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 23 GA

WHC/21/23.GA/11
巴黎，2021 年 10 月 27 日
原始文件：英文

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
第二十三届会议

巴黎，联合国教科文组织总部
2021 年 11 月

临时议程第 11 项：针对世界遗产的气候行动相关政策文件更新

摘要

本文件详细概述了 2007 年“气候变化对世界遗产影响的政策文件”更新所遵循的流程，并包含委员会委员意见摘要（根据世界遗产委员会在其第 44 届延长会议（福州/线上，2021 年）上的要求）（第 **44 COM 7C** 号决定）。

本文件应与包含修订后的政策文件草案 WHC/21/23.GA/INF.11 一并阅读。

决议草案*：*23 GA 11，见第 III 点。

I. 背景

1. 气候变化已成为世界遗产面临的最重大威胁之一，可能会影响包括其完整性和真实性在内的突出普遍价值及其在地方层面的经济和社会发展潜力。

2. 2005 年，相关组织和个人将气候变化对世界遗产的影响问题提请世界遗产委员会注意。随后，联合国教科文组织一直处于探索和管理气候变化对世界遗产影响的前沿。2006 年，在世界遗产委员会的指导下，联合国教科文组织与世界遗产委员会下属咨询机构（国际文化财产保护与修复研究中心、国际古迹遗址理事会、世界自然保护联盟）及各领域专家工作组一道，编写了一份关于“预测和管理气候变化对世界遗产的影响”报告以及“协助公约缔约国实施适当管理对策的战略”。随后编写完成了关于气候变化对世界遗产影响的案例研究汇编。最后，《世界遗产公约》缔约国大会于 2007 年通过了“气候变化对世界遗产影响的政策文件”（以下简称“政策文件”）。

3. 自政策文件通过以来，缔约国已向世界遗产委员会提交了大量关于受气候变化影响的世界遗产保护状况的报告。2017 年，世界遗产委员会重申了缔约国以最雄心勃勃的方式执行《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）《巴黎协定》的重要性，即“*把全球平均气温升幅控制在工业化前水平以上低于 2°C 之内，并努力将气温升幅限制在工业化前水平以上 1.5°C 之内，同时认识到这将大大减少气候变化的风险和影响*”。

4. 世界遗产委员会意识到，过去 10 年，有关适应和减缓气候变化的知识得到了大幅度的提升，因此在其第 40 届会议（伊斯坦布尔/联合国教科文组织，2016 年）上，委员会要求世界遗产中心及下属咨询机构定期审查和更新“政策文件”，增加有关该主题的最新知识和技术，为世界遗产社区的决策和行动提供指导（第 **40 COM 7** 号决定，第 16 段）。

5. 2017 年 10 月在德国维尔姆举行了一场国际专家研讨会，旨在讨论气候变化对世界遗产的保护和管理带来的挑战。该研讨会由德国联邦自然保护局（German Federal Agency for Nature Conservation）资助，并与世界自然保护联盟、国际古迹遗址理事会、国际文化财产保护与修复研究中心及联合国教科文组织世界遗产中心合作举办。会议汇集了遗产和气候变化方面的国际专家，讨论了 2007 年“政策文件”的修订，并提出了文件更新流程的指导建议（请参阅 https://whc.unesco.org/en/news/1736/）。

6. 随后，联合国教科文组织世界遗产中心启动了“政策文件”更新项目，供世界遗产委员会第 44 届延长会议审议，并确保在所有涉及的利益攸关方中的广泛传达和传播。该项目由荷兰信托基金（Netherlands Funds-in-Trust）资助。

7. 2019 年 12 月下旬至 2020 年 1 月 31 日，《世界遗产公约》所有利益攸关方就“政策文件”更新开展了广泛的线上意见征求活动。该问卷已广泛分发给所有世界遗产利益攸关方（请参阅 https://whc.unesco.org/en/news/2074/）。完整问卷请访问 https://whc.unesco.org/document/180635。本次调查收集了《公约》关键世界遗产利益攸关方就这一关键问题发表的 366 项意见建议，主要强调了妥善实施 2007 年“政策文件”所面临的一些关键挑战，以及该“政策文件”中存在的一些不足之处——应在其更新版本中得到解决（所有回复摘要请参阅 https://whc.unesco.org/document/181913）。

