



8 CP

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

DCE/21/8.CP/10  
巴黎，2021年5月3日  
原件：法文

## 《保护和促进文化表现形式多样性公约》缔约方大会

### 第八届会议 (线上)

2021年6月1日至4日

### 临时议程项目 10: 关于在数字环境中实施《公约》的国家路线图的情况报告

本文件概述了 2005 年《保护和促进文化表现形式多样性公约》缔约方根据第 7.CP 13 号决议，制定和/或实施旨在促进数字环境中文化表现形式多样性的国家路线图的情况。

**需作出的决定：** 第 20 段

## I. 背景

1. 缔约方大会第七届会议核准了促进数字环境中文化表现形式多样性操作指南的实施工作开放路线图后，请秘书处向缔约方大会第八届会议提交缔约方编制的国家路线图及其实施情况（[第 7.CP 13 号决议](#)）。<sup>1</sup>加拿大、德国和大韩民国向秘书处转交的三份国家路线图，载于 DCE/21/8.CP/INF.10 号文件。本文件根据一些缔约方希望与秘书处分享的信息及其进一步研究，包括通过缔约方在 2019 年和 2020 年提交的四年期定期报告，概述了国家路线图的制定和实施情况。
2. 为促进在数字环境中实施《保护和促进文化表现形式多样性公约》（以下简称“《公约》”）而开展对话、思考并确定共同优先事项的进程，始于 2013 年保护与促进文化表现形式多样性公约政府间委员会（以下简称“委员会”）第七届会议，会议决定在委员会 2013–2014 年活动中纳入对数字技术及其对《公约》的影响的思考（[第 7.IGC 13 号决定](#)）。这一进程促成了于 2017 年 6 月通过《关于在数字环境中实施〈公约〉的操作指南》（以下简称“《操作指南》”）（[第 6.CP 11 号决议](#)）。然而，委员会在第十一届会议上认识到，缔约方需要更具体的指导，以便执行这些操作指南。因此，它请秘书处为此制定一份开放路线图，并通过良好做法实例加以阐释（[第 11.IGC 5 号决定](#)）。
3. 此后，委员会在 2018 年 12 月的第十二届会议上审议了与《公约》监测框架的四项目标相对应并列五项目产出和二十项基准活动的开放路线图，该路线图应委员会的要求被转呈 2019 年 6 月的缔约方大会第七届会议并由这届大会予以通过。在第七届会议期间，缔约方大会还审议了由政府行动方以及民间社会组织在 32 个缔约方采取的 49 项良好做法。缔约方大会还请秘书处“继续收集缔约方在数字环境中采取的良好做法实例，并开展同行学习、信息交流和宣传工作，特别是在预算外资金已经确定的情况下，与发展中国家的决策者合作，支持缔约方在数字环境中落实《公约》”（[第 7.CP/13 号决议](#)）。
4. 根据缔约方大会的这一要求，委员会第十三届会议请秘书处提出一项援助计划，通过开展同行学习、信息交流和宣传工作，特别是在预算外资金已经确定的情况下，与发展中国家的决策者合作，支持缔约方在数字环境中落实《公约》（[第 13.IGC 7 号决定](#)）。委员会第十四届会议已注意到上述计划，该计划载于 [DCE/21/14.IGC/14 号文件](#)。

