

民主改革以来西藏就业发展历程

格桑卓玛

[摘要]作为民生之本的就业是反映一个地区社会经济发展水平的重要标志。民主改革60年来,西藏人口增长,劳动力数量持续增加,就业规模不断扩大,就业结构日臻优化,劳动力的流动性不断提高。劳动力市场机制从无到有,并逐渐完善,城镇失业率保持低位。大学生就业从“统包统分”到“双向选择、自主择业”,通过多种措施并举和多种渠道并行的就业引导,实现了高比率的大学生就业。通过免费职业技能培训、打造劳务品牌、提高转移就业的组织化程度和优化进城务工环境等措施有效实现了农村富余劳动力向城镇的转移。西藏就业60年的发展历程反映了西藏社会的不断进步,也承载着西藏发展的巨大动力。

[关键词]西藏;民主改革;就业;劳动力市场;大学生就业

中图分类号:K28

文献标识码:A

文章编号:1674-9391(2019)02-0001-18

基金项目:本文为中国藏学研究中心重大项目“西藏民主改革六十年丛书”阶段性成果。

作者简介:格桑卓玛,女,藏族,中国藏学研究中心社会经济研究所研究员,研究方向:藏区经济与社会发展。北京 100061

作为民生之本的就业是反映一个地区社会经济发展水平的重要标志,反映国民经济的总体发展水平以及社会劳动力资源投入方向的总体状况,在国民经济全局运行中具有极为重要的意义。在严酷的自然环境和相对低的社会发育水平背景下,就业问题不仅与西藏总体规划和发展战略密切相关,更关乎当地民众的福祉。位于青藏高原的西藏,历史上一直以农牧业为主要生产方式,经济结构的单一造成就业结构的单一。民主改革前,这样单一的生产方式即使通过封建农奴制下对劳动收益的层层盘剥也似乎使得这样的政治制度难以为继。民主改革60年来,西藏人口增长,劳动力数量持续增加,就业规模和结构的变化反映了社会进步的程度,也承载着西藏发展的动力。

一、民主改革以来西藏就业的发展历程

1949年中华人民共和国成立后十年内,政

府先后对旧的经济制度进行了改革和整合,到1957年一种成熟的计划经济体制框架已基本成形。统一的计划经济运行机制中劳动就业制度是主要的组成部分。^[1]这一时期也是西藏政治经济制度的重大变革期。经过和平解放,西藏将帝国主义势力驱逐出去,并建立反帝爱国统一战线,发展生产,为《中央人民政府和西藏地方政府关于和平解放西藏办法的协议》的实现奠定物质基础。西藏发展需要一支建设力量。1956年西藏自治区筹委会成立后,将劳动工作划归筹备会民政处负责,逐步将劳动力的统一招收和调配权利集中于劳动部门,着手劳动者群体和就业问题的管理工作。青藏、川藏公路正式通车后,为促进经济的发展,一批交通、电力企业建立,并为此在当地招收了第一批少数民族工人。同时,先后从内地省市选调近万名技术工人进藏工作,并对西藏区内招收的工人

通过“传、帮、带”进行岗位培训。截至1958年末,西藏职工人数已达40487人,其中藏族职工占职工总数的43%。^{[2]87}1959年民主改革真正开启西藏就业变革的重要时代,就业规模、结构都发生了有史以来最大的改变。

(一) 计划经济主导下的就业(1959-1978年)

1959年的民主改革推动了人民民主政权在西藏的建立,包括农奴在内的劳动人民获得了完全的人身自由,他们拥有了生存权和发展权,特别是自我劳动力的支配权。经过和平解放以来的准备期,西藏就业开启了计划经济主导的时期,城镇就业采取统包统配的方式,农村劳动力相对固定在其生长的乡村从事农牧林等第一产业的生产。

民主改革之初,面对旧制度遗留下的大量游民和许多居无定所的乞讨者,政府对城镇就业采取统一安置的方式。例如,1959年底,拉萨市区建立28个居民委员会,先后安置8700多名贫苦游民和乞丐就业。^[3]当时多种经济制度特别是收入分配制度并存。国有经济逐步培育成长,一、二、三产业俱备的现代经济体系初步构建,计划配置、统包就业、行政调配的统包统配成为城镇主要的就业制度。1960年始,拉萨、日喀则、那曲、昌都、山南、阿里等地相继建立70多个公路养护、粮油加工等经济部门和企业,涉及到电力、交通、建材、机械、轻工业等多个行业。1959年至1960年两年内,随着几十个现代化小型工厂的兴建,2万多名藏族工人同企业一同成长。

20世纪60年代初根据国家需要,西藏大规模开发硼砂资源,并在藏北建立起第一家化工厂。该厂接收了一批转业军人,又在农村招收了一批农牧民,使职工人数一度达到一万人。民主改革之初西藏经济基础极为薄弱,多数群众生活还很穷困。政府要安排更多人就业,工资高了企业难以承受;高物价、高工资也不利于扩大西藏经济建设的规模。有鉴于此,1960年西藏开始降低物价和工资水平。这一政策的实施对降低当地企业成本、基建造价,减少行政费用开支,扩大劳动就业等起到积极作用。西藏职工人数从六十年代的2万多人增加到七十年代末的16万多人,西藏依赖国家内部供给的

职工及其家庭成员人数超过20万人。^{[4]109}随着时间的推移,低物价、低工资的弊端也逐步显现。西藏工资低于邻近地方引发人才外流,影响了西藏就业结构的优化。1965年西藏自治区成立之时,劳动局正式全面开展劳动力管理等工作。除了统一的劳动力招收和调配制度,西藏也实行统一的工资分配、户籍管理等制度。

1966年到1976年的文革扰乱了西藏的劳动管理体系。这一时期,临时工使用权限下造成西藏机关、企事业单位临时工人数大幅度增加,职工队伍数量膨胀。^{[2]185}1971年至1975年,由于西藏一些单位大量招工,不少在藏职工的子女和家属从内地进藏就业。1976年后又有大批大学生、复员军人、知识青年自愿报名参加边疆建设,也从内地省份来到西藏,西藏人口迁移规模有所扩大。70年代西藏迁入人口大于迁出人口。这批进藏人员主要充实到机关事业单位,西藏行政、社会事业以及国有企业就业人员数量增加较快。期间,除了工农业西藏其他产业的发展受到限制,民族手工业遭到重创。当时,民族特需用品等被当做“四旧”,大批民族手工业作坊停产,不少手工业工人和有技艺的工匠只得务农为生。江孜镇就有500多名手工业者转为农民。连农牧民家中的传统手工织机都被大量没收。仅扎囊县就没收织机4000多部。^{[4]114}解放初期百业初兴激发出的丰富多元的就业结构,被政治运动束缚,回归到就业结构的单一和管理形式的统一中。

(二) 过渡和改革探索期的就业(1978-2000年)

我国的改革开放不仅促进了就业总量持续增长,也有效化解了计划体制下积累的深层次就业矛盾。20世纪70年代末下乡知青集中返城,我国城镇就业问题一度十分突出。1980年,党中央提出了“三结合”就业方针,采取劳动部门介绍就业、劳动者自愿组织起来就业和自谋职业相结合的一系列政策措施,仅用3年时间就迅速解决了“文革”期间积累的就业矛盾。1982年城镇登记失业率下降到3.2%,1984年进一步下降到1.9%,全国多数地区已基本解决了城镇失业问题。^[5]改革开放政策和农民伟大创造力相结合,我国农村劳动力就业结构由过去单一的就业结构转为多元化的就业结构。

20世纪80年代西藏全面恢复经济建设,各领域的改革在国家总体框架内进行。西藏也尝试进行就业和劳动制度改革。1983年根据国务院有关文件,西藏部分企业对新招工人进行劳动合同制试点。一些行业如建筑施工、公路养护、矿山开采等企业采用季节工、临时工、轮换工等用工新办法。自治区、地市两级实行企业职工养老保险社会统筹。1983年自治区劳动人事局成立,并着手机构建设。西藏实行“放、免、减、保”四字方针,从制度上鼓励多种经营、社队企业、民族手工业的发展。西藏乡镇企业发展迅速,数量从1980年的798个发展到1991年的8662个,从业人员从9800人增加到45172人。^{[4]110}

这一时期因为中央治藏政策调整,使得进出藏人口波动大,就业结构也产生变化。八十年代初中央提出西藏工作必须注意的八项方针,其中提出要大力培养民族干部,内地调往西藏的干部要坚持少而精的原则。根据这一政策,从1981年到1985年间西藏内调汉族干部职工80803人,同期迁入西藏的有20560人,净迁入西藏人口为-60243人。^{[4]121-122}这次政策的重大调整引发西藏就业格局的变化,西藏行政及教科文卫等部门就业人口数量减少。同时大量藏族干部得到任用和提拔,到1984年底,西藏民族干部占干部(包括领导干部与业务干部)总数的60%,少数民族主要是藏族工人占64%。^{[6]53}由于当时内调和迁出西藏的多是第二、三产业的工作人员特别是专业技术人员,这一时期西藏二、三产业从业人员数量都有所下降。

随着国家相关法制的完善,八九十年代西藏地方性劳动法制建设逐步开展。《西藏自治区劳动争议处理办法》《西藏自治区国有企业富余职工安置规定实施办法》《西藏自治区事业保险规定》等一系列劳动法规和规范性文件陆续制定下发。1987年西藏明确规定国营企业招工应按照“面向社会、公开招收、全面考核、择优录用”的原则进行,打破了长期以来用工制度一贯的“铁饭碗”固定工制度,向劳动者和用人单位双向选择迈出重要一步。1987年西藏合同制工人人数达到8428人,1988年合同制工人人数占全区职工总人数的20%以上,^{[4]147}1995年这一数据提高到29.74%。

当时就业和用工制度改革只在部分领域进行,缺乏系统的配套改革措施,机构改革未迈出实质性步伐。虽然改革取得了一定成效,对计划经济条件下的就业体制有所触动,但旧的就业体制没有发生实质性变化。直到20世纪90年代初,西藏城镇劳动就业依然实行的是计划经济体制下的就业体制和就业政策。

1992年党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的发展目标,加强市场配置在就业中的作用。1993年中共十四届三中全会首次明确提出“改革劳动制度,逐步形成劳动力市场”的改革方向。当年,国有单位基本停止成批招工,而国有企业已开始实施职工下岗分流政策。八十年代中期到九十年代体制转型给西藏就业形势带来新的挑战。国有经济单位增长方式转变和企业深化改革向社会释放一批富余劳动力。此外,西藏企业普遍效益不佳,吸纳就业能力弱,就业渠道有限,行政单位多数已经处在超编状态。大中专毕业生主要从事行政工作,极少数作为技术人员在国有企业得到安置;复退军人通过城乡两条线基本得到安置,其他人员则难以在上述领域就业。加之外来劳动力对就业岗位冲击,使西藏失业人数逐年递增。

1987年以来社会保险机构在西藏设立,社会保障制度及时发挥出保障兜底的效用。当时西藏多数企业经济效益差,到1995年底有23名国有企业员工失业。初步建立起来的失业保险制度及时发挥作用,23名失业人员获得2.5万元失业救济金。社会保障意识逐步深入人心。到1995年西藏养老保险基金年平均收缴率达到90%以上。

西藏百业新兴,第二产业发展的空白逐步被填补,劳动力对培训的需求越来越强烈,就业培训人数不断增长。特别是改革开放以来面对经济建设对技能劳动力的需求和愈加严峻的就业形势,西藏就业培训的力度不断加大。1984年全国援建西藏的43项重点工程启动。为了给重点工程输送技术素质高的青年工人,西藏先后选送2000名新招工人到内地参加培训。1987年西藏各级劳动服务公司相继建立,就业培训逐步进行规范化管理。九十年代初西藏举办的职业培训工种达到十余个,如电工、汽车驾驶、烹饪、财会等,培训后的就业率达到

