



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、
科学及文化组织

世界遗产

18 GA

限量分发

WHC-11/18.GA/8

巴黎，2011年8月1日

原件：英文/法文

联合国教育、科学及文化组织

《保护世界文化和自然遗产公约》缔约国大会第十八届会议

巴黎，教科文组织总部

2011年11月7日至9日

临时议程项目 8：全球战略和保护世界遗产合作伙伴行动的评估

摘 要

大会第十七届会议请世界遗产中心向 2011 年大会第十八届会议提供“与思考《公约》未来相关的工作概述，包括教科文组织外聘审计员根据世界遗产委员会第三十四届和第三十五届会议制定的指标和方法对《全球战略》执行情况（自 1994 年启动至 2011 年期间）和保护世界遗产合作伙伴行动（PACT）进行的独立评估”。委员会第三十四届会议（巴西利亚，2010 年）要求将该项目纳入第三十五届会议（教科文组织，2011 年）议程。

第 35 COM 9A 号决定（见附件 1）请世界遗产中心向大会第十八届会议（教科文组织，2011 年）转递 WHC-11/35.COM/9A 号和 WHC-11/35.COM/INF.9A 号文件供其审查。随后，向所有缔约国和咨询机构（国际文化财产保护与修复研究中心、国际古迹遗址理事会和世界保护自然联盟）发了一份通函，请它们向世界遗产中心提供书面意见。在编写本文件时，收到 8 个缔约国提出的意见。所有意见均传到世界遗产中心网站 <http://whc.unesco.org/en/activities/655>。

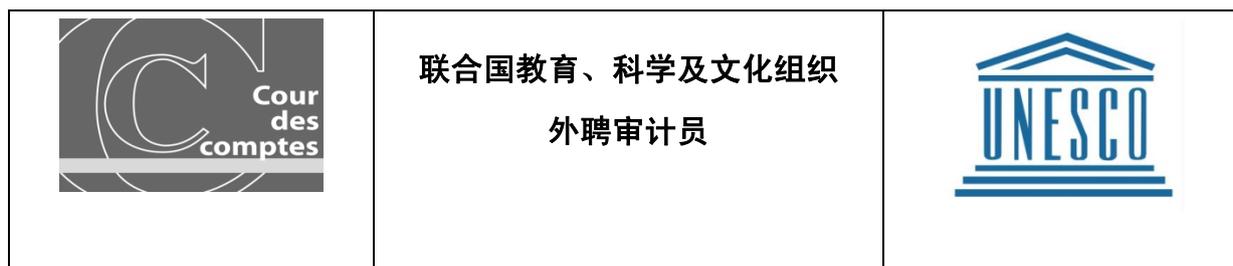
本文件应结合 WHC-11/18.GA/INF.8 号文件阅读。

决议草案 18 GA 8：见第 I 部分。

I. 决议草案18 GA 8

大会，

1. 审议了WHC-11/18.GA/8号和 WHC-11/18.GA/INF.8号文件，
2. 注意到教科文组织外聘审计员根据第17 GA 9号决议的要求，对《全球战略》执行情况（自1994年启动至2011年期间）和保护世界遗产合作伙伴行动（PACT）进行的独立评估的结果（教科文组织，2009年），
3. 欢迎 2011年7月13日通函之后所有发表意见的缔约国提出的见解；
4. 要求世界遗产委员会第三十六届会议进一步审查《全球战略》执行情况，同时考虑到外聘审计员的建议；
5. 又要求世界遗产中心和教科文组织着重审议与保护世界遗产合作伙伴行动相关的建议，以便保护世界遗产合作伙伴行动与教科文组织制定合作伙伴战略的工作相一致；
6. 还要求世界遗产中心向 2013年缔约国大会第十九届会议提交一份工作报告。



I. 教科文组织外聘审计员就《构建具有可信性、代表性和平衡性的世界遗产名录的全球战略》与保护世界遗产合作伙伴行动的执行情况进行的独立评估

目 录

1. 评估框架和参数.....	1
2. 对《构建具有可信性、代表性和平衡性的世界遗产名录的全球战略》 （1994--2011年）的评估	1
2.1 缺乏明确定义的战略目标和适当指标，无法评估其结果.....	1
2.2 评估要素和对比结果.....	2
2.3 带有风险的演变.....	4
3. 对保护世界遗产合作伙伴行动的评估情况.....	10
3.1 伙伴关系方法不系统.....	10
3.2 有限资源的可追溯性不足.....	11
3.3 对世界遗产保护的影响极其有限.....	11

