

国务院办公厅关于践行大食物观

构建多元化食物供给体系的意见

国办发〔2024〕46号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

树立大农业观、大食物观，农林牧渔并举，构建多元化食物供给体系，是党中央提出的明确要求，是保障粮食和重要农产品稳定安全供给的客观要求和重要举措。为推动把农业建成现代化大产业，巩固提升粮食综合生产能力，全方位、多途径开发食物资源，保障各类食物有效供给，更高质量满足人民群众多元化食物消费和营养健康需求，经国务院同意，现提出以下意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记关于“三农”工作的重要论述，锚定建设农业强国目标，树立大农业观、大食物观，推进农业供给侧结构性改革，在保护好生态环境的前提下，从耕地资源向整个国土资源拓展、从传统农作物和畜禽资源向更丰富的生物资源拓展，有效促进食物新品种、新领域、新技术开发，加快构建粮经饲统筹、农林牧渔结合、植物动物微生物并举的多元化食物供给体系，实现各类食物供求平衡，为确保国家粮食安全、建设农业强国提供坚实保障。

——保粮为基，统筹开发。坚持从保障国家粮食安全的大局出发，在确保粮食供给的同时，向森林、草原、江河湖海要食物，向设施农业要食物，向植物动物微生物要热量、要蛋白，拓展食物直接和间接来源，挖掘新型食品资源，保障各类食物有效供给。

——生态优先，绿色开发。践行绿水青山就是金山银山理念，立足资源禀赋，因地制宜开发，做到宜粮则粮、宜经则经、宜牧则牧、宜渔则渔、宜林则林，形成同市场需求相适应、同资源环境承载力相匹配的现代农业生产结构和区域布局，实现生态效益、经济效益、社会效益相统一。

——创新驱动，高效开发。加快构建与食物开发相匹配的科技创新体系，着力突破品种、技术、设施装备等瓶颈制约，培育战略性新兴生物产业，鼓励和支持发展新型食品，用现代农业科技和物质装备拓展农业发展空间，开发丰富多样的食物品种。

——全链打造，深度开发。充分开发农业多种功能，延伸食物产业链、提升价值链、打造供应链，做好“粮头食尾”、“畜头肉尾”、“农头工尾”增值大文章，提升产供储加销全产业链韧性和弹性，推动农业产业做大做强。

——强化监管，安全开发。坚守质量安全底线，健全相关标准，完善食品安全责任体系，加

强食品特别是新型食品安全全过程监管，提升食品全链条质量安全保障水平，切实保障“舌尖上的安全”。

——要素聚集，合力开发。统筹各方力量，完善配套政策，加快资金、技术、人才等要素向多元化食物开发领域集聚，形成政府引导、市场主导、社会参与的食物开发格局。

到 2027 年，大农业观、大食物观普遍树立，食物来源渠道得到有效拓展，森林、草原、江河湖海食物资源开发取得积极进展，设施农业发展水平不断提高，生物产业稳步发展，构建形成粮经饲统筹、农林牧渔结合、植物动物微生物并举的多元化食物供给体系，产业链条延伸拓展，粮食和重要农产品供给保障更加有力。到 2035 年，食物产业链条健全完善，食物品种更加丰富多样，多元化食物供给体系全面建成，食物产业质量效益明显提升，人民群众多元化食物消费和营养健康需求得到有效满足。

二、全方位、多途径开发食物资源，拓展食物来源渠道

（一）巩固提升产能，夯实粮食和重要农产品供给基础。实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动，因地制宜、有力有效加强高标准农田建设，推进粮油等主要作物大面积单产提升，全方位夯实粮食安全根基。深入实施大豆和油料产能提升工程，稳步提高食用植物油自给率。提升棉花和糖料生产能力。优化生猪产能调控机制，稳定牛羊肉基础生产能力，提升奶业竞争力，发展现代渔业。加强南菜北运基地和冷凉地区蔬菜生产基地建设。调优水果生产布局和品种结构，发展现代果园。加强粮食和重要农产品分品种供需平衡分析，引导合理安排生产。

