



## 人权理事会

### 第三十一届会议

#### 议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会和文化权利，  
包括发展权

## 文化权利领域特别报告员的报告

### 秘书处的说明

本报告由文化权利领域特别报告员卡里玛·贝农按人权理事会第 19/6 号决议提交。特别报告员于 2015 年 11 月 1 日开始执行任务，因此本报告为初步报告。报告回顾了前任务负责人开展的宝贵工作，同时提出特别报告员认为应当进一步推进的优先领域。

在报告中，特别报告员还提出了将在提交大会的首份报告中重点论述的问题：蓄意破坏文化遗产——侵犯人权的一种形式。



## 文化权利领域特别报告员的报告

### 目录

	页次
一. 引言 .....	3
二. 文化权利：概念与法律框架的再审视与再确认 .....	3
A. 文化权利的定义：含义和术语 .....	4
B. 文化权利的法律依据 .....	6
C. 人权普遍性、文化权利与文化多样性 .....	7
D. 方法承诺和挑战 .....	8
E. 2015-2018 年任务负责人的工作重点 .....	8
三. 蓄意破坏文化遗产 .....	10
A. 从人权角度认识文化遗产的重要性 .....	10
B. 关于文化遗产保护的国际法律标准 .....	11
C. 破坏文化遗产：文化战争和“文化清洗” .....	14
D. 采用人权本位方针对待文化遗产的蓄意破坏 .....	14
四. 结论和建议 .....	17
A. 结论 .....	17
B. 初步建议 .....	18

## 一. 引言

1. 2009年,人权理事会在第10/23号决议中确立了文化权利领域独立专家的任务。2012年,理事会通过第19/6号决议,延长了这一任务,并且赋予任务负责人文化权利领域特别报告员的地位。2015年,任务经第28/9号决议再延长三年。2015年10月2日,法丽达·沙希德的第二个任期结束后,卡里玛·贝农受命接任这一职位。

2. 本报告为初步报告,对前任务负责人从2009年到2015年开展的宝贵工作进行了回顾,同时启动了在原有基础上添砖加瓦的进程。本报告还提出特别报告员认为应当进一步推进的优先领域。

## 二. 文化权利: 概念与法律框架的再审视与再确认

3. 在提交人权理事会的第一份报告中(A/HRC/14/36),沙希德女士彻底梳理了文化权利赖以据的概念和法律框架。自此以来,任务已有很大变化。所以,新任特别报告员想重温这一框架,再述关键承诺并评估最新进展。

4. 2010年,首任特别报告员指出,人们常认为文化权利不如其他人权发育完全。此后,她开展了许多活动来提高文化权利的地位,践行委员会一再重申的主张:“文化权利是人权不可分割的组成部分,人权是普遍的、无形的、相互关联的、相互依存的”。

5. 今天,文化权利的正当性有了提高,但距离实现理事会的宏愿,还有很长的路要走。不少人仍然认为文化权利是奢侈品。特别报告员希望继续表明,文化权利是整体落实普遍人权的关键,也是应对冲突和冲突后局面、歧视、贫穷等诸多当前挑战的主要环节。文化权利能带来变革、赋予力量、为其他人权的实现提供重要机遇。文化权利不平等,再加上经济和社会不平等,使人难以拥有个人自主,行使公民权利和政治权利并享受发展权利。

6. 本节着重介绍前任特别报告员取得的重大进展,她完成了一系列共计10份专题报告,来探讨《经济、社会及文化权利国际公约》第十五条的内容。特别报告员强调,这些报告分量重、内容多,她打算借鉴其中的诸多发现并酌情深入挖掘。每份报告都指明了研究的其他领域和有待解决的许多问题。在以下各节,特别报告员要强调其前任对文化权利所提定义,概述文化权利的法律依据,说明文化权利与文化多样性和人权普遍性的关系。此外,特别报告员还将讨论关键的方法问题,并且初步指出需要更加关注的领域。

## A. 文化权利的定义：含义和术语

7. 特别报告员回顾说，首位任务负责人根据学术研究与经济、社会和文化权利委员会通过的关于人人有权参加文化生活的第 21 号一般性意见（2009 年），采用了以下文化权利定义：<sup>1</sup>

文化权利保护作为个体和社会成员的个人与群体的这一权利：借助价值观、信仰、信念、语言、知识、艺术、制度、生活方式等，发展和表达人性、世界观以及对自身存在和发展所赋予的意义。此外，也可认为文化权利是保护获得文化遗产的渠道以及促成此类认同与发展过程的资源。<sup>2</sup>

8. 特别报告员认为，其前任不愿对文化作界定，而用整体、包容的方法诠释文化的含义，这一决定是正确的。重要的是，前任特别报告员说，文化的创造、角逐与再创造来自社会实践，换言之借助了人类能动性（见 A/67/287，第 2 段）。现任特别报告员进而指出：(a) 文化属于所有人、所有民族，而不只限于特定类别或地域的人；(b) 文化是不断得到重新诠释的人类构念；(c) 文化一词惯作单数，这会带来方法论和认识论上的问题。须知文化始终为复数。“文化”即是各种文化。

9. 首任特别报告员曾在多个场合强调，此项任务的目的是不是保护文化或文化遗产本身，而是保持所有人得以一视同仁、与时俱进地享受、参加、推动文化生活的条件。特别报告员在其前任所做工作的基础上，认为文化权利尤其要保护：(a) 丰富多彩的人类创造力及其发挥、发展和呈现的条件；(b) 身份的自由选择、表达和发展，包括选择不加入特定集体的权利，改变主意或退出某个集体的权利，以及在平等基础上真正参加集体的塑造过程的权利；(c) 个人和群体自行选择参加或不参加文化生活的权利，以及奉行自身文化习俗的权利；(d) 不论群体归属和国界，进行互动和交流的权利；(e) 享受并获得艺术、知识（包括科学知识）、自身和他人文化遗产的权利；以及 (f) 参与诠释、阐述和开发文化遗产的权利和参与重塑文化认同的权利。《世界人权宣言》第二十七条提出，“人人有权自由参加社会的文化生活”。如今，须将“社会”一词理解成复数，也即“各个社会”（见 A/HRC/14/36，第 10 段）。

10. 特别报告员主张，有必要深入研究个人与群体之间的关系，以及用于指称后者的术语。她承认某些群体确被视为人权法下的权利所有人。特别是，《联合国土著人民权利宣言》从头到尾都在强调集体行使文化权利的重要性。然而，精确描述人类群体的一个难点是，人类群体类型繁多，包括土著人民、人口中的少数群体、新移民等，其法律地位、历史以及与国家的关系可能各不相同。

11. “社会”、“身份”等文化权利范畴内的术语时常用到，却没定义。必须查询该等术语的确切含义。在国际人权文书中，“社会”似乎指代紧密联系各类群体，包括：(a) 国际社会；(b) 国内社会；(c) 土著、部落、少数群体、移民、地方或

