

人大代表履职与人大工作教程

Rendadaibiao Lüzhi yu Renda Gongzuo Jiaocheng

人大立法工作教程

吴高盛 主编

人大代表履职与人大工作教程

Rendadaibiao Lúzhì yu Renda Gongzuo Jiaocheng

人大立法工作教程

吴高盛 主编

图书在版编目(CIP)数据

人大立法工作教程 / 吴高盛主编. — 北京: 中国民主法制出版社, 2015. 6

ISBN 978-7-5162-0874-8

I. ①人… II. ①吴… III. ①立法—工作—中国—教材 IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 146289 号

图书出品人: 刘海涛

出版统筹: 赵卜慧

责任编辑: 胡天焰

书名/人大立法工作教程

RENDALIFAGONGZUOJIAOCHENG

作者/吴高盛 主编

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区右安门外玉林里 7 号(100069)

电话/(010)63055259(总编室) 63056573 63058790

传真/(010)63056983 63058790

http:// www. npcpub. com

E-mail: mzfz@npcpub. com

经销/新华书店

开本/16 开 710 毫米×1000 毫米

印张/15.5 字数/263 千字

版本/2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月第 1 次印刷

印刷/北京盛源印刷有限公司

书号/ISBN 978-7-5162-0874-8

定价/36.00 元

出版声明/版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

出版说明

“高速公路上的车辆交通归谁管理,城郊的房屋到哪个部门去登记,海港水域污染该哪个机关来处理,副食店里的猪肉质量由哪个单位检查,高压电线下的林木谁有权砍伐……这许许多多曾经一下子说不清道不明的涉及两个或两个以上行政管理部门职权的事项,不时演绎出一幕幕扯皮内耗,你争我夺的活剧来。”

这段话是作者在15年前《中华人民共和国立法法》通过后写下的,当时制定立法法的主要目的是,依据宪法和有关法律对立法活动的规定,通过专门立法的形式,把我国立法体制、立法权限、立法程序等进一步确定下来,规范立法活动,强调依法立法,解决立法权限的划分,明确不同位阶法律规范的适用原则,防止立法打架等问题。15年来,立法法对规范立法活动,推动形成和完善中国特色社会主义法律体系,推进社会主义法治建设,发挥了重要作用。但是,随着经济社会的不断发展,人民群众对加强和改进立法工作有许多新期盼,立法工作面临不少新情况、新问题,在立法质量方面,“有的法律法规未能全面反映客观规律和人民意愿,针对性、可操作性不强,立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出”。为了全面推进依法治国,党的十八大、十八届三中、四中全会对立法工作提出新的要求:“法律是治国之重器,良法是善治之前提。建设中国特色社会主义法治体系,必须坚持立法先行,发挥立法的引领和推动作用,抓住提高立法质量这个关键。要恪守以民为本、立法为民理念,贯彻社会主义核心价值观,使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。要把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程,完善立法体制机制,坚持立改废释并举,增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性。坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政。健全宪法实施和监督制度,完善全国人大及其常委会宪

法监督制度,健全宪法解释程序机制。完善立法体制,加强党对立法工作的领导,完善党对立法工作中重大问题决策的程序,健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制,依法赋予设区的市地方立法权。深入推进科学立法、民主立法,完善立法项目征集和论证制度,健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式,拓宽公民有序参与立法途径。加强重点领域立法,加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度,保障公民人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯,保障公民经济、文化、社会等各方面权利得到落实。实现立法和改革决策相衔接,做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。”为贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会提出的立法任务,总结立法法制定以来立法工作的实践经验,十二届全国人大三次会议通过《关于修改中华人民共和国立法法的决定》,对立法法进行了修改。这对于进一步完善立法体制,提高立法质量,维护国家法制统一,不断完善中国特色社会主义法律体系,为全面推进依法治国提供良法,具有重要的现实意义和长远意义。

为了进一步宣传贯彻修改后的立法法,我们组织长期在人大从事立法工作、立法研究专家和工作人员,编写了本教程,参加编写的有吴高盛、李健、刘淑强、张柔桑、柴一凡、张晓伟等同志,由吴高盛同志担任主编。

