



聯 合 國

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

一九五八年六月十六日至一九五九年六月十五日

大 會

第十四屆會：正式紀錄  
補編第一號 A(A/4132/Add.1)

紐 約

聯 合 國

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

一九五八年六月十六日至一九五九年六月十五日



大 會

第十四屆會：正式紀錄  
補編第一號 A(A/4132/Add.1)

一九五九年，紐約

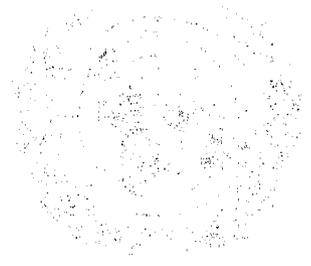
聯合國

經濟及社會理事會

國際經濟研究所

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。



一九六一年

紐約

聯合國秘書處

紐約

# 弁言

## 聯合國的任務

過去一年的一大特點是緊張的外交活動多在聯合國之外進行，雖然有的利用了聯合國的物質環境或與本組織保持了非正式的接觸。

三個核子國家的代表關於有管制停試問題的談判，自一九五八年夏季在日內瓦開始後，年來一直未停。一九五九年春天和夏天，安全理事會常任理事國中四個國家又在日內瓦就柏林問題及範圍較廣的有關問題進行了商談。那兩次，聯合國都是會議的東道主，供給了很多的實際協助。

此外，若干會員國並曾舉行重要的區域會議，自聯合國觀點言，也很值得注意，像美洲國際組織、阿拉伯聯盟以及亞非國家間的會議，都是例子。

最後，近數月來各國政治領袖爲了增加個人接觸及商談當前政治問題而互相訪問的也愈來愈多。這種訪問現在且將繼以蘇維埃社會主義共和國聯邦部長會議主席對美國的訪問和美國總統對蘇聯的訪問。

這種緊張的外交和政治活動含有雙重意義。一方面它表示種種國際問題已經到了需要重新加緊努力以求解決的地步。另一方面，各級個人接觸因此而擴大加深之後，產生了一種新的建設性成分，可能使和解與緩和緊張局面的途徑增加發現的希望。

在這兩方面，以上所說乃是各國政府幾乎衆口一辭的判斷，自然也就是聯合國的判斷。但自聯合國觀點言，對這個發展還需要加以特別研究，藉以發現它對本組織的任務及本組織應如何致力於聯合國宗旨的實現兩點有何啓示。

憲章對於這種外交努力說得很明白。第三十三條規定“任何爭端之當事國，於爭端之繼續存在足以危及國際和平與安全之維持時，應儘先以談判、調查、和解、公斷、司法解決、區域機關或區域辦法之利用、或各該國自行選擇之其他和平方法，求得解決”。

憲章另在關於安全理事會的第三十六條規定：理事會對於當事國爲解決爭端業經採取之任何程

序，理應予以考慮。這條規則據向來解釋，特別是指區域性的努力或通過諸如美洲國際組織等區域組織所作的努力而言。

因此，雖然憲章規定聯合國主要機關負有實現本組織宗旨的主要責任，任何國家爲此請求聯合國協助皆得援用它的程序，聯合國原不是正常的和解與調停程序的代替品，而乃是一個外加工具，俾在其職權範圍內對於和平及安全的維持供給進一步或最後的支持。由此看來，年來種種外交及政治活動與憲章所宣示的意旨是完全和諧一致的。那些活動甚至可說是反映了會員國在憲章內承擔的義務。而且，撇開這種形式方面的問題不談，凡擁護本組織工作的人對於這種爲促進本組織所以成立的目的而作的鄭重努力，不論其所採方式爲何，都不能不表歡迎。

然而，對於最近的外交發展，就其可能反映的情勢在其他方面應爲本組織內互相合作並欲促使本組織充分發展的各國政府所關切者言，仍須注意。倘如本組織外的外交談判及政治接觸之廣被運用，是忽視本組織的可能貢獻的一種表示，因爲走上了雙邊主義的狹路而致不顧第三者的合法利益，那便是可慮的情勢了。同樣地，倘如這種情勢起於人們認爲本組織不能滿足會員國有權對它所作的要求，那也就很可慮了。

最近的發展並沒有依照上述任一種說法來解釋的理由。這些發展不但符合憲章的原則，而且我相信也決不妨害本組織原則上所處的地位。不過，這種發展倒是很自然地使聯合國執行職務和實現其宗旨的方法有重新加以檢討的理由，因爲，別的不說，這種發展使我們益感對於本組織和它的價值有參照當前需要予以不斷考驗的必要，俾便確保每遇新的情勢發生，本組織均能運用原有外交行動辦法妥爲處理，收到當時政治現實所許可的最大效果。這種必要是每一個會員國政府以及服務於本組織的每一個人人都應當緊記在心，時刻不忘的。不但爲了目前的實際理由應該如此，爲了將來久遠之計，也應該，甚或更應該如此。益加完善的國際合作方式和以法

律秩序爲本位的將來國際制度因今日世界時機未熟而未克實現者，或將因今日聯合國內的工作和爲聯合國所作的工作而得奠定基礎。

大家常常說今日世界是一個必須舉世進行有組織的國際合作的世界，說得次數多了令人覺得不願再說。然而這句話還是有再說的必要的。似乎人們有時仍然不免忘記，不管對聯合國這個機關持何見解，它所反映的舉世進行有組織國際合作的原則實由苦痛經驗得來，時至今日應該已經是確切不移的了。爲將來而定的任何國際政策，如不承認這個原則，不願將其充分實施，都是不可想像的。

