

聯 合 國

非 自 治 領 土
情 報 審 查 委 員 會
報 告 書



大 會

正式紀錄：第十五屆會
補編第十五號(A/4371)

一九六〇年，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

簡稱	v
----------	---

第一編

非自治領土情報審查委員會報告書

(一九六〇年第十一屆會)

	段次	
壹. 委員會的組成	一至六	1
貳. 委員會職員	七	1
參. 議程	八	1
肆. 小組委員會	九	1
伍. 初步聲明	一〇至一二	2
陸. 非自治領土遵照憲章第十一章所獲進展	一三至五一	2
柒. 經濟情況	五二至八三	6
捌. 非自治領土的社會及教育情況	八四至一〇〇	9
玖. 有關依據憲章第七十三條(辰)款所遞情報摘要及分析的一般問題	一〇一至一一〇	11
拾. 對非自治領土經濟、社會及教育情況的國際合作	一一一至一二四	12
拾壹. 委員會的未來工作	一二五至一三二	14
附件壹. 委員會議程		15
附件貳. 提請大會審議的決議案		16

第二編

關於非自治領土進度報告書之意見及結論

A. 導言及概論	一至四一	17
壹. 導言	一至三	17
貳. 概論	四至二五	17
參. 國際合作	二六至四一	21
B. 經濟狀況	四二至一〇五	23
壹. 一般政策與發展	四二至五六	23
貳. 農村經濟	五七至六八	25
參. 工業發展	六九至七八	27
肆. 對外貿易	七九至八八	28
伍. 運輸	八九至九三	30

	段次	頁次
陸. 礦業	九四至九五	30
柒. 電力	九六至九八	31
捌. 財政	九九至一〇五	31
C. 社會狀況	一〇六至二二二	32
壹. 一般政策與發展	一〇六至一一一	32
貳. 社會福利	一一二至一四四	33
參. 社區發展	一四五至一五三	37
肆. 人口統計狀況與人口趨勢	一五四至一六〇	38
伍. 公共衛生與營養方面的進展	一六一至一七六	39
陸. 種族關係與人權	一七七至一八八	41
柒. 婦女地位	一八九至一九六	43
捌. 勞資關係	一九七至二〇七	44
玖. 社會安全	二〇八至二一二	45
拾. 合作社	二一三至二一八	46
拾壹. 大眾通訊	二一九至二二二	47
D. 教育情況	二二三至三〇六	47
壹. 一般政策及發展	二二三至二四一	47
貳. 教育經費之籌措	二四二至二四九	50
參. 免費與強迫初級教育之進展	二五〇至二六四	51
肆. 中級職業與技術教育及師資訓練	二六五至二八二	53
伍. 高級教育、科學及文化機關	二八三至二九一	55
陸. 婦女教育	二九二至二九六	57
柒. 成年教育與掃除文盲	二九七至三〇六	57

第三編

非自治領土經濟狀況報告

壹. 導言	一至五	59
貳. 一般發展	六至一〇	59
參. 貿易比率	一一至二一	60
肆. 對母國的收支情形	二二至二七	62
伍. 貨幣及中央銀行業務	二八至三一	63
陸. 自生存農業轉向市場農業的過程	三二至三五	63
柒. 勞工生產力	三六至四四	64
捌. 若干非自治領土與歐洲經濟聯盟建立聯繫問題	四五至五一	66
附件. 非自治領土經濟情況研究		67

*

* *

簡 稱

糧農組織	聯合國糧食農業組織
(關稅貿易)總協定	關稅暨貿易總協定
勞工組織(局)	國際勞工組織，國際勞工局
海事組織	政府間海事諮商組織
電訊同盟	國際電訊同盟
文教組織	聯合國教育科學文化組織
兒童基金會	聯合國兒童基金會
衛生組織	世界衛生組織

第一編

非自治領土情報審查委員會報告書(一九六〇年第十一屆會)

壹. 委員會的組成

一. 一九五八年十二月十二日大會決議案一三三二(十三)決定依照一九四九年十二月二日決議案三三二(四), 一九五二年十二月十日決議案六四六(七)及一九五五年十一月八日決議案九三三(十)前例, 將非自治領土情報審查委員會續設三年。

二. 決議案一三三二(十三)所列委員會的任務規定如下:

“五. …本憲章第一條第三項第四項及第五十五條之精神審查依據第七十三條(辰)款就非自治領土經濟社會及教育情況所遞情報的撮要與分析。各專門機關所作研究報告, 遵照大會所通過關於非自治領土經濟社會及教育情況之各項決議案所採措施之報告或情報, 均包括在內;

“六. …將其認為適當之程序建議及其認為允宜提出與一般專門部門有關而不涉及個別領土之實體建議, 向大會各屆常會提具報告。”

三. 同一決議案就委員會的工作方案規定如下:

“七. …該委員會應在不妨礙其逐年審議憲章第七十三條(辰)款所開列一切專門事項之情形下, 輪流格外注意教育經濟及社會情況, 並應參照關於非自治領土內之教育經濟及社會情況而經大會審核之報告書, 審查各方所遞有關此三方面之資料。”

四. 委員會由十四個會員國組成, 即遞送非自治領土情報的七個管理會員國及第四委員會代表大會選出的同數其他會員國。錫蘭及瓜地馬拉於一九五九年任期屆滿, 經選出阿根廷及錫蘭為委員國, 任期三年。委員會目前的委員國如下:

遞送情報的委員國

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

大會選出的委員國

大會選出的委員國	任期屆滿年份
阿根廷	一九六二年
巴西	一九六〇年
錫蘭	一九六二年
多明尼加共和國	一九六一年
迦納	一九六一年
印度	一九六一年
伊拉克	一九六一年

除比利時外, 所有各委員國都派有代表出席委員會屆會。

五. 委員會第十一屆會在紐約聯合國會所舉行, 而本年度委員會奉大會之命, 檢討非自治領土遵照憲章第十一章所獲之進展, 因此第十一屆會比較已往屆會時間較長。委員會自一九六〇年二月二十三日至四月十二日共開會二十次。

六. 勞工組織、糧農組織、文教組織及衛生組織均派有代表列席委員會會議並參加討論。

貳. 委員會職員

七. 委員會第十一屆會於二月二十三日開幕(第二〇五次會議), 經全體無異議通過選出下列職員:

主席: Mr. Alex Quaison-Sackey (迦納);

副主席: Mr. L. J. Goedhart (荷蘭);

報告員: Mr. John George Bacon (美利堅合眾國)。

參. 議程

八. 委員會於第二〇五次會議通過秘書處所提臨時議程。通過的議程附載本報告書後, 作為附件壹。¹

肆. 小組委員會

九. 委員會於第二〇七次會議指派一個小組委員會, 由巴西、迦納、印度、荷蘭、大不列顛及北愛爾蘭聯合王國及美利堅合眾國代表組成。該小組委員會

¹ A/AC.35/13/Rev.1.

奉命：(a)就非自治領土進展報告書擬具意見及結論，備供委員會審議²及(b)編製關於非自治領土經濟情況的報告書。該小組委員會的任務規定頗為廣泛，並奉命遵照大會一九五九年十二月十二日決議案一四六一(十四)之規定審查進度報告書。該小組委員會由委員會報告員及各專門機關代表協助工作。小組委員會選出 Mr. M. Rasgotra (印度)為主席，並自二月二十九日至四月六日開會三十三次。

伍. 初步聲明

一〇. 阿根廷及聯合王國代表於第二〇五次會議時聲明保留各該政府對於福克蘭羣島(Islas Malvinas)以及福克蘭羣島屬地主權問題所採的立場。

一一. 錫蘭、印度及伊拉克代表聲稱各該政府認為西伊利亞(荷屬新幾內亞)是聯合國會員國獨立自主的印度尼西亞共和國的一部分，而且據它們看來，依據第七十三條(辰)款遞送關於西伊利亞的情報是不正確的，是以它們以後對如此遞送的情報所表示的任何意見都受上述保留的限制。荷蘭代表重申荷蘭政府對荷屬新幾內亞的主權，聲稱該政府曾依照憲章下的義務遞送關於新幾內亞的情報。澳大利亞代表聲稱澳大利亞政府認為荷蘭對荷屬新幾內亞的主權毫無疑問。

一二. 多明尼加共和國代表於同次會議表示該國政府對於這些保留所產生的法律方法以及委員會和其他聯合國機關的紀錄接受或紀載這些保留的情形，甚為關心。

陸. 非自治領土遵照憲章 第十一章所獲進展

一三. 遵照大會一九五五年十一月八日決議案九三二(十)及一九五七年二月二十日決議案一〇五三(十一)的規定，秘書長曾在勞工組織、糧農組織、文教組織及衛生組織合作之下，為大會第十四屆會編就聯合國成立以來非自治領土所獲進展之報告書。該進度報告書³有三主要部分：第一編一般檢討；第二編討論經濟、社會及教育情況；第三編是截至一九五八年年底曾經遞送情報的五十四個領土情報撮要。

一四. 大會決議案一四六一(十四)曾請非自治領土情報審查委員會：(一)於其一九六〇年屆會審查進

² 非自治領土遵照憲章所獲進展(ST/TRI/SER. A/15/Vols.1-5, 出售品編號 6aVI.B.1/Vols.1-5)。

³ 同上。

度報告書，俾參照聯合國憲章第十一章所載目標，查明非自治領土居民所達成之進度；(二)向大會第十五屆會提出關於此項報告書之意見及結論，以便協助大會審議此項報告書；(三)遵照大會一切有關決議案，尤其決議案九三二(十)及一〇五三(十一)以及憲章第十一章之規定，辦理此事。委員會已於一九五九年審查編為進度報告書第三編的情報撮要，所以在一九六〇年就多半注意分為一般檢討及一九四六年聯合國成立以來二十六種經濟、社會及教育情況研究報告的其餘兩編。為協助委員會工作起見，荷蘭、聯合王國及美國均在其代表團內派有專家顧問。

一五. 委員會分三步審查該進度報告書。首先在全體委員會內(第二〇六次至第二一〇次會議)，各代表對聯合國成立以來政治、經濟、教育及社會方面若干主要趨勢表示意見，然後遵照大會決議案一四六一(十四)之規定，設置具有廣泛任務規定的一個小組委員會，⁴負責起草關於非洲領土所獲進展之意見與結論的報告書。該小組委員會的報告書，⁵其後經委員會批准。

一六. 在一般討論該進度報告書的時候，委員會與會代表都讚揚秘書處及各專門機關所備報告書的內容之良好，並指出檢討期間內各領土的種種困難與問題。澳大利亞、荷蘭、紐西蘭、聯合王國及美國代表並提供其他情報說明該文件所載的若干點。

一七. 澳大利亞代表認為所獲進展至可樂觀，而且前十年內成就頗大，惟尚待完成的工作亦甚多。

一八. 紐西蘭代表檢討該政府所管各領土的進展情形。庫克羣島已在憲政發展方面獲得重大進展，而且擴大後的議會業經授權可對立法及財政行使廣大的管制。尼烏埃也要推行類似的辦法。

一九. 美國代表評論聯合國成立以來非自治領土之進展，認為有許多工作尚待完成。該政府明瞭亟需實現具體目標，並有推進所有方面發展之必要。在美國所管領土內，阿拉斯加及夏威夷改州乃是最重要的發展。

二〇. 荷蘭代表重申該政府充分認識其依據憲章所負之責任，並謂該政府對荷屬新幾內亞的政策是要讓該領土居民能够儘速自由決定本身的前途。為協助

⁴ 參閱上文第九段。

⁵ 參閱下文第五〇段。

該領土居民向這個目標進展起見，現正特別注重所有其他發展所必需的社會組織。他向委員會報告進度報告書所述期間終了以後為該領土一般發展所採之措施，以及加強社會組織的種種措施。以民選代表佔大多數的第一個區域諮議會已於一九五九年成立，現正擬訂法律，以備設立一個民選的荷屬新幾內亞中央參議會，來代表全體人民。他確告委員會該政府將繼續遵照憲章第七十三條，與各專門機關及區域組織以及管理該島其餘部分的澳大利亞合作，以謀新幾內亞居民之福利。

二一．阿根廷、巴西、迦納、印度和伊拉克代表都說報告書的宗旨是讓大會能夠檢討各非自治領土各方面向憲章第十一章所定目標進展之情形。他們都非常重視委員會的任務，阿根廷代表認為聯合國關於非自治領土的工作現在更加重要，因為若干託管領土已經實現或者將要實現獨立，所以聯合國在託管制度下所負的責任正在逐漸減少。他們注意到非自治領土走向發展自治那個主要目標已有若干很有希望的進展。進度報告書⁶所載一般檢討表明，一九四六年曾經遞送情報的七十四個領土之內，已有八個在一九五五年以前實現獨立，並且成為聯合國的會員國，另有十一個領土也達成了不同程度的自治。在此期間內，在非自治領土居住的人數已從兩萬萬一千五百萬人減至一萬萬一千三百萬人。自從一九五六年以來，各領土的自治進展業已加速：阿拉斯加和夏威夷於一九五八年至一九五九年改州，賽普勒斯奈及利亞及比屬剛果也都在一九六〇年獨立。迦納代表評論這些發展，聲稱該政府對非自治領土所發生的這些政治演變至為滿意，因為迦納認為本國的獨立一定要和其他領土的獨立溝通起來，否則就毫無意義。

二二．非管理國家指出若干領土雖然加速發展，然而許多區域還是很少進展。因為人民現在都熱望自由，所以發展速度還不够快。它們敦促在各領土加倍努力，去克服種種困難，讓非自治領土能夠儘速實現充分自治或獨立。

二三．印度和伊拉克代表聲稱已往管理國家都說自治應該是長期經濟和社會發展程序的最後結果，然而根據經驗可知各領土自治或獨立後進展往往更快。印度代表並且強調委員會不但應該審議所獲進展，也應考慮此外還有什麼工作應該做到，可以做到。不但

如此，衡量進展不可單單依據統計程度。他強調所謂要依據人民需要及願望獲得滿足的程達到某些標準然後非自治領土人民必須先在其他方面達到某些標準然後才能得到自由一說，已經不能再予接受。他認為不但進展不够快，而且有些領土仍然處於依賴母國的狀態，所以表示關切。在此方面，他提到葡萄牙政府對於所管區域的現況，並沒有提供情報。他希望大會不久就採取行動，把這些領土置於聯合國範圍之下。關於此點，巴西代表保留該代表團的立場，因為他認為此事不在委員會權限之內。

二四．伊拉克代表認為，委員會審查當前情報時，應該記得人民希望獨立和自治的至高願望。他建議聯合國應求盡力加速各領土趨向自治或獨立之進展，而且大會應准此修正委員會的任務規定，以便包括聯合國針對世界演變所需擔負的新任務。

二五．聯合王國代表認為管理國家的成就可以用進度報告書所載的種種事實來評判。他同意實現自治對非自治領土人民極為重要，並且說管理國家都視此事為依據憲章第十一章所負義務的中心事項。但是其他經濟和社會性質的重要因素都湊成居民的整個幸福，其促進也是管理國家的神聖使命。所有這些因素都互有關聯，而在若干領土內管理國家繼續留駐一個時期可能是改善現仍難於處理的社會經濟情況所必須的事情。因此委員會檢討在促進各領土居民幸福方面所獲進展時，必須仔細衡量湊成這種幸福的所有這些因素，而不應過分注重自治的因素。

二六．阿根廷、巴西、迦納和印度代表強調經濟發展必須以提高居民的生活水準為目的，所以應該參考世界經濟趨勢來加以衡量。在檢討期間內，非自治領土經濟由於對初級產品之需求以及普遍的世界繁榮而得到利益。這些代表鑒悉生產方面已有重大進展，每人收入和消費量也有相當增加。然而雖有這些進展，非自治領土的經濟幾乎仍然完全依靠生存農業以及生產少數初級產品，其中大部分仍是運往母國。結果這些領土仍然很受世界商品價格波動的影響。這些代表促請加倍努力，多方發展各領土的經濟，特別注意農業。

二七．巴西、印度和伊拉克代表還表示，雖然製造和製鍊工業已有相當進展，不過除了比屬剛果以外，工業發展仍然緩慢。所收情報表明大多數領土仍然大部依賴入口的消費品，所以這些代表希望採取有效措施，改變這種依賴的情形。

⁶ A/4192。

二八。印度代表表示該代表團關切西方國家和非自治領土生活水準差別愈來愈大的情形，並且指出工業國家一方面和發展落後國家另一方面每人收入之提高大相懸殊的情形。他說外國私人資本多半都是投資在採礦工業或農業上面，對於土著居民並沒有多大的直接利益，認為各領土政府應該多多促進有利於土著居民的經濟活動。

二九。管理國家承認有些基本問題尚待解決。聯合王國代表提到若干一般指標，表明非自治領土在檢討期間內的經濟發展。他指出聯合王國所管的許多領土，由於缺乏自然資源，或者由於面積太小，不能維持相當規模的公務管理費用，或進行稍為複雜的分工，以致早年的發展受到窒礙。其中有幾個領土在以後多少年仍將成為問題。他雖然同意在適當情形之下，各領土都應建立本身的工業生產，但是他指出這不過是一國發展方案之一部，農業和貿易也是財富的來源。因此不應把工業化本身作為一種目的來推進，而應當作提高全民生產、提高生活水準的一般政策之一部；就聯合王國所管領土而言，在製造國內消費和外銷製成品方面就有順利追求這種目標的許多事例。聯合王國政府已將向非自治領土提供的財政協助增加一倍；並已大量增加對聯合國特設基金會的捐款，將來國際發展協會成立時，也將大量捐助。雖然聯合王國所管各領土的大部分發展都是利用各領土內部節儲的資金，並由母國政府提供財政協助以資補助，然而私人投資也佔重要的地位。

三〇。澳大利亞代表指出第二次世界大戰終了時，許多領土，特別是太平洋區的領土，都面臨艱巨的復興工作。參照這種事實以及以後的國際經濟情況來看，戰後的時期可說絕對是經濟持續進展的一個期間。許多非自治領土易受世界商品價格波動的影響一點仍是加速進展的一個主要障礙。地方工業之建立與發展常受地方情況之限制，並須充分注意有無資本和技術人員，工業化之社會影響，人民的生活水準及其購買力，以及地方、區域和國際市場的可能吸引力等等因素。

三一。荷蘭代表檢討該政府在荷屬新幾內亞所採的經濟發展措施，並且說該領土的自然資源有限，土壤不够肥沃，經濟仍然以農為主。政府的努力是求改善農作方法，多方發展糧食作物和可以換取現金的作物，以及增加生產。經過緊接戰後的一段復興期間，隨後

就有持續的進展。在一九五〇至一九五八年內，出口數值業已增加，土著居民生產的比例在此期間內增為三倍，公共開支增加數倍以上。雖有這些成就，荷屬新幾內亞還是一個發展非常落後的領土，需要大量投資。

三二。美國代表同意非自治領土之進展^{部分是}是由於世界經濟普遍增強。在許多重要發展之中，^{他特}他特別注意到經濟計劃日見周密的趨勢，以及經濟發展方案規模擴大的情形。他強調私人投資在經濟發展中所佔的重要地位，並且認為發展方案內應有國內外私人投資可能性的估計。美國政府認為國外投資應該儘可能來自私人方面和國際機構。這種政策見於美國政府對世界各部所進行的發展協助方案，以及它對國際建設發展銀行和類似機構的支持。

三三。錫蘭和迦納代表強調非自治領土居民多多參加發展計劃之擬定與執行之必要。錫蘭代表促請注意對於非自治領土代表直接參加聯合國各機構一事尚未定出正式手續，但是各領土直接參加區域經濟委員會一類的技術機構，對於其進展大有裨益。若干代表支持這種觀點，並且促請擴大利用若干種國際協助，認為非自治領土應與經濟暨社會理事會各區域經濟委員會的工作直接發生聯繫，尤以非洲經濟委員會的工作為然。

三四。進度報告書檢討了社會方面的一般發展，並載有關於人口情況、合作社、公共衛生及營養、社會保險、結社自由、大眾通訊、社區發展、社會福利、種族關係和人權的研究報告。

三五。在審查此種情報時，委員會各代表再度強調的一個要點是說社會發展必須從社會與私人福利之逐漸推進着眼，當作變更與演進的整個過程來看。伊拉克和印度代表說西方文明的刺激已經對土著社會的組織發生重大影響，希望管理國家特別注意這種轉變所引起的社會問題。

三六。迦納代表指出所獲情報表示凡是居民在擬訂政策方面擔負較大責任的那些領土進展都最迅速。他強調政府措施應該用社區發展方法來加以支助。

三七。印度代表詳細檢討社會方面的發展。因為幾乎所有非自治領土都有許多的鄉村人口，所以必須檢討社區發展在整個社會進展過程中的作用與成就。他注意到這種發展之推進在若干領土內相當緩慢，而且沒有一個領土在全境採用並推行社區發展計劃。經

驗業已證明，凡是政府頒佈下來的計劃往往引不起人民的興趣；因此他促請多多努力在鄉村階層動員民意。他欣悉合作社運動之發展，並且讚揚若干領土所獲的進展。他認為各政府應該繼續鼓勵工藝合作社和小工業之建立，兩者都幫助防止傳統生活方式之崩潰，所以甚關重要。

三八．澳大利亞代表認為許多土著團體的社會觀念大不一致，而且故步自封，因此成為社會逐步改進的嚴重障礙。所以必須喚醒民衆，使得他們不但希望進展，而且願意在必要時接受傳統社會制度的改革。荷蘭代表後來也就荷屬新幾內亞強調此點，在那裏已經採用機械農作，來提高生活水準，同時作為社會接觸的媒介。荷蘭政府有意在以後的階段擴大這些計劃。把發展領導訓練一類的社會問題也包括在內。

三九．印度代表又歡迎社會政策、勞工立法、社會保險、居住、公共衛生和社會福利等方面基本趨勢上的種種發展。但是他指出根據統計數字可知許多區域在對土著居民推行人權時所標榜的政策和實際行為大有出入，例如僱用女工和童工條例的實施情形。他認為在進度報告書所述期間終了時，若干非自治領土還有歧視行為，殊為不幸。他舉出公共事務、僱傭、農業及教育等方面歧視行為的事例。他認為許多領土還是對不同的種族提供各別的教育制度，最可反對。他詢問既然管理國家承允採取廢除歧視的政策，為什麼還有這種行為。

四〇．阿根廷、巴西、迦納、錫蘭和伊拉克代表也強調人權在非自治領土之重要性。他們指出依據憲章和人權宣言，管理國家負有道義和法律上的義務，在所管領土內保障人權。他們對於法蘭西、紐西蘭和美國所管領土內並無種族歧視，認為滿意，並鑒悉其他管理國家所採改進情況的種種措施。他們指出委員會收到的情報表示許多地區實現人權的進展頗為遲緩，而且種族不一的許多領土仍有歧視行為，並且影響教育、就業、土地租借、公共事務及社會交際等等重要方面，所以表示嚴重關切。他們認為最嚴重的事是若干領土仍然維持歐洲和土著學童分校制度，只有高等教育或許不同。這些代表承認各政府在廢除歧視行為上遇到相當困難，但促請立即採取行動，凡遇種族歧視即予廢除。

四一．聯合王國代表再度聲明該政府摒棄任何認為某一種族比另一種族天然優越的觀念，而且所採政

策還為將來籌有辦法，讓它所管領土的所有居民都在所住國家之內發揮公民的充分作用，並且對新建的國家效忠，將種族情緒一概摒棄。委員會審理議程項目第六時，他和澳大利亞代表曾向委員會報告自從進度報告書⁷所述期間終了以來所採改善種族關係的其他措施。

四二．若干非管理國家代表強調教育在準備人民自治方面的特殊重要性，並且指出管理國家的教育目標⁸和大會一九五三年十一月二十七日決議案七四三(八)所訂大致目標非常相近，認為滿意。阿根廷、巴西、迦納和錫蘭代表都注意到一九四六年以來的進展。錫蘭和印度代表承認在此期間開始時許多領土都很少或者沒有教育，但是指出除了美國和紐西蘭所管領土的教育幾年來都是自由普遍之外，在進度報告書所述期間終了時，普遍免費的強迫教育仍非非自治領土大多數人民力所能及。初等教育無論在公立或教會學校都完全免費的領土只有巴布亞。他們指出依照文教組織的意見，初等教育註冊的比例如果佔學齡兒童人數百分之五十以上就算圓滿，認為除了美國所管領土和聯合王國所管卡里比安領土之外，很少領土達到這個標準。各種遲緩的發展不能再歸咎於人民不感興趣，因為所收到情報表示現在人民受教育的要求大致都超過現有的利便。照整個世界的中等教育與初等教育註冊人數的比例來看，大多數領土的中等教育也不充分，技術和職業教育的利便遠不及人民的需要。錫蘭和印度代表說在高等教育方面，務必應在各領土發展大學和其他學府，讓較多的人民能夠接受高等訓練。他們促請格外努力，掃除這些領土教育上以及若干教育階層仍舊有之歧視措施，並滿足人民接受教育的需要與渴望。他們建議把教育當作發展方案的一部分來舉辦。

四三．澳大利亞代表指出，教育政策應於實現技術目標時，力求混合土著文化和現代文明的各種優點，以便將來人民能夠管理本身事務時，可以覺得已有超於傳統社會藩籬之上的共同聯繫。

四四．迦納代表強調，應該統籌教育制度，來造就各領土自治前後所需要的土著領袖。他和巴西以及印度代表都強調居民積極參加教育方案與政策之擬訂及管理之重要性。各領土獨立或自治以後在提供教育機會方面所獲的迅速進展足以表明祇要准許人民自己負責，他們就能作到些什麼事。

⁷ 參閱第八十六段及第九十七段至第九十八段。

⁸ A/4131，第五段。

柒. 經濟情況

四五. 關於聯合國文教組織報告書所舉的數字，聯合王國代表指出把教育當作一種投資的觀念是在近年來才有的。在過去幾年內進度報告書所述期間終了以來，這種態度的改變可見於初等學校註冊人數迅速增加的情形。他不同意應特別注重提供普遍強迫的初等教育，認為教育制度必須平均發展。

四六. 討論進度報告書時，各專門機關代表都申述，如有請求，各該組織都準備就所管範圍對各領土提供協助。若干代表建議推廣利用區域和國際合作，以及聯合國與各專門機關所提供的協助，包括技術協助擴大方案下的協助在內。

四七. 委員會第二二三次會議時，小組委員會主席提出其報告書稿，內載關於進度報告書的意見和結論。⁹ 他說明這個案文是經小組委員會全體一致通過的，代表其一致意見。但是有許多段落如果單獨來看，並不完全反映各別代表團的觀點，甚至還有各代表可能有所保留的段落。他希望委員會在這種了解之下，接受整個案文。

四八. 澳大利亞和聯合王國代表聲稱它們雖對折衷相反觀點的若干段落具有保留，仍將贊助意見與結論的全文。澳大利亞代表說他雖然贊助全文，但是這並不影響該代表團早先就委員會工作各方面所表示的觀點。印度代表聲稱所有意見與結論並不一定完全反映該代表的觀點，然而這都是折衷各種不同看法的最好方式，所以他將支持小組委員會所編的報告書稿。

四九. 澳大利亞代表建議增訂文件A/AC.35/L.324/Add.1第五十二段，說明巴布亞的職業和技術訓練情況。此項增訂經委員會接受。

五〇. 委員會於該次會議以十二票對零棄權者一通過修正文件 A/AC.35/L.324 and Add.1-3 所載關於進度報告書的意見與結論全文，以備向大會第十五屆會提出。

五一. 法蘭西代表聲稱該代表團認為審查非自治領土所獲進展應該完全根據依據第七十三條(辰)款所遞送的情報。進度報告書所載的一般檢討以及小組委員會所擬具的意見與結論都提到委員會權限以外的政治情況，因此他才放棄投票。

⁹ A/AC.35/L.324 and Add.1-3.

五二. 委員會第十一屆會遵照大會決議案一三三二(十三)所定的工作方案，特別注意非自治領土的經濟情況。荷蘭、聯合王國及美國循大會一九五三年十一月二十七日決議案七四五(八)的規定，都在代表團內派有經濟專家。

五三. 委員會收到秘書處及各專門機關所編的特別研究報告。因為委員會必須審查關於非自治領土經濟情況的種種情報，作為進度報告書之一部，所以秘書處曾向本次屆會提出了關於貿易比率影響各領土¹⁰經濟、貨幣及中央銀行制度¹¹以及收支差額¹²的報告書。此外國際勞工組織替委員會編製了關於勞工生產力的報告書，¹³糧農組織提出了生存農業改為產銷農業的初步調查報告。¹⁴

五四. 委員會由第二一〇次會議至第二一六次會議討論經濟情況。阿根廷、澳大利亞、巴西、錫蘭、迦納、印度、伊拉克、荷蘭、紐西蘭、聯合王國及美國代表都參加了討論。有如上文第九段所述，委員會依照慣例，請第二〇七次會議所派之小組委員會擬具關於一九五五至一九五八年期間經濟情況的特別報告書。

五五. 若干代表指出泛論這樣多非自治領土情況的困難，因為其面積、自然資源和發展程度都大不相同。澳大利亞、荷蘭和紐西蘭代表聲稱委員會當前文件內所討論的許多問題都不適用於各該政府所管的領土。

五六. 澳大利亞代表說巴布亞的貿易型式也可以代表資源有限的其他發展落後領土。不過貿易逆差不一定表示經濟政策有欠健全，因為那可能表示發展所需的設備和其他物資大量輸入。一九五七至一九五九年間出口數值廣續提高，反映巴布亞生產數量的真正增加。該領土仍有很大的貿易赤字，由澳大利亞撥款彌補。雖然巴布亞在經濟上依賴澳大利亞，然而這種關係使得該領土可有一個鄰近的穩定市場，有利的關稅條件，和保護地方工業的稅率。一九五五年以來

¹⁰ A/AC.35/L.314.

¹¹ A/AC.35/L.315.

¹² A/AC.35/L.317.

¹³ A/AC.35/L.316.

¹⁴ A/AC.35/L.318.

業已採取其他步驟，利用增加巴布亞農業效率，擴充生存農產品種類，逐漸擴大產銷作物之生產，特別是推廣農業擴充事務等措施，來提高人民的生活水準。該政府的政策是協助巴布亞人進一步參加該領土的經濟生活，這方面的一個進步表現就是合作社和合作銷售的逐漸發展。該政府也向土著組織和私人提供財政協助，讓他們能夠多多參加生產，而且特別注重農業訓練的農業擴充方案也已經加緊進行。

五七。荷蘭代表也說荷屬新幾內亞的貿易逆差反映該領土發展落後的程度。入口包括多種產品，其中三分之二都是消費品，相當於入口價值的三分之一，出口則限於幾種原料，諸如原油以及農業林木和海洋產品。一九五四年以來原油之生產業已低減，石油公司的活動既然減少，工業設備的入口自從一九五七年以後也就繼續減低。荷蘭代表敘述過去幾年所採增加生產及促進現金作物出口之各種措施。他並檢討荷屬新幾內亞的貨幣和銀行情況，並且指出該領土預算一向不敷，由荷蘭撥款彌補。

五八。紐西蘭代表說委員會當前各項文件所討論的許多問題都不適用於庫克、尼烏埃和托凱勞羣島。這些領土自然資源有限，沒有礦藏，而且土地貧瘠。凡有可能，紐西蘭政府都推行新的作物，並協助增產。紐西蘭代表敘述為提供此方面的技術訓練，並應付增加外銷作物利便之需要所採的一些措施，這些作物之缺乏乃是這幾處領土經濟發展的一個主要障礙。該政府能夠協助人民負起本身事務的責任，並享受和較富領土不相上下的社會和教育利便，頗覺樂觀。

五九。聯合王國代表說從經濟觀點來看，過去三年並沒有任何特色。就全體聯合王國所管領土而言，從一九五三至一九五八年間，一定價格的國內產品總額每年都增加百分之五至百分之六；從總共定額資本累積內所作的支出在同一期間內增加了百分之二十七點五。不過個別領土的發展速度要看許多因素，領土與領土之間各有不同。

六〇。依照發展程度，可將聯合王國所管領土分為三大類。少數領土，包括牙買加、千里達和香港在內，都已經超過“出發”點，現已達到持續經濟發展的階段。其次一類領土，包括肯亞、烏干達、奈及利亞和非洲大多數其他領土，都有達成持續發展的良好長期瞻望，但仍特別缺乏資本和有訓練的人力。第三類

包括自然資源貧乏或者面積太小的領土；這些領土的發展在以後許多年都勢必遇到困難。

六一。阿根廷、巴西、錫蘭、迦納、印度和伊拉克代表聲稱委員會當前的情報表示大多數領土仍然依賴少數初級產品之生產。各領土都是原料生產者，易受這些商品的世界價格波動之影響。這些代表認為最嚴重的事情是貿易比率對各領土的經濟極關重要，然而沒有一個領土的任何主要商品佔有世界生產相當高的成數，以便對市場有所控制，並且影響世界價格。迦納代表指出管理國家所採利用保障價格計劃及銷售方案去減少價格波動對各領土影響的步驟都不能影響貿易比率。

六二。巴西和阿根廷代表認為各領土貿易比率之逐漸退步是由於各領土經濟組織的內在困難，其中許多領土的生產發展都是為了滿足母國市場的需要。

六三。印度代表指出非自治領土對於發展所需的入口，都依賴比較前進的國家。工業化國家的物價既有通貨膨脹的趨勢，初級產品的世界價格又有波動，所以合成的物價變化就造成了各領土入口能力的損失，其貿易比率也就因此低落。伊拉克代表也同意這種觀點。

六四。錫蘭、迦納和印度代表都強調必須增加內部生產並改善貿易逆差。他們指出，減低非自治領土受世界價格波動影響之程度的一個辦法就是締訂穩定初級產品價格的國際協定。出，減低非自治領土談判這種協定方面多多合作。他國辦法就是締訂穩定必須進一步策動，促進農產多方發展，增加銷售利便，多造公路，儲藏設施和製鍊工廠。迦納代表相信這些活動如果和社區發展方案發生聯繫，必能更有功效。

六五。聯合王國代表提到關於商品價格的討論，說該政府明瞭商品價格波動可能引起的種種問題，並且準備按照各別商品參加檢討這些問題。目前聯合王國正對關稅暨貿易總協定及聯合國國際商品貿易問題委員會所作的商品問題研究從事合作，並已參加協和國食糖協定以及大多數國際商品協定。此外還利用國內的物價穩定基金。他說目前帳上的貿易逆差並不一定是經濟失衡的徵象，因為這往往是加緊長期投資的結果，而且是一個發展經濟的不可免的特色。

六六。美國代表強調經濟發展是牽涉許多因素的複雜過程，包括教育及技術之需要。他還指出，各領土固然易受世界價格波動之影響，然而有時也得到這

些波動的好處。他強調物價變動對於引導選擇資源以求最大經濟利益極為重要。美國本身就是很大的生產者，對於這方面的各政府間合作頗為注意，並曾參加有關貿易商品的國際機構之工作：它目前是糖麥委員會之一員，該委員會執行各種協定，所有現有商品研究小組之一員，自從一九五九年以來，也是聯合國國際貿易委員會之一員。他認為各領土從生存農業轉為產銷農業是經濟發展的一個重要方面，因為生產率很高的農業往往是發展經濟其他部門的一個基本考慮。

六七。巴西、錫蘭和印度代表關懷聯合王國所管領土內的貨幣委員會制度作為籌措預算經費及促進經濟發展的工具，還不够充分。各領土固然從聯合王國得到財政援助，然而也協助了母國。這些代表強調設立中央銀行之必要，尤以比較前進的領土為然，俾有動員地方財源從事發展，並實施貨幣政策的工具。

六八。美國代表感覺以貨幣委員會和中央銀行作為籌款的工具，其價值必須視領土的各別情形才能斷定。

六九。聯合王國代表指出，所管各領土和金鎊制度發生聯繫是對各領土有利的，因為它們得到世界信任金鎊的好處。他說自從一九五四年以來，各領土政府對於地方貨幣已經無須再有百分之百的對外準備，所以各領土就能將一部分貨幣基金準備投資於地方證券。聯合王國雖對各領土提供財政協助，但是仍然聽任它們在任何地點隨意自由貿易。委員會當前的情報證實了各領土對聯合王國的經濟依賴已經普遍減低。

七〇。他認為從生存農業轉為產銷農業乃是發展落後地區一個最重要的問題。就聯合國東西非領土而言，對於生存農業各部門所知雖不充分，然而生存生產在全民生產內所佔的比例已於戰後期間減少，這是由於現金農業部門之擴大。他感覺提高貧農生產力的最好方法是集中力量，設法解決所有制度上的障礙，諸如不適當的土地租借制度，以及信用、交通及教育之缺欠等等。舉例說，肯亞已在 Swynnerton 計劃之下做到此點，而且產生了很有希望的成果。

七一。國際勞工組織代表提出該組織所編關於非自治領土生產力的報告書，指出由於各領土情況大不相同，而且缺乏統計數字，所以國際勞工組織僅在這件報告書內列舉可以促進生產的條件。他通知委員會，國際勞工組織願應非自治領土之請，在生產方面提供技術協助，但是迄今還沒有多少機會採取這種行動。

七二。荷蘭代表說在荷屬新幾內亞所作的研究說明勞工生產力隨各社區大有不同，且受傳統文化的影響。他向委員會報告該政府所採，利用在職技術訓練，改良的教育和社會關係去提高該領土生產力的種種措施；一九五六年內已在該領土設立職業訓練基金。

七三。印度代表認為國際勞工組織報告書過於簡略，無從透徹研究此事。該報告書主要是根據工業生產來討論生產力，並未計及非自治領土絕大多數居民都是從事生存農業，其生產力也須提高。他指出提高生產力的一個障礙是不論就金錢收穫和所有的消費品兩者而言，都缺乏鼓勵。提高生產力的其他重要措施是提高工人教育、在職訓練以及設立生產訓練所。他感覺生產力提高對於生存經濟轉為產銷經濟的問題具有直接關係。不但農夫的生產必須超過本身的需要有所剩餘，而且還必須開拓市場俾能出售所餘，購買所需的物品；否則就不會覺得有改變生存農業的必要。他注意到糧農組織與非洲經濟委員會合作，正在進行調查這個問題，他希望將此項研究的結果向委員會下次屆會提出。

七四。澳大利亞、荷蘭和紐西蘭代表向委員會報告讓土著居民多多參加農業生產與分配，合作社之發展以及經濟發展之計劃與執行等類經濟活動範圍所獲的進展。

七五。巴西、錫蘭、迦納、印度、荷蘭及聯合王國代表於第二一二次至第二一六次會議曾就非自治領土與歐洲經濟聯盟發生聯繫一事提出陳述。

七六。巴西代表認為羅馬條約¹⁵ 影響非洲的大片土地，所以聯合國應當研究其規定對於有聯繫和無聯繫的領土有什麼長期影響。歐洲經濟聯盟現在已經實行一年以上，一九六〇年內還有減低關稅和其他財政措施發生效力。他希望——錫蘭代表也有這種表示——管理國向秘書長遞送有關情報，以備載入大會請委員會編製的關於此事的報告書。他建議秘書長在考慮聯合國其他機關所作的研究時，應該列入非洲經濟委員會依據其關於歐洲經濟聯盟的決議案七(二)所設專設委員會的有關研究。

七七。澳大利亞代表說如不整個考查歐洲經濟聯盟的規定，和歐洲經濟聯盟措置所關國家的全盤政策，

¹⁵ 成立歐洲經濟聯盟之條約，一九五七年三月二十五日在羅馬簽訂。

就不能圓滿考查歐洲經濟聯盟對非自治領土的所有影響。因此他認為如果要從詳審議此事，最好不在委員會進行。

七八．印度代表不同意委員會討論歐洲經濟聯盟對非自治領土的影響並無用處；此項審議對各領土的經濟發展頗為重要。他請委員會注意大會一九五九年十二月十二日決議案一四七〇(十四)，其中除其他事項外，明令委員會在一九六〇年特別注意此種聯繫的影響。他指出羅馬條約的結果是將有聯繫領土的大部分貿易導往該聯盟，這種趨勢並不符合憲章第七十四條的規定。況且還有一種危險，就是歐洲經濟聯盟的影響會構成一種新的集體剝削，因此委員會必須從有關管理國家得到較多的情報。

七九．迦納代表聲稱委員會應當考慮歐洲經濟聯盟對有聯繫及無聯繫領土的影響，此事極關重要。歐洲經濟聯盟條文所訂優惠待遇行將促成貿易轉移的情形，對其他國家和無聯繫的領土有所不利，其中許多的大部分收入都來自有聯繫領土也向歐洲經濟聯盟國家輸出的同類原料。從另一面來看，久而久之有聯繫領土還有被併入歐洲經濟聯盟經濟制度的危險，此事將阻礙其工業化，並且阻止其經濟之多元發展。

八〇．聯合王國代表對於迦納代表的觀點表示大致同意。該政府重視歐洲經濟聯盟對無聯繫領土及國家的影響。不過該政府認為討論此事的最好場所乃是關稅暨貿易總協定。

八一．荷蘭代表聲稱歐洲經濟聯盟的一個宗旨就是促進有聯繫領土的經濟和社會發展。不過現在對無聯繫領土所受影響作一結論尚屬過早。他切告委員會就荷屬新幾內亞而言，絕沒有“集體剝削”的問題，他已向委員會提出情報，說明該領土資源只足應付其總開支的一小部分，這就證明了他的話。

八二．第二二三次會議時，小組委員會主席提出關於經濟情況的特別報告書。¹⁶ 印度代表提出會同迦納、荷蘭及美利堅合眾國提出的決議草案一件，內規定大會：(一)備悉關於經濟情況的特別報告書；(二)請秘書長將此報告書遞交負責管理非自治領土的聯合國會員國、經濟暨社會理事會、各區域經濟委員會、託管理事會以及各有關專門機關，備供審議；(三)表示相信負責管理非自治領土的會員國將令負責此等領土經濟發展之當局注意該報告書。

八三．委員會於該次會議以十二票對零棄權者一通過該決議草案，並提請大會第十五屆會核准。該決議草案案文附載本報告書，為附件二。

捌．非自治領土的社會及教育情況

八四．委員會第二一七次至第二一九次會議依據其經常工作方案，根據一九五八年情報撮要，並參照大會一九五八年及一九五九年所批准之特別報告書，討論非自治領土之社會及教育情況。阿根廷、澳大利亞、巴西、錫蘭、迦納、印度及聯合王國代表都曾提出陳述。

八五．委員會並收到聯合國文教組織關於掃除文盲的報告書一件。¹⁷ 聯合國文教組織代表提出該報告書，指出該組織認為只有大規模集中掃除文盲，利用所有教學方法，才有成功希望。進一步說，掃除文盲並不僅是教育家的事情，而需要社會工作者、經濟學家、工會領袖、以及立法者、地方議會、人民領袖和志願組織一體合作。他向委員會報告聯合國文教組織根據它對二十二國及熱帶非洲領土教育需要的調查所提具的建議。除其他各點外，聯合國文教組織強調大力推廣教育之必要，尤於初級教育為然，因為教育乃是經濟及社會進展的一個最有力工具。它並且主張增加師資訓練的利便，並發展普通和專門的中等教育。文教組織代表並且告訴委員會，除其他任務之外，聯合國文教組織已受一九六〇年二月在阿地斯阿巴巴舉行的非洲教育部長及主任會議請求，去協助早日在全區域設立若干師資訓練所，並提供職員設備及研究金的協助。他向委員會保證文教組織將繼續合作，並繼續發展文教組織關於熱帶非洲的工作方案。

八六．澳大利亞代表向委員會報告巴布亞最近的教育進展，那裏曾經舉行教育發展的徹底檢討。一九五九年教育部已由管理巴布亞及非巴布亞人的兩司改為四個專門司。一個新的教育發展計劃業已批准，以實現普遍通曉英語為其主要目標之一。學校視察制度業已訂立，各種師資訓練方案也正在擴大。依照鼓勵巴布亞人參加教育計劃擬訂及執行的政策，若干區域業已派定教育委員會，其他地區也將設立。他還敘述增加學校註冊人數、女子教育及成人教育方面的進展。

八七．巴西代表贊成聯合國文教組織報告書內所載必須把教育當作發展過程中的一種重要投資來舉辦

¹⁶ A/AC.35/L.325.

