



大会

Distr.: General
22 July 2021
Chinese
Original: English

第七十六届会议

临时议程* 项目 27(b)

社会发展：社会发展，包括与世界
社会状况以及与青年、老龄、残疾人
和家庭有关的问题

合作社在社会发展中的作用

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会第 74/119 号决议提交的，其中审查了合作社为应对 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行而采取的行动以及通过合作社实现可持续发展的机会。本报告的专题部分涵盖立法框架，包括大会如何在关于合作社在社会发展中的作用的历史决议(包括第 74/119 号决议)中呼吁各国政府通过法律或法规，为合作社的发展创造使能环境，并考虑到合作社基于价值观的特性。此外，大会在第 64/136 号决议中宣布 2012 年为国际合作社年，并在此后历史决议中鼓励会员国继续分享国际年的经验教训和最佳做法。本报告审查了第 74/119 号决议在国家与国际两级的执行情况以及合作社可以做出的贡献，其中特别考虑到要在 COVID-19 大流行疫情后重建得更好以及即将到来的国际年 10 周年。

* A/76/150。



一. 导言

1. 大会第 74/119 号决议请秘书长向大会提交一份报告，说明合作社在社会发展中的作用以及各国政府、国际组织和合作社为进一步促进合作社的增长和业绩而采取的举措。大会在该决议中确认，一致的统计数字、有利的立法、能力建设、技能发展、网络联系和合作社之间的信息共享对合作社的发展十分重要。
2. 合作社是人们为满足共同的经济、社会和文化需求与愿望，通过基于合作与道德价值观并遵循合作社原则运作的共同拥有、民主控制的企业，自愿联合形成的自治协会。¹ 扶持和支助性的法律环境对合作社的成长、发展和可持续性特别重要。大会在历次决议中鼓励会员国审查现行立法和规章，使国家的法律和监管环境更有利于合作社的建立、发展和成长，为此改进现有的并(或)制定新的法律规章，特别是在资本获取、自主性、竞争力和税务公平等领域。因此，在本报告的专题部分，把重点放在合作社立法问题上。
3. 此外，大会在第 64/136 号决议中宣布 2012 年为国际合作社年，并在此后历次决议中鼓励会员国以及联合国和所有其他相关利益攸关方分享通过国际年期间的各种活动确定的最佳做法，并酌情继续开展这些活动。现在，我们即将迎来国际年十周年，因此本报告还将评估为执行这些建议采取行动的进度。
4. 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行仍在世界各地肆虐，合作社一直在尽一己之力应对疫情并限制疫情对其所在国家和社区的影响。这一卫生领域的大流行病现已演变成一场社会经济危机，可能逆转在实现可持续发展目标方面的进展。本报告例举了合作社为应对疫情采取的行动，突出说明合作社特性在应对紧急情况和采取长期行动以在疫情后共同重建得更好方面的种种益处。

二. 合作社与 COVID-19 大流行：支持、韧性和重建得更好²

5. COVID-19 大流行暴露了社会中的严重不平等和结构性失衡。“一切照旧”不可持续，世界需要订立新的社会契约，承认经济、社会保护、健康和环境之间的相互关联性。合作社的特性和经营模式可引导从 COVID-19 中实现公正的恢复，其原则和在疫情期间采取的许多行动都表明了这一点。
6. 从最小的村庄到最大的城市，合作社及其网络遍布世界各个角落，编织成一个成员约占全球人口 12% 的全球网络。³ 既可将合作社视为独立的生态系统，由管理风险的成员结成的不同但相互关联的群体，也可将其视为增强普通公民经济权能的工具。

¹ 见 www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity。

² 本节所示数据和资料摘自为 2021 年 6 月包容性社会发展司主办的关于合作社在经济社会发展中的作用专家组会议编写的文件和报告(见 www.un.org/development/desa/dspd/2021-meetings/coops.html)。另见 A/74/206。

³ 见 www.ica.coop/en/cooperatives/facts-and-figures。

7. 可将西班牙蒙德拉贡(Mondragon)公司作为践行合作社原则的典型例子,该公司由约 100 个合作社组成,雇员超过 80 000 人。在 COVID-19 大流行期间,该集团用团结储备基金支持成员,在集团各合作社之间临时重新调配工人,以最大限度地减少失业。由于资本雄厚,该集团目前正投资 15 亿欧元,开展三个大型工业项目,将创造 5 000 个新工作岗位。这些努力依托于协调一致的支助性监管和立法环境,表明合作社需要长期政策来实现蓬勃发展、在危机出现前做好准备。

8. 在 COVID-19 大流行期间,合作社之间开展了国际合作,例如,2020 年公平贸易合作社启动了生产者救济基金,该基金已经为 59 个国家的 900 多个生产者组织提供了支持,涵盖 540 000 多名农民和工人;意大利的“意大利 Coop”(Coop Italia)与保加利亚的中央合作社联盟采取举措,通过提供消毒剂和清洁洗涤剂 etc 急需的防护用品,保护其成员和当地社区。在国家内部,合作社之间也建立了合作安排,例如,意大利合作社联盟与意大利银行协会合作,为中小型合作社提供流动性;印度的国家合作社发展公司与伙伴合作,在该国扩大现有设施并建立新的医疗设施。