26.7%。^{[4]132}

(三) 全面改革期的就业(2001 - 2009年)

社会、经济的快速发展,法规体系的不断健全为在中国建立市场导向的就业机制提供了良好的条件。国家发展的大潮中西藏就业领域的改革也在深化。在劳动用工改革方面,劳动合同制特别是集体协商和集体合同制度得到推行,企业招工用工自主权得以落实,政府还下放劳动力合理流动的审批权。各地市成立了劳动争议、仲裁机构,开展了劳动争议案件的处理工作;劳动监察制度开始实行,拉萨市建立了专门的劳动监察机构。就业改革冲破西藏地区之间、城乡之间的劳动力流动的界限,促进了劳动力资源市场合理配置,初步形成了“企业自主用人、劳动者自主择业、城乡统筹、社会提供服务”的劳动力市场新格局,为建立和发展劳动力市场打下了良好的基础。随着劳动用工制度改革的深化,劳动力资源的配套方式已开始发生变化,市场机制已在部分经济领域发挥对劳动力的配置和调节作用。

这一时期,西藏就业总量矛盾没有缓解,结构性矛盾依然突出,国有企业用人需求减少,分流安置任务较重。除工商、税费减免部分政策得到落实,其他优惠政策的效应逐步显现。各地市尚未建立就业再就业专项资金,多数地区尚未设立小额贷款基金和担保机构,优惠证发放缓慢。部分劳动者和失业人员择业观念陈旧,对政府安置就业依赖性强,对通过市场就业积极性不高,普遍不愿意到集体、私营企业、个体工商户等非公有制单位就业。“有人没事干,有事没人干”的矛盾依然非常突出。城镇新生劳动力人数不断增加,随着城镇化进程的加快,大量区内外农牧区富余劳动力向城镇转移就业,就业压力进一步加大。经济社会发展的高素质劳动力严重短缺,结构性失业矛盾加剧。为此,政府逐步采取多种措施解决就业问题。这一时期,西藏逐渐形成动态长效帮扶机制,通过城镇动态消除“零就业家庭”等措施解决困难群体的就业问题,主要采取的措施有以下几点:

其一,鼓励多种经营,大力发展非公有制经济,为新增劳动力人口创造就业机会。截至1997年末,西藏乡镇企业从业人员达到2.2万人,其中2%左右为原城镇失业人员。2000年

以来,在推动西藏农牧业产业化的过程中,培养和发展龙头企业是其中的重点。2005年西藏乡镇企业达到1260家,从业人员达2.5万人。2007年西藏乡镇企业从业人员数量占全区农村劳动力的4.62%。^[7]

其二,为了缓解就业矛盾,西藏制定和实施就业、再就业优惠政策。1998年西藏国有富余职工有1万多人,占国有企业在职工总数的20%左右。同年8月,西藏作出了建立国有企业下岗职工再就业服务中心以“实现两个确保、建立三条保障线”的重要决策。1998年至2002年西藏共建立102个再就业服务中心,累计审批国企下岗职工2172人。地方政府通过职业培训、职业介绍、社保补贴、下岗失业人员从事公益性岗位工资补贴等10多项优惠政策促进再就业工作。到2004年底,西藏2172名国企下岗职工完成了向失业保险并轨的任务。西藏是当时西部各省区中唯一实现并轨的地区。所有国企下岗职工全部实现了再就业。^[8]再就业工作成为当时就业工作的重要内容。

其三,开发就业岗位和政府出资开发公益性岗位是西藏实施的积极有效的就业政策之一。仅2005年西藏城镇登记失业人员8879人,全年实现城镇新增就业15450人,为此政府开发就业岗位11391个,开发公益性就业岗位2290个。^{[9]174-176}2006年以来西藏更强化该领域的就业服务。2006至2011年西藏有15037人获得为城镇就业困难群体设置的公益性岗位,其中一半以上是城镇登记失业人员。这批就业人员中男性占六成,70%以上的就业人员文化程度达不到初中水平。^[10]

(四) 新时代就业(2010年至今)

2009年国际金融危机对中国经济造成严重影响,也给就业带来巨大冲击。2010年国务院政府工作报告提出要“千方百计扩大就业”。2010年召开的中央第五次西藏工作座谈会提出“对口支援西藏的省、市、企业,每年吸纳一定数量的西藏籍高校毕业生就业”。就业援藏成为对口省市和中央企业对西藏的援助与解决就业问题相结合的制度创新。为了贯彻中央对西藏工作的这一战略部署,2011年西藏全区经济工作会议就确定了就业援藏工作的目标。2012至2014年对口省市和中央企业累计提供了各类

企、事业单位岗位 2.2 万多个,西藏有 949 名高校毕业生通过就业援藏渠道在区外实现了就业。此后,西藏不断加大就业援藏的力度。2017 年 11 个对口援藏省市、3 家中央企业提供就业岗位 5600 余个,举办各类招聘和专项考录 10 场次。

十八大以来,在经济保持高速增长良好态势下,西藏实施就业优先战略,先后制定出台了促进就业、以创业带动就业等一系列政策法规,不断促进以高校毕业生为重点的各类群体就业。西藏通过培育新的经济增长点,大力开发就业岗位,使西藏失业率在过去的二十几年里保持了一个比较低的水平。2011 年西藏提出“西藏籍大学生全部实现就业”的政策目标。为此,政府出台了一系列大学生就业帮扶政策,引导大学生就业流向,拓宽就业渠道。此后政府的宏观调控和具体操作在就业政策实施中起到主导作用,多渠道创造就业机会成为政府的一项重要工作。2014 年西藏出台暂行办法规范公益性岗位的开发和管理工作。2015 年西藏城镇新增就业 4.6 万人,包括 1.5 万名高校毕业生。

第六次中央西藏工作座谈会明确指出西藏经济社会发展的基本思路:坚持把改善民生、凝聚人心作为经济社会发展的出发点和落脚点,坚持就业第一、教育优先的原则。2016 年以来,在我国经济发展进入新常态的关键时期,经济结构调整与经济增长方式转变对就业发展提出新的要求。西藏通过出台一系列政策措施,如《关于进一步做好新形势下就业创业工作意见的实施意见》《关于支持农牧民工等人员返乡创业的实施意见》《关于进一步做好创业担保贷款工作的实施意见》等,和采取公开考录、就业援藏、市场就业、自主创业等途径推动西藏的就业工作。2017 年政府购买公益性岗位指标 3 万个,安置就业 2.7 万余人。

针对贫困劳动人口开展的培训是西藏解决困难群体就业的有效途径。就业扶贫是西藏精准扶贫精准脱贫中的关键环节。2016 年西藏确定精准脱贫的目标,即到 2020 年稳定实现贫困人口“三不愁”(不愁吃、不愁穿、不愁住)、“三有”(有技能、有就业、有钱花)、“三保障”(义务教育、基本医疗、社会保障)。其中,特别是“有就业”凸显就业工作对西藏脱贫攻坚工作成败

的作用。通过总结深化开发式扶贫经验,西藏通过产业、就业脱贫来增强贫困群众自我发展能力。同年,西藏启动“百企帮百村”行动,470 家各类企业与 670 个贫困村(居)对接帮扶;12 家企业与扶贫部门签订《企业支持就业扶贫框架协议》。2017 年西藏培训贫困人口 4.92 万人,通过各种渠道实现转移就业 3.45 万人。从解决就业为主向鼓励创业转变,政府在就业工作的指导方针近期有所调整。2017 年西藏开办创业培训班 128 期,培训 3210 人,创业成功 547 人,带动就业 1560 人。

结构性失业是西藏就业中的突出问题。因技能缺失、专业错位无法匹配到合适的就业岗位在西藏是长期存在的问题。而此时,职业技能培训显得尤为重要。这也是政府用以提高西藏就业质量的有效手段之一。近几年,政府进一步加大职业培训的力度。2010 年培训各类人员 2.5 万人,培训后就业率达到 52%。进一步加大公共就业服务。2010 年西藏有 4.1 万人次接受职业指导,2.5 万人得到职业介绍服务,介绍成功率达 66%。^{[11]166} 2016 年西藏开发职业技能培训民族特色教材,建立培训就业一体化机制,实现培训就业 4.87 万人。开展“就业援助月”“春风行动”“高校毕业生就业服务月(周)”等公共就业服务活动,职业指导 3.6 万人,职业介绍 3.7 万人,介绍成功 2 万余人。^{[12]183-184}

二、西藏就业发展的特点

地处青藏高原的西藏地广人稀、生存条件恶劣,导致长期以来劳动生产率低、产业结构单一。而旧西藏的社会制度更是束缚了人的劳动能力,抑制了劳动者的主观能动性。占人口不到 5% 的官家、贵族和僧侣上层控制着占人口 95% 的农奴和奴隶的人身自由和绝大部分生产资料。西藏人口发展长期处于停滞和衰退状态。广大底层民众通过劳役差役乃至人身依附于封建农奴制,就业基本集中于传统农牧业,农奴奴隶没有择业的自由,滞后的社会经济环境无法提供多样性的就业渠道,劳作就要被重重盘剥也使劳动者没有了劳动的积极性。1959 年西藏民主改革彻底改变了当地的政治经济制度,从封建农奴制解放出来的劳动力充分参与到家乡的社会主义建设中,西藏进入社会全面发展、经济起步乃至腾飞的历史新时期。民主

改革以来,西藏就业总量保持了持续的增长,就业结构也不断优化,失业率总体上保持在相对较低的水平。

(一) 就业规模不断扩大

1951年西藏和平解放,当时的西藏地方政府上报人口数为近100万,后经1952年核实总人口约115万。1959年以来,随着医疗卫生事业的发展 and 人民生活水平的提高,西藏人口的出生率提高,死亡率下降,人口一直处在加速度增长状态。1952年到1959年西藏人口年均增长9.4‰,1959年到1969年为18.9‰。这一增速在1969到1979年间达到最高值,为21.2‰。之后,西藏人口年均增长率逐渐下降,1979至1989年间为16.8‰,1989至2000年间为13.9‰,2000年至2010年间的年均人口增长率也保持同一水平。此后西藏人口增长速度趋缓,2017年西藏人口自然增长率为11.05‰。不过,这一增速依然位列全国各省区人口增长速度的前列。人口增长使西藏劳动力规模扩大。

随着西藏人口的增加,劳动力数量增加,就业规模不断扩大,就业人数占总人口比例不断提高。民主改革时期,西藏劳动力主要集中在传统农牧业。1965年西藏自治区成立时的估算人口达到135.7万人。^[13]根据当年的调查,西藏17-48岁年龄段全劳力人口占总人口的55%,

即75.416万人。1970年西藏全劳力达到60.48万人,比1965年增加10.011万人。^[14]^[21]1980年西藏人口为185.3万人,其中劳动人口比重为54.59%。^[14]^[21]1990年“四普”统计西藏就业人口为110.89万人,2000年“五普”统计中就业人口为144.49万人。据2010年“六普”长表资料推算,西藏就业人口达166.90万人,比1990年的110.89万增加56.01万人,比2000年就业人口增加22.40万人,就业人口占总人口的比重也由1990年的50.5%和2000年的55.2%上升到55.6%。2000到2010年西藏就业人口年均增加2.34万人,年均增长1.51%,高于同期总人口年均增长1.39%的速度。2011-2015年西藏新增就业人数占就业总人数比例很高,接近全国平均水平的4倍。