¹⁷ A/AC.35/L.319.

的觀點。提到所遞送的情報，他和阿根廷代表都評論教育方面的進展，並且指出教育利便尚嫌不足的地方。大會既於第十四屆會通過關於教育的決議案四件，並且建議管理國家採取一切必要步驟，去發展各領土的初級教育，巴西代表表示希望委員會下次特別注意教育的時候，可以看到更具體的進展。

八八．伊拉克代表強調教育對於準備非自治領土人民獨立一事之重要性，並促請管理國家與文教組織合作，增加初等學校的數目，並掃除文盲。她還強調女子教育之重要性，特別是訓練她們設法使家庭生活能適應現代觀念與工業化影響所產生的社會變遷。

八九．印度代表注意到所遞關於兩領土的情報內只有非洲人教育的統計，那表示各種族社區的教育係由不同的當局負責。他認為一個領土的所有居民應由同一當局管轄，而且管理國家有責遞送關於歐洲人和非洲人教育的情報，以便委員會能夠確定各領土內各種人民的教育費用比例。

九〇．所遞情報也表示初等教育已有相當進展，不過在許多地方，教育還是遲緩不均。印度代表指出新加坡的短期進展最為迅速，那裏的人民擔負自治的責任較多。這就證實了居民參加的重要性。

九一．迦納代表詢問管理國家曾否依照決議案一四六二(十四)將一九五九年關於教育的特別報告書送達各領土負責教育的當局。聯合王國、荷蘭及澳大利亞代表證實該報告書業已送交主管當局。荷蘭代表聲稱該報告書業已儘可能廣為分發。

九二．錫蘭及印度代表評論社會方面發展之緩慢。印度代表聲稱，從許多領土的情報撮要內可以明白：水準、城鄉計劃及房舍列所有或若干事項並未載列重及大眾通訊。他還評論況、人權、婦女地位、生活水準、城鄉計劃及房舍、社會事業及福利、文化機關及大眾通訊。他還評論各領土勞工狀況及社會安全法令欠佳，認為這是由於工會運動發展遲緩。

九三．錫蘭代表認為非自治領土的大多數社會問題都是起源於工業化影響土著社會形態，以致引起無計劃的城市化。他強調必須格外注重經濟、社會、政治和文化方面的協調努力。

九四．巴西代表評論公共衛生方面的發展。他鑒悉大多數領土的公共衛生開支都已略為增加，不過除去少數領土之外，所提供的醫院利便並沒有重大增益。

所遞情報也表明所有領土中醫生和人口的比例都很低。他強調衛生情況之改善是經濟及社會發展之要素，並且表示管理國家應該立即採取步驟糾正此種情形。

九五．阿根廷、巴西、錫蘭、迦納、印度和伊拉克代表對於社會方面和教育上仍有種族歧視的情形表示關懷。他們承認近年來已經做了很多事，例如西印度和美管薩摩亞。他們認為各種族利益之衝突是一個主要問題。歧視性質的行為現在已經違反時代，須採取有力行動予以廢除。鑒於各領土特別是非洲的政治演變極為迅速，此種行動更是當務之急，而且人民之間的和睦關係也是世界穩定的要素。這些代表回憶委員會一九五八年報告書內所表示的觀點，認為共同教育制度之發展對於發展共同效忠心理以及實現改善的種族關係都有重大作用。迦納代表建議改善種族關係的若干積極措施。除其他措施之外，他建議管理國家採取促進多種族領土及若干獨立非洲國家之間更密切之文化教育交換的政策，請文教組織協助，並廣泛利用大眾媒介及視覺協助去補助各種族混合委員會的工作。

九六．澳大利亞代表認為行政措施和條例能夠切實解決種族關係問題的程度是有限的。他指出種族歧視並不一定限於非自治領土，而且一國附屬地位之結束並不一定就是種族歧視之停止。據他看來，只有經由包羅社會關係所有方面的努力，感化民意，開展人類良心，這些問題才會消除。

九七．聯合王國代表提到該政府不問種族、膚色或信仰，致力促進聯合王國各領土所有社區進展的情形。他指出在若干領土內，立即廢除歧視尚有實際困難；在許多情形之下，種族歧視都不是人民與國家之間的關係問題，而是私人間關係的問題，因此單是立法行動尚不足以解決。但是過去兩年內，立法行動已有進展，並已採取其他步驟。他通知委員會最近所採對所有種族開放各領土文官職位的步驟，這個步驟該政府已經注重多年，而且如果在實踐和理論方面都要充分生效，需要在訓練和教育方面採取積極行動。

九八．聯合王國代表提出所獲進展的若干事例。一九五八年的肯亞樞密院令業已設立一個國務院，負責審查可能有歧視性質的法律，並就種族關係問題向政府提供意見；肯亞政府還宣布其土地政策的目標是要逐漸廢除土地問題上的種族壁壘。在北羅迪西亞，中央種族關係諮詢調解委員會業已設立，並設有地方委

員會，遍及全領土，負責改善各種族人民間的關係，遇有種族糾紛時調停當事各方，並向政府建議種族關係上的適當措施。在尼亞薩蘭及北羅迪西亞，規定非洲人夜間行動須有通行證的制度業已廢除。而斯瓦西蘭自從一九五八年起所有居民都可領取勸業許可證，不分種族。

九九．印度代表讚揚非洲若干領土所設的種族混合委員會，但是認為不能祇讓私人來發動改善種族關係，因為這種方法並未收效。所需要的是有力的政府措施。主要困難在於權力之行使專屬於或大半屬於少數份子之手；因此種族歧視基本上是一個政治問題。他認為廢除種族歧視的一個積極措施就是根據成年普選原則讓所有人民無條件取得選舉權。

一〇〇．錫蘭代表也表示希望管理國家促進廢除就業、土地所有權及教育各方面歧視的法令，並准許對違法者加以究辦。他建議廢除種族歧視的最好方法是將歧視行為定為刑事罪。

玖．有關依據憲章第七十三條(辰)款所遞情報摘要及分析的一般問題

一〇一．委員會在第二二〇次及第二二一次會議審議此項目。

一〇二．依據大會一九四八年十一月三日決議案二一八(三)規定，秘書長已為委員會編就一九五八年及一九五八至一九五九年管理國家所遞情報撮要。¹⁸因若干管理國家的情報收到甚晚，故有些撮要並未分發。委員會案前並有秘書處所編關於依據第七十三條(辰)款所遞情報收文日期的報告書一件。¹⁹

一〇三．錫蘭和印度代表評論管理國家遞送情報之遲延。他們回憶大會決議案二一八(三)是請管理國家“儘早，至遲於各有關之自治領土行政年度屆滿後六個月內”，將其所持有之最近情報送交秘書長。他們和迦納代表指出關於比屬剛果²⁰ 新赫伯里地和若干聯合王國所管領土的情報均收到甚遲。迦納代表認為法蘭西聯盟內各領土迄今所獲的進展雖可讚揚，然而並不構成免除法蘭西政府遞送情報義務的一種事態，所以法蘭西應就所管所有領土繼續遞送情報，直到這些領土充分自治為止。

一〇四．印度代表於委員會第二〇五次會議指出未見有關於若干領土的情報，並且要求解釋聖誕羣島的情勢。澳大利亞代表通知委員會，此事正由該政府考慮。

一〇五．印度代表還指出，聯合王國政府雖已承認，由於馬耳他目前的憲法地位，此領土亦受憲章第十一章所訂義務之約束，但是迄今尚未收到情報。據他看來，以前停止以後又恢復遞送關於馬耳他的情報引起了一個問題，便是前管理國家可以片面廢止的憲法所產生的自治能否視為“憲章所定充分自治”。

一〇六．法蘭西代表提及該代表團曾在大會第十四屆會宣佈法蘭西停止遞送情報的問題已告結束。就新赫伯里地的情報而言，他對於遲延情形表示遺憾，並且通知委員會，此種情報預期將在數日之內到達秘書長處。²¹ 聯合王國代表確告委員會該政府將盡力加速遞送關於所管領土的情報，並稱聯合王國打算遞送一九五九年五月一日起始期間的馬耳他情報。

一〇七．錫蘭、迦納和印度代表注意到葡萄牙仍然拒絕履行憲章第七十三條(辰)款的規定。他們希望非洲現在所經過的解放過程會使葡萄牙政府不久就改變態度。錫蘭和迦納代表也表示希望西班牙履行它在大會所作承諾依據第七十三條(辰)款遞送關於西班牙所管領土的情報。

一〇八．巴西代表指出大會一九五九年十二月十二日決議案一四六七(十四)業已決定宜列舉會員國決定有無遞送第七十三條(辰)款所要情報應遵循的原則，並已設置專設委員會，來協助進行這種研究。因此他認為情報委員會不宜討論遞送葡萄牙領土所管情報的問題。聯合王國代表也說，他不認為委員會應該審議葡萄牙和西班牙的事情，或者不在其權限以內的任何其他事情。錫蘭、迦納和印度代表認為大會指派專設委員會一事並不阻止情報審查委員會關切葡萄牙及西班牙所管領土情報的遞送問題。

一〇九．除了評論遞送情報時間過遲以及沒有遞送情報所引起的問題之外，若干代表也對情報的一般內容加以批評。錫蘭和印度代表認為委員會需要更詳細的情報，才能研究各種問題，並擬訂更切實的結論與建議。印度代表讚揚荷蘭、紐西蘭和美國政府自動遞送政治情報。他回憶大會一九五九年十二月十二日

¹⁸ ST/TRI/B.1959/1-9.

¹⁹ A/AC.35/L.320.

²⁰ 以一九六〇年三月四日函送交秘書長。

²¹ 以一九六〇年三月二十五日函送交秘書長。

決議案一四六八(十四)再度邀請會員國自動遞送關於所管領土的政治情報；他表示希望沒有提供這種情報的管理國家接受大會最近的請求。

一一〇．錫蘭代表提及大會一九五九年十二月十二日決議案一四六六(十四)關於土著居民參加委員會工作的規定，並且希望管理國家在代表團內多多派用這種人士。

拾．對非自治領土經濟社會及教育情況的國際合作

一一一．委員會於第二二一次及第二二二次會議討論此項目。國際勞工組織、糧農組織、聯合國文教組織、世界衛生組織代表以及澳大利亞、巴西、印度、荷蘭、聯合王國及美國代表都曾提出陳述。

一一二．依據大會一九四八年十一月三日決議案二二〇(三)之規定，秘書處提出報告書一件，內載一九五九年三月至一九六〇年二月期間²²經濟暨社會理事會所作決議及其所倡辦與各非自治領土特別有關的各種研究之情報。此外委員會並收到關於世界衛生組織在非自治領土工作的報告書一件，²³以及聯合國成立以來國際上對於各領土經濟社會及教育進展進行合作的陳述，載於進度報告書一般檢討一編之內。²⁴

一一三．國際勞工組織代表遵從委員會第十屆會所表示的希望，報告一九五九年十一月至十二月國際勞工組織非洲諮詢委員會第一屆會所通過的結論頗詳，特別是僱主與工人之間的會商以及職業技術訓練。除其他事項外，該諮詢委員會強調僱主與工人都須不分軒輊並無須事先請求許可，有權依照一九四八年及一九四九年所通過國際勞工組織盟約關於自由結社並保障集體組織交涉權利的規定，設立或參加本身所選之組織。該委員會已對目前繼續發展非洲職業技術教育所應遵循的一般原則達成廣大協議，特別是須有穩固的普通教育基礎一點，這種基礎是：熟諳訓練及就業所用之文字；數學、科學以及現代技術社會生活的其他重要科目；手藝的初步訓練。諮詢委員會並強調農業、技術及鄉村工藝訓練並利用“在職訓練”計劃和其他方法以改進有資歷監督人員工作成績之重要。所有這些工作最好都讓僱主和工人代表與有關的諮詢機

²² A/AC.35/L.323。

²³ A/AC.35/L.322。

²⁴ A/4192。

構發生聯繫。職業技術訓練以及僱主與工人之間的關係將於國際勞工組織第一屆非洲區域會議從詳討論，該會議將於一九六〇年十二月召開，而且包括那個大陸所有的國家；此外對於理事長報告書的一般討論將特別注意工人教育方案。國際勞工組織代表並且通知委員會，最近國際勞工組織業已設立國際勞工研究所，以便進一步了解勞工問題以及解決的方法：此事對發展落後國家將有特別意義，包括非自治領土在內。雖然國際勞工組織組織法內並無非正式會員的規定，但是非自治領土包括三方面的代表團已在國際勞工組織理事院邀請之下，以觀察員的身份參加國際勞工組織屆會，以及各區域委員會、工業委員會和類似機構的會議，其程度與日俱增。

一一四．糧農組織代表向委員會報告該組織所進行對非洲非自治領土問題有重要關係的一些工作。舉例說，糧農組織已經蒐集關於世界土地資源，熱帶地區土壤及土地之利用，以及輪換耕種的文件。它也蒐集了關於世界森林資源的文件。關於糧農組織防治牲畜及植物病工作的事例，他舉出非洲各國國家畜病防治局的工作，依據國際植物保護公約所進行的工作，一九五八年在阿地斯阿巴巴成立糧農組織辦事處，協調東非沙漠蝗羣防滅工作，以及在非洲組織牲畜病防治運動等等。他並且敘述了糧農組織在營養方面的一些工作，組織訓練所來研究並表演改良農業技術的情形，以及糧農組織對亞非和卡里比安各領土，以及各區域委員會所提供的技術協助。因為非洲地位日見重要，糧農組織已於一九五九年在阿克拉設立非洲的區域辦事處，兩個分區辦事處，其中之一將設在拉巴特；另外一個的地址尚未確定。此外糧農組織正與非洲經濟委員會密切合作，並在該委員會會所設立了一個聯合農業司。

一一五．聯合國文教組織代表提出關於該組織所進行對非自治領土特別有關的一些較近工作的情報，來補充他以前的陳述。²⁵聯合國文教組織曾於一九五九年調查熱帶非洲婦女的教育機會，並曾調查對婦女教育有幫助或妨礙的社會和經濟因素。有如以前調查熱帶非洲教育需要的情形，這次調查結果將向一九六〇年五月舉行的專家會議提出，若干非自治領土將被邀參加。一九五九年舉行的其他會議包括比利時和聯合國文教組織聯合籌辦來擬具非洲技術職業教育所適用一般原則的一個國際專家會議，以及一九五九年十

²⁵ 參閱上文第八十五段。

月在卡士姆舉辦的一個研究班，來研究提供為改善非洲教育推廣計劃起見所必需的教育統計和其他資料的方法。他向委員會保證，等到管理國家增加提供協助的申請，更多領土成為協商會員時，聯合國文教組織將加強它在非自治領土的工作。

一一六．世界衛生組織代表提出該組織所提的報告書。過去經驗證明，非自治領土的區域和區域間方案不但有效而且經濟，所以已在一九五九年內增加這種計劃。世界衛生組織在非自治領土的工作大半都涉及防治傳染病的運動，創辦並協助衛生人員之訓練，加強公共衛生事務，以及各種調查之組織與協調等等。他向委員會簡略報告世界衛生組織在非洲所進行關於瘧疾、癩瘋、吸血蟲病及天花的一些工作，以及它在人員訓練方面所提供的協助。

一一七．澳大利亞、聯合王國及美國代表向委員會報告其政府參加國際上、區域間、區域性及雙邊合作方案的情形。澳大利亞代表認為國際合作不能純粹根據計劃數目來估計。這種合作的價值往往不能用任何確切的方式表達。關於非自治領土的國際合作基本上應該看作對管理國家努力的一種輔助，而且不應僅用尚待完成的工作來評定所獲的進展。他表示該政府感謝各專門機關特別是世界衛生組織之意。他並大致敘述澳大利亞在南太平洋委員會，以及在哥倫坡計劃中對該區其他領土提供協助所做的工作，並且敘述了澳大利亞和荷蘭在新幾內亞合作的情形。

一一八．聯合王國代表向委員會報告所管各非自治領土以協商會員地位參加糧農組織、電訊同盟、海事組織、文教組織、衛生組織以及聯合國各區域經濟委員會工作的情形，以及在國際勞工組織董事會邀請之下，以觀察員地位參加該組織工作的情形。他通知委員會，聯合王國已經贊助西印度及英屬幾內亞向拉丁美洲經濟委員會下次屆會請求參加該委員會為協商會員的申請。他並表示該政府感謝各專門機關、美國、加拿大及非洲卡里比安與南太平洋各區域委員會協助聯合王國所管各領土之意。他說聯合王國各領土都從各專門機關所辦輔助各區域機構及聯合王國所採措施的許多計劃得到好處。這都構成一般發展計劃之一部分，並且證實了該政府的看法，認為非自治領土完全有權和獨立國家一樣申請國際技術協助。他向委員會報告聯合王國政府已於一九五九年增加對技術協助擴大方案和特設基金會的捐款；該基金會批准為聯合王

國所管領土提出的三個計劃如下：在西印度大學設立工學院；測量奈及利亞奈及爾河的築壩地址；調查英屬幾內亞得米拉拉河淤塞的情形。

一一九．荷蘭代表確告委員會，該政府歡迎而且繼續促進國際合作，作為推進荷屬新幾內亞發展的一種方法。他表示感謝該領土從各專門機關所得的協助，並且提到南太平洋委員會裏面的國際合作。他還向委員會簡略報告該政府和澳大利亞政府合作的情形。

一二〇．美國代表提到該政府參加許多合作經濟方案的情形以及美國的雙邊方案。他舉出該政府一些較近行動的例證，諸如美國支持並捐助特設基金會、國際發展基金、以及國際建設發展銀行和國際貨幣基金會的資金擴充等情。他還向委員會報告該政府經由國際教育交換事務處 (IEES) 及國際合作事務處 (ICA)，對各非自治領土居民所提供的學習所訓練利便。在國際教育交換事務處之下，補助金大半是發給研究院程度的學生、教師、大學講師、研究生、各方面的公認領袖、以及職業男女。在國際合作事務處方案之下，已有許多常年補助金發給非自治領土的學生。除去政府方案之外，約有各領土的學生一二〇〇人於一九五八至一九五九學年內在美國私立院校註冊，其中許多人都從院校本身、私人所贈基金，或者宗教和其他組織得到財政協助。美國政府希望所提的協助將在協助非自治領土人民管理本身事務的進展方面發生重要作用。

一二一．巴西代表讚揚秘書處所提的報告書²⁶ 並稱管理國家應該計及經濟暨社會理事會所作的決議和各種研究，以利非自治領土的人民。他表示該代表團對於非洲經濟委員會將研究歐洲經濟聯盟對非洲貿易一般影響一節，感覺滿意。他讚揚專門機關的工作，並鑒悉管理國家所說重視與此等組織合作的話。他希望以後這種合作行將增加。

一二二．印度代表說委員會已經聽到各種合作情形的報告，或者是和聯合國幾個專門機關合作，或者是會員國之間彼此合作，諸如哥倫坡計劃，他甚為滿意。他希望委員會隨時獲悉為了發展非自治領土所有各種合作的情形。在此方面，他建議委員會也應利用凡是工作和非自治領土有關的許多非政府組織所提供的情報。

一二三．他承認專門機關工作的價值，指出，各領土的需要經常增加，還有很多事情合作努力

²⁶ A/AC.35/L.323。

去完成。他舉出熱帶非洲毒蠅之消滅、聯合國情報之散佈以及國際商品價格協定等事，作為這種問題的例子，並且認為凡是有社區發展的地方，所有專門機關都可以合作促進這種方案。他說該政府認為對非自治領土居民提供研究金及獎學金是一種重要的國際合作，並已提供注重技術訓練的若干獎學金。他希望比較富庶的國家增加這方面的協助。

一二四。伊拉克代表也讚揚專門機關的工作，並且歡迎聯合王國讓所管領土參加各專門機關及區域委員會工作的行動。她還說到非政府組織在非自治領土所進行的工作之重要。她同意不應該用尚待完成的事情來判斷所獲的進展，但是她認為過去經驗業已證明事態的演進，並不等待發展的速度，而且各領土實現獨立的速度就是屢次要求更多行動的基本原因。新的國家所以拒絕繼續利用前管理國家的專家和行政人員服務，一部分是由於當初在他們管理之下，發展過於遲緩。

拾壹. 委員會的未來工作

一二五。委員會於其第二二二次會議根據秘書處所編的一個工作文件，討論此問題。²⁷ 依照大會一九四九年十二月二日決議案三三三(四)及一九五八年十二月十二日決議案一三三二(十三)，委員會第十二屆會將特別注意社會情況，秘書處的文件也提及若干將向委員會提出報告書以備討論的若干題目。

一二六。印度代表說秘書處的文件仍然採用委員會往年工作的形式，其中不乏有用的建議；不過他對於繼續往年成例，由委員會討論社會發展的一方面，並且擬具不適用於任何特殊領土的一般結論，究竟是否有用，表示相當懷疑。委員會業已定下社會發展的原則與目標，現在就應當設法確定已經實施到那種地步。他以為委員會與其研究所有非自治領土社會發展的各方面，不如集中研究某一區域中一些領土的情況，或者不同區域中若干選定領土的情況。他指出不同的地理區域都有成批的領土，而這些領土又都有共同的利益和問題。依照委員會目前的任務規定，它並非不能對成批領土擬具建議。

一二七。他評論工作文件中所建議的題目，對於目前無新的發展，以致須就青年犯罪問題加以研究，表示疑問。他以為秘書處不必研究種族關係的理論，而

應替委員會編製一個實際文件，包括非自治領土目前的歧視法令、所定的政策和所行的辦法。在勞工方面，他認為勞資關係和非自治領土的情形沒有多大關係，並且建議委員會研究少數適當選定領土內工會之成長與發展，以及其他有關事項，包括社會保險所有方面之實際發展和規定、有關的法令、以及工資與生活費用的關係。他並建議秘書處編製：(一)根據不同地區少數社區發展計劃詳盡情報的研究報告；(二)關於衛生情況的詳盡報告書。他請世界衛生組織合作編製後一報告書，他力言其中不應再行檢討委員會往年早已表示意見的那些問題，而應表明所採的新措施和所獲的成果。所進行的研究工作應有切乎實際的看法，表明實際發展，而不應繼續泛論原則與目標；在委員會工作的目前階段，所需者是透徹研究，而不是泛泛的一般研究。某一地區內若干領土社會情況的一些選定方面的比較和集中研究對非自治領土人民有益，而且可使委員會的工作得到實際功效。他並建議委員會每年都審查非自治領土的婦女地位，並且建議秘書處、文教組織特別是國際勞工組織進行研究，因為最好有關於各領土婦女薪資工作者情況的資料。

一二八。美國和聯合王國代表認為印度代表所建議的辦法勢將限制向委員會所提情報的範圍。他們指出以“種族關係”一詞為例，就比“歧視”一詞來得廣泛，而且工會活動不過是勞資關係那個較大題目的一個方面。聯合王國代表進一步指出，各代表團對各種問題的看法不同，所以應有充分情報，以保持觀點的平衡。他以為應該聽任秘書處對工作文件內所建議的題目去進行最有效用的研究，不應限制它從選定的領土去作說明。聯合王國代表支持印度代表主張研究婦女地位的建議，但是並不同意不應研究青年犯罪，因為城市發展或者就業方式之變化等等諸如此類的因素將於一九五八至一九六一年之間發生變化。

一二九。荷蘭及澳大利亞代表承認委員會前此所採的程序使各代表團能夠表達它們認為特別重要的那些方面。澳大利亞代表詢問印度代表的建議，^{特別重要的那些方面}建議是否暗示委員會應該用另外一種觀點來處理下一年的工作。據他看來，委員會所採用的程序不應修改，秘書處也應當依照工作文件內所建議的情形來編製各種研究報告。

一三〇。巴西、迦納和伊拉克代表在原則上支持印度代表對委員會審查情報所採方法及途徑所表示的觀點。巴西和迦納代表認為關於種族關係的研究應能

²⁷ A/AC.35/L.320.

提供關於歧視法令、行政辦法以及反歧視法令，與改善種族關係種種措施的詳盡情報。迦納代表也認為社會情況的一些其他方面，諸如工會活動和社區發展，都需要更詳盡的情報，因為該代表團特別注意這些方面。他同意難以泛論五十多個領土的社區發展，是以如能仔細挑選譬如六個事例，去審查其實際情形其選擇經過慎重考慮，而目的並不在證明已有的成見，當可使委員會的工作更為有效。

一三一．印度代表答覆澳大利亞代表，力言他並不是建議改變委員會的工作方針。他的提案是要協助委員會以切合實際而且更加有效的方式去研究某一方面各種發展的種種方面。

一三二．委員會同意工作文件 A/AC.35/L.320 內所概述的方案，同時了解秘書處在編製這些研究報告時——在適當場合與各專門機關合作——將計及委員會各代表所表示的意見。

附件壹

委員會議程

項 目	文 件	簡要紀錄
一．屆會開幕	A/AC.35/INF.21 and Rev.1 and Rev.1/ Add.1	205
二．選舉主席、副主席及報告員		205
三．通過議程	A/AC.35/13 and Rev.1, A/AC.35/ L.313	205
四．非自治領土遵照憲章第十一章所獲進展： ^a		206, 207, 208, 209, 210
(a) 教育情況	A/4131, A/4144	
(b) 經濟情況	A/4105, A/4108, A/4109, A/4129, A/4134, A/4142, A/4162 and Corr.1 (僅有英文本及西班牙文本), A/4165, A/4166, A/4178, A/4195	
(c) 社會狀況	A/4106, A/4107, A/4114, A/4124, A/4128, A/4136, A/4137, A/4152, A/4167, A/4175, A/4181, A/4193, A/4194	
(d) 一般檢討	A/4192	
五．非自治領土之經濟情況：		210, 211, 212, 213, 214, 215, 216
(a) 非自治領土之貿易與財政關係	A/AC.35/L.317	
(b) 貿易比率	A/AC.35/L.314	
(c) 貨幣及中央銀行	A/AC.35/L.315	
(d) 土著民衆參加商品之生產與分配	A/AC.35/L.318	
(e) 土著勞工之生產力	A/AC.35/L.316	

^a 參閱A/AC.35/L.313, 附件壹, 各領土概要。

項 目	文 件	簡要紀錄
六. 非自治領土之社會與經濟情況，包括一九五八年及一九五九年分別通過之特別報告書所引起的問題	A/AC.35/L.319, A/3837, 第二編, A/4111, 第二編	217, 218, 219
七. 有關依據憲章第七十三條(辰)款所遞情報摘要及分析的一般問題	A/AC.35/L.320, A/4360 and Add.1, A/4361-A/4364, A/4365 and Add.1, A/4366-A/4368	220, 221
八. 關於非自治領土經濟社會及教育情況的國際合作	A/AC.35/L.323	221, 222
九. 委員會的未來工作	A/AC.35/L.321	222
十. 批准向大會提出的報告書:		223, 224
(a) 非自治領土遵照憲章第十一章所獲進展的特別報告書	A/AC.35/L.324 and Add.1-3	
(b) 關於經濟情況的特別報告書	A/AC.35/L.325, A/AC.35/L.327	
(c) 關於委員會一般工作的報告書	A/AC.35/L.326	

附件貳

提請大會審議的決議案

非自治領土情報委員會茲提出下列決議草案，請大會核准：

關於非自治領土經濟情況的報告書

大會，

覆按大會曾以一九五二年一月十八日決議案五六四(六)核准一九五一年所擬具之特別報告書，^a認為其中對非自治領土之經濟狀況及其經濟發展問題載有簡單而審慎之說明，

又覆按曾以一九五四年十一月二十二日決議案八四六(九)核准編為一九五一年報告書補編之另一經濟狀況特別報告書，^b

^a 大會正式紀錄，第六屆會，補編第十四號 (A/1836) 第三編。

^b 同上，第九屆會，補編第十八號 (A/2729) 第二編。

且覆按曾以一九五七年十一月二十六日決議案一一五二(十二)核准續提之經濟狀況特別報告書一件，^c

業已收到並審議非自治領土情報委員會一九六〇年第十一屆會所編之非自治領土經濟狀況之另一報告書，^d

一. 備悉非自治領土情報委員會上次屆會所編之非自治領土經濟狀況報告書，認為該報告書應與上述其他報告書聯帶研究；

二. 請秘書長將該報告書遞交負責管理非自治領土之聯合國會員國、經濟暨社會理事會、各區域經濟委員會、託管理事會及有關專門機關，以供審議；

三. 相信負責管理非自治領土之會員國將令負責此等領土經濟發展之當局注意該報告書。

^c 同上，第十二屆會，補編第十五號 (A/3647 and Corr.1) 第二編。

^d 同上，第十五屆會，補編第十五號 (A/4371)。

第二編

關於非自治領土進度報告書之意見及結論

A. 導言及概論

壹. 導言

一. 大會於一九五九年十二月十二日通過決議案一四六一(十四)，請非自治領土情報審查委員會於其第十一屆會審查秘書長前依一九五七年二月二十日決議案一〇五三(十一)規定，會同各有關專門機關就聯合國成立以來非自治領土在業已依照憲章第七十三條(辰)款遞有情報的各方面進展情形所擬具的報告書。¹大會請本委員會審查此項進度報告書，俾參照憲章第十一章所載目標查明非自治領土居民所達成的進展；向大會第十五屆會提出意見及結論，以便協助大會審查此項報告書；並遵照一切有關的大會決議案、尤其是編製報告書根據所在的一九五五年十一月八日決議案九三二(十)及決議案一〇五三(十一)、以及憲章第十一章的規定，辦理此事。

二. 委員會於一九六〇年二月二十三日至四月十二日舉行第十一屆會——委員國包括擔任管理當局的會員國七國，即澳大利亞、比利時、法蘭西、荷蘭、紐西蘭、大不列顛及北愛爾蘭聯合王國與美利堅合眾國，及同數的非為管理當局的會員國，即阿根廷、巴西、錫蘭、多明尼加共和國、迦納、印度與伊拉克。在此屆會期間，委員會就進度報告書進行一般辯論，並指派

¹ 聯合國：非自治領土依照憲章第十一章所達成之進展。現有報告書係由下列文件編成：A 編：導言及概論，A/4192；B 編：經濟、社會及教育進展——壹. 經濟情況 (A/4105, A/4108, A/4109, A/4129, A/4134, A/4142, A/4162 and Corr.1 (僅英文本及西班牙文本), A/4165, A/4166, A/4178, A/4195)；貳. 社會情況 (A/4106, A/4107, A/4114, A/4124, A/4128 and Corr.1, A/4136, A/4137, A/4152, A/4167, A/4175, A/4181, A/4193, A/4194)；參. 教育情況 (A/4131, A/4144)；及 C 編：領土描述——壹. 中非領土 (A/4081 and Add.1-4 and Add.4/Corr.1 (僅法文本))；貳. 東非領土 (A/4082 and Add.1-5)；參. 南非領土 (A/4083 and Add.1-3)；肆. 印度洋領土 (A/4084 and Add.1-4)；伍. 西非領土 (A/4085 and Add.1-4)；陸. 卡里比安及西大西洋領土 (A/4086 and Add.1-10)；柒. 亞洲領土 (A/4087 and Add.1-5)；捌. 太平洋領土 (A/4088 and Add.1-14)；玖. 其他領土 (A/4089 and Add.1-5)。

一個小組委員會，由巴西、迦納、印度、荷蘭、聯合王國及美國代表組成，²負責草擬上述決議案一四六一(十四)所稱的意見及結論以備提交大會。此項意見及結論由小組委員會擬就後，經非自治領土情報審查委員會於一九六〇年四月十二日第二二三次會議認可。委員會及其小組委員會在審查進度報告書之際，承各專門機關，即勞工組織、糧農組織、文教組織及衛生組織的代表協助其事，表示感激。

三. 本報告書應與進度報告書本身一併審閱。進度報告書所論期間大致始自一九四六年，止於一九五七年。惟間有以一九五六年為截止年度之處，另有數處述及一九五七年以後的發展情形，因關於這些情形，在編製報告書時已有正式情報可稽，似乎值得一提。又在報告書本身及本編所載意見及結論中偶爾也述及若干已往為非自治而現已不屬憲章第十一章範圍的領土內的情況；凡此所述各節僅對當初管理當局會員國就各該領土遞送情報的幾年而言，決非指現行情況。

貳. 概論

四. 研讀進度報告書之後，印象最深刻的幾件一般性質的事實是：第一，聯合國創立時，世界人口中很大的一部份尚處於從屬的地位；第二，在所論期間內，非自治領土大多依然在經濟及社會上發展落後；第三，在此期間內，有關的兩億餘人民約有半數能够具體表現其自治能力；第四，在此期間終結時，尚有

² 參加小組委員會的各國代表團人員為：巴西：Mr. Julio Agostinho de Oliveira, Mr. Dário Castro Alves 及 Mr. Alvaro da Costa Franco；迦納：Dr. Amon Nikoi；印度：Mr. M. Rasgotra；荷蘭：Mr. L. J. Goedhart, Mr. B. M. Smulders and Dr. J. V. de Bruyn (專家)；聯合王國：Mr. G. K. Caston, Mr. R. A. Browning, Mr. W. H. Chim (社會事務特別顧問)；Mr. H. Houghton (教育問題特別顧問)及 Mr. T. B. Williamson (經濟事務特別顧問)；美國：Mr. Francis L. Spalding, Mr. Merrill C. Gay 經濟問題專門顧問)及 Mr. John W. Simms。

小組委員會主席為 Mr. M. Rasgotra (印度)。

委員會報告員及勞工組織、糧農組織、文教組織與衛生組織的代表亦參加小組委員會的辯論。

一億以上的人民居住在按照憲章第十一章認為非自治的領土內，因此顧名思義在政治上當然隸屬其他國家；第五，這些領土大多均在經濟、社會及教育方面獲有顯著的進展；最後，在此期間內所獲得的成就不足應付這些領土居民的需要。

五．聯合國設立之際正值亞洲境內起重大變化的時期；當在一九四六年間擬訂憲章第十一章實施程序時，舊有的從屬人民中有好幾萬萬人業已獨立。當時世界人口不滿二十五億，其中約有兩億五千萬尚係從屬人民，什九為非洲、東南亞、卡里比安區及太平洋區內殖民地、保護地、海外屬地及委任統治地的居民。自一九四六年起，第十一章的規定經視為可對其中大多數適用。

六．非自治領土除置於國際託管制度之下者外，其第一次名單於一九四六年確定。當時有八個聯合國會員國依憲章第七十三條規定對“人民尚未臻自治之充分程度”的領土“負有或擔承管理責任”，分別開始就總共七十四處領土遞送情報或表示願意如此辦理。其中屬聯合王國管理者四十三處；屬法國管理者十六處（包括分成十二處領土的兩個非洲聯邦及分成三邦的印度支那）；屬美國管理者七處；屬荷蘭管理者三處；屬紐西蘭管理者兩處；屬澳大利亞、比利時及丹麥管理者各一處。³

七．據約略估計，一九四六年內非自治領土人口總數為兩億一千五百萬人，其中一億一千五百萬人居住在東南亞及太平洋區非自治領土上，九千三百餘萬人住在非洲及鄰近各島的領土上，另有將近六百萬人住在卡里比安區。這可以說是憲章第七十三條所稱的神聖之信託在人口及地理上的實際規模。

