

第三章 中國農村金融體系

中國金融組織眾多，在毛統治的時期，以實踐社會主義建設為重，金融機構以服務國家和政府政策為目標，1949-1978 年間，人行一直是中國唯一的國家銀行，集中央銀行、政策性銀行和商業銀行職能於一身，不僅是各金融組織的監管上級，還辦理存貸款業務和政策性推動，1956 年為了深化社會主義的改造，將私營金融機構也併入人行之中，形成全國集中統一的金融體制（吳敬璉 2005）。改革開放後，中國的金融機構才開始為市場經濟服務，執行一般商業與金融業務，例如：重新啟動商業票據再貼現、發放國庫券、保險業務、成立證交所等¹。

中國金融體系由銀行、證券和保險三部分組成，過去中國境內銀行直屬上級為中央人行，但出現業務量龐大、職能不清、管理方式守舊、組織制度和財務制度不合理等情況，導致金融市場秩序混亂²，經過中央多次的改革調整，1993 年證券市場的監管責任從人行脫離，設立專門從事證券監管業務的中國證券監督委員會（簡稱證監會），2003 年人行將國有、私營商業銀行和合作社的監督職責交出去，由中國國務院成立的銀監會來掌管境內所有金融機構（吳敬璉 2005），目前中國銀行體系如（圖 1）所示：

¹ 1980-1985 年中國各銀行開始辦理商業票據貼現，1981 年起政府恢復發行國債、1987 年開放企業債券交易市場、1988 年開放國庫券交易市場，1980 年中國人民保險公司恢復保險業務、1987 年建立股票證券交易所等逐步恢復金融體系。參考自：吳敬璉，「當代中國經濟改革」，麥格爾希爾大中華探索系列叢書（台北），2005 年，頁 210。

² 由於當時人行的職能沒有明確的範圍，1986 年《中華人民共和國銀行管理條例》規定：中央銀行、專業銀行和其他金融機構都應該以發展經濟、穩定貨幣、提高社會經濟效益為目標，但最後往往流於使用擴張性的貨幣政策支持經濟成長，出現通貨膨脹問題，並且人行按行政級別層層設立分支機構，使地方人行受地方政府影響，無法履行獨立性，並且人行透過行政性貸款來控制貨幣政策，導致整體效果不如預期，再加上人行各地分支機構可利潤留成，出現過度發行貨幣的情況。參考自：吳敬璉，「當代中國經濟改革」，麥格爾希爾大中華探索系列叢書（台北），2005 年，頁 212-213。



資料來源：作者自行整理

圖 1 中國銀行體系圖

第一節 農信社與中國農村金融組織

中國農村金融組織甚多，包含中國農業銀行、中國農業發展銀行（以下簡稱農發行）、中國農村商業銀行（以下簡稱農商行）、郵政儲蓄、外商銀行農村分行以及農村信用合作社等，又以農信社為支持中國農村金融的重要機構。

農行身為中國四大國有銀行之一，以辦理農業相關業務為主。2000年以前，農行原是支持農村經濟最重要的金融機構，但中國政府於1990年代末對國有銀行進行改革調整，將主要業務集中在城市地區，並且逐步自農村地區撤離（孫培寬 2007）。目前農行在農村地區以政策性農業貸款和少數大型鄉鎮企業貸款為主，對當地的農民和中小型企業金融服務少（張元紅、張軍 2004）³。

農發行成立於1994年，過去配合中國糧食流通體制的改革，承擔農業綜合開發、扶貧等專項業務以及糧棉企業的加工貸款為主（徐德富 2007），但農發行長期經營不善，於1998年關閉其金融業務部門，目前專職糧棉油統購統銷和儲備貸款等國家指令性業務，被稱為中國財政部的「糧食收購部」⁴，近年中國中央政府有意擴大農發行的服務範圍，但目前仍在試點狀態，農發行仍屬於政策性銀行⁵（王文莉、羅劍朝 2004）。

