



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/38/63
11 January 1983
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第三十八届会议

各国为求社会进步而实行影响深远的
社会和经济变革的经验

各国促进合作社运动的经验

秘书长的报告

83-00584

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导言	1 - 15	3
二、合作社在促进经济和社会进步方面的作用：潜力和问题	16 - 34	7
A. 对合作社发展的一些错误概念	18 - 20	8
B. 政府在促进合作社发展方面的作用	21 - 22	8
C. 合作社与国家规划	23 - 24	9
D. 合作社潜力	25 - 26	10
E. 保护消费者	27 - 29	10
F. 社会需要	30 - 34	11
三、合作社与生活条件差的人口群	35 - 54	13
A. 无土地农民	36 - 39	14
B. 妇女	40 - 43	15
C. 青年	44 - 48	16
D. 残废人	49 - 51	18
E. 土地改革与农村合作社	52 - 54	19
四、困难和成就	55 - 68	20
五、结束语	69 - 76	25

一、导 言

1. 本报告是根据1981年11月9日大会第36/18号决议的规定而编写的，该决议请秘书长同会员国和联合国系统各有关组织进行协商，编写一份关于各国促进合作社运动的经验的全面报告，其中特别注意：合作社对社会和经济发展的作用；农民，包括没有土地的农民、以及妇女和青年参加合作社的情况；土地改革与农业合作社的相互关系；各国在成立和发展合作社方面遇到的困难及其克服困难的经验。决议并请秘书长通过社会发展委员会和经济及社会理事会向大会第三十八届会议提出本报告。

2. 已向大会提出两份关于各国促进合作社运动的经验的报告，于1978年(E/1978/15和Corr. 1和2)和于1981年(A/36/115)。涉及这两份报告的决议分别为1976年11月30日的第31/37号决议和1978年12月14日的第33/47号决议。较早的那一份报告是根据会员国和国际组织答复问题单所提供的大量资料而编写的。这份报告基本上是摘要而真实地报道最近世界上合作社运动的发展。关于第二份报告，已再次送出了问题单，但鉴于相距的时间相当短，只获得少量的新资料。因此，1981年的报告大体上是一般性地讨论各种问题，而不是列举事实。

3. 本报告审查和分析了影响合作社的各项重要问题。这是以收到的新资料以及前两份报告述及问题为基础编写的。

4. 以前的分析显示合作社是普遍存在的。大概没有一个国家完全没有合作社。有少数国家政府阻挠人们成立经济公社；但即使在这种国家，小型合作社仍然有办法存在。

5. 很可能官方的统计数字低估了合作社的数目，特别是发展中国家。许多小型合作社、发现不登记比较占便宜，希望这样一来国家当局不知道它们的存在。

例如，在某些国家，工会设立的合作社就是如此，它们害怕政府的干预或敌视。最近一项重要的发展是，对于组织民众参与的各种问题开始采取较为试验性的处理办法。这样产生了“灰色（中间）地带”，涉及的是虽然显然不是合作社但却与合作社具有相同宗旨的组织。即便在一些发达国家，近年来出现了所谓“新兴”或“非正统”的合作社（见第45和46段），通常是非正式地进行活动。也有不少的社会，虽然具有合作社的某些特点，但并没有符合正式登记为合作社所具有的一切条件。¹ 这或许是近年来最重要的发展之一。显示对于基于各种目的而组织民众参与的问题采取较为试验性的处理办法已逐渐普遍起来。合作社的从事者和研究者都觉得在发展中国家并不一定了解或接受合作社理论的刻板概念，因此应当避免使用。一些这种较不严密的社会可能最后决定成为合作社：“合作社前身”这个字眼中暗含着这样作的意图。但是不应当把正式具有合作社的身分看作是必须履行的目标或者是它们合法性的检验标准。

6. 恰当的例子是联合国粮食及农业组织通过促进各种自助组织使人民参与农村发展的方案。这个方案的具体目标是通过下列方式协助有兴趣的政府和非政府组织，在小规模试验基础上，发展适合它们本身条件的组织模式和方法：

- (a) 在村庄一级上以自助组织的方式提供更有有效的接受援助的结构；
- (b) 支助这些组织在农村就业和提高收入方面的活动；
- (c) 促进同现有的各国农村服务机构的联系。

自1980年以来，这个方案已经制定了三十二个项目建议；其地域分布如下：非洲10个；亚洲5个；拉丁美洲15个；近东2个。除了自1975年和1976年以来已经在孟加拉国、印度尼西亚、尼泊尔和菲律宾进行的小农发展项目之外，目前正在埃及、印度和巴基斯坦推行一些项目。这些建议大多数是在顾问的协助下由非政府组织或政府部门拟订的。

7. 在这方面，值得一提的是关于人民参与行政协调会农村发展工作队的小组讨论会的报告，讨论会第一次举行是由国际劳工组织（劳工组织）于1982年1月19日至21日在日内瓦召开的。小组讨论会确定了许多工作领域，它可以在促进人民参与方面发挥积极的作用。第一批项目之一是编写一本评价参与情况的手册。另外一些活动领域包括：(a) 分析参与性农村发展所受的限制；(b) 促使投资基金投入参与性项目；(c) 推广机构合办的外地项目；以及(d) 使妇女更多地参与农村组织。在不同的区域、经济环境和活动部门已有一些成功的合作社，从这些合作社可以吸取经验。一种方法是采用标准的方法学对选定的合作社进行一系列的个案研究。举例说，这项工作由促进支援合作社联合委员会（合作社促进会）在对合作社——特别是在发展中国家的合作社——有经验的双边政府和自愿机构的密切协商下来进行可能很合适。

8. 世界土地改革和农村发展会议通过并经大会第三十四届会议（第34/14号决议）核可的《行动纲领》强调人民参与农村发展的重要性，它说“……只有在基层一级鼓励、积极发动和组织农村人民——特别着重处境最不利的农村人民——从事构想和设计各项政策和方案，以及从事建立社会和经济行政机构（包括合作社和其他自愿形式的组织以便执行和评价它们”²），才能达成上述目标。处境最不利的人的参与是发展一项可以有效对付农村贫穷的农村发展战略的必要条件。

9. 合作社的普遍性并不表示它们的组织结构或它们从事的活动种类都是一样的。相反地，各国在这个领域的经验都是极其不同的：企业种类不同，相对实力不同，以及彼此之间的关系和同公共当局的关系也不同。

