



大会 — 第 39 届会议

执行委员会

议程项目26：国际民航组织的多种语文制度

多种语文制度 — 实现作为联合国专门机构的 国际民航组织的目标的基本原则之一

(由俄罗斯联邦提交)

执行摘要

本工作文件提请国际民航组织大会注意大会A22-29、A24-21及A37-25号决议中所载的决定，涉及到遵守多种语文制度的原则及在国际民航组织提供充分的语文服务等事宜。

来自不同国家不讲英语的专家不能完全参与国际民航组织标准和建议措施(SARPs)拟定过程，这种情况有损《国际民用航空公约》(《芝加哥公约》)的核心原则，包括机会平等原则。

不充分遵守多种语文制度的原则让人质疑“不让任何国家掉队”(NCLB)举措的可行性，该举措的主要目的是凸显国际民航组织在“协助成员国确保在全球范围内对标准和建议措施的实施进行更好的统一，使得所有国家都能获取安全和可靠的航空运输所带来的重大社会经济利益”方面开展的工作。

同样，人们认为这不符合联合国的多种语文制度的原则，该原则乃是实现作为联合国民用航空领域专门机构的国际民航组织的目标的基本原则之一。

行动：提议由大会采取的行动，见第5段。

战略目标：	本工作文件涉及国际民航组织所有战略目标。
财务影响：	更高效地使用国际民航组织经常预算资源，以确保提供充分的语文服务。

参考文件：	Doc 10022号文件：《大会有效决议》（截至2013年10月4日） Doc 10030号文件：《本组织2014年、2015年、2016年预算》 Doc 7515号文件：《国际民航组织财务条例》 Doc 7231号文件：《国际民航组织出版物条例》 C-WP/13521号文件：《对语文服务的供资》 A39-WP/43号文件：《国际民航组织多种语文的使用》 C-WP/14492号文件：《大会工作文件草案 — 本组织2017年、2018年和2019年预算草案提案》 DGP/24：《危险物品专家组第二十四次会议报告》 SMM 1/4-IND/14/11：《建立研究冲突区给民用航空所带来风险的工作队》 A/RES/67/292号文件：《使用多种语文》 A/67/78号文件：《联合国系统各组织的多种语文制度：执行情况》
-------	---

1. 引言

1.1 虽然秘书长在国际民航组织实施多种语文制度的原则方面做出了努力，但国际民航组织理事会出于预算方面的考虑做出的许多决定存在着预先便可看到的与国际民航组织关于本组织语文服务的大会决议的规定严重偏离的问题。尤其是，A37-25号决议—国际民航组织语文服务政策的决定条款第三段中的规定，即“语文服务是国际民航组织任何方案不可或缺的组成部分”，实际上并没有在得以实施。例如，由于危险物品专家组会议(DGP/24)（2013年10月28日至11月8日）的同声传译服务减少了30%，专家组内不讲英语的成员不能全面参加为期两周的会议工作。此外，DGP/24会议工作文件的叙述部分没有翻译成国际民航组织的工作语文，导致有人提出合理意见，并得到了危险物品专家组所有成员的支持。

1.2 2014年3月17日，在航空安保专家组第25次会议(AVSECP/25)开幕期间，法国代表团发表了一项声明，对AVSECP/25所有会议期间将不提供国际民航组织各工作语文的口译服务这一事实表示关切。航空运输局局长(D/ATB)解释说，根据国际民航组织理事会的决定，每周只能为七场会议提供口译(实际上，理事会从未做过此种决定)。两天后，AVSECP/25会议的与会者一致决定，如不提供口译，则不召开会议。应注意到，国际民航组织其他的专家组此前也曾对许多会议不提供语文服务发表过看法，这种做法被视为有意识地将非英语国家排除在国际民航组织标准和建议措施拟定过程之外。

1.3 2014年8月4日，国际民航组织秘书长雷蒙·邦雅曼向成员国发出了一份信件，告知在高级官员一级设立“一个研究冲突区给民用航空所带来风险的工作队(TF RCZ)”。该工作队第一和第二次会议分别于2014年8月14-15日和8月25-26日在国际民航组织总部由大卫·麦克米伦(联合王国)主持召开。讨论一个如此重要主题的两次会议均只用英语召开(无口译或笔译)。

1.4 在2016年召开的全球基于市场措施计划高级别小组(HLG-GMBM)的两次会议上，没有提供完整的语文服务，指出这一点很重要；这两次会议讨论了国际民航组织议程内最复杂和最具争议性的问题。在全球基于市场措施计划高级别小组的后续会议(2016年5月11-13日)期间，对国际民航组织大会“气候决议”草案案文的修改提案没有翻译成各工作语文，显然这使得在国家代表团一级对该案文进行统一的过程变得复杂。

