

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 發展中的“人類安全”概念及其在歐盟非法移民問題上之適用

The Developing Concept of "Human Security" and Its Applicability on  
Illegal Immigration in the EU

doi:10.30390/ISC.200712\_46(4).0002

問題與研究, 46(4), 2007

Issues & Studies, 46(4), 2007

作者/Author：盧倩儀(Chien-Yi Lu)

頁數/Page：27-51

出版日期/Publication Date：2007/12

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200712\\_46\(4\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200712_46(4).0002)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，  
是這篇文章在網路上的唯一識別碼，  
用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 發展中的「人類安全」概念 及其在歐盟非法移民問題上之適用

盧 倩 儀

(國立政治大學國際關係研究中心  
第一研究所副研究員)

## 摘 要

冷戰的結束為全球國際情勢創造了新的現況，「安全」的意義不再只是狹義的以「國家」為「安全」的唯一適用單位，「人類安全」概念在這樣的背景下出現。唯「人類安全」指的是「誰的」安全？針對此一問題，本文從移民議題與人類安全概念的相容性切入，探討人類安全概念在移民議題上之適用性。文章進而專注於歐盟對人類安全概念之論述，並以近年非洲企圖渡海抵達歐洲之移民情況為個案來評估歐盟將人類安全付諸實踐之情況。結論指出，「人類安全」之思維既已得到歐盟支持認同，則那些鋌而走險企圖尋求較好生活環境的非法移民在跨海過程中所遭遇的險境自然成了歐盟所無法規避的責任。唯歐盟傳統支柱觀念與議題分工未能打破的情況下，「人類安全」概念在歐洲共同移民領域之落實目前看來尚不可期。

關鍵詞：人類安全、歐盟、非法移民、非洲

## 壹、引 言

冷戰的結束為全球國際情勢創造了新的現況，導致「安全」的概念在冷戰後開始產生蛻變。從各國對外關係的辭彙中可以發現，「安全」的意義不再只是狹義的以「國家」為「安全」的唯一適用單位。「人類安全」概念在這樣的背景下出現；其與傳統安全最大的區別，即在於「人權」在前者佔有極重要的份量。唯「人類安全」概念始終受到許多批評，其中尤以「人類安全指的是『誰的』安全？」之問題遭受到最多質疑。針對此一問題，本文從移民議題與人類安全概念的相容性切入，並進一步探討人類安全概念在移民議題上之適用性。其次，文章將焦點放在歐盟對人類安全概念之接受程度以及論述，再進一步以近年非洲企圖渡海抵達歐洲之移民情況為個案，來評估歐盟將人類安全付諸實踐之情況。本研究之發現顯示，人類安全概念非但在外交實務

上已累積許多影響深遠的貢獻，同時從學術分析的角度來看，儘管此一仍在持續發展演變中之概念尚有待大幅改良精進，卻無疑有助於對如移民等跨議題領域之現象的理解分析。作為一個全球外交的主要行為者，歐盟對於人類安全概念的主張及實踐展現出毫無保留的態度。唯「傳統外交國防事務」與「移民相關事務」間根深蒂固的二分法，導致移民議題硬生生被排除在歐盟之人類安全論述之外。在此必須強調，「人類安全概念是分析以及理解移民現象的有利工具」之看法，並不同於天真地主張「歐盟（或其他目的國）應無我、利他地張開雙臂，迎接所有合法或非法的移民」。相反地，就如同人類安全概念發展軌跡所示，打破傳統思維與議題疆界背後的原理仍舊是自身利益，只不過是將眼光放長、更重視從根源防患未然。透過人類安全概念來分析理解非洲非法移民冒險渡海的問題，非但能夠幫助歐盟更全面地瞭解此一現象、提出對策，同時亦能協助歐盟瞭解到，儘管「張開雙臂、門戶洞開」不是選項，但在過程中「善待這些移民、重視他們的生存權」卻是唯一與歐盟所標榜的價值觀相容的起碼標準。

## 貳、人類安全概念

「人類安全」該如何定義？如同社會科學中其他「概念」一般，對於同樣一個概念，不同的人有不同的解釋和用法，唯在「人類安全」的對話討論中，此一問題更為嚴重。若要将所有學者專家對於「人類安全」的定義羅列於此，則此「定義一覽表」無疑將佔盡本文所有篇幅。關於「人類安全」發展的歷史背景與脈絡，宋燕輝與廖福特在由施正鋒主編之人類安全一書中做了十分詳盡而完整的陳述，在此不再詳細贅述。<sup>①</sup>為突顯「人類安全」概念受爭議之處，本文首先僅簡短介紹人類安全概念之核心意義，其次就人類安全概念發展諸多爭議中的一個面向提出見解。

「安全」的概念在冷戰後開始產生蛻變。從各國對外關係的辭彙中可以發現，「安全」的意義如今不再只是狹義的以「國家」為「安全」的唯一適用單位，而也包含了對衝突地區平民、孩童的保護以及對於恐怖主義、毒品走私、強迫遷徙等問題的正視。根據「人類安全委員會」(The Commission on Human Security)<sup>②</sup>所使用的定義，「人類安全」的目標在於保護所有人類生命及提昇自由。若將「人類」與「安全」拆開來看，強調「人類」即代表國際安全概念中安全的「單位」變了：「國家」非但未必能夠提供保護，它甚至往往正是個人安全威脅的來源。安全單位從國家轉移至人類是變小也是變大了；小可至「個人」，大可至「全球社會」。除了單位的轉變之外，人類

註① 宋燕輝，「『人類安全』的概念、國際發展與國家實踐」，人類安全，施正鋒主編（台北：財團法人國家發展文教基金會、台灣心會，2004年），頁27-80；廖福特，「人類安全與人權保障—國際發展及台灣觀點」，人類安全，施正鋒主編（台北：財團法人國家發展文教基金會、台灣心會，2004年），頁207-242。

註② 「人類安全委員會」為2001年成立於紐約、獨立於聯合國之外的國際機構。其宗旨在研究並宣揚人類安全概念以及擬定具體行動計劃。

安全概念中「安全」的本質亦產生了變化：在人類安全概念中，感受到恐懼或是感受到匱乏皆被視為是安全威脅。與傳統安全概念相較，「人權」在「人類安全」概念中佔了極重要的份量。<sup>③</sup>

自 1990 年代中期「人類安全」一詞開始為實務界以及學術界所運用以來，其在國際實務中的發展情況十分蓬勃。然而「人類安全」概念在學術界始終受到許多質疑。「人類安全」概念最遭人質疑的一個關鍵問題即安全主體的問題：人類安全指的是「誰的」安全？當我們談「人類安全」時，它依舊還是存在於「國際安全」的架構之下。Buzan 認為，雖然國際安全中，「安全」的本質的確是改變了，但是「國家」依舊是最清楚也最有用的單位；亦即當我們說到「安全」時，雖然其相對應的「威脅」已不光是傳統的軍事威脅，而涵蓋了來自恐怖主義、環境破壞甚至一個社會的認同危機等威脅，但基本上這裡所指的安全仍舊是針對「國家」。「人類安全」則並非如此，因此也不適合放在「國際安全」的框架下來談論，而應該以「人權」概念在國際政治（而非安全）的框架下討論。<sup>④</sup> Krause 與 Paris 亦指出，廣義的「人類安全」概念已發展成像個又臭又長的購物單，所有人類可能遭逢到的苦難都被列在上頭。如果據此把他國人民所謂的「人類安全」與我國的「國家安全」歸為一類，後果將不堪設想；整個傳統的「安全」概念被破壞殆盡之餘，新的安全概念卻無從就此建立。因此儘管他國人民的苦難絕對是值得研究的議題，但 Krause 卻反對將其放在「安全」的框架下研究。<sup>⑤</sup>

就算退一步、不堅持以「國家」為維護安全的單位，當我們談論「國際安全」時，安全的主體仍舊必須是一個「群體」(collectivity)。Buzan 舉「社會安全」概念 (societal security) 為例，指出「社會安全」能夠成爲一個有意義的概念，乃是因爲安全的主體明確，爲一具有集體認同的群體。他認爲，在探討國際安全時，「人類安全」的概念並不具任何分析價值，對增進我們對國際安全的理解並沒有任何幫助。人類安全概念中，安全的主體小至個人，大至全人類。把這樣的觀念當作國際安全概念的一種，除了把「國際安全」的重要性沖淡之外，毫無正面意義。<sup>⑥</sup>同樣的，MacFarlane 認爲，從人類安全在分析概念的重要性來判斷，不斷擴張的「人類安全」概念只會導致其在政治上愈來愈無足輕重。<sup>⑦</sup>

註③ Lloyd Axworthy, "Introduction," Rob McRae and Don Hubert (eds.), *Human Security and the New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace* (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2001), pp. 3-13.

註④ Barry Buzan, "A Reductionist, Idealistic Notion that Adds Little Analytical Value," *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3 (2004), pp. 369-370; Author's conversation with Buzan, April 2007.

註⑤ Keith Krause, "The Key to a Powerful Agenda, if Properly Delimited," *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3 (2004), pp. 367-368; Roland Paris, "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?" *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3 (2004), pp. 87-102.

註⑥ Barry Buzan, "A Reductionist, Idealistic Notion that Adds Little Analytical Value," pp. 369-370; Author's conversation with Buzan, April 2007.

註⑦ Neil S. MacFarlane, "A Useful Concept that Risks Losing Its Political Salience," *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3 (2004), pp. 368-369.