八．各領土面積廣狹及人口衆寡懸殊，而且有如歷來遞送的有關情報所說明，當地人民的種族、經濟資源發展的性質與程度、及一般情況進步的速率與階段也大不相同。最大的集中地區在非洲及東南亞的熱帶。非洲及其鄰近海洋上的非自治領土占該洲除東北部及南端數處外的大部份區域。位於亞洲者包括有廣大的印度支那、馬來亞、荷屬東印度等領土，人口總數估計在一億以上。這些領土大多發展極度落後，當地人民主要倚靠糊口的農業為生，教育及醫療設施均不敷其需要。

³ 各該領土全部名單見 A/4192，第二十六段及第六十八段。

九．聯合國會籍自一九四六年以來雖見擴增，卻並無任何其他地區經負責管理的會員國宣告為憲章規定範圍內的非自治領土。關於這一點，委員會中有幾位委員時常提起在葡萄牙及西班牙管理下的一千二百萬左右非洲人及亞洲人的境況，他們認為憲章第十一章的規定對這些人民同樣可以適用，而且其所涉問題關係重大，大會應迅謀對策，不容遲延。其他代表團則表示意見謂此事不屬審查進度報告書的職權範圍之內。

一〇．在另一方面——這也是在所論期間內最可重視的特點——自一九四六年起，認為非自治領土的數目，尤其是非自治領土數目自七十四處減至五十五處，人口總數自兩億一千五百萬左右減至一億一千三百萬左右，後一數字且包括餘有各領土在此期間內人口自然增加約二千二百萬人在內。特別是亞洲及太平洋區人民中經視為屬於非自治領土者，其總數自一億一千三百餘萬減少至不滿一千四百萬。至此期間終結時，餘有的大批人民聚居在非洲大陸，總數約九千六百萬，其政治地位尚待最後確定。

一一．進度報告書指出，憲章第十一章在地理及人口上的實際適用範圍之所以有此變遷，最主要原因厥為有關人民取得獨立及國家地位，或獲得充分程度的自治，從而使大會承認該章規定對他們不復適用。對聯合國特別有意義的一件事是自六個舊有非自治領土興起了七個獨立國家，都已成為聯合國會員國，其中三國在非洲，四國在亞洲。這些新國家加上越南在人口上占第十一章停止適用的人民中一大半。另有四處領土（格陵蘭、波多黎各、蘇里南及荷屬安提里斯）已與管理它們的會員國結合，接受自治政體，其實施條件業經大會認為妥善，足以改變它們在憲章上的地位。此外，不復在提具報告之列的領土尚有九處；關於它們的情報自主管會員國向大會所說明的憲政變革或其他演變發生之後即停止遞送。關於其中馬耳他一處，管理會員國於一九五九年聲明嗣後恢復遞送情報，因當初停止遞送原因所在的憲政考慮已不成立。印度代表對聯合王國政府擬恢復遞送關於馬耳他的情報之意表示歡迎，惟認為大會似宜審酌此事所涉的廣泛憲政問題，特別是在主管會員國保有撤回或廢止憲法的權力之情形下，憑憲政上理由停止遞送情報是否可謂正當，換言之，在關係領土的充分自治未奠定永久基礎之前是否根本就不應停止遞送情報。

一二. 有如上文所稱，在所論期間終結時，餘下非自治領土的居民共計一億以上，為數仍甚可觀。其後，幾內亞共和國獲得獨立，成為聯合國會員國之一。大會依照關於遞送情報所應採用的因素及其他程序的決議案，業已核可對獲得充分自治的阿拉斯加及夏威夷兩領土可以停止遞送情報。又大會在探討某一託管領土未來地位時連帶獲悉奈及利亞聯邦行將於一九六〇年獨立，該聯邦是非自治領土中人口最衆多的一處。委員會也深知非洲其他地區於短期內可能有類似情事發生。

一三. 若干管理會員國於所論期間內自動遞送關於政府的情報，委員會乃能審酌各該國所管領土內在促進自治過程中各項政治制度及活動的發展情況。這類情報計有荷蘭在印度尼西亞獨立以前就整個荷屬東印度所提出者，其後就荷屬新幾內亞所提出者，以及就蘇里南及安提里斯兩地在其臻於自治之前所提出者；美國就波多黎各、阿拉斯加及夏威夷在其自治以前所提出者，以及就關島、美屬薩摩亞、及美屬佛京羣島所提出者；丹麥就格陵蘭所提出者；澳大利亞就巴布亞所提出者；及紐西蘭就庫克、尼烏埃及托凱勞等島所提出者。自此項情報可見，在所有這些領土內均已建立政治制度，其程度雖參差不齊，在憲法上所採形式亦屬不同，但當地居民藉此多少能夠參與管理他們自身的事務，而且在循憲政程序取得獨立或自治的領土內，藉此制度終於能自行決定他們的新政治地位。進度報告書所載的領土撮述部份提綱挈領說明這些管理會員國治下的其他各領土在所論期間內本自治目標所採取的步驟。在此期間終結時，其中若干領土、尤其是荷蘭新幾內亞及巴布亞兩處的政治責任主要仍操諸主管會員國之手。在美國及紐西蘭管理下的領土內，代議制度的發展及領土內部自治的趨勢續有演進。

一四. 在非自治領土中，其有關政治情報經自動遞送者祇占很少的一部份。比利時、法蘭西及聯合王國三會員國負責管理大部份非自治領土，當地人民為數也最為衆多，卻並未能就政治發展本身提具情報，唯一可稽者不外是向情報審查委員會及大會第四委員會所提出的關於籌備各領土自治政策的相當籠統報告，或是這些會員國所遞送情報中間接敘及居民參與經濟、社會及教育發展措施情形的部份。委員會因而以專心探討經濟、社會及教育方面的情況及進展為主，而由於對極大多數的領土缺乏政治情報，致未能將這些方面

的進展與政治上的進展連在一起充分討論，也未能根據憲政變革及政治制度演進的情形評斷自治的進度。

一五. 自管理會員國依據憲章第十一章所負的義務可知預定目標的梗概；惟自治的意義或政治、經濟、社會及教育進展的程度及速率均未見確定。為求確立定義計，歷來曾有明晰或含蓄的表示，見於大會在此期間內所通過決議案中關於經濟、社會及教育進展基本要件的建議與意見，以及委員會本身關於這些方面發展情形的報告書。

一六. 政治上從屬地位必然是所有非自治領土的共同特徵。至於此項從屬地位的實際後果，按照管理會員國所提供情報中可供審查此事的資料而論，在此期間終結時各地情形殊異。為實現目標所採用方法之所以如此繁多，一部份原因在於各領土環境不同，而在某些方面似乎也是因為各管理會員國的一般政策及憲政結構彼此歧異，就是說它們對各領土的最後政治地位以何者最為適宜，看法不同，以致對各方面發展的輕重緩急、辦理程序、乃至政策，均有差別。

一七. 不同領土的政治及行政制度迥異，有的由母國政府代表操相當大的直接控制權力，有的則具有相當大量的領土自治，並由民衆參與制訂及執行領土政策。但在此期間終結時，無一領土處於靜止狀態中；不論預定或期望的目標如何，逐步經由領土居民自身的或領土繫屬國家的政治機構及文官制度將權力移交居民，似已成了所有管理會員國的共同政策。不過，實施該項政策的速度及方法似乎各地不同。此係由於受種種因素左右所致，這些因素對各別領土或各組領土有不同的影響，舉犖犖大端而言計有領土與外界接觸的頻繁程度及期間久暫；所有各方面發展的目標及辦理程序；人民的才能及抱負、可利用的物質資源以及若干領土內不同各種族人民的相對地位；管理會員國對關係人民採取每項新的自立步驟之能力所作的判斷等。

一八. 各非自治領土除了在面積人口上大有出入外，其在人民種族、宗教、習慣、傳統、社會組織及當地天然資源開發程度上的差別也很重要。所有領土內均有非土著的少數民族：在大多數領土內，他們人數甚少，除為母國政府官員者外，都是從事商業、鑛業、其他私營企業及傳教活動的人。可是，他們幾乎無處不一開始就占有比土著居民優越得多的經濟及社會地位。在若干領土內，他們的人數因墾殖者、鑛業

公司職員、市區技工及店主而增多，這些非土著分子在當地領土的生活及事務上居於特殊地位，往往與外間“隔絕”，此種地位在有幾方面倚靠立法或行政措施以及慣例習俗維持。在某些情形下，此種局面引起種族關係問題，對領土的發展影響甚鉅。

一九．各管理會員國及領土政府在此期間內如何運用人力物力應付非自治領土內此種繁複情況以促進當地人民的經濟、社會及教育發展，是為進度報告書的中心主題。此種情況對於為促成領土人民充分自治所採取的政策及措施也有連帶關係。在極大多數領土內，經濟、社會及教育方面均於所論期間受到激勵而有生氣蓬勃的進展，而且與此同時的確也常將技術上及政治上的責任逐漸移交予合格的人士及民選的代表，凡此過程自應視為自治發展的必經階段。事實上，此項過程時常作為自治的先決條件而論，惟究竟進展應達到何種程度，則並無明確的準繩。可注意者，非自治領土已往成為充分自治或獨立的經驗並無可供明白借鏡之處，致無從知悉經濟、社會及教育進展大概必須達到何種水準後方可承認當地人民已屆自立階段，唯一可知的是達到特別高的水準者為數寥寥。根據舊有領土瀕於自治前所遞送的有關情報可見它們是在許多不同的狀況下轉變其地位的，而其經濟及社會情況的水準，如以發展較先進的國家的標準相衡量，大多趨於低落。這一點由自治之前幾年內關於國民所得、公帑收支、發展儲備金額、就讀中等學校、職業學校及高等學府人數、及公共服務事業狀況及功效等項的資料便顯然可見。在另一方面，必要服務事業的基本下層機構業已具備，同時也有推動發展的一股力量存在；這些因素對當地人民嚮向充分自治或獨立的進展有重大幫助，惟裨益的程度如何猶無從確定。在此期間終結時尚屬非自治的各領土內，建立同樣的基本下層機構及確定同樣的發展速度，但同時並不求訂明自治之前所應達到的標準——可以說已成了其經濟、社會及教育政策的一般目的。

二〇．這些方面各項方案的籌劃及執行事宜是在管理會員國為謀履行其促進各領土自治之責任計所訂一般政策的規範內舉辦的。大體上說，有兩種主要的對策判然分明。第一種對策以求終於達成獨立為正規，充分內部自治為例外，後一目標僅於某一領土人民因當地面積狹小或環境特殊而存此願望時方始適用。第二種對策則為發展憲政制度以冀在母國與海外領土之

間建立有機的連繫，由兩者分享主權的要素，而並不予以移交。

二一．在促進自治的過程中，由非自治領土居民逐漸多多參與籌劃及管理其自身事務的所有各方面工作，自屬當然之理。關於各領土居民參與管理政治事務的情形，進度報告書內可稽的情報有限。至於居民對經濟、社會及教育政策的籌劃及執行參與其事的性質及範圍，下文各頁有相當詳細的論述。此處不妨提明，在所論期間結束之際，所有管理會員國的政策莫不為在不同的程度上鼓勵及協助非自治領土居民對本地及領土的發展擔當起愈來愈積極而負責的任務。實際所得的結果則參差不齊。在此期間內，非自治領土及人民中有許多對管理其自身事務承擔了一大部份責任，主要原因在於參加政府立法、行政部門與經濟、社會及教育機關及組織的代表名額擴增，並且也由於廣為僱聘本地人員擔任各級公務員所致。可是，在若干領土內，這些舉措至相當晚期方始着手大力推進，或是在實際上專對非土著分子施行，以致非採取緊急措施使人民、特別是非土著人民有所準備而能更迅速承擔新的責任不可。

二二．居民參與公共事務的進度及範圍必然為經濟、社會及教育發展政策及方案之成敗關鍵所在。各管理會員國似乎一致承認，所有這些方面的進展有賴於民衆的擁護及了解，為此須使人民領袖參與策劃發展措施，並使合格的本地居民參與執行這類措施。惟因所有各領土都愈來愈有推廣經濟及社會服務事業之必要，於是又愈來愈需要受過訓練的人員，非向母國僱聘所能濟事，故在實際上唯有仰給於領土本身。因此必須愈來愈特別注重訓練本地人員多多擔任公務員及技術人員。據委員會看來，關於各領土公務機關的組成及性質如有較完備的統計資料可稽，當可便於對此事的進展作更確切的評斷。

二三．鑒於管理會員國的主要責任在促進各領土自治，委員會贊許它們在經濟、社會及教育方面給予協助，從而扶助若干舊有非自治領土達成自治或獨立，並扶助其他領土向同樣目標進展。不過，委員會也未嘗不注意到在有幾處領土內，貧困及營養不良的現象猶未絕跡，當地社會、醫藥及教育事業的水準依然很差；因此，所有關係各方、尤其是管理會員國，務須盡更大力量使這些情況在最近將來即見改良。

二四．委員會在對非自治領土臻向自治的進度作此概括的論述及評斷時，深知時代的潮流以及至今尚居住在非自治領土內的數百萬人民在今日世界中的抱負。委員會深知，在此期間開始時主要在亞洲發生的種種趨勢及事件如今主要在非洲繼續發生中，而且這些情勢對有關人民達成自治目標的影響，比技術發展遠為深鉅。人民對自治或獨立的抱負心切，往往遠非他們的經濟及社會進度所能企及，這是常見的事實，無可諱言。

二五．在另一方面，委員會也深知各管理會員國與其他各方似一致認為非自治領土的人民都有權在完全平等的基礎上，無分種族、膚色或信仰之別，各自取得完全獨立，或抉擇其自由選定的充分自治體制，總之其未來地位須歸他們自己決定。委員會深信，非自治領土居民一旦知道他們的最後命運聽憑他們自行抉擇，必將奮發努力，發揮數倍的力量以圖在積極有為的順利過渡期間內為他們自身開拓新的繁榮前途。

叁．國際合作

二六．在所論期間內，非自治領土經逐漸納入國際經濟及社會合作的主流，深淺程度則各地大有出入。

二七．此項合作的一般原則見諸憲章第五十五條，內規定聯合國除其他事項外應致力提高生活程度，促進國際經濟及社會問題之解決，提倡國際文化及教育合作，並促使全體人類無分區別之人權及基本自由獲得普遍尊重及遵守；此外亦見諸第七十三條(卯)款，內規定各管理會員國應彼此合作，並於適宜時與國際專門機關合作以期切實達成第七十三條所載的社會、經濟及科學目標。

二八．經濟暨社會理事會及其委員會早就開始將審查非自治領土情況一事列入它們的工作方案。由於理事會及大會採取一系列主動的結果，⁴這些機關、包括各區域委員會在內、均在其所作研究報告中酌情列入關於非自治領土的情報。其中與非自治領土特別有關者計有理事會所擬具的關於世界經濟狀況、世界社會狀況、國際貿易、經濟發展資金、工業化與生產力、社區發展及生活程度等項的報告書。同樣，各專門機關也在其許多研究報告中一併論及非自治領土情況所涉及的問題。非自治領土情報審查委員會則在其關於經

濟、社會及教育情況的報告書中敘及聯合國機關及各專門機關的業務活動。

二九．同樣由於大會的主動，⁵專門機關之職權及業務範圍與非自治領土有特別重要關係者自一九四七年以來一直與大會密切合作審查各領土的情況，尤其是經由非自治領土情報審查委員會辦理其事。勞工組織、糧農組織、文教組織及衛生組織不僅以諮詢機關的資格參加委員會屆會，而且還各就其職權範圍內的專題擬具研究報告，並將其提供非自治領土的服務通知委員會。

三〇．非自治領土直接參加大會及其附屬機關一事迄今尚未訂立一定程序，故在此階層，雖欲設法使各領土能更充分參加關涉它們的國際討論，進展頗為有限。就聯合國各主要機關而言，在這方面所能做到的至多是若干管理會員國偶爾在其代表團中容納其治下領土的代表——這項辦法時常為大會所鼓勵。

三一．在另一方面，由於聯合國逐漸展開區域經濟活動，並且根據許多專門機關的組織法，非自治領土倒有這種更充分參加的機會。有的機關擔任電訊、郵務、氣象等技術方面的一定職務，已賦予非自治領土或其集團充分會員資格。衛生組織、文教組織等積極致力促進各領土經濟、社會及教育發展的機關則賦予協商會員資格，糧農組織在此期間終結以後亦已照辦，此外勞工組織容許派觀察代表團參加國際勞工會議屆會及派三方代表團參加區域會議，但在此期間內實際利用這些機會者祇限於少數領土，以聯合王國管理下的發展較先進的幾處領土為主。聯合國亞洲遠東經濟委員會自一九四七年成立以來也畀予類似的機會，但就非洲各領土而言，直至所論期間終結以後，非洲經濟委員會成立之時，方始有同等的聯合國機構可便於各領土參加區域經濟活動，然而各管理會員國並未全都替向在其治下的非洲領土申請參加為協商會員國。拉丁美洲經濟委員會雖設有類似規定准許非自治領土入會，在所論期間內卻並無任何領土予以利用，至最近始有之。在聯合國範圍以外，非洲的區域合作經各管理會員國與其他關係國家共同設立非洲撒哈拉以南區域技術合作委員會加以協調及加強辦理。卡里比安區、太平洋及亞洲各領土則分別參加卡里比安委員會、南太平洋委員會及哥倫坡計劃。

⁴ 參閱大會一九四八年十一月三日決議案二二〇(三)及一九四九年十二月二日決議案三三一(四)。

⁵ 參閱一九四七年十一月三日決議案一四五(二)及決議案三三一(四)。

三二. 委員會中若干委員發表意見謂如能與非政府間組織更密切合作，當可對委員會工作目標有所裨益，並認為關心非自治領土經濟、社會及教育情況的非政府間組織的工作情形應在依照憲章第七十三條(辰)款所遞送的情報中更詳細敘述。

三三. 聯合國會員國中有幾國響應大會在所論期間中期一九五四年十一月二十二日所通過決議案八四五(九)的號召，慷慨供給獎學金資助非自治領土學生至各該國求學，委員會願對所有這些國家表示感佩；另有幾個會員國在其本國獎學金及研究獎金計劃下撥給這些學生獎學金，委員會同樣予以讚揚。委員會也感激聯合王國政府盡力合作使數名獎學金得予利用。不過，委員會察及有幾個管理會員國並未能合作推行此項計劃，致決議案八四五(九)實施以來並不如大會當初想必所指望的那麼成功。在此期間行將終結時，申請人數激增，遠超出獎學金名額之上，然而獎學金的實際利用有時卻受與申請人學術資格不相干的考慮梗阻。關於這一點，委員會提請注意大會一九五九年十二月十二日決議案一四七一(十四)的規定。

三四. 早在一九四八年間，大會即已表示設想到聯合國技術協助方案對非自治領土可能發生的功效，為此在決議案二二〇(三)中促請各管理會員國注意經濟暨社會理事會於不久前所核定的技術協助辦法。後來在擴大方案確定之際，大會再度促請注意聯合國的設施可供協助非自治領土之用，於是在一九五〇年十二月十二日決議案四四四(五)中囑各管理會員國如需要技術協助以促進其治下領土的經濟、社會及教育發展，請依據擴大方案提出請求。

三五. 在擴大方案確定之後十八個月內，祇有七處領土依據該方案獲得協助，總值二四,〇〇〇美元。在一九五七年內，受協助的領土計二十五處，總值六四九,〇〇〇美元，但此項數值祇占擴大方案全世界開支數額的百分之二點五。委員會深知提出的請求數目及供給的協助數額在進度報告書所論期間終了之後不斷增多，但仍認為各管理會員國既負有替其治下領土提出請求之責任，當初未始不可早日更充分利用該項方案的益處；委員會希望它們今後能如此辦理。委員會認為，對將近自治或獨立的領土而言，如能使之熟諳國際方案的範圍及有效運用方式，不無裨益。

三六. 在此期間末段及結束之後，非自治領土對擴大方案下的國際技術協助逐漸廣泛利用，此一趨勢

在非洲地區尤為顯著。在一九五八年間尚屬非自治的該區各領土中，祇有一處於一九五〇至一九五一年度獲得擴大方案下的協助。受協助的領土數目於一九五二年增至六處，於一九五三年及一九五四年各有七處，於一九五五年多至十四處；至一九五九年，該區各領土除一處外俱已獲得協助。就供給非自治領土的協助整個而論，非洲各領土所占的相對比額不斷上升，至一九五八年及一九五九年達到總額百分之五十左右。

三七. 雖然大會曾在決議案四四四(五)中建議各管理會員國在其依照第七十三條(辰)款所遞送的情報中，儘量就申請技術協助事宜及此項協助與長期發展方案配合方式附具詳盡報告，委員會卻不得不主要倚賴聯合國主管機關供給這類情報。在依據擴大方案提供非自治領土的協助數額中，最大宗的開支在公共衛生方面(在一九五七年占總額百分之四十四)及教育方面(百分之二十七點五)。非自治領土內由衛生組織按照經常預算及擴大方案協助的計劃在一九四九年計十二項，至一九五六年增至一一三項，雖然在這段期間內非自治領土的總數業已遞減。所請求的協助種類及範圍大致反映有關領土經濟發展^{請求的協助種類及}程度；一般可以看出有逐漸自基本事業的協助轉變為生產事業的協助之趨勢。進度報告書⁶列舉許多實例證明提供協助的範圍之廣，其中大多係經由勞工組織、衛生組織、糧農組織、文教組織及其他專門機關所供給，各該機關的區域活動對有幾處領土也諸多助益。

三八. 兒童基金會陸續將其世界性的產婦及兒童健康服務事業推廣及於非自治領土，規模愈來愈大。自一九五二年初起至一九五九年年中止，總共一千一百萬美元的兒童基金會援助金經核定供四十處領土內實施一一項兒童保養計劃之用。在此期間終了時受協助的八十三項方案中有二十項為辦理兒童哺育，十六項為舉辦產婦及兒童基本福利事業及訓練兒童保養工作人員，十三項為防瘧狀腫方案，十四項為防瘧或除瘧方案，七項為防癩瘋方案。兒童基金供應必需的物資及設備；糧農組織、衛生組織則供給專家及研究獎金，有時也歸聯合國供給。此項合辦的國際協助往往推動範圍較廣的方案，由政府自身繼續施行。在兒童基金會幫助下，許多領土得到廣大宏偉的益處，委員會表示熱烈贊許。

⁶ A/4195; A/4128, 第三〇五段至第三三八段及附件。

三九. 在聯合國主辦範圍之外，若干領土也根據雙邊協定獲得哥倫坡計劃下所撥給或美國政府機關所供給的技術及財務兩方面的協助。一九五八年間，非洲撒哈拉以南區域互助基金會為同一目的成立。

四〇. 各區域委員會——南太平洋委員會、卡里比安委員會及非洲撒哈拉以南區域技術合作委員會——也對促進區域內技術方面國際合作有重大的貢獻。

四一. 不過，委員會認為宜在結論中指出，所有各種外界協助的總額祇占非自治領土經濟、社會及教育發展項下的公帑開支、包括管理會員國所供給補助金、貸款及服務在內的總數之一小部份。在所論期間內依據聯合國各項方案替非自治領土所申請及實際供給的技術協助，縱使承認資源有限，仍可說相當微少。

B. 經濟狀況

壹. 一般政策與發展

四二. 各非自治領土人民在檢討期間起始時，大部份力量都用於生產維持生活所需要的農業和牲畜產物；所以從行將成立的現代國家的需要來說，在這個時期開始時多數領土的經濟發展都是極為落後的。有幾個領土的國內市場很繁榮，它們早就以貨幣代替以貨易貨的辦法；有些領土常因非土著企業的直接結果而能輸出相當數量的農業、牲畜和礦物產品；但是大體而言各領土都祇有自給經濟、內銷或外銷物品之生產也祇是偶然而有之，且是規模甚小。此外，這類的生產只限於初級產品，並且在多數領土內，只限於一、兩種對於氣候的變化和市場波動極為敏感的主要產品。這種普遍的情形可見於公帑收入和土著私人收入數目之微少。

四三. 情報審查委員會在一九五四年所擬訂的經濟政策各項目標⁷事實上就是在一九四六年時幾乎每一領土都尚未着手的各種主要工作的一個目錄。因此，同時也是為了提出可用以衡量過去十年所得進展的成就標準，現在不妨重申所述各項目標如下：

“(a) 在必要時改變經濟的基本結構，以消除經濟發展之障礙；

⁷ 參閱大會正式紀錄，第九屆會，補編第十八號(A/2729)，第二編，第一七段。

“(b) 刺激經濟發展，以提高人民之生活水準，增加其全國生產，並提高其生產率；

“(c) 設置及改善各領土之資本工具，以期為將來發展奠定一穩固基礎；

“(d) 提倡各該領土所最適宜舉辦之經濟活動，不論其為初級生產抑為工業生產，但須計及各該領土之經濟平衡及對外貿易之利益；

“(e) 按國民總所得，將經濟方面的物質利益公允分配與各領土人民；

“(f) 為政治、社會及教育方案奠立一穩固經濟基礎，但須計及各該領土人民之基本文化價值與願望；

“(g) 養護及發展各領土之天然資源，以利人民；

“(h) 造成各種條件，以便提高衛生及社會福利之標準，以協助發展道德良知、公民意識及責任感，俾人民得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。”

四四. 在估計實現這些目標所得進展之多少時，委員會已顧到惟有依照全世界經濟的一般趨勢和所有發展落後國家共同有之的問題來看，纔能正確判斷各非自治領土的發展。因為各領土多半都是初級生產者，而且本身並沒有什麼國內資本，所以特別易受高度工業化國家內經濟周期波動的影響。再者，凡判斷各領土的進展時，也必須記住在這個時期開始時存在的情況；最後，一切進展都須參照各領土的需要來加以判斷。

四五. 大體而言，非自治領土在檢討期內都有大量的進展，但是就其人口佔非獨立人民大多數的各領土來說，這種進展發生時，經濟體制的根本缺陷都尚待糾正。從生產消費和每人平均收入等數字來看，目前較一九四六年進步甚多；然而各領土經濟的基本結構大體上仍在發展很低落的階段，多半以自給農業和出品少數的初級產品為其基礎。出口所得的大部份則用於購買高度工業化國家的消費品和資本財。此外，各領土也發覺它們都牽涉在落後國家與發展國家之間生活標準相差日遠的全球普遍的現象之內，而鑒於它們成長的速度趕不上各發展國家，其中有些是與它們有重要經濟和貿易關係的國家，則這種現象對它們是不

利的。從各重要部門的生產數字來看，似乎可見這種在一九四六年原已很大的差別，過了十年之後仍舊是多數領土的顯著情形之一，同時也表明必須儘最大的努力去加速各領土內的成長速度。

四六．各領土在轉變為貨幣經濟制度方面略有進展，同時純為自給的生產則隨之減少，現在可以預料這種趨勢在多數領土中會加速繼續下去，但關於這事的情報仍零散不全。在這個期間內，多數領土全國生產量中出口的農產和礦產數額都未減少。事實上這類產品大體仍是經濟中最主要有力的部門。因此各領土依賴世界市場的成份仍舊很重，而且除去奈及利亞和肯亞為重要的例外情形以外，在推進農業生產多元化方面沒有什麼進展。供應出口和國內市場的加工工業略有增加，但是並非各領土經濟生活中的主要因素。這種情形祇有兩個地方可說是真正的例外，第一是香港，其次是新加坡，但因兩領土都是城市，由此益見一般情形確如上述。在多數情形中，地方工業生產的擴展不能應付國內市場所需求的各種主要消費品，同時資本財的生產也在剛剛開始的初期階段。各領土中很少有達到多方面的均衡發展的經濟制度者。

四七．在有這些基本限制的範圍內，多數領土在這個時期終了時的情形都較起始好得多了。舉例來說，地方上消耗國內和輸入的消費品數量都有增加，同時還有要求品質較好和價格較高的消費品的趨勢，由此可見人民生活標準是提高了。另一件事也有更深遠的重要影響，就是各領土由下列各種基本工程與服務所獲的資產：擴大的運輸系統、農業、用水的供應、電力、銷售和其他經濟業務以及與之有關的建設工程。這些改善大部份得力於事先有計劃的發展經費，各管理會員國與領土政府能夠採取主動、籌措資金和管理的方法，出力甚多。

四八．事實上擬訂與實施發展計劃是這個時期中的一個主要特色。這些計劃旨在促進領土的經濟與社會發展，特別注重領土人民的福利。在多數情形中，擬訂計劃的一個障礙是缺少可靠的綜合統計數字，在某些情形中，初步計劃在從詳大量調查天然資源與發展的可能性之前，就先實行了。但是在這個時期的後半期內，幾個領土內新的或改訂的計劃多半都以特別經濟調查為根據，包括由國際復興建設銀行調查團所進行的許多調查在內，如在馬來亞、奈及利亞和牙買加的情形。

四九．在多數情形中，管理國供給所需經費的一個重要成數，但是一般說來，領土本身的資源還是最大的來源。有些領土也得到外來基金的協助。美國國際合作管理局在這個時期中提供了一千三百萬元對許多特種發展計劃提供財政協助，國際銀行借給幾個非自治領土的款項也有一億七千萬元。到了這個時期終了時，發展計劃的範圍和可供實施計劃之用的資力都已逐漸增加。各領土所要達到的切實宗旨與目標都視其各別的需要與潛力而彼此不同，但是大體上目的都在於建立平衡經濟所必需的經濟、社會和行政基層結構。所有計劃並非總是以最有效的方法去求達到這些成果；有幾個曾為委員會的委員批評，認為祇是一套事先未妥予配合的計劃，其中有些與人民的需要沒有太大的關係。在這個時期的後期，特別在法管領土內，各計劃都偏重於促進生產的計劃。各主要發展計劃都注重擴大研究工作的需要。

五〇．委員會茲再表示認為應使非自治領土人民不斷多多參與發展方案的擬訂與實施，而且應把這些方案與促進領土政治發展的各項基本目標聯繫起來。在這方面，各領土本地對於發展設計的管制在這個時期內不斷增加。在聯合王國管理的許多領土內，領土政府本已在發展設計方面負主要責任，人民代表參與這種設計須視憲法改變的速度。聯合王國所管理領土由民選代表的負責機關主持發展計劃者數目日漸增加。此外，如發展委員會或董事會一類新公共團體的設立也使土著人民參加實施計劃者人數日增。在這個時期終了時，法管領土內移交設計責任一事也略有進展，在這些領土內地方當局籌劃發展計劃的權力，和領土議會核准發展計劃的權力，都有增加。

五一．委員會對於特別設立地方團體設計和實施發展方案的趨勢曾表示歡迎；且曾多次鄭重表示地方參與擬訂和實施發展方案一事的重要性。委員會歡迎非洲經濟委員會第二屆會所通過的決議案，其中建議訓練土著經濟學家和統計學家的辦法，委員會認為這樣可使土著人民多多參加這種工作。委員會也強調必須有區域與國際合作促進經濟發展。非自治領土應能多多積極參加旨在實現憲章第五十五條宗旨的各主要工作，包括聯合國區域經濟委員會的工作在內。參與這類工作不但有助於奠定各毗鄰領土有效合作的基礎，以求解決一個區域的共同問題，並且也有助於各領土擬訂本身的方案。這種參與辦法也應包括領土內代議機關充份參與國際協助計劃下各方案之籌劃及核准。

五二. 進度報告書⁸中各國帳目內的資料顯示在凡有情報可供參考的所有領土中，按目前的價格來說國內總產品都有增加。就是按照恆常價格(換句話說，在顧到價格上漲之後)來說，增加之多也很可觀。在幾個關於土著人民的收入另有資料可查的領土中，每人平均的實際收入也有增加。在某些地方增加率較全領土的國民總所得為高。比屬剛果每人平均的實際收入，由一九五〇至一九五七年增加了六點一，法屬西非洲，由一九四八至一九五五年增加了五點一，在烏干達由一九五二至一九五七年增加了三點七。

五三. 另一方面，非洲領土有一九五六年和一九五七年資料可供參考的各領土內土著人民個人平均的收入⁹是世界最低的收入：奈及利亞的數字是六十七美元(一九五六年)，比屬剛果是四十二美元二角，肯亞是三十三美元五角五分，烏干達是四十三美元三角四分(一九五七年)。在這些領土中非洲人與非非洲人個人平均收入大相懸殊的情形仍舊未變。譬如一九五七年比屬剛果非洲人民個人平均的收入是四十二美元二角，非非洲人則為二千九百七十三美元；羅迪西亞和尼西薩蘭聯邦的同項數字是三十九美元二角對一千七百一十一美元；肯亞的數字是三十三美元五角五分對一千一百美元。¹⁰ 這種收入懸殊的主要原因是多數非洲人只從事生產量很低的自給農業，就是在都市中他們也都是非技術工人。另一方面，在同樣的工作上非洲人所得較非非洲人少得多的情形也確實有之。委員會強調必須採取一切可能措施保證土著工人可在就業方面得到充分平等的機會與條件。管理國告訴委員會它們現行政策目標之一就是減低並且在最後取消這種懸殊的情形。委員會已在三年一度的經濟狀況報告書(一九六〇年)內備悉為求達到此目的所作之各項努力。

五四. 在有情報可查的多數領土中資本形成的數額很高。除去協助實現發展計劃的公共投資之外，有些領土也以旨在吸引資本，尤其是海外資本的法律來激勵私人投資。農村土著經濟的投資雖然無法確實推斷，無疑是多數領土資本形成總額中的一個重要部份。但是在許多領土中如比屬剛果、北羅迪西亞、牙買加和肯亞，確有大量的私人資本流入。這種投資可見於新公司的成立和擴展已有的工業，其中一部分是由內

部資源籌得的，包括利潤的再投資在內。私人投資在資本形成中所佔的數額各領土各不相同，而大規模的公共投資仍是幾乎所有領土中發展所需的主要資金，在供給基層建設和其他足以鼓勵進一步公私投資的各種重要業務方面，也是一種有決定性的財源。有幾個領土在這個時期開始時由於戰時貨品的銷售而積儲了大量的資金，足以作為一個基礎，從事較以前更大規模的公共投資。

五五. 在聯合王國管理的各領土中，核准用於公共發展的費用，在檢討期間內的總額是九億九千二百萬鎊，其中的一億八千七百萬鎊是由聯合王國政府根據殖民地發展及福利法案而撥出的補助金，還有七千四百萬鎊是殖民地發展公司的投資。各領土由本身預算歲入撥出，公共團體如銷售委員會等由其儲備金撥出以及以貸款方式所提供的款項佔公共投資的百分之五十二點五，總數幾達四億八千四百萬鎊。在法管領土中，由母國資源籌出的公共投資數額是七千六百二十億法國法郎。在這些領土內，由地方財源籌付的公共投資之數在一九四六年預定為百分之四十五，但現在經濟及社會發展投資基金海外部份所列的計劃中已減為百分之十。在比屬剛果，需款超過四百八十億比屬剛果法郎的十年發展計劃是以由領土本身出面在比利時和領土境內籌措的借款去辦理的。委員會並不忽視檢討期間內母國政府給予的財政協金及其後增加的協金的重要性，但希望此種協金仍可再予增加，因為各領土本身對於戰後母國經濟的復原究亦不無貢獻；它們是母國製成品推銷的可能廣大市場，有幾處領土由於其與美元地區交易的盈餘，對於改善其所屬貨幣地區的收支差額，也曾出力不少。

五六. 現在祇有幾個領土的資本形成速率可以計算。¹¹ 委員會查悉在幾個領土中——比利時剛果、法屬西非和所有的聯合王國管理的領土——投資在國民總所得中所佔的比率很高，尤其鑒於每人的收入極少，而這種情形的結果通常總是國內儲蓄和投資在國民總所得中佔很低的成數。

貳. 農村經濟

五七. 農業部門的發展不論過去和目前在非自治領土一般經濟和社會進展中均佔基本重要的地位，因為所有的領土幾乎都是以農業為主，不但其迅速增加的人口所需的營養，就是為了換取外匯，都非靠其農

⁸ A/4166, 表十。

⁹ 同上, 表十一及十二。

¹⁰ 聯合國：一九五〇年來非洲的經濟調查(出售品編號：59.II.K.1), 第九四頁。

¹¹ A/4166, 表十五, 十六及十七。

業生產不可。這些領土內經濟和社會的進展一向都以農村經濟的趨向和改善速度為轉移。

五八。因為缺乏可供參考的統計數字，所以難對農業生產的進展作一個完全的分析。但是這種生產的增加似乎都較多數非自治領土、尤其是非洲的各領土人口的增加要快些。糧農組織估計熱帶的非洲一九五八年每人平均的農業生產較戰前的數量要高出百分之二十左右。¹² 有些領土在農業生產多元化方面略有進展，但是在牲畜產品方面一般的產量都很少。農業產物的輸出額也都有相當穩定的增加，除去一些西非領土所輸出的可可為主要例外，太平洋領土出口的椰子核戰時遭受嚴重的打擊，現在也慢慢恢復。同時農產品的輸入有大量的增加，麥、麵粉和各種煉乳的購買也增加甚多。

五九。根據有限的統計數字來看，截至這個時期終了時，牲畜產物數量太少是非自治領土農業生產一個最顯著的現象，糧農組織認為這是一種最重要的現象。雖然肉類、牛奶和雞蛋的產量都逐漸增加，但是在這方面並沒有顯著的進展，儘管在許多領土中牲畜數目不為不多，並且有些地方還在增加。在這個期間內一般都承認有增加牲畜產物數量的需要，不論是作為收入的來源，或因為這種產物對於提高營養標準之重要，這一點可見於獸醫的研究和實地服務工作的發展，牲畜改進所及屠宰與銷售處的設立。許多領土都因各種無法迅速解決的問題以致進展備受妨礙：這些問題包括牧場的缺乏，改進牲畜品種的需要，防止毒蠅及其他牲畜疾病，前往市場推銷的困難，以及許多擁牛最多的非洲領土常把牛被視為財富的象徵而不是一種生產的來源。檢討期內在這些方面尤其各領土境內控制牲畜疾病一事雖然頗有進展，然而東非各領土牛疫蔓延越過了國際邊界的情形使各方注意到國際合作控制這種疾病的需要，委員會認為在這方面很不妨請糧農組織共同合作。

六〇。一般人都公認農業對於各領土經濟之重要，因此農業經費佔發展基金的一大部分。許多領土，尤其是聯合王國管理的各領土，都設立了農業發展特別委員會或公司。有些領土曾試行農業生產較大規模的計劃，但是並不十分成功。所以到了檢討時期的中期，各方面都轉而注重改善土著農業制度。

¹² 糧農組織：“糧食與農業狀況，一九五八年”，羅馬，一九五八年。

六一。擴展農業以利出口一事特別受注意；而為改善各領土人民營養所必需的增加本地糧食種類的辦法則並沒有受到同樣的重視，幾乎所有領土的主要民食都是含澱粉過多，而缺少蛋白質和其他必要營養的作物。惟各地在多多種植蔬菜、水菓及豆類以增加地方糧食種類方面都有過各種的努力，至這個時期終了時這方面仍有加速努力的必要。

六二。再增加產品種類以供地方消費一事雖然幾乎到處都需要，但是專門致力於生產輸出品之利益也是不能不考慮的事。多數領土最初都用集中全力發展一兩種主要作物的辦法增加輸出的盈利和政府的收入。但是最近所偏重的則是使這些收入逐年趨於穩定的各種措施。因此許多只以一兩種作物為外匯收入來源的領土現在都努力增加出口作物的種類。

