

# 新旧法衔接下治安案件办理期限的适用困境与规制

■ 唐淑惠 任家乐

**摘要** 2026年1月1日新修订的《中华人民共和国治安管理处罚法》生效实施。在新旧法衔接阶段，对于在新法实施前已立案未办结且符合案情重大、复杂的治安案件能否适用新法规定的案件办理期限（以下简称办案期限）延长以二次为限的问题亟待厘清。本文根据新法实施前是否办理过办案期限延长将此类案件划分为两类，分类讨论办案期限延长的适用困境，并且结合程序从新、有利于当事人、信赖利益保护原则，提出对于新法实施前未办理过办案期限延长的未办结案件，可以适用新法办理两次延长；对于新法实施前已办理过办案期限延长的未办结案件，应当适用旧法仅可办理一次延长的基本适用规则，以维护执法规范化与行政诚信，并有效保障当事人权益。

**关键词** 新旧法衔接 办案期限 程序从新 信赖利益保护原则

《中华人民共和国治安管理处罚法》在维护我国社会治安、保障公共安全、维护公共秩序和保护人民群众合法权益等方面发挥了重要作用。治安案件的案件办理期限（以下简称办案期限）制度作为治安案件办理程序中的重要制度，对于规范公安机关执法行为、平衡公权力行使与公民权利保护至关重要。2026年1月1日新修订的《中华人民共和国治安管理处罚法》（以下简称新《治安管理处罚法》）生效实施。新《治安管理处罚法》对办案期限作出了重要修改，进一步完善了治安案件的办案程序规则。然而，

在新旧法衔接阶段，针对新法实施前已经立案但尚未办结的治安案件<sup>[1]</sup>，是否能够适用新法办案期限延长以二次为限的规定成为实践中亟待解决的难题。因此，深入剖析新旧法衔接下治安案件办案期限的适用困境，寻找明确、合法、合理的适用规则，有着重要作用。

## 一、新《治安管理处罚法》关于治安案件办案期限的具体修改内容

新《治安管理处罚法》第一百一十八条<sup>[2]</sup>

作者：唐淑惠，陕西省西安市公安局碑林分局党委副书记、政委  
任家乐，陕西省西安市公安局碑林分局三级警长

相较于旧法第九十九条,在保持 30 日基础办案期限不变的前提下,在以下四个方面作出修改,形成更为完善的办案期限规则体系。

(一)期限起算点:从“受理之日”改为“立案之日”

旧法第九十九条规定,治安案件办案期限自“受理之日”起算。新法将办案期限起算点修改为“立案之日”,明确以公安机关出具《立案决定书》为期限计算的起点,与《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)第六十条“行政处罚案件自立案之日起九十日内作出决定”<sup>[3]</sup>的规定保持一致,实现了行政案件办理期限计算规则的统一性。

(二)延长期限规则:明确“延长以二次为限”

旧法仅规定“案情重大、复杂的,经上一级公安机关批准,可以延长三十日”。公安机关办理治安案件的最长办案期限为六十日,但部分重大复杂案件因调查范围广、证据固定难,六十日期限仍无法满足需求。新法明确“期限延长以二次为限”,即基础期限三十日届满后,可两次各延长三十日,公安机关办理治安案件的最长办案期限延长至九十日,与《行政处罚法》的最长期限标准衔接一致。

(三)审批权限:明确派出所案件延长审批层级

旧法未对派出所办理案件的延长期限审批权限作出明确规定,而新法规定“公安派出所办理的案件需要延长期限的,由所属公安机关批准”,将派出所案件的延长审批权限以法律的形式明确至县级公安机关,既减少了行政流转成本,也提升了基层执法效率。

(四)不计入期限情形:新增“听证期间”

旧法仅将“为了查明案情进行鉴定的期

间”排除在办案期限之外,未明确听证的期间是否计入办案期限。新法则明确新增“听证的期间”不计入办案期限的规定,既保障了当事人充分行使听证权利,符合程序正当原则,又避免了公安机关因履行听证义务而陷入超期困境。