1. 评估框架和参数

1. 《世界遗产公约》缔约国大会请“教科文组织外聘审计员根据世界遗产委员会第三十四届和第三十五届会议制定的指标和方法对《全球战略》执行情况（自 1994 年启动至 2011 年期间）和保护世界遗产合作伙伴行动进行独立评估”，并向第十八届会议提交评估报告。¹世界遗产委员会第三十四届会议（巴西利亚，2010 年）通过了评估的工作范围。²

2. 评估的两个部分相互联系。³自 1972 年公约问世以来，世界遗产保护成为教科文组织的一个主要目标。列入《名录》的遗产类别越来越多，接近 1,000 种。《名录》如此成功，以至于列入《名录》成为头等大事，而列入成功后保护工作退居第二位。

2. 对《构建具有可信性、代表性和平衡性的世界遗产名录的全球战略》（1994--2011 年）的评估

3. 《全球战略》的评估工作重新放在 1972 年公约更广泛的框架内。

2.1. 缺乏明确定义的战略目标和适当指标，无法评估其结果

- 《指南》缺少定义，概念解释多样

4. 1994 年《全球战略》由世界遗产委员会（本报告称为“委员会”）通过，1996 年扩大到将自然遗产包括在内，目标是制定一份“具有可信性、代表性和平衡性的名录”。

5. 但是，委员会并没有界定这些概念。专家提出的定义没有列入《实施世界遗产公约操作指南》（本报告称为《指南》），导致出现各种不同的解释。许多缔约国根据纯粹的地缘政治标准解释这些概念，忘记了突出的普遍价值是将一项遗产申报列入《世界遗产名录》的重要条件。

- 监测机制不充分

6. 尽管赋予《全球战略》重要意义，但没有制定指标来客观监测其结果。

¹ 第 17 GA 9 号决议，第 16 段（WHC-09/17.GA/10 号文件）。

² 第 34 COM 9A 号决定（WHC-10/34.COM/20 号文件）。

³ 本报告随附一份参考文件，该文件分两部分，详细阐述了对评估报告两部分内容的意见。

7. 向各届会议提交的《全球战略》评估报告所根据的机制不充分，该机制将可信性、代表性和平衡性概念降为一系列关于世界遗产数量和地区的简化统计表。该工具没有以科学标准为依据，使得实施《公约》的方法更具政治性，而不重视遗产。统计数据按五大区分列提交；这没有适用文化或自然标准，特别是像欧洲和北美⁴以及亚洲-太平洋如此广阔的地区。遗产数量是一个粗略指标。⁵系列申报的发展使按区分列遗产数量的概念无效。

8. 为了确保《名录》的平衡性和代表性，列入自然遗产时应援引“Udvardy”⁶大型生物地理区（不适用于海洋区）等科学标准，或按遗产类型、文化遗产纪元和文明分列的时空分析网格。

2.2. 评估要素和对比结果

9. 外聘审计员不能缓解 2005 年监测《公约》所预见的既缺乏既定指标又缺少最新数据的影响。外聘审计员不具备彻底更新咨询机构于 2004 年开始并在专题研究框架内继续进行的差距分析的科学能力，因此，只能提供部分评估要素。

- 《公约》已经基本普及

10. 《全球战略》鼓励（《指南》第 55 段）更多国家成为《公约》缔约国，制定预备名单和列入《名录》申报。教科文组织所有 193 个会员国几乎全都批准了《世界遗产公约》（2010 年 187 个国家，1994 年 139 个），至少有一项遗产已列入《名录》的缔约国的比例从 72% 升至 80%。

- 已列入遗产广泛多样

11. 1994 年，为了改善《名录》的代表性，《指南》推出了具体标准以定义历史城市、文化之路和文化景观。自 2005 年起标准（一）已从审美属性演变为技术性更强的