郵政儲蓄創立於1986年，在全中國約有3.5萬個分行，營業據點綿密且集中在縣（及縣以下）地區，是農民的主要合作金融機構之一。在毛統治的時期，基於農村支持城市政策，郵政儲蓄長期自農村地區吸走各地資金，造成嚴重的城鄉發展不平衡現象，農民只能至郵政儲蓄辦理存款和一般郵務，無法申請貸款⁶。此傾斜的經營模式，讓郵政儲蓄自過去以來備受質疑（何榮清 2004，賀暉 2006），直到2007年初中央政府下令改革，正式放棄只存不貸款的模式，目前郵政儲蓄逐步在一級城市內進行貸款試點，第一批試點地區為：上海、寧夏、新疆、安徽等地，推出定期存單的小額質押貸款⁷，目前郵政儲蓄的金融功能尚在起步階段，未形成規模。

³ 中國農業銀行分別在1951、1955、1963和1979年歷經四次重組。毛統治的年代，人民銀行致力於農村工業及商業信用管理，協助中央政府加強農村金融控制為目標，以及其他人行不負責農村的業務，並且協助計畫當局完成全面性貨幣控制。參考自：蕭黃蕙英、陳金龍，「中共貨幣與銀行的最近發展」，中華經濟研究院經濟專論（台北），1982年12月。

⁴ 參考自：「農發行：倒置的改革，風險問題仍然懸而未決」，人民網，2007年2月6日，<http://big5.people.com.cn/gate/big5/finance.people.com.cn/GB/1040/5372958.html>

⁵ 農發行資金來源不夠穩定，並且經營效率低落，無法實現獨立核算、自主、保本經營和企業化管理，業務範圍退化到收購糧食，成為政策性銀行。參考自：王曉輝，「農村金融體系缺陷分析」，《合作經濟與科技》，2006年7月，頁41-42。

⁶ 截至2005年8月統計，全中國郵政儲蓄存款達到12,452億元，儲蓄市場佔有率9.25%，規模僅次於四大國有銀行和農信社。2005年中國國務院通過「郵政體制改革方案」建立郵政儲蓄銀行，於2007年3月正式掛牌上路，截至2008年，銀監會已批准200,892家分行，並且由於郵政儲蓄長期以來只存不貸，並沒有類似農信社的不良資產問題，郵政儲蓄銀行在農村地區成為農信社最大競爭對手。參考自：郭玉安，「群雄入主農村金融市場，農信社即臨多元化競爭」，《中國農村信用合作》，第202期，2006年1月，頁14-16。

⁷ 定期存單小額質押貸款是以未到期的整存整取定期存單為質押擔保，貸款額最高可達質押存單本金的90%。參考自：央視「經濟信息聯播-郵政儲蓄結束只存不貸歷史，上海等地首次放貸」，2007年3月2日，<http://finance.people.com.cn/GB/1040/5432837.html>

農商行是農村重要的金融機構之一，以提供當地企業貸款為主，一般農民向農商行申請貸款的成功機率微乎其微，除非農民超過一定的收入水準，並檢附抵押、擔保人以及不動產等，一般農民很難從農商行中得到貸款融資。農商行以營利為主要目的，分佈據點集中在相對富裕的農村地區，貧窮地區由於投資報酬率過低，無法達到規模經濟，因此農村地區的農商行分行非常少。

中國自 2006 年起開放外商銀行進入農村地區設立分行⁸，香港匯豐銀行率先拔得頭籌，進入湖北省設立經營據點。中國政府進一步調整放寬農村地區銀行及金融機構的進入門檻⁹，朝農村金融多元化方向邁進，對現有的機構進行重組與調整，增加市場競爭，例如設立村鎮銀行、農村資金互助組織和貸款公司等新型農村金融機構，來提高農村金融組織的績效（何廣文 2008）。

相較於上述的農村金融機構，農信社以合作制為宗旨，提供農村資金、農民存貸款、農業生產和農村發展所需的金融業務為主，長期接受國家政策優惠¹⁰。截至 2005 年統計，全中國有 24,596 家農信社，集中分佈在縣以及縣以下鄉、鎮、村地區，甚至許多縣以下的農村地區，農信社是當地唯一的正式金融組織（劉錫良 2006），因此，農信社是支持中國農村經濟發展最重要的金融機構¹¹（謝平 2001，冉璐 2006）。

