

弁 言

第十年

本人茲向各會員國提出秘書長關於聯合國工作的第十次常年報告書。

世界事態演變不已，本組織在世界局勢中所擔負的任務，每年都當根據演變情形，加以反省和衡量。就今年說，過去十年，經驗累積，開啓了一個可以遠瞻遠矚的眼界，值得我們好好利用。

憲章第一百零九條規定大會應在今年第十屆會時審查召集憲章檢討會議的提案。問題既是這樣提出——到底是否舉行這個會議，以及何時舉行這個會議，都有商榷餘地——所以這一次的討論，顯然似乎要使各會員國政府得到一個從長計議的機會，而不專以法律方面的審議為已足。

一九四五年以來的整個歷史過程留下了什麼教訓，各種根據憲章建立的國際機構過去有了什麼發展，而從各種有關因素來看，將來究當採取什麼適宜而可行的途徑——凡此種種，都必須詳加考慮，纔能得到一個正確判斷。這種檢討，如欲期其能在未來加強聯合國對於和平以及憲章所定其他宗旨方面的影響，是要費一番商討和分析的工夫的。誠加已分發各會員國的聯合國各機關慣例彙輯一書序言所說，這屆大會也許確有決定召開憲章檢討會議的強有力理由，至於何時召開的問題，則可留待日後決定。六月間，各會員國在金山舉行第十週年紀念會時，表現了重新致力的精神和從大處着手的態度，本人希望這次討論能夠保持並且發揚那種精神和態度。

當此聯合國第十年度，世界局勢似有趨於緩和的傾向。在最初九年中，因為第二次世界大戰及其後果在歐洲和亞洲所引起的許多問題未能商得解決，以致聯合國不得不在惡劣的空氣下工作。現在奧地利和約終於已經簽訂了。到本報告書分發各會員國時，一九四五年以來的第一次四個大國政府首腦會議也當已舉行。遠東方面，亞洲和非洲國家召開了一個萬隆會議，其所表現的態度和看法也許會在將來發生日益顯著的影響，所有與會各國的人民都一致堅決擁護聯合國的宗旨和原則。從這些發展看，相信今後還有同類的事態繼之而起。

會員國政府利用聯合國各種機構的情形乃是測量我們進展方向的一個尺度。近年以來，由於比較普遍的安全制度尙付闕如，所以各方大都着重旨在增加某種區域安全的辦法。現在我們如果真欲繼續探求廣泛合作的可能，便非格外重視世界組織的地位不可。

本組織在外交上的任務

聯合國供給了一個共同集會場所，其在這一方面的價值，是我們所時常承認的。但就過去而論，聯合國工作雖曾產生一般利益不少，可是大家祇把聯合國看做一個未來希望的象徵，而不把它看做一個逐步減除另一大戰危機的現實力量。現在情勢發展所趨，聯合國這個任務應在外交和政治上居有一個新的重要地位。

除特殊情形外，所有屬於世界組織主管的問題都當利用聯合國機構處理，不必別尋蹊徑。其理由甚明顯：一則各會員國政府曾將維持世界和平的主要責任付託這些機構，所以在應該利用這些機構時就得利用，以便加強這些機構。此乃各會員國政府利益所在。再則各國家各民族關係現正發生重大變動。我們仍在這個發展的初期，但其方向所指，至少就某一方面言，已經很明顯了。今天的亞洲人民想和歷史上所謂西方國家建立一種新的關係，明天的非洲人民也是如此。這個世界組織乃是最能陶鑄這種世界事態新生關係的地方。

聯合國本是緩和緊張局面、消弭猜疑誤解空氣、發現並且界定各方共同新立場和新利益最好工具。其中所含有的真正能量，我們剛剛開始利用。本組織不當專做一種進行所謂會議外交的機構。這種舉行公開辯論的新外交，在我們當前的國際生活上，可以肆應許多重大的需要，今後仍將如此。但是時至今日，諒解和和極關重要，就促成諒解和和說，那種外交是不夠的。聯合國能夠而且應該運用其他方式，支持這些努力。會議外交可由聯合國內進行的比較冷冷靜外交妥為補充。這種靜外交，不論係由會員國政府代表直接辦理也好，抑或係由秘書長與會員國政府洽辦也好，概無不可。憲章的義務，各種旨在尋求會員國共同利益所在的機構的環

