

# 就业援藏的政策演变与实践成效

冯 静

缘藏30载  
真情暖高原

就业援藏是就业与援藏工作机制相结合的重要制度创新。根据政策发展演变,可以将其分为两个阶段,2010年到2016年是就业援藏的提出和初步探索期,2017年至今是就业援藏的优化和快速发展期。研究发现,就业援藏的主体日益多元化,就业援藏的服务对象不断扩大,就业援藏的方式不断拓展,就业援藏的实践成效逐渐显现,在拓展就业渠道、促进各民族交往交流交融等方面发挥了积极作用。

对口支援西藏是党和国家作出的一项重大决策。目前已经形成了包括干部人才援藏、经济援藏、科技援藏、教育援藏、医疗援藏和就业援藏等在外的援藏工作格局。就业援藏是就业与援藏工作机制相结合的重要创新,对于促进就业、保障和改善民生、促进民族交往交流交融、铸牢中华民族共同体意识具有重要意义。通过文献梳理,笔者发现关于就业援藏的相关研究并不多,新闻报道多,学术性研究少。既有研究成果主要体现在对西藏籍高校毕业生就业政策、就业情况特别是区外就业情况相关研究文献之中,或者在援藏政策相关研究文献中有所提及。许可峰从西藏高等教育发展情况出发,认为就业援藏是政府为推动西藏籍高校毕业生向发达地区流动实现就业而采取的自上而下的一种外推模式,对于西藏高等教育均衡化和优先发展具有重要意义。朱华鹏等人在梳理2006年到2015年十年西藏籍高校毕业生就业政策改革成效过程中提出就业援藏为西藏籍高校毕业生拓展了区外就业渠道和就业市场。于明涛认为就业援藏是目前区外就业的主渠道,但是由于经济压力、心理压力、工作压力以及语言交流障碍、专业技能不高等方面的困难,区外就业的吸引力不足,藏族等少数民族区外就业比例偏低,需要针对性的改进优化。仓拉采用访谈形式,考察了政策对于西藏籍高校毕业生就业倾向的影响,提出在推动跨地域性就业政策时要对大学生的归根心理进行考量,对区外就业者给予更多政策上的激励保障。通过上述分析可以发现,将就业援藏政策及其发展演变、实践成效进行全面系统梳理的专项研究还比较缺乏。为此,在对口援藏30周年之际,本文拟从历史角度出发,对就业援藏的提出过程、政策变迁进行全面系统梳理。

## 一、就业援藏的提出及初步探索(2010年—2016年)

就业援藏是众多援藏举措中形成和发展较晚的。相关政策精神形成于2010年召开的中央第五次西藏工作座谈会,之后经历了初步的工作探索,并于2017年之后得以迅速发展。

### (一)背景分析

就业援藏政策的提出缘起于西藏越来越严峻的就业环境,尤其是西藏籍高校毕业生面临的严峻就业压力。和平解放特别是民主改革以来,党和国家制定一系列特殊优惠政策,投入大量人力、物力、财力,推动西藏教育事业跨越式发展,西藏籍高校毕业生数量不断增加、质量不断提升,为西藏经济社会发展提供了重要人才支撑。2006年之前,西藏主要采用“统包统分”方式解决西藏籍高校毕业生就业问题。伴随着西藏

籍高校毕业生数量的逐年增加,西藏自治区内机关、事业单位等主要用人单位人员趋于饱和,难以大规模进行公务员招录或增加就业编制。2006年之后,在全国就业制度改革大趋势下,西藏开始实行毕业生和用人单位“双向选择、自主就业”政策。但是由于历史文化、自然环境等因素,西藏自身产业发展薄弱、市场就业不足,企业吸纳大学毕业生的能力依旧有限。加之就业观念比较陈旧,归根观念浓厚,大多数西藏籍高校毕业生仍然首选机关事业单位、区内就业岗位,不愿意到企业、不愿意远离家乡到区外就业,而区内机关事业单位提供的公职岗位却越来越有限,导致就业矛盾日益加剧。

