联合国 A/64/132

大 会

Distr.: General
13 July 2009
Chinese
Original: English

第六十四届会议

暂定项目表* 项目 62(b)

社会发展，包括有关世界社会状况和有关青年、老龄、残疾人和家庭的问题

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 62/128 号决议编写的，该决议要求秘书长提交一份报告，说明合作社的社会经济影响、宣布国际合作社年的必要性和在促进合作社发展方面的进展。本报告强调合作社对于社会经济发展的重要性，以及鉴于全球粮食和金融危机，农业合作社和金融合作社如何有助于长期解决粮食安全问题和建立更具应变力和包容性的金融体系。报告指出，宣布国际合作社年是强调合作社在发展中的作用的一个契机。

* A/64/50。

09-40200 (C) 290709 310709

请回收

一. 导言

1. 本报告是根据大会第 62/128 号决议提交的，该决议要求秘书长促进合作社对发展做出贡献，与各会员国协商，说明宣布国际合作社年的必要性和可行性，并报告执行决议的进展情况。

2. 第二章强调合作社总体而言，尤其是农业和金融合作社对社会经济发展作出重要贡献。[1] 第一节讨论合作社作为自助组织，如何满足其成员的需求，帮助在其业务所在社区创造就业机会和收入。鉴于 2008 年以来出现了全球能源、粮食、金融和经济危机，第二节和第三节分别重点阐述农业合作社和金融合作社。这两节的内容表明，合作社是长期解决粮食安全问题和建立更具应变力和包容性的金融体系的重要组成部分。同时强调有必要宣布国际合作社年以促进合作社的发展。第四节讨论会员国和合作社的利益攸关方如何利用合作社对发展和经济复苏的贡献。

3. 第三章讨论与会员国和合作社利益攸关方就宣布国际合作社年的必要性和可行性进行协商的结果。同时还介绍了为合作社的发展创造有利和扶持的环境所面临的挑战以及所采取的行动等相关问题的调查结果。它补充秘书长关于合作社在：(a) 促进充分就业和生产性就业(A/62/154)；和(b) 消除贫穷(A/60/138)方面的作用的上两份报告讨论的结论形成。这两份报告讨论了国家和国际利益攸关方和合作社运动为促进、支持和维持合作企业所采取的行动。报告还介绍了政府为执行旨在为合作社的发展创造有利环境的 2001 年联合国准则 [2] 和关于促进合作社发展的国际劳工组织第 193 号建议所做的种种努力。

4. 第四章向各国政府和合作社的其他利益攸关方提出政策建议。

二. 合作社与社会经济发展

A. 合作社对发展的影响

5. 合作社是为其成员的利益而组成的商业企业，这种企业模式在经济困难时期和市场失灵情况下特别有意义。作为自助团体，合作组织可使人们广泛参加，特别是贫困和边缘化群体。在私营企业或政府力量薄弱的地方，尤其是偏远的农村地区，合作社可以使当地人民组织起来改善他们的状况。合作社促进和支持企业发展，创造生产性就业机会，提高收入，并帮助减轻贫困，同时加强社会包容、

[1] 反映了 2009 年 4 月 28 日至 30 日在纽约联合国举行的题为“危机世界中的合作社”的专家组会议成果。

[2] 见大会第 56/114 号决议和 A/56/73-E/2001/68，附件。

社会保障和社区建设。因此，他们在直接为成员创造利益的同时，也为社会其他人提供了有利的外在效益，并对经济产生变革性影响。

方框 1

合作社——定义、价值观和原则

合作社是人们自愿联合组成的自治协会，通过共同拥有和民主管理的企业，实现他们共同的经济、社会和文化需要和目标。

合作社遵循七项原则：自愿和公开成员制；成员民主管理；成员经济参与；独立自主；教育、培训和通报信息；合作社之间相互合作；关心社区。前四项是核心原则，没有它们合作社就会失去其特性；这些原则保证了成员拥有和控制企业并从中获益的条件。教育原则是使成员切实有效发挥作用的一项承诺，因此是民主管理的先决条件；而合作社之间相互合作是一种商业策略，没有它合作社在经济上就会很脆弱。最后一项原则，即关心社区指的是企业责任，并涉及到合作社运动正在推动的其它一些关切问题，比如防止贫困和保护环境。

主要有三种类型的合作社。消费者合作社，其中包括金融合作社，它使成员能以接近成本价购买商品或获得服务。生产者合作社，其中包括农业合作社，使成员能够通过降低投入成本和更好的市场营销实现更高的利润。工人或雇员自有的合作社为成员提供就业和提高技能的机会。

来源：国际合作社联盟网站，www.ica.coop；J.Birchall，在合作社问题专家组会议上发表的论文，纽约，联合国，2009 年 4 月 28 日至 30 日。

6. 合作社是重要的经济主体(见方框 2)。金融合作社，包括信用合作社，为数百万成员服务，而世界上一些最大的零售商是消费者合作社。同时，农业合作社在农业生产中占很大部分。为了评估全球合作社运动的规模及其对全球经济的贡献，国际合作社联盟(国际社联)汇编了全球 300 强名单，列出全球最大的 300 个共有组织和合作组织。2008 年的名单显示，前 300 名合作社的总营业额为 1.1 万亿美元(见 www.ica.coop)。

方框 2

合作社：一些基本事实

- 合作社部门在全世界拥有大约 8 亿个成员，遍布 100 多个国家的国际社联成员组织。据估计，合作社在世界各地总共创造了 1 亿多个就业机会。按合作社对一个国家国内生产总值(国内总产值)的贡献率百分比计算，这一比例在肯尼亚最高，为 45%，其次是新西兰，为 22%。
- 在挪威、新西兰和美国，农业合作社占其牛奶产量的 80%到 99%；在大韩民国渔业生产中占 71%，在巴西农业中占 40%；
- 电力合作社是农村地区的重要电力供应商。在孟加拉国，农村电力合作社为 2 800 万人提供服务。在美国，900 个农村电力合作社为 3 700 万人提供服务，并拥有该国几乎一半的配电线路；
- 在世界信用社理事会的框架下，49 000 个信用合作社为 96 个国家的 1.77 亿成员服务；
- 在欧洲合作银行协会的支持下，4 200 家欧洲合作银行为包括中小型企业在内的 1.49 亿客户提供服务。

