



大会
第三十八届会议
巴黎，2015 年

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

38 C

38 C/49

2015 年 11 月 2 日

原件：英文

临时议程项目 4.11

加强教科文组织在发生武装冲突时 保护文化和促进文化多元化的行动

说 明

背景：本文件系根据第 197 EX/10 号决定——“加强教科文组织在发生武装冲突时保护文化和促进文化多元化的行动”——提交大会审议。

目的：文件介绍了根据执行局第一九七届会议的审议情况修订的“关于加强教科文组织在发生武装冲突时保护文化和促进文化多元化的行动战略”，以便由大会通过。

需作出的决定：第 55 段。

引 言

1. 过去十年里，蓄意攻击文化遗产的行为有增无减与一种暴力极端主义不无关系。长久以来，这种战略利用蓄意、有系统地破坏文化作为战争武器，以便从根本上动摇人口稳定，伤害社会。这种战略利用新技术和传播工具，以最大限度地提高影响，使仇恨在全球范围内蔓延。我们看到，各种形式的文化多样性成为攻击目标，表现为：以文化或宗教理由迫害个人，蓄意破坏其遗产、礼拜场所和机构、知识或信息传播场所和机构。这种从多方面对文化和文化多样性的否定，加之由一些行动者在各国国内并跨国界进行肆无忌惮的宣传，也突出显示了文化遗产的破坏已经远非文化惨剧，而已成为安全问题；也显示了为何文化保护不能与人道主义行动脱钩，必须作为一切和平战略的主要部分。这些破坏行为助推令人担忧的激进化和极端主义趋势，使人回想起教科文组织“于人之思想中筑起和平”的核心任务。这要求更新和加强旨在构建和平屏障的工具。有必要加强教科文组织回应这些威胁的制度和业务能力，以便本组织创立 70 年之后仍能够履行任务，适应当前环境的需要。

2. 为了应对上述挑战，教科文组织执行局第 196 EX/ 29 号决定请“总干事与会员国和其他相关行动方合作起草一份战略，其主题为如何加强教科文组织在发生武装冲突时保护文化和促进文化多元主义的行动，包括优先活动的具体建议并说明必要的财务和人力资源，并将该战略[...]提交其第一九七届会议和大会第三十八届会议审议”（第 15 段）。

3. 根据这一决定，秘书处起草了一项“战略”，作为第 197 EX/10 号文件提交教科文组织执行局第一九七届会议。执行局第 197 EX/10 号决定欢迎这一战略（第 7 段），要求“秘书处根据届会期间所表达的意见修订该战略”（第 11 段），并决定“将[其]转呈教科文组织大会第三十八届会议讨论通过”（第 12 段）。

4. 该战略应执行局的要求进行了修订，采纳了其第一九七届会议上所表达的意见，现提交教科文组织大会第三十八届会议审议通过。

I. 加强教科文组织在发生武装冲突时保护文化和促进文化多元化的行动的战略建议

5. 武装冲突一直对文化和遗产造成破坏性影响，包括通过蓄意毁坏具有重大意义的身份标志的做法。在历史上，破坏性的意识形态也不是新生事物。但是，近几十年来，文化逐渐

进入到冲突前线，暴力极端主义¹成为重要的驱动力。如今，武装冲突时文化遗产遭遇的威胁源自蓄意破坏、附带损坏和被迫忽视，也源自有组织抢劫和非法贩运文物（如今的规模和资金前所未有），在某些情况下，还源自恐怖主义。

6. 此外，对文化的攻击特点是，基于文化、种族或宗教信仰的偏见，蓄意将个人和团体当作目标。否定文化认同（包括书籍和手稿、传统习俗以及礼拜、纪念和学习场所）以及蓄意和系统地破坏文化遗产，这种攻击已被定义为“文化清洗”²。类似行为，例如伊黎伊斯兰国/达伊沙最近在伊拉克和叙利亚犯下的行为以及相关团体在其他国家犯下的行为，将宗派愿景强加给世界和社会，清除文化多样性和多元化，并否认文化权利和基本自由。以这种方式进行的文化清洗的目的是消除某一地理区域的文化多样性，并用一个单一的、同质的文化和宗教视角取而代之。根据《国际刑事法院罗马规约》第八条，在国际和非国际武装冲突时蓄意攻击专用于宗教、教育、艺术、科学的建筑物或历史古迹，可构成战争罪。

