



第七十七届会议

临时议程\*\* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人权  
和基本自由切实享受的各种途径

发展和文化权利：原则\*\*\*

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递了文化权利领域特别报告员亚历山德拉·桑萨基根据人权理事会第 49/16 号决议提交的报告。

\* 由于技术原因于 2023 年 5 月 1 日重发。

\*\* [A/77/150](#)。

\*\*\* 本报告逾期提交，以纳入最新信息。



## 文化权利领域特别报告员亚历山德拉·桑塔基的报告

### 摘要

文化权利领域特别报告员亚历山德拉·桑塔基在其提交大会的第一次报告中阐述了文化在可持续发展、包括发展文化中的作用，以期评估迄今为止文化多样性和文化权利如何被纳入《2030年可持续发展议程》的主流；评估在利用文化资源和文化权利实现更可持续发展方面的经验，以及在这方面遇到的缺陷；并强调在《2030年议程》执行时间表的后半期可能有助于实现可持续发展目标的提高文化意识领域。

## 目录

|                                 | 页次 |
|---------------------------------|----|
| 一. 导言 .....                     | 4  |
| 二. 法律和政策框架 .....                | 5  |
| 三. 可持续发展：概念 .....               | 6  |
| A. 概念的由来 .....                  | 6  |
| B. 只有注入文化权利，发展才是可持续的 .....      | 7  |
| C. 替代愿景 .....                   | 9  |
| 四. 实践中的可持续发展目标 .....            | 10 |
| A. 国内实践 .....                   | 11 |
| B. 国际实践 .....                   | 13 |
| 五. 文化部门在可持续发展中的重要性 .....        | 14 |
| 六. 以发展为名对文化权利的挑战和侵犯 .....       | 17 |
| A. 土地争夺、流离失所以及对文化遗产的侵占和破坏 ..... | 17 |
| B. 文化权利与自然保护之间的紧张关系 .....       | 18 |
| C. 协商和参与的要求 .....               | 19 |
| D. 绅士化现象与文化权利 .....             | 21 |
| 七. 结论和建议 .....                  | 23 |

## 一. 引言

1. 文化权利对可持续发展是不可或缺的。只有在发展所涉及的人民的价值观和他们赋予发展的意义的指导下，保护他们的资源并利用他们的遗产的所有方面——有形的、有生命的和自然的，发展才是可持续的。从人权角度出发，并充分考虑到文化权利，这既是任何发展议程的框架，也是其成功的保障。

2. 然而，文化权利在可持续发展战略中一直被边缘化。文化发展没有被视为可持续发展的支柱，与社会、经济和环境支柱并列。发展对文化权利的影响很少得到衡量。发展项目很少由社区主导。消除贫穷和社会发展计划很少纳入文化权利内容，往往忽视文化多样性。文化部门往往被局限地视为进一步收入的来源。研究表明，联合国监测机构很少就发展对文化权利的影响发表评论，除非是在特定情况下，主要是在涉及土著人民的情况下。这是对发展与文化权利之间联系的一种非常局限的理解。

3. 国际层面讨论可持续发展的基础是《2030年可持续发展议程》。这一雄心勃勃的议程于2015年9月获得通过，以推动所有国家减少贫困和饥饿，保护地球，确保经济、社会和技术进步有助于所有人的繁荣，并促进和平、正义和包容性。由于《2030年议程》牢牢扎根于人权，实现其中所载17项可持续发展目标的方式只能是促进人权的行使，并避免对人权产生负面影响。

4. 《2030年议程》没有将文化列为第四支柱，理由是它超越了所有目标。这是事实，但令人遗憾的是，迄今为止，无论是在讨论中还是在执行中，都没有明显确认文化在所有可持续发展目标中的关键作用。唯一明确提到文化的目标是关于可持续城市和社区的目标11。<sup>1</sup> 在17项目标的其他168项具体目标中，只有3项明确提到文化：在关于优质教育的目标4、<sup>2</sup> 关于体面工作和经济增长的目标<sup>3</sup>以及关于负责任消费和生产的目标12<sup>4</sup>下，即使在这种情况下，也很少讨论文化问题。

5. 特别报告员认为，必须强调文化权利在可持续发展进程中的重要性，阐明可持续发展中要求的文化权利和文化多样性的原则，确定积极的例子，让受发展进程影响的边缘化群体发表意见，并找到通过可持续发展促进文化权利的途径。这些内容是本报告的重点。

6. 为准备撰写本报告，特别报告员在伦敦布鲁内尔大学社区与社会研究所的支持下，于2022年4月27日在日内瓦和2022年5月30日在网上举行了两次专家

---

<sup>1</sup> 具体目标11.4：加强保护和维护世界文化和自然遗产的努力。

<sup>2</sup> 具体目标4.7：确保所有学习者获得促进可持续发展所需的知识和技能，包括通过教育促进可持续发展以及欣赏文化多样性和文化对可持续发展的贡献等。

<sup>3</sup> 具体目标8.9：制定和执行推广可持续旅游的政策，以创造就业机会，促进地方文化和产品。

<sup>4</sup> 具体目标12.b：开发和利用各种工具，监测能创造就业机会、促进地方文化和产品的可持续旅游业对促进可持续发展产生的影响。

协商会议。<sup>5</sup> 她还与另外几位专家和发展实践者进行单独会面。为收集意见和经验，2022 年 3 月广泛发放了调查问卷。共收到了 52 份答复，其中包括来自各国、国家人权机构、学术界、民间社会组织和其他国际组织的答复。<sup>6</sup>

7. 本报告是特别报告员连续两份研究报告中的第一份。其中侧重于通过《2030 年议程》将文化权利纳入主流。将于 2023 年提交大会的第二份报告将结合大型贸易和发展机构所采取的政策和方法审查这一问题，以查明和弥补差距。

## 二. 法律和政策框架

8. 《2030 年议程》牢牢扎根于人权。各国在众人权文书中承诺尊重、保护和实现文化权利。《世界人权宣言》第二十七条和《经济社会文化权利国际公约》第十五条对这一点的提及最为强烈，这两条均确认人人有权自由参加文化生活，享受艺术，并分享科学进步及其产生的福利。《公民及政治权利国际公约》第二十七条和《消除一切形式种族歧视国际公约》规定了可持续发展中实质平等的必要性。

9. 正如本任务多次重申的，文化权利保护每个人以独自、群体和集体方式通过价值观、信仰、信念、语言、知识和艺术、制度和生活方式等途径发展和表达人性、世界观及自身生存和发展意义的权利。文化权利还保护个人和群体的文化遗产和资源，从而使这种认同和发展进程得以进行。

10. 因此，文化权利对于每个人和每个社区的发展及其权能的增强以及在可持续的文化生态系统中构建其各自的身份认同至关重要。文化权利是发展定义本身的核心。如果认为不在平等基础上充分尊重所有人的文化权利就可以实现不让任何一个人掉队的目标，那是一种幻想。

11. 国际人权法的若干规定强调了发展与文化权利之间的密切联系。两项国际公约的第一条均承认的自决权是所有人民“自由决定其政治地位，自由谋求其经济、社会和文化发展”的权利。《发展权利宣言》第 1 条规定，发展权是一项不可剥夺的人权，它使每个人和各国人民均有权参与、促进并享受经济、社会、文化和政治发展，从中充分实现所有人权和基本自由。

12. 可持续发展与发展权之间有着密切的联系。《2030 年议程》重申《里约环境与发展宣言》中包括原则 3 在内的所有原则，原则 3 指出，“为了公平地满足今世后代在发展与环境方面的需要，求取发展的权利必须实现”。发展权问题专家机制在一份专题研究报告中申明，“落实发展权应构成实现可持续发展目标的基础” (A/HRC/48/63, 第 9 段)。大会和人权理事会分别在第 75/182 号决议和第 45/6

<sup>5</sup> 特别报告员感谢所有参加者提供宝贵的材料，特别是感谢萨塞克斯大学法律诊所的 Dorcas Taylor、Colin Luoma、Rebecca Gleig 和 Raquel Carneiro Fernandes 就具体专题开展的研究合作和提供的协助。参加专家协商人员的详细名单可在以下任务网页上查阅：[www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-cultural-rights](http://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-cultural-rights)。

