



大会第 36 届会议
技术委员会

议程项目 30: 其他安全事项

语言能力要求

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

本文件介绍了为监测语言能力要求的实施进展而采取的行动。并提供了本组织支持实施语言规定的活动清单，其中包括对 2007 年 5 月 7 日至 9 日举行的国际民航组织第二次航空语言专题讨论会的成果的概要介绍。本文件还提出了一项用以取代 A32-16 号决议的决议草案，其中指示国际民航组织订立全球协调统一的语言测验标准，并敦促各国制定语言能力要求的实施计划，包括在标准适用日期之前没有实现完全遵守的国家所应采取的相关风险缓解措施。

行动: 请大会:

通过本工作文件附录 A 中提出的、关于在无线电话通信中使用英语的能力的决议草案。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标 A,因为它提出了支持及时实施语言能力要求的大会决议,并为尚未执行标准的国家提出了缓解风险的程序。
财务影响:	将需要额外资源,以便: a) 订立并实施全球协调统一的语言测验标准; b) 收集和分析来自各国的关于其语言能力要求实施水平的数据; 和 c) 登载各国的语言能力实施计划。
参考文件:	附件 1 附件 10 Doc 7300 号文件:《国际民用航空公约》 Doc 9835 号文件:《国际民航组织语言能力要求的实施手册》 Doc 9848 号文件:《大会有效决议》(截至 2004 年 10 月 8 日) AN 12/44-06/90 号国家级信件

1. 背景

1.1 针对驾驶员和空中交通管制员语言能力的决策由来已久，是在 1998 年 9 月大会第 32 届会议上首次做出的（见第 A32-16 号决议），而且是对一次牺牲了 349 条人命事故，以及此前因英语能力不济而促成的其他致死性事故的直接回应。其后，空中航行委员会在附件 1——《人员执照的颁发》、附件 6——《航空器的运行》、附件 10——《航空电信》和附件 11——《空中交通服务》中，首次制定了关于语言的规定。2003 年 3 月 5 日，理事会（C-DEC 168/9 号决定）通过了对附件 1 的第 164 次修订。规定自 2008 年 3 月 5 日起，对目前要求驾驶员和空中交通管制员达到的用于无线电通信的语言会话和理解能力，必须按照国际民航组织的总体要求和语言能力评级表进行展示（须达到 4 级或以上）。此外，自 2003 年 11 月以来，附件 10 便要求所有为国际航班所用指定机场和航线服务的地面电台，也一律都得提供英语。

1.2 在审议该次修订时，提出了 2008 年 3 月 5 日的适用日期问题。2005 年 11 月，作为监测新的语言能力要求进展的一部分，向国际民航组织各地区发出了一份调查表，有三十六个国家和两个国际组织对此做了答复。

1.3 该次调查的答复量低，而且大部分来自英语是其第一语言的国家。虽然多数答复表示同意接受语言能力要求，但该项调查被认为是非定论性的，但是，对改变 2008 年 3 月 5 日的适用日期也认为没有道理，尤其是考虑到导致制定这些要求的事件和将要实现的安全效益。据此，向各国做了通报，并提醒它们必须采取必要的措施，及时实施语言能力要求。2006 年 10 月，为了解实施的最新情况，进行了第二次调查。2007 年 4 月审查了第二次调查的结果。当时，有五十九个国家部分或全部完成了问卷，三个国家对国家级信件做了回复，但未填报问卷。后来，又收到了七份答复。调查结果概述如下。

	已答复国家的数量 其表示为：		
	完全实施	部分实施	不适用
是否所有持有航空公司运输（飞机）驾驶员执照（ATPL）和商用驾驶员执照（CPL）的驾驶员都需要至少达到第 4 级的水平？	48	18	
空中交通管制员是否需要至少达到第 4 级的水平？	41	21	
航空电台报务员是否需要至少达到第 4 级的水平？	22	5	30
持有私用驾驶员执照（PPL）的驾驶员是否需要至少达到第 4 级的水平？	42	12	

1.4 迄今为止，六个国家对附件 1 中新的语言能力要求通知了差异。过去三年中，五十四个国家经过了全面的系统做法项下的审计，其中含有一些关于语言能力要求的一般性问题。在被审计的国家中，二十个国家尚未订立航空人员须展示其具有无线电通信所用语言的会话和理解能力的要求；二十个国家尚未令人满意地制定出实施国际民航组织相关规定的计划，以确保执照持有人将按照其执照所要求的

水平，展示其具有无线电话通信所用语言的会话和理解能力。应该指出的是，其中一些国家被审计以来，可能在实施语言能力要求上取得了进展。

1.5 2007年6月，理事会审议了语言能力规定实施情况的报告，以及适用日期的各个选项。根据随后讨论的情况，决定保持2008年3月5日的适用日期不变。因认识到某些国家无法满足该适用日期，理事会拟定了本文件附录A中提出的决议草案。