定的確，人類安全仍然是一發展中的概念，因此定義仍然十分模糊，並且在使用上有一定程度的困難。然而，在認同人類安全概念仍有定義模糊等問題的同時，本文卻要針對上述批評提出反駁。在安全主體的問題方面，對於「人類安全」概念存疑的學者認為，人類安全概念無用處，因其主體小可至個人，大可至全人類。而主體過廣或過於狹窄都導致此概念毫無分析解釋力。針對此一看法，本文提出不同見解。首先，今天即使是最傳統的安全概念或是最純正的現實主義的國際關係思維裡，都有一定程度的「小可至個人，大可至全人類」的以「人本」為基礎的規範在。交戰國對於平民的待遇，對於戰俘的人道待遇是基本的共識。為什麼殺害敵國平民、虐待敵國戰俘是不被接受的？這其中已經有「人本」的邏輯在內了。此一「人本」邏輯以往是在「安全」概念的「底層」，如今只是隨著世界局勢、人類觀念的變化而浮現至表層。其次，即使 Buzan 本人也提倡「環境安全」概念以及「社會安全」概念，<sup>⑧</sup>而此二者的安全主體皆非「國家」；前者的主體更如同人類安全概念可大至包含全人類。在此必須加以釐清的是，「人類安全」一詞並非運用於「任何」發生於個人安全受到威脅的情境，而總是運用在「系統性」的安全威脅情境，例如地雷在特定地區造成相當數量的傷亡；或如南亞海嘯等雖然是單一事件，但短期內即造成極大傷亡的情形。因此即使 Buzan 堅持當我們談論「國際安全」時，安全的主體仍舊必須是一個「群體」(collectivity)，但從「系統性的傷害／威脅」的意義上來看，其實「人類安全」並未違背此一標準。

其次，Buzan 認為「人類安全」概念所想要表達的現象或成就的目標，不僅已經存在於「認同安全」(identity security)／「社會安全」(societal security)的概念中，同時後者能更清楚明確表達人類安全倡議者所意圖表達的意念。「認同安全」／「社會安全」非但在界定上較無問題，同時能夠充份表達「威脅」與「安全主體」之間的關係。<sup>⑨</sup>Buzan, Waever, 以及 de Wilde 對於「社會安全」的界定基本上就是指「集體認同遭到外來的認同入侵、認同威脅」。<sup>⑩</sup>其認為一個「社會」之所以是一個「社會」，主要維繫的力量就是「集體認同」；此即何以「社會安全」概念與「認同安全」概念可以互通。<sup>⑪</sup>Buzan, Waever, 以及 de Wilde 舉中國鼓勵漢人大量移民西藏以及俄羅斯政府鼓勵居民遷入愛沙尼亞的例子，來說明社會安全／認同安全的概念。<sup>⑫</sup>然而實際情況果真如 Buzan 所言，「『人類安全』概念所想要表達的現象或成就的目標不僅已經有『認同安全』／『社會安全』這樣的概念存在，同時後者能更清楚明確表達人類安全倡議者所意圖表達的意念」嗎？「社會安全」／「認同安全」概念能夠有效解決「人類安全」概念中，有關「誰的」安全等模糊不清之處嗎？當我們在談移民問題時，這些概念是指「移民是一種威脅」或是「移民的安全被威脅」？Buzan 等學者似乎只考慮到

註⑧ Barry Buzan, Ole Waever, and Jaap de Wilde, *Security—A New Framework for Analysis* (London: Lynne Rienner Publishers, 1998) .

註⑨ Barry Buzan, "A Reductionist, Idealistic Notion that Adds Little Analytical Value," p. 369.

註⑩ Barry Buzan, Ole Waever, and Jaap de Wilde, *Security—A New Framework for Analysis*, pp. 22-23.

註⑪ Barry Buzan, "A Reductionist, Idealistic Notion that Adds Little Analytical Value," p. 369.

註⑫ Barry Buzan, Ole Waever, and Jaap de Wilde, *Security—A New Framework for Analysis*, chapter 6.

前者。

Buzan, Waever, 以及 de Wilde 對於「社會安全」／「認同安全」的界定，和 90 年代以來移民研究中一個十分主要的支派不謀而合。隨著冷戰的結束，傳統「安全」研究領域遭遇了空洞化的危機，於是「安全研究」範圍的擴張開始觸及了移民領域。Myron Weiner 首先提出呼籲，指出學界應該對「移民所形成的威脅」做有系統的比較研究。<sup>⑬</sup>於是從 90 年代初期開始，將移民視為威脅的研究有蔚為風潮之勢。當作為移民目的地的國家本身遇到經濟發展遲緩、失業問題嚴重時，移民瞬即成了所有經濟、社會問題的代罪羔羊；而以「移民『問題』(problem) 是安全威脅」為主軸的研究亦自然大受歡迎。<sup>⑭</sup>在移民議題被「安全化」(securitized) 之前，排斥移民的理由通常包括搶走本地勞工的工作、種族歧視與文化差異、社會資源(包括社會福利)有限等等原因。而在移民議題被「安全化」後，排斥移民有了一個非常「正當」的理由：移民對地主國國家或社會是一種安全的威脅。除了將移民與恐怖主義聯結而名正言順將移民視為對本國人民生命財產安全的威脅外，亦將移民與跨國犯罪集團聯結而將移民視為對社會公共秩序的威脅。更重要的是，Buzan & Waever 等所談的「認同安全／社會安全」指向一個社會的文化和認同受到威脅。這樣把「移民問題安全化」(the securitization of the migration issue) 的論述影響了大眾對於移民的感受及接受度，甚至對移民造成傷害，因為「論述」本身就是一種力量。<sup>⑮</sup>

若把此一發展放在「人類安全」發展的情境中來看，最不堪的就是出版了 1994 年聯合國發展報告，<sup>⑯</sup>並因而被視為「人類安全」概念濫觴的聯合國發展計劃(United Nations Development Programme)，也在其 2002 年的報告中指出，「人類安全」所面臨的威脅除了毒品的製造走私以及跨國恐怖主義外，還包括了「過量的跨國移民」(excessive international migration)。<sup>⑰</sup>媒體對移民的報導更使「移民威脅論」迅速蔓延並且深植人心。<sup>⑱</sup>看自由主義派學者眼中，移民進入的速度、數量及其對本國社會的影響絕不是不能討論的問題：任何社會都有傾向較贊成移民以及傾向較反對移民的意見光譜。然而當移民問題被「安全化」時，整個光譜立刻向右移。這在「人類安全」的政治修辭(rhetoric)中顯得格外諷刺。「人類安全」中的「人類」只包括移民目的地國家的「人類」嗎？移民本身不算「人類」嗎？最諷刺的地方在於，傳統安全概念裡

註⑬ Myron Weiner, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe* (London: Pinter Publishers, 1993), pp. 2-3. Weiner 倡導此一研究途徑是在學界尚未將「移民」與「威脅」做連接之時，而其本人亦對移民究竟形成什麼樣的威脅尚未產生清楚認知。其在此情況下即倡議移民研究者應盡力去「找出」移民究竟形成什麼樣的威脅，此亦是其招致諸多批評的原因之一。

註⑭ Christina Boswell, "The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy," *International Affairs*, Vol. 79, No. 3 (2004), p. 623.

註⑮ UNDP, *Human Development Report* (Oxford: Oxford University Press, 1994).

註⑯ UNDP, *Development, Peace and Security* (2002), available at UNDP website.

註⑰ Maggie Ibrahim, "The Securitization of Migration: A Racial Discourse," *International Migration*, Vol. 43, No. 5 (2005), pp. 163-187.

「個人」的價值在於其身為一國「公民」的身份 (individual qua citizens)，在於其有為國服務的能力與利用價值；安全概念的轉變與進化使得「個人」具有價值只因爲他／她是「人」(individuals qua persons)。<sup>38</sup>這在人類安全發展過程中原是一非常根本的邏輯，然而一旦遇到文化衝突、移民問題，安全概念卻又立即轉彎回原地了。

有鑒於此，本文認爲「認同安全」／「社會安全」非但不能如 Buzan 所言，可取代「人類安全」概念，同時有必要將二者更清楚明確地加以區分。當我們問道：是「移民威脅了安全」抑或是「移民的安全受到威脅」時，二者皆爲有效 (valid) 並且具合法性 (legitimate) 的問題；唯前者屬於「認同安全」／「社會安全」之範疇，而後者則屬於「人類安全」的範疇。由於二者本質上的不同，Buzan 認爲只需要談前者而根本不需創新後者的看法是說不通的。當我們談論 2004 年摩洛哥移民在西班牙馬德里所犯下造成 202 人死亡、1700 人受傷的火車爆炸案，或是 2005 年由巴基斯坦移民在倫敦犯下的爆炸案時，較妥當的概念化作法，或許是將移民、恐怖主義放在「社會安全」的架構下談。馬德里爆炸案嫌犯確實是信仰北非恐怖主義、崇尚對非信徒發動聖戰的恐怖份子。他們的信條包括利用毒品走私、人口走私等組織犯罪所得來資助恐怖活動。但當我們談到移民及難民在流離過程中或是在遷徙前，在母國受到的安全威脅時，用「人類安全」概念就遠比用「社會安全」概念來得確切。「國境」是一個「人類安全」概念理想中所欲超越的東西；儘管在「國家安全」、「社會安全」的情境中，「國境」必然真實存在，「人類安全」卻提供一個超越國境限制的可能性。此亦本文特意將「人類安全」與「認同安全」／「社會安全」加以區隔之用意；二者居於不同層次，因此並不面臨矛盾取捨、相互排擠的困境。至於所謂的「認同安全」，本文仍持較保留態度。在 Buzan, Waever, 以及 de Wilde 所用的中國—西藏以及俄羅斯—愛沙尼亞等例子中，強勢、弱勢之分極爲清楚，並且是強勢的一方有計劃、有系統地意圖佔據、沖淡甚至消滅弱勢的一方。這與一般我們所談的現今跨國移民或難民的流離現象，顯然不能混爲一談。

若從「人類安全」概念的定義來看，當今全球移民人口中至少有數十萬符合人類安全概念下應受到關注的標準。首先，這數十萬移民的移民旅程是在有致命危險的陰影下進行的。這些致命旅程的威脅遠遠超出「免於恐懼的自由」中的「恐懼」以及「免於匱乏的自由」中的「匱乏」，而是在既「恐懼」又「匱乏」的情況下「生命」的消逝。其次，這些流離人口必然是一個國際社會所要面對的共同問題，因爲其在本質上便屬於「跨國」性質。事實上，全球流離人口非但符合「國際」的標準，它甚且尖銳地把「國境」的存在真實赤裸的呈現出來。「國境」或許在非傳統安全概念的意義下越來越不重要：軍隊駐守國境並不會對合法入境的恐怖份子產生任何嚇阻、防禦的作用。但是對於冒生命危險的非法移民而言，「國境」非但存在，而且殺人。全球化造成

註 38 Keith Krause and Michael Williams, "From strategy to security: foundations of critical studies," Keith Krause and Michael Williams (eds.), *Critical Security Studies: Concepts and Cases* (London: UCL Press, 1997), p. 43.