⁴ 欧洲--北美区包括 51 个国家，而亚洲--平洋区有 31 个国家、非洲区 30 个国家、拉丁美洲和加勒比区 25 个国家、阿拉伯国家区 15 个国家。欧洲/北美区所指的欧洲从乌拉尔到整个俄罗斯联邦：勘察加火山包括在内。该地区还包括土耳其和以色列、法国的海外领土、荷兰、联合王国和挪威，以及西班牙和葡萄牙附属的加那利、马德拉和亚述尔群岛的亚热带岛屿。

⁵ 如何描述塞舌尔群岛的五月谷地自然保护区（不足 18 公顷）和大堡礁（3,487 万公顷）或菲尼克斯群岛保护区（408.25 亿公顷）这些大相径庭的自然遗产？此外，由古迹、古城和系列遗产组成的文化遗产有时分布非常广泛。

⁶ 《世界生物地理生物群区分类》，作为教科文组织人与生物圈计划的一项内容编写，第 8 号项目。《自然保护联盟专题文件》第 18 期。自然保护联盟，瑞士莫尔日，1975 年。

属性。标准（三）已扩展至将活态文化包括在内。为了填补 2004 年确定的文化遗产空白，列入了工业遗产和 20 世纪遗产、史前和岩石雕刻艺术、路线和文化景观以及一些乡土建筑，但是后一类的代表仍然很少。

- 自然遗产代表性相关进展不足

12. 在《全球战略》框架内，特别是在森林（第二十五届会议，赫尔辛基，2001 年）和海洋遗产（第二十九届会议，德班，2005 年）专题研究框架内已取得了一些进展。预备名单上列有一项自然遗产的缔约国数量大幅增加：1994 年仅 8 个、1996 年 51 个、2004 年 124 个、2010 年 162 个。

13. 但是，许多缔约国仍没有对环境事项设立专门管理机构。缔约国和世界遗产中心地区代表的大多数管理中心由文化或教育专家指导。世界遗产中心本身仅有少数科学家、自然遗产专家，其能力得到公认，但就目前的任务量而言人数太少。缔约国常常因优先考虑其领土的经济发展（采矿、石油、林业开采、堤坝建设和其他基础设施）而在申请申报自然遗产时小心谨慎。然而，生态系统提供的服务非常重要，对最贫穷人口尤其如此。⁷但是，经济决策过程对这些服务考虑得仍不充分，服务保护面临的挑战难以在国家一级和国际一级转化成运作机制（如为生态系统服务付费）。⁸《世界遗产公约》不适用于缔约国主权以外的地区（包括部分北极地区的公海、南极）。

14. 《凯恩斯--苏州决定》授权各国申报两处遗产，但其中一处应为自然遗产，此举使自然遗产的申报量大幅增加。但是《克赖斯特彻奇决定》（第三十一届会议，2007 年）给予缔约国自由选择权，在试行的基础上自由决定其希望在同一届会上申报哪种性质的遗产，这使得自然遗产的申报量有所减少。这在巴西利亚会议上非常明显（仅占向咨询机构提出的申报总量的 12.1%）。

- 由于任意分区，难以评估地域分布的演变情况

15. 2004--2010 年间，亚太地区申报量增加较明显，其次是非洲及拉丁美洲和加勒比地区。不过，由于欧洲和北美洲重视申报工作，该地区的申报数量略有增加（从 47%

⁷ 如《千年生态系统评估》（2001 年至 2005 年在联合国主持下、在来自 95 个国家的 1,360 名专家参与下进行）和近期根据八国集团和另外五个国家的环境部长的要求在 2010 年进行的生态系统经济和生物多样性研究所强调的。

⁸ 参看关于森林的谈判，世界贸易组织。

升至 49%)。然而，由于世界遗产的分区具有任意性，这些统计数据失之偏颇。⁹亚太地区占比略有增强（从 20%增至 22%），拉丁美洲和加勒比地区情况类似（从 13%增至 14%）。不过，1994 年非洲的申报数量占列入遗产总数的 10%，2010 年仅占 8.5%。同样，阿拉伯国家所占份额也从 10%降至 7%。

16. 筹备性援助对《全球战略》目标的影响看来一般。在 185 项涉及筹备性援助的遗产中，仅有 28%（45 项）列入《名录》。其中 25%的遗产甚至未获得相关缔约国的申报。有必要更好地选择提议接受筹备性援助的遗产，以避免在编纂不符合《指南》要求标准的申报文件上浪费资金。

