

2005 年11月

运输服务

加强散播和监督运输部的
准则可以使不会说英语
的人获得更好的服务



这是美国政府的文件，在美国不受版权保护。本文件可以全文复印分发，无须政府问责局准许。不过，由于本文件可能载列持有版权的图像或其他材料，如果你打算单独复印这种材料，可能需要得到持有版权者的许可。



United States Government Accountability Office
Washington, D.C. 20548

2005 年 11 月 2 日

保罗·萨班斯阁下
少数党首席委员
银行、住房和城市事务委员会
美国参议院

敬爱的萨班斯参议员：

美国是一个多民族的国家，涵盖来自世界各地的各种文化。许多美国居民的母语并不是英语，相当多的人只会说少许英语，甚至完全不会。根据 2000 年美国人口普查，超过一千万人表示，他们完全不会说英语或者说不好英语。和会说英语的人一样，这些不会说英语的人可能依赖政府提供各种服务，包括公共交通服务。对许多不会说英语的人来说，公共交通是主要的交通工具。2000 年人口普查指出，在 16 岁以上的人口群体中，不会说英语的人当中有 11% 出外工作时主要使用公共交通系统，而在会说英语的人当中大约只占 4%。虽然不会说英语的群体在边界各州和东西两岸往往人数最多，但他们在中西部和南部各州的增长速度最快。在不会说英语的人中，说西班牙语的人最多，其次是汉语（广东话或普通话）、越南语和朝鲜语。

1964 年美国民权法¹第六章禁止接受联邦资助的机构实施基于种族、肤色或民族的歧视。总统行政命令 13166² 试图说明联邦各机构以及受联邦机构资助者在第六章下将其项目和活动提供给不会说英语的人的责任，要求联邦各机构向接受资助者颁布准则。运输部在 2001 年颁布了准则，其中规定向不会说英语的人提供服务的策略。这一准则自 2001 年开始对接受资助者生效，随后由运输部根据公众回馈意见加以修订。修订后的准则于 2005 年 8 月 25 日获得司法部核准，将由运输部印刷发行。

维护民权的组织以及其他一些人对于接受运输部资助者执行该准则的情况表示了关注。因为缺乏英语能力，许多不会说英语的人可能难以充分利用公共交通服务以及有效参与运输规划过程。无法有效使用公共交通服务可能给不会说英语的人造成不良后果，包括减少就业机会，以及更难使用其它必要服务。鉴于这些问题，本报告将讨论以下三点：（1）交通机构和大都会规划组织在营运地区提供什么样的外语服务，这种服务的效果和费用是什么；（2）运输部及其典型管理机关如何协助接受资助者为不会说英

¹ 42 U.S.C. § 2000d 和以下。

² 总统行政命令 13166 “向不会说英语的人提供更好的服务。” 65 联邦政府官报 50121 (2000 年 8 月 16 日)。

语的人提供外语服务；（3）运输部及有关典型机关如何对接受资助者为不会说英语的人提供的外语服务进行监测。

背景

1964年民权法第六章规定，任何人“不得由于其种族、肤色或民族而被禁止参与接受联邦资助的项目或活动，不得因此无法享受该项目或活动的利益，或在该项目或活动中受到歧视，”³并指示联邦各机构颁布规则、条例或命令，以执行该法。⁴为了执行该法律，司法部颁布了条例，禁止基于民族原因造成没有理由的差别性影响。⁵2000年8月11日，克林顿总统颁布行政命令13166，让由于民族原因而英语能力不足的人能够更好地利用由联邦政府运作或协助的项目和活动。⁶这项行政命令要求每一联邦机构提供联邦资助，特别为接受其资助的机构制定准则。各机构的准则必须经司法部审查核准后才能颁布。

司法部于2000年颁布准则，为联邦各机构拟订一般性原则，确保其项目和活动为不会说英语的人提供合理的服务，从而不会实施基于民族的歧视。司法部的准则指出，对于由联邦协助的项目和活动来说，行政命令13166“并没有规定新的义务，而是澄清第六章已经规定的责任。”尽管第六章及其执行条例规定，接受资助机构必须采取合理步骤，确保不会说英语的人能够获得有效服务，但是联邦各机构关于不会说英语的人的准则认识到，具体情况千差万别，准则不可能规定实施第六章的具体办法。联邦机构制定准则的目的是为接受资助的机构提供一个评估其在第六章下义务的框架，同时让接受资助机构能够自行决定如何最好地履行这些义务。司法部的准则提出一个分析框架，内容包括四点，帮助接受资助的机构确定有多大的义务为不会说英语的人提供服务。这四点内容是：（1）有资格获得服务的不会说英语的人或者项目或接受资助机构可能接触到的不会说英语的人的人数或比例；（2）不会说英语的人与项目接触的频繁程度；（3）项目、活动或接受资助者提供的服务的性质及其对人民生活的重要性；（4）接受资助机构能够获得的资源及其费用。

³ 42 U.S.C. § 2000d.

