

聯合國

發展落後國家的經濟發展

聯合國經濟發展工作
特別基金

Mr. Raymond Scheyven 遵照大會決議案七二四 B(八)
所擬的最後報告書



大會

第九屆會：正式紀錄

補編第十九號(A/2728)

紐約

註

聯合國文件均以英文字母附以數字編號。凡提及此種編號即指聯合國之某一文件而言。

送文函

前奉聯合國大會命，就設立特別基金充資助金及低利長期貸款用途一問題擬具最後報告書。現既編成，謹呈送大會審核。

此次備承大會惠予信任，至為感謝。

余每就商於各國政府，輒蒙竭誠垂答，特併此道謝。余原欲分別訪問聯合國全體會員國之首都，但不幸以限於時間，且余所負使命之宗旨以及余之任務規定均有若干限制，以致未能如願以償。

與余所奉命研究之各問題有關之各大國際組織，其代表均曾與余商談，結果所得亦極有裨實際。

最後，聯合國秘書處各職員莫不盡力協助余之工作，余亦欲向其表示謝忱。

(簽名) Raymond SCHEYVEN

一九五四年八月十日，
於布魯塞爾

Blank page



Page blanche

目次

	頁次
任務規定.....	vi
導言.....	vii
第一章	
一. 聯合國之神聖義務.....	1
二. 應採行動之理由.....	4
三. 所獲效果.....	6
四. 行動總綱.....	7
五. 爲非自償投資籌措經費之必要.....	9
六. 務須採用一切可能方法.....	11
第二章. 發起創立特別基金的經過.....	13
第三章. 各國政府對特別基金可能提供之精神及物質援助.....	15
第四章. 對九人分組委員會報告書之評議.....	17
一. 捐款之性質.....	17
二. 審議發展落後各國政府所提請求之標準.....	18
三. 貸款及資助金.....	18
四. 特別基金之組織.....	19
第五章. 結論.....	20
附 件	
會員國對聯合國、國際貨幣基金會及國際復興建設銀行繳費一覽表(總額之百分數).....	21

任務規定

關於發展落後國家經濟發展問題的決議案七二四 B(八)係聯合國大會一九五三年十二月七日第四六八次全體會議所通過，原文如下：

“大會……

“一．對於九人分組委員會之工作，深致嘉許；

“二．請聯合國及經濟與社會部門各專門機關之會員國政府，就九人分組委員會報告書中之建議及各該國政府預期能對此種基金提供精神及物質援助之程度，向秘書長提出詳細意見書；

“三．決定指派經濟暨社會理事會現任主席 Mr. Raymond Soheyver 由秘書長協助審查各國政府依照前段請求所提出之意見書；校閱並於必要時要求闡釋此種意見書；如屬適宜，可與各國政府直接協商；並就其工作向經濟暨社會理事會第十八屆會提出臨時報告書，無論如何，應連同其意見向大會第九屆會提出最後報告書，藉以協助大會擬定各種其認為可能之建議，俾便於情況許可時儘早設置此種基金……”

導 言

我在訪問幾個國家的首都時得到一項結論：即最妥當的辦法莫如喚起人民——尤其是在工業化各國內——注意全世界人類中現在仍有約三分之二的人過着備極貧苦的生活，並向他們列舉種種道義政治及經濟理由說明為何需要實施一項鉅大的國際互助方案。

其次，我發覺：若干權威人士對於設立國際基金以供發展落後國家內非自償投資一點，尙未能完全確信有設立的必要。

我時常得到一種印象：與我磋商的人中有一部分人相信聯合國各專門機關，照它他現在的組織情形——尤其是國際復興建設銀行及技術協助方案——再加上私人資本，即足以擔當特別基金所負之任務。

因此，我覺得若利用本報告書大部分的篇幅，複述各種理由以證開發發展落後國家及設立特別基金實屬必要，這於實際不無裨益。這些理由，以前特別在大會第二委員會的會議、經濟暨社會理事會在日內瓦最近舉行的討論及各國政府對聯合國祕書長所發問題單的覆文都提到過。

第二章概述自聯合國最初建議設立特別基金之日起至本人任務完成時之經過情形。

第三章論述各國政府準備對特別基金予以道義上的物質上的援助。

第四章就各國政府覆文中針對九人分組委員會報告書而提出的意見，加以研究。

第五章係遵照大會之囑提出本人的意見，俾克於情形許可時，儘早設置該項基金。

第一章

一. 聯合國之神聖義務

聯合國自成立以來，即以促進發展落後國家之較高生活程度爲己任。

在憲章第五十五條及第五十六條內，各簽字國正式擔允採取共同及個別行動，促進“較高之生活程度、全民就業及經濟與社會進展”。

人類今日的大問題：對貧苦的奮鬥

具有學問及道德的人近年來雖曾大聲疾呼，很熱誠地欲喚起世人注意地球上各處普遍的赤貧情形，比較富裕的人們却仍不太明瞭。前一種人所做的工作非常珍貴。世界上赤貧情形現在可以說業已調查完畢。這種調查揭露出一項悲劇的情勢，這便是：足食和小康的生活程度即在今日仍祇是少數人類所享的特權而已。

世人必須知悉這種事實及其後果。對於所有各國的民衆，尤其是掌權的人們，必須使其明瞭，對貧苦的奮鬥仍爲這個時代最迫切的要務之一。但本問題範圍廣大，聊聊數頁文字決不能一一縷述。因此本報告書祇能提綱挈領，強調其中最顯著之事實。

赤貧的後果

大部分人類呻吟掙扎於赤貧裏；究竟赤貧具有什麼意義，若非親眼目觀，很難想像出來。非洲、亞洲、拉丁美洲與近東中東各地千千萬萬人民都因爲貧苦之故挨着飢餓，住在垢穢的茅棚裏。他們擺脫不了風土流行病的侵襲。千千萬萬人都目不識丁；也由於愚昧之故，他們對自身的境遇反以爲是命該如此。就是歐洲也仍有廣大的地區充滿着貧苦、疾病與愚昧。

飢餓

飢餓是貧苦的前驅——不僅是因偶有的飢荒而致時或造成的飢餓，而是十五億以上人類¹——世界人類三分之二以上——每日無法逃避的飢餓。

¹ 參閱巴黎國家人口學研究會一九五三年十月至十二月人口季刊第六三一頁。

一部分人獲得其文化所賜與的享受，並由於其對世界進步的信念，或以爲此種情勢已在改善。不幸事實並非如此。相反地，世界上確確實實營養不足的人民已自戰前的百分之三八點六增至現在的百分之五九點五²。在今日科學與技術進步已達前所未有的高峯時，世人竟不能運用其廣大能力解決世界糧食問題，簡直令人難於置信。

當人口每天增加八萬人³——換言之，即每年約增加三千萬人——之際，世界情況已然如此。若不採取適當措施，這個問題將日益嚴重。依照聯合國所作的一項研究，在一九五〇年尙爲二十四億的人口，大概三十年後或將達三十六億⁴。

貧民窟

貧民窟爲另一個問題。大會已發表過，一大部分人類的居處都擁擠不堪。在無數地方，全家大小都住在一間房裏，大部分時間都擠在既小且黑極不衛生的泥屋裏面。住屋情形到了這種地步不但最簡單的衛生無從談起，且成爲散播傳染病的因素⁵。

疾病

此種食住情形必使身體衰弱，易患疾痛。結果爲世界廣大地區內都流行着霍亂、肺炎、瘧疾、癆病、砂眼及莓狀腫症。

據世界衛生組織的調查⁶，全世界患瘧疾者約有三億人。發展落後地區的城市居民中患癆病者四倍於西方各國的城市居民。在近東、中東及亞洲南部，因砂眼與其他眼疾而喪明者比比皆是。這些地區裏

² 參閱“世界社會情勢初步報告書”，聯合國出版物出售品編號 1952.IV.11 原本第四十一頁，表七。

³ 參閱統計叢刊第二輯，“人口及生命統計報告”。

⁴ 聯合國出版“世界人口過去與將來的增長：一個長期的看法”，人口公報第一期，聯合國出版物出售品編號：1952.XIII.2，原本第六頁。

⁵ 參閱“世界社會情勢初步報告書”，聯合國出版物，出售品編號：1952.IV.11，原本第五十九頁。

⁶ 同上，第二十二頁。

面經常流行着霍亂、傷寒、黃熱病等疾病。因貧苦及營養不良引起胃病而死亡者亦不在少數。

有許多國家，它們人民的體力與才力從小就是這樣子受到戕賊，他們的工作能力以及其身體與精神方面的抵抗力都因此無可補救地虧損了。結果千千萬萬人均早年夭逝；他們出生以後即在飢餓、疾病、失望下掙扎，終致筋疲力盡——在他們之前，他們的父母亦曾作同樣奮鬥而失敗。

嬰兒死亡率之統計數字殊堪令人深省。生於上述情形之下，貧苦地區內的兒童壽命當然極短。在較為富裕的國家內，每三十個兒童中在嬰兒時即夭亡者只一個，在某些最窮苦的地區內，每十個兒童中約有五個未達青春即已夭亡⁷。幸而生存的人，其後裔因營養不足之故更為衰弱。各國平均壽命數字的距離即可表示這種情勢的嚴重程度：瑞典男子的平均壽命數字為六十八，而印度的此項數字只二十七⁸。

愚昧

就教育而論，情形亦同樣悲觀。每兩個成年男子中即有一個文盲。在發展落後各國內，曾受教育者顯然尚不到全部人口的百分之四。有些國家的文盲超過人口百分之八十⁹。

因此便產生一種悲慘的惡性循環。貧苦、營養不良與疾病削弱了這些國家的人民生活力。像他們這種情形，自應作絕大努力，謀善後救濟，但他們的能力已因上述情形而減低。

此種情勢若繼續下去必將造成嚴重社會及政治問題，最後將迫使許多人民挺而走險。貧苦所含蓄的威脅是工業先進國家所不容坐視的。

較為富裕的國家與較為貧苦的國家 兩者所得之差別

下表係各國全國每人所得之約略數字。略一查閱該表即可證明世界上有多少地方極為貧苦。

依照下表，世界百分之六十六的人民祇擁有世界總所得的百分之十五；這些地區的每人所得在一九四九年約為五十五美元。在另一方面，其他三之一的人口獲得世界總所得的百分之八十五，個人所得平均約達六三〇美元，即十二倍於貧苦地區的人民。此等數字雖當然未可盡信，但確係一種有力的比較標準，可以顯示較為富裕與較為貧苦的國家中間的距離之遠。

世界人民生活狀況的差別雖頗為顯著，但在人口增加率超過全國生產力之增加率的地區內——例如某些發展落後國家——此種差別更為顯著。

一九四九年世界所得之七十國分配情形^a

平均每人所得	國家數		人口累積總數 (以百萬 為單位)	總數之 百分比 (只列整數)	全國所得累積	
	累積 總數	總數之 百分比			總數(以百 萬美元為 單位)	總數之 百分比 (只列整數)
50 美元以下	12	17	650.9	31	18,632	4
200 美元以下	40	57	1,381.1	66	74,962	15
600 美元以下	62	89	1,841.1	89	226,293	44
900 美元以下	69	99	1,930.7	93	296,270	58
1,500 美元以下	70	100	2,079.9	100	513,101	100

^a 參閱一九四九至一九五〇年度世界經濟報告書，聯合國出版物，出售品編號：1951.II.1，原本第十頁，表二。

人口滋長

以上提到的人口滋長的情形也是令人焦慮的一個原因，這當可激勵我們採取大規模的行動。在日

⁷ Harold Wilson 著“與世界貧乏的鬭爭”，倫敦 Go-lancz 出版，一九五三年，原本第十六頁。

⁸ 參閱一九五一年人口年鑑，聯合國出版物，出售品編號：1952.XIII.1，原本第五三〇頁及第五三六頁。

前情形之下，世界人口每天增加八萬人已引起嚴重問題。關於營養不良情形的資料亦已適當揭示這一點。另有一點須加以考慮者，即發展落後地區若有進展，則人口將更見滋長。

⁹ 參閱一九四九年至一九五〇年統計年鑑，聯合國出版物，出售品編號：1950.XVII.3。

某些著作家指出，除非生產能力大為擴充，否則人口的滋長即可抵消或甚至超過增加的生產。生活狀況的改善，益足以增進人口滋長的速度。改善發展落後各國的情勢可能有兩種結果，一為減低嬰兒死亡率，一為延長壽命，兩者均將發生同樣影響，即增加人口。