境，各大陸各文化的廣泛參加，祕書處——為維護國際利益而設立的一個聯合國主要機關——的存在，凡此種種，如能善加運用，其為助之大，不是別處可以找得到的。

憲章範圍以內，還有許多變通辦法，並未儘量發揮效用。許多國家對於根據成文憲法的憲政生活的發展情形，業已習以為常，聯合國卻仍在那種發展過程的初期。本人希望今後幾年能有長足進展，可以產生新的接觸方式、新的審議方法和新的和解技術。祇要稍經調整，某種曾在聯合國外舉行的重大問題的討論，往往也能在聯合國內進行，那樣一來，既可加強世界組織的實力，也可發揮世界組織的實力。舉例來說，憲章規定舉行安全理事特別定期會議一事，至今未付實施。難道理事會不可援引這個規定，釐訂若干程序，在某些世界大問題的處理上，加強前後連續，增加彼此接觸嗎？我們希望大家能以富於想像的精神，探求這種及其他類似的可能，當前許多問題都待和平解決，聯合國實在應該得到一個充分表現組織潛能的機會，大大表現憲章的影響。

會籍普及

聯合國一天沒有做到會籍普及，則在有效處理某些世界問題上，嚴重障礙也就一天存在。本人在以前幾次報告書裏曾經提到這個問題。各會員國都深知當前事態的原因及其解決方面的困難。從過去一年的發展看，如何重行設法尋求一個比較接近世界組織基本宗旨的解決辦法，益形迫切。如果我們真欲得到較為冷靜的空氣，那末，我們便當根據當前情勢的迫切需要，首先解決會籍問題。

北京談判經過

去年十二月，大會責成本人繼續不斷努力，務使現仍拘留中華人民共和國境內的美國飛行員及聯合國司令部其他被俘人員，得告釋放。因為中華人民共和國政府並未派遣代表出席聯合國任何機關，所以本人必須和那個政府建立直接聯繫，纔能執行所負的使命。本人北京之行，主旨在闡明有關釋俘問題的實體和法律理由，建立了這種私人聯繫。從那個時候起，本人和中華人民共和國外交部長在那裏所開始的談話，仍在私人通信中繼續進行。關於這些接觸情形，本人擬向大會各會員國提出一個特別報告。

裁軍

下年度內，努力覓求裁軍協議，仍將是聯合國最主要的工作之一。關於這問題，各方立場懸殊，過

去幾年，雖經努力，但無真正進展，然而各會員國政府始終都未放棄那個努力，這種態度是很對的。不錯，實際建立一個管制及裁減軍備和軍隊的國際制度，要在各國彼此信賴諒解的環境下纔能做到，截至現在為止，還沒有這種環境。但若因此就照某些人所說，認為在沒有這種環境前，不必設法覓求那個協議，也是錯誤的。大家在裁軍小組委員會和大會裏交換彼此意見，探討各方立場，乃是各會員國政府賴以設法增進諒解和信賴的一個重要過程。裁軍小組委員會最近倫敦會議雖說不會解決主要問題，但在調和各方立場上面，已有重大的進展。從這一點說，那些會議也代表一種普泛性質的進步。

原子能和平用途

本人在去年的常年報告書內曾經表示，不讓恐懼和猜疑的空氣阻撓國際共同發展原子能和平用途的積極努力。各國政府在籌備今年夏天日內瓦國際原子能和平用途會議時曾表現了這種積極態度，實在是本年度內一個最令人興奮的發展。因為各國政府持着這個態度，所以那個國際會議在促成舉世共享原子能和平用途知識上所產生的未來影響，將較我們所期望的為大。再者，那個國際會議乃是所有各次科學會議當中最普遍的一次，其性質雖然不是政治的，但也許可在緩和和政治緊張局勢方面發生重要的新作用。關於會議結果，本人擬向大會提出一個特別報告，同時本人還擬根據會議紀錄，斟酌提出若干進一步行動的提案，以期保持這個良好開端的動力。