## II. 国家路线图

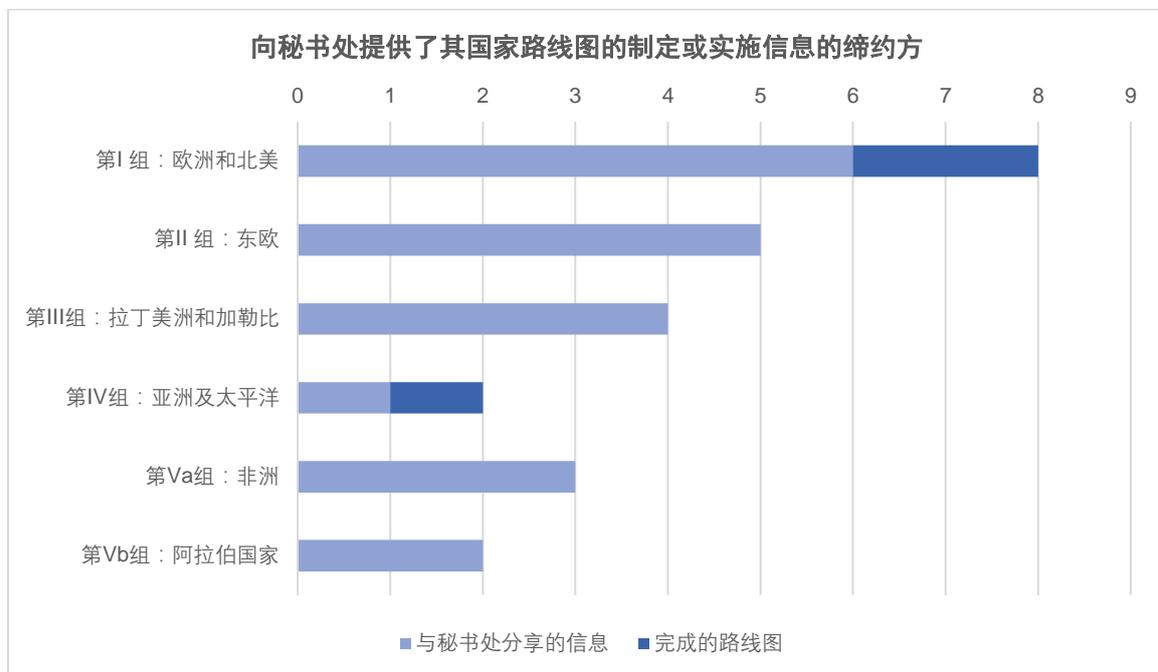
5. 缔约方大会第七届会议请缔约方借鉴开放路线图，根据其需要和现有资源制定一份国家路线图，并与秘书处分享（[第 7.CP 13 号决议](#)）。国家路线图的主要目的，是为设计和实施旨在有效促进和保护数字环境中文化表现形式多样性的监管或立法措施提供框架。为了以透明、参与和包容的方式制定和实施国家路线图，缔约方应与若干利益攸关方合作，包括文化和创意产业从业人员以及支持其工作的民间社会组织。
6. 自缔约方大会通过开放路线图以来，缔约方有两次机会分享为在数字环境中实施《公约》而采取步骤的信息。第一次机会，是秘书处于 2019 年秋季为收集这一领域的良好做法而开展的磋商，有 18 个缔约方作出了答复<sup>2</sup>，磋商结果已于 2020 年 2 月提交委员会第十三届会议（[DCE/20/13.IGC/INF.4 号文件](#)）。另外两个缔约方在该届会议之后与

<sup>1</sup>. 可查阅：<https://en.unesco.org/creativity/publications/open-roadmap-implementation-2005-convention>

<sup>2</sup>. 澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、比利时、加拿大、哥斯达黎加、埃及、法国、牙买加、拉脱维亚、立陶宛、马达加斯加、挪威、坦桑尼亚联合共和国、塞舌尔、斯洛伐克、特立尼达和多巴哥及土耳其。

秘书处分享了信息。<sup>3</sup>委员会第十四届会议随后请缔约方与秘书处分享“关于制定和/或实施其在数字环境中实施《公约》的国家路线图（如有）所取得进展及遇到挑战的信息，至迟于 2021 年 3 月 5 日以英文或法文提供，以纳入将提交缔约方大会第八届会议的状况报告”（[第 14.IGC 14 号决定](#)）。<sup>4</sup>

7. 作为这一进程的结果，自缔约方大会第七届会议以来，共有 26 个缔约方（占总数的 17%）分享了为制定和/或实施国家路线图所采取步骤的相关信息，但只有三个缔约方与秘书处分享了国家路线图（德国、加拿大 [含魁北克] 和大韩民国）。如此低水平的信息共享表明，缔约方在这一进程中面临着严峻挑战。
8. 此外，如下图所示，秘书处收到的大部分分享信息均来自第 I 和第 II 选举组的缔约方，而第 IV、Va 和 Vb 选举组的缔约方分享的信息很少，这表明某些地区在制定具体方案以应对数字技术的出现和普及带来的变革进程及其对文化产品和服务的创造、生产、分配和消费方式的影响方面遇到了较大的困难。



9. 缔约方在答复中阐明了其主要干预重点和优先行动领域，并分享了为在数字环境中实施《公约》所采取步骤的具体实例。对国家路线图和所提供信息的审议表明，大多数缔约方一般选择通过在符合其国家优先事项的若干关键领域采取行动，开始制定其路线图的进程。
10. 通过对国家路线图以及缔约方根据开放路线图的五项产出所提供的信息进行深入分析，会让我们了解到所面临的一些共同挑战以及在哪些领域已取得重大进展。这样的分析工作也能展现出一些良好做法的实例，由此启发缔约方制定出自己的国家路线图。