对于办案期限的起算点、审批权限、不计入情形等纯程序性修改,不涉及当事人实体权利义务的变更,应严格依照新法规定执行。本文主要就新法实施前已经立案但尚未办结的治安案件是否能够适用新法办案期限延长以二次为限的规定进行讨论。

## 二、新旧法衔接下治安案件办案期限的适用困境

新《治安管理处罚法》将办案期限延长修改为“二次为限”,该修改对于新法实施前已立案未办结案件的办案期限能否适用,已经成为司法实践中有关办案期限的最大困境。笔者认为,对于新法实施前已经立案但尚未办结的治安案件,应当根据新法实施前是否办理过办案期限延长进行划分,进而具体分析其所面临的困境。

(一)新法实施前未办理过办案期限延长的未办结案件

对于新法实施前已立案但未办结,且未办理过办案期限延长的治安案件,此类案件办案期限届满三十日时,新法已经实施,此时能否依据新法期限延长以二次为限的规定,对办案期限进行两次延长成为最大困境。依据旧法规定,此类案件一般办案期限为三十日,案情重大、复杂的,经上一级公安机关批准可延长三十日,办案期限最长为六十日。而新法则明确延长期限以两次为限,办案期限最长为九十日。若适用旧法,仅能

延长一次，部分复杂案件可能因时间不足影响办理质量，且违背程序从新原则；若适用新法，办案期限最长可达九十日，相较于旧法的六十日，则可能引发当事人对执法公正性的质疑，进而可能有违信赖利益保护原则以及有利于当事人原则。

（二）新法实施前办理过办案期限延长的未办结案件

对于新法实施前已立案且办理过办案期限延长，但新法实施后仍未办结的案件，核心在于能否依据新法再次延长。对于此类案件，案件办理期限届满六十日时，新法已经实施，此时能否依据新法期限延长以二次为限的规定，将办案期限再次延长成为最大问题。此类案件，当事人在第一次同意或知晓案件延长时新法尚未实施，依据旧法规定，其合理预期是案件六十日办结，无法预料到新法实施后会再次延长。公安机关若直接依据新法再次延长，可能会否定当事人的信赖利益，违背信赖利益保护原则，进而会降低执法公信力。另外一方面，若依据旧法，则此类案件可能会违背程序从新原则，也可能因办案期限无法延长，影响办案质量，进而有损当事人合法权益，违背有利于当事人原则。

### 三、新旧法衔接下办案期限适用的法律原则探析

在新旧法衔接的法律适用问题上，有着众多法律原则可供遵循。笔者认为对于治安案件办案期限的适用问题，则主要体现在程序从新原则、有利于当事人原则以及信赖利益保护原则。

（一）程序从新原则

程序从新原则的内涵。程序从新原则是

指在新旧法律衔接过程中，对于程序性质的规定，应当适用新法的规定，除非法律另有特别规定。这一原则的理论基础在于，程序法的核心功能是规范公权力的行使过程，保障权力行使的合法性、公正性和效率性。随着社会的发展和法治的进步，新法对程序规则的修改往往更加符合时代要求，更能实现程序法的价值目标。因此，在新旧法衔接过程中，优先适用新法的程序规定，更有利于规范执法行为，提高执法效率，维护法制的统一性和权威性。

程序从新原则的法律依据。程序从新原则在我国相关法律及司法解释中具有明确的依据。在法律层面，《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）第一百零四条规定确立了法律不溯及既往的一般原则，但也明确规定了“为了更好地保护公民、法人和其他组织的权利和利益而作的特别规定除外”，为程序从新原则留下了适用空间<sup>[4]</sup>。具体而言，由于程序法主要规范的是公权力的行使程序，不直接涉及当事人的实体权利义务，其溯及适用并不会损害当事人的实体权益，反而有利于保障程序的公正性和效率性，更有利于保护公民、法人和其他组织的权利和权益。因此，程序法的适用通常遵循从新原则。

从司法层面看，最高人民法院《关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要》（法〔2004〕96号）以司法解释的形式确立了行政案件“实体从旧、程序从新”的司法裁判规则<sup>[5]</sup>，也为程序性问题适用新法规定提供了司法依据。

