



公安行政执法权 理论与实践

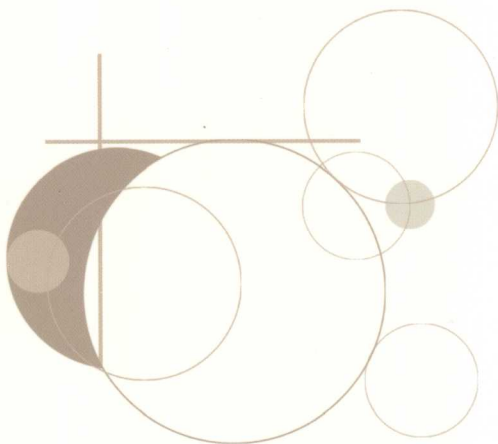


ONGAN

XINGZHENG ZHIFAQUAN

LILUN YU SHIJIAN

邢捷 著



中国人民公安大学出版社

公安行政执法权理论与实践

邢 捷 著

中国人民公安大学出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

公安行政执法权理论与实践/邢捷著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2009. 3

ISBN 978 - 7 - 81139 - 483 - 2

I. 公… II. 邢… III. 公安机关—行政执法—研究—中国
IV. D922. 144

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 032285 号

公安行政执法权理论与实践

GONGAN XINGZHENG ZHIFAQUAN LILUN YU SHIJIAN

邢 捷 著

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2009 年 3 月第 1 版

印 次: 2009 年 3 月第 1 次

印 张: 9.625

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数: 260 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 81139 - 483 - 2/D · 401

定 价: 25.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.pordclub.com.cn

电子邮箱: cpep@public.bta.net.cn zhs@cppsu.edu.cn

营销中心电话 (批销): (010) 83903254

警官读者俱乐部电话 (邮购): (010) 83903253

读者服务部电话 (书店): (010) 83903257

教材分社电话: (010) 83903259

公安图书分社电话: (010) 83905672

法律图书分社电话: (010) 83905637

公安文艺分社电话: (010) 83903973

杂志分社电话: (010) 83903239

电子音像分社电话: (010) 83905727

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

编写说明

公安行政执法权，是公安机关基于行政管理职能，依法具体实施公安行政管理的权力。它的行使，关系到公民、法人和其他组织的切身利益。深刻认识并正确实施公安行政执法权，对于维护行政相对人合法权益，体现执法为民，规范公安具体行政行为，提高行政执法水平具有特别重要的意义。

本书是以公安行政执法权的运行为主线，以公安行政执法权的动态控制为重心，不追求面面俱到，对涉及公安行政执法权原理、理念与原则、主体、动态控制、监督与救济和执法的发展当中有关问题进行探讨。这些问题或为作者在多年公安教学中对公安行政执法的一些体会，或为在公安实践、调研中的一些感悟。希望通过本书的撰写对于公安行政执法权的研究起到抛砖引玉的作用，以期对其进行更加深入的理论研究，并服务于公安实践。

在本书的撰写过程中，作者借鉴了当前在公安行政执法权研究方面的成果，在此一并致谢。

本书可以作为公安院校学生研修行政法与行政诉讼法学的辅助资料，也可作为公安实践部门学习培训的教材。

由于作者水平所限，本书在撰写过程中一定还存在着不少疏漏，敬请业内同仁和各位读者不吝赐教。

作者谨识

二〇〇九年一月

目 录

第一部分 公安行政执法权基础理论	(1)
一、公安行政执法权概说	(1)
二、我国公安行政执法权的发展沿革	(17)
三、公安行政执法权的法定范围	(19)
四、公安行政执法权的功能与实施成本	(23)
五、关注公安行政执法权的运行环境	(27)
第二部分 公安行政执法的理念与原则	(38)
一、公安行政执法的基本理念——执法为民	(39)
二、公安行政执法的主要原则	(42)
三、理念走进实践——怎样看待执法与服务	(48)
四、从尊重和保障人权的角度看比例原则在 公安行政执法中的运用	(61)
五、以理念和原则为指导正确处理公安行政执法中的 两种关系	(65)
第三部分 公安行政执法权主体	(75)
一、公安行政执法主体概说	(75)
二、从我国现行公安管理体制看公安行政执法主体 存在的问题	(78)
三、公安行政执法法人——一个值得高度重视的问题	(82)
四、完善公安行政执法体制建设, 借鉴世界警务发展	(103)
第四部分 公安行政执法权的动态控制	(107)
一、公安行政执法权行使中的自由裁量——公安行政 自由裁量权的有效掌控	(107)

