

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

第一资源

First Resource

吴江 主编  中国人事科学研究院/编

刘 昕 刘 影

“可比价值”及其在公共部门薪酬决策中的应用

翟 磊 高连欢

建立事业单位职业年金制度的关键环节及对策建议
——基于各国经验的比较研究

莫 荣 陈玉萍

国外人力资源服务业的发展

苏海南

经济结构调整中企业人力资源管理面临的挑战 and 对策

张小建 李 越 陈斯毅

智力密集型产业发展和相关职业岗位开发研究

26
辑
第4辑

出版社

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

第一资源

First Resource

吴江 主编



中国人事科学研究院/编



总第 **26** 辑

2013年第4辑

党建读物出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

第一资源. 总第 26 辑 / 吴江主编; 中国人事科学研究院编. —北京: 党建读物出版社, 2013. 8

ISBN 978-7-5099-0447-3

I. ①第… II. ①吴… ②中… III. ①人力资源管理—文集 IV. ①F241-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 227712 号

第一资源

DIYI ZIYUAN

(总第 26 辑)

吴江 主编

中国人事科学研究院 编

责任编辑: 郭涛 责任校对: 张学民 装帧设计: 创造力

党建读物出版社出版发行

<http://www.djcb71.com>

(北京市西城区南横东街 6 号 邮编: 100052 电话: 010-58587632 / 7681)

新华书店经销 保定市 中画美凯印刷有限公司印刷

787 毫米×1092 毫米 16 开本 9.25 印张 209 千字

2013 年 8 月第 1 版 2013 年 8 月第 1 次印刷

印数: 1—3000

ISBN 978-7-5099-0447-3 定价: 30.00 元

本社版图书如有印装错误, 我社负责调换 (电话: 010-58587660)

卷 首 语

党的十八大报告指出，要“深化企业和机关事业单位工资制度改革”。为了更好地贯彻党的十八大精神，围绕人力资源和社会保障部中心工作，本辑《第一资源》“专题研究”栏目发表了四篇关于机关事业单位收入分配的文章，分别探讨了公共部门薪酬决策中“可比价值”原则的应用、公务员工资调查比较的匹配技术、事业单位职业年金制度的关键环节以及典型发达国家的公务员工资结构等问题。这些文章的观点，可为人力资源和社会保障部进一步做好工资收入分配工作提供理论参考。

本辑《第一资源》在“国际比较”栏目刊发了相关文章，对国外公共部门人力资源管理和服务等问题进行了探讨；“管理创新”栏目的文章分析了在我国经济结构调整的背景下，企业人力资源管理和政府绩效管理的理论与实践。在当今全球化时代，我国应结合经济社会发展实际，借鉴国外人力资源管理的先进经验，提升我国政府和企业的管理绩效。

促进高质量就业，是人力资源和社会保障部落实党的十八大精神的重要举措。本辑《第一资源》“就业研究”栏目刊发了人力资源和社会保障部重大课题“智力密集型产业发展和相关职业岗位开发研究”的部分成果，并刊发了几位年轻学者关于我国就业质量内涵与测量、评估及改善问题探讨的文章，以期为更好地促进我国高质量就业工作开展提供理论参考和实践借鉴。

编 者

2013年8月

目 录

专题研究

- 1 “可比价值”及其在公共部门薪酬决策中的应用——刘 昕 刘 影
- 13 公务员工资调查比较的简易匹配技术探索——熊通成
- 26 建立事业单位职业年金制度的关键环节及对策建议——基于各国经验的比较研究
——翟 磊 高连欢
- 37 典型发达国家公务员工资结构及其借鉴——王 梅 王海东 鲍传健 刘艳良
熊 纓

国际比较

- 50 国外人力资源服务业的发展——莫 荣 陈玉萍
- 64 事业单位的行政化与人才激励：美国国家标准和技术研究所的管理与启示
——李建钟
- 76 新西兰社会住宅改革及启示——高 乐

管理创新

- 86 经济结构调整中企业人力资源管理面临的挑战和对策——苏海南
- 93 统筹型绩效管理初探——高小平 陈新明

就业研究

- 100 智力密集型产业发展和相关职业岗位开发研究——张小建 李 越 陈斯毅
- 113 中国就业质量分析与对策建议——王 阳
- 127 就业质量内涵及测量：基于国际对比的研究——田永坡 满子会

Contents

Special Topic

- 1 *Comparable Worth and Its Application in Determining Remuneration Policy in Public Sectors*, by Liu Xin, Liu Ying
- 18 *Exploring Job Matching Technique in Comparison of Civil Servants' Wage with Similar Enterprise Position in the Context of China*, by Xiong Tongcheng
- 26 *Suggestions for Constructing Occupational Pension System in Public Institutions—Based on International Comparisons*, by Zhai Lei, Gao Lianhuan
- 37 *Wage Structure of Civil Service in Typical Developed Countries*, by Wang Mei, Wang Haidong, Bao Chuanjian, Liu Yanliang, Xiong Ying

