



聯 合 國

非自治領土情報審查委員會

報 告 書

大 會

第十屆會：正式紀錄

補編第十六號 (A/2908)

一九五五年
紐 約

聯 合 國

非自治領土情報審查委員會

報 告 書



大 會

第十屆會：正式紀錄

補編第十六號 (A/2908)

一九五五年
紐 約

註

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。

目次

第一編

非自治領土情報審查委員會報告書

	段次	頁次
壹。委員會之組織.....	一至六	1
貳。職員.....	七	1
參。小組委員會.....	八	1
肆。議程.....	九	2
伍。初步陳述.....	一〇至一二	2
陸。社會情況.....	一三至二六	2
柒。教育情況.....	二七至四一	3
捌。關於技術協助之情報.....	四二至五五	5
玖。經濟情況.....	五六至六一	6
拾。關於情報撮要及分析之一般問題.....	六二至六四	6
拾壹。停止遞送憲章第七十三條(辰)款規定之情報.....	六五至八二	7
拾貳。審議關於停止遞送情報事來文之程序.....	八三至八四	9
拾參。委員會延長任期問題：土著代表出席委員會及參與工作問題.....	八五至一二七	9
拾肆。關於非自治領土之將來各種研究.....	一二八至一三二	13
拾伍。補充或修正遞送情報時所用之標準格式.....	一三三至一三四	14
附件壹。委員會議程.....		14
附件貳。提請大會審議之決議案.....		15

第二編

非自治領土社會情況報告書

壹。導言.....	一至六	16
貳。政策原則.....	七至二六	17
參。都市化與工業化.....	二七至四九	20
肆。社區發展.....	五〇至六九	23
伍。勞工情況.....	七〇至七八	26
陸。生活狀況.....	七九至八二	27
柒。種族關係.....	八三至九九	28
捌。公共衛生與衛生行政.....	一〇〇至一〇七	30
玖。營養與公共衛生.....	一〇八至一一四	31
拾。公共衛生人員的訓練.....	一一五至一一九	32
拾壹。訓練與領導.....	一二〇至一二七	33
拾貳。社會發展的計劃.....	一二八至一三六	34
拾參。國際及區域合作.....	一三七至一四三	35
附件。非自治領土社會情況研究報告.....		36

第一編

非自治領土情報審查委員會報告書

壹. 委員會之組織

一. 大會第七屆會於一九五二年十二月十日通過決議案六四六(七), 決定仍照決議案三三二(四)所規定的辦法, 繼續設置非自治領土情報的審查委員會三年, 其工作仍依決議案三三三(四)的規定進行。

二. 決議案三三二(四)規定委員會之任務如下:

“... 按照憲章第一條第三、第四兩項及第五十五條之精神, 審議會員國依據憲章第七十三條(辰)款所遞關於非自治領土內經濟、社會、教育情形之情報撮要與分析, 包括各專門機關所擬具之一切資料及依照大會關於非自治領土內經濟、社會、教育情形之決議案所採處置之一切報告及情報在內。

“... 將其在專門問題方面認為適當之程序建議, 以及妥善之具體建議, 關係一般領土而非專涉個別領土者向大會各屆常會提具報告”。

三. 關於決議案三三三(四)所載的委員會工作規定, 大會認為:

“該委員會如能在不妨礙逐年審議憲章第七十三條(辰)款下所列各專門問題之條件下, 每年專對一門問題格外注意, 則其工作自當益有價值。”

四. 委員會係由十四個國家組成, 計遞送情報之七個會員國及第四委員會代表大會選出之同數其他會員國。¹ 一九五五年擔任委員會委員國之國家如下:

¹ 因為格林蘭已經獲得與丹麥其他部分相同之憲法地位, 丹麥於委員會一九五四年屆會結束時正式退出委員會。丹麥退出委員會, 以及厄瓜多與印度尼西亞任期屆滿後, 大會於一九五四年第九屆會選舉祕魯補實其中的一個懸缺, 使委員會中管理國家與非管理國家間仍可保持均衡。

遞送情報之委員國

澳大利亞
比利時
法蘭西
荷蘭
紐西蘭
大不列顛及北愛爾蘭
聯合王國
美利堅合眾國

選任委員國

巴西
緬甸
中國
瓜地馬拉
印度
伊拉克
祕魯

除比利時外各委員國均出席會議。

五. 委員會自一九五五年四月十五日起至五月十三日止在紐約集會, 共舉行會議二十四次。

六. 下列各專門機關派有代表參加委員會的討論: 糧食農業組織、國際勞工組織、聯合國教育科學文化組織、世界衛生組織。

貳. 職員

七. 委員會選出職員如下:

主席: Mr. J. V. Scott (紐西蘭)
副主席: Mr. Sergio Armando Frazao (巴西)
報告員: Mr. Riki Jaipal (印度)

參. 小組委員會

八. 委員會第一百一十四次會議指派了一個小組委員會, 來草擬關於非自治領土社會情形的特別報告書。該小組委員會由澳大利亞、緬甸、中國、法蘭西、瓜地馬拉、印度、大不列顛及北愛爾蘭聯合王國、及美利堅合眾國之代表組成。瓜地馬拉代表 Mr. Emilio Arenales 當選為主席, 澳大利亞代表 Mr. Allan Henry Loomes 當選為副主席。小組委員會設置一個關於公共衛生問題的工作小組, 由法蘭西、瓜地馬拉、印度、英聯王國代表, 以及糧農組織、與衛生組織之代表組成之。Sir Eric Pridie (英聯王國) 任工作小組主席。小組委員會於一九五五年四月二十六日至五月六日間舉行會議十次, 並於委員會第一百二十七次會議中提出報告書。

肆．議程

九．委員會所通過的議程以及有關文件及各項目討論經過的簡要紀錄索引都載入附件壹。

伍．初步陳述

一〇．委員會第一次開會的時候，法蘭西代表重申在以前各屆會所發表的聲明，對法蘭西政府關於委員會權力受有限制問題所採取的憲法上立場，有所說明。

一一．印度代表後來發言的時候，提到這一篇正式聲明，並提出印度代表團的意見來支持委員會的合法地位與工作價值，又對比利時之繼續不出席委員會，表示遺憾。

一二．瓜地馬拉代表及英聯王國代表對於英領洪都拉斯（Belize 領土）的主權誰屬問題，保留各該國政府的立場。

陸．社會情況

一三．委員會依據決議案三三三(四)及決議案八四六(九)關於委員會工作之規定，在本屆會中特別注意非自治領土的社會情況。

一四．委員會接有秘書長所擬的各項文件，其中檢討自一九五二年提出非自治領土社會狀況特別報告書以來之一般發展與過去沒有詳細報告的其他社會及公共衛生問題。委員會也接到國際勞工組織、文教組織、衛生組織所提出以及糧農組織與衛生組織聯合草擬的若干種研究。

一五．依照決議案七四五(八)，法蘭西、荷蘭、英聯王國及美利堅合衆國代表團中都派有社會問題的專家顧問。美國代表團之專家顧問乃美領卯金羣島的一個居民。

一六．委員會於第一〇九次會議至第一二二次會議中討論議程項目六，即非自治領土社會狀況。

一七．舉行一般辯論時，澳大利亞、巴西、緬甸、中國、法蘭西、瓜地馬拉、印度、伊拉克、荷蘭、紐西蘭、英聯王國、以及勞工組織與文教組織的代表曾參照一九五二年非自治領土社會狀況報告書（議程項目六(a)）討論各種發展的情形。大會決議案六四五(七)曾請非自治領土情報審查委員會，根據教育、經濟及社會情形特別報告書所載之意見，檢討依據憲章第七十三條(辰)款遞送之情報。因此，這一次辯論使大家能夠在一九五二年委員會所發表的一般意見範圍內，對非自治領土已經有的進步，以及管理當局的政策與工作，作一般檢討。

一九．一般辯論之後，委員會審查關於社會狀況下列具體方面：都市化及工業化的社會影響；社區發展；種族關係；就業問題，生活水準以及若干公共衛生問題，包括與死亡率有關的趨勢與因素；主要傳染病；公共衛生行政之主要發展；醫藥人員之訓練；環境衛生，營養及健康。參加上述問題之討論者有澳大利亞、巴西、緬甸、中國、法蘭西、瓜地馬拉、印度、伊拉克、荷蘭、紐西蘭、英聯王國、及美利堅合衆國諸代表。糧農組織、勞工組織及衛生組織之代表亦曾發表聲明。

一九．委員會根據秘書處與各專門機關所草擬的文件審查各種情報時又有進一步的情報向委員會提出；社會政策與情況的各方面問題亦曾引起委員會之注意。

二〇．若干代表強調教育對於改善社會情況之重要；社區發展計劃之重大價值；民衆教育計劃，合作努力及自助計劃。積極努力廢除各方面歧視待遇之法律與習慣之必要；國際勞工組織各種公約之批准及適用於非自治領土；集體議價及其他工會主義制度對於改善勞工狀況之價值。若干代表表示為衡量託管領土人民之生活水準起見，似可採用要素分析法，但是這些代表指出因為缺乏若干基本統計資料，採用此種辦法，有許多困難。

二一．公共衛生方面，各代表提到下列各問題：死亡及疾病情報之不足；許多託管領土內死亡率之降低；傳染病及風土病防療之進步，但有若干種疾病仍須積極撲滅；公共衛生財政支出之一般增加，結果醫藥及技術人員亦隨而增多；在多數託管領土內，醫生數目在全體人口中的比例仍然過小；衛生事務授權地方政府辦理程度之增加；農村人民醫藥服務之增加；許多領土與管理國本國醫藥訓練設備之擴充，在若干情形之下由國際機關予以合作；若干領土內之嚴重營養不足問題，需要進一步採取補救行動；最後，促進各領土居民經濟社會狀況進展乃一極為重要的事，如無此種進展，衛生情況不能有重要進步。

二二．管理當局代表對各代表提出的問題，分別答覆，並另提出新近的情報，以補各項文件之不足。

二三．有些代表提到各非政府組織對於社會狀況之改善一般可以提供的有價值的援助，尤其是關於社區發展活動，以及改善種族關係問題，更可提供此種協助。緬甸代表提請委員會注意教友會世界諮詢委員會與其他非政府組織的來函，此等函件已非正式分發委員會各代表。緬甸代表又說委員會對

於這些組織所提出的聲明用甚麼方式來審議最好，是一個很困難的問題，但願對於這些組織的關切委員會工作表示注意。關於這一點委員會對於非政府組織在非自治領土內的工作，表示欣慰。

二四。委員會依照過去各屆會的慣例，設置一個小組委員會，其詳情見上文第八段。

二五。小組委員會主席於第一百二十七次會議提出報告書時，對於小組委員會其他各委員國、秘書處與各專門機關的合作，表示感謝。委員會於同一會議中審議此項報告書。澳大利亞、巴西、緬甸、法蘭西、瓜地馬拉、伊拉克及英聯王國各代表曾發表聲明，並保留各該代表團將來於大會第四委員會中就委員會報告書之實體再發表意見的權利。委員會於接受對該報告書之若干不重要更正後一致通過該報告書，茲經列為本報告書第二編。

二六。澳大利亞及瓜地馬拉代表提出一個決議草案，建議大會核准非自治領土社會情況報告書，作為一九五二年報告書之補編，並邀請秘書長將此報告書送請負責管理非自治領土之各聯合國會員國，經濟暨社會理事會，託管理事會與各有關專門機關查照。此項決議草案於第一二七次會議中一致通過，案文見附件二。

柒。教育情況

二七。委員會於審議社會情況後，於第一百二十一次，第一百二十二次及第一百二十三次會議中，審議非自治領土之教育情況。委員會接有國際勞工組織所提關於非自治領土技術及職業訓練政策之報告書(A/AC.35/L.197)，秘書長所草擬關於依據大會就非自治領土教育進展問題通過之決議案八四五(九)所採用之程序與各會員國所提供之協助之聲明(A/AC.35/L.200)，以及文教組織所提關於掃除文盲辦法之常年報告書(A/AC.35/L.208及Add.1)。²

二八。澳大利亞、巴西、緬甸、中國、法蘭西、印度、伊拉克、荷蘭、英聯王國及美利堅合衆國諸代表均曾發表聲明。國際勞工組織與文教組織代表對於非自治領土內技術及職業訓練政策以及掃除文盲的措施，分別提供進一步的情報。

二九。法蘭西代表指出，就法蘭西海外領土而言，法國在社會方面曾經作進一步的努力。在一個

新的計劃之下，社會方面工作的經費共達七六，〇〇〇，〇〇〇法郎，其中包括教育經費一九，〇〇〇，〇〇〇法郎，居住計劃經費三四，〇〇〇，〇〇〇法郎。

三〇。英聯王國代表檢討本年內英聯王國所屬各領土的若干主要發展說，英聯王國所屬非自治領土內的三所大學，與四所大學學院，就學學生人數共達四千人。此外，各領土學生有就學於英聯王國本土之大學者；各領土內之教育設備亦在擴展中。關於小學與中學教育以及師資訓練的發展，若干領土內都頗有進步，尤其是在馬來亞聯邦，與奈基利阿，黃金海岸及其他非洲領土。在這些領土與其他領土內，學生與教師的數目都有增加，學校設備也曾經擴充。婦女教育頗有進展，教育的技術部門亦大有進展。

三一。緬甸代表提到大會決議案八四五(九)，對為實施這個決議案而採取的步驟表示欣慰，同時通知委員會緬甸政府預備在緬甸向非自治領土及託管領土學生供給教育便利，計大學學生名額五名，其他技術及農業學校名額更多。緬甸代表希望，依照決議案八四五(九)各管理當局於接受其他國家對所屬領土居民提供的便利之外，也能利用本國的資源供給此種便利。緬甸代表深知必須儘先供給受大學教育的機會，但亦認為鑒於各領土的教育情形，應該供給比較低級學校的教育便利。中非非洲人高等教育委員會報告書曾表示贊同這種意見，文件 A/AC.35/L.193 已提及此事。緬甸代表希望委員會一九五六年屆會能特別注意中等教育與師資之羅致及訓練。委員會同時也應該研究以方言出版書籍的問題。

三二。荷蘭代表提到委員會上次屆會中荷蘭代表團曾指出荷屬新幾內亞的教育政策特別注重改進師資與學校的品質，而不只是擴充教育設備。在新幾內亞多數地方，教育便利尚稱適當，問題在缺乏合格教員。荷蘭政府相信荷屬新幾內亞學校教育之外，尚須設法舉辦補充教育，來幫助人民適應新的生活方式。關於這一方面，荷蘭當局對於師資訓練特別優先注意。戰後期間，新幾內亞的整個教育系統都需要改革。在立法方面與初步研究方面，已經有許多工作成績。在過去一年內，荷蘭當局特別注意師資訓練，訓練方法與新的教科書；整個教育系統在許多方面都有改進。因此，一九五四年內學生的數目與學校的數目都沒有增加很多，但是此後這方面的情形可更樂觀。

² 以前各次報告書見文件 A/AC.35/L.16, L.63, L.99, L.136, 及 L.173。

三三。美國代表指出提倡教育是趨向自治的一個健全步驟。自從一九五〇年一月起，到美國來留學的非自治領土學生有好幾千人，其中有一百五十人曾得到美國的獎學金與補助金。美國曾為許多非洲領土舉辦教育計劃。至於加里比海區域受到美國補助的學生以拍托里科為研究中心。

三四。印度代表提請注意非自治領土人民文盲數目之高，與掃除文盲的需要。印度代表還認為為實現憲章第十一章的目標起見，各託管領土的教育政策必須不斷加以檢討。教育政策必須注意均衡發展，因為初等、中等與高等教育如果並不同受重視，可能引起新的困難。關於這一點，印度代表對於國際勞工組織關於技術及職業訓練政策之報告書(A/AC.35/L.197)表示贊許。提高教員待遇，減低學校建築物的費用，以及將農村區域建築學校計劃與社區發展計劃合併舉辦，都確有需要。印度政府最近增加對各託管領土學生發給獎學金的數目，一九五五至五六年預備給予一百二十一名獎學金。

三五。澳大利亞代表對巴布亞的教育情況提出補充情報，向委員會報告該領土現在設有一個特別技術工業訓練部，負責全領土的技術與職業教育，又在 Port Moresby 設立一個訓練中心提供各種職業與技術訓練。澳大利亞一九五二年土著學徒法案的實施已有進步，同時還提供在職訓練的機會。此外另有其他教育計劃，提供家政學的課程，與男女青年手工訓練。在一般教育方面，過去的進步能夠繼續維持。受師資訓練的人數雖然暫見減少但是不久可望再予提高。公立學校的數目在一九五三—一五四四年內增加四所，一九五五年一月底又有六所開學。

三六。伊拉克代表對於緬甸承允提供協助表示稱許，對於緬甸代表團所提議一九五六年委員會在教育方面應該進行的工作，也表示贊同。伊拉克代表指出教育經費問題對於非自治領土是一個特別重要的問題，一九五六年委員會必須審議各領土高等教育問題及其經費問題。雖然派遣學生到國外留學有許多好處，但是這只能夠視為過渡辦法，領土內教育經費的困難務須解決，使各領土內可以自己成立文化中心，以培養智識階級。伊拉克代表對於法蘭西政府為促進各領土醫藥教育而採取的步驟，表示讚許，又英聯王國代表所稱各領土應設立高等教育機關一節，亦表欣慰。

三七。法蘭西代表指出：法國海外領土教育的目標有兩個，就是羣衆訓練與領袖訓練。起初，因

為必須先改進衛生及經濟情形，各領土缺乏傳統教育制度，而一般民衆又對教育設施表示反對，所以教育的發展比較緩慢。但是，在過去四十年來確有很大的進步。法蘭西代表對海外屬地的教育制作一個檢討，他說過去傾向於同化的政策，現在已經改為一個伸縮性更大的政策，目的在使教育政策適應各區域的需要，以及土著人民不同的發展階段。因為法蘭西海外領土方言很複雜，所以採用法文為基本教學語文，但是在可能情形下，尤其是在有一種地方語文通用頗廣的情形下，就用這種語文來幫助小學的教學。法蘭西管理當局也曾設法訓練婦女領袖人才訓練子女，使其有成為賢妻良母的準備。各種教育方式進展的程度不一，小學教育較中學教育發展緩慢，其原因乃推行小學教育較高水準時，曾遭遇困難。法蘭西當局特別注重技術及職業教育，並曾設立若干訓練所，技術學校及技術訓練高等學校。高等教育方面，法蘭西代表提到 Dakar 的高等學院以及馬達加斯加境內的發展。此外，法蘭西本國供給非洲學生的獎學金數亦不斷增加。法蘭西代表向委員會提出關於法蘭西海外領土教育進展的詳細統計材料。

三八。中國代表指出教育問題與社區發展問題及生活水準問題密切關聯。因此，雖然管理國家在教育方面多所努力，有許多土著兒童仍不識字，且未就學。中國代表希望一九五六年管理當局能夠向委員會供給關於初等與中等教育的準確詳細情報；土著人民如果沒有受過中等教育，當然也無法進一步受高等教育。管理當局也應該供給關於教育各部門經費問題的情報，以及教育問題所牽涉的各種財政問題，各教會與當地社區對於教育經費的貢獻的情報。至於職業訓練方面，中國代表認為凡是受到此種訓練的人都必須有就業的機會。最後，中國代表認為教員薪酬應該受到特別注意，以便吸引人才。

三九。巴西代表提到他過去對於公共衛生問題所講的話，對於伊拉克代表所建議於一九五六年議程中列入高等教育經費問題一項表示贊同，並請報告員於草擬委員會報告書時，提及此項建議。

四〇。理事會注意到美國政府關於大會決議案八四五(九)的來函(A/AC.35/L.200/Add 1)。此項函件中敘述美利堅合衆國政府在教育及職業訓練方面協助非自治領土的政策。美國政府宣布願意接受祕書長所提議實施決議案八四五(九)的程序。從一九五〇年起至一九五五年止，非自治領土的學生在美國受訓練者共一百五十一人。

四一。此項函件中並提及美國對於非自治領土學生發給獎學金的計劃，以及國際合作與各非自治領土教育發展的關係。

捌。關於技術協助之情報

四二。委員會第一〇八次會議審議對於非自治領土的技術協助工作。依照大會決議案二二〇(三)委員會第五屆會曾收到關於經濟暨社會理事會所採取的決定以及在經濟暨社會理事會主持下所進行而涉及非自治領土情況之研究工作之情報。本年度內，委員會接有文件 A/AC.35/L.201，其中載有關於一九五四年內已付實施以及為一九五五年核准之技術協助計劃之簡要情報，並載有聯合國兒童基金會在非自治領土內之工作情報。

四三。英聯王國代表提請委員會注意英聯王國政府與英聯王國所屬各領土政府間的合作情形，以及與聯合國及各專門機關間的合作情形，尤其是聯合國及專門機關所提供技術協助方面的合作關係。英聯王國代表引述各種統計數字，證明一九五四年間各該領土所收到的技術協助數量大有增加。但是，此類技術協助計劃下可以利用的資金為數有限，英聯王國政府於本領土和英聯王國本身之資源不敷時，始求外援。英聯王國代表說各區域委員會與專門機關之間並沒有不良的競爭現象。英聯王國代表進一步舉述所供給技術協助種類的實例，指出英聯王國本身所供給的專家，為數最多，一九五三年共三百零八人，英聯王國所屬各領土還對不列顛國協以外的人民供給許多訓練的便利。英聯王國代表又提及撒哈拉以南非洲技術合作委員會的工作，認為該委員會是一個很有價值的機構，頗有助於各方交換關於非洲技術問題的經驗。