### (二)政策制定

为解决西藏籍高校毕业生就业问题,2010年,中央第五次西藏工作座谈会明确提出“对口支援省市、企业每年吸纳一定数量的西藏籍高校毕业生就业”,实际上提出了就业援藏的要求和工作思路。为贯彻落实中央精神,第二年初制定的西藏自治区“十二五”时期国民经济和社会发展规划纲要明确提出积极落实就业援藏政策,积极吸纳高校毕业生到区外就业的方式。同年11月召开的西藏自治区第八次党代会进一步强调要使用好中央各项优惠政策,进一步完善包括就业援藏在内的援藏工作机制。在此基础上,2011年西藏经济工作会议对西藏籍高校毕业生区外就业作出具体安排,明确17个对口援藏省市和17家援藏中央企业每年安置100名西藏籍高校毕业生就业,建立区外就业、见习基地。按照这一工作思路,每年对口援藏省市和援藏企业可以为西藏籍高校毕业生提供3400个就业岗位,将极大缓解西藏就业压力。2012年该项工作正式启动。西藏自治区有关部门与对口援藏省市和援藏中央企业积极对接,各地各对口援藏省市、援藏中央企业积极响应党中央、国务院提出的就业援藏号召,积极回应西藏发出的就业援藏诉求,初步形成一些就业援藏举措。2014年对口援藏20周年电视电话会议召开,时任中共中央政治局常委、全国政协主席俞正声对中央援藏20年的工作给予了肯定,在此基础上进一步强调“大力实施经济援藏、教育援藏、就业援藏、科技援藏、干部人才援藏”,从中央层面正式提出就业援藏的概念,并把就业援藏与其他四类援藏方式一道纳入党和国家对口援藏工作格局中统筹部署。

### (三)主要措施

就业援藏工作启动以后,西藏地方、各地各对口援藏省市、援藏中央企业对具体支援方式和工作机制进行了积极探索。

#### 1. 积极开发就业岗位

从2012年开始,西藏自治区联合对口援藏省市、援藏中央企业每年举办一次综合性的就业援藏专场招聘会。各援藏省市、援藏中央企业结合自身情况以及西藏籍高校毕业生实际情况,不定期发布招聘信息,组织开展小型专场招聘会和事业单位招录会。2012年到2014年,各援藏省市、援藏中央企业为西藏籍高校毕业生提供就业岗位1.7万个,帮助2800余名西藏籍高校毕业生到区外实现就业,其中,通过就业援藏招聘会途径到区外就业的有534人。

#### 2. 出台就业援藏配套扶持政策

西藏地处祖国西南边陲,到区外省市距离远,交通成本高,且区内外工资水平有差异,生活和工作压力大,这些成为制约西藏籍高校毕业生走向区外就业的重要影响因素。为此,西藏自治区及时出台了高校毕业生区外就业扶持政策,在交通出行和日常生活等方面给予补贴。2011年西藏自治区明确规定,到区外就业并签订1年以上劳动合同的西藏籍高校毕业生一次性给予1000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300元标准给予1年的生活补贴奖励政策。2015年西藏自治区对路费补贴和生活补贴在原来的基础上分别增加200元,实现了补贴标准的动态调整、逐步提升。

#### 3. 积极探索建立西藏籍高校毕业生区外就业返藏机制

考虑到西藏籍高校毕业生特别是西藏籍少数民族高校毕业生强烈的归根心理,同时激励引导区外就业的西藏籍高校毕业生更好地回归家乡、服务家乡建设,西藏自治区开始着手探索建立西藏籍高校毕业生区外就业返藏机制,提出对区外就业合同期满

愿意回藏工作的毕业生,可参加西藏籍高校毕业生公开考录;在区外机关事业单位工作满3年以上的西藏生源高校毕业生愿意回西藏工作的可按原身份调回西藏机关事业单位工作。

## 二、就业援藏的优化和快速发展(2017年至今)

自2017年开始,就业援藏政策制定呈现井喷状态,就业援藏工作快速发展并不断深化。

### (一)背景分析

经过之前的初步探索,就业援藏工作机制基本形成,西藏籍高校毕业生通过就业援藏走出区外就业形成了小规模。但是,总体来看,就业援藏进展缓慢。对口援藏省市和援藏中央企业提供了大量的就业岗位,但实际上最终达成就业意向并最终到区外就业的人员数量较少。由于就业观念保守、区内外语言、饮食、风俗习惯等方面的差异以及就业援藏机制的不完善等因素影响,西藏籍高校毕业生不愿走出去就业、走出去之后留不下问题依然突出,就业援藏的政策效应尚未完全显现。与此同时,当前和今后一段时期,西藏经济发展吸纳就业容量仍然有限,就业的总量压力仍然较大。从全国来看,党的十九大和二十大分别立足于决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家,对坚持和强化就业优先战略,促进高质量就业作出重要部署。中央第七次西藏工作座谈会强调西藏要“培育扶持吸纳就业的能力,提供更多就业机会,推动多渠道市场就业”。从党和国家工作大局以及西藏区情来看,都亟需加强顶层制度设计,不断健全就业援藏工作机制,加大就业援藏工作力度,推动就业援藏工作快速发展。

