

持续优化粮食和重要农产品供需适配

□ 胡向东

随着生活水平不断提高，人民对食物需求从“吃得饱”向“吃得好、吃得健康、吃得多样”转变，大农业观与大食物观应运而生。2025年中央一号文件指出，“践行大农业观、大食物观，全方位多途径开发食物资源”。深入理解践行大农业观大食物观，需要立足食物消费结构转型，聚焦人民群众对美好生活的追求，在守牢粮食安全底线的基础上，构建多元化食物供给体系，持续优化粮食和重要农产品供需适配。这对提高农业资源利用率、提升农产品供给质量、满足居民营养健康生活需要意义重大。

立足大农业观推动高水平供给。在大农业观引领下，要面向居民食物消费需求变化，筑牢粮食和重要农产品保供根基，拓宽多元供给渠道，提升供给质量，推动粮食和重要农产品实现高水平供给。

一是夯实农产品保供根基。践行大农业观，需要守住粮食安全底线，确保粮食和重要农产品稳定安全供给。要切实推行“藏粮于地、藏粮于技”战略，坚守18亿亩耕地红线，全力推进高标准农田建设，借助田块整治、灌排设施升级等手段持续优化耕地质量。扎实推进粮油作物大面积单产提升行动，积极推广水肥一体化、智能灌溉等技术，全面强化农业科技与装备的支撑力度，确保粮食高产稳产。加大对种业研发的投入，深入实施种业振兴行动，构建种业创新体系，培育高产优质抗逆新品种。推广精准农业、智慧农业等现代农业模式，提升农业生产效率。优化粮食生产布局，因地制宜发展粮食产业，落实“菜篮子”市长负责制，完善生猪产能调控和奶业纾困政策，确保市场供应充足。

二是构建多元化供给体系。依据大农业观的要求，需要构建品类丰富、结构合理、供给稳定的多元化食物供给体系，以满足居民“吃得好”“吃得健康”的需求。一方面，统筹粮食作物与非粮作物、种植业与养殖业、传统农产品与新食物资源的关系，稳定水稻、小麦等口粮生产，因地制宜扩大玉米、大豆、杂粮及薯类种植规模。另一方面，推进畜牧业高质量发展，发展海洋牧场、深远海养殖和内陆生态渔业，拓展优质蛋白来

源。同时，合理开发药食同源、功能性食品等新型食品，科学开发藻类、微生物等新食物资源。

三是保障与提升供给质量。供给质量既是筑牢食物安全根基的重要支撑，更是满足城乡居民食物消费需求从“生存型”向“品质型”转变的应有之义。要加大优质稻麦的育种改良，尤其是优质稻谷、优质高端强筋小麦及优质高筋弱筋小麦等品种的培育。积极落实国家全谷物行动，增加优质蛋白、膳食纤维、微量营养素和功能性营养食物的供给，促进居民营养均衡消费，提升健康水平。强化农产品质量安全监管，建立健全覆盖农产品生产、加工、流通等各环节的质量安全追溯管理信息平台，实现从田间到餐桌可追溯，确保消费者能够享用到安全、放心的农产品。注重农产品的品牌建设，以品牌引领质量提升，以质量铸就品牌影响力，形成质量与品牌相互促进的良性循环。

立足大食物观把牢消费趋势。立足大食物观，需准确研判人口结构、食物消费、营养健康变化趋势，并据此推动农业结构调整，构建与大食物观相适应的政策支持保障体系。

一是把握人口结构变化趋势。我国城镇化和老龄化加速并行，食物消费数量和结构相应变化。一方面，城镇化率自1949年约11%跃升至2024年的67%，居民收入水平提高、生活方式转变推动食物消费结构升级，口粮消费数量下降，各类鲜活农产品及优质蛋白的需求快速增长。另一方面，2024年60岁及以上人口数量首超3亿，老龄化趋势愈发显著。老年人群体的膳食结构不同于一般成年人群体，加之老年人对健康饮食的关注度不断提升，对低盐、低糖、低脂等功能性食品的需求持续攀升。在这样的背景下，我国食物消费结构正加速从“生存型”向“品质型”转变，不仅带来食物需求结构的变化，而且会叠加对高品质、绿色健康农产品的需求，给农业产业转型升级带来机遇与挑战。