⁴ 42 U.S.C. § 2000d-1.

⁵ 差别性影响的主张涉及对不同群体的待遇表面上中立，但实际上对一个群体比对另一个群体要严苛得多，而这种做法并非出于业务需要。*Raytheon Co. v. Hernandez*, 540 U.S. 44 (2003)。根据差别性影响的歧视理论，对于表面上中立的做法，与差别性对待案件的要求不同，可以不需要证明主观歧视意图就判定其为非法性歧视。

⁶ 65 联邦政府官报 50121。

运输部的准则是 2001 年颁布的。这项准则总的来说与司法部的准则一致，但在上述四点内容之外又增加了三点，认为接受资助者还应该考虑：（1）为会说英语的人提供了什么样的服务；（2）不会说英语的人是否被排除在这些服务之外，或者获得的服务质量比较差；（3）该机构如果对某种外语提供有限服务，这种限制是否有充足的理由。运输部后来根据公众反馈意见修订了该准则，修订的准则于 2005 年 8 月 25 日获得司法部核准。运输部正在准备将修订准则印刷发行。

运输部准则除描述接受资助机构在评估其为不会说英文的人提供服务的义务时应该考虑的几点因素之外，还概括指出一个有效的提供外语服务计划的几个重要组成部分，其中规定，接受资助的机构应该：（1）对其服务地区内的语言群体以及这些群体的语言需要进行评估；（2）制订并实施书面计划，提出确保提供外语服务的策略；（3）让工作人员了解为不会说英语的人提供外语服务的计划，对他们进行培训，为他们提供执行这一计划所必要的工具；（4）确保连续一贯地提供外语服务，并使不会说英语的人知道这些服务；（5）制订监测计划，让接受资助机构能够评估它们为不会说英语的人提供服务的业绩，并确定需要做的调整改动。

运输部内有几个机构，特别是联邦交通管理局下设立的民权事务办公室 (FTA)，负责确保接受运输部经费的交通营运机构和运输规划组织遵守第六章的规定，并负责监测和监督这些机构提供外语服务的工作。

成果简介

交通机构和大都会规划组织提供了各种形式和各种程度的外语服务，最主要的是西班牙语；这些服务的效果和费用大体上还不很清楚，但目前看来这些服务的费用负担不高。这些机构提供的外语服务使用各种不同的传播形式，例如经过翻译的小册子和标识牌、多种语言的电话问讯服务、经过翻译的网站、双语司机和顾客服务人员、经过翻译的录音广播以及为公共会议和社区会议提供口译员。我们访问的交通机构和大都会规划组织几乎都在英语之外提供至少一种外语的材料和服务，一般来说是西班牙语，但是这些机构中很少有经常提供其它语言的材料或服务。例如，虽然我们访问的交通机构中的大多数电话问讯服务都至少有会说西班牙语的话务员，但只有七个机构使用多种语言电话问讯，提供英语和西班牙语以外的外语服务。有些材料除英语以外用好几种语言提供，例如加利福尼亚州奥克兰的公共汽车站标识牌翻译成七种语言（见图 1）。我们并不清楚或了解交通机构和大都会规划组织为不会说英语的群体提供外语服务的效果到底如何。我们访问的机构中很少有几个在其营运地区公开评估过不会说英语群体的需要，也没有评价过所提供外语服务的效果，尽管运输部关于不会说英语的人的准则建议进行这样的评价。因此，我们并不清楚这些机构所提供的外语服务是否符合不会说英语的人的需要，我们访问的地区中的社区团体和维护民权团体都认为这些机构所提供的外语服务严重不足。例如，一个团体告诉我们，有关机构没有一贯地用英语以外的语言公布服务