囿于水平,不足之处在所难免,恳请广大读者批评指正。

2015 年 9 月



目 录

CONTENTS

第一章 | 概 论

第一节 修改立法法的必要性及主要情况 /001

一、修改立法法的必要性和指导思想 /001

二、修改立法法的主要过程 /003

三、修改立法法的主要内容 /006

第二节 立法法的立法宗旨与调整范围 /012

一、立法法的立法宗旨与立法依据 /012

二、立法法的调整范围 /013

第三节 立法应当遵循的基本原则 /016

一、立法应当遵循宪法的基本原则 /016

二、立法活动应当依照法定的权限和程序,应当从国家整体利益出发,维护社会主义法制的统一和尊严 /017

三、立法应当体现人民的意志,发扬社会主义民主,坚持立法公开,保障人民通过多种途径参与立法活动 /018

四、立法应当从实际出发,科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务、国家机关的权力与责任 /020

第二章 | 法 律

第一节 国家立法权和授权立法 /022

一、国家立法权概述 /022

二、全国人民代表大会的立法权 /024

三、全国人民代表大会常务委员会的立法权 /024

四、授权立法 /025

第二节 全国人民代表大会立法程序 /029

一、提出法律案 /029

- 二、审议法律案 /032
- 三、全国人民代表大会通过的法律的公布 /036
- 第三节 全国人民代表大会常务委员会立法程序 /037
 - 一、提出法律案 /037
 - 二、常务委员会审议法律案 /039
 - 三、法律案广泛听取意见的几种主要形式 /046
 - 四、常委会工作机构在审议法律案中的工作 /049
 - 五、法律案的撤回和终止审议 /049
 - 六、法律案的表决程序 /051
 - 七、法律的公布 /053
- 第四节 全国人民代表大会和常委会的立法权限和分工 /054
 - 一、代表大会也有权制定和修改非基本法律 /054
 - 二、常委会的立法权是有限的 /055
 - 三、在理论上和立法实践中,全国人大及其常委会没有刻意区分“其他的基本法律”和法律 /055
 - 四、常委会修改代表大会制定的法律时,如何把握不得同“该法律的基本原则相抵触” /056
- 第五节 立法规划和立法计划 /057
 - 一、立法规划和立法计划概述 /057
 - 二、编制立法规划和立法计划的工作原则和方法 /058
- 第六节 立法评估 /060
 - 一、立法前评估 /061
 - 二、立法中评估 /062
 - 三、立法后评估 /063

第三章 | 行政法规

- 第一节 行政法规简述 /065
 - 一、行政法规的含义 /065
 - 二、行政立法与行政法规的历史沿革 /068
 - 三、对“行政法规”一章的修改完善情况 /072
- 第二节 制定行政法规的界限 /073
 - 一、制定行政法规必须遵循的总的原则 /073

二、行政法规可以规范的具体事项 /075

第三节 制定行政法规的程序 /078

一、立项 /078

二、起草 /080

三、对行政法规送审稿的审查 /082

四、行政法规的决定 /083

五、行政法规的签署公布 /083

第四章 | 地方性法规

第一节 地方性法规简述 /086

一、地方性法规的沿革 /087

二、地方性法规的制定主体 /088

第二节 地方性法规的权限范围 /088

一、划分地方性法规权限范围的方式 /088

二、地方性法规权限范围 /088

三、关于经济特区法规 /090

第三节 地方性法规的制定程序 /092

一、制定地方性法规应当遵循的原则 /092

二、地方性法规的制定程序 /094

三、关于规定特别重大事项的地方性法规 /99

第四节 设区的市、自治州的地方性法规 /100

一、关于较大的市及其立法权沿革 /100

二、设区的市、自治州的立法权限 /103

三、设区的市、自治州制定的地方性法规的审批程序 /104

四、设区的市、自治州开展地方立法的步骤和时间 /104

第五章 | 自治条例和单行条例

第一节 自治条例和单行条例概述 /106

一、自治条例 /106

二、单行条例 /107

三、自治条例和单行条例的性质和特点 /108

第二节 自治条例与单行条例的权限范围 /108

- 一、制定自治条例与单行条例应当遵循的原则 /109
- 二、作出变通规定的范围 /110
- 三、对变通规定的限制 /111

第三节 自治条例与单行条例的制定程序 /113

- 一、制定自治条例和单行条例的原则规定 /114
- 二、自治条例和单行条例案的提出、审议和表决 /114
- 三、自治条例和单行条例的批准、生效与公布 /115

