



大会 — 第 42 届会议

经济委员会

议程项目 27：拟由经济委员会审议的其他问题

灾害与紧急情况下空中作业的作用 — 拉丁美洲民用航空委员会 成员国的经验

（由智利提交）

执行摘要

空中作业可理解为除人员、货物或邮件运输外，由航空器实施的所有商业性空中活动，例如消防作业、农业与建筑业支援、空中摄影与拍摄、勘察及监测飞行、人工增雨、医疗后送等。

受各类自然现象影响，尤其是极端天气与气候变化引发的自然现象（如森林火灾、洪水、滑坡等），许多国家面临紧急情况，不仅危及民众生命与生计、通信、连通性及基本服务获取渠道，还在整体上改变了大量民众的生活条件。

在这类场景下，支援、救援与物资供应行动至关重要，而其中大部分行动可通过航空器快速高效地开展。

本工作文件强调了空中作业及特殊飞行服务对灾害应对和整体经济发展的重要性，并强调各国需订立相关协议以推动此类活动的开展，具体包括消除彼此市场准入壁垒、简化行政及运行流程，同时不可忽视安全考量。该领域开展合作的一个值得注意的实例是拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）于 2023 年通过的《谅解备忘录》（MoU）。

行动：请大会：

- 注意到本工作文件所载信息，特别是拉丁美洲为外国运营人开展空中作业提供便利的合作经验；和
- 将此事项纳入本组织的工作方案，以期审议一般指南或协定范本，协助各国为外国运营人进入空中作业市场提供便利，特别是在紧急需求情况下。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标：航空运输经济发展确保实现经济繁荣和全民社会福祉。
-------	--------------------------------------

¹ 西班牙文版本由智利提供。

财务影响:	无
参考文件:	Doc 7300号文件: 《国际民用航空公约》

1. 引言

1.1 航空运输业对各国经济与发展的直接及间接影响，以及国际民用航空组织（ICAO）在构建管理框架方面开展的卓越工作，均已众所周知且通常广为传播。该框架不仅包含构成国际航空法的各项条约，还涵盖使发展成为可能的航空运输协定网络。然而，由于地理范围更为有限，空中作业或专门飞行服务（即所有借助航空器开展、以营利为目的且不涉及人员或货物跨地域运输的活动）如果其范围涉及国际或跨境的情况，并未被纳入适当的管理框架。空中作业具备多项有别于运输服务的特征，例如：所用航空器的类型与尺寸；直升机和近年来遥控驾驶航空器系统（RPAS）的频繁应用；高度专业性导致合格人员稀缺；作业需求多源于突发情况或意外事件，这意味着其本质具有非常规性，且需要更快速地采取行政行动；以及在紧急情况、灾害、卫生、社会等各类需求场景下，空中作业与救济服务存在紧密关联。

1.2 尽管空中作业市场规模远小于航空运输市场，但我们不应低估其发展潜力，以及其对各国经济，特别是对各国预防和应对自然及人为灾害的能力可能产生的重要作用。许多国家每年都面临森林火灾、洪水、滑坡、地震等灾害造成的严重后果，或在农业、矿业、建筑业、渔业等产业扩张方面有重要需求。在所有这些领域中，空中作业支援至关重要。当地面通信受损时，地理与气候条件可能会加大灾害应对、交通连通性及援助的难度。影响这些服务发展的另一个因素是，受所用航空器的大小和航程限制，且与当地即时事件相关，空中作业通常局限于国内运营。然而，结合前文所述内容，空中作业的跨境发展具备可行性，且能使周边或邻近国家民众受益，而这需要消除潜在障碍。

1.3 然而，并非所有国家都具备必要的经济或航空资源 — 特别是足够数量的适用航空器及具备此类作业资质的机组人员。这一情况在拉丁美洲地区已有所体现，该地区国家在灾害应对、偏远地区通达以及医疗物资等各类物资运送方面，难以组织起有效的响应行动。智利拥有约 120 家各类空中作业运营人，均通过了最高安全标准认证，并配备现代化的飞机及直升机机队。该地区某些其他国家也具备类似条件，但对多数国家而言，实际情况却截然不同。

2. 分析：拉丁美洲的经验

2.1 提供商业航空服务的最低要求通常包括航空器技术规格、机组能力以及商业和运营许可，所有这些都受各国国家法规的约束，且必须遵守各当局制定的程序。然而，若此类服务是在航空器登记国或供应商公司所在地以外的地区提供，则会有额外要求，甚至予以禁止或限制。对于航空运输服务，要获取必要认证并在外国开展活动，需遵循一定程度上统一的程序。而对于航空作业，协定的形式或内容并未实现同等标准化，也缺乏充分的协调，以便利并放宽其在其他国家的应用。

2.2 考虑到这一点，并鉴于该地区部分国家拥有更庞大、更现代化的航空器机队，以及足够数量具备技术资质的飞行员和运营人，并且具备可以在其他国家领土上部署的能力，拉丁美洲民用航空委

员会于 2023 年发起了一项促进空中作业领域合作的倡议，在紧急情况下允许一成员国的运营人在另一成员国领土内开展空中作业，或在必要时支持当地运营人或补充运力，从而以非歧视方式开放此类业务的准入。为此，委员会还拟定了一份《谅解备忘录》，承诺在不影响安全的前提下，简化并加快针对官方宣布的紧急状态或各国确定的类似情形下所涉及的航空器规格认证、机组人员资质审批及签发许可程序。

2.3 该谅解备忘录旨在给予其他签署国的空中作业运营人平等待遇；其文本可查阅 https://clac-lacac.org/documents/?lang=en#MoU-EstMie_eng。在这方面，除其他事项外，备忘录还列明了多项承诺：准确告知有关各方为开展空中作业活动需联系的组织、部门或人员；通过承认和验证相关公司在原籍国签发的文件，简化并加快对其他缔约方运营人的认证程序；为验证其他缔约方向机组人员和其他技术人员颁发的执照提供便利；简化和加快为外国空中作业运营人提供服务的航空器维修单位的运营审批程序；建立外国空中作业公司名录，提供其授权、认证、执照和技术能力信息，以便为未来授予许可提供便利；就最佳做法和空中作业的管理交流信息、技术专门知识、技术规章和程序手册。

2.4 我们认为这一文书是一项有益倡议；在拉丁美洲民用航空委员会共 22 个成员国中，现有 11 个缔约国。该备忘录已成功应用于应对该地区国家面临的气候紧急情况，例如，前一年 10 月至 2025 年 3 月期间，阿根廷与智利南部边境巴塔哥尼亚地区的森林火灾，当时两国航空器跨越边界共同灭火。因此，我们认为，这一工具可为起草供国际民航组织成员国使用的通用指导材料提供借鉴，以激励在其领土内开展空中作业。

2.5 尽管航权的概念不适用于空中作业，但通过采用国际民航组织在航空运输领域推行的同等自由化方法，可以在开放市场和消除竞争壁垒方面取得进展，从而扩大向各国及广大民众提供的服务范围，特别是在威胁人民生命和社区生存的紧急和灾害情况下。