



## 大会第37届会议

### 执行委员会

议程项目22：需要执行委员会审议的其他高层政策问题

### 国际民航组织语文服务政策

(由中国、埃及、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、突尼斯、阿拉伯联合酋长国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国提交)

#### 执行摘要

本工作文件提请大会注意并报告国际民航组织关于语文服务的现行政策的负面影响，国际民航组织关于语文服务的现行政策，旨在大幅削减对语文和出版处（LPB）的供资，并将外包翻译的目标设定为高达60%（Doc 9895号文件——《本组织2008—2009—2010年预算》）。本文件还提议采取适当行动，恢复在作为联合国的一个专门机构的国际民航组织内使用多种语文的原则。

行动：请大会：

- a) 重申使用多种语文是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；
- b) 认识到语文服务是国际民航组织任何方案一个不可或缺的部分；
- c) 要求理事会在语文服务领域建立和实施一个质量管理体系；
- d) 要求国际民航组织秘书长根据联合国的做法，研究通过在工作繁忙高峰期征聘临时工作人员以逐步替代外包的可能性，并规定外包翻译量不应超过联合国各机构的现有平均水平；
- e) 要求国际民航组织秘书长在国际民航组织保密网站上为理事会人力资源委员会提供从事语文服务工作的自由译员名册；
- f) 要求国际民航组织理事会考虑是否有必要修订Doc 7231/11号文件《国际民航组织出版物条例》，以便以国际民航组织的所有工作语文无条件地发行国际民航组织出版物。
- g) 请以国际民航组织各种工作语文为母语的成员国如果愿意的话，通过设立一个官方认可的国际民航组织出版物翻译中心和通过向国际民航组织秘书处，包括地区办事处借调有胜任能力的工作人员，对国际民航组织提供支持，以减少工作积压和支持特殊活动，但是各国不提供此种支持不得给平等对待国际民航组织所有工作语文造成负面影响；和
- h) 通过一项新的决议“国际民航组织语文服务政策”（见附篇），替换大会A31-17号决议。

|       |  |
|-------|--|
| 战略目标: | 所提议的行动涉及所有的战略目标。   |
| 财务影响: | 更有效地使用国际民航组织分配给语文服务的经常预算资金，并改进质量，使其达到让缔约国能够使用以国际民航组织所有工作语文出版的国际民航组织出版物这样一个水平。  |
| 参考文件: | 联合国大会A/RES/63/306号决议：“使用多种语文”<br>C-WP/13521号、C-WP/13366号和C-WP/13418号文件<br>Doc 7231号文件：《国际民航组织出版物条例》<br>Doc 7515号文件：《国际民航组织财务条例》<br>Doc 9902号文件：《大会有效决议》（截至2007年9月28日）<br>Doc 9895号文件：《本组织2008—2009—2010年预算》<br>A12/3-08/68号国家级信件 |

## 1. 引言

1.1 2007年9月9日的联合国大会63/306号决议再一次强调了使用多种语文作为一种促进团结和国际谅解的方式所具有的重要性。它也强调了联合国所有六种正式语文具有同等地位的至关重要性。

1.2 本组织内的使用多种语文原则其本身就起着根本性作用，使各国能满足《芝加哥公约》第三十七条中的规定的要求，根据该规定“各缔约国承允在……规章、标准、程序……方面进行合作，……应尽力求得可行的最高程度的一致”。而且，仅使用一种语文妨碍本组织从许多成员国在民用航空领域的现有经验中受益。

1.3 大会A31-17号决议重申以国际民航组织所有工作语文所提供服务的均等性和质量是本组织的持续目标。

1.4 实际上，根据Doc 7231号文件《国际民航组织出版物条例》，本组织的出版物“根据资源的可获取情况”，以联合国所有六种工作语文发行。该项规定提出了在管理层认为缺少此类资源时本组织的优先事项会放在何处这样一个问题。例如，2010年，本组织停止以国际民航组织所有工作语文翻译《空缺通知》。

1.5 过去数年里，本组织内明显倾向于只翻译成一种国际民航组织正式语文（英文）。这使得许多文件仅以一种语文（英文）发行。在某些情况下，国际民航组织理事会工作文件和国际民航组织国家级信件的附件没有翻译成国际民航组织的所有工作语文。国际民航组织的许多活动仅以一种语文（英文）开展，而没有口译成本组织的其他工作语文。在此情形下，就存在这样一个问题，即这种做法是否符合联合国自己宣布的原则，而将文件翻译成其他语文是否仍是本组织的优先事项之一？