<sup>6</sup> 收到的材料可在任务网页上查阅，并在整个报告中按提交材料的利益攸关方名称提及。

号决议中强调，发展权对于充分实现《2030 年议程》至关重要，应成为其执行工作的核心。

13. 《联合国土著人民权利宣言》也载有关于发展的重要内容，其基础是第 3 条所承认的土著人民自决权。《宣言》承认，土著人民必须有权确定和制定行使其发展权的优先重点和战略(第 23 条)，各国在实施任何影响到土著人民或其土地、领土和其他资源的项目之前，必须征得他们的自由知情同意(第 32.2 条)。《宣言》认识到尊重土著知识、文化和传统习惯，有助于实现可持续和公平的发展，并有助于妥善管理环境。

14. 然而，这一问题远远超出了土著人民的事务。大会在几项决议中一再笼统地将发展与文化权利联系起来，<sup>7</sup> 并确认文化作为可持续发展的推进手段和驱动因素的作用。大会最近在第 76/214 号决议中认识到文化是人类发展的基本组成部分，是个人和社区认同、创新和创造力的源泉，也是社会包容和消除贫困的一个重要因素，有助于推动可持续经济增长和自我掌控的发展进程。

15. 2005 年《保护和促进文化表现形式多样性公约》(第 2.5 条)及其业务准则提到发展的经济和文化方面之间的互补性，并提到文化多样性是可持续发展的一个基本要求。第 13 条呼吁将文化纳入各级发展政策，以便创造有利于可持续发展的条件，使之成为在这一问题上最具约束力的承诺之一。<sup>8</sup>

### 三. 可持续发展：概念

#### A. 概念的由来

16. “可持续发展”一词源于环境考虑。世界环境与发展委员会(布伦特兰委员会)题为“我们共同的未来”的报告首先提出这一概念，即满足“当前需求的发展，同时不损害子孙后代满足自身需求的能力”(A/42/427，附件)。

17. 1992 年联合国环境与发展会议(里约会议)意识到经济方面垄断了对这一概念的解释，认识到综合和平衡经济、社会和环境方面需要对我们的生产和消费方式、我们的生活和工作方式以及我们的决策方式有新的认识。<sup>9</sup> 里约会议产生了几项政治承诺，并制定了《21 世纪议程》行动计划。

18. 几年后，即 2000 年，联合国通过了《千年宣言》，其中包括到 2015 年实现的 8 项千年发展目标。这些目标的主要弱点在于缺乏强有力的问责机制，而且这些目标和执行这些目标的计划都没有从人权的角度来制定。<sup>10</sup> 2015 年后的议程中采取了一些行动来纠正这一点，该议程后来成为《2030 年议程》。

<sup>7</sup> 大会第 65/166、66/208、68/223、69/230、70/214、72/229 和 74/230 号决议。

<sup>8</sup> Véronique Guèvremont 提交的材料，第 3 页。

<sup>9</sup> [www.un.org/en/conferences/environment/rio1992](http://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992)。

<sup>10</sup> 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，《谁要负责？人权和 2015 年后发展议程》(2013 年，纽约和日内瓦)。

## B. 只有注入文化权利，发展才是可持续的

19. 如不纳入对文化权利的充分尊重，可持续发展是无法实现的。这包括以下几个方面。

### 1. 包括文化发展

20. 可持续发展必须包括文化发展。它产生于可持续性的社会、经济和环境支柱以及文化支柱之间的平衡，因此应确保这种平衡。<sup>11</sup> 可持续发展离不开对个人和集体文化权利、包括精神和遗产权利的承认。<sup>12</sup>

21. 许多利益攸关方感到遗憾的是，可持续发展框架和战略中没有提到文化权利，<sup>13</sup> 也没有考虑到价值观、世界观、身份和多样性。<sup>14</sup>

22. 倡导在《2030 年议程》中建立可持续发展的第四个文化支柱是解决这一遗漏的一次重大尝试。令人遗憾的是，在主流圈子里，人们仍然主要或仅仅从经济角度来处理发展问题，而没有提到文化方面。<sup>15</sup> 特别报告员重视经济发展的好处，但经济方面必须与环境、社会和文化方面齐头并进。

### 2. 扭转不平等和陈规定型观念

23. 可持续发展必须扭转不平等和陈规定型观念，并推动实现包括文化权利在内的人权，<sup>16</sup> 不应使任何人得不到实现繁荣所需的信息、教育、研究和文化资源。<sup>17</sup> 正如经济、社会及文化权利委员会在其关于受教育的权利的第 13 号一般性意见(1999 年)(第 55 页，第 6 段(c)和(d))和关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14 号一般性意见(2000 年)(第 12 段(c)和(d))中所指出的，必须采取步骤，确保落实经济、社会和文化权利的方案考虑到文化上不同的社区的需要，并适合和适应这些具体的文化需要。国际人权标准要求采取积极步骤，确保扭转不平等现象。这种做法具有变革的潜力，可以为不同的社区参与社会变革创造更大的空间。

24. 然而，一些学者认为，可持续发展目标不能成为实现真正可持续发展的积极动力，因为这些目标是在考虑到主流发展观的情况下制定的，反映了包括开采、生产和消费在内的主流经济增长模式。这些学者声称，这种模式维持了现状，并

<sup>11</sup> 加纳环境保护局提交的材料，第 1 页。

<sup>12</sup> 非洲自然正义和地球生命组织提交的材料，第 2 页；一个海洋中心组织提交的材料，第 2 页；布隆迪国家人权独立委员会提交的材料，第 3 页。

<sup>13</sup> 例如见 Beatriz Barreiro Carril 和 Kevin Grecksch 提交的材料，第 1 页；Cris González Gabarda 和 Vicente Bellver Capella 提交的材料，第 1 页；国际图书馆协会和机构联合会提交的材料，第 6 页。

<sup>14</sup> 文化权利工作组提交的材料，第 2-4 页；Estefania Roderer Sanz 提交的材料，第 1 页；丹麦文化研究所，第 12 和 13 页。

<sup>15</sup> 阿塞拜疆、卡塔尔和斯洛伐克提交的材料。

<sup>16</sup> 柬埔寨提交的材料，第 1 页。

<sup>17</sup> 国际图书馆协会和机构联合会提交的材料，第 1 页。

继续侵犯弱势和边缘化个人的权利。<sup>18</sup> 向特别报告员送交的资料中还载有一些抱怨，称“国际发展合作”框架是以这种经济模式为基础的，没有考虑到当地居民的价值观和生活方式。<sup>19</sup> 要消除贫穷和不平等的根源，就需要彻底改变每个人生活中的经济和社会。<sup>20</sup> 人们可以从全球投资和贸易机构的运作中看到变革的种子，新的指导方针和新的工作方式正在形成。这将是特别报告员向大会提交下一次报告的重点。

25. 非常重要的一点是，要认识到发展的主流概念与殖民主义之间的联系，因为殖民主义是帝国进程，它一直在强加某种对“进步”的理解，而这种理解与受影响社区和社会的理解是不一致的。<sup>21</sup> 有必要将发展模式非殖民化，以保护和促成文化上多样化的可持续发展实践，承认不同的世界观，并考虑主流方法之外的其他框架。

26. 必须停止将替代发展愿景视为民俗和异国情调的做法。这些不同的愿景体现了人类文化多样性，必须得到尊重。还需要发掘和承认以进步和发展的名义侵犯当地居民文化权利的历史不公正现象。“可持续发展”必须以类似于“文化”概念民主化的方式进行民主化。

### 3. 自决和社区主导

27. 可持续发展必须是自决和社区主导的。<sup>22</sup> 发展仅有文化敏感性或文化适宜性是不够的；应根据具体的文化环境进行调整，并寻求与最有可能受到影响的个人和群体的愿望、习俗、传统、制度和世界观保持完全一致，即使这会导致出现与国家、政府间组织和国际金融机构所倡导的经济发展模式不同的令人不安的情况。人民必须是这一进程的主要受益者。<sup>23</sup>

28. 然而，传统上由外部的、自上而下的干预措施所驱动的规范模式已经并继续伤害社区的可持续自我发展。以这种发展进程的名义，包括打着“共同利益”的旗号限制地方社区的权利，必须予以纠正。这种共同利益的概念往往等同于少数人的利益，或同一实体的利益，从而损害其他人即不能平等参与发展进程讨论的人的利益。