二是把握食物多样化消费趋势。一方面，我国居民食物需求已发生重大转变，食物消费从过去以谷物为主转向多样化的食物消费。据国家统计局数据及相关资料，2014—2024年全国居民人均肉类消费量由25.6千克波

动增长约38.1千克，年均复合增长率约4.06%。随着居民健康意识提升和消费升级，2024年全国人均鲜瓜果消费量接近60千克，较2014年增长超过50%，充分体现出我国居民膳食结构向更加多元化健康化方向转变。另一方面，随着居民收入水平提高、健康意识增强，其对绿色有机农产品、功能性食品等食物的消费还会持续增长，将推动农业结构相应调整。据《中国农业产业发展报告2024》测算，到2035年我国肉、蛋、奶和水产品产量将分别增加2964万吨、613万吨、958万吨和1900万吨，农业生产和农产品供应将朝着多元化、健康化、品质化发展。

三是把握营养健康消费理念。现阶段，我国居民面临“营养过剩”与“隐性饥饿”并存的困境。《中国居民营养与慢性病状况报告（2020年）》显示，居民脂肪供能比达到34.6%、超出适宜范围，反映出部分人群食用植物油、畜肉摄入较多，存在膳食结构不合理问题。与此同时，据2024年《中国居民隐性饥饿问题现状、挑战与应对》报告显示，我国近3亿人处于隐性饥饿状态，维生素、矿物质等微量营养素摄入严重不足，对居民健康构成潜在威胁。随着全民营养认知持续提升，城乡居民的食物消费需求将不仅停留在口感和饱腹层面，而是更加注重营养价值和营养均衡。要多途径宣传鼓励居民优化食物结构、健康饮食，为在全社会树立大食物观营造良好氛围、奠定坚实群众基础。

以大农业观大食物观筑牢农业韧性竞争力。秉持大农业观与大食物观，统筹开发利用农业资源，拓展食物供给来源。要通过优化产业结构、强化科技支撑、提升农业韧性建设，全面提升农业的质量、效益和竞争力，从而增强农业应对自然灾害、市场波动和国际竞争的能力，为保障国家粮食安全和实现农业农村现代化提供坚实支撑。

一是确保农业资源可持续利用。我国耕地与水资源约束紧，部分地区因高强度开发而面临资源透支风险，仅靠耕地难以支撑长期食物供给。需要综合利用国土资源，拓展新供给空间，让食物生产突破对耕地的单一依赖。首先，全面摸清森林、草原、海洋等资源的分布特征及利用状况，为

生放在治国理政的重要位置，推动人民生活水平和生活品质大幅度提升。“十五五”时期，要认真贯彻落实“中国式现代化、民生为大”重大论断，把顶层设计和问计于民统一起来，注重目标任务和政策措施的系统性整体性协同性，研究推出一批均衡性可及性强的民生政策举措，坚持在发展中保障和改善民生，稳步推动共同富裕。

推动高质量发展，不断厚植保障和改善民生的物质条件。认真贯彻新发展理念，因地制宜发展新质生产力，加快补上内需特别是消费短板，更好统筹质的有效提升和量的合理增长，加快构建新发展格局，完善实施区域协调发展战略机制，推动整个国民经济循环升级扩容，形成优势互补、有利于促进共同富裕的区域经济布局和国土空间体系，不断增强发展的系统性、整体性、协同性，促进物的全面丰富和人的全面发展。

深化民生领域重点改革，更好回应群众在就业、教育、医疗、住房等方面的新期待。健全高质量充分就业促进机制，完善就业公共服务体系，提高劳动报酬在初次分配中的比重。加快建设高质量教育体系，健全城乡教育一体化的体制机制，优化区域教育资源配置。促进医疗、医保、医药协同发展和治理，促进优质医疗资源扩容下沉和区域均衡布局。构建房地产发展新模式，加大“好房子”供给，让更多老百姓实现“住有宜居”。

健全多层次社会保障体系，切实兜牢基本民生底线。加快构建覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范的多层次社会保障体系，稳步提高基本养老保险基础养老金，推动基本医疗保险省级统筹，完善大病保险和医疗救助制度，加强低收入人口动态监

开发奠定基础。在此基础上，结合生态要求、资源存量和技术可行性，明确开发重点区域与优先序。其次，转变资源利用方式，加快绿色高效技术研发与应用，利用设施农业和合成生物学技术，突破土地和气候限制。最后，推广生态循环绿色农业，实现废弃物资源化利用，并控制农药、化肥用量，减少面源污染。