聯合國乃是達到一個目的的手段，本身並非目的。雖然舉世合作原則現在確然是追求和平與安全的國際政治的一部分，這却不必一定適用於作爲此一政策的實際工具的本組織，更不一定適用於本組織的特定工作方法。假如大家覺得本組織以其現有程序未能爲此一基本原則的實施提供最好的方法，我們便面臨了須於革命和演變兩條路中作一取捨的局勢。我們必須選擇：是創立一個和聯合國一樣仍以舉世合作原則爲基礎但在其他方面與它不同的新國際組織呢，還是讓本組織的程序演變，使現有這個組織成爲實施那個原則的更妥善的工具？

第一條路當然誰也不會覺得有值得一顧的理由。事實上，本組織倘因變出非常而有解體的危險，會員國必將群起維護，使其工作不輟，基本體制依舊保全。因此，唯一的實際問題是應否考慮促成程序演變，使聯合國更能適應隨時遇到的需要；如果應該，那麼應求演變的地方在那裏？

這個問題又引起下面兩個問題。就組織法言，聯合國程序可以適應的程度有多大？就實際言，聯合國程序的適應能力有多大及這種適應可在那些方面實行？

關於第一個問題，須知憲章作爲一項國際條約爲國際合作規定了某些共同目標，設立了某些機關以資會員國用來合作向這些目標前進。憲章揭示的宗旨以及關於各機關及其職權所定的規則固須恪遵不渝，但對於憲章內指示的工作方法却沒有視爲意存限制的必要。因此這些工作方法儘可因事制宜、參照經驗，用其他方法來補充，只要新增程序與憲章所定者不相牴觸即可。大家知道，這種演變，事實上已經發生，因此新的程序如果證明實際有助於憲章目

的的實現，公認是可以制定的。由此看來，聯合國這個有機體實具有使其組織生活不斷地和需要相適應的必要能力。這種機會是否已經充分利用，今後如何進一步作有益的探討，是需要多予研究衡量然後才能得到完全解答的問題。此項研究首須由會員國政府在支持與進行聯合國各機關內的討論時來承擔。這個題目範圍很大，這裏只能約略提出幾點意見。

一樁特別值得注意的發展是本組織所有的會員國都在聯合國會所設了派有高級代表的常設代表團。這一發展雖然一方面減低了各機關公開會議的實際重要，基本上却增加了這些機關在今日外交上的真正力量。當公開發表的態度乃是幾乎不斷的非正式接觸與談判的結果時，公開辯論和達成的決議就更有意義了。因此，這一發展並不減損大會、各理事會和聯合國其他機關正式集會的重要性，只要大家知道它們的任務漸漸變成了爲已經以他種談判方式產生的意見，供給公開較量的機會，同時使結論所得的協議得以公諸紀錄；如或沒有達成協議則紀錄歧見之所在加上從表決可以看出的相對力量。

由於這一演變，常設代表團閱歷豐富的工作的重要自很顯然。常設代表團今日成了聯合國內發展國際合作的重要先驅，替各主要機關的工作找到了一個正確的着眼點，其價值之大並不因知者不多而稍減。會員國皆在會所派駐常任代表並且常設代表團在公開集會外愈來愈多外交貢獻（常常也和秘書處保持密切接觸），大可視爲憲章規範內“普通法”上最重要的發展。希望這個發展會繼續下去而且力量日增。

上述意見對於衡量聯合國主要機關的工作和如何推進它們工作的方法很有關係。

在前一次常年報告書內，本人曾對聯合國表決的意義略有評論。當時所說無在此重述的必要，不過下列意見已爲後來的經驗證實，即不論憲章對表決結果的法律價值有何規定，這種結果的意義必待進一步分析，然後才能作政治上的評價。對多數、少數的構成以及對於決議案實體亦應作如是觀。這些決議案常常僅祇反映從討論經過中實際表露了的意見的一部分，因此也就是在未來發展上很可能繼續發生積極作用的意見的一部分。在這種情形下，對聯合國知之不深的人自然有時不免把大會和其他機關的工作成績估計過低而把一次正式表決勝利或失敗的意義估計過高。

由於人所共知的因素，近年來安全理事會的公開任務似乎縮減了。可是，上述各點對理事會也同樣適用。安全理事會理事彼此或與會外方面的不斷商談與交涉，給了理事會繼續不斷的活力和重要性，使其不公開集會時也能發揮影響。現在大可一問是否已經到了正式確認這項事實，舉行理事會非公開經常會議的時機。這種會議通例不討論提請理事會注意的個別問題，專以審議國際大局因理事會根據憲章所負責任宜予注意的任何一方面問題。對於理事會藉着這種會議的機會進行那種審議的價值，現在似乎已有充分經驗，證明這項建議很值得會員國鄭重考慮。

因為若干實際理由，如無特別安排，在經濟暨社會理事會經常會議上便很難對工作作必要的調度，使具有高度普遍重要性的關鍵問題可獲決策階層的澈底審查與討論。今年在經濟暨社會理事會夏季屆會，本人已建議考慮改進理事會程序以資適應這種需要。本人相信，在經濟暨社會理事會內或在理事會主持下舉行部長級短期特別會議，對於切合一致行動要求的國際經濟政策的制定，當有寶貴的貢獻。這項意見倘承會員國政府同意並經理事會認為可取，秘書處即擬商詢各會員國政府對這個問題作進一步的研究，並於適當時期向理事會提出具體建議。本人認為現在應當採用這種方法或其他認為更為合宜的方法，努力增加經濟暨社會理事會的功用，俾聯合國得藉這個理事會更能在經濟方面發揮與在政治方面同等重要的作用。

