

# Guanbenwei, Political Incentive and Strategic Choice of Chinese SOEs: An Attention-based View

Jianzu Wu

School of Management, Lanzhou University, Lanzhou, China

Email: jzwu@lzu.edu.cn

**Abstract:** In this paper, I examine the impact of Guanbenwei and political incentive on strategic choice of Chinese state-owned enterprises (SEOs). First, the top management team of SOEs that with Guanbenwei thought focuses their attention on strategic choices that can bring more political promotion opportunities. Secondly, their focuses of attention lead to irrational strategic behavior of SOEs, such as pursuit of no-economic strategic goals, excess diversification and internationalization, and irrational innovation. Finally, political incentive for the top management team of SOEs moderates the relationship of Guanbenwei thought and their focuses of attention.

**Keywords:** Guanbenwei; political incentive; attention; strategic choice; top management team; state-owned enterprises; irrational strategic behavior

## 官本位、政治激励与中国国有企业的战略选择 ——一个基于注意力基础观的概念框架标题

吴建祖

兰州大学管理学院，兰州，中国，730000

Email: jzwu@lzu.edu.cn

**摘要:** 本文在注意力基础观视角下，通过分析官本位思想和政治激励对国有企业高层管理团队的注意力配置及其战略选择的影响，研究国有企业的非理性战略行为。首先，官本位思想使得国有企业高层管理团队特别是 CEO 将其注意力配置于有利于体现政府/官员意志、积累政治资源和人脉、迎合主管部门考核标准、提升自身的级别和职位等战略选择方案上。其次，高层管理团队的注意力配置影响其战略选择并导致国有企业的非理性战略行为，比如，过度追求非经济战略目标、喜好战略变革、盲目多元化和国际化、非理性创新等。最后，国有企业高层管理团队的激励对官本位思想与高层管理团队注意力配置之间的关系具有正向调节作用。本文的研究提供了解释国有企业非理性战略行为的新视角、改进国有企业战略选择的新思路以及理解国有企业现有地位和未来发展的新启示。

**关键词:** 官本位；政治激励；注意力；战略选择；高层管理团队；国有企业；非理性战略行为

### 1 引言

在转型期的中国，国有企业的改革和发展一直是理论界和实务界非常关注的话题。经过上个世纪九十年代以来的国有企业战略性改组与国有经济布局调整，国有企业尤其是国有大型企业再次成为中国经济发展的重要力量和关注焦点。尽管国有企业的改革取得了巨大成功和成绩，国有企业的公司治理和管理得到了明显的改善和提高，但关于国有企业效率、竞争、分配、产权等

基金项目：兰州大学“中央高校基本科研业务费专项资金”自由探索课题（09LZUJBWZY017）

的争论却从来没有停止过。其中，国有企业高层管理者的行政级别和行政背景、价值取向和追求，以及它们对国有企业战略行为的影响是研究者重点关注的问题之一。

国有企业尤其是大型国有企业的高层管理者一般都有一定的行政级别，比如部级老总、厅级老总等，许多还有很深的行政背景和从政经历，并享有一定的政治身份和待遇（政商合一、挂职/兼职、人大代表/政协委员等）。此外，在许多时候，国有企业高层管理者弃商从政的通道和机制是顺畅和完善的。中国已经有不少国

有大型企业的老总调任省市党政领导的例子。最后，国有企业高层管理者对当地政治和经济决策有举足轻重的影响力。尤其是在省市二三线城市，国有大型企业几乎就是当地税收和财政收入的主要来源，其高层管理者对当地政治和经济决策的影响力不言而喻。