國際法

我們希望達到一個有秩序有正義的世界，但是這個世界要在國際法的堅定基礎之上纔能建立起來。過去十年當中，建立國際法治的工作進展得很遲緩而且變化很多，實在令人失望。本人希望我們現在快要進入一個時期比較利於加強法律對於國際事務的影響。

現有國際法多半支離破碎，而且有欠明確，各國政府所以不願意把它們的爭端訴諸法律解決，可以說一部分的原因就在此。大部分法律既然不很明確，所以即使純屬法律性質的爭端，大家也想尋求政治解決，這種傾向原是可了解的。但從遠大處着眼，如能儘量縮小實力就是理由的範圍，同時儘量擴大法律和正義統轄的領域，當然是一件有利於全體會員國的事情。在一個互相倚賴的世界裏，國際

法的強大權力和效力，乃是各國自由和獨立的保障，不是各國自由或獨立的威脅。

如果國際法體系還有未曾充分建立之處，儘有許多逐漸改善這個情勢的方法。以憲章為根據的聯合國“普通法”，現在已見端倪；經過繼續不斷擴充以後，當可有裨安定和秩序。國際法院諮詢意見已將聯合國法律增補不少；今後應該鼓勵大家多加利用。遇適當時，關於法律上的爭執似宜利用公斷程序；採用這種程序，既可促成迅速的解決，也可促成那個奠定法律威權的終極目標。至於大家在聯合國內系統檢討各國法例的事，則可發現各國法律的異同，並可激發大家說法調和相反意見的努力。

這個過程已在國際法委員會工作中並在經濟暨社會理事會和大會通過公約時，多少表現出來了。但是過去用在這個目的上面的人力和物力顯然還很不夠，因此今後各會員國和整個聯合國都應該重新注意這個工作。各國政府似應選派卓越的法學家，在政府內或在政府外組成一個專門機構，以全國為單位，從事這種研究，以便主管政府當局採取明達和審慎的決定。同樣，就聯合國說，也有善用機構改進程序以發展國際法的必要。

各會員國向國際法院多多提出法律爭端，大可幫助這一方面的進展。現在各國政府之間，顯然還有若干不斷引起緊張局面的爭執，但是那些爭執的全部或一部是可由國際法院予以法律解決的。截至現在為止，只有半數會員國家遵照規約第三十六條第二項規定。承認了法院管轄的強制性質。本人茲特促請那些尚未接受法院強制管轄的國家，注意大會一九四七年要求各國接受這種管轄的決議案，並且再度促請那些國家善考慮這個建議。法院已經充分表現它是值得信任的。

巴勒斯坦

過去一年，巴勒斯坦情勢仍然還是聯合國的一件大事。經過一段比較安靜時期之後，一連串嚴重的事件在迦薩地區發生了。那些事件引起了安全理事會、秘書長和聯合國休戰督察團的重大關懷。參謀長曾經提出緩和緊張局勢和切實執行雙方界線沿線停戰辦法的提案，並經安全理事會全體一致通過。無如雖經秘書長和參謀長多方努力，但當本報告書屬稿之時，那些提案還沒有付諸實施，實在非常遺憾，不過本人竭誠希望能在不久提出一個比較積極的進度報告。

祇要大家一天不幸而認為巴勒斯坦地區真正和平目標還未完全達到，停戰辦法也就必須一天維持

和加強。在今後一年內，聯合國主目標之一，厥為改善當地情況，以期樹立一個雙方認為可以考慮比較永久解決的基礎。巴勒斯坦難民命運之使我們深感內疚，已經太久了。當地各國的安全以及經濟和社會進步，都有待於這件事情的結局。即使難民問題祇能得到部份解決，也可成為當地情況普遍安定的開端。從這一方面說，約但河動力和灌溉發展計劃等等，是和大家都有重要關係的。有了這類計劃以後，解決這個問題的基礎就比以往要好得多了。

