

管理者终身学习

且学·且思·且行



Comprehensive
Budget Management

冯巧根 / 编著

全面预算管理

管理者终身学习

且学·且思·且行



全面预算管理

冯巧根 / 编著

Comprehensive
Budget Management

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

全面预算管理/冯巧根编著. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 2
(管理者终身学习)
ISBN 978-7-300-20836-7

I. ①全… II. ①冯… III. ①企业管理-预算管理 IV. ①F275

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 034133 号

管理者终身学习

全面预算管理

冯巧根 编著

Quanmian Yusuan Guanli

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511770 (质管部)	
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)	
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	三河市汇鑫印务有限公司		
规 格	175 mm×250 mm 16 开本	版 次	2015 年 5 月第 1 版
印 张	16.25 插页 2	印 次	2015 年 5 月第 1 次印刷
字 数	270 000	定 价	39.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

前 言 PREFACE

全面预算管理体现的是一种“战略—计划—财务”框架下的三角式企业资源配置理念。在这一三角中，“战略”居于上位，“计划”与“财务”并行且相互匹配，处于下位。即在战略的引导下，合理、有效地安排企业的各项业务计划，同时结合企业战略，使财务活动在业务计划的协调下进行资金等资源的最优配置，以提高各种资源的利用效率与效益。全面预算管理是一种动态的资源配置观，其功能方面也从最初的计划、协调发展到现在的兼具控制、激励、评价等多功能的一种综合性和全面性的经营机制或管理体系，处于企业管理控制活动中的核心位置，并在企业实践中得到广泛的应用。

近年来，理论界针对预算管理的边界有各种不同的观点或认识，其来源主要是财务学与管理会计学的学科之争与理论博弈。从这两门学科涉及的预算管理内容看，财务学中的预算管理侧重于三张基本财务报表的预测与分析，并且强调财务预算在企业中的重要性；而管理会计学除了财务预算外，还需要关注经营预算和专项预算，同时结合责任会计等内容对责任预算进行了专门的规范与约束。可以说，管理会计理论与实务界尤其重视预算管理在企业整体活动中的功能作用。国外学者的一些观点，如“预算涉及管理会计的方方面面”，“是管理会计中研究最为深广的课题之一”（Covaleski, 2003）等，其想表达的核心思想就是预算管理在企业管理中具有举足轻重的地位。

实践证明，全面预算管理是企业管理不可或缺的重要工具，它在企业中的应用可以用“三个工程”来加以概括，即一把手工程、全员工程和基础工程，在观念上可以用系统观、协作观和资源观加以体现。在理论界与实务界的共同推动下，预算管理似乎呈现出一种独立发展或独立成科的势头，从各种类型的全面预算管理书籍或论著的出版与发行可见一斑。围绕预算管理的学科之争不仅丰富了

财务学与管理会计学各自的内涵，也充实了预算管理的外延，即预算不仅在范围上不断扩大，而且内容在不断地完善与创新。

2014年是中国管理会计开启新篇章的一年，这一年财政部颁布并正式实施《关于全面推进管理会计体系建设的指导意见》，要求“推动加强管理会计基本理论、概念框架和工具方法研究，形成中国特色的管理会计理论体系”。全面预算管理作为管理会计的重要内容之一，能够帮助企业作出明智的决策，进而创造价值，并保证企业持续成功。这种持续性的内在动因在于，预算管理深受企业或单位领导的重视，它是企业管理控制的重要工具，能够将组织的所有关键问题融于一体，并且起着制度规范的导向作用，为企业谋求合法性和社会支持提供有力的证据。

随着我国经济进入新常态，经济增长开始放缓，产业结构调整与转型势头强劲，同时各种风险也在逐步集聚。这种新常态使经济社会发展面临不少困难和挑战，企业必须高度重视、妥善应对。譬如，面对经济新常态所带来的市场竞争，必须强化预算管理，突出全面预算管理的柔性特征，在各种资源的配置上求新、求变以获得生存。新常态下的全面预算管理必须始终以顾客价值创造经营（Customer Value Added Management, CVAM）为核心；积极发挥预算控制系统的合理性和先进性；努力提高预算配置资源的科学性与有效性；不断提升企业价值创造与价值增值的核心竞争力等。

本书围绕“预算”这一主题，从公司治理、经营模式、管理导向、组织规划、目标优化，以及编制流程、编制方法，再深入到预算的执行控制、考核评价与创新等不同视角，进行了全面、综合的论述与讲解。在全书的编写过程中，我们既考虑了全面预算管理制度建设的需要，也将组织架构、业务流程等进行了适度的整合与恰当的梳理，同时突出前馈机制在预算管理中的作用及其具体应用。本书不仅注重预算的编制，更将预算考评等嵌入到企业经营目标责任及部门绩效等的评价之中，使预算管理更加全面与完整，更具科学性与可操作性。

本书不仅适用于会计专业硕士（MPAcc）、工商管理硕士（MBA）、普通硕士研究生，以及博士研究生等的学习，也适合企业管理者阅读，同时还可供企业管理、经济管理等专业研究人士进行研究时参考及资料选择；此外，高年级的本科生也可以用来作为教学参考。本书共11章，由冯巧根总撰定稿。其中的第一、四章由马秀君执笔，第二、三章由方娜执笔，第五、六章由何艳君执笔，第七、八章由李璇执笔，第九、十章由袁悦执笔，第十一章由冯圆执笔。我们在本书的写作

过程中引用了一些业内优秀文章及著作的精华部分，并且力尽所能地与作者进行了联系，一些未能取得联系的作者，请见书后速与我们联系，以便我们支付相应的报酬。对这些优秀的作者，我们再次表示诚挚的谢意！

