——其实，当时代白昼如夜，天下乌鸦一般黑，我从不认为浙江的司法环境好过上海。在我看来，地缘政治固然是老袁成功的一个原因，却未必是最重要的原因。相形之下，老袁的天资与勤苦，坚忍与勇悍，狂妄而坦荡的性情，老狐狸般的斗争智慧，在他的功劳簿上，将占据更显赫的位置。

狐狸多智，老袁有九重面目，这其中，我最欣赏那个高视阔步、锐意进取的狂者形象。老袁的狂，犹如豹子独行，他拥有一颗磊落不羁的赤子之心、一个弘毅宽厚的精神世界，对抗黑铁年代的千山暮雪；他奔走于自己的苍茫天地，将世俗的礼法踏于脚下。我忽然想起一桩旧事，似可记在这里。李敖《北京法源寺》写谭嗣同被任命为军机章京，第一天到内廷上班，御史、太监们问他姓名，他一言不发，拿起毛笔，在纸上写了三个大字：谭嗣同。老袁的桀骜正同谭氏。有一次他送我一本新书，我请他签名纪念，依常例，应该将读者之名题上，作者之名题下，老袁却大笔一挥，草书六字：“袁裕来赠羽戈”。

2012年7月30日

目 录

序言 / 1

第一篇 361 村民胜诉省政府 / 1

在宁波所辖 6 区 3 市 2 县中，宁海人个性比较特别，民风很是强悍。据说，宁海自古辖属台州府，解放后才转属宁波专区管辖，台州一直以民风强悍著称。我也因为在公权力面前桀傲不驯，曾被朋友沈亚川误以为是宁海人。

我感触特别深的是，宁海村民们很团结。我对他们很钦佩。这几年，我连续在宁海代理了 10 多起几百人的集团案件。这篇办案手记记录的是其中一起。

第二篇 “城中村” 村民自行改造受阻之后 / 29

我一直希望多代理一些新型的案件，以便扩大自己的视野。但是，征地拆迁案件始终占了我代理的行政案件的 60% ~ 70%。而这些案件又多是大同小异的。

本案也是拆迁纠纷，但似乎是个例外。涉及了“城中村自行改造”问题，一开始就深深吸引了我。“自行改造”，应该是城中村改造的方向。可惜，本案“自行改造”失败了。值得深入思考。

第三篇 工业区撤销后，土地该不该还给农民？ / 93

工业区征收集体土地 97.1294 公顷，是分成三次向

省政府报批的，涉嫌化整为零；在开发区清理整顿期间，该工业区被撤销。工业区被撤销，征收的集体土地该不该还给农民们呢？

村民们希望能够要回这些土地。经过投诉、复议、诉讼等程序后，最后形成了两起上访案件，被上访人都是省政府，给当地政府的压力可想而知的。案件似乎就有了解决希望。

第四篇 国企改制土地行政争议 / 125

一直以来，温州人在有些事情上，总是走在全国前面的。这篇手记讲的是温州4家企业联合状告温州市人民政府。尽管，民和官对于民告官已经渐渐地习以为常了，但是几家企业联合状告政府却仍然显得很平常。

第五篇 住宅楼编号无序与业主无关？ / 176

每次碰到新型且有争议的案件，我内心都很矛盾，一方面很感兴趣，可以学习一些新知识，另一方面又困惑，这样的案件结局往往更加难以预料。

本案就属于这类案件，楼房编号无序，当事人决定状告民政局。

第六篇 企业遭遇恶黑势力 公安不作为 / 192

犯罪分子冲进警察局杀人，警察慌乱之中，竟然拨打110报警。这是真实的事情。这说明，关键时刻依赖警察保护生命财产安全，在人们的心中是根深蒂固的。事实上，人们的生命财产安全也确实需要警察来保护，这是正常社会的底线。