9. COVID-19 大流行导致对医疗卫生服务的需求突然大幅增加,在许多国家,保健合作社随时准备提供支助,缓解了公共卫生保健系统面临的一些压力。在巴西,疫情造成了极其严重的影响,合作保健服务覆盖了巴西国土的 85%,占私营保健市场的 32%。在日本,保健合作社为弱势民众提供免费医疗,在西班牙,保健合作社把自己的设施开放供公共部门使用。在其他地方,许多合作社分发个人防护设备,开展提高认识运动。在印度和喀麦隆,保健合作社为一线卫生工作者设立了支助基金。

10. 在世界各地,疫情导致性别暴力事件增加,合作社开展了妇女权利宣传运动。合作社确认并评估雇员的脆弱程度,向家庭暴力受害者提供法律、经济和健康支持,同时提供转介信息,指导受害者获得适当服务,这些服务已纳入合作社,以支助暴力受害者。COVID-19 大流行还加剧了家政工人、非正规工人和护理人员面临的不平等,其中妇女占多数。照护经济领域的合作社改进为护理对象提供的服务,改善护理工的工作条件,同时还支持把护理工从非正规经济部门转入正规经济部门。

11. 在一些国家,政府承认合作社的贡献,将合作社纳入公共支助措施和疫后恢复计划。⁴ 2021 年 4 月,蒙古国政府在联合国支持下推出了 COVID-19 在线平台。该网站提供全面的情况信息,包括政策措施以及定期在网上开展的对人员和企业(包括合作社)影响的研究。在哥伦比亚,2020 年通过了创业法,使合作社有资格参加保护就业和收入的支助方案。在巴西,2020 年通过了应急基本收入法,使合作社部门就业者有资格获得基本收入。在阿根廷,2021 年关于国家预算的法律将合作社纳入其中。洪都拉斯采取措施保护就业,包括向符合条件的企业(包括合作社)提供快速信贷额度,并暂停收取利息。

⁴ 例子摘自各国对经济和社会事务部调查问卷的答复。见 www.un.org/development/desa/dspd/2021-meetings/coops.html。

12. 在危机时期，合作互助的精神通常会高涨，合作社也往往在这些时期更受欢迎。在 2007 年和 2008 年全球金融危机后、⁵ 2009 年开始的由全球金融危机引发的长达十年的希腊债务危机期间以及灾后和冲突后的救济和重建工作中，就是这样的情况。⁶ 尽管 COVID-19 引发的社会经济危机在许多方面是空前的，但可以把合作社作为强有力工具，采取以人为中心的方法，从危机中实现更具包容性和韧性、更具社会公正性的恢复。“一切照旧”作法及其负面的社会经济外部性、对地球自然资源的开采、环境破坏和退化以及不受限制的经济增长已不再可行。合作社可与各种社会经济利益攸关方合作，采取全社会办法，以重建得更好，在新的背景和环境重塑自我，促进解决社会经济难题，同时为未来构想新的替代方案。

13. 许多国家认识到这一潜力，已将合作社纳入中长期增长战略，甚至在疫情暴发前就已如此。在厄瓜多尔，加强人民的团结经济是 2013-2017 年期间国家美好生活计划的战略行动项目之一，目的是推动经济结构转型。在墨西哥，2013-2018 年期间国家发展计划提及经济的社会部门，特别是在改善该部门获得融资的机会方面，已通过增强与储蓄和贷款合作社的协调来加以促进；2019-2024 年期间国家发展计划更详细地谈及社会与合作社部门，将通过推动社会经济发展方案进行后续落实。

14. 如下节所述，连贯一致、强有力的支助性法律和法规框架是合作社取得成功的关键能动因素。因此需要决策者和立法者确保在框架中嵌入合作社经营模式的特殊特性。以下四个领域特别重要：(a) 合作社内部特性的作用，这要求在执法方面将合作社作为企业平等对待，同时考虑到合作社不同于以利润为中心的公司的独特特性；(b) 合作社之间民主的作用，每个成员对合作社的运作方式都有平等的发言权，不受外界不当干预；(c) 政府在促进将合作社原则转化为法律规范方面发挥的关键作用，尽管这种转化具有挑战性，但政府的参与和伙伴关系仍是巩固合作社长期韧性和未来扩张的关键因素；(d) 合作社代表组织(如国际一级的国际合作社联盟和国家最高级别合作社组织)作为合作社与公共当局之间的关键对话者发挥的作用。

三. 法律和法规框架⁷

15. 在关于合作社在社会发展中的作用的历次决议(如第 74/119 号决议)中，大会请秘书长与相关联合国组织和其他国际组织以及国家、区域和国际合作社组织合作，继续酌情支持会员国努力创造一个有利于合作社发展的环境，根据共同商定

⁵ J. Birchall 和 L.H. Ketilson, “危机时期合作经营模式的韧性” (国际劳工组织(劳工组织), 日内瓦, 2009 年)。可查阅: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_108416.pdf。

⁶ 劳工组织, “合作社以及社会与团结经济组织应对被迫流离失所问题的摸底调查” (日内瓦, 2020 年)。可查阅: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---ddg_p/documents/publication/wcms_742930.pdf。

⁷ 除非另有说明，本节材料来源于 Hagen Henry 为经济和社会事务部专家会议编写的 2021 年论文。可查阅: www.un.org/development/dspd/2021-meetings/coops.html。