四四。澳大利亞代表向委員會報告，關於巴布亞的技術協助主要是由管理國家提供，只有在管理國家自己不能夠供給此種協助時，才求助於國際方面。澳大利亞代表並提請委員會注意南太平洋委員會對於巴布亞在掃除文盲，工業發展，米穀生產及公共衛生等方面所進行的工作，澳大利亞共和國科學工業研究院以舉辦土地資源調查的方式所提供的協助；以及世界衛生組織與其他專門機關所提供的協助。關於這些問題澳大利亞政府曾與各專門機關維持聯絡。

四五。荷蘭代表敘述荷屬新幾內亞所得到的聯合國技術協助計劃的援助，以及聯合國國際兒童基

金會的援助，尤其是世界衛生組織及國際兒童基金會合辦的改善當地衛生情形的計劃。荷蘭政府參加此種計劃主要是供給資金、人員、材料以及各種供應品與配備。荷蘭代表又提請注意南太平洋委員會在兒童保養、掃除文盲、改善營養及漁業方面所提供的有價值協助，以及荷蘭及澳大利亞當局關於兩國所屬領土共同問題之合作。荷蘭國內科學機關以及其他政府與非政府組織對荷屬新幾內亞的發展亦有貢獻。例如，由於政府所派農業專家擔任研究的結果，若干種試驗計劃已經開始。其中有一種是關於米穀種植使用機械的計劃。

四六。美國代表聲稱：美國政府現在直接向美國所屬各領土供給大量技術協助。但是聯合國及專門機關以及區域委員會也都向美國所屬領土供給有價值的援助，在國際技術協助方面這些機關與委員會的地位日益重要。美國深信國際技術協助是國際合作的一種最有效方式，對於非自治領土自治的進展大有貢獻。比較發展進步的國家對於技術協助計劃也能夠提供有效的協助。

四七。法蘭西代表向委員會報告法管各領土技術協助擴大大方案對於法蘭西政府在這一方面的工作是非常有價值的。法蘭西代表敘述世界衛生組織、糧農組織及文教組織對於非洲法屬領土提供的技術協助，例如補助糧食之供給，瘧疾防療計劃及其他預防疾病計劃。除此種協助之外，尚有一個為當地人民供給獎學金的計劃。對於此類計劃中之若干種，法蘭西政府曾供給相等數額之資金。

四八。巴西、中國、瓜地馬拉、印度、伊拉克、祕魯等國代表，以及世界衛生組織代表亦均發表聲明。

四九。伊拉克代表指出非自治領土所得的國際協助，雖然使人覺得很有希望，但是到目前為止規模還是很小。伊拉克代表表示希望各國能夠依據憲章第七十三條(卯)項向委員會供給各非自治領土所得其他形式之國際與區域協助之情報。

五〇。印度代表提到各管理國家的聲明，認為非自治領土的問題必須由政府間組織及國際間組織同時加以注意。印度代表覺得聯合國技術協助計劃下所撥經費的百分率雖有增加，實際撥給的數目依照各領土的需要而言，還是不夠大。可否以區域為基礎來舉辦工作計劃也是值得研究的一件事。關於各區域政府間組織所提供的援助，委員會應該特別注意各國際組織的工作，各管理當局也應該設法使各國際組織與其充分合作。

五一。巴西代表希望管理國家將來對於各領土的經濟及社會發展能夠提供更詳備的情報，對於技術協助與長期建設計劃配合的程度，依照標準格式丙節，分段一(丙)也應該提出詳備的情報。巴西代表強調該代表團素來認為管理國家應該供給各領土所需要的協助的大部分，對於國際技術協助只能夠當為一種補充的協助，補助各國自己這一方面工作之不足。不然的話，技術協助方面可資運用之有限資金，在非自治領土與發展落後國家之間會引起很激烈的競爭。

五二。祕魯代表也表示一種意見，就是國際技術協助視為各國本身努力的一種補充是很正當的，但是在檢討各託管領土發展情形的時候，應該把國際技術協助與各國自己的努力同時一併考慮。祕魯代表認為將來祕書處的報告書應該說明各管理國家自己的貢獻，同時強調各區域委員會與聯合國及各專門機關間密切合作的必要。各非自治領土對於聯合國兒童基金及聯合國技術協助計劃如果有貢獻，也應該於報告中提及。

五三。瓜地馬拉代表強調一個事實，就是鑒於其他各發展落後國家的需要，非自治領土技術協助的供應主要應該是各管理國家自己的責任。因此，在檢討國際機關所供給協助的時候，要同時考慮到各管理國家自己在這一方面整個努力的狀況。

五四。中國代表認為非自治領土的發展不但需要由國際組織與管理國家提供技術協助，土著人民自己也應該參加。

五五。英聯王國代表對若干代表的意見提出答覆。英聯王國代表說委員會考慮到關於社會經濟及教育情況的各項目的時候，可以對於國際技術協助裨助各領土發展的情報有更清楚的認識。在英聯王國所屬領土內，各政府間組織及聯合國提供技術協助的機關之間有一種非常滿意的工作關係。

玖。經濟情況

五六。委員會第一百零九次及第一百一十次會議討論非自治領土經濟情況的若干方面，討論的範圍大致是一九五四年經濟情況委員會所擬報告書中提到的問題，以及文件 A/2729 中所提的問題。

五七。巴西、中國、法蘭西、印度、紐西蘭、英聯王國、美國各代表均曾發表聲明。

五八。法蘭西、紐西蘭、英聯王國、美國各代表說一九五四年委員會關於經濟情況的報告書已經

由各國遞交所屬各非自治領土主管當局，以供其考慮。

五九。印度代表說，他知道委員會報告書裏面的建議在不久之前才遞交與有關政府，但是希望對於非自治領土無論是個別領土或者是以區域為單位，都應該儘量自足一點，能夠得到充分注意。關於這一點，注重農業發展是一個必然的現象，因此應該更注意到增進土地利用的問題以及向多方面發展生產的問題。印度代表相信應該籌撥更多的款項，以協助所有各非自治領土的經濟發展，而不僅是應付若干少數領土內的緊急需要而已。

六〇。中國代表認為在草擬經濟發展計劃的時候，有許多領土都遇到下列障礙：價格的變動，供應與運輸的困難，技工的缺乏，經費的限制，及統計調查的缺乏。進一步籌措經濟發展資金的辦法，例如將外國商行所得的利潤再投資於當地企業，是很值得研究的。由土著人民參加發展計劃也是很重要的事。

六一。英聯王國代表敘述英聯王國殖民地發展及福利法的實施情形，英聯王國主要乃是根據這一個法案向各非自治領土提供協助。英聯王國所屬各領土政府發展計劃全部經費自一九五〇年之五七,〇〇〇,〇〇〇英鎊增為一九五三年之一一〇,〇〇〇,〇〇〇英鎊。在一九五三年支出的一一〇,〇〇〇,〇〇〇英鎊中，根據殖民地發展及福利法供給的達百分之十三。整個發展計劃中，經濟計劃佔優先的地位。全部經費中有半數左右乃用於教育及社會服務。新近通過的法律，以及過去賸餘的資金，足夠於一九五五至一九六〇年向各領土政府供給一二〇,〇〇〇,〇〇〇英鎊之數。但是，建設計劃支出經費的一大部分乃由各領土財政收入及其他當地資金中撥付，殊值得注意。

拾。關於情報撮要及分析之一般問題

六二。委員會一九五四年的屆會考慮到大會關於編印文件之管理及限制的決議案七八九(八)。委員會各委員國鑒於過去曾採取行動，將向委員會及大會提出之報告書數目減少，因此當時不再提出其他建議，但請祕書處繼續研究此項問題。委員會本次屆會第一百二十二次及第一百二十三次會議中，討論到每三年出版撮要全文之外，其中間的兩年是否應停止出版祕書長對於非自治領土情報的分析。

六三。秘書長代表答覆澳大利亞代表的問題，向委員會報告於每三年出版撮要全文外，其中間兩年出版的撮要乃屬統計性質，而此種統計的資料一部分在聯合國及各專門機關若干種常年出版物中已有刊載，但另有一部分情報別的地方不容易看到。目前此種刊物似乎各國政府及各非政府組織、圖書館、大學等，常常都用到。

六四。澳大利亞、巴西、緬甸、中國、法蘭西、印度、伊拉克、及美利堅合衆國各代表先後發表聲明。巴西、緬甸、印度、伊拉克各代表認爲此種情報之出版，因爲其內容乃依據憲章第七十三條(辰)款所提出之非自治領土具體情報，不但甚有用處，而且依據大會前此所通過之決議案規定，乃屬必要。美國代表說，美國政府雖然建議儘可能必須各方面節省，但是認爲現有刊物應繼續出版。法蘭西代表，提請注意一個事實，就是法蘭西政府各部會對於聯合國關於非自治領土的文件曾經多方宣揚，因此提議此項問題委員會應請秘書長斟酌決定。法國代表指出，法蘭西代表團贊成關於非自治領土之情報應該盡量多方傳播。巴西代表強調將此事交秘書長酌量情形決定，似乎很妥當，但是委員會中各代表所表示之意見，亦應提請秘書長注意。澳大利亞代表對於此次討論中所提出的意見，認爲是很有價值的，可以幫助秘書長及第五委員會來採取適當的決定。

拾壹。停止遞送憲章第七十三條 (辰)款規定之情報

荷蘭政府關於蘇立南及 荷屬安提耳的來文

六五。大會一九五三年十一月二十七日決議案七四七(八)前文中，表示注意到“荷蘭代表之下列聲明，即荷蘭與荷屬安提耳及蘇立南代表在一九五二年間中止舉行之談判不久即將繼續舉行”³。該決議案本文前五段中，(一)欣悉“荷屬安提耳及蘇立南在趨向自治方面獲致之進步”；(二)認爲“荷屬安提耳及蘇立南之新地位，非待上述談判達到最後結果載入憲法，不能加以估定”；(三)“向荷蘭政府表示大會深信談判完成後荷屬安提耳及蘇立南將獲得表現充分自治程度 達成憲章第十一章所列目的之新

³ 參閱大會正式紀錄，第八屆會，第四委員會，第三四三次會議，第七〇段。

地位”；(四)“請荷蘭政府將談判結果及上述第二段所述之憲法規定抄送秘書長”；(五)請“非自治領土情報審查委員會根據荷蘭政府已遞送之情報審查以上文件並向大會具報”。

六六。荷蘭政府依照大會決議案七四七(八)之規定，已於一九五五年三月三十日致函秘書長(A/AC.35/L.206)，敘述一九五四年十二月二十九日頒佈憲章，訂明荷蘭王國包括荷蘭、蘇立南及荷屬安提耳在內，以及此項憲章頒佈之前之憲法發展情形，函內並附有憲章與說明節略各一份。鑒於憲法規定，及蘇立南與荷屬安提耳地位之改變，荷蘭政府認爲該政府依照憲章第十一章所負關於蘇立南及荷屬安提耳之義務已告終止。

六七。委員會於第一百二十五次及第一百二十六次會議討論議程此一項目。在第一百二十五次會議中，荷蘭代表提出有關的文件，並介紹荷蘭代表團中的蘇立南與荷屬安提耳代表。這兩位代表敘述業經頒行的憲法更改，並解釋荷蘭王國憲章中主要規定。荷蘭王國憲章乃根據一個原則，就是荷蘭、蘇立南及荷屬安提耳已自由表示願望，接受荷蘭王國下之新憲法地位，而荷蘭王國即由上述三邦組成之。這三個邦對內都是自主；而王國的事務則由三個邦於平等之地位上聯合採取決定；同時三邦之間彼此提供援助。除國防、外交、國籍及若干其他問題屬於王國的職權範圍之外，三邦對於其他問題都有採取決定的權利。而且，每一個邦都能夠自己制定及修改本邦的憲法。荷蘭女王爲荷蘭王國的元首，同時爲每一個邦的元首。荷蘭王國以及三個邦的政府都採取議會制度。荷蘭王國的法規乃由荷蘭國會頒行，就此一具體職權而言，荷蘭國會執行整個王國國會的任務。但是，蘇立南與荷屬安提耳的國會，經由各種不同的程序，在相當程度內可以影響荷蘭國會所採取的決定。鑒於荷蘭已不再爲蘇立南與荷屬安提耳的管理國家而在荷蘭王國內與其他兩邦地位平等，荷蘭不但沒有權利而且也沒有權力來依據聯合國憲章第七十三條(辰)款遞送關於這兩邦的情報。現在向委員會提出關於蘇立南及荷屬安提耳的出版物祇是向委員會解釋這兩個邦的主要情形，而不是履行憲章第七十三條(辰)款所規定的義務。

六八。荷蘭各代表提出情報之後，巴西、緬甸、中國、瓜地馬拉、及印度各代表向荷蘭代表提出問題，詢問關於蘇立南及荷屬安提耳自從荷蘭王國憲章頒佈之後，憲法更改的若干方面問題。

六九。瓜地馬拉代表想知道下列各點：(一)以普選辦法選舉議會時，文盲是否有投票權，所採用的是記名還是無記名投票；(二)依照荷蘭王國憲章第二條蘇立南及荷屬安提耳的總督權力的根據為何；(三)依照荷蘭王國憲章第五十條，蘇立南及荷屬安提耳立法及行政措施與荷蘭本身之立法與行政措施如有分別規定，其原因何在；(四)關於目前實行的新憲法地位是否曾經徵詢蘇立南及荷屬安提耳人民的意見；(五)關於蘇立南及荷屬安提耳法官提名的程序，是否此二邦自己請求由荷蘭女王任命法官；(六)荷蘭王國國會下院五分之三多數通過的規則是否也適用於荷蘭國會；(七)蘇立南及荷屬安提耳出席荷蘭國會的代議是否有投票之權，此項代表之數目有無限制；(八)荷蘭王國對於依照憲章第七十三條(辰)款遞送情報一事，是否負有與荷蘭政府相似的義務。瓜地馬拉代表很希望知道蘇立南及荷屬安提耳與荷蘭地位平等之程度如何。

七〇。巴西代表詢問(九)憲章第二條所稱蘇立南及荷屬安提耳總督的權力有無任何法律規定；(十)那一個機關有法律權來決定各法律與憲章牴觸，荷蘭女王有無廢止任何與憲章牴觸的法律的權力。

七一。印度代表請求供給關於下列問題之情報：(十一)一九五四年十一月的選舉是否在荷屬安提耳及蘇立南兩地舉行，還是只在荷屬安提耳舉行；(十二)在沒有舉行選舉之前，選民是否看到憲章的規定。

七二。中國代表提出下列問題：(十三)蘇立南與荷屬安提耳能否自由管制貨幣；(十四)荷蘭女王是否可不經蘇立南與荷屬安提耳政府同意即在該兩邦徵募軍隊。

七三。緬甸代表詢問：(十五)依照荷蘭王國憲章第十二條，蘇立南與荷屬安提耳在荷蘭王國各機關中祇佔少數地位，根據此點三邦間之平等地位如何表現；(十六)公使係以選舉，還是任命方式產生；(十七)荷蘭王國憲章中有無規定准許蘇立南修改憲法，與荷蘭王國脫離關係。

七四。荷蘭代表團中蘇立南及荷屬安提耳代表對於上列具體問題，以及其他討論中提出各點，答覆如下：

(一)關於文盲選舉問題，並未規定禁止文盲行使表決權，但是無論如何，在蘇立南與荷屬安提耳文盲並不構成一個問題。選舉乃採取不記名方式。(二)蘇立南及荷屬安提耳的總督代表女王為政府之憲法

元首，並代表女王行使王國行政權力。總督的職位並非政治性質，無論如何不致於重複各邦國首相的權力；總督的職位乃象徵性質而已。(三)荷蘭王國憲章第五十條第一及第二項規定不同，因為依據憲章荷蘭憲法各項規定仍然有效，而且適用於王國全境，其中規定之一為荷蘭國會於特殊情形下(憲章第十五條至第十九條)得執行荷蘭王國國會之任務。由於此種解釋，故有不同規定之必要。(四)至於憲法更改是否曾徵詢各邦人民意見，各邦國國會乃以普選方法產生，對於憲法更改並不反對。(五)法官之任命乃由荷蘭王國政府負責，而非由荷蘭政府本身負責。此項規定乃應兩邦本身之願望而定，目的在於保障此二小邦內法官地位之獨立。就司法機關而言，地方法律以及荷蘭王國憲章都可以保障法官，使其不受當地勢力之影響。(六)荷蘭的法律對於蘇立南及荷屬安提耳並無拘束力，但是由荷蘭王國國會通過者則有拘束力。(七)憲章第十七條所規定之代表並無投票權。蘇立南及荷屬安提耳寧願有權派遣數目不定之代表至荷蘭王國國會，同時享有一種權利，就是凡是蘇立南及安提耳反對的措施，須由荷蘭王國國會五分之三之多數贊成，始能通過，該兩邦不願其代表享有投票權，因為他們的代表很容易在表決的時候處於少數地位。兩邦認為現有規定對於它們比較有投票權更有利。因此參加王國國會代表的數目無關緊要。(八)荷蘭王國當然不能夠就王國內的享有平等地位的任何構成部分，提出聯合國憲章第七十三條(辰)款所規定的情報。提出蘇立南或荷屬安提耳的情報就和提出荷蘭本身的情報一樣，都是不可思議的。(九)蘇立南總督及荷屬安提耳總督的權力乃根據該二邦憲法的規定，而此等憲法乃參照荷蘭王國的憲章訂定。(十)有權裁定法律是否與憲章牴觸的機關乃荷蘭王國的整個政府。(十一)荷屬安提耳的選舉於一九五四年十一月舉行，蘇立南的選舉後來才舉行。(十二)關於此項問題並無舉行特別選舉的必要，因為所有的政黨都贊成憲法改革。(十三)蘇立南與荷屬安提耳可自由管制本邦貨幣。蘇立南與荷屬安提耳的荷盾價值比較荷蘭的貨幣高一倍。(十四)荷蘭王國政府不能夠在蘇立南或荷屬安提耳徵募軍隊。依照憲章第三十一條的規定，徵募軍隊只能夠依照當地法律為之。(十五)荷屬安提耳及蘇立南的代表對於三邦地位平等問題的若干點，加以說明。(十六)公使乃由各邦政府自行指派。(十七)各邦都有權自行修正憲法，而且可於互相協商之後，修改荷蘭王國三部現有的關係。荷蘭各代表提到荷蘭女王的聲明中稱政治上的合作除

開各部分自願接受，而且極大多數人民擁護，是不能經久的；如果不許其中任何部分在願意採取行動的時候脫離王國；那是與荷蘭王國的確定政策不符的。

七五．若干代表對於荷蘭各代表所提供的詳備情報與各項問題的答覆，表示感謝。

七六．美國代表表示美國政府對於蘇立南及荷屬安提耳已經獲得充分自治絕不懷疑。

七七．澳大利亞代表說，委員會應該注意荷蘭政府所發表的一個聲明，就是鑒於對蘇立南及荷屬安提耳所實施的憲法更改，已無須再就蘇立南及荷屬安提耳提供憲章第七十三條(辰)款之情報；此一問題，惟有該政府本身有權採取決定。而且，荷蘭政府已經向聯合國提出充分事實證據，證明新的憲法安排得到蘇立南與荷屬安提耳人民的充分同意。

七八．法蘭西代表對澳大利亞代表的意見表示贊同，並強調蘇立南及荷屬安提耳既已充分自治，而且在新的荷蘭王國之下是處於平等地位的部分，現在已經沒有理由再要荷蘭依照憲章第七十三條(辰)款遞送情報。法蘭西代表說這件事不應該由委員會來討論，委員會只應該注意到荷蘭代表團所供給的情報。

七九．巴西、中國、瓜地馬拉、印度、伊拉克、祕魯諸代表對於荷蘭代表供給完備情報表示感謝，但聲明基於各種理由，關於此一項目的進一步審議，似應延緩到所有有關政府都有機會對荷蘭政府所提供的情報作更充分檢討後，再作決定。有人建議委員會應該延會，而於大會九月開幕之前再開會，重行審議此一項目。伊拉克代表贊成此種建議，但是認為此事不妨交與大會決定。

八〇．荷蘭代表對於委員會於目前未能作一決定表示遺憾，但是對於延期決定亦不反對。

八一．澳大利亞代表注意到若干代表目前不能夠對這一個問題得到結論，因此他擬贊成延期採取決定。但是他反對不待委員會決定便把這個問題交與大會。

八二．主席將委員會是否贊成此一項目於本屆會內延緩審議的問題，付表決。舉手表決的結果，贊成者七反對者無，棄權者五。委員會並決定於大會第十屆會開幕前再行集會，確定日期由主席與祕書長商定。

拾貳．審議關於停止遞送情報事來文之程序

八三．大會決議案八五〇(九)請委員會就該決議案之實施問題，將其認為妥善之提案列入本報告

書俾可改善處理停止遞送憲章第七十三條(辰)款情報案件所採用之方法與程序。

八四．委員會第一二九次會議會對此項問題略加討論。巴西代表認為委員會在許多方面已訂有處理此項問題的程序。尤其是，委員會有權審議此種來文已為各方所承認；與停止遞送情報具體事例有關之三國政府，美國、丹麥及荷蘭，已遵照大會決議案二二二(三)的規定，提供關於憲法上變更之詳細情報；該三國政府並從各領土遴派能自領土觀點就此種變遷提供情報之人士參加各該國代表團；委員會已逐漸確立關於說明、訊問及答覆之程序，且已就最初兩案件通過決議案，指出在其任務規定範圍內的若干暫定結論，但不預斷大會最後究將如何處置此等問題。上述各種程序之中尚有一個似須考慮的細節，這便是應否建議一個委員會應該審議從各國政府所收到來文的期限。必須注意的是若干問題可能需要由代表團提送本國政府。可是大會決議案所牽涉到的問題甚多，而委員會本屆會却沒有充分時間加以審議。因此巴西代表提議委員會致大會報告書中應能說明這一點，俾委員會得展緩到一九五六年屆會時再審議決議案八五〇(九)所稱之適用提案問題。瓜地馬拉代表贊成此項動議，該動議並經委員會予以核准。

