

SHEHUIZHUYI XINNONGCUN JIANSHEZHONG
DE JINRONG FALU WENTI YANJIU

徐世平 著

社会主义新农村建设中的

金融法律问题研究

YI GANSU WEILI

以甘肃为例



人民出版社

SHEHUIZHUYI XINNONGCUN JIANSHEZHONG
DE JINRONG FALV WENTI YANJIU

徐世平 著

社会主义新农村建设中的

金融法律问题研究

YI GANSU WEILI

以甘肃为例

● 人 民 出 版 社

责任编辑:茅友生

封面设计:鸿 一

图书在版编目(CIP)数据

社会主义新农村建设中的金融法律问题研究:以甘肃为例/徐世平 著.

-北京:人民出版社,2012.7

ISBN 978-7-01-011081-3

I. ①社… II. ①徐… III. ①农村金融-金融法-研究-中国

IV. ①D922.280.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 172139 号

社会主义新农村建设中的金融法律问题研究

SHEHUIZHUYI XINNONGCUN JIANSHEZHONG DE JINRONG FALÜ WENTI YANJIU

徐世平 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2012 年 7 月第 1 版 2012 年 7 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:21.5

字数:340 千字

ISBN 978-7-01-011081-3 定价:39.80 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

前 言

改革开放以来,从1982年开始,中央连续出台了五个“一号”文件,成功指导了中国农村改革。进入21世纪,当全面建设小康社会最艰巨、最繁重的任务系于农村的关键时刻,中央“一号”文件再次锁定农村工作。自2004年以来,中央连续八年将“一号”文件聚焦“三农”领域,认真对待、着力解决“三农”问题,这是新中国成立以来最高决策层对“三农”问题的最长关注周期。

2004年以来,我国“三农”工作取得巨大成绩,农业增产增收取得标志性成果,粮食生产实现“八连增”(即八年连续增长),农民收入实现“八连快”(即八年连续快速增长),农村公共事业取得历史性进展,农村改革实现阶段性突破,农业支持保护制度得到系统性完善,统筹城乡发展迈出实质性步伐,过去八年是农业发展形势最好、农村面貌变化最大、农民得到实惠最多的历史时期之一,是“三农”发展的又一个黄金期。我们不仅创造了巨大的物质财富,而且积累了解决“三农”问题的宝贵经验,进一步探索和拓宽了适合我国国情的农业农村发展道路。

在今天,金融是经济的核心,农村金融是现代农村经济的核心,已经被理论界所认同,被实践所证明。2003年以来,国家出台了一系列重大政策和措施,把农村金融改革不断向纵深推进,农村金融的组织体系、运行机制和基础设施发生了重大变革,中国已经形成了政策性金融、商业性金融、合作性金融和其他金融组织分工协作、相互补充的农村金融体系基本架构。但是,农村金融仍然是中国金融体系中最薄弱

的环节,农村金融服务供给不足的问题仍然比较突出,建设现代农村金融制度任重道远。着眼于中国农村金融改革发展的历史经验,着眼于工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化的重大任务,着眼于全球农村金融发展的基本趋势,我们要全面推进农村金融的组织体系、市场体系、产品服务体系、差异化监管体系、政策扶持体系和法律制度体系建设,努力形成有效、友好、开放、共赢的农村金融新格局。

2008年10月,中国共产党第十七届三中全会通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,确认现代农村金融制度是中国当代农村改革发展的六项基本制度之一。这六项农村制度建设包括:一是农村基本经营制度;二是农村土地制度;三是农业支持保护制度;四是现代农村金融制度;五是促进城乡经济社会发展一体化的制度;六是农村民主管理制度。农村金融制度的建立健全成为各级决策者、理论工作者和社会实践者重要的研究课题。

在谈到民建发挥参政党作用时,成思危先生指出其坚持了六个“可行性”:技术上是可能的,经济上是合理的,法律上是允许的,操作上是可行的,进度上是可以实现的,政治上是可以被有关各方接受的。主要作为体现在四个方面:探讨理论基础、评介国外经验、完善政策框架以及分析实施难点。成先生的这一论述对社会科学研究也有颇多指导意义,笔者也以此为目标,希望通过自身努力,以甘肃省这样一个西部内陆经济欠发达省份为例,在社会主义新农村建设的背景下,如何实现农村金融法律制度的创新做出回应。