2. 国际民航组织支持实施语言能力要求的各项活动

2.1 2003年以来，采取了几个步骤，以协助各国实施上述要求。制作了《国际民航组织语言能力要求实施手册》(Doc 9835号文件)第一版和题为国际民航组织语言能力要求——语言评级范例的培训辅助材料。Doc 9835号文件第二版目前正在编制中。迄今，共举办了十一个地区研讨会。分别于2004年9月和2007年5月举行了两次国际民航组织航空语言专题研讨会。

2.2 参加第二次国际民航组织航空语言专题研讨会的，共有来自六十二个国家和八个国际组织的221名与会者。虽然一些与会者来自国家当局，但很多与会者都是来自航空运营人、空中航行服务提供者和语言培训及测验实体的。专题研讨会期间所表达的关切表明，一些缔约国在实施语言能力要求，包括建立语言培训和测验能力方面，遇到了困难。一些人表示支持由国际民航组织建立一个语言测验认可制度，以此作为一种手段来确定符合国际民航组织统一标准的测验机构。几位与会者还要求澄清，国家在2008年3月5日前不能实施有关要求的，应该采取哪些步骤。

2.3 专题研讨会期间，各位主讲人提出了用以实施要求的各种做法。介绍了语言培训和测验的最佳做法，各种测验和培训模型，以及正在进行和可能进行的地区性举措。

3. 建议

3.1 人们广泛认识到，实施语言规定是资源密集型的。自语言规定生效以来，有几个国家已经投入大量的资源和努力，以便在2008年3月5日前遵守规定。虽然一些国家2008年3月前可能无法遵守，但该适用日期确立了一个里程碑，它有助于稳住核心，而这是尽快实施与语言能力有关的安全标准所必需的。

3.2 了解不遵守的后果，对于采取适当的行动是重要的。对安全的不利影响，此可被视为不遵守的最严重的后果。此外，当一个国家不能满足附件1所规定的最低标准时，《国际民用航空公约》(Doc 7300号文件)第三十三条规定的对驾驶员执照的多边承认，也可能会受到影响。各缔约国之间的透明度和正常沟通，是缓解潜在影响的最佳手段。应该指出，公约提供了处理这类情况和确保国际民用航空的连续性的手段。就飞行机组的执照而言，如果援用公约第三十三条、第三十九条和第四十条，那些达不到业务第4级要求的驾驶员，将需要得到其他国家的准许才能够在这些国家管辖下的空域内运行。在所有情况下，各国，包括那些其空中交通管制员尚未达标的国家，均应根据公约第三十八条向国际民航组织通知差异，同时确保将这些差异在航行情报汇编(AIP)中加以说明。它们还须根据公约第三十九条，对人员执照进行签注。

3.3 适用日期前可能尚无条件遵守语言能力要求的国家,还应该提供有关其实施计划和减轻风险的临时措施的信息。为安全目的,重要的是每个国家均须充分掌握情况,做出适当的风险分析。这种分析将是必需的,然后才能允许由可能不符合语言能力要求的驾驶员驾驶的航空器在另一个国家管辖的空域内飞行。各国授权本国的运营人在可能不符合要求的另一个国家管辖或负责的空域内飞行的,也必须进行这项分析。风险分析的目的,在于确保最大限度地减少缺乏语言能力作为事故征候和事故的一个潜在促成因素。这一步骤不仅有助于消除或缓解风险,而且还可以切实强化一项否则会被某些国家无视的标准。为此目的并在大会接受之前,计划将于今年 10 月底前提供有关制定实施计划的指导,并按实际可能尽快在国际民航组织每个地区举办研讨会。

3.4 理事会 2007 年 6 月审议此事时认识到,单一而普遍适用的航空语言能力测验固然可取,但并不适当。不过,理事会支持制定全球协调一致的语言测验标准。这种标准的执行,则可以通过建立一个国际民航组织航空语言测验认可机制来有效地加以实现。理事会同时也认识到,建立国际民航组织航空语言测验认可机制,将需要预算资源。

3.5 为此,建议用附录 A 中提出的决议草案取代 A32-16 号决议。附录 B 则提供了关于制定实施计划的指导,包括为缓解风险而应采取的各类临时措施。

附录 A

取代大会第 A32-16 号决议的决议草案

A36-xx:	无线电话通信中使用英语的能力
----------------	----------------

鉴于为了防止事故，国际民航组织提出了语言规定，以确保空中交通人员和驾驶员具有用英语进行和理解无线电话通信的能力，包括要求为国际航班所用指定机场和航线服务的所有地面电台根据要求使用英语；