拾參．委員會延長任期問題：土著代表出席委員會及參與工作問題

八五．委員會在其討論過程中決定將議程上所列之將來各種研究；委員會延長任期問題；及土著代表出席委員會及參與工作問題之項目合併為一個項目審議。

八六．大會一九五二年十二月十日所通過決議案六四六(七)正文第一段規定：“非自治領土情報審查委員會應按原定辦法延長任期三年”，其正文第三段中並規定“在一九五五年常會時，審議非自治領土情報審查委員會應否再行延長任期以及將來此種委員會之組織與任務規定等事項。”

八七．委員會在第一二三次、第一二四次、第一二七次及一二八次會議中合併討論委員會延長任期問題，委員會將來研究工作問題以及土著代表出席委員會及參與工作問題。

八八．印度代表，代表印度、緬甸及伊拉克三代表團提出一個聯合決議草案(A/AC.35/L.209)，其案文如下：

“大會，

“業已審議大會一九四九年十二月二日決議案三三二(四)所設立非自治領土情報審查委員會之工作，

“認為爲促進非自治領土人民之發展及實現憲章第十一章所載各項目的計該委員會繼續進行建設性之工作，確有價值，

“一。決定繼續設置非自治領土情報審查委員會；

“二。決定該委員會應依照決議案三三二(四)及六四六(七)之規定，由依據憲章第七十三條(辰)款遞送情報之聯合國會員國，及第四委員會代表大會按地域普及原則所推選之同數非管理會員國組定之；

“三。請委員會各委員國繼續遴派在委員會主管範圍內各專門問題方面特別合格之人士參加各該國代表團；

“四。請管理非自治領土之委員會遴派對非自治領土經濟、社會及教育政策特具發言資格之士著人士參加各該國代表團；

“五。授權委員會於徵得管理會員國同意後准許當地人民已對領土內所採取經濟、社會及教育政策負有一大部分責任之各有關非自治領土政府，遣派觀察員列席委員會；

“六。着該委員會本憲章第一條第三第四兩項與第五十五條之精神，審查依據憲章第七十三條(辰)款所遞關於非自治領土經濟、社會及教育情況之情報摘要與分析，包括各專門機關所編製之任何文件以及依照大會關於非自治領土經濟、社會及教育情況之決議案所採措施之任何報告或情報；

七。着委員會向大會各經常屆會提具報告書，列載其認為適當之程序建議及其認為妥善之實體建議，惟內容須關涉一般專門問題，或爲某一區域集團中各領土所共有之問題而不關涉個別領土；

“八。認為委員會應在不妨礙逐年審議憲章第七十三條(辰)款所指各專門問題之情形下輪流特別注意教育、經濟及社會方面之情況；並應參照大會所核准關於非自治領土此種情況之報告，審查所遞關於此等問題之情報。”

八九。印度代表說委員會的過去工作業已加速了各領土中經濟、社會、文化及教育的進展。若干管理會員國並自動遞送政治情報。所以大會應使委員

會成爲一個常設機關，以確保其繼續工作。新近殖民地方面的各種發展以及大會第四委員會需要現有委員會一類機關的事實，更使大會必須考慮設置一個常設委員會。印度代表繼即概述其對於決議草案中所載各項規定之意見。

九〇。伊拉克代表認為非自治領土的情況將永爲國際討論的對象，因此此種委員會的設立是必要的。他認為委員會在過去已得到了積極的結果，而且他個人準備接受一個不危害保障非自治領土人民原則的合理解決辦法。伊拉克代表並簡略檢討伊拉克政府對於上述決議案中所載各段的立場。據他看來，這個決議案係以大會決議案爲主要根據。不過他認為該決議草案的提案人都準備在不違背原則的情形下接受修正案。

九一。緬甸代表認為委員會延長任期問題不是程序問題而是原則問題。他相信管理會員國及非管理會員國都一本當初在金山草擬憲章時之精神，支持委員會；認為委員會乃是一種促進非自治領土人民福利的工具。該決議草案的各提案人雖主張設立一個常設委員會，但準備接受繼續設置委員會的折衷辦法。

九二。美利堅合衆國代表表示贊成繼續置設本委員會。自治問題乃是一個不斷演進的問題。目前，一方面憲章第十一章之實施情形顯有長足進步，但另一方面若干勢力仍在剝奪許多人民的自治權利。

九三。巴西代表爲調和委員會各代表的不同意見起見，提出一個工作文件，內載有對於三個決議草案的修正案(A/AC.35/L.211)，修正案案文如下：

“一。刪去前文第二段，並代以下述字句：

“鑒悉各委員國認為該委員會之技術工作極有價值，其報告書對於非自治領土問題之充分瞭解亦多貢獻，且可能提供有益之方針以解決此等問題；”

二。以下列一段爲正文第三段：

“認為爲促進非自治領土人民之發展及實現憲章第十一章所載各項目的計，該委員會應繼續遵照其現有任務規定進行建設性工作；”

“三。刪去正文第一段並代以下列字句：

“一。決定非自治領土情報審查委員會應按原定辦法再延長任期三年，其任務規定應以決議案三三二(四)所規定者爲準；”

“四。刪去正文第三段並代以下述字句：

“請該委員會各委員國繼續遴派對該委員會職權範圍內各專門問題特別合格之專門顧問參加各該國代表團；”

“五。以下列一段為正文第四段：

“四。感謝各國派有此等專門顧問參加各該國代表團；並欣悉該委員會工作因各該專家提供補充資料，而提高品質；”

“六。刪去第四段並以下列字句為第五段：

“五。並欣悉若干非自治領土管理會員國會遴派特具對非自治領土經濟、社會及教育政策發言資格之士著代表參加各該國代表團，又此等代表對於委員會之工作貢獻頗多；”

“七。以下列字句為第六段：

“六。切盼各管理會員國中採用前段所稱辦法者日益增多；”

“八。刪去原文第五段代以下列字句，並改為第七段：

“七。認為管理會員國或將認為允宜為當地人民已對領土內經濟、社會及教育政策負有一大部分責任之非自治領土政府，遴派人員為觀察員；”

“九。以下列字句為第八段：

“授權該委員會得應有關管理會員國之請，准許前段所稱人員，以觀察員資格列席會議；”

“一〇。將原有第六段改為第九段。

“一一。將原有第七段改為第十段，並從該段中刪去下列各字：‘或為某一區域集團中各領土所共有問題。’

“一二。以下列一段為第十一段：

“一一。授權該委員會本大會決議案八四七(九)之精神酌於其專門問題研究報告中提及因發展階段，經濟及社會結構或地理地位而有類似問題或共同情形之領土集團或類別，藉以闡明報告書的意義並改善其科學與專門性質。

“一三。將原有第八段改為第十二段。”

九四。巴西代表認為如欲促進非自治領土的進展，委員會的工作殊屬不可缺少，因此大會應當延長委員會的任期。他所提出的工作文件乃在設法調和主要不同意見。管理會員國以及非管理會員國過去都曾表示意見，認為委員會的專門工作極有價值。巴西代表並說明其工作文件中所載各項建議的理由。

九五。美利堅合眾國代表贊成巴西工作文件中所載各項提案，認為這些提案構成了調和意見的適當基礎。他個人亦將支持主張繼續設置委員會並可使委員會中兩主要管理會員國繼續合作的提案。

九六。祕魯代表團贊成無定期延長委員會的任期。為審議依據憲章第七十三條(辰)款所遞情報並為促進非自治領土經濟、社會及教育方面之國際合作起見，委員會實為一個不可或缺的機關。因此他贊成巴西工作文件中所載的提案。關於聯合決議草案第五段的規定，祕魯代表認為大會應該授權委員會徵得管理會員國同意後，准許士著人士以觀察員資格列席會議，但此種觀察人員應由有關領土的地方當局指派，而不應由非自治領土政府委定。關於決議草案第六段，祕魯代表提議在“摘要與分析”數字之前，加“祕書處根據編製之”字樣。

九七。澳大利亞、中國、荷蘭、英聯王國及美國相繼對委員會所收到的三國決議草案與巴西工作文件表示意見。

九八。中國代表提出許多贊成和反對延長委員會任期的理由。一方面，就遞送政治情報一事而言，憲章第十一章與憲章第十二章及第十三章的規定根本不同；有人懷疑該委員會的工作是否確有價值；又各方對於憲章第七十三條(辰)款之實施問題以及對於祕書長比較各國所遞情報時受到的限制問題也持有不同意見。可是另一方面，憲章的各項規定；各方對委員會工作有無價值問題所表示的意見；非自治人民所表現的進展情形；以及不延長委員會任期一事對於輿論的心理影響，確都構成了贊成委員會延長任期的理由。中國代表認為涉及非自治人民發展方面的各項問題既如此重要，上述各種理由實應棄置不顧。他促請委員會再延長委員會任期三年。

九九。澳大利亞、荷蘭、英聯王國及美國的代表都不能接受聯合決議草案，和經過巴西所提工作文件修改後的決議草案；他們不能接受的程度則各不相同。

一〇〇。英聯王國代表說英國政府在原則上仍然反對設立委員會，因為該國政府認為在憲章第七十三條規定之下實無理由設立本委員會，而且委員會在其所管轄的各方面也沒有任何真正貢獻。英聯王國代表然後提到聯合決議草案中為英國政府所反對的各項規定。第五項規定如經通過，則除其他後果外並將造成雙重代表權的情形，因此該段是不可接受的。第七項規定也是同樣不可接受的，因為委員會的任務規定將因該項規定之載有某一區域集團中各領土一語而根本改變。

一〇一。澳大利亞代表說澳大利亞政府曾經充分參加委員會的工作。該國政府深望在委員會中看到各方的通力合作，可是這種希望却未完全實現；例如委員會中有過分着重政治工作而忽視技術工作的情形。再則，各方在法律上確有強有力的理由，來反對委員會及大會有權討論任何有關非自治領土的問題。他繼即指出他本人對於決議草案中各項規定及巴西所提工作文件的意見。他反對將委員會改爲一個常設委員會。他也反對決議草案中所載的第五項規定，其理由爲不應違反管理會員國代表權統一原則，又該項規定已因有第四項存在而成爲不必要。他並且表示不贊成對有關各區域集團領土的問題及建議加以審議，因爲此種辦法不但不會有裨於委員會的工作，而且可能產生單獨選出某一國家所管理的幾個領土或領土集團的結果。

一〇二。美國政府認爲繼續置設委員會並使各管理會員國參加其工作乃是一件極其重要的事。美國代表依照此種意見，認爲委員會的討論業已指出：最好的辦法是規定委員會按原定辦法延長任期。

一〇三。荷蘭代表本人也不反對委員會按原定辦法延長任期，但反對按聯合決議草案所提議的辦法延長任期。荷蘭代表特別指出無限期延長委員會任期及決議草案中所載第五項規定都是不可接受的。再則，荷蘭代表並反對第七項中提到審議關於某一區域集團領土的問題與建議一節，因爲該決議草案如提到此事，則將使各區域以集團的精確分界問題引起了無窮盡的紛亂和討論。

一〇四。中國及美國的代表提出他們對於三國決議草案的修正案 (A/AC.35/L.215)，其案文如下：

“一。於三國所提決議草案第一段之末加：‘按原定辦法再延長任期三年’。

“二。刪去第五段。

“三。刪去第七段中‘或爲某一領土集團中各領土所共有之問題’字樣。”

一〇五。澳大利亞、巴西、緬甸、法蘭西、瓜地馬拉、印度、伊拉克、祕魯及美國各代表並另發表聲明。

一〇六。印度代表替這個決議草案辯護，認爲其中所載各項規定都深符憲章第七十三條的精神。關於第五項的規定，他認爲准許比較前進領土所派的觀察員參加委員會工作，是極有價值的，因爲這些觀察員對於委員會的工作可能大有貢獻。他提議對該決議草案第五項中第一句話略加修正，使其成爲：“授權委員會於徵得有關管理會員國同意後，”。

一〇七。伊拉克代表認爲該決議草案及巴西所提工作文件實可表示一種穩重態度。關於中國及美國所提的修正草案，他雖然可以接受其中第一修正案，但必須於表決第二及第三修正案時棄權。

一〇八。巴西代表爲指出各管理會員國贊成這個決議草案和巴西工作文件中所載各點起見，引述他們過去在大會第四委員會各次會議中所發表的言論。他準備贊成延長委員會任期三年，藉以調和委員會中的分歧意見。

一〇九。美國代表說美國代表團雖可接受巴西的工作文件，惟深恐此項工作文件如經通過可能使若干管理會員國退出委員會。

一一〇。法國代表說法國政府願意對其所管理的各領土履行憲章第十一章所載義務，但不願超出其原來所接受的憲章規定範圍。

一一一。瓜地馬拉代表雖然贊成該決議草案的現有案文，但如各管理會員國都接受巴西提案，他也擬接受該提案，作爲一種調和意見的辦法。他深知要得到一個能爲所有會員國贊同的決議草案是很困難的，因此他不曾參加討論這個問題的實體。不過，他贊成延長委員會的任期並擴大其任務規定。

一一二。委員會以四票對二票棄權者五，決定立即表決聯合決議草案及美國與中國提出的修正案。

一一三。印度代表請逐段表決。

一一四。祕魯代表請將中國與美國所提出的第一修正案中“按原定辦法”及“再延長任期三年”兩句話單獨付表決。

一一五。經中國及美國代表修正後的聯合決議草案表決結果如下：

前文第一段以十一票對零通過，棄權者二；

前文第二段以八票對零通過，棄權者五；

於正文第一段中添加“按原定辦法”數字之修正案以八票對零通過，棄權者五；

於正文第一段中添加“再延長任期三年”數字之修正案，以九票對零通過，棄權者四；

修正後的正文第一段以十票對零通過，棄權者三；

正文第二段以十一票對零通過，棄權者二；

正文第三段以十票對零通過，棄權者三；

正文第四段以九票對一票通過，棄權者三；

刪去緬甸、印度及伊拉克所提決議草案中正文第五段的修正案，以六票對一票通過，棄權者六；

正文第六段以十票對零通過，棄權者三；

刪去正文第七段中“或為某一區域集團中各領土所共有之問題”字樣之修正案以六票對零通過，棄權者七；

修正後的正文第七段以八票對零通過，棄權者五；

正文第八段以十票對零通過，棄權者三。

一一六。修正後的該決議草案全文以九票對零通過，棄權者四。

一一七。茲將委員會所通過的決議案全文列為附件貳。

一一八。巴西、緬甸、中國、法蘭西、瓜地馬拉、印度、荷蘭及紐西蘭的代表都對他們的投票立場加以解釋。

一一九。英聯王國代表說英國政府反對再度延長委員會的任期。他的棄權不應解釋為如果委員會的任期經大會下一屆會予以延長，英聯王國政府便將改變其對委員會的態度的一種表示。

一二〇。法國代表贊同英聯王國代表的意見，並認為第四項對於土著與非土著人民規定了差別待遇。

一二一。印度代表在表決第二和第三修正案時棄權，但却投票贊成第一修正案和修正後的整個決議案。他保留印度政府對於將來大會第四委員會所採任何行動的立場。

一二二。緬甸代表在表決時棄權。他並且保留緬甸政府對於將來大會第四委員會所採任何行動的立場。

一二三。瓜地馬拉代表在表決第一修正案第一部分，及第二與第三修正案時棄權，但投票贊成第一修正案第二部分及整個決議案。他保留瓜地馬拉政府對於將來大會第四委員會所採任何行動的立場。

一二四。荷蘭代表投票贊成修正後的決議案並保留荷蘭政府對於將來大會第四委員會所採任何行動的立場。

一二五。中國代表會同美國代表提出了對於該決議草案的修正案，用意是希望在不妨礙他對於“土著代表參加工作”及“區域方面”兩問題所採立場的情形下，就委員會延長任期問題促成協議。

一二六。巴西代表投票贊成修正後的決議案。可是他的投票立場不應解釋為他贊成修正後的決議案中所有各段；而祇應解釋為他贊成延長委員會任期而已。

一二七。紐西蘭代表投票贊成修正後的決議案和所有修正案。他並且表示委員會的工作是極有價值的。

拾肆。關於非自治領土之將來各種研究：

(a) 專門問題；(b) 區域方面

一二八。大會決議案二一八(三)及八四六(九)規定：依憲章第七十三條(辰)款所遞情報之全部撮要與分析應於一九五六年提送大會；又依照大會決議案三三三(四)所訂立的辦法，一九五六年應為特別注意教育情況之年度。秘書處遵照委員會指示，編有節略一件(A/AC 35/L.213)內載有教育問題的暫定項目表，藉作一九五六年特種研究工作之根據。委員會瞭解秘書長在計劃此種研究工作時大有斟酌餘地，並將請各有關專門機關共同合作。

一二九。大會決議案八四七(九)委員會請研討如何審議關於非自治領土區域集團間共同問題之情報。委員會得到許多關於編具撮要與分類所用方法之資料，並注意到一九五六年研究報告中仍將斟酌情形，依主要標題，有關管理會員國或領土地域集團，分類處理各項情報。

一三〇。此外，按大會決議案八四七(九)的規定，委員會並須研究由於分區檢討非自治領土情報而引起的各項問題。

一三一。本報告書中列述委員會討論及表決關於延長非自治領土情報審查委員會任期問題之決議案的情形，已概括指出委員會考慮這些問題的經過。緬甸、印度及伊拉克三國代表所提出的原案文中規定委員會受權就一般專門問題或不關涉個別領土而為“某一區域集團中各領土所共有的”問題，提出其認為妥善之實體建議。巴西代表所提出的工作文件中則提議修正該決議草案，刪去其中提到某一區域集團所共有問題一節，但另加一段，授權委員會本大會決議案八四七(九)之精神酌於其專門問題研究報告中提到因發展階段、經濟及社會結構或地理地位而有類似問題或共同情形之領土集團或類別，藉以闡明報告書的意義並改進其科學與專門性質。

一三二。上文業已述及，委員會曾就中國與美利堅合眾國所提出的修正案舉行表決，並以六票對零、棄權者七，決定刪去三國決議草案原案文中“或為某一區域集團中各領土所共有之問題”樣字。

拾伍. 補充或修正遞送情報時 所用之標準格式

一三三. 緬甸、中國及伊拉克代表在初步討論非自治領土社會情況時提議修改會員國在遞送憲章第七十三條(辰)款情報時所用的標準格式，另行規定會員國應就社區發展之各方面提供情報。社會情況小組委員會曾審議此項問題，但以標準格式之修改問題乃是議程上一個獨立項目，乃將此事項送回委員會，而未提出任何具體建議。

一三四. 瓜地馬拉代表在委員會第一二九次會議中說，目前許多非自治領土中都正在舉辦一些極有價值的社區發展實驗，這些實驗應為各方所多多注意，因此標準格式中應請有關方面遞送關於這些

實驗的常年情報，大會也應當對標準格式作如此的修正。他尤其認為這種情報應當述及非自治領土社區發展之中央行政組織，地方階層之行政計劃，為訓練社區發展人員及地方領袖人員而採取之行動，以及為使一般人民及從事一般社會工作者熟悉社區發展運動目的與工作而提供之各種便利。巴西、緬甸、中國及印度的代表都主張大會應從這個觀點來考慮補充標準格式的問題。澳大利亞、法國及英聯王國的代表都保留他們對於將來可能在大會中就標準格式提出的修正案加以批評的權利。委員會因無人正式提出提議，故未作有決議。關於這一點，印度代表又請委員會注意社會委員會最近就社區發展問題所進行的討論，並提議各方在擬具任何修正案時應注意到這些討論。

附件壹

委員會議程

項 目	文 件	簡要紀錄 A/AC.35/SR
一. 屆會開幕	A/AC.35/Inf.11 and Rev.1, Inf.12 and Rev.1, Add.1 and Rev.2	107
二. 選舉主席、副主席及報告員		107
三. 通過議程	A/AC.35/7 and Rev.1 and L.187	107
四. 關於非自治領土技術協助之情報	A/AC.35/L.201	108
五. 非自治領土經濟情況：一九五四年非自治領土經濟情況報告書所引起的各項問題	A/2729 and ST/TRI/SER.A/9/ Add.1	109, 110
六. 非自治領土社會情況：	A/AC.35/L.210 and L.214	
(a) 參照一九五二年非自治領土社會情況報告書審議一般發展情形	A/2219 and ST/TRI/SER.A/7 Add.2	109, 110, 111, 112, 113
(b) 城市化及工業化之社會影響	A/AC.35/L.190 and L.194	110, 111, 112
(c) 社區發展	A/AC.35/L.188	112, 113, 114, 115
(d) 種族關係	A/AC.35/L.193	115, 116, 117
(e) 就業問題的若干方面	A/AC.35/L.195 and L.196	116, 117, 118
(f) 審議生活程度及水準時所應計及之因素	A/AC.35, L.198 and L.207	116, 118
(g) 公共衛生：		
(i) 關於死亡的趨勢與因素	A/AC.35/L.190 and Corr.1	118, 119, 120, 121, 122
(ii) 主要傳染病	A/AC.35/L.205	118, 119, 120, 121, 122

