

哈萨克斯坦新劳动法：背景与影响

邓羽佳 秦放鸣

【内容提要】 哈萨克斯坦实施新劳动法旨在形成新的自由劳动关系模式。新法出台既有国际宏观背景的传导作用，又有国内劳动力市场的内生性原因。通过对旧法相关条款的废除、修改和新增，新劳动法更加明确劳动力市场主体责任、义务及政府作用，注重保障劳动自由、司法公正、平衡经济利益等内容，提高了劳资协议的法律约束力，强化了社会合作关系。因此，新法对促进哈新型劳动关系规范的形成、劳动力市场发展、劳动法体系健全、外国劳动力跨国就业及本地化、中小企业发展等方面产生了一定的积极影响。但新法虽为特定人群创造了就业机会，却减少了其部分福利，在强化雇主权利及权益方面减弱了工会效力。这有可能使得劳资双方地位不对等现象更加显著、特定人群就业更加困难。此外，新法对在哈中资企业及中方劳务输出也将产生影响。

【关键词】 哈萨克斯坦 新劳动法 劳动力市场 劳动关系

【基金项目】 新疆大学经济与管理学院“丝路科研奖学金”资助的新疆大学博士生科技创新项目《新常态下中国（新疆）与哈萨克斯坦产融结合的路径选择》（项目编号：XJUBSCX-2014002）；新疆创新管理研究中心招标课题《中亚国别与地区经济发展报告》（项目编号：XJEDU010115C11）、《“一带一路”背景下中国与中亚产能合作研究》（项目编号：XJEDU010116A02）。

【作者简介】 邓羽佳，新疆大学经济与管理学院2014级博士研究生；秦放鸣，新疆大学经济与管理学院教授、博士生导师。

哈萨克斯坦地处亚欧腹地，是世界上最大的内陆国家，2016年人口数量为1 771.38万。哈总统纳扎尔巴耶夫强调，劳动是促进一个国家和民族不断前进的重要动力，是经济持续发展的基石，保障国民就业、发展基础设施建设是目前政府工作的重中之重。

2015年11月,哈总统签署新劳动法,旨在落实五大改革目标和《实施五项制度改革的100个具体步骤国家计划》(以下简称《百步计划》),对哈萨克斯坦劳动法体系进行改革和完善,并形成新的自由劳动关系模式,以兼顾企业和劳动者利益,明确国家、雇主和雇员的社会责任。同时签署了《关于对哈萨克斯坦有关劳动调节法律规定进行修改和补充的法律》,以使新劳动法匹配现行法律。

一 哈新劳动法出台的背景及原因

哈新劳动法的出台既有国际宏观背景的传导作用,又有国内劳动力市场的内生性原因。

(一) 出台的背景环境

1. 国际油价持续低迷

哈萨克斯坦石油天然气资源非常丰裕,自独立后其经济发展很大程度上依赖于此。2003~2015年,哈资源性产品在出口中的占比由64.5%增至71.6%,自2000年以来哈国家财政收入超过50%来自石油出口。2015年哈所产石油近80%用于出口,矿物燃料占比超过70%。

在当前国际油价持续低迷和地区经济形势不容乐观的态势下,哈众多企业纷纷减少支出、暂停部分项目。据哈石油服务公司协会反映,2015年由于油价下跌矿产领域企业总收入同比下降52%,包括服务和工资在内的支出减少31%。矿产开采税、地租税、公司所得税在内的税收收入也有所下降。如果石油价格在2016年继续保持低位,则将导致石油服务领域约4万人失业^①。采油企业也将如此,若油价保持在每桶50美元,则将导致7000人失业;若油价低于每桶50美元,则失业人数将大幅增加,需对所裁人员进行劳动力安置。为此,哈中央政府已同地方政府、企业签订了各项备忘录,以防止出现企业大幅裁员,并保障就业。但还需要具备法律约束力的新劳动法来缓解企业裁员和降薪压力,并探索新的劳动关系模式,寻找经济增长新动力。

2. 大宗商品价格下跌及主要贸易国经济增长放缓

由油价下跌引发的国际市场大宗商品价格下跌也影响了哈经济增长和

^① 张圣鹏:《哈能源部称若油价维持低位哈石油服务领域约4万人可能失业》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201511/20151101193954.shtml>

就业。尤其是哈主要贸易伙伴经济增长放缓、出口需求疲软，使得哈用人单位面临的裁员、降薪等压力越来越明显。部分以出口金属原材料为主的企业停止矿山运营，暂停部分收益较低的项目，降低管理层奖金和员工福利，改派部分员工进行其他工作。但这些变更是否有法可循，改派后的薪酬是否合理，能否保障就业的有效性，均需新劳动法进一步发展和完善，以应对不断变化的宏观环境。

3. 卢布贬值

俄哈之间由于经济、贸易及侨汇建立起的紧密联系在俄罗斯受西方制裁、卢布贬值等不利因素影响下承受了相当程度的负面溢出效应。一方面，俄卢布贬值降低了哈部分大型冶金企业产品在俄罗斯市场的竞争力；另一方面，哈国内市场也面临来自俄罗斯廉价进口产品的压力，加重了此类公司面临的财政困难，也催生其不注重员工劳动权益的行为。例如，哈萨克斯坦一大型冶金企业为减轻财政困难、降低成本，对外籍员工、母公司及下属公司员工工资分别进行30%和25%的裁减。虽然最终相关部门认定该公司采取的减薪措施不合法，并对其处以罚款，责成撤销减薪举措，但由于追诉程序较为烦琐，耗时较长，并未真正有效保障劳动者合法权益，尤其是外国劳动者的合法权益。此外，因俄罗斯卢布贬值，大量中亚劳工流入哈萨克斯坦的风险剧增，需采取必要的应对措施。这些均为新劳动法出台提供了必要的宏观环境基础。