2 ———— | 公安行政执法权理论与实践

二、消极的公安行政执法权——关于公安行政执法中的不作为	(144)
三、公安行政执法权的实施方式探讨——以“暗中执法”为例	(166)
四、公安行政执法权运行的程序控制	(170)
五、保障公安行政执法权正确实施的要素——公安行政执法工具的规范	(185)
第五部分 公安行政执法权的监督与救济	(197)
一、公安行政执法权监督与救济概说	(197)
二、关于公安行政复议制度的现状与完善	(206)
三、公安机关法定代表人的出庭应诉问题研究	(218)
四、公安行政补偿问题探讨	(226)
第六部分 公安民警行政执法权益的保障	(243)
一、公安民警行政执法权益概念的界定	(243)
二、公安民警行政执法权益存在的理论基础及其意义	(245)
三、国外警察权益保障的相关制度及其启示	(250)
四、我国公安民警行政执法权益遭受侵害的现状及相关原因分析	(254)
五、采取有力措施保障公安民警行政执法权益	(267)
第七部分 公安行政执法权实施的与时俱进——以环境保护执法为例	(286)
一、公安执法与保护公民环境权的关系	(287)
二、公安行政执法在维护公民环境权方面的现状	(292)
三、如何使公安执法在维护公民环境权方面发挥更大的作用	(294)
参考文献	(299)
后记	(302)

第一部分 公安行政执法权基础理论

- 一、公安行政执法权概说
- 二、我国公安行政执法权的发展沿革
- 三、公安行政执法权的法定范围
- 四、公安行政执法权的功能与实施成本
- 五、关注公安行政执法权的运行环境

一、公安行政执法权概说

公安行政执法权是公安执法权的重要组成部分。它是基于公安行政管理职能的重要执法权力。

(一) 公安行政执法与相关概念辨析

在论及公安行政执法权之前，必须明确公安行政执法这一概念及其与相关概念的关系。何为公安行政执法，笔者在学习研讨中并未发现在现有警察法或称之为警察行政法的专著中有所提及。然而，作为一学科部门，警察法或者警察行政法，这一概念恰是其重要的基本概念之一。弄清这一概念的内涵与外延，无论在理论上还是实践上都具有十分重要的意义。

那么该如何界定公安行政执法呢？笔者以为，公安行政执法是公安机关基于法定职权对社会实施管理，依法作出影响行政相对人权利义务的具体行政行为。

由此可见，公安行政执法应具有以下特征：第一，它是一种在公安领域依法管理的行为，是公安法制在实践中的具体体现；第二，它是直接实施行政法律和行政规范的具体行政行为，而不包括法的创制行为；第三，它与行政相对人的关系非常密切，最经常、

最广泛地涉及行政相对人的权益，也最易于侵害行政相对人的权益；第四，从行政行为的角度看，它既包括对于行政相对人授益行为也包括对其不利行为，如公安行政执法可以体现为公安行政许可等授益行为，也有公安行政处罚、公安行政强制等不利行为；第五，从权力行使的角度看，公安行政执法具有较强的自由裁量性，即在法律规定的范围内通常需要根据执法对象的具体情况，结合法定情形作出裁量，以体现公平、公正。

在我们对公安行政执法的内涵有一个基本认识后，还需要通过与以下概念的对比，澄清有关问题，进一步明确公安行政执法这一概念的外延。在理论研究中，有许多分歧和争论恰恰是由这些基本概念引起的。因此，有必要对这些基本概念加以辨析。