項 目	文 件	簡要紀錄 A/AC.35/SR
(iii) 公共衛生行政方面的重大發展	A/AC.35/L.203	118,119,120,121, 122
(iv) 訓練醫務人員	A/AC.35/L.192 and Corr.1	118,119,120,121, 122
(v) 環境衛生	A/AC.35/L.204	118,119,120,121
(vi) 營養與健康	A/AC.35/L.202	119,120,121,122
(h) 其他問題		121
七. 非自治領土教育情況:		
(a) 專門及職業訓練	A/AC.35/L.197	121,122,123
(b) 一般	A/AC.35/L.200 and Add.1, L.208 and Add.1	121,122,123
八. 關於非自治領土的將來各種研究:		
(a) 專門方面	A/AC.35/L.213	124,128
(b) 區域方面	A/AC.35/L.191	124,128
九. 非自治領土情報審查委員會延長任期問題	A/AC 35/L.199, L.209, L.211, L.215	123,124,127,128
一〇. 土著代表出席委員會及參與工作問題	A/AC.35/L.189 and Add.1	123,124,128
一一. 荷蘭政府關於停止遞送荷屬安提耳及蘇立南之憲章第七十三條(辰)款情報事之來文	A/AC 35/L.206	125,126
一二. 關於停止遞送情報事來文之審議程序[大會決議案八五〇(九)]		129
一三. 遞送情報標準格式之補充或修正		129
一四. 以上各項所未論及之關於撮要與分析之一般問題	A/2892, A/2893, A/2894, A/2895 and Add.1 and 2, A/2896, A/2898	122,123
一五. 核准向大會提出的報告書	A/AC.35/L.212 and Add.1, Add.2, Add.3	130

附件貳

提請大會審議之決議案

非自治領土情報審查委員會提出下列決議草案,請大會審議:

A. 關於非自治領土社會情況之決議草案

大會,

鑒悉大會於一九五二年十二月十日通過決議案六四三(七),核准關於非自治領土社會情況之報告書,

閱悉非自治領土情報審查委員會在一九五五年中再就此等領土社會情況編具之報告書,

一. 核准此一報告書,作為一九五二年所核准報告書之補編;

二. 請秘書長將此一報告書分送負責管理非自治領土之聯合國會員國,經濟暨社會理事會、託管理事會及各有關專門機關查照。

B. 關於非自治領土情報審查委員會延長任期問題之決議草案

大會，

業已審議大會一九四九年十二月二日決議案三三二(四)所置立非自治領土情報審查委員會之工作，

認為為促進非自治領土人民之發展及實現憲章第十一章所載各項目的計繼續進行建設性之工作，確有價值，

一。決定非自治領土情報審查委員會應按原定辦法，再延長任期三年；

二。決定該委員會應依照大會決議案三三二(四)及六四六(七)之規定由依據憲章第七十三條(辰)款遞送情報之聯合國會員國，及第四委員會代表大會按地域普及原則所推選之同數非管理委員國組成之；

三。請委員會各委員國繼續遴派在委員會主管範圍內各專門問題方面特別合格之人士參加各該國代表團；

四。請管理非自治領土之委員國遴派對非自治領土經濟、社會及教育政策特具發言資格之士著代表，參加各該國代表團，

五。着該委員會本憲章第一條第三、第四兩項與第五十五條之精神審查依據憲章第七十三條(辰)款所遞關於非自治領土內經濟、社會及教育情況之情報撮要與分析，包括各專門機關所編製之任何文件及依照大會關於非自治領土內經濟、社會、教育情況之決議案所採措施之任何報告或情報；

六。着該委員會向大會各經常屆會提具報告書，列載其認為適當之程序建議及其認為妥善之實體建議，惟內容須關涉一般專門問題而不關涉個別領土，

七。認為該委員會應在不妨礙逐年審議憲章第七十三條(辰)款下所指各專門問題之情形下輪流特別注意教育、經濟及社會情況，並應參照大會所核准關於非自治領土此種情況之報告書，審查所遞關於此等問題之情報。

第二編

非自治領土社會情況報告書¹

壹. 導言

一。非自治領土情報審查委員會係由負責管理此種領土並依據憲章第七十三條(辰)款遞送情報之聯合國會員國及第四委員會代表大會推選的同數非管理會員國所組成。委員會審查關於非自治領土內經

濟、社會、教育情形的情報撮要與分析。委員會並經大會請“將其認為適當之程序建議，以及妥善之具體建議，關係一般職務問題而不涉及個別領土者，”向大會提具報告(決議案三三二(四))。

二。委員會曾於一九五二年就非自治領土之社會情況提送報告書。²大會於一九五二年十二月十日

¹ 該報告書為非自治領土情報審查委員會的一個小組委員會所編。該小組委員會由澳大利亞、緬甸、中國、法蘭西、瓜地馬拉、印度、英聯王國及美利堅合眾國等代表組成。

出席該小組委員會的各國代表團代表姓名如下：澳大利亞——Mr. A. H. Loomes 及 Mr. R. N. Hamilton；緬甸——Mr. U Hla Aung；中國——楊西崑先生；法蘭西——Mr. M. de Camaret, Mr. G. Dulpny, Médecin-Colonel Bernard 及 Mr. Deniau；瓜地馬拉——Mr. E. Arenales；印度——Mr. R. Jaipal；英聯王國 Sir Eric Pridie, Mr. W. H. Chinn 及 Mr. E. G. G. Hanrott；美利堅合眾國——Mr. C. C. Strong。聯合國糧食農業

組織，國際勞工組織及世界衛生組織的代表也參加該小組委員會的工作。

該小組委員會的職員如下：主席：Mr. E. Arenales (瓜地馬拉)；副主席：Mr. A. H. Loomes (澳大利亞)。

小組委員會成立了一個工作組，草擬關於公共衛生各節的報告書：工作組由 Sir Eric Pride (英聯王國)為主席，並由 Médecin-Colonel Bernard (法國)，Mr. E. Arenales (瓜地馬拉)，Mr. R. Jaipal (印度)，聯合國糧食農業組織及世界衛生組織的代表參加工作。

² 大會正式紀錄，第六屆會，補編第十八號 (A/2219)，第二編，第十四頁至第二十四頁。

通過決議案六四三(七)，認為報告書敘述非自治領土內社會情形及其社會發展問題，簡略而扼要。大會並請秘書長將該報告書分送聯合國會員國中負責管理非自治領土各國，經濟暨社會理事會，託管理事會及有關專門機關研究。該項報告書當經照此分送。非自治領土情報審查委員會據告，各關係會員國已照向例將該報告書轉交其負責管理領土的地方當局。

三。大會並於一九五三年就非自治領土的種族歧視問題通過決議案六四四(七)。決議案所載的原則前在社會情況報告書內已予審查。決議案列舉此等原則的用意在於更明白地顯出大會願意指出如何以適當的改革措施來糾正有違憲章及世界人權宣言原則的種族歧視情形。

四。委員會復於一九五五年奉命依照大會決議案三三二(四)所規定的工作方案，對於非自治領土的社會情況特別加以注意。委員會根據負責管理此種領土的會員國所遞送的情報並參照委員會及大會在一九五二年所表示的意見，審查因非自治領土發展而引起的若干主要社會問題以及有關社會進展的某些主要方案。委員會於進行此種審查工作時，曾注意到大會決議案六四五(七)的規定，大會在該決議案內希望各管理會員國提供資料，敘述各該國為促請非自治領土內負責推行教育、經濟及社會政策的當局注意委員會報告書而採取的措施，並敘述因實施報告書所載一般意見而引起的問題。

五。委員會獲有聯合國秘書處根據各方提送秘書長的情報而擬具的社會情況各方面的報告。此外，委員會尚有專門機關編擬的各項研究文件。此等文件均在本報告書附件內載明，應與委員會討論非自治領土內社會情況的簡要紀錄一併認作充分了解本報告書所必需參考的重要文件。

六。委員會進行此項討論時，澳大利亞、法蘭西、荷蘭、紐西蘭、英聯王國及美利堅合眾國等代表均曾協助，提送關於非自治領土情況的補充情報及說明，這是委員會深為感謝的。大會決議案七四五(八)曾對各會員國在出席委員會代表團中委派專門人員擔任顧問的辦法表示嘉許，並希望此種委派專門人員充任顧問的辦法能夠廣為採用。此次出席委員會會議的法國、荷蘭、英聯王國及美利堅合眾國等代表團即派有此種顧問，委員會深得助益。最後，非管理會員國的代表們亦提出類似幫助，他們曾各本經驗，提送政策與方案方面的資料，俾可明瞭非自治領土所有的類似問題。

貳．政策原則

七。委員會前就非自治領土的經濟、社會及教育情況提出的報告書曾提及聯合國憲章第一、第五十五及第七十三各條規定。委員會認為對於這幾條條文應該再度加以注意。聯合國在討論這種領土的情況時，必須遵照這幾條規定的原則。前在一九五二年已經說過，這些原則和管理會員國國內政策的聲明都強調非自治領土的管理首在重視領土居民的福利，憲章第七十三條便承認居民的福利至上。

八。委員會於一九五二年表示意見，認為所謂居民是指住在一個領土內的全體人民而言，他們將自身和子女的前途都看作與領土的福利和進步連結在一起，不可分開。有時有人辯稱，憲章第七十三條是為那些時而稱為土人時而稱為土著的居民而規定，他們與近年來移居領土的人不同。憲章在提到居民時不作任何限制，但是，委員會所關心的主要是比較落後的那些居民的福利，在着手解決社會進展問題時，對於他們必須特別注意。

九。委員會認為非自治領土的社會進展及其他方面的進展應視為有相互關係，並須以調協的措施來實現憲章第十一章所載的目標，特別是第七十三條(子)(丑)兩款所稱的目標。

一〇。根據實際上的理由，社會進展的定義必須廣泛，因為此種發展如不能單獨看待，就應有經濟的基礎以為支持，應懸領土的目標以為激勵。

一一。委員會認為一九五四年英國舉行的非正式討論³對社會發展所作廣泛定義確有見地，該項定義如下：

“我們所說的社會發展指的是領土為社會與個人增加幸福而實行改革與進步的整個程序。有人也許會反對說此種觀念過份籠統，任何政府的設施都要以此為本，因此不可能給以簡短定義；但是，我們認為這個名詞必須採用，這樣就可使管理機構與主管部門經常注意到需要訂定一個共同目標，並根據這個目標來協調它們的工作。凡是負有發展職責的各部門都有此種需要，決不僅以擔任狹義的經濟工作而不擔任社會工作的那些部門為限。在另一方面，我們可以竭力強調說，社會發展並不就是通常歸

³ 英聯王國：殖民事務部，“不列顛殖民地之社會發展”，Ashridge 社會發展問題會議報告書，一九五四年八月三日至十二日，第十四頁。

為‘社會服務’一類的那些機構所擔任的發展工作的總和。社會發展包括並且開導經濟、政治及文化各方面的發展。”

一二。委員會在一九五四年評議經濟情況時，曾說過類似的話。當時委員會曾表示必須有一個健全的經濟政策作為一個總方針的一部分，而這個總方針的其他主要部分則為社會政策與教育政策。人民生活於健全的環境中，不虞疾病，食住充足適當，不缺道德與精神上的種種食糧，自然能夠利用現代的生產技術來適應他們自身的目標，而獲致不斷進展的最好辦法就是由領土人民充分參與擬訂政策，籌劃並實施發展方案。

一三。政府當局如以直接行動來從事社會協助，可能使人民產生妄想，以為政府將滿足人民全部需要，倘有不足，便可歸咎於政府。根據此種理由，也必須使非自治領土的居民參與管理機構的設施，以獎勵領導，並在發展社會政策與實施社會方案方面取得領導人物的合作及人民的支持。“使每一個社區都有較佳生活方式的遠景，而且憑着它們自身的努力，此種遠景可能成為事實，”這是關心社會政策的人都應該盡量鼓勵的一種態度。

一四。還有一點，社會政策應以重視人的個性及個人在社區內服務時表現個性的尊嚴為基礎。社會進步不應認為只是物質因素的累積；此種進步更須依賴個人對外界影響的反應；在許多非自治領土中，社會進步與否要視那些脫離傳統生活與習慣，逐漸感受外界影響的人的反應而定。社會進展不能單憑物品增加與公共服務改善為準。精神方面的需要亦必需充分顧到。

一五。由於團體團結的觀念日見淡薄，目前此種精神上的需要愈感迫切。文化上的接觸產生新的知識，同時也使舊的觀念從而消失。在變動的社會中生活的人發見他們如果株守傳統，可能成為追求現代生活廣泛理想的沉重負擔。擴展現代政府的機構，雖可造成新的機會，但這也是對傳統挑戰，在實行新式地方政府制度時通常遇到的問題因新舊觀念無法避免衝突，以致倍見複雜。

一六。在這方面，關係最為重要的就是家庭以及用來保持家庭制度並使家庭與改變的情況相適應的措施。除非加強並加深個人在家庭中的關係，從而擴大他對地方社區，地方會社及領土生活交誼組織等較大團體所表示的忠心，否則就無法培養或保持個人自立心理。在此種過程中，家庭作為一個穩定而進步的社區的基本單位，其地位是非常重要的。家庭不能單獨存在。在已經消逝的或正在消逝中的

情況下，家庭或大家庭生產一家人所需要的全部物品，也可以說儘量生產生活必需的一切物品。家庭對於病人、老弱與孤兒供給某種性質的社會協助。有了另一種更富有吸引力的謀生之道後，傳統的家庭義務觀念就要逐漸淡薄了；家庭中主要的，最有進取心的生產者不免覺得他們的負擔過重，而他們所負的義務是一種已經失去基本特性的家庭關係所遺留下來的。所以，對於新社會重要組成部分的家庭必須予以鞏固加強，俾可知所依歸，產生新的社區觀念。這就要產生一套新的行為準則，所有責任感，個人價值及行動標準都包括在內。

一七。在非自治領土社會政策的發展過程中，最初是全力強調開發領土資源，供應經濟工具並擴大生產能力。在進行經濟發展時，不論其成功或失敗的方面，社會問題必然居於非常重要的地位。社會方案必須採納並須付諸實施，而其用意不僅是要解決由來已久的疾病與貧窮問題，並須應付因經濟情形改變而發生的社會調整問題。開闢交通，發展工商業，採取現金經濟以及一般經濟情形的開展，都有破壞早經確立的社會組織方式、傳統責任及觀念的趨勢。對於這些情形必須採取若干方法，予以補救。例如家庭、兒童與少年福利、照料無家可歸與犯罪兒童，救濟苦難及贍養老年人等問題都需有公共福利服務。若干領土已舉辦多種公共福利服務。可是，尚待舉辦的依然很多，而對於擴充社會安全措施及社會醫藥制度的重要性亦必須逐漸認識。

一八。根據社會政策制定的某些方案常常似乎只規定短期的目標，以便人民易於了解並且能夠做到。可是必須認識，對目前顯見的弊端所採取的補救辦法，非經同時採取步驟，剷除罪惡的根源，不會發生重大作用。決定政策時不能在補救與預防兩項辦法中擇一而行，這兩項應該合併一起，雙管齊下作為一個方案的兩部分。

一九。近年來，政策方面的某種趨勢已在若干採取積極社會發展政策的領土內逐漸抬頭，這種情形自一九五二年委員會提出報告書後更是顯著。此種政策簡略說來有如下述：人民充分參與社會方案；擴大預防社會罪惡的措施；擴大對鄉村居民的努力；加緊協調各種社會政策，以及公共政策內社會部分與其他部分的關係；準備訓練合格的社會工作人員以及發展國際與區域方面的合作。

二〇。所有這些措施都需要廣泛利用非政府組織的服務。這些組織在補救行動方面常時是政府的先導；它們對於建設性的預防工作頗有貢獻，而且可以貢獻的地方還很多。政府舉辦的社會發展工作

不論屬於中央或地方政府，都必須與這些非政府組織密切合作。特別是在適當的情形下，成立或鼓勵成立社會服務會議，俾使大家知道非政府組織所關懷的問題並取得它們的有效合作，這亦是有益之舉。此種會議在若干領土中已經發生效力。

二一。非政府組織也與政府組織一樣，在進行服務時必須獲得領土居民的同意與全力支持，其方式為激勵他們的志向，並利用教育來使得他們明瞭實現此種志向的方法。此種意見以前已用許多不同的方式來表達，此後也將再度宣揚。任何社會計劃倘其宗旨不限於對目前弊端提出治標辦法，不在於繼續適用家長照應子女的方式以致妨礙地方與領土發展它們的主動能力，那就必須以這種思想作為社會計劃不可或缺的重要特徵。

二二。一面激勵居民的才智與進取心，一面接受各種社會組織的協助，目標當為產生一種協調的一般政策。這種政策或許不免要有方法與重點的不同，因為居民所擬定的政策是用來應付他們自身認為最急要之各種問題的。社會工作的種類儘管不同，擬定迅即實行的計劃儘管性質各不相同，但並不因此而需擬定長期計劃，這種計劃的目的在於協調一個方案內的各種社會事業，並與旨在改善生活條件的經濟行動相配合，同時與旨在增加居民個人力量，提高他們對公民責任的共同認識的教育行動共策進行。

二三。大會第四委員會及本委員會，在討論非自治領土經濟、社會及教育情況時，對這幾方面政策的各種目標已有表示。

二四。大會於一九五三年通過的決議案七四三(八)規定非自治領土的教育目標如下：

(a) 培育領土人民之道德、公民意識及責任感並發展其能力，俾逐漸多多擔任自治工作；

(b) 協助領土人民改進經濟生產力及衛生標準，以提高其生活程度。

(c) 尊重關係人民之基本文化特徵及願望，促進各該領土之社會進展；

(d) 發展非自治領土人民之智能，以便接受各種文化。

二五。本委員會在一九五四年提送大會的報告書(第十七段)內主張非自治領土經濟政策之基本宗旨應為：發展各該領土，以求增進所有各部分人民的利益；增加個人的真實購買力，以提高生活程度；及增加每個領土的財富總量，俾達較高的社會服務及管理標準。委員會根據此種基本宗旨，列舉下列各具體目標：

(a) 在必要時改變經濟的基本結構，以消除經濟發展的障礙；

(b) 刺激經濟發展，以提高人民的生活水準，增加其全國生產並提高其生產率；

(c) 設置及改善領土的資本工具，以期為將來發展事宜奠定穩固基礎；

(d) 提倡各該領土所最適宜舉辦之各種發展事宜，不論其為初級生產抑為工業生產，但須計及各該領土的經濟平衡及對外貿易的利益；

(e) 按國民總所得，將經濟方面的利益公允分配與領土人民；

(f) 為政治、社會及教育方案奠定穩固基礎，但須計及人民的基本文化價值及意願；

(g) 保全及發展領土的天然資源，以利人民；

(h) 造成各種條件，以便提高衛生及社會福利的標準，以協助發展道德良知，公民意識及責任感，俾使人民能逐漸多多擔任自治工作；

(i) 力求發展經濟，使其能在世界經濟中佔一適當地位。

二六。今年委員會認為宜於適用類似辦法，列舉非自治領土社會政策的主要宗旨。委員會主張非自治領土社會政策的宗旨應為：

(a) 研究、減輕並補救此時各社區所遭遇的社會問題，特別顧到因文化接觸、經濟、政治及社會方面改變而發生的問題；

(b) 注意各方面發展的趨向及政策，以便儘可能事先引導，務使結果合於個人與社區的最大利益；

(c) 擬訂社會政策的方案，設立並鼓勵設立顧及人民的基本文化價值及意願的社會組織；

(d) 尋求方法發展人民道德良知，公民意識及責任感，俾使人民逐漸多多擔任自治工作，並配合人類上進的普遍理想與各地人民的固有文化特徵逐漸擬訂並執行他們自身的社會方案；

(e) 刺激或鼓勵主動組織或參與社區發展方案或其他社區事業，作為逐漸增進社會與個人福利的有效工具

(f) 發展家庭俾使居於社會基本單位的家庭確能增進家庭成員的福利，並能滿足當地社區及領土社區的需要；

(g) 設法使人民享有最高度的健康，即身體、精神與社會方面無不康樂，不徒身無疾病而已，以便促進身體與精神的一般發展；

(h) 在最廣泛的範圍內改善家庭生活與社區生活之狀況，並協助人民達到較高的生活標準；

- (i) 鼓勵社區內各部分人民平衡發展；
- (j) 以社區內各部分人民自由貢獻為基礎，造成一個融合無間的社會；
- (k) 協調社會政策全部方案，以期實現上述宗旨。

叁．都市化與工業化

二七．許多領土正以空前速度從事工業發展，它們極度關切都市化與工業化的社會影響。在西歐與美洲進行工業革命的初期，技術進步似較改善生活狀況更為重要。由是產生的社會問題，諸如貧民區域不衛生情形以及大城市中生活之寂寞枯燥醉生夢死等問題至今尚未消除。在迅速進行此種發展的非自治領土中，因種種改變而引起的社會影響對於這些領土的將來及幸福尤有重大關係，這不僅是由於直接影響的人民為數眾多，主要是在乎此種發展情形對整個社會，不分城鄉，可能發生影響的方式。在城市中，擴大現代經濟制度所產生的經濟因素與其他因素達到它們最大的發展程度，以致力量集中，而這種力量必然會大量幫助或是阻礙全部領土的進步與現代化。

二八．吸引人民移居都市的主要力量不外乎經濟與心理兩種。城市供應生產與貿易方面的便利；在內地從事耕作，既不能使生活富裕，城市內又需求人力，這就更富有吸引力。在這種種經濟誘惑之下，人民希望在城市內享受到西方物質文明的利益。他們經不起這種誘惑，以為城市內的社會制度比較他們鄉村內的重要，他們一面自行擺脫在鄉村中的責任，一面又不接受城市中的義務。從人數上說，鄉村居民雖然仍佔絕大多數，但是，城市化與工業化實為多數非自治領土社會改革的更有力的因素。