西藏人口构成的一个显著特点是乡村人口在西藏总人口中所占比重很大。1990年西藏乡村人口占总人口的86.3%,2000年西藏农业人口的比重依然高达80.7%。随着现代产业的发展,西藏城镇聚集了越来越多的农村人口和外来人口,西藏人口城镇化水平不断提高。根据历次人口普查数据,1980年西藏城镇化率为9.48%,1990年增长为11.52%,2000年为19.43%,2010年为22.67%。2011到2015年城镇人口比重由18.9%上升到23.29%。^[15]2017年西藏城镇化率提高到30.9%。

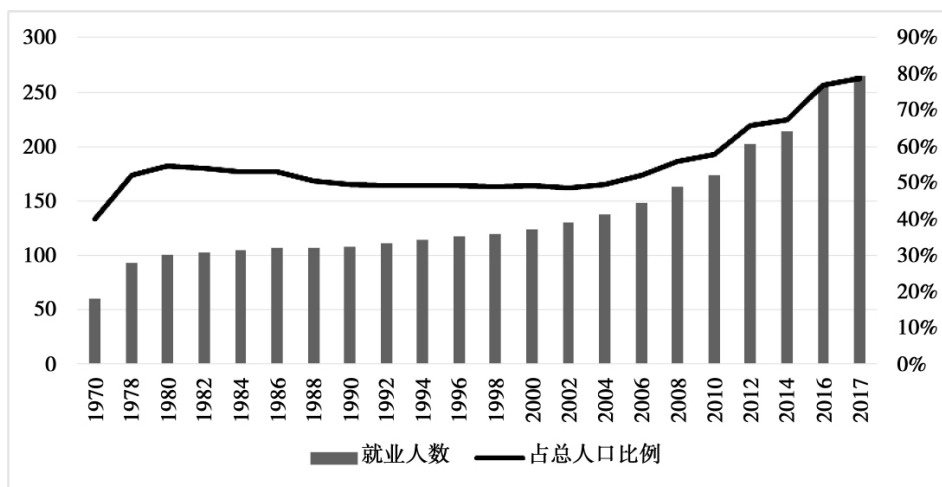


图1 1970年-2017年西藏就业规模^①

民主改革前,西藏妇女在就业上没有自主权。民主改革以来,越来越多西藏女性参与到社会生产的各个领域。她们分布于西藏国民经济所有主要行业,特别是手工业、教育、医疗卫

生、旅游业等行业。从就业人口的性别构成来看,西藏女性的就业比重低于男性,不过随着经济社会发展特别是教育的普及,女性从业人数比例不断提高,许多年份的就业人口增幅大于

男性就业的领域也越来越广。1979年西藏女性职工人数占职工总数的33.78%。^[14]¹⁴⁴2000年和2010年西藏就业人口中,女性分别占47.19%和46.20%。2013年这一比例达37%,其中城镇女性就业人员占35.5%。2015年西藏70多万名妇女实现就业,占就业总人数的将近四成。2011-2016年西藏城镇新增就业人口中,女性就业比例从2011年的40.65%增长到42.05%。十二五时期,西藏新增女性就业人员达到41.5%;新增农村劳动力转移就业女性比例达到45.85%。2016年西藏专业技术人员中女性占57.1%。^[16]

近年来,妇女就业创业规模不断扩大、层次不断提高,广大妇女在大众创业、万众创新的时代浪潮中施展才华,彰显了新时代巾帼风采。

(二) 就业结构日臻优化

一般来说,伴随着经济发展和产业结构升级,就业人口首先由第一产业向第二产业转移,当人均国民收入水平有了进一步提高时,就业人口便大量向第三产业转移。在国家改革和发展进程中,西藏就业的产业结构也呈现出从第一产业向第二、三产业转移的变化轨迹。培养本地人才也是当地就业结构改变的一大诱因。国家很重视对少数民族人才的培养,通过实际工作中传帮带、高校培养、举办各类培训班等多渠道培养少数民族人才。这些政策的实施和少数民族地区国民经济和工商业的发展,以及从和平解放初期开始对当地少数民族人才的培养,到各行各业的发展不断补充当地劳动力就业,西藏的就业结构也得到了持续的改变。

西藏和平解放至民主改革时期,社会劳动力结构沿袭历史传统社会分工方式,依然以从事农牧业和民族手工业生产为主,就业结构极为单一。1956年西藏自治区筹委会成立后,同年成立的黑河基巧办事处(今那曲市)工作人员有选派的汉族干部,以及吸纳和培养的藏族职工。到1956年末当时办事处所在地职工达到817人。中央政府在西藏地方的政治管理和经济扶持为高原增添了一丝新经济的气息,让多年固化的就业结构有所松动。1959年民主改革开启了中央政府对西藏地方各项事务的全面管辖。1961年民主改革顺利完成后,西藏开始对劳动力进行有计划的管理、调配。西藏工业进

入萌芽和形成的重要时期,现代工业企业逐步建立,并培养出西藏第一代产业工人。体现现代社会特征的银行、邮电、贸易、交通运输等国有经济部门也大量涌现。西藏新型的劳动群体开始出现,包括工业在内的非农产业人口就业规模逐渐扩大。1953-1963年间,西藏的社会劳动力资源首先是满足农牧业和手工业生产发展的需要。20世纪七八十年代随着新增劳动力数量的不断增加,社会劳动力规模扩大。当时西藏第一产业从业人员数量占劳动力总数的80%。

民主改革以来,西藏三次产业的就业结构呈现第一产业就业人口比例逐年下降、二三产业从业人口比例相应增加的状况,改革开放以来这一趋势更为明显。这一时期,西藏人口依然高度集中在第一产业,农牧业人口明显偏高,表明西藏各产业的就业结构升级缓慢,对经济的贡献能力非常有限。2000年以后,西藏二、三产业从业人员的增速加快。2003年西藏第二产业从业人员数量增长明显,在产业结构中的比重由上一年的6.2%增长到9.3%。同期,第一产业从业人员比例下降幅度较大。2000年西藏“五普”显示三次产业的就业结构分别为79.6:4.8:15.6,2010年西藏的“六普”统计中三次产业的就业结构分别为74.9:5.2:19.8。与此同时,由于不同产业间的劳动生产率水平存在较大差距,劳动力在各产业之间转移还存在较大的阻碍,西藏就业结构的滞后与产值结构大幅度调整优化形成鲜明对比。例如2010年,西藏三次产业的产值比重分别为13.5%、32.3%、54.2%。可见,就业结构的调整明显滞后于产业结构的转换。这一方面说明,在经济结构调整过程中,就业结构的滞后在第一产业表现最突出,劳动力转移缓慢;第二产业主要以劳动密集型企业为主,而资金、技术密集型企业发展较慢;第三产业就业人数偏少的结构没有得到根本改变,但吸纳劳动力的潜力较大。另一方面也说明劳动力自身技术素质的转变存在时间上的要求。^[17]2017年西藏三次产业的产值比重分别为9.4%、39.1%、51.5%,而三次产业的就业比重分别为37.6%、17.6%、44.7%,就业结构与产值结构偏离情况有很大的改观。

西藏第一产业就业弹性较低、劳动生产率

不高,大量剩余劳动力产生。这些剩余劳动力多数向第二产业或第三产业转移。而西藏第二产业发展规模小,层次低,难以吸收传统产业部门的剩余劳动力。西藏经济呈现出“非典型二元经济结构”特征,农牧业没有为工业提供积累,工业的发展无法直接影响农牧业的发展,受技能和专业水平所限农村劳动力在工业产业部门实现就业转移的难度大。当西藏第二产业吸收第一产业的剩余劳动力的力度有限时,第一产业的剩余劳动力只能转向第三产业。西藏第三产业成为承接劳动力就业能力较强和最具潜力的产业。第三产业从业人员比重增幅明显的年份分别是2005年和2015年。

随着市场机制配置劳动力资源的作用日益显著,用人单位和求职者的观念发生了根本性变化。外来劳动力的涌入对西藏劳动力的就业

观念形成极大冲击和影响,也加剧了西藏就业市场的竞争。国有单位从业人员的绝对数虽有所上升,但是比重在逐年降低。西藏个体私营经济保持了较快的发展势头,非公有制经济的就业机会增加,就业结构正在发生根本性的变化。2010年西藏非公有制经济个体工商户从业人员21.7万人,私营企业从业人员13.3万人,全部占总就业人数的17.5%,高于国有经济和集体经济就业人数的总和。党的十八大以来西藏非公经济无论是数量与规模,还是质量与效益都有了明显提升。截至2017年底,西藏非公经济市场主体已达21.82万户,占全区市场主体总量的96.18%,从业人员118.7万人,占全区社会就业人口的96.8%。非公经济已经成为推动西藏经济社会发展的重要力量、扩大社会就业的重要载体。

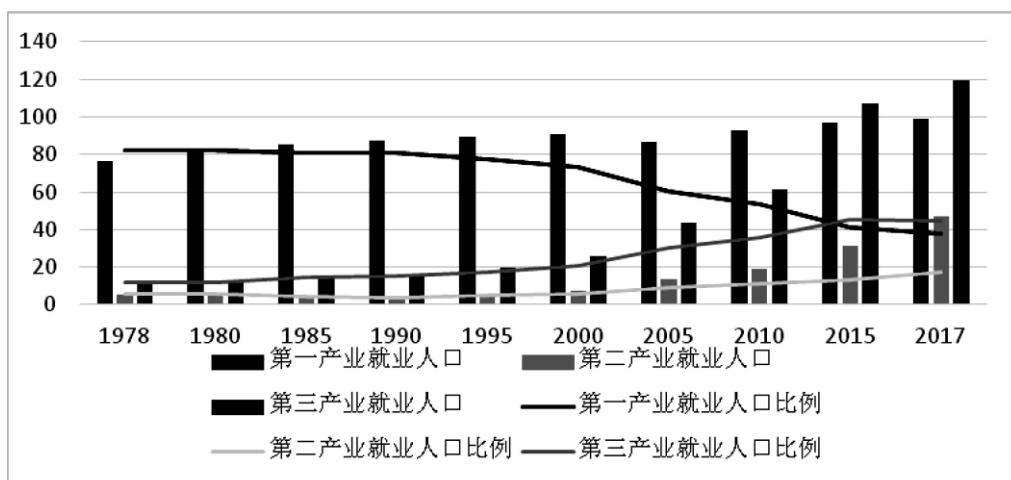


图2 1978-2017年西藏三次产业的就业结构^②

(三) 劳动力的流动性不断提高

从20世纪50年代开始,为了加快发展少数民族地区的经济、文化、医疗事业,中央政府有组织地向少数民族地区调派了相当数量的科技人员、行政干部、技术工人、大中专毕业生和复员军人等,使人口出现迁移变动。^[18]西藏也是在和平解放时期为了巩固西南边防、打破西藏长期闭塞的状况和发展经济,多批工程技术人员、医疗队、科考队进藏工作。1954年青藏、川藏公路的通车开启了西藏和祖国内地的人员物资往来的快速通道。1956年西藏自治区筹委会成立之年2000多名干部从内地调入西藏工作。

民主改革彻底废除了封建农奴制,西藏劳动者掌握了自己生产生活的自由权,劳动力在

本地区内流动的约束条件也被打破。国家的干部职工人员调配加速了区际人口的流动。1959年为了平叛和进行民主改革,驻藏部队的大批干部、战士转业到地方,内地专业干部和职工也被充实到西藏的地方政府和经济建设中。据1964年统计,当时在藏汉族人口约3.67万人。在计划经济时期为了配合当时重工业优先发展的战略,国家推行以城乡分治的户籍制度为核心的一系列制度,严格控制劳动力尤其是农村劳动力的流动。虽然国家的总体情况如此,但是这一时期西藏刚刚从封建农奴制中解放出来,原来旧制度对劳动力的极端束缚得以解脱,劳动力的区内流动有所松弛。因此,1965年之前,西藏劳动力的流动以区内劳动力自发流动