总之，无论是国际油价低迷、大宗商品价格下跌、还是卢布贬值均显示，处于复杂宏观背景下的哈萨克斯坦需要应对经济疲弱、企业利润下降、竞争力减弱、员工福利下降、裁员带来的失业等现实，并针对这些现实作出一种与时俱进的反应。故新劳动法的出台成为新形势下保障就业的必然举措之一，而保障就业在一定程度上就是保障社会稳定以及经济可持续发展。

哈将劳动视为其经济持续发展的动力和基石，因此，促进及保障就业必将成为带动经济内生发展的核心力量。但就哈目前情况而言，其劳动力市场依然存在问题，需要进一步完善，急需劳动法体系的制度建设，这也使得新劳动法出台存在以下内生性原因。

(二) 出台的内生性原因

1. 劳工素质普遍较低且可替代性强

哈独立后，国内出现了严重的失业潮，就业率连年下滑，最低时不足80%。据统计，2013年7月哈大中型企业招聘人数为7.75万，离职人数为

7.96万,其中被解雇占离职原因的84.5%,劳动力替代系数(反映被解雇人数被新聘人员替代情况)高达97.4%^①。主要原因在于哈劳动力供给与劳动力技能水平呈负相关性,低端人才多且可替代性强,而真正的高端人才、专业技术人才严重不足。加之,许多大学课程设置与企业劳动力需求专业并不匹配,容易造成劳动力市场的结构性失调,尤其对国外人才引进形成刚性需求。如此造成的结果是,国内专业技能及高端人才需求领域的发展由于对外高度依赖停滞不前,而国外人才引进带来的不一定是核心及先进技术,不能真正支撑哈相关领域发展。所以,哈急需本地人才培养及实现人才本地化。新劳动法将在旧法基础上修改、补充并完善相关细则,以满足哈现代化发展的需要。

2. 自主就业者比重较高

2015年哈自主就业人数为230万,占总就业人口的27%,其中生产性就业人员占77.6%(2014年为70.5%),非生产性就业人员占22.4%(2014年为29.5%)^②。与2014年同期相比,生产性自主就业人员增幅更大,说明生产性劳动力市场容纳就业的可能性更大。而自主就业者大多数系收入来源不稳定的低收入人群,易被养老储蓄及社保体系所遗漏,处在社会保障的边缘地带。新劳动法可帮助自谋职业者提升就业及创业能力,形成自由劳动关系。

3. 劳动力市场不够规范

(1) 易受外国就业者的冲击

哈为发展经济大力吸引外国资本及人才,对来哈工作的外籍管理人员、专家、劳务实行劳务许可证制度。但随着外资的涌入,哈只能逐步放宽对外籍人员在哈就业的限制,这在一定程度上挤占了国内相关领域就业者的岗位,对有待完善且规模有限的哈劳动力市场造成冲击。例如,北哈萨克斯坦州安置外国劳务人员逐年增多,已对当地餐饮、保姆等服务行业产生了一定的冲击。加之,劳动力市场监管有效性不足,规则制度不严,受利益驱动的非非法外籍人员屡禁不止。哈需进一步规范劳动力市场,新劳动法出台势在必行。

(2) 存在薪酬不公及性别歧视

哈劳动力市场存在严重的男女劳动力薪酬不公及性别歧视问题。2015

① <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201308/20130800273268.shtml>

② <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/e/201604/20160401294675.shtml>

年，哈前 30 名高薪职位中，即便某些岗位女性劳动力更具优势或付出更多劳动，仍普遍存在男性工资高于女性的现象，并且企业对于男性劳动力更具偏好性。例如，石油企业男性高管的月均工资高出同类女性员工 63.6%，而金融和保险业则高出 64.5%。

据哈国民经济部统计委员会网站数据，2015 年哈各领域就业人数达 860 万，其中 51.6% 为男性，48.4% 为女性，女性就业处于低位。在哈部分区域，处于怀孕期、没有工作经验的年轻妇女和 40 岁以上的中年妇女群体更易受到就业性别歧视，临近退休年龄妇女的就业更加困难，大多数年轻女性处于失业担忧状态。因此，新劳动法需要在保障女性就业方面作出进一步的调整。

(3) 特定人群就业法规体系不健全

哈目前有 60 万残疾人，其中 64% 处在法定劳动年龄，多数残疾人并未掌握就业所必需的知识和技能。哈有近 1/3 的残疾人就业，且多数在私营部门。对于低人力资本含量、需要特殊照顾的残疾劳动力，如何保障其就业成为哈需要考虑的问题。新劳动法的出台将促进特定人群就业法规体系的进一步构建和完善。

4. 失业是全球“常态”，哈需充分保障就业

失业是全球“常态”。2015 年世界劳动人口 17 亿，失业人口 2.5 亿，年轻人失业更为严重。2015 年哈失业率为 5%，其中男性占失业人口的 43.9%，女性占 56.1%。15~28 岁年轻人占失业人口的 4.3%^①。国际宏观背景下，石油企业大幅裁员，大量下岗人员冲击劳动力市场，哈需要对此进行分流，构建灵活的劳动关系，采取有效措施支持国内企业保民生、促就业。这也使得新劳动法出台成为必然。