的定义、价值观和原则纳入合作社的经营模式。其意在确保合作社不因保持其特殊身份和遵守合作企业原则而处于不利地位，能够在与其他企业竞争的环境中公平经营。

16. 2001 年秘书长关于合作社在社会发展中的作用的报告(A/56/73-E/2001/68)附件载有旨在创造有利于发展合作社环境的准则草案，其是国际社会认识到支助性法律法规环境对合作社成长与发展的重要性中的一个关键时刻。立法者在起草国家合作社法律和政策时，不妨考虑准则提供的广泛原则。准则指出国际合作社联盟关于合作社特性的声明概述的合作社的重要特点，声明是一套被普遍接受的标准，用于定义和解释合作社的经营模式。⁸ 这些标准已完全纳入劳工组织关于促进合作社的第 193(2002)号建议书。⁹ 准则进一步推动了国际社会对合作社的认可，指出合作社的价值观和原则是国家法律保障的基本人权的体现。法律应使合作社作为法律实体得到承认，确保合作社与其他形式企业真正平等，同时保持合作社的自治，并使合作社通过二级和三级代表组织与政府建立伙伴关系，定期进行对话，以促进相互理解并共同制定和共同执行公共政策。

17. 在许多国家，合作社法律的适用现状在一些关键要素上与广泛的准则不同。例如，准则草案呼吁政府与合作社运动通过合作社代表组织建立有效的伙伴关系。在现实中，许多国家的合作社法律没有关于有效或高效的二级和三级合作社、合作社团体和合作社组织的规定。如果合作社没有有效的最高级别组织与政府就政策事项进行定期对话，合作社的利益就无法在决策中得到充分代表。

18. 准则草案和劳工组织第 193 号建议书也突出提到了平等待遇原则，但这一原则在许多国家未得到遵守。最常偏离这一原则的作法包括对合作社可从事的活动范围施加诸多限制，限制有资格成为社员的人员类别，其他形式企业却不受这样的限制。例如，在一些国家，不允许外国人加入合作社，这影响到拥有具备专门技能和艺术才能的外国成员的基于数字平台的合作社的创建。还存在不平等的所得税处理问题，因为在许多国家，合作社所得税制度没有考虑到独特的成员互助原则，也没有考虑到合作社的法律结构与其他形式企业、特别是资本主义企业的差异。在公立高等学校中，未将合作社法作为一门学科，导致对这一专门领域的认识有限，造成各种形式企业的特性被同质化。如果不承认合作社在法律中的特殊地位，制定单独的合作社法就缺乏依据。

合作社的特殊性与合作社法的必要性

1. 合作社的特性与《2030 年可持续发展议程》目标相一致，该特性要求将合作社与其他股份公司区分开

19. 合作社遵守国际合作社联盟关于合作社特性的声明，合作社法律的颁布应以此为指导。然而，由于将合作社视为常规企业的趋势以及使国家公司法趋同的愿望，合作社的独特特性已有所丧失。合作社成为国际合作社联盟的成员，联盟声

⁸ 合作社价值观和原则的完整清单见 www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity。

⁹ 可查阅：www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_code:R193。

明就对其具有法律约束力，但在一些情况下，在国家一级此类合作社没有遵守该声明的法律责任，或是缺乏这样做的有利法律环境。

20. 对于造成各种形式企业的治理结构趋同的措施，经常给出的理由是需要加强企业的韧性。这种说法是矛盾的，因为企业的韧性也是企业形式多样性的结果，除其他外，多样性使不同形式企业能够互动，从而使创业特性、能力和韧性得以发展。此外，合作企业在多次危机中展现的韧性在很大程度上得益于其团结与关爱社区的原则，这些原则使合作企业与以利润为中心的公司不同。

21. 合作企业是可持续发展的重要动力，许多大型合作社专门报告为实现可持续发展目标采取的行动。¹⁰ 荷兰合作银行就是这样一个合作社，这家荷兰银行是世界第六大金融服务合作社。该银行在战略规划中纳入了旨在实现可持续发展目标的贡献，采取的一些具体行动包括为可持续能源生产提供融资和投资，在投资组合中增加与可持续性相关的产品的数量，为可持续住房解决方案提供融资，建立重要伙伴关系以支持大规模可持续农业，建立“循环业务服务台”，就利用更多可持续生产方法向客户提供建议。

22. 关心社区事业的合作社原则体现了团结和社会责任的价值观，它们是合法注册的合作企业的基本特性。创建不可分配的储备基金的做法就是一例，其主要目的是确保合作社的长期和代际性质。在数个国家，这是一项法律上可强制执行的团结行为。可持续发展的一项核心内容是社会公正，通过民主控制关于生产内容和方式以及所生产财富的分配方式的决策，可以最有效地实现其复兴。这一机制是合作社独有的，因为合作社的定义要求此类企业应是“民主控制”的。

23. 在完善立法环境以使其更有利于合作社发展方面，已取得了一些进展。2020年，日本通过了《劳动者合作社法》，明确将可持续发展概念纳入法律文本，并将合作社范围扩展到新兴领域，纳入了为使包括残疾人在内的社会弱势群体重新融入社会而组建的合作社。日本的这一事态发展受到社会合作社概念和意大利相应立法的影响。目前，国际合作社联盟正提议对太平洋岛屿论坛和非洲联盟国家的合作社法律框架做出修订，以使合作社更接近实现可持续发展的全球愿景。此外，联合国教育、科学及文化组织2003年《保护非物质文化遗产公约》规定的法律保障措施与为合作社营造支助性法律政策环境的目标相辅相成，促进实践和保护传统知识、独特艺术表现形式和表演艺术的社区组建新的合作社并加强现有合作社。¹¹

