



联合国教育、
科学及文化组织



打击非法贩运
文化财产公约

5 MSP

C70/19/5.MSP/10
巴黎，2019年3月
原文：英语

限量分发

联合国教科文组织《关于采取措施禁止并防止文化财产非法进出口和所有权非法转
让公约》
缔约国会议
(UNESCO, Paris, 1970)

第五次会议
巴黎联合国教科文组织总部第十一会议厅
2019年5月20-21日

临时议程第10项：关于加强1970年《公约》实施并提高其效率和知名度的建议报告

根据第[4.MSP.17](#)号决议及[6.SC.6](#)号决定，本文件提出了一系列建议，这些建议是建立在附属委员会第六届会议期间开展的讨论和对加强1970年《公约》实施并提高其效率和知名度的问卷回复（载于[C70/18/6.SC/INF.1](#)号文件）的基础之上。

决议草案： [第40段](#)

背景

1. 在 1970 年《公约》缔约国第四届会议期间（2017 年 5 月），缔约国表示，需要在 2020 年庆祝其 50 周年来临之前，反思《公约》的未来。
2. 由此，缔约国会议通过了 [4 MSP 17](#) 号决议，强调了对《公约》进行公开和包容性反思的重要性，从而确定可以加强《公约》实施并提高其效率和知名度的潜在措施，并有机会建立良好做法清单。
3. 因此，附属委员会第五届会议（2017 年 5 月）审议了 [4 MSP 17](#) 号决议，并通过了 [5.SC 6 bis](#) 号决定，要求秘书处与附属委员会主席团一起协调制定一份调查问卷，以制定潜在措施以加强《公约》在各个方面的实施并提高其效率和知名度，特别是在法律、政治和结构方面，包括建立良好做法清单的机会。此外，[5.SC 6 bis](#) 号决定要求秘书处对问卷回复进行汇总，并专门抽出半天的交流时间，对问卷结论进行分析。
4. 秘书处于 2017 年 10 月 26 日将问卷分发给各缔约国，并收到了缔约国的 42 份回复。这些[回复](#) 发布在 1970 年《公约》网站上。此外，向附属委员会第六届会议（2018 年 5 月）提交了一份基于缔约国的问卷答复的[综合报告](#)。在附属委员会第六届会议开幕之前，举行了一场为期半天的会议，专门对问卷结果进行交流。经过讨论，附属委员会第六届会议通过了 [6.SC 6](#) 号决定，要求秘书处编写一份建议报告，这些建议是根据缔约国的问卷答复以及上述半天交流会期间的讨论情况而提出的。
5. 该报告提出了以下建议：1) 加强《公约》实施；2) 提高《公约》效率；3) 提高《公约》知名度。

加强《公约》实施

a) 加强法律框架

6. 缔约国的问卷回复表明，大多数缔约国正在通过加强法律框架来实施《公约》，包括更新其本国立法，将国际法律文书的有关规定纳入其中。各缔约国强调有必要与其他法律文书建立并维持协同作用，以加强对文化财产的保护。
7. 许多国家并未建立协调统一的文化财产保护法律框架，包括预防措施在内。这导致《公约》在国家一级实施的程度有所不同。为解决这一问题，有缔约国¹建议制定一部关于预防和打击非法贩运文化财产的示范法，以促进将《公约》规定纳入国家法律，特别是在非法出口的文化财产的进出口和归还、尽职调查和刑事制裁方面。一些缔约国²还表示希望在《公约》案文中引入刑事制裁。
8. 为了使这一规模的示范法具有相关性和适用性，秘书处建议召集来自不同地区的文化财产保护法律专家，共同制定拟纳入示范法的条款，并确保其涵盖关于保护文化财产的国际最佳做法。示范法的制定应符合 1970 年《公约》的关键核心：预防、返还和归还以及国际合作。