二 哈新旧劳动法比较与解读

2015 年 2 月 9 日，哈总统签署《对哈萨克斯坦共和国劳动法典进行修改补充的法案》。2015 年 9 月 30 日，哈通过新劳动法。2015 年 11 月，哈总统正式签署新劳动法，2016 年 1 月 1 日开始施行。由于新法的实施会影响哈劳动力市场和雇主与劳动者（工会）之间的利益平衡，因此各方反应不同。例如，雇主比较关心劳务派遣、竞争合同、终止劳动合同、赔偿标

^① <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/e/201604/20160401294675.shtml>

准和范围、工资扣除等方面的新规定，而雇员则认为新法最大的好处在于简化了入职手续，但对于试用期、节假日及加班工资等新变化没有引起太大的争议^①。

哈卫生保健和社会发展部部长塔玛拉·杜伊瑟诺娃（Тамара Туйсенова）认为，新法在劳动关系调节领域为劳动者制定了较为柔性的机制，同时在保障工人权利和权益方面加强了工会的作用。但是有些议员担心新法对劳动者的要求过于严苛，并且为雇主解除劳动合同提供了更加有利的依据，如解雇理由从原先的20种增至25种^②。

哈国内媒体评论普遍对新法持积极态度，认为其有助于新劳动关系模式的形成，可强化企业、政府及劳动力之间的合作关系。国家制定了对雇员的最低保障和补偿标准，同时制定了雇主对这些标准的执行管理和监督措施。新法旨在优化“百步计划”框架内的劳动关系体系，但其优点和不足还需一段时间的验证^③。

（一）新旧法规比较

1. 修订及变更工资相关规定

（1）修订节假日工资和加班工资标准

从2016年开始，节假日工资可以是工作日工资的1.5倍（旧法规定不得低于平时工资的两倍）。加班费经劳资双方协商可不支付，在雇员自愿的情况下以休假形式替换，1个加班小时等于1个休息小时（旧法规定，加班工资不低于平时工资的1.5倍）。

（2）变更工资扣款和相关材料提供形式

新法对工资扣除的相关项目进行细化，并将与工资相关的信息提供方式由书面形式简化为电子形式。以前，雇员欠款依据其出示的书面同意书进行抵扣。现在，雇主在以下几种情况下不需雇员的书面同意书（只需以书面形式通知）便可直接进行扣款：出差期间未用完的备用金，没有发票的差旅费，雇员提前终止劳务合同但未完成义务时可扣除的相应培训费用（如有培训合同），预支工资。

以前，雇主每月以书面形式向雇员提供工资信息（包括工资总额、扣

① <http://alljus.ru/trudovoe-pravo/poslednie-izmeneniya-v-trudovom-kodekse-respubliki-kazaxstan-v-2016-godu.html>

② <http://erkindik.kz/rabota-ne-volk-ot-kodeksa-ne-ubezhit/>

③ <http://www.caravan.kz/news/novyjj-trudovojj-kodeks-pozvolit-spasti-kazakhstancev-ot-sokrashhenij-361053/>

款及原因、养老金总额及扣款等)。现在,所有信息可以电子形式提供。

2. 修改并补充完善劳动合同相关条款

(1) 签署劳动合同所需材料

新法允许雇员不提供军人证、户口或暂住证,但雇主可让雇员提供关于主要工作经历及无营私舞弊的证明。

(2) 劳动合同内容及期限

新法剔除了关于保障和赔偿的内容以及支付手续及保险条件,新增了对残疾雇员的保障措施,对劳动合同期限进行了修改。

修改条款:以前,定期合同(至少一年)到期后,雇员愿意延期则该合同属于不定期合同。现在,定期合同(至少一年)到期后,雇员再次签署定期合同(至少一年)到期后,该合同才属于不定期合同,但该条规定不涉及个体户或小型企业,并且年轻劳动力签署的合同期限不得少于一年(以前是不少于两年)。

新增条款:对已达到退休年龄的雇员,其劳动合同可终止也可每年延期(每次签署一年)。外国雇员签署劳动合同的期限由其所供职的国家相关机构的领导决定。从2016年开始,与执行机关法人所签订的劳动合同到期时,如果没有及时告之终止劳动合同,则劳动合同延期到新领导继任。

(3) 修改和补充劳动合同

以前,雇员或雇主需以书面形式提出修改劳动合同内容的建议,收到书面通知的另一方应在7天之内处理。从2016年开始,新法剔除雇员要以书面形式确认收到劳动合同的规定,将处理时间由7天缩短为5天。

3. 关于劳动合同解除及终止条款

新法完善了雇员和雇主单方提议解除劳动合同的相关规定,对雇员及雇主终止劳动合同程序有新要求。

(1) 雇员单方提议解除劳动合同

新法规定,如果雇员单方提议解除劳动合同的通知过时,而财产(文件)交接书(报告)未完成,雇员应完成交接书后,劳动合同才可解除。同时剔除了试用期间雇主对雇员的工作不满意要解除劳动合同时,雇主应在试用期结束7天前以书面形式通知雇员解除劳动合同并解释其原因这一规定。

