



□ 高 鸣

将永久基本农田建成现代化良田

提升农业防灾减灾能力

□ 张译心

近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《逐步把永久基本农田建成高标准农田实施方案》，明确提出真正把具备条件的耕地特别是永久基本农田建成适宜耕作、旱涝保收、高产稳产的现代化良田，进一步夯实粮食安全根基。党的十八大以来，我国高度重视高标准农田建设，政策体系不断完善，管理体制日益健全。农业农村部数据显示，截至2024年末，我国已累计建成高标准农田超过10亿亩，覆盖率达耕地总面积的50%以上，为保障粮食安全发挥了重要的支撑作用。

建好高标准农田，筑稳粮食安全“压舱石”

粮食安全是“国之大者”，关乎国家长治久安和人民幸福安康。保障国家粮食安全的根本在耕地，建设高标准农田则是确保耕地质量和产能的重要抓手。要落实藏粮于地、藏粮于技战略，切实加强耕地保护，全力提升耕地质量，把中国人的饭碗牢牢端在自己手中。

从国际形势来看，全球粮食安全面临诸多挑战，地缘政治冲突持续发酵、极端气候事件频发、国际贸易保护主义抬头等多重因素叠加，粮食供应链不确定性加剧。从国内发展需求来看，随着我国经济高质量发展和居民收入水平的持续提高，消费升级趋势明显，膳食结构优化加快推动了粮食和重要农产品需求的持续增长。然而，耕地资源约束日益趋紧，非农化、非粮化倾向尚未根本扭转，耕地质量提升和可持续利用面临严峻挑

战。在此背景下，加快推进高标准农田建设对保障我国粮食安全具有重大战略意义。高标准农田能够增强农田抗灾减灾能力，粮食产能一般能提高10%左右，有效降低对国际粮食市场的依存度，使我国在风云变幻的国际局势中牢牢把握粮食安全主动权，为端牢“中国饭碗”、支撑经济社会高质量发展筑牢根基。

推动高标准农田建设从“有没有”向“好不好”转变

近年来，我国高标准农田建设规模持续扩大、布局不断优化，在提升耕地质量、增强防灾减灾能力、促进粮食稳产增产等方面发挥了重要作用。但同时也存在部分项目质量不达标、管护机制不健全、资金使用效率不高等问题。2025年中央一号文件明确提出“高质量推进高标准农田建设”，为实现逐步把永久基本农田全部建成高标准农田这一重要任务，必须坚持新建和改造并重、数量和质量并重、建设和管护并重，既要确保建设任务按期完成，更要强化全流程监管，推动高标准农田建设从“有没有”向“好不好”转变，真正实现“旱涝保收、高产稳产”的预期目标。

建设安排要下好“先手棋”，推动高标准农田有效落地。当前高标准农田建设面临的重要问题是规划的科学性不足。一方面，部分地区存在“撒胡椒面”式的平均分配现象，宝贵的建设资金被分散使用，难以形成规模效益。另一方面，个别地方脱离实际搞“一刀切”，在基础条件差的区域强

行推进，既造成资源浪费又影响生态平衡。为破解上述难题，必须建立科学完善的规划体系。一是明确“一平两通三提升”（田块平整，通路，提升地力、产量和效益）的基本标准，夯实建设基础。二是要坚持“因地制宜、分类施策”原则，系统推进田、土、水、路、林、电、技、管八要素综合治理。三是强化“区域协同、时序衔接”的布局理念，综合考虑资源禀赋、耕作制度和行政区划等因素，实现梯次推进、重点突破。

建设管理要筑牢“防火墙”，确保“高标准”名副其实。建设高标准农田，最怕的就是“高标准规划，低标准落实”。近年来，个别地区出现了“数字农田”“形象工程”等建设乱象。因此，应明确统一建设标准，构建全过程的质量管控体系，杜绝“豆腐渣工程”。一是在项目实施环节严格落实“五制”（项目法人责任制、招标投标制、工程监理制、合同管理制、项目公示制）管理，严控建材质量和施工标准。二是在资金监管环节实行专账管理，通过国库支付系统实现从预算编制到资金拨付的全过程电子留痕。三是在竣工验收环节实施三级验收机制，将工程耐久性、增产实效和农民满意度作为核心考核指标。四是在监督环节建立行政监督、技术抽检、社会监督和智能监管并行的监督体系，运用大数据平台实现建设质量可追溯，确保每块建成农田都经得起时间和灾害的考验。