<sup>1</sup> 第 21 号一般性意见，第 13 段。

<sup>2</sup> A/HRC/14/36，第 9 段；A/67/287，第 7 段。

按照族裔或语言等准则形成的其他社会；至于讨论的是哪个类别，给出的指导往往即不清晰，也不固定。尽管针对各种准则的评述不乏洞见，特别报告员始终未能在国际人权法中找到“社会”一词的确切定义或权威解释，所以提议深入探寻该词的含义和影响。

12. 人权法有时在用到“社会”一词时，取其在关系层面的意思，例如强调人们作为单独个体或“社会成员”享受权利的重要性，例子包括表示宗教或信仰的权利（《世界人权宣言》第十八条和《公民权利和政治权利国际公约》）或少数群体特别是文化、宗教和语言少数群体成员的权利（《公约》第二十七条和《在民族或族裔，宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》第三条）。

13. 关于群体身份认同的核心与含义以及归纳其特点的方法，人们莫衷一是。“社会”领导或局外人眼里“身份认同”的核心与个人选择和现实未必吻合。人有多重自我认同，可能在特定互动或交往中择取其一。

14. 特别报告员看到，在国际规范之外，文化权利领域还有一个关键挑战，就是习惯性地推定社会认同的原生本质。人们总以为“社会”一词意味着同质、排他、结构和形式。接受这一解读的有不愿承认群体内部的多元与动态的旁观者，也有常以相关群体或者假想群体（也即他们自己）“代表”自居者。这对压迫的出现、持续与合法化起到了推波助澜的作用。文化权利决不当用于此种目的。

15. 此外，Hazem Sagieh 和 Saleh Bechir 表示，某些特别庞大的异质群体被打上现代话语中“社会”的标签，在其看来，“从某种程度上说，这是一种‘虚拟现实’，仅存在于……政客、‘专家’、记者——当然，还有自视、自封为‘代表’者的脑海”。<sup>3</sup> Hazem Sagieh 和 Saleh Bechir 认为，这威胁到公民的概念。在多种情形下、多个领域中，他们所批判的词语及相伴而生的世界观已成为“基于社会”的政策之立足点。特别报告员计划在任职期间考察此类政策的影响。<sup>4</sup>

16. 理论家例如历史学家 Lotte Hughes 告诫，勿盲目使用“社会”一词。<sup>5</sup> 特别报告员会加以注意，同时完全尊重国际法所保障的集体权利。如其前任，特别报告员深知，“社会充斥着互不相同的利益……[和]构建任何特定人类集体的权力层”。<sup>6</sup> 有文化遗产专家提出了一个关键的概念化过程：“它正视纷乱的社会关系，考虑行动、过程、权力和改变，”<sup>7</sup> 特别报告员想沿这一思路对“社会”一词提出质疑。因此，她将尽可能使用类似“群体”和“集体”等替代语，慎说“社会”。

<sup>3</sup> Hazem Sagieh 和 Saleh Bechir, “‘穆斯林’社会：欧洲发明”，开放民主，2005 年 10 月 16 日。网址：[www.opendemocracy.net/conflict-terrorism/community\\_2928.jsp](http://www.opendemocracy.net/conflict-terrorism/community_2928.jsp)。

<sup>4</sup> 她注意到提出的关切，例如 Pragna Patel 和 Uditi Sen, 凝聚力、信仰和性别：凝聚力和信仰为本方针对伊林黑人和少数民族妇女的影响研究报告（索萨尔黑人姐妹组织，2010 年）。

<sup>5</sup> Lotte Hughes, “本质、重大问题和挑战”，“文化权利谈判”会议论文，哥本哈根，2015 年 11 月。

<sup>6</sup> Emma Waterton 和 Laurajane Smith, “关于社会遗产的认识与错误认识”，国际遗产研究杂志，第 16 卷，第 1 期和第 2 期（2010 年 1 月和 3 月），第 8 页。

<sup>7</sup> 同上，第 5 页。

17. 然而，问题不仅在于词汇，还在于观念。特别报告员认为，对“社会”的设想可能产生积极的结果，保障个人与他人享受、秉持文化的权利，也可能造成威胁，稍有闪失，就会危及群体内部异见者或无势者的权利和社会凝聚力。它会引发阿马蒂亚·森所哀叹的多元单一文化主义，<sup>8</sup> 却不能实现文化权利的关键目标——真正的多元主义。

18. 在人权领域，认识差异性诚然重要，认识共同性也不可少。绝不能忘记我们同属最为重要的社会之一——“人类大家庭”。苏莱曼·贝希尔·迪亚涅警告说，“分化导致微观身份认同回潮，族群主义抬头，民主因此受到威胁”。<sup>9</sup> 当今世界宗派主义渐浓，我们需要这样一个词汇，它尊重多样性，承认权利差异和历史不公，也崇尚和睦相处（*vivre-ensemble*）的理念。融多样性于平等和团结，反之亦然。确实，文化权利在此方面起到举足轻重的作用。爱尔萨·斯达玛托玻娄指出，“若要说服国家和国际一级的决策者积极主动、大张旗鼓地增进和保护文化权利，必须持之以恒地...营造一种环境，少看导致分歧的身份认同，多看共同享有的诸多文化”。<sup>10</sup>

19. 近期政界发出了排外言论，有时矛头还指向整个宗教或其他团体，这令特别报告员尤为不安。她的一项关键承诺是，促进人们享受文化权利，不因种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族本源或社会出身、财产、出生或其他身份、性取向、性别认同、年龄、移民地位、残疾和贫困等因素而受歧视。特别报告员致力于根据任务范围的重点，在工作中引入残疾和性别视角，对妇女的平等文化权利给予特别关注。此外，她计划密切注意由于所属群体或其他身份而更可能成为侵犯人权行为对象的那些人的文化权利。

20. 特别报告员表示，尽管事实上世界人口中有将近一半在农村，但是农村文化却往往不被视同文化，面临被低估的风险，这令人遗憾。她将铭记农村居民文化权利的重要性，留意城市偏向的问题，也即所谓“以城市为纲”。<sup>11</sup>

## B. 文化权利的法律基础

21. 在许多国际人权文书中，皆可找到文化权利的法律依据。直接提及包括明确提及文化的权利。间接提及包括虽未明确提及文化，但可以构成保护上文界定的文化权利之重要法律依据的权利。在此方面，特别报告员参阅了前任有关这一问题的首次报告（见 A/HRC/14/36，特别是第 11 段至第 20 段）。因此，文化权利的重要法律依据不仅载于《经济、社会及文化权利国际公约》（特别是第十三款至第十五款），还载于《公民权利和政治权利国际公约》（特别是关于保护隐私权、思想、良心和