目 录

导 论	(1)
一、研究背景	(1)
二、研究意义	(5)
三、研究方法	(6)
四、若干概念界定	(9)
五、创新之处与不足	(18)
第一章 相关研究成果及述评	(20)
一、已有的相关成果	(20)
二、研究述评与展望	(60)
第二章 基本金融理论分析	(63)
一、二元经济理论	(63)
二、金融结构论	(66)
三、农业信贷补贴论	(68)
四、农村金融市场论	(71)
五、不完全竞争市场论	(73)
六、农村局部知识论	(75)
七、农村金融组织发展论	(77)
八、研究述评与启示	(79)
第三章 国外农村金融法律制度比较与借鉴	(81)
一、美国农村金融法律制度	(81)

二、德国农村金融法律制度	(95)
三、法国农村金融法律制度	(102)
四、日本农村金融法律制度	(110)
五、澳大利亚农村金融法律制度	(120)
六、印度农村金融法律制度	(132)
七、孟加拉国农村金融法律制度	(140)
八、比较借鉴与启示	(147)
 第四章 我国农村金融法律制度的历史演进	(150)
一、农村金融制度的初步建立	(150)
二、农村金融制度的演化停滞	(151)
三、农村金融制度的改革起步	(152)
四、农村金融制度的改革转型	(155)
五、农村金融制度的改革深化	(157)
六、反思与启示	(168)
 第五章 我国农村金融法律制度的现状考察	(171)
一、我国农村金融法治的现实基础	(171)
二、我国农村金融法律规范的现状	(202)
 第六章 我国农村金融法律制度创新的整体思路	(223)
一、法律制度规范我国农村金融的重要意义	(223)
二、我国农村金融法律制度创新的基本理念	(232)
三、我国现代农村金融法律制度的基本内涵	(246)
四、我国农村金融法律制度创新的基本原则	(249)
 第七章 我国农村金融法律制度创新的路径措施	(254)
一、政策性金融法律制度创新的路径措施	(254)
二、商业性金融法律制度创新的路径措施	(263)
三、合作性金融法律制度创新的路径措施	(286)

四、民间金融法律制度创新的路径措施	(291)
五、农业保险法律制度创新的路径措施	(297)
结 论	(314)
参考文献	(322)
附 录	(332)
一、农户金融行为调查表	(332)
二、农村金融组织调查表	(335)
后 记	(336)

导 论

一、研究背景

2005 年 10 月 11 日,中国共产党第十六届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》,提出了建设社会主义新农村的重大历史任务,这是党中央从全局出发,总结经济社会发展经验,分析农村改革发展形势,按照全面建设小康社会的要求,高瞻远瞩、审时度势作出的战略决策。中央指出,要按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求,坚持从各地实际出发,尊重农民意愿,扎实稳步推进新农村建设。针对全面深化农村改革,中央指出,要深化农村金融体制改革,规范发展适合农村特点的金融组织,探索和发展农业保险,改善农村金融服务。^①

2007 年 1 月 19 至 20 日,国务院召开全国金融工作会议,这是继 1997 年和 2002 年之后举行的第三次全国金融工作会议。在这次会议上,国务院总理温家宝提出,要加快农村金融改革发展,完善农村金融体系。从多方面采取有效措施,加强对农村的金融服务,为建设社会主义新农村提供有力的金融支持。加快建立健全适应“三农”特点的多层次、广覆盖、可持续的农村金融体系。健全农村金融组织体系,充分发挥商业性金融、政策性金融、合作性金融和其他金融组织的作用。推进农村金融组织创新,适度调整和放宽农村地区金融机构准入政策,降低准入门槛,鼓励和支持发展适合农村需求特点的多种所有制金融组织,积极培育多种形式的小额信贷组织。同时,加强和改进监管,防范风险隐患。大力推进农村金融产品和服务创新,积极发展农业保险。

^① 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》,人民出版社 2005 年版,第 6 页。

加大对农村金融的政策支持。^①

2007年10月,中共中央总书记胡锦涛在党的十七大报告《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》中指出,要统筹城乡发展,推进社会主义新农村建设。深化农村综合改革,推进农村金融体制改革和创新。^②