### (二)政策发展

为贯彻落实党和国家关于就业援藏重要精神,实现西藏就业工作高质量发展,西藏自治区第九次党代会和第十次党代会都提出要大力推进就业援藏,争取中央和国家机关、兄弟省市和对口支援单位等吸纳更多西藏籍高校毕业生实现稳定就业。相应地,西藏自治区在这一时期出台了多个关于促进就业发展的政策文件,进一步完善了包括就业援藏在内的系列政策机制。一是制定发展规划引领就业援藏工作有序推进。西藏自治区先后制定“十三五”时期人力资源和社会保障事业发展规划、“十四五”时期人力资源和社会保险事业发展规划、“十四五”就业促进规划,对完善就业援藏长效机制做出了中期规划安排。二是细化完善政策配套措施推动就业援藏走深走实。2017年西藏自治区出台《关于促进高校毕业生就业创业的若干意见》以及8个配套文件,充实和完善了高校毕业生区外就业政策支持。随着就业形势的发展变化,2019年,西藏自治区相继出台《关于做好当前和今后一个时期促进就业工作的实施意见》《关于高校毕业生稳就业若干举措的实施意见》,进一步提高西藏籍高校毕业生特别是西藏籍少数民族高校毕业生区外就业的相关补贴。各地市结合自身实际纷纷制定具体措施,如拉萨市制定了《拉萨市促进拉萨籍高校毕业生区外就业创业的具体措施》,林芝市制定《林芝市关于促进高校毕业生就业创业的实施意见(试行)》,这些政策文件为推动就业援藏工作快速发展提供了重要政策依据。

### (三)具体措施

#### 1. 增加就业援藏工作岗位

2017年西藏自治区提出,加强与中央机关沟通,力争每个援藏省市在原来每年提供100个就业援藏岗位的基础上增加到200个以上,非民族自治区的省市每年也提供一定数量公务员岗位,在原来17家中央援藏企业基础上将所有央企列入就业援藏范畴,非援藏央企、大型民营企业也提供一定数量的岗位。2019年,西藏自治区进一步提出“力争17个援藏省市每年面向西藏籍高校毕业生提供不少于10000个就业岗位”。根据这一思路,每个对口援藏省市每年提供的就业援藏工作岗位将增加到500个以上。除此之外,推动落实中央国家机关单位就业援藏,协调其每年安排一定数量的公职岗位定向招录西藏籍高校毕业生。

#### 2. 加大西藏籍高校毕业生区外就业政策支持力度

为提高政策吸引力,西藏自治区在2017年、2019年先后两次提升西藏籍高校毕业生区外就业补贴标准。2017年西藏自治区调整的政策补贴主要体现在三个方面。路费补贴方面,从每人1000元增加为2000元,补贴条件从签订1年以上劳动合同修改为签订3年以上劳动合同或聘用协议。生活和住房补贴方面,考虑到不同省市经济社会发展情况有所差别,规定按当年当地最低工资标准的50%给予补贴,更加科学合理。增加学费和国家助学贷款代偿,规定对区外企业就业工作满3年的西藏籍高校毕业生,按照每学年学费和国家助学贷款代偿,本专科生代偿金额最高可达8000元,研究生最高可达12000元。2019年西藏自治区再次调整补贴标准,增加安家补贴,提高路费补贴标准。安家补贴方面,规定2019年1月1日起,对到区外企业就业并签订3年以上劳动合同或聘用协议(含按年累计满3年)的,给予每人8000元一次性的安家补贴。探亲路费补贴方面,每人每年6000元,补贴时间不超过3年。在此基础上,协调对口援藏省市和援藏中央企业为西藏籍高校毕业生提供生活居住、政策保障、社会援助等综合服务。比如,2021年上海市出台了“十项措施”鼓励西藏籍高校毕业生到沪就业,在户籍和居住证办理、申请公共租赁住房等方面给予了帮扶支持。

#### 3. 推动“组团式”区外市场就业

在教育、医疗组团式就业援藏基础上,将组团式援藏理念应用到就业援藏领域,鼓励一家援藏企业提供多个就业岗位,或一个产业园区提供多个就业岗位,建立集中性的区外就业基地和就业见习基地,促进西藏籍高校毕业生和农牧民群众组团式就业或就业见习。如,山南市以“组团体验、组团就业、组团管理、组团服务、组团效应”为工作思路,通过强化就业援藏岗位对接、提供优质服务等举措,2023年开发储备就业援藏岗位7771个,475名山南籍高校毕业生到区外就业。