<sup>8</sup> 阿马蒂亚·森，“多元文化主义的使用和滥用”，新共和，2006年2月27日。

<sup>9</sup> 苏莱曼·贝希尔·迪亚涅，“二十世纪的钥匙”（2001年），教科文组织“关于和平的七十句名言”引用（2015年），第36页。

<sup>10</sup> 爱尔萨·斯达玛托玻娄，“国际法中的文化权利：《世界人权宣言》第二十七条”（莱顿/波士顿，Martinus Nijhoff 出版社，2007年），第258页

<sup>11</sup> 见例如 Gregory Fulkerson 和 Alexander Thomas 等人编辑，城市规范研究：农村社区和城市社会，（列克星敦出版社，2013年）

宗教自由、见解与表达自由、结社与和平集会自由的条款)。这些权利是确保文化权利全面实现的关键。实际上,文化权利是公民权利和政治权利与经济权利和社会权利的交点,因此是相互依存性和不可分割性的重要标志。

22. 特别报告员发现,其任务涉及联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的多项文书,特别是专门针对保护文化多样性、保护和促进文化表现形式多样性以及保护和守护有形和无形文化遗产的文书。她注意到,根据《世界文化多样性宣言》第五条,每个人都应当能够参加其选择的文化生活和从事自己所特有的文化活动,但必须在尊重人权和基本自由的范围内。特别报告员打算进一步与教科文组织交流并建立工作关系,事实上她也已经在这样做。

### C. 人权普遍性、文化权利和文化多样性

23. 特别报告员坚决拥护人权普遍性原则和文化多样性,如其前任,坚决承认与加强此二承诺之间的有机联系。就像2009年教科文组织《世界报告》所说,“在当今社会条件下,承认文化多样性为人权普遍性奠定了基础”。<sup>12</sup>

24. 以下原则受到特别报告员的重视,在理事会第19/6号决议中也有回顾。《维也纳宣言和行动纲领》表示,固然,民族特性和地域特征的意义、以及不同的历史、文化和宗教背景都必须要考虑,但是各个国家,不论其政治、经济和文化体系如何,都有义务促进和保护一切人权和基本自由。《维也纳宣言和行动纲领》还重申,“一切人权均为普遍、不可分割、相互依存、相互联系”。

25. 此外,文化习俗或自称的文化习俗如助长或导致对妇女的歧视,包括性暴力,就必须改进。《消除对妇女一切形式歧视公约》第五条a项规定,各国采取一切必要措施,改变男女的社会和文化行为模式,以消除基于性别而分尊卑观念或基于男女任务定型所产生的偏见、习俗和一切其他做法。同样,人们意识到,过去有时从文化角度对系统性种族歧视或奴役所作的解释,完全不符合有关人类尊严的当代观念。《世界文化多样性宣言》(第四条)进而强调,任何人不得以文化多样性为由,损害国际法保护的人权或限制其范围。因此,不能以为所有文化习俗皆受国际人权的保护。在某些情况下,可对文化权利加以限制。

26. 在此方面,特别报告员指出,经济、社会和文化权利委员会曾强调,限制仅应作为最后手段,并应符合国际人权法确立的特定条件。根据《经济、社会及文化权利国际公约》第四条,此类限制须是为着正当目标,与文化权利的性质相符,且对增进民主社会的公共福利有绝对必要。因此,任何限制必须有分寸,即如可施加数种限制,必须选取其中限制性最小者。委员会还强调,某些权利诸如隐私权、思想、良心和宗教自由、见解和表达自由、和平集会自由和结社自由的权利,与参加文化生活的权利有内在联系,现行国际人权标准就能(或不能)合法对其施加的限制进行了规范,需要予以考虑(见委员会第21号一般性意见,第16段)。

<sup>12</sup> 教科文组织,世界报告:着力文化多样性与文化间对话(2009年),第225页。

27. 此处回顾文化权利不是什么或许有益。文化权利不是文化相对主义。文化权利不是侵犯其他人权的借口。文化权利不是歧视或暴力的理由。文化权利不是罔顾国际法将身份或做法强加于人或强夺于人的许可证。文化权利牢固地植根于普遍人权框架。因此，落实文化权利不忘尊重其他普遍人权规范，落实人权亦不忘尊重文化权利。这是特别报告员从其前任承接的整体愿景。特别报告员忆及，人权两公约第五条第一款均规定：“本公约中任何部分不得解释为隐示任何国家、团体或个人有权利从事于任何旨在破坏本公约所承认的任何权利或自由”，这一共同点常被忽视。

28. 沙希德女士指出文化、宗教和传统常被错误地用来为歧视开脱，建议转变范式：不是把文化当成妇女权利的绊脚石，而是强调需要确保妇女平等地享受文化权利。重要的一点是，确保全体妇女有权享受、参加、促进文化生活的各方面，包括鉴定、诠释文化遗产，决定要保全、修改或摒弃哪些文化传统、价值观和做法，同时不必担心受到惩罚。

29. 特别报告员认为，这一方法富有创新，指向的虽是妇女权利问题，却也适用于以传统、宗教或文化为名实施的侵害人权行为的许多受害者群体。它铺设了一条道路，今后可延此开展类似工作，帮助其他从属群体，不论他们是残疾人、移民、土著人、男女同性恋、双性恋、变性人和双性人，还是生活极其贫困的人。

#### D. 方法承诺和挑战

30. 特别报告员致力于与国家和其他利益攸关方开展合作与对话，包括国家人权机构、非政府组织、知识分子、艺术家、科学家和相关领域专业人员，例如文化遗产从业者、教师和教育工作者，以及相关专业协会和私有部门的代表。

31. 特别报告员深知，不但需要把重心放在国家尊重、保护和实现文化权利的责任上，而且需要走出新路，直言广大非国家行为者对文化权利产生的影响，而不只是从国家应尽职责的角度来看待这一问题。

32. 按照安理会的授权，特别报告员计划与其他有关人权机构和机制磋商，特别是教科文组织、条约机构、其他特别程序和土著问题常设论坛。此外，她还希望接触相关区域机制，例如美洲人权委员会经济、社会及文化权利股和非洲人权和人民权利委员会经济、社会及文化权利工作组。

#### E. 2015–2018 年任务负责人的工作重点

33. 本节根据特别报告员的初步考虑，列出一些高优先度的紧急关切。然而，也须留下余地，灵活应对新出现的挑战和机遇。

34. 在特别报告员提交大会的首份报告中，一个重点专题是蓄意破坏文化遗产，例如 2015 年位于帕尔米拉的巴尔夏明神庙和贝尔寺被毁。后文对此有说明。特别报告员未来还想讨论打着“开发”的旗号破坏文化遗产的问题，考虑它给土著人民带来的特别冲击。