以前,雇员提前一个月书面通知雇主,即可依法终止劳动合同。现在,雇主可对雇员单方终止劳动合同的通知设立更长的时间(2~3个月),并

须经雇主同意雇员才可撤回相关通知。

(2) 雇主单方提议解除劳动合同

从2016年开始,雇主单方解除劳动合同有新的依据:第一,因生产量、工作量、服务量降低影响并恶化雇主的经济条件;第二,在企业经营生产活动中负责劳动安全和保护的雇员没有对其工作进行复查;第三,按照法人财产所有者或所有者授权的个人(机构)及法人授权机构的决定解除企业经理、管理团队成员、企业内部审计人员和董事会秘书的职务,后两者职务的解除还须依据《哈萨克斯坦共和国股份公司法》的规定;第四,雇员已达到退休年龄,双方协商后每年可将劳动合同延期;第五,雇员无故不上班达一个多月。在签署劳动合同、变换工作时,如雇员向雇主提供虚假信息或文件,雇主可按照终止劳动合同的新程序对雇员进行纪律处分。

同时剔除如下条款:第一,因裁员和雇员熟练程度不符合其工作岗位要求而终止集体合同时,须向工会说明理由;第二,因裁员而安排雇员至其他工作或如果雇员的身体健康状况不符合其工作岗位要求而变换工作时,对雇员应采取相应保障措施。

(3) 劳资双方协商终止劳动合同

以前,经双方协商,雇主可不按劳动法的规定终止劳动合同,但雇主应向雇员提供经济补偿,最低不得少于一年的平均工资。从2016年开始,对经济补偿没有最低额度限制,可在劳动合同中签署固定补偿金额。

(4) 终止劳动合同的其他规定

以前,雇员拒绝从事危害其健康的工作而终止劳动合同时雇主应向雇员支付三个月平均工资的经济赔偿,2016年后新法无此规定。

2016年后,如果雇员被安排至其他单位工作,劳动合同可被终止。同时修改了以下条款:第一,以前,只有雇主有雇员拒绝继续劳动关系的书面证明时才可以终止劳动合同(如雇员不愿意变换工作地点、劳动条件以及企业改组、雇员工作期间受伤或生病等原因)。现在,如果雇主没有该书面证明,可提供缺乏雇员书面同意的证明。第二,以前,如果雇主不按时支付工资或其他有关终止劳动合同的赔偿,雇主应向雇员支付欠款及罚金。现在,雇主只支付工资罚金,其他支付已取消。第三,以前,雇主与达到退休年龄的雇员(55岁)终止劳动合同时,须由相同人数的雇主、雇员代表组成的委员会进行确认。现在,因裁员而终止劳动合同以及因雇员不符合其工作岗位要求、雇员离退休年龄不少于两年而终止劳动合同也需委员会确定。

4. 调整劳动程序和规则及试用期条件

从 2016 年开始，雇主不用与雇员协商来确定劳动程序和规则。根据 2007 年的旧劳动法，如果雇员升职，则试用期自动结束。新法对部分岗位的试用期条件进行调整，主任及副主任、会计主任及会计副主任、分支机构主任及代理公司主任的试用期可以为 6 个月（以前最长试用期为三个月），并且对所有雇员均可采用试用制度，雇员升职时，试用期仍有效。

5. 简化入职手续，补充雇员调遣、停工改派等新规定

在入职手续上，新法剔除了以下条款：第一，雇员须在被录用后三天之内详阅录用合同并签字；第二，雇主有义务向雇员介绍劳动规则、程序以及集体合同的相关情况；第三，如果雇员要求，雇主有义务提供录用合同。

在雇员调遣上，2016 年新法规定，为实现某些特定目标，企业允许将雇员暂调至以下法人单位工作：直接或间接持有该企业股份的法人单位；直接或间接持有该企业股票（投票权）的法人单位；雇员暂调至其他法人单位工作的目的、职务及人数由法人单位之间以书面形式决定。

在雇员停工改派上，以前，雇员的工资按临时工作计算，但不得少于其主要工作工资的 2/3，并且，雇主改派雇员从事其身体状况允许的其他工作无须征得雇员同意，但不得超过一个月。新法不再限制雇员临时改派的最低工资和时间，可由雇主按照雇员的实际工作量计算。

6. 简化劳动条件变更的相关细则

以前，企业因生产改组、生产量减少等原因变更劳动条件时，如果劳动合同或集体合同中未指定时间限制，雇主有义务在 30 天内以书面形式通知雇员或其代表人。自 2016 年开始，劳动条件变更书面通知的时间限制为 15 天。以前，改变劳动条件的请求应由劳动合同的一方以书面形式提出，并且由另一方在 7 天之内回复，新法规定须在 5 天之内回复。

同时，对以下两项规定中的雇主方不再作出要求：第一，如果雇员不满意新工作条件，雇主有义务以书面形式向雇员提供其他适合雇员资格和身体状况的工作，若没有相应工作则应建议空缺职务或工资低的职务。第二，如果因雇主取消非全日工作制而引起裁员，在此之前应考虑雇员的意见。

7. 关于纪律处分及其相关规则

新法包括以前的纪律处分（批评、警告、严重警告及雇主单方终止劳

动合同), 并补充了雇主单方面终止劳动合同的理由, 强调雇员责任, 保护雇主的权益。剔除雇主在确定纪律处分种类时, 须考虑纪律行为的内容、严重程度、发生条件以及雇员前后行为等这一规定。同时对雇员提供解释纪律行为的书面文件及雇主送达纪律处分证明的复印件增加了时间限制, 即如果雇主不能当面送达纪律处分证明的复印件, 应在三天内将证明复印件送至雇员住处。该项规定约束了双方法律行为的时效性。

