



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

8CP

DCE/21/8.CP/11

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 11：关于给予发展中国家优惠待遇的《公约》第十六条实施情况的 最新进展报告

根据第 14.IGC 12 号决定，并在缔约方大会第七届会议决定的委员会活动框架内（第 7.CP 14 号决议），本文件载有关于给予发展中国家优惠待遇的《公约》第十六条实施情况的最新进展报告。

需作出的决定： 第 21 段

I. 背景

1. 缔约方大会第七届会议（[第 7.CP.14 号决议](#)）请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 2020–2021 年期间的活动中，纳入实施“关于优惠待遇措施的能力建设活动、宣传和培训计划，将其作为受到《公约》认可的纠正贸易关系失衡和消除流动障碍的创新机制”。委员会第十三次和第十四次会议，注意到秘书处应其要求编写的关于给予发展中国家优惠待遇的《公约》第十六条实施情况的进展报告（分别参见第 [13.IGC 8](#) 和 [14.IGC 12](#) 号决定）。委员会第十四次会议还要求秘书处向缔约方会议第八届会议提交第十六条实施情况的最新进展报告。本报告综合了此前提交给委员会的两份报告。¹
2. 《公约》第十六条规定了优惠待遇。作为《公约》最具约束力的条款之一，该条款规定“发达国家应通过适当的机构和法律框架，为发展中国家的艺术家和其他文化专业人员及从业人员，以及那里的文化产品和文化服务提供优惠待遇，促进与这些国家的文化交流”。优惠待遇条款为发达国家设立了一项义务，即在有关人员（艺术家和文化从业人员）及文化产品和服务方面为发展中国家提供支持。
3. 发达国家应提供的支持超越了传统的发展援助范畴，其预设目标旨在有效促进文化交流，即来自发展中国家的产品、服务和人员的跨境流动。根据关于给予发展中国家优惠待遇业务准则的规定，发展中国家还可以制定一系列政策和措施，以便在国际、地区和（或）双边层面处于谈判地位时享有优惠待遇或主张享有优惠待遇。因此，《公约》第十六条的实施旨在直接促进《公约》的一个基本目标，即纠正文化产品和服务流通领域的长期失衡现象，促进南方艺术家的流动及其进入市场的能力，并增加世界各地公众获取更加多样化文化表现形式的机会。
4. 业务准则还指出，“第十六条所界定的优惠待遇含义更为广泛，超出贸易框架的范围”。因此，由发达国家或发展中国家缔约方使用的体制框架，可以围绕贸易层面、文化层面甚或贸易与文化层面的组合来构建。可以在自由贸易协定范围以

¹ 优惠待遇：纠正贸易关系失衡和消除艺术家和文化从业人员流动障碍（[DCE/20/13.IGC/8](#)），以及关于给予发展中国家优惠待遇的《公约》第十六条实施情况的进展报告（[DCE/21/14.IGC/12](#)）。

及不包含任何贸易条款的文化合作协定等其他倡议范围内，给予优惠待遇，其中的关键在于：发达国家给予发展中国家的优惠不受互惠条件约束。

5. 引入优惠待遇条款，也是缔约方大会第六届会议（2017 年）所确认的在数字环境下实施《公约》的一项指导原则，其目的在于：当艺术家和文化从业人员利用数字技术创作、生产或发行其作品时，也可以追求确保实现文化交流平衡的目标。²

II. 对优惠待遇措施落实情况的监测

6. 有必要在全球层面对《公约》第十六条的实施情况进行有效监测，以便评估其对文化交流再平衡的影响，以及发达国家和发展中国家缔约方在履行这方面的共同但有区别的责任时所面临的挑战。
7. 2019 年 6 月缔约方大会第七届会议通过的定期报告框架（[第 7.CP 12 号决议](#)），围绕《公约》的四项目标进行了调整。例如，它包括关于监测框架目标 2（“实现文化产品和服务的均衡流通，提高艺术家和文化从业人员的流动性”）的一节，并附有一系列定性和定量的问题，以协助缔约方报告相关信息。³这一后续行动本应使发达国家有机会了解相关的文化措施、倡议和计划，并使发展中国家更好地了解它们可能需要什么样的援助才能受益于优惠待遇措施。
8. 在《2030 年可持续发展议程》的监测和审查机制框架内，自愿国家审查⁴可以提供另一次机会，以交流关于优惠待遇措施的知识和经验，包括关于可持续发展目标 10 “减少国家内部和国家之间的不平等”，特别是具体目标 10.a “根据世界贸易组织的各项协议，落实对发展中国家、特别是最不发达国家的特殊和区别待遇

