

# 新加坡旅游业政策发展评析

罗文标

自1965年独立以来,新加坡发展旅游业的政策随着国际国内环境的变化在不断的调整。旅游战略的正确制定和实施,一系列便于实施的旅游业支持政策,良好的旅游基础设施、投资环境和资源整合能力,都是新加坡旅游业蓬勃发展、成为地区旅游强国的重要原因。

## 引言

按照世界经济论坛发布的《旅游竞争力报告2015》的评估,新加坡旅游资源条件并不好,在世界200多个国家和地区中,自然资源排名第94位,文化资源排名第29位,但是由于其良好的政策条件(世界第6位),及优秀的商业环境及基础设施(世界第5位),使其旅游竞争力在世界名列前茅。由此可见,非常具有竞争力的政策使新加坡拥有良好的基础设施、投资环境和资源整合能力,从旅游竞争力的角度来看,新加坡已经达到了东南亚旅游中心的目标。

## 一、国家旅游发展政策及其演变

发展旅游业,新加坡首先有一些经济上的优势。1965年独立以来,GDP一直保持持续增长态势,年平均增长率达到13%,2008年已经达到1819.5亿美元,高于大部分其他亚洲国家。联合国自1996年起将新加坡列为发达国家。据IMF统计,2008年新加坡人均GDP已达到38972美元,位列世界第22位,在亚洲排名第4。

另外,在谈到东南亚地区旅游业的时候,其发展有一些共同的特点。例如政府主导,重视旅游服务贸易的出口,即大力发展入境旅游;重视区域合作,建立灵活有效的协调机制;完善多层次的产品系列吸引不同的游客;简化旅游手续,实现区域的便利化等等。但是东南亚各国发展旅游业政策的差异较大,新加坡旅游业的政策也随着国际国内环境的发展在不断的调整。

### (一) 1965年至20世纪80年代中期

自1965年独立之后,受全球交通和通信设施发展的推动,旅行变得越来越便宜,这为新加坡旅游业的发展提供了最为关键的推动力。成立于1964年的新加坡旅游促进局认为,当时新加坡吸引游客最大的优势是地理和文化上的优势,新加坡可以成为一个西方游客了解和进入亚洲的门户,因此力图塑造新加坡“亚洲集锦”(InstantAsia)的形象,使西方游客在新加坡就可以迅速体验到亚洲的文化特质。这一时期新加坡发展的旅游景点都致力于融入亚洲文化,例如新加坡的手工艺基地,亚洲文化集锦园(InstantAsiaCulturalShow)等,都具有这样的特征。

这一时期与旅游服务贸易有关的发展政策,主要包括鼓励建设宾馆(建设了包括希尔顿在内的5所宾馆);1967年的“花园城市宣言”(清除城市垃圾,进行针对游客的国土建设,进行有计划的植树和城市花园建设);发展会议旅游(通过招揽会议吸

引游客,并专门成立了新加坡国际会议会务局)等。

其间,新加坡旅游业获得了一定的发展,也为新加坡解决了几个难题,第一是作为新独立国家内需不足的问题,第二是城市和相关产业设施有待发展的问题,第三是就业的问题,因此可以看出,新加坡政府很早就意识到了旅游业的重要性。

### (二) 20世纪80年代中期至90年代

到20世纪80年代中期,随着全球经济衰退,新加坡旅游业深受影响。1982年新加坡旅游入境人数的增长率为4.5%,是自新加坡旅游促进局成立以来最低的一年,到1983年进一步降低到-3.5%,尽管1984年、1985年旅游入境人数增长率重新为正数,但仍然很低。旅游者的减少直接导致旅馆业床位的过剩。同时,新加坡旅游业还暴露出另一个问题:即随着城市化、现代化的进程,以及对文化遗产保护措施的不足,新加坡传统的自然、历史和文化吸引物都逐步衰退,这也使新加坡旅游逐步失去吸引力。