1. 公安行政执法与公安执法。公安执法是相对于公安立法、公安司法而言的。基于公安机关人民警察的职权，公安执法具体包括了公安治安行政执法和公安刑事执法。公安行政执法是公安执法的重要组成部分。由此我们也可以进一步探讨公安（警察）行政法与警察法的关系。^①

2. 公安行政执法与公安行政管理。公安行政执法与公安行政管理是一对密不可分的概念。提及公安行政执法，必然要涉及公安行政管理。^② 而公安行政管理则必须要追溯其源头——警察权。我国的警察权包含着两大重要职能，即治安行政管理职能和刑事侦查职能。^③ 而公安行政管理则是前一种职能的重要体现。值得注意的

① 笔者认为，在研究警察法学作为一个法学的部门分支时，应把警察法学在更大的范畴上加以界定，而不能将警察行政法作为警察法学的唯一主要内容，也即警察法学不仅研究公安行政执法等问题，也研究警察在实践中能够运用到的其他相关法学门类。

② 公安行政管理，可包括公安领域的组织、指挥、发布命令、禁止令、实施许可、对违法者进行处罚、强制等行为。

③ 《中华人民共和国人民警察法》（1995年2月28日中华人民共和国主席令第40号公布）中第二章，对公安机关人民警察依法应履行的职责（共14项）及相应权限作出了规定，归纳起来即为两大方面。

是，在强调依法行政的今天，一些人士容易将公安行政管理与公安行政执法作为同一概念，这虽然是一个美好的愿望，但并不是事实。

之所以这样讲，是因为公安行政管理并不等于公安行政执法。执法在管理中所占的比重决定着依法行政在多大程度上实现，即决定着行政的性质。以国家行政为例，有的国家执政者重视法治，在国家管理的各个领域都制定了比较完备的法律，因此，这些国家的行政管理主要是执法，其行政管理实质即为行政执法。而在有的国家，执政者轻视法律，通常是言出法随，即使形式上设有立法机关也并未真正发挥立法的效用。或许制定出一些法律，往往也并未得以实际执行，因此这类国家的行政主要不是执法，而是执行领导者、执政者制定的政策命令或指示。在我国计划经济时代，行政的基本职能和任务也不是执法，而主要是执行党的政策、领导人的指示、上级的命令。行政的依据主要是“红头文件”。到20世纪70年代末期，我国各个行政领域（包括公安行政领域），还基本处于无法状态，所以这时的行政也根本称不上“执法”，而只是非法律手段的“管理”。直至80年代中期，依法行政观念的导入，我国行政观念从“管理”到“执法”的转变才真正开始。^①在公安行政领域，如《中华人民共和国治安管理处罚法》^②（以下简称《治安管理处罚法》）、《中华人民共和国公民出境入境管理法》（以下简称《出入境管理法》）、《中华人民共和国集会游行示威法》、《中华人民共和国道路交通安全法》（以下简称《道路交通安全法》）、《中华人民共和国消防法》、《中华人民共和国外国人入境出

① 1984年，时任全国人大常委会委员长的彭真同志在一次与新闻界人士座谈会上明确提出我们国家要开始一个历史性转变：“要从依靠政策办事逐步过渡到不仅依靠政策，还要建立、健全法制，依法办事。”载《人民日报》1984年4月8日第1版。

② 1986年9月，第六届全国人大常委会第十七次会议通过了《中华人民共和国治安管理处罚条例》。1994年5月，第八届全国人大第七次会议对这部条例进行修正。在此基础上，2005年8月，第十届全国人大常委会第十七次会议通过了这部法律。

境管理法》、《中华人民共和国居民身份证法》等都已经出台。这为公安行政执法提供了基本依据。到目前为止，改革开放三十年来，涉及公安行政领域陆续出台了不少法律、法规及规章，公安行政法制体系也已基本确立，我国的公安行政领域已初步实现了由“管理型”到“执法型”。但将公安行政执法等同于公安行政管理仍是不够准确的。

