



秘 書 長  
關 於 本 組 織 工 作 之  
常 年 報 告 書  
序 言

一九六六年六月十六日至一九六七年六月十五日

大 會

正式紀錄：第二十二屆會  
補編第一號 A (A/6701/Add.1)

聯 合 國

秘書長  
關於本組織工作之  
常年報告書  
序言

一九六六年六月十六日至一九六七年六月十五日

大會

正式紀錄：第二十二屆會

補編第一號 A (A/6701/Add.1)



聯合國

一九六七年，紐約

## 例 言

聯合國文件均以英文字母及數字編號。凡提及此種編號，即指聯合國之某一文件而言。

# 序言

## 壹. 概論

一. 在報告書所檢討期間，國際政治情勢不僅未見改善，事實上頗為惡化。我最近還曾提請注意越南戰爭在過去兩年半中如何逐漸激烈，參加實際戰鬥的人數與戰爭物資的數量如何大量增加，戰爭的殘酷程度如何不斷上升，參加戰鬥各方的死傷人數如何驚人。此外，今年六月間中東事件爆發，雖非意外，却也突然而來，使國際局面更見惡化。賽普勒斯情勢因中東的戰爭而退居次要地位，但在此期內並未見有重大改善。

二. 我將於序言以後諸節中較詳盡地論及這些問題。此時我必須指出在其他活

動諸如裁軍、外空、經濟及社會發展、消除殖民制度及人權等方面，所得的進展亦復有限。

三. 我在去年常年報告書序言中關於那些久延未決的問題如南非、西南非及南羅德西亞的情勢等，提到所受的種種頓挫，現在仍然繼續存在，雖然在檢討期間大會及安全理事會曾分別對西南非及南羅德西亞採取某些確切步驟，假以時日，或可有助於改善情勢。

四. 關於聯合國關切的西伊里安問題，我可以欣然報告印度尼西亞政府已向我保證將完全遵行一九六二年八月十五日印度尼西亞共和國與荷蘭王國間所簽訂協定而產生的所餘責任。西伊里安的自決行為將於一九六九年實現，其日期將於適當時期決定，並如該協定所規定的，在諮詢民意之日前一年，我將任命一名聯合國代表，“提供

諮詢意見，協助並參與印度尼西亞所需負責安排的自由選擇行動辦法”。

五. 我亦要報告自印度尼西亞政府於一九六六年十二月二日提出通知謂該政府願恢復參加聯合國西伊里安發展基金後，該基金即恢復工作，由聯合國發展方案總辦，擔負其全部業務責任。

六. 關於本組織本身，我不得不報告其財政難關和過去一樣無法解決，頗覺遺憾。維持和平行動特設委員會雖然作了最大的努力，仍未能發展並擬定今後成功執行維持和平行動所必需的若干確定規則及標準。此項問題曾經大會上次經常屆會詳加審議，並經提出若干主張及建議，以求克服所陷入的僵局。維持和平行動特設委員會經大會着令繼續工作，設有兩個工作小組，一個小組研究籌措維持和平行動經費的各種方法，另

一小组研究有關會員國可能志願對聯合國維持和平行動提供的便利、服務及人員等事項。該委員會及其兩工作小組舉行會議多次，但未能達致任何普遍接受的結論。我對此事深感遺憾，特別因為最近的事實明白顯示有議定維持和平行動的基本行動綱領的必要，我希望此項問題能夠獲得其應有的迫切注意。我也不得不報告雖然兩年前曾一致議定由各會員國志願捐款以克服財政難關，但此項捐款仍無着落，本組織的財政難關仍然存在。我再度向全體會員國政府，特別是已在原則上決定志願捐助的那些會員國政府呼籲，早日捐獻，表示其對聯合國的信任，並表示其對本組織有效執行職務及財政穩定的始終永遠重視關切。

## 貳. 裁軍問題

七. 雖然國際情勢險惡，而且在某種程度內正或因其如此，過去一年在裁軍方面的活動頗見增加，並得有若干重要進展。依照大會第二十一屆會通過的各決議案，十八國裁軍委員會會議差不多不斷開會，處理指定由它辦理的各項任務，並集中努力於達成關於防止核武器蓄衍條約的協議；非核武器國家會議籌備委員會從事審議召開會議的各項安排；秘書長指派的一群諮議專家則協助編製關於核武器影響及其所引起之問題的報告書。

八. 一九六七年一月內簽訂了關於各國探測及使用外空包括月球與其他天體之活動所應遵守原則之條約。該條約第四條規定外空及天體上不得有核武器及其他大

規模毀滅性武器，並禁止於天體上建立軍事基地、裝置及堡壘，試驗任何種類的武器，及舉行軍事演習。

九. 拉丁美洲禁止核武器條約於二月中在墨西哥城簽訂，形成裁軍途上的重要里程碑。它規定在世界有居民的部分建立一個無核地帶，這在歷史上實屬創舉。它是裁軍方面第一個建立有效管制制度由常設監察機關執行的條約。國際原子能總署的保障制度目的在確保原子能不自和平用途改充軍事用途，此外並規定一種特別視察制度，在遇有涉嫌於原子能總署保障制度之外私作活動時防止有違反條約情事。而這個條約完全由拉丁美洲各國自行籌劃並談判，不僅對拉丁美洲頗關重要，且可作為全世界及區域性的其他裁軍措施的榜樣及鼓勵其進展。

一〇. 在這兩個條約發生效力時，它們將成為走向防止核武器蔓延到我們的宇宙及我們的星球各地的重要步驟，因之有助於限制並縮小核武器蕃衍問題的範圍。

一一. 防止蕃衍問題仍居這一年中國際裁軍談判議程之首。在十八國委員會會內及會外，各主要核國家及其盟國等進行積極談判，作了重大努力，以求擬定一個協議的條約案文，獲得了切實進展。

一二. 蘇聯與美國在一九六七年八月二十四日分別提出內容相同的防止蕃衍條約草案，是一件具有重大意義的事。它是多年來堅毅努力以求縮小並消除兩國間歧見的累積結果。它們對條約主要條款達致協議所得的成功，因未能對於設定保障的一條有所協議，以致其重要性畧見減遜。但我確信如果要有一個條約它們必須達成協議，

這種超越一切的必要將使條約草案的兩提案國調和它們的歧見。

一三. 十八國委員會中結盟的與不結盟的非核國家對防止蕃衍條約的各項規定及影響，提出了許多嚴重問題，這是很可以瞭解的。它們所關切者為條約應該鼓勵而非限制原子能和平用途的充分利用，包括在技術上及經濟上可行時作核裝置的和平爆炸；它們要在原子能和平使用及保障與管制制度的工作方式上避免有任何歧視；它們願求確保該條約可以提供一個真正的開始，由各核國家減少並廢除核武器，並載有核國家與非核國家雙方可接受的相互責任與義務的平衡。它們所尤其關切者特別是那些不在任何核國家的“核保護”下的不結盟國家，它們如果宣告放棄權利，不取得核武器以為防止對它們進行核或常規武器攻擊的力

量時如何確保它們的安全。防止蓄行問題的這些及其他方面均在十八國委員會中詳加審議。在各核國家方面，它們曾努力就所有這些問題對非核國家有所保證。這些問題當然將於大會中作最徹底的審議。

一四. 雖然仍有各種歧見，十八國委員會中的氣氛及各委員國間的關係仍然良好。委員會各委員國大體均對早日議定條約一事，抱有謹慎的希望。我深信如果要圖防止核武器的傳播，只有求之於條約。任何其他途徑不可能在任何長短的時期內有效。我認為成功締結一個防止核武器蓄行條約是裁軍再求進展的必不可少的第一步。事實上，如果不能對防止核武器傳播的條約達成協議，就很難想像在可預見的將來對任何其他裁軍措施獲得任何協議。

一五. 在核武器蓄行或防止蓄行的範

疇內，非核國家對於其本身安全問題的重視，可於通過規定在一九六八年七月前召開非核武器國家會議的大會決議案二一五三 B (二十一) 見之。非核武器國家會議籌備委員會已在積極審議該會議的範圍，以及核國家參與其工作的問題。該會議的議程主要項目論及：(一) 確保非核武器國家安全的方法；(二) 非核武器國家取得核武器所引起的問題；(三) 經由非核武器國家合作以求防止核武器蕃衍；(四) 核能和平用途計劃。這些全是極其重要的問題，如能成功解決，當可打開停止核軍備競賽的途徑，並建立可以確保維持和平與安全的條件。

一六. 對於防止常規軍備散佈的問題，亦復多加注意。許多年來，聯合國及十八國裁軍委員會會議多多少少均曾注意到限制，

裁減及管制常規軍備的問題。這個問題又一次因最近的中東軍事衝突而見重要，大會第五緊急特別屆會及十八國委員會中的討論促成各方重新注意這個問題的各方面。為了政治和經濟以及軍事理由，敵對國家所維持作為防禦力量的常規軍備均勢顯然最好是保持在最低可能的水平上。

一七. 廣泛的禁止核試驗的問題仍然是十八國委員會審議的主要問題之一。法蘭西與中華人民共和國繼續在大氣中進行核武器試驗，且似已達到熱核階段。蘇聯與美國似在加速地下試驗的程度。各非核國家，尤其是不結盟國家，仍繼續堅持要求停止在所有環境中的一切試驗，但迄今未能成功。在大氣中進行試驗的那些國家似乎決心要改進它們的核能力及武器庫。那些進行地下試驗的國家對於需要實地

視察的問題，雖然測知及查明地震發生的儀器及技術頗有進步，仍有對立的意見。人們所表示的畏懼是怕它們可能要繼續地下試驗，俾得尋求新的及改良的攻擊用及防衛用飛彈。

一八. 在管制軍備競賽，在實現削減及廢除核武器，及在走向普遍及徹底裁軍的進展方面，極少成功，因之引起對核及常規軍備競賽有益見增長的關切與不安之感。我認為我們已經達到一個嚴重的時期，核武器蓄行的危險迫在目前，因為有更多的國家獲得了技術知識，可以製造核武器，而且能獲得核動力反應器副產品的鈾。核武器散佈到更多的國家，增加因意外事故、估計錯誤或故意造成核戰爭的數學可能性，形成無可衡量的威脅。同時又因為競求反飛彈的飛彈、反反飛彈的飛彈以及有關射彈防禦觀念及打

破此項防禦方法的整個一套新武器及對抗武器的新競賽，使核武器競賽有進至不可想像的地步的極嚴重危機。在不知伊於胡底的核武器競賽中又來一個新的回合，可能推翻核超級強國間現時所有的微妙平衡，可能引起新的恐懼與緊張，因而抵銷走向和緩與裁軍的微小但有希望的進展。核戰爭的威脅固然是對人類的主要危險，但是常規軍備方面的軍備競賽與大國對小國傳播這種武器也會造成危機及緊張，可能引起地方或區域衝突。核國家可以很容易地捲入這種衝突，這就有造成世界核戰爭的危險。

一九. 在我上次常年報告書的序言中，我提到應該對發明核武器的各種後果進行詳盡研究。我極感欣慰者是大會上屆會接受了此項建議，授權我在合格諮議專家協

助之下，編製一件關於核武器可能使用的影響及取得與進一步發展此等武器對各國安全與經濟所引起的問題的報告書。該報告書的工作進行頗稱滿意，我希望能在大會開始辯論其議程上有關裁軍問題的各項目之前提出該報告書。

### 叁. 外空和平使用 方面的合作

二〇. 太空科學探測方面的國際合作既對現在具有實際利益，而且將來對知識及所有各國福利的貢獻也有極好展望。在外空探測的第一個十年即將告終之際，顯然可見世界上許多國家現已認識它們在這種人類新活動中的利害關係。看到在太空探測