可是，在现实中，这一底线却常常被踏破。本篇手记展开的就是这样一个故事。企业遭遇了黑恶势力持续骚扰，公安机关却不予理会。我又如何突破这一僵局？

第七篇 屠宰场的关闭 / 211

这起案件是记者介绍过来的。听屠宰场业主说，他曾花了不少钱，请来几位记者，记者采访当地政府后，写好稿件传真给政府，让政府提意见。稿件写得很尖锐，足以让政府官员心惊肉跳，最后还写着“本报将继续关注”。结果，新闻没有报道出来，于是，他决定走法律途径。

老百姓遭到政府违法行政侵害，到处寻求救济途径，不仅没有得到援助，反而再次受到伤害。我听着心里有些沉重，我说我不一定能解决你的问题，但我至少不会骗你。

第八篇 南洋大道有点弯？ / 224

南洋大道是温州市重点工程。几位当事人跟我说，为了避开某些领导或者其亲戚的房屋，南洋大道设计的路线有些弯。如果在其他地方，我无论如何也不相信会出现这种事，毕竟，桥梁建成以后，是躺在光天化日之下的。但是，我却相信这种事发生在温州是可能的。

温州人对于利益追求的执著程度，是一般人很难想象的，有些温州人为了利益，亲情友情可以不要，道德法律可以不顾，民间和官场都是如此。我也是代理了一些案件之后，才渐渐体会到的。当然，这也有积极的一面，在极其恶劣的年代，温州就是因此才成了个体经济发展的源头。

第九篇 诉讼和上访怪圈 / 279

本案很有这个时代的特色。浙江省新昌政府迫于行政诉讼压力，首先竭力打击行政诉讼，甚至责令司法局以公文形式企图通过司法厅处理我。村民们选择了上访，

新昌县政府又迫于上访压力，支持村民们委托律师提起行政诉讼。在行政诉讼中，新昌县政府却又开始设置障碍，村民们决定再次上访。

第十篇 27 平方米土地小案 / 310

本案很小，只涉及 27 平方米土地。但正因为小，才更具有代表性。本案堪称这个时代的标本。

第十一篇 362 平方米土地重婚 / 330

政府将 KT 公司土地使用权证范围内的部分土地，重复核定给了 HD 公司。KT 公司不服，提出复议申请。公权力开始介入。政府发出更正登记，决定将核发给 KT 公司的土地使用权证进行更正……

第十二篇 史上最牛建设用地批准书？ / 342

2009 年 4 月，温州市人民政府核发了一份建设用地批准书，有效期自 2006 年 4 月至 2012 年 4 月。也就是说，建设用地批准书在核发之前 3 年就开始生效，有效期长达 6 年。应该是史上最牛建设用地批准书了吧？

附：行政诉讼中的“法”与“理” / 382

——基于《民告官手记》(I ~ V) 提供的素材
章剑生

后记 / 443

361 村民胜诉省政府

在宁波所辖 6 区 3 市 2 县中，宁海人个性比较特别，民风很是强悍。据说，宁海自古辖属台州府，解放后才转属宁波专区管辖，台州一直以民风强悍著称。我也因为在公权力面前桀傲不驯，曾被朋友沈亚川误以为是宁海人。

我感触特别深的是，宁海村民们很团结。我对他们很钦佩。这几年，我连续在宁海代理了 10 多起几百人的集团案件。这篇办案手记记录的是其中一起。

重点工程违法用地

自从 2000 年以来，我代理了大量集团行政案件，由此接触了很多农民兄弟。我常常感到个别农民兄弟，绝大多数集团案件的领头人，智力远在我之上，只是由于机遇的缘故他们未能接受高等教育，从而一辈子就生活在了当地，但仍然有不少人在设法经营着实业和贸易，搞得风生水起。

这起案件的诉讼代表人潘冬明、潘宝满就是如此。后来，潘冬明在接受记者采访时，说他甚至还到大学听过课。潘冬明是前任村委会主任，后撤村成立社区管委会，现在是管委会委员。

