



农业

2012.01.18

从“一号文件”看我国农业政策演化

 **秦军**
 021-38676768
 qinjun@gtjas.com
 编号 S0880511010013

本报告导读：

追溯一号文件的由来，对八十年代及 2004 年以来的一号文件进行梳理，总结其要点变化，并结合时代背景，通过一号文件看我国农业政策的变化。

摘要：

- **“一号文件”的由来。**1982 年中央发布《全国农村工作会议纪要》，这是建国以来第一次将农村工作作为一号文件签发，引起巨大反响。中央决定每年年初发一号文件，以显示农业政策的连续性、重要性和权威性，“一号文件”因此成例。
- **八十年代一号文件推动农村经济体制改革。**文件明确了一系列重大方向性问题：如“包产到户、包干到户”是社会主义生产责任制；家庭联产承包责任制是马克思主义农业合作化理论在我国的实践新发展；土地承包期一般应在 15 年以上；取消延续了 30 年的农副产品统购派购的制度等。
- **2004 年一号文件主题重回农业。**当时的背景是：粮价低迷、农民收入停滞、粮食播种面积下降、粮食产量降至 4.3 亿吨，03 年粮价涨幅超过 30%。这份一号文件的主旨非常突出，即促进农民增收，保障粮食供应。
- **2004 年之后一号文件的演变。**2004 年以来文件的主要关注点逐步从“促进农民增收”、“保障粮食供应”等基础性、总量问题，逐渐转向“提高农业综合生产能力”、“农村全面发展”、“城乡统筹发展”等结构性、效率问题。
- **2012 年一号文件关注农业科技。**据新华网等媒体报道，2012 年一号文件将聚焦农业科技。主要体现在先进的育种技术、农业机械化、节水灌溉建设、科学配置化肥农药、农资流通等几方面。重点关注高科技育种和农业机械。
- **一号文件发布前后农业股表现较好。**2005 年以来数据显示，农业股在 1 月战胜沪深 300 概率 57%，2 月份战胜概率 100%，加之农业股此前一个多月经历了大幅下跌，我们对 1-2 月（尤其是 2 月）行业表现相对乐观。
- **维持行业中性评级。**对短期表现乐观与我们近期内一贯的行业观点并不矛盾，由于情绪指标（通胀）、基本面指标（子行业景气）将下行 1-2 个季度，仍然维持行业“中性”评级。

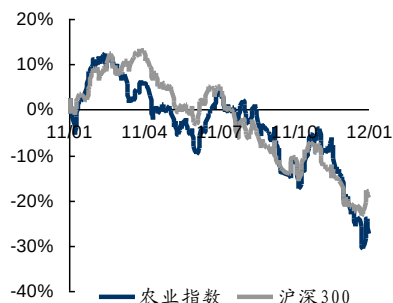
评级：

中性

上次评级：

中性

农业指数 12 个月走势



相关报告

农业周报 2012 年第 3 期：
《通胀下行确定，维持防御策略》

2012.01.16

农业周报 2012 年第 2 期：
《估值快速回落，渐入安全区间》

2012.01.09

农业周报 2012 年第 1 期：
《“中性、防御”策略，元月相对乐观》

2012.01.04

农业 2012 年策略报告：
《“后猪周期”为主线，挖掘“破发”机遇》

2011.11.1

正文目录

1. “一号文件”的由来	3
2. 八十年代“一号文件”：推动农村经济体制改革	4
3. 2004 年以来 “一号文件”：回归农业，关注三农	5
4. 2012 年“一号文件”：聚焦农业科技	7
5. “一号文件” 发布前后农业股表现统计	9

图表目录

图 1: 1980-84 年粮食产量五连增	4
图 2: 80 年代农村居民收入增长速度一度超过城镇	4
图 3: 2003 年粮食产量降至 4.3 亿吨	5
图 4: 2004 年之前农民收入连续数年低增长	5
图 5: 全国农业机械总动力及增速	6
图 6: 全国农田有效灌溉面积及增速	7
图 7: 全球谷物与油料作物增产构成	8
图 8: 中国粮食作物增产构成	8
图 9: 2005-11 年 1-2 月农业指数相对收益情况	9
表 1: 历年农业“一号文件”标题及关键词	3
表 2: 八十年代的一号文件要点	5
表 3: 《农作物种子生产经营许可管理办法》新旧对比	8
表 4: 2009-11 年 1、2 月农业子行业指数涨幅	9
表 5: 2009-11 年 1-2 月农业股涨幅前五名	9