2008年10月,中国共产党第十七届三中全会通过《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,全会指出,要进一步推进农村的改革和新农村的建设,要加强农村制度建设。农村制度建设的内容包括六个方面:一是稳定和完善农村的基本经营制度;二是健全严格规范的农村土地制度;三是完善农业支持保护制度;四是建立现代农村金融制度;五是建立促进城乡经济社会发展一体化的制度;六是健全农村民主管理制度。^③ 这表明,中共中央以全会公报的形式确认现代农村金融制度是中国当代农村改革发展的六项基本制度之一。

2009年2月,《中共中央 国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》指出,要增强农村金融服务能力。^④ 2010年1月,《中共中央 国务院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》指出,要提高农村金融服务质量和水平。^⑤

回顾2005年以来中共中央、国务院关于社会主义新农村建设中金融法律制度的相关政策规范,不难发现,近年来我们国家党和政府高度重视农村金融法律制度,并对此做出一系列具体部署。

改革开放以来中国,农村金融法律制度的发展采取了市场化的取向,农村

① “全国金融工作会议在京召开,温家宝作重要讲话”,资料来源:<http://news.xinhuanet.com>.

② 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》,人民出版社2007年版,第23页。

③ 《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,人民出版社2008年版,第1—12页。

④ 《中共中央 国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》,人民出版社2009年版,第5页。

⑤ 《中共中央 国务院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》,人民出版社2010年版,第4页。

金融机构、金融工具和金融产品不断创新,农村金融市场已经初步形成了合作性金融、商业性金融、政策性金融等多元化的金融服务体系,农村信用合作社改革取得阶段性成功,市场管制政策不断放松,政策性金融、商业性金融、合作性金融分工的农村金融体系已初步形成。^①但是,农村金融依然是中国金融体系中最薄弱的环节之一。2009年3月全国政协十一届二次会议期间,全国政协委员唐双宁认为,中国的经济特色决定了中国的金融特色,就是金融发展的不平衡。中国经济目前仍处于社会主义和市场经济的初级阶段,二元经济的特征明显,这决定了中国的金融目前也基本上处于“二元金融”状态,表现为十大不平衡,即城乡金融发展不平衡,东中西部金融发展不平衡,大中小金融机构发展不平衡,直接金融与间接金融发展不平衡,金融创新水平与经济发展要求不平衡,金融监管水平与防范风险要求不平衡,金融业发展速度与人才供应不平衡,金融业的发展趋势与金融企业的管理水平、体制机制、金融文化建设不平衡,中国金融业的发展水平与其在国际金融体系中的话语权、规则制定权及其他参与权上不平衡,人民币的国际地位与中国的经济地位不平衡。^②而上述金融发展不平衡中,城乡金融发展不平衡尤为突出。在2006年,曹文炼认为东部地区、中部地区和西部地区的金融不平衡表现在以下三个方面:一是存贷款的差距;二是金融机构数量的差距;三是城乡金融发展的差距。^③伍艳认为,我国各区域金融生态存在显著差异,突出表现在金融市场结构的区域差异、金融机构分布的区域差异、金融发展的区域差异、财政金融政策的区域差异和信用体系建设的区域差异等方面。^④

甘肃位于西北地区的中心地带,是黄河、长江的重要水源涵养区,是多民族交汇融合地区,是中原联系新疆、青海、宁夏、内蒙古的桥梁和纽带,对保障国家生态安全、促进西北地区民族团结、繁荣发展和边疆稳固,发挥着重要作用。甘肃国土面积广阔、生态地位重要,但自然条件严酷、生态环境脆弱;地处

① 张晓山、李周:《中国农村改革30年研究》,经济管理出版社2008年版,第11页。

② 谷秀军:“金融界代表委员:着力解决金融发展不平衡问题”,资料来源:<http://money.163.com>。

③ 张舵、武勇:“发改委官员:我国区域经济金融发展不平衡”,资料来源:<http://www.bj.xinhuanet.com>。

④ 伍艳:“我国区域金融生态的差异性研究”,载《海南金融》2007年第4期。

交通要冲、区位优势明显,但基础设施薄弱、瓶颈制约严重;资源相对富集、工业基础较好,但产业竞争力不强、自我发展能力不足;人力资源丰富、技术力量较强,但社会事业落后、贫困问题突出;历史文化厚重、发展潜力巨大,但体制机制不活、开放程度较低。甘肃是我国西北地区重要的生态屏障和战略通道,在全国发展稳定大局中具有重要地位。改革开放特别是实施西部大开发战略以来,甘肃经济社会发展取得很大成就,正处在加快发展的重要阶段。由于自然、地理、历史等原因,甘肃经济社会发展还面临许多困难和问题,与全国的差距仍在拉大。