7. 受冲突影响的人群（特别是世界各地越来越多的难民和境内流离失所者（IDPs））的文化权利被剥夺，这是教科文组织的一项相关的主要关切。这种权利剥夺包括无法享用文化遗产，无法充分实践非物质文化遗产并把它传给年轻一代，无法享受言论和创作自由，无法开展文化生活。从短期来看，这种现象可能会深化冲突根源，在受冲突影响的人群之间（特别是流离失所者和收容社区之间）产生紧张态势。从长远来看，会导致文化多样性遭受不可逆转的损失，使人们更加难以返回和重新融入原籍国。相反，经验表明，文化驱动采取的举措具有在冲突中和冲突后促进互相承认和对话的积极作用，文化和遗产也具有重要作用，可以推动和实现可持续发展。

8. 我们当今目睹的对文化的攻击的规模和系统性质，突出强调了冲突的文化、人道主义和安全层面之间的紧密联系。如今，在冲突时保护文化遗产和文化多样性似乎不仅对于减轻脆弱性极为重要，而且对于打破暴力循环也极为重要；在这种循环中，对文化的攻击进一步加深了仇恨、宗派主义和社会分裂，激发持续的不稳定和冲突。最终，攻击文化遗产和多样性等同于攻击人、攻击人的权利和人的安全。国际社会通过多份声明和宣言已承认了这一点，

¹ 联合国大会人权理事会第三十届会议在 A/HRC/30/L.25/Rev.1 号文件中重申“一切形式和表现的暴力极端主义行为、方法和行径，都意图对人权和基本自由的享有及民主构成威胁，对各国的领土完整和安全构成威胁，破坏合法组成的政府的稳定”。

² “文化清洗”一词由教科文组织总干事伊琳娜·博科娃女士在 2014 年 8 月关于伊拉克局势的公开声明中使用。此后即用于各种公开声明、讲演和采访当中，以使人们提高对于伊拉克和叙利亚暴力极端主义团体攻击文化遗产和文化多样性行为的系统性和蓄意性的认识。“文化清洗”的概念并非法律术语。

其中最重要的是，2015年2月通过的联合国安全理事会第2199号决议、联合国安全理事会的两份新闻稿和联合国大会的多项决议。

9. 还应当指出的是，危机延长和重陷冲突的情况变得越来越频繁。因此，文化部门迅速复原的机会大幅减少，反过来导致进一步不可逆转的损失和脆弱性。此外，最近的研究也表明，由于缺乏社会凝聚力和有效治理，受冲突影响的国家更容易遭受自然灾害，因而更容易受到灾害的全面影响。

10. 因此，人们如今逐渐认识到，通过保护社会的物质和非物质遗产以及保护人权和基本自由来保护文化多样性和促进文化多元化并不局限于文化紧急状况。在冲突和过渡局势下，这是安全和人道主义所必需的，是确保可持续和平与发展的重要因素。参与和享用文化及其活的表现形式（包括非物质遗产），可有助于增强人们的复原力，支撑其度过并克服危机。亟需在国际和国家一级采取新方法来运用保护文化遗产和多样性与人道主义行动、建设和平进程和安全政策之间的联系。在确定此新方法时，必须考虑到另一个重要的新情况，也就是在政府和非政府、国际和地区各级都出现了一些新的行为体。其中包括完善的国际组织，例如国际刑警组织、世界海关组织、毒品和犯罪问题办公室、私法协，以及国际文化财产保护与修复研究中心、名古屋理事会、国际博物馆理事会、国际图联和国际档案理事会³，它们都加强了解决该具体问题的战略和计划。这些组织在1996年创立了国际蓝盾委员会（ICBS），旨在保护受战争和自然灾害威胁的世界文化遗产。有必要基于共同愿景和共同优先协调行动来加强这种多利益攸关方互动。

11. 教科文组织通过在文化领域支持主要的冲突后恢复和重建进程（例如在柬埔寨、巴尔干地区、阿富汗或马里），在冲突后文化遗产复原方面开发了广泛的业务专长、网络 and 良好做法。本战略立足于从这些经历中汲取的经验教训，以期进一步提高教科文组织保护文化行动的相关性、质量和影响。