2.3. 带有风险的演变

17. 广大公众对《公约》的兴趣和世界遗产在广大公众中的声望是《全球战略》的成功之处。但是这种成功带有风险且有可能转移。

- 与《名录》扩充相关的困难

18. 按照目前每年申报 20 至 25 项的节奏，《名录》很快将列入 1,000 项遗产、2030 年 1,500 项，到 2045 年，即教科文组织百年华诞会列入 2,000 项。在执行《公约》的最初几年，列入《名录》的都是具有象征意义的遗产，在类别完善后，预备名单上所列遗产的突出普遍价值只能被超级专家所理解。此外，咨询机构认为，由于《名录》的声望和相关的经济利益，缔约国坚持申报的遗产似乎不是为了赢得全球的认可，而是迎合国家或地区的认可。对于若干已列入遗产，可问一问如下问题：2005 年《喀山宣言》定义（《指南》第 49 段援引）的突出普遍价值标准是否得到真正满足？--“突出的普遍价值是指文化和（或）自然意义极其突出，以至于意义跨越国界，对全人类的今世后代都很重要。因此，永久保护该遗产对于整个国际社会具有最崇高的意义”。

19. 《名录》扩充由于申报标准多样化而可能不受限制，并且申报文件编制日趋复杂（跨国遗址、系列遗产，需要对比分析），这使得世界遗产中心和咨询机构的工作量

⁹ 因此，申报荷属安的列斯的威廉斯塔德历史区（1997 年）、南大西洋中部戈夫岛和伊纳克塞瑟布尔岛（1995 年）（联合王国）、新喀里多尼亚的泻湖（2008 年）法国的留尼汪（2010 年）、美利坚合众国的夏威夷（2010 年）增加了欧洲-北美区的遗产数量，该地区还包括南太平洋的汉德森岛（1988 年）（联合王国）。同样，申报位于高加索东部（包括勘察加火山群）的若干庞大的自然遗产也计入欧洲名下（俄罗斯联邦）。

日益繁重，在申报过程和遗产监测过程都是如此。该机制对预算外经费的依赖性越来越强，预算外经费在世界遗产中心资源中所占比例从 18%（1996--1997 年）增至 54%（2008--2009 年）。

20. 本着 1972 年公约精神，为了制定更有效的认可和保护工具，有必要重新关注最突出遗产的申报工作。

- 由于各项决定更多地以地缘政治决定而非科学决定为依据，存在削弱《名录》可信度的风险

21. 由于《世界遗产名录》的声望，申报日益成为一种地缘政治利益，而不是为了全人类和后世子孙保护遗产。

22. 1972 年公约提及科学方法。这取决于咨询机构，其专业性是《世界遗产名录》价值的科学保障。

23. 但是，有人注意到，有代表在世界遗产委员会中任职的国家与遗产地得到申报密切相关。1977 年至 2005 年，在 314 项申报中，42% 惠及任期内委员会成员所代表的国家。此后的演变情况不稳定：该比例于 2006 年降至 16.7%（维尔纽斯）、2008 年增至 25%（魁北克）、2010 年又增至 42.9%（巴西利亚）。

24. 与《公约》第 9-3 条的规定相反，各代表团中的专家代表不充足。常见的情况是，委员会的决定越来越偏离咨询机构的科学意见，审计框架中的表格说明了这一点。过去已经注意到有分歧，特别是在德班（2005 年）、克赖斯特彻奇（2007 年）和魁北克（2008 年）会议上，但是在第三十四届会议（巴西利亚）上分歧更加明显。甚至在对遗产进行专题介绍前还修正决定草案；若干代表团提出正式抗议。

25. 越来越多的申报随附各种条件和建议，因为与遗产保护和管理相关的条件在申报时没有到位。这样，如果不严格执行，《指南》的规定将使不充分履行义务成为可能。因此，第 115 段粗略地预见：“在有些情况下”，不充分履行义务是可能的--如第 108 段所要求的，在申报遗产时管理计划或其他管理系统可能还没有到位。关于遗产保护情况的报告表明，在过早申报时没有解决的问题会在日后存续若干年。

26. 咨询机构认为不具有突出普遍价值的其他遗产已列入《名录》。2005--2009 年期间记录了三个案例。2010 年，在第二十四届会议上，委员会无法在四个案例中就遗产的突出普遍价值声明达成一致意见：关于缔约国所做的突出普遍价值声明的决定“被暂时记录在案”。

