



6 CP

DCE/17/6.CP/8

巴黎，2017年2月9日

原件：法文

United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Diversity of
Cultural Expressions

Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Diversité
des expressions
culturelles

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Diversidad
de las expresiones
culturales

Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

Разнообразие форм
культурного
самовыражения

منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

تنوع أشكال التعبير
الثقافي

联合国教育、
科学及文化组织

文化表现形式
多样性

保护和促进文化表现形式多样性公约

缔约方大会

第六次例会

巴黎，教科文组织总部，II号会议厅

2017年6月12日至15日

临时议程项目 8：秘书处关于外聘审计员“教科文组织及其附属基金、计划和实体的治理情况报告”所提建议的落实情况报告

教科文组织大会已邀请所有政府间计划、委员会和公约机构在各自议程中列入一个关于38 C/23号文件（第38 C/101号决议）所载之外聘审计员“教科文组织及其附属基金、计划和实体的治理情况报告”所提建议后续行动的项目。委员会2016年第十次会议建议缔约方大会第六次例会在其议程中列入一个关于理事机构的治理、程序和工作方法的项目。本文件为外聘审计员所提建议的后续行动情况报告。

需作出的决定：第16段。

背 景

1. 2013年，大会决定“对所有理事机构[……]进行战略性业绩审评[……]，以期酌情制定治理改革和节约成本措施”（第37 C/96号决议，37 C/49和Add.号文件）。在此背景下，大会邀请“根据《公约》设立的所有理事机构、政府间计划、委员会和机构[……]进行自我评估，评估内容包括自身工作相对于自身具体职权范围的整体相关性，以及自身大小会议的效率和实效，包括专家时间的影响和效用；并在2015年1月之前就自我评估的结果提出报告”。大会要求为所有有关实体提供一个共同评估框架，为促进这项自我评估。
2. 值得注意的是，根据《保护和促进文化表现形式多样性公约》（以下简称“《公约》”）成立的保护和促进文化表现形式多样性政府间委员会（以下简称“委员会”）在其第七次例会（2013年12月）上对关于治理改革的37 C/49号文件表示欢迎（要点6.4）。在这方面，委员会邀请所有缔约方在外聘审计员提供的共同框架内参加自我评估工作，并请秘书处为这项工作提供便利（第7.IGC 13号决定）。
3. 为遵守第37 C/96号决议和委员会第7.IGC 13号决定，现已向《公约》各理事机构的主席分发2013–2014年自我评估问卷，以收集委员会成员和缔约方的反馈意见，并将结果转交给外聘审计员。
4. 在委员会第八次例会（2014年12月）上，秘书处转交了一份关于教科文组织及附属基金、计划和实体的治理情况审计报告，报告特别着重介绍了正在进行的自我评估工作，因为这项评估关系到委员会和缔约方大会（见CE/14/8.IGC/6号文件）。委员会审议了该报告，在就此开展的辩论期间，参与了自我评估的理事机构主席与委员会成员分享了他们的经验。特别是，他们介绍了采用的方法和取得的进展。¹委员会注意到这次审计和开展的相关工作（第8.IGC 6号决定）。在其第五次例会（2015年6月）上，缔约方大会请委员会继续监测各项建议的执行情况，特别是外部审计提出的建议（第5.CP 14号决议）。理事机构自我评估结果已被纳入外聘审计员的报告²。

¹ 见委员会第八次例会的详细简要记录，CE/15/9.IGC/3号文件，第94至100段。

² 见197 EX/28号文件，附件，第9至12段，2015年8月。

5. 与主席团成员开展密切合作，汇编了对自我评估工作调查问卷的答复，答复汇编已送交缔约方征求意见。缔约方的评论意见已被纳入最终的调查问卷答复汇编。这项工作取得的主要成果是，缔约方确认了《公约》的现有制度模式具有相关性。缔约方还确认，理事机构的运作令人满意，而且随着时间的推移，其效率也越来越高。在资源分配方面，各缔约方表示显然有必要加强向公约秘书处提供的人力和财政资源。由于缺乏资源有时可能会妨碍落实理事机构通过的决议和决定，这些意见强调有必要实施有效的筹资战略，并提升《公约》的知名度。没有对透明度或利益冲突问题发表任何具体意见，尽管从来都没有理由采取相关战略，但缔约方欢迎这一建议，认为这是进一步加强《公约》理事机构的一种手段。各缔约方对报告表示欢迎，没有发表任何进一步的评论意见。