<sup>18</sup> Margot E. Salomon, “Culture as an alternative to ‘Sustainable Development’”, *Third World Approaches to International Law Review (TWAIRL): Reflections*, No. 44/2022, 7 July 2022。可查阅 <https://twairl.com/culture-as-an-alternative-to-sustainable-development/>。另见 Fundació Josep Irla 提交的材料，第 2 和 3 页。

<sup>19</sup> 丹麦文化研究所，第 2 页。

<sup>20</sup> John Linarelli, Margot E. Salomon and Muthucumaraswamy Sornarajah, *The Misery of International Law: Confrontations with Injustice in the Global Economy* (Oxford University Press, 2018), pp.254 and 255。

<sup>21</sup> 文化权利工作组提交的材料，第 1 页。另见参加专家协商会议的 Joshua Castellino。

<sup>22</sup> 贝宁就地方领导提交的材料，第 3 页。

<sup>23</sup> 葡萄牙提交的材料，第 1 页。



#### 4. 抵制“一刀切”模式

29. 可持续发展必须抵制“一刀切”模式。将财富积累和鼓励生产力的模式描述为唯一可行的可持续发展模式的讨论在辩论中占主导地位，掩盖了许多关于可持续发展的愿景。必须从文化多样性和文化权利的角度来考虑经济组织的替代形式。<sup>24</sup> 将可持续发展与当地的价值观和宇宙观分开来看的结果是，最终只能反映一种文化观点。当然，不同的文化体系对人类、其他生物和自然之间的关系以及对“人性”这个概念本身有不同的概念和看法。因此，对可持续性不可能有单一的定义或概念；相反，必须接受其内部的多样性。<sup>25</sup> 人们必须有空间和自由来表达和利用其文化资源，以确定其对未来的愿景。

#### 5. 前瞻性

30. 可持续发展必须具有前瞻性。来自不同文化框架的发展愿景不是一成不变的，而是不断演变的。发展应该是一个持续的进程，旨在改变社会结构，并在知识生态<sup>26</sup> 的基础上对当前的体系进行深刻变革，打破保守与创新之间的假定对立。

### C. 替代愿景

31. 用替代模式的例子来平衡主流经济模式，可以促进文化多样性，必须加以鼓励。将不同的知识体系纳入可持续发展是一项认知挑战，如果得到解决，将会产生积极的结果。<sup>27</sup>

32. 跨国土著运动在强调可持续发展的可行替代模式方面一直是积极和有益的。土著知识体系希望在地球与社区之间建立一种平衡的关系，文化和精神实践支持人类和自然的福祉。必须尊重土著人的做法，并允许土著社区继续作为自然界的共同守护者，以确保其生存。同样重要的是，应通过文化间对话分享人类的知识，知识有助于找到全球可持续发展解决办法。特别报告员感到惊讶的是，在冠状病毒病(COVID-19)大流行方面并没有进行这种知识共享。世界本可以从土著知识中学到很多关于隔离和封锁以防止病毒进一步传播的最佳方法，因为一些土著社区已掌握屏蔽病毒这一土著技术的做法达几个世纪之久。令人遗憾的是，没有人向土著人民寻求咨询意见；相反，他们仅仅被视为病毒传播的可能受害者。

33. 在世界各地的社区中，农民还拥有有利于可持续发展——这种发展是自决、自我定义、共享的，并与自然世界融为一体——的文化特征和习俗。<sup>28</sup> 文化的动态性意味着土著模式有时与农民和(或)地方文化特性完美地交织在一起。将社区

<sup>24</sup> Margot E. Salomon, “Culture as an alternative to ‘Sustainable Development’”。

<sup>25</sup> Comunidad de Conocimiento en Cultura y Desarrollo of the Red Española de Soluciones para el Desarrollo Sostenible(可持续发展解决方案网络西班牙国家分支机构)提交的材料，第 1 和 2 页。

<sup>26</sup> Fundació Josep Irla 提交的材料，第 2 页。

<sup>27</sup> 参加专家协商会议的 Joost Dessen。

<sup>28</sup> Margot E. Salomon, “Culture as an alternative to ‘Sustainable Development’”。

文化规范成功转化为国家可持续发展政策的一个显著例子是，“美好生活”南美模式已被纳入厄瓜多尔和多民族玻利维亚国宪法。

34. 有时受到土著和地方观念的启发，一些替代愿景侧重于将地球置于发展的中心。有些愿景将增长和福祉与资源使用脱钩。一个显著的例子是印度次大陆出现了激进生态民主，即与自然保持平衡的自治或自力更生。<sup>29</sup> 再生模式一般强调发展是一个基于生态与社会文化体系共同进化伙伴关系的持续过程。<sup>30</sup> 再生模式与其说是为了尽量减少对自然的负面影响，不如说是为了创造整体办法，以最大限度地发挥积极影响，促进地球健康。<sup>31</sup> 这些模式的核心是可靠性概念，它表达了产品和流程在人造环境中的适应性、复原力和再生能力。

35. 公共化是一种替代模式，侧重于对自然资源管理采取集体管理办法。这种模式使当地人民能够分享资源的好处，这些资源不属于私人所有，但由自我组织的参与性结构利用当地文化习俗进行集体管理和保护。“公共”既是共享的，也是非商品化的，它不受市场力量的约束，以保护当地的文化习俗，以公平方式管理资源的公平分配。

36. 人们无法回避非正规经济在替代愿景中的重要性，因为它包括世界上 60% 以上的工人。<sup>32</sup> 其中许多人在非正规的创意产业或手工业经济中工作。<sup>33</sup> 这是一个可持续的行业，由小规模、主要是农村、家庭经营的企业组成，这些企业使用传统的手工做法和当地采购或回收的材料来生产手工制品。尽管规模很大，但它是所有主要行业中碳足迹最低的行业之一。但该行业的生计不稳定，企业在劳动法之外经营，因而减少了获得合法信贷的机会。从事该行业工作的大多数人是妇女和被边缘化的个人和群体，工资仍很低，基本上是隐形的，几乎没有或根本没有社会保障。文化障碍往往阻碍工匠获取商业信息。缺乏对文化敏感的做法，加上系统性歧视，导致对官方经济渠道的信任度下降。对少数群体妇女而言，文化障碍因性别歧视而进一步加剧。

#### 四. 实践中的可持续发展目标

37. 如果将上一节所述原则付诸实践，可持续发展目标可以为真正的可持续发展做出明显的贡献。当然，各国的政治和经济模式是毋庸置疑的；受到审查的是各国在实施可持续发展时承诺尊重人权的落实程度。以政策和问题为导向的政策往

<sup>29</sup> Ashish Kothari, Federico Demaria and Alberto Acosta, “Buen vivir, degrowth and ecological swaraj: alternatives to sustainable development and the green economy”, *Development*, vol. 57, No. 3 (2014)。

<sup>30</sup> Chrisna du Plessis, “Towards a regenerative paradigm for the built environment”, *Building Research and Information*, vol. 40, No. 1 (2012)。

<sup>31</sup> Leah V. Gibbons and others, cited in Leah V. Gibbons, “Regenerative – the new sustainable?”, *Sustainability*, vol. 12, No. 13 (2020)。

<sup>32</sup> 国际劳工局,《非正规经济部门中的男女: 统计情况》,第3版(2018年,无出版地点)。

<sup>33</sup> Priya Krishnamoorthy, Anandana Kapur and Aparna Subramanyam, *Business of Handmade Report: The Role of Craft-based Enterprises in (Formalising) India’s Artisan Economy* (2021)。

往是为了应对对经济可持续性的恐慌而实施的，但从长远来看，这无助于可持续发展目标的实现。可持续发展目标必须反映各国人民自己的特性，各国和国际组织必须摒弃千篇一律的解决方案。

## A. 国内实践

38. 特别报告员赞赏一些国家政府确认可持续发展目标的文化因素。贝宁的做法以《弗里堡文化权利宣言》为基础，强调将文化层面纳入可持续发展目标的实施中，可增强各行为体之间的活力和协同作用。<sup>34</sup> 阿根廷还肯定文化的重要性。<sup>35</sup> 丹麦实施了一个与公民驱动的可持续文化发展有关的跨国创新项目。<sup>36</sup> 在希腊，文化被正式确认为可持续发展的第四个支柱，<sup>37</sup> 而在葡萄牙，文化是可持续发展议程综合办法的一部分。<sup>38</sup>

