



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/8

巴黎，2021年11月16日

原始文件：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8项：关于欠费可能采取的措施，包括对有关缔约国提交的列入提名的审查，但不影响对因独立于其意志之原因而无法缴费的国家的保护

摘要

根据第 **22 GA 7** 号决议第 11 段，本文件提出了关于欠费可能采取的措施，包括对有关缔约国提交的列入提名的审查，但不影响对因独立于其意志之原因而无法缴费的国家的保护。

决议草案： **23 GA 8**，见第 III 部分。

I. 既往史

1. 在其第二十二届会议（教科文组织，2019年）上，《世界遗产公约》缔约国大会决定在其第二十三届会议议程中列入一项题为“关于欠费可能采取的措施，包括对有关缔约国提交的列入提名的审查，但不影响对因独立于其意志之原因而无法缴费的国家的保护”的议案（第22 GA 7号决议，第11段）。
2. 此次增加于反复辩论之后达成，该辩论自2012年以来在世界遗产委员会和联合国大会上反复举行，主题是对《公约》第16条规定的纳款的拖欠/不缴纳。
3. 事实上，根据《世界遗产公约》第16条，缴纳义务性和自愿性纳款是《公约》所有缔约国的义务。世界遗产委员会在其第44 COM 14号决定（福州/线上，2021年）中重申了这一点。然而，可能的未缴费并不妨碍各国继续享受《公约》赋予它们的优势，首当其冲的就是行使提交世界遗产名录列入提名（propositions d' inscriptions）的权利。

II. 关于欠费可能采取的措施

A) 《公约》赋予的权利

4. 《公约》缔约国的主要权利包括：
 - a. 可以向世界遗产委员会提交候选提名；
 - b. 可以行使投票权；
 - c. 可以提交世界遗产名录列入提名；
 - d. 可以选择自愿纳款制度（第16.2条）；
 - e. 可以请求国际援助（第19条）；
 - f. 可以退出公约（第35条）。

B) 现有措施

5. 就目前状况而言，《公约》文本仅在第16条规定了一项措施，适用于迟延缴纳当前年度及前一日历年强制或自愿纳款的情况，即：**无资格加入世界遗产委员会**（第16.5条）。
6. 此外，委员会在1989年注意到“在支付义务性或自愿性纳款方面持续存在某些拖延”，因此决定“拖欠当前两年纳款的**缔约国无法获得由基金资助的国际援助**，除非在特殊情况或紧急情况下”（第13 COM XII.34号决定，教科文组织，1989年）。在同一决定中，委员会要求秘书处相应修改指南。包含这些规定的修订后指南由委员会在其第15次会议（迦太基，1991年）中以第15 COM XIV.57号决定通过。
7. 因此，这两项措施是迄今为止在未支付纳款的情况下可采取的仅有措施。

C) 其他措施的可行性

8. 至于退出公约的权利或选择自愿缴费制度的权利（上文第4d）和4f）段），不支付纳款显然不会产生任何影响，因为这些权利严格属于相关国家的主权。

关于欠费可能采取的措施，包括对有关缔约国提交的列入提名的审查，但不影响对因独立于其意志之原因而无法缴费的国家的保护

9. 因此，可以讨论研究的、与纳款有关的措施可行性的权利仅限于在大会和委员会中投票的权利，以及提交列入遗产名录之候选提名的权利。
10. 目前，无论纳款的缴纳状态如何，这些权利仍然一律享有。

1) 在大会和委员会中的投票权

11. 如果我们比较教科文组织文化公约各个理事机构的选举方式，我们就会发现那些规定选举的机构在投票权方面没有任何限制措施（1954 年海牙公约《关于发生武装冲突时保护文化财产的公约》的第二议定书（1999 年）、2005 年《保护和促进文化表现形式多样性公约》和 2003 年《保护非物质文化遗产公约》）¹。
12. 至于教科文组织的理事机构，在大会行使表决权的条件是根据其《宪章》第 IV.C.8b) 条支付纳款：“如果会员国未缴的纳款数额大于当年和前一日历年应向其收取的财政纳款总额，则该会员国不得参加大会的投票。”同样，在大会第四十届会议对宪章进行修订后，关于执行局，“如果会员国应缴未缴的纳款额超过当年和前一日历年应向其收取的财政纳款总额，则该会员国不得参加大会的投票。”（《宪章》第 VC14.b) 条）。但是，在这两种情况下，“如果大会查明欠费是由于独立于该成员国意志的情况时”，则可以决定对该规则进行例外处理（《宪章》第 IV.C8.c) 条和第 V.C.14.b) 条）。援引该条款的会员国在沟通时所适用的程序规定为《大会议事规则》第 80 条和《执行局议事规则》第 48.2 条。
13. 2019 年以来，经大会第四十届会议修订的《宪章》还规定了一项对资格的限制：“如果一个会员国应缴未缴的纳款数额大于当年和前一日历年应向其收取的财政纳款总额，则该会员国没有资格参加执行局。但是，如果大会发现欠费是由于独立于该会员国意志的情况造成的，则它可以批准该会员国获得参加执行局的资格。”（第 V.A.1.b) 条）。
14. 根据 1972 年《公约》，如果由于迟延支付本年度和前一日历年的义务性或自愿性纳款已经明确限制其加入委员会的资格，则《公约》不对《公约》缔约国在大会的投票权或委员会成员在委员会的投票权再作任何限制。于此应予以指出，《教科文组织宪章》已对大会投票权做出了限制；而且，在第四十次会议上又经修订，对执行局内部投票权予以限制。由于投票权与《公约》缔约国的地位有关，在大会或委员会中限制投票权即意味着《公约》缔约国正考虑对《公约》进行修订。《公约》第 37 条规定了公约的修订程序。根据第 37.1 条，“本《公约》可由联合国教育、科学及文化组织大会修订”。此外，“然而，修订将仅对成为经修订后《公约》的缔约方的国家具有拘束力”。

