

# 塔吉克斯坦经济开发区立法研究

胡塞尼

上海大学法学院国际法专业, 上海

收稿日期: 2022年12月19日; 录用日期: 2022年12月30日; 发布日期: 2023年1月30日

## 摘要

本文分析了塔吉克斯坦共和国经济开发区立法现状及存在的问题, 从土地利用存在的立法、开发区政府法律主体地位、开发区政策优惠相关法律分析目前塔吉克斯坦经济开发区立法中存在的问题。最后提出塔吉克斯坦共和国经济开发区立法需要完善, 提出解决土地利用效率的法律对策有: 合理的土地规划, 采取逐步开发模式, 做好征地农民补偿安置工作; 明确开发区政府法律主体地位, 立法保证优惠政策扶持, 明确各个产业发展法律化与制度化。

## 关键词

塔吉克斯坦, 经济开发区, 立法

# Research on the Legislation of the Economic Development Zone of the Republic of Tajikistan

Asozoda Khusayni

Major in International Law, Law School, Shanghai University, Shanghai

Received: Dec. 19<sup>th</sup>, 2022; accepted: Dec. 30<sup>th</sup>, 2022; published: Jan. 30<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

This paper analyzes the current legislative situation and existing problems of the economic development zones of the Republic of Tajikistan, and analyzes the existing problems in the legislation of the economic development zones of Tajikistan from the legislation of land use, the legal subject status of the government of the development zones, and the laws related to preferential policies for development zones. Finally, it proposes that the legislation of the economic develop-

文章引用: 胡塞尼. 塔吉克斯坦经济开发区立法研究[J]. 法学, 2023, 11(1): 235-241.

DOI: 10.12677/ojls.2023.111033

ment zone of the Republic of Tajikistan should be improved, and the legal countermeasures to solve the land use efficiency should be as follows: reasonable land planning, taking a gradual development model, and doing a good job in the compensation and resettlement of land requisitioned farmers; clarify the legal subject status of the development zone government, and legislate to ensure preferential policy support, and the legalization and institutionalization of the development of each industry shall be clarified.

## Keywords

Tajikistan, Economic Development Zone, Legislation

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

经济开发区一般是国家规划建设的基础设施,通过对基础设施的投资建设,给予相应的优惠扶持政策等办理特色产业,通过这种形式来吸引外资企业入驻,开发技术产业的称之为技术开发区,另外如果是为了扩大出口的,则成为出口加工区。在塔吉克斯坦有5个经济开发区:索格德、喷赤、伊什卡石姆、丹加拉、库洛布五个经济开发区。因为地理位置的不同,它们中的每一个都有自己的特色、类型和目的。在塔吉克斯坦共和国境内创建的所有经济开发区都旨在通过吸引本地和外资并引入先进的管理和实践来刺激该国及其地区经济的可持续发展。塔吉克斯坦建立经济开发区的主要目的是吸引外资,提高科学技术水平、扩大出口;以及提高人口的素质和落后地区的发展水平,推进经济发展,与整个国家的发展息息相关,为解决国内经济发展中存在的问题,更好地推进塔吉克斯坦的经济发展,需要制定和完善经济开发区相关的法律措施,为塔吉克斯坦的经济发展提供有利的投资环境。[1]

## 2. 塔吉克斯坦经济开发区立法现状

### 2.1. 经济开发区的界定与特点

塔吉克斯坦经济开发区界定中,主要是以2011年颁布的《经济开发区法》中界定为准,认为经济开发区是在将塔吉克斯坦国内某地区发展区域经济,划定某一区域提供优惠政策或法律法规支持等让该区域能够成为塔吉克斯坦或该地区发展的增长极,这样的区域称之为塔吉克斯坦经济开发区。该区域主要发展制造业、商业和服务业,以保障就业为主要目的,能够从国外引进技术及管理经验,将塔吉克斯坦国内外的研发成果应用到生产中去,并在塔吉克斯坦全国内进行推广,积极在该区域中开展科技和创新,培养专业技术人才,利用经济开发区扩大消费品生产服务。塔吉克斯坦经济开发区的特点具体有以下几点:

第一,由国家立法成立,并由经济贸易发展部直接管理。塔吉克斯坦的经济开发区是在塔吉克斯坦国家立法的基础上由国家统一提出并建立经济开发区,有该国经济贸易发展部直接领导,属于国家级的经济开发区。

第二,位于边境地区,主要吸纳外国企业投资。塔吉克斯坦经济开发区成立的目的是主要是吸纳外国企业直接投资来发展本国经济,多是位于边境地区,便于贸易发展。

第三，以资源型开发加工业为主，以商贸服务业为辅。塔吉克斯坦是矿产、棉花等工业农业资源较为丰富的国家，在经济开发区企业类型中多是以国际合资形式建立的资源开发性企业为主，另外还有一些做贸易服务行业的企业。

## 2.2. 2004 年版《经济开发区法》

塔吉克斯坦政府早就认识到了经济开发区对于推动该国经济发展的重要性，加强了对经济开发区的立法，于 2004 年 2 月 18 日通过《经济开发区法》，并于 2004 年 5 月 15 日正式实施。这部法律的颁布实施对于该国政府更好地吸引国外企业来投资经济开发区提供了法律保障，该法律规定了由经济区的建立、运作和清算等，规范了经济开发区中的企业投资及生产、贸易活动，该法律的颁布对于推动塔吉克斯坦经济开发区更好地运行提供了制度保障。<sup>[2]</sup>

《经济开发区法》分为三章，第一章对经济开发区的相关观念、建立经济开发区的目标、经济开发区主体注册程序等进行规定。第二章指出经济安开发区的管理机构及经济开发区的管理权。第三章对经济开发区的法律制度的规定，包括了经济开发区法律制度的特征、特别海关制度、经济开发区的金融和货币法规、税收优惠、经济开发区劳动关系的规定、经济开发区的独立预算、银行和非银行金融组织的活动、保险和争端审议程序等方面的规定。

随着该法律的颁布，相继建立了索格德、喷赤、伊什卡石姆等经济开发区，但是在经济开发区建设中出现了很多新的问题是现行的《经济开发区法》中没有规范的。如在塔吉克斯坦经济开发区出现了工艺产品制造、贸易服务业、科技研发产业等不同的产业类型，而 2004 年颁布的《经济开发区》中并未能对这些不同类型的企业进行区分，而是统一采用一种规定，显然已经不符合当下的现实情况。另外，关于塔吉克斯坦经济开发区管理及优惠政策等方面，2004 年的颁布的《经济开发区法》已略显陈旧，故需要对该法进行重新修订。

## 2.3. 2011 年版《新经济开发区法》

在 2011 年 2 月 23 日塔吉克斯坦国家议会审议通过了《新经济开发区法》，并于 2011 年 3 月 25 日正式实施，与此同时，宣布 2004 年颁布的《经济开发区法》无效。《新经济开发区法》共分为五章 34 条，较为详细地对塔吉克斯坦经济开发区的基本情况、经济开发区程序、经济开发区的管理、经济开发区的法律制度及争端审议程序、清算等最终情况作了规定。较为详细地对经济开发区的管理活动、税收法律等作了具体规定。另外，塔吉克斯坦各个经济开发区自身对如何进行企业注册、审批等行政流程等做了一系列的规定，以此正确引导企业正确办理相关手续。<sup>[3]</sup>

## 3. 塔吉克斯坦经济开发区立法中存在的问题

### 3.1. 土地利用存在的立法问题

在《新塔吉克斯坦经济开发区法》中，塔吉克斯坦政府在经济开发区土地利用上根据不同的行业类型建立不同的土地使用类型，主要分为以下几块：

第一，工业制造用地。指发展和刺激工业部门发展的生产用地，这类型的区域是通过将个体经营企业及外国工业制造投资企业转移到开发区，免除其土地使用权的租金，通过这些优惠措施促使这些企业能够在这进行重新配置和重建。

