

特别代理

T E B I E D A I L I

民告官

II

手记

袁裕来/著

写给寻求律师帮助的人们

民告官办案手记不单是理论的分析、探索,更重要的是真实再现了作者在每一个案例中为百姓提供法律帮助的深刻体验……

中国检察出版社

民告官手记

II

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Ⅱ/袁裕来著. —北京: 中国检察出版社, 2004.7

ISBN 7-80185-260-5

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 (2004) 第 052646 号

特别代理

民告官手记 (Ⅱ)

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西路 5 号 (100040)

网 址: 中国检察出版社 (www.zgjccbs.com)

电子邮箱: zgjcbs@vip.sina.com

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

经 销: 新华书店

印 刷: 北京鑫海金澳胶印有限公司

开 本: A5

印 张: 13.75 印张

字 数: 382 千字

版 次: 2004 年 7 月第一版 2004 年 7 月第一次印刷

书 号: ISBN 7-80185-260-5/D·1241

定 价: 26.00 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(一)^①

《特别代理 民告官手记》是一部阐述法律精义，而又饶有兴趣的著作。

近年来，律师界出版的办案手记之类的著作，已不少见，但本书记录的全部都是行政案件。据我所知，这即使不是第一本，也不会很多。原因是否与行政官司“难打”有关？至少律师不太愿意接行政官司，把行政诉讼作为业务发展方向是一个很重要的原因。本书作者袁裕来却乐此不疲，全力以赴，并将办案心得集结成书探索行政诉讼规律。作者这份执著和追求令人感动和钦佩。

办案过程，实际上是理论和实践的结合与互动过程。就行政诉讼而言，则是行政法理论与诉讼实践的结合与互动。用理论指导、判断和解决行政争议；同时，诉讼过程也是对理论的检验和促进。人们都爱看案例分析，就因为枯燥的法学理论和法律条文通过具体案情传达和表现出来，易于领会，乐于接受。但本书与案例分析又不同。案例分析毕竟是客观的评述，办案手记却常常充满着作者的主观感觉。不单能读到理论的分析 and 探索，更能感受到在每一个案例中作者所体验的甜酸苦辣。这使本书具有更强的可读性，它是一本很好的传播行政法知识的读物，是一本教给读者如何运用法律武器维护自己合法权益的“教科书”。

① 这是中国行政法学会会长、全国人大内务司法委员会委员应松年老师为本书作者的第一本办案手记作的序。作者认为这本办案手记比第一本更有“资格”享有应老师的序。

但显然我们不能仅仅停留在这一角度，我个人也有参与某些行政案例的体验，在这些为数不少的实践中，我体会到，无论是理论研究还是立法设计，常受到实践提出的问题的冲击和考验，实践推动着理论的进步和立法的充实。但这显然无法与作者丰富的实践相比。本书收集了数十则案件，作者对每一个案件都付出了心血，记录了作者为推动我国法治行政在实践和理论探索上所付出的努力。也许我们会不完全同意其中的某些观点，但是追求社会公正的信念，对理论和制度完善的探索，一定会给广大的理论和实践工作者提供更高的思考。感谢作者为推进我国行政法治所作的努力，也期盼能有更多的律师来献身这一伟大的事业。

是为序。

应松年

2003 年夏

因为无畏 所以自由（代序二）^①

——记浙江之星律师事务所袁裕来律师

《律师与法制》杂志社 张迎

在现今的法制环境下，行政官司难打是有目共睹的。在宁波，却有这样一位律师，他把代理行政案件作为自己业务发展的方向，他就是浙江之星律师事务所袁裕来律师。

在多年的行政诉讼生涯中，袁裕来不但得到了当事人的赞赏，同时也得到了各地新闻媒体的赞誉，称他为“浙江行政诉讼第一人”，以表达他们对袁裕来的敬佩。

是什么原因让袁裕来选择一条艰难的律师之路来行走，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？

苏格拉底曾经说过：未经省察的人生没有价值。袁裕来正是在对自己人生不断地省察过程中找到生活的价值。

“我做律师其实就是在生活，人生的本质就是人在生活。现在的我，有种幸福的感觉。”