10. 合作社普遍性的一个重要方面是这种组织可以而且能够在没有明确禁止它们的任何政治和经济制度下经营。在中央计划经济国家和市场经济国家都有发展兴旺的合作社。在发展中国家，社会制度形式与合作社的数目和重要性之间并没有明确的关系。不过，显然同任何其他企业一样，合作社也受它们营业所本的制度所限制。这句话主要是指国家经济制度，但也指国际市场结构。只要合作社参与的交易受国际市场制度所支配，它们也受国际市场制度所影响。

11. 应该提一下殖民地传统对许多发展中国家，特别是对非洲和亚洲的发展中国家的合作社所留下的影响。殖民国强加或主办的合作社制度大体上是以它们的本土制度为根据建立的。独立后，许多发展中国家保留了欧洲的合作社模式的一些特点；不过，在重要方面，发展中国家把合作社加以改造，使之适合本国市场的需要以及国际市场的情况。例如，有几个发展中国家根据合作社的原则，组织了生产者出口会社，以便采购和销售花生、可可、咖啡、糖、香蕉、椰子和天然橡胶。尽管有这些变化，许多发展中国家仍然在很大程度上依赖农业原料和现金作物的出口来赚取外汇，还没有充分重视提高主食作物的生产、分配和消耗的重要性，也没有重视合作社事业在这些领域的潜力。

12. 直到最近，就促进第三世界合作社一事提供技术援助时大体上是假定在一个国家或区域取得的经验可以自然地适用其他地方；既然合作社是按普遍性原则而产生，这种设想是合理的。现在普遍认识到，欧洲式的合作社不能成功地移植，除非加以适当的改造，使它适合发展中国家的特殊环境。愈来愈多的发展中国家修改了合作社方面的立法，它们为简化的会社作了规定（这种会社通常叫做“合作社前身”）。这种变化反映了各国在合作社方面取得的经验。

13. 但这并不是说，发达国家和发展中国家交换资料和经验已经不再有什么价值。从心理上说来，这种交流使人们更加以属于一个成绩卓著的世界性运动而自豪；这种交流使现有的合作社认识到它们有责任在可能的范围内协助那些还没有太大进展的合作社，从而鼓励它们继续努力。应当想尽办法鼓励“一个运动接一个运动”的方案，这种方案具有加强合作社的巨大潜力，它们加强了发达国家同发展中国家之间和各发展中国家之间的联系。在考虑这种合作时，必须强调结社自由的重要性，以保证人们能够以民主方式参与。

14. 虽然，“世界合作社运动”一词在相当大的程度上名符其实（这从64个国家拥有3.6亿个别成员的国际合作社同盟（合作社同盟）一事可以看出），但“各国合作社运动”一词往往使人误解。在许多情况下，暗指的一致性并不存在，

或者很不完整。这往往是由于不同种类的合作社之间利益有所冲突，或者由于有两个或以上政治路线不同的合作社主导组织。合作社同盟是代表世界合作社运动的国际性非政府组织，它曾宣称“合作社之间进行合作”是运动的基本原则之一，现在努力实践这项原则，特别是在国际一级。

15. 秘书长为大会第三十六届会议编写的报告(A/36/115)在第二节里载列主要合作社形式的发展现况的摘要说明以及一些统计附件。加上自该报告编写以来的任何统计资料后并不会对报告中所述的大体情况有很大影响。

二、合作社在促进经济和社会进步方面的作用：潜力和问题

16. 大会在其1981年11月9日的第36/18号决议中再次表示相信“合作社在发展中国家的社会经济发展中起重大作用”。它的含义也就是肯定了合作社能够为执行《联合国发展十年国际发展战略》作出重大贡献。³ 以前的两份报告为这些主张提供了大量的证据。最近提供的一些资料表明许多国家的政府和国际机构继续关心合作社的发展潜力。例如，世界银行进行的调查表明。该机构1981财政年度所有农业和农村发展项目中约有一半以各种方式赞助了农村合作社的活动和(或)其它形式的农民组织的活动。

17. 自1977年向世界粮食方案(粮食方案)理事会提交了同国际劳工组织和粮农组织合作编写的关于粮食援助和合作社的报告(WFP/CFA 4/12/Add.1)以来，粮食方案也对合作社问题表示了强烈的兴趣。该机构认为，合作社和类似机构参与粮食方案资助的项目，既对合作社有利，又促进了粮食方案的目标。粮食援助能够用来有效地促进和支助合作社的活动。合作社也能确保粮食援助得到最好的利用。为了加强这方面的工作，国际劳工组织同粮食方案合作，并在双边资金筹措的协助下于最近制定了一个中美洲、萨赫勒和东南亚地区的国家和区域办法。

根据这个办法，国际劳工组织的技术援助和粮食方案的粮食援助将用来共同支持农业和农村发展项目。 这些项目，除其它事项外，将力求改善处于贫困边缘的社区的地位，就如何通过合作社活动促进自助和自力更生提供宝贵的实际经验。 一些粮食方案的项目包括合作社或类似机构的组成部分；最成功的项目之一是“大量生产行动”，其目的是根据阿南德乳制品合作社的成功经验在印度建立现代化的乳制品工业（见以下第64段）。

A. 对合作社发展的一些错误概念

18. 尽管目前对发展问题的认识无疑比二十年前有所提高，但对合作社在促进经济和社会进步方面可发挥的作用仍有一些错误的概念。 已经提到过其中一种错误认识，即相信在外在条件不利的情况下合作社仍能取得成功。 另一个错误是未能认识到合作社的发展速度缓慢，需要有恒心和耐心才能得到益惠。

19. 但最基本的错误概念在于对合作社基本性质的认识。合作社主要是通过共同努力使其成员得益。 成员支持合作社的程度取决于他们从中得益的大小。经验证明，如果合作社成员认为合作社未能增进他们的利益，他们对合作社的兴趣可能便会丧失。

20. 一些发展中国家的政府还倾向于将合作社视为执行发展政策的工具。这种政策不一定同合作社成员的利益相悖，但也未必就符合他们的利益。 政府有时利用合作社作为执行不受欢迎的措施的工具。此种情况的发生是由于有关政府将合作社视为发展的工具，而不是民众能够并应当在其中确定自己的目标、参加决策过程并分享发展益惠的组织。 政府的这种态度使合作社成员将合作社视为另一种政府机构，而不是他们自己的组织，因而丧失对合作社的兴趣。