资料来源：国际社联网站，www.ica.coop；世界信用社理事会和欧洲合作银行协会；国际劳工组织，概况介绍，合作社与农村发展，2007 年。

7. 合作社还提供社会包容机会。在非正规经济中，工人成立共享服务合作社和协会，协助他们自谋职业。[3] 在农村地区，储蓄和信贷合作社提供许多社区所缺乏的金融服务。信用合作社为创建小型和微型企业提供融资，从而促进实现联合国所设想的以可持续方式帮助穷人的普惠性金融。[4]

8. 在许多国家，合作社和互利协会是社会保护、特别是医疗保险的重要提供者，这是以社区为基础的自愿性计划。在一些国家，它们还通过其保健和社会设施网络参与管理强制性医疗保险或提供服务。合作社和共有组织在亚洲、拉丁美洲、非洲和中东覆盖的人口分别为 6 900 万、1 300 万、2 500 万和 500 万。[5] 各国政府与合作社合作提供社会保护。例如，为 200 万人提供服务的Yeshasvini农民

[3] S. Smith 和 C. Ross, “Organizing out of Poverty: how the SYNDICOOP approach has worked in East Africa”, 劳工组织、国际社联和国际自由工会联合会，2006 年。

[4] 见世界银行，全民信贷(哥伦比亚特区华盛顿，2007 年)。

[5] 国际互助协会，相互保险统计信息，http://www.aim-mutual.org/uploads/fmanager/about_mutuality/en_pop_couverte_par_mutuelle_monde.pdf(2009 年 5 月 18 日上网)。

合作保健计划(卡纳塔克邦，印度)就是由成员每年缴付的保费和政府补贴资助的。[6]

9. 在冲突地区或种族分裂地区，合作社对建设和平和建立沟通桥梁也发挥重要作用。在斯里兰卡和尼泊尔，合作社是各方允许在冲突地区开展活动的唯一独立组织。在冲突后地区，合作社在恢复经济和民间社会方面也发挥关键作用。

10. 像其他工商企业一样，合作社也有局限。合作社的成功取决于它的管理和治理能力以及是否能够适应当前的商业环境。合作社也被视为国家工具或半国营实体，不太关注其成员的真正需要。有些人还认为合作社原则和结构限制了它们迅速应对市场变化的能力。合作社章程还常常包括限制性条款，制约了它们的筹资能力。

11. 当大的生产者合作社具有市场垄断地位时就会出现社会福利问题。虽然垄断行为对合作社成员有利，但却给消费者带来了社会福利成本。然而，对成员本身即是消费者的消费者合作社，这不是问题。

12. 由于成员和管理者之间存在利益冲突，所以合作结构面临的一个挑战是它易受管理机会主义的损害。当合作社成员的基础非常大，使得个别成员的利益相对管理者的利益和动机而言更为分散时便会出现这种情况。合作社的失败往往归因于这种特殊的脆弱性。这方面的例子包括当选官职的成员违反规则给自己发放大额贷款，或武断决定雇用和解雇工作人员，或出于个人利益做出战略决策。[7] 为解决这一问题，必须通过有效监督、成员培训和制定管理人员职业道德准则等方法充分进行执法监管。

13. 合作社也面临股份化(即将组织转变为投资者拥有的实体)的威胁。股份化的驱动因素包括竞争压力迫使企业寻求扩张，这就要求它更快地在资本市场上筹集大量资金，以及管理层追求大额薪酬。股份化带来的社会福利影响难以确定，因为当投资者获得更多利润，管理者赚取更多薪酬时，必然会使消费产品和服务的价格更低和(或)质量更好。尽管如此，最近联合王国股份化协会，即 Northern Rock 和 Bradford and Bingley 的失败促使消费者又将其企业改回共有的房屋互助协会。

14. 联合国认为，合作社运动是执行 1990 年代以来联合国各次全球会议和首脑会议确定的发展议程的一个重要合作伙伴。1995 年哥本哈根社会发展问题世界首脑会议强调，合作社在以人为本的发展方针中发挥重要作用。各国政府通过了

[6] 劳工组织南亚次区域办事处，“Extension of Social Protection in India: Yeshasvini Cooperative Farmers Health Scheme”，2007 年。

[7] Chao-Beroff 等，“A Comparative Analysis of Member-based Microfinance Institutions in East and West Africa”，内罗毕，MicroSave， 2000 年。

2001 年联合国合作社准则，[2] 该准则意在指导合作社的成立，并将政府的作用限制为提供一个有利和平等的竞争环境，使合作社能够在可持续的基础上与其他类型的企业一样开展业务。2002 年劳工组织第 193 号建议强调，必须发挥合作社的商业潜力，使它们能够帮助促进可持续发展和体面就业。

B. 农业合作社：粮食安全和农村发展

15. 农业合作社的组织形式往往是供应和(或)销售合作社，他们有助于农村地区的发展。国际农业生产者联合会(农联)/国际合作农业组织估计，2002 年全世界约有 569 000 个农业合作社。合作社使农民能够集中有限资源，通过降低投入和信贷成本和改善产品营销提高盈利能力。例如，在私营部门由于市场失灵，不足以或不能满足农民对农业投入或农业信贷的需求领域，农业合作社可以发挥重要作用。在农产品销售方面，它们也可以扩大市场范围，提高农民的议价能力。因此，农业合作社使农民能够提高收入和生产能力。