International Perspectives

- 50 *International Perspective on the Development of Human Resource Services*, by Mo Rong, Chen Yuping
- 64 *Administerization and Employees' Motivation in Public Institutions: Based on Practices of National Institute of Standards and Technology (NIST)*, by Li Jianzhong
- 76 *Social Housing in New Zealand: Reform and Revelations*, by Gao Le

Management Innovation

- 86 *Enterprise Human Resource Management in Economic Restructuring: Challenges and Suggestions*, by Su Hainan
- 93 *Exploration on Overall Planning in Performance Management*, by Gao Xiaoping, Chen Xinming



Employment Research

- 100 *Development of Intelligence-Intensive Industry and Its Relevant Job Exploitation*, by Zhang Xiaojian, Li Yue, Chen Siyi
- 113 *A Study on the Quality Advice for Employment Quality in China—An International Comparative Frame Based on Employment Equality Index*, by Wang Yang
- 127 *Connotation and Measurement of Employment Quality: Research Based on International Comparisons*, by Tian Yongpo, Man Zihui

“可比价值”及其在公共部门薪酬决策中的应用

刘 昕 刘 影*

〔摘要〕“可比价值”是在“同工同酬”的基础上提出的一种薪酬水平比较原则，最初主要被用于解决薪酬中的性别歧视问题。“可比价值”的一种重要实现途径是工作评价，即通过确定工作内容中包括的工作价值要素，然后对工作价值要素进行评价来确定工作的相对价值。尽管存在各种争论，但“可比价值”原理仍然被广泛应用于公共部门和私营部门之间的薪酬比较以及公共部门的薪酬水平决定中。

〔关键词〕“可比价值” 薪酬差距 工作评价 工作价值要素

在市场经济条件下，确定公共部门的薪酬水平是一个很大的难题。这是因为，企业可以通过劳动力市场来确定不同类型职位上的员工的通行薪酬标准，而公共部门则不得不借助与私营企业的薪酬比较来确定工作人员的薪酬水平。在西方，公共部门和企业之间的薪酬比较之所以被认可，一个重要的基础就是“可比价值”原理。因此，本文拟对“可比价值”原理的产生、实施效果、相关争论及其在公共部门的应用价值等加以分析。

一、“可比价值”的内涵及其实现路径

（一）“可比价值”的内涵及其与“同工同酬”概念的异同

“可比价值”（comparable worth）的概念与“同工同酬”（equal pay for equal work）的概念是一脉相承的，两者最初出现的目的都是为了解决收入分配领域存在的歧视问题，尤其是性别歧视。从表面上看，“可比价值”似乎仅仅是“同工同酬”概念的另外一种表述而已，因为同样都涉及两种不同工作之间的薪酬对比及其公平性问题。但两者在内涵上却存在一定的区别，“可比价值”适用的范围要比“同工同酬”更宽一些，它实际上是“同工同酬”概念的一种延伸。

“同工同酬”概念最初是通过美国 1963 年颁布的《公平薪酬法案》（Equal Pay Act of

* 作者刘昕系中国人民大学公共管理学院组织与人力资源研究所教授；刘影系中国人民大学公共管理学院硕士研究生。

1963) 确定下来的, 该法案要求雇主必须忽略员工的性别差异, 对从事相同的工作的员工支付相同的薪酬。这里所谓相同的工作是指在技能、努力程度、责任以及工作条件方面相同的工作。尽管最初在立法时采用的是可比的工作 (comparable work) 概念, 但由于争议太大, 最终在通过法律时改成了相同的工作 (equal work)。^①

所谓“可比价值”, 就是指应当为具有相同价值的工作支付相同水平的薪酬。其背后的一个基本理论假设是: 在每一种工作中都存在一个独立于市场供求力量的内在价值。^②从字面上看, “同工同酬” 强调必须是“相同的工作” 才能得到相同的报酬, 而“可比价值” 则强调“相同价值的工作” 就应当得到相同的报酬。显然, “相同价值的工作” 要比“相同的工作” 适用的范围更广一些。与“同工同酬” 概念不同, “可比价值” 的概念从来没有得到法律方面的正式界定, 只是体现在一些法院的判决之中。不过, 公认的一点是, “可比价值” 的概念的法律基础是 1964 年颁布的美国《民权法案》第七章 (Civil Rights Act of 1964, Title VII), 该法案明确禁止雇主基于种族、肤色、信仰、性别和国籍等因素对员工实行差别性的对待。