3. 公安行政执法与警察行政执法。现实中这一对概念通常被相互替代使用，表达同一内容。如何认识这一对概念？笔者认为必须对“警察”与“公安”这两个概念加以明确。

在我国，公安系统一直保持着两个名称：公安和警察。两个名称的混用不仅使一般老百姓感到迷惑，连系统内部很多人都说不清楚原因。在两个名称的具体使用上也是各有不同。1995年颁布的《中华人民共和国人民警察法》（以下简称《人民警察法》）使用了“警察”的名称；各级公安机关则一直在沿用着“公安厅”、“公安局”的名称；警车上有的漆涂了“公安”两字，有的则是“警察”加“police”或者“公安”加“police”；公安警察警服臂章上则统一成最上边是“警察”，中间是“police”，下边是“公安”；在执行任务需要表明身份时，有的说“我们是警察”，有的则说“我们是公安局的”；系统内部写文件、报告等材料时一般使用“公安民警”的说法；社会上对公安系统成员习惯性的称呼一般是“警察”与“公安人员”混用；对其他系统，如法院、监狱等从事警察工作的人员则单称“法警”、“警察”。

我们先来考证一下“警察”与“公安”这两个概念在我国的起源及使用。^①

先来看“警察”。“警”、“察”二字以及与“警察”相关的词语在我国先秦典籍和后来的史书中反复出现。不过，古代“警察”

^① 此部分参见张兆端：《警察、公安与治安的三个概念》，载《辽宁警网》www.LN110.com.cn 2004年1月02日 11:17

多为动词。在古代汉语中，“警”字，从敬从言，上敬下言；敬者，戒也；戒之以言，谓之警；有言在先，不得违戒。“警”有戒敕、防卫戒备之意。^①“察”主要指观察、仔细看、考察、核察之义。例如，《孟子》中就有“明足以察秋毫之末”。总之，作为动词，预先戒之以言，谓之警；事后查明原委，谓之察，即“警之于先，察之于后”。中国古代与“警察”相关的动词有三个：一是先秦典籍《周礼》中有“法察”一词（“正岁则法察戒群吏”）；二是唐代学者颜师古为《汉书》作注首用“警察”一词（“密使警察不欲宣露也”）；三是《宋史·蔡挺传》中使用“察警”一词（“河北多盗，精择诸郡守，以挺知博州。中饬属县严保伍，得居停奸盗者数人，驰其宿负，补为吏，使之察警，盗每发辄得”）。在现代汉语中，“警察”作为名词使用系指国家维持社会秩序和治安的武装力量，也指参加这种武装力量的成员。

在西方，“警察”一词英语为 Police，法语为 La PoLice，德语为 DiePoLizei，大多源于希腊文的 Πολιτεια 和拉丁文的 Politia。在上古时代，这个词是指国家政务而言的，包含有政治、宗教等广泛的内容，意为有组织的管理、民政管理等。到了中世纪，政治与宗教分离，故“Politia”一词专指政治而排除了宗教，但当时的政治概念将军事和司法包含在内。17 世纪以后，警察与军事和司法逐渐分离，西文“警察”一词才专指“内务行政”，但与后来的“警察”仍有一定区别。近代西语中的“警察”一词仅指内务行政中的特定部分而不是全部。现在按其最广泛的概念，可理解为英文的 the process of policing，即维持社会治安的过程，指政府对于公民行为的控制、约束及规范的过程。在牛津英语字典中，Police organization（警察机关）有两个定义：（1）警察机关是负责维持社会治安与安全的政府执法部门，在不同的国度和不同的时期，其职权范围极不相同；（2）警察机关是维持社会治安，执行防止和惩治违

