



法治日报
星期二
2025年5月27日

人大视窗

05
专刊

编辑/郭晓宇
美编/李晓军
校对/郭海鹏

LEGAL DAILY

以高质量履职推动高质量发展

全国人大代表深入学习领会习近平经济思想深刻理解新质生产力核心要义

□本报记者 蒲晓磊 文/图

5月18日至21日，全国人大常委会在浙江杭州举办2025年第2期全国人大代表学习班。来自32个选举单位的214名全国人大代表，围绕“构建支持全面创新的体制机制，加快发展新质生产力”主题开展履职学习。

本期学习班主要围绕深入学习研读《习近平经济文选》第一卷，推进教育、科技、人才体制机制创新以及贯彻实施民营经济促进法等安排辅导报告。

对于本期学习班，全国人大常委会作了精心安排——在科技创新与产业创新融合、民营经济活力迸发、数字经济领跑全国的杭州，让代表对新质生产力有更加深刻的认识。通过现场教学、互动交流等方式，帮助代表更好地实现理论和实践相结合、自学和讨论相结合，有效提升学习质量和效果。

参加学习的全国人大代表感受到，此次学习切实做到学有所获、学有所得、学有所悟，对习近平经济思想有了更加深入的领会，对于党中央战略意图有了更加全面的理解，进一步准确把握发展新质生产力的核心要义和实践要求。代表们表示，在今后的工作中，要担当尽责，以高质量履职推动高质量发展。

大力推进科技创新

2024年中央经济工作会议提出，“以科技创新引领新质生产力发展，建设现代化产业体系”，并将此作为2025年重点任务。

全国人大代表，美的集团股份有限公司副总裁、首席财务官钟铮认为，新质生产力的发展，体现在科技创新和产业创新的融合发展。“但也要看到，在创新过程中，会面临技术、资金、人才、市场等方面的风险挑战和成本压力，需要通过体制机制创新、平台建设等工作来提供有力保障。”

“企业作为最重要的市场主体和创新主体，既要进行科技创新，又要实现成果转化、产业化等目标，面临



5月18日至21日，全国人大常委会在浙江杭州举办2025年第2期全国人大代表学习班。

的风险和挑战往往更高。大力推进科技创新，需要进一步深化经济体制、科技体制等改革，发展新质生产力营造良好环境。”钟铮说。

近年来，江西省宜春市坚持创新引领，加快转变经济增长方式，积极培育发展具有高科技、高效能、高质量的新质生产力。

全国人大代表，宜春市委书记严允介绍说，宜春坚持把深化科技体制改革摆在突出位置，着力构建支持全面创新体制机制，通过组建市科学院、实施重大科技项目“揭榜挂帅”，改革科研项目管理机制，探索“产业出题、科技界答题”科研攻关机制改革等举措，充分释放创新主体和科技人才活力。

“我们将进一步加大改革创新力度，重点在优化重大科技创新组织机制、深化科技评价体系改革、完善科

技成果转化激励机制等方面发力，推进创新链、产业链、资金链、人才链深度融合，不断提升创新体系整体效能。”严允说。

因地制宜发挥优势

“十五五”时期，必须把因地制宜发展新质生产力摆在更加突出的战略位置。

在全国人大代表，内蒙古自治区财政厅党组书记、厅长鞠树文看来，发展新质生产力，要立足自身资源禀赋、产业基础、科研条件、分类施策，统筹好传统产业升级、新兴产业壮大、未来产业培育。

鞠树文认为，内蒙古具备战略资源禀赋突出、能源领域全产业链较为完备、农牧业资源丰富、国家算力枢

纽节点、链接双循环的区位优势等基础条件。“发展新质生产力，要坚持因地制宜，生态优先，科技赋能，深化改革、保障安全等理念。与此同时，财政政策要发挥价值驱动和战略牵引作用，撬动、引导社会资本和其他资源积极投入科技创新之中，为培育和发展新质生产力提供关键支撑。”

全国人大代表，海南省发展控股有限公司党委书记、董事长周军平认为，发展新质生产力，必须坚持因地制宜，发挥资源优势。“因地制宜发展新质生产力，就是要充分依托自身资源禀赋、产业基础、科研条件等，有选择地推动新产业、新模式、新动能发展，不能一哄而上，脱离实际、盲目跟风。”

