



联合国教科文组织全球文化政策报告

文化：缺失的可持续发展目标

执行摘要

2025



unesco



文化：
缺失的可持续发展目标

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，

© UNESCO 2025

CLT/EO/2025/RP/5

<https://doi.org/10.58337/FAUH1592>



本出版物为开放获取出版物，授权协议为 Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO)(<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/deed.zh-hans>)。用户使用本出版物内容，即表明同意接受教科文组织开放获取资源库使用条件的约束 (<https://www.unesco.org/zh/open-access/cc-sa>)。

本出版物中标有星号 (*) 的图像不属于CC-BY-SA许可，未经复制权所有者的明确许可，不得以任何方式复制。

原版书籍或期刊名称：UNESCO Global Report on Cultural Policies 2025. Culture: The Missing SGD (Executive Summary).
联合国教育、科学及文化组织 (UNESCO)，2025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教科文组织对于任何国家、领土、城市、地区或其当局的法律地位，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，而不一定是教科文组织的看法和意见，因此本组织对此不承担责任。

完整版报告请参阅：

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000395504>

平面设计与排版: BOLD Design SL

封面设计: 弗朗西斯科·坎波斯·埃斯科瓦尔 (Francisca Campos Escobar)

翻译: International Translation Agency Ltd (马耳他)

印刷: BOLD Design SL

印刷地: 西班牙，巴塞罗那



Co-funded by
the European Union

联合国教科文组织全球文化政策报告

文化: 缺失的可持续发展目标



执行摘要
2025

2022年，150个国家在墨西哥城一致通过《世界文化政策会议宣言》。这些国家呼吁将文化作为一项独立目标纳入2030年后议程，并申明文化作为全球公共产品具有推动可持续发展和实现更加公正、包容的未来的潜力。

2024年通过的《未来契约》再次确认了文化对联合国可持续发展目标（SDGs）的决定性作用。如今，我们即将迎来2030年，也是十五年来对可持续发展目标共同承诺的收官之年。此时此刻，我们比以往任何时候都更需要充分发挥全球文化的潜力。

本出版物是四年一度的《全球文化政策报告》系列的开篇之作，也是首份涵盖所有文化领域的全球性分析报告。报告借鉴了1200份国家和地方报告以及200多份案例研究，并结合2019年至2024年间提交的联合国教科文组织所有文化规范性工具的执行情况报告，将为未来制定新的文化政策议程和加强多边合作提供实证基础。

尽管必须承认需要在数据发展方面加强协调承诺，但《报告》的发现令人信服。根据现有数据，文化和创意产业占全球国内生产总值（GDP）的3.39%，占总就业的3.55%，而2023年全球250个城市的文化旅游收入高达7413亿美元。文化的战略作用也在国家可持续发展计划中得到越来越多的认可，93%提交报告的会员国将其纳入发展战略的关键要素。

然而，《报告》也揭示了重大差异，尤其是在文化预算方面：欧洲和北美的人均文化支出平均为418.56美元，几乎是世界其他地区总和的13倍。中亚和南亚以及撒哈拉以南非洲地区的投资不足问题尤为严重，分别仅为3.09美元和1.10美元。这也意味着，如果没有多边和证据驱动的方法，就很难为文化制定清晰且有说服力的筹资模式。

文化领域还存在显著的性别差异。虽然妇女占全球文化劳动力的38%，但她们在文化组织的领导职位中占比不到30%。文化和创意领域普遍存在的性别薪酬差距进一步加剧了这种不平衡。

报告还强调需要适应持续的技术变革。例如，人工智能生成的视听内容市场在2023年价值60亿欧元，预计到2028年将激增至480亿欧元。随着这些技术的不断发展，相关风险也在增加，例如创作者的收入损失和知识产权问题。更广泛地说，还可能导致文化扁平化。然而，通过加大投资和关注，数字技术有可能支持而非破坏创新和创意表达。

文化不是一个需要支持的边缘部门，而是一种需要驱动的核心力量。全球范围内，这种势头正在不断增强。我衷心感谢欧盟对《报告》的鼎力支持，并邀请各国政府、文化从业者和民间社会利用这一宝贵资源，重新构想全球文化政策，共同展望2029年世界文化政策会议。

携手同心，我们定能让文化在2030年后发展议程中占据应有的地位。共同筑就我们心之所向的未来，创建人类社群应有的可持续世界。



奥德蕾·阿祖莱
(Audrey Azoulay)
联合国教科文组织总干事

文化： 缺失的可持续发展目标



纳米比亚，卡万戈区，伦杜市

由联合国教科文组织主导、欧盟支持的《全球文化政策报告》标志着全新旗舰系列的首度问世，该报告的诞生源于一个历史性时刻，即《世界文化政策会议宣言》（2022年）的落地。在该宣言中，全球各国文化部长达成共识：文化，一种全球公共产品。必须将其视为可持续发展中的独立支柱。

基于这一里程碑式的共识，联合国教科文组织会员国呼吁建立一套全面的《全球文化政策报告》，每四年发布一次。这一呼吁随后得到联合国教科文组织执行局批准（第217 EX/10号决定；第219EX/11号决定），为未来数十年的文化治理奠定了共同愿景与协调框架。

本《全球报告》首次全景式呈现全球文化政策动态，涵盖所有区域和文化子领域，并统一纳入综合评估。通过追踪联合国教科文组织文化公约与《建议书》的实施情况，以及联合国教科文组织2030年文化指标和联合国教科文组织创意城市网络等项目的贡献，《全球报告》深入探讨了文化作为共同人性、福祉水平和可持续发展基石所起到的变革性作用，并审视其在全球、国家和地方层面所获得的重视与支持。报告汇聚了文化生态系统中的艺术家、顶尖文化专家及政策制定者等多方声音，同时展现了联合国教科文组织的准则性文书与项目在推动全球、国家和地方层面的政策变革中的作用。最终，报告以有力的证据表明，这些举措正在推动《世界文化政策会议宣言》（2022年）的优先事项加速落地，通过将文化设立为独立目标，为2030年后的可持续发展铺平道路。

长期以来，全球文化政策领域始终处于分散状态——价值被低估、领域被孤立，且常被视为经济、社会和环境议题的附属。本报告将成为转折点，标志着人类向一体化、跨领域和前瞻性的全球文化政策迈出了大胆的第一步。

这是文化发展的决定性时刻。虽然近年来，将文化纳入全球发展框架的举措持续强化，但《2030年可持续发展议程》对其角色的认可仍显不足，仅仅只在第4.7¹和第11.4.2²两项具体目标中明确提及。然而，文化在所有可持续发展目标中都有所贡献，在经济、社会与环境维度上支撑着其他目标。无论是气候行动、消除贫困、性别平等、数字包容，还是危机后复苏，保护文化遗产与培育具有活力的创意生态，都是应对当今复杂挑战的核心要素。

球范围内，推动文化更牢固地嵌入发展的势头日益增强。尽管国际社会日益认可文化的跨领域价值，独立文化目标的缺失仍旧导致投资不足与制度协调疲软。随着2030年临近，讨论焦点正在从反思转向行动：下一步我们要做些什么？我们又该如何确保文化不再被遗忘？



点击此链接查看《全球报告》
的成果框架

¹ 具体目标4.7到2030年，确保所有从事学习的人都掌握可持续发展所需的知识和技能，具体做法包括开展可持续发展、可持续生活方式、人权和性别平等方面的教育、弘扬和平和非暴力文化、提升全球公民意识，以及肯定文化多样性和文化对可持续发展的贡献。

² 具体目标11.4到2030年，进一步努力保护和捍卫世界文化和自然遗产。

全球认可文化的趋势日益增强

过去五十年来，全球对发展的理解经历了深刻变革，这些变革使文化的作用日益凸显。联合国在1987年将可持续发展定义为“既满足当代的需要，又不损害子孙后代满足其需要之能力的发展”，这一定义深刻影响了理论与实践。这一理念在20世纪80年代的文化转向中得到进一步强化，从而进一步强调如下重要事实：当发展政策和项目忽视所服务人群的本地文化、知识体系和价值观时，往往会以失败告终。

从1970年联合国教科文组织在威尼斯召开的首届政府间文化政策会议，到1982年在墨西哥城举行的具有里程碑意义的世界文化政策会议（MONDIACULT 1982），再到《世界文化发展十年计划》（1988-1997年），文化在塑造人类发展中的基础性作用得到反复认证。然而，随着全球政策格局的演变，随之而来的是新的危机与复杂环境，国际社会逐渐形成共识：那些往往忽视文化维度的主流发展模式，加剧了不平等现象，也给地球带来了威胁。

在这样的背景下，一股新的势头已然形成。在这其中，人们意识到文化并非只是社会的一个领域，而是一个与意义、归属感、创造力和关怀挂钩的体系。文化为多元多边主义提供支撑，为因地制宜的气候行动注入活力，助力具备代表性的数字化转型，并为包容性经济增长作出贡献。将文化融入可持续发展，不再是一种概念上的愿景，而是一项切实的迫切需求。

近年来，这一认识愈发清晰迫切。2022年，在首届世界文化政策会议召开40年后，来自150个会员国的代表再次齐聚墨西哥城，通过了一项大胆的新宣言：文化，一种全球公共产品。代表们呼吁将其作为一项具体目标纳入未来的发展框架。《世界文化政策会议宣言》（2022年）明确了六个优先行动领域，标志着一个历史性转折点，认可了文化在应对全球最紧迫挑战方面包括气候变化、生物多样性丧失、武装冲突和不可持续的发展模式中所发挥的多重作用。此外，《2030年议程》中暴露出的实施差距，凸显出需要更加包容的、本土化的、以权利为基础的方案，而在这些方面，文化能够作出独特且富有影响力的贡献。

此后，这一势头在多边领域持续加速。2023年，《二十国集团（G20）新德里领导人宣言》呼吁充分认可和保护文化，将其视为“实现可持续发展目标的变革性推动力和赋能因素”，并明确敦促在2030年之后的讨论中将其作为独立目标。次年，七国集团（G7）文化部长呼应了这一呼吁，强调了文化与创意经济在构建包容、未来导向的发展政策中的作用。

在联合国层面，2024年通过的《未来契约》重申了这一转变。尽管该文件未将文化列为独立目标，但承认了文化与体育是可持续发展的重要组成部分，并承诺会员国将文化纳入经济、社会和环保战略之中。包括非盟的《2063年议程》、拉共体（CELAC）的《文化议程》和欧盟的《文化工作计划》在内的各区域性框架，同样将文化提升为具有变革力量的关键要素。

各国政府及地方政府已做出积极响应，将文化纳入气候战略、冠状病毒疫情后复苏计划和社会包容性发展举措。如今，许多国家已开始测算文化创意产业对国内生产总值（GDP）、就业和民生福祉的贡献值。民间社会、原住民领袖、艺术家群体、青年联盟与地方社区正在形成共识：文化不仅应作为发展的助推器，更应成为人类繁荣的基石，必须被看见、被重视，并获得制度性支持。包括南南合作以及三方合作机制在内的新型政策对话和知识分享平台，正促进不同文化生态国家间的创新协作与团结互鉴。

首份《全球文化政策报告》显示，文化正日益融入公共政策实践，包括但不限于

于城市更新、灾后重建、冲突预防和数字可及与文化权利保障。然而，支撑这一转型的制度基础仍显薄弱，体制机制、资金体系与监管框架未能同步适应现实需求。在性别鸿沟与数字壁垒加剧的背景下，数字内容创作者的收入差距持续扩大。与此同时，人工智能生成内容正冲击创作者生计，预计到2028年，音乐与视听行业从业者将面临数十亿欧元的经济损失。

文化领域仍面临严峻的数据挑战。尽管近年来在提升文化数据质量和一致性方面取得显著进展（可在本报告中看到这方面的诸多成果），但改进数据收集方法、夯实循证决策基础的需求依然迫切。这一挑战在资源有限且文化数据记录收集薄弱的会员国中尤为突出。更完善、更细化的数据有助于催生出更有效的政策工具，并为打开更多公私部门文化投资的大门提供关键支撑。

政治意愿、社区引领与数据洞察的汇聚，标志着我们正处在关键转折点。文化作为发展驱动力和赋能者的定位已不再是纸上谈兵，尽管面临发展不均衡，缺乏足够制度支持的困境，但全球范围内的公共政策和资金战略已开始将理念转化为实践。

现下的核心议题已从“文化是否属于可持续发展”转为“如何将文化确立为下一阶段全球议程的支柱，包括建立认可机制、完善评估体系并配置相应资源”。正如《报告》结论所述，唯有设定独立目标，方能满足文化领域迫切的三大需求：提升社会能见度、强化政策协同性、激发战略雄心。

文化织就政策新图景

这种对文化不断演进的认识，也同样反映在文化政策与各领域日益深化的融合之中。在联合国层面，文化已被视为和平与安全的重要支柱，2023年7月联合国秘书长古特雷斯提出的《新和平纲领》及联合国人权理事会多项决议均佐证了这一观点。在地方和国家层面，文化领域以外的公共机构正将文化要素纳入规划、实施与立法之中，这与教科文组织“战争起源于人之思想，故务需于人之思想中筑起保卫和平之屏障”的和平理念遥相呼应。

然而，这种融合往往呈现分散态势。诸多干预与政策措施仅聚焦文化产业特定领域，例如文化遗产保护或非物质文化遗产保护，而非将文化创意产业视为有机整体（教科文组织，2024）。此外，文化融入发展战略的深度与广度，往往因政策领域、区域背景和经济发展水平的差异而存在显著落差。

以冲突后和解领域为例，尽管各国在连接文化、遗产与文化保护方面取得了显著进步，突显出文化作为社会黏合剂的独特作用，但其与气候行动议程的连接仍显不足。经济差距更直接制约了以文化为基础的措施实施规模：过去四年中90%的高收入会员国在区域、城市或农村层面实施了文化产业引领的更新计划，而低收入会员国的这一比例仅有69%（《2005年公约》定期报告）。

文化在可持续发展规划中的战略地位已获普遍认同。在全球已提交报告的会员国中，93%将其列为国家发展战略核心要素³。但当具体到文化创意产业（80%）与创新创业（77%）的赋能作用时，会员国认可度明显下降，这反映出文化从理念认同到政策实操存在断层（《2005年公约》定期报告）。不同文化要素的优先度也存在显著差异，例如在遗产领域，“保护生物文化多样性及生态系统服务功能”是各国计划中最普遍的战略要点，而“冲突中保护遗产”与“冲突后助力重建”的政策整合度最低（《1972年公约》定期报告），暴露出政策层面缺少对文化在危机应对与和平建设中作用的关注。

尽管88%的全球北方国家与87%的全球南方国家在发展干预中认可非物质文化遗产价值，但该认知未能有效转化为发展合作战略，仅58%的南方国家和46%的北方国家在合作战略中明确承认创意及文化表达多样性的战略地位（《2005年公约》定期报告）。这一持续存在的落差揭示了深层矛盾：文化虽在发展论述体系中获得广泛重视，但在发展合作战略与官方发展援助（ODA）资金框架中仍代表性不足。

共同愿景、情境挑战与新兴优先事项

为筹备2025年世界文化政策会议，教科文组织于2024年11月至2025年2月期间召开了六次区域磋商会议，召集会员国、民间社会、艺术家群体、青年代表及其他利益攸关方，就文化政策的发展角色展开广泛对话。这些磋商既提供了诊断性视角，也构建了前瞻性议程，展现出国际社会对文化可持续发展核心地位的共识正在不断发展壮大。尽管所有区域对包括包容性数字化转型诉求、性别平等、以文化推动气候行动及加大对创意经济的投资等若干议题持共同关注，但受各自独特的社会、政治、经济及环境背景影响，各区域均提出了差异性优先事项与挑战。

2025年世界文化政策会议前开展的系列区域磋商中提炼的政策洞见，为《全球报告》提供了分析基础，更深化了对全球文化政策多元化格局的认知。这些对话凸显的共同愿景、情境挑战与新兴优先事项，已体现在本报告的各个主题章节中。

在全球各区域，文化被视为包容、民主社会的基石。基于权利的文化政策取向获得重申，其重点日益聚焦于公民参与、社会平等、青年赋权与艺术自由。然而，不同区域面临的挑战本质与优先事项差异显著，在文化基础设施相对成熟的地区，例如西欧和北美部分国家，政策讨论围绕制度适应性展开，着力应对人工智能伦理治理、气候韧性建设、反虚假信息等新兴议题。文化从业者公平报酬、性别薪酬差距以及包容性治理框架等问题同样备受关注。

另一方面，地缘政治动荡或基础设施发展不均衡的地区，例如东欧、非洲及亚太部分地区，更加强调保障文化权利与维护遗产安全的紧迫性，尤其在危机和流离失所时期。尽管数字化扩大了文化普及度，但基础设施、资金支持和数字素养方面的显著差距依然存在，这一情况在农村社区、少数群体和原住民中尤为突出。这些地区重点关注三大领域：提升应急准备能力、支持流离艺术家群体，以及促进文化和解与凝聚力。

在拉丁美洲和加勒比地区，文化正义、社会公平、性别平等以及原住民和非洲裔社区赋权是核心议题。即使非正规性、资金不足和数字排斥等挑战持续存在，但当地将文化创意产业视为减少不平等、夯实基层生态的重要资源。同样，阿拉伯国家和亚太部分地区也强调，必须将文化纳入教育体系、气候适应政策和移民政策等更广泛的发展战略中。立法改革、文化教育投资和文化数据系统强化，被普遍认为是构建更具复原力和包容性生态系统的关键要素。