“可比价值” 与同工同酬之间还存在以下两个方面的区别: 第一, 同工同酬的原则是严格限定在一个组织内部的, 即在同一个组织内部对从事相同工作的员工支付相同的薪酬即可; 而“可比价值” 原则却是可以适用于不同组织之间以及社会上的。它强调不同的组织对于具有“可比价值” 的工作应当支付大体相同的薪酬。^③ 第二, “同工同酬” 原则主要针对的是薪酬支付中的性别歧视, 而“可比价值” 则针对除性别之外的其他一些薪酬支付中的歧视, 比如基于种族、肤色、宗教信仰等实施的歧视。因此, “同工同酬” 原则认同雇主基于员工的资历、绩效、产品质量以及其他非性别因素支付不同的薪酬, 而“可比价值” 原则却没有明确哪些因素造成的薪酬差别是可以接受的。^④

从理论上来说, “可比价值” 问题是一个综合性的研究课题, 不同的学派从不同的研究角度对“可比价值” 作出了不同的界定。第一, 社会哲学学派强调的是工作的输入方面, 认为收入必须与贡献相等, 对同样的人必须给予同样的对待, 即能力相同的人应当得到相同的薪酬。它的关注点主要在人这一个因素。第二, 新古典经济学派则强调市场竞争, 认为“可比价值” 是市场交换中表现出来的个人价值, 通过竞争性市场工资率的形式表现出来, 价值高的工作自然会通过市场供求得到较高的市场工资率。其关注点在于工作职位和人两个因素。第三, 激进经济学派由于受到社会主义思潮的影响, 主张广泛平等, 因而和社会哲学学派一样也强调薪酬的“贡献” 特征。第四, 行政学则拥有更为广泛的视角, 它

① Moore M. V., “Comparable Worth: Is It a Moot Issue? Part 2: The Legal and Juridical Posture”, *Public Personnel Management*, 1994, 23 (2), pp. 263-286.

② Joines D. H., “An Experimental Study of Job Evaluation and Comparable Worth”, *Industrial and Labor Relations Review*, 2001, 54 (4), pp. 806-815.

③ England P., “The Case for Comparable Worth”, *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 1999 (39), pp. 743-755.

④ Fay C. H., “Contractors, Comparable Worth and the New OFCCP: Deja Vu And More”, *Compensation and Benefits Review*, 2000 (5), pp. 23-33.

强调综合采用规范准则 (normative criterion) 下的工作评价方法和实证准则 (empirical criterion) 下的市场调查方法来实践“可比价值”, 其关注点在于职位的价值。^①

(二) “可比价值”的实现路径

“可比价值”要求对具有相同价值的工作支付相同的薪酬, 即只要能够通过价值评价等方法判断不同工作的内在价值, 然后根据内在价值相同则薪酬相同的原则来支付薪酬。由此可见, 实现“可比价值”要求的一条重要路径就是找到能够确定各种不同工作所具有的内在价值的方法。这种方法就是通常所说的对工作所具有的内在价值进行衡量的工作评价或职位评价 (job evaluation) 方法。换言之, 界定“可比价值”的一个关键问题在于如何确定在工作中包含的所有重要工作价值要素 (job worth factor), 然后基于这些价值要素或工作的总体价值来对工作进行准确有效的评价。一旦不同的工作具有相同的价值分数, 则即使这两种工作在内容上是完全不同的, 也可以视为价值相同。^② 因此, 通过评价职位的价值来合理地设计和实施薪酬计划的做法也就被认为有助于保证薪酬的内部公平性、外部公平性以及个人公平性。

“可比价值”和工作评价的实施必须以一定的价值要素为基础。但是, 关于在对不同的工作进行评价时到底应当使用哪些价值要素, 目前却并未有一致性的结论。1963年的美国《公平薪酬法》明确规定, 保证公平性的四种工作比较要素分别为技能、努力、责任和工作条件。但在实践中不同工作评价方案所采用的价值要素却存在较大的差异。美国联邦政府曾经采用知识要求、工作中受到的监督、工作指导方针、工作复杂性、工作范围及影响、工作中的人际接触、人际接触的目的、体力要求、工作环境九大价值要素。后来又合并成知识要求、工作控制和复杂性、工作接触、物理环境四大价值要素。美国合益 (Hay) 咨询公司采用知识、解决问题要求以及应负责任三大价值要素以及八个子要素来进行工作评价。此外, 威尔士 (Wills) 在评价公共部门的管理工作并将其与市场薪酬进行比较的研究中, 提出了工作条件、工作复杂性、教育或经验要求、体力耗费和责任五大基本要素。^③ 而在对男性和女性所从事的工作的价值及其薪酬进行比较过程中, 皮尔森 (Pierson) 则运用了多项独立的价值要素来对工作进行评价, 其中包括认知判断要求、人员培训要求、工作复杂性、体力要求、工作条件及读写能力要求等。^④

除了价值要素的选择之外, 具体实施工作评价的人也对最终的评价结果产生影响。例如, 琼斯 (Jones) 和菲利普斯 (Phillips) 通过实证研究发现, “可比价值”的实施结果很大程度上依赖于评价者和价值要素的选择。研究证明, 并非所有的评价者都能准确界定和

① Mahoney T. A., “Approaches to the Definition of Comparable Worth”, *Academy of Management Review*, 1983, 8 (1), pp. 14-22.