研究聯合國主要機關程序上的演變時，對秘書處職務的增長亦應注意。首先要說的即近幾年來根據大會或安全理事會的若干決議，秘書長曾經被委以特殊的外交及執行職務，由其負責在決議案所定概括任務規定，同時自然也在憲章本身所定的寬泛規範內，斟酌實行。這又是聯合國程序的一種演變，在憲章內沒有明文可據——雖然可說是出自第九十九條主旨的範圍——而且無論在國際聯合會或在聯合國早期都沒有同類事例可比。這些決議當然不應視為構成先例，改變了根本體制上聯合國各機關間的平衡。但是由此可見新的、實際功用重大的入手方法大有產生的可能，這種方法經過必要的澈底考驗後，可能成為有組織的國際合作上普通法的一部分。

另有一事應當注意的是，最近遇有國際衝突或牽涉會員國的其他糾紛時，有幾次秘書長曾派個人代

表前往協助關係政府處理。這可以說是近來常請秘書長採取的“斡旋”性行動的另一發展。這裏所說的步驟都是經過關係政府同意或應其邀請而採取的，但是沒有聯合國其他機關的正式決議。秘書長這種行動本是他職權範圍以內的事情，而且以其有助於憲章宗旨的實現，本人認為在其他方面也與憲章完全符合。秘書長計劃採取的行動當然都已先通知了聯合國有關機關的會員國，給它們一個表示意見的機會。這些事也不應當視為構成先例，尤其是因為有關機關在秘書長採取這種行動之前，隨時皆得要求先交它們作成正式決議。然而在這些事例上也可以由試行辦法得到經驗，以資將來據以制定穩妥的公認慣例。

上述秘書長職務演變情形的主要意義在於它替本組織開了一條平穩和迅速行動的道路，這是沒有這種演變就不可能的事情。這在下述情形可能發生時尤有特別價值；即一，事前倘就擬採行動舉行公開辯論難免增加這一行動所將遭遇的困難；二，會員國對擬採行動雖然大體贊同或願見其不經正式承諾試予實行，但因不明詳情或其他理由，躊躇不肯表明全部擁護，以致有造成真空局面的危險。

上面所說幾項發展，不消說，絕未改變秘書長一職的基本性質或秘書長一職就其與大會、安全理事會或其他主要機關的關係而言，在本組織內所佔的位置。自憲法觀點而言，這些發展表示：為了這些主要機關負有主要責任的事項，它們與秘書處的相互關係益形加深擴大。因此，秘書長在特定事例上行使較為廣大的職權，充分保持了聯合國這個組織的本來性質，即一切活動全靠會員國政府的決議。另一方面，這一發展反映本組織在某些特殊情事上開始能够在會員國實際上特許的獨立限度內採取行動。

最後，在從這個範圍甚廣的題目轉論其他問題之前，本人不得不再度邀請大會注意國際法院的地位，因為本人認為藉着法院可得的建設性進展機會太被忽略了。以前本人已曾數度表示深惜許多國家沒有接受國際法院的強制管轄或將法律問題送請法院作司法裁定。這種情形仍很可慮。國際法的發展，與接受司法機關依國際法秉公裁斷，實為走向更合正義與和平要求的國際秩序的必要條件。再者，大家應當承認，許多國際爭端除政治成分外還牽涉法律問題，把這種問題送請法院司法裁斷，便是在聯合國政治機關內展開和平談判的良好準備。忽略國際

爭端內的法律問題和澄清這種問題的工具，因此便成了政治方面進展的障礙，積久且將削弱法律在國際事務上的力量。

## 年來事態發展

在檢討一年來本組織直接或間接關心的若干問題時，本人擬請大會注意東南亞、印度-巴基斯坦、地中海東部及非洲等區域的某些發展，以及在日內瓦關於核子試驗、柏林問題及有關事項進行的討論。

聯合國未參與一九五四年在日內瓦舉行的關於印度支那問題的會議及會上產生的協議，但是由於那次會議本組織添了寮國和柬埔寨兩個新會員國。自一九五四年那次會議成立的各國皆在日內瓦協議所定法律體制內生長演進。就上述兩個國家而言，除了日內瓦協議之外，顯然還有因其為聯合國會員國而產生的因素。在這種情形下，聯合國自然便和該區有些問題發生了關係，不過這種關係是漸漸發生的而且範圍也有限。

聯合國在東南亞最重要的活動與湄公河下游盆地的發展有關。對於沿岸四個國家，即寮國、柬埔寨、越南共和國（南越）及泰國，為促進此項發展而建立的合作，現時協助係藉聯合國亞洲遠東經濟委員會、聯合國與專門機關的技術協助方案以及採雙邊方式來供給。這一工作現在已有良好進展，希望關於有些支流不久便可見到結果，同時整個流域的研究與設計也在繼續進行。全部計劃的前途十分遠大，關係國家倘若單獨努力或與他國進行有限合作決難收到的事功，現因區域合作、聯合國協助及聯合國經手供給的協助，已有成功的可能了。這項事業的成功對該區域的情形在許多重要方面必有改善，故聯合國理應竭盡全力予以支持。

上年年底，柬埔寨和泰國間發生了若干邊境糾紛以致兩國外交關係一度中斷。兩國政府請秘書長派一特別代表幫同它們排解這些糾紛。秘書長於商詢安全理事會理事的意見後，接受了它們的邀請。經派赴該區的代表斡旋協助，柬埔寨和泰國的外交關係現已恢復，兩國關係的全面改善也有了基礎了。聯合國以適當方式繼續表示關懷，當有助於兩國政府推行依兩國自擇的大方針增進該區局面穩定的政策。就該區域本組織其他會員國而言，亦應如此。

在過去一年中，尤其最近於本年八月間，寮國的東北邊區發生了困難。聯合國雖還沒有正式據有這個情勢，但已有關於此事的公文送達本組織。這項發展似乎需要非正式研究與磋商藉以探求本組織可能為助的方法，但顯然須以不妨害日內瓦協議或干涉根據日內瓦協議所作的安排為限。