## 2. 2008—2010 期间国际民航组织语文服务的供资

2.1 根据大会第 36 届会议的决定，Doc 9895 号文件《本组织 2008—2009—2010 年预算》中对语文和出版处（LPB）的供资大大减少。同时，将笔译外包目标设定为高达 60%， “而未影响质量和及时性”（Doc 9895 号文件）。但是，鉴于语文服务方面存在的明显问题，理事会“同意……语文服务应急计划……”（C-DEC 182/13 号决定）， “将原计划用于解雇工作人员的资源的一部分，集中起来设立一个临时工作人员薪资基金（TSSF）”， 从而以不同的合同期限临时留下撤编之后的 14 名语文工作人员员额和“使……剩下的 20 名工作人员得以延期离职”（C-DEC 182/13 号决定）。此后，理事会另外于 2008 年 6 月 27 日作出决定，为语文服务划拨 285 万加元（C-DEC 184/8 号决定）。

2.2 2008 年 12 月 1 日，秘书长被迫致函各缔约国，请求提供援助，清除尚待译成国际民航组织各种工作语文的出版物积压。在这封信中，秘书长对“多年来，为语文服务提供的资源不断萎缩，造成亟待进行笔译的可售出版物大量积压，而这些文件是各项战略目标方案主要在与安全和保安相关的领域的最终成果。”表示关切（A12/3-08/68 号国家级信件）。

## 3. 语文服务质量下降对本组织实现《芝加哥公约》各项目标的能力的影响

3.1 在国际民航组织理事会的讨论期间，一些理事会成员国反复对可给安全和保安带来负面影响的出版物笔译质量下降表示关切。

3.2 国际民航组织旨在削减语文服务供资的政策带来了诸多限制，导致损害国际民航组织标准和建议措施（SARPs）的制定。例如，现在只翻译国际民航组织专家组会议工作文件的引言和决议部分。因此，人们不清楚对国际民航组织标准进行修改的各项提议的依据。口译人员的任务变得越来越复杂，尤其是在讨论复杂的技术问题和引入新的定义和术语时。英文不熟练的专家不准参与编写定稿文件。

3.3 此外，在不提供笔译服务的情况下，由全体工作组会议替代专家组会议的现有做法可导致正在编写的修订出现质量下降，因为一些专家并不能充分参与讨论。

3.4 这种做法使得一些国家专家在新的或经修订的标准和建议措施的制定阶段，不能参与对起草语文编写的这些标准和建议措施进行科学修订和编辑。因此，现在不可能完全保证将国际民航组织出版物翻译成国际民航组织的工作语文时的可靠性。

3.5 需要指出的是，国际民航组织秘书处的许多成员的母语不是英文。因此，这些成员以英文编写的文件的语言正确性对于将其翻译成国际民航组织的工作语文来说变得越来越重要。显然，对英文版进行修订，包括科学的修订，是本组织语文服务的整个技术过程其不可或缺的组成部分。

## 4. 语文服务外包

4.1 1980—1992 年期间，国际民航组织的外包量约为 5-10%，1993—2007 年期间，约为 15-20%。为了便于比较，需要指出的是，根据最近的信息，联合国各分支机构的外包量如下：联合国总

部—21.8%、日内瓦—19.9%、维也纳—27.4%和内罗毕—30.1%（C-WP/13521 号文件）。过去数年里，国际民航组织的外包量已达 40%（目标设定为 60%）。

4.2 根据国际民航组织秘书处开展的研究（C-WP/13521 号文件），**语文服务外包的唯一好处就是降低成本**。从其他方面来看，使用内部工作人员的好处是显而易见的，包括严格的征聘过程、内部笔译人员的团队工作、保持“本组织的传统做法”和能够与起草人、编辑工作人员、术语工作人员等人员协商。

4.3 如果外包，身为一个客户，国际民航组织将不再对外包笔译工作的质量进行直接控制，因为自由译员可能会，比如说，将文件分包给不熟悉的第三方，而第三方不会对稿件进行审校。实际上，由内部笔译人员对此种文件作进一步审校可导致精力、时间和最终语文服务费用翻倍。

4.4 还需要指出的是，在纽约联合国总部，要求审校的笔译工作根本不会外包。该项工作在由本组织的正式工作人员进行。而且，如果有必要，本组织基于临时合同征聘笔译人员从事内部工作，而不进行外包。

4.5 自由译员可能找不到，或者会出于各种原因拒绝做所提供的工作，从而导致文件可能延迟交付。而且，要翻译文件的机密性也可能受到损害；不可能确保国际民航组织术语使用的准确性和一致性，对于规章性材料来说，这方面尤为重要。所有这些都对由外部承包商开展的将文件翻译成国际民航组织工作语文的工作的可靠性提出了质疑。

4.6 上述缺陷也全部与口译外包相关。同时值得提及的是，外包存在着额外的不利情况，如在最后时刻变动会议时间安排，可能会导致撤销对自由口译员的聘书并由此最终导致支付罚金。而且，临时征聘非本地工作人员需要额外开支，如差旅费、每日生活津贴等。