面对全球旅游市场的结构性改变和经济衰退,新加坡政府相关部门重新定位了旅游业,提出了“国际商业服务业中心”战略,大力发展商务旅游和会议旅游。同时,保护文化遗产也成为一条重要的发展副线。1986年,新加坡贸易及工业部提出了“旅游产品开发规划”(TourismProductDevelopment)以城市开发厅为主体,专门吸收了旅游促进局的意见,制定了历史地区的保护总体规划。共投资2.23亿美元重新发展民族风味的地带,例如中国城、小印度和甘榜哥南回教文化区等,以及新加坡河、莱佛士大酒店和武吉士街等重要历史景区。

### (三) 20世纪90年代中后期至今

1995年,新加坡旅游促进局发布了名为“战略增长规划”(TheStrategicPlanforGrowth)的旅游业总体规划。此规划评估了1986年的旅游产品开发规划,指出新加坡的旅游设施已较为完善,目前最重要的问题已经不是发展新的吸引物,而是提升整体旅游风情。新加坡旅游业的发展重点开始由基础设施、接待设施和单体的旅游景区景点逐渐转移到整体性的旅游目的地建设上来。在这样的基本发展方向下,采取了如下的一些新政策和举措。

1.“无限制旅游”战略。1996年新加坡旅游促进局发布报告“国家旅游工作规划”(NationalTourismPlanningExercise),以及《21世纪旅游:旅游之都的视野》(Tourism21:VisionofaTour

ismCapital) 两份文件。全面分析了新加坡旅游服务贸易所面临的竞争态势,指出新加坡周边新的旅游目的地例如马来西亚和印尼,都已经开放,并与新加坡形成激烈竞争。与这些邻国相比,新加坡地少、资源少,在文化和资源上处于劣势。在这样的格局上,新加坡旅游局提出了无限制旅游(tourismunlimited)的概念来因对,该计划由“让世界来新加坡”和“让新加坡面向世界”两大口号组成,旨在打开传统的地理边界,打包互补的产品,加强新加坡及所处区域的联系,让新加坡成为东南亚的“旅游中心”(tourismhub),成为进入东南亚的“首要节点”(primalnode),使新加坡能站在东南亚旅游中心的位置上从东南亚不断做大的整体旅游格局中获取好处。

为此,一方面,新加坡跨越国界,选择邻近地区有吸引力的旅游产品,与新加坡旅游产品进行打包,形成跨地域的旅游产品互补机制,谋求国内旅游和区域旅游的共同发展;另一方面,新加坡特别强调积极开展政府间合作;同时,新加坡旅游促进局还鼓励私人投资企业走出国门,在周边地区开发重要的旅游产品,以对新加坡旅游的吸引力形成互补和扩充。

2.“新亚洲-新加坡”。1995年,新加坡对其“亚洲集锦”的旅游形象进行了改变,新的口号为“新亚洲-新加坡”。这一口号旨在突出新加坡繁荣进取,充满亚洲精神的形象,这种新的形象一方面站在亚洲的高度,从而与“旅游中心”、“首要节点”的目标相配合;另一方面也迎合了旅游者对当时新加坡的形象,游客眼中的新加坡主要特色已经由异国风情、多元文化转变为环境优美和拥有世界级基础设施的繁荣都市,这种旅游口号的宣传从而与国家形象战略结合在一起。

3.发展博彩业。2005年,新加坡政府正式批准了博彩业的经营,新加坡总的计划是在滨海湾和圣淘沙各兴建一座包含赌场在内的综合娱乐城。新赌场在2009年正式营业后,主题公园、露天广场、购物中心、豪华宾馆等一系列周边产业也都陆续发展了起来。通过发展博彩业,达到了预期的一些目标:即新加坡的入境游客数量翻番,达到1700万人次,使旅游业年收入达到180亿美元,并新增近10万个就业岗位。