新农村建设特别是农业产业化、农村经济专业合作组织、农村中小企业迫切需要各种资金的投入,甘肃这样一个农村经济较为落后的省份,农村金融更加薄弱,供给总量少,覆盖率低,服务质量相对较差,对新农村建设的支撑不够。2007年甘肃省近两千个乡镇中,除农村信用社这一主要金融机构和少量邮政储蓄银行外,几乎再无其他金融机构。而农村信用社受到体制、债务和环境的影响,也未真正形成农民的合作金融组织。农业银行等国有和股份制金融机构主要在县城,离农村较远,且贷款放大不放小,助富不扶贫,进城不进乡,不利于解决农民贷款难题。从存贷结构看,农村金融机构存多贷少,存贷比下降。从资金流向看,农村信贷资金流向城市的趋势仍未遏制,加剧了城市金融资源配置的失衡,严重制约了农村经济发展。要切实增强金融对新农村建设的服务和支撑,不断满足农村发展对金融服务的需求,需要从法律制度层面思考逐步健全农村金融服务体系,继续深化农村信用社改革,积极稳妥地发展适应“三农”需要的村镇银行、贷款公司、农村资金互助社等新型金融机构,加快推进农业保险体系建设。通过制度创新,着力改进农村金融服务措施和方式,支持金融机构全面推进农村金融产品和服务方式创新,有效扩大农村担保物范围,大力发展小额信贷,提供农民群众满意的便捷优质服务。

建设中国社会主义新农村的宏伟蓝图需要长期实践,建立现代农村金融制度的理论体系需要深化研究,改变甘肃省农村金融的弱势状况需要理论与实践的共同创新,这些因素共同构成了本书的研究背景。

二、研究意义

本书的研究意义在于:

第一,从理论上,探求科学的理论。以甘肃省为例,分析社会主义新农村建设中金融法律制度存在的问题和原因,总结其规律和特点,借鉴国内外经验教训,找到适合甘肃等中国西部地区具有代表性的理论基础和具体措施。

第二,从实践上看,寻找发展的路径。以甘肃省为例进行研究,样本具有典型性。甘肃省是传统农业省份,地貌复杂多样,自然条件恶劣,生态环境脆弱,气象灾害频繁,经济发展低,经济总量小,教育相对落后,社会发展滞后,多民族聚居。第六次全国人口普查,全国人口总数为 1370536875 人,甘肃省人口为 25575254 人,^①即甘肃省人口占全国总人口的比例为 1.91%。全省 86 个县(市、区)中有 43 个是国家扶贫开发重点县(即 2001 年以前所指的国家级贫困县),甘肃省国家扶贫开发重点县占全国 592 个国家扶贫开发工作重点县的比例为 7%,占全省的比例为 50%。按 2010 年中国农村贫困标准 1274 元测算,2010 年末甘肃省农村贫困人口为 309.8 万人,贫困面为 14.9%,^②占同期全国农村贫困人口 2688 万人的 11%。^③ 甘肃省农民人均纯收入近几年一直排在全国末位,已成为我国区域协调发展和全面建设小康社会的“短板”。甘肃省少数民族地区、革命老区、中部极干旱区、南部高寒阴湿区、边(偏)远山(林)区和各类移民区,集中着 75% 以上的农村“低保户”、80% 以上的重点扶贫对象,这些地区的扶贫成本比西部其他省区扶贫工作重点县高出约 25%—35%。甘肃省部分农村地区在中国贫困地区中较有代表性,甘肃省农村金融法制状况是全国农村金融法制建设的典型反映和中观缩影。

① “2010 年第六次全国人口普查主要数据公报”,资料来源:<http://www.stats.gov.cn>。

② “2010 年甘肃省国民经济和社会发展统计公报”,资料来源:<http://www.gscn.com.cn>。

③ “中华人民共和国 2010 年国民经济和社会发展统计公报”,资料来源:<http://www.stats.gov.cn>。

三、研究方法

本书以社会主义初级阶段的现实国情为坐标,以马克思主义唯物史观为指导,以保护农民合法权益、促进农业发展和保障农村稳定为逻辑起点,以人的权利义务为主要内容进行研究。采用的研究方法主要有:

