



## 大 会

Distr.: General  
23 December 1998  
Chinese  
Original: English

## 第五十四届会议

社会发展, 包括有关世界社会状况和有关  
青年、老年人、残疾人和家庭的问题

## 合作社在新的经济及社会趋势中的地位和作用

## 秘书长的报告

## 目 录

段次 页次

一. 导言.....	1-4	2
二. 关于合作社的立法.....	5-10	2
三. 西欧、北美和日本采取的立法和行政措施 .....	11-25	3
A. 合作社的法律和行政框架.....	11-19	3
B. 1990 年代采取的措施.....	20-25	5
四. 转型期国家采取的立法和行政措施.....	26-33	7
五. 非洲、亚洲和拉丁美洲采取的立法和行政措施.....	34-52	8
A. 合作社的法律和行政框架.....	34-43	8
B. 1990 年代采取的措施.....	44-52	10
六. 合作社部门参与改革关于合作社的立法 .....	53-55	13
七. 对拟订联合国合作社发展准则的态度 .....	56-61	13
附件 旨在创造有利于发展合作社的环境的准则 .....		15

## 一. 导言

1. 大会在其 1996 年 12 月 12 日的第 51/58 号决议中鼓励各国民政府继续审查有关合作社活动的法律和行政规定,以确保为合作社提供一个有利环境,使它们对实现国民发展目标,包括满足全国人民的基本生活需要的目标,可以作出适当贡献。
2. 大会还在该决议中请秘书长通过社会发展委员会向大会第五十四届会议提交报告,除其他外,提供关于各国采取的立法和行政措施的资料。还请秘书长与提倡和促进合作社委员会合作,查明是否应该和可以拟订旨在创造有利于发展合作社的环境的联合国准则,并将调查结果和建议列入上述的秘书长报告。
3. 秘书长向各国民政府发出了调查表,截止 1998 年 11 月底,收到了 35 个国家的 38 个政府机构提交的答复。也向全国性合作社组织发出了秘书长的调查表,已有 56 个这样的合作社作了答复。因此,在编写本项报告时,秘书长利用来自 65 个国家的 94 个政府机构和全国性合作社组织的资料。
4. 秘书长根据大会第 51/58 号决议中关于与提倡和促进合作社委员会合作的要求,利用联合国作为委员会成员所能得到的机会,在以下方面受益:(a) 委员会及其成员建立的数据库;(b) 在委员会 1996 年 11 月第 56 次会议、1998 年 10 月第 58 次会议以及 1997 年 5 月协商会议上佳作社专家们就制定促进合作社发展的联合国准则所作的讨论。

## 二. 关于合作社的立法

5. 关于合作社的立法和其他规则和条例见诸国际公约和标准、国家宪法和法律、辅助立法和附例细则。即使没有具体的立法,国家宪法所保障的基本人权通常适用于合作社,是合作社的价值理念的一部分。这些权利包括:结社自由、保护私有财产、自由从事任何合法职业、组织自由、发展的人权、基本民主权利和自由向法院申诉的权利。诸如自愿加入、民主管理和控制、独立制定目标和决策等合作社原则是这些基本人权的表现。基本人权得到保障的地方有利于合作社的发展。
6. 国家宪法可以规定合作社在社会和国家经济中的作用和地位(例如,在地方政府、土地改革等方面)。许多国家政府将合作社视为在市场上运作的特殊的商业组织或公司,以特殊的合作社法律管制,这可以是以一项法律适用于所有形式的合作社或者以不同的法律适用于不同类型的合作社。关于合作社规定可见诸更一般性的法典的具体章节(如民法、商法、劳工法、农村法);以及关于一般组织法适用于合作社的特别规定(如联合王国的《工业和节约互助基金会法》)和竞争法(美利坚合众国的《卡珀-沃尔斯特德法》)或者税法。一些国家不存在专门的社立法,适用于所有商业组织的一般法律,如税法、竞争法、劳工法和土地法等也适用于合作社。合作社成员需为其合作性协会选择适当的法律形式,并根据其需要以及按照其实践的经验和国际公认的合作社原则制定章程。
7. 一些国家的合作社法律只是一般性的,仅制定主要原则,由详细的规则和条例作补充,有时这类规则和条例被称作适用或实施法令。其他形式的辅助立法是有关部委发出的指令。这类规则、条例、法令、命令和指令应符合他们所依据的法律。但是,现实并非总是如此:有时它们甚至可能改变法律的优先事项或目标,或者改变其重

点,例如,将开放的规定改成限制性规定;有时它们可以变得极其繁琐,以致失去明确性,甚至使真正的合作活动瘫痪,往往还鼓励非法行为。

8. 合作社章程通常由合作社创始成员制定;以后,成员可依据法律或合作社的章程的规定程序作修正。由于许多合作社成员不熟悉起草法律文书的技巧,并且缺乏详细的法律知识,他们通常是以示范章程作指导方针。这类范本或者由全国性的注册当局(如联合王国的友好社团注册官或美利坚合众国的农业部)拟订,或者由合作社的领导组织拟订,作为一项向新的附属机构提供的服务。

9. 制定合作社法规可以是国家、省(如加拿大)或自治区(如意大利、西班牙)政府的特权。在联邦制国家(如美利坚合众国、尼日利亚)联邦及其成员之间的立法权力划分比较难区分;关于合作社的立法一般由各州制定,但也有在联邦一级制定的合作社法律,特别是适用于几个州的法律。

10. 各国对合作社的态度各不相同,视经济体制、政府资源、国家发展水平和合作社运动成熟程度等因素而定。一些政府认为,合作社是有价值的、可取的组织结构,有助于实现政府的目标和政策,应该加以提倡和支持。有些则认为合作社只是一种经济组织的形式,合作社与商行和公共企业平等运作,既不享有特权,也不受不应有的限制。还有一些态度可说是消极的,例如,一些国家认为合作社是自主、自助的组织,可能与国际合作社运动有关系。它们按自己的目标和政策行事,根据自己的规则运作,可能违反政府心目中的国家利益。

### 三. 西欧、北美和日本采取的立法和行政措施

#### A. 合作社的法律和行政框架

11. 在西欧、北美和日本,合作社运动于 19 世纪中叶作为基层组织的形式出现。自此以来,合作社已成为一支重要的经济力量,银行业、现代工业、服务业、农业和中小型手工业均有不少合作社的存在。在这些国家,合作社形式是经济的一个重要部分,在一些次部门拥有相当的市场份额(如谷物经销、牛奶加工和乳制品)。它们已证实了自己在市场经济中的竞争力。

12. 在合作社初创时,不存在特殊的法律框架,合作社的活动在许多方面受到限制。1889 年 5 月 1 日,当时的德意志帝国颁布了第一部合作社法,结束了合作社法律地位上的不安全感。该法规定了合作社的基本原则和任务,即通过联合商业行动来促进成员的有收益的经济活动。1889 年的《合作社法》其后只经过了一些修正和澄清,至今仍然作为联邦法生效。作为最重要的合作社立法,该法反映了创始人的远见和合作社原则的普遍有效性。

13. 在西欧、北美和日本,合作社完全根据私人倡议建立,一向都完全独立于政府,奉行自我管理的原则。它们同其他公司一样,是市场制度中的私营部门公司。成员自愿加入。例如,在德国,政府对全国性合作社的控制只在于每个合作社必须依法成为注册审计协会的成员。国家赋予这些协会审计权,审查合作社的经营状况,确保合作社适当营运。在德国,作为普通的商业公司,合作社与其他商业公司竞争。因此,通常没有对它们作出特殊的经济或税务安排。据报告,唯一的例外是农业和林业方面的商业和经销合作社,如果这些合作社只与自己的成员进行业务往来,则可免缴公司税和贸易税。原则上,国家不向合作社提供任何具体的财政援助。