印度河水利問題，多年來為印度巴基斯坦兩國間懸而未決的困難問題之一，輒近已有進展。兩國政府經國際復興建設銀行的斡旋協助已接近解決之期，這條大河的水利可望進一步的發展。此項談判如告成功，對於聯合國的全面努力，必有很大的貢獻。

在地中海東部，賽普勒斯問題年來已告解決。此外，去年此時會員國最為注意的黎巴嫩問題和約旦問題也全部或部分地得到了解決。因此，聯合國駐黎巴嫩觀察團已於一九五八年年底撤退。根據一九五八年八月二十一日大會決議案設於安曼的秘書長特派代表辦事處現仍保留。本人於去年九月致大會報告書內曾經建議在貝魯特及達馬士革分設交通輔助站兩處且於今春書面商酌後達成協議，但因後來發現並無必要，故迄未設立。深盼阿拉伯國家間的關係，本着上述決議案的精神，更有改進；那樣，有關駐安曼特派代表的安排便也要重行考慮了。

在聯合國直接關心的該區其他事項上，很少進展可資報告。聯合國休戰督察團，聯合國近東巴勒斯坦難民救濟工賑處及聯合國緊急軍因此仍是本組織協助各會員國政府維持該區域穩定與和平情況的必要工具。

聯合國緊急軍的業務何時可予結束，而無損於該軍業已獲得的寶貴結果，目前無法逆料。所以，本人將仍照該軍現有兵力，開列本組織維持該軍所需的經費，請求大會撥發。

本人已依照大會第十三屆會所定的辦法，就聯合國救濟工賑處及其所繼續辦理的工作，提出特別報告書，以供即將舉行的屆會審議。這個報告書建議繼續辦理該救濟組織的業務，惟現行辦法須略加改進，對於本人認為所以必須如此，實係環境使然一點，亦據實加以說明。這個報告書所持的理由，乃基於大會於一九四八年及一九五〇年所宣布的聯合國在這方面的目標，就是依照一九四八年決議案的規定，由難民自己選擇，“以遣送回籍或重行安頓方式，使難民在近東經濟生活中重得其所”。欲達到上述大

會宣布的目標須具備什麼經濟條件，已在報告書中特加注意。爲什麼要特加注意呢？這是因爲冷酷無情的經濟實況似常常爲人所忽，沒有得到應有的注意。然而，這個報告書的立論，並不是說欲使難民憑藉遣送回籍或重行安頓而達到“重得其所”的境地，應以發展經濟爲務，而是說除非經濟狀況全盤改善，希望實現大會所定的目標，就會不切實際。我們所以認爲如此，乃因不論難民在什麼地方“重得其所”，如當地人民現已令人不滿的生活程度會隨之降低，那末，所謂“重得其所”就不堪想像了！倘屬可能“重得其所”的達成，應與生活程度的改進並駕齊驅。不用說，這種對於實施大會各決議案所需經濟條件的評價，絕對沒有毀損或改變這些決議案的實質或法律效力。

現行蘇伊士運河政策所引起的問題於一九五九年又一再引人注目。這裏不是對該項政策或其在法律上、政治上或經濟上的影響，加以評論的地方。這個爭執含有重要的法律問題，值得再加闡明，但它也是巴勒斯坦總問題的一部分。至少在權威方面進一步闡明這個法律問題以前，這件事的討論勢須以政治上的考慮爲主。聯合國固應如以前一再聲明的那樣，永不忽視在這個地區的目標，而今日在這種情形之下，也可對蘇伊士運河問題的解決，作主要的貢獻。怎樣去貢獻呢？就是繼續設法緩和緊張局勢，避免滋生事件，並至少暫時解決所能爲力的少數問題，以增進繼續向終極目標邁進的機會。

非洲經濟委員會的設立，是聯合國與非洲各會員國關係的最重要發展。該委員會爲委員國及協商委員國本聯合國的原則和宗旨，謀求經濟社會進步的合作中心，顯極重要，已於去冬舉行第一屆會。際此非洲進化的緊要時期，該委員會已經組成，且能開始工作，實在是一件幸事。非洲各國之間以及這些國家與洲外世界各國之間的經濟合作，正如在歐洲、拉丁美洲、或亞洲一樣，一定會有種種表現的方式。這些其他合作方式，如使其適合該洲的需要，則不惟不致削弱該委員會，而且益能使其多作唯有代表世界社會的機關始能爲力的特殊貢獻。無疑的，該委員會的工作必將鞏固該大陸各國之間的關係以及這些國家與聯合國和其他會員國的關係。

大會在第十三屆會快要閉會的時候，准許幾內亞共和國加入本組織。幾內亞剛剛獲得獨立，自不免面臨一切經濟、社會和行政問題。國外援助對於

該國政府和人民克服這些困難，自有幫助。而聯合國及各專門機關可供這種用途的資金，總額有限，故要更加小心統籌計畫，使爲幾內亞指定的款項得用於最有利之途。爲便於本此方針，籌畫聯合國各機關在幾內亞與辦的工作，經於會商有關專門機關首長之後，接受該國的邀請，派了一位秘書長特派代表前往該國。希望他留駐幾內亞的時間足以博訪周諮，從詳擘劃，使聯合國的協助切實有效。不用說，幾內亞也在接受或商談其他方面的援助，法國就是特別重要的一例。這種從多方面應付幾內亞目前問題所形成的局面，並不是聯合國與某一個會員國競相角逐，而是通力合作，殊途同歸。有關各方如依幾內亞政府自定的方法與範圍，與特派代表商洽聯絡，這種合作必能更見完密。