24. 对合作社这一独特特性进行监管面临若干挑战，包括公众以及公共当局对合作社为可持续发展做出的贡献缺乏足够认识。特别具有挑战性的是如何执行源于关于合作社特性的声明第七项原则(“关心社区事业”)的法律规则，如何落实社会责任和团结等合作社价值观，这些概念分别通过公司法和社会经济法的最新发展获得了法律意义。在规范参与时，立法者将面临两个主要问题：参与现代合作

¹⁰ 世界合作社监测，《探索合作经济》(2020年)。可查阅：<https://monitor.coop/sites/default/files/publication-files/wcm2020-1727093359.pdf>。

¹¹ 见 <https://ich.unesco.org/en/RL/idea-and-practice-of-organizing-shared-interests-in-cooperatives-01200>。

社概念的重新界定，将合作社定义和原则转化为尊重可持续发展法律概念的法律规则涉及的相关问题。

2. 参与合作社的概念比“一员一票”更广泛。

25. 立法往往局限于将“一员一票”的合作原则转化为法律规则。但这忽略了参与的其他重要方面，例如民主控制，这方面需要适当的制衡。参与必须渗透到合作社的所有组织和业务方面。参与模式还可以采用新的数字技术，这将使更多的成员能够参与。

26. 随着合作社更紧密地融入全球价值链，这些挑战也在增加。全球价值链是由各种企业形式组成的，这些企业往往由非合作社企业领军，并将各种法律传统汇集到企业活动中，特别是在已形成综合供应链的情况下。这些企业和整个价值链常常陷入无结构的参与者网络，更多地依靠短暂的联系，而不是集体联结。因此，必须通过合作社的代表性顶级组织，加强合作社对合作社法律定义和制定工作的参与，以确保它们即使在全球网络中也能保持各自的特殊性。

27. 在将合作社的特性(定义、原则和价值观)转化为尊重可持续发展法律概念的法律规则方面存在进一步挑战，包括：第一，尽可能通过现有法律原则将合作社原则转化为法律原则和规则。国在关于合作社的国家和区域法律中提及合作社原则是一个起点，但仍有许多问题尚未解决。第二，这些法律规则必须与可持续发展的各个方面建立功能关系。第三，制定合作社法律不仅涉及关于合作社的法律，而且涉及更广泛意义上的合作社法，除国家法律之外，还包括宗教法、习惯法、私人行为者制定的标准(例如会计和簿记标准)以及关于非正规经济行为者的法律。这些都带来了挑战，因为国家法律制定是区域法律制定的一部分，区域法律制定又是国际法律制定的一部分。

3. 法律框架分析¹²

28. 对世界上许多国家的合作社法律框架的研究表明，没有支持合作社的法律框架，或存在不适当的法律框架，会对合作社及其发展产生负面影响。¹³ 反之亦然，支持性法规的存在可以促进合作发展，成为可持续发展的重要驱动力，进而有助于从 COVID-19 疫情中公正复原。¹⁴ 许多国家和区域经确定都有必要更新合作社立法，特别是在美洲和非洲，那里的一些法律框架多年来一直没有改革。如上所述，更新应以区域和全球两级专门用于合作社立法的现有国际标准、工具和准则为基础。

¹² 本节提供的数据和信息摘自为 2021 年 6 月包容性社会发展司主办的专家组会议准备的文件和报告(见 www.un.org/development/desa/dspd/2021-meetings/coops.html)。

¹³ 阅读时应参考专门用于区域和全球两级合作社立法的现有国际标准、工具和准则，包括劳工组织第 193 号建议、国际合作社联盟关于合作社特性的声明、旨在创造有利于合作社发展环境的准则草案以及劳工组织《合作社立法准则》，可查阅：www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_195533.pdf。

¹⁴ 国际合作社联盟与欧洲联盟合作，目前正在全球一级开展关于合作社的法律框架分析研究。除特别说明外，本文件中提到的所有区域和国家意见均基于为下列区域完成区域、次区域和国家报告的作者的工作：非洲(18 份报告)、美洲(23 份报告)、亚洲及太平洋(22 份报告)和欧洲(16 份报告)。国家报告和所涵盖国家的完整清单，可查阅：www.coops4dev.coop。

29. 在非洲，对 18 个国家的分析显示，各国的法律规定各不相同，其中一些规定对合作社不利。在管理和监管框架方面，有必要加强关于合作社自我监管的规定，确保牢固确立对成员和领导人的问责制，并确保监管框架均衡，其设计使合作社能够自由运作，并维护合作社的自主和独立原则。在一些国家，青年参与程度低也是一个挑战，特别是青年参与农业合作社程度低，削弱了合作社的可持续性。重要的是，制定涵盖多个国家的区域立法，例如非洲商法统一组织 2011 年《合作社统一法》，对跨境合作关系具有潜在促进作用，可鼓励进一步的区域经济一体化。在非洲，主要挑战包括过度监管、对合作社事务的政治干预、存在不符合合作社价值和原则的合作社立法以及监管机构效率低下。此外，合作社内部也存在一些日常挑战，例如治理不善、成员态度淡漠、合作社领导人行事方式违背成员利益、挪用成员资金以及创新和增长有限等问题。