二九．都市問題的嚴重與廣泛，主要是正在進行的工業化與都市化的速度所造成的。西方國家經過一百五十年功夫才完成的改革，此時要在一代的短期間實現。新城市的產生竟似雨後春筍，而舊城市的迅速擴展使得無法有秩序地從事城市計劃。不僅如此，在非洲的非自治領土中，多數實行此種改革的社會依然未脫原始農業經濟並受部落法律與習慣的約束。

三〇．城市如同磁石。城市有自鄉村區域吸收最有進取心的人的趨勢。結果農業生產有時因而降低，造成城市糧食不足及生活費用高漲的情形。另一種影響就是部落傳統制度的解體。同時，城市中的人民與他們自身的社會失去聯繫，喪失了團體休

戚相關的精神。此種情形所造成的後果之一就是家庭分散，家族及其他社會團體解體。原先可以代表經濟單位的鄉村家庭，從此不復發生這種作用。家長的權力亦因家庭成員的四處分散和年輕人自力謀生經濟獨立，受到損害。傳統的婚姻觀念已經動搖。在習慣上的社會範圍以外結婚，又無經濟方面的保障，這種婚姻不是穩定的，特別是婦女在社會上的地位因男女人數的不成比例更受影響。

三一．“脫離種族生活”一語常指非洲進於都市生活的情形而言。如果以拒絕與原來社區保持聯繫作為判斷標準的話，那末很少住在城市的人可以稱為完全“脫離種族生活”。不過，新的一代在長成時已經不明瞭鄉村的傳統，而受學校教育的人所獲得的知識常與他們家庭向來有的信仰與習慣相抵觸。

三二．在此種發展情形下，發生一個相當重要的現象，那就是移居城市，受僱於工業方面並且過都市生活的人並不完全能夠同化。在實行工業化的初期，各工廠多半是僱用流動工人，他們是為了某種目的進城賺取工資，以後仍回到鄉村去。後來，以金錢換取物品與服務的需要逐漸展開，更多的人離開鄉村至城市做工，他們在城市居住的時間亦較長。這種人雖然比較習慣於城市生活，但是他們未受工業技術上的訓練，因此，這種非技術工人無法與工業生活的旋律相配合。有些人受過訓練，他們適應新的環境也較為成功。其餘的人繼續留在城區他們既不能依賴傳統生活的支持，所賺的工資又不足應付城市方面的需要，這就使得他們在居住、飲食、交通及社交娛樂各方面遭遇到許多物質上的困難。

三三．這個社會問題的主要成因是傳統的家庭結構已有改變，而這種改變影響到個人的情況。鄉村環境轉變到城市環境後，傳統的家庭制度勢必解體，親族的團結精神亦勢必渙散，因為在城市環境中，職業與居住的條件都不合於改建與繼續鄉村式的家庭生活。舊有的親族義務很容易擺脫，而新的家庭關係却因為個人愛好獨立與享受，不易建立起來。家庭關係淡薄，家庭結構鬆弛，幾是寄居城市的人的生活特徵，這就使得都市大眾在社會上無法定形，有礙穩定的都市社會的發展。以親族關係為基礎的互相配合與互相依賴的單位現在分裂為許多獨立的小單位。轉變到新式社會原應以家庭為堅定的基礎，在這上面建立更為廣泛的關係，但是，這種轉變不僅受都市中社會情況的阻礙，亦受都市物質條件的重大障礙，特別是在工資政策係以工人家屬通常依靠鄉村土地自行維持生活那種假定為根據

的地方更是阻礙重重。由於移居城市的人以男人佔絕大多數，平均年齡亦輕，他們的社會關係趨向於臨時結合，富有伸縮性，這就更使家庭關係受到影響，而穩定的家庭與有組織的家庭生活既不存在，足以規定男女在家庭中及社會中行止標準的輿論也無法產生。對於都市化後所引起的改變，婦女更無抵抗能力。婦女一面不再得到傳統習慣的幫助，一面又還未找到其他方面的指示，所以除了有宗教加強傳統力量的地方以外，婦女不免受了誘惑，趨於墮落。

三四。阻礙城市社會進化的另一因素是城市居民種族龐雜缺乏團結性與社會意識。非洲的傳統土著城鎮和亞洲的都市化領土，情形雖然絕對不同，但是這種都市社會都共有上述特徵。此種非洲土著城鎮早於歐洲人到非洲以前即在若干地區存在，而且至今仍不發生現代都市問題，可是亞洲的都市化領土則發生社會管理方面各種問題，需要以現代都市生活的全部機構來應付。不同的種族或部落團體彼此住開，自成一個小天地，相互之間甚少接觸往來。居民中的最大部分多半是來自不同部落或種族的土著居民，他們的興趣與生活方式都不脫他們原有的非都市文化的特色，彼此之間頗多截然不同的地方。他們雖大抵住在都市內，但不能算是屬於城市的人民。

三五。此種變化在各方面所表現的種種情形，究有何種社會影響，此時尚未完全明瞭。爲了探索工業化和都市膨脹對土著社會的各種影響，預測此種力量對土著社會的將來所能引起的後果並制定未來政策起見，許多有系統的社會研究工作是必不可少的。

三六。委員會報告，聯合國教育科學文化組織的工作方案上自一九五〇年起即列有研究工業化的影響的項目，文教組織並與國際非洲問題研究會 (International African Institute) 合作，從事研究比屬剛果 Stanleyville 一地的情形。聯合國文教組織在這方面尙有其他工作，例如一九五四年在 Abidjan (象牙海岸) 召開非洲工業化之社會影響問題及都市情況問題社會科學家會議 (Conference of Social Scientists on the Social Impact of Industrialization and Urban Conditions in Africa)，與國際社會科學學會 (International Social Science Council) 合設工藝改革之社會影響國際研究處 (International Research Office on Social Implications of Technological Change) 並出版世界心理衛生組織 (World Federation for Mental Health) 所編的“文化類型與技術改變”手冊 (*Cul-*

tural Patterns and Technical Change)。委員會僉悉此種研究工作後深感興趣，希望聯合國文教組織斟酌與其他組織合作，擴大這方面的工作，並且希望從事社會研究或社會科學研究的各國組織也能夠與聯合國文教組織合作，展開這方面的研究工作。

三七。上面提到的若干城市已經發生的——其他城市可能發生的——種種問題雖然並不以某一地點爲限，但不應就此認爲情形很悲觀。事實適相反，此種自鄉區移居城區，生活城市化的情形在許多地方已經有好多年的歷史，對於鄉村與城市以及整個領土都是利多弊少。如謂此種運動新奇而帶有危險性，那是實行改革所不能免的，改革結果，家庭、國家以及個人都可同樣得益。這裏提及種種困難，用意不過是把過去的情況說得理想化，而是策勵作建設性的努力，俾爲未來進步與繁榮造成合理的社會情況。

三八。不論這些形式繁多的都市組織究有何種更特殊的問題，社會政策的最終大目標是在製造情況，務使現時過渡階段的變動無常，配合不當的都市結構能夠迅速進展成爲穩定與進步的都市社區。這事應有理想的社會設計，充分顧及家庭的需要，計劃新城市須看作一個整個的社會單位，社區的福利應視爲至上，並使已有的城市適應現代情況的要求，解決因迅速發展而引起的問題。

三九。實現此種目標必須儘可能使整個領土或區域的發展方案的經濟政策與社會政策密切配合起來。社會型態演變進展，經濟型態就應跟着改變；經濟型態必須改變，俾可促進社會的發展。所以對於全部領土的一般生產力必須設法大量提高，不僅工業方面的生產需要增加，基本農業的生產額尤須提高。另一個目標就是使舊的鄉村與新的都市兩種生活方式能夠趨於穩定。如欲達到這種穩定目標，必須迅速設法使鄉村社區的經濟、社會與文化各方面趨於現代化，俾可與都市社區的進步情形並駕齊驅。假使鄉村不能實行現代化，那末，城市的吸引力將繼續不斷地從停滯狀態中的鄉村區域吸收人口，漫無限制，結果使得農業生產大爲減少，而城市人口過多，物價必然上漲。家庭也是同樣地重覆，不論在城市與鄉村，都必須恢復家庭的適足功用，及其作爲一種制度所應有的效能。此外尙有需要慎重注意的其他主要因素，例如自鄉村移居城市的人在職業方面應能適應現代生產的要求，合於工業僱用的條件。倘不能做到這種地步，流動性的勞工制度就要永遠繼續下去，而脫離鄉村環境的人勢必日有增加，這種人祇是散漫地寄居城市，並不能穩固地致力於他們的新職業。

四〇。還有一層，實行工業化不必一定要照十九世紀工業革命那種規模從事都市化。當此利用新式動力的時代，技術方法可以適用於鄉村工業與家庭工業，使鄉村也實行工業化，而不從鄉村奪取他們所需的勞力。

四一。這點曾經委員會在一九五一年非自治領土的經濟情況及發展問題報告書中提到。委員會特別注意到⁴：

“為各地創辦若干小規模工廠而籌集資金恆較在大城市中集資創立一個大工廠為易。鄉村區域以及小城市可能有資金來源，但是極難使其用來投資，除非此種投資是用以舉辦與當地居民日常生活有密切關係的地方事業。鄉村工業與家庭工業就是此種發展工作的好例子，而且這種工業可以增加就業機會而不致發生大工業集中區域所能引起的人口徙動情形。而且，小工廠的大部份投資可以用於購置實際生產設備。大規模工廠的情形就不同，它需要其他耗費資本的設備，例如工人宿舍，發電廠，辦公室及大規模貯藏設備等等。”

四二。都市福利政策以改善生活環境為目標，此種政策是根據對某些問題採取行動而產生，而這些問題常是按其緩急輕重個別處理的。行政機關在應付新城市或迅速擴展的城市需要時，最初考慮到的是供應基本的公共事業，公共衛生及學校等。在這幾方面採取行動後接着就要供給較好的房屋，成立救濟貧苦人民，收養無家可歸的兒童以及處置幼年罪犯的機構。這些問題雖與都市情況不能分開，向是政府機關所負的主要責任，但是現在已產生一種廣泛的社會福利觀念，強調社會計劃的長期目標，承認都市生活環境的改善與都市社會逐漸發展為現代形式，不祇是直接採取行政措施所能奏效，必須刻意徹底改變傳統的社會結構，並在一個新的基礎上從事改組變動中的社會。

四三。這方面的政策又需要強調家庭為基本社會單位的重要性。在加強家庭的地位並使其適合新的任務時，精神方面的重要因素是健全的倫理教育；物質方面的重要因素則是良好的住屋，穩定的工作適當的工資足以養活整個家庭。家庭獲得這種幫助後，就可成為較大的社區的一部份，對都市生活與全國生活發生興趣。這樣，對當地的友情，忠心以及興趣就可逐漸產生，各種俱樂部與協會就可組織

⁴ 大會正式紀錄，第六屆會，補編第十四號，第三編，第九十七段。

起來，這對於社區觀念和共同利益都有裨助。社區愈小，“依屬”觀念愈濃。所以，住處分區，各有學校，俱樂部，診所及公會等，確是很重要的，它可以把市區分成若干較小的社區。

四四。城市居民中如有種族、宗教、語言、經濟或社會方面的區別，社區觀念的發展就會遇到阻礙，應付此種情形的辦法就是大家增加接觸，消除這種區別。以利益相同或宗旨相同為基礎的組織不分種族的俱樂部與會社，開辦收容各族子弟的混合大學以及其他教育與文化機構，都是很重要的措施。此外尚有更重要的辦法，那就是組織社會服務團及福利會，使得不同種族的人同在一起工作，彼此間可以不斷產生友情。

四五。本委員會曾於一九五二年討論有關城市內供應適當的低廉住屋的若干問題。委員會今年獲得關於工人住屋問題的經濟與社會部份的結論，特別是國際勞工組織非母國領土社會政策專家委員會對於誰應負責供應此種住屋所作的結論，委員會並悉今後聯合國將負責研究更廣泛的住屋問題及城鄉設計。因此，本委員會不再繼續詳細審查與非自治領土城市情況可能最有關係的住屋政策。不過委員會必須強調，迅速採取行動供應適當住屋實有極重要的社會意義，此舉對城市尤為重要。委員會並欣悉國際勞工組織理事院已授權幹事長：

(a) 將專家委員會的建議分發關係會員國政府，請其轉達非母國領土的政府加以注意；

(b) 與有關的國際組織及區域組織密切合作，擬訂辦法，並儘可能酌量利用聯合國技術協助擴大方案與各專門機關，庶可保證充分合作儘量給予此種政府切實協助，以履行專家委員會的建議。

四六。城市社會服務一般發展的基本目標乃是啓發居民的自助精神與社區意識，各關係政府，市立機關及非政府機關應有協調的具體行動方案。此種行動方案所包括的部門，與鄉村方案比較起來，恐須複雜得多。管理此種工作的組織也比較複雜，需要有受過各種社會訓練的工作人員。

四七。根據委員會獲得的情報，比較大的城市所需要的各種社會措施，可以法管撒哈拉 (Sahara) 以南非洲領土的社會服務工作發展情形作為例證。法國國會前於一九四三年十一月規定向海外領土推廣社會服務。地方服務一經舉辦後，發現應做的工作非常繁多，遭遇的問題非常嚴重緊急，因此，不得不擬定集體行動方案，此種情形在非洲城市尤為顯著。可是，福利方面最迫切的需要一旦獲得滿足後，就可轉移視線，注意社會問題之預防事宜，並

以教育方式使得個人與家庭能夠適應變動中的生活情況。此種社會服務更在發展若干原則，俾在替代傳統上的協助，及對婦女兒童實施社會教育俾便適合新的社會組織方面，擬訂方案時以此為準繩。為實現此項目標起見，各種社會服務機構正在努力實行一般協助，從事民衆社會教育，並實施多種專門訓練。各地社會服務處並對脫離部落的居民從事協助，實施社會教育，這種服務處並開辦兒童家庭工藝班、供應集會場所，放映電影。若干較大城市尚有其他設施，例如舉辦社區餐館，兒童福利中心及市營店舖。

四八。關於在社會發展方案範圍內辦理各種救濟工作及採取初步社會安全措施的情形，若干政府均舉示行動實例。例如在英聯王國管理下的領土所採取的一些措施表示已仿照英國立法制定法律處理喪失正常家庭生活的兒童與青年問題。各領土都很關懷未成年罪犯的處置問題，此時在英國管理下的非自治領土祇有極少數區域尚未對審判未成年罪犯規定替代監禁的辦法。最近曾指派一個工作團審查青年罪犯的處罰問題。關於救濟貧困工作，許多領土都有公家救濟及老年人無須捐儲即可領取養老金的辦法，加勒比區的主要領土都有此種辦法。若干領土正在研究規模較為廣泛的社會安全措施。關於法國領土所採處置棄兒或犯罪兒童的措施，委員會也獲有情報；例如調查兒童犯罪問題的措施；供應兒童養育所，確立察看制度及犯罪兒童管教所。

四九。上面以舉例方式提到的許多措施，各領土普遍適用。這些措施所欲應付的情況是各都市在工業化影響下急須處置的最重要問題，所以本章特予提及。

肆．社區發展

五〇。社區發展是一種社會發展，此種發展近年來曾經那些負責非自治領土社會進步的人員詳細研究而實際上若干領土在這方面的進展已很有可觀。從觀念上來說，此種發展既不能替代擴大政府所辦社會服務的需要——雖然，有關此種發展的若干計劃可以改善這些社會服務——也不是在政府計劃與協助範圍以外的一種公共行動。社區發展並不是一種政治運動，不過，它是促進人民在經濟，社會，文化及政治方面發展的措施，宗旨是激勵社區內全體居民踴躍參加並自發自動來提高整個社區的生活程度。從實行方面來說，此事需要非官方團體積極合作，同時全領土和各市區政府的服務機構要

與地方本身的主動能力協力推進並由受有特種技術訓練的人員提出專門意見，全面予以協助。

五一。民衆教育的觀念與社區發展的觀念頗為接近，民衆教育可以視為社區發展的一方面。由於教育機構需要補充，那些幼年未受適當教育的人亦需補受教育，所以需要辦理民衆教育，從這一點出發，民衆教育也包括利用當地資源和人才，加上適當的協助與鼓勵，就可從事的各種改良工作。可有多種宗旨的合作運動；激勵各地鄉村團體的農業知識普及服務處鄉村建設工作隊；舉辦各種教育以應社區內任何民衆團體要求的社區學校制度，各種鄉村福利社；這種種活動具有社區發展的許多特性。這種種設施的主要目標倒不在補救任何特殊情勢或提倡辦理工務以應目前需要，而是在於引起一種連鎖反應，始而討論，繼而組織，進而行動，終而產生效果，再從而討論下期發展。社區發展與民主地方政府的發展亦有密切關係。不僅如此，社區發展雖然最初被認為主要是一種鄉村活動，但亦可用於城市，特別是在發展初期，如果城市服務的組織不夠進步，又無明白表示的輿論從旁督促時，更需要此種運動。

五二。各領土的環境不同，它們對於合乎社區發展觀念的各種運動或須在法律與實行上特別有所規定。本報告書對於有裨於一般進步趨向的許多種發展無須加以區別，也不必建議在何種環境中宜於着重教育、經濟、衛生及其他社會計劃。不論在何種情形下，一般宗旨都是設法使政府與人民採取聯合行動，鼓勵人民採取主動，直至他們能夠自行掌握這種運動為止。這不是說在討論社區發展時應將這一名詞看作與各種社會發展和社會福利具有同樣意義。事實恰相反，本委員會認為社區發展比較單純的改良措施要進步得多。社區發展着重人民自身在改善整個社區生活狀況中所處的地位，這種發展乃是非自治領土管理工作新的重點所在。除了社會目標以外，這種發展還可使得人民在地方行政方面獲得訓練。

五三。若干地區實行社區發展方案後成績斐然。人民參加此種工作的能力及領袖才能的培養都超過官方的期望，這就顯出在取得地方社會擁護並能加強地方社會自信心的那些人的激勵之下，究能使得地方上的才能和忠心發揮出多大的潛在力量。在所有這些方案中，各地的鄉村工作人員都是處於最重要的地位。此種人員的品格，領導能力及訓練素養常能決定一項工作的成敗，而且更重要的是他們可以決定某一區域在完成某一項工作以後，是否

就算社區發展工作終了，或是繼續採取新的措施，負起更重大的責任。如有很成功的領導人物，不斷要求各村莊接受新的責任，並計劃新的工作，那末，即使在被人認為落後與偏僻的區域，社區發展運動亦足以激起居民的強烈進取心。

五四。社區發展決不應視為祇是一串不相聯繫的工作，以居民自助方式來進行，也不應認為這是對選定的地區，依照慣常傳統的方式，從事更多的行政工作，這點是非常重要的。如對某一種工作過份重視，可能會使社區發展的要旨反不明顯，因為根據社區發展的觀念，執行各種工作的本身並不是一種目的，而是要由此發動新的工作，產生新的理想。不僅如此，如果不照廣泛的民衆運動來組織，不使整個管理機構與此種運動的需要與動態取得必要的調整與配合，那末，作為一種政策來說，社區發展是很容易失敗的。但是，此種社區發展觀念在領土政策上，成為遍及整個社會的一種民衆運動，不免引起許多問題。關於地方行動促成的地方進步與範圍較廣的社會改革彼此間的關係，政府提出協助的種類與程度以及政府機關在此種行動中所處的地位與人民自動効勞的情形等，都需要經常加以檢討。

五五。在審議非自治領土情況時需要強調的要點之一就是社區發展應有計劃，這樣可以逐漸推廣到各領土更多的部份。此種制度雖然必須在各村莊和小組村莊內生根，但是，個別的不相聯繫的地方運動一旦喪失最初的主動以後，就不會奏效。所以地方行動促成的地方進步必須與範圍較廣的社會改革聯合一起，而中央機關在考慮提供協助的種類與程度時亦必須顧到培養公民意識。

五六。社區發展既是一種民衆運動，應由居民踴躍參加，政府各部門不僅要相互合作，並須與居民合作，輿論界的領袖與不屬發展工作機構的政府部門亦須積極協助，此外尚須訓練工作人員，負擔社區發展的特種責任。由此可看，此事需要有多種不同的教育與訓練。辦理社區發展工作的各級人員對於鄉村工作應有專門訓練或受特種教育。組成地方社區公會的民衆代表應受初步訓練，然後隨時複習，並使他們視察鄰近區域內舉辦的事業不時加以鼓勵。政府官員與村級以上的人民代表在執行公務時必須抱有從事社區發展的精神。

五七。一種遍及領土全境的運動即使具有適當的管理機構，各種領袖人物都受有相當訓練，社區發展政策及運動仍須經常付諸檢討，以便確定它們在關係人民的一般進步中所處的地位。探求社區進

步的工作雖是永無止境，社區發展運動應使個人與羣衆的態度發生作用，這樣社區本身透過公私言論與行動機構，可以繼續辦理並擴大在運動初期由外界發動的某些事業。這裏可以預期的是發展中的社會在進行自我表達與自治方面到達某種階段後，它們的行動不論是受中央或地方政府機構指導或是由私人團體指導，都無須再度依賴外界的不斷鼓動。這種社會可以逐漸依靠它們在地方機構範圍內舉辦的各項服務。

五八。關於社區發展端賴人民參加一層，雖然常經強調提及，但是此種參加行動究有何種價值常視一般行政機構的性質而定，這點似尙未經充分強調。非自治領土的重要行政辦法有許多地方需要澈底改革。社區發展逐漸獲得進展，實施發展方案某些部份的責任就應移交地方政府單位，最後的結果應是誘導地方政府在人民的支持下，實施並擴大最初由社區發展運動辦理的那些服務。