教科文组织响应的目的和目标

12. 教科文组织在第二次世界大战之后成立，以“于人之思想中筑起保卫和平之屏障”，并保证“对图书、艺术作品及历史和科学文物等世界遗产之保存与维护”。本战略回应受冲

³ 毒品和犯罪问题办公室（UNODC）：联合国毒品和犯罪问题办公室；私法协（UNIDROIT）：国际统一私法协会；ICCROM：国际文化财产保护与修复研究中心；ICA：国际档案理事会；ICOM：国际博物馆理事会；ICOMOS：国际古迹遗址理事会；国际图联（IFLA）：国际图书馆协会联合会。

突影响的会员国越来越多的援助请求。教科文组织在文化领域的总体任务，以及保护文化遗产和多样性、促进文化多元化的相关公约和建议，是本战略的基础和指导。

13. 本战略也将教科文组织在冲突时保护文化的工作视为联合国对这种情况的整体响应的组成部分。因此，所有建议的举措将与全球和国家一级的相关联合国伙伴协商实施，或作为联合国响应冲突进程的一个综合部分。

14. 本战略将涵盖六年期间，直至 2021 年，同时允许保持足够的灵活性，以适应不断变化的情况。在 2021 年，本组织将通过一项新的中期战略，纳入武装冲突时保护文化遗产要实行的相关优先事项。

15. 本战略的总体目标是，在破坏和威胁前所未有的背景下，减少冲突前、冲突时和冲突后文化遗产和文化多样性的脆弱性。本战略立足于教科文组织在文化领域的标准、技术专长和业务经验，力求扩大和促进实施工作。本战略还致力于增强教科文组织在日益复杂的冲突环境下（文化遗产和多样性面临直接威胁）在危机期间的行动能力。

16. 教科文组织的两个交织在一起的目标如下：

- **加强会员国防止、减轻和恢复冲突造成的文化遗产和多样性损失的能力，方式是增进机构和专业人员的强化保护能力。**当特定国家的文化处于风险之中或遭到攻击时，教科文组织致力于支持国家在应急行动中的领导权和所有权。教科文组织是唯一负有文化使命的联合国专门机构，凭借这一相对优势，本组织将与国家当局合作，推动协调一致的国际响应，以实现更加有效的结果和影响。
- **通过与文化领域以外的利益攸关方互动，将文化保护纳入人道主义行动、安全战略和建设和平进程。**为实现此目标，将与选定的行为体、特别是其他联合国机构发展新的战略伙伴关系，建立协同效应、业务工具和机制，以便于切实执行教科文组织各项公约的条款，特别是 1954 年《海牙公约》及其 1999 年《议定书》以及教科文组织 1970 年《关于采取措施禁止并防止文化财产非法进出口和所有权非法转让公约》，并鼓励对文化有敏感认识的人道主义、安全和建设和平方法。

优先行动领域

17. 根据自身的经验和专门知识，教科文组织将推广扩大旨在加强会员国能力的业务活动，以更好地保护各自国家的文化遗产和文化多样性，这也是发展与和平的资产。

18. 认识到，在和平时期为预防文化遗产和多样性损失作出行动往往被证明是最有效的保护方法；这些活动将围绕应急周期的三个阶段（即防备、冲突时立即响应和中长期恢复/重建）提出。

19. 在所有三个阶段，重要的是对冲突期间的文化保护，包括对文化的法律保护，要采取全面方法。因此，本战略的一个优先事项是在执行教科文组织相关文化公约（特别是 1954 年《公约》及其两项《议定书》，以及 1970 年、1972 年、2001 年和 2003 年《公约》）时形成协同增效。在此背景下，将邀请相关公约的理事机构考虑加强业务准则和程序，以进一步增强在武装冲突时对一切形式文化遗产的保护。

20. 为了防止冲突期间对文化遗产和文化多样性的攻击，教科文组织将进一步发展其旨在协助会员国识别、减轻和降低潜在风险的技术活动。应重视物质和非物质（可移动和不可移动）文化遗产的文件编制（包括数字化），特别是通过编制综合清单的方式。另外，将加强国家和地方当局，包括文化遗产专业人员、执法人员以及相关民间社会行为体的能力，以预测威胁、防止非法贩运文化财产、制定应急计划并执行保护性措施，以增强文化遗产地和博物馆的安保和安全。