35. 这一问题受到秘书长和联合国人权事务高级专员的重视，特别报告员也决意撰文阐述形式多样的原教旨主义和极端主义，它们在世界许多区域已经达到无以复加的地步，对文化权利造成重创，致使艺术和艺术家、学校课程、妇女、文化习俗和遗产以及思想、良心和宗教自由饱受攻击。<sup>13</sup> 原教旨主义意识形态危害人权、孳生歧视、暴力和恐怖主义。科学、教育和文化，包括艺术，则是与之斗争的利器。

36. 特别报告员想强调，有些艺术家、科学家、知识分子的处境危险，他们的人权在世界各地面临广泛侵犯。此类风险迫切需要认识、迫切需要化解，因为这些人实现各自在艺术、科学、知识以及教育方面的作用，不仅关乎他们自身的人权，也关乎所有人的文化权利。

37. 特别报告员打算继续更加广泛地处理艺术表达和创作权的问题。太多国家仍然实行艺术审查（见 A/HRC/23/34）。由于金融危机和紧缩措施，公共开支大幅削减，从而导致艺术家失业和文化机构倒闭。此外，特别报告员深切关注妇女在艺术界长期受到的不平等对待。<sup>14</sup>

38. 2015 年波澜壮阔的难民和移民危机至今未息，特别报告员认为，必须强调，保护难民和移民包括妇女的文化权利，是在其遭受创伤之后确保其福祉、融入和复原的关键。特别报告员热切盼望找到这些问题的破解之道。

39. 公共空间是任务中另一需要深入探索的核心话题。以下是部分主要问题：公共空间是否面向所有人开放，由谁管理，谁有最大话语权，如何利用公共空间进行交流与互动。这些都是中心问题，它们关系到人民有尊严地共同生活。

40. 特别报告员准备向前看，希望审视儿童和青年（包括男孩和女孩）的文化权利，以及有关文化权利和文化遗产重要性的教育。这与《儿童权利公约》（第三十一条）契合，该公约认可自由参加文化生活和艺术活动的权利。在关于儿童享有休息和闲暇、从事游戏和娱乐活动、参加文化生活和艺术活动的权利的第 17 号一般性意见（2013 年）中，儿童权利委员会着重指出，对第三十一条所载权利认识不足，对于女童、贫穷儿童、残疾儿童和土著儿童而言，更是如此。这是一个核心问题，在此方面作出改变可能产生重大影响。儿童权利委员会坚称，“参加文化和艺术活动不仅有利于帮助儿童形成对自身文化的理解，也帮助他们理解其他文化，因为这种活动为他们提供了扩大视野和从其他文化和艺术传统中学习的机会，有利于相互理解和欣赏多样性”（第 17 号一般性意见第 12 段）。

41. 就这一受人关注的领域，特别报告员呼吁，要格外注意守护教育这块实现儿童文化权利的重要阵地。她热衷于消除以下令人担忧的现象：针对学校包括女校和高校发动袭击；课程由于形形色色的极端主义做法或审查而受限制；紧缩措施和预算削减产生负面影响。特别报告员尤其希望探讨艺术和科学教育的重要性。

<sup>13</sup> 例如，见秘书长对大会就联合国防止暴力极端主义行动计划发表的演讲，2016 年 1 月 15 日（其中提到了破坏文化机构等问题）。

<sup>14</sup> 有人呼吁收集按性别分类的数据，展示妇女参与艺术创作的情况。对此，特别报告员表示赞同。阿姆·约瑟夫，“女性创作者：性别平等”，教科文组织，重塑文化政策：以促进文化表现形式多样性推动发展之事业走过十年（2015 年），第 173 页。

42. 前任特别报告员强调，人可隶属多个文化群体，应自由决定自己与这些群体的关系。根据这一核心原则，特别报告员要以混合身份者或多重身份者（例如有多重国籍的人或自认有混合族裔和宗教背景的人）为对象，研究文化权利。世界上许多人本身就是文化多样性原则的体现，却常被强行归入单一身份类别和概念的框架，这是对其人权的侵犯。

43. 特别报告员认为，必须专门考虑文化与新技术之间的关系，新技术既是增进文化权利的手段，又对文化权利提出了严峻挑战。相关领域包括交流和信息的全球化。在信息和通讯工具的获取与控制方面，巨大的不平衡已然浮现。

44. 最后，特别报告员要强调的是，自己志在弘扬文化权利，并决意利用文化包括艺术、音乐和新媒体达到这一目的。她承认，青年是文化权利的未来，非常有必要深入到他们中间。当今世界，青年是文化的开拓者，他们掌握的新技术、虚拟世界和数字平台正在催生新的文化环境和形式。当今世界，孩子可能在学校死于同学或武装团伙之手，或者可能在工厂劳作而非在教室学习。当今世界，有着 2000 年历史的寺庙可能毁于 20 岁的青年。用诗人加夫列拉·米斯特拉尔的话说，“我们需要的东西很多都可以等。但孩子不能等。时间就是现在……她的心智正在发展……对她，我们不能说明天。她的名字叫今天”。<sup>15</sup>

### 三. 蓄意破坏文化遗产

45. 近期的事件震撼了世界的良知，因此特别报告员把蓄意破坏文化遗产的问题作为当务之急。她在本报告中提出初步结论，还将向第七十一届大会提交最终研究报告。

46. 今后，特别报告员希望探讨其他涉及文化遗产的关键问题，包括遗址评估和指定工作中的性别歧视，<sup>16</sup> 以及借发展之名破坏文化遗产的行为。

#### A. 从人权角度认识文化遗产的重要性

47. 文化遗产对现在意义重大，它是来自过去的信息，也是通向未来的道路。从人权的角度看，文化遗产的重要性不仅在其本身，也在其与人类的关系，对于个人、群体及其身份和发展过程而言，尤其是如此（见 A/HRC/17/38 和 Corr.1，第 77 段）。文化遗产可作如是理解，个人和群体或明或暗地希望文化认同和发展进程能够薪火相传，而文化遗产就是驱动这一进程的资源（同上，第 4 段到第 5 段）。

48. 在特别报告员看来，遗产的特定方面会让特定群体产生共鸣或联系（A/HRC/17/38 和 Corr.1，第 62 段），凡是代表 1954 年《关于发生武装冲突时保护文化财产的公约》（《1954 年海牙公约》）所述“全人类的文化遗产”之事物，皆与