#### 4. 建立健全返藏就业工作机制

2019年西藏自治区出台的《关于高校毕业生稳就业若干举措的实施意见》明确提出推动建立返藏就业渠道,从两个方面做出安排。一是在规定在区外企事业单位就业的西藏籍高校毕业生,工作满5年后,根据本人意愿和相关专业岗位需求,可通过人才引进、遴选等方式调回区内相关单位工作。二是积极协调企业事业单位内外员工双向交流机制。在区外企业就业的西藏籍高校毕业生,工作满5年后,根据本人意愿和工作需要,可调回企业西藏分支机构工作。2019年西藏自治区《关于做好当前和今后一个时期促进就业工作的实施意见》针对西藏籍少数民族高校毕业生特别提出“区外企业工作满3年的西藏籍少数民族高校毕业生,可参加我区各级机关事业单位公开考录,并享受笔试加分政策”。

#### 5. 健全区外就业服务机构

推动在对口支援省市、中央企业建立西藏籍高校毕业生区外就业服务联络站,将工作衔接、就业指导、市场对接、政策申报纳入服务范围,既加强与援藏省市的交往交流交融,又着力提升就业援藏综合服务指导能力。截至目前,西藏已在17个对口援藏省市全部建立起就业援藏联络站点。

## 三、就业援藏政策的演化特征及实践成效

就业援藏政策的不断发展体现了党和国家对于就业规律的深刻把握,对于西藏籍高校毕业生及其他就业群体就业情况的深刻分析,在实践中逐渐呈现出显著的政策效果。

### (一)就业援藏政策的演化特征

#### 1. 就业援藏的主体日益多元化

就业援藏的主体逐渐增加,在原来17个对口援藏省市、17家中央企业基础上,进一步推动中央国家机关、非对口援藏省市和其他中央企业提供就业岗位,并鼓励和引导非公企业进入就业援藏领域。多元化的就业主体为西藏籍高校毕业生和其他各类就业群体提供了更多数量、更多类型、更具匹配性、更具吸引力的就业岗位。如,2017年17个援藏省市和部分中央国家机关直属机构在西藏籍高校毕业生中招录231名藏汉双语公务员,凸显了西藏民族语言特点。

#### 2. 就业援藏的服务对象不断扩大

起初,就业援藏主要是针对西藏籍高校毕业生而提出的一项重要就业举措,后来逐步将相关工作机制扩展到西藏籍高校毕业生的家人、农牧民群众。在为西藏籍高校毕业生提供援藏就业岗位和就业服务基础上,积极引导农牧民到区外务工、经商就业。如,“十四五”期间,湖南省作为对口支援西藏山南的省份之一,既针对山南籍高校毕业生提供机关公务员岗位、事业单位岗位、企业岗位等就业援藏岗位共计12152个,又采取“培训+就业”服务模式,组织7767名山南市新型农牧民到湖南参加培训,引导与撮合33人留在湖南企业就业。就业援藏服务对象的扩大打破了原来的受众局限,使更多的西藏劳动者享受到政策福利,也进一步扩大了区外就业的规模。

#### 3. 就业援藏的方式不断拓展

对口援藏省市和援藏中央企业最初主要是通过提供区外就业岗位等方式帮助西藏解决就业问题,后来逐渐发展为提供区外就业岗位与区外就业见习岗位相结合,再发展为提供区外就业岗位、建立区外就业基地和见习基地,提供就业技能培训和其他就业服务、帮助建设技工学校等,逐渐形成了全方位、多层次的就业援助模式。

### (二)就业援藏的实施成效

#### 1. 拓宽了就业渠道

就业援藏政策实施之前,西藏籍高校毕业生、农牧民群众就业渠道较为狭窄,主要选择区内就业,区外就业人数非常少,区内就业压力大。就业援藏工作的实施,拓宽了区外就业渠道,拓展了区外就业市场,丰富了就业形式,缓解了就业压力,维护了社会和谐稳定。“十四五”期间,对口支援省市和中央企业共提供就业岗位29380个,西藏籍高校毕业生区外就业6413人。“十四五”以来,进一步加大就业援藏力度,就业援藏工作岗位更多、匹配度更高。在就业援藏政策带动下,越来越多的西藏籍高校毕业生和农牧民群众转变就业观念,打破区内就业局限,到援藏省份和援藏企业就业,在更加广阔的天地施展才华。这为西藏籍高校毕业生和农牧民群众走向区外劳动力市场、走向全国劳动力大市场提供了一条重要通道,进而推动西藏劳动力市场与全国劳动力市场的统一。从长远来讲,这对于促进就业公平、缩小区域发展差距、实现全体人民共同富裕具有深远意义。

