**保护非物质文化遗产公约**

**《保护非物质文化遗产公约》缔约国大会**

**第七届会议**

**教科文组织总部，二号会议厅**

**2018年6月4日至6日**

**临时议程项目6：**

**委员会特设非正式工作组给大会的报告**

|  |
| --- |
| **摘要**委员会在第十一届会议上通过第11.COM 10号决定，设立了一个非正式临时工作组，以“审查与评估机构和提交国之间的磋商和对话有关的事项，委员会关于提名、提案和请求的决策过程”。委员会在第十二届会议上审查了该工作组的报告，并决定将其提交大会第七届会议。本文件附件由该工作组编制，陈述了其向委员会第十二届会议提交的审议意见和建议。**需作出的决定：**第7段 |

1. 保护非物质文化遗产政府间委员会（“委员会”）在第十一届会议上决定“设立一个非正式临时工作组，由委员会下届会议主席召集在闭会期间开会，以审查与评估机构和提交国之间的磋商和对话有关的事项，委员会关于提名、提案和请求的决策过程，以及任何其他事项，以加强《公约》的实施”。委员会还要求该工作组向委员会第十二届会议提交建议，“以向大会呈交对《操作指南》的修订”（[第11.COM 10号](https://ich.unesco.org/en/Decisions/11.COM/10)决定第13段）。
2. 在同一决定（第12段）中，委员会还要求秘书处“向委员会下届会议提议一项程序，其中包括文件评估的中间步骤，从而允许提交国对评估机构本应事先向秘书处提出的初步建议作出回应”。秘书处的提案经非正式临时工作组讨论，载入第[ITH/17/12.COM/12](https://ich.unesco.org/doc/src/ITH-17-12.COM-12-EN.docx)号文件。
3. 根据委员会的要求，非正式临时工作组的报告已提交第十二届会议审议。委员会在第[12.COM 13](https://ich.unesco.org/en/Decisions/12.COM/13)号决定中指出：“评估机构表达的观点认为，在考虑建立正式‘对话’进程之前，需要留出时间，至少至2019年周期结束，以待引入评估过程中的若干项调整生效。”随后，委员会决定在第十四届会议上重启有关评估机构与提交国之间建立‘对话’进程的讨论，因此未在大会本届会议上提出对《操作指南》的任何修订。根据该决定，委员会成员同意在委员会第十二届会议期间不审议秘书处提议的程序（第[ITH/17/12.COM/12](https://ich.unesco.org/doc/src/ITH-17-12.COM-12-EN.docx)号文件）。
4. 尽管委员会决定不对《操作指南》提出任何修订，但决定将非正式工作组的报告提交大会第七届会议（[第12.COM 13号决定](https://ich.unesco.org/en/Decisions/12.COM/13)）。本文件附件由该工作组编制，报告了其向委员会第十二届会议呈交的审议意见和建议。
5. 委员会第十二届会议还决定，非正式临时工作组在2018年继续作为不限成员名额的工作组，对所有相关缔约国开放。该决定进一步重新确定了工作组的委任工作，扩大到涵盖五大考虑因素：
	1. 研究《公约》的筹资机制，包括资源调动；
	2. 能够执行大会第三十九届会议通过的不限成员名额工作组关于教科文组织理事机构治理、程序和工作方法的相关建议；
	3. 与评估机构协商，进一步思考合适的“对话”机制，并将下届大会的相关决议纳入考虑；
	4. 与经认证的非政府组织协商，思考进一步加强非政府组织参与2003年《公约》的可能方式，以及如何将其反映在非政府组织的认证和续期机制中；
	5. 思考能够促进委员会工作的任何其他问题。
6. 在2018年1月任命政府间委员会第十三届会议主席及2018年3月22日委员会召开首次主席团会议讨论后，同意阿尔及利亚和菲律宾联合担任2018年非正式临时工作组主席。该工作组的审议意见和建议将提交委员会第十三届会议。
7. 谨建议大会通过如下决议：