1. “一号文件”的由来

“一号文件”指的是党中央、国务院每年发布的第一份文件，“一号文件”的主题通常会当时的重要社会、经济问题相关，在党和政府全年的工作中具有重要的地位。经过多年的演化，“一号文件”这个词本身已经变成了一个与“农业”相关的具有特定含义的词汇，背后的原因，需要我们去考察当年的历史。

1982年1月1日，中央发布了当年的一号文件《全国农村工作会议纪要》，简称1982年中央一号文件，这是建国以来第一次把农村工作作为一号文件签发。这是“一号文件”与农业第一次发生直接的联系。

由于当时中国农村正处于暗流涌动的改革前期，很多新做法、新事物在“姓社姓资”的争议中萌芽、生长。1982年一号文件的出台，从中央层面的正式肯定了“包产到户、包干到户”，为“双包”制正了名，极大地调动了农民的积极性，开辟了农村经济体制改革的新局面。

据当年亲历者回忆，1982年一号文件在各地引起巨大反响，各地农民热情高涨，说中央这次把农业作为一号文件来传达了，头一回！可以说新浪潮是挡不住了。这样的反响也得到了时任党中央总书记胡耀邦同志的肯定，中央书记处便决定以后每年年末开会，年初发一号文件，以显示农业政策的连续性、重要性和权威性，“一号文件”也就慢慢成为惯例。

表1：历年农业“一号文件”标题及关键词

年份	标题	关键词
1982	《全国农村工作会议纪要》	包产到户、包干到户
1983	《当前农村经济政策的若干问题》	家庭联产成本责任制
1984	《关于一九八四年农村工作的通知》	土地承包期 15 年以上
1985	《关于进一步活跃农村经济的十项政策》	取消农副产品统购派购
1986	《关于一九八六年农村工作的部署》	无工不富、无农不稳
2004	《关于促进农民增加收入若干政策的意见》	促进农民增收
2005	《关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》	综合生产能力
2006	《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》	新农村建设
2007	《关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》	发展现代农业
2008	《关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》	农业基础建设
2009	《关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》	农民持续增收
2010	《关于加大统筹城乡发展力度,进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》	城乡统筹发展
2011	《中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定》	水利改革发展

资料来源：国泰君安证券研究所收集整理

2. 八十年代“一号文件”：推动农村经济体制改革

八十年代的“一号文件”可以说是当时农村经济体制改革的纲领性文件，对当时在农村已经出现的有利于提高生产率、但受到“姓资姓社”争议的做法进行了正名，使这些做法在当时的社会、舆论环境下获得了合理性、合法性，并得以大力推广，对上世纪八十年代农村经济体制改革起到了至关重要的作用。

改革开放初期，以安徽凤阳县小岗村的“分田密约”为标志，包产到户、包干到户、大包干席卷全中国。这种农业生产责任制在当时争议很大。1982年中共中央发布的第1份一号文件，明确指出“包产到户、包干到户”是社会主义生产责任制，同时还说明它不同于合作化以前的小私有的个体经济，而是社会主义农业经济的组成部分。

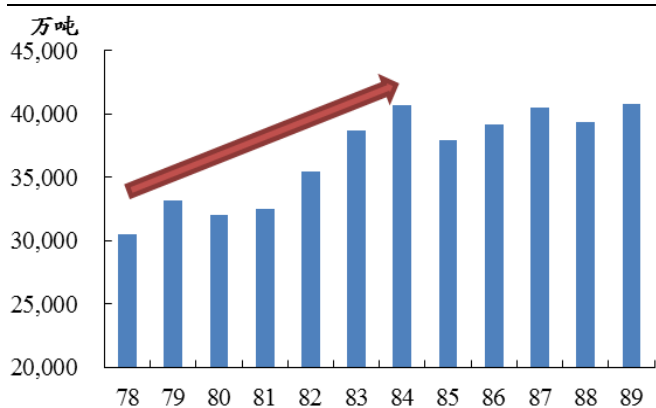
1983年的一号文件从理论上说明了家庭联产承包责任制是在党的领导下中国农民的伟大创造，是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展。