走出一条事业的明路

袁裕来本来是学理工科的，然而在浙江大学读书期间，他就显

① 2003年笔者被《律师与法制》杂志社人选浙江名律师，这是大型报告文学《浙江名律师心路历程：仗义人间》描述笔者的一篇文章。

出了与别人的不同，他喜欢思考并酷爱西方哲学，帕斯卡尔、克尔凯克尔、叔本华、尼采、萨特、加缪、海德格尔甚至弗洛伊德、弗洛姆、荣格、阿德勒等哲学界精神分析学界怪才的思想，给他留下了深刻的印象。他几乎读遍了这些人的全集。

从那时起，他就开始不断探索人生的价值。从大学二年级开始，袁裕来就在校刊上发表人生随感录，到毕业时，已积聚了差不多20万字的文稿，也正是由于有着这么一段对哲学、对人生的探索，使袁裕来如今的法律之路走得格外深刻而又独特。大学毕业后，袁裕来被分配到了原上海石化总厂工作，如果不是对法律偶然的接触，袁裕来很有可能走的是另外一条事业之路。

在石化厂，基于他好“斗”好“演讲”的个性，进厂半年袁裕来被领导安排从事“二五”普法教育工作，在普法的过程中，袁裕来自己对法律也产生了浓厚的兴趣。从哲学的角度上来看，有些事似乎是注定的，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，在他未来的人生之路会和行政法结下不解之缘。

出于对法律的热爱，从1991年开始，袁裕来攻读了大量的法律书籍。1994年，他在上海以名列前茅的成绩取得了律师资格。

取得律师资格之后，出于对律师职业的无限遐想，袁裕来决定做一名专职律师。“手持正义之剑，平世间不公之事。”然而，一场招聘风波差一点把他的希望之火熄灭。

袁裕来本来准备在上海找工作，追寻他的律师梦。然而，去某著名律师事务所应聘时，他被问得最多的是和某些部门的人员是否有“关系”。当得知他并不是本地人没什么“关系”之后，他被婉拒了。年轻的袁裕来非常困惑，难道现在做律师没关系不行吗？

“不行！”某些同行对他的循循善诱，使他的心情跌到了谷底。

涉足律师业未深的袁裕来因此回到了他的家乡浙江宁波，遵循同行的“教诲”，开始他的律师生涯。然而不久，袁裕来就厌倦了这样的“律师工作”。

沈钧儒说过：“国家颁设律师制度，其目的在扶持弱小，以保障人民之权益，扶助法院以导纳社会于轨物。其任至重，其业至崇，非如鱼贩，徒以营利为目的，非如讼师，专以刀笔为能事也。”而我现在到底是在做什么？袁裕来不断地自我反省，他知道自己现在所走的路完全违背了自己当初涉足律师界的初衷，他想有所改变。

“既然我现在无法改变法制环境的现状，但至少我可以‘崇尚德义，砥励谦偶，精研法理，谙练实务’。”袁裕来相信，只要做好准备，机会总会来临，律师界的现状总会改变。

抱着这样的信念，从1997年开始，袁裕来开始研读法律，每星期都要读一本法学专著，至今他仍保持这样的好习惯，用他自己的话说：“对于读书，他已上瘾，一天不读，就会感到难受。”可以说，他现在事业的成功，和这么多年坚持学习是分不开的。而从那时袁裕来就一直在等待一个机会，给他指引一条事业的明路。他相信命运垂青他们这种有准备的人。2000年，这个机会终于到来。

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。

上海徐汇区工商分局经济检查支队接到佳乐公司的举报后，立即展开调查，并很快找到了造假单位，佳乐公司和袁裕来对工商局的认真工作都非常感激，然而，这之后发生的事，却令双方的关系发生了变化。

