

# 人類安全：聯結國家安全、發展與人權 的政策新架構？

周志杰

(國立成功大學政治學系暨政治經濟學研究所副教授)

## 壹、人類安全概念的興起與發展

### 一、興起之背景

在全球化蔚為風潮與科技掛帥的 21 世紀，人類面臨安全威脅的性質、範圍與強度與從前大不相同。<sup>1</sup>因美國次貸所引發的全球經濟危機，不僅賠上了金融秩序與生產資本，更導致許多人在一夕之間淪為貧民；南北差距的擴大與貧富不均現象的惡化，讓人們重新思索全球化效應對全人類發展的衝擊。此外，諸如人口壓力和消費主義所導致的環境危機與生態威脅、外來移民的增加、能源資源的爭奪、愛滋病的擴散，以及其他以新形式出現的威脅，包括跨國犯罪、恐怖活動、大規模毀滅性武器的擴散，乃至於因種族、宗教、階級、性別所衍生的衝突，皆顯示傳統上主權國家以國家機器之利益為核心所界定的「國家安全」，已無法因

---

<sup>1</sup> 相關研究請參見Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood: the Report of the Commission on Global Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1995); Shahrbanou Tadjbakhsh and Anuradha M. Chenoy, *Human Security: Concept and Implications* (NY: Routledge, 2007), pp. 13-19; Caroline Thomas, *Global Governance, Development and Human Security the Challenge of Poverty and Inequality* (London: Pluto Press, 2000); William Tow, Ramesh C. Thakur, and In-Taek Hyun, *Asia's Emerging Regional Order: Reconciling Traditional and Human Security* (New York: United Nations University Press, 2000); United Nations Development Program, *Human Development Report* (New York: Oxford University Press, 2000).

應形形色色的安全威脅。上述議題所具有的跨國性質，亦非單一國家能夠獨立面對與解決。然而，當威脅的層面愈廣，強度愈大，國際合作與協商的必要性亦同時增加。「藉由人由們共同的努力與協調，始得以將合作的效果充分發揮，如此方能擊敗各種威脅人類生存的危險力量。」<sup>2</sup>是故，威脅增加意味著對付這些威脅的機會亦是增加的。但無論當前危害人類安全的議題為何，關鍵在於如何重新檢視與擴展「安全」的定義，並形成有效的多邊機制因應對安全造成的威脅。

循此，針對安全事務與相關研究發展出一個具有整合性的概念與架構的需要日益迫切。在此背景之下，人類安全的概念逐漸獲得重視。人類安全是以人為決策及研究的核心，將焦點置於個人及其社群，強調人類安全與國家領土安全所關注的目標與對象有所不同。安全研究的焦點從主權國家轉向個人及其他非國家實體。<sup>3</sup>循此，人類安全途徑得以促成經濟、發展與多邊合作的平行發展，引導國家內外決策的重心從工具性目標（例如經濟成長或國家主權維護）分散並轉移至對發展與人權的重視。人類因而成為發展的「目的」，而非僅為國家機器利用來增加生產力與遂行法律效果的「工具」。因此，前述活動亦得以轉變為「以人為中心」了。與傳統安全的概念相較，人類安全並未忽視排除國家安全所涉及的若干課題，但亦確實未涵蓋傳統安全研究所關切的諸如國家領土完整與國家間之權力分配等問題。然而，主權國家若依人類安全之概念重新調整其國家安全政策，即使該國的作為與資源配置的方向有所改變，但與該國欲在國際政治中保持或強化其影響力的企圖與目標其實是並行不悖的。

---

<sup>2</sup> Amartya K. Sen, "Basic Education and Human Security," speech given at *Workshop on Education, Equity, and Security* organized by the Commission on Human Security, UNICEF/India (the Pratichi Trust, and Harvard University, Kolkata, 2-4 January, 2002), p. 2. Available at <<http://www.humansecurity-chs.org/activities/outreach/0102Sen.html>>(accessed 2008/08/14).

<sup>3</sup> Roland Paris, "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?" *International Security*, Vol. 26, No. 2 (2001), pp. 87-90.

## 二、概念的界定與發展

儘管人類安全此一詞彙在冷戰時代即已被提出，<sup>4</sup>但一般認為人類安全概念獲得重視乃起始於Mahbub ul Haq所起草，而且於1994年聯合國發展會議中所發表的「人類發展報告」。<sup>5</sup>事實上，人類安全的目標與半個世紀前聯合國成立時所強調的免於匱乏與恐懼之自由的精神一脈相承。<sup>6</sup>1994年的報告指出人類安全具有普世性、互賴性、預防性與「以人為核心」等四種基本特徵，並將人類安全區分為七個面向：個人、環境、經濟、政治、社群、健康與食物安全。<sup>7</sup>1999年聯合國發展計畫(UNDP)所提出的人類發展報告更進一步呼籲各會員國及聯合國相關機構與組織加強合作，「用更高的凝聚力回應更多人類安全的需求。」<sup>8</sup>然而，各方普遍認為1994年報告的內容範圍太廣，以致於引發諸如概念太龐雜、過於理想化、以及人類安全與人類發展概念混淆等等批評。<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Emma Rothschild, "What is Security?" *Daedalus*, Vol. 124, No. 3 (1995), pp. 53-98.