第二節 農信社發展與改革歷程及現況

一、農村信用合作社簡介

1950 年代中國加快社會主義建設，在此發展背景下，中央政府在農村地區積極進行合作化運動，農信社以「一鄉一社」的規模迅速在中國各地農村中崛起¹²。考量中央人行下劃給農村的部分財政經費必須暫存至農信社中，將農信社交由地方政府控管。在毛統治的年代，無論地方政府的財政經費暫存或是當地農民的存貸款業務，農信社成為農村地區重要的金融機構之一。

⁸ 2006 年中國首次開放外資銀行在農村投資試點，允許各銀行直接通過子公司管理旗下的銀行，但有業務地域限制。首波開放由香港匯豐銀行在湖北隨州駐點拔得頭籌，花旗銀行隨後跟進，中國銀監會試圖引入外資銀行帶動中國農村金融的良性循環。首波試點省分別為：湖北、內蒙古、吉林、四川、青海和甘肅六省。

⁹ 參考自：2006 年銀監發[2006]90 號文件。

¹⁰ 從 2004-2006 年對中西部地區試點農信社免徵所得稅，並且中國政府對農信社給予保值儲蓄和更高的利息補貼，將農信社虧損交由省聯社（省政府）負責。參考自：秀榮，「農村信用合作社的改革與發展」，《北方經濟》，第 3 期，2006 年，頁 15。

¹¹ 2003 年農村信用社的資產已占中國金融總資產總值的 9.6%，農業貸款餘額占全部金融機構農業貸款的 83.6% 之高，因此，在農村金融領域發揮著主導作用。參考自：劉錫良，「農村金融體系研究」，中國金融出版社（北京），2006 年 11 月，頁 202。

¹² 據統計，1955 年全中國建立近 16 萬個信用社，將近 1 億農戶入股，吸收農民儲蓄存款 4.32 億，發放貸款 10 億（其中生產貸款佔 42.4%）。

1958年中國政府推行人民公社制度和農村財政體系改革，將農信社收編進人民公社之中（谷慎 2006），並且關閉其金融業務部門，以提供地方政府的信貸業務和各項開銷為主，在地方上扮演「出納」的角色，導致農信社內部累積出龐大的呆帳和不良債務，被稱為地方財政「小金庫（grassroots governments' coffers）」¹³（Ong 2006, 林克倫 2000）。

二、1980年代的農信社

改革開放後，根據1979年中國國務院發布的「關於恢復中國農業銀行通知」，配合金融體系的垂直管理，將農信社納入農行之中，成為農行在基層地區的附屬單位，農信社原本應有的合作性質逐漸被商業化經營所取代¹⁴，但並非就此朝向市場化發展，此時期的農行將自身次等貸款業務交由農信社處理，並且挪用農信社的資金支應農行開銷，由於社會主義體制必須全面照顧國有部門的職工福利，地方政府將農行行員子女安插進農信社任職，同樣農信社的職工家屬福利也由地方政府負責，因此農信社和地方政府的關係十分密切¹⁵，除了行政上無法抵抗地方政府外，農信社家屬福利皆為地方政府所安排，讓農信社不得不聽命於地方幹部，農信社和地方政府的關係貸款從未間斷，導致其內部壞帳問題嚴重且逐年上升（莊歲林、謝涼、王雅鵬 2007）。

有鑑於農信社無法抵抗上級農行的不良經營和地方政府的行政干預，中國中央於1984年以縣為單位建立起「縣聯社」，縣以下的鄉、鎮、村農信社收編進縣聯社，原本各自獨立經營的鄉、鎮、村農信社失去其經營自主權，應有的財權和人事權皆上收至縣聯社中，縣聯社主任統一管理全縣域農信社的經營。中國政府原寄望擴大縣聯社基層規模來抵制農行和地方政府的干預，進一步提升基層農信社的經營績效，可惜此政策並未收到實際的效果，整個1980年代中國各地農信社依然呈現虧損狀態，並未因聯社制度而轉虧為盈¹⁶。

三、1990年代的農信社

中央政府於1996年再次啟動對農信社的改革，並且為確保農行完成自身商業化改制，將農信社從農行體系撤出併入人行之中，此政策雖阻止農行對農信社

¹³ 小金庫是機構財務之外另外使用公款設置的帳目以供融資，基層單位「小金庫」的主要資金來源有三種：一、收入不記帳，二、截留應上繳款項，三、虛列支出
<http://www.iwhr.com/iwhr99/books/txbd/all.asp?id-358>

¹⁴ Lynette Ong 研究指出：The Rural Rredit Co-operatives(RCCs) are only “co-operative” financial organizations in name.