8. 关于休假相关规定

休假方面的新增条款有: 第一, 带薪年假时间不得少于劳动合同中约定年假的两周。第二, 如果劳动合同即将到期, 只有年假时间完全超过或部分超过劳动合同的剩余有效期时, 雇员才可享受带薪年假。终止劳动合同的日期为雇员带薪年假的最后一天。第三, 雇主应为接受培训、获得波拉沙克国际奖学金 (международная стипендия Балашак) 在国外实习的雇员提供保留工作岗位的学习假。

旧劳动法禁止雇主连续两年不提供带薪年假, 而新劳动法不但禁止雇主连续两年不提供年假, 而且禁止不提供阶段性年假。旧法规定, 一级和二级残疾人可享受规定外的 15 天休假, 新法缩短为 6 天。根据旧劳动法, 孕妇可在任何时间享受带薪年假 (产假前后、育儿假后), 新法则取消了这一规定。

9. 更改及补充关于未成年人、孕妇及残疾劳动人员的相关规定

新法更改了未满 16 岁、未成年人、孕妇及残疾雇员关于签署劳动合同、临时改派其他工作、出差、休假、候选条件、试用期条件、劳动合同期限等条款, 补充了未成年人禁止参与的工作类别及残疾雇员签订劳动合同的内容。

(1) 雇用未满 16 岁及未成年劳动者

据旧劳动法, 对未满 16 岁的劳动者, 雇主应要求其监护人出具书面同意书, 并与其一起签署劳动合同。从 2016 年开始, 父母 (监护人、保护人) 无须出具书面同意书, 只需与未成年劳动者一起签署劳动合同。以前, 禁止未成年人从事重体力劳动、劳动条件有害和危险工作以及负全部财务责任的工作。现在, 新法对上述内容进行补充, 并且不允许未成年人从事有害其身体、精神、道德健康的工作, 如赌博业、夜间娱乐业以及生产、运输和出售酒精饮品、毒品、精神药物。

(2) 孕妇临时改派其他工作

旧劳动法第 191 条规定, 未向孕妇安排其他远离重体力劳动和恶劣生

产条件的工作之前，孕妇可免于工作，同时保留其原来工作岗位的月平均工资。新法规定，如果孕妇拒绝雇主临时改派其他工作，产假之前可免于对其身体有害的工作，但不保留其工资。

(3) 未满 18 岁劳动者、孕妇及残疾雇员的出差

以前，未满 18 岁的劳动者、孕妇以及残疾员工不允许出差。从 2016 年开始，如果对上述劳动者的身体健康没有损害，可以安排出差，但劳动者有权拒绝出差。

(4) 试用期条件

以前，雇主不能向以下雇员采用试用制度：竞岗/竞聘的雇员、未满 18 岁的雇员、受专科教育（专门教育）和高等教育的雇员（毕业时间和应聘时间不得超过一年）、残疾雇员。从 2016 年开始，对所有雇员均可采用试用制度。

(5) 劳动合同的内容及期限

新法规定，雇用残疾劳动者时，劳动合同应添加关于提供残疾雇员专用设备的相关条款。根据旧劳动法，刚开始工作的年轻劳动者，劳动合同期限不得少于两年。新法规定，刚开始工作的年轻劳动者，劳动合同期限不得少于 1 年。

(二) 对新法的解读

1. 更加明确劳动力市场主体责任、义务及政府作用

确定了雇主与雇员劳动关系中双方应尽的责任和义务以及政府干预的界限。根据新法，政府将设定薪酬和补贴的最低标准，并对用人单位进行监管。此外，社会保障最低标准将确保每一位公民的劳动自由、劳动条件符合安全和卫生要求、获得劳动赔偿时不受任何歧视。

2. 注重保障劳动自由、司法公正等内容

在保障劳动自由方面，从 2016 年开始，新法给予普通雇员、孕妇、残疾雇员选择出差、改派工作的权利，充分保障了其劳动自由。

在司法公正方面。新法规定由于不可控原因而引起的停工费用由劳动合同和集体合同决定，不得低于最低工资标准。如果由于雇主原因停工，雇主应向雇员支付不低于平均工资 50% 的报酬，充分保障了雇员的合法权益。与此同时，新法规定劳资双方协商签署无竞争合同。根据该合同，雇员不得实施任何对雇主有害的行为。从 2016 年开始，如果雇员签署劳动合同及变换工作时向雇主提供虚假信息或文件，雇主可终止劳动合同并对雇员进行纪律处分，亦保障了雇主的合法权益。

3. 提高了劳资协议的法律约束力及时效性

一方面,对雇主雇用、调遣、解雇员工以及提高员工薪酬待遇和工作条件的司法程序进行了简化;另一方面,对员工具有的基本劳动权利和劳动机会进行了定义,这一定义通过个人合同和集体协议得到进一步扩大。同时,对旧劳动法有关纪律处分的规定进行补充,增加了雇主单方终止劳动合同的理由,增添雇员提交纪律处分证明的时间限制,缩短了双方协商修改和补充劳动合同的时间和劳动条件变更的时间等,这些都提高了劳资协议的法律约束力和时效性。

4. 强化了社会合作关系

新法更注重劳动关系的自由化。新劳动法明确了雇主与雇员之间的关系,将雇主与雇员之间关系的作用及责任固定在集体合同中。解释了关于签署和终止劳动合同、人员流动、试用期、雇员工作条件及工资发放条件的规定以及关于在岗退休人员劳动合同的终止、达到退休年龄人员劳动合同的终止、雇员暂调至其他法人单位工作的程序、生产委员会的工作、工作场所评定程序、工会参与劳动关系调节的基本规定和在新条件下集体合同审议和签署的程序。行业和企业层面的职业协会将参与其中涉及的相关权利问题,社会合作关系将更加强化。以前,雇主与达到退休年龄的雇员(55岁)终止劳动合同时,须经委员会确认。现在,因裁员而终止劳动合同以及因雇员不符合其工作岗位要求、雇员离退休年龄不少于两年而终止劳动合同也需要委员会进行确认,保障了雇员权益。