<sup>5</sup> United Nations Development Program. *Human Development Report* (New York: Oxford University Press, 1994).

<sup>6</sup> Lincoln Chen, "Human Security: Concepts and Approaches," in Tatsuro Matsumae and Lincoln Chen eds., *Common Security in Asia* (Tokyo: Tokai University Press, 1995).

<sup>7</sup> 其完整之論點為：(1)人類安全是普世的關懷，跟世界各地不論是富國或窮國的所有民眾息息相關；(2)人類安全的本質是相互依賴的；(3)早期預防比晚期干預更能確保人類安全，從上游對付的成本較從下游小很多；(4)人類安全是以人為中心的，關心人們在社會中如何生活和呼吸、能否自由地選擇、進入市場和社會的機會與途徑是否相等，不論他們是在動亂或和平的環境下生活。該報告將人類安全的目標界定為：(1)免於長期威脅的安全，例如飢餓、疾病和衰退；(2)免於在日常生活中遭受各種形式或突如其來的危害，不論是在工作場所、家裡或居住的社群當中。UNDP, *op. cit.*, pp. 22-23。另有關於人類安全的七大範疇，除參見該報告外，亦可參見林碧炤，「全球化與人類安全」，**人類安全與廿一世紀的兩岸關係研討會論文集**（台北：台灣綜合研究院戰略與國際研究所，2001），頁1-17。

<sup>8</sup>此外，2000年擔任聯合國秘書長的Kofi Annan於是年對聯合國提出的報告，用「我們人類」四個字，賦予人類安全更廣泛的定義：「人類安全的意義遠超過暴力衝突的消滅，它包括人權、良善治理、接受教育和健康照護的機會，以及確保每個人皆有實現潛能的機會。其中的每個步驟都能減少貧窮、達成經濟成長和避免衝突。免於匱乏的自由、免於恐懼的自由、以及讓未來子孫擁有健全的自然環境的自由。這些相互關連的區塊，有助於實現國家安全。」參見UNDP, *Human Development Report*, 2000, pp. 8, 111。亦可參見宋燕輝，「『人類安全』之發展與推動：亞太國家的態度及作法」，**人類安全與廿一世紀的兩岸關係研討會論文集**（台北：台灣綜合研究院戰略與國際研究所，2001），頁39-40。

<sup>9</sup> 參見Tadjbakhsh and Chenoy, *op. cit.*, pp. 41-47, 59-68；林碧炤，前引文，頁13-14；宋燕輝，「『人類安全』之發展與推動：亞太國家的態度及作法」，**人類安全與廿一**

因此，Emma Rothschild重新從安全研究的領域出發，觀察傳統與非傳統安全課題的交互影響。其研究結果表明，人類安全的興起已使國家安全的概念朝向人類、生物圈、非國家實體、各個議題領域等四個方向拓展。<sup>10</sup> 她結合傳統安全的概念，提出人類安全如何協助歐洲國家調整其國家安全政策的途徑，並針對限縮人類安全的涵蓋層面及提高其可行性提供建議。她建議國際社會應該形塑「預防衝突的民間(civic)政策資源」，因為主權國家對於如何運用武力來預防衝突的共識很難達成。<sup>11</sup> 她亦支持提高與改善政府間國際組織(IGO)的影響力與效率，因為多邊組織較非政府組織更「熱衷於掌握權力」，故藉由會員國資源的挹注，可強化其在跨國議題上的執行力。<sup>12</sup> 持平而論，Rothschild的貢獻不僅在於界定人類安全與相關概念的關係，亦戮力縮小此一概念的範圍。

此後，陸續有學者嘗試發展多面向的人類安全概念或加以操作化，雖然焦點均置於「人類」，但關切的重點卻不同。例如King與Murray發展出人類安全指數，藉以測量「廣義的貧窮」。<sup>13</sup> Leaning與Arie認為人類安全是人類發展的先決條件，但他們對人類安全的定義不僅是生活的最低標準，也包括由社會網絡與對未來的期望所衍生的文化與心理安全。<sup>14</sup> Hampson等人形容人類安全是保護「人類核心價值」但發展不完全的

---

世紀的兩岸關係研討會論文集(台北：台灣綜合研究院戰略與國際研究所，2001)，頁62。

<sup>10</sup> 四個方向為(1) 從國家安全到團體與個人安全：從國家<sub>向下</sub>延伸到個人；(2)從國家安全到國際制度、或超國家自然環境的安全：從國家<sub>向上</sub>延伸到生物圈；(3) *水平*的延伸，包括所涉及各種安全類型與課題、以及不同的實體（例如個人、國家與「體系」），進而將安全的概念從軍事延伸到政治、經濟、社會、環境以及『人』的安全；(4) 確保安全（或監督所有「安全概念」）的政治責任也在延伸：從國家往*所有方向*擴散，往上到國際組織，往下到區域或地方政府，往兩側到非政府組織、輿論與媒體、以及無形的自然力量或市場力量，Rothschild, *op. cit.*, p. 55。

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 73.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 111.

<sup>13</sup> 其研究領域涵蓋健康、教育、收入、政治自由和民主。他們為每一個領域的指數設定絕對門檻；亦即假如受測者任一領域的分數低於該門檻，便表示受測者是不安全的。他們的測量內容並不包括暴力與犯罪，而是較著重跟「免於匱乏的自由」相關之議題，參見Gary King and Christopher J. L. Murray, "Rethinking Human Security," *Political Science Quarterly* Vol. 116, No. 4 (2002), pp. 585-610.