的改动情况，导致不会说英语的人无谓等候已经改变了路线的公共汽车。此外，我们的个案研究显示，交通机构如果不事先向不会说英语的群体说明和宣传其服务，它所提供的材料和服务就不会得到充分的利用和发挥作用；但是，如果事先向这些群体说明和宣传，就会有更多人利用这些服务，公众对交通机构的支持就会增加，乘客人数也会增加。例如，尽管好几个交通机构提供了多种语言的电话问讯服务，但我们调查的社区团体却往往不知道有这种服务。虽然目前并不清楚提供外语服务的费用，但是好几个机构告诉我们，按照现有的提供外语服务情况，这种服务只是业务费用的一部分，不算是额外费用。不过，机构的官员告诉我们，如果这些机构显著扩大服务，在英语和西班牙语之外提供其它语文的材料和服务，这种费用可能会变得非常庞大。

图 1: 使用七种语文的加利福尼亚州奥克兰公共汽车站标识牌



BUS INFORMATION



VÉ XE

Có hiệu lực kể từ 6 tháng 6, 2005
Đã và sẽ thay đổi

BẢNG TIỀN MẶT

Tuyến đường địa phương	\$1.75	\$0.85	\$0.85
Tuyến đường xuyên vùng	\$3.50	\$1.70	\$1.70

ĐỔI XE

Từ Bus/xe buýt địa phương**

Thêm \$1.50	Thêm \$0.65	Thêm \$0.65
-------------	-------------	-------------

Xuyên vùng đến tuyến địa phương, hoặc địa phương đi buýt xuyên vùng**

MIỄN PHÍ	MIỄN PHÍ	MIỄN PHÍ
----------	----------	----------

* Trẻ em dưới 5 tuổi đi miễn phí
** Phí đổi xe từ Bus/xe buýt sẽ tính mua vé. Tối nhất được trong khoảng 1 1/2 giờ, chỉ được đổi một lần.
Vé xe buýt được trả bằng tiền mặt hay vé mua trước. Nếu trả tiền mặt, xin sẵn sàng đưa đúng số tiền, và số vé không đem theo số tiền thừa. Để có thêm thông tin và vé xe, xin gọi 511, tiếp xúc với "AC Transit", hay trên trang Website: www.actransit.org.

NGÀY LỄ

Địch vụ như ngày cuối tuần áp dụng cho

Ngày Đầu Năm Dương lịch	Ngày Lễ Độc lập của Hoa Kỳ
Ngày St. Martin Luther King Jr.	Ngày Lễ Lao Động
Ngày 8 Tháng Thống	Ngày Lễ Tạ ơn
Ngày Lễ Chiến Sĩ Trận Vong	Ngày Lễ Giáng Sinh

車費

自 2005 年 6 月 6 日起
此車費可變更

現金

本地	\$1.75	\$0.85	\$0.85
跨灣	\$3.50	\$1.70	\$1.70

轉車票

本地巴士轉巴士**

本地 BART 捷運地鐵轉巴士	另加	另加	另加
在 BART 捷運地鐵站發給	\$1.50	\$0.65	\$0.65

跨灣轉本地巴士或本地轉跨灣巴士轉巴士**

免費	免費	免費
----	----	----

*5歲以下兒童乘車免費。
**巴士轉巴士的轉車票在付費時應與乘客要求發給。可在 1 個半小時內使用。僅可用一次。
巴士費用可用現金或車票支付。如付現金，請準備零錢。巴士司機不找零錢。欲瞭解有關車票訊息，請致電 511 或致電 JAG Transit, JAG 巴士，或瀏覽網頁 www.actransit.org.

節日

以下的節日應參閱此處是例行車時間表

新年	獨立日
馬丁·路德金日	勞動節
總統日	感恩節
陣亡戰士紀念日	耶誕節

TARIFAS

Desde a partir de 6 de septiembre de 2005
Tarifas sujetas a cambios

EFFECTIVO

LOCAL	\$1.75	\$0.85	\$0.85
TRANSBAY	\$3.50	\$1.70	\$1.70

TRANSBORDOS

LOCAL, AUTOBÚS A AUTOBÚS**

AGREGAR	\$1.50	\$0.65	\$0.65
---------	--------	--------	--------

LOCAL, BART A AUTOBÚS
Con transbordos expedidos en BART

AGREGAR	\$1.50	\$0.65	\$0.65
---------	--------	--------	--------

AUTOBÚS A AUTOBÚS, TRANSBAY A LOCAL o LOCAL A TRANSBAY**

GRATIS	GRATIS	GRATIS
--------	--------	--------

* Los niños menores de 5 años viajan gratis.
** Los transbordos de Autobús a Autobús se explican sobre pedido en el momento de pagar el pasaje. Válen para usarse dentro de 1 1/2 horas, para un solo uso.
El pasaje de autobús puede pagarse en efectivo o boletos. Si paga en efectivo, por favor tenga lista la cantidad exacta. Los conductores de autobús no tienen cambio. Para información acerca de boletos, llame al 511 y diga "AC Transit," o visite www.actransit.org.