中国国有企业高层管理者的这些特征导致中国国有企业的非理性战略行为。首先，过度追求非经济战略目标。由于有弃商从政的动力和通道，而从政所需的业绩和考核标准一般不只是（甚至不主要是）企业的经营业绩，许多是政治的、社会的目标，甚至是政府领导的目标，这导致国有企业战略目标选择唯上是从，唯个人利益是从，企业利益私人化，运用企业资源为何人仕途铺路。过度追求非经济目标的结果是导致国有企业的低效率、腐败和分配不公。其次，喜好战略变革，“一朝天子一朝臣”，缺乏战略连续性。由于新任领导者对于短期的、非经济的、个人化、政治性战略目标的追求，他们有动力对前人的工作“推倒重来”。这种个人意志强烈的战略变革，极大地影响了企业稳定、持续的发展，并造成企业战略资源的极大浪费。再次，盲目投资和扩张（如盲目多元化和国际化），过于风险偏好。由于国有企业产权制度的特点，加上国有企业高层管理者对非经济目标在的追求，他们面临的风险和收益是不对称的，这使得他们更喜欢风险高、收益大的项目，因为这样可以彰显其政绩而不必对可能的风险和长远的不利后果负责。最后，非理性创新，要么因循守旧，要么盲目创新。中国有不少世界 500 强的国有大型企业，但在创新方面，它们却乏善可陈。高层管理者的行政追求使得国有企业缺乏动力投入到风险高但效果不确定或者短期看不到收益的创新活动上。或者，由于没有很好的创新管理机制，在高层管理者好大喜功之下，出现盲目创新的情况，浪费了人力、资金和资源却没有有效的成果。

导致上述现象的一个很重要的原因是广泛存在于国有企业高层管理者中间的官本位思想。官本位是一种以官为本、以官为贵、以官为尊为主要内容的思想意识，官僚主义、形式主义、唯上是从就是这种思想意识的外在表现，推诿扯皮、敷衍塞责、官商勾结、权钱交易就是这种思想意识支配下的具体行为(沈小平, 2009)。本文旨在从管理认知，尤其是注意力基础观的视角来研究高层管理者的官本位思想如何影响其管理认知（注意力配置）并导致国有企业的非理性战略选择和行为。基本思路是，官本位思想使得国有企业高层管理团队特别是 CEO 将其注意力配置于有利于体现政府/官员意志、积

累政治资源和人脉、迎合主管部门考核标准、提升自身的级别和职位等战略选择方案上。而高层管理团队的注意力配置影响其战略选择并导致国有企业的非理性战略行为。

## 2 文献综述

什么决定了企业的战略选择？对此问题，现有的战略管理文献有两种代表性的观点：一是基于经济学的观点，二是基于认知科学的观点。前者认为高层管理者是完全理性的，产业结构影响企业战略选择的时机和效能(Porter, 1985)。后者则认为有限理性阻碍了高层管理者对企业外部环境的全面理解(Daft and Weick, 1984)，高层管理者通过对环境的主观表征影响企业的战略选择(Nadkarni and Barr, 2008)。换句话说，不是组织环境本身影响企业的战略选择，而是高层管理者对环境的主观表征，即管理认知影响企业的战略选择。为了识别和抓住战略机会（比如，对外扩张的机会），高层管理者需要从更广的视角检视组织环境，并正视存在的机会和威胁(Barlett and Ghoshal, 1990)。因此，高层管理者对组织环境的认知是企业战略选择的不可或缺的重要一环。

根据 Simon 的有限理性理论，由于人类认知具有不可避免的局限性，有限理性的决策者必须选择性地对无限纷繁的信息加以关注和解释。此时，组织面临的稀缺资源并不是信息，而是对信息的处理能力。因此，注意力是组织活动的主要瓶颈，而且越到组织高层，这个瓶颈越窄(Simon, 1947)。在 Simon 提出管理行为的注意力观点五十年后，Ocasio (1997)重新审视了 Simon 最初的设想，即解释企业行为就是解释组织及其结构是如何引导和分配决策者注意力的，提出了企业的注意力基础观（attention-based view）。Ocasio 认为，企业的行为是企业如何引导和分配决策者注意力的结果，决策者做什么取决于他们把注意力集中在哪些议题和答案上，而他们会关注哪些议题和答案又取决于其所处的特定的情境，以及企业的规则、资源和关系是如何将议题、答案以及决策者配置到特定的程序性和交流性渠道中。

注意力可以看作是一个三步信息处理过程，即注意、解释、行动(Daft and Weick, 1984)。首先，由于高层管理者的信息处理能力有限，所以仅注意到环境的一些特定方面，而忽略了其它方面(Sproull, 1984)。其次，对环境信息进行解释并赋予其结构和含义(Daft

and Weick, 1984)。最后，这些解释影响高层管理者的行动(Kiesler and Sproull, 1982; Daft and Weick, 1984)。因此，注意力是管理者行为的重要组成部分，影响管理者对环境的解释以及未来的行动(Kiesler and Sproull, 1982)。

此外，高层梯队理论（upper echelons theory）认为，管理者面对的信息超出了其处理能力，而且这些信息大多是模糊不清和异常复杂的。换句话说，高层梯队理论本质上是信息处理的理论，高层管理团队（top management team, 以下简称 TMT）的决策过程是一个对其面临的情况进行过滤的过程。