8. 联合国教科文组织世界遗产中心成立了一个技术咨询小组，主要目标是审查更新后的“政策文件”草案并提出相关意见建议。该小组由自然和文化遗产及气候变化领域的专家组成，这些专家熟知《公约》进程。与联合国教科文组织所有六个选举小组的主席进行了磋商，并邀请他们提名两名地区代表及最多两名观察员加入该技术咨询小组。除了缔约国的这种多样化代表之外，这个地域平衡和性别平衡的小组还包括三个咨询机构和秘书处的代表。

9. 技术咨询小组就如何向世界遗产委员会提交更新后的“政策文件”制定了明确的路线图，并在 2020 年期间举行了多次线上会议。在这些会议期间，技术咨询小组讨论了各种关键

问题，如更新后“政策文件”的目的和范围及其结构，以及确保《公约》所有利益攸关方妥善执行该文件的手段，尤其重点关注几个必要措施/需求，如确保更新后“政策文件”完全植根于世界遗产系统，并在《世界遗产公约》的职权范围内，确保与联合国《2030年议程》、可持续发展目标、《巴黎协定》及其他所有相关世界遗产文件的明确联系，强调宣传教育和能力建设的重要性，并且更新后“政策文件”将以行动为导向，清楚确定行动者及其作用和责任（委员会层面、国家层面、遗址层面）。

10. 随后，更新后的针对世界遗产的气候行动相关“政策文件”提交给世界遗产委员会第 44 届延长会议（福州/线上，2021 年）并获得批准。会上要求联合国教科文组织世界遗产中心与咨询机构展开磋商，结合第 44 届延长会议期间表达的意见和提交的修正内容，并咨询世界遗产委员会委员，对“政策文件”进行修订，尤其是关于以下几点：

- 共同但有区别的责任和各自能力基本原则（CBDR-RC 原则），这是《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）的基本支柱之一，
- 将气候变化减缓行动与 CBDR-RC 原则及《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》下接受的国家自主贡献保持一致，完全自愿的除外，
- 需要获得支持和能力建设援助，并鼓励发达国家向发展中国家进行技术转让和融资。

11. 世界遗产委员会还要求将更新后的“政策文件”草案转交给 2021 年 11 月举行的世界遗产公约缔约国大会第 23 届会议，以供审议和通过（第 **44 COM 7C** 号决定）。

II. 世界遗产委员会委员意见摘要

12. 根据 2021 年 8 月 4 日的第 CL/WHC-21/03 号通函，世界遗产委员会缔约国委员受邀在 2021 年 9 月 15 日之前，就第 **44 COM 7C** 号决定中提出的三个具体问题，向联合国教科文组织世界遗产中心提供意见建议和具体提案。已于 2021 年 9 月 2 日向所有委员发出提醒。

13. 在 2021 年 9 月 15 日截止日期之前，有 8 个缔约国提供了意见，不仅涉及上述问题，还涉及其他一般性问题，或更具体而言，重点涉及“政策文件”的目的、范围、实施、修订以及良好做法实例、世界遗产的管理和监测等。还以“政策文件”草案修正案形式提交了具体意见建议。收到的所有意见建议都已合并，与联合国教科文组织世界遗产中心和咨询机构的答复一道，体现在第 WHC/21/23.GA/INF.11 号文件（注明提交的缔约国）中，为大会期间开展的讨论提供指导。以下是收到的关于不同主题的意见摘要：

共同但有区别的责任和各自能力原则（CBDR-RC 原则）

14. 虽然缔约国普遍同意，CBDR-RC 原则是国际环境制度的基本支柱，但有些人忆及这是《联合国气候变化框架公约》的一项原则，不属于《巴黎协定》，并认为在“政策文件”中提及 CBDR-RC 原则应严格限于《巴黎协定》背景下的缓解行动（国家自主贡献——NDC），不应更广泛地引用与 UNFCCC 原则相关的内容，也不应与其他事项相关联，如适应或资金。

15. 另一方面，有人指出，由于《世界遗产公约》所有缔约国对其领土上的世界遗产的管理和保护负有同等责任，而且《操作指南》中的规定也同等适用于所有缔约国，因此“政策文件”不应具体提及 CBDR-RC 原则。

16. 在“政策文件”的 I.C 部分，已经提出了将 CBDR-RC 原则整合到《指导原则》中的具体建议，从而*采取预防性措施，旨在最大程度地减少与气候变化相关的风险*并*促进全球伙伴关系、包容性和团结。*