² 关于在数字环境中执行《公约》的操作指南（第 6.CP 11 号决议），可参阅以下网址：https://en.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/digital_guidelines_en_full-3.pdf。

³ 在“艺术家和文化从业人员的流动性”一节中，“缔约方应提供有关促进艺术家和其他文化从业人员在各国之间流动的政策和措施的信息，包括《公约》第十六条规定的优惠待遇政策和措施。”“缔约方还应报告通过南南合作和三方合作方案为支持艺术家和文化从业人员的流动，特别是来自发展中国家和前往发展中国家的艺术家和文化从业人员的流动而实施的业务方案。”在“文化产品和服务的交易”一节中，“缔约方应报告促进全世界文化产品和服务的均衡流通并确保定期监测这些流通演变情况的政策和措施，包括《公约》第十六条规定的优惠待遇政策和措施。这些政策和措施包括：出口和进口战略；南北和南南文化合作方案和贸易援助方案；直接投资海外的文化和创意产业等。”

⁴ 自愿国家审查的目的，是促进就成功经验和挑战以及吸取的教训开展交流，以期加快实现《2030 年议程》。它们是在联合国经社理事会主持下举行的联合国可持续发展问题高级别政治论坛定期审查的基础。这些审查是由发达国家和发展中国家在自愿的基础上进行的。

原则。”在这方面，应该以互补的方式看待这两个问责进程。在 2020 年 12 月可持续发展知识平台上提供的所有最新自愿国家审查中，均为《公约》缔约方的九个国家⁵提到了“差别待遇”，以强调确保最不发达国家获得优惠市场准入的重要性，以及非洲大陆自由贸易区和南部非洲发展共同体自由贸易区等区域贸易协定在促进经济持续增长和实现可持续发展目标方面所发挥作用的重要性。但是，这些情况均与文化产品和服务无关，而是与环境产品的自由贸易有关，目的在于促进发展中国家引进新的环境技术。

9. 在四年期定期报告的背景下，由于优惠待遇措施是在列入旨在促进艺术家和文化从业人员流动以及文化产品和服务交易的措施中加以报告的，只有在秘书处对 2020 年所提交的报告进行深入分析之后，才能确定缔约方所报告的哪些措施构成优惠待遇。由于在全球卫生危机背景下缔约方在履行这项义务方面面临困难，四年期定期报告的提交日期推迟到 2020 年 11 月 1 日，在编写本文件时，报告分析工作仍在进行中。但是，可以认为，自缔约方大会第七届会议以来提交的四年期定期报告中，不超过 5% 的报告已经被纳入被缔约方本身称为优惠待遇的措施中。如此低的比例，可能表明对第十六条的范围缺乏足够的了解，因为一些缔约方可能已经在这方面采取了相关措施，但未在其四年期定期报告中报告这些措施。
10. 然而，通过正在进行的编写《重塑文化政策》全球报告第三版（计划于 2022 年 2 月出版）工作⁶，我们可以初步判定，在 2017 年至 2020 年期间签署的、至少涉及一个《公约》缔约方的双边和区域贸易协定中，没有任何一项协定包含属于第十六条适用范围的条款。因此，必须承认，某些缔约方仍然不愿意在其贸易协定框架内，向发展中国家的艺术家和文化从业人员以及文化产品和服务提供优惠待遇。然而，在 2017 年至 2020 年期间签署的三项贸易协定中，有缔约方不顾其最惠国待遇承诺，为保留其缔结和实施文化合作或音像联合制作协定的权利提出保留意见。⁷