运营管护要打好“持久战”，筑牢“金饭碗”的坚实基础。农田建设“三分建、七分管”，高标准农田建好只是第一步，管好用好才是长久之计。当前，个别地区出现“重建轻管”倾

向，存在管护资金缺乏保障、责任主体不明确、技术支撑不到位等问题，导致部分已建高标准农田设施老化失修、地力衰退。为此，急需构建系统化、长效化的管护机制。在责任体系方面，明确县级政府定期检查维护、行业部门专业指导、乡镇具体履职、经营主体日常管护的责任体系，通过签订管护责任书、设立管护公示牌等方式，实现责任到人、监管到位。在管护模式方面，既要保障技术性设施的维护，也要鼓励经营主体自主参与日常管护。在保护利用方面，要建立全周期保护机制，严格用地审批，强化地力监测，真正让高标准农田成为旱涝保收、永续利用的“聚宝盆”。

政策协同要用好“组合拳”，构建良田建设共同体。高标准农田建设涉及多部门、多领域，如果各自为政，势必事倍功半。强化高标准农田建设的政策协同，应打通部门壁垒，打出精准有力的政策“组合拳”。在永久基本农田管理上，建立科学灵活的调整补划机制，既要严格规范永久基本农田调整程序，也要为配套建设留出合理空间，破解农业生产障碍因素。在水资源配套上，坚持“节水优先、量水而行、以水定地”原则，将高标准农田建设与灌区现代化改造统筹推进，实现水土资源优化配置。在资金投入上，构建多元互补的投入机制，充分发挥财政资金引导作用，创新金融支持方式，拓宽社会资本参与渠道，形成可持续的投入保障体系。



（上接1版）

全面提振消费需要把握的原则要求

全面提振消费是一项系统性任务，既是当务之急，也是长久之策。我们要深入学习领会习近平总书记关于扩大内需、提振消费的重要论述精神，准确把握做好相关工作的原则要求。

坚持提振消费和保障民生相结合。全面提振消费的根本目标是更好满足人民美好生活需要，对更高品质生活的不断追求是消费可持续发展的源源动力。将促消费与惠民生、补短板相结合，持续增加养老、医疗、就业、教育等领域的财政支出，稳步提升公共服务水平和民生保障水平，降低居民基本保障支出负担，提高可支配收入，为拓展其他方面的消费提供更好条件。着力解决居民“能消费、敢消费、愿消费”的痛点和堵点，切实增强人民群众的获得感和幸福感。

坚持立足当前和着眼长远相结合。在居民消费结构升级趋势下，需系统分析制约消费潜在需求释放因素，兼顾短期稳增长和长期促发展的需要，统筹考虑促进传统消费提质升级和加快培育消费新增长点，统筹考虑释放潜在需求和培养长期需求，平衡好不同政策工具的组合，把握好政策出台的时机和力度，使消费增长成为一个稳定可持续的过程，使超大规模的市场需求优势持续不断发挥，为经济增长提供强大的内生动力。

坚持提振消费和创新供给相结合。消费对经济增长的拉动作用既体

现为消费从需求端拉动经济增长，也体现为消费升级引领供给创新从生产端支撑经济增长。全面提振消费不是简单地沿着原有增长路径扩大消费，而是顺应新一轮科技革命和产业变革，推进消费形式和内容迭代升级，并牵引供给创新和产业升级。以科技创新为核心培育发展新质生产力，提供更多高品质、高性能、高可靠性、高安全性、高环保性的产品和服务，更好满足和创造有效需求，激发消费升级发展的内生动能，从而形成供需高水平动态平衡，协同支撑经济持续稳定增长。

抓实抓好全面提振消费的重点工作

聚焦重点领域、重点环节和重点群体，着力发挥政策合力效应，将巨大消费潜力转化为强劲消费动力，切实增强消费对经济增长的拉动作用，打牢经济高质量发展的根基。

着力提升居民消费能力，特别是中低收入群体的收入水平。提升消费能力是提振消费的关键举措。中低收入群体在消费群体中占比最高，且边际消费倾向更高。大力实施重点领域、重点行业、城乡基层和中小微企业就业支持计划，根据形势变化加大就业支持力度。进一步完善劳动者工资决定、正常增长、支付保障机制，健全最低工资标准调整机制，持续适度上调退休人员基本养老金，健全城乡居民养老金正常增长机制，支撑劳动报酬在初次分配中比重的提高。健全个人所得税专项附加扣除标准调整