<sup>14</sup> Leaning and Arie發展出測量人類安全的方法，並特別注意非洲的人類安全。他們對人類安全的定義和闡述是以人類的發展與能力途徑為基礎，但強調心理與非物質的安

公善(public good)。<sup>15</sup>此一論證的方向自然將其研究導向市場失靈和政府失靈如何導致人類安全受到威脅的分析。Thomas則宣稱人類安全的定義很廣，包括基本物質需求、人類尊嚴和民主的實踐。<sup>16</sup> Roland Paris則批評前述研究僅提及某些要素較其他要素更為重要，卻無法提出具體可操作之理由。相反地Paris認為人類安全不只是個概念，而是以研究涵蓋軍事與非軍事層面的社會、社群與個人的生存威脅為範疇。他將以軍事或非軍事區分威脅的類型；另將安全研究的分析單元與對象分為國家、以及非國家行為者(社會、團體與個人)兩類。此一分類有助於將人類安全嵌入傳統的安全研究(參見表一)。這四個區塊並非互斥的，故影響國家的威脅亦可能同時影響個人與群體。

---

全層面。兩位學者界定人類安全是：人類永續發展的基本條件，在個人遭遇嚴重危機和長期損害的時期，保護其生活的社會、心理、經濟與政治層面；支持個人和團體的能力，使其滿足最低生活標準；以及促進建設性的社群合作。該研究提出三個測量人類安全的要素：(1)永續的家庭觀念；(2)積極的社會與家庭網絡；以及(3)接受過去與掌握未來, Jennifer Leaning and Sam Arie, Working Paper “Human Security: A Framework for Assessment in Conflict and Transition,” Harvard Center for *Population and Development Studies*, Vol.11, No.3, 2001.

<sup>15</sup> Hampson認為可將「安全」的概念解釋為不存在危害人類核心價值的威脅，包括最基本的人類價值與人身安全。其研究指出核心的人類價值有人身安全、對基本自由、經濟需求與人類利益的保護。在追溯人類安全的來源(人權、永續發展、社群安全)之後，他們認為人類安全在所有情況下都被視為是「供應不足的公善」Fen O. Hampson, Jean Daudelin, John B. Hay, Todd Martin, and Holly Reid, *Madness in the Multitude: Human Security and World Disorder* (Ottawa: Oxford University Press, 2002), pp. 4, 59-62.

<sup>16</sup> Caroline Thomas敘述全球化帶來的不平等現象，以及現有國際建制之不足。她將人類安全描述為一種生活狀態，即基本物質需求和人類尊嚴都能被滿足的狀態。因此，雖然物質的滿足是人類安全的核心，但此一概念亦應包括可以形塑自我的非物質面向，並以民主的生活方視為基礎Thomas, *op. cit.*

表一 安全威脅的來源與類別		
國家維護何者的安全？ 社會、團體和個人	軍事	軍事、非軍事或二者皆具
	國家安全 (傳統現實主義途徑的安全研究)	重新界定的安全 (例如：環境和經濟【合作性或綜合性的】安全)
	國內安全 (例如：內戰、族群衝突、屠殺)	人類安全 (例如：環境和經濟威脅對社會、群體與個人生存的危 害)

資料來源：Paris, 2001: 98。

近來，Tadjbakhsh與Chenoy亦試圖以免於恐懼、滿足需求及尊嚴等三項價值為基礎，並以國家、社群及個人三層次達成共識的程度為指標，發展一個得以與既有安全及發展研究途徑接壤的整合性分析架構。<sup>17</sup>上述努力使得國家決策者更易於理解何謂人類安全，進而將此一概念融入其決策考量與施政內容當中。然而，如同兩人所描述的，當其與負責外交政策的官員進行訪談時，不同國家的官員皆認為其外交政策在某種程度上是根據人類安全的理念所制定的。但所有受訪者亦同時關切：至今仍缺少被廣為接受或具有明確涵意的人類安全定義。<sup>18</sup>顯然，人類安全欲成為政治菁英的政策選項，仍有賴於理論建構與概念化工作的持續。

<sup>17</sup> Tadjbakhsh and Chenoy, *op. cit.*, p. 54.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 158；宋燕輝，前引文，頁 62-63。

表二 人類安全定義與意涵之比較	
Lloyd Axworthy 2001	人們免於所有暴力與非暴力威脅的安全。 <sup>19</sup>
Fen Hampson <i>et al.</i> 2002	「『安全』的概念能被定義為「不存在對人類核心價值產生的威脅，包括最基本的人類價值、人身安全」。人類核心價值為人身安全和基本自由、經濟需求和利益的保護。
Jessica Mathews 1997.	人類安全是官方思考下的產物，建議從日常生活情況下考慮安全（例如：溫飽、庇護、就業、健康、公共安全），而不是從國家的外交關係和軍事力量所衍生的課題。 <sup>20</sup>
Rob McRae. 2001.	人類安全的概念原則是相當廣的，一方面將個人視為關注的重心、另一方面將生活定義為生存。人類安全是提供人們檢視政治、經濟與社會環境的真實透鏡。人類安全最基本的層次是免於恐懼的自由。 <sup>21</sup>
Caroline Thomas. 2000.	人類安全在描述一種存在的狀態，其中包括基本物質需求與人類尊嚴（包括有意義地參與社群生活）的被滿足。
Dan Henk. 2005.	人類安全是達成「免於恐懼與匱乏之自由」的途徑與策略。人類安全的願景是個人於所處之社會與環境中，得以滿足其物質、社交與情感所需之福祉。 <sup>22</sup>
J. S. Edralin. 2001.	人類安全是指能滿足九大基本需求（UNDP 1994 年報告中之七項安全加上文化與教育安全），讓人們脫離對他者的依賴，並賦予人們維持生計的機會。 <sup>23</sup>
Sudha V. Menon. 2007.	人類安全是以人為中心的、多面向、相互聯結與普世性的概念。人類