整体而言，文化驱动经济转型的这一认识正获得普遍认同，尤其体现在促进妇女和青年就业方面，从非洲蓬勃发展的音乐、时尚和电影产业上可见一斑。然而，受公共与私人投资不足、非正规性以及基础设施薄弱等因素影响，包容性增长疲软。我们还需警惕“创意经济”的发展模式可能因过度强调经济增长，而未能破解

³ 这一评估基于2019年至2024年期间提交的《2005年公约》四年期定期报告，全球共有111个会员国提交了报告。

文化公平发展的系统性障碍，甚至削弱文化的社会与内在价值，最终危及其作为全球公共产品的认可度。尽管数字平台扩大了文化普及度与创新渠道，但数据保护、平台治理和公平获取等问题也随之凸显。数字工具与人工智能在遗产保护和艺术表达中的应用潜力日益显现，这一趋势在气候脆弱区域，例如小岛屿发展中国家（SIDS）尤为显著。

这些观点凸显了对文化政策的总体需求，即因地制宜的同时也要与全球接轨。各区域普遍呼吁建立包容性治理框架、完善艺术家流动机制、构建可靠分类数据系统（含性别分类数据）、深化文化在教育、经济发展、气候行动及数字化转型等领域的跨部门整合。

性别平等是另一个反复提及的议题。许多会员国的报告显示，国家层面正着力提升妇女参与文化决策的程度，并消除文化实践中的性别歧视。过去四年间，平均88%的会员国已出台支持妇女参与文化生活的政策措施。妇女不仅参与或消费文化产品，而且有机会创作、制作和塑造文化叙事和表达方式。撒哈拉以南非洲、西亚及北非地区表现出尤为显著的政策参与度，据报告数据显示，这两个地区分别有83%和94%已提交报告的国家实施了相关政策（《2005年公约》定期报告）。

文化创意产业中，妇女从业人员占总数的38%，她们是该领域变革的重要推动力量与发声主体。然而，文化创意产业中的结构性不平等现象依然存在，女性在决策层与领导岗位的代表性持续不足。在114个提交《2005年公约》履约报告的教科文组织会员国中，尽管99%的国家声明已设立专门促进性别平等的政府部门、政府机构和/或议会机构，但仅有67%的国家确认这些性别平等机构与文化创意产业从业者直接相关，而在撒哈拉以南非洲地区，这一比例更是降至55%。这些差距凸显出将性别平等系统性纳入文化政策及实施的紧迫性。提升妇女领导力、保障妇女安全、包容且公平地参与文化生活，对培育有活力的文化生态、维护从业者生计、确保女童与妇女全方位参与文化创意产业具有关键意义。



平等的未来：推进文化领域的性别平等

罗西·德·帕尔马 (Rossy de Palma)

人文主义艺术家、联合国教科文组织文化多样性亲善大使

“最痛苦的莫过于将未诉说的故事深埋心底”，诗人兼活动家玛雅·安杰卢以笔为炬，写下这样的句子。确实，迄今为止的历史叙事始终掩盖着女性真正的地位。数世纪以来，无数女性在科学发现、太空探索、文学创作、绘画艺术、纺织工艺等领域成就斐然，更是专业领头人。这个被抹除、被隐化的地位，如今需要我们全社会共同重塑。

这绝非仅仅是历史重现。当今世界，仍有数百万女性被剥夺自由、平等、公正、教育、医疗、独立以及经济和思想自主的权利。她们被剥夺了尊严生活的权利。这种剥夺同样延伸至文化领域。在这个历来将女性描绘为缪斯或从属性形象的领域，我们的贡献仍被低估，领导职位依然稀缺，甚至时至今日，我们的工作报酬仍低于男性同行。

我的母亲是位艺术家，也是一位自由思想家。和许多女性一样，为了不引人注目，她被迫收敛锋芒、隐藏才华、克制与生俱来的好奇心，只是为了避免招致非议。她屈服于那个时代的社会压制，这种压制不仅通过将女性禁锢在家庭领域来扼杀她们的才智发展，更在她们心中埋下了自我审查的种子。尽管她留下了自由的精神财富，造就了今天的我，我也不得不反抗，挣脱这重束缚的枷锁。于我而言，当时的我别无选择，唯有彻底颠覆视角、挑战既定叙事。这番孤勇使我得以抵御外界那些污名化的凝视、同质化的规训，不屈从于既定的行为枷锁，不囿于扁平的思维窠臼。正是在这一抗争过程中，文化与艺术是我最坚实的盟友，既是治愈的灵药，也是生生不息的韧劲。女性最擅长的就是在逆境中奋起，将命运的淬炼，点化成惊鸿一瞥的艺术顿悟。

我们女性，都是艺术家、是手工艺人、是记忆与活态遗产的守护者、是炼金师、是生存专家，也是自己命运长卷的主人公。弗吉尼亚·伍尔夫在《一间自己的房间》中提到，女性开始从眺望窗外转向审视镜中的自己，学会与自己对话、彼此交流。玛莎·葛兰姆那行云流水、力道千钧的舞姿启发我们去发现和释放内心的能量。那股生命活力，不是带着评判或比较，而是怀着欢欣赞美尽情表达。同样的能量也奔涌在我们讲述的故事中。故事至关重要，既能褫夺尊严、亦可正本清源；既能禁锢灵魂、亦能唤醒新生，既是枷锁、亦可点化众生。

我之所以提到这些无畏的艺术家，是迫切地希望能够打破陈规，呵护女性的创造力，培育她们的领导力，确保她们在艺术的每一寸疆域都拥有立足之地，包括享有安全的权利。不仅要承认女性是创作者，更要认识到她们是文化的传承者、行业的引领者、事业的开拓者、智慧的传播者和专业的践行者，要确保她们的每一份心血都能得到平等的尊重和公允的回报。唯有在文化领域内外实现真正的性别公平，文化才能绽放其最丰盈的样貌，汇聚千万声音，交融万千色彩，编织丰富肌理。

当今女性比历史上任何时候都更加觉醒。这条回归本真之路，是通向自我发现与自我认知的旅程。这条由无数女性前辈步步铺就的路，浸透了她们的血泪牺牲。而我们，唯有向前。

秉承《世界文化政策会议宣言》（2022 年）的愿景，这些深刻洞见为《全球报告》提供了重要依据。《全球报告》明确从全球到地方各层级，文化政策与治理必须坚持循证决策和合作共治的基本路径，同时推动文化政策与其他政策领域及全球优先议题的交叉融合⁴。

多边协作推动文化成为独立目标

当各国政府部门与相关机构开展有效多边协作时，文化方能作为推动深刻变革的重要力量蓬勃发展。反之，若多边协作缺乏坚实的证据支撑、健全的治理体系和稳固的伙伴关系，文化议题会被排挤至边缘位置，甚至从关键战略规划和行动中完全脱离。这一点在文化融资方面尤为突出，缺乏多边协作和循证决策的工作机制，则难以构建清晰且具有说服力的文化融资模式。这种情况进而会对艺术家的地位产生负面影响，导致包括资金支持在内的多方面保障出现断层，更会危害文化表达多样性。文化遗产也可能因保护力度不足、维护程度不够和创新转化的缺口而面临风险，创意经济迈向多元包容的机会亦可能失之交臂。

本报告旨在揭示文化所面临的这一脆弱现实，呼吁在全球、区域、国家和地方层面的发展议程中，更深入、更坚定地推动文化政策的整合，催生创新且广泛的文化融资机制。此外，《报告》指出，若要让文化保持战略支点作用，并充分释放其在可持续发展中的作用，就必须将文化明确认可为一项独立的发展目标。

将文化设立为独立的发展目标，将加快推动国内外协同行动。这一目标将通过强化政府部门间的政策协调与持久承诺，将文化维度嵌入教育、环境、经济等关键领域。目标还将促进政府间对话合作，为制定共同战略和联合投资铺平道路。尤为重要的是，这一目标将推动文化系统性整合到更广泛的政策领域，其中包括灾害风险防控、城市发展、和平建设及气候适应等。在这些领域中，文化的变革潜力虽尚未得到充分认可，却又亟需发挥其关键作用。

将文化设立为独立目标，并非要孤立文化，而是要凸显其跨领域的价值。通过设定共同目标和衡量指标，既能强化跨部门协作，又能放大文化对其他优先发展事项的贡献。这并非简单重复，而是实现政策协调、提升能见度和促进包容性的战略举措。

设立文化目标不是表面功夫，而是为我们共同需要的可持续、包容性未来构建的可实施框架。

⁴联合国教科文组织的工作始终遵循两大核心全球优先事项，即“非洲”与“性别平等”，这两大重点被系统性融入包括文化政策在内的所有计划与倡议之中。教科文组织同样特别关注小岛屿发展中国家和青年等优先群体，确保他们的特殊需求、观点和知识体系得到充分考量。这些优先事项彰显了教科文组织推动包容公平发展、促进文化多样性、确保在落实《2030年议程》及后续进程中不让任何一个人掉队的坚定承诺。

弥合数据鸿沟：构建公平的循证体系

本首版《全球报告》围绕《世界文化政策会议宣言》（2022年）确定的六大优先领域，系统梳理了过去五年全球文化政策发展全景。

报告通过评估文化领域的进展、当下挑战与新兴趋势，为各区域文化政策的实施提供关键参照，并验证新版《全球报告》成果框架中绩效指标的可行性，助力构建覆盖全球、国家与地方文化影响力的系统评估体系。

这一创新框架涵盖6大影响领域、12项成果、19类产出及约100项指标（含28项性别平等专项指标），为全面协调监测文化政策演进提供统一基准。在联合国教科文组织文化领域的规范性文书和方案下，对《公约》缔约国提交的定期报告收集的数据，进行整合、清理和分析，以便将相关问题与具体指标对应，详见方法论部分。该工具与修订后的《联合国教科文组织文化统计框架》（2025年）协同一致，具备迭代性和适应性。

必须要指出的是文化统计中的多重缺口，包括数据可获得性、地域覆盖度、时序连续性，以及性别平等与文化政策成果挂钩的分性别数据连续可比性的不足，可能会扭曲区域与国家层面的趋势研判，也更加凸显出加强文化数据体系的建设，用于支持循证决策和国际基准的重要性。在充分认识到这些局限性的同时，联合国教科文组织《全球报告》成果框架提供了一个可随着持续使用、利益攸关方反馈和对国家统计能力的投资而演进的动态结构。

本首版报告共分析了196个国家和116个城市提交的报告，区域结构因准则性文书和项目存在差异，各准则性文书和项目的批准和提交率也差异显著，导致了文化子领域在统计中的代表程度不同⁵。为弥补数据缺口，报告创新引入联合国机构、国际组织、非政府组织和国际非政府组织、国际民间社会、文化领域相关主体以及私营部门等替代数据源。尽管多元数据采集无法完全消弭区域差异，但这一方法仍标志着重大进步。

联合国教科文组织通过将《全球报告》的编制植根于国家和城市层面的实践贡献，不仅旨在彰显会员国的付出，更致力于将报告机制转化为促进学习交流与政策创新的动态工具。《全球报告》有望加快系统性变革，从而实现数字化和数据整合，增强联合国教科文组织文化行动的协调性，并回应会员国关于精简报告流程、提升国家政策关联性的长期诉求。

此外，本报告将为在西班牙巴塞罗那举行联合国教科文组织世界文化政策与可持续发展会议（MONDIACULT 2025）提供实证支撑。缺乏数据的对话易流于形式，而脱离对话的数据又缺乏活力。本报告双轨并进：既为政府间对话奠定扎实经验基础，又为协调国内外行动建立共同参照。报告还论证了加强数据开发和推进循证文化政策的一致承诺，为文化成为独立目标提供支撑。

⁵ 国家数量包括会员国、准会员和缔约国。关于《全球文化政策报告》（2025年）所分析的国家 and 城市完整列表，请参阅附录：纳入分析的国家 and 城市。

《全球文化政策报告》概览

《全球文化政策报告》（2025年）由咨询委员会提供战略指导，对核心议题、研究发现和政策建议提出专业意见。报告编辑委员会由主编团队、撰稿人、教科文组织教席及全球报告协调员组成，委员会通过包容性遴选程序组建，特别注重文化视角多样性和专题专业性。报告实施严格的同行评审机制，汇集权威专家、教科文组织教席及咨询委员会的多元视角，确保报告的质量、逻辑与战略方向。

各章节分别聚焦特定发展主题，分析文化政策措施在以下各方面起到的推进作用：个体与集体文化权利发展、文化普及与文化参与包容性提升、文化与教育协同增效、紧急情况下加强文化保护、创意经济培育、文化领域数字化转型，以及文化在气候变化行动中的作用。

尤为重要的是，报告同时审视了缺失内容——文化引领发展中包括性别视角下的结构性和系统性壁垒。这一分析植根于复杂演进的背景，即2019冠状病毒病大流行持续复苏期、经济和社会的不稳定性加剧、冲突局势升级以及气候危机恶化等多重因素影响的环境。报告还考量了人工智能等新兴技术的颠覆性潜力，这些技术正以难以预见的方式重塑整个文化价值链。

与此同时，报告注意到全球南方正在兴起的创意复兴，尤其在快速发展的城市区域，多元背景的青年群体正推动着文化表达与创新的新形态。然而，这一充满活力的时期恰逢政治不稳定性与波动性的加剧，公众对传统机构的信任度持续走低。报告的发布正值全球危机交织的时刻，这一时期多重冲突并发、气候紧急状态升级，以及对自由、民主与包容的广泛攻击。文化正面临严峻风险与威胁。

在此背景下，《全球报告》及时思考文化不断演进的角色、影响与未来。报告强调亟需将文化更牢固地锚定在全球发展议程中，特别是在2030年后框架中设立文化的独立目标。各章节共同构建了一个有凝聚力且具前瞻性的视角，为全球制定包容、有效且具韧性的文化政策提供指引。

数据引用说明

本首份《全球报告》中使用和参考的大部分数据，均来源于对各国家和地区利益攸关方向联合国教科文组织提交的涉及文化领域所有法定文书及重大举措的报告分析。这些资料涵盖五项《公约》、三项《建议书》、2030年文化指标、创意城市网络以及《世界文化政策会议宣言》（2022年）后续调查（详见方法论部分）。为便于阅读，凡引用教科文组织来源处（包括文内参考文献及本报告中图表数据来源）均仅标注所分析的教科文组织文献名称（例如：《保护非物质文化遗产公约》（2003年））。需要特别说明的是，这批体量庞大的教科文组织数据与信息（包含逾1200份独立报告）全程由数据与研究合作机构BOP Consulting进行统一处理、整合、清理、分析及可视化呈现。





塞萨尔·奥古斯托·瓜达卢佩·
门迪萨瓦尔 秘鲁太平洋大学社会科学教授



贾米尔·萨尔米
全球高等教育专家

第一章

促进文化生活的包容性与公平参与

创意之声

艺术家达亚拉 图卡诺 (*Daiara Tukano*)



视觉艺术家、活动家和教育家

“正如地球孕育文明，文明亦反哺地球，滋养而生的世界系统和思想系统，必须通过交流与互动来维系或革新生命经纬。”



关键数据

- 遗产管理中促进性别平等的方法进展不一。82%已提交报告的会员国表示已制定支持妇女参与文化活动的积极政策（《2005年公约》定期报告）。
- 不同地区采取不同的方法来保护社区对土地、海洋和森林生态系统的习惯性权利。根据会员国的报告显示，95%的撒哈拉以南非洲国家已实施相关保护政策，而欧洲与北美地区这一比例仅为74%（《2003年公约》定期报告）。
- 《2005年公约》缔约国中，仅61%的国家设立专门受理侵权投诉或监督侵犯和限制艺术自由行为的独立机构，这表明法律框架与实际执行之间的巨大落差（《2005年公约》定期报告）。
- 95%已提交报告的会员国以正式形式或临时形式开展遗产教育项目，旨在增强青少年遗产认知、促进文化多样性及跨文化对话（《1972年公约》定期报告）
- 91%的全球北方国家报告了已建立适用于艺术家群体的最低工资框架，而全球南方已提交报告的国家中仅59%实施了类似政策（《1980年建议书》定期报告）。

核心要点

01. 尽管文化权利已得到正式认可，但其有效保护与推广仍存在严重不足。这构成了文化领域在全球范围的严峻挑战。在许多国家，文化权利面临威胁，艺术家地位岌岌可危。由于缺乏正式身份认定或法律框架未落到实处，艺术家的社会经济权利仍难以得到认可与满足。尽管越来越多的国家加强了对艺术自由的承诺，但全球范围内仍普遍存在歧视性社会规范、审查制度、司法迫害、暴力侵害等限制，最严重者甚至出现艺术家遇害的极端案例。
02. 自上一次2019年全球调查以来，提升艺术家及文化从业者法律地位的全球趋势持续增强。然而，尽管全球人权治理对文化权利的认可和界定日趋全面，但现有联合国公约附属报告机制仍不足以有效评估进展，也难以确保教科文组织会员国切实履行文化权利保护和促进责任。国际层面亟需建立专门、系统的数据采集机制，以实现政策实施进程的精准监测。
03. 语言保护框架在文化多样性，特别是少数群体和原住民语言的认可方面取得进展，但政策实施效果存在显著差异，凸显出强化支持机制的必要性。
04. 妇女在文化参与方面明显受阻，尤其在行使文化权利及相关社会经济权利方面。尽管她们为文化生活作出了重要贡献，但持续存在的性别不平等限制了她们在文化创意产业中的创作、领导及决策影响力。与此同时，原住民、文化少数群体及残障人士等代表性不足群体面临系统性障碍，制约其获取、参与和贡献文化生活的能力。联合国教科文组织报告特别指出，对残障人士而言，物理环境、沟通方式和态度观念等多重障碍，往往同时阻碍其文化表达和在文化创意产业中的发展机会。那些将性别、少数群体及残障影响评估纳入文化政策，并设立专项资助机制的会员国，为促进公平、可及和包容的文化领域提供了宝贵范例。
05. 数字平台是扩大文化普及度与参与度的关键工具，但其效能仍受制于长期存在的法律、伦理、技术和社会经济壁垒。数字平台可能被用于非法贩运、欺诈、知识产权侵害、骚扰、技术助长的性别暴力等行为。此外，人工智能在给艺术家带来经济风险，例如收入减少、版权保护弱化、职业稳定性降低，但同时也能助力促进文化实践，例如文化遗产保护修复、版权费追踪和行业图谱构建。