上述情形令人對於提高發展落後各國生活程度的可能性亦感覺懷疑。

貧苦國家內的繁殖率大抵均很高，那是一項事實。權威人士曾舉出若干生理及心理方面的理由。營養上的某種缺陷可使繁殖率大為增高。雖則在若干家族或部落組織內，生育子女並無責任可言，亦不發生任何骨肉之感，但許多貧苦人民所知道的惟一的快樂便是天倫之樂。提高生活程度無疑亦能直接影響人口滋長率——至少在最初時——尤其是因改善衛生情形必將同時受到特別注意之故。

所以，因人口滋長而發生之問題多少確有根據。但這個問題必須很現實地加以考慮。據專家們的預測，即若干人所提倡之節制生育辦法亦不能阻止世界人口在以後數年內的大量增加。不過，雖然生活狀況一經改善，人口滋長率確有增加之趨勢，但生活程度提高到某一程度時，繁殖率反有減低之趨勢，亦屬確定的事實。

因人口滋長而發生的問題雖頗足令人不安，但不能構成不採取任何行動的有力理由。從這個問題所得到的結論應為在擬訂發展計劃時，須假定在進展期間人口滋長率應略見增加，但雖有增加，此等計劃仍須能提高平均每人所得。否則目前已頗為嚴重的情勢將來必更見嚴重。

情勢並非無望

若非歷史上不乏前例，昭示世人比較微小之力量亦可獲得極大之效果，感召吾人對類潛在能力的信心，有些人有鑒於這個問題範圍之廣以及其所需人力財力之多，也許會感覺到絕望。

範圍狹小的各種計劃所發生的累積效果——它的影響可達到其他各方面——亦未可輕視。例如肅清疾病運動不但可以恢復人民的體力，同時亦可幫助增加生產。同樣地，教育進步可使人民採用新式農業、工業與商業方法，間接影響全國所得。身體與精神上的惰性一經克服之後，進步的可能性即可增加，整個社區亦即充滿着創造精神。潛伏的力量即可充分發揮。此種力量表現於整個社區的羣策羣力，以求獲得較為良好的生活。

世界上尚有足夠土地供給全體人民的糧食

土地絕無缺少之虞。權威專家，尤其為美國農業部的專家，估計可供耕種之用的一六〇億英畝土地中，業已耕種的只二〇億英畝¹⁰。Mr. Colin Clark則稱即不增加耕種土地面積，亦無飢饉之憂；只須採用“合理耕種法”即已足夠¹¹。聯合國專家們相信，只須採用肥田粉、殺蟲藥、優良種子及較好之農產輪種法，二十年後或不到二十年許多種農產之產量當可增加百分之五十¹²。

若將理論與預測暫置不論，而注意實際成就，則若干效果均頗可樂觀。爪哇種植新甘蔗，產量已增加百分之五十。祕魯四年來施行防範害蟲及疾病方法，馬鈴薯產量現已增加一倍¹³。聯合國技術協助專家小組在赴伊朗之一次短期訪問中發現五十處可以開掘供給飲水與灌溉之用的井泉¹⁴。

防範病痛業已收絕大成效

錫蘭瘧疾流行已達數百年，三分之二的人民的健康均受其損害，但自大量使用 DDT 後三年之內——自一九四六年至一九四九年——瘧疾死亡率已減少至百分之八二點五¹⁵。泰國北部的防瘧工作非常成功，該地人民所種稻穀已能有兩次收穫。在希臘瘧疾業已肅清的地方，其效果亦同樣顯著：例如牛乳產量已增加百分之十五至二十¹⁶。某幾國政府與世界衛生組織及國際兒童緊急救濟基金會合作推行的防治毒狀腫症運動已獲重大成效。自一九五〇年至一九五一年，印度尼西亞的毒狀腫症患者已有三十萬人以上受到治療，愈者甚衆，當局至感滿意，已在繼續推行及擴大此項健康運動¹⁷。

¹⁰ Josué de Castro 著，“土地與飢饉”，巴黎，一九四九年，經濟及人文叢刊，原本第三十五頁。

Colin Clark 著“世界供給衣食的能力”載前途雜誌第二卷第二期。

¹² 參閱“發展落後國家之經濟發展措施——聯合國祕書長所派專家團報告書”，聯合國出版物，出售品編號：1951.II.B.2，第八十一段。

¹³ Harold Wilson 著，“與世界貧乏的鬭爭”，倫敦，一九五三年，Gollancz 出版，原本第十三頁。

¹⁴ 參閱“世界與飢寒之鬭爭”(World against Want)，聯合國出版物，出售品編號：1953.I.27，原本第十三頁。

¹⁵ 參閱“世界社會情勢初步報告書”聯合國出版物，出售品編號：1952.IV.11，原本第二十八頁。

¹⁶ Harold Wilson “與世界貧乏的鬭爭”，倫敦，一九五三年，Gollancz 出版，原本第七十三頁和第七十四頁。

¹⁷ 參閱“世界社會情勢初步報告書”聯合國出版物，出售品編號：1952.IV.11，原本第二十二頁。

這不過是許多例子中的幾個例子，已足令人深信此項奮鬥自始即已成效卓著，應可獎勵人們邁進，世人現已明瞭，若能運用更大人力財力必可消滅貧乏，造成發展落後地區經濟及社會進展之必要條件。

處理本問題之方法不難找到

消滅貧乏係一項浩大工作，必須動員鉅大財力，富裕的國家當然仍需要更多資本，俾可確保其本身

之發展，但經驗證明，在必要情形之下，此等國家可作極大努力。經濟進步時期亦已證明，遇需要增加時，生產機械亦能迅速適應此種要求。所以世人不必恐懼新國家之發展將對工業化國家之經濟發生任何不良影響。在短期間內，經濟發展方案的影響大抵將為較充分地利用現有生產手段。久而久之，至發展落後國家已達充分進步時，便成為強有力的刺激以擴充生產。

二。應採行動之理由

經濟暨社會理事會及大會在辯論中均提出三項贊成協助發展落後國家的論據。

道義理由

第一及最重要的一點為人類休戚相關之感應使較為富裕的國家願協助較為貧苦的國家。世界上的貧苦——我在前面已提出若干數字證明此點——採取補救行動的可能性——我也已舉出此類行動的少數例子——以及人口滋長前途的黯淡使各國在相當範圍內彼此互助已為一項義務。人類文化實以休戚相關及互相平等為起點，故此種呼籲大部分係向人類正義觀念之呼籲。富裕的人們亦不乏慷慨好義之士。他們如知悉世界上的貧苦程度，必不致坐視這許多人的痛苦而無動於中。

政治理由

在無人不竭力欲確保世界和平之際，世人是否應在政治範圍內設法消弭戰爭的起因呢？第一項義務便是貧苦的奮鬥。貧苦為現今政治不安定的根本原因。人民的貧富之分顯然會發生可怕的政治影響。進步已撤去了國與國及洲與洲之間的界線，為各地人民播下追求較好生活的企望，各國所得的分配不均情形本身即已含蓄嚴重騷動的種子，構成對世界和平的恆久危機。

不錯，此種情況由來已久，且大部分人民數百年來的顛沛流離已成為他們的命運，但現在已出現一項新的因素。較為貧苦的國家已開始明瞭現代技術可使它們的情形改善。它們已在企望獲得較好生活。滿足此等正當希望為人類文化的義務。吾人若不能在相當短促的時間內完成此項義務，怎能名正言順地要求三分之二的人類支持不能供給他們僅堪溫飽的文化呢？

千千萬萬人民均惶惶不安地在追求基本的生活需要，怎麼能夠合理地要求他們尊重一般人想像中的人類價值呢？只有不受基本需要所壓迫的人們方能感覺自由與尊重人格者的意義。民主制度逐漸發展，則世界和平亦隨之加強，但此等制度只有在經濟健全，使貧苦國家可希望有較為光明的前途的環境中方能存在及滋長。所以聯合國憲章的弁言宣稱“促成全球人民經濟及社會之進展”為保障和平的原則之一，講得很對。

經濟理由

較為富裕的國家應採取行動協助較為貧苦的國家尚有另一理由——義務與自利聯合在一起的經濟理由。世界人民的經濟團結已日漸成為政策中的重要成分；一個團體的繁榮已日益與其他團體的繁榮有關，而一個團體的貧困亦可阻礙其他團體的進步。

工業化各國想增加生產量與生產力，俾可增高它們的生活程度。此為它們的權利，亦為它們的義務。發榮滋長是經濟學的一項定律：不進則退。但工業化國家若增加生產量必將增加原始產品的消費，同時更需要市場推銷其所增加之產品。因此便同時發生供給問題及新市場問題。

原始產品之供給問題

極端貧苦同時具有龐大的潛在財富——在擴大中的世界經濟所日益需要的那種財富——那確是一種特殊現狀。工業化國家須向發展落後國家購買其所需要的大部分原始產品，因此，保證能獲得適當供給，對它們有重要利害關係。新國家的經濟發展除發生他種影響外，應可增加基本材料的生產及使其合理化，兩者均有利於工業化國家及發展落後國家的經濟。

這問題具有若干緊急性。充分供給工業化國家以所需的原始產品不是一個長期問題。某些指數指

示，因近年來世界製造力的增進已四倍於原始產品的生產力¹⁸，故在供給方面現已發生問題。爲杜魯門總統編纂的 Paley 報告書（“自由所需之資源”——*Resources for Freedom*）呼籲注意此種不平衡情形的危險性，並預測按照現在的經濟擴展速度，美國必須輸入的原始產品將一年比一年增加。

使發展落後國家工業化之必要

發展落後國家之經濟活動不應以農業及礦業爲限。相反地，由於組織及經濟關係，此等國家有充分理由應當工業化。聯合國各機關曾多次強調發展落後各國在農業方面亟需進展，極爲有理。若有飢餓情形，保證它們能獲得餬口之資當屬首要。同樣地，若這些地區下面蘊藏着豐富的主要原料，這種資源也應加以開發，使貧富各國均能蒙受最大的利益。

但發展落後各國若不從事各種不同的生產活動，決不能獲得真正的繁榮。它們若專務農業或採掘原料則其經濟將受強烈的循環影響。換言之，因原料價格上落甚大，它們將太易於受經濟變動的影響。更有一點，技術進步及生產合理化將使農業方面所需勞工不斷減少，故不得不設法協助此等人轉業。因此，工業化爲平衡和諧之經濟的必要條件。凡工業須在人爲的永久保護制度之下方能生存者，即使是較長期間的生存，亦不應建設。工業化應建築在健全的經濟基礎上。若明瞭這一點，工業較爲前進的國家即毋庸恐懼。相反地，購買力增加及市場擴大之後更對此等國家有利，因貿易數量的增加係指示所有有關各國的愈益繁榮。

在經濟暨社會理事會最近一次屆會時，糧食農業組織代表很切當地指出，在一九三八年——此爲第二次世界戰爭爆發前最後一年，該一年的貿易比較正常——加拿大從美國輸入的物品共值四億六千八百萬美元，但拉丁美洲的人口雖十倍於加拿大，它從美國輸入的物品只值五億六千四百萬美元。換言之，加拿大——一個高度工業化的國家——每人購買的美國物品達四一.三美元，而拉丁美洲人每人只購四.六美元的美貨。同年英聯王國對澳大利亞——那是一個在迅速工業化的國家——的輸出約合每人五鎊八先令，但對印度的輸出只合每人不到二先令，對巴西的輸出只合每人不到四先令。

