

资源系列手册

世界遗产

世界文化遗产管理



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization



World
Heritage
Convention



ICCROM



ICOMOS
International council on monuments and sites



联合国教育、科学及文化组织（丰特努瓦广场7号，75352巴黎07 SP，法国），及
联合国教科文组织驻华代表处（中国北京市朝阳区建国门外外交公寓，100600）2015年出版

© UNESCO / ICCROM / ICOMOS / IUCN, 2015

ISBN 978-92-3-500006-1



此书 / 期刊为开放获取出版物，授权为 Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-NC-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/>)。此出版物内容的使用者无条件接受遵守教科文组织开放获取储存档的一切条件和规则 (www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-chi)。

原标题：《世界文化遗产地的管理》
联合国教育、科学及文化组织 2013 年出版

本出版物所用名称及其材料的编制方式并不意味着联合国教科文组织对于任何国家、领土、城市、地区或其局部的法律地位，或对于其边界或界线的划分，表示任何意见。

本出版物表达的是作者的看法和意见，而不一定是联合国教科文组织的看法和意见，因此本组织对此不承担责任。

国际文物保护与修复中心

Via di San Michele 13
I-00153 Rome
Italy
电话：+39 06 585-531
传真：+39 06 585-53349
电邮：iccrom@iccrom.org
<http://www.iccrom.org>

国际古迹遗址理事会

49-51, Rue de la Fédération
75015 Paris
France
电话：+33 (0)1 45 67 67 70
传真：+33 (0)1 45 66 06 22
电邮：secretariat@icomos.org
<http://www.icomos.org>

国际自然保护联盟

Rue Mauverney 28
1196 Gland
Switzerland
电话：+41 (22) 999-0000
传真：+41 (22) 999-0002
电邮：worldheritage@iucn.org
<http://www.iucn.org>

联合国教科文组织世界遗产中心

7, Place de Fontenoy
75352 Paris 07 SP
France
电话：+33 (0)1 45 68 24 96
传真：+33 (0)1 45 68 55 70
<http://www.whc.unesco.org>

封面照片：印度法塔赫布尔西格里（Fatehpur Sikri, India）© Jan Fritz

平面设计：雷克多·维尔索（RectoVerso）

中文编辑：解立

排版印刷：中国古迹遗址保护协会

China
ICOMOS

本出版物由中华人民共和国
国家文物局资助，中国古迹
遗址保护协会翻译制作

《世界遗产资源系列手册》简介

自 1972 年《世界遗产公约》（以下简称《公约》）通过以来，世界遗产名录不断更新，遗产数目保持稳定增长。但缔约国在实施该公约时，往往缺乏具体指导，而且随着进一步发展，这样的需求愈发迫切。多次专家会议以及定期报告分析也证实，有必要对缔约国和世界遗产管理者进行集中培训，以进一步提升其管理能力，尤其是在一些他们认为亟需得到支持的特定领域。《世界遗产资源系列手册》（以下简称《资源手册》）在此背景下应运而生。

该系列手册的出版由多方机构倾力合作而成，包括三家世界遗产公约的顾问机构（国际文化财产保护与修复研究中心（ICCROM）、国际古迹遗址理事会（ICOMOS）与国际自然保护联盟（IUCN））以及公约秘书处，即联合国教科文组织世界遗产中心。世界遗产委员会在其第 30 届会议上（2006 年 7 月，立陶宛的维尔纽斯）对这一倡议表示支持，并要求这三家咨询机构与世界遗产中心一同着手准备主题资源手册的出版。在随后的第 31 届（2007 年）和第 32 届（2008 年）世界遗产委员会会议上通过了出版计划并决定了优先出版名录。

由三家咨询机构和世界遗产中心成员组成的编辑委员会定期召开会议，对手册的准备与出版中所涉及的多方面的问题进行商讨。手册依据主题分类，每一本手册都由一家咨询机构或世界遗产中心担任领主导机构，负责组织协调工作。最终成果由世界遗产中心确定。

《资源手册》旨在对缔约国、遗产保护部门、当地政府、世界遗产地管理人员、遗产地当地社区、及文物鉴定与遗产保护过程涉及到其他利益相关者，就公约的具体实施提供指导意见。其所提供的相关知识和帮助，有助于确保《世界遗产名录》的代表性和可信度，让列入名录的世界遗产得到妥善保护和有效管理。

作为一种通俗易懂的工具书，《资源手册》可有效帮助读者提高遗产保护能力和加深对《公约》的认识。该手册不仅可以为自学者提供参考，还可以用作培训课程的教材。同时补充了基本条款，以便理解公约文本和《操作指南》。

该系列丛书有在线 PDF 文件，方便随时下载。同时也提供 CD 版本。

书目：

- 《世界遗产灾害风险管理》 *Managing Disaster Risks for World Heritage* (2010 年 6 月)
- 《世界遗产地申报筹备》 *Preparing World Heritage Nominations* (2011 年 11 月，第二版)
- 《世界文化遗产地的管理》 *Managing Cultural World Heritage* (2012 年 6 月)
- 《世界自然遗产地的管理》 *Managing Natural World Heritage* (2013 年 11 月)

鸣谢

主要撰稿人

- Gamini Wijesuriya, 国际文物保护与修复研究中心
- Jane Thompson, 国际文物保护与修复研究中心咨询顾问
- Christopher Young, 国际文物保护与修复研究中心咨询顾问

审稿人及其他参与者

- Giovanni Boccardi, 世界遗产中心
 - Carolina Castellano, 国际古迹遗址理事会
 - Joseph King, 国际文物保护与修复研究中心
 - Mechtild Rössler, 世界遗产中心
 - Herb Stovel, 国际文物保护与修复研究中心
 - Naomi Deegan, 国际文物保护与修复研究中心2011年实习生, 爱尔兰
 - Giulia Cotta, 国际文物保护与修复研究中心2012年实习生, 意大利
 - Rugile Balkaite, 国际文物保护与修复研究中心2013年实习生, 立陶宛
 - Elena Incerti Medici, 国际文物保护与修复研究中心 (物流支持)
- 国际文物保护与修复研究中心建筑遗产保护课程 (CBH12) 参与者

联合国教科文组织世界遗产中心协调人

Vesna Vujicic-Lugassy

Laura Frank

序一

2012年，全世界各地举行了一系列《世界遗产公约》四十周年庆祝活动。这些活动让我们有机会对《世界遗产名录》收录的遗产所面临的一些迫切问题展开反思。四十周年庆祝活动的正式主题为“世界遗产与可持续发展：地方社区的作用”，指出并强调了世界遗产在当今时代所面临的最重大的挑战，即如何在保存世界遗产对社会的价值的同时，应对各种重大全球现象对其所带来的变化，如日益加深的的不平等、全球化、气候变化以及大规模的城市化等。

长期以来，遗产领域的从业者都认为有必要发展新的遗产保护方法，以便反映他们工作日益增加的复杂性，与遗产地所在的更广泛的环境展开积极的互动，尤其是本地社区。这一点对于文化遗产项目尤为重要。很多时候，这些遗产的意义都面临着快速的社会文化变迁，成为多个利益相关者之间的争议焦点。

在此，我很荣幸地向大家推荐这本最新的关于世界文化遗产管理的资源手册。本手册由ICCROM牵头与ICOMOS、IUCN和世界遗产中心联合撰写，以第一本关于世界自然遗产管理的资源手册（2012年6月发布）¹为基础并做出了更多补充。与上本手册一样，这本最新手册并不打算取代关于这一课题的其他丰富文献，而是旨在为世界文化遗产管理给予专门指导，同时对现有的方法和案例提供有益的参考。

本手册还介绍了一种有助于理解文化遗产管理体制的创新型概念框架。这个框架是ICCROM自2009年所开展的一个研究项目的成果，不但有望为遗产从业者，同时也可作为政策制订者和社区提供协助，帮助他们更好地界定相关事务，为他们的遗产项目所面临的问题找到可能的解决方案。这个框架代表了从历史城镇、文化景观、单个古迹到考古遗址等各部门全球文化遗产项目的各种可能的管理体制之间存在的“最小共性”。

我们衷心希望，这本手册能够满足各位读者朋友的需求，并期待你们能够为我们提供意见和建议，让这本手册得以改善和丰富，尤其是那些能够展示最佳操作规范或提供经验教训的具体范例和案例。

联合国教科文组织世界遗产中心主任

基肖尔·拉奥（Kishore Rao）

1. 网上阅读地址：<http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-703-1.pdf>

序二

本资源手册旨在进一步巩固1972年《公约》的成果，协助所有参与世界文化遗产管理的人员保护遗产的文化价值，并尽可能充分发挥遗产的更大惠益。本手册是对现有的指南性文件——尤其是《实施世界遗产公约的操作指南》（2012年）——以及其姊妹手册《世界自然遗产管理》的补充。

遗产项目被收入《世界遗产名录》，意味着世界遗产委员会认为该项目具有突出普遍价值的文化或自然价值。这一做法为缔约国提出了更多的管理要求，要求他们保证更高的保护水准并遵守世界遗产程序的要求。

1972年《公约》将文化遗产分为三个大类：古迹、遗址和建筑群。在《公约》发布后的四十年时间里，《世界遗产名录》逐步扩大，遗产类型也更加复杂，管理要求也更为严格。世界遗产这一尊贵地位可能吸引公众对遗产项目的更多兴趣，缔约国也可能以这些世界遗产项目为旗舰，改善文化遗产的整体管理。世界遗产制度将缔约国视为遗产项目的首要责任人，遗产管理的成功仰赖于特定遗产项目所处的政治、社会、制度和经济背景。事实上，遗产工作正在从单纯的物理保护向纳入了社会、经济和环境考虑的更多层次的管理方法过渡，这一过渡为实现《公约》第5条所提出的“让遗产在社会生活中起到一定作用”的要求奠定了基础。这一更为全面的方法也对世界遗产管理提出了更高的要求。

为响应这些要求，本手册对理解遗产管理体制给予了特别关注，一方面指出遗产管理体制的复杂性和多样性，另一方面也总结了所有管理体制的共性。手册建议根据世界遗产制度的要求以及最新需要对现有的所有遗产管理体制加以审查，同时也强调了参与式方法的必要性。

世界遗产制度要求缔约国在以下两个互不相同但却构成一个连续整体的重要阶段参与文化遗产的管理：

序二

1) 作为申报过程的一部分，缔约国必须首先回答申报表格中提出的相关问题，展示其将如何管理遗产项目的突出普遍价值，并展示现有的管理规划，或者是其他足以在遗产地提供保护的管理体制。

2) 在申报之后，缔约国必须通过有效的长期管理以及一系列能够让其保护行为得到验证的世界遗产程序兑现其保护遗产突出普遍价值的承诺。

本资源手册的宗旨，就是帮助缔约国完成这些义务，提供审查现有遗产管理体制的框架，采取必要措施确保制度的有效性，应对成为世界遗产体系的一部分所带来的更大挑战。

手册以世界遗产为核心，但是很多指南都可以为任何从事遗产保护工作的人开展能力建设提供参考。手册借鉴了ICCRUM协助世界遗产保护能力建设的经验。这一工作始于1993年《世界文化遗产管理指南》的出版，曾多次开展特定主题的世界遗产国际培训和政策制定活动。

本手册是专家咨询机构（ICCRUM、ICOMOS、IUCN）和联合国教科文组织世界遗产中心的集体成果，与参考书目中所列出的其他手册一样，旨在帮助所有遗产相关人士更好地管理和保护他们的世界遗产。

本手册致力于对所有管理体制展开全面的分析，这在遗产文献中是很罕见的，我们希望在接下来几年能够对其加以补充和细化。

撰写本手册是一个令人振奋但却漫长的过程。ICCRUM希望在此表达对所有主要撰稿人、审稿人以及世界遗产中心和专家咨询机构所有为这项工作提供过支持的人表示感谢。ICCRUM还特别对负责本手册终稿编辑的Nicholas Stanley-Price表示诚挚的感谢。

国际文物保护与修复研究中心总干事
斯特凡诺·戴卡罗（Stefano De Caro）

目录

■ 鸣谢	2
■ 序一	3
■ 序二	4
1 概述	7
1.1 资源手册简介	7
1.2 基础指南	9
2 背景：文化遗产管理	13
2.1 什么是遗产？为什么需要管理遗产？	13
2.2 将遗产问题纳入更广阔的框架	14
2.3 遗产保护与可持续发展	20
2.4 遗产管理的必要性	23
2.5 遗产保护与管理方法	25
3 世界遗产背景下的管理	29
3.1 世界遗产、世界遗产体制及其要求是什么？	29
3.2 1972年《世界遗产公约》：为什么以及如何管理遗产，遵守《公约》的必要性	29
3.3 《操作指南》：管理的目的是保护突出普遍价值	33
3.4 世界遗产管理背景下的突出普遍价值、真实性和完整性	34
3.5 有助于加强世界遗产管理的文档和进程	39
3.6 世界遗产委员会所通过的可能会影响遗产管理的战略指南	45
3.7 知识和政策的沿革	45
3.8 世界遗产能力建设战略	47
4 设计、评估和改善遗产管理体制	51
4.1 一般遗产管理体制与世界遗产管理体制	51
4.2 遗产管理体制的三个要素	61
4.3 遗产管理体制的三个程序	76
4.4 遗产管理体制的三个结果	93
4.5 遗产管理体制的备案与评估	106
附录 A：制订、实施与监测管理规划的框架	114
A.1 简介：管理体制内的管理规划	114
A.2 管理规划的制订过程	119
A.3 管理规划的内容	136
附录 B：强化遗产工具（IUCN）	138
参考书目	140
联系信息	147

1 概述

第 1 章简要介绍了手册的宗旨、目的以及整个结构（第 1.1 章）。除此之外，还列出了与《世界遗产公约》相关的 UNESCO 重要文献以及可作为本手册补充材料的世界遗产中心出版物（第 1.2 章）。

1.1 资源手册简介

宗旨

在《世界遗产公约》四十年的历史里，“管理”的概念出现得相对较晚。但是，从一开始，对成功管理成果的要求就一直存在，这就是：认定、保护、保存、展示具有突出普遍价值的遗产并将其遗传给后代。四十年过去了，现代社会压力的加剧，以及《世界遗产名录》类别的扩大，比如新增了乡村文化景观，使得达成这些目标的过程变得越来越复杂。

这些新的挑战以及其他一些因素催生了以下迫切需要，包括：

- 确立制订、评估和改进管理体制的共同立场，进而鼓励交流优秀的实践规范，将改进后的方法应用到管理中去；
- 为日常管理规范提供具有操作性的、能够兼顾越来越多的相关利益方以及目标的指南和工具；
- 认识各缔约国所面临的管理问题的多样性以及他们的共同立场，推动更广泛的合作以解决这些问题。

《世界文化遗产管理》资源手册正是基于上述认识而编写，旨在协助缔约国有效地管理和保护其遗产以及遗产价值，尤其是世界文化遗产的突出普遍价值（OUV）。为此，《实施世界遗产公约的操作指南》（以下简称“《操作指南》”）宣布，每个世界遗产都“必须……有足够的保护和管理体制确保其得到保护”（《操作指南》第 78 条），并且“有效的管理体制的内容取决于申报遗产的类别、特点和需求以及其文化和自然环境”（《操作指南》第 109、110 条）。本资源手册尤为强调对管理体制的认识，以及改善管理体制以有效管理文化遗产的方法。

本手册为缔约国及所有参与世界文化遗产保护的机构和人员提供了如何遵守《公约》要求的指南。手册还致力于帮助缔约国确保遗产在社会生活中扮演积极活跃的角色，管理并分配这一角色所带来的共同惠益。

本手册只涉及文化遗产管理。世界自然遗产面临很多与世界文化遗产类似的课题，但是也有一些不同的问题。IUCN 已另行编写了一本关于自然遗产管理的资源手册。

这本资源手册针对的对象是谁？

本手册旨在成为开展有效的遗产（尤其是世界遗产）管理的能力建设工具，致力于帮助所有从业者：

- 强化直接负责遗产保护和管理人员的知识、能力、技巧和行为；
- 通过为决策者和政策制订者赋能，以改善制度架构和流程；
- 在遗产与其背景之间建立一种动态关系，通过一种具有包容性的方法，创造更大的互利互惠，比如在可持续发展基础上的效益与成果。

手册旨在惠及所有代表缔约国守护和管理世界文化遗产决策的人，以及他们所负责的对象（政策制订者和管理者）和现在与将来的合作者。

根据世界遗产能力建设战略的定义，这些人代表了三大管理能力领域：²

- 从业者（包括直接参与遗产项目保护和管理的个人及团体）；
- 机构（包括联邦及国家层面的缔约国遗产组织、非政府组织、世界遗产委员会、专家咨询机构以及其他以推动管理和保护改善为职责的机构）；
- 社区和网络（包括对遗产地拥有所有权或者是在遗产地或附近的本地社区，以及与文化遗产管理的改善休戚相关的更广泛的网络）。³

无论是用于自学还是作为一个整体的能力建设计划的一部分，这本手册都旨在：

- 提供战略性的以及日常的指导；
- 巩固从业者、机构或社区和网络的现有能力或者是创造新的优势。

两种情况都是通过人来实现遗产管理的积极改善（参见第 3.8 章）。

每一种管理体制运作的环境都存在巨大的差异，很多遗产从业者之间的相对隔绝也使得他们无法将他人的经验用于自身的行动。我们希望，这本手册能够有助于克服这些难题。

这本资源手册的编写结构是什么样的？

这本资源手册的正文部分解释了世界遗产管理的相关事务、背景、哲学及其机制。附录部分则为如何将这些认识用于操作实践提供了指导。

正文分为四章：

本章，也就是**第 1 章**，对手册进行了简要介绍，并列出了一系列与世界遗产管理相关的参考书目和文件。

第 2 章介绍了文化遗产管理的实践背景，总结了目前正在不断沿革的关于遗址保护和管理的思想，并着重介绍了一种整合式方法。这种方法认为，必须将遗产事务放在一个广阔的框架下，将遗产与可持续发展联系在一起，将价值导向方法作为世界遗产管理的有力工具。

第 3 章描述了世界遗产管理的特殊背景，重点介绍了世界遗产资源和程序如何用来强化管理方法。本章多处引用 UNESCO《实施世界遗产公约的操作指南》，旨在推动《公约》的实施。这些操作指南定期修订，本手册所引用的是 2012 年的版本。第 3

2. 能力的定义是“个人、组织和社群以一种可持续的方式执行职能、解决问题以及设定并完成目标的能力。”（http://www.undp.org/cpr/iasec/content/docs/UNDP_Capacity_Development.pdf《联合国开发计划署能力建设应用指南》，2006 年 4 月，第 3 页）

3. 《世界遗产能力建设战略》（The World Heritage Strategy for Capacity Building），2011 年 6 月，whc11-35com-9Be（<http://whc.unesco.org/archive/2011/whc11-35com-9Be.pdf>）

章还简要介绍了开展管理体制和遗产变革管理的能力建设的重要性。

第4章是手册的核心，为认识、备案和审查遗产管理体制提供了一个共同的框架。这一框架对于遵守世界遗产体制的要求，或者是对特定的管理体制对某一文化遗产的效力进行整体评估都大有帮助，比如，在制订或更新管理规划的时候。最后一部分（第4.5章）则提出了一个对管理体制进行备案和评估的框架——可与世界遗产申报表格第5部分联合使用（《操作指南》附录5）

接下来的附录部分就“怎么做”提供了具体的指南：

附录A将管理规划作为以遗产为基础的管理实践的框架。管理规划可以说是唯一针对整个管理体制的工具。因此，即便是对参与没有启用管理规划的遗产地管理的人员而言，管理规划的实践应用也能为他们提供有益的指南。

附录B介绍了IUCN编写的《强化遗产工具》（Enhancing our Heritage Toolkit developed by IUCN）。

1.2 基础指南

世界遗产

目前已有大量对世界遗产体制加以阐释的指南性文件，其中大部分都与管理课题直接相关。在适用的情况下，本手册也会参照这些材料，但是我们强烈建议查看世界遗产中心网站的资源页面，并将其作为遗产管理日常规范的一部分。这个网站（<http://whc.unesco.org>）可以为与《世界遗产公约》实施相关的诸多方面提供完善的参考。网站会定期更新资料。除了相关的常规性材料外，还有很多关于个别遗产的资料，包括世界遗产委员会关于这些遗产的决议。定期查阅三个专家咨询机构（ICCROM、ICOMOS、IUCN）的网站，也可以获得有用的建议。

本手册参考了以下文件，同时对它们进行了补充：

- 《世界遗产公约》和关于其实施的《操作指南》：

— UNESCO, 1972. 《保护世界文化与自然遗产公约》（Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 《世界遗产公约》）。

<http://whc.unesco.org/en/conventiontext>（英文版）

— UNESCO 世界遗产中心, 2012年。《实施保护世界文化与自然遗产公约的操作指南》（Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention）。

<http://whc.unesco.org/en/guidelines/>（英文版）

- UNESCO 世界遗产资源手册：

— UNESCO、ICCROM、ICOMOS 和 IUCN, 2010年。《世界遗产灾难风险管理》（Managing Disaster Risks for World Heritage），巴黎，UNESCO 世界遗产中心（《世界遗产资源手册》）。

<http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-630-1.pdf> (英文版)

— UNESCO、ICCR0M、ICOMOS 和 IUCN, 2011 年。《世界遗产申报准备工作》(Preparing World Heritage Nominations)(第2版), 巴黎, UNESCO 世界遗产中心(《世界遗产资源手册》)。

<http://whc.unesco.org/en/activities/643/> (英文版)

— UNESCO、ICCR0M、ICOMOS 和 IUCN, 2012 年。《世界自然遗产管理》(Managing Natural World Heritage), 巴黎, UNESCO 世界遗产中心(《世界遗产资源手册》)。

<http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-703-1.pdf> (英文版)

• 相关的 UNESCO 世界遗产文件:

— Stovel, H. (ed), 2004 年。《监测世界遗产》(Monitoring World Heritage), 巴黎, UNESCO 世界遗产中心(世界遗产文件 10)。

<http://whc.unesco.org/en/series/10/>

— UNESCO 世界遗产中心, 2007 年。《气候变化与世界遗产》(Climate Change and World Heritage), 巴黎, UNESCO 世界遗产中心(世界遗产文件 22)。

<http://whc.unesco.org/en/series/22/> (英文版)

— UNESCO 世界遗产中心, 2007 年。《气候变化与世界遗产》(Climate Change and World Heritage), 巴黎, UNESCO 世界遗产中心(世界遗产文件 22)。

<http://whc.unesco.org/en/series/22/> (英文版)

— Martin, O. 和 Piatti, G., 2009 年。《世界遗产与缓冲区》(World Heritage and Buffer Zones), 瑞士达沃斯, 关于世界遗产与缓冲区的国际专家会议, 2008 年 3 月 11 至 14 日, 巴黎, UNESCO 世界遗产中心(世界遗产文件 25)。

<http://whc.unesco.org/en/series/> (英文版)

— Mitchell, N., Rössler, M. 和 Tricaud, P-M (撰写/编辑), 2009 年。《世界文化景观遗产: 保护与管理手册》(World Heritage Cultural Landscapes: A handbook for conservation and management), 巴黎, UNESCO 世界遗产中心(世界遗产文件 26)。

<http://whc.unesco.org/en/series/26/> (英文版)

— van Oers, R. 和 Haraguchi, S., 2010 年。《历史城镇管理》(Managing Historic Cities), 巴黎, UNESCO 世界遗产中心(世界遗产文件 27)。

<http://whc.unesco.org/en/series/27/> (英文版)

• UNESCO 世界遗产委员会相关决议:

— UNESCO 世界遗产中心, 2007 年。《降低世界遗产灾难风险战略》(Strategy for Reducing Risks from Disasters at World Heritage properties), 巴黎, UNESCO

世界遗产中心 (Doc WHC-07/31.COM/7.2)

<http://whc.unesco.org/archive/2007/whc07-31com-72e.pdf>

—UNESCO 世界遗产中心, 2010 年。《对保护状况潮流的反思》(Reflection on the Trends of the State of Conservation), 巴黎, UNESCO 世界遗产中心 (Doc WHC-10/34.COM/7C)。

<http://whc.unesco.org/archive/2010/whc10-34com-7Ce.pdf>

—UNESCO 世界遗产中心, 2010 年。《世界遗产公约与可持续发展》(World Heritage Convention and Sustainable Development), 巴黎, UNESCO 世界遗产中心 (Doc WHC-10/34.COM/5D)。

<http://whc.unesco.org/archive/2010/whc10-34com-5de.pdf>

—UNESCO 世界遗产中心, 2011 年。《世界遗产能力建设战略的出台与通过》(Presentation and adoption of the World Heritage strategy for capacity building), 巴黎, UNESCO 世界遗产中心 (Doc WHC-11/35.COM/9B)。

<http://whc.unesco.org/archive/2011/whc11-35com-9Be.pdf>

—UNESCO 世界遗产中心, 2011 年。《世界遗产公约与可持续发展》(World Heritage Convention and Sustainable Development), 巴黎, UNESCO 世界遗产中心 (Doc WHC-11/35.COM/5E)。

<http://whc.unesco.org/archive/2011/whc11-35com-5Ee.pdf>

—UNESCO 世界遗产中心, 2008 年。《关于气候变化对世界遗产的影响的政策文件》(Policy Document on the Impacts of Climate Change on World Heritage Properties), 巴黎, UNESCO 世界遗产中心。

<http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-397-2.pdf>

延伸阅读

还有很多出版物也对改善遗产管理方法的管理进程和工具展开了讨论, 尤其是管理规划。Feilden 和 Jokilehto 的《世界文化遗产管理指南》(Management Guidelines for World Cultural Heritage Sites) (1993 年)⁴ 就是其中较早的一份。参考书目中还列出了其他一些出版物的名字 (参见附录)。与之相反, 关于遗产管理体制及其运作方式的文献则相对较少。参考书目中列出了对于世界遗产管理有用的部分文献的名称。

世界遗产专家咨询机构 (ICCROM、ICOMOS 和 IUCN) 以及第二类中心和设置了专项研究和课程的大学也提供了各种各样的与世界遗产管理相关的资源和学习机会。读者可以参阅相关网站和网络资源。

4. Feilden, B.M. 和 Jokilehto, J. 1993。《世界文化遗产管理指南》(Management Guidelines for World Cultural Heritage Sites)。(第 1 版)。罗马, ICCROM。

1 概述

世界遗产资源手册的使用

2013年4月，UNESCO河内办事处发起了一个行动计划，为越南的三个世界遗产地制定灾难风险管理规划。行动计划以《世界遗产灾难风险管理资源手册》作为其制定基础。



图片来源：ICCROM



顺化历史建筑群
(Complex of Hué Monuments) (越南)

2 背景：文化遗产管理

第 2 章解释了遗产的定义以及遗产管理的必要性。本章尝试将遗产管理纳入一个更广阔的背景（第 2.2 章），并尤为关注其与可持续发展的关系（第 2.3 章）。然后，本章又探讨了遗产管理体制的性质，描述了遗产保护和管理的两个最常见的方法：也就是这里所说的“传统”方法和以价值为导向的新式方法（第 2.5 章）。

2.1 什么是遗产？为什么需要管理遗产？

拓展遗产的定义

在每一个社会，遗产的重要性都在与日俱增。为什么会出现这种情况，原因并不完全清楚，大概是与日益提升的现代化速度和社会变革的规模有关。在这种情况下，过去社会的证据可以为现代社会提供一种归属感和安全感，成为这个急剧变化的世界的定心丸。在很多社会，遗产还可能是重要的身份标识。认识过去可以给管理当前与未来的问题带来巨大帮助。

过去半个世纪，遗产的范围也大大扩展。在过去，遗产大多是一些单独的古迹和建筑，比如礼拜场所或堡垒，通常被孤立对待，与周围的景观没有特别联系。今天，人们普遍认识到，遗产所在的整个环境都会受到遗产本身与人类互动的影响，因此遗产所处的环境也可以被视为遗产。故此，对于哪些具有价值哪些不具有价值而做出判断，就变得更加有必要。

遗产概念的拓展不可避免地导致可以被视为遗产的建筑和场所类型的大幅度扩展。《世界遗产公约》认为，遗产可以是“古迹、建筑群和遗址”。在实践中又发展出了广泛的遗产类型：城市中心、考古遗址、工业遗产、文化景观和遗产线路。这极大地扩展了遗产管理者需要管理的场所和景观的范围，同时也扩大了所需要的技能范围，以及可能给遗产场所带来不良影响的威胁类型和数量。

基于遗产场所并非孤立存在这一认识，遗产的周边环境也不应当被看作是单纯的物理背景，还应当被视为一系列社会、经济和环境威胁与机会（参见第 2.4 章）。在这些周边环境中发生的事可能对遗产场所及其意义产生影响。这意味着遗产管理体制及所有参与者都必须有能力影响在这些地方所发生的决策（参见第 2.5 章）。环境的改变或许不可避免，但却不应当破坏遗产场所的价值（如果是世界遗产，则是突出普遍价值）。事实上，这一认识可能成为一种催化剂，开启新的支持形式，进而影响遗产的意义。

界定物理边界——遗产地与背景

保护和分享遗产意味着管理策略不仅要界定和监测遗产边界，同时也要包含遗产所在的背景。对世界遗产来说，这可能意味着需要对缓冲区加以精确的认定和规范（《操

作指南》第 103 ~ 107 条), 或者是纳入更广泛的“影响区域”(《操作指南》第 104 条)。⁵

遗产的价值, 尤其是突出普遍价值, 是决定管理战略需要管辖的物理区域以及决定这些区域所需要的不同控制级别的主要参数。遗产的远景(比如从意大利庞贝城看过去的维苏威火山的景观)或者是从某个特定的参观路线看过去的遗产景观(比如印度的泰姬陵)对于价值的维护可能也很重要。

然而, 还有一些其他参数也可能影响物理区域的定义, 包括:

- 威胁的类型以及对应的时间框架(比如故意破坏文物、对建筑环境不受控制的发展、气候变化等所造成的影响);
- 本地社区以及其他利益相关者之间对管理战略的参与程度(成功的参与方法可以允许降低控制级别);
- 管理体制采用可持续管理措施的程度(参见第 2.3 章)。

遗产边界不再只是指物理边界, 而是包含一系列不同的层次。这一认识无疑对保护是有利的, 但却带来了新的管理挑战。这一认识证明了遗产场所与其背景唇齿相依的关系。

2.2 将遗产问题纳入更广阔的框架

遗产概念的扩展, 以及遗产场所与其背景之间关系的重要性的提升, 标志着一次重要的思想变迁。遗产场所的保护不是孤立的, 不像博物馆藏品那样, 可以免遭自然和人为灾难, 或是远离土地使用规划的影响。对它们的保护也不能与开发活动、正在发生的社会变迁或者是社区关注隔绝开来。

事实上, 直到最近, 国际社会才开始认识到将文化遗产作为以社会和文化因素为重要构成要素的场所加以保护的重要性, 而不是将其看作是一系列为历史提供物理证据的古迹。因此, 所谓的“最佳”国际规范(通常由西方管理措施所主导)有时并不足以作为指南, 甚至可能会出现破坏而不是强化优秀的传统遗产管理体制的风险, 尤其是那些位于历史中心或其他文化遗迹内的、历史上曾拥有多种土地和财产用途的遗产。

遗产范围的拓展让更多的人或利益相关者参与到管理之中。当遗产场所主要只是由公有控制的古迹或建筑时, 遗产管理者在边界范围内的自由度会相对较大。现在则不是这样。即使遗产场所是由公众所有和管理, 管理者仍然需要与遗产场所周边地区的利益相关者和权威机构合作。对于那些更为分散的遗产而言, 所有权也要分散得多。比如, 在一个遗产城市, 大量历史建筑的所有权都属于私人, 很多并不是用于遗产目的。幅员辽阔的乡村遗产也可能属于私人所有, 被用于耕种或养殖。本地社区的生计可能有赖于对遗产场所的有益利用。遗产从业者可能需要就空间规划和经济开发政策等问题与各式各样的公共部门打交道。

5. Martin, O. and Piatti, G. (eds). 2009 年。《世界遗产与缓冲区》, 关于世界遗产与缓冲区的国际专家会议, 达沃斯, 瑞士, 2008 年 3 月 11 ~ 14 日。巴黎, UNESCO 世界遗产中心(世界遗产文件 25)。

这意味着遗产从业者并不能独行其事，罔顾其他利益相关者的意见。遗产机构必须尽可能与其他利益相关者合作，发展和制订共同的愿景和政策，在更广泛的物理和社会背景下管理每一个遗产场所。这就需要如《操作指南》所建议的那样，高度重视利益相关者的合作与全面透明的参与。任何管理体制，包括管理规划的制订和实施，都需要遵守这一点。

遗产管理的职责更广泛



图 1：只把遗产管理看作是保管和守护问题的后果

当今时代，大多数文化遗产的管理都拥有多个目标。这意味着需要对各种各样的制度和组织框架（和障碍）、社会远景、知识形式、价值（对当代及后代的价值，通常是相互冲突的）以及其他因素加以评估。这些因素通常相互交织，错综复杂，确立和保持可持续的管理方法则更为困难。克服这一挑战对管理文化遗产的未来至关重要。

一种具有包容性的方法

提高参与度对于实现这些目标很有必要：复杂性的增加也对管理规范的进步提出了要求。然而，不能把自上而下的方法当作是处理多目标任务的唯一方式。“管理”一词在遗产领域的用途非常广泛：随着遗产课题的日益复杂，对精确性的要求也在提升。管理方法必须改变（这种改变的端倪直到最近才在全球很多地方出现），要采取一种更广泛、更具包容性、更强调社区参与的遗产管理方法。

由阿德里安·菲利普斯（Adrian Phillips）制订并在 2003 年的 IUCN《保护区管理规划指南》（Guidelines for Management Planning of Protected Areas）⁶ 中重新

6. Thomas, L. 和 Middleton, J. 2003 年。《保护区管理规划指南》（Guidelines for Management Planning of Protected

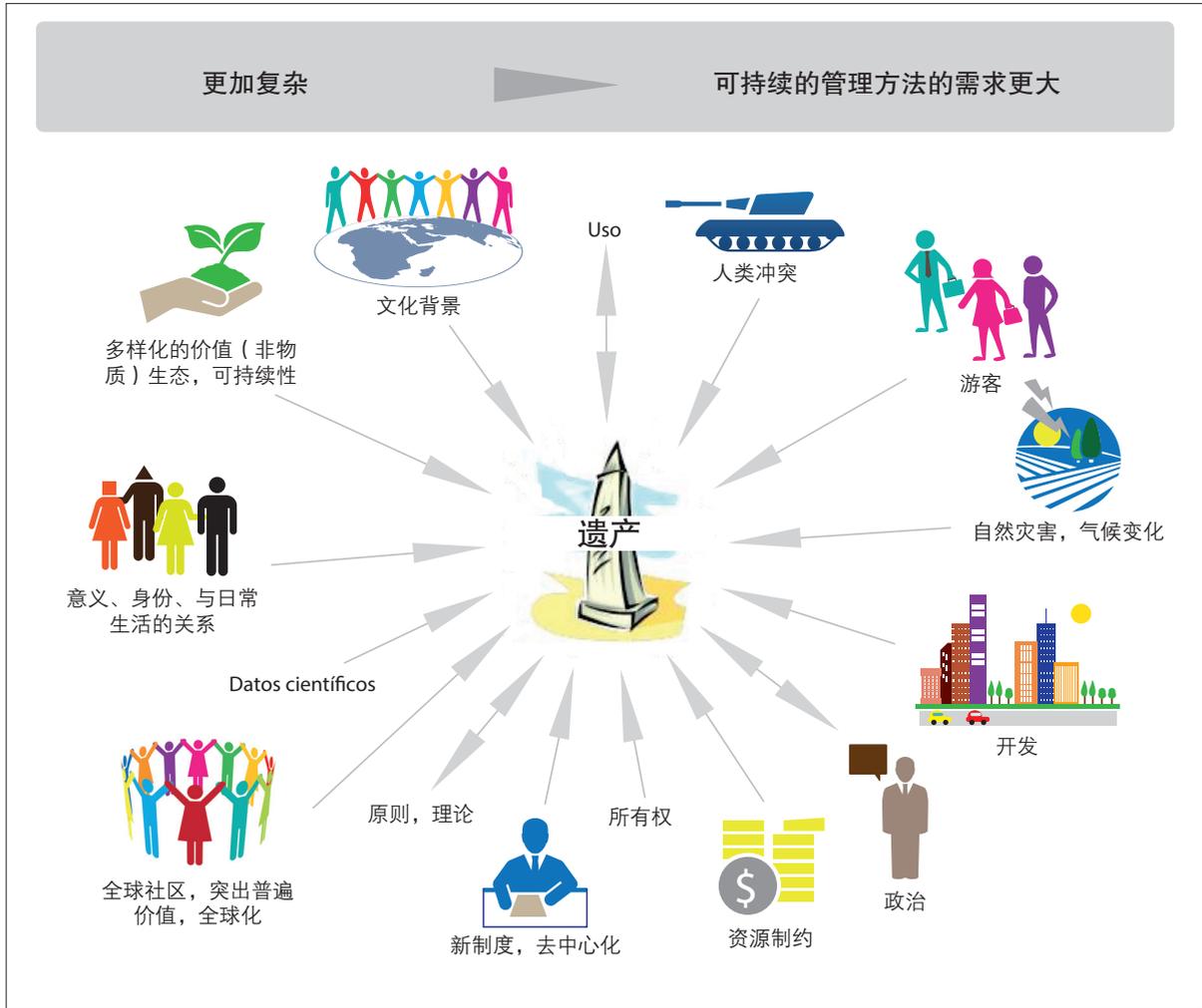


图 2：遗产管理中的新旧课题

加以阐述的“保护区新规范”极为有效地强调了近年来对更广泛、更具包容性、更强调社区参与的遗产管理方法的日益重视（在全世界很多地方，这一方法正在变成现实）。尽管针对的是自然遗产，这本指南的很多部分也同样适用于文化遗产。

整合式遗产管理方法的含意

以下关于自然遗产整合式管理方法的含意的简要介绍来自于澳大利亚的研究，同时也适用于文化遗产管理⁸。在分析中，他们用三种不同方法阐释了整合式方法：分别

Areas），瑞士格朗，IUCN 和英国剑桥。<http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/PAG-010.pdf>（英文网页）。

7. Phillips, A. 2003 年。《转变观念：保护区的新模式》（Turning ideas on their head: the new paradigm for protected areas），乔治怀特论坛 20（The George Wright Forum 20）No. 2, 2003, 第 8-32 页。<http://www.uvm.edu/conservationlectures/vermont.pdf>

表 1：保护区新范式（阿德里安·菲利普斯）⁷

课题	过去： 保护区是这样的……	现在： 保护区是这样的……
目标	<ul style="list-style-type: none"> • 只负责保护 • 主要针对稀有的野生动物和风景保护而设立 • 主要针对游客和参观者进行管理 • 重视原生态 • 关于保护 	<ul style="list-style-type: none"> • 同时也有社会和经济目标 • 通常因为科学、经济和文化原因而设立 • 在管理中关注本地居民 • 重视所谓的“原生态”的文化意义
监管	<ul style="list-style-type: none"> • 由中央政府负责 	<ul style="list-style-type: none"> • 由合作者负责，一系列利益相关者参与
本地居民	<ul style="list-style-type: none"> • 规划和管理 • 不采纳本地观点 	<ul style="list-style-type: none"> • 与本地人一起，为本地人着想，有的时候甚至直接由本地人管理 • 满足本地居民的需要
更广泛的背景	<ul style="list-style-type: none"> • 单独发展 • “孤岛式”管理 	<ul style="list-style-type: none"> • 作为国家、地区和国际系统的一部分规划 • 作为“网络”发展（严格保护区外设置缓冲区，通过绿色走廊相连）
认知	<ul style="list-style-type: none"> • 主要被视为国家资产 • 只被视为与国家有关 	<ul style="list-style-type: none"> • 同时也被视为社区资产 • 同时也被视为与国际有关
管理技巧	<ul style="list-style-type: none"> • 在较短的时间跨度内做反应式管理 • 以技术方式管理 	<ul style="list-style-type: none"> • 以长期视角进行适应性管理 • 以政治关注的方式管理
财政	<ul style="list-style-type: none"> • 由纳税人支付 	<ul style="list-style-type: none"> • 有很多经济来源
管理技巧	<ul style="list-style-type: none"> • 由科学家和自然资源专家管理 • 由科学家领导 	<ul style="list-style-type: none"> • 由具备各种技能的人管理 • 利用本地知识

将其作为一种哲学、流程和成果。

研究显示，要建立整合式方法，很多领域都需要改革，这些改革体现在三个主要的管理领域——立法领域、制度框架和资源调配（参见黑体字），第4章将对此加以进一步探讨（参见第4.2章）。

更广泛的参与：如何让所有利益相关者都能获得关注和参与

很多领域都在推广参与式的管理方法，遗产领域尤其如此，因为人们开始把遗产

8. Wijesuriya, G. 2008年。《整合式遗产保护和管理方法》（An Integrated Approach to Conservation and Management of Heritage）：ICCROM简报，34, 2008年，第8页。罗马，ICCROM。

表 2：整合方式

将遗产和保护问题纳入一个更大的框架内：一种整合式的遗产管理方法⁹

1. 原则 调配资源	2. 作为流程 制度框架的灵活性	3. 作为产品 法律创新
<ul style="list-style-type: none"> • 合作式的方法，要求组织、文化和参与者的态度都随之改变 • 信息和资源的整合 <ul style="list-style-type: none"> - 最大程度利用所有信息资源 - 跨学科和跨部门 - 认识重大问题 - 文档质量 	<ul style="list-style-type: none"> • 推动机构、本地政府、社区团体之间的合作 • 跨机构整合 <ul style="list-style-type: none"> - 关注其他计划 - 阐释与其他计划之间的关系 - 磋商 - 与公众磋商 	<ul style="list-style-type: none"> • 推动辅助法律工具的发展 • 法律整合 <ul style="list-style-type: none"> - 整合的法律要求 - 整合的合理性 - 阐释与其他法律的关系 - 监测相关要求

看作是社区的共同财产以及确保社区可持续发展的要素。遗产的所有权可能各不相同，尤其是城镇或文化景观。这一点对世界遗产尤为重要，突出普遍价值的认定意味着责任和所有权都更广泛，因为这些遗产被当作是整个人类的集体财产，在管理中会涉及到国际因素。

以下是几份关于这个课题的参考文献：标题为《将普世与地方价值联系在一起：为世界遗产管理可持续发展的未来》（Linking Universal and Local Values: Managing a Sustainable Future for World Heritage）的第 13 号世界遗产文件¹⁰；标题为《世界文化景观遗产：保护和管理手册》（World Heritage Cultural Landscapes: A handbook for conservation and management）的第 26 号世界遗产文件¹¹；标题为《通过世界遗产促进社区发展》（Community Development through World Heritage）的第 31 号世界遗产文件¹²。这些文献集合了一些有趣的文件，提出了一系列建议（其中有些对世界遗产《操作指南》的修订也产生了一定的影响），并简要介绍了近年来这些思想所发生的沿革。

来自遗产领域的信息显示，在实践中，遗产管理体制通常都未能让当地人参与其中。即使是在有社区参与的情况下，本地利益相关者参与决策的程度和实际的参与和贡献能力通常也很有限。

9. Mitchell, B. 和 Hollick, M. 1993 年。《西澳大利亚的综合式集水区管理：从概念到实施》（Integrated Catchment Management in Western Australia: The Transition from Concept to Implementation），选自：《环境管理》（Environmental Management）第 17 卷第 6 期，1993 年，第 735-743 页。Springer-Verlag。

10. de Merode, E., Smeets, R. 和 Westrik, C. (eds), 2004 年。《将普遍价值与地方价值相结合：管理世界遗产，实现可持续发展的未来》（Linking Universal and Local Values: Managing a Sustainable Future for World Heritage），巴黎，UNESCO 世界遗产中心。（世界遗产文件 13）。<http://whc.unesco.org/en/series/13/>

11. Mitchell, N., Rössler, M. 和 Tricaud, P.-M. (authors/eds), 2009 年。《世界遗产文化景观：保护与管理手册》（World Heritage Cultural Landscapes: A handbook for conservation and management），巴黎，UNESCO 世界遗产中心。（世界遗产文件 26）。<http://whc.unesco.org/en/series/26/>

12. Albert, M.-T., Richon, M., Vignals, M.J. 和 Witcomb, A. (eds), 2012 年。《通过世界遗产推动社区发展》（Community Development through World Heritage），巴黎，UNESCO 世界遗产中心。（世界遗产文件 26）。<http://whc.unesco.org/en/series/31/>

然而，很多因素都可能成为参与式方法的障碍，导致地方社区对遗产管理的参与无效，如管理体制本身，利益相关者或更广泛的政治和社会经济因素之间的不平衡（贫困和政局的不稳定、甚至是深层次的文化价值观）等等。

此外，不能让所有利益团体——尤其是那些通常处于社会边缘的人群（如妇女、青少年和土著居民）——参与进来的参与式方法其实危害大于利益。这样的方法可能导致项目缺陷，因为遗产专家可能会无法得到关于一些重要领域的恰当信息，或者是因为误解而推迟或阻碍项目。关于旅游业管理¹³的世界遗产手册中的“让利益相关者参与管理：公众参与的好处与挑战”一章比较有借鉴意义。

参与式方法是否能让文化遗产和社会互利互惠取决于以下几个认识：

- 哪些人能够参与决策、评估、计划、实施和评估流程以及如何参加；
- 哪些人能够提供经验、知识和技能以及如何提供；
- 哪些人能够在经济、社会文化和精神上做出贡献以及如何做出贡献。

在某些复杂的情况下，可能还需要对政治、社会经济、法律和制度背景展开深入研究。事实上，每一个利益团体都可能需要划分为不同的组成部分（或者说社会文化团体），因为这里面可能包含了不同的因素（性别、年龄、阶层、语言、出身、教育程度、宗教等等），决定了他们所能做出的贡献的性质，从而促进这些团体对文化遗产事务的参与。

