

聯 合 國

祕 書 長
關 於 本 組 織 工 作 之
常 年 報 告 書

弁 言

一九五五年六月十六日至一九五六年六月十五日



大 會

第十一屆會：正式紀錄

補編第一號 A(A/3137/Add.1)

一九五六
紐 約

聯合國文件均以英文字母及數字編號。凡提及此種編號，即指聯合國之某種文件而言。

弁 言

當我提出一九五五年六月十六日至一九五六年六月十五日這個期間祕書長關於聯合國工作的第十一次常年報告書時，我曾向各會員國聲明過，在將近大會第十一屆常會延期開幕之日，即一九五六年十一月十二日的稍後期間，我還要提出一篇照例列為報告書弁言的文件，檢討本組織在世界事務中的地位。

會籍普及及其影響

在所檢討的這個期間中，一個影響聯合國在世界事務中未來地位的最重要發展，就是那個為普及會籍而採取的決定性步驟。

當下月大會開幕時，十六個新會員國都會有代表參加，同時大會還會接到安全理事會一致推薦其他三個申請國入會的建議：這樣一來，經過多年的僵局之後，聯合國便會在一年內把它的會員國數目增加了將近三分之一。不獨如此，各專門機關的會員國數目也有重要的增加。因此，整個聯合國組織在進入第二個十年時已比從前更邁進一步，事實上快要變成一個充分代表國際社會各種不同成員的系統了。

聯合國各新會員國，憑其本身地位來說，都應受到歡迎。同時，會員國數目增加以後，本組織也就得到了一個更能切實推行憲章宗旨的機會，所以就這一點說，它們的入會以及不久就要實現的其他國家入會，也是會受到歡迎的。

各國家各人民文化互異，社會制度各殊，其彼此的關係正在發生基本的迅速的變動。我們就處在這樣一個變動的時代裏面。這個快要來到的新時代是一個富有希望的時代。也可變成一個充滿災難的時代。我們現正設法應付世界上若干極其困難但也不能不設法應付的問題。我們對於這些問題能否找到和平、公正和建設性的解決，全靠我們能否促進各國間的了解、合作和利益協調而定。

聯合國憲章是世界憲章，所以聯合國是分裂世界裏的統一力量。聯合國各機構是世界機構，所以那些機構可以確定共同利益的所在和擴大共同立場

的範圍。這一點，我相信是對我們當前三大難題完全適用的。這三大難題就是：第一，亞洲非洲人民和具有西方傳統各國人民的關係；第二，那些至今還祇享受少許工業時代成果的大多數人類之經濟發展；第三，陷世界於分裂之思想方面的爭持不決。現在聯合國的代表性日漸增高，因此，聯合國發揮它影響和平和建設性進步的力量來應付這些重大難題的功能，也就隨之增加了。

好好利用這個已經擴大的服務能力一事，本身就是一個相當困難的考驗。許多新會員國加入以後，聯合國便發生了新的組織、政治和編制問題。例如那些增加安全理事會和經濟暨社會理事會國理事名額的提案引起了組織上的問題。還有世界關係變遷會在今後聯合國辯論或決定裏面更加充分反映出來因而我們必須從政治上設法加以適應的問題。還有如何按部就班處理工作又要負責又要敏捷的程序問題，也必然隨會員國數目的增加以供來，而就祕書處來說，則還有編制和行政的問題，這是我在後面還要提到的。不過所有這些問題都不如那個建立有效世界組織的機會來得重要。

我們必須找出方法，盡量利用本組織，來達到當初建立本組織的預定目的。唯有如此，聯合國的真正力量才能增長。過去一年的事態，從某些方面看，確已表現了這種增長的跡象，令人興奮。

聯合國在蛻變的世界中的任務

聯合國憲章第一條規定聯合國主要宗旨之一為“發展國際間以尊重人民平等權利及自決原則為根據之友好關係”。民族自決原則被認為國際間友好關係的根據，其意義即謂使許多民族的發展達於新高峯的民主理想，可適用於全世界。憲章各簽署國政府於此制訂了一項歷史上可能被認為我們現時代最重要進展之一的政策。

世界上過半數的人類，千百年來默默無聞，現在却蛻變為獨立民族國家的公民，業已或現正成長為世界社會之一員；這種重大的轉變，當然不是聯合國所造成。但是本組織必然為一切努力的中心，以