结合注意力基础观和高层梯队理论，企业战略选择的基本思路是：TMT 的特征和价值观影响 TMT 的注意力配置，即 TMT 将注意力聚焦于何种战略决策问题和答案(Ocasio, 1997)，而 TMT 的战略选择则取决于其注意力配置。目前，这方面的研究还比较少，Corner 等(1994)将 TMT 作为施加注意力的主体纳入到注意力的定义之中，并强调了 TMT 对企业未来战略框架和战略选择的影响。Cho 和 Hambrick (2006)将 TMT 视角与企业的注意力基础观结合起来，以检验高层团队对注意力目标进行管理所起到的作用。他们认为注意力在一定程度上调节着 TMT 特征和战略变革之间的关系。

关于官本位及其对企业管理的影响的研究还比较少。李维安(2003)对比了山东济南和青岛上市公司的不同表现，认为济南上市公司中的官本位抑制了企业的经营者所应具有的以利润为驱动的拼搏、进取、创新、冒险的精神，企业难有长远发展之计。同时，他还提出了“企业家本位”的公司治理思想，即在企业层次构建以企业家为核心的公司治理机制。而政府则致力于保证企业家人力资本的市场化配置以及为企业家发挥作用创造好的环境。在此基础上，张永军(2009)进一步分析了官本位与“企业家本位”对中国企业发展的影响。他认为，官本位容易制约企业的发展，使企业偏离经营目标，弱化企业文化的行为导向，不利于公司治理和主导企业的改革；而企业家本位能为企业营造一种良好的发展氛围，树立科学的经营理念，促进企业持续发展。吴光炳(1998)认为，中国传统的官本位文化和体制是国有企业经营者难以“职业化”的主要原因。实现企业经营者非官员化，不仅涉及到文化经济领域的改革，而且涉及到政治体制改革，因此难度很大。但是，如果没有企业家职业化，经营者

从自身利益出发选择“官场”和市场而导致国有资产大量流失的现象将无法遏制，经营者“搭便车”将愈演愈烈，国有企业转机改制将成为一句空话。张维迎(2004)研究了中国大学里的官本位现象。他认为，大学的官本位，除了传统的官位是惟一度量个人成就的标准思想和激励制度的扭曲外，还有一个重要的原因，就是在中国学术界，因为缺乏好的学科规范，学术成就不能有效比较，学者之间就不可能相互欣赏，到头来评价一个人是否优秀的标准只能寻求学术之外的标准。官本位还有一个序列，还有一个明确的标准可比较，而学术却没有标准，那就只能套官本位来比较了。

### 3 概念框架

根据注意力基础观，高层管理者的价值观（如官本位思想）影响其注意力配置。具体讲，官本位思想使得国有企业高层管理团队特别是 CEO 将其注意力配置于有利于体现政府/官员意志、积累政治资源和人脉、迎合主管部门考核标准、提升自身的级别和职位等战略选择方案上。其次，高层管理团队的注意力配置影响其战略选择。国有企业高层管理者的注意力配置影响其战略选择并导致国有企业的非理性战略行为，比如，过度追求非经济战略目标、喜好战略变革、盲目多元化和国际化、非理性创新等。最后，国有企业高层管理团队的政治激励（比如，行政级别、弃商从政的通道和机制、政治身份和待遇（政商合一、挂职/兼职、人大代表/政协委员等）、对当地政治和经济决策的影响力）对官本位思想与高层管理团队注意力配置之间的关系具有正向调节作用。概念框架如图 1 所示。

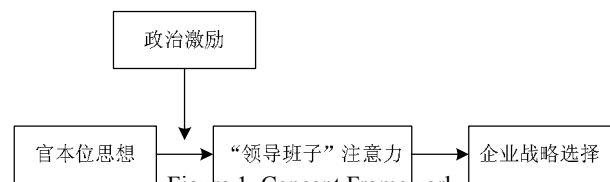


Figure 1. Concept Framework

图 1. 概念框架

#### 3.1 官本位思想和国有企业注意力配置

官本位是一种以官为本、以官为贵、以官为尊为主要内容的思想意识，官僚主义、形式主义、唯上是从就是这种思想意识的外在表现，推诿扯皮、敷衍塞责、官商勾结、权钱交易就是这种思想意识支配下的