1984年的一号文件强调要继续稳定和完善联产承包责任制，规定土地承包期一般应在15年以上，生产周期长的和开发性的项目应当更长一些。

1985年的一号文件则取消了延续了30年的农副产品统购派购的制度，对粮、棉等少数重要产品采取国家计划合同收购的新政策。1986年的一号文件肯定了农村改革的方针政策是正确的，必须继续贯彻执行，并出现了“无工不稳、无工不富”的提法。

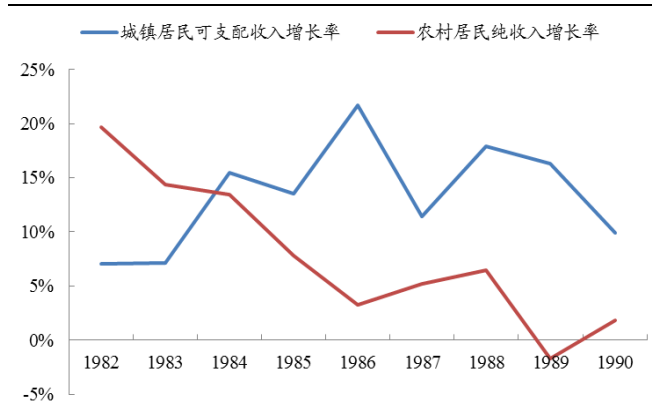
八十年代的一号文件对推动农村经济体制改革、提高劳动生产率的效果也在统计数据上得到了明显的体现。从1980年到1985年，我国粮食产量经历连续五年的增产，这个记录直到2008年才被打破。到1984年，我国粮食产量4.07亿吨，为八十年代的最高点。另一方面，农村居民可支配收入增速在1982年曾经达到20%，而当年城镇居民收入增速不到10%。这个20%的增速记录直到现在也没被打破过。

图 1：1980-84 年粮食产量五连增



数据来源：国家统计局，国泰君安证券研究所

图 2：80 年代农村居民收入增长速度一度超过城镇



数据来源：国家统计局，国泰君安证券研究所

表2: 八十年代的一号文件要点

1982	明确指出包产到户、包干到户或大包干都是社会主义生产责任制,同时还说明它“不同于合作化以前的小私有的个体经济,而是社会主义农业经济的组成部分”
1983	从理论上说明了家庭联产承包责任制是在党的领导下中国农民的伟大创造,是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展
1984	强调要继续稳定和完善联产承包责任制,规定土地承包期一般应在15年以上
1985	取消了30年来农副产品统购派购的制度,对粮、棉等少数重要产品采取国家计划合同收购的新政策
1986	肯定了农村改革的方针政策是正确的啊,进一步摆正了农业在国民经济中的地位,在肯定原有的一靠政策、二靠科学的同时,强调增加投入,进一步深化农村改革

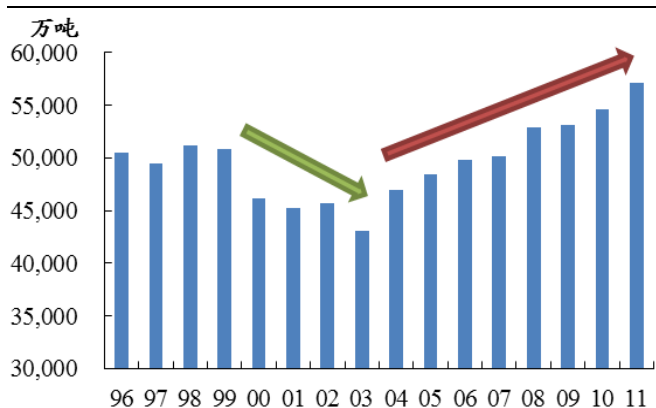
数据来源: 国泰君安证券研究所

3. 2004 年以来“一号文件”: 回归农业, 关注三农

2000 年, 时任湖北监利县棋盘乡党委书记李昌平向给朱镕基总理写信, 反映“三农”问题的严重性, 在信中说: “农民真苦, 农村真穷, 农业真危险!” 这封信直接引发了全社会对“三农问题”的关注, 也使得社会关注点在农业生产的基础上, 更广泛的包含了对农民、农村的关注。