- 对新申报给予优先注意损害了作为 1972 年公约基石的监测和保护工作

27. 如文件《世界遗产：千年挑战》所指出的，真正的问题不是遗址数量，而是确保对所列入遗产进行有效保护的能力。¹⁰然而，常见的情况是，缔约国的兴趣在于为列入《名录》而申报，申报往往成为最终目的，而保护遗产--《名录》的目标--退居次要地位。

28. 不过，在被动监测程序框架内编写的定期报告和关于保护情况的报告反映了许多遗址的状况非常令人担忧，由于人为压力和缺乏变通的保护和管理措施，许多遗址据以列入《名录》的价值正在退化。委员会要求进行的研究强调，当前和今后的气候变化对自然遗产和文化遗产以及混合遗产的影响巨大。这样，大量遗址濒危而《世界濒危遗产名录》所列遗产甚少，两者无论如何都无法相比，《世界濒危遗产名录》实际上是仅由委员会与相关缔约国商定后执行的一个机制。

29. 鉴于遗产的退化速度非常快，缔约国似乎有必要在遗址申报时即安排所谓的“预防性”监测，而不是等到遗产遭到威胁时再行动。为了鼓励缔约国履行其保护义务，适当做法是，如果遗产的突出普遍价值已经消失，且无法补救，应将其从《名录》上除名，规定遗址列入《名录》有固定期限，在咨询机构核实突出普遍价值（包括完整性和保护）依然存在之后再重新列入。

30. 确保有效监测遗产的经费不足，遗产保护--《公约》的首要目标--主要由预算外资金来源（69%）负担。尚未估计遗产保护，包括列入《世界濒危遗产名录》的遗产保护需要多少经费，这与《公约》第 11--4 条的规定相矛盾。一般而言，需要界定保护战略，制定临时计划，由永久资金来源供资，以执行第三十四届会议审查的经费解决办法，并有效执行《公约》第 7 条所载的规定。该计划以资助遗产保护行动为目的，需

¹⁰ 《世界遗产：千年挑战》，2007 年，第 192 页。

要国际社会的援助。应按咨询机构评估的干预措施的紧急程度决定资金分配的优先顺序。可考虑能否通过国际运动向公众收集保护所需的临时资源。

31. 鼓励当地社区参与遗产保护，以限制申报对遗产和社区造成的潜在不利影响。使《世界遗产公约》机制和联合国可持续发展计划发挥增效作用大有裨益。

- 1972 年公约制定的更广泛的遗产保护目标已无从可见

32. 《全球战略》和教科文组织重组使《公约》机制仅着眼于《世界遗产名录》。《公约》第 4 条和第 6 条衍生的义务常常被误解，具有极其宝贵价值的遗产在国际社会的漠视下消失。

建 议¹¹：

a) 确定目标和制定适当的指导工具

- 1) 《实施世界遗产公约操作指南》指明了《全球战略》的目标，确定这些目标与《1972 年世界遗产公约》目标相符（参见第 10 至第 27 段）。
- 2) 为了《全球战略》以及在更广泛的意义上为了执行《公约》而确定标准和监测指标，指标不仅要关注《名录》的代表性，还应特别关注《名录》申报作为保护工具的效力（参见第 28 至第 33 段和第 208 段）。
- 3) 按次地区而非目前正在使用的任意分区法来确定更贴切的统计数据；不要采用按国家和政治地区分区的方法，支持由咨询机构负责编制的科学分析网格；根据这些分类方法完成统计工作（参见第 34 至第 42 段）。

b) 改进自然遗产的代表性，以响应《全球战略》的目标

- 4) 加强世界遗产中心及其地区单位内的自然科学家的代表性，加强 1972 年公约机制与其他国际环保机制之间的增效作用（参见第 63 至第 87 段）。
- 5) 考虑采取适当手段，保护缔约国主权以外、符合突出普遍价值条件的遗址（参见第 88 至第 90 段）。
- 6) 考虑到自 2007 年以来注意到的演变情况，重新审查《苏州决定》修正案是否适当（参见第 164 至第 166 段）。