② Hill M. A., *Comparable Worth Analyses and Evidence*, Ithaca NY: ILR Press, 1989.

③ Moore M. V., “Comparable Worth: Is It a Moot Issue? Part 2: The Legal and Juridical Posture”, *Public Personnel Management*, 1994, 23 (2), pp. 263-286.

④ Pierson D. A., “Equal Pay for Jobs of Comparable Worth: A Quantified Job Content Approach”, *Public Personnel Management*, 1983, pp. 445-460.

测量出工作所具有的相对客观的“内在价值”。^① 因此,在实施“可比价值”时,还必须慎重地选择评价者。

二、“可比价值”政策的实施效果及相关争论

学者们一直关注“可比价值”政策的利弊以及实施效果。在此,我们将对一些关于“可比价值”政策的评估性研究加以考察和总结。

(一) 关于“可比价值”政策实施效果的讨论

如前所述,“可比价值”起源于美国于 1964 年颁布的《民权法案》,此后,1972 年颁布的《公平就业机会法》(The Equal Employment Opportunity Act of 1972)、1978 年颁布的《公民服务改革法》(Civil Service Reform Act of 1978)以及 1987 年颁布的《公民权利恢复法》(Civil Rights Restoration Act of 1987)的陆续实施,进一步有力地推动了“可比价值”的贯彻落实。除美国外,加拿大、英国、澳大利亚、丹麦等其他一些发达市场经济国家也高度重视“可比价值”问题,制订实施了一系列与之相关的法案和政策,使得“可比价值”原理在世界范围内得到认可。^②

一系列法律和政策的实施使“可比价值”不再仅停留在理论研究层面,也导致经济社会的各个方面发生了一些变化。例如,在美国加利福尼亚州的圣何塞市,通过实施“可比价值”计划,全市的就业率并未下滑,在男性就业率保持不变的情况下,女性的就业率反而大大提高;不过,与此同时,职业隔离却变得更加严重了。^③ 在华盛顿州,实施“可比价值”计划后,女性劳动者的薪酬水平提高了,男女之间的收入差异下降了,但是依市场价格确定薪酬的机制却被扭曲了。^④

此外,威廉(Will)经过研究总结出了“可比价值”政策实施 30 多年对于劳动力市场产生的多方面影响:其一,在数量方面,“可比价值”政策导致女性的劳动力供给量上升,女性劳动力投入的成本上升,社会对于女性参加工作的看法发生了很大的改变。其二,在质量方面,预期工资率的上涨导致劳动者对教育和培训的投资增加,进而使劳动力质量有所改善。其三,“可比价值”政策也造成了一定的负面影响,比如女性的就业量下降等。其四,“可比价值”政策的实施使公共部门与私营部门中的男女两性间收入差异均缩小了,不过,与私营部门相比,这项政策对公共部门产生的影响更小一些。^⑤ 这一方面是因为由于政

① Joines D. H., “An Experimental Study of Job Evaluation and Comparable Worth”, *Industrial and Labor Relations Review*, 2001, 54 (4), pp. 806-815.

② Pascal A., “Equal Pay for Work of Comparable Worth: the Experience of Industrialised Countries”, *Monthly Labor Review*, 1992 (12).

③ Kahn S., “Comparable Worth: The Case of San Jose, California”, *Industrial Relations*, 1992, 31 (2).

④ O’Neill J., “Effects of Comparable Worth Policy: Evidence from Washington State”, *AEA Papers and Proceedings*, 1989 (5), pp. 305-309.

⑤ Will L., “The Equal Pay Case—Thirty Years On Labour Market Consequences of a Comparable Worth Policy”, *The Australian Economic Review*, 1999, 32 (3), pp. 292-297.