六三。擴大農業和牲畜飼養一事不時都因傳統的土地佔有制度遇到困難。在檢討期間內，這種制度因為商業作物的生產和大農場漸趨普及以致經濟與社會壓力下隨之增加，頗有改變的趨勢。傳統地權制度幾乎到處都在轉變時期中逐漸由土地登記的制度代替。各政府只協助並調協這種改變而不加以規定，因為要規定這種改變，尤其在把土地轉讓給歐洲移民之後使傳統地權制度更受到壓力的地方，時常因此引起衝突。

六四。許多領土都已實行的土地改革多半皆以加強土著農民個人地權為目的。譬如，一九五六年就有一個委員會在比屬剛果研究如何使土著人民能逐漸享有個人地權，同時也在適當情形內允許傳統的集體所有制。在法屬西非和赤道非洲，一九五五年以法令推行的改革之所以可行，主要的原因是土著已逐漸認識財產所有權的觀念。在肯亞，Swynnerton 計劃的一個目標是用地契登記辦法設立經濟上能夠生存的家庭農業單位，所有人可以把他們的土地任意轉售其他非洲人或把土地抵押。一九五六年烏干達政府在有需要的地區中採取措施以個人地權來代替傳統的制度。實際事例尚不止此，但是委員會認為許多其他地方也需要以一種概括有系統的方法來處置這個問題。採用個人主有土地制度的趨勢，除可能有其他結果外，也可使農業貸款事業擴展較速，在這個期間內，貸款設施缺乏的原因常歸咎於土著沒有抵押；擴大貸款設施對於增加生產應該是一種幫助。

六五。養護天然資源是各領土農業政策的一個主要目標。土壤侵蝕是多年來無人不知的現象，但是其

嚴重性則在檢討期間以前並未被充分認識，尤其是在非洲。幾年來所特別注意的都是比較易於預料的後果，例如採伐森林和剷除地面植物之後，對於水土保持的影響。但是土壤侵蝕不太引人注意的各方面問題——耕土素質的退化，涇潤膠態複合體的喪失，礦物原素沖散等等——在非洲各領土都未得到應有的注意。第二次世界大戰後，若干科學及農學團體曾設法補救這種嚴重的疏忽，發動各種以地方和區域為單位的計劃。許多領土從事實地和研究工作的土壤學家人數都大有增加。一九五〇年在撒哈拉以南非洲技術合作委員會(CCTA)倡導下成立了一個非洲土壤局，並且還在比屬剛果舉行了兩次非洲土壤會議，第一次一九四八年在波馬(Boma)舉行，第二次一九五四年在利奧波德府舉行。各區域都成立了專門委員會經常舉行會議，此外又在比屬剛果的Yangambi成立了一個非洲土壤養護事務社。檢討期間內在土壤養護方案的下列三方面都有重大的進展研究，立法與實施的技術方法。

六六. 這個期間內在水利的管制和利用方面每個領土的進展都不同，大體上因地理的區域而異。在熱帶非洲的各領土內，當局雖然早已從事管制擁有大水利的盆地如剛果、薩納加、奈及爾和貝奴埃以及恰德的各支流，大體說來，農田的灌溉與排水仍甚簡陋。但亞洲和太平洋一些領土的情形就完全不同了。非洲各領土內這類發展之所以延未辦理，一部分原因無疑是其所需要的大量投資，另一原因則是過去太缺乏重要的水利資料，這個因素使得水利資源常常不能充分或有效利用，並且還使某些計劃歸於失敗。但是在這個期間內對於以通盤水利研究為方法蒐集必要資料一事的確頗為努力。

六七. 委員會備悉在實施各種方法保護木材資源和發展森林產品方面也有大量進展，主要得力於推進研究工作，使用新技術方法確保大量增加產量並把它們應用於開發森林，以及資源的估計和產品的利用。許多領土內都以造林逐步代替原用森林管理方法(其主要目的在於對以原始方法利用野林資源的一小部分加以規定)，以確保所管理的森林可在經濟上充分利用，此事辦理已有成效。委員會認為森林管理的研究應予擴展，因為亞、非兩洲各領土內的廣大森林地區應該成為它們經濟發展的一個重要因素。

六八. 漁業可供給以其他方法難於得到的食物蛋白質，對於所有可在海上或內陸水道捕魚的非自治領

土都極為重要。檢討期間內在漁業研究工作方面很有成就，設立新機構的建設費用多半由母國政府籌供。在聯合王國管理的領土中，根據殖民地發展及福利法案支出的一九四六至一九五七年研究費中，漁業研究工作佔其總額的十分之一。許多領土對於養魚極為注肯亞、奈及利亞成功。魚圍的數目和魚的產量都有增加，魚場。漁船機械化、北羅迪西亞及烏干達還設立了示範的魚場。漁船機械化和船具的改善也都有進展。因此捕獲數量有顯著的增加。委員會認為幾個領土應把發展漁業試驗成功所得的知識供給其他領土，又設立工廠從事魚的加工和裝罐也是許多領土所未充分注意的一件事，委員會認為應予鼓勵。

叁. 工業發展

六九. 在檢討期間開始時，多數領土除去手工業之外幾乎可以說沒有製造工業；到了這個時期終了時，這方面的發展通常都較初級產品的擴展緩慢得多。就是在以農業產品輸出為基礎的貨幣經濟範圍日廣，因此消費品與資本財市場也日漸增加的幾個較大領土內，輸出所得的大部份款項也用於購買輸入的製成品。為了很明顯的理由，這些輸入品包括各種機械和其他資本設備，以及大量的耐久消費品。總括說來，地方製造工業只在不耐久與半耐久的出口與國內自用產品方面略有進展。

七〇. 委員會在一九五七年曾表示工業化本身不應當作為一個目的，而只應視為提高人民收入和生活水準的一種方法。當地的情況可能使可以製造及銷售的製成品範圍受有限制，如果在某一領土內生產某種農作物或產品的條件非常良好，那末就該領土的一般利益而言，最好的辦法可能是增加這個農作物或產品的生產量及銷售量，以便從外國換回製成品。凡遇當地的條件很適合的時候，工業生產就會有助於提高人民的生活情況，同時對於加強領土的經濟及其多元化也是必需的。因此鼓勵新工業的發展不應全以價格的標準為轉移；政府應該顧到各領土的較廣的經濟及社會需要及利益。

七一. 在上述考慮範圍之內，工業化可以成為一種方法，一方面使擁有天然資源的一個領土可以更有益利用這些資源，而不祇是把自這些資源所得的產品以原料方式或略予加工之後輸出國外，並且還可能供給一部分本地市場對製成品的需求，到足可不必過分靠輸出賺錢的程度。另一方面工業化在將新式技術進

步介紹給本國經濟方面可能發生重要作用；對於經濟其他部門的活動也可能有刺激的影響；並且還能以額外機會給予人民，使他們可以就待遇通常較農業工資為高的有薪職業，同時又有開創新技能的需求和學習願望的好處。

七二. 管理國深知在條件適當的地方建立工業的需要，事實上已在下列三種工業之間作一區別：(a)把本地農業或礦產的原料加工製成產品大部分輸出外國僅一小部分在當地市場推銷的工業；(b)以輸入原料製成消費品在當地市場推銷的工業；(c)把輸入原料製為成品出口的工業。

七三. 第一種工業在有優良天然條件的情況時予以鼓勵，例如在有廉價的電力時就從事鍊金業。第二種工業是認為在經濟上合理的，尤其如果是製造代替在當地已有現成市場的進口製成品，例如用輸入的麥製成麵粉，用輸入的金屬平板製成容器。第三種工業比較少，並經認為在有特殊情況時才做得到，例如對外銷售有相當大的希望；亞丁和千里達鍊輸入原油的鍊油廠和香港的綿紗紡織工業就是兩個實例。

七四. 在檢討時期告終時，大多數領土內的製造工業，尤其是當地人所有的工業都仍有缺乏本地資本和專業管理和技術人員不夠的問題。除去這些問題之外，缺少基本便利如電力和運輸，也是一個問題。其中有一些原料的種類固然有限，勞工的供應也不方便。在各領土中根據發展和投資方案所採取而通常多半由管理國協助，有時也有由國際或外來協助幫同實施的各種措施，目的之一就是建立基本的一般便利為方法來創立更有利於工業化的條件，其中尤以運輸最被重視。此外，建立製造工業一事雖然在多數領土中都交付私營企業辦理，但是有些領土中政府貸款予以鼓勵，另外一些領土則設立興業公司主辦。

七五. 概括而言，各非自治領土的工業生產到一九五六年仍很低。多數領土在普遍工業化方面仍在準備的階段中，發展製造工業也不過是剛剛開始。但也有重要的例外，諸如比屬剛果、肯亞、牙買加、千里達、夏威夷和阿拉斯加。這些地方工業產品的種類和數量早已超出了初期的階段。舉例來說，比屬剛果的製造工業在檢討期間內頗有發展。十年發展計劃一開始就注重必須發展加工業以便提高農業及礦物產品的價值並以貨品供給國內市場。比利時在這方面所採政策的基本考慮之一就是將原料輸出製成商品然後再把它

輸入供給當地消費是很不經濟的事。因此該領土已有了可製成種類相當多的製造工業，包括綿花、紡織、氈子、鞋、較劣子、飲料、煙草、水泥和其他產品。有些其他領土所採用的政策似乎並未同樣重視這個原則。

七六. 此外，在城市領土如新加坡、香港等尤其是香港，輸出工業在一九四六年已是本地工業活動中很重要的一部分，現在更見擴充了。在其他一些領土內，只有主要把當地農業尤其是礦物原料加工輸出的工業有很大的進步。供應國內市場需要的工業，尤其是供應土著人民需要的工業，仍舊沒有什麼發展。這種情形在多數領土中多半是由於土著人民購買力太低，缺乏燃料，運送的困難，而在非洲領土內尤有人口稀少，缺乏經濟及社會基層建設，以及資本、企業家與技術人員不足等等因素。結果多數領土就不得不輸入它們所需要的製成品，而且數量逐漸增加。不但需要大規模而且設備很貴的工廠才能製造的機械和耐久消費品有此情形，就是許多最普通的消費品也是如此。只有紗布、水泥、煙草和啤酒等少數商品，某些領土內當地生產已開始可以供應大部分需要。

七七. 再者在製造業方面一切的發展主要全以非土著人所有權和管理為根據。除了農業產品的半加工有合作社或政府協助的企業稍佔重要地位之外，土著人民所有的製造單位，縱使數目不少，其規模通常總是很小的。土著人民參與製造工業大體上都出於供給非技術或半技術工人的方式。

七八. 製造工業所僱用工資勞動者的數目是其規模的一個指標。在這方面，比屬剛果在非洲各領土中佔首位，一九五六年就業者有一五二,七五八人，佔有經濟活動的人口之百分四點八六，第二為肯亞，就業者五七五七,七〇〇人(百分之三點九七)再次就是北羅迪西亞，二四,五八五人(百分之四點七)。法屬西非一九五五年的工人人數是三一,〇〇〇(百分之零點六五)，烏干達一九五六年的工人人數是二四,八六八(百分之一點九)。¹⁸

肆. 對外貿易

七九. 在非洲、亞洲和太平洋多數領土中，由自給經濟轉變為貨幣經濟多半仍在初期階段，而貨幣經濟在這些地方也與多數其他地方一樣，主要以對外貿易為基礎。以貨幣為交易的媒介，事實上在各領土都由與其他國家貿易開始，而且多半都經由輸出。檢討

¹⁸ A/4109, 第二十七頁。

期間內各領土經濟發展的努力多半先由初級產品生產之擴展和現代化着手，以便把這些產品在世界市場上推銷，尤其母國市場。

八〇. 在這種直到這個時期終結時仍舊存在的情況中，出口生產是非自治領土生產事業中最有效成績最好的一部分，而把它與另外那個產量低得很多的主要工作自給農業來比較，尤其如此。因此多數領土輸出生產在總產量中所佔的成分，比其在經濟較趨多元而且發展較好的國家所佔成分要高些。這種情形在不是初級產品生產者的幾個領土如香港和新加坡亦有之。有幾個領土在這個時期將要告終時雖然努力設法推廣它們國內市場的範圍，輸出仍佔最重要的地位。在多數領土中，輸出是得到母國貨幣和外匯的主要來源，不但使各領土可以購買消費品應付目前需要，並且也有款項可以購買促進發展所必需的資本財。

八一. 由於輸出對於各領土經濟的極端重要性，多數領土對外貿易政策所注重之點與其他各地不同，並不在限制輸入藉以保護國內生產者不致遇到過份的外來競爭，而在於調整和刺激輸出，其主要的目的是充份供給輸出市場並保障出口產品可獲滿意價格，或者至少穩定初級產品生產者所得到的價格或他們的收入，免受世界市價波動的影響。只有幾個領土，比屬剛果是其一，特別制定關稅率來保護當地生產者免與外國競爭，包括母國的競爭在內。

八二. 在發展對外貿易方面，世界市場價格的波動及其對各領土初級產品需求多寡的變動是一個主要的因素。用國際商品協定來穩定價格的辦法，就各非自治領土重要的初級出口產品來說，只有對錫和糖這兩種產品有相當成功。再者，糖的輸出都是依特別協定的範圍辦理的，如聯合王國對其管理領土的協和國糖業協定，美國對夏威夷和美屬佛京羣島的美國糖業法案。

八三. 因為關於若干其他商品尚無國際協定，故在檢討期間內多數領土覺得在領土之內設立政府機構負責穩定國內生產者所獲價格，比較採取國際行動調整短期的物價過份波動，實際上要重要得多。特別在聯合王國管理的領土中，各種銷售局在世界市價波動甚劇的一個時期中，對維持生產者得到穩定的售價可說頗為成功。再者，由於大體上保守性的物價政策，各局還積蓄了相當大量的儲備金，這筆款項不但在世界價格低落期間維持了生產者的合理售價，並且還供給

發展方案需要的資金。法管領土的穩定基金 (Caisses de stabilisation)，通常設立較遲，且由母國政府給予財政支助，其目的也在穩定生產者所得的售價與收入。

八四. 非自治領土出口的數量與價值都有大量的增加。¹⁴ 在多數情形中，輸出物品只限於幾個主要的初級產品，甚少增多種類的努力。然而某些領土出口的加工產品仍有相當的增加。¹⁵ 有些地方輸出到各母國去的數量雖然有逐漸減少的一般趨勢，不過成份仍很高，而非管理國的其他西歐國家購買各領土出口品似有增加。

：多領

八五. 輸入量也有增加，在價值上的增加還更主要些，這是由於製成品的價格一般都在上漲。¹⁶ 許多領土輸入品中資本設備輸入的比例有顯著的增加，主要都是機械和運輸設備。這種情形大部份是由於在多數領土內實施的發展方案之下公共投資增加了速率，在某些領土中也反映私人投資的擴展。一個普遍的趨勢是從母國輸入的數額逐漸減少，但是在法管各領土這個時期的進口貿易中，法國的輸入品始終佔三分之二。¹⁷ 另一方面由西歐其他各國和日本輸入的產品則有增加。聯合王國管理各領土由日本輸入的產品尤有增加。

八六. 貿易比率視各個領土而每年不同，大部份視價格波動如何影響其主要出口產品為轉移。大體而言，貿易比率最有利的時候是一九五一年朝鮮軍事行動發生之後各國都積極囤儲的時候，但是以後由於某些初級產品價格跌落，而工業產品則價格上漲，所以貿易比率轉趨不利。到這個時期將要告終時，貿易比率的變動沒有以前那麼激烈，在好多領土中，一九五六至一九五七的貿易比率要較十年前好得多。雖然如此，這個時期仍提供了若干顯著的實例，表示各領土的經濟對於母國和其他高度工業化國家的經濟政策和經濟狀況如何的特別敏感。一九四九年、一九五四年和一九五八年的經濟衰退現象對於各領土初級產品的輸出量和輸出所得對輸入產品的購買力都有重大的影響。

八七. 這個期間內輸出與輸入雖然都有大量的增加，多數領土的貿易差額都沒有基本的改變。聯合王國管理的各領土雖然有幾個在差額上有很大的改變，

¹⁴ A/4162, 表三、十六、十八及十九。

¹⁵ 同上, 表四及五。

¹⁶ 同上, 表十一、十二及十三。

¹⁷ 同上。

但是大體上還是虧空的，法管各領土虧缺更甚。¹⁸ 這些虧缺大部份是由於為實施發展方案而輸入的長期投資和設備。比屬剛果在這個期內一直有盈餘。

八八．所有非自治領土往來帳目中的收支差額幾乎都有虧缺。¹⁹ 總括聯合王國管理的各領土來說，虧缺是由與各英鎊區，尤其是聯合王國交易而來的。就比屬剛果與比利時的關係來說，情形也是如此。另一方面，聯合王國和比利時所管各領土與其他貨幣區尤其是與美元區的貿易尚有賸餘，而法管各領土與法朗區其他各國和外國的交易則有虧缺。

伍．運輸

八九．改善運輸設施在發展方案中所佔地位之重要是檢討期間的一個顯著特徵。發展經費中通常總有一大部份撥作重建與擴大公路、鐵路、港埠和航空設施之用。法管領土第一個四年計劃差不多有百分之六十五的款項都撥作改善運輸之用，因為在這個期間內必須特別注重恢復與擴大戰爭期間毀壞的各種運輸設施。運輸的支出在第二個六年計劃中減為百分之四十二。比屬剛果十年發展計劃和奈及利亞一九五五至一九六〇年發展計劃中撥充運輸設施的款項佔百分之五十。在薩拉瓦克，發展計劃下撥作運輸交通之用的數額，也由一九五一至一九五七年的百分之三十四增至一九五五至一九六〇年的百分之五十四點四。但是這並不是各地一律的趨勢，每個領土撥給運輸的經費都不一樣。肯亞的運輸事業在一九四六至一九五三年計劃中所得的款項只佔百分之十七點一，在烏干達，一九五五至一九六〇年計劃中所撥出的只有百分之二十。就聯合王國管理的所有領土說，殖民地發展及福利所撥出作為一九四六至一九五八年發展交通之用的款額共佔百分之二十一點二。

九〇．第二次世界大戰後曾積極努力解決戰後立即開始增加的交通。當時對於擴充運輸系統的能力以資適應現有和將來的需要一節，一般人也日益感覺其必要。一個領土的經濟發展不但引起交通的增加和其組織的改變，並且還需要改變運輸系統的型態。

九一．這個期間內最大的成就是以建築新港口和擴充已有港口並裝置現代設備的辦法解決港口不敷用的問題，譬如法屬西非的阿必強新開了一個港口，

¹⁸ 同上，表十六、十七及十八。

¹⁹ 同上，表二十二至二十六。

拉哥斯阿泊泊(奈及利亞)、蒙巴薩(肯亞)和自由鎮(Free town)(獅子山)各港也都已擴充並現代化；改善與發展公路網，包括建築主要大道，在這個期間也極有成就；迅速擴充國際與國內航空運輸設施也頗有進展，除去客運之外，貨運和郵運也日漸增加。鐵路哩數的增加，進展較少，在這方面所偏重的不是延長鐵路而是改善已有的服務。

九二．運輸工具的發展雖然有進展，但是所運數量不但與發展程度較高地區比較，就是與全世界的平均數來比較，都還是很少的。所以就有統計數字可供參考的領土來說，它們的鐵路貨運，在一九五七年每人平均為七十三噸公里，而全世界的平均數是一千噸公里。同樣地，各領土中平均二百七十人有一輛汽車，而全世界平均下來則是二十七人一輛。這些比較數字表示在各領土內不但可行的事項。概括來說，許多並且鑒於運輸對發展的各領土的運輸系統，就它們發港埠的設施也是應繼續優先進行的事項。概括來說，許多領土，特別是亞、非兩洲各領土的運輸系統，就它們發展的需要來說，都不敷用。祇有卡里比安區各領土、美國所管領土和其他一兩個領土的運輸業尤其是客運已發展到能吸引旅客的程度，許多其他領土也有發展旅行業的可能。在非洲各領土和亞洲如薩拉瓦克、婆羅乃，和北婆羅洲的各領土內，運輸的作用似乎只限於深入內地把產品運到外界來。就是在像奈及利亞這樣的領土中，有封固路面的公路哩數也少不足道，雖則未封固路面的公路網確有不少哩數存在。

九三．委員會欣悉國際復興建設銀行爲了運輸的發展曾以款項貸給下列各地：比屬剛果興建公路網；法管領土發展鐵道系統；北羅迪西亞、尼亞薩蘭和奈及利亞改善和發展鐵道；東非最高委員會發展鐵道和海港。同樣地，聯合王國管理的領土(北婆羅洲、新加坡和薩拉瓦克)運輸和交通的發展，由於哥倫坡計劃下所擬訂的各種辦法，也得到了大量的捐助，共計其運輸發展所需總額的百分之十九點五。

陸．礦業

九四．在檢討期間內礦物生產的發展對於幾個非自治領土的一般經濟進展有很重要的影響。經管理國供給大量款項和技術人員舉辦地質研究和勘測工作之後，法屬赤道非洲和法屬西非以及奈及利亞都已發現許多可貴的礦藏，如鐵礦、錳和石油等，在檢討時期告

終時這些地方的發展計劃有的正在擬具中，有的已在實施。

九五．各領土經濟活動所有各部門之中由國外籌資辦理和非土著經營者，殆無過於大規模開鑛事業。鑛業對於提高人民生活標準的直接貢獻並不大，因為受僱用的工資勞動者數目不多。土著人民參與鑛業的多半是非技術工人，同時開鑛所得的一大部份利潤都用於償付自領土外籌來的冒險投資和非土著經理與技術工人的薪資。雖然如此，鑛業對於各關係領土一般經濟發展的貢獻往往還是很可觀的。鑛產品輸出所得是主要出產領土的大宗外匯來源，同時由於鑛權稅、鑛產品出口稅以及公司與私人的所得稅等等，對領土的收入也是一個重大的貢獻。由鑛業所徵各種稅收在歲入上究竟佔多少成分，固乏確實數字可考，但是比屬剛果的此種稅入在一九五六年佔總收入的百分之三十九，北羅迪西亞一九五三年的比例是百分之六十點八。關於奈及利亞的石油，一九五〇年政府僅在鑛權稅和租金項下就得到五十三萬九千英鎊，雖然公司在檢討期間有了額外投資仍並沒有獲利。再者，關於新發展的鑛業許多領土都已自它們鑛產資源得到更多的財富，因為其政府也直接參與鑛業的經營。

柒．電力

九六．許多領土，特別是非洲各領土都有可以相當彌補鑛物燃料不足的大量水電資源。但是根據檢討期間所得的經驗，知道惟有電力已有適當銷路或同時已有大量用電的工業時，才有理由設立大量發電的水電廠。

九七．有幾個領土有這種電力和工業同時一併發展的可能性，而且已有若干這類計劃在設計與擬具之中，多數是鍊金的計劃。但在這個期間已實施這種計劃者只有比屬剛果和烏干達，後者規模較小。以電力為工業化基礎的領土祇有這兩處領土和主要靠熱力發電與辦工業的北羅迪西亞，已有大量工業的城市領土香港和新加坡，以及美國管理下的各領土。在多數領土中家庭消耗電力者只限於城市區域，對於農村土著人民並沒有電力的供應，此外祇有很少的幾個領土，特別是烏干達，有小規模的電力供應。

九八．從比較的觀點說，凡有統計數字可考的各非自治領土，電力產量都有大量的增加；一九五七年

的產量是八，一八〇百萬瓩時，一九四八年時只有三，一三一百萬瓩時。牙買加產量增加約為三倍半，肯亞增加四倍以上；香港的增加幾乎是五倍，賽普勒斯的增加在十倍以上，烏干達則近二十倍。然而非自治領土的產量雖然有上述增加，但是在電力發展方面與工業化的國家相較還是落後很多。各領土在世界總產量中所佔比例沒有太大的增加，一九五七年所佔的比例是百分之零點四六，一九四八年為百分之零點三九。一九五七年全世界每人平均的電力產量是六百三十七瓩時，非自治領土的平均數只是七十點五瓩時，超出一百瓩時的只有北羅迪西亞和比屬剛果。電力的生產與分配幾乎全部限於各主要城市及其四圍的地方，主要是供應電燈和區內工業所需電力。此外，在所有領土內，電力消費者與人口總數相比，所佔的數目幾乎都很少。

捌．財政

九九．檢討期間各領土財政上到處有之的一個現象是公帑收入的增加，特別反映土著與非土著人民參與貨幣經濟者納稅能力的不斷提高。把每一個管理國所管各領土綜合起來說，政府收入增加了三倍到五倍。

一〇〇．各領土公款支出增加的速率還要高，在檢討時期告終時這種支出較開始時增加了四倍到七倍之多。這個趨勢顯示財政發展的另一個重要特徵，就是政府活動的擴展。雖然公款支出增加的一部份原因是物價和其他費用上漲以及人口的增加，但是一大部分增加的費用與政府活動的擴大成正比。在幾個全國生產有統計資料可查的領土中，公款支出的增加也顯示政府參加國家生產之相對增加。換一句話說政府在全期內活動增多的速率超過了整個經濟活動的增加率，把重點由公共行政、司法及警察轉到經濟及社會方面的工作，如運輸與交通、工業、農業、教育及衛生等。

一〇一．關於公帑收入的來源，各領土的徵稅制度在檢討期間沒有劇烈的變更。直接稅所得代表徵稅總額的百分之二十至三十，顯示大多數領土仍以間接稅為大部分財源。在間接稅中，對外貿易——進出口稅——的收入又較國內貿易的稅款如售額稅或國產稅等要多。法管領土中國內貿易稅要較聯合王國所管領土的這種徵稅更為重要。在比屬剛果和聯合王國管理的各領土中直接稅收入有雖然數額不多但是頗有意義的增加。這種轉變從負擔公允和政府收入穩定的觀點

說雖然可以視為是一種有利的發展，但是應請注意其主要來源是已有的出口業收入增多，而不是由於出口貨或供國內市場的貨物生產量有什麼顯著的擴展。

一〇二．總而言之，因為幾乎所有領土都開始施行所得稅的制度或把它推廣，所以直接稅的重要性在檢討期間略見增加，然而在多數領土中直接稅的所得仍抵不上間接稅逐漸增加的收入。一般人都已承認把直接稅來與其他課稅方法比較，前者使得賦稅負擔的分配較為均勻，但是直接稅常因其本質而引起較大的政治與行政問題。舉例來說，過去時常有人指出因為許多領土都缺乏受過訓練的人員，實行所得稅常有其困難；而跟着這個事實而來的一點是在幾個實行所得稅制的領土中由所得稅而來的收入往往很少，尤其在農村地區。此外還有幾個屬於組織與制度性的因素，對於阻礙在這個期間推行直接稅制度也同樣重要，其中至少有兩個極為顯著：在許多領土中自給經濟仍較貨幣或交易經濟為重要；在有小商業單位的地方，收入的帳目不是不可靠就是根本不存在。還有一點，有人說直接稅可能使人民灰心不欲儲蓄因而妨礙投資。基於這些和其他原因，各領土實行直接稅時常引起爭議。

一〇三．檢討期間內各領土所實行的直接稅主要是個人與公司所得稅和人頭稅。徵收所得稅儘管有上述的各種困難，而且除去公司的收入數目很可觀的各領土外，所得稅款的收入也甚低，可是所得稅仍是最重要的直接稅。人頭稅有時也被稱為個人稅，是非洲各領土使用最廣的一種直接稅。委員會記得早在一九五四年時就曾建議過應該採取步驟取消人頭稅。現在仍舊徵收這種稅的主要原因似乎是因為在落後地區中易於實行，而覓獲一種代替法又甚困難。但是值得注意的是這種稅款作為收入來源的比較重要性，在檢討期間在聯合王國管理的各領土中已大為減低，在比屬剛果也減低，但不及前者為甚，在法管領土中情形正相反。委員會希望從速廢除了這種稅制，改用一種與居民收入相關的比較現代的徵稅法。

一〇四．間接稅雖然在幾乎所有領土中仍為收入的最重要來源，但其所佔政府收入的比例在比屬剛果已大見減低，在聯合王國領土也略減低，但不及前者為甚；在法管領土內則趨勢正相反。在以輸出為主的聯合王國管理領土內，有一種顯著的趨勢，就是在間接稅的範圍內出口稅漸較進口稅更為重要。法管領土當局使用出口稅的程度不及聯合王國，所以不得不較

偏重於其他形式的間接稅，如進口稅、售額稅和交易稅。出口稅在比屬剛果已實行很久。

一〇五．在預算獨立方面每個領土的發展各不相同，表明各領土的基本情況與管理國的政策的区别。根據一九四六年的法律特別是較近一九五六年的法律，法管各領土都同時確實將制訂概算之權，由法國轉移各領土，各領土政府的權力亦隨之增加。在聯合王國管理的領土內，轉移本來操諸母國之手的管制權一事是依照各領土發展自治的速度，利用各種法律和行政改變來個別施行的，而不是用普遍適用的立法。美國管理的各領土內仍舊用領土政府與聯邦政府劃分責任共同合作的方法。

C. 社會狀況

壹．一般政策與發展

一〇六．委員會審議進展報告書裏敘述非自治領土社會狀況的各節，是以一九五五年和一九五八年致大會的報告書²⁰內所載社會政策的主要目標為準繩的。不同文化對於各個領土所生的影響，它們的政治演變，及它們的經濟結構裏發生的劇變，都使土著社會非要作許多調整和內部的改變不可。社會政策之宗旨，應該是幫助人民儘可能的迅速順利適應這些改變，並鼓勵一個社區的各階層獲得均衡的發展。委員會曾在別處說過²¹所謂社會發展者，不過是指一個領土以替社會和個人逐漸增加幸福為出發點而實行經濟、社會和政治改革與謀求文化進步的整個歷程。

一〇七．在戰前時期，最基本的社會福利服務，主要是由宗教慈善團體擔任的。迨至戰後，隨着發展步調之加速，就不能再將這些服務統統推給慈善行動擔任了。由於社會、政治和經濟發展之交互關，委員會確認由政府來採取短期性措施和長期性綜合發展計劃之極度重要。委員會也曾強調儘可能讓各級人民參加工作，對於此種計劃之成功與其實施，亦極重要。委員會就是在這個廣大意義之下來檢討非自治領土這方面工作成就的。

一〇八．本檢討期間內，各方面對於管理委員會須負責幫助創造有利於促進領土內較迅速社會進展的

²⁰ 大會正式紀錄，第十屆會，補編第十六號(A/2908)，第二編；同上，第十三屆會，補編第十五號(A/3837)，第二編。

²¹ 同上，第十屆會，補編第十六號(A/2908)，第二編，第十一節。

新條件一節，都普遍表示承認。因是，二次大戰後替許多領土擬訂的長期發展計劃，固然特別注重經濟發展，但是亦含有廣泛的社會設計的考慮。社會發展不僅本身就被視作是發展政策的一個終極目標，而且亦被認為是有計劃的經濟擴展的一個不可缺少的因素。各方都認識為了動員與運用現有人力來執行經濟發展方案起見，需要未雨綢繆採取撲滅貧窮、疾病和愚昧的措施，俾可替有效率的經濟發展供給不可缺少的人力基礎；此外也認識任何一個發展方案若要成功，其內容必須也包括擴展最基本的社會服務和改善生活條件在內，如教育、醫學衛生服務、營養、住屋及鄉鎮設計、社會福利(包括補救事務)，及使用各種方法推廣非正式教育等等。在聯合王國管理領土內，一直至一九五一年初，所核准的領土發展計劃費用內撥充社會服務的開支逾百分之四十；自一九四六年四月一日至一九五六年三月三十一日時期內，殖民地發展與福利法案下的津貼及貸款，用於社會發展者，幾達一半。在比屬剛果，十年計劃裏的社會服務及方案佔了一九四八概算總支出的百分之三十，一九五五年訂正概算的百分之二十五強。法管領土比較注重經濟發展；一九四九 - 一九五四計劃下撥款總數內充社會發展用途者僅佔百分之十六略強；但此數在一九五四 - 一九五八計劃下增至超過百分之二十。此處所指的社會發展包括教育在內，教育連同公共衛生兩項佔支出的一大部分。

一〇九. 可是，本檢討期內，預算考慮對於擬訂計劃擴張社會服務與康樂，一般說起來都是嚴重的限制。若干領土裏，一般財務考慮使發展方案社會部門的開支不得不大量削減。不過，這種限制發展方案規模(尤以在發展初期階段為最甚)的財務拮据現象，在有幾個領土如比屬剛果、法屬西非、黃金海岸及奈及利亞等，已呈好轉之象，其原故是輸出數量和價值的增加後經濟成長率亦隨之加速。這就使公共衛生和教育及其他公共服務的支出得以增加，並使各領土可對經濟和社會發展方案投資較多。其他領土之經濟成長率較低者，祇得擬訂小規模的社會發展方案，其實施亦多倚仗母國的財政協助。可是，大體說來至今為止社會發展支出的絕大部分是各領土憑自己的資源支付的；其中多數的社會服務之所以能擴充，是由於生產量擴加。

一一〇. 到發展方案的後期，社會發展支出在計劃開支總數裏所佔的百分額通常保持不變，有時略見

降低，雖然如此，本檢討時期內社會支出的增加就絕對數字言仍甚可觀，即使計及此項增加的一部分原因是材料和人工價格高漲及通貨貶值。舉奈及利亞為例，社會支出在一九五五 - 一九六〇發展計劃內的百分數降至百分之二十五，而在一九五 - 一九五六計劃內則是百分之五十六，但若就數額言，此項開支從一九五一 - 一九五六的一千九百萬鎊增至一九五五 - 一九六〇的三千八百萬鎊。領土經常撥充教育、公共衛生、社會福利及其他社會服務和設備的開支亦呈類似的增加。就若干情形言，社會支出在本檢討時期裏竟增至領土預算的三分之一。再者，經常支出總數抵達的水準亦與不斷增加的歲入和物價相稱。

一一一. 本檢討時期內，各方越來越體會到政府在發展社會政策與擴充社會服務上所負重要任務，其功效隨着領土人民積極參加此種政策擬訂和執行之程度與品質而大見增加。這個參加的趨勢一般與根本法的改變亦步亦趨。有幾個領土已抵達其民選代表在製訂政策方面可表示決定性意見的階段。有幾個領土裏，在重要的社會服務行政職位由土著擔任一點方面亦已有進展。在某幾個領土裏，社區發展及類似方案使人民有自村的階層起參加社會發展工作的機會。

貳. 社會福利

一一二. 本檢討時期內，社會福利政策演進的主要趨勢如下：

(a) 承認政府負促進社會福利之責任，及將志願機關的工作配合於一般方案之內。

(b) 新政策比較注重社會福利工作之建設性和預防性方面，與初期集中力量於補救性方面，判然不同。

(c) 接受注重以家庭而不以個人為社會福利事業之主要焦點。

(d) 承認訓練土著工作人員之需要。

一一三. 政府在社會福利工作上所負任務越來越重是本檢討時期內的一項顯著發展。許多領土的政府都接受了製訂社會福利政策與協調公私機關工作的責任。政府加強參加辦理福利工作亦是一項顯著的趨勢。志願機關繼續是一個重要角色，許多機關接受政府的津貼，但在多數領土裏，它們不再包辦福利。政府在社會福利方面的任務加重之後，社會福利的設計及工作與政府其他技術部門特別是衛生、教育及勞工部門的工作，需要協調，亦更明顯。某幾個領土裏設

立了政府諮詢委員會，所有社會服務部門均派代表出席。這不過是目前設法使各技術機關盡量達成最密切聯繫的行政方法的一例。

一一四．至本檢討時期末段，各領土內承認社會福利為政府的一項職務，及其舉辦社會福利工作的程度，雖然主要由於不同的母國傳統和行政型式而極不一致，但各種方案和政策，則莫不著重以家庭為福利行動的焦點。因為家庭聯繫受變動的經濟和社會環境的激盪而漸趨衰弱，都市中心內尤有此種情形，以致多年來公私福利機關都設立各種各樣的家庭福利方案，一面向家庭供給意見及其他協助，另一面予父母特別是母親以社會教育，目的在幫助家庭成員獲得美滿家庭生活之知識，發展新的興趣和技藝，及在變遷環境中培養對社會責任的新認識，藉以促進家庭之發展。

一一五．在聯合王國管理的非洲領土內，社會福利設施是隨着工業化、都市中心之迅速成長、及土著社會組織之變動所引起的問題而俱來的。政府之基本目的是確保政府行動與志願努力互相合作，其方法是鼓勵與組織志願團體、通過社區機構及地方政府當局，發展各項獲得人民支持與合作之設施。政府主動的程度各地不一。在有幾個領土內，政府辦理小規模社會福利方案，補志願機關及衛生教育部門工作之不足。在其他領土內，政府設立專設機構予公眾以直接協助，並鼓勵與協調既有團體之工作。例如，在尼亞薩蘭、貝楚阿納蘭、巴蘇托蘭及斯瓦西蘭就沒有專設的社會福利部門，不過在尼亞薩蘭，福利工作由行政當局的一位官員負責協調，各地福利人員亦經任命。

一一六．在另一羣領土內如北羅迪西亞、奈及利亞及獅子山，則本檢討時期裏已設了福利部門並經擴充。在肯亞，福利設施歸社區發展部及地方政府、衛生暨住屋事宜部長執掌。

一一七．在卡里比安海聯合王國管理的領土內，至一九五〇年大都已從一個以志願行動為主由公款略予支助的政策，轉變到由政府全面負起促進社會福利的責任，設立統籌制度，聘用具備專業資格的職員；以後數年裏又陸續擴充各項設施。在聯合王國管理的東南亞及太平洋領土內，最進步的社會福利政策和組織在新加坡及香港，其戰後救濟措施逐漸擴展成為齊備的長期福利政策。反之，西太平洋領土內之政策及方案則在雛期。

一一八．比屬剛果在本檢討時期初期即從社會福利工作大部分聽任教會及私人工業組織辦理的戰前政策轉變到由政府大力參與福利政策的擬訂與執行。在政府政策推動之下，本檢討時期裏訂立了一個福利方案，其大體方針是在都市中心的新環境下維持家庭生活。

一一九．在法管領土內，本檢討時期初期政府社會福利工作幾乎全在公共衛生事務範圍之內辦理。多數非醫藥性質的服務，或交給或委託私人慈善團體主持。一九五一年後，每一聯邦及許多領土內都設立了一個社會服務機構，聘用專業社會工作人員包括當地訓練的人員在內，並着重家庭福利服務。

一二〇．在阿拉斯加、夏威夷及美國佛京羣島，公共福利工作大體上係由政府機關在福利部門的範疇內辦理，其主要職務是向貧苦人民給與財務協助及服務。

家庭福利服務

一二一．本檢討時期裏，一直至今，許多非自治領土都發生甚多變動，使得原來個人和家庭各有明確任務的傳統社會結構起了極大的更改；此種外來影響包括：自給的經濟轉變成貨幣經濟、教育、離家就業的機會，及交通的改善。傳統家庭聯繫力量削弱或停止發生作用的現象，在城鎮裏最為普遍。城鎮裏家庭不復總是一個較大單位的一部分，而夫婦結合之能否維持，主要以配偶間自身的關係為轉移，不能倚仗責成男女雙方負擔特殊義務的兩個家族的聯盟。此種都市家庭生活的新型式，固然給與個人以較大的自由可以尋求他在社會內的地位，但常常同時引起新問題，其中包括：婚姻不和、少年犯罪、住屋不敷、過度擁擠、失業及就業不足，及收入不敷。另一重要因素是婦女地位之改變。