30. 在美洲研究的国家中，大多数国家(23 个)都有一部规范所有合作社的一般法律。一些国家除了一般法律外，还有一部或多部专门针对某些类型合作社的特别法律，特别是针对储蓄和贷款合作社以及工人合作社(例如巴西、哥斯达黎加、墨西哥、巴拉圭和乌拉圭)。国家宪法通常包含对合作社的社会功能的确认，并规定促进合作社的发展。该区域的一些国家，如阿根廷、加拿大、智利、波多黎各、美利坚合众国和乌拉圭，虽然没有宪法确认，但合作社大量存在。多民族玻利维亚国《宪法》含有 12 个与合作社有关的条款。巴西 1988 年《宪法》在七个条款中提到合作社，其中包括承认涉及给予适合合作社性质的税收待遇的合作社法案。许多国家对建立合作社规定的程序过于官僚化，在某些情况下令人望而却步。

31. 在亚太区域研究的 21 个国家中，一般法律与特别法律相结合的方法占主导地位。在六个次区域发现的一个明显趋势是殖民政策对当前合作社法律框架的影响。分析人员建议在合作社立法中列入一个“序言”，其中阐明合作社的作用和功能，以增强合作社的特性。这样一个序言将有助于指导对法律的解释，必要时可以用来维护合作社的特性。法律还必须足够灵活，包容不同类型合作社的各种融资需求，而不损害合作社的特性。需要在为不同类型的合作社立法和不过度割裂合作社法律之间取得平衡。

32. 在欧洲研究的所有 16 个国家都有关于合作社的具体法律规则，其形式通常是原则上适用于所有合作社的一般法律或规定，与侧重于具体合作社类型的特别法律或规定并存。约三分之一的国家在宪法中具体提到合作社，其中相关条款强调国家保护和控制合作社，使其不受任意行为的影响。宪法中的提及提供了保障，使合作社作为一种独特的法定形式得以保留，因为废除合作社需要修改宪法。大多数立法倾向于隐含认可合作社原则，这意味着这些原则的某些方面可能会反映在合作社的法律定义以及合作社立法的其他条款中。比较各国的法律，可以看出一个突出特点是合作社的共同目的，这在法律文本中通过不同的措辞表述出来(例如成员宣传、互助)。在欧洲开展的区域研究发现，全球化、数字化和人口结构转型、对合作社模式缺乏了解以及获得资本的机会有限是合作社增长所面临的主要挑战。与合作社合作制定的合作社立法的现代化，将为合作社的发展创造一个更有利、更具支持性的环境。

33. 世界各区域都有一些国家对合作社可以从事的活动类型加以限制，另一些国家则对保险、银行、能源供应和分销等特定部门以及诸如药剂师等特定职业加以过度监管。美洲的金融合作社面临过度的管制制度，超出了其他金融实体所受的限制。欧洲关于公共采购和竞争法的规则也在某些方面对合作社有限制。

34. 组建合作社所需的成员数量各不相同。例如在芬兰和荷兰，只需要一个人就可以成立一个合作社。这一看似宽松的规定，虽然使成立合作社容易做到，但并没有反映出合作以集体行动为核心这一原则。一个更常见的挑战是需要大量成员为大势所趋，例如在亚太区域和中东，这对许多在一个地方采取具体行动的社区而言具有挑战性。没有证据表明大量成员与合作社的成功之间存在关联，因此需要在一定程度上灵活适应当地情况。

35. 全球审查进一步确定，有必要在立法中大力确认：合作社的特性；国家对合作社，特别是内部资源不足的中小型合作社提供技术、宣传和财政支持；对成员的教育和培训、特别是领导力提供支持。还需要规定储备基金，其中一部分不可分割，并有法律保护，不受合作社解散的影响，以避免股份化，因为管理层有可能实行股份化，盈利合作社被其他形式的企业接管也可能发生股份化。此外，在合作社无法适应新的竞争高潮的情况下，取消以前的支持性法律也可能引起进一步的股份化浪潮。不可分割的储备金是纠正这种情况的一种方式。

36. 此外，需要对合作社注册机构的职能进行审查，以评估现行法律下注册机构的监管作用所产生的影响，以期在现有资源的基础上发挥合作社注册机构的现实和适当作用。在没有资源的情况下，实施方面不可避免地面临挑战。法律应规定根据合作社的规模和类型制定适当和可落实的报告机制，以鼓励合作社进行支持下的自我监管，而不是直接干预合作社的决策过程。对合作社而言，重要的是要有公共机构致力于在国家一级促进和建立合作社的代表组织。

37. 在所有各区域，对收入的直接课税都对合作社及其运作产生实际和具体影响。税法并不总是充分考虑到合作社的特有性质和具体运作，也未确认合作社的共同目的。在很多情况下，合作社主要受制于同时适用于其他商业形式的一般税收制度。在美洲，合作社已经逐渐但持续地失去它们以前享有的提升性税收待遇。在非洲区域，税收制度需要确保给予合作社平等待遇，考虑到它们的性质、规模和对国家发展的贡献。在欧洲，税法没有适当和充分地增强合作社的法律性质，大多数国家的税法没有充分区分如何处理赞助方退款与红利，或区分可分割与不可分割的储备金，而这些都是合作社运作的主要特点。亚太区域的经验各不相同，各国的税收待遇也不尽相同。