治压力和法律法规的限制,公共部门中的性别歧视问题本身不如私营部门那么明显;另一方面也是由于工作性质方面的原因,即公共部门中的工作多为行政事务类,对任职者的身体条件要求较少,男性与女性任职者在工作效率方面存在的差异也较小,因而性别因素在员工招聘和薪酬政策中的重要性不那么大。

然而,也有学者认为,“可比价值”政策实际上并未实现消除薪酬不公的目标。比如,奥拉其姆(Orazem)通过对美国艾奥瓦州实施“可比价值”政策过程进行的观察和研究发现,“可比价值”政策的实施并未达到预期效果。在政策实施的过程中,旨在消除一半两性薪酬差距的政策目标并未达到,男性与女性间的收入差异仅仅缩小了32%—40%。这项政策未使任何人口群体的薪酬水平下降,而是使薪酬的总成本上升了。并且,原本旨在分配给女性劳动者的利益在实施的过程中被间接地分配给了其他群体,如工会会员、专家、管理者和高薪人员等。^① 马克(Mark)指出,“可比价值”政策会使男性和女性的就业率均出现下降,并且当异质性偏好存在时,即使不存在歧视,“可比价值”政策也无法保证薪酬的公平性。因为女性的不利薪酬地位可能是由于雇主歧视造成的,也可能是由于与性别相关的其他偏好造成的。^②

(二) 关于“可比价值”政策利弊的争论

“可比价值”政策自推行以来就引起了学界的一系列讨论,一些学者对“可比价值”政策提出了批评意见。他们认为,“可比价值”政策违背了市场经济规律,不仅效力不足,而且可能产生负面效果,并且这项政策本身也存在诸多缺陷。具体来说,对“可比价值”的批判和争论主要集中在以下方面。

第一,“可比价值”实际上是希望实现第三方定价,而这种做法违背了市场经济规律,会产生经济成本。

新古典经济学理论认为,在市场经济条件下,劳动力市场通过供求平衡的出清状态下决定的市场工资率来确定工作的价值。而“可比价值”政策则企图跳过劳动力市场机制,通过武断且主观的薪酬决定来改变市场的自然决策过程。而市场机制必然会对这种干预措施作出反应:工资率的上涨会导致工作机会的减少,失业率的上升,从而最终引起市场的无效和混乱。^③ 同时,“可比价值”政策的实施还需要耗费一定的资源,因而会带来一些经济方面的代价,其直接成本和间接成本都是巨大的。此外,在供求力量主导的劳动力市场上,薪酬具有提供信息以及调节劳动者流动的重要作用。供求信息既有利于求职者选择适合的职业通道,又利于企业调节对不同技能劳动者的需求。而“可比价值”政策在薪酬设定的过程中则忽视了市场力量的变化,使这些功能被忽略或弱化,对雇主和员工双方均产

① Orazem P. F., “The Implementation Process of Comparable Worth: Winners and Losers”, *Journal of Political Economy*, 1990, 98 (1), pp. 134-152.

② Killingsworth M. R., “Heterogeneous Preferences, Compensating Wage Differentials, and Comparable Worth”, *Quarterly Journal of Economics*, 1987 (4), pp. 727-741.

③ Peterson J., “The Challenge of Comparable Worth: An Institutionalist View”, *Journal of Economic Issues*, 1990, 24 (2), pp. 605-612.

生了不利影响。^① 因此,伍登 (Wooden) 认为,现行的由劳动力供求双方共同决定工资的体系运行良好,并不需要进行人为的干预。^②

对于这些诟病,也有学者指出,第三方干预是市场经济中的一种常见现象,并非只有“可比价值”政策才存在。任何政策的实施都有一定成本,只要改革带来的收益足以弥补其成本,政策就是有益且可行的。并且,“可比价值”政策并非完全主观性地对工作进行评价以及确定薪酬,它允许市场原则决定某种特定工作的价值,同时也承认市场工资率。^③ 从这个意义上而言,“可比价值”并非是对自由市场过程的一种干预,而仅仅是对于市场失灵所作的一种纠正。^④ 因此,“可比价值”主要应当用于出现市场失灵、市场依靠自身力量难以解决的情况。比如,由于歧视造成不同社会群体间出现不合理的薪酬差异,以及在政府和营利部门工作人员的投入和产出难以衡量等情况。

第二,“可比价值”政策并未触及薪酬差异问题的实质,无法达成预期效果。

“可比价值”政策的一个基本假设是,不同的社会群体(特别是男性与女性间)的薪酬差异是由于雇主歧视造成的,一旦为工作确定了价值,再将其无差异地应用于所有各类人口群体以及各类行业,就能够消除歧视,实现公平。然而,很多学者指出,不同社会群体间的收入差异并不完全是歧视或某些职位的工作价值被低估造成的结果。地理要素、行业要素、组织特征、工作差异、个人差异等多种内部和外部因素共同导致了男性与女性间存在的收入差距。^⑤ 实际上,导致女性劳动者的薪酬普遍低于男性的主要原因有很多:雇主故意将女性雇用到薪酬水平较低的岗位上;女性在人际关系方面存在不利条件;女性多因考虑工作时间灵活等原因主动选择低薪和压力较少的工作;女性更换工作的频率更高;因婚姻和照顾家庭造成的对工作不利影响;女性占主体的行业整体薪酬水平本来就较低等。^⑥ 还有经济学家指出,“拥挤假设”(crowding hypothesis)也是造成女性不利经济地位的原因之一。即由于过去已经存在的职业隔离,女性很难进入男性主导的行业,只能进入其他行业,而女性劳动力的大量涌入导致这些行业的劳动力供给大于需求,从而工资水平下降,进一步加剧男女之间的工资差距扩大。因此,通过工作评价来确定一种工作的薪酬水平并不能达到预期的缩小薪酬差距的效果,女性等低薪群体的“向上流动”(upward mobility)

① Gethman B. R., “The Job Market, Sex Bias, and Comparable Worth”, *Public Personnel Management*, 1987, 16 (3), pp. 173-180.