一二二．因為對於促成不安全感、貧窮及家庭瓦解之種種因素亟需採取社會行動，對於貧苦者亦亟須供給協助，所以各非自治領土內都設立了各種各樣的社會福利服務。許多領土利用社會福利中心、嬰孩福利中心、產婦兒童保健站及婦女團體等等開始供給特別關於家庭和兒童福利的社會服務。在比屬剛果及法管領土內，一個社會福利中心體系成為社會福利工作的重要形式，其主要任務是促進較善的家庭生活標準，並協助家庭適應都市生活的新環境。這些中心多半是

在本檢討時期裏建立的；比屬剛果自一九四八年至一九五七年在這方面擴充了六倍。

一二三。此種服務在若干領土內促進了都市家庭的幸福和安定，尤其幫助了婦女適應都市生活的新環境並改善其地位。這一類的服務通常祇見於多數領土的都市區域，但在有幾個領土如比屬剛果和英管東非領土內，則亦存在於鄉村區域。

兒童福利服務

一二四。下文行將提到，多數非自治領土人口的一個特色是少年人居多，所以解決營養不足問題的最有效途徑是通過人民之中的兒童部分去辦理。對學校兒童及未滿學齡兒童供應免費或廉價膳食現已被公認是撲滅因家庭貧困及對於食物營養價值知識不足而起的營養不良症的一個方法。本檢討時期內，多數領土日益注意兒童供膳計劃，特別是供應學校膳食計劃。在有些領土如英屬圭亞那、千里達及托貝哥、香港及新加坡，供應兒童牛乳及膳食仍在初步階段；在有些領土如巴貝多斯，此種辦法主要限於營養不良及困苦兒童；但在其他領土包括阿拉斯加及美國佛京羣島，則截至本檢討時期末了時，很大部分的兒童，尤其是在學兒童，已享受此惠。許多政府辦理的兒童供膳計劃不僅擴充規模，抑且改進品質。其中許多主要須歸功於兒童基金會及紅十字會等組織之協助。在烏干達、北羅迪西亞及非洲其他領土等處，則本檢討時期內尚無此種供給學校兒童膳食的事。

一二五。許多領土已採取措施，建立嬰孩及未滿學齡兒童的照料服務，俾對母親出外工作或家庭環境貧困欠缺之兒童給與日間照料——在構成現有學校體系一部分之嬰兒院、托兒所及幼稚院內的兒童不在其內。這種設施多數係由志願團體及市鎮當局辦理，其中若干由政府予以幫助。

一二六。在必須對無家可歸兒童供給住宿及照料服務的各領土中，標準設施仍是舊式的孤兒院。此種孤兒院通常係由志願福利團體及宗教機關辦理，接受政府的津貼或贈款。雖然贊成替孤兒院及需要照料的兒童尋覓寄養家庭者一天比一天多，但這種寄養家庭計劃現僅少數幾個領土有之，即阿拉斯加、夏威夷、美國佛京羣島、直步羅陀及賽普勒斯；較小規模者有柏繆達、多明尼加島、格萊納達、牙買加及千里達。奈及利亞及尚西巴亦已在這方面略有端倪。

公共救助

一二七。本檢討時期內，特別在因受工業和都市成長的影響以致舊有互助辦法漸漸趨向崩潰的領土和地區裏，公共救助措施之需要隨着增加了。至一九五六年時，許多領土已有公共救助法律；對貧苦人民與家庭給與公共救助在所有領土裏都略有端倪。此方面大部份的工作是宗教和非宗教性的志願及慈善團體辦理的，但在許多地區裏，政府或藉有限規模的公共方案或以補助金方式，補充私人行動之不足。在若干領土裏，政府對家庭的救助方案分現金和實物兩種，不過此種方案規定的款額極低，常不够維持公認的最低生計。

一二八。某幾個領土，如香港、新加坡、牙買加、千里達及茅利夏斯等，遭逢人口稠密就業不足及失業等嚴重問題，其公共救助立法的範圍，有顯著的擴展。志願機關與政府的資源合力並用。委員會注意到某幾個領土正日漸重視恢復領取救助者之生產能力，使他們不如以前倚賴外界援助；委員會認為這個趨勢值得多予注重。

老年福利

一二九。老年人在許多非自治領土內根據風俗總可得到大家庭和其他社會單位之救助，但下列因素使得越來越多的老年人脫離素來的保護範圍，這就是：工資階級與都市中心之成長、家庭結構之變遷及新職業和社會集團之興起。此趨勢在本檢討時期末尾發展得越發迅速。

一三〇。在若干領土內，養老院仍是對老年人的公共救助的唯一或主要形式，但在其他已在普遍救濟制度下實施老年救濟或發給養老金的領土裏，則院內救濟乃是補院外救濟之不足。這種養老院，包括老年病人的醫院，通常如不是由地方政府當局管理，便是由分教派的慈善團體經營，其中多數向政府領取按人計算或固定數額的津貼金。數額充分的養老金制度及老年保險計劃祇有美國管理的領土內有之。若干聯合王國管理的領土如英屬圭亞那、千里達、巴貝多斯、巴哈馬羣島、茅利夏斯及婆羅乃亦有法定的養老金制度。除茅利夏斯及婆羅乃外，這些制度都規定要通過嚴格的生計調查（茅利夏斯的生計調查是在一九五七年廢除的）；同時，這些計劃雖已經過數次修正，就多數言，供給的救助仍够不上標準。非洲領土內，對老年人的照料大部仍在社會傳統結構之內辦理，公共救助目前尚未露其端倪。

青年福利

一三一. 青年福利的社會和娛樂兩項在許多領土內日漸獲得注意；本檢討時期內，公共當局和志願機關曾擬訂政策以適應這個成長中的一代人的需要。福利部門、教育當局、市政當局及志願團體單獨或聯合辦理的青年福利方案裏面，最顯著的是供應娛樂設備如遊戲場、運動場、青年中心、青年招待所及夏令營。公共行動的另一領域是推廣各種會團及其他有組織的消遣活動，注重由青年自己領導。訓練這種活動的領袖亦在若干領土內開始受重視。

少年犯罪

一三二. 本檢討時期內，少年犯罪問題受到相當注意，在許多有此現象的領土內，此事被承認是一項應予嚴重注意的問題。據現有片斷的統計資料看，²²除幾個人口稠密的都市領土如新加坡，及一二個其他領土如夏威夷外，少年犯罪率根據人口計算，或與較先進繁榮的母國本土比較，可說很低。

一三三. 許多領土採用糾正方法代替處罰方法，目的在少年犯罪者的再教育。還有，對付少年犯也日漸多採用具有教育、保護及糾正目的的特殊法庭，通常叫做少年法庭，以代替刑事法庭。

一三四. 就法律及處理方法言，各個領土各不相同。在某幾個領土內尚不知有特別少年犯罪法律一回事。在本檢討時期之前，少年犯罪法律業已制訂，但尚未全然是為改進與推廣程序。許多領土內，這種法律的制訂尚在本檢討時期之前；在此期內對原有法律的修正大部是為改進與推廣程序、修訂細節，並使當地法律與母國法律內的有關規定比較一致。聯合王國管理的領土就屬於後述情形。

一三五. 一般的趨勢是避免把少年罪犯送院。可能範圍內儘量實行院外處理，其方式或是採取如緩刑假釋等措施，或是採取其他辦法如訓誡、遣返、罰金、賠償、及送往寄養家庭。多數領土在本檢討時期內擴充原來實行的院外處理方法；亦有許多領土實施仿自母國的新方法。

一三六. 若干領土仍對未滿十七歲的少年罪犯實行監禁，但在所有聯合王國管理的領土內，未滿十四歲兒童不准監禁，十四歲至十七歲的兒童通常送往一種特殊機關，稱做感化院。處理少年罪犯遇認為必須

送院時，亦有兼用為成年罪犯所設的刑事及感化機構者。但通常總是把少年罪犯與成年罪犯隔開；若干領土設有特殊機構，專為長期處理滿十六歲的少年罪犯。在另一些領土內，如比屬剛果、法管領土、荷屬新幾內亞及巴布亞，處理少年犯罪機構即是為成年罪犯所設的刑事及感化機構，但多數都把少年罪犯與成年罪犯隔開，且往往對少年罪犯予以特殊考慮。

一三七. 聯合王國管理的領土對成年罪犯和少年罪犯採用假釋辦法的情事日益增多，不過此項本質上屬於防止性的設施，仍大有擴充的餘地。在許多其他領土內，或者是絕對不用假釋制，或者祇用於比較一小部分的少年罪犯。

一三八. 體刑在比利時、法國、荷蘭及美國管理的領土內或者是從未使用，或者是久已廢除。但在許多聯合王國管理的領土內，截至本檢討時期末，體刑仍可依法院命令使用，不過聯合王國政府也認為此種方法難稱滿意，主張以其他方法代替。

一三九. 委員會於鑒悉所有這些措施之餘，認為根據現有資料，尚不克斷言非自治領土在本檢討時期內的少年犯罪率有顯著的下降。委員會認為此問題目前尚可應付。依委員會的意見，預防方針比糾正方針可收較好的效果。促成少年犯罪的因素裏面似包括貧民窟的環境及工業化和都市化漫無計劃造成家庭生活的破裂；而供十歲至十六歲兒童用的教育設備又不敷用，教育時期的年青人缺乏適當和有充分酬報的職業，以致情勢更趨嚴重。所以，政府應在社會發展的這幾方面大力行動，庶可防止少年犯罪的發生。

傷殘者之照料

一四〇. 本檢討時期內，傷殘者的重建問題在非自治領土裏未獲得優先處理。一直至晚近，傷殘者的照料和重建工作都交給志願機關和慈善團體擔任。在傳統的鄉村社區裏，照料殘廢者仍是家庭的責任。一般人對傷殘者的照料和重建問題所以逐漸改變態度，主要是因為在都市中傷殘者往往得不到素來的親屬幫助，以致政府及地方當局不得不對越來越多的傷殘者負起照料的責任。許多領土內傷殘者的福利工作多半仍由志願團體辦理。在政府對於傷殘者的重建沒有完備設施的領土內，政府通常總是根據賑濟方案，通過福利部門或慈善團體，供給款項，從旁協助。許多領土內公立醫院對傷殘者給與醫療，或由政府對照料殘廢者的教會醫院給與補助金。某幾個領土設有專門矯正醫院。

²² A/4181, 表四。

一四一。關於傷殘者重建和授以職業訓練的齊備設施，仍在雛形時期；本檢討時期裏祇有極少數幾個領土設立了這種中心，香港是其中之一。委員會對於此期內為特種殘廢者之重建所採取的數項措施表示讚許，包括殘廢兒童方案，新加坡、香港、千里達、北羅迪西亞及馬達加斯加之聾啞兒童學校，及美國管理領土內之治療方案。發展盲人之照料和重建一問題極為重要，因為這個問題已臻至為可慮的程度。據一九四八年聯合王國指派的一個委員會所呈的報告書說，聯合王國管理領土內所發生的盲症中有百分之七十五至八十是可預防的。這報告書公佈後，至一九五七年，聯合王國管理的領土內已設了大約五十所學校及訓練中心。但這祇能照顧數目龐大的盲人總數內的一小部分，據一九五六年初步調查，在三十九個聯合王國管理的領土內，這個總數達六十五萬人。委員會歡迎為對付此問題而採取的各項措施。一九五〇年成立的皇家協和國盲人福利協會曾幫助領土政府奠定了永久性盲人福利制度的基礎。可是，為防止可避免的許許多多盲症，有待努力之事仍然甚多；委員會希望世界衛生組織及其他有關機關在撲滅眼障、沙眼及河盲運動各方面繼續給與大力幫助。

一四二。促成身體殘廢的許多病症，若在有組織的公共衛生及醫學事務範圍之內施用已知的衛生保健辦法，是可以預防的。目前非自治領土內舉辦的一些方案，如防瘤狀腫症、痲瘋、肺病及脊髓灰白質炎，除掉對促進領土人民健康情形有一般的重要性外，亦防止了許許多多，不然需要大量增加重建設施才能應付的殘廢病症。不過，非自治領土在這些方面仍有許多機會可以增加預防工作。此語也適用於預防如沙眼及盤尾絲虫病引起的盲症。

訓練工作人員

一四三。有訓練之人員是社會方案發生功效所不可缺少的因素；許多領土都面臨着如何羅致合格人員以擴充社會方案及設施問題。為確保獲得受過各級訓練的充足人員起見，各領土都擴充了訓練設備，並在採用母國的訓練計劃時，加以修改，以適應領土的社會條件及環境。各方逐漸體會到若要充分利用當地人民的潛力，以求社會進展，領土內必須有專門職業及預科的訓練，然而因為種種困難，有訓練的工作人員在需求和供應上仍不能達到平衡。許多領土內都有兩個根本性原因，一是缺乏經費，另一是在實際訓練方

面缺乏合格的師資、督導人才、適當的設備及社會工作學員。

一四四。社會工作專業人員訓練設備通常都在母國供給。本檢討時期內，非自治領土在高級學府內設置社會工作研究院及預科者祇有香港、新加坡、黃金海岸、波多黎各及夏威夷。在其他領土內，掌管社會福利事務的政府部門辦理了訓練學校或訓練班，其中有些獲得專門學校、大學及志願團體的協助。某幾個領土雖沒有永久性的訓練福利工作人員的設備，但其福利部門已將訓練當地徵聘的職員特別是低級職員列為主要工作之一。關於在職訓練和輔助人員的訓練，許多領土的趨勢都是大部分依賴短期專門工作訓練班來造就供一定用途的輔助人員。

叁. 社區發展

一四五。本檢討時期內，創辦與擴充社區發展方案在非自治領土內日見重要，其原則和宗旨大體上與世界其他地區所施行者相同。所謂“社區發展”一詞，業經國際廣泛接受認為是一種把人民自身的努力加上政府的協助引導向改善各個社區的經濟、社會和文化情況前進的運動。這個運動確認發揮地方的主動對於建設一個自給自立的社區極為重要。它對於阻止舊的社會組織和價值常因經濟變動而發生的瓦解，同時對於幫助彼此異殊的集團達成休戚與共的意識，亦有重要的作用。

一四六。社區發展並不能替代政府事務之擴展。社區發展有賴於聯繫政府努力與人民努力；就是如何導引與運用各項資源，特別是政府事務所代表的資源，以輔導人民的熱情和主動精神，使有具體形式。

一四七。社區生活之中業經證明實施社區發展方案最有成效的部門，以及每一部門的例子包括：農業，增加產量與介紹新作物；衛生，推廣對衛生的興趣及撲滅流行病；教育、推進識字運動及成人教育；家庭經濟，發動改進營養、衣着及兒童照料；住屋；公共康樂，修建或改善道路及供水。地方領袖及工作人員的訓練是一個基本因素。

一四八。本檢討時期內，上述意義下的社區發展在許多領土內奠定了基礎。在某幾個領土裏，原來是小規模或試辦性質的計劃，經合併擴展成為全領土性的方案。由於人民自己的主動和領導，地方計劃常由人民自己發動，而不等待政府的協助及輔導。再者，在

本檢討時期末尾，尙有人施用社區發展的原則和方法來解決都市中心發生的困難社會問題。

一四九。在許多領土裏，社區發展的早期工作是與識字運動聯在一起的。某幾個領土內，這種運動的結果是使一般人對農村成年人的動機有較細密的分析，而這種分析的結果又使關於成人教育或民衆教育的概念比較廣大齊全。在聯合王國管理的領土內，從純教育示範辦法改爲推進地方主動的綜合方案，是徐徐達成的，但到一九五三年，社區發展比較廣大的目標已獲得普遍的承認。在法管及比管領土內，社區發展觀念的演進方向略爲不同，這就是說比較注重發展事業的經濟成份，少注重其社會成份。在比屬剛果，民衆教育被認爲是農村改革的主要因素，並且有一種趨勢，就是預先決定可以何種知識和技術授給人民使他們能實施必要的農村改進。但其後發現這個方案仍促成許多改變，使個人的主動和團體的一致都爲之增加。在法管領土內，政府起的作用較不顯著；所做經濟工作的種類隨地方情況和人民自發程度而各異。還有一點，工作孰先孰後也由社區決定，後者並擔負一部分費用。在若干太平洋領土如荷屬新幾內亞、斐濟羣島及巴布亞，社區發展計劃一般僅限於示範計劃。這些計劃性質甚爲廣泛，但在發展太平洋社區方面並未證明確是原來預期的處理社區發展的有效辦法。

一五〇。研究一下社區發展的組織及管理方法，可知道在發展技術最先進的非自治領土內，最被歡迎的方案都是毋需大規模改組政府機構就可以辦理的全國性方案。這一點已成了非洲領土的一項特徵。不過在有幾個領土內，這些方案僅限於較小的地理區域，像實驗計劃或示範計劃一樣。至於社區發展的方法和技術，從方法的觀點說，似逐漸從集中全力於各種運動演變爲與村議會或土著當局、志願團體、或地方政府的機關協辦各種較具彈性的團體工作。不過，至本檢討時期末，發起運動的方法仍是一種很有價值的方式，可以喚起民衆注意實際問題，並使其積極參加共謀解決。委員會注意到不僅在各種運動內且在若干地區的工作中，也有使用示範小組以引起地方興趣並鼓勵其努力者。

一五一。在用社區中心來幫助社區發展方案的地方，其成效各地不一。爲了要爲農村問題尋求一種較富彈性的方針起見，對於各種會社和志願團體的工作比較注重，據許多領土的報導，這些團體給社區灌注

了新的活力；尤使婦女、青年參加社區發展^{的維持，遂}較前增多。因爲需要很大數目的人參於農村福利^{不過也}方案的設計，而集體努力所得的設備也需要日常的維持，遂有各種各類的社區理事會與委員會紛紛出現。不過也有一種相當普遍的認識，知道社區發展應使當地政府機關的力量爲之加強，而不是要設立與之對抗的機構和事務。補助金亦是促進地方主動和自助的一個廣泛採用的方法。

一五二。至本檢討時期末尾，若干領土所得的成就已證明了地方上可由社區發展方案大量改善人民的生活。另一很有意義的事便是：凡是已創辦和擴充社區發展方案而且當地人士亦大力領導與積極參加的社區，莫不同時實施了廣泛的改革，其目的在設立有效率和代表民意的地方政府機關，能夠對發展方案負起大部分的責任。

一五三。委員會認爲進展報告書內並無統計資料或其他具體證據，證明非自治領土在本檢討時期內已圓滿實施了廣大的社區發展計劃。例如委員會不知道一個領土有多少居民包括在某一社區發展方案之內；具有行政和財務權力的新的鄉村委員會或其他政府機關一共成立了多少，又他們用自己的力量和資源興建了多少個道路、學校及醫院；當事政府在實施社區發展計劃上就財務、技術協助及意見貢獻了多少。委員會認爲宜在適當時機儘量就最多數領土內的社區發展計劃逐一加以研究，俾可恰當估定此方面的具體成就。

肆。人口統計狀況與人口趨勢

一五四。一個領土人口的性質、多寡與其動靜趨勢是決定其社會、經濟發展速率的重要因素之一，且亦影響進一步發展的充分有效計劃之擬訂。多數領土在本檢討時期開始時都不能根據人口調查資料及出生、死亡和其他生命統計數字正確衡量上述因素。雖然某幾個領土在人口調查及生命登記技術方面有顯著的進步，但多數領土關於人口變遷的統計文獻依然甚不完備。

一五五。一九五六年祇有關於非自治領土居民大約百分之十五之人口資料可說是够國際標準，足可據以斷定前十年內發生的變遷。非洲大陸領土的人口統計資料最爲不足，其中多數在檢討時期全期內的統計資料，大部是猜測性的估計，而不是正確的計算。嗣後，在人口統計方面達成重要和迅速改進的希望略

見增加，大多數領土行將參加一九六〇年世界人口和農業調查。委員會查悉這些領土都在與聯合國非洲經濟委員會舉辦的關於統計需要的調查充分合作。

一五六．分析一下現有的人口資料，可以得到一些粗略但可能正確的籠統結論，對於所涉人民頗有意義。概約的死亡率和嬰孩死亡率似乎一直在減少。²³一方面這是表示衛生狀況的重大改進，但衛生狀況一般說來仍舊很低。死亡率在生命初期最高，在許多領土內五歲以下兒童的死亡人數仍佔全體死亡數的百分之五十左右。

一五七．許多死亡的原因可假定是一些可預防的病症；但在這一點上統計資料極為缺乏，其原因之一是普遍缺乏可正確查明死因的合格醫療人員。如何使醫生的供應配合人民的需要，在許多領土內仍是一項不易解決的問題。²⁴

一五八．在另一方面，即出生率和死亡率的對比問題，大多數領土似正進入人口狀況轉變的一個階段，其本身通常都無益於促進生活水準之迅速提高。這個階段的特徵是出生率一貫很高而死亡率祇能說是中下；許多領土內的出生率已瀕於生理上繁殖的最高度。此種結合造成一種平均家庭人數增加，“賺錢的人”與日益增加的子女數目比較起來百分比越來越小的情形。

一五九．出生率和死亡率越來越懸殊的結果，亦反映在某幾個領土的人口調查結論內；這些領土的人口年齡結構至少可按重要年齡羣來決定。在很多這些領土內，十五歲以下的兒童佔總人口的極大部分（百分之四十或以上），同時，十五歲至六十五歲這個年齡羣的人在百分數上鮮有超過百分之五十五者。

一六〇．最低經濟進展的一個先決必需條件是生產的增加率應超過人口的增加率；非自治領土人口據現有估計在本檢討時期內增加甚速，計為每年百分之一點五至三點五。多數領土內生產的增加率都高出此數，縱非全係如此。因此，經濟進展的最低條件雖然可說是具備了，有些領土還綽有餘裕，但飛速膨脹的人口要適當解決其食、住及醫藥的需要，還要獲得正式教育及工藝訓練，仍不是容易的事。據最可靠的跡象來看，至本檢討時期的末尾這個相當高的人口增加率在許多領土內似乎仍在繼續下去，在最近的將來甚

²³ A/4106, 附錄表叁。

²⁴ 同上，表十四。

至可能加速；所以，顯然所有經濟和社會發展的設計都務須認真計及這個人口統計因素，庶幾發展方案的目標久而久之不致因把需要估計過低而不克達到。

伍．公共衛生與營養方面的進展

一六一．健康對於社會福利及物質進步的重要性，在非自治領土內最是顯著不過了。本檢討時期之初，許多非自治領土在一般人民的健康狀況及提高健康水準的工具兩方面，都顯有嚴重的缺陷。疾病不祇引起許多生命損失，並且阻礙生活水準之提高。

一六二．本檢討時期內，由於領土、區域及國際階層上的許多努力，健康狀況有顯著的改善。這些努力是朝下列方向進行的：改進公共衛生機構的結構與組織；增加預算撥款，衛生機構分散化；計劃並執行為某一特殊目的如控制一種流行病或推廣產婦及兒童福利而發起的運動；普遍提高生活水準。不過，至本檢討時期結束時，可說仍是百端待舉。

一六三．非自治領土衛生機構在組織上的改進，是屬於基本重要性質的，要等到本檢討時期結束之後過了很久，才會呈現其全部影響。原有的一些初步性質的醫療機構——其中若干是全部或一部靠教會及其他志願團體維持的——經併入中央公共醫療及衛生事務之內。非自治領土的醫療和公共衛生管理有一項共同特色，便是它們都依賴或隸屬於公務當局，這樣，公務當局就對全體人民負起了醫療和預防措施的責任。領土政府——主要從本地經費，但多數是在管理當局的幫助下——所供給的財務及技術協助，使得醫藥及公共衛生設施得以擴充，其規模可見於醫院內普通及專門病床之增加；各項設施擴展及於鄉村，如鄉村醫院、保健中心、固定或流動之醫療及保健站；以及衛生人員和訓練設備之擴充。許多領土內，一九四六年和一九四七年擬訂的首次發展計劃裏面包括有發展衛生長期計劃。委員會鑒於這種設計的價值和重要，希望今後的發展計劃將繼續予以重視。

一六四．非自治領土大半處在世界的熱帶和亞熱帶地區，故比較溫帶自然容易因傳染病和寄生蟲病而得病和死亡。兼以這些領土人民技術水準和生活水準常較落後，更使他們容易罹染疾病。這些地區的地方病，種類繁多，其中一些是：瘧疾、痲狀腫症、肺病、天花、黃熱病、癩瘋、性病、痢疾（阿米巴痢及桿菌痢）、沙眼、錐蟲病、埃及血蟲病、絲蟲病及腸寄生蟲病。撲滅這些疾病的工作已獲重要進展，最顯著的

是控制瘧疾、瘧狀腫症、天花及黃熱病。近年來天花及黃熱病率已在減少中。至於瘧疾，經由對瘧蚊媒介的有效控制，在賽普勒斯、茅利夏斯、卡里比安海聯合王國管理的幾個領土及新加坡已經滅絕，在若干其他領土亦已大見減少。此外，在癩瘋病及瘧狀腫症發生率本來最高的領土，控制工作也已獲得顯著的進展。

一六五．就事實言，本檢討時期內保健衛生方面最可興奮的進展，乃是撲滅這些重要疾病的運動，其規模有時很大。這些運動有些非常成功；作為對傳染病的規模有時很大。不失為撲滅疾病的第一道戰線，而且病的大規模進攻定基礎。肺癆是一項特殊問題尤屬可慮。在肺癆成爲一項嚴重公共衛生問題的地區，都在採取各種措施撲滅此病。例如，有大約十四個領土採用了防癆最有效武器之一卡米格林菌苗。有幾個領土辦理了調查和實驗計劃，俾可斷定對付此問題的最好方法。另有幾個領土，如香港，則兼用早期診察、治療及化學療法。有些領土如肯亞則日益注重研究控制肺癆的新方法。

一六六．其他傳染病及寄生蟲病，如沙眼及盤尾絲蟲病(非洲眼盲的主要起因)，小兒傳染病(其中包括近年來在肯亞及茅利夏斯發現的脊髓灰白質炎)，痢疾及腹瀉，則較不重要，不過它們在某些年或在一定的年份亦會到達變成重大健康問題的程度。性病仍是一樁具有嚴重社會重要性的事，且其嚴重程度或許仍在增加中。

一六七．可是，雖有一些顯著的成就，但就一般言，至本檢討時期末，非自治領土的控制傳染病工作，距完備的目標尚甚遙遠。根據可靠紀錄所載的一些不完全資料，它們現在造成的疾病和死亡的總數，從現有關於控制這些疾病的知識和技術來看，仍嫌太過。

一六八．領土內嬰孩死亡率之下降，²⁵一部分得歸功於產婦及嬰孩衛生設施的逐漸發展，許多領土內這種設施最初開始於都市，且係自願辦理，後來則併入領土醫療及衛生組織內，且推及於鄉村人口。不過，至本檢討時期末了時，在許多人口稀少的鄉區，此種設施或者是在簡陋階段，或者尚不存在。即使在已具規模的地區，也是迫切需要更多的小兒科醫生，其他受過訓練的人員，及更多的照料兒童健康的設備。保護學校兒童健康方案實施較遲，除了少數例外，在數量和組織上都不及產婦及嬰孩衛生設施。一歲至五歲

²⁵ A/4128, 表一。

似乎是更受忽略的年齡羣。由於難以查明的原因，這個年齡羣的兒童在許多領土內似乎在家庭裏被置於次要地位，其健康問題很少受注意。奈及利亞的伊巴當大學醫學院在促進未滿學齡兒童健康方案方面所做的工作，據委員會看，值得其他領土的研究和仿效。

一六九．環境衛生雖對一個領土的健康水準有重要的關係，但在多數領土內沒有得到其應得的注意。很多身體的病苦和精力的損失，據知都是直接由於四週環境的不衛生情形，例如供水系統有缺陷，糞便處置方式不合衛生，住屋過份擁擠。城市裏面往往要等到惡劣情形變得十分明顯，不能再藉口費用浩大而推諉的時候，才作重要的改善。至於領土大多數居民所居的鄉村區域，則因環境衛生的缺陷不那麼尖銳和集中，所以補救措施一般都視爲不太迫急，一直等到舉辦社區發展方案，證明祇要獲得全區的合作和協助，至少一部份環境條件的改善，並不需太多的費用就可實現的時候，才予舉辦。

一七〇．某幾個領土內對於調查和設法解決複雜的人身營養問題，曾做了很多的工作。繼聯合王國政府第二次大戰前在其所管理領土內做的先驅工作之後，許多領土在一九四九年後紛紛舉行了許多會議、研究會、調查和促進方案，其中甚多是衛生組織、糧農組織及兒童基金會發動或協助的。所獲成就經認爲頗屬重要。對於有些不清楚的病理現象如 Kwashiorkor 所知較爲精確；而營養不足及營養失調等狀況之流行及防治方法問題也多少得了確切的解決。

一七一．營養不足和營養失調在許多非自治領土特別是非洲和亞洲領土內，仍很普遍。據一九四九年以後在十四個領土舉行的調查，得知營養不足是通常現象，並不是例外。營養失調則較營養不足更爲顯著，因爲卡路里入量本來就太不足，何況其中大部分還來自碳水化合物，而蛋白質尤其是動物蛋白質的入量，遠低於正常需要。

一七二．雖然有關治療與預防縱非全部至少也是大多數營養失調病症的科學知識已很容易得到，但怎樣在情形最嚴重的領土裏大規模使用這種知識來改善其中多數人民的營養水準，則在本檢討時期末，多半仍是尚待辦理的工作。有幾個領土，其中一些在衛生組織、糧農組織及兒童基金會的協助之下，過去和現在都在努力推行一些方案，旨在改善糧食生產和消費，並增多其品類，而特別注重增加富蛋白質的肉食

和蔬菜的供應量。委員會促請注意進度報告書裏面關於以訓練與教育並設置全國營養委員會等辦法來改進營養的建議。²⁶

一七三．本檢討時期內，許多領土都實施了衛生教育方案；這種教育對於逐漸改進健康水準究竟有多少作用，雖然很難具體衡量，但在多數情形之中都被認為是很重大的。

一七四．本檢討時期內，幾乎所有領土都嚴重缺乏專門和技術合格的醫學及衛生人員。以非洲大陸的領土整個來論，在一九四八年每十萬人有三點一名醫生，在一九五六年每十萬居民中有三點六名醫生。從早期起，就顯然可見從海外招聘受訓練的人員不但困難很多而且費用也太高，是以各領土主要非靠訓練本地人民尤其是土著人士不可。許多領土裏的訓練設備，特別是技術訓練的設備，雖已擴充，但仍嫌不夠。還有一點，即使在這些方面有了合適的訓練學校，但有幾個領土因為一般教育水準太低，所以訓練學校招不到足數的學生。這種情形特別見於醫學本科學生的供應，而能否解決這一問題，主要似有賴於一般教育的進展和擴充。

一七五．訓練土著擔任衛生設施的低級職位則困難較少，本檢討時期內，許多領土都設立或擴增了訓練醫師助手、護士助手、助產士、衛生檢查員等類工作人員的學校。其中有一些經過相當時候已逐漸聚積了充實的經驗和足數的教學人員，得以擴充成為課程齊備、獲享盛譽的正式醫學院及護士學校。此方面的一些特別例子是香港大學，比屬剛果的醫學院(二所)，法屬西非、奈及利亞、東非、馬達加斯加、斐濟羣島及英管西印度的醫學院(各一所)。可是這些教育機構所產人才仍趕不上目前的需要；委員會希望在這方面已得的可喜進展今後能加速推進。

一七六．管理會員國所供給和國際上用聯合國技術協助等方式提供的幫助，在檢討期內都已證明極有價值，據委員會看各非自治領土人民今後仍將迫切需要，一直等到他們能以自己的機構，更有效處理衛生事業從控制傳染病到訓練各級專門及技術人員等所有各種問題的時候為止。

陸．種族關係與人權

一七七．若干非自治領土內，以種族或膚色為根據的歧視繼續存在。最嚴重的情事仍見於有外來移民

社區的非洲領土。在所有這些領土內，土著居民佔人口的絕大多數，歐籍居民往往僅佔極少數，然而行使土著所不能享受的政治、社會及經濟特權。土著居民不僅在人權和基本自由方面遭不同程度的較劣待遇，他們在經濟和社會以及政治權利之行使方面，地位也受限制。在有幾個領土內，歧視習慣之繼續存在是由於個人或集體的態度；但在其他領土內，歧視習慣還有法律條例為其後盾。委員會認為，以種族或膚色為分野的歧視政策與習慣，足以引起種族仇視，使一個領土不能在安定和諧的環境內，謀經濟、社會和教育的平衡發展。

一七八．許多領土在本檢討時期內曾在消滅種族歧視和普遍改善種族關係上得到很大的進展。值得注意的一點是凡是此方面進展最大的領土，亦就是土著居民參加領土建設達到最高度的領土；凡是種族關係仍引起最棘手問題的領土，亦就是此種參加最不發達的領土。

一七九．本檢討時期內，有關當局就種族關係發表的官方聲明，內容不一，有的聲稱沒有歧視習慣，有的堅決譴責這種習慣並揭發改進種族關係的建設性措施。就一般言，關於種族關係的政策聲明，似都強調種族間的互助與合作對於領土的開發與進展極為重要，特別是種族團體眾多的領土，但同時力言最後消滅歧視和仇恨的關鍵，不在於法律程序，而在於教育。進展報告書裏面沒有證據表明許多這種領土內絕大多數居民的輿論是在任何方面贊成歧視習慣之繼續維持的。反之，事實上有種種理由相信有一股強烈的情緒反對這種歧視行為。委員會認為適當的立法，輔以其他建設性的措施如社區教育等等，不失為向消滅這些歧視習慣前進的重大步驟。

一八〇．本檢討時期初期，許多領土特別是非洲領土內公共機構僱用工作人員的大體情形是：歐洲官員佔着高級職位；歐籍人——在東非及中非領土內還有亞洲人——主要或全部佔據中級的技術及書記職位，而土著則佔據最低級和非技術的職位。其中若干領土公共機構的高級職位固允許任何種族的人擔任，但其裏面卻按照種族把工作人員分類，適用不同的工資和薪俸表及其他僱用條件。在其他不僅接受並且普遍實行公共機關職位不許歧視之原則的領土內，這些機關的高級職位多數還是被從海外聘來的官員盤踞着，這是由於土著中缺乏合格的人才。委員會注意到

²⁶ A/4136, 第五十五至六十二段。

很多領土已在本檢討時期末尾採取更具體的措施增加訓練及高等教育設備，使土著能夠擔任較高的位置，建立劃一的公務制度，並實現土著充分參加公共機構的目的；至本檢討時期結束時，大多數領土內對於土著晉陞文官制度的最高級職位，已無限制。

一八一。在若干有許多種族團體的領土裏，私人就業的種族分野情形和公共機關相仿，這就是說，歐洲籍或其他移民通常佔着管理及監督位置，土著少數佔書記位置，多數是勞力工人。還有一點，在本檢討時期初期，多數非洲領土內對於不同種族的勞工分開訂有不同的基本勞工法律，換言之，根據種族出身而對工人的地位，分立畛域。這種歧視已變成根深蒂固的制度，特別因為在一些領土內，工業化結果使土著工人與非土著工人發生競爭，或有競爭之可能，而非土著的特權地位則引起其他集團的憤慨。本檢討時期內，若干領土都有向廢除雙重立法和習慣進行的顯著趨勢。對不同種族集團訂立不同工會法律的情形大部分已告消滅，但至本期結束時，有幾個領土仍有不同種族集團各自設立工會的情形。

一八二。在卡里比安海區域和較發達的亞洲及太平洋領土裏，本檢討時期內移入民和土著社區在經濟及其他方面的合一，續有進展。但在其他領土如巴布亞、荷屬新幾內亞、斐濟羣島，尤其在非洲領土內，經濟方面仍有不同程度的“分業化”情形，一個行業幾乎全由一個種族集團擔任。在這些領土裏，土著謀經濟發展的主要途徑是生產可供銷售和輸出用的農作物及牲畜產品。賴有合作組織的幫助，合理化的銷售方式，物價穩定制度，及農作物和技術的改進，土著在生產供輸出及當地消費用途的物品方面，漸居日益重要的地位，並獲得較大的利潤。

一八三。另一方面，在許多領土內，大農場經營和採礦（這兩個行業裏面土著的參加大部分限於非技術工人），進出口批發，隨發展而起的各項經濟服務如銀行、建築、工程及運輸，以及加工與製造工業，則主要仍屬歐洲人或其他非土著集團所擁有或控制。土著在這些企業裏所佔的地位一般而言尚未超過經理階層，少數情形下亦有擔任經理位置者；此外土著自己為一部分業主或經理者，僅限於小規模零售業、公路運輸及其他小型企業，祇有極少數是例外，在有幾個領土裏，土著不准為礦場業主或利用開礦權，由是限制了經濟發展的機會。

一八四。不過，在多數情形中，經濟行業的分界線已不復是政策所規定，亦非決定於以為土著沒有能力參加較複雜經濟部門的偏見；就事實言，打破分界線的事例越來越多，主要的限制乃是土著需要時間來獲得技術與資本。許多政府和私人企業正在積極鼓勵各項步驟使土著能夠更充分參加各個經濟部門，例如在就業方面從非技術工人陞為技術工人及從技術工人陞至監督和管理位置；供給貸款和訓練俾鼓勵土著自設企業；改進土地所有制度與舉辦貸款以供農業和牲畜業的現代化及擴充。各領土都在建立利於這些發展的環境，特別在人民已開始充分參與經濟和社會政策的製訂及經濟發展方案的設計和實施的領土內。

一八五。就許多非自治領土言，本檢討時期內所發表的經濟政策聲明都強調土著居民參加經濟發展之重要性，及一切居民俱可自由經營工業發展的障礙，並鼓勵其為農業、工業或商業。有幾個生產與對外貿易。還有施，掃除土著居民參加農業和工業發展的障礙，並鼓勵地方居民更充分參加輸出品生產與對外貿易。還有一點，在本檢討時期內，關於土著居民參加某些經濟事業的許多歧視規定或者已經廢除，或者修改放寬。

一八六。在多數非自治領土裏，土地是社會組織以及經濟的基本因素，其處理和使用與種族關係的各方面問題俱有直接和重要的關係。許多領土的政府對土地和地權行使各種管制，俾可保障土著人民的利益；在有幾個領土內，政府把非土著參加經濟發展當作一項政策，加以鼓勵。某幾個非洲領土在本檢討時期以前和戰後最初幾年內曾授與非土著很多的土地特許權或租賃權；但在許多領土裏，至本檢討時期之末這種土地讓與的情形已經大為減少。凡有衝突的地方，其起因也往往是以前的讓與所造成的情勢，或是由於土著因為人口增加並日益希望獲得較高的生活水準之故而改變了態度。在有幾個領土如比屬剛果、尼亞薩蘭、北婆羅洲及庫克羣島，若干以前讓與的地區已經縮小範圍，同時，修改土著土地所有制度以利經濟發展一事亦有進展。

一八七。土著在設備和機會言都處於不利地位的最重要部門之一是教育。雖然所有領土都已接受以混合教育制度向所有學齡兒童供給教育，不得因種族而有所歧視的原則，但這個原則尚未得到普遍實施。在若干領土裏，中等教育和初等教育都有分開的系統和設備。教育標準之不一顯示出不平等情形，而土著

總是居於不利地位。本檢討時期內，若干領土如法管領土曾有在這方面進步的跡象，如把分設的教育系統改為混合的教育系統，並接受所有兒童，不分種族、膚色或信仰。其他領土則採取逐漸混合的政策。至於非自治領土內的高級學府，則和初等及中等學校的情形剛巧相反，在原則和事實上，都是種族混合的，沒有歧視。委員會關於此事的意見已更詳細敘述在本報告書教育狀況章內。