b) 加强能力

¹ 德国

² 阿塞拜疆、厄瓜多尔、埃及、几内亚、意大利和美国

9. 一些缔约国³强调，除了加强和促进双边多边合作之外，还需要通过在国家层面和国际层面开展执法人员培训，加强合作和能力建设，从而加强《公约》的实施。在这方面，问卷回复表明，若干缔约国承认秘书处组织的能力建设活动产生了积极影响。但是，问卷回复还指出，需要就秘书处组织的能力建设活动进行更好的沟通，并确保采取严格的后续行动，从而更好地评估并增进积极成果。
10. 秘书处与区域办事处密切合作，以便就打击非法贩运的法律和业务事项提供相关培训。正如秘书处报告（C70/19/5.MSP/6）所示，过去两年来在世界各地举办了能力建设研讨会，提高了数百名利益攸关方对此问题的认识，包括政府当局、警方、海关、博物馆专业人士等。该信息在 1970 年《公约》网站的“能力建设”栏目中定期更新。尽管如此，为了促进信息共享并确保更好地传播能力建设活动，秘书处建议发表最终报告，以展示每次研讨会的目标和成果。
11. 关于能力加强问题，秘书处向附属委员会第三届会议（2015 年 9 月）提交了题为“实施路线图提案及教科文组织内部监督事务厅（IOS）建议”的 C70/15/3.SC/7 号文件。该文件包括一项改进秘书处能力建设和意识提升工作的计划。提出的其中一项能力建设手段就是使用电子学习工具，这是首次将其纳入教科文组织-欧盟合作项目之中，从而有利于欧洲艺术市场以及欧洲地区的司法和执法活动。
12. 缔约国的问卷回复强调需要定期更新登记清单，不仅要实现数据数字化，还要更新国家文化产品和被盗物品数据库，以便进行有效跟踪和信息共享。为了完善登记清单内容，秘书处建议加强与具备专业水平的博物馆计划之间的合作，以指导并促进登记清单创建和编制方面的最佳做法。还有一点也很重要，就是重提国际刑警组织被盗艺术品数据库，各缔约国可将被盗物品登记在该数据库中。该信息将自动提供给全世界的警察部队，从而有可能快速找回此类物品。

c) 简化返还和归还程序

13. 有缔约国⁴提议编制一份文件，说明希望另一缔约国返还某一物品而需要遵循的步骤，从而有助于清除各国在要求返还文化产品时所面临的复杂的法律障碍、现实障碍及财务障碍。在这方面，秘书处在附属委员会第四届会议期间（2016 年 9 月）提交了一份关于促使非法贩运文物返还和归还原主国的标准行动的文件 C70/16/4.SC/15 号文件。在编制文化财产归还程序的解释性文件时，上述文件可作为编制基础。
14. 有两个缔约国⁵建议审查《公约》中有关遣返被盗文物的案文，撤销文物持有人的举证责任，从而加快程序推进。但是，考虑到修正《公约》案文的困难，其他缔约国⁶强调了 1970 年《公约》实施《操作指南》在作为一种《公约》加强手段方面的重要性。目前《操作指南》只有英文和法文版本。秘书处正在努力以教科文组织的所有工作语言提供该文件。
15. 1995 年国际统一私法协会《关于被盗或非法出口文物的公约》包含了关于返还和归还被盗或非法出口文物的全面规定，不论这些文物是否在国家登记清单中登记在册，从而使该《公约》适用于秘密挖掘的被盗文物。而且，该《公约》还规定了将举证责任置于文物所有者身上的各项标准。此外，1995 年《私法协公约》是一项自动执行的条约。