具体行为(沈小平, 2009)。官本位思想是普遍存在于中国社会的一种根深蒂固的传统的价值观。长期以来, 我们衡量一个人的成功, 往往只有唯一一个标准, 那就是他的官位大小。官本位思想不但存在于官僚行政体系, 也广泛存在于学校、企业等组织中。国有企业高层管理者的官本位思想越严重, 他们更容易将其注意力集中在那些有利于其职位升迁和政治前途的管理议题和答案上。比如, 官本位思想使得高层管理者更加关注上级主管部门和政府官员的态度和意见, 更加关注如何积累自身的政治资源和人脉, 更加关注短期的、表面的甚至虚假的绩效。

**命题 1. 国有企业高层管理团队的官本位思想影响其注意力配置; 官本位思想越严重, 高层管理团队越倾向于将其注意力配置到确保政治上正确、政府和官员意志至上、短期和轰动性绩效、获取政治和人脉资源、规避政治风险、积累政治资本、注重头衔等战略选择方案。**

### 3.2 国有企业的战略选择

有限理性理论和注意基础观认为, 管理者的注意力焦点决定管理者的决策。具体讲, 国有企业高层管理者的注意力焦点决定其战略选择。由命题 1 可知, 官本位思想影响了国有企业高层管理者的注意力配置。管理者的注意力焦点影响其对战略选择议题和答案的解释, 并进而影响企业的战略选择。比如, 如果高层管理者将注意力更多地聚焦于如何满足政府和官员的意见、喜好和利益, 则他将赋予非战略目标以更多的权重, 并配置更多的资源给这些目标。同样, 如果高层管理者的注意力聚焦于那些能够帮助自己获取政治资源和人脉关系的目标, 就容易使其忽略真正对企业发展有利的战略目标, 将企业利益尤其是企业的经济利益放在不重要的位置。

**命题 2. 官本位思想通过影响高层管理团队的注意力配置使得国有企业做出更多管理和经济上非理性战略选择, 比如喜好战略变革、盲目投资和扩张(国际化和多元化)、非理性创新战略、战略目标偏移等。**

### 3.3 政治激励的调节作用

国有企业高层管理者的政治激励包括给予一定的行政级别、享有弃商从政的通道和机制、拥有政治身份和待遇(政商合一、挂职/兼职、人大代表/政协委员等)以及对当地政治和经济决策的影响力等。政治激

励是对国有企业高层管理者的重要激励因素和手段之一。这些激励大多数是国有大型企业的高层管理者独有的。行政级别是满足高层管理者官本位需求的重要激励。尽管我们在取消国有企业行政级别方面取得了很大进展, 但事实的情况是, 那些最大的几十家国有企业的高层管理者仍然享有事实上的行政级别。其中最重要的激励是国有大型企业的高层管理者享有的“商而优则仕”的可能性和通道。从国有大型企业的一把手中选拔省部级领导干部, 这是近年来比较多见的一种现象。最后, 国有企业中“两块牌子, 一班人马”的现象也比较多见, 在这种情况下, 就会出现国有企业的高层管理者一人同时拥有政府官员和企业管理者两种身份。这种可进可退, 名利兼收的激励, 对官本位思想严重的高层管理者具有超乎寻常的吸引力。总体上, 政治激励强化了国有企业高层管理者的官本位思想, 并将更多的注意力集中在命题 2 所讲的议题上。

**命题 3. 国有企业高层管理团队的政治激励对官本位思想与高层管理团队注意力配置之间的关系具有正向调节作用。**

## 4 结论

高层管理者的个人特征和价值观影响其管理认知, 并进一步决定其战略选择。对于中国国有企业的非理性战略行为, 一个可能的解释就是高层管理者的官本位思想以及现有体制中对国有企业高层管理者的政治激励。本文基于注意力基础观的视角, 提出了一个解释国有企业非理性战略行为的概念框架。主要的结论是: 首先, 官本位思想使得国有企业高层管理团队特别是“一把手”将其注意力焦点配置于有利于体现政府和官员意志、积累政治资源和人脉、迎合主管部门考核标准、提升自身的级别和职位等战略选择目标和战略选择方案上。其次, 高层管理团队的注意力配置导致国有企业的非理性战略行为, 比如, 过度追求非经济战略目标、喜好战略变革、盲目多元化和国际化、非理性创新等。最后, 国有企业高层管理团队的激励对官本位思想与高层管理团队注意力配置之间的关系具有正向调节作用, 即高层管理者的政治激励使得他们将更多的注意力焦点配置在导致非理性战略行为的议题和答案。本文的研究提供了解释国有企业非理性战略行为的新视角、改进国有企业战略选择的新思路以及理解国有企业现有地位和未来发展的