⁵ 这些国家是阿塞拜疆、孟加拉国、柬埔寨、冈比亚、圭亚那、爱尔兰、芬兰、马耳他和塞舌尔。

⁶ 因此，自 2015 年以来，全球报告取代了专门涉及第十六条实施情况的报告。

⁷ 区域全面经济伙伴关系协定（英文版见 <https://rcepsec.org/legal-text/>）、秘鲁与澳大利亚自由贸易协定（英文版见 <https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/pafta/pafta-outcomes/Pages/pafta-outcomes>）以及智利与巴西双边贸易协定（西班牙文版见 <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/5821/download>）。

11. 除了可能由于不了解第十六条的范围或承诺不足所造成的困难之外，对其实施情况的有效监测也有赖于掌握关于发展中国家艺术家和文化从业人员流动以及文化产品和服务交易的可靠数据。在衡量发展中国家有效实施优惠待遇及其对世界各地提供和获取文化表现形式多样性的影响方面，缺乏足够的数据和基准仍然是一个重大挑战。因此，委员会要求秘书处和教科文组织统计研究所继续与缔约方合作，收集和分析有关文化产品和服务国际贸易的数据，包括可能情况下按文化领域分类的数据（[第 13. IGC 8 号决定](#)）。这项工作已于 2021 年头几个月启动，作为编写全球报告第三版的一部分，并得到了教科文组织—阿什伯格艺术家和文化从业人员计划的支持。

III. 有限的能力建设和培训机会

12. 尽管第十六条具有明显的潜力，可以在发达国家和发展中国家中促进具有长期影响的动态文化交流，但其在实地的有效实施和影响仍然不足，并且尚未得到充分开发。执行局关于重新设计教科文组织—阿什伯格艺术家奖学金计划的决定（[第 197 EX/11 号决定](#)），推动制定了一项新的计划，以满足公约缔约方在优惠待遇和艺术自由领域的需求，以期促进产生多样化和强大的创意部门，特别是在发展中国家。在该计划范围采取了三种干预措施：编写培训材料并开展如何使用这些材料的培训工作；通过技术支持或能力建设向各国提供直接援助；以及研究和分析。因此，本文件所述的秘书处自缔约方大会第七届会议以来所做的各项努力，得益于教科文组织—阿什伯格艺术家和文化从业人员计划以及挪威政府所提供自愿捐款的支持。
13. 无论是涉及到应受《公约》第十六条约束的缔约方（发达国家）还是应从中受益的缔约方（发展中国家），都可以观察到该项条款执行不力。对于发展中国家而言，是否有能力从优惠待遇中获益或主张享有优惠待遇，进一步取决于强大的创意部门和外部市场准入战略的发展。应委员会和缔约方大会的要求⁸，秘书处于 2019 年与教科文组织文化表现形式多样性教席（加拿大魁北克市拉瓦尔大学法学院）合作，开发了关于给予发展中国家优惠待遇的《公约》第十六条实施情况的第一个培训模块。该通用模块是一个为期两天的培训，面向政府行动方以及贸易

⁸ 第 [8.IGC 11](#) 和 [9.IGC 8](#) 号决定；第 [5.CP 11](#) 和 [7.CP 14](#) 号决议。

和文化从业人员，旨在分析和理解与第十六条相关的承诺的性质和范围，并研究探讨第十六条所规定的优惠待遇与其他相关法律文书特别是自由贸易协定所规定的优惠待遇之间的关系。它还介绍了现有文化合作安排和机制中的 14 种优惠待遇措施类型。这种类型研究，旨在帮助更好地理解什么是优惠待遇措施，探讨其预期效益以及执行过程中可能遇到的困难。它还提供了一个机会，探讨如何调整现有计划，以及当发展中国家能够就可能对其创意部门和文化从业人员产生直接或间接影响的贸易或其他协议进行谈判时，它们可以要求采取哪些类型的优惠待遇措施。