文化在培育社会内部及跨社会的信任、宽容与相互尊重方面发挥着根本性作用。保障文化权利对于维护和促进文化表达多样性，丰富全球社区方面至关重要。这一讨论的核心在于艺术家和文化工作者的地位，他们是创造力与文化活力的关键推动者，但却普遍面临艺术自由的壁垒，以及限制其艺术创作、作品传播和可持续生计的交叉性社会经济挑战。这些难题的破解，是确保所有人能够充分参与文化生活、共同建设包容、有韧性社会的关键所在。

内容提要

文化是一项基本人权

首份《全球报告》揭示了文化权利运作的三大相互关联维度。第一，文化生活与遗产的获取与体验，即个人享有自身及其他群体文化遗产的自由；第二，文化活动的参与，包括积极参与文化实践、批判传统习俗及自由选择文化归属的能力；第三，艺术创作的贡献，涵盖创造与影响文化实践、规范和遗产的权利，以及对其创作成果中产生的精神与物质利益的保护。

性别构成上述三大维度体系的基础性要素。特别报告员着重指出：“性别、文化与权利三者呈现错综复杂的交叉关系”，这种结构性交叉往往导致妇女遭受多重歧视（联合国，联合国大会2012年决议，第3段）。由于个体身份认同具有“多元复合”的特性，妇女尤其容易面临排他性效应的叠加影响（同前，第11段）。在此，必须严正申明，任何文化均不得成为性别暴力、不平等及歧视的正当化依据，特别是当诸如女性生殖器切割等特定习俗与普世人权原则相抵触时。

文化普及与参与权

根据联合国教科文组织《文化公约》及相关《建议书》的监测机制，会员国报告了文化权利领域的五大进展：国家政策与规范框架完善、文化普及度提升、文化多样性认可、艺术家权利保障以及文化财产归还机制推进（教科文组织，2024年，第34页）。第一章分析显示，尽管实施框架有所进步，但不同区域和人口的文化参与度仍存在持续差异。最新数据表明，这些进展包括将性别、性取向和身份多样性纳入

文化政策的显著成效，以及防止文化财产非法交易的举措。《未来契约》通过要求各国确保将文化政策纳入经济、社会和环境框架，进一步巩固了这一进展，确保其为更有效、包容、平等和可持续的发展做出贡献。然而，特别是不同社会经济背景下确保公平的文化普及与参与机会方面，全面落实和保障所有公民文化权利方面仍存在挑战。

遗产的普及与参与

遗产的普及与参与是文化权利的基本要素，包括物质、非物质及自然遗产。这种关联强调了个人和社区既能接触自身文化遗产，也能接触更广泛文化遗产的重要性，这既是身份认同的形式，也是促进文化多样性的手段。在此背景下，会员国报告显示，通过全面的法律保护和专门机构的发展，在建立文化遗产保护框架方面取得了重要进展。这一进展尤其体现在将遗产考量纳入更广泛的政策框架，包括教育和环境在内的多个部门越发重视将遗产保护纳入其职责范围。

在遗产管理中促进性别平等的方法方面，各国进展不一。数据显示，已提交报告的会员国中，82%声明已制定支持妇女参与文化活动的积极政策（《2005年公约》定期报告）。最新进展包括将性别、性取向及身份多样性进一步纳入文化政策。然而，特别报告员指出，政策框架与实际成效之间仍存在落实差距，边缘化群体受到的影响尤为明显。国家报告表明，要弥合这些差距，需加强利益攸关方之间的协调能力并提升机构能力。

文化财产的返还与归还

文化财产的归还与返还是文化权利的重要体现，旨在纠正殖民主义造成的历史不公，明确集体身份认同。文化财产与物品不仅仅是文物，更是“个人与集体身份认同的要素”，承载着社区与过去、现在及未来的联系⁶。文化自决原则为理解作为人权问题的文化财产归还提供了一个重要框架，支持恢复民众获取自身文化遗产的基本权利，将其视作“历史正义之举”，以纠正殖民时期造成的不平等现象⁷。联合国已通过多项决议认可这一联系，并对那些通过殖民占领获取珍贵文化财产的国家规定了特殊义务。

尽管各会员国在建立文化财产返还与归还的法律和制度框架方面取得了显著进展，多数国家已设立多级协调机制，但实施成效仍受多重因素制约。这些因素包括司法体系兼容性不足、监管能力有限，以及在2025年1月非洲文化财产返还与归还对话会⁸上指出的核心挑战，即文物存放信息不透明且数据缺失，以及来源研究资金持续短缺。这些问题共同强调，必须通过强化国际合作与专项培训计划来弥合政策框架与实际成效之间的差距。

⁶ 请参阅：<https://opiniojuris.org/2023/05/12/restitution-of-cultural-property-and-human-rights/>

⁷ 请参阅：<https://www.qil-qdi.org/legal-aspects-concerning-the-restitution-of-cultural-property-removed-during-colonial-occupation/>

保护和促进当代文化表现形式的多样性

联合国教科文组织《全球报告》呼吁制定促进多元包容文化参与的政策。遗产保护和归还涉及的是文化权利的历史维度，对保护和促进当代文化表现形式则与文化参与的动态演进特性息息相关。当代文化表现形式往往刻意挑战或突破既定传统、规则和惯例，这不仅代表着文化遗产的延续，更通过有意识的断裂进而拓展文化实践的边界。这种传统与创新之间的张力，强调了保护表达自由作为基本文化权利的重要性。《未来公约》认可了这一动态性，强调了文化作为可持续发展和社会转型催化剂的作用。

文化的声音：语言即权利

作为文化的核心要素，语言既是文化表达的载体，又是开启文化遗产的钥匙。特别报告员明确指出，要实现实质平等，各国政府必须保护多元语言保护框架，尤其要保障少数群体和原住民的语言权利。这种保护与更广泛的文化表达体系深度交织，语言权利又直接关系到文化参与和身份认同。在集体认同的建构过程中，语言始终发挥着关键作用。当前各种社会矛盾与争议往往围绕语言问题展开，这充分表明，促进多语言共存、增进不同语言群体间的相互尊重具有至关重要的意义。



巴布亚新几内亚，南部高地省

艺术家地位：“认可文化生活的支柱”

艺术家的地位是释放文化作为可持续发展基础地位的关键要素。联合国教科文组织《关于艺术家地位的建议书》（1980年）将艺术家定义为：“任何从事艺术创作或艺术表达的个人，其将艺术创造视为生命的重要组成部分，通过这种创造推动艺术与文化发展，并以艺术家身份获得或寻求社会认可，无论其是否受雇于任何机构或团体”。⁹

确立正式的法律地位对于充分认可和公平评价艺术家及其他文化从业者的贡献至关重要。这种认可可能确保他们在创作、制作、传播及享有作品时，其社会经济权利得到充分保障与尊重。目前，许多国家已通过法定保护措施，集体管理组织（CMOs）也在协助艺术家维权和授权方面发挥着关键作用。根据联合国教科文组织《赋能创造力》报告，约60%的会员国已制定法律，规定了适用于艺术家等从业人员的最低工资标准。然而在发展中国家，由于存在大规模非正规部门，建立公平的薪酬体系仍面临挑战。然而，已有成功案例表明，通过出台切实可行的解决方案能够有效弥合这些差距，从而提升艺术家的地位并改善其工作条件。

不同艺术家群体面临额外的障碍。以残障艺术家为例，他们需要应对多重挑战，必须获得针对性扶持才能充分参与文化创意产业。少数群体艺术家和文化从业者在获取机会和维护权利时，可能遭遇语言、文化及社会层面的多重阻碍。妇女及男女同

⁸请参阅：<https://www.unesco.org/en/articles/new-types-cooperation-and-agreements-field-return-and-restitution-cultural-property-africa>

⁹请参阅：<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382658>

性恋、双性恋、跨性别者和性别奇异者（LGBTQ）艺术家要实现充分平等的文化参与，仍需突破结构性歧视与社会偏见的多重桎梏。

此外，在数字和平台主导经济的影响下，艺术家们正遭遇低薪困境，例如一些音乐家从流媒体平台获得的单次播放收益微乎其微¹⁰。对多数艺术家而言，尤其在职业起步阶段，获取资金支持至关重要。此外，扶持文化创意产业内创业活动的举措，能有效提升艺术家的整体经济权利。这些措施为创意企业营造了有利的环境，有助于创造就业机会和支持创新活动。

知识产权：让创意成就机遇

知识产权（IP）的有效管理是艺术家和文化工作者持续发展艺术实践、通过创作维持生计的关键手段。国际社会已建立全面的法律框架保护艺术家的知识产权，旨在促进文化生态的多元繁荣。许多国家已经制定了立法和政策以补充全球协定。会员国通过对知识产权（IPR）的保障，确保艺术家的创意作品免遭未经授权的使用或剥削。这一保护机制同样适用于非物质文化遗产的特殊知识产权保护及标记系统。

促进跨境文化流动

需要采取专门的措施推动文化的公平流动与交流。专业发展和流动性对艺术家至关重要，因其能够提升艺术家创造力、拓展职业发展机会并增强经济可持续性。数字平台提供了远程参与虚拟展览、音乐会、在线课程和导师项目，以及开展虚拟合作的新机遇。

联合国教科文组织一直致力于加强对全球南方艺术家流动性的支持。《保护和促进文化表现形式多样性公约》第16条鼓励全球北方国家为发展中国家的艺术家提供优惠待遇¹¹。然而，尽管有这些建议，职业流动性数据显示全球北方与南方之间仍存在显著差距。严苛的签证政策给最贫困国家的艺术家带来额外挑战，直接影响他们参与国际文化交流和遗产保护的能力。

参与式文化政策制定与治理

联合国教科文组织《全球报告》对新兴的文化治理模式进行反思，这些模式更具包容性、跨部门性、全机构性和参与性。参与式治理作为文化政策制定的基本维度，既体现了参与和贡献文化生活的权利，也反映出文化事务包容性决策的国际标准。各国报告强调，当文化政策源自并回应社区需求和愿景，同时确保所有人的文化权利得到保护和促进时，其成效最为显著。

¹⁰ 请参阅：<https://www.theguardian.com/music/2025/feb/19/spotify-discovery-mode-payola-playlist>

¹¹ 请参阅：https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000392217_eng/PDF/392217eng.pdf.multi



促进性别平等的制度机制在各区域的发展水平和实效参差不齐。这包括确保决策过程中的持续代表性、消除参与中的结构性障碍，以及维持有效的监测体系。国家报告指出，实施缺口不仅影响妇女，也削弱了边缘化群体参与制度进程的能力。文化规范本身可能阻碍此类参与程度，例如原住民社区可能期望直接由酋长或长老与国家政府首脑或领导人沟通，而非委派的公务员。

监测与评估

文化领域的监测与评估是确保政策与行动行之有效的关键。文化权利监测涵盖全球、区域和国家层面的多种补充性方法，包括联合国教科文组织的定期报告机制、联合国特别报告员的调查、区域人权框架、民间社会的影子报告、学术研究计划以及国家文化观察站等。尽管每种方法都发挥着重要作用，但联合国教科文组织的定期报告体系仍是目前最全面、最系统的全球性框架，能够追踪多元语境下的文化权利落实情况。该体系不仅为比较分析提供了标准化结构，还为会员国记录进展与挑战搭建了平台。

在当前全球框架下，文化权利落实的有效监测与评估仍面临重大挑战。尽管本报告的分析借鉴了会员国的定期报告和联合国教科文组织全球磋商的重要数据，但要全面评估全球文化权利状况，仍需解决若干关键局限性。

归根结底，加强监测与评估框架不仅是一项技术性工作，更是有效保护文化权利的基本前提。只有依托可靠、可比较且全面的数据，国际社会才能准确评估进展、识别长期存在的挑战，并做出恰当的反应，推动全民文化权利的实现。

第一章 呼吁设立独立目标

为文化设立独立的可持续发展目标将显著提升文化权利的作用与管理效能。该目标能够为建立可靠数据体系、制定标准化评估指标提供更坚实的基准，并推动实施更具实效性的循证文化政策。此举将有效缩小改进后的支持艺术家地位的政策立法与实际行动落实之间的差距，并切实保障和促进文化权利，为自由多元的文化表达创造培育环境。

政策简报

卢西娜·希门尼斯 (*Lucina Jiménez*)



人类学博士，文化政策和可持续发展专家

“2030年后议程应把握机遇，缩小全球南北发展鸿沟，共享融资体系、评估指标与良好做法的国际经验。实现全球可持续发展新议程中的文化目标，将有助于构建相互关联、持续演进的文化权利体系，这有助于促进文化生态系统的发展，依托基于比较分析与前瞻研究的公共政策方法及工具，助力实现民主、平等与和平的未来愿景。”





阿莱詹德拉·洛佩斯·加夫里利迪斯
艺术和数字技术领域哲学家

第二章

运用数字技术缩小不平等并 激发创新

创意之声

艺术家雷菲克 阿纳多尔 (Refik Anadol)



Dataland联合创始人，雷菲克·阿纳多尔工作室总监

“人工智能与文化的交汇既需要创新开拓的胆识，也必须恪守伦理的准则。站在这个关键节点，我们应当展望这样的未来——新兴技术不仅能反映现实世界，更能增强我们理解、保护与重塑世界的能力。”

Machine Hallucinations: Coral Dreams,
2021 by Rebek Anadol. 该作品由艺术家使用
生成式人工智能创作，并对其创作内容承担
全部责任。



关键数据

- 全球南方国家与全球北方国家存在显著差异。全球北方70%的国家已开展数字素养计划，用于创造力培养和实验，而全球南方国家这一比例仅为54%（《2005年公约》定期报告）。
- 在已提交报告的会员国中，86%的欧洲和北美国家、76%的拉丁美洲和加勒比国家以及69%的撒哈拉以南非洲国家已实施措施，用于提升其本土文化内容在数字环境中的普及程度与影响（《2005年公约》定期报告）。
- 据报告数据显示，已提交报告的会员国中有67%已建立由政府主导的标准化或统一化文化遗产目录系统（包括人工系统或数字系统），但全球南北国家存在显著差异，全球北方国家的建立率达73%，而全球南方国家仅为60%（《2015年建议书》定期报告）
- 已提交报告的全球北方国家已100%制定知识产权相关法律，而全球南方国家这一比例为89%（《1980年建议书》定期报告）。然而，这些法律在实施过程中普遍存在挑战，全球45%的已提交报告的会员国在落实知识产权建议方面存在困难（《1980年建议书》定期报告）。

核心要点

01. 尽管数字普及度在不断提升，但国家间差异显著，高收入国家在数字基础设施和技能培训的普及方面普遍领先。此外，数字性别鸿沟依然顽固，妇女、女童及老年群体在互联网普及度和数字参与方面明显受阻，这在低收入地区尤为明显，从而使其难以充分融入数字文化领域并作出贡献。数字素养提升和技能提升培训对文化从业者及公众至关重要，既能应对快速变化的技术变革，又能降低风险，还可把握数字化机遇。因此，加大公共资金对数字基础设施的投入，是消除文化普及与文化参与壁垒的关键举措。
02. 人工智能（AI）系统对文化多样性及多元文化表达的影响与传播构成新风险。这源于人工智能生成内容的爆炸式增长，既放大了训练数据中的固有偏见威胁，又强化了文化霸权叙事和语言不平等。合成内容的激增同样引发“模型崩溃”的担忧——当人工智能系统过度依赖自身生成的数据时，系统性能退化，最终危及人工智能产出中的数字文化表达多样性。
03. 文化遗产的数字化进程必须配套全面的政策，以应对治理问题、伦理风险和文化数据主权问题。现行文化遗产数字化标准框架的缺口（特别是全球南方国家），严重制约了数字空间的文化公平呈现与普及。
04. 大量证据表明，众多人工智能公司在训练数据收集普遍存在违背道德准则行为，包括在未经授权且未考量法定例外情形的情况下，系统性抓取受版权保护的文化内容。如此背景下，实施知识产权法将面临重大挑战。人工智能模型训练过程的技术复杂性和人工智能模型的代际特性，难以为艺术家、文化创作者及训练数据的集体属性提供有效保护，亟需法律与监管制度的适配与创新。
05. 文化数据作为人工智能发展的关键要素，是训练模型的核心资源，却在政策框架中长期未被充分重视。人工智能系统一方面依赖海量文化数据优化自身性能，另一方面却从文化数据获取巨大经济利益而未进行价值重新分配。因此，相关政策必须明确文化数据的文化价值、经济价值和认知价值，认可文化数据。还需确保对其进行监管和保护，并建立机制保障，在社会层面对其价值进行合理补偿和重新分配。