<sup>19</sup> Lloyd Axworthy, "Human Security and Global Governance: Putting People First," *Global Governance*, Vol. 11, No. 2 (2001), pp.19-23.

<sup>20</sup> Jessica T. Mathews, "Power Shift," *Foreign Affairs* Vol. 72, No. 1, pp. 50-66.

<sup>21</sup> Robb McRae and Don Hubert eds., *Human Security and the New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace* (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2001).

<sup>22</sup> Dan Henk, "Human Security: Relevance and Implications," *Parameters* Vol. 35, No. 2 (2005), pp. 97-98.

<sup>23</sup> J. S. Edralin, *Understanding the Meaning of Human Security*, (Nagoya, Japan: United Nations Centre for Regional Development (UNCRD), 2001), p. 6.

	安全的途徑具有無限的潛能，得以降低全球貧窮、環境惡化、疾病擴散，進而建立世界和平的機制。 <sup>24</sup>
Sabina Alkire. 2003	人類安全的目標是保衛全體人類生活的核心，使其免於遭受重大及普遍蔓延的威脅；在某種程度上與人類長期所追求的自我實現意義一致。 <sup>25</sup>
Sadako Ogata. 2001.	1.國家和公民透過和平與非暴力之方式解決衝突的能力，以及調停衝突的努力。 2.人們所有的權利和義務應該不受歧視，包括人權、政治、社會、經濟和文化權利。 3.社會包容力，或有同樣進入政治、社會和經濟政策決定的機會，以及從中得到相同的收益。 4.建立法律規範和獨立的司法體系。 <sup>26</sup>
Ramesh Thakur	人類安全指社會或國家內部的人民生活品質受到保障。 人類安全的核心要素是人權。 <sup>27</sup>
Kanti Bajpai. 2000.	人類安全的核心要素個人安全和自由。 <sup>28</sup>

資料來源：作者整理。

<sup>24</sup> Sudha V. Menon, *Human Security: Concept and Practice* (Ahmedabad, India: ICFAI Business School, 2007), pp. 19-20.

<sup>25</sup> Sabina Alkire, "A Conceptual Framework for Human Security," *Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity* (Oxford: Queen Elizabeth House, University of Oxford, 2003), p. 2.

<sup>26</sup> 參見Menon, *op. cit.*, p. 17.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Kanti Bajpai, *Human Security: Concept and Measurement*, Kroc Institute Occasional papers, 19:OP:1 (New Delhi: Jawaharlal Nehru University, 2000), p. 49.



## 貳、人類安全與既有政策議題之比較：

### 國家安全、人類發展與人權

人類安全欲發展成爲主權國家之新決策架構的另一關鍵，在於檢視與釐清此一概念與既有政策選項與研究課題間的關聯。據此，本文嘗試探究人類安全與國家安全、人類發展與人權三者之間的相互關係。

#### 一、人類安全與國家安全

理解人類安全和國家安全之間的關係十分重要，其原因在於聯合國「現有的決策機制與文件幾乎都是以國家安全爲設想的目標。」<sup>29</sup>此外，以人類安全所關注的課題而言，獲得國家機器的重視及其資源的挹注無疑是相當必要的。甚者，人類安全與國家安全具有互補性。人類安全可能是國家安全政策及其架構的適時延伸，探究並發展在傳統安全議程以外的新興議題。例如，美國國家安全會議自 2001 年開始在其報告中強調，美國領土以外之他國住民的生活福祉與環境亦與美國之國家安全息息相關。<sup>30</sup>而且，國家安全範圍的擴充亦反映在新詞彙的運用上，例如用「共同的」、「集體的」和「全球的」來修飾「安全」。「共同安全」(common security)一詞亦被指爲「除了涉及政治與軍事衝突，再加上健康、種族、經濟、環境安全等關乎人類全體福祉的面向，」並且從「傳統上對國家安全的關注，擴大到涵蓋全體人類與地球的安全。」<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Sadako Ogata, *Overview for the Commission on Human Security* (UN Commission on Human Security, 2001), p. 4.

<sup>30</sup> 該報告提及「美國在現實的考量下，應追求全球的不虞匱乏並杜絕貧窮，亦應該促進政治的多元、思想與表達的自由、以及個人的自由。這不僅是美國固有的原則，也是實際可行的目標。這並無法保證得以擊潰世上的暴力與邪惡，但我們相信，人權的拓展與基本生活福祉的滿足能成爲對抗前者的堅固堡壘United Sates Commission on National Security/21<sup>st</sup> Century, *Road Map for National Security: Imperative for Change* Hart-Rudman Report, Phase III Report, 2001, p.5.