及使用方面國際合作日增的徵兆，頗堪欣慰。

二一. 大會依據外空和平使用問題委員會的一致建議，以一九六七年五月二十三日決議案二二五〇（特五）決定將外空和平使用問題國際會議自原訂的一九六七年九月延至一九六八年八月舉行。該會議定在維也納舉行，具有兩種目的：檢討太空研究及探測工作在技術與科學成就基礎上所能獲得的實際利益，及非太空國家，尤其是發展中國家可能享受這種利益的程度，尤其是關於教育及發展方面；以及計及聯合國可能負有任務的程度，檢討非太空國家參與太空活動國際合作的機會，大會請所有參加國家竭盡所能，確保會議成功。

二二. “關於各國探測及使用外空包括月球與其他天體之活動所應遵守原則之

條約”，前已提及，我認為這是所檢討年度內在外空和平使用的國際合作方面最有意義的發展。在外空活動法律規定的短促歷史中，第一次簽訂了一件國際條約，有八十多個國家簽署，它除其他事項外，禁止在外空駐有核武器或任何其他種類大規模毀滅性武器，並限定月球與其他天體專供和平目的使用。

二三. 關於因對外空發射物體致有損失的賠償問題及協助並送回航天員與太空載器兩國際協定的擬訂，也繼續有進展。走向擬訂太空法的另一個步驟是進行有關太空定義及使用外空，包括太空通訊的各種問題等的研究工作。希望釐定太空國際法的工作不久即可趕上太空科學與技術的進展，並有助於為全體人類的福利使用外空。

二四. 對於經由雙邊及其他安排，提供有關外空的教育與訓練問題，特別是對發展

中國家提供教育與訓練的問題，受到益見增加的注意。關於此事，聯合國繼續主辦印度屯巴赤道火箭發射站。此項工作的目的是應付和平太空研究的需要及對發展中國家提供有價值的實際訓練及參加火箭試驗的機會。阿根廷最近通知外空和平使用問題委員會謂有意請聯合國主辦一個發射自動推進射彈的試驗中心，其性質與屯巴基地相似。巴西也表示有意請聯合國在巴西東北部的納塔耳（Natal）附近主辦一處探測火箭發射設施。這些都是令人樂觀的徵象，指出本組織如何可以協助維護人類共同利益，促進外空和平探測及使用，以謀所有各國利益。

二五. 秘書處依外空和平使用問題委員會的建議，編製並出版了一本“國際太空書目”，以求增進公眾對太空活動的目的及其前途的瞭解。秘書處也繼續編製外空和平使用各項基本科目的教育與訓練便利的情報，並將出版一件關於此項便利的國際指南。它根據各會員國、各專門機關及國際組織自動提供的情報，繼續傳播關於各國國內及國際合作的太空活動的評論，以及聯合國及其各專門機關與其他國際主管機關有關外空和平使用問題的活動及資源的評論。

二六. 在聯合國組織的體系內，我願欣然指出世界氣象組織的世界氣候觀測

方案的不断發展。世界上每一個國家，不論大小，不論已發展或在發展中，不論其在地球上的地理位置，均對氣候與所有其他國家具具有共同利害。關於電訊及外空和平使用問題，國際電訊同盟第六次報告書再度顯示在這方面也有具體的進展。

## 肆. 維持和平問題

二七. 一九六七年的事況使聯合國維持和平的行為及理論達到一個重要階段，甚或達到一個抉擇的關鍵。許多年來，在本組織的內外，對於維持和平問題的許多方面，特別關於是否合法及財政方面，均有長期而且廣泛的爭議。憲章中沒有提到這種維持和平的觀念，也助成了這種爭議。聯合國緊急軍的撤退及繼之而起的事況突然使聯合國及全世界面臨聯合國和平努力中稱為維持和平的那一方面的現實情形，顯露了此項行動的重大功效及其內在弱點。

二八. 聯合國維持和平工作的第一個現實之點是它的志願性質。維持和平的努力如求能有功效，必須能由衝突的所有當事方面志願接受，而且如我們最近所看到的，有

時這種志願接受會忽然而且出人意料地撤銷。在發生這種情形時，維持和平行動的功效就差不多自動終止。必須強調的是就聯合國迄今所進行的維持和平行動而言，維持和平行動與憲章第七章所規定的執行行動無異，維持和平軍也絕對不可能用為像是佔領軍。維持和平行動的功效首先有賴於衝突的各個當事方面，不管如何勉強，自願接受暴力行動以外的一種和平途徑，即令它們並無真正求堅定及持久和平之意。

二九、這種志願原則適及於維持和平問題的所有其他方面。軍事人員係由各國政府志願提供，可以隨時撤回。在這些年中，實際上却只有極少幾次這種撤回的情事，不管是為政治或其他理由。從事維持和平行動的人必須得有所在國當局及人民的志願合作，而且有時需有直接有關的其他當事方

面的合作，方能執行他們的責任。主要的維持和平軍唯一仍在執行職務的是聯合國駐賽普勒斯軍，其經費來源亦完全以志願為基礎，今後維持和平行動的經費來源亦有採取同樣方式的趨勢，令人頗覺不安。因為這種行動通常對國際和平與安全極關重要，這實在是很脆弱而且不可靠的基礎。

三〇、在建立維持和平行動的較為持久體制，具備議定及核准的建立此項行動、執行職務及籌供經費的標準及規則等方面缺乏進展，當然減少聯合國在面臨將來可能發生的衝突情勢時所能有的自信。在十九年維持和平努力之後，因為主管機關沒有採取一般籌備性質的措施，以致每一次行動仍須臨時設法辦理，實非聯合國之光。雖然各方同意聯合國在危急時必須有某種程度的有效行動能力，但迄今仍未能議定方法，使那種

能力能夠加強，並且更為有效，尤其是在新舊危機之間的時期。這種缺點起源於各會員國關於聯合國和平活動對憲章的解釋有基本的歧見。

三一、在這種不明確的情勢中，若干會員國決定指定其軍隊的一部分部隊隨時準備為聯合國維持和平方行動服務，是一個很受歡迎的步驟。關於這種有遠見的行動，如果各會員國能夠最少同意由大會研究諸如預備軍訓練及裝備標準化，聯合國與提供此項軍隊的各國政府間的關係，以及使用此項軍隊的憲法及財政方面等問題，當有助益。此事可由特別為此目的指派的委員會為之，或授權秘書長本人進行必要的研究。這種研究工作可以推動維持和平觀念及技術的發展，並可提供有用的實際意見。秘書長在未經特別授權之下，現時在此方面已經作到他

所能作的一切。

三二. 聯合國維持和平問題的基本因素是它的志願性質,它在任何當事一方決心訴諸暴力之下就不能行動,以及聯合國內對於現時及今後維持和平工作的合法基礎並無協議。另外還有其他較不根本的困難,但因真正的基本障礙似難處理,所以常有人以這些困難作為聯合國維持和平工作缺乏進展或不能改善的主要原因。例如時常有人說秘書處中沒有軍事參謀人員及缺乏設計工作是主要的弱點。主張這種態度的人誤將僅具有半軍事職責的聯合國維持和平行動與普通國家軍事行動等量齊觀,也從來沒有說明他們期望聯合國總部中即有人數有限的軍事參謀人員作些什麼。秘書處對將來某些特殊行動進行以備萬一的軍事設計,很顯然地最少在政治上是不許可的。別的不說,這種設計有賴於搜集政治情報,這是聯

合國絕對不能作的。

三三、有人說準備好所有各種常設的行動程序可以大大改善聯合國維持和平的表現。事實上這種程序已經存在，照例於每一次維持和平行動時編製。每次從事新行動時，即以它們為根據，但是經驗顯示，各項指示及程序必須特求適合每一次行動，因為最少迄今為止，各次維持和平行動的範圍性質、組織及任務均大有不同。

三四、秘書處現時沒有權力，也沒有經費從事國家軍事機關習慣辦理的廣泛設計、參謀徵募或訓練工作；而且在現有情況中，這種工作也不會有多少實際功效。若干年前曾詳細擬定了一個訓練軍官擔任聯合國維持和平職責的計劃，但因未經授權，且無經費，所以從來沒有實施。在聯合國現有的政治氣氛中，一個聯合國軍事參謀團，即令得有主管機關的授權，亦很難證明確有存在的理由，亦難使現有行動或假定的將來行動效率能有重大改善。

三五. 確實的掣肘事實是改善聯合國維持和平工作的主要障礙以政治及憲法困難為主,軍事及財政問題尚屬其次。我們在維持和平工作途上已達到扶擇關頭,其困難在於政治與憲法僵局。各會員國在今日可於兩個主要方面之間有所選擇。它們可以在雖有一切困難,頓挫,及失望之下,力求發展聯合國維持和平的能力,以為在尋求根本解決時暫謀和緩衝突的合理及文明方法。在另一方面,它們也可以決定當代世界的情况過於複雜激烈,不容有合理及和平調整,聯合國此時不能發生有用的積極作用以求協助維持和平或發展將來從事這種性質行動的能力。我認為後一種途徑是不可想像的,因為如果採取此項途徑,今日的危機及今後的危險一定會很快地發展到極嚴重危殆的階段。不管聯合國有什麼缺點,也不管它在探求持久解決或在維持和平方面有什麼失敗,它在

會議中及現場上的成就已經證明了維持和平觀念的重要價值。

三六. 聯合國若求不負世人對它所寄的希望,各會員國必須使它能以改善的方法及新的行動來應付世界許多地區蓋見危險的情勢的考驗。值得再行提出的是維持和平行動這種開山式的努力未能得有和平解決爭端這種建立和平方法的新穎大膽的主動而收雙管齊下之效。聯合國解決爭端或策進爭端積極和平解決的能力,與維持和平問題同樣需要研究,甚或較之更需要研究。維持和平行動於創立之初,原為臨時權宜措施,但因在解決衝突的基本原因方面沒有進展,以致具半常設性質,嚴重反映了聯合國即令在直接有關當事方面將爭端提請本組織處理時,仍無解決這種爭端的能力。

三七. 聯合國駐賽普勒斯軍在過去一年中繼續執行其防止再行發生戰鬥的重要

任務，並於必要時協助維持及恢復治安與恢復正常情況，此項活動的基奉假定是該軍協助保持和平及促進恢復正常，當可建立易於求得政治解決的情況，政治解決當此，主要是當事各方的責任。

三八. 尋求解決的主要努力是希臘與土耳其兩國間最近恢復的談話。聯合國調解工作因賽普勒斯及土耳其兩國政府對於選擇調解專員的問題相持不下，所以停頓已久。我的駐賽普勒斯特派代表依據其擴大職責，在現有情況之下，其謀求解決的努力，僅能限於與安卡拉及雅典兩政府建立有用的正式接觸及與賽普勒斯政府及土裔賽人領袖們作經常聯繫。

三九. 我必須抱憾說明就我所知對於賽普勒斯問題的解決並無重要進展。所有當事各方當然全願聯合國維持和平軍能夠留駐該島。因此我不得不向安全理事會建

議延長駐賽普勒斯軍的任務規定。在賽普勒斯問題未能解決之際，撤退該軍顯將導致重新發生戰鬥，因之威脅到地中海東部的和平及安全。

四〇。但是我認為不應該期望該軍能夠無限期地留駐該島，理由不止是因為它沒有滿意的充分財政支持。無論如何，我認為不能要一個聯合國軍無限期維持一個顯然不滿人意的現狀。

四一。與一九六五年的慘痛事況欣然不同，過去一年中的查爾及喀什米爾情勢頗為平靜，聯合國駐印度巴基斯坦軍事觀察團報告了很少幾次違反停火情事，沒有一次具有嚴重軍事或政治意義。所發生的幾次不重要困難或事件經由觀察團的斡旋，於當事雙方合作之下，很快就告解決。但在去年達什干頗有希望的發展之後，聯合國並未作積極努力以求有助於問題的最後解決。