非法移民的流動變得更難掌握，吸引更多人冒生命的危險移民他鄉。這其中還隱藏著大量人蛇集團的非法營利、置人於死地的謊言、不擇手段的剝削行為等。跨國合作以減少這些悲劇的空間仍然極為龐大。

有鑒於此，在近年有關人類安全的論述中，流離人口逐漸受到重視，並被列為在人類安全概念下所應受到關切的對象。Kaldor, Martin and Selchow 便認為測量人類安全最好的指標其實就是流離人口。<sup>①</sup>此外，「人類安全委員會」於 2003 年出版之人類安全立即行動 (*Human Security Now*) 報告之第三章「流離人口」(People on the Move) 便整章專注於移民難民的困境。無論這些移民難民遠走他鄉的原因是戰亂或是經濟上的貧乏，皆代表其人類安全已遭受威脅。因此該委員會呼籲國際社會針對跨國移民安全所遭受的威脅進行研究，提出保護移民難民安全之對策。<sup>②</sup>「全球國際移民委員會」(Global Commission on International Migration) 於 2005 年出版之報告中亦提到各國在處理非法移民時必須注意到人類安全問題；如果處理不當，防止非法移民的手段會更嚴重傷害到這些移民的處境。<sup>③</sup>根據估計，每年從非洲企圖渡地中海來到歐洲但卻在途中喪命的移民約有兩千人；每年從墨西哥企圖進入美國但卻在途中喪命者大約四百人。<sup>④</sup>在外交實務上，援助流離人口以及透過創造就業機會來和緩人口急劇外移情況的國際安排，亦正式被置於「人類安全」的項目下。今年四月日本政府與聯合國決定從聯合國「人類安全基金」撥款，在塔吉克斯坦從事經濟建設、開辦職業訓練、創造就業機會、移民管理、防範移往鄰國之移工遭受剝削虐待等工作，便是一例。<sup>⑤</sup>

### 叁、歐盟「人類安全」概念之論述與實踐

在簡單介紹了「人類安全」概念及其在移民議題上之適用後，以下將就歐盟對於「人類安全」概念的接受度以及實踐情況加以討論。在「人類安全」概念的推動過程中，最初扮演主導角色的國家是加拿大，<sup>⑥</sup>而後日本後來居上，成為人類安全概念論述及實踐上極為重要的成員。但近來歐洲國家亦開始熱衷討論「人類安全」概念。2003 年年底歐盟理事會所通過的「歐洲安全策略」報告 (European Security Strategy) 雖然在文中並未用到「人類安全」一詞，但是報告內容卻處處顯露出以人類安全概念，作

註① Mary Kaldor, Mary Martin and Sabine Selchow, "Human Security: A New Strategic Narrative for Europe," *International Affairs*, Vol. 83, No. 2 (2007), p. 279.

註② Commission on Human Security, *Human Security Now* (2003).

註③ Global Commission on International Migration, *Migration in an Interconnected World: New directions for action* (Switzerland: SRO-Kundig, 2005), p. 33.

註④ *Ibid.*, p. 34.

註⑤ The Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Assistance by the United Nations Trust Fund for Human Security project community development through employment creation and improved migration management" in Tajikistan, April 11, 2007, available at: [http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2007/4/1173075\\_824.html](http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2007/4/1173075_824.html).

註⑥ Lloyd Axworthy, "Introduction," p. 4.



為擬定歐盟未來安全政策方針的基礎。報告指出，冷戰後新的威脅往往是非軍事的威脅，因此也非軍事管道所能夠解決。<sup>⑤</sup>欲確立國際秩序以及確保安全必然要依賴民主、善治、社會政治的改革、對貪污濫權的打擊以及人權的保障。<sup>⑥</sup>「歐洲安全策略」報告發表後，陸續發表的相關報告更明白以「人類安全」一詞作為歐盟未來對外安全策略的思考主軸。由歐盟共同外交暨安全政策高級代表索拉那（Javier Solana）召集歐洲學者專家所組成的「歐洲安全能力研究小組」（Study Group on Europe's Security Capabilities），於2004年提出「巴塞隆納報告」，將歐盟未來的安全策略指向對「人類安全」概念之重視及實踐，強調在全球化的背景下，歐洲的安全觀必須植基在人類安全而非國家安全之上。<sup>⑦</sup>該研究小組指出，人類安全意指個人有最基本免於不安全的自由；因此種族屠殺、大規模有系統的酷刑、不人道以及羞辱性質的作為、擄人、奴役以及國際刑事法院所定義之戰犯行為皆是違反人類安全的行為。<sup>⑧</sup>報告因此主張歐盟在安全政策上以「人類安全主義」（a human security doctrine）為其基礎，藉由法治輔以正當的武力使用，達到保護個人的目的。歐盟應當採取人類安全主義的原因在於，歐洲國家共同的價值觀原本即主張，有尊嚴而安全的生活是人類基本的權利；此亦何以歐盟會員國在憲法條約第四條<sup>⑨</sup>所界定之歐盟對外關係原則，也透露了其深受「人類安全」思維之影響。將歐洲的安全觀植基在人類安全而非國家安全上，除了能夠彰顯歐洲國家共同的價值觀之外，同時也有助於維護歐洲自身利益：當歐洲以外國家之人民因為武裝衝突、失敗國家、毒品、人口販賣等非法活動而處於極度不安全的情況下時，歐洲其實亦受實質負面影響。<sup>⑩</sup>

2006年五月，歐盟對外關係執委渥德娜（Benita Ferrero-Waldner）在一次演講中更明確點出，歐盟的安全策略有三大重點：一、睦鄰政策；二、人類安全；三、綜合途徑。渥德娜指出，歐盟安全策略的哲理基礎是：確保安全的最佳途徑是透過發展；確保發展的最佳途徑是安全；二者完全無法單獨存在，因此歐盟必需從人類安全的思維出發。只有藉由保護人權、提倡民主、打擊貧窮、打擊非法武器的散佈以及協助經濟成長，歐盟才有可能免於貧富懸殊、環境破壞、戰爭、移民等不利於歐洲社會穩定

註⑤ Council of the European Union, "A Secure Europe in a Better World," Brussels, December 12, 2003, p. 7.

註⑥ *Ibid.*, p. 10.

註⑦ Martjes Glasius and Mary Kaldor (eds.), *The Barcelona Report of the Study Group on Europe Security Capabilities. A Human Security Doctrine for Europe* (London: Routledge, 2005), p. 9.

註⑧ *Ibid.*

註⑨ 憲法條約第四條："In its relations with the wider world, the Union shall uphold and promote its values and interests. It shall contribute to peace, security, the sustainable development of the earth, solidarity and mutual respect among peoples, free and fair trade, eradication of poverty and protection of human rights and in particular children's rights, as well as to strict observance and development of international law, including respect for the principles of the United Nations Charter."

註⑩ Martjes Glasius and Mary Kaldor (eds.), *The Barcelona Report of the Study Group on Europe Security Capabilities. A Human Security Doctrine for Europe* (London: Routledge, 2005), p. 10.

的威脅。<sup>①</sup>2006年11月歐盟主辦了一場「人類安全」的高層圓桌會議，旨在檢視歐盟任務的規劃與執行該如何更加契合人類安全概念。該圓桌會議由歐盟共同外交暨安全事務高級代表索拉那主持，參與者包括人類安全委員會主席緒方貞子（Sadako Ogata）以及聯合國副秘書長布朗（Mark Malloch-Brown）等人。會談的背景文件指出，未來歐盟對外國際責任將不光是維和，而要同時重視「永續和平與安全」（sustainable peace and security）。以往「衝突」與「和平」被看作是不同時存在，是前後關係的。當「衝突」結束，只要經過短期的國際介入，「和平」就會隨之而來；在有了安全的環境之後，重建、復員、發展便能按部就班進行。但是經過許多失敗經驗的累積，現在大家已認知到：「衝突結束」、「和平開始」、「安全的維護」、「發展援助」等必須同時進行而不是一個接著一個進行。「和平」的果實必須很快地讓所有民眾感受到，否則民眾對於衝突後掌權政府的信心、期待和支持很快便會瓦解掉。因此國際社會對於後衝突地區應該多方面介入，包括公共安全的維護、人道救援、戰後重建及發展、和解共生、治理及人民權力的賦予。這些正好也是「人類安全」措施的最低標準。有鑒於以往的經驗，未來國際社會在對衝突地區進行人道干預時，應建立一負責依協調分配上述項目之統籌組織，一方面避免資源人力的浪費；另一方面也能更有效確保當地人民之人類安全受到有效保護。<sup>②</sup>身為國際社會以及維和、和平建立的重要一員，歐盟同樣也受人類安全思維的影響；並且在執行危機管理以及維持後衝突地區的穩定時，用更全面但卻更細緻的方式處理，並將歐洲安全暨防禦政策（European Security and Defence Policy, ESDP）的任務範圍擴大，讓軍事與平民接軌、淡化二者的分工，並且強化人道援助與發展援助二者間的協調。歐盟及其會員國<sup>③</sup>日益體認到人類安全的重要性，並努力促進歐盟 ESDP 的短期任務與歐盟援外發展的長期計劃二者間的協調與平衡。<sup>④</sup>

接受人類安全概念與否，對一國外交安全政策的執行至關重要。一旦人類安全成爲一種被認爲該遵行的觀念、價值，外交安全政策就會產生質變。對於極力在世界舞台扮演更多角色的歐盟而言，這樣的外交安全政策中「質」的轉變更顯重要。據此，Kaldor, Martin and Selchow 三位學者進一步論述「人類安全」作爲歐盟安全策略指導原則的適用性，認爲歐盟存在所依賴的意志力／動力，就是阻止戰爭的悲劇再度發生。「人類安全」的概念非但與這樣的歐洲基礎價值相輔相成，同時更能有效促成全球衝突地區的和平建立。在歐盟的對外關係當中，許多時候歐盟執行的任務內容實際上是屬於「人類安全」的範疇，但是往往並未使用「人類安全」這樣的詞彙。歐盟 ESDP

註① Benita Ferrero-Waldner, "The EU's role in protecting Europe's security," speech given at the conference on "Protecting Europe: Policies for enhancing security in the European Union," Brussels, May 30, 2006, p. 1.