第二，商业服务用地。主要是为在经济开发区进行餐饮服务、旅游、健康医疗、工程咨询、信贷金融、审计保险类的公司设立的，这部分会集中安排在塔吉克斯坦经济开发区中的商务区，这部分的土地使用上只支付商务区的租金，且在租金方面相对比较优惠。

第三, 创新科技用地。在经济开发区中划分出专门的科技园, 进行集中管理, 一般而言土地使用上有 10-15 年的免费使用期限。

另外, 经济开发区土地有 50 年的使用期限, 50 年后, 可以提前 2 年申请继续使用该土地。在土地范围的划分上, 该法律规定先需要地方政府提出提案, 之后由地方政府提交给塔吉克斯坦杜尚别中央政府审议批准之后方可建立起经济开发区。

经济开发区建设是对土地资源的一种重新利用, 是对土地资源的重新配置, 塔吉克斯坦通过立法的形式对土地资源进行管理, 使得同种类型的产业在经济开发区有限的土地资源中迅速集中起来从而获得一定的规模效应, 从而解决管理的成本。但是从目前塔吉克斯坦《新开放经济区法》立法在塔吉克斯坦经济开发区中实践情况看, 其主要存在的问题有:

第一, 虽然对各种土地的使用类型进行区分, 但是在经济开发区中并未将土地的性质用法律予以规定, 政府有权对土地的使用权的性质进行更改, 可能导致一些商业服务用地等变为其他性质的土地使用。

第二, 土地利用上不合理, 土地资源得不到充分利用。塔吉克斯坦的经济开发区建设中占用了一些农业用地, 在开始划分为经济开发区的时候并没有太多的企业入驻, 导致大量的农业用地闲置, 影响农民的耕地及生产。

第三, 缺乏严格的审批, 违法违规问责机制建设不健全。塔吉克斯坦的经济开发区的建设是由地方政府提出申请, 然后报请中央政府审批的形式来进行土地审批与划分的。地方政府为了能够吸引更多的投资资金来经济开发区开设企业解决当地就业, 拉动当地政府的经济发展, 经济开发区开始不断增加, 其中在审批与实际执行划分中存在一些不对应的情况, 实际中利用的土地资源更多, 土地被重用, 塔吉克斯坦政府、开发商及当地农民之间在土地资源被征用中相互博弈, 地方政府片面的政绩观, 导致经济开发区建设中的土地资源供大于求, 开发中过分追求吸引企业的数量而不是质量。

第四, 对于经济开发区土地被征用的农民有一定的补偿, 但是没有后续的就业保障。各个地方政府在划分经济开发区的过程中会结合相关的法律法规为开发商与农民之间的问题明确相应的征地补偿, 但是农民失去土地, 就业也成为问题。

### 3.2. 开发区政府法律主体地位问题

塔吉克斯坦经济开发区管理活动是由国家机构授权的经济开发区管理局进行统一管理, 经济开发区管理局对塔吉克斯坦共和国政府和经济开发区的授权国家机构负责。《新经济开发区法》中规定允许建立一个共同的行政部门对经济开发区进行统一管理。并由经济开发区行政首长负责, 行政首长由塔吉克斯坦共和国政府任命和免职。

法律规定经济开发区的管理局具有以下权力: 制定和执行经济开发区发展战略和计划; 确保经济开发区的完整性和有效运作; 建立信息分析中心, 以预测经济开发区未来的发展, 制定有效的发展政策。另外还有为吸引投资创造必要条件; 授予经济开发区企业的主体地位, 核算和提供有关经济开发区企业主体的信息; 在大众媒体上发布有关在经济开发区中关于土地免费使用权及其他优惠措施等。以对经济开发区的规定所确定的方式, 对位于经济开发区范围内的国有财产进行管理; 参与制定相应行政区域单位的经济和社会发展方案; 与经济开发区发展和运作的国际组织建立合作关系等。

另外, 经济开发区设立了监督委员会, 是经济开发区运作的协调机构, 由经济开发区授权国家机构代表组成监督委员会, 其主要的职责是对经济开发区的各项经济活动及管理进行监督管理。

总结目前经济开发区政府法律主体地位问题中存在的主要问题有:

第一, 对于经济开发区管理局的法律地位缺乏明确的界定。经济开发区管理局是由塔吉克斯坦中央政府下直接委派的管理部門, 设立在各个地方的经济开发区中, 同时它不属于地方政府的行政管理部门,



在经济开发区立法中并未对其法律主体地位进行界定，法律地位未明确可能导致的主体资格认定上的模糊，在实际管理过程中容易与地方政府存在职权混乱的现象。

第二，现实中经济开发区管理局在管理上与地方政府在经济开发区管理中容易产生矛盾冲突。经济开发区管理局是中央政府委派的代表，其主要的谋求的是政府对于经济开发区上的优惠政策，从而能够吸引更多的外资企业来这里入驻。但是地方政府则是希望能够通过经济开发区来获得一定的税收等财政收入，及其能够促进当地就业，两者之间存在一定的冲突。

第三，经济开发区管理局的管理职能被迫扩大，而法律缺乏相应的规定。经济开发区管理局其本要的只能是经济职能，发布优惠政策等吸引外资企业，而在经济开发区发展中出现了很多新的问题，如被征地农民的失业就业问题，外来员工的就医、社保等问题。使得经济开发区管理局不得不扩大自己的职能范围，但是这些管理在法律中是没有规定的，从而导致了经济开发区管理局在行使经济职能之外的其他社会职能中缺乏一定法律依据。

### 3.3. 开发区政策优惠相关法律问题

整理塔吉克斯坦《经济开发区法》中关于优惠政策的相关规定的情况看，其中具体的体现在以下几个方面：

第一，关税优惠。在第十九条中进行了详细的规定，指出将外国和国内商品进口到经济开发区时，无需征收关税和其他税款，也无需对商品的经济性质实行禁令和限制，企业向经济开发区内进口生产和建筑设备以及其他必要的货物，无需征收关税和其他税款。从塔吉克斯坦经济开发区出口货物时，除海关清关费外，不征收关税和其他税款。但是在将货物从经济开发区出口到塔吉克斯坦其他地方时，应根据《关税法》的规定征收关税。

第二，税收优惠。在经济开发区内，企业所有形式的创业活动，不论其所有权形式如何，均应免除塔吉克斯坦共和国《税法》规定的所有税种，社会税和个人所得税除外。外籍员工的个人所得税应该按照塔吉克斯坦税法中对非本国居民缴税规定的方式缴纳个人所得税。

第三，简化签证制度。对于在经济开发区从事活动或受雇的外国公民，实行塔吉克斯坦简化出入境制度。

第四，货币自由兑换。在经济开发区内，按照塔吉克斯坦的立法规定，塔吉克斯坦本国货币能进行自由兑换并自由流通。外国投资者获得的利润和外币收入及外国工人的工资，可以自由地兑换并汇出。

结合分析总结目前塔吉克斯坦经济开发区立法中对于优惠政策方面的立法中存在的问题有：

第一，过分强调税收等优惠政策造成了本地企业与外来投资者之间的不平等竞争，一定程度上造成了国家税收财政收入的流失。目前塔吉克斯坦的经济开发区的建设上严重依赖法律规定的优惠措施来吸引投资，一些经济特区的地方政府为了吸引更多的外资企业来这里投资，不惜加大优惠政策的力度，在关税、税收等方面给予更多的优惠政策，这种容易造成塔吉克斯坦开发区内外两种不同税收等体制，造成不正当竞争。

第二，对塔吉克斯坦市场经济发展造成一定的破坏。过分强调经济开发区的建设，采取“差别化待遇”的形式来针对塔吉克斯坦国内企业及经济开发区中的投资企业，对外国投资企业造成明显的政策倾斜，容易对市场经济破坏。

总的来说，塔吉克斯坦经济开发区所采取的优惠政策符合目前该国经济特区法律中的规定，但是从长远的角度看，经济开发区的长远发展并不能够只依靠优惠政策来延续，而应该从长远的角度考虑产业发展。