数字化转型深刻影响着文化各领域，为文化从业者、艺术家及机构带来全新机遇与挑战。具体而言涉及以下关键议题的分析：文化资源的普及、文化及语言多样性保护、文化遗产记录与保护、创意表达创新、公平报酬机制、技能适应性提升、言论自由保障，以及数字环境中的知识产权保护，其中人工智能的影响需特别关注。需要警惕的是，数字排斥持续阻碍妇女充分参与文化创意产业，这一问题在数字鸿沟显著的低收入及中低收入国家尤为突出，已成为全球重点关切领域。

内容提要

数字技术和人工智能的快速发展正在改变文化的创造、普及和共享的方式，为创意开辟新前景的同时，也为文化政策带来了深刻挑战。这一技术变革既带来了创新、参与和经济增长的机遇，也引发了包括数字工具普及程度不平等、知识产权困境与文化多样性问题等在内的一系列矛盾和风险。

为应对这一转型，协同行动至关重要。国家和地方政府需与国际合作伙伴、公私协作机制、完善的政策框架及专项投资共同发挥作用，确保数字教育、文化参与和创意经济红利能够被公平享有。通过释放数字时代文化创意产业的潜力，这些举措将推动包容性与可持续增长，助力实现可持续发展目标（SDGs）及2030年后发展议程。

数字技术、在线平台和社交媒体已经深刻改变了人们制作、传播、享受和体验文化产品与服务的方式。此外，生成式人工智能的崛起正在重塑文化内容创作模式。人工智能系统在促进文化机构藏品开放普及、提供文化遗产数字化和保护工具方面已展现出显著成效，但挑战也随之而来，例如用于训练人工智能系统的艺术家作品缺乏合理补偿、部分文化从业者面临失业风险、艺术家收入潜力的负面影响、人工智能产出的偏见问题、文化趋同与单一化倾向、创意概念的重新定义，以及技术垄断的加剧。

然而，越来越多的艺术家和创作者正在积极运用数字技术与人工智能，他们的创作实验表明，构建一种更符合伦理、更具包容性且注重技能发展的路径不仅必要，而且可行。这凸显了若干关键议题，例如提升数字与人工智能素养、增强快速适应技术变革的能力、保障数字基础设施的普及度、重新界定劳动权益与精神文化权利，以及在推动创新的同时确保艺术家在创作过程中保有自主权。

推动数字基础设施的普及度

文化权利，即普及文化生活、参与文化实践和贡献文化创造的能力，在当今已与数字技术和互联网密不可分，并被确立为普世人权（第一章已详细阐述）。然而，数字基础设施的普及程度仍是阻碍文化权利公平实现的关键瓶颈，也制约着数字技术潜力的充分发挥。例如，虽然全球66.6%的人口可使用互联网，但中非、东非、西非和北非地区联网率不足50%，远低于其他地区。高收入国家的发展速度更快，性别差异进一步加剧了数字鸿沟，全球70%的男性可以使用互联网，而女性的这一比例为65%，这意味着在全球范围内，使用互联网的男性比女性多1.89亿。

数字包容原则已逐步在众多涉及数字权利和公平利用技术的全球数字治理框架中得到认可。以联合国秘书长《数字合作路线图》（2020年）为例，该文件将“2030年前实现全民数字连接和普及基础设施”列为实现可持续发展目标（SDGs）和减少不平等的关键基础，并特别强调了弥合欠发达地区数字鸿沟的紧迫性。最新的《未来公约》同样将数字合作确立为可持续发展的核心驱动力，着重指出必须弥合发达国家与发展中国家间的数字鸿沟，以确保技术进步的成果惠及全人类。

提升文化创意产业数字技能，促进创造力与创新力

数字技术在文化创意产业中能够通过提升工作效率，实现文化表达与管理的新形式，从而促进创新，并为文化组织与协作提供工具，激发想象力并充分发挥多样性优势。数字素养也被视为国家发展的基石，使个人能够在教育、交流和就业中运用数字技术。然而，数字领域快速演进的特性要求采取全面措施，在确保包容性与可持续性的同时，帮助文化从业者掌握应对新兴技术所需的技能。因此，《世界文化政策会议宣言》也主张将数字素养纳入教育体系中，以促进知识传承、文化保护和文化多样性。

联合国教科文组织会员国提供的数据显示，许多国家已开展数字素养计划，用于创造力培养和实验。然而，这些项目的实施情况存在显著差异，全球北方国家与南方国家之间差距明显，高收入国家明显更有可能推行计划。这种技能差距同样限制了人们获取全球数字经济中的新兴就业机会，包括那些需要操作无人机、远程操控设备（ROVs）等数字设备技术能力的岗位，这类技术正日益广泛地应用于文化遗址的记录、保护和监测工作。弥合这些差距对于确保更公平地参与数字世界、充分释放数字技术促进文化表达与创新的潜力至关重要，也有助于减少失业、推动公正转型。解决方案包括将人工智能教育纳入学校课程体系、建立教育合作伙伴关系，以及利用数字在线平台开展能力建设计划，为数字素养计划投资资源有限的国家提供教育资源，并针对最脆弱群体，按年龄、收入和性别平等设计数字素养计划。

然而，鉴于文化创意产业涵盖领域广泛，人工智能系统在不同领域和价值链环节的影响存在显著差异。因此，要制定有效且响应迅速的政策，不仅需要细分行业的精准数据，还需建立精细化的机制，既要识别和预判从业人员不断演进的数字技能需求，也要制定符合各细分领域动态特性的技能培训战略，从而确保对技术变革的包容性适应。



为联合国教科文组织被盗文物博物馆制作的3D视觉模型

文化遗产的数字化与普及化

文化遗产数字化已成为记录、推广和普及文化表达的关键策略。本身不单单是技术过程，更是促进物质与非物质遗产普及程度的基础机制，既保障二者的代际传承，又拓展其在当代文化生活中的影响力。数字技术作为强大工具，不仅能对文化资产进行记录、修复和传播，更能深化人们对遗产价值的理解，培养与过去接触的新方式，同时塑造未来的文化景观。通过数字档案馆、开放获取平台和虚拟现实技术，历史遗迹、考古遗址和艺术藏品如今得以面向全球观众开放，降低了文化参与的地域与经济门槛。与此同时，口述传统、仪式习俗、原住民知识体系等非物质文化遗产，也借助数字叙事、多媒体记录和人工智能语言保护技术得以存续和传播，在数字环境中强化了文化多样性。

如果缺乏全面的数字化政策和战略，文化遗产不仅面临保护传承上的风险，还可能诱发伦理失范行为。对此，《世界文化政策会议宣言》（2022年）明确提出，必须要加强机构能力，通过数字化技术手段实现文化遗产的保护、推广、数字化和目录登记，确保在文化遗产保存与普及化方面发挥作用。《宣言》特别强调数字技术在打击文物非法贩运中的关键作用，包括溯源追踪、档案记录和和保护遗产免受非法交易方面的潜力。

此外，技术进步必须辅以包容性政策，确保持数字化馆藏资源的可及性、适应教育用途并开放供创意性再利用。政策框架还需推动互操作性、可持续性和长期数字保存规划，而不仅局限于获取和使用。这些政策还需要应对文化知识挪用和曲解，以及数字掠夺带来的挑战，尤其在涉及原住民和历史边缘化社区的文化资产时。

促进数字领域文化表达的多样性

在分析数字环境中文化多样性政策形势时，根据第二章的数据显示，相当一部分的国家正在采取措施，提升其文化内容在数字环境中的普及度和可见性（《2005年公约》定期报告）。然而，促进数字领域的文化表达多样性仍面临重大障碍，例如语言主导性和不对称性，二者关乎文化表达的影响与传播，加剧了结构性不平等。

为此，联合国教科文组织《人工智能伦理问题建议书》（2021年）强调，必须确保在人工智能驱动的内容分发中呈现多元文化表达，并降低算法同质化风险以及消除人工智能系统训练数据集中固有的偏见，而这些因素往往会强化文化霸权叙

事。因此，在人工智能系统生命周期的全阶段都需嵌入伦理考量，法律工具不仅要规范算法的可审计性，还应涵盖人工智能训练数据集的透明度与问责机制。此外，政府需将系统性、结构性应对措施纳入数字战略，通过相关政策的实施，不仅推动本土文化内容的传播，更要保障其长期可见性。

为确保人工智能系统中的文化多样性，第二章特别强调必须建立强有力的数据治理策略，持续评估训练数据的质量，包括数据收集与筛选流程的充分性，并推动使用高质量、多元化且合法的数据集进行人工智能训练与开发。具体做法有合并多语言数据集，确保不同认知体系与知识系统的代表性，整合来自历史边缘化社区的数据以防止文化同质化与偏见，同时弥合数据缺口以拓宽并多元化人工智能系统中的代表性。最后，如果要超越单纯的文化表象，就要在数字领域实现真正的文化多样性，技术多样性的促进也同样必要，包括设计与多元文化世界观、生活方式及价值体系相适配的技术、平台及交互界面。

规范人工智能系统中文化数据的合理使用和价值重新分配



原创作品创作者通常受到著作权法等知识产权法的保护，确保作品能获得合理报酬。当前著作权法在应对人工智能系统带来的挑战与复杂性方面存在局限，例如临时副本与元数据的使用，或对技术过程中不具独立经济价值作品的保护等问题，亟需优先解决。

关于人工智能模型训练所涉版权内容的争议，焦点多集中于版权所有人应提供何种形式的授权。以自愿许可模式为例，其发展趋势正面临重大阻碍与质疑。许多专家指出，该模式难以满足人工智能训练所需的数据规模、多样性与类型，将导致成本过高且仅限部分开发者使用，同时伴随着实际问题，即难以识别并联系所有版权所有者。

判定人工智能是否使用了受保护作品的另一重困难在于，许多开发者拒绝公开算法训练数据集。为了有效保护艺术家与文化创作者，确保其作品的使用能获得合理报酬，并保障其决定作品使用场景与方式的著作人格权，多项政策建议主张构建以透明度（包括公开用于训练人工智能的数据集）、问责制与开放性为核心原则的人工智能治理框架。

综上，在数字技术与人工智能快速演进的时代，调整知识产权法规并推动创新，例如在数字文件元数据中嵌入创作者授权协议、建立创作者与去中心化分发平台共享部分所有权的模式、或对人工智能系统征税，对保护艺术家与文化创作者权益至关重要。此外，由于人工智能系统中数据的认知价值是一个公共议题，必须超越当前的数据所有权模式与个体补偿机制进行思考。当前，社会

在生成人工智能训练数据中的作用尚未获得认可或补偿，数字政策与战略必须更具体地阐明集体数据所有权模式及数据作为公共产品的属性如何为整个社会创造经济效益。将一些数据类型视为公共产品，能够催生以集体补偿替代个体补偿的创新机制。这就要求文化政策必须为文化数据确立明确的法律主体地位，既涵盖作为数字文化表达的数据，也包含广义文化生活中产生的数据（现亦存在于数字领域），并制定相关标准，以管理及分配其衍生的认知价值与经济收益。

第二章 呼吁设立独立目标

为文化设立独立的可持续发展目标对于促进、指导和监督文化创意产业的数字化转型，包括推动数字平台和内容的公平性、包容性获取至关重要。该目标将有助于应对数字空间的文化同质化风险，确保包括本土和原住民知识在内的多元文化表达得到保护和弘扬。独立目标还能强化并重新界定文化数据作为公共产品的处理方式，推动对文化数据衍生的文化、经济 and 认知价值进行重新分配，从而培育更加公正、包容的数字文化生态系统。

政策简报

卡特琳·马尼昂

(Catherine Magnant)



欧盟委员会文化政策负责人

“在快速变革的时代背景下，我们必须充分认识并善用人工智能等数字技术在文化领域内外的变革性潜力，同时应对其伴随的挑战与风险.....

.....与各国政府、文化机构和国际组织的协作至关重要，是制定出以人为本、文化为核心的包容性政策的关键所在。通过共同将文化、文化多样性与数字创新置于优先地位，我们方能确保这些技术成为包容与可持续发展的强劲引擎，保护文化及语言多样性，为全球社会注入持久活力。”





凡妮莎·阿基里斯

独立研究者和协调者

第三章

促进文化与艺术教育

艺术家陶伊利伊利·阿尔法·马伊瓦 (*Tau'ili'ili Alpha Maiava*)



作家、导演和创作者

“与太平洋莫阿纳地区的许多原住民文化一样，萨摩亚恪守祖先确立的价值观与信仰。萨摩亚文化的核心观念是：通往未来的道路深植于过去，未来被视为已经发生的存在。”



关键数据

- 约90%的联合国教科文组织创意城市已制定政策支持青年融入文化创意产业（教科文组织创意城市报告）。
- 截至2024年，全球南方78%、全球北方76%的会员国在教育领域采取政策或法律措施，确保非物质文化遗产的认知、尊重与传承（《2003年公约》定期报告）。
- 然而，仅21%的国家估计其遗产教育项目得到系统有效的实施（《公约》定期报告（1972年））
- 文化艺术教育质量和深度存在显著地区差异。在初级中等教育中，分配给这些科目的教学时间比例从7%至76%不等，平均达43%（教科文组织2030年文化指标）。
- 在地方层面，94%的联合国教科文组织创意城市报告了支持文化教育的政策，包括资金投资、基础设施建设、普及措施和丰富课程（教科文组织创意城市报告）。

核心要点

01. 文化与教育作为可持续发展的重要支柱和共同利益日益受到认可，二者相辅相成，共同培育富有创造力、有韧性、包容的以及以人为本的社会。在此背景下，《文化与艺术教育框架》（2024年）为制定将文化和艺术置于核心的具有前瞻性、因地制宜的教育政策提供了关键指南。与其他当代教育背景一起，该框架秉持广义的文化观，涵盖物质、自然与活态遗产、文化表现形式以及文化创意产业，并强调文化与艺术教育在促进教育普及、提升教育质量和培养文化多样性认可方面的重要作用。其中特别凸显以文化为场域、媒介和内容的学习所具有的变革潜力，能够消弭隔阂、增进相互理解，为文化遗产保护提供支持，尤其在本土及原住民文化、语言 and 知识体系方面。
02. 许多国家正尝试将文化艺术纳入正规与非正规教育体系，以增强教学内容的相关性、促进包容性并推动终身和全方位学习。教育工作者认识到，通过将文化艺术元素以有意义且贴合情境的方式融入教学，能够丰富数学、科学、地理和数字设计等多门学科。文化表现形式、遗产地和传统实践作为重要切入点，既可深化学科理解、培养理解文化多样性，又能将学习与生活经验相联系。将这些元素纳入课程体系，不仅能提升学业成效，更能促进课堂外持续参与文化，巩固文化对可持续发展的贡献，并支持包括原住民知识体系和语言遗产在内的文化遗产保护。
03. 要成功加强文化艺术教育，就必须建立包容的伙伴关系，并采用终身学习的方法，将教育系统、文化机构和社区紧密联系起来。在有利政策、可持续资金和专业发展的支持下，多方协作能促进文化知识传承、增强文化多样性理解并扩大相关参与式学习机会。要确保取得长期影响，还需社区成员的充分认可和文化从业者在教育过程中的关键伙伴地位。为文化创意从业者提供包容性终身学习机会，对增强其经济韧性和充分发挥其对可持续创意社会的贡献至关重要。无论是通过正式系统还是基于社区的举措，精心设计的培训项目能助力构建更具韧性的职业发展路径、赋能多元人才，并使该行业更有效地应对全球挑战。
04. 投资于面向文化与创意工作者的包容性终身学习，对于增强其经济韧性、使其能够为可持续的创意社会充分贡献力量至关重要。无论是通过正规教育体系还是社区举措，精心设计的培训有助于构建更具韧性的职业发展道路，赋能多元人才，并推动该行业更有效地应对全球性挑战。
05. 数字技术与人工智能正发挥日益深远的变革作用，二者既提高了遗产与创意学习的普及度，但也带来了涉及文化完整性、多语言主义、公平性以及教育以人为本价值观的复杂挑战与机遇。采取平衡、道德且文化敏感的方法至关重要，在发挥潜力的同时，保持人类创造力的情境品质与价值。

第三章探讨文化与教育之间的协同作用。这两大支柱共同支撑着根植于文化多样性和人权的包容性未来。本章强调必须要将文化艺术教育纳入正规、非正规和非正式教育体系，以促进符合情境的包容性终身学习，并确保教育和培训机会的平等普及，尤其在数字领域。本章同时指出，必须促进文化多样性和跨文化理解以建设和平、有凝聚力的社会，并为2024年会员国通过的联合国教科文组织《文化与艺术教育框架》的实施提供深入见解。

内容提要

强化文化与教育的协同效应，可成为根植于文化多样性和人权的包容性和可持续性发展的支柱。这要求我们将文化艺术教育纳入正规、非正规及非正式教育体系，以促进基于符合文化情境的包容性终身学习，并确保文化多样性与跨文化理解。本章既阐述了加强文化教育联系的政策与举措带来的益处，也剖析了领域内当前面临的挑战与不足，并提出应对之策和建议。

教育与文化既是全球公共产品，也是基本人权。二者作为人类发展的两大基础支柱相辅相成，共同激发创造力、培养批判思维、提升情商并增进跨文化理解，并为构建有韧性的、公平的且可持续的未来奠定基础。这一协同效应贯穿正规、非正规及非正式教育全领域，使不同年龄、性别和背景的个体都能深入参与自身及他者文化遗产之中。