找到制假单位后，袁裕来来到上海徐汇区工商分局，希望获知查处结果。办案人员表示，制假公司负责人在调查中有反复现象，已经推翻了原来的询问笔录，案件还需进一步调查，案情必须保密，难以答复。袁裕来指出佳乐公司是本案受害人，知道查处情况，不可能实施诸如与对方串通等等妨害调查的行为，工商局没有必要也不应该对佳乐公司保密，进行“暗箱操作”。徐汇工商分局又以有关人员不在为由推托。

之后，袁裕来又多次前往徐汇工商分局了解情况，均失望而归。

不久，佳乐公司刘董事长出差去上海，从徐汇工商分局得知已分别对两侵权人作出了处罚决定。刘董事长要求查阅案卷材料并送达处罚决定书，被徐汇工商分局拒绝。徐汇工商分局认为佳乐公司没有这个权利，工商局也没有这个义务。

面对这样的情况，袁裕来和佳乐公司经过慎重考虑，决定通过法律讨回一个说法。于是佳乐公司便以徐汇区工商分局没有履行告知义务、认定违法事实不全面不完整、处罚太轻等理由，提起了行政起诉。

工商部门积极“打假”之后，被侵权人不但不“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。官司在上海滩引起了极大的震动。

该案历经二审，最终以佳乐公司的胜利而告终。从这场诉讼中，袁裕来找到了多年来一直渴望着的东西——作一名律师的感觉。手握实权的政府部门走上被告席的紧张程度，让袁律师感慨万千。而该案也使袁裕来名声大震，他以专业的办案水平，勇于挑战的专业精神和不畏权势的勇气博得了当事人的信赖。袁裕来自己也从中找到了他今后事业发展的方向——专攻行政诉讼，这一很少有人作为专业涉及的领域。从此之后，袁裕来的事业之路一发不可收拾，他成为了一名在浙江声名远播、专打行政官司的律师。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。

袁裕来通过自己的努力走出了一条事业的明路。

因为无畏，所以自由

“人生来是自由的，但却无往而不在枷锁之中。”卢梭信笔写下的这番话，似乎成了放之四海而皆准的真理。对于完全未获得自由地位的中国律师而言，其枷锁是无往而不在的。值得庆幸的是，有

很多律师开始努力摆脱压在身上的这副枷锁，袁裕来就是其中一位。

“办行政案子，要得罪很多部门、很多人，要承受很多压力，但我并不害怕。而且我还越来越喜欢办行政案子，因为他让我摆脱了律师往往会陷入的怪圈——和法官之间不平等的人际关系。”

袁裕来一直不会忘记刚踏上律师之路时令他深感困惑的“人际关系”，律师和法官似乎永远无法站在同一高度对话。而现在他完全可以对这种关系说不。他求得了纯粹的人与人之间的平等。

“我现在做律师做得非常‘本真’，更像西方的律师，原因很简单。如果我代理老百姓一方，就算找法官托关系也没用；如果我代理政府一方，根本不用我去找法官托关系。所以，我把所有的精力都放在案子的研究上，因此每一个案件的成功，都是法律的成功，都是我自己的成功，我为此很自豪。”

袁裕来认为自己是属于力量型、战斗型、创造型性格的人，喜欢接受挑战，因此在面对压力时，他也总是从容不迫。

某君是宁波一家主流媒体的资深记者，2002年9月，宁波市海曙区公安分局鼓楼派出所所以涉嫌卖淫嫖娼为由对他和张某作出了罚款5000元的治安处罚，报社因此开除了他的党籍、撤销了他的职务。他在爱人的支持下，承受着很大的压力，决定把公安分局告上法庭，讨回自己的清白，并慕名找袁裕来做他的代理人。他向袁裕来讲述了案情的经过，并再三强调自己没有嫖宿暗娼。

作为律师，袁裕来当然愿意相信自己的当事人。但是打起官司来，重要的是证据。然而，询问某君公安机关以什么证据对他进行处罚的，某君竟一问三不知。因此，一开始，袁裕来对案件并没有太大的信心。更何况，对方是当地的公安机关。稍不小心，不但案子会输，引火烧身的事例也不在少数。