还有一点比较重要的是，了解哪些人已经拥有决策、知情和受教育的权利，哪些人没有。如果不知道是什么阻碍了这些人的权利，就应该开展评估流程，采取纠正措施。这一评估流程不仅应该在遗产部门内部开展，同时也应该在一些被排除在外的利益团体内开展。让不同的社会组成部分都能在这一过程中得到关注，从而确保尽可能多的利益相关者能够对活动做出贡献，更有主人翁精神，参与更多。比如，如果评估中发现妇女被排除在外，就有必要在所有计划、实施和监测过程中将男女平等纳入正式考虑范围，从而让这个特殊群体能够得到关注，发掘他们的潜在贡献、技能和需要，同时帮助她们解决困难。

参与进程通常要求对接受艰难的妥协和展开取舍协商做出准备。更广泛地开展旨在支持文化遗产项目的协作和合作活动可以推动这一艰难过程。那些旨在通过与利益相关者及更广泛的利益团体合作，以创造新的参与形式，或强化现有参与活动的行动通常被称为“参与式方法”。第4章和附录A将对上述课题展开进一步的论述。

13. Pedersen, A. 2002. 《世界遗产地旅游管理：世界遗产地管理者实用手册》（Managing Tourism at World Heritage Sites: a Practical Manual for World Heritage Site Managers）。巴黎，UNESCO 世界遗产中心。（世界遗产手册1。）<http://whc.unesco.org/en/series/1/>

（英文网页）。

2.3 遗产保护与可持续发展¹⁴

前两节（第 2.1 和 2.2 章）谈到了遗产场所对周边环境的依赖，以及如何最终发展成为一种相互依赖的关系。本地社区通常会依赖他们的遗产——出于社会身份或整个生计的目的——同时也可能为遗产本身及其文化价值和管理做出贡献。文化遗产对可持续发展的作用可以被视为类似课题的集中体现，也是现代社会遗产管理最迫切关注的问题之一。

随着世界遗产的可持续利用和利益分享变得日益重要，认识这些遗产所能为社会以及地方和国家经济做出的贡献也变得越益迫切。近年来，随着全球化、人口增长和发展压力等重要现象的出现，文化遗产领域也开始反思保护与可持续发展之间的关系。人们开始意识到，在面对这些新挑战的时候，遗产应当不再只是“局限于对历史加以被动保护的角色”，而是应“提供工具和框架，协助决定、规划和推动未来社会的发展”¹⁵。遗产界还意识到，应当考虑将“活着的”场所作为遗产的一部分，而不只是遗址。这些活着的遗产场所之所以重要，不仅是因为它们能向我们揭示过去，而且也因为它们能够证明古老传统在当今文化中的延续，为它们的可持续发展提供清晰的证据。

根据各方的不同角度，遗产与可持续发展之间的关系可以有不同的解读方式，同时也存在一定的模糊性。遗产管理是否应该为可持续发展服务，还是只需要确保可持续的实践措施就可以？将来是否应当依据其对某些目标（比如联合国“千年发展目标”¹⁶）的贡献程度¹⁷对遗产管理体制加以评估？

可持续发展理念

作为当今时代最重要的理念之一，可持续发展指的是一种资源利用模式，这种模式力求在满足人类基本需要与明智地利用有限的资源之间取得平衡，由此确保未来世代对资源的利用和发展。自 1992 年里约热内卢地球峰会之后，可持续发展理念就进一步拓展，纳入了三个彼此独立又相互支持的元素——环境保护、经济增长、社会平等。同时也应该强调有效的治理制度的重要性，包括采取一种涉及多个利益相关者的参与式政策制订和执行方法。

可持续发展是当今社会几乎所有地方、国家和全球层面的发展政策所公认的普遍目标。源自最新研究的新方法引入了各种创新方式表达社会可持续理念；“福祉”、“优质生活”甚至“幸福”等词汇也进入到政府政策和数据之中，工作重心也转向主

14. Boccardi, G. 2012. 《遗产与可持续发展简介》（Introduction to Heritage and Sustainable Development）。ICCROM 建筑遗产保护课程可持续发展特别模块论文。

15. ICOMOS, 2011. 第 17 次全体大会与科学论坛，“遗产，发展的驱动力”（Heritage, Driver of Development），2011 年 11 月 27 日—12 月 2 日。《ICOMOS 新闻》（ICOMOS News）Vol. 18, No.1, p.9。巴黎，ICOMOS。

16. 2011 年，《操作指南》新增了很多与可持续发展有关的内容，尤其是第 6、112、119、132 条和附录 5 第 4.b 和 5.e。这些修订款一方面旨在确保任何世界遗产的利用都能够可持续地保持其实出普遍价值（狭义上的可持续性），另一方面从原则上确认了世界遗产管理体制应当“纳入可持续发展原则”这一理念。

17. 2015 年应达成的联合国千年目标，<http://www.un.org/millenniumgoals/bkgd.shtml>

观定性指标，而不是纯量化指标¹⁸。“里约+20”成果文件《我们期望的未来》（The Future We Want）第30、58和134条也认可了这一基本原则。¹⁹

文化遗产保护与可持续发展之间的关系

文化遗产的可持续发展可以从以下两个方面来理解：

1、对应当保护并传给后世的遗产以及部分环境/文化资源加以延续，确保它们的发展（主体式）。

2、遗产和遗产保护能够在环境、社会和经济方面为可持续发展做出的贡献（工具式）。

第一个方法基于这样一个假设：文化遗产以及通过其物理留存去认识过去的能力（作为文化多样性的特征）对打造强大的社区、支持个人的物质和精神福祉、推动相互理解与和平起着重要作用。根据这一观点，保护和推广文化遗产本身（鉴于其对社会的贡献）就是一个合理的目标。

第二个方法则认为，遗产部门是更广阔的社会舞台的重要成员，也是由相互依存的组成部分构成的更大的系统中的一个元素，故此应当承担其在全球可持续发展挑战中的责任。在当今时代背景下，随着人类活动、经济和环境资源减少与气候变化带来的压力日益增加，遗产保护对可持续性及其可持续发展的贡献不再只是想当然就可以，而是必须在一个个具体案例中通过社会、经济和环境这“三大支柱”体现出来²⁰。

遗产为环境保护、社会资本和经济增长贡献的潜力正越来越多地获得认可。将遗



“世界遗产是和平与可持续发展的基石，同时也是本地社区身份与尊严的来源，是全人类共享的知识与力量的源泉。”

——UNESCO总干事伊琳娜·博科娃，《世界遗产公约》
缔约国第18次全体大会

18. 比如，不丹王室的国民幸福总值计划：<http://www.gnhc.gov.bt/mandate/>

19. 在线阅读：<http://www.uncsd2012.org/content/documents/727The%20Future%20We%20Want%2019%20June%201230pm.pdf>

20. Boccardi, G. 2007. 《世界遗产与可持续性：关注世界遗产公约政策和流程中的社会、经济和环境问题》（World Heritage and Sustainability; Concern for social, economic and environmental aspects within the policies and processes of the World Heritage Convention）。伦敦大学巴特莱特建筑学院（Bartlett School of the Built Environment）理科硕士论文。

产事务人为地与其它领域隔绝是不可行的，因为外部因素会“继续危及遗产规范，正如孤立的遗产管理决策会危及遗产与其背景的关系一样。”²¹

过去几年，这一点在影响世界遗产保护状态的因素中尤其明显（参见第3.7章）。统计显示，在绝大多数案例中，导致这些遗产恶化的问题来自于“遗产场所控制范围之外。遗产场所的管理者尽管有良好的意愿，但却只有有限的改变能力。”由此来看，推动可持续发展不仅仅是遗产部门的道义责任，从长期来看，更是生死存亡的问题，尤其是在当前的财政危机下，用于遗产保护的公共支出越来越难以得到保证。²²

强调第一个观点（也就是将文化遗产本身作为目的），当没有证据显示遗产能为其他人类福祉的基础构成要素（比如，就业机会或其他物质回报）做出贡献时，遗产保护通常会处于一种资金不足、仅有良好意愿的“特别保护”。遗产场所代表了天生就可可持续发展模式这一假定（当然包括《操作指南》中所提到的“可持续利用土地”）仍有待证实，尤其是在以“保护”为首要任务，以及还尚未决定可接受的改变限制的情况下。除非保护对其他三大支柱的贡献能够被清晰地阐述出来并获得认可，否则遗产风险将一直处于更广泛的可持续发展框架的边缘领域。

一方面，有人认为，我们对社会经济“发展”投入的关注已经太多。尽管目前短期还看不到遗产对本地社区的利益，尽可能地挽救至今仍存在的遗产还是至关重要，因为它们是确保后代发展的基本资产。他们倡议，采取坚定的态度，支持将遗产保护本身作为立法目标，尤其是对某些突出的遗产场所，比如已经被收入《世界遗产名录》的遗产。从这个角度来说，遗产的社会经济利益固然是可取的，但却并不是证明其理应得到保护所必需的条件。

这会给这一学科的理论和实践带来重要的连锁反应。遗产从业者必须认识到遗产与更广泛的经济、社会和环境领域之间的多重联系，这些联系阐明了他们之间的互动并做出相应的反应。它们必须让不同背景和技术的人参与进来，同时还必须考虑到更广泛的利益相关群体。关于遗产保护的决策不再取决于遗产专家，而是经由多方讨论、基于充分的辩论和共同的目标达到折衷妥协。

或许应该把这两种方法集合起来，因为两者之间并不会相互排斥；一方面，从福祉和快乐的角度出发更明确地发挥遗产对社会的贡献，进一步证明遗产的文化价值²³；另一方面，探索让遗产为环境、社会和经济的可持续性做出重大贡献的条件，让其成为全球和国家发展日程中的首要任务。

从表面上看，采取能够为遗产及其周边环境提供共同惠益的行动计划或许对保护突出普遍价值并不重要。但从长期来看，这一点却可能很关键，因为它们以一种积极而持久的方式将遗产与其所在的背景牢固地捆绑在一起，促进其长久保存。比如，提升本地遗产保护技能而不是培训来自其它地方的新人，这种做法给双方带来的惠益可

21. Boccardi, G. 2012. 《遗产和可持续发展简述》（Introduction to Heritage and Sustainable Development）。在 ICCROM 保护建筑遗产课程可持续发展特别模块提交的论文。

22. 同上

23. 随着全球和国家发展日程越来越多地强调将生命质量和福祉作为发展的终极目标，创造力、精神成就、知识和美或许将进入关于社会可持续性的官方数据之中，将“文化”和遗产合理合法地变成可持续发展的重要组成部分。

能只会比较长的时间框架内才能显现出来。

可持续发展整合案例

英国国家信托基金（National Trust of England, Wales and Northern Ireland）是一个服务于文化、自然和混合型遗产的非营利性的遗产组织。该机构决定将可持续发展整合到其操作和决策流程中去，并开发了一套针对可持续发展的工具，将这一工具的使用全面整合到遗产管理体制中去，管理变革（规划）并监测相关操作。从人力、财政和环境三个方面对决策和方法的影响展开评估，使其成为遗产管理进程的重要检查标准。这个工具被称为“三条底线工具”

（Triple Bottom Line Tool），其背后的基本理念就是：要确保组织与其所管理的遗产长期可持续并充分利用遗产惠益，就必须在经济利益、社会收益和环境之间找到平衡。²⁴



© Valerio Li Vigni

斯塔德利皇家公园和喷泉修道院遗址（英国）

2.4 遗产管理的必要性

整个社会对遗产事务的参与程度的提高，意味着遗产不再是（如果说曾经是的话）学院派和文物专家专属的领域。今天，社区对本地遗产事务的参与越来越多。文化遗产具有重要的社会和经济功能，有的仍继续与社区保持紧密的联系，为其增加更多的物质和非物质价值。文化遗产大多仍保留着其最初的使用目的：礼拜场所、住宅、文化景观或各种类型的机构，等等。还有很多遗产场所被改造并增加了新的用途，为他们提供新的功能，确保其持续维护以及与社会的相关性。

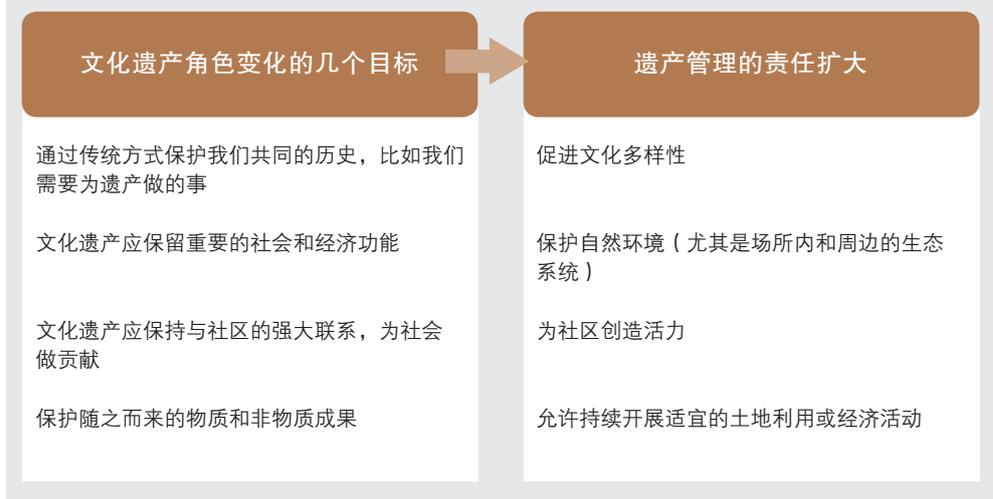
同时，遗产能够为可持续发展和社会凝聚力做出的贡献也越来越受重视，遗产范围也进一步拓展，除了传统上被视为遗产的场所，比如考古遗址、遗迹和重大建筑之外，也纳入了整个景观、城市中心、工业和军事历史设施等。

鉴于遗产的复杂性，社会应当专注于其整体管理，而不是像过去那样，只保护具体的建筑。随着遗产范围的扩大，遗产所面临的问题也日益复杂，再加上可持续利用的需要（无论是用于旅游业还是其它目的），决定了遗产保护不可避免地会要求我们对哪些变革可以或不可以接受做出决定。这种在不同选项间做出抉择的需要，意味着遗产领域的管理方法正在发生改变。对遗产的特殊价值（参见第 2.5 章）的认定也更加有必要，只有这样才能决定应该如何变革才不会对遗产价值带来负面影响。人们对遗产管理的要求越来越高，对管理成果的期望也越来越大。

决定管理体制和管理文化的整体框架正变得越来越重要（参见第 4 章）。

24. Lithgow, K. 2011. 《可持续发展决策：国家信托收藏保护的改变》（Sustainable decision-making: change in National Trust collections conservation），《保护学会月刊》（Journal of the Institute of Conservation），Vol. 34, No. 1, 2011, pp. 128-142. 伦敦，ICON。

表 3. 综述：对遗产管理的更高要求



文化遗产“管理体制”的意思是什么？

从词源上来看²⁵，“管理”与流程有关，即“采取明智的手段以实现目标”²⁶。

“管理体制”可被看作是一系列的流程。这一系列流程共同产生一系列的后果，其中一部分会反馈回制度本身，帮助制度以及其行为及成果呈现出持续改善的螺旋上升状态。每个国家都有某种形式的文化遗产保护制度。这些管理体制各不相同，有的已经数百年没有变化，有的近年来发生了长足的改变。有的是国家级的，有的是省级或地方级的，还有的则是只针对遗产本身的管理体制。在有些没有与主流遗产部门接轨的地区，这些制度或许只是非正式的保护决策机制，但仍然不失为独立的制度。

“文化遗产管理体制”有助于用一种能保护遗产价值（如果是世界遗产，则特指突出普遍价值）的方式保护和管理特定遗产和遗产群，并在可能的情况下帮助每个遗产创造超出其自身局限的更广泛的社会、经济和环境价值。这种更广泛的参与可能会带来不利于文化遗产的行为，同时也可以推动遗产价值的认定和推广。除此之外，它还会为文化遗产赋予促进人类发展的建设性角色。长远来看，这一角色又会给文化遗产本身带来回报，增加其可持续性（参见第 2.3 章）。

遗产（世界遗产）管理体制未来的成功极大地取决于以下能力：

- 采用价值导向的方法（参见第 2.5 章）；
- 采取能够预测并管理变革的方法；
- 对遗产与社会之间的关系加以投入，不断审视为什么文化遗产应该被保护、怎么保护、为谁以及和谁一起保护。

25. 定义参见 www.merriam-webster.com/dictionary/management.

26 英文中的“管理”这个动词（manage）来自意大利语的“maneggiare”，为“处理、管理、接触、对待”之意，派生自拉丁语的“manus”（手）。古代法语词汇“mesagement”（后来变成“ménagement”）意指驯马，这一含意在 17 世纪和 18 世纪对英语中的“management”一词的意义变化产生了影响。参见：wikipedia.org/wiki/Management ——《牛津英语词典》。T. F. Hoad. ‘manage.’ The Concise Oxford Dictionary of English Etymology, 1996. Encyclopedia.com (2012 年 2 月 20 日)。 <http://www.encyclopedia.com/doc/1O27-managehtml>。

2.5 遗产保护与管理方法

无论是什么样的管理体制——非正式的还是正式的，已经启用的还是正在制订的——都必须就遗产管理达成共识。最近几十年，一般有两种主要方法：一种是所谓的“传统”方法，另一种是“以价值为导向的”方法。后一种方法越来越占据主流，也更具有适应能力。这两种方法并不是相互排斥的，很多管理体制都包含了两种方法中的元素。在这里，我们会对这两种方法加以对比，并尝试揭示为什么以价值为导向的方法更适合保护和管理世界遗产。

“传统”方法

“传统”方法指的是遗产保护专业人士在西方世界发起现代保护运动之际所采取的方法。这个方法的主要重心是对被认定为需要为后代保存的古迹遗址的历史材料或构造加以保护。保护专家自身也开始认识与界定什么需要保护（后来受到各个国家为此目的而特别设立的法律的支持）。对现有构造条件加以考察，然后采取各种介入手段，延长材料的寿命。在 20 世纪中期，在《威尼斯宪章》等文献以及 ICOMOS 等组织的推动下，这一方法得到了全球认可。

这一方法在全世界被广为采纳，既有优点，也有缺点。近年来发展出的以价值为导向的方法开始越来越多地受到重视，因为这种方法能够应对围绕遗产的各种复杂事务，尤其适用于世界遗产。

表 4. 传统规划方法



以价值为导向的方法

以价值为导向的方法旨在以多种方式应对遗产事务日益增加的复杂性。这种方法是在全世界不同地方逐渐发展起来的，比如加拿大和美国，通过 ICOMOS 澳大利亚国家委员会 1979 年制订并在之后进行修订的《巴拉宪章》（Burra Charter）而为大众所熟知。《巴拉宪章》主张根据所有利益相关者（而不只是专家）所认可的价值以及重要性声明来对场所的重要性加以评估，将其作为制订保护和管理战略的基础。这一理念随后又在詹姆斯·柯尔（James Kerr）关于保护计划的著作（1982 年）中得到了进一步阐述。他介绍了一种基于价值以及（更重要的是）遗产场所对社会的文化意义

表 5. 传统规划方法



来制订保护和管理规划的系统方法。这一方法建立的前提，是人们为遗产赋予了各种各样的价值。

遗产保护规划英语指南(1998年)

保护规划谢菲尔德模板

这是一个简单的保护规划标题目录。可按照相关要求、特定遗产地的需求对其进行调整，或以其他方式方法相适应。

1. 概要。指对整体规划的主要结果所做的简明扼要的陈述，一般为一页篇幅。

2. 简介。规划的背景；立场；范围(包括研究边界)；研究的局限性；与其他相关规划的关系；何时由谁批准通过该规划。

3. 认识遗产地。对遗产地进行分析，通常包括相关文件资料、物理证据(考古遗存、建筑、景观等)生态资料、以及其他与管理相关的内容等。还应辅以图表、图片、地图、管理阶段等加以详细说明。对遗产地历史进行简要介绍。主要的历史建筑或土地利用阶段等(辅以地图或规划加以说明)。对重要遗产特征进行描述：地形特征、景观环境等。遗产地主要特征(例如,建筑、主要房间或空间、特征区域、景观特征、植被情况、栖息地、藏品、机械等)。其他相关文档(来源、档案)资料(如地理、生态状况)。

4. 重要性评估。既要整体角度对遗产地的重要性进行评估，又要对遗产地每一构成要素进行详细分析。从历史、生态、地理、文化、美学、考古、技术、社会及其他多维度考量遗产的重要性。

对遗产重要性特进行总体概述(A4边)：文化/土地利用全部或部分阶段的法定重要性特征，遗产构成/地区/隔室(使用表格或描述性文字)，以及其他方面(如社区等)所展现出的重要性。

5. 问题/脆弱性。描述影响遗产地重要性或未来可能会影响遗产重要性的问题，如物质状况、所有人的目标、现有价值、边界、可用资源、外在因素、遗产地现有知识、过去出现的损害、公众及社区的期望、通行便利性、法定控制和潜在冲突。遗产地背景情况(法律所有权、居住情况、通行情况、代表)；景观；地下埋藏的考古内容；建成结构建筑、内部状况、文物藏品、自然保护、社区角色等。

6. 保护政策。制定有关遗产地保护的“愿景”，以明确采取何种方式确认适当的用途、满足法定要求、利用资源、开展优先维修、处理冲突、确定保护理念、提升公众对遗产的欣赏、维护和管理遗产地、控制人为干预的程度，目的是维护遗产的重要性特征。还需制定新服务、新利用或新设计理念相关的政策。

充分发挥想象力!

法定控制、相关规划、与非法定保护及指导政策相关的其他政策、环境、景观、地下埋藏的考古内容；建成结构建筑、内部状况、文物藏品、生态情况、展示、阐释和教育、游客管理(包括残疾人通道、利用、设施等)；社区角色、未来研究。

7.实施及评估。确定下一步内容，如保护规划实施策略(例如，机制的制定-解释由谁以何种方式对规划进行审核)。

策略。保护规划应围绕不同的策略文件进行，如评估新机制、持重新提议和计算成本花费、管理提议或对现有机制进行影响评估、采取保护规划之外的其他措施等。

来源。

附件。包括相关地图、指定文件、公开文档摘录、遗产地调查、技术信息、图画、以及其他尚未获得的信息资料等。

多多利用附件文档，以确保整个文本主体的简洁性。

(来源：Kate Clark, 历史建筑保护协会, Context 57 -1998年3月)

其它文献也进一步发展了这一方法，比如英国文化遗产保护组织 (English Heritage) 的《保护计划指南》(Guidance on Conservation Plans)：

越来越多的国家正在采用价值导向的方式来进行遗产保护。

首先通过吸引感兴趣的人士进行参与来确认遗产的重要性。确认遗产重要性(重要性声明)后，这将形成制定保护政策和策略的框架，将遗产状况、规则、管理、社区需求等纳入考虑范围。

世界遗产公约实际上是早期一种以价值为导向的方法。公约的实施重点放在对突出普遍价值的确认和保护上，而突出普遍价值是展示出遗产对全人类具有价值的重要方面。对世界遗产进行管理的目标就是实现特定遗产突出普遍价值的长期有效保护。

价值导向的保护方法非常适合世界遗产地的保护和管理，第三部分对此进行了详细论述。所有价值导向的方法都不仅仅关注结构层面，相反，其重心不仅放在对遗产保护专家有重要作用的结构上，还包括与所有合法利益所有人相关的方面。但是，遗产管理方法必须具有足够的韧性，因为遗产价值、决策背后的驱动因素等不是静态的，处于不断变化之中。这几个方面受到参与的社会群体的影响，随时间不断变化，适应(或回应)更广泛的社会、文化、环境及使用价值等方面的变化。有时同一遗产可能出现互相冲突的不同遗产价值，因此有必要确定其优先顺序。

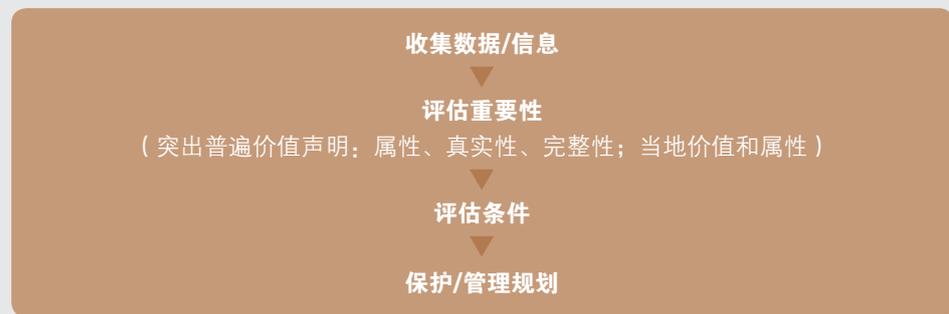
价值导向的保护方法，关键是形成“重要性声明”，并将其作为确定维护和管理策略的基础。这一理念出现在1995年的世界遗产讨论上，并于1997年被纳入OG，指出：“重要性声明应明确指出遗产地所具有的价值…”2000年召开了一次为修订OG(联合国坎特伯雷，2000年四月)的大会，引入了“世界遗产价值声明”的概念。在世界遗产委员会大会第25次会议(芬兰赫尔辛基，2001年)上，这一词汇被“突出普遍价值声明”(简称为SOUV)所代替，更为准确。最后，在2005年的OG上对“突出普遍价值声明”做出了明确定义。第155段给出了工作定义，而第51段则清楚地阐明：“在将遗产列入世界遗产目录时，世界遗产委员会将通过突出普遍价值声明，这是未来对遗产进行有效保护和管理的重要参考文件”。

2007年，委员会在列入其他遗产时开始审查并通过突出普遍价值声明。但人们对突出普遍价值声明的风格存有异议，因此到了2008年9月逐渐形成了统一的被认可的编写格式。在ICROM开展的研究、研讨会以及一系列讨论之后，世界遗产中心及其

咨询机构同意形成统一文本格式，并将其作为《操作指南》的重要内容，在《申报手册》中加以讨论。缔约国、咨询机构以及委员会对 2007 年以前列入世界遗产名录的遗产的突出普遍价值声明进行回顾，该工作已几近尾声。这些声明基于当时委员会就遗产列入所形成的决议以及所依据的文件而形成。

建议将价值导向的方法作为管理世界遗产的规划工具，与第四章所讨论的管理体系框架共同使用。更多内容详见附件 A。

表 6 世界遗产管理规划的价值导向方法



管理不断变化的历史环境

认识到历史环境的容纳特性及其作为整体的重要性对文化遗产管理人来说具有非常重要的意义。为此，过去半个世纪以来遗产地管理的理念发生了很大变化。

历史环境处于不断变迁过程之中，在人类需求及其他因素影响下仍将不断改变，甚至出现灾难性的变化。遗产管理人必须认识到，遗产历史环境任何方面都可能存在多层面的价值，且处于不断变化过程之中（如前所述），如不采取细致的管理措施则很有可能造成冲突。改变管理策略也有助于遗产地发挥其最初的功用，例如宗教遗产、国家议建筑等，已对其结构进行改造，使其继续发挥立法机构的功能。管理策略的改变从另一个层面来讲，还将促进对遗产地的持续有效利用，这通常是保证其未来维护保养和维修的最好方式。

对历史环境的管理实际上是对变化的管理。世界遗产财产与其他类型的遗产一样都适用该理论。遗产管理人的目标必须是实现城市或农村遗产或景观的可持续利用，在可能的情况下，保护遗产的突出普遍价值，保持并实现重要历史传承的再利用。因此，遗产管理必须进行改变，以适应他人的观点，符合在遗产区域生活和工作的人们的利益。

应考虑较大范围内不同群体的价值和利益，如国家、区域及地方政府、各类法定机构、非政府组织、当地社区、部分存在疑议地区的所有人和占用人、以及相关历史环境地域内的使用者等等。

实践已证实，管理规划是管理文化遗产变化的最重要的工具之一（见附件 A 管理规划一览、附件 B 其他工具，其中部分工具已广泛应用于遗产管理领域，部分工具则仍在开发研究过程当中）。

第3章将介绍《世界遗产公约》：《公约》对缔约国的要求，《公约》对世界遗产管理的看法，以及《操作指南》的作用（第3.1～3.3章）。这一部分还会解释突出普遍价值（OUV）、真实性与完整性等重要概念，以及定期报告和濒危名录等流程（第3.4章）。然后，本章还将回顾世界遗产委员会一直以来所采取的改善《公约》执行的措施。这些措施包括：以向缔约国提供“战略指导”的形式所体现出的决议，以及根据执行《公约》的过程中积累的经验对《操作指南》所进行的修订（第3.5—3.7章）。最后一部分介绍了世界遗产工作中的能力建设战略（第3.8章）。

3.1 什么是世界遗产、世界遗产制度及其要求？

具有突出普遍价值的世界遗产这个概念形成于1972年。这一年，UNESCO通过《保护世界文化和自然遗产公约》（Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage），也就是通常所说的《世界遗产公约》。《公约》向国际立法引入了这样一个观念：在这个世界上，有一些遗产对全人类都具有重要价值，对这些遗产的首要管理责任在于每个国家和地区，但是这一管理责任却具有超出国家层面的重要意义。这一概念极具吸引力。现在，已经有190个缔约国加入《公约》，近1000个遗产被收入《世界遗产名录》。

四十年后，最初的理念蓬勃发展，但是其应用却几乎面目全非，因为《公约》的执行背景发生了改变。这些改变一方面来自于世界遗产数目的激增，以及世界遗产进程的沿革；另一方面则主要来自于遗产概念本身在过去四十年年的发展，尤其是文化遗产。人们越来越认识到对世界遗产加以恰当管理的必要性。

1987年首批被收入《世界遗产名录》的文化遗产大多具有纪念、考古或城市特征，尽管也有一部分具有工业或综合价值。自那以后，随着人们开始认识到人类对整个地球的影响，文化遗产的概念也大幅度扩展到与原来完全不一样的领域。这些影响的证据可以被视为遗产，即使大多数可能并不具备突出普遍价值。

同样，《公约》的应用也随之扩展，不仅包括代表历代统治阶级的重大建筑和城市中心，同时也纳入了同等重要但也许更不引人注目的体现人类社会发展基本进程及其经济基础的证据。因此，被收入《世界遗产名录》的遗产的性质也随之扩展，纳入了科学和技术、工业和农业证据，同时也纳入了文化景观的概念。这一发展进程也意味着，世界遗产所面临的管理问题比1972年的时候要复杂得多。

3.2 1972年《世界遗产公约》： 为什么以及如何管理遗产，遵守《公约》的必要性

世界遗产制度的基本框架仍然是《世界遗产公约》中所制订的框架，自1972年获得UNESCO通过后就没有改变。从1977年的首版到2012年的最新版，从UNESCO《实

施世界遗产公约的操作指南》的历次改版，可以看出《公约》应用的不断沿革。这些《操作指南》是将《世界遗产公约》的主要原则转化为更详细的实践操作指南的主要工具。

世界遗产制度涉及众多参与者。《公约》的监管机构是 UNESCO 世界遗产委员会（以下简称“委员会”），由缔约国在两年一度的全体大会上选出的 21 名成员组成。近年来，缔约国全体大会开始承担起更为积极的责任，为《公约》的实施制订整体政策。缔约国在委员会的任期一般为四年。委员会负责《公约》的实施。根据《操作指南》，委员会的主要职能包括：

- 审查背景（《公约》的宗旨、制度框架、OUV 的定义、保护和管理标准）（第 I 和 II 部分）；
- 遗产申报（第 III 部分）；
- 遗产监测（第 IV 和 V 部分）；

委员会的职责如下：

- a) 根据预备名录和缔约国提交的申报文件，确定具有突出普遍价值的、需要纳入《公约》保护、收入《世界遗产名录》的文化和自然遗产；
- b) 通过互动监测和周期报告流程，审查被收入《世界遗产名录》的遗产的保护状况；
- c) 决定被收入《世界遗产名录》的遗产哪些可被收入或移出《世界濒危遗产名录》；
- d) 决定遗产是否应当从《世界遗产名录》除名；
- e) 决定审核国际援助申请的流程，在必要的情况下，应在形成决议之前开展研究和磋商；
- f) 决定如何最有效地使用世界遗产基金会的资源，协助缔约国保护其具有突出普遍价值的遗产；
- g) 寻找增加世界遗产基金的方法；
- h) 每两年向缔约国全体大会和 UNESCO 全体会议提交一份活动报告；
- i) 阶段性审查和评估《公约》实施情况；
- j) 修订和通过《操作指南》。

- 支持和国际援助（第 VI 和 VII 部分）。²⁷

委员会每年 6 至 7 月举行会议，同时还会随时召开特别会议。委员会从《公约》中提到的三个咨询机构获取专业建议。这三个机构的主要职责是为委员会和秘书处（世界遗产中心）提供专业建议和支持。这三个机构分别是：

- 国际文物保护与修复研究中心（罗马）（ICCROM），主要关注培训；
- 国际古迹遗址理事会（ICOMOS），主要职能是评估文化遗产申报，报告被收入名录的文化遗产的保护状况；
- 国际自然保护联盟（IUCN），主要职能是评估自然遗产申报，报告被收入名录的自然遗产的保护状况。

27. <http://whc.unesco.org/archive/opguide11-en.pdf>

专家咨询机构的职责如下：

- a) 以本领域的专业知识指导《世界遗产公约》的实施；
- b) 协助秘书处准备委员会需要的文献资料，安排会议议程并协助实施委员会的决定；
- c) 协助制订和实施《具有代表性、平衡性和可信性的〈世界遗产名录〉的全球战略》(Global Strategy for a Representative, Balanced and Credible World Heritage List)、《全球培训战略》(Global Training Strategy) (2011年更名为《世界遗产能力建设战略》(World Heritage Strategy for Capacity Building))、定期报告制度，加强世界遗产基金的有效使用；
- d) 监测世界遗产的保护状况并审查要求国际援助的申请；
- e) 国际古迹遗址理事会和国际自然保护联盟负责评估申请列入《世界遗产名录》的遗产，并向委员会呈递评估报告；
- f) 以顾问的身份，列席世界遗产委员会及其主席团会议。
(《操作指南》第31条)

委员会秘书处由 UNESCO 世界遗产中心提供。中心的主要职责是为世界遗产委员

秘书处的主要任务包括：

- a) 组织缔约国大会和世界遗产委员会的会议；
- b) 执行世界遗产委员会的各项决定和缔约国大会通过的决议，并向委员会和大会汇报执行情况；
- c) 接收、登记世界遗产申报文件，检查其完整性、存档并呈递到相关的专家咨询机构；
- d) 协调各项研究和活动，作为加强《世界遗产名录》代表性、平衡性和可信性全球战略的一部分；
- e) 组织定期报告和协调反应性监测；
- f) 协调国际援助；
- g) 调动预算外资金保护和管理世界遗产；
- h) 协助各缔约国实施委员会的各方案和项目；
- i) 通过向缔约国、专家咨询机构和公众发布信息，促进世界遗产的保护，增强对《公约》的认识。
(《操作指南》第28条)

会服务，执行委员会决议，管理《公约》的主要工作流程。

缔约国的责任

《世界遗产公约》并没有提到管理本身。不过，《公约》明确指出，应当保护世界遗产的突出普遍价值，让其保持在特定的水平(第4条)，《公约》缔约国应当建

立保护自然和文化遗产的总政策（第5条）。第4条还明确指出了《公约》要为世界遗产的目的服务，并将其作为遗产管理的指引目标。第5条可以说简要勾勒出了理想的国家管理体制。第29条则建议，从一开始就应该考虑对《公约》的实施进行某种监测。

《公约》指出，遗产管理的主要责任在于各缔约国。但是，《公约》第6.1条又指出，世界遗产地是世界遗产的一部分，因此，整个国际社会有责任共同合作，对其加以保护，并规定了如何通过世界遗产委员会、世界遗产基金机构以及国际援助工作来确保合作。《公约》第29条规定了缔约国有义务递交《公约》实施报告（现在通过定期报告的形式执行，参见第3.5章）。

《公约》还在第11.4条中对世界遗产处于危险时委员会应当采取的程序做出了规定，并在第13条中列出了委员会能为缔约国提供协助的方法。

1972年《世界遗产公约》中关于“管理”的条款

以下选自1972年《世界遗产公约》的段落是《公约》中与文化遗产“管理”相关事务最接近的条款。第4条主要与世界遗产相关，第5条则直接提到了管理方法，对

1972年《世界遗产公约》中关于“管理”的条款

第4条

本公约缔约国均承认，保证第1条和第2条中提及的、该国领土内的文化和自然遗产的确定、保护、保存、展出和遗传后代，主要是有关国家的责任。该国将为此目的竭尽全力，最大限度地利用该国资源，必要时利用所能获得的国际援助和合作，特别是财政、艺术、科学及技术方面的援助和合作。

第5条

为保护、保存和展出该国领土内的文化和自然遗产采取积极有效的措施，本公约各缔约国应视该国具体情况努力做到以下几点：

- 1、通过一项旨在使文化和自然遗产在社会生活中起一定作用并把遗产保护纳入全面规划计划的总政策；
- 2、如该国内尚未建立负责文化和自然遗产的保护、保存和展出的机构，则建立一个或几个此类机构，配备适当的工作人员和为履行其职能所需的手段；
- 3、发展科学和技术研究，并制订出能够抵抗威胁该国自然遗产的危险的实际方法；
- 4、采取为确定、保护、保存、展出和恢复这类遗产所需的适当的法律、科学、技术、行政和财政措施；
- 5、促进建立或发展有关保护、保存和展出文化和自然遗产的国家或地区培训中心，并鼓励这方面的科学研究。

第29条

- 1、本公约缔约国在按照联合国教育、科学及文化组织大会确定的日期和方式向该组织大会递交的报告中，应提供有关它们为实行本公约所通过的法律和行政规定和采取的其他行动的情况，并详述在这方面获得的经验。

- 2、应申请世界遗产委员会注意这些报告。
- 3、委员会应在联合国教育、科学及文化组织大会的每届常会上递交一份关于其活动的报告。

缔约国对文化和自然遗产的主要责任做出了规定。

除《公约》外，委员会还制定了《操作指南》（OG），为《公约》的应用和实施提供更实用的建议。《操作指南》定期修订，最近一次是在2012年（参见第3.3章）。委员会还通过了其它指南，可以在其决议中找到（也可通过世界遗产中心网站及其它出版物查阅）（参见第3.4章）。

3.3 《操作指南》：管理是为了保护突出普遍价值

如上所述，《操作指南》为《公约》的执行提供了详细的指南。自2005年以来，《操作指南》就增加了关于世界遗产管理的指南。这一指南无疑只是很粗略的，因为必须要适用于全世界各地的管理。尽管如此，指南仍然对管理体制的目标和内容做出了规定。第78条指出，被认为具有突出的普遍价值，遗产必须同时符合完整性和/或真实性的条件并有足够的保护和管理机制确保其得到保护。以下是《操作指南》（2012版）中

《操作指南》（2012版）中关于世界遗产保护的条款

《操作指南》第108条：每一个申报遗产都应有合适的管理规划或其他有文可依的管理体制，其中需要详细说明应如何采用多方参与的方式，保护遗产的突出普遍价值。

《操作指南》第109条：管理体制旨在确保现在和将来对申报遗产进行有效的保护。

《操作指南》第110条：有效的管理体制的内容取决于申报遗产的类别、特点和需求以及其文化和自然环境。由于文化背景、可用资源及其他因素的影响，管理体制也会有所差别。管理体制可能包含传统做法、现存的城市或区域规划手段和其他正式和非正式的规划控制机制。所有世界遗产都务必对所提议的介入手段开展影响评估。

《操作指南》第111条：考虑到上述多样性问题，有效管理体制应包括以下因素：

- a. 各利益方对遗产价值共同的透彻理解；
- b. 规划、实施、监管、评估和反馈的循环机制；
- c. 合作者与各利益相关方的共同参与；
- d. 必要资源的配置；
- e. 能力建设；
- f. 对管理体制运作的可信、公开透明的描述。

《操作指南》第112条：有效管理包括短期、中期和长期对申报遗产的保护、管理和展示。整合式规划和管理方法对于指导遗产沿革并维持其突出普遍价值的各个方面至关重要。这一方法不仅限于遗产本身，还包括了任何缓冲区以及更广阔的背景。

关于世界遗产保护的条款。

这部分提到了“管理规划”，但却并没有明确提及规划的性质。然而，管理指导并不仅限于《操作指南》的这一部分。要理解目前对保护突出普遍价值的重视，以及突出普遍价值声明作为遗产管理和监测基线的重要性，就务必从头到尾阅读该文本（参见第 3.4 章）。

《操作指南》还谈到其它任何管理体制都需要涉及到的一些要素，比如灾难应对和气候的潜在影响。指南还要求开展影响评估，评估发展提案对遗产突出普遍价值的影响，并指出世界遗产有责任推动可持续发展，只要这一发展不会有损遗产的突出普遍价值（《操作指南》第 119 条）。

《操作指南》还指出，务必在采取最后决议之前，将影响世界遗产的变化或重大发展提议呈报给世界遗产委员会（参见第 3.5 章）。

《操作指南》第 132 条和附录 5 还对申报表格给出了详细的指导。申报文件的第 4、5、6 部分必须说明遗址所面临的威胁、所采取的保护措施和监测手段，并对实际采用的保护方法展开详细分析。申报表格还指出，适宜的管理方案或管理体制很有必要，应将其纳入申报文件，并期望确保该管理方案或管理体制的有效执行，还应提供关于管理方案或者管理体制的详尽分析或者说明（《操作指南》第 132 条，第 5 款，管理）。第 4 部分，尤其是第 4.5 条，对如何填写申报表格第 4、5、6 部分给出了指导。

3.4 世界遗产管理背景下的突出普遍价值、真实性和完整性

突出普遍价值概念

《公约》的核心就是必须认定、保护、保存、展出对全人类具有突出普遍价值的遗产场所并将其遗传给后代。然而，《公约》并没有对突出普遍价值这个概念做出定义。第 11.2 条提到世界遗产委员会应制订“一份《世界遗产目录》，其中所列的……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遗产。”第一次明确对突出普遍价值做出定义是在 2005 年版《操作指南》中，2012 年的修订版又重申了这一定义：

“突出的普遍价值指文化和 / 或自然价值之罕见超越了国家界限，对全人类的现在和未来均具有普遍的重大意义。”（《操作指南》第 49 条）

然而，在将 OUV 概念用于申报评估时，还需要认识到这个概念具有更广泛的范围，同时也构成了遗产管理的基础。《操作指南》对 OUV 的说明如下：

“被认为具有突出的普遍价值，遗产必须同时符合完整性和 / 或真实性的条件并有足够的保护和管理机制确保其得到保护”（《操作指南》第 77 ~ 79 条）

一项财产只有符合这三个突出普遍价值要求才能被收入《世界遗产名录》（参见下图）：



图 3：突出普遍价值的三大支柱。来源：IUCN（2007 年）

管理突出普遍价值

申报文件的第 3 部分（《操作指南》附录 5）对 OUV 的详细阐述做出了规定。资源手册《世界遗产申报准备工作》（Preparing World Heritage Nominations）对如何完成这一部分给出了指导（参见标准、真实性、完整性和管理及其与突出普遍价值声明的关系等条目，这份突出普遍价值声明将成为将来以保护突出普遍价值为宗旨的遗产管理的基础）。

标准

评估突出普遍价值的标准很早就已确立。这些标准经过多次修订，目前被委员会用于文化和自然遗产，共有以下十条：

节选自《操作指南》

77. 如果遗产符合下列一项或多项标准，委员会将会认为该遗产具有突出的普遍价值（见第 49~53 条）。所申报遗产因而必须：

- (i) 代表人类创造精神的杰作；
- (ii) 体现了在一段时期内或世界某一文化区域内重要的价值观交流，对建筑、技术、古迹艺术、城镇规划或景观设计的发展产生过重大影响；
- (iii) 能为现存的或已消逝的文明或文化传统提供独特的或至少是特殊的见证；
- (iv) 是一种建筑、建筑群、技术整体或景观的杰出范例，展现历史上一个(或几个)重要发展阶段；
- (v) 是传统人类聚居、土地使用或海洋开发的杰出范例，代表一种(或几种)文化或者人类与环境之间的相互作用，特别是由于不可扭转的变化的影响而脆弱易损；



- (vi) 与具有突出普遍意义的事件、文化传统、观点、信仰、艺术作品或文学作品有直接或实质的联系。(委员会认为本标准最好与其他标准一起使用);
- (vii) 绝妙的自然现象或具有罕见自然美的地区;
- (viii) 是地球演化史中重要阶段的突出例证, 包括生命记载和地貌演变中的地质发展过程或显著的地质或地貌特征;
- (ix) 突出代表了陆地、淡水、海岸和海洋生态系统及动植物群落演变、发展的生态和生理过程;
- (x) 是生物多样性原地保护的最重要的自然栖息地, 包括从科学或保护角度具有突出的普遍价值的濒危物种栖息地。

实用技巧

申报表格(《操作指南》附录5)第3.1 b条还留出了一定的空间, 用于详细阐述特定财产的适用标准。这个说明篇幅可能很长, 重要的是根据上面所提到的标准说明具有突出性质的价值(也就是突出普遍价值)。确定带有突出普遍价值的物质和非物质特征对于财产的管理很重要。《申报手册》中对了解和说明这些特征提供了有价值的指导。在手册中还能找到关于标准说明的指导。

实用技巧

了解特征: 《世界遗产申报准备工作》资源手册

特征是指财产与突出普遍价值相关或表现该价值的部分。特征可以是物质的, 也可以是非物质的。《操作指南》列出了几类可能表现突出普遍价值的特征, 包括:

- 外形和设计;
- 材料和实体;
- 用途和功能;
- 传统, 技术和管理体制;
- 位置和背景环境;
- 语言和其他形式的非物质遗产;
- 精神和感觉; 以及
- 其他内外因素。

(《操作指南》第82条)

这份列表仅供参考。重要的是财产所认定的特征应来自于《突出普遍价值声明》以及对标准的证实。特征的认定至关重要, 因为它们是理解真实性和完整性的基本条件, 是保护、保存和管理的核心。

认定特征和特点

世界遗产就是体现突出普遍价值的场所。文化价值可能与非物质因素有关, 比如社会结构、经济需求、政治背景、空间以及时间; 也可能与著名事件、人物或艺术品、文学、科学或音乐有关。然而, 《世界遗产公约》是以财产为基础的公约——是财产本身被收入名录, 而不是观念或人, 无论它们的全球影响有多大。被收入名录的财产需要通过它们的特征展示其突出普遍价值。

思考自然或文化遗产的潜在突出普遍价值可能是什么, 重要的就是思考能够表现这一突出普遍价值并让人理解的特征(如果是自然遗产, 则更多地称为特点)。

这些特征将成为保护和管理行动以及制度安排的核心, 对这些特征的处理方式将影响到遗产边界的划定。

特征可以是物理性质或结构, 同时也可以是与影响物理性质的财产相关的活动进程, 比如造成独特景观的自然或农业进程、社会安排或文化惯例。对自然遗产来说, 特征可以是指具体的景观特点、生境区域、与环境性质相关的部分(比如, 完整性、较高的/原始的环境性质)、生境的规模和自然程度、野生生物的规模和生存能力。

- 对于复杂的遗产，尤其是有着多层特征的文化遗产，比较有用的做法是在地图上标出重要的特征以及它们所代表的价值。这一图表可以帮助理解不同特征之间的关系，同时也可以重点标注出冲突或管理问题，这对于边界描述非常重要。
(世界遗产资源手册《世界遗产申报准备工作》——2010年)

完整性

另一个必须符合的与管理有关的条件是完整性。完整性就是遗产的整体性，主要与以下几个方面相关(《操作指南》第88条):

- 边界——该遗产是否包括所有表现其突出普遍价值的特征?
- 整体性——该遗产形体上是否足够大，能完整地代表体现遗产价值的特色和过程?
- 保护状态——表现该遗产突出普遍价值的特征是否受到负面影响和/或被忽视的威胁?