常态化机制，及时反映住房、养老、托幼等成本变化。加快完善综合和分类相结合的个人所得税制度，规范经营所得、资本所得、财产所得税收政策，实行劳动性所得统一征税。

持续创新政策工具，有效提高消费便利化水平。灵活使用跨周期和逆周期调节政策工具，统筹运用财政、税收、金融、产业等政策，充分发挥市场作用，促进增加优质产品和服务供给，更好满足居民高品质、多样化消费需求。针对居民耐用消费品置换升级消费需求，加力扩围实施消费品以旧换新政策，将机器人、无人机、游戏机、助听器娱乐设备、高科技产品和适老化产品等纳入产品补贴范围。针对教育、旅游、养老等服务消费需求快速增长的趋势，引导设立服务消费和养老再贷款等，降低融资成本支持经营主体提升服务质量、扩大服务供给，更好满足人民群众日益增长的需求，带动整体消费增长。

大力发展服务消费，推动服务消费提质扩容。加快完善服务业标准体系。规范服务质量基准，明确文旅、家政、养老等领域的服务流程、质量评价体系。加快行业标准与国家标准、国家标准与国际标准的对接，建立服务质量监测平台。对内开放与对外开放相结合，持续放宽市场准入。推进服务业扩大开放综合试点示范，推动互联网、文化等领域有序开放，扩大电信、医疗、教育等领域开放试点，推进境外职业资格与境内职业资格、职业认证或专业技术职称等双向互认，丰富国内服务供给。创新多元化消费场景。深化线上线下、商旅文体健多业态消费融合，推动布局文化

休闲圈、健康健身圈、金融服务圈、幸福友邻等服务消费场景。

尽快清理消费领域限制性措施。顺应居民消费升级趋势，合理满足消费层级提升的需求，及时清理消费领域限制性措施。切实推动汽车等消费由购买管理向使用管理转变，分年限保障“久摇不中”无车家庭购车需求，深入研究全面取消限购措施。引导地方结合实际研究取消普通商品住宅和非普通商品住宅标准的可行性，进一步放宽购房资格条件，支持居民按实际需求进行住房消费。以环保、卫生、安保、质检、消防等领域为重点，深入清理整治各类市场准入壁垒。

着力发挥投资对消费的促进作用。消费规模扩张及其结构优化升级取决于投资规模的扩张和投资结构的改变。引导符合消费需求和产业结构调整的适度投资，形成协调、均衡的消费投资比例关系。增加消费基础设施补短板类投资，加快信息网络、数据算力、商贸流通等设施和服务能力建设。增加消费服务功能提升类投资，结合城市更新，加大线下经营实体转型、传统产业更新改造等领域的投资力度，吸引更多资源要素向消费升级转型方向集聚。增加消费场景创新和供给创新类投资，加大科技研发投入、数字技术和人工智能推广应用、战略性新兴产业和未来产业投资，增强发展要素保障，加快发展新质生产力，完善新业态新模式发展的包容审慎监管机制，培育壮大新的消费增长点。

（作者系习近平经济思想研究中心副主任）

近年来，全球气候变化加剧，极端天气事件频发，我国农业生产面临“旱涝并存、显隐交织、链式衍生”的复合型灾害风险。农业防灾减灾能力建设事关国家粮食安全和重要农产品稳定供给，是经济社会发展的重要保障。2025年中央一号文件将“加强农业防灾减灾能力建设”作为重要战略部署，可见加强农业防灾减灾能力建设是保障国家粮食安全、推进乡村全面振兴的重要任务。为此，筑牢农业防灾减灾体系建设，应从监测预警、工程防御、社会协同这三个方面着力，进一步提升农业防灾减灾能力。

一是构建精准高效的监测预警体系。农业灾害监测预警体系是农业风险治理的前端抓手，其精准化程度直接影响防灾减灾行动的时度效。我国农业灾害监测预警体系已形成农业气象服务体系、病虫害监测网络与水文观测体系等基础架构，初步实现卫星遥感、地面观测与大数据平台的融合应用。

实践中仍存在多重矛盾。具体表现为，部门协同面临“碎片化”困局，气象、农业、水利等系统数据标准不统一、信息共享机制不健全，制约风险研判整体效能。同时，预警机制存在“断点化”风险，从预警发布到基层响应的传导链条中，易出现信息衰减与延迟，导致基层无法及时、准确地采取行动，临灾“叫应”机制尚不健全。此外，技术应用存在“孤岛化”倾向，智能算法模型与农业生产场景适配不足，预警阈值动态调整滞后于灾害演化规律。破解上述困境的关键路径是建立全要素感知、全主体联动、全过程贯通的精准监测预警体系。