1. 对农业生产和生产力的贡献

16. 农业合作社在粮食生产和分销方面发挥重要作用。[8] 在印度，有大约 15 万个初级农业和信用合作社，为超过 1.57 亿个农业/农村生产者提供服务。在大韩民国，农业合作社有 200 多万农民成员(占农民总数的 90%)。在日本，农业合作社覆盖 90%的农民。在法国，农业合作社在农业投入品、农业生产和农产品加工中所占的比例分别为 60%、57%和 35%。[9] 例如在巴西，合作社占国内农业国内总产值的 40%，农业企业出口的 6%。但是，一些非常大的生产者合作社采取垄断行为，限制产量，导致消费者支付的价格更高，从而带来了社会福利成本。

17. 一些农业合作社以较低成本获得投入品，采用可持续的耕作技术，并通过对成员的管理和组织发展提高农业生产力。例如在尼加拉瓜，由多个小型咖啡生产合作社组成的名为Central de Cooperativas de Servicios Multiples (PRODECOOP)的联合会在特定地区实施整合初级合作社的战略。[10] 这一战略提高了咖啡质量，改善了国际市场上的咖啡贸易。还设有一个教育和培训基金作为提高生产率的手段，其资金来源为每次生产盈余的 20%。在危地马拉，咖啡生产者农业合作社联合会通过应用适宜技术和良好农业惯例以及实施内部控制制度提高农业生产率和咖啡质量。

---

[8] 国际社联，合作社运动统计信息，http://www.ica.coop/coop/statistics.html(2009 年 5 月 12 日上网)。

[9] 世界银行，《2008 年世界发展报告》，哥伦比亚特区华盛顿，2008 年。

[10] A. Costa Pinto，在合作社问题专家组会议上发表的论文，纽约，联合国，2009 年 4 月 28 日至 30 日。

18. 农业合作社鼓励小农和自给农为粮食生产做贡献，从而帮助实现粮食安全。这些合作社通过培训、农业投入信贷和灌溉安排方面的规模经济，使农民提高生产率和产量。合作社通过改进营销使农民获得更好的市场价格，从而使他们有动力去超量生产。[11]

19. 农业合作社还促进妇女参与经济生产，而这又有助于粮食生产和农村发展。通过合作社，妇女能够团结起来，提供一个相互支持的网络，以克服她们从事商业或经济活动所受到的文化限制。例如在南亚，仅限妇女参加的合作社使妇女能够积极参与企业事务，吸收管理经验并接受其他培训，从而提高了妇女的经济独立性和社会地位。在尼日利亚的一项调查表明，相比非合作社成员，参加合作社活动的妇女在生产力和经济福祉方面的状况都更好。[12] 尽管如此，总体来讲妇女参与农业合作社的程度仍然很低。在许多亚洲国家的农业合作社中，妇女只占总成员数的 2%到 10.5%。[13] 她们在合作社中的参与率低是由于缺乏资源和信息以及文化方面的限制。

2. 改善市场准入

20. 农业合作社帮助推销农产品和提高农民进入市场的机会。据估计，全球农产品的 50%是通过合作社销售的。[14] 合作社为农民提供各种机制，以避免彼此之间破坏性的竞争，并增加他们对零售商的集体议价能力。通常情况下，销售性的合作社通过一个顶级组织与网络中的其他合作社进行协调，以便在与买方谈判时采取统一立场。通过这一过程，小农户能够增加农业收入，降低营销和信息收集成本，并能进入单靠自己的力量无法进入的高价值供应链。因此，销售合作社使小农户能够应对在边远农村地区特别普遍的市场不完善情况，并将因之产生的高交易成本降至最低。在埃塞俄比亚的一项调查发现，合作社成员出售农产品的价格比非成员的价格更高。[15]

---

[11] G. Veerakumaran, “*Role of Cooperatives in Food Security-A case of Ethiopia*,” http://www.eeaecon.org/5th%20Inter%20Papers/Dr.G.Veerakumaran%20-%20EEAMUCOOP1.htm, (2009 年 5 月 15 日上网)。

[12] P.S. Amaza, P.V. Kwaghe 和 A.A. Amos, “*An analysis of women's participation in agricultural cooperatives: a case study of Borno state of Nigeria,*” http://www.cababstractsplus.org/abstracts/Abstract.aspx?AcNo=20026791745 (2009 年 5 月 12 日上网)。

[13] D. Prakash, “*Rural Women, Food security and Agricultural cooperatives*,” Rural Development and Management Centre, “The Saryu”, (New Delhi, India, February 2003)。

[14] A. Bibby and L. Shaw (editors), *Making a Difference: Cooperative Solutions to Global Poverty* (Manchester, Cooperative College, 2005)。

[15] G. Veerakumaran, “Role of cooperatives in food security – A case of Ethiopian Coffee Farmers Cooperatives,” African Study Monographs, Suppl. No. 35 (March 2007)。

21. 在非洲，农业合作社帮助开发偏远农村地区的市场，从而促进交换经济的发展。[16] 合作社通过为农作物提供一个现成的市场并降低交易成本，促进小农户参与并融入更广泛的经济。尽管如此，由于历史上合作社是半国营性的或是国家工具，小农户对合作社不信任，这一因素导致他们对参加销售合作社较为迟疑。

22. 某些农产品（如咖啡）的销售越来越多地融入国际供应链。虽然这改善了合作社的销售，但就小农户及其合作社对实力强大的大规模零售商的谈判地位而言也提出了一些新的挑战。大型全球零售商往往有更强的讨价还价能力，也掌握更多信息，因而处于更有利的地位，迫使合作社接受对其不利的贸易条件或做出让步。[17]