<sup>15</sup> 加夫列拉·米斯特拉尔，孩子的呼唤，教科文组织，关于和平的七十句名言，第 14 页。

<sup>16</sup> 教科文组织，两性平等：遗产和创造力（2014 年），第 61 段至第 69 段。

全人类相关。例如，2012年，沙希德女士指出，“古代穆斯林圣徒在廷巴克图的陵墓是人类共同遗产，它的被毁是所有人的损失，但对当地居民而言，这还意味着他们的身份、信仰、历史和尊严遭剥夺。”<sup>17</sup> 在2011年关于柏威夏寺案的国际法院命令中，坎卡多·特林达德法官陈述了这样的观点，“守护和保存文化和精神遗产的权利，终究还是掌握在相关人组成的集体手中，或者说掌握在全人类手中”。<sup>18</sup> 用吉恩·萨格尔的话说就是，“遗产即人性”。

49. 文化遗产不仅包括有形遗产，而且包括无形遗产。前者由具有考古、历史、宗教、文化或美学价值的遗址、结构和遗迹组成，后者由传统、习俗和做法、审美和精神信仰、方言或其他语言、艺术表现形式和民间艺术组成。两个类别皆应做广义、全面的解读。例如，有形遗产不止是建筑和废墟，还有科学文献、档案、手稿和图书馆，对维持教育、艺术科学知识和自由等文化生活的各个方面至关重要。

50. 首位任务执行人在工作中研究了获取和享有文化遗产的权利如何成为国际人权法的组成部分，从参加文化生活的权利、少数群体成员享受自身文化的权利，以及土著人民自决的权利和保持、控制、保护和开发文化遗产的权利中，找到了获取和享有文化遗产的权利的法律依据。

51. 获取和享有文化遗产的权利包括个人和集体知道、了解、进入、访问、利用、保存、交流和发展文化遗产的权利，以及受益于文化遗产和他人创造的权利。它还包括参与鉴定、解释和发展文化遗产的权利，以及参与制定和实施保存/保护政策和方案的权利（见 A/HRC/17/38 和 Corr.1，第 79 段）。文化遗产是落实其他人权的基本资源，特别是见解和表达自由权利、思想、良心和宗教自由权利、通过从事与此类遗产相关的旅游工作来谋生的许多人的经济权利、受教育的权利和发展的权利。

## B. 关于文化遗产保护的国际法律标准

52. 经济、社会和文化权利委员会在第 21 号一般性意见第 50 段回顾说，国家尊重和自由、文化遗产和文化多样性的义务是互相联结的，确保《公民权利和政治权利国际公约》第十五条所述参加文化生活的权利的义务包含尊重和一切形式和一切群体文化遗产的义务。

53. 其他许多国际文书也对文化遗产加以保护。教科文组织成员国除通过了一些声明和建议，还通过了《保护世界文化和自然遗产公约》（1972 年）；《保护水下文化遗产公约》（2001 年）；以及《保护非物质文化遗产国际公约》（2003 年）。1972 年和 2003 年公约广受支持，显示出人们普遍认同保存和保护文化遗产的必要性。虽然这些文书未必对文化遗产采用人权本位方针，但是近年来已经发生了改变，从对

<sup>17</sup> 联合国人权事务高级专员办事处，“联合国专家警告马里北部当地居民的未来异常黑暗”，2012 年 7 月 10 日。

<sup>18</sup> 请求解释 1962 年 6 月 15 日对柏威夏寺（柬埔寨诉泰国）案所作判决（柬埔寨诉泰国），坎卡多·特林达德法官的个别意见，2013 年国际法院报告，第 606 页，第 114 段。

文化遗产本身进行保存和保护，转移到把文化遗产作为对人类文化认同有重大价值的事物进行保护。

54. 由于武装冲突，不论是所谓附带伤害或故意针对，常是毁坏文化遗产的元凶，所以就针对冲突时期文化遗产的保护制定了一套特殊的保护机制。核心标准有 1899 年和 1907 年海牙公约，以及后来签署的、也是最为重要的《1954 年海牙公约》及其 1954 年和 1999 年议定书。

55. 1954 年《海牙公约》要求，缔约国尊重文化财产，非因迫切军事必要，避免对其发起任何敌对行为或将其用于可能使其暴露于此类行为的任何目的。因为已有专家对军事必要的适用范围及影响提出关切，特别报告员以后要探讨该限定条件对此条款的影响。

56. 此外，《海牙公约》规定，缔约国有义务禁止、防止及于必要时制止对文化财产任何形式的盗窃、抢劫或侵占以及任何破坏行为（第四条）。酌情考虑使用文化财产保藏所或庇护所（第八条）。《公约》中另一特别重要的规定是，第三条要求缔约国在和平时期为保护遗产不受冲突影响做准备。根据第二十八条，对违反或唆使违反《公约》者，不问国籍，缔约国必须提起诉讼并施以刑事或纪律制裁。《公约第二议定书》更进一步，要求将之作为罪名纳入刑法，同时规定上级责任（第 15 条第 2 款）。

57. 《公约》及《第一议定书》生效后，文化财产仍然一再受到袭击，由此引发关注。为加强保护，又制定《第二议定书》。它缩小了“军事必要”豁免的范围，规定其仅适用于“没有其他可行办法能获得相同的军事优势”之时，并且实行相称性标准，以避免或最大限度地减少附带损害。

58. 特别报告员关切地注意到，很多国家并未遵循这些标准，尤其是《第二议定书》，而且该议定书仅有 68 个缔约国。此外，有些专家表示，就算是遵循这些标准的国家，也可能没有颁布足够的实施细则或履行义务。举例来说，特别报告员从文化遗产从业者处得知，虽然违反国际条约破坏文化遗产的例子不胜枚举，但是据称还没有哪个国家依照 1954 年《公约》提起诉讼。然而，“国家妥善执行《海牙公约》是在武装冲突时把尊重文化财产落到实处的必要条件”。<sup>19</sup>

59. 特别报告员回顾，人们认为《海牙公约》的许多条款已经上升到国际习惯法的层面，<sup>20</sup> 对非缔约国和非国家行为者同样具有约束力。她赞同专家的看法，即“禁止故意破坏对人类价值重大的文化遗产”已到达国际习惯法的水平，是经“普遍法律确信”支持的规范。<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Jan Hladik, 《关于发生武装冲突时保护文化财产的公约》(1954 年《海牙公约》): 对国家一级执行情况的若干意见, 国际博物馆杂志, 第 228 期, 保护与恢复 (2005), 第 7 页。

<sup>20</sup> Francesco Francioni 和 Federico Lanzerini, “破坏巴米扬佛像和国际法”, 《欧洲国际法杂志》, 第 14 卷第 4 期 (2003 年), 第 619 页。

<sup>21</sup> 同上, 第 635 页。

60. 在 2003 年通过的《教科文组织关于蓄意破坏文化遗产问题的宣言》中，国际社会重申致力于打击任何形式蓄意破坏文化遗产的行为，以将文化遗产传给子孙后代。旗帜鲜明地要求国家预防、避免、制止、打击蓄意破坏行为，不论遗产位于何地。特别报告员肯定了《2003 年教科文组织宣言》的重要性，呼吁全面贯彻落实。