非洲問題

過去大家因為注重比較迫切的問題，對於如何幫助國際社會本着符合憲章宗旨的精神來應付非洲新起的問題，很少加以計劃和研究。

聯合國曾經處理這個大陸的許多問題，不過止於頭痛醫頭脚痛醫脚而已。這些問題，一部份是經濟和社會的，一部份是政治的，還有一部份是屬於託管辦法範圍的。就北部說，有利比亞、索馬利蘭和厄立特里亞問題，還有人向大會提出了關於突尼西亞和摩洛哥問題的控訴案；就這個大陸的中部說，有非洲託管領土和其他非自治領土；就南部說，則有西南非洲問題、南非境內印裔人民待遇問題和種族隔離問題。關於多哥蘭，聯合國已受請在下年內徵詢當地居民對於他們本身前途的願望。在聯合國主持下，利比亞得到了獨立，厄立特里亞已決定和阿比西尼亞合併，索馬利蘭則已獲准在一九六〇年獨立。至在非自治領土方面，黃金海岸和奈基利阿快要達到獨立的地位，具備加入聯合國的資格了。

非洲現在急劇變動之中，如何將事態發展導入正常建設途徑，實是世界其他國家的責任。在今後十年內，非洲演變的情形、非洲人民覺醒的程序、種族關係演進的過程、世界其他國家幫助非洲人民經濟社會發展的方式，顯然會要大大影響世界的和平和安定。

本人認為這是一個事關聯合國職責而且可由秘書處襄助的一個部門。因此，秘書處着手的第一個步驟，就當把聯合國現在已經處理或者將來必須處理的許多有關非洲問題彙集起來，促起大家注意。為了達到這個目的起見，本人已在秘書處內設置一個工作小組，着其獻替意見。將來本人自當把我們研究其中所有組織及實體問題的結果，向各會員國報告。

世界經濟

現在世界各地經濟力量日益增長，各會員國應當利用聯合國及各專門機關的機構，促成更普遍與

更廣泛的進步，以期達到憲章所規定的經濟和社會目標，這是它們的機會，也是對它們的一種攻訐。

過去一年中，比較高度工業化的國家，在實現平衡的國際經濟途程上，已有許多進展，但是即就這些國家而論，那個目標也只部份達到。須知國際經濟平衡必須變動自如而富有彈性，方能達到憲章所規定的三個連環經濟目標：高級生活情度、充分就業和經濟發展。任何經濟平衡，如果不向這些目標前進，都是一種虛偽的平衡，斷不能長期維持下去。

我們了解經濟力量的程度，我們憑藉適宜方法操縱經濟力量的能力，現在業已大為增進，因此，我們可望避免長期的平時通貨膨脹或經濟不景氣。但是經濟世界並沒有一個真正等於自動整溫器的東西；雖然許多國家都逐漸信賴內在的經濟安定因素，但卻沒有一個自動的工具，可隨時擴展或收縮需要，使與供給繼續保持平衡。即使祇有短期經濟蕭條或通貨膨脹的情形潛在，國際平衡便難保持。所以大家必須不斷警覺，以防止通貨膨脹和通貨緊縮的趨勢，因為這種趨勢的影響所及，是不以國界為限的，反之，它們可以擾亂國際平衡，波及世界經濟。雖然防止通貨膨脹或通貨緊縮情勢的主要責任，當由原來產生這種情勢的國家自行擔負，可是了解和善意、互相合作和國際協助，也可幫同制止若干不利的反響。西歐近年的經驗已經表明了可以遵循的進展方向。

不幸得很，無論在經濟安定方面也好，抑或在經濟擴展方面也好，其他國家都不曾和工業國家的發展相配合。這些國家缺乏現代農業或工業，所以不但很窮，而且還要大大仰賴僅有少數幾種初級商品的對外貿易。根據比較利益學說，實行國際分工，顯然是利用世界有限資源的最有效方法；經濟學家已經一再證明，這樣分工以後，便可利用某種固定的資源，得到最高的產額。但是我們必須承認，在經濟發展落後國家繼續缺乏現代技術的靜態體制下，那個學說是要加以變通纔能確切適用的。祇有從事經濟和社會發展，然後那些國家纔能得到某種經濟力量和彈性，使它們自己和整個世界都可蒙受國際分工的真正利益。