便扶持領導這種困難微妙的發展，使此項進步能夠和平完成，並成爲鞏固和平的力量。

這並不是說在許多事件中，憲章規定者以外的其他程序就不能解決這種新關係的基本問題。憲章本身就認爲對於根本蛻變時期無可避免的衝突，可由當事各方舉行談判，以爲解決此項衝突的初步辦法。但是我認爲在舉行此項談判時，如能以憲章宗旨及原則爲本，必有裨益，其結果以聯合國的範圍爲歸，當亦有用。談判如果不能成功，就應該根據憲章所規定的基礎和方式，繼續努力。

憲章規定以自決原則爲國際間友好關係的基礎，這一點必須記得，頗爲重要。在趨向民族自決的運動中，不顧現實情況，急求成功，和浪費力量，頑強抵抗都是違反憲章此項原理的態度，可能導致威脅和平的衝突。因此，在憲章規定下，各有關國家應以能夠加強而非削弱世界社會的連繫的方式，推進趨向自決的運動。

激發這種運動的力量也造成了新民族主義的囂興。這種民族主義可能成爲一種建設性的因素，提高各民族的尊嚴與地位，並發動其最高的道義力量。但在情緒極端激昂的時期，其表現可能在事實上有害於它所致力培養的民族生命的不斷成長。聯合國或可從旁協助，避免這種自取失敗的發展。

在國際社會中，政治關係方面這樣重大的蛻變必然會在所有各方面激動極深的情緒。此中牽涉到對各大國久有切身利益關係的地位。在另一方面，爭取平等地位的迫切願望造成了逼使採取極端行動的壓力。我深信在這種情勢下，聯合國當可較前更有助於各國政府。在公開辯論中折衝取予的制度，已於本組織中確立，並於決定共同利益時，負擔極有價值的任務；但是本組織亦能提供的和解辦法，却未能受到同等的重視。我們現時代的緊急局勢，危殆萬分，不容許我們忽視這種辦法，並應促使我們善爲利用聯合國，俾得擴大本組織的性質中所固有的建設性談判的可能。

我相信我們應該設法探求發展，着重強調以聯合國爲談判解決的辦法，而非辯論問題的機構。憲章並未設想到以武力強行解決辦法。但是各國以和平方法解決爭端的義務，其意義並非謂可以因此而忽視正義與國際法的原則。憲章強調和平談判，並以依憲章原則組設爲聯合國的世界社會的全部力量，處理有待解決的問題，因而使和平解決爭端的義務，與正義及平等的目標，得以調和。

上述意見在不同的程度上，與大會此次屆會將予審議的若干問題有關。所述關於聯合國的任務，對於本弁言屬稿時由安全理事會處理的蘇彝士運河問題，亦復有關。對於任何此類問題，我於此間將不再作評論。

巴勒斯坦問題的地位，不盡屬我所述的一般發展範圍，但與其若干方面，亦非無關。我最近已向安全理事會提出若干有關巴勒斯坦問題的報告書，所以認爲無須在此間提出關於大會上次屆會閉會後發展情況的任何其他簡要報告。但似應於此間強調我始終一貫的信念：不管有什麼困難和失望，安全理事會於春間採取的處理方法，應以一切可能努力繼續推行。我相信理事會依據其春間決議案所規定的方針，於公開辯論各有關問題外，採取與該地區各國政府進行直接外交的途徑，確已改善機會，應可發展有助於爲該地區和平努力的各國政府和人民的政策。

原子能

自我提出上次報告書之後，在促成舉世協力，將共同利益視爲高於政治立場之歧異，以發展原子能和平用途方面，獲得了很大的進展。

聯合國於一九五五年夏季在日內瓦召開的國際原子能會議是這方面的一個重要轉向點。在這個會議中，原來緊閉着的自由交換原子能和平用途知識的門路，得告洞開。該會議所促成的科學和工程知識的交流達到了這方面空前未有的程度。這種成果的本身就可以在此後許多年內，造福世界。它奠定了此後更迅速進展的基礎，來掌握這種新能力來源的實際使用。但是該會議的成就尚不止此。它重申對國際合作，同求共同利益的信念，卓著成效。在一個充滿緊張和焦慮的時代中，它證明了今代人類有能力推動值得與其科學和技術成就相提並論的政治進展。