DÍAS FESTIVOS

El servicio de fin de semana opera en:

Año Nuevo	Día de la Independencia
Día de Martin Luther King Jr.	Día del Trabajo
Día del Presidente	Día de Acción de Gracias
Día de los Caídos	Nochebuena

See schedules on the other side of this sign

FARES

Effective September 6, 2005
Fares subject to change

CASH

LOCAL	\$1.75	\$0.85	\$0.85
TRANSBAY	\$3.50	\$1.70	\$1.70

TRANSFERS

LOCAL BUS-TO-BUS**

ADD	\$0.25	\$0.25	\$0.25
-----	--------	--------	--------

LOCAL BART-TO-BUS
With transfer issued at BART

ADD	\$1.50	\$0.65	\$0.65
-----	--------	--------	--------

TRANSBAY-TO-LOCAL or LOCAL-TO-TRANSBAY BUS-TO-BUS**

FREE	FREE	FREE
------	------	------

* Children under 5 ride free
** Bus-to-Bus transfers issued by request at time fare is paid. Good for use within 1 1/2 hours, for one use only.
Bus fare can be paid in cash or tickets. If paying cash, please have the exact fare ready. Bus drivers carry no change. For information about tickets, call 511 and say "AC Transit," or visit www.actransit.org.

HOLIDAYS

Weekend service is operated on

New Year's Day	Independence Day
Martin Luther King Jr. Day	Labor Day
Presidents Day	Thanksgiving Day
Memorial Day	Christmas Day

YUGMAYO

2005年 5月 1日 起
票價將有所更改

現金

市區地區	\$1.75	\$0.85	\$0.85
跨灣地區	\$3.50	\$1.70	\$1.70

換車票

市區巴士轉巴士**

增加 \$1.50	增加 \$0.65	增加 \$0.65
-----------	-----------	-----------

在 BART 捷運地鐵站發給

增加 \$1.50	增加 \$0.65	增加 \$0.65
-----------	-----------	-----------

跨灣轉本地巴士或本地轉跨灣巴士轉巴士**

免費	免費	免費
----	----	----

* 5歲以下兒童乘車免費
** 巴士轉巴士的轉車票在付費時應與乘客要求發給。可在 1 個半小時內使用。僅可用一次。
巴士費用可用現金或車票支付。如付現金，請準備零錢。巴士司機不找零錢。欲瞭解有關車票訊息，請致電 511 或致電 JAG Transit, JAG 巴士，或瀏覽網頁 www.actransit.org 或致電 511 或致電 JAG Transit, JAG 巴士，或瀏覽網頁 www.actransit.org.

公휴일

1월 1일 새해
마틴 루터 킹의 날
대통령의 날
현충일

독립 기념일
노동절
수수 감사절
크리스마스 날

PASAHE

Ala pagtatapos sa ikatlo ng Setyembre 2005
Ang pasahay ay nagbabayag sa pagtatapos

PERA

LOCAL	\$1.75	\$0.85	\$0.85
TRANSBAY	\$3.50	\$1.70	\$1.70

MGA PAGLILIPAT

LOCAL BUS-SA-BUS**

AGREGAR	\$1.50	\$0.65	\$0.65
---------	--------	--------	--------

LOCAL BART-SA BUS
Na transbordado sa BART

AGREGAR	\$1.50	\$0.65	\$0.65
---------	--------	--------	--------

TRANSBAY-SA-LOCAL o LOCAL-SA-TRANSBAY BUS-SA-BUS**

LIBRE	LIBRE	LIBRE
-------	-------	-------

* Mga batang mababa sa limang taon ay libre ang sasakyan.
** Ang mga paglilipat na Bus-to-Bus sa binabayaran sa oras ng pasahay na mayro sa pamamagitan ng pakikipag. Mababayaran gamitin sa ikatlo ng Setyembre 2005, para sa isang gantian lamang.
Ang pasahay ng Bus ay maaaring bayaran ng para o ng mga bitat. Kung sakaling magbabayag ng para, itindi ang eksaktong bayad. Ang mga nagmamahalo ng Bus ay hindi nagdadala ng sulid. Para sa impormasyon tungkol sa mga bitat, tumawag sa 511 at magbigay "AC Transit," o bisitahin www.actransit.org.