五九。非自治領土制定一般政策的時候，社區發展運動有兩方面特別重要，一是在地方政府機構內作縱深的擴展，一是對整個關係領土作橫面的擴展。這與從前的社會福利觀念迥不相同，凡是具有經濟、社會及文化目標的各種改良行動都要實行配合，並強調尋求辦法，使領土居民在這些方面可以自我表達的重要性。

六〇。許多國家已在積極考慮社區發展，緬甸、中國及印度等國代表並就各該國的社區發展的進度提出饒有趣味的資料。聯合國及專門機關也認為許多獨立國家的情形可以從事社區發展，其中有些國家，此時已在實施社區發展方案。對於此種國家的情況，本委員會並不直接關懷，不過，在技術方面，本委員會必須充分參考此時正在普遍進行的調查工作以及調查所得的各種技術性的資料。因此，本委員會特別注意到秘書長向聯合國社會委員會提出的下面各項基本要素，這些要素是成功的社區發展方案中所不可或缺的⁵。

(a) 舉辦的事業必須合於社區的基本需要；最初擬定的計劃應以人民明白表示的需要為根據；

(b) 地方進步雖可利賴各主要方面彼此並不聯繫的工作而獲成功，但充分與平衡的社區發展則需要聯合行動，並需確立多種宗旨的方案；

(c) 人民態度的改變比較社區工作在物質上的成功更為重要；

⁵ 聯合國，文件 E/CN.5L303，第十八段至第三十四段。

(d) 社區發展的目的在使人民逐漸並更能參與社區事務，現有各種地方政府恢復活力，並使尚未發生作用的地方行政變成有效的地方行政；

(e) 任何方案應以選拔，鼓勵並訓練地方領袖為基本目標；

(f) 務求婦女與青年多多參與社區事業，俾使發展方案愈有生氣，使各方案獲有廣大基礎並可保證長期發展；

(g) 為使充分有效起見，社區自助計劃應由政府予以積極與廣泛的協助；

(h) 如在全國實施社區發展方案，必須：採取一致政策訂定行政辦法雇用並訓練人員，動員地方與全國資源以及組織研究、試驗及評定價值等工作；

(i) 自動參加的非政府組織的資源應在地方、全國、國際各階層，充分用於社區發展方案；

(j) 地方經濟與社會情況獲有進步，全國情況亦須有類似的發展。

六一．本委員會並悉聯合國與專門機關正在從事或計劃對各社區發展方案及計劃進行各種研究，若干非自治領土的方案與計劃亦在研究之列。委員會深願在相當期間獲得此種研究的更多資料，並相信在實行此種研究時當能顧及依據憲章第七十三條(辰)款所遞送之情報及本委員會促請注意的社會政策原則。

六二．本委員會收到關於英國與法國管理下若干領土的社區發展方案資料。

六三．就英國管理的各領土來說，社區發展之議是在一九四八年由母國政府正式認可的，不過，在這以前，若干領土已在實施社區方案，而且由是產生的理論主要是以當地的經驗為根據。自一九四八年以來，英國管理的許多領土以前所實施小規模或是試驗性的社區發展計劃與事業都在此種新的社會政策觀念下合併起來，擴充為全國性的方案。一九五三年在馬來亞聯邦召開的社區發展會議就足以代表這種趨勢，該次會議建議“政府應儘早宣告社區發展實為政府政策的主要部份”。英國的見解是都市社區與鄉村社區之間無法嚴密劃定界線。在城市化領土的新加坡，社區發展是當地社會工作的主要特色，又在香港，政府機關與民間組織依照社區發展原則而進行的合作亦有重大進展。一般說來已經實施的各項計劃都強調鞏固家庭生活及滿足兒童與青年需要最為重要。在提到的許多領土中，這種工作已經引起人民的注意與興趣，這就逐漸可以將責任移交給地方政府單位。同時，經驗已經證明，非在訂

定社會發展政策的最高領土階層設立磋商的機構，單憑地方行動不會成功。

六四．關於法國管理的領土，委員會據悉社會政策的基礎是下列各項：使方案與各關係社區的情況相配合，協助居民使他們明瞭自身的能力並在社會內找到自身的地位，糾正社會上不適應的情形，着重教育在社會政策中的功用。在過去數年內，法屬西非及法屬赤道非洲已在大規模地採取此種教育行動，摩洛哥有許多農業革新小組 (*secteurs de modernisation du paysannat*) 負責向人民提倡社會改革的工作，一面促進農業發展。此外，鄉村行政的名流參議會 (*djemmas*) 制度亦在擴展中：目前名流參議會的數目已超過一千。它們有權討論與所代表社區有關係的一切經濟與社會問題。馬達加斯加 (*Madagascar*) 已經改組鄉村機構，設立負責鄉村行政的會議並採用現代方式。城市中的社會服務多半是由社會服務處辦理，此時感覺到對於鄉村區域需要格外努力，俾可制止鄉民離鄉入城。

六五．此外，委員會並悉除了遍及領土全部的社區發展方案外，若干區域正在推行小規模的試驗性計劃，作為日後擴大計劃的模型。委員會特別注意到經南太平洋委員會發動，已在美屬薩摩亞，庫克羣島及荷屬新幾內亞實施的試驗性計劃。委員會獲悉南太平洋委員會將於一九五六年召開社區發展會議，深感興趣。

六六．尚有其他許多運動亦經提及，這些運動所追求的目標也與社區發展的宗旨相似。例如美屬薩摩亞農業部辦理的普及農業知識服務，關島創辦的社區學校制度，就是委員會獲悉的此種運動的一部份。委員會最注意合作社及鄉村進步社等合作運動的進展。根據已有的資料，知悉此種運動在許多領土中已獲擴大與發展，這些領土計有阿拉斯加，美屬薩摩亞、關島、巴布亞，以及法國、荷蘭與英國管理的領土。此事之所以值得注意，不僅是因為許多合作運動正在不斷增加會員人數，擴大合作業務，而合作的基本原則亦在更廣泛地實行，此種運動的經濟目標與社會目標並能配合發展。

六七．對於此種運動，委員會已在前次報告書中表示興趣。委員會並於一九五四年審查合作社與社區發展的關係。委員會認為合作運動雖然祇有在那些教育程度較高及向來熟悉商業原則與慣例的人們中間才能充分發展，廣義的合作原則對於若干非自治領土的傳統情況具有顯著的價值。委員會並表示合作社的發展是社會進步的一個主要因素，如欲使一個民族進入現代經濟階段，合作社的組織是必

要的。委員會在審議社會情況時，必須再度強調合作運動的重要性。此種合作社在社區自身發動的力量之下進行工作，故改善生活的各方面供給極為寶貴的服務，並在較為狹小的範圍內激勵人民的合作精神，這是所有社區發展方案中最為重要的部份。這些合作社所抱的社會宗旨與教育宗旨都很重要。這種具有多種宗旨的合作社，以及例如專在房屋與醫藥方面從事協助，積極推行社會性質措施的其他會社，提倡這些宗旨而獲得成功的例子，為數也很不少。

六八。可是，此外尚有許多區域並無社區發展運動，它們所有的合作組織與教育機構也沒有發展到一種程度，足以反映其具有較為廣泛的社區發展目標。比屬剛果的領土政府、地方政府及人民團體可能是在進行類似的社會事業與經濟事業，它們所有的資源也相當可觀。但是，這不能說是一種着重如何喚醒與激勵人民採取主動，以便利利用並擴大此種主動力量而達到改善整個社區生活情形的運動。在有些區域中，現代生活情況比較不算緊張，當地的民意表達機構及行動機構足以担任或激勵社區發展計劃所供應的各種服務，若干太平洋中的島嶼就是這種情形；在其他區域例如非洲的若干部份，社會與經濟服務主要仍由社區外面的力量來加以推動與指導。

六九。委員會雖然推薦社區發展政策，認為許多非自治領土可以廣為採用，但承認社區發展的目標與一般政策的目標並無二致，彼此都是要鼓勵領土居民進步，踏入具有適當的經濟制度、社會服務、文化設備及自治機構的現代社會。此種政策唯一新奇的地方就是強調居民參加促成社會、經濟及文化進步的一般運動。這種方式的社區發展政策和運動，可以密切配合憲章的原則，為領土的居民造福。

伍．勞工情況

七〇。一九五二年報告書曾提及國際勞工會議於一九四七年所通過的五項公約，其規定各節係專以附屬領土的情況為對象。委員會在報告書中述及有關各項公約業經英聯王國批准，並盼所有關係會員國均能早日予以批准。茲將負責管理非自治領土的會員國批准各該公約的現狀列述如下：

(a) (附屬領土)社會政策公約業經比利時、法蘭西、紐西蘭及英聯王國批准；

(b) (附屬領土)結社權公約業經比利時、法蘭西、紐西蘭及英聯王國批准；

(c) (附屬領土)勞工情況檢查制度公約業經澳大利亞、比利時、法蘭西及英聯王國批准；

(d) (附屬領土)勞工標準公約業經英聯王國批准；

(e) (土著工人)僱用契約公約業經英聯王國批准。

七一。委員會鑒於上述國際勞工協定之批准一事自一九五二年以來已有顯著進展，殊感欣慰。

七二。委員會並且也注意到上述各項公約及其他公約經在非自治領土內制定有關法律並予施行而獲得進展的情形。國際勞工組織所提供的情報令人興奮。委員會並且也獲悉法國海外領土勞工法實施的進展情形以及法國政府的聲明，內稱該法施行以來，已使勞工情況諸多改良，工資及生產力情形有所改善，勞資關係亦大為改進。據法國政府的聲明，海外領土勞工法可視為最徹底的社會進展措施，該法對所有工人，不論其種族、宗教、性別、國籍、或身份，一律適用，實為社會進展方面一個重要步驟。

七三。此外，關於其他會員國管理下的領土內及法管北非領土內勞工法的發展情形也有值得注視的情報提出。

七四。委員會還想對報酬問題略加論列。究竟非自治領土內的工資水準是否足以符合某一特定標準，或是否足以作為若干領土之間實質工資比較的根據，這一點無論如何衡量都得不到令人滿意的結論，因為基本資料尚付闕如。至於工資率所根據的原則，有一種可喜的進展情形已露端倪，這便是承認下述理論是錯誤的：凡離開本土工作的工人如有地產可局部供養其家屬，則在其外出受僱期間可視同單身的未婚工人，祇須給以足敷維持其個人生計的工資即可。委員會認為在核定工資時應該顧到家庭的需要，而不僅只顧單身男子的需要。委員會主張，改採家庭最低工資制度一事應參照當地情況儘速推行。

七五。委員會素來強調，非自治領土發展方案首應注重當地居民的利益。國際勞工會議同樣也在其所通過的附屬領土社會政策公約內規定，改善生活程度應視為關係領土經濟發展計劃的主要目標。該公約並規定採取各種措施以造成適當環境使獨立的生產者及工資勞動者可有自力更生改善其生活程度的餘地，並採取其他措施，俾可按照生活情況正式調查的結果，切實維持最低限度的生活程度。該

公約第十四條至第十七條規定工人的報酬。值得注意的是國際勞工組織所設附屬領土社會政策委員會定於本年底開會，屆時將對關係領土的工資制度及政策作進一步的討論。

七六．委員會也注意到國際勞工局曾稱，就業方面的獎勵問題需要續加研究，各業及各級人員的訓練也需要加速推進，而且現行按照出品支付工資的制度應該加以審查及擴展。前在一九五二年時本委員會曾謂提高工資必需與增加生產力相輔並進，並表示歡迎對工資與生產力的關係加以調查，但同時強調在調查時務須慎重將事，即範圍應求其相當廣泛，以顧及教育、衛生及一般社會方面的改良，蓋必須有這些改良然後才談得到審查如何調整工資以資符合生產力的技術問題。觀乎過去四年以來社會政策的演進情形益發可見一九五二年時所表示的意見是正確的。勞工效率與社會進展互相關聯，為一般激發社會進展慾望的因素之一。

七七．在激發這種慾望的過程中，工會組織所發生及可能發生的作用現已獲得普遍的承認。在某些方面，許多非自治領土舊有經濟制度及結構不利於工會發展的組織。自從現代化經濟企業發展以來，這些領土的經濟及社會結構隨之改變，結果工會組織就變成越來越明顯，所以在許多領土內，現行的政府政策是鼓勵負責任的工會組織，視之為最足以促進勞資協調的良策。

七八．各方向委員會提出的情報表明在法國，英聯王國及美國管理下的若干領土內，工會會員人數激增，而且集體交涉的風氣甚盛，並表明在荷屬新幾內亞內工會運動也已在發展的初期。這些領土的法律大致模倣母國的法律，准許從事工會活動而不加歧視。但在有的領土內，歐籍工人與土著工人在法律規定及實際境況兩方面均有差別；而在旁的領土內，兩者則在實際境況方面有所差別。委員會承認，工會在勞資和解方面能發揮功用至何程度，往往須視工會分子的教育，經濟狀況及社會經驗而大不相同。惟委員會認為，為補救這種不同情形起見，需要工會教育而並不需要差別的法律。在法國及英聯王國管理下的領土內有協助訓練工會領導人物的先例可資借鏡。委員會認為各國政府、母國工會及國際組織在這方面所担任的工作，諸如幫同訓練，協助及鼓勵非自治領土內勞工運動等，殊堪嘉許。

陸．生活狀況

七九．委員會以往曾迭次強調確定非自治領土內生活程度問題事關重要，並曾強調這些領土居民

生活狀況因發展而受到的實際影響有予斷定的必要。⁶委員會曾於一九五四年時閱悉聯合國專家委員會所編的一項關於國際生活程度與水準定義及測驗方法的報告書⁶。這些專家擬定了一種生活程度構成因素研究法，將每一個人一生中與其休咎禍福有關的因素，不論是經濟或非經濟性質的，一概加以分析，使所有足以影響一個人的幸福感的事物全都考慮在內。這種研究法有一部分業經委員會在工作時採用；特別是在研究經濟、社會及教育情況時，凡可視為生活水準構成因素的東西幾乎全都顧到。本委員會因此對這些專家的提議及生活程度構成因素研究法可否適用於非自治領土問題，甚感興趣。

八〇．今年委員會察悉生活程度與水準構成因素研究法正在國際上繼續討論及研究中。在許多非自治領土內，由於若干統計資料不全或闕如、經濟及社會狀況參差複雜、而且缺少適當的社會研究工作，所以這種研究法之全部適用不免遭遇困難。當務之急是在備就充分的基本統計資料，特別是農業統計及生命統計；同樣有價值的是家庭生活研究及社區研究，以及社會及文化方面的分析，其終極目標應在研究當地各界人民生活程度與水準的演變。凡此研究對倡辦及擴充社區發展方案，不無裨益；而且在社區發展的規模內也可能獲得關於家庭生活狀況的寶貴資料。不過非自治領土的管理當局或許不得不首先應付當前急迫的社會問題；所以這些甚為可取的研究似不妨由研究機關或由當地大學及高等教育機關的院系担任。

八一．無論如何，本委員會認為在現階段為時過早，尚不宜勉強審查構成因素研究法所涉的方法問題。等到這件事在經濟暨社會理事會主持下續加研討以後，等到國際勞工局會同其他有關國際組織為審議各種方法對發展落後國家可否適用問題而設的工作小組研討結果分曉之後，大會可望獲得更加明確的指示，知道對非自治領土或其中某類領土可以適用那些方法。

八二．本委員會繼續對非自治領土內生活程度及水準有關情報的蒐集及遞送一事，深表關切。即就目前情形而論，現有的情報雖不足供完備的研究，畢竟不失為相當詳盡，可據以對這件事作比較詳盡的研討，至少對某些領土而言確是如此。在本屆會內向委員會提出的情報載有新的資料，闡述在某些舉例指出的地區內生活狀況的改善情形。雖然非自

⁶ 國際生活程度與水準定義及測驗方法，聯合國出版物，出售品編號：1954.IV.5。

治領土內生活程度及水準未必可以一概而論，甚至在單獨一個領土內也不能如此而論，但根據經濟及社會方面發展的不同進度及這些發展惠及領土內各地區及各部分人口的不同程度，未始不可以看出若干顯著的差別。根據這些差別，可見為將來的進展着想，在為各別領土擬訂方案時充分顧及社會政策的目標一節，有如本報告書第二四段所稱，是多麼的重要。

柒．種族關係

八三．委員會曾在一九五二年報告書中論及非自治領土內種族關係問題。委員會深知這個問題對於全世界都有重大意義，但特別指出，由於在絕大多數非自治領土內，大部分居民的種族和文化傳統都與負責管理他們的人民不同，所以在這些領土內種族之間的合作是格外的重要。

八四．在一九五二年間，大會也曾通過決議案六四四(七)，內確認種族關係之改善主要有賴教育之發展，並讚揚一切旨在增進學校學生了解整個社區需要及問題之辦法。該決議案並建議：

- (a) (i) 廢除非自治領土內所有與憲章及世界人權宣言原則相牴觸之歧視法律及措施；
- (ii) 檢討現有各種法律條例及命令，以期達此廢除之目的；

(b) 檢討現有以種族和宗教為主要根據而作公民與非公民之別的法律；

(c) 公共設備應由非自治領土內所有居民，不分種族，一律享用；

(d) 如有規定特殊辦法保護某部分人民之現行法律，則各該法律應予經常檢討，以期決定其作用是否仍以保護為主，並確定應否准許在特殊情況下免于執行。

八五．種族歧視及種族偏見足以損害人格尊嚴，且與憲章原則相牴觸，委員會再此表示譴責之意。委員會繼續強調，根據互相尊重及承認平等的態度建立友好關係一事極為重要。不論何處如有種族偏見及糾紛，不免使人與人之間的關係益發不和。現在為求所有人民共同合作實施憲章及世界人權宣言內關於種族關係的規定起見，正在作種種努力，本委員會責任所在，對於這些努力應予贊助。委員會在這方面欣悉，依據經濟暨社會理事會決議案五四六(十八)的規定，具有理事會諮商地位之非政府

組織已於三月三十一日至四月四日在日內瓦舉行聯合國剷除偏見及歧視現象問題會議，結果通過了一項決議案，對所有各種歧視慣例，不論其出於何種方式，也不論其存在那一國家或領土，一律予以譴責⁷。

八六．委員會以前各項報告書及大會決議案六四四(七)中申述原則各節充分說明大會對這個問題一致同意的意見。因此委員會擬於此另行論述當前為實施一九五二年時所表示的意見而採取的行動、近幾年來在實施這些意見時所遭遇的困難、及第三，不同的人羣之間社會關係改善，從而使種族合作更趨密切並有利於祛除種族偏見的情形，特別以種族雜居的社會內的這種情形為然。

八七．謀求社區內所有人羣共同發展的社會政策目標有時受到挫折，其原因在於習俗及宗教方面的固見，文化上妄自尊大的優越感，及若干同文或同種的人羣互相隔離的情形，尤以為保護根深蒂固的經濟利益之目的而隔離的情形為然。這些因素無不足以引起種族及文化上的衝突；據委員會中某一位代表稱，這類衝突要比軍事征服及佔領殘酷結果綿延更久。

八八．可是許多領土在許多方面都已有所進展。委員會認為自從一九五二年以來，一般政策的發展方面有下列幾件事最足以令人興奮。在法蘭西聯盟，關於青年讀物的法律業經修正，所有可能使青年人發生或保有種族偏見的一類出版物都規定在禁止出版之列。新的法律所根據的原則是人格尊嚴舉世平等，應不分種族或出身予以尊重。法國一九五四年所頒佈關於習慣法司法程序的命令將原來用到 *indigène* (土著) 一字的名詞改為特殊地位公民、當地法院、當地法庭等名詞。在羅緬西亞及尼亞薩蘭聯邦，據主管當局宣稱，這兩個領土的組合可以促進所有居民的安全、發展及福利，尤足以鼓勵這些居民聯誼合作。有一個非洲事務委員會業已設立，其特定任務為：如有任何措施使非洲人在事實上或法律上受到任何拘束或限制，或被剝奪行為能力以致蒙受不利，而歐洲人却不受拘束者，該委員會應將這類歧視措施予以檢舉。北羅緬西亞立法會議於一九五四年七月所通過的決議案宣稱，政策的目標應在於消除各種族的恐懼心理，使他們不怕其他種族專為其自身種族利益打算而統治，並應在於表明北羅緬西亞境內每一個守法的居民不分種族、膚色

⁷ 經濟暨社會理事會決議案五四六(十八)及文件 E/NGO/Conf.1/8, 決議案 A。

及信仰，都有權按照他的個性、資格、訓練、能力及勤勞程度求取進步。在肯亞，政府已重申既定的原則，即促進種族和睦友好關係，並力求所有忠誠的臣民不分種族或宗教都能有按照其個性及能力進展的機會。

八九。這些現象至足令人興奮。在一般政策方面還有兩個實例也符合大會決議案六四四(七)的建議，按其要旨為：如有任何法律以種族或宗教為主要根據而將人民區分為公民與非公民之別，則各該法律是否必要務須加以檢討。在馬來亞，公民權利已見普及，華籍及印籍居民享受此權者人數大增。非洲人口中 *évolués* (進化者) 的地位有的也已設法加以改善。雖然根據文化水準而加區別的辦法未始不可，但在某些情形下不免發生一個問題，即倘若在當地居民中只挑選一部分人給予平等待遇的特權，這豈不是成爲一種對當地人口中受惠者與未受惠者加以區別的新的歧視方式嗎？