5. 为特定人群创造了就业机会,但弱化了部分福利

新劳动法涵盖的一系列刺激措施旨在为残疾人、青年和具有家庭义务的特定类别人群创造就业机会。新法规定,雇用残疾雇员时,劳动合同中应该添加关于残疾雇员专用设备的条款。从2016年开始,所有雇员均符合试用制度,并且只要对劳动者的身体健康没有损害,未满18岁的劳动者、孕妇及残疾员工均可以选择出差。

新法在保障年轻人健康就业方面作出努力,强制规定不允许未成年人从事的工作类型。在签订合同方面,新法降低了未成年人签署劳动合同的最低时间限制,由两年变为1年。这在很大程度上降低了年轻劳动力调换工作的时间成本,从而使就业灵活性大大增强。

但新法亦减弱了特定人群的部分福利。2016年后,如果孕妇拒绝临时改派的工作,则不保留其工资,并且孕妇可在任何时间享受带薪年假(产假前后、育儿假后)的规定亦被取消。此外,一级和二级残疾人可享受规

定外的 15 天休假变为 6 天。

6. 强化雇主的权利及权益，减弱工会效力

新法降低了节假日工资与加班工资的补偿标准，并且以休息时间进行等价替换的规定在一定程度上降低了雇主的工资成本。新法剔除了有利于雇员的相关条款，新增对雇主解除劳动合同、临时派遣、改派雇员从事其他工作的权利。例如，雇主可对雇员单方终止劳动合同的通知设立更长的时间（2~3 个月）。对所有雇员均可采用试用制度，雇员升职时，试用期仍有效。新法为宏观条件下雇主因减产、经济条件恶化而裁员提供了理由和依据，同时强调雇员未尽工作责任、无故旷工、违反非竞争条款、提供虚假信息等方面应受纪律处分（批评、警告、严重警告及雇主单方终止劳动合同），强化了雇主的权益。新法剔除了雇主因裁员、雇员熟练程度不符合其工作岗位要求而终止集体合同时须要向工会说明理由这一条款，弱化了工会在此方面的效力。

三 新劳动法对哈经济社会及劳动力市场的影响

新劳动法的实施必将对哈经济社会发展带来深远的影响，主要分为积极影响和可能的消极影响。

（一）积极影响

1. 促进哈新型劳动关系规范的形成

制定新劳动法是哈《百步计划》内容之一，以确保劳动关系自由化。其对劳动合同解除、终止及期限等均作出详细规定，对停工改派、临时派遣也有具体规定，规范了雇主和雇员双方劳动关系及行为，有利于清除劳动力市场中自由讨价还价的现象，促进劳动力在各职业或行业之间快速流动。同时，劳动关系自由结合的双向特征更加明显，为劳动关系自由结合提供了新的途径。

2. 促进劳动力市场的进一步发展

新劳动法将进一步调整劳动力市场结构。针对哈本国高端人才少、低端人才多且可替代性强的劳动力结构失衡问题，新劳动法对知识、人才、技术等方面予以重视。例如，给予年轻人才更多的自主就业选择权；对已达退休年龄的雇员，其劳动合同可终止也可每年延期，大大增加了雇主与已达退休年龄雇员之间形成自由劳动关系的可能，有利于实现老年人才的再就业。新法致力于劳动力市场结构调整，以实现多层次劳动力投身于哈

经济建设,促进哈劳动力市场的进一步发展。

3. 推动劳动法体系进一步改革及完善

哈新劳动法是一部比较集中、系统的规范性法律文件,细致地规定了雇佣关系及其有关的基本法规及各方面的问题。目前,哈国内须要解决的问题是实现以定向就业为主向以市场需求为主的转型,同时为具有工作能力的失业人群创造更多就业机会。纵观哈颁布的相关法律,有些为新劳动法提供方向和指导,如新《国家私人伙伴关系法》以减少财政支出并创造更多的商业机会为宗旨;而另一些有关劳动及就业法案,如旧劳动法、《居民就业法》、《2020年就业路线图》、《哈萨克斯坦企业家商会法》、《社会就业岗位法》、《工会法》等,是新劳动法综合、改革、补充及完善劳动法体系的基础和参照。

4. 促进外国劳动力的跨国就业及本地化

哈近年正着力解决劳动力流动问题,重新审视劳动用工制度,并加强相关领域急需的国外高技术人才的引进。哈已通过对劳动法律法规进行修改和补充的法律草案、关于对哈萨克斯坦劳工移民法第一修正和补充草案,旨在使部分非法务工行为合法化、劳工移民合法化。2015年11月5日哈批准《关于移民和就业立法行为的一些修订和补充法》,以完善国家移民管理流程,简化发放审批程序及外国人就业程序,增加哈与他国交流技术、知识和经验的机会,培育本国技术人才的替代能力。

外国劳动力的流入将在一定程度上刺激哈本地劳动力市场的活跃,创造就业岗位,并在高端技术岗位促进人才本地化进程。例如,2015年雇用外国劳动力的用人单位为哈公民创造2.5447万个就业岗位,为5428名哈公民进行职业培训和再培训,为1.2639万名工人提高了职业技能,将55名外国专家岗位替换为哈本地干部^①。新劳动法出台带来的自由劳动关系为雇用外国劳务人员的哈本地单位带来机遇,同时使部分非法劳务人员合法化,并提升了季节性、低技术含量的劳务人员流动的保障性,促进与跨国劳动力建立良好的就业关系。

