

联合国教育、科学  
及文化组织

《世界文化和自然遗产保护公约》  
缔约国大会第二十四届会议

巴黎，联合国教科文组织总部

2023年11月22-23日

临时议程第8项：

针对世界遗产的气候行动相关政策文件更新

**概要**

本文件系根据第23 GA 11号决议提交，根据该决议，大会第二十三届会议（教科文组织，2021年）设立了一个《公约》缔约国不限成员名额工作组，其任务是审查和制定“针对世界遗产的气候行动相关政策文件”最终版本以及有效实施该文件的建议，供缔约国大会第二十四届会议审议。本文件介绍了不限成员名额工作组的成果。

本文件应与第WHC/23/24.GA/INF.8号文件一并阅读。

**决议草案：24 GA 8**，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，可能影响世界遗产的突出普遍价值（OUV）。2005年，世界遗产委员会（下称“委员会”）注意到了这一问题，并于2007年《世界遗产公约》缔约国大会通过了[“气候变化对世界遗产影响的政策文件”](#)（下称“政策文件”）。
2. 世界遗产委员会意识到，过去10年，全球层面有关适应和减缓气候变化的知识得到了大幅度的提升，因此在其第四十届会议（伊斯坦布尔/教科文组织，2016年）上，委员会要求定期审查和更新“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）。
3. 在第四十四届扩大会议（福州/在线，2021年）上，委员会核准了更新后的“针对世界遗产的气候行动相关政策文件”（[第44 COM 7C号](#)决定），这是通过为期两年的《公约》所有利益攸关方的广泛在线协商以及缔约国通过教科文组织选举组确定的国际专家技术咨询小组的多次会议制定的。委员会还要求教科文组织世界遗产中心与各咨询机构协商，修订“政策文件”，纳入第四十四届扩大会议期间发表的意见和提交的修正案，并征求委员会委员的意见。委员会还要求世界遗产中心召集一个气候科学和遗产领域的专家小组（见下文第6款）。此外，委员会还要求将更新后的“政策文件”草案转交2021年11月大会第二十三届会议审议和通过。
4. 在委员会作出决定之后，委员会缔约国委员就[第44 COM 7C号](#)决定中提出的三个具体问题提出了意见和具体建议，这些意见和建议经整理合并后反映在[第WHC/21/23.GA/INF.11号](#)文件中，以便提交大会。
5. 大会第二十三届会议（教科文组织，2021年）注意到经委员会核准的“针对世界遗产的气候行动相关政策文件”更新草案，并决定成立一个缔约国不限成员名额工作组，其任务是根据[第44 COM 7C号](#)决定以及有效实施该文件的建议，制定“政策文件”的最终版本（[第23 GA 11号](#)决议）。大会还要求将“政策文件”的最终版本提交2023年第二十四届会议审议。此外，大会还建议召集委员会要求的专家小组（见上文第4款），其任务是审议对“政策文件”的修订及其未决的政策事项，并向不限成员名额工作组进行报告，为审议“政策文件”及其实施建议提供信息。
6. 经教科文组织世界遗产中心组织以及在各咨询机构的协助下，该专家小组于2022年3月30日至4月1日举行了在线会议，阿贝纳·怀特（Abena WHITE）女士（圣文森特和格林纳丁斯）担任报告员。由缔约国通过教科文组织选举组确定的专家们逐节审查了“政策文件”，并通过公开讨论方式讨论了未决政策问题。专家小组随后于2022年9月6日向不限成员名额工作组报告了其工作。
7. 由于澳大利亚、阿塞拜疆及荷兰王国这些缔约国的慷慨支持，专家小组和不限成员名额工作组的工作均得以顺利进行。

## II. 不限成员名额工作组工作概要

8. 不限成员名额工作组主席团由时任马达加斯加共和国常驻教科文组织大使衔代表伊薇特·西拉女士阁下担任主席，澳大利亚、哥伦比亚、黎巴嫩及波兰担任副主席，巴巴拉·恩格斯（Barbara ENGELS）女士（德国）担任报告员。由于西拉女士阁下无法出席会议（因其本国政府任命担任部长级职务），自2023年1月起，不限成员名额工作组会议由哥伦比亚常驻教科文组织代表团全权公使兼临时代办卡罗琳娜·迪亚兹·阿科斯塔（Carolina DIAZ ACOSTA）女士主持。