21. 到目前为止，在文化遗产管理和保护工作中，风险防范和减少冲突预期的应用依然有限，并且资金不足，因此，教科文组织将在各级继续加强宣传，促进考虑到和投资于文化，作为预防冲突战略和业务行动的组成部分。这种宣传将提请人们注意到，国家和国际社会有责任在和平时期促进和执行教科文组织各项公约（特别是 1954 年《海牙公约》及其两项附加议定书）中包含的相关国际文化标准。

22. 此外，认识到地方社区作为属于各历史时期的文化遗产和活的表现形式的继承者和管理者所起到的基本作用，教科文组织预防行动的关键要素是，提高地方社区对冲突时文化面临的威胁以及保护和促进文化作为多文化社会和平共存的复原要素的重要性的认识。

23. 在冲突期间，教科文组织将继续倡导所有有关各方充分尊重关于在武装冲突时保护文化遗产的国际人道主义法律标准，特别是 1954 年《海牙公约》及其两项议定书。主要原则包括避免将文化遗产用作军事目的，避免直接把遗址和古迹当作目标。教科文组织将支持会员国在国家一级进一步实施这些标准的努力。

24. 监测损害、破坏、抢劫和非法贩运并对此进行初步评估是一项主要挑战，特别是当难以进入或不可能进入冲突地区时。因此，本战略的一个优先事项是加强收集系统性的、可靠的和经核实的数据的能力，这对确定优先缓解措施、防止进一步损失和参与长期恢复计划来说至关重要。为解决有罪不罚现象并确保追究蓄意攻击文化遗产行为的犯罪者的责任，关于这种行为的数据和文件编制也很重要。教科文组织将与国家利益攸关方和国际合作伙伴（特别是文化遗产专业人员的专业网络）合作，以确保协调共享信息，立足于在欧洲联盟的支持下设立的教科文组织叙利亚文化遗产观察站的积极经验。最后，将进一步运用卫星图像等新技术进行监测和评估，特别是在最近与训研所卫星项目建立伙伴关系的背景下。

25. 当文化遗产被破坏、毁坏或濒临高度危险时，教科文组织将提供援助以支持急救和缓解措施，包括加固被损坏的遗迹，加强博物馆和遗产地的安保，尽可能将文化资产从处于风险中的遗产地、博物馆和其他文化资源库撤离。应国家当局的要求，这种援助可采取专业培训、技术援助和建议或教科文组织和国际利益攸关方直接干预的形式，这取决于需求和局势。在这一方面，将借助会员国的专长和财务支助并视情况与联合国和其他相关国际组织协作，确定由教科文组织协调的快速反应机制。为遏制冲突期间抢劫和非法贩运文化财产行为，教科文组织将进一步加强与国际刑警组织、世界海关组织、毒品和犯罪问题办公室、私法协、国家专业警察部队、国际博物馆理事会和其他合作伙伴的合作，以跟踪、鉴定、扣押、保护和归还被盗窃和被非法出口的文物。工作将继续专注于提高（特别是通过社会网络提高）游客、青年、艺术品市场、博物馆和私人收藏家的认识，发展律师、遗产管理者、执法机构、公务员、艺术品市场主体、警察、海关和金融领域在国家一级切实执行教科文组织 1970 年《公约》和国际统一私法协会 1995 年《公约》及与非法贩运有关的具有约束力的更具体措施（例如联合国安全理事会第 2199 号决议规定的禁止源自伊拉克和叙利亚的文化财产的跨境交易）的能力。具体将侧重于检查进入艺术品市场的文物（特别是来自伊拉克、叙利亚、利比亚和也门的文物）或收藏品（特别是具有考古性质的物品）的来源和尽职调查问题，并向警察和有关国际机构和专家报告被盗文物。还将作出特别努力，以便利用和切实执行进出口许可。

26. 重要的是要动员相关的国际和国家利益攸关方，使它们团结在共同的优先事项和行动周围，以确保在文化受到攻击或处于风险时对任何具体冲突作出综合和协调的行动。为此，教科文组织将促进制订《文化保护应急行动计划》，正如其最近针对叙利亚、伊拉克、利比亚和也门所做的那样。基于这种包容性规划过程，教科文组织将力求以有系统的方式为受影