（二）积极发展经济林和林下经济，稳妥开发森林食物资源。因地制宜扩大油茶、油橄榄、仁用杏等木本油料种植面积，实施加快油茶产业发展行动，建设高标准油茶生产基地，改造提升低产林。稳定核桃、板栗、枣类种植面积，建设特色鲜明、集中连片、链条健全的优势产业带。积极发展林果、竹笋及可产饮料调料的林经济林。规范发展林下种养，推广林药、林菌、林菜、林下浆果等森林复合经营模式，发展林禽、林畜、林蜂等林下养殖，开发新型森林食品。

（三）大力发展饲草产业，增加草食畜产品供给。加大人工种草力度，建设优良饲草种子田和优质节水高产稳产饲草料地，加快苜蓿等饲草业发展，保障肉牛、肉羊和奶牛等饲草料需求。加强天然草原修复治理，推广免耕补播改良技术，实行草畜平衡、划区轮牧。合理开发南方草山草坡，探索推广豆科与禾本科饲草混播混收混贮模式，扩种多年生饲草。发展青贮饲料，有序推进秸秆养畜，实现“秸秆变肉”。

（四）加快发展深远海养殖，科学开发江河湖海食物资源。加强深远海养殖关键设施装备研发，发展深水抗风浪网箱，稳妥推进大型桁架类网箱和养殖工船建造，建设海上牧场、“蓝色粮仓”。加快培育深远海养殖当家品种，配套发展加工流通业，全产业链推进深远海养殖发展。制定实施全国养殖水域滩涂规划，稳定基本养殖面积。积极发展大水面生态渔业，科学规范开展增殖放流。有序发展近海养殖和捕捞，稳妥推进远洋渔业新渔场新资源绿色可持续开发。建设中心渔港和一级渔港，发展沿海渔港经济区。

（五）加快发展现代设施农业，拓展食物开发新空间。积极发展日光温室、塑料大棚，集中连片推进老旧设施改造提升，加快发展集约化育苗，发展基质、水培等无土栽培，在大中城

市周边布局建设植物工厂。发展集约化畜禽养殖，引导养殖设施机械化、智能化改造，提升畜禽养殖标准化规模化水平。引导畜禽屠宰加工企业有序向养殖主产区转移，健全冷链加工配送体系，促进运活畜禽向运肉转变。改造升级传统养殖池塘，积极发展工厂化循环水等养殖模式。实施智慧农业建设项目，建设智慧农场（牧场、渔场）。在具备水资源条件的地区探索科学利用戈壁、荒漠等发展可持续发展的现代设施农业。新增农业设施建设用地不得占用永久基本农田，占用一般耕地应按规定落实占补平衡。

（六）培育发展生物农业，开拓新型食品资源。积极发展合成生物技术，稳慎推进新型食物产业化。发展食品发酵工业，加快非粮生物质制糖等技术研发应用。拓展新型饲用蛋白来源，推广应用微生物菌体蛋白。加快藻类食物开发，发展海带、裙带菜等食用海藻。

（七）发展壮大食用菌产业，开发食用菌食品。加强食用菌种质资源挖掘和保护利用，强化食用菌功能育种和定向育种。加大知识产权保护力度，加强菌种繁育技术体系建设。改造提升食用菌生产设施，引导经营主体运用现代化设备和先进技术，推广高层、工厂化等生产模式。引导发展食用菌精深加工，开发即食食品、保健食品、生物制品。开展菌渣及副产品综合利用研究，加快饲料替代、有机肥等产业化应用。

三、大力推进科技创新，提升食物开发质量效益

（八）加强食物开发基础研究。聚焦基础前沿领域，加强原创性研究。研究新型食物资源开发和数字监测技术，尽快突破微生物组学、大数据、材料科学与智能制造、食物营养品质智能评价等前沿技术，推进科技与食物产业发展深度融合。建立膳食营养健康大数据，加强食物营养与健康因子作用机理研究。支持农业科技人才培养计划向食物科技领域倾斜，加强相关学科专业建设。