38. 除课税方面外，已确定的良好做法包括规定储备金，通常是在法律或章程中作出要求。储备资金可以是强制性的，也可以是自愿性的，用于各种目标，如投资、教育、培训或合作社的整体发展和提升。此外，在欧洲立法的几个实例中，储备金在合作社存在期间是不可分割的。需要注意的一个重要特点是，虽然欧盟

委员会在 2004 年关于促进欧洲合作社的函文中强调了无利害关系的解散/分配原则，但大多数合作社立法中往往没有强制性规则保护这一原则。¹⁵

39. 数字化以及信息和通信技术(信通技术)有可能影响到合作社及其监管和运作，特别是在平台经济中。数字平台上的合作社可以解决各种问题，从不稳定的工作条件到弥合数字性别鸿沟、到创造更具竞争力和更公正的数字经济等等，从而在后 COVID-19 时代的“新社会契约”中发挥关键作用。合作社的形成和建立过程数字化，以及全球治理机制的容纳，例如促进平台合作社的跨国成员参与和管理，以及通过在投资者成员许可与维护合作社特性之间建立平衡来确保有适当机会获得资本，是立法者需要解决的关键问题。与数字公地、生态法律和区块链技术有关的问题也是监管机构需要处理的特别重要的新领域和新兴领域。

40. 在工人合作社形式下确立工人收购办法的法律可能性应该存在，并且可以通过立法工作促进这种可能性。工人收购意味着公司雇员有具体机会成为所有人，从而保障他们的工作以及积累的知识和技能。在经济危机背景下，包括在目前的疫情背景下，这一点比以往任何时候都更重要。

41. 要为合作社创造适当的有利环境，就需要有立法框架确认合作社的具体特性并促进将合作社的定义、价值和原则转化为指导合作社行动的法律。这种有利环境是合作社经济的基础，而合作社经济旨在传播财富和繁荣，为人民所有，具有民主和政治自治性质，致力于教育公民，培养公民的文化需求和愿望，努力实现积极的健康、社会、经济和环境成果。

四. 各国和国际组织为实现国际合作社年的目标而采取的行动

A. 国际合作社年

42. 2012 年，国际合作社年创造了一种认可和确证的氛围，这在 2008 年经济危机之后特别受欢迎，危机之后的各种研究表明合作社具有抵御危机的能力。国际年期间，在大不列颠及北爱尔兰联合王国曼彻斯特举行了第三十二届世界合作社大会，在加拿大魁北克召开了国际合作社峰会。其中许多会议涉及一系列利益攸关方，包括公共当局，例如工业和服务业合作社国际组织（即国际合作社联盟）、政府高级官员、国际组织、学术研究人员和合作社领导人。

43. 在国家一级，葡萄牙发行了宣传国际年的邮票，从而创造了广泛的公众知名度，并采取了其他举措，以确定和促进这一部门的良好做法。在国家一级，葡萄牙制作了宣传国际年的邮票，从而广泛提高了公众知名度，并采取了其他举措，确定和促进该部门的良好做法。安东尼奥·塞尔吉奥社会经济合作社与劳动、团结和社会保障部长合作，实施了 21 项举措，并制作了 12 份出版物来宣传国际年。通过这些举措，为合作社部门内外的 2 200 多人举办了讲习班。此外，160 名专家、学者和合作社理事长会聚一堂，共同庆祝和探讨合作社的未来。

¹⁵ 见 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52004DC0018>。

44. 印度和大韩民国在 2012 年颁布了具有里程碑意义的促进合作社增长的立法。墨西哥在国际年的推动下，于 2012 年通过了《社会与团结经济法》，并创建了国家社会经济研究所。此外还对国内的合作社状况进行了深入分析，随后提出了提高合作社效力以及收集整个社会与团结经济部门数据的各种举措。国际年促使蒙古的合作社数量从 2011 年的 1 677 个增至 2019 年的 4 580 个；东帝汶的合作社数量从 76 个增至 167 个。

45. 劳工组织通过提高对企业合作模式的认识，以及建设包括合作社在内的劳工组织成员解决合作社政策和立法、治理和生产问题等问题的能力，以此作为加强和促进合作社企业成长的手段，从而为国际年的目标作出了贡献。

46. 经济和社会事务部向会员国提供政策分析和实质性支持，帮助各国开展制定国际规范以及区域和国家战略的活动，以进一步推动合作社促进可持续发展。联合国粮食及农业组织侧重于支持合作社利用它们对农村发展和粮食安全的贡献。

B. 国际年之后对立法和法律改革的审查

47. 过去十年来，一些国家也对合作社的一般法律进行了改革。2013 年，乌拉圭修订了该国《合作社一般法》的 27 条，以澄清有关控制和记录的要点。智利在 2016 年改革了该国《合作社一般法》，此举还促进了妇女参与担任领导角色。墨西哥在 2013、2015 和 2019 年修正了《社会与团结经济法》；最近一轮改革纳入了促进人的全面发展的明确目标等价值观，以及信任、自我管理和社会包容等主要价值观。¹⁶