响国家在冲突期间的文化保护工作编制综合《技术支助计划》。在此方面，“叙利亚文化遗产应急保护”计划被视为良好做法，它经过改编可适用于其他国家，在相关时，还要考虑到当地背景和具体需求。

27. 为了为文化遗产受到冲突影响的国家的恢复阶段做准备，教科文组织将利用适当的、道义的和科学的方法及业务活动，继续记录建成的、可移动的和非物质遗产，编制并执行重建和恢复战略。

28. 在冲突之后，当有可能恢复和重建文化部门时，工作将侧重于支持国家当局评估、规划和执行中长期文化遗产复原和保护计划，并促进文化多样性。这方面的特有挑战是，要在有着许多相互竞争的优先事项的总恢复和重建进程中确保适当关注文化，将其作为对话、和解以及社会和经济发展的推动力。

29. 依照《国际刑事法院规约》第八条第(二)款第 5 项第(4)目（该条款将故意攻击专用于宗教、教育、艺术、科学或慈善事业的建筑物、历史纪念物定为战争罪），教科文组织还设法加强与国际刑事法院（ICC）在调查方面的合作。2012 年，在廷巴克图的文化遗产遭到蓄意攻击之后，教科文组织和国际刑事法院开始了在马里案中的联合合作，包括为国际刑事法院提供关于文化遗产的详细文件。此举还为进一步合作奠定了坚实基础，特别是在国家尚未批准相关公约或不是国际刑事法院缔约国的情况下。

30. 教科文组织将继续参与联合深入评估行动，例如联合国/世界银行和欧洲联盟支助的“冲突后需要评估”（PCNAs），推动对文化部门恢复采取全面、系统的方法，这不仅仅是解决有形的破坏和毁坏问题，而是力求为重振整个文化部门发展国家能力和制订国家政策。利用在包括巴尔干和阿富汗在内的冲突后恢复和重建区域取得的经验和专门知识，教科文组织将协助会员国制定恢复和重建战略和计划，并支持制定文化政策。

31. 由于文化遗产的破坏目前处于冲突的前线，保护文化遗产和促进文化多元化也必须处于建设和平的前线。这意味着，关键行动是要加强与文化领域以外的行为体（特别是人道主义、安全和建设和平行为体）的协调与合作。本着这一精神，教科文组织在波恩举行的世界遗产委员会会议期间发起了“团结保护遗产”全球联盟，旨在在冲突时对文化的攻击增加的情况下，动员广泛的利益攸关方参与。

32. 这一全球联盟将作为持续反思如何将文化保护纳入人道主义、安全和建设和平领域的一个框架。因为思想实验室是教科文组织的职能之一，本组织将作为促进这方面的思想和具体行动的全球平台。

33. 将探索制定联合国共同办法，以在冲突时和冲突后保护文化并促进文化多样性，作为确保联合国各实体之间总体政策一致性努力的一部分。

34. 教科文组织将与难民署、移民组织和红十字委员会等主要人道主义行为体一道提出方法、工具和有可能联合开展的业务活动，以支持文化多样性的保护，这也是难民和境内流离失所者保护的组成部分。将特别注意把对难民和境内流离失所者的文化权利的应有考虑纳入在难民营和收容社区向其提供的和其所得到的服务。还将设想各种文化倡议，以促进难民/境内流离失所者和收容社区之间的互相理解。

35. 将进一步发展与军队（包括联合国维持和平部队）的合作，以增强对与冲突期间文化遗产保护有关的国际人道主义法律的认识和理解。教科文组织将立足于执行联合国安全理事会第 2100（2013）号决议的积极经验；该决议设立了联合国马里多层面综合稳定团（MINUSMA）并要求它确保与教科文组织合作，保护文化遗址。特别是，将建议把关于保护文化遗产和文化多样性的模块纳入维和部队的标准培训中。最终，希望军队对国际人道主义文化遗产法律的认识的提高能够推动在冲突地区建立“文化保护区”⁴；也就是重要的文化遗址，基于在该地区作战的军队之间的相互协议，这些区域被明确认定，并得到保护以免受冲突影响。