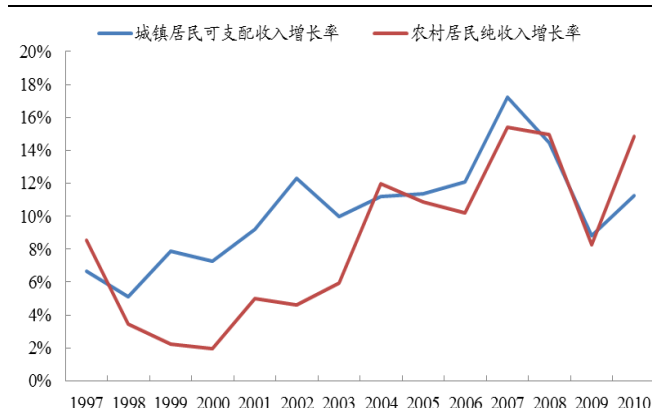
2004 年, “一号文件”主题在时隔 18 年之后再次回归农业。当时的背景是: 粮价连年低迷, 农民收入停滞不前, 粮食播种面积连续下降, 粮食产量跌落到 4.3 亿吨, 导致当年粮价上涨超过 30%。这份一号文件的主题非常突出, 即促进农民增收, 保障粮食供应。着重解决粮食主产区种粮农民和贫困地区未解决温饱及未稳定解决温饱的贫困农民, 改善农民进城务工环境, 搞活农产品流通。

图 3: 2003 年粮食产量降至 4.3 亿吨



数据来源: 国家统计局, 国泰君安证券研究所

图 4: 2004 年之前农民收入连续数年低增长

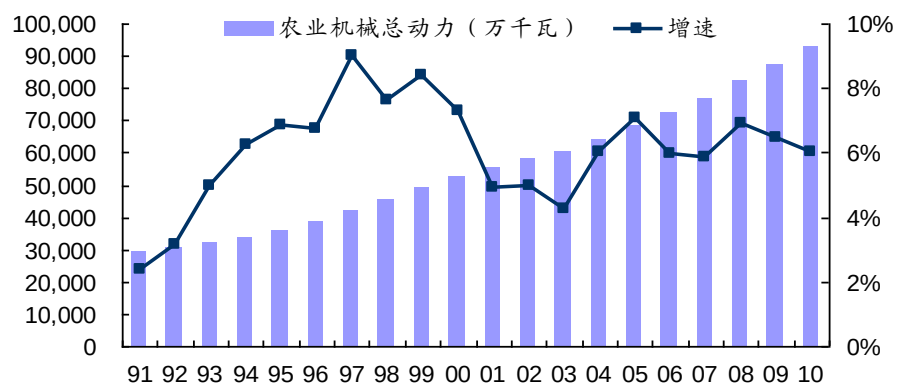


数据来源: 国家统计局, 国泰君安证券研究所

从 2004 年以来的“一号文件”标题及关键词的变化, 我们可以看出, 中央农业政策的主要关注点逐步从“促进农民增收”、“保障粮食供应”等基础性、总量问题, 逐渐转向“提高农业综合生产能力”、“农村全面发展”、“城乡统筹发展”等结构性、效率问题。

2005 年一号文件要求把加强农业基础设施建设，加快农业科技进步，提高农业综合生产能力，作为一项重大而紧迫的战略任务，切实抓紧抓好。值得注意的是这一年的一号文件首次提到了农业科技。

图 5：全国农业机械总动力及增速

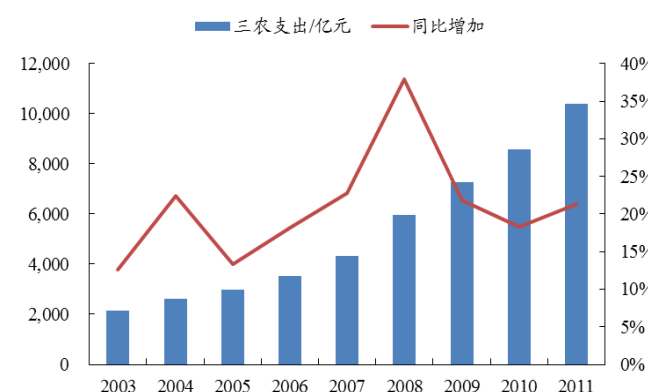


数据来源：统计年鉴，国泰君安证券研究所

2006 年一号文件涉及统筹城乡经济社会发展、推进现代化农业建设、促进农民增收、加强农村基础设施建设、加快发展农村社会事业、深化农村改革等。2007 年一号文件讲到发展现代农业是社会主义新农村建设的首要任务，加大“三农”的投入力度，提高农业水利化、机械化和信息化水平，提高土地产出率、资源利用率和农业劳动生产率，提高农业素质、效益和竞争力。