（二）有利于当事人原则

有利于当事人原则的内涵。有利于当事人原则，是指在新旧法衔接过程中，若法律适用存在争议，且不同适用结果对当事人权

利影响不同，应优先选择对当事人更为有利的法律规则。其核心价值在于保障当事人的合法权益，平衡公权力行使与私权利保护。

有利于当事人原则的法律依据。如前文所述，在法律层面，《立法法》第一百零四条明确将“为了更好地保护公民、法人和其他组织的权利和利益”作为法律溯及既往的例外情形，这为有利于当事人原则提供了立法依据。《行政处罚法》第三十七条规定，“实施行政处罚，适用违法行为发生时的法律、法规、规章的规定。但是，作出行政处罚决定时，法律、法规、规章已被修改或者废止，且新的规定处罚较轻或者不认为是违法的，适用新的规定”。该条文明确规定了行政处罚时，应当适用对当事人有利的规则，从而有效地保障当事人的合法权益。

从司法层面看，如前文所述，最高人民法院《关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要》（法〔2004〕96号）以司法解释的形式确立了行政案件“实体从旧、程序从新”的司法裁判规则，但也明确规定“适用新法对保护行政相对人的合法权益更为有利的”为打破“实体从旧、程序从新”基本裁判规则的例外情形，为有利于当事人原则提供了司法依据。

### （三）信赖利益保护原则

信赖利益保护原则的内涵。信赖利益保护原则是行政法的核心原则之一，指行政相对人基于对行政机关作出的行政行为、执法惯例或法律规范的合理信赖，并据此作出一定行为，行政机关不得随意撤销、变更或否定该信赖基础，若因公共利益需要不得不变动，应给予相对人合理补偿或救济。其核心在于维护行政机关执法公信力，保障当事人基于旧法及执法惯例形成的合理预期，是对有利于当事人原则的具象化补充。

信赖利益保护原则的法律依据及法理基础。从法理层面看，信赖利益保护原则源于法治政府的诚信要求，行政机关作为公权力主体，其执法行为与法律适用应保持相对的稳定性与可预期性，避免因法律修订或规则调整导致当事人信赖利益受损。在新旧法衔接场景中，当事人基于旧法规定及执法惯例形成的合理预期，应当属于受法律保护信赖利益范畴，行政机关不得单方面否定该预期，否则将削弱政府公信力，违背程序正当原则。

从法律与司法层面看，《立法法》第一百零四条关于法不溯及既往的例外规定，为信赖利益保护提供了间接立法依据，即法律修订不得随意损害当事人基于旧法形成的合法权益。最高人民法院在相关裁判中也明确，行政机关作出行政行为时，应充分考虑相对人的信赖利益，对授益性行政行为的撤销、程序性规则的变更，需兼顾公共利益与相对人信赖利益的平衡。

### （四）法律原则的协调适用

程序从新原则是新旧法衔接下办案期限适用的基础性原则，主要源于办案期限属于纯粹程序性规定，即该事项不涉及当事人实体权利义务的变更，适用新法既能统一执法与司法的标准，也能契合立法层面对程序正义的最新要求，是规范此类程序性事项法律适用的基本原则。例如，对于办案期限的起算点、审批权限、不计入情形等纯程序性事项，应严格依照新法规定执行，以此筑牢执法司法程序的规范化基础，维护统一的法律适用标准。但程序从新原则并非无边界的刚性规则，若新法程序规则的适用会直接损害当事人实体权利、违背其基于旧法形成的信赖利益，则应当启动有利于当事人原则以及信赖利益保护原则进行调整，实现程序规范

与私权保障的平衡，而非单一适用程序从新原则。

但程序从新、信赖利益保护、有利于当事人三大原则并非孤立存在，而是相互协调的有机整体。程序从新原则作为基础性原则发挥统领作用，优先规范纯程序性事项的法律适用；信赖利益保护原则聚焦当事人的合理预期与利益保障，当新法程序规则的适用会直接破坏当事人基于旧法及执法惯例形成的信赖利益并造成实际损害时，应当优先考虑适用该原则，从而对程序从新原则的适用范围加以合理限制。最后，有利于当事人原则应当作为兜底补充原则，当信赖利益保护原则与程序从新原则的冲突无法协调化解时，便以“对当事人更为有利”为核心判断标准，确定最终的法律适用规则，弥补前两项原则协调的空白。