新市場問題

經濟擴展表示繁榮增進，亦便是表示生產增加。增加生產必須推廣銷路，因此生產的增加須隨新市

場的開發爲轉移。發展落後國家擁有世界人口三分之一，是非常重要的潛在市場。當它們的生產及所得增加時，它們向國外購買物品及服務的力量亦隨同增加。

某幾個工業化國家，尤其是擁有鉅大國內市場的國家，固可在本國找到它們所需的市場，保證它們的經濟可作適當擴充。但本國市場不能同樣地吸收大量出產的工業化國家祇有發展國外貿易方能維持及刺激它們的經濟，使其擴充。

但較爲富裕的國家現已面臨一個國際方面的問題。在它們的歷史過程中，它們曾解決同樣問題，但係以本國爲範圍。它們在發展中所獲之進展使它們的全國所得能分配得較爲公平。這種重行分配使廣大民衆的購買力爲之增加，成爲對其經濟進展的有力刺激。因發展落後各國的發展而財富能獲較善分配之結果當逐漸擴大世界經濟範圍，其對於世界經濟的影響將與過去對各國經濟的影響同樣有益，而其範圍則將遠較廣大。

可以開發的市場其前途既未可限量，則採取使發展落後國家能趨發展的果敢政策必可使全球在最近的將來獲得前所未有的經濟活動與繁榮。此種政策或可幫助切實解決經濟不景氣問題及維持國際金融平衡問題。經濟不景氣是一個很重大的社會患，而人們對於維持國際金融平衡問題則只在提倡各富裕國家間的貿易那種窄小範圍內毫無實效地謀求解決。國內市場的擴大將恢復私人資本的輸出。這一點連同公家資本的轉移與國際貿易的擴大必可幫助消除國際金融不平衡現象。

避免經濟不景氣之措施

用於軍備的費用係過去數年來維持生產水平的重要因素。軍備費用減低之後國際經濟活動可能隨之衰落，故新市場出路及更多就業機會的展望應更足令人嚮往。若能證明可使發展落後國家開始擴展其經濟，此等國家所代表的市場在各國政府求加強其正在枯縮的經濟活動中當佔一重要位置。但以貧苦國家的發展爲基礎的反循環政策，其全部影響須經過長期間——待此等國家已獲充分進展，對輸入的需求增加至相當程度時——方見分曉。貧苦國家經濟擴展的影響對於國內市場不大的那些國家的經濟尤爲有益，因反循環措施對此種市場的影響當然更爲輕微。

¹⁸ 皇家國際問題學會，參考資料部，“世界原料生產狀況”（*World Production of Raw Materials*）（參考資料第十八號，一九五三年三月），倫敦-紐約，一九五三年。

但發展一個新國家需要時間。防治疾病運動、建築學校、訓練熟練工人、建造水閘、開掘灌溉水道等均屬長期計劃，但此等工作僅係增加生產與所得的先決條件而已。所以世人不可等待不景氣來臨再行着手處理經濟發展問題，應立即號召建立發展落後國家下層結構所需要之協助。

但特別基金的初步工作——此項工作大部分將為採購資本財——對工業化各國的經濟能立即發生影響。實施發展方案需要技術人員的協助及採用設備，兩者均須由業已發展的國家供給。此處有一點應當牢記的，即依照九人分組委員會的建議，各工業化國家的捐款應以當地通貨繳付，即用以供發展落後各國向此等國家購置工業用品之需。因此工業化國家的捐款更可使輸出增加。

各方利益幸頗和諧

發展落後國家的貧苦情形使道義理由顯然較經濟理由重要。富裕的國家不能僅從其一己利益着想，必須以對國際休戚相關的義務及意識為立場。但關

於這個問題，義務與利益很幸運地正相吻合。

在經濟暨社會理事會第十六屆會時，有一位理事說得很對：“人性既然是如此，故可合理假定其所採行動的動機係以一己利益為前提，而儘可能以樂善好施為飾辭”。

如果請求工業化國家援助發展落後國家時，不僅從人道方面請它們施惠，而且向它們證明這與其本國利益息息相關，則工業化國家更努力援助自是合乎情理的事。

需有開明輿論

所以被邀捐助經費供給特別基金的國家與直接受惠國人民兩者的利益很幸運地相互調協。各工業化國家應宣傳此項重要事實，應可獲取輿論的贊助。這種宣傳運動可能產生何種反應呢？它只能產生有益的反應。發展落後各國的情勢已足夠令人警覺。一經加以說明，人人必均將發生休戚相關之感。當富裕國家覺悟這是採取對它們本身利益非常有利的現實經濟政策時，這種感覺更容易變為行動。

三. 所獲效果

世人對於剛才所說的困苦情形並未袖手旁觀。富裕的國家曾經由雙邊或多邊協議或經由聯合國給予貧苦國家很多協助。這是一個可喜的現象。

雙邊或多邊協助

某幾國政府在致聯合國秘書處之覆文中強調它們在促使其屬地或託管領土經濟發展方面所作之努力。別國政府則聲明它們曾以雙邊或多邊協議方法對若干國家——與它們沒有上述關係的國家——給予協助的數量。在各國政府覆文中可得到關於這個問題的較為詳盡的資料。

經由聯合國所給之協助

聯合國與各專門機關所做的國際合作工作之多為前所未有。

一九四八年開始執行技術協助方案時，其規模殊為窄小，嗣後繼之以擴大方案，在落後各國內散播技術知識方面有重大貢獻。此種工作之結果雖不易用確切數字加以表示，但無論如何非常重要，且在長期間後，其效果將更為顯著。

各專門機關所負任務亦須一提。聯合國糧食農業組織（糧農組織）幫助增加農業生產。它提倡改善農業方法，並向農村居民傳授有計劃地採用特選種

子及化學肥料等一類技術知識。世界衛生組織（衛生組織）之工作以公共衛生及健康為對象。在衛生組織指導之下，在防治風土病運動方面已獲相當進步。該組織並在作大規模之教育宣傳，將可影響全體人民衛生程度的普通健康規則教導發展落後各國人民。聯合國教育科學文化組織（文教組織）在教育發展落後各國人民與提高他們的知識水平方面所負任務亦同樣重要。最後，國際勞工組織（勞工組織）在它自己的社會及經濟工作範圍內，亦在協助改善工人的教育及職業訓練，養成在工業化過程中各國所急需的熟練工人。

國際復興建設銀行的工作將在這一章其他部分內加以討論。國際貨幣基金會雖受其規程之拘束及限於人力財力，曾屢次採取行動，加強許多發展落後國家的貨幣準備金。

這個世界上確實不缺少了解與慷慨捐輸。任何有待協助之處均有人給予協助。據估計，每年所需挹注約達十億至十五億美元¹⁹。當然，與需要相較，

¹⁹ 參閱“發展落後國家之經濟發展措施——聯合國秘書長所派專家團報告書”，聯合國出版物，出售品編號：1951.II.B.2，第二四七段。

此種挹注尙嫌不足，但它所給予的協助——不論是經由雙邊或多邊協定，或經由國際機關——均爲消除貧苦運動中一個積極與重要的因素。給予援助的富裕國家中有幾個國家正經歷復興與重整軍備的困

難時期，故它們的表示更有意義。富裕國家的需要現在仍同樣鉅大，那也毫無疑問。除了沉重的軍備負擔之外，它們尙須應付範圍雖更大但性質相同的國內經濟擴展問題。

四. 行動總綱

若各國能一致同意，承認應與貧苦奮鬥，且可以消除貧苦，它們必也能就應採之行動總綱達成協議。

唯一挽救辦法：經濟發展

消除貧苦的辦法厥爲經濟發展，那是絕無疑問的。貧苦祇係所得不足。一國的所得，其關鍵在其生產及生產力，因此必須使其增加。但要達到此項目的，需要投資，而當技術增進及事業範圍擴大時，投資的代價亦即隨之增高。此類投資需要鉅額資本及僱用許多熟練技術人員。有效力的現代經濟必須具備此兩種因素，缺一不可。

因爲這種需要，在新國家內推行經濟發展方案更感困難。在工業化國家內，技術人員繼承數百年來的傳統，世代相傳，學得他們的手藝，資本則在每一發展階段均有累積。因此，這些國家能夠逐漸建立它們的經濟，不致在各階段遞進中受到阻礙。發展落後國家若欲前進，它們須先經過技術訓練與資本形成兩個中間階段，有時且不得不立即運用複雜及價值很貴的工業設備。但工業化國家在到達現在的成就之前曾經過各種嘗試與失敗。發展落後各國可獲工業化國家經驗的利益，避免蹈前車覆轍。

需要外國資本

發展落後國家的經濟發展需要鉅額資本。所以這些國家的政府務須立即採取必要措施，保證國內資本形成及儘量利用儲蓄。聯合國各機關已多次宣佈此項需要，而全體國家亦已一再表示承認此一條件。

但在全國所得不多且限制消費將使本已太低的生活程度更爲降低的國家裏面，要使儲蓄增加至適當數額殊爲困難。從這一點所得到的結論便是：若最初不能獲得外國資本，即不易使發展落後國家獲得充分發展。來自經濟業已發展的國家的儲蓄——在此際爲輸出资本——可以彌補發展落後國家所缺少的節蓄。同時，富裕國家亦可將其技術人員的知識與經驗供給那些新國家。

貧苦國家若不能獲得充分外國資本技術人員，它們不得不積存微額的儲蓄及訓練當地技術人員，故其經濟發展亦不得不從緩進行。但此種情形有一危機，即人口增加率可能超過遲緩之發展速度，使各國間之貧富距離更爲懸殊。

一個顯著例證

發展落後國家內待辦的工作大致與在馬歇爾方案下歐洲所完成的工作相類似。在馬歇爾方案之下，美利堅合衆國援助歐洲十八個國家。這些國家受戰爭的重大打擊，遭遇着嚴重的社會及經濟問題。自一九四八年至一九五二年四年中間，美國所供給的援助共達一三五億美元，內中百分之九十完全爲贈款，百分之十則爲貸款，利息自百分之二點五至百分之四不等。此種援助不久就見效。好些歐洲國家未幾經濟情境好轉，不需再接受這樣慷慨的援助。美國此種博施羣濟的一番好意，我們絕無輕視之意，但我們可以說美國的經濟或者也曾因歐洲的經濟復原而獲得若干利益。

歐洲各國若自行努力，經過多年之艱難奮鬥後固仍可復興，但其人民將備嘗各種痛苦以及在困難時所通常難免的政治騷動。

美國政府獲得開明輿論的支持，願接受沉重的賦稅負擔。此項負擔第一年平均達每人四十美元，每一納稅人一〇〇美元。這個例子證明開通的輿論，一經向其呼籲，自能慷慨解囊。

所有富裕人民現在應大家聯合一致，努力援助發展落後各國，爲它們謀利益。

關於需要鉅量外國資本投資之專家意見

聯合國各專家曾估計使發展落後各國的生活程度能相當改善所需的資本數額。他們自己亦強調稱此項估計祇係約略數字，僅能認其爲表示工作之浩大而已。因爲不得不作若干假定，且因缺乏統計資料之故，此種估計更爲困難。

據這些專家的計算，增加發展落後地區每人每年所得百分之二，則每年約需資本一九〇億美元。國內儲蓄可供給五〇億美元²⁰，不得不另行設法。

即使記着發展落後各國可採用較為完美之方法，增加及利用國內儲蓄，且當生活程度上升時，儲蓄亦將增多，但據這些專家估計，除非每年能輸入一〇〇億美元以上的資本——其中三〇億美元須作為資助——即無法使人民每人所得增加百分之二。

各專家認為經濟業已發展的各國的能力儘可捐助一〇〇億美元，因西歐澳大利亞、美利堅合眾國及加拿大各國所得現在約合五，〇〇〇億美元，故上述數額祇達它們所得的百分之二左右。但有一點應加以一提的，即輸出一國的全國所得百分之二在實際上係一項浩大工作，需要在財政方面作重大犧牲。