註② Background Paper prepared by the CHS/ABHS for the Round Table on Human Security, "Resolution of Conflicts and Peace Building—A Human Security Approach," Brussels, 15/11/06, pp. 2, 4.

註③ 奧地利、希臘、愛爾蘭、荷蘭、斯洛文尼亞這五個歐盟會員國同時也是 1999 年由重視人類安全之志同道合的國家所發起成立的「人類安全網路」（"The Human Security Network"）之會員國。

註④ Background Paper prepared by the CHS/ABHS for the Round Table on Human Security, "Resolution of Conflicts and Peace Building—A Human Security Approach," Brussels, 15/11/06, p. 3.

中此類「光做不說」的項目至少包括了危機管理、軍事—平民事務之協調、衝突預防等三個項目。因此三位作者認為，「人類安全」其實早已被融入歐盟對外政策之中了。③例如歐盟在進行危機管理時，軍事—平民事務之協調是融入危機管理之中的，因此軍事的資源越來越常被用來區隔、保護一個人道的空間（humanitarian space），使得平民能夠安心致力於戰後重建。④由於巴爾幹半島戰爭曝露出了歐盟傳統安全政策的許多問題；當時只一味積極想改善軍力，因此平民的面向並非重點。2002年，「非軍事」一詞逐漸被「平民」一詞所取代，顯出危機處理有不同面向的事實逐漸被重視。警察、消防人員、法官都參與了危機處理（Civilian Crisis Management）。⑤如前所述，2003年的「歐洲安全策略」報告更加確認了，冷戰後歐洲所面臨的威脅沒有一種是純粹屬於「軍事」威脅，亦沒有一種威脅是單用軍事的手段便可以去除的，因此需要「平民—軍事協調合作」的危機管理。因此在「平民—軍事協調合作」危機管理的語彙當中，常見到諸如「法治」（rule of law）等這些原本並不屬於安全政策範疇的用詞。⑥

從歐盟近來的文件、官員對外發言、智庫學者提供的意見來看，歐盟對於「人類安全」概念非但不加質疑地接受，並且持積極參與的態度。但是傳統分工方式下，仍舊是涵蓋共同外交暨安全政策的第二支柱（Common Foreign and Security Policy, CFSP）負責處理人類安全相關事務；傳統分工並未被打破。只能說，第二支柱的範圍在向外伸展，而將戰後重建、人道救援議題較為有系統地納入第二支柱。

#### 肆、歐盟 JHA 領域與人類安全概念相關之發展

前述「第二支柱」議題有往非傳統第二支柱議題範圍發展的傾向。而在司法暨內政事務（Justice and Home Affairs, JHA）領域，同樣亦有一股力量將傳統 JHA 範疇的議題執行方式往第二支柱的方向伸展。JHA 在早期是一個本質上屬於歐盟內部（internal）事務的政策領域，與對外關係（external relations）幾乎沒有任何關聯。但隨著申根公約（the Schengen Convention）的實現，內部國與國之間邊境的消失，歐盟各國不僅感受到對移民進入的控制很難達到他們的期望，同時一旦進入一個會員國，移民可相對輕易地再轉入其他申根國家。於是為了提高控制移民進入的效果和效率，從 1999 坦普列（Tampere）峰會、2001 拉肯（Laeken）峰會到 2002 西維爾（Seville）

註③ Mary Kaldor, Mary Martin and Sabine Selchow, "Human Security: A New Strategic Narrative for Europe," pp. 273-274.

註④ Mary Kaldor, "The role of human security in foreign policy: what lessons for the EU?" Policy Paper, European Policy Centre, December 5<sup>th</sup>, 2006.

註⑤ Mary Kaldor, Mary Martin and Sabine Selchow, "Human Security: A New Strategic Narrative for Europe," p. 275.

註⑥ *Ibid.*, p. 280.

峰會，會員國領袖一再強調 JHA 必須向外延伸、加強其對外面向。<sup>註 39</sup>

在進入 JHA 對外面向的探討之前，首先要就歐盟支柱結構的演變情形以及難民、合法移民以及非法移民之定義問題加以釐清。馬斯垂克條約建立了「歐洲聯盟」，由三根支柱支撐。其中「第一支柱」為原有之歐洲共同體，涵蓋經濟整合；「第二支柱」為「共同對外暨安全政策」，以較寬鬆之政府間合作方式就外交及國防事務進行整合；「第三支柱」為「司法暨內政事務」，最初涵蓋所有移民、庇護相關議題以及司法合作問題，而後在阿姆斯特丹條約後有所調整。在馬斯垂克條約的支柱結構中，移民政策可謂是最難一語道盡其究屬哪一「支柱」的議題領域了。若依照 1986 單一歐洲法「單一市場應去除所有邊境障礙、確保人員自由流動」的規定來看，與人員自由流動有關之消除內部邊境政策以及配套之加強外部邊境管制之政策整合似乎應該屬於馬斯垂克支柱結構中的第一支柱，並依「共同體方式」(the Community Method) 進行決策。然而移民議題畢竟是個涉及國家主權與認同的敏感議題，因此馬斯垂克條約除了將簽證政策的整合列入第一支柱之外，其他有關庇護、移民、境管等申根以及都柏林公約所涵蓋的主要議題範圍則仍然維持政府間的合作方式。目前歐盟在移民政策方面的合作主要是以阿姆斯特丹條約之後，於 1999 年開始實施之歐盟條約為基礎。阿姆斯特丹條約時，創造了所謂「自由、安全與正義的區域」(“An Area of Freedom, Security, and Justice”) 這樣一個條約篇名，同時也是一創新完整之議題概念。此一改革將原屬馬斯垂克條約第三支柱中所有與移民相關——包括庇護、移民、邊境管制——之議題都移到了第一支柱，致使執委會在這些議題上擁有了排他的提案權，並且為歐洲議會在這些議題上立法權的提昇提供了最基本的法源。在阿姆斯特丹條約談判當時，此一改變是最具爭議的談判議題之一；由於司法、警察、移民與此護議題普遍被視為直接涉及國家主權問題，因此「自由、安全與正義的區域」條約篇名之產生在談判過程中遭受了相當的阻力，最後會員國終究克服了歧異，放棄了各自對移民庇護之排他決策權，而踏出了歐盟共同庇護政策與共同移民政策的第一步。<sup>註 40</sup>

在此必須進一步就難民、合法移民以及非法移民之定義加以說明。難民庇護、合法移民以及非法移民三大類別之間有著相互流通、交錯重疊的關係。舉例而言，並非所有持非法偽造證件或未持證件進入歐盟的第三國公民皆為傳統觀念中所認定的非法移民。在跨國組織犯罪猖獗的今天，人口走私所能夠帶來的暴利導致許多第三世界國家資訊不發達地區的人民成了跨國人口走私販賣最大的受害者；這也正是上述歐盟非法移民相關政策重點第五項——對部份來自第三國移民實行特赦——之所以成為政策重點

註 39 European Council, *Presidency conclusions*, Tampere, SN 200/99, Oct. 15-16, 1999; European Council, *Presidency conclusions*, Laeken, Dec. 14-15, 2001, SN 300/1/01 REV 1; European Council, *Presidency conclusions*, Seville, June 21-22, 2002, SN 200/1/02 REV 1.

註 40 2004 年會員國領袖所簽訂的歐洲憲法條約依據阿姆斯特丹條約之精神而將移民相關議題的「共同體化」具體規定於條約中；包括更進一步提昇歐洲議會在庇護、移民、境管議題領域之立法角色，以及多數決在這些議題上之適用。憲法條約雖然在 2005 年遭到法國與荷蘭公民之否決，今 (2007) 年六月會員國領袖所通過之改革條約草案在移民相關議題方面卻沿用憲法條約之規定，未作修改。

的原因所在。其次，並非所有非法居留者皆持偽造證件或未持必要證件入境歐盟；許多非法居留的移民是持合法簽證進入歐盟，卻因逾期居留而由合法移民變為非法移民。此外在歐盟境內十分普遍的情形是因政治庇護的申請而造成的灰色地帶。任何請求政治庇護之難民，截至其所申請之庇護案結果出爐前，依法有權暫時居留於申請地，但不享有一般公民之完整公民權。待申請結果出爐，若獲得庇護，則申請庇護者即成為被庇護者（asylum seeker→asylee），能在持續居留一段時間後成為合法長期居民。若申請結果是不予庇護，除非申請者按規定離境，否則原來的申請庇護者就成了非法移民。由於難民特殊的身份以及格外艱難的處境，早在 1951 年聯合國便制定了「日內瓦難民身份公約」（The Geneva Convention relating to the Status of Refugees of 28 July 1951），並在 1967 年透過「紐約議定書」（the Protocol of New York of 1967）修訂完成。修訂後之「日內瓦難民身份公約」第 31 條第一款規定，「對於直接來自對其生命或自由有所威脅之地區之難民，只要其在合理時間內向有關當局提供非法入境之合理解釋，則即使其入境簽署國之方式為非法入境，簽署國仍不得對其有所懲罰。」；第二款規定，「簽署國對於上述難民之行動自由除非必要，不得加以限制；同時一旦難民法律身份獲得確認或其在其他國家獲得入境權利，簽署國必須立即解除此一限制。簽署國必須給予上述難民合理的時間及協助尋求入境他國之權利。」該公約第 33 條規定，「除非有足夠證據顯示一遭簽署國法院定罪之難民對該簽署國構成安全上之威脅，否則簽署國在任何情況下不得將難民驅逐或遣返至一可能因其種族、宗教、國籍、參與之社團或政治觀點而遭受到生命或自由之威脅之地區。」此即國際公認的所謂「不強迫遣返原則」（“non-refoulement principle”）的法源基礎。最後，本文所描述的，正在冒險渡海移民過程當中的「移民」或「準移民」甚或「難民」（就海難情況而言），同樣需要被納入考量。

JHA「對外面向」的提昇主要是透過兩種作法：（1）將傳統國家或歐盟的移民控制工具（主要是邊境檢查）向外延伸，積極與移民輸出國及轉繼國合作，讓這些國家也能有打擊非法移民的意願和能力（可稱為「境管外伸作法」）；或（2）藉由外援協助開發、貿易、投資、各種外交工具從源頭防止潛在移民做出移民歐盟的決定（可稱為「預先防範作法」）。此二種作法在邏輯上有一定程度的相斥性。長遠來看，若「境管外伸作法」較受到重視，則將損及對移民／難民權利的保護以及與第三國的合作。<sup>40</sup>

在「境管外伸作法」方面，先前提到的「移民問題安全化」對於移民的處境可說是雪上加霜，而在歐盟的整合過程中，更是雙重的雪上加霜。若將移民議題分為「控制其進入」（邊境、警政）以及「協助其與當地社會整合」（社會福利、教育、人權）兩大塊，則「移民問題安全化」／「移民威脅論」的效果，就是將較多資源由後者移置於前者。而在歐洲整合之議題範圍擴大到移民的時候，此一現象更加倍擴大。由於決策透明始終是歐盟決策的一大問題，並且在第三支柱更為嚴重，因此對於一心希望能夠規避 NGOs、人權團體、移民團體監督的邊境、警政單位而言，能夠將決策層次

註<sup>40</sup> Christina Boswell, "The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy," pp. 619-620.