为主,也有政府组织的有序流动。

1965年西藏自治区成立后,当地劳动力资源存在数量少和结构不合理的难题,特别是专业技术人员严重不足,需要继续从内地省份抽调行政干部、科技人员、医生、教师和技术工人响应国家号召到西藏参加建设。国家安排劳动力调入西藏是当时西藏劳动力流动的主要方式。从六十年代中期“上山下乡”浪潮中来自全国的知识青年到西藏农垦战线,到七十年代中期多批大学生、复员军人自愿报名参加边疆建设,^{[4]119}西藏区际劳动力流动规模有所扩大。1979年迁移增长人口达到1.57万人,其中绝大多数是在城镇和各类企事业单位就业的外来人口。即使如此,西藏外来迁移人口总体规模和所占比重一直很小。

在从计划经济体制向市场经济体制转轨过程中,与其他省份一样西藏的劳动力市场逐步开放,劳动力的流动性大大增强。改革开放激发了各行业劳动者的积极性。我国农村大量剩余劳动力外出务工,迫使严格控制人口流动的户籍制度不断调整和改变,城乡间劳动力流动规模逐年增加。在城市,随着国有企业改革大规模开展以及非公有制企业的发展,企业和劳动力的自主选择权不断增加,劳动力的流动性也日益增强。20世纪80年代以来,西藏也在改革开放中与全国各地的交往更加频繁和广泛,西藏流动劳动力人数增幅加大。在藏内地就业人口保持着一定的比例。不过,这一时期,由于国家对西藏区外人员调配政策的调整以及个别年份维稳形势严峻,西藏人口流动和迁移的数量和方向波动较大,也在一定程度上造成就业人口规模的变化起伏。八十年代初期大批汉族干部、职工及其家属内调,造成西藏就业人口增长的低谷。其中,1981年3万汉族干部职工内调,使得当年西藏净迁移人口为负2.26万人。^{[4]117}总体来看,西藏就业规模呈现增长的大趋势,这主要是由于西藏医疗卫生条件极大改善,死亡率下降、人口自然增长率高。

2000年以来,进藏经商、创办企业或是经营餐饮服务业的内地民间投资者增加,他们的投资和经营活动创造了大批就业岗位,增进了当地经济的多样性,促进了西藏城镇的发展。如,来自西部其它省区的回族商人通过参与西藏区

内贸易和边境贸易,一方面促进了西藏农牧产品出口,另一方面为西部省份的中低档轻工业制品找到了一条销路。外来劳动力在异地寻求生存和发展所表现出来的主动性和创造性,为西藏经济注入了活力,也对本地农牧民学习现代市场经济知识和掌握非农生产技能,对本地企业家的成长,都具有积极的示范和推动作用。^[19]2006年青藏铁路通车后,内地许多高学历、高技能的创业人才迁入西藏城镇工作。西藏省级流动的外来劳动力从原来的相对低的素质和技能转变为有一定创业能力的高素质劳动者。2013年全国外来流动人口的调查研究表明,包括西藏在内的三个西部省份的省内流动人口将近30%,跨省流动比例高。因为周边四川、甘肃等人口大省也是人口输出大省,遵循就近跨省流动的原则流入工资水平相对高的西藏等地。^[20]

三、劳动力市场与城镇就业

(一) 劳动力市场

劳动力市场是重要的生产要素市场,是劳动力进行流动和交换的场所。国家层面的就业管理体制经历了一个计划经济体制建立,再由计划经济体制向市场经济体制转变的过程,而且这一转变仍在继续。西藏也同样经历了这样的转变。在这一过程中,劳动力供需双方的自主选择权不断扩大,工资决定的市场机制不断增强,人力资本投资的回报率不断提高。从就业构成看,原有的计划性较强或者说体制内单位的就业比例不断降低,市场化程度较高的私营、外资企业以及非正规就业的比例不断上升。从就业人员构成来看,改革开放伊始的1978年,国有和集体经济单位从业职工数量几乎占西藏从业人员总人数100%,而到2017年,这一比例则下降至10.4%。

劳动力受教育程度低,是导致西藏经济长期以传统农牧业为主、传统农牧业领域从业人员比重过大的主要原因之一。正是因为劳动力文化技能普遍偏低,即使有了新的就业机会,他们也因不能满足新产业部门的技术需要而丧失许多就业机会,更没有条件转移到生产效率较高的新产业部门就业,只能从事简单劳动和自然资源的粗放开发,劳动生产率低、甚至边际效率接近于零。

城乡分割的劳动力市场是中国作为发展中国家二元经济最为典型的特征之一。分割的劳动力市场不但阻碍了劳动力的自由流动,导致劳动力市场的歧视行为,也损害了劳动力配置的效率。1992年我国正式确立社会主义市场经济体制的改革目标,建立统一完善的劳动力市场是劳动就业制度的重要任务。1993年党的十四届三中全会通过决议,提出培育市场体系,其中包括劳动力市场,由此确立了劳动力市场的合法地位,^[21]179-180为其正名。中央提出改革劳动制度,促进了劳动力市场的培育和发展。1994年颁布的《劳动法》是劳动力市场制度建设具有里程碑意义的一部法律,标志着在就业决定和工资形成这两个环节,正式引入劳动力市场机制。从1996年始,西藏以贯彻实施《劳动法》为主线,以培育和发展劳动力市场为核心,开始建立符合西藏实际的劳动力市场和适应社会主义市场经济体制要求的新型劳动制度。同时,西藏推进劳动用工备案登记。通过设立最低工资标准、加大劳动合同和集体合同制度推行力度、推进劳动监察和调解仲裁、完善劳资纠纷案件预防和处置机制,多举措维护劳动者合法权益。这一时期,全国的东、中、西部地区逐步形成梯度发展模式,西藏经济发展滞后愈加明显,对人才的吸引力越来越弱。1980年以来陆续进藏的八年轮换制大学生到九十年代初已经有40%左右的人不到期就返回内地工作,其中选择东部发达地区的占60%。^[22]九十年代后期,因西藏城镇集体经济单位、乡镇企业规模小,效益不佳,劳动力市场呈现供过于需的状况。^[23]

进入21世纪以来,国家在户籍制度、劳动者权益等多个方面改革,为劳动力流动就业创造了便利条件,推动了抑制劳动力自由流动的制度障碍逐渐拆除,在推进劳动力市场从分割到一体化转变的方向上取得了一系列重大进展。^[24]在初步形成的“企业自主用人、劳动者自主择业、城乡统筹、社会提供服务”的劳动力市场新格局中,西藏劳动力市场化程度不断提高。社会保障体系的建立健全促进了就业的市场化。西藏积极为城乡劳动者和用人单位搭建双向交流选择平台。2009年原劳动和社会保障厅劳动力市场、人事厅人力资源市场改革合并,于

2011年成立了自治区人力资源市场管理服务中心。2017年3月人力资源市场完成标准化建设后,举办6期大型人力资源洽谈会,6500余人实现就业,同时召开小型精品招聘会,以及通过实名制跟踪、调查、回访,共实现就业306人。379家用工单位也通过网络发布岗位招聘信息。^[25]随着劳动力市场的不断健全,职业介绍机构在疏通就业信息和提供就业指导及培训等方面的作用越来越大。

2012年西藏开始执行最低工资规定时就就将自然环境、气候条件和海拔高度作为测算的参考因素,并明确规定最低工资每两年至少调整一次。2018年1月1日起执行的西藏最低工资标准为1650元/月和16元/小时。

就业困难群体的援助政策建立。在日益激烈的就业竞争中有一些困难群体,政府通过积极的就业政策探索对他们的帮扶。这些就业援助政策包括对公益性岗位的补贴、对企业的社会保险补贴和对灵活就业的社会保险补贴等。开发公益性岗位是西藏自治区政府就业援助的重要形式。政府通过“送政策、送岗位、送技能、送服务”等方式来解决“零就业”家庭、残疾人等各类就业困难群体的就业。2015年西藏规范了公益性岗位管理。制定开发管理暂行办法,明确管理操作流程,规范劳动合同书格式,严格准入审核和退出机制,开展转岗引导性培训,有效发挥公益性托底安置作用。2016年政府购买公益性岗位指标3万个,安置就业2.7万余人,实现了城镇零就业家庭全部动态清零。^[12]183

(二) 城镇就业

民主改革以来,随着西藏城镇规模的扩大,人口和资源的集聚,吸纳就业的能力越加强劲。经济体制改革加速城镇的发展,促进多种经济形式的发展,对城镇就业的增长发挥了重要的作用。

民主改革时期的西藏城镇社会劳动者即在业人员由全民、集体及其他所有制职工和城镇个体劳动者组成。此外,还包括临时工、亦工亦农等人员。当时的乡村劳动者和全民所有制单位职工构成了西藏社会劳动者的主体。1978年西藏社会劳动者总数达到93.99万人,其中非农业劳动者仅占13.97%。

经济体制改革促进了多种经济形式的发

展,从而促进了城镇就业的所有制结构变化。1980年中央专门召开西藏工作座谈会,这次会议为西藏这一时期的发展提出新的指导思想。根据会议精神,中央给西藏发展制定了一系列农牧业休养生息的政策,并为手工业、边境贸易等提供了发展的政策空间。同年,西藏发布支持手工业发展包括对集体、个体手工业者的劳动提供法律保护等政策。1981年起中央对发展多种经营、搞活城乡经济提供政策支持,并将其作为解决城镇就业的有效途径。这一年,手工业被纳入到西藏国民经济计划中,此后城镇个体劳动者大量涌现。从1982年起西藏统计数据中才出现城镇个体劳动者的统计数据。1984年西藏再次颁布规定,允许集体、个体参与市场流通,一些农贸市场、小商品市场、建材市场、饮

食一条街等在各地市陆续出现,并逐渐延伸到各县县城,为城镇提供大量就业机会。西藏城镇个体劳动者数量从1982年的0.11万人增加到1990年的2.13万人。

随着西藏经济体制改革的深入,城镇劳动就业体制发生了变化,从被动由国家安置的以计划为主的就业体制逐步改变为激发劳动者自主创业的以市场为主的就业体制。改革开放以来,国有企业进行扩权让利等改革,将原来的统包统配、固定工制度通过1986年实行劳动合同制进行改革,扩大企业用人自主权、劳动者择业自主权,努力建立公平竞争、双向选择的企业与劳动者之间的劳动关系。九十年代,在继续深化企业改革中,以“抓大放小”的方针,进行国企下岗职工分流、减员增效,让隐形失业显性化。

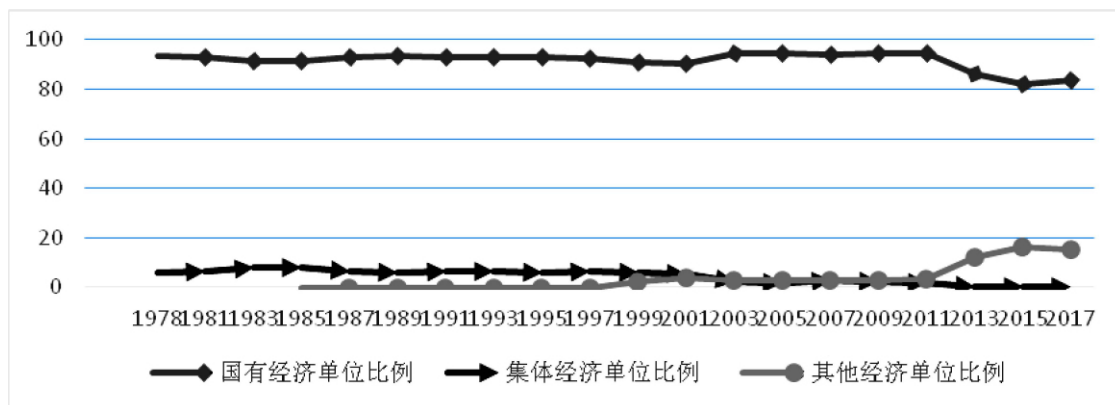


图3 1978-2017年西藏城镇分所有制就业人数比例

市场经济对西藏资源包括劳动力资源的配置开始发挥积极作用。城镇个体劳动者在生产要素中显得十分活跃。城镇居民从事工商业、服务业、餐饮业、运输业的人数不断增加,就业渠道日益多元化。2000年西藏城镇私营和个