## 4. 塔吉克斯坦经济开发区立法完善

### 4.1. 解决土地利用效率的法律对策

塔吉克斯坦未来在经济开发区建设上需要积极做好土地资源的利用，提升土地利用效率，具体来说在土地法律上需要做好以下几点：

第一，合理的土地规划。塔吉克斯坦在经济开发区的建设上需要结合其他国家的经验和自身发展的实际情况，来规划经济开发区中的各个功能模块，提升经济开发区中的土地利用效率。

第二，采取逐步开发模式。在土地开发利用上，需要结合自身的能力，采取逐步开发逐步利用逐步收益的模式来进行，避免摊大饼等行为，合理利用土地资源。

第三，做好征地农民补偿安置工作。塔吉克斯坦未来需要在经济开发区的征地上一方面加强对农民补偿安置，另外一方面积极做好农民工地就业安排工作，积极推动当地农民再就业。

### 4.2. 明确开发区政府法律主体地位

塔吉克斯坦未来经济开发区的合理良好有序的运行，离不开经济开发区管理局等机构的良好管理。要发挥塔吉克斯坦经济开发区管理局的重要职能作用，就需要从法律上明确其主体地位，从国家层面上通过立法的形式将塔吉克斯坦经济开发区管理局的各项责任与权利等加以规范，另外结合地方政府对于经济开发区上的实际利益诉求等，将两者结合起来进行。

故建议塔吉克斯坦中央政府将经济开发区管理局等纳入到经济开发区地方政府职能体系中，将其作为地方政府的派出机构，本着精简高效的原则建立该机构，在管理上实行扁平化的管理结构体系，做好经济调控。将其在全国性的法律中，特别是《经济开发区法》中加以明确，并赋予其相应的职权，各地方法规则遵照上位法进行统一修改，保证其在全国范围中的统一。

通过国家统一立法的形式来明确经济开发区管理局的权利责任，在塔吉克斯坦经济开发区园区规划、行政审批、进出口、行政事务等方面设立管理机构，经济开发区的各项管理权责得到地方政府的授权，赋予管理局行使其职能，做好经济开发区管理工作。<sup>[4]</sup>

### 4.3. 立法保证优惠政策扶持

通过立法的形式来规定优惠政策，是保证经济开发区各项优惠政策权威、稳定及可兑的重要措施。经济开发区在企业选定上会根据一定的标准来进行选择入驻，如果不通过制定法律的措施来规定优惠措施，必然会出现不符合规定的企业入驻经济开发区享受同等的优惠政策，而为了获得这些优惠的企业会采取行贿等措施，出现权力寻租等情况。而通过法律法规等形式规定下来，则有效的控制寻租情况出现。<sup>[5]</sup>

### 4.4. 明确各个产业发展法律化与制度化

塔吉克斯坦政府需要认识到未来靠税收及土地等优惠政策来继续吸引外资企业来塔吉克斯坦经济开发区发展的政策是行不通的，这样一方面会加剧塔吉克斯坦国内企业竞争的不公平，另外一方面塔吉克斯坦国家财政收入会减少很多。故在未来的经济开发区建设上需要以建立体制优势为主，规划各个产业发展，在经济开发区建设上做好合理的产业规划，推动经济开发区产业的法律化、制度化发展。<sup>[6]</sup>

## 参考文献

- [1] Kurbanov, T. 塔吉克斯坦共和国的对外经济关系[M]. 杜尚别: 杜尚别出版社, 2002.
- [2] 塔吉克斯坦共和国. 经济开发区法[M]. 杜尚别: 国家出版社, 2004.

- 
- [3] 塔吉克斯坦共和国. 新经济开发区法[M]. 杜尚别: 国家出版社, 2011.
  - [4] 左学金. 国内外开发区模式比较及经验: 典型案例研究[J]. 社会科学, 2008(9): 4-12.
  - [5] 强昌文, 张萍. 完善立法: 引导开发区健康发展[J]. 安徽农业大学学报(社会科学版), 2000(1): 46-47.
  - [6] 徐孟洲. 论区域经济法的理论基础与制度构建[J]. 政治与法律, 2007(4): 2-9.