#### 四、新旧法衔接下治安案件办案期限的具体适用规则

结合上述新旧法衔接下治安案件办案期限所面临的适用困境以及法律原则的适用逻辑，本文区分不同案件类型，构建相应的办案期限适用规则框架，以期有效地兼顾法律原则、执法实践与当事人权利保障。

（一）新法实施前未办理过办案期限延长的未办结案件：可适用新法办理两次延长

对于新法实施前已立案但未办结，且未办理过办案期限延长的治安案件。笔者认为，应当适用新《治安管理处罚法》规定的办案期限规则，可以办理两次延长手续。这一结论主要基于以下论据：

首先，这符合程序从新原则。治安案件办案期限属于程序性规定，其核心功能是规范公权力行使，保障执法合法、公正与高

效。新法对办案期限的修改更契合时代要求与法治进步趋势，适用新法可统一执法标准，维护法制统一性与权威性。如前文所述《立法法》第一百零四条为程序从新提供了间接依据。最高人民法院《关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要》（法〔2004〕96号）也以司法解释的形式明确规定确立了行政案件“实体从旧、程序从新”的司法裁判规则。因此对于该类案件，适用新的办案期限规则，符合程序从新的法律原则。

其次，从保障当事人合法权益来看，新法允许两次延长虽可能使办案期限延长，但并未损害当事人合法权益。因为此类案件未办理过办案期限延长，当事人尚未形成“仅能延长一次”的合理预期，未产生信赖利益。在其办理第一次延长时，新法已生效，当事人可依据新法预期案件可能适用二次延长规则，并不会违背信赖利益保护原则。另外一方面，充足的办案期限能确保公安机关充分调查取证，避免因期限不足导致事实认定不清、证据收集不足，从而也有利于保障当事人实体权利，更好地落实有利于当事人原则。

（二）新法实施前已办理过办案期限延长的未办结案件：不得适用新法再次延长

对于新法实施前已立案且办理过办案期限延长，但在新法实施后仍未办结的治安案件，笔者认为，不得依据新《治安管理处罚法》办理二次延长手续，办案期限应按照原法规定的六十日执行。这一结论主要基于以下论据：

首先，这符合信赖利益保护原则。信赖利益保护是行政法核心原则，行政相对人基于对行政机关行政行为、法律规范的合理信赖而产生的利益应受保护。当事人在新法实施前依据旧法规定，在同意或知晓案件延长一次，已经形成了案件六十日办结的合理预

期,该预期属于受法律保护的信赖利益。行政机关不得单方面否定该预期,否则将削弱政府公信力,违背程序正当原则。同时,在其他法律领域的新旧法衔接实践中,也存在类似的做法,即当新法的适用可能损害当事人的信赖利益时,优先适用旧法。例如《中华人民共和国行政许可法》第八条<sup>[6]</sup>,最高人民法院《关于审理行政许可案件若干问题的规定》第十四条<sup>[7]</sup>,都明确规定了在行政许可法律领域的旧法衔接中,对于当事人信赖利益的保护。因此,在治安案件办案期限的新旧法衔接中,对于已经办理过办案期限延长的未办结案件,应当优先保护当事人在第一次同意或知晓办案期限延长时产生的信赖利益,不得依据新法再次延长办案期限。

其次,有利于当事人原则应优先于程序从新原则。虽然程序从新是程序性规定适用的基本原则,但程序从新原则主要服务于执法程序的规范化与效率提升,而有利于当事人原则则以保障当事人合法权益为核心。就现代法治的价值取向而言,有利于当事人原则所体现的权利保障功能具有更为基础性的地位,也更为重要。当二者冲突时,应优先适用有利于当事人原则。具体来看,在该类案件中,当事人在旧法框架下已接受案件延长期限,权利义务处于稳定状态。适用新法再次延长将打破这种稳定,进而侵犯当事人的知情权与合理预期,难以有效保障当事人的合法权益。