需有詳細計劃，善為運用外國資本及技術人員

根據各專家所估計的需要情形，顯然尚有一點可以引起疑問的，即發展落後各國面對着這些外國資本的大量輸入——不問其為貸款抑捐款——是否具有必需的技術能力及人力，俾克迅速有效地加以吸收。關於這一點，人們應注意有效地及迅速地支配如此鉅大之數額並非易事，因為實際上，這是一件複雜工作，需要有詳細計劃。第一個條件為擬定方案及其緩急次序，庶可遵照全體希望，“使每一元均能對經濟發展作最大貢獻”。此為一項重要任務，若欲其充分迅速地開始必須從早準備。在此種工作中，施惠國顯然佔首要地位。其次，即或經費已不成問題，應有的技術人員決不可缺。貧苦國家內固然技術人員不多，但工業化各國自己也未必有足夠人才供分派這許多新職務之需。這個問題的此一方面亦亟須立即加以考慮。最後，在發展落後國家內迅速作大量投資可能有造成通貨膨脹性壓力的危險，不可不加以注意。祇有在健全的通貨及財政政策範圍內方能達成發展方案的目標。

少數經費亦能造成奇蹟

落後各國雖將有多年需要大量投資，而此種投資數額不可估計太低，但仍有一點可以肯定的，即因人民生活程度日漸改善的結果，國內資本比例將

²⁰ 參閱“發展落後國家之經濟發展措施——聯合國秘書長所派專家團報告書”，聯合國出版物，出售品編號：1951.II.B.2，第二四四段及第二四六段。

逐漸增加，以至能供給其所需之大部分經費。例如比屬剛果雖尚在最初發展階段中，該處公家及私家投資的四分之三以上均係就當地資金籌取。

微額的援助所能獲得的結果亦為應當加以強調的一點。即使最初無從獲取上面所說的鉅大數額投資，仍可有偉大成就。哥倫比亞祇向國際復興建設銀行得到五百萬美元的一小筆貸款，但在三年之內它已能使其農業發展至那種程度，它所出產的糖、米、麥及大麥除自給之外，尚有多餘可以輸出²¹。拉丁美洲經濟委員會指出，拉丁美洲各國的生產在第二次世界戰爭之後每年均在迅速增加，該一期間中的大部分投資均來自拉丁美洲當地資本²²。

國際復興建設銀行總裁曾宣稱：“祇須個人及社區自動奮起——但方向務須正確——即少數經費亦可造成奇蹟”²³。吾人具有同感。

能否成功須視發展落後各國本身之努力

但欲求發展成為事實，則多數發展落後國家均須在組織方面有所革新方能從其財務方面所作之努力獲得其充分利益。外來的援助雖屬必要，它祇能發生輔助作用。輸入資本財及僱用技術人員固屬必要，但單靠這兩項尚不足獲取進展。經濟發展並非一蹴可幾，祇須從國外輸入即是，而須採取果敢聰明的政策就地達成。

許多發展落後國家若欲求進展必須先放棄其古老成見及陳舊習慣，修改社會及法律制度，廢除族籍或種族界限，及取消妨害大眾幸福而祇對少數人有利之政治及社會特權。當局必須有謀求經濟發展的願望，及願意接受此種進展之政治及社會後果方能獲得經濟進展。

因必需之財政援助中一部分須為資助性質，各工業化國家不得不從徵稅着手。但從此項來源籌款之前，它們必須使納稅人明瞭其所作犧牲的價值。他們的努力決不可因政治上措置失當而遭受妨礙，而他們所徵納的賦稅也決不可成為代替鉅富的統治階級——對本國人民的貧苦漠不關心的富人們——所不願繳納的賦稅。

²¹ 參閱大會正式紀錄，第八屆會第二委員會，第二六〇次會議，第二十八段。

²² 參閱大會正式紀錄，第八屆會，第二委員會，第二五九次會議，第二十五段。

²³ 參閱經濟暨社會理事會正式紀錄，第十七屆會，第七七五次會議。

因此在體制方面必須作若干改革，同時完全尊重發展落後國家的主權。國際組織所處地位較為良好，不致引起各國猜疑，或可較易於執行此種改革。

任何一國若欲干涉此種性質的改革必將感覺非常棘手。貸款國在投資時若欲附帶條件，借款國認為係屬侵犯其主權時所引起的反響，即可證明上述一點。

五. 為非自償投資籌措經費之必要

大會投票結果雖多數表示贊成，若干方面似尙未能完全相信必須設立國際基金以充非自償投資用途。上半章業已撮述主張應使發展落後各國能獲發展的種種論據，現須就贊助設立特別基金的各項論據加以檢討，並對私人資本及現有各國際機關決難為非自償投資籌措經費之故加以證明。末後須加以考慮的一點為聯合國所擬採取的措施——即保證發展落後國家能獲發展的措施——應按照緩急次序排列，抑應視其為一統盤方案，同時進行。

聯合國各機關雖曾一再強調非自償投資的特別重要性，但在聯合國所採行動中迄目前為止，為此種投資籌措經費一事尙未受到有計劃的審議。經濟發展分設委員會對本問題所作之定義似最為確切：

“任何經濟發展方案中必有一部分是收益輕微而遲緩之計劃，必先有這種計劃才有收益優厚而迅速之計劃。

“... 此類基本計劃中... 包括增進衛生教育及住屋所必需之投資——即人文或社會間接資本，以及運輸交通、原動力及各種公用事業所必需之投資——即經濟間接資本。此類計劃所能獲取的外匯極少，或甚至一無所得，往往在短期間內收益極微。且因須待至各種經濟活動能較為平衡發展，採用其服務時，方能有利潤可言之故，此類計劃通常須經過長時期後始能在財務上獲得收益”²⁴。

經濟進展若須以適當速度推進必須有各種錯綜的投資，組成一國之所謂“經濟及社會下層結構”。此種下層結構的重要性頗為明顯。公路、鐵道、水道、海港設備及原動力可供給經營各項事業的機會；開墾、灌溉及疏濬可使更多土地供耕種之用。學校訓練勞工，大學則訓練領袖。醫院可協助改善衛生及健康。一國若有充分人力財力可供其支配時通常均供給此類服務及此類公共事業的經費。

“非自償投資 (*investissements non rentables*) 一辭的意義略嫌空泛，曾經引起許多辯論。“自償”一語

的普通經濟意義及其嚴格財務意義，兩者應加以區別。站在普通經濟立場上，凡屬下層結構方面的投資，不論其為社會或經濟投資，均可認為係直接或間接自償，因為它們對於一國經濟的短期或長期發展均有貢獻。但在討論為下層結構籌措經費問題時，“自償”一語必須具有其財務上的意義，換言之，即資本必須有收益可言。站在這種立場上，許多種下層結構的投資即不得不視為非自償，因投資的資本在財務方面並無收益，或即或有收益亦須待至極長期間之後。故某一種投資是否非自償問題似須參酌許多因素方能加以決定，而在不同的國家內及在不同的情勢之下，各種因素亦時有更動。所以貸款機關應有若干斟酌餘地。

每一國的經濟都需要投資於下層結構，這種投資的多寡視該有關經濟之發展階段而不同。所以專家們認為，在發展落後領土的初期發展時，全部投資中的百分之六十須用於下層結構。但在工業化各國內，此類投資僅係供維持更改及補充現有下層結構之需，其比例大致相反。

值得注意的是：歐洲經濟合作組織在非洲撒哈拉沙漠以南各非自治領土內調查所得的結果證明上述估計的正確。那些領土的發展方案規定自一九四六年至一九五五年十年期間中擬作五〇億美元的公家投資及三〇億美元的私人投資，即百分之六十以上均為公家資本。自一九四六年至一九五〇年，投資於撒哈拉沙漠以南各非自治領土的公家資本實際上共達十三億美元，私人資本共達七億五千萬美元，即公家資本之比例達百分之六十三²⁵。

以公家資本籌措非自償投資之經費的必要

私人資本普通均希望能獲利潤，不願供無利潤的投資或利潤遙遙無期或毫無把握的投資之用。因此大部分下層結構投資不能靠私人資本籌措經費。

²⁵ 參閱“私人資本之國際流通”(The International Flow of Private Capital) 一九四六年至一九五二年”，聯合國出版物，出售品編號：1954.II.D.1 原本第三十一頁至第三十二頁。

²⁴ 參閱文件 E/CN.1/80 (經濟發展分設委員會第四屆會報告書)，第十一段及第十二段。

故若欲加速貧苦國家的發展，不得不乞援於公家資本。

這不是說不利用私人資本於社會性質的投資。通常仍有一小部分的私人資本作此種投資，尤其是投資於業已成立及利潤優厚的各種企業。現有的統計即可證明上述各點。在一九五三年年尾，投資於國外的美國私人資本分配情形如下：投資於礦業及石油設備者百分之三十九投資於製造工業者百分之三十二，投資於公用事業者百分之十。在大部分情形之下，上述分配可代表美國資本投資的工業活動的必要配合²⁶。

發展落後各國政府已不似從前一樣可用發行公債在外國市場上銷售的辦法籌措非自償投資的經費。此種籌款辦法應盡力使其恢復，並依發展落後各國的借款能力而酌定之。但目前的困難則為不易在工業化各國內覓得投資人，因為，除其他理由之外，若干國家有時並未履行其債務。所以，若要號召一切可以利用的財力，也得要恢復在這方面的信用。

國際復興建設銀行為投資籌措經費之任務

聯合國之投資籌款機關即為國際復興建設銀行。該銀行雖業經承辦許多有效工作，但格於其組織法規定不能作必要貢獻，俾可保證發展落後國家能充分迅速地發展。

設立該銀行之宗旨即為謀經濟的發展，由該銀行對各國政府及經政府擔保之私人企業給予長期銀行貸款。但該銀行須在經其認為借款國確能履行債務或擔保能履行其債務時方肯辦理此等放款。

因該銀行經費來源大部分係硬幣，借款本息往往亦均用美元或其他硬幣計算。故在執行此種業務時，該銀行必須用美元或其他硬幣估計借款國的還債能力。但發展落後國家借款能力——尤其是以稀少的通貨計算的借款能力——極為薄弱。所以該銀行的貸款雖不完全投於，但大部分投於能有硬幣收入俾借款人能清理其債務之自償發展計劃。因此，關於發展落後國家下層結構投資的籌措經費事項該銀行的銀行業務性質因受其組織法之限制，殊少參加機會。許多計劃——甚至站在經濟發展的立場上係非常重要的計劃——均不能經由該銀行籌措經費。

²⁶ 參閱美國商務部商業經濟處“*Supplement to the Survey of Current Business—Foreign Investments of the United States, Census of 1950*”，華盛頓，一九五三年原本第九頁表六。

但雖受此等限制，該銀行在其成立八年中放款共達二十億美元式右。此外，它也曾做了很多工作，在發展落後各國內組織資本市場，尤其為協助它們設立發展銀行及為這些銀行籌措經費。它也曾以其極為豐富的技術經驗貢獻給這些國家。

該銀行組織法中若干項規定固然或可加以修改，使其較有伸縮性，但此等修改決不應更改其基本性質。該銀行之職務厥為遵照健全之金融原則，供給貸款。此項職務必須予以完整維持。在正常情形下，理應經由這個機關籌措經濟發展的經費。祇因這個問題範圍異常廣闊，方始產生另設特別基金以補充現有機構這個建議。

復興建設銀行總裁 Mr. Black 深悉該銀行為發展落後地區的發展計劃籌措經費有種種困難，故在其一九五一年十二月十日向聯合國大會所作之演講中曾就這個問題作很確切的發揮，提出應採資助方式籌款的主張。他說：“……本銀行管理當局認發展為一項緊急任務，相信若干國家所獲得的外來資本若祇為有相當償還希望的貸款，恐無法使其發展加速至多大程度。它深信在給予此等國家其他協助時，應採資助方式，而不應為類似貸款性質。此種資助最好應由國際機構辦理，並應儘量利用現有國際機關的技術便利辦理此項工作²⁷。