³ 巴西、智利、几内亚、洪都拉斯、荷兰、斯洛伐克、南非和西班牙

⁴ 加拿大

⁵ 厄瓜多尔和埃及

⁶ 瑞典和土耳其

因此，鼓励 1970 年《公约》缔约国批准 1995 年《私法协公约》，因为后者制定了关于返还和归还文物的最低要求的法律规定。

16. 关于返还和归还问题，有个缔约国⁷呼吁通过警报系统更广泛地传播有关被盗文物的信息。在这方面，秘书处会在收到通知时在其网站上公布有关[盗窃](#)的信息，同时通知国际刑警组织各个合作伙伴。但是，秘书处很少收到此类要求。
17. 此外，秘书处希望提议制定关于应对文化财产盗窃的指南。这将加强与国际刑警组织、世界海关组织和国际统一私法协会等相关合作伙伴的合作。协调一致的行动将确保程序的清晰性和透明度，并保证合作更加有效。

提高《公约》效率

a) 《公约》管理机构

18. 关于管理机构问题，缔约国的问卷回复强调了密切监测和跟进各项决定实施的重要性。回复还表明，必须在国家一级更好地传播管理机构的各项决定和建议，以提高《公约》实施效率。
19. 在 2016 年至 2018 年期间，由于普遍存在预算限制，因此特别难以充分发挥各项决定的作用。就附属委员会而言，每届会议之间较短的时间间隔（不到 1 年）在实施大规模项目方面造成了困难。最后，许多项目需要获得自愿捐款才能实施。
20. 缔约国建议管理机构应更加重视有关定期报告的分析 and 讨论，并应鼓励缔约国定期提交国家报告⁸，以便有效评估《公约》的效率并跟踪《公约》在国家一级的实施情况，这对于确定趋势和良好做法至关重要。今年，定期报告工作首次以电子方式进行。尽管存在一些技术性的问题，但秘书处收到了 68 份报告表，在这项工作方面，这是有史以来收到的报告数量最多的一次。国家报告综述将通过 C70/19/7.SC/6 号文件提交给附属委员会第七届会议。这将为进一步讨论在国家一级加强《公约》实施铺平道路。

b) 秘书处制作的工具

21. 各缔约国一致认为，秘书处制作的工具既有用又有效，包括教科文组织国家文化遗产法数据库和专家证书范本，不过还需加以改进，从而应对网上贩运等新的挑战。有一项建议是将缔约国提供的每项国家法律的摘要纳入教科文组织国家文化遗产法数据库，以便对其国内法律框架进行概述。
22. 该数据库包含各种文档，其中一些文档是 20 世纪初发布的法规的扫描页面，因此无法搜索关键字。此外，所有文档均无英语译文或法语译文。不过，为了使其更加先进，有必要开发整套系统，而这将是一个耗时漫长、费用高昂的项目。
23. 附属委员会 [5.SC 4B](#) 号决定要求秘书处在会议结束后两个月内，以电子方式向所有 1970 年《公约》缔约国发送关于教科文组织国家文化遗产法数据库的必要更新信息，包括所需预算信息。2017 年 8 月 2 日向所有缔约国通报了有关[项目提案](#)的信息，并将其公布在附属委员会第五届会议的页面上。2018 年底，秘书处从瑞士联邦文化办公室（Swiss Federal Office for Culture）收到了 97500 美元的捐款，从瑞典政府收到了 88000 美

⁷ 韩国

⁸ <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000133171.page=72>

元，以便在 2019 年期间推进该项目。得益于这两笔慷慨捐助，秘书处目前正在开始第一阶段的数据库开发。

24. 关于其他工具，有缔约国一再要求以尽可能多的语言提供这些工具，以便更广泛地传播这些工具。秘书处在财政资源允许的情况下，努力将相关工具翻译成教科文组织的 6 种工作语言。此外，秘书处欢迎各缔约国为翻译成其母语做出贡献。
25. 有个缔约国⁹列举了一些有助于提高《公约》效率的有用工具，即：为教师提供将文化遗产保护问题融入教育的指南、监测在线拍卖的实用技巧、金属探测器和扫描设备实施指南以及缔约国专家培训指南。