② Wooden M., “The Employment Consequences of Comparable Worth Policies”, *The Australian Economic Review*, 1999, 32 (3), pp. 286-291.

③ England P., “The Case for Comparable Worth”, *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 1999 (39), pp. 743-755.

④ Hartmann H., *The Case for Comparable Worth*, Washington, D. C., 1984.

⑤ Fay C. H., “Contractors, Comparable Worth and the New OFCCP: Deja Vu And More”, *Compensation and Benefits Review*, 2000 (5), pp. 23-33.

⑥ Moore M. V., “Comparable Worth: Is It a Moot Issue? Part 2: The Legal and Juridical Posture”, *Public Personnel Management*, 1994, 23 (2), pp. 263-286.

才是根本的问题解决之道。^①

针对这类批判,保拉(Palula)辩护说,在企业的内部劳动力市场中,由于在职员工已经拥有特殊人力资本,通常会受到就业保护,被降薪或解雇的可能性很小。这种情况下,即使在市场上存在同质的低价劳动力,企业选择用外部人对内部人员进行替换的可能性也很小,因而通过劳动力流动难以改变就业现状。另外,市场和企业决策要考虑效率问题,虽然废止职业隔离和实行向上流动扩大了正在寻找工作的那些求职者的选择范围,但对于已进入某些职业的人员来说,迫使他们更换工作所产生的时间成本和培训成本同样十分巨大。因此,从全社会范围来看,通过废止职业隔离来解决薪酬差异的做法,在成本和难度上都远远大于和高于“可比价值”政策。无论薪酬差异是因为工作价值评价不当造成的,还是“拥挤假设”造成的,“可比价值”政策都是有效的解决之道。^②事实上,一些严谨的实证分析表明,“可比价值”政策可以消除近一半(46%)的工资差距,这说明这种政策是有效而且可行的。^③

第三,“可比价值”政策存在许多不足,会产生不良后果。

有学者认为,“可比价值”政策试图通过工作评价来确定不同工作的薪酬,但是并不存在一种在全社会范围内通用的工作价值评价标准,因此,工作评价仅仅适用于在一个组织内部进行比较,而无法扩展到公司与公司之间的工作价值比较,而这种适用范围的有限性决定了它无法对整个社会的薪酬差异产生影响。^④还有学者指出,在薪酬管理中,维护一个组织薪酬的内部公平性和增强本组织薪酬的外部竞争力是有效管理的两大基础,而“可比价值”仅仅强调根据工作价值要素确定薪酬,关注了前者,却忽略了后者。虽然一定程度上使内部公平性得到了保证,但是却无法保证企业薪酬的外部竞争性。^⑤奥德里奇(Aldrich)认为,“可比价值”政策的实施仅仅关注了低薪群体的薪酬水平提高问题,却没有同时将高薪群体的薪酬水平降下来。因此,一旦这种政策的支持者获得了制定工资的权力,必然会利用这一政策提高工资水平。也就是说,政府和法律的介入将导致整个社会工资水平的普遍提高。^⑥而人力成本的上升又必然导致产品价格的上升,从而造成本国产品的国际竞争力下降,不利于社会经济的长远发展。

对此,哈特曼(Hartmann)指出,对工作价值的评价是由每一位雇主独立作出的,其

① Peterson J., “The Challenge of Comparable Worth: An Institutional View”, *Journal of Economic Issues*, 1990, 24 (2), pp. 605-612.

② England P., “The Case for Comparable Worth”, *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 1999 (39), pp. 743-755.

③ Sorensen E., “Equity Between the Sexes in Economic Participation”, *AEA Papers and Proceedings*, 1986, 76 (2), pp. 364-367.

④ Johnson G., “Estimates of the Direct Effects of Comparable Worth Policy”, *The American Economic Review*, 1986, 76 (5), pp. 1117-1125.

⑤ Gethman B. R., “The Job Market, Sex Bias, and Comparable Worth”, *Public Personnel Management*, 1987, 16 (3), pp. 173-180.

⑥ Aldrich M., *The Economics of Comparable Worth* Cambridge, MA: Ballinger Publishing Company, 1986.

