

「捷星」挑戰香港「第七航權」

香港中文大學航空政策研究中心政策研究主任

羅祥國

本文章以〈「捷星」挑戰香港「第七航權」〉為標題，刊登於二零一三年一月一日信報財經新聞(第 A10 頁)

近日香港傳媒已廣泛報道，兩間境外航空公司 Jetstar (澳洲航空 [Qantas Group Holdings, QGH]) 旗下的捷星航空) 與中國東方航空將聯手經營 (據悉是 50:50 的合營公司) ，成立以本港為基地的「捷星香港」，以廉航模式申請使用香港的航權，經營以香港為起點的國際航線。香港市民都熱切期待平價機票的來臨。

香港不利廉航發展

全球的廉航業務近二十年有長足發展，已佔歐美市場約 30%、佔亞洲市場約 20%，而香港市場卻低於 5%。香港現在的廉航服務主要由多間東南亞航空公司提供東南亞各大城市來回香港的服務，春秋航空則提供非常有限的國內航班。

香港現在航空市場的經營環境，並不利於廉航的全面發展，原因有以下數點：

- 一、國內龐大的航空市場，並未向境外廉航 (包括香港) 全面開放；
- 二、亞洲航空市場仍有很多結構性限制，就東南亞市場而言，新加坡在文化和經濟方面，比香港更有利於建立一個緊密的東南亞廉航市場；
- 三、香港機場於繁忙時間已全面飽和，廉航要爭取更多適當的升降時段，並不容易；
- 四、香港航空業的經營成本高，甘泉航空 2008 年結業就是一個好例子；
- 五、香港政府沒有提供有效的優惠政策，以推動廉航在香港的發展。

須保護「本地航空公司」

雖然「捷星香港」成立之初，經營的航班可能不多，對香港整體航空業影響有限，但它的背景卻值得關注。Jetstar 是澳洲航空公司全資擁有的廉價航空公司，在亞太區已成立多間的聯營子公司，捷星卻沒有控股權，控股主要是當地航空公司，例如：一、在新加坡註冊經營的 Jetstar Asia，是由一間名為 Newstar Holdings 的公司管理，其中的大股東是新加坡公司 Westbrook Investments，擁有 51% 股份，而擁有 Jetstar 的 QGH 則擁有 49%；二、在越南註冊經營的 Jetstar Pacific，大部分股權由 Vietnam Airlines 擁有，QGH 只佔 30% 股份；三、在日本註冊經營的 Jetstar Japan，是由 QGH、Japan Airlines、Mitsubishi Corporation 和 Century Tokyo Leasing Corporation 成立的合資公司，QGH 並沒有控股權和管理權。

此外，在紐西蘭註冊經營的 Jetstar，則由 QGH 全資擁有，因澳洲與紐西蘭之間已簽訂全面開放的航空協議。

事實上，絕大多數的國家在定義「本地航空公司」時，都是以本國國民擁有控股權和實質管理權為原則（substantial ownership and effective control），美國如是、新加坡如是，歐盟成員國則以歐盟國民為基礎。但香港由於歷史因素，「本地航空公司」的定義不是以中國公民或香港永久居民為基礎，而是以「香港為主要營業地」為基礎。

Jetstar 及東航都是香港的境外航空公司，它們分別不符合作為香港「本地航空公司」的定義，不能使用香港的航權。但如果它們合營一間子公司（而澳洲的 Jetstar 很可能是擁有實質的控股權和管理權），並在香港註冊一家聲稱是以香港為「主要營業地」的航公司，依據香港法例 448A 章，則可以向香港特區政府申請使用香港的航權，經營國內及其他國際航線。

這基本上是涉及一家境外航空公司使用國際航空協議內「第七航權」的安排（「第七航權」是指一個國家的航空公司可以在境外兩個國家之間開辦航線，而不須在自己的國家起始或終止），而香港從未有先例；中國亦未開放「第七航權」予任何國家。對香港來說，在中國註冊的東航，亦不應享有使用香港航權的「特權」，遑論是澳洲的 Jetstar。

不應開放「第七航權」

根據《基本法》的第 131 條及 132 條，國際航空公司如果經香港進出中國，有關的航空運輸協議，須由中央人民政府簽定。這問題不只是「捷星香港」是否須要再獲中國批准，才可以在香港經營往返國內的航線，這更涉及到中央是否已根據《基本法》第 133 條，具體授權特區政府可開放「第

七航權」予某些國家的航空公司（從香港只往返第三國家）；這是涉及「國家主權」的嚴肅領域，香港特區政府未必可以單方面決定處理。

如果 Jetstar 能成功註冊為香港「本地航空公司」，其他歐美航空公司可能也會以此方法進入香港航空市場，侵佔香港本地航空業的利益，真正本地航空公司的經營一定受到衝擊。

國際間的航空協議現在仍以雙邊協議為主流，以互利為基礎。如果今次 Jetstar 能成功在香港註冊經營，這會開了個大缺口，未來香港政府與其他國家進行開放航權談判，以為香港航空業爭取更大利益，則會非常困難。

香港政府以「香港為主要營業地」，作為「本地航空公司」定議的基礎，並沒有加入適當「國民控制權」的內涵；這當然是有其殖民地歷史的因素，但這是全球航空中心都絕無僅有所採用的概念。

在近年全球航空業的結構性發展趨勢下，香港對「本地航空公司」的定義並未能與時並進，不自覺地讓境外航空公司可以未經利益對等的談判開放條件下，「合法掠奪」香港航權的利益。這情況應怎樣在政府行政安排上和法理依據上作考慮？香港政府必須審慎處理。