B. 政府在促进合作社发展方面的作用

21. 经验证明，如果合作社能在联盟或更广泛的合作社运动等国家结构内联合起来，它们便能在促进经济和社会发展方面发挥更有效的作用。 政府不大可能一

直对这种结构采取不闻不问的态度。就大多数发展中国家来说，在合作社和合作社最高级组织（如果这种组织存在的话）的推广方面，政府插手其间。在埃及，政府的支持对推广合作社运动是必要的。政府最近确立了在销售、管理和财政方面加强合作社的法律。政府怎样才能最有效地帮助合作社促进其成员的社会和经济利益，同时对全面发展作出贡献呢？困难是相当大的，因为利益往往不同；同时普遍缺乏联系，这部分由于存在一些客观因素，如语言问题和地理障碍，文化差别、传统观念、猜疑和恐惧心理也使问题变得更为复杂，这一切都使相互谅解成为难以达到的目标。

22. 如果一般指导方针是有益的话，应是建议各国政府在可能的情况下采取间接形式的协助。举例来说，适当的法律往往对合作社运动的发展起关键作用：它应保护合作社不受对立集团和组织的利用，同时避免产生可能导致无效和停滞状况过分复杂的规定。许多国家的政府目前已在为政府机关和合作社培训合作社干事。这可能不是一种理想的办法，但却是一种比较可取的协助形式。鉴于政府向合作社作出协助所涉的复杂问题，劳工组织最好审议有关合作社在发展中国家经济和社会发展中所起作用的劳工组织1966年第127号建议所载有关这个问题的指导方针。

C. 合作社与国家规划

23. 更困难的问题是将合作社纳入国家规划。这在很大程度上取决于政府是否重视合作社及其在发展中的作用。如果对这个问题很重视，则合作社和促进合作社的措施就有可能成为国家计划的一部分。这有助于避免对合作社采取分散和不协调的政策，并能使合作社领导人更了解国家政策方面对他们的要求。日本和某些其它国家在这方面的经验颇有教益，当地合作社在当地一级的规划方面同政府机构密切合作：这种作法不限于特定的地理区域，而是日本农村合作社的普遍特点。想要合作社发挥主要作用的国家最好考虑是否需要设立一个部级机构来处理所有的合作社事务，或至少设立一个协调机构，以保证所采取的措施和通过的法律能有效改进合作社发展的条件。

24. 这需考虑到政府向合作社提供直接物质支助的各种形式，如拨款、减让性贷款、税收减免、政府给农民贷款的管理、贸易垄断等。特别是在建立合作社结构的初期，可能需要某些或所有这类形式支助。虽然这种支助可保护合作社不受正常竞争的影响，但是有可能增加合作社对政府的依靠。因此合作社和政府两方宜在要求或批准这类直接支助措施之前考虑到援助的长期影响。

D. 合作社潜力

25. 如果能够为以上提出的问题找到可行的解决办法，合作社企业便能为经济和社会发展作出重要的贡献。能作出重要的是人民本身。这是一个长期和逐步的过程，只有允许并鼓励合作者参加合作社企业的管理，他们才能作出这种贡献。这意味他们须有必要的基本训练才能这样做。

26. 现在扼要考虑一下合作社促进经济和社会发展的两个具体方面。这两个方面在不同程度上都关系到发达国家和发展中国家的利益。

E. 保护消费者

27. 首先应该考虑的方面是对消费者的保护。一些发达国家近年来在直接关系到消费者的问题上已取得很大进展；例如，规定必须列出包装食品的所有成份；限制使用某些有毒的化学品；规定电气设备的安全标准；禁止发现对儿童有危害的玩具；制订规定，防止制造确定零售价格等等。舆论所形成的压力是取得这些成绩的主要原因，在这方面，合作社同自愿组织和个人一起做出了程度不同的贡献。

28. 在一些发达国家，消费者合作社多年来也制造它们出售的部分商品。最初这样做的原因往往是希望改进普遍使用的产品质量。近年来一些消费者合作社运动的倾向是发挥更广泛的消费者保护作用。因此，有些合作社建立了自己的实验室，以检验和分析各合作社和其它商店出售的各类食品和其它产品。一些最主

要的合作社组织也不断提供法律服务，根据消费者的利益审议法律和政府规定方面的新建议，这些组织常常同消费者保护协会进行合作。

29. 现代推销方式给消费者的保护造成了特别的问题，为了推销产品，各公司将大量金额用于宣传广告并分发免费样品。这类推销活动虽然能够并往往有助于使公众了解可供消费者选择的各种产品，但也是在生产过程中最终将由消费者承负的费用。监督制造商对其产品的功效所作竞争性宣传是否属实常常是政府的责任。在这种监督不存在或不够充分的情况下，合作社可帮助保护消费者的利益，办法是建立机构以检验广告所宣传的某些产品的质量，或在可能的情况下在自己的工厂或其它地方制造这类产品。有些合作社（主要是在瑞典）已在推广一些没有商标名称、不作广告的普遍消费品。应当注意到的是，保护消费者一事不只是发达国家所关心的问题，随着发展中国家迈进消费者社会，为保障消费者利益，也有必要采取保护措施。这些国家的合作社可在这方面发挥有益的作用。但有必要进一步研究合作社保护消费者的问题，以及特别是在政府对这方面的活动十分有限的情况下，合作社能为消费者发挥更大保护作用的问题。

F. 社会需要

30. 利用合作社来满足合作社成员的社会需要的兴趣日益增加，虽然社会需要的说法每个国家不同。在发达的市场国家和中央计划经济国家，人民社会需要中有很多项目被认为是中央政府或地方政府的职责。这类重要例子是教育、保健服务和老年养恤金、住房和托儿服务。地方政府也提供各种服务以及支持文化活动。合作社在若干这些领域里也很积极，诸如提供医疗、托儿和其他社会服务；它们补充政府提供的服务。在欧洲的中央计划社会里，合作社在住房方面发挥重要作用。例如在波兰，合作社建筑的住房超过全部住房的75%。它们在新的市镇定居点里也是使人民参与经济及社会活动的一个重要因素。在匈牙利，合作社为社会保