61. 重要的是，《2003 年教科文组织宣言》主张，国家如未遵守《1954 年海牙公约》及其两项议定书，则应予遵守，并努力“协调实施”这些国际文书。特别报告员强调，《2003 年教科文组织宣言》要求国家合作保护文化遗产。

62. 特别报告员关心的另一问题是，许多标准聚焦于国家义务，它固然关键，却不是唯一相关的环节。有些重要规定能帮助厘清非国家行为者的角色，例如《海牙公约》第十九条（适用于非国际性冲突）、《罗马规约》第八条和《1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书》第十六条。后者禁止对构成各国人民文化或精神遗产的历史纪念物、艺术品或礼拜场所从事任何敌对行为，并且适用于非国际性武装冲突中的国家和非国家行为者。特别报告员认为，除了明确国家的作用，还必须关注的是，对这些标准善加利用，同时制定其他战略，以追究非国家行为者的责任，防止其参与破坏。当国家不可能尽到职责时，这点尤其重要。运用人权本位方针的一个额外好处是，提醒世人，如《世界人权宣言》所述，每个人和每个社会机体都有义务增进对人权的尊重。

63. 犯有严重危害文化遗产罪的个人要承担刑事责任。<sup>22</sup> 据《国际刑事法院罗马规约》，故意攻击专用于宗教、教育、艺术、科学或慈善事业的建筑物、历史纪念物和医院之行为可按战争罪论处，除非在国际性或非国际性武装冲突中这些地方被用于军事目的。<sup>23</sup>

64. 此外，对出于歧视意图破坏文化财产的行为，可控告犯有危害人类罪；对蓄意破坏文化和宗教财产和标志的行为，可视同《防止及惩治灭绝种族罪公约》所指意欲毁灭一个群体的证据。2014 年，防止灭绝种族罪行特别顾问办公室开发出一套新的暴行罪分析框架：预防的工具，用于评估灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪的风险。根据该框架，就暴行罪的预防而言，破坏具有重大文化和宗教意义的财产被认为是一个重要指征。<sup>24</sup>

65. 在安全理事会通过第 2199（2015）号决议之后，为了应对拿故意攻击文化遗产当战争武器的行为增多的问题，教科文组织制定战略，加强其紧急应对文化突发事件的能力。战略明确提及人权和文化权利，并制定了行动措施，以在冲突前、冲突中和冲突后减少文化遗产的脆弱性。战略还把修复文化遗产作为文化的一个重要方面，表示这可加强文化间对话、人道主义行动、安全战略与和平建设。<sup>25</sup> 教科

<sup>22</sup> 见例如《前南斯拉夫问题国际法庭规约》第 3 条 d 项。

<sup>23</sup> 《国际刑事法院罗马规约》第八条第（二）款第 2 项第（9）目和第 5 项第（4）目。

<sup>24</sup> 联合国，暴行罪分析框架：预防的工具（2014 年）。

<sup>25</sup> 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，教科文组织第 38C/49 号文件和第 197/EX/10 号文件。

文组织近期成立了一个专家组，探讨大会通过 2005 年世界首脑会议成果的第 60/1 号决议第 138 段至第 140 段中“保护责任”的概念可否适用于文化遗产。专家组认为，蓄意破坏和盗用文化遗产可能构成战争罪和危害人类罪，并且可能象征灭绝种族的意图，因此属于“保护责任”的范围。<sup>26</sup>

### C. 破坏文化遗产：文化战争和“文化清洗”

66. 近期，在冲突和非冲突形势下，文化遗产均被故意当成目标摧毁，特别报告员对此感到震惊。《教科文组织关于蓄意破坏文化遗产问题的宣言》对“蓄意破坏”的定义是，“故意违反国际法或无理违反人道的原则和公共良心的要求，全部或部分地毁坏文化遗产，使其完整性受到破坏的行为”。例子包括前任特别报告员公开提起的事件，例如 2011 年和 2012 年，利比亚苏菲派宗教和历史遗址被毁；2013 年 1 月武装团伙在对马里廷巴克图的占领结束之前，焚烧了该市最为重要的图书馆之一——艾哈迈德·巴巴研究所，破坏了对该市文化习俗起到重大作用的陵墓。上述袭击对当地居民造成深切影响，然而它们只是沧海一粟，世界多个区域都传来国家或非国家行为者发起类似袭击的报道。

67. 不幸的是，在战争、革命或镇压时期，实施破坏圣像、焚烧书籍之类的行为有着漫长历史且遍布全球各地。但是，在 21 世纪初，新一波故意破坏正在上演，其影响随着图像的广泛传播而放大。实施者时常公开宣扬此类行为，称之是正当之举。这是一种针对当地人民乃至整个人类的文化战争，特别报告员对此表示最强烈的谴责。她同意教科文组织的观点，认为此类蓄意破坏行为有时构成“文化清洗”。它们甚至将历史作为攻击的对象，把对人民的恐吓推到一个新水平，给文化权利带来迫切挑战，国际社会需要迅速、审慎地作出反应。

68. 《2003 年教科文组织宣言》的序言强调，“文化遗产是社会、群体和个人的文化特性和社会凝聚力的重要组成部分，因此蓄意破坏文化遗产会对人的尊严和人权造成不利影响”。近期事件与历史先例如出一辙，纵然袭击文化遗产受到明文禁止，袭击目标价值连城，指向明确的袭击行为依然不绝，恰恰就是因为有这些规范和价值。

### D. 采用人权本位方针对待文化遗产的蓄意破坏

69. 应对蓄意破坏文化遗产的行为，关键是采用人权本位方针：人权方面的影响颇多。有位文化权利专家正确地指出，过去几十年来，在教科文组织的主持下搭建了大量国际规范框架，但国际社会基本上既未将之宽泛地作为人权问题来处理，也未将之具体地作为文化问题来处理。<sup>27</sup> 非改不可。特别报告员力图开发此种方法，并已将其当成专题工作的首要领域。

<sup>26</sup> 关于将保护责任适用于文化遗产保护的专家会议，建议，2015 年 11 月 26 日至 27 日，巴黎。

<sup>27</sup> 爱尔兰·斯达玛托玻娄，提交文化权利领域特别报告员的备忘录，2015 年 12 月 12 日。

70. 前任特别报告员曾指出，采用人权本位方针有额外的好处：它要求在对待文化遗产时，除保存/保护某一事物或其表现形式之外，还须考虑个人和群体相对于该事物或其表现形式的权利，尤其要把文化遗产与其产生的源头联系起来（见 A/HRC/17/38 和 Corr.1，第 2 段）。

71. 经济、社会和文化权利委员会在第 21 号一般性意见中着重指出，获取自己与他人的文化遗产相当重要。在同一文件中，该委员会还强调，尊重和自由、文化遗产和文化多样性的义务互相交织。把文化遗产与人、与人的权利割裂开来是不可能的。