39. 不同国家强调文化权利的不同方面。一些国家强调在境内各级平等提供文化服务，<sup>39</sup> 另一些国家则强调对文化部门给予更大的支持。<sup>40</sup> 约旦采取措施促进图书馆在鼓励阅读和保护遗产方面的作用。<sup>41</sup> 塞浦路斯和毛里求斯强调教育系统在发展可持续性文化方面的重要性。<sup>42</sup> 尼泊尔将文化资源用于消除贫穷、提供优质教育和将性别平等纳入主流，并在创造能力方面，提高包容性和消除种姓歧视。<sup>43</sup> 意大利寻求与学术界合作，以确保在可持续发展战略和政策中采用基于科学基础信息的方法。<sup>44</sup> 在塞尔维亚，文化和遗产是可持续战略的一部分，以改善城市空间的无障碍环境。<sup>45</sup>

40. 包括西班牙在内的一些国家认为，促进文化的社会价值、文化激发批判性思维的能力以及文化解放公民、增强公民权能并赋予公民自由和自律的力量，是可持续发展的关键文化层面。<sup>46</sup> 古巴报告说，该国在国家发展计划中对文化采取了

<sup>34</sup> 贝宁提交的材料，第 9 页。

<sup>35</sup> 阿根廷提交的材料，第 7 页。

<sup>36</sup> 丹麦文化研究所提交的材料，第 6 页。

<sup>37</sup> 希腊提交的材料，第 2 页。

<sup>38</sup> 葡萄牙提交的材料，第 2 页。

<sup>39</sup> 立陶宛提交的材料，第 2 页。

<sup>40</sup> 西班牙提交的材料，第 5 页。

<sup>41</sup> 约旦提交的材料，第 2 至 8 页。

<sup>42</sup> 塞浦路斯提交的材料，第 4 页；毛里求斯提交的材料，第 3 页。

<sup>43</sup> 尼泊尔提交的材料，第 6 页。

<sup>44</sup> 意大利提交的材料，第 3 和 4 页。

<sup>45</sup> 塞尔维亚提交的材料，第 4 页。

<sup>46</sup> 西班牙提交的材料，第 5 页。

横向办法，重点是促进文化参与和发展各种能力，以批判性地欣赏艺术和文学，创造伦理、美学、政治和公民价值观，并捍卫国家文化特性和遗产。<sup>47</sup>

41. 因此，对文化权利的强调有多种形式。必须确保各国在指导文化发展时不回避文化权利的困难方面，例如，艺术自由或土地权对一些国家来说就是困难方面。在发展进程中促进所有文化权利的整体办法十分重要。

42. 在文化权利得到国家宪法或具体法律承认的地方，发展的文化层面似乎得到了更有力的考虑，尼泊尔的情况就是如此。<sup>48</sup> 墨西哥报告了它对可持续发展目标围绕四个轴心的理解：文化促进和平；多样性是人类的丰富性；国家间保护遗产的博爱精神；捍卫和行使文化权利。因此，文化被置于发展政策的中心。<sup>49</sup> 塞尔维亚文化法规定了 15 条具有普遍意义的原则，以促进文化发展并将其纳入民主社会的长期社会经济和政治发展，鼓励文化环境的可持续发展，使其成为大环境的一个组成部分。<sup>50</sup>

43. 民间社会也报告了积极发展动态。例如，据报告，在南非，由于追求可持续发展，人们越来越认识到土著人民的合法性和知识。<sup>51</sup> 通过与全球各城市的持续合作，世界城市和地方政府联合组织得以建立一个数据库，其中包含 280 个与可持续发展有关的积极文化做法实例，展示文化问题如何成为实现每项可持续发展目标的重要因素。<sup>52</sup>

44. 然而，标准并不总是得到实施。例如，尽管南非的法律和宪法规定，在采取环境保护措施和治理以促进可持续发展时，应考虑到文化权利，但据报告，由于与社区协商不够，环境影响评估往往无法评估具体自然资源对社区的文化意义。即使在有法律规定的情况下，也未能获得有关社区的自由、事先和知情同意，因而出现了以发展的名义侵犯文化权利和发展权的行为。<sup>53</sup> 战争还通过破坏和阻碍参与宗教、教育、社会和文化生活，阻碍在发展中实现文化权利，并影响可持续发展，包括其文化要素。<sup>54</sup> 与此同时，英国文化协会进行的研究证实，可持续发展目标中忽略文化意味着错失积极变革的机会。<sup>55</sup>

<sup>47</sup> 古巴提交的材料，第 6 和 7 页。

<sup>48</sup> 尼泊尔提交的材料，第 4 页。

<sup>49</sup> 墨西哥提交的材料，第 1 和 2 页，墨西哥国家人权委员会，第 11 页及第 13 至 15 页。

<sup>50</sup> 塞尔维亚提交的材料，第 2 和 3 页及第 6 至 8 页。

<sup>51</sup> 一个海洋中心组织提交的材料，第 8 和 9 页。

<sup>52</sup> 世界城市和地方政府联合组织提交的材料，第 2 和 3 页。另见世界城市和地方政府联合组织，《可持续发展目标中的文化：地方行动指南》(2018 年)。可在以下网站查阅该数据库：<https://obs.agenda21culture.net/en>。

<sup>53</sup> 非洲自然正义和地球生命组织提交的材料，第 1 至 4 页。

<sup>54</sup> 克里米亚重新统一协会提交的材料，第 2 至 4 页。

<sup>55</sup> 英国文化协会，《缺失的支柱》(大不列颠及北爱尔兰联合王国，2020 年)。

## B. 国际实践

45. 2005 年，世界城市和地方政府联合组织设立了文化委员会，其明确任务是在地方可持续发展中落实文化权利，特别是通过若干提供的资料中所提到的《21 世纪文化议程》。2004 年 5 月，致力于人权、文化多样性、可持续性、参与性民主和为和平创造条件的城市和地方政府批准了《21 世纪文化议程》。

46. 2010 年至 2015 年期间，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)与世界城市和地方政府联合组织及其他民间社会组织一道，倡导纳入文化作为可持续发展的第四个支柱，<sup>56</sup> 以实现人性化发展，并将“人类发展”和“可持续”发展这两个仍然分离的叙述融合在一起。<sup>57</sup> 然而，三大支柱只限于发展的社会、经济和环境层面的办法仍然保留。2015 年，世界城市和地方政府联合组织通过了题为“21 世纪文化：行动——对文化在可持续发展城市中作用的承诺”的文件，其中载有按 9 项承诺归类的 100 项行动，构成了一套完整的基于人权的文化政策和在地方可持续发展中落实文化权利的工具箱。<sup>58</sup> 该文件指出，只有让文化发挥核心作用，我们明确考虑到文化和文化因素(如记忆、创造力、多样性和知识)对人类发展进程的整体价值时，发展才是“可持续的”。

47. 目前正在讨论如何衡量文化对可持续发展目标的贡献，以及这种衡量的挑战性如何可能导致文化在国家和国际发展战略中被边缘化。衡量文化对实现每一项具体目标的贡献，将促使作出明确的知情决定，<sup>59</sup> 但这尚未被纳入可持续发展目标的机制。一个明显的例外是可持续发展目标的指标 4.7.1 及其相关元数据，其中文化多样性和人权是用于评估教育各方面的 8 个主题中的两个。<sup>60</sup> 然而，其他相关具体目标的指标和元数据要么主要侧重于有关具体目标的经济方面，要么无法监测文化对该具体目标或该具体目标的文化权利方面的贡献。<sup>61</sup> 因此，可持续发展目标监测框架存在差距，需要制订补充办法来评估文化权利如何能够促进和支持可持续发展的实现，反之亦然。

48. 为应对这一挑战，教科文组织于 2009 年制订了文化促进发展指标组合倡议，旨在记录文化作为一个活动部门和一套价值观和规范在提供经济和非经济效益方面的贡献。<sup>62</sup> 2019 年，根据可持续发展目标对这套指标组合作进一步调整和修