在这个互联互通的世界里，将教育植根于本土情境与包容性价值观之中，同时倡导尊重其他文化，有助于培育同理心、增强社会凝聚力并促进跨文化理解，推动建设更加公平且更具韧性的社会。从双向赋能角度来看，将文化艺术持续融入学习环境，能够有效提升学习者的兴趣与参与度，最终促进多元文化表达的保护传承与价值延续。



架接文化与教育：丰富学习内容与尊重文化多样性的全球承诺

众多国际准则性文书和框架、联合国教科文组织《公约》及全球范围内通过的《宣言》和《建议书》共同构成了鼓励引导国家推动艺术、文化与教育融合的坚实框架。《世界文化政策会议宣言》（2022年）特别强调教育因地制宜的重要性，主张融入文化遗产、历史与传统知识以提升学习成效与文化多样性认知。此外，联合国教科文组织《文化与艺术教育框架》（2024年）的通过更标志着全球文化艺术教育进程的重要里程碑。该全新框架强调要在所有教育场景中开展文化艺术终身学习，将这些内容置于教育政策、战略、课程及项目的核心位置，并特别指出，通过多元文化表达开展的学习，尤其是本土及原住民文化，对消弭隔阂、促进相互理解具有关键作用。

所有这些框架，加上对将原住民和传统知识与科学相结合以及投资包容性终身教育的承诺，都承认并加强文化在塑造可持续和公平的学习系统中的作用。但这一实施仍是一个持续的过程。要真正支持文化艺术教育，关键在于加强教育和文化部门的合作。此外，所有相关部门和利益攸关方（包括公共和非公共利益攸关方）之间必须加强和更有效的多部门协调，以改进政策制定和监测，确保文化学习成为全球教育的中心支柱。

通过教育培育文化多样性与多元化

培育文化多样性与多元化可以通过：将文化艺术融入正规与非正规教育体系；在初等和中等教育课程中丰富文化和艺术教育内容；在职业技术中学中提供艺术教育；通过文化艺术开展教学，例如以文化艺术为媒介教授其他无明显关联的其他学科知识；以及提供母语教育与多语言教学作为培养文化认知的重要途径。

活态遗产及其他文化表现形式的融入，能使教育内容与方法更贴合学习者需求。通过借鉴整体的、生活化的遗产传承方式激发教学创新实践的同时，强化学校与社区的联系。这不仅能提升学业成效，还能培养课堂外的文化兴趣，助力文化遗产保护。同时，将少数群体的具体实践融入教学体验，可使其在教育情境中获得更多关注。

然而，实现这一目标仍面临诸多挑战，例如优质教育机会普及不力、资金不足、因培训欠缺或工作条件不佳导致的合格师资短缺、课程内容脱离实际或过于紧凑，以及过度强调标准化测试致使部分学生被边缘化等问题。如第三章所示，要确保文化教育有效普及，需具备以下条件：文化与教育部门的高层承诺、涵盖文化内容的课程以及以文化和艺术为基础的教学法、受过专业培训的教师、相适宜的教学资源，以及具有文化敏感性的教学方法。为确保教育体系实现有意义的代表性与共享，必须让地方社区成员参与项目的设计与实施，确保他们的声音得到倾听，其遗产以受尊重且赋权的方式得到呈现

赋能教育工作者，开展文化与艺术教育能力建设活动

诸多全球教育优先事项，例如全球公民教育（GCED）、可持续发展教育（ESD）、和平教育、跨文化理解教育及社会情感学习，均致力于促进对话、相互尊重与跨文化理解。这些优先事项与文化艺术教育高度契合且可获其支持。将文化艺术融入更广泛的教育框架，例如全球公民教育、可持续发展教育与和平教育，不仅能提升融合可行性，更能增强教育在构建包容、公正与和平社会中的变革力量。通过使艺术教育与这些全球优先事项相协调，并为教师提供充分培训、情境化资源和制度支持，教育系统可确保所有学习者都能受益于丰富且植根于文化的学习体验，进而强化教育在保护文化多样性、促进可持续发展以及培养积极、有同理心的全球公民方面的作用。

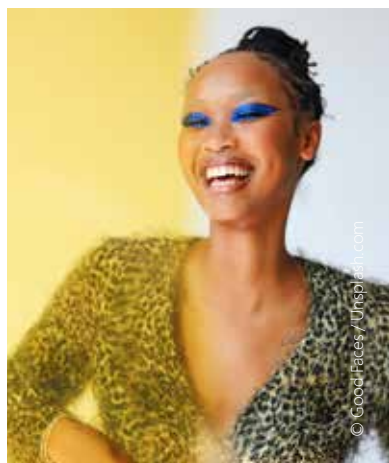
优质教育离不开优秀教师，他们的核心使命在于激发学习热情并培育青年创造力。但第三章强调，唯有体面的工作条件、相关且易于获取的培训（包括关于教育、社会与文化复杂关系的培训），以及以多语言提供并适应不同文化和教育背景的优质、情境化教学资源支撑，教师的潜力才能充分释放。

然而，尽管全球范围内不乏创新举措，合格艺术教育师资的短缺与培训机会的不足仍制约着发展进程。要充分释放艺术教育潜力，亟需系统性地将文化艺术作为学科和教学工具纳入教师培训项目，并提供更宽泛、更包容的从业路径。这不仅包括扩大正规资质认证与在职培训渠道，更需认可社区实践者、艺术家及传统传承人的专业价值。此外，相关政策须超越试点项目与自愿性努力，为那些使用和借助文化和艺术教学的人提供可持续支持、职业激励与制度认可。

通过伙伴关系与终身学习强化文化艺术教育

教育机构、文化机构及相关领域（例如旅游、体育与健康）的合作，以及与地方社区、民间组织、艺术家、遗产实践者和文化专业人士的协作，对于丰富文化艺术教育和培养理解文化多样性至关重要。如第三章所示，此类伙伴关系还能完善现有体系，提升弱势学习者与边缘群体的教育可及度与包容性。

在正规教育体系之外，文化机构（例如博物馆、图书馆）、实践活态遗产的社区空间以及文化协会，在非正式和终身学习中发挥着关键作用，将学习与日常生活相连，覆盖所有年龄段、场景和学习形式，满足人生各阶段的多样化需求。



培育人才、拓展技能：文化创意产业的参与、教育与专业化

推动公众参与文化艺术活动，特别是推动青年群体，对培养文化理解能力、培育未来文化从业者、专业人士以及文化产品、服务和内容的消费者具有关键作用。尽管全球普遍开设各类文化艺术高等专业课程，仍需加大力度确保这些课程与文化创意产业实际情况对接，特别是要应对数字技术和人工智能带来的持续机遇与挑战。建立常态化的技能缺口评估机制有助于调整课程设置，以应对行业日益演进的需求，并全面提升高等教育的适应性、包容性和市场契合度，是充分释放文化创意人才及行业整体潜力的关键所在。

此外，当前亟需通过强化专业技能、核心商业技能与数字素养，提升文化艺术职业的专业化水平，助力从业者在瞬息万变的市场中把握机遇，并确保所有人获得平等发展机会，尤其是在该领域仍面临障碍的女性群体。终身学习不仅能促进个人职业成长，更能使文化创意产业成为应对广泛社会经济挑战的重要力量。然而，在许多情况下，能力建设举措的分散现象，例如在公立与私营机构之间、正规、非正规和非正式教育模式之间，都在艺术家和文化从业者寻求相关连贯的专业发展路径上设置了障碍。加之多数培训项目周期短，往往仅惠及少数自主性强的参与者，既难以规模化推广，也缺乏持续影响力。

因此，为应对行业持续演进的需求并支持可持续的职业发展，亟需系统化加大文化创意从业者的专业发展投资，制定更具连贯性、包容性和前瞻性的培训战略，这些战略既要因地制宜，又需基于明确需求精准设计。

拥抱数字变革：构建艺术文化领域的安全未来

数字技术与人工智能不仅正在重塑文化创意产业，教育体系及文化创意学习生态也受其影响，这些变革为提升普及度、激发创造力、提升专业能力带来了前所未有的机遇，例如数字技术可实现交互式学习体验，促进知识共享，并创造创新型教育培训机会。为最大程度发挥新技术潜力，需加强对教育工作者的培训支持，帮助其优化课程内容，并深入理解技术应用的伦理与政治维度，包括人工智能生成内容、版权、包容性与可持续性等议题。但当下的数字化进程也带来了严峻挑战，例如数字资源与基础设施的不平等利用、数字素养鸿沟、隐私与数据保护问题，以及对文化完整性、多语言主义、公平性和教育以人为本价值观的冲击。

为构建文化领域的可持续数字未来，确保所有学习者公平利用数字资源，特别是妇女与边缘群体，比起短期干预，政策制定者与机构更需制定包容性数字教育战略，优先投资数字基础设施与素养项目。缩小数字素养与新兴技术应用中的性别差距，提升数字创意领域对妇女的包容度，为其提供更多的发展机会，妇女数字文化教育至关重要。总体而言，文化从业者必须具备新兴监管环境的知识与技能，以理解并应对这些挑战。这些举措还需尊重文化多样性、兼具地方特色的数字内容从旁协助，使教育者与学习者能深入参与自身及他者文化遗产的传承。

总而言之，尽管文化与教育的融合在不断推进，显著差距依然存在，其中包括文化教育政策实施缺乏系统性，多数举措呈临时性、项目化的特征，以及能力建设投入分散且资源不足，非正规领域尤甚。许多情况下，文化艺术从业者的专业化建设在长期战略中缺乏连贯性，或缺少支持。此外，数据分类与框架的不统一，导致系统化监测评估难以开展，阻碍了循证决策与可持续投资。

第三章 呼吁设立独立目标

为文化设立独立的可持续发展目标，将更有力地系统整合文化在教育中的变革性作用，尤其是在培养创造力、身份认同、包容性和批判性思维方面。与之相关的标准化联合国教科文组织学科领域定义可以为文化教育设立明确的目标和指标，也能确保艺术教育、基于文化遗产的学习以及文化参与不仅受到认可，更可实现评估，并能获得资源支持。一个独立的文化目标还将强化文化权利与包容性，推动以母语教育、发展具有文化相关性的课程，并保护原住民知识体系，特别是在边缘化群体中。

政策简报

莱昂纳多·加尼

(Leonardo Garnier)



哥斯达黎加前教育部长

“教育必须培养全面发展的人。我们要培养的人不仅能在全球生产、贸易和消费中做到提质增效、创造价值、务实笃行，更要过上充实而有意义生活，这样的生活源自团结互助、积极的公民意识、无私的情感联结，以及对自然环境和气候正义的责任担当。”





多罗塔·伊尔丘克

波兰华沙人文与社会科学大学教授



安娜·卡平斯卡

波兰华沙人文与社会科学大学研究员

第四章

构建包容可持续的文化生态，驱动经济发展

创意之声

艺术家莫 阿布杜 (Mo Abudu)



EbonyLife集团创始人兼首席执行官

“文化创意产业（CCIs）是全球经济中最具活力的领域之一，不仅创造了大量就业机会，更为国内生产总值（GDP）作出重要贡献。然而，由于系统性壁垒，尤其是妇女在领导岗位面临的障碍，该产业的潜力远未得到充分释放……

……通过制定倡导性别平等、金融普惠和全球贸易保护的包容性政策，我们必将释放文化作为可持续发展引擎的全部经济潜能。”



关键数据

- 尽管仅2%的国家未设立性别平等政府机构/议会机构（《2005年公约》定期报告），但近三分之一国家承认这些机构并未有效覆盖艺术家与文化从业者群体。
- 文化创意产业对全球国内生产总值的贡献率达3.39%¹²，凸显其作为世界经济支柱产业的战略地位（《2005年公约》定期报告）。
- 中心城市进一步凸显了文化创意产业的变革性力量。北京、成都和瓦加杜古的文化创意产业分别贡献了当地国内生产总值¹³的11.0%、10.9%和10.0%（教科文组织创意城市报告、教科文组织2030年文化指标）。
- 高收入国家的人均文化支出中位数（349美元）比低收入国家的人均支出中位数（0.15美元）高出2000多倍，比中高收入国家的人均支出中位数（11.79美元）高出29倍以上，这表明世界各地在文化投资能力方面存在巨大差距（《2005年公约》定期报告）。

核心要点

- 01. 文化创意产业（CCIs）已成为全球经济的重要组成部分，创造数百万就业岗位¹⁴，对国内生产总值（GDP）¹⁵和总增加值（GVA）作出贡献，助力国家和地区实现经济多元化发展，为创意人才和企业提供发展通道。许多文化创意产业在数字技术的催化下拓展产业边界、降低准入门槛、促进跨领域与国际合作。但技术普及不力、监管执法乏力及技术快速迭代等问题，导致参与机会分布不均。总体而言，通过弘扬文化遗产和创造新产品、新服务与新体验，文化创意产业有力促进了集体福祉与可持续发展。
- 02. 文化创意产业的经济贡献常被低估：有效量化机制缺失、高度非正规性及知识产权高效管理的持续困境，阻碍了文化创意产业作为增长引擎和可持续发展基础的定位。
- 03. 文化创意产业以混合经济或生态系统的一部分运作，而非传统意义上的产业。其内容多样，涵盖所有艺术形式，受惠于非正式与志愿活动，获得政府、非政府组织与私营部门的多元支持（例如资金、基础设施及监管等）。因此，文化创意产业需要完善的政策支持，以保障文化表达多样性，促进文化工作与创意岗位的公平包容性准入，为创新与增长开辟道路。
- 04. 文化创意产业通过促进社会福祉、增强凝聚力与地域认同感，产生显著的跨界辐射与融合效应，在遗产保护、推广与振兴中发挥核心作用，推动文化旅游发展，并为产品和体验设计、创意城市建设和气候危机应对等创新进程提供支持。该产业已成为可持续发展的重要载体，助力人类应对全球性挑战。
- 05. 文化创意产业通过多元文化表达为全球每个区域创造经济包容性提供了机会，每个社区都具备参与的潜力。然而，在实践中，文化创意产业存在严重不平等情况，对于妇女、少数群体和社会经济弱势群体尤为突出。平等参与文化活动，特别对于正规的创意企业而言，壁垒尤为突出，诸如创造性工作的不稳定性、审查和自我审查制度、结构性种族主义和性别歧视等持续存在的挑战严重制约产业潜力。若不采取专项措施解决不平等问题，产业表现与其对可持续发展贡献将持续受限。

¹² 基于对85个国家的加权贡献分析估算，得出文化创意产业对全球国内生产总值的贡献。

¹³ 城市边界外的生产要素可能对统计结果产生影响，地方国内生产总值的测算往往存在难度。

¹⁴ 在61个可获得数据的国家中，文化创意产业平均占就业总量的3.55%

¹⁵ 基于对85个国家的样本进行加权贡献分析估算，文化创意产业对全球GDP的贡献率达到3.39%。

文化艺术领域的公共补贴与文化创意产业，二者的经济增长之间存在明显关联。文化不仅是推动包容性经济发展的关键力量，更是实现可持续发展的重要引擎。全球范围内的政策措施监测表明，政府对文化的扶持为混合型经济奠定了基础，在这种经济模式下，营利性活动和高增长产业能够充分利用更广泛“文化生态系统”所培育的人才资源和创意内容。从政策视角来看，第四章所述的财政补贴、激励措施、监管框架与“市场”之间存在着相互依存的关系。这种集政府支持、公私合作与商业活动于一体的综合模式，为全球各地的创新与包容性增长创造了条件，使文化创意产业成为就业岗位的主要创造者、经济价值的重要贡献者以及技术创新的关键推动者。然而，该领域的大量就业岗位仍面临着工作不稳定、薪酬水平低下以及缺乏适当制度保障和资金支持等问题。

本章对“文化驱动经济增长”这一简单论断进行了批判性思考，转而揭示了文化创意产业在公平性与包容性方面面临的深层挑战。研究特别强调，政府对文化艺术的支持十分重要，是构建具有韧性和包容性产业生态的基石。即便在商业上最成功的文化创意企业，其依赖的人才与内容资源也部分源自公共补贴的培育。

内容提要

过去二十年间，文化政策发生了重大变化，反映出文化在可持续发展中的作用。重要里程碑贯穿于联合国教科文组织所有文化公约之中，特别是《保护和促进文化表现形式多样性公约》（2005年）和《2030年可持续发展议程》。这些公约在不同程度上强调了文化在社会包容、经济不平等、性别平等和环境可持续性等方面的重要性。

“创意经济”的概念也对文化政策产生了重要影响，强调创造力、知识产权和无形资产作为经济增长和文化表达的驱动力，尤其注重经济增长和就业创造。然而，这一术语存在争议，一些人认为该术语将经济和市场置于优先地位，弱化了文化对社会影响和内在影响。这一点尤为重要，因为创意经济的概念可能会削弱政府补贴（例如对文化组织的拨款或核心资助）和针对性干预的合理性，而这些措施恰恰是保障文化领域包容性与可持续性的关键，更是培育人才梯队与创新生态的基础条件，最终又能反哺创造经济价值。《全球报告》深刻剖析了二者之间的矛盾，一方面承认文化的重大经济贡献，另一方面又认识到文化对补贴的依赖及其作为公共产品的地位。

实现文化领域的经济可持续性，不能仅依赖市场策略，还需着力改善艺术家和文化从业者的工作条件与权益保障等方法。

虽然市场型驱动策略拓展了收入来源，但也导致文化商品化风险与非商业性表达边缘化问题。尽管数字化加速了创意内容的传播，缩短供应链，使内容能够出现在多个市场，但不稳定的工作条件仍然是主要问题，特别是在数字领域，还涉及报酬不公、版权保护缺失、社会保障薄弱等挑战，以及海量生产和消费的内容变现问题。联合国教科文组织《关于艺术家地位的建议书》（1980年）与国际劳工组织（ILO）的相关倡议，均强调亟需建立保障文化工作者经济与职业权益的政策体系。此外，在行业协会、工会与创意联盟的推动下，公平报酬与道德消费原则日益成为近年来公共辩论焦点。

