

香港應與伊朗簽訂航權協議

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〈香港應與伊朗簽訂航權協議〉為標題，刊登於二零一七年五月十日信報財經新聞(第 A18 頁)

香港航空業的長遠發展，除了需要盡快建成第三條跑道外，加強人才培訓和促進大灣區的航空協作至為重要。此外，政府能更積極的啟動航權談判，為香港航空業編織更大的航空網絡，爭取每一個市場的先機，這亦是業界所期望的。

2010 年，香港共簽訂 61 項國際航權協議；至 2016 年，這只上升到 65 項（新加坡與超過 130 個國家和地區簽訂航權協議），再包括幾項初步協議。特別在「一帶一路」上多個重要國家，包括埃及、伊朗、波蘭等，香港至今仍未有與其簽訂航權協議。

國際制裁 重創伊朗航空業

近期業界對伊朗的航空市場有殷切的期望，但特區政府仍未有積極的回應，其中涉及多方面的因素，筆者嘗試作初步的探討。

伊朗自 1979 年的革命後，美國政府停止了對伊朗的外交及經濟連繫，禁止了自伊朗的石油進口及凍結了伊朗約 110 億美元的資產。直至 2006 年，聯合國安理會就伊朗的核計劃作出進一步的更廣泛制裁；在 2012 年，歐盟亦加強禁制伊朗石油的進口。在這些廣泛的經濟制裁措施中，航空業也是重要的針對行業，其中包括：

- 一、禁止美國企業出口可供軍民兩用的航空產品到伊朗，如航空業的導航系統、推動器和空管系統等；
- 二、禁止部分飛機零件的出口和轉口；
- 三、所有與航空業產品相關的出口，必須申請（無論是美國或境外公司）出口許可證；
- 四、在 2010 年，美國進一步禁止了任何石油產品出售予伊朗，國際航空

公司再不能在歐洲和亞洲向伊朗航空公司提供飛機燃油。

直至 2016 年，伊朗共約有 250 架民用航機，其中只約有 160 架可以運作，都是在 1979 年前購買的，很多航機因缺乏零部件和適當維修而廢置。在 1990 年代，伊朗只能透過第三國購買二手的飛機，因為當時禁運的措施對生產 10 年以上的二手飛機的限制是相對寬鬆的。

放寬一年 行業發展速

伊朗航空業面對的嚴峻經營環境，在 2016 年初出現重大轉機。在 2016 年 1 月 16 日，伊朗停止了其核計劃中的軍事用途的發展和安排，這亦得到國際原子能機構（International Atomic Energy Agency）所確認；伊朗已執行與美國、英國、法國、中國、俄羅斯和德國的六方協議（Joint Comprehensive Plan of Action），美國和歐盟即時取消了對伊朗航空業的部分制裁措施，其具體的安排如下：

- 一、歐盟批准歐盟公民及企業對任何伊朗公民及企業出售及出口飛機、飛機零部件、技術等；但這不包括仍然保留在歐盟制裁名單內的伊朗公民；
- 二、歐盟批准歐盟公民及企業可與伊朗公民及企業成立合營公司經營伊朗航空業；
- 三、就美國而言，如果涉及與伊朗公民及企業交易有關航空業的項目中，有高於 10% 的美國生產來源、美國公民或美國的金融系統參與；這項目必須獲得美國財政部 Office of Foreign Assets Control 的批准；
- 四、就「六方協議」而言，如果美國和歐盟認為伊朗並沒有遵守有關承諾，其有權重新引入制裁；美國的新制裁對已簽的協議都會即時生效和禁止，而歐盟的新制裁並不影響正在執行的協議。

伊朗在放寬對其制裁的第一年，已全面採購新飛機。在 2016 年 12 月，其與空客達成 180 億美元的合約購買 100 架飛機；亦與波音達成協議，以 166 億美元購買 80 架飛機，分 10 年交付（自 1977 年，波音就沒有出售飛機給伊朗）。此外，伊朗再透過一間國際飛機租賃公司，租用 77 架空客及波音的飛機。

在國際長途航線方面，歐洲和亞洲兩地都重啟和發展伊朗市場：在歐洲方面，包括巴黎、哥本哈根、倫敦、慕尼黑、柏林、米蘭等；在亞洲方面，包括廣州、上海、北京、德里、吉隆坡、曼谷等。這些長途航線主要由伊朗的私營航空公司馬漢航空（Mahan Air）經營。

航權協議的政經考慮

伊朗是幾千年的文明古國，與中國政經關係密切；近年重投國際社會，經貿發展迅速，是「一帶一路」策略的重點。伊朗多年前政局不穩，不少國民移居海外，特別在北美、歐洲和澳洲，都有龐大的社群（以數十萬計）；他們就商貿和探親往返伊朗，對航空業的需求不斷上升，香港正是一個方便的接駁點。

據悉，香港航空業界和伊朗政府都有積極的態度，香港業界對航線經濟效益的評估正面，希望開啟兩地的直航。特區政府至今政策比較保守，似乎並未有任何的回應，以啟動雙方的航權談判。

這其中的一個主要原因，很可能是與美國的現有制裁措施有關。美國自2016年雖然大大放寬了對伊朗航空業的制裁，現在仍有4間伊朗的私營航空公司在美國的制裁名單內，馬漢航空則是最大的一間（擁有56架航機）。美國政府認為，馬漢航空自敘利亞於2011年發生內戰以來，就運送武器及軍事人員到敘利亞協助獨裁政府，這是違反美國和全球的利益。明顯地，美國政府對馬漢航空的制裁，現在已得不到歐盟和亞洲很多國家的認同。我們亦觀察到：美國在亞洲的主要盟友（包括日本、南韓、新加坡等），以及澳洲，亦沒有與伊朗簽訂航權協議。

香港航空業的發展，主要建基於不斷拓展的國際航空網絡。伊朗多年來受歐美政府制裁，近期已有重大改善。當然，美國政府仍維持部分制裁措施，其政策並有反覆。香港作為在南中國的國際大都會，航空業和國際聯繫正是我們的命脈。本港航空業既然已願意承擔開拓業務的風險，這亦配合北京「一帶一路」的大策略，政府應多諮詢業界和社會大眾的意見，集思廣益，在複雜的國際和地緣政治環境中，為香港尋找出路。

此外，國際航空業界對伊朗航空公司機隊的維修保養質素，以及機場設施的安全性，存有憂慮，這也是我們必須關注的。