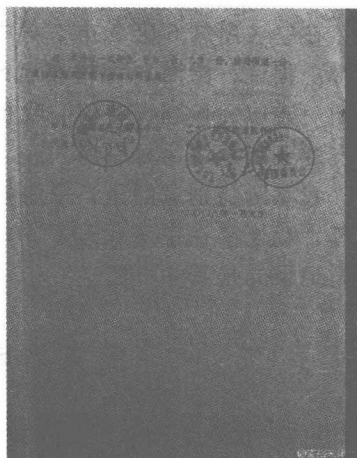
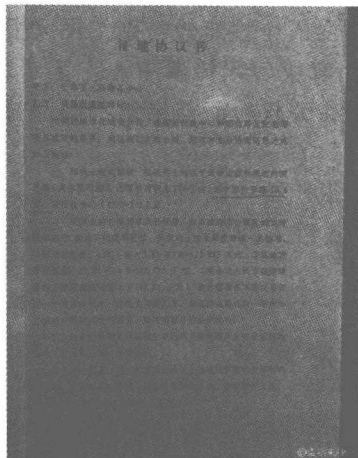
这是一起征地纠纷案。政府违法征地情节和其他案件并没有本质区别，一部分是经过批准的，另一部分没有经过批准。

胜利村原有的 600 多亩土地，经过历年征收，只剩 260 亩。这次又要征收 110 多亩。

潘冬明、潘宝满说，110 多亩土地，59.3 亩用于建造县行政中心，是经过浙江省人民政府批准的；50.8 亩用于建造回村路，未

经过批准。但回竹路工程已经动工。

他们交给我的主要证据是一份《征地协议书》和一份《征收土地方案公告》。后者证明一部分土地征收是经过浙江省人民政府批准的，但村民们认为不合法，是当地政府骗取批准的。这点下文再叙述。这里先叙述前者。



村民们说，用于建造回竹路的 50.8 亩土地未经依法批准

由于村里土地已所剩无几，这次征地引起了大多数村民的重视。听潘冬明、潘宝满说，有 360 多位村民要参加打官司，整个村共有 695 位村民，也就是说，超过了半数村民要参加打官司。

我一听很高兴。这几年，我对人数众多的集团案件兴趣越来越大。原因有两个：（1）虽然集团案件须要我们花费更多的精力，但能够启发更多的人。通过行政诉讼，基层老百姓的权利意识就能得到极大的提升，开始平等地与政府对话。这对社会和国家的民主法治进步很有意义。这也算是我对国家进步的贡献吧，这也是律师伦理规范的要求，律师总不能以赚钱谋生为唯一的目的。（2）集团案件，能够给政府造成极大的压力，引起政府足够的重视，从而切实地解决问题。

那么，村民和政府主要的矛盾在哪里呢？或者说，村民们的诉求是什么呢？

主要是留用地问题，即上述协议中出现的“留地”问题。所谓留地，是指政府在征收集体土地后，返还一定比例的自留地指标给村里，被征土地的村委会或村经济合作社可以按规定自行建设经营，当然也可以出让换取资金。

2004年之后，宁海县的自留地补偿，开始主要以货币形式偿付。但近来也有村委会在土地被征收之后，能够获得10%~15%的留用地指标。根据《宁海县城市规划区村（社）集体留地开发利用若干规定》（宁政发〔2008〕36号），村（社）集体经济组织自主开发的村（社）集体留地项目不得擅自转让或抵押，如果转让，必须经集体组织成员或成员代表的2/3同意，并报批县政府，补交土地出让金。

潘冬明、潘宝满说，即使以11亩自留地计算，把使用权卖掉至少是上千万元，甚至几千万元的收入。而协议里确定的补偿费是每亩29.5万元。村民们还说，在胜利村周边，小产权房市场尤为火热，私下交易的一亩土地使用权，可卖到300万元左右。