<sup>56</sup> 见世界城市和地方政府联合组织，“文化：可持续发展的第四支柱”，世界城市和地方政府联合组织政策声明(2010 年)。

<sup>57</sup> 世界城市和地方政府联合组织文化委员会提交的材料，第 1 页。

<sup>58</sup> 同上。

<sup>59</sup> 马德里的 Gabeiras y Asociados 提交的材料，第 1 页；Comunidad de Conocimiento en Cultura y Desarrollo de REDS-SDSN 提交的材料，第 3 页。

<sup>60</sup> 有关进一步分析，见促进受教育权和教育自由国际组织提交的材料。

<sup>61</sup> 参加专家协商会议的 Francesca Thornberry 和 John Crowley。

<sup>62</sup> 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)，《文化促进发展指标：方法手册》(巴黎，2014 年)，第 9 和 10 页。

改，成为《2030年议程》中的文化专题指标。<sup>63</sup> 一些国家采用了这些指标，其提供的情况和数字表明文化对发展的多层面贡献，并举例说明这些指标如何能够对国家政策产生影响。

49. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)有关制订人权指标的方法<sup>64</sup>可以提供支持，办法是利用结构、流程和成果指标分别评估各国的承诺和义务、为实现这些承诺和义务而作出的努力以及取得的成果。<sup>65</sup>

50. 人权条约机构的指导也可为这些努力提供信息，尽管条约机构很少在发展项目中提到文化权利，而且是针对土著人民的。<sup>66</sup> 特别是利用可提供性、可获得性、可接受性、适应性和适宜性条件(经济、社会及文化权利委员会关于人人有权参加文化生活的第21号一般性意见(2009年)中概述的“全面实现人人有权参加文化生活的必要条件”)以及这种衡量方式所产生的数据可增进对文化权利如何支持可持续发展以及反之亦然的理解。这一方法可以为任何2030年后可持续发展框架提供参考，该框架有可能也有必要以更全面的方式重新思考文化和文化权利的整合问题。

51. 自2019年以来，由教科文组织协调的人权与对话艺术实验室一直在寻求将文化方法和进程纳入人道主义和发展工作的主流。旨在将艺术和文化纳入所有联合国方案的艺术促进尊严、正义与和平计划将扩大这一努力。<sup>67</sup> 尽管坚持不让任何一个人掉队的原则，但艺术实验室网络注意到未能将弱势群体的声音纳入其中，并建议各项目在文化政策层面上将这些声音纳入方法、干预措施和进程中。

52. 特别报告员完全赞同许多利益攸关方不断发出的呼吁，即在执行《2030年议程》的整个过程中给予文化更重要的地位。她全力支持文化2030目标运动将文化视为可持续发展的第四支柱。<sup>68</sup>

## 五. 文化部门在可持续发展中的重要性

53. 文化部门对可持续发展的积极影响往往集中在投资的巨大回报和文化部门作为增长的驱动力。

54. 然而，文化部门对可持续发展的贡献远远超出这一经济层面。例如，在国际、国家和(或)地方上运作的博物馆和文化遗址是促进地方化发展的重要资产，激发

<sup>63</sup> 教科文组织，《文化2030指标》(巴黎，2019年)。

<sup>64</sup> 人权高专办，《人权指标：衡量和实施指南》(2012年)。

<sup>65</sup> 参加专家协商会议的 Francesca Thornberry。

<sup>66</sup> 萨塞克斯大学法律诊所的 Rebecca Gleig 和 Raquel Carneiro Fernandes 所作的研究。

<sup>67</sup> 人权与对话艺术实验室提交的材料，第3和4页。

<sup>68</sup> 国际图书馆协会和机构联合会提交的材料，第1和6页；世界城市和地方政府联合组织文化委员会提交的材料，第3页。另见 Henry McGhie, *Museums and the Sustainable Development Goals: A How-To Guide for Museums, Galleries, the Cultural Sector and Their Partners (Curating Tomorrow, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 2019)*。

创造力，并提供机会分享支持社会凝聚力、公民参与和更广泛福祉的文化多样性做法。<sup>69</sup> 大型国家公共机构可以影响政策的制定，而地方博物馆网络可以直接关注社区的需求和知识。文化组织可以通过信息共享、提高认识和支持社区利用文化作为可持续变革的驱动力，在其自身实践中带头支持可持续未来。

55. 应对发展挑战的创造性项目往往以环境和社会公正的语言来构建。这些项目往往利用非殖民化进程，认识到根植于殖民主义的传统发展模式的复杂性。例如，“戏剧促进发展”的方法包括作为人民创造并为人民服务的大众戏剧的“被压迫者的戏剧”。<sup>70</sup>

56. 许多文化组织和艺术家抵制强大的发展叙事，以转变模式。他们可以支持边缘化社区发表意见，记录侵犯环境权的行为、<sup>71</sup> 与资源滥用<sup>72</sup> 或其社区自身发展<sup>73</sup> 有关的侵权行为。

57. 文化部门充满了富有创造力的思想家，他们可以帮助设想新的发展模式，并向新的受众传播边缘化的知识。文化机构展示可持续发展的土著方法，与基层组织建立伙伴关系。<sup>74</sup> 基层文化组织和文化企业家个人在增强地方社区权能方面可发挥关键作用，采取从地方文化背景中汲取灵感的创造性方法，使弱势群体能够在自己的生活中获得更大的能动性。<sup>75</sup>

58. 该部门在其实践中接受了“蜂巢思维”，因此在支持替代性可持续发展解决方案方面处于有利地位。<sup>76</sup> 例如，在布基纳法索、加纳、坦桑尼亚联合共和国和乌干达等国，有一些创造性项目帮助农民通过无线电台网络交流支持可持续解决方案的想法。南苏丹也有一个类似的方案，帮助人们在多年冲突后重建生活和文化特性。<sup>77</sup> 对这些举措的投资必须继续提高生活不稳定者的能力。

<sup>69</sup> 经济合作与发展组织和国际博物馆理事会，《文化和地方发展：影响最大化》(2019年，无出版地点)，第4页。

<sup>70</sup> Augusto Boal, quoted in Pearly Wong and John Clammer, “Performance and development: theatre for social change” in John Clammer and Ananta Kumar Giri, eds., *The Aesthetics of Development: Art, Culture and Social Transformation* (Palgrave Macmillan, New York, 2017), p. 293.

<sup>71</sup> 例如见有关 INTERPRT 项目的信息。可查阅 [www.interprt.org](http://www.interprt.org)。

<sup>72</sup> 例如见巴西艺术家 Maria Thereza Alves 的作品，有关讨论见 T.J. Demos, “Return of a lake: contemporary art and political ecology in Mexico”, *Rufián Revista*, vol. 17 (2014)。

<sup>73</sup> 例如见 Isuma TV, a collective of Inuit-owned film-makers and media organizations in Igloolik, in Nunavut, Canada。可查阅 [www.isuma.tv/](http://www.isuma.tv/)。

<sup>74</sup> 例如见 <https://australian.museum/learn/climate-change/climate-solutions/cultural-burning/>。

<sup>75</sup> 例如，由 Nuku Studio 和 the Bristle Ghana Foundation 在当地牵头实施的一个名为“绑定生命”的项目在加纳妇女引领当地现金经济的情况下，创造性地与怀孕少女合作。

<sup>76</sup> 例如见荷兰创意组织 Waag 所推崇的公共研究方法，其核心是公民的知识在推进可持续解决方案中的作用。更多信息可查阅 <https://waag.org/en/>。

<sup>77</sup> 专家协商会议期间讨论的实例。

59. 创造性解决方案通常是最具成本效益的解决方案，由精简运作的组织制订，采用富有想象力地利用周围资源的运营模式，以最大限度地发挥影响。该部门的资金往往是通过非国家国际行为体获得的，这些行为体在当地提供的项目不受政治议程的影响。特别报告员赞扬这种投资。然而，获得国际资金可能会鼓励各国忽视自己的责任，即支持一个对可持续发展有很大贡献的部门。国际社会应努力保留文化预算，因为在作出困难的财政决定时往往会先削减文化资金。考虑减少官方发展援助的国家将减少低收入国家投资于支持其自身发展需要的文化方案的机会。