目的在于纠正企业内存在的薪酬不公问题。绝对价值评价标准的缺乏并不能限制雇主决定组织内部不同工作之间的相对价值,具有为组织内的弱势群体争取薪酬平等的能力,因此,这种通用评价标准的缺乏对实现“可比价值”目标而言不会产生很大的阻碍。^①另外,“可比价值”政策也并非单纯为了公平而牺牲效率,现行的工资决定体制中确实存在歧视,并且这种歧视阻碍了劳动力市场上的自由流动。“可比价值”政策的运用能够使市场工资水平更加接近无歧视时的市场状态,从而有助于增加效率,提高生产率。对于因“可比价值”政策的实施而导致人力成本上升,斯坦伯格(Steinberg)指出,此类成本在薪酬变化过程中处在雇主的可控范围之内,在理想条件下,这种薪酬调整成本对于总成本的影响很小,仅占人力资源总成本的2%—5%左右。^②

三、“可比价值”在公共部门薪酬决定中的应用

“可比价值”概念尽管同时适用于私营部门和公共部门,但它在公共部门中的应用更有价值,尤其是对于建立公共部门薪酬和私营部门薪酬之间的可比关系更是具有重要意义。

(一) 公共部门薪酬水平决定的困境

如果说为私营部门中的不同工作确定价值还存在一定的困难,为公共部门中的各种工作确定合理的薪酬水平就更是困难。福格尔等认为,公共部门中的工作所得到的薪酬应该与私营部门中类似工作岗位上的薪酬相同。^③这是因为,如果公共部门的薪酬水平过高则必然造成资源的浪费和低效率,意味着社会为维持现有的公共部门员工队伍付出了高于实际需要的成本。相反,如果公共部门的薪酬水平低于私营部门,同样也存在不利后果。因为从长远来看,这种状况会造成高素质劳动力从公共部门的流失,从而降低公共部门的人力资源质量。因此,与私营部门中的类似工作保持大体相同的薪酬水平,已经成为得到普遍认可的确定公共部门薪酬水平的标准之一。比如,日本国家公共服务法案和地区公共服务法案都规定,公职人员的薪酬必须基于其履行的职责和承担的责任,同时禁止任何歧视行为。

然而在具体操作中,公共部门参考劳动力市场上各类私营部门的工作来确定公共部门中类似工作的薪酬水平,存在一些困难。首先,公共部门的生产率难以衡量,因此很难像私营部门那样根据生产率来直接决定薪酬水平。其次,虽然采取与私营企业同类或相似的工作进行比较的方法也是一种确定公共部门薪酬水平的可行之路,然而,公共部门中的很多工作在私营部门中并没有完全类似甚至基本相似的可比工作。很多工作很难在私营部门中找到可以对应的工作和相应的薪酬信息,比如监狱看守、消防队员等。再次,即使是在

① Tompkins J., “Comparable Worth and Job Evaluation Validity”, *Public Administration Review*, 1987 (5), pp. 254-258.

② Steinberg R. J., *The New York State Pay Equity Study: A Research Report*, N. Y.: State University of New York Press, 1986.

③ Fogel W., “Wage Determination in the Public Sector”, *Industrial and Labor Relations Review*, 1974, 27 (3), pp. 410-431.

劳动力市场上从事类似工作的不同员工群体往往也存在巨大的薪酬差异，政府在选择哪些员工群体作为自己确定薪酬水平的参照时，同样面临一些难以回避的难题。比如说，政府在有些行业中往往起着主导作用，政府的决策会直接影响到该行业的通行工资水平，因此，如果将公共部门的薪酬与这些行业的薪酬水平挂钩，容易导致一些不正当的政治行为。

（二）“可比价值”在公共部门薪酬决定中的价值及其实现方式

正是因为对市场上各种工作的薪酬信息难以直接作出判断，同时又希望确保公共部门的薪酬内部公平性，所以，公共部门倾向于选择使用“可比价值”，即基于工作内容中包含的价值要素来确定不同的工作等级，并据此确定不同工作等级之间的相对薪酬水平。^①从理论上来说，“可比价值”能够产生一种公共部门和私营部门的相对薪酬结构，这种结构可以使公共部门的薪酬更加接近通行工资水平（prevailing wage）。

公共部门如此推崇“可比价值”政策，除了前面所述的原因之外，还存在以下两个方面的原因：一方面，公共部门的规模较大，工作类型更为多样，这就为不同工作之间的相对价值比较提供了可能；另一方面，在公共部门工作的女性员工较多，构成了推行“可比价值”政策的内部力量。^②可见，公共部门是“可比价值”政策的主要推行领域。甚至有许多学者认为，“可比价值”只应当在公共部门中加以运用，在私营部门中运用“可比价值”会不可避免地扭曲相对于劳动力市场自由运行时的工资率，对于社会发展反而是不利的。