14. 根据编写的培训材料，与非洲、加勒比和太平洋国家加勒比论坛秘书处合作，于 2019 年 11 月 6 日和 7 日在巴巴多斯为加勒比地区举办了题为“推进文化优惠待遇”的第一次分地区讲习班。在题为“[加勒比论坛—欧盟经济伙伴关系协定中的文化：重新平衡欧洲和加勒比地区之间的贸易？](#)”的研究报告⁹公开发布之际，举办了为期两天的讲习班，汇集了来自巴巴多斯、牙买加、多米尼加共和国、圣卢西亚和特立尼达和多巴哥政府间和政府机构的约 30 名官员以及文化和贸易从业人员。除了加勒比论坛以及欧洲联盟驻巴巴多斯代表团、东加勒比国家、东加勒比国家组织和加勒比共同体，另有多地区性政府间机构包括加勒比开发银行、美洲开发银行和加勒比出口开发署也参加了讲习班活动。讲习班评估和讨论了在实施加勒比论坛—欧盟经济伙伴关系协定框架范围内对加勒比地区艺术家和文化从业人员采取优惠待遇措施的潜力和影响。在此背景下，作为讨论的结果，编写了一份成果文件，以便为今后探讨如何更好地执行《文化合作议定书》（特别是在音像联合制作和文化交流方面）以及经济伙伴关系协定中关于娱乐服务市场准入的条款所需的政策和措施提供参考。在 2019 年 11 月 28 日和 29 日于布鲁塞尔召开经济伙伴关系协定贸易和发展联合委员会第 9 次会议之前，该文件已与欧盟和加勒比论坛主管机构分享。秘书处尚未收到该协定的缔约方的任何反馈。但是，秘书处将确保欧洲联盟在该分地区资助的计划（即“跨文化—通过文化和创意将古巴、加勒比和欧盟融为一体”¹⁰和“创意加勒比：促进增长和发展的‘游戏’”

⁹ 该研究报告已在缔约方大会第七届会议期间举行的“创造/2030”辩论会（“重新平衡贸易：文化和优惠待遇”）上首次公开发布。该报告载于第 DCE/21/8.CP/4 号文件。

¹⁰ 欲了解更多英文和西班牙文信息，请访问：<https://en.unesco.org/fieldoffice/havana/transcultura>。

生态系统”计划) 得以借助现有的积极态势, 并加强加勒比国家充分利用《文化合作议定书》的能力。

15. 秘书处还在委员会第十三届会议期间发布了一份关于优惠待遇的资料宣传单¹¹, 简要概述了就《公约》而言优惠待遇的含义, 并列出了根据贸易或其他协定采取的任何优惠待遇措施应满足的条件。
16. 但是, 尽管可以获得上述工具和经验, 秘书处未能将其应用于其他优惠待遇方面的培训, 也未能针对目前收到的数量极少的技术援助或能力建设请求作出回应。应该指出的是, 秘书处开发的培训工具, 并不适于在没有得到专门指导特别是来自接受过使用培训的专家机制成员¹²指导的情况下自行使用。欢迎希望在这一领域获得技术援助的缔约方与秘书处联系, 共同确定最适合其具体需求且符合现有法律和合作框架的模式。

IV. 挑战与前景

17. 《公约》的指导原则之一是“开放和平衡”原则, 要求缔约方确保在促进其文化表现形式与“世界其他文化”表现形式之间取得平衡(第二条第八款)。给予发展中国家的艺术家、文化从业人士、文化产品和服务以优惠待遇, 是《公约》为贯彻这一原则而采取的措施之一, 目的是“保证文化交流更广泛和均衡”(第一条第(三)款)。然而, 在边界关闭的情况下, 有必要考虑各缔约方在实施第十六条方面的回旋余地, 特别是在艺术家和文化从业人员的流动性方面。除了原有的挑战之外, 还需要为艺术家和文化从业人员的国际流动制定替代机制, 以鼓励各种文化表现形式的流通并促进国际合作。
18. 危机对文化产品和服务生产能力的影​​响以及国际旅行所面临的限制, 可能对文化产品贸易产生了负面影响。与此同时, 数字文化服务的使用和交易正在加速。随着数字文化服务的创造、生产、传播和获取剧增, 贸易协定中包含有关数字和/或电子贸易条款的情况越来越常见, 在 2019 年甚至出现了一批专门针对电子贸易的贸易协议。为了确保在 2019 冠状病毒病疫情中加速发生的文化价值链各个阶段