14. 法国于 1880 年至 1920 年期间制订了有关不同类别的合作社的法规(部门性法规),这类合作社是合作生产协会、银行、信用社、消费和农业合作社等。这些部门法规规定了法国合作社的目标、成员和其他原则。1947 年通过的法律首次明确了一般概念,并归纳了有关不同类别合作社运作的主要原则和一般规则。目前法国合作社的活动受普通法的编制。法国合作社最初就是民事或商业性质的私法法律实体。
15. 多数欧洲国家在国家一级有广泛的法律框架,在民法和行政法的范畴内制定为合作社条例。在荷兰,制约合作社的是《荷兰民法典》中反映其特性的规定。在意大利,制约合作社的是确定其具体特征的多种法律。这些具体特征得到宪法(合作的社会作用)以及 1947 年、1971 年、1977 年和 1985 年关于合作社的全国和地区法律的承认。在冰岛,合作社的法律框架是《合作社法》;但是,合作社的税务规定与有限公司的规定本质上不存在区别。希腊的 1986 年法律管制地方、区域和全国性的合作社活动。希腊的合作社活动是独立的,不受国家干预,并享有一些免税待遇。国民经济部负责协助城市部门的合作社,其中包括消费、旅游、信贷、运输、医疗保险、厂商、制药和其他领域。主管农业合作社的是农业部。
16. 自 1893 年以来,联合王国政府一直为合作社提供坚实的法律框架。现行的主要立法是 1965 年《工业和节约互助基金会法》,及多项辅助立法,最后一项是 1978 年颁布的。制约西班牙合作社的是 1978 年的宪法和 1987 年的普通法,后者划分了中央、区域和地方政府对合作社活动的管辖范围。中央政府通过劳工和社会事务部扶持合作社,鼓励成立新的合作社,培训合作社领导人。由于合作社的重要社会意义和作用,1990 年的法律作了新的规定,给予合作社税收优惠。塞浦路斯的合作社根据《合作社法律和法规》注册和开展活动。合作社拥有自主权,接受合作社注册官的监督。注册官由商业、工业和旅游部合作社发展司司长兼任。合作社帐务由独立的合作社审计事务部审查。由于合作社的重要社会意义和作用得到承认,合作社的活动享受免税和免除其他各种费用的待遇。
17. 葡萄牙宪法确认合作社部门与公共和私营部门享有同等地位。《合作社法》和辅助立法以及《合作社税法》则承认合作社管制和管理方面的特殊性。芬兰 1901 年通过的首部《合作社法》承认合作社在管制和管理上的特殊性。1954 年和 1989 年对该法作了修正。瑞典关于合作社的一般立法是 1987 年的《经济协会法》。此外,合作社银行受制于 1995 年的《会员银行法》,住房合作社则受 1991 年的《住房合作社法案》的制约。马耳他 1946 年颁布首部合作社法,并于 1978 年对该法作了大量修订,此后又有一些小的修正。比利时、丹麦和挪威与欧洲大多数其他国家不同,没有关于合作社的一般立法。在挪威,合作社受多项单行法律制约,如 1960 年颁布的《住房建筑协会法》和《保险业务法》。在比利时,合作社受关于商业公司的法律的制约,法律并不区分合作社和一般的企业。土耳其于 1969 年通过了关于合作社的法律,此后又作了修正。传统上,制约土耳其合作社的法律和行政框架与欧洲其他国家的相似。
18. 美利坚合众国的合作社受州法而不是联邦法的管制。州法作概括性的一般规定,法律通常对合作社运作机制不作规定。只要不违反监管法则,合作社成员可自由决定如何开展业务。这些法律通过以下做法来承认合作社的特性:(a) 认可一人一票的成员民主管理制;(b) 限制投资收益的分配额; 允许依据成员的兴顾,而不是投资向成员分配收益。几项全国(联邦)管制性法规从多个方面支持合作社活动:(a) 合作

社成员在反托拉斯法方面享有有限的豁免,在合作社体制内经销农产品可议定价格和其他买卖条件(卡珀-沃尔斯特德法);(b) 对合作社收入实行单次征税,通常在成员一级征收(国税法),以此承认合作社活动不为本身牟利,而只是作为其成员的代理人;(c) 尽可能减少必须向政府交存财务报告的合作社数目(联邦证券法),以此承认合作社与其成员用户之间的密切关系。有意建立并开展合作社业务者可以从下列全国性机构获得协助:包括美国农业部的合作社事务组、美国农业部农村公用事业署、农场信贷系统和全国合作社银行。

19. 日本制约合作社活动的法律和行政框架按照各不同部门(农业、消费等)制定,并包括工会和消费合作社在内。工会受 1949 年的《工会法》保护,享有法人权利,并适用特殊税制。消费合作社的活动受 1948 年《消费者生活合作社法》制约,由厚生省监管。只在一个道(府、县)开业的消费合作社受道(府、县)政府的管制,其他受厚生省的管制。

### B. 1990 年代采取的措施

20. 根据秘书长收到的关于这十年所采取的立法和行政措施的信息,可把各国分成三组。第一组国家汇报说,最近没有发生任何实质性的、重大的变化,可以影响合作社的发展。例如,虽然各种行政裁决不时会改变合作社的法律地位,但是,美国大多数有关合作社的法律都是在 1930 年代颁布的,至今基本上没有变动。最近德国和希腊也没有对合作社法作重大的修改。在希腊,最近对合作社法所作的轻微修改只适用于信贷合作社(合作银行),以支持它们在区域发展中发挥更大的作用,支持它们资助中、小型企业。在德国,所作的修改与合作部门本身无关,需要修改是因为法律的其他领域作了改动。1990 年所作的修改是在把欧洲共同体关于银行业会计的指令纳入德国的法律范围内进行的。1993 年的法令 (a) 通过和澄清了若干规则,以改进和精简合作社成员的登记手续; (b) 对有关合作社代表开会的规定作了一些修改。1994 年的法令扩大了合作社的范围,以适应市场的变化和竞争。合作社依法有权改组成任何其他形式的法人团体,或与其他公司合并,或把合作社的部分业务分出去,或把整个组织分割开来,将其业务转到现有的或新成立的公司。1999 年 1 月 1 日欧元的来临使到合作社法必须作出修改。在法国,1992 年关于合作社现代化的法律包含了多项措施(皆属于建议性质),其目的是保障合作社资金,预防出现困难和为合作事业的发展创造有利条件。在日本,该国在进行了行政和财政改革,包括检讨政府的作用之后,从 1990 年开始对合作形式活动采取了放松管制措施。消费合作社不准再为非成员服务,但厚生省 1993 年发出通知,准许它们向非成员提供某种照顾服务。今年的服务范围更扩大至上门护理。

21. 在第二组国家里,过去十年推行了一些重大的改革,影响到合作社的地位和管制合作社活动的法律和行政框架。葡萄牙在 1997 年通过了新的《合作社法》,在 1995 年为农业信贷合作社基金通过了新的法律制度,在 1998 年为社会互助会通过了新的法律制度,目的是创造法律条件或使法律赶上时代,推动合作社活动。冰岛在 1997 年修改了合作社的法律架构(1991 年合作社法)。新法比前更广泛,其中有许多条款与公众有限公司法的条款相似。主要的改动是增加了更明确的,与管制有限公司的法律类似的合作社条例。例如,遭遇财政困难或由于某种原因而需要增加资本的合作社将有机会象有限公司那样发行新股来增加资本。不过,此种股份的持有者没有投票权。荷兰合作社法最近一次的修改是在 1989 年,其中包括修订定义和推出适用

于一些大合作社的具体规则。与此同时,有关各种合作社的规则皆编在一个独立标题“合作社和互助保险社”下,以加强合作社作为独立法律实体的地位,与非营利组织和有限公司并立。