① 见《辞源》第 2921 页。

法行为及侦查犯罪的行政力量；也指警察部门的所有成员，或某一地区的全部警察和保安力量。

在中国古代，没有治安意义上的“公安”概念，仅有县名（即湖北省公安县）和明末的文学流派名称（即以当时湖北省公安县人袁宗道三兄弟为首的文学流派——公安派）两解。在《现代汉语词典》中，“公安”^①指：“社会整体（包括社会秩序、公共财产、公民权利等）的治安：～局 | ～人员”。但是，由于我们党自革命战争年代起，就统一以“公安”命名警察机关和治安保卫工作。因此，在社会上和警察机关内部又赋予了以“公安”指代“警察”或“治安”的惯用含义。在我党历史上第一次出现“公安”的名称是在1939年2月，为了从名称上与伪政权警察机关有所区别，在中央书记处发布的《关于成立社会部的决定》中，要求各边区行署设公安局或保安处，在各县设公安局。新中国成立后，1949年10月15日召开的第一次全国公安会议确定了使用“公安”的名称。改革开放以后，由于有关机构职能调整、国际交流、交往等各方面的原因，“警察”的称呼开始在一些场合恢复使用，并得到迅速推广，直至1995年颁布的《人民警察法》以法律的形式予以确认。该法第2条第2款对人民警察的范围作了界定，即“人民警察包括公安机关、国家安全机关、监狱、劳动教养管理机关的人民警察和人民法院、人民检察院的司法警察”。从中可以看出，公安机关正式在编的执法人员都属于人民警察。从法理上理解，由于法律的明确规定，“公安”仅仅被用于机构的名称，而从理论上讲，行政执法权不是属于个人的，即其载体是具有行政主体资格的公安机关，故此，在我国当前情况下仍称公安行政执法在

^① 从字面上看，“公安”主要指“公共安全”、“公共安宁”。在《现代汉语词典》中，“公共”指“属于社会的；公有公用的。”“安宁”指“秩序正常，没有骚扰”；“（心情）安定，宁静。”“安全”指“没有危险；不受威胁；不出事故。”总起来说，社会秩序正常运转，国家安全、公共财产、公民权利（包括公民的人身安全、人身自由和合法财产等）不受威胁和侵害之稳定发展状态，就是“公安”。

明确执法领域和权限范围方面具有意义。

4. 公安行政执法与公安行政行为。公安行政执法与公安行政行为也不是同一概念。在公安行政行为中具体包括三类：第一类是制定规范的行为，即公安行政立法。第二类是直接实施公安法律和法规、规章及其他规范性文件的行为，它是一种直接处理涉及行政相对人权利义务的各种事务的行为。第三类是裁决行政相对人与公安机关之间或行政相对人之间的与公安行政有关的纠纷的行为，其可谓之公安行政司法。而公安行政执法则应是指其中的第二类。

（二）公安行政执法权的含义

公安行政执法权，是指国家依法赋予各级公安机关及其人民警察，为具体实施公安行政管理的法律、法规及规章，履行公安行政管理职责的权力。公安行政执法权源于国家法律、法规的授予。其内涵可从以下几个方面理解：

1. 公安行政执法权体现了国家意志，权力来源和责任均归属于国家。从权力的来源看，公安行政执法权是国家以法律的形式赋予的，具有国家权力的性质。从其责任归属看，行使公安行政执法权引起的后果由国家承担，责任归于国家。如果给行政管理相对人的合法权益造成损害的，国家承担赔偿责任。

2. 公安行政执法权是一种法定权力，依法取得并在法定范围内行使。公安行政执法权的行使必须依法进行，不得滥用职权，超越职权，否则就构成行政违法。由于公安行政执法权是由多项具体的权力所构成，而且行使权力的主体层次不同，所以，法律对公安机关及其所属人民警察行使公安行政执法权的内容、范围和方式的要求也有所不同。

3. 公安行政执法权的行使主体是各级公安机关及其所属人民警察。公安机关是依法设置的国家行政机关，其所属人民警察是由国家依照法定条件和程序任用的公务员。他们的职责和权限是由国家赋予的，是一种特殊的资格和条件，其他国家机关及其所属人员不能行使该种职权。

4. 公安行政执法权作用于公安行政管理领域，是针对公安行政管理关系中的行政相对人实施的。任何一种权力都有其特定的适用范围和作用对象，公安行政执法权作用的对象主要是公安行政管理过程中的行政相对人。