(一)价值判断分析法

价值判断是依据已有的法律规范对于事实行为所做的应当是这样或者不应当是这样的判断。价值判断的核心要素是应然层面的判断。价值判断是法律的最重要的因素,是法律规范的有机组成部分和实质所在,它体现了法律的目标和理想的状态。法律上进行价值判断是一种规范性判断的方式,它关注法律应当是怎样的,什么样的法律才符合人性和社会的终极理想。现实的法律只是作为价值判断的基础,其基本目的在于描绘出应然的法律状态与法律理想。在社会发生重大变迁时,新的价值观念和法律的既有价值发生冲突,这需要在理论上正面回应并适时作出相应调整。

价值判断在法律制度中起着基础性主导作用,价值判断是人类在法律领域累积起来的思想精华而成的价值精神,体现的是一种实践理性。法治理性是重在追求实际效应的实践理性,体现出法律在复杂的法律关系中的平衡感与判断能力。

价值判断分析方法反映在本书的研究中,意味着本书研究渗透着价值的需要和利益的衡量。具体来说,审视中国农村金融法律制度,考察它是否科学,其前提是中国农村金融法律制度是否正当,是否公平。这种价值判断是遵循规范等级层面的价值判断,是建立在法律基本原则、基本精神基础上的。

(二)文献研究法

文献是记录知识的载体。载体不仅包括图书、期刊、学位论文、科学报告、档案等常见的纸质印刷品,也包括有实物形态在内的各种材料。文献研究法主要指搜集、鉴别、整理文献,并通过对文献的研究形成对法律制度的科学认识的方法。

运用文献研究法,在浩如烟海的文献中选取适用于课题的资料,并对这些资料做出恰当分析和使用,针对研究课题进行相关的文献检索、资料收集、信息加工、整理,并在此基础上形成作者的观点或结论。这种研究方法可以继承文献中前人的优秀研究成果,获得理论的发展过程和现在的研究状况。以此作为研究的基础平台和条件,通过前人的劳动成果和今人的协作努力,实现理论的发展和创新。

文献研究法反映在中国农村金融法律制度的研究中,其基本环节主要是:提出课题、研究设计、搜集文献、整理文献和进行文献综述。通过搜集和分析研究中国农村金融法律制度的各种相关文献资料,从中选取信息,实现调查研究目的。

(三) 比较研究法

比较研究法,是指对两个或两个以上的事物或对象加以对比,以找出它们之间的相似性与差异性的一种分析方法。对各种法律现象之间的关系进行比较,可以揭示社会生活所遵循的自然法则,发现它们从概念、原则到制度规范等之间的共同基础和未来可能的发展趋势。

比较研究法按照时空的区别,可以分为横向比较与纵向比较。横向比较就是对空间上同时并存的事物的既定形态进行比较,如同一时间世界各国农村金融法律制度的比较。比较各发达国家农村金融法律的理论发展、立法演进、内容分析和实施效果,反思其制度变迁,就可能将人类文明精华溶入本土文化,实现洋为中用。纵向比较即时间上的比较,就是比较同一事物在不同时期的形态,从而认识事物的发展变化过程,揭示事物的发展规律。比较农村金融法律制度在新中国成立以来不同时期的历史发展,就会探寻其发展特点和变迁规律。纵比和横比体现的是一种历时性和共时性的研究方法,这样有助于全面把握农村金融法律制度的本质及发展规律,比较分析中会得到许多新的认识,从而可能取得新的突破。

(四) 调查研究法

调查研究法是通过考察了解客观情况直接获取有关材料,并对这些材料进行分析的研究方法。

调查研究法反映在中国农村金融法律制度的研究中,主要是抽样调查、问卷调查、实地调查和无结构式访谈。课题组对调查搜集到的资料进行分析、综合、比较、归纳,借以发现社会现象中存在的社会问题,尝试探索出中国农村金融法律制度的规律。