這種合作精神也表現在關於組織新的國際原子能總署的討論和談判的成果中，現正由八十二個國家在聯合國會所開會討論該總署的規約草案。這種精神同樣地表現在大會去年一致同意通過舉行第二次聯合國交換原子能和平用途技術知識會議，與設立由委員十五人組成的原子輻射影響問題科學委員會的兩項決議中。原子問題祕書長諮詢委員會已建議第二次會議應於一九五八年九月一日左右舉行。

幅射問題委員會業已開始搜集並檢討這方面現有情報的重要工作，頗有進展，並將於本月下旬舉行其第二次會議。最後，依據過去一年內所得的進展，很有理由希望國際原子能總署可於明年成立，並於進行工作時，能夠依照大會的建議，與聯合國及各專門機關建立密切連繫。這種連繫對各機關當均有利益，並可保證行動一致；這種一致行動，加上自由採取主動，是這種新發展成功的要素。

據我們現有的知識所示，原子能大可於不甚遙遠的將來成為第二次工業革命的主要新能源。等這個時期到臨之後，我們所將有的新經濟發展能力就可以用來支助所有各國的經濟發展。對於生活標準遠落在各工業化地區之後危險堪虞的世界若干部分，它特別可以便利其加速經濟發展。它也能消除爭端和衝突的若干經濟與社會原因，協助我們緩和緊張局勢的努力。它可以有這些功能，上世紀工業革命所有的各種弱點和不平現象亦可避免，但須有一個條件。我們必須以發展之初所表現的同樣合作精神，繼續指導此項發展。我們對於新設的國際原子能總署和聯合國在這方面的其他活動所加的責任，也應該求其與世界組織在涉及各國共同切身利益關係的事項中所處的中心地位相適合。

裁 軍

過去一年是重新檢討核子時代中裁軍問題的時期。我們看到有力的證據，表示雙方日益認識這些新武器的鉅大破壞能力，使另一次世界大戰與雙方的國家生存互不相容。這種認識的本身應能協助打開就國際管制與裁減軍備的制度達成協議的途徑。此外，原子知識與技術的進步與擴大交流，加上國際政治方面現有的進步，也使各國對有效管制問題，重加思考，重加研究。

過去一年內討論裁軍問題時所提出的各項重要新提議，主要均以它們作為建立信賴的部份或者有限步驟為目的。其中有美國和蘇聯分別提出，旨在防止襲擊的提案，有西方各國和蘇聯分別提出有限度地初步裁減軍隊的提案，有法國提出公佈軍事預算的提案，有聯合王國提出在指定地區內試辦視察與管制的提案，還有印度提出停止試驗爆炸核武器的提案。

在大會上次屆會閉幕後所舉行的各次裁軍討論中，對於就上述任何提案達成必要程度的協議，進

展極微。但不能因此灰心，而應重新努力，促成互有更大信賴的空氣。如果各國能夠在使用原子能求人類和平進步的積極計劃中，共同合作，它們也應該能在適當時期，找到一條途徑，在保障全體各國免於滅亡的裁軍計劃中，共同合作。

非洲問題

擁有二億居民的非洲大陸現正處在嚴重的蛻變階段，它對世界其他各地，日見重要。非洲大陸的許多部分在政治、經濟和社會方面，均有變化，惟有時變化過速，或難妥為調和。在另一方面，由於急欲求功的民族主義，種族阻礙，和屢次失望，產生了若干地區所特有而日見強烈的動亂情緒。為非洲各種基本問題迅求和平而有秩序的解決辦法的時間因素，在過去一年中，較前更見迫切。

此後在聯合國中所將聽到的非洲的言論，顯然將漸為非洲人自己的言論。摩洛哥、蘇丹、突尼西亞均已獨立，即可完成入會手續。如此，非洲大陸上的會員國將增至八國。黃金海岸即將改稱迦納，在大不列顛國協中成為完全自主國家，且或將於來年內申請入會。奈基利亞也在同一條路上迅速前進。大會允許義管索馬利蘭獨立的諾言，將於一九六〇年實現。

為了共同利益，聯合國對於這個蛻變中的大陸對於其獨立與附屬地區，均須設法同樣盡量予以協助。在五月中，聯合國曾監督英管多哥蘭託管領土的全民表決，大多數的多哥蘭選民於表決中投票贊成與獨立的黃金海岸聯合。因此，託管理事會嗣向大會建議於黃金海岸在大不列顛國協內獲得獨立時，應即結束託管。這些都是創立先例的歷史性步驟，以求達成憲章中為屬地人民規定的目標。