從較透明的會員國層次提昇到較不透明的歐盟層次，自然充滿了吸引力。<sup>④</sup>因此在申根出現，歐盟外部邊境必須加強的情況下，「邊境控制」的工作似乎名正言順的可以歐盟之名，外推到「第三國」（即非歐盟國家）。具體的作法包括所謂的「前入境檢查」（pre-frontier control），即在移民尚未達到邊境時就先在出發地機場／港口進行入境檢查、加強轉繼國家對於移民及尋求庇護者的檢查及辨別能力，要求第三國替歐盟執行邊境檢查的工作，以及與歐盟簽訂遣返協定，以及直接將歐盟負責邊境檢查的警力部署到西巴爾幹等難民／移民尋求進入歐盟數量較多的地區。<sup>⑤</sup>這類作法亦被稱作「遙控式的移民管理」<sup>⑥</sup>

「預先防範作法」所針對的，是在移民理論或移民研究當中所謂造成移民的「根本原因」（the root causes），在移民研究中已經被談論相當長的時間了。<sup>⑦</sup>「預先防範作法」的出現跟「非傳統安全」、「人類安全」的出現背景一樣都是冷戰的結束。冷戰時期及冷戰結束之後，西歐各國對於難民的歡迎程度顯然有相當大的差異。換言之，在冷戰結束後，少了集團間的意識形態強烈對立，冷戰後的難民或尋求庇護者處境可說是大不如前。冷戰後歐盟國家可以在衝突地區，在地從事較多的介入。<sup>⑧</sup>這當中有許多的經驗和教訓是從前南斯拉夫內戰當中學到的。在具體作法上，歐盟致力於與第三國進行所謂「難民在地收容」（reception in the region）概念的實踐。根據日內瓦公約，該公約簽約國對於因身為來源國社會某一群體之一份子而有遭受生命威脅政治迫害之虞者，皆有提供庇護之義務。但根據歐盟所推動的「難民在地收容」的作法，對於難民的保護首重其在原衝突國／原衝突地受到的收容與保護，而非在歐盟境內尋求庇護。

在移民攻防戰的兩方，傾向自由主義、人道主義的一方對於「預先防範作法」是較能夠接受的。這種預防移民移往歐盟的作法，需要對外事務及內政事務官員之間的協調合作。歐盟執委會「司法暨內政事務任務小組」JHA Task Force 早在 1994 年便提出從根源解決或減緩移民／難民進入歐盟的情況，並且明白指出 JHA 須與對外事務大規模整合，包括人權政策、人道協助、安全政策、人口政策、發展合作等各面向。然而儘管執委會與會員國高層都有此認知，執行上，歐盟的結構及傳統分工方式始終是一種限制。參與 JHA 談判決策的是各會員國的內政部長們。對於內政部長們而言，移民問題主要就是移民控制問題；移民控制問題主要就是將境管向外推的執行問題。同樣的道理，對於傳統負責執行援外等對外政策的官員而言，把援外當成是防止移民的工具同樣令他們難以接受。因此儘管來自執委會的政策建議不斷，並且也得到歐盟理事會的背書，依賴傳統第一與第二支柱的政策工具來執行與移民根源問題相關的政策依舊受到相當阻礙，直到 90 年代晚期始獲些許改善。<sup>⑨</sup>

註④ Virginie Guiraudon, "The constitution of a European immigration policy domain: a political sociology approach," *Journal of European Policy*, Vol. 10, No. 2 (2003), pp. 263-282.

註⑤ Christina Boswell, "The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy," p. 623.

註⑥ Andrew Geddes, "Europe's Border Relationships and International Migration Relations," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, No. 4 (2005), p. 789.

註⑦ Christina Boswell, "The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy," pp. 625-626.

90年代晚期阿姆斯特丹條約將移民庇護議題從第三支柱移到第一支柱，導致歐盟自1999年起，依據阿姆斯特丹條約後之歐體條約第六篇、第六十二條（Title IV, Art.62）有關邊境檢查及簽證部份，及第六十三條第三款（Art.63（3））有關非法移民及非法居民之遣返部份，開始實施共同移民政策。此一改變導致執委會所能扮演的角色大幅增加。唯這不僅關係到提案權的問題，同時亦影響到歐盟與第三國雙邊協定的談判。更重要的是，執委會在移民議題領域中之影響力提昇之後，便積極推動依各移民母國地理位置、移民外移情況以及發展程度而設計之「因國而異」的綜合對策（integrated approach），同時在移民母國透過大規模的資訊散佈及宣傳來達到降低移民移出的目的。<sup>⑥</sup>而後在1998年奧地利輪值主席以及1999年芬蘭輪值主席期間，所謂的綜合對策一再受到強調，會員國並且逐漸對於歐盟移民政策應包括對衝突地區的干預、較全面的外援計劃、對人權的保障等基本原則形成共識。期間歐盟成立了「跨支柱」（cross-pillar）的「移民庇護議題高級工作小組」（The high level working group on migration and asylum, HLWG），個別針對阿富汗、阿爾巴尼亞、伊拉克、摩洛哥以及索馬利亞提出行動計劃。<sup>⑦</sup>1999年坦普列峰會結論是至今歐盟強調 JHA 必須向外延伸、加強對外向並在移民政策上採綜合對策最重要也最基礎的文件。從打擊貧窮、提昇生活水準、增加就業機會、衝突防制、鞏固民主、提昇人權到提昇少數民族、婦女、孩童的權利，坦普列結論皆詳列為綜合對策的要點；而結論也特別指出第二支柱對外關係部門在建立歐盟自由、安全、公義區域的重要角色。<sup>⑧</sup>

然而90年代晚期以來的這些將移民政策範圍擴大至發展、外援、民主、人權的作法是否獲得落實？本文無法針對此一問題進行全面的評估，唯整體而言，歐盟相關方面的發展受到的批評多於認可。政策範圍擴大的表面理由或許崇高，但動機往往只有一個：降低進入歐盟的移民人數。在實際動機為此的情況下，第三國很難受惠。事實上論者甚至提出，第三國因為歐盟移民政策範圍向外延伸，而未蒙其利先受其害；原因在於歐盟對第三國提出種種要求，而這些要求的成本往往要由第三國自行負擔。<sup>⑨</sup>

## 伍、南歐移民悲劇

無論是 CFSP 或 JHA 涵蓋範圍的擴張，二者都隱含了至少在表面上「人類安全」概念在歐盟似乎有其重要性。然而將「人類安全」概念用於移民議題時，始終存在著龐大的「應然」與「實然」的鴻溝。如依照「人類安全」概念的根本精神及基礎邏輯

註⑥ Council of the European Communities and European Commission, *Action plan for the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice*, 1999/C 10/01.

註⑦ Andrew Geddes, "Europe's Border Relationships and International Migration Relations," p. 792.

註⑧ European Council 1999, *Presidency Conclusions*, Tampere.

註⑨ Andrew Geddes, "Europe's Border Relationships and International Migration Relations," p. 798.

來看，移民的人類安全必然是國際社會理應要關切，並尋求提供保障途徑的主題。但當移民的生命安全遭受立即威脅時，地主國該首先保護本國可能在遙遠未來受到威脅的「認同安全」以及「社會安全」，還是應該伸出援手保護生命立即且明確遭受威脅的移民之「人類安全」？從目前國際社會對人類安全的實踐來看，移民議題依舊是一種端邊陲的關切點。這樣的現象當然在歐盟也不例外。為凸顯其間落差以及國家疆界如利刃般存在的事實，本節以跨海企圖進入南歐之非洲難民／移民的個案研究為例進行描述。

若說推動人類安全的用意在於為全球各地人們「免於恐懼的自由」及「免於匱乏的自由」而戰，則無數跨海從非洲企圖非法進入歐洲的流離人口，理當是涵蓋在人類安全的實踐範圍之內；因為其之所以流離，不是源於經濟的匱乏就是因為戰亂所導致的恐懼甚或兩者皆是。這些流離的原因往往又與人蛇致命的謊言結合，造成這些流離人口踏上致命的旅途。近年來，由北非及西非海岸乘小木船出發，企圖進入南歐國家的流離人口劇增。(表一)

表一 由非洲乘小木船跨海至南歐國家之人數估計

	非洲 (摩洛哥、塞內加爾 為主) → 西班牙卡奈利島	非洲 (利比亞為主) → 義大利蘭佩杜撒島	非洲 (利比亞為主) → 馬爾他
2004 年	15,675	15,000	N/A
2005 年	11,781	23,000	1,822
2006 年 1-8 月	23,000	14,567	1,502
2006 年	32,000		6,000

資料來源：International Herald Tribune, August 20, 2006, "Sinkings kill more illegal immigrants," Economist, September 16, 2006 "Migration migraine," Africa Research Bulletin, Vol. 43, Issue 8, 2006, p. 16766; Commission of the European Communities COM (2006) 733 final, "Reinforcing the management of the European Union's Southern Maritime Borders," p. 3; International Herald Tribune, May 29, 2007, "EU concedes failure on migration policy."