#### 2. 促进了各民族交往交流交融

西藏是我国重要的边疆民族地区,民族团结在西藏工作全局中具有重要意义。就业援藏工作的实施,促使越来越多的西藏籍高校毕业生和农牧民群众走向区外就业,更加直观、深刻地感受到祖国大好河山的不同风光和发展面貌,有助于进一步增强其民族自豪感和爱国情怀。他们积极融入到不同省市的生产生活,感受不同省市多元化的人文风情,学习区外发达城市改革开放和现代化建设的好思路、好经验、好做法,在返回家乡时将其带回家乡、建设家乡,进而促进西藏经济社会文化发展。与此同时,他们也将西藏优秀文化传统传播到祖国各地,以此增进彼此了解,增进彼此情感,在这一交往交流交融过程中加强了民族团结,为铸牢中华民族共同体意识奠定了重要基础。

## 结语

就业援藏制度是解决西藏就业问题与对口援藏制度的有机融合,是党和国家对西藏各族群众关心关爱的重要体现。就业援藏政策实施十多年来,对于帮助西藏拓宽就业渠道、维护社会稳定、促进各民族交往交流交融、铸牢中华民族共同体意识发挥了重要作用。与此同时,就业援藏工作机制尚不健全,政策效果尚未完全显现出来,区外就业吸引力不高,西藏籍高校毕业生特别是少数民族高校毕业生和农牧民群众区外就业率低等问题依然比较突出。新时代新征程,推进就业援藏工作更高质量发展,亟需西藏地方和援藏省市、企事业单位等一道共同努力,深入贯彻落实党和国家关于援藏工作的重要精神,深入挖掘就业规律,深入分析西藏特殊情况,健全完善就业援藏工作机制,提高就业援藏工作岗位匹配度,加强就业援藏政策宣传引导,加大落实区外就业扶持政策,加强对区外就业人员的关怀帮助,完善就业援藏工作考核评价机制,不断提高就业援藏工作的科学性和有效性。

(作者单位:拉萨市委党校)

# 深化整治形式主义为基层减负

前不久,中共中央政治局召开会议,审议《整治形式主义为基层减负若干规定》,向全党全社会持续发出贯彻落实党的二十届三中全会精神必须深化整治形式主义为基层减负的强烈信号。

我们党历来反对形式主义。毛泽东同志就曾经严厉批评形式主义是一种幼稚的、低级的、庸俗的、不用脑筋的东西,并一针见血地指出形式主义害人。习近平总书记对于困扰基层的形式主义、官僚主义见微知著、明察秋

毫,深刻指出,“形式主义实质是主观主义、功利主义,根源是政绩观错位、责任心缺失,用轰轰烈烈的形式代替了扎扎实实的落实,用光鲜亮丽的外表掩盖了矛盾和问题。”“形式主义、官僚主义同我们党的性质宗旨和优良作风格格不入,是我们党的大敌、人民的大敌”。

形式主义、官僚主义是顽瘴痼疾,必须下大力气坚决整治。对党员干部特别是党员领导干部而言,形式主义、官僚主义是典型的不作为、乱作为,也是懒政、怠政的表现。对组

织来说,形式主义既劳民伤财挫伤干部群众的改革积极性,又严重割裂党群、干群之间的关系,甚至败坏党风政风,是一种带毒的病。

一方面,要用好改革指挥棒,健全防治形式主义、官僚主义制度机制,自上而下防止和纠正推进落实改革任务中的不良现象,坚决整治消极畏难、无的放矢、贪图虚名、本位主义、简单草率、推诿扯皮、虎头蛇尾等,及时奖优罚劣、纠正偏差;另一方面,要在全社会对形式主义人人喊打,自下而上坚决抵制各种形式

主义的安排和要求,坚决不搞那些繁文缛节、文山会海、迎来送往让人民群众反感生怨的表面文章。

基层是贯彻落实党中央决策部署的“最后一公里”,不能被形式主义、官僚主义束缚手脚,不能让形式主义问题占用基层干部大量时间、耗费大量精力,将改革做成“夹生饭”。在推进全面深化改革各项任务中,我们既要树立正确的政绩观,知责于心、担责于身、履责于行,“实”字当头、“干”字为先,雷厉风行

抓改革,一身正气抓改革,求真务实抓改革,持之以恒抓改革,不断开拓工作新局面;也要发扬钉钉子精神,以抓铁有痕、踏石留印的韧劲,把功夫下在察实情、出实招、办实事、求实效上,多点多点真功夫,少点假把式,多点实打实、少点空对空,让基层党员、干部轻装上阵,真正把时间和精力用于抓改革、促发展,多为群众干一些打基础、利长远的实事好事,让真干假干不一样、干多干少不一样、干好干坏不一样。

(据《西藏日报》)