## 伍. 中東

四二. 今年六月中東全面戰事爆發雖然使人震驚,但却並非意外。一九六七年這次戰爭的爆發,乃是二十年来阿拉伯人與以色列人在這個地區發生的第三次戰事,次次威脅全面和平。無論在何地區,這都可算是戰爭太多。

四三. 在這二十年中,十八年来,使戰爭並未一直不停的,只是因為經聯合國調停以後在一九四九年春夏訂了四個停戰協定,以及有聯合國駐這地區的維持和平機構——最初是聯合國駐巴勒斯坦休戰監察組織,後來是聯合國緊急軍。每一協定都說得明白,在談判時都認為這些協定乃是求達和平的步驟,而並不是中東永久局面的基礎。這些協定並不是和約。這些協定雖然是簽署國政府所作的肯定而自願的担允,雖然是奔着

誠意訂立的，但却並不代表各方政府與人民的態度有何基本改變。但是在另一方面，無論在安全理事會，或在大會都並無任何足以認為這些停戰協定的效力與適用因最近衝突或因一九五六年戰事而有所改變的表示。事實上每一協定都規定這協定只“在當事方面達成和平解決以前”繼續有效。同時，無論安全理事會或大會，從未沒有採取任何步驟改變這兩機關關於停戰協定及以前停火要求的各項決議案。各協定都規定簽署國如經彼此同意可以修改或停止協定。但協定中並沒有片面停止適用的規定。這是聯合國的一貫立場，在未有適當權力機關另作其他決定以前，此種立場仍將繼續不變。

四四. 阿拉伯人與以色列人的關係，自從大會決議巴勒斯坦分治以來就充滿猜忌、恐懼和憎恨。這種情形一直存在，而且始終非常顯著。劍拔弩張的情勢從未停止，而且

亦未稍稍和緩。聯合國維持和平的人員必須隨時儆覺，注意衝突事件發生。雖然其中也有比較平靜的時期，但却從來沒有真正的和平，亦無可獲真正和平的展望。戰爭的威脅始終存在。最後，本年六月，這地區又一度發生全面戰爭，從歷史的背景看，似乎無可避免。

四五. 本組織可從中東最近的發展獲取深湛的教訓。聯合國維持和平與謀求和平的活動是以巴勒斯坦開始。也比較處理任何其他地方的衝突情勢，歷時較久，用力較大，而所採方法也較多。有一點可以說，在這二十年中，聯合國用調解、停火、休戰及停戰協定等方法，使這地區的戰鬥停止，使多事的邊界恢復平靜，總括的說，使這種一觸即發的情勢不再惡化，確有相當成績。但是造成這種爆發的基本問題還未解決。事實上，許多年來除了幾次零星而沒有結論的辯論之外，聯

台國就沒有討論這些基本問題。聯合國並沒有一個機關，曾經堅毅不屈，設法為這些問題尋求解決。據我的意見，此事的基本責任，固然在當事各方本身，無可諱言，但是許多年來，聯合國未能掌握這地方許多根深抵固及令人怨恨的問題，這也不能不認為乃是造成今年六月這次戰事的主要因素之一。我不得不表示恐懼，如果在消除衝突的根本原因方面，不再用點力量，不再求點進展，不出數年，新戰爭必然爆發，這是無可避免的。

四六、現在亟需由聯合國立刻採取緊急果斷的行動，幫助造成中東和平所必需的各種條件。這種努力，必須貫徹始終不可稍懈，不達成這種條件備具不止。

四七、大會今夏舉行第五緊急特別屆會，曾對中東的一些基本問題，作過充分討論，但是除了關於耶路撒冷的決議案兩件與關於難民、失所人民及戰俘在人道方面問題的

決議案一件之外，可惜並無任何肯定結果。當  
然安全理事會也及時採取停火的行動，也通  
過了關於人道問題的決議案。這些基本問  
題，如果分開處理，都可以得到大多數會員國  
就每一問題的合理解決辦法獲致協議，關於  
有些問題還可能得到相當多數的支持。但  
是因為問題的性質，一些關於優先次序，時機  
先後及同時決定等使問題更趨複雜的考慮  
滲雜其間，使聯合國的行動，受到障礙。最迫  
切而又非常棘手的問題就是要以色列的軍  
隊撤離所佔阿拉伯鄰邦的領土。大家對這  
個問題的意見，在原則上幾乎全體一致，因為  
人人都同意不能藉軍事佔領來擴張領土。我  
認為如果聯合國竟放棄或損害這個基本原  
則，其後果勢必不堪設想。但是在目前中東  
的許多問題中，這個撤軍問題如果不與其他  
許多重要問題，尤其國防安全問題，統籌兼顧，  
就會失去不少支持。阿拉伯國家不肯接受

以色列存在，其中有些國家堅持與以色列保持一種戰爭狀態，雖然那些堅持保持戰爭狀態的國家可能並不從事作戰行動。凡此種種以及提朗海峽與蘇伊士運河的無害通過問題，縱然對於所涉原則，大家的意見相當一致，却也都是引起熱烈爭論及截絕紛歧的基本問題。巴勒斯坦難民一百多萬，從一九四八年夏以來，這問題一直就這樣頑強繼續存在，無法解決，今則更因最近戰事而人數大增，使其愈見擴大。另外還有一個在六月衝突發生之時，還沒有解決的嚴重問題，就是在以色列整個邊界從事於“發打式”的破壞與恐怖活動及此等活動所引起的報復行為。

四八。聯合國也許還可以再作一次維持和平的努力，加強機構，藉使中東重獲相當程度的平靜，苟安一時，但是現在應該完全明白，這仍不敷為避免將來再起衝突，尚須另有作為。我們必須決心，努力設法解決過去

曾經三次引起將來還會引起阿以戰爭的種種問題。倘若阿拉伯人與以色列人可能自行解決兩方之間的問題，當然再好不過。不過據我知道，目前這是不可能的。因此，據我看來，任何要求解決這問題及避免戰事再起的行動，國際間的合作、協助與協調的確是必不可少的。有一件立刻可以採取的有益步驟，就是授權秘書長指派特別代表到中東去。這人派去的人即可以擔任目前非常需要的彼此通訊的橋樑，向秘書長報告及解釋各種發生的情形與意見，審查並調和當地的各種意見。

四九。我還覺得有幾點可以適用於中東問題的基奉原則，至少單獨來看，任何人都不會否認此等原則的真實價值，理由與正當。如果不採取弱肉強食的野蠻法律，在國與國的往來之中所必不可少的原則，乃是一國領土完整必須尊重，軍事佔據他國領土的行為

不容坐視。在另一方面，各國存在的權利，也必須由所有其他國家承認；各國應有本國領土不虞侵略的權利；任何地方的人民，巴勒斯坦的難民自然包括在內，都應有安居鄉土及自謀前途的天賦權利，無論何方都有依國際公約在國際水道航行無阻的權利。事實是當事各方本身確已肯定鄭重承諾這些原則。例如依停戰協定，各方業已担允恪遵安全理事會禁止使用武力解決巴勒斯坦問題的勸告；雙方均同意彼此不從事，不計劃，不威脅以武裝部隊向對方從事侵略；雙方同意完全尊重對方安全，尊重對方無須恐懼他方武裝部隊攻擊；雙方同意彼此不向對方作類似戰爭或敵對的行動。

五〇. 各當事國加入聯合國及接受聯合國憲章時，也作過同樣的承諾。憲章第二條第三項及第四項要求「各會員國應以和平方法解決其國際爭端，俾免危及國際和平，

安全及正義’及‘各會員國在其國際關係上應避免為侵害任何國家領土完整或政治獨立之目的，或以與聯合國宗旨不符之任何其他方法使用威脅或武力’。

五一. 要訂出一個兼顧正義、情理及實際可行的詳細方案解決中東阿以之間的各種主要問題，雖然困難，但我認為乃絕對可能的。解決這些問題以及和平的真正的頑強障礙，毫無疑問，却是因為當事方面均各持之有故，對於任何建議，除非與他們向來所抱的堅定立場非常接近，都不願加以考慮。這種態度完全出於感情用事。所以要中東漸趨和平，必要的先決條件在停止挑撥仇恨，大家冷靜下來，訴諸理性。

五二. 今天的中東，由於最近這次戰事的影响，各方對聯合國不免有種失望的表示。有些方面甚至於該區有聯合國在場幾乎懷有敵意。一方面，阿拉伯人覺得聯合國做得

還不够，不足信託。另一方面，以色列則有若干方面似乎肯定認為已經無需聯合國在場，聯合國想管的事太多，非常碍事。這種態度，當然都是錯誤短視。不過無論這些政府與人民的如何記憶謬誤，如何偏執成見，但是紀錄昭然，二十年聯合國為謀求及維持中東安寧與最後和平，多方努力，對這地區雙方均有重大貢獻；同時還救了不少生命，避免了不少重大破壞。這些努力使聯合國在人力財力兩方面付出重大代價。Count Bernadott 為此捐軀，休戰監察組織有二十一人（文職八名，軍人十三名）殉職，緊急軍有八十九人死亡。從紀錄可以看出，這地區以色列與阿拉伯兩方的政府和人民，不但屢次歡迎而且以讚揚之詞稱道有聯合國該區的人員——聯合國休戰監察組織，聯合國緊急軍，聯合國近東巴勒斯坦難民救濟工賑處，以及現在併入聯合國發展方案的前技術協助局——在

場藉調停採取有益的行動。毫無疑慮，有公正的聯合國在場，必能繼續對雙方都有益處，目前需要甚殷，而且總有一日，仍為所有當事各方再度了解與感激。

五三. 維持和平的工作，決不會受衝突的一方永遠歡迎。維持和平行動，由於所處地位的性質與所任調停雙方的責任永遠不能支持任何一方的主張。大的聯合國與衝突雙方之間的關係有不滿與失敗的潛伏因素。即在此有時這種情形甚至於使上述關係瀕於破裂。但是這並不就表示聯合國維持和平工作並無用處，也不就表示衝突雙方若沒有這種只有本組織才能提供的協助比較有利。聯合國除了擔負比較積極的任務以外，還可成為任怨受謗的可貴而安全的目標；如果沒有聯合國，則怨謗就可能對其他方面而發。本組織自成立以來，在許多事件，都在擔任國際避電針的重要任務。目前

在中東，實際上就是如此。這是國際政治的事實，討論到今後維持和平工作的效率與前途時，不應予以忽視。基本問題還在各國政府是否能夠接受國際決定與核稱，還在各國政府對於國際和平的廣泛利益與各國本身長期利益一致一點所能理解的程度。不必說，今天大家一般絕無此項了解。

## 陸 經濟與社會 發展的問題

五四 聯合國在經濟與社會方面的活動，仍繼續受經費考慮的影響。今年，又有若干全世界的計劃因經費的考慮而放棄或延擱。聯合國發展十年今天已歷四分之三的期間，我們所能供給發展中國家主要需要的資源，不論是多邊的或雙邊的，還是差得很多。不過的確也有一些最近的收穫與若干新展望，使國際社區有可感興奮的理由。

五五 大家對於發展問題已經更能採取一種通盤處理的入手辦法，尤其值得注意。聯合國的工作方案，不論在理論方面或在實際方面，已經更能注意各國發展的重大因素。大家對於經濟與社會之間的相互關係，也有更深的了解。

五六. 目前大家對於人口問題的注重, 就可以証實這趨勢。節制人口不但視作解決經濟困難的手段, 而且還視為在現代社會中謀求社會共人文進步的途徑。大會一九六六年十二月十七日的決議案二二一一(二十一)再度申說對人口增長與經濟發展問題關懷。一九六七年七月, 我請各國政府、各非政府組織及個人向新信託基金捐款, 以供人口工作之用, 在聯合國經常預算及其各種技術協助方案中撥作此項用途的經費之外, 另籌資源。結果反應非常良好, 相信不久基金就可達到五五, 〇〇〇, 〇〇〇美元。也就是我所說的推行五年方案所需的數目。到目前為止, 聯合國在人口方面的開支, 以這問題在發展過程中的重要而論, 還是比較少。有了這新資源聯合國整個人口方面的活動可以加倍, 在區域及國家階段, 遇工作特別急切時活動可以加成三倍。