<sup>31</sup> Rothschild, *op. cit.*, p. 78。相關討論亦可參見林碧炤，前引文，頁 14。

國家安全和人類安全之間亦存有顯著的差異。首先，人類安全的實踐性與精確性一直是國際政治中現實主義者所攻擊的重點。<sup>32</sup> 而且，從國家安全的角度觀察，人類安全似乎沒有明確的政策程序，過於理想而無明確界線，亦缺乏執行與實踐所需的資源與工具。其次，以兩者所關心的對象而言，主權國家對其國內公民應負的責任本來就較他國人民來得更多，而人類安全所關切的全體人類。然而，在全球化的時代，關切他國人民亦能強化國內人民的安全，例如反恐行動與傳染病的預防。甚者，所有國家都有部分義務去消彌人類安全的威脅，對於非本國公民的責任亦然。其次，國家安全與人類安全的目的不同。現實主義外交政策中最有特色的目標就是國家權力的極大化，故國家安全實際上也著重在國與國的相對權力分配與領土的完整性。然而，前者並非人類安全所關切的。因此，當人類安全和國家安全在決策考量上出現捍掙時，國際規範與國家主權的爭論、人類利益與國家利益間的取捨，便清楚勾勒出兩者的歧異。John Mearsheimer在為其所稱的「攻勢現實主義」辯護時，認為中國是美國最大的權力競爭者，故美國應試圖抑制中國的經濟成長，不應支持中國的經濟與民主政治的發展。類似的主張亦出現於美國入侵伊拉克的行動中。<sup>33</sup> 顯然極端現實主義者眼中的國家安全與人類安全無法共存。

## 二、人類安全與人類發展

人類發展的概念是為滿足人類基本需求此一目標所衍生的。人類發展清楚地主張社會經濟政策應將人民的福祉作為終極目標，而不是注重經濟成長或任何其他政策選項。儘管根據此一概念所創造的人類發展指數，將健康、教育與收入等指標納入其中，不過人類發展的概念並未

---

<sup>32</sup> 例如Tow等人注意到人類安全議程的不切實際，並描述「傳統主義者...無法忍受那些批判性的分析，使政策議程充滿太多的問題，因而削弱安全研究的明確目標...人類安全倡導者提供新穎而更具合作性，但也許遙不可及而空洞的國際秩序承諾」(Tow et al., *op. cit.*, p. 4).

<sup>33</sup> John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (NY: W. W. Norton and Company, 2001); Michael E. Brown, Owen R. Cote, Jr., Sean M. Lynn-Jones and Steven E. Miller eds., *America's Strategic Choices* (Cambridge, MA: MIT Press, 1997), pp. 163-172.

侷限於此，其核心在於關注人類選擇的自由。「人類發展是一個開拓人類選擇範疇的過程，選擇的擴展可以藉由人們自身能力的進步與所處環境的改善而達成。」<sup>34</sup>人類安全分享人類發展上述的「概念空間」，亦即以人為中心與多面向的特性。但人類發展是一個較廣泛、長期、與全面性的目標，得以擷獲任何社會中富人與窮人的渴望。是故，人類發展的目標是個人和家庭及社會的繁榮與實現，以及價值選擇空間的擴展。相反地，人類安全有嚴格的範圍限制，雖然兩種途徑都重視貧困者，但是人類安全還有一套預防機制；當人類發展的目標是「平等的成長」時，人類安全關心的則是「安全的衰退」。<sup>35</sup>而且，人類安全概念較強調為衰退、衝突、緊急狀況與社會動盪等人類生活的負面影響預做準備。因此，與人類安全相關的行動可能時間較短，如緊急救援工作、維和任務。然而，諸如人類福祉與制度的長期發展，人類安全如同人類發展概念一樣將之包含在內。事實上，促進人類發展的行動，已經在政策與社群的層次上透過非政府組織、聯合國相關機構等等組織在不斷地進行。由上述的分析可以推論人類發展與人類安全共享的四個基本觀點：以人為核心；推動多面向與多層次的建制與課題；著眼於於人類的永續生存；關注消弭貧窮與改善生活環境。

然而，人類安全和人類發展之間亦存在若干差異。首先，人類安全的概念傾向處理像暴力或經濟衰退等威脅，如區域衝突及種族淨化的作為。相較之下，人類發展主要關注於如何促成進步與改善環境。至於為恐怖主義、跨國犯罪與惡性通貨膨脹等大規模威脅做準備，已非屬人類發展「工作」的範圍。<sup>36</sup>換言之，人類安全因應那些可預見的威脅，試圖建立能力來預防、減輕或處理。此一部分與人類發展的若干課題重

---

<sup>34</sup> Fukuda-Parr, S. and Shiva Kumar, A. K. eds. *Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm* (New Delhi: Oxford University Press, 2005), p. 104.

<sup>35</sup> Sakiko Fukuda-Parr, "The New Threats to Human Security in the Era of Globalization," in Lincoln C. Chen, Sakiko Fukuda-Parr and Ellen Seidensticker eds., *Human Insecurity in a Global World, Global Equity Initiative* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2003), p. 8.