治理问题工作组及其各项建议的落实情况

6. 执行局第一九七届会议（2015年10月）审议了《教科文组织及其附属基金、计划和实体的治理情况最终审计报告》（见DCE/17/6.CP/INF.6号资料文件）。执行局随后建议大会第三十八届会议：

- 设立一个不限成员名额的工作组，更详细地讨论审计员报告及其中所载建议；
- 着手落实建议 1、11 和 13（第 197 EX/28 和第 197 EX/44 号决定）。

7. 大会第三十八届会议（2015年11月）核可了执行局的两项建议，并重申有必要对教科文组织，特别是其理事机构进行全面、综合的改革，以确保提高本组织的治理效率和实效，促进战略决策（第38 C/101号决议）。大会决定设立一个教科文组织理事机构治理、程序和工作方法问题不限成员名额工作组³。大会还请总干事着手落实外聘审计员报告中的建议1、11和13。

³ 根据第 38 C/101 号决议，工作组的任务是根据会员国提出的意见和提案、外聘审计员关于教科文组织及其附属基金、计划和实体的治理情况报告、内部监督办公室（IOS）的相关评价和审计报告以及大会以前关于治理问题的各项决定和决议，对教科文组织各理事机构的治理、程序和工作方法进行审查。工作组负责拟订一系列建议，包括阐明这些建议可能产生的影响和财务后果，这些建议将在 2017 年提交执行局第二〇二届会议，随后由执行局转交给大会，并随附执行局作出的评论。

8. 此外，在其第38 C/101号决议中，大会还邀请各项公约的所有政府间计划、委员会和机构在可行的情况下于2016年在各自的议程中列入一个项目，其内容为对38 C/23号文件所载外聘审计员报告所提建议的后续行动，目的是通过具体措施改善治理情况，并向不限成员名额工作组的主席报告各自的提案。根据这项决议，现已将一个项目列入委员会第十次例会的议程。

9. 委员会第十次会议着重指出了这一事项在教科文组织内部的重要性，并强调有必要彻底审查治理方面，因为这项工作关乎每个机构和每部公约⁴。委员会还提到，虽然外聘审计员提出的所有建议都有其针对性，但并非全都适用于《公约》。例如，举办一次涵盖所有文化公约的会议根本是不可能的。委员会欣喜地发现，大多数建议已经得到审查和落实。委员会还讨论了秘书处资源有限，特别是人力资源有限的问题。委员会还思考了改善《公约》工作条件的最佳方式，特别是考虑了《2030年可持续发展议程》这个背景。最后，委员会建议缔约方大会2017年6月的第六次例会将一个关于理事机构的治理、程序和工作方法的项目纳入其议程（第10.IGC 5号决定，第7段）。

10. 为了推动缔约方的讨论，秘书处编制了一份表格，从中可以看出外聘审计员提出的对《公约》理事机构有影响的各项建议的落实情况（见附件）。

11. 从该表可以看出，外聘审计员的若干建议已经由《公约》理事机构审议完毕，并已在某些情形下得到落实。例如，强调务必缩短法定会议会期和缩短议程的建议3 (ii) 现已得到落实。自其第一届会议以来，缔约方大会各种会议的会期已缩短至2天或3天，缔约方大会的议程项目也已于2011年和2013年的15个减少至2017年的12个，这是为了按照各缔约方的决定更好地集中精力完成其主要的优先事项，并使委员会能够确立自身的工作计划。⁵

12. 在落实建议14（与理事机构的评估以及秘书处采取的相关行动有关）方面取得了进展。例如，秘书处会分发关于法定会议的筹备和组织情况的满意度调查问卷，并在每次法定会议结束之后，将收到的答复送交各理事机构。随同转交的还有行动方针，以提高和确保后续会议的效率。

⁴ 见委员会第十次例会的详细简要记录。

⁵ 在每次缔约方大会（按奇数年举行）结束后，委员会都会通过一项工作计划，其中会列出优先事项以及计划开展的各种活动，还会包括一份基于正常计划提供的财政和人力资源以及可用预算外资金的暂定时间表。委员会2013年和2015年通过了一项工作计划，并将于2017年通过下一个工作计划。

13. 此外，各缔约方在审查外聘审计员所提建议的落实情况时，还应考虑到执行局审查的其他审计/评估所提建议的落实情况，这些审计/评估一方面涉及治理问题，另一方面涉及对《公约》执行情况的评价和监测（第194 EX/22号文件）：（194 EX/22号文件）：