聯合國對非洲循序進展的其他貢獻的範圍，在法律上顯有限制。但是即令在這種限制之內，我相信聯合國亦應較前更能有所助力。它必然有限的力量可以在較大的範圍中，也可能用在若干新的方面。

聯合國憲章的廣泛指示在適用於各領土時，或可以更具體的方式表達出來。某一民族所能期望的發展途徑的問題，對於非洲各民族，與它對任何其他民族，同樣重要。為關心非洲及其前途的所有各國的利益計，應該儘量使非洲人民充分了解這個問題。

在最近的將來，欲求避免嚴重的危機，有許多地方的經濟、社會和政治進展速度，顯然必須大大

提高。在今日的新要求與新壓力之下，過去所有的速度必然顯得太遲緩。國際社會經由其各種技術協助的途徑，不管有關人民和領土的現有地位如何，能夠隨時應請提供協助，以求更加迅速的發展。聯合國應摩洛哥和突尼西亞兩國政府的請求，即將遣派一個初步技術協助團，前赴該兩國。這種需要很大，因之有理由期待更多的這種要求協助的申請。聯合國應該妥為準備，應付這種日見增長的需要。

關於聯合國各機關所舉辦有關非洲的各項經濟和社會方案和活動，當然有再加努力，以求發展有效協調及共同觀點的必要。到了適當時期，我將在祕書處的責任範圍內，就這方面提出若干建議。

經濟及社會問題

經濟情勢

經濟暨社會理事會於本年夏季舉行第十週年的屆會時曾檢討過去十年來的主要經濟趨勢和在此期間為達成憲章第五十五條所載目標而採取的國際行動進展情形。聯合國的經濟調查報告和各會員國政府代表的發言指出內國和國際上有種種具體成就足以成為繼續進步的良好基礎。同時却也可以看出世界目前所面臨的重大經濟及社會問題與十年前相較幾乎同樣未能解決。

最嚴重的一項問題是自從戰前以來工業先進國家與工業落後國家之間在平均每人所得的增長比率上差別愈來愈大。過去十年中雖然有各種內國、雙邊、區域和聯合國方案竭力注重為世界上大多數人類過着貧苦生活的廣大地區謀求經濟發展，但是上述現象仍然未能避免。

我們雖尚未能消除經濟發展先進國家與經濟發展落後國家間的重大差別，但現已較前明瞭這個問題的癥結在於世界需求的結構。

大多數工業化國家的產量和所得既然都在增長，對於初級產品的需求自可望隨之增加。不過長期經驗表明這種需求並非按比例增加。即使初級產品的供應跟得上需求，而且交易比率並不變更，可是初級生產的所得增長率仍舊遠遜於工業化國家。

一九五五年度世界經濟調查報告中表明經濟發展落後國家內總產量的增長不及發展先進國家，其主因尚不在個別主要生產部門方面的進展較少，而係由於在發展落後國家總產量中所佔比例特高的農業生產幾乎到處都比工業生產增加得慢。

經濟發展落後國家為保持它們在世界總產量中所佔的比例起見不能專靠擴展初級產品向工業化國家的輸出而必須舉辦全面經濟發展的方案。若要增加上述比例，更應如此。當然，由於經濟發展落後國家與經濟先進國家間的生產能量差別過大，嗣後許多年內發展落後國家的增長速率難望在實數上與經濟先進國家相比擬。不過經濟發展落後國家的增長速率必須在百分比上超出發展先進國家，否則無從提高它們在世界平均每人所得的分配上所佔的比例。這應當是合理而且可以達到的經濟發展目標。截至現在為止，這個目標尚未實現而目前趨勢仍然與此相反。即使從百分比上看來，貧窮國家與富庶國家間的距離較前更遠。

由此可見顯然不應也不宜容許此種趨勢繼續存在。如不及時採取適當的補救行動，將來對全世界各國在維護和平與提高生活水準上所懷的願望定必發生種種政治、經濟和社會後果，這是顯而易見的。我們必須加緊內國和國際上的努力，將經濟發展的過程大為增速，從而挽回上述趨勢。