4.7 一般来说，可能得出这样一个结论，如果大量外包，国际民航组织将不再对其文件的很大一部分进行直接控制，文件的质量和及时性下降的风险可能会被客户视为本组织能力的全面下降，从而可能玷污国际民航组织的名誉。在计算语文服务的费用时，不应忘记且应该考虑的一点是，仅在 2008 年，国际民航组织可销售的出版物的收入就达 504.287 万美元。

4.8 应进一步对增加外包量会使成本下降这一说法进行分析。例如，根据现有数据，航空环保委员会的费用比估计数增加了 5.25 倍，“……原因为语文出版处现有工作人员数量的减少”（C-WP/13366 号文件）。

4.9 大会第 37 届会议的概算从 73.1 万美元增加到了 106.8 万美元。概算增加 46.1% 的原因有：内部笔译人员和内部口译人员数量减少了 30% 以上；蒙特利尔的每日生活津贴增加了 5%；差旅费增加了 20%；自由口译/笔译人员薪金增加了 10%（C-WP/13418 号文件）。

4.10 需要指出的一点是，进一步增加国际民航组织出版物翻译的外包量导致形成了一个可持续的航空笔译市场，这带来了各种负面后果，如笔译费不可避免地上升（过去数年里，每 1 000 字的笔译费用从 140 美元涨到了 220 美元）。

4.11 如本文件第 2 部分所示，不应将外包与内部笔译作简单、直接的对比，这种对比可导致做出错误的决定。同时，采取行动确保外包笔译的适当质量会不可避免地增加成本，在进行财务对比评估时（如补充信息支持；需要采取一个对自由译员进行甄选和对其资格进行独立评估的实施过程；实施一个选择性的质量控制体系等）并没有考虑到这一点。有必要强调指出，外包不完全是造成国际民航组织出版物质量不可靠的原因。

## 5. 语文服务质量管理体系的实施

5.1 尽管在信息技术领域取得了重大进展，但国际民航组织语文和出版处的组织结构已很长时间没有变动了。同时，内部专职笔译和审校人员有持续减少的趋势，而一般事务人员数量则保持未变，除开展日常常规工作外，一般事务人员在越来越多地参与到为外包提供支持之中。

5.2 增加外包笔译，而削弱核心工作人员，这种做法正在使本组织丧失对国际民航组织出版物笔译进行质量控制的必需职能。

5.3 显然，旨在削弱本组织内语文服务和将语文服务从国际民航组织各方案的硬性要素中剔除掉的政策不符合联合国系统的使用多种语文原则，破坏了国际民航组织作为一个国际组织而存在的基本原则。

5.4 本文件的目的是要促请理事会注意：迫切需要修订国际民航组织语文服务方面的政策，以增加本组织的核心语言工作人员，包括在语文和出版处全面实施质量控制系统。

-----



## 附篇

### 语文

#### 决议 22-XX：国际民航组织语文服务政策

鉴于根据大会相关决议和决定以国际民航组织的工作语文提供和引入高质量的服务对在全球范围分发国际民航组织文件，尤其是标准和建议措施（SARPs），以及对本组织及其常设机构的正常运转是非常重要的；

鉴于维持以本组织所有工作语文所提供服务的均等性和质量是非常重要的；和

鉴于确保所有缔约国以国际民航组织所有工作语文统一和一致地理解国际民航组织出版物，以维持国际民用航空的安全和保安并减少航空对环境的影响是至关重要的；

大会：

1. 重申使用多种语文是实现作为联合国的专门机构的国际民航组织的目标的基本原则之一；
2. 重申大会以前关于加强国际民航组织工作语文的决议；
3. 认识到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；
4. 决定以国际民航组织所有工作语文所提供服务的均等性和质量是本组织的持续目标；
5. 决定采用新的语文不应影响以本组织其他工作语文所提供服务的的质量；
6. 决定理事会继续监督将作为审查对象的语文服务；和
7. 要求理事会向 1998 年大会下一届常会提交一份报告，理事会在语文服务领域建立和实施一个质量管理体系；和
8. 要求国际民航组织秘书长坚持联合国语文服务的相关做法，包括在工作繁忙高峰期征聘临时工作人员和笔译、口译的外包量；
9. 要求理事会考虑是否有必要修订 Doc 7231/11 号文件《国际民航组织出版物条例》，以便以国际民航组织的所有工作语文无条件地发行国际民航组织出版物；
10. 请以国际民航组织各种工作语文为母语的成员国，如果愿意的话，通过设立一个官方认可的  
国际民航组织出版物翻译中心和通过向国际民航组织秘书处，包括地区办事处借调有胜任能力的工作人员，对国际民航组织提供支持；
11. 宣布本决议替代大会 A31-17 号决议。