技術協助之任務

可供技術協助擴大方案之用的款項每年約為二千萬元至二千五百萬美元，與發展落後各國的主要需要相比殊屬渺小。該方案大部分係較為發展的國家與較為落後的國家中間彼此互助的方案。經濟上較為發展的國家數百年來已累積若干技術知識，這種合作則為由此等國家供給一部分技術知識而已。

該方案主持之下的大部分工作係屬探索或初步性質，其中包括各國的經濟資源總調查，建立健全之各機關幹部（例如公共行政），擬訂蒐集及利用關於各不同部門——例如土木工程、農業、公共衛生、醫藥等——之發展總方案及職業訓練之統計資料。

技術協助的預算當然可以大大增加，發揮更多效用，俾可增加擴大方案的有價值的工作。但在許多情形之下，增派技術專家並無用處，因此等專家就某一國的經濟及社會發展所作的建議將因缺乏足夠人力財力而不能實施。技術協助方案主持下的許多種計劃均需要非自償投資，例如防洪工作，預防土

²⁷ 參閱大會正式紀錄，第六屆會，第二委員會第一六三次會議，第十六段。

壤變鹼性及消滅瘧疾方案（開墾土地或填補窪地的必要先決條件）及需要鉅額資本的類似計劃。特別基金可加強技術協助工作，使重要計劃能夠實施。故設立特別基金祇係輔助技術協助機關的工作。這些機構的工作雖各不相同，但可聯繫起來，相輔而行。

特別基金為總方案中之一環

因此特別基金係配合機關及經濟方面的需要。因聯合國組織內並無此種機關，故設立此項基金係屬必要。此種機關之任務為以“非商業性”公家資本供給對經濟及社會下層結構之非自償投資所需款項。實際需要為應集中全力辦理對經濟發展最為重要之各項計劃，採取不以營利為目標，或甚至站在政府立場上亦毋庸考慮其償付能力的財務協助方式。此種基金不但不至替代私人資本，或重複現有各國際機關的工作，且相反地將為一種有力的協助方式，因下層結構一經建設完成有利可圖之投資機會將大為增加，且不久即可完全以商業方法籌款擴充事業。

經濟發展事務浩繁，純憑設立特別基金顯然決不能使一切現有困難迎刃而解。故必須運用所有其他方法及採取一切可能行動協調在國際籌款方面的工作。

某一國政府在答覆秘書長就設立特別基金問題所發之節略中，特別強調本問題中下述一點：

“目前雖着重特別基金，但不容因此而忽略其他方面；反之，所有各種財務協助方式的

相輔相成性質應因此而益顯。特別基金必須能推行或補充確能自償之經濟計劃——換言之，即富於生產力之計劃——方能使其有真實價值。

“在世界許多地區內，特別基金單獨不能供籌措全部經費之需，絕對保證能發展整個區域。但該基金若專以基本投資或輔助工業發展之社會投資為對象，則其任務當極為有益。

“故至少依照目前辦法，特別基金似未能與其他機構完全劃分，因此必須就其職掌及權力加以確切規定，使其確能成為一專門機構，不致與經由共同協定所擬定、推動及保證之其他籌款方式相重疊。”（A/2646，原本第五頁及第六頁）

我一個發展落後地區內旅行時曾有機會體味此項意見的確當。該地區政府正在作極大努力改善其經濟及社會下層結構。一種土地改革方案業經實施，結果將數年前之大地產均分給貧苦農民。以前瘧疾盛行，使農民不得不遷居高地，每日作長途跋涉。防瘧運動現已開始。公路灌溉水道、住屋、學校、試驗所及醫院均已建築完成。在它現在所達到的發展階段中，它所需要使它能繼續發展的即為其他籌款方式。由於業經實施的各種發展工作，可獲優厚利潤的投資機會不在少數。這個地區的工業化可保證能有高度的就業，並不改善收支差額情形。故私人資本及其他財務機關應與特別基金並行不悖，使其有充分活動之機會。

六．務須採用一切可能方法

私人資本

工業化國家未來在發展落後各國內之私人資本投資展望，目前似頗黯淡。近來的經濟問題論文，包括聯合國出版物在內，曾就此種情形作透澈討論。一九五〇年格雷委員會（Gray Committee）所提關於美國對外經濟政策之報告書，一九五一年洛克斐勒委員會（Rockefeller Committee）所編之“Partners in Progress”報告書，以及聯合國秘書長最近之報告書²⁸均力言此種展望之黯淡。

²⁸ 參閱“私人資本之國際流通，一九四六年至一九五二年”，聯合國出版物，出售品編號：1954.II.D.1。

其所以黯淡之理，不一而足，其中常為人所道者為私人資本在本國可獲較佳利潤；且發展落後國家政治情勢往往不甚穩定，投資殊為危險。

從私人方面長期流入發展落後各國的資本目前極為稀少。它們的投資對象往往與該國基本需要並無關係。它們的地域分配亦不能令人滿意；例如亞洲雖擁有世界上三分之一的人口，但在亞洲政治上獨立的各地區內資本投資數額反特別微小。

故務須採取一切可能措施造成對私人資本有利的環境，如此方能吸引它們至發展落後國家內投資。若能排除阻礙私人資本輸出的因素，發展落後各國內無疑有廣大之投資機會。發展工作一旦實現，此

種機會將更見增多。雙邊談判及協定或者亦可有助於恢復私人投資人之信心。最後，關於做照美國辦法在資本輸出國內設立保險機構，或者建立一種國際的買主資力保證制度——這兩點應加以考慮。

國際銀行

祇美國與加拿大同意國際銀行可無限制運用該銀行資本中它們以當地通貨繳付的攤派數額。其他各工業化國家，尤其是西歐各國，祇准許該銀行運用它們所攤派資本中一極小部分，且附帶若干條件。故在一九五四年六月三十日，該銀行可動用之資本雖總計達一，八二六，二〇〇，〇〇〇美元之多，實際上可供貸款之用者尚不到半數——九〇一，九〇〇，〇〇〇美元。

這種狀態使國際銀行的財力受到限制。特別因為以歐洲通貨為單位的攤派股款尚未能動用之故，發展落後各國欲借較易償付的通貨的款項更為困難。

國際銀公司

建議設立國際銀行之目的端為引導私人資本投資於發展落後各國及彌補國際銀行的缺憾。此種銀公司可告訴投資人何種投資可獲利潤。另有一點更為重要的，即它自己亦可參加商業事業的股份。資本家目前不願投資於任何方案不是因為缺乏資本而是因為缺乏信心之故。國際銀公司可以鼓勵資本家投資，蓋銀行公司的存在以及其參加各方案即可保證外國資本不致受武斷處置而遭損失。最後，因國際銀公司可用購置股票方式供給資本，並可貸款與未經政府擔保之私人企業，所以它也可輔助國際銀行的工作。

關於商品問題之協定

在財務範圍內協助發展落後各國的任何國際行動若能真正發生效力必須同時努力設法保證初級產品的價格及其貿易較為穩定。貧苦國家的大部分外

²⁹ 參閱文件 E/2616 (國際復興建設銀行就設立國際銀公司問題所提第二次報告書)。

匯係從輸出初級商品得來。在許多此等國家內，一兩種初級商品即達其全部輸出的半數價值。

國際商品問題過渡協調分組委員會——經濟暨社會理事會所設立的一個機關——曾研究若干種初級產品，在擬訂關於麥、錫及糖的協定方面頗有補助。糧食農業組織的商品問題委員會則研究關於農產品的各問題。經濟暨社會理事會第十八屆會特別設立一個國際商品貿易委員會，確認其以前在決議案五五七 F(十八)中所通過之一般決定。理事會將於一九五四年尾指派該委員會各委員。該委員會將參酌依照關稅暨貿易總協定就初級商品事項所採取之任何並行行動。因此，聯合國正在盡力設法——尤其是用締結國際協定方法——減少初級商品在國際市場上的價格變動。此項工作的重要應在此處加以強調。這種工作應繼續辦理，並應加以擴大。

任務龐大，且極複雜

所有上述各種努力應為一個協調方案中的一部分。聯合國能為這個問題如此設想殊值得欽佩。

故當本人奉命研究設立特別基金的可能性時，大會同時令國際銀行繼續研究設立國際銀公司問題²⁹，復令聯合國秘書處研究私人資本流入發展落後各國情形³⁰以及初級商品貿易與經濟發展的關係³¹。

此項任務至為龐大，且極複雜。此所以我在本章內特別強調指出發展落後各國的貧苦情形、消除此種貧苦的必要、以及補救的方法。

若希望此項人道主義之任務能獲成功必須使世人深信此項任務之必要。民衆應體察貧苦問題經緯萬端及其所負之道義政治及經濟責任，從而擁護其政府為此而採取必要的財務行動。

祇有如此方能在聯合國憲章範圍之內以團結一致精神實現此項可以保證世界和平之任務。

³⁰ 參閱“私人資本之國際流通，一九四六年至一九五二年”，聯合國出版物，出售品編號：1954. II. D. 1。

³¹ 參閱“商品貿易及經濟發展”，聯合國出版物，出售品編號：1954. II. B. 1。

第二章

發起創立特別基金的經過

主管經濟問題之聯合國各機關自治即非常注意為發展落後國家之發展籌措經費問題。它們對這個問題所作的許多研究揭示後開各項事實的重要，成為提議設立特別基金的根據。這幾項事實為：可供發展落後各國經濟發展之用的私人資本的缺乏，推行低利潤或非自償計劃奠定必要之經濟及社會下層結構基礎的需要，以及用公家資本以低利貸款或政府資助方式籌措上述計劃所需經費的需要。

經濟暨就業委員會於一九四六年即注意到實施不能立即自償的計劃對經濟擴充的重要性。聯合國其他各機關嗣後亦均獲得同樣觀念並加以強調。

發展落後各國代表時常表示意見，希望給與它們的貸款條件應較有伸縮，償付期限尤應准許延長。經濟發展分設委員會一九四七年所提之報告書亦提出此種意見。

大會第三屆會曾於一九四八年十二月四日通過決議案一九八(三)。大會在該決議案中表示，希望國際復興建設銀行能立即採取一切合理措施，便利發展事業貸款——尤其是對於在經濟方面發展落後各地區之此種貸款——之從速實現。

兩年後，大會第五屆會於決議案四〇〇(五)中表示意見，認為“目前投入發展落後國家之私人資本數量不足以供應發展落後國家經濟發展之需要”，且“倘國際公共資金之流動不見增加將無從適應此項需要”。

國際銀行總裁 Mr. Black 於一九五一年研究長期低利貸款與資助金的各別優點時曾促請經濟暨社會理事會及大會注意，應用政府資助方式提倡發展落後國家內的若干種基本性投資¹。

設立特別基金供經濟發展所需經費之用一議係在經濟發展分設委員會一九四九年三月至四月間舉行第三屆會時提出。分設委員會主席 Mr. V.K.R.V. Rao 提議設立一個國際機關，定名為聯合國經濟發

展管理處或“經展處”²。但經濟暨就業委員會於一九四九年五月間舉行第四屆會時則認為毋庸設立一個新的國際金融機關。

充分就業之國內及國際措施問題專家團於一九四九年所提之報告書內有一項建議，主張在國際銀行內另行設立一部，專管籌款及向政府貸款供發展用途的事宜³。但這些專家力言，該部工作應與國際銀行之其他工作完全劃分，其要旨為該部不得挪用銀行之資本或其他資源。該提案嗣經於一九五〇年夏提交經濟暨社會理事會第十一屆會，但理事會當時認為採取行動尚非其時。