体劳动者增加到5.59万人,集体经济单位在岗职工0.87万人,多集中在制造业、建筑业和批发零售业;国有经济单位从业人员达16.38万人。^[26]

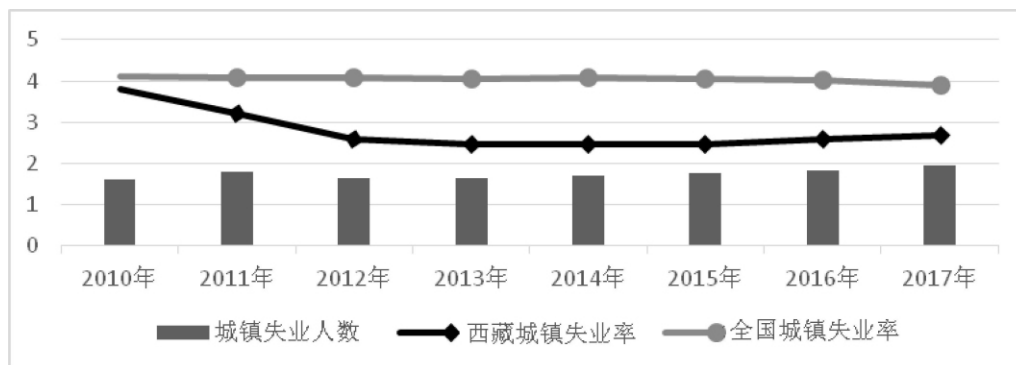


图4 2010-2017年西藏城镇登记失业率(万人,%)

西藏一直非常重视城镇就业问题,加之当地城镇人口比例小,与全国城镇失业率相比西

藏的城镇失业率一直保持在一个较低的水平。二十世纪九十年代,西藏城镇劳动力资源十分

丰富,加之企业体制转型力度加大,下岗职工人数和失业人数有所增加。新世纪头五年西藏新增城镇就业人数6.4万,城镇登记失业率控制在4.3%以内。高校毕业生就业率保持在80%以上。复退军人得到妥善安置。2010年西藏新增就业2.1万人,城镇登记失业率为3.81%。从2006到2010年,西藏累积实现城镇新增就业8.44万人,年均实现城镇新增就业1.69万人;城镇登记失业率从5%下降到3.81%,特别是2007年以来,城镇登记失业率始终保持在4%以内。2012年,西藏城镇新增就业2.5万人,城镇登记失业率控制在2.6%以内,社会就业较为充分。2015年以来城镇登记失业率连续三年控制在2.5%以内,有效的保持了西藏就业局势的稳定。2017年西藏城镇新增就业5.46万人,实现了5年内数量翻一番,城镇登记失业率控制在2.7%以内。^{[12]118}

西藏降低失业率不仅通过加强舆论宣传和扩大就业途径,企业稳岗政策的实施也发挥了重要作用。受2008年拉萨“3·14”事件和国际金融危机影响,西藏部分企业经营面临困难。为有效帮扶困难企业,从2009年开始,西藏自治区人力资源和社会保障厅会同财政等部门,采取援企稳岗措施,实行“五缓三补贴”政策,即允许困难企业在一定期限内缓缴五项社会保险费,并为用工企业提供社会保险补贴、岗位补贴、职业培训补贴等。2010年这个政策的期限又延长一年。2010年西藏向432家困难企业兑现社保补贴、岗位补贴和培训补贴7751.63万元,稳定就业岗位12292个。截至到2015年3月,西藏公益性岗位总量达到3万个,通过公益性岗位安置就业26018人,消除零就业家庭96户157人。^[27]西藏连续10年实现了城镇零就业家庭全部动态清零。按照失业保险“降低失业保险费率、服务经济社会发展、为企事业单位减负”的要求,2015年至2017年西藏连续三次降低失业保险缴费费率,从3%降至1%(其中单位费率由2%降至0.5%,个人费率由1%降至0.5%),分别为参保单位和职工累计减负18075.21万元、13534.69万元。按照中央相关部委和人社厅规定,经财政、发改等职能部门严格审核、及时拨款,2016年12月西藏首次兑现了2015年企业稳岗补贴,受益企业115家。到

2018年西藏失业保险参保人数14.98万人,基金累计滚存结余16.42亿元。^[25]

三、大学生就业

长期以来,文化素质低是西藏劳动力的一个特征,而高等教育在西藏属于对受教育者有一定知识和能力要求的精英教育。西藏各项事业的发展,国家公职人员待遇的稳固对高素质人才需求一直保持一定的旺盛程度。同时,随着西藏城乡居民收入的不断提高,人们对教育的消费能力和意愿愈加强烈。2016年,西藏高等教育毛入学率已提高到了30.26%,高等教育向大众化阶段发展。资助子女上大学成为西藏城乡家庭最大的一项投资。即使国家对西藏教育实施特殊政策,减免农牧区家庭和城镇困难家庭子女的一些教育费用。就读高校对一些西藏家庭依然意味着极大的机会成本。因此,我国的就业问题更多是社会问题,而西藏的就业问题不仅是经济社会问题,更与民生福祉密切相关,引发全社会的关注。

(一) 大学生就业变化

1959年以来西藏大学生就业一直执行计划经济体制下的“统包统配”政策。本身数量有限的大学生被单位按计划接收。改革开放以来,西藏各级机关事业单位有一定的用人需求,在西藏的各类企业特别是中央企业和本地国有、集体企业对人才的需求也很强烈,而这一时期的大学生人数少。西藏在很长一段时间还是沿用“统包统分”的方式将高校毕业生直接分配至各个地区各类岗位。

1985年5月《中共中央关于教育体制改革的决定》成为我国高校毕业生就业政策改革的重要标志。而当年,西藏区内第一所全日制普通高校——西藏大学成立,同年西藏开始招收内地西藏班,为未来大批西藏籍大学生的培育开启了重要的异地办学的尝试。1989年“自主择业、市场调节”双向选择制度在全国开始试点。1993年中央颁布的《中国教育改革和发展纲要》成为之后高校毕业生就业改革的依据。1994年国务院发布对这一纲要的实施意见中明确了通过双向选择指导毕业生进入劳动力市场自主择业的就业方针。同样依据此前的纲要1997年出台的《普通高等学校毕业生就业工作暂行规定》是比较系统全面的毕业生就业法规

性文件。直到2000年全国才基本实现了新旧就业体制的转轨。^{[21]237-238}西藏开始探索市场化道路。当时西藏一边放开中等职业学校招生计划,一边将市场机制引入到招生和就业体制中,但是统包统配仍然是西藏就业政策的主导。直到2003年前,西藏高校毕业生就业制度依然沿袭着统包统分的就业形式,改革的步伐比内地明显迟缓了十多年。

2003年《西藏自治区政府批转自治区人事厅等部门关于改革大中专毕业生就业制度意见的通知》(藏政发〔2003〕19号)发布,这是关于西藏高校毕业生就业改革制度实施的第一份文件,这份文件的出台标志着西藏自治区大学毕业生就业政策由“统包统分”向“供需见面,双向选择,自主择业”的过渡。^[28]通过对社会特别是高校学生和家庭的宣传,结合国家政策的推进,借鉴内地各省市的经验,2006年西藏高校毕业生就业制度改革启动,西藏普通高校专科毕业生就业实行“市场导向、政府调控、学校推荐、毕业生与用人单位双向选择”的体制。2007年大学生就业问题首次写入党的十七大报告这样的党的重要文献中,标志着大学生就业问题进入国家战略发展的视野之中。^{[21]239}这一年,西藏本专科毕业生就业全部实行双向选择,自主择业。2008年是西藏高校毕业生就业制度改革的攻坚之年。按照自主择业、市场调节就业、政府促进就业的方针,当年西藏高校毕业生11118人中,共有9742名高校毕业生实现就业。而当年的毕业学生人数比2007年还多3115人。经过两年时间的尝试,西藏初步建立了市场导向、政府调控、学校推荐、毕业生与用人单位双向选择为主要内容的毕业生就业机制,也逐步形成包括教育、培训、指导、服务、管理于一体的就业服务体系。

根据推进改革进程的宗旨,2006至2008年间政府采取“计划再分配”的形式为当期毕业生提供了88%的公务员、事业单位等公职类就业岗位,毕业生年均就业率为97.46%。2009到2011年,政府通过减少公职岗位提供,释放了一定的就业压力,毕业生经历了“政府调控”下的就业政策考验,遭遇就业率有所下降的困境。西藏本地生源高校毕业生就业率呈逐年下降趋势,由2006年的92%下降到2010年的82%。

一万多未就业毕业生及其家庭以及政府和相关部门都感到很大的压力。2008年下半年全球金融危机加剧了全国大学生就业的严峻形势。中央立刻积极应对,进行紧急动员和全面部署。教育部先后推出六大举措,包括鼓励高校毕业生到基层、到中西部地区就业。当年,西藏“3.14”事件使我国面临的形势更加严峻。这一系列重大时间节点和突发事件迫使西藏地方政府重新考虑改革措施和力度,在就业制度改革的关键之年调整了原先设计的公务员“逢进必考”的就业政策,而是分别于2008年和2009年向高校毕业生提供了4000和8000名公务员指标。^[29]

虽然在“十一五”末西藏试图促使西藏毕业生就业制度与全国接轨,并加强了高校的人才培养机制。但是,各级政府依然是促进高校学生就业的主导力量。2010年西藏通过公开招聘、定向生派遣、“三支一扶”招募等方式共解决6276名高校毕业生就业。为消除就业问题可能造成的稳定隐患,2011年“西藏籍大学生全部实现就业”的政策目标提出,一系列大学生就业帮扶政策也随后出台,引导大学生就业流向,拓宽就业渠道。“政府主导”下,公务员、事业单位等公职类就业岗位供给率大幅提升,仅2011年西藏提供公职岗位近13000个,是“十一五”时期一年招聘数量的两到三倍。较上一阶段增幅近30%,毕业生年均就业率明显上升。2011-2014年连续4年西藏籍毕业生全就业。^[30]西藏自治区每年根据高校毕业的学生数量规划公务员、事业单位岗位,解决西藏籍大学生就业,这导致就业模式整体上存在着浓厚的计划经济色彩。^[31]

为了高校毕业生就业制度改革的平稳过渡,政府建立专门机构和网站,积极宣讲就业改革政策,特别是鼓励高校学生参与国家就业项目——青年志愿者“西部计划”和“三支一扶”,^③帮助落实公益性岗位,组织开展职业技能鉴定与培训,开展职业生涯规划 and 职业发展教育。政府提供的政策和服务包括为高校毕业生提供失业登记、政策咨询、职业指导“一条龙”服务;为了解决离校未就业毕业生的就业工作实行“一对一”帮扶;将家庭贫困、残疾和女性毕业生,以及居住在城镇长期失业的低收入高校毕

业生纳入就业援助计划,落实相关补贴政策,通过开发基层社会管理、公共服务等公益性岗位予以安置;加大从高校毕业生中公开考录公务员、工作人员和“三支一扶”人员的力度,加强基层管理服务类公益性岗位开发安置。为此,政府设立“西藏高校毕业生创业扶持资金”,支持高校毕业生自主创业。通过组织专业性、行业性专场招聘会,提高岗位对接成功率。