将气候变化减缓行动与 CBDR-RC 原则及《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》下接受的国家自主贡献保持一致，完全自愿的除外

17. 一个缔约国忆及，必须强调已更新的“政策文件”的起草工作是在充分认识到《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》各项原则的情况下完成的，并忆及这两者作为讨论气候相关国际问题的特殊论坛的中心地位。

18. 然而，对于《巴黎协定》作为一项独立的法律协议认可方面，看法不一。部分意见认为，目前在“政策文件”中将《巴黎协定》作为独立协定提及是令人满意的，无需修改，而另外一些意见则建议对《巴黎协定》进行文字澄清，如“《联合国气候变化框架公约》下通过的”或“《联合国气候变化框架公约巴黎协定》”。

19. 关于减缓气候变化行动与 CBDR-RC 原则和国家自主贡献的一致性，部分提出意见建议的委员认为，“政策文件”中提及 CBDR-RC 原则时均应严格限于《巴黎协定》背景下的缓解行动（国家自主贡献）。

20. 已经制定了这方面的具体提案，主要是包含在“政策文件”II.B 部分的“世界遗产气候行动目标 3”（减缓气候变化）中。

需要获得支持和能力建设援助，并鼓励发达国家向发展中国家进行技术转让和融资

21. 委员会委员针对这方面提交了大量意见建议，强调需要获得这种支持和能力建设援助，鼓励发达国家向发展中国家进行技术转让和融资，并强调“政策文件”可以进一步加强这方面的内容。

22. 然而，尽管部分提交意见的人士忆及，“根据《联合国气候变化框架公约》及其《巴黎协定》”，该规定属于发达国家对发展中国家的义务，但另外一些人士不希望在这种情况下提出 CBDR-RC 原则。

23. 有些意见也赞成，在提供和调动财政资源支持发展中国家时，要考虑发达国家的主导作用，并在实施“政策文件”的有利条件的财务部分（III.A 部分），更具体地强调小岛屿发展中国家（SIDS）和最不发达国家（LDC）的脆弱地区身份。

24. 已提出的其他具体建议包含在*促进全球伙伴关系*、*包容性和团结*的《指导原则》（I.C 部分）以及 II.B 部分的“世界遗产气候行动目标 4”（知识共享、能力建设和意识）中。此外，建议直接引用《巴黎协定》第 11 条关于能力建设的内容，作为知识共享、能力建设和意识专题 II.D.4 部分的补充。

其他意见

25. 关于“政策文件”的目的和范围，委员忆及，不仅在管理气候变化对世界遗产的影响方面，而且在减缓气候变化方面，都必须一直将重点明确放在保护突出普遍价值和世界遗产可以发挥的作用上面。委员还忆及，“政策文件”不应侵犯其他公约的任务。从这个意义上说，建议删除“政策文件”中任何可能被视为为缔约国的减排工作设定基准的文本（例如，II.B 部分的“世界遗产气候行动目标 2”（关于减缓气候变化）要求缔约国“制定健全的国家气候变化适应框架”，被视为超出了联合国教科文组织的任务，因此应调整为仅涵盖文化遗址和遗产地）。委员还建议强调自然保护区在适应、减缓和抵御气候变化影响以及促进它们提供的所有生态系统服务方面的作用。其中一项意见还强调了这一事实：“政策文件”应提供一个以结果为导向的自愿性政策框架，并提议在“目的和范围”下的 I.B 部分中对此进行修订。

26. 意见中频繁提到，世界遗产需要成为良好环境做法的实例，特别是通过使用新的环保低排放技术。委员还推荐将“良好做法”作为新的附件 V 或当前附件 II、III 及 IV 中的单独部分添加到文件中。

27. 关于温室气体（GHG）排放，一位委员建议，要注意提及各种温室气体排放源（如第 3 段中的森林砍伐），要求删除该部分或添加所有温室气体排放源。此外，建议将“零排放”目标改为“温室气体低排放”。

28. 这些意见对当地知识和传统做法问题提出了不同的观点：有些人认为“当地知识和智慧以及传统做法代表了不同的知识体系，是关键的信息来源，为社区应对未来气候风险所需的减缓和适应方案提供了信息”，而另外一些人则希望在 II.A 部分（有利条件 - 技术创新）不要提及将传统知识和本土科学作为与当代气候行动相关的气候技术。