世界雖已逐漸了解這種發展的需要，但還不大明瞭這種需要的迫切。今後我們仍須多多努力，能確實知道如何利用現在浪費於變相失業上面的人力，開發現在由於缺乏衛生、灌溉、動力和交通而棄置的天然資源，創造一種本來並不存在的公私主動企業精神，介紹現代技術和宜於市場經濟的經濟、社會和政治機構，發展有效的需要來吸收新產生的供

給，並且籌措必要的公私資金來維持平衡的經濟發展方案，既不造成有傷元氣的通貨膨脹現象，也不造成無法控制的支付差額問題。

不過我們對於經濟發濟所涉種種社會、政治和經濟問題的知識，現在大為增廣，這是可引以為慰的一點。聯合國各機關和祕書處搜集了許多必要材料並加以分析，對於這種增廣的過程，貢獻實多。關於如何處理這些問題的方法，各方意見亦益見接近。過去所採取的若干促進經濟發展辦法，無論國內的也好，抑或國際的也好，都充分表現了國際合作的精神。但是這種種辦法，規模仍嫌太小，範圍仍嫌太狹，顯然不足以應付大多數人類歷代沿襲的貧窮問題。

技術協助

聯合國技術協助擴大方案乃是國際空前經濟合作的一個例子。上年度，在六十個國家內，徵聘了各部門專家約計一千六百人，還在九十四個國家和領土內，頒發了從事特別訓練和研究的研究金一千五百名。七十四個政府捐助了這個方案，九十七個國家和領土都多少接受了某種技術協助。然而這個方案仍不能擔負當年所由創立的偉大使命。各國政府所提出的完善技術協助計劃，其已經核准者，依然大大超過現有財力的範圍。方案行政問題本來已極複雜，兼以財力大小究竟如何，年年都不確定，因此，行政方面，更感困難。過去所採種種加強財政穩定和改進行政手續的辦法，顯然還嫌不夠。聯合國技術協助方案如欲完成使命，非有確定而且逐漸擴大的財力，以利長期的計劃和行政不可。從這個重大方案在政治和經濟上的重要性質看，大家當然應該重新努力來達到這個目的。

籌供經濟發展的資金

國內資本的短絀仍是工業落後國家經濟發展的一個主要障礙，如何鼓勵國際公私資本流動，以期大大超過現有數額，益覺刻不容緩。擬議已久的國際銀公司，實在便利私人資本流動，最近將來可望設立。聯合國經濟發展特別基金，以不宜於商業籌款的基本發展計劃為其資助金和貸款對象，現因旨趣漸被廣泛了解，組織漸形明白確定，業已得到了更大的支持。凡此都是令人興奮的事情。將來這些機構設立以後，自然可為國際社會加速經濟發展過程的重要和有效工具。但是資本流動的必要增加只能從工業先進國家而來。我們也許覺得，這個增

加資本流動的希望，是和世界政治局勢演變有關的，局勢如果好轉，便可把現在耗於軍備上面的一部份財力移充建設用途。不過本人曾經提到，世界經濟狀況最近已有進步，所以照理現在就可這樣辦了。即使流入發展落後國家的資金相當增加，實際上也不過只佔工業國家每年累積資本的一小部份。經過若干年以後，這種投資所得到的經濟和政治利益，必然不會辜負我們現在對於這個問題的大膽做法。