构建具有韧性与可持续性的文化领域，关键在于国际框架与地方政策的协调一致，在本地和全球层面实现文化多样性与经济韧性的平衡。当前，全球文化产品与服务流通仍存在机会不均的持续性问题（受地域、资源利用、制度环境等因素制约），国家内部及国家间的文化资源利用与机会分配也呈现失衡态势。这些差距与系统性不平等及各类歧视形式深度交织，持续将边缘群体、代表性不足群体排斥在文化生活的全面参与之外。消除这些不平等现象，是实现社会包容、公平正义以及更广泛可持续发展目标的必要条件。

文化的经济发展作用



瓦努阿图美拉尼西亚艺术文化节

文化作为一个多维度系统，内在经济价值与文化价值深度交织，而非彼此割裂或对立。文化价值通过培育创新、塑造认同、凝聚社区促进经济增长，而经济价值则为文化生产与普及提供可持续支撑。这种相互依存的关系使文化经济独具特色，通过同步推动财富增长与社会福祉提升，在发展进程中发挥着关键而复杂的作用。唯有认识这种双重性，才能真正理解文化对可持续发展不可替代的贡献。

文化创意产业就业呈现多元化特征，涵盖艺术家、表演者和技术及行政人员等各类职业。这种多样性彰显了该行业提供差异化就业机会的能力，可满足不同技能与职业发展需求。

但各地区对文化创意产业就业的贡献度存在显著差异，一些地区的参与程度高于其他地区，例如欧洲和北美凭借成熟的文化政策和完善的产业基础设施，就业占比相对较高；亚洲的大韩民国、日本等国通过将文化创意产业深度融入经济框架，也创造了大量就业机会；相较之下，撒哈拉以南非洲和拉丁美洲虽呈现增长态势，但文化创意产业对整体（正规）就业中的占比仍相对有限。这些差异显示，根据不同地区特点制定针对性政策和投资，才能充分释放文化创意产业的发展潜力。

正如联合国教科文组织《赋能创造力》和《重塑创意政策》两份报告所强调，要进一步增强行业活力，需要建立完善的法律政策框架，确保公平报酬、社会保障和艺术自由。这类措施既能保护文化创作者权益，又能扶持多元文化表达，最终培育充满活力、可持续的文化生态系统。



文化创意产业中的性别（不）平等问题

文化创意产业仍面临严峻的性别不平等问题，制约着产业包容性参与发展路径。在不同的职位和部门中，妇女的收入通常低于男性同行，反映出长久以来的结构性不平等。当前应对措施包括在招聘、薪酬体系和职业晋升中推行性别平等政策，以及保障女性公平利用资源与职业发展机会的举措。然而，进展依然参差不齐，受制度框架、资源可用性及社会观念等因素影响，地区间存在显著差异。

建立系统的数据采集与监测机制是推动文化创意产业性别平等的关键。虽然部分地区已建立相关体系，但多数经济体因优先事项竞争排序和有限资源而面临挑战，亟需能力建设与国际社会的支持。

文化领域的公共投资

各国各地区在文化预算及培育文化创意产业的方法上存在巨大差异。欧美国家人均文化预算达418.56美元，这既得益于其健全的制度框架、将文化视为发展与认同核心要素的战略定位，也得归功于其经济规模优势（《2005年公约》定期报告）。与之相比，全球平均值仅为124.17美元，地区间差距悬殊。这种差距表明亟需提升文化资金配置的全球公平性，人均投资较低的地区可通过国际合作与经验共享来增强能力建设，加强文化在可持续发展中的作用。数据同时强调，将文化列为公共支出优先事项，对促进各地区的创新、社会凝聚与经济增长具有重要意义。

文化贸易加速可持续增长

认可文化产品与服务拥有特殊地位的贸易协定，对促进文化交流与包容性经济发展至关重要。例如，多国已签署或正在商定相关协定，为文化产品提供优惠待遇，便利其跨境流通并提升其经济价值。这些协定通常包含保护知识产权的条款，这对确保文化创作者和实践者获得公平报酬具有关键意义。

然而，全球贸易的本质存在不平等，文化贸易更是这种差异的集中体现。当前的文化贸易体系由寡头垄断，供应链也由一些巨头掌控，严重削弱了全球南方国家的谈判能力，进一步固化了有利于发达经济体和先行者的失衡格局。在更广泛的贸易谈判中，文化贸易议题常被忽视，导致其边缘化程度不断加深。此外，随着数字内容和服务等“无形”文化贸易比重的提升，这一领域既缺乏有效监管，也未能建立完善的记录体系。

数字革命深刻重塑了文化产品与服务的流通模式，流媒体平台和在线市场的兴起大幅提升了文化产品的普及度。尽管这些发展为艺术家和文化从业者创造了新的创收机会，但也带来了严峻挑战。在音乐产业中，流媒体平台垄断了价值链，攫取不成比例的收益份额，加剧了价值失衡，其主流的收益分成机制往往

更有利于知名艺术家，置中小型或独立创作者于劣势。这种市场集中化现象不仅损害了行业的多样性，也破坏了公平报酬机制。另一紧迫问题是数字平台助长了文化财产的非法贩运，各国政府难以有效应对被盗或非法出口文物在互联网上的快速、瞬时传播。加强监督、完善管控并深化国际合作，对打击此类行为、保护文化遗产至关重要。其他挑战还包括普遍存在的版权侵权问题、传统商业模式的瓦解，以及以买断合同形式等侵蚀创作者权益的剥削性做法。人工智能的崛起进一步加剧了这些挑战，不仅助长了创意作品未经授权的使用，还对知识产权保护构成了新的威胁。

当前亟需解决全球文化贸易与交流中长期存在的结构性失衡这一严重问题，凸显出加强各地区贸易谈判能力建设与知识共享的紧迫性。制定差异化的政策并建立公平的治理框架，是确保文化贸易真正促进全球均衡发展发展的关键所在。

遗产投资

遗产投资是更广泛文化政策格局中的核心要素，既是文化表达的基础，也是推动文化贸易等发展领域的重要引擎。用于文化及自然遗产的确定、保护、保障和展示的年度公共支出总额的平均百分比因地区和收入群体而异，反映出因政策优先级和资源可用性的不同而存在差异。

上述地区差距凸显了为资金不足地区提供针对性支持以有效保护文化与自然遗产的必要性。通过加强国际合作、能力建设和资金援助弥合差距，将有助于遗产资源丰富但保护能力脆弱的地区实现遗产的长期保护，并充分发挥其社会经济发展价值。

文化领域的公共/私营合作与联合投资

多元化的公共政策体系支撑着文化投资，包括税收激励、法律/监管框架等间接支持机制，以及多样化的金融工具和投资。研究同时指出，文化领域的公私联合融资正成为文化创意产业“混合经济”模式的重要趋势。本章深入探讨了公私合作模式（PPPs）如何有效撬动私人资本参与文化项目。这种合作能够为文化事业注入额外资源与专业技术，提升其影响力与可持续性。对于博物馆扩建、遗产地修复等大型项目而言，当公共资金独力难支时，公私合作模式尤具优势。为最大限度发挥公私合作关系的效益，必须精心制定协议，以保护文化机构的利益，并确保长期可持续性。条款透明、责任界定清晰以及与文化和社会目标的一致对于避免产生负面影响、实现既具有经济可行性且具有文化丰富性的项目至关重要。



包容性与可持续性文化创意产业发展的基石

在文化创意产业中践行包容性，不仅是公平的体现，更是民主制度、问责机制以及创意经济潜能充分释放的重要基础。对边缘群体的支持不力，不仅损害其发展机会，更会削弱文化生态系统创新成长的外延潜力，这一点在发展中国家尤为重要，因其青年群体占人口多数，是未来文化与经济发展的关键所在。优先保障青年群体融入文化创意产业，才能确保其创意活力与多元视角能够助力构建更公平、更具活力的文化领域。

要解决文化创意产业中的不平等问题，不能仅停留在增加代表性的层面，更需要解决诸如薪酬不平等、晋升领导层机会有限以及歧视性文化叙事等问题。尽管妇女在文化创意产业中的影响力有所提高，但她们在晋升高职位时仍面临障碍，且工作环境中持续存在固化刻板印象。此外，在提高代表性的同时，必须解决边缘群体在文化产品中的呈现方式问题，确保这些呈现不会强化社会偏见。不平等现象在遗产保护领域中同样明显，尽管妇女和边缘化群体是关键知识的传承者，却经常被排除在决策过程之外。要建立真正具有包容性的文化创意产业，就需要应对这些相互交织的挑战，创造能够反映并赋能所有群体的公平机会和叙事体系。

文化政策必须聚焦包容性、可持续性与公平性三大核心。文化创意产业为边缘群体，尤其是发展中地区的群体提供了自我表达、技能提升和经济机会的平台。破除系统性障碍，包括解决妇女与少数群体面临的薪酬不平等和领导职位受限等问题依旧是关键突破口。将可持续性理念融入文化创意产业运营，并在旅游业与资源管理中纳入生态考量，可使文化领域的发展与更广泛的环境目标相协调一致。此外，加强跨国合作将促进知识共享与公平发展，确保文化为可

第四章 呼吁设立独立目标

为文化设立独立的可持续发展目标将有助于强化政策对文化创意产业价值和影响力的承诺，从而推动更完善和持续的数据收集、基于实证基础的专项法规和法律改革，以及有针对性的投资和支持。这将促进对经济价值更全面的理解，将非营利性、受补贴资助和非正式的文化表达与正规组织、机构和企业的发展联系起来，共同创造就业机会、促进经济增长，最重要的是提升生活质量。这将置文化创意产业于可持续经济模式的核心地位，通过多样性、包容性和对人类创造力的彰显实现繁荣发展。

政策简报

西蒙·布劳尔 (*Simon Brault*)



独立艺术顾问

“文化创意产业当前面临的迫切问题与挑战，必须纳入中央与地方政府的决策考量，特别是从业人员不稳定的社会职业地位、全方位维护创作自由以及保护多元化本土文化的真实性。中央与地方政府应当制定或更新文化政策、劳动法及知识产权相关法规，加大必要的基础设施投资力度，在支持该领域企业发展的同时，切实改善从业人员的工作条件。”





蒂亚戈·赫苏斯

研究人员和创意制作人，推动以文化为基础的
气候行动方法

第五章

以文化应对气候变化，促进 环境可持续性

创意之声

奥托·胡代茨 (Oto Hudec)



斯洛伐克科希策技术大学视觉艺术家、教师

“在这个地缘政治动荡、不平等现象加剧、温室气体排放持续攀升的世界里，文化帮助我们重新连接人性的本质。它培育同理心，并为应对全球性挑战提供环境范式转型的愿景。原住民社区长期以来践行着与自然和谐共处、追求集体福祉的可持续生活方式。文化领域必须更深入地汲取这种智慧，将其发扬光大，同时抵制掠夺性和殖民性的发展模式。”



关键数据

- 在190个缔约国中，只有35%的缔约国报告称，在文化和自然遗产的维护、保护和保存方面，将多边遗产协定与国家政策进行了充分的协调和整合，拉丁美洲和加勒比地区，以及西亚和北非地区的比例最低，均为13%（《1972年公约》定期报告）。
- 在政策协调与整合方面，高收入国家和全球北方国家的表现比低收入国家和全球南方国家高出2.5倍（《1972年公约》定期报告）。
- 86%-89%的缔约国认为，其文化和自然遗产保护法律框架足以或部分足以应对环境和气候影响带来的挑战，例如环境影响评估（《1972年公约》定期报告）。
- 尽管大多数国家认为现有的监管框架基本上足以保存和保护文化和自然遗产，但其可执行性仍是主要挑战。仅25%-26%的缔约国表示拥有足够的资源和能力执行这些法律法规，以保存和保护其文化遗产和自然遗产（《1972年公约》定期报告）。
- 文化创意产业的碳排放因收入群体而异，中高收入国家年均排放最高约2380万吨二氧化碳，而全球平均水平为1180万吨二氧化碳（BOP咨询公司2024年对《2005年公约》定期报告的分析、经济合作与发展组织（OECD）、各国文化部统计数据以及“我们的数据世界”网站（Our World in Data））。

核心要点

01. 气候变化是当今自然与文化遗产面临的重大威胁之一，造成经济与非经济损失。坦桑尼亚塞伦盖蒂国家公园的荒野、印度泰姬陵、格陵兰的广袤冰川和拉丁美洲的巴洛克式大教堂等文化遗产中，估计每三处自然遗址和每六处文化遗址中就有一处正遭受极端天气和缓发气候事件的威胁。此外，气候变化日益破坏全球社区的社会文化结构。由于许多非物质文化遗产与特定地点、地域和自然环境密切相关，气候变化也威胁着活态遗产及其传承人的生存能力，以及他们实践和传承活态遗产所需的资源。
02. 原住民群体是最易受气候变化影响的群体之一。这种脆弱性因多重交叉性因素造成的不平等而加剧（例如性别、收入、阶级），同时历史性的边缘化状况至今仍通过侵犯其权利、改变其领地的政策和法律框架得以强化。此外，生物多样性的丧失与生态系统服务的缺位对语言、知识体系及生计造成的不可逆损害，正不断削弱这些社区原本强劲的适应能力。但现在，国际社会正日益重视原住民知识体系及其与环境的可持续关系，以此推动全球气候行动。
03. 文化既是知识源泉、价值载体，更是沟通传播的重要媒介。因此，在全球面临人类生活各方面的迫切转型需求之际，文化领域蕴藏着推动这一转型的巨大力量。人们愈发认识到，文化不仅是气候变化的受害者，更是风险减控、气候变化适应与减缓战略的重要资源，其提供的宝贵知识与实践能增强社区应对气候影响的能力。因此，将文化维度纳入气候行动至关重要，既能降低脆弱性，又能通过保护与促进多元知识体系和文化表达推动包容性路径的发展。
04. 就文化领域而言，向低碳经济转型需要大力投资技能、资源与基础设施，同时需要保护传承遗产与文化实践，在决策层形成共识，并赋能社区持续积极管理其文化和自然资源。文化创意产业的公正转型框架必须确保气候规划与决策过程的公平性，对最脆弱的地方社区与小规模机构实施针对性扶持措施，包括能力建设与培训计划、绿色技术公平资助机制、原住民固有权利的认可、性别专项政策，以及向转型过程中受影响最深的群体公平分配收益。
05. 必须通过多边努力，建立有效保护与促进文化应对气候变化的政策框架，并推动《2030年议程》和《巴黎协定》的实施，各国政府、文化部门机构及研究机构亟需弥补认知差距，加强文化与气候行动之间关联的实证基础。为此，需要加大对协作性和协调性的数据收集和针对性研究的投入，为各级制定详细政策与行动提供依据，特别是在文化对适应与减缓气候变化、防止损失与损害、增强韧性以及推动行为转变等方面的贡献。基于文化的解决方案通常以基于地域、行业特性和适应文化的方式进行扩展，但当前行动仍过度集中于欧洲和北美地区，其他地区的代表性有限。加强关于文化在推动气候行动方面具有巨大潜力的实证基础，将有助于撬动资金资源，加快实现可持续发展目标，并支持各国的行动及多边举措，正式将文化纳入各级气候政策与战略之中。

第五章警示我们，必须将文化、创造力和多元认知体系更深层次地融入气候变化国际讨论与实际行动，同时揭示了文化政策、环境政策与社会经济发展政策协调过程中存在的深层次挑战。本章着重阐述了文化在气候变化适应与减缓、环境可持续性方面的多维作用，探讨了文化创意产业脱碳与环境可持续性问题的挑战，并强调亟需保护文化遗产免受气候变化与环境影响的威胁。

内容提要

气候变化是当今时代最严峻的挑战之一，对整个地球构成日益严重的威胁，并极不均衡地影响着人类、社区和生态系统，削弱所有国家实现可持续发展的能力。气候变化带来的后果危及自然、文化和活态遗产，威胁个人和社区行使文化权利（尤其是利用、实践和保存其文化传统与身份认同的权利），危害文化创意产业，在最极端情况下还将摧毁全球生命和生计。当前亟需采取紧急有力的减缓措施，维持1.5℃的温控目标，确保地球和人类社会保有足够能力适应正在显现的气候变化影响。

第五章不仅强调了气候变化对文化的冲击，更阐明了文化如何在有效的气候行动中，发挥不可或缺的重要推动力量。人们日益认识到，文化不仅是气候变化的受害者，更是风险减控、减缓与适应气候变化战略的重要资源，能够降低脆弱性，增强韧性，以应对日益严峻的挑战。

文化：推动可持续发展与气候行动的重要力量

文化作为全球公共产品的地位，在《世界文化政策会议宣言》（2022年）中得到确认，同时文化也是实现可持续发展目标的关键促进手段和推动引擎。《世界文化政策会议宣言》（2022年）特别强调“必须将文化遗产和创造力纳入气候变化国际讨论议程，因其对保护各类文化遗产和文化表达形式具有多维影响，并认可文化通过传统知识和原住民知识体系等在气候行动中的作用”。

过去数十年来，人们日益认识到文化与自然之间存在不可分割的关联，以及这种关联对可持续发展的关键作用。此外，在将文化、遗产和创意纳入国家、地区和国际发展政策和政府间论坛的规划制定方面已取得显著进展。例如，第28届联合国气候变化大会（COP28）标志着认可文化作为全球气候战略核心要素的转折点。文化遗产被列为《阿联酋全球气候适应力框架》的目标之一，并成立了“基于文化的气候行动之友小组”。