c) 附属委员会与促使文化财产返还原主国或归还非法占有文化财产政府间委员会（政府间委员会）之间的互动

26. 缔约国的问卷回复还表明，需要更清楚地了解为执行《公约》而设立的不同管理机构和工具的定义、组成、职能及任务。这被认为是更好地理解各个机构如何相互作用的必要条件。为澄清每个管理机构的作用，秘书处将为此目的编写材料，提高相关认识。
27. 关于这两个机构之间的相互作用，一些缔约国希望保持这两个机构之间明确的分工；相反，另外一些缔约国似乎更赞成协同增效和更好的合作。缔约国还对附属委员会与政府间委员会之间的议程重叠提出了意见，并指出每个机构都应处理其应有的任务。在讨论期间，缔约国同意加强政府间委员会与 1970 年《公约》之间协同作用和合作的重要性，并指出附属委员会为政府间委员会提供支持的重要性，即通过建立报告机制，提请委员会注意有关返还和归还的重要事项，使政府间委员行使其争议解决的角色。
28. 重要的是要记住，在 2012 年之前，缔约国会议仅举行了两届，一届是 2011 年为纪念 1970 年《公约》发表 40 周年，另一届是 2003 年因为教科文组织执行局作出的一项特别决定而举行的。此外，附属委员会第一届会议于 2013 年举行。因此，在缔约国会议和附属委员会会议监管之前存在的追踪文化财产非法贩运的唯一监测机构就是政府间委员会，而自 1978 年以来政府间委员会就一直定期举行会议。
29. 今天，1970 年《公约》秘书处也同时作为政府间委员会的秘书处。但是，缔约国会议和附属委员会是在 1970 年《公约》框架内为管理非法贩运文化财产而设立的监测机构，而政府间委员会则侧重于返还和归还，并充当相关问题的对话平台。秘书处想强调，有必要区分这两个机构的职能，同时允许在返还和归还方面的某些良好做法和主题的融合。因此，附属委员会第七届会议的议程包括一个关于返还和归还的部分，以及一份在 1970 年《公约》框架内编制的有关返还和归还的文件（C70/19.7.SC/10）。这应该包括鼓励两个委员会之间的信息共享并促进协同作用。
30. 此外，一些缔约国¹⁰表示有意将《仲裁及调解议事规则》适用于 1970 年《公约》框架内的案件。应该指出的是，无论是否是 1970 年《公约》的缔约国，教科文组织会员国均可借助政府间委员会的干预作用。教科文组织大会第三十三届会议通过了一项决议，阐明了委员会的仲裁与调解职能，这些职能应该是对政府间委员会工作的补充。尽管如此，秘书处认为，《仲裁及调解议事规则》可以扩展到那些不具备法律能力来处理返还和归还案件的 1970 年《公约》缔约国。另一方面，可以进一步讨论这一概念，并选择修正附属委员会的议事规则，阐明对 1970 年《公约》框架内的案件使用仲裁与调解的情况。

⁹ 希腊

¹⁰ 阿塞拜疆、厄瓜多尔、希腊、土耳其

提高《公约》知名度

31. 缔约国同意，对《公约》知名度的评估取决于活动的传播。为了提高知名度，一些缔约国建议在其国家网站上公布相关信息。其他缔约国建议在社交媒体上全方位加大宣传，参与额外的视频制作，宣传教育资料的推广，以及进一步提高认识的活动，尤其是针对青年和游客的活动。

a) 《公约》网页

32. 缔约国的问卷回复认可了《公约》网页的有用性。但是，缔约国指出，为了提高知名度和普及使用，必须翻译所发表的条款和信息。为了使网页更加方便用户使用，有必要更新技术；目前 1970 年《公约》、1954 年《公约》和 2001 年《公约》的技术更新正在酝酿之中。不过，还是可以重新设计网站，例如更改页面布局而无需任何额外费用，但需要一位负责网页工作的全职顾问。