<sup>36</sup> Fukuda-Parr and Kumar, *op. cit.*

疊，但人類安全同樣關切其他人類發展未觸及的重大威脅。其次，在時間性方面，人類安全與人類發展所關注的課題多半需持續一段時間的努力始能克竟全功。然而，某些人類安全所關注的事件還包括無預警地突然發生的。因此，人類安全所需的若干緊急救援工作，並未被人類發展納入其政策議程當中。

### 三、人權與人類安全

當人權已成為國際關係與外交決策圈普遍熟悉的觀念時，人類安全還是一個有待明確界定的概念。在聯合國與若干國際非政府組織的努力下，國際人權規範以國際法的形式直接或間接地影響主權國家的作為，乃至於人類全體的福祉。<sup>37</sup> 人類安全與人權在所關注的課題與保障的標的上具有相當程度的相似性。首先，人類安全所觸及的議題通常亦是最基本的人權議題。<sup>38</sup> 其次，人類安全與人權均致力於對付暴力和貧窮，以確保人類生活的核心事物得以「免於恐懼」與「免於匱乏的」。再者，人類安全概念的提出，對於各世代人權議題的整合非常重要。由於冷戰的兩極對立，導致「第一代」的公民與政治權利（美國及其盟友所提倡）與「第二代」的經濟、社會與文化權利（前蘇聯集團與部分第三世界國家的訴求）被迫切割。<sup>39</sup> 隨著第三代的集體權利，甚至第四代和平權利的興起，各世代人權之間的區別被刻意放大。因此，人類安全概念的興起有助於在後冷戰時代修補各世代人權間的分歧，並重新喚起「不可分割性」此一人權理念的基本價值。而且，上述的發展進而使得人類安全作為一個整合性概念的定位更加鞏固。當焦點置於人類身上，且無需負擔冷戰的歷史包袱時，第一代與第二代人權自然脫穎而出，成為發展第

<sup>37</sup> Chih-Chieh Chou, "Impacts of International Human Rights Regimes on International Politics after the September 11<sup>th</sup> Event," *政治學報*, No. 36 (2004), pp. 190-227.。

<sup>38</sup> Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2002).

<sup>39</sup> 有關冷戰兩極對立對國際人權發展的影響，參見周志杰，「內外有別的人權倡議者？國際人權法在美國的實踐」，*中華國際法與超國界法評論*，第2卷第2期（2006），頁224-228、246-248。

三與第四代人權的重要基礎。

此外，人類安全和人權之間更深層的關係是關於責任與義務的問題。不同的人權理論將保障人權的義務建立在不同基礎上。不過，無論其是否屬於法律請求權的範圍，政府與其他公部門通常被認定應當承擔保障人權的責任，而具有作為或不作為的義務。<sup>40</sup>然而，哪些義務在本質上屬於人類安全所關注的範疇？乍看之下，「人類安全」可能予人一種與責任無關的印象。此一印象源於若干人類安全的內涵常被視同是國家安全的延伸，故若被視為是涉及國家安全的事務，自然應由國家機器來承擔。相反地，政府在人權理念的推動與實踐上通常是被動的，甚至許多行政或執法機關本身即是侵害人權的來源。不過，若以人權的字彙來包裝人類安全的課題，後者將因前者所具有的習慣性道德義務情感而更加豐富。因此，在某種程度上，人權提供一個更具普世性的基本義務架構。然而，弔詭的是，與人權相關的用語在冷戰期間被政治意識型態所扭曲與渲染，故若干國家的決策者對人權二字的普遍使用仍有所保留。<sup>41</sup>而且，隨著人權規範在國際與國內層次朝向法制化的發展日益明顯，故人權一詞所傳達的概念可能不再是堅固的道德訊息，而是被詳細設定但效果不明的法律義務。相對地，人類安全的用語有時反而更具吸引力，尤其是在人權理念遭受嚴重質疑的地區。

最後，人權和人類安全最基本與最明顯的差異在於人權理念的不可分割性。人類安全明確地承認需要分辨權利的優先順序及對其要素的討論。相反地，人權提倡者會主張各種權利是同等重要且不能分割的。此亦為既有人權理論所故意迴避的議題。換言之，人權所捍衛的是一連串無法以單一標準計算的人權價值，包括免於虐刑與種族屠殺的自由、以及女性享有育嬰假等等權利。然而，人類安全必須處理因特定事件或群體所產生的安全威脅與對人權的侵害。人類安全承認不同人權課題具有

---

<sup>40</sup> 相關討論可參見周志杰，「『國際人權法及實踐委員會』觀察會議報告」，**中華國際法與超國界法評論**，第2卷第1期(2006)，頁179-188。

<sup>41</sup> 周志杰，「內外有別的人權倡議者？國際人權法在美國的實踐」，前引文，頁233-238。

衝突性，其實踐亦會受到資源和政治意圖的限制，因此必須面對從人權清單中排定優先順序的困難抉擇。此外，人類安全與人權在執行方式與媒介上亦呈現差異。舉例而言，人權的保障通常透過法律制度與規範來救濟受害者與懲罰濫權者；人類安全則運用經濟、政治、或加上武力的手段，而且試圖結合那些維護國家安全的強制力量來實現人類安全。由上述分析可知，顯然人類安全與人權兩者應是相輔相成的，但關鍵在於兩者如何彼此聯結與互補。