¹¹ 至于每项建议，请参考资料性文件中的相关段落（第 1 卷）。

c) 加强程序的严格性

- 7) 世界遗产申报工作重新关注最突出的遗产，对于其他遗产，设计新工具，以在地区一级或按专题在教科文组织主持下或与地区组织合作进行认可和保护（参见第 118 至第 134 段）。
- 8) 鼓励缔约国在地区一级更新和统一预备名单；研究能否在下一个定期报告周期内建立地区或专题预备名单（参见第 157 至第 162 段）。
 - 专门用于制定预备名单的筹备性援助的给予条件为：承诺根据咨询机构认可的名单所列遗址的优先顺序且按照《名录》中的空白进行申报，同时参与编写申报文件之前以评估潜在突出普遍价值为目的的实验性“上游”过程（参见第 144 至第 156 段）。
 - 如果遗产申报列入《世界遗产名录》的潜力得到咨询机构的认可，必要时向没有能力保持其预备名单所列遗产的价值、完整性和真实性的缔约国提供援助（参见第 163 段）。
- 9) 继续维护在咨询机构中工作的专家地域来源多样化；考虑咨询机构之间的签约小组成员为执行《公约》产生的差旅费（参见第 175 和第 176 段）。
- 10) 按照委员会第三十四届会议的要求（第 34.COM/5C 号决定），确保明确世界遗产中心和咨询机构间的任务分配，以改善机制的效力和经济效益（参见第 177 和第 178 段）。
- 11) 确保尊重《公约》第 9 条第 3 款所载的规定，即专家应在委员会代表团中发挥核心作用，否则注意到目前的演变情况，并修订《公约》以明确承认《公约》更具地缘政治性而非科学性（参见第 180 段）。
- 12) 为了更好地适用《公约》，修订委员会的议事规则，以期：
 - 禁止缔约国在其任期内提出申报（至少暂停由该缔约国担任成员的委员会审查文件）和参与决定其境内遗产保护情况报告的后续行动（参见第 182 至第 184 段和第 214 段）。
 - 禁止在就遗址申报开始辩论前就已签署修正案做专题介绍（参见第 185 段）；
 - 通过公布辩论情况有效确保程序的透明度（参见第 186 段）；

- 禁止未达到《指南》规定条件的申报（参见第 188 段）。
- 13) 依照《指南》第 192 至第 198 段的规定从《名录》中删除其突出普遍价值已丧失且无法补救的遗产（参见第 190 至第 192 段）。
- 14) 限制新申报的期限，在与咨询机构协商后对申报重新进行审议（参见第 193 段）。
- d) 将保护恢复作为一项优先事项
 - 15) 与咨询机构合作制定一项可专门审查随后建议中所述要点的全球保护战略（参见第 194 和第 198 段）。
 - 16) 重新考虑使筹备性援助优先于保护和管理援助，并加强管理和保护领域的培训（参见第 203 和第 204 段）。
 - 17) 审查《指南》第 115 段中偏离了将适当管理计划或其他已记录的管理系统纳入申报文件的义务的规定：至少严格规定在哪些情况下可不必充分履行义务；确保有效制定一项适当的管理计划；审查《指南》第 116 段的起草情况，强制要求制定一项关于对人为威胁采取纠正措施的行动计划，在委员会与咨询机构协商后予以核准；《指南》要求制定一项公用管理计划；要求--而不仅仅是建议--将风险和灾害管理计划纳入该管理计划（参见第 198 至第 202 段）。
 - 18) 加强遗产的监测；制定保护情况监测指标，咨询机构进行预防性监测，而不要等到出现严重问题再行动；确保咨询机构的专家参与定期报告的编写；积极促进遗产保护最佳做法的交流（参见第 203 至第 216 段）。
 - 19) 研究成立一个濒危文化遗产“快速反应”基金（参见第 235 段）。
 - 20) 按照《指南》的规定，充分利用《濒危名录》机制（包括列入和除名）；修订委员会的议事规则，禁止正在担任委员会成员的缔约国在对其境内遗产保护情况的报告辩论之后参与决策过程（参见第 210 至第 215 段）。
 - 21) 划拨部分累积基金用于保护工作；依照《公约》第 11 条第 4 款的规定估计濒危遗产保护的经费需求量；拟订一项要求国际社会援助的遗产保护计划，通过执行第三十四届会议审查的经费解决办法，由永久资金来源而不是拨款提供资金，根据咨询机构评估的干预措施的紧急程度拨款。