实用技巧

申报表格(《操作指南》附录5)第3.1节为填写《真实性声明》留出了空间。在《申报手册》中还有关于如何撰写《真实性声明》的具体指导。

真实性

真实性是与管理相关的另一个重要概念，指的是反映突出普遍价值的特征的真实度或可信度。因此，《操作指南》指出，依据标准(i)到(vi)申报的财产必须符合真实性条件。《操作指南》第79~86条和附录4，包括《奈良真实性文件》为审查财产的真实性提供了实践基础。资源文件《世界遗产申报准备工作》也提供了相关指导。

实用技巧

世界遗产文件中关于真实性的条款选摘

依据文化遗产类别及其文化背景，如果遗产文化价值(申报标准所认可的)的各项特征是真实可信的，则被认为具有真实性。

(《操作指南》第82条)

对于任何财产，都应从是否“真实地”表现或表达了潜在的突出普遍价值的角度，去考量被确认能够表达该价值的特征。比如，对一个城镇区域来说，可能就应当考虑能够表现其价值的建筑、空间规划以及目前居住在该财产的社区的传统以及社会、经济和环境结构。

因此，真实性就是对特征对潜在的突出普遍价值的表现的一种衡量方式。如果特征不明显，真实性就有可能要打折扣——社区不复繁荣、建筑毁坏、传统消失，等等。

对于考古遗址，真实性的评价标准就是考古遗迹真实地表达其意义的的能力。在很多情况下，推测式的重建可能会阻碍这一进程，降低真实性。同样，在某些情况下，对不完整的建筑和结构进行重建又被认为是合理的，因为重建可以影响其真实地表现其意义的的能力。

(世界遗产资源手册《世界遗产申报准备工作》——2010年)

实用技巧

申报表格（《操作指南》附录5）第3.1部分为书写《完整性声明》留下了空间。在《申报手册》中还有关于如何评估完整性以及撰写《完整性声明》的具体指导。

保护与管理要求

特征、真实性和完整性受到很多积极和消极因素的影响。申报表格第4、5、6部分（《操作指南》附录5）就针对的是上述问题，展示了缔约国应如何保护突出普遍价值。第3.1e小节（《操作指南》附录5）则谈到了如何撰写《管理声明》（Statement of Management）。

申报表格第4、5、6部分（《操作指南》附录5）的填写需要具体的指导，是本手册最后两章的核心要点（第4章和附录A）。

突出普遍价值声明

出于管理的需要，缔约国应准备一份《突出普遍价值声明》，囊括上述所有元素（申报表格3.1b、c、d和e小节，《操作指南》附录5）以及缔约国在将遗产收入名录时所认定的突出普遍价值。根据《操作指南》，“《突出普遍价值声明》应是将来进行遗产保护和管理的基石。”《突出普遍价值声明》旨在为世界遗产被收入的原因以及长期维护世界遗产的突出普遍价值需要从事的管理工作建立一个清晰的共识。

尽管《世界遗产公约》和《操作指南》对突出普遍价值进行了广泛说明，但是每个具体遗产的突出普遍价值却是由世界遗产委员会在将其收入名录时通过缔约国准备的《突出普遍价值声明》来定义的，在必要的时候还会进行修订。《声明》的目的就是清晰地阐述这一定义。一旦被定义，《声明》就成为将来的遗产管理的基准线。

《突出普遍价值声明》应尽可能深入地确定具备所需管理的突出普遍价值的特征。声明应以一种易于被管理的方式清晰地阐述突出普遍价值，同时也是评估真实性和完整性的基础。对特征加以清晰的认定，是开展以价值为基础、以维护遗产突出普遍价值为目标的有效管理最重要的一步。

并不是所有的声明都能在所给的空间内完整地说明某一特定财产的突出普遍价值的特征。有时候可能有必要在关于管理体制的文件中对这些特征加以详细说明。以下指南将会对此有所帮助。

《突出普遍价值声明》主要由以下几部分组成：（1）简要综述；（2）标准说明；（3）完整性声明（所有财产）；（4）真实性声明（针对依据标准i至iv收录的财产）；（5）保护和管理要求（《操作指南》第155条和附录10以及《申报手册》提供了相关指导）。

实用技巧

《突出普遍价值声明》应遵照以下格式撰写（2页A4纸以内）：

- 简要综述：
 - 概述事实类信息（财产由什么组成、地理和历史背景，150字以内）；
 - 概述性质（价值、特征，150字以内）；
- 标准说明（能表现该财产符合标准的价值和特征，为什么该财产符合每一条所提议的标准，每个标准200字以内）；
- （所有财产）在申报/收录时的完整性说明（能表现潜在突出普遍价值的特征或特点都完整无缺，位于财产边界内，200字以内）；
- 在申报/收录时的真实性说明（只有依据标准i至vi申报的财产才需要真实性说明）（带有潜在的突出普遍价值的特征是否真实地反映出了价值，200字以内）；
- 维护潜在突出普遍价值所必需的保护和管理要求（保护和管理安排，包括制度和规划，如何足够强大，能够以维护潜在突出普遍价值的方式开展财产的保护和管理）（关于保护和管理的讨论，请详见第82~91页）
 - 总体框架（200字以内）；
 - 具体的长期期望——需要长期关注的关键性事务（比如如何防范主要威胁，维持能力和财政，保证社区支持，150字以内）。

（世界遗产资源手册《世界遗产申报准备工作》——2011年第二版）

关于《突出普遍价值声明》在管理规划流程中的应用，请参见本手册附录A。

3.5 有助于加强世界遗产管理的文档和流程

缔约国、世界遗产委员会、专家咨询机构、世界遗产中心都以各种方式参与了世界遗产地的管理。缔约国在申报的时候，会准备与遗产地管理相关的文件，包括对突出普遍价值的界定提出建议。委员会在专家咨询机构的建议下对每一处世界遗产地的突出普遍价值做出界定，同时也会参与常规的世界遗产地定期报告，以及对任何影响个别遗产地的具体问题采取反应式监测。这些流程都必需由遗产管理者和缔约国以及世界遗产系统内的国际机构同时参与。

世界遗产的管理者需要了解这些资源和程序，因为它们不仅会影响到他们的工作成果和目标，同时也会影响到管理体制的特征。最好是定期查看世界遗产中心和相关专家咨询机构的网站，了解最新进展。世界遗产中心的网站收录有每处遗产地的档案，可通过《世界遗产名录》上的遗产条目查看。所有遗产从业者都应当熟悉世界遗产中心网站上所发布的与其遗产相关的内容。

文档：申报文件

自1978年首次颁布《世界遗产名录》至今，申报文件的格式已经多次修订。总的来说，文化遗产的申报文件主要包括：遗产的确定和位置、遗产的情况介绍和历史、突出普遍价值说明、真实性和完整性（自2005年开始）、影响遗产的因素、保护和管理要求、以及遗产监测的主要指标。因此，申报文件必须体现出遗产符合《操作指南》

中所规定的世界遗产的收录要求。世界遗产中心应保留原始的申报文件，包括所有管理规划、专家咨询机构对遗产的评估、以及（如果有的话）委员会批准的《突出普遍价值声明》。故此，这些文件应当成为遗产管理的基础信息来源。《突出普遍价值声明》还能为委员会在收入时的意图和考虑提供更好的指导。该声明由缔约国撰写初稿，在获得委员会审批之前，通常会经由专家咨询机构加以修订。一旦获得委员会审批，声明将优先于申报文件。所有其它信息（比如对边界和缓冲区的描述）都将保持不变，除非委员会依据《操作指南》所规定的流程在收录时或收录后对其加以修改。

相关专家咨询机构对申报档案的评估也极为重要，尤其是针对最近收入的遗产。如果是文化遗产，咨询机构就是 ICOMOS，如果是混合遗产或文化景观，则可能还包括 IUCN。评估通常会对遗产及影响遗产的相关事务展开极为有价值的分析。这一分析将被用于管理体制的制订和实施，尤其是在收录后的最初几年。

文档——管理规划

大多数情况下，提交申报文件的时候都会单独提交一份管理规划。这份管理规划将对其所服务的整个管理体制加以说明，与整个管理体制一道构成遗产未来管理的基础。然而，需要记住的是，标准和《突出普遍价值声明》的修订和改动都是由委员会进行，有时候是由委员会自行决定，有时候是根据专家咨询机构的建议修订。委员会还会在最终决定中给出建议，这些建议也会对管理产生影响。缔约国的首要任务就是修订管理规划，将这些变化纳入计划，运用最新的规划管理遗产，并对管理体制做出任何必要的修订。

定期报告

定期报告是世界遗产体制的一项正式规定。该规定要求，缔约国应每六年提交一次关于《世界遗产公约》在其领土范围内的实施情况的报告。定期报告经由世界遗产委员会提交给 UNESCO 全体大会，报告缔约国所通过的法律和行政规定以及他们所采取的其它行动，包括其领土范围内的世界遗产的保护状况（《操作指南》第 199 条）。《定期报告》不仅对更有效的长期保护遗产作用重大，而且提高了执行《世界遗产公约》的可信性（《操作指南》第 202 条）。缔约国、相关机构和地区专家都必需全面参与这一工作程序。《定期报告》不仅对委员会和其它机构有益，对遗产管理者和国家机关也极有价值，可以帮助他们定期审查管理体制的效果。

《定期报告》有四个主要目的：

- a) 评估缔约国《世界遗产公约》的执行情况；
- b) 评估《世界遗产名录》内遗产的突出普遍价值是否得到持续的保护；
- c) 提供世界遗产的更新信息，记录遗产所处环境的变化以及遗产的保护状况；
- d) 就《世界遗产公约》实施及世界遗产保护事宜，为缔约国提供区域间合作以及信息分享、

经验交流的一种机制。

(《操作指南》第 201 条)

定期报告应以区域为基础执行，促进区域间的合作与协调，同时也可以让委员会针对每个区域的具体特点做出反馈。这一点对于那些跨界遗产尤为重要。为期六年的定期报告周期结束后，会按相同顺序对各区域再次进行评估(《操作指南》第 203 ~ 205 条)。

缔约国应当对在此过程中发现的管理问题加以处理。长此以往，这些连续报告将成为遗产历史进程的宝贵记录。定期监测是世界遗产管理体制的重要组成部分，定期报告也应当被整合到这个过程去(参见第 4.4 和 4.5 章)。

案例研究

定期报告的成果

六年一次的定期报告为不同区域的国家和地区提供了一个独特的机会，反思其遗产保护状况，与其他国家和地区分享自己的反思结果，共同确定有效实施《公约》的必要条件和优先事务。亚太地区在 2010 至 2011 年开展了第二轮定期报告，制订出两个相互独立的行动计划：分别针对亚洲和太平洋地区，涵盖 41 个缔约国和 198 处世界遗产地。比如，在韩国水原制订的亚洲行动计划就确定了以下优先实施领域：制订/审查管理规划/体制；灾难风险准备；地区合作；更广泛的社区参与。

来源：DRK NatCom Jihon
亚洲和太平洋地区行动计划。



© UNESCO 韩国国家委员会版权所有

保护状况报告

世界遗产委员会希望随时了解影响世界遗产的重大事件或介入活动，这样就可以对相关提案加以判断，并提供技术合作，以避免从《世界遗产名录》中删除任何遗产(《操作指南》第 170 条)。反应性监测是指由秘书处、联合国教科文组织其他部门和专家咨询机构向委员会递交的濒危世界遗产保护具体状况的报告(《操作指南》第 169 条)。

每当出现异常情况或开展可能影响遗产保护状况的活动时，缔约国都必须于每年 2 月 1 日之前经秘书处向委员会递交具体报告和影响调查(《操作指南》第 169 条)。《操作指南》第 172 条指出，“如公约缔约国在受公约保护地区开展或批准开展大规模修复或建设工程，且可能影响到遗产突出普遍价值，世界遗产委员会将促请缔约国通过秘书处向委员会告知其意图。”缔约国必须尽快且在任何难以逆转的决定做出之前发布通告，以便委员会及时帮助寻找合适的解决办法。当遗产面临或突然出现可能影响其突出普遍价值、完整性和真实性的威胁时，世界遗产中心或专家咨询机构也可以从第三方接收报告。

缔约国可以出于此目的请求特派技术或专家咨询小组并提供国际援助。缔约国可随时提出请求，不必通过委员会决定。在某些情况下，就所提议的行动进程或介入活动达成一项决定可能会对此有所帮助。

在任何情况下，世界遗产中心都应采取行动，核实他们所收到的报告。如果报告不是由缔约国提交，世界遗产中心应要求缔约国提供关于这一威胁的性质和严重性的信息。世界遗产中心可根据缔约国的答复，决定是否向世界遗产委员会提交“保护状况”报告，包括可能建议或要求缔约国针对特定问题采取恰当的管理措施的决定草案。整个过程详见下文：

保护状况报告流程 (IUCN)：²⁸

- 起草决定：收到缔约国的信息之后，世界遗产中心和专家咨询机构应在世界遗产委员会会议之前，共同出台一份带有决定草案及行动建议的保护状况报告。决定草案文件应当符合《操作指南》所制订的标准（第23条）。
- 通过决定：然后，世界遗产委员会会议将对决定加以审查，如果有必要，可对其加以讨论和修订。委员会会议决定审批流程参见委员会《议事规则》。
- 关于委员会决定的信息：世界遗产委员会会议闭幕后一个月，世界遗产中心会将世界遗产委员会全部决定的公布报告转发各缔约国（第168条）。然而，关于委员会决定的信息并不一定能够送达所有为世界遗产工作的人。因此，建议前往UNESCO网站世界遗产页面或世界遗产决定数据库，查看与特定遗产相关的决定状况。所有决定都根据开展讨论的会议议程进行了编号。一般来说，与保护状况相关的决定的编号为COM 7: A、B、C。
- 实施决定：保护状况报告特别要求缔约国报告其世界遗产委员会关于遗产保护状况的决定之后所采取的行动。遗产管理者应参与这一进程。通常还会有跟踪小组对决定中所提到的行动的实施情况加以审查。

国家和地方级管理机构都必须重视这些决定。在这一阶段，缔约国可能需要重新回顾正在执行的管理规划或行动，查看其是否符合决定，确定是否需要开展新的行动。这可能会对已经规划好的行动和资源造成一些影响，需要重新加以评估。必须想办法解决委员会关心的问题，然后在一年或两年之内提交初次报告，之后定期进行报告，直至委员会对结果满意为止。

除非情况极为紧急，委员会很有可能会建议，在做出考虑列入濒危名录或采取其他严肃行动的决定之前，派出一个 UNESCO/ 专家咨询机构特派小组调查情况。如果对某处遗产地近期的参与较少，委员会可能还会决定派出一个特派小组，以确认相关事实。

特派小组将考察自上一次提交给世界遗产委员会的报告以来，遗产地所面临的威

28. UNESCO、ICROM、ICOMOS 和 IUCN。2012 年。《管理世界自然遗产》，巴黎，UNESCO 世界遗产中心。（《世界遗产资源手册》）<http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-703-1.pdf>（英文版）。

委员会决定可能会建议采取多项行动措施，包括：

- a) 委员会可能认定该遗产未遭受严重损害，无须采取进一步行动；
- b) 当委员会认定该遗产确实遭受严重损害，但损害不至于不可修复，那么只要有关缔约国采取必要措施在合理时间期限之内对其进行修复，该遗产仍可在《世界遗产名录》上保留。同时委员会也可能决定启动世界遗产基金对遗产修复工作提供技术合作，并建议尚未提出类似要求的缔约国提出技术援助申请；
- c) 当满足第177~182段中所列要求与标准时，委员会可决定依照第183~189段所列程序将该遗产列入濒危遗产名录；
- d) 如证据表明，该遗产所受损害已使其不可挽回地失去了赖以列入《世界遗产名录》的诸项特征，委员会可能会做出将该遗产从《世界遗产名录》中删除的决定。在采取任何措施之前，秘书处都将通知相关缔约国。该缔约国做出的任何评价都将上呈委员会。
(《操作指南》第176条)

胁或保护工作所取得的重大进步。特派小组还将考察世界遗产委员会此前关于遗产保护状况的决定的后续工作，以及突出普遍价值（包括完整性和/或真实性）受到威胁、破坏或减损的信息（《操作指南》第173条）。

世界遗产中心在收到上述信息后，会与相关缔约国和专家咨询机构磋商，然后向世界遗产委员会递交一份保护状况报告。在个别情况下，可能还需考虑是否将该遗产列入《濒危世界遗产名录》。

案例研究

保护状况决定

世界遗产委员会做出以下要求，改善极其复杂的遗产管理体制：“建立可操作的、高效的管理体系，协调决策流程，通过建立法律框架、创建世界遗产中央管理架构、理清参与其中的行政机构的作用和责任、分配必要的资源以支持其在地方、地区和国家层面的合理运行，强化与遗产保护和管理相关的合作。” <http://whc.unesco.org/en/decisions/4758>



巴西利亚（巴西）

濒危名录

委员会可以基于保护状况报告，在专家咨询机构的建议下，经过与缔约国磋商，将遗产纳入《濒危世界遗产名录》。《濒危名录》依据《世界遗产公约》第11.4条建立，针对严重地受到特定危险威胁的世界遗产，“需要采取重大活动加以保护并……给予援助”（UNESCO 1972）。《操作指南》第IV.B（UNESCO 2012）为“濒危”遗产的

收录提供了指南（《操作指南》第 177 条），并确立了将遗产以“已确知的”还是“潜在的”危险收入《濒危名录》（《操作指南》第 178 ~ 180 条）的标准。当遗产的状况符合至少其中一条标准时，委员会可以将其收入《濒危名录》。

“已确知的危险”指的是具体的且确知即将来临的危险，如属于文化遗产，则包括材料、结构、建筑和城镇规划的统一性的严重受损，以及历史真实性或文化意义的严重受损。“潜在的危险”指可能会对遗产的世界遗产价值造成负面影响的威胁。如属于文化遗产，这类威胁可能包括该遗产法律地位的改变而引起保护力度的减弱；缺乏保护政策；地区规划项目的威胁；城镇规划的威胁；武装冲突的爆发或威胁；地质、气候或其他环境因素导致的渐进的变化（《操作指南》第 179 条）。这些威胁不一定发生在遗产范围内，因为在遗产缓冲区内或更广泛的环境下所采取的行动也可能危及遗产的突出普遍价值。

在审议是否将一项遗产列入《濒危世界遗产名录》时，委员会应当针对具体的案例单独加以考虑。尤其是对于已确知的危险，对遗产所受的物质和文化损害的判断应基于其影响力度，并应具体问题具体分析。对于潜在的危险则必须结合遗产所处的社会和经济框架对其所受威胁进行评估；有些威胁对于文化遗产的影响是难以估量的，例如武装冲突的威胁（《操作指南》第 182 条）。

在将遗产收入《濒危名录》时，专家咨询机构将与缔约国磋商，准备一份《预期保护状况》（Desired State of Conservation）以及一系列改正措施，以达到预期状态。这份文件将提交委员会审核通过，每年向委员会报告。

为制订改正措施，世界遗产中心应与缔约国合作，确认当前的遗产状况、遗产所受到的威胁、以及采取改正措施的可行性。这可能需要从专家咨询机构或其它组织派出一个特派小组，评估威胁的性质和范围，提议应采取的措施。现在还没有任何关于如何起草《预期保护状况》声明或如何在提交委员会通过之前最终定稿的流程的任何正式指南。

在这种情况下，缔约国需要重新审查目前正在开展的行动，优先考虑委员会所关注的事务。在这一阶段可能需要调整优先事务和资源。同样，缔约国也可以申请技术/专家咨询特派小组和国际援助。缔约国也可以要求捐助者提供援助，在必要的情况下，委员会还会协助谈判。如果需要处理的问题带有政治属性，委员会、中心、UNESCO 总干事可以在任何阶段参与进来。

委员会每年都会对《濒危世界遗产名录》中的所有遗产加以审查。一旦达到预期的保护状态，委员会就将遗产“从《濒危世界遗产名录》中删除；当该遗产由于严重受损而丧失赖以列入《世界遗产名录》的特征时，考虑依照第 192 ~ 198 段所列步骤将其同时从《世界遗产名录》和《濒危世界遗产名录》中删除”（《操作指南》191(c)）。到这个时候，委员会就可以决定将遗产从《世界遗产名录》中删除，因为它的突出普遍价值已受到不可挽回的破坏或损失。

3.6 世界遗产委员会所通过的可能会影响遗产管理的战略指南

这些年来，委员会通过了很多战略指南。2002年，委员会通过了四个战略目标，2007年增加了第五个。这五个战略目标又被称为五个“C”，分别是：

1. 增强《世界遗产名录》的可信度；
2. 保证世界遗产的有效保护；
3. 推进各缔约国有效的能力建设；
4. 通过宣传增强大众对世界遗产保护的认识、参与和支持；
5. 在实施《世界遗产公约》的过程中强化社区角色。

（《操作指南》第26条）

2011年，《世界遗产公约》缔约国第18次全体大会通过了一项截至2022年的《战略行动计划》。新计划的愿景是，到2022年：

通过《世界遗产公约》开展国际合作和责任共担，确保有效保护我们共同的文化和自然遗产，促进全世界社区和文化之间的尊重和理解，为他们的可持续发展做出贡献。

委员会应通过合作创建：

- 可持续发展的环境，缔约国在国际社会的鼓励、支持和协助下，全面履行他们在《世界遗产公约》下的义务，并享受相关权利；
- 在目前和将来创建与全世界自然和文化遗产有关的、参与其中并从中获益的地方、国家和国际社区；
- 具有可信性的、与全世界最突出的遗产相关的、具有代表性的《世界遗产名录》；
- 在不断变化的世界仍能保持透明、平等、可靠、高效的世界遗产体制。

到2022年实现以下公认目标：

目标 1： 维护世界遗产的突出普遍价值；

目标 2： 让《世界遗产名录》成为值得信赖的全世界最杰出的文化和社会遗产的集合；

目标 3： 遗产保护和保存考虑到当前和未来的环境、社会和经济需要；

目标 4： 保持和增强世界遗产的品牌质量；

目标 5： 委员会能够应对政策和战略问题；

目标 6： 法定会议的决定得到周知和有效实施。

五个C和行动计划的目标需要将世界遗产管理体制的发展以及委员会随时可能发布的其它指南纳入考虑范畴，如《公约》四十周年之际重点提出的将世界遗产与地方社区和可持续发展联系在一起的倡议。这些考虑或者与世界遗产的管理直接相关，如保护和沟通；或者能够影响遗产管理的方式，如建立与确定、保护、保持、展示遗产的突出普遍价值并将其移交给后代相关的可信性。

3.7 知识和政策的沿革

与世界遗产相关的知识在不断地发展变化，包括与流程以及遗产管理相关的知识。委员会、专家咨询机构和世界遗产中心紧密合作，尽快向缔约国传达最新发展的知识。

这些知识通常通过委员会决定的方式产生，比如关于能力建设或气候变化的知识。除此之外，还包括《操作指南》的修订、资源手册的撰写、主题研究、以及以各种方式出版的研究报告，尤其是世界遗产文件系列（参见“参考书目”）。因此，遗产管理机构应当随时查看世界遗产中心和专家咨询机构网站（与世界遗产相关的页面），以了解最新的信息。

新知识的产生

鉴于《世界遗产名录》宗教遗产管理的复杂性，世界遗产中心与ICCRROM和ICOMOS一道，于2013年5月在新圣女修道院（Novodevichy Convent）为参与俄罗斯联邦宗教类世界遗产的管理和使用的宗教界代表组织了一场研讨会。此次活动是委员会通过的“宗教类遗产行动计划”活动的一部分（<http://whc.unesco.org/en/religious-sacred-heritage/>）。



新圣女修道院建筑群（俄罗斯联邦）

比如，2005年以来针对突出普遍价值的特征的确定和利用所制定的指南。还有一些尤为有用的参考文件包括：关于突出普遍价值回顾声明的指南文件、关于申报的资源手册、第26号世界遗产文件《世界遗产文化景观：保护和管理手册》。

还有2011年《操作指南》新增的关于可持续发展的条款，尤其是第112、119、132条以及附录5第4.b和5.e条。这些增补条款一方面旨在确保对世界遗产的利用都能在保持突出普遍价值这一行动上保持可持续性（也就是对可持续性的狭义定义），另一方面旨在确保世界遗产管理体制能够将“可持续发展原则整合进去”（参见第2.2章“将遗产事务纳入更广阔的框架”以及第4.5章）。

作为《公约》实施的主要指南文件，《操作指南》并没有对管理体制做出清晰定义，只是明确提到了管理体制的必要性，以及应当包含哪些要求，同时也明确了管理体制的首要目的是保护和维持突出普遍价值。正如上文所说，在很多地方，《操作指南》也包含了大量关于管理体制及其文件中需要包括的内容的信息。这些要求是制订这一指南的重要因素。

世界遗产进程还为整个遗产领域创造了一整套重要的知识，如2005~2009年的五年期间为200多个遗产地撰写的766份保护状况报告。这些报告让我们对影响世界遗产突出普遍价值的因素有了一个整体直观的了解，同时根据区域将不同的危险类型与遗产类型联系在一起。

遗产总是不可避免地受到多重因素和源自于各种压力的问题的影响，正如下页的图表所示，无论是何种遗产类型及区域，都不约而同地面临着两组主要的威胁：

- 开发和基础设施，包括：建筑和开发；交通基础设施；公共事业或服务设施；污染；物理资源开发。

- 管理、法律事务和制度因素。

还有一点有趣的是，很多遗产（五分之一）都受到“其它问题”的影响。这一项的定义相当狭窄，特指“由于建筑年代久远、结构稳定性问题等而导致的垮塌或恶化风险。”同时也暗示法律和管理问题可能会带来更多的类似威胁。

2010年的世界遗产报告《关于保护状况趋势的反思》在结语中指出：“自2005年以来，不恰当的管理活动也越来越多地影响到了遗产的真实性状况。”²⁹

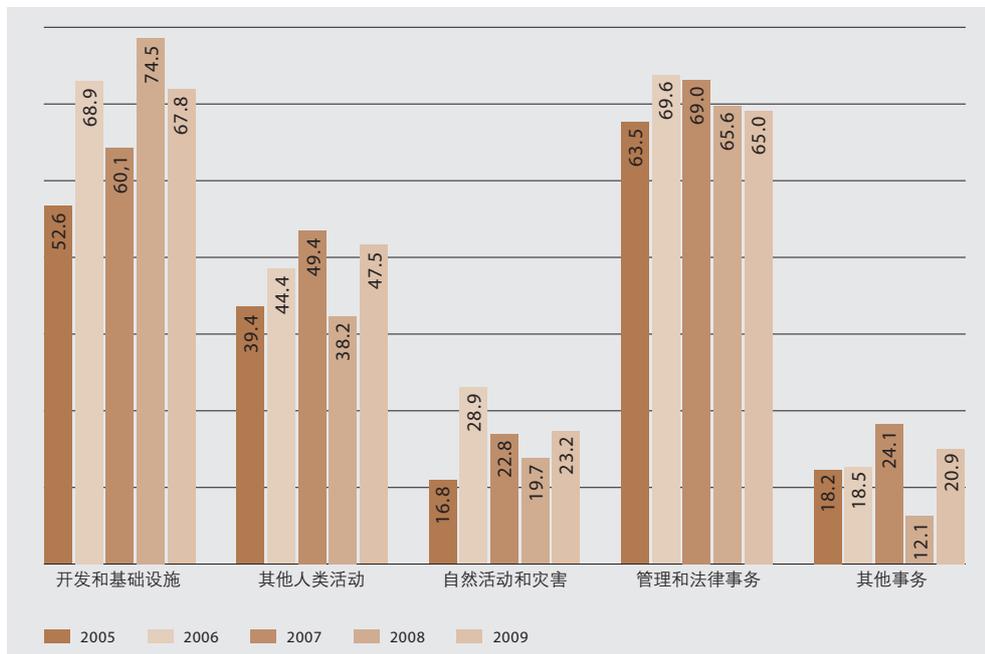


图4：世界遗产受主要威胁影响的比例（从左至右，分别为2005～2009年）³⁰

有了恰当的管理，就能更加清楚地认识到威胁全世界遗产价值的制度、法律和发展及基础设施因素，以及在现有的多元化遗产管理体制中确立共同立场的好处。这也是本手册第4章的目标所在。

3.8 世界遗产能力建设战略

简介

随着对文化遗产的压力和要求以及监管的升级（第2章），遗产机构越来越认识到，

29. UNESCO 世界遗产中心。2010年。《关于保护状况趋势的反思》（Reflection on the Trends of the State of Conservation）。巴黎，UNESCO 世界遗产中心。（Doc WHC-10/34.COM/7C）p.21。http://whc.unesco.org/archive/2010/whc10-34com-7Ce.pdf

30. 同上，第5页，表2。

仅仅只是开展一项活动是不够的，还必须要做出更多不同的成绩。对遗产从业者进行培训以提高运营效率和遗产保护与管理活动的效力所做出的努力也早已见到成效。然而，随着遗产概念的拓展，以及对遗产地与社会之间相互依存这一认识的提升（参见第2章），使得传统培训已不足以满足需要。人们开始逐渐采纳了一种能力建设³¹方法。这种方法认为，要取得不一样的成果，改善遗产地的未来，就需要以更广泛、多元、不断增长的培训对象为目标。培养和强化机构和网络将遗产事务与更广泛的社区相联系的能力也是个人从业者培训的首要目标。如果成功，就能在遗产与更广泛的环境之间建立更强大的组织框架与界面，让个人能够采取更为有效的行动，包括那些遗产相关职业之外的人。这一思想的转变得到了世界遗产委员会的首肯，并于2011年通过了《世界遗产能力建设战略》（以下简称《战略》）³²。

能力建设的定义

《战略》对与世界遗产行动计划相关的能力建设（通常与培训同义）做出了明确的定义。传统上，这些行动由为职涯中期的遗产从业者提供的培训项目构成。《战略》指出，如果要高效可持续地管理遗产地，就不仅需要针对遗产从业者，还要针对广大的目标人群。

如果说能力就是“个人、组织和社会以可持续的方式履行职能、解决问题、设立和达成目标的能力，”³³那么，高效管理世界遗产项目的能力建设就应当做到：

- 强化对遗产保护和管理承担直接责任的人的知识、能力、技能和行为；
- 通过向决策者和政策制订者授权以改善机构结构和进程；
- 在遗产与其背景之间建立一种更具活力的关系，通过一种更具包容性的方法创造更大的互惠，比如有效地、可持续地保护遗产的突出普遍价值。

无论是对从业者、机构还是社区和网络来说，能力建设都可被看作是一种以人为中心的变革，需要与由个人组成的团队合作，改进文化遗产管理的方法。

考虑到《世界遗产公约》的普遍性以及其所得到的持续的政治支持，应当尝试利用《战略》造福于更广泛的遗产保护和管理需求。事实上，《战略》明确指出，世界遗产能力建设应当推动整个遗产领域的良好保护和管理规范，同时不要在世界遗产与其他古迹之间造成明显差别³⁴。最重要的是，应当把能力建设看作是世界遗产委员会保护世界遗产的突出普遍价值和其他价值、确保遗产与社会之间的动态互惠的最具成本效益的手段。第一步是强化现有能力或培养新的能力，以此来应对在遗产管理体制评

31. 世界遗产委员会的五个战略方向之一。

32. UNESCO 世界遗产中心。2011年。《世界遗产能力建设战略的展示和运用》，巴黎，UNESCO 世界遗产中心。（Doc WHC-11/35.COM/9B）。<http://whc.unesco.org/archive/2011/whc11-35com-9Be.pdf>。

33. http://www.undp.org/cpr/iasec/content/docs/UNDP_Capacity_Development.pdf UNDP 能力开发规范笔记，2006年4月，p.3。

34. 这一点很重要，因为很多从业者、机构和网络都不能清晰地区分这几个类别。

估中发现的问题（参见第 4.5 章）。只有在明确“以人为中心的变革”机会已经消失的情况下，才能对管理体制进行实质性的改变。

能力建设的定义将能力划分为三个主要领域——从业者、机构、社区和网络，以此为基础确定能力建设行动应该针对的对象。这一方法可以让世界遗产与其他部门结合，比如联合国开发计划署（UNDP）和医疗与食品援助非政府组织。下表列出了三个目标人群的学习领域和需求；当然有很多地方都不可避免地存在重合的情况。

表 7：遗产领域的不同目标人群和学习领域

能力领域：能力建设的目标人群	主要学习领域
从业者 （包括直接介入世界遗产保护和管理的个人和团体）	<ul style="list-style-type: none"> • 实施《公约》（预备名录、申报等） • 保护和管理事务：规划、实施和监测 • 技术和科学事务 • 资源利用和管理
机构 （包括缔约国遗产组织、非政府组织、世界遗产委员会、专家咨询机构和其他有责任推动管理和保护环境的机构）	<ul style="list-style-type: none"> • 上述学习领域的政策制订 • 法律事务 • 制度框架/事务（监管、去中心化） • 财政问题 • 人力资源 • 知识
社区和网络 （包括依靠遗产生活或居住在附近的本地社区以及为它们提供养份的更大的网络）	<ul style="list-style-type: none"> • 互惠互惠，将可持续发展与社区联系在一起 • 守护管理 • 传播/阐释

“没有公众的理解和支持，没有世界遗产真正的保管者——地方社区的尊重和日常照料，就没有任何财力或专家团队能够真正保护这些遗产地。”
——UNESCO前总干事松浦晃一郎（Koichiro Matsuura）



<http://whc.unesco.org/archive/2007/whc07-31com-13be.pdf>

制订国家级能力建设战略

《战略》提出了各种建议，其中一个建议是建议缔约国制订一个国家级的能力建设战略（如果还没有的话），以此作为对正在制订中的世界遗产区域级战略的补充，这一工作通常由 UNESCO 第 2 类中心完成。

《世界遗产能力建设战略》选摘

11. 国家级能力建设战略

制订国家级能力建设战略对相关缔约国也是一种很有用的做法。这些战略的制订方法与区域级战略的制订方法类似，也可以在定期报告问卷准备和分析时执行。这一做法可以让每个缔约国更好地理解国家层面的和基于遗产的特定的能力建设需求。缔约国也应当调查有哪些国家、地区和国际能力建设机构可以协助自己培养国家和地方能力。这些国家能力建设战略对缔约国极为有用，可能让其对国家级机构具体的人力资源需求展开分析（不止是针对遗产组织，同时也针对与旅游、规划、开发等相关的机构）。这些国家级战略还应当确保能为世界遗产级别的其他利益相关者开展能力建设，尤其是地方社区的利益相关者。在某些情况下，多个国家合作制订共同战略会是一种有益的做法。

《世界遗产能力建设战略》，第20页（WHC-11/35.COM/9B）。

我们可以将世界遗产定期报告一部分的问卷调查与管理体制评估（参见第 4.5 章）作为出发点，确认和协调能力建设行动计划，强化或培养那些不足或缺乏的能力。

将能力建设作为定期报告的后续活动

非洲的定期报告活动将灾难风险管理作为在该地区应对的主要问题之一。在后续行动中，非洲遗产发展中心（Centre for Heritage Development in Africa, CHDA）和非洲世界遗产基金会（Africa World Heritage Fund, AWHF）于2013年5月6至18日在津巴布韦的世界遗产地——大津巴布韦国家遗址——组织了一场关于遗产风险管理的培训研讨会。来自该地区的19名与会者参加了此次培训。



图片来源：ICCROM

非洲定期报告（津巴布韦）

4 设计、评估和改善遗产管理体制

第4章将首先对一般遗产管理体制以及它们在世界遗产背景下的作用做一个整体回顾，然后根据它们的组成部分展开深入探讨。本章将提供一些整体思考，然后给出部分实用建议以及用于评估管理体制的相关问题，最后还会就如何对遗产管理体制进行备案归档和评估提供一些指导（第4.5章）。

4.1 一般遗产管理体制和世界遗产管理体制

本章将对遗产管理体制展开讨论，总结出所有遗产管理体制共有的九个基本特征（或者说“最低共同特征”），也就是所有案例中都能找到的关键性元素。然后，将这九个特征分为三个要素（法律框架、制度框架、资源）；三个流程（规划、实施、监测）；以及三个结果（效益、成果、改进）。³⁵

这九个方面通常都是在宏观层面运行（比如国家背景下），因为很多管理体制针对的是多个遗产，或者是一个大型地理区域。还有些时候则可能是以地区为基础，或者是针对有自己专属的管理体制的单个遗产起作用。最常见的是混合型，有的是国家级的（比如，法律框架），有的则是地方或地区级（比如，遗产进程）。

第4章提出的遗产管理框架旨在以两种主要方式为文化遗产的管理者提供帮助：

- 如何评估旨在保护遗产价值（包括突出普遍价值）的遗产管理体制；
- 如何在更广阔的框架下看待每一个遗产事务，推动整合式遗产管理方法。

针对具体的世界遗产，本章为回应申报表格（《操作指南》附录5）中的第3.1 e、4.5和6条中提出的问题提供了基础。相应地，本章将首先探讨一般遗产管理体制，然后再将其放入世界遗产背景下加以讨论。接下来，本章将在不同的小节下逐一对此9个方面展开详细的探讨（第4.2—4.4节）³⁶。每一部分都会重点讨论一些重要事项、实用建议、评估和（如果有必要）改善管理体制的标准。这些讨论一直以确保能否有效保护和管理文化遗产为目标，如果是世界遗产，则会以是否能增进对《公约》和《操作指南》要求的遵守为目标。第4章还进一步探讨了第2章谈到过的很多跨界课题，包括遗产价值、参与式方法与可持续性。

将已有的遗产管理体制恰当地归档整理，对于评估过程会很有帮助：在第4.5章，我们将提供一份相关的标准模板。如果是世界遗产，文档整理过程应该是在相关遗产

35. 这份分析是世界遗产中心和其他专家咨询机构关于“如何更好地界定世界遗产的恰当管理制度”（2009年）这一 ICCROM 研究项目的一部分。

36. 同样的主题有意识地在很多不同章节反复出现，以方便读者有针对性地查阅个别章节，而不必查看整个手册。

4 设计、评估和改善遗产管理体制

或遗产群申报过程中就必须完成的一个步骤（《操作指南》第 132.5 小节和附录 5）³⁷，可以让定期报告等监测流程更容易实施。

定期对管理体制加以评估（比如，世界遗产定期报告）的目的是检查体制的运行是否持续高效。如果需要改变，无论是改善管理体制还是确保管理体制能满足新的需要，评估本身都会对如何引入变革产生影响。如何改善管理体制是第 4 章的主要主题，尤其是管理工具和能力建设的作用（参见第 3.8 节和附录 A 和 B）。

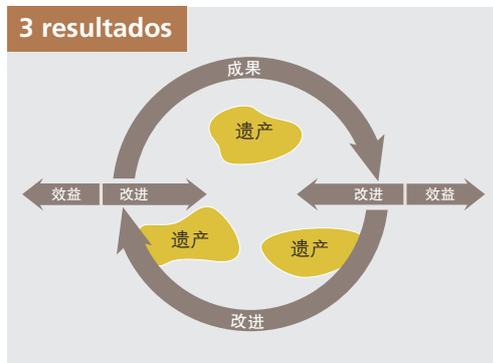
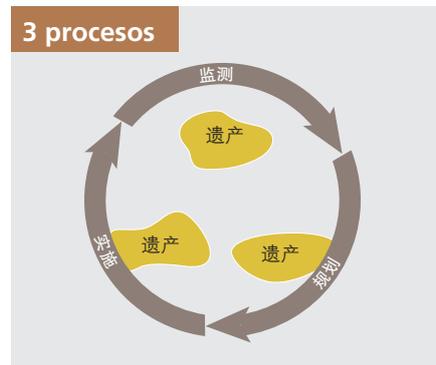
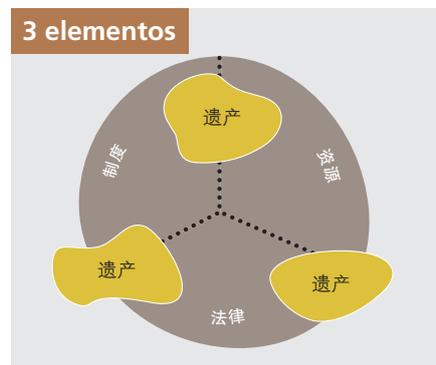
一般遗产管理体制

前提

遗产管理体制是一个框架。这个框架通常是永久性的，由三个重要元素组成：法律框架，决定其存在的原因；制度，为其组织需要和决策赋予形式；资源（人力、财力和知识），用于确保其运行。

这三个要素共同推动了规划、实施和监测行动，通常是针对单独的文化遗产或一组遗产或一个地区，以确保遗产及相关价值能够以一种可持续的方式得到保护和管理。

达到遗产及利益相关者所追求的特定成果是遗产管理体制的终极目标。是否能高效实现这些目标一方面取决于提供一系列管理成效的遗产流程，另一方面也取决于针对所发现的差距或新的需求对管理体制做出的改进。³⁸



这些“前提条件”也适用于“传统”体制。有的遗产管理体制是基于日积月累的从未被记录的经验，还有的则基于不断变化的操作实践，比如宗教规范的副产品。总的来说，还是可以从这个框架中看出上面所说的 9 个方面。比如，三个要素（法律和制度框架及资源）可以从责任分配以及社区内的社会阶层反映出来。在这之前，

37. 对管理体制的简要概述可以独立成篇，也可以是管理规划的一部分。参见附录 A。

38. 这一对遗产管理体制的定义来自对 ICCROM 文件《为世界遗产制订恰当的管理体制》（Defining appropriate management systems for World Heritage sites）的研究，2009 年，第 4.5.2 小节，第 53 页。

今天仍在运作的传统管理体制

巴厘岛文化景观由五块水稻梯田和它们的水神庙构成，占地19,500公顷。水神庙是由水渠和水坝构成的协作式灌溉管理系统的核心，被称为“苏巴克灌溉系统”（subak），可以一直追溯到公元9世纪……苏巴克体现了“幸福三要素（Tri Hita Karana）”的哲学概念，是精神王国、人类世界和自然领域三者的相互结合。

大多数苏巴克都有书面的法律文书，被称为“阿维格-阿维格”（awig-awig），详细地规定了苏巴克成员的权利和责任。阿维格-阿维格就是传统的习俗法规，包括苏巴克管理和对巴厘省第五号法规（2005年）第19部分所涵盖的文化遗产的传统保护和保存措施。该法规以地方阿维格-阿维格为基础，明确划定了应当受到保护的圣地的区域，比如水神庙。

（参考：Ref: <http://whc.unesco.org/en/list/1194>）



巴厘岛文化景观：体现幸福三要素哲学的苏巴克系统（印度尼西亚）
© Etty Indriati

传统管理体制很少在遗产讨论中受到重视，但是现在却被看作是遗产管理的一个重要组成部分。

管理体制的多样化

遗产管理体制五花八门。不过，每个国家至少都有一个或多个遗产管理体制（我们把这些体制叫做“主要管理体制”）。其中很多体制都是国家和地区级的，旨在管理一个特定地理区域内的遗产。有的是针对特定类型的文化遗产：部分地区（比如新西兰）是将文化和自然遗产管理整合在一起；有的则与特殊的遗产或遗产群相关。然而，还有一些则是临时性，比如，作为一定时期内合作开展的一个特定项目的成果。

国家或地区级的遗产管理体制的范围将主要扩展到广义的政策制订与遗产的界定、认定（收入目录）和保护，宗旨是维护所认定的遗产之所以应得到保护的文化价值。

在极少数情况下，这一国家或地区级的主要管理体制就足以实现有效的管理，比如历史城镇中心或文化景观。在这种情况下，管理团队可能需要与公共机构、私人业

主和其他利益相关者合作，利用各种法律工具、制度和资源组合。规划控制可能会依靠极为不同的法律制度，比如市政机构的法规，包括对整个地区的规划限制和发展战略，也许还可以结合税收刺激或私人业主和承租人补贴等手段。

世界遗产尤其如此。比如，遗产缓冲区通常需要遵守非遗产领域的法规，很有可能是多个公共和私人组织和所有人的责任。又比如，一个世代以传统方式管理的文化遗产在被收录为世界遗产或面临经济发展的不良影响时，可能会不得不满足新的管理要求。土地使用一直没有形成正式规范的文化遗产也会出现类似的情况。

本章的重点是开篇就谈到的文化遗产的主要管理体制；不过，整章都会一直强调将这些体制与其他体制或其组成部分相整合的必要性。

整合的需要会在决策流程中产生重要的反馈。如下图（5 - 7）所示，主要管理体制通常不得不改变其决策流程，与其他体制（或其组成部分）的影响力有效整合。这一点在第3章进行了详细论述，对制度框架来说尤其如此（第4.2章）。

不同的管理模式

管理模式示例一

有的遗产只隶属于主要管理体制并受其管理（依据国家法律保护，由掌管遗产的主要机构利用自己的资源加以保管）。这通常体现在遗产边界的界定极为清晰。保护、实施和监测规划由同一个制度机构负责。效益和成果也由该机构来确定。这一状况正在改变，不过目前仍有很多类似的例子。