秘書長所委研究“發展落後國家之經濟發展措施”之另一專家團所提報告書於一九五一年刊佈。該專家團建議設立一“國際發展事宜管理局”“協助發展落後國家擬訂、協調及實施其經濟發展方案；給予發展落後國家供確切用途之資助金；審核此等資助金是否用得其當”等⁴。

經濟暨社會理事會第十三屆會(一九五一年)會審查該提案。理事會當時主席係 Mr. Hernán Santa Cruz。他個人亦贊成此項建議，故設立供經濟發展之需的特別基金計劃的基礎即在該屆會議時成立。

大會於一九五一年至一九五二年舉行第六屆會時根據此項工作及上述各報告書，通過決議案五二〇A(六)。大會在該決議案內請經濟暨社會理事會“向大會第七屆常會提出詳細方案，以便於環境允許時立即設置發展落後國家資助金及低息長期貸款之特別基金，遇此等國家請求時助其增速經濟發展，並為其經濟發展所必須但不能自行清償之工作計劃籌措資金”。大會並請經濟暨社會理事會就設立該基金之方法作若干項建議。

¹ 參閱“充分就業之國內及國際措施——秘書長所派專家團報告書”，聯合國出版物，出售品編號：1949.II.A.3，第一九五段。

² 參閱“發展落後國家之經濟發展措施——聯合國秘書長所派專家團報告書”，聯合國出版物，出售品編號：1951.II.B.2，英文本第九十五頁，第十四項建議。

¹ 參閱大會正式紀錄，第六屆會補編第三號，英文本第六十頁。

² 參閱經濟暨社會理事會正式紀錄，第九屆會，補編第十一號 B，英文本第二十二頁至第二十四頁。

經濟暨社會理事會於一九五二年夏舉行第十四屆會時遵照大會請求，設立一個九人委員會，專事擬訂設置供給資助金及長期低利貸款之國際基金的詳細計劃。

*
* *

美國政府同時也在研究整個問題。格雷報告書主張採取用資助金協助發展落後國家的政策。該報告書特別提出後開建議：“向國外籌措長期發展所需資金之主要來源雖應為私人及公家投資，但以後數年中亦同時需有公家資助金，供發展之用。……不用貸款而用資助金方式援助或可使受惠國生產力之增加遠過於僅屬貸款之數額所可得到之收穫。”⁵

杜魯門總統於一九四九年一月二十日以其“第四點”提交世界輿論：“世界半數以上人民之生活狀況已瀕非常困苦之境。糧食不足。受疾病的侵襲。他們的經濟生活頗為幼稚，且停滯不前。它們的貧苦是對他們自己及較為富庶的地區的障礙及威脅。……若能有一個建設性的方案，可較善利用世界的人力及自然資源，全體國家，包括美國在內，均可受到莫大利益。經驗證明，他國在工業與經濟方面若有進展，則美國與這些國家的商務亦隨同增進。”

一九五一年三月間，國際發展諮詢委員會向杜魯門總統提出另一報告書。該委員會建議迅速設立一個新的國際發展事宜管理局，請所有國家參加以籌集資金興辦若干公用事業為宗旨。此類公用事業雖對發展落後國家非常重要，但興辦所需資金却不能用正常方法在國際市場上籌集。提倡此項計劃者主張用募款方式籌集這個機關的資本，按照以後決定的比例，由美國及其他各國各用其本國通貨繳付捐款⁶。

一九五三年四月十六日艾森豪爾總統宣稱：“我國政府已準備籲請其人民隨同所有各國，從真正裁軍所獲得之任何節省內抽出適當比例之數額，供全球之援助及建設工作之用。此種重大工作之宗旨為：協助其他人民發展世界上未發展之地區，鼓勵有利的及公平的世界貿易，幫助一切人民使其明瞭有效果之自由之幸福。此種新式戰爭之紀念物將為：公

⁵ Gordon Gray, "Report to the President on Foreign Economic Policies", 華盛頓, 一九五〇年, 原本第六十六頁至第六十七頁。

⁶ 美國國際發展諮詢委員會, "Partners in Progress; Report to President Truman," 紐約 Simon and Schuster 出版, 一九五一年。

路、學校、醫院、住屋、糧食及健康”。美國政府準備用上述措施及其他措施使聯合國成為能保障和平及保證所有各國安全的一個有效組織。

出席經濟暨社會理事會第十六屆會的美國代表 Mr. Baker 在提議請理事會通過後開宣言時曾提及美國總統的這篇演說：

“我聯合國各會員國政府為促進較高之生活程度及經濟與社會進展之環境起見，願俟全世界裁軍工作在國際監督下獲有充分進展之時，即籲請我本國人民以因裁軍所節省之一部分款項提交國際基金，在聯合國工作體系內協助發展落後國家之發展與建設工作。”

美國這種提案經濟暨社會理事會予以接受，提交大會第八屆會。嗣經大會併入將宣言決議案七二四 A(八)，於一九五三年十二月七日一致同意通過，六國棄權。

在這件決議案內，在宣言的前面尚有一段前文。大會在前文內宣稱，“亟欲加強聯合國奉行使命之力量，俾便保衛一切人民之和平與安全，促進發展落後國家之生活程度及經濟與社會進展之環境”並“切望將來全世界裁軍工作在國際監督下獲有充分進展，足以利於以更多資源協助發展與建設工作，尤其對發展落後國家之協助”。

這個宣言無異將設立特別基金問題與全世界裁軍問題聯合一起；這一來把基金範圍，至少在不久的將來，大為縮小。但雖然如此，這個宣言確為促使此項基金實現的一個重要進步。這是聯合國全體會員國願以其財力支持這個新組織的鄭重諾言。

在大會通過宣言之前，第二委員會內曾先舉行討論。發展落後各國代表在討論時，籲請各工業化國家放棄以國際監督下之裁軍為先決條件，而同意立即設立此項國際基金，勿使拖延。

大會鑒及此種情勢，故在決議案七二四 B(八)內以此項任務付託本人。本報告書開始時已列舉任務內容。大會並在該決議案內希望：“有利於設置國際基金之環境能於不久之將來建立，由國際監督實施全球裁軍所得之節餘能提供更多財源以充發展落後國家經濟發展所需之經費，且能推進此項基金之目的與目標”。

參閱經濟暨社會理事會正式紀錄，第十六屆會，第七二五次會議。

第三章

各國政府對特別基金可能提供之精神及物質援助

自大會通過決議案七二四 B(八)後，各國政府幾一致表示贊成設立國際基金，俾克供給資本投於不能用普通方法集資興辦的非自償或收益不豐事業。

關於物質援助，大會決議案以該基金之設立視國際監督下之全世界裁軍是否能獲充分進展為斷。

在大會第二委員會舉行辯論時，工業化各國代表大部分堅持維持該一先決條件，而發展落後各國代表則多數希望立即設立該基金，不必等待國際監督下全世界裁軍的實現。因有此種意見紛歧，故各國政府之覆文現可分為三類。

第一類答覆係來自發展落後各國，大致係確認這些國家在大會內所採的立場。

例如南斯拉夫政府表示意見，認為“目前經濟情勢，尤其是在高度發展各國內，證明集合所需資源使該基金開始辦理其業務確有可能”(A/2646, 英文本第六十六頁)。

智利政府亦表示同樣濃厚興趣。智利認為“初步手續及實際研究業已完成。第二步工作應為擬訂與起草特別基金之規程，俾可立即與有關各國政府進行接洽籌集開辦資本問題”(A/2646, 英文本第三十四頁)。

洪都拉斯政府業已建議認繳六五,〇〇〇至一六五,〇〇〇萊姆關拉之數，其實額視是否以洪都拉斯對國際貨幣基金會所繳付者為準抑以其對國際復興建設銀行所繳付者為準。

另一類覆文係來自工業化各國。這些答覆或則堅持在捐助任何經費與國際基金之前，國際監督下之全世界裁軍須有充分進展係不可缺少的條件，或則採取更為謹慎的立場，表示至少在目前情形之下，殊不適宜於設立一個新的國際組織。

德意志聯邦共和國、加拿大、美利堅合眾國、紐西蘭、英聯王國、瑞典及瑞士即抱此種立場。

德意志聯邦共和國的答覆如下：

“本聯邦政府至為抱歉，除對技術協助擴大方案之捐款外，目前未能在物質方面對供經濟發展之

新特別基金作任何捐助”(A/2646/Add.1, 英文本第八頁)。

加拿大之答覆為：

“...除非情形許可，包括裁軍方面之進展在內，使此等國家能提供相當數額之其他財力使國際發展基金業務值得舉辦時，加拿大政府認為不宜設立此種基金，亦不擬對此種基金捐助任何款項”(A/2646, 英文本第二十八頁)。

美利堅合眾國答覆如下：

“我國認為設立此種基金尚非其時。國際緊張使自由世界各國不得不以大量資源供國防需要。祇須此種情勢一日繼續存在，則競求獲致公共款項供其他用途之舉(縱使非常急迫)，即須極端審慎考慮。若不能由許多國家供給鉅大資源，國際基金之工作勢難有美滿結果，但在目前情形之下，獲致此種資源似不可能”(A/2646/Add.1, 英文本第十三頁)。

紐西蘭的答覆為：

“為此，紐西蘭政府對於將來設立特別基金時之捐助，目前不能作任何承允。”(A/2646, 英文本第四十九頁)。

英聯王國答覆如下：

“英聯王國之態度已在經濟暨社會理事會及聯合國大會之辯論中一再表明。概括言之，英國女王陛下之政府接受及贊助在聯合國體系內設立一國際基金之原則，但目前在經濟方面不能有所貢獻。且因據悉其他可作重大貢獻之國家亦不能或不擬作任何捐助，英國政府深為懷疑目前是否宜於採取實際步驟設立此種基金”(A/2646, 英文本第五十六頁)。

瑞典的答覆如下：

“關於九人委員會所建議之特別基金計劃，瑞典鑒及設立此種基金即係設立一新國際組織，格外增加間接費用，其工作更有重疊與重複之危險，故其所抱態度自始即頗為謹慎。現今之技術協助方案因籌措經費困難之故，已使該方案不得不縮小範圍不能與發展落後各國之需要及願望相符合。瑞典政府對於設立擬議之特別基金效用如何仍感若干懷疑”(A/2646, 英文本第五十二頁)。

瑞士之答覆爲：

“據瑞士當局之意見，各會員國目前似應集中全力，增加擴大方案之效力，而不應企圖辦理任何新工作。……技術協助擴大方案及其他國際組織所面臨之財務困難已盡人皆知。在現階段設立一新國際機構是否係屬上策實爲疑問”(A/2646, 英文本第五十四頁)。

最後爲第三類的答覆。這些也是來自工業化各國。它們認爲如以普遍減少軍備費用作爲設立特別基金的條件，則此種情形，殊堪惋惜。它們宣佈準備在物質方面支援該基金。有幾國在其覆文中切實宣佈此項意見，其他國家則表示它們的參加與捐款數額的多寡須視若干條件的履行爲斷。這一類國家包括第一類中的丹麥、義大利、那威與荷蘭及第二類中的比利時、法蘭西、日本與盧森堡。

丹麥的答覆如下：

“丹麥政府認爲設立特別基金之舉不容拖延。等待國防費用普遍減少既非必要，亦屬不當。建議之二億五千萬美元與每年之全部國防費用相較爲數寥寥”(A/2646, 英文本第三十六頁)。

義大利答覆如下：

“義大利政府覺得經濟暨社會理事會決議案中付之保留，即設立特別基金須俟至環境允許”及“全世界裁軍工作……有充分進展之時”，使該提案之範圍大爲縮小。不如由表示贊成設立特別基金之全體國家，不論其爲聯合國會員國與否，商訂一可以立即實施之聯合切實行動方案”(A/2646, 英文本第四十二頁至第四十三頁)。

那威之答覆爲：

“那威政府不願使裁軍計劃之圓滿實現爲設立該基金之條件。一俟各大國在財務方面提供之贊助實際上可以設立該基金時，那威自當對該基金作財務捐助，決不猶豫”(A/2646/Add.1, 英文本第十六頁)。