**产出 1:** 设计或修订监管框架、文化政策和措施，以知情和参与的方式应对数字环境的挑战

<sup>3</sup> 亚美尼亚和卡塔尔。

<sup>4</sup> 六个缔约方（奥地利、加拿大、法国、德国、墨西哥、大韩民国）提交了关于这一主题的信息，包括 DCE/21/8.CP/INF.10 号文件所载的三份国家路线图。

- 开放路线图设想的第一项基准活动，即对数字文化和创意部门进行全面摸底，似乎没有被大多数向秘书处提交国家路线图或进展报告的缔约方视为优先事项。从中期来看，这可能会导致难以充分把握受数字技术及其发展影响而转变最大的文化和创意部门的范围以及这种转变的规模。**大韩民国**文化、体育和旅游部每年发布一份“内容产业统计研究报告”，其中包括出版、漫画、音乐、视频游戏、电影、动画、电视和广告等 11 个内容制作部门的互联网和手机使用情况的统计数据。这种方法使政府能够监测内容产业的发展趋势，并在制定政府政策和业务管理计划时为知情决策提供参考。
- 2019 年至 2021 年期间收集到的答复表明，采取了两种截然不同的方法来设计或修订监管框架、政策或措施以促进在数字环境中实施《公约》工作。包括**奥地利、德国和加拿大**在内的多个国家，选择将文化层面纳入其国家数字行动计划，并通过有针对性的措施在某些创意部门实施这些计划，而不是制定专门针对文化部门的数字战略。其他缔约方，包括**比利时、大韩民国和魁北克(加拿大)**，则选择制定专门的数字文化计划，如魁北克数字文化计划（2014–2023 年）或 2020 年通过的“韩国数字新政”文化内容产业增长战略。
- 在建立部际协调机制方面，**法国**文化部和法国欧洲与外交部成立了一个多学科工作组，以制定国家路线图。
- 多个缔约方报告了修订监管框架以支持数字环境中的文化和创意部门的活动。此外，**德国**联邦司法和消费者保护部已开始修订《版权法》，以执行 2019 年 4 月修订的欧盟版权指令；**土耳其**已将数字层面纳入欧盟资助的一个名为“加强土耳其版权制度，重点促进创意产业”的项目实施工作。**牙买加**已着手将现有国际框架或机制包括《世界知识产权组织表演和录音制品条约》的若干条款，纳入本国版权法，以保护数字环境中的创造力。

## 产出 2: 政策和措施支持数字创造力、企业和市场，以确保数字生态系统的多样性

- 缔约方在其国家路线图或进展报告中所报告的大多数措施，都与开放路线图的产出 2 直接相关。一些缔约方特别报告了为提供用于数字创造和创新的专门空间而采取的措施，或旨在确保地方性多样文化内容获取、创作者获得公平报酬以及提高算法使用透明度的法规、政策或措施，所采取的这些措施被认为是支持在缔约方境内传播文化表现形式的有效手段。
- 数字工具使一些缔约方能够提供可以免费或低成本获取的多样化文化内容节目。例如，**亚美尼亚**在 2018 年至 2019 年期间实施了故事片、动画片和纪录片的数字化和保存措施，作为“保存电影、照片和唱片藏品服务”计划的一部分，**加拿大、德国、立陶宛和大韩民国**也实施了类似的国家电影推广和传播计划。包括**埃及、挪威、卡塔尔和斯洛伐克**在内的多个缔约方，已经启动国家图书馆数字化重要工程，这对以多种语言获取和发现当地文化内容产生了积极影响。
- 其他缔约方开发了数字门户网站，以方便获取信息或多样化文化内容。例如，**奥地利**建立了一个名为“Kulturpool”的搜索门户，以获取博物馆、图书馆和档案馆的数字资源，该门户为获取奥地利文化机构拥有的所有公共数字资源和目录提供了重要的访问入口；**阿塞拜疆**（创意阿塞拜疆平台）、**斯洛伐克**（Slovakiana 平台）、**特立尼达和多巴哥**（国家艺术家和文化从业人员名册）和**土耳其**（数字剧院信息系统），已经或正在实施类似的举措。
- 多个缔约方报告说，向在数字文化和创意部门工作的中小企业和企业家提供了财政等方面的支持。为了推动在线传播作品，促进可获取内容的多样性，