抽样调查是从所要调查的总体(即研究的全部事物)中抽取一部分单位作为样本进行观察,并由样本的特征值推算总体特征值的一种方法。本课题组在2008年10月至2009年3月间调研了甘肃省的10个县(区)作为研究的样本。这些区县能够代表甘肃省总体的、平均的水平,具有代表性,能够反映甘肃省社会主义新农村建设中金融法律制度取得的成就和存在的问题。

问卷调查是运用事先设计好的问卷向被调查者书面了解情况或征询意见。本书调研针对农户发放调查问卷362份,回收320份,有效问卷311份;针对农村金融机构的工作人员发放调查问卷41份,回收41份,有效问卷41份。此后,课题组成员对收集的问卷调查材料进行统计、整理、分析,得出结论性的意见。调查问卷以附录的形式列在本研究报告之后。

实地调查时,每天根据调查问卷的情况审核调查结果,展开调查后,掌握每天调查工作进度,修正调查研究的方案,促使调查工作如期完成。

在发放问卷、回收问卷和召开小型座谈会的过程中,我们针对问卷所列的问题,进行补充调查与访谈工作。无结构式访谈既可以重复收集信息,又可以分析和验证信息,还可以筛选信息和修正调查研究的内容。在无结构式访谈中,课题组发现了一个文献研究中有所提及而中国政府监管部门(主要是中国人民银行和中国银行业监督管理委员会)不断公布、经常更新的一个数据,即涉农贷款占各项贷款的比例问题,存在重大偏差。根据中国人民银行的^①消息,截至2010年末,中国涉农贷款余额达11.77万亿元,占各项贷款余额的23.1%。^①但是农村金融机构(主要是农村信用社和农业银行)的从业人员坦言,实践中根本达不到上级主管部门(主要是中国人民银行和中国银行业监督管理委员会)公布的数字。在受访的农村信用社,其工作人员承认他们给上级报告的涉农贷款占各项贷款的比例都达到了70%,但是实际情况可能还不到30%。这引起了课题组的关注和沉思,其详细情况将在研究报告中有所述及。

^① “中国农村金融服务报告”,资料来源:<http://www.gov.cn>。

四、若干概念界定

(一)农村

一般认为,农村,是相对于城市的称谓,指农业区,有集镇、村落,以农业产业(自然经济和第一产业)为主,包括各种农场(包括畜牧和水产养殖场)、林场(林业生产区)、园艺和蔬菜生产等。跟人口集中的城镇比较,农村地区人口呈散落居住。在中共中央、国务院的政策文件和国家领导人重要讲话中的诸多提法,如加快农村金融改革发展,完善农村金融体系,加强对农村的金融服务,为建设社会主义新农村提供有力的金融支持,建立健全适应“三农”特点的多层次、广覆盖、可持续的农村金融体系,健全农村金融组织体系,推进农村金融组织创新等这些表述中的农村均是中国境内与城市相对的区域,与地理空间、农业产业、广大农民等高度关联。

当然,在政府管理部门的政策性文件和公告中,即使同一组织,由于语言环境和问题指向的差异,会导致同一概念在不同文件中范围不一。以中国银监会为例,在2007年7月发布《中国银行业农村金融服务分布图集》中,农村金融服务中的农村指的是全国31个省(区、市)、2000多个县(市)、3万多个乡镇的农村地区,简单地说,此处农村就是指中国农村。但是在其他某些特定的政策性文件中,可能会对农村进行进一步地界定。如中国银监会2007年1月制定的《村镇银行管理暂行规定》中,专门就该暂行规定中提到的农村地区作出界定:农村地区,是指中西部、东北和海南省县(市)及县(市)以下地区,以及其他省(区、市)的国定贫困县和省定贫困县及县以下地区。事实上,这一特定的部门规章在规范村镇银行时大大缩小了中国农村的地域范围。中国银监会2007年1月制定的《农村资金互助社管理暂行规定》中,对农村地区的界定与前一部门规章完全一致。中国银监会的2009年8月制定的《贷款公司管理规定》中,仍然坚持了《村镇银行管理暂行规定》和《农村资金互助社管理暂行规定》对农村地区的界定。上述这三个文件是2007年以来我国规范新型农村金融机构的最主要文件。在上述三个文件中,中国银监会对农村地区的界定包括了多重标准,比较复杂,但这种界定至少涵盖以下几方面的标准:一是地域标准,界定在中西部、东北和海南省部分地区内;二是区划标准,即行