¹⁵ 根據實際訪談J縣農信銀行幹部得知，過去農行職工福利皆由縣政府負責安排，安插進縣聯社內。經過訪談J縣農業局幹部得知，縣政府會協助安排農行、農信社等職工家屬福利，由於金融機構員工福利皆由縣政府所調配，金融機構員工因此不得不聽命於縣政府的指令。

¹⁶ 由於農信社分佈網點過多不易計算，並且過去中國大陸並沒有系統性的統計資料數據，各文獻雖指出農信社負債經營，卻沒有提供相對應數據，只從零散資料中查出1985年農信社當年結損0.67億元。參考自：1985年中國金融年鑑。

的資金調度，但農信社既有負債問題並未獲得解決¹⁷，地方政府持續把持著農信社的資金，農信社將人行所提供的再貸款（re-lending）¹⁸用來支應地方財政，有著軟預算性質的再貸款成為地方政府資金紓困的新路徑，出現更嚴重的尋租漏洞。

表 1 農信社對人民銀行歷年再貸款（負債）金額

年份	金額（億元）
1990~1996	0
1997	16.4
1998	-
1999	214.4
2000	399.7
2001	685.7
2002	985.32
2003	-
2004	1,046.44

資料來源：1990 至 2006 中國金融年鑑

人行協助農信社的再貸款並未發揮原本功效，也未實際提供農信社救援，反而被地方政府中飽私囊，進一步開啟農信社對人行的負債（許朗、張虎、韋應芬 2007）如（表 1）。其次，1990 年代末鄉鎮企業大規模虧損整併以及農村基金會¹⁹相繼破產倒閉，其中的不良呆帳皆劃歸農信社承擔（段應碧、宋洪遠 2006, 谷慎 2006），此時期的農信社除了應付既有體制所累積出的舊債，還額外增加地方政府、鄉鎮企業和基金會等追加的新債，債務不斷積累出現嚴重扭曲的發展，監管機構完全失效，地方政府對農信社的干預沒有因為聯社制度和人行管理有所減弱，反而替地方政府開啟另一條尋租路徑（path）。

四、2000 年後的農信社

¹⁷ 1996 年農信社和農業銀行脫鉤的過程中，農信社不良資產比重遠高於其他中小商業銀行，甚至高於四大國有銀行。參考自：許朗，「我國農村信用社面臨的挑戰及對策選擇」，《農業經濟問題》，第 4 期，2007 年，頁 57。

¹⁸ 再貸款可分為信用貸款和再貼現兩種，信用貸款是指人行根據金融機構資金情況以信用為保證所發放的貸款，也就是人行對一般銀行所融通的資金，具有融通金融機構資金的作用。參考自：<http://wiki.mbalib.com/wiki/%E5%86%8D%E8%B4%B7%E6%AC%BE#.E5.86.8D.E8.B4.B7.E6.AC.BE.E7.9A.84.E5.90.AB.E4.B9.89>

¹⁹ 地方發展需要資金，當地正式金融機構所能提供額度有限，1980 年代逐漸在各基層出現「基金會」組織，基金會透過非正式的金融籌資方式提供當地所需資金，由於貸款比一般金融機構方便，隨即在全中國各地盛行，直至 1990 年代，由於基金會營運狀況不佳，並且內部壞帳、倒帳嚴重，中央政府嚴格下令禁止基金會成立與運作。參考自：宋洪遠、段應碧主編，「中國鄉村債務問題研究」，2006 年 11 月，北京：中國財政經濟出版社。