60. 一些国家确认文化部门的重要性。例如，在马耳他，《2025 年战略》旨在满足艺术和文化的迫切需要，重申艺术和文化给社会带来的固有价值，同时肯定文化在解决民主和集体行动、气候变化以及与社会和环境可持续性有关的其他事项等全球问题方面的作用。<sup>78</sup> 西班牙可持续发展解决方案网络国家分支机构帮助文化部门将《2030 年议程》纳入其工作，并展示其如何为促进实现可持续发展目标。<sup>79</sup>

61. 必须强调文化部门对可持续发展的贡献，同时铭记，量化这些贡献的努力可能会将其范围缩小到仅限于某些类型的产出——那些可以销售和衡量的产出，而不会对所有目标和政策采取跨部门的做法。为应对这种情况，需要作出更加综合的努力。充满希望的举措包括欧洲委员会文化、遗产和景观指导委员会制定的基于人权的新的文化和自然综合战略；拟订一项关于人权与环境的文书；在欧洲委员会《文化遗产的社会价值框架公约》的启发下，探讨遗产社区对气候变化和可持续旅游业的贡献。<sup>80</sup>

62. 与经济发展概念密切相关的是阿根廷目前关于多边借贷机构、特别是国际货币基金组织的责任的讨论，因为其中涉及与经济政策有关的条件。人们普遍认为，这些条件不利于社会福利和文化政策投资。国际金融和发展机构因在其可持续发展项目中没有考虑到文化权利而受到批评，<sup>81</sup> 特别报告员将在提交大会的下一份报告中讨论这一问题。

---

<sup>78</sup> 马耳他提交的材料，第 3 页。

<sup>79</sup> REDS-SDSN, “Hacia una cultura sostenible: guía práctica para integrar la Agenda 2030 en el sector cultural”, March 2021; “Contribuyendo a la estrategia de desarrollo sostenible desde la cultura”, March 2021, and “Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas desde la perspectiva cultural: una lectura transversal”, December 2021.

<sup>80</sup> 欧洲委员会提交的材料，第 2 至 4、7 和 8 页。

<sup>81</sup> 文化权利工作组提交的材料，第 4 页；英国国际法和比较法研究所提交的材料，第 1 页。



## 六. 以发展为名对文化权利的挑战和侵犯

### A. 土地争夺、流离失所以及对文化遗产的侵占和破坏

63. 令人遗憾的是，特别报告员习惯于收到令人担忧的报告，其中指出发展被用来或导致消除当地居民的文化特性，特别是通过土地争夺、强迫流离失所和重新安置以及文化遗产破坏。她和她的前任过去曾多次致函各国处理这一问题。<sup>82</sup>

64. 所收到的材料还包括对西藏此类做法的指控，例如，强迫重新安置游牧农民和牧民，使他们依赖政府的支助；诋毁社区的生活方式、愿望和信仰以及其对保护野生动植物和自然的认识；建立禁止人类活动和居住的公园和保护区。<sup>83</sup>

65. 许多申诉涉及流离失所和掠夺土著和其他民族的土地。据报告，由于 1991 年建立了一个国家公园——布温迪密林国家公园，乌干达的特瓦人被赶出他们世代居住的森林并陷入贫困。在追求实现可持续发展目标具体目标 8.9(促进可持续旅游业，创造就业机会，推广当地文化和产品)之后，特瓦人看到他们的文化沦为一个旅游景点。他们现在只能通过为外国游客表演来体验他们的文化，这一切都是为了盈利。此外，特瓦人甚至没有从方案资金中受益。<sup>84</sup>

66. 其他负面影响的例子包括清理土地和未能获得有关社区的自由、事先和知情同意。在南非，据称一个侧重于能源、冶金、制造业、农产品加工和物流的关键“可持续发展”项目侵犯了当地的权利。<sup>85</sup> 在美利坚合众国，化石燃料勘探和管道建设一再损害当地居民的权利。<sup>86</sup> 在肯尼亚，据报告，发展项目导致大量人民流离失所，但却得不到适当的补偿或没有经过任何协商。项目对人们的墓地不敏感，人们在拆迁安置中无法继续享受文化权利和宗教仪式，也无法继续使用祖先的神龛或甚至药用植物。<sup>87</sup>

67. 发展项目还破坏文化遗产。在 TUR 13/2018 号联合来文中，特别报告员对土耳其底格里斯河水电项目将淹没新石器时代遗产哈桑凯伊夫城并使其居民流离失所表示关切。特别报告员注意到土耳其的答复说，该项目是一个区域可持续发展项目，旨在为该区域带来繁荣和经济发展，但特别报告员认为，该项目不符合可持续发展。

<sup>82</sup> 见以下来文：JAL ATG 1/2021 和 JAL BHS 1/2021；JAL BGD 6/2018；JAL BRA 2/2018；JAL CAN 2/2022；JAL CHN 16/2018；JAL CIV 1/2017；JAL GEO 1/2014；JUA ISR 7/2020；JAL LAO 1/2016；JAL ZAN 3/2021；JUA PAK 1/2016；JAL TUR 5/2016 和 JAL TUR 13/2018；JUA USA 14/2016 和 JUA USA 7/2016；JUA VNM 3/2014。

<sup>83</sup> 国际支持西藏运动提交的材料，第 3 页。

<sup>84</sup> 陆体生态组织提交的材料，第 3 和 4 页。

<sup>85</sup> 非洲自然正义和地球生命组织提交的材料。

<sup>86</sup> 见 UA USA 14/2016、OL USA 7/2016 和 AL USA 16/2020 号来文。

<sup>87</sup> 肯尼亚国家人权委员会提交的材料，第 3 页。

68. 一个海洋中心组织观察到南非、纳米比亚和加纳政府发展海洋经济(蓝色经济)的项目是如何使土著人民和小规模渔民边缘化的。对知识多元论、包括对小规模渔民的知识多元论不重视,以及对土著人民的历史成见,阻碍了他们对可持续发展的潜在贡献,特别是他们通过整体和综合环境精神可能作出的贡献。该组织的研究人员目睹了海洋空间和资源是如何在很少或根本没有与当地社区和土著人民协商的情况下被侵占的。<sup>88</sup>

69. 中国某些地区尽管取得了暂时的经济成果,但旨在减轻贫困的统一发展方案据说严重威胁到当地文化、社区及其环境的健康和可持续性。<sup>89</sup>

## B. 文化权利与自然保护之间的紧张关系

70. 可持续发展通常威胁到文化权利的一个领域就是自然保护,特别是保护区的建立和管理。保护区被视为实现可持续发展目标中有关养护、生物多样性丧失和森林管理的许多具体目标的重要工具。保护区在很大程度上被视为公共品和生物多样性危机的可持续解决方案,以及主要的气候变化缓解手段。然而,根据人权理事会土著人民权利问题特别报告员的一份报告,保护区往往是在土著人民或其他依赖土地的群体的领地上设立的,但没有经过任何协商、补偿或同意(A/71/229)。这对这些群体的文化权利产生了有害影响,他们被赶出自己的土地,而且往往遭到暴力阻止返回。

71. 这种自然保护模式通常称为“堡垒式养护”,必然会给依赖土地的社区带来重大的宗教和文化损失,这些社区的文化和精神特性往往与其土地、领地和资源密不可分。<sup>90</sup> 土著人民抵制建立保护区往往源于他们保护土地和文化特性的愿望,这两个方面对他们作为民族的生存至关重要。

72. 保护区是旅游业收入的主要来源,是与关于促进可持续经济增长、就业和人人有体面工作的可持续发展目标 8 相关的具体目标领域之一。对许多国家来说,保护区是经济的重要组成部分。例如,2020年,美国有2.37亿人参观了国家公园,因此对国内经济的贡献达286亿美元。<sup>91</sup>

73. 通过保护工作侵犯文化权利和发展权的例子很多。肯尼亚政府在马乌森林的保护工作需要驱逐奥杰克族成员,这些成员在非洲人权和民族权法院成功地对国家提出了质疑。除其他裁决外,法院确认驱逐侵犯了奥杰克族的经济、社会和文

<sup>88</sup> 一个海洋中心组织提交的材料,第3至5页。

<sup>89</sup> 国际支持西藏运动提交的材料,第1页。

<sup>90</sup> Jeremie Gilbert and Kanyinke Sena, “Litigating indigenous peoples’ cultural rights: comparative analysis of Kenya and Uganda”, *African Studies*, vol.77, No. 2 (2018), p. 204.