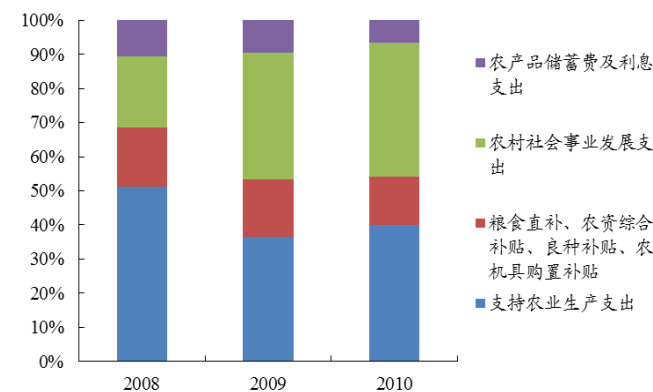
2008、2009 年一号文件主题重回“基础设施建设”、“农民持续增收”等性问题。加大三农投入，增强农业综合生产力。突出抓好农业基础设施建设，强化农业科技和服务体系支撑，逐步提高农村基本公共服务水平。关注发展现代农业和加快发展农村公用事业。数据显示，近几年国家财政三农支出中支持农村社会事业发展的比例在持续增加。

图 6：中央财政“三农”支出持续增加



数据来源：财政部，国泰君安证券研究所

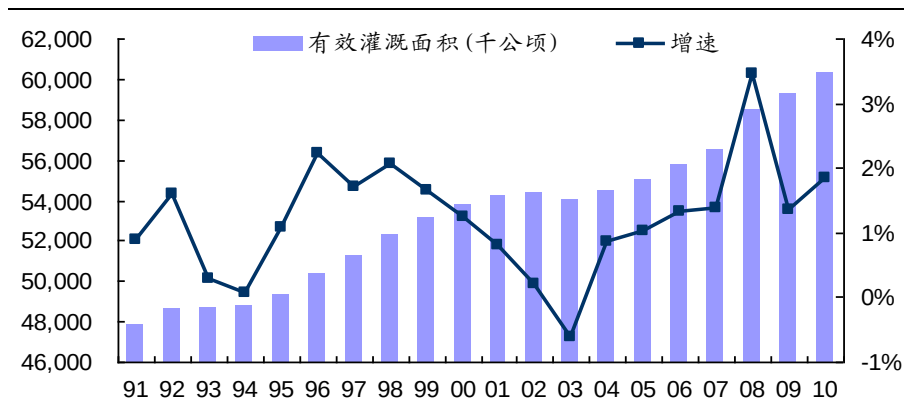
图 7：近三年中央财政三农支出组成



数据来源：财政部，国泰君安证券研究所

2010 年一号文件，“城乡统筹”首次进入标题。要求推动资源要素向农村配置；加快改善农村民生，缩小城乡公共事业发展差距；协调推进城乡改革，增强农业农村发展活力。与 09 年相比，10 年的文件中明确指出提高农业科技创新的工作重点应该放在良种培育上。

图 6：全国农田有效灌溉面积及增速



2011 年“一号文件”将主题确定为水利改革，表面上看脱离了农业主题，实际背景是 2010 年我国多地遭遇大旱，对农业水利设施进行“补课”被提上议事日程。从发达国家经验来看，农村水资源保护、可持续的水资源利用一直都是农业补贴的重要内容。

八十年代的五个一号文件，重点是解决了农村体制上的阻碍、推动了农村生产力大发展。新世纪关于三农的一号文件的核心思想则是城市支持农村、工业反哺农业，通过一系列“多予、少取、放活”的政策措施，使农民休养生息，重点强调了农民增收，给农民平等权利，给农村优先地位，给农业更多反哺。