摩艾石像因气候与水文因素面临威胁（智利，复活节岛）

气候变化是文化与遗产面临的巨大威胁

如第五章所示，气候变化是当前自然与文化遗产面临的最严峻威胁之一。据估算，全球三分之一的自然遗产地和六分之一的文化遗产地正面临气候变化威胁。大陆边缘海平面的变化使数千处史前遗址暴露于海滩，海浪冲击影响沿海堡垒，同时因保护模式改变、洋流变化及新物种入侵等因素，水下文化遗产也面临威胁。土壤温度上升和降水模式改变导致干旱或洪水，造成考古遗址的腐蚀加速，也加剧文化财产遭受掠夺和非法贩运的风险，威胁未出土文物的安全。

此外，气候变化还持续破坏全球社区的社会文化结构，无论大型城市还是偏远乡村社区都难以幸免。由于许多非物质文化遗产与特定地域、领土和自然环境紧密相连，气候变化不仅危及活态遗产本身和传承人的生存能力，也威胁到他们为当下实践和为后代传承活态遗产所需的资源。领土与居住环境的丧失，加之文化遗产的湮灭，将对人类福祉产生连锁反应，可能导致失去与其他社区成员的联系，与祖先联系中断、熟悉场所和景观的消失，以及无法获取维系文化实践所需物资资源。流离失所使社区脱离其社会、物质和环境背景，侵蚀其安全保障体系和文化凝聚力。

第五章详细探讨了气候变化造成的经济与非经济损失，例如对文化和创意产业的经济可行性构成重大的长期风险，特别是由于频繁的气候扰动引起的破坏正不断削弱该产业的可持续性与韧性。非经济损失包括语言消亡和社会文化实践代际传承的中断，都将削弱社区运用文化资源应对和适应气候变化的能力。极端情况下，气候变化会直接导致领土与居住环境丧失，迫使整个社区迁徙，使其不得不放弃建筑遗产、活态遗产和自然遗产。

原住民是最易受气候变化影响的群体之一。这种脆弱性因造成不平等的多重交叉因素（例如性别、收入和阶级差异），以及历史上的边缘化现象至今仍通过侵犯其权利、改变其领地的政策和法律框架得以强化。此外，生物多样性丧失和生态系统服务缺位对语言、知识体系和生计造成的不可逆损害，也正在削弱这些社区原本强大的适应能力。

然而，认识到社区适应气候变化的能力至关重要。活态遗产具有动态性，会随着每一代人的需求和环境而演进。它非但不会因气候条件变化而丧失价值或变得无足轻重，反而能够展现出应对未来情境的强大韧性。

气候变化背景下的文化保护与传承

尽管大多数国家认为现有的监管框架基本上足以保存和保护文化和自然遗产，但其可执行性仍是主要挑战。仅25%-26%提交定期报告的缔约国表示拥有足够的资源和能力执行这些法律法规，以保存和保护其文化遗产和自然遗产，但这其中差异显著，全球北方国家中56%具备充分能力保护两类遗产，而全球南方国家这一比例仅为14%-15%。

为确保遗产得到持续保护，必须充分理解气候变化影响，并通过制定和实施恰当的国家及地方适应计划作出有效应对。这需要采取多元方法，整合科学评估、创新方法、政策框架、地方文化知识、原住民知识体系和传统管理实践。增强文化韧性还需要赋能社区，使其积极参与保护和传承自然与文化遗产。

文化——应对气候变化的关键资源

人们日益认识到，从遗产艺术，再到文化创意产业，文化都是应对气候变化的重要资源。通过提供宝贵知识和实践，文化不仅有助于减缓气候变化，还能增强社区对气候影响的韧性，在适应气候方面发挥关键作用。将文化维度纳入气候行动，对降低脆弱性和促进有助于保护多元知识体系与文化表达的包容性方法至关重要。



挪威北极地区的萨米族牧羊人

虽然目前对地方知识体系与气候变化的关注主要集中在监测和适应方面，但同样需要认识其在减缓气候变化方面的贡献，可以作为科学认知的补充，提升保护成效。国际古迹遗址理事会气候变化与文化遗产工作组已确定一系列与当代减缓气候变化战略相关的传统实践，包括传统建筑中本身就可持续，且无需主动耗能的设计元素，例如屋檐、走廊、百叶窗和遮阳装置，以及高密度、宜步行、多用途的城市土地传统利用模式，还有低碳农业遗产系统中的智慧。许多传统文化体系中也能看到循环经济模式的影子，重点强调资源管理、循环利用和高效使用。

包括活态遗产在内的文化可作为防灾备灾、增强韧性和促进恢复的重要资源，还可以降低脆弱性和风险暴露度，协助风险评估，支持社区应对气候相关风险。2015年联合国会员国通过《仙台减少灾害风险框架》，旨在指导2015-2030年减灾工作，其中特别强调了民间社会在地方风险管理中的重要作用，尤其是儿童和青年、残疾人、老年人、移民和原住民的贡献。

公正转型

在文化领域中，向低碳经济转型需要重点投资技能培养、资源保障和基础设施建设，还需要保护和传承文化遗产与文化实践，推动决策层达成共识，并赋能社区持续作为其文化自然资源的核心守护者。文化创意产业的公正转型框架必须确保气候规划与决策过程的公平性，对最脆弱的地方社区与小规模机构实施针对性扶持措施，包括能力建设与培训计划、绿色技术公平资助机制、原住民固有权利的认可、性别专项政策，以及向转型过程中受影响最深的群体公平分配收益。

提升认知，推动气候行动

在政策、基础设施和技术的支持下，社会文化因素、行为与生活方式的改变能够加速社会向低碳消费模式转型。文化作为推动气候行动和行为改变的重要抓手，正获得越来越广泛的认可。例如，越来越多的艺术与生态运动正通过叙事、艺术行动主义、思想交流和集体体验等方式，将气候挑战的紧迫性推向公众视野。

然而，尽管文化在提升认知和推动气候行动方面潜力巨大，但由于认识不足、专业缺失和投资不力，在气候战略和政策中，文化仍被严重忽视。虽然艺术文化活动在提升公众意识，塑造气候行动态度方面的作用愈发受到关注，但仍需更多证据来证明其在促进自主性和行为改变方面的成效。

文化创意产业的环境可持续性

尽管文化创意产业占全球国内生产总值¹⁶的3.39%、就业总量的3.55%¹⁷（《2005年公约》定期报告/2023年欧盟统计局数据），并深度嵌入其他产业供应链，但其环境影响仍被严重低估，也未得到充分研究。从节庆活动和影视制作的设备使用，到博物馆、剧院和现场演出的能源需求及相关出行，文化创意产业的每项活动，包括常被忽视的数字活动，都在产生环境足迹。

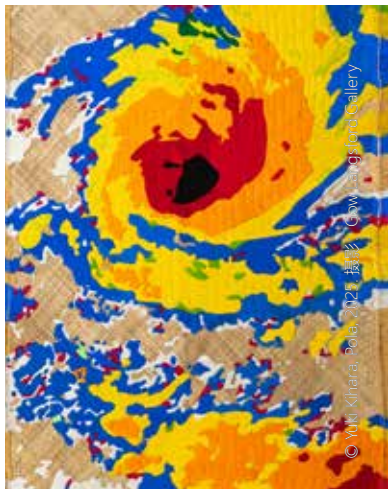
然而，由于缺乏全球数据集和统一的方法体系来全面测算行业和产业的碳排放、资源消耗和废弃物产生情况，现有数据的分散且不一致的状态，严重制约了人们理解和减轻其环境影响的能力。

规划未来发展路径

近年来，文化在气候行动中的作用日益受到重视。各国政府、国际政策制定者和全球机构在将文化纳入国际气候讨论和政府间论坛方面取得了显著进展。在全球气候框架内加强以文化为基础的气候政策的关键里程碑包括：二十国集团文化部长《罗马宣言》（确认文化在推动气候行动和提供气候解决方案方面的巨大潜力）、《阿联酋全球气候适应力框架》（设定包含文化遗产专项在内的七大进展评估目标）、联合国大会通过的《未来契约》（呼吁在公共投资支持下，将文化融入经济、社会和环境政策）。此外，联合国教科文组织正与《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）合作，开发全球适应目标（GGA）框架下的文化遗产指标。与此同时，联合国教科文组织在欧盟支持下正着手制定指标体系，以用于衡量文化对适应气候变化和增强韧性的贡献，同时在“教科文组织|2030文化指标”框架内评估文化损失与损害。

¹⁶ 基于对85个国家的加权贡献分析估算，得出文化创意产业对全球国内生产总值的贡献。

¹⁷ 根据61个可获得数据的国家统计出的平均占就业总量。



木原由纪，《波拉》，2025年。摄影：高·兰斯福德画廊

将文化融入法定气候进程与框架方面，尽管已取得重大进展，但为迎接2025年世界文化政策会议和第30届气候变化大会（COP30），仍需着力弥合文化与气候之间的关键缺口。各国将于2025年向《联合国气候变化框架公约》提交更新版国家自主贡献（NDCs）和国家适应计划（NAPs）。由于当前这些文件中文化相关内容严重缺失，亟需将文化纳入政策承诺的主流。

为加强多边合作，实施有效保护与促进文化应对气候变化的政策框架，并推动《2030年议程》和《巴黎协定》的实施，各国政府、文化部门机构及研究机构亟需弥补认知差距，加强文化与气候行动之间关联的实证基础。这需要加大对协作性和协调性的数据收集和针对性研究的投入，为各级制定详细政策与行动提供依据，特别是在文化对适应与减缓气候变化、防止损失与损害、增强韧性以及推动行为转变等方面的贡献。基于文化的解决方案通常以基于地域、行业特性和适应文化的方式进行扩展，但当前行动仍过度集中于欧洲和北美地区，其他地区的代表性有限。

扩大数据收集的地理范围至关重要，需要重点关注以下方面：量化气候变化造成的经济与非经济损失，尤其关注活态遗产数据，为韧性战略提供依据；全面采集文化创意产业全领域的碳排放、废弃物产生及环境影响数据；梳理国际政策、行业倡议与文化再生最佳实践案例；评估各地区基于文化与遗产的适应和减缓气候变化战略实施情况；加强艺术文化活动在影响决策、转变态度和推动行为改变方面的实证。

加强关于文化在推动气候行动方面具有巨大潜力的实证基础，将有助于撬动资金资源，加快实现可持续发展目标，并支持各国的行动及多边举措，正式将文化纳入各级气候政策与战略之中。这也将为把文化锚定在《联合国气候变化框架公约》中并成为2030年后可持续发展议程的独立目标奠定基础。

第五章 呼吁设立独立目标

为文化设立独立目标将有助于建立更完善、更系统的数据收集机制，以分析文化与气候行动之间的关联，特别是在文化对适应与减缓气候变化、防止损失与损害、增强韧性以及推动行为转变等方面的贡献。通过加强实证基础并为基于文化的解决方案提供依据，将进一步释放人力、资金和技术资源，从而加速可持续发展进程。

政策简报

弗朗西斯·瓦卡乌塔 (*Frances Vaka'uta*)



太平洋共同体（SPC）文化促进发展团队负责人

“文化是气候韧性的核心。我们在此呼吁国际社会，尤其是各国文化部长，认可文化是人类安全的关键维度，也是气候领导力的重要领域。原住民世代秉持整体性、地域性的知识体系，与自然相谐相生，绵延不息。为实现包容性可持续发展，必须将文化确立为2030年后全球议程中的独立目标。”





帕蒂·格斯坦布利思

美国德保罗大学法学院杰出研究教授

第六章

保护处境危险的艺术与文化，增强韧性、和平与安全

艺术家阿雅·塔雷克 (Aya Tarek)



画家、多学科艺术家

“很难想象一个健康、可持续发展的社会，若缺乏对艺术家和文化遗产的保护，会是什么样子。这就像试图描绘一具没有灵魂的躯体。即使在充满不确定性和冲突的时期，当文化成为攻击目标时，人民和社区也会展现出惊人的抗争能力.....

.....文化并非待价而沽，艺术家也绝非消耗品。现在就是挺身而出、采取行动的时刻。”



关键数据

- 全球18%已提交报告的国家计划在未来三年内为其世界遗产申请加强保护。各国积极运用此机制以在武装冲突中获得更高层级的法律保障，预计涉及83处遗产地（其中79处位于全球南方国家，4处位于全球北方国家）。（《1972年公约》定期报告）
- 仅58%的国家在军事条例中纳入保护文化财产的具体规定（《1954年公约》定期报告）。
- 85%已提交报告的国家已对违反《公约》（1954年）义务的行为实施刑事处罚（《1954年公约》定期报告），75%的国家将严重违反《第二议定书》的行为列为刑事犯罪（《1954年公约》定期报告）。
- 冲突与自然灾害期间的文化财产非法贩运监管缺失尤为严重。尽管多数已提交报告的国家已建立文化财产目录相关法规或指南，但仅三分之二的国家实施标准化国家系统（《2015建议书》定期报告）¹⁸。

核心要点

01. 文化正面临威胁。全球各地区的武装冲突、恐怖主义（以及恐怖主义威胁）和暴力事件，加之气候危机以及各级政府和民间社会行动能力的削弱，从而导致遗产地遭到破坏，冲突地区及周边后裔社区的文化常常遭受侵略者的压制和蓄意摧毁。
02. 联合国教科文组织文化公约为禁止和减少此类文化威胁、鼓励各国作出承诺预防威胁提供了框架。尽管这些公约并非防止物质与非物质遗产遭破坏的完美解决方案，但也被广泛采纳，为保护世界文化遗产确立了基本原则。其他国际法律和条约同样强化了对文化遗产的保护，包括禁止非法贩运。然而，考虑到各国及合作伙伴的行动能力，以及文化遗产遭破坏和掠夺的规模，即便部分遗产最终得以追回或重建，仍有大量文化遗产永久消亡。
03. 非物质文化遗产面临的威胁与丧失是一场全球性悲剧，少数群体尤其容易遭受文化压制和文化权利剥夺。这些威胁在危机时期最为严峻，但在全球各个地区都持续存在。少数群体文化以及特定群体中（妇女、LGBTIQ+群体和残障人士等），无论是艺术家、文化遗产专业人士还是日常文化参与者，都面临着文化表达方面的歧视和持续障碍。这包括和平时期依然存在的威胁，艺术家和文化工作者的韧性虽然令人瞩目，但每天都面临着挑战。然而，并非所有非物质文化遗产的表达都尊重文化权利，例如那些损害妇女或少数群体权益的行为。保护和促进文化表达多样性，不能以延续损害他人权利和人类尊严的传统为代价。
04. 文化是社会包容、对话和韧性的驱动力，因此对恢复、和解及和平建设至关重要。文化与创造力能够促进稳定持久的和平。然而，当不平等现象持续存在，特别是针对妇女、少数群体以及儿童和青年的不平等，文化对话就会遭削弱，冲突后恢复也遥不可及。这要求在恢复措施中将性别问题纳入主流，并采取包容公平的方法，支持社区作为文化遗产的积极守护者。
05. 数字技术正在创造保护和保存文化遗产的新方式。遥感技术、地理信息系统（GIS）、增强现实（AR）、虚拟现实（VR）以及最近的人工智能正越来越多地用于濒危文化遗产的记录和监测。然而，这些技术的利用机会并不平等，数字保存也不能替代已不复存在的遗产古迹、物品或确已消亡的文化表达形式。

¹⁸ 然而，需要指出的是，这些调查结果的样本量相对有限，第一项数据基于40个会员国的反馈，第二项数据则仅来自21个会员国。

第六章深入探讨了在最紧迫和脆弱环境下制定的政策与措施。以近期及持续发生的冲突为例，报告列举了一些良好做法，如支持艺术家，尤其是受危机和紧急情况影响更为严重的女性艺术家，以及高危时期文化遗产保护的方法及促进和平、和解与重建的良好做法。这其中包括针对已消亡的文化（如遭冲突摧毁的纪念碑）的政策与实践反思，以及对最需要支持的群体，例如妇女和少数群体艺术家及文化从业者给予支持。

内容提要

当下，一项新的国际议程正在形成，旨在保护处于危险和紧急情况下的文化。该议程明确要求将文化全面纳入社会发展及人道主义、安全、维和及人权政策与行动中。议程同样强调文化在促进跨文化对话和推动性别平等方针方面发挥重要作用，确保将性别问题纳入主流。

第六章聚焦以下关键问题：艺术家和文化遗产工作者能否在其职业活动中获得充分保护；文化遗产在武装冲突、暴力事件及气候变化引发的自然灾害中是否得到充分保护；打击文化财产非法贩运方面是否持续采取措施。本章得出结论，尽管以联合国教科文组织文化公约为核心的国际法律框架为上述目标提供了适当框架，但执行力度、系统协调响应及对高风险群体的针对性支持，在推进遗产保护和管理方面提出了深层次的挑战。

报告还审查了各国批准和执行这些公约的范围和方式，以及各级政府、次国家行为体和社会民间组织（CSOs）为保护艺术家、文化遗产捍卫者及濒危文化遗产免受武装冲突、暴力、气候变化、盗窃、掠夺和非法贩运威胁所采取的措施。