在聯合國所須處理的非洲其他問題中，由託管理事會主持處理的那些問題特別重要。非洲的託管領土快要於一九六〇年獨立或完全自治的不下四個。除了阿比西尼亞與義管索馬利蘭託管領土之間的疆界問題之外，這裏無須對這種演進多所論述。但有一點應當一提；當阿比西尼亞與義大利不能在大會規定的期間內，協議選定一位獨立人士，以便就快要舉行的關於疆界問題的公斷，談判折衷辦法時，挪威國王依照大會的決定推舉了一位。上月，他開始與當事雙方會談。本弁言起草時，會談尚未結束。疆界問題急須找到雙方滿意的解決辦法，是大家都知道的。無論目前的談判抑以後的公斷，聯合國都不是當事一方，惟解決辦法一旦達成協議，則聯合國協助索馬利蘭政府和人民推進經濟和行政方面的工作，當屬義不容辭。這種協助的一部分可能須爲邊境地帶的放牧、水井通路、及其他類似工作作適當的安排。

大不列顛及北愛爾蘭聯合王國、美利堅合衆國及蘇維埃社會主義共和國聯邦三國代表在日內瓦舉行核試驗討論已有年餘之久，這個討論除了一般的重要性外，與聯合國有直接的關係，因爲它包含裁軍問題中非常重要的一個問題。依據憲章的規定，聯合國對於裁軍須負終極責任，所以不論這個討論的最後結果怎樣，迄今所得的進展究不失爲有補於裁軍努力的寶貴貢獻，聯合國總是歡迎的。承參加各國邀請，秘書長自始就派有代表，出席討論。倘使討論的結果決定設立管制機關，就會發生這個機關是否應該與聯合國發生關係，如果應該，又應怎樣發生關係的問題。預料三國爲了這個問題，遲早總會與

聯合國舉行特別談判，以期獲致協議，使本組織與若干會員國的這種特殊活動保持適當的關係。

四國在日內瓦討論柏林問題及有關事項時，也曾提出裁軍問題。自這個討論停止之後，對於裁軍談判目前如何恢復舉行一節，曾再有會商。大家覺得大會或以全體委員會方式組成的裁軍委員會在這方面的工作唯有先經人數較少並有在這方面負有特別責任的國家參加的小組先行研究，才能獲得結果。這種預備工作顯然可在大會或裁軍委員會所設的機關之內進行。此外，亦可由若干會員國政府發動，依照它們自己所獲的協議，獨立舉辦。如為後者，則討論既非在聯合國主持之下舉行，也不是代聯合國而舉行。從這方面說，裁軍的討論就在本組織之外了。然而，這決不是說裁軍問題已從本組織劃出去了，因為事實上那樣就會違反憲章。如果預備性質的裁軍討論照剛纔指出的意義，在本組織之外舉行，那末，便會發生這個討論怎樣最易與本組織自己所從事的工作配合的問題。這個問題萬一發生，可由裁軍委員會審議。

日內瓦外長會議討論的主題雖然不用說與全體會員國都有重大關係，但這個主題只有一部分在聯合國職權範圍之內，因為憲章第一百零七條把對於從前的敵國因第二次世界戰爭而採取或受權執行的行動問題列為特殊的種類。不過，大家記得一九四八年西方佔領國三國進入柏林發生困難時，這個問題經視為對國際和平造成威脅，而列入安全理事會議程。

如某種情勢的發展可能危及國際和平及安全，則不問在什麼情形之下，聯合國依照憲章的規定，都要肩負首要的責任，自不待言。本組織鑒於本人剛才所說的責任，曾照四談判國政府的請求，對外長會議提供各種切實的協助，大體上與給予本組織自己所屬機關的協助相同。

## 經濟的穩定與擴張

工業衰退蔓延各地的危險現在已成過去，世界經濟的近景已較一年以前光明得多。工業國家開始復興已有時日，產量的擴增亦逐漸對許多初級產品的輸入需求發生良好的影響。

最近所得經驗再度證明世界經濟抵禦強烈波動的能力續有增加。由於經濟和社會方面思想的進步，

訂出了整套穩定經濟的方策，在戰後三次的衰退時期，都證明了確有遏止下跌的功用。可是，一九三〇年代那樣重大的蕭條固已不易再見於今日，而我們對於經濟動力的了解却絕未到絲毫不爽的程度，而可以斷言遠較過去十年來所受為嚴重的挫折不致發生。

短期的衰退問題雖不再緊急，但對於擴張與穩定之間取得調和的長期希望，却不能無條件的保持樂觀。在這方面，輓近以來較以往各年進步很大：當最初公認以充分就業為目標的時候，大家的觀念多為利用現有人力和生產能力的靜的意義，但是等到第二次世界戰爭結束時，充分就業有了新的詮釋，把不斷開發資源和改進生產力包括在內，以促進高度的經濟擴張。在戰後最初幾年中，這種態度更見堅強。儘管各地所受通貨膨脹的壓力很大，各國政府仍努力加緊投資，獎勵經濟迅速擴張，因為它們深信如果生產力的增加數量足以阻止過分需求的產生，則通貨不致膨脹。

然而，最近幾年，重心似已轉變。經濟擴張這個目標的優先程度似逐漸降低，其他目標反漸形重要。在最近繁榮的幾年，成為基本長期問題的，與其謂為短期衰退的一再發生，毋寧說是主要工業國家擴張速度的緩慢。誠然，現已採行的政策自有其理由，也沒有人想輕視通貨膨脹、預算赤字、或收支逆差的危險，但是應當一問：最近幾年是否有時過分着重穩定，而致犧牲了經濟擴張？