48. 秘鲁设立了一个促进合作社发展的多部门技术小组，帮助民间协会变成合作社。洪都拉斯在 2015 年批准了合作社法律框架，对合作社免除了一些课税。波兰在 2018 年修订了《社会合作社法》，允许在更大程度上灵活地将受社会排斥和边缘化的群体纳入社会合作社。埃及、加纳、印度尼西亚、葡萄牙、斯里兰卡、特立尼达和多巴哥、坦桑尼亚联合共和国、越南和津巴布韦也正在制定和通过合作社政策。蒙古最近修订了该国关于合作社的法律，以支持合作社的独立发展，从而促进创造更多就业机会。斐济和洪都拉斯最近也修订了本国法律。

C. 合作社的能力建设

49. 会员国采用了各种不同办法来促进合作社的结构强化。最常见的办法是在合作社企业内为成员设立培训方案。蒙古报告说，2020 年 8 月设立了一个中小型企业机构，为合作社提供全面的研究、监管和商业咨询服务。菲律宾通过该国合作社发展局，特别针对合作社领导人提供指导和辅导服务。秘鲁为合作社成员提供全面的培训方案，特别是关于管理和其他技术问题的培训。墨西哥取消了对合作社的大部分补贴，并提供其他支持措施，以建立合作社自主增长的能力。洪都拉斯还建立了一个专门从事研究、教育、培训和技术-行政会计分析的机构。合作社研究和培训所有有助于加强管理机构的知识和个人改进。

¹⁶ 拉丁美洲和加勒比经济委员会对经济和社会事务部发出的调查的答复。见 www.un.org/development/desa/dspd/2021-meetings/coops.html。

50. 智利赋予了合作社部更大的权力，使该部在建立和扩大合作社服务方面具有更大的灵活性。蒙古、波兰、葡萄牙、东帝汶和津巴布韦将合作社纳入了若干政府支持方案。为了支持合作社的独立发展，特别是在农村地区，蒙古在修订的法律中明确了国家机构和地方自治机构在合作社方面的权力，并为设立发展合作社的基金提供了更多的法律依据。

51. 津巴布韦合作社部正在开发一个在线合作社数据库注册系统，目的是促进全国各地合作社的参与和扩展。通过利用信息和通信技术，该系统将加强该部的能力，以便监测合作社的合规问题及其对法规的遵守情况，促进合作社的市场准入，并将合作社与金融挂钩。这个数字平台将改善边缘化群体以及年轻人和残疾人的参与。

52. 劳工组织提供能力建设和培训服务，使合作社和其他社会和团结经济企业在市场上更具竞争力和可持续性。110 多个国家采用了劳工组织第 193 号建议，以支持修订和拟订国家政策和法律。该建议支持各国在制定法律的整个过程中建立一个需要有强大的合作社部门以及平衡的社会和非政府部门的愿景。津巴布韦紧密遵循这一该建议，据报告正在审查该国《合作社法》，审查工作预期将于 2021 年底完成。

D. 促进关于合作社和合作社统计的教育

53. 另一个行动领域是将合作社教育纳入普通课程，这有助于在广大社会和年轻人中增进对合作社企业的了解。¹⁷ 发展关于合作社(及合作社法)的大学教育将加强社会对合作社的了解，并确保给予合作社更适当的法律待遇。此外，通过与国际机构和政府的伙伴关系提供技术和财政支持，也是加强合作社运动和国际合作社发展和代表组织的一个重要途径。

54. 一些国家的法律确认了关于合作社的教育。在哥斯达黎加，《教育基本法》规定各级教育以及所有公共和私人教育机构都必须进行关于合作社的教学。阿根廷《国家教育法》规定，联邦教育委员会必须促进将合作社和互助组织的原则和价值纳入教育和教师培训过程。乌拉圭 2008 年关于合作社制度的法律规定，国家合作社研究所必须促进各级公共和私人教育中关于合作社的教学。洪都拉斯已将关于合作社价值的教学纳入小学课程，据报葡萄牙设定的教育目标包括 18 岁以上。菲律宾还通过外联方案增强了失学青年和成年人的能力，这些方案旨在提供关于加入合作社和集体社会创业的好处的教育。

55. 通过收集统计数据提供更准确的合作社信息，还可以支持合作社立法，因为只有通过准确的数据，才能量化合作社对可持续发展的全部贡献。这些数据必须全面而且可在各国之间进行比较，以便进行有效的全球分析。现有的一些数据已经显示了合作社在创造体面工作、减少贫困、调动投资资源和保护环境方面的重要作用。¹⁸ 它们的支持残疾人、老年人、土著人民和青年等边缘化和弱势群体方

¹⁷ 国际合作社联盟，“青年与合作社：完美匹配？(Young people and cooperatives: a perfect match?)”(布鲁塞尔，2021 年)。可查询：www.ica.coop/sites/default/files/news-item-attachments/coops4devyoungpeoplereport-267264990.pdf。

¹⁸ 世界合作社监测组织，《探索合作经济》(Exploring the Cooperative Economy)。

面也起到重要作用。许多妇女也是合作社的成员并担任领导职务。准确的数据将有助于更好地拟订面向整个合作社部门及其分部门的具体支持政策和援助方案，并对这些政策和方案进行更有效的监测。

56. 经济和社会事务部、劳工组织和联合国社会发展研究所组建了一个技术工作组，根据对国家做法和国际标准的摸底和分析，制定系统收集合作社统计数据的准则。通过这一举措制定的合作社统计准则得到了多方利益攸关方促进和推动合作社委员会的支持。这些准则经过国际劳工统计学家会议的进一步审查，被国际劳工组织采纳为一项建议。¹⁹ 该准则正在哥斯达黎加、意大利、大韩民国、土耳其和坦桑尼亚联合共和国进行试点。为使这一系统得到充分了解和投入运作，有必要进行更多的试点。