1.5 联合国大会于 2013 年 7 月 24 日通过的 A/RES/67/292 号决议强调联合国六种正式语文保持平等的至关重要性。

1.6 本组织使用多种语文的原则发挥着根本性作用，因为该原则使各国能够满足《芝加哥公约》第三十七条中的规定要求，即“……各缔约国承诺通过协作来确保规章、标准、程序的一致性水平尽可能达到最高。”而且，仅使用一种语文使得本组织不能从许多成员国在民用航空领域采取的最佳做法中全面受益。

1.7 A37-25 号决议规定“国际民航组织所有工作语文等同提供服务及其质量是本组织的持续目标”和“理事会继续监测将成为审查对象的语文服务”及“语文服务是国际民航组织任何方案的一个不可或缺的组成部分。”

1.8 许多人认为，使用计算机辅助翻译(CATS)乃至计算机辅助口译是合理和理想的；但实际上，这是一个非常遥远的目标，其实施能够带来成本的节省和语文服务工作人员的削减；但是，预计在下一个十年内，可确保口译和笔译服务质量达到充分水平的自我学习神经计算能力不能实现工业化适用。此外，此类系统初步实施阶段的财务成本将不成比例地高于当前的语文服务成本。由于不合理地削减 2011-2013 年语文服务的预算供资，导致国际民航组织语文和出版物(LP)处砍掉 20 个员额。在当前这个三年期内，内部口译人员数量从 20 减少至 14 名工作人员(C-WP/14438 号文件)。预计到 2019 年，65%的笔译人员和 21%的口译人员将退休；因此，有必要确保将机构知识传授给初级笔译人员。鉴于语文服务核心人员的数量持续下降，能否将这种知识传承下去以及能否持续不断地提供优质的语文服务，被认为是一项重大的组织风险(C-WP/14448 号文件)。当前，只有通过大量掌握民用航空活动术语知识的资深专业工作人员，才能确保笔译质量充分。

2. 削减语文服务对能否实现作为联合国专门机构的国际民航组织的目标的影响

2.1 当前，专家组最终报告的案文草案仅以英文提交，以供审议和批准。本组织正在被剥夺由技术专家以其他语文对新的标准和建议措施和空中航行服务程序做免费修订的可能。因此，在许多情况下，不可能确保以国际民航组织所有工作语文发行的国际民航组织出版物完全同等。

2.2 应指出，英语并非国际民航组织秘书处很大一部分工作人员的母语。因此，如果将文件翻译成国际民航组织其他工作语文，那么从语文角度来看，工作人员以英语编写文件的精确性变得越来越重要。显然，对英语案文，包括技术性很强的复杂文件进行校对，乃是本组织语文服务质量管理过程不可或缺的组成部分。

3. 国际民航组织语文服务外包的“好处”

3.1 为努力减少语文服务预算支出及后续逐步削减语文服务核心工作人员，要求国际民航组织理事机构在本组织对外包服务需求日益上升的背景下不断增加外包比例。1980-1992 年，外包比例为 5-10%；1993-2007 年，约为 15-20%；但近些年，该数据超过了 40%，这使得本组织不能对外包工作开展充分的质量控制。只是由于参与此项工作的大多数自由职业者均为国际民航组织以前的工作人员，

所以外包笔译质量相对可靠。但是，此类专家自然地“退出”国际民航组织的外部工作人员名册，将会不可避免地增加外包笔译质量的下行风险。

3.2 由于口译劳动力市场非常有限，本组织已被要求聘用对航空术语了解并不充分的口译专家。在高级别会议期间，在代表团讨论复杂技术问题，口译服务有所欠缺的情况被反复提到。

3.3 根据国际民航组织秘书处开展的调查(C-WP/13521 号文件)，语文服务外包的好处包括可降低费用、最大程度减少管理费，并可根据需要在必要时将语文服务外包，这在高峰期会很有用。在所有其他方面，使用内部笔译的好处显而易见，包括征聘过程严格、内部笔译人员作为一个团队开展工作、保持本组织的“机构记忆”、有可能与文件的原作者、技术作者、术语专家进行协商等。

3.4 如果外包，作为委托人，国际民航组织不能直接控制外部笔译人员的工作质量，因为他们可以成为分包人翻译来自任何未知第三方的文件，且不对文件进行审校。因此，内部笔译人员随后对此类文件进行审校可导致重复工作和投入更多时间，并最终导致语文服务成本上升。