在這種情形下，切實的問題乃是制止通貨膨脹是否用的是對症的藥方？是否今後續用這個藥方？遇物價上漲是由於需求的過分壓力時，限制需求自為必不可少的解救良方。但是，最近幾年，工業國家的物價甚至在需求萎縮時期亦往往上漲。似此情形，不斷限制經濟擴張，未必能使穩定問題得到圓滿的解決，反而足以削弱世界經濟向前邁進的動力。不用說通貨膨脹之不能作為促進經濟擴張的方法，正如失業之不能考慮為穩定物價的手段一樣。但是擴張與穩定之間得到調和的問題固然棘手，究不能視為非我們的人力物力所能解決。祇要對於這個問題的性質和重要有充分的認識，各國應能在本國傳統及制度的軌範內，解決擴張與穩定衝突的地方而使二者齊頭並進。

擴張問題不僅是內國問題而已。它在國際上也有影響，各國在決定所將施行的本國經濟政策時，都

一定要常常不忘這種影響。世界經濟不斷擴張對於發展落後國家最為重要，因為工業國家的擴張速率由於對初級產品的輸入需求具有影響，所以也就可以大大的決定發展落後國家可能得到的擴張速率。這就是發展落後國家對於工業國家在經濟上但求穩定，不事擴張的政策，一定特別關懷的緣故。不過，大債權國擴張的速率持續不減固為全世界擴張的必要條件，而僅有這個條件仍嫌不夠。經濟發展方面尚有許多問題，並非僅靠工業國家長期擴張所能解決的。

首先，發展落後國家欲得到健全的經濟發展，必須在國內先有妥善的政策。此外，儘管戰後工業蒸蒸日上，國際商品市場仍繼續呈現不穩定的現象，發展落後國家的擴張也因此而受阻礙，而應付這個問題所得的進展又嫌緩慢。同時，由於發展先進國家與發展落後國家之間影響貿易的結構方面因素，發展落後國家對外收支不平衡的趨勢歷久不衰。工業國家輸入初級產品的需求與發展落後國家的輸入需求，如與該兩區域的國內產量相較，不難看出前者上升較慢，後者增加較快。

職是之故，發展落後國家設法趕上工業國家擴張百分率的雄圖，往往因國際收支的困難而成泡影，更談不到進而超過了。現在大家知道要避免由膨脹或緊縮壓力而起的對外收支不平衡，就須制定適當的財政金融政策，使國內供求平衡起來。可是，就對外收支不平衡是由有關發展落後國家的結構方面因素而起一點來說，若不顧經濟停滯的代價如何，而進一步限制國內需求，以達到對外收支平衡的境地，則只能產生假的平衡。

財政金融政策必須輔以其他國內和國際措施，以期世界貿易更加穩定，更加擴張，並期資本協助多多擴大，以便在真正國際平衡之下，促進經濟發展。本人認為時至今日，聯合國應該更直接的過問主要國際經濟政策，至少也要以比較有系統的方法，充作討論這種政策的議場。

## 社會政策

在本報告書檢討期間內，各國政府和人民都不斷努力，為全體人民改善生活狀況。秘書處已印發第二次社會發展方案調查報告，這個調查報告所載的狀況，相當令人興奮，總括說來，對於前途，趨於樂觀。

我們所以能够估評所得的結果，主要的是因為我們對於克服障礙的知識一年一年的增加。我們看到在這次調查報告的起訖期間（一九五三——一九五七），社會發展方案的實施不盡如第二次世界戰爭以後數年那樣迅速。社會發展往往因各國面臨種種財政、政治和行政困難而趨遲緩，有時甚至陷於暫時停頓的狀態。輒近只是鞏固已經獲得的結果，改進工作的素質，並未再事擴張。戰後格外注重社會福利方案的情形，在經過新的方法層見疊出的一段時期之後，不會長此不變，幾乎是必然的事。

住宅問題是一個值得特別注意的部門。人口劇烈增加與迅速都市化所產生的後果之一，就是我們在住宅問題方面總括說來沒有獲得充足的進展。不僅進展的速度降低，而且一般居住狀況委實每下愈況。這種情形是直接由於籌措低廉住宅方案所需經費發生困難所致。社會方面的進步一定要從人口趨勢去衡量。一定要永遠顧及這種趨勢，總的進步才對個人福利有意義可言。

世界人口正在以空前的速率，不斷增加。許多國家在二十餘年內，人口將增一倍。鄉村人口仍紛紛集中都市，都市人口的大量增加，已到非都市所能容納的地步。經濟擴張的速率如果不是人口增加那麼快，本來可以差強人意的，而現下在發展落後國家幾乎不夠維持個人的生活水準。

在各項社會方案中，沒有幾個像鄉村社區發展計畫一樣，得到聯合國各機關那麼多的支持的。這個新方法的基礎是儘可能利用現有制度，順從悠久傳統，而運用志願勞動，同時增進鄉村個人各方面的福利，在發展落後國家，尤其是在亞洲的這種國家，以這個方法增進社會福利非常成功。我們對於有關都市化的複雜問題，也得到較深的認識。此外，我們又發覺都市化方案必須與提高鄉村地區的生活水準及統籌有關各國的工業化相輔而行。

就鄉村社區發展方案和應付迅速都市化新方案而言，大多數國家所碰到的主要障礙是缺乏有訓練的人才。聯合國已密切注意這個問題，且曾就訓練各種社會方案所需人才的內涵與方法，作了若干專門的研究。訓練工作現為諮詢社會福利方案的核心。茲承社會委員會及經濟暨社會理事會熱烈支持，特請求大會特別參酌非洲方面的需求，增加這個方案所需的經費。聯合國兒童基金會對於興辦兒童社會