¹¹ 备有英文、法文、德文和西班牙文版本, 可查阅: <https://en.unesco.org/creativity/publications/preferential-treatment>。

¹² 见 <https://en.unesco.org/creativity/partnerships/expert-facility>。

的数字化转变不会以损害国家和国际层面的文化表现形式多样性为代价，缔约方应明确了解它们所谈判的有关电子贸易的条款对文化和创意部门的法律影响。更何况，在数字环境中执行《公约》，将需要各缔约方作出坚定而持久的承诺，以确保为振兴《公约》而作出的努力不以损害文化产品和服务交易的再平衡为代价。

13

19. 联合国大会宣布 2021 年为国际创意经济促进可持续发展年¹⁴，肯定创意产业可有助于发展中国家“投身于世界贸易新的、充满活力的增长机会，并从中受益”。根据《公约》第十六条实施优惠待遇措施，是实现这一愿望的关键手段之一。然而，早在 2019 冠状病毒病疫情之前，实施《公约》第十六条就已经面临着困难，一方面是发达国家缔约方执行不力，另一方面是发展中国家缔约方利用和主张该条款的能力有限。目前情况下，其实施工作更是难上加难。
20. 因此，秘书处能够在教科文组织—阿什伯格艺术家和文化从业人员计划的支持下，以已经开发的材料和方法为基础，开展能力建设、技术援助和提高认识活动，在这种背景下显得具有十分重要的意义。秘书处将继续在向委员会和缔约方大会提交的定期报告中报告其在这方面的活动，并在四年期世界报告的框架范围内，就缔约方为促进文化产品和服务的均衡流通以及世界各地艺术家和文化从业人员的流动而采取的措施开展全面分析。如果还应根据[第 14. IGC 12 号决定](#)向这些机构提交一份关于缔约方实施《公约》第十六条情况的专门报告，则可能更适宜将其提交缔约方大会，以便秘书处有足够的时间收集和分析合理数量的信息，尤其是通过缔约方提交的四年期定期报告。决议草案中载有这方面的建议。
21. 缔约方大会可以考虑通过如下决议：

第 8.CP 11 号决议草案

缔约方大会，

¹³ 特别是，《关于在数字环境中执行〈公约〉的操作指南》第 18 段要求缔约方，“改进数字环境中发展中国家艺术工作者和文化专业人士、企业以及独立组织所生产的文化产品和服务的数字销售方式，包括通过签订艺术和文化合作、合作生产以及合作销售协定的方式”；并“考虑到它们已经缔结和将要缔结的国际贸易协定的有关条款以及其各自旨在为数字环境中发展中国家的文化产品和服务提供优惠待遇的机制。”

¹⁴ 联大第 74/198 号决议，参见：<https://undocs.org/zh/A/RES/74/198>。

1. 审议了第 DCE/21/8.CP/11 号文件,
2. 忆及第 13.IGC 8 和 14.IGC 12 号决定及第 7.CP 14 号决议,
3. 又忆及关于“给予发展中国家优惠待遇”的《公约》第十六条为发达国家设立了一项义务,即在有关艺术家和文化从业人员及文化产品和服务方面为发展中国家提供支持,
4. 注意到秘书处编写的关于《公约》第十六条实施情况的报告以及缔约方在这方面已经面临的并且随着 2019 冠状病毒病疫情而加剧的各项挑战;
5. 赞赏地注意到秘书处在教科文组织—阿什伯格艺术家和文化从业人员计划框架内开展的研究、提高认识和能力建设活动及其对促进《2030 年可持续发展议程》的贡献,并请秘书处继续努力支持缔约方制定和实施优惠待遇措施;
6. 鼓励缔约方采取适当的优惠待遇措施,以有效纠正全球文化产品和服务流通不平衡现象,特别是在多边、区域或双边贸易协定框架内,视情特别注意涉及电子贸易的相关条款;
7. 请缔约方在其自愿国家审查和关于实施《公约》情况的四年期定期报告中更加重视分享与优惠待遇措施有关的信息和良好做法;
8. 要求秘书处尤其根据对 2020 年至 2022 年期间所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一份关于缔约方实施《公约》第十六条情况的进展报告。