研究能否通过公共运动为保护工作收集临时资源（参见第 219 至第 226 段和第 230 段）。

- 22) 本着“统一行动”倡议的精神，编写一份年度报告，详尽说明惠及世界遗产的联合国机构的预算外供资情况，并建设一个惠及世界遗产的所有类别供资（公共和私营）的数据库（参见第 233 段）。
- 23) 科文组织与其他联合国机构缔结公约，就世界遗产开展合作（参见第 236 段）。
- 24) 加强《世界遗产公约》机制与联合国机制在可持续发展方面的合作，以及与其他联合国公约在文化和环境领域的合作（第 237 至第 240 条）。
- 25) 提供世界遗产保护的最好做法范例，以促进遗产保护；开发新工具，充分体现《公约》第 4 至第 6 条和关于文化和自然遗产国家保护计划的 1972 年建议的含义；必要时构思另外的议定书或新的专题公约（参见第 241 至第 244 段）。

3. 对保护世界遗产合作伙伴行动的评估

33. 对保护世界遗产合作伙伴行动的评估包括审查与该行动相关的法定文件、进度报告、信息系统和财务报表以及保护世界遗产合作伙伴行动 59 个伙伴关系中的 33 个的分析性审查。

3.1 伙伴关系方法不系统

34. 2002 年，世界遗产委员会欣见世界遗产合作伙伴关系倡议（WHPI），该倡议于 2003 年 10 月成为保护世界遗产合作伙伴行动，“作为伙伴关系的一种新的系统性方法”。¹²

35. 总体而言，世界遗产中心的归档系统严重缺乏方法。这种状况是资源使用可追溯性的一个障碍，对伙伴关系的监测工作有害无利。

36. 2005 年世界遗产委员会通过了保护世界遗产合作伙伴行动监管框架的根本原则，就此而言，经审查的若干协议起草方式混乱而模糊；合同的会计责任常常被忽略，或在本应承担时疏忽；应当改善缔约国和各全国委员会提供的信息。

¹² 第 26.COM/17.3 号决定，第二十六届会议（布达佩斯，2002 年 6 月）。

37. 世界遗产中心强调，在组织一级缺少标准方法和战略。但《管理手册》目前载有题为“私营部门”的条款（第 5.8 条），保护世界遗产合作伙伴行动机制应当执行其规定和建议。制定伙伴关系管理人员操作指南，特别是界定伙伴关系的目标和方法、选择合作伙伴、比较成本和收益、风险分析、伙伴关系的试点机制和所获结果的最终评估，将大有裨益。管理人员还应当呼吁管理中心提供专门知识、技术援助和管理工具“以促进私营部门合作”。

38. 尚未考虑保护世界遗产合作伙伴行动小组的工作范围、权限概要和定位。与世界遗产中心或其他服务或部门的计划专家协调大多在事后开展，不是在活动之前进行。

39. 该行动主要来自私营部门。世界遗产中心做出了被动反应而非主动态度。花费相当于大型项目、但影响力微弱的服务于教科文组织的小型项目有出现累积的风险。大体上，所审查的文件未对这种情况、伙伴公司的潜力和战略进行分析，也未提供成本/效益分析。不过，2010 年底，世界遗产中心着手对伙伴关系前景进行更积极合理的分析。

40. 未要求咨询机构提供专门知识，尽管这些知识对活动可能有益。¹³

3.2 有限资源的可追溯性不足

41. 资源使用情况的可追溯性不足。常常难以确定收到的资源来源及其预算拨款情况。

42. 2005 年至 2010 年，保护世界遗产合作伙伴行动共为教科文组织筹集到 415 万美元，平均每年约 690,000 美元（2010 年 532,537 美元）。相比之下，世界遗产基金（评估提及其职权范围）在 2004 年至 2009 年获得了 2,565 万美元的收入。保护世界遗产合作伙伴行动展望和管理方面每花费一美元仅收回一美元多一点（109 万美元）。不过，这一低比率未考虑到非货币收入，非货币收入虽未估价，但很重要。