**奥地利**联邦体育、公务员、艺术和文化部（BMKÖS）在 2020 年拨款 110 万欧元用于推广数字项目，并向当代艺术画廊和出版社提供补助款，使它们能够开发在线商店等形式的在线传播和发行渠道。**德国**已经启动了 KULTUR.GEMEINSCHAFTEN 计划（2020 年），这是一个由联邦政府文化与媒体专员和地区文化基金会共同资助的文化机构数字内容生产计划。而**加拿大（魁北克）**文化产业发展总署则设立了一项“创新举措援助”计划，旨在支持技术、数字和商业发展方面的创新战略项目，使企业能够应对新的消费方式的挑战，并充分发挥新的创作和传播工具的潜力。

- 一些缔约方开展了具体研究，以评估数字环境对文化部门某些领域的影响。比如，**加拿大**遗产部针对流媒体音乐平台对加拿大创作者的经济影响进行了研究，提供了有关加拿大流媒体音乐经济影响的数字数据和描述性信息方面的初步调查结果。

### 产出 3: 国际协定促进文化产品和服务的均衡流通，促进国家间在数字环境中的平等

- 在开放路线图产出 3 方面，缔约方没有报告多少具体的进展，这似乎表明它们在促进数字环境中文化产品和服务的均衡流通方面面临重大挑战。在评估贸易协定中对数字环境中的文化和创意部门产生影响的条款，以及谈判与电子贸易和数字产品有关的贸易和投资协定中的文化条款方面，所报告信息的缺失十分明显。<sup>5</sup>
- 不过，**加拿大**报告了拟与欧盟、新加坡、七国集团、经合组织和法国在数字服务征税方面开展国际比较研究的进展情况。或许可以在此初步研究基础上，具体针对自由贸易协定对全球数字文化产品和服务多样性的影响开展进一步研究。值得一提的是 2020 年 7 月生效的美墨加自由贸易协定（USMCA），在该协定范围，加拿大就文化产业的一般性例外进行了谈判，该例外横向适用于该协定的所有章节，包括数字贸易章节，从而维护了加拿大采取措施保护和促进物理环境和数字环境中文化表现形式多样性的主权权利。

### 产出 4: 数字素养、技能和能力得到加强

- 有几个缔约方设立基金、发起倡议，以加强一般文化部门或具体创作领域（特别是音乐、电影、文学）的数字技能和能力。例如，**德国**联邦文化基金会实施了“数字文化”项目（2018–2024 年），旨在让文化机构充分利用数字技术带来的机遇并应对相关挑战。**加拿大**艺术理事会的“数字战略基金”鼓励采取一种全面的方法，使艺术家及艺术组织和团体能够了解、评估和参与数字世界，并能够应对由此产生的文化和社会变化。**大韩民国**文化、体育和旅游部启动了一个文化专家数字技术培训项目，以满足随着先进技术与文化艺术部门结合而产生的对创意和创新人才日益增长的需求。该项目旨在培养创意技术领域杰出的创作人员和开发人员，是韩国研究机构、公司和创作者密切合作的成果。
- 缔约方还报告了一系列以数字文化教育和数字媒体教育为重点的举措。例如，**特立尼达和多巴哥**文化部组织的“文化和技术营地”，旨在促进和提高特别是青年人的文化知识和技能。2014 年至 2018 年期间，**立陶宛**文化理事会为“文化教育：媒体推广和媒体教育项目”计划提供了部分资金，该计划旨在

<sup>5</sup> 关于该主题，另见 DCE/21/8.CP/11 号文件。

培养公众批判性地使用、评估和分析传统媒体和新的数字/社交媒体所传播内容的能力。

- 作为**墨西哥**数字文化议程的一部分，墨西哥数字文化中心与文化部信息和通信技术司之间建立了合作关系，旨在协调各部门在使用和利用信息和通信技术方面的努力，以期扩大墨西哥文化机构所开展的所有行动和计划的范围和效力。该项目的第一阶段包括调研文化部及其相关人员的技术发展情况，以及计划管理人员和平台设计与开发团队成员的相关情况，以便以某种方式编制一份属于文化部数字生态系统的项目清单。因此，墨西哥认为，确定该部在数字发展方面的机会领域，是制定一项知情战略至关重要的第一步工作，有利于发挥该部下属所有实体用于开展数字项目的工具、伙伴关系、能力和技术的作用。
- 也发起了其他一些举措，以加强特定领域的数字能力。例如，**土耳其**知识产权学院设计并提供了一系列关于在数字环境下保护知识产权的培训课程，特别针对在公共部门工作的人员，包括法官、检察官和律师。
- 最后，多个缔约方通过涉及艺术家和文化从业人员、私营公司和民间社会组织的多方磋商，对文化和创意部门数字技能方面的具体差距进行了评估。