第7.GA 6号决议草案

大 会，

1. 审议了第ITH/18/7.GA/6号文件，
2. 忆及第11.COM 10号和第12.COM 13号决定，
3. 还忆及《操作指南》第I.8和I.10章，
4. 赞赏非正式临时工作组在2017年期间的工作，并注意到其报告；
5. 要求非正式临时工作组向委员会第十三届会议提交其审议意见和建议，并将重新确定的2018年委任工作纳入考虑。

**附件**

**委员会特设非正式工作组给大会的报告**

#### 委任

1. 根据[第11.COM 10号决定](https://ich.unesco.org/en/Decisions/11.COM/10)建立了一个非正式特设工作组，“审查与评估机构和提交国间磋商和对话有关的事项（以下简称“对话”），委员会关于提名、提案和请求（以下简称“决策”）的决策过程，以及任何其他事项，以加强公约的实施，并在下一届会议向委员会提出其建议”。
2. 特设工作组由政府间委员会（以下简称“委员会”）第十二届会议主席主持，首次于2月16日召开会议，讨论工作组的议程和组成。由委员会成员组成的工作组后续会议于2月27日、5月10日和9月27日召开。在6月2日和10月23日召开的两届会议不限成员名额，邀请所有公约缔约国参加，尽量使辩论具有参与性和包容性。《保护非物质文化遗产公约》秘书处出席了会议。
3. 评估机构（以下简称“EB”）也获得了咨询。在5月10日召开的第三届工作组会议上，邀请了来自评估机构的两位专家分享其专业知识。9月27日召开的第五届会议成为联合会议，评估机构的所有十二名成员和许多委员会成员对该事项进行了辩论。
4. 此外，工作组还在4月至9月期间组织了六次起草小组会议，由巴勒斯坦大使Anastas Mounir先生主持，委员会委员出席了会议。起草小组的辩论是在工作组会议期间所提思路基础上开展并进一步发展的，是对工作组讨论的补充。

#### 评估机构和提交国之间的磋商和对话

#### 背景信息

1. 委员会第十一届会议认识到评估机构与提交国之间有必要建立沟通渠道。有提案认为，对提名文件的审查，特别是对《人类非物质文化遗产代表作名录》（以下简称“代表作名录”）的审查，应以包容的方式进行。文件如含有需要澄清或提供补充信息的小问题/技术问题，可以通过对话予以考虑，以便在委员会会议之前更全面地考虑相关文件。
2. 在委员会第十一届会议上，委员会及观察员和评估机构代表原则上欢迎引入这一新机制。因此，委员会通过了一项决定，要求秘书处提交一份关于对话的提案（第11.COM 10号决定第12段）。此外，成立了一个非正式特设工作组，就其职权范围内的事项向委员会下届会议提出建议（第11.COM 10号决定第13段）。

#### 讨论的关键领域

1. 特设工作组的工作基于秘书处提出的主要涉及变更审查周期时间表以适合对话的初步提案，侧重于对话的内容，讨论结果将指导评估机构实施评估机构与国家间的新沟通机制。
2. 工作组首先确认，过程应简便，且成本影响最小，以尽量减少秘书处和评估机构的额外工作量。考虑到这一点，工作组讨论了第一个问题，即根据标准的性质（区分实质性/技术性标准和阈值标准[[1]](#footnote-1)），对话是否应包括有限的标准。但该提案未赢得多数支持。相反，许多人认为，在各标准之间建立等级制度超出了工作组的职权范围，如果所有标准具有同等价值，应该通过对话确定。
3. 考虑到秘书处的资源和审查过程的紧凑时间表，与标准问题密切相关的是与标准相关的问题的数量和性质（对对话最适合的问题类型和数量）。成员们认为所提供的答案可能只是澄清和/或少量附加信息。大多数人认为最多两个问题是适当的。
4. 然而，一些人认为，对话的内容应该基于标准的性质，而非有限数量的问题。还应该指出的是，一些成员国提出可允许最多5个问题（每个标准一个问题），以使对话更加全面。
5. 提名文件将受制于对话过程的条件也是一个需要解决的基本问题。成员们认为，在对话中包括所有不符合标准的文件将使秘书处和评估机构无法管理这一过程。工作组提议，只有当评估机构认为有限答复可以改变其对文件的建议/评估时，才应将不符合标准的文件纳入对话过程。
6. 工作组还考虑了简化过程的其他方式，以减轻秘书处和评估机构的负担。大多数成员认为，对各国针对评估机构通过对话解决的问题提供答案的字数加以限制是适当的，并且工作组同意每个问题的答案不应超过150个英文单词。
7. 然而，评估机构在9月27日第五届会议上建议委员会退后一步，重新考虑适用对话过程的时间。评估机构成员表示，如果委员会等待至少一个审查周期，以便有时间评估为改进审查过程而采取的措施的影响，如修改R5的申请表，以及延长所有列表项目的推介选项。
8. 工作组成员对这一建议的反应存在分歧。一些成员国热切接受委员会在实施新措施时更审慎的提议。其他成员国不太接纳这一想法，认为对话将成为促进各国与评估机构之间急需的有用沟通工具，从而有助于使该过程更具包容性，亦可限制政治化。