周军平说，海南拥有对标世界最高开放水平的自贸港政策以及气候温度、海洋深度、地理维度、绿色生态的“三度一色”资源优势，适合发展南繁种业、海洋经济、商业航天、绿色低碳、数字产业，正在加快推动“五个图强”，打造全国新质生产力重要实践地。

推进体制机制创新

推动新质生产力加快发展，必须扎实推进体制机制创新。

全国人大代表，首钢集团有限公司党委书记、董事长赵民革所在的首钢集团，2024年销售收入2260亿元，利润61亿元，总资产5000多亿元，连续上榜世界500强。“着力构建支持全面创新的制度机制，是首钢集团取得这些成绩的重要原因。”

赵民革介绍说，近年来，首钢集团加大“卡脖子”材料攻关力度，加快推动技术创新成果转化为实现生产力、筑牢技术创新主体地位、进一步加强人才队伍建设，把技术创新摆在企业发展最优先的位置，坚定不移推动技术创新成为首钢第一竞争力，以技术创新引领产业创新，加快培育新动能、塑造新优势。

全国人大代表，福建省投资开发集团有限责任公司党委书记、董事长王丰深知，构建支持全面创新的体制机制对于发展新质生产力有着重要作用。

王丰介绍说，在健全机制方面，福建省投资开发集团深化“一企一策”精细化、差异化考核，推行长期激励机制，激发权属企业与干部职工创新积极性。试点混合所有制改革，引入社会资本与先进管理经验，提升企业活力与创新效率。创新市场化选人用人机制，吸引高层次人才，把产业创新的实践应用要求与高校科技创新的路径结合起来，与企业共同探索建立产教融合学科平台的共建共享机制。”全国人大代表，合肥工业大学校长郑磊说。

加强创新人才培养

人才是培育和发展新质生产力最活跃、最具决定性意义的能动主体。发展新质生产力，必须深化人才工作机制创新。

“高校作为科技创新的策源地和产业创新人才培养的主阵地，要面向国家重大战略，结合自身定位，着力培养一大批兼具科技创新能力与产业思维的杰出人才，把产业创新的实践应用要求与高校科技创新的路径结合起来，与企业共同探索建立产教融合学科平台的共建共享机制。”全国人大代表，合肥工业大学校长郑磊说。

郑磊认为，当前，面向战略急需和新兴领域，战略科学家、一流科技领军人才和创新团队还比较紧缺，尤其是拔尖创新人才培养与科技创新供需不匹配的结构性矛盾还比较突出，必须走好人才培养自主之路，建立国家战略需求牵引的人才培养模式，加强拔尖创新人才培养。

全国人大代表，南昌大学党委书记罗嗣海介绍说，为深化人才工作机制创新，南昌大学主动与江西铜业集团开展合作，积极探索以企业为主导的有组织产学研新模式，通过整合双方资源，在创新合作上积极探索，形成了一套典型经验做法。

罗嗣海说，双方将校企战略合作摆在突出位置，积极推进建立一套工作机制，设立一个基金，组建一个学院，共建一个实验班，搭建一个平台，入驻一批博士、落地一批项目的“七个一”工作举措，取得显著成效。

生态环境法典缘何采取适度法典化模式

说法典

□ 吕忠梅

近日，生态环境法典草案首次提请全国人大常委会会议审议。根据草案说明，综合考虑生态环境法律制度体系、理论研究现状和工作实践情况，生态环境法典编纂采取了适度法典化模式，对现行有效的30多部生态环境法律分情况进行处理。

什么是适度法典化模式？编纂生态环境法典为什么要选择这种模式？

实际上，适度法典化模式是一种使现行生态环境立法从分离、分散变为内部协调一致的立法方案。

首先，这种模式强调法典编纂的适度性，即通过法典编纂将发展阶段不同、立法目的各异、立法技术和政策工具混合的相关立法加以梳理整合，运用整体性、系统性思维重构生态环境法逻辑体系和法律条文。在我国，已有的生态环境立法分属行政法、经济法两个法律部门，各单项立法主要以环境要素、污染形态、特定区域划定调整范围。因此，采取适度法典化模式可以比较有效地改变生态环境立法分离、分散现状。换言之，适度法典化是对当前已有生态环境立法进行一定程度的法典化，可以适当降低法典编纂的逻辑要求，以缓解法典体系性与开放性之间的紧张关系。