所有决定都由主要管理体制做出。其他利益相关者可能想要有所贡献，但却无能为力。

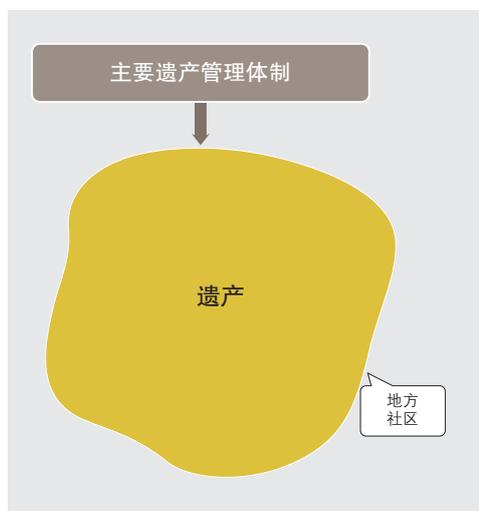


图5: 管理模式示例一

单一管理体制

遗产和缓冲区都依据津巴布韦国家博物馆和遗址部的规定管理。然而，目前正在开展一个旨在让本地社区参与的项目。

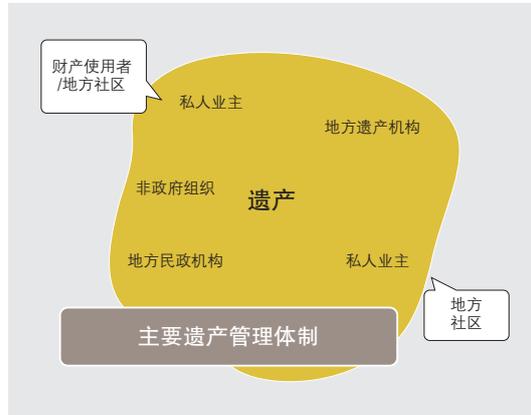


大津巴布韦国家遗址（津巴布韦）
© Graciela Gonzalez Brigas 版权所有

管理模式示例二

有的遗产则有多个人、居住者和用途。比如说历史中心和文化景观。有的遗迹或地区可能处于主要管理体制的直接控制下，有的则属于私人业主。所有权或管理责任可能属于地方遗产机构或地方民政机构，尤其是未收入名录的建筑和设施。

在这种情况下，决策过程也会不一样，涉及到监测和管理机构、所有人和使用人。有的决策可能由单独的实体机构做出，这种情况下就应当采取新的联合或集体决策机制。



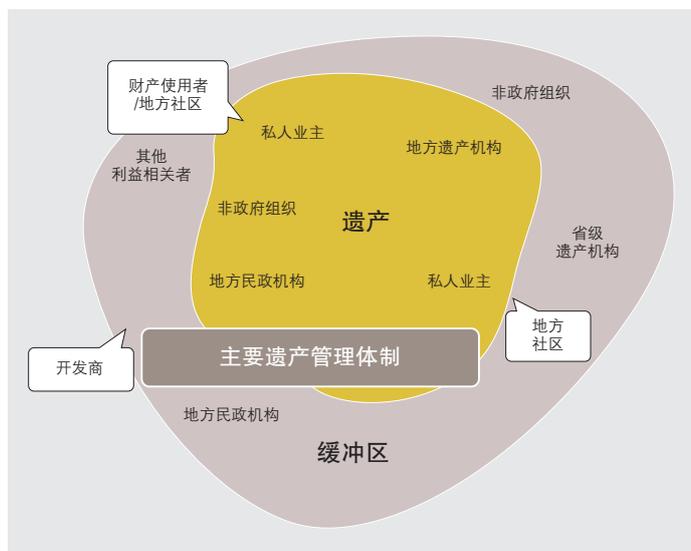
图表6: 管理模式示例二

管理模式示例三

如果是世界遗产，根据遗产类型的不同，可能会有不同的机构参与遗产和缓冲区的管理。这可能也适用于世界遗产体制之外的对于遗产边界之外的“尊重”区域有限制规划的遗产。

在这种情况下，决策过程会愈加复杂，必须要建立新的决策平台。

世界遗产领域有很多类似的案例。下图就是巴厘岛文化景观世界遗产的决策流程：体现幸福三要素哲学的苏巴克灌溉系统将所有利益相关者联系在了一起。



图表7: 管理模式示例三

世界遗产的决策流程

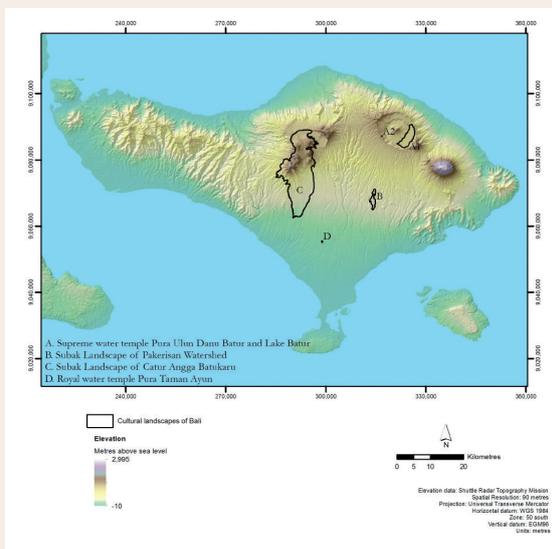
巴厘岛文化景观由五块水稻梯田和它们的水神庙构成，占地19,500公顷。这些农业用地由私人业主以及为宗教团体所有的水神庙依据传统系统所拥有和管理，有的由国家遗产机构管理，有的则由省级机构管理。

该世界遗产建立了一套新的决策流程，汇聚所有利益相关者，将传统管理体制和现代遗产管理体制相结合，实现更高效的遗产管理。

巴厘省政府还通过了一项管理规划，制订旨在维护传统规范、遏制不恰当开发的管理体制。这一规划采用了原有的“由多个利益相关者共同管理的适应性”管理原则，并对其加以修订，以适应巴厘岛的需要。这一管理规划通过一种民主式的管理大会将不同组织层级的个人、组织、部门和机构联系在一起。

(参照：Ref: <http://whc.unesco.org/en/list/1194>)

巴厘岛文化景观索引地图



管理体制的目的是什么？

管理体制的目的是为其所照看的财产以及这些财产的利益相关者创造成果。如果是文化遗产，主要成果就是有效地为现在以及未来世代保护文化遗产或遗产群的遗产价值，并为社会创造更多利益。

管理体制包括为开展保护、阐释和参观活动而进行的周期性规划、实施和监测，这些活动的目标大多比较宽泛，比如可持续利用和利益共享。世界遗产《操作指南》特别谈到了与世界遗产相关的管理体制的具体目标，这一点将在后文进一步展开讨论。

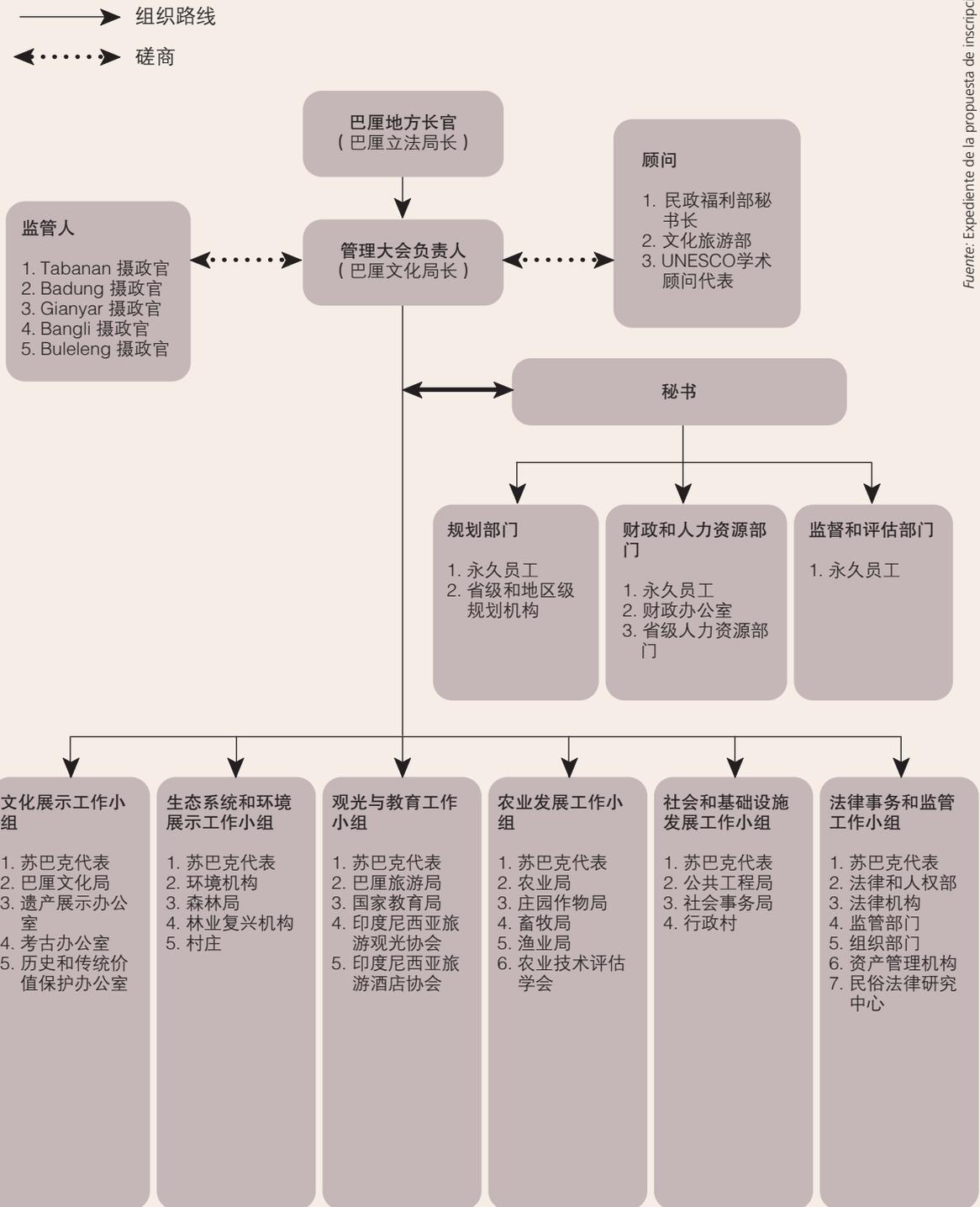
关于管理体制的重要事项

管理体制取决于各种不同的文化视角、所能获得的资源以及其他因素。这些因素可能改变或偏离相关遗产及其利益相关者的真实需求。管理体制应当定期加以审查和更新，以响应遗产及其背景的变化，以及遗产体制内部的不足和负面发展。

以下事项有助于解释为什么有效的遗产管理体制应该是反应式的：

- 接纳多样性：在某种程度上，每一个遗产管理体制都是独一无二的，取决于其所管理的遗产的特定需求、文化背景、以及更广泛的社会、经济和环境因素。如果是世界遗产，请参见《操作指南》（《操作指南》第110条，本手册第3.3章）。

管理大会组织结构图（巴厘）



Fuente: Expediente de la propuesta de inscripción

- 清晰和协调：管理体制是循环的，不断对流程和成就加以评估，以便于对未来的活动做出调整，然后进入下一个周期。一种管理体制还会与其他管理体制或其组成部分互动，为遗产价值（如果是世界遗产，则是突出普遍价值）提供协调高效的管理成果。

39, 40

- 风险准备：管理体制必须足够灵活，能应对各种不可预见的事件，比如自然灾害，或者是所能获得的财政或人力资源的起伏变化。

- 参与式方法：所有利益相关者对遗产及其重要性的共识以及他们对遗产进程的参与可以极大地改变管理体制所能发挥的功能。这种方法可以让遗产进程具有更强大的反应能力，提供更符合遗产及利益相关者实际需求的成效和结果。这种方法还可以促进遗产为社会和可持续发展发挥建设性作用（参见第 2.3 章）。

- 遗产在可持续发展中的作用：确立遗产在可持续发展中的积极作用可以提供很多互惠，让管理体制更有效地平衡不同的相互冲突的需求，提供有助于强化遗产价值的新的支持形式（参见第 2.3 章）。

反应式管理体制能够更有效地对变化做出反馈并加以管理。因此，重要的是了解管理体制的运作方式（参见第 4.2 – 4.4 章），以及如何清晰地将其表述出来（参见第 4.5 章）。这种方法为认识现有的能力差距，并通过锁定恰当的目标人群对这些能力加以监测和发展提供了基础（参见第 3.8 章和第 4.5 章）。

遗产层面的主要管理体制

世界遗产菩提伽耶的摩诃菩提寺（Mahabodhi Temple Complex at Bodh Gaya）的整体管理由通过一项特殊法案授权的菩提伽耶寺管理委员会（BTMC）负责。《摩诃菩提寺法案》（1949 年比哈尔 XVII）于 1949 年 6 月 19 日通过，旨在宣布政府将通过成立 BTMA 更好地管理摩诃菩提寺及与之相关的财产。委员会在比哈尔政府的监管、领导和控制下工作。BTMC 自 1953 年成立并行使职能。然而，所有与建筑保护相关的事务则由按照国家级管理体制运行的印度考古协会（ASI）负责。



© Jan Fritz

菩提伽耶的摩诃菩提寺（印度）

© Jan Fritz

39. UNESCO, ICCROM, ICOMOS 和 IUCN。2011 年。《世界遗产申报准备工作》（第二版），巴黎，UNESCO，世界遗产中心。（世界遗产资源手册）第 89 页。http://whc.unesco.org/en/activities/643/（英文网页）。

40. 当规划具有优先性并需要与相关组织所使用的其他类型的规划（比如，游客管理计划、城市管理计划）相整合、必须采取多边式方法的时候，管理规划就是一种很有用的工具。首先，管理规划必须与遗产管理体制适当整合。

管理体制与世界遗产

重要事项

一个高效完整的反应式遗产管理体制应当满足世界遗产体制所提出的大多数附加要求。这一点在整个手册各章节都有提及，下文列出了其中部分要求：

世界遗产进程的附加义务：

- 准备《预备名录》（1972年《公约》⁴¹和《操作指南》第62 - 76条）。与标准的遗产目录不同，被收入《预备名录》中的遗产具有被收入《世界遗产名录》的潜力。
- 准备申报文件（《操作指南》第120 - 133条和附录5），需要国家和国际层面的投入和协调。
- 以价值为导向的遗产保护和管理方法。即使是在已经采用这一方法的国家和地区，除遗产的物理结构之外，进一步评估文化背景所代表的价值以及遗址的非物质特征也是极具挑战性的进程。
- 遵守世界遗产委员会的报告进程和决定。
- 发展新的针对系列跨境遗产的申报和管理机制，并修订相关的现有管理体制。
- 持续更新风险减少战略，确保管理体制能够应对重大灾难或不可预见的操作失误。⁴²

其他事项：

- 为遗产的中长期未来制订一个能够为国际社会共享的切实可行的共同愿景。
- 需要应对遗产在被收入《世界遗产名录》之后所产生的管理变化和挑战。比如，必须要预计收入《名录》可能带来的游客数量的增长并为之做好规划，同时也需要针对遗址阐释和观众设施做出更多的准备。⁴³
- 当国家或地区选择利用现有机构和资源来实施与被收入《世界遗产名录》的文化遗产相关的全新管理行为时，需要发展新的工具，或是改善现有工具，以提升管理效力。
- 需要为世界遗产整合出新的管理战略，有时候可能还需要引入新的管理结构。可以在现有的机构内成立一个单独的部门、（或）一个以项目为基础的执行小组、或者是针对遗址本身的拥有自己的义务和资源的机构。
- 扩展世界遗产类别的定义。大多数财产既不是文化遗产，也不是自然遗产，每一个类别都有自己的子类别⁴⁴。但是，“混合遗产”类别和“历史城镇中心”及“文化景观”

41. UNESCO, 1972年。《世界遗产公约》第11条。

42. 关于风险准备的更多信息：UNESCO、ICCROM、ICOMOS和IUCN。2010年。《世界遗产灾难风险管理》，巴黎，UNESCO世界遗产中心（世界遗产资源手册），<http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-630-1.pdf>（英文版）。

43. 游客数量并不一定会随着被收录为世界遗产而增长，参见James Rebank在《世界遗产全球分析——经济收益》（World Heritage Global Analysis – the Economic Gain）一书中的研究，<http://www.lakeswhs.co.uk/>。

44. UNESCO、ICCROM、ICOMOS和IUCN，2011年。《世界遗产申报准备工作》（第二版），巴黎，UNESCO世界遗产中心（世界遗产资源手册），第1.3节，p.19。

等子类别引入了一些需要重新加以了解的新定义。⁴⁵

- 某些团体和社群对世界遗产地位的反对，以及对预防性支持工作的反应。

世界遗产地位对建立良好管理规范的作用

对遗产管理体制加以调整以满足世界遗产要求可以改善该体制的常规运作，同时也可以充分利用世界遗产的综合支持系统。被列入《世界遗产名录》可以带来以下机会：

- 随着世界遗产流程和要求的改变（比如《操作指南》的修订），世界遗产管理体制也需要定期调整。这个过程可以与同步审查和更新相结合，响应地方和国家层面的变化，共同确保管理体制能够对所有类型的变化做出反馈，从而真正地发挥效力。
- 世界遗产中心网站上提供了各种资源，为缔约国和所有参与世界遗产管理的人提供帮助。比如本文件所隶属的系列资源手册，“世界遗产能力建设战略”以及世界遗产文件。为了帮助解释如何遵守世界遗产体制的要求，这些出版物还讨论了所有文化遗产的共同事务，对于世界遗产体制之外的文化遗产的管理也极有帮助。

系列或跨境遗产⁴⁶

在系列或跨境/跨国申报的情况下，应当优先确保每一个组成部分都得到恰当的保护和管理，并有效运作。在整个遗产级别还应当有一个管理体制，确保所有组成部分之间的沟通和协调，尤其是与以下事务相关的沟通和协调工作：

- 协调所有组成部分的管理，以符合一整套旨在保护潜在突出普遍价值的共同目标；
- 甄别遗产所面临的威胁并对其做出反应；
- 协调监测和报告工作，尤其是与《世界遗产公约》要求相关的工作。

系列或跨境遗产的管理体制应当对协调机制定期加以审查，并在适当的情况下予以巩固，以增加世界遗产管理的凝聚力和效力，对影响其组成部分的变化做出反馈。

必须明确每一个组成部分如何实现协调管理，尤其是在可能适用不同的管理者和管理体制的情况下。协调管理必须有效。

如果现有的管理规划或体制有效运行，并且已经存在一个主要的管理方法的情况下，没有必要为该遗产建立一个特别的管理机构。然而，如果现有机制不完善，那就可能需要建立新的专门机制，但是这些机制必须要具有效力。⁴⁷

系列申报还可用于跨境遗产，比如瓜拉尼人的耶稣会教堂（Jesuit Missions of the Guaranis，隶属于阿根廷和巴西，1984年收入）、横跨10个国家的斯特鲁维测量弧（Struve Geodetic Arc）和罗马界墙（Frontiers of the Roman Empire，隶属于德国和英国，1987、2006和2008年收入）。还有一些正在讨论中的极为宏大的跨国遗产走廊，比如丝绸之路，以及由陆地、海洋和城镇景观组成的从北大西洋直至波罗的海的维京时代系列遗产。

45. Mitchell, N., Rössler, M. 和 Tricaud, P.-M. (编写), 2009年。《世界遗产文化景观：保护和管理手册》(World Heritage Cultural Landscapes: A handbook for conservation and management), 巴黎, UNESCO世界遗产中心。(世界遗产文件 26) <http://whc.unesco.org/en/series/26/>。

46. UNESCO、ICCROM、ICOMOS 和 IUCN, 2011年。《世界遗产申报准备工作》(第二版), 巴黎, UNESCO世界遗产中心(世界遗产资源手册), 第50页和第90页。

47. 参见更多指南: UNESCO世界遗产中心, 2011年。《世界遗产能力建设战略的展示和运用》(Presentation and adoption of the World Heritage strategy for capacity building. 巴黎, UNESCO世界遗产中心 (Doc WHC-11/35.COM/9B))。 <http://whc.unesco.org/archive/2011/whc11-35com-9Be.pdf>

- 与世界遗产社区的接触可以有助了解一些具有启发性的案例，以及遗产从业者能够参与的能力建设项目，提升他们自身及其机构的能力。

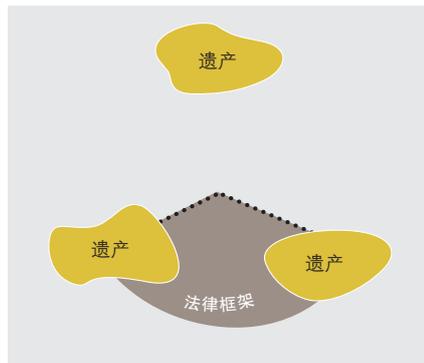
- 国际合作是整个世界遗产社区的基础原则和与生俱来的优先事务。1972年《公约》第7条明确指出：“在本公约中，世界文化和自然遗产的国际保护应被理解为建立一个旨在支持本公约缔约国保存和确定这类遗产的努力的国际合作的援助系统。”⁴⁸

4.2 遗产管理体制的三个要素

三个要素的定义：任何主要遗产管理体制都有三个相互关联的基本要素。无论是整个国家的遗产管理体制，还是仅仅只是针对一组甚至一个遗产的管理体制。

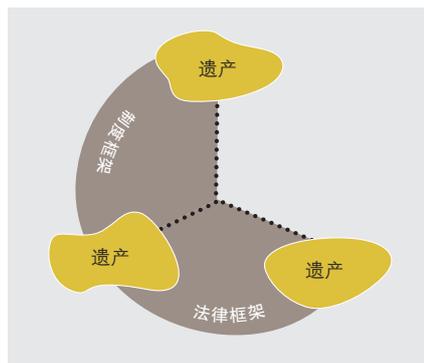
1. 法律框架

为个人与组织行动赋予权力的强制命令。法律框架通常会通过法律手段界定遗产的构成和保护及管理标准。



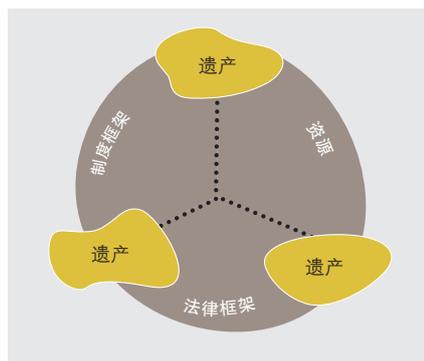
2. 制度框架

组织构成，决定运行结构和工作方法，以便于采取行动。



3. 资源

构成运行能力，推动遗产进程的人力、财力和知识投入。



48. UNESCO, 1972年,《世界遗产公约》。

要素 1：法律框架

综述

每个国家都有某种形式的认定、保护和保存文化遗产并让其为大众所了解的强制法令。法律框架可以是正式的法律文本，也可以是世代传承的不成文的传统。可以是各种国际公约和宪章的要求，也可以是国家法律、地区法规、地方条例及空间规划框架。无论形式如何，都构成了一个界定管理体制的存在并为体制内的人的行动授权的法律框架。

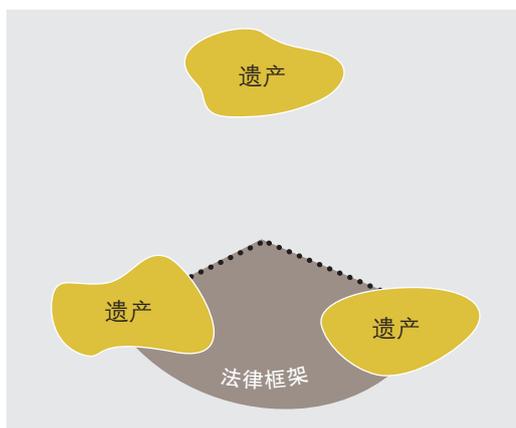


图8：认定、界定、保护和保存遗产的法律框架

一般法律框架

各不相同

与任何其他法律一样，遗产法律也有很多目的：规范、授权、禁止、提供（资金）、批准、授予、宣布或限制⁴⁹。文化遗产管理的法律框架可以通过特别为遗产制订的法律来建立，也可以是为遗产服务的一般法律的附属条例（因此界定起来相对比较难）。有的法律框架可能整体或部分具有非正式的成文的地位，可能是以社区为主导的集体共识的最新表现形式，也可能是世代心口相传保留下来的规范。

法律框架一般是长期的，但是有的时候，也可能会设计一个临时的法律框架，服务于某种特殊场合或特定的合作协议。很多法律框架都有各种各样的起源，在管理体制的不同层级起作用（比如，联邦宪法、国家法律、地方条例、遗产协议，以及文化遗产公约和宪章等）。

法律框架的作用是什么

无论是正式还是非正式的法律框架，都应当为文化遗产提供充分的法律法规工具。法律框架监管遗产管理体制的各个方面。国家通常都利用依据年代或来源或者是两者结合或其他因素确立的标准，通过法律框架来界定需要保护的文化遗产。

常见的法律类型有两种：（a）明确指定遗产场所对国家具有特别的重要意义，因此需要专门的控制；（b）对空间开发加以整体规范，可以包括具体的遗产场所或景观保护政策。这种形式的法规通常是世界遗产管理体制的重要组成部分。重要的是这些法规的应用必须公平透明，让所有各方都清楚地认识到什么是合法，什么是不合法的。

49. <http://en.wikipedia.org/wiki/Legislation>

文化遗产的“法律”来源

以下是几种常见类型的文化遗产法律：

- 宪法法令：来自国家宪法的条款。
- 特别针对文化遗产保护和管理制订的国家、地区或地方法律
- 传统习俗和既定规范。
- 其他影响文化遗产保护和管理法律：城市规划法、环境法、土地法、出口控制法等等。

• 国际法，比如 UNESCO 1972 年《世界遗产公约》等与国家法律和政策相结合的国际公约。

还有一些不能构成主要法律但却能够影响遗产管理政策和规范的章程和法规框架，包括由特定机构制订的规定和现行命令。

针对一般遗产的法律框架

重要事项

有效的遗产法律框架应具备以下特征：

- 对财产目录、保护、场地分界和介入政策做出明确规定。
- 对“与外界的合作”做出清晰指示，推动广泛磋商和参与。
- 对于将可持续发展的地方发展事务与遗产管理体制的所有领域相结合做出规定。通过“共享”文化资源所带来的惠益，让整个社会共同面对挑战与分担遗产责任。

• 对其他类型的国家和地区法规（比如，规划法）善加利用，使之惠及文化遗产的能力。比如，新西兰的 1987 版《保护法案》就将之前的 25 个法案整合到了同一部自然和历史资源保护法中。⁵⁰

- 权力去中心化，让决策更贴近遗产以及待解决的问题。

• 运用不同的管理工具，监测它们的影响，同时也启用新的工具，更有效地管理文化遗产及其管理体制的变革。

针对一般遗产的法律框架

实用建议

- > 如果法律框架的不足影响了管理体制的效力，遗产管理者可以尝试改革法律。如果无法在高层实现，地方层级可以通过地区法律、发展章程、地方政策、机构合作及能力建设等方式来进行改革⁵¹。比如，很多国家和地区都运用地区或地方公会规范缓冲区。成功的“地方”解决方案可以为国家遗产法律改革提供长期的推动力量。因此，遗产管理者可以通过管理体制向高层施加影响。
- > 文化遗产的多个私人业主以及（或）遗产内及周边高强度的土地使用（比如，历史城镇中心，文化

50. <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1987/0065/latest/DLM103610.html>

51. 参见：UNESCO 世界遗产中心，2011 年。《世界遗产能力建设战略的展示和运用》，巴黎，UNESCO 世界遗产中心（Doc WHC-11/35.COM/9B）。<http://whc.unesco.org/archive/2011/whc11-35com-9Be.pdf>。

景观)所带来的挑战与大型自然遗产管理中遇到的问题类似。自然遗产领域有很多可供借鉴的经验:比如,确保文化遗产内及周边资源使用的机制(比如,政策、监测、使用协议等)应当相互协调,可持续,并且在任何可能的情况下都坚持利益共享⁵²。

- > 法律不是静止不变的,而是在不断演化。必须要不断改变思维模式,应对遗产法律以及对遗产管理具有影响力的其他法律的变化。
- > 关于法律条款的改善,请参照《与国家级文化与自然遗产保护相关的建议》(Recommendation Concerning the Protection, at National Level, of the Cultural and Natural Heritage),这份文件由 UNESCO在《世界遗产公约》(1972年)签署同时通过,但却鲜少为遗产从业者所熟知

相关问题

- > 您所在的国家和地区的宪法是否提到了文化遗产?谁是负责人?即使同为联邦体制,比如,加拿大就更多地将责任留在了国家层面,而德国则更多地将责任分化到了省级。在其他国家(比如意大利),文化遗产保护及强化工作可能是由不同政府机构在负责。
- > 您所在的国家和地区的宪法/法律是否只重视保护,还是同时也重视对公众的开放,和其他领域的合作等事务?有没有专门的文化部门,或者是与教育、研究、环境甚至体育相结合的综合文化部门?与其他的国家优先事务相比,遗产在您所在的国家和地区的地位如何?对文化遗产的承诺是否与行动能力相符?
- > 与其他法律相比,与文化遗产相关的法律权重如何?您所在的国家和地区的法律框架是否能确保文化遗产法律和规划能优先于其他法律和规划(比如,优先于开发规划,旅游规划)?必须要确保遗产措施不会被其他政府措施削弱。
- > 目前的法律是否真的在被使用?是否有效?是否执行了相关政策?能力建设⁵⁴是否能够帮助员工执行法律和法规?有的时候尽管有法律但却没有切实执行,从而给相关文化遗产造成了损害。
- > 能够给遗产的文化价值带来(正面和负面)影响的利益相关者可能对遗产资源具有很大的依赖性:您是否审查过他们与遗产的这种相关性对法律框架的更新有什么要求?目前的法律可能会妨碍这些利益相关者的参与。可能有其他的法律框架提供其他的方法。参见《强化遗产工具》中的“工具3:与利益相关者的关系”,以系统性的方法认定利益相关者以及他们与遗产地的关系。⁵⁴

52. UNESCO、ICCROM、ICOMOS 和 IUCN。2012 年。《管理世界自然遗产》，巴黎，UNESCO 世界遗产中心。（世界遗产资源手册）第 57—61 页。

53. UNESCO 世界遗产中心，2011 年，《关于历史城市景观的建议》（Recommendation on the Historic Urban Landscape）。http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13087&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html。

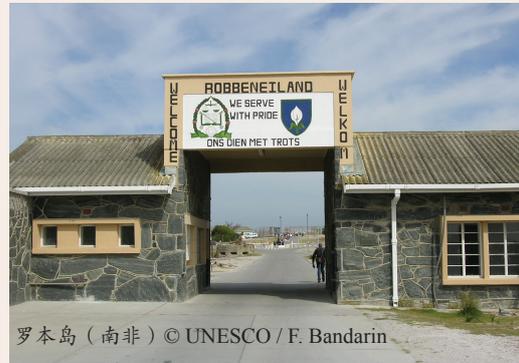
54. 参见：UNESCO 世界遗产中心，2011 年。《世界遗产能力建设战略的展示和运用》，巴黎，UNESCO 世界遗产中心（Doc WHC-11/35.COM/9B）。<http://whc.unesco.org/archive/2011/whc11-35com-9Be.pdf>。

发展新的法律框架，推动世界遗产管理

南非政府通过一项新的法律，以推动世界遗产的管理。

这项法律旨在对以下事项做出规定：《世界遗产公约》与南非法律的结合；《世界遗产公约》在南非的执行和实施；世界遗产的认定和确立；相关机构的建立以及对现有国家机构的更多赋权；这些机构的权力和义务，尤其是负责确保世界遗产完整性的机构；在适当的情况下，包括相关机构理事会和执行委员会的建立；世界遗产整合管理规划；与世界遗产相关的土地事务；对相关机构的财务、审计和报告控制；其他相关事项。

1999年第49号：《世界遗产公约法案》（World Heritage Convention Act），1999年。
<http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=70616>



罗本岛（南非）© UNESCO / F. Bandarin

针对世界遗产的法律框架

重要事项

《世界遗产公约》第4条指出，文化和自然遗产（相关定义请分别参照第1条和第2条）的确定、保护、保存、展出和遗传后代是每一个缔约国的责任。为了让已经或即将被收入的财产符合世界遗产要求，可能有必要制订新的法律，或者是与其他管理体制的法律结合。以下列出了当前的一些优先事务（请记住，世界遗产要求在不断变化，必须随时予以监测）。

世界遗产收录可能会要求增加的法律措施（在现有或补充法律不够充分的情况下）：

- 国家和地方级的法律和法规措施必须确保对突出普遍价值的保护，防止可能对突出普遍价值产生负面影响的改变，比如，从法律上对影响评估做出要求。
- 法律框架需要为世界遗产本身、遗产缓冲区以及更广泛的遗产背景（又称“影响区”）提供不同强度的保护和限制（《操作指南》第103 - 107条）
- 需要建立将影响世界遗产的现有法律机构整合在一起的机制（或许是新的法律），尤其是那些有着多个所有人、不同监管层级（省级、国家级等）以及将来可能产生土地使用 / 商业活动的世界遗产。
- 如果是“系列”以及 / 或“跨界”遗产，则需要在尊重相关缔约国的相关法律的基础上建立专门的机制（可以是新的法律）。

55. Hockings, M., James, R., Stolton, S., Dudley, N., Mathur, V., Makombo, J., Courrau, J. and Parrish, J. 2008. 《强化遗产工具：评估世界自然遗产的管理效果》。巴黎，UNESCO世界遗产中心（世界遗产文件23）。工具3：与利益相关者的关系，第28页，<http://whc.unesco.org/en/series/23/>

针对世界遗产的法律框架

实用建议

- > 对于一个有效的管理体制而言，重要的是确立法律能够在何种程度上协助维护突出普遍价值，以及国家和地方政府能在何种程度上为遗产（以及一般的文化遗产）提供支持。这是一项敏感的工作，因为如果发现不足可能被看作是对高层管理体制的批评。遗产管理者可以采取《强化遗产工具》中的“工具4：审查国家背景”中所建议的系统性评估法，让整个过程和结果更为中立和广泛。如果用参与式方法利用这个工具，可以让人们了解影响世界遗产的国家和国际政策、法律和政府行为。
- > 中央政府的政策制订者必须对常规管理事务有完整的了解。如果没有，就可能会在部级法律制订和遗产级操作之间出现薄弱环节。
- > 根据各个缔约国的法律体制的整体特征，法律控制可以呈现出多种形式。比如，建立在罗马法律或拿破仑法典基础上的法律体制就与在盎格鲁-撒克逊的普通法传统的基础上建立的法律体制不同，后者更多地基于判例而不是法典。意识到这类差别的存在可以给国际合作带来惠益（地区性世界遗产能力建设，跨境遗产，等等）。

相关问题

- > 自遗产被收为世界遗产之后，正式的法律框架内是否提到过保护突出普遍价值的必要性？
- > 是否有新的法律（国家法令或地方法规）对缓冲区和更广泛的背景做出过规范？
- > 法律体系内是否有任何地方尝试提及如何通过保护和保存维护突出普遍价值？
- > 是否应该对这一义务有更为明确的了解？
- > 针对文化遗产的国家或地方是否正式认可国际保护公约和条约？⁵⁷

为规范缓冲区提供强有力的法律支持

在这个案例中，缓冲区的确立和规范得到了最高重视。立陶宛共和国塞玛斯（国会）决议通过了克拿维文化保护区的缓冲区及其范围（2455.2公顷）。缓冲区的建立是为了保护克拿维文化保护区的文化价值，使其不受任何物理、视觉或社会发展的负面影响，确保整体生态平衡。



克拿维考古遗址（Kernavė Archaeological Site）
（克拿维文化保护区）（立陶宛）

56. Hockings, M., James, R., Stolton, S., Dudley, N., Mathur, V., Makombo, J., Courrau, J. and Parrish, J. 2008.《强化遗产工具：评估世界自然遗产的管理效果》，巴黎，UNESCO世界遗产中心（世界遗产文件23）。工具4：审查国家背景，第32页。
<http://whc.unesco.org/en/series/23/>。

57. 2012年ASCHB公报发表的一篇关于UNESCO和欧洲公会自然遗产公约的文章：www.aschb.org.uk/index.asp。

要素 2：制度框架

综述

文化遗产管理所必须的组织需要和决策决定了制度框架的建立。这个框架包括行动规划和实施，以及对工作方法的持续审查和改进。

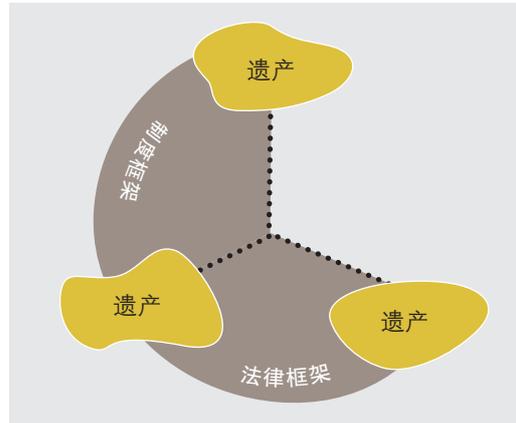


图9：制度框架决定组织需求

表 9。制度框架：根据责任分为两大类

不同组织对制度框架的参与也各不相同

国家	
<p>主要管理责任 (主要管理体制的一部分)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 中央政府 (部、部门) • 半政府机构 (中央控制) • 地方和省级机构 • 法律授权 (次要功能) • 私人信托 • 混合型新机构 (整合式)、合作管理 • 遗产地机构, 包括私人所有人 • 有组织的社区团体 • 传统所有人社区团体 	<p>次要支持的常见来源 (通常为相关资源)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 遗产部门以外的公共机构 • 执行机构 • 培训机构/大学 • 研究机构 • 专业组织 • 提供资金的机构 • 传统所有人 • 社区团体 • 咨询服务
国际	
<p>主要管理责任 (规划和实施)</p> <ul style="list-style-type: none"> • UNESCO (世界遗产委员会/中心) 	<p>部分管理责任 (大多与资源相关)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 能力建设/研究机构 (比如, ICCROM、SPAFA) • 专业组织 (ICOMOS、WAC) • 资助机构 (比如, WFM、Getty) • 咨询服务

针对一般遗产的制度框架

各不相同

制度框架大多建立在正式的法律授权或者古老规范的基础上，或者是两者兼而有之。这个框架可以由一个组织或者是多个组织共同建立。后者可能适用于大型地理区域，拥有多个所有人的遗产（比如城市中心或景观）或者是世界遗产。

制度框架通常包括永久性的组织结构，但是有些时候也会针对特定情况做出临时性安排。制度框架可以分为两类：（a）主要责任为遗产管理的制度，是主要管理体制的一部分；（b）范围更为有限的制度，这一点将在下表予以讨论。

目前有很多类型的制度框架，比如：

- 单一的全能机构
- 混合型机构，联合管理，广泛分担责任
- 现有组织内的新机构
- 针对具体遗产的行动计划（通常因世界遗产收录而开展）
- 重新组织，以推动（比如）去中心化
- “私人”参与的框架，尤其是监管公共所有和管理的文化遗产的公共机构

随着私人领域及其他组织的投入增加，制度框架也呈现出不同的形式，以不同的能力为目标。这些制度机构可能依靠赞助（商业领域）、慈善（非政府组织、社区团体、遗产信托等）或大规模外部采购专业技术、服务和工作的。

制度框架的作用是什么？

制度框架应该推动高效决策，通过平衡组织对持续性和为响应变化所必须的灵活性的需求加快管理体制的所有进程（参见第 4.3 章）。

关于制度框架的重要事项

以下是创建和保持高效的遗产制度框架所需要考虑的主要事项：

- 充分界定更广泛的治理背景（包括立法、机构安排以及民主进程，参见第 74 页关于治理的内容）。
- 积极响应并灵活应对最新出现的概念、趋势和要求。
- 组织去中心化，在恰当的情况下，让决策更贴近遗产所面临的问题，推动社区参与和可持续发展的方法。
- 关注由多个组织构成的制度框架的数量的增加——这说明了两个问题：
 - 需要发展新技能以应对后续的管理挑战；
 - 可能出现功能重叠（重复浪费）、可靠性不足、透明度降低以及复杂性增加的风险。
- 开放式的组织结构和充分的操作能力，推动整合式方法，也就是与外界的合作。利益相关者的充分参与对可持续发展事务以及遗产能够为可持续发展做出的贡献（以及从中获得的惠益）均不可或缺（参见第 2.3 章）。
- 一整套制度框架指导原则。这些原则应当促进授权、参与和包容的理念，激发积

极的改变，同时指出负面趋势（边缘化、歧视、集权、排外、忽视沉默者）可能产生的严重后果。尽可能不让任何人成为管理体制的被动接受者。

针对一般遗产的制度框架

实用建议

- > 有效的制度框架应该能够为整个组织做好决策权力和责任的分配，同时又能保持清晰的职能和可靠性。
- > 能够投入团队知识成长（比如，员工培训、研究行动）并为参与保护讨论的制度框架更容易改进效率，并为其所照看的文化遗产提供新的支持形式。
- > 如果制度框架存在缺陷且无法重建，可以通过合作的方式开展“制度”能力建设，提升组织结构的范围和灵活性（参见第3.8章）。
- > 同样，遗产管理规划（附录A）可以有助于从其他管理体系获得帮助，克服主要制度框架的缺陷，给决策机制带来正面影响。这已经成为世界遗产领域的主要工具。
- > 积累和保留关于某一具体遗产的知识以及过去曾经采取过的行动对于将来应该采取何种行动至关重要。制度框架及其员工（参见第4.3章：资源）对于确保知识的连贯性起着重要的作用。任何重组都应该分阶段进行，以免遗失专业知识。同样，在采用外部承包商和专业人士时，应当遵守严格的档案记录要求，并给予充分的内部监管。
- > 与《强化遗产工具》之“工具3：与相关利益者的关系”的提议类似的系统性评估可以提供优化制度框架所需的信息。⁵⁸
- > 将公共遗产权威组织与新实体相结合的混合型制度框架可以有助于履行世界遗产责任。这个框架可以是长期的，也可以是短期的，引入外部合作者，实现特定目标，为遗产的长期管理留下正面影响（参见意大利赫库兰尼姆古城案例，第111页）。
- > 如果制度框架采用的是传统（已经确立的）规范，更为重要的就是在广泛的社区共识的基础上建立简化的组织形式。

相关问题

- > 制度框架是否明确备案、透明、开放？这对于可靠性、员工激励、以及推动参与式方法等都至关重要。
- > 以参与式方法确定遗产价值之后（参见附录A），是否审查过制度框架是否足以保护这些价值？
- > 制度框架的能力（自主性、规模、效率、反应性等）是否足以满足其所负责的特定文化遗产的需要？以及更广泛的背景（缓冲区及其他）以及社会、经济和环境的需要？
- > 机构是否具备从各种经过评估的途径吸引资源的能力（不只是财政资源）？
- > 资助人、上级管理机构、员工及目标人群（以及未来世代）是否信任制度框架的组织能力？
- > 审查负责机构的“权威性”。这一机构权威应确保《世界遗产公约》的承诺能够得以实现，不被其他相对次要的承诺排挤。这一点至关重要。
- > 内部是否具备利用新式创新工具改善制度机构的能力？

58. Hockings, M., James, R., Stolton, S., Dudley, N., Mathur, V., Makombo, J., Courrau, J. 和 Parrish, J. 2008年。《强化遗产工具：评估自然遗产的管理成效》。巴黎，UNESCO世界遗产中心（世界遗产文件23）。工具3：与利益相关者的关系，第28页。<http://whc.unesco.org/en/series/23/>。

针对世界遗产的制度框架

重要事项

1972年版《公约》指出了管理规定的必要性，但是并没有对制度框架的明确要求和特点做出定义（这大概是因为各个国家的情况都极为不同）。

缔约国必须指定一个单独的机构作为所有世界遗产事务的管理节点，负责与世界遗产中心的沟通交流。尤其是针对定期报告制度，应由特定缔约国承担主要管理责任的机构为所有世界遗产指定一个“焦点”（参见第3.5章）。

事实上，在所有世界遗产进程中，机构一直扮演着重要的作用，从预备名录的准备，到世界遗产的日常管理。世界遗产的有效管理取决于各级管理机构对《公约》以及《操作指南》的遵守。

世界遗产的有效管理还取决于机构在以下领域是否足够灵活：

- 与一系列和特定遗产相关的机构合作，从申报准备期一直到收入名录后的管理。
- 尊重相关要求（比如：监测责任、跟踪“保护状态”要求、推动任务、定期报告、

文化遗产领域的治理问题

“治理”已成为遗产领域的主要关注事务。公共遗产机构和民间遗产组织对自身的政策和规范加以审查，以避免出现在私营领域普遍常见的一些灾难性问题，比如少数几个重要公司的倒闭就可能导致监管不力。

良好的治理指的是管理机构、市民和民主进程之间的一种关系，以及提供高效运行的治理形式的的能力。

研究显示⁵⁹，OECD为公共民主机构设立的原则也可以适用于非政府和公共领域对文化遗产尤其是生活在遗产区域内或附近的公民的治理。

- 尊重法律规定；
- 机构民主化，开放、透明、可靠；
- 在与市民打交道时坚持公平和平等，包括磋商和参与机制；
- 高效有力的服务；
- 清晰、透明、适用的法律法规；
- 政策制订连贯一致；
- 较高的道德标准。⁶⁰

OECD所指出的优先领域对遗产管理也同样重要：网上政府、法规改革、公共领域的预算和管理、公民对政策制订的参与、打击腐败。

对UNDP而言，良好的或民主化的治理应该“激发有意义和有包容性的政治参与——也就是让人们在决定他们生活的所有决定中有更大的发言权”：⁶¹

强化治理取决于本地居民的投入和承诺。国际指导应当根据各个国家的具体情况和机构自身的特点而调整，因此不能直接照抄国际经验。只有地方数据能够带来令人信服的变革，也只有通过地方能力，才能找到相关事务，抓住开展法律法规改革的政治机遇。