根据《治安管理处罚条例》规定，只有先经过行政复议，才能对治安处罚决定提起行政诉讼。于是，袁裕来便依法向宁波市公安局邮寄了一份简单的行政复议申请书。可是，就是这样一份简短的

行政复议申请书竟然引起了轩然大波。首先，张某被收容教育了，某君接到了“忠告”，如果他再坚持复议的话，一旦复议结束，对他也会劳动教养。

“越是施加压力，越是说明有问题。”公安的施压行为反而增加了袁裕来的信心。同时也激起了他的斗志。

不久，袁裕来收到了宁波市公安局作出的维持海曙区公安分局处罚决定的复议决定。这是他意料之中的事。

没有犹豫，袁裕来立即便向海曙区人民法院递交了行政起诉状。起诉状长达8页，共计4500字。这是袁裕来执业以来写过的最长的起诉状。他从认定事实、执法程序以及是否滥用职权等几个方面对海曙区公安分局的执法行为提出了尖锐而又具体的质疑。

“我把诉状写得这么长，其实还有其他目的，是为了保护某君，扼制有关方面继续威胁某君的气焰。”袁裕来在谈到此案时说道：“同时，我在起诉状中对海曙区公安分局还能不能对某君作出劳动教养的处罚，进行了详细的论证。使有关方面就算想对某君进行打击报复，也找不到法律依据，事实证明，我这一招起了作用。”

该案在经过不公开审理之后，于2003年2月作出了一审判决，法院以认定事实主要证据不足为由，撤销了海曙区公安分局的治安处罚决定。在终审判决之后，报社恢复了某君的职业问题。

“众所周知，我国行政诉讼仍然受到太多的‘干预’。而我也因此受到了特别的‘眷顾’。但是，只要做到严格按照法律办事，那就没什么好害怕的。我所要做的不仅是要在压力中生存，更要在压力中奋进。”

曾经因为一个土地案件，当地的派出所吓唬老百姓：“告诉你们的律师，如果再搞下去，我们就通过关系把他执照吊销。”袁裕来并没有就此罢手，反而更加积极应诉。他的做法得到了宁波市司法局领导的坚决支持。

“因为无畏，所以自由。”这正是深谙哲理的袁裕来所追求的事业与生活的双重价值。

为法治建设身先士卒

袁裕来和其他律师有一个颇为不同的地方，他经常会自己站在原告席上，为维护大多数人的权益而竭力争取，为中国法治建设的进一步完善身先士卒。其中最轰动的案件就是袁裕来以浙江省工商局为被告提起的行政诉讼。

2002年3月，袁裕来持律师事务所介绍信到浙江省工商局查阅某集团公司企业登记材料，一名工作人员提供了不到3分钟的服务，却要求支付查档费200元，而且出具的竟然是“浙江省省属企业服务业统一发票”。

在此之前，袁裕来因工作关系，曾多次到宁波当地的工商部门查阅档案，每次都被收取一定数额的查档费。对工商部门的这种做法的合法性他早就表示异议。另外，据袁裕来了解，工商部门收取查档费绝非浙江省工商部门一家，在全国范围内均存在同样的现象。袁裕来决定要与工商部门作番较量。

当天下午，袁裕来就浙江省工商局收取查档费的行为，向法院提起了诉讼，要求法院依法确认被告浙江省工商局收取查档费的行为违法，并责令返还查档费200元。浙江省工商局的答辩意见大大地出乎了袁裕来的意料之外，说提供查档服务并收取查档费的并非浙江省工商局而是浙江省工商企业服务中心，而且浙江省工商企业服务中心是一个中介机构，具有独立法人地位。袁裕来律师认为浙江省工商局的说法是站不住脚的，根据《中华人民共和国档案法》等法律法规的规定，在企业登记档案移交档案馆之前，管理及提供查档服务是浙江省工商局的行政职能，他所持介绍信也是开给浙江省工商局的。然而，一审，法院判决驳回了袁裕来的起诉。二审，法院终审裁定：“驳回上诉，维持原裁定”。