公安行政执法权有自己的特征，具体特征表现为：其一，主动性。公安行政执法权是公安机关及其所属人民警察依法定授权取得的，是权力和职责的统一体。总体而言，其职责的履行不是被动的，行使该种权力的主体必须严格按照法定的目的、内容、方式、程序主动行使。^① 其二，广泛性。公安行政执法权涉及社会生活的各个方面，内容多种多样，千头万绪，涉及治安、交通、消防、出入境等诸多管理领域。其三，单方性。公安行政执法权在运用和实施过程中，大都体现了公安机关的单方性意志，无须征得行政管理相对人的同意，一般情况下行政相对人应当服从遵守。其四，强制性。相对于政府其他职能部门的行政职权来讲，由于公安行政管理领域的特点，公安行政执法权的实施常常采用强制的方法和手段，其强制性的特点更为突出。

（三）公安行政执法行为与刑事执法行为的区分^②

公安行政执法行为与刑事侦查行为（公安刑事执法的具体体现）是两种不同性质的法律行为。两者既有紧密联系，又有显著区别。公安行政执法行为，是指公安机关在公安行政管理活动中，依照公安行政管理法律、法规等所赋予的职权实施的一切能产生行政法律效果的行为，也就是公安行政法律行为。刑事侦查行为，是指公安机关为查明犯罪事实，依照《中华人民共和国刑法》（以下简称《刑法》）和《中华人民共和国刑事诉讼法》（以下简称《刑

^① 当然，在公安行政执法权的实施中，作为具体行政行为的分类，依申请的行为则需要由行政相对人在提出相关申请的情况下，公安机关才作出有关行为，这一类行为通常具有被动性。但就公安行政执法权整体而言，更多仍是体现了主动性。

^② 本部分内容在笔者安排的内容体系上本应于一（一）的概念辨析中论述，但考虑此部分内容在公安行政执法实践和公安行政诉讼中的重要性，便单独予以阐述。

事诉讼法》)等刑事法的规定所实施的一切侦缉调查行为,也就是刑事法律行为。这两种行为本应是泾渭分明、清楚明白的,但是,近几年来,在公安行政诉讼中,公安机关和人民法院之间就某一被诉行为是公安行政执法行为还是刑事侦查行为的争论时有发生。争论的主要焦点:公安机关认为,人民法院将公安机关的刑事侦查行为作为公安具体行政行为立为行政案件进行审理,人民法院也有其立案审查的根据和理由。因此,对公安行政执法行为与刑事侦查行为的区别进行理论上的探讨,已是公安行政执法和法院行政司法实践的迫切需要。

1. 区别公安行政执法行为与刑事侦查行为的必要性。区分公安行政执法行为与刑事侦查行为在公安执法实践上和公安行政诉讼上均有其必要性。具体来说:

(1) 公安机关在同一案件或同一事件中,同时使用公安行政管理和刑事侦查两种手段,使某一公安执法行为是公安行政执法行为还是刑事侦查行为,产生了分辨的难度,使区分成为必要。公安机关是具有国家武装性质的治安行政力量和刑事司法力量,担负维护国家和社会治安秩序,保护公民的人身安全、人身自由和合法财产,保护公共财产,预防、制止惩治违法犯罪活动的重任,具有公安行政管理和刑事侦查的双重职能。在同违法犯罪行为作斗争的过程中,公安机关贯彻社会治安综合治理方针,采用公安行政管理与刑事打击双管齐下的方法,收到了良好效果。在同一案件和同一事件中,公安机关根据案件的实际情况和执法需要,充分运用法律武器,同时实施公安行政执法行为和刑事侦查行为,对违法犯罪人员采取分性质、分责任、分层次依法处理,或者在案情变化后根据后来的情况变更处理,既坚持严格执法,又做到实事求是。上述情况主要出现在以下几个方面:

①同一违反公安行政管理案件中有多名共同犯案人的,如集体哄抢财物、聚众赌博、聚众斗殴、聚众寻衅滋事、聚众扰乱工作秩序等违反公安行政管理案件,对其中多数人员给予治安处罚和劳动