9. 不限成员名额工作组在教科文组织总部线下线上同时举行了八次会议。2022年3月22日，不限成员名额工作组成员通过了其工作方法和预期成果，并商定了详细的时间表。由此，分别于2022年9月16日和11月23日以及2023年1月31日、3月21日、5月3日、7月18日及11月3日举行了会议，平均每次会议有77个缔约国出席，135名积极与与会者（包括线下线上），以及265场网播。
10. 根据不限成员名额工作组与会者的决定，会议的重点是审查“政策文件”更新草案案文，研究专家小组提出的合并版本，并仅侧重于专家小组认为对“政策文件”具有潜在重大影响并就此提出具体建议的开放供讨论的段落。此外，“政策文件”更新草案的大多数拟议段落在世界遗产委员会审查期间均未作修改，专家小组和不限成员名额工作组实际上都认为这些段落是完全相关的。
11. 基于上述情况并对其任务的思考，由于“政策文件”的大部分案文被认为是相关的，不限成员名额工作组商定了工作方法，将讨论重点放在有待专家小组提出建议的那些段落案文的定稿问题上。工作组还决定，提出的其他任何修正案及其引起的关切将作为工作组提交的工作的一部分，纳入主席的最后报告，但不会反映在“政策文件”的案文终稿中（请参阅下文B部分）。
12. 最后但同样重要的一点是，尽管在不限成员名额工作组的八次会议上进行了广泛讨论，每次会议都进行了内容丰富的辩论，但不限成员名额工作组未能充分讨论和制定有效实施更新后的“针对世界遗产的气候行动相关政策文件”的建议。澳大利亚缔约国向不限成员名额工作组提交了一份关于这一事项的非正式文件，引人深思。此外，秘书处还忆及世界遗产委员会第四十四届扩大会议（福州/在线，2021年）在第44 COM 7C号决定中已经通过的几项实施措施。

#### A. “政策文件”中的辩论要点

13. 不限成员名额工作组在会议期间对几个要点进行了广泛辩论。其中一点涉及以适当方式提及《联合国气候变化框架公约》（《气候公约》）中所表达的各项原则以及根据《气候公约》通过的《巴黎协定》中所表达的各项原则。工作组承认，在开展与管理气候变化对世界遗产的影响有关的工作时，应认识到《气候公约》中的各项原则以及根据《气候公约》通过的《巴黎协定》中的各项原则及其在国际气候相关讨论中的中心地位。然而，由于根据《世界遗产公约》开展的讨论无权修改或重新表述各国在国际气候变化框架下的义务和承诺，因此，就“政策文件”这一不具约束力的案文与其他气候变化国际协定和框架（如《气候公约》和根据《气候公约》通过的《巴黎协定》）之间的统一问题，进行了长时间的辩论。这样做的目的是避免任何误解，并确保不会超出《世界遗产公约》的范畴。在此方面，不限成员名额工作组成员一致同意，根据2017年教科文组织《与气候变化有关的伦理原则宣言》第十八条<sup>1</sup>，本“政策文件”中的任何内容均不应被理解为对《气候公约》中的任一原则和规定以及对根据该公约通过的《巴黎协定》中的任一原则和规定的解释。
14. 工作组还详细讨论了在“政策文件”中提及**共同但有区别的责任和各自的能力（CBDR-RC）**原则的问题以及该原则在“政策文件”中提及的相关位置。一些成员希望在“政策文件”的多个相关段落中纳入这一原则，而其他成员则认为，如果要提及这一原则，也应仅限于一个段落。由于难以就这一实质性问题达成共识，因此组织了非正式会议，以进一步讨论这一事项，并找到一种协商一致的方式，将**CBDR-RC**原则纳入“政策文件”。
15. 与会者还提到有必要在“政策文件”中提及**预防性办法**。许多与会者赞成按照专家小组的建议列入这一提法。这一想法得到了一些小岛屿发展中国家（SIDS）的大力支持，它

---

<sup>1</sup> 请参阅 <https://www.unesco.org/en/ethics-science-technology/climate-change>

们提到了 2017 年教科文组织《与气候变化有关的伦理原则宣言》，其中将预防性办法定为原则之一<sup>2</sup>。然而，对于提及“预防性办法”的适当性，与会者表达了不同意见，但最终达成了提及“预防性方法”的共识，前提是本指导原则应鼓励考虑采用这种办法，而不是明确要求，并且这种办法应侧重于世界遗产财产。