这样的结局在大多数人的意料之中，但是袁裕来并没有就此罢休。

袁裕来律师认为，根据法院认定的事实，浙江省工商局向浙江

省工商企业服务中心转移了管理、保管档案及提供查档服务的职能，这一行为当然是没有法律依据的。

他向国家工商总局递交了行政复议申请书，再次状告浙江省工商局的行为违法。

然而，从寄出行政复议申请书3个多月过去了，国家工商总局既没有作出复议决定，也未送达不予受理通知。于是，袁裕来便向北京市第一中级人民法院寄交了行政起诉状，状告国家工商总局行政不作为。至今，这场诉讼仍在继续当中。

虽然花费大量的时间金钱打这场官司；虽然案件的胜诉遥遥无期，但这并不能阻挡袁裕来的信心。

“现在不行，不代表永远不行。我不行，并不代表别人不行。重要的是，有人在做，在努力。律师不能眼看着违法事情发生在自己身上无动于衷。”

一名律师，难道仅仅会为了200元打官司吗？当然不会。袁裕来这么做，完全是因为他对法律的责任心。如果官司能打赢，解决的是行政机关能否利用行使行政职权过程中收集的公共信息资源出售牟利这一全局性的问题。就算不能赢，至少也能敲醒某些单位的法治意识，这就是他所想的。

袁裕来还打过一场名为“情报自由法”的诉讼。

一天，袁裕来到宁波市车辆管理所查阅档案，遭拒绝；到法院起诉，不予受理，上诉，又被驳回；于是他申请再审。虽然最后省高院还是驳回了他的再审申请，但在再审期间，宁波市车辆管理所却专门开了一间办公室，墙壁上张贴了欢迎律师依法前去查档的标语。

“以行政信息公开制度傲视于世人的美国有一部法律叫《情报自由法》，明确规定了政府信息以公开为原则，以不公开为例外，如果政府机关拒绝提供有关材料，当事人可以申请复议，对复议结论不服，还可以寻求司法救济，在美国法律称为‘情报自由法的诉讼’。相比之下，我国行政信息公开制度大大落后于法治先进国家。我希望我所做的这些能为中国的法治建设献上微薄之力。”

类似的案件在袁裕来的执业生涯中比比皆是。就在本文截稿时，袁裕来又因为舟山普陀公安分局不安排律师会见，跟普陀公安分局叫上了板，案件并已引起我国法律理论界和实务部门的广泛关注，中国行政法研究会执行会长、北京大学教授、博士生导师姜明安等并对案件在检察日报上进行了点评。

对于袁裕来的这份执着，有很多人并不能理解。“这是律师个人炒作”，有些人对他的行为作出这样的评语。这种想法和说法伴随着某个案件的开始而开始，却不会伴随着案件结束而结束，但对于社会对他的误解，袁裕来却是很坦然。

“说实话，我并不反对炒作，特别是从事律师行业，每一个律师都得推销自己。问题是，一个人做的事情有没有意义，值不值得炒。如果一个人所做的事情，经过宣传于社会有益，我们又有什么理由不去宣传呢？假如，我们错误地把每个人的境界与‘雷锋叔叔’相提并论，很多对社会有益的事恐怕就会没人去做。再说如果有关行政部门的做法是合情合理合法的，谁又能炒作些什么呢？”

“希望能在这一辈子多做几件有些意义、能体现自己生命价值的事情。而我之所以愿意选择代理行政案件作为我的生活和事业，一方面是一件行政案件都将对社会进步起到推动作用，另一方面，代理行政案件能自然而然地培养一个人历史使命感和社会责任感。这个特殊的时代，太需要律师做一些什么了。”

在数千年的人治传统面前，中国的律师业不过是漫漫历史长河中一道微不足道的光。而就是因为有无数为这道光而不断燃烧自己的光点，才使这道光不至于渐灭，反而越来越亮。袁裕来应该就是这其中的一个光点吧！