荷蘭答覆如下：

“荷蘭政府深悉維持國際和平及安全之軍備費用暫時或須限制此種金融機關之範圍。但荷蘭政府

覺得發展落後各國之經濟發展本身即係一緊急問題，且此種發展可有助於國際和平及安全，故認爲一俟九人委員會報告書中所述之條件具備後即應設立該特別基金”(A/2646, 英文本第四十六頁)。

比利時之答覆爲：

“因比利時政府堅決贊成各專家主張捐款應爲“志願”性質之原則，故其物質捐助將由後開各因素決定。來文中對此等因素之重要已有充分表示。……(三)軍備費用之趨勢(比利時贊助大會決議案七二四 A(八)。依照該決議案，因裁軍而節省之一部分款項將遵照決議案所擬辦法供協助發展落後各國之用)”(A/2646, 英文本第二十二頁至第二十三頁)。

法蘭西答覆如下：

“因此，法蘭西政府祇能贊同較爲廣泛採用法蘭西在其所轄各發展落後領土內所施行之原則。但法蘭西政府必須強調一點，即聯合國各會員國如認爲可設立一供經濟發展用途的特別聯合國基金，法蘭西之捐助能力將因上述原因而不能太大。故法蘭西雖極願積極參加法蘭西所深悉其重要性之計劃，祇能準備至相當時機，參酌其一已地位，就捐助該新組織之可能性予以最善意之考慮”(A/2646/Add.1, 英文本, 第六頁)。

日本答覆如下：

“擬議中之方案若果實現，日本政府自當善意考慮在其財政情形之許可範圍內對其提供物質援助”(A/2646, 英文本第四十四頁)。

盧森堡之答覆爲：

“捐款數額須視……(b) 軍備費用，在國際情勢許可下，能減省之數而定”(A/2646/Add.2, 英文本第二十六頁)。

有一點應當強調指出的，便是第三類國家亦大部分表示須待特別基金建立於現實的基礎上方行參加，換言之，若有充分數目之國家捐助款項，而此等國家內須包括各主要工業化國家，美國必須爲其中之一國。

第四章

對九人分組委員會報告書之評議¹

所有各國政府均對九人委員會之工作備加讚許，並有許多國之覆文對其報告書¹加以評議。但若干國政府聲明它們的評論尙未確定，因為它們覺得在現階段詳細擬訂及規定在計劃中的一種特別基

金的組織及行政，未免過早。

我不擬在本章內複述各國政府之答覆或祕書長就此等答覆所編之撮要，而祇欲一述各國政府所提出之最重要觀點。

一. 捐款之性質

九人分組委員會曾就各國捐款之性質及繳款之次數與方法加以考慮，提出後開各建議：

各國對特別基金業務預算之捐款應出於志願。捐款應採認捐方式，由各國視其捐助能力決定數額。

各國政府為志願捐助計，應一面憶及因減少軍備費用而節省之款項，同時考慮以其經濟能力與資源為根據之若干項標準。為發展落後國家之經濟發展而另作之擔允亦應加以考慮。

補充該基金問題應由各參加國政府組織之定期會議加以研究。在此等會議時，各國政府應審議基金預算，並參酌該基金業務情形，該基金如何運用各國以前捐款情形，以及各該國本身當時之經濟地位等，決定下一年或以後兩年中各該國之捐款數額。

捐款應用當地通貨繳付，並必須先取得捐款國之允許方可將其捐款換成他種通貨。

若干國政府認為捐款數額應由各國自行決定。其他國家則認為應由聯合國參酌每一參加國將全國所得決定其捐款數額。依照後一類政府的意見，決定捐款數額的標準可以採用計算會員國應行攤繳聯合國、國際貨幣基金會及國際復興建設銀行等行政經費的標準。對這些機構的繳款實際上係依照會員國經濟力量而決定。

我在各國首都舉行商談時，往往有人詢問我當時訪問的一國應在全部二億五千萬美元——這是九人委員會認為該基金在創辦時所不可少的數額——中攤到多少。因九人委員會對此點早經表示立場，我

無從置答。為答覆此類詢問，並不致影響捐款之志願性質起見，若能根據各國對聯合國、國際貨幣基金會及國際銀行等行政經費所攤繳之款額計算此項數額，俾各國能略悉其數字之梗概，當不無裨益。為便利此種計算起見，本報告書末附有一表，列舉各國對上述各機構之繳款。故若依照九人委員會之建議先行籌集二億五千萬美元成立該基金時，每一國政府均可自行判斷約須供給若干數額。

許多國政府均接受志願與繼續捐助原則，但力述應保證捐款能恆久及經常繳付。每一國在初次繳付常年捐款時應提供保證，它在原則上準備對基金所供給之財力援助將繼續若干年。

有一國政府聲稱，各專家所建議之籌款方法——每年捐助或認捐，及每年繼續捐助——作為籌措經濟發展所需經費之方法，殊多困難。經濟發展根本上為一項長久之計。該國政府相信發展落後國家若不確知它可獲得充分經費完成其發展工作，它恐將遲疑不前，不願擔當此種發展所必需的鉅大任務。就該基金本身而論，它祇能在短期認捐款項範圍內活動，它的工作也便不得不受到限制。

就大體而論，各國政府均歡迎用當地通貨繳付捐款及必須先取得捐助國允許方可將其換成他種通貨的建議。有幾國政府則認為此種辦法的優點可鼓勵全體國家均參加該基金，且多數國家均以實施此項建議為參加該基金之條件。但另一國政府認為現在即須就這一點採取任何立場尙屬過早，因至設立特別基金時通貨兌換當已較為普遍，使各會員國可用自由兌換的通貨繳付捐款，因此大大增加特別基金的效力。

¹“設立供經濟發展之特別聯合國基金問題報告書”，聯合國出版物，出售品編號：1953.II.B.1。

有幾國政府特別贊成准許各國規定祇可將其捐款在各該領土內購買若干種指定物品及服務的建議。這些國家主張應准許各國以實物捐助——例如

生產設備。它們覺得也許更可實施請求國所提的確切方案，俾克按照計劃，協調幾個不同的國家的實物捐助，使其能互相補充及支持反循環政策。

二． 審議發展落後各國政府所提請求之標準

各國政府大致均同意該基金之資源應按公平地域分配原則支配。它們盼望一個國際組織應牢憶其全體會員國的需要，勿使一個區域單獨享受其全部資源的利益。但有幾國政府則感覺為求達到特別基金之真實宗旨起見，最應注意的一點即為各國的需要以及這些國家利用它們自己的資源所作之努力。

有一國政府對於此種意見不表贊同。它認為祇可依照公平地域分配原則預先支配該基金的一切資源。

另一國政府在覆文中指出若自治領土請求該基金予以協助時，應注意該基金與負擔此等領土國際關係的各會員國間之關係。

政治標準

各國政府大致均贊成該基金在支配其資源時不應受請求國之政治制度或其人民之宗教或種族來源之影響的建議。但有一件覆文指出，對於政治情勢動盪不安，可使請求該基金供給經費之計劃實際上蒙受危險的國家，該基金不應予以協助。同樣地，該基金亦不應協助不能履行其對聯合國或其會員國所負債務之任何國家。

經濟標準

某一國政府認為受惠國本身也應該出一部分相當數額的錢來實施它請求基金協助的計劃。這樣出資足以具體證明受惠國認該計劃對其發展有緊急重要關係。

另一國政府贊成下列建議，就是說：受惠國必須實施為阻止通貨膨脹趨勢（這是顯著的一個例）所必要的穩健金融及通貨措施作為其一般政策的一部分。它也希望該基金能有必要權力，阻止受惠國採取偏激的保護措施。

財政標準

某一國政府贊成下列建議，就是說：請求國必須證明其他籌款方法均不適當，且該國無法獲取外國資本。但該國政府又表示，此項條件不應操之過激，致使請求國受過久的拖延，或使其提供證明之責任太重。

另一國政府聲稱，凡是由於財政或匯兌管制制度不完備，或因為在其領土內投資私人資本不能獲得公平待遇以致不能獲取資本的國家，該基金不應予以協助。

三． 貸款及資助金

若干國政府宣稱：用長期或低利貸款方式而不用資助金方式施行國際協助，不無若干優點。第一，債務人迫於償債義務自必採取完善方法管理用借款籌得經費之投資事業。第二，定期償付可保證恢復本金，使本金可移充其他有益用途。經驗亦證明借款人與貸款人間之關係往往較施惠人與受惠人間之關係為佳。

其他國家覺得決定在何種原則之下給予一國的協助應為資助金而不為貸款，殊非易事。更有一點，各專家建議應使國際銀行一類金融機關所通常規定的貸款條例較有伸縮，但這些國家指出，可以伸縮到如何程度，更難決定。專家報告書建議，一

經證明債務人債務太重，償付困難時，其貸款辦法可另行磋商。某一國政府批評，如此則貸款與資助金之區別可謂已不存在；且此種監督審核所需之行政費，若與償還本金及少數利息辦法的利益相較，或將過大。

有幾國表示，貸款的條件與辦法若如此寬大，則經過相當時間後，許多貸款將自然變成資助金。若干國家或將受此種情形的引誘，接受太大的債務，遠趨過它們償付的能力。久而久之，這種辦法不但將損害其他金融機關對它們的信用，並且從較為廣泛的看法，可以產生一種趨勢，使人對於國際貸款的債務不復尊重。

從各國政府對這一點的答覆中可發現後開各項建議：

(a) 貸款業務應交國際銀行辦理，特別基金之業務應以發給資助金為限。對於有償還其所獲資助金能力之受惠國應獎勵其償還。此種辦法可以多少補充基金的財力。

(b) 該基金若同時有權辦理長期低利貸款，則如遇當給予何種協助發生疑問時，應即給予資助金。祇有對於極確切的申請，以及申請國無法在資本市

場上或向國際銀行獲取必需款項時方得給予貸款。貸款條件——利率、償債日期、償付寬限時間及通貨轉帳等——一經議妥，除非常特殊情形外不應更改。

(c) 若遵照一般願望，特別基金與國際銀行之工作取得密切協調時，申請國可向國際銀行獲得一部分經費之貸款，另向特別基金獲得其餘部分經費之資助金，供某一計劃或發展方案之用。至於資力金與貸款之比例，可據每個債務人的財政能力，續密規定之。

四. 特別基金之組織

各國政府幾一致主張應避免設立另一新國際官僚機關。

有一國政府提議將技術協助擴大方案之工作逐漸擴大，俾可概括支配款項之工作在內。

若干國政府建議應考慮是否可交由國際復興建設銀行管理該基金。這些國家指出，國際銀行係一非政治性機構，熟悉可能提出申請的各國經濟狀況及需要，並可將其豐富經驗供該基金參攷。

在原則上贊成設立一個新機關的各國政府，也強調該基金的工作與現有各機構——尤其為技術協助管理處及國際銀行——有取得密切協調之必要。關於這一點，有一國政府強調指出：應儘量利用聯合國現在各機關的服務——例如審查財務協助的請求，作初步調查等。此種辦法可使該基金成為聯合國所擬促使發展落後國家經濟發展的整個計劃中的一部分。

聯合國之會員國及非會員國

某一國政府建議，為免致特別基金全體大會內發生政治糾紛起見，任何一國政府凡願遵守該基金的原則及規程者均應准其參加。

另一國政府則懷疑不參加聯合國或其任何專門機關者是否應聽其參加該基金。該國政府認為一國對特別基金之行政費預算並無捐助，而對其業務費預算亦未履行義務者，絕對無權請求此種國際基金之協助。