五七、還有一件可以看出發展問題正作通盤處理的證明是設計政策繼續加緊推動。增加利用設計來作為行動的合理而實際的工具已經在慢慢見效。發展中國家必須正確規定目標，必須採取改變社會與心理的措施，必須實施計劃等，大家對此已有進一步的了解。發展設計委員會能對這種工作加以新激勵。該委員會特別注重本國方面在謀求進步上的重要，並力言動員人力物力為整個發展政策中主要關切事項。

五八、我們在發展設計中所得的經驗，對於第二發展十年的籌劃有相當的價值。許多工作仍待辦理，然後具體的綱領與建議，方可釐訂。不過初步有人主張由聯合國先定一個第二發展十年的大綱，訂出若干目標，以備世界各國通力合作。發展設計委員會認為整個經濟增長的目標必須比現在十年的目標訂得更明確詳細。其他經濟與社會

部門，例如每人的糧食消費量，健康標準，教育及就業等則似乎可訂最低目標。

五九、發展十年的觀念應該作為實務的協調的範圍與純粹的行政協調不同。例如應用科學及技術促進發展問題諮詢委員會設法產生一件發展全世界科學研究所的計劃，該委員會的工作就屬於這範圍。該委員會最近擬具了一件關於食用蛋白質生產與消費的重要研究，乃是處理若干值得國際社區通力研究的特殊問題的一批報告書中的第一件。

六〇、增加糧食生產以應全世界的營養需要，須歷長久時間而且必須是在農業及工業兩方面採取一套非常複雜的措施。今後許多年，不論用何種機關辦法，有計劃的糧食援助乃是需要的。我相信大會一定會依一九六五年十二月二十日決議案二〇九六

(二十)的決定繼續研究並檢討所有應付這些需要的政策。

六一、預料糧食援助仍是國際現金或實物援助中的重要部分。今年我對於國際援助工作懈怠及其對於這個發展十年成績所生的不利影響，不得不再表示深切關懷。為使發展中國家獲得補助其本身努力所需的外來資源起見，一定要努力不斷從貿易及援助措施想辦法。甘迺迪回合的談判，是值得注意的成功，但是必須承認新訂的協定，特別是在農業方面，並不能使發展中國家十分滿意。在發展方案的協助之下確定一個輸出促進方案，由四個區域經濟委員會、聯合國貿易及發展會議、聯合國工業發展組織、聯合國糧食及農業組織及關稅及貿易總協定參加，這當然是使國際貿易關係更趨平衡的一個步驟。

六二、經濟暨社會理事會第四十三屆會對於鼓勵私人資本流入發展中國家的辦法加以相當注意。我深信這種資本流動目前仍有可以增加的餘地。但是私人資本不適於許多非商業性質的計劃，例如經濟基本結構及教育設施之建立等。國際公共籌資仍然繼續需要，這乃是公認的事實。

六三、我希望今後的幾個月可以從兩個問題証實國際團結精神依然存在。第一是國際發展協會資源補充問題。這個機構的情形至為可慮，因為一九六五年所得的捐款幾已罄盡。協會借出貸款的種類對發展中國家某些部門經濟的發展——尤其是基層結構的發展所生作用，是無法以其他東西來代替的。我促請各主要關係國政府盡力使這重要機關的經費確獲補充。

六四、第二是聯合國資本發展基金設

立問題。這事已經大會正式決定。在我看來，照目前情形，應該認真考慮能否在適當安排之下，把聯合國發展方案既得的經驗知識，應用於這新基金的管理。我已特別提出發展方案工作的範圍與彈性日益增加。我還指出，以今日範圍之廣與性質之繁，不能認為聯合國發展方案是單純的投資前計劃的財庫而應該看作中央發展機關，可以向許多方面推動，能夠適應新要求，且能與新區域銀行一類財務機關密切配合。

六五、區域經濟委員會對聯合國促進會世界特別是發展中國家的經濟及社會發展貢獻日見重要，這一點應該特別提及。區域經濟委員會的實際業務方案，使區域機關得以迅速建立，各該委員會藉以等方案使所管地區促進合作的努力，獲有必要的領導。

區域經濟委員會的會員國，不論是發展中國家或是已發展國家，均一再表示他們決心加緊努力並密切合作藉以減少貧富國家間日見增加的距離，即如各國最近在歐洲經濟委員會及亞洲遠東經濟委員會二十周年紀念所作的此種表示。

六六、過去一年，聯合國體系內各機關間的合作與協調問題愈見重要。因此，我共行政及預算問題諮詢委員會同意，決定增設機關間事宜次長一人。

六七、過去一年，為響應聯合國及各專門機關財政審查專設專家委員會的建議，聯合國與各專門機關間在行政及預算方面業已舉行許多諮商。諮商事宜中以設立聯合檢查組的建議為首，且最重要。我盼望這檢查組明年初成立。至於有關整個專設委員會建議的實施問題，則我就要向大會提出一

件特別報告書。

六八、我歡迎整個聯合國體系中愈見關切通常泛稱為評估工作的各種問題。技術合作方面的評估工作是依照經濟暨社會理事會的決定辦理。在社會發展方面，不久要指定報告員一人評估這部門的外勤工作。廣義的說，不久就要設立的聯合檢查組，將來也可能從事於有關評估的工作。經濟暨社會理事會的方案及協調委員會亦然。

六九、國際制度既然高度發展，我認為目前最需要的乃是由有關各政府間機關與秘書處耐心合作，各在本身職掌範圍以內，使目前聯合國體系內的機關結構更能有效執行任務。

\*

\*

\*

七〇. 過去一年，聯合國貿易及發展會議的工作，又有進一步的發展與加強。在認識與檢討今日世界貿易社會在商品製造業、籌資、無形貿易及運輸方面及在一般貿易政策與發展協助方面所遭遇的各種主要問題上，普遍都有相當進步。所以現在聯合國貿易及發展會議已經充分擔承釐訂貿易及發展通盤政策機構所應負的任務，並繼續了一九六四年產生這個國際經濟合作新機關的日內瓦會議所開始的歷史任務。

七一. 不過我還有責任要聲明，現在檢討的這段期間這機關向着達到一九六四年所定目標的進展實在遲緩驚人。從發展中國家的觀點來看，無論在貿易或發展籌資方面都未突破重大難關。在貿易及關稅總協定主持之下，固然有很多重要貿易國家參加甘迺迪回合的談判，而這些談判順利完成又

代表世界貿易繼續增長的一個重要步驟。但是在另一方面，大家普遍承認，這種增長實以已發展國家本身之間的貿易為特別顯著，大多數發展中國家從甘迺迪回合中所得的收穫，大抵遠較微小。發展中國家仍遭遇許多基本困難，必須緊急注意，以免已發展國家與發展中國家間的距離繼續增加。當然將來這種距離究竟繼續增加，抑或減少，最後仍由發展中國家本國政策決定。但是國際貿易及發展措施對這問題的基本重要却不因此而減低。

七二. 聯合國貿易及發展會議的永久機構固然正在繼續致其全力於這些問題，我熱誠希望定於一九六八年二月一日到三月二十六日在新德里舉行的聯合國貿易及發展會議第二屆會，使全世界有機會本着共肩大任的精神，協同從事於實際行動，以求達公

認的共同目標，至少對於可能獲致實際進展的具體問題，可以如此。這些問題中，最近常常提到的有放寬初級商品貿易的限制，對發展中國家的製造品與半製品建立全面優惠制度，補充籌資辦法，常平儲倉的籌資，在已發展國家支助之下，擴展發展中國家間的貿易、經濟合作及經濟整合措施，經濟與社會制度不同各國之間的貿易關係等。我在去年常年報告書導言說過，聯合國貿易及發展會議究竟可以成為採取具體解決辦法的有效機構至何程度，仍以各會員國政府的政治意志為其主要因素，毫無疑義。

七三、就上述的問題之一即建立全面優惠制度的問題而言，我要特別提及美利堅合眾國總統於一九六七年四月十三日在東点舉行的美洲國家元首會議中所說的話的重要。他說，美國政府願意探求“在工業化

國家市場中對所有發展中國家，給予臨時優惠稅率之利的可能”。這種態度可能對發展中國家有極大的經濟意義。

七四. 我們期望於聯合國貿易及發展會議第二屆會就這些貿易及發展的重大問題所作的事，乃是採取政治決定，使該會議的永久機構可以從執行業務方面繼續擔任會議的許多任務。然後就可以擬定各種不同方面的繼續措施，以求在一定時間內獲得具體協議及實際效果。我最近向經濟暨社會理事會報告，曾說甘迺迪回合之後應繼以新德里回合，就是希望能從新德里會議產生一種繼續以行動為目標的國際合作辦法。若要這種各方面的措施能夠順利進行，必須由已發展國家與發展中國家同以堅忍不屈的精神合作努力。

七五. 在機構方面，為求使聯合國在貿

易及發展方面的工作繼續開展使各國政府獲得最大的利益起見，必須得到一切可以對國際行動作積極貢獻的組織與團體的支持。在這一方面現在也已經有過若干可以注意的步驟。這種努力能否和諧發展，大部分須視職務能否適當分配而定。所以在貿易包括無形貿易方面由大會授予聯合國貿易及發展會議的中央權力，允宜使其確定鞏固。

\*

\*

\*

七六. 近年以來,發展中國家經濟增長進度始終令人失望。聯合國關於工業發展的機構成立,於是有其特殊意義。從聯合國工業發展組織的性質及任務規定可以看出,大家更加明白現代工業經濟之極端重要。發展中國家正在愈把加速工業化視作避免經濟長久停滯及經濟差距其人民與現代工業社會利益脫節的距離更大的唯一出路。

七七. 但是不能讓聯合國中央工業化機構所激發的厚望遮蔽了基本任務之重要與複雜。到目前為止,世界工業產量幾乎有百分之九十五是出於人口僅佔世界總數三分之一的國家。發展中國家絕大羣眾的工業產量祇佔世界產量百分之五,要替這些羣眾開闢相博的前途,因為造成好的平衡,勢必要費極大的力量。聯合國工業發展組織在這方面達成真正的國際合作,可以發生重要作用。不過發展中國家加速工業化的

過程必需極多資源，這是毫無疑問的。

七八. 設立工業組合籌建工廠生產各種工業產品，使發展中國家的天然資源確獲充分利用，這些大約是這些國家在今後一、二十年最重要的任務。若不以現代技術為基礎來培植獨立的生產能力，這些國家在社會與政治方面的基本問題不會在穩定的環境內獲得解決。要想以發展中國家的膨脹人口，切實有生產就業及較高收入的機會，惟有寄望於應用技術的奇特能力。

七九. 雖然聯合國工業發展組織與聯合國的任何其他機關都未獲得所需要的絕大資源供其使用，但是本組織可以發揮關鍵作用，促進動員國際力量，尋求新方法來處理發展方面需要極長時間才能解決的許多問題。如果認真追求最終的目標，希望發展中國家工業化過程猛晉，必須為切實國際行動謀求新方式。現在認為妥善的工業發展策略乃