服務日益注意，協助各國訓練社會事務方面所需人才一舉也就產生新的希望。

### 擴張國際協助範圍——特設基金會

聯合國決定設立特設基金會，是各會員國政府對擴大聯合國及專門機關多邊方案採取的一個重要步驟。本人十分歡迎這個步驟，良以本人深信要想協力建設發展落後國家獲得成功，非有聯合國的協助不可。聯合國各機關所掌職務的專門化，使經濟社會發展各方面的研究得以展開，所累積的極有補於協助方案順利執行的經驗知識亦益形豐富。由於這方面的專家經常流動，由於派駐各受協助國的常駐代表分布如網，由於成立各常設區域機關，與各個國家特殊狀況的不斷直接接觸也就頻繁起來。

聯合國所供組織上的便利，具有特別適合發展落後國家環境的某種特性。特設基金會負有一個獨特的任務：就是從某方面言，它必須把技術協助擴大方案的工作推進一步，使進入適於資本投資的特殊領域。董事會所核定的基本政策是專心致力於資源調查和關於開發的可能性的報告書的編製，希望由此而可從各方籌措各項計畫所需的經費。此外，亦將協助發展落後國家制定投資政策成敗所繫的基本訓練計畫。

特設基金會的機構不到六個月就設立了，董事會也核定了包含十三個計畫、經費總額近八百萬美元的第一個方案。這十三個計畫現在實施之中。還有很多的計畫將向即將舉行的董事會會議提出。總經理及其僚屬開辦特設基金會成績斐然，本人願在此表示感謝。大會所定特設基金會和技術協助擴大方案的捐款總額為一億美元，茲與總經理共同籲請各國政府繳交所分擔的數額。特設基金會進入第二年時，各會員國有無能力採取必要措施，為提高全世界經濟標準的共同努力，掃除障礙，就要以該基金會為試金石了。

在大會第十三屆會，各會員國政府決定在一九五九年檢討迄今所得的成就，策劃公私經濟方面各國未來的合作行動，而期進一步激勵發展不足國家的經濟發展。茲彙輯各國政府迄今所送的意見與建議，編成報告書，提請鑒核。我們一讀這個文件，無不深感發展先進國家或以國內立法，或以雙邊的、區域的或多邊的方案，作了很大的努力。而各會員國政府還在考慮繼續採取措施。諸如設法增加現有國

際放款機關的資金，成立新的國際和區域放款機構，都是這方面值得注意的事。

### 技術協助和行政協助

技術協助擴大方案施行十年以來，總共派了八千名專家到各地服務，向一百四十個國家和領土頒發了一萬四千名以上的研究獎金。去年的重大發展是國際原子能總署加入技術協助局，使該方案的範圍大為擴張。

歲出數字在一九五八年又達到新的水平，不過，就真實價值而言，由於成本上漲，所增加的並不如數字所顯示的那麼多。現有資金的地域分配也繼續逐漸轉移，因而能在對快要獨立的領土之外，更對新獨立的國家，尤其是在非洲的，增加援助數額。

技協局根據藉常駐代表得來的各國政府的意見為主，再度估評了擴大方案的價值。結果發現在技術協助的切實設計與使用及其與其他方案的配合兩方面，大體都使人滿意。技協局特別提請注意若干已有重大收穫的計畫。

擴大方案的範圍已經推廣，所得效果也確在增加，而可以動用的資金却已減少。一九五九年度方案因響應理事會及大會的特殊要求，核定了略較上年為多的經費。可是，就截至現在認捐的數目來看，預料即使從週轉準備基金中緊急墊支一百五十萬美元，也不能將該方案全部實施。似此情形，技協局為謹慎計，已將一九六〇年度各地計畫預定經費總額減低，並警告如資金仍不能於最近稍為增加，則勢非再予減低不可。希望實情披露之後，捐款數額可以增加，不惟一九六〇年度方案得免減縮，甚至工作亦得以擴張。

大會各位代表當記得，一年以前，大會核定本人所提試辦一個方案的建議；這個方案的宗旨在依各國政府的請求，供給專家，以關係國文官制度中臨時官員的身分，擔任業務、執行、或行政性質的工作。此項試辦於一九五九年一月開始，派員請求紛至沓來，竟較原來預料為多。總計從二十八國接到請求九十多起，關係政府有許多且說明倘試辦範圍較廣，所提請求定必更多。

此項業務辦理期間頗短，目前對其辦理情形所能蒐集的資料不多，本人以為大會各位代表當願得到比較詳盡的情報。經濟暨社會理事會也以為如此，

已同意本人所提繼續試辦一年的建議。到了那時，本人當能提出該方案辦理情形的詳盡報告，供大會審議。大會根據這個報告，可以對該方案應否繼續作一決定。是以，在即將舉行的屆會，本人的建議將以請求繼續試辦為限，但當為一九六〇年度酌留餘裕，以應付各國政府特別緊急或特別重要的請求。此項建議自當顧及技術協助委員會及經濟暨社會理事會的意見。

## 區域委員會

非洲經濟委員會的設立前已提到，這是近數年來聯合國在拉丁美洲、亞洲和歐洲推行的區域經濟合作制度的推廣，也很重要。

截至現在為止，非洲經濟委員會當然以致力於組織問題為主，但在剛剛成立的最初幾個月，已為擬定兼籌並顧具體踏實的工作方案奠定基礎：即統計方案，增進貿易的協調行動，水土保持，公路、鐵路、海港的國際使用，電力的合營，漁業的管制，及其他與非洲國家和領土有關的經濟計畫等等。為召開非洲統計專家會議及討論經濟發展共同問題的經濟專家會議，籌備工作也很快就緒。該委員會秘書處現正會同聯合國糧食農業組織，推進積極防治蝗災和根絕畜病的計畫。此外也正在儘先訓練非洲經濟學家，並從事編製各種研究報告，以便進一步擬訂各種計畫。