#### 建议

1. 忆及评估机构的建议，即需要有时间评估最近所采取举措的影响，以加强评估过程，并在进一步修改前加以调整。因此，评估机构建议委员会将针对对话机制做出任何决定推迟至下一周期（2019/20）。
2. 委员会第十二届会议应讨论工作组结论的结果，并可将特设工作组的授权延长至其第十三届会议，以期在工作组讨论的基础上进行。委员会还应在2018年向大会第七届会议进行报告。大会可以就此作出任何适当的决定。如果延长授权，工作组将进一步考虑如何改进委员会的治理，并将考虑本报告中提及的在工作组会议期间提出的但尚未完全解决的其他问题。
3. **工作组关于对话的简要结论（推迟提案）：**
4. 如果评估机构认为有限答复可能改变其对提名文件的建议/评估，评估机构可针对需要澄清和/或提供较少补充信息的提名文件启动对话。
5. 提交国在对话过程中提交的信息应限于澄清或较少/技术补充信息。
6. 评估机构可以针对所有标准提出问题，每个标准提出一个问题，对于为对话选择的每个文件最多提出两个问题。
7. 根据上述提案修订的《操作指引》（I.8.27）如下：

|  |
| --- |
| I.8 文件的评估 |
| 27. 以实验方式在评估机构和提交国之间针对文件不符合列入《人类非物质文化遗产代表作名录》所要求的标准（a）建立了一个对话过程。评估机构只有当其认为有限答复可以改变针对文件的建议/评估时，应在对话过程中纳入需要澄清和/或提供少量附加信息的文件。评估机构应通过秘书处向为对话过程选择的文件的提交国发送针对最多五项标准中两项标准的问题，以进行澄清和/或提供少量附加信息。评估机构可向有关国家提出最多两个问题，每个标准只能提出一个问题。评估机构的问题应由秘书处在下一年的4月/5月召开评估会议后一周内以电子方式发送给相关国家。各国应在秘书处向其发送评估机构的问题后三周内通过秘书处以电子方式进行答复。针对每项答案，最多允许150个英文单词。 |

#### 委员会的决策过程

#### 背景信息

1. 在最近几届会议期间，主席们倾向于通过积极表达支持寻求广泛赞同，以便就提名、提案或请求的决定的修正达成共识，以扭转评估机构关于提名的建议。然而，在温得和克召开的政府间委员会第十届会议之后，一缔约国提出问题，即主席如何解释“广泛赞同”以认定达成共识。
2. 根据缔约国请求，委员会第十一届会议审查了“*关于针对提名、提案和请求的列入、选择或批准的决策过程的澄清*”（11.COM 8）。经过广泛讨论后，委员会通过了一项决定，“*建议委员会主席在对评估机构建议的决定草案进行修正时，通过评估对所考虑的决定草案的支持和反对，一致同意授予决策权*”（第11.COM 8号决定）。
3. 有人建议，第十一届会议在亚的斯亚贝巴实施的决策变更降低了委员会推翻评估机构建议的心理障碍，委员会在审查代表作名录提名时最终推翻了评估机构推荐列入的19项推介案中的15项。这一情况促使委员会成员得出结论，认为必须审查新的工作方法。
4. **讨论的关键领域**
5. 委员会的一个委员提出了“分步决策”，得到了工作组成员的普遍支持。为使委员会对关于提名、提案和请求的决定进行修正，主席应首先寻求“相对支持[[2]](#footnote-2)，无任何异议或关切”。如果任何委员对拟议修正提出异议或关切，主席应寻求“积极广泛支持[[3]](#footnote-3)”。
6. 尽管如此，委员会的两名成员表示保留，认为委员会应该回归至先前体系，即寻求广泛支持以通过决定推翻评估机构提出的建议。他们补充道，不会阻挠就此事达成共识。