我絕非忽視各國在此方面所遇的種種困難和複雜問題。經濟發展問題的多元性極為明顯，我們日益明瞭除經濟方面的因素外尚涉及社會方面的各種因素。許多國家的經濟發展旨在協力設法造成較西歐文化所經歷者為速的工業革命，同時不致引起西歐文化當時所付出的鉅大社會代價。這項工作的首要責任顯然應由發展落後國家本身承擔。不過我認為尚能在若干方面採取更有效的國際行動達成上述目標。

穩定商品價格

第一個問題是如何減輕商品市場的波動，因為經濟發展落後國家的所得和外匯來源都仰賴於商品市場。關於這個問題的解決如能有所進展，便易於對增加國際資本流動藉以協助的問題加以適當的估量。

經濟發展落後國家的出口收入既然端賴初級產品的輸出，世界商品市場上所繼續發生的劇烈價格波動當然對它們影響特大。我於七月間曾向經濟暨社會理事會說明：即使在甚為繁榮的時期一國商品出口收入上的波動往往超過它從一切來源所獲國際協助數倍之多，由此可見穩定商品價格一事對經濟發展至為切要。實際上平均輸出價格只要改變百分之五便大致等於每年公私資金和政府補助金流入發展落後國家的總額。

我認爲穩定初級產品價格在加緊經濟發展的工作方案中應佔優先地位。我並非建議爲此目的另闢新國際途徑。目前當務之急是各國政府和人民務須以更多的了解和善意利用現有的途徑。我們早已不再認爲工業化經濟的平衡須以大批失業爲代價。我們也已接受促成全民就業不但是內國義務而且是一種國際義務。實我們必須同樣認清商品市場上的劇烈價格波動不會造成世界經濟的平衡而必引起經濟混亂以致對發展落後國家發生種種政治和社會後果。同時我們也必須確認穩定商品價格是一種國際義務，與全世界經濟相輔相成的概念密切關連。對外貿易的穩定和擴展實爲加速經濟發展的過程的首要經濟條件且將供以最切實的資金來源。

經濟發展所需國際資金

我們也應該認清最近十年內國際資金的流動，不論就貿易或就所得和投資而言，都尚未恢復到三四十年前的地位。我們顯然必須設法增加對外公私投資的來源以供經濟發展之用。過去幾年內資本輸出國家和資本輸入國家都進一步採取政府措施，旨在增加私人資本的國際流動，但是迄今很少成效。最近的演變重又表明私人資本的流動係以國際信心爲重要因素。

在國際組織方面，國際銀公司業已成立。這是一個正確的步驟，正如籌備設立的聯合國經濟發展特別基金一樣。不過要想充分解決這個問題當然牽涉到更廣大的考慮，而不能專靠新機關來提供答案。

往往有人說由於用以保衛國家安全的軍備支出極鉅，難望增加投於經濟發展的資金流動。不論這句話有無根據，如以裁軍爲充分推動經濟發展的先決條件，未免首尾倒置。世人必須更進一步明瞭和接受一項事實。這就是：要想在裁軍方面獲得真正進展，首須建立國際穩定和信任的基礎，而經濟發展工作的圓滿進行正是建立此種基礎的一項最重要因素。爲加強全世界各國的安全起見，經濟發展方案的推進可以說是我們的最大和最有長期功效的一種貢獻。

技術協助方案

除在穩定經濟發展落後國家的對外貿易方面採取新的措施和其他方面設法增加可供經濟發展用途的資源以外，我們顯然亦須增進技能和專門人才的流動。

本年度對聯合國技術協助擴大方案的檢討證明這個方案的功用日益提高。從政治觀點看來，這個方案顯示種種方面情形各別的國家都能爲共同利益切實合作，同時表明協助方式確能適合各申請國的需要。可是在檢討過程中也明白看到這類國家所需要的技術協助遠超過該方案現有資源所能供給的範圍。我認爲倘對多邊技術協助在經濟發展上所起的作用加以現實的估量，便可看出技術協助方案所能支配的資源應該增多以便更充分適應顯而易見的迫切需要。

內國發展方案行政人員的缺乏

我們對於初次進入工業化時代的國家所遇行政問題必須較以前更爲注意。這一類國家大都缺乏足數的有經驗人員執行內國經濟發展計劃。在長期上，這些國家逐漸造成合乎現代技術需要的社會體系，自必養成足供所需的國家行政人員。但是在許多年內不免深感缺乏此類人員。