教养等行政处理，对为首者和积极参与者如构成犯罪的，追究刑事责任，采取刑事侦查措施。

②对共同犯罪中的犯罪嫌疑人，在获取充分证据，查明犯罪事实的基础上，以各人在犯罪中的地位作用、责任大小、情节轻重为依据，构成犯罪的，依法追究刑事责任，继续完成刑事侦查工作，对犯罪情节轻微和不构成犯罪的，依法劳动教养或给予治安管理处罚。

③在群体性事件的处置中，为防止事态扩大和继续危害社会，必要时公安机关最先采取行政强制措施，如交通管制、强行带离现场、强行驱散等，同时，对其中的犯罪嫌疑人进行侦控取证。

④经公安机关侦查的犯罪案件中的犯罪嫌疑人和被告人，人民检察院依法作出不起诉决定，人民法院依法作出免于刑事处罚决定，其行为应当给予劳动教养的，公安机关可以决定劳动教养。

⑤对吸毒成瘾的犯罪嫌疑人，公安机关根据全国人大常委会《中华人民共和国禁毒法》和国务院《强制戒毒办法》的规定，先采取行政执法行为，再采取刑事强制措施。

⑥对某一犯罪嫌疑人，尚不具备采取刑事强制措施的条件，从侦查工作的全局需要出发，确又必须对其人身进行控制，而该犯罪嫌疑人又犯有应当行政拘留或劳动教养的其他违法行为，公安机关采取让其“先进笼子”的策略，先决定对其行政拘留或劳动教养，以保证刑事侦查工作的顺利进行。

⑦某一违法行为或犯罪行为，开始由于事实尚未查明，公安机关根据开始对案件事实的不确定，立为公安行政案件或刑事案件，并采取了相应的行政或刑事处理手段。随着调查工作的深入，案件的事实趋于明朗，发现原来的行政处理或刑事处理是错误的，因而，变原来的行政处理为刑事处理，或者变原来的刑事处理为行政处理。

除了上述几种情形外，也有的公安机关执法不严，违法将公安行政执法行为与刑事侦查行为混用，损害了执法的严肃性。主要表

现在：

①在某些刑事案件中，有的公安机关为解决刑事拘留期限短、办案时间不够用的矛盾，以同一事实先将犯罪嫌疑人行政拘留 15 日，待行政拘留期满后撤销行政拘留，再决定刑事拘留。

②对同案犯在逃，证据不足，短期内无法抓获同案犯，补充所需证据，查明犯罪事实，羁押期限届满的犯罪嫌疑人，借用劳动教养对人身限制的条件，先批送劳动教养，待抓获同案犯，补充所需证据，查明犯罪事实后，撤销对其劳动教养，再追究其刑事责任。

③对“黄、赌、毒”案件，其标准已构成刑事案件，应追究犯罪嫌疑人的刑事责任，但有的公安机关受利益驱动和案外因素的影响，降格处理，给予公安行政处理。

④混用法律文书在扣押物品、询（讯）问证人和违法犯罪人员、传唤违反治安管理人和犯罪嫌疑人等行政、刑事执法行为中时有发生。

（2）为解决公安行政诉讼中公安机关与人民法院之间被诉行为是公安行政执法行为还是刑事侦查行为的争议，需要有一个合法的、科学的、便于掌握的区分的准则。

对于那些纯粹的、不在同一案件或同一事件中同时使用的、与案件性质完全一致的公安行政执法行为和刑事侦查行为，公安机关和人民法院之间是没有争议的。关键是上列各种情形的公安执法行为被起诉，由于公安机关在执法形式上确实同时实施了两种不同性质的执法行为，双方往往各自站在自己的立场上，各执己见，难以统一。究其原因，在于客观上确有区别难度，主观上存在认识差异，也有部门保护主义作祟。有时人民法院的判定是正确的，将被诉行为定为行政案件进行审理，但作出被诉行为的公安机关为规避行政诉讼和可能承担的法律风险，牵强地列出许多理由和根据，即认为该公安具体行政行为是刑事侦查行为，影响了行政审判活动的正常进行。有的甚至说服改变法院已对某被诉行为性质判定的正确认识，致使人民法院将该案作为“难案”搁置，或者错误地裁定