22. 意大利立法的重大修改包括 1991 年的法律。该法管制以下各领域的社会合作社的活动: (a) 公众保健和教育服务; (b) 帮助条件不利者(残疾人、有犯罪前科者、吸毒者等)重返社会。1992 年的法律是一项全面大改革,在多方面对合作社法作出基本的修订。其中最重要者是可以有提供资金的外部合伙人,这将有助于解决合作社常常遇到的资本不足问题。该国最新的 1997 年法律为“小合作社”作出特别的定义,并简化了行政程序,便利合作社的成立及其参加政府合同的竞标。西班牙自从 1990 年以来就合作发展通过了多项法律,目的是确保合作社独立自主,自律管理,让它们在适应竞争激烈的现代市场的要求时能够有更多的灵活性,有一个符合欧洲联盟的适当法律基础,帮助合作社创造更多就业机会,使合作社这一方式在处境不利的人中更受欢迎,及提倡成立合作社协会。

23. 1997 年 3 月,加拿大政府提出了新的《合作社法》,更新现有的立法,并使合作企业更能够应付农村社区所面临的挑战。此一新的立法确保合作社原则得到维持,预期于 1998 年秋季颁布。作出这些改动,是要使旧的立法现代化,并采纳管制加拿大的许多原则,以反映变化中的经济环境,包括股份资本在市场中所发挥的重要作用。这些修改将使合作企业能够利用其他融资手段,包括向非成员筹集资本,但同时保持合作社原则,如合作企业由成员民主管理。

24. 第三组国家是管制合作社活动的法律和行政框架的修改工作仍在进行中的国家。芬兰正在全面修改合作社法,以期更新特别是有关合作社财务活动的法律。合作社认为它们应当有同私营部门一样的运营自由,大力支持改革进程。改革进程将于 1999 年完成。奥地利合作社正在进行广泛的改革,以应付经济全球化的挑战。在这点上,已采取了措施提高行政程序的效率,改进对成员及债权人的信息分发工作,便利参加合作社部门活动和巩固合作社的法律地位。为了加强希腊农业合作社作为独立自主、自己管理的企业的业务及提高其生产力,已根据国际合作社原则起草了新的法律。葡萄牙和塞浦路斯仍然在进行合作社立法的修订工作。日本厚生省成立了工作组来探讨消费合作社在 21 世纪的作用。自 1990 年以来只对合作社管制法规作了轻微修改的那些国家(例如联合王国)表示希望不久将可以提出重大的修改。预期这些修改将使有关法律现代化,并使合作社的管制更加切合实际,但会强调合作社与其他商业企业不同。

25. 德国统一之后的情况特殊,因此采取了特别的步骤来修改合作社的法律地位。以前合作社紧密地融入国营和准国营公司架构。在统一后,德意志联邦共和国的《合作社法》也适用于位于前德意志民主共和国境内的合作社。不过,另外还需要一些法律条款来管制前社会主义合作社向市场经济制度过渡,并在《统一条约》的基础上统一法制。此外,《关于工艺品生产合作社的成立、活动和重组的条例》及《农业调整法》规定了合作社的重组、解散和结束及其成员的财产权,适用于德国全国合作社的活动。

#### 四. 转型期国家采取的立法和行政措施

26. 在前社会主义国家里, 管制称为合作社企业的法律和行政框架看起来是民主的。例如, 法律规定, 参加“合作社”是自愿的, 但是, 实际上人们是被迫参加的。社会主义合作社实际上须按照国家详细的指示管理的。由于“真正”的合作社被认为是从市场关系衍生出来的, 社会主义国家要把“社会主义”合作社变成中央计划经济制度的工具, 以满足国家或群众的需要, 而不是为了合作社成员的利益。因此, 合作社的章程不是由成员制订, 而是由国家规定的。社会主义合作社的光荣历史任务是通过合作社所有制从私有制过渡到集体所有制, 最终实现国有制。

27. 当中央计划经济国家开始向自由市场经济过渡时, 愿意提倡和恢复真正的合作社的人发现自己陷于极为困难的处境。他们除了要应付经济失调和社会动荡的问题之外, 还要为全面改革经济、政治、法律和心理环境而斗争。他们本身需要走过漫长而痛苦的改革道路: 民主化、非政治化、私有化、改变结构、面向成员、调整思想, 等等。这事实上是一个困难而复杂的过程, 不仅引起了法律和行政问题, 也产生了心理问题。在选择以最快的速度向市场经济过渡的一些国家里, 合作社被看作是旧社会主义政权的残余。管制、行政或税务方面都不承认合作社的特殊性质, 视其与一般私营企业无异, 须在没有特殊的税务优惠下在自由市场中求存。在选择以较慢的速度向自由市场经济过渡的国家里, 政府为免人民承受“休克疗法”的痛苦, 通过国家拨款及其他优惠把旧制度下的“集体农庄”及其他“集体企业”养下来。在这种情况下, 新一代的合作社要为生存极力挣扎。需要指出的是, 在一些国家里, 各级的合作社或合作协会的领导都不愿意失去他们与地方或中央政府的密切关系。

28. 前社会主义国家在开始向自由市场经济过渡时, 首先面对的重大挑战是要为生活的各方面, 包括合作社在内, 制定全新的法律和行政框架。他们缺乏相应的知识和经验, 缺乏专家特别是法律和经济专家, 是最明显不过了。因此, 这些国家在 1990 年代初期为新一代的合作社制定法规后不久就需要进行修订、修正、澄清, 及为特殊的合作社制定新例。举例来说, 立陶宛在 1990 年通过的《企业法》容许合作社在特别法律管制下营运。有关合作社的法律地位、活动、组建和其他主要问题的《合作法》于 1993 年通过, 并在 1995 年进行补充和修正之后更名为《合作公社法》。该法在起草时经过国际合作社同盟和其他国际专家审查。修改法律的目的之一是确保合作社的自主权和保护合作社的财产。该法为根据国际合作社运动原则组织全国性合作; 产权和非产权及关系合法化; 合作社的结构、权利和义务、资本形成、改组、活动的限制, 等等提供了法律依据。立陶宛管制合作社的法规的起草工作是在消费合作社和农业合作社的代表的参与下制订的。

29. 以下各国报告了类似的情况: 爱沙尼亚(1992 年《结社法》、1995 年《公寓住户协会法》和《商法》); 亚美尼亚(《企业和雇主活动法》、《合作社法》、《消费合作社法》); 格鲁吉亚(1993 年格鲁吉亚政府领导人的命令、1997 年《消费合作社法》及《民法》)。在斯洛文尼亚, 1992 年通过, 并于 1993 年、1994 年和 1996 年作了一些修订的《合作社法》, 是要解除合作社的准国营企业职能, 在国际公认原则的基础上改组合作社, 使其成为适应市场经济的独立经济组织, 并解决原合作社财产的归还问题。波斯尼亞-黑塞哥维那的合作社协会对 1997 年关于合作社的普通法的起草工作起了重大的作用。该会并报告说, 不再成为国家政策的工具, 对合作社来说, 意义最为重大。在南斯拉夫联盟共和国, 1998 年的合作社法管制合作社的成立和运

作, 对青年和学生合作社适用优惠税制, 确定和确保合作社财产的特性, 并禁止其转变为其他形式的财产。在摩尔多瓦共和国, 根据消费者协会联盟的报告, 该国合作社的法律地位自 1990 年以来没有改动。主要的变动在于它们的经济状况, 因为竞争日益激烈。合作社的特性只在某些方面, 例如地方税务, 才获得承认。

30. 俄罗斯联邦的消费者协会中央联会报告说, 由于俄罗斯总统、俄罗斯政府和国家中央机关的支持, 消费合作社是向市场经济过渡期间唯一能够保存其结构和制度的组织。监管合作社活动的法律架构是过去五年来在民法和消费合作社(消费者协会及其联会)法、农业合作社法和生产合作社法的基础上建立起来的。政府与消费者协会中央联会每年缔定协定, 确定税务优惠和其他特权。阿塞拜疆合作社中央联会报告说, 共和国总统 1996 年签署的合作社法只作了一处改动, 规定合作社的财产属于其成员所有, 政府不得干预合作社的活动。在斯洛伐克, 该国在 1988 年和 1990 年恢复了针对农业合作社和其他如住房、消费者和生产者合作社运动的特别合作社法。在 1992 年, 该国通过了包含监管合作社的法规的商法。