在短期上，這類國家中有許多必須靠外來協助方能補足行政人員的缺乏。因此我前此建議考慮設立一種新國際公務員制度，將此類國際公務員借調與有此需要的政府爲內國經濟發展方案服務。這類人員與技術協助方案下的專家不同，因爲技術協助專家只提出意見而通常不擔負執行的責任。上述人員則在借調與各國政府後擔任執行的職務，同時以協助“在職訓練”和服務於聯合國技術協助管理局所日益注重的行政人員訓練方案兩種方式協助各國政府加緊造就其內國行政當局所需要的幹練人員。

我當然承認在上述一類的國際公務員制度成立以前尚有許多法律上和組織上的問題需要研究和釋明，而且這種制度的設立自當以得到有關國家的贊助爲條件。但是現已可以看出若干政府由於缺乏行政人員不易應付它們所遇到的複雜和困難問題，因而日益感覺上述需要確甚迫切。同時鑒於當前的政治大局我深信國際社會是供給這種外來協助的最好來源。國際社會必須準備應此需要。

社區發展

四年前第一次提出的聯合國“世界社會情勢報告書”指出農村的人民是經濟發展中最不受人注意者。目下他們的問題雖仍未獲解決，但是可以說現在大多數政府業已着手將農業、衛生、教育和福利各方面的若干技術事務局部推及於農村人民。進行此

種工作的國家中以充分注重社區合作者收效最宏。我們已經看到許多會員國人民對於這種社區發展方案興趣激增。具體的結果雖不驚人，已有的改進雖尚有限，但顯然可見人民已有新生的自信心使他們自動推進。我們不應忽視個人力量的自動發揮和潛伏動機的開展出現足以大有助於物質上的進步。在缺乏資本、技術和管理才能以致目前發展遲滯的國家內，上述因素特別重要。

在國家和地方上造成社會和制度方面的改革顯然會引起種種困難。我認爲聯合國如果幫助各國政府朝此新方向進行必有積極貢獻，因爲如此不但有利於經濟發展而且可望增進“人格尊嚴與價值”。

其他實際步驟

此外還有兩方面往往缺乏爲健全計劃所需的基本知識，可由國際社會協助，藉以推進經濟及社會發展方案。在各國統計方法和內容的改善上和統計人才的訓練上，許多國家需要加緊協助。同時需要進一步了解經濟和社會發展與人口增殖以及其他人口統計學問題間的關係，尤其關於從農村遷至城市的內部移殖。我希望在不久即將發表的世界社會情勢報告書中向經濟暨社會理事會提出關於上述問題的分析。

我認爲我們應該更進一步設法在聯合國範疇內促進區域經濟合作。歐洲經濟委員會、亞洲遠東經濟委員會和拉丁美洲經濟委員會使會員國得以採取共同行動從而在經濟和社會發展上獲得更有效的成就，其功用至鉅。

幫助兒童及難民

由於國際社會的善心深感確有幫助兒童和難民的必要，各會員國決定舉辦聯合國關於兒童和關於難民的方案。聯合國兒童基金得到會員國日益增加的支助，工作效力不斷推廣。至於協助難民的方案則雖經迭次呼籲，所得支助與預期者相去甚遠。有關各方實有義務捐輸受戰爭和政變影響者所需爲數不可謂多的款項。

人權

本組織對若干人權問題繼續以傳統方式處理，換一句話說，爲若干方面的人權問題擬訂公約。過去一年中，關於已婚婦女國籍問題的公約在實體條款上業已獲得協議；另有經五十餘國代表出席的聯合國會議通過一項旨在取締贖債奴役、農奴制及其他

奴役方式的國際文書。此項“廢止奴隸制、奴隸販賣及類似奴隸制之制度與習俗補充公約”中並對一個在聯合國內久懸未決的問題採取協議解決辦法，就是關於將聯合國公約適用於託管領土和非自治領土問題。上述會議所達成的妥協辦法可能幫助消除在人權盟約上取得協議事所遇到的一大障礙。