2015年西藏籍高校毕业生通过公开考录、市场就业、就业援藏、自主创业等途径,高校毕业生就业率达91%,其中通过公职岗位就业9605人。目前通过公职岗位就业依然是西藏大学生就业的主流。2017年西藏有1万余名高校毕业生通过公职岗位就业。对口援藏省(市)也为西藏高校毕业生提供就业岗位。就业援藏渠道累计提供就业岗位4000多个,引导高校毕业生区外就业,开辟了高校毕业生就业的新渠道、新途径。发放企业吸纳高校毕业生奖励资金、高校毕业生就业各类补贴。

多种措施并举,多种渠道并行是新时期西藏大学生就业的特点。政府按照坚持劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业和鼓励创业的方针,引导学生、家长、社会转变就业观念,构建市场就业、自主创业、就业援藏、企业就业、公职岗位考录等多渠道的综合就业机制。2011至2015这5年来,西藏普通高校毕业生共计74489人,2011至2014年平均就业率达98.6%。2017年西藏应届高校毕业生16348人实现就业,就业率为90.02%。其中,6125名高校毕业生是通过公职岗位就业,市场就业9134人,创业279人,较2016年(市场就业2273人,创业50人)分别提高3.02倍和4.58倍,市场就业、创业人数双增长。2016年1497名应届高校毕业生登记求职。近一半以上大学生2017年通过市场就业成为这个时期大学生就业的鲜明特点。同时,创业创新也是当前西藏大学生就业的亮点。2015年高校毕业生创业基地建设推进,西藏民族大学作为西藏首个创业孵化基地已经投入运行。^[32]又如,拉萨市大学生创业孵化基地投入使用,并在深圳等地建立了3家区外创业创新实践基地。2017年西藏民族大学大学生创业孵化基地吸纳就业160余人。西藏农牧学院大学生创业孵化基地当年建设,首期20个

项目已经通过评审。

(二) 大学生就业扶持政策及成效

促进高校毕业生就业是一项政策性很强的工作,关系每一个毕业生的切身利益,事关西藏改革发展稳定大局。为促进高校毕业生就业,近年来,西藏出台了一系列的扶持政策。

基层就业扶持政策包括大学生村官、“三支一扶”、大学生志愿服务西部计划、公益性岗位等。自2007年始,西藏每年公开招录一定数量的高校毕业生进入基层乡镇,到村民居委会工作。实施“三支一扶”计划,招募优秀高校毕业生、中共党员或学生干部,派遣到边远乡镇从事支农、支教、支医和扶贫工作,服务期满后实行定向考录、单独录取。“三支一扶”“西部计划”人员在升学、就业方面给予一定政策支持。设置公益性服务岗位,帮助安置困难家庭的毕业生就业。西藏开发适合高校毕业生就业的技术性、专业性较强的公益性、辅警等岗位,2017年安置1567名高校毕业生就业。西藏自治区生源普通高校毕业生在公益性岗位就业的,除享受岗位补贴和社会保险补贴外,还给予生活补贴。对到西藏自治区乡镇(不含地、市、县所在地的乡镇)工作满3年或自主创业满3年的高校毕业生,其学费和在校学习期间获得的国家助学贷款由自治区实行代偿。教育部门对定向生和免费师范生实行在入学前签订就业协议、毕业后安置就业的政策。

对招收西藏籍应届高校毕业生的各类企业给予资金奖励、社会保险补贴等。同时西藏也鼓励应届生到各类企业工作,对到区内中小企业、非公有制企业就业的高校毕业生发放生活补贴;在这类企业就业满3年的高校毕业生,其学费和在校学习期间获得的国家助学贷款由自治区实行代偿。区外就业激励政策的力度更大,如对到区外就业并签订一年以上劳动合同的西藏籍高校毕业生一次性给予1500元路费补贴,对签订3年以上劳动合同或聘用协议的按每人每月500元标准给予一年的生活补贴,对介绍、组织我区高校毕业生到区外就业的各类职业中介服务机构给予介绍补贴。自主创业不仅需要大学生的观念改变,也需要政府的政策支持。在此方面,西藏对自主创业的西藏籍大学生执行减免行政收费、税收,安排经营场

地担保贷款支持,社会保险补贴,建立创业奖励制度等。例如,创业者从事个体经营(除限制行业外)的,自领取税务登记证之日起3年内,按每户每年9600元为限额,依次扣减其当年实际应当缴纳的营业税、城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加和个人所得税。^[33]

2012年西藏专门成立了就业援藏办公室,通过提供生活费、路费补贴等奖励措施,积极推进西藏籍高校毕业生到区外就业。同时,中央机关、援藏的央企和省市已为西藏高校毕业生提供就业岗位上万个。截至2017年1月,西藏有12383名大学生在区外实现就业;其中,6864名大学生在中央驻藏企业工作。^[31]

2017年西藏出台《关于促进高校毕业生就业创业的若干意见》及8个配套文件,明确了10个方面20条优惠政策,对高校毕业生生活补贴、住房补贴等18个方面提供支持,并筹集20亿元就业创业基金,及时兑现补贴。仅2017年西藏兑现企业吸纳高校毕业生奖励资金、高校毕业生路途、生活及一次性求职补贴2614.38万元。

以下我们以西藏大学2016年的毕业生就业情况^④作为个案分析:

2016届西藏大学各类毕业生共计2625人,其中硕士166人,本科生2048人,本科生结业40人,专科生毕业367人,专科生结业4人。毕业生民族构成,汉族1285人,藏族1264人,其他少数民族76人。从生源结构看,西藏籍毕业生占55.24%,区外毕业生44.76%。参加公务员与事业单位人员公开招录仍然是西藏大学生就业去向的首选。2016年西藏大学73.6%的应届毕业生参加公考第一批招录,还有毕业生参加第二批招录。该年西藏大学2016届毕业生初次就业率为74.48%,其中通过西藏自治区公开招录公务员与事业单位人员考试就业人数占毕业人数的54.10%。通过签订就业协议、劳动合同及自主创业等非公招形式就业的人数超过500人,超过毕业生总数的五分之一。到2017年2月5日西藏大学2016届毕业生就业率达到81.33%。

西藏大学探索多渠道就业的指导,搭建就业信息平台,提供政策和服务,对就业困难学生进行帮扶,为本校大学生就业创业提供了不少

机会和便利条件。为提高毕业生自主创业的积极性和主动性,自2016年始西藏大学专门设立了大学生创业奖励基金及就业创业工作奖励基金共计30万元,近两年该校大学生创业实体已达到30多家。

四、农村劳动力转移就业

民主改革以来到改革开放,政府在西藏农村的经济工作主要聚焦于改善生产生活条件,和开展大规模农田基本建设。这一时期西藏农村劳动力就业多集中在传统农牧业。十一届三中全会召开40年来,我国农村劳动力就业结构已由过去单一劳动力就业结构转为多元化就业结构。

民主改革以来,西藏农村劳动力经历了农民个体所有制、社会主义公有制再到社会主义市场经济体制的制度变迁,就业方式随之发生着变化。民主改革时期,获得生产资料的农牧民将全身心投入农牧业生产中。农村传统的民间手工业也是一些农牧区群众改善自身生活状况的途径。当西藏全面实行社会主义公有制,并以互助组、人民公社的形式开展生产,劳动的计划性加强,农牧业生产成为农村劳动力唯一能从事的行业。直至二十世纪八十年代中期,人民公社才退出西藏的历史舞台。人民公社的解体与农业生产责任制的推行增强了农业劳动力的就业自由度和自主性。

除了三次产业就业比例的不断升级外,劳动力在城乡之间的配置进一步优化,西藏农村剩余劳动力不断被转移出来。农村劳动力非农化就业政策在改革开放之后经历了从紧到松、从严到宽,从无序到有序,从不公平到公平的过程。二十世纪八十年代中后期,西藏农业劳动力向非农产业转移的速度也明显加快。据抽样调查,1987年至1989年转移率由3.5%上升到5.7%。以此推算,八十年代后期西藏农村每年大约有4万劳动力转向第二、三产业,其中34.23%转向运输业,15.07%转向个体加工业,转向建筑业的占12.33%^{[4]196-197}1992年以来,全国农村劳动力流动转向鼓励、引导和实行宏观调控的有序流动。1995年全国制定统一的流动人口就业证和暂住证制度,是对农村劳动力流动就业行为的规范。1998年中央明确提出解决“三农”问题的根本途径是实现农村剩余劳动

力向非农产业转移。

由于历史、自然条件等因素,新世纪初期西藏城镇化水平低,传统上能吸纳农村劳动力转移就业的第二产业也不发达。由于西藏农村劳动力的就业技能缺乏、单一或者不高,导致从农业劳动中转移出来的从业人员多从事技术含量低的工作,工资性收入增长幅度小。

2001年制定的“十三五规划”提出要打破城乡分割体制,逐步建立市场经济体制的新型城乡关系;改革户籍制度,形成城乡有序流动的机制,引导农村剩余劳动力在城乡和地区之间的有序流动。我国农村劳动力转移政策发生了根本性变化,由限制变为鼓励,政策着力点是保障合法权益,为农民进城务工创造良好环境。西藏农牧区劳动力也开始由体力型向技能型转变,转移渠道也由过去单一的养殖业向农、工、商、建筑、运输及服务业多元化方向发展。^[34]

有研究显示,2008年西藏农业富余劳动力有64.42万人,实际转移出去有21.17万人。^[35]2010年西藏农牧区富余劳动力转移就业81万人次,34万人,实现劳务收入16.5亿元。2012年,农牧区劳动力转移就业突破45万人。2015年西藏转移农牧区劳动力110多万人次,实现劳务收入25.6亿元。

就业领域不断扩大,对劳动者的知识技能要求也不断提高。政府部门通过加强免费职业技能培训、打造劳务品牌、提高转移就业的组织化程度、优化进城务工环境等方式,大力促进农牧民就近就地就业。利用农牧民技能培训信息管理系统,西藏加强农牧民技能培训管理,提高资金使用效率,推广订单式、定向式培训,2015年共培训农牧民6万人次,农牧民转移就业的能力有所提高,劳务收入得到增加。^{[32]183}

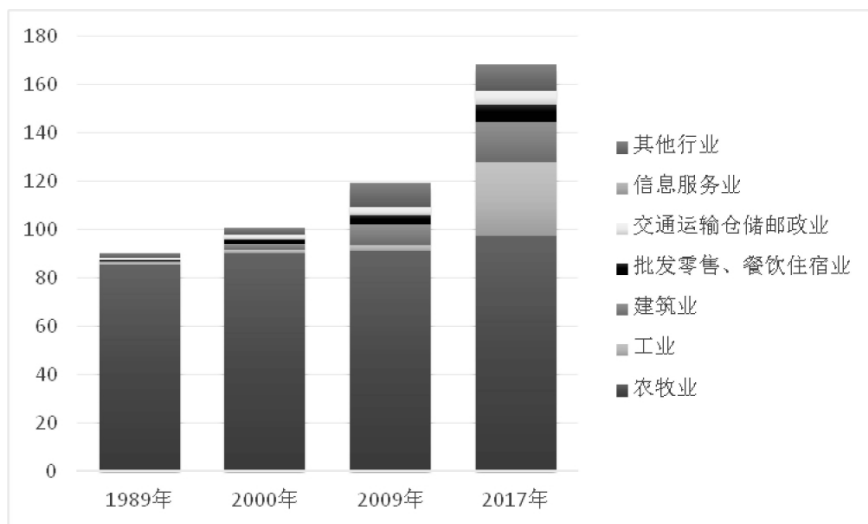


图5 西藏农村从业人员行业分布

近年来,西藏农村传统产业劳动生产率的提高和新兴产业的蓬勃发展对劳动力转移的需求越来越迫切。西藏登记求职人员中农村劳动者的数量多于城镇失业人员数量和应届高校毕业生人数。2016年西藏登记求职人数中,农村劳动者人数为总求职人数的56.9%。为了实现精准脱贫的目标,西藏加强针对就业困难和贫困人口的就业服务。通过产业带动、企业和项目吸纳、公益性岗位兜底安置等手段,政府帮助农牧区劳动力和建档立卡贫困人员等转移就业,在新的就业领域获得更高的收入。