57. 在获得融资方面，蒙古允许合作社以资产为抵押品从商业银行获得贷款，这在 2021 年之前是不可能的。根据法律新规定免征增值税，有助于农业合作社不经过中间商而将产品直接卖给当地加工商，，因此能够避免不必要的费用。菲律宾和蒙古都建立了专门的资助组织，支持合作社灵活地从银行获得信贷。葡萄牙实施了一项新的“现场合作社”政策，允许在一个地方立即成立合作社并指定各自的管理机构，而且不限制所需的金融资本数额。

58. 在墨西哥，合作社还可以更好地进入市场，储蓄和贷款合作社可以签约第三方服务、收取佣金和使用团结市场在线平台。

59. 阿根廷和菲律宾报告说，它们特别重视确保对土著人口的支持，因而促进了土著社区发展合作社。津巴布韦报告说，在 COVID-19 大流行期间，社区与制造业合作社之间的接触增多，合作社向弱势群体分发了 7 吨玉米粉。洪都拉斯通过建立全国合作社妇女理事会和青年理事会分别确保性别平等和青年参与。蒙古特别注意促进处境不利和弱势者的就业，并在该国的就业促进基金下实施了若干方案。波兰制定了针对青年和残疾人的方案。

60. 在气候变化方面，自庆祝国际合作社年以来，菲律宾的合作社部门一直注重可持续发展和为边缘化社区提供生计机会。这些活动有助于应对气候变化和促进可持续性，活动包括植树、通过运输业合作社资助电动车、将采用可再生能源纳入主流以及在全国合作社中推广废物减量、再用、循环系统。

五. 结论和建议

61. 自我特性认同、企业的多样性和确认可可持续发展的法律概念，以及合作社在可持续发展中的核心作用，都要求通过法律和政策突出合作社的地位。为此，需要更加尊重合作社与其他形式企业平等待遇原则。突出和经确认的地位，除了为商业伙伴提供明确的信息，还有助于实施提升性政策，并将税法和劳动法适当适用于合作社，以尊重合作社的具体特点。所有行为者，特别是合作社和政府，都

¹⁹ 见劳工组织，“关于合作社统计的准则草案”（日内瓦，2018 年）。可查阅：www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_635966.pdf。

需要继续执行国际合作社联盟关于合作社特性的声明、上述旨在为合作社的发展创造有利环境的准则草案以及国际劳工组织第 193 号建议中所载的建议和准则。这方面的行动将支持所有国家的合作社为社会经济发展和 2030 年可持续发展议程作出更大贡献。

62. 从 COVID-19 大流行疫情中复苏将是未来几年公共政策制定工作的首要任务。虽然一些国家的经济已经恢复了增长，但还有许多国家的增长前景仍然脆弱和不确定。特别是在南亚、撒哈拉以南非洲、拉丁美洲和加勒比地区，“不平衡的复苏”是一个持续的挑战，阻碍了促进全球复苏前景的努力。为了重建得更好并实现 2030 年议程和可持续发展目标，在后 COVID-19 时代需要一个新的社会契约。新的社会契约应使政府、人民、民间社会、企业和其他利益相关者参与建设一个更加包容、公平、坚韧、可持续的为所有人提供社会保护的社会。合作社在新的社会契约背景下可以发挥重要作用，因为它们将人而不是利润置于其业务活动的核心。

63. 国际合作社年在吸引对合作社企业形式的更多关注方面实现了多项目标。成员国继续分享国际年期间的经验教训，将增进合作社对可持续发展的贡献。为了进一步促进合作社企业模式，以便更好地从 COVID-19 大流行疫情中复苏，并加快行动落实 2030 年议程，大会不妨考虑以下建议：

(a) 各国政府应制定政策和方案，利用合作社企业模式促进更为包容、更具韧性的复苏，扩大提供合作社医疗保健服务，以覆盖更多的人，并特别注重得不到充分服务的社区，例如非正规部门的工人，以解决在 COVID-19 大流行期间暴露出的不平等问题，并进一步促进合作社在为得不到充分服务的群体和社区（如青年、残疾人、老年人、妇女和土著社区）提供金融服务方面的作用；

(b) 各国政府应继续改善立法和监管框架，与旨在为合作社发展创造有利环境的准则草案保持一致，通过国家宪法支持合作社(如果尚未这样做)，在政策和法律中规定给予合作社平等待遇，并在适用和可行情况下通过适用于各类合作社的一般法律，以努力避免各自为政并提高效率，同时制定关于促进合作社的单一政策文件，对二级和三级合作社作出规定；

(c) 各国政府应继续参考现有方法，例如合作社统计准则，继续加强相关能力，就合作企业在经济和社会发展以及执行可持续发展目标方面的作用收集具有国际可比性的综合数据；

(d) 鉴于国际年产生的影响，各国政府和合作伙伴应进一步加强分享最佳做法，以进一步提高公众对合作社形式企业的认识；

(e) 联合国系统应继续向合作社和各国政府提供政策分析、技术支持和能力建设援助，以促进合作社的持续发展，从而落实 2030 年议程。