23. 某些生产咖啡、可可、茶叶和棉花等商品的农业合作社与公平贸易运动合作，改善其进入当地市场的机会。根据公平贸易机制，生产者保证获得能弥补其生产成本外加合理利润的价格。反过来，生产者要符合公平贸易标准，包括社会、经济和环境标准，比如避免使用童工、遵守关于农药使用、耕作技术和回收利用的规则。在埃塞俄比亚、卢旺达、东帝汶和中美洲，成千上万属于咖啡合作社的小农户从这种安排中获益。

24. 农产品销售合作社减少了粮食分销过程中中间商的作用。在一定规模下，这些销售合作社帮助使整个价值链的利润率保持在低水平，从而减轻了保持较高粮食价格的压力。但是，也了解到有大的销售合作社实行垄断定价，导致价格高于竞争条件下的水平。

3. 改善获得农业融资的机会

25. 获得农业信贷是农业生产中的一个挑战。农业融资历来是由合作银行而不是农业合作社提供的。这些合作银行被称为Raiffeisen类型合作社，在欧洲的农村地区实力很强。“奥地利、瑞士和卢森堡的Raiffeisen集团，意大利的信用合作社，西班牙的cajas rurales和葡萄牙的农业信贷银行集团在农村地区的业务非常多。例如，按各种指标衡量，cajas rurales在西班牙银行市场上只占 5%，但在一些农村省份他们却控制了大约一半的零售市场。值得一提的是法国农业信贷银行在法国的农业银行市场上占有 90%的份额。”[18]

---

[16] S. Chambo, 在合作社问题专家组会议上发表的论文，纽约，联合国，2009 年 4 月 28 日至 30 日。

[17] M. Hanisch, 在合作社问题专家组会议上发表的论文，纽约，联合国， 2009 年 4 月 28 日至 30 日。

[18] W. Fonteyne, “*Cooperative* banks *in Europe - policy issues,*”国际货币基金组织工作文件, WP/07/159, 2007 年 7 月。

26. 但是近来，农业合作社越来越多地直接或间接参与农业融资。在一些国家，如加纳、埃及和肯尼亚，农业合作社的业务日益多元化，它们也提供储蓄和信贷。[19]

27. 在其他国家，农业合作社与合作银行签署信贷安排。例如在莫桑比克，Maraga甘蔗种植者合作社与世界最大的农业合作银行拉博银行做出信贷安排。利用拉博银行提供的信贷，这一顶级组织购买农业投入品，在收割和下一个种植季节前分配给其初级协会或合作社。在甘蔗收获和加工后，拉博银行直接从糖厂（甘蔗买主）那里获得还款。剩余的收益净额则支付给合作社，支持它们的生产。这一模式结合了信贷、购买投入品和销售，并以农产品作为抵押。卢旺达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚等国的农业合作社也与拉博银行有类似安排。

C. 金融合作社在发展中的作用

28. 金融合作社通过集中有限资本，使成员能以较低成本便利地满足其金融服务需求，比如储蓄和信贷。以成员强制性购买合作社所有权股和他们的存款/储蓄账户为资金基础，合作社得以向成员提供信贷。

29. 金融合作社通常称为信用合作社、储蓄和信贷合作社或合作银行。成员通常有一个共同的纽带作为基础，有助于在净储蓄者和净借款者之间建立相互信任。金融合作社与投资者拥有的银行奉行不同的价值观和目标，他们的业务模式不仅是利润驱动的，还受侧重为成员提供服务以满足其需求这一社会目标的驱使。金融合作社一般是做零售业务，其规模比投资者控制的大型银行要小，因此不大需要在批发市场上筹集资本。其信用担保一般要求在发放贷款前成员的存款账户状况良好，这样可以向成员灌输节俭意识。与其他银行相比，金融合作社的结构成本较低，因而能够支付有竞争力的存款利率，对其信贷产品的收费也更低。

30. 金融合作社加入金融合作社网络以利用规模经济，并获得外部资金、内部控制职能和政府联络等共同服务。[20] 建立网络联系还可以使合作社更加灵活和更好地满足客户需求，因为网络扩大了合作社的地理覆盖范围，丰富了产品种类。金融合作社之间的关系网可以是高度统一的网络，其中每一个初级合作社都可以提

[19] P. Develtere, I. Pollet and F. Wanyama, *Cooperating out of poverty: The renaissance of the African cooperative movement* (editors), (International Labour Office and World Bank Institute, 2008)。

[20] John H. Magill, “Credit unions: a formal-sector alternative for financing microenterprise development”, in Maria Otero and Elisabeth Rhyne, editors, *The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor* (West Hartford, CT: Kumarian Press, 1994 年)。

供整个网络上的服务和资源，加拿大Caisses Desjardins [21] 即属此类；也可以是较为松散的网络，其中顶级机构更多的发挥宣传作用。网络在为附属合作社提供培训和技术援助、担当中央存款和交叉贷款机制和提供信息技术支持方面可以发挥作用。

31. 在全球范围内，各种类型的金融合作社为大约 8.57 亿人、即 13%的世界人口提供服务。 [22] 全球主要的金融合作社包括法国的Crédit Cooperatif，它高度参与支持各项社会经济倡议和机构活动，而Banques Populaires Group是资助中小型企业的先导者；拉博银行是荷兰及国外农业产业的主要合作伙伴；芬兰的OP-Pohjola Group和加拿大Desjardins集团在本国农业、住房和中小企业市场上占据主导地位。[23]

32. 在发展中国家的许多小城镇或村庄，通常只有金融合作社提供金融服务。例如在西非，布基纳法索的 Réseau des caisses populaires、马里的 Niesigyso,Kafo Jigeney 和塞内加尔的 Pamecas, Crédit Mutuel 以及由本国专家管理的保健合作网络所提供的服务几乎遍及这些国家的每一个地区。在墨西哥，Caja Popular Mexicana 合作社在全国各地无所不在。[23]