九〇。委員會也注意到教育方面不同待遇所引起的一些問題。在若干種族雜居的領土內，通常的慣例是爲不同各種族分別開辦學校。其中有一些領土在近幾年來逐漸充實當地所有各種族學生混合上課的學校。這種趨勢甚爲明顯，尤其是在法管領土內是如此，按當地所有兒童不分性別、國籍或宗教均可免費享受所有各級教育，而且並無因宗教、種族或政治關係而受歧視的情事。在英屬東非及中非領土的某幾處，以及在斐濟、巴布亞及百慕大，各種隔離教育制度依然因語言困難，學生家庭環境不同，並格於一般輿論而存在。在馬來亞，學制已益趨統一；一九五二年馬來亞聯邦法律規定所有各種族兒童在非地方性的國立學校中受免費的強迫教育其所根據的原則是：(一)學校兼收各種族學生；(二)以英文及馬來文爲正式語文；(三)採取劃一的學制及教材。

九一。各種族學生在低級學校中混合入學問題隨各領土當地環境而有不同的解決，具如上述；至於高等教育，各種族混合入學原則業經極大多數高等教育機關採納，現在這項原則正在加強實施中。東非大學(設在 Makerere) 准許所有各種族學生入學。Nairobi 地方的英屬東非皇家技術學院已與專爲亞洲學生而設的 Mahatma Gandhi 紀念學院合併，招收所有各種族學生，授以高等技術及工藝教育。在羅諦西亞及尼亞薩蘭聯邦，羅諦西亞大學業於一九五四年設立，以備所有各種族學生受大學教育。該大學係根據中非非籍人民高等教育委員會報告書所載建議而設；該報告書並曾指出，在甄別申請入學

深造的學生時，如以種族、宗教或階級爲準，實有違大學傳統，故錄取與否應專視學生的學業成績及品行而定。

九二。委員會認爲教育方面的進展是第一要圖，並請注意大會決議案三二八(四)，內請各管理當局相機採取步驟，對其管轄下的非自治領土居民，不論是否土著居民，在教育方面一律予以平等待遇。有的管理當局舉出種種實際困難，特別是語文上的困難，表示已往爲適應某些人羣特種需要而設的學校制度有其苦衷。但本委員會認爲，就中等教育而論，惟有在極例外的情形下，而且惟有作爲臨時變通辦法，這點理由才能通融；不論以那一等教育而言，都不應該根據種族而設不同的制度。

九三。委員會曾在一九五二年關於社會情況的報告書中指出，設法使土著人民有機會擔任各級公職一事甚關重要，同時曾提到聯帶有關的訓練設施、升擢機會、及同工同酬等問題。此後，土著居民在政府機關中受僱的機會已見增加。歷來的若干政策聲明及具體建議均強調土著居民受僱擔任公職的權利及機會，並且鼓勵這件事。法蘭西海外領土部部長在一九五二年十二月向衆議院宣佈，土著人民優秀分子參加領土行政工作一事爲政府施政的主要目標之一。爲改善實際情況起見，現已提議將土著人民擔任公職的錄用年齡限制放寬，並提議設立先修班以備學生升入國立法蘭西海外領土學院。委員會並且獲悉，摩洛哥及突尼西亞的公務員職位除少數幾個外，其餘很可能不久就會全部由土著居民擔任。一九五三年英聯王國政府的聲明稱，政策目標在鼓勵各領土人民趨向自行管理本身事務，其實施方法爲使公務機關適應當地環境並在可能範圍內儘量僱聘當地人民擔任公職。在黃金海岸已採取種種措施以謀建立純粹土著的文官制度，使所有公務員全部由黃金海岸非洲人擔任。在羅諦西亞及尼亞薩蘭聯邦，法律規定凡在聯邦境內設有居所的英國臣民或具有英國保護民身分的人，不得僅以種族理由而不准其在聯邦公務機關工作，並規定在委派或推薦這類人擔任公職時應該只注重其才幹、經驗及資格。在馬來聯邦，有一個奉派研究公務機關馬來化問題的委員會在一九五四年建議，今後應繼續採取現行的政策，即如有馬來人可用時，便不應僱聘外來的移民。在新加坡，政府於一九五四年初制訂了一項推進公務機關馬來化的十年計劃。

九四。根據委員會所收到關於類似趨勢的情報可見，在一般就業方面，由於直接歧視的現象絕跡，而且訓練的設施改善，所以就業機會也已增加。但

在中非及東非，非洲人在某些職業界欲求升擢依然是障礙重重。這件事未經決議案六四四(七)明文規定，而是關於附屬領土社會政策的國際勞工公約內一個重要部分。管理當局與有關的僱主及工人急需設法位置領土居民中合格的工人，不分種族，並需設法開設適當的訓練班。在如此設法時固然不應因而降低一般勞工標準或擾亂現行社會制度基礎所在的工資結構，但如顧忌現有的種族區別而故意不採行動，却是不能自圓其說的。

九五。上述情形特別是發生在少數幾個英管領土的工礦業界內。委員會因此對烏干達的情況格外重視，按當地經濟發展大有希望，政府已承認人民有權可要求經濟發展必需符合某些條件，特別是在工業界不得有任何種族界限，可要求對非洲人加以訓練俾成爲技工及逐漸擔任主管負責的職位，並可要求在可能範圍內由本地資金參加工業發展的投資。

九六。決議案六四四(七)建議一切公共設備應由非自治領土居民不分種族一體享用。在種族雜居的若干中非領土內，公共交通工具、公務機關、餐館、及旅館方面實行隔離依然是通常情形。不過，提交委員會的情報顯示，在某些情形下，正在設法廢止公共設施上的歧視，並鼓勵私營企業不分膚色或種族爲人羣服務。委員會並未深究這個問題的任何特殊方面。委員會鑒於公共設備上的歧視徒足以引起當地最能改善種族關係的居民之間衝突，而現在在這方面居然已略有進展，殊表欣慰。

九七。委員會現有關於種族關係的情報主要是敘述歧視現象及爲緩和或消除這類現象所採的行動。根絕非自治領土內歧視現象的最有效辦法是積極增進各種族之間的合作，並多多倡設所有各種族利害相同的計劃、機關及事業。非自治領土內種族關係有兩個特殊方面：管理當局所採的態度及不同各種族通過非政府組織爲求促進種族關係所進行的合作。爲求改善種族關係起見，政府應該採取主動，啓發輿論，作必要的領導，並組織民衆運動。但精神上的準備工作單靠政府是無濟於事的。民間組織對促進種族之間互相了解可有貢獻，固爲一般所公認。這些組織在這方面的努力應該用盡一切適當方法加以鼓勵。

九八。在多種種族及語言並存的社區中，種族之間的差別不免使衝突益趨劇烈，而種族間的融洽關係實爲人類進展的必備條件。在一九五二年，委員會曾引述聯合國文教組織所派專家的意見稱，種族之間的差別並非根本及絕對的；同一種族內各人

在生理上的某些差別也許不下於不同種族之間的生理差別，而且遺傳上的歧異之處，對於決定不同的男女人羣在社會及文化上的差別是無關宏旨的。委員會在本屆會又獲悉文教組織進一步研究的結論，特別是一九五四年在 abidjan 舉行的社會科學家會議就非洲境內工業化的社會影響及城市情況所提出的報告書。委員會注意到其中特別指出影響種族關係的法律有加以研究之必要，並指出現在新興的價值觀念及願望、不同人種及社會地位的人羣融合的參差程度以及教育對各社區融合的影響。這類進一步研究的結論顯然甚可重視。

九九。附帶也應當提到有若干新的機關已經設立，專事研究種族關係問題以及種族雜處的社區內發生仇視的原因。這些主動的研究令人欽佩，特別是因爲其結果足以使民衆了解種族偏見及矯正的方法。可是目前最需要的並不是多作研究，而是將業經普遍接受的結論切實施行，也就是使社會政策或公共行政從今以後不再根據種族而作區別。

捌. 公共衛生與衛生行政

一〇〇。各非自治領土內公共衛生情況的統計資料什九殘缺不全。以有死亡率可稽的資料而言，近幾年來許多領土內死亡率已大爲降低，但按照死亡原因分類的可靠資料並不多見，而疾病率的資料更難令人滿意。這方面尚需更多而且更準確的資料，然後才能將公共衛生政策妥爲規劃，以期恰合目前需要，並使經濟及社會政策充分顧及公共衛生狀況。

一〇一。但顯而易見的是，主要的疫癘大致已在控制之下，現在正再接再厲採取更有力的防疫措施。醫藥知識在近幾年來突飛猛進。雖然如此，根據大規模推行傳染病防治方法的經驗，可知結果往往還是不能準確預料；在診療所及實驗室內對個別病人靈驗有效的方法，於大規模施用到整個社區時却未必一定能收到預期的效果；在若干流行病學的假定情況下有效的公共衛生措施，在其他情況下却結果令人失望。現在已有若干新的藥物可以採用，功效宏偉，例如撲滅瘧疾的殺虫劑，治療癲癩病的砒，一服見效的治療迴線螺旋體病的藥劑及新的防治肺病藥物。但今後仍需根據實地經驗多多研究。從事這種研究，以及在各領土及各國之間交換經驗兩件事，應予充分重視。

一〇二。在死亡率降低的同時，醫藥事業及設施方面支出的費用已顯有增加。雖然在絕大多數非自治領土內，醫生的人數比起人口總數來依然甚少，

但從事於公共衛生工作的各類技術人員人數畢竟大有增加。此外，由於城市及半城市區域內醫藥設施改良，散居各地的農村人口也跟着逐漸注重衛生，而且在現代交通發達的情形下，也可能將醫藥服務加以籌劃以適應他們的需要。

一〇三。這些變化都深切影響到公共衛生事業的計劃及組織、公共衛生與社會政策其他方面的配合、及衛生事業與領土內其他政府事業及一般社會組織的關係。

一〇四。委員會曾在一九五二年時指出，為求公共衛生組織能以最少費用獲得最大效果起見，必需顧到下列各點：(a) 母國與領土兩者衛生事業之間的關係；(b) 領土衛生事業與其他政府事業及非政府機關之間的關係；(c) 深入僻遠地區的方法；(d) 普遍採用現代方法防治疾病；及(e) 治療與預防工作之間、研究與訓練工作之間、管理集中與業務分散之間求其互相協調。在上述各方面，委員會都強調必須獲得所有執行社會及教育政策的機關支助，並博得全體人民擁護，即使純粹醫藥上的工作也須如此。因此，委員會於茲欣悉英聯王國管理下的領土已逐漸趨向由政府部門負責主持衛生政策並管理衛生及醫藥事務。雖然這種部門的內部組織因地制宜各不相同，但其關於衛生政策的權責莫不操之在主管部長之手，另由醫務處處長或主任醫官担任部長的首席專門顧問。

一〇五。委員會在本年內另外還注意到一件事，這便是逐漸注重舉辦衛生事業，為農村人口服務。不論服務單位是巡迴小組或鄉村衛生中心，一般的趨勢是由這些單位担任治療及預防兩方面的工作、鼓勵環境清潔的改良、並啓發民衆對衛生之道的興趣及知識。委員會深知，現代藥品的效驗固然普遍受到賞識，可是要勸原始人民遵行大衆健康關鍵所在的基本衛生規則，却是困難得多。委員會有鑒於此，認為社區發展運動及類似的民間主動與辦的事業不妨加以適當的利用作為公共衛生運動的後盾，並認為公共衛生事業在工作上也不妨遵照社區發展運動所指示的原則行事。農村合作社也未始不可加以發展，作醫藥上的服務。無論如何必需以人民所擁護的社區公共利益相號召，作為公共衛生活動及態度的出發點及原動力。人民的好感必需博得，而欲達此目的，最好的方法往往是請他們參與籌劃，一起行動。

一〇六。正好像社區階層上的衛生發展必需博得社區人民的擁護一樣，領土階層上的衛生計劃也唯有作為一般政策的一部分，獲得所有關心經濟及

社會福利者的贊助，才能達到實事求是的地步。現代公共衛生事業如果不賴外助，孤立工作，結果絕不能對居民的健康有任何重大或經久的裨益。生活水準的提高有賴於經濟發展，而欲使經濟活動達到滿意的水準，工人的身體必需健康。委員會在這一方面贊同某一担任管理當局的會員國的意見，即衛生事業在今後工作時必須比以往更加顧及其他社會機關的工作及現代經濟生活的需要。一般社會及經濟政策則也同樣需要醫務人員合作，有賴他們對可能發生的問題作未雨綢繆之計，對已發生的問題儘可能求其在初期解決，並在實施有關方案的各階段積極參加其事。

一〇七。清潔是各個社區生存的根本。發展落後區域的環境清潔方案也可求其與一般社區發展方案相配合。儘管這個問題複雜而困難，許多政府已着手由衛生部或其他主管環境清潔的部門負責舉辦重要的發展工程，尤其是給水工程。但這方面待辦的事業正多。

玖. 營養與公共衛生

一〇八。現代藥品既已傳到非自治領土，將若干嚴重疾病全部或局部撲滅，並造成了有利於當地經濟迅速發展的條件，使人的生命受惠不淺，現在必須進而造成改善生活的環境。在這方面許多人消極的認為健康便是不生病；這個觀念必須糾正，而且必須勸他們自動改良他們所接觸的周圍環境。欲求改善生活環境，在質與量兩方面改良營養是最關重要的事。

一〇九。根據提交委員會的情報，可知營養不良是許多非自治領土內的一個嚴重問題。由於運輸交通發達，農業方法改良，對動植物的病害及瘟疫已採行動防治，而且農產品加工及儲藏的現代化設備也業經採用及擴充，所以現在已經可能倖免過去因旱災、蝗災及其他災疫而釀成的荒年中最嚴重的禍患。然而雖則在某些領土內一般營養狀況堪稱良好、營養不足症罕少而無關重要，但在其他領土內營養不良依然是死亡、疾病及衰弱的主要原因，尤其是對某些年齡的人羣影響最大。

一一〇。營養不良問題的解決端賴一般經濟發展，特別有賴於糧食生產的適當擴充。由於現代公共衛生措施的效驗，若干領土內人口激增。糧食生產者的勞作效率縱亦因而增進，但照此趨勢，糧食生產的發展自然望塵莫及。在很多非自治領土內，農產品增產尚能與人口增加並駕齊驅；在某些領土內，

消費指數甚至有上升的趨勢。但穀物的生產還是應該充分增加，使得消費水準整個說起來能達到令人滿意的程度。委員會曾在一九五四年審查經濟情況時提起農業發展應如何兼籌並顧當地消費品的生產與輸出品生產問題。委員會當時認為，以許多領土而論，適當的目標在設法就地生產足量的穀物，使人民獲得適當的營養，這樣便可利用其餘農地耕種最合乎當地情形及世界市場需要的農產品，以供輸出。

一一一。長期的解決辦法固然在於發展自然資源，但目前如能實施一些可望迅即收效的方案以謀將現有的糧食作較妥善的利用及分配，則營養還大有改良的餘地。一歲至五歲的兒童特別易受營養不良之害，是以必須推廣產婦及兒童福利事業，並在這種事業的服務中特別強調預防營養不良的工作。分配富有營養價值而價格低廉的剩餘食物，諸如去脂牛乳等，自可收效宏偉。不過，這種分配必需視為暫時的權宜之計，將來在相當期間內這些輸入食品大部分還得由富有營養價值的適當土產來替代。委員會察悉各非自治領土的政府已逐漸注意到這類食物的生產及煉製問題，並且正在對這個問題從事研究。

一一二。供給學校兒童補充食物也是有益之舉，雖然在目前情況下所惠者往往只限於一部分學齡兒童。

一一三。為預防營養不良起見，不但需要推行適當的糧食生產、分配及保藏方案，而且還需要知道決定飲食習慣的其他因素。教育佔極重要地位，但如欲教育發生功效，則非充分明瞭個別領土內營養不良症的原因不可。對家庭主婦必須教以準備一家膳食的改良方法，特別是如儘量善用家中現成的食物及食品原料。即在目前情況下，稚齡兒童所患的嚴重的營養不良症有不少也可用教育方法根治。但營養教育的發展有賴於在營養及家政學方面曾受適當訓練的工作人員，也有賴於在這方面創辦積極的“普及知識”服務事業。今後需要更多曾受這種訓練的工作人員，至為明顯；極大多數非自治領土也都明白有此需要。在若干領土內，這方面設施業已準備就緒，有授予所需訓練的便利。此外也需要訓練有素的營養工作人員參與擬訂糧食生產方案，俾社區人民在飲食上可獲得較為均衡充足的營養。

一一四。委員會注意到糧食農業組織、世界衛生組織及國際兒童基金會在這方面與關係政府合作辦理的服務事業。這些組織在世界上許多國家內有

廣泛的經驗，所以往往能夠作切實有效的協助。委員會希望，在適當情形下能多多利用這些組織。

拾. 公共衛生人員的訓練

一一五。委員會注意到在若干非自治領土內訓練合格醫務人員的設施已見增加，而且供給學生在母國或國外受專業訓練的獎學金名額也已增多。這類訓練是根本的要圖，因為當前急需培養本地醫業人員，以擔任本地衛生事業內較重要的職位，以幫助訓練本地人民擔任低級人員，並在本地醫科學校內執教。

一一六。委員會注意到一些估計數字，表明在某些領土內建設一所設備齊全的施教醫院所需費用遠較建造一所供本地需要而不附教育設備的醫院所需為鉅，而且資送學生赴母國受訓練要比在領土本地供給其受全部專業訓練省錢得多。委員會認為這種性質的估計應該極細心的加以審核。舉例來說，有一點就不明白，這便是究竟是否祇就開設一所領土內的施教醫院所需資本支出、加上經常費用總數與在母國國內學校上學學生的費用中單是膳宿及學費一項的經常費用作過比較。再者，這類估計也許並未充分計及為供應在大規模的施教醫院內服務人員的需要而建造的各種建築物及設施對所在地領土的資產設備所有的增益。無論如何，如有醫學院存在，便可提高公共衛生及看護的標準，鼓勵研究、作專科的治療、並使當地領土受到其他益處。對於日後在熱帶開業的醫生如能在其必須熟識的環境中加以訓練，也有益處。在原則上，委員會認為，任何衛生事業如不在領土或區域當地輔設醫學院，便不能視為完備。創辦醫學院、開設實習或施教醫院、培養一批本地的合格醫生，都是值得花錢的措施。

一一七。根據情報還可以看出，供護士及助產士受全部專業訓練的設施也已增加。隨着教育改良、一般教育程度提高，可以擔任這類專業者的人數似乎也應該增多。在此情形下，並由於其他職業可能爭相吸收人材，許多領土已採取不少新的步驟，以期消除反對合格的青年婦女離開家庭外出受訓練與工作的偏見。這項情報饒有興味；今後應付這個問題的進一步行動值得注意。

一一八。最近，非自治領土公共衛生事業所需要的許多附屬及助理人員的訓練設施已增加不少，其水準也大為提高。在此發展過程中不得不替訓練方案留充分伸縮餘地，使有經驗的人員可擔任較重

要的職責，縱使這些男女人員的基本教育夠不上目前對新收的見習員所定標準，也在所不計。

一一九。隨着訓練設施的發展，還有一個政策問題顯得更可注意，這便是輔助人員應儘量從其將來工作所在的社區招收，而且在招收的學員訓練完畢後，宜鼓勵他們回到本地工作，庶以當地社區一員的資格受到歡迎。除了使這類人員與本地社區密切聯繫外，同時還必須儘量利用機會薰陶所有衛生工作人員，使他們明瞭其在嬗變中的社會內所處的地位以及這個地位所賦予的責任。

拾壹．訓練與領導

一二〇。在動態社會的進化過程中，徵聘及訓練合格人員、求其能力足勝新的任務並足以履行社會行政及社會措施所有各方面的責任，實為第一要圖。假使政策的目標是要使人民永遠轉變，從而可對社會有所貢獻，使得這個社會能具備必要的經濟體制、社會服務及文化特徵，藉此可能將團體及個人的生活程度提高的話，那末根據這種政策推論，按照各領土就地僱聘的原則、栽培一批足數的各級行政人員一事固為當然之理。如欲達到如此轉變的目標，非先使人民能夠按照他們自身所了解的不斷變遷的需要，親自來處理、擴充、發展及調整他們的事務不可。

一二一。在許多領土內人事上的需求浩大，從而乃有訓練的需要，揆其原因不但在於古老的社會趨向现代化的路程遙遠，而且也由於在急變的局勢下，不得不速即開辦社會方面無所不包的各種社會事業：公共衛生、勞資關係、社會福利救濟事業、城市設計、合作社、民衆教育、社區發展等。這需要以有系統的努力來開辦訓練機關並擬訂訓練方案，以應目前的需要以及將來諒必會有的同樣或倍增的需要。在這方面，若干領土已大有進步，進展最顯著者是領土內訓練專門人員以下的一級人員擔任各種社會事業中低級或助理職位的設施。在比較先進的領土內，非在大學階層上開設專業訓練中心作為整個教育制度的一部分，則人事問題便不能求得適當的解決。訓練方案的目標應求養成專業人員幹部，其方法為在可能範圍內利用領土或區域現有的訓練設施，並且送他們到母國的大學及專科學校之類的機關深造以完成全部訓練或補充當地訓練的不足。這類方案不僅應該顧及各領土需要適稱人員擔任專業一節，而且也應顧及這批人員在訓練低級及助理工作人員方面所負的任務。

一二二。培養各種技術方面及各級行政機構的專門人員及助理一事雖然重要，却只是訓練問題的一部分。進展不單是靠政府所辦社會事業的適度擴充，而主要有賴於開明的輿論支持下當地居民的努力。建設新社會的工作需要居民以創造的精神在各階層參加各種活動，然後進展方能有成，惠及社區內全體分子及本地所有人羣，並使人民能從此採取主動自行分析其切身問題，自求解決之道。發揮人民個別及集體的潛在力量、使他們能有效地創造新的生活方式，這便是社區發展政策的終極目標，也是訓練的中心問題。這也是所有其他社會方案的必備條件；除非專門人員能在其工作地點獲得全體居民的擁護，凡此方案都不能成功。