36. 基于社交媒体活动#Unite4Heritage 取得的成就，将继续推进并扩大在公众（特别是青年）中的提高认识活动。将制定传播和外联材料，关注文化多样性和多元化的核心价值观及文化遗产保护，以对抗煽动仇恨、宗派思想和极端主义暴力的宣传活动。

执行和监测

37. 为更好地在全球一级应对紧急状况，教科文组织于 2014 年成立了应急准备和反应股（CLT/EPR）。该股将确保本战略的整体协调，以在冲突时保护文化和促进文化多元化。该股运作过程中与教科文组织各公约秘书处（特别是 1954 年、1970 年、1972 年和 2003 年公约秘书处）保持密切协调，以在冲突时涉及保护文化和促进文化多元化的所有方面。设立应

⁴ 将视情况按照 1954 年《关于在武装冲突的情况下保护文化财产的海牙公约》及其两项附加议定书所建立的法律框架，对“文化保护区”的概念的操作性加以探讨。

急准备和反应股的根本目标是提升该部门在处理紧急情况时应对措施协调的一致性，并确保充分关注长期准备和预防战略。

38. 该股还支持负责制订和执行与文化领域应急准备和危机应对有关的能力建设和技术援助活动的教科文组织总部外办事处，为其提供技术建议和支助。该股还确保与利益攸关方全面协调，借鉴现有的全球和国家机制，包括新成立的由教科文组织领导、专门负责执行联合国安全理事会第 2199 号决议的专家平台。

39. 将通过各种机制（包括战略、任务和结果评估信息系统中的叙述式季度报告，以及向执行局和各项文化公约的政府间委员会和大会做的定期报告）及财务管理局，对教科文组织的活动进行监测。监测机制旨在提前指出实现预期结果的可能性，并提供机会，视情况在计划活动和方法中做出必要改变。

40. 除了这些标准监测和评价进程以外，还为预算外项目制定了具体的监测和评价计划，视情况包括详细的监测和评价框架，以确保切实、透明的执行工作。

41. 在本双年度期间，因为冲突对文化遗产和文化多样性的影响已经达到了前所未有的程度，教科文组织会员国呼吁本组织加强和扩大应对工作。在此背景下制定了一系列新举措：开展全球宣传和协调工作（例如，#Unite4Heritage 活动和全球联盟，对执行联合国安全理事会第 2199 号决议的支持，分别在叙利亚、伊拉克、利比亚和也门保护文化遗产的应急计划），提升监测和评估能力，以及加强能力建设计划，以协助会员国减轻冲突对文化的影响。

42. 这些活动主要是通过预算外资源供资。例如，为支持马里的遗产复原工作筹集了约 300 万美元，这些捐款来自瑞士（110 万美元）、欧盟（670 000 美元）、挪威（170 000 美元）和荷兰（75 000 美元）。目前正在进行一个 260 万欧元的保护叙利亚文化遗产项目，捐款来自欧盟（250 万欧元）和佛兰德斯政府（170 000 欧元）。2014 年 12 月，在教科文组织举行了关于伊拉克和叙利亚濒危文化遗产的高级别国际会议，科威特政府为该会议提供了资金（100 000 美元）。在伊拉克，教科文组织从日本（150 万美元）、意大利（300 000 欧元）和挪威（170 000 美元）调动了资金，用于旨在加强文化财产保护和能力建设的活动。在利比亚，教科文组织在这些领域内的援助得到了意大利和利比亚政府的资助（各 100 万美元）。

43. 在正常计划和预算方面，专门从事冲突响应的人力资源有限。在总部，应急准备和反应股有一名专业人员和一名一般事务人员。在本双年度内，1970 年《公约》和 1954 年《公

约》的工作人员以及世界遗产中心阿拉伯国家股的工作人员的很大一部分工作时间用于这类活动。一些负责范围包括面临与冲突有关的紧急情况的国家的总部外办事处，例如贝鲁特办事处（负责叙利亚）、巴格达办事处、利比亚项目处和巴马科办事处，正常职位内没有任何国际文化工作人员。业务活动的正常计划财务资源也很有限，大都被用于支持灾后评估任务、制订项目建议或协调会议。