- 文化多样性国际基金试点阶段评价（IOS/EVS/PI/116），2012年教科文组织内部监督办公室（IOS）以这份评价为基础发布了一份报告；
- 为评估教科文组织文化部门标准制定工作方法的充分性和效率而开展的文化领域六项公约工作方法审计（IOS/AUD/2013/06），2013年9月内部监督办公室以此为基础发布了一份报告；
- 教科文组织文化部门标准制定工作评价：第四部分——2005年《保护和促进文化表现形式多样性公约》（IOS/EVS/PI/134 REV），2014年4月内部监督办公室发布了一份相关的案头研究报告。

14. 近年来定期向各理事机构提交各项建议的落实情况报告⁶。上述三项审计/评估报告提出的大多数建议已经被《公约》各个理事机构实施，其中包括上面提到的外聘审计员报告的一些建议。在《公约》的执行方面，2015年发布了第一份监测《公约》执行情况的《全球报告》，在世界范围内宣传了《公约》的执行结果。

15. 在本次会议上，缔约方大会受邀审查各项建议后续执行情况。为此邀请各缔约方审议本附件所载信息。

⁶ 见以下文件：

- 文化多样性国际基金试点阶段评价和各项建议的执行情况，CE/13/4.CP/INF.6号文件；
- 教科文组织文化部门标准制定工作情况报告：第四部分——2005年《保护和促进文化表现形式多样性公约》，CE/14/8.IGC/5b号文件，附件二；CE/15/5.CP/8号文件，附件——内部监督办公室所提建议落实情况报告；秘书处的报告，CE/15/9.IGC/4号文件，附件三——内部监督办公室所提建议落实情况报告（IOS/EVS/PI/134 REV）；DCE/16/10.IGC/INF.7号资料文件，附件——内部监督办公室所提建议落实情况报告（IOS/EVS/PI/134 REV）；
- 委员会的活动（2013-2014年），CE/13/7.IGC/13号文件；
- 内部监督办公室的报告，关于文化公约工作方法审计的报告，CE/14/8.IGC/5a号文件，附件二——内部监督办公室所提建议的落实情况；
- 秘书处关于外聘审计员“教科文组织及其附属基金、计划和实体的治理情况报告”所提建议的落实情况报告，DCE/16/10.IGC/5号文件，附件。

16. 缔约方大会可以考虑通过下述决议：

决议草案 6.CP 8

缔约方大会，

1. 审查了 DCE/17/6.CP/8 号文件及其附件和 DCE/17/6.CP/INF.6 号文件；
2. 忆及其第 5.CP 14 号决议第 4 段和委员会第 7.IGC 13 号、第 8.IGC 6 号和第 10.IGC 5 号决定；
3. 又忆及内部监督办公室（IOS）开展的文化公约工作方法审计与教科文组织文化部门标准制定工作评价；
4. 满意地注意到为改进和简化《2005 年公约》理事机构的工作方法而开展的工作；
5. 注意到关于教科文组织及其附属基金、计划和实体的治理情况审计所提建议的落实情况报告；
6. 请秘书处向理事机构治理、程序和工作方法问题不限成员名额工作组的主席转呈 DCE/17/6.CP/8 号文件和第 6.CP 8 号决议。