16. 与会者还讨论了**纳入国家自主贡献（NDC）**原则的问题。一些成员要求将国家自主贡献原则的提法改为更笼统地提及其根据《巴黎协定》作出的承诺。然而，多位成员希望明确指出，缔约国在气候变化方面采取的措施应符合其国家自主贡献原则，并将综合减缓框架纳入国家自主贡献。
17. 在会议期间，工作组还讨论了将**气候变化国际协定和框架**中的其他原则纳入“政策文件”的问题，同时确保这些原则在《世界遗产公约》的背景下得到考虑，不会给缔约国增加任何进一步的义务或任何额外的解释。
18. 与会者讨论了将**政府间气候变化专门委员会（气专委）报告**的某些成果纳入“政策文件”的可能性，如果要这样做，可以通过间接提及或确切引用，特别是关于大气中温室气体（GHG）浓度空前高的原因，工作组保留的折衷方案是提及人为排放，并添加一项脚注，其中包含气专委在其 2018 年《全球升温 1.5°C 报告》（Global Warming of 1.5° C Report）中定义的“人为排放”定义。关于使用“碳中和”还是“气候中和”，也进行了长时间的辩论，最后工作组决定使用“碳中和”，并在术语表中增加“气候中和”的定义（请参阅下文第 22 款）。
19. “政策文件”的实施层面也是讨论的主题。与会者同意提及国家、地方和现场层面，但部分与会者表示难以提及**国际层面**。不过，工作组采纳了专家小组的建议，即在许多情况下仍提及国际层面，以确保最全面地实施“政策文件”。会议期间还强调，应在《世界遗产公约》的国际背景下理解“政策文件”。
20. 工作组详细讨论了**气候变化的前景**。考虑到工作组不应做出任何超出“政策文件”范围的预测，一些与会者不同意设置气候变化对遗产影响的时间框架，并建议删除任何有时间限制的目标。他们质疑气候变化相关威胁对遗产突出普遍价值（OUV）的确定性，因此请其他成员重申这些威胁的科学证据。后者表示有必要在本十年结束之前采取紧急行动，并强调有越来越多的证据表明，气候变化已经对遗产的突出普遍价值产生了影响。尽管如此，工作组还是决定在脚注中纳入一份列举当前危害、暴露和脆弱性的示例清单，作为气候变化对遗产造成的风险。
21. 还建议将“**资源调动**”和“**技术转让**”以及机构能力、多层次治理、人类行为和生活方式的改变，作为支持适应和减缓备选方案可行性并能加速和扩大系统性过渡的有利条件的一部分。
22. 工作组还考虑了“政策文件”中包含的与气候变化相关的技术术语的定义，以及纳入根据气专委 2022 年和 2023 年报告中的最新定义而编制的**术语表**的必要性。工作组决定，由于术语表包括未经各国谈判或正式通过的术语和概念，如 CBDR-RC 原则和国家自主贡献，因此此类术语表不应作为附件列入已通过的“政策文件”，而应作为单独的资料在世界遗产中心官网上提供。

## B. 就未开放供讨论段落提出的问题

23. 尽管正如与会者在第一次会议上决定的那样，工作组必须避免超越其任务范围，并严格侧重于开放供讨论的段落，重点审查专家小组已提出具体建议的段落，但仍有几位成员就未开放供讨论的段落提交了修正案。其中部分成员建议只对措辞稍作修改，但另有一

---

<sup>2</sup> 请参阅 2017 年教科文组织 [《与气候变化有关的伦理原则宣言》](#) 第三条。

些成员提议进行实质性修改，甚至完全删除段落。如上所述，工作组决定不将这些修正案纳入“政策文件”，而是将其提出的关切纳入主席的最后报告，作为工作组提交的工作的一部分，但不反映在“政策文件”的案文终稿中。