最后,如前文所述,最高人民法院《关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要》也以司法解释的形式将“适用新法对保护行政相对人的合法权益更为有利”规定为打破“实体从旧,程序从新”的司法裁判规则的例外情形。该司法解释明确将“更有利保护行政当事人合法权益”作为在新旧法

衔接阶段适用法律的价值追求。基于此,对于程序规定,若适用旧法的程序规定,保护行政相对人的合法权益更为有利,也应当打破程序从新的基本规则,适用旧法程序规定。因此,对于已经办理过办案期限延长的未办结案件,其案件期限已在旧法实施阶段办理了延长,公安机关在原有办案期限内将案件办结,更有利于保护当事人的信赖利益,更契合新旧法衔接阶段适用法律的价值追求,也有利于提升公安机关的执法效率与执法公信力,故不得根据新法再次延长办案期限。

综上所述,在治安案件办案期限的新旧法衔接中,对于已经办理过办案期限延长的未办结案件,应当优先保护当事人在第一次同意或知晓办案期限延长时产生的信赖利益,不得依据新法再次延长办案期限。

新旧法衔接下治安案件办案期限的适用,本质是程序从新、有利于当事人、信赖利益保护三大原则的冲突与协调。应坚持“程序从新为原则,当事人利益保护与信赖利益保护为补充”的逻辑,实现执法效率、程序正义与权利保障的三重平衡。具体而言,对于新法实施前未办理过办案期限延长的未办结案件,适用新法可办理两次延长,既符合程序从新原则,且不触及信赖利益保护问题,也能有效保障当事人合法权益;对于新法实施前已办理过办案期限延长的未办结案件,适用旧法不予办理两次延长,优先保护当事人信赖利益,也符合有利于当事人原则的兜底要求,有利于保护当事人权益与利益,维护行政诚信与执法公信力。

#### 注释:

[1]本文所研究的新法实施前已经立案但尚未办结的治安案件,均为符合案情重大、复杂的治安案件。

[2]《中华人民共和国治安管理处罚法》(2025年修订)第一百一十八条规定:“公安机关办理治安案件的期限,自立

案之日起不得超过三十日；案情重大、复杂的，经上一级公安机关批准，可以延长三十日。期限延长以二次为限。公安派出所办理的案件需要延长期限的，由所属公安机关批准。为了查明案情进行鉴定的期间、听证的期间，不计入办理治安案件的期限。”

[3]《中华人民共和国行政处罚法》（2021年修订）第六十条规定：“行政机关应当自行政处罚案件立案之日起九十日内作出行政处罚决定。法律、法规、规章另有规定的，从其规定。”

[4]《中华人民共和国立法法》（2023年修正）第一百零四条规定：“法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章不溯及既往，但为了更好地保护公民、法人和其他组织的权利和利益而作的特别规定除外。”

[5]最高人民法院《关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要》（法〔2004〕96号）第三条规定：“根据行政诉讼中的普遍认识和做法，行政相对人的行为发生在新法施行以前，具体行政行为作出在新法施行以后，人民法院审查具体行政行为的合法性时，实体问题适用旧法规定，程序问题适用新法规定，但下列情形除外：（一）法律、法规或规章另有规定的；（二）适用新法对保护行政相对人的合法权益更为有利的；（三）按照具体行政行为的性质应当适用新法的实体规定的。”

[6]《中华人民共和国行政许可法》（2019修正）第八条规定：“公民、法人或者其他组织依法取得的行政许可受法律保护，行政机关不得擅自改变已经生效的行政许可。行政许可所依据的法律、法规、规章修改或者废止，或者准予行政许可所依据的客观情况发生重大变化的，为了公共利益的需要，行政机关可以依法变更或者撤回已经生效的行政许可。”

[7]最高人民法院《关于审理行政许可案件若干问题的规定》第十四条：“行政机关依据行政许可法第八条第二款规定

更或者撤回已经生效的行政许可，公民、法人或者其他组织仅主张行政补偿的，应当先向行政机关提出申请；行政机关在法定期限或者合理期限内不予答复或者对行政机关作出的补偿决定不服的，可以依法提起行政诉讼。”