《世界文化政策会议宣言》（2022年）呼吁加强对物质与非物质文化遗产及文化表达的保护，尤其是在危机时期，并强调通过对话推动文化财产返还与归还，作为保障人民和社区享有文化遗产权利的伦理要求。这体现了国际社会尤其对濒危文化遗产保护达成的广泛共识。《未来契约》（2024年）还强调了文化对可持续发展的重要意义，增加投资以及在文物归还方面加强国际合作的必要性。



阿拉伯叙利亚共和国，巴尔米拉

2025年，联合国教科文组织在伊拉克摩苏尔完成了一项为期六年的重大重建计划，旨在支持该市自2017年从“达伊沙”组织手中解放后的恢复工作。作为世界上最古老的城市之一，摩苏尔及其周边地区聚居着多元族群，包括阿拉伯人、库尔德人、萨比安曼达安人、沙巴克人、土库曼人、亚美尼亚人、亚述人、雅兹迪人。在阿联酋、欧盟等15个国际合作伙伴的鼎力资助下，“重振摩苏尔精神”项目成功修复了该市重要的历史地标及其整体文化景观。摩苏尔等地的成功重建与修复计划，与联合国教科文组织文化公约的实施密不可分。尽管这些公约存在一定局限性，但确实为预防物质与非物质文化遗产遭破坏提供了重要框架，又推动各国作出保护承诺，并在遗产损毁、转移或消亡时协调应对措施。诸如“Unite4Heritage运动”等补充性行动表明，非法律途径同样能够为遗产保护提供额外动力，促进并保障相关保护工作的开展。正因如此，包括打击文化财产非法贩运在内的文化遗产保护行动，已被视为全球安全与和平建设进程中不可或缺的重要组成部分。

此外，包括文化遗产捍卫者在内的艺术家和文化从业者，正日益被视为需要特殊保护措施的弱势群体，需要针对他们的特殊需要和工作类型采取保护措施。这些威胁与伤害不仅是抹去历史，更直接危及文化多样性和文化权利（即所有人参与文化生活的权利），包括对文化多样性表现形式的保护。

特别令人担忧的是，近年来在世界各地（包括乌克兰和苏丹）的多场冲突中，文化遗产愈发遭受系统性和有意针对性的攻击。可移动文物的掠夺和非法贩运现象因武装冲突与政治不稳定而加剧，同时也受到因气候变化加剧的自然灾害，以及2019冠状病毒病大流行等危机的推波助澜。对文化表达的压制，也常常发生在危机时期，进一步增加了艺术家和文化从业者所面临的风险与挑战，包括法律障碍、袭击、谋杀、流离失所、创伤以及生计中断等。

文化遗产面临冲突、暴力和气候变化的威胁

有形、不可移动及可移动文化遗产正面临武装冲突（包括国际性与非国际性冲突）以及内乱和自然灾害等其他形式暴力的威胁，而气候变迁往往加剧了这些风险。近年来，自然灾害和持续冲突导致文化遗产遭受破坏，包括考古遗址、历史遗迹与建筑、宗教场所、博物馆、图书馆、档案馆和历史城市景观。虽然文化遗产的损毁长期以来是武装冲突的附带后果，但当前冲突表明，文化遗产也可能成为蓄意攻击的目标，意图抹灭特定族群和社区独特的文化遗产与集体记忆（Shydlovskyi等，2025年）。

针对武装冲突、暴力和自然灾害威胁的文化遗产法律框架与保护体系

《关于发生武装冲突时保护文化财产的公约》（1954年）及其1954年和1999年两份议定书确立了武装冲突期间保护有形文化遗产的国际基本法律框架，该公约认识到“任何民族的文化财产遭受损害都是全人类文化遗产的损失，因为每个民族都对世界文化作出贡献”。

除武装冲突外，内乱、政治动荡、自然灾害和社会剧变所引发的紧急情况，都可能使遗产资产退化或毁灭，以上种种都凸显出在更广泛范围内进行全面应急准备的迫切性。通过联合国教科文组织、联合国减少灾害风险办公室（UNDRR）与全球基础设施咨询公司AECOM 2022年的合作，《文化遗产增编》被纳入《城市抗灾能力评估工具》。此举旨在根据《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》，将文化遗产更好地融入国家和地方减灾战略。该评估工具解决了将文化遗产纳入各级减灾战略时存在的操作与政策缺口。

后续国际法条款（包括《国际刑事法院罗马规约》（ICC））对故意针对和破坏有形文化财产的行为予以谴责和定罪。该规约于2002年生效，目前已获得125个国家批准。



马耳他P31号沉船遗址

技术利用：改变濒危遗产格局

数字技术正在创造保护和保存文化遗产的新方式。遥感技术、地理信息系统（GIS）、增强现实（AR）、虚拟现实（VR）以及最近的人工智能正越来越多地用于濒危文化遗产的记录和监测。然而，这些技术的利用机会并不平等，数字保存也不能替代已不复存在的遗产古迹、物品或确已消亡的文化表达形式。除了遥感技术外，地理信息系统这一用于分析、存储和可视化空间数据的工具也已常态化应用，例如帮助当局规划对脆弱遗产地的保护和修复。增强现实和虚拟现实则帮助创造沉浸式的历史遗址体验，使专家和公众能够可视遗址在遭到破坏前后的样貌。人工智能的最新进展也在被证明有助于监测和重建已被毁坏或损坏的文化遗产。

打击文化财产非法贩运

文化财产非法贩运依然是一个根深蒂固的深层次全球性挑战。从文化、宗教和世俗机构中盗窃文物，以及从考古遗址和原住民社区掠夺文物，已经对原属社区和国家，以及对我们的普遍理解历史的能力，造成了严重的损害。水下文化遗产，例如沉没的历史性船只，尤其容易遭受掠夺和自然灾害的威胁。气候变化则通过暴露或侵蚀遗址，尤其是沿海地区的遗址，进一步加大风险。盗窃和掠夺行为可能为武装冲突和恐怖主义提供资金，并与洗钱等其他犯罪活动相关。文化财产的非法贩运是全球最大的黑市之一，与武器、毒品和人口贩运并列，并与非法古董交易、有组织犯罪、恐怖主义以及冲突融资之间的交织日益加深。这些损失不仅对未来世代的集体记忆构成严重威胁，还削弱了和平、社会凝聚力和战后和解的前景。

数字时代彻底改变了非法交易。包括社交媒体、电商网站和暗网平台在内的在线市场催生出匿名化、高速度、加密货币驱动的交易模式，极大增加了监管难度。尤其在冲突和自然灾害期间，监测工作依旧面临巨大挑战。尽管多数已提交报告的国家已建立文化财产目录相关法律，但仅三分之二的国家实施标准化国家系统（《1972年公约》定期报告）。即便设置目录体系，受保护文物的

覆盖范围也依然不一致。培训执法部门、加强起诉能力、提升国际和政府间合作，仍然是摧毁文物贩运网络的关键举措。

提高公众意识是另一项关键战略。联合国教科文组织将11月14日定为“打击文化财产非法贩运国际日”以提升全球关注度，并计划于2025年推出“被盗文物虚拟博物馆”，以展示被盗物品的3D模型和历史，目标是随着文物不断被追索归还而实现“馆藏清空”。同样，各国正逐步针对社区、收藏者、买家及机构制定教育举措，减少对非法文物的需求。

实践证明，社区参与和经济替代方案能有效减少掠夺行为。第六章显示，阿富汗通过与部落长老和宗教领袖达成协议，以学校等发展项目换取对非法挖掘活动的遏制，取得了显著成效。同样，考古就业计划以及通过旅游业和博物馆开发创造的可持续收入来源，也为当地民众提供了替代文物掠夺的生计选择。

主动归还的重要转变

正如《未来契约》所阐述的，归还具有精神、祖先、历史和文化意义的财产已成为国际合作中日益重要的优先事项，使原属国能够重新获得并保护其遗产。全球许多博物馆和私人机构正在通过重新评估馆藏，处理殖民时期获取的文物。

保护创造力与多样性：加强对处境危险的文化从业者的支持

对文化权利认可的缓慢进程，使得在针对保护人权捍卫者的体系中，保障处于风险中的艺术家、其他创意工作者以及文化遗产工作者的安全变得更加困难。自《保护非物质文化遗产公约》（2003年）和《保护和促进文化表现形式多样性公约》（2005年）通过以来，文化、文化遗产和人权的交织，使语言、音乐、工艺、舞蹈、传统与宗教实践、民俗和传统知识等非物质文化遗产成为了新的关注焦点。《世界文化政策会议宣言》（2022年）将保护处于危险中的艺术家和文化遗产专业人士列为优先事项。

然而，当前世界正经历多重加剧危机，不仅使包括艺术家和遗产工作者在内的全球文化创意产业工作者面临更大风险，也危及正在创造、制作和享有中的多元文化表现形式。这些危机正在影响艺术家的地位及其作为谋生手段的职业生存能力。

因此，全球文化议程已积极认识到必须增强文化从业者在灾害、冲突和紧急情况下的韧性。《世界文化政策会议宣言》（2022年）再次呼吁保护文化表现形式，尤其是在危机时期。这一呼吁与人们日益认识到文化工作者所面临的特殊风险紧密相连，特别是不稳定的经济形势，这也是许多文化从业者所处的环境。





作为人权捍卫者的文化从业者：加强保护的有效路径

保护艺术家和文化遗产工作者的关键在于认可其作为文化权利捍卫者的角色，进而作为人权捍卫者的地位。这种认可可能使他们获得更广泛的支持框架，包括在安全国家寻求庇护的权利，因此至关重要。文化权利领域特别报告员办公室为提高全球对艺术表达自由及其与人权关系的认知发挥了核心作用。特别报告员明确呼吁认可文化权利捍卫者作为人权捍卫者的地位，这些依据国际标准捍卫文化权利的工作者是国际人权法的核心组成部分。

重新安置和安置后支持必要且关键。正如联合国教科文组织《关于艺术家地位的建议书》（1980年）所指出，保护处于危险或流亡中的艺术家需要政府和非政府组织给予更多关注、资金支持和集体行动。该建议至今仍然适用。认可艺术家和文化遗产工作者作为人权捍卫者的地位，有助于通过各类措施降低他们面临的风险，其中性别平等举措尤为必要。

第六章 呼吁设立独立目标

为文化设立独立的可持续发展目标，将在面对冲突和气候危机时进一步凸显遗产保护与重建的重要性。目标的设立将鼓励各国政府与关键机构建立动态合作伙伴关系，从而更有效地监测和梳理处于风险中的文化遗产，并为遗产保护和重建提供快速且可持续的解决方案。此外，目标的设立还将释放投资潜力，加强保护和管理文化资产的举措，并推动对文化物品非法交易的应对策略，提高应对非物质文化遗产受到威胁的紧迫性。同时，这还将强化支持艺术家地位的方法，包括主动支持来自不同文化的妇女和少数群体。独立目标将承认文化遗产的丧失或遭剥夺，以及对文化表达的各种形式压制。这不仅仅是对文化的威胁，更是对人类的威胁。

政策简报

安吉拉·马丁斯 (*Angela Martins*)



非洲联盟委员会社会发展、文化与体育代理主任兼文化与体育司司长

“作为政策制定者、独立文化专家、各级政府，以及最终作为艺术家和文化工作者，我们的职责是确保增强韧性，遏制风险对该领域的影响。这需要创建一个最优环境，让创造力和艺术工作能够茁壮成长、开枝散叶并受到保护，同时推动我们的语言和遗产的保存。韧性建设，既须有前瞻性预防，也要有应对性响应，并且应是一种持续的能力建设与适应变化的过程。”

将文化和艺术纳入关键蓝图与国际发展框架，能够为我们保护文化与艺术家提供有力支持。呼吁加强在这一领域的重要国际文书的批准、国内法转化以及实施，这应当成为我们的起点。”

文化：本身即值得成为独立目标

从文化权利到数字化转型，从可持续经济到遗产保护，《全球报告》的每一章，都传递出一致信息：文化正在驱动可持续发展。当前缺失的是一个统一、可见且资源充足的框架，以大规模支持这一趋势。设立独立目标将有效弥补这一空缺，可以在目前碎片化的领域建立一致性，在认知不足领域提升影响力，在资金短缺领域加大投入。

数据与政策整合：目标设立的实证基础

《全球报告》揭示了国家政策制定的重大转变：超过90%的会员国在其国家可持续发展战略中提及文化。这一趋势反映出各国日益认识到文化对经济活力、社会包容和环境可持续的贡献。然而，调查显示，这些表述往往流于宽泛，只停留在愿景层面，缺乏明确的目标、指标和实施机制。

多数国家战略未能满足文化生态系统的特定需求和复杂现实，尤其是文化创意产业、原住民知识体系和艺术家地位等议题。在专项立法、长期资金和跨部门协调等方面仍存在显著不足。尽管文化价值获广泛认可，但在发展优先事项中常被边缘化，在发展合作中缺乏代表性。

报告表明，各国将文化纳入发展计划，将与青年赋权、环境治理和社会凝聚等成果相挂钩，而这些都是可持续发展目标的核心维度。但若没有独立目标，文化的贡献在全球测量体系中仍难以显现，在预算分配中也处于边缘地位。

独立目标将提供必要架构，把理念认同转化为实际成果，并将把文化锚定在2030年后发展议程中，依托2025年《联合国教科文组织文化统计框架》等现有工具，建立跨政策领域的统一指标。同时支持因地制宜、基于权利的文化政策发展，加强数据收集的机构能力建设，促进文化影响的地区和国际基准。

归根结底，为文化设立独立目标绝非表面功夫，而是战略层面的必然选择。目标的设立将推动文化全面融入可持续发展规划，不是作为附属元素，而是作为具有自主变革力的核心要素，并肯定文化既是实现可持续发展目标的手段，也是一项基本发展目标，确保文化资源得到保护、重视和调动，造福今世后代。

本报告的发现清晰表明：文化正在塑造可持续发展的未来，但往往缺乏支持和维持可持续发展所需的体制框架。文化并非只是社会的一个领域，而是一个与意义、归属感、创造力和关怀挂钩的体系。正如其他所有系统，文化体系需要持续投资、协调统筹和战略远见。将文化牢固嵌入国际发展框架，将向各国政府和利益攸关方传递强烈信号——文化不能再被置于次要地位，而必须被理解为可持续发展的重要支柱，对实现包容、公正且具有韧性的未来至关重要。

独立目标将确认文化在整个可持续发展目标体系中的变革性作用，包括优质教育、性别平等、气候行动和体面工作，同时确保文化不仅被当作工具手段，而是本身就是值得追求的重要目的。目标的设立还将推动文化全面嵌入全球和国家政策议程，使其不再面临被边缘化或被忽视的风险。



弗拉门戈舞（西班牙，塞维利亚）

根本而言，独立目标将提升文化的内在价值，即定义人类存在方式和共处模式的文化表达、遗产和创作实践的生命力。目标的设立将帮助破除文化从业者和社区面临的结构性障碍，解决文化投资不足问题；支持迫切需要的法律、制度和财政改革，例如加强对艺术家、文化权利和公平劳动条件的保障；助力证明并提升文化的影响力，例如对可持续发展和经济增长的贡献，从而加强文化融资的多边和多部门协作方式，例如公私合作伙伴关系。

与此同时，设立独立目标将有助于确保文化资源的长期可持续利用，例如遗产保护与文化内容的公平利用与参与。目标的设立将推动具有地方意义的发展，培育根植于文化的治理模式，并放大那些常被决策过程排除在外的声音。此举还将为更具权利基础的发展路径奠定基础，确认“文化权利即人权”，承认原住民知识体系、语言和传统是构建可持续与公平未来的核心要素。

通过赋能文化从业者和强化政策协调性，该目标将促进发展进程中更深层次的参与感、主人翁意识和问责机制，还将同时激发政治意愿，驱动对文化基础设施和机构的加大投资，夯实对循证决策制定至关重要的数据系统。

简而言之，本报告中呈现的统计数据、叙事案例、政策文本、亲身体验等证据都指向同一结论：文化不仅必须被视为强有力的工具手段，其本身更是值得追求的重要目的。

以独立目标的方式嵌入文化不仅适逢其时，更是必然之选。这将使我们能够构建更协调统一、更具韧性且以人为中心的发展框架。这些框架尊重多样性、强化包容性，并能畅想不同的未来。若世界郑重承诺“不让任何人掉队”，就必须同时做到“不让任何文化掉队”。

现在正当其时。当世界各国文化部长齐聚2025年巴塞罗那世界文化政策会议，回顾过去并为未来四年的关键行动谋划蓝图之际，当国际社会开始塑造2030年后可持续发展未来之时，我们应当确认这一愿景并付诸行动。

正如本报告所论证，当文化被置于优先位置时，社会将更具包容性、韧性、可持续性和人文关怀。但若缺乏政治意愿、制度能见度和长期投资，这些影响将依然是片面的，以及往往是不可见的，而这些唯有专门的全球承诺才能实现。





联合国教科文组织全球文化政策报告

文化：缺失的可持续发展目标

在一个充满紧迫挑战的时代，联合国教科文组织首份《全球文化政策报告——文化：缺失的可持续发展目标》，基于196个国家和100多个城市的数据，首次全面审视全球文化政策发展态势。本报告以《世界文化政策会议宣言》（2022年）的愿景为根基，深入探讨文化政策如何通过推动权利保障、扩展教育实践、促进气候行动与数字化转型，以及增强社会抗危机韧性来实现演进。报告既揭示了文化领域日益增强的发展势头，也指出了在资源获取、资金投入与国际合作方面持续存在的差距。

《全球报告》不仅是一项诊断工具，更是一份集体行动路线图，致力于放大文化之声，不是将文化视为附属品，而是作为和平与可持续发展的基石。



unesco