几千万元的收入，自然不是小数目。依靠他们跟村里和政府交涉，显然无法达到目的。于是，他们找到了我。

2009年7月28日，潘冬明、潘宝满等4位代表和律师事务所签订了《委托代理合同》。

为了给执业提供更大的自由创新空间，以更好地维护当事人的权益，也为了更好地保护自己，《委托代理合同》第1条明确约定“乙方接受甲方的委托，指派袁裕来、徐利平律师代理涉案行政行为为行政复议、一审、二审等各阶段法律服务。具体复议、起诉的行政行为由乙方根据实际情况确定，甲方予以认可。本合同签订后，甲方向乙方提供签名单50份，用于复议或者诉讼活动，甲方保证其真实性。如有个别当事人死亡或者放弃复议、诉讼的，甲方负责及时通知乙方”。

这一条是我和当事人签订委托代理合同的固定条款。想不到，

后来在本案中起了些作用。

2009年8月19日，村民诉讼代表人按照合同约定完成了361位村民的50份签名单，交给了我。我的法律服务工作就正式开始了。

当天，我代理潘冬明等361人向宁海县国土资源局用特快专递寄去了投诉书，要求对未经批准、非法占用土地建造回竹路的行为依法进行查处。

同年10月14日，两个月法定期间即将届满时，宁海县国土资源局寄来了答复：

投诉人反映的回竹路工程建设项目是列入2009年度宁海县人民政府的重点实事工程之一。2009年5月上旬，回竹路工程开始动工建设，涉及桃源街道胜利村集体土地50多亩，情况基本属实。我局发现后，经调查核实，于2009年5月20日，对建设业主单位宁海县建设局下达了《责令停止土地违法行为通知书》，有关调查取证工作按相关程序正在进行之中。

重点实事工程竟然违法用地？重点实事工程还须要违法用地？我感到有些不可思议。不过，从法律上来说，这点不是我须要考虑的。违法用地就应该查处，不管是否是重点实事工程。

告国土局行政不作为

宁海县国土资源局的答复，当然不能算履行了查处土地违法行法定职责。履行法定职责，除了责令停止违法行为，还应该对违法行为作出处理决定。但是，接下来，宁海县国土资源局没有进一步行动。

2009年10月27日，我代理村民们向宁海县人民政府申请行政复议，请求责令宁海县国土资源局对村民们投诉的土地违法行为依法进行查处。

行政复议申请书最后提到，胜利村（社区）共有18周岁以上

村民 675 人，申请人共 361 人，超过了有权以自己名义提出复议申请的一半。

2009 年 12 月 28 日，宁海县人民政府以“情况复杂，不能在法定期限内作出行政复议决定”为由，通知我们行政复议决定延期至 2010 年 1 月 29 日作出。2010 年 1 月 28 日，宁海县人民政府作出宁政复决字〔2010〕1 号行政复议决定：

维持被申请人所作的责令停止土地违法行为的具体行政行为。

申请人如不服本决定，可以自收到行政复议决定之日起 15 日内，依法向人民法院提起行政诉讼。

这一行政复议决定，和村民们的复议请求相比，实在是牛头不对马嘴。村民们行政复议申请书没有对国土资源局责令停止违法行为通知书表示异议，只是要求其对于土地违法行为作出处罚决定。

严格地说，宁海县人民政府是消极处理村民们的行政复议申请，是不履行行政复议法定职责。

那么，村民们是否可以起诉宁海县人民政府不履行行政复议法定职责呢？理论上来说，应该是没有问题的。

《行政诉讼法》第 25 条第 2 款规定：“经复议的案件，复议机关决定维持原具体行政行为的，作出原具体行政行为的行政机关是被告；复议机关改变原具体行政行为的，复议机关是被告。”是宁海县人民政府作出“维持决定”的原因。但是，本案显然不符合《行政诉讼法》第 25 条第 2 款确定的事实要件。本案行政复议针对的是宁海县国土资源局不履行法定职责，而非宁海县国土资源局某具体行政行为。

不过，起诉宁海县人民政府，恐怕很难取得理想效果。即使法院能够受理，并且支持村民们的诉讼请求，宁海县人民政府仍然可以作出“维持宁海县国土资源局不予查处违法行为的决定”。这样的行政复议决定，并没有实质意义。