一二三。這裏牽涉到現代社會中民衆領袖問題。散佈各地的幹練民衆領袖為現代社會結構中不可或缺的因素，也為社會進展所必需的人物。當社會正從傳統制度迅速演變為現代經濟、政治及社會生活方式之際，民衆領袖所處的地位是舉足輕重的。演變中的社會欲求進化實有賴於一些才智卓越、品行優良而且能夠對人民所從事的社會發展及建設工作作英明有為領導的男女。在社會改革所有各方面及社區的所有各界內培養民衆領袖以及訓練人民為領導人物一事應視為社會政策當務之急，也是政府的主要責任所在。這件事所遭遇的種種困難可歸因於本地的許多人羣孤立隔離、傳統制度失勢、以及演變中的社會在適應新的職業制度及行政機構時發生社會分裂現象以致造成新的障礙。

一二四。特別可注意者，在訓練新的專門技能並訓練擔任新的公共責任時，受訓者多少不免有些西化，而這種西化的習氣可能使他們見棄於其餘人民。是以因新的訓練標準而形成的職業上的區別可能造成一種情勢，使受教育者與其餘人民越來越疏遠，結果前者趨向於結成“優秀分子”的小團體，其活動近似歐洲人，但他們已與極大部分本國同胞失却聯繫，而不能起而領導了。

一二五。委員會開悉文教組織在消除種族歧視運動中正在實施的一項研究方案。過去已在荷達美，黃金海岸及奈基利阿諸地進行研究，並對巴黎的非洲學生從事調查，將來並擬擇一個以上非洲社會對當地婦女進行調查。這類研究甚可重視，特別是由於其目光遠大，對新興的領袖人物在應付變遷的需要上所應具備的屬性作從寬解釋，蓋如社區內各人羣仍拘泥於種族、身分或文化之別而故步自封，則當地衆望所歸的領導人物的培養及散佈便都無從着手。

一二六。爲求培養民衆領袖起見，必須按照這件事的性質及範圍並參照其社會意義來估量訓練政策及方案。由於各種方式的社區發展紛紛推廣實施，於是越來越需要將訓練設施分散各地，並需要將廣大的區域內社會方面訓練政策及方案統籌配合。在目前，領土內這類訓練方案的主要作用是在訓練政府組織所需要的專業及專門人員。這固然是必要的，可是也應該放大眼光設想到中央訓練機關在整個社會發展方面應有的地位及任務。

一二七。這類訓練機關不應視爲只是教育各種及各級官員、專業人員或技術人員的學校，而應該看作是社會思想的實驗場所，也是對許多種類的社會發展工作人員及領袖，不論其公私身分，也不論其爲職業或義務人員，加以訓練及指導的機關。除了培養男女人員爲社會福利及社區發展各方面的專任工作人員外，這些訓練中心還應該開辦訓練班，其期間及課程內容不等，以訓練酋長、地方政府官員、慈善機關人員及社區內其他傳統或土著的領袖。這些訓練中心也應該以其設備對下列各類社會工作人員指導或訓練其團體工作方法：教員、農業人員、衛生工作人員、地方政府僱員、工會職員及工業福利工作人員、執行保護管束者以及其他積極從事類似專門工作者。訓練的目標應在於改進技能、增加技術效力、尤其在於發展人民內在的創造能力，其方法爲促進人民相互了解，鼓勵他們個別或集體採取主動，及確立共同的理想及目標，俾人民不分種族、職業或身分，咸能奉爲圭臬團結一致。

拾貳、社會發展的計劃

一二八。近幾年來，各國不論經濟發展至何階段，其社會措施方案都紛紛擴充。同時，這類方案的形式、性質及原理也隨着擴充發生變化。社會權利的原則業已普遍確立。社會政策的目標越來越注重籌劃將來的需要，防患未然，而不以應付個別問題爲已足。社會措施的規模大部分固然須視經濟水準高低及基金有無着落而定，但經濟發展落後的國家有發展成熟國家的過去經驗及現在生活水準可資借鏡，故能根據歷史的教訓及時施行必要的社會措施。

一二九。在另一方面，這些國家因面臨着普遍的貧困問題，遂不得不特別強調提高生產力。由此

所得到的實際結論牽涉到如何兼籌並顧社會及經濟方案之困難問題。各國遇到必須決定其本國資源中應以若干充將來生產用途，並以若干供立即改善社會情況之用時，並無一定的簡單公式可資遵循。有一種趨勢是比較注重立即提高生活水準，但是這個趨勢尚不確定。社會措施的某幾方面逐漸傾向於將福利與生產兩項目標融會貫通，由政府協助個人動用他們的資源來解決自身問題。在採用這種自助方法時，却必須做到一件事，這便是當政府在社會福利方面負擔逐漸加重的責任之際，受惠者也同樣應該負擔起逐漸加重的責任。

一三〇。在人口以農民爲主的發展落後地區內，現代衛生措施繼續不斷使死亡率銳減，而出生率則大致不變。人口繁殖及分佈問題直接影響到社會政策，而人口的趨向則亦受社會政策左右。

一三一。事實證明對鄉村流入城市的人口必須作種種特殊的服務；特別可注意者，有些地方已設立城市社區組織以替代鄉村社區及親族關係。公共服務機關或慈善組織已分別對這些人加以輔導，有時還供給臨時的宿舍。由於這些人對使用貨幣缺乏經驗，所以現已考慮到對其在消費方面加以保護及指導的需要。

一三二。所有各種社會方案幾乎莫不時常牽涉到三個問題，即如何獲得：（一）適稱的人員以執行方案；（二）充分的情報以作爲方案的準繩；（三）充足的資金以作爲方案的經費。發展較爲落後的國家爲力求羅致人材以執行社會方案起見，越來越借重助理工作人員；這種人員雖未備具專業人員的全部資格，却能擔任重要的職責使曾受充分訓練的專業人員能專心擔任其他要務。至於取得充分的情報以供社會方案參考一節，其中主要是如何將有限的資源作均衡的利用問題。近幾年來的明顯趨勢是逐漸注重社會研究，作爲擬訂有系統計劃及方案的基礎；過去某些方案因缺乏情報及其所作假定錯誤以致失敗，有此實例在先，所以這種趨勢益發顯著。籌措社會方案的經費問題不僅在於可利用的資金總數有限，而且也在於需要這些資金的用途繁多。近幾年來甚爲重視經濟與社會的均衡發展。但何謂均衡發展或發展基金的均衡分配，則尚乏定論。關於不同各類方案所需費用的先後緩急，也無一定的意見。

一三三。上述的概括議論適用於一般發展落後地區，包括極大多數非自治領土在內，僅少數發展水準較高的領土係屬例外。就非自治領土的地位而論這種領土，情形頗有差異，主要是在於它們的社

⁸ 聯合國：國際社會發展方案調查，E/CN.5/301，一九五五年，第九頁。

會政策多少是聽命於負責管理它們的國家而決定的。

一三四。委員會曾於一九五四年審查關於經濟與社會發展的主要計劃，內規定由擔任管理當局的會員國以資助金或貸款方式供給大批款項以補充本地資源並鼓勵發展。委員會當時表示；一般說來，和原來方案所訂的辦法相比，目前有一種趨勢，即可能增加收入的經濟計劃要比專以改善社會情形為目標的計劃分得較大部分的資源⁹。但社會改革仍屬經濟方案的基本要素，其迫切需要並不因而稍減。除非推行有力的政策以改善社會與教育方面的標準並擴充這兩方面的服務，則缺乏健康、教育及福利的人民未心就能增加生產力。凡足以激發人民採取行動的社會政策措施直接有裨於經濟發展，並可促進有利於發展的設施之擴充及生產力之提高。

一三五。從經濟與社會觀點看來，居民參與擬訂發展計劃一事實為公共政策的根本要點。唯有在他們明瞭社會政策的綱要以後，才能邀得他們共同參加實施特定的方案；而且在籌劃階段就集思廣益兼採民衆與專家的意見，結果就可產生一種推動的力量，這要比未獲民衆初步贊助遽而決定計劃再由政府宣傳鼓吹省錢得多。

一三六。因此，委員會認為任何社會政策如事先未能在擬訂階段徵得居民代表同意藉以獲得居民的了解，便不可能完全成功。關於這一點，委員會曾在一九五二年指出，委員會根據關於這種進展的情報獲悉在某些領土內已由居民代表自行主持社會事務，頗感興奮，並且希望所有非自治領土都能迅速獲得這樣的結果。委員會茲重申此意，並且進一步表示，如欲博得居民參加，最好的辦法厥為向他們提出積極而合乎其需要的社會進展方案。

拾叁。國際及區域合作

一三七。在此過程中，專門技能及經費主要仰給於各領土本身所積累的資源及擔任管理當局的會員國所供給的援助。據委員會所知，領土行政人員及技術專家的工作大部分係致力於將必要的技術知識傳授給當地人民，使後者在所有各方面都有能力有效應付其本身問題；是以，領土內工作人員的任務有一大部分可名正言順的稱為技術協助。此外，担

任管理當局的會員國還能以專家供給其他發展落後國家，故對國際技術協助計劃大有貢獻；有些比較先進的非自治領土，例如夏威夷，其本身也能對現行方案作可貴的貢獻。

一三八。雖然國際技術協助可動用的資金總數勢必有限，而且這種協助只是補充國內資源之不足而已，但鑒悉非自治領土的需要、當地所發生的特殊問題、以及對這些問題所可適用的國際合作一般原則，國際技術協助仍屬十分重要。非自治領土及其人民正在努力對付根深蒂固的貧窮問題、氣候及其他自然不利條件、以及缺乏一般教育及現代技能訓練問題，所以往往需要得到一切可能的協助。各領土的特殊問題如能參照其他地方的同類問題一併研討，最能收效；故允宜由各該領土的專家研究其他地方的類似問題作為借鏡，並幫助其他地方解決問題。第三，儘管國際技術協助以經費及服務而論必然是小規模的，但這種協助足以激勵技術人員從事研究及活動，彌足珍貴，並可使居民明瞭外間對他們問題的關心。

一三九。委員會今年再度收到關於聯合國及專門機關對非自治領土所作技術協助的詳細報告。委員會察悉，法蘭西及荷蘭繼英聯王國之後，已分別於一九五四年五月三十日及一九五四年十月六日與技術協助局簽訂協定，內規定對這兩國負責管理下的非自治領土及其他領土提供協助。委員會並悉，以協助總額的分配而論，託管及非自治領土所分得的百分比已自一九五四年時百分之二·七九增至一九五五年時百分之四·八九，所分得總數也自一九五四年時六二六,〇〇〇美元增至一九五五年時八一二,〇〇〇美元；聯合國兒童基金會已於一九五五年核定對非自治領土支出一百餘萬美元，並對加勒比海及太平洋上若干領土支出一五〇,〇〇〇美元；國際復興建設銀行已貸款數宗，供若干非自治領土之用，例如比屬剛果、法屬西非以及東非高級委員會所管理的領土等是。

一四〇。這些情報自為委員會所樂聞。委員會認為，縱使國際協助祇能視為補充性質，還是應該考慮到今後對非自治領土多作協助的可能性。關於下列各節的情報，自應多多益善：這類國際協助與領土發展計劃配合的方式、特殊的試驗計劃推廣實施及改為經常舉辦的情形、聯合國國際兒童基金會資助金用以逐漸改良兒童福利的情形、以及利用研究獎金及獎學金擴大現行或擬辦方案的範圍並增進領土內執行各該方案人員專門知識的情形。

⁹ 聯合國：大會正式紀錄，第九屆會，補編第十八號(A/2729)，第二編，第三六段至第三八段。

一四一。最後，在社會發展方面，委員會還接到關於聯合國、各專門機關以及加勒比海、南太平洋及撒哈拉以南非洲三區域的政府間區域委員會的工作中若干部分的情報。

一四二。這類協助通常所採方式是一般所熟知的，即供給研究獎金、獎學金及專家，舉辦會議及研究班，調查、報告及利用正式討論辦法交換情報。此外，較少宣傳而同樣有益的是國際及區域組織所能

向行政人員、本地人民代表與公民中領導人物提供的非正式接觸的機會。

一四三。委員會始終仍認為聯合國經由經濟暨社會理事會、各專門機關及區域組織，能夠而且應當遵照憲章第七十三條卯款及第七十四條的指示，對非自治領土提供服務，藉此既可獲得寶貴的具體結果，又可激揚國際合作的風氣。

附 件

非自治領土社會情況 研究報告

委員會認為委員會第六屆會討論非自治領土社會情況之簡要紀錄連同經委員會審議之下列研究報告，應視為本報告書之一部份：

- | | |
|---------------------------------------|-----------------------------|
| 一。非自治領土社區發展政策與管理（聯合國秘書處） | A/AC.35/L.188 |
| 二。根據死亡率有關資料論公共衛生之發展（聯合國秘書處） | A/AC.35/L.190 and
Corr.1 |
| 三。輔助及助理醫務人員之訓練（聯合國秘書處） | A/AC.35/L.192 and
Corr.1 |
| 四。非自治領土種族關係（聯合國秘書處） | A/AC.35/L.193 |
| 五。社會科學對非洲非自治領土社會情況研究之貢獻（文教組織） | A/AC.35/L.194 |
| 六。依憲章第七十三條辰款所遞關於非自治領土勞資關係之情報（聯合國秘書處） | A/AC.35/L.195 |
| 七。論工人住屋事宜所涉之經濟及社會問題，着重供應住屋之責任問題（勞工組織） | A/AC.35/L.196 |
| 八。非自治領土之社會變遷及生活程度（聯合國秘書處） | A/AC.35/L.198 |
| 九。非自治領土內之營養問題（糧農組織及衛生組織） | A/AC.35/L.202 |
| 一〇。公共衛生行政之主要發展（聯合國秘書處） | A/AC.35/L.203 |
| 一一。非自治領土環境衛生（衛生組織） | A/AC.35/L.204 |
| 一二。主要傳染病（衛生組織） | A/AC.35/L.305 |
| 一三。工資支付及按照生活指數調整工資制度之研究（勞工組織） | A/AC.35/L.207 |

聯合國出版物經售處

- 阿根廷**
Editorial Sudamericana S.A., Alsina 500, Buenos Aires.
- 澳大利亞**
H. A. Goddard, 255a George St., Sydney; 90 Queen St., Melbourne.
Melbourne University Press, Carlton N.3, Victoria.
- 奧地利**
B. Wüllerstorff, Markus Sittikusstrasse 10, Salzburg.
Gerold & Co., Graben 31, Wien.
- 比利時**
Agence et Messageries de la Presse, S.A., 14-22, rue du Persil, Bruxelles.
W. H. Smith & Son, 71-75, boulevard Adolphe-Max, Bruxelles.
- 玻利維亞**
Librería Selecciones, Casilla 972, La Paz.
- 巴西**
Livreria Agir, Rio de Janeiro, São Paulo and Belo Horizonte.
- 高棉**
Papeterie-Librairie Nouvelle, Albert Portail, 14 Avenue Bouloche, Pnom-Penh.
- 加拿大**
Ryerson Press, 299 Queen St. West, Toronto.
Periodica, Inc., 5112 Ave. Papineau, Montreal.
- 錫蘭**
Lake House Bookshop, The Associated Newspapers of Ceylon, Ltd., P. O. Box 244, Colombo.
- 智利**
Librería Ivens, Casilla 205, Santiago.
Editorial del Pacifico, Ahumada 57, Santiago.
- 中國**
臺灣, 臺北, 重慶路, 一段九十九號
世界書局
上海河南路二一一號
商務印書館
- 哥倫比亞**
Librería América, Medellín.
Librería Nacional Ltda., Barranquilla.
Librería Buchholz Galería, Bogotá.
- 哥斯大黎加**
Trejos Hermanos, Apartado 1313, San José.
- 古巴**
La Casa Belga, O'Reilly 455, La Habana.
- 捷克斯洛伐克**
Ceskoslovensky Spisovatel, Národní Trída 9, Praha 1.
- 丹麥**
Einar Munksgaard, Ltd., Norregade 6, Kobenhavn, K.
- 多明尼加共和國**
Librería Dominicana, Mercedes 49, Ciudad Trujillo.
- 厄瓜多**
Librería Científica, Guayaquil and Quito.
- 埃及**
Librairie "La Renaissance d'Egypte," 9 Sh. Adly Pasha, Cairo.
- 薩爾瓦多**
Manuel Navas y Cía., 1a. Avenida sur 37, San Salvador.
- 芬蘭**
Akateeminen Kirjakauppa, 2 Keskuskatu, Helsinki.
- 法國**
Editions A. Pedone, 13, rue Soufflot, Paris (V).
- 德國**
Elwert & Meurer, Hauptstrasse 101, Berlin-Schöneberg.
W. E. Saarbach, Gereonstrasse 25-29, Köln (22c).
Alexander Horn, Spiegelgasse 9, Wiesbaden.
- 希臘**
Kauffmann Bookshop, 28 Stadion Street, Athens.
- 海地**
Librairie "A la Caravelle", Boîte postale 111-B, Port-au-Prince.
- 洪都拉斯**
Librería Panamericana, Tegucigalpa.
- 香港**
The Swindon Book Co., 25 Nathan Road, Kowloon.
- 冰島**
Bokaverzlun Sigfusar Eymundssonar H. F., Austurstraeti 18, Reykjavik.
- 印度**
Oxford Book & Stationery Co., New Delhi and Calcutta.
P. Varadachary & Co., Madras.
- 印度尼西亞**
Pembangunan, Ltd., Gunung Sahari 84, Djakarta.
- 伊朗**
Ketab-Khaneh Danesh, 293 Saadi Avenue, Teheran.
- 伊拉克**
Mackenzie's Bookshop, Baghdad.
- 以色列**
Blumstein's Bookstores Ltd., 35 Allenby Road, Tel-Aviv.
- 義大利**
Libreria Commissionaria Sansoni, Via Gino Capponi 26, Firenze.
- 日本**
Maruzen Company, Ltd., 6 Tori-Nichome, Nihonbashi, Tokyo.
- 黎巴嫩**
Librairie Universelle, Beyrouth.
- 利比里亞**
J. Momolu Kamara, Monrovia.
- 盧森堡**
Librairie J. Schummer, Luxembourg.
- 墨西哥**
Editorial Hermes S.A., Ignacio Mariscal 41, México, D.F.
- 荷蘭**
N.V. Martinus Nijhoff, Lange Voorhout 9, 's-Gravenhage.
- 紐西蘭**
United Nations Association of New Zealand, C.P.O. 1011, Wellington.
- 那威**
Johan Grundt Tanum Forlag, Kr. Augustsgt. 7A, Oslo.
- 巴基斯坦**
Thomas & Thomas, Karachi.
Publishers United Ltd., Lahore.
The Pakistan Cooperative Book Society, Dacca and Chittagong (East Pak.).
- 巴拿馬**
José Menéndez, Plaza de Arango, Panamá.
- 巴拉圭**
Agencia de Librerías de Salvador Nizza, Calle Pte. Franco No. 39-43, Asunción.
- 秘魯**
Librería Internacional del Perú, S.A., Lima and Arequipa.
- 菲律賓**
Alemar's Book Store, 749 Rizal Avenue, Manila.
- 葡萄牙**
Livreria Rodrigues, 186 Rua Aurea, Lisboa.
- 新嘉坡**
The City Book Store, Ltd., Winchester House, Collyer Quay.
- 西班牙**
Librería Bosch, 11 Ronda Universidad, Barcelona.
Librería Mundi-Prensa, Lagasca 38, Madrid.
- 瑞典**
C. E. Fritze's Kungl. Hovbokhandel A-B, Fredsgatan 2, Stockholm.
- 瑞士**
Librairie Payot, S.A., Lausanne, Genève.
Hans Raunhardt, Kirchgasse 17, Zürich 1.
- 敘利亞**
Librairie Universelle, Damas.
- 泰國**
Pramuan Mit Ltd., 55 Chakrawat Road, Wat Tuk, Bangkok.
- 土耳其**
Librairie Hachette, 469 Istiklal Caddesi, Beyoglu, Istanbul.
- 南非聯邦**
Van Schaik's Bookstore (Pty.), Ltd., Box 724, Pretoria.
- 英國**
H.M. Stationery Office, P. O. Box 569, London, S.E. 1 (and at H.M.S.O. Shops).
- 美國**
International Documents Service, Columbia University Press, 2960 Broadway, New York 27, N. Y.
- 烏拉圭**
Representación de Editoriales, Prof. H. D'Elia, Av. 18 de Julio 1333, Montevideo.
- 委內瑞拉**
Librería del Este, Av. Miranda No. 52, Edf. Galipán, Caracas.
- 越南**
Papeterie-Librairie Nouvelle Albert Portail, Boîte postale 283, Saigon.
- 南斯拉夫**
Drzavno Preduzece, Jugoslovenska Knjiga, Terazije 27/11, Beograd.
Cankarjeva Založba, Ljubljana, Slovenia.

凡國內尚未設有經售處而欲函詢或定購者，請與聯合國出版物銷售處接洽。地址如下：

Sales and Circulation Section, United Nations, New York, U.S.A.; or Sales Section, United Nations, Palais des Nations, Geneva, Switzerland.

OR/GA/10-Suppl. No. 16

Printed in U.S.A.

Price: \$U.S. 0.40; 3/-stg.; Sw. fr. 1.50

CP55-23237-Jan. 1956-150

(or equivalent in other currencies)