### 參、結論

儘管人類安全並非發展成熟的概念與架構，而且其與國家安全、人類發展及人權保障等概念的關係有待進一步的釐清，但此一概念的發展仍為當前的安全研究與相關決策提供嶄新的切入點。事實上，作為一個整合性的概念架構，人類安全的概念及其相關研究得以回應安全環境的改變，釐清不同安全威脅之間的互賴或因果關係，藉此為決策行為提供基本的建議。例如研究貧窮與衝突、愛滋病與資訊科技、生態危機與消費行為的相互關係。此類研究有助於決策者針對特定的威脅對症下藥。然而，從前述對人類安全概念的分析可以看出，近來研究中有關其內涵的界定較1994年所描述的更為精確，卻也日益狹隘。事實上人類安全概念的除了包括人類安全的操作型定義，亦需對其實踐程序加以解釋，如此始有助於特定組織或國家依照其組織能力與文化背景來適應及操作此一概念。

然而，此一概念發展至今仍無法取代既有的政策選項，亦不為學界所普遍接受，其原因首先在於概念的模糊性。<sup>42</sup>如Roland Paris所言，「人

---

<sup>42</sup> 參見Taylor Owen, "Human Security: Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and A Proposal for a Threshold-Based Definition" in J. Peter Burgess and Taylor Owen eds., *What is Human Security?* Comments by 21 authors, Special Issue of *Security Dialogue*, Vol. 35 (2004), pp. 373-387.

類安全如同『永續發展』，人人都聽過，卻少有人能清楚其概念。」「人類安全目前的定義過於寬泛與模稜兩可，從人身安全到精神安全皆包含在內，卻無法引導決策者熟悉其政策目標與優先性，亦讓學者無法掌握研究範圍的界限。」<sup>43</sup>此外，人類安全的內涵廣泛，足以促成各種組織與團體的合作，但此一正面價值卻又更加強化概念的模糊性。如Lawrence Freedman所言，「只要是令人產生焦慮或威脅生活品質的問題，都會被貼上『人類安全』的標籤。」<sup>44</sup>其次，概念的不一致性亦影響其有效性。最明顯的是，所有現存的人類安全定義均強調其多面向的特性，但各家羅列的面向卻不一致。<sup>45</sup>Paris亦抱怨若干研究者總是以武斷的方式來限縮人類安全的範圍，對於選擇或不選擇某些價值的理由無法提出「令人信服的解釋」。<sup>46</sup>再者，此一概念濃厚的主觀性亦是各方批評的重點。例如，重大或危急的威脅標準何在？研究者亦常因過於重視特定的人類安全威脅，而將之獨立於其他的威脅之外。甚者，選擇的標準亦滲入諸多非客觀的考量因素：有些研究強調預防，如威脅發生的可能性、安全威脅的廣度、深度與持續的時間；有些則是著重感覺，例如什麼樣的安全威脅讓人們感受最強烈；有些探討其倫理性，例如人類與自然的互動；有些則嚐試經驗性的途徑，例如預防威脅的相對成本為何，如何做才能成功地預防。

最後，面對各種質疑，未來人類安全的研究與論述應在既有的基礎上著重於下列幾點：(1)戮力強化人類安全與既有相關概念與政策選項的相容性，並發展概念本身的獨特性；(2)鞏固1994年UNDP所定義的「以人為中心」的本質；(3)針對「人類生活核心的重大與普遍威脅」列出明確的課題與範圍；(4)維持多面向的概念特性，但應說明人類安全的規範性目標，並以具體的程序將其轉換為可操作的政策與計畫，使其得以在政策層面以實際而有效的行動取代「概念的競爭」。總之，人類安全的相

<sup>43</sup> Paris, *op. cit.*, p. 88。另可參見宋燕輝，前引文，頁62-63。

<sup>44</sup> Lawrence Freedman, "International Security: Changing Targets," *Foreign Policy*, No. 110 (1998), p. 53。類似的觀點與評論，參見林碧炤，前引文，頁13。

<sup>45</sup> Tadjbakhsh and Chenoy, *op. cit.*, pp. 60-61.

<sup>46</sup> Paris, *op. cit.*, p. 95.

關研究應包括對揀選指標與要素的解釋，以及對實踐程序與相關變因的解釋，如此才能辨別不同面向的潛在安全需求，並使人類安全逐漸成爲決策者所仰賴的政策架構。



## 參考文獻

- 林碧炤，「全球化與人類安全」，人類安全與廿一世紀的兩岸關係研討會論文集（台北：台灣綜合研究院戰略與國際研究所，2001），頁1-17。
- 宋燕輝，「『人類安全』之發展與推動：亞太國家的態度及作法」，人類安全與廿一世紀的兩岸關係研討會論文集（台北：台灣綜合研究院戰略與國際研究所，2001），頁18-66。
- 周志杰，「內外有別的人權倡議者？國際人權法在美國的實踐」，中華國際法與超國界法評論，第2卷第2期（2006），頁207-254。
- 周志杰，「『國際人權法及實踐委員會』觀察會議報告」，中華國際法與超國界法評論，第2卷第1期（2006），頁179-188。
- Alkire, Sabina “A Conceptual Framework for Human Security”, *Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity*, (Oxford: Queen Elizabeth House, University of Oxford, 2003).
- Axworthy, Lloyd. “Human Security and Global Governance: Putting People First,” *Global Governance*, 11:2 (2001), pp. 19-23.
- Bajpai, Kanti , *Human Security: Concept and Measurement*, Kroc Institute Occasional Papers, 19:OP:1 (New Delhi: Jawaharlal Nehru University, 2000).
- Brown, Michael E., Owen R. Cote, Jr., Sean M. Lynn-Jones and Steven E. Miller eds., *America’s Strategic Choices* (Cambridge, MA: MIT Press, 1997).
- Chen, Lincoln. “Human Security: Concepts and Approaches,” in Tatsuro Matsumae and Lincoln Chen eds., *Common Security in Asia* (Tokyo: Tokai University Press, 1995).
- Chou, Chih-Chieh. “Impacts of International Human Rights Regimes on