二是增强食物产业链供应链韧性。面对全球气候变化、地缘冲突及市场波动等挑战，构建更具韧性的食物产业链供应链至关重要。一方面，需要优化农业生产布局，协调资源利用，强化风险防范，提高生产韧性。通过农业生产分布和食物来源多元化，减少对单一生产方式、个别产业环节和少数食物来源的依赖，降低因局部突发事件导致的生产中断风险。另一方面，还要推动食物产业链供应链的现代化升级，加快形成多层次、多渠道的供给格局，保障在关键时刻食物供给不断链、不脱销，增强供应链整体的抗风险能力，确保国家食物安全，满足人民生活需求。

三是推动农业产业结构持续升级。推动农业产业结构升级，需要以大农业观大食物观为引领，坚持系统观念与融合发展理念。首先，以系统观念优化产业结构，以市场需求为导向，聚焦质量提升，推进品种培优、品质提升、品牌建设和标准化生产。同时，培育新型农业经营主体，发展农业社会化服务，提升农业生产的组织化程度和规模效益。其次，以融合发展理念推动一二三产业融合，促进农业与文化旅游、健康养生等产业深度耦合，发展观光农业、休闲农业等新兴业态，拓展农业的生态、文化、休闲功能，满足人们多样化的需求。最后，提升农业科技水平，加强农产品加工、流通、仓储等环节建设，完善产业链和供应链，提高农产品附加值。

（作者系中国农业科学院农业经济与发展研究所所长）

政策与治理

测和常态化救助帮扶，健全分层分类社会救助体系，细化完善临时救助和服务类救助政策举措，强化失能老年人照护，加强留守儿童关爱服务，提升残疾预防和康复水平。

建设新时代幸福和美家园，努力提高人民生活品质。持续推进城市更新，打造宜居韧性智慧城市。提升公共服务体系建设质量，统筹谋划教育、健康、养老、出行、就业、文体、商业等功能布局与业态配置，积极构建便民利民惠民的“15分钟高品质生活服务圈”，让群众享受到既物富足又精神富有的美好生活。深入践行“绿水青山就是金山银山”理念，建设宜居宜业宜游和美乡村，协同推进降碳减污扩绿，实现亿万人民共建共享美丽家园。

构建现代化基层治理体系，及时解决群众实际困难。健全基层群众自治机制，拓宽基层组织和群众有序参与基层治理渠道。坚持和发展新时代“枫桥经验”，构建风险防控新体系，把问题解决在基层、化解在萌芽状态。运用大数据、云计算等现代信息技术手段创新基层治理模式，深化“最多跑一次”“一网通办”等改革，加快建设数字化城市运行和治理中心，构建乡镇街道智治体系，不断提升基层现代化治理质效。

人民政协是社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构，是国家治理体系的重要组成部分。坚持人民政协为人民，是习近平总书记对新时代人民政协工作的重要要求。新征程上，人民政协要扛起责任使命、主动担当作为，着力加强反映社情民意、联系群众、服务人民机制建设，深入开展委员履职“服务为民”活动，积极协助党和政府增进人民福祉，不断书写践行“中国式现代化，民生为大”的政协答卷。

2025年2月，习近平总书记在党的二十届中央政治局第十九次集体学习时强调，把平安中国建设推向更高水平。随着数字技术的快速发展，其 在社会矛盾化解中的应用日益广泛，为平安中国建设提供了有力支撑。智能预警系统助力矛盾风险早发现，在线调解平台加快矛盾纠纷化解速度，区块链存证技术增强调解公信力，使矛盾化解率和重大矛盾预警准确率明显提高。同时，社会矛盾化解是建设更高水平平安中国的重要支撑与基础工程。通过数字技术赋能社会矛盾源头治理，减少矛盾存量、遏制矛盾增量，实现“化解一个矛盾纠纷，预防一类社会风险，平安一片治理区域”的乘数效应，推动社会矛盾调解从“灭火”向“防火”转变，为平安中国建设提供长效保障机制。

数字技术可以提升矛盾调处化解的精准性和高效性，但算法存在偏见、决策不透明等技术短板，隐私保护与数据利用也难以平衡，人脸识别合法边界模糊。这些因素削弱了技术公信力，制约了数字技术嵌入矛盾调处的程度。