5. 中小企业有望成为经济新增动力

哈对发展本国中小企业十分重视,因为其在容纳劳动力和贡献GDP方面发挥着关键作用。但近几年哈中小企业及员工数量都有不同程度的下降,每年有20%~30%的中小企业倒闭。融资困难、技术创新能力不足、市场

^① <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201602/20160201255025.shtml>

开拓能力不强、高素质会计人才相对匮乏、会计人员不具备财务专业技术资格等成为中小企业发展的阻碍因素。

新劳动法实施后最显著的效果应该是促进劳动力的自由流动以及提升劳动力自主创业的能力。虽然在复杂经济形势和国内经济疲软冲击下，劳动力替代性强和流动性强的企业将遭受第一波冲击，但零售、餐饮和娱乐服务企业适应能力强、市场活力大，能够承载大量普通劳动者和低技术含量的人力资源就业与自主创业，易于构建灵活的劳动关系。中小企业将成为吸纳不需要特殊经验和技能的普通岗位求职者、妇女、残疾人、未成年劳动力的关键场所。发展中小企业成为高效开发人力资源的新方向，并将成为哈萨克斯坦经济增长的新动力。新法关于不定期劳动合同的定义不适用于个体户和小型企业，也就是说雇员与其签订定期合同到期后无须第二次续签定期合同，而是可直接签订不定期合同。这对灵活就业有一定的积极作用。

（二）可能的消极影响

1. 劳资双方地位非对等性更加显著

关于雇主和雇员单方终止合同，新法中更多地强调雇员应该履行的义务，并给予雇主更多的便利和权利。例如，雇员由于身体健康原因变换工作时雇主不用提供保障设施，终止劳动合同时雇主也不再支付三个月平均工资的补偿；劳资双方协商终止合同时，雇主对雇员的经济补偿没有最低额度限制（以前最低不少于一年的平均工资）；只要雇员被安排至其他单位工作，合同即被视为终止；试用期限由3个月增至6个月，尤其是高层次人员的试用期；对带薪年假、年假时间以及学习假的规定更为严格。

因此，新法更强调雇主的权利和权益，使其解雇、裁员更“容易”和“合理”，显示其在劳动力市场相比雇员处于较高位势，这有哈劳动力市场结构失衡的固有原因，也是国家反危机措施的现实反映。截至2016年3月，哈120家油气及服务公司中90家公司（大约75%）收入明显下降。目前，哈萨克斯坦油气行业约有27万员工，如果油价仍不稳定，油气行业将裁员20%左右^①。可见，新劳动法的实施并未在短期内对阻止部分企业，尤其是油气及服务企业在减少就业时间、裁员及降低工资水平方面发挥效用。相反，新法中对雇主因产量、服务量降低而单方面解除劳动合同提供

^① http://bnews.kz/ru/news/ekonomika_i_biznes/finansi/neftegazovomu_sektoru_grozit_sokrashcheniem_rabochih_mest_v_predelah_20-2016_03_04-1260599

了合理的依据，意味着受宏观环境影响较为显著的企业的裁员是“合理”的。

出于裁员分流的目的，新劳动法对关于停工改派及临时调遣的内容重新修订，在一定程度上保障了劳动力自由流动，但对雇员的保障性仍存在不足。以前，雇员在停工期间临时改派其他工作的工资按临时工时计算，但不得少于其主要工作工资的2/3，并且，雇主在一个月之内改派雇员从事其身体状况允许的其他工作可无须征得雇员同意。现在，雇主按照雇员实际工作量计算工资，对最低工资没有限制，对临时改派其他工作的时间也没有限制。这使得雇员更易处于被选择的地位，加深了劳资双方地位的非对等性。

2. 特定人群就业福利降低引发就业更加困难

新劳动法出台的背景是刺激特定人群就业的积极性，为其创造更多的就业机会。对残疾、怀孕及未成年雇员在选择、拒绝及改派工作方面的规定虽然在一定程度上提升了其劳动自由的权利，但也降低了部分保障和福利。

此外，新劳动法规定雇主可不以书面形式向孕妇、有3岁以下孩子的母亲、未成年人、残疾雇员解释拒绝雇用的原因。这使得雇主拒绝雇用特定人群变得更加容易，增加了此类人群就业的困难。以前，如果雇员因不愿意变换工作地点和劳动条件、企业改组、工作期间受伤或生病等拒绝继续劳动关系，只有雇主有雇员拒绝继续劳动关系的书面证明才可以终止劳动合同。现在，雇主可提供关于缺乏雇员书面同意的证明便可终止劳动合同。过去，如果雇主不按时支付工资或其他有关终止劳动合同的赔偿，雇主应向雇员支付欠款及罚金。现在，雇主只支付工资罚金。也就是说，雇主现在不仅有更大的选择权，而且雇用和解雇的成本也有所降低。

四 新劳动法对在哈中资企业及员工的影响

受国际宏观环境及经济下行的影响，哈已开始调整外国劳动力在哈的就业政策，收紧外国劳动力配额、寻求本地替代、禁止外国劳动力参与国家预算拨款项目等措施均开始实行。新劳动法的颁布和实施对在哈中资企业及中方劳动输出也将产生一定的影响。