2003 年中國第十屆全國人大一次會議成立銀監會，將中國境內各銀行及金融機構納入銀監會體系中²⁰，成為各金融機構的監管審核上級單位。中國國務院有鑑於農信社體制不良且負債問題嚴重，在「深化農村信用社改革試點方案²¹」中加強對農信社進行管理權改革，將縣聯社交由省政府掌管，同年由省政府委託成立的省聯社對全省內縣聯社承擔經營管理之責，針對農信社歷年累計的壞帳逐步進行清查（于富海、董海濤 2005）。這波改革過程中，中央政府將農信社上級單位擴大為：銀監會²²、人民銀行²³和省聯社²⁴三位一體的監管架構（如圖 2），農信社增加至三個監管單位，除了顯示單一監管力量薄弱之外，也顯現出農信社經營問題的嚴重性，但此政策並未提升農信社的績效，反而變成監管單位之間彼此業務互相重疊，沒有明確界線導致更多責任不清的問題產生（許朗、張虎、韋應芬 2007），根據 J 縣縣聯社副主任訪談：

三個監管單位職責大致劃分為：人行對農信社提供窗口指導和貨幣與準備金的控管²⁵。銀監會負責監督審核並且不定期清查農信社的帳目，農信社的人事安排也必須經過當地銀監局核准，大筆金額貸款也需得到其同意。省聯社主管經營績效，對農信社的盈虧承擔無限責任。

²⁰ 2004 年「中華人民共和國銀行業監督管理法」修訂，確立銀監會為中國銀行業金融機構主要監管機構，人行保留部分監管職能。

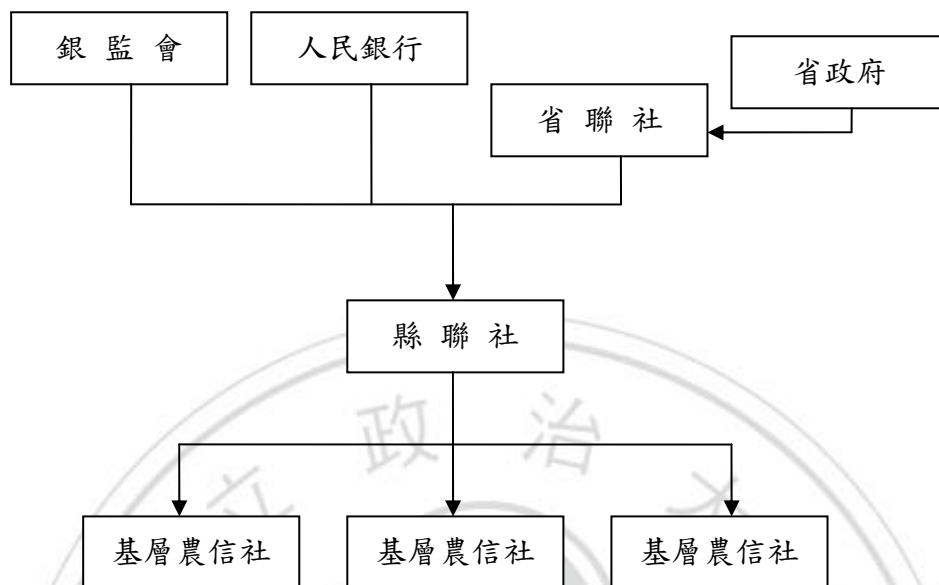
²¹ 國務院「深化農村信用社改革試點方案」：信用社按照中央政府宏觀調控政策加強監管，並且監管單位必須依法落實其責任，農信社需要自我約束、自行承擔風險。

²² 銀監會主要負責對金融機構和金融市場的審批以及制訂管理規章，審批金融機構及其業務範圍和種類，監督金融機構流動性風險，並且對違法違紀行為裁決懲處。參考自：廖凡、王新曼，「略論銀監會與人民銀行職能的劃分與協調」，《中國農村信用合作》，第 193 期，2005 年 4 月，頁 44-45。銀監會經國務院授權，必須對省政府（省聯社）管理職能考核評價。

²³ 人行根據相關法律五大職能：市場准入監管、任職資格監管、業務監管、風險監管和信息披露，以及制定有關金融監管命令和規章、審批金融機構、監管金融機構和金融市場為主。目前人行主要業務集中利率和匯率調整，銀監會增設後人行在監管上成為其協助角色。參考自：廖凡、王新曼，「略論銀監會與人民銀行職能的劃分與協調」，《中國農村信用合作》，第 193 期，2005 年 4 月，頁 44-45。