3.3 对世界遗产保护的影响仍然有限

43. 正如委员会在 2005 年所强调的，该行动需要更长时间才能对世界遗产基金产生明显影响。¹⁴

¹³ 《指南》第 31 (c) 段。

¹⁴ 第 29 COM 13 号决定（第二十九届会议，德班，2005 年 7 月）

44. 若干伙伴关系，主要是与新闻和媒体机构的伙伴关系，提高了对《公约》的意识，从而为《公约》的战略目标之一做出贡献（第四个“C”）。¹⁵然而，提高对世界遗产的意识以促进保护工作常常具有程式化特点，成效有时非常有限。各文件很少述及使用《公约》标志情况。

45. 能力建设（第三个“C”）似乎不常作为世界遗产可见性的目标，但它在主要伙伴关系中举足轻重。不过，在所审查的伙伴关系中，地区和地方两级（第五个“C”）伙伴关系的发展活动很少。

46. 有些捐助惠及世界遗产保护（第二个“C”），但大多数都在负担世界遗产中心的管理费用。它们对世界遗产保护的贡献仅是间接的。

47. 总的来说，评估工作对所审查的 33 个伙伴关系中的一些伙伴关系做出积极评价。但是不可能将其扩展至覆盖整个研究样本。

48. 保护世界遗产合作伙伴行动远远达不到 2002 年概述的远景“建立世界遗产的创新伙伴关系”¹⁶。

建 议¹⁷：

- a) 具体涉及保护世界遗产合作伙伴行动
 - 1) 使用明确规定的归档方法将保护世界遗产合作伙伴行动相关文件归档，确保使用计算机保护信息（§ 30）；
 - 2) 制定基于财务与预算系统（FABS）的报告工具，将其导入数据库，向秘书处（战略规划编制局/与预算外财源合作处）提供关于伙伴关系的可靠资料（§ 33 至 37）；
 - 3) 执行《管理手册》中关于私营部门伙伴关系的建议：即与预算外财源合作处的协调中心的作用，授权与签字方面；与各全国委员会协商（§ 52 至 56）；

¹⁵ 《布达佩斯宣言》（2002 年）；《指南》，第 26 段。

¹⁶ 威尼斯会议，2002 年 11 月（《2002 年世界遗产--共同财产、共同责任》，第 142 页）。

¹⁷ 至于每项建议，请参考资料性文件中的相关段落（第 2 卷）。

- 4) 在协议内指出合作伙伴在活动报告和使用《公约》标志方面的义务；使用工具衡量传播《公约》和遗址相关信息的影响及对世界遗产保护的贡献（§ 63 至 72）；
 - 5) 受某些保护世界遗产合作伙伴行动伙伴关系中观察到的良好做法启发，设想成立一个协商机构，配备合格人员（§ 21 和 83）；
 - 6) 向委员会永久提供关于伙伴关系的准确信息（§ 46 至 50 和 84）。
- b) 可能涉及其他的教科文组织伙伴关系
- 7) 使《管理手册》的规定更加精确，以便制定私营部门伙伴关系管理人员操作指南，特别是确定伙伴关系的目标和方法、选择合作伙伴、比较成本和收益、进行风险分析、伙伴关系的试点机制和所获结果的最终评估（§ 52 至 56）。
 - 8) 通过建设一个促进协调的数据库，改进私营部门合作伙伴合作协调中心关于教科文组织伙伴关系的信息（§ 33 至 37、72 和 82）；
 - 9) 在本组织目前关于伙伴关系的思考中，考虑成立一个协商机构，以确保合作项目、伙伴关系的发展或延续尊重在联合国系统内达成共识的管理条例（§ 70 至 72 和 85）。

教科文组织总干事的回复：

总干事注意到应世界遗产公约缔约国大会的请求提交的外聘审计员报告。报告力求涉及各种复杂问题，其中许多问题都在由公约缔约国处理。总干事注意到外聘审计员的建议，将努力在可行的范围内实施这些建议。

附件一

世界遗产委员会第三十五届会议通过的
第 35 COM 9A 号决定（教科文组织，2011 年）

决定： 35 COM 9A

世界遗产委员会，

1. 审查了 WHC-11/35.COM/9A 号和 WHC-11/35.COM/INF.9A 号文件，
2. 忆及其第三十四届会议（巴西利亚，2010 年）通过的第 34 COM 9A 号决定，
3. 又忆及大会第十七届会议（教科文组织，2009 年）通过的第 17 GA 9 号决议，
4. 要求世界遗产中心将这两份文件转交大会第十八届会议（教科文组织，2011 年）审议。