第六章 | 规 章

第一节 规章简述 /117

- 一、规章分类及其功能 /117
- 二、规章是我国法律的组成部分 /119
- 三、规章的制定主体 /120
- 四、规章的特点 /124

第二节 规章的权限范围 /125

- 一、国务院各部门制定规章的权限 /126
- 二、地方人民政府制定规章的权限 /128

第三节 规章的制定程序 /130

- 一、国务院各部门制定规章的程序 /131
- 二、地方政府制定规章的程序 /134

第七章 | 法律解释

第一节 法律解释简述 /137

- 一、我国的法律解释制度的发展过程 /138
- 二、法律解释的含义与性质 /139
- 三、我国立法解释的实践情况 /140

第二节 法律解释体制 /142

- 一、对法律的解释 /142
- 二、对行政法规、规章的解释 /146
- 三、对地方性法规的解释 /147

- 第三节 立法解释与司法解释 /149
- 一、现行司法解释的基本情况 /149
 - 二、立法解释与司法解释的关系 /150
 - 三、司法解释“立法化”问题研究 /151
 - 四、司法解释的制定原则与备案 /154
-

第八章 | 法律适用规则

- 第一节 法律适用规则简述 /158
- 一、上位法优于下位法 /158
 - 二、特别法优于一般法 /162
 - 三、新法优于旧法 /163
 - 四、法律不溯及既往原则及其例外 /163
- 第二节 法律适用规则的裁决 /164
- 一、法律之间新的一般规定与旧的特别规定不一致时，
如何解决 /164
 - 二、行政法规之间新的一般规定与旧的特别规定不一致，
如何解决 /164
 - 三、地方性法规、规章之间不一致时，如何解决 /165
- 第三节 规范性文件的改变和撤销 /166
- 一、改变和撤销的情形 /167
 - 二、改变和撤销的权限 /168
-

第九章 | 备案审查

- 第一节 备案审查简述 /170
- 一、备案审查制度的建立 /171
 - 二、备案审查制度的性质 /172
 - 三、备案审查的机构设置 /174
 - 四、备案审查的纠错机制 /179
 - 五、国外违宪审查制度 /180
- 第二节 备案 /182
- 一、备案的含义 /182

- 二、备案与审查的关系 /183
- 三、备案的范围与备案主体 /184
- 四、不履行报备义务的法律責任 /187

第三节 审查 /187

- 一、审查方式 /187
 - 二、审查程序 /191
 - 三、审查反馈机制 /193
 - 四、其他备案机关的审查程序 /195
-

附 录

- 全国人民代表大会关于修改《中华人民共和国立法法》的决定 /198
- 中华人民共和国立法法 /207
- 关于《中华人民共和国立法法修正案(草案)》的说明
——2015年3月8日在第十二届全国人民代表大会
第三次会议上 /226
- 第十二届全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国
立法法修正案(草案)》审议结果的报告 /233
- 第十二届全国人民代表大会法律委员会关于《全国人民代表大会
关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定(草案)》
修改意见的报告 /237

第一章 概 论

第一节 修改立法法的必要性及主要情况

一、修改立法法的必要性和指导思想

立法是国家的重要政治活动。为了规范立法活动,健全国家立法制度,2000年3月15日第九届全国人民代表大会第三次会议通过了《中华人民共和国立法法》,并于2000年7月1日起施行。