33. 金融合作社是穷人小额融资服务的最大提供者。[24] 估计在全球范围内，金融合作社为 7 800 万生活在每天 2 美元贫困线以下的客户提供服务。[24] 例如在南亚，每天生活费不足 2 美元的借款人中，有 54.5%接受合作社的服务，而 19%由其他小额融资服务商提供服务。[24] 因此，金融合作社在实现惠及穷人的普惠性金融部门方面发挥核心作用。

1. 金融合作社与当前的金融和经济危机

34. 当前的金融危机使人们更加认识到非传统金融机构的作用以及依赖单一形式的经济/金融企业的脆弱性。危机期间，来自成员所有者的存款资金大量流入合作社和信用社部门，因为他们想寻找一个更安全的地方存放储蓄。此外，该部门在其他投资者拥有的银行因为资本基础薄弱而削减贷款时能继续谨慎放贷。金融合作社显示出其应变力，实际上其储蓄和贷款数量有所增加。例如在荷兰，一

[21] A. Gaboury, M. Quirion, “Why we can no longer afford to ignore financial cooperatives in the effort to increase access to financial services”, Development International Desjardins (2006 年)。

[22] P. Crear, 在合作社问题专家组会议上发表的论文，联合国，纽约，2009 年 4 月 28 日至 30 日。

[23] Paradis，在合作社问题专家组会议上发表的论文，纽约，联合国， 2009 年 4 月 28 日至 30 日。

[24] R.P. Christen. “New paradigms in microfinance”, the Boulder Institute of Microfinance 2008 年小额供资培训核心讲座，国际劳工组织国际培训中心，都灵，2008 年 7 月 21 日至 8 月 1 日。

家合作银行的储蓄、对中小型企业发放的贷款及抵押贷款额在 2008 年增长了 30%至 40%。2008 年，其地方成员银行的储蓄存款增加了 20%，商业贷款增加 16%。[24] 在美国，2008 年信用社发放的贷款增加了 7%，即 350 亿美元，而传统银行的贷款额却减少了 310 亿美元。[24] 在巴西、加拿大和爱尔兰，金融合作社也能够继续维持以前的贷款水平甚至有所提高。这一结果表明，发展机构多样性以提高金融体系的适应能力是很重要的，同时也显示出经济企业中强大的非传统商业模式，比如成员所有的合作社模式的作用。

35. 金融合作社是较好地经受得起近期金融危机的机构之一。初级和地方金融合作社是合作社网络中最稳定的部分。迄今为止，全球没有一家信用合作社要求政府注资以保持安全和稳健，这一事实证明它们有能力承受金融动荡。在荷兰，最大的银行都获得了政府的资金支持，但一家合作银行除外。

36. 损失主要限于顶级机构(尤其是在发达国家)，它们投资于复杂的结构化产品，因而遭受了重大减价损失。[25] 广为报道的联合王国Northern Rock和Bradford and Bingley(两者过去都是房屋互助协会，分别于 1997 年和 2000 年股份化)的失败进一步证明，仍然保持共有协会性质或合作社性质的机构具有相对优势。

2. 金融合作社与减贫

37. 金融合作社以各种方式为减贫做贡献。金融合作社通过提供储蓄产品，帮助减轻成员面对医疗紧急情况等冲击时的脆弱性，或提供平滑消费。它们鼓励节俭以备未来投资，包括投资于教育和建立小企业。金融合作社还为成员提供获取贷款的机会，以资助微型、小型和中型企业创造更多就业机会和收入，并提供农业信贷，帮助小农户增加产量和收入。一些金融合作社，如巴西的Sistema de Crédito Cooperativo（SICREDI），还提供健康保险产品，以减少成员面对灾难性医疗费用时的脆弱性。[26]

38. 金融合作社提供的主要产品是针对穷人和小储户的低成本储蓄工具。过去十年的实证研究表明，即使最贫穷的人也有储蓄服务需求。[27] 如果没有正规的储蓄工具可用，穷人们往往使用牲畜、珠宝或利率通常很低、甚至是负利率的其他非正式安排。对生活在贫困中的人们而言，储蓄对应付收入的周期性变化是至关重要的。例如，卢旺达种植咖啡的农民加入金融合作社，将钱储蓄起来，直至下一

[25] Y. Vies, 在合作社问题专家组会议上发表的论文，纽约，联合国， 2009 年 4 月 28 日至 30 日。

[26] R. Kloeppinger-Todd, A. Nair, “*Reaching rural areas with financial services: lessons from financial cooperatives in Brazil, Burkina Faso, Kenya, and Sri Lanka*, http://vle.worldbank.org/bnpp。

[27] B. de Aghion and J. Murdoch, *The Economics* of Microfinance (Cambridge, MIT Press, 2005 年)。

次收获，并为低产年份储钱。[28] 例如，在西非货币联盟的七个成员国，合作社积累了小额融资部门 96%的流动储蓄和 64%的发放贷款，覆盖 2%的人口，即 144 万人。[9]

39. 金融合作社通常提供多种储蓄产品，以更好地满足成员的需要。设在达卡（孟加拉国）的名为 SafeSave 的金融合作社提供适合城市非正规工人需求的一种方案，每天收集他们的储蓄。合作社 60 名工作人员每天访问成员，收集他们的存款，使得成员方便进行小额储蓄。[27] 在年人均收入远远低于 400 美元的一个社区，SafeSave 实现了每名成员平均储蓄余额 22 美元的水平（截至 2003 年）。[27]