44. 在这些限制下，正在付出特别努力以加强 1970 年公约秘书处的能力，使其适应新的法定义务，特别是在 2013 年设立缔约方会议附属委员会，以及安全理事会第 2199 号决议确定的责任，即监测和协助会员国执行禁止源自伊拉克和叙利亚的文物的跨境贸易。实际上，38 C/5 草案建议设立两个初级专业职位。还建议将用于打击阿拉伯国家地区非法贩运文物的紧急状况和活动的正常计划业务预算占文化部门总体预算的比例从 37 C/5 中的 1%（5.07 亿美元支出计划）增加至 38 C/5 中的 8%（5.18 亿美元支出计划）。

45. 此外，在本双年度内，紧急基金向文化部门提供了总计 500 000 美元。这些资源被用于支持也门、尼泊尔和利比亚的行动以及为执法官员制定关于非法贩运文化财产的培训模块。这笔资金也支持了对 1970 年公约秘书处的临时援助，以确保联合国安理会第 2199 号决议的后续行动，还支持了对应急准备和反应股的临时援助，以协助协调全部部门的努力。

46. 然而，尽管付出了这些努力，专门用于保护受冲突影响的文化遗产的人力和财政资源仍不足以使本组织切实有效地作出应对。教科文组织各会员国和教科文组织各项文化公约的缔约国认识到需要这样的额外资源。

47. 1954 年《海牙公约》缔约方（2013 年）呼吁所有缔约方“为秘书处和执行与《公约》及其 1954 年（第一项）《议定书》有关的教科文组织活动提供自愿财政支助”；在武装冲突的情况下保护文化财产委员会也承认“本组织越来越依赖预算外捐款”；并建议“增强文化部门调动这种预算外资源的协调和实效，并使这种捐款的来源变得多样化”（第 8.COM 13 号决定（2013 年））；

48. 1970 年《公约》缔约国认识到“有必要持续稳定和加强秘书处的人力和财政资源，以使其能够更有效地满足缔约国的期望和需求”。缔约国会议第六次会议（2015 年）“请缔约国和教科文组织加强对开展的活动的支助，提供财政和/或人力资源，以确保切实执行《公约》”。第 3. MSP 10 号决议“也请教科文组织总干事继续加强秘书处，配备合适的财政资源，特别是人力资源，以继续其紧急行动举措。”1970 年《公约》缔约国会议附属委

员会在其第 2. SC 3 号决定（2014 年）中也“注意到分配给秘书处的任务增加，需要在人力和财力方面予以加强”，并“鼓励总干事确保向秘书处提供必要的人力和财政资源，以使其充分履行任务”。还进一步“呼吁缔约国加强秘书处应对不断增加的服务需求所需的专门知识、稳定性和资源水平”（第 2. SC 4 号决定（2014 年））。

49. 此外，内部监督办公室进行的《教科文组织文化部门规范性工作评估》（2014 年 4 月）分析指出，无论在人力还是财政资源方面，现状都不可持续。例如“秘书处（……）缺少资源，使处理的提名和建议数量及其他活动受限。”（《教科文组织文化部门规范性工作评估》，第 I 部分，最后报告，第 vi 页）；“分配给 1970 年《公约》的资源未（……）反映其优先地位，财政限制仍然是支持 1970 年《公约》工作的阻碍。此外，令人遗憾的是，公约秘书处的人员配备始终不足以有效地服务于《公约》。过去若干年来，由于对秘书处服务的需求增加，这种情况变得更加危急。”（同前，第 II 部分，最后报告，第 ii 页）。“教科文组织可用的资源减少，使得更难以对国内法律有效执行 1972 年《公约》进行直接监督”（同前，第 III 部分，最后报告，第 46 页，第 159 段）。展望未来，进一步的努力和额外的支助与供资显然是必要的，并且对于确保本战略的执行工作非常重要。

50. 对于本战略，教科文组织除了适当调整现有的财务框架，还需要增加正常计划资源下的职位，以使教科文组织对文化领域内的冲突所作的可持续响应制度化。因此，建议通过分阶段方法，在本战略的整个期间，也就是自 2016 年 1 月起的今后六年内，从正常计划和预算中分配 250 万美元。这些资金将用于逐步加强全球一级的协调能力和国家一级的执行工作。

51. 根据教科文组织在冲突时执行紧急行动计划的经验，需要在 37 C/4 中期战略的剩余六年内以分阶段的方法投资约 2 500 万美元，以预算外捐款的形式支持最近成立的遗产紧急基金执行所有优先行动。