在拉丁美洲，樹立區域共同市場及支付制度的工作現進入新的階段，正請拉丁美洲經濟委員會就非有區域市場，生產無法低廉的那幾種工業和商品，編製緊急研究報告。依照中央銀行工作小組第二次會議通過的議定書的規定，該委員會須充當拉丁美洲支付聯盟的代理機關。該委員會秘書處也正在積極向該洲各國貢獻意見，以利各該國擬訂經濟發展方案。

亞洲遠東經濟委員會及所屬輔助機關集中注意經濟發展的各種重大問題，如工業化、開發天然資源、人口、區域內部貿易及國際貿易、交通運輸等等。在亞經會所辦發展水利工作中，上文已提到湄公河計畫的實施最屬重要，足為以國際合作行動推進經濟發展的楷模。

歐洲經濟委員會則繼續致力於增進各參加政府的經濟合作。本人認為關於歐洲內部貿易及長期趨勢的工作應加緊進行，機器自動化、生產力、工程方面生產設備的生產和輸出三項在經濟方面的問題應

加以研究。此等工作不僅對歐洲各國政府有利而已。事實上，本人認為時至今日，本組織若干研究及協助方案的實施，應該多多利用歐經會所創立的已著成效、且在許多部門內使該會秘書處與各國專家取得密切連繫的制度，俾全世界得蒙其利。

## 兒童基金會

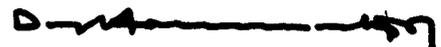
兒童基金會所供給的協助繼續增加，一九五八年度歲出總額達二千二百四十萬美元。就該基金會正在資助其計畫的各國所有兒童五億五千萬名來看，這實在是很渺小的數額。數目相差這樣大，顯得下列一點愈形重要：即如何善用該基金會資金，以協助各國政府均衡發展各種經常兒童服務，可能時，並使之成為範圍較廣的經濟社會發展計畫的一部分。該基金會執行委員會現對這個問題日益注意。

預料該基金會一九五九年度分配款項的等值可達二千七百萬美元以上。這將成為自一九五〇年大會將該基金會職掌改為注重經濟落後國家兒童的長期援助以來，歷年請撥援助經費總額最大的一次。這樣一來，年度屆終時就不會有未分配的款項了。

## 世界難民年

世界難民年係依大會決議案的規定，於一九五九年六月開始，現已得到六十國左右的政府以及許多與難民事務極有關係的非政府組織的支持。截至現在為止，從種種情形看來，本難民年內可以募得大量捐款，許多國家或將放寬移民法律，另有若干國家會批准一九五一年難民地位公約，民衆對於難民問題的認識當普遍大為加深。這一切與大會決議案所載世界難民年的目的完全相符，自不待言。是以，世界難民年的開始十分順利。現在重要的關鍵在是否能從這個充滿希望的開端而得到大會預期的效果。如能得到，則許多因經費支絀，民衆缺乏認識，而懸待實在過久的難民問題，也許可以終於獲得解決；至於那些剩下的難民問題，也許亦可望各國政府制定合乎人道的政策。

秘書長



Dag HAMMARSKJÖLD

一九五九年八月二十日

# 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-Mox, 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 Bouilloche, 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**  
Tres Hermanos, Apartado 1313, San José.
- 古巴**  
La Casa Belga, O'Reilly 455, La Habana.
- 捷克斯洛伐克**  
Československý Spisovatel, Národní Trida 9, Praha 1.
- 丹麥**  
Einar Munksgaard, Ltd., Norregade 6, København, K.
- 多明尼加共和國**  
Librería Dominicana, Mercedes 49, Ciudad Trujillo.
- 厄瓜多**  
Librería Científica, Ouayaquil and Quito.
- 埃及**  
Librairie "La Renaissance d'Égypte," 9 Sh. Adly Pasha, Cairo.
- 薩爾瓦多**  
Manuel Navas y Cia., 1a. Avenida sur 37, San Salvador.
- 芬蘭**  
Akateeminen Kirjokouppu, 2 Keskuskatu, Helsinki.
- 法國**  
Editions A. Pedone, 13, rue Soufflot, Paris (V).
- 德國**  
Elwert & Meurer, Hauptstrasse 101, Berlin-Schöneberg.  
W. E. Saabach, Gereonstrasse 25-29, Köln (22c).  
Alexander Horn, Spiegeigasse 9, Wiesbaden.
- 希臘**  
Kauffmann Bookshop, 28 Stadion Street, Athens.
- 海地**  
Librairie "A la Caravelle", Boite 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**  
Bokoverzlun 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**  
Librería 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-Groevenhage.
- 紐西蘭**  
United Nations Association of New Zealand, C.P.O. 1011, Wellington.
- 那威**  
Johan Grundt Tanum Forlag, Kr. Augustgt. 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**  
Aleamar'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 Renda 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 Chokrawat Road, Wat Tuk, Bangkok.
- 土耳其**  
Librairie Hachette, 469 Istiklal Caddesi, Beyoglu, Istanbul.
- 南非聯邦**  
Von 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. Gallpán, Caracas.
- 越南**  
Papeterie-Librairie Nouvelle Albert Portail, Boite postale 283, Saigon.
- 南斯拉夫**  
Drzavno Preduzece, Jugoslovenska Knjigo, Terozije 27/11, Beograd.  
Cankarjeva Založba, Ljubljano, Slovenija.

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.

GA/XIV. Suppl. 1A

Printed in China  
Reprinted in U.N.

Price: \$ U.S. 0.15; 1/0 stg.; Sw. fr. 0.50  
(or equivalent in other currencies)

C.H. 59-24118  
Feb. 1960-175