40. 金融合作社为通常无法从较大的储蓄和商业银行获得贷款的成员提供贷款。对于因收入前景不佳、风险高或交易成本较高导致金融服务供应商缺位的市场而言，这一点非常重要。金融合作社的低成本结构和低利润目标使得它们能够以有吸引力的利率提供信贷产品，从而替代掠夺性贷款，减轻穷人遭受剥削的伤害。金融合作社提供的贷款产品包括预支薪金、农业投入品贷款、周转资本贷款和设备购置。例如在布基纳法索，Reseau de Caisses Populaires du Burkina 也发放婚礼和葬礼贷款。

41. 金融合作社也是中小企业的重要信贷提供者，这些企业是当地经济中重要的创造就业部门。例如阿塞拜疆的Komak合作社给中小型企业提供贷款产品，平均贷款规模为 1 089 美元。同样，在乌拉圭，Cooperativa nacional de Ahorro y Crédito持续为企业提供金融服务，从它们是很小的非正规企业直至发展为相当大规模的正规化公司。[29]

42. 当地方经济越来越依赖于外国汇款时，金融合作社提供一种重要服务。在许多发展中国家，金融合作社提供转账服务，使移徙工人能以较低的成本向本国汇款。自从世界信用社理事会于 2001 年启用汇款网络以来，已转移资金 20 多亿美元。2005 年对危地马拉 502 名信用社成员的调查发现，如果没有世界信用社理事会的汇款，62%的收款家庭人均现金收入将低于每天 1 美元。[22] 这个具体例子说明了合作社如何促进减贫。

D. 利用合作社促进发展

43. 前几节重点阐述了合作社对社会经济发展的直接和间接影响。各类合作社通过各种业务活动和方案，促进粮食生产和粮食安全，提供金融服务渠道，并帮助建立具有适应性的金融体系，同时创造就业机会和提高收入。在某些部门和国家，合作社是生产、销售和服务提供领域最大的经济参与者。它们还加强了当地社区

[28] 合作社问题专家组会议报告。

[29] 数据来自 Mixmarket, www.mixmarket.com (2009 年 5 月 20 日上网)。

的技能和教育，赋予妇女和社会边缘阶层以权力。基于其价值观和原则形成的独特性点使它们在减贫和提高生活水平方面发挥重要的机构作用。

44. 因此，在促进社会经济发展的过程中，一部分挑战在于如何利用合作社实现社会经济发展。虽然合作社确实有社会目标和强烈的社会意识，但它们不是国家工具。它们毕竟是为其成员的利益而形成的自助型私营企业。但是，同其他私营企业一样，政府的政策对合作社也有影响，他们能在扶持性的环境中蓬勃发展，但在其他环境下则会挣扎生存。

45. 因此，利用合作社推动社会经济发展的主要手段是促进合作社按照其合作价值观和原则，以可持续的方式成立和发展，并尊重它们的自主权。这需要一个健全的政策和立法框架和与其他企业一样的平等竞争环境。通过联合国合作社准则和国际劳工组织第 193 号建议等协定，各国政府已经同意认可并促进合作社部门的发展。现在的挑战是如何有效执行。也有人担心，金融危机期间向投资者拥有的银行提供的援助将导致金融市场长期扭曲，对合作社造成不利。

46. 有助于促进合作社的成立和发展的另一个因素是让公众更多了解合作社能为成员做些什么。对合作社在增加成员收入，或为成员提供高质量低成本的产品和服务方面取得的成功有更多了解的社区，更有可能开办合作社。在这一努力中，支持性的培训和技术技能推广是必不可少的；这样可以确保刚起步的合作社避免犯常见的错误，汲取其他合作社的经验，并有能力成功地领导和运作合作社。还建议在各级教育体系中加入有关合作社的课程，作为提高对合作社的认识的一个重要手段。对成功的合作社进行参观学习也是一种培训机会。

47. 合作社成功的一个重要因素是它能否保持成员的信任并管理信誉风险问题。成员保持警惕，并受一员一票的民主原则约束，是解决管理薄弱或管理层不道德行为、被当地政客收买或其他利益冲突的关键。合作社的健全治理有赖于成员充分知情并积极参与。

48. 与提高公众意识有关的一个问题是改善有关合作社的信息数据库。目前缺乏可靠统一的统计数据，包括缺乏对合作社的研究，使得难以对合作社的影响进行量化和宣传。这也使政府难以评估制定的政策如何影响合作社。各国政府和国际组织可以共同努力，开发收集有关合作社的统计数据的可靠方法。有必要资助这种国际努力。

49. 对合作社的良好监管有助于树立对合作社业务的信心，因而有利于合作社的成立与发展。在制定这样的监管规定时，如能认识到合作社的特殊性质，则最有助于促进合作社的发展。这也适用于会计准则、税收制度和限制获取资本的各项规则。例如在卢旺达，监管规定认识到，合作社的会员拥有性质连同其他监督因素都是减免因素，这样对金融合作社的资本要求就减少到只相当于对小额融资机构的资本要求的一小部分。这有助于在交通和通信基础设施有限或者没有其他银

行愿意运作的偏远地区成立金融合作社。一项调查表明，卢旺达金融一体化的程度相对其发展水平而言是非常高的。[30] 监管方针还应确保合作社保持其自主性，防止合作社政治化。一个相关的问题是要有可信的监管执法。它要求监管人员要能胜任工作、训练有素而且遵守道德。

50. 加强信用合作社的作用就要使它们有机会获得和利用通常向商业银行提供的重要金融服务和网络。这包括：(a) 支付、交收和结算系统，包括信用卡支付网络；(b) 央行的流动资金窗口。此外，金融合作社还应与其他机构一样有机会利用存款保险制度。最后，当信用合作社具备能力时，需要有发行另类形式资本的灵活性。即使信用合作社寻求上述平等监管待遇，仍注意到世界上最强大的信用合作社体系都是在承认金融合作社的独特性质的法律框架下运作的。这表明，专门为信用社制定的立法在大多数情况下是合适的，可以确保采用一套适当的财务管理规范，开发各种建设和分配资金的方法，确立管理监督，为大量的小型机构建立审慎监管框架。[22]