#### 产出 5：在数字环境中促进人权和基本自由

- 开放路线图产出 5 的交叉性质，可能导致若干缔约方将其纳入其他产出之中。
- 多个缔约方已经采取行动，打击网络骚扰、网络恶意攻击以及有针对性的攻击。例如，**马达加斯加**传播和文化部设立了一个专门单位，其任务是打击网络犯罪，确保负责任地使用社交网络，并保护网络骚扰的受害者。
- 多个缔约方还报告已经采取措施，通过确保妇女和女童在数字文化和创意部门的有效参与和平等机会，在数字环境中增强妇女和女童的权能。例如，**特立尼达和多巴哥**教育部设立了一个项目，以促进女童和妇女参与信息和通信技术。**加拿大**媒体基金是该国支持电视和数字内容制作的重大基金，该基金设立了遴选标准，以促进制作团队至少有 40% 的职位由女性担任，确保她们能够获得指导、资助和培训机会。

### III. 缔约方遇到的主要挑战

11. 大多数已经在制定路线图方面迈出第一步的缔约方，强调了这项工作的困难。在数字环境中制定有效政策和监管措施的专业知识和专门知识的缺乏、专门性体制机构的薄弱或缺失以及针对数字政策和措施对文化和创意部门影响的评估和监测能力方面的不足，加剧了发展中国家所面临的通常更为严峻的挑战。
12. 缺乏使开放路线图成功适应各国国情并将其转化为一系列优先行动所需的个人和机构能力，是落实立法、措施和战略以在数字环境中有效实施《公约》的主要障碍之一。这些局限性通常与另一方面的困难相伴相随，即动员相关利益攸关方开启基于部际合作以及与民间社会和私营部门相关行为体对话的参与性进程。
13. 缺乏在数字环境下运营的文化和创意部门相关数据，也成为各缔约方所面临的一个重大挑战。定量和定性数据的收集和分析，对于制定数字领域知情公共政策至关重要，但往往遇到无法获得数据的难题，因为这些数据由少数跨国数字平台垄断。缔约方缺乏与这些主要在线平台建立合作关系以提高数据和算法使用透明度的能力。

14. 另一个重要挑战，来自对缔约方提交的进展报告和国家路线图的分析：数字环境中文化产品和服务的均衡流通。缔约方未报告对数字环境下文化产品和服务的分配产生影响的联合制作和共同发行协定方面的任何实例。缔约方提交的材料表明，就与电子贸易和数字产品有关的贸易和投资协定中的文化条款进行谈判方面仍然存在一些挑战，而且也缺乏针对贸易协定如何对数字文化产品和服务流通产生影响的系统评估。