数字技术赋能社会矛盾化解也存在制度性障碍。一是法律规制滞后技术发展。电子证据难以统一适用，智能调解协议的法律效力有地域性差异，基于智能算法作出的决策缺乏对应性追责机制。二是数据治理体系不完善。各职能部门存在数据壁垒，公安、司法、信访等系统各自构成“数据烟囱”。市级政务平台数据对接率低，数据标准不一致导致跨域共享难。三是数字基础设施建设存在结构性矛盾。区域间差异较大，东部地区智能调解平台覆盖率和数字中国建设水平高于西部。城乡间存在数字鸿沟，县乡5G网络覆盖率比城市低，农村地区智能终端覆盖率不足。此外，政务云平台的承载能力还不够，数据安全性和保密性均有待提高。

数字技术赋能矛盾化解还面临主体性困境。一方面，多元主体协同结构失衡。市场、社会组织等主体参与空间受限，技术供应商与调解机构之间缺乏制度性合作平台，技术供给与调解诉求匹配度低。公众数字参与渠道不畅通，未能充分调动多主体协同治理的积极性。另一方面，数字包容性仍旧不足。根据《第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查》和《中国老龄发展报告2024》显示，虽然我国老年人智能手机拥有率达76.6%，但约65.1%的老年人使用智能手机存在困难，其中预约挂号、网约车等功能使用率分别仅为3%和2.2%。同时，《中国互联网络发展状况统计报告》进一步指出，相当部分老年人因技能问题不能上网。其中，农村非网民占比达59.8%，远高于农村人口占比。城乡之间数字素养存在差距，农村居民对数字技术赋能社会治理的接受度和操作能力均低于城市居民，老年人面临数字鸿沟困境，难以享受数字技术赋权的便利。这种主体性矛盾加大了特定群体的数字参与难度，形成数字技术参与悖论。

数字技术为社会矛盾化解提供了全新路径，但仍面临诸多应用困境。为此，需要在以下几个方面下功夫，推动社会治理从被动应对向主动预防转型。

创新数字调解系统，实现智能、高效、安全的社会矛盾化解。一是增强算法适配性，重点提高智能调解算法在场景适应性和决策精准性方面的技术水平。通过调整算法结构、优化参数配置等方式，降低算法复杂度并提高其性能。构建数据清洗机制与算法优化机制，努力消弭数据噪声与算法偏差，增强调解决策的公正性。二是加快跨领域数据资源融合，构建多维特征数据库。提升智能算法对错综复杂矛盾纠纷的辨识与调解能力，为其提供充分的数据支持。三是强化数据保护技术，重点抓好数据安全防控建设。提高数据加密及访问控制能力，构建数据实时监测及数据泄露应急响应机制。做好数据安全周期安全管理，建立健全数据采集、存储、使用、共享等业务环节的安全风险评估与信息反馈循环机制，做好安全审计工作，确保调解数据的流通使用安全可控。

数字基建赋能，提升矛盾调解技术可及性。一是持续加大数字基础设施投入，推进数字技术广泛融入矛盾调解工作。大力开展数字基础设施建设试点工作，发挥地区排头兵的辐射作用，推动全国区域协调发展。以“东数西算”助力全国算力资源有序流动，推动东西部算力高效互补。着重推进农村地区与边远地区数字基础设施建设，缩小城乡数字差异，实现普惠共享的数字服务。二是加快升级通信网络建设，促进数字技术创新。

赋能运用数字技术化解

□ 毛佩瑾

推进通信网络从5G向5G-A演进，促进通信网络6G研发，优化移动宽带网络性能，重点推进县城农村地区5G网络覆盖率提升。构建高速智能的数据传输网络，实现跨终端、跨平台、跨专网的高效互联，实现灵活、敏捷的弹性调度。三是提升全民数字技术使用能力，增强数字技术培训力度。积极开展线上线下结合的数字技能培训，重点提升农村居民和老年群体的数字适应能力，实现共享数字建设成果。