险征收非工资的保险费；它们还保证工作环境的安全，及提供一些社会福利，包括工作服、运输、低费用的膳食、托儿所和幼儿园的照顾、费用较低的娱乐设施。在发达的社会里，合作社在满足工人对更多闲暇和文化活动的要求方面也起着作用。合作社假日安排在中央计划经济里早就是一种普遍的作法；近几年来在市场经济发达国家里，一些合作运动设立起旅游部门或特别的辅助机构，特别是鼓励都市合作社或组织国外考察旅行。国际合作社联盟已在1976年设立一个旅游委员会。

31. 相比之下在大多数发展中国家中，政府一般不能为多数人民提供令人满意的社会服务和福利。健康保险计划和养恤金计划一般只限于都市劳动人口中的很小一部分。医院、大学、专业机构和文化中心一般座落在大规模和中等规模的城市，并且迎合都市人口在保健、教育和文化方面的需要。应该指出，即使在都市地区，穷苦人民，特别是那些住在贫民窟和棚户住区的人，只能享受到很有限的这类设施。在大多数发展中国家，大部分人民居住的农村地区，其社会服务很有限，这些社会服务在质和量方面常常都较都市里可得到的差得多。由于这种情形，合作社可以在填补部分差距方面起有益的作用，因为它可以向其成员提供一些社会福利和文化福利。

32. 鉴于农村地区社会服务的不足，许多合作社或组织试图以某种方法满足其成员的社会和文化需要，这不是不足为奇的。许多社区设施，如学校、诊疗所、诊所、井、建筑物，可以尽量多用当地劳力和材料，尽量少用资金和进口物品来建造。在非洲、亚洲和中东的许多国家里，合作社对这类设施的建筑、维护和使用能够和确实作出重要的贡献。合作社具有成为农村成人识字方案、非正式的教育和职业训练的联络点的潜在重要作用；它们也象一些发达国家里的许多合作社一样提供基本的保健和医疗服务。在发展中国家里，在这些领域里可以看到的最近取得的进展是在缅甸和尼日尔的基本医疗，在阿富汗、埃及和阿拉伯叙利亚共和国的成人识字，在斯里兰卡的消费者教育，以及在肯尼亚对农村学校的帮助。印度的蔗糖合作社早就资助社员的社会服务，有时候还在住房方面协助它们。但是，合

合作社提供社会服务的影响迄今趋向于地方化。对合作社的经济活力的重视连同可使合作社与当地社会产生隔阂的日益扩大的合作社已倾向于阻挠提供基本社会服务的任何重要承诺。

33. 迄今在大多数发达国家和发展中国家中合作社在社会服务的组织和分配上只起着有限的作用，这主要由于合作社的成员和管理人员倾向于按照经济方针指导合作社的活动。提供社会服务也是至少必须部分由合作社的资金资助的一种昂贵的活动。但是，有一些理由说明为什么合作社应该对提供社会服务给予优先考虑。今天人们更加认识到社会发展的重要性及其与促进经济发展的异常重要关系。向合作社社员提供从政府那里得不到的重要社会服务，可能是促进合作社活动的活力的一个重要因素。这在保健、训练和教育方面尤其如此，因为它们可以加强个别合作社成员工作能力的效力。另一个因素是政府日益削减支出，结果老人、青年、残废者和职业妇女在日益需要这类服务时这类社会服务反而减少。在发达国家里社会服务的减少特别明显，已促使人们寻求分配社会服务的更加创新模式。在一些国家，政府已采取措施以合同方式将提供社会服务的任务交给非政府和私人机构，作为减少费用和增加服务效率的方法。

34. 这些情形提供一个不断改变的政治环境，有利于发达国家和发展中国家里的合作社以更有力的方法提供社会服务。如果这个方法被采用，就需要适当的战略和措施来促证其成功。至少在初步阶段，可能需要与政府保持较紧密的关系，并在财政和训练方面要求政府的支持。可能需要制定新的政治战略，包括工会、雇主协会和非政府组织，它们可作为帮助合作社提供社会服务的来源。因此，可以着手研究推考合作社如何在提供社会服务方面起更大的作用。

三、合作社与生活条件差的人口群

35. 现在迫切需要改善发展中国家里处境较不利的人口群的福利。这些人口群中处境最不利的是无土地的农民、妇女和青年。通过对抗农村贫穷的全盘战略

最能够实现这一目标。这种战略的重要部分是促进那些在经济上和社会上失去权利的人口群参与直接影响他们福利的决策程序。土地改革和农村发展世界会议强调农村人民积极参与合作社之类的自愿组织的重要性（见上面第8段）。包括劳工组织和粮农组织在内的一些国际组织，积极推动农村里的穷人、特别是处境较不利的人口群充分参与的概念。联合国妇女十年世界会议强调妇女充分参与各方面的发展的重要性⁴。主要宗旨为促进参与的合作社是非常适于协助推动以人民的参与为基础的全国战略。

A. 无土地农民

36. 无土地农民一般被认为是生活在贫穷中的人口群中处境最不利者。他们不仅没有土地，通常也没有可以谋生的一技之长。他们工作的能力常常因疾病和营养不良而遭到损害。在一些国家中，无土地农民的处境由于他们是社会上被遗弃的人而更加悲惨。这些问题由于农民的家庭结构而得到某种程度的缓和。在农业社会，家庭是可以当作一个单位动员起来一齐工作的一个重要社会结构。其一体化的潜力值得仔细考虑。

37. 没有单独一个战略可以改善无土地农民的境况。合作社为这些人带来一些增加就业和创造收入项目的希望。粮农组织关于人民通过促进自助组织参与农村发展的方案以为农村中的穷苦人民创造能产生收入的项目为其目标。最适当的例子是粮农组织在孟加拉国的小农发展项目，这个项目的参与者许多是没有土地的。他们自己组成小型的非正式团体，从事各种创造收入和就业的活动，从米的加工到拉人力车，形形色色。一些人认为，由这种赤贫的人组成的合作社没有很多能够可维持下去，还认为，它们的主要功用是作为将政府的援助输送给其成员的一种工具。如果无土地农民的合作社成为广大组织工作的一部分，例如与工会协同工作则这种合作社便具有较大的活力，前景看好。