31. 在波兰, 1990 年的法律规定所有合作社联盟必须解散, 并立法禁止成立合作社协会。该国推行的其他法规助长合作社运动内部分裂。该法造成合作社运动的解体及重大的物质损失包括财产、工厂和房地产。1994 年合作社法恢复了合作社自由组织协会的权利。这些改革的目的是淘汰失去信誉的旧机构, 建立新的合作社结构。

32. 匈牙利全国合作社理事会报告说, 合作社制度根据 1992 年所谓的《统一合作社法》的要求对合作社制度进行调整后, 有些法令限制合作社的自主权, 主要是农业合作社的自主权, 特别是财产处理权。例如, 该理事会认为该法准许愿意退会的个人或小团体从合作社撤出相当于他们原来的投资和劳动的财物, 对合作社自治和财产关系来说是一种歧视, 破坏匈牙利合作社为转向市场经济而采用的办法。政府也曾作出其他努力去改造合作社, 主要是所谓“集体农庄”一类的农业合作社, 将其变成商业组织。合作企业界的代表参加了 1992 年法律的编纂工作, 但据说他们不满意所通过的案文。全国合作社理事会预期会再次出现同样情况, 因为政府在 1996 年酝酿颁布新的合作社法。

33. 捷克管制合作社的法律架构载于 1991 年的商法和 1995 年的法律。捷克共和国合作社协会报告说, 新的立法带来了积极的和负面的变化。该协会认为, 后者包括把合作社法纳入商法, 对合作社作出的定义, 以及合作社不能组成争取利益的协会。合作社协会和农业合作社以及捷克共和国的公司都指出, 合作社的特性并没有得到确认, 没有得到任何减税或任何其他优惠待遇。尽管捷克合作社运动的代表作了最大的努力, 但政府机构未能创造适当的经济条件和其他必要条件, 加强合作社在市场经济现有条件下的影响力及其在解决社会、文化问题方面的作用。

## 五. 非洲、亚洲和拉丁美洲采取的立法和行政措施

### A. 合作社的法律和行政框架

34. 二十世纪初, 合作的初始概念开始在非洲、亚洲和拉丁美洲许多国家扎根。当这些国家获得独立并(或)开始决定本国处理经济、生态和社会问题, 包括人口问题的

方式时,有关合作社活动的立法和行政框架发生了若干变化。在许多国家中,政府倾向于将国家管制和国家供资的合作社作为公共行政的手段或延伸。

35. 在加纳,殖民地政府于 1928 年开始建立合作社,坚信将农民组织起来,设立合作社组织,可以使农业趋于稳定。1931 年颁布的第一项《合作社条例》是依照印度、毛里求斯和锡兰(现称斯里兰卡)的合作社立法为模式拟订的,但不久便发现这项法令不适用于当地情况。其后在 1937 年颁布的法令于 1968 年废除,取代该项法令的是《合作社法令》和《规例》。自那时以来,该项《法令》界定了合作社注册和运作的法律框架以及注册官在促进和管制合作社方面的作用。合作社事务负责部门的报告指出,1968 年的《法令》显然已经过时,阻碍振兴该国的合作社运动。该部提出许多理由表明需拟订新的合作社立法,其中包括:现行《法令》具有约束性,注重管制;该《法令》主要适用于农业合作社;它强调的是合作的社会方面,而不是其商业性质;未具体阐述加纳合作社理事会以及合作社运动其他领导机构的作用。新的合作社法律相信将表明政府的主要意图仅仅是在过渡时期中发挥某些推动职能,此后,将根据情况尽快把这些职能交给合作社组织。

36. 肯尼亚合作社发展部报告指出,1966 年的《合作社法》确定了合作社运作的立法框架。合作社都经注册,作为商业组织,赞同并坚持合作社原则的理想。每个合作社的税额,视其在某一时期的活动和营业额分别确定。政府提供在财务和行政领域受过良好的训练的技术人员,派他们到全国各地,监督合作社的日常活动。《合作社法》全面规定了行政机制,其中包括对失责的委员会成员采取纪律措施,并且规定了解决争议的程序。附则规定合作社内部行政的准则,界定合作社的目标、成员之间的关系、管理委员会的权力等,并不断予以修订,以适应各种变化。

37. 毛里求斯政府报告指出,该国的合作社运动受 1976 年《合作社法》管制。该法规定了合作社注册、管理、审计和管制、仲裁解决争议、清盘的框架。合作社注册官作为《合作社法》的监护者,确保合作社从注册之日起,运作的所有阶段都遵守各项合作社原则。在毛里求斯,从开展合作社运动以来,合作社即享有一些其他商业组织所没有的特殊待遇。它们可以免缴下列捐税:所得税;关税;执照费;印花税;注册费以及誊写和登记费。此外,政府还拨出大笔预算,促进和发展国内的合作社运动。所有这些优惠都表明国家认识到,与仅以牟取利润为目的的企业相比,合作社极为重视自助和符合公益的行动和活动。几内亚内政和权力下放部报告指出,该国合作社活动的立法框架由两项法律进行协调:(a) 1998 年的法令,该法令界定初级合作社和合作社的组织和运营,(b) 经济活动法。行政框架由该部确定。塞内加尔的合作社由 1983 年的法律管制,该项法律规定合作社由农业部进行监督。摩洛哥王国一般事务部合作社发展厅也指出,该国的合作社立法框架是由 1983 年通过的法律确定的。

38. 叙利亚政府报告指出,该国合作社的立法框架包括若干项法律,每一类合作社都由一项具体法律管制。譬如,住房合作社的活动受 1956 年的法律和 1981 年的特别法管制,这两项法律提供免缴若干税款和费用的优惠。消费合作社受 1959 年的法律管制。1974 年的国家立法提出了农业领域的合作社活动的规则,保障自主权、自由选举管理机构、免缴若干税款和费用、协助推销合作社产品以及训练人员等等。

39. 孟加拉国政府报告指出,该国的合作社运动已有几十年的历史,开始是农业合作社,现在几乎扩展到国民经济每个部门。宪法确认合作社部门具有独立性。合作社以 1984 年合作社法、1987 年合作社规则以及各合作社依照该法令和规则制订的附

则为指南。政府通过地方政府、农业发展和合作社部下属的合作社司实施合作社法和规则。注册官作为该司司长负责下列事项:实施合作社法和规则;对合作社进行审计和检查;推广职业合作社;筹备、执行和监测发展项目;组建管理委员会;向合作社提供资助;分配利润。

40. 泰国政府报告指出,关于合作社活动的法律和行政框架包括(a) 1968 年《合作社法》,该法适用于在促进合作社厅正式注册的各类合作社,目前正在修订该法;(b) 关于管理合作社的规则和条例。后一文件是依照促进合作社厅颁布的规则和条例草案,为各合作社个别编制的。在巴基斯坦,1977 年之前,合作社免缴所得税和印花税。1977 年之后,政府为了增收资金,取消了这些优惠待遇。目前,管制、管理或税收方面均不承认合作社的特殊性。

41. 斐济政府报告指出,到 1998 年为止,一直由 1947 年所颁布,早就过时的《合作社法》提供关于合作社运营的法律框架。譬如,该法不能适应工人合作社或购买土地合作社等新型合作社的运营。国际劳工组织开展一项研究之后,发现需要彻底重新立法。商业、工业、合作社和公共企业部合作社厅负责制订有关合作社的政策并监测其执行情况。该厅还向合作社提供管理咨询和顾问服务,并确保合作社的运营符合立法。合作社免缴利得税。