参照商业领域对治理的定义，我们可以对文化遗产的治理做出以下定义：

从最广义的意义上来说，治理就是在经济和社会目标以及个人和社区目标之间找到平衡。治理框架旨在鼓励对资源的高效运用，并让这些资源得到可靠保管。治理的目标是尽可能协调个人、文化遗产和社会之间的利益。

《操作指南》的要求以及将保护突出普遍价值作为保护基准的必要性)。

- 接纳世界遗产体系内最新出现的理念(比如,改善能力建设、风险管理和可持续发展的方法,以及气候变化的影响)。

要素 3: 资源

综述

资源是运行能力的基础,以三种主要形式体现:人力、财政和知识。资源让制度框架得以执行法律框架的要求。资源框架比制度和法律框架更容易发生变化。

很多关于“管理”的定义都以人和资源为核心:

“管理是在人和其他资源的协助下让事情得以完成的活动”“管理是人在负责某一活动并有意识地尝试影响其进程和结果时所采取的行为。”⁶³

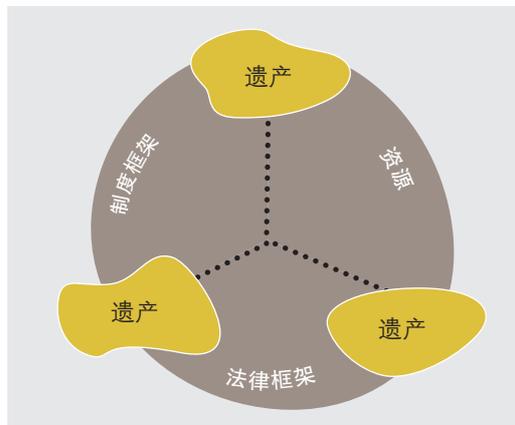


图10: 资源——人力、财力、知识——是运行能力的基础。

一般资源

来源和使用方式千差万别

人力资源

一般情况下,机构本身会为公共管理的文化遗产配备人力资源。然而,很多国家开始转而从外部采购专业技术和工程服务(通常与公共组织的精简以及减少公共机构的直接风险这一目的有关),这使得更多专业人士和工程承包商有机会参与到遗产保护之中。

59. 运用几个国际遗产机构、信托基金会和组织的良好治理原则,针对文化遗产领域制订一套治理原则: Shipley, R. and Kovacs, J.F. “建立文化遗产的良好治理原则: 来自国际社会的经验”(Good governance principles for the cultural heritage sector: lessons from international experience): 《企业治理》(Corporate Governance), Vol. 8 Iss: 2, 2008, pp. 214–228. Emerald Group Publishing Limited 出版社。

60. http://www.oecd.org/about/0,3347,en_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html。

61. <http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2011/05/20/why-good-governancemakes-for-better-development.html>。

62. Claessens, S. 2003. 《企业治理与发展: 全球企业治理论坛, 焦点I》(Corporate Governance and Development. Global Corporate Governance Forum, Focus I), 华盛顿特区, 国际复兴开发银行(International Bank for Reconstruction and Development)。

63. Boddy, D. 2008. 《管理概论》(Management: An Introduction) (第四版)。Harlow, 英国。Financial Times/Prentice Hall。

如果是文化景观和城市遗产，那些居住或生活在遗产场所的人（比如：私人业主、居民、地方社区以及在本地工作的人）通常会为遗产保护提供大量额外的人力资源，很多时候都是以志愿者的形式。

世界遗产能力建设战略（同样也借鉴了其他领域的经验）指出，遗产管理体制的能力建设应建立在以人为中心的学习形式的基础上，反映人力资源的重要性。战略还指出了遗产能力的三个主要领域——从业者之间（制度框架内外的从业者）、制度框架内部、以及社区和网络之间——以及这三个领域的能力建设分别针对的主要目标受众：以从业者、政策制订者和其他利益相关机构的代表为主（参见第 3.8 章）。

财力资源

财力资源可以是固定的（来源、范围和时间），也可以有不同的来源（比如：地方、国际或传统资源，或者是来自贷款，私人资助，国际合作，针对世界遗产的支持，可持续的财政支持等），或者是两者混合。

由公共所有和管理的文化遗产通常由政府预算提供财务资源，但是如果公共资金减少，也可以从其他来源获取资金支持。因此，公共所有的遗产也会具备私人所有的文化遗产的部分特征——比如，城市遗产和文化遗产，尽一切可能寻求财务支持。

随着对经济可持续性的追求，直接来自文化遗产的财务资源也变得越来越重要。

知识资源

19 世纪末期，西方国家出现了大量以保护原则为形式的知识资源。随着来自全世界的知识逐渐增加，这些资源也不断发展变化。保护或管理项目的成功，取决于在日常活动、管理制度的改善以及与现有及新兴受众交流的过程中所产生、保持、更新和交流的知识。

这需要通过能力建设项目在管理体制内的各个层级展开（参见第 3.8 章“人力资源”），通常是以研究和员工发展的形式进行。人力资源和知识资源在很多领域都有重合。管理体制内的人力资源很重要，但并不是知识资源的唯一来源和拥有者。知识资源还必须通过内部监测和审查（参见第 4.3 章“监测”）以及建立在信息管理、外部采购（参见附录 B）和倡导推广基础上的外部资源来予以强化。事实上，地方经验和核心技术与国家研究机构或国际宪章（参见第 4.4 章“改善管理体制”）一样，都是宝贵的知识资源。知识资源与人力和财力资源一样，通常都处于短缺状态。

资源的作用

资源的配置和支配就是“资源整合”。如上所述，资源可以分为三大类——人力、财力和知识，同时也可分为其他很多不同的类型（比如，物质、技术、设备、自然或非物质资源）。

资源有时候又被称为“投入”，是让文化遗产保护和管理体制得以运行的动力“燃料”。资源的数量和质量以及其他因素决定了特定制度框架的运行能力。鉴于文化遗产的资源普遍缺乏，资源的高效利用就显得尤为重要（参见第 4.3 章）。

决定资源高效配置的关键因素

以下因素决定了遗产资源的高效配置：

- 透明性（定期审计、标准化的审查程序、高品质的财务报告、开放式的方法）和可靠性（责任分配和沟通渠道明确）。

- 本着可持续的原则投资自然、人力和社会资本（参见第 2.3 章）。这取决于内部和（或）外部专家的参与式方法，决定哪些事务只能通过专家解决，哪些需要更广泛的磋商。如果没有进行广泛磋商，就必须确保更大的可靠性和透明度。

- 在人力、财力和知识三个领域的内部（机构内）和外部资源利用之间保持均衡（参见第 4.3 节——实施）。在固定的内部专业知识减少，定期的外部采购增加的情况下，尤其应当注意避免机构记忆的遗失。

- 文化遗产并不是可再生的资源，管理者必须拥有相关信息才能开展有效管理。研究可以提供关于遗产的基础信息，同时也可以通过改善战略、行动和方法强化管理。

- 营造与具体的遗产以及整个文化遗产领域相关的积极的学习环境，可以改善相关个人和组织、社区以及网络的表现（参见第 3.8 章“能力建设”），给遗产带来积极影响。

通过能力建设提升效率可以应对越来越多的文化遗产所面临的资源减少的问题。寻求能够带来知识资源（而不只是财务资源）的新合作者对于组织开展良好的能力建设行动至关重要。

一般遗产的资源调配

实用建议

> 寻找和调配资源的方法可以借鉴很多其他领域的基本原则：

- 清晰，不含糊；
- 着眼于未来；
- 借鉴过去的经验；
- 制订更具有纪念性和参与性的流程；
- 理想要合乎现实，比如根据能够获得的资源制订合理的规划；
- 与组织的价值观和文化保持一致；
- 以“用户”需求为驱动（比如，参观遗产的游客、遗产内和周边的地方社区、后代）。

> 与其他力量联合并促进合作可以增加资源（提高知名度，强化募捐行动），改善文化遗产的资源配置，以应对特定挑战。合作还可以成为催化剂，吸引新的支持资源，在资源短缺的情况下提高灵活度和响应时间（参见赫库兰尼姆古城案例，第 111 页）。

> 在采购和委派外部技术、其他服务或保护工程的时候，内部甄选程序和管理必须极为严格（参见第 4.3 章“实施”）。

64. Hockings, M., James, R., Stolton, S., Dudley, N., Mathur, V., Makombo, J., Courrau, J. 和 Parrish, J. 2008。《强化遗产工具：评估世界自然遗产的管理效力》。巴黎，UNESCO 世界遗产中心。（世界遗产文件 23）。工具 7：评估管理需要和投入，p.44, <http://whc.unesco.org/en/series/23/>。

4 设计、评估和改善遗产管理体制

- > 对管理效果展开监测需要仔细衡量资源的获取和利用的波动变化，以及如何将其作为规划和实施进程的一部分（参见第4.3章）。
 - > 管理工具可以有助于审查和减轻资源变化的影响，确保更好地预见和应对资源短缺。
 - > 量化和定义资源需求和可行性有助于发现人员、资源和装备的缺口，以及按照规划开展管理活动所需要采取的措施，比如寻求外部资源。建议参考工具7“管理需要和投入评估”，《强化遗产工具》（参见附录B）。
- 对于已经或想要吸引多个研究计划的遗产项目来说，根据IUCN建议制订一份“研究人员行为准则”可以带来积极的反响。
- > 高超和投入的领导力通常需要将源自基层经验的坚实技术和正式的教育资质相结合。优秀的领导可以实现超前管理，减少对组织危机管理的依赖。
 - > 客观地对需求加以预估可以让向政府、捐助者和其他支持来源申请资金的提议更有力。
 - > 国际援助部门对于捐助者管理有很多实用建议，比如倾向于与以下资助者合作：
 - 著名组织或固定合作伙伴；
 - 致力于能力建设、技能培养和冲突解决；
 - 避免组织内部政治，采取非介入式方法；
 - 衡量制度框架吸收和管理资源的能力，有针对性地寻求能符合这一能力需要的财政及其他支持。

相关问题

- > 遗产部门需要从各种专业人士处寻求帮助。制度框架内部和外部是否能获得所有相关学科的服务？
- > 管理人力资源的方法曾经在多个部门进行过尝试和测试，比如，职责描述、员工评估、申诉程序、升值计划和保险。是否采取了这些方法，确保内部员工处于适合的位置并有途径行使自己的职能？是否能够避免技术性员工因过多承担行政职责而不能充分发挥作用？
- > 是否定期对有效管理遗产所需的资源加以评估，并根据所能获得的资源对其进行测量？这一评估是否建立在全面了解遗产管理要求的基础上？
- > 您是否有收集与这些资源相关的信息，以便于随时监测员工和资源可用性的变化？

世界遗产的资源利用

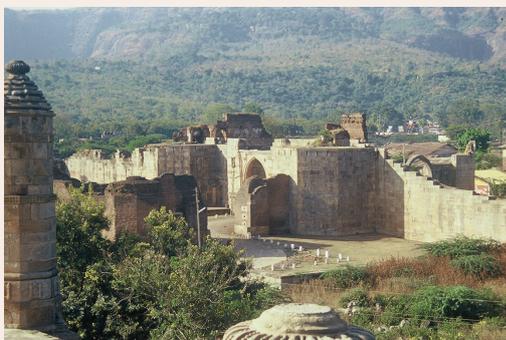
缔约国为其所守护的世界遗产提供的其他资源

《世界遗产公约》期望缔约国尽一切所能维护被收入名录的遗产的突出普遍价值。鉴于国际合作是《公约》的基本原则之一，委员会还会寻求国际捐助，为缔约国提供协助。除此之外，有些时候委员会也会为缔约国提供国际援助，通过基于《公约》建立的世界遗产基金为预备名录的准备、申报、培训和遗产保护提供帮助。在紧急情况下，这个基金还可以提供资金支持。专家咨询机构和世界遗产中心开展的研究和能力建设计划（包括一个重要的学习资源机构）也旨在为缔约国提供帮助，有时是与其他合作者共同提供。

65. UNESCO, ICCROM, ICOMOS 和 IUCN. 2012年。《管理世界自然遗产》，巴黎，UNESCO 世界遗产中心。（世界遗产资源手册）。pp.75-77。http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-703-1.pdf（英文网页）。

如何利用非政府组织的资源强化主要管理体制的案例

关于非政府组织如何在世界遗产的申报和管理中发挥重要作用，有很多有趣的案例。印度的尚庞-巴瓦加德考古公园（Champaner-Pavagadh Archaeological Park）就是其中之一。巴罗达遗产信托基金会（Heritage Trust Baroda）协助印度考古调查组织（Archaeological Survey of India）、印度遗产法律管理机构 and 世界遗产联络机构准备了该遗产的申报文件并制订管理规划。2002年，该遗产被收入名录。巴罗达遗产信托基金会的主要成就之一，就是推动立法机构建立了尚庞-巴瓦加德管理委员会，将所有利益相关者纳入其中，以保护该世界遗产的突出普遍价值以及控制开发作为首要目标。



尚庞-巴瓦加德考古公园（印度）

© UNESCO / 申报文件

关于世界遗产资源配置的重要事项

世界遗产收录、体制及其进程所带来的额外责任意味着缔约国必须在资源层面解决很多问题（财政、员工时间、新的专业技术）。

缔约国必须通过申报过程确保能获得充足资源，保持被收录遗产的突出普遍价值，并确保现在和将来对都有适合的管理体制及资源（《操作指南》第 108-109 条）。对于世界遗产来说，尤为重要是为规划、实施和监测等管理程序提供充分的资源，以便于与第三方开展良好的沟通。

世界遗产从业者、制度框架、网络和社区的能力建设（《操作指南》第 212 条）可以有助于克服资源调动的难题。缔约国必须制订相关监测机制，并在出现任何能力不足、不充分发挥或缺失、可能影响效率和效力的情况下采取行动，这还可以有助于减少因遵守世界遗产法规而带来的对资源的额外需求。

能力建设在刚开始可能需要调动更多的财政资源（《操作指南》第 225-232 条），但是从长期来看，却可以促进现有资源的有效利用。缔约国还可以从《世界遗产能力建设战略》⁶⁶（参见第 3.8 节）及其相关的学习环境和研究活动中获益。

能力建设应当让员工及外聘从业人员了解最新的关于遗产管理规范的知识，包括定期修订的《操作指南》中所反映出来的世界遗产程序的变化。所有参与世界遗产管理的人都必须充分了解关于遗产价值的知识，为所有管理程序提供支持，尤其是保障文化遗产的突出普遍价值能得到保持的程序。

积极利用世界遗产资源和世界遗产网络可以为遗产管理者提供新形式的支持，有助于保持对遗产突出普遍价值的认识，推动关于管理的共同愿景。

66. UNESCO 世界遗产中心，2011 年。《世界遗产能力建设战略的展示和运用》。巴黎，UNESCO 世界遗产中心。（Doc WHC-11/35.COM/9B）<http://whc.unesco.org/archive/2011/whc11-35com-9Be.pdf>。

一般遗产的资源调配

实用技巧

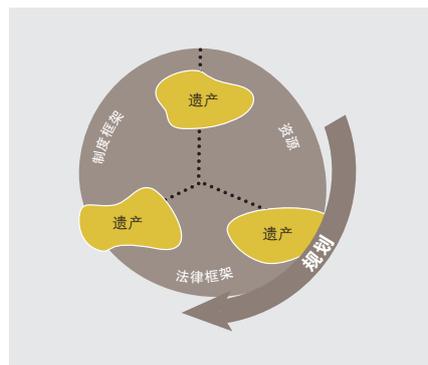
- > 有的时候，中央政府部门/机构会在没有地方遗产管理机构以及需要做出合规承诺的遗产地员工充分参与的情况下申请世界遗产地位。直接参与遗产地管理的遗产从业人员应当积极参与申报文件的准备，将他们排除在外可能会对将来遗产被收入名录后的管理带来负面作用。
- > 衡量世界遗产是否成功的标准，在于遗产被收入名录是否能形成某种形式的品牌效应，提升国际社会和本地社区以及遗产内部网络的兴趣。各级管理体制都应当抓住这一机会，为遗产吸引到新的资源。
- > 运用管理工具改善资源配置和调动，可以缓解被收录为世界遗产所增加的资源管理压力。
- > 很多时候，参与遗产日常管理的人并不能意识到世界遗产体制所带来的机会，比如通过世界遗产基金能够获得的国际援助，以及如何获取新的知识和资源。
- > 新知识不断产生，遗产从业者可以定期登录世界遗产中心和顾问机构网站，学习或贡献新知识。还有的则通过社交媒体（比如，ICCRUM）定期发布新闻简报和文章，提供面向所有人的与能力建设机会相关的信息。

4.3 遗产管理体制的三个流程

定义三个流程：将第 4.2 章所谈到的三个元素集合在一起，就能让遗产管理体制开始运作并产生成效。所有遗产管理体制都共同具备的流程包括：

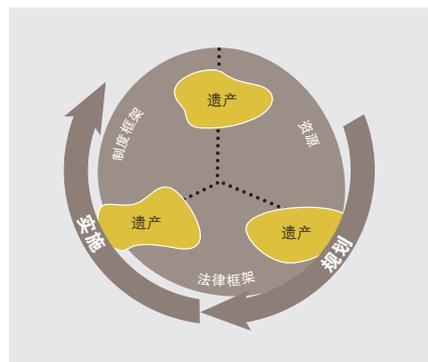
1. 规划

了解由“谁”来做决策，决定应当达成何种目标，采取何种行动，在什么时间框架内完成，并将这些提议记录下来，便于交流沟通，以及在每一个阶段对进度进行审查。



2. 实施

采取规划好的行动，检查并确认这些行动在每个阶段见到成效，并达成最初所设定的更广泛的目标。如果出现偏差，在有必要的情况下，可以中途改变行动及行动方式。

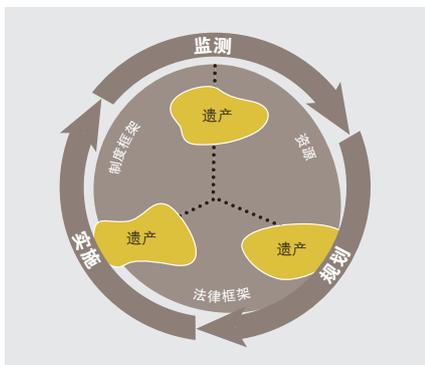


3. 监测

收集并分析数据，审查管理体制是否有效运行并取得恰当成效。如果存在缺陷或出现新的机遇，应制订补救或补充措施。

这三个流程在不同的遗产管理体制中存在巨大的差异。它们大多在多个重叠环路中运行，很多时候还会同步进行，很难辨别。本章将对这三个遗产工作流程展开探讨。

鉴于工作流程与整体管理效果之间的关系，IUCN 世界保护区委员会为自然遗产管理者制订了一整套工具。这套工具在文化遗产领域进行了初步试用，结果显示具有一定的相关性和作用，具体情况请参见附录 B。



流程 1：规划

综述

不同管理体制的规划筹备和修订机制也不尽相同。有的机构从一开始就采用了相同的程序，但是现在出现了更多相对较新的规划方法。

规划、实施和监测都是重要的工作流程，这些流程经常相互重合，形成连续的循环，让管理体制得以产生成效。实施的成功与否和监测策略的效果在很大程度上取决于规划阶段的投入。同时，来自监测流程的反馈则有可能催生良好的规划，改善管理体制和将来的实践活动。

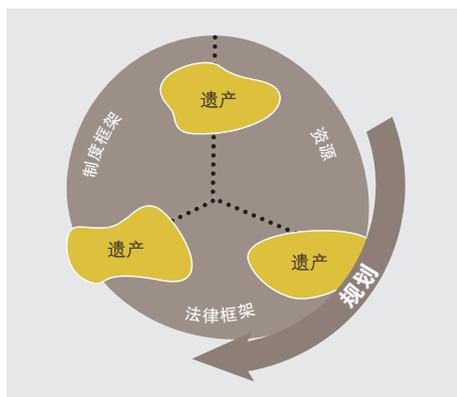


图11：管理体制的三个流程之一：规划

一般规划

方法和挑战各不相同

遗产部门的规划和其他部门一样，也有很多种不同的方法，其中有些方法的决策流程仍尚未完全正式确立。

无论是国家还是遗产层级都需要规划。在国家层级，主要的规划活动是确立和获得关于文化遗产的统一意见，将其作为创建目录（包括预备名录）及法律保护措施这一流程的一部分，制订恰当的保护和长期管理措施。对某些类型的遗产来说，部分规划流程已经在法律规定（比如，土地使用整体战略）以及与私人业主相关的发展规划中有了明确规定。

如果存在多个合作伙伴（规划部门、社区、国际社团等）、来自环境的矛盾压力（缓冲区和更广泛的影响区）以及同时需要制订常规和一次性行动规划，就可能同时并存

多个内容相互重叠的规划。

关于具体遗产的规划，管理体制会将积极规划（预计会出现的问题和机会）与反应式规划（在问题出现时才响应）结合，最理想的情况是以前者为主。

在遗产层级，整合式规划方法已经很常见。但是，在真正的参与层面，情况却千差万别。事实上，有的体制制订了规划，但却因为资源不足，或不能形成统一意见而无法实施和修订。

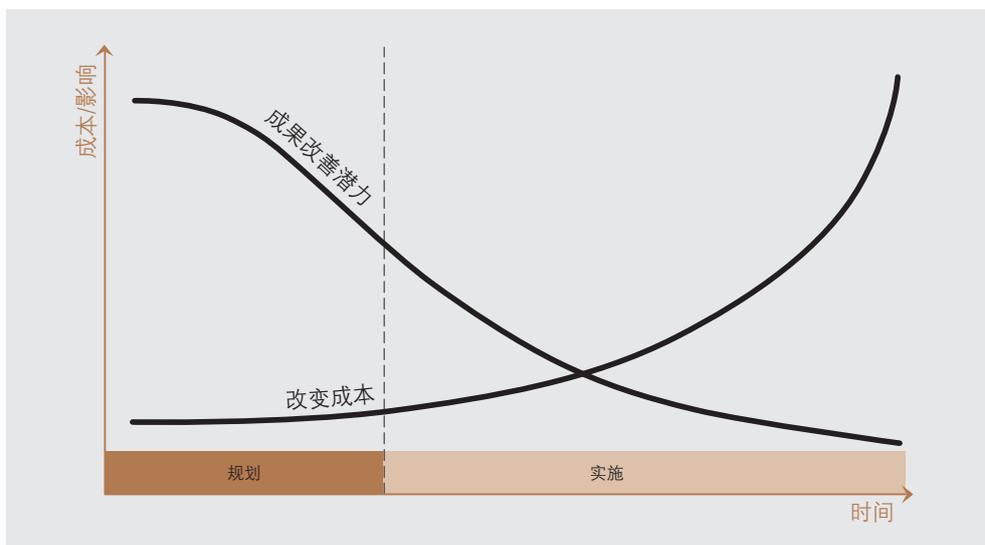
还有一些体制则借用管理工具来改善自己的规划方法，另外一些则坚持既定的规范，尽管存在不足。在很多国家和地区，战略规划（参见管理规划，附录 A）可能是国家层级最主要的方法，以价值为导向的方法（参见第 2.5 章）则只在最基层的遗产层级得到真正的拥护。

规划需要做些什么

规划流程必需明确遗产及其利益相关者所期望的成效（也就是设定管理体制的目标）；决定需要实现哪些具体的结果才能达到这些成效。在预备阶段，规划会对遗产流程做出规定，并从范围、质量、成本和时间框架的角度对成果提出要求，以便于推动各方的沟通交流以及在每个阶段对进展情况做出审查。

规划本身是一个周期，应当包括以下在很多时候相互重合的阶段：参与、磋商、起草、审查、更新。对文化遗产来说，这一定义还可以更具体一点，比如（同样也是相互重合的一些步骤）：认定利益相关者并收集信息、认定并找出遗产的主要特点并分析当前状况；设立愿景、目标和行动；起草计划；实施；审查和更新。

如果规划做得不好，在实施后再采取补救措施，成本就会增加。正如下图⁶⁷所显示，只有在规划阶段，才有可能以最小的成本改善管理体制的行动。



67. Burke, R. 2003. 《项目管理规划和控制技巧》（Project Management Planning and Control Techniques），John Wiley & Sons, Chichester, 英国，第 24 页。

与规划流程有关的重要事项

规划流程需要对与遗产相关的很多相互影响的因素做出响应和调整。宏观层面的规划（也就是国家层面）应当创建一个系统性的全面决策框架，然后导向微观层面的决策（比如：针对一个或一组遗产）和行动。事实上，重要的是与其他部门和机构合作，找出能够对遗产及其背景（缓冲区和更广泛的影响区）的规划产生影响的规划流程，然后再对它们加以调整。

以下事项旨在让遗产规划流程更具成效：

利益相关者的共识和价值观

遗产层面的管理目标必需源自于对遗产价值的认识。必需在所有可能的利益相关者的参与下对文化遗产的价值和保护选择加以评估，确保利益相关者对遗产的共识和直接参与。通过各个领域的专业人士为规划流程的不同阶段服务。只有采取跨学科的规划方法，才能确保有效地预见并满足可能出现的需要。

这种包容性的方法一旦取得成功，就能让规划得到所有各方的拥护，在维护遗产价值的前提下，协调所有与遗产相关的人的需要和期望（参见第2章和附录A）。

只有在获得正式认可的恰当层级取得共识的情况下，规划才能有效。这种认可可以是批准的形式，第一步是通过地方社区磋商机制得到批准。然后，必须在相关组织内的更高层级取得批准，甚至是获得议会的批准，让规划本身成为法律手段。在规划和其他影响遗产管理的重要的国家和地区规划之间建立联系也是批准的一种形式。

让规划得到众多利益相关者的批准（尤其是地方社区）很重要，同时也比较难以实现。

案例研究

参与式管理方法

地处偏僻的墨西哥圣弗兰西斯科山脉岩画（Rock Paintings of the Sierra de San Francisco）采取了参与式的管理方法。INAH员工一反传统，引入了一种参与式方法，将地方社区和其他利益相关者汇集在一起，制订并实施管理计划。这一做法证实，参与式管理是一种可持续的遗产管理方法，包括那些位于偏远地区和占地范围很广的遗产，比如圣弗兰西斯科岩画。但是，这种方法需要以法律保护（及执行）和机构支持为坚实基础。



圣弗兰西斯科山脉岩画（墨西哥）

符合现实的规划

规划只有在已有或可以获得实施手段的条件下才有价值。规划必需勾画出需要采取的行动，运用以下大多数行动常见的参数：

- 界定范围（我们应该开展多少工作）；
- 界定绩效（我们期望最终的结果是什么）；

- 界定质量（需要遵守什么具体标准）；
- 界定成本；
- 界定每个行动的时间框架。

在为上述参数设定目标时，必须要进行预防性的管理评估，决定五个参数的相对重要性，然后再相应地配置资源、开展实施和监测活动。这些预防性评估还需要指出如果在实施过程中情况发生变化，应当采取什么策略和行动（比如项目规划或资源调配问题），以及需要做出什么样的妥协。规划还需要指出如何以及与何人一起开展行动（包括相关流程、角色和职能、风险分布和其他管理策略），以及监测、审查和调整的工作程序。

在规划中指出期望实现的管理效益以及有助于达成这一效益的成果（以及行动的结果，参见第4.4章“结果”），可以有助于在规划实施过程出现问题时为重新规划提供指导。成果可以是具体的运作（比如保护工作），也可以是新的组织功能（比如在线预订学生团体参观）、服务（可以是新的自动引导设施）和“产品”（遗产档案、规划本身、或者是将鼓励地方社区加入的参与式行动计划的反馈情况纳入规划，等等）。

实现规划的平衡

有效的规划流程应当在长期和短期行动之间保持明智的平衡，在常规工作计划的基础上（比如，年度工作计划、旅游计划、商业计划）补充更长期的战略计划。规划还必须划拨一部分资源作为意外开支，以满足不断对规划进行修改的需要（员工时间和成本）。

良好的规划能够通过管理体制内外的反馈充实自己（参见第4.4章，改善管理体制），减少随着越来越多预期需求而出现的反应式规划的数量，优化资源的利用。即便如此，仍然需要具备制订反应式规划的能力，以应对不可预期的事件。

一般遗产的规划流程

实用技巧

- > 规划（与监测）本身很多时候被看作是目标，“终端产品”，而不是确保管理体制产生高效成果是整个流程周期的一个阶段（《操作指南》第111条）。
- > “规划”这个词听起来像是没有生命的确凿的文件，事实上，规划应该是有生命力的，随着所提议的行动得到实施和监测而不断沿革。最初的一系列行动建议可以变成有用的工作文件，在实施过程中随着变化的出现不断让步妥协，然后形成一整套记录各种事件和决定的会议记录，构成未来监测的基础。从这个角度来看，规划如果只实施了部分行动就结束并不一定意味着失败。过程比文件本身更重要。
- > 在可能和适合的情况下，可以利用来自文化遗产部门外部的法律和制度能力强化遗产规划流程。
- > 很多工具都可以被用于改善规划方法和其他遗产流程（参见附录A和附录B）。政府遗产部门和民

68. Hockings, M., James, R., Stolton, S., Dudley, N., Mathur, V., Makombo, J., Courrau, J. 和 Parrish, J. 2008年。《强化遗产工具：评估世界自然遗产的管理成效》。巴黎，UNESCO世界遗产中心。（世界遗产文件23）。工具1：认定遗产价值和管理的目标，第20页；工具2：认定威胁，第25页；公爵3：与利益相关者的关系，第29页；工具6：设计评估方法，第40页。

间组织也可以利用商业计划书。比如：英格兰、威尔士和北爱尔兰国家信托（National Trust of England, Wales and Northern Ireland）就采用了三底线规划法，将可持续发展事务整合到管理决策中去（参见英国斯塔德利皇家公园和喷泉修道院遗址案例研究，第22页），并对这些计划的效益加以评估。

- > 任何规划流程都应当以严格的评估为基础。《强化遗产工具》68中所提出的规划前和规划期间的评估方法尽管是针对世界自然遗产制订的，但却仍然值得一试。
- > 在规划过程中，应当将制度框架内部的工作与和合作者、利益相关者及利益团体开展的外部工作区别开来。在这个过程中，利益相关者分析是一个有用的技巧。在组织出现问题的情况下，可以推动问题快速得到解决，将损失局限于第三方。
- > 在规划过程中，还应当找出能够让社会与遗产互利互惠并对其加以利用的机会。

相关问题

- > 对遗产价值（包括突出普遍价值）的认识是否充分？
- > 来自管理体制内部和外部的其他各方是否参与了规划，如果参与了，是在什么阶段？
- > 对组织的运行环境的认识是否充分？
- > 已经或即将出台的管理政策和规划是否有制度承诺？
- > 规划的制订是否考虑到了遗产价值、终端用户的需求（游客、后代等）、更广泛的利益相关者以及制度框架本身？
- > 规划过程是否考虑到了管理体制的关键目标的认定？
- > 是否考虑到了以下问题：确定通过具体行动（比如，保护工作）实现管理体制目标的项目、新的组织功能（比如，在线预订学校团体参观）或服务（比如，新的声音引导设施）或“产品”（比如，遗产档案，规划本身，或者是将鼓励地方社区加入的参与式行动计划的反馈情况纳入规划）？

世界遗产的规划

重要事项

鉴于每一个世界遗产及其背景的独特性，只有在对现有状况的优势和劣势给予了充分考虑之后，才能引入新的规划方法，包括传统规范、现有城市或地区规划工具、以及其他正式和非正式的规划控制机制。

SOUV是制订世界遗产管理规划的基础（参见第2.5章和附录A）。接下来，必须清晰认定和尊重代表突出普遍价值及反映价值与决策之间的相关性的特征，以及边界、缓冲区和更为广泛的影响区域。

如果规划需要在遗产附近开展（或授权他人开展）可能影响遗产突出普遍价值的重大改造或新的开发项目，缔约国必须在规划进程一开始就告知世界遗产委员会（《操作指南》第172条）。事实上，世界遗产的所有规划都应当以保护突出普遍价值为目标。对所提议的介入活动开展遗产影响评估必不可少。

世界遗产的规划还必须利用遗产的社会效益，将可持续发展整合到规划进程中去（参见第2.3章）。这取决于所有利益相关者对遗产的全面共同理解。事实上，《操作指南》强调说“有效管理包括长期和日常对申报遗产的保护、保存和展示。整合式规划和管理方法对指导遗产的长期沿革及确保突出普遍价值的各个方面都得到维护至关重要。这一方法应超越遗产本身，将任何缓冲区和更广泛的背景纳入其中。”

4 设计、评估和改善遗产管理体制

世界遗产规划机制必须足够灵活，以：

- 适应变化，遵守世界遗产管理的特定要求。
- 在出现紧急情况或被收入濒危名录的情况下，或者是鉴于保护状态决定的结果，可以对规划做出修订，以维护突出普遍价值（参见第 3-3 节）。
- 预见被收入世界遗产之后可能出现的新挑战，比如，检查参观设施，以应对游客数量和类型的变化。

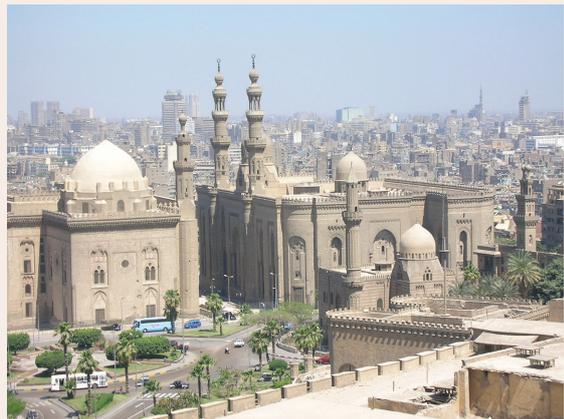
因此，在世界遗产的背景下，“管理规划”已成为一种重要工具，必要时可以对管理体制整个加以调整，使其适应新的需求，并根据需要为其提供辅助支持。这样的“管理规划”才能积极响应世界遗产申报文件的需求（参见第 3.5 节），展示如何在一个依赖于所有利益相关者参与的进程内维护遗产的突出普遍价值。本手册附录 A 对管理规划加以了探讨。

案例研究

全新规划工具

开罗伊斯兰老城于1979年被收入世界遗产名录。近年来，该遗产得到了来自非政府组织和其他民间合作者的全新形式的支持。这些非政府组织与民间合作者与政府公共机构密切合作，致力于改善世界遗产的管理方法。“开罗老城复兴计划”就是其中之一。该计划“自2010年起就与地方政府机构合作，制订必要的规划和管理工具，在保护上述遗产价值的同时，复兴社会经济并提升整个环境……该计划……希望，通过一个高效、全面、可持续的管理体制，在不同参与机构的高效合作下，以一种动态的方式确保开罗老城能够得到认可和保护。”

<http://whc.unesco.org/en/activities/663/>



开罗伊斯兰老城（埃及）

© UNESCO / V. Dauge

流程 2：实施

综述

实施的方法多种多样，极大地受到法律和制度框架以及地方资源调配的影响。与规划流程一样，很多遗产管理体制都发展出了新的实施方法。这意味着以下所谈到的“共同基础”可能不适用于某些缔约国的遗产，但

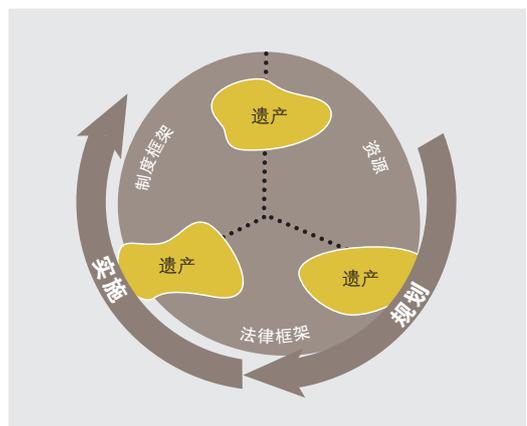


图13：管理制度的三个主要流程之二：实施

将来可能会有一定的关联。

在三个工作流程中，实施最依赖于其他两个流程：实施是否有效取决于良好的规划，良好的规划又反过来取决于有效的监测。但是，规划和监测只能推动和改善实施，即使是良好的规划流程，如果缺乏跟进也会大打折扣。

实施阶段之所以关键，是因为随着规划行动开始执行，文化遗产、管理体制及其背景之间的相互关系也会受到影响和改变。“改变”可能是改善不受欢迎的变化或管理其负面影响，但是如果整个流程循环不能有效运行，则可能给遗产带来损害。

一般遗产管理体制的实施

方法和挑战各不相同

实施规划活动的一般都是公共机构的员工，尤其是公共所有的遗产。对于城市遗产或文化景观，私人拥有者和非政府组织则起着更大的作用。在很多国家和地区，由政府机构或私人业主委派的外部专家、承包商和非政府组织也越来越多参与了进来。

每个制度框架的实施方法都各不相同，无论是实施行动的方式，还是在筹备期及行动结束后必须完成的任务。

最大的不同就在于与外界的合作方式，有的是以合作伙伴的形式进行，还有的则是从外面采购服务、资源或工作，也就是外包的形式。

实施所涉及到的事项

在管理周期的实施阶段，需要对所有任务和优先事务展开重要的协调工作，应当同时关注以下两件事：

- (i) 执行已经计划好的行动，
- (ii) 不断检查是否与初始目标契合。

有的时候，还需要关注另外两件事：

- (iii) 如果有必要，改变方法和活动，
- (ii) 甄别和弥补任何疏漏。

实施行动可以大致分为以下两类：

“普通的”常规行动

可能包括遗产维护项目、薪资或外部承包商费用支付、实施协调、遗产诠释和广泛的宣传责任，

特定的一次性行动

可能包括深入保护工作，或者是对某个单独区域的强化，建造游客中心、研究项目、改善缓冲区的设施以及开展推广活动和观众拓展的新方法。同时还可能有必要管理随着行动推进而出现的新的外部机会和压力，比如防止其他方采取破坏性行动，管理对

其他活动的影响等。

关于实施的重要事项

实施阶段需要特殊的准备，以应对新的压力和机会。在开展规划活动的同时不断地集合矫正行动可以推动遗产进程呈现螺旋向上的改进。在实施阶段所犯的错误远比规划和监测阶段所犯的错误难以补救，因为文化遗产、管理体制或更广泛的关系都在不断地改变。在行动开始之前就必须让一切到位。请参见以下注意事项。

广泛的参与

和规划一样，高效的实施也依赖于一个跨学科团队的指导，包括来自与所涉及的问题相关的所有学科、能够对实施过程中产生的新需求做出恰当反馈的专家。高效的实施还依赖于其他知识领域，包括风险管理和沟通及外包采购，同时也依赖于对所有利益相关者的投入的协调，这一点尤为需要特殊的技巧。

记录与报告

必须将数据收集机制作为实施流程的一部分，为监测流程提供基础素材（参见本章，流程三——监测）。一般情况下，应采取某种形式的时间表来系统地记录全部活动。可以将这些时间表与审计工具结合，对进展加以评估（参见附录 A），推动再规划和补救行动的高效开展。

必须约定并通过相关的沟通策略，包括规划和项目。这些策略应认识到内部和外部信息分享的不同需求，定期加以调整，以满足不断变化的需要。

各种管理“控制”和“沟通”工具可以有效地改善实施的成果。其中有的工具是从其他部门借鉴来的。

在管理体制的常规管理和报告行动与一次性行动中找到平衡需要高度谨慎，因为两者所需要的实施方法可能极为不同。

责任分配

实施阶段是否能取得理想的效果取决于是否对流程、角色、责任和决策机制有着良好的定义、实施和维护，以及在实施阶段随着需求的改变对它们加以增补的灵活性。

明确所有参与者的个人责任对于确保可靠性和透明度尤为重要。还有资深员工的独立和客观思考，这需要在实施阶段予以积极鼓励。

对个人层面、机构网络和参与式方法的核心网络的意识、技能和能力（参见第 3.8 章能力建设部分）的发展和维持有时候会被忽视，但在实施和规划阶段都具有很重要的意义。

一般遗产的规划流程

实用技巧

- > 上一章（规划）谈到了衡量一个规划好的工作计划的每一个行动是否符合目标（参见第4.4章“效益”）的主要指标：范围、表现、成本、质量和时间框架。现在，应当以坚实的数据和精确的技术参数的形式来表现这些指标，并不断地对其加以审查和更新，强化实施流程。
- > 指出如果某个具体行动的环境发生改变（比如，项目或资源问题），上述参数（以及其他参数）是否能改变（以何种顺序改变），明确应当在哪些地方做出妥协。通常可以通过政策（比如，严格的质量标准）或制度框架内的限制条件来加以控制（比如，灵活的最后期限）。在实施阶段如果出现任何类似需要重新规划的情况，都务必要取得一致同意。
- > 在实施过程中，很难审查是否达到了具体行动所指向的整体目标（参见第4.4章“效益”）；然而，如果出现任何重新规划的情况，都务必予以告知。
- > 需要注意的问题：规划过程中常见的在实施阶段可能带来负面反馈的疏漏：
 - 资源不足（尤其是人力和知识资源）；
 - 想当然地认为能获得充足的设备和设施；
 - 对基础设施的检查不充分（比如，道路、交通、服务、办公楼、火警观察塔等）；
 - 无法应对由实施行动所带来的新活动增加的压力（比如，保护场所的工程、社区水供应故障、利益相关者之间的冲突）
- > 外包（允许从管理体制外部采购服务和工作的进程）的方法多种多样，即便是在拥有相同的法律框架的欧盟内部，缔约国之间也存在巨大的差异。有的国家已经在行动分配和文化遗产相关风险方面拥有稳固而清晰的方法，还有的则只是在近些年才开始涉足这一课题。这一点对于需要从外部采购专业知识、服务和作品（无论是公共的政府机关还是私人业主）的遗产来说是一个尤为重要的知识领域。
- > 有的遗产管理者的大多数行为都是由其他人来完成的（私营业主或构成制度框架的多个组织）。他们的主要活动并不是通过内部团队或外包活动来创造成绩，而是开展谈判工作。他们的挑战就是如何说服他人去行动，以卓越与协调的方式去工作，也就是有责任但却没有权力，这是很多主要的遗产管理体制的特征。

相关问题

- > 在规划过程中，还应当找出能够让社会与遗产互利互惠并对其加以利用的机会。
- > 是否有来自管理体制内部和外面的其他方参与，如果有，是在哪个阶段参与进来？
- > 实施过程中是否会对人力和财力资源、设备和设施的分配和调度定期加以调整？
- > 是否采取和坚持了任何措施，以评估、准备和响应由外部威胁或管理体制自身缺陷所造成的破坏性事件，比如，各种风险管理形式？
- > 是否有任何机制确保实施阶段所产生的任何信息和文件的时效性、相关性和安全性，能够为将来的行动提供参照？
- > 是否有任何机制确保所有必要的资源到位，或者是一旦开始运行，这些资源是否能保持稳定？
- > 是否有任何机制确保所有授权和审批到位，并周知所有相关各方？
- > 是否将行动职责以及实施行动的权力恰当地分配给了个人、供应商或承包商？
- > 如果在实施过程中文化遗产和利益相关者之间发生冲突，是否有机制协助找到解决方案？

世界遗产背景下的实施问题

重要事项

在世界遗产背景下开展活动的方法必须以保护和管理遗产要素为目标，既要关注外界压力，又要抓住机会，确保突出普遍价值得到维护，社会也能从遗产中获益。这些问题在规划阶段就应该考虑到（并在管理规划中予以详细阐述，参见附录 A），但是在实施阶段可能会出现各种状况，需要对规划（包括实施战略）加以重新思考。以下是可能出现类似需要的场合（参见上一章及附录 A）：

- 由可能给突出普遍价值造成潜在威胁的自然或人为灾害所导致的紧急情况；
- 世界遗产委员会基于保护状况报告所提出的旨在避免遗产潜在威胁的要求；
- 遗产被收入《濒危世界遗产名录》；
- 定期报告进程中所显示出来的紧急的管理变化；
- 因为世界遗产要求的改变而导致的管理变化。

关于最后一点，必须随时根据世界遗产体制的最新要求，审查遗产实施行动的一致性。

流程 3：监测

综述

监测⁶⁹涉及到针对具体目的对数据加以收集、分析和评估，以：

- 审查管理体制是否有效运行（需要对管理流程和管理体制的其他方面加以监测）；
- 审查管理体制是否取得了正确的结果（成果和效益），需要对遗产本身加以监测；
- 确定在发现缺陷或机会的情况下应采取什么补救措施或新的行动计划。

监测可以为管理者提供与他们的保护政策、需要和决定相关的证据。监测不能只局限于收集原始数据，而是一个数据分析流程，深入洞察遗产的状况或者是管理体制的有效性。

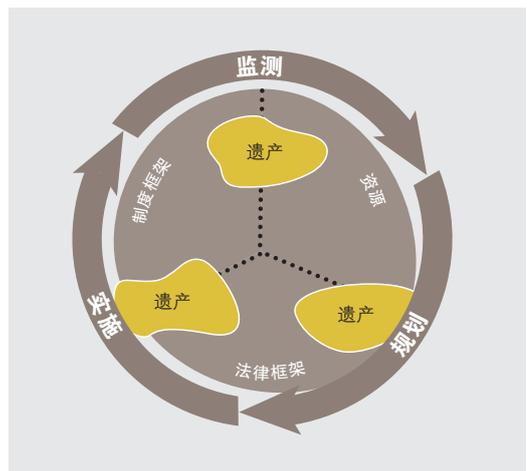


图14：管理体制的三个主要流程之三：监测。

69. Stovel, H. (ed). 2004 年。《监测世界遗产》（Monitoring World Heritage），巴黎，UNESCO 世界遗产中心（世界遗产文件 10）。

一般遗产的监测

方法和挑战各不相同

遗产监测涉及到管理体制评估的很多方面的课题，主要分为两大类：

(i) 管理体制的整体效果：比如，是否达到管理目标，流程运作是否良好，已经实施的行动是否达到了成本、质量和时间目标，在决策过程中是否运用到了所有学科知识，管理结果和其他投入是否反馈给了管理体制并对将来的实践提供了经验。

(ii) 管理体制的成果：比如，遗产的状况，遗产价值是否得到了保护，真实性和完整性是否有变化，环境状况，遗产物理损毁的程度，以及社会参与的程度。

监测流程本质上是对走势的观察，既包括运用到高科技和跨学科支持的详尽流程，也包括遗产员工或本地社区成员简单常规的巡视检查。

监测所涉及的工作

监测就是衡量管理体制是否有效，文化遗产的状况是在改善还是恶化，社会是否从遗产中获得了惠益。监测可以分为两种相互联系但却迥然不同的形式——一个是衡量流程，另一个是衡量效益和成果，需要所有参与者清晰地加以区分和理解。