24. 对未开放供讨论的段落提出的大多数修正案旨在使“针对世界遗产的气候行动相关政策文件”与其他国际协定（主要是《气候公约》和《巴黎协定》）更好地保持一致，从而忆及所提出的原则。其目的还在于改进这些不同案文之间的协同工作，而不是各自为政，包括与 **CBDR-RC** 原则、减缓、适应、温室气体排放、筹资及治理有关的事项。提出此类修正案的成员忆及：《巴黎协定》中使用的措辞/术语大多是以其他方面为前提的，不能在“政策文件”中部分使用。因此，他们认为，这些措辞/术语应在“政策文件”中完全照搬，或从段落中删除，以便“政策文件”不会以任何方式错误引用或与《巴黎协定》相矛盾。
25. 与开放供讨论段落的情况一样，一些修正案旨在删除未开放供讨论段落中对具体时间框架或有时间限制的目标（如 **2023** 年、到本世纪中叶等）的提及内容。气专委和生物多样性平台报告中的内容尤为如此。
26. 关于“政策文件”的实施层面，建议从未开放供讨论段落中删除所有提及国际层面的内容。开放供讨论段落的情况也是如此，但工作组赞成保留这一层面。
27. 其他修正案还系统性地删除了“**碳**”的提法。有几项修正案建议删除“**温室气体减排**”的提法，或者更确切地说是将其称为“**温室气体排放管理**”。另一个例子是，有人提议将“**低碳替代方案**”改为“**低排放替代方案**”，因为一些国家提议，应从整体上审视温室气体排放，而不是只从碳的角度来审视，因为这样无法提供全局情况。
28. 有一项修正案提议删除以下内容：遵守严格的环境和社会保障措施的必要性，以及为保护自然遗址和混合遗址，考虑将碳储存永久性作为对减缓气候变化作出重大贡献的一种方式的重要性。
29. 尽管工作组已经在未开放供讨论段落中考虑了这一问题，但提议删除未开放供讨论段落中对“**权利持有人**”的所有提法。由于《**实施<世界遗产公约>操作指南**》中多次提到“**权利持有人**”一词，工作组同意同时保留世界遗产“**利益攸关方**”和“**权利持有人**”，并随后商定应确保“政策文件”通篇在这一措辞上的一致性。
30. 一些修正案还旨在删除“**气候治理**”的提法，代之以更笼统的“**应对与气候变化相关的挑战**”这一术语。本着同样的精神，提议删除定义气候治理、其目标及利益攸关方的段落，仅保留与 **2017** 年教科文组织《与气候有关的伦理原则宣言》的交叉引用。
31. 在开放供讨论的段落中，与未开放供讨论段落有关的大多数关切，在以协商一致方式通过的案文中得到了解决。值得注意的是，此类案文涉及与《气候公约》和根据《气候公约》通过的《巴黎协定》相关的措辞，以及纳入 **2017** 年教科文组织《与气候变化有关的伦理原则宣言》第十八条的案文。
32. 最后，建议删除“政策文件”中对“**资金转移和调动**”的提法，因为这方面与《巴黎协定》的术语不完全一致。其中包括一段详细说明资金转移和调动如何成为促进针对遗产的气候行动的必要有利条件之一，如对减缓和适应方面基础设施的投资。还提议删除有关许多遗产相关部门为实现快速和深远转型而可能大幅增加投资的提法。

### III. 决议草案

#### 决议草案： 24 GA 8

大会，

1. 已审阅第 WHC/23/24.GA/8 号文件及第 WHC/23/24.GA/INF.8 号文件，
2. 忆及大会第二十三届会议通过的第 23 GA 11 号决议（教科文组织，2021 年），
3. 还忆及世界遗产委员会第四十届会议（伊斯坦布尔/教科文组织，2016 年）、第四十一届会议（克拉科夫，2017 年）、第四十二届会议（麦纳麦，2018 年）、第四十三届会议（巴库，2019 年）、第四十四届会议（福州/在线，2021 年）及第四十五届扩大会议（利雅得，2023 年）分别通过的第 40 COM 7 号、第 41 COM 7 号、第 42 COM 7 号、第 43 COM 7.2 号、第 44 COM 7C 号及第 45 COM 7.1 号决定，
4. 感谢伊薇特·西拉女士阁下（马达加斯加）当选为大会第二十三届会议（教科文组织，2021 年）设立的无限成员名额工作组主席，感谢卡罗琳娜·迪亚兹·阿科斯塔女士（哥伦比亚）在主持无限成员名额工作组会议方面发挥了卓越领导作用，感谢澳大利亚、哥伦比亚、黎巴嫩及波兰担任副主席，感谢芭芭拉·恩格斯女士（德国）担任报告员，并感谢工作组所有成员所完成的工作，
5. 还感谢澳大利亚、阿塞拜疆和荷兰王国这些缔约国为 2007 年“气候变化对世界遗产影响的政策文件”更新进程提供慷慨的财政支持，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，
6. 注意到大会第二十三届会议（教科文组织，2021 年）设立的无限成员名额工作组在八次会议期间进行了内容丰富的辩论，该工作组的任务是根据第 44 COM 7C 号决定审查和制定其案文终稿，并为其有效实施制定提案，
7. 强调根据 2017 年教科文组织《与气候变化有关的伦理原则宣言》第十八条，不具约束力的本“政策文件”的任何内容均不应被理解为对《联合国气候变化框架公约》（《气候公约》）的任何原则和规定以及根据该公约通过的《巴黎协定》的任何原则和规定的解释，
8. 通过第 WHC/23/24.GA/INF.8 号文件所载无限成员名额工作组协商一致建议的 2023 年“针对世界遗产的气候行动相关政策文件”；
9. 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；
10. 忆及世界遗产委员会为了以下目的，在现有资源范围内，就“政策文件”的实施，与各咨询机构共同向世界遗产中心提出的要求：
  - 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，  
前提是上述工作应与缔约国协商进行；
11. 呼吁缔约国通过预算外资金支持上述活动；

12. 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；
13. 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；
14. 要求世界遗产中心向大会第二十六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。