42. 新加坡的所有合作社均受《合作社法》管制,该法确认合作社在增进其成员的福利方面的特殊地位。由于确认这种特殊地位,合作社免缴公司税。但是,它们仍须就任何盈余向合作社中央信托基金缴纳部分税款,该基金以赠款的形式向新加坡全国合作社联合会提供资助,以期执行有利于新加坡合作社运动的各种项目和活动。菲律宾关于合作社的主要法律和行政框架包括合作社法和称为合作社发展局的管制机构。虽然合作社的特殊性得到承认,但是合作社认为这种承认没有任何实效。香港储蓄互助社和合作社的活动分别受《储蓄互助社条例》和《合作社条例》管制。法律规定任命一名公职人员为储蓄互助社和合作社注册官,对在该地区内运营的合作社进行注册和管制。这项现行法律框架规定,储蓄互助社享有免税待遇。

43. 拉丁美洲的合作社运动及立法有着漫长而不同的历史。智利 1978 年的合作社普通法由经济、发展和建设部实施。玻利维亚于 1958 年颁布合作社普通法,由劳工和微型企业部实施。哥伦比亚全国合作社行政司报告指出,管制合作社发展的法律框架包括国家宪法的规定、1988 年法律以及 1980 年代后期颁布的若干合作社特别法令。与此相反,乌拉圭迄今没有合作社普通法。合作受多项法律、法令和条例管制,造成困难重重,紊乱不清的情况。在特立尼达和多巴哥,国家一级的合作社受《合作社法》管制,该法在管制、行政和税收方面确认合作社的特殊性。哥斯达黎加以四项国内法律管制合作社的活动。在行政一级,合作社具有自治组织的地位,但须受某些法律条款的限制。这些条款授权全国合作社发展所监督和管制合作社的活动。合作社还受关于具体经济活动的特别条例管制,在某些情况下,收入和资产享有免税或减税的特殊待遇。

## B. 1990 年代采取的措施

44. 在全球化的情况下,非洲、亚洲和拉丁美洲国家必须面对各种强制性缩减、世界银行监督执行的结构调整方案、民主化进程以及城乡地区必须实现生产和投资现代化的情况。此外,东欧、中欧以及前苏联的迅速变革动摇了对中央计划并由党控制的经济的信念。许多政府重新考虑其管制作用、放松管制和下放权力、国有企业

私有化、裁减政府开支以及限制政府参与经济事务。国家停止监督合作社的主流政策对于 1990 年代的合作社立法和行政框架的改革具有不同的影响。这种改革的主要目的是确保合作社的自主权和效率、纳入国际公认的合作社原则、减少国家的作用、简化并澄清现行规定、加快行政程序、管制新型合作社,以及使合作社实现自力更生、自律管理并具有商业活力,以便加速发展。

45. 在肯尼亚,1997 年新的《合作社法》区别了政府和合作社运动的职能和作用,消除了所有含糊不清的规定和法律缺陷。肯尼亚还设立了注册厅,以管制和协助的方式处理合作社的日常行政事项,并设立了合作社发展委员会事务厅。坦桑尼亚农业和合作社部报告指出,现代合作社立法包括 1991 年《合作社法》和 1997 年修正案。注册官在国家一级,地区合作社检查专员在地区一级实施该法。在管制和行政方面顾及了合作社的特殊性,但是,在税收方面未顾及其特殊性。主要的变化是从一个受国家控制的合作社系统过渡到一个自主的私营组织系统。在行政方面,政府主要发挥管制作用。
46. 在毛里求斯,1992 年和 1995 年修订了《合作社法》,使其更加适应当今的需要,特别是财政领域的需要。合作社的财务和管理状况多年来不断恶化,因此需要作出上述修订。尽管《银行法》有各项规定,但是,合作社注册官有权对信用合作社的活动实行比较严密和严格的管制。在几内亚,内政和权力下放部根据 1998 年的法设立了全国合作社技术援助局,以期改善合作社的技术和专业业绩。布基纳法索于 1997 年 12 月通过了一项新的合作社法律。
47. 乌干达于 1991 年和 1992 年制定了关于合作社的主要法律和行政框架。1990 年以来,该国执行了一套结构调整和自由化政策。以往严格的行政管制已经崩溃,因此,合作社失去了所有形式的支助和监督。合作社已成为既成事实,具有自主权,但缺乏人力和财力资源。塞内加尔一个合作社指出,合作社运动实现了独立,但是,没有向它们提供任何生存手段。因此,合作社没有实际作用,结构五花八门,无法运作。目前,渡过这一时期的合作社表现出适应各种不断变化的高度能力。它们正在进行整顿,加强自身能力,努力适应与传统完全不同的经济、财务、立法和财政环境。
48. 在约旦,1997 年的合作社法推动了调整全国合作社运动和组织的进程,使它们脱离国家的管制,实现自治,以私营企业的形式运营。合作社向合作社成员提供的任何服务都可免税。巴林 1972 年针对注册设立的各种新型合作社以及整顿运营不善的合作社的问题修订了《合作社法》。印度尼西亚 1992 年的法律确认该国合作社为商业企业,1994 年的法律规定对合作社征税,在此之前合作社都免缴税款。法律规定,政府的作用是创造并发展促进合作社的发展和社会化的气候和条件,向合作社提供指导、方便和保护。斐济于 1998 年 3 月颁布了一项新的《合作社法》,目的是:(a) 简化旧法的某些规定,便于基层民众查阅了解,(b) 使法律符合该国新的社会经济现实以及国际上合作社立法方面最近的发展情况。
49. 大韩民国、巴基斯坦、新加坡和香港都在不同程度上修订了立法,但都对该区域合作社运作的方式产生了影响。大韩民国于 1980 年代末期修订了《渔业合作社法》,为渔业合作社成员直接选举社长以及当选社长直接选举全国联合会主席和总裁铺平了道路。导致决定修订立法的因素是全国民主运动以及确保合作社自治的必要性。巴基斯坦两个合作社的代表指出,1992 年《合作社法》未作出影响关于巴基斯坦合作社法律和行政框架的具体修改。香港于 1993 年和 1995 年修订了《储蓄互

助社条例》,降低了不断增加的费用(结束业务),简化并澄清现行有关结束业务和清盘的行政规定。还加速修改了各项要求。新加坡多次修订了关于合作社活动的法律和行政框架。1990年规定合作社须将20%超过50万美元的盈余缴交中央合作社基金或新加坡劳工联合会。全国工会的合作社规模最大,也最成功,它们大多将盈余缴交劳工联合会,用于资助新加坡低收入工人。1994年和1997年修订了合作社法,使得合作社运动可以更加自主和灵活地开展活动。由于经费增加,新加坡全国合作社联合会得以组织更多的项目和活动,盈余不计人资本收益,则使合作社更有能力与私营企业竞争。

50. 哥伦比亚和乌拉圭政府报告指出,1990年以来多次修订了合作社立法和行政条例。主要变动是规定可以免税、撤销早先对合作社实行的多项限制、减少政府管理合作社运动的手段以及将合作社等同于其他商业实体对待等。玻利维亚除了作出某些细微的修改,通过充分监督、管制和监测,改善目前的储蓄和贷款合作社系统之外,没有修订现行合作社法。阿根廷没有对合作社法律框架作实质性的修改,但是,1996年,全国合作社协会和全国互助协会实行合并,尽管报告此事的合作社运动表示反对。据解释,这项合并是预算经济所致,但阿根廷合作社严加批评,因为合作社从未并入国家或准国家结构之中。1994年,巴拉圭批准了一项法律,建立了新的合作社法律框架,确认其特殊性质。该项法律降低了利用资本投资的合作社的一项平均市场利率,设立了由合作社代表参加的咨询和协商委员会,并提高了合作社的自治程度。然而,目前该项法律受1996年的法令约束,有些合作社成员认为这项法令与1994年法律相抵触。若干合作社认为此项法令不利于合作社运动,向最高法院提出申诉,指称该法令违宪。