### 参考文献：

- [1]姜明安. 行政法与行政诉讼法 [M]. 北京大学出版社. 2024  
 [2]马怀德. 行政法学 [M]. 中国政法大学出版社. 2019  
 [3]王周户. 行政法学 [M]. 中国政法大学出版社. 2023  
 [4]杨登峰. 行政法基本原则及其适用研究. 北京大学出版社. 2022  
 [5]朱志强. 当代行政法上的信赖保护原则分析 [J]. 法制与社会. 2020. 24  
 [6]张悦、李洪雷. 行政法上信赖保护原则的定位与适用——以人民法院百例行政判决为样本 [J]. 人民司法. 2024. 21  
 [7]李垒. 论行政法上的信赖保护原则 [J]. 西部法学评论. 2012. 4  
 [8]余文唐. 程序从新：法理质辩与规则运用 [N]. 检察日报. 2018. 7. 10  
 [9]郭晓明. 关于程序法从新原则的几个问题 [J]. 重庆大学学报 (社会科学版). 2015. 3  
 [10]曾霞. 违法行为跨新旧法规能否按“从旧兼从轻”原则处理 [N]. 中国医学报. 2016. 5. 23  
 [11]王贤吉. 行政处罚案件中“从旧兼从轻”原则的运用 [J]. 中国质量技术监督. 2018. 6  
 [12]闫嘉琦. 论行政处罚中的实体从旧兼从轻原则 [J]. 广西政法管理干部学院学报. 2020. 1  
 [13]李睿智. 行政处罚“从旧兼从轻”原则的适用问题研究 [D]. 湘潭大学. 2023

责任编辑 张树彦

（上接第 52 页）

- [J]. 火力与指挥控制. 2024. 4  
 [4]陈笛、许博洋. 情指行一体化的实证构建：概念演变、运转体系与优化路径 [J]. 浙江警察学院学报. 2023. 1  
 [5]曹礼海、龚天成、何明志. 公安机关新质战斗力的内涵及提升路径 [J]. 中国人民警察大学学报. 2025. 1  
 [6]姚得水、刘志勇. 警务合成作战机制的深入解读与运行实践 [J]. 中国人民警察大学学报. 2023. 1  
 [7]王龙、隋玉龙. 公安机关在社会安全治理现代化中的新角色和新机制 [J]. 智库理论与实践. 2023. 1  
 [8]黄亚茜、刘彬. 数据要素赋能新质公安战斗力的理论逻辑与实践路径 [J]. 公安研究. 2024. 8  
 [9]欧海英. 展望未来智慧警务建设 [J]. 上海信息化. 2020. 1  
 [10]谢晓专. 美国情报产品标准与质量控制机制研究 [J]. 图书情报工作. 2019  
 [11]管雨翔、王娟、张鹏. 涉警网络舆情主题发现及情感分析研究 [J]. 情报工程. 2023. 6  
 [12]姜劲儒. 关于践行总体国家安全观深化社会治理的思

- 考 [J]. 公安研究. 2022. 10  
 [13]熊一新、董少平. 论习近平法治思想指导下的公安工作思想观念现代化 [J]. 公安研究. 2025. 1  
 [14]赵伟、肖轶涛、周龙飞. 基于综合集成研讨厅的公安合成作战指挥效能评估系统 [J/OL]. 火力与指挥控制. 2025. 12  
 [15]张武清. 以情指行合成作战体系建设为牵引释放改革动能实现战力倍增 [J]. 公安研究. 2023. 12  
 [16]董中华、刘忠秩. 新质公安战斗力的提升路径研究——以“情指行”一体化为研究视角 [J]. 北京警察学院学报. 2024. 5  
 [17]路佳杰. 一种基于OODA循环的作战能力评估模型 [J]. 火力与指挥控制. 2024. 7  
 [18]刘东华. 新质公安战斗力培育：警务创新人才培养模式探索 [J]. 公安教育. 2024. 6  
 [19]张兵、吴章学、刘剑郁. 主动高效新警务模式构建研究 [J]. 中国人民警察大学学报. 2023. 3  
 [20]范琪. 从警察胜任力到公安机关新质战斗力的演进：新视角、新质态、新路径 [J]. 公安研究. 2025. 4

责任编辑 李 坤