一八八．委員會承認並歡迎本檢討時期內許多領土在廢除若干種族歧視形式及在改善種族關係上所得之進展。委員會認為種族歧視不僅破壞人權，^{抑且妨礙}各方面的進展。委員會經審慎考慮結果，認為無論種族與膚色歧視的政策及習慣之起源若何，倘以任何形式繼續存在，結果祇會永遠助長分裂；所以，各領土應作繼續不斷的努力，務求儘速做到廢除歧視，並促進種族和諧。委員會認為對這個種族關係問題應在領土各個部門內一齊謀求解決，而且解決這個問題的方法應包括准許全體居民充分行使基本的政治權利，如選舉權。委員會認為在許多種族混合的社區裏，確立政治平等乃是最迅捷的途徑，可以做到消滅歧視以及時常引起歧視的少數享受權利的情形，創造超出種族之上而共同效忠一個對象的國家。所以，消滅種族歧視一事端賴在各方面包括政治方面在內採取開明而有政治識見的行動。

柒．婦女地位

一八九．戰後時期內經濟和社會的變動在許多非自治領土內大大改變了婦女在傳統社會裏的地位，並在其他領土內提高了婦女的地位。在主要是自給自足經濟制度的鄉村社會內，這個變革表現於幾種現象，如人民逐漸拋棄反對女兒接受正式教育的古舊偏見，以及這一代的男子在擇偶時似都選擇教育和文化水平與自己相等的女子。在有些領土內，如阿拉斯加、夏威夷、卡里比安海領土、奈及利亞和獅子山的一部分，婦女早已在社會和法律地位上和男子處於平等地位，這些地方的趨勢是婦女更充分參加本地的政治、社會及經濟生活。

一九〇．許多領土經濟制度改向貨幣經濟之後，婦女都有較多的機會可以製造物品供給市場，而不以自給為足，或覓得有給的職業，因此得到了若干程度的經濟獨立。在某些領土如西非的非自治領土，風俗

一向准許婦女可自由處置其自己財產上的出產或從事有給活動，所以早就有婦女商人階級存在；其中許多都組織了職業協會或合作社。婦女擔任有給職業者在幾乎所有領土內均見增加；而勞工總數裏婦女佔的百分額在許多領土內亦有同樣情形。²⁷大多數女工擔任的都是薪給較低的位置，同時，除法國和美國管理的領土實施同工同酬原則外，就一般言，婦女縱使和男子做相同的工作，所獲酬報亦較少，惟某些領土的政府職位則是例外。委員會強調確保男女工人同工同酬原則之重要。有幾個委員認為應藉集體交涉或其他辦法來做到這一步，另有一些委員則主張縱使最好用集體交涉來決定實際工資水平，但仍應以法律來規定同工同酬原則。

一九一．婦女擔任各種專門職業者人數亦略有增加。本檢討時期之末，幾乎所有領土都有較多的婦女擔任教師及護士，其中若干領土甚至有更多婦女擔任醫師及律師職務。大凡高等教育設備設立最悠久的領土，此項趨勢最為顯著。

一九二．幾乎所有非自治領土都對下列事項訂有保障女工的法律：即夜工、生育假及其他福利辦法。許多領土都修改了勞工法，予婦女以更善的保障。不過，有些問題如學徒訓練、婦女在工業界獲得較高的機會及婦女參加工人組織等，則祇在若干工業較發達的領土內開始得到重視，對於一般地方的女工尚無特殊意義。

一九三．倘要婦女不僅得到並且充分行使與男子平等的權利，負起同等的責任，則婦女必須獲得同等機會的教育和職業訓練。²⁸隨着戰後時期教育的改善，幾乎所有領土內女生註冊人數均見增加。在初等教育上，女生註冊人數遠不如男生多的情形已隨着減少。曠學數字亦稍減少，但女生的改進不如男生。在本檢討時期的末數年內，女生註冊人數越來越增加，中等學校裏職業訓練課程亦已加強擴充。一種比較配合得宜的教育方針，即以家政學、家庭經濟及兒童照料等課目來教導女生治家的辦法，獲得了較大的重視。

一九四．女生專業訓練大多仍限於師範及護士兩門。在這方面，訓練機會逐漸增多，並且各方面也日益承認需要提高職業女子的社會地位，改善其物質環境，使她們能夠負起責任並發揮領導能力。隨着領土

²⁷ A/4193, 第三十五至四十一段。

²⁸ 參閱下文，教育狀況，第二九二至二九六段。

內大學學院之建立，女子都有更多接受高深教育的機會，不像過去那樣唯一的辦法祇是往海外深造。不過，男女教育的不平等現象亦見於高等教育階層，大體上這個現象的改善進行甚慢。

一九五。本檢討時期內，各方日益認識婦女在社區發展及福利方面所居地位之重要。許多領土內管理國家採取了特殊措施謀提高成年婦女的教育水平。這種予婦女以非正式教育的辦法係由福利和社區發展機構擔任，其方式是組織婦女集團，注重社會改進方案裏面的家庭部份。許多非自治領土內，產婦與兒童福利事務之設立幫助引起了婦女對自己福利的注意。這種工作鼓勵婦女在社區發展方案裏負起重大的任務。

一九六。所以，就一般言，非自治領土內社會和經濟的變動替婦女開啓了新的機會。還有一層，若干領土根據本領土法律締結的婚姻(法管領土內採用母國法律)使婦女在婚後有獨立的法律地位及個人和財產權利，和習慣法所規定的完全不同。不過，至本檢討時期末，這種機會主要仍祇見於都市區域。各領土有待努力之處雖然依舊甚多，但迄今為止所得的進展，仍可反映社會和官方對婦女地位的態度確已改變，對婦女個人權利亦已予以承認。

捌. 勞資關係

一九七。隨着許多非自治領土內薪給職業的迅速增多，勞工問題也規模更大，性質更爲複雜，較前需要更大的注意，同時勞工政策也牽涉更廣泛的社會和經濟意義。至本檢討時期之末，許多領土都已有勞工立法，規定了衛生、安全及福利標準、工作時間、最低就業年齡及各種關於工資的保障。這個時期裏宣佈的勞工政策包括如下各項：改進勞資關係；工人結會自由；失業、移民勞工及勞動效率等人力問題；及一般社會安全措施的方針。

一九八。雖有一些趨向於延宕勞資關係中集體行動發展的因素存在，但本檢討時期內工會組織的地位在各領土都有不斷的增進。結會權利在多數領土已獲充分確認，而僱主組織和工人組織的數目在聯合王國管理的領土內大見增加，在法蘭西管理的領土內亦有重要的增加。²⁹

一九九。另一方面，使用集體交涉來制定最低工資、工作小時和工作條件的情形在各地極爲不一。在

聯合王國管理的領土內，集體交涉固然是所欲達到的目標，但在目前經濟情況之下祇做到有限的程度，普遍採用的還是聯合工業委員會，法定工資委員會及諮詢委員會等機構。本檢討時期內，集體協定、工資會議立法及聯合常設機構的範圍續有擴展；而制定最低工資的機構則在應用上予以限制，俾不致影響將來集體交涉的發展。在法管領土內，最低工資率係由政府法律即一九五二年勞工法予以規定，另外可由集體協定補其不足。此種辦法的實施情形各地不一，集體協定在法屬西非及法屬赤道非洲，乃屬常見。在美國管理的領土內，集體交涉頗爲發達，同時也有制定^{集體協定}工資的機構替大多數工人規定了工資。在巴布亞^{美國管理}剛果，集體交涉和集體協定尙未用諸於工資、工作小時及工作條件之制定，這幾方面主要仍由政府立法規定。

二〇〇。委員會在一九五八年報告書內一面承認有使用法定機構來規定工資、工作小時及僱用條件之必要，另一面也曾表示希望在實際可行範圍內儘速改用僱主組織與工人組織進行集體協定的談判。各母國政府大體上都已在這期間內先後接受推廣集體交涉的意思，而事實上用集體談判和集體交涉辦法決定工資、工作小時和某幾項工作條件的情事也的確日益增多。不過，委員會認爲工會活動範圍受政府關於工資、工作小時和工作條件的詳細法令限制之程度，仍是一樁需要經常注意的事項。委員會注意到國際勞工局在一九五八年非洲勞工調查一書內曾說英屬中非和東非領土事實上不知有工人組織和僱主組織從事集體交涉的事，並稱這些領土的勞工部若干報告書曾舉例敘述某些僱主不願意會見工會代表從事談判的情形。這件調查報告稱本區許多領土內集體談判的空氣顯然距成熟之境尙遠，社會距離極大，而多數工會都規模甚小力量薄弱，僱主不願把它們當作工人代表看待。另一方面，據指出肯亞到一九五六年時已有五十七個聯合諮商和談判機關，在北羅迪西亞，重要的採礦業自一九四九起就實行集體交涉的辦法。而且這幾處及其他領土自本檢討時期結束以來，在這方面又有了重要的進展。

二〇一。委員會注意到在某幾個領土裏對於土著工會，特別是對於其組成、承認與登記，訂有複雜的法律規定，似乎不足以促進工會組織的迅速發展。固然有幾個領土由於情形不同，所以較其他領土更難於將各種程式及特殊的法律規定化繁爲簡，同時這些規

²⁹ A/4124, 第壹節, C。

定裏面有許多或許真是爲了保障土著工人的利益，但委員會認爲政策目標仍應當是簡化規定，縱使簡化方法非參酌地方情況加以變通不可。

二〇二．本檢討時期內，爲不同種族團體分訂不同工會法的現象大部分已告消失。委員會認爲，就原則論，而且鑒於幾種立法同時有效必致發生糾葛並引起緊張，故政策的目標應當是在工人組織工會權利上對一個社區內各個種族團體施用劃一的法律。再者，至本檢討時期末期，若干領土裏仍有不同種族團體各設工會的情形。固然結會自由的含義裏面當然包括一個組織的會員有權決定這個組織的入會標準，但委員會對於此種按照種族分別設立組織的現象所涵的危險，極爲關注。委員會認爲工會的組織應當不分種族、原來國籍及政治關係；工會決定目標，應當根據所有工人共同的經濟和社會利益。

二〇三．就一般言，非自治領土內工人組織的發展尙不充份，不足廣泛推行集體交涉制度，此事一部分原因是工會會員不固定、繳會費的會員甚少、管轄上發生衝突，以及個人和政治的爭執。就有幾個情形來說，顯然可知倘能使更多的工人認識他們需要有穩定的以繳納會費的會員爲基礎的代表組織，來爲他們的工業利益說話，對於發展各領土有效的勞資關係，一定可有重大的貢獻。委員會深信將來一定會做到這一點；倘能採取措施改善工會領袖和組織人員的訓練，更可加速其實現。委員會以往各屆會所收到的資料證明許多方面都能供給工會教育的機會。委員會認爲在下列三方面推進工業關係的教育最有價值：(a)使勞資領袖都有機會研究一般性勞資問題和工業內的人事關係；(b)使工會職員有機會熟諳其日常工作的適當方法，如一般行政方法、會計、徵求會員運動等等；(c)在工人教育方案範疇內，使工人及工會職員有機會學習工會原則。

二〇四．委員會注意到許多領土內設有職業介紹所，並有幾個領土特別幫助青年就業。委員會歡迎此項發展，認爲不獨可以使僱主和工人互相接觸，並且藉此可以進行研究和調查，設法使現有人力資源獲得更有效和科學化的利用。

二〇五．廢止強迫勞役一事也有進展；截至本檢討時期末，祇有少數幾個領土尙有強迫勞役（比屬剛果、貝楚阿納蘭、干比亞、肯亞、烏干達、斐濟羣島及巴布亞）；其方式都是一九三〇年國際勞工組織公約

規定在過渡的時期內“祇准爲公共用途及作爲非常措施”才可使用的一種或數種勞役（耕種食糧、挑運及公共工程）。其次，雖然若干領土的法律對於違反勞工契約訂有刑事處分，但由於另外一些因素，如一般社會發展的趨勢，以短期或不定期的口頭契約替代書面合同的辦法，勞工立法的現代化等等，訴訟案件數目和處罰的嚴重程度都已因此減少，有時使刑事處罰爲之根本廢除。

二〇六．關於工資趨勢和政策，委員會曾在論及勞工生產力時一起加以討論。³⁰許多領土制訂了關於工作小時的新法律，另有一些領土則擴充與改進了原來的法律。一般趨勢漸漸減少實際工作小時。

二〇七．減少與僱用兒童及少年工人有關的不良習例及虐待一事據報有重大的進展。此事雖需要廣泛採取糾正措施，但根據經驗知道最直截迅捷的解決途徑是通過勞工立法。關於保護女工的措施，委員會注意到雖然許多規定早經訂入各領土法律內，但本檢討時期內也續有進展。

玖．社會安全

二〇八．雖然高度工業化國家所設的那種範圍廣大的社會安全制度，非自治領土都尙未建立起來（賽普勒斯、直布羅陀及美國管理的佛京羣島是例外），但許多領土在本檢討時期內已制訂或擴充了各種措施使工人可有防範職業危險及其他危險的有效保障。同時，此種措施作爲建立穩定勞工力量的一種方法，其重要性也獲得了廣大的承認。

二〇九．在一九四六年時，許多領土立法內已訂有關於工業事故賠償的規定。好幾個領土都在此後一段時期裏，把這些規定予以擴大或修正。有幾個領土本來對土著和非土著居民施行不同的賠償數額表，其中有的如北羅迪西亞已在此期間把這個差別減少，有的如法屬赤道非洲、法屬西非及法管索馬利蘭則已把它完全取消。還有幾個領土把制度擴充，適用於任何事故及所有工人。若干其他領土擴充適用範圍把農業工人也包括在內，但另有幾個領土則用限制條款使條例適用範圍不包括某些職業的工人，或視事故的起因或性質及企業的性質，而規定限制。

二一〇．有幾個領土制訂了職業病賠償條例，原有制度亦在關於遇到臨時殘廢、永久殘廢及死亡時擴

³⁰ 參閱第三編，經濟狀況，第三十六至四十四段。

充醫療保險範圍及增加賠償數額方面有所改進。若干領土建立了由僱主供給的工人醫療設施；另外有一個增長的趨勢是付給疾病福利金。若干領土並制訂了女工福利設施。

二一一。比屬剛果、法屬西非、馬達加斯加、直布羅陀、賽普勒斯、福克蘭羣島、新加坡及茅利夏斯設立了繳款的養老金制度。若干其他領土，尤其是卡里比安海區域的領土，在本檢討時期後期，也對這種制度是否可行進行調查。委員會希望這些領土採取步驟實施調查結果所產生的方案，並希望凡是經濟發展程度表示有實施這種制度之可能的其他領土，亦從事調查。

二一二。本檢討時期內，多數領土裏家屬津貼辦法不是尚未建立，便是主要限對公務人員適用，且規模甚小。法蘭西海外領土和比屬剛果建立了較完備的制度，適用於很多類的工人。法蘭西制度成立於一九五六年，計有四種福利：家用津貼、產前補助金、生育津貼及家屬津貼。資金的來源是僱主的強迫繳款，有時以公款補其不足，其管理委員會由同數的官員和工人及僱主代表組成。比利時制度成立於一九五二年，規定津貼由僱主負責；雖然多數僱主遵行這個法律，但後來發覺有些小型和中型合業的僱主因此寧願僱用未婚工人。據委員會所見，和就業聯在一起的家屬津貼可能引起困難，不應當視為滿意辦法，用以替代為所有工人訂立足可維持適當生活程度的工資水平。

拾. 合作社

二一三。雖然第二次世界大戰以前若干非自治領土內已有了合作運動，但直等到本檢討時期內，這個運動始在經濟成長刺激之下獲得大規模發展，而各母國政府對於合作運動和合作社之重視也在經濟發展事業中居更重要的地位。這個運動的成長，在許多領土裏都和市場經濟的擴展及小農從自給耕種改為種植現金作物有密切的關係；土著之所以接受合作觀念，可說得力於他們也認識需要更有效的組織和生產制度。

二一四。合作社的數目自一九四五年至一九五五年增加了五倍，³¹ 這或許是合作運動在本檢討時期內繼續發展的最好說明。在聯合王國管理的領土內尤為成功，註冊的合作社數目一九四五年尚僅一，八八一所至一九五八年已增至逾九，〇〇〇所；繳費會員數目自二六一，〇〇〇人增至一，一五八，〇〇〇人；銷售

的產品總值自一百九十萬鎊增至四千八百九十萬鎊。不過合作運動的發展不甚平均。在有幾個領土裏，如聯合王國管理的領土，雖然官方政策積極贊助這個運動，但其發展受若干因素的阻礙，其中幾個是：需要有訓練和有效率的工作人員，及對合作原則和實踐之充分了解。在若干其他領土內，包括比屬剛果和法國管理的領土在內，合作運動的成長比較說來尚是晚近的事。

二一五。信用合作社的發展尤日受重視，這種合作社常和銷售合作社密切聯繫。非自治領土內信用合作社數目自一九四五年至一九五六年約增加了四倍，³² 其財力的增加更遠不止於此。在有幾個領土裏節約社和信用社創立了合作銀行，這種銀行對於領土金融生活的影響必定日益增加。在聯合王國管理的領土內，合作社給社員的貸款總數在一九五八年是一千二百七十萬鎊。

二一六。在本檢討時期之末，生產暨銷售合作社是非自治領土裏第二個數目的合作社團體；事實上，這種合作社在很多地區要比任何其他合作社團體更為重要。與銷售合作社不同的農業合作社，則進展似很緩慢。但將來一俟農業更為機械化，而且農村人民缺乏教育、耕地零碎及若干地方的土地所有制度等因素不復是大規模農業合作社的障礙時，這種合作社一定會起更重要的作用。

二一七。雖然消費合作社的數目增加了約十倍，³³ 但非自治領土就發展階段而言，似尚未到達足以刺激並推動一個旺盛的消費者運動的時候。消費合作社在多數地方遇到了嚴重的困難，主要是由於缺乏知識、資本、經驗及其他因素。不過，在聯合王國管理的領土內，消費合作社的出售總值在一九五八年達一千二百九十萬鎊。委員會注意到非自治領土內尚有其他形式的合作活動，如住屋及建築合作社（在本檢討時期內有重要的進展），及漁民合作社和互助合作社等。

二一八。一般承認强有力的中央機關的發展乃是建立全國性的服務所必需。本檢討時期內，這方面的進展較小，許多地方都由政府負起了推廣、教育、監督及審計的責任。不過合作運動在設立區域聯盟替專門性的合作社團體服務這方面則比較成功。生產暨銷售合作社聯盟在非洲領土內為數甚多。

³² 同上。

³³ 同上。

³¹ A/4114, 附錄。

拾壹. 大眾通訊

二一九. 本檢討時期內, 非自治領土日益需求有更多有效的聽覺和視覺媒介來滿足新聞的需要, 並要求發展種種工具以促成公共輿論之形成與表達。在有些領土裏, 大眾通訊媒介的使用鮮有進展; 但就一般情形而言, 這種媒介在量的方面進展甚大: 報紙和期刊的數目和發行數字, 廣播電台、廣播時間和收音機數目, 供公眾欣賞的電影院座位, 供鄉村用途的電影放映車, 本地攝製的影片等等數目都增加了。若干地方, 尤其是非洲區域內, 不僅報紙和期刊的數目, 而且所用語言(常是方言)的數目亦有增加。不過, 繼續發展新聞事業尚有許多障礙, 其中之一是文盲遍地的問題, 在有幾個領土內其人數超過總人口的百分之九十。第二個障礙是刊物的新聞水準, 常嫌太低。第三個障礙是新聞紙張數量缺乏, 價格昂貴, 印刷機器又太陳舊。

二二〇. 在所有各種通訊媒介之中, 廣播在檢討時期內進展最大。至一九五六年時, 祇有很少幾個領土尚無自己的直接廣播或轉播設備; 多數其他領土的這種設備在強度和廣播時間兩方面都已大大增加, 同時, 個人或社區所有的收音機數目亦增加了數倍。這些領土的管理當局對發展廣播設備極予重視, 提供很多的財務及技術協助, 充此用途。

二二一. 同時對土著授予專門訓練, 尤其是關於使用大眾通訊媒介的訓練需要也日益明顯。有些領土遣送新聞人員至海外有聲譽的報紙學習; 有些領土和區域則舉辦了新聞人員訓練班。母國的廣播電台也向領土內的電台在職員、技術及錄音各方面給予協助, 並在自己電台裏面供給訓練設備。關於攝製影片及其他聽覺視覺器材的訓練, 在管理國家內由具有基礎的製造公司供給, 在當地則由此種公司或新成立的領土攝製單位及特別佈置的影片“學校”辦理。

二二二. 不過, 所有這些祇能視為是第一步; 今後尚要繼續作更多的努力, 方能使整個大眾通訊媒介對迅速變遷中的領土供給充分的服務。

D. 教育情況

壹. 一般政策及發展

二二三. 在檢討時期之初, 教育制度在多數非自治領土只有最低限度的基礎; 在很多領土, 教育制度的主要實際功用是為行政事務與商業機關訓練半技術

性的文書人材與同類的工作人員; 在較廣的範圍內與各教會密切合作供給識字的基本條件, 各教會則負開設、與辦理學校以及聘請教員的一大部分責任。一方面, 文盲在若干領土顯然非常普遍, 而另一方面在短期內大規模增設教育便利的迫切需要又不為公共輿論所支持。主要的困難有房舍及其他資本設備與供應品之欠缺, 而從時間損失的觀點來看, 最嚴重的問題是有訓練的教員與行政人員異常缺乏。此外, 有些早期的戰後教育政策雖然都規定擴充教育制度, 但根據各領土不同的最後目標, 在方法上亦互有不同: 在某些較大的領土, 教育政策是為促進逐步向自治發展的過程, 在其他領土教育政策一定要符合這些領土最後與其母國同化的觀念。因為如此, 在課程之訂立以及各種與各級教育之發展方面遂有不同的重點。

二二四. 有幾個領土, 在成立適當的教育制度之前已經向自治或獨立有所進展。根據大多數領土在實行自治之前所遞送的最後一次情報, 可知它們在教育發展離完備程度還差得很遠的時候就已經實現自治。其中多數最後一次報告的文盲率比較起來說仍舊很高; 免費與強制的初級教育多半仍舊是遙遠的目標; 所造成的有技術和職業訓練人員的數目也不够滿足目前服務的需要。

二二五. 除少數地位特殊的領土其人口較少, 發展的歷史較長久外, 以上的情形可說適用於一般的非自治領土。至檢討時期之末, 非自治領土教育政策之目標已經比以往任何時期更為明確規定並獲得了解, 與即將實行充分自治的各地人民的需要, 也更有積極有力的配合。教育設施的增加, 學生的註冊人數與曾受教育與訓練者的人數幾乎在每一領土都在突飛猛進, 因此與一九四六年的情況比較起來, 進步極為可觀。然而教育制度與所造就人才之質與量方面仍舊有很大的短缺。這種情形不僅與世界一般認為適當的水準比較為然, 而且遠不逮各領土本身為經濟與行政發展目的之迫切需要。教育方面更迅速發展的可能繼續遭受所有困難或其中一部分問題, 特別是其他事務對公共經費的需求, 很多領土落後或者不平衡的經濟, 建築費、材料與人事費用之上漲, 及每年百分之二至三人口增加的影響。

二二六. 在整個檢討時期內, 委員會曾擬訂非自治領土教育的定義, 執行已定的原則藉以斷定所求之目標, 並欣悉所有管理會員國都已設法在其教育政策

上採用這些原則。委員會認為這些定義在本質上仍舊正確，而且值得重申，用以說明聯合國觀點的演進，其中將各管理會員國最開明的觀念與辦法與憑其知識與經驗對教育方面貢獻最巨之各國的教育觀念與辦法合而為一。

二二七．委員會於其一九五〇、一九五三及一九五六年度的非自治領土教育情況特別研究報告書³⁴中強調教育與其他各方面發展的重大關係，特別是提高生活水平。教育也被認為是一般進步的一部分，其目標在使個人於變化的社會中儘可能達到最高的發展，因為教育使它能利用經濟、社會及政治進展的工具來達成充分的自治。委員會認為也必須設立能夠滿足全體人民需要而不問其性別、種族、宗教或社會與經濟地位，並能充分訓練其公民資格的初級、中級及高級教育制度。大會於一九五七年二月二十日通過決議案一〇四九(十一)，向管理會員國建議依照領土居民的需要為教育發展的各方面考慮如何擬訂計劃並規定目標與完成日期。這點在若干領土已經實行。

二二八．委員會於非自治領土教育情況最近的研究報告書中曾說起管理會員國大致都遵守大會所定的原則與宗旨，並在迅速設法儘可能推廣教育，使有關人民可有受教育的充分機會。這方面的顯著進步可以從教育設施、註冊人數及支出的增加得一證明；然而仍有廣大地區的教育機會未能滿足人民需要及對教育的迫切要求，也是很顯明的事。這些教育成就之中最顯然的缺陷之一就是很多領土據報文盲率仍舊甚高：事實上委員會當時的結論與九年前同認為在多數領土掃除文盲是最為迫切的一個問題。³⁵當大會討論委員會報告書的時候，通過一九五九年十二月十二日的決議案一四六三(十四)，內特別提及解決這個問題的進展“至為遲緩”。

二二九．雖然尚待辦理的教育工作範圍甚廣——其中由當地人民通過他們自己的民選機構並憑自己的力量辦理者，日益增多——然而決不應因此以為一九四六年來所得的具體成績並不足道。委員會察悉教育進步的一個特殊表現就是據聯合國文教組織就一九四六年後的十年來所有領土註冊人數的估計，增加之數

³⁴ 大會正式紀錄，第五屆會，補編第十七號(A/1303/Rev.1)，第二編；同上，第八屆會，補編第十五號(A/2465)，第二編；同上，第十一屆會，補編第十五號(A/3127)，第二編。

³⁵ 同上，第十四屆會，補編第十五號(A/4111)，第二編，第十至二十段、第四十四段。

約在百分之九十左右。³⁶這表示學校註冊人數十年來每年增加百分之六·六，超過了學齡兒童人數之增加一倍以上。比較難以統計數字表達但是同樣重要的一個進步是質的改良，以及中級教育、高級教育乃至職業教育設備與畢業人數的相對增加。而迄今所供給的便利及所獲的成績使民衆對教育機會有更大的要求，這也是很確實的事。

二三〇．委員會亦曾有若干次提到：向一定的教育目標從事有計劃設計的原則——這是大會所充分贊同的原則——業經管理會員國一般接受。事實上這是本時期內比較顯著的特徵之一，管理會員國及領土當局都會為擴大教育制度擬訂連續的與完全的計劃。一般而言，擴充教育的設計為經濟及社會發展廣大計劃的一部分，並由管理會員國出資支持；在這個廣大的範圍內，教育的地位大致都受到相當的重視。領土政治機構發展之後，各項教育計劃的擴充或重新擬訂乃至時間表的修正，新目標與日期的規定，多半成了這些機構的責任。委員會得悉這種遠大設計之原則為民選代表所維持，又見在許多情形之下，這些原則的適用經常視不僅教育制度本身而且視與之密切相關的社會、經濟及行政發展等等其他重要方面的需要之改變，得到修正與改善，覺得極可欣幸。

二三一．這種將責任逐漸移交民選領土機構之程序，其本身也可說是這個時期的一個特徵。廣義的說，這項趨勢是憲政改變的必要因素。此外，委員會一貫認為在正式教育方面，唯有領土居民切實參加教育政策之擬訂與教育制度的執行，各項教育目標之達成才能有保證，因此認為管理會員國責任所在，不僅應該用它們本身的經驗與資源來建立教育制度，並應使輿論對這些制度的方向與進一步的發展，包括其經費籌措的問題在內，發生更大的影響。

二三二．因為各領土都在迅速發生根本的改變，使憲章第十一章各項目標離實現越近，所以如何使人民本身決定他們所需要的教育方式，以及如何能够使教育幫助公民責任的行使，遂成了更為迫切的問題。大會於一九五七年二月二十日的決議案一〇五〇(十一)內建議負責管理的會員國加緊努力，在尚無地方教育機構之領土內設立是項機構，籌足使該機構可履行任務之充足財源，委派充分合格的土著擔任該機構職員，負責擬訂教育政策，實施教育方案。

³⁶ A/4131，第十四段及表一。

二三三. 一九四六年以後各領土當地居民參加教育政策的擬訂與辦理教育行政工作的程度主要視憲政的改變而定。居民的參加程度一部分也視領土地方政府的發展而定，尤其是這些發展牽涉到地方財政責任之處，但一般而論影響較多的因素是教育思想的發展，民衆教育活動與社團發展乃至輿論有效表達方式的發展。凡此種種問題其改變的速度與性質頗有不同，因為在某些領土這些發展是長期政策的結果，在其他領土亦有等待各該領土政治演變的後期始進行發展者，特別是到了本時期的後半期，很多領土的教育政策已經直接由完全代議制或大致上是代議制的領土立法機關或特經授權的教育委員會來決定。在卡里比安海區、亞洲及非洲多數這些領土內，最後都由一位民選的代表負部長的責任。當地居民參加教育政策與行政的其他方式，在整個時期內也到處有不同程度的發展，例如參加聯邦與區域各級中央參議會，或對教育政策的決定提出意見，參加與政府分擔行政或諮詢任務的民衆團體，及加入有代表出席領土與地方教育機關的教員協會或家長教員聯合會等等。在另一方面，根據進度報告書，在檢討時期內也有一些領土的居民仍未參加規定教育政策及計劃，或居民之參加正在開始。

二三四. 委員會曾注意到教育發展方面有一種傾向地方管制非領土管制的趨勢，便是中央控制的行政權力之移交。例如在聯合王國管理的若干非洲領土內，地方教育當局就與非洲人地方政府當局調整教會的教育工作或本區域內其他民衆教育機關的工作，設計未來的發展，並分配當地籌得的款項或中央政府所撥給的經費。委員會對於此項發展雖表歡迎，但也認識地方教育當局因為祇有行政權而無履行初級教育任務所需之資力時可能發生的種種困難。

二三五. 教育管制方面地方責任增加的其他方式亦經委員會注意，例如委派本土居民擔任領土行政系統負執行責任的職位，本土居民充任學校教員、教師及家長教師聯合會參加領土地方教育機構等等。凡此種種居民參加教育過程的方式都值得鼓勵擴大，使教育可成為各社區全部發展過程中極重要的一部分。各當局並讓本土居民加入母國或區域教育會議，使他們有更多機會影響教育政策與計劃的擬訂。

二三六. 一般而言，委員會仍舊認為凡是居民能够盡量參加有權規定教育政策的政治機構並投票表決教育預算的地方，教育發展通常都極其迅速，而凡遇

此項方法與居民擴大參加管理本身事務同時進行時，尤有此種情形。在另一方面，在某些制度之下居民完全不參加或者只限於諮詢任務，尤其是有此任務而無地方或領土機構所負擔的財政責任時，成績就往往比較差。

二三七. 現在似乎特別宜於提到教育方面的種族隔離問題，因為在檢討時期之末還有比較少數的領土在教育方面對不同的種族實施顯著的差別待遇。這少數領土顯然也是居民參加管理經濟、社會與教育事務程度最低的領土。

二三八. 在一九四六年，很多領土對不同種族的兒童設有分別的教育制度。主要的分別在歐洲籍兒童與本土兒童之間；但在若干情形下，如果有非歐洲籍的移民，教育制度又有進一步的區分。每一種族所能享受的便利是不平等的；當時的用意是所供給的學校教育種類要反映當時認為有很大差別的文化、社會及經濟地位。為不同種族所設教育便利在量與質方面之所以不平衡，據管理會員國的解釋，是因為每一種族以不同的稅率或學費，依照力能負擔的特定標準來補助本族兒童的教育。

二三九. 教育制度的分離即使不以種族為出發點，而其結果適與有關社區的種族分別相符者，顯然有助長種族間互相猜疑的危險，且實際上會引起歧視的行為。此外，無論是否可能為每一種族供給同樣優良行為。利，分別辦理也可能使職員、人力與經費都不免重的便利乎非任何領土所能負擔。因此，自從檢討時期之初便有若干領土——其中以法管領土最為顯著——設法在公立學校中廢除所有這種區別。其他領土當時或者不久之後也宣佈教育方面的種族合併原則，雖然其中多數所採取的政策逐漸適用此項原則，先從大學程度開始，次第向下推廣。多數領土到了檢討時期之末合併的過程尚未深入中級教育，而初級學校則幾乎仍舊完全隔離。又委員會曾於一九五九年指出，此外也有仍以實行隔離制度為政策的地方。

二四〇. 委員會與大會一向對這個問題非常關心。際此對非自治領土的進度加以特別檢討的時候，委員會尚未能確實說這個問題在所有領土均已獲得解決。大會早在一九四九年十二月二日就通過決議案三二八(四)，請各管理國於必要時採取行動對其管理下領土居民之教育方面事項規定公平待遇，不論其為本土居民與否。委員會於一九五〇年曾聲明，認為在教

育方面，最爲要的原則莫過於全體居民不分種族、宗教、與文化應一律享受均等的機會。委員會於一九五六年聲明非歧視的原則是教育的基本原則之一，所以應盡力爲所有各族兒童建立共同的學校制度，不加區別。遇因適應幼年兒童的特別需要，尤其是語文上面的需要，而不得不於教育制度中另設特種規定時，應該訂立過渡時期的辦法來滿足此項需要，以便每一兒童除了對本族的文化有所認識而外，並對他族的文化亦能有所了解。同時，整個制度亦可逐漸發展成爲共同的學校制度。

二四一．委員會茲重申一九五九年所表示的意見，³⁷即以種族觀念爲出發點的教育是絕對沒有理由的，並覆按大會第十四屆會曾於一九五九年十二月十二日通過決議案一四六四(十四)，再度向各管理國提出迫切的要求，請其加緊努力廢除這種教育方式。

貳．教育經費之籌措

二四二．建立並維持能滿足需要的教育制度，即使在最有利的情况下其經費也非常之高。在大多數非自治領土的特殊經濟與社會環境之下，檢討時期內教育經費之籌措對於公庫是比較重的一項負擔，又在其他事務同時要求經費而且需要對生產事業作鉅量投資的情形下，恆引起如何決定重點的問題。在這個時期內已有教育漸受重視的象徵：第一，教育預算水平有逐漸提高的趨向；第二，全部公款支出中教育所佔的地位雖祇略有增進，但仍值得注意。

二四三．在所有領土的常年預算中，教育支出都顯然提高。³⁸若干領土教育支出之增加計每年百分之二十五至三十五；其中包括一部分在非洲的領土——聯合王國管理、法管及比利時管均有之——一九四六年各該領土擴充教育的需要已甚顯著。在某些領土教育經費的增加雖不如此顯著，但似乎是因爲資源缺乏而非因爲政策不同的關係。

二四四．關於教育支出一般提高之任何估計必須顧到在這個時期內一切費用均大爲增加的事實。器材與設備的價格一方面增加，同時也須在質與量的方面有所改進；其他附屬事務，如學校膳食、醫藥服務與寄宿設備等等也有相同的情形。佔教育支出最大的一項——教員薪俸——也從初期到處都嫌不足的水準逐

³⁷ 大會正式紀錄，第十四屆會，補編第十五號(A/4111)，第二編，第三十七段。

³⁸ A/4131，表二至十七。

漸提高。鑒於這種情形，可以說教育預算真正價值之增進並不如全部預算提高數字所表示的那麼可觀。

二四五．在多數領土建立、擴充及維持教育制度的主要費用由居民本身負擔：在檢討時期內，依靠地方收入的領土教育預算負擔了教育經費的主要部分，這是本時期一貫的特徵。實際上，領土的財政責任隨着自治的其他發展同時增加。有些領土學校制度的主要部分由民衆團體維持。一旦公共經費增加，各民衆團體以本身資力捐助的數目就相對的減少。學校制度本身的收入來源，例如學費，似乎僅在少數領土內有重要關係。管理會員國在教育方面所供給的資金在本時期內雖然相當可觀，但其作用在於鼓勵設計，並爲中等教育及師資訓練等必要而費用昂貴的項目提供所需基金，因此其重要性在於所生之影響，而並不在所佔經費的成數。

二四六．領土的教育資金——與管理國的補助金與貸款有別——隨某一領土所用政策和其他條件取自不同的來源。關於大部分的領土所用不同的觀點可從聯合王國管理及法國管理領土一般的辦法見其概梗。前者大致贊成不由中央統籌辦理的制度，先通過宗教團體、教會與其他民衆團體辦理，而此等機關的教育工作則日益需要公款支助而同時須接受官方規定的標準與監督；第二是通過地方及區域的政府機關辦理，而後者於本區域內的初級及中等學校亦負相當責任，包括財政方面的責任。反之，法國的政策則趨向於中央集中制度，領土行政當局(其後成爲政府)在設立及辦理學校方面負比較直接與主要的責任，其費用也由領土預算負擔。兩管理國往往對指定的基本事業從母國的預算中分撥相當數額的經費以供辦理之用。

二四七．從全體非自治領土來說，從所得的統計數字甚難說明母國對領土教育預算補助的程度，但就可以比較的事例來看，可知在這一方面相差的程度相當大。例如在最近數年，比利時的補助金佔全部支出百分之四至百分之六之間，而澳大利亞補助金則佔百分之二十六，但預算總數要少得多。各管理國從不同的發展基金中供給協助的實際數額包括聯合王國於一九四六至一九五六年一期內計兩千九百萬英鎊；法蘭西於第一期發展計劃(一九四六至一九五三年)計一，六八四百萬法郎，³⁹ 第二期(至一九五七年六月爲止)

³⁹ 一九四九至一九五七年，一百法郎等於〇·二八五七美元。

計九,八〇五百萬法郎;比利時於一九四九至一九五五年期內計三一二萬比利時法郎。⁴⁰

二四八. 因為教育制度迅速發展的關係,就特別需要資金的一大部分充建設支出的用途,特別是建築學校與充實設備。此外,增加中等、技術與高等教育及師資訓練的設施,因為所需每名學生的支出比較辦理初級教育大得多,因此特別昂貴。就多數領土而言,如何籌措巨額經費使此項教育便利達到充足的程度,仍舊是尚待解決的問題。提高目前學校制度的標準事屬必要,也需要增加支出。最後多數領土的政府一面需要繼續支出大量建設費;一面為了維持目前已有的教育便利也同時需要負擔越來越大的經常費用。

二四九. 管理會員國也有責任協助供給充足的資源以便發展各領土的教育。各管理國已證明此項協助可以用不同的方法有效供給,例如:在行政與專門事務方面,供給專門人員並在經濟、行政效率、減少曠學以及利用當地材料、設計圖樣標準化及大批預製成品之主要部分藉以減輕建設費用各方面,提供意見與指導;在財政方面,對於領土政府難於指定撥款優先次序之工作,協助籌資予以補助。委員會認為管理國應盡力在這些方面儘量增加補助:從供給廣大人民以更多機會的觀點來看,可以說沒有別的投資能為各該領土之前途產生更豐富的結果了。

叁. 免費與強迫初級教育之進展

二五〇. 關於免費與強迫教育的原則業已歸納於世界人權宣言中。人權宣言聲明每人均有受教育之權利;初級及基本教育應免費;基本教育應屬強迫性。在檢討時期之初,此項理想於非自治領土離實現尚遠。委員會知道管理國的政策是在其負責管理的各領土終於要採取全民普及、免費與強迫教育,但在接受原則與各該目標的具體和完全實現之間,在許多領土內仍有不少艱巨的工作。

二五一. 教育普及的原則自然要先設法於基本教育方面實行。據委員會當前的文件證明,如把不同地區乃至同一地區以內的顯著差別估計在內,本期內初級學校註冊人數可謂有穩定的增加。⁴¹ 在若干領土,特別是非洲與東南亞的領土,就學兒童與估計學齡兒童人數比率在一九四六年最低,註冊人數的相對增加非