其次，适度法典化是一种动态的法典化。采取这种模式，生态环境法典可以随着理论与实践的成熟而不

断提升法典化程度甚至调整法典化形式，生态环境法典的适应性和灵活性也会增强。客观而言，在我国生态环境立法的现实条件下，生态环境法典编纂不应也不能取代所有的环境单行法，更应该做的，是选择体现“最严法治”本质和实现“美丽中国”目标最为根本和精要的部分加以整合，并全面规定其基础性范畴、制度和内容，为促进生态环境治理体系现代化建立一个全面具体、有机协调的法律框架体系。

需要指出的是，为了充分发挥生态环境法典的实际功能，真正实现生态环境立法体系化目标，法典之外也需要保留一些单行法，来补充、完善和具体化生态环境法典的原则、制度和条款规定。在由“法典+单行法”构成的“双法源”体系中，生态环境法典居主要地位，具有最高效力。同时，单行法作为生态环境法典的配套部分，是对法典的有机补充和具体化。

此次生态环境法典草案采取适度法典化模式，对现行立法分三类情况分别处理。具体考虑是：

第一类情况，将现行的环境保护法、环境影响评价法、清洁生产促进法、海洋环境保护法和大气污染防治法、水污染防治法、土壤污染防治法、固体废物污染环境防治法、噪声污染防治法、放射性污染防治法等10部法律经修订纂修，全部纳入生态环境法典。法典编纂出台后，上述法律不再保留。

第二类情况，将现行有关流域、区域、自然资源、生物多样性等生态要素、生态系统方面和循环经济、节约能源等方面的法律制度规范，择其要旨则纳入或者体现到生态环境法典之中。这些方面的现行法律主要有森林法、草原法、水法、土地管理法、渔业法、湿地保护法、长江

保护法、黄河保护法、黑土地保护法、青藏高原生态保护法、海域使用管理法、海岛保护法、深海海底区域资源勘探开发法、矿产资源法、水土保持法、防沙治沙法以及循环经济促进法、能源法、节约能源法、可再生能源法等，今后还会制定有关法律，如国家公园法等。这些法律在生态环境法典编纂出台后将继续保留，因此，法典相关规定内部需要统筹协调，并保持一定的开放性、兼容性。

第三类情况，适当考虑应对气候变化、碳达峰碳中和、绿色低碳发展等方面的法治需求，而目前这些方面尚未制定专门法律。编纂生态环境法典，宜就此作出一些原则性、引领性规定，为今后我国相关法律制度建设和实践发展确定原则、奠定基础、留有余地，以体现法典的时代性、前瞻性。

与此同时，考虑到生态环境法典的行为规则与民法典、刑法、诉讼法裁判规则与程序规则的衔接，草案在总结生态文明体制改革成果和生态环境法治实践经验的基础上，按照一定的立法逻辑，将民法典已经规定的“绿色条款”、刑法规定的生态环境犯罪、诉讼法规定的生态环境公益诉讼等进行提炼，在生态环境法典中予以规定，以实现生态环境法典与相关法律制度的衔接，促进以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系更加完善。

如果生态环境法典最终采用了这种模式，那么，中国未来的生态环境立法将呈现“法典+单行法”的“双法源”格局。

（作者系十四届全国人大常委会委员、全国人大常委会环资委副主任委员，中国法学会副会长。本报记者朱宁宁整理）

规范行业治理保护未成年人健康成长

访全国人大代表、江苏省淮安市新安小学党委书记张大冬

代表访谈

□本报记者 蒲晓磊

近年来，电竞酒店、密室逃脱、剧本杀、点播影院、盲盒销售、网络游戏等新业态如雨后春笋般涌现，深受包括未成年人在内的广大消费者喜爱。有统计数据显示，截至2024年年底，全国电竞酒店行业市场规模达236.82亿元，同比增长14%，在剧本杀消费用户中，超七成成为30岁以下的年轻人，学生群体占比约三成。

“随着市场环境的复杂多变，未成年人保护工作面临前所未有的挑战。”全国人大代表、江苏省淮安市新安小学党委书记张大冬说。

张大冬在调研时发现，在相关行业中，经营行为不规范的问题较为突出。部分电竞酒店随意接纳未成年人无限制上网，甚至未如实登记入住人员身份信息，俨然成了逃避监管的“网吧替代品”。一些密室逃脱经营者要求玩家签署免责声明，试图推卸对玩家在场内所受伤力的责任，严重侵害了消费者的合法权益。

监管权责不清晰的问题也应引起重视。针对点播影院的规范主要集中在电影放映、发行等领域，而《娱乐场所管理办法》等规定未明确将点播影院列入监管范围，职能交叉导致权责不清，使得相关部门难以依