為一國長期發展政策的重要條件。同時訂立國際策畧，促進合作，以謀工業發展目標之達成，也必須多加注意。

八〇、對這些目標有關鍵意義的行動計有數種。例如現在正在擬訂的有關輸出品工業的合作方案，以及對生產農業用品工業的發展必須予以高度優先等即是此種行動。在另一部門糧食援助方案再度加以注重，乃是為要应付當前糧食缺乏的現象，但是就長期而言，糧食供應是否足夠，還是要看發展中國家有無生產或償付其大部分本國需要的能力而定。目前發展中國家的農業發展，由於肥料、殺虫劑、除疫劑、拖拉機、農具及其他農業用品等等缺乏，無法開展。這些東西在發展中國家能否有足夠供應，最後還是要看這些國家有無在需要時可以生產這些東西的工業存在。

八一、一九六七年底所要舉行的國際工業發展座談會，要討論廣泛的工業化政策問題以及國際間積極合作的適當辦法。座談會的議程列有世界工業的一般調查及各個主要工業部門各項問題及前途的討論。同時在舉行座談會時還連帶要籌辦工業促進事業，以供已發展國家與發展中國家的人士商討各種特定的工業發展計劃。

\*

\* \*

八二、過去一年是聯合國發展方案辦事效率及前途迅速演變的時期。發展方案理事會、行政當局以及其執行與參加機關業已採取重要步驟，提高方案所供協助的品質，並加速協助供應聯合國。經由許多政府間

機關秘書處，技術協助經常方案，託管基金業務，就外地工作言特別經由聯合國發展基金的資源，在這前進運動中，發生積極作用。

八三、最近新擬的聯合國發展方案釐訂程序業經提出，可以在需要發生時按需要核定技術協助的申請，並在計劃施行全段期間承諾經費。這種比較富於伸縮而且呼應靈活的辦法，不但可以更進一步地改進方案設計而且還可以改進經由方案對國家及區域所供技術協助的推行。

八四、同時其他使方案所供協助更見重要的措施業已實行。在劃定優先需要及整合大小計劃等工作上，政府與方案之間已有更密切的合作。各機關無論在會所或在外地都同心竭誠協力合作使我們發展方面的共同努力更有生氣更為團結。在此發展中國家都在尋求各學科間的多項目的的新

計劃時，這種做法，就特別切合需要。

八五. 聯合國發展方案在政府間與機關間合作工作的範圍，經不斷與各區域經濟委員會及各聯合國機關以及與公私區域及雙邊協助方案加緊連繫，於是更加擴大了。

八六. 方案與籌資機關的諮商關係網，也在擴大之中。這種做法在許多階層都已產生效果。這種諮商可使投資前工作竣成以後，迅速繼之以投資。這種投資的數額，據估計達十八萬萬美元以上。同時由於關係密切，使其工作，走上可以鼓勵更多投資的途徑。

八七. 聯合國發展方案還對各國與各區域的貸款機關，予以財政與技術支助。非洲發展銀行即其一例。經過有關方面的主動提出，發展方案總辦支持若干確似需要的籌資機關的設立。其中一例，就是可能就會

實現的加里比安發展銀行的設立。同時發展方案又在小心擴展其發展投資的種類。其方法是把已經承諾但還不需要立刻支用的現金儲備，放着短期貸款。這些貸款係會同區域銀行等其他籌資機關出借，都是專供發展計劃之用的。

八八。同時由恢復活動的聯合國西伊里安發展基金所供的技術及資本協助亦由發展方案切實予以管理。荷蘭已向該基金認捐三千萬美元。等到現正在擬具中的總發展計劃完成以後，印度尼西亞可望另有捐助。這事可以證明發展方案有能力在加以適當變通之後另外管理各國政府委託的其他區域或專門性發展協助的代管基金。

八九。我深信發展方案的這種生動演變，是一百三十多個參加國政府都會感到滿意的，也就是世界上幾乎全體已發展國家與

發展中國家都會感到滿意的。這是各國信任發展方案的另一收穫。各國自願認捐經費實行發展方案現行方案，其費用不計西伊里安的經費已達十七萬六千一百萬美元的可驚數字，其中七萬八千一百萬美元是方案本身的主要經費，其他九萬八千萬美元，乃是直接有關的發展中國家的捐款。

九〇. 聯合國發展方案是多邊技術合作可以辦到而且十分有效的顯著例子。但是我們還得承認捐款數額仍不甚多。其所以未能展開，並不是由於機構上的缺陷，因為機構上缺陷正在尽力克服，而在所能動用的經費有限。

\*

\*

\*

九一. 我們與貧乏作戰並未獲勝。世界上即使不是大多數人，大多數國家，也有許多人許多國家所享的機會大相懸殊，且愈來愈遠。不平等的現象愈見增加。因為經濟與社會情況的不公平而受到困辱的人，一星期比一星期多。這是不必要的，他們自己也知道。

九二. 加緊克服貧困，必須由已發展國家與發展中國家同樣負起很大的責任。新成立的國家並沒有真正竭盡所能，亦未竭盡其所當為。至於工業國家則也應該覺悟，不能因為其自己丰衣足食而對周圍的現實以及其必然無法避免的時代變化視若無睹。他們可以幫助發展中各國達到自力更生的階段，也可以使他們仍舊停留於目前發展不足的情況之中。其抉擇大部分還是在於他們。因為人類進化的潮流大部分可以他們

對於由這些國家每年在技術上與物質上所增財富的一小部分如何運用而定。

九三. 我們差不多已經只能前進不得後退。除非所有國家都願意加緊努力，加倍努力，世界就無法解決糧食問題。農村億萬青年生命浪費。人民向都市擁進，使發展中國家的都市到了無法生活的地步。暴亂成了常事而不是例外。

九四. 但是現在重開負起責任的新紀元猶未為晚。這需要一種生存的新觀念，需要一個目標更為遠大的世界合作以謀發展的精神，同時還需要犧牲。以我們的能力與我們所得的收穫而論犧牲非常微小。這是我們現在就需要的。先進國家應該立刻向發展中國家增加協助，希望在極少的數年以內，增加兩倍三倍。

## 柒 人權

九五. 我過去曾數度強調聯合國在促進並保護所有人民的人權方面正在進行及仍待進行的工作極為重要。

九六. 本檢討年度發生了一件大事,那就是大會於一九六六年十二月十六日一致通過了兩個國際人權盟約。這項從一九四八年頒布世界人權宣言開始的訂立標準工作,繼藉關於特定部門的若干其他宣言及國際公約的通過而獲推進,這次最後達到最大成就,由世界各地國家就其認為保證尊重人格尊嚴等價值所必須訂立的許多原則等規則達成協議。

九七. 各會員國在大會中鄭重作出的這項全球性承諾,在聯合國為鼓勵尊重人權所作努力中實為一重大進展。世界人權宣言及人權盟約的并言均表示一項堅確的信

念，即鑒於人類一家，對於人人天賦尊嚴及其平等而且不可割讓權利的確認，不但是世界自由及正義的基礎，並且是和平的基礎。聯合國內對於每一個人不分種族、性別、語言或宗教，不論在政治及公權方面或在經濟、社會及文化方面，其身為人類的尊嚴有受尊重的權利，已逐漸形成一共同哲學。我認為這是逐漸達成憲章所懸世界和平以及經濟社會方面和平合作發展的目標所不可缺少的一個因素。

九八. 不過僅是通過各種盟約及國際協定是不夠的。聯合國一切公約的最終目的是要使在聯合國內議定的各項原則最後變成各會員國根據其本國法律具有拘束力的規則；這項目的一定要求各會員國依照其憲法程序批准這些國際文書，才能達成。我們時常接到令人興奮的消息，知道各國對於國際人權盟約及其他聯合國公約的各項規

定所作透徹的研究與考慮。消除一切形式種族歧視國際公約開始生效所需的批准書，現已收到半數。為求這些精心擬訂的文書能充分發揮效力，特別是為使聯合國現有機關負起新責任或使此等文書所創設的新機構得以成立起見，必須各會員國完成批准的手續。我深信國際人權年的慶祝將能有力推動各會員國響應大會的呼籲，採取必要行動使聯合國在人權方面的主要公約得以早日生效。那些或許認為本國內對於聯合國公約所宣告權利已設有充分保障而覺得無需加入這些文書的國家，應要明瞭它們積極參加聯合國這項長期的努力，也是它們對國際團結及達成憲章的和平、經濟及社會合作、協調各國行動等項目所作努力的一項重要貢獻。

九九、除了訂立普遍尊重人權的標準方向已有重大進展之外，現並陸續採取重

要步驟，使聯合國在擴展對人權的尊重及防止嚴重侵害人權方面負起一些與各國政府相輔相成的任務。在聯合國主持下締訂的新國際文書，載有旨在鼓勵及促進其實施的條款。由於經濟暨社會理事會最近所作決定，人權委員會得以對表現侵害人權一貫作風的情勢——例如種族隔離及種族歧視政策所表現的——進行研究，而理事會亦得以審查這種情勢。在人權委員會及理事會建議之下，經由聯合國人權事宜高級專員或其他某些適當國際機構實施人權問題將提送大會審議。

一〇〇. 聯合國在人權方面的活動再趨活躍，無疑是由於本組織對於最近曾稱之為“人的因素”的事項具有真正興趣，切實關懷所有人類的命運——人類的生命、幸福及經濟與社會福利，無一不受到通常用國家間關係的抽象名詞提到本組織來的問題

所影响。

一〇一. 大會已宣佈一九六八年為國際人權年，我希望這將提供一個極難得的機會去檢討並評估過去的工作及擬定未來工作的目標。在國際人權年內，應該把我們這一代感到榮耀的熱烈關懷人格尊嚴的情緒，作出具體的表現。我們應該計及使令人類多采多姿的各種不同文化、政治觀念及宗教哲學信仰，俾能參照現代技術進步與發展的需要，深入尋求關於為保障人權所常要件的協議。各國政府及民間機構為響應大會的號召而舉辦的許多會議、研究班、演講及其他活動，以及聯合國於一九六八年在德里蘭召開的主要人權會議，對這一方向應可提供絕好機會。

## 捌. 種族隔離

一〇二、南非強行實施種族歧視與隔離政策，其所造成的緊張情勢久為國際所深切憂慮，此項情勢在本年內仍未見改善。

一〇三、南非政府一面較前時更見加緊進行宣傳工作來對抗國際對其種族隔離政策所作譴責，却並未改變它的這項政策。它不但未遵照大會及安全理事會不斷提出的要求放棄這項政策，反而變本加厲，積極予以推行。它不斷加強其種族歧視及隔離措施，同時採取日益嚴厲的行動遏制反抗，使人民愈來愈無法依循和平合法的途徑表達意願，從而往往採取超乎法律甚至使用暴力的方式。

一〇四、南非政府決意以暴力強行其種族政策，拒絕與絕大多數人民商討國家前途，因此無可避免地致令緊張情勢加劇，並使

人們對於依照大會及安全理事會明確規定的目標達成和平轉變的可能性亦愈失信心。同時，會員國對於聯合國為這個問題所採取的行動毫無效果，愈來愈覺失望。

一〇五. 安全理事會自一九六四年六月十八日以來即未再審議此問題。事實上，這問題之所以未在理事會提出，係有鑒於除了一九六三年及一九六四年所通過的措施以外，各有關國家對於進一步採取的有意義措施，特別是禁運武器措施，未能達成必需的意見一致。

一〇六. 大會年年繼續審議這問題，並已針對這問題的四個主要方面通過許多決議案。

一〇七. 大會極大多數促勸各有關國家採取步驟，在經濟上與南非疏遠並便利聯合國尤其安全理事會採取有效行動。

一〇八. 大會對於援助種族歧視受害者藉以表示國際關懷這個問題的人道工作，力加鼓勵。

一〇九. 一九六六年為對那些在歧視性法律下遭受控告的人給予法律協助，對被控者家屬及難民給予救濟及為教育被囚者與其受扶養人而設置的聯合國南非信託基金，於一九六七年已收到愈來愈多的捐款，雖則捐款的會員國仍然為數不多。