新启示。

本文只是提出了一个概念框架和研究思路，进一步的研究主要是对此概念框架进行实证检验和分析。首先，需要进一步明确定义和测量诸如官本位、政治激励等概念。这对研究者是一大挑战。其次，对于理论假设的提出尚需更多的理论和实践支持。在实践方面，要有充分的证据和数据支持所提出问题的意义和有效性，比如要有足够的证据证明和描述国有企业非理性战略行为的存在性和特征。最后，由于研究的问题带有一定的敏感性，在未来的研究中会存在无法得到真实有效数据的风险。

## References (参考文献)

- [1] Barlett C., Ghoshal S. Matrix Management: Not a Structure, a Frame of Mind[J]. *Harvard Business Review*, 1990, 68(4): 138-145.
- [2] Cho T. S., Hambrick D. C. Attention as the Mediator between Top Management Team Characteristics and Strategic Change: The Case of Airline Deregulation[J]. *Organization Science*, 2006, 17(4): 453-469.
- [3] Corner P. D., Kinicki A. J., Keats B. W. Integrating Organizational and Individual Information Processing Perspectives on Choice[J]. *Organization Science*, 1994, 5(3): 294-308.
- [4] Daft R., Weick K. Toward a Model of Organizations as Interpretation Systems[J]. *Academy of Management Review*, 1984, 9(2): 284-295.
- [5] Kiesler S., Sproull L. Managerial Response to Changing Environments: Perspectives on Problem Sensing from Social Cognition[J]. *Administrative Science Quarterly*, 1982, 27: 548-570.
- [6] Nadkarni S., Barr P. S. Environmental Context, Managerial Cognition, and Strategic Action: An Integrated View[J]. *Strategic Management Journal*, 2008, 29(13): 1395-1427.
- [7] Ocasio W. Towards an Attention-Based View of the Firm[J]. *Strategic Management Journal*, 1997, 18(S1): 187-206.
- [8] Porter M. *Competitive Advantage*[M]. New York: Free Press, 1985.
- [9] Simon H. A. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*[M]. New York: Free Press, 1947.
- [10] Sproull L. The Nature of Managerial Attention[J]. *Advances in Information Processing in Organizations*, 1984, 1: 9-27.
- [11] Li Weian. Guanbenwei and Entrepreneur-orientation: Talk about "Jinan Case" and "Qingdao Case"[J]. *Nankai Business Review*, 2003, 6(4): 1-1  
李维安. 官本位与企业家本位: 从“济南现象”和“青岛现象”说起[J]. *南开管理评论*, 2003, 6(4): 1-1.
- [12] Shen Xiaoping. Guanbenwei: Problems and Solutions. *Xinhua News*. March 26, 2009, [http://news.xinhuanet.com/theory/2009-03/26/content\\_11068545.htm](http://news.xinhuanet.com/theory/2009-03/26/content_11068545.htm).  
沈小平. “官本位”现象的根源与解决之道," [http://news.xinhuanet.com/theory/2009-03/26/content\\_11068545.htm](http://news.xinhuanet.com/theory/2009-03/26/content_11068545.htm). 2009年03月26日: 新华网, 2009.
- [13] Wu Bingguang. Guanbenwei: the Barrier to Entrepreneur Professionalization. *Economic System Reform*, 1998, 1.  
吴光炳. “官本位”: 企业家职业化的最大障碍[J]. *经济体制改革*, 1998, 1.
- [14] Zhang Weiyang. Academic Freedom, Guanbenwei and Academic Normal. *Du Shu*, 2004, (1): 89-96.  
张维迎. 学术自由, “官本位”及学术规范[J]. *读书*, 2004, (1): 89-96.
- [15] Zhang Yongjun. The Impact of Guanbenwei and Entrepreneur-orientation on Chinese Enterprises Development. *Journal of Zhoukou Normal College*, 2009, 26(4): 103-105.  
张永军. “官本位”与“企业家本位”对中国企业发展影响探析[J]. *周口师范学院学报*, 2009, 26(4): 103-105.