²⁴ 省聯社要履行垂直領導，弱化地方政府對農信社業務上的不良干預，省聯社在省政府領導之下，必須承擔當地農信社的管理以及風險全責，向轄區農信社進行管理、指導、協調、負責並且監督農信社的內控制度和定期考核。

²⁵ 透過與 J 縣縣聯社主任訪談得知：人行基本上只是提供「指導」的上級單位，例如針對農信社承接業務是否違反規定進行指導，大陸稱為「窗口指導」，並且人行負責制訂準備金利率（一般銀行只需要 8% 準備金，農信社必須達到 12% 準備金），以及人行是全國各銀行的結算帳戶。



資料來源：作者自行整理
圖 2 中國農村信用合作社體系圖

中國政府將農信社權力逐級上收，財權和人事權隨之向上集中，例如各鄉、鎮、村農信社併入縣聯社之後，計算即以「縣」為單位，縣聯社必須對各鄉、鎮、村農信社的經營績效和盈餘虧損全權負責，同樣道理，縣聯社納入省聯社之後，省聯社除了對下轄所有縣聯社加以嚴格控管之外，還必須承擔全省境內縣聯社的盈虧。

中國金融體系結構類似政府行政架構，從省、縣市到鄉鎮村逐級設立分支單位，按行政層級區別地位高低，下級單位須聽命於上級單位，逐級執行政策且逐級回報工作，其中不得擅自跨級，例如：J 縣下轄所有鄉鎮村農信社皆為 J 縣縣聯社的分支機構，一切決策必須聽命縣聯社的指示，由於 J 縣位於少數民族自治區內，因此 J 縣縣聯社上級為 N 州農信社，N 州農信社上級是湖北省聯社。中國銀行體系採垂直的「條條管理²⁶」模式，獨立於政府行政之外，稱「金融一條鞭」。

中國銀行體系看似結構完整，但實際運作卻相當混亂。例如農信社監管機構

²⁶ 條塊治理為中國長久以來政企不分的機制，企業成為政府的附屬，中央政府及其經濟管理部門按條條，地方政府按塊塊。參考自：朱光磊，「中國政府與政治」，揚智出版社（台北），2004 年，頁 312。

眾多：省聯社、人行和銀監會皆擁有管理之職和審核之責，缺乏明確的職責劃分，相互重疊的責任造成「問題發生卻沒人管」的情況（許朗、張虎、韋應芬 2007），並且省聯社須對所有縣聯社承擔無限責任，縣政府和縣聯社主任仗著省聯社負擔全責的規定，依舊存在「吃大鍋飯」的心態，訪談 J 縣縣聯社主任：

自從 2005 年改革後，現在省政府負擔我們（縣聯社）的無限責任，我們也不用做什麼再保險，都有了省聯社還怕什麼！大陸的金融穩定就是因為有政府可以撐著。

農信社雖已改制為獨立法人，但至今產權仍屬於集體性質，界定不夠明確，中國政府雖然要求基層政企分家、政府不得干預金融機構的運作，卻始終沒有針對農信社的集體性質進行產權改革（嚴谷軍、何嗣江, 2001），並且農信社雖成立超過半世紀之久，卻只有「農民專業合作經濟組織示範章程²⁷」，沒有正式的法律支持，上述皆顯示出農信社改革進度落後，依然體制不完整。

第三節 農信社在中國其他地區的發展比較

根據段應碧、宋洪遠研究指出：除了浙江省以外，其餘各省農信社幾乎都呈現虧損的經營狀態。為何農信社在浙江省發展的比其他省分好？浙江省農信社的營運績效如何超越中西部各省以及東部沿海其他地區？

浙江省農信社無論存款、貸款或經營效益皆在全中國農信社中名列前茅，存款佔全中國農信社的十分之一，利潤更佔全國農信社的五分之一²⁸，全省大部分農信社已轉型為農村合作銀行（以下簡稱農合行）。