一一〇. 根據安全理事會決議案一九一（一九六四）為南非人民而設的聯合國教育及訓練方案，亦於一九六六年成立，同樣獲得少數會員國愈來愈多的資助。我遵照大會決議案二二三五（二十一）的規定，正在研究將這個方案與西南非及葡管各領土特別方案統一合併的問題。

一一一. 我希望這些人道方案將會得

到更多國家與時俱增的財政支助，俾能充分實現其目的。

一一二、大會及其南非共和國種族隔離政策問題特設委員會日益強調有須將南非情勢及聯合國處理此項情勢所作努力儘量廣為宣傳。它們認為為求造成一種更為廣大的公意來採取更有效的聯合國行動，各專門機關及非政府組織來加強傳播情報的工作，實不可少。

一一三、為此目的，現已依照大會決議案二一四四(二十一)在秘書處內設一種族問題隔離股，以便盡量宣傳種族隔離政策的禍害。該股與新聞廳合作，謀求在適合秘書處的範疇內從事此項工作。

一一四、遵依大會決議案二一四二(二十一)規定並在人權委員會及特設委員會鼓勵下於三月二十一日慶祝國際消除種族歧

視日一舉，對於傳播種族隔離政策的情報，甚有裨助。

一一五、此外，人權委員會及經濟暨社會理事會又審議南非境內政治犯待遇問題、侵害工會權利的指控、侵害人權及基本自由等事項。這兩機關藉其對這些事項所作決定，所作調查以及調查結果的記錄，要使吾界輿論知悉南非情勢的危險，從而希望輿論的力量能使南非政府放棄其歧視性的政策。

一一六、大會及特設委員會又曾籲請所有國家考慮對所有反對種族隔離政策者予以有效的政治、道義及物質協助。

一一七、雖然聯合國已這樣告各專門機關及非政府組織合作，多方設法處理南非情勢，這一切的努力對此項情勢却未發生重大影響。事實上，最近的發展似在顯示該地有發生暴力行動的危險，目前的範圍雖然狹

小，而對於南非前途及國際和睦將會產生嚴重後果。

一一八. 我過去曾着力指出，聯合國運用其影響力以謀南非各棘手問題的和平及公平解決，是否能夠收效，主要須視安全理事會各常任理事國及與南非共和國通商的主要國家是否願意及能夠調協它們的主場並採取較有效辦法促使南非政府放棄其現行政策，轉而尋求符合聯合國憲章與安全理事會及大會決議案的解決方法而定。為了防止這個可能產生嚴重後果的情勢加劇，循上述方向謀求進展是事屬必要而且急不容緩的。

一一九. 大會在其關於南非共和國政府種族隔離政策的決議案二二〇二(二十一)第六段(a)中請秘書長商同南非共和國政府種族隔離政策特設委員會及准許殖民地國

家及民族獨立宣言實施情形特設委員會，儘早籌辦關於非洲南部種族隔離、種族歧視及殖民主義等問題的國際會議或研究班，並將該會議或研究班報告書遞送大會第二十二屆會。秘書長諮商這兩委員會後，經尚比亞政府邀請，於一九六七年七月二十四日至八月四日在尚比亞基特威舉辦了非洲南部種族隔離、種族歧視及殖民主義問題研究班。該研究班的報告書將提送大會第二十二屆會。

## 玖. 消除殖民制度問題

一二〇. 朝向消除殖民制度的進展去年未見加速。雖然波扎那、賴索托及巴貝多已於一九六六年下半年——在准許殖民地國家及民族獨立宣言通過了七年之後——

獲致獨立並成為本組織的會員國，有很多領土現仍在殖民統治之下。若干面積較小的領土在本年內獲有少量的憲政進展。但是非洲南部廣大地區的屬地人民，依然得不到真實的政治權利，而這些地方的執政當局則公然違背聯合國憲章、世界人權宣言以及大會和安全理事會許多決議的基本目的，繼續推行壓迫和倒退的政策。大會及准許殖民地國家及民族獨立宣言實施情形特設委員會，以及處理南羅德西亞問題時的安全理事會，都愈來愈加憂慮地討論這些人民的合法願望遭受挫折所引起的嚴重情勢。

一 二 一、南羅德西亞一群定居該地的歐洲人公然違抗管理國及聯合國，於一九六五年十一月十一日宣佈反叛，現已進入第二年。聯合王國政府與非法政權作了一連串商討，最後乃有一九六六年十二月聯合王國

首相史羅德西亞叛徒領袖 Mr. Ian Smith 的會議，可是未獲成功。大會已兩度表示，任何將權力移交非法政權的安排，如不以依照大會決議案一五一四(十五)確認南羅德西亞人民享有自決及獨立的不可割讓權利為基礎，均受大會譴斥。

一·二·二。會談破裂後，聯合王國政府宣布在南羅德西亞未達致多數統治之前，決不准其獨立，同時並向安全理事會提議對指定的南羅德西亞輸出品及輸入品施行挑選性強制制裁。理事會以決議案二·三·二(一九六六)施行了這種制裁。

一·二·三。我循理事會之請，已就該決議案實施情形提出過三個報告書。不過，我在未接到所有會員國，尤其慣常與南羅德西亞通商的國家，對我請其供給貿易情報的請求所作答覆之前，不能對實施該決議案的實施

情形作成最後結論。然而關於一九六七年  
初數月的現有統計資料顯示南羅德西亞與  
許多和它通商的国家間就安全理事會決議  
案所開列的大部份商品所作交易已大為減  
少。另一方面,若干重要商品的交易仍繼續  
進行不斷。

一三四. 從關於該領土經濟狀況的現  
有情報看來,制裁措施迄今並未使得該非法  
當局遭遇不能克服的困難。顯然南非及葡  
萄牙這兩個控制着陸鎖的南羅德西亞通商  
路線的国家,其所施行的政策鞏固了非法政  
權的經濟地位,加強了它違抗國際社會的意  
志。

一三五. 安全理事會為求停止這項叛  
亂所採取的行動,並不在任何方面減免聯合  
王國政府身為管理國所負恢復該領土立憲  
政体的責任。最近的發展涉及更有系統的

各種族分開發展政策的施行，這又多添了一項挑戰。

一二六. 關於西南非，大會第二十一屆會面臨南非政府堅決維持——事實上還可以說是極力加強——其在該領土的種族隔離政策的情況，及失却經由國際法院獲得法律救濟的希望。大會於其以絕大多數通過的決議案二一四五(二十一)中宣布南非未履行其管理此委任統治領土的義務，並未確保西南非土著人民的精神與物質上福利及安全，且實際上已拋棄委任統治書。因此，大會已將以前授予英國國王陛下而由南非聯邦政府代行職權的委任統治結束，決定南非並無其他可以管理該領土的权利，西南非從此應由聯合國直接負責。

一二七. 大會第五特別屆會進行設置機構管理西南非，直至該領土人民能以民主

方式建立其獨立自主所必需的制度為止。大會以決議案二二四八(特五)設立一聯合國西南非理事會，由十一會員國組成，擔負管理西南非的任務。大會並授權該理事會將其認為必要的行政及管理職務交一聯合國西南非專員執行。該理事會現已組成，代理專員亦經指派。

一二八. 這些決定的重要性和歷史意義，實無須本人特別指出。同時，本人對於這些決定的有效執行，有重重障礙須加克服，甚感焦慮。大會已請這新設理事會與南非當局洽訂移交權力辦法。但南非當局已公開聲明拒絕對該決議案的實施提出合作，且進布施行若干前時延擱的決定，包括在奧萬波蘭(Ovambo Land)成立部落自治體制在內，使種族隔離愈加徹底。該當局又拘捕了數位西南非領袖，在南非提審。

一三九、我覺得西南非殖民制度的消除，一定要安全理事會施加有效的壓力，才能獲得真實進展。我又認為，在這樣一致譴責當前情勢的同時，還要有同樣一致的責任感和決心，謀求糾正現狀。

一三〇、葡管各領土問題在大會及特設委員會中再度引起激烈辯論。安哥拉、葡屬畿內亞及莫三鼻境內繼續存在的敵對行動，造成了安全理事會在其決議案二一八（一九六五）中認為嚴重擾亂國際和平與安全的一種情勢。葡萄牙政府不遵行安全理事會及大會所通過的許多決議案，且加緊其在這三個領土內的軍事行動，這種行為正與該政府不遵守安全理事會關於南羅德西亞問題決議案的情形一樣，深為特設委員會所特別關切。回憶我曾去年的常年報告書序言中預言葡萄牙外交部長與我可能就實施安

全理事會決議案二一八(一九六五)問題及理事會交付給我的任務,進行商討。可惜此項會商沒有成為事實。

一三一. 亞丁情勢愈來愈令人擔憂。大家記得,去年特設委員會曾請我商同該委員會及管理國聯合王國,指派一特派團前往亞丁,為實施大會各有關決議案建議切實步驟,尤其要確定聯合國參加選舉的籌備及監督工作的程度。大會後來核可這項請求,並在其決議案二一八三(二十一)中表示鑒悉管理國的聲明,謂其政府願為實施各有關決議案與聯合國合作,並謂至遲於一九六八年准許該領土獨立。大會另請特派團建議設立臨時過渡政府的切實步驟。

一三二. 經過長時間的磋商後,我幸獲於一九六七年二月指派特派團各團員。該團於三月及四月訪問倫敦、貝達爾羅及亞丁,

但由於非它所能控制的情況，迫得較原計劃提早返回會所。管理國於六月宣佈以一九六八年一月九日為該領土獨立時期。特派團此方關係方面——包括管理國在內——磋商後，於八、九兩月訪問日內瓦、貝魯特及開羅，並繼續進行商討，以求實施大會各有關決議案。在特派團進行此項商討之際，管理國於九月五日宣佈聯邦政府已停止執行職權，並說它已承認“民族主義勢力”為人民代表，準備立即與他們商討該領土組織有效政府事宜。本人於正在等待亞丁問題特派團報告書之時，願先表明本人希望所有關係方面將盡力設法成立一代理政府，使該領土最後能在和平及寧靜情況下達成獨立。

一三三、其餘各非自治領土的問題，均經特設委員會、大會及託管理事會詳細研究。大會第二十一屆會通過多項決議案，就加速

消除斐濟、那烏魯、巴布亞及新畿內亞、法屬索馬利蘭、伊夫尼及法屬撒哈拉、赤道畿內亞、直布羅陀、渥曼等領土殖民制度過程的具体辦法提出建議。它又通過較為概括的決議案，在其中表示它對妨碍消除殖民制度的各種因素，如損害若干領土的領土完整、在其他若干領土設立軍事基地及設備、外國金融及經濟勢力的活動、管理國不准聯合國特派團前往訪問某些領土等，很是關心。大會促請各管理國將這些因素消除。

一三四、特設委員會於一九六七年六月前往非洲作第四次訪問，並應各有關政府邀請，先後在塞夏沙基特威及達萊斯薩朗舉行會議。

一三五、本人懇切盼望所有會員國，尤其管理國家，竭力促使殖民主義全歸消滅，勿再拖延。本人並為此籲請那些在有關其管

治下領土的問題上至今拒絕與本組織合作的管理國，重新改憲其立場，並採取符合憲章目的的政策。我相信這種態度上的改變，不僅對有關屬地人民有利，而且對所有會員國包括各管理國在內也是有利，這些國家在簽署憲章之時就已承受維護人權與基本自由的義務。

## 拾. 聯合國財政狀況

一三六. 本組織的財政狀況及其遠景，仍然沒有什麼可以使人樂觀之處。大會第十九屆會達成一致意見後所產生的熱烈希望，至今仍未實現。維持和平行動特設委員會耐心進行的持續努力，正如前向所說過的，只獲令人失望的結果。一九六六年專設專家委員會對聯合國財政所作透徹審查，仍未