51. 最后，建立适当的金融合作社监管框架仍然是各国政府面临的一个挑战。要在监管资源稀缺与需要为较大数量的小机构提供存款人保护两者之间求得平衡。因此，各国在努力解决这一问题时，出现了多种不同模式。在一些国家，监管机构只监督最大型的金融合作社。这个模式是 1990 年代在拉丁美洲出现的，现在应用于玻利维亚多民族国、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔和萨尔瓦多。其他国家，如肯尼亚已正式将监督权授予国家信用合作社协会。但这也会导致潜在的利益冲突，因为监管者还有一个目标，即促进其所监督的金融机构的增长。另一种类型采用的是单一审慎监管者，负责监督所有信用合作社。虽然这种模式能确保统一标准，消除监管套利，但对监管在边远地区开展业务的小型机构而言可能不是一种成本效益高的适当模式。在某些情况下，单一的审慎监管者就是一个改组了的合作社部。[31] 鉴于各种可能的方法都有其长处和短处，各国政府有责任在成本和效益之间确定最适合各自情况的适当平衡，同时确保监管机构独立和训练有素，并为其配备充足资源以履行职责。

52. 扩大农业合作社对粮食安全的贡献需要实现粮食生产的增加和多样化、提高生产率、改进粮食分配和将更多余粮留在本地。为合作社提供金融服务，其中包括提供信贷用于购买种子、肥料和设备，并提供农作物保险是促进合作社提高生产所必不可少的。提供全年灌溉会增加农业生产率。投资兴建交通、通信和存储基础设施可以改善农产品的营销和分销，减少粮食毁坏变质。最后，农业技术的研究与开发和农业技术推广将促使合作社成员采用新的耕作技术，提高农业产

[30] www.finscope.co.za(2009 年 5 月 15 日上网)。

[31] A.Poprawa，在合作社问题专家组会议上发表的论文，纽约，联合国，2009 年 4 月 28 日至 30 日。

量。改善市场准入条件会鼓励自给农生产余粮，同时促进妇女参与合作社有助于提高农业生产率。

三. 协商和调查结果

A. 拟议的国际合作社年

53. 联合国和其他国际机构认识到合作社的重要性及其为减贫、创造就业和社会融合做出的贡献。世界银行认识到合作社对振兴农业部门和农村经济的作用。2007 年，国际货币基金组织的研究表明，“合作银行已成为许多金融体系的重要组成部分。”[32] 上文第二章结合最近的粮食和金融危机，强调了农业合作社和金融合作社在社会经济发展中的作用。

54. 由于我们面临着大萧条以来最严重的金融和经济危机，危及数百万人的社会经济发展，因此宣布国际合作社年是适宜的。鉴于目前的全球经济危机，推动作为自助组织的合作社的发展有助于解决贫困、失业和收入损失、粮食无保障和穷人无法获得贷款和金融服务等问题。

55. 拟议国际合作社年的目标如下：

(a) 提高对合作社的认识，说明它们如何使成员受益并促进社会经济发展和实现千年发展目标；

(b) 鼓励人们自行组成合作社作为自助措施，以解决其经济需求并作为赋权的一种手段；

(c) 鼓励各国政府制定有利于合作社的成立和发展的政策、法律和条例；

(d) 加强了解全球合作社网络以及它们为社区建设、民主与和平所做的努力。

56. 按照大会第 62/128 号决议规定，与会员国和利益攸关方进行了协商，其中一部分是对会员国和国际合作社联盟成员进行调查，以确定宣布国际合作社年的必要性和可行性。大多数答复者支持宣布国际合作社年的提议，认为这是促进合作社的发展、加强认识其对社会经济发展的贡献的一个途径。在对调查做出答复的 40 个会员国中，34 个赞成该提议，2 个反对，4 个弃权。在对调查作出答复的 28 个顶级合作社组织中，27 个支持拟议的国际合作社年。

---

[32] M. Cihak and W. Fonteyne, “Cooperative banking: flying under the radar” IMF Survey Magazine, (2007 年 9 月) http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2007/RES0925B.htm, (2008 年 12 月 10 日上网)。

57. 在这方面，国际合作社年将凸显合作社在许多社会中的重要作用，加强支持合作社的国际承诺。国际合作社年可推动采取各种政策、方案、项目和条例，促进合作社的发展，使人们更多了解合作社及其对社会经济发展的贡献。国际合作社年还将提供一个论坛，就合作社的立法和监管框架以及合作社的自主权等问题进行对话。

58. 鉴于拟议的国际合作社年得到了广泛支持，组织这样一个国际年似乎是可行的。如要宣布国际合作社年，必须确定几个问题，其中包括机构和资金安排。需要在联合国系统内建立一个小型秘书处，负责协调、促进和支持联合国系统纪念国际年的各项活动。此外，为成功纪念国际年，各个利益攸关方显然有必要通过伙伴协作和动员来进行协同努力。

59. 联合国宣布国际年指导方针(经济及社会理事会第1980/67号决议)鼓励各国在国家层面建立纪念国际年的国家委员会或其他机制。因此，国家一级的伙伴关系和所有利益攸关方的参与对于纪念国际年是必不可少的。最后，通过自愿捐款筹集资金对成功纪念国际年至关重要。

B. 调查结果

60. 调查时也考察了为促进合作社的成立和发展而采取的各项行动以及面临的挑战。在40个做出答复的会员国中，39个报告说合作社在它们的社会经济发展中发挥重要作用，并指出，合作社对于提供方便的金融服务、促进农村企业发展和为穷人提供生计发挥重要功能。