51. 非洲、亚洲和拉丁美洲若干国家仍在修订现行关于合作社的立法,其他国家则正在拟议进行修订。譬如,1990年以来,特立尼达和多巴哥始终未修改立法和行政结构。然而,最近全国信用社组织提议修订现行立法框架。拟议修订的法律将确认信用社是金融合作社,并为其设立一个立法和管制框架。在哥斯达黎加,主要的变更是1994年颁布了一项法律,借以管制合作社财政系统的财务活动。除这些具体事项外,整改进程并未导致彻底改变合作社的法律地位。目前正在起草某些法案,以期作出这些变革。1990年以来,泰国没有作出影响到关于合作社的法律和行政框架的重大变革。但是,由于合作社成员和活动增加,目前正在讨论某些修改,影响到合作社资源自给的程度、自主权以及合作社自律管理的能力。

52. 加纳政府报告指出,在以往十五年中曾多次试图修改合作社法律。其中部分努力是地方性的,主要涉及加纳合作社理事会及其附属机构。其他努力涉及世界银行、国际合作社同盟以及其他机构。1996年以来,国际劳工组织协助就业和社会福利部起草一项关于合作社发展的全国性政策和一项新的合作社法。该法不久将予颁行。1998年初,摩洛哥政府与联合国粮食及农业组织签署一项五年协定,以便合作社及其组织在该国协调一致的发展中发挥较大作用。在孟加拉国,联合国开发计划署/国际劳工组织合作社发展规划联合特派团向该国政府提出一份报告,导致设立法律改革委员会,修订现行合作社法规。智利议会自1994年以来一直在讨论一项新的合作社立法。玻利维亚、布基纳法索、贝宁、佛得角、几内亚和尼日尔等国也在修订现行法规或颁布新的合作社立法。

## 六. 合作社部门参与改革关于合作社的立法

53. 在西欧及北美各国和日本,在对合作社的法律和行政规则进行修订之前,通常都让合作社运动参与审查酝酿中的修订。这些国家的政府和合作社或合作社组织的报告提供的资料说明,合作社部门的代表积极参与修订或重新起草法律。合作社有时倡议革新,有时提早获得政府提供的关于计划修订法律的资料,并应邀提出建议,对起草关于合作社的法律提供咨询意见,并参与起草工作。在许多国家,合作社运动已形成强大的游说力量,能施加压力,要求通过或保护有利的法律。

54. 转型国家情况不一。在一些国家,例如在立陶宛、爱沙尼亚和其他若干国家,合作社发起并参与起草有关合作社部门及其活动的法规的工作。另一方面,在匈牙利、斯洛文尼亚、波兰等国,全国性合作社组织虽然也在某些程序上参与法律修订或重新起草工作,但希望对此进程能有更大的影响力,在 1990 年代尤其如此。波斯尼亚 - 黑塞哥维那的情况在一定程度上也是这样。捷克共和国的两个合作社组织强烈表示其意见,认为有关政府机构不够注意全国合作社运动的利益,并指出有必要通过新的合作社法律。

55. 非洲、亚洲和拉丁美洲各国的情况也各不相同。乌干达和塞内加尔的合作社的报告说,合作社实际上没有参与法律和行政制度的改革或重新起草法规。巴基斯坦的合作社也有同样的不满意见。新加坡在通过对法律的重大修订之前同合作社有过协商,但大韩民国、香港和泰国的合作社则表示希望能在此进程中具有更大的发言权。据报告,拉丁美洲和加勒比的合作社在立法进程中发挥较为积极的作用。

## 七. 对拟订联合国合作社发展准则的态度

56. 秘书长分发给各会员国的问题单除涉及其他事项外,旨在确定各国政府的立场,了解拟订联合国关于为合作社发展创造有利环境的准则是否为适宜、可行之事,同时了解各国是否愿意参与和协助拟订这些准则。在对上述问题作出答复的政府中,没有任何国家的政府明确反对这样的准则,或表明不愿参与拟订工作。

57. 非洲、亚洲和拉丁美洲多数国家的政府重申全力支持大会第 51/58 号决议,支持合作社的发展。若干作出答复的国家还具体说明,认为由联合国拟订关于为合作社发展创造有利环境的准则对改革和更新其国家法律将很有价值。这些国家的政府报告说,它们将支持并协助拟订联合国准则。

58. 对问题单作出答复的所有转型国家政府表示支持联合国关于合作社发展问题的各项决议,并准备为联合国准则的拟订作出贡献。

59. 西欧及北美提出报告的多数国家政府和日本认为,必须为包括合作社在内的所有法律实体制订平衡、切实可行的规则。准则可作为重要的范本,帮助各国就改革国内立法展开进一步辩论。这些国家表示愿意协助拟订联合国准则,将此作为在创造就业和共享繁荣的广泛战略的框架内起草一项关于在新兴国家发展合作社系统的工作。

60. 一个国家的政府表示愿意参与拟订工作,但条件是拟订工作不需要财政支助。另一个国家的政府欢迎就关于发展合作社的经验进行国际交流,准备就该国合作社系统提供详细资料。然而,该国政府认为,为合作社发展创造有利条件的责任在于每

个国家。因此,联合国准则至多只能利用国际经验交流来了解有助于积极发展合作社的因素。一个国家的政府尚未确定其立场,因为目前准则尚不具体。一些积极支持国家和国际合作发展的政府尚未作出答复。

61. 对问题单作出答复的多数合作社组织指出,无法具体说明其政府就拟订旨在创造有利于发展合作社的环境的联合国准则的立场。然而,许多合作社组织表示,根据现行政策,它们认为并希望,甚至坚信其政府将支持并协助拟订这些准则。

#### 注

<sup>1</sup> 提供和促进合作社委员会成立于 1971 年,是一个机构间委员会,由联合国三个机构与代表合作社运动的四个国际非政府组织之间以伙伴关系组成:

- (a) 联合国;
- (b) 国际劳工局(劳工局);
- (c) 联合国粮食及农业组织(粮农组织);
- (d) 国际合作社联盟(合作社联盟);
- (e) 国际农业生产者联合会(农联);
- (f) 国际食品、农业、旅馆、餐馆、饮食服务、烟草及有关企业工人协会联盟;
- (g) 世界信用合作社理事会。

提倡和促进合作社委员会旨在通过政策协调、信息交流、宣传和一系列服务促进和协调发展活动。

<sup>2</sup> 下列国家的政府机构作了答复:奥地利、巴林、孟加拉国、玻利维亚、波斯尼亚-黑塞哥维那、智利、哥伦比亚、塞浦路斯、爱沙尼亚、斐济、芬兰、法国、德国、加纳、希腊、几内亚、冰岛、印度尼西亚、意大利、日本、约旦、肯尼亚、立陶宛、毛里求斯、摩洛哥、荷兰、葡萄牙、斯洛文尼亚、西班牙、阿拉伯叙利亚共和国、泰国、坦桑尼亚联合共和国、美利坚合众国、乌拉圭和南斯拉夫。

<sup>3</sup> 下列国家和地区的合作社组织作了答复:阿根廷、亚美尼亚、阿塞拜疆、比利时、玻利维亚、波斯尼亚-黑塞哥维那、加拿大、哥伦比亚、哥斯达黎加、捷克共和国、丹麦、芬兰、法国、格鲁吉亚、香港(中国)、匈牙利、日本、马耳他、挪威、巴基斯坦、巴拿马、巴拉圭、菲律宾、波兰、波多黎哥(美利坚合众国)、大韩民国、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦、塞内加尔、新加坡、斯洛文尼亚、斯洛伐克、西班牙、瑞典、阿拉伯叙利亚共和国、泰国、特立尼达和多巴哥、土耳其、乌干达、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国。