<sup>91</sup> [www.nps.gov/orgs/1207/vse2020.htm](http://www.nps.gov/orgs/1207/vse2020.htm)。

化发展权。<sup>92</sup> 在坦桑尼亚联合共和国，据报告，在教科文组织世界遗产地恩戈罗恩戈罗保护区，数万名土著马赛人面临被驱逐的风险。<sup>93</sup>

74. 就保护区而言，捐助者通常强调在附近村庄实施的重要经济和社会发展项目，以及据称流向流离失所社区的好处。这些好处的形式可能包括改善基础设施、建造学校、小额信贷方案和小规模农业举措等。人们没有认识到，这些社区有权享有文化发展权，而文化发展权只能通过他们使用自己的土地、领地和资源来实现。

75. 可再生能源举措也对文化权利构成重大危险。风能、太阳能和水力发电项目往往侵犯土著人民和其他当地社区的土地、资源和文化权利，他们受到这些项目的负面影响，但往往得不到什么好处。这一经历说明了对能源项目抵制的原因，特别是土著人民的抵制。

76. 各国法院已表明愿意质疑清洁或可再生能源项目对文化权利造成的与发展有关的威胁。2021 年，挪威最高法院认定，福森半岛上一个风电场侵占了萨米人的牧场，从而侵犯了萨米人根据《公民及政治权利国际公约》第二十七条享有自己文化的权利。<sup>94</sup>

77. 随着政府和企业向可再生能源过渡的压力越来越大，这些项目必须由社区主导，或至少与即将受影响的社区协商设计。公正的过渡要求绿色能源项目优先考虑当地社区的福祉，避免采取可能对他们的文化权利产生负面影响的举措。

### C. 协商和参与的要求

78. 立陶宛、西班牙、加纳和柬埔寨等几个国家注意到协商和参与发展进程的积极影响。塞浦路斯民间社会行为体是落实可持续发展目标的伙伴，<sup>95</sup> 而墨西哥则寻求改变模式，从人民作为政府行动的接受者转变为人民作为积极的创始者和参与者。<sup>96</sup>

79. 正如经济、社会及文化权利委员会所指出的，每个人有权单独或与他人一起或在社区或群体内参加文化生活，包括有义务以积极和知情的方式，在毫不受歧视的情况下，自由参加可能对其生活方式和文化权利有影响的任何重要决策进程。<sup>97</sup> 至少尊重权利的发展需要与那些生活方式和权利可能受到影响的人进行有意义的协商，并让他们充分和有效地参与，其中包括土著人民、少数群体、农民、妇女

<sup>92</sup> African Court on Human and Peoples' Rights, *African Commission on Human and Peoples' Rights v. Kenya*, Application No. 006/2012, Judgment, 26 May 2017, paras. 207-211.

<sup>93</sup> 见 AL TZA 3/2021 号指控函。

<sup>94</sup> Supreme Court of Norway, *Appeal against Frostating Court of Appeals' reappraisal of 8 June 2020*, case Nos. 20-143891SIV-HRET, 20-143892SIV-HRET and 20-143893SIV-HRET, Judgment, 11 October 2021. 可查阅 [www.domstol.no/globalassets/upload/hret/decisions-in-english-translation/hr-2021-1975-s.pdf](http://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/decisions-in-english-translation/hr-2021-1975-s.pdf)。

<sup>95</sup> 塞浦路斯提交的材料，第 2 和 3 页。

<sup>96</sup> 墨西哥提交的材料，第 5 页。

<sup>97</sup> 关于人人有权参加文化生活的第 21 号一般性意见(2009 年)，第 49 (e)段。

和青年。尊重协商和参与权有助于保证所有人的文化权利在发展进程中得到尊重，而且还为文化知情的发展办法创造了空间。

80. 少数群体的协商和参与权通过国际人权标准得到进一步保护，如《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 2 和 4 条)以及欧洲委员会《保护少数民族框架公约》(第 15 条)。参加文化生活权利的核心义务包括允许和鼓励属于少数群体、土著人民或其他社群的人或成员参与设计和执行对其有影响的法律和政策。<sup>98</sup>

81. 就土著人民而言，各国在通过或实施任何可能影响他们的发展措施之前，必须真诚地取得他们的自由、事先和知情同意。<sup>99</sup> 正如土著人民权利专家机制的一份研究报告所指出的，自由、事先和知情同意的基础是《经济社会文化权利国际公约》和《公民及政治权利国际公约》第一条所保障的自决权以及《消除一切形式种族歧视国际公约》所保障的不受种族歧视的权利(A/HRC/39/62)。自由、事先和知情同意现在被视为土著人民在发展方面的“黄金标准”，国际金融机构和各国政府有义务遵守。

82. 协商权、参与权和自由、事先和知情同意权是保护土著人民和其他群体集体权利的关键，也是所有人维护其文化权利和从事自决发展的能力不可或缺的组成部分。由各国政府和国际机构主导的发展议程侵犯了文化权利，而各国政府和国际机构并不具备识别文化权利风险和减轻发展项目对这些权利影响的最佳条件。<sup>100</sup>

83. 然而，确保真正的参与目前是一个挑战。利益攸关方批评在执行《2030 年议程》中采取自上而下的办法，这往往成为另一种技术官僚叙事。<sup>101</sup> 各国的绩效各不相同。例如，国际图书馆协会和机构联合会指出，各国政府有时是开放的，并致力于参与，而在其他情况下，可持续发展目标的实施则留给形式主义机构，几乎没有实际影响。<sup>102</sup> 据报告，阿根廷一项环境法承认每个人都有权在与养护和保护环境有关的行政程序中被征求和发表意见，但在更广泛的可持续发展进程中却没有这样做。土著人民往往不知道有哪些体制渠道可以积极、有活力和文化上适当的方式参与影响他们的政策。<sup>103</sup> 在西班牙的加那利群岛，据报告，政府打断了有人试图就一项大型天然气能源开发项目与当地居民进行协商，让当地人感到

<sup>98</sup> 第 21 号一般性意见(2009 年)，第 55(e)段。

<sup>99</sup> 《联合国土著人民权利宣言》，第 19 条。

<sup>100</sup> 例如见消除种族歧视委员会根据《公约》第十四条批准的关于第 54/2013 号来文的意见(CERD/C/102/D/54/2013)，第 6.11 至 6.15 段。

<sup>101</sup> Estefania Roderer Sanz 提交的材料，第 1 页；英国文化委员会提交的材料，第 1 页。

<sup>102</sup> 国际图书馆协会和机构联合会提交的材料，第 3 页。

<sup>103</sup> 阿根廷共和国国家人民监察员提交的材料，第 3 至 6 页。

不受重视。<sup>104</sup> 据报告，斯洛伐克正在努力确保参与，但时间太少，无法确保听取所有人的意见。<sup>105</sup>

84. 重要的是，除了尊重协商权、参与权和自由、事先和知情同意权之外，各国和发展机构应努力确保发展项目由社区主导。这不仅需要地方社区参与，而且需要它们在发展项目的所有阶段(构想、设计、决策、实施和管理)发挥领导作用，确保它们在整个进程中发挥能动性和自主性。<sup>106</sup> 它体现了一种“自下而上”的方法，在这种方法中，包括社会中最边缘化的群体在内的多个利益攸关方在发展的构想和实施方面拥有决策权，各国和国际发展行为体应激励那些寻求参与发展进程的人，并向他们提供财政和技术支持。

85. 在区域和地方两级执行发展战略和确定优先事项被视为考虑发展的文化层面的更好办法。西班牙和魁北克的撰稿人对区域一级通过《21 世纪文化议程》的积极影响作出了评论。<sup>107</sup> 西班牙还责成地方当局增加对《2030 年议程》的批款。<sup>108</sup>

86. 地方和区域政府牵头进行的自愿地方评估的现象日益增多，这有助于有效落实可持续发展目标，并确保在这一进程中表达更广泛的意见。例如，在西班牙巴斯克地区，社会转型和 2030 年议程总秘书处自愿报告当地对可持续发展目标的贡献。<sup>109</sup> 然而，地方政府的贡献虽然相关，但在国家和国际报告中并没有非常突出地加以介绍。<sup>110</sup>