随着西藏乡村的发展,一部分农牧民根据

比较优势和因地制宜的原则放弃进城务工的机会,在当地实现劳动力转移,不仅有益于改善民生,也对发展壮大乡村经济有促进作用。政府不断提高农村地区的公共服务水平,加大基础设施建设和劳动力市场建设,完善就业服务体系,这些举措为西藏农村就业结构的积极变化创造良好的社会经济环境。^[36]除了从事农牧业经营之外,越来越多的西藏农牧民进入非农行业就业,从事流通、服务业等行业的农村从业人员的就业比例越来越高。为此,西藏实施就业优先战略和积极就业政策,有针对性地开展对贫困人口和农牧民的就业技能培训,2017年共

培训贫困人口和农牧民近11万人。^[37]2017年西藏转移农牧区富余劳动力110多万人次,较2012年末提高近3成,实现劳务收入近28亿元。

转移就业带动城乡之间劳动力资源和生产力布局优化配置,农村劳动力外出务工,拓宽就业渠道,已成为其增加收入的重要来源。通过外出务工,原来的农村富余劳动力成为有价值的人力资本。西藏农村劳动力就业转移改变乡村经济面貌,多种经营丰富了乡村经济的类型,改善乡村经济环境。进城务工的农村劳动力成为西藏城镇建设的主力,同时加速了西藏产业结构日趋合理,提高二、三产业就业人口比例。

随着西藏逐步融入国家发展一盘棋的总体布局,体制机制全面接轨,社会经济发展会有更多拓展的空间。就业问题是西藏当前和今后重要的经济议题,更是社会最关切的民生问题。农村农业人口通过就业转移逐步进入城市,城乡一体化发展体制机制建立,西藏的城镇化水平提高,会加速西藏未来的就业结构的变化。就业人口结构的这种转变,也是推动经济增长的重要力量。西藏有深厚和丰富的文化传统和形态,国家增强文化软实力的战略实施有利于西藏文化产业的发展,特别是其中的文化创意产业将成为有潜力的就业领域。位于特殊重要的地理位置的西藏是国家生态保护屏障,肩负着国家生态安全的重任。未来建设美丽西藏势必深化西藏生态文明体制改革,推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。西藏绿色产业、环保产业、低碳经济、循环经济有美好的发展前景,也将创造大量工作岗位。绿色就业符合国家发展大局,符合西藏发展的特点,有发展潜力。因此,未来西藏的就业不仅是存在数量的要求,更是需要质量的提升。

注释:

①数据来源于历年《西藏统计年鉴》。

②数据来源于历年《西藏统计年鉴》。

③指应届高校专科毕业生到基层从事支教、支农、支医和扶贫工作。

④西藏大学招生就业处网站 <http://zjc.uti-bet.edu.cn/upload/files/20170215193518.pdf>。

参考文献:

[1]张抗私. 就业问题:理论与实际研究[M]. 北京:社会科学文献出版社,2007:243-244.

[2]张小平. 走向二十一世纪的西藏[M]. 北京:中国藏学出版社,1997:87.

[3]中华人民共和国国务院新闻办公室. 西藏民主改革50年[M]. 2009年3月2日北京发布.

[4]多杰才旦,江村罗布. 西藏经济简史[M]. 北京:中国藏学出版社,1995:109.

[5]改革开放四十年经济社会发展成就系列报告[Z]. 国家统计局,2018年9月.

[6]中共西藏自治区党委党史研究室. 中共西藏党史大事记(1949-1994)[M]. 拉萨:西藏人民出版社,1995:53.

[7]李爱琴. 改革开放三十年西藏乡镇企业发展历程回顾[J]. 经济研究导刊,2009(12).

[8]西藏社会科学院. 中国西藏发展报告(2005)[M]. 拉萨:西藏人民出版社,2005:191-192.

[9]《西藏年鉴》编委会. 西藏年鉴2006[M]. 拉萨:西藏人民出版社,2007:174-175.

[10]姚瑞峰. 着力提高推动科学发展的能力和水平开创具有西藏特点的人力资源社会保障事业新局面——在全区人力资源和社会保障工作会议上的讲话[EB/OL]. (2012-01-05) [2018-08-18]. <http://www.xzldjy.com/ndbg/505.jhtml>.

[11]《西藏年鉴》编委会. 西藏年鉴2011[M]. 拉萨:西藏人民出版社,2012:166.

[12]《西藏年鉴》编委会. 西藏年鉴2017[M]. 拉萨:西藏人民出版社,2018:183-184.

[13]人口统计年鉴1995[M]. 北京:中国统计出版社,1995.

[14]西藏自治区志劳动和社会保障志编委会. 西藏自治区志劳动和社会保障志[M]. 北京:方志出版社,2018:20.

[15]杨月. 蓝皮书:西藏新增就业人数约为全国平均水平4倍[EB/OL]. (2018-01-04) [2018-08-18] http://news.youth.cn/gn/201801/t20180104_11241019.htm.

[16]西藏自治区妇联. 十二五时期西藏妇女儿童事业发展取得显著成绩[EB/OL]. (2017-05-10) [2018-09-10]. http://tibet.news.cn/jujiao/20170510/3709069_c.html.

[17]史云峰. 西藏人口的结构特征分析[J]. 西藏发展论坛 2013(3).

[18]黄健英. 当代中国少数民族地区经济史[M]. 北京: 中央民族大学出版社 2016: 96.

[19]梅新育. 劳动力流向西部值得鼓励[EB/OL] (2013-12-05) [2018-09-10]. <http://opinion.haiwainet.cn/n/2013/1205/c232601-20000864.html>.

[20]杨鹏飞. 西部地区劳动力现状分析[J]. 管理观察 2017(1).

[21]赖德胜,等. 中国就业60年: 1949-2009[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2010: 179-180.

[22]孙勇. 西藏: 非典型二元结构下的发展改革[M]. 北京: 中国藏学出版社, 1991: 86.

[23]《西藏城镇贫困人口及对策研究》课题组. 西藏城镇贫困人口及对策研究[J]. 西藏研究 2001(3).

[24]郑有贵. 中华人民共和国经济史(1949-2012)[M]. 北京: 当代中国出版社, 2016: 158.

[25]韩海兰. 改革开放四十年 西藏就业形势稳中向好[N]. 西藏商报 2018-07-18.

[26]《西藏自治区志·国民经济综合志》编纂委员会. 西藏自治区志 国民经济综合志[Z]. 北京: 方志出版社 2015: 179.

[27]索朗德吉. 西藏: 多措并举力促农牧

民、城镇人口就业[N]. 中华工商时报 2015-3-10.

[28]仓拉. 政策归因: 基于对西藏籍藏族大学生就业倾向的考察[J]. 行政管理改革 2018(12).

[29]郭卫平 贾仲益. 西藏自治区少数民族高校毕业生就业现状探析[J]. 民族教育研究, 2013(4).

[30]朱华鹏,王琳,周圣良. 反思与展望: 西藏高校毕业生就业政策改革十年[J]. 西藏大学学报(社会科学版) 2017(3).

[31]陈进 韩利君 张暇 周佳宁. 西藏高校毕业生就业政策及其价值取向分析[J]. 民族教育研究 2017(6).

[32]《西藏年鉴》编委会. 西藏年鉴 2016[M]. 拉萨: 西藏人民出版社 2016: 183.

[33]高校毕业生就业政策宣传手册[EB/OL]. (2015-10-29) [2018-08-18]. <http://www.xzldjy.com/dzsjy/736.jhtml>.

[34]罗莉,等. 西藏自治区经济史[M]. 太原: 山西经济出版社 2017: 350.

[35]刘冠生. 中国农业富余劳动力转移研究[D]. 武汉: 武汉理工大学 2012: 46-60.

[36]格桑卓玛. 西藏城郊农村就业结构变化的个案研究——以2001-2011年间达村为例[J]. 中国藏学 2013(4).

[37]王沁鸥. 西藏城镇新增就业、农牧区转移就业人数大幅提高[N]. 新华社 2018-02-09.

收稿日期: 2019-02-20 责任编辑: 许瑶丽

Employment Development in Tibet Since Democratic Reform

Gesang Zhuoma

(China Tibetology Research Center, Beijing, 100061, China)

JOURNAL OF ETHNOLOGY, VOL. 10, NO. 2, 01-18, 2019 (CN51-1731/C, in Chinese)

DOI: 10.3969/j.issn.1674-9391.2019.02.01

Abstract: Employment, as the basis of people's livelihood, is an important indicator reflecting a region's level of social and economic development. It also shows the overall development level of the national economy and the total situation of the input direction of social labor resources and employment development in Tibet since the start of democratic reform 60 years ago. It also tracks the progress of Tibet's economic and social development.

After the peaceful liberation of Tibet in 1951, in order to develop Tibet, two important roads, the Qinghai-Tibet Highway and Sichuan-Tibet Highway, were constructed; a number of transportation and electric power enterprises were set up; workers, including local workers, were selected and transferred to those enterprises, and the first batch of industrial workers in Tibet was created. The democratic reform that took place in 1959 completely changed the political and economic system of Tibet. The labor force was liberated from the feudal serfdom system and started to engage in the construction of their hometowns. The employment situation in Tibet was also fundamentally changed. In the 60 years since that time, employment in Tibet has gone through several historical stages. Under the guidance of the planned economy, Tibet's urban employment adopted a centralized labor allocation system, and rural laborers were relatively fixed in their villages for agricultural, pastoral and forest production. The "reform and opening-up" policy not only promoted the continuous growth of Tibet's total rate of employment, but also effective-

ly resolved the employment conflicts that accumulated during the period of the system of the planned economy. During this period, due to the adjustment of the Central government's governance policy on Tibet, the population flowing in and out of Tibet fluctuated greatly, creating some changes in the employment structure. The piloting of a contract labor system and the encouragement of diversified operations increased the flexibility of employment, and expanded the channels of employment. Compared with other inland provinces, the employment reform in Tibet during this period was still in an exploratory stage. In the new century, in the face of the unalleviated contradiction of the total rate of employment and outstanding structural contradictions, Tibet entered a period of comprehensive reform during which time it vigorously developed a non-public economy, implemented preferential policies for employment and reemployment, and developed public welfare positions. Under the grim situation of employment in China in 2010, Tibet adhered to the principle of employment first and giving priority to education. In this new era, Tibet promoted employment through public examinations, employment assistance to Tibet, market employment, and self-employment. Poverty alleviation through the promotion of employment became a key link in Tibet's targeted, precise poverty alleviation. Therefore, the self-development ability of people in poverty was enhanced through industrial poverty alleviation and employment. It is one of Tibet's prominent employment problem that people

cannot find a proper position due to their displacement and lack of skills. For this reason, the government has strengthened vocational skills training in order to improve the quality of employment.