附 件

外聘审计员“教科文组织及其附属基金、计划和实体的治理情况报告”
所提建议的落实情况报告

建 议 ¹	现 况
<p>建议3: 外聘审计员建议大会: (i) 授权执行局主席团指导和管理下列十项行动; (ii) 为此为执行局提供适当的途径, 以确保在开展必要磋商并以最有效的方式获得各个理事机构的意见之后, 在大会第三十九届会议上通过一份适用于整个教科文组织及其附属基金、计划和实体的良好做法指南:</p>	<p>不适用</p>
<p>- 加快缩短会期,</p>	<p>在过去的四次例会期间, 委员会用3天(第7.IGC 14号、第8.IGC 15号和第10.IGC 11号决定)或4天(第9.IGC 11号决定)完成了工作, 而不是像以前那样耗时5天。</p> <p>从2007年第一次例会开始, 缔约方大会仅用2天(2007年、2009年、2011年)或3天(2013年和2015年)就完成了工作。</p>
<p>- 集中开会,</p>	<p>该建议已提交委员会第七次例会。委员会成员强调指出, 务必要在不同文化公约的理事机构会议之间留出足够的时间, 以便不同委员会的成员有充裕的时间做准备, 从而提高决策效率。</p>
<p>- 年度会议改为双年度会议, 双年度会议改为四年度会议,</p>	<p>《公约》规定了开会的频率: 委员会每年举行一次会议(第23条第二款), 缔约方大会每两年举行一次例会(第22条第二款)。《委员会议事规则》(第2.1条)和《缔约方大会议事规则》(第3条)也作出了同样的规定。如欲改变法定的开会频率, 需修正《公约》(第33条)。</p> <p>委员会强调了每年举行一次法定会议的重要性, 因为这样才能作出必要的决定以执行《公约》, 例如与文化多样性国际基金的管理以及执行委员会的工作计划有关的决定。</p>
<p>- 扩大使用远程会议,</p>	<p>因为与会者来自世界各地, 因此很难远程举行政府间会议。考虑到实际的困难和后勤原因(时间差异、具体的辩论和投票程序), 在几天时间内召集300多名与会者(这是出席理事机构会议的平均人数)在确切的日期和时间参加会议将极为复杂。</p>

¹ 值得注意的是, 大会请总干事着手落实外聘审计员对教科文组织理事机构提出的建议 1、11 和 13。

建 议 ¹	现 况
- 只召开必不可少的会议，通过正常预算为其提供经费，	<p>《公约》规定了各理事机构的开会频率，所有这些会议事实上都是强制性的。</p> <p>理事机构的会议全部由正常预算提供经费，并且都在巴黎教科文组织总部举行。</p>
- 缩减参会者人数，	<p>理事机构议事规则（第一节与缔约方大会有关；第三节与委员会有关）规定了参加法定会议的条件。</p> <p>是否缩减理事机构届会的与会代表团人数，需由各缔约方和委员会成员定夺。</p> <p>但理事机构表示希望能有更多的专家以缔约方代表团成员和民间社会观察员的身份参加会议。秘书处已经意识到这方面的财政限制，正在想方设法利用社交网络工具，让更多的人参加理事机构的会议。</p>
- 排定优先次序，并将作出次要决定的权力下放，从而缩短议程，	<p>在过去的三届会议上，缔约方大会已经将其议程项目的数量从2013年和2015年的15个减少到2017年的13个。</p> <p>在过去的四次例会上，委员会已经将其议程项目的数量从2013年和2014年的16个减少到2015年的13个，2016年进一步减少至12个，这是为了按照委员会的工作计划，更好地集中精力完成其主要的优先事项。</p>
- 增加对主席团的授权，	<p>委员会第九次和第十次例会决定在理事机构每次会议召开之前，在民间社会代表与主席团之间举办一次工作会议，主要处理对民间社会有重要意义的具体问题（第9.IGC 9号和第10.IGC 6号决定）。</p>
- 简化并改善对成果的传播，	<p>自2013年以来开始实施一个知识管理系统，该系统简化并改善了对理事机构各项成果（委员会的决定、缔约方大会的决议、工作和资料文件，包括理事机构会议的分析性简要记录）的交流和传播。</p> <p>2015年，监测《公约》执行情况的第一份《全球报告》发布，全世界范围内传播了其成果。下一份报告将于2017年发布。</p>