立法法自颁布施行以来,对于规范立法活动,推动形成和完善中国特色社会主义法律体系,推进社会主义法治建设,保障和发展社会主义民主,发挥了重要作用。实践证明,立法法确立的立法制度,总体上是符合我国国情的,而且也是行之有效的。同时,立法法实施以来,也存在一定的不足,如有的法律、法规未能全面反映客观规律和人民意愿,针对性、可操作性不强,立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出等。立法法颁布实施十多年来,随着我国经济社会的快速发展和改革开放的不断深入,人民群众对加强和改进立法工作有许多新期盼。特别是

党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央对立法工作提出了新要求,立法工作面临不少需要研究解决的新情况、新问题。立法工作关系党和国家事业发展全局,在全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局中,将发挥越来越重要的作用。为了适应立法工作新形势、新任务的需要,贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神,总结立法法施行以来推进科学立法、民主立法的实践经验,适时修改立法法,是十分必要的。这对于完善立法体制,提高立法质量和立法效率,维护国家法制统一,形成完备的法律规范体系,推进国家治理体系和治理能力现代化,建设社会主义法治国家,具有重要的现实意义和长远意义。

修改立法法的指导思想是,贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神,高举中国特色社会主义伟大旗帜,以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,以提高立法质量为重点,深入推进科学立法、民主立法,更好地发挥立法的引领和推动作用,发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,全面推进依法治国,建设社会主义法治国家。

修改立法法的工作思路:一是认真贯彻落实中央决策部署。党的十八大和十八届三中、四中全会对加强立法工作,完善中国特色社会主义法律体系提出了明确要求。按照中央全面深化改革重要举措分工方案,凡涉及立法法修改的举措和要求,都通过修改立法法予以落实。通过修改立法法,完善立法体制,做到立法决策和改革决策相统一、相衔接,重大改革于法有据,立法主动适应改革需要,改革和法治同步推进。二是突出重点,着力围绕提高立法质量完善制度。发挥立法的引领和推动作用,提高立法质量是关键。认真总结多年来全国人大及其常委会和地方人大及其常委会在推进科学立法、民主立法方面的实践经验,将一些好的做法通过修改立法法提炼、固定下来。通过完善立法体制机制和程序,努力使制定和修改的法律能够准确体现党的主张和人民意愿的统一,有效地解决实际问题。三是积极稳妥,分步推进。各方面对修改立法法提出的意见和建议不少。这一次修改立法法是部分修改,不是全面修改,对可改可不改的暂不改;对认识比较一致、条件成熟的,予以补充完善;对认识尚不统一的,继续深入研究;对属于工作机制和法律实施层面的问题,通过加强和改进相关工作予以解决。与此同时,需

要强调的是,立法法的修改,要遵循宪法,并处理好与其他有关法律的关系。宪法是立法法制定的依据,修改立法法、完善立法体制必须根据宪法。还要与全国人民代表大会组织法、全国人民代表大会会议事规则、全国人大常委会会议事规则、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法、各级人大常委会监督法等法律相衔接和相协调。

二、修改立法法的主要过程

2013年3月,第十二届全国人民代表大会第一次会议选举产生了第十二届全国人民代表大会常务委员会。第十二届全国人大常委会产生以后,为了统筹安排本届任期内的立法工作,根据中国特色社会主义法律体系形成后立法工作面临的新情况、新要求,在认真总结经验、广泛听取意见、反复研究论证的基础上,提出了《十二届全国人大常委会立法规划》,并由全国人大常委会党组报送党中央,2013年9月党中央批准了这个立法规划。在这个立法规划中,“第一类项目”即“条件比较成熟、任期内拟提请审议的法律草案”,共有47件,其中第一件就是“立法法(修改)”,并明确由全国人大常委会委员长会议提请审议。2013年12月16日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十四次委员长会议原则通过、2014年4月14日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十一次委员长会议修改的“全国人大常委会2014年立法工作计划”中,将立法法的修改,安排在8月份召开的全国人大常委会会议进行初次审议。