The total rate of employment in Tibet has maintained a sustained growth. In 1965, the total labor force within 17-48 age group in Tibet accounted for 55% of the total population, or 0.75416 million. Currently, the total amount of employed population has reached 2.5636 million, occupying 76.04%. The industrial structure of employment in Tibet also has shown a shift from primary industries to secondary and tertiary industries. During the transition from a planned economy to a market economy, the labor market in Tibet gradually opened up and the mobility of the labor force greatly increased. The employment management system in Tibet also underwent a process of first establishing a system of planned economy, and then, shifted from a planned economy to a market economy system. The labor market in Tibet has gradually opened up, and labor mobility has greatly increased. The original proportion of employment in those units exhibiting strong characteristics of a planned economy or were within the planned economy system, has continued to decrease while the proportion of employment in private, foreign-funded enterprises with a high degree of marketization or informal employment has been on the rise.

With the expansion of the scale of Tibetan urban areas, accompanied by an increased concentration of population and resources, the ability of cities and towns to absorb employment has strengthened. With the deepening of the reform of Tibet's economic system, the urban labor employment system has changed from a planned employment system with passive resettlement by the state to a market-based employment system that stimulates laborers to gradually start their own businesses. The market economy has played a positive role in the allocation of Tibet's resources, including labor resources. The autonomy of state-owned enter-

prises has increased, and more urban employment has been created to absorb the numbers of people entering the labor force in the non-public economic sector. The problem of unemployment in the reform of the urban employment system has been given much attention. Enterprises have adopted stable measures.

In Tibet where human capital is generally low, college students with higher education and quality are a special employment group. Before the 1980s and 1990s, the number of college students was limited, and the demand for them was high. Therefore, for a long time, the policy for the employment of college students was the policy of the centralized labor allocation system. With the development of education in Tibet, more and more students are attending colleges and universities, and, as a result, the quality of the local labor supply has generally improved. In 2000, 764 students in Tibet graduated from colleges and universities, but by 2017, this number reached 16,102. The supply and demand of the labor market in Tibet has reached a certain balance, and a phenomenon of oversupply has appeared due to structural differences within the configuration of labor resources. In 2006, the employment reform of Tibetan college graduates was launched, and during the implementation of this policy, the adjustment of the reform policy triggered by the social situation was encountered. Various employment measures were taken simultaneously, and various channels were set up in parallel. The whole society worked together to solve the employment problem of college students.

From democratic reform through the completion of socialist transformation, rural labor in Tibet was mostly concentrated in traditional agriculture and animal husbandry. Since the policy of "reform and opening up" was implemented, the employment structure of rural labor in Tibet changed from a single labor employment structure to one that was diversified. The increase in labor productivity in traditional rural industries in Tibet and the booming development of emerging industries are increasingly

urgent for labor transfer. The employment ratio of the three kinds of industries has increased, the allocation of the Tibetan labor force between urban and rural areas has been further optimized, and the rural surplus labor force has been continuously transferred. In 2017, Tibet transferred more than 1.1 million surplus rural laborers, and a labor income of 2.8 billion yuan was generated.

Employment is the issue related to the people's livelihoods in Tibetan society which concerns most people. The agricultural laborers from rural areas gradually entered the city through employment transfer, and an integrated system of urban and rural employment has been gradually set up. With the adjustment of the industrial structure and the acceleration of urbanization, the distribution pattern of employment in the primary, secondary, and tertiary industries has changed accordingly. This shift in the structure of the employed population is also an important force driving economic growth. Its profound cultural heritage will make Tibet's cultural creative industry a potential employment field. Green industries, environmental protection industries, low-carbon economies and a circular economy will also create a large number of jobs in Tibet which will take on the responsibility of green development. In the future, employment in Tibet is not only a requirement for quantity, but also an improvement in quality.

Key Words: democratic reform; Tibet Autonomous Region; employment

References:

- Cang La. *zhengce guiyin: jiyu xizangji zangzu daxuesheng jiuye qinxiang de kaocha* (Policy Factors: Based on an Investigation of the Employment Tendencies of Tibetan College Students). In *Administrative Management Reform*, 2018(12).
- Chen Jin, Han Lijun, Zhang Xia, Zhou Jianing. *xizang gaoxiao biyesheng jiuye zhengce jiqi jiazhi quxiang fenxi* (An Analysis of Employment Policy and the Value Orientation of Tibetan College Graduates). In *Ethnic Education Study*, 2017

(6).

Duojie Caidan, Jiangcun Luobu, ed. *xizang jingji jianshi* (A Brief History of the Tibetan Economy). Beijing: zhongguo zangxue chubanshe, 1995.

Editorial Board of Chorography of Tibet Autonomous Region. *xizang zizhiqu zhi • laodong he shehui baozhang zhi* (Chorography of Tibet Autonomous Region • Record of Labor and Social Security) Beijing: fangzhi chubashe, 2018.

Editorial Board of Chorography of Tibet Autonomous Region. *xizang zizhiqu zhi • laodong he shehui baozhang zhi* (Chorography of Tibet Autonomous Region • Comprehensive Record of National Economy). Beijing: fangzhi chubashe, 2015.

Editorial Board of *Tibet Yearbook*. *xizang nianjian 2006* (Tibet Yearbook 2006). Lhasa: xizang renmin chubanshe, 2007.

Editorial Board of *Tibet Yearbook*. *xizang nianjian 2011* (Tibet Yearbook 2011). Lhasa: xizang renmin chubanshe, 2012.

Editorial Committee of *Tibet Yearbook*. *xizang nianjian 2016* (Tibet Yearbook 2016). Lhasa: xizang renmin chubanshe, 2016.

Editorial Board of *Tibet Yearbook*. *xizang nianjian 2017* (Tibet Yearbook 2017). Lhasa: xizang renmin chubanshe 2018.

Gesang Zhuoma. *xizang chengjiao nogcun jiyu jiegou bianhua de ge'an yanjiu: yi 2001-2011nian jian dacun weili* (A Case Study on the Change of Employment Structure in Rural Suburbs of Tibet - Taking Da Village from 2001 to 2011 as an Example). In *China Tibetology*, 2013(4).

Guo Weiping, Jia Zhongyi. *xizang zizhiqu shaoshu minzu gaoxiao biyesheng jiuye xianzhuang otanxi* (Analysis of the Employment Status of Ethnic Minority College Graduates in the Tibet Autonomous Region). In *Ethnic Education Study*, 2013(4).

Han Hailan. *gaige kaifang sishinian, xizang jiuye xingshi wenzhong xianghao* (Forty years of reform and opening up, Tibet's employment situation is stable and good). In *Tibet Business Daily*, July 18, 2018.

Huang Jianying, ed. *dangdai zhongguo shaoshu minzu diqu jingjishi* (*Economic History of Ethnic Minority Areas in Contemporary China*). Beijing: zhongyang minzu daxue chubanshe, 2016.

Lai Desheng et. al ed. *zhongguo jiuye 60 nian: 1949—2009* (*China's Employment for 60 Years: 1949-2009*). Beijing: zhongguo laodong shehui baozhang chubanshe, 2010.

Li Aiqin. *gaige kaifang 30 nian xizang xianzhen qiye fazhan lichen huigu* (*A Review of the Development of Township Enterprises in Tibet in the Past 30 Years of Reform and Opening-up*). In *Economic Research Guide*, Vol. 12, 2009.

Liu Guansheng. *zhongguo nongye fuyu laosongli zhuan yi yanjiu* (*Research on the Transfer of China's Agricultural Surplus Labor Force*). Doctorial Dissertation, Wuhan University of Technology, 2012.

Luo Li et al. *xizang zizhi qu jingji shi* (*Economic History of the Tibet Autonomous Region*). Taiyuan: shanxi jingji chubanshe, 2017.

Mei Xinyu. *laodongli liuxiang xibu zhide guli* (*Labor's flowing to the western region is worth encouraging*). December 5, 2013. <http://opinion.haiwainet.cn/n/2013/1205/c232601-20000864.html>

National Bureau of Statistics. *gaige kaifan sishinian jingji shehui fazhan chengjiu xilie baogao* (*A series of reports on the economic and social development achievements in the 40 years of reform and opening up*). Sep. 2018.

Official website of The Human Resources and Social Security Department of the Tibet Autonomous Region. *gaoxiao biyesheng jiuye zhengce xuan chuan shouce* (*Employment Policy Brochure for College Graduates*).

Press Office of the State Council of the People's Republic of China. *xizang minzu gaige 50 nian* (*50 Years of Democratic Reform in Tibet*). March 2, 2009, Beijing.

renkou tongji nianjian 1995 (*Demographic Yearbook 1995*). Beijing: zhongguo tongji chubanshe, 1995.

Research Group on Poverty-stricken Population and Countermeasures in Tibet. *xizang chengzhen pinkun renkou ji duice yanjiu* (*Study on Urban Poor Population in Tibet and Countermeasures*). In *Tibet Studies*, 2001(3).

Shi Yunfeng. *xizang renkou de jiegou tezhen fenxi* (*Analysis of the Structural Characteristics of the Tibetan Population*). In *Tibet Development Forum*, Vol. 3, 2013.

Solang Deji. *xizang: duocuo bingju licu nongmumin chengzhen renkou jiuye* (*Tibet: Take different measures to promote the employment of farmers, herdsmen and urban labor*). In *China Business Times*, March 10, 2015.

Sun Yong. *xizang: feidianxing eryuan jiegouxia de fazha gaige* (*Tibet: Development and Reform under Atypical Dual Structure*). Beijing: zhongguo zangxue chubanshe, 1991.

The Party History Research Office of the Party Committee of the Tibet Autonomous Region. *zhonggong Xizang dangshi dashi ji* (*Memorabilia of the Communist Party in Tibet [1949-1994]*). Lhasa: xizang renmin chubanshe, 1995.

Tibet Academy of Social Sciences. *zhongguo xizang fazhan baogao [2005]* (*Development Report of Tibet, China [2005]*). Lhasa: xizang renmin chubanshe, 2005.

Wang Qinou. *xizang chengzhen xinzeng jiuye, nongmuqu zhuan yi jiuye renshu dafu tigao* (*More new employment in towns of Tibet and the number of people transferred from agricultural and pastoral areas has increased significantly*). In Xinhua News Agency, February 9, 2018.

Women's Federation of the Tibet Autonomous Region. *shierwu shiqi xizang funv ertong shiye fazhan qude xianzhu chengji* (*Significant achievements in the development of Tibetan women and children in the 12th Five-Year Plan period*). May 10, 2017. http://tibet.news.cn/jujiao/20170510/3709069_c.html.

Yang Pengfei. *xibu diqu laodongli xianzhuang fenxi* (*Analysis of the Status Quo of the Labor Force in the Western Region*). In *Management Observa-*

tion ,2017(1) .

Yang Yue. *lanpi shu: xizang xinzeng jiu ye renshu yuewei quanguo pingjun shuiping 4 bei* (*Blue Book: The number of new employed people in Tibet is about 4 times the national average*) . http://news.youth.cn/gn/201801/t20180104_11241019.htm.

Zhang Kangsi. *jiu ye wenti: lilun yu shiji yanjiu* (*Employment Issues: Theoretical and Practical Research*) . Beijing: shehui kexue wenxian chubanshe ,2007.

Zhang Xiaoping. *zouxiang ershiyi shiji de xi-*

zang (*Tibet Enters the 21st Century*) . Beijing: zhongguo zangxue chubanshe ,1997.

Zheng Yougui , ed. *zhonghua renmin gongheguo jingjishi* (*Economic History of the People's Republic of China [1949-2012]*) . Beijing: dangdai zhongguo chubanshe ,2016.

Zhu Huapeng , Wang Lin , Zhou Shengliang. *fangsi yu zhanwang: xizang gaoxiao biyesheng jiu ye zhengce gaige shinian* (*Rethinking and Prospecting: Ten Years of Employment Policy Reform for Tibetan College Graduates*) . In *Journal of Tibet University* (*Social Science Edition*) ,2017(3) .