两种监测形式都旨在推动积极的改变，比如：

- 更好的资源调配；
- 改善文档备案和报告，以免过分累赘，耗费时间和资源，促进对报告流程的遵守；
- 推动管理变革，促进主动式而不是反应式管理和保护；
- 通过连贯可信的方法从潜在捐助者或合作伙伴处获得新的支持。⁷⁰

监测是基于特定的指标关注一定时期内的变化。对遗产而言，指标应显示遗产地对于被认定为重要的遗产价值的保护程度。对世界遗产来说，这些指标就反映在管理规划和申报表格的第6部分。

2012年出版的资源手册《管理世界自然遗产》（第90-91页）附录1就核对了一系列直接来自定期报告问卷的指标，并注明了可能的评估措施，以回答问卷第II部分的问题4.8.2：“在监测遗产突出普遍价值状况时所采用的衡量保护状态的主要指标是否得到了维护？”

为了完成“监测”工作，必须对实施过程中所测量和收集到的数据加以分析，使其成为信息（而不只是单纯的数据），将实际结果与期望结果（“规划”过程中设定的目的或目标）进行对比。将这一信息与过去对类似行动的分析相结合，就能看出发展的趋势。

事实上，在遗产领域，“监测”一词通常用来指数据收集和分析，审查特定状况

70. Hockings, M., James, R., Stolton, S., Dudley, N., Mathur, V., Makombo, J., Courrau, J. 和 Parrish, J. 2008年。《强化遗产工具：评估世界自然遗产的管理效果》。巴黎，UNESCO世界遗产中心。（世界遗产文件23），第88-89页。

或行动的质量或内容（参见第 4.4 章“结果 3”：改善管理体制，认定需要修订或改正的领域）。

关于监测的重要事项

监测和评估框架与方法必须尊重不同地区和文化背景下的保护和管理方法的多样性。不过，以下事项却是很多管理体制都共有的：

界定目的

只有在以下情况下，监测才是有用的：能够对信息采取行动，出于某个具体的原因开展调查研究，能够以循环的方式将信息反馈给：

- 其他管理流程（以及监测流程本身）并改善这些流程；
- 更大范围的管理体制，以便于对法律和制度框架做出调整，改善资源的调配。

只有这样，监测才能提升管理体制的整体表现以及达成最适宜的结果的能力。事实上，界定每一个监测流程所针对的对象（人和事）至关重要；监测行动可以经由不同的需要推动。比如：

- 评估过去和当前的行动和政策的成功和失败之处；
- 告知将来的规划和实施行动；
- 吸引额外的资源；
- 获得地方社区对遗产变化的一致意见；
- 提升遗产的政治支持；
- 为游客提供更多设施。

然而，对与已规划好的工作计划（成果）或更广泛的管理目标（效益）不直接相关的数据的系统监测有时也可能随着遗产目标的改变为界定未来趋势提供有用的信息。比如，游客数量通常并不会作为直接的管理行动的结果（除非是期望达到特定的游客数）或成果，但是监测游客数量的变化却可以增进对管理需要的了解。同样，了解游客的旅行距离可以有助于评估社区成本和遗产惠益。开展系统性的趋势监测可以成为有效的信息管理系统的一部分，应尽可能将其与定期报告的要求相结合。

客观可靠的数据

在可能的情况下，应当采用系统性的监测方法，尽可能减少客观性，雇佣拥有恰当专业学科知识的人。数据收集和测量方法取决于所要观察的工作流程的类型，必须允许对比和重复。数据可以是照片、录像、图纸、访谈、书面报告等形式。应当将观察结果与过去所界定的特定保护状态加以对比（也就是基线）。关于历史保护状态的材料可以从原始的世界遗产申报文档和专家咨询机构评估中找到。⁷¹

71. Boccardi, G. 2004 年。《改善世界遗产保护的监测》：Stovel, H. (ed). 2004 年。《监测世界遗产》，巴黎，UNESCO 世界遗产中心。（世界遗产文件 10），第 39 页。

以“监测计划”的形式对监测流程加以组织是一种不错的做法，直接与价值维护挂钩，世界遗产则是突出普遍价值。制订监测计划可以有助于就采用哪些指标来收集和分析满足信息所需的数据达成共识（申报表格第6部分，《操作指南》附录5）。通过对管理成果的测量（参见第4.4章），确定是否有效地取得了预期的效益。还可以用这些指标来观察现有的趋势或预测未来的趋势。

稳定持续的流程

监测行为的延续性与监测方法的质量同等重要，这是因为，在较长时期内系统地收集和评估的数据可以有助于有效地追踪发展趋势。因此，最好能够通过定期的资金来源给监测项目提供资金，而不是仰赖于一次性的资源。

案例研究

长期监测改善长期管理

哈德良长城世界遗产是罗马帝国边疆世界文化遗产的第一段，由东至西横贯英格兰北部，全长100多公里，一直是深受喜爱的长距离徒步线路。但是，直到2003年之前，大部分段落都没有正式步道。1986年正式提交了建造这样一个步道的提案，英国政府于1994年同意将其作为国家步道。在大部分段落，这条步道都位于或邻近古长城遗址，考古学家担心罗马古迹会面临被损毁的风险，农场主也担心步行者会影响他们的生计。从一开始就将步道规划在草地上，尽可能减少坚硬地面的长度。因此，在规划初期，前乡村委员会就明确地知道，对步道的影响加以监测对于其成功和可持续使用至关重要。

线路一经批准，英国遗产部门哈德良长城办公室就每年沿国家步道进行两次定点监测拍摄。这一做法为步道的状况改变提供了绝佳的视觉记录。同一时间，乡村委员会国家步道官员也开始通过在大门和台阶两侧安装自动计数器来记录景区内的步行者人数。因此，到2003年国家步道正式开放的时候，就已经有了几年以来的线路使用和状况记录，为步道将来的评估提供了基线。在这之后，定点拍摄和步行者人数记录等活动仍在继续进行。除此之外，步道办公室员工（现在隶属于哈德良长城遗产信托基金会，是这部分世界遗产的协调员）还收集了关于温度、降水和土壤湿度的数据。步道每年都会进行检查，并对其状况加以记录。这些记录的相关性可以让我们对影响步道状况的各种进程有一个清晰的认识。

这些记录被用作开展前摄式管理的基础，以防止步道遭到侵蚀。包括：巡道员的使用（如果有可能，在损毁发生之前开展基础维护）、规划更大型的工程项目、广泛提升徒步者谨慎对待步道的意识，不在状况不佳的步道上行走。每年大约有11,000人步行穿越哈德良长城，其中最受欢迎的路段更可达到年10万余人次。尽管自2003年步道开放以来遭遇了一连串罕见的多雨年份，侵蚀情况时有发生，这个管理系统仍然成功地维护了步道的良好状况，保护了重要的考古特征，给使用者提供了愉快满意的体验，同时也为地方经济提供了支持。



考菲尔茨哈德良长城国家步道（英国）

© Judith Herrmann

可持续的监测体制需要制度机构的承诺和更广泛的支持。各个层级的能力建设（个人、机构和社区及网络）、所有利益相关者和相关社区的广泛参与以及对监测的实际影响予以展示，都可以有助于提升监测体制的可持续性。对监测和评估战略的规划和实施必须让即将从管理体制的改善成效中获益的利益团体参与。

监测是一个仍处于成长期的领域，很多新的监测方法正在涌现。需要注意的是，不能让新潮流抹煞掉本地原生的操作方法：后者通常更适宜于现有的资源，更能保证连续性，最擅于利用所收集到的资料开展改善行动。⁷²

世界遗产的监测

重要事项

监测是世界遗产体制的核心。从申报流程开始，缔约国必须考虑到监测事务（《操作指南》第 132.6 条）。世界遗产进程中的监测机制包括：

- 在申报表格中指明监测指标（表格第 6 部分）；
- 反应式监测和保护状况进程；
- 定期报告（《操作指南》第 V 章）。

除此之外，还应该制订一份常规监测计划，监测管理制度的成效，整合一系列具体的旨在保护突出普遍价值以及真实性和完整性的监测要求。

指标

世界遗产监测的最终目标是检查突出普遍价值是否得到了有效的保护。相应地，在规划阶段就应当制订的监测指标必须要与传递突出普遍价值和真实性与完整性的特征相关（参见第 3 部分）。

缔约国应制订衡量、评估遗产保护情况的指标、影响遗产的因素、现有遗产保护措施、审查周期及负责当局的名称（《操作指南》第 132.6）

还应当考虑制订能够有助于预测世界文化遗产及其管理体制是否面临潜在威胁的指标。

指标可以是定量的，也可以是定性的。以下选择指标的常规考虑事项尤为适用于监测遗产的状况、环境以及其与利益相关者的关系与任何改变。这些指标最好是：

- 有数量限制；
- 对变化敏感，能够预测管理行动是否有效；
- 与所监测的趋势有清晰的可测量的关系（比如，如果要测量遗产所在地的环境的气候稳定性，指标就应该包括结构是否存在活动性毁坏；如果想要知道地方社区的经济稳定性，指标就应当监测就业比例和平均收入）。
- 对长期变化，而不是短期或地方变化展开反思（比如，监测一种特定的损毁形式，

72. Stovel, H. (ed). 2004. Monitoring World Heritage, Paris, UNESCO World Heritage Centre. (World Heritage Papers 10).

选择很有可能显示长期变化的指标，比如，季节变化）。同时，避免监测因为周期太长而无法在合理的时间框架内为管理体制提供有用信息的趋势（比如，每一代人的心理变迁）；

- 关注可能发生变化的各个不同的领域，以及可能对遗产管理产生直接影响的压力，包括社会、文化、经济、环境和政治趋势。

- 发现新的压力。比如，气候变化的长期影响的证据可能很难通过感官察觉得到，但却能通过监测手段第一时间发现。

- 监测流程应当在信息收集方法、信息分析、阐释和管理以及数据获取并尽可能利用已经收集到的数据方面尽可能简单低成本。如果监测流程需要精密设备、定制软件、专家或权威人士才能完成，在资源匮乏或由于员工流动而导致知识遗失的情况下就更容易被搁置。

- 将指标与明确的临界值挂钩，一旦达到就会触发管理体制中的一个行动；比如，如果某个区域的参观人数达到一定密度，就自动轮流开放，减少暴露在外的遗产特征的老化和磨损。

- 用参与式方法认定和监测指标，尤其是当遗产进程能够造福相关利益群体，改进管理体制的表现及其结果的时候。

第 4.4 章更为详尽地探讨了如何监测和评估管理进程、效益和结果的指标，更好地理解整个管理体制的效率和效果。

以下是制订监测规划时应当考虑的事项：

- 制订目标，说明为什么要执行监测。
- 将目标与监测指标挂钩，在可能的情况下，还应明确每一个指标的临界值。
- 收集相关材料（出版物、对之前所开展的活动的报告，包括监测活动）。
- 指出现有数据（比如，档案咨询）和新数据（比如，取样、访谈、观察）的收集方法并决定数据收集的频率。

- 数据收集

- 数据分析

- 数据管理，包括历史结果、当前趋势以及未来预测，并记录下长期监测下的变化。

- 了解监测过程中出现的趋势以及恰当的管理响应与时机，指出监测活动的时间框架（唯一还是罕见；间歇还是零星；经常还是持续 / 重复监测），影响区域以及它们对遗产价值（尤其是突出普遍价值）的特征的影响权重。

- 如果是世界遗产，尽可能将监测规划与定期报告问卷统一。

自然遗产领域在监测方法上取得了很大进步，可以通过网络查阅相关资源。⁷³

事实上，有鉴于监测进程与整个管理效力之间的关系，IUCN 世界保护区委员会为自然遗产管理者开发了一套工具，这套工具也同样适用于文化遗产。目前正在就这套工具在文化遗产中的使用展开测试，附录 B 将提供一个简要的总结。

73. Hockings, M., James, R., Stolton, S., Dudley, N., Mathur, V., Makombo, J., Courrau, J. and Parrish, J. 2008 年。《强化遗产工具：评估世界自然遗产的管理效力》。巴黎，UNESCO 世界遗产中心。（世界遗产文件 23）。

世界遗产的监测流程

实用技巧

- > 想要有效评估世界遗产内或附近的潜在介入活动对文化价值（包括突出普遍价值）的影响，“遗产影响评估”是个有用的工具。
- > 有的时候需要解除了管理体制的当前进程和成果之外的新信息。现在还尚未有标准解决方案。能力建设项目可以满足这一需求，尤其是可以促进员工的中期职业发展，使其成为自由职业的专家和承包商的必修课。世界遗产能力建设战略⁷⁴与其在地区中心的支持下（参见第3.8章）在世界遗产体系内外推广的网络可以提供支持框架。

相关问题

- > 是否符合世界遗产的所有报告要求？
- > 监测活动是否提供了管理世界遗产所需的信息？
- > 特征与价值之间的关系，尤其是突出普遍价值，是否得到了充分验证，让特征成为在不破坏其他价值的情况下监测突出普遍价值保护效力的实质性参照？
- > 地区或全球性的世界遗产保护状况报告的结果是否能够提供给个人管理者，帮助他们甄别发展趋势并学习他人的经验？
- > 所有参与为世界遗产进程服务的监测活动的人是否都理解监测是为了提供信息，为管理进程和保护规划提供协助，而不是外部强加的控制？这对于确保类似国家声望不会减少监测战略的质量和可靠性等担心至关重要。

可用于遗产影响评估的培训和工具

ICCRUM和WHITRAP于2012年与ICOMOS及世界遗产中心合作组织的遗产影响评估课程的参与者在参观途中与当地居民交流。



丽江古城（中国）



Fuente: ICCROM

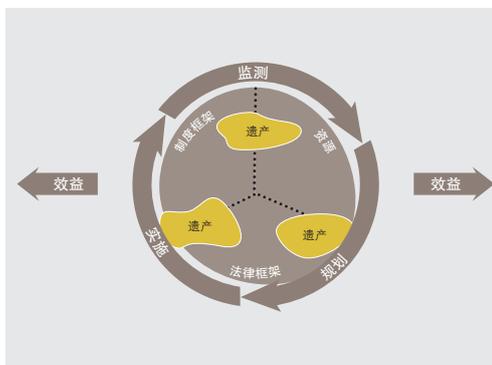
74. UNESCO 世界遗产中心，2011年。《世界遗产能力建设战略的展示和运用》，巴黎，UNESCO 世界遗产中心（Doc WHC-11/35.COM/9B）。<http://whc.unesco.org/archive/2011/whc11-35com-9Be.pdf>

4.4 遗产管理体制的三个结果

定义三个要素：三个要素（法律和制度框架及资源；第 4.2 章）相结合，共同推动制订目标并将目标转化为行动和结果的遗产进程（管理体制的行动；第 4.3 章）。由于参与管理进程的人的期望各不相同，这些结果也千差万别，但大体而言可以分为三类：“效益”、“成果”、以及“对管理体制的改进”。所有结果都是规划阶段的主要关注点，其中尤以效益和成果为甚（第 4.3 章）。这一术语来自工商业管理中的“绩效管理”文化；附录 A 结合管理规划的制订对其加以了阐述。

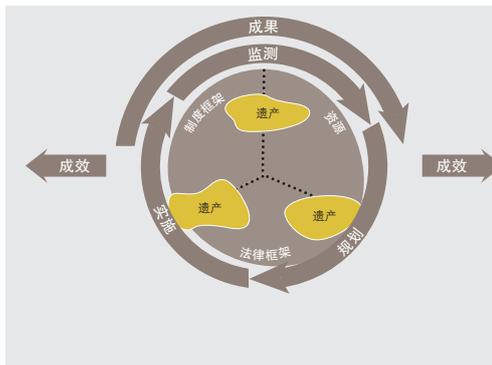
1. 效益（达成目标）

管理体制旨在实现某种目标，也就是效益。效益反映了在规划阶段所探讨的状况的改变（或延续）。以效益为核心的目的就是审查管理体制是否达成了目标。



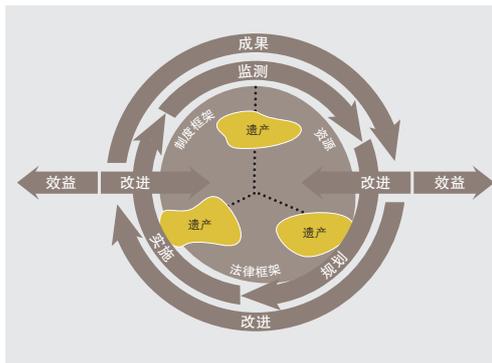
2. 成果（产生结果）

流程会产生成果，成为规划项目的有形产品和服务，为遗产和整个社会提供直接的支持。这些成果对于见到效益必不可少。清晰地阐明成果是理解遗产进程及其效力的核心。



3. 对管理体制的改进

对管理体制的改进来自于纠正措施和反馈。这些纠正和反馈可以来自于外部效益，也可能来自于管理体制内部，也就是说产生于对过程的监测和对成果与效益的评估之中。持续改进是良好管理的核心，可以促进管理体制的变革，实现更高的效力和效率。



关于成果和效益的更多信息

成果通常一种衡量生产力的有效方法，但在评估管理体制的更广泛业绩方面却不能令人满意。成果代表管理体制产生的产品或服务。

比如，遗产管理者可能会通过遗产地提供给游客的新的参观线路（成果）的数量来判断其业绩。但是，这些新的参观线路可能会：

- 推出得太晚，错过旅游旺季（时效性），
- 就主题内容而言，不符合游客的兴趣（顾客满意度），
- 提供的遗产信息不准确（准确度），
- 路程太长致使遗产安保难以完成巡逻，游客难以完成行程（数量及规模），
- 与保护需求不相符，导致游客过分集中，对遗产地造成过度损耗（质量）。

上述各方面可以与新线路的数量一起被量化，以确定管理进程（开发新线路）与成果（新线路本身）是否有效成功，这就是“指标”（参见第4.3章，流程3“监测”）。

但是，要确立一个行动计划的真正效能，遗产管理者应该退后一步，通过如下方式来判断业绩：

- 新线路给游客的知识和态度带来了什么变化，
- 这是否使遗产的价值得到了更好的认识，并为遗产地的守护赢得了更多支持。

换言之，随着新线路的开发，遗产管理者是否实现了有助于达成更广泛的管理目标的效益？效益是一种更好的衡量业绩的方式。它们可以是遗产流程的直接结果，也可以是遗产管理体制的副产品。

对成果和效益进行监测可以提供信息反馈，找到改进管理体制、更有效实现所有管理目标所需的纠正措施。

结果 1：效益（达成目标）

综述

管理体制旨在达成具体的目的，这些特定目的被称为“效益”。效益通常是与遗产价值相关的非物质成就，或者是对社会的回报（现在更多地被称作“遗产惠益”）。效益通常以成果效应、已完成的具体行动、遗产进程所产生的产品和服务的方式表现出来（参见第 104 页“结果 2”）。

人们常常以成果来评判业绩，因为成果比效益更易于掌握和监测。但是人们一般会达成了什么（效益）而不是创造了什么（成果）来对行动加以评估。小学生会觉得回答“你今天学会了什么？”这样的问题很容易，但是要回答关于效益的问题就难了：“你曾经或将会怎样运用今天学到的东西？”

在遗产领域，尤其是世界遗产系统也是如此：世界遗产地的最终效益是能够确保突出普遍价值的保护（《操作指南》第 7 条及第 96—97 条）以及遗产在社区生活中的作用。以效益为核心是为了检查管理体制是否达成了以上目标。即便是管理完善、实

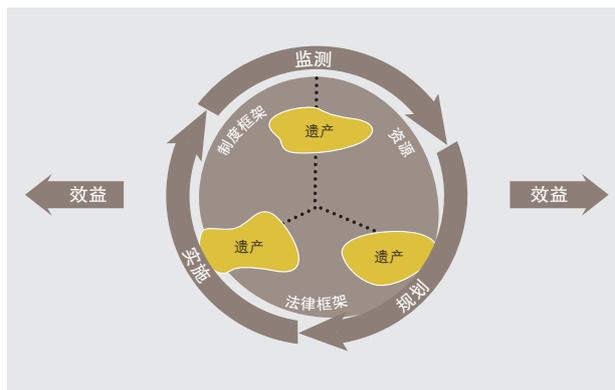


图15: 管理体制的效益

现了所有成果的遗产地有的时候也会不断失去其文化价值。

一般效益

方法和挑战各不相同

效益与遗产管理直接相关，比如，遗产地是否维持了其核心价值以及其突出普遍价值（如果是世界遗产的话）。

但是效益通常与更广泛的事务相连，而不仅仅只是局限于遗产本身。

比如，促进相匹配的地方发展可以是一个重要的效益，这一效益反过来作用于遗产的可持续性（获得更多的地方支持）并因此与多个管理目标不谋而合。类似的是，确保遗产地能够促进社区文化差异就是一个效益，可以通过创造更大的社会凝聚力，提升并保护遗产地价值，增强地方对遗产的认同感和主人翁意识，从而催生新的支持形态。正是通过效益才能改善遗产地与更广阔的社会之间的互惠关系，这个目标对于文化遗产将来的可持续性至关重要（参见第 2.3 章）。

效益是最重要的，同时也是最难于准确衡量的。遗产领域有很多共同目标，但是这些目标如何实现将取决于遗产地的性质及其社会、环境以及经济背景。

关于遗产效益的范例

下表展示了遗产管理体制最常见的一些效益，以及部分叠加效益。比如，游客满意度也可以形成对遗产管理的新的支持形式；地方社区的有效参与可以确保遗产价值得到提升和保护。无独有偶，对遗产价值的有效保护可以提高游客的满意度，并有助于提升地方社区的福祉。如表 10 所示，为达成这些效益，遗产流程（参见第 4.3 章）通常会在不同的时间框架内实现各种各样的成果。

表 10 还指出了如何直接衡量某些效益，如游客满意度。其他效益，比如地方社区的福祉，也可以直接衡量，但采用的指标可能受到其他因素的影响——当地其他旅游胜地可能会增加过夜游客的数量——因此并不可靠（参见流程 3 “监测”）。在某些情况下，某种效益可能会过分宽泛，以至于很难认定可以对其进行直接衡量的指标。世界遗产最重要的效益——保护突出普遍价值及其他文化价值就如此。

选择监测和评估效益的指标

规划过程中就应选择好效益监测指标，遵循前文关于指标的建议（流程 3 “监测”，第 4.3 章）。附录 A 描述了巨石阵（英国）所采用的效益评估指标作为范例。遗产流程和成果可能有助于提升多个效益（同见下文）：更好地管理游客可以有助于保护突出普遍价值（多个新型参观途径及轮流参观可以减少损耗），同时也有助于实现为周边社区建设更健康的地方经济这一更宏大的效益（为地方吸引更多数量和种类的游客）。见第 104 页“结果 2，成果”。

同时，也应该更多地关注第 110 页“结果 3，对管理体制的改进”中所谈到的效益指标。

表 10：世界遗产的典型效益

效益1	其他受影响的效益	效益指标
<p>目标：提升游客满意度</p>	<p>提升游客的意识，获得更多支持 改进并保护突出普遍价值和其他文化价值</p>	<p>确定是否达成目标</p> <p>数量（参观的时间和人数） 质量（游客满意度）</p>
效益2	其他受影响的效益	效益指标
<p>目标：在遗产地周边建立一个繁荣的地方社区，反过来造福遗产地</p>	<p>推动及保护突出普遍价值和其他文化价值</p>	<p>确定是否达成目标</p> <p>就业水平及地方经济数据中的其他趋势 社会/环境数据等趋势，比如犯罪、玩忽职守、蓄意破坏文物等 对遗产地的新的支持形式 游客每年在遗产地酒店过夜的数量 地区旅游业，重复游览的次数</p>
效益3	其他受影响的效益	效益指标
<p>目标：保护突出普遍价值和其他文化价值</p>	<p>在遗产地周边建立一个繁荣的地方社区，反过来造福遗产地</p> <p>游客满意度</p>	<p>确定是否达成目标</p> <p>【在某些情况下，达成目标的程度只能通过通过对流程和成果加以评估来理解。参见下文】</p>

关于管理体制效益的重要事项

效益可能比成果更无形，更难衡量。通常情况下，可以用曲线趋势图来表示效益，显示不同时间的业绩变化。运用趋势图展示目标业绩水平以及相关的对比可以将来自监测成果的信息用于审查和（在必要的时候）改进管理体制。

由于效益更无形，有效的沟通政策可以作为催化剂促进主要管理体制之外的支持，提升正向效益。支持可以提供宝贵的反馈意见，强化管理体制及其行动（参见第 110 页“结果 3”）。如果能够将被量化归档的效益传播给其他人，向他们展示遗产管理和保护的惠益，就能够形成对遗产行动的更多公众共识，向政府施压，确保适当的法律及制度框架，为文化遗产投入必要的资源。

世界遗产的效益

重要事项

世界遗产的主要效益是保护遗产的突出普遍价值。但是其他效益也与世界遗产有着特殊的相关性。

管理规划是世界遗产领域广泛采纳的一种工具，附录 A 对其进行了详细的介绍，其核心就是保护突出普遍价值这一主要效益。但是，管理规划流程也有益于实现某些更广义的文化遗产效益，其中有的规划流程可能需要不仅局限于遗产地本身。

一般遗产效益

实用技巧

- > 效益监测和评估需要精心规划，避免不必要的成本和时间消耗，并且应尽可能利用现有的监测数据。
- > 效益评估通常依靠几个指标的分析，这些指标多与形成共识的临界点和过往业绩相关。可以用图表来展示一定时期内指标是处于稳定、提升还是下降状态，以此来说明发展趋势。
- > 理解遗产行动在更大范围内的反响通常需要从更广泛的领域内选择专家，而不仅仅是局限于常见的参与遗产进程的专家。除建筑师、管理员、地理学家、工程师之外，还可以包括经济学家、社会学家、环境科学家、旅游业从业人员等等。

相关问题

- > 不断对当前环境提出质疑，以检查管理体制是否为遗产地确立了足够广泛的目标，并给予遗产惠益恰当的关注（参见第2章）？
- > 是否与周边业主和使用者合作？
- > 管理者是否与周边业主和使用者定期联系？
- > 居住在遗产地内或附近的地方社区是否参与了管理决策？
- > 这些实现规划好的行动计划在保护遗产价值的同时是否考虑到当地居民的福利？
- > 是否持续对更广泛的开发的影响展开了监测？

以下是世界遗产的部分其他效益：

- 有助于让更多人了解《世界遗产公约》，激发各种受众群体更强烈的兴趣；
- 促进缔约国和世界遗产体系内其他组织之间的合作，
- 深化世界遗产委员会的一个或者多个战略性目标（可信度、保护、能力建设、传播、社区）；
- 确保特定世界遗产地的经验教训能够为整个世界遗产体系以及非世界文化遗产共享；
- 在遗产地或者地区层面满足定期报告中所发现的需求；
- 开展能力建设，拓展新的学习环境和宣传活动，锁定适当的受众群体，强化从业人员、制度框架和社区及网络的能力，在地区或亚地区能力建设项目之间建立联系；
- 确保世界遗产地在可持续发展中发挥作用，保证遗产地及其利益相关者能获得遗产惠益。

关于最后一点，《操作指南》特别强调，应采用参与式方法进行世界遗产管理。衡量参与式方法是否有效的标准就是，那些未直接负责遗产地日常经营的利益相关者是否能够从中获益。

4 设计、评估和改善遗产管理体制

有的世界遗产地会收集关于所有或部分遗产价值状态的信息，但是对很多遗产地来说，这是最近才开始的举措（以满足最新的定期报告的要求）。所有世界遗产地都应拥有或改善其效益监测系统，这个过程需要时间和资源，同时也必须保证延续性，因为机构和利益相关者的投入至关重要；稳定的资金来源也同样重要，以避免人力和经济来源过分受到干扰。

结果 2：成果（可交付的结果）

综述

遗产流程的目的是为了实现结果。为响应已确立的效益而完成的行动和提供的服务就是成果。成果是可以与地方社区以及其他利益相关者分享的有形结果，并且通常能够为遗产、社区以及利益相关者提供直接支持。它们共同为实现管理体制的整体目标——效益而努力。

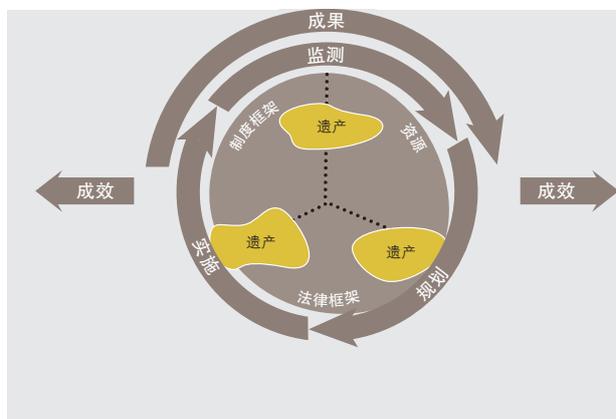


图16：一个管理体系的输出结果

一般成果

方法与挑战千差万别

成果是规划好的项目的结果，这些项目明确规定了对于达成特定管理和保护目标并实现管理体制的整体目标（比如，保护文化价值，尤其是突出普遍价值）至关重要的活动。

规划、实施和监测的管理循环可以实现各种不同的成果：

- 计划本身（比如，完整的管理规划）；
- 在土地上建设的有形结果（比如，建筑物修复，信息栏设置等）；
- 这些结果以及达成结果的过程所传递的可以为未来行动提供信息的数据（比如，两年间游客人数增加 100 万）；
- 服务，比如，火警系统维护。

成果包括什么内容？

遗产进程会在长期和短期内产生大量成果。这些成果共同作用，确保达成更大的目标，并保障为代表管理体制终极受益者的不同利益相关者服务的效益。

成果可能不能直接满足某项要求，但却可以触动另一个流程。比如，作为游客管理战略的一部分，第一个成果可能是来自于规划流程的游客管理规划。遗产地的新标

识则是实施阶段的几个主要成果之一。在游客离开遗产地时记录下的反馈意见就是监测流程的成果，同时也可能驱动另一个流程，比如说让标识更好地满足游客需求的改正措施，从而取得令游客满意的成效。

重要事项

对成果以及取得成果的流程加以分析，再加上外部的建议和信息，使得一般管理更为有效（参见第 110 页结果 3 “对管理体制的改进”）。

成果可以帮助我们衡量管理体制的生产效率。将成果归档并监测获得成果的过程（参见第 4.4 章“过程 3：监测”）对于理解遗产进程以及管理效力至关重要，密不可分。除此之外，所收集到的信息还可以为事件（年度报告要求的核心组成部分）和效益（参见下一节）报告提供重要的基础素材。对这些效益加以评估之后，就可为改善将来的管理流程提供反馈意见（参见第 4.5 章“结果 3，对管理体制的改进”）。

规划和监测的结果本身可以是成果，但是不应该被看作“最终产品”，而是通向另一个流程与另一个成果的途径，共同让管理体制更加具有操作性和效力。

规划也是一种成果，经常在管理管道内被广泛分享，但却并不会深入向下交流（在实施之后）。成果必须归档备案，让利益相关者看见自己的投入带来的实际结果，并进一步为填补目标与结果之间的差距而努力。

效益与成果（多对一的关系）

流程、成果和效益之间的关系可能有点难于理解。在流程和特定的效益之间通常会有一种“多对一”的关系，也就是几项成果对应一项效益。

表 11：举例说明效益、成果和流程之间的关系

本表是上节“效益”部分表 10 的增补版

效益 1	效益指标 确定是否达成目标	成果 为效益服务	流程或成果指标 确定流程的效力， 成果的质量以及在 实现更大目标中的 作用	遗产流程 产生成果以实现 效益
游客满意度 其他受影响的效益 提升游客意识，获得更多支持 提升并保护突出普遍价值以及其他文化价值	数量（参观时长与次数） 质量（顾客满意度）	新参观途径	数量（参观时长与次数） 质量（游客满意度、准确性） 时效性（赶上旅游旺季） 兼容性（降低游客造成的损耗）	数量（参观时长与次数） 规划、实施与监测 游客路线（设置路标、语音导游、网络平台、轮流开放等）

4 设计、评估和改善遗产管理体制

效益2	效益指标	成果	过程/成果指标	遗产流程
在遗产地周边建立一个繁荣的地方社区，反过来造福遗产地 其他受影响的效益： 提升并保护突出普遍价值以及其他文化价值	就业水平及地方经济数据中的其他趋势 社会/环境数据等趋势，比如犯罪、玩忽职守、蓄意破坏文物等 对遗产地的新的支持形式 游客每年在遗产地酒店过夜的数量 地区旅游业，重复游览的次数	一系列适合遗产地的商业机会 新的合作关系，新的赞助人 招募新的人才以促进地方经济 改善城市环境	数量（比如，所筹集的资金或合作者、雇佣以及创造的工作机会的数量）以及频率（比如重复游览的人数） 质量 时效性 包容性 与遗产地需求的兼容性 承诺范围与时间框架 地方社区的满意度	确定与遗产地相关的市场与机会 吸引合作者与投资 Start-up funds for 新业务启动基金 行动计划 城市复兴总体规划
效益3	效益指标	成果	过程/成果指标	遗产流程
保护突出普遍价值及其他文化价值	【如果不能找到有效的效益指标，可转而评估相关的成果与流程】	第一项成果： 修缮房顶 第二项成果： 削减遗产地管理的长期成本 简化维护程序	数量（数目及总面积） 效力（设计以及使用期） 时效性 成本（公平定价，维护的便利） 环境（OKM材料）	范例1：修缮不结实、漏水并危及遗产属性的房顶并建立长期的维护途径

下表对上一节谈到的三项效益展开了更为详尽的分析，阐释遗产流程中的成果与效益的区别。第一个范例探讨了第 4.4 章引言部分所谈到的新参观途径，以及其如何提升游客满意度。最后一个与保护遗产价值有关的范例则重点讨论了一个成果并不会直接满足需求，但却可能促成另一个流程和成果的环境监测流程。

如表 11 所示，为达成一个或者多个效益，遗产流程（参见第 4.3 章）通常会在不同的时间框架内实现多个成果。一旦获得成功，这些成果就会共同确保管理体制能够达成符合所有利益相关者利益的目标。

成果的监测与评估

表 11 的范例阐述了各种效益以及可能有助于达成这些效益的不同成果（以及其后的一系列可带来效益的成果）。表 11 还指出了某些可能的成果指标（采用第 3.4 章“过程 3：监测”中所提供的一般建议）。是否能够通过衡量成果实现的程度来衡量那些难以衡量的效益？参见附录 A 中列出的巨石阵（英国）所采用的指标。

一般遗产的管理成果

实用技巧

- > 在工商领域，成果仅指生产出来的东西（或者是只应该被生产出来的东西），因为此过程中会有一个明确需求这些产品的“顾客”存在。尽管这种思维方式并不能直接应用于遗产领域，但却有助于区分实现实际结果（成果）和更宽泛的目标（效益），并提醒我们确保年度工作计划针对真正的需求的重要性。
- > 评估成果的指标应尽可能少选，只选判断成功所必需的、能够以一种前后连贯的方式来度量的指标，最重要的是“SMART”原则（一种很常见的缩写代码，用于设定管理目标）：⁷⁵
 - 必须针对接受度量的具体产品或服务（Specific）
 - 必须是可测量的（量或质）（Measurable）
 - 成本和共识必须是可达到的（从利益相关者处买进）（Attainable）
 - 必须与管理者的信息需求相关（Relevant）
 - 必须有时间限制——这样我们才知道预计实现成果的时间（Time-bound）

指标旨在对具体的成果做出评估。但是，为每个成果选择指标的过程会受到更广义的（一个或多个）由成果催生的效益的影响。
- > 国家或者国际控制标准可能会为定性指标（管理质量，⁷⁶ 环境）提供客观的评判标准。此外，内部监测协议也有助于使评估方法标准化并保持质量和信誉
- > 有的管理方法对“成果”和“效益”的解释略有不同，应该谨慎区分。比如，有的学派把“成果”分为两个层次：一系列“结果”（比如，安装排水系统，修缮屋顶以及排水沟）共同实现某个特定“目的”，也就是有形的结果（比如，改进雨水的收集与处理）。⁷⁷
- > 自然遗产领域在利用“管理效能评估框架”（Framework for Assessing Management Effectiveness）（见附录B）评估遗产流程及成果方面取得了长足进展，同时，《强化遗产工具箱》中所提议的“工具10：工作/遗产地成果指标”也与此相关。⁷⁸

成果指标的选择

接受监测的成果应该提前确定，最好在制订年度工作计划或者总体管理规划的时候（参见第4.3章“规划”，以及附录A中关于管理规划的内容）。

要对成果加以评估，重要的是将工作进展与遗产工作计划中设定的目标进行比较。与管理体制中的其他结果相比，成果更为具体可见，更容易确立公正的指标，以衡量这一年度“生产力”（公正的指标指的是收集不以收集者为转移的相同信息，以避免受到个人偏见的影响）。

构成成果的改变、产品和服务本身可以是“可衡量的”结果（即指标），比如，以平方米为单位表示的缓冲区的扩展。但是，在确定一项成果的量 and 质的时候，采用

75. http://en.wikipedia.org/wiki/SMART_criteria

76. 国际标准化组织（www.iso.org）出版的ISO 9000系列标准，可通过国家标准机构获取。

77. 欧洲委员会，2004年。《援助方法》卷1《项目周期管理指南》。布鲁塞尔，欧洲委员会，第82页。https://www.aswat.com/files/europeaid_adm_pcm_guidelines_2004_en.pdf

78. Hockings, M., James, R., Stolton, S., Dudley, N., Mathur, V., Makombo, J., Courrau, J. 和 Parrish, J. 2008年。《强化遗产工具箱》，《世界自然遗产管理效能评估》，巴黎，UNESCO世界遗产中心，（世界遗产文件23）pp.58-59. <http://whc.unesco.org/en/series/23/>.

系列指标（而不只是一个）通常更为有效。

A. 在可能的时候，成果指标可以通过以下方式量化：

- 物理成果（比如，摄像头的安装数量、手册的印制及发放数量、已修缮屋顶的数量、总面积和价值）；
- 工作量（比如，与地方社区召开会议的次数，或已开展的外部合作的数量和价值），
- 使用者（比如，每年的游客数量或租金金额、语音导游的使用量，以及回答询问的次数）。

B. 成果指标有时候可以通过与以下内容相关的数据走势来评估一项成果的影响的：

- 物理成果的效力，比如修缮后的屋顶的相对寿命，
- 已完成的工作的质量，比如，合作伙伴的国别多样性，或者外部目标人群的意见，
- 使用者档案，比如游客到遗产地参观的旅行距离。

C. 成果指标有时候会从财务方面对工作加以评估——实际支出与计划支出对比——以提供相关经济信息，增加管理部门、捐赠者和其他人的信任。

世界遗产背景下的成果

重要事项

在世界遗产背景下，成果应该共同为保护突出普遍价值服务，将其作为首要效益，但同时也服务于其他效益，比如对社会的惠益。无论是旨在保护属性、真实性和整体性的措施，还是为地方社区创造惠益的服务，成果都是规划流程的一部分（或管理规划流程，参见附录 A），建立在对影响遗产及其利益相关者的因素的评估及其他一些因素的基础上。

申遗成功带来的额外挑战对新的成果提出了要求，比如，与世界遗产相关的多重规划（第 4.3 章）或详尽的制度框架（第 4.2 章）。其他世界遗产流程，比如反应式监测和定期报告也可能会影响预期的成果，系统应做好应对此类情形的准备。

如果是针对遗产地或其管理的变化以满足世界遗产要求的特定项目，采用包容式方法监测并评估各遗产流程及其成果（并对之进行规划）就尤为重要。项目的所有权应当“属于”地方利益相关者和负责实施的地方合作伙伴，他们的信息需求至关重要。指标应当不仅仅是反映“捐赠者”想要知道的信息，同时也应当反映地方管理者、地方社区以及其他利益相关者的需求。因此，了解地方信息系统的运作方式，并保证地方利益相关者能够在定义相关指标时起到带头作用非常重要。

结果 3：管理体制的改进

综述

管理体制旨在通过以成果形式发展出来的各种各样的行动实现效益。上文提及的三个要素和流程应为有效地实现效益和成果提供必要的支持。上文相关章节已经解释了次要管理体制可以如何帮助管理者实现必要的效益和成果。在良好的管理体制下，

如果这些效益和成果未能实现，那就必须对体制加以改变和改进，使其变得更加完善，实现必要的效益和成果。本节解释了这些改进将如何引发管理体制的长期改变。能否实现潜在改进取决于找出管理体制的三个要素和流程所存在的不足，并采取相应的纠正措施。这种改进可以通过监测遗产流程，对成果和效益加以评估，并衡量三个元素是否充分来实现。这些改进也可能由对当前元素的细微改变构成，或者是以来自次要管理体制的强力支持的形式从外部改变。

外部投入可能有不同来源（参见第2章）。比如，在很多国家，文化对社会日常事务（教育、拓展以及社区发展工作）的影响越来越大，同时也吸引到了各种新形式的支持（来自私人或公众）。这可能需要部分已经有着数百年历史的现有管理体制做出实质性的改变，同时也对以证据为基础的针对文化遗产的透明决策提出了要求（参见第4.3章“监测”）

一般管理体制的改进

方法和挑战千差万别

如果规划、实施和监测流程不能带来预期的成果和效益，乍看之下可能是由外部因素所导致，但其真正原因可能是现行管理体制中存在缺陷（一个完善的管理体制应该设有应急机制以掌控甚至最小的可预见危机）。如何找出这些缺陷是本节主题。

这些缺陷可能是由于法律和制度框架缺口，资源不足或调度不合理，或者流程本身的不足所导致。这些缺陷可能导致成果不尽如人意，效益只能部分实现或完全不能实现。解决方法可能非常简单（如，更合理的资源调度）。但如短期内不能直接补救（比如解决法律框架中的不足），就应在管理体制的其他领域寻找解决办法。间接的补救措施则可能需要采取更具想象力的方法。

解决这些缺陷必须要积极投入。管理体制的改进可能需要长达数日、数月乃至数年的时间。制订必要的时间表，保证实现长期改进的足够韧性本身就极具挑战。

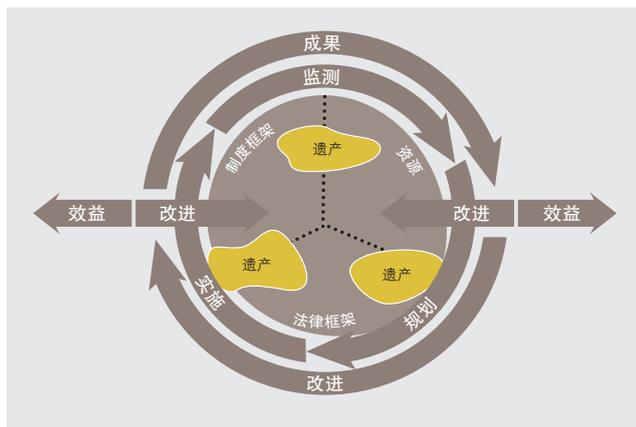


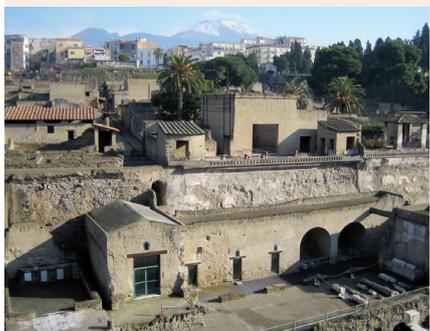
图17: 改进管理体制

管理体制的改进涉及到什么？

收集反馈信息并实现改进可能是需要多个步骤才能完成的活动：

1. 找出主要遗产管理体制中导致效力和效率不足的缺陷；
2. 如果主要管理体制不能提供解决方法，可转向次要来源（参见第118页第4.5

通过合作在不进行重大法律或制度改革的情况下改进现行管理体制



庞贝考古区，赫库兰尼姆古城与托雷安农齐亚塔（意大利）

赫库兰尼姆古城（Herculaneum）遗址是庞贝（Pompeii）考古区世界系列遗产的一部分，赫库兰尼姆古城以及托雷安农齐亚塔（Torre Annunziata）（意大利）是一个极为重要的案例，展示了如何通过合作在不进行大

型制度或者法律改革的情况下，创建一个临时性的管理体制，对现行管理体制进行持续改进。庞贝古城、赫库兰尼姆古城及相关住宅在公元前79年被爆发的维苏威火山掩埋，为历史上某个特定时刻的社会和日常生活留下了完整而生动的画卷，在全世界都无与伦比。这些考古遗址一直为公众所拥有和运营，直到1997年被收归一个中央集权的公共系统经管，在二十世纪的最后几十年长期存在经费不足的问题。

地方遗址部门在1997年被授予经济和行政管理自主权（第352号法令，1997年），这使得资金大幅上涨（门票收入不再上缴给中央部门以再次分配）并减少了官僚机构。但是，这次管理改革是不完全的，人力资源仍然被中央文化部掌握，不能灵活而有效地满足地方需求。此外，很多全国性的公共事业的程序一直都很复杂，使运作效率严重滞后。

2002年，赫库兰尼姆还在于罗马召开的PisaMed会议上被当作非战乱国家古迹保护最糟糕的案例之一；到2012年，它就摇身成为正面榜样，“其卓越的日常工作肯定可以在世界上其他相似的大面积遗址地区被复制，”联合国教科文组织总干事伊琳娜·博科娃（Irina Bokova）在参观赫库兰尼姆后这样总结说。

这一环境上的戏剧性变化部分源自于“赫库兰尼姆保护项目”⁷⁹的公私合作模式。该项目自2001年以来一直是赫库兰尼姆的保护和管理提供支持。多种因素导致了这一行动计划的成功，进一步巩固了当地遗产部门已经采取的积极措施。该项目通过明智的选择，对现有管理体制的不足做出了准确的回应，并在旨在持续改进管理效力和效率的9个方面都做出了努力。