#### D. 绅士化现象与文化权利

87. 经济发展政策可以刺激经济增长，提高生活水平，并创造更安全和更繁荣的生活场所。在一些城市住区中，破旧的街区通过再建项目恢复了活力，提供新的或改善的就业机会、基本服务、基础设施、住房和绿地。如果认真执行，这些政策可以带来可持续的城市复兴，使城市变得更加宜居，并创造出让社区和文化可以繁荣的空间。

88. 然而，经济增长的好处往往没有流向这些城市的长期工人阶级居民。相反，这些好处导致出现绅士化现象，这是一个有争议的概念，通常描述的是社区变化的过程，即金融投资导致高收入居民涌入，低收入、通常是被边缘化或少数族裔居民流离失所。这是过度强调私人投资和住房商品化的经济发展政策和做法的直接结果，加剧了现有的不平等现象，也剥夺了许多人继续在其社区生活

<sup>104</sup> Fundació Josep Irla 提交的材料，第 3 页。

<sup>105</sup> 斯洛伐克国家人权中心提交的材料，第 4 页。

<sup>106</sup> 英国文化委员会提交的材料，第 2 页。

<sup>107</sup> Estefania Roderó Sanz 提交的材料，第 1 页；Véronique Guèvremont 提交的材料，第 5 页。

<sup>108</sup> 教科文组织埃特西亚中心提交的材料，第 1、2 和 5 页。

<sup>109</sup> 同上，第 3 页。

<sup>110</sup> Yereliz 提交的材料，第 3 和 4 页。

的能力。<sup>111</sup> 当局、社区和开发商试图振兴历史上投资不足的街区，同时避免低收入居民流离失所，但绅士化现象对他们提出了一个关键挑战。

89. 正如适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员的报告所指出的，人权论坛的讨论通常侧重于绅士化现象对经济和社会权利、包括适当住房权、受教育权和卫生保健权的负面影响(A/HRC/13/20)。尽管如此，绅士化现象也对文化权利构成严重威胁。社区不仅在物质上发生了变化，而且在文化上也发生了变化，这是因为物质和人口结构的变化破坏了人们与地方和社区的文化联系。

90. 虽然许多低收入居民被迫搬迁到更能负担得起的街区(往往在市中心以外)，但那些留下来的居民却遭受各种形式的文化迁移，即以新的空间、规范和传统迎合新来的较富裕居民，并取代他们自己的空间、规范和传统。零售空间、娱乐场所、餐馆和公共空间迎合了中产和上层居民的口味，改变了社区的特征，给现有居民带来了文化错位感。

91. 绅士化现象通过世界各地的城市发展项目威胁着少数群体文化。例如，北伦敦的一个项目试图重建七姐妹市场所在地区，该市场通常也被称为“拉丁市场”、“拉丁村”或“El Pueblito Paisa”。该市场是一个繁华的商业中心，也是拉丁美洲商人及其家人和伦敦更广泛的拉丁美洲社区成员的独特文化中心。除其他外，该市场为这些个人和社区提供了一个重要的空间，使他们能够见面、讲自己的语言、从事传统活动和参与文化生活，包括通过与来自 20 多个国家的其他商人进行跨文化交流。

92. 15 年来，当地居民、小企业主和商人开展反对计划中的重建项目的活动，部分理由是该项目会侵犯国际法赋予他们的文化权利。<sup>112</sup> 这一运动促使联合国若干特别程序、包括前文化权利领域特别报告员进行干预，呼吁政府尊重少数族裔商人的文化权利，并采取措施保护和实现这些权利。<sup>113</sup> 这场草根运动最终取得了成功，2021 年 8 月，地产开发商退出该地块——这是面对大规模经济发展，少数民族文化保护工作取得的罕见胜利。

93. 以城市复兴为目的的开发，如果出现低收入和(或)少数族裔社区绅士化现象，就不是可持续或尊重权利的。即使是看似积极的环境改善或设施(如公园、树木和小径)也是如此，因为这些设施会提高房产价值——这种现象可以称之为“绿色”或“环境”绅士化。<sup>114</sup> 随着城市规划者和开发商越来越多地寻求改善城市绿色

<sup>111</sup> 人权高专办，向 2014 年经济及社会理事会整合部分提交的材料。可查阅 [www.un.org/en/ecosoc/integration/pdf/officeofthehighcommissionerforhumanrights.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/integration/pdf/officeofthehighcommissionerforhumanrights.pdf)。

<sup>112</sup> [https://savelatinvillage.org.uk/about\\_us/](https://savelatinvillage.org.uk/about_us/)。

<sup>113</sup> 见联合指控函 JAL GBR 3/2017 和 GBR 1/2019。另见 <https://savelatinvillage.org.uk/wp-content/uploads/2021/03/Haringey-Council-15-Mar-2019.pdf>。

<sup>114</sup> 参加专家协商会议的 Colin Luoma。

空间，以减轻气候变化的影响，必须采取预防措施，防止绅士化和随之而来的文化贫乏问题。

## 七. 结论和建议

94. 文化权利是可持续发展进程的核心，因此应该得到承认。文化权利是关于“如何”的问题，我们生活的方式，我们如何看待我们的世界，以及我们如何传递我们的价值观。因此，文化多样性对人类生态系统以及更广泛的生态系统以及与之相互关联的生物多样性的可持续性和复原力是至关重要的。文化多样性为落实工作开辟了道路，以承认传统和现代知识的价值并鼓励其协同作用。

95. 特别报告员回顾，可持续发展目标是体现在人权中的一个自愿过程，而人权仍然是国际法规定的义务，她强调，不得以发展或可持续发展的名义为侵犯人权、包括文化权利的行为辩护。

96. 有必要采取一种基于人权的办法，在执行和监测可持续发展目标的整个过程中纳入文化权利。所有人权的不可分割性、普遍性和相互依存性确保了一致性，并为保障可持续性和防止伤害提供了明确的红线；一项人权的实现不能脱离其对其他权利的影响，无论是在规划、实施还是影响评估和评价方面。

97. 在许多情况下，反映与殖民主义和统治有着历史联系的主流文化观点或社会最强大阶层观点的“发展”政策和战略，其制订和执行损害了最弱势群体的利益，阻碍了这些人和社区未来的可持续发展和生存，从长远来看，可能也阻碍了人类的可持续发展和生存。迫切需要接受和考虑主流方法之外的框架。文化多样性与生物多样性一样，对我们的未来都至关重要；它们是相互关联的。

98. 人民和各民族必须是可持续发展进程的主要受益者。特别报告员特别建议，各国、国际组织和其他利益攸关方应确保可持续发展进程：

(a) 具有文化敏感性和适当性，符合具体的文化环境，并力求与最有可能受影响的个人和群体的愿望、习俗、传统、制度和世界观完全一致；

(b) 充分尊重并纳入受影响人民和社区的参与权以及自由、事先和知情同意权；

(c) 自决和社区主导；

(d) 在此之前进行人权影响评估，以避免对人权的任何负面影响，包括对文化权利进行影响评估；任何影响评估，如果没有涉及活遗产或受影响自然资源的文化意义，或者在没有得到直接或间接受影响的个人和社区的自由、事先和知情同意、协商和积极参与的情况下进行，都应被视为不充分和不完整而予以拒绝；

(e) 确认在实施任何影响到土著人民的项目之前，土著人民必须给予自由、事先和知情同意。

99. 特别报告员还建议各国、国际组织和其他利益攸关方：

(a) 为支持可持续生计模式的非正规创意产业或手工业经济中的弱势工人制订更好的保护措施；

(b) 确保与当地社区协商，并领导符合其价值观和优先事项的可持续发展方案；

(c) 支持文化部门对可持续发展的贡献，不要将其局限于某些类型的产出——那些可以销售和衡量的产出，而是要认识到这些贡献对所有目标和政策的潜在影响。

100. 特别报告员全力支持设想承认文化是可持续发展第四支柱的“文化 2030 目标”运动，包括在执行《2030 年议程》的整个过程中加强文化的地位；在 2030 年后发展议程中通过一项单独的文化目标，并通过一项全球文化议程。

101. 她还呼吁建立和使用适当的指标，并考虑建立一个机构间平台，根据教科文组织文化 2030 指标框架和人权高专办的人权指标，以及落实经济、社会和文化权利的可提供性、可获得性、可接受性、适应性和适宜性条件，衡量文化对实现可持续发展目标的每一个具体目标的贡献。