#### 其它事项

1. **引入“延期选择”**
2. 有几个成员国提议工作组讨论引入“延期”作为“补报”和“不列入”之间的中间步骤。延期选择将区分不符合少于两项标准的文件与不符合三项至四项标准的文件，作为对那些游说将其提名列入名录的人进行的心理威慑。尽管“延期”是从《1972年世界遗产公约》（以下简称“WHC”）中借用的术语，该术语应与WHC中的术语在概念上相区分[[4]](#footnote-4)。
3. 另一方面，秘书处指出，新的类别将使审查进程更加复杂，因为2003年公约的审查周期与WHC的审查周期不同，且额外类别审查要求实质性理由，会进一步加重评估机构的负担。对此，评估机构要求委员会向其指示补报和延期的区别，指出采用数学方法可能不合适。
4. 一些国家表示强烈保留，并质疑其实效。秘书处强调，《世界遗产公约》中的重报选择与补报存在更为实质而非手段性的不同。此外，这并没有改变推翻咨询机构建议的倾向。
5. 该工作组无法达成共识，并决定暂时暂停就该特定议题进行辩论。委员会下次修订《操作指引》时可重新审视该问题。
6. **重新考虑代表作名录的性质**
7. 尽管工作组没有足够时间来进一步讨论该问题，但也有一些成员国建议将代表作名录的性质重新概念化以更具包容性（所谓的“维基百科法”）。该问题将需要采取更全面的方式来实施《公约》，并要求重新考虑整个审查过程和决策程序以及咨询机构的作用。
8. **改善委员会工作的其他事项**
9. 一位委员会成员欲论及评估机构的选举，并表示委员会应该接受选举的“白板”原则。目前的做法要求各选举团针对评估机构的选举提供至少两名至多三名候选人。无委员会成员表示反对该提案，工作组鼓励各选举团尽量避免白板。
10. 有人提出另一项建议，即在评估机构对提名文件存在意见分歧并且难以达成一致意见的特殊情况下，评估机构应不提出任何建议，将该决定移交给委员会。有少数成员对该想法持怀疑态度，并表示他们担心该变化会产生消极后果（滥用的可能性）。
11. 评估机构的一名成员在与工作组磋商期间强调，在采取措施改善委员会治理的同时，应强化能力建设方案以协助各国编制提名文件。
12. **建议**
13. 强调委员会在选举评估机构时有自行选择权，委员会鼓励选举团尽量提出多名候选人（两至三名），同时也接受选举白板。
14. 在评估机构成员存在重大意见分歧因此难以达成共识的特殊情况下，评估机构可以放弃对文件提出建议。[工作组未就该建议达成共识，至少有一名成员对此表示强烈反对。]
1. . 提名文件如果不满足（a）项基本标准，将直接无法列入名录（或转介）。 [↑](#footnote-ref-1)
2. . 委员会成员中至少应有三分之一的成员发言表示支持，无任何其他成员表示异议或关切。 [↑](#footnote-ref-2)
3. . 委员会中有一半以上的成员（至少13人）应发言表示支持。 [↑](#footnote-ref-3)
4. . 一些人建议将术语“补报”和“延期”改为“软补报”和“补报”，以防止与WHC中的术语相混淆。 [↑](#footnote-ref-4)