（九）加快育种创新。深入实施种业振兴行动，构建与食物开发相适应的种业创新体系。健全种质资源收集保存和鉴定利用体系，加强农作物、畜禽、农业微生物、林草、海洋和淡水渔业种质资源库建设。开展木本粮油、设施蔬菜、特色畜禽水产、优质饲草、经济林果、优良菌种等种源攻关，培育高产优质抗逆新品种。加强现代化育种制种基地建设，培育育繁推一体化种业企业。支持木本粮油、设施蔬菜种苗和草种生产基地建设。

（十）构建食物科技创新支撑体系。建设与食物开发相关的科技创新平台基地，打造食品领域战略科技力量。引导企业与科研院所合作，建设食物开发创新平台，研发推广新技术新装备。培育具有核心研发能力和产业带动力的食物开发科技企业。加快攻克木本粮油采收、设施蔬菜育苗收运等食物开发关键装备瓶颈，研发推广丘陵山区适用机械、设施种植和畜牧水产养殖装备及林下作物专用机械。

四、推进全产业链建设，提升食物开发价值链

（十一）提升食品加工流通产业水平。引导食品加工企业在果蔬、畜禽和水产品等主产区布局加工产能，强化产地预冷烘干、鲜切包装等初加工设施建设，发展智能化、清洁化精深加工。支持东北地区发展大豆等农产品全产业链加工，打造食品和饲料产业集群。引导乳品企业发展奶酪、乳清等产品加工。鼓励食品加工企业开发低脂食品，利用加工副产物开发稻米油、胚芽油和蛋白饲料等产品。实施农产品仓储保鲜冷链物流设施建设工程，加强产地仓储

保鲜设施建设，完善产地冷链物流重要节点布局和服务网络。改造提升农产品产地市场，在大中城市周边布局建设销地冷链集配中心、主食加工基地等。发展“生鲜电商+冷链宅配”、“中央厨房+食材冷链配送”等业态模式。

（十二）推进食物产业集聚发展。聚焦食物资源开发，培育一批优势特色产业集群、现代农业产业园、农业产业强镇，引导生产、包装、物流、销售等上下游产业集群发展，促进农村一二三产业融合发展。支持打造一批具有较强竞争力的食品集团，建立健全联农带农机制。发掘中华传统食品和地方特色食品，科学发展食药同源产业、林药产业。

（十三）提升食物质量安全水平。健全农产品标准化体系，制修订农兽药残留、产地环境、投入品管控、产品加工、储运保鲜等标准。实施农业生产和农产品“三品一标”行动，扩大绿色、有机、名特优新和地理标志农产品生产规模。大力发展生态循环农业，推广农牧结合、种养循环模式。全面落实食用农产品承诺达标合格证制度，普及新型速测技术，推进农产品质量安全追溯体系建设，深化农产品质量安全网格化和全链条管理，扩大食用农产品质量安全风险监测范围。建立健全与食物开发相适应的食品安全监管体系，做好新型食品安全性评估，强化全过程监管。

（十四）引导食物营养健康消费。深入实施国民营养计划，完善营养健康标准体系，鼓励企业开发营养健康食品。开展食物营养健康消费科普宣传，引导居民减油增豆、增禽增奶，增加蔬果、水产品及全谷物消费。鼓励电商平台开展产销衔接活动，促进绿色优质农产品销售。持续推进粮食节约和反食品浪费工作，从餐桌抓起，从公共食堂入手，促进食物生产、加工、消费各环节节约减损。

五、强化保障措施

强化融资、保险等政策扶持，充分利用现有政策和资金渠道支持食物开发，实施现代设施农业建设贷款贴息试点，鼓励金融机构创新中长期信贷产品支持生物育种、智能设施研发等。鼓励地方推进农业设施、活体畜禽和水产等抵质押融资，发展特色农产品保险。支持符合条件的食品开发企业按规定享受优惠政策，积极开发新型食品。完善用地政策，在安排土地利用年度计划时，优先保障农村一二三产业融合发展合理用地需求。探索构建大食物监测统计体系。

国务院办公厅

2024年9月12日

（本文有删减）