61. 大会第62/128号决议还提请各会员国注意需要审查有关合作社活动的法律和行政规定，以增强合作社的发展和可持续性。总体上讲，合作社立法框架的主要内容已由2002年劳工组织第193号建议做了规定。该建议强调合作社自我管理和自主权的必要性，以及必须提供一个有利的公平竞争环境，使合作社能够与其他企业一样在可持续的基础上开展业务。在国家一级，该建议促使政府制定与合作原则相一致的政策。

62. 从调查结果看，各国政府认识到合作社的自主性和避免不必要的政治干预是一个挑战，特别是在顶级合作社一级；合作社协会也有同感。一些国家报告了他们为使合作社的法律框架现代化所做的努力，包括更新和修改监管做法，确保成员自主治理(布隆迪，斯洛文尼亚)。这对转型经济体国家(越南)在中央计划体制下建立的合作社是一个挑战，目前正在根据成员自主治理这一名符其实的合作社的国际标准重新评价这些国家的合作社。

63. 各国政府也通过减税(智利，毛里求斯)来支持合作社的发展。但一些国家面临压力，要求取消合作社的免税地位(葡萄牙)。因此，一个政策问题是如何考虑到不同合作社的具体情况确定公平适当的税收。在保加利亚，政府鼓励合作社在不存在市场或市场低效的地区提供服务。希腊强调对合作社采取扶持性措施，使

其促进残疾人融入劳动力市场。据希腊称，在欧洲联盟框架内，促进社会经济发展的各项方案有助于促进合作社的发展。

64. 会员国的答复还表明，各国政府力图解决的合作社面临的三个主要制约因素包括缺乏高质量的培训、合作社的监管和立法问题，以及缺乏获得资金的途径。顶级合作社组织说，缺乏培训和公众对合作社的认识不足是它们最主要的关切问题。

65. 各国政府采取了措施，通过提供培训和企业发展服务，为合作社提供与其他类型企业一样的公平竞争环境。政府的合作社能力建设战略包括教育和技能发展、免费审计服务、技术指导和咨询服务，这些往往与财政援助结合起来。有些政府通过赠款和投资担保提供开办援助(拉脱维亚)，另一些政府则通过专门机构为合作社提供培训。

66. 会员国还认识到，合作社之间的伙伴关系和网络联系有助于提高销售、改善后台业务和管理信息系统。也有人建议，合作社应参与政府采购程序，以有竞争力的价格提供其产品和服务，如向农民分销政府补贴的农业投入品。

四. 结论和建议

67. 合作社可以为社会经济发展做出重要贡献。合作社能够创建可行和可持续的企业，创造生产性就业和收入，从而有助于减贫。此外，合作社受其价值观和原则的推动，侧重本地社区，可以加强农村经济并为社会其他人提供重要和有利的外在效益。

68. 利用合作社对发展的贡献需要在尊重其自主权的条件下，使合作社以可持续的方式成立和发展。宣布国际合作社年可以在这方面发挥催化剂的作用。

69. 大会不妨考虑以下建议，并请各国政府和国际组织与合作社和合作社组织协作，以：

(a) 批准和支持拟议的国际合作社年，作为一项全球性倡议，促进合作社的发展并提高对其社会经济贡献的认识；

(b) 鼓励各种类型合作社的成立和发展，方法是确保建立一个有利的环境和健全的立法和监管框架，承认合作社的独特性、它们的长处和短处，同时尊重其自主权；

(c) 促进金融合作社的增长，为所有人提供金融服务以实现普惠性金融的目标；

（d） 推动农业合作社的发展，手段是为其提供获得资金的机会、采用可持续的生产技术、投资于农村基础设施和灌溉、强化市场营销机制，并支持妇女参与经济活动；

（e） 促进在学校对潜在的和现有的合作社成员和领导者进行教育和培训，支持研究与开发并提供技术援助，从而实现合作社的健全运作；

（f） 改善全球合作社的研究和信息数据库，统一统计方法，以便制定良好的政策。

附件一

答复调查的会员国名单

阿根廷

奥地利

玻利维亚多民族国

保加利亚

布基纳法索

布隆迪

喀麦隆

智利

克罗地亚

塞浦路斯

丹麦

萨尔瓦多

芬兰

斐济

加纳

希腊

伊朗(伊斯兰共和国)

哈萨克斯坦

肯尼亚

拉脱维亚

马来西亚

毛里求斯

毛里塔尼亚

黑山

摩洛哥

墨西哥

巴基斯坦

葡萄牙

卡塔尔

新加坡

斯洛文尼亚

斯里兰卡

斯威士兰

瑞典

多哥

特立尼达和多巴哥

乌拉圭

阿拉伯联合酋长国

越南

赞比亚

附件二

答复调查的顶级组织

亚洲信贷联盟联合会协会(泰国)

中央合作社联盟(保加利亚)

中央农业合作社联盟(日本)

俄罗斯联邦消费者协会中央联盟

土耳其农业信贷合作社中央联盟

ConfCooperative(意大利)

哥伦比亚合作社联合会

中央合作银行/泛塞浦路斯合作社联合会

合作社(联合王国)

Groupement National de le Cooperation(法国)

Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos Ltd.(阿根廷)

日本工人合作社联盟

日本消费者合作社联盟

卡拉齐住房合作社协会联盟

韩国社区信贷合作社联合会

LegaCoop(意大利)

立陶宛合作社协会联盟

全国商业合作社协会(美利坚合众国)

全国合作社理事会(波兰)

尼泊尔全国合作社联合会

马来西亚全国合作社组织

全国工人和消费者保险合作社联合会(日本)

全国工人生产者合作社联盟(保加利亚)

泛希腊农业合作社联盟联合会(希腊)

新加坡全国合作社联合会

Unimed do Estado de Sao Paulo- Federaçao Estadual das Cooperatives Médicas(巴西)

捷克和摩拉维亚住房合作社联盟

越南合作社联盟