MGA ARAW NG BAKASYON

Huling Linggo ng serbisyong ay pinapanatili sa

Araw ng Bagong Taon	Araw ng Kalayaan
Araw ni Martin Luther King Jr.	Araw ng Bawa
Araw ng Presidente	Araw ng Pasaalamat
Araw ng Pag-aalala	Araw ng Pasko

أجر السفر

من 1 أيلول 2005
الأجر خاضع للتغيير

بالنقد

محلي	1.75	0.85	0.85
عابر الخليج	3.50	1.70	1.70

تذاكر التحويل

محلي، حافلة - حافلة

1.50	0.65	0.65
------	------	------

محلي، بائوس - حافلة
مع التحويل تم إصداره من بائوس

1.50	0.65	0.65
------	------	------

عابر الخليج - محلي، أو محلي - عابر الخليج
حافلة - حافلة

* الأطفال تحت الخمس من عمرهم يسافرون مجاناً
** التحويلات من بائوس إلى بائوس تطلبها عند الدفع في وقت دفع التذكرة. صالحة للاستخدام لمدة 1 1/2 ساعة، لاستخدام واحد فقط.
يمكن دفع أجر التحويل نقداً أو بالتذكرة. إذا كانت نقداً، فاعلم أن لديك المبلغ الدقيق. سائقي الباص لا يملكون نقداً للتحويل. للحصول على مزيد من المعلومات عن التذاكر يرجى الاتصال بـ 511 والطلب "AC Transit" أو التوجه إلى موقع www.actransit.org.

أيام الإجازة

توفر خدمة النقل في أيام إجازات الأسبوع بالأيام الإجازة التالية:

يوم رأس السنة	يوم الاستقلال
يوم مارتين لوتر كينج	يوم العمال
يوم الرئيس	عيد الشكر
يوم الذكرى	يوم عيد ميلاد المسيح

FOR MORE INFORMATION

Phone: 511 and say "AC Transit"

Web: www.actransit.org

TDD: 1-800-448-9790

AC TRANSIT

Alameda-Contra Costa Transit District
1600 Franklin St., Oakland CA 94612

See something wrong with this sign, or any other AC Transit sign? Let us know! Send email to signs@actransit.org or call 511 to comment. Thanks!

AC Transit Marketing and Communications
September, 2005

资料来源: Alameda Contra-Costa 交通区。

Page 5 GAO-06-186 运输外语服务报告摘要

运输部及其典型管理机关通过运输部准则和其它活动协助接受资助机构提供外语服务，但是没有努力让接受资助机构充分了解可以得到哪些协助，而我们访问的交通机构和大都会规划组织也往往没有去利用这种协助。运输部提供的最普遍协助就是关于不会说英语的人的准则，其中为接受资助机构规定了五个步骤的框架，说明如何向不会说英语的人提供有效的外语服务，并且就如何执行这一框架提供一些信息。运输部的准则公布在联邦政府官报中，但是没有用其它方式直接提供，而大多数我们访问的交通机构和大都会规划组织并不知道关于为不会说英语的人提供服务的准则。出现这种情况的部分原因可能是自准则公布以来各机构内部人事发生变动，但运输部的一位官员告诉我们，自从准则颁布以来，运输部本身也没有大力宣传这项准则。在我们访问的机构中，有九个交通机构和三个大都会规划组织知道这项准则，但只有三个机构按照这一准则改变了所提供的外语服务，只有一个机构似乎完全执行了五个步骤的框架。大多数交通机构和大都会规划组织告诉我们，这部分是因为它们在总统行政命令和运输部关于不会说英语的人的准则颁布之前许多年就已经提供了外语服务。联邦交通管理局和联邦公路局 (FHWA) 在几次年会上开办研讨会，专门讨论准则所说的框架，并提供信息，说明如何执行其中的一些部分。不过，我们访问的机构中很少有表示参加过这些研讨会。运输部还参加了关于英语能力不足问题联邦机构间工作组，该工作组通过 [www. lep. gov](http://www.lep.gov) 连线交流中心向接受联邦资助的机构提供信息和技术协助，不过其中大多数信息并不是专门针对交通的信息。其它一些运输部资料来源，例如联邦交通管理局和联邦公路局主持的同侪交流方案，也有一些关于提供外语服务的讨论。联邦交通管理局国家交通研究所以及联邦公路局国家公路研究所提供的培训课程比较一般性地谈到提供外语服务问题，例如交通规划过程，但是这些课程中只有部分具体地提到准则。我们访问的交通机构和大都会规划组织中有几个表示，如果它们在提供外语服务和如何执行运输部关于不会说英语的人的准则方面得到更好的训练和技术协助，它们就会更有效地向不会说英语的群体提供服务。