4.便于实施的旅游业支持政策。由于旅游业对于新加坡的重要战略意义,新加坡出台了一系列旨在推动旅游业长期可持续发展、且便于实施的政策。在现行政策中,最为重要的是下列几个项目。(1)旅游发展援助计划(TheTourismDevelopmentAssistanceScheme):该计划的主要内容包括:鼓励旅游企业提高管理水平,支持其开发创新旅游产品;协助各协会吸纳国际专业会务组织在新加坡举办世界性会议;通过不定期举办世界级的节事活动,吸引游客;鼓励并支持不同的旅游实体间的合作,使其产生协同效应。该计划对在新加坡以及其他政府注册的所有公司和协会都适用,符合条件的公司或协会都可以向旅游局提出申请获得援助。在实施中,主要以补偿金的形式分摊一部分专业服务、设施和材料、产品成本和开发市场的成本。以旅游发展援助计划的子项目“旅游技术基金”(TourismTechnologyFund)为例。该项目主要是为了加速旅游企业技术创新,对能提升游客体验和商业效率的技术项目给予总经费为1000万新加坡元的支持。资助企业

申请后,政府以许可费的形式发放,并用于专业设施更新、设备和原料购买、支付营销费用等。入境旅游营销双重扣税(DoubleTaxDeductionforInboundTourismPromotion):入境旅游营销双重扣税主要目的是鼓励旅游公司积极参与到新加坡旅游局支持的海外营销活动中来,以吸引更多入境旅游者。该项目规定了扣税的主体要求,包括必须是新加坡的企业,并致力于发展新加坡的入境旅游。其次,新加坡旅游局明确了一系列参加旅游局支持的海外营销活动所涉及的费用,例如飞机票、住宿和津贴费用,宣传费用,展览会场地相关费用等等。对于这些费用,乘以2从公司的须纳税收入中扣除。当地贸易展览会双重扣税(DoubleTaxDeductionforLocalTradeExhibitions):该项目旨在鼓励新加坡企业参加在新加坡举办的新加坡旅游局支持的国际性贸易展览会,以扩大市场。在援助的范围上,所涉及的公司可以从他们须纳税收入中扣除旅游局所列的费用清单上的两倍费用。旗舰店的投资津贴计划(InvestmentAllowanceSchemeforFlagshipConcepts):这一计划从2005年开始实施,目标是为了鼓励零售店、饮食店和娱乐场所投资旗舰店。作为新加坡政府经济扩张性刺激法案的一部分,该计划鼓励有竞争力的企业,在规定的地区内开设能够吸引国际旅游者兴趣的旗舰店。大型节事的所得税优惠(ConcessionaryTaxRateforApprovedMegaevents):该计划实施的时间为2005年4月1日到2010年3月31日,对引进或举办许可的大型节事的组织者给予10%的所得税优惠。新加坡的电影计划(FilminSingaporeScheme):给予国际性的电影制作者和广播公司在新加坡拍摄、生产和后期处理的便利。旨在通过有效的电影电视媒体手段向国际旅游者推广新加坡的旅游目的地形象。旅游业培训计划(TrainingIndustryProfessionalsinTourism):这一计划是通过奖学金或助学金的形式发放补助费用,以支持旅游公司发展自身的人力资源。新加坡的旅游公司对员工进行培训,可以补助50%-70%的相关费用。

## 二、结论

新加坡本身的旅游资源不算丰富,其旅游业能发展到现在地步,主要依靠的是对资源的整合能力。目前的新加坡旅游业已经不是单纯的景区景点旅游,而是通过整合多方面资源,发展成更深入广泛的城市旅游、区域旅游,甚至跨边界的“无限制旅游”。新加坡现行的旅游业政策,实际上也远远超越了狭义旅游业的边界,具备综合性的框架。例如,新加坡旅游局以实际的财政政策支持国内零售业、饮食店和娱乐场所的发展、批准发展博彩业等,都实际上将旅游业的管理链条延伸到了商业、文化创意产业等领域之内,因此,新加坡才能将旅游业的竞争力扎根于城市竞争力之中,从而争取到了区域“旅游中心”的地位。

同时,新加坡旅游政策并没有因为旅游业向纵深方向延伸而变得漫无目的,相反,一系列的政策措施都有明确的目的。所有的这些措施,都围绕“新亚洲-新加坡”的形象展开,旨在达成“旅游中心”、“首要节点”的目标。因此,所有的资助措施,都有明确的受益人和申请程序,有旅游局认可的条款,并与重要的旅游业发展、营销措施相联系。

(作者单位:广州科技职业技术学院财经学院)