這些企圖進入南歐的非洲移民大多來自北非或西非，其中不乏來自漠南地區國家，因為躲避內戰而逃到阿爾及利亞，再徒步跨越沙漠來到摩洛哥。<sup>④</sup>摩洛哥之外，利比亞、茅利坦尼亞、塞內加爾亦同樣是乘船出海前往歐洲的起點。<sup>⑤</sup>上千人在途中溺斃，遭到不測的移民有些是漂回非洲海岸或漂到南歐海岸時被發現，有些則可能永遠也不可能被發現。由於屍體未必都會沖上岸，死亡人數無法得知。有時沿海村鎮一天之內便會發現數十具屍體。<sup>⑥</sup>有時甚至在加勒比海也會發現從北非出發，原本要到西班牙

註④ World Socialist Web Site, "Spain: Investigation into death at sea of 36 African migrants," November 20, 2003.

註⑤ 西班牙與塞內加爾已簽訂了雙邊協定，共同巡防海域。請參閱 Africa Research Bulletin, Vol. 43, Issue 8 (2006), p. 16766。歐盟希望與摩洛哥也能簽訂雙邊協定，使路經摩洛哥而進入歐盟的移民能順利被遣返回摩洛哥。

註⑥ European Voice, "Frattini fumes as states offer amnesty to illegal immigrants," Vol. 12, No. 30 (August 3, 2006)。



牙卡奈利島的船隻、偽造的旅行文件以及屍體。<sup>註53</sup>面對一再重演的悲劇，塞內加爾總統曾向年輕人喊話，要求他們不要冒險渡海。然而西非國家年輕人普遍面臨失業（部份地區高達50%）、失學；貧窮的情況一年壞過一年。許多鋌而走險的移民是深諳水性的非洲沿海漁民，因歐盟國家的大型拖曳網讓裝備陽春的非洲漁民魚源逐年下降，冒險渡海到歐洲成了他們唯一的希望；因此儘管西班牙與塞內加爾已簽訂了雙邊協定共同巡防，儘管渡海的費用高達800美元，西非年輕人依舊寧願擔負鉅額債務，還是要冒著生命危險渡海；即使被海巡人員逮捕也仍然要一試再試。<sup>註54</sup>根據歷經這類跨海旅途而幸運生還者的描述，就像世界其他地區每天在上演的非法移民交易一般，這一趟趟奪命的旅程非但從頭即充滿了人蛇的致命謊言（例如破舊的小船只是將偷渡者帶離非洲海岸，而後將有大船接應等），其花費之高更往往使原本已赤貧的移民一家人必須終生背負鉅額債務。而旅途當中的種種壓力、危險和恐懼，使得即使成功登岸的移民也往往受到永久的傷害。人蛇所提供的小船通常是只能承載三十人、四十人的小木船，但卻載著上百人，幾乎沒有伸腿的空間。<sup>註55</sup>原本移民從直布羅陀海峽渡海可以以「一躍而過」來形容，隨著距離歐盟較近的移民跳板（如摩洛哥境內的西班牙領土 Ceuta 以及 Melilla）在歐盟壓力下一一成為嚴格監控的重點村鎮，移民跨海的起點距離目的地越來越遠、旅途越來越長、也越來越危險。<sup>註56</sup>茅利坦尼亞距離卡奈利島八百公里、塞內加爾距離卡奈利島一千五百公里，這樣的距離讓旅途更為致命。因此粗估光是2006年的前四個月就有至少1,300名從茅利坦尼亞出發的偷渡客在海上喪命。<sup>註57</sup>從塞內加爾到卡奈利島正常情況下需要十天時間，但有時這些小船卻在海上漂流超過二十天。因為沒有食物沒有水，即使船隻沒有翻覆也未必能存活。能活著上岸的「幸運兒」通常也都嚴重曬傷及脫水；任何小小的傷口也會因為無法清洗而嚴重潰爛。而無法幸運上岸而成為亡魂者，有時是因為大型漁船、商船或軍艦經過而被撞沉、翻覆。<sup>註58</sup>

當歐洲籍商船或漁船發現並且通報海上有偷渡船隻時，南歐國家海巡人員未必會及時出動巡邏艇進行救援。2003年10月一艘偷渡船在西班牙海域沉沒，36位企圖進入歐盟的非法移民溺斃。當時西班牙海巡署接獲報案得知這艘船情況危急，但在一個小時之後才出動巡邏艇搜救。即使巡邏艇抵達，仍然沒有發揮救援功能，因人員缺乏訓練，同時設備也未能派上用場。發現這些非洲移民並且報案的商船一直在現場想保護這些非洲移民；但是沒有設備並且太靠近反而造成威脅，因此無法救援，最後眼睜

註53 Statewatch, "EU/Africa: Carnage continues as EU border moves south," September 2006.

註54 Africa Research Bulletin, Vol. 43, Issue 8 (2006), p. 16766; The Christian Science Monitor, "Deadly voyage for African emigrants," April 11, 2006.

註55 Statewatch, "EU/Africa: Carnage continues as EU border moves south," September 2006.

註56 2005年9月、10月發生多起移民利用長梯從摩洛哥翻越圍欄進入 Melilla 的事件，西班牙政府於是將圍欄高度從8呎加高到16呎。摩洛哥政府接著竟將原本欲闖入 Melilla 的移民運送到阿爾及利亞邊界沙漠地區，遭到來自 NGO 的強烈撻伐。請參閱 Migration News, Vol. 12, No. 3 (July 2005)。

註57 The Christian Science Monitor, "Deadly voyage for African emigrants," April 11, 2006.

註58 Statewatch, "EU/Africa: Carnage continues as EU border moves south," September 2006.

睜地看著他們沉沒。接下來的三個禮拜，36 具屍體陸續被沖上西班牙海岸。西班牙的作法被視為是不擇手段防止移民進入，因而受到強烈批評。<sup>註 59</sup>西班牙海巡署的辯解是，一方面因為卡奈利島的軟硬體設備早已不敷照顧、救援這些移民的需要。僅 2006 年 8 月一個月當中，抵達該島的人數超過 2005 一整年的人數。面對大量突增的身體、心理情況皆需要照護的非法移民，西班牙政府明顯難以應付。然而事實上早在 2001 年<sup>註 60</sup>「人權觀察組織」(Human Rights Watch) 就針對卡奈利島上的非法移民拘留所提出建議，要求西班牙政府改善。當時甚至有一群醫護人員到布魯塞爾向歐盟陳情，要求歐盟拿出具體作法改善對於這些因為旅途的恐懼而成爲精神病患的移民的照護。長期觀察非洲到歐洲的非法移民的精神科醫生，爲這些移民共同的精神症候創造了「尤里西斯症候」(Ulysses syndrome) 這一專有名詞。<sup>註 61</sup>然而儘管有人權團體及醫療人士的關心與推動，根據 Human Rights Watch 後續的觀察卻發現，卡奈利島上的人員與設備非但未曾改善，反而更加惡化。人權及醫療團體批評歐盟的移民政策只將重點擺在如何防止移民進入歐盟，卻完全漠視這些團體所指出來的問題。<sup>註 62</sup>西班牙以外，義大利、希臘以及馬爾他也是非洲移民屬意的目的地；而這些國家也面臨與卡奈利島一樣的困難。<sup>註 63</sup>2006 年 9 月希臘政府還遭到土耳其移民指控，將非法渡海進入希臘的偷渡客載回土耳其海域並丟入大海中。同時土耳其海巡官員指出，2004 年即目睹希臘海巡船隻將土耳其偷渡客投入海中。土耳其律師已向聯合國難民署 (UNHCR) 提出申訴，要求調查。希臘政府除了否認知情，亦強調土耳其違反雙邊協議，拒絕接受遭遣返的非法移民。<sup>註 64</sup>今 (2007) 年 5 月，27 名由非洲乘船企圖進入南歐的移民在船隻翻覆後攀附馬爾他漁船的拖曳網在海中沉浮三天，馬爾他政府卻堅持這些移民位於利比亞海域，拒絕營救他們。最後這些移民由西班牙政府出面營救，而馬爾他政府在遭到各國嚴厲譴責之際，仍舊堅持這不是馬爾他的問題而是歐盟的問題。<sup>註 65</sup>

在一波又一波非法移民前仆後繼渡海來到南歐的情況下，南歐國家窮於應付之餘向歐盟提出要求，盼能由歐盟取得協助。2003 年初，歐盟即已首次組成聯合巡邏船

註 59 World Socialist Web Site, "Spain: Investigation into death at sea of 36 African migrants," November 20, 2003. 雖然如前文所述，西班牙的移民政策在其他歐盟會員國眼裡是過於寬鬆，因而受到批評。然而在面對大量非法移民湧入的情況時，西班牙政府卻有諸多脫離國際人道規範／共識的作法出現。西班牙民衆如果被逮到對非法移民伸出援手甚至會受到嚴厲懲罰。2001 年紐約時報即曾經大幅報導一位西班牙計程車司機因為讓非法移民坐他的車，便在監獄裡關了半個月。

註 60 因希臘神話與德塞裡的英雄尤里西斯在地中海會歷經十年千辛萬苦的流浪跋涉。請參閱 Cartia et al., "Migration and mental health in Europe," *Clinical Practice and Epidemiology in Mental Health*, Vol. 1, No. 13 (2005) .

註 61 World Socialist Web Site, "Spain: Investigation into death at sea of 36 African migrants," November 20, 2003.

註 62 European Voice, "Fratini fumes as states offer amnesty to illegal immigrants," Vol. 12, No. 30 (August 3, 2006) .

註 63 International Herald Tribune, "Illegal migrants say Greek authorities threw them into sea," September 27, 2006.

註 64 E.Uobserver, "Spain unhappy with Malta handling of migrants," June 1, 2007.