进一步，即使宁海县人民政府作出了责令宁海县国土资源局限期查处的复议决定，既然宁海县人民政府无意让国土资源局查处土

地违法行为，如果国土资源局不履行行政复议决定，村民们也无计可施。这种情况，我也不止一次地碰到过。

当然，更大的可能是人民法院不会受理这样的起诉。毕竟，宁海县人民政府的行政复议决定形式上是“维持”。如今的司法环境下，政府以此来抗衡法院，法院估计不敢接招。何况，立案庭对于行政诉讼也未必有那么精通。

其实，对于村民们的申请，宁海县人民政府会作出这样的“维持”决定，我并不感到意外。我之所以代理村民们提出复议申请，无非是为了获得那段教示内容：“申请人如不服本决定，可以自收到行政复议决定之日起15日内，依法向人民法院提起行政诉讼。”有了这段话，我代理村民们向法院提起行政诉讼，法院受理案件，宁海县国土资源局就无话可说了。否则，宁海县国土资源局很可能以种种理由向法院施加压力，法院则可能不断推托。

幸运的是，我在行政诉讼领域已经有了不小的影响，拖上3个月，农民们也不至于会对我的忠诚和勇气产生怀疑。如果换个年轻律师，3个月没有响动，农民们恐怕就要闹上门了。

2010年2月9日，我代理潘冬明等360人向宁海县人民法院提起诉讼，请求判令宁海县国土资源局对村民们投诉的土地违法行为依法进行查处。期间，一位村民去世。

但是，尽管经过了行政复议环节，宁海县人民政府行政复议决定书中明确告知村民们不服行政复议决定可以提起诉讼，宁海县人民法院还是一直拖着不肯受理。

不过，这毕竟是几百人的集团案件，这些村民又很团结，法院是禁不住村民们施加压力的。同年5月10日，宁海县人民法院终于受理了本案。

有意思的是，后来，宁海县人民法院在裁决书中竟然称，村民们是5月10日起诉，法院是当天受理的。那岂不等于说村民们起诉超过法定期限了吗？

村民们没有原告主体资格？

2010年7月21日，宁海县人民法院公开开庭审理本案。此时，距离我接受委托差不了几天就满1年了。我是2009年7月28日接受委托的。

庭审之前，潘冬明、潘宝满等告诉我，法官曾经对一些村民做过调查笔录，街道干部强迫那些村民说他们没有提起过诉讼。政府和法院想干什么，我心里就有了数。那天的庭审，大概有四五百村民参加旁听。

在原告阅读起诉状，被告阅读答辩状，被告出示证据，原告质证，原告出示证据，被告质证之后，审判长说法庭因被告申请，对本案相关事实进行了调查，开始宣读调查笔录。

虽然事先有所准备，这份笔录还是出乎了我的意料。笔录是在街道办事处制作的，3位合议庭成员都参加了调查。总共调查了43位村民，这些村民们说并不知道要起诉宁海县国土资源局，他们原来在签名单上签名只是为了要回土地返还指标，他们没有看到过起诉状。有些笔录更是很直接地说，律师并没有跟他们说清楚。也有个别村民则说，名字是其爱人代签的。

去掉这43位村民，起诉的村民就不过半数了。这就是政府和法院如此操作的目的。另外，期间有4位村民去世。

我大声地对笔录提出了三点质疑：

一、原告委托律师的目的是要回土地返还指标，这是事实。但是，直接要回土地返还指标，官司没办法打，不打官司目标又无法实现。官司该如何进行，根据双方的约定是概括授权律师的。诉讼是非常专业的事项，本案当事人是村民，不可能完全了解相关法律规定，也没有必要了解。社会越进步，只问结果不问过程，在专业领域就越值得提倡。其实，这也正是设立代理制度的本意所在。

而且，律师事务所和村民们签订的《委托代理合同》第1条明