（一）对在哈中资企业的影响

目前，哈石油工业中，中方参与约700家企业的运营，其中一些公司进入哈最大纳税企业前30名，对哈当地财政作出了贡献。2014年，曼吉斯

套油气股份公司贡献哈财政 2 012 亿坚戈，“中石油”阿克托别油气股份公司贡献 1 941.9 亿坚戈。截至 2016 年年初，中国在哈注册企业达 2 500 多家，其中 500 多家是中哈合资公司。

随着中哈合作的日益紧密，中资企业也更加广泛地参与哈萨克斯坦各个商务领域之中，中资企业使用的当地劳动力和中方派遣到哈的工作人员同样要符合哈新劳动法的规定，合法经营、规避风险并适应当地法律。新劳动法在员工出差、节假日劳动、加班、停工、改派等方面做了更为细致的改进，将使中小企业更加灵活、高效地雇用员工，并给企业和员工更多的自主选择权。对中国在哈企业有利的方面在于，对于不适合岗位要求的哈方雇员可单方解除劳动合同，无须其签字确认，并且规定哈员工未尽工作职责时可要求其加班。这在很大程度上提升了中资企业在哈雇用本地员工的选择权和效率。

在雇用选人方面，简化了拒绝雇用的程序，并进一步细化了对未成年人以及未满 16 周岁人员的雇用条件，增加了中资企业在哈当地选人、用人的对象，降低了企业的劳动力搜寻成本。总体而言，新劳动法将有利于中资企业更自由广泛地选择员工，更加灵活高效地使用员工，从而降低企业的用工成本，促进中资企业健康发展。

（二）对中国劳务输出的影响

2010 ~ 2015 年哈外国劳动力配额占其经济自立人口的比重分别为 0.75%、0.85%、1%、1.2%、0.7% 和 0.7%，总体呈先升后降趋势。哈已刊登政府令，2016 年引入外国劳动力数量不超过哈经济自立人口的 0.7%。哈法律对劳动力流动监控有力，正收紧外国劳动力的配额，对引进外国劳动力数量及劳动专业要求严格。外国公民在哈供职人数占哈全国劳动人口比重较低，并且多为高级专家及高端技术人才。外国专家的名额仅为劳动力市场总名额的 0.4%，其中有 64% 为高专业技术人才和专家，剩下的都是季节性的雇员及技术工人^①。所以，哈国内高端技术人才受本国劳动力市场制约一直处于需求不足状态，对于引进外国人才，尤其是专家及高层次人才需求旺盛。截至 2016 年 1 月 1 日，哈发放有效外国劳动许可 3.236 3 万份，其中 43.16% 为专家（三级许可），32.29% 为高级工人（四级许可），18.41% 为下属部门负责人（二级许可），机构负责人及副职

^① <http://rabotu.kz/4502-kazakhstan-uproshhaet-pravila-trudovyh-otnoshenij-s-inostrantsami/>

(一级许可) 仅占 6.14%。

近年来, 中国对哈劳务输出增长较快, 2014 年占哈外国务工人员数的 1/3。得益于哈目前新经济政策的实施, 各类项目正逐步落地, 对拉动就业产生积极影响。尤其是中国“丝绸之路经济带”倡议的提出, 使两国在基础设施建设、互联互通方面的对接项目增多, 专家及技术型劳动力以项目为载体进行跨国流动。2015 年 1~7 月, 哈政府共为外国专家发放劳动许可 2.248 7 万份, 共计向中国发放 1.055 7 万份, 占总量的 46.95%, 远高于土耳其 (12.89%)、乌兹别克斯坦 (9.18%)、乌克兰 (3.12%)、英国、印度等国。按地区划分, 阿斯塔纳市、阿特劳州、东哈萨克斯坦州、巴甫洛达尔州、阿拉木图市及曼吉斯套州的外国专家劳务许可数量占比高达 83.85%, 仅阿斯塔纳市便占 34.71%。中国在巴甫洛达尔州占比高达 94.52%, 在阿克莫拉州、阿克纠宾斯克州均在 92% 以上, 在克孜勒奥尔达州、江布尔州、东哈萨克斯坦州、南哈萨克斯坦州、阿斯塔纳市均有较高比重, 而科斯塔奈州、西哈萨克斯坦州占比不足 2%。

可见, 哈向中国专家发放劳动许可数量比其他国家具备绝对优势, 并且区域特征十分显著, 这与中国投资惯性和与哈近期签订的合作项目直接相关。中国应意识到, 哈新劳动法的实施将为企业应对经济形势、优化人员结构、公平竞争、强化社会合作关系、保障人员再就业提供参照。尤其以项目为载体的劳务配额和专家进入, 可促进与哈经贸合作的加强及深化, 但也会给在哈工作的中国人员带来约束, 并且哈在考虑当地劳动力市场容纳能力及就业环境、劳动条件、劳动合同签订等方面后, 会倒逼中国劳务输出人员结构变得更加合理和优化。

主要参考文献:

1. Г. И. Мусаева, А. Е. Муханова, Ж. Б. Смагулова. Становление и развитие рынка труда в Казахстане//Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2015. №3. С. 72 – 77.
2. О. Л. Сафронова. Разработка профессиональных стандартов в республике Казахстан: задачи и проблемы внедрения//Проблемы современной экономики. 2014. №3. С. 281 – 285.
3. Исенгалиева Манера Ермековна. Факторы, влияющие на миграцию трудовых ресурсов в республике Казахстан//Теория и практика общественного развития. 2014. №4. С. 217 – 220.

(责任编辑: 农雪梅)