建 议 ¹	现 况
<p>- 鼓励最佳做法。</p>	<p>自缔约方大会第四次例会（2013年6月）以来：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 秘书处会分发关于法定会议的筹备和组织情况的满意度调查问卷，并在每次法定会议结束之后，将收到的答复送交各理事机构。随同转交的还有行动方针，以提高和确保后续会议的效率。 - 在每次缔约方大会（按奇数年举行）结束后，委员会都会通过一项工作计划，其中会列出优先事项以及计划开展的各种活动，还会包括一份基于正常计划提供的财政和人力资源以及可用预算外资金的暂定时间表。委员会2013年和2015年通过了一项工作计划，并将于2017年通过下一个工作计划。
<p>建议5： 外聘审计员建议大会，摸索试用以下措施：</p> <p>(i) 决定自2016年起，选举同一批缔约国组成遗产相关公约的理事机构，依此组成的理事机构应按照适当的法律安排，在一个单一的联席会议上召开各自的会议，</p> <p>(iii) 因此请秘书处在2016年9月1日前将这些公约的秘书处合并。</p>	<p>2005年《公约》并非一部“遗产相关公约”。</p> <p>是否选择批准一项国际公约，需由教科文组织的会员国作出国家决定。这也是并非所有会员国都是公约缔约国的原因。</p> <p>选举同一批缔约国组成文化公约的理事机构，意味着会员国已经批准了该公约，但情况并非如此。</p>
<p>建议7： 外聘审计员建议：</p> <p>(i) 在执行局主席团的监督下，在2016年起草一份治理守则草案，协调统一教科文组织所有实体的理事机构的议事规则、文书和做法并使其系统化，</p> <p>(ii) 确保通过由秘书处编写并提交执行局批准的惯例汇编，定期更新这份文件，</p> <p>(iii) 在大会第三十九届会议上通过实施这一机制所需的决定。</p>	<p>各项文化公约的秘书处正准备比较各项公约的不同议事规则，以查明它们之间的主要区别。</p> <p>制定治理守则将对理事机构各自的议事规则产生影响，届时需协调统一这些议事规则。</p> <p>只有委员会（第47条）和缔约方大会（第21条）可以修正和修改自身的议事规则。</p>
<p>建议8： 外聘审计员建议：</p> <p>(i) 根据健全且透明的能力标准，审议设立理事机构主席与副主席职位个人候选人筛选制度的方式，</p>	<p>各理事机构已经采取了基于选举小组地域轮换原则的主席和报告员选举做法。</p> <p>委员会和缔约方大会的《议事规则》中均未载有关于这一问题的规定。</p> <p>只有委员会（第47条）和缔约方大会（第21条）可以修正和修改自身的议事规则。</p>
<p>(ii) 通过一项决议，限制同一位代表在理事机构的总连任任期（如最长为四年），这样既能使代表积累充足的经</p>	<p>委员会成员的任期为四年。</p> <p>委员不得连任，除非：</p>

建 议 ¹	现 况
<p>验，又能保证理事机构成员定期轮换，</p> <p>(iii) 竞选理事机构席位的候选会员国承诺提名一位在该理事机构的所涉领域经验丰富的正式或候补成员，</p> <p>(iv) 推行强制性的理事机构主席和副主席职务培训，根据新当选者的经历量身打造培训内容。</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 区域小组提交的候选人数目与待补席位数目相同；或者 - 区域小组的缔约方数量少于待补席位的数量。 <p>这一规定鲜少被理事机构使用。</p> <p>《缔约方大会议事规则》第16条</p> <p>理事机构在选举其主席和主席团成员时，须考虑到选举小组之间的地域轮换原则和候选个人的技能。</p> <p>缔约方和委员会成员（《委员会会议事规则》第5条）有权限制参加理事机构届会的代表的授权，或从其代表团中指定一名专门成员或候补成员。</p> <p>在理事机构每届会议召开之前，秘书处可按照区域小组以及主席团成员、主席和副主席的邀请，向所有区域小组作出情况介绍。</p> <p>目前没有正式的培训计划。</p>
<p>建议9: 外聘审计员建议设立一个开放的工作组，由执行局主席指导并由各理事机构的秘书处从旁协助，以便仿照其他国际组织的做法编写一份提案供大会第三十九届会议审议，在其中阐述如何在各类理事机构按照有待具体作出的安排，对正在讨论的一系列具体问题进行有系统的表决。</p>	<p>该工作组已由大会2015年第三十八届会议设立（第38 C/101号决议）。</p> <p>与表决有关的程序载于《委员会会议事规则》（第七节）以及《缔约方大会议事规则》（第14条）。只有委员会（第47条）和缔约方大会（第21条）可以修正和修改自身的议事规则。</p>
<p>建议14: 外聘审计员建议设立独立的双年度治理评价，由执行局负责监督，由秘书处提供相关支助。这其中包括各项公约的秘书处和计划编制理事机构开展的行动。首份评价报告由独立审计委员会审议，嗣后将于2017年交由大会审议。</p>	<p>这项建议的落实取决于今后就正在进行的审计（包括文化公约理事机构工作方法审计）作出的决定。</p> <p>自缔约方大会第四次例会（2013年6月）以来，秘书处会分发关于法定会议的筹备和组织情况的满意度调查问卷，并在每次法定会议结束之后，将收到的答复送交各理事机构。随同转交的还有行动方针，以提高和确保后续会议的效率。</p> <p>每5年对文化多样性国际基金（IFCD）进行一次评价和审计（《文化多样性国际基金资源使用指南》第22段）。2012年开展了一次评估，下次评估计划于2017年进行。</p>