38. 改善无土地农民的命运的另一个方法是土地的重新分配。这类措施应成为农村发展战略的一个构成部分，并且作为国内权力重新分配的方法。在分配土地方面，世界土地改革和农村发展会议敦促优先注意原有的佃农、小农和无土地农业工人，“特别注意处境最不利的人群”。世界会议还说，土地租借的改组之外，还应该“在国家全面援助下，组织合作社和其他形式的农民协会”⁵。人们普遍认识到，如果土地租借办法要成功地加以执行，就必须包含各组织参加型式的建制在一国国内常常引起尖锐的政治辩论的土地重新分配办法不能在一切社会实行。可耕地常常是有限的，拥有土地的利益集团在逃避土地租借法规的规定或阻挡其执行方面常常是很有办法的。

39. 另一种有点用处的方法是设立劳动合约合作社。无疑地，一群提供劳动力的无地农民较单独个人拥有较强的议价能力，也有一些这类合作社成功的例子。但是，如协助合作社委员会所安排的合作社对抗农村贫穷座谈会提到的，“政治情况和经济情况很少能使这种合作社发挥功能，农业工人本身也很少有这种联合行动的心理准备”⁶。

B. 妇女

40. 过去几十年以来，人们对影响到妇女并阻碍她们充分发挥作为社会的平等一分子的潜力的歧视作法已有日益提高的认识。⁷而且，发展收益经常分配不匀，往往不利于妇女。近年来，主要是在发达国家由于法律上的改革改善妇女地位方面已取得相当大的进展。但尽管如此，改变的速度仍然很慢，达不到妇女要求更多平等和自由的期望。

41. 东欧的各中央计划社会已成功地促使妇女充分积极地参与经济活动的所有各个部门，这反映在她们对合作社的参与。例如，在苏维埃社会主义共和国联盟，妇女占合作社干事总数的45%，占消费合作社主席职位46%。同1974年相比，这些数字（1981年）显示很大的增加。其他东欧国家大致上达到了类似的

比例，但在数字方面因合作社的类别而异：农业合作社的妇女干事比例较低。那使在妇女干事百分比最高的情形下，其百分比也尚未达到社员总人数中妇女所占的百分比。在市场经济国家，妇女在经营合作社方面所起作用大体上更为有限。在某些发展中国家，法律规定合作社社员限于男子：纵然这些国家的妇女已正式获得平等权利，但是她们的参与程度一般低于男子。

42. 改变这一状况的各种努力目前正在进行。印度最近已颁布法律，规定妇女可担任合作社董事会成员。在巴基斯坦，合作社规章中常常列有一条规定，如果经由正常选举程序没有产生妇女成员，可指定妇女为董事会成员。有若干国家，其中包括缅甸、印度、尼日尔和其他一些国家已采取更激进的办法，妇女创立的合作社或类似的协会，其成员仅限于妇女，城市和农村地区都有这种组织。它们通常在集体承担义务的基础上提供就业机会（缝纫和手工业）和贷款；它们的活动中经常带有社会成分。

43. 联合国和专门机构都有旨在促进妇女充分参加各种活动的方案，其中包括参与合作社的方案。例如，粮农组织和劳工组织目前正在进行有关妇女在合作社中所起作用的研究。⁸ 这方面和其他方面的研究结果有助于制订创新的办法，促使妇女参加合作社，在这种组织发挥领导作用。另一个有指望的研究领域是，在确保男女平均分享农业现代化带来的利益方面合作社能发挥的作用。

C. 青年

44. 年青人参加合作社工作，对发达国家和发展中国家中合作社的未来成长和发展都是十分重要的。但是事实表明，年青人对现有合作社的兴趣逐渐减少，部分原因是因为他们对合作社的目的和活动 and 不断改变的合作方式缺少知识。根据一个公立研究所在瑞典——世界上在合作化方面最先进的国家之一——所进行的一项研究，关于合作化运动的实际意义的认识相当有限，并由于缺少关于该运动进展和背

景以及现有结构和活动的完整和易懂的资料，使对该运动在瑞典贸易和工业中所起作用的讨论受到阻碍和限制。此外，在具备显著合作化经济部门的其他工业国家里，学校领导和大学生都很少获得即使是最起码的资料，因此，难怪年青人不关心合作化运动。这个问题在中央计划经济国家似乎比较不这么严重，因为年青人有很多机会通过合作社，参加有意义的经济、社会和教育活动（参看 A/36/115，第 42—55 段）。据了解，在发展中国家，关于合作社的知识也不很普及。

45. 发达国家中合作社的结构和活动不断改变方式也促使兴趣的减退。过去十多年以来，冒出不少新的合作社，同已有的合作社体制不太一样而且常常对它作出严厉谈判。新兴的合作社，在许多方面回到原有的合作社原则：合作社是由彼此有十分了解的社员自发创办的；管理工作不授薪；必须积极参与工作。这种所谓的“新兴”合作社有多少，而且总共有多少社员，几乎无法知道。它们通常不注册，倒闭的比率很高。不过，我们可以描述一下它们共有的一些特征。社员均属典型的城市居民，以同一地区的年轻人群为对象。业务规模不大，通常不雇用授薪工作人员。它们通常采取购买集团的形式，向社员提供某些消费品；为社员提供各色各样社会活动的合作社并不少。

46. 已设立的合作社通常并不认为这些新式的合作社是一种威胁，但是有时候对它们含沙射影地批评传统合作社感到恼火，于是反过来指责这些新兴合作社采用“单干”作风。另一个造成误解的因素是，已设立的合作社同新兴合作社社员之间的年龄差异。前面已提过，新兴合作社社员的年龄比传统合作社社员的年龄显然年轻得多。

47. 在发展中国家，要青年参加合作社一般是为了职业训练目的，或作为制造就业机会的计划的一部分。例如在肯尼亚，许多合作社活动同小型工业和营造业有关，为了农村工艺学校毕业生提供就业机会。在博茨瓦纳，自愿工作队运动有助于农村地区的开发，办法是训练小学毕业生学习的专业技能，以便在商业活动中创造就业机会。