解決本組織短期及長期債務所引起的本  
問題。二十三國自動捐款共約二千三百六  
十萬美元未幫助聯合國解決其財政困難的  
慷慨事例，並未能激發其他國家效法，雖則它  
們曾一再保證這種資助很快就要提出。幸  
好本組織的現金狀況在過去十二個月間尚  
能應付當前的需要而無須再度借款。雖然  
如此，目前的情形即使不是萬分危急，仍屬搖  
搖欲墜。

一三七. 審查聯合國及各專門機關財  
政專設專家委員會於一九六六年三月作成  
結論，說截至一九六五年九月三十日止，本組  
織的虧蝕淨額至少為五千二百萬美元，而為  
彌補此項虧蝕所作自動捐助的已繳及認捐  
數額至該委員會提出報告時止共為二千零  
十萬美元。因此，該委員會認為本組織至少  
要續獲三千一百九十萬美元的捐助，才能恢

復償付能力。根據若干其他假定——主要關於自聯合國緊急軍及聯合國剛果行動“贖餘帳”歸還會員國或記入其貸方的款項——該委員會於分析之下，估計虧絀數額及因此必須續獲捐款數額要增加二千一百四十萬美元，即兩者總額分別為七千三百四十萬美元及五千三百三十萬美元。

一三八. 從專設委員會開始審查工作到現在將近兩年的期間內，財政狀況在若干方面雖略見轉好，在其他方面反而惡化。特別是由於某些政府的原則立場，對一九六六及一九六七兩會計年度經常預算及一九六六年度聯合國緊急軍預算的繳款繼續發生累積性的短收情形。參照秘書處對一九六七及以前年度所將實際收到的攤派繳款及其他收入的最佳估計以及一九六五年九月三十日以來所承擔的支出及債項來計算最

後結果是專設委員會所估計至少虧絀五千二百萬美元之數，現已應視為已增到六千萬至六千二百萬美元。在同一時期內，對專為清償此項虧絀而設的帳戶所繳捐款或認捐款額，連利息在內，共有二千三百六十萬美元。因此，根據專設專家委員會的估計現在須要獲得的增加捐款，可視為至少要在三千六百五十萬至三千八百五十萬美元之間。上述需要僅指經常預算及周轉基金以及聯合國緊急軍與聯合國剛果行動的專帳而言，也就是說，祇是那些全部或局部由各國依大會所定攤額繳納的款項充供經費的聯合國工作所具需要。至於其他方面例如聯合國駐塞普勒斯軍的需要，並非由此供應；根據安全理事會的決定，該軍經費的籌措自始即以絕對志願捐助為基礎。我前曾數度指出，這種籌措聯合國維持和平行動所需經費的方法，

業經證實為同樣沒有把握，同樣不滿人意；  
舉個實例，當目前這次授權聯合國駐賽普勒  
斯軍執行的任務於一九六七年十二月二十  
六日屆終之時，如不能繼續接到資助經費的  
認担，該軍帳戶上將列有虧絀概數九百萬美  
元。

一三九. 雖然過去及現在都發生財政  
困難，聯合國謹慎運用它實得的流動資金，在  
未來一段日子中自可繼續應付較為迫切債  
務。不過，我身為本組織行政首長，對於這種  
繼續不斷而且愈來愈甚的虧絀情形，尤其是  
因為所虧欠的大部份是償還個別會員國對  
聯合國現在或過去的維持和平行動供給人  
員物資所引起額外及非常費用的債項，顯然  
不能處之泰然。不能在合理期限內償還這  
些債項，只會使得這些經常供應聯合國所需  
軍隊及後勤支援的國家，在這方面經費上分

担一筆完全不成比例的數額。況且在這種情形之下，本組織今後迅速而有效地處理類似情勢的希望，必然大為減損。

一四〇. 說到長期展望，有待解決的那些問題，從起源和性質來說，似乎屬於財政的較少，屬於政治的較多。它們大半是各國，特別是出資多的各國間對於下列各點具有根本分歧意見所產生：聯合國應該是一個什麼樣的組織，它應該或不應該從事某種活動，以及它的某些工作應如何授權進行、指導及籌措經費。一切企圖從行政及預算方面解決這些問題的努力，迄今徒勞無功，那是可以了解的。例如專設專家委員會祇能作到促請大家注意若干會員國拒不出資供應某些由征收款項撥付的支出，特別是償付聯合國公債本息的支出，且又對技術協助經常方案——即以捐款為經費的方案有別——某些

項目的經費不繳交其按比例分担的款項，使得經常預算續有累積虧絀。

一四一。所以就目前狀態而言，聯合國財政狀況是在逐漸不斷惡化。如要遏阻這種趨勢——事實上非加遏阻不可——就得重新堅決努力，清償過去維持和平所引起的債務，訂出辦法使將來所涉支出從聯合國標準說來是相當巨大的維持和平行動能在較過去為堅實可靠的基础籌措經費，並達成和解除經常預算不復有短收情形，從而維護本組織集体承負財政責任的信譽。

## 拾壹.新聞

一四二. 我曾在去年報告書中提到新聞工作及聯合國全般宗旨與目標之間的關係。當時我曾說據我判斷，一種有目標的普遍新聞方案確實是應和本組織實體工作相輔並有的重要業務。我有此種關係在念，曾通知大會，已對聯合國新聞處目前的業務與資源着手進行檢討和評價。

一四三. 對聯合國本身直接負責的新聞工作，至少對其中關於本組織所從事經社方面的那一部份工作重新評價，其結果業已載入我徇經濟暨社會理事會之請，向它提出的兩份報告書內。我打算在大會第二十三屆會向大會本身提出更詳盡的報告，不但檢討經社發展各方面的新聞工作，而且論述本組織的全盤宗旨與活動，包括在政治上所注

意和所負責的事項。

一四四. 在提出此種詳盡報告書以前，我以為或宜請各方注意這些工作中似應在此時鄭重加以考慮的若干方面。

一四五. 第一方面可以說是聯合國本身各主要機關及各國新聞處所以至全世界廣大群眾需要或想要新聞處在新聞方面做多大努力的問題。近年來確實是有一種非常顯明確定的趨勢，對於聯合國所進行種種工作應有充分新聞報導一點，有更廣泛的認識。聯合國裏面已經設立幾個新的審議及執行機構，所以就有更大的要求，要新聞處利用各種媒介多作活動。鑒於聯合國活動及關切的範圍有這樣大的擴展，我相信會員國不欠勢須認真考慮，就人力及技術利便兩者而言，目前撥供聯合國新聞工作利用的資源是否充分。雖然作為一般政策，當然還要繼續

計及節約的種々考慮，然而本人相信，也同樣需要認清，不充分的新聞方案不但可以自陷湮沒無聞之境，甚至就等於玩忽職責，虛擲機會。

一四六、聯合國從事的新聞活動，支持不論是經濟社會或政治性的各種實體工作，所作努力的大小是和那種努力的內容與性質如何的問題顯然有關的。就這第二點而言，我相信會員國需要仔細考慮它們究竟要新聞處提供那種性質和門類的新聞支援。聯合國新聞——已往都是依據一九四六年設立當時所謂新聞部的大會決議案十三(一)所定原則進行——主要是事實報導性質，集中於聯合國討論，決議與大事的公平客觀報導，基本上是從正式紀錄裏面選取材料。我相信，既然本組織本質上是一個調和各種矛盾利益的機關，就仍需密切遵守大

會在一九四六年所定新聞處不得從事鼓吹或宣傳的訓示，本組織當然已經替本身在經濟與社會方面以至政治活動方面定下幾項具体的工作綱領，以及所應實現的幾種目標，據我判斷，新聞處只作公正與事實的報導，是對本組織各種努力的促進以及各種目標的實現有幫助的。如果越過真正新聞和帶有鼓吹或宣傳傾向的活動之間的傳統界限，不論有意無意，我相信都不但對新聞處講是與法不合，而且長久下去，還要自招失敗。

一四七、最後我相信我允宜再度強調以新聞為工具，去建立全世界群眾更普遍更堅定支持聯合國工作與宗旨那個全盤問題的另一方面。有如我在去年報告書內所說，向全世界人民闡揚聯合國宗旨與工作的主要責任。歸根究底，還是在於各國新聞處所本身。它必須繼續這樣去做，要緊的是

由各國政府採取所認為必要的步驟，分担的這種集體責任。我曾在前應經濟暨社會理事會之請所編的“新聞工作檢討”中提出會員國如何能在此方面作出較大貢獻的若干具體提案與建議。雖然這個報告書中的建議都是特別針對聯合國的經社工作擬訂，但是也可以加以及週推廣到本組織所有活動上去。我鄭重認為如果本組織要實現其宗旨，那麼為了聯合國和替聯合國進行擴大國家新聞活動不但是需要的，而且必不可少。這種加强的國家活動必須在國際上有適當措施來輔助和支持。

## 拾貳 總結意見

一四八、以上敘述的是我視為過去十二個月聯合國內最重要發展，其情形總括而言，

是令人悲觀的，我已經略述越南的情況。這是我在多次公開聲明中坦白表達過本身觀點的一件事情所以並沒有另外的話要說。我仍然以為如能採取若干預備步驟，那麼將此問題轉到會議席上還是可能範圍以內的事情。我也感覺根據所有關係方面業已宣佈的目標來看，求得一種不屈辱的和平，也是可能的。我必須重申信念就是如果沒有這些預備步驟，我就看不出今天繼續不斷的衝突會告結束，生灵塗炭會有止境，這對戰鬥及非戰鬥人員都沒有刑樣。在此方面，我願請各方注意紅十字會第二十屆國際會議關於保護平民免受無軍民界限的戰爭危險的決議案二十八。

一四九，越南衝突以及最近中東戰事必然影響了國際關係的整個氣氛，刑個超級強國之間的關係當然也在其內，更使我

擔憂的是今天國際關係上以至普通人民生活上在在都有那種仍然繼續，甚至還要加強的趨勢——訴諸暴力和暴力的威脅舉世皆然。如果愈益要用暴力辦法，而且以各種主張為名，鼓吹暴力之風愈益普遍，那麼以維持和平行動為其一部份的國際爭端文明合理解決途徑勢必不能長久維持，這是明頭不過的事。這個問題關係遠大，固非僅聯合國維持和平活動一事而已——事實上所攸關者就是人類存亡續絕的問題。

一五〇、二十二年，我們曾經看到歷史上最猛烈和破壞性最大的戰爭終了，由於那次戰爭的打擊，以及人類自相殘殺的慘禍，引起了擁護和平與秩序的一種反應——這是一有暴力行為發生，就招致反感的一種環境，不幸那種情緒不久就開始消散，尤以

在當權者之中為然。我們現在又再看到世界上愈來愈多的地區以暴力威脅煽動，恫嚇，甚至仇恨為政策上的武器。

一五一。等到濫用武力被人接受，恫嚇和威脅不受責難，憲章所說那種世界秩序的展望就陷於黯淡而空虛。遇到國家或國家集團之間的關係為偏見與仇恨所籠罩，整個世界就向黑暗時代後退了一步。遇到大眾媒介宣揚甚至讚美暴力，從而在社會尤其青年中灌輸用武力解決問題的偏好，那麼今日的動亂就受到了危險的煽動，而且種下以後國家及國際上更大更深的糾紛的根因。遇到武力及軍事競爭排斥了合作、談判、法律與外交，而為各國關係上的當然因素，第三次世界大戰的噩夢就逐步接近現實的世界。

一五二。即使世界幸而逃過那種不測的災禍，恐懼和暴亂也敗壞人類交往的整個體制，毒害國際關係的氣氛，其屬必然，正像現代人類在日常生活上自污自瀆一樣。暴力腐蝕法律秩序及國際道義的精神。如果暴