有一國在其答覆中希望該基金之執行機關及行政機關由聯合國會員國及非會員國以同等名額之代表組織之。

捐助會員國及受惠會員國

九人委員會在其報告書中建議，捐助國與受惠國應在執行理事會中有相等數目之表決權，如遇可

否同數時，幹事長所投之票即為決定票。

若干工業化國家——有可能性之捐助者——對此項建議嚴加批評。有一國政府指出，此種辦法在國際上尚未經試驗，對於該機構的順利執行職務並無裨益，甚且可能使有些國家不願參加。另一國政府具同樣意見。它認為捐助國應能決定原則問題，並可對資源之如何分配表示意見，其力量應與其捐款數額相當。它並認為若無此類保證，捐款國也許會對該基金迅速失去興趣。

最後，有一國政府特別聲明，若九人委員會所提計劃中的這一點不能加以修改，該國政府即無法使其民衆深信該計劃值得需要他們所作的犧牲。據該國政府意見，關於根本上為受惠國的捐款——依照建議，此等捐款純屬象徵性質——其規定中所給予這些國家的權力不應大於其捐款之數額。

公家捐款及私人捐款

九人委員會希望該基金管理當局除接受各國捐款外，能有權接受非政府或私人方面之捐款。該基金實亦應向非政府機構呼籲捐助，各國政府並可用免稅方法獎勵此種捐款。

某一國政府對此項建議並不反對，但指出九人委員會報告書中未再提起此種捐款。它從該報告書的緘默不言推想私人捐款將無任何法定權力，但它相信該基金的規程中將有明文規定。

另一國政府對私人個人捐助該基金覺得根本上並無反對理由，但認為對於此種捐款中應當繳稅的所得或利潤部分准予免稅，殊有困難，因這種特許將等於為使國家受損失的額外捐款——稅率愈高則此種捐款的數額亦愈大。

第五章

結 論

在結束本報告書之際，我不得不說國際情勢的發展未像大會所希望那樣好。國際監督下之全世界裁軍不幸尚未成爲事實。至少在目前這個階段中，蘇維埃社會主義共和國聯盟、英聯王國及美利堅合衆國等各主要工業國家似不願對於設立一個供給資助金及低利長期貸款的國際基金在財務上予以支持，而上述第三類的前進國家中多數均表示必須各主要工業化國家——特別爲美國——贊助該特別基金方能考慮參加問題。

因此，我祇能達到一個結論，即在最近的將來設立此種基金之主要條件目前尚不存在。

但我在一九五四年七月十九日向經濟暨社會理事會第十八屆會所作之陳述中，我說我對於將來相當樂觀。這種樂觀係根據我所獲得的印象：即各工業化國家的民衆近來業已日益明瞭發展落後各國之經濟發展實爲一迫切問題；解決該問題當可促使國際緊張局面轉趨鬆弛並且對獲致永久和平有所補助。

本報告書第三章內業已指出，若干國政府的答覆中已明白表示此種感想。我有理由可以相信其他各國政府亦同樣深信此種實情，但欲稍假時日俾可確保其本國人民亦同此感懷。

我所以在本報告書中好幾處着重說明向世界輿論報導發展落後各國的貧苦情形以及對此種情形亟謀補救之道的重要性。

各主要世界工會組織代表在經濟暨社會理事會第十八屆會時宣稱，他們所代表的幾百萬工作人員若能獲悉發展落後各國的慘況必將贊助他們的政府所採取的任何協助辦法。同樣地，某一主要工業化國家之代表建議，可做照“白皮書”格式刊印一種文件，以所需資料供給工業化各國之領袖人士。最後，另一國代表提出一件決議草案，建議將關於亟須設立特別基金之一切資料向國際方面盡力作最廣泛的宣傳。

大會似可加以考慮，是否應使世界輿論明瞭世界上廣大地區內之生活狀況所造成的問題。此項報

導任務一經完成之後，各國政府可較易於採取其所認爲最適當之任何措施。

我業已在本報告書第四章內指出，各國政府均在其答覆中強調在設立該基金時應避免造成一個新的“國際官僚機關”。事實上，在我每次與人談話時，這是向我提出的第一句話。幸而我尚能答覆，大會並未忽視該問題的這一方面，並已請祕長處研究力謀使特別基金與技術協助局、國際銀行及其他各專門機關(E/2618)之工作取得密切協調的可能性。經我提出此種保證之後，談話之進展即遠較順利。

我覺得應請大會對該問題的這一方面加以注意。該問題這一方面的重要性不容輕視。

經濟暨社會理事會在其方行閉幕之第十八屆會時已鑒及本報告書中所列舉之各要點，並經詳加討論後通過決議案五三二 A (十八)。該決議案案文如下：

“經濟暨社會理事會，

“業經審議 Mr. Raymond Scheyven 所提關於設置聯合國經濟發展工作特別基金之臨時報告以及祕書長之工作計劃書，

“並悉各國政府覆文之內容以及理事會內之辯論均表示對於設置聯合國經濟發展工作特別基金之道義與物質支持均在增進中，

“認爲世界經濟之平衡發展係促進有利於維持世界和平與繁榮之國際關係之必要條件，

“重申發展落後國家之經濟發展不但對於發展落後國家自身而且對於工業先進國家均非常重要，

“深悉目前一般發展落後國家之發展進度並不令人滿意，而當前世界情勢要求加速此等國家之發展，

“……

“二、建議大會促進各國政府根據國際情勢之變化以及其他有關因素重行檢討各該國家對於以物質支持聯合國經濟發展工作特別基金問題之立場；

聯合國出版物經售處

阿根廷

Editorial Sudamericana S.A., Alsina 500, Buenos Aires.

澳大利亞

H. A. Goddard, 255a George St., Sydney; 90 Queen St., Melbourne.
Melbourne University Press, Carlton N.3, Victoria.

奧地利

B. Wüllerstorff, Markus Sittikusstrasse 10, Salzburg.
Gerold & Co., Graben 31, Wien.

比利時

Agence et Messageries de la Presse, S.A., 14-22, rue du Persil, Bruxelles.
W. H. Smith & Son, 71-75, boulevard Adolphe-Max, Bruxelles.

玻利維亞

Librería Selecciones, Casilla 972, La Paz.

巴西

Livraria Agir, Rio de Janeiro, São Paulo and Belo Horizonte.

高棉

Papeterie-Librairie Nouvelle, Albert Portail, 14 Avenue Boullache, Pnom-Penh.

加拿大

Ryerson Press, 299 Queen St. West, Toronto.
Periodica, Inc., 5112 Ave. Papineau, Montreal.

錫蘭

Lake House Bookshop, The Associated Newspapers of Ceylon, Ltd., P. O. Box 244, Colombo.

智利

Librería Ivens, Casilla 205, Santiago.
Editorial del Pacifico, Ahumada 57, Santiago.

中國

臺灣, 臺北, 重慶路, 一段九十九號

世界書局

上海河南路二一一號
商務印書館

哥倫比亞

Librería América, Medellín.
Librería Nacional Ltda., Barranquilla.
Librería Buchholz Galería, Bogotá.

哥斯大黎加

Trejos Hermanos, Apartado 1313, San José.

古巴

La Casa Belga, O'Reilly 455, La Habana.

捷克斯洛伐克

Ceskoslovensky Spisovatel, Národní Trida 9, Praha 1.

丹麥

Einar Munksgaard, Ltd., Norregade 6, København, K.

多明尼加共和國

Librería Dominicana, Mercedes 49, Ciudad Trujillo.

厄瓜多

Librería Científica, Guayaquil and Quito.

埃及

Librairie "La Renaissance d'Egypte," 9 Sh. Adly Pasha, Cairo.

薩爾瓦多

Manuel Navas y Cia., 1a. Avenida sur 37, San Salvador.

芬蘭

Akateeminen Kirjakauppa, 2 Keskuskatu, Helsinki.

法國

Editions A. Pedone, 13, rue Soufflot, Paris (V).

德國

Elwert & Meurer, Hauptstrasse 101, Berlin-Schöneberg.

W. E. Saarbach, Gereonstrasse 25-29, Köln (22c).

Alexander Horn, Spiegelgasse 9, Wiesbaden.

希臘

Kauffmann Bookshop, 28 Stadion Street, Athens.

海地

Librairie "A la Caravelle", Boîte postale 111-B, Port-au-Prince.

洪都拉斯

Librería Panamericana, Tegucigalpa.

香港

The Swindon Book Co., 25 Nathan Road, Kowloon.

冰島

Bokaverzlun Sigfusar Eymundssonar H. F., Austurstraeti 18, Reykjavik.

印度

Oxford Book & Stationery Co., New Delhi and Calcutta.

P. Varadachary & Co., Madras.

印度尼西亞

Pembangunan, Ltd., Gunung Sahari 84, Djakarta.

伊朗

Ketab-Khaneh Danesh, 293 Saadi Avenue, Teheran.

伊拉克

Mackenzie's Bookshop, Baghdad.

以色列

Blumstein's Bookstores Ltd., 35 Allenby Road, Tel-Aviv.

義大利

Libreria Commissionaria Sansoni, Via Gino Capponi 26, Firenze.

日本

Maruzen Company, Ltd., 6 Tori-Nichome, Nihonbashi, Tokyo.

黎巴嫩

Librairie Universelle, Beyrouth.

利比里亞

J. Momolu Kamara, Monrovia.

盧森堡

Librairie J. Schummer, Luxembourg.

墨西哥

Editorial Hermes S.A., Ignacio Mariscal 41, México, D.F.

荷蘭

N.V. Martinus Nijhoff, Lange Voorhout 9, 's-Gravenhage.

紐西蘭

United Nations Association of New Zealand, C.P.O. 1011, Wellington.

那威

Johan Grundt Tanum Forlag, Kr. Augustsgt. 7A, Oslo.

巴基斯坦

Thomas & Thomas, Karachi.
Publishers United Ltd., Lahore.
The Pakistan Cooperative Book Society, Dacca and Chittagong (East Pak.).

巴拿馬

José Menéndez, Plaza de Arango, Panamá.

巴拉圭

Agencia de Librerías de Salvador Nizza, Calle Pte. Franco No. 39-43, Asunción.

秘魯

Librería Internacional del Perú, S.A., Lima and Arequipa.

菲律賓

Alemar's Book Store, 749 Rizal Avenue, Manila.

葡萄牙

Livraria Rodrigues, 186 Rua Aurea, Lisboa.

新加坡

The City Book Store, Ltd., Winchester House, Collyer Quay.

西班牙

Librería Bosch, 11 Ronda Universidad, Barcelona.

Librería Mundi-Prensa, Lagasca 38, Madrid.

瑞典

C. E. Fritze's Kungl. Hovbokhandel A-B, Fredsgatan 2, Stockholm.

瑞士

Librairie Payot, S.A., Lausanne, Genève.
Hans Raunhardt, Kirchgasse 17, Zürich 1.

敘利亞

Librairie Universelle, Damas.

泰國

Pramuan Mit Ltd., 55 Chakrawat Road, Wat Tuk, Bangkok.

土耳其

Librairie Hachette, 469 Istiklal Caddesi, Beyoglu, Istanbul.

南非聯邦

Van Schaik's Bookstore (Pty.), Ltd., Box 724, Pretoria.

英國

H.M. Stationery Office, P. O. Box 569, London, S.E. 1 (and at H.M.S.O. Shops).

美國

International Documents Service, Columbia University Press, 2960 Broadway, New York 27, N. Y.

烏拉圭

Representación de Editoriales, Prof. H. D'Elia, Av. 18 de Julio 1333, Montevideo.

委內瑞拉

Librería del Este, Av. Miranda No. 52, Edf. Galipán, Caracas.

越南

Papeterie-Librairie Nouvelle Albert Portail, Boîte postale 283, Saigon.

南斯拉夫

Drzavno Preduzece, Jugoslovenska Knjiga, Terazije 27/11, Beograd.
Cankarjeva Založba, Ljubljana, Slovenia.

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

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

OR/GA, IX, Suppl. No.19—Special UN Fund for Economic Development

Printed in U.S.A.

Price: \$U.S. 0.25; 1/9 stg.; Sw.fr. 1.00

54-25295-March-130

(or equivalent in other currencies)