4. 2012 年“一号文件”：聚焦农业科技

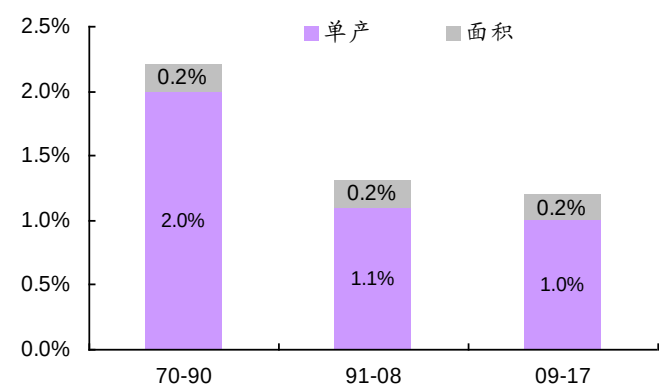
2012 年“一号文件”即将发布。根据新华网等媒体报道，此次一号文件将聚焦于农业科技方面。主要体现在先进的育种技术、农业机械化、节水灌溉建设、科学配置化肥农药、农资流通等几个方面。

11 年 12 月 26 号农业部发布了“农业科技十二五规划”，可以说是 2012 年一号文件的前奏。05 年一号文件中首次提到了农业科技。此后的几份一号文件中都提到了农业科技，强调加大三农投入，提高农业综合生产力逐渐成为主旋律。

中国人均耕地面积十分有限，一直在下降，世界银行的最新数据显示人均只有 0.08 公顷。增加供应首先依靠提升单产。提高单产需要依靠优良品种和种植技术的改进，数据表明，过去 30 年全球谷物产量的增加，90%以上的贡献来自于单产提高，国内的数据也揭示了同样的规律。

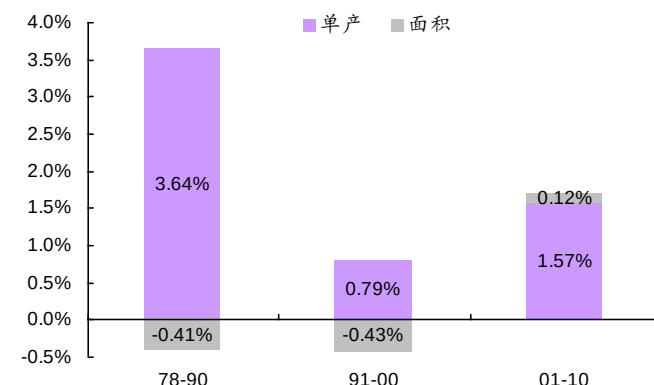
从这个角度来看，良种培育在农业生产，尤其是大宗农产品（粮食等）的生产中具有重要的战略地位。因此，种业是农业板块中值得长期重点关注的子行业。2011 年 9 月出台的《农作物种子生产经营许可管理办法》中大幅度提高玉米、水稻种子企业注册资本门槛。根据我们的统计，目前市场上 95%的小企业不合新规，未来 3-5 年，种子行业将在政策推动下，迎来一轮行业整合的浪潮。

图 7：全球谷物与油料作物增产构成



数据来源：公司定期报告，国泰君安证券研究所

图 8：中国粮食作物增产构成



数据来源：公司定期报告，国泰君安证券研究所

表3：《农作物种子生产经营许可管理办法》新旧对比

		新版（2011.9.25 发布）	旧版（2001 发布 2004 修订）
生产许可	杂交水稻、杂交玉米种子及其亲本生产		
	注册资本	不少于 3000 万元	不少于 500 万元
	其它主要农作物种子生产		
	注册资本	不少于 500 万元	N/A
经营许可	杂交水稻、杂交玉米种子及其亲本种子经营		
	注册资本	不少于 3000 万元	不少于 500 万元
	固定资本	不少于 1000 万元	N/A
	其它主要农作物种子经营许可		
	注册资本	不少于 500 万元	不少于 100 万元
	固定资本	不少于 200 万元	N/A
	从事种子进出口业务的公司申请种子经营许可证		
	注册资本	不少于 3000 万元	不少于 1000 万元
	固定资本	不少于 1000 万元	N/A
实行选育、生产、经营相结合(育繁推一体化)			
注册资本		不少于 1 亿元	不少于 3000 万元
固定资本		不少于 5000 万元	N/A

数据来源：农业部，国泰君安证券研究所

在《全国农业和农村经济发展第十二个五年规划》中明确提出，重点加强农业机械化推进等公共服务体系建设。“十二五”农业机械总动力要达到 10 亿千瓦，农作物耕种收综合机械化水平达到 60%左右，还将完善农机购置补贴等政策。目前农业机械化率仅为 50%左右。