力和暴力的精神不受阻遏，第二次世界大戰以來所培育那種世界秩序的萌芽轉瞬就將沮謝。在那種情形之下，世界定將重演三十年內引起兩次世界大戰的那種國際混亂情況。

一五三、對於國家之間的暴力脅迫與恫嚇，只有一種真正的答覆，這種答覆完全在於全世界渴望在和平之下生存無所恐懼的絕大多數男女堅決擯棄暴力，而且痛下決心，加以抗拒。這會成為人類去拯救人類的一種運動。然而欲求有效，這種大眾運動必須有各國政府的斷然努力相輔而行，去運用它們已有的各種國際秩序工具，以謀和平及人類進展的共同利益。

一五四、事屬創舉的聯合國維持和平各次試驗乃是建立國際社會以和平、合理方法與習例為基礎，那種偉大努力中富有希望

的一面。但是如要那種努力進而抵於成功，各國政府及人民就必須一體大大努力，去阻遏暴力的狂潮，以及使用暴力方法的趨勢。在那種努力之中，必須再接再厲，對全世界由於失望而致訴諸暴力的許多問題求得公正和平的解決辦法。

一五五。在這種情形之下，我曾經自問，除去維持和平行動之外，還可以有何作為，在國際衝突演成對國際和平與安全之威脅以前，就幫助加以解決。我相信須請各方注意，各國在對其他國家關係上亟須能夠多多利用各種和平解決爭端的方法。依據憲章第三十三條，會員國都已經承擔約束，於任何爭端的繼續存在足以危及國際和平與安全之維持時，儘先以談判、調查、調停、和解、公斷、司法解決、區域機關或區域辦法之利用，或自行選擇的其他和平方法，求得解決。在此方面，我

一定要請各方注意，本來是有聯合國主要機關之一的國際法院，備供解決法律糾紛的。如果及早多向法院求助，那麼始終懸置希望能夠找到政治解決的一些問題或許早已解決。我明知許多會員國對西南非案件宣判感覺失望，所以大會上次屆會期間對法院頗有批評，不過我認為法院之獨立務應充分維護，所以不應在其工作期間，或因某一案件而受政治壓力。確保憲章原則至上，確保法院能以執行職責不受政治考慮支配，對所有會員國都是有利的。我希望在最近將來，法院將在和平解決爭端方面擔承愈有效用的任務。如要實現這種希望，我以為各國就應乘此時機，檢討它們對於接受法院規約第三十六條所定強制管轄所採的立場。目前法院規約一百二十五個締約國祇有四十三國接受這種管轄，而在若干情形之下，還有很大的保留。無論是就接受強制

管轄的國數，或就若干國接受時所附種種保留來看，在目前世界的事態中，這種情況很難認為滿意。

一五六、在前此各常年報告書的序言中，我也曾提到各國政府請求秘書長協助解決彼此之間的懸案，而除秘書處以外，並沒有主要機關曾經正式受理那些問題。其中一案曾在一九六三至六四年的報告書中提起，所涉者是柬埔寨及泰國，經關係政府請求，我曾委任特派代表一人，協助它們設法解決它們的困難。另一案件發生於今年，涉及幾內亞及象牙海岸，是因幾內亞外交部長及其駐聯合國常任代表從大會第五緊急特別屆會回至康那克里途中在象牙海岸被扣。鑒於這種情勢的可能影響，我認為有責就此事，及我從事翰旋設立釋放幾內亞所拘若干象牙海岸國民及居民的情形向安全理事會及

全體會員國具報。我這樣做的理由，所注意者並非秘書長依據憲章第九十九條，得將其所認為威脅國際和平及安全的任何事件，提請安全理事會注意那種斟酌行事之權，而是安全理事會依據憲章第三十四條，得調查任何爭端或可能引起國際摩擦或惹起爭端的任何情勢的權利。鑒於理事會的這種權利，我認為有責通知它任何曾請我斡旋而據我看來可以適用憲章第三十四條的情勢。在此方面，我以為對於一項爭端或可能引起國際摩擦或惹起爭端的一種情勢，無論各會員國是否直接牽涉在內，它們都應該對憲章第三十四條所安排由理事會及早調查此種情勢或爭端的機會作進一步的研究和思攷。

一五七。我還願提出同樣旨趣的另一建議。聯合國創始人在一九四五年竭力要做到的一點就是矯正所認為國際聯合會的

缺點，同時保存其優點。當時金山會議就曾在憲章第二十八條第二項內列入規定，由安全理事會舉行定期會議，每一理事國認為合宜時，得派政府大員或其他特別指定的代表出席。安全理事會議事規則還有規定，每年舉行這種定期會議兩次。

一五八. 上述規定迄未實施，雖然兩位前任秘書長曾分別於一九五〇年及一九五五年提出這種建議。大會也曾多少次建議理事會依據憲章第二十八條第二項召開會議，而且理事會本身的若干理事也曾於一九五八年提出這種目的的正式提案。但是後來又經撤回。

一五九，據我看來，以前想去執行安全理事會定期會議有關條款的努力所以失敗，並非因為這種努力沒有價值，而是由於當時氣氛不佳。目前大家似乎都願意在高階層討論關係全体國際社會的事項，所以再下一番功夫，去實施這些規定，似乎是適合時機的。我所想到的是先作一個小規模的開端，去測驗這種會議的價值，大會第二十二屆會開幕時，許多外長都將出席，也許就是第一次開這種會議的一個理想機會。我個人並不懷疑，這種定期會議一旦開始，就將提供絕好機會，去對聯合國权限以內，有關國際和平與安全的事項作一般檢討，並覓致公意對這些事項的解決辦法。固然為可儘量坦白討論起見，定期會議或者應當是非正式而且不公開的，不過也不妨在一連多少次會議之後舉行一次公開會議，宣佈所獲成果，並使理事會各代

表有意時得公開闡明其意見。

一六〇. 如果大家表現願意在大會第二十二屆會初期開始理事會的定期會議，我就準備早早建議這種會議的暫定議程，俾能達成協議。根據從這些會議所得的經驗，就可以決定以後何時開會，以至應否充分執行理事會議事規則內每年開會兩次的規定。

一六一. 我曾時常提起聯合國最好儘早實現會籍普及，而且有此必要，因為我附合那種普遍共有的信念，認為除非現代世界上所有各民族、文化與文明都一概參加，否則具有憲章那樣遠大目標的組織就不可能成功。不但如此，像東南亞危機以至裁軍等等國際懸案，如果實現了聯合國會籍普及，似乎也較易解決。我希望用會籍普及的種種長期利益去衡量走向這種目標途中似有的各種政治困難。

一六二. 我相信必須表明，會籍普及固然極合理想，但是像所有觀念一樣，也有它的種種限度，所以一定要劃出界限。如此所謂的普及憲章內是沒有提到的，雖然在金山曾有這種建議，但未通過而且憲章本身也預料到聯合國會籍有種種限制。依據憲章第四條，一個國家不但必須愛好和平，而且必須經本組織認為確能並願意履行憲章所載的義務。

一六三. 我提出這種意見，是想到被稱為“微小國家”的那些國度，這些都是面積、人口、人力以至經濟資源非常有限，現在作為獨立國家出現的一些單位。舉例說，那烏魯託管領土預期在最近將來實現獨立，計有土地八·二五方哩，土著居民約三千人，而匹特坎島則廣袤僅一·七五方哩，有人口八十八人。

一六四. 照說即使是最小的國家，由於

切實實施大會關於准許殖民地國家及民族獨立的決議案一五—四(十五)也應當經由自決權之行使而實現獨立，這當然是完全合法的。不過對於自決權與聯合國正式會籍問題似宜加以區別。一方面說這種會籍所加於那些“微小國家”的義務可能過於繁重，另一方面也可能削弱聯合國本身。

一六五。我以為主管機關或宜乘此時機對聯合國會籍標準作一次透徹詳盡的研究，以便訂立關於正式會籍的必要限制，同時也定出對那些“微小國家”和聯合國都有好處的其他聯繫方式。我完全明瞭這種性質的建議有很大的政治困難，但是如能順利進行，則聯合國以至那些“微小國家”本身都將裨益非淺。現在已經遇到一兩種情形，有關國家都明瞭至少在目前對它們最有利的辦法是只加入若干專門機關，俾能從聯合

國系統得到充分的好處去促進其經社發展，而不必負起聯合國會籍所涉的重大財政負擔和其他責任。國際聯合會當初對於所謂“小人國”的若干歐洲國家入會問題也曾面臨同樣的難局。雖然國際聯合會不能定出確切的標準，但仍適時防止了那些“小人國”的加入。

一六六. 上面已經說過訂立正式會籍標準有一個必要的附帶行動，就是替不合正式會籍資格的“微小國家”定出其他聯繫方式。作為國際社會的成員，這些國家有权希望其安全及領土完整受到保障並充分參加經社發展的國際協助。即使沒有憲章修正，也還是有正式會籍以外的其他聯繫方式，諸如參共國際法院，以至加入聯合國有關區域經濟委員會等。加入各專門機關就有享受聯合國發展方案種種利益和被邀參加聯

合國會議的機會。除去依照上述方針參加之外，“微小國家”如果有意，也應獲准在聯合國會所及聯合國日內瓦辦事處設立常設觀察員辦事處，有一兩國已經如此辦理。這種措施使“微小國家”可以從聯合國系統得到最大好處而不致因担承聯合國正式會員國的全部負擔，以致損耗其資源與力量，因為它們的人力及經濟資源兩缺，是不能担承這種重負的。

一六七. 准許“微小國家”取得觀察員地位的後一建議，當然使人想到觀察員地位的一般問題。非會員國派遣觀察員問題曾經 Mr. Trygve Lie 在向大會第五屆會所提關於常設工作團的一個報告書內說起，我若干年來也曾在常年報告書序言內提到，不過這種制度完全是以實際情形為轉移，並沒有經過大會的討論與決議，定下堅固的法律

基礎。

一六八、我在去年報告書序言中以及在以往數年，都曾表明我的堅定意念，認為應該鼓勵所有國家在聯合國會所、日內瓦及各區域經濟委員會派設觀察員，俾能更密切注意本組織的工作，這樣它們就暴露在本組織工作的影響以及其中縱橫參差的各派意見之下，此外還得到機會去參加那種意見交換。雖然如此，我也曾說明，不得不追隨既定傳統——以上曾說過那並無堅固的法律基礎——因此只有若干政府能夠派駐觀察員。我願重述我去年的建議，認為此問題可由大會再加檢討，以便向秘書長明白指示，以後究應採取何種政策。如果大會根據一個會員國的策動去研究所涉各種問題，那麼我確信可以正式定出觀察員的地位，並擬具法律規則，以便非會員國可以密切注意聯合國裡面對它

們有關係的項目。

一六九、在以上所述意見中，我曾極力以坦白客觀的方式，設法請本組織注意如果要維持並改善聯合國效率，必須處理的各種嚴重問題。這並非聯合國歷史上遭遇信任“危機”的初次，而且我可以斷言也決不會是末次。而同時這種“危機”本身就表示會員國對本組織寄存重大希望，表示它們相信這些嚴重問題都能由而且應由會員國政府決心努力，以合作的精神加以解決。聯合國是多邊外交的工具，遇到要協調若干會員國利益的問題時，確有某些特別優點。像所有工具一樣，其效用之高低胥視有機會和有需要加以使用的人有多大技巧和毅力。我希望在未來的歲月中更有效地運用這個工具，俾能建立一種信任的環境——信任本組織能夠抵禦風暴，搭設協調的橋樑，重建失去

的聯絡,並再度証明它促進和平進展的能力。



(簽名) 宇譚  
秘書長

一九六七年九月十五日

## 如何購取聯合國出版物

聯合國出版物在全世界各地之書店及經售處均有發售。

請向書店詢問或逕函紐約或日內瓦之聯合國銷售組。

### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.