隊，以「尤里西斯任務」(Operation Ulysses)之名出動，巡防地中海，防止偷渡客進入南歐國家。<sup>⑤</sup>參與的國家包括西班牙、英國、法國、義大利、葡萄牙的警方、海關以及海軍人員。<sup>⑥</sup>受限於天候以及語言的隔閡，該次聯合行動未能成功攔截任何偷渡船隻，成了一次失敗的經驗。<sup>⑦</sup>而後歐盟於2005年建立了總部設立在華沙的「歐盟外部邊境巡防協調管理局」(the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States, FRONTEX)，透過協調強化陸海空的部署，對會員國巡防人員進行訓練，協助會員國進行風險評估，並對非法移民進行偵察並調查、認定並且統計已抵達南歐各國境內之非法移民之身份。<sup>⑧</sup>2006年7月，由13個會員國參與組成的FRONTEX快速反應小組針對西班牙卡奈利島週邊及西非海岸展開海空偵察，並負責認定抵達卡奈利島的非法移民之身份。<sup>⑨</sup>2006年一整個夏天執委會就投下了320萬歐元專門執行卡奈利島的海空巡防。<sup>⑩</sup>而在義大利方面，8月份在義大利內政部的要求下，歐盟執委會主管移民相關事務的執委 Frattini 亦指示FRONTEX派出一小組赴義，以評估派遣FRONTEX駐西西里協助義國政府偵察非法移民的必要性。<sup>⑪</sup>

在2006年夏天幾波移民潮中受到衝擊最重的西班牙、義大利、馬爾他等會員國認為FRONTEX的短期任務編組並不足以解決其所面臨的問題。這些國家而主張，面對大批已進入歐盟的移民／難民，歐盟不能讓幾個受衝擊最深的「前線」國家獨自負擔後果，而應該由全體歐盟會員國分攤責任(burden-sharing)。<sup>⑫</sup>法、西、義、希、葡、馬、塞浦路斯、斯洛文尼亞8國並共同正式去函輪值主席芬蘭，要求在歐盟層次以歐盟的資源來解決問題。<sup>⑬</sup>從執委會的角度來看，以歐盟資源來解決問題自然是個受歡迎的提議，目前移民議題在理事會是依賴一致決，歐盟執委會主席巴洛索(José Manuel Barroso)正期盼能將其改為多數決。<sup>⑭</sup>主管移民相關事務的執委 Frattini 也認為，在申根時代，除非會員國能夠共同分擔移民衝擊，否則所有會員國都將受到更嚴重的負面衝擊。因此為了降低負面衝擊，不願意在經濟上對移民的成本有所貢獻的會員國，就必須接受一部份移民進入該國。<sup>⑮</sup>除了南歐國家與執委會外，當時擔任輪值主席的芬蘭

<sup>⑤</sup> 註⑤ Migration News, Vol. 10, No. 2 (April 2003)。

<sup>⑥</sup> 註⑥ European Voice, "Frattini fumes as states offer amnesty to illegal immigrants," Vol. 12, No. 30 (August 3, 2006)。

<sup>⑦</sup> 註⑦ European Voice, "Bosses set to foot the bill for illegal workers," Vol. 12, No. 27 (July 13, 2006)。

<sup>⑧</sup> 註⑧ EUobserver, "Six brains to find EU solution to immigration 'tragedy'," August 30, 2006。

<sup>⑨</sup> 註⑨ European Voice, "Frattini fumes as states offer amnesty to illegal immigrants," Vol. 12, No. 30 (August 3, 2006)。

<sup>⑩</sup> 註⑩ European Voice, "Commission seeks EU-wide solutions to immigration," Vol. 12, No. 34 (September 21, 2006)。

<sup>⑪</sup> 註⑪ EUobserver, "Eight member states urge EU action on migration," September 26, 2006。

<sup>⑫</sup> 註⑫ Economist, "Migration migraine," September 16, 2006; EUobserver, "Barroso letter pleads for EU immigration 'solidarity'," September 7, 2006。

<sup>⑬</sup> 註⑬ European Voice, "Mediterranean ministers meet in bid to tackle immigration crisis," Vol. 12, No. 35 (September 28, 2006)。

亦極力主張必須將眼光及統籌能力提昇到歐盟層次。芬蘭內政部長甚且指出，責任分攤是歐盟面對大量移民進入的唯一出路；除此之外別無他法：一方面控制移民進入的措施需要加強，但同時移民在進入歐盟之後所應受到的保護同樣不可忽視。<sup>④</sup>

然而以南歐國家為主的會員國所提出的責任分擔呼籲，卻並不為其他會員國所接受；其中反對最力的國家包括德國、奧地利、荷蘭以及愛爾蘭。這些國家一再批評西班牙與義大利先前特赦非法移民的政策，指出個別不負責任的國家的特赦作法才是造成移民大量湧入的原因，如今卻要求其他國家分擔這些後果。<sup>⑤</sup>當初在 90 年代初期因大批移民／難民湧入而力倡責任分攤制的德國，如今也轉換了立場。在 2006 年 9 月會員國內政部長於芬蘭坦普列（Tampere）舉行的會議中，德國內政部長 Wolfgang Schauble 即指出，非法移民問題人人有，要別人幫忙分攤的要求並站不住腳。愛爾蘭司法部長 Michael McDowell 也反問，愛爾蘭在處理政治庇護案件的花費上，2006 年截至 9 月為止已高達 3 億 7 千萬歐元，難道歐盟其他會員國能幫愛爾蘭分擔這些費用嗎？捷克駐歐盟代表 Jan Kohout 也點出，從非洲乘船進入歐盟的移民只是最受鎂光燈關注因而最吸引大家的注意的一群移民；事實上捷克日復一日必須面對來自印度、巴基斯坦以及中亞各國的非法移民入境問題。這些移民的進入無聲無息，完全不受媒體注意，但卻不代表他們不存在或不是問題。<sup>⑥</sup>的確，根據歐盟的統計，每年流入歐盟之非法移民數字超過 6 位數。這當中除如非洲多數移民般是以非法手段進入會員國（包括持偽造文件進入）外，還有許多是以合法手段進入會員國但逾期居留，或是在申請此護失敗後持續居留。<sup>⑦</sup>

綜觀在南歐及北非不斷上演的悲劇，以及歐盟面對這些悲劇的反應和處理方式，要將「人類安全」概念帶入歐盟處理移民事務的思維和態度，應該還有很長的一段路要走。從人類安全的角度來看，數以千計健健康康的非洲居民生命輕易被剝奪；而歐盟嚴防移民進入的措施在表面上做得越透徹，對仍舊願意鋌而走險的移民而言，致命的威脅也就越大。人權團體一再批評歐盟在面對非法移民問題時，關切的重點永遠是如何嚴防其進入歐盟、部署人員在海上驅趕非法移民、並且著重與利比亞及摩洛哥等國家訂定遣返協議。尋求庇護者以及其他移民該受的保障全被歐盟視為是打擊非法移民的障礙，而不將善待他們視為是一種義務；特別是依照雙邊協定將非法移民遣返回如利比亞等國家，等於是在協助利比亞政府對移民進行酷刑。部份尋求庇護者因被遣送回利比亞而遭受酷刑至死，<sup>⑧</sup>歐盟形同是間接造成了這些既沒有免於匱乏的自由，也

註④ European Voice, "Managing migration and paying for it," Vol. 12, No. 33 (September 14, 2006).

註⑤ EUobserver, "Eight member states urge EU action on migration," September 26, 2006.

註⑥ European Voice, "Mediterranean ministers meet in bid to tackle immigration crisis," Vol. 12, No. 35 (September 28, 2006).

註⑦ 根據 OECD 統計，歐洲五千六百萬移民中，有百分之 10 到 15 不具有合法身份；同時每年約有至少五十萬非法移民進入歐盟。請參閱 Global Commission on International Migration, *Migration in an Interconnected World: New directions for action* (2005), p. 32.

註⑧ European Voice, "Commission seeks EU-wide solutions to immigration," Vol. 12, No. 34 (September 21, 2006).

沒有免於恐懼之自由的人類生命消逝。當「挽救人命」與「邊境滴水不漏」二者之間出現衝突時，歐盟國家已一而再再而三取後者而捨前者。

## 陸、結 論

「人類安全」概念的精髓，在於將「安全」的單位從傳統的「國家」轉為「個人」。因此即使千萬里之外的地雷以及童兵不會直接威脅到本國國民的安全，反雷以及反童兵卻依然成了愈來愈多先進國家安全政策的一環。此一轉變在極大程度上是受到人權觀念的啓發。依照此一「人本」的思維基礎，則那些鋌而走險企圖尋求較好生活環境的非法移民，在跨海過程中所遭遇的險境也成了先進國家無法規避的責任。特別是而非「協助」非法移民的人蛇集團成員往往包括目的國國民，同時非法移民的罹難地點往往就在目的國的家門口。「人類安全」概念的興起本是源自於「國境」概念的瓦解鬆脫，然而當非法移民在目的國邊境面臨生死關頭時，「國境」概念卻又像是結結實實的一堵牆，不僅在生死攸關的時刻眼睜睜地任由非法移民生命消逝，同時更為目的國這樣的行為提供合理化、合法化的藉口。這樣的場景無非是對「人類安全」概念最大的諷刺、矛盾和對比。前捷克總統哈維（Havel）曾經說過：「所謂的『主權』—無論是一個社群、一個地區、或是一個國家的主權—只有當它是源自唯一、真正的主權來源—也就是『個人』—時，才有意義。」<sup>④</sup>同樣的道理，和平以及安全—無論是國家的、地區的或是全球的安全—也只有有在個人獲得安全的前提下才能有意義：此亦人類安全概念的精髓。<sup>⑤</sup>

從歐盟近來的文件、官員對外發言、智庫學者提供的意見來看，歐盟對於「人類安全」概念非但不加質疑地接受，並且持續積極參與發展的態度。但是傳統分工方式下，仍舊是第二支柱負責處理人類安全相關事務；傳統分工並未被打破。只能說，第二支柱的範圍在向外伸展，而將戰後重建、人道救援議題較為有系統地納入第二支柱。從南歐移民悲劇不斷上演的情况来看，歐盟在 JHA 領域的作法雖然包含了人類安全概念的影子，然而大多是口惠而實不至的表面功夫。本文並非天真地認為，「人類安全」概念自然能夠推衍出「歐盟應無私無我地張開雙臂迎接所有合法或非法的移民」這樣的結論。相反地，歐盟對「人類安全」概念更紮實而全面的論述或許能夠發揮橋樑的作用，將第二支柱與 JHA 加以聯結，改善非洲移民冒生命危險渡海的情況。透過人類安全概念來分析理解非洲非法移民冒險渡海的問題，非但能夠幫助歐盟更全面地瞭解此一現象、提出對策，同時亦能協助歐盟瞭解到，儘管「張開雙臂、門戶洞開」不是選項，但在過程中「善待這些移民、重視他們的生存權」，卻是唯一與歐盟所標榜的價值觀相容的起碼標準。

註④ Lloyd Axworthy, "Introduction," p. 13.