48. 可供青年参加合作社活动的第二个领域是学校的合作社，由此年轻人可获得有关合作社、财政管理和自助课程的基本教育：有时候这些课程联系具体的工作计划。在举办教育性合作社计划的中非共和国及一些非洲国家中，生产粮食是合作化学校的一个组成部分。原则上，学校青年合作社同成年人的合作社没有什么出入。由正规合作社举办的学校青年合作社通常有助于促进这种合作社形式的成长和发展。在这方面，乌干达的青年合作社值得注意，因为它同“母”合作社具有密切的关系。总的说来，各学校极需要强调合作社教育，特别是让学童经营合作社。这对发展中国家今后增强合作社，提供了十分有益的条件，而且也符合大会1979年12月17日第34/151号决议为国际青年年制订的各项原则：参与、发展、和平，该项决议呼吁年青人加紧参与发展。

D. 残废人

49. 近年来，联合国及其专门机构，以及从事残废人复健和福利工作的各国和国际非政府组织，都日益投入发展残废人合作社。现已认为，这种合作社可在提供就业机会方面发挥重大作用，并有助于那些因为残废、而不能在正常工作条件下受雇于一个正规公司的残废人（特别是残废情况最严重的人）在社会上和职业上恢复正常生活。提交大会第三十七届会议的关于残废人的世界行动纲领草案（A/37/351和Corr. 1及Add. 1和2）支持以促进合作社办法，使残废人参加劳动市场。

50. 根据许多国家的经验，可以总结：残废人的合作社是铸造残废人职业和社会复原过程的重要工具。办法是使其成员本着合作自治原则并在有利于其健康、社会和经济需要的职业政策范围内经营企业，从事有收益的工作。

51. 在许多情况下，如果政府采取一种有利的政策，残废人可利用他的自己拥有的资金来经营合作社。这是一个值得仔细探讨和研究的领域，并符合残废人世界行动纲领草案的各项原则。

五. 土地改革与农村合作社

52. 土地改革范围广阔复杂，因此无法在本报告范围内有系统地予以讨论，尤其是因为各国在合作社方面的经验各不相同，难以在此提出有效的总结。但是可以说明的是，几乎所有从事土地改革的各国政府都认识到有必要把重新获得土地分配者组织成合作社或类似的协会。结果，几乎所有从事土地改革的各国政府都规定以加入合作社做社员为得到土地的一项条件。许多国家普遍认识到，在大多数情况下，土地改革是使合作社良好发展的必要条件。日本和其他国家在这方面取得的经验都是极好的例证。配合土地改革来促进合作社和类似的协会，是改善小农获得农业投入、贷款、市场销售设备和服务的办法。此外，合作化农业是克服零星、分散四处的土地所涉问题的有效办法。

53. 世界土地改革和农村发展会议已认识到合作社作为促进土地改革目的的必要组织所起的重要作用。在这一点上，世界会议在报告中表示，在农产效率受到零星土地财产阻挠的情况下，各国政府应考虑采取行动：“……鼓励集体耕作、国营农场、公有农场、合作社和其他形式的土地占有团体组织起来，为参与者保证扩展基本建设、研究成果、就业机会和更好地使用投入和技能所提供的利益。”¹⁰

54. 为配合土地改革而成立的合作社有许多种。一般来说，不外是服务形式的组织，负责供应投入和（或）农产品销售；另一种是生产合作社或合作农场，在团体基础上进行部分或全部生产工作。粮农组织多年来都在关注生产合作社问题，并已在其题为“推展亚洲小农合作社”的出版物中发表了它对这个问题的看法。粮农组织办法的主要重点是小农合作社的生产指导。这既需要传统服务性合作社通常提供的服务，也需要同生产过程本身有关的服务。¹¹

四、困难和成就

55. 在本报告第二节有关合作社在经济和社会发展方面所起作用的说明中，会议着重指出在确定合作社实际上作出可能贡献的程度方面政府与合作社之间关系的重要性。这种关系所遇到的一些主要问题已一般地讨论过。

56. 国际劳工局第127号建议规定合作社的宗旨之一为“改善资源和机会有限的人的经济、社会和文化状况以及激励他们的积极性”。¹² 合作社的特有困难主要由于它们要为“资源和机会有限”但却期望他们表现“积极性”的人们办事之故。因此，合作社的组织和管理工作面临因缺乏资源而造成的物质限制以及要激发惯于消极沿袭传统方式的人采取集体行动的文化问题。

57. 在农村地区几乎普遍存在的文盲问题和当地人民不懂本国语言的更特殊情况成为组织和管理合作社方面的主要障碍。不过，要改变这种情况在国家和国际两级上均大有可为，其方法为促进识字运动，特别是能够适应合作社或类似组织需要的地方语言的识字运动。在非洲，有若干国家已做了这种工作。在国际一级上，应当指出联合国教育、科学和文化组织（教科文组织）的实用识字运动、以及粮农组织的阿富汗农业信贷及合作方案中的农业信贷实用识字项目和有关服务。各非政府组织在这个领域也有大量工作可做。国际合作社联盟在实用识字领域里很积极。

58. 缺乏训练有素能直接执行合作社的业务的管理员是合作社的发展方面另一个普遍存在的问题。在合作社的业务上往往采取了不明智的决定，从而导致经费的损失；农民眼看自己辛苦挣得的资本被浪费，因此变得泄气和对企业失去兴趣。在某些非洲国家，整个合作社运动因管理不善而受到直接影响，使得新的企业很难

建立起来。 为了帮助改进这个情况，粮农组织、劳工组织和国际合作社联盟分别建立农业合作社的适当管理制度、合作社管理训练所需的材料和技术方案以及合作社教材咨询服务。 粮农组织的农业合作社的适当管理制度方案针对提高小农民和佃农的生产力并通过增加粮食生产和公平分配的办法为穷人实现粮食安全。 这项工作是通过培训合作社领导人和管理人员、协助本国培训机构（如合作社大学）、制订国别管理指南和培训材料以及为决策者和管理人员安排全面指导和训练方案来完成的。 劳工组织的合作社管理训练所需的材料和技术方案已为合作社的管理人员和工作人员制订在生产、供应、储备、销售、运输、工作人员管理、农村地区的储蓄和信贷等方面的训练方案及学习材料。 最后，国际合作社联盟的合作社教材咨询服务力求改进发展中国家在合作社训练和教育用途方面所用的材料和方法。 一个重大的挑战是加强这些和类似方案，使大多数合作社，特别是由很穷的农民办的合作社得到这些方案。