交通机构和大都会规划组织向不会说英语的群体提供外语服务的情况是通过联邦交通管理局关于遵守第六章规定的深入审查、以及联邦交通管理局对交通机构三年一次的审查和联邦交通管理局和联邦公路局联手进行的规划证书审查这两个范围更加广泛的审查来进行监督的。但是，这些审查并没有评估接受资助机构的活动是否符合运输部准则所说的框架，也没有提出一个统一的标准来确定一个机构是否充分提供了这种服务。运输部关于不会说英语的人的准则所包含的框架和建议虽然不是硬性规定，但可以用来要求接受资助机构按照第六章联邦政府的规定向不会说英语的人提供外语服务。不过，关于遵守第六章规定的审查和关于规划证书的审查并没有列入关于不会说英语的人的准则，三年一次的审查中只有几个问题具体提到关于不会说英语的人的准则。这三个审查很少提到提供外语服务不足的问题。而且，三个审查也没有提出统一而清楚的标准，用以审查提供外语服务是否不足。例如，三年一次审查只在有人抱怨当地机构时才会认定提

供服务不足，而其它审查不需要有人抱怨就可以认定提供服务不足。结果，一个审查认为是提供服务不足，但另一个审查并不如此认为，尽管受审查的机构可能提供了同样程度的服务。除了这三个审查，联邦交通管理局还调查公众根据第六章提出的基于民族原因歧视不会说英语的人的抱怨。联邦交通管理局调查的重点在于接受资助机构是否采取了合理步骤向不会说英语的人提供有效服务。到目前为止，联邦交通管理局只接到一项关于提供外语服务的抱怨。联邦交通管理局在该案中认为，该交通机构在规划过程中没有提供外语服务。如果不按照运输部的准则进行更加彻底和一致的监测工作，各机构提供的外语服务很可能仍然各不相同而且前后不一致，有可能招致更多的抱怨。

结论

全国各地的交通机构和大都会规划组织正在提供各种外语服务。可是，如何在交通服务中确定并提供合理而有效的外语服务却不是一个简单的问题。要做到这一点，交通机构必须充分了解在其营运地区不会说英语群体的人数、分布情况以及该群体的信息需求，但是这方面的评估却绝无仅有。交通机构接下来必须面对一连串的问题，例如：提供什么样的外语服务和提供多少，如何加以翻译，最好在哪些地方散播这些材料或服务，如何最好地向不会说英语的群体宣传这种材料和服务。在族裔众多的地区，交通机构遇到的困难更是成倍增加。具体来说，它们可能需要解决以下一些问题：材料和服务要翻译成多少种语言？不同语言群体至少要有多少人或占多少比例才需要翻译？经过翻译的标识牌会不会太复杂，以致于无法有效使用？翻译、电话问讯服务和网站服务如果使用的人不多，是否花费太高？不仅如此，提供外语服务只是这些机构传播工作的一部分，它们还必须考虑如何用英语提供信息，如何向聋哑人和盲人提供服务，或者如何向弱智者提供服务。交通机构显然必须与这些不同的群体沟通与合作，才能了解和满足各种不同的信息需要。

交通机构和大都会规划组织在面临这些挑战以及在就提供多少外语服务做出决定的时候，运输部关于不会说英语的人的准则以及联邦政府的许多其它资料来源可以为它们提供一些协助；但是，如果地方机构不知道有这些资料存在，这些资料的作用也就有限了。此外，对一些交通机构和大都会规划组织来说，现有的协助并不能帮助它们有效回答上述的困难问题，因为这种协助并不能告诉它们什么是好的语言和需要评估，或如何进行评估。这种协助既没有提供关于有效外语服务计划的样板或模式，也不能就如何监测和判断外语服务的效果提供帮助。鉴于现在缺乏关于提供外语服务效果的数据，这方面的协助变得更加重要。用更直接的方式散播关于不会说英语的人的准则和现有协助，以及在进行评估、制定计划和监测外语服务效果方面提出更多协助，可以使地方机构得到更多信息和资料，帮助它们向不会说英语的人提供更好的服务。