#### IV. 下一步行动

15. 虽然在 2017 年缔约方确信有必要通过《操作指南》，以确保也可以在数字环境中实现《公约》的目标，但是到了 2020 年，随着 COVID-19 疫情导致文化和创意部门的数字化转型加速，这一需求变得更加迫切。从这个意义上说，缔约方大会第七届会议通过的开放路线图仍然是一个适切的行动工具箱，可以启发缔约方根据自己的需要和现有资源开展一系列行动。应当指出的是，数字化并不是适合所有人的解决方案。截至 2019 年底，全球超过 45% 的人口没有互联网连接。<sup>6</sup>这种数字鸿沟限制了那些无法上网的人参与文化生活的权利。此外，世界各地“坚韧艺术”专题小组成员也敦促各国政府采取行动支持数字化转型，特别是改善信息和通信技术基础设施，补贴互联网连接。<sup>7</sup>
16. 由于缺乏缔约方所分享的关于在数字环境中实施《公约》方面的信息，以及缔约方之间原有的不平等现象因 COVID-19 疫情而加剧，凸显出秘书处所制定并且委员会在第十四届会议上所注意到的援助计划的相关性和适时性（[第 14.IGC 14 号决定](#)）。但是，应该指出，该计划的落实完全取决于自愿捐款资助，但是到目前为止，既没有收到捐款，也没有收到捐款承诺。不过，在教科文组织/大韩民国信托基金的框架内，将于 2021 年启动一项新举措，即“数字创意实验室”，以加强东南亚、中亚和东欧国家文化和创意部门的数字技能。
17. 秘书处应继续密切监测良好做法实例的收集情况，以及缔约方在制定国家路线图方面所取得进展的情况。但是，由于缺乏明确的专设机制，并且考虑到缔约方的报告负担，缔约方大会不妨请缔约方利用《公约》的监测机制，即四年期定期报告，报告它们为在数字环境中实施《公约》而采取的措施，包括通过制定国家路线图。事实上，对 2019 年至 2020 年期间提交的四年期定期报告的初步分析表明，很少有缔约方利用这一机制提供这方面的信息。因此，缔约方大会不妨请秘书处在四年期定期报告表格中进一步阐明这一期望，以避免报告工作重复。
18. 四年期定期报告的进一步优化使用，可使秘书处有可能更有效地将缔约方为在数字环境中实施《公约》而采取的政策和措施纳入政策监测平台。<sup>8</sup>从这个意义上说，政策监测平台既有助于监测和评估缔约方所采取的措施，也有助于确定能够对缔约方有所启发的良好做法或创新做法。
19. 联合国大会第七十四届会议宣布 2021 年为“国际创意经济促进可持续发展年”，<sup>9</sup>同时认识到“需要创造促进创意经济的有利环境，如开发数字技术，发展创新经济、数字经济和电子商务，建立相关数字基础设施和连通支持可持续发展，增加公共和私营部

<sup>6</sup> 目前约有 41 亿人可以上网，但发展中国家女性使用互联网的人数正在下降。见国际电信联盟报告：<https://www.itu.int/fr/mediacentre/Pages/2019-PR19.aspx>

<sup>7</sup> 有关“坚韧艺术”运动所提建议的全面概述，请参阅 DCE/21/8.CP/INF.8 号文件。

<sup>8</sup> 可查阅：<https://en.unesco.org/creativity/policy-monitoring-platform>

<sup>9</sup> 联大 A/C.2/74/L.16/Rev.1 号决议，可在以下网址查阅：<https://undocs.org/zh/A/C.2/74/L.16/Rev.1>

门对创意产业的投资，制定相关法律框架，从而优化创意经济产生的经济、社会和文化惠益”。因此，它为缔约方提供了一个适当的机会，以确定它们希望根据哪些优先事项制定其国家路线图，以期实现本国社会的可持续和包容性发展。在这方面，缔约方不妨考虑教科文组织人工智能伦理问题建议书的有关规定，<sup>10</sup>该建议书草案将提交 2021 年秋季的大会第四十一届会议审议。

20. 缔约方大会可以考虑通过如下决议：

### **决议草案 8.CP 10**

缔约方大会，

1. 审议了 DCE/21/8.CP/10 和 DCE/21/8.CP/INF.10 号文件，
2. 忆及第 7.CP 12 和 7.CP 13 号决议以及第 13.IGC 7 和 14.IGC14 号决定，
3. 认识到 COVID-19 疫情为在数字环境中保护和促进文化表现形式多样性带来了更大的挑战，
4. 注意到 DCE/21/8.CP/INF.10 号文件所载缔约方提交的国家路线图，以及缔约方为制定这些路线图所作的努力；
5. 衷心感谢与秘书处分享其国家路线图的三个缔约方；
6. 请尚未开始制定其国家路线图的诸多缔约方启动这一进程，以期根据其需要和现有资源在数字环境中实施《公约》；
7. 请缔约方在四年期定期报告中纳入关于其国家路线图的信息，以及在制定和/或实施路线图方面所取得的进展及遇到的挑战；
8. 要求秘书处特别是根据对 2020 年至 2022 年期间提交的四年期定期报告进行的针对性分析，向缔约方大会第九届会议提交关于在数字环境中实施《公约》情况的进展报告；
9. 强烈鼓励缔约方向秘书处制定的在数字环境中实施《公约》的援助计划提供专项自愿捐款。

---

<sup>10</sup>. 该草案初稿可在以下网址查阅：[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373434\\_chi](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373434_chi)