完善数据标准体系，规范数字治理流程。一方面，明确数字治理的目标和原则，建立数据共享与数据评估制度。制定统一的数据命名、分类、存储、访问等标准，规范数据应用，保证数据的一致性和可操作性。建立跨部门、跨领域数据共享平台，使矛盾纠纷信息能够快速流转，并实现联合处理。充分利用数字资源系统和基层治理平台，打破部门间壁垒，实现全量数据对接。建立数据质量评估体系，对数据进行定期清洗与整合，推动数据准确、高效。规范数据监管与审计制度，保证数据治理有效落实。另一方面，探索“区块链+信用调解”治理模式，建立信任治理体系。将调解行为纳入社会诚信体系，利用区块链技术对调解涉及的所有参与者信用情况予以记录，实行“调解信用分”制度，对于诚信当事人给予优先调解等激励政策。运用智能合约技术对协议履行情况给予监督，对违约行为给予提醒或信用扣分，督促调解履约并形成“守信有回报，失信有惩戒”的良性治理循环，切实提高矛盾纠纷化解效率。

培育数字调解新力量，科技赋能多元共治。第一，培育“数字调解”新经济，激发市场参与的内生动力。发展数字调解服务产业，鼓励社会资本参与智慧调解平台建设，是培育市场参与“数字调解”的有效形式。一些地区积极探索包含技术研发、平台运营、数据分析等环节的数字调解产业链，为数字调解新经济发展提供了有益的典范。第二，探索“调解服务券”等新模式，依托政府购买服务为专业调解机构注入新活力。第三，建立“数字调解师”新职业，打造专业化人才体系。推动“数字调解师”职业认证制度，通过设定初、中、高三个不同级别资格条件，推动矛盾纠纷调解专业化发展。在高校开设“数字社会治理”交叉学科，培育“技术+法律+社工”复合型人才。目前，一些高校和科研院所开设了“智能调解”微专业，为数字调解专业人才队伍培养起到了支撑作用，进一步推动数字技术赋能社会矛盾化解更加精准化、便捷化和人性化，为社会治理现代化增添了新的发展动能，从而推动社会和谐稳定发展。

聚焦
FOCUSING

（上接1版）

以高质量发展为坚实基础，实现民生福祉与经济建设同步发展。高质量发展是现代化的必然要求，也是保障和改善民生的基本前提。习近平总书记强调，“没有坚实的物质技术基础，就不可能全面建成社会主义现代化强国”。进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。破解发展不平衡不充分问题，在更高水平上保障和改善民生，必须把高质量发展作为首要任务，推动经济发展从量的扩张转向质的提升，从主要解决“有没有”的问题转向解决“好不好”的问题。民生改善与经济发展相互依存、相互促进。推动中国式现代化行稳致远，必须处理好高质量发展与民生福祉的关系，坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，积极回应人民各方面诉求和多层次需要，不断满足人民对美好生活的向往。

以实现共同富裕为目标追求，让发展成果更多更公平惠及全体人民。共同富裕是社会主义的本质要求，是中国式现代化的重要特征。习近平总书记强调，“坚持在发展中保障和改善民生，稳步推动共同富裕”。实现全体人民共同富裕是一项系统工程，是一个长期历史过程。现阶段，我们推进中国式现代化，要在促进共同富裕的前提下，更好实现效率与公平相兼顾、相促进、相统一，既保持较快发展速度，不断提高发展质量，提升全社会总体福利水平，又完善收入分配机制，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，努力缩小不同群体收入差距，让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民。努力实现居民人均可支配收入再上新台阶，中等收入群体比

重明显提高，推动基本公共服务实现均等化，农村基本具备现代生活条件，社会保持长期稳定，人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展，确保现代化道路上一个也不掉队。

以补短板强弱项为重要任务，着力解决群众急难愁盼问题。民之所忧，必念之；民之所盼，必行之。习近平总书记指出，“群众在就业、教育、医疗、托育、养老、住房等方面面临不少难题”，“抓改革、促发展，归根到底就是为了让人民过上更好的日子”。同人民的美好生活需要相比、同中国式现代化建设要求相比，我国民生保障水平还有待进一步提高。“中国式现代化，民生为大”就是要坚持问题导向，进一步完善公共服务体系，加快补齐教育、就业、医卫、养老、托幼、社区服务、公共文化、基层治理、生态环境等方面短板弱项，用心用情用力解决群众最关心最直接最现实的利益问题，扎扎实实办好每一件惠民生、暖民心、顺民意的实事，让广大群众享受到更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境、更有品质的生活。

展现了现代化强国建设以人民为中心的发展思想和实践要求,为实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益开辟崭新境界和广阔前景

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央始终把保障和改善民