以下是部分例子：

- 创造性地利用旨在开展商业合作的法律框架（第42号法令/2004年，第120 & 30条），允许私营合作伙伴（在这里指的是慈善机构）为公共合作伙伴提供运行支持——行动力与更大的组织灵活度——而不仅仅只是经济资助——也就是捐款。遗产部门欠缺的是组织能力而不是经济能力。
- 在主体组织，也就是地方遗产机构“内部”开展的合作，确保真正的伙伴关系，并向新的工作方式开放现行管理体制，让推动这些方法的人更具主人翁意识。
- 创造一系列积极响应并且灵活的合作关系（而不是专门的法律实体），随着遗址地需要和主要管理体制的发展，积极响应项目在新阶段的需求。在十余年的时间里，项目将濒危遗产区域内极具抱负的工程转化成为遗址附近的居民区规划的新的博物馆设施、城市复兴项目，以及为其他维苏威遗址开展能力建设的活动，最后逐步退出项目。
- 创建一支由国家级遗产专家以及专业承建商（其中很多来自当地）组成的跨学科队伍，以加强遗产地的人力以及遗址保护活动。
- 创建地方和国际研究合作者网络，加强知识资源，同时也推动遗产地的宣传，并向该系列世界遗产的其他遗产地带去多重效应。
- 一种项目管理方法，该方法引进了基于目标的工作文化，并极为强调高效的遗产流程。
- 对能够让现行管理体制用公众资源在超过项目生命期的未来仍然支持遗产地管理的活动的重视。例如基建以及削减长期成本，简化遗址管理的保护措施，以及测试和改进设计好的维护周期，保护长期研究合作关系的方法。
- 认识重塑遗址在现代城镇生活中的作用和身份，管理遗址和地方的互惠的必要性。作为整个项目的兄弟行动计划，赫库兰尼姆中心旨在搭建与地方民政部门以及其他利益相关者之间的桥梁，以期在长远的未来改善古代和现代城镇之间的关系。

章的模板)，促使管理体制做出改变并提升效力和效率（如下文的赫库兰尼姆古城案例研究）。

3. 改变主要管理体制是一项有可能花费大量时间，并需要强有力的政治支持的任务。

外部改进可能产生于对专业文献的查询或可实现多重惠益的信息收集项目。比如，口头历史项目可以收集能填补管理体制知识资源缺口的信息，或因为转向外包而丢失的信息，利用过去曾参与遗产地维护的退休工人的经验。这一过程本身（从下到上）有助于克服法律和制度框架的缺陷，这些缺陷常常（从上至下）不能促进参与式方法的实施。在遗产领域也可能存在与制订遗产管理体制相关的新知识。

改进管理体制的重要事项

管理规划是世界遗产领域广泛采纳的一种工具，在发现管理体制的差距以进行改进方面发挥着重要作用（参见附录 A）。即便没有管理规划，管理体制也可对照目标（成果）和更广泛的目的（效益）对管理进展加以评估，并分析彼此之间的差异与原因。管理体制的改进取决于严格的评估：三个基本要素是否支持三项遗产流程，并提供了想要的成果，达成了所期望的效益。

通过指标的方式从对成果和效益的监测中获得的信息有助于定义管理体制未来的工作流程并为其进行优先性排序。这些信息也可成为对管理体制的九个方面进行全部或部分实质性改进的基础。下一小节，也就是第 4.5 章，将提出一个对遗产管理体制加以整理归档和评估的模板。在这个模板中，第九个组成部分“改进管理体制”将汇集

改进管理体制

实用技巧

- > 改进有时也称为“投入”，但是这容易与人力、经济以及知识资源混淆，因为这些资源有时也被称为“投入”。
- > 螺旋上升状态的持续改进是良好管理的核心，是否能确保这种改进取决于认识差距并恰当应对的技巧。这些技巧可以通过简单的能力建设项目培养（参见第 3.8 章）。
- > 由于相对与外界隔绝，文化遗产部门比其他部门更缺乏项目实践与利益相关者管理的重要技巧⁷⁹。这一现象削弱遗产地的管理体制，同时阻碍了体制的沿革发展。
- > 这种孤立状态也意味着需要对其他部门有更为透彻的了解，并对主要管理体制加以改进。⁸¹
- > 鉴于文化遗产所承受的越来越大的压力以及来自社会的最新要求，新学科的介入也成为一种常见的需要：经济学家、社会学家以及人类生态学者等。

79. Packard Humanities Institute、Soprintendenza Speciale per i Beni Archeologici di Napoli e Pompei（当地的一所半自治遗产机构）与罗马英国学校合作开展的行动计划。

80. 副首相办公室，2004。《建构可持续社区所需的技能》（Skills for Sustainable Communities），伦敦，英国皇家建筑师学会。http://dera.ioe.ac.uk/11854/1/Egan_Review.pdf

81. Brundtland, G.H. 1987。《世界环境与发展委员会报告：共享未来》（Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future），牛津，英国，牛津大学出版社。第 7 章：“如何在决策融合环境和经济学考虑”，第 75 条。

在其他八项中发现的所有差距或机会，然后提出是克服还是接纳的改变建议，并在适当的时候指定合适的管理工具。

世界遗产管理体制的改进

背景

重要事项

找到实现主要效益（保护突出普遍价值）以及其他目标的生产力、效率和能力上存在的差距并尝试加以弥补是遗产管理体制改进工作的一部分。合规需要又为被收入名录的遗产增添了额外的压力。附录 A 将探讨管理规划如何有助于实现这些目标。

例如，《操作指南》中推荐的参与式方法（《操作指南》第 108 条）就取决于利益相关者对管理流程所有阶段的参与，也就是让所有受管理体制的生产力、效率和能力影响的人都参与到实现某种特定效益之中。

世界遗产的改进

实用技巧

> 对文化遗产管理部门来说，被收入《世界遗产名录》增加了额外的义务和新的挑战。这要求缔约国重新审查并改进他们的管理体制。另一方面，世界遗产体制还会通过世界遗产委员会及其专家咨询机构（ICCR0M、ICOMOS、IUCN）、地区中心和其他可在改进管理体制的进程中发挥作用的组织（参见世界遗产网站）提供进入不同的经验与专业知识网络的途径。

4.5 对遗产管理体制进行归档和评估

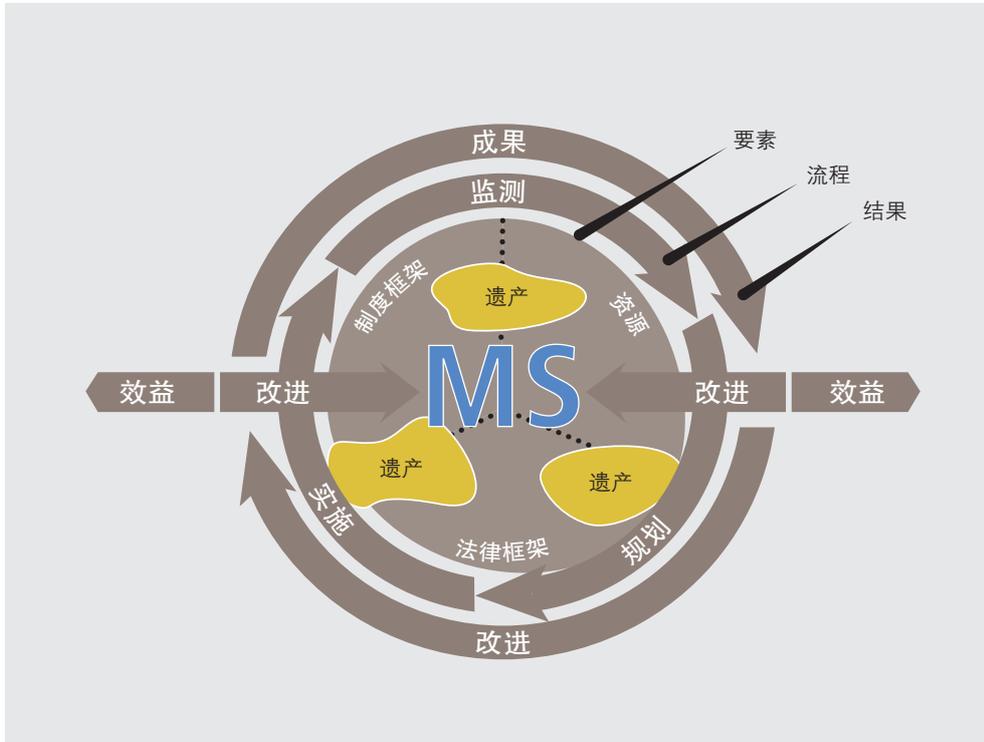
一个“完整”的遗产管理体制

国家及遗产级的管理体制框架

第 4.2、4.3 和 4.4 章谈到的九个构成部分共同组成了一个完整的管理体制（MS），如下图所示：

将遗产管理体制分成九个部分为所有使用同一个系统的人提供了一个共同的参考框架：管理遗产的遗产从业者，决定制度框架的政策制订者，以及参与遗产管理的社区和网络，都需要透明的决策过程。

如第 4.1 章所谈到，作为国家和地区级的主要运行体制，遗产管理体制可能还有监管认定和记录遗产等核心任务的法律授权。但是，在管理遗产的时候（保护、阐释、游客管理、与发展的关系等），其能力就会受到考验，通常都需要外部力量的支持。这时候通常就需要次要管理体制（或其组成部分）提供支持。本节将解释如何归档并



评估主要遗产管理体制是否有足够能力以及次要管理体制的作用。

对某些类型的文化遗产而言，国家或地区级遗产管理体制可能看上去很标准，但是应该通过某个具体遗产或遗产群来对其加以测试。这些遗产或遗产群每个都有自身的特质和背景，决定各自的管理体制。在九个组成部分中，；流程和结果受个体差异的影响最大。这一点我们将在以后探讨。

三个基本要素也受具体遗产或遗产群的制约和机会的影响。图 20 提供了一些范例，同时也展示了来自其他管理体制的组成部分可以起什么作用。

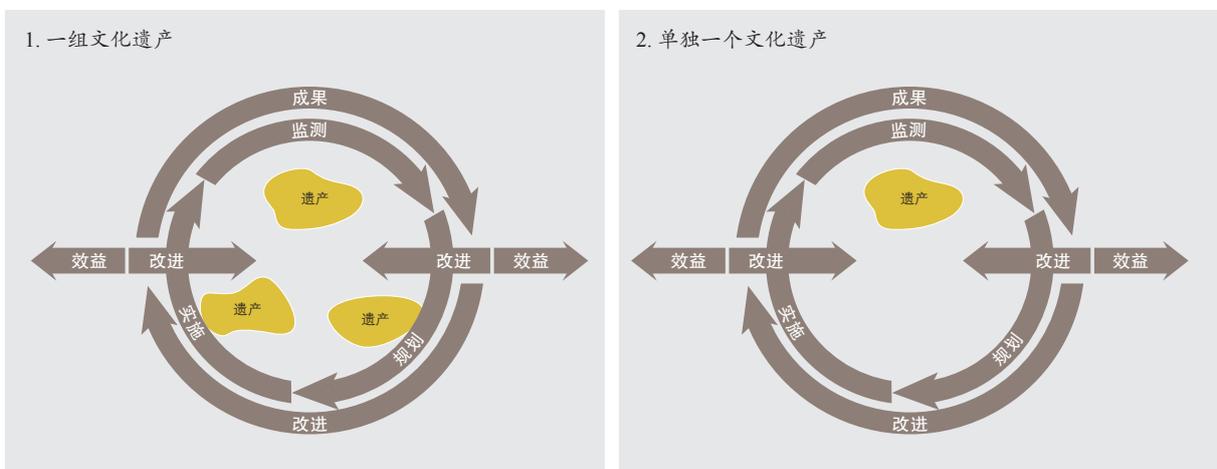


图19：表面上一致的（主要）遗产（国家级）管理体制中的要素如何得到地方环境对遗产（群）的支持。

4 设计、评估和改善遗产管理体制

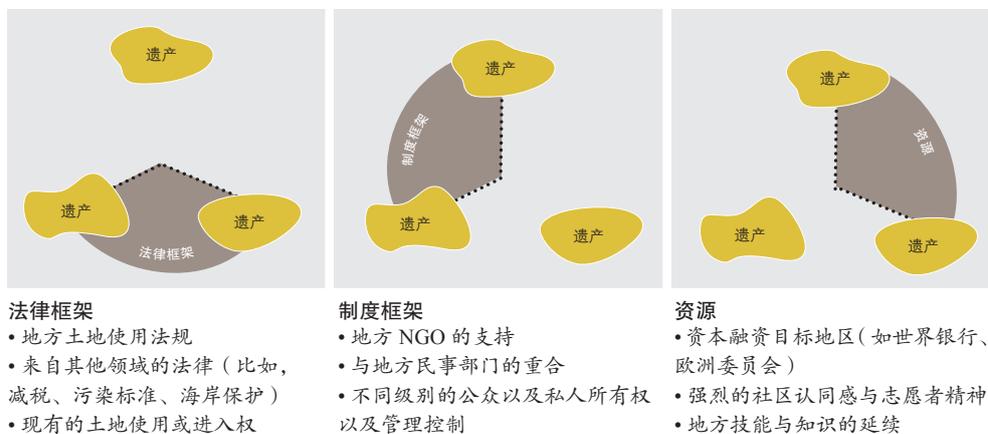


图20：运用次要管理体制或其构成部分加强主要管理体制。

遗产管理体制框架的目标

对参与文化遗产的保护和管理的人来说，遗产管理体制框架具有三个主要功能：

目标 1：定义并记录遗产管理体制并与外界交流其工作方式

这个由九个部分组成的框架提供了一种共同语言，推动遗产管理体制的监测并使其标准化，同时将结果报告给第三方。如果是世界遗产，这个框架还是申报流程（模板第 5 部分）以及（在被收入名录之后）定期报告分析和《保护状况报告》的一部分。

世界遗产申报流程特别要求将针对遗产（群）的遗产管理体制（《操作指南》第 130 条及第 132.5 条）正式归档⁸²。申报文件可以对遗产管理起到巨大的作用，并在将来作为衡量遗产地管理于保护状况的基准线。⁸³

目标 2：将每个遗产事务放置于更广阔背景下，展示整合式遗产管理方法的必要性

遗产管理体制在一个更广阔的环境下运行，这可能给文化遗产带来压力，反之亦然。但是，这一关系也带来了一系列机会（参见第 2 章）。对压力和机会的良好管理可以惠及遗产地和邻近社区，同时也提升文化、社会、经济与环境价值。

在这九个组成部分中，“改进”和“效益”受到这个更广阔背景（图中用逆向箭头表示）的影响最大。遗产管理体制的所有组成部分对背景的依赖都很大，应当将其代表纳入其中。

这个框架将每个遗产事务都置于一个广阔背景下，推动整合式遗产管理方法。框架展示了管理体制需要什么，能够实现什么，以及其他管理体制能起到什么作业（参见第 4.1 章）。通过促进透明度和对话，让遗产对社会的惠益得到广泛认可，更为有效地控制利益相关者的参与和反馈。

目标 3：评估与改进遗产管理体制（与其他管理体制）

众所周知，随着管理周期的推进，对遗产管理流程和结果加以评估就变得更加困

82. 这篇关于管理体制的综述可以单独或作为管理规划的一部分发表。

83. UNESCO, ICCROM, ICOMOS 及 IUCN. 2011 年。《世界遗产申报准备工作》（第二版）。巴黎，UNESCO 世界遗产中心（世界遗产资源手册）第 91 页。

难（见下文）。



图21：在整个管理周期中，评估的难度越来越大。

评估管理体制的支柱（也就是法律和制度框架以及获取资源的途径）是否有效的难度也越来越大。

遗产流程可以展示某一特定遗产或遗产群的管理体制未能实现目标或者是不够高效，也可以分辨出具体的优势和劣势。但是，要理解这些信息对管理体制的其他领域的含义则相对不那么容易。

有的时候，出于与获得及/或维持世界遗产称号相关的要求（《操作指南》第117条及第132.5条），或者是相关遗产或遗产群的变化（无论是正面还是负面的变化）（见附录A）的原因，必须改变管理体制。任何改变都很有可能在整个管理体制中引发连锁反应。

这个由九个部分组成的框架为分析现行管理体制的优势和劣势提供了一个参考清单，同时也为在必须做出变革以保护价值，尤其是突出普遍价值的时候寻求建议提供了一个逻辑框架。这个框架也使得在不同管理层面（地方、国家、地区以及国际）评审管理体制的需求和成果变得更加容易。

遗产管理体制的归档和评估

使用框架的标准模板

表12是为使用这个由九部分组成的框架设计的模板，用于记录（参见申报表格第5e条，《操作指南》附录5）及评估遗产管理体制。这个模板可以协助使用者确定是否所有九个部分都全部或部分属于主要遗产管理体制，如果不符合的话，哪些是来自其他管理体制。以下所举的世界遗产的例子将对此加以说明。《操作指南》附录5也提到了对世界遗产管理体制加以存档记录的必要性。

本手册还收录了一份便于使用的Word格式模板。在对遗产管理体制进行归档时，用户应当参照手册相关部分填写模板，对相关问题以及清单做出回应。

4 设计、评估和改善遗产管理体制

表 12. 遗产管理体制记录模板

记录并评估文化遗产管理体制的能力					
1. 遗产名称与地理位置					
2. 遗产地简要描述:					
重要特征: 真实性: 整体性:					
3. 世界遗产标准:					
4. 对该文化遗产管理体制的记录和评估:					
管理体制框架: 3个领域, 9个组成部分:		•描述文化遗产的主要管理体制 必要的时候, 重点介绍主要及相关特征或附上相关的参考资料	•评估其能力: 已认定的现有差距及新机遇 (基于遗产性质, 填写前请参考本手册相关部分)	•简要介绍其他的来自次要/其他管理体制或工具, 用于解决差距并加强主要管理体制的的现有支持 •指出还需要的其他措施/工具	
要素	法律框架 (或“授权”)				
	制度框架				
	资源				
进步	规划				
	实施				
	监测				
结果	效益				
	成果				
	改进 (包括对所需额外措施的总结)				

以下示例尝试记录了一个现有的管理体制自被列入《世界遗产名录》以后在一段时间内的发展变化。

表 13. 遗产管理体制示例

记录并评估文化遗产管理体制的能力

1. 遗产名称与地理位置：康提圣城，斯里兰卡

2. 遗产地简要描述：

重要特征：
摘选自突出普遍价值声明。

真实性：
摘选自突出普遍价值声明。

整体性：
摘选自突出普遍价值声明。



© James Gordon

康提圣城（斯里兰卡）

3. 世界遗产标准：(iv) (vi)

4. 对该文化遗产管理体制的记录和评估：

管理体制框架： 3个领域， 9个组成部分：		描述文化遗产的主要管理体制 必要的时候，重点介绍主要及相关特征或附上相关的参考资料	<ul style="list-style-type: none"> 评估其能力：已认定的现有差距及新机遇（基于遗产性质，填写前请参考本手册相关部分） 	<ul style="list-style-type: none"> 简要介绍其他的来自次要/其他管理体制或工具，用于解决差距并加强主要管理体制的的现有支持 指出还需要的其他措施/工具
要素	法律框架 (或“授权”)	1940年《古文明法令》 1988年修订，管辖着全国所有遗产地的保护和管理 遗产地的一部分属于佛教团体，受《庙宇法令》(Temple ordinance) 管辖	需要控制估计之外的缓冲区区域 需要吸引更多资金	遗址被划归《城市发展局法令》和市政议会规章管辖，这实现了对更大区域的更完善控制。 遗址被划归1981年《中央文化基金法令》管辖，提升了开展实施活动的资金和能力
	制度框架	文物部是主要负责机构 由一个首席监护人带领的庙宇机构负责佛牙寺（日常仪式、年度盛典等）及其管理	需要一个将所有利益相关者结合在一起的机制 需要让僧侣更多地参与决策	创建了市长担任主席，所有相关利益相关者作为成员的世界遗产宗教圣地委员会



4 设计、评估和改善遗产管理体制

要素	资源	<p>人力资源：大多是文物部雇员</p> <p>财务：来自中央政府的年度拨款</p> <p>庙宇向外国游客收取的门票费用</p> <p>知识：部门内部积累的知识。</p>	<p>文物部员工的能力不足，需要更多灵活性，雇佣不同领域的专业人士</p> <p>需要将活动外包</p> <p>资金短缺</p> <p>需要引进新知识，尤其是与突出普遍价值相关的知识</p>	<p>CCF接管保护工作开始外包</p> <p>CCF引进更多资金</p> <p>尚需更大改进</p>
	规划	<p>以年为单位的文物部保护规划</p>	<p>需要以保护突出普遍价值为目标开展长期规划</p> <p>文物局内部缺乏更大规模的参与流程</p> <p>全新的以价值为导向的规划方法</p>	<p>通过新创立的委员会，运用参与式流程和来自不同利益相关者的所有资源，领导全新规划方法</p> <p>首次在圣城委员会（Sacred City Committee）内部讨论突出普遍价值的概念</p> <p>自1949年以来首次运用《圣城规划》工具</p>
	实施	<p>由文物部员工负责项目的实施</p>	<p>需要外包活动</p> <p>需要利用其他利益相关者的支持</p> <p>规划管制必须由行使《城市发展局法令》所规定权力的市政府领导。</p>	<p>在缺乏整体管理规划的情况下，由文物部或委员会开发的项目由相关机构自筹资金实施</p> <p>规划控制由市政府与来自所有相关机构的工作小组实施</p>
进步	监测	<p>文物部为当前工作开展了监测活动</p> <p>文物部定期视察遗产地违法建筑</p>	<p>需要在更大范围内加强监测力度</p> <p>需要保护所有反映突出普遍价值的特征</p> <p>需要对遗产地以及缓冲带加强控制</p>	<p>由文物部、CCF、城市发展局与市政厅组成的联合委员会负责开发活动的审批和控制</p> <p>委员会通过月度会议讨论工作进展，由独立机构对他们的工作加以监测</p>
	效益	<p>文物部致力于保护遗产价值，包括突出普遍价值</p> <p>负责宗教遗产的僧侣致力于协助仪式活动的开展</p>	<p>社区缺乏对遗产突出普遍价值的认识</p>	<p>通过更大力度的参与保护和维持突出普遍价值</p> <p>将世界遗产地带来的惠益分享给社区</p>
	成果	<p>保护能够保障突出普遍价值保护的古迹遗址、建筑、绘画等重要的遗产要素</p> <p>僧侣和世俗守护者开展的宗教活动的延续性能够提升突出普遍价值</p>	<p>需要保护/控制遗产私有部分，为宗教活动建设基础设施</p>	<p>开展一个私有部分保护计划，以确保社区利益</p> <p>根据所准备的规划提供基础设施</p> <p>提供节庆期间的设施</p>
结果	改进（包括对所需额外措施的总结）	<p>圣城委员会需要法律授权；一项授权委员会的法律草案正在筹备之中。</p>		

附录 A

制订、实施与监测管理规划的框架

附录 A 拓展了第 4.3 章对“规划”流程的讨论，其目的是为制订世界遗产申报表第 5 部分所要求的管理规划提供帮助。在世界遗产进程中，管理规划已越来越成为保护文化价值，尤其是“突出普遍价值”的常见工具。制订并实施管理规划需要遗产管理体制的所有九个组成部分（参见第 4 章）共同作用，借机以一种结构化的方式对遗产管理体制加以整理归档，同时还有助于确认现有系统的任何缺口，为改变或改善这一体制提供反馈意见。申报表格第 3.1 e, 4.5 和 6 部分也需要填入这一信息。

本附录分为以下几大部分：

- A.1 引言：管理体制内的管理规划
- A.2 管理规划流程
- A.1 管理规划的内容

A.1 引言：管理体制内的管理规划

管理规划：综述

“管理规划”无疑已经成为世界遗产系统内最为大家熟悉的工具之一。缔约国、世界遗产委员会成员国以及专家咨询机构以管理规划为工具，评估缔约国为维护特定遗产的突出普遍价值而做出的努力，同时确保能够将遗产惠益传递给社会。“管理规划”更多地是用作名词，强调了这一工具的规划成果，而不是其所构成的管理方法和流程。

但是，我们应当结合第 4 章所描述的主要管理体制来理解管理规划行为和由此产生的管理规划（另请参见《申报手册》第 89-91 页）。管理规划应该是对整个管理体制的反映。作为整理这个管理体制的工具，它给了一个描述并评估此管理体制的机会，并由此展示缔约国将如何维护遗产地的突出普遍价值。

就世界遗产而言，保护能反映突出普遍价值的特征是主要目标，但却并不是唯一目标。正如下文在“管理规划流程”中所谈到的，管理规划应当针对遗产的整体文化价值以及遗产周边地区出现的可能对遗产造成影响的变化。这种包容式方法是管理规划的特质之一，因为它需要与其他计划（如地方或地区土地使用或开发规划）和遗产系统外的利益相关者建立联系。

有形资产之外的管理规划旨在更好地保护突出普遍价值和其他文化价值，保障遗产向社会提供的以及能够从更广泛的参与社区获得的惠益（参见第 2.3 章关于可持续发展的内容）。

实用技巧

> 管理规划的准备与申遗档案的准备紧密相连。一旦突出普遍价值得以确立，即应开始参考申报表格第5部分（《操作指南》附录5）对管理体制加以评估，并下面所规定的流程。利用在管理规划制订过程中收集到的信息，填写表格第4、5、6部分（《操作指南》附录5）。

管理规划流程的主要目的是对文化遗产地进行战略性的长期保护。最基本的一部分是针对特定遗产地制订出决策和变化管理框架。这一框架和所有参与文化遗产管理各方集体决定的管理目的、目标和行动一起被归档记录下来，即被称为“管理规划”。本质上，管理规划是在某一特定的管理体制内部发展形成并对这一系统做出规定的指导性文件。它是特定文化遗产整个管理周期（规划、实施、监测）所有环节的重要工具，并需要周期性审查及更新。

案例研究

管理规划是管理体制不可分割的一部分

比斯开桥（Vizcaya Bridge）的主要管理体制在省级范围内生效，受巴斯克政府（Basque，西班牙省府）法律保护。比斯开省议会（Bizkaia Provincial Council）依法对比斯开桥进行直接保护和管理的机构：系比斯开桥所在地比斯开的省级政府机关。所需资源也由该机关产生或提供。同时，还成立了一个保护该遗址的委员会，以集合所有利益相关者，并制订了管理规划。这也是一个将常规管理和维护外包给私人公司的有趣例子，同时也是通过管理一个单独的工业遗产地以帮助整个比尔堡市（Bilbao）完成重工业区历史结束之后向全新方向发展的宏大目标的例子。



比斯开桥（西班牙）

© UNESCO

管理规划

管理规划是一个相对较新的工具，它决定并设立恰当的战略、目标、行动和实施结构，以管理并在恰当的时候以有效和可持续的方式开发文化遗产，使其价值得以保存，供当前及未来使用及欣赏。管理规划应平衡并协调文化遗产自身的需要与“使用者”、

负责任的政府部门以及 / 或者私人 / 社区机构的需要。

管理规划的背景和性质会因遗产类型的不同而存在巨大差异。比如，考古遗址和城市中心的管理规划会比单独一栋建筑的管理规划更复杂。管理规划也取决于遗址主要管理体制的特征。计划具体规定如何通过保护和维护活动维持遗产的突出普遍价值（在申报中则是潜在突出普遍价值）并展示具体有效的有助于实现实质性的保护成果的措施。

如上文所述，管理规划的制订是集体参与的结果，它提供了：

- 如果是世界遗产，一个深化《世界遗产公约》责任的官方承诺；
- 所有利益相关者⁸⁴，尤其是产权人和管理者，参与管理并达成对遗产的共同理解的机会，让管理规划获得更强有力的支持；
- 对遗产的清晰描述，将其作为评价遗产价值，尤其是突出普遍价值的基础；
- 对现有系统如何运作，并具有何种改善空间清晰透明的描述；
- 对文化遗产突出普遍价值的声明，该声明已经世界遗产委员会批准或已提交给世界遗产委员会，它认定了有待管理的特征，以及需要加以维护的真实性和完整性状况；
- 对于遗产其他价值的评估，在管理中也应对这些价值加以考虑；
- 对遗产现状以及对可能对遗产的特征、真实性和完整性产生正面或负面影响的其他因素的概述；
- 对遗产管理的共同愿景（如，在此后二十至三十年间应达到何种状况）；
- 为达成这一愿景而采取的一系列管理政策和 / 或目标，通常以五年为一个阶段；
- 一系列行动（以保存、阐述并展示遗产，服务社会，等）；
- 实施战略，包括监测和审查；
- 多个计划或系统所必需的整合，或者保证它们彼此互补；
- 遗产对社会的惠益，这些惠益反过来又可保证遗产自身的利益（提升所有价值，并保证新形式的社区支持）；

管理规划可以：

- 描述遗产的整体管理体制；
- 提供针对复杂流程的分析结构
- 提供一个便于做出明智决定及管理变化的框架；
- 提供协调所在地各种活动或责任的指导性原则；
- 协助管理不同利益集团在公私两方面的协作；
- 确保所采取的介入行动经过周密设计以保护突出普遍价值以及其他与保护突出普遍价值协调的价值；

84. 在这里，利益相关者可能包括当地居民、土著民族、产权所有人以及管理者、各级政府、包括旅游业在内的商业利益团体以及非政府组织。

- 协助使现有投入资源合理化，推动资金筹集。

计划还应该反映：

- 始于申报准备阶段的关键利益相关者和更大社区的参与、对世界遗产概念以及被收入名录对遗产管理的意义的共同认识；

- 对现有管理体制（法律及法规框架、管理结构和方法）、开发计划和政策，以及遗产地土地使用现状的共同认识；

- 利益相关者对遗产突出普遍价值、真实性和完整性状况、遗产地影响因素的共同认识；

- 所有利益相关者对维护遗产突出普遍价值所需采取的行动和方法的共同职责和支持；

- 一种包容式的规划方法，让所有相关机构和利益相关者分担任务，制订具有可行性的、能够将确保将来对遗产进行可持续管理的决策框架；

- 实施规划的管理结构，以及完成所需管理行动的准备和能力。如此，规划便成为“达到目的的手段”（而不是目的本身，否则有可能在规划进程中造成危害）。

规划内容必须：

- 在回应与本地相关的管理问题同时，聚焦于保护遗产地突出普遍价值；
- 提供关于遗产保护状态的基准信息，包括对遗产地的充分描述；
- 描述管理体制：法令、法规和政策保护措施、管理结构和遗产地的实践规范（实际执行的，而不只是原则上可行的规范）；

- 对所有利益相关者都可读易懂，避免过度运用行业术语；

- 展示世界遗产地的愿景以及长期目标，以及实现这些目标所需的行动；

- 根据遗产地现行的其他计划（发展和保护）描述管理规划的状况；

- 有利于实现教育和可持续发展的目标；

- 考虑到风险管理；

- 采取战略性方法：利用从过去的行动中所获得的经验来预测未来的管理方向；

- 描述如何实施、监测及审查规划和管理体制；

- 简述最终规划及其与资源直接相关的预期成就。制订管理规划需要涉及两个互补的任务：流程（规划和开发）以及内容（成果和效益，将规划作为管理工具）。

A.2 管理规划流程（不同阶段）

管理规划的目的

辛格尔运河以内的阿姆斯特丹17世纪同心圆型运河区（17th-century canal ring area of Amsterdam within the Singelgracht）管理规划的目标

这份管理规划描述了负有政府责任的各方如何保护作为世界遗产的辛格尔地区阿姆斯特丹运河区的独特文化与历史价值。

这份管理规划是保护和管理辛格尔运河以内的十七世纪同心圆型运河区及其缓

冲地带的指导文件。计划结合各责任方的政策，为该世界遗产的长期管理创造了一个共同愿景。这一共同愿景以及关于保护和管理的协议写在两份由各负责部门共同签订的契约中。这些部门包括：阿姆斯特丹市（Gemeente Amsterdam）、阿姆斯特丹中心地区（Stadsdeel Amsterdam Centrum）、以及阿姆斯特、（Amstel）、Gooi和Vecht水务局（Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht）。这份共同签订的契约和遗产利益相关者的意向书构成了管理规划的一部分，



辛格尔运河以内的阿姆斯特丹17世纪同心圆型运河区（荷兰）

© Nomination file/ Robert de Jong

基本原则

辛格尔运河以内的阿姆斯特丹17世纪同心圆型运河区的管理规划必须满足世界遗产委员会规定的条件。特别是以下四条基本原则：

- 有效性——规划应保证目标的实现；
- 连贯性——愿景、目标、措施以及任务应保持一致；
- 功能性——规划应该是可行的；
- 现实性——计划应该可以完成及实施。

为满足这些基本原则，管理规划包括了：

- 由遗产管理人、负责部门及利益相关者（作为遗产地的合作者）签署的声明，详细介绍了他们对联合各方力量，保护并维护遗产及其缓冲区的直接参与、共同看法和赞同，声明将作为申报档案的补充。

- 管理规划的规划、实施、监测、评估、调整和重新评估周期由遗产管理者制订，世界遗产办公室协调。
- 资源分配：预估并储备充足的人力、相关专业知识和充足的时间，执行即将为世界遗产办公室拟订的项目规划。

- 世界遗产办公室筹集资金：由中阿姆斯特丹为此目的而拟订的项目规划分几个部分探讨了实施问题。对管理体制（管理规划，尤其第四章关于任务的协议、能力以及责任，和第3.6章“改进管理水平：可操作的规划和行动计划”）的实施给予了均衡而透明的介绍。

- 即将成立的阿姆斯特丹世界遗产办公室将负责实施计划并就其执行提供指导协调的任务。
- The operability of the management plan will be assessed in practice and adjusted where necessary.

管理规划的可操作性将会在实践中进行评估，并进行必要的调整（《荷兰王国2009，辛格尔运河以内的阿姆斯特丹17世纪同心圆型运河区，申报文件》第53页）。

管理规划流程

本节简要介绍了为世界遗产制订管理规划过程中的几个阶段。

为对突出普遍价值的共同理解，获得所有相关者的共识，共同承担遗产保护责任，管理规划过程和最终成果一样重要。该规划是一种工具，用于与利益相关者保持对话，以及对突出普遍价值和其他价值的保护给予持续的审查。

管理规划过程可以从以下三种情况的任意一种开始：1. 为申报做准备，2. 为已经被收入的遗产做规划，3. 修订现行管理规划、总体规划或保护计划。在第一种情况下，系统性地按照本章所列出的每个步骤进行操作可以帮助完成申报表格的第 3.1 e 节和第 4.5 节以及第 6 节。

在第二和第三种情况下，某些步骤可能已经完成。比如《突出普遍价值声明》现在已成为申报流程必不可少的一部分呢，但是对于已经被收入《世界遗产名录》的项目来说，这一声明可能已经存在，而且不能更改。

关于修订管理规划，重要的是全面评估现行的一个或多个计划的成功、失败和劣势，并提出应对办法（参见第 4.5 章）。以经过审批的《突出普遍价值声明》为基础的管理规划并不多，因为直到 2007 年声明才成为申报的必要部分；直到 2005 年将整体性状况引入世界文化遗产的管理。这两项革新的影响不太可能反映在早期的管理规划中。

管理规划的制订分为以下几个步骤：

- 第一阶段：准备
- 第二阶段：数据 / 信息收集
- 第三阶段：重要性 / 状况评估
- 第四阶段：回应 / 提案

下文将更详细地讨论这些阶段。它们代表的规划过程是基于本手册第 2 章和第 4.3 章的价值导向法。

管理规划所要求的规划过程既不是线性的，也不是由上至下的（如图 22 所示），

表 14. 世界遗产管理规划的价值导向法



而是如模式 2 所示的那样迂回的，在理想的状况下应如模式 3 所示的迭代进程，每个阶段都会参照之前或之后的另一阶段。比如，在评估遗产状况时，可能需要回到数据收集阶段以收集补充信息。这一交叉互动详见图 22。另一方面，规划过程和实施及监测过程联系紧密，三者可以同时展开，因为管理规划不是静止的文件，而是需要不断检验。实施和监督是两个独立的流程，但是二者在图中都同列于第 5 项，以表示它们和规划流程的反复联动。

第一阶段：准备

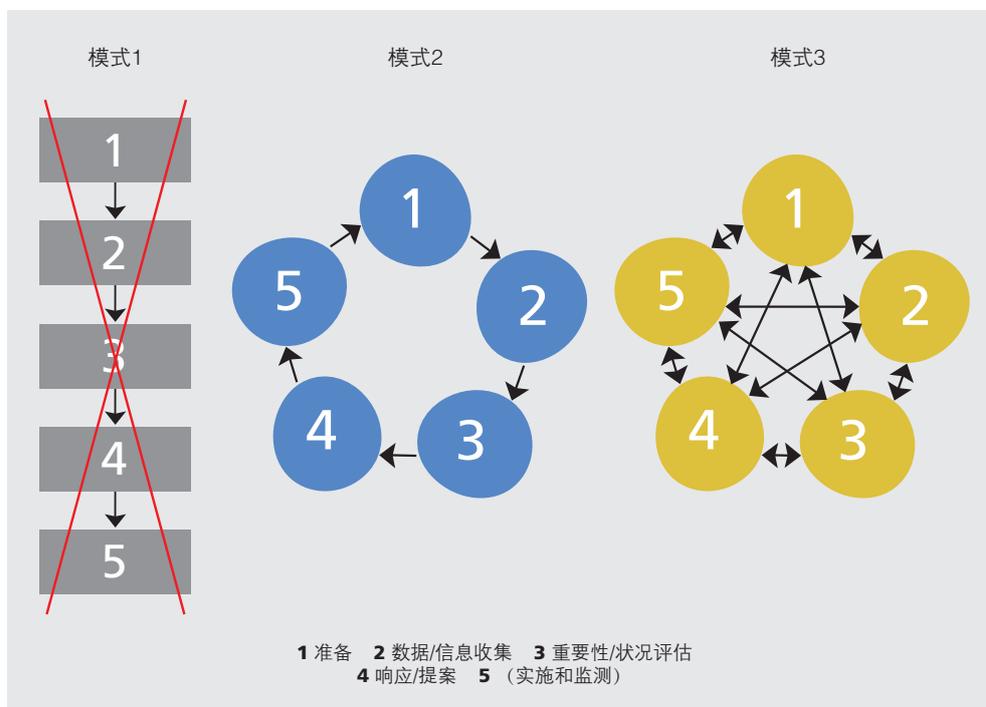


图22：规划流程的本质

这个阶段可以被视为前规划阶段，此时基础工作已经完成，对于管理规划过程的目的与参与者也已经取得了共识。

准备步骤

对于管理规划的准备应该由相关机构授权，并取得关键利益相关者的支持，由这些利益相关者批准通过，并使之可以实施和更新。对规划的批准也可能需要得到产权所有人或者世界遗产委员会的支持，或者多个为此目的走到一起的组织（政府或者私人）的认可（如果是世界遗产，则可能作为申报流程的一部分）。

管理规划的通过和强制执行通常由国家级政策决定，但其发起及起草应在遗产级进行（如果是遗产群，则应在地方级进行）。这一点对于保证利益相关者的平等参与和让他们对规划流程本身及规划本身产生主人翁意识至关重要。

一旦启动规划流程，项目管理技巧就变得极为重要，可用于定义管理规划的关键途径或进度，以及控制时机和预算。这个时候应该指定一个个人或团队（针对遗产群或组合遗产）承担“项目”管理（即管理规划过程）的责任。

规划活动由谁领导和负责？

主要管理体制（参见第 4.1 章）的领导组织应与其他组织协商，组成项目小组。小组应有具备相当能力的领导者，协调不同技能，开展规划过程，并确定筹备计划所需的经济、组织和人力资源。该领导者协调其他人的行动，是筹备工作的主要推动者，在组建队伍的时候，应优先考虑本地专家和 / 或管理规划的未来实施者。

某些国家会从外部聘请顾问来领导这一过程。在这种情况下，他们的作用应只限于领导，利益相关者也应同时参与领导，并对规划本身产生主人翁意识。对顾问工作的描述必须清楚。制订计划的团队必须熟悉现存的以及可用于该遗产（或遗产群）的管理体制。有些国家还会设置一个指导团体，监督管理规划的进展、实施和评估。

项目团队及其责任

小组领导者需要组织一个由具备多学科能力、拥有以下认识的成员组成的工作小组：

- 了解《世界遗产公约》和世界遗产委员会的要求；
- 详尽的遗产地地方知识，以及对遗产价值和影响这些价值的因素的深入了解；
- 对遗产管理体制以及在此特定遗产地运行的特定系统的了解；
- 对此遗产地在技术保护条款方面和历史背景方面的了解；
- 对管理遗产所必须遵循的法律、规定、政策框架的了解；
- 对影响遗产及其环境和利益相关者的社会和经济问题的了解（以及遗产地如何影响社会和经济问题）；

实用技巧

> 由主要管理体制的高级官员以及其他参与申报流程的人组成的指导小组可以展示进展，并提出任何必要的支持要求。

- 筹备行动并计算其成本的能力；
- 进行有效交流（书面及口头）的技巧；
- 信息管理的专业知识；
- 谈判 / 辩护以及引导技巧；
- 政治敏感度以及和他人建立友好关系及信誉的能力；
- 灵活性 / 宽容度以及愿意认识他人需要的意识；
- 项目管理技巧；

- 对终端用户（如游客、地方团体）的直接了解或者融入。

在预备阶段，小组领导者应与工作组其他成员及相关部门协商，决定四个基本要素的相对权重：资源（人力及经济）、时间、质量和范围——以便于在明确项目目的之后，在四者之间进行调整。这些要素相互联系，必须加以有效管理以确保管理规划过程的成功。预备阶段必须首先大体勾勒出项目的范围（在此指第一次对管理规划过程针对的遗产或遗产群以及即将实现目标进行简要概述）。一旦确定和范围相联系的时间线及预算，即可分配人力和财务资源。

因此，小组领导者必须：

- A. 确定活动的范围并制订计划，
- B. 评估所需技能，
- C. 确认其他的利益相关者，
- D. 确定磋商过程的性质（参与式方法），
- E. 制订时间表，
- F. 确认经济、人力以及技术设备等必要的资源。

由关键利益相关者代表组成指导小组监督规划和实施过程。如果是世界遗产申报，则应在预备阶段之前就组成。

指导小组对于超出一个行政区域（几乎所有文化景观和系列遗产都是如此）或国家（跨境遗产）的遗产必不可少的。小组应尽早组成，并制定日程表，定期举行会议及磋商。

确认利益相关者

利益相关者指可受计划影响或影响计划成功执行的任何个人或组织。其他利益相关者指拥有因证券或法律要求而获得授权的个人或组织。利益相关者分属四大类：

- 参与主要遗产管理体制的人（拥有并管理遗产场所的机构），
- 遗产场所的私人拥有者，
- 来自为遗产管理提供次要来源的其他管理体制的人（如依法控制缓冲区的市政厅），
- 社区及其他利益团体。

与利益相关者合作的重要性

管理规划过程应假定，利益相关者对遗产的了解和“所有权”有益于他们及责任机构对遗产的保护。与利益相关者合作可提供共享信息的机会，增加他们的义务，让他们产生集体责任感并获得他们对保护并提升遗产价值、真实性和完整性的行动的了解、认可与支持。

但是，对这一包容性过程必须加以有效管理。利益相关者的数量可能会很多，比

因文化和自然价值接受政府和毛利社团共同管理的遗产

1993年，汤加丽罗火山（Tongariro）成为第一个根据修订后的自然景观标准列入《名录》的世界文化遗产。

位于公园中心的火山对毛利人来说具有重要的文化和宗教意义，象征着毛利社区与其环境的精神联系……

在对公园管理规划的审查中发现，世界遗产地位使得保护自然和文化价值成为了优先事务。新的公园管理规划强调了世界遗产的价值以及确保管理政策不影响这些价值的必要性。



汤加丽罗国家公园（新西兰）

© UNESCO/Alri Tabbasum

如市中心。哈德良长城（Hadrian's Wall）世界遗产是罗马帝国边疆世界文化遗产的一部分，共有七百多个所有人。在这种情况下，利益相关者的参与需要从一开始就保持可控性。

参与式流程

在参与式方法中，所有层级的利益相关者都参与决策。管理小组必须在预备阶段就为此制定策略。

决策过程

随着更多利益相关者的参与以及其他管理体制的加入，必须发展新的决策机制，这一过程可以在主要管理体制的领导下进行。必须在准备阶段就对清晰的决策过程以及对规划过程以及实施阶段的作用和职责的认定达成共识。

《环境保护及保存生物多样性条例》（EPBC Act）第 336 条要求国家公园的主

参与式决策

2010-2020 乌鲁鲁 - 卡塔楚塔国家公园管理规划摘要

1.3 规划过程

《环境保护及保存生物多元化条例》（EPBC Act）第336条要求国家公园的主管以及联邦保留区的管理委员会（如果有的话）负责该区管理规划的筹备。除了需要寻求公众、相关的土地委员会，以及相关州和地区政府的意见之外，主管和委员会还必须考虑保留区内的传统土地所有者以及其他任何土著人士的利益。

乌鲁鲁-卡塔朱塔国家公园（Uluru-Kata Tjuta）管理委员会决定与阿南古人展开磋商，就公园管理的相关问题寻求他们的意见。这些会谈涵盖了公园管理的一系列问题，包括决策程序；自然和文化资源管理；游客管理以及公园的使用和阿南古人的雇佣。同时也召开了多次董事会会议，促使董事会考虑来自公众的管理规划草稿。

其他在管理规划筹备期间参与过磋商的利益共享群体和个人包括：

- 旅游业代表、科学家、摄影爱好者群体、澳大利亚政府代表以及北领地政府机构代表（Northern Territory Government agencies），以及地方社团组织代表。

- 中央土地委员会
- 公园的澳大利亚工作人员。

（国家公园主管。2012 乌鲁鲁-卡塔朱塔国家公园。2010-2020管理规划，乌鲁鲁-卡塔朱塔国家公园。P21）



© Emmanuel Pivard

乌鲁鲁 - 卡塔朱塔世界遗产地（澳大利亚）

管第二阶段：数据 / 信息收集

信息收集是一个有着开放式结果的过程，参与者可能很容易就失去方向。因此，从一开始就确认需要何种类型的信息，如何获得并如何进行管理是非常重要的。评估遗产的价值和突出普遍价值，确认构成这些价值的特征，评估真实性和完整性，都需要收集信息。评估遗产需要管理的其他重要价值，理解并确定遗产及其规划目标，以及评估可能影响突出普遍价值和其他价值的物理状态以及因素等，也都需要信息。这些信息可能组成进一步监测的基础。在管理规划的后期，也随时可以收集更多信息以支持决策。