59. 信贷的缺乏严重妨碍了合作社的建立和其活动的逐步增长及发展。 最近几年来，贷款的高利率使得这个长期问题更加严重。 各国政府近年来已作出努力处理这个问题。 埃及制定了法律，把加入合作社的会员费增加两倍，因而使合作社的资金得到增加。 埃及政府在1980/81年预算中指定了2500万埃及镑作为以减让利率借给合作社的贷款后，现计划创办消费者合作社银行以便向各合作社提供各种银行及商业服务。 虽然，政府支援在某些国家有助于增加信贷，但是资金的主要来源还是必须来自合作社社员本身。 各合作社大致上通过这个由来已久的办法才能够达到自筹资金的目标。 西班牙，巴斯克地区蒙德拉贡的都市合作社的成功主要是由于它们能够调动会员的储蓄所致。 某些更加固定的合作社，特别是在它们寻求扩充其业务方面，已获得双边和多边资源的援助。

60. 合作社有时不得不在由于管理不善、合作社社员不积极参加组织活动和缺乏信贷等因素造成的恶劣社会环境中进行工作。 合作社的成功或获得成功的希望往往威胁着放债者或地主等有力的既得利益集团。 这些集团有时设法吸收认为对

它们有威胁的合作社并改变其真正目标。 为了破坏合作社，这些集团不惜诉诸暴力的事件比比皆是。

61. 就是在这种情况下合作社的工作应当与为了促进能造福社会上穷人的发展方案而拟订的政府全盘计划结合起来。 但到目前为止，大致上还未做到这一点。 大部分的合作社都是与大多数农村贫民无关或不是为他们服务。 合作社的社员多半是富农。 此外，穷社员和生活条件差的群体往往不能参加能影响他们未来生活的决策过程。

62. 对于合作社成败的判断可能因政府提倡合作社的政策导致政府的利益和合作社社员的利益之间的差别而变得更加复杂。 社员主要关心他们所得到的服务的质量和代价以及合作社对他们个人财政状况的影响。 正相反，政府比较重视合作社活动的宏观经济影响和合作社作为执行政策工具的成绩。 一方认为成功的地方，另一方会感到较不满意。¹³ 总的来说，虽然，私人生意的成功可用财政标准来衡量，但是这个办法不适用于个人合作社，更不适用于合作社运动。

63. 在编制本报告期间和根据手头的有限资料，无法对使发展中国家的合作社获得成功的各种因素加以有系统地分析。 虽然，已研究了几个最卓越的合作社，但是这种研究显然被忽略了。 下面将只简略提到两个合作社实例，它们被广泛视为现在办理中的最成功的合作社。

64. 上文(第17段)所述的印度凯拉县奶制品生产者合作社联合会(又称阿南德和阿穆尔)是在1946年建立的。其地方分会几乎完全面向拥有一至两头牛、平均日产牛奶四升的业主。该联合会除了牛奶以外,还生产奶粉、炼乳、乳酪和其他奶制品,在印度各地销售。由于取得了很大成功,因此,开发计划署、粮农组织和粮食计划署在1970年同印度政府签订了一项协议,设立了“巨潮计划”项目,¹⁴目的是要根据阿南德模式帮助建立起现代化的乳制品业。该项目还得到了其他国家机构和国际机构在财政上和技术上的捐助。第一阶段已于1981年年中结束,但是第二阶段还在继续执行,还需七年时间,已得到了世界银行的贷款和欧洲经济共同体的乳制品赠款。(1981年初,联合国、开发计划署、粮农组织、劳工组织和粮食计划署的代表一起对巨潮计划的第一阶段作了全面评价。)

65. 阿南德模式经常为人所提的一些长处是:只限于真正的奶制品生产者参加,供应的牛奶都经过严格的质量检验,按质量立即付给生产者现金,免费提供有效的流动兽医服务,经常供应牛饲料和其他类似的必需品,以及买牛有信贷。凯拉县的牛奶平均产量达到全国平均产量的两倍,由此可以说明技术进步的效果。社会效果也同样重要。1964年,牛津饥荒救济委员会(牛津救济会)的一名观察员报告说,凯拉县各村庄的繁荣程度,显然同其参加合作社联合会的时间长短有关系。另外一些人注意到,会员——通常是妇女和儿童——把牛奶送到合作社牛奶收购中心时,传统的社会等级往往是不受注意的。初级分会经常拨出盈余的一部分来改善村庄的设备和用于教育事业。

66. 另一个例子是博茨瓦纳的合作社,过去十五年来有了很大发展。到1981年为止,共有122个合作社,会员达45,000人,如果把会员家属计算在内,约占全国总户数的三分之一;全国合作社联合会、合作社银行和合作社发展中心在行政、管理、推广和训练方面起了关键作用。在小生产者特别重视的一些关键经济部门,这些活动产生了重要影响。

67. 随着农村经济的多样化,合作社在消费品和农业投资的供应方面正发挥越

来越大的作用。它们在某种程度上参与了开发可耕地计划、提供贷款、分发农具等活动。最初是通过博茨瓦纳合作社银行和博茨瓦纳合作社联合会进行的。这项计划由国际农业发展基金和非洲开发银行提供资金。从单一目的的合作社、例如以在村庄中进行销售为目的的合作社，向多种目的的合作社转变，是博茨瓦纳现在的一个重要发展趋势。多种目的的合作社努力在销售、提供农业投入、分配消费品、信贷和节俭等方面向其会员提供多种多样的服务。

68. 全国最高组织是博茨瓦纳合作社联合会，是国际合作社联盟的成员。它的主要活动是为会员合作社经营家畜的销售和批发供应消费品与农村必需品。营业额从1976年的215万美元增加到1980年的645万美元。博茨瓦纳合作社银行设立了一个零售咨询部门，并且同博茨瓦纳合作社联合会一起在销售方面制订了家畜垫款计划。博茨瓦纳合作社银行的活动在过去几年内已经扩大。存款从1978年的27.5万美元增加到1980年的38万美元。该银行经营或参加了好几项对农业的政府贷款计划。现在，该银行是为合作社运动服务的一家独立经营的银行。

五. 结束语

69. 根据这一审查分析,可以得出这样的结论,即应该遵循世界土地改革和农业发展会议通过的行动纲领的原则,特别重视促进人民参加到农业发展中去。行动纲领具体请求各国政府根据六个具体题目采取行动:

“(一) 消除妨碍农村人民在自己选择的组织中自由结社的一切障碍,批准并执行关于农业工作者组织在经济和社会发展方面作用的国际劳工组织第87号和141号公约及第149号建议。

“(二) 鼓励建立自力更生的当地、区域性和国家性工、农协会和农业合作社的联合会,政府应积极予以支持并尊重自治权。

“(三) 促进农村人民参加农业发展机构的活动,确保这些机构与其方案预期受益者的组织紧密合作。

“(四) 鼓励提供各种经济、社会和文化服务的人民组织在社区级逐渐做到自力更生,并协助它们达到法律、财政方面的要求,协助它们训练领导人及满足其初期的其他需要,并且慎之又慎,以免破坏其独立之性。

“(五) 为农村人民组织提供机会,使它们能在当地发现、执行和评价各各发展项目,其中包括农业工程方案。

“(六) 动员城市和农村青年参加各种农业发展活动,其方法是通过适应其需要、能力和愿望的各种方案和机构,包括国家自愿机构、农村青年协会和半工半读方案。”¹⁵

此外,各成员国可能要重申对本方案有关农民协会和农业协会(合作社)的那些部分承担义务。有鉴于此,可以发展试验性项目,以便向由穷人和诸如妇女、青年、老年人和残废等处境较差的人组成的小型农民组织分配资金、信贷和服务。应按照提出报告的系统就世界会议后继方案执行进展情况向粮食组织提出此种方案执行报告。

70. 国家发展计划应为合作社做出具体规定，把政府的政策变成具体的方案，并且尽可能分配资源供给方案的实施。国家计划部门应当考虑鼓励各合作社进行分配社会服务的方案及合作社实际需要的其他类型的革新性方案。

71. 应努力加强合作社之间的运动对运动的概念，作为促进合作社发展的一个重要步骤。循此原则，也许可以在发展中国家内的合作社运动之间采取一些方案。此种合作性的安排符合国际发展战略所载的集体自力更生原则。目前，也许可以做出同样的努力，以扩大发达国家和发展中国家之间合作社的运动对运动活动。为达到这些目的，促进农业合作社委员会及其成员可以进行研究，探求途径，以加强合作社运动之间的这种合作形式。此种研究的成果将有助于拟订促进合作社发展的准则。

72. 应鼓励城市合作社的成长和发展。考虑到这种组织形式经验比较有限，可以进行研究以期促进其在发展中国家的发展。城市合作社可以发挥重要作用的领域有工业、食品生产以及组织和分配社会服务。可以邀请促进农业合作社委员会及其他组织来进行此类研究。

73. 政府和非政府组织可以通过训练和教育方案采取特殊方案改进合作社的管理。

74. 必须制订革新性措施，以确保最贫穷的农民能够得到信贷。必须特别注意规定有关请求、支付和偿付信贷的条件。循此原则，可以注意利用农民团体和类似组织把信贷送到每个穷苦农民的手里。

75. 应做出努力来检查和评价各合作社，以期提高其效率，加强其由贫穷农民参加的性质。循此原则，提请注意即将提交开发计划署理事会的关于评价联合国发展系统及受援农业合作社项目的报告。

76. 最后，应按照要求进一步审查和加强合作社在发展赢利项目及提供社会服务以满足妇女、残废、青年和老年等穷苦和特殊人群诸方面的作用。

注

- ¹ 本报告讨论的是合作社和合作社式的社团。
- ² 参看以秘书长说明(A/34/485)转交大会各成员的《世界土地改革和农村发展会议的报告,罗马,1979年7月12日至20日》(WCARRD/REP),第一部分,第三章。
- ³ 大会第35/56号决议,附件。
- ⁴ 参看《联合国妇女十年世界会议:平等、发展与和平的报告,哥本哈根,1980年7月14日至30日》(联合国出版物,出售品编号E.80.IV.3和更正),第一章,决议36。
- ⁵ 参看《世界土地改革和农村发展会议的报告,罗马,1979年7月12日至20日》(土改农发会议),第一部分,第二章,A节。
- ⁶ 《协助合作社委员会关于合作社对抗农村贫穷座谈会的报告》,萨尔茨乔巴登,瑞典,1978年7月30日至8月5日,(英文本),第11—12页。
- ⁷ 对这些问题的审查和分析载见联合国秘书处为1982年9月6—10日在维也纳举行的妇女与国际发展战略专家组会议所编写的背景文件:“妇女与农村发展的参考文件”。
- ⁸ 《参与农业合作社的妇女:对经验和拟议的行動的分析》(罗马联合国粮食及农业组织)(正在编写中);并参看《妇女在合作社中所起作用及其参与》(日内瓦国际劳工组织)(正在编写中)。
- ⁹ 1974年9月16—28日在金斯敦西印度洋群岛大学莫纳学园举行的青年与合作社区域讨论会;由牙买加政府和劳工组织/丹麦国际开发局合作社管理和培训方案合办。

- ¹⁰ 可参考粮农组织的文件：“合作社在土地改革方面的作用”（FAO/ARRD/CS/48）。劳工组织目前正在研究如何以合作社形式的组织和服务来解决土地问题，预订在1983年底出版。
- ¹¹ 《世界土地改革和农村发展会议的报告，1979年7月12—20日，罗马》（WCARRD/REP），第一部分，第二章，D节。
- ¹² 《国际劳工公约和建议1919—1981年》（日内瓦，国际劳工局，1982年）第151页。
- ¹³ 实际上情况要复杂得多：初级合作社的管理部门和合作社最高组织可能有着不同于其会员（以及政府）的希望和目标。粮农组织就合作社的经营效率分了三项标准：（合作社作为营业机构的）组织效率；（作为执行政府政策的机构的）发展效率；（作为促进其会员利益的机构的）为会员服务的效率。见粮农组织，《发展中国家农业合作社的经营效率》（罗马，1974年）；《改进评价发展中国家农业合作社的方法》（1976年）；《发展中国家合作组织的评价》（1981年）。
- ¹⁴ 项目名称为“促进牛奶销售和乳制品发展”（DP/IND/70/022）。
- ¹⁵ 《世界土地改革和农业发展会议的报告，1979年7月12日至20日，罗马》（WCARRD/REP），第一部分，第三章，A节。

— — — — —