事实上，通过“可比价值”调整薪酬水平实践也确实主要发生在公共部门中。美国华盛顿州政府于1973年首先实施了州内公平薪酬问题研究，其目的是比较公共部门与私营部门的薪酬水平，从而为合理调整公共部门薪酬水平提供依据。这是倡导“可比价值”的重要开端。1974年时，研究人员在工作条件、工作复杂性、教育或经验要求、体力要求和责任五个要素的基础上，采用要素计点法对政府中的管理工作进行了评价，并且将其与市场通行工资水平进行比较，将研究结果应用于政府部门的薪酬调整。^③

实践中，随着“可比价值”理念被广泛认同，加之计算机技术的飞速发展，公共部门越来越多地采用要素计点法对工作内容进行分析。这种工作评价方法的最大特点就是能够运用具有可比性的点数来对并不相似的工作进行比较，并可以广泛应用于各类行业。在具体实施的过程中，要素计点法要求首先确定对工作进行评价需要运用的报酬要素，然后根据程度差别对每个报酬要素进行等级划分和定义，并赋予每个报酬要素以不同的权重，赋予每个报酬要素的不同等级以不同的点值。一旦分别确定了每一种工作在每一个报酬要素上实际所处的程度等级，通过把该工作在每一个报酬要素上得到的点值进行加总，就可以

① Orazem P. F. , “Comparable Worth and Factor Point Pay Analysis in State Government”, *Industrial Relations*, 1992, 31 (1), pp. 195-215.

② Koziara K. S. , “Comparable Worth: Organizational Dilemmas”, *Monthly Labor Review*, 1985 (12), pp. 13-16.

③ Moore M. V. , “Comparable Worth: Is It a Moot Issue? Part 2: The Legal and Juridical Posture”, *Public Personnel Management*, 1994, 23 (2), pp. 263-286.

得出该工作总点值, 最终建立其工作的等级结构。

虽然“可比价值”的作用在公共部门得到了证实, 但需要注意的是, 实施方式对于“可比价值”产生的效果有着至关重要的影响。例如, 哈德立 (Hundley) 的实证研究结果表明, 如果通过特定的薪酬上涨方式来实施“可比价值”政策, 则会使公共部门的薪酬在短期内偏离通行工资标准, 降低效率。相反, 如果保持“可比价值”政策实施前后的薪酬总额不变, 通过对现有的薪酬预算进行再分配来施行“可比价值”, 就会使公共部门的薪酬水平更加接近通行工资标准。因此, “可比价值”政策是否能够得到有效实施的前提是要确保预算总量不变。这就意味着一些工作的薪酬水平上涨同时带来另外一些工作的薪酬水平下降。^①

需要指出的是, 公共服务理论认为, 公共部门的薪酬决定不应过多地强调薪酬的竞争性, 而是应当着重强调公共服务伦理或公共服务动机。这是因为, 公共部门的人员所以从事这些工作, 并非仅仅以获得薪酬为目的, 更多的还是为了对国家、社会和民众作出贡献。因此, 在公共部门和私营部门进行薪酬比较的实际操作中, 公共部门的整体薪酬水平略低于私营部门是这种“公利为先”态度的重要体现。尽管如此, 公共部门人员的薪酬水平决定也必须确保其能够为他们提供履行公共责任的基本物质基础。

参考文献

- [1] Moore M. V. , “Comparable Worth: Is It a Moot Issue? Part 2: The Legal and Juridical Posture”, *Public Personnel Management*, 1994, 23 (2).
- [2] Joines D. H. , “An Experimental Study of Job Evaluation and Comparable Worth”, *Industrial and Labor Relations Review*, 2001, 54 (4).
- [3] England P. , “The Case for Comparable Worth”, *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 1999 (39).
- [4] Fay C. H. , “Contractors, Comparable Worth and the New OFCCP: Deja Vu And More”, *Compensation and Benefits Review*, 2000 (5), pp. 23-33.
- [5] Mahoney T. A. , “Approaches to the Definition of Comparable Worth”, *Academy of Management Review*, 1983, 8 (1), pp. 14-22.
- [6] Hill M. A. , *Comparable Worth Analyses and Evidence*, Ithaca NY: ILR Press, 1989.
- [7] Pierson D. A. , “Equal Pay for Jobs of Comparable Worth: A Quantified Job Content Approach”, *Public Personnel Management*, 1983, pp. 445-460.
- [8] Pascal A. , “Equal Pay for Work of Comparable Worth: the Experience of Industrialised Countries”, *Monthly Labor Review*, 1992 (12).
- [9] Kahn S. , “Comparable Worth: The Case of San Jose, California”, *Industrial Relations*, 1992, 31 (2).

^① Hundley G. , “The Effects of Comparable Worth in the Public Sector on Public/Private Occupational Relative Wages”, *The Journal of Human Resources*, 2001, 28 (2), pp. 318-342.