聯合國不久即將着手用一種按期報告制度研究全世界遵守人權方面的進展情形；這種制度可能大有效用。除採用此種制度外，另尚將徹底研究若干項或若干類人權的演進和實施情形，包括對於各方面歧視問題的有系統研究。過去一年內有一可喜的現象‘就是幾乎所有各國政府都願與聯合國合作，俾能進行此種全盤研究，作爲日後採取行動的基礎。上述按期報告制度自不應變成批評會員國的工具；對於各項人權的個別研究亦不應成爲僅將違反或不承認各項人權情事逐一列舉的清單。此種工作的目標應在交換經驗及技術以便協助人權的促進。

大會上一屆會核准舉辦關於人權方面的諮詢事務，現已應各國政府之請着手推動。我於年初向人權委員會表示意見時承認對於通常爲技術協助方案所採用的若干方法是否適用於人權事項一點不無疑問。目下本人認爲最近所擬辦法當可有助於人權方面若干問題的闡明，尤以在新諮詢事務方案下舉辦研究班從而交換經驗的辦法最有裨助。

預算及行政

擲節經費與集中力量

目下需要將更多的資源用於聯合國體系所負最迫切的職責，因此在分配及使用可供支配的資源上力行擲節一事益見重要。在行政方面，祕書長的看法和他爲節省行政費用所已採取的步驟早爲各會員國政府所深悉。可是擲節經費一事的癥結亦主要在於各會員國政府要求聯合國辦理的工作方案究有若干，其範圍如何。過去三年內各國政府代表及祕書處已在聯合國及各專門機關中竭力設法促使大部分力量集中於若干主要職責。不過目下仍有交辦爲數過多的工作方案的趨向而且往往不予以充足的資源。

這種雙重趨向是妨礙會員國政府參加國際組織工作的一種積習。如果此種情形繼續下去，國際社會充分應付當前世界鉅大需要的能力自受損害。擲節經費不應影響聯合國所負主要職責的有效執行。可是集中資源用於這些職責而節省經費，却是應當

努力實現的目標。我竭誠歡迎經濟暨社會理事會就此問題通過的決議案。

內部組織問題

我前已陳明由於本組織會員國增多而且職責日益加重，也造成行政方面的若干問題。祕書處行政主管人員的主要任務是在盡力搏節的範圍內將職員人力妥為利用和協調以求達到最高效率。最近幾年來實行的改組特別注重在最高級人員與其他職員間保持平衡問題。前已說明減少職員總數的合理化調整勢必增加高級領導人員的職責，因此不能期望高級員額的裁撤與全體職員的裁減比例相同。雖然如此，實際上改組過程中已將最高級人員的費用總額減少百分之二十五左右。

由於新辦法實行不久尚無充足經驗，而且當時為便於新舊制度的交替起見曾作若干調整，所以高級人員的新編制屬於試行性質。我前已聲明準備根據試驗時期所獲經驗就關於高級職員的辦法向大會提出適當的確定建議。目下我希望於大會舉行第十二屆會時提具載明此類建議的報告書。不過在編製該報告書以前，不妨將我目前對此方面情形的看法簡略陳明。

高級職員編制的整個問題與祕書長本人地位和職權的演變密切相關。在行政方面改組方案的一大要素是前此在祕書長與主管人事和主管預算問題的主任間設有通常承上啓下的一位助理祕書長，現則取消此項辦法，改由處於次長地位的人事廳廳長及財務廳廳長直接向祕書長負責。當時假定這兩位職員應當密切合作但同時均有向祕書長陳報商洽的機會，俾使祕書長能在祕書處行政的此兩主要方面直接親自領導。我根據實行新制度的兩年經驗，認為此項辦法毫未增加祕書長本人的工作負擔而確已提高效率且使這兩方法的工作更加順利進行。最近有人建議或宜恢復舊辦法，其理由大約在於以為祕書長的其他職責恐使他本人難在行政政策上尤其是人事財務兩廳廳長所執行的重要職務上充分行使權力。上文業已說明截至目前為止的經驗並不使我感覺將現行辦法改變後可望有利於行政，但關於此點容俟日後再作確定的判斷。明年得到較多的經驗後，各會員國政府亦較易下定論。

上述建議指出近年來祕書長的職責較前增加，尤其於一九五六年內使祕書長屢次長期離開會所而且在會所時更加忙碌。此項新發展的主要原因是關

於巴勒斯坦問題安全理事會事交由祕書長執行的特別任務。目前當然尚未能斷定此類特別任務究竟是否表明祕書長的職責將繼續朝此方向演變。無論如何，目下已可看出行政制度須有充分的伸縮性俾使祕書長得將其一大部分時間用於特定政治問題。我根據經驗認為現尚未能提出有助於增加上述伸縮性的建議，但同時相信這是本組織在長期上所應注意的問題。