常迅速。雖然如此,十年以後就學兒童的比例,特別從人口增加的角度來看,仍舊不能認為滿意。

二五二. 加勒比安海區的領土於本時期之初,比較其他區域的領土更接近免費與強迫教育的目標,而且繼續有進展,到了一九五六年已經差不多能供給全體兒童以初級學校教育。在太平洋區與印度洋區的若干領土已臻達學校註冊人數滿意的程度,並有發展健全的初級學校制度。此種現象大致是因為在各該區域進展的速度曾有增加,於本期之初註冊人數已經相當的高,且教育設備增加沒有落在人口增加之後。但這些領土的人民只佔全體非自治人民的極少部份。非自治人民佔多數的非洲,根據本時期之末多數領土所得的註冊人數統計數字,可知初級學校制度的發展,即使其速度與初期的情形比較起來已有顯著的改善,仍嫌不足。

二五三. 關於在各領土辦理全民普及初級教育之法律措施——雖然只憑法律措施是不夠的——委員會以往(一九五三年)⁴² 曾表示認為宜向正常指定的目標逐步採取行動:(a)在各校註冊的學生強迫按時上課;(b)規定各級入學的最高與最低年齡;(c)在已有充足學校便利及教職員之地區實施強迫註冊與上課;(d)全民普及強迫教育。

二五四. 在太平洋區美管及紐西蘭管各領土,又在同區若干聯合王國管理之領土,全民教育之目標離實現已不遠。在另一方面,同區中也有幾個領土沒有領土於一九四六年之規定或只採取了若干初步措施。多數亞洲領土藉口容量有限並未執行此項法律。法管非洲領土的一般趨勢是執行強迫上學條例的規定,以便保證現有的學校名額得到充分利用。在其他非洲領土,東非洲與西非洲十年來未曾採取法律措施;南非洲各領土已採取相仿於委員會所提議前三個階段的措施,而在印度洋的領土如茅利夏斯與塞歇爾羣島都在積極設法實行強迫教育。

二五五. 教育發展所需資金有限,顯然是實行強迫教育原則的困難之一。經費的問題通常連帶引起經濟與社會發展在發展計劃中相對重要性的問題,乃至在教育制度範圍以內各級學校不同的需要互相競爭的問題。學校房舍、設備與教職員的供應也有困難;在

⁴⁰ 一比利時法郎等於〇·〇二美元。

⁴¹ A/4131, 表十九至二十二。

⁴² 大會正式紀錄,第八屆會,補編第十五號(A/2465),第二編,第二七段。

多數情形中，這些問題的解決較規定強迫教育立法有更大的實際重要性。近年來一項顯著的現象是國內對教育便利的需要不斷增加；幾乎在每一領土學校教育都供不應求。

二五六．一個教育制度的真正發展亦須從學生所受教育的品質與學生在學時間來衡量。在這兩方面，各領土初級學校註冊之普及發展是有限制的。聯合國文教組織曾對初級教育下一定義，可以作為有益的指導原則：初級教育是第一期正式學校教育，授以社會認為所有公民均應具備的基本技術、知識和態度，從五歲至七歲到剛剛成年為止。委員會以往曾指出在非自治領土中，“初級教育”的意義在不同領土有不同的解釋。在某些領土，初級教育包括在設備完善的學校受八年的良好教育；亦有一類領土走上另一極端，初級教育等於讓多數兒童在設備簡陋的學校由單獨一位教員主持之下受三年或四年斷續的教育，而教員本身的訓練也可能只是初級程度。很多領土似乎兩種初級教育都有，且種類頗不劃一，農村與城市之間的教育品質有極大的差別。

關於迅速發展教育便利由於學生曠學與留級的結果以致未盡充分利用，這個普遍的現象也常被促請注意。關於迅速發展的學校制度特別是非洲與亞洲各領土的情形，聯合國文教組織曾注意到初步各級學生人數分佈的特殊情形：在檢討時期內大多數學生都在最低兩級，以後級數越高人數減低越速。這種浪費情形是兩項直接因素的結果：學童於一年或兩年之後離開學校，其他未能升級的學生則被留班復習該年的課程一次或多次。結果在這種學校制度中多數學生都在低級，而且很多學生即在初級學校也時間太短，不能合格完成課程。學生既然唯有學完初級課程四年以上，才能永久識字，足見學生人數的損失比率如此之高，顯然是浪費人力與財力。

二五八．這個時期內減少曠學工作所得的進展從現有的統計數字難於準確評估，但委員會所有的情報表示各該領土的教育當局日益體會到這個問題，且有若干領土根據所從事的研究已經開始採取糾正的措施。研究的結果說明曠學的原因有許多可能：家庭的移動，兒童在農田或者其他地點工作的需要，家長對學校或對學校看管兒童的態度。這些因素也有基於更深的因素者，如未能認識教育與社團需要之間的關係，教學品質之低劣與學生屢不及格或全社區經濟社會條件

之欠缺。以往十年來若干領土所採取的補救措施，包括促進當地居民參加管理，課程與教授方法的改進，及家長教員組織之成立等等。

二五九．委員會亦承認有許許多多的經濟因素可能妨礙全民普及初級教育之進展。學生及其家庭的一般經濟社會背景乃至兒童在家庭經濟中所佔的地位，特別在農業地區為然，可能是經常缺課的原因之一。在檢討時期內，學校醫藥服務曾有改進。此項發展連同學校供膳辦法與擴充並供給免費學校用具，對於鼓勵上課頗為有效，因此應繼續辦理。

二六〇．在檢討時期內，教育當局已能比較充分的說明初級學校應實現的目標：一般的趨勢是使學校的教材適應領土的情況與需要，或擬訂新的教材以便適應當地的環境。在領土以內舉辦大規模的研究與試驗，組織教育工作者會議與推進高級教育及研究工作等均對這一類的基本進步有幫助。在領土成立大學顯然對於擬訂專為實現本區以內各領土初級教育目標之課程大有幫助。

二六一．以往多數學校由民衆團體辦理的時候所通用的收費辦法現已逐漸減少。多數領土公立的初級學校已不收費，但此等領土之中凡遇教會和其他民衆團體對全部學校設備仍有很大的貢獻者，通常都准其依照政府規定的數額收費。有些領土開始對民衆團體辦理各校發給補助金，但以這些學校不收費為限。⁴³委員會認為供給免費的初級教育應該優先辦理，作為在所有自治領土成立普及強迫教育制度之步驟之一。

二六二．委員會認為在檢討時期內為建立普及初級教育而採取的措施已使一九四六年時的一般教育情勢在量與質兩方面都有重要的改進。但在本時期之末，非自治領土多數居民尚未能享受初級教育便利。近至第十四屆會，大會有望於掃除文盲的進展非常緩慢，曾以決議案一四六三(十四)建議管理國採取所有必需措施在各該領土推進初級教育，直至儘速到達各進步國家人民所享受的程度為止。

二六三．進度報告書列舉主要的問題如下：(a)籌供充足基金以備基本設備的發展並適應未來不斷提高的經常費用；(b)人口增加的壓力，結果學齡兒童人數每年有穩定的增加；(c)在迅速發展的時期內維持合格標準的困難；(d)大批受過良好訓練教員之需要；(e)

⁴³ A/4131, 第二四六至二四八段。

由於地理、經濟及歷史的因素，每一領土教育發展的不平均分佈。委員會仍認為教育發展之分階段計劃是實現普遍所要求目標的最好方法，這種計劃自然應與一般的經濟社會設計密切關連。委員會茲再提議凡尚未實現此種計劃的地方，其分期目標應包括：業已於學校註冊的兒童應強迫其經常上課；在選定區域內實行免費強迫初級教育；最後則實行普及免費與強迫的學校教育。

二六四。委員會並再表明意見，認為免費與強迫教育之發展雖然主要是非自治領土管理國的責任，但也需要財政與技術兩方面的國際合作行動。大會業已建議各管理國為實現教育之目標以便解決非自治領土的教育問題起見，應向聯合國技術協助管理處要求提供技術方面的意見，並儘量充分利用各專門機關的便利。

肆. 中級、職業與技術教育及師資訓練

二六五。十年來經濟、社會與政治方面的發展加速之後，對於合格的行政與專門人員、技術與半技術工人以及能夠接受高等教育的人員，需要自然亦隨之增加。因此在多數領土，中等教育利便的擴充乃至進一步推廣職業與技術教育，都成了越來越迫切的問題。同時，訓練這一階層師資的需要——供給擴充初級學校制度所需的教職員與訓練高級教學人員——亦迅速增加。

二六六。在初級教育以上的所有各方面，在檢討時期之初多數領土所有的便利都不足應付以後不斷增加的需要。在該時期之末，雖然在很多領土，尤其非洲與太平洋區的領土，仍有許多地方尚待努力，但在不少領土中，中級、技術與職業教育之推廣成績亦甚可觀。雖然如此，公私方面人才之需要以及完成各種初級訓練的青年男女升學之需要，在若干領土仍供不應求。

二六七。中級教育有雙重的作用：第一，使青年人能立即在社會參加生產或取得有用的地位，其次，為各種主要職業供給可資訓練的人材，隨時準備接受高等教育與高級訓練。中級學校制度的成就可以從滿足這兩項目標的程度來衡斷。在多數非自治領土，進步之程度必須從此項中級教育目標觀念的演進與設備的擴充及人才的產量兩者同時來衡量。在若干領土，一九四六年開始的十年中，中級學校制度只是萌芽的時

代；在其他領土，中級教育制度的組織、課程與考試需要等方面都有修改。到了本時期之末，進一步的適應，特別是採用更廣的基本課程，似乎已成了應有並且可能實現的辦法。

二六八。在一九四六年時凡設有中級學校的多數領土，其原來的用意是為準備學生接受高等教育或學習專門職業；這些學生是能夠完成初級學校課程的少數學生中之極少一部分。因此中級學校課程的程度與性質是為養成母國可以接受的資格，而課程的主要部分就是專為滿足此項條件而規定的。但其後幾乎在所有領土此項情形都大有改變，結果在考試的規定方面較有伸縮餘地，而且發展了一種基礎較廣的制度，包括設立所謂“現代”的學校在內。例如，中級學校考試接受本領土的語文；其他的改變包括母國學校教材在歷史、地理與自然科學方面的種種修改。中級教育基礎的擴大在不同的管理當局主持之下固然有不同的執行方法，但主要不外是分別或一併教授一般課程，包括實際科目在內，因之減少對傳統學術教育之重視。

二六九。幾乎在所有領土，中級學校註冊人數增加的速率都比較初級學校的人數為高。但中級學校註冊人數與一九五六年本身就不夠標準的初級學校註冊人數比較起來，可說到處仍嫌過低。例如在非洲聯合王國管理的領土內，註冊人數的比例普通是從不到百分之一至百分之六以下；在法管各領土中百分之二·三至百分之七·一；在比屬剛果比例是百分之三·一；在巴布亞的比例是百分之二·五。⁴⁴此外，中等學校的各階段曠學的現象也很顯著。

二七〇。多數領土中級學校相對的容量非常有限，甚至到了檢討時期之末，差不多仍到處採用往往很嚴格的程序來選擇學生。聯合國文教組織曾說從初級學校升中級學校的過程中最值得注意的一點是只有少數學生獲得中級學校的學額。在訂有教育發展方案的領土內，一般的假定是凡是讀完初級學校最後一班或中級班的學生只有百分之二十會進入中級學校的第一班；如學校班次的劃分不如此明確，則學生的選擇就更嚴格。

二七一。這種勢必很嚴格的選擇學生的程序一向都用考試方法辦理，現在也仍如此。此外也有經濟選擇的作用，因為若干領土收取學費，寄宿學校亦多數

⁴⁴ 同上，第三一九至三三〇段。

收費。獎學金制度與免費學額相當減輕了自費的負擔，但如聯合國文教組織所指出，家庭負擔兒童中等學校費用的能力或者犧牲他們可能賺錢的能力仍舊是中等學校招生問題的一個因素。委員會以往已經說過，充分發展中級教育的困難，在收學費的領土比較在中級教育免費的領土大得多。同時，在這個時期內也經常聽說中級學校所收學生不夠標準；這一點往往反映初級教育的發展不平衡，而初級及中級教育訂定課程的方針也仍有差別。

二七二。中級教育制度雖然已經推廣與改良，到了檢討時期之末仍離充足的程度尚遠。委員會認為現在亟須採取措施以加速的推廣計劃保證有更多的兒童從初級學校升入中級學校，而目下最重大的困難似乎是公帑短缺與一般人民都很貧乏。籌款的問題是因為費用而引起的，不僅建造房舍與購置實驗室及圖書館設備需要經費，且訓練所需資格良好的教員也需要經費。這些教員的供應在所有領土都很欠缺。

二七三。委員會認為將來發展中級教育必須集中注意若干項基本的需要：第一，在教育設計與資金的分配方面，中級教育的擴充必須以提高初級學校的水準，訓練中級學校教員與滿足高級教育機關的需要同時辦理。第二，關於中級教育的籌資，還需要更普遍的供給寄宿利便與免費學額，以便凡有能力的兒童無須因為地理或經濟環境而沒有就讀的機會。第三，根據學生社會背景進一步改變中級教育課程，需要認識基礎較廣的中等課程的價值，其中應包括“實際”科目與職業教育乃至準備升受高等教育的課程。

二七四。因為經濟發展的結果，同時因受提高生產與生活水平以及若干領土促進工業化等政策的刺激，發展技術與職業教育的需要也越受注意。法管各領土一九四六年所有的技術學校制度在以後的幾年內經過很大的擴充與改進。在聯合王國管理的各領土內，一九四六年以後有穩定的擴充；當時多數領土技術教育都尚在萌芽時代。比屬剛果設立了範圍極廣的職業教育制度；荷屬新幾內亞則成立了初級技術學校制度；在美國管理的各領土內，職業教育的機會也經推廣及於中級學校的大部分學生。在巴布亞，技術訓練的利便亦在擴大之中，並已實行範圍甚廣的學徒計劃。這個時期值得注意的一個發展是新成立了高級技術教育的中心，其方式是技術專門學院與大學技術系，這些技術教育中心有不少替同一區域內的若干領土服務。

也有少數情形由私立學校制度出力辦理。私人企業偶然也兼辦此事，惟一般而論工商界並不負責訓練他們的工作人員。

二七五。但從數目上說，這方面的發展不如在教育制度其他方面顯著。雖然很多領土在目前的發展階段中需要很多技術人員，且情形可能越來越嚴重，訓練的利便一般而論仍嫌欠缺，是以亟須設立更多不同程度的技術教育機關提供最適應地方需要的課程。

二七六。職業訓練計劃顯然不僅要滿足領土經濟的目前需要而且和將來的需要也有關係，因此這一方面的教育設計需要積極檢討技術與職業教育的結果，而要辦理此事又非對有關領土的人力情形加以充分調查與計劃不可。聯合國文教組織曾說若干近來的發展計劃雖然係根據將有工資收入的人口劃分為農業、工業與公務三大類，但此種分類過於廣泛，無從憑職業類別從事所需的準確預測。關於這一點，國際勞工組織於一九五八年出版的國際職業標準分類可為各領土政府有用的參考。技術與職業訓練亦須與學校制度的其餘部分密切聯繫，同時通過由雇主及工會代表共同組成的諮詢機構等組織與工商界保持聯絡。

二七七。想必因為學校教育的其他部門也需要經費，同時因為每人的費用比較高，所以技術與職業教育至今尚未在多數領土取得其應有之重要地位。技術與職業教育的發展以及其應得的經費數額，皆——不論其各項因素而深受妨礙：一為若干地區現在仍舊為普通學見，這些地區對於目標專在造就勞力工人——不論其所受訓練如何優良——的教育表示反對；一為普通學校根深蒂固的趨勢，祇訓練學生從事文書的職業，因此使最好的學生無法接受技術訓練；一是缺乏資格良好的教職員；一是由於提早就業而生的浪費。現在仍有迫切需要亟應提高技術及半技術行業的地位。把它視為將來經濟發展的投資；擴大職業訓練的基礎，將普通課程與職業課程同時兼授；辦理有效的職業指導服務；並為業已就業的工作人員推廣在業訓練的便利。至於一般技術與職業教育及若干方面的實際訓練計劃彼此之間應有密切的關係，當然是顯而易見的事。國際勞工組織參照技術發展及其對人力情況的影響繼續辦理的研究強調一個結論，即生產技術更普遍的傳佈，管理及指導人員之訓練，在業訓練計劃，學習員與研究員計劃等等，對於提高生活水平的協調努力都是關係重大的因素，對於很多領土的情況尤其適宜。

二七八。檢討時期內最迫切的問題之一是為初級學校徵聘足夠數目的受過正當訓練的教員，而中級教育所需教員的數目雖然較少，但問題的解決也並不見得比較容易。初級學校制度的擴充，多半決定於管理當局供給受過訓練的教員主持新班遞補退休教員並減少各校所用一大部分不合格教員的速率。中級教育的擴充其範圍無論如何有限，也同樣需要中級學校教員，而多數領土都難於應付此事。在開始的時候，至少在初級學校教員方面，人才的唯一可能來源是領土本身，但多數領土在初期都缺乏訓練大批新教員的設備。

二七九。所有領土教育政策的目標是使初級學校教員都具備相當於一般中級教育的程度，然後再受一年或一年以上的專業訓練。但實際上，過渡的辦法往往是招收完成初級教育乃至受過初期中級教育程度的學生施以不同時間的師資訓練。一般的趨向是設立全時的師資訓練所。在若干法管與聯合王國管理的領土內，各處訓練中心逐漸發展到了中級教育以上的程度；美管領土則規定學生在開始接受師資訓練之前必須先完成中等教育。很多領土用在業訓練以及教生制度⁴⁵供給各種方式的訓練。在訓練設施有限而尚待替換的不合格教員人數甚多的地方，在業訓練辦法對於提高標準極有幫助。

二八〇。關於滿足合格初級教員的需要，其成功的程度可憑學生教員的比例，受訓教員與在職教員之比例，及全部教員之中合格教員所佔的百分比來衡量。根據這些標準來看，本時期內大致可說已有相當的成就。在主要的各類領土中，聯合王國管理的領土通常都避免每班人數過多，受過訓練與未受訓練教員的比率往往提高到百分之五十以上，且受訓教員與在職教員的比例也往往比較相宜的最低數字為高，根據聯合國文教組織，此項數字大體應在百分之十五左右。在若干法管領土內，每班的人數本來已甚高，而且尚有增加的趨勢，但其他法管領土則仍舊保持每班三十至四十名學生之適當數目。比屬剛果每班人數甚少，情形尚稱滿意。但是這些結果必須參照一般學校制度擴充的速率來考慮。委員會認為所得結果仍舊不如理想。

二八一。委員會認為如要初級教育向免費與強迫教育的目標迅速發展，必須盡力擴充各領土的師資訓練設施，而且在將來的一切教育設計中，擴充師資訓

⁴⁵ 教員人數之比較統計數字，參閱A/4131，表三十二、三十三、三十四。

練都是關係極為重大的一個因素。目前須要繼續努力避免再徵聘不合格的教員，並提高初級學校教員訓練課程的標準。

二八二。在中級學校的階層，因為教員須要大學教育的資格，是以各領土在檢討時期之初自己所能供給的教員人數極其有限，甚至完全沒有。到檢討時期之末，教員人數仍舊不足；主要仍靠從海外徵聘或在海外訓練各領土的學生。海外徵聘工作也有困難，一方面因為各領土本身教育事務的擴充已添上了監督及行政人員的需要，而這些人也須在海外徵聘，其次是因為母國的中級學校制度擴充之後也需要教員。為滿足各領土的需要所擬具的計劃有許多種，其中曾經提到斐濟島與紐西蘭之間為借調紐西蘭教員所訂的合作計劃。在海外訓練各領土學生的制度雖然至今是教員供應的重要來源，但同樣不能視為是治本辦法，這種辦法主要仍舊是在領土或區域的大學內訓練中級學校的教員。阿拉斯加、夏威夷、香港與波多黎各等地所設具有學術地位的各大學很早就已有了訓練課程；此項訓練課程其後並已推廣到其他各地新設的大學。

伍. 高級教育、科學及文化機關

二八三。在檢討時期之初，受高級教育的機會甚至在多數人口較多的非自治領土內，也只有少數人能享受。在一九四六年前只有少數大學與小型的高級教育專門學院：阿拉斯加、夏威夷、香港與波多黎各的大學屬於前一類，蘇里南及奈及利亞的中等以上課程屬於後一類。上述及其他領土也有零星數目的學生往海外高等學校受教育；但以全體非自治領土而論，受高等教育的土著學生每年的總數實極有限。這種情形無不反映多數領土教育發展與初級及中級學校程度之低。

二八四。至檢討時期之末，情形比較好轉。各領土已有的教育機關固然因註冊人數增加與設備擴充，繼續有所發展；憑公私資助前往海外留學的學生也大有增加；新的領土與區域教育機關繼續成立，結果多數領土均已設有高級教育中心，雖然在少數幾個領土內機會仍舊有限。一九四六年後的十年來各領土都在努力建築校舍，充實設備與聘請教員，結果到了一九五六年，註冊人數與學術地位已經漸有收穫，而且以後每年都可以希望逐漸改進。

二八五。某些地方已成立了全新的教育機關；其他地方則根據舊有的教育機關與中級以上的科目設立

大學。例如在聯合王國管理的奈及利亞及獅子山等西非洲領土就有這種發展。在法管西非洲，有若干設有法律、醫藥預科、理科與文科的高等學校於一九五〇年合併為專科學校，至一九五七年正式成為達卡爾大學。在馬達加斯加也有同樣的發展。在聯合王國管理的東非各領土，烏干達成立已久的馬克瑞爾(Makerere)學院也採取了區域的辦法逐步發展，到了一九四九年正式成為東非大學。其後在一九五六年肯亞的東非皇家技術學院也開辦，但其目的也是適應該區的需要。一九四八年在牙買加成立的西印度大學又是區域辦法的另一例。比屬剛果有兩所設立較新的大學，羅迪西亞及尼亞薩蘭大學係於一九五五年成立。所有領土與區域性的教育機構都招收不同種族的學生。委員會報告書上面所提到的教育設施分開的情形在這個階層才算切實消滅。⁴⁶

二八六。各主要教育機關的註冊數字足以表示有關領土高級教育的發展程度。到了大約檢討時期之末，除大學預科不計外，比屬剛果的利奧波德府國立大學有學生七十九名，私立魯文尼姆(Lovanium)大學有學生一〇五名，其中一半以上是歐籍學生；奈及利亞大學及奈及利亞文理及技術學院的註冊學生有一千名以上；獅子山的Fourah Bay學院有學生二三四名；東非大學有六二五名，皇家技術專科學院有二一〇名；西印度大學有四九四名；香港大學約有八百名，其他技術與私立教育機關有數千名；達卡爾大學有四八九名；馬達加斯加的高級學校有四四六名；關島領土學院有二三六名。新加坡主要有馬來亞大學，尼亞薩蘭與北羅迪西亞則有南羅迪西亞新成立的大學。在從前為非自治的各領土內，阿拉斯加大學有學生九七九名，夏威夷大學有學生五,三四〇名，波多黎各大學於該領土自治以前註冊人數超過一四,〇〇〇人。⁴⁷

二八七。根據上面的數字，可見到一九五六年，許多人口最衆的非自治領土仍需要加緊努力，才能希望它們的高等教育機關大量造就畢業學生。國外留學的人數據說全期都有穩定的增加，根據可得的數字，有些領土在海外留學的大學生人數較在本土大學的學生為多。關於這個問題，委員會認為各領土不應依賴母國各大學的高等教育便利；今後唯有在專門研究、交換與最後的實習訓練等各方面當地不能合理供給大學

本科課程的情形或在研究院課程方面才應利用海外教育的機會。高等教育政策的一般目標必須是在本領土發展所需的便利。至於區域教育機關祇要能夠適應本區域內個別領土不斷增加的需要，上述目標自然並不排除此等教育機關的運用。

二八八。在檢討時期之末，新設各院校對若干領土的生活已經發生顯著的影響。一般而言，幫助高等教育機關與當地人民保持接觸的額外課程，在多數情形之下，其價值早就獲得承認，因此此等領土各大學的課外研究都甚辦理有效。

二八九。檢討時期內高等教育方面的真正成就可說是在每一區域均奠定了高等教育的基礎，雖然不是每一領土甚至每一較大的領土都有之。很多領土內因為教育制度較低各級都繼續有所改進，其在高等教育方面的積極需求於最近的將來可能繼續超過目前所能供給的便利。大學及技術學院階層的發展比較其他階層更需經費而且更難徵聘教員。各管理國在奠定基礎時已供給了初期經費的一大部分，惟經常費用與擴充費的主要負擔則都落在各領土政府身上。高等教育如須繼續發展，多數領土似乎都非有進一步的外來援助不可。

二九〇。除了高等教育設施之外，各非自治領土科學與文化機關的發展也應注意。在檢討時期內，各領土與地區曾成立了許多科學研究機關，或擴充原有機關；對於各領土的經濟社會發展具有目前與長久價值的科學研究工作也有長足的進展。科學研究工作從若干聯合國專門機關以及如撒哈拉以南非洲技術合作委員會(CCTA)、南太平洋委員會與卡里比安海區委員會等政府間組織的工作得到不少鼓勵。此等機關均自有其本身的研究院。關於領土間的措施，東非洲高級委員會曾設立了若干重要的研究機關。法管領土亦曾設立了若干科學研究機關，其中在範圍及性質上屬於一個領土或全區域者均有之。在比屬剛果，中非洲科學研究院(IRSAC)已經成了非洲最重要的研究中心之一。學術機關與研究基金會在對於本領土及所在區域特別有關的各方面也成了日益重要的中心。

二九一。在文化方面，圖書館服務對社團的價值新圖書館的設立設立、現有圖書館圖書的增加與服務的改進等等可見一斑。博物館的發展則比較緩慢。

⁴⁶ 參閱上文第二三七至二三九段。

⁴⁷ 較詳細完備之統計數字見A/4131，表二十八至三十一。

陸. 婦女教育

二九二. 檢討時期內幾乎到處都公認在迅速改變的社會裏需要特別注意婦女教育以便婦女們在家庭及在社會裏更能發揮她們的天然任務，並與男子站在平等地位，對經濟社會及政治發展盡個人的貢獻。教育當局承認因爲一位受過教育的母親能够把教育的基礎留給下一代，因此婦女教育對於整個教育制度有直接的價值。

二九三. 但這個時期的一般經驗是在多數非自治領土目前仍舊有之的發展落後的學校制度中，女生的教育仍趕不上男生的教育。在卡里比安海區的多數領土及若干亞洲及太平洋區已有發展相當健全學校制度的領土，男生與女生的數目尤其在初級學校內已經達到平衡；但在非自治人民人數最多的其他亞洲領土與幾乎所有非洲領土，男生與女生教育之間一直有很大的差別。⁴⁸ 有些領土，糾正男生與女生人數的差別特別是在初級教育方面業已稍有穩定的進步，但亦有其他領土雖然初級教育有全面的發展，但男女就學人數之差別反略有增加。據聯合國文教組織的意見，全部註冊人數中女生如佔百分之四十或以上，就可以認爲滿意。在一九四六年時非洲法管與聯合王國管理領土的比數遠不及此。到了一九五六年這些領土女生的註冊人數除了少數例外也並未超過初級學校全部註冊人數百分之三十。在法管赤道非洲、亞丁與英管索馬利蘭等少數領土，女生註冊人數只佔全部人數百分之十或更少。

二九四. 初級教育男女人數的差別到了中級教育更爲不利，因爲受中級教育的女生僅佔註冊人數的極少部分。在大學階段，女生的比例與在中級學校就讀女生的人數大致相同。在職業教育方面，有些領土在高小程度辦理了家政學校；在中級教育階層，家政班似乎漸有進展，但在師資訓練方面則進展較大。

二九五. 女子教育的落後似乎有社會、經濟及教育方面的因素。例如對婦女教育的偏見，在幼年的時候女子所負家庭及戶外勞動的負擔，在單純經濟制度之下女子就業機會之稀少，及女教員的短缺等等。教育當局對於規定完全與適當的課程的問題與發展女子中學已逐漸增加注意。女子中學往往和師資訓練中心合辦。

⁴⁸ A/4131, 表二十二。

二九六. 委員會前已指出，婦女教育問題需要經常檢討，以便斷定妨礙其迅速解決的事實與心理上的困難，以及克服此項困難所需的措施。委員會認爲以往各次報告書所建議的如下措施定可幫助婦女教育的改進，因此應予積極推行：(a) 推廣採用免費教育；(b) 任何強迫初級教育的計劃應把女生包括在內；(c) 在尙未實行男女同校的領土，增加女子初級學校；(d) 在適宜於婦女的方面發展技術訓練；(e) 鼓勵招收女子從事教學；(f) 提高女教員的地位與報酬；(g) 推廣成年婦女受教育的機會。

柒. 成年教育與掃除文盲

二九七. 因爲最廣義的教育是其他各方面進展的必要基礎，很多非自治領土人民沒有讀寫的能力可以說是一種缺陷，不僅妨礙個人而且妨礙全社會迅速臻達更高的生活水平。

二九八. 推廣正式學校教育尤其免費與強迫初級教育是掃除文盲最有效的方法，至於這方面所得的進展或尙餘的缺點，則以前業已有所說明。但在這個時期之始就顯然可見即使學校註冊的人數迅速推廣到全部學齡兒童，也仍舊不能解決各領土的文盲問題，因爲大部分人民早已超過學齡進入成年階段而仍舊未能寫讀。因此爲掃除文盲與促進成年教育擬具種種計劃尤爲重要，且此等計劃必須與經濟及社會發展的其他基本方案互相協調，並針對社會的需要注重不同的特點，其中包括如何防止已識字的人又成爲文盲的措施。

二九九. 一般非自治領土減低文盲率的成績，無從衡量，因爲不論從能力的觀點與從所報告識字民衆的年齡來說，識字一詞的定義彼此都有很大的差別。聯合國文教組織曾盡很大的力量對教育與識字統計數字求得更大的劃一性，可望於下一期普查得到結果。雖然如此，編造可以比較的統計數字可能仍有困難，因爲很多領土的統計事務仍未能辦理爲了搜集聯合國文教組織所希望的統計數字所必需的額外工作。委員會業已向各管理會員國建議於必要時藉聯合國文教組織之協助從事抽樣調查以便對於成年教育與掃除文盲方面的最近成就加以更準確的評估。

三〇〇. 一九五〇年所有的統計數字大致可以表示各領土文盲問題的範圍。雖然幾乎所有卡里比安海區的領土與太平洋區的若干領土文盲率甚低，太平洋

區的其他領土及多數非洲領土的文盲率佔成年人口百分之七十與九十之間。⁴⁹

三〇一．關於改進這種情勢的辦法，最普通的是組織識字運動，辦理半時課程，其目的在進修或完成以前中斷的學校教育，以及辦理成年人的社會教育，作為提高本社區社會及物質生活水平之總努力的一部分。

三〇二．有計劃的識字運動在非洲、卡里比安海區及南太平洋區許多領土均已辦理。辦理這種運動所採措施有若干種類：圖書及其他必需用具之供應，師資訓練班之組織，成立地方委員會協助在本區組織運動。在若干情形下，區域及領土間之協調也有極大的效用。

三〇三．識字教育必須使學生獲得超過最低限度的能力，以便他們能夠並繼續自己閱讀。識字運動期內的工作如希望其能有任何永久的價值，必須充分供應適當的讀物。委員會對於教育當局解決出版及分發讀物問題刻在設法利用新的方法，備極注意。

三〇四．正規教育制度，特別是高級教育機關為使成年人從事半時學習所訂的辦法，是本時期值得注意的特徵之一。這些方案所用的方式有多種，其目標亦各有不同：為參加公共考試的補習；至少一學期的私人教師講授班；假期內於各大學辦理的單獨演講及

短期課程，及滿足學位條件的學分課程。辦理這類的工作特別積極的有伊巴當(Ibadan)(奈及利亞)、富拉灣(獅子山)、馬克瑞爾(東非洲)及西印度的各大學的特別班。所有重要的地理區域都有若干領土辦理各種方式的成年人職業與進修課程，結果成立了成年人教育協會、成年教育部，為成年人而設的夜校與職業訓練中心。

三〇五．另一值得注意的發展是若干領土創辦的工人教育計劃，通常都由地方與國際工會團體主辦，並由國際勞工組織供給技術意見與物質協助予以支持。設在康帕拉(Kampala)的自由工會國際聯合會(ICFTU)的非洲勞工學院，與在勞美(Lomé)及伯拉沙府(Brazzaville)該聯合會所設的臨時機構便是這種工作的例子，大可推及其他領土，因為這些計劃之目的不僅是為促進工人更切實參加工會活動及有關事項，同時亦在促進更良好的勞資關係，實際上也就是處理新發展國家的經濟社會問題，使整個社會最後都可受益。

三〇六．在這一方面，綜合社會教育概念的建立與運用也甚為重要，而最能表現此項概念的是聯合國管理領土的“社區發展”計劃，美國領土的“社區學校”運動，與法管領土的“基本教育”計劃。這些計劃都算是提高有關社區的社會及物質生活水平之總努力的一部分，其一般的指導原則是使社區的參加與社區的供獻與政府的協助相稱。

⁴⁹ 同上，第五九九至六〇六段。

第三編

非自治領土經濟狀況報告

壹. 導言¹

一. 非自治領土情報審查委員會以負責管理領土並依照憲章第七十三條(辰)款規定向秘書長遞送情報的七個聯合國會員國及第四委員會代表大會由非管理國的聯合國會員國內所選出的同數國家組成。

二. 委員會審查管理會員國所遞送關於各領土經濟、社會及教育狀況之情報的摘要及分析。委員會負責向大會提出報告，內載所認為適當的程序性建議及“其認為允宜提出與一般專門問題有關而不涉及各別領土之實體建議”(一九五八年十二月十二日決議案一三三二(十三))。

三. 委員會曾於一九五一年、²一九五四年、³一九五七年⁴草擬非自治領土內經濟狀況的特別報告書。大會於一九五二年一月十八日決議案五六四(六)、一九五四年十一月二十二日決議案八四六(九)、一九五七年十一月二十六日決議案一一五二(十二)中分別核可上述報告，認為上述每一項報告都是非自治領土內經濟狀況及經濟發展問題的簡略而精審的敘述，並請秘書長將各報告書送致負責管理非自治領土的聯合國各

¹ 本報告書由非自治領土情報審查委員會的一個小組委員會編製。小組委員會以巴西、迦納、印度、荷蘭、大不列顛及北愛爾蘭聯合王國、美利堅合眾國各國代表組成。

出席小組委員會的各代表團人員如下：巴西：Mr. Julio Agostinho de Oliveira, Mr. Dário Castro Alves, Mr. Alvaro de Costa Franco；迦納：Dr. Amon Nikoi；印度：Mr. M. Rasgotra；荷蘭：Mr. L. J. Goedhart, Mr. B. M. Smulders, Dr. J. V. de Bruyn(專家)；聯合王國：Mr. G. K. Caston, Mr. R. A. Browning, Mr. T. B. Williamson(經濟事務特別顧問)；美國：Mr. Francis L. Spalding, Mr. Merrill C. Gay(經濟專家顧問), Mr. John W. Simms。

小組委員會主席為 Mr. M. Rasgotra(印度)。

委員會報告員及勞工組織、糧農組織的代表也參加了小組委員會的討論。

² 大會正式紀錄，第六屆會，補編第十四號(A/1836)，第三編。

³ 同上，第九屆會，補編第十八號(A/2729)，第二編。

⁴ 同上，第十二屆會，補編第十五號(A/3647)，第二編。

會員國、經濟暨社會理事會、各區域經濟委員會及關係專門機關。

四. 一九六〇年，委員會又奉命對非自治領土內經濟狀況特別加以注意。事此項工作。除管理國會員國所遞送的情報以及一九五九年中各領土經濟一九五七年報告書內表示的意見從事此項工作。除管理國所遞送迄至一九五八年終或一九五九年中各領土經濟狀況的情報摘要外，委員會還收到聯合國秘書處、糧農組織及勞工組織所編的研究報告。這些研究報告已列入附件，以及委員會討論的摘要紀錄，在閱讀本報告書時應一併參閱。

五. 查大會於一九五五年十一月八日決議案九三三(十)及一九五八年十二月十二日決議案一三三二(十三)中再度請各委員國在其代表團中加派對委員會工作範圍內專門問題具有特殊資歷的人員。委員會於一九六〇年得荷蘭、聯合王國及美國各代表團內經濟顧問之襄助，獲益匪淺。委員會對於這些專家所作貢獻甚為欣感。大會並於上述兩決議案中重申一九五三年十一月二十七日決議案七四四(八)中所載請管理會員國遴派對非自治領土經濟、社會及教育政策特別有資格說話的土著代表加入各該國代表團。出席本報告所述委員會屆會各代表團中均未包括此種人士在內。

貳. 一般發展

六. 委員會在審查非自治領土進度報告時所論及的經濟活動範圍比較本調查報告為廣，對於此項進度報告，委員會另有意見和結論提出。⁵ 為每三年審議非自治領土經濟狀況一次所編製的研究報告實係補進度報告之不足，其主要目的在處理委員會曾於一九五七年屆會表示興趣的若干特殊方面，諸如貿易與銀行業務，轉向貨幣經濟的趨勢，領土經濟的其他改變及其在土著人民生活狀況中可能有之的反映。本報告主要涉及這些事項。委員會並在可獲得的資料範圍之內檢討

⁵ 本報告書第二編。

一九五五年至一九五八年期間各領土經濟發展的主要一般趨勢，在從事此項檢討時，進度報告中未及載列的若干最近資料亦予計及。

七．在委員會看來，檢討中的三年自經濟發展觀點來看並不構成有其特殊之點的一個時期。在一九五八一年中，發展落後國家所面臨的情形一般都甚不利，在另一年一九五七年中，許多原料生產者尙能享受比較有利的情況。雖然如此，多數領土中大體上都可說是不利的情況，尤其其帳目上國際收支虧絀數字所反映的貿易比率重大波動，都足以說明那些領土經濟結構仍有缺陷存在。

八．在聯合王國管理的領土中，生產總量在一九五五年至一九五八年期間按目前價格計增加將近百分之二十。這些領土生產總量的每年增加率，就恆常價格而言，為百分之五至百分之六。對固定資本形成總量的支出在一九五五年至一九五八年期間增加了百分之二七點五。私人資本在一九五七年估計為一〇〇,〇〇〇,〇〇〇英鎊，至一九五八年降落為約計八〇,〇〇〇,〇〇〇英鎊；此種降落係由於一九五八年物價下跌。在此期間聯合王國所轄領土經濟發展的籌資遭遇更大困難，這是由於發展初期開支所引起領土經常預算支出的增加和在倫敦市場發行公債受到限制之故。這些困難，可以一九五九年殖民地發展及福利(修正)法案應付，其中為一九五九年至一九六四年期間核撥另一筆數額九五,〇〇〇,〇〇〇英鎊，六十四年期間分配的未支餘款在內，此一期間可動用的連同以前一四〇,〇〇〇,〇〇〇英鎊。此外，委員會獲悉，聯合王國國庫可向領土政府放款一〇〇,〇〇〇,〇〇〇英鎊。

九．荷屬新幾內亞主要是一個農業國，該領土土著農業產品的輸出值，一九五五年為四,七一〇,〇〇〇盾。一九五八年增至七,六九二,〇〇〇盾。政府為建立新工業(如一個修船廠及一個鋸木廠)曾有資本投資。投資貨物的輸入總額，一九五七年為四五,一三九,七〇〇盾，一九五八年為三〇,五〇五,七〇〇盾。荷蘭政府對領土預算的津貼一九五五年為六七,九四一,二二三盾，一九五九年增至七一,九五〇,〇〇〇盾。