法充分履行监管职责。

相关服务内容质量堪忧。某些剧本杀经营场所使用的剧本包含有血腥、暴力、迷信、色情等内容，甚至涉及毒品情节，可能对未成年人造成不良影响。而盲盒销售市场更是鱼龙混杂，一些不法分子利用这一新兴业态进行网络赌博等违法犯罪活动。

此外，部分场所还存在治安消防隐患。以点播影院为例，其内部被分割成多个小型包间，包间内无监控且隔音，有的还设有床等可以躺卧的设施，可关闭的内锁以及可遮蔽的窗帘等，不仅易产生消防安全隐患，还易为性侵等违法犯罪行为提供了条件。

张大冬提出，为加强相关风险隐患的治理，推动新业态实现长期、良性、可持续发展，为未成年人提供安全健康的成长环境，需要进一步规范行业治理。

一是加强经营行为监管，规范市场秩序。建议明确将电竞酒店、剧本杀、点播影院等列为不适宜未成年人的活动场所，纳入未成年人保护法第五十八条的适用范围。由文化和旅游部门牵头，联合市场监管、公安、消防等部门，制定《新业态经营行为监管条例》，明确电竞酒店、密室逃脱、剧本杀、盲盒销售等新业态的经营规范，包括但不限于未成年人保护、消防安全、内容审查等方面的要求。在规范治理的同时，注重保护和鼓励文化创新，推动新业态与传统文化的融合发展，引导新业态向更加健康、有序的方向发展。

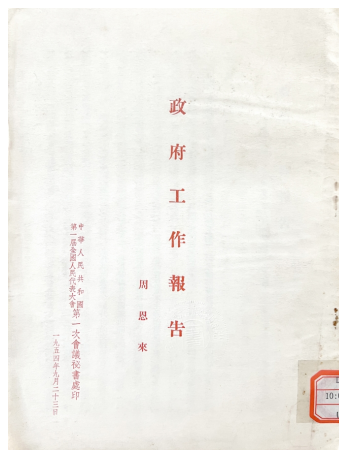
二是明确相关监管权责，避免职能交叉。修订《娱

乐场所管理办法》等相关法律法规，将点播影院等新业态纳入监管范围，并明确各部门的监管职责和权限。由文化和旅游部门负责文化娱乐场所的综合监管，协调各部门共同开展工作。其他相关部门按照各自职责分工，负责具体领域的监管工作。推动建立新业态监管数据库，建立部门间信息共享和协同监管机制，定期召开联席会议，共同研究解决新业态监管中的问题和难点。推动建立行业自律组织，加强行业内部管理和监督，共同维护市场秩序和消费者权益。

三是建立审查评级制度，提升内容质量。制定《新业态内容审查与评级标准》，由文化和旅游部门负责，联合市场监管、公安等部门共同开展标准制定工作。推动新业态内容审查和评级制度，对故事剧本、场景、情节等进行分级管理，作出适龄提示。对不适宜未成年人的内容，要求标注“限制级”或“未成年人禁止使用”等警示标语，鼓励企业加大研发投入，提升内容质量和服务水平，形成良性竞争和可持续发展的产业生态。

四是消除治安消防隐患，保障公共安全。由公安部门牵头，联合消防、市场监管等部门共同负责新业态的治安消防安全监管工作。明确电竞酒店、密室逃脱、点播影院等新业态的治安消防安全管理要求，包括但不限于消防设施、疏散通道、监控设施等方面的规定。定期对场所内的消防设施进行检查和维护，确保其正常运行。加强对从业人员的治安消防安全培训和教育，提高其安全意识和应急处置能力。

馆藏文献献人大制度



周恩来所作的政府工作报告。

□ 张堡扬

1954年9月15日至28日，一届全国人大一次会议召开。根据会议议程，1954年宪法第五十二条的规定，国务院对全国人大负责并报告工作。1954年9月23日下午，周恩来作政府工作报告，这是第一份中央政府工作报告。