认识到语言规定强化了在所有规定情况下使用国际民航组织标准化用语的要求；

认识到各缔约国已做出大量努力，以便在 2008 年 3 月 5 日前遵守语言能力要求；

认识到一些国家在实施语言能力要求，包括建立语言培训和测验能力方面，遭遇到重大困难；

认识到一些国家将需要超出适用日期的额外时间才能实施语言能力规定；

鉴于根据公约第三十八条，任何缔约国发现不能在所有方面实际遵守任何国际标准或程序的，有义务立即通知国际民航组织；

鉴于根据公约第三十九条第二款，任何持有执照的人员如不完全符合所持执照或证书等级的国际标准所规定的条件，应在其执照上签注或加一附件，列出其不符此项条件的详情；和

鉴于根据公约第四十条，凡持有此种经签注的证书或执照的人员，除非经所进入的领土所属的一国或多国准许，否则一律不得参加国际航行；

大会：

1. 敦促各缔约国在规定的情况下使用国际民航组织的标准化用语；
2. 指示理事会通过订立全球协调一致的语言测验标准，支持各缔约国实施语言能力要求；
3. 敦促适用日期前无法遵守语言能力要求的缔约国根据下述相关做法和国际民航组织的指导材料，在国际民航组织网站上登载其对参与国际运行的驾驶员、空中交通管制员和航空电台报务员的语言能力要求的实施计划，包括必要时其缓解风险的临时措施；
4. 指示理事会就制定实施计划向各国提供指南，包括有关风险缓解措施的解释，以使各缔约国得以按实际可能尽快公布其计划，但必须是在 2008 年 3 月 5 日之前；

5. 敦促各缔约国根据公约第四十条，对尚不符合国际民航组织语言能力要求的驾驶员在其管辖的空域内，免除准许要求，期限不超过 2008 年 3 月 5 日适用日期之后三年，但条件是颁发执照或准其有效的国家已经将其实施计划提供给了所有其他的缔约国；

6. 敦促各缔约国对本国从事商业或通用航空运行的运营人，不限制其进入空中交通管制员或无线电台报务员尚未满足语言能力要求的其他国家所管辖或负责的空域，期限不超过 2008 年 3 月 5 日适用日期之后三年，但条件是这些国家已经将其实施计划提供给了所有其他的缔约国；

7. 敦促各缔约国按国际民航组织的要求提供有关其语言能力要求实施水平的数据；

8. 要求理事会向大会下一届常会提交一份关于国际民航组织语言能力要求实施情况的报告；和

9. 宣布本决议取代 A32-16 号决议。

相关做法

缔约国 2008 年 3 月 5 日前不能符合语言能力要求的，应当：

1. 制定语言能力要求实施计划，包括以下内容：

- a) 其国家规章采纳语言能力要求的期限；
- b) 建立语言培训和评估能力的期限；
- c) 描述实现对语言能力要求的完全遵守前将予采行的按风险排定优先的临时措施；
- d) 签注执照以说明持照人语言能力级别的程序；和
- e) 指定一个关于英语能力实施计划的国家协调人；

2. 通过在国际民航组织网站上进行登载，将其语言能力实施计划按实际可能尽快提供给所有其他缔约国，但必须是在 2008 年 3 月 5 日之前；

3. 向国际民航组织通知其与英语能力标准和建议措施之间的差异；和

4. 在航行资料汇编涉及提供空中航行服务的部分公布其与语言能力要求的差异。

附录 B

制定语言能力实施计划的指南

语言能力实施计划
1) 订立计划以评估语言能力级别
2) 订立语言培训和评估计划
3) 订立执照签注程序
4) 订立临时措施（根据需要，直到完全符合语言能力要求为止，但不得超过适用日期之后三年）

临时措施	
驾驶员	空中交通管制员
优先 1 — 多驾驶员运行	
<ul style="list-style-type: none"> 进行风险评估 订立和记述风险缓解措施（如，建议其中一名控制飞机的驾驶员至少达到国际民航组织业务 4 级） 通知国际民航组织实现遵守的时间 	<ul style="list-style-type: none"> 对每一设施的人员配置进行风险评估 订立风险缓解措施，确保在一具体部门或具体设施工作中的人中具有足够至少达到 4 级的合格空管员 记述风险缓解措施 通知国际民航组织实现遵守的时间
优先 2 — 单驾驶员运行（私用和商用）	
进行风险评估并考虑准许不需要进行双向无线电通信的甚高频报务，但期限不得超过适用日期之后三年即达到国际民航组织业务 4 级	

5) 在国际民航组织网站上登载实施计划
6) 向国际民航组织报备差异并酌情在航行资料汇编中记述差异
7) 调整国家规章并提供采纳语言能力要求的期限
8) 指定关于其语言能力实施计划的国家协调人