72. 蓄意破坏文化遗产对文化权利造成毁灭性影响，保护文化遗产则对冲突或镇压局面下的民心与权利产生积极作用。“文化在，国家在”，这是阿富汗国家博物馆的座右铭。2001 年，将近 2750 件藏品毁于塔利班之手。

73. 有个关键问题涉及到保护身处险境的文化遗产维护者，例如在几十年的战争中管理、维持、保护阿富汗国家博物馆、不懈修复原本应能保全的受损藏品的人。他们当中还有文化遗产从业者。例如，近的有 2015 年 8 月至死捍卫帕米拉的叙利亚考古学家哈立德·阿萨德和其他许多默默无闻顶着危险工作的人；远的有埃尔米塔日博物馆英勇无畏的工作人员。该博物馆所在地现称俄罗斯联邦圣彼得堡，用一位专家的话说，1941 年至 1944 年，正是工作人员奋不顾身，才为人类保住了珍贵的藏品。<sup>28</sup> 他们中间不乏普通百姓。例如，在马里北部，据报把手稿藏在自家地板下面保护其在 2012 年被占期间免遭不测的人；又如，不惧恐吓设法对毁坏苏菲派遗址的行为和平表达抗议的人。

74. 若从人权的角度保护文化遗产，必须注重文化第一响应者的人权。文化第一响应者就是冲锋陷阵保护文化的人。他们是当地群体实际上也是全人类文化遗产的守护者，是捍卫文化权利的中流砥柱。他们时常置自己与家人安危于不顾开展工作。国家必须尊重他们的权利，保障他们的安全和安保，藉由国际合作等措施，为其创造完成工作的必要条件，包括向其提供全部所需物资和技术援助，在工作危险性过高时予以庇护。

75. 特别报告员认为，在许多情况下，应将文化遗产维护者视为文化权利维护者、人权维护者，进而给予其与该身份相称的权利和保护。联合国人权事务高级专员办事处曾说，人权维护者系指能够代表个人或群体保护任何一项或多项人权的人。<sup>29</sup>

76. 新媒体改变了遗产破坏和保护的格局，它能放大最初破坏行为的影响，也能增强用以减轻损失的手段，例如数字化处理。应向文化遗产从业者广泛提供此类工具。

77. 专家强调，有形和无形遗产之间有很多交集。如上所述，对有形和无形文化遗产的袭击彼此联系。人权本位方针有助于将之对接。例如，武装团体在马里北部破坏陵墓和古代伊斯兰手稿时，宗教活动、歌唱与音乐等形形色色的文化习俗同样难

<sup>28</sup> Sergey Varshavsky 和 Boris Rest, 人类艺术幸免于难：1941-1944 年列宁格勒保卫战中的埃尔米塔日博物馆 (Aurora Art Publishers, 1985 年) (原为俄文)。

<sup>29</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Defender.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Defender.aspx)。

逃厄运。攻击这两种形式的文化遗产，令当地人民在各方各面深受影响。与此同时，随着人民背井离乡，器物、文稿和历史建筑荡为寒烟，依附于伊拉克北部和阿拉伯叙利亚共和国的神圣场所、建筑与文化景观之上的古老语言和宗教习俗逐渐消亡。

78. 人权本位方针的另一好处在于其注重问责与打击有罪不罚。特别报告员一直密切关注检察官诉 Ahmad Al Mahdi Al Faqi 案的进展，这起案件具有开创性，由国际刑事法院审理，涉及到马里的文化遗产破坏。<sup>30</sup> 她希望今后看到类似的诉讼，并且认为强调人权法救济、强调法办犯罪分子是重要的手段。

79. 人权本位方针还重视预防。预防措施和有关文化遗产与文化权利重要性的教育是保护和守护文化遗产工作的重要方面。《教科文组织关于蓄意破坏文化遗产问题的宣言》的一项关键内容是，要求所有国家提高对于这些标准的认识。

80. 有效预防的要点是摸清故意破坏文化遗产的缘由。有时难以区分破坏是出于意识形态，还是出于经济掠夺。此二做法有重叠，均须重拳打击。在被掠艺术品交易市场所在国，也要如此。故意破坏可能出于多个因素，包括将之当成一项战略，击垮敌人的士气，恐吓当地人民；或者将之作为一种手段，根绝其他文化特别是败方的文化，助力完成征服。<sup>31</sup>

81. 近期有很多例子，各种极端分子不是如其宣称保存传统，而是激进地试图将之转化，抹杀一切与其观点相异的事物，借“文化工程”搞破坏。他们设法终结传统、消除记忆，以自身观点为模板炮制新的历史记录。消除这种形式的破坏需要根据国际标准，特别是通过关于文化权利、文化多样性和文化遗产的教育，遏制诱发此类行为的原教旨主义意识形态。记者 Mustapha Hammouche 在评估近期极端分子对文化场所发动的袭击时指出，“在这场全球战争中，激起仇恨的不是我们的差异之处，而是我们的共同之处：人性和人道。”<sup>32</sup>

82. 故意破坏行为时常伴有对尊严和其他人权的大规模或严重侵犯。因此，必须运用旨在增进人权与建设和平的整体战略才能解决。冲突之后，不带成见地获取和享有他人文化遗产至关重要。首位任务负责人对波斯尼亚和黑塞哥维那的访问淋漓尽致地体现了这一点（见 A/HRC/25/49/Add.1）。缔造和平与建设和平的进程应包括在相关人员的参与下保护、修缮、纪念文化遗产，促进就文化遗产开展文化间对话（见 A/HRC/17/38 和 Corr.1，第 12 段）。

<sup>30</sup> 检察官诉 Ahmad Al-Faqi Mahdim，马里共和国局势，公开法庭记录：第一预审分庭。见 [www.icc-cpi.int/en\\_menus/icc/situations%20and%20cases/situations/icc0112/related-cases/ICC-01\\_12-01\\_15/court-records/chambers/ptcI/Pages/1.aspx](http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/situations/icc0112/related-cases/ICC-01_12-01_15/court-records/chambers/ptcI/Pages/1.aspx)。

<sup>31</sup> 帕蒂·格斯坦布里斯，“武装冲突时期的文化遗产保护：回顾与展望”，专题讨论会：战争与和平：21 世纪的艺术和文化遗产法，卡多佐公法、政策与伦理杂志，第 7 卷，第 3 期（2009 年），第 677 页。

<sup>32</sup> Mustapha Hammouche，“危害人类的战争”，自由报，2015 年 11 月 15 日（译自法文）。



83. 在大规模杀戮或暴力攻击人身安全面前，袭击文化遗产似乎不足为重，优先事项或许相互冲突，这可以理解。但是，正如海地一位雕塑家所说：“逝者不复见，人尽皆知矣。往昔不可忆，生者何为继”。<sup>33</sup>