- International Politics after the September 11<sup>th</sup> Event,” *政治學報*, No. 36 (2004), pp. 190-227.
- Donnelly, Jack. *Universal Human Rights in Theory and Practice* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2002).
- Edralin, J. S. *Understanding the Meaning of Human Security*, (Nagoya, Japan: United Nations Centre for Regional Development [UNCRD], 2001).
- Freedman, Lawrence. “International Security: Changing Targets,” *Foreign Policy*, 110 (1998), pp. 48-64.
- Fukuda-Parr, Sakiko, “The New Threats to Human Security in the Era of Globalization,” in Lincoln C. Chen, Sakiko Fukuda-Parr and Ellen Seidensticker eds., *Human Insecurity in a Global World, Global Equity Initiative* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2003), pp. 1-14.
- Fukuda-Parr, S. and Shiva Kumar, A. K. eds. *Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm* (New Delhi: Oxford University Press, 2005).
- Hampson, Fen Osler, Jean Daudelin, John B. Hay, Todd Martin, and Holly Reid. *Madness in the Multitude: Human Security and World Disorder* (Ottawa: Oxford University Press, 2002).
- Henk, Dan “Human Security: Relevance and Implications”, *Parameters: US Army War College Quarterly Summer* Vol. 35, No. 2 (2005), pp. 91-106.
- King, Gary and Christopher J. L. Murray. “Rethinking Human Security,” *Political Science Quarterly* Vol. 116, No. 4 (2002), pp. 585-610.
- Kim, Woosang and In-Taek Hyun. “Toward a New Concept of Security: Human Security in World Politics,” in William T. Tow, Ramesh C. Thakur and In-Taek Hyun, eds., *Asia’s Emerging Regional Order Reconciling Traditional and Human Security* (New York: United Nations University Press, 2000), pp. 33-46.
- Leaning, Jennifer and Sam Arie. “Human Security: A Framework for

- Assessment in Conflict and Transition,” Harvard Center for Population and Development Studies Working Paper, Vol.11, No.3, 2001.
- Mathews, Jessica T. “Power Shift,” *Foreign Affairs* Vol. 72, No. 1, pp. 50-66.
- McRae, Robb and Don Hubert eds., *Human Security and the New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace* (Montreal & Kingston: McGill-Queen’s University Press, 2001).
- Mearsheimer, John J. *The Tragedy of Great Power Politics* (NY: W. W. Norton and Company, 2001).
- Menon, Sudha V., *Human Security: Concept and Practice* (Ahmedabad, India: ICFAI Business School, 2007).
- Ogata, Sadako. “Overview for the Commission on Human Security” UN Commission on Human Security, 2001.
- Owen, Taylor, “Human Security: Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and A Proposal for a Threshold-Based Definition” in J. Peter Burgess and Taylor Owen eds., *What is Human Security?* Comments by 21 authors, Special Issue of *Security Dialogue*, Vol. 35 (2004), pp. 373-387.
- Paris, Roland. “Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?” *International Security*, Vol. 26, No. 2 (2001), pp. 87-102.
- Rothschild, Emma. “What is Security?” *Daedalus*, Vol. 124, No. 3 (1995), pp. 53-98.
- Sen, Amartya K. “Basic Education and Human Security” speech given at Workshop on Education, Equity, and Security organized by the Commission on Human Security, UNICEF/India, the Pratichi Trust, and Harvard University, Kolkata, 2-4 January, 2002. Available at <http://www.humansecurity-chs.org/activities/outreach/0102Sen.html>. (accessed 2008/08/14)
- Tadjbakhsh, Shahrbanou and Anuradha M. Chenoy, *Human Security: Concept and Implications* (NY: Routledge, 2007).

- Thomas, Caroline. *Global Governance, Development and Human Security the Challenge of Poverty and Inequality*. (London: Pluto Press, 2000).
- Tow, William T, Thakur, Ramesh Chandra, and Hyun, In-Taek. *Asia's Emerging Regional Order Reconciling Traditional and Human Security* (New York: United Nations University Press, 2000).
- United Nations Development Program. *Human Development Report* (New York: Oxford University Press, 1994).
- United Nations Development Program. *Integrating Human Rights with Sustainable Human Development*. A UNDP Policy Document, 1998.
- United Nations Development Program. *Human Development Report*. (New York: Oxford University Press, 2000).
- United States Commission on National Security/21<sup>st</sup> Century. *Road Map for National Security: Imperative for Change* [Hart-Rudman Report]. Phase III Report, 2001.