浙江省當地民風開放且私營企業蓬勃發展，地方資金需求大，並且浙江地方政府支持私營經濟和企業發展，中國尚未對銀行體系進行改革之前，浙江省地方官員（特別是溫州官員）就已對發展私營經濟抱持著包容的態度，因此在改革開放解禁後，浙江省得以快速過渡。由地方經濟帶動正式與非正式金融機構競爭，民眾和企業除了向正規的商業銀行、農信社等借貸以外，透過民間親友、鄰居融資以及標會也十分頻繁（Tsai 2007），浙江農信社除了上述優勢之外，配合當地

²⁷ 目前中國針對農信社法令只有農經發[2006]1 號的農民專業合作經濟組織示範章程，以此章程再配合銀行法、農業法、合作社法等其他法律，因此農信社在法律上的定位模糊，造成地方政府、農信社、企業以及社會大眾皆對農信社的規定各自解讀，大家彼此互相各說各話的結果是出了事卻無人負責。

²⁸ 截至 2005 年統計，浙江省農信社各項餘額 2,732.72 億人民幣，比 2004 年增長 13.88%，累放農戶貸款 914.72 億人民幣，不良貸款佔總資產 5.23%，比 2004 年下降 3.32%，帳面利潤 21.57 億人民幣，比 2004 年增長 70.1%。參考自：王國政，「浙江之快」，《中國農村信用合作》，第 191 期，2005 年 2 月，頁 15。

產業結構做出適應的調整，例如紹興農合行不單純只經營涉農業務，將觸角延伸至進出口結匯換匯。

同樣位在浙江省的溫州地區，1980年代溫州地區的農信社高達83%呈現虧損經營，蒼南縣金鄉鎮農信社有鑑於當時溫州地區的资金需求龐大但市場供給不足，率先採取浮動利率，將年固定存款利率從4.5%升到10%，年貸款利率從6%調到15%，不到一年的時間金鄉鎮農信社已達收支平衡，溫州其他地區的農信社隨即跟進調整浮動利率，直到1989年中國中央才正式批准溫州地區為浮動利率的改革試點區，但88%的溫州農信社已在1986年實行浮動利率（Tsai 2007）。溫州改革除了走在國家政策之前，其輕工業和私營企業發展所帶動民間資金的需求，使得金融機構、商業銀行、非正式金融機構活絡，溫州農信社信貸連續十年名列全省甚至全國農信社前茅（嚴谷軍、何嗣江,2002）²⁹。

同樣位在東部沿海地區，天津農信社也是全國農信社改革的指標之一，農信社承擔農民社區小宗貸款為主，結合濱海新區的開發以及農村現代化的優勢，2005年天津信用合作聯社改制為天津農合行，形成縣域有農合行和縣聯社，鄉鎮有支行農信社的完整金融服務（邱京田 2007）。截至2007年中統計，天津農合行資產總額達1,018.7億元人民幣，比起2004年成長22.1%，2006年綜合經營效益12.4億元人民幣，比2004年改革前增加6.3億元人民幣，天津農合行的快速發展，除了天津是中央農信社改革試點區之外，伴隨著當地產業發展所帶動的資金需求也是關鍵因素，在農村城市化的過程中，由於農產加工業的成長、土地買賣和規模化生產，讓「經濟決定金融、金融又反作用於經濟」（邱京田 2007）。

農信社的發展績效取決多種因素，東部沿海農村由於經濟發展速度快，無論私營經濟發達的浙江省，或是工業化帶動的天津地區，農信社在地方的成長有賴於地方產業對資金的需求，以及地方各金融機構分散信貸業務，進一步提升金融機構的營利。上述東部沿海地區的農信社發展模式不同於中部貧困地區，中部地區農村產業不發達且工業化程度低，只有少數零星的農產加工企業，並且地方農民信用評比低、還款能力不足，讓農信社寧可選擇將資金存放在人行中賺取利息，也不願意放出貸款，並且農信社和地方政府之間政企不分導致債臺高築，讓地方金融活動呈現半停滯的狀態。

²⁹ 溫州農信社1997年到2002年存貸款年均遞增率分別為22.42%和23.7%，全市農信社創6.33億元收入，核銷掉呆帳3.9億元。參考自：張震宇，「溫州模式下的金融發展研究」，中國金融出版社（北京），2004年4月，頁175。