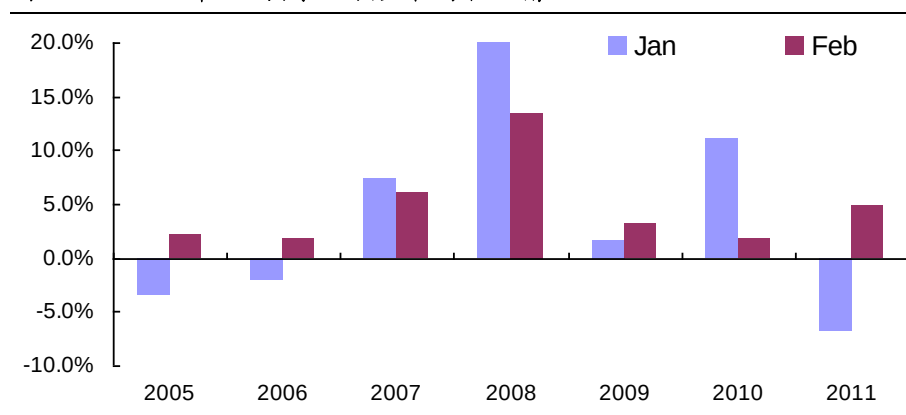
此外，2011 年中央一号文件重头戏之一的农田水利建设也必不可少。按照国家规划，未来十年的水利相关投资将达到 4 万亿元，水利建设的黄金十年才刚刚起步。

5. “一号文件”发布前后农业股表现统计

每年的“一号文件”通常会在一月底颁布。对历史行情进行回顾可以发现，一号文件的发布前后农业股通常有不错的表现。自 2005 年以来，农业指数在 1 月获得相对收益的概率是 57.1%，2 月份全部获得相对收益。尤其是 2007-10 年连续四年，农业指数在 1-2 月都获得相对收益。子行业表现：09-10 年饲料、种业表现较好，11 年种植业、种业表现较好。

基于历史规律，加之农业股在此前一个多个月经历了大幅下跌，我们对 2012 年 1-2 月（尤其是 2 月）的行业表现相对乐观。对短期表现乐观与我们近期一贯的行业观点并不矛盾，由于情绪指标（通胀）、基本面指标（子行业景气）将下行 1-2 个季度，仍然维持行业“中性”评级。

图 9：2005-11 年 1-2 月农业指数相对收益情况



数据来源：Wind，国泰君安证券研究所

表 4：2009-11 年 1、2 月农业子行业指数涨幅

行业指数	2009		2010		2011	
	1 月	2 月	1 月	2 月	1 月	2 月
沪深 300	11.14%	6.13%	-10.42%	3.00%	1.10%	5.44%
农业指数	13.43%	8.50%	7.14%	4.48%	-8.34%	10.04%
饲料指数	18.32%	5.86%	-1.36%	4.86%	-4.64%	7.69%
种植业指数	15.82%	7.61%	-4.26%	0.96%	-1.34%	13.28%
种业指数	9.86%	11.58%	10.72%	0.86%	-11.16%	14.64%
渔业指数	11.03%	7.41%	-0.43%	6.16%	-10.07%	8.53%

数据来源：Wind，国泰君安证券研究所

表 5：2009-11 年 1-2 月农业股涨幅前五名

序号	2009 年		2010 年		2011 年	
	简称	涨幅	简称	涨幅	简称	涨幅
1	南宁糖业	65.8%	罗牛山	81.3%	星河生物	25.2%
2	亚盛集团	47.9%	西王食品	43.8%	金健米业	19.1%
3	东凌粮油	45.3%	獐子岛	22.7%	中水渔业	17.0%
4	金宇集团	44.9%	隆平高科	20.7%	天康生物	15.9%
5	贵糖股份	43.3%	中牧股份	19.4%	北大荒	15.0%

数据来源：Wind，国泰君安证券研究所

作者简介:**秦军:**

执业资格证书编号: S0880511010013

电话: 021-38676768

邮箱: qinjun@gtjas.com

翟羽佳 (贡献作者):