强化横向协同，构建多源数据融合平台。建立跨部门灾害风险会商平台，整合气象灾害预警、农作物病虫害测报、水文墒情监测等多源数据，消除部门间“数据孤岛”。通过统一数据标准和共享机制，构建多灾种耦合分析模型，提升风险研判的整体效能。具体而言，气象部门的气象数据与农业部门的病虫害监测数据相结合，能够更准确地预测灾害发生的概率和影响范围，为防灾减灾决策提供科学依据。

优化纵向联动，完善预警响应衔接机制。完善国家到乡镇五级预警响应衔接机制，通过数字化手段减少信息流转层级，提升预警信息的传递效率。破解灾害预警信息“最后一公里”难题，做好临灾预警“叫应”机制的闭环管理。具体措施包括利用移动互联网和智能终端设备，将预警信息直接推送到农户手中，确保信息传递的及时性和准确性。同时，健全基层应急响应队伍，确保预警信息能够迅速转化为实际行动。

深化技术赋能，开发动态预警系统。强化人工智能与农业灾害机理研究的深度融合，开发具备自主学习能力的动态预警系统，提高预警系统的精准性和适应性。具体而言，通过智能算法模型的优化和预警阈值的动态调整，实现灾害情景演化与应急响应之间的动态平衡。同时，针对不同作物和区域定制预警服务，如东北地区重点防范春旱、南方稻区强化台风预警等，完善各类病虫害防治专项预警。

二是建设韧性强大的工程防御体系。面对气候变化加剧和极端天气频发的挑战，构建韧性强大的工程防御体系成为当务之急。一方面，提升防洪排涝工程的抗逆能力，即抵御极端事件冲击的物理强度。另一方面，提升承灾单元的自适应能力，即受灾后维持核心功能的能力。同时，通过技术创新与赋能全面提升农业抗灾能力。

强化防洪排涝工程抗逆性能，构建三级防洪排涝体系。在流域尺度，依托病险水库除险加固、蓄滞洪区智能调度提升洪水调蓄能力，确保大范围洪水的有效调控。在区域尺度，通过中小河流治理、平原涝区“海绵化”改造等工程，增强区域排涝弹性，减少内涝风险。在农田单元，推进生态沟渠、透水田埂等柔性设施建设，形成“蓄一排一渗”三位一体的雨洪管理系统，提升农田应对极端降水的能力。

深化高标准农田建设，增强承灾单元自适应能力。通过土地平整和多层级排水系统建设，构建“旱涝双抗”的物理屏障，使农田在极端降水或干旱场景下维持基本生产功能。同时，利用智能监测设备与自动化闸门系统，实现土壤墒情、积水深度的实时感知与快速处置，

缩短灾害影响周期。此外，应完善生态缓冲机制，发挥农田防护林等自然系统的截流净化功能，降低工程设施负荷，提升整体抗灾韧性。

推动技术创新，提升工程防御体系的智能化水平。结合物联网、大数据和人工智能技术，构建智能防洪排涝管理系统。例如，通过实时监测水文数据，动态调整水库调度策略，利用智能算法预测内涝风险的方法，优化排水设施运行效率。这些技术手段不仅提高了工程设施的响应速度，还增强了系统的整体韧性。

三是完善多元的社会协同参与机制。在党的统一领导下，我国农业防灾减灾工作已形成政府主导、多元主体协同发力的基本格局。但协同机制在运行中仍面临多重现实困境，具体表现为：一方面，部分主体参与积极性不足，导致联动效率受限。另一方面，市场化服务供给存在区域覆盖不均和标准缺失等问题，影响了服务的公平性和有效性。此外，还存在基层社会化服务网络不健全、防灾基础设施薄弱等问题。因此，需要在以下几个方面下功夫。

增强防灾减灾意识，提升主体能力。通过多种媒体渠道开展灾害案例解读和应急知识科普等常态化宣传，结合“田间课堂”和“专家驻村”等培训形式，提升新型经营主体和社会化服务组织人员的风险辨识能力和灾害应对技能。

激活主体动能，完善市场机制。广泛动员各类社会化服务组织，发挥其技术、装备和人才等优势，开展防灾减灾和社会化服务。加强市场监管，建立健全农业防灾减灾服务市场的监管机制，规范服务行为，保障服务质量和经营主体的合法权益。鼓励金融保险机构创新产品，扩大农业保险覆盖面，构建多层次的风险保障体系。

夯实区域农业社会化服务中心建设。依据主产区灾害图谱优化社会化服务中心布局，实现服务范围全覆盖。加大财政资金投入，升级智能监测设备与应急装备，提高服务能力。加强服务中心信息化建设，提升气象预警、灾害监测和会商研判等信息服务水平。进一步拓展服务中心业务功能，为农业防灾减灾提供技术指导、物资调配和灾后恢复等全方位支持。