29. 对于因气候变化相关影响而将遗产列入《濒危世界遗产名录》的问题，委员们也表达了不同的意见。一方面，要求确保“由气候变化引起的与《公约》有关的重大法律问题和解释性问题”得到解决并“在《操作指南》中明确阐述”，并确保“与这些问题相关的任何决定应推迟到能够向所有缔约国明确澄清时再做出”。已经在 II.C 部分（法律框架）提出了这个意义上的补充内容。另一方面，委员忆及“《操作指南》的法律规定是明确无疑的，在将遗产列入由气候原因引起的《危险名单》时，应将这些规定纳入考虑”。

30. 有大量意见强调了“政策文件”通过后的实施问题，要求为每个“世界遗产气候行动目标”设定应对气候变化的具体指标，并建议，应对和适应气候变化的国家政策应包含该“政策文件”，从而确保其在遗产和文化遗址方面的实施。建议更新世界遗产地管理计划，从而提出应对气候变化的一般方法，以此作为促进对“政策文件”实施情况进行定期监测的一种方式。

31. 最后，所提供的意见建议还提到了“政策文件”的修订问题，强调需要在了解世界遗产受社会动态、政治动态、经济动态及气候变化影响的基础上，制定有关定期审查和更新“政策文件”的计划。

III. 决议草案

决议草案：23 GA 11

大会，

1. *已审阅第 WHC/21/23.GA/11 号文件及第 WHC/21/23.GA/INF.11 号文件；*

2. *忆及分别在世界遗产委员会第 40 届会议（伊斯坦布尔/联合国教科文组织，2016 年）、第 41 届会议（克拉科夫，2017 年）、第 42 届会议（麦纳麦，2018 年）、第 43 届会议（巴库，2019 年）及第 44 届延长会议（福州/线上，2021 年）通过的第 **40 COM 7** 号决定、第 **41 COM 7** 号决定、第 **42 COM 7** 号决定、第 **43 COM 7.2** 号决定及第 **44 COM 7C** 号决定，*

3. *感谢荷兰缔约国为“气候变化对世界遗产影响的政策文件”更新项目提供资金，并对为这一进程做出贡献的《世界遗产公约》所有利益攸关方表示感谢，*

4. *注意到在世界遗产委员会第 44 届延长会议（福州/线上，2021 年）期间就该事项开展的辩论，以及委员们通过书面意见征集流程对该草案发表的意见，*

5. *注意到世界遗产委员会在其第 44 届会议（福州/线上，2021 年）上批准了第 WHC/21/44.COM/7C 号文件《附件 1》中包含的“针对世界遗产的气候行动相关政策文件”草案，*

6. *通过第 WHC/21/23.GA/INF.11 号文件所载经修订的“针对世界遗产的气候行动相关政策文件”；*

7. *鼓励缔约国、世界遗产中心、咨询机构忆及与世界遗产有关的 2 类中心，通过适当方式（包括以当地语言）向世界遗产界和广大公众广泛传播“针对世界遗产的气候行动相关政策文件”，并促进其实施；*

8. *忆及世界遗产委员会与咨询机构共同向世界遗产中心提出申请，在可用资源范围内：*

a) *为了将本“政策文件”各项原则转化为实际操作程序，以及为了制定宣传教育和能力建设举措，从而实现本“政策文件”的广泛实施，必须对《操作指南》的具体修改拟定提案，*

b) *考虑编制一份《指导文件》，以促进本“政策文件”的有效实施，并为其行动、目标和具体目标提供支持，其中可能包括衡量和报告实现“世界遗产气候行动目标”进展情况的指标和基准工具；*

9. *呼吁缔约国通过预算外资金支持上述活动；*

10. *建议《公约》缔约国及所有利益攸关方，根据“针对世界遗产的气候行动相关政策文件”，将减缓和适应气候变化行动纳入风险防范政策和行动计划，从而保护所有世界遗产的突出普遍价值；*

11. *还建议与世界遗产相关的 2 类中心和联合国教科文组织教席在其能力建设和研究举措中优先考虑与实施“针对世界遗产的气候行动相关政策文件”相关的问题；*

12. *要求世界遗产中心向大会第 25 届会议提交一份关于“政策文件”及上述规定实施进展情况的报告。*