执业资格证书编号: S0880111090077

电话: 021-38674941

邮箱: zhaiyujia@gtjas.com

本公司具有中国证监会核准的证券投资咨询业务资格

分析师声明

作者具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格或相当的专业胜任能力，保证报告所采用的数据均来自合规渠道，分析逻辑基于作者的职业理解，本报告清晰准确地反映了作者的研究观点，力求独立、客观和公正，结论不受任何第三方的授意或影响，特此声明。

免责声明

本报告仅供国泰君安证券股份有限公司（以下简称“本公司”）的客户使用。本公司不会因接收人收到本报告而视其为本公司的当然客户。本报告仅在相关法律许可的情况下发放，并仅为提供信息而发放，概不构成任何广告。

本报告的信息来源于已公开的资料，本公司对该等信息的准确性、完整性或可靠性不作任何保证。本报告所载的资料、意见及推测仅反映本公司于发布本报告当日的判断，本报告所指的证券或投资标的的价格、价值及投资收入可升可跌。过往表现不应作为日后的表现依据。在不同时期，本公司可发出与本报告所载资料、意见及推测不一致的报告。本公司不保证本报告所含信息保持在最新状态。同时，本公司对本报告所含信息可在不发出通知的情形下做出修改，投资者应当自行关注相应的更新或修改。

本报告中所指的投资及服务可能不适合个别客户，不构成客户私人咨询建议。在任何情况下，本报告中的信息或所表述的意见均不构成对任何人的投资建议。在任何情况下，本公司、本公司员工或者关联机构不承诺投资者一定获利，不与投资者分享投资收益，也不对任何人因使用本报告中的任何内容所引致的任何损失负任何责任。投资者务必注意，其据此做出的任何投资决策与本公司、本公司员工或者关联机构无关。

本公司利用信息隔离墙控制内部一个或多个领域、部门或关联机构之间的信息流动。因此，投资者应注意，在法律许可的情况下，本公司及其所属关联机构可能会持有报告中提到的公司所发行的证券或期权并进行证券或期权交易，也可能为这些公司提供或者争取提供投资银行、财务顾问或者金融产品等相关服务。在法律许可的情况下，本公司的员工可能担任本报告所提到的公司的董事。

市场有风险，投资需谨慎。投资者不应将本报告为作出投资决策的惟一参考因素，亦不应认为本报告可以取代自己的判断。在决定投资前，如有需要，投资者务必向专业人士咨询并谨慎决策。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、发表或引用。如征得本公司同意进行引用、刊发的，需在允许的范围内使用，并注明出处为“国泰君安证券研究”，且不得对本报告进行任何有悖原意的引用、删节和修改。

若本公司以外的其他机构（以下简称“该机构”）发送本报告，则由该机构独自为此发送行为负责。通过此途径获得本报告的投资者应自行联系该机构以要求获悉更详细信息或进而交易本报告中提及的证券。本报告不构成本公司向该机构之客户提供的投资建议，本公司、本公司员工或者关联机构亦不为该机构之客户因使用本报告或报告所载内容引起的任何损失承担任何责任。

评级说明

1.投资建议的比较标准

投资评级分为股票评级和行业评级。以报告发布后的 12 个月内的市场表现为比较标准，报告发布日后的 12 个月内的公司股价（或行业指数）的涨跌幅相对同期的沪深 300 指数涨跌幅为基准。

2.投资建议的评级标准

报告发布日后的 12 个月内的公司股价（或行业指数）的涨跌幅相对同期的沪深 300 指数的涨跌幅。

	评级	说明
股票投资评级	增持	相对沪深 300 指数涨幅 15%以上
	谨慎增持	相对沪深 300 指数涨幅介于 5%~15%之间
	中性	相对沪深 300 指数涨幅介于-5%~5%
	减持	相对沪深 300 指数下跌 5%以上
行业投资评级	增持	明显强于沪深 300 指数
	中性	基本与沪深 300 指数持平
	减持	明显弱于沪深 300 指数

国泰君安证券研究

	上海	深圳	北京
地址	上海市浦东新区银城中路 168 号上海银行大厦 29 层	深圳市福田区益田路 6009 号新世界商务中心 34 层	北京市西城区金融大街 28 号盈泰中心 2 号楼 10 层
邮编	200120	518026	100140
电话	(021) 38676666	(0755) 23976888	(010) 59312799
E-mail:	gtjaresearch@gtjas.com		