3.5 有时候，自由职业笔译人员联系不上，或出于各种原因拒绝执行所提议工作，从而有可能导致文件发行延后。此外，有待翻译文件的机密性可能受到影响。曾出现过本组织被要求对限制发行文件予以外包的情况，显然这造成难以保持有待翻译文件的机密性，也使得不可能准确和统一地使用国际民航组织术语，特别是在文件由几名外部专家来翻译时，如果所翻译文件载有国际民航组织标准和建议措施的相关说明，则这种情况绝对不可接受。

3.6 上述缺点也完全适用于外包口译。还可以指出其他的缺点，如临时变更会议日程，从而导致取消拟议合同，并于随后支付罚款。而且，聘用临时自由职业者要求额外费用，如差旅和每日生活津贴(DSA)等。

3.7 总而言之，可得出结论认为，由于外包量很大及国际民航组织不能对其很大一部分文件，包括对译文的可靠性实施充分的质量控制，给及时发布对国际航空安保至关重要的文件带来的风险大幅上升。这反过来可能会被国际民航组织成员国视为本组织不能充分履行其使命，从而不可避免地给国际民航组织带来名誉风险。在计算语文服务成本时，多年来每年超过 500 万美元的国际民航组织出版物销售收入未计入，指出这一点很重要。

3.8 将外包成本与工作人员笔译成本做直接对比，实质上过于简单化，可导致评估不正确。让一组笔译人员翻译大量文件并不会使周转时间成比例下降，因为文件编辑部分的审校和统一工作量会大幅上升；需要将其视为造成语文服务成本不合理上升的一个因素。

4. 削减语文服务对国际民航组织开展有效宣传活动的影响

4.1 根据《国际民航组织出版物条例》(Doc 7231/12 号文件)，本组织文件和出版物以联合国所有六种工作语文发行，但受制于“可供使用的资源”。本规定引发了以所有工作语文发布国际民航组织文件时的一个优先次序问题。近些年，可看到本组织内仅以一种国际民航组织工作语文 — 英语发布的文件数呈稳步上升趋势。例如，自 2013 年 1 月开始，自 1945 年 8 月首次发行以来一直以国际民航组织所有工作语文出版的《国际民航组织期刊》正在仅以英语出版。

4.2 在联合检查组(JIU¹)名为“《联合国系统各组织的多种语文制度：执行情况》”的报告第 97 段中，向联合国大会指出：“在联合国系统的几个组织，由于预算限制，曾经翻译的一些文件现在只有英文本(如国际民航组织……)。一个多语文组织的价值不仅仅是形象问题，更重要的是公平获取信息，以便平等地了解 and 参与立法机构的决策过程。”

4.3 有证据表明，国际民航组织当前关于语文服务的宣传活动针对很小一部分成员国。似乎大会应该提请国际民航组织理事会、国际民航组织理事会主席和秘书长注意一点，即有必要根据联合检查组的建议采取行动，以确保无条件实施国际民航组织《公约》和有效大会决议中所有规定，从而实现作为联合国专门机构的本组织的目标。

5. 大会行动

5.1 请大会：

- a) 要求秘书长向理事会提出建议，以确保这些建议与大会决议规定保持一致，并顾及保持同等性和质量；
- b) 要求秘书长拟定一个在不可能遵守 A24-21 号决议的决定条款第 1 段中规定的情况下，对国际民航组织文件的翻译和出版进行优先排序的经修订程序，并提交该程序供理事会批准；
- c) 要求秘书长审议是否有必要对规定以国际民航组织所有各种工作语文无条件分发国际民航组织出版物的《国际民航组织出版物条例》(Doc 7231/12 号文件)进行修订，并向理事会提交一份关于该事项的报告；
- d) 要求秘书长在当前这个三年期内考虑寻找所需财务资源，以确保至少在所有高级别会议、专家组会议和国际讨论会上尽可能提供口译服务；
- e) 要求秘书长考虑向国际民航组织成员国提交一份关于向国际民航组织借调语文专家的提议，以确保有可能扩充可指派到国际民航组织开展临时工作的国际民航组织语文专家正式名单；
- f) 要求秘书长在国际民航组织下一次预算规划过程中，介绍联合检查组关于多种语文的报告中所载建议 6、8、12 和 15 的实施措施；
- g) 要求秘书长考虑续延工作人员的合同，直至他们达到 65 岁，以便考虑将精通术语的技能娴熟的专业工作人员的知识和经验充分传授给初级笔译人员所需的过程，从而在提供笔译服务期间保持连续性原则；
- h) 要求秘书长编写一份旨在将笔译和口译服务的外包比例降至联合国其他专门机构平均水平的具体政策提议。

— 完 —

¹ 联合检查组(JIU) — 联合国系统授权在整个系统开展评估、检查和调查的唯一独立外部监督机构