## 附件

### 旨在创造有利于发展合作社的环境的准则

#### 提倡和促进合作社委员会提交秘书长的草案

#### 导言

大会 1996 年 12 月 12 日第 51/58 号决议请秘书长与提倡和促进合作社委员会合作,查明是否应该和可以拟订旨在创造有利于发展合作社的环境的联合国准则,并将其调查结果和建议列入一份提交大会第五十四届会议的报告。

针对上述要求,委员会在 1996 年 11 月在日内瓦举行的第五十六届会议上审查了这个问题。委员会原则上决定:拟订这样的准则十分可取,因为现有唯一的指导方针是国际劳工组织大会 1996 年 6 月 21 日通过的第 127 号关于合作社(发展中国家)的建议。1993 年 3 月 29 日至 4 月 2 日,劳工组织在日内瓦举行了一次合作社问题专家会议。会议认为,鉴于近 30 年来全球经济和社会状况、合作社运动及其与政府的关系已发生了重大变化,有必要修订上述建议的措词和重点,重新评估援助合作社的基本概念,并列入上述建议没有涉及的问题。

此外,在最近召开的一系列全球会议上,各国政府同意必须与社会各主要利害攸关者发展新形式的合作和伙伴关系,认为合作社运动可发挥重要作用。有鉴于此,委员会认为急需为许多政府提供指导,以制定合作社和合作社运动的政策。国际合作合作社联盟举办的一系列部长级会议呼吁在政府和合作社之间建立新形式的关系。在前社会主义国家和许多其他发展中国家,政府和合作社运动的作用和地位已大大改变。国际合作合作社运动已全面审查了其价值、原则以及同包括政府在内的社会其他部门保持的适当关系的性质,并在 1995 年国际合作合作社联盟百年大会上通过了新的“关于合作社特征的声明”。

为了探讨拟订这样的准则的可行性,委员会任命了一名顾问,负责编写草案。1997 年 5 月,来自世界各国的专家和委员会成员的代表在日内瓦举行了一次协商会议,对草案头稿和二稿进行了审查。已在该次会议广泛审查的基础上拟订了准则草案第三稿。

准则草案已经以印刷文本和电子形式广泛分发。准则草案电子版已于 1998 年 1 月输入委员会网址。准则草案印本也作为国际合作合作社日新闻袋的一部分材料,于 1998 年 7 月邮寄给 2000 多个组织。委员会还请多个合作社组织个别提出意见,同时在 1998 年 3 月国际合作合作社联盟专门组织主持人会议上简介了情况并提供了准则文本。秘书处没有收到对准则的重大评论,只有工业公有制运动提出了批评意见。这些批评意见收到后即分发各成员。除此之外,没有收到其他对准则的批评或改进建议。现已从国际合作合作社联盟理事会和丹麦合作社联合会收到表示赞同的具体评论。国际合作合作社联盟理事会于 1998 年 4 月在东京举行的会议上审查并通过了准则。国际劳工组织代表还报告说,尽管关于修订劳工组织第 127 号建议的提案没有得到接受,但关于该项目的讨论表明,发展中国家政府支持拟订关于合作社的新标准,因此,说明有必要制订某种准则。

在拟订准则草案的基础上,委员会通知秘书长说,委员会认为进一步拟订准则是完全可行的。在委员会广泛分发准则草案的过程中,合作社运动内部的专家以及政府组织和政府间组织的一致意见是,制订这种准则是可取的。

## 目标

1. 在大会和经济及社会理事会中,以及在最近举行的主要国际会议上,各国政府均确认合作社作为社团和企业的重要性,因为公民可通过合作社有效解决一系列广泛的问题,并实现他们的许多目标。他们已将合作社运动视为国家和国际事务中一个独立和重要的利害攸关者。
2. 各国政府认识到,合作社运动高度民主,在地方上是自主的,但在国际上却是一体化的。它属于社团和企业的组织形式,通过该组织,公民本身可依靠自己,承担责任,实现经济目标及社会和环境目标,如消除贫穷,确保生产性就业,以及鼓励社会一体化等。
3. 因此,各国政府积极支持合作社运动,并与其密切合作,发展有效的合作伙伴关系,以实现各自的目标。确定支助和合作的目标及办法的政策是宝贵的工具,可用于确保实现合作社的潜力,以达到属于合作社成员的公民的个人目标,进而满足包括合作社成员在内的整个社会的愿望。
4. 然而,只有考虑到合作社和合作社运动的特点,这种政策才能有效,而合作社和合作社运动与没有根据合作社的价值和原则组织的社团及企业的性质又大相径庭。
5. 本准则旨在向各国政府提供适应当前和预期的条件的建议。鉴于各国政府近年来对合作社运动所抱的期望,全球状况的迅速变化以及合作社运动本身出现的变化,联合国大部分会员国的许多政策可从审议中获益,在一些情况下,可从实质性修订中获益。合作社与国民生活的许多方面相关联,而且合作社组织具有特殊性质,因此,与合作社有关的政策可能是复杂和敏感的。本准则旨在简明扼要地说明可能最适合作为国家政策依据的原则,制定的框架应涉及的范围和内容,以便于各国政府自行负责制订、必然较为具体和详细的国家政策。

## 关于合作社和合作社运动的政策

6. 政策的目标是确保被承认为法律实体的合作社的确能得到与其他类型的社团和企业平等的地位,合作社运动成立的所有组织和机构也能得到这种平等地位。为保证这种平等地位,人们须充分认识到以合作社组织特殊形式表达的合作社组织的特别价值观和原则是对社会有利的,并且需要采取适当措施,确保它们的特殊性质和作法不会造成任何歧视,使其处于不利地位。
7. 为达到该目标,政府需要为合作社的发展建立一个有利和可行的环境,并随着条件的变化维持该环境。作为该环境的组成部分,如果能尽力在政府和合作社运动之间建立和保持有效的伙伴关系,则是有益的。
  - A. 公开给予承认
8. 政府应当采取的有效做法是,公开承认合作社运动在数量和质量方面对国民经济和社会所作的特殊贡献。另外,政府也不妨承认和宣传其与合作社运动之间各种形式的伙伴和协作关系的目的。若干具体的行动可能也会有帮助,包括依照大会第

47/90、第 49/155 和第 51/58 号决议的规定,充分参与每年一度共同纪念联合国国际合作社日和国际合作社联盟组织的国际合作社日;并适当参与其他庆祝合作社运动的活动。

#### B. 法律、司法和行政规定

9. 为了使这些在合作社存在的环境中最为重要的领域能对该环境的有利和可行性作出积极贡献,则必须在法律、司法及行政措施方面制订适当的规定。法律规定可采取适合国内法律制度的各种形式。这些规定应处理合作社和合作社运动在地位、权利和责任方面的普遍问题,并酌情处理特殊类别合作社的问题或合作的特殊方面的问题。