區域計劃和行動

聯合國在世界各地進行的區域工作，前途日見光明。就歐洲說，多年以來，聯合國經濟委員會雖然保持了其為全歐洲服務的性質，可是政治緊張局面使它不能執行許多亟待辦理的有益工作。但在上一年度內，東歐國家參與委員會日常工作的情事業已逐漸加多，東西兩方為了通商問題所耐心從事的談判業已開始奏效。就亞洲和拉丁美洲說，亞洲遠東和拉丁美洲兩個經濟委員會現正多多着重經濟發展問題，並且特別協助各國釐訂發展方案，使各技術協助計劃能與全面設計有效配合。至於中東方面，政治情勢仍少改進，因此，聯合國不能按照應有的方式，協助那個區域的國家，這是本人引為重大遺憾而不得不加以說明的一點。這個區域的經濟和社會問題很多，在當前狀況之下，若干可在其他區域行之有效的經濟和社會發展辦法，都不能在這個區域推行。本人希望下年度內可多少糾正這種情形，因為這種情形也是直接影響到政治情況的。本人曾經提到難民問題，從這一方面看，那個問題也是極其重要的。

社區發展

聯合國各機關最有希望的工作之一便是社區發展。就地方一級言，以增加生產增進社會福利為目的的經濟政策和以鼓勵人民直接參加經濟社會發展方案為目的的社會政策，實以社區發展為其匯合地點。社區發展的重心固在地方改進，但從社區發展情形看來，也可知道社區進步有賴於國家和國際行動的地方很多。現在若干社區發展方案，憑藉國際參與和協助，已在許多地區確立起來，逐漸擴大。這個工作能夠鼓舞一般人民協力改善他們共同生活的精力和忠誠，值得而且應該得到各國政府的多多支持，包括國內的支持和透過聯合國國際機構的支持在內。

聯合國兒童基金會本年會同世界衛生組織，進行一個全世界性的運動，協助各國政府，實行肅清瘧疾。兒童基金會設立以來，曾經做過防除結核病、梅毒腫、痧眼和癩瘋，推進農村婦嬰基本福利，改進發展落後地區兒童營養等工作，受助的兒童在八千萬以上，同時受助者還有這些兒童的母親。今年這個新計劃乃是這種種工作中的最近一種。憲章談到“後世”，本人相信各國政府也一定和我一樣，認識這個聯合國方案對於後世的價值和用處，繼續支持這個方案。

人權

鞏固和擴展世界人權，仍是聯合國的一個莊嚴義務。今後在這一方面究應採取何種行動，也許最難確定。截至現在為止，大家還不能接受那些列有世界人權宣言所載原則的國際文書。技術協助方式曾在其他方面產生極大效果，但在促進人權上面，能否大有貢獻，則不無疑問。

這是一個文化差別極其廣大而顯著的部門，聯合國對於這個部門訂下了若干普遍的標準，而卻難於找到舉世普遍採行這些標準的實際方法，原也不足為奇。這種困難無可避免，本組織不可因此懷抱失望的心理，也不可因此採取後果可疑的行動。在履行憲章所定人權義務時，本組織應該嘉許那些引導大家前進而又不致陷入不斷無謂論爭的提議。

秘書處改組情形

過去一年，按照向大會提出並經大會核准的方針，實行秘書處改組方案，已有長足進展。改組的主要目的在使秘書處成為聯合國一個更有效更富彈性的工具，所有有關組織細節的決定，仍然都是以這個目的為根據的。就某些部門言，現在秘書處可作最有建設性的貢獻，因此，曾將秘書處職務重加估計，以便在必要時加強那些部門。同時，由於調整職務、緊縮組織和不斷注意職員彈性運用原則的結果，秘書處對於其他部門的貢獻也還照常保持，將來如有機會，並可根據聯合國全面宗旨所在，加以擴展。

這期間內，曾經特別着重研究海外辦事處的情形及其與會所各部各處如何更有效配合工作的問題。

緊縮組織和善用秘書處部署的結果，全部人員數額業已隨之減少，經費上也頗有節省。但在裁減人員過程當中，資歷深長和成績優異的職員，很少

去職情事，其中許多職員，業已調任別種工作。本人相信這個改組計劃可在一九五六年年初完成，其大致輪廓，具如上述，不致有什麼重大變動。



秘書長

Dag HAMMARSKJÖLD

一九五五年七月八日