依照憲章規定，祕書處的行政長官是唯一的選任職位，所以他的職權只有一部分可以交由他人代行，因而增加伸縮性的可能自亦有限。有一可能是提議在人事廳廳長和財務廳廳長以上重再設一高級人員。其他可能包括經常實行一種制度將祕書長的一部分具體職責在較長的期間例如一年內輪流交由高級職員代為担任。另一可能是在祕書長之下設一副祕書長由大會選任或由祕書長委派為其代表，對於祕書長因其他事務繁忙無暇充分妥為處理的一切問題代行職權。以上所舉的可能解決辦法都各有嚴重的缺點。截至目前為止本人並不認為祕書長職責的增加已達使其負擔過重或不能充分執行各種任務的程度。將來如有需要，或可針對臨時發生的困難採取暫時適用的辦法，例如像目前關於巴勒斯坦問題一樣以祕書長担負特別任務的期間為限。在對以上提出的問題作最後審議時，任何新辦法如果可能削弱決策的一貫性，足以引起政治上的爭論或免造成行政上失察的情形當然不應採用。

屬於同類的另一問題是次長及同等最高級職員的名額究應設置若干。有人表示認為目前最高級職員人數過多，有失搏節經費的本意，不免在各種工作的協調上發生困難，而且或將使祕書長於設法與所有高級職員經常保持接觸時感覺應接不暇。目下高級職員的人數一部分是可以歷史上理由解釋的。我希望在試驗期間終了提出建議時完全撇開這種因素。實際上我對於此事業已從長詳加考慮，結果認為即從完全合理的觀點看來，目前高級職員人數減少的可能亦有限度。一部分原因是需要廣泛的地域分配，不過這並不是主要的理由。事實上須請注意祕書處工作的範圍和種類大致不下於一國政府的內閣，因此最高級人員不能兼管過多的事務。這一點可以列舉證明。三個理事會的事務和大會及其所屬各委員會的照料分別需要高級人員主持。新聞事務和法律事務也同樣需要高級人員主管。在狹義的行政方面須有高級人員專管祕書長辦公廳、人事廳和

財務廳的職務以及本組織各建築和技術事務的管理。此外尚有三個區域委員會和歐洲辦事處。同時至少在經濟及社會事務部確有設一襄理人員兼管與各專門機關間關係的必要。技術協助局處於特殊地位，設有各機關合組的秘書處，必須由聯合國秘書長商同參加技術協助擴大方案的各組織首長派一高級人員擔任執行主席。以上列舉專門職責須由直接向秘書長負責的高級人員主持者已需專設員額十七名。加以關於合理地域分配的考慮以及隨時可能發生的若干迫切需要例如原子能和平用途的方案，實難不超過上開數目；目前高級職員的人數只較此多四名而已。

為比較起見，不妨指出在此次改組以前所實行的制度下助理秘書長與主任名額合計的總數超出目前合併為次長級的名額總數。推其原因，主要由於在以前的制度下，上文所列舉的部門往往設有助理

秘書長及主任各一人，都向秘書長負責，現則改為只有次長一人主持。前已提及我認為此項簡化制度進行順利，業已減輕秘書長的負擔，加強各種工作的協調同時可藉以節省鉅額經費。上述變動的本意，據我看來，在嗣後的經驗中業已充分實現，是使新設次長級人員的職責較前此主任級人員所担任者為大，同時另加與前此助理秘書長在理論上所負任務相較性質雖不盡相同而重要性至少相等的職責。此項變動表現外交人員工作的一般趨勢，從所謂政治外交工作改為決策性的外交行政工作。

上述各種組織問題或許有人認為係屬於技術性質的枝節問題不宜列入本文，但我在此初步略予提及的理由係因各國政府在目前階段對此類問題甚為注意，而鑒於聯合國的責任日重，秘書處所應執行的職務自亦日益增多，為執行此項職務計，更當不但對秘書處的個別職員且對秘書處的整個組織要求盡力達到最高標準。



秘書長

Dag HAMMARSKJÖLD

一九五六年十月四日