10. 国家宪法:可以酌情确认合作社和合作社运动的合法性以及它们在促进国民生活方面的效用。

11. 关于合作社的普通法或关于合作社的单行法的总则部分:一项关于合作社的普通法可构成法律规定的基本要素以及所有司法和行政措施的根本指导方针。合作社运动的代表参与制订立法,将是一项确保法律具有相关性和实效的宝贵手段。法律应确认合作的性质及其功用,确定立法处理合作社的标准,并界定政府责任的性质以及合作社运动的权利和责任。它应包括确认下列一套基本的事实,作出定义和规定,其中一些可载于序言部分:确认基于合作社价值观和原则组织的社团和企业是合法的;确认以合作社方式建立社团和企业的功效,该办法对国民生活的贡献以及合作社运动作为社会中一个重要利害攸关者的地位;利用国际合作社联盟 1995 年通过的“关于合作社特征的声明”,界定合作社的定义;承认合作社的价值观和原则具有独特特性,因此需要在法律和实践方面对它们另行采取不同的处理办法;承诺合作社的特殊性以及它们在法律和实践方面所获得的不同的特殊待遇不应造成故意或无意的歧视;保证没有任何法律或作法措施会限制公民以符合合作社价值观和原则的身份充分参与合作社运动的权利,而且不应限制合作社运动的运作;规定以一项普通立法适用于所有类型的合作社,但为了因应某些类型合作社的情况,可能需依照普通法颁布特别法;规定所有司法和行政条例及措施必须以关于合作社的普通法或特别法为唯一依据;明确指出所有条例所基于的法律规定,以及制定条例的目的;承认合作社运动的充分自主性和自律管理能力;确认政府对合作社运动内部事务的干预应仅限于普遍及平等地适用于所有社团和企业的措施,以便确保这些措施是合法的。作出调整必须是为了:确保待遇真正平等;确定合作社运动在其特有的所有事项中实行自律管理的责任;规定将法律和条例的案文提供给所有合作社成员和雇员;规定合作社运动的代表应充分参与起草特别法律或司法的行政条例及实施准则;规定保持一个合作社的公共登记册,以便作为登记所有社团和企业的程序的组成部分;规定持续不断地监测和定期审查法律及实践,包括合作社运动代表充分平等地参与审查的程序,以及鼓励研究法律和实践对合作社环境影响的程序;确定政府制定和执行有关合作社政策的责任,包括努力建立一个有利和可行的环境,但避免侵犯合作社运动的独立性和减少合作社负责实行自律管理的能力,另外,在合作社能够显著地促进制定和执行公共政策时,寻求与合作社运动在所有这些方面的事项中建立有效和平等的伙伴关系;承认政府对国际合作社运动支持的价值,包括通过政府间活动提供支持的价值;确定合作社作为社会中一个重要利害攸关者的责任,但这些责任必须符合合作社的充分自主性,其中包括提供合作社自力更生、面向群众组织社区性社团及企业的经验。

12. 关于若干类别合作社的特别法:这些法律必须符合普通法或单行法的序言和最初部分确定的基本规定(普通法和单行法尚未存在时)。每项特别法应作出同样的基本规定。这些特别法可能是必要的,因为合作社的特别性质需要有特别的法律规定,以保障它们的自主性,又使其在普遍适用的条例中具有平等而独特的地位。金融合作社的情况经常是如此。

13. 具体涉及合作社的司法和行政措施:这些措施必须符合关于合作社的普通法,尤其要符合关于这种措施的规定。

14. 所有其它可能会对合作社产生影响的法律和措施:许多法律和司法及行政措施可能有意或无意地会影响到合作社运作的环境。政府的有关机构应尽力排除任何歧视性或不利的影响。合作社运动应负责指出需予修订的法律和措施。政府机关应给予协助,提供法律或条例草案的全文及对它们的影响的评价。

15. 监测、审查和修订法律和司法及行政措施:为了确保法律和司法及行政措施对合作社运动产生完全积极的影响,这项工作是必要的。如发现存在歧视性规定,则应在颁布经修订的法律或公布关于措施的经修订的条例和准则之前,尽快停止执行规定。这项进程的目的应该是使未改变情况的政府尽早彻底地脱离合作社和合作社运动的内部事务,并在行动上充分实施以下的原则:合作社虽然不同于其他商业企业和民间社团,却应享有平等地位。

16. 为此,应建立正式的磋商和合作程序,包括规定合作社运动定期充分参与。另外,也可利用专门性国际合作社组织和政府间组织提供的特别方案和准则。

### C. 研究、统计和资料

17. 研究:鉴于合作社运动及其本身的研究和发展方案,以及政府在支持研究方面的积极作用所具有的重要性,应当采取下列措施:承认合作社运动本身的贡献,因此,除了适用于任何接受公共支助者的干预活动外,应避免采取任何直接的干预;在获得公共资金方面,提供与其他类型的社团、企业或运动平等的机会;政府与合作社运动在关于公共政策事项的研究方面进行合作;出版和广泛传播研究结果,包括由国际合作社运动、政府间组织、联合国编写的研究结果。应强调能立即适用的应用研究,提高合作社效率,向社会提供所获得的好处,并加强合作社运动与政府之间的伙伴关系。

18. 统计:可采取若干措施,加强合作社的统计工作和关于合作社的统计工作:扩大国家统计机构对合作社运动提供的技术支助,至少应等同于提供给其他主要利害攸关者的支助;协助编写合作社登记册的年度报告;进行初步研究,以便根据这些研究成果,将关于合作社的统计纳入国家统计机构的经常方案中,并参与国际上为加强合作社统计所做的努力,包括确定一套统一的定义,供各国统计局使用。

19. 资料:鉴于政府管制和大量影响资料的传播,可采取若干措施,使人们更加了解合作社运动,并消除偏见和误解:提供等同于给予其他利害攸关者的技术和财政援助;确保不因合作社的特殊性质而存在任何歧视;合作社运动可依照其对国民生活的贡献,以平等和不受歧视的地位利用所有公共媒体;采取肯定行动,消除合作社一词应原先不适当的用法所产生的偏见和误解;通过大众媒体传播关于与合作社一道采取的或为支持合作社而采取的政府间活动的资料;以给予关于其他利害攸关者的资料的相同优先地位和资源,传播政府和政府间机构编制的印刷资料和计算机化的资料。

#### D. 教育

20. 鉴于合作社运动对教育的重要贡献,可采取若干支助性有利措施:确认所作的贡献;除为了保持所有教育机构的水准而普遍适用的规定外承诺不干预合作社运动本身方案;防止在审批和认可程序上的歧视;支持合作社与公共制度之间的所有形式的合作及伙伴关系,并确保在获得公共资金的资格方面与其他类型的私立教育(如存在这类教育)享有平等地位;在任何私有化方案中考虑采用合作社组织方式;鼓励学生自力更生,促进他们建立商品和劳务(包括膳宿)合作社;鼓励公立教育机构建立采购、供应和共同事务方面的合作社;确保合作社能平等地获得其他供应商的机会,在全国各级学校所用的课程中包括合作社运动的价值观、原则、历史以及目前和未来可能对整个社会的贡献;在大学一级鼓励和支持对合作社的专门研究。

#### E. 提供公共资金

21. 财政方面自力更生、自行承担一切责任和充分独立,对于合作社企业的有效运作至关重要。最佳政策是,同样看待合作社及任何其他形式企业。若干其他有效措施是:确认和保护合作社的特性,防止在法律或实践中因合作社的特别财政地位、组织和管理形式而产生任何歧视;防止直接或间接参与合作社或合作社运动的内部财政事务,承认合作社运动应自行负责本身的一切财政事项;在诸如社区和区域发展等事项方面发展与合作社金融机构的伙伴关系,以有利于公益的方式并为此目的吸取这些机构在调动和管理资本方面的经验。

#### F. 合作和伙伴关系的机构安排

22. 政府中的许多部门和机构将与合作社运动建立联系,同时,需要政府的多个机构采取行动,才能执行使合作社行之有效和支持合作社的政策,以及与合作社运动发展有效伙伴关系的政策。为了确保在总体政策方面的一致性,需要在政府内部建立若干协调机制,并与合作社运动建立联系。

23. 不妨由单一的部门或办公室发挥中央协调和联络职能,最为重要的可能是:制订一项关于合作社的全国性综合政策,制订关于在整个政府内部协调一致地执行政策的准则,包括监测和审查执行政策的结果;在起草普通法和任何特别法中与法律部门合作;与合作社运动建立联络,进行协商和合作。

24. 为发挥最大作用,在组织上,该负责单位应附属于已经具有广泛战略和协调职能的部门,如总理或总统办公厅,或负责对发展规划进行经济管理的部门。

25. 依照具体国情作出机构安排使政府与合作社运动得以进行有效合作,发挥宝贵的作用。

26. 政府间方案与国际合作合作社运动之间的联系应得到支持,尤其是通过提倡和促进合作社委员会建立联系。