虽然关于外语服务的抱怨并不多，但是社区团体往往认为交通机构和大都会规划组织在某些方面没有提供外语服务，尤其是没有把这些社区纳入决策过程，因此很可能会有人继续抱怨这些机构没有提供合理的外语服务。可是，目前主要由联邦交通管理局进行、部分由联邦公路局进行的监测和监督工作不太可能纠正人们看法当中外语服务方面的不足之处，因为关于不足之处的范围和标准并不统一。例如，社区团体的一个主要抱怨是不会说英语群体或代表他们的社区团体没有参与决策过程；可是，关于规划证书的审查并不考量参与情况，而是关注公开会议“在必要时”是否提供口译员。不仅如此，联邦交通管理局在使用运输部关于不会说英语的人的准则对外语服务进行试点审查时，发现了好几个现行审查过程中无法发现的缺陷，而这样的缺陷在无数个机构中普遍存在。不过，我们必须指出，试点审查中发现的缺陷并不一定就表示该机构有歧视行为。无论如何，在运输部的现有审查过程中进一步纳入运输部关于不会说英语的人的准则的主要内容，提出关于缺陷的统一标准，可以帮助交通机构和大都会规划组织了解它们在总统行政命令和运输部关于不会说英语的人的准则下的责任，从而向不会说英语的人提供更好的服务。

关于执行行动的建议

为了使接受运输部资助的机构更好地知道和了解它们提供外语服务的责任，我们建议，在最后颁布运输部关于不会说英语的人的准则时，由运输部部长发出政策备忘录，或使用其它直接方法，把该准则分发给所有接受运输部资助的机构，并指示地区负责人让它们辖区内接受资助的机构充分了解该准则以及该准则规定的责任。

为了加强和改善交通机构和大都会规划组织提供的外语服务，我们建议运输部部长在颁布运输部修订准则时采取以下两个行动：

- 提供更多技术协助，例如样板或模式，帮助这些机构评估不会说英语群体的人数、分布情况和需要，提供关于外语服务的计划，评价各机构外语服务的效果。
- 向交通机构和大都会规划组织宣传联邦政府关于为不会说英语的人提供外语服务问题的现有资料，包括研讨会 www.lep.gov、同侪交流方案和现有培训方案，并在运输规划能力建设方案网站上建立明确的链接，使各机构能够方便取得这些资料。

为了使交通机构和大都会规划组织了解它们提供外语服务的责任，为了确保它们在业务、交通规划和决策过程方面提供足够的外语服务，我们建议运输部部长采取以下三个行动，把关于不会说英语的人的修订准则更充分地纳入现有审查过程：

- 在关于第六章遵守情况的审查和三年一次审查中列入问题，要求各机构说明是否进行了评估，是否制定了外语服务计划以及评价和监测机制。
- 在规划证书审查中包括更为具体的问题，了解在规划过程中是否提供外语服务以及是否让不会说英语群体参与。
- 在这些审查过程中规定关于提供外语服务不足之处的统一规范，确定不足之处会直接减少提供给不会说英语的人的服务或引起对该机构的抱怨。

运输部的评论

运输部官员对本报告初稿提出了评论，总的来说对报告的结论和建议表示同意，并提出一些技术性说明。这些说明已酌情列入本报告。官员特别表示，运输部已经在计划针对我们的建议采取行动，包括确保将运输部的修订准则充分而适当地散发，并加强对接受资助者的培训和技术协助。

方法

为了弄清楚交通机构和大都会规划组织用什么形式向不会说英语的群体提供外语服务，我们访问了七个大都会统计地区，⁷ 分别在阿肯色、加利福尼亚、伊利诺伊、北卡罗莱纳和德克萨斯等州。⁸ 我们利用人口普查的数据，根据不会说英语群体的人数、比例和增长率、使用语言的数目和使用公共交通的程度，选择了这几个地区。我们与 20 个交通机构、7 个大都会规划组织以及 16 个社区团体和维护民权的负责人进行了半结构性的面谈，并审核了各种文件和其它资料。除了这些个案研究和面谈，我们还参考了新泽西州运输部完成的 2004 年研究报告，其中包括一项关于全国交通机构的调查以及关于新泽西州不会说英语群体的调查和焦点小组调查。⁹ 为了了解运输部如何协助交通机构和大都会规划组织提供外语服务，我们与运输部了解外语服务资料的官员进行了面谈。我们审查和分析了运输部提供的协助以及联邦政府关于外语服务的其它资料来源。为了核查运输部联邦交通管