为了落实全国人大常委会的部署和要求,全国人大常委会法制工作委员会着手开展立法法修改的相关准备工作。一是收集整理了十届、十一届、十二届全国人大代表提出的关于完善立法法的议案、建议以及近几年来全国地方立法研讨会上各地方提出的相关意见;二是组织力量,对修改立法法涉及的若干问题进行专题研究;三是赴黑龙江、宁夏、江西、辽宁、河北、江苏、广东等省(区)进行调研,听取各方面的意见;四是分别召开地方、中央有关部门、专家学者等参加的座谈会,听取对修改立法法的意见和建议;五是邀请地方人大和政府法制机构有关负责同志共同研究修改立法法;六是在形成立法法修改意见稿以后,专门听取20多个省(区、市)和较大的市人大和政府法制机构的意见。

在广泛听取各方面意见、充分沟通协商、深入研究论证的基础上,形成了立法法修正案(草案),由全国人大常委会委员长会议提请2014年8月召

开的十二届全国人大常委会第十次会议进行了初次审议。会后,全国人大常委会法律委员会、全国人大常委会法制工作委员会再次广泛征求了中央有关部门、各地和有关方面的意见,并在“中国人大网”全文公布立法法修正案(草案),公开征求社会公众意见。根据全国人大常委会组成人员的审议意见和各方面的意见,对立法法修正案(草案)进行了修改完善。2014年12月,十二届全国人大常委会第十二次会议对立法法修正案(草案)进行了再次审议,全国人大常委会组成人员和列席人员普遍认为,立法法修正案(草案)贯彻了党的十八大和十八届三中、四中全会精神,总体吸收了常委会组成人员的审议意见和各方面的意见,已趋成熟。该次常委会会议决定将立法法修正案(草案)提请十二届全国人大三次会议审议。全国人大常委会第十二次会议之后,“中国人大网”再次全文公布立法法修正案(草案),第二次公开征求社会公众意见。2015年1月,全国人大常委会办公厅将立法法修正案(草案)发送全国人大代表。代表们对立法法修正案(草案)进行了认真研读讨论,总体赞成立法法修正案(草案),同时也提出了一些修改意见。全国人大常委会召开会议,根据全国人大常委会组成人员的审议意见和代表们提出的意见,对立法法修正案(草案)进行了审议,作了相关的修改完善,并将修改情况向全国人大常委会委员长会议作了汇报。

党中央高度重视立法法的修改,将立法法修改列为需要党中央2015年研究的重大立法事项。2015年2月12日,习近平总书记主持召开中央政治局常委会会议,听取了全国人大常委会党组《关于〈中华人民共和国立法法修正案(草案)〉几个主要问题的请示》的汇报,原则同意全国人大常委会党组的请示,并就进一步修改完善立法法修正案(草案)作出重要指示。会后,根据党中央的重要指示精神,对立法法修正案(草案)又作了进一步修改完善。在此基础上,形成了提请第十二届全国人民代表大会第三次会议审议的《中华人民共和国立法法修正案(草案)》。

2015年3月5日,第十二届全国人民代表大会第三次会议在北京举行。3月8日,全国人大常委会副委员长李建国同志受全国人大常委会委托,向大会作了“关于《中华人民共和国立法法修正案(草案)》的说明”。根据十二届全国人大三次会议日程安排,3月10日,各代表团全体会议、小组会议对立法法修正案(草案)进行了审议,共有920多名代表提出了审议意见。代表们普遍认为,立法法修改全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神,坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一,坚持立法决策与改革决策相衔接,为“四个全面”战略布局顺利推进提供有力的法律保