註⑤ *Ibid.*

根據執委會 2006 年「增強歐盟南邊海域邊境之管理」通訊文件以及 JHA 理事會 2007 年 4 月之會議新聞稿，<sup>⑧</sup> 歐盟未來在處理南歐難民／移民湧入時的對策重點依舊擺在巡防工作上。歐盟在今（2007）年將設立「外部邊境基金」（External Border Fund），<sup>⑨</sup> 同時理事會與歐洲議會已就歐盟境管快速反應小組（Rapid Border Intervention Teams）的設立達成共識：一旦歐洲議會對此完成投票，歐盟境管快速反應小組最快可在今（2007）年夏天完成立法並成軍。未來當歐盟外部邊境突然有大量非法移民企圖進入歐盟時，當事的會員國皆可請求境管快速反應小組前往協助。此外歐盟也就巡防所需器材設備進行集中管理，並成立了「歐洲巡防網絡」（European Patrols Network）以及「歐洲偵察系統」（European Surveillance System）。<sup>⑩</sup> 換言之，從歐盟在面對難民／移民湧入時，重點依舊擺在巡防工作上的情況觀之，要將人類安全概念落實於歐洲共同移民領域當中，目前看來尚難予以樂觀之評斷。

(收件：96 年 7 月 12 日，接受：96 年 11 月 28 日；責任校對者：莊家梅)

註⑧ Commission of the European Communities, COM (2006) 733 final : Council of the European Union, 2794<sup>th</sup> Justice and Home Affairs Council meeting Press Release, Luxembourg, April 19-20, 2007, p. 2.

註⑨ Ibid.

註⑩ Council of the European Union, 2794<sup>th</sup> Justice and Home Affairs Council meeting Press Release, Luxembourg, April 19-20, 2007, p. 27.

# The Developing Concept of “Human Security” And Its Applicability on Illegal Immigration in the EU

*Chien-yi Lu*

Associate Research Fellow  
First Division  
Institute of International Relations  
National Chengchi University

## Abstract

The new international status quo resulted from the end of the Cold War has broadened the definition of “security.” No longer does “security” pertain only to “nations,” a theme best epitomized by the concept of “human security.” The concept of human security, however, has been under attack for its lack of clarity regarding “whose” security it aims to analyze. This article tackles this problem by probing into the applicability of the concept on the migration issue. It focuses on the case of illegal immigrants attempting to enter the European Union (EU) from Africa. Its findings show that there is little problem with applying the concept of human security on migration. Nevertheless, even though the EU has readily incorporated the concept into its foreign policies, it will be a long way before the concept can play any role in the EU’s handling of the migration issue.

**Keywords:** human security; the European Union; illegal immigration; Africa



## 參考文獻

- 宋燕輝, 「『人類安全』的概念、國際發展與國家實踐」, 人類安全, 施正鋒主編 (台北: 財團法人國家展望文教基金會、台灣心會, 2004年), 頁 27-80。
- 施正鋒主編, 人類安全 (台北: 財團法人國家展望文教基金會、台灣心會, 2004年)。
- 廖福特, 「人類安全與人權保障—國際發展及台灣觀點」, 人類安全, 施正鋒主編 (台北: 財團法人國家展望文教基金會、台灣心會, 2004年), 頁 207-242。
- Africa Research Bulletin*, Vol. 43, Issue 8 (2006), p. 16766.
- Axworthy, Lloyd, "Introduction," Rob McRae and Don Hubert (eds.), *Human Security and the New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace* (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2001), pp. 3-13.
- Boswell, Christina, "The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy," *International Affairs*, Vol. 79, No. 3 (2004).
- Buzan, Barry, "A Reductionist, Idealistic Notion that Adds Little Analytical Value," *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3 (2004), pp. 369-370.
- Buzan, Barry, Ole Waever, and Jaap de Wilde, *Security—A New Framework for Analysis* (London: Lynne Rienner Publishers, 1998).
- Carta, Mauro Giovanni, Mariola Bernal, Maria Carolina Hardoy, Josep Maria Haro-Abad, and the "Report on the Mental Health in Europe" working group, "Migration and mental health in Europe," *Clinical Practice and Epidemiology in Mental Health*, Vol. 1, No. 13 (2005).
- CHS/ABHS, Background Paper for the Round Table on Human Security, "Resolution of Conflicts and Peace Building—A Human Security Approach," Brussels, 15/11/06.
- Commission of the European Communities, COM (2006) 733 final, "Reinforcing the management of the European Union's Southern Maritime Borders."
- Commission on Human Security, *Human Security Now* (2003).
- Council of the European Communities and European Commission, Action plan for the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice, 1999/C 10/01.
- Council of the European Union, "A Secure Europe in a Better World," Brussels, December 12, 2003.
- Council of the European Union, 2794<sup>th</sup> Justice and Home Affairs Council meeting Press Release, Luxembourg, April 19-20, 2007, p. 2.
- Council of the European Union, 2794<sup>th</sup> Justice and Home Affairs Council meeting Press Release, Luxembourg, April 19-20, 2007, p. 27.
- Economist*, "Migration migraine," Sep. 16, 2006.



- EUobserver*, "Six brains to find EU solution to immigration 'tragedy'," August 30, 2006.
- EUobserver*, "Barroso letter pleads for EU immigration 'solidarity,'" September 7, 2006.
- EUobserver*, "Eight member states urge EU action on migration," September 26, 2006.
- EUobserver*, "Spain unhappy with Malta handling of migrants," June 1, 2007.
- European Council, *Presidency conclusions*, Tampere, SN 200/99, Oct. 15-16, 1999.
- European Council, *Presidency conclusions*, Laeken, Dec. 14-15, 2001, SN 300/1/01 REV I.
- European Council, *Presidency conclusions*, Seville, June 21-22, 2002, SN 200/1/02 REV I.
- European Voice*, "Bosses set to foot the bill for illegal workers," Vol. 12, No. 27 (July 13, 2006) .
- European Voice*, "Frattini fumes as states offer amnesty to illegal immigrants," Vol. 12, No. 30 (August 3, 2006) .
- European Voice*, "Managing migration and paying for it," Vol. 12, No. 33 (September 14, 2006) .
- European Voice*, "Commission seeks EU-wide solutions to immigration," Vol. 12, No. 34 (September 21, 2006) .
- European Voice*, "Mediterranean ministers meet in bid to tackle immigration crisis," Vol. 12, No. 35 (September 28, 2006) .
- Ferrero-Waldner, Benita, "The EU's role in protecting Europe's security," speech given at the conference on "Protecting Europe: Policies for enhancing security in the European Union," Brussels, May 30, 2006.
- Geddes, Andrew, "Europe's Border Relationships and International Migration Relations," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, No. 4 (2005) , pp. 787-806.
- Glasius, Marlies and Mary Kaldor (eds.) , *The Barcelona Report of the Study Group on Europe Security Capabilities. A Human Security Doctrine for Europe* (London: Routledge, 2005) .
- Global Commission on International Migration *Migration in an Interconnected World: New directions for action* (Switzerland: SRO-Kundig, 2005) .
- Guiraudon, Virginie, "The constitution of a European immigration policy domain: a political sociology approach," *Journal of European Policy*, Vol. 10, No. 2 (2003) , pp. 263-282.
- Ibrahim, Maggie, "The Securitization of Migration: A Racial Discourse," *International Migration*, Vol. 43, No. 5 (2005) , pp. 163-187.
- International Herald Tribune*, "Illegal migrants say Greek authorities threw them into sea," September 27, 2006.
- International Herald Tribune*, August 20, 2006, "Sinkings kill more illegal immigrants."

- International Herald Tribune*, May 29, 2007, "EU concedes failure on migration policy."
- Kaldor, Mary, "The role of human security in foreign policy: what lessons for the EU?" Policy Paper, European Policy Centre, December 5<sup>th</sup>, 2006.
- Kaldor, Mary, Mary Martin and Sabine Selchow, "Human Security: A New Strategic Narrative for Europe," *International Affairs*, Vol. 83, No. 2 (2007), pp. 273~288.
- Krause, Keith, "The Key to a Powerful Agenda, if Properly Delimited," *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3 (2004), pp. 367~368.
- Krause, Keith, and Michael Williams, "From strategy to security: foundations of critical studies," Keith Krause and Michael Williams (eds.), *Critical Security Studies: Concepts and Cases* (London: UCL Press, 1997).
- MacFarlane, S. Neil, "A Useful Concept that Risks Losing Its Political Salience," *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3 (2004), pp. 368~369.
- Migration News*, Vol. 10, No. 2 (April 2003).
- Paris, Roland, "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?" *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3 (2004), pp. 87~102.
- Statewatch*, "EU/Africa: Carnage continues as EU border moves south", September 2006.
- The Christian Science Monitor*, "Deadly voyage for African emigrants," April 11, 2006.
- The Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Assistance by the United Nations Trust Fund for Human Security project community development through employment creation and improved migration management" in Tajikistan, (April 11, 2007). Available at: [http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2007/4/1173075\\_824.html](http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2007/4/1173075_824.html).
- UNDP, *Human Development Report* (Oxford: Oxford University Press, 1994).
- UNDP, *Development, Peace and Security* (2002), available at UNDP website.
- Weiner, Myron, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe* (London: Pinter Publishers, 1993), pp. 2~3.
- World Socialist Web Site*, "Spain: Investigation into death at sea of 36 African migrants," November 20, 2003.