报告首先强调一届全国人大一次会议的重要工作，即：通过宪法和五部组织法。宪法对国家机构的设置、产生、职权等作出新的规定，五部组织法则确保国家机构正常运转。报告接着对新中国成立五年来工业、农业、水利、商业贸易、人民消费、资本主义工商业改造、对外交往等方面进行全面总结说明，回顾中央人民政府五年来的巨大成就，指出国家建设中的困难和问题，对今后一段时期的工作进行展望。报告特别指出：我国已开始经济建设第一个五年计划，着手逐步实现国家的社会主义改造，目前对计划的许多细节还在进行补充和修改完善。报告最后说：全国人大已经通过宪法，即将由全国人大第一次会议产生的新的国家行政机关，一定能够尽到自己的责任，把我们国家的各项事业推向新的更大的胜利。

1954年9月23日至26日的四次会议中，代表们对报告展开热烈讨论，先后共有75名代表进行发言。他们一致同意周总理所作的报告，有的代表对报告作了补充，有的对政府工作发表自己的意见。他们一致表示，将坚决为实现报告中提出的今后方针和任务而努力。

1954年9月26日，大会通过政府工作报告，“对中央人民政府在中国共产党和毛泽东主席的领导下五年来的努力和取得的巨大成就，表示认可”。

根据1954年宪法关于国家机构设置的规定，1954年9月27日，大会选举毛泽东为国家主席，根据毛泽东提名，决定周恩来为国务院总理。至此，作为中央人民政府的国务院，正式成立起来。

1949年《中国人民政治协商会议共同纲领》第十三条规定，政务院对中央人民政府委员会负责，并报告工作。随着一届全国人大一次会议的召开和1954年宪法的颁布实施，我国重构了国家机构，相应地，中央人民政府委员会同政务院一起完成了历史使命。周恩来也由政务院总理成为首任国务院总理。

1954年周恩来作的第一份政府工作报告，同一届全国人大一次会议通过的宪法法律和决议，选举产生的国家机构工作人员一样，标志着人民代表大会制度正式建立并有效运行起来。

（作者单位：全国人大图书馆）

周恩来作第一份政府工作报告

多名代表建议修改食品安全法

构建网络销售食品监管协调机制

代表议案

□ 本报记者 朱宁宁

食品安全是重大的民生问题，直接关系到人民群众的身体健康和生命安全，也关系社会稳定和国家发展。为切实加强食品安全监管，筑牢食品安全防线，全国人大常委会近日启动食品安全法执法检查。食品安全法（修改）已列入全国人大常委会2025年度立法工作计划。

食品安全问题是全国人大代表关注的重点之一。今年全国人大会议期间，王雅丽等代表提出关于修改食品安全法的议案，建议从多个方面加强食品安全监管，提升食品安全保障水平，切实维护人民群众“舌尖上的安全”，为实现人民对美好生活的向往奠定坚实基础。

议案认为，目前，我国食品安全形势严峻，网络销售食品监管缺失、食品添加剂滥用、食品标准体系不完善以及农药和耕地问题等相互交织，建议从多个方面进一步完善食品安全法。

在完善网络销售食品监管制度方面，建议进一步细化明确网络平台责任，增加定期对平台销售食品开展抽查检验的义务，对于违反规定的平台，

加大处罚力度；加强网络食品经营者监管，规定网络食品经营者必须依法取得食品经营许可证，建立健全食品进货查验记录制度；强化监管部门职责，加强部门间的协作配合，构建高效的网络销售食品监管协调机制，加大对网络销售食品违法行为的惩处力度。

在加强食品添加剂监管方面，建议进一步细化和完善食品添加剂的使用标准，明确其使用范围、限量和方法，并加强对食品添加剂新品种的审批管理。同时，规范标识管理，加大处罚力度。

在健全食品标准体系方面，建议紧密结合食品行业的发展动态和食品安全的新要求，及时制定和修订食品的国家标准、行业标准和地方标准，加强对食品标准的评估和审查，及时清理和废止不符合食品安全要求的陈旧标准，明确规定标准制定和修订的周期；统一标准规范，对存在交叉、重复或矛盾的食品标准进行全面整合和统一，消除标准不一致带来的执法困扰；提升标准科学性与透明度，及时、准确公布食品标准的制定和修订情况，接受社会各界的监督，增强标准制定的公信力。

议案建议，加大对食品安全违法行为的惩处力度。一方面，提高罚款额度，对于多次违法或情节严重的食品生产经营者，实行加倍罚款。另一方面，增加处罚种类，除现有的罚款、吊销许可证等处罚措施外，在食品安全法中增设限制从业、没收违法所得、责令停产停业等处罚种类。此外，还应强化刑事责任追究，加大对食品安全犯罪的打击力度，形成强大的法律震慑。