障,是非常及时和十分必要的。立法法修正案(草案)全面总结立法法施行十多年来的实践经验,进一步完善立法体制和立法程序,强调发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用;同时,本次立法法的修改,突出问题导向,如赋予设区的市地方立法权,进一步明确规章权限,规范司法解释的制定,加强备案审查工作等,符合立法工作的实际,具有较强的针对性、可行性和可操作性,回应了人民群众对加强和改进立法工作的新期盼。代表们还对立法法修正案(草案)提出了一些具体的修改意见。3月11日,全国人大法律委员会召开会议,根据代表们提出的意见,对立法法修正案(草案)进行了审议,经对代表提出的修改意见进行逐条认真研究,对立法法修正案(草案)作了63处修改,其中带有实质性的修改有27处。3月12日,全国人大法律委员会主任委员乔晓阳同志向大会主席团会议作了“关于《中华人民共和国立法法修正案(草案)》审议结果的报告”,汇报了对立法法修正案(草案)修改的主要情况。同时,全国人大法律委员会根据向大会主席团汇报的修改意见,提出了“全国人民代表大会关于修改《中华人民共和国立法法》的决定(草案)”,这个修改决定(草案)经大会主席团会议审议通过后,印发各代表团审议。各代表团对修改决定(草案)进行了审议,普遍认为,修改决定(草案)充分吸收了代表们的意见,作了许多重要修改;对未采纳的意见,都进行了认真研究,在审议结果的报告中作了积极回应,并向有关代表作了解释说明,充分体现了对代表主体地位的尊重。代表们对修改决定(草案)普遍表示满意,赞成将修改决定(草案)提请本次大会表决通过,同时,有的代表还对修改决定(草案)提出了一些修改意见。3月13日,全国人大法律委员会召开会议,对修改决定(草案)进行了审议,逐条研究了代表对修改决定(草案)提出的修改意见,对修改决定(草案)进行了修改。3月14日,全国人大法律委员会主任委员乔晓阳同志向大会主席团会议作了“关于《全国人民代表大会关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定(草案)》修改意见的报告”,汇报了对修改决定(草案)的修改情况;同时,全国人大法律委员会根据向大会主席团汇报的修改意见,提出了“全国人民代表大会关于修改《中华人民共和国立法法》的决定(草案)”的“建议表决稿”,建议经大会主席团会议审议通过后,提请大会表决。大会主席团会议通过了乔晓阳同志所作的“关于《全国人民代表大会关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定(草案)》修改意见的报告”和“全国人民代表大会关于修改《中华人民共和国立法法》的决定(草案)(建议表决稿)”。

2015年3月15日上午,第十二届全国人民代表大会第三次会议召开全

体会议,对“全国人民代表大会关于修改《中华人民共和国立法法》的决定(草案)”进行表决,以赞成 2761 票、反对 81 票、弃权 33 票的表决结果,通过了修改决定。3 月 15 日,中华人民共和国主席习近平签署第 20 号主席令,公布了《全国人民代表大会关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》。按照习近平同志签署的主席令,《全国人民代表大会关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》,“自公布之日起施行”。

三、修改立法法的主要内容

《全国人民代表大会关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》全文共 46 条。修改前的立法法,全文共 6 章 94 条,经过本次修改,立法法的条文数量增加到 105 条,如果单纯从条文数量来看,增加了 11 条,新增条文占原有条文数的 11.7%。

修改立法法的主要内容,包括以下几个方面:

(一)完善立法体制

根据宪法、地方组织法等法律的规定,我国实行统一而又分层次的立法体制。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,对完善立法体制提出了一系列的明确要求。为了落实中央的决策部署,根据各方面的意见和建议,修改决定对立法体制的规定作了如下修改:

1. 实现立法和改革决策相衔接。党的十八届四中全会决定中提出,“实现立法和改革决策相衔接,做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。实践证明行之有效的,要及时上升为法律。实践条件还不成熟、需要先行先试的,要按照法定程序作出授权”。按照这一要求,总结近年来的立法实践,修改决定专门增加一条,作为第十三条:“全国人民代表大会及其常务委员会可以根据改革发展的需要,决定就行政管理等领域的特定事项授权在一定期限内在部分地方暂时调整或者暂时停止适用法律的部分规定。”(修改决定第六条)同时,针对立法法原第十条有关授权立法的规定比较原则,以往实践中有些授权范围过于笼统、缺乏时限要求等问题,修改决定将原第十条改为两条,作为第十条、第十二条,其中第十条规定:“授权决定应当明确授权的目的、事项、范围、期限以及被授权机关实施授权决定应当遵循的原则等。”“授权的期限不得超过五年,但是授权决定另有规定的除外。”“被授权机关应当在授权期限届满的六个月以前,向授权机关报