33. 关于信息传达问题，秘书处需要一名全职的沟通官员。任务包括定期为《公约》网页和社交媒体编制新闻和提高认识的资料，在《公约》网站上更新与盗窃、成功返还和归还的案件以及秘书处所有活动有关的信息，包括关于能力建设研讨会的信息。此外，可以制作一份通讯，每年四期，介绍非法贩运文化财产领域的所有最新进展。

b) 良好做法

34. 大多数缔约国报告说，它们没有保留良好做法清单。尽管如此，许多缔约国赞成制定一份关于返还和归还案件的良好做法的国际清单，而另有几个缔约国表明了对编制这一清单的疑虑，因为每个国家具体情况不同，难以适用清单中的做法。

35. 不过，在讨论期间，许多缔约国同意，无论经验好坏，分享经验¹¹都是有着积极作用的，可以促进缔约国之间的知识共享与合作。考虑到这一点，秘书处将良好做法事项纳入了本届缔约国第五届会议议程中，缔约国可分享其在《公约》实施方面的经验。

36. 此外，即将召开的附属委员会第七届会议 C70/19/7.SC/10 号文件提出了几项提案，旨在加强附属委员会通过良好做法在返还和归还文化财产方面发挥的作用。

结论

37. 总的来说，尽管缔约国对问卷的参与程度不高，但成功开展了关于加强《公约》实施及提高其效率和知名度所采取的手段方面的讨论。审议澄清了各项薄弱环节，并就如何改进《公约》各方面的实施情况进行了公开和极具包容性的讨论。

38. 最终，本文件中包含的所有提案都将取决于财政资源是否到位。

39. 2020 年将是 1970 年《公约》发表 50 周年。这次庆祝活动将是一次独一无二的机会，可以突出展示这一公认国际条约取得的成就，继续讨论如何改进其实施并提高其效率和知名度，以及使全球社会关注打击非法贩运文化财产的重要性。

40. 缔约国会议可考虑通过如下决议：

¹¹ 阿尔巴尼亚、贝宁、加拿大、厄瓜多尔、意大利、挪威和赞比亚

5.MSP 10 号决议草案

缔约国第五届会议：

1. 审议了 C70/19/5.MSP/10 号文件；
2. 忆及 缔约国对加强 1970 年《公约》实施及提高其效率和知名度所采取的手段的问卷回复综合报告（C70/18/6.SC/INF.1）；
3. 注意到 秘书处对于加强 1970 年《公约》实施及提高其效率和知名度的手段的提案；
4. 根据附属委员会议事规则第 8.2 条及委员会职责，即指明公约执行过程中，包括有关保护与返还文物领域，所发生的问题，欢迎 一项关于返还与归还的讨论被纳入第七届附属委员会的议程。
5. 要求 秘书处：
 - a) 召开 一场专家会议，以便在缔约国第六届会议（2021 年）之前起草关于预防和打击非法贩运文化财产的示范法；
 - b) 改进 关于能力建设活动结果的沟通并确保严格的后续行动，从而更好地评估和加强积极成果，采取的方式是在《公约》网站上发布最终报告；
 - c) 加强 与博物馆计划的合作，以促进有关创建和完善登记清单的良好做法；
 - d) 编写 一份解释性文件，概述归还文化财产应遵循的程序，并将其提交给缔约国第六届会议（2021 年）；
 - e) 组织 一次会议，与该领域的有关国际合作伙伴共同讨论，制定文化财产被盗时应遵循的指南，计划于 2019 年举行；
 - f) 翻译 《操作指南》，将其译成科教文组织的所有官方语言，并于 2019 年底之前发布在 1970 年《公约》网站上；
 - g) 准备 出版一份提高认识的资料，以澄清 1970 年《公约》的作用和政府间委员会的作用，并提交给政府间委员会第 22 届会议（2020 年）和缔约国第六届会议（2021 年）。
 - h) 并就第七届附属委员会期间就返还与归还议题的讨论结果准备 一份报告，提交第六届缔约国会议（2021 年）审议。
6. 鼓励 缔约国考虑向秘书处提供财政支持，以执行上述提案。