一〇．澳管巴布亞農業產品，包括椰子乾核、可可粉及橡皮一類土著農業產品在內，輸出量及輸出值均不斷增加。領土收入不足，繼續獲得澳大利亞政府

的常年補助，一九五九年此項補助為四,七〇〇,〇〇〇澳鎊，而領土內部的收入僅二,〇五〇,〇〇〇澳鎊。據說此種補助金舉辦的公共投資也刺激了私人投資。

叁．貿易比率

一一．委員會在一九五四年及一九五七年屆會中曾強調領土輸出產品價格的波動對其經濟的重大影響。在有有關資料可查的若干領土中，貿易比率受到範圍極大的激烈波動的影響。凡遇此種波動係由於輸出品價格的驟然下降，關係領土經濟常受嚴重的影響。此種波動發生的時間不一定各領土相同，因為那主要決定於主要輸出產品，而後者因領土而異。

一二．遇有輸出收益數額由於某一領土所不能控制的發展而出入甚大的情形，經濟計劃的擬訂便發生極大的困難。若干領土因貿易比率逆轉的結果，輸出量雖大為增加，輸出收益並未隨之增加。委員會認為此種情況更證明了應按各別商品從事再進一步的研究，以便訂定對於生產者及消費者兩方面均屬公允的一種可行的穩定商品價格制度。

一三．肯亞和比屬剛果兩個較大領土的情形大可說明貿易比率此種波動對各領土經濟的影響，那兩個領土自一九五六年至一九五八年，貿易比率猛跌，肯亞自一五七點九跌至一二五點二，比屬剛果自一六一點六跌至一一四點五。鑒於輸出部門在領土生產總量中所佔重要地位，此種跌落對於整個領土經濟的影響是很嚴重的。在仰賴農業產品而在同一期間受價格變動的影響不那麼嚴重的其他領土(如烏干達)中，波動是有利的，換言之，貿易比率稍有改進。雖然如此，就長期而言，許多領土都受到驟然的而通常不可預測的價格激烈變動的影響，那種影響即使一時有利，對於領土經濟的順利發展仍有妨害。

一四．再則，貿易比率對其經濟雖屬重要，這些領土在目前情形之下並不能對此種波動發生任何重要的影響。這些領土所輸出的初級產品，其世界市場價格趨勢常因主要消費者工業化國家對此種產品的需求時有變動而受到激烈的影響。不管是那一項主要商品，沒有一個非自治領土在世界產量中所佔比例足以使它能對世界市場有所控制，或對世界價格水平有所影響。

一五．至就輸入而言，非自治領土主要由於土著人民的購買力有限，其所吸收的工業產品世界輸出量如與人口比較可謂僅佔其中極小的一部分。因此，這

些領土與向它們供應製造品的工業化國家比較起來，可說還價能力太有限，無法使輸入品價格對它們有利。由此可見，此種價格的水平決定於它們所不能控制的市場力量。最近幾年來，這種情況對此等領土的實際影響便是，主要由於檢討期間內歐洲及北美主要工業輸出國顯著的通貨膨脹壓力，輸入品價格水平通常都趨上漲。

一六．委員會內若干代表對於各領土無力使貿易比率對本身有利表示憂慮，認為母國早應更注意補救此種情況的方法，諸如減輕這些領土完全依賴初級產品價格的程度；促進在國際上穩定此種價格；並使這些領土的經濟多元化。同時，他們認為此種困難使工業化作為平衡發展的一部分更有其迫切的必要。他們對於非自治領土輸出產品價格決定於母國及其他工業化國家需求程度一事亦表關切。他們認為這種情形的結果是使各領土人民的利益非受母國利益之支配不可。

一七．委員會中的其他代表則認為固然需要增加產品種類，但也提起委員會在其一九五七年報告書⁶中曾說過亦不可因為過分注重多元化而致大量減少領土從在海外市場已有穩定銷路的農作物所獲的收入。他們認為不應把國際商品協定當作醫治輸出品價格波動所引起困難的百靈劑；若干會員國穩定國內初級產品價格所得經驗足以說明國際方面穩定的困難。

一八．委員會中這些代表認為為初級產品生產出口者謀利益的最妥善方法莫過於維持並擴充工業化輸入國中的經濟活動。荷蘭、聯合王國及美國所採政策即係為此目的。有些管理會員國亦參加各項商品協定及商品研究小組。例如，聯合王國政府就認為擬訂可行的穩定價格制度是很重要的，在五項國際商品協定中已參加了關於糖、錫、小麥、橄欖油的四項協定。同時，聯合王國政府與受其管理的東非各領土的政府在國際咖啡研究小組中合作；此外並表示願參加短期國際咖啡協定，亦願考慮訂定長期咖啡協定的可能。一九五八年九月在蒙特利奧爾舉行的協和國貿易及經濟會議在其報告書中說，為促進主要仰賴輸出原料各國的經濟發展起見，應在工業化國家中在不引起通貨膨脹的原則下維持高度及擴張的需求，用以補救商品價格過分波動的現象，並應採取節制短期劇烈波動的共同行動，俾可減輕初級產品生產者所受影響。協和國

⁶ 大會正式紀錄，第十二屆會，補編第十五號 (A/3647)，第二編，第七十三段。

糖業協定便是聯合王國向受它管理的產糖領土提供此種保障的一個實例：該協定是卡里比安領土、茅利夏斯、和斐濟各地經濟的一股穩定力量。依照此項協定，這些領土輸出品的限額獲得確定，其中大約三分之二左右由聯合王國按保證高度效率生產者獲得合理報酬何運往價格購買。其餘部分按自由市場價格出售；任優待。在聯合王國的剩餘部分則受聯合王國特惠關稅的優待。在多數情形中，保證的價格均較檢討期間自由市場價格為高。

一九．委員會獲悉，雖然非自治領土對於其與世界其餘部分交易的主要產品——在現有商品協定範圍以內的部分除外——的價格絕少左右的力量，然而受這項問題影響的多數領土仍能將輸出品成分加以重大改變，藉此改進它們的貿易比率。輸出品的方式大有改變，不僅歸非土著人民所有且在非土著人民管理之下的大規模採礦公司所開採礦產(如比屬剛果的情形)及大部分歐洲農人的農業輸出產品(如肯亞的情形)一類產品如此，小規模非洲農人的產品亦係如此(如奈及利亞的情形，尤其是烏干達的情形)。就烏干達而言，在一九四九年至一九五八年期間，自棉花轉向咖啡和茶葉的現象很顯著。棉花的平均輸出量降低了百分之八，但咖啡輸出量擴大了百分之一百以上，茶葉輸出量擴大了百分之六十。這種移轉顯然是由於這些產品價格趨勢的差別。棉花價格實際上維持一種靜止狀態，自一九四九年至一九五八年僅增加了百分之五點三，而在同一期間咖啡價格增加了百分之一一九，茶葉價格增加了百分之六十八。就肯亞而言，在斯溫拿東計劃 (Swynnerton Plan) 之下，非洲農人生產如咖啡一類現金作物的數量亦有顯著的進展。

二〇．委員會認為這些事例確可證明，即在仍然主要仰賴傳統生存經濟的領土中，多數土著農人往往能在政府指導之下使現金作物的生產大部分隨世界市場的需要和機會而調整。此種現象反映非自治領土人民的健全經濟意識，這一個因素目前固然重要，對領土未來經濟發展之重要更不待言。雖然如此，此種調整輸出品生產的方式極難迅速進行而且不冒風險，因此顯須採取對領土有利的穩定價格及市場等類的保護措施，並須將更多生產力量用於二級工業。關於這一類措施，以及幫助初級產品生產者適應海外市場新機會的措施，政府固非採取主動不可，而國際合作也同樣重要。

二一. 委員會根據所得的資料，了解在許多情形之中非自治領土貿易的流動主要是在關係領土與負管理責任的母國之間。這也許一部分是由於在多數非自治領土人民居住的領土內，除有代理的銷售委員會處理主要輸出產品的情形外，大部分的進出口貿易均操在非土著行商手中；一部分是由於領土與有關母國之間向來有之的密切商業關係。例如，在檢討期間內，法管領土進出口貿易量百分之六十以上的起點及終點都是法蘭西。比屬剛果和聯合王國管理的領土進出口貨品的起訖地點為數較多。委員會認為應使這些領土與更多的國家發生貿易關係，俾減輕它們依賴母國的程度，這樣也許對它們的貿易比率有所改進。委員會認為所有領土都應該可以與它們所願意的國家通商，並可尋求對它們最有利的供給市場與來源。

肆. 對母國的收支情形

二二. 非自治領土與負管理責任各會員國之間商業及財務關係的性質和範圍，對於這些領土經濟發展極關重要，而且與以上所討論的貿易比率問題密切關聯。

二三. 在檢討期間內，個別領土在此方面的情況並不相同。例如，巴布亞的貿易大部分是對母國的貿易，而貿易的虧絀則主要由澳大利亞政府以補助金彌補。荷屬新幾內亞的情形相同，荷蘭政府的補助金一九五五年為六七,九〇〇,〇〇〇盾，一九五九年增至七一,九五〇,〇〇〇盾。反之，比屬剛果若干部門的天然資源業經大量開發，未獲母國任何補助。雖然它的整個國際收支情形是有利的，它對比利時的商品貿易卻有虧絀；此種虧絀的彌補，以及以投資利潤、運輸保險一類事務、儲蓄滙款等方式對母國的大量支付，多半均出自對比利時以外各國貿易的盈餘。因此該領土不僅使母國獲得大量收入，而且此項收入折換成外幣，對於比利時本身的國際收支情形大有貢獻。在另一方面，對於該領土往來帳上國際收支虧絀額則大部分以來自比利時的資本輸入彌補，其中主要是為該領土發展計劃籌措的借款。以上數例說明各領土情況不同的程度。其中有些領土的情況尚不能這樣確切說明。

二四. 無形交易往往是這些領土對母國收支差額的重要因素，因此往往是收支虧絀的原因。在檢討母國提供領土的財務協助時，除有形的商品貿易外，亦應計及此種交易。此種無形交易不僅包括運輸及保險

一類事務費用，而且包括利潤、股息、利息的移轉，這一切都與自母國所獲全部公私投資的資本比較。所有聯合王國管理的領土對聯合王國移轉的此種數額，一九五七年達四千萬英鎊，一九五八年達三千萬英鎊，而上述領土從在聯合王國的英鎊資產得來的利息，一九五七年為三千五百萬英鎊，一九五八年為三千萬英鎊；在此三年中，聯合王國的全部公私投資每年將近一萬萬英鎊。關於比屬剛果，根據可查的資料情形並不相同：在一九五一年至一九五八年期間，往來帳上全部收支虧絀額七五,〇五一,〇〇〇,〇〇〇比屬剛果法郎中，無形交易虧絀額佔六五,五二七,〇〇〇,〇〇〇比屬剛果法郎，其中僅投資利潤的移轉一項即達一八,九四九,〇〇〇,〇〇〇比屬剛果法郎，而在同一期間比利時公私投資僅一四,五四二,〇〇〇,〇〇〇比屬剛果法郎。

二五. 多數領土對外貿易及其他對外交易之中母國通常所佔很大的成份一般都呈現逐漸減低的趨勢。有若干因素使此方面改變的速度趨於緩慢。例如，遇有母國市場對若干領土主要輸出產品給予優惠待遇，如若干領土依據協和國糖業協定向聯合王國輸出糖的情形，其全部輸出之中母國收買部分的百分比自然減少極為有限。同時，母國供應商及負責領土中大部分投資的主要公私機關雙方之間向來有之的密切商業關係，以及以進口執照制度及外滙管制方式實行的優惠待遇——聯合王國各領土特別是例外——對於維持很高成份的母國輸入品也極為有利。

二六. 雖然如此，所檢討的多數領土都仍逐漸做到了擴大輸出品市場及輸入品供應來源的範圍，其結果是使這些領土在貿易上仰賴關係母國的程度及受關係母國援助的程度逐漸減低，同時，一般認為這種結果可反映這些領土的經濟進展，而表現於產品種類之增多。已做到擴大輸出品市場及輸入品來源範圍的各領土中，尤以聯合王國管理的領土為最成功，此等領土除受若干輸出限制外，通常可隨意與任何國家進行貿易。過去根據用意在於維持全英鎊區國際收支有利情形的規定，這些領土須對輸入品維持某種程度的差別待遇，此等規定已在一九五九年十一月廢除。嗣後這些領土可以隨意廢除其對美元區輸入品仍然施行的任何差別待遇。

二七. 委員會同時察悉許多非自治領土的國際收支仍有逆差。此種逆差一部分係反映目的在於加速各

領土發展的設備及其他投資輸入之增加，在此範圍內，應認為是領土發展最初幾個階段的自然現象。然在若干領土中，資本輸入似僅佔逆差的較小部分，其餘的虧絀係由於本身原料及農產品價格的波動，及它們所輸入多數消費品價格的上漲。由此尤其可知必須刺激各該領土加工及製造工業的成長，因為這是對於領土經濟有利的。

伍. 貨幣及中央銀行業務

二八. 委員會過去曾表示過希望能在尤其大的非自治領土中設置中央銀行，俾可幫助建立當地市場，增加可供發展用途的當地資金數額。差不多所有非自治領土的貨幣制度都與母國幣制密切關聯。母國貨幣一般說來並非領土內的法償，可是縱非當地貨幣的惟一基礎，至少是其主要基礎。例如，在聯合王國管理的各領土內，由貨幣委員會發行的貨幣百分之一的價值過去都是以聯合王國政府、其他協和國成員或聯合王國海外領土發行或擔保的英鎊證券擔保的，在若干領土中，目前仍然如此。在此種密切關係之下，領土貨幣通常沾受母國貨幣穩定的利益；但亦有領土貨幣因母國貨幣遭遇困難而受到影響的情形，例如一九五七年法郎貶值。

二九. 此種關係可能引起的一個重要後果是領土本身不能使貨幣數量適應本身經濟的需要。此種限制有時可能妨礙它們的發展。再則，有些領土因為沒有一個自主的貨幣決策機關，有時便不能實施一項協調的信用政策，因而信用放款數量及條件便不能配合領土的需要。沒有貨幣市場和資本市場，動用領土中的儲蓄從事發展亦可能為之更感困難。在實際上，祇要領土的經濟完全建立在對外貿易上，領土貨幣制度與母國貨幣的密切聯繫便不致於引起嚴重的困難；此種聯繫有助於消除貨幣方面的危險，並可促進對外貿易及私人投資。但俟一個領土的經濟逐漸發展並趨向多元化之後，則缺乏貨幣制度以適應領土的需要、並使領土本身能動用當地資源充發展用途，便可能成為嚴重的阻礙。

三〇. 委員會獲悉各領土之已臻達上述經濟發展階段而且有相當大的面積者，常考慮到設置一個以中央銀行為基礎的自主貨幣制度。因此，最近奈及利亞已設置中央銀行，及牙買加即將設置中央銀行等事實都可認為是在經濟上獲得重大進展的證明，並且是加

速此種進展及在貨幣與財政方面更趨向獨立的更進一步重要步驟。委員會中若干代表希望東非領土不久也會有同樣的發展。

三一. 聯合王國管理的若干領土曾以一部分貨幣擔保金投資於當地政府所發的證券，使貨幣委員會制度較有伸縮餘地。委員會認為發展當地貨幣市場對於為發展用途動用當地儲蓄可能有重大貢獻，並察悉關於此事若干聯合王國管理的領土中現正發展當地資本市場。委員會認為祇要情形適當而可行，設置中央銀行對此事當更有裨益。荷屬新幾內亞可作為一個例子，當地銀行業務仍在發展初期，所以沒有中央銀行；為應付貨幣需要的增加起見，一九五五年曾將最高發行額自二千五百萬盾增至五千萬盾。

陸. 自生存農業轉向市場農業的過程

三二. 委員會認為，自生存農業轉向市場農業的過程，是土著人民走向貨幣經濟過程中生活情況最受影響的方面之一。增加全部土地人力之中用於生利活動的部分，藉此轉向市場經濟，也許是許多非自治領土動的部分，的一個最重要的關鍵。這個過程的發生，經濟發展的種方式，一是農產品銷售額的增加，一是領受工資的受雇者增加，雖然一般說來，在個別領土中，往往其中一種方式比較顯著：例如在西非領土及烏干達以前一方式居多，在肯亞及北羅迪西亞則以後一方式居多。

三三. 檢討期間內，這些領土都繼續上述過程，惟對於整個人民的生活情況，尤其對於非洲各領土人民的生活情況，則迄今尚不能說有重大影響；同時，這種過程進行的速度亦不夠快，是以不能盼望他們的生活情況能早日有顯著的改善。在許多非自治領土內，生存農業仍佔重要地位，在其中的若干領土內，它是大批人民經濟的基礎。可在領土內外市場銷售的剩餘物品似僅佔全部產量的一小部分，何況就關係人民的總數而言，全部生產量本來就不太高。就所有非洲領土而言，尤有此種情形，這些領土的人民主要限於餬口的生產，所以大幫人民都與貨幣經濟絕無關係，不能享受較高的生活水準，同時，因為所消費的糧食種類有限，還引起嚴重的營養不良問題。再則，在這種環境之下，專門職業、企業活動和儲蓄的範圍也都受其限制。為增進這些領土趨向貨幣經濟的速度，使遠較現在為多的人民能有參加經濟活動的機會並享受較高

生活水準，而領土的財政狀況亦可隨之有所改進起見，對於如何加速自生存農業改爲現金作物的生產，應該多予注意。

三四．委員會承認，自生存農作轉向現金作物農作須視能否找到領土內外的市場。過去在多數非洲領土中最初的推動力都來自領土以外市場的需求，而領土以外市場是否有再擴大的希望是沒有把握的，至少目前如此。此種希望大致決定於世界情況，包括發展落後獨立國家經濟成長的進度在內，而後者又多決定於外界的援助。委員會已經說起領土以外市場商品價格波動對這些領土的生產及經濟的影響。此種不利影響在某種範圍內固可以生產多元化及建立新市場等方法加以補救，但同時似須對發展領土以內的市場亦多予注意。若干代表同意糧農組織的看法，也認爲內部市場的成長主要決定於工業化進度及非農村社區（一般說來，即都市社區）的成長，因爲後者可引起或增加對內部產品的需求，從而鼓勵鄉村人民生產可供銷售的剩餘物品。以此種方式擴充貨幣經濟的結果，消費品的鄉村市場亦可隨之擴充；同時，如果不僅進口商能够供應消費品，而且當地工業供應消費品的數量也能够日益增加，那末這便可以刺激供求的連環反應，一方面的擴展又引起另一方面的擴展。當地工業的發展與當地糧食市場發生聯帶關係的另一重要影響是土著居民充分參加貨品的生產及分配。另一看法是，工業化雖然可能是人口過多國家的惟一途徑，在目前人口並不過衆而當地原料種類並不太多的領土中，用集中全力於工業發展的方法使領土走上迴旋上升的發展途徑，似乎並非最妥的辦法。在這一類領土中，投資獲利最高的部門很可能是農業本身。

三五．委員會同意糧農組織在爲本委員會編製的報告書⁷中所表示的以下各項意見：自生存農業轉向市場農業的過程是經濟發展的基本階段，而且在許多領土中是其中最重要的一個階段；政府必須給與大量協助，才能使成長中的市場能够存在，並以發展運輸及銷售便利的方式使這種市場與供應區域接觸；政府政策必須以促進此種過程爲其目標。委員會欣悉糧食組織行將與聯合國非洲經濟委員會聯合進行調查工作。委員會並同意糧農組織的如下見解，即促成自生存農業轉向市場農業及提高土著農人生產最有效的辦法莫過於協辦消除制度上的障礙，諸如不適當的土地制度、

⁷ A/AC.35/L.318.

缺乏信用放款便利、交通阻塞、教育不健全等等。同時，在最初階段，政府在以下各方面亦可給予有價值的協助：合作社的組織及增設；普遍擴充爲增加產量而改進現有技術及採用新技術的工作；以及在遙遠區域爲刺激需求協助並鼓勵非農業活動諸如商店一類事業的成長。會欣悉已有若干領土依照此種方法辦理，例如，肯亞在關於整理土地及發展農業的（Swynnerton）計劃之下已獲得顯著的成效。委員會希望其他領土亦進行可獲同樣成效的同類實驗。合作社的發展已在多數領土有所進展；通常都是爲了銷售及信用放款兩個目的，在聯合王國管理的領土成效尤其卓著，一九五八年合作社繳費的會員增至一，一五八，〇〇〇人，同年合作社銷售的產品總值達四八，九〇〇，〇〇〇英鎊。

柒．勞工生產力

三六．勞工生產力可以增進的速率是促進非自治領土經濟發展的一個重要因素。雖然此項問題及其原因與補救辦法主要在社會發展的範圍之內，委員會認爲亦可就經濟狀況加以討論，特別是因爲它對於擴充生產有直接關係，因而對於提高領土人民生活水準亦有關係。

三七．對於這個問題自始就應有正確認識。各領土的勞工人力大不相同。在工業化已有進展的領土內，或其他有特殊環境的領土（例如香港及新加坡等都市領土）內，工資勞動者在所有職業中佔極高的比例。這種比例大體上與生存經濟普遍的程度成反比；例如，在許多非洲領土和若干亞洲領土中，受雇從事工資勞動的人數在本領土從事經濟活動的人口中所佔比例是很小的，因爲多數居民都爲本身生存或爲供應市場但通常兼爲兩者以家庭爲單位從事農業或畜牧。此種常例亦有例外：青年人離開部落區域一個時期尋找工資勞動受雇機會，常常移往很遠的地方，其一部分原因便是在有些區域勉強餬口的生活過於困苦，而且風險太多。同時在土著農人現金作物的生產佔重要地位的若干領土內，工資勞動受雇者的官方數字常常過低，因爲幫助從事收割及耕種此種作物的季節性勞工數目無從確定。在多數領土中，就業數字僅包括從事以下一類工作的勞工：都市工業及事務、採礦、公共工程及其他政府事務、大規模農作。此外還有其他特徵：有許多勞工是季節性的，同時，在採礦業及農場中，有

許多是移動的勞工；再則，特別是在最後述及的兩個部門中，有許多勞工都是自生存農業臨時僱來的。

三八．關於勞工生產力的現有資料主要限於工廠及其他都市職業、採礦及大規模農業——多係非土著人民所有及管理——尙不能代表經濟的大部分，尤以在非洲領土、若干亞洲及太平洋領土中爲然。根據就此種就業情形所作研究，通常可得到一個印象：除已採補救措施的情形外，勞工生產力都是很低的，尤其是如果與同類職業的非土著工人比較，縱然這樣比較未必盡屬妥當。這種情形似由於許多因素，實際上視雇用的種類和環境而不同。第一，土著勞工仍以非技術人居多；人民除開他們傳統的部落職業外，類皆缺乏訓練。他們在開始時往往缺乏在現代工業、農場農業及演變的經濟制度中貨幣經濟其他部門中工作所需的技能和經驗。移動勞工制度所不可免的工人更替頻繁而且極不穩定的情形，以及其所以吸收人力的理由，也妨礙此方面的進展。又在這些領土中到處有之的經濟及社會狀況之下，許多土著人民營養不良，體力衰弱，充當工人的能力和持久力也自然趨於減退。

三九．勞工組織在非洲勞工調查一文內關於生產力的研究中強調勞工問題的心理和人情方面在非洲的情形，但同時承認生產力低落可能一部分係由於企業的組織及設備不完善、選擇地址不妥、交通不便一類因素。勞工組織指出，在目前環境之下，一個非洲人尋找工資雇用的原因——尤其如果接受此種雇用祇須暫時脫離部落經濟——對於其對工作的態度及其對於鼓勵的反應有很大的影響；他的反應是和背景與目的全不一樣的歐洲工人大不相同的。對於勞工組織可協助領土政府處理的此類因素，顯然有進一步研究的需要。

四〇：在可靠而安定的勞工人力逐漸養成的領土中通常係在都市——若干阻礙生產力的因素比較屬於普通性質，因此較易發現補救。這些因素包括健康、飲食、住宅情況及一般生活水準各方面的缺陷。鼓勵賺錢的動機不够充分亦在內。各領土多少都受這些因素的影響，但多數領土顯然都逐漸有所改進。鼓勵賺錢的辦法如能大量擴張改進，對於克服此類缺陷必有重大影響。關於此點，委員會覆按在一九五八年報告書中提出的一項意見，⁸即包括生活津貼在內的最低

⁸ 大會正式紀錄，第十三屆會，補編第十五號(A/3837)，第二編，第八十七段。

收益必須足可維持穩定的家庭生活，而毋須外界援助。委員會茲再提到：家庭工資一觀念，最近在若干領土中不但原則上而且事實上都已獲得承認。但是，除非土著工人相信他有了給付工資的雇用之後；可望享受一種不但努力與才能可獲適當報酬，而且其爲人類一份子所抱的願望也不致因歧視待遇而受挫折，則即使有賺錢的鼓勵，亦不一定會成功。就這一點而言，土著工人與非土著工人所可得到的工資和機會的差別，在有些領土內雖已減少，但尙未完全消除，這種差別對於提高生產力實有與鼓勵相反的作用。

四一．健全工會運動的存在，是提高領土生產力的一個重要因素。工會可發揮重大作用，尤其在共同商討工作方法與條件及在消除不滿意的事由等方面。再則，據經驗可知實際上除非關係方面在合理期間內可得到某種具體的利益，提高生產力的任何努力都不可能持久；一個健全的工會運動大有助於此種成就的實現。

四二．此外也應注意，使工資勞動者生產力減退的許多因素，亦適用於同樣性質的其他職業，後者在許多領土目前環境之下實係經濟中遠爲重要的一個部分，換言之，即到處有之的農人及其家屬自己操勞的生存農業方式。他們和工資勞動者生產力一樣，亦遭遇缺乏技能、體質衰弱、營養不良一類困難，同時，他們所得鼓勵也不够，雖然情形不盡相同。委員會曾參照增加各領土的生產、增多其產品種類及加速其改爲貨幣經濟之過程等需要，審查這個問題的若干方面。委員會促請注意的同一情況可用以強調工資勞動者生產力低落的若干原因性質之廣泛，以及以同樣廣泛的處理方法消除此類原因之需要。

四三．委員會認爲提高生產力一事大體可由政府以旨在動員領土內外(包括國際)投資者的資本及加緊實施發展計劃之政策加以促進。經濟及社會政策有助於產生一種以更具體方式促進生產力增加的空氣，例如，財政政策、進出口及匯兌管制與關稅，禁止壟斷政策、管制工業地址及投資，與開革、酬報、雇用不准歧視，以及在雇主責任範圍以內而與生產力密切關聯的其他事項有關的勞工政策。此外，並可經由以下各方式提高生產力：在公共衛生及醫療事務方面的政府措施；教育及訓練，這是溝通非土著與土著文化的最直接方法，並可使土著青年獲得一般及特別知識以及技術上的才能；將已屏除部族習俗的土著與其他工

人完全入現代社會；同時並建立全國增產及改進管理方案，直接採取提高生產力的行動。若干領土業已為許多上述目的採取行動。

四四．委員會了解自一九五二年以來，勞工組織在技術協助方案之下已在若干獨立國家及香港與新加坡。委員會了解自一九五二年以來，勞工組織所得技術協助方案之下已在若干獨立國家及香港與新加坡經驗供其他非自治領土利用。委員會希望負管理責任的關係會員國不但在研究生產力問題時，而且在設置增產中心（在若干獨立國家已大獲成效）及其他方式致力於消除生產力低落的原因時，都將利用勞工組織的經驗及協助。委員會承認許多領土的母國方面已發動有價值的努力，但是即在此種情形之下，勞工組織亦可對各領土提供極有益的補充貢獻。

捌．若干非自治領土與歐洲經濟聯盟 建立聯繫問題

四五．大會在一九五九年十二月十二日決議案一四七〇（十四）中請委員會於其專門處理非自治領土經濟發展之一九六〇年度屆會中，特別注意非自治領土與歐洲經濟聯盟建立聯繫問題，並注意此種聯繫對於各該領土趨向聯合國憲章第七十三條目標之發展可能發生之影響。

四六．大會在此項決議案前文中察悉各管理會員國尚未就其所管理非自治領土與歐經盟建立聯繫所可能發生之影響提出充分情報，深感關切。委員會一九六〇年屆會的處境亦同，因為關係管理會員國除荷蘭政府外均未提出大會所索的情報。荷蘭代表團提供的補充情報係屬暫時性質。根據其他聯合國機關所刊印的研究報告，實際上似可提供關於此事的情報；在此方面特別有關的一項研究是非洲經濟委員會最近所作研究。⁹

四七．根據已有的此種情報，可知建立此種聯繫似乎事前並未妥予徵詢關係領土土著人民的意見。就委員會所知，其中亦無一旦關係領土獲得獨立之後即可修改或終止此種聯繫的規定。委員會中若干代表認為，鑒於與歐洲經濟聯盟建立聯繫的領土之中至少有幾個領土的政治演進已達相當進步的程度，事先如就此問題妥予徵求關係領土的輿論，原是適宜而理所當然的舉動。

⁹ 歐洲經濟聯盟對非洲貿易之影響(E/CN.14/29)。

四八．在委員會討論的過程中，有人問究竟此種聯繫是否會引起歐經盟所有成員國集體開發領土資源的後果。發表此項意見的代表們認為，以歐經盟設置的發展基金在這些領土中投資固有裨益，但對領土的初級產品提供優惠市場可能造成集中生產原料的結果。這樣使這些領土銷售初級產品更依賴歐洲共同市場，因而妨礙委員會認為平衡發展這些領土的經濟所必不可少的多元化過程。

四九．據委員會中許多代表所見，此種聯繫對於未與歐經盟建立聯繫的其他非自治領土的傳統貿易關係可能有嚴重的不利影響。據非洲經濟委員會所編製的初步研究¹⁰中估計，未建立此種聯繫的非洲領土輸出量將有百分之二十受影響，而此類領土的全部輸出可能損失百分之五。對於某幾個特殊領土的影響將更嚴重，因為此種聯繫主要影響到在生產方面直接與有聯繫的領土競爭的幾處領土，尤其是聯合王國管理的東非領土，其輸出收益的三分之一出自向歐經盟各國輸出咖啡，以及奈及利亞，該領土一九五八年向公共市場輸出的產品達四千零七十萬英鎊，相當於其一九五八年總輸出額將近百分之三十一。這些代表同時認為，即使就長期而言歐洲經濟聯盟的建立可使國際貿易總量增加，但就短期而言最可能的後果，甚至就長期而言可能的後果，與其說是產生貿易，不如說是轉變貿易的方向，而此種轉變主要使未與歐經盟建立聯繫的領土蒙受損失。委員會曾經強調選擇貿易方向的自由對這些領土經濟之重要性。若干領土與歐洲經濟聯盟之聯繫及羅馬條約¹¹中包含的稅則及其他措施，將使聯繫領土之貿易有集中於一個方向的趨勢固無待言。倘係如此，若干此類領土對美元區域及其他區域的有利貿易地位便很可能為之消失，因為這些領土與用共同市場辦法各地區的貿易經由歐經盟各國辦理者將日益增多。另一可能結果是，這些領土的經濟終將與歐經盟成員國經濟合併。

五〇．有人認為評估設立歐經盟的條約之規定對聯繫領土之影響，仍嫌過早。荷蘭代表提及該條約的序言中明確說明，此種聯繫的主要目的在增進關係領土居民的福利，他相信此種聯繫可促進有關領土之經濟發展。他舉一事例說明歐經盟發展基金已撥款數筆

¹⁰ 同上。

¹¹ 設立歐洲經濟聯盟的條約，一九五七年三月二十五日在羅馬簽訂。

進行發展計劃，尤其是在荷屬新幾內亞設一農業實驗站。

五一。雖然多數關係領土都在朝獨立方向急速進展，但在若干代表看來，問題仍屬委員會管轄範圍之內。這些代表認為大會應於第十五屆會訂定參照憲章

第十一章研究此項問題的明確方法，並應授權為此目的編製研究報告。其他代表一方面固同意對未建立聯繫的領土之貿易不利影響可能甚為嚴重，是以亟應消除此種不利的影響，一方面仍認為討論此事最妥當的場合是關稅貿易總協定。

附 件

非自治領土經濟情況研究

委員會認為專門討論非自治領土經濟情況的本委員會第十一屆會摘要紀錄和委員會所審議的下列研究報告，在閱讀本報告書時應一併參閱：

- | | |
|------------------------------|---------------|
| 一．貿易比率對非自治領土經濟之影響(秘書處) | A/AC.35/L.314 |
| 二．非自治領土之貨幣及中央銀行業務制度(秘書處) | A/AC.35/L.315 |
| 三．非自治領土之生產力(勞工組織) | A/AC.35/L.316 |
| 四．非自治領土對母國之貿易差額(秘書處) | A/AC.35/L.317 |
| 五．自生存農業轉向市場農業之過程——初步調查(糧農組織) | A/AC.35/L.318 |
| 六．掃除非自治領土內文盲(文教組織) | A/AC.35/L.319 |
| 七．世界衛生組織在非自治領土內之工作(衛生組織) | A/AC.35/L.322 |

聯合國出版物經售處

- 阿根廷**
Editorial Sudamericana, S.A., Alsina 500, Buenos Aires.
- 澳大利亞**
Melbourne University Press, 369 Lonsdale Street, Melbourne C. I.
- 奧地利**
Gerold & Co., Graben 31, Wien, 1.
B. Wüllerstorff, Markus Sittikusstrasse 10, Salzburg.
- 比利時**
Agence et Messageries de la Presse, S.A., 14-22, rue du Persil, Bruxelles.
- 玻利維亞**
Librería Selecciones, Casilla 972, La Paz.
- 巴西**
Livreria Agir, Rua Mexico 98-B, Coixa Postal 3291, Rio de Janeiro.
- 緬甸**
Curator, Govt. Book Depot, Rangoon.
- 柬埔寨**
Entreprise khmère de librairie, Imprimerie & Papeterie Sarl, Phnom-Penh.
- 加拿大**
The Queen's Printer, Ottawa, Ontario.
- 錫蘭**
Lake House Bookshop, Assoc. Newspapers of Ceylon, P.O. Box 244, Colombo.
- 智利**
Editorial del Pacífico, Ahumada 57, Santiago.
Librería Ivens, Casilla 205, 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 Buchholz, Av. Jiménez de Quesada 8-40, Bogotá.
- 哥斯大黎加**
Imprenta y Librería Trejos, Apartado 1313, San José.
- 古巴**
La Casa Belga, O'Reilly 455, La Habana.
- 捷克斯拉夫**
Ceskoslovensky Spisovatel, Národní Trída 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, Casilla 362, Guayaquil.
- 薩爾瓦多**
Manuel Navas y Cia., 1a. Avenida sur 37, San Salvador.
- 衣索比亞**
International Press Agency, P.O. Box 120, Addis Ababa.
- 芬蘭**
Akateeminen Kirjakauppa, 2 Keskuskatu, Helsinki.
- 法蘭西**
Editions A. Pédone, 13, rue Soufflot, Paris (Ve).
- 德意志**
R. Eisenschmidt, Schwanthaler Str. 59, Frankfurt/Main.
Elwert und Meurer, Hauptstrasse 101, Berlin-Schöneberg.
Alexander Horn, Spiegelgasse 9, Wiesbaden.
W. E. Saarbach, Gertrudenstrasse 30, Köln (1).
- 迦納**
University Bookshop, University College of Ghana, Legon, Accra.
- 希臘**
Kauffmann Bookshop, 28 Stadion Street, Athènes.
- 瓜地馬拉**
Sociedad Económico-Financiera, 6a Av. 14-33, Guatemala City.
- 海地**
Librairie "A la Caravelle", Port-au-Prince.
- 宏都拉斯**
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**
Orient Longmans, Calcutta, Bombay, Madras, New Delhi and Hyderabad.
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**
Guity, 482 Ferdowsi Avenue, Teheran.
- 伊拉克**
Mackenzie's Bookshop, Baghdad.
- 愛爾蘭**
Stationery Office, Dublin.
- 以色列**
Blumstein's Bookstores, 35 Allenby Rd. and 48 Nachlat Benjamin St., Tel Aviv.
- 義大利**
Libreria Commissionaria Sansoni, Via Gino Capponi 26, Firenze, and Via D. A. Azuni 15/A, Roma.
- 日本**
Maruzen Company, Ltd., 6 Tori-Nichome, Nihonbashi, Tokyo.
- 約旦**
Joseph I. Bahous & Co., Dar-ul-Kutub, Box 66, Amman.
- 韓國**
Eul-Yoo Publishing Co., Ltd., 5, 2-KA, Chongna, Seoul.
- 黎巴嫩**
Khayat's College Book Cooperative, 92-94, rue Bliss, Beirut.
- 盧森堡**
Librairie J. Tausch-Schummer, place du Théâtre, Luxembourg.
- 墨西哥**
Editorial Hermes, S.A., Ignacio Mariscal 41, México, D.F.
- 摩洛哥**
Centre de diffusion documentaire du B.E.P.I., 8, rue Michaux-Bellaire, Rabat.
- 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.
- 挪威**
Johan Grundt Tanum Forlag, Kr. Augustsgt 7A, Oslo.
- 巴基斯坦**
The Pakistan Co-operative Book Society, Dacca, East Pakistan.
Publishers United, Ltd., Lahore.
Thomas & Thomas, Karachi.
- 巴拿馬**
José Menéndez, Agencia Internacional de Publicaciones, Apartado 2052, Av. 8A, sur 21-58, 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., Casilla 1417, Lima.
- 菲律賓**
Alemar's Book Store, 769 Rizal Avenue, Manila.
- 葡萄牙**
Livreria Rodrigues y Cia, 186 Rua Aurea, Lisboa.
- 新加坡**
The City Book Store, Ltd., Collyer Quay.
- 西班牙**
Librería Bosch, 11 Ronda Universidad, Barcelona.
Librería Mundi-Prensa, Castello 37, 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.
- 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., Church Street, Box 724, Pretoria.
- 蘇維埃社會主義共和國聯邦**
Mezhdunarodnaya Knizhna, Smolenskaya Ploshchad, Moskva.
- 阿拉伯聯合共和國**
Librairie "La Renaissance d'Egypte", 9 Sh. Adly Pasha, Cairo.
- 聯合王國**
H.M. Stationery Office, P.O. Box 569, London, S.E. 1 (and HMSO branches in Belfast, Birmingham, Bristol, Cardiff, Edinburgh, Manchester).
美利堅合眾國
Sales Section, Publishing Service, United Nations, New York.
- 烏拉圭**
Representación de Editoriales, Prof. H. D'Elia, Plaza Cagancha 1342, 1° piso, Montevideo.
- 委內瑞拉**
Librería del Este, Av. Miranda, No. 52, Edf. Galipán, Caracas.
- 越南**
Librairie-Papeterie Xuân Thu, 185, rue Tu-do, B.P. 283, Saigon.
- 南斯拉夫**
Cankarjeva Založba, Ljubljana, Slovenia.
Drzavno Preduzeće, Jugoslovenska Knjiga, Terazije 27/11, Beograd.
Prosvjeta, 5, Trg Bratsva i Jedinstva, Zagreb.

[61C1]

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

GA/XV, Suppl. 15

Printed in China
Reprinted in U.N.

Price: \$U.S. 0.75; 5/- stg.; Sw. fr. 3.00
(or equivalent in other currencies)

U.I.R.I.-60-27296
June 1961-125