目 录

无照经营，究竟谁说了算？ / 1

“民”不敢告“官”的心理，尽管在很多时候是自己吓自己，但这种现象十分普遍。因此，我所代理的行政案件委托人相当一部分是“官”的朋友。当官的比谁都清楚，只要确实在法律上说得通的，民告官并没有想像的那么艰难。

这起“民告官”就是这样：先是“官”跟我打了招呼，然后“民”来到了我的办公室。这个普普通通的老百姓当然不会想到，他的边角料官司居然会牵涉到地方性法规、行政法规以及法律之间的是是非非。

“逼”被告承认事实 / 32

法院是完全按照当事人的举证情况认定事实的，法院认定的事实与客观事实是两回事；而行政投诉，当事人则只需提供证据线索就可以了，在行政投诉后，行政机关则具有查清客观确实的责任，认定的事实必须尽量与客观事实相一致。因此，行政途径有时能够出其不意地助民事诉讼一臂之力。

异地经营 = 无证经营？ / 40

本篇办案手记，读起来是别有一种滋味的。我对这起

案件的代理工作是全程式的，从药监局向当事人履行告知义务时起，我开始介入，直到案件的最后了结。这种情况，在这本手记里是惟一的，在实践之中也很少碰到。

另样的童工 / 57

说起童工，就会不由自主地想到著名作家夏衍的《包身工》。《包身工》所讲的是“万恶的旧社会”里发生的故事。然而，童工现象在现代社会也仍然存在。然而，本案的童工却是另一种情形。

“我爸爸是在遣送站失踪的” / 78

本案发生在一个非常特殊的时间里。2003年3月在广州发生了震惊中外的“孙志刚事件”。由于新闻媒体的轮番轰炸，人们一提到“收容遣送”、“遣送站”等概念，就会义愤填膺，大有非得吐上几口唾液，不足以表达自己的正义感之势。而许许多多记者更是千方百计地寻找着这方面的题材，以期达到“淋漓尽致”的境界。本案的故事恰恰发生在此期间，遣送站处于什么境地自然就不言而喻了。

代课教师的养老问题 / 106

第二天，老董带来了当事人，我一看是代课教师，要求解决老有所养问题。两年前，这些代课教师曾经找过我，还托了我熟悉的一个中学比我低一届的校友，……大概是看到我又准备回绝他们，王老师和张老师抢先开了口：“袁律师，这次我们已经有了很多证据。”

前夫诽谤前妻 / 119

从“不予立案”到“拘留10天”

前夫诽谤前妻，派出所居然不予立案。经过我的工作，却又作出了治安拘留 10 天的处罚。

“留置盘问”是否合法 / 124

这是一个二审案件。民告官，代理一审很难；代理二审更难，尤其是在行政机关一审取得胜诉的情况下。想要改判，二审法院既要承受来自行政机关的压力，又不能不考虑与下级法院的关系。但一听是有关“留置”方面的，我便满口答应见一见当事人。我对公安机关的留置盘问措施合法性的关注，已经有好几个年头了。

这是 2003 年我承办的行政案件中，惟一没有能够为当事人争取到任何利益的案件。

“罚款 200 元”与“拘留 7 天” / 157

双方打架斗殴，互致轻伤，但受到的处罚却是：一方罚款 200 元，另一方治安拘留 7 天。行政争议由此形成。

没有保障的律师会见权 / 162

应该说，这是一起普通的刑事案件，在办案过程中却发生了不普通的事情。我们两个辩护律师要求会见犯罪嫌疑人遭拒绝，一怒之下将公安机关推上了被告席。案件在全国行政法理论界和实务部门造成了不小影响。

艺术品展销会为何流产 / 203

被称为“在宁波乃至全国均属空前”的艺术品展销会，不幸“轰轰烈烈”地流产，因而引发了一场行政纠纷。行政纠纷涉及的是非对错，应该说是十分清楚的，但法院的审理却是大费周折：法律常常对某些浅显的问