⁷ 大都会统计地区包含一个人口相当多的核心地区，加上与核心地区在社会和经济上高度整合的邻近社区。大都会统计地区由一个或者一个以上的县组成。

⁸ 我们访问的地区是：(1) Los Angeles/Riverside/Orange County, California; (2) San Francisco/Oakland/San Jose, California; (3) Chicago/Gary-Kenosha, Illinois, Indiana, Wisconsin; (4) Austin/San Marcos, Texas; (5) Fayetteville/Springdale/Rogers, Arkansas; (6) Raleigh/Durham/Chapel Hill, North Carolina; (7) Greensboro/ Winston-Salem/High Point, North Carolina.

⁹ Rongfang (Rachel) Liu 博士，《Mobility Information Needs of Limited English Proficiency (LEP) Travelers in New Jersey》(2004 年 12 月)。Liu 博士为新泽西州运输部 / 联邦公路局撰写了这一报告。

理局和联邦公路局如何监测交通机构和大都会规划组织提供外语服务的情况，我们访问了联邦交通管理局负责民权遵守情况审查和三年一次审查的官员以及联邦交通管理局和联邦公路局负责规划证书审查的官员。我们查阅了这三个审查过程的文件和结果，分析审查中考虑到外语服务的程度，以及审查者为确定外语服务不足所使用的规范。我们按照普遍接受的政府审计标准，从2005年2月到2005年10月间进行了上述工作。

政府问责局的联络人和向工作人员致谢

政府问责局联络人

Kate Siggerud (202)512-2834 or siggerudk@gao.gov

向工作人员致谢

除了上述一位，下列人士也对本报告做出了重要贡献：局长助理 Rita Grieco, Michelle Dresben, Edda Emmanuelli-Perez, Harriet Ganson, Joel Grossman, Diane Harper, Charlotte Kea, Grant Mallie, John M. Miller, Sara Ann Moessbauer, Marisela Perez, Ryan Vaughan, Andrew Von Ah, Mindi Weisenbloom, and Alwynne Wilbur.

GAO's Mission

The Government Accountability Office, the audit, evaluation and investigative arm of Congress, exists to support Congress in meeting its constitutional responsibilities and to help improve the performance and accountability of the federal government for the American people. GAO examines the use of public funds; evaluates federal programs and policies; and provides analyses, recommendations, and other assistance to help Congress make informed oversight, policy, and funding decisions. GAO's commitment to good government is reflected in its core values of accountability, integrity, and reliability.

Obtaining Copies of GAO Reports and Testimony

The fastest and easiest way to obtain copies of GAO documents at no cost is through GAO's Web site (www.gao.gov). Each weekday, GAO posts newly released reports, testimony, and correspondence on its Web site. To have GAO e-mail you a list of newly posted products every afternoon, go to www.gao.gov and select "Subscribe to Updates."

Order by Mail or Phone

The first copy of each printed report is free. Additional copies are \$2 each. A check or money order should be made out to the Superintendent of Documents. GAO also accepts VISA and Mastercard. Orders for 100 or more copies mailed to a single address are discounted 25 percent. Orders should be sent to:

U.S. Government Accountability Office
441 G Street NW, Room LM
Washington, D.C. 20548

To order by Phone: Voice: (202) 512-6000
 TDD: (202) 512-2537
 Fax: (202) 512-6061

To Report Fraud, Waste, and Abuse in Federal Programs

Contact:

Web site: www.gao.gov/fraudnet/fraudnet.htm

E-mail: fraudnet@gao.gov

Automated answering system: (800) 424-5454 or (202) 512-7470

Congressional Relations

Gloria Jarmon, Managing Director, JarmonG@gao.gov (202) 512-4400
U.S. Government Accountability Office, 441 G Street NW, Room 7125
Washington, D.C. 20548

Public Affairs

Paul Anderson, Managing Director, AndersonP1@gao.gov (202) 512-4800
U.S. Government Accountability Office, 441 G Street NW, Room 7149
Washington, D.C. 20548