2) 提交世界遗产名录列入提名的权利

15. 在联合国教科文组织的各项公约中，只有 1972 年《公约》和 2003 年《保护非物质文化遗产公约》规定了名录的增列；它们对增列财产/项目进入此类名录的提名权利没有规定任何限制。
16. 1972 年《公约》第 11.1 条规定，每个缔约国提交“位于其领土内并可能列入本条第 2 款所规定名录的文化和自然遗产清单”。
17. 委员会正是在这些清单的基础上制定了世界遗产名录。因此，1972 年《公约》第 11.2 条规定，“[根]据缔约国按照第 1 段规定递交的清单，委员会应制订、更新和出版一份《世界

¹应注意，2001 年《保护水下文化遗产公约》和 1970 年《关于禁止和防止非法进出口文化财产和非法转让其所有权的方法的公约》的文本中都没有规定选举。

关于欠费可能采取的措施，包括对有关缔约国提交的列入提名的审查，但不影响对因独立于其意志之原因而无法缴费的国家的保护

遗产目录》，其中所列的均为本公约第 1 条和第 2 条确定的文化遗产和自然遗产的组成部分，也是委员会按照自己制订的标准认为是具有突出的普遍价值的财产。”

18. 一份关于对委员会成员提交提名列入施加限制的法律意见已于 2004 年提交给委员会第七次特别会议（文件 WHC-04/7 EXT.COM/4B.Add）。根据《公约》第 11.1 条，该意见明确规定“缔约国有权让委员会研究清单，以便使其可能被列入《世界遗产名录》。”此外，由于缔约国要求委员会研究其遗址以使其可能被列入《世界遗产名录》的权利是通过列入提名来行使的，法律意见明确指出，“缔约国提交列入提名对他们而言即构成让委员会研究其清单之权利的行使，该权利规定于第 11 条第 2 款”。因此，禁止缔约国提交遗址的列入提名将导致这些国家无法行使《公约》规定的权利。
19. 由于《公约》认可缔约国有权让委员会审查其列入提名，对某些欠付财政纳款的国家施加关于提交列入提名的限制就必须对《公约》进行修正。

3) 委员会对列入提名的审查

20. 2004 年提交给委员会第七次特别会议的法律意见（文件 WHC-04/7 EXT.COM/4B.Add）指出：“虽然禁止委员会成员提交列入提名的尝试存在法律层面的问题，然而，委员会似有可能在审查列入提名时为自己规定某些限制”，并指明“委员会有权制定规则，为自己在会议期间审查的列入提名的数量或类别加以限制或进行优先排序”。因此，为了能够管理大量列入提名，委员会逐步通过一系列决定，对提交给它审议的提名数量进行限制。最近的决定（**第 40 COM 11 号**决定，伊斯坦布尔/联合国教科文组织，2016 年）将这一限制规定为每年 35 个提名文件，每个缔约国仅可提交一份文件。委员会的这些决定是基于《公约》明确授予它的关于制定其工作或履行《公约》所规定职能的方法和规则（例如通过议事规则、制定标准等）的权力。这些限制不影响缔约国让委员会审议其提名文件的基本权利；只有在超过每年 35 份文件的限制的情况下，才会对审查时间表产生影响。
21. 在审议缔约国提交的列入提名时，委员会进一步决定，如果超过每年 35 份文件的限制，则应对列入提名的审议确定一个优先顺序。此时，对额外文件的审议将推迟到下一年。这些优先事项列在《操作指南》第 61c) 段中，目前共 12 项。
22. 因此，委员会可以考虑在《操作指南》第 61c) 段中增加一个优先事项，以便将委员会对列入提名的审议与纳款的支付建立关联。这种情况下，纳款的缴纳只有在超过 35 份文件的年度限额时，才会产生潜在影响。此外，不仅要确定纳款支付在优先级列表中所处的位置，还要确定适用的时间表（为评估缴费而采用的时间节点）。还必须规定在评估期（横跨 2 个日历年）内支付纳款会产生何种效果。
23. 列入提名文件的评估费用由世界遗产基金承担，这一事实可作为将推迟审查列入提名文件与纳款的支付相挂钩的理由。由此必须确定这种机制的适用方式，特别是为盘点付费情况所采用的时间节点以及这种推迟可能发生的频率。
24. 根据 2019 年大会的要求，限制措施还应考虑到“保护因独立于其自身意志的原因而无法缴费的国家”。这种保护意味着要建立一个待详定的核查程序，这可能会使现有程序变得相当复杂：有必要确定“独立于该国自身意志的原因”的适用标准，建立一个核查机构；该机构应根据某种待详定的方式设立，并根据同样待详定的时间表（该时间表还须与《操作指南》第 168 段的时间表相协调）举行会议，等等。与建立和实施此等程序可能产生的人员和时间成本相比，在催收欠费方面可能取得的预期收益倒似有限。

关于欠费可能采取的措施，包括对有关缔约国提交的列入提名的审查，但不影响对因独立于其意志之原因而无法缴费的国家的保护

III. 决议草案

决议草案：23 GA 8

大会

1. 审阅了文件 WHC/21/23.GA/8,
2. 重申对于《公约》所有缔约国而言，向世界遗产基金缴纳年费是第 16 条规定的法律义务；
3. [……]

关于欠费可能采取的措施，包括对有关缔约国提交的列入提名的审查，但不影响对因独立于其意志之原因而无法缴费的国家的保护