52. 已确认的金额约 2 500 万美元。但是，必须针对今后六年可能发生的武装冲突背景下的紧急状况的不可预测性进行评估。据估计，需要 2 500 万美元来有效制定并执行本战略为期六年的时限内预计的优先行动。注意到冲突及教科文组织应对冲突的衍生需要和需求的不可预测性，这一数额是根据下列要素确定的：

- 在今后六年内，确认的与冲突时文化保护有关的需求仍然很大；
- 教科文组织收到的援助请求增加，呼吁本组织扩大援助，以解决、特别是解决冲突期间文化保护的新挑战；

- 由于援助需求，教科文组织的法定义务增加，例如教科文组织在协助会员国执行联合国安全理事会第 2199 号决议方面的职责。

53. 应该指出的是，2015 年，教科文组织应对冲突的执行工作的支出估计为 334.9 万美元（人事费和活动费），正常计划和预算外资金的比例为 1/11.5。因此，在今后六年，本战略的全额资金每年将在 2015 年开支的基础上增加 124%，使本组织弥补在本战略突出强调的应对方面的差距。

54. 为了进一步发展在武装冲突时保护文化的可持续内部能力，关键是要提升专门用于此目的的正常预算和预算外资金之间的平衡。在这方面，建议在自 2016 年 1 月开始的今后三个双年度内，依据第 38 C/5 号文件工作计划中的必要调整（参见第 72 段的决定），通过分阶段方法从正常计划和预算中分配 500 万美元（人事费和活动费各 250 万美元）。这相当于今后三个双年度执行本战略所需的估计总金额（2 500 万美元）的 20%。这些资金将优先用于加强本组织在受影响国家的国家一级执行战略的能力，在当前没有专业正常计划职位的相关办事处设立这一职位（参见上文第 59 段）。还建议寻求预算外资源来资助本战略的剩余预算，也就是 2 000 万美元。在理想情况下，将为教科文组织遗产紧急基金提供预算外捐款，以加强战略执行和报告方面的一致性。但应注意的是，这些资金将优先用于解决在冲突前、冲突期间和冲突后不久防止可能发生的文化遗产和多样性损失方面的迫切需求和紧迫问题。

55. 大会可以考虑通过如下决议：

大会，

忆及第 196 EX/29 和 197 EX/10 号决定，

还忆及世界遗产委员会第 39 COM 7 号决定以及 2015 年 6 月 29 日《波恩世界遗产宣言》和“携手保护遗产”全球联盟旨在加强动员文化和遗产领域之外的政府和行为体应对破坏文化遗产问题的工作，特别是在中东，

欢迎 2015 年 7 月在米兰举行的国际文化部长会议的成果，尤其是其最后宣言，宣言重申了物质和非物质文化遗产作为民族特性的一种体现的价值，

还欢迎 2015 年 9 月举行的中东种族和宗教暴力受害者问题巴黎国际会议成果，该成果强调中东的文化、宗教和种族多样性是该地区乃至全人类的宝贵遗产，国际社会必须予以保护，

审议了第 38 C/49 号文件，

1. 通过第 38 C/49 号文件所述的“关于加强教科文组织在发生武装冲突时保护文化和促进文化多元化的行动的战略”；
2. 请会员国支持这项战略的实施工作，包括通过确定快速动员那些可以按照约定与教科文组织合作实施 1954 年、1970 年、1972 年、2003 年和 2005 年公约、1995 年国际统一私法协会关于被盗或非法出口文物的公约或其他相关国际法律文书的机制，以及为最近设立的教科文组织遗产紧急基金捐款；
3. 又请总干事与会员国合作，探索在教科文组织协调下及在适当时与联合国及其他所涉国际组织协作，切实有效实施这样一种快速干预和国家专家动员机制的实际方式；
4. 支持总干事努力凭借一切有关的联合国机制并与联合国有关部门协作，将对文化遗产和文化多样性的保护嵌入各项人道主义行动、全球安全战略和建设和平进程，其中考虑到联合国马里多层面综合稳定团（MINUSMA）的积极成果；
5. 请总干事将该战略的规定列入应提交执行局第二〇〇届会议的第 39 C/5 号文件的优先事项。