84. 此情况说明是特别报告员朝着解决问题跨出的第一步，她期待推进自己在这一个重要领域的研究。最后，特别报告员强调，破坏文化遗产是人权问题。制止蓄意破坏有形和无形文化遗产所用方法必须全面，覆盖全部区域，既抓预防、又抓惩罚，既盯国家行为者的举动、又盯非国家行为者的举动，既重冲突局势、又重非冲突局势。我们必须在紧急反应的同时长谋远虑。

85. 诗人 Saleh Baddiari 因极端主义暴力而沦为难民。近期的文化破坏行为导致的后果，用他的话说，就是“废墟累废墟”。他在题为《历史的无声低语》的诗中表达的痛苦让许多人感同身受。Saleh Baddiari 道出了自己的担心：如不制止，破坏仍将继续：

新千年的人类决心把废墟碾成尘土……

帕米拉倒在自己的瓦砾堆上；

佩特拉紧随其后，同行的还有尼尼微和尼普尔。

亚历山大与赫利奥波利斯，双眼被蒙，等待回归尘土。<sup>34</sup>

现在，能保证这在任何地方都不要发生的是——大家。

## 四. 结论和建议

### A. 结论

86. 过去六年来，文化权利的合法性与地位已有大幅提高。如今，实现文化权利被认为是全面实现普遍人权的重要环节。前任特别报告员完成了首轮对文化权利的探索，她的工作意义重大、内涵丰富。然而，要做的还有很多。新任特别报告员旨在与国家、相关人权和政府间机构以及各种非政府利益攸关方携手开展这项工作。

87. 特别报告员将格外关注个人与集体之间的关系，以及指代不同类型人类群体的术语。她将秉承前任对人权普遍性原则的执着，承认与加强人权普遍性和文化多样性之间的有机联系。文化权利与文化多样性不等同于文化相对主义。此外，每个群体和社会内部均有文化多样性，个人可以同时加入多个文化群体。要理解所有个人参加文化生活的权利，就必须结合这些复杂现实。

88. 特别报告员选取了若干需要迫切关注的事宜，准备深入研究。近期，在冲突和非冲突情况下，有形文化遗产被故意当成目标摧毁。这些事件令特别报告员感到

<sup>33</sup> Marc Lacey 引用，“海地地震让文化财富变成瓦砾”，《纽约时报》，2010年1月23日。

<sup>34</sup> Salah El Khalfa Beddiari, forthcoming in *Les murmures éouffés* (éditions de l'Histoire, Beroaf 2016) (经诗人许可，特别报告员翻译)

震惊。此类行为构成对文化生活的攻击，她对之表示谴责。在本报告中，特别报告员开始尝试在对待文化遗产的蓄意破坏上采用人权本位方针。她将在其向大会提交的首份报告中深入探讨此事。特别报告员要采用全面的方法，既抓预防、又抓惩罚，既盯国家行为者的行为、又盯非国家行为者的行为，既重冲突局势、又重非冲突局势，既保有形遗产、又保无形遗产。

89. 特别报告员同意前任的观点，认为获取和享有文化遗产的权利是国际人权法的组成部分。文化遗产事关人类尊严和身份认同。有形遗产的特定方面会让特定群体产生共鸣或联系，代表全人类文化遗产的事物与全人类相关。因此，所有国家均有义务依照国际标准尊重和保护文化遗产，确保追究蓄意破坏文化遗产行为的责任，并且联手保护文化遗产。

## B. 初步建议

90. 特别报告员呼吁会员国：

(a) 在落实所有人权的过程中，尊重、保护和落实文化权利，确保这些权利的行使牢固地植根于普遍人权框架；

(b) 确保所有人秉持自身文化的权利以及与他人共同秉持自身文化的权利。这包括确保人们不受歧视地享受国际人权法所保护的各类文化权利，维护任何群体中异见者或无势者的权利；

(c) 确保包括妇女在内的所有人有权享受、参加、促进文化生活的各方各面，包括鉴定、诠释文化遗产，决定要保全、修改或摒弃哪些文化传统、价值观和做法，同时不必担心受到惩罚。国家应同样确保其他群体的这一权利，包括残疾人、移民、土著人、男女同性恋、双性恋、变性人、双性人和生活极其贫困的人。

91. 关于蓄意毁坏文化遗产，特别报告员建议各国：

(a) 尊重和保护文化遗产；仅在万不得已之时，才依照国际人权法，对人人使用和享受文化遗产的权利加以限制；

(b) 批准核心文化遗产公约，包括《关于发生武装冲突时保护文化财产的公约》（《1954年海牙公约》）及其1954年和1999年议定书，紧急颁布实施细则以全面执行这些公约；

(c) 根据《教科文组织关于蓄意破坏文化遗产问题的宣言》，采取适当的立法、行政、教育和技术措施，预防、避免、制止和打击蓄意破坏文化遗产行为。在此方面，各国应：

(一) 在和平年代为战时可能对文化遗产造成的任何威胁作准备，包括登记管辖范围内的文化遗产，如可行，在此过程中运用数码技术和新媒体；

(二) 在国际和国家一级，划拨足够的预算资源用于保护文化遗产；

(三) 提供国际技术援助，帮助防止文化遗产遭到蓄意破坏。

(d) 全面培训军队人员,使之了解关于发生武装冲突时保护文化遗产的全部相关规定;

(e) 采取一切必要步骤,以便根据有关国际标准,在国家或国际一级,起诉蓄意破坏文化遗产的全部责任人;

(f) 对于在一线与蓄意破坏行为作斗争的文化遗产从业者,尊重其权利,确保其安全;在国际和国家一级,为其创造完成工作的必要条件,包括向其提供全部所需物资和技术援助;必要时给予其庇护。每人都有责任尊重文化遗产从业者的权利;被控对文化遗产从业者造成伤害的人必须按照国际标准法办。

92. 特别报告员还建议,国家、专家以及国际和非政府组织:

(a) 考虑如何加强执行有关禁止蓄意破坏文化遗产的现行国际法律标准和有关非国家行为者尊重文化权利之义务的现行国际法律标准;

(b) 认识到保护文化遗产和文化权利是人道主义援助的重要组成部分,在冲突时期也不例外;

(c) 调查使用掠夺和非法贩运文物所得资助恐怖主义的案件,考虑要求增加对高危地区所售文物的尽职调查;

(d) 系统地将文化意识、保护、恢复和纪念文化遗产以及尊重和保护文化权利纳入维护和平行动特派团的任务、建设和平的政策与举措、以及冲突后和解工作;

(e) 在文化遗产的保护及获取和享有文化遗产的权利方面,促进和协调就最佳做法开展的国际交流,并为之提供资源。