其中有些信息可能在准备申报档案的过程中就已经收集完成，或者已经被纳入到 ICOMOS 申报评估之中。这些前人传下来的信息对管理规划过程的作用取决于遗产是在多久之前被列入《世界遗产名录》的。

可能的信息来源

遗产本身就是信息的主要来源。它可能涉及到从现有来源收集材料或者寻求新信息（包括展开研究）。现有来源有可能包括：档案、调查、建修记录、博物馆收藏、摄影档案、地图 / 测绘机构（国家测绘机构）、图书馆、场所文件、其他部门 / 机构 / 组织以及利益相关者（他们手中通常拥有很多老照片及其他东西）。利益相关者的传统知识系统也可以加以利用。

新信息可能包括：新的地图 / 测绘图、调查、地理物理测量、建筑物记录、照片（常规照片和经过修正的照片等）、详尽的库存清单、建设中的数据库、物理（视觉）测量、各种书面或口头调查、采访和口述历史、深度研究和调查（如比较研究）。

基本清单

以下是必须予以了解的基本信息：

1. 用以评估遗产的（潜在）突出普遍价值、真实性、完整性，以及其他价值的信息；
2. 关于物理状态（来自不同因素的影响、风险和薄弱环节）的信息；
3. 关于边界和周边环境的信息（包括相邻土地的使用和开发、活动和规划）；
4. 一般信息（解释见第 4 章“清单”）。

信息收集清单

第一部分——用于评估遗产（潜在）突出普遍价值、真实性、完整性以及其他价值的信息

主题	来源
价值、意义与历史	<ul style="list-style-type: none"> • 书面或口述历史 • 照片 • 访问/ 和利益相关者的讨论 • 国际比较 • 过去的分析、通常是考古或建筑分析 • 地图复原等 • 传统知识系统
遗产场所当前的用途	<ul style="list-style-type: none"> • 土地使用地图或规划 • 书面描述 • 当前所有权信息，包括土著和传统所有者 • 不同用途——仪式、规范等
利益相关者的看法和关注点	<ul style="list-style-type: none"> • 与利益相关者的访谈和讨论

有的时候，可能有必要收集信息并在收集其他信息的时候进一步评估潜在突出普遍价值。在对特征、真实性和完整性的物理状态以及影响它们的因素作出评估后，就更易于认识到承载这些价值的重要特征，对真实性和完整性做出定义。

在对状况加以记录的时候，应当确认正面和负面、目前和未来的影响及其来源，不管它们是来自遗产本身还是外部（参见下表）。

信息收集清单

第二部分——关于物理状态的信息（来自不同因素、风险和薄弱环节的影响）

主题	来源
保护状况——对材料（腐烂等），结构（变形等）、所在地（景观、功能等）的影响	<ul style="list-style-type: none"> • 视觉记录 • 科学研究 • 当前监测规范 • 以前的保护记录
保护状况——影响遗产的因素及其作用	<ul style="list-style-type: none"> • 可能影响遗产的因素（建筑和开发、交通基建、生活和服务设施基建、污染、生物资源利用/改造、物理资源开采、影响物理结构的地方状况、对遗产的社会/文化利用、其他人类活动、侵略性的或外来的物种或过度繁殖的物种、管理以及制度因素、气候变化以及极端天气、突发生态或地理事件， • 研究、报告、开发规划、国际研究、如关于灾害（潜在）影响的信息来源： <ul style="list-style-type: none"> - 最近和过去关于灾害的记录，以及对当前的危害/威胁 - 关于可能造成灾害的潜在变化的信息 - 关于在遗产地或其他地方现有的减少风险、管理灾害的信息 - 关于指定灾害应急机构的信息 - 对灾害危害的现有监测规范
保护状况——当前行动	<ul style="list-style-type: none"> • 现行方法、规划（保护、主要规划）、书面报告 • 长期保护活动 • 正在使用的传统规范
阐释、展示和游客管理实践	<ul style="list-style-type: none"> • 关于现有阐释和游客管理方法/规划的报告 • 现有游客服务设施（售票、餐饮、洗手间等等） • 关于游客感受和影响调查 • 现有教育资源 • 目前改进建议
监督	<ul style="list-style-type: none"> • 现有政策、流程

信息收集清单

第三部分——边界和周边环境信息（包括相邻地区的土地使用和开发行为及规划）

主题	来源
边界与物理特征	<ul style="list-style-type: none"> • 遗产地及周边环境的地图和规划 • 建筑或考古图纸（如适用） • 航拍照片 • 可用的遗产和规划法规 • 其他影响遗产地的规划工具 • 土著或传统所有权的详情
其他与遗产地相关的规划手段	<ul style="list-style-type: none"> • 土地使用规划 • 分区规划 • 基建计划 • 资源使用规划/矿物开采等 • 农业/土著传统产业
地方、地区和国家级的规划与开发活动	<ul style="list-style-type: none"> • 矿物及其他资源的开采计划 • 环境保护计划 • 地方、地区和国家开发规划 • 与相关活动有关的法规，如农业法规 • 基建开发

信息收集清单

第四部分——常规

主题	来源
当前可用的及潜在可用的法律和制度框架、规划流程、资源。	<ul style="list-style-type: none"> • 所有影响遗产地的法律手段（国家、省、地方和具体的遗产地） • 组织结构图（不同级别） • 对决策和规划流程的书面描述 • 对各责任岗位工作的描述 • 可用的人力、财力和知识来源 • 年度预算 • 具体部门的详细预算 • 关于预算外项目的信息

主题	来源
	<ul style="list-style-type: none"> • 关于过去的资金来源的信息 • 关于当前监测规范的信息 • 现有利益相关者的责任和贡献 • 潜在利益相关者的责任和贡献 • 其他与利益相关者有关的问题和事务 • 关于处理世界遗产事务的特殊单位的详细信息，如果有类单位存在的话
传统管理体制元素	<ul style="list-style-type: none"> • 书面记录（原则、通过禁忌形式开展的监测方法） • 口述传统 • 开展决策的数据收集方法 • 与国家和（或）地区级的行政系统的联系（对某些课题的记录可能会受到某些限制）
经济和社会利益元素	<ul style="list-style-type: none"> • 可以带来社会/经济收益的资源，比如潜在工作机会

第三阶段：重要性 / 状况评估

本阶段涉及到对突出普遍价值和其他价值及展示这些价值的特征以及这些特征的真实性和完整性的评估（如果之前没有做过的话）。接下来就是对遗产状况进行评估，确定主要的管理事务。

价值评估

重要性评估（参见第3章）应包括价值评估，描述潜在的突出普遍价值以及其他虽不包括在突出普遍价值内但仍然应该被保留的价值。可以分两步进行：1、评估突出普遍价值并撰写突出普遍价值声明，指出承载突出普遍价值及其真实性和完整性的特征；2、评估其他价值，指出承载这些价值的属性。该项评估应与相关的利益相关者共同进行。

如上所述，应采用价值导向法评估突出普遍价值，以更好地保护和管理遗产（关于突出普遍价值评估，请参见《申报手册》）。

《突出普遍价值声明》

如果在之前没有《突出普遍价值声明》，那么现在就必须基于突出普遍价值以及真实性和完整性状态撰写一份《突出普遍价值声明》。正如本手册第3章以及《申报手册》所述，这份声明将是未来对遗产实施有效保护和管理的重要依据。《突出普遍价值声明》确定了传递突出普遍价值的特征以及需要保持的完整性和真实性的状态。

其他价值与重要性声明

《突出普遍价值声明》乃是基于突出普遍价值。但是，所有遗产都不可避免地承载着更多其他价值，这些价值中有遗产价值也有其他对地方、地区甚至全国具有重要意义的价值（如经济、社会、环境价值）。将承载突出普遍价值特征与负载其他价值的属性区分开来单独管理是不现实的，而且还可能在价值之间发生冲突时引发价值的优先排序。至于社会和经济价值，土地是否一直被使用应该是农业管理时应给予充分关注的事项，比如，农民的关注事项。尽管本手册的重点是对突出普遍价值的保护，制订管理规划的机构还是应当撰写一份综合性的《重要性声明》（参见上文），同时包括突出普遍价值及其他价值，并将其作为遗产管理的基础。

状况评估

既然我们已经确认了遗产的特征、真实性和完整性，接下来就是从正反两方面评估影响它们的不同因素。这一行为被称之为“状况评估”，其目的在于从长远管理的角度，了解影响特征、真实性和完整性的不同因素。另一目的是由地方团体和社会确认并传递可从遗产以及相关价值中产生的利益。状况评估指出将会出现的问题，并帮助确定将来的管理目标（有时候称之为“政策”）与行为。

咨询机构和世界遗产中心经与多个缔约国及遗产管理部门的磋商，制订出了一个可能影响遗产的因素的名单（为始于2009年的第二轮定期报告开展的工作）。每一个因素下面都列出了重点标题以及若干次要因素。

- 建筑和开发
- 交通基建
- 生活服务设施基建
- 污染
- 生物资源利用 / 改造
- 物理资源开采
- 影响物理结构的地方状况
- 对遗产的社会 / 文化利用
- 其他人类活动
- 气候变化与极端天气
- 突发生态或地理事件
- 侵入性外来物种或过度繁殖的物种
- 管理和机构因素
- 其他因素

申报表格的第4节仅提到了上文列出的部分因素，但是，在制订管理规划时，应该最大范围地考虑能够影响特定遗产地的因素。

在本阶段，我们将尝试评估不同因素对遗产的影响并同时指出威胁和机会所在。

我们可以查看影响遗产和社区的原因和根源。习惯做法是调查不同因素对遗产的负面影响，但是并不是所有因素都有负面影响，因此我们需要同时查看正面影响。比如，旅游业对特征有严重的影响（比如，磨损和损耗），它也对已经确认为真实性的重要方面的教堂或者庙宇这样的宗教环境产生严重影响。但是，在某些情况下，旅游业有助于创收，提供维护这些地方所迫切需要的资金。相似的是，宗教环境的精神性也对社区具有正面影响。管理和制度因素可能也具有正面或负面影响。比如，有力的保护政策、法规和资源可以对遗产地产生正面影响，这些东西的缺乏则有负面影响。如果机构不愿或者未能使用足够力量与社区磋商，专家就会单方面做出决定，从而极有可能对社区带来不良影响。如果由首都城市的中央机关就日常事务做出某项决定，负责偏远遗产地的官员就有可能面对难题。

在评估当前影响的同时，有必要也对潜在影响进行评估。旅游业可能在目前不具有负面影响，但却可能因为身为世界遗产的荣誉而急剧发展，就有可能在未来造成负面和 / 或者负面影响。旅游业的潜在影响很难预测，但是我们应该将其作为研究对象。并非所有因素都会从遗产内部产生，比如，紧邻遗产地边界的旅馆开发可能会影响遗产的视觉效果，在遗产地进行阐释的提议也可能对地下的古董层不利。

以下模板可以有助于确定影响遗产地的各种主要和次要因素，协助状况评估：

主要因素

3.8 遗产地的社会及文化用途

次要因素

3.8.1 仪式 / 精神 / 宗教及相关用途

3.8.2 社会对遗产的评价

3.8.3 土著居民的捕猎、采摘和收割

3.8.4 传统生活方式和知识系统的改变

3.8.5 身份、社会凝聚力、当地人口和社区的变化

3.8.6 旅游业 / 游客 / 重建的影响

不管是否有类似的模板，都必须要对遗产的影响进行评估，确定分析所揭示的威胁和机会。这些分析可以是定量的，也可以是定性的，或者是利益相关者的集体决定。可以采用类似 SWOT（优势、劣势、机会、威胁）分析法这样的工具，找出需要优先处理和采取管理行动的关键事务，以及需要采取的管理行动。第四阶段（140 页）将对此加以解释。

某些普遍问题与下列主题相关：

- 管理（结构、人力资源、经济）
- 规划和城市设计

表 15：当前的定期报告程序所采用的评估遗产影响因素的模板

3.8.1 仪式/精神/宗教及相关用途						
名称	影响				起源	
	正面	负面	当前	潜在	内部	外部
3.8.1 仪式/精神/宗教及相关用途						

3.8.2 社会对遗产的评价						
名称	影响				起源	
	正面	负面	当前	潜在	内部	外部
3.8.1 仪式/精神/宗教及相关用途						

- 基建
- 保护
- 维护
- 使用
- 社会和经济情况
- 遗产地阐释
- 游客管理
- 自然及人为风险和威胁（灾害及风险管理）
- 与社区的关系
- 特殊观众
- 实施和监督
- 研究
- 特定的世界遗产事务

第四阶段：反馈 / 建议

在制订反馈提案的时候，最好是将遗产放到大环境下来考虑，设想其远期未来，最好是将其作为《世界遗产名录》上的潜在项目（如果当前还不是的话）来考虑。对于遗产在未来 20-30 年的愿景加以展望是一种很有用的做法。这一《愿景陈述》可以作为起草管理政策、年度工作计划以及战略实施的基础。规划审查项目应该获得利益相关者的同意。

愿景陈述

《愿景陈述》旨在描述遗产在二十至三十年的时间里会如何发展，保护突出普遍价值和遗产其他价值的必需步骤，将遗产管理所取得的利益广泛用于社区，并确保对可持续发展做出积极的贡献。《愿景陈述》应该是利益相关者集体努力的成果，并应引导目标以及行动计划的发展。在必要的时候，可用更完整的“指导原则”支持，甚至取代《愿景陈述》，以引导对目标的制订。

目标

愿景陈述

巨石阵世界遗产地（Stonehenge）在全世界都占有重要地位，不仅因为巨石阵本身，而是因为其独特而密集的不突出史前遗迹和遗址，这些遗迹在一起组成了无以伦比的景观。我们将会照料并保护这一独特地区及其古迹，并为其提供更为宁静的，更具生物多样性的乡村环境，让现代和未来的人们都可以更为充分地欣赏遗产和景观。我们也将保证遗产的独特品质得到展示、阐释和必要的改善，以使游客更好地理解留给我们如此丰富遗产的史前人类所做出的卓越成就。

Young, C., Chadburn, A. 与 Bedu, I. 2009年。巨石阵。世界遗产管理规划 2009，伦敦，英国遗产。



© UNESCO / Megumi Takimoto

巨石阵，埃夫伯里及周围的巨石遗迹（英国）

下一步是制订目标或者结果（参见第 4.4 章），这将会有助于实现愿景，由此保护突出普遍价值，为社会创造惠益（有人称之为广义的“政策”，通过其指导制订行动规划）。

目标支持、阐释并且传达《愿景陈述》中的各个方面，以探讨在第 4 章中确定的关键问题。目标应该做到“SMART”，也就是：具体（Specific）、可度量（Measurable）、可达到（可实现）（Attainable/Achievable）、相关联（Relevant）、可追踪（或者限定时间）（Trackable/Time-bounded）。

行动计划

下一步是制订行动计划，表明这些目标将如何通过一系列提供产品或服务的具体行动实现。这些有形的结果也称之为成果（参见第 4.4 章）。行动计划应该从预算、负责实施的各方、每次行动所需的时间、其他必需的资源（人力、知识、组织以及设备）以及行动展开的顺序着手，对成果加以定义。换言之，行动计划是对活动进行优先排序、更好地利用资源的主要机会。行动计划应当设定度量成功或者失败的目标、成果和指标。计划应包括年度活动以及长期行动。

行动计划可以是一系列的战略或计划，比如游客管理规划、保护计划、灾害及风险管理规划或者监测计划。这些计划可以有助于填写申报表格的第 4、5、6 部分。

实施计划

上一个阶段的内容以制订愿景、目标（结果）以及对一系列用于提供成果的行动确定为核心。下一个管理规划过程中的重要阶段则是制订实施这些行动的战略（参见第 4.3 章）。

最好采用组织内现存的拥有实施规划授权的单位。在某些情况下，也可以成立新单位。如果遗产很大并且 / 或者被分割给很多利益相关者，这个单位则可能会更多地集中于协调而不是指导工作上。首先，这个单位会再次审查和重新组织决策过程，以达到以下目的：

- 拥有强有力的领导或者具有必要权威的协调者。
- 在相关组织之间建立一个协调机制（如果是系列遗产则是各个不同组成部分，如果是跨境遗产则是各个国家和地区）。
- 取得相关所有人 / 组织的同意。
- 确定并且分配资源。
- 确定合适的专家、承包人以及供货人。
- 确定适当的采购途径以保证透明有效，满足每次行动的质量、成本以及时间参数。
- 在选定专家、承包人和 / 或供货人之后，应确定足以保护出资客户以及遗产地利益相关者更广泛的惠益的合同关系（参见第 2 章）。
- 在指定工作人员和起始活动后，采取结构式方法举行团队报告和会议，优化协调工作和成果。
- 采用传播政策，确保所有利益相关者和指导小组（如果有的话）都能及时了解情况。
- 保持与负责国际联系（比如和世界遗产中心的联系）的国家政府部门的联系。
- 参与监测保护状况及计划实施。

行动计划应包括年度工作计划。

如果遗产具有系列组成部分或者占地范围很大，如市中心，或者属于文化景观，利益相关者的范围将会很广，实施单位的形式也会存在巨大差异。

在管理规划背景下进行监测

监测为管理行动的审查、执行与更新提供必要的信息，是管理过程中的一个基本步骤。监测计划以书面形式记载了获得一致通过的监测策略，以评估管理规划的：

A) 过程及

B) 结果 / 成果

让遗产管理部门了解当前状况：已经规划好的项目（行动以及其他成果）执行了多少，实施（达成目标）的效果如何。换言之，监测从数量和质量上对管理规划的实施加以衡量，后者就是可持续的突出普遍价值。

此外，必须要制订发展指标，对变化加以衡量（参见第 4.3 章——监测）。从这些评估中获得的结果和信息对于将来对规划加以修订或改变大有裨益。

在实施阶段对规划的进展加以测量可以了解管理规划是否有效，及其是否根据规划中所设定的时间和预算提供了相关的信息（成果评估）。它可以测试管理者和规划的效率。成果评估是对管理效果的真正检测。

监测是一种观察工具，用于收集信息并测量进度；监测本身并不是目的，而是一种用来达成目的的工具。这是管理过程重要且长期的一部分工作，用于衡量变化并制订相应计划，让管理政策能够在必要情况下进行调整并对管理规划加以审查。因其可能是一个需要大量时间和财力的过程，在决定计划的哪些方面需要监测的时候，管理者应仔细选择，确定指标，并决定监测的方式方法。

有的遗产地制订了常规监测机制，主要是用于评估保护的状态，但是，所有的监测策略（世界遗产）都应该旨在为实现《操作指南》中规定的原则为目标，并与世界遗产要求接轨，比如保护状态、反应式监测以及定期报告流程。

对管理规划的审查

制订管理规划并不是一件一劳永逸的事，而是一个持续的过程。所有利益相关者

监测指标

13.6.1 监测的目的是为了评估如何长期维护世界遗产地的价值，衡量《世界遗产管理规划》的目标是否达成。对进展加以测量对于修正并改善遗产管理必不可少。必须尽早确定主要威胁，才能在损毁太严重之前采取补救措施。必须要有常规的监督，以根据新问题和进展重新评估优先性。监测指标需要和《世界遗产管理规划》中确定的价值和目标密切联系。

巨石阵和埃夫伯里世界遗产地（Avebury World Heritage site）在多个合作伙伴的投入下，通过巨石阵世界遗产委员会2003年的批准，由两个协调人共同设立了一套共19个监测指标，旨在对该遗产的保护、阐释以及管理进度加以测量。尽管大多数指标都是埃夫伯里和巨石阵共有的，还是有一些微小的差别反映了两个遗址的特征。指标应该简单、有意义、易于收集并且持久，这样才有可能长期进行比较。既然突出普遍价值的特征已经确定，就应当在整个规划执行期间不断对指标加以审查，以确定是否应当与这些特征联系更加紧密。

摘录自 Young, C., Chadburn, A. and Bedu, I. 2009年。巨石阵。

《世界遗产管理规划》（2009），伦敦，英国遗产

指标参见表16

表 16：监测指标——巨石阵世界遗产管理规划

目标	主要监测指标	什么人？如何做？	频率	是否到位？
考古遗址保护	1. 关于考古遗址的最新记录	威尔特郡郡议会（WCC）保存的遗产地和遗址记录	随机	是
		英国遗产部保存的巨石阵地理物理信息系统		是
	2. 考古遗址的现状	英国遗产部出资开展的遗产状况调查	每六年	是
		由国家信托志愿者以及英国遗产部历史环境场所部门助理展开的遗产常规监测	随机	是
	3. 草地复原的面积以及未受农耕破坏的受保护场地的数量	由国家信托基金世界遗产协调员 Defra 整理的地图和数据	随机	是

案例研究

针对具体遗产地的监测活动

这个由建筑和花园组成的世界遗产具有多样化的需要，为此，国家文物局与苏州园林中国世界文化遗产管理部门共同牵头，启动了一个高标准严要求的监测项目。



© UNESCO / F. Bandarin

苏州古代园林（中国）

都需要认识到，需要定期对管理规划加以审查（每一年或两年）。应当对从监测过程中获得的信息加以评估和利用，用以审查管理规划。

除了常规审查之外，还可能出于以下原因对部分或者整个规划加以审查：

- A) 当监测结果表明迫切需要立即关注的时候；
- B) 当遭遇灾难性状况的时候（比如灾害）；
- C) 当遗址被委员会批准列入世界濒危遗产名录的时候；

或者是

- D) 发生重大变化使得实施规划的一部分成为不可能的时候。

审查过程必须依照规划准备期所用到的参与式方式，令所有新的利益相关者（如在遗产地遭受恐怖袭击时的国防部门）都参与进来。

审查过程必须成为管理规划的一部分，并取得利益相关者的同意，尤其是在上述紧急状态下。可根据需要进行年度审查、五年审查以及大规模审查，在紧急状态下还必须进行额外的应急审查。

A.3 管理规划的内容

管理规划的内容

上文列出的规划过程的最后一个阶段是起草管理规划。如果所有的材料已经齐备，此时就应该考虑如何就规划的内容进行有效交流：最终文件如何呈现，风格、结构以及目录标题的分级。文件应采用简单易懂的语言与简洁的结构。如果文件包括任何级别的保密内容，可能还需要控制其发行范围。

规划内容应该前后一致，有系统地阐释如何对遗产地进行管理，以及如何为全体利益相关者保留并促进遗产意义。

规划的目录大致如下：

- 管理规划：目录
 - 目的
 - 过程（准备及参与者），包括决策流程图
 - 遗产描述
 - 重要性（世界遗产地的突出普遍价值）
 - 明确关键问题
 - 愿景陈述 / 指导原则、政策 / 目标
 - 执行政策 / 实现目标的行动（包括时间安排、优先顺序、资源以及指标）
 - 执行计划；年度工作计划、项目规划、资源标示
 - 监测计划
 - 审查时间表

后期准备行动

管理规划是否成功取决于在准备期间和完成之后为其所赋予的权威。在起始阶段参与的组织现在应对计划加以认可和执行，提供其在筹备期间承诺的资源（如执行计划的工作人员）。如果可能，计划应该在现行管理体制内获得相应的法定地位。

一旦计划获得相应权威，即应根据事先准备的执行计划开始执行。管理规划实施中的日常管理活动就此开始。

参照与《世界遗产名录》中所列遗产相关的管理规划（<http://whc.unesco.org/en/list/>）。

自二十世纪九十年代后期以来，发展出了一系列志愿性质的工具，用以评估保护区域的管理效果。这些评估旨在评估保护区的管理水平——主要是其价值是否受到保

附录 B

强化遗产工具 (IUCN)

护，以及所认定的目标和目的是否达成。其中，《强化遗产工具》是特别针对世界自然遗产而制订的。

管理效果

管理效果这一术语反映了保护区管理的三个主要的“课题”：

- 与单个遗产和保护区系统相关的设计课题
- 管理体制和流程的力度以及适用性；以及
- 保护区目标的达成，包括对价值的保护。

国际自然保护联盟 (IUCN) 世界保护区委员会 (WCPA) 制订了一个框架，用于评估保护区管理的有效性。该框架旨在为评估系统的制订提供指导，同时确立评估和报告的基本标准。

该框架是一个一般性的程序，包括各种用于评估有效性的精准方法。这些方法因保护区因素的不同而不同，比如可用的时间和资源、保护区的重要性、信息质量、利益相关者的压力等。在这个方法的基础上开发了多个评估工具，用于指导并记录管理实践中的变化。

WCPA 框架将管理看作一个流程或者周期，可以分为六个不同阶段或构成要素：

- C) 首先，确立现有价值和威胁的背景；
- D) 然后开展规划；
- E) 分配资源（投入）；
- F) 管理行动的结果（流程）；
- G) 最终产生产品和服务（成果）；
- H) 产生影响和效益。

在这些因素中，效益是最重要的（无论该保护区是否保存了其核心价值），但是也是最难准确评价的。框架中其他的因素对于帮助确定需要修改或者改善的特定管理区域也同样重要。

还有两个与 WCPA 框架一致的全球适用的一般性程序可用于开展此类评估。第一个是世界自然基金会 (WWF) 的《保护区管理快

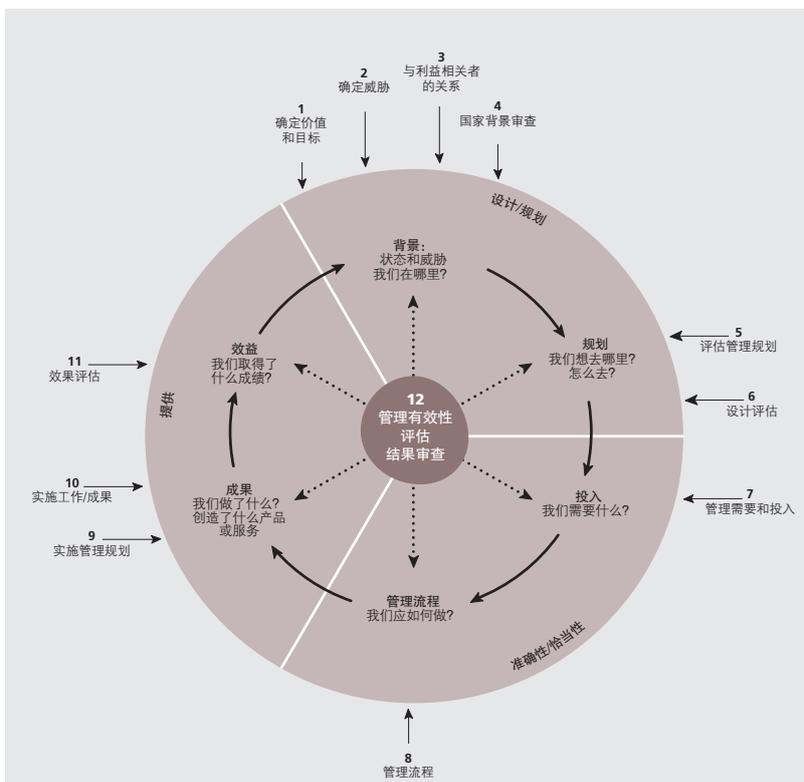


图23: WCPA管理有效性框架工具中的各个工具相互之间的关系

速评估与优先排序法》(RAPPAM), 它为保护区管理机构提供了关于保护区管理有效性、威胁、薄弱环节以及退化状况的全国性综述。第二个是世界自然基金会与世界银行全球森林联盟出台的《管理有效性追踪工具》(Management Effectiveness Tracking Tool), 依据全球保护区管理有效性标准追踪及监测进度。这两套系统相对而言费用较低, 简单易用, 可以由保护区的员工 (或者项目员工) 实施, 但是两套系统都未提供针对效益的详尽评估方法。很多因素及 METT 的使用经验促使了修订版定期报告格式 (参见 6.3) 的诞生。

强化遗产工具

《强化遗产工具》尤为与此相关, 它以 WCPA 框架为蓝本, 世界自然遗产地的管理人员开发了一系列更加详尽的评估工具。这套工具可以用于开发全面的以遗产地为基础的管理有效性评估制度。这套工具主要由非洲、亚洲、中美洲和拉丁美洲的世界遗产地管理者历时逾七年合作开发。

这套工具一共包括十二种:

- 工具 1: 确定遗产价值和管理目标: 确定并列主要遗产价值及相关管理目标, 有助于决定评估过程中需要监测和分析的对象。
- 工具 2: 确定威胁: 帮助管理人员组织和报告威胁类型与水平的变化并管理反馈活动。
- 工具 3: 与利益相关者的关系: 确定利益相关者及其与遗产地的关系。
- 工具 4: 审查国家背景: 有助于理解国家和国际政策、法规以及政府行为如何影响遗产地。
- 工具 5: 评估管理规划: 评估用于指导遗产地管理的主要规划文件的力度。
- 工具 6: 设计评估: 评估遗产地的设计并检查其大小、位置和边界如何影响管理者保护遗产价值的的能力。
- 工具 7: 评估管理需求和投入: 将当前员工数量与员工需求量以及当前预算与理想预算加以对比评估。
- 工具 8: 评估管理流程: 确定管理流程中的最佳规范和理想标准, 并根据这些标准评定业绩表现。
- 工具 9: 评估管理规划的实施: 展示管理规划 (或其他主要规划文件) 实施过程中整体和个别组成部分的进步。
- 工具 10: 工作 / 遗产地成果指标: 评估年度工作计划的目标与其他成果指标的成绩。
- 工具 11: 评估管理效益: 回答最重要的问题——遗产地对生态整体性、野生生物、文化价值、景观等等的维护是否符合其最初设定的目标。
- 工具 12: 审查管理有效性评估结果: 总结结果, 帮助确定管理行动的优先顺序。

这套工具专为世界遗产管理的相关工作人员设计，旨在为他们提供相关背景知识和具体工具，以供他们对其所在的遗产地的管理加以评估。这套工具的目的是与现有监测工作协作，而不是对其进行复制，因此可以只采用针对目前未接受监测的问题的工具。这套工具包括所有工具的详情、如何展开监测的建议，以及一系列关于在世界范围内使用这套工具的案例研究。这套工具包在所有生物群系的世界遗产地越来越受欢迎，并已经开始运用于世界文化遗产。

参考文献

UNESCO 文件

Albert, M.-T., Richon, M., Viñals, M.J. 和 Witcomb, A. (eds). 2012 年。《世界遗产带来的社区发展》(Community development through World Heritage)，巴黎，UNESCO 世界遗产中心 (世界遗产文件 31)。 <http://whc.unesco.org/en/series/31/>

Colette, A. (ed). 2007 年。《气候变化与世界遗产：关于气候变化对世界遗产影响的预测及管理帮助缔约国实施恰当管理的报告》(Climate Change and World Heritage. Report on predicting and managing the impacts of climate change on World Heritage and Strategy to assist States Parties to implement appropriate management responses) 巴黎，UNESCO 世界遗产中心 (世界遗产报告 22)。

<http://whc.unesco.org/en/series/22/>

Hockings, M., James, R., Stolton, S., Dudley, N., Mathur, V., Makombo, J., Courrau, J. 和

Parrish, J. 2008 年。《强化遗产工具：世界自然遗产管理效果评估》(Assessing management effectiveness of Natural World Heritage sites)，巴黎，UNESCO 世界遗产中心 (世界遗产文件 23)。 <http://whc.unesco.org/en/series/23/>

Martin, O. and Piatti, G. (eds). 2009 年。《世界遗产与缓冲区》(World Heritage and Buffer Zones)，世界遗产与缓冲区国际专家会议，达沃斯，瑞士，2008 年 3 月 11-14 日。巴黎，UNESCO 世界遗产中心 (世界遗产文件 25)。 <http://whc.unesco.org/en/series/> (英文版)

Mitchell, N., Rössler, M. and Tricaud, P.-M. (作者 /eds). 2009 年。《世界遗产文化景观：保护管理手册》(World Heritage Cultural Landscapes: A Handbook for Conservation and Management)，巴黎，UNESCO 世界遗产中心 (世界遗产文件 26)。

<http://whc.unesco.org/en/series/26/>

Pedersen, A. 2002年。《世界遗产旅游业管理：世界遗产地管理人员实用手册》(Managing Tourism at World Heritage Sites: a Practical Manual for World Heritage Site Managers)，巴黎，UNESCO世界遗产中心(世界遗产手册1)。

<http://whc.unesco.org/en/series/1/> (英文版)

Stovel, H. (ed). 2004年。《监测世界遗产》(Monitoring World Heritage)，巴黎，UNESCO世界遗产中心(世界遗产文件10)。

<http://whc.unesco.org/en/series/10/>

UNESCO. 1972年。《保护世界文化和自然遗产公约(世界遗产公约)》(Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage)。

<http://whc.unesco.org/en/conventiontext> (英文版)

UNESCO, ICCROM, ICOMOS 和 IUCN, 2010年。《世界遗产灾害风险管理》(Managing Disaster Risks for World Heritage)，巴黎，UNESCO世界遗产中心(世界遗产资源手册)。

<http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-630-1.pdf> (英文版)

UNESCO, ICCROM, ICOMOS 和 IUCN, 2011年。《世界遗产申报准备工作》(Preparing World Heritage Nominations) (第二版)，巴黎，UNESCO世界遗产中心(世界遗产资源手册)。

<http://whc.unesco.org/en/activities/643/> (英文版)

UNESCO, ICCROM, ICOMOS 和 IUCN, 2012年，《管理世界自然遗产》(Managing Natural World Heritage)，巴黎，UNESCO世界遗产中心(世界遗产资源手册)。

<http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-703-1.pdf> (英文版)

UNESCO世界遗产中心, 2004年。《将普遍与地方价值相联系：为世界遗产管理可持续的未来》(Linking Universal and Local Values: Managing a Sustainable Future for World Heritage)，巴黎，UNESCO世界遗产中心(世界遗产文件13)。

http://whc.unesco.org/documents/publi_wh_papers_13_en.pdf

UNESCO世界遗产中心, 2005年，《关于世界遗产和当代建筑的维也纳备忘录——

管理历时城镇景观》(Vienna Memorandum on World Heritage and Contemporary Architecture – Managing the Historic Urban Landscape)。http://whc.unesco.org/en/activities/48

UNESCO 世界遗产中心, 2007 年,《气候变化与世界遗产》(Climate Change and World Heritage), 巴黎, UNESCO 世界遗产中心, (世界遗产文件 22)。http://whc.unesco.org/en/series/22/

UNESCO 世界遗产中心, 2007 年,《减少世界遗产地灾难风险的战略》(Strategy for Reducing Risks from Disasters at World Heritage Properties), 巴黎, UNESCO 世界遗产中心 (Doc WHC-07/31.COM/7.2) http://whc.unesco.org/archive/2007/whc07-31com-72e.pdf

UNESCO 世界遗产中心, 2008 年,《关于气候变化对世界遗产影响的政策文件》(Policy Document on the Impacts of Climate Change on World Heritage Properties), 巴黎, UNESCO 世界遗产中心。

http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-397-2.pdf

UNESCO 世界遗产中心, 2010 年。《关于保护状态趋势的反思》(Reflection on the Trends of the State of Conservation), 巴黎, UNESCO 世界遗产中心 (Doc WHC-10/34.COM/7C)

http://whc.unesco.org/archive/2010/whc10-34com-7Ce.pdf

UNESCO 世界遗产中心, 2010 年。《世界遗产公约与可持续发展》(World Heritage Convention and Sustainable Development), 巴黎, UNESCO 世界遗产中心 (Doc WHC-10/34.COM/5D)

http://whc.unesco.org/archive/2010/whc10-34com-5De.pdf

UNESCO 世界遗产中心, 2011 年。《世界遗产能力建设战略的展示和运用》(Presentation and adoption of the World Heritage strategy for capacity building), 巴黎, UNESCO 世界遗产中心 (Doc WHC-11/35.COM/9B)。

http://whc.unesco.org/archive/2011/whc11-35com-9Be.pdf

UNESCO 世界遗产中心, 2011 年。《关于历史城镇景观的建议》(Recommendation on the Historic Urban Landscape)

http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=48857&URL_DO=DO_TOPIC&URL_

SECTION=201.html

UNESCO 世界遗产中心, 2011 年。《世界遗产公约与可持续发展》(World Heritage Convention and Sustainable Development), 巴黎, UNESCO 世界遗产中心 (Doc WHC-11/35.COM/5E) 。

<http://whc.unesco.org/archive/2011/whc11-35com-5Ee.pdf>

UNESCO 世界遗产中心, 2012 年, 《实施世界遗产公约的操作指南》(Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention) 。

<http://whc.unesco.org/en/guidelines/> (英文版)

van Oers, R. and Haraguchi, S. 2010 年, 《管理历史城市》(Managing Historic Cities), 巴黎, UNESCO 世界遗产中心 (世界遗产文件 27) 。

<http://whc.unesco.org/en/series/27/>

其他来源

Boccardi, G. 2007 年。《世界遗产与可持续性: 关注 < 世界遗产公约 > 政策和流程内的社会、经济和环境问题》(World Heritage and Sustainability; Concern for social, economic and

environmental aspects within the policies and processes of the World Heritage Convention) 。

伦敦, M.Sc. dissertation, UCL Bartlett School of the Built Environment。

Boccardi, G, 2012 年, 《遗产与可持续发展简介》(Introduction to Heritage and Sustainable Development)。ICCROM 保护建筑遗产课程 (罗马) 期间, 关于可持续发展的特殊板块所提交的论文。

Boddy, D. 2008 年。《管理简介》(Management: An Introduction) (第四版), Harlow, 英国, Financial Times/Prentice Hall。

Brundtland, G.H. 1987 年。《世界环境与发展委员会报告: 我们共同的未来》(Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future), Oxford, 英国, Oxford University Press, Incorporated。

Burke, R. 2003 年。《项目管理规划与控制技巧》(Project Management

Planning and Control Techniques), Chichester, 英国, John Wiley & Sons。

Claessens, S. 2003 年。《公司治理与发展》(Corporate Governance and Development), 全球企业治理论坛, Focus I. Washington, DC, 美国, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

Deputy Prime Minister's Office. 2004 年。《可持续社区的技能》(Skills for Sustainable Communities)。London, RIBA.
http://dera.ioe.ac.uk/11854/1/Egan_Review.pdf

Director of National Parks, 澳大利亚, 2010 年。《乌卢鲁 - 卡塔朱塔国家公园管理规划 2010-2020》(Uluru-Kata Tjuta National Park. Management Plan 2010-2020)。Canberra, 澳大利亚, Director of National Parks.
<http://www.environment.gov.au/parks/publications/uluru/pubs/management-plan.pdf>

欧洲委员会 . 2004 年。《提供援助的方法》(Aid Delivery Methods) 卷 1《项目周期管理指南》(Project Cycle Management Guidelines)。布鲁塞尔, 欧洲委员会。
https://www.aswat.com/files/europeaid_adm_pcm_guidelines_2004_en.pdf

Feilden, B.M. 和 Jokilehto, J. 1993 年。《世界文化遗产管理指南》(Management Guidelines for World Cultural Heritage Sites) (第一版), 罗马, ICCROM.

ICOMOS 澳大利亚, 1999 年。《布拉宪章》(The Burra Charter), 《针对具有文化重要性的场所的澳大利亚 ICOMOS 宪章》(The Australia ICOMOS Charter for Places of Cultural Significance)。ICOMOS 澳大利亚。

ICOMOS, 2011 年。第 17 次全体大会与科学研讨会, “遗产: 发展推动者”, 2011 年 11 月 27 日——12 月 2 日。ICOMOS News, Vol. 18, No.1, 巴黎, ICOMOS.

ICOMOS. 2011 年。《关于世界文化遗产影响评估的指南》(Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage Properties), 巴黎, ICOMOS。

IUCN. 2008 年。《世界自然遗产管理规划: 从业者资源手册》(Management Planning for Natural World Heritage Properties. A Resource Manual for

Practitioners)。加兰德, 瑞士, IUCN 关于保护区的项目 (IUCN 世界遗产研究 5)。
<http://cmsdata.iucn.org/downloads/whmanagement.pdf>

Kerr, J. 2013 年。第七版, 《保护规划》, 《具有欧洲文化意义的场所的保护规划准备指南》(A Guide to the Preparation of Conservation Plans for Places of European Cultural Significance)。(Original Text: Kerr, J. 1982. The Conservation Plan)。ICOMOS 澳大利亚。

荷兰, 2009 年。辛格尔运河以内的阿姆斯特丹 17 世纪同心圆型运河区 (The Seventeenth century canal ring area of Amsterdam within the Singelgracht) 申报文件。
<http://whc.unesco.org/uploads/nominations/1349.pdf>

Lithgow, K. 2011 年。《可持续决策: 国家信托基金保护的变化》(Sustainable decision making: change in National Trust collections conservation), 选自: Journal of the Institute of Conservation, Vol. 34, No. 1, pp. 128-142。伦敦, ICON。

Mitchell, B. and Hollick, M. 1993 年。《西澳大利亚整合式捕猎管理: 从概念到实施的过渡》(Integrated Catchment Management in Western Australia: The Transition from Concept to Implementation), 选自: Environmental Management, Vol. 17 Iss: 6, 1993 年。pp. 735-43. Springer-Verlag。

OECD, 2009。OECD《公共采购诚信原则》(Principles for Integrity in Public Procurement)。OECD Publishing. http://www.oecd.org/document/25/0,3746,en_2649_34135_42768665_1_1_1_1,00.html

Phillips, A. 2003 年。《改变观念: 保护区的新模式》(Turning ideas on their head: the new paradigm for protected areas)。The George Wright Forum。
<http://www.uvm.edu/conservationlectures/vermont.pdf>

Shiple, R. 和 Kovacs, J.F. 2008 年。《文化遗产的良好治理原则: 国际经验》(Good governance principles for the cultural heritage sector: lessons from international experience), 选自: Corporate Governance, Vol. 8 Iss: 2, 2008, pp. 214-228. Emerald Group Publishing Limited。

Stovel, H. 1991 年。《保护变革时代的历史城市建筑群: 管理指南》(Safeguarding historic urban ensembles in a time of change: A Management Guide), 魁北克, 加

拿大, International Symposium on World Heritage Towns。

Stovel, H. 1998 年。《风险准备: 世界文化遗产管理手册》(Risk Preparedness: A Management Manual for World Cultural Heritage)。罗马, ICCROM。

Thomas, L. 和 Middleton, J. 2003 年。《保护区管理规划指南》(Guidelines for Management Planning of Protected Areas) , 瑞士格兰德、IUCN 和英国剑桥。
<http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/PAG-010.pdf> (英文版)

Wijesuriya, G. 2008 年。《遗产保护与管理整合式方法》(An Integrated Approach to Conservation and Management of Heritage) , 选自: ICCROM Newsletter 34, 2008, p.8. Rome, ICCROM。

Young, C., Chadburn, A. 和 Bedu, I. 2009 年。《巨石阵世界遗产管理规划(2009 年)》(Stonehenge. World Heritage Site Management Plan 2009) , 伦敦, 英国遗产部。

联系信息

联系信息

名称与地址	简要介绍	在公约内的责任
<p>ICCRROM Via di S. Michele, 13 I-00153 罗马 意大利 电话: +39 06 585-531 传真: +39 06 5855-3349 电邮: iccrom@iccrom.org http://www.iccrom.org</p>	<p>国际文化遗产保护与修复中心 (ICCRROM) 是一个政府间组织, 总部位于意大利罗马, 由UNESCO于1956年成立。中心的法定职责是为加强可移动及不可移动文化遗产的保护开展研究、编集文献, 提供技术协助, 培训以及开展公众意识提升项目。</p>	<p>ICOMOS与《公约》相关的职责包括:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 文化遗产培训的优先合作伙伴; • 监测世界文化遗产的保护状况; • 审查缔约国提交的国际援助请求; • 为能力建设活动提供投入和支持。
<p>ICOMOS 49-51, rue de la Fédération 75015 Paris 法国 电话: +33(0)1 45 67 67 70 传真: +33(0)1 45 66 06 22 电邮: secretariat@icomos.org http: //www.icomos.org</p>	<p>国际古迹遗址理事会 (ICOMOS) 是一个非政府组织, 总部位于巴黎, 成立于1965年。理事会的作用是促进理论、方法以及科学技术在建筑遗产和古迹保护上的应用, 其工作以1964年《关于古迹遗址保护与修复的国际宪章》(威尼斯宪章) 为基础。</p>	<p>ICOMOS与公约相关的职责包括:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 评估申请列入《世界遗产名录》的遗产; • 监测世界文化遗产的保护状况; • 审查各缔约国提交的国际协助请求; • 为能力建设活动提供投入和支持。
<p>IUCN* Rue Mauverney 28 CH-1196 Gland 瑞士 电话: +41(22) 999-0000 传真: +41(22) 999-0002 电邮: worldheritage@iucn.org http: //www.iucn.org</p>	<p>国际自然保护联盟 (IUCN) 成立于1948年, 旨在将各国政府、非政府组织、以及科学家聚集起来组成世界范围内的合作关系。其任务是在世界范围内影响、鼓励以及协助全球社会保护大自然的整体性和多样性, 同时确保对于任何自然资源的利用都是合理的与生态可持续的。联盟总部位于瑞士格兰德。</p>	<p>IUCN与公约相关的职责包括:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 评估申请列入《世界遗产名录》的遗产; • 监测世界自然遗产的保护状况; • 审查各缔约国提交的国际协助要求; • 为能力建设活动提供投入和支持。
<p>UNESCO世界遗产中心 7, place de Fontenoy 75352 Paris 07 SP 法国 电话: +33(0)1 45 68 18 76 传真: +33(0)1 45 68 55 70 电邮: wh-info@unesco.org http: //whc.unesco.org</p>	<p>世界遗产中心成立于1992年, 是UNESCO在任何关于世界遗产事务中的交接点和协调人。为确保《公约》的日常管理, 中心会组织世界遗产委员会年度会议, 为各缔约国提供关于遗产申报准备的建议, 根据申请从世界遗产基金中调拨资金组织国际援助, 并协调关于遗产地状况的报告以及在遗产地遭受威胁时采取的紧急行动。中心也组织技术研讨会和工作室, 更新《世界遗产名录》和数据库, 研发教学材料以提升年轻人保护遗产的意识, 同时让公众了解世界遗产方面的课题。</p>	



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization



World
Heritage
Convention

更多信息，请联系：
UNESCO世界遗产中心

7, place de Fontenoy
75352 Paris, 法国
电话: 33 (0) 1 45 68 18 76
传真: 33 (0) 1 45 68 55 70
<http://whc.unesco.org>



9 789235 000061