限于我们的水平，书中难免存在疏漏、不妥甚至错误之处，敬请广大读者批评、指正，以便再版时进一步改正和提高。

第一章 总 论	1
第一节 预算管理的发展历程	1
第二节 全面预算管理的功能与特征	10
第三节 全面预算管理的运行基础	16
第二章 全面预算与公司治理	23
第一节 预算管理在公司治理中的定位	23
第二节 全面预算与公司治理的整合	30
第三章 全面预算与经营模式	41
第一节 全面预算管理与经营模式的关系	41
第二节 不同经营模式下预算管理的特征	43
第三节 供应链企业预算管理的协调	45
第四章 全面预算与管理导向	55
第一节 战略导向的预算管理	55
第二节 核心竞争力导向的预算管理	65
第三节 风险导向的预算管理	72
第五章 全面预算的组织规划	85
第一节 全面预算管理的制度建设	85
第二节 全面预算管理的组织机构	87
第六章 全面预算的目标优化	95
第一节 全面预算管理目标的确定	95
第二节 全面预算管理目标的分解	99
第三节 企业集团与供应链预算管理的关系	105

第四节	预算目标管理中应注意的问题	109
第七章	全面预算的编制流程	117
第一节	全面预算编制的流程模式	117
第二节	全面预算编制的逻辑	121
第三节	全面预算编制的主要内容	129
第八章	全面预算的编制方法	135
第一节	全面预算的编制方法	135
第二节	全面预算的编制	141
第三节	全面预算编制方法的改进	152
第九章	全面预算的执行控制	173
第一节	全面预算管理执行控制的重要性	173
第二节	全面预算的执行	175
第三节	全面预算的控制	178
第四节	预算调整与追加	184
第五节	预算差异分析	188
第十章	全面预算的考核评价	211
第一节	全面预算考评概述	211
第二节	预算执行结果考评	214
第三节	预算考评与业绩激励	225
第十一章	全面预算管理的创新发展	235
第一节	正确认识全面预算管理	235
第二节	预算管理的逆反性与应对策略	238
第三节	改进预算与超越预算	244
第四节	大数据时代与预算管理系统	246
第五节	经营模式转变与全面预算创新	249

总 论

第一节 预算管理的发展历程

一、西方企业预算管理的发展历程

预算理念的最初产生可以追溯到 1215 年由英国皇帝签署的《大宪章》，其中规定：“英皇未获得议会同意不得征税”，此为“预算”这一理念的发源。“预算”（budget）一词源于法文 baguette，指的是用皮革制成的袋子或公文包。在 19 世纪中期，英国财政大臣有一种习惯，即在提出下年度税收需求时，常在英国议员面前打开公文包，展示其需要的数字，因此，财政大臣的“公文包”就指下年度的收入支出预算数。而后不久，budget 一词正式出现在财政大臣公文包中的文件中，这就是预算制度最初的来源。预算在运用于企业之前，主要是以“国家预算”的形式服务于政府，起到费用控制的作用。

近代预算制度产生于英国，发展于美国，首先应用于政府机构，再应用到企业管理当中。1890—1920 年，政府预算在美国开始实施并取得巨大成效，同时预算理念也逐渐被美国的一些大公司接受和采纳，因此这一阶段也是企业预算的早期形成阶段。1921 年，美国政府颁布了《预算与会计法案》（The Budget and Accounting Act），该法案实施效果良好。它使预算管理的职能被人们了解，私营企业均采用预算，以强化企业管理，预算管理被提升到了一种社会性的必然地位。随后，预算管理成为一种重要的企业管理工具，其他国家如英国、日本、德

国的一些企业也开始效仿和采用。西方国家企业预算管理的发展经历了以下阶段。

（一）企业预算萌芽期：财务计划阶段（19世纪末至20世纪20年代末）

19世纪末美国企业首先将预算应用在广告费分配上，目的是限制支出。第一次世界大战是一个鲜明的分界点。战争结束后，美国工业生产得到了快速的发展，企业规模的扩大使管理人员增加，产生了分权化管理，如何使管理分权而又不失去控制成为一个突出问题。同时，企业生产规模的盲目扩大也导致一些企业出现了生产过剩、产品销路不畅等问题。这些问题迫使企业管理者开始寻求对市场进行预测、对内在生产能力进行计划，以与外部市场需求相协调的方法。于是，杜邦化学公司和通用汽车公司率先将预算引入企业管理，以此来计划、协调、控制企业的经济活动。由于在集权条件下必须避免扼杀下级积极性，不能将下级“管死”，在分权条件下又必须避免高层失控和下级混乱，必须做到无论上级还是下级，无论哪种情境下，都是既分散权力又共享权力，既有标准制约又留有活动空间，从而实现整合。预算正是这样一种管理的手段。

杜邦只生产炸药，品种单一，需要在集权管理体制下实现供产销纵向整合。杜邦将年度经营预算（包括现金预算）和资本预算作为分部经营活动和资本资源分配的标准，然后从各分部按日或按周归集销售、工资和制造成本的数据，用来规范经营、监督生产和销售的效率。其整合的结果是供产销纵向一体化的集权化管理，是纵向整合的典范。当然，这里的集权因为包含基于经营预算和资本预算的授权和反馈，与我们正常理解的集权有本质的区别。

通用汽车公司1908年创立，生产多个品牌的轿车，品种多样，需要在分权管理体制下实现横向整合。1923年时任总经理的斯隆（Alfred P. Sloan）要求总办事处的高级主管设计出使当期产量和现有需求量相适应，并根据长远需求量分配资源的程序。产量和材料采购的预测要不断按照实际销售额进行调整，销售额的数据来自每十天一次由经销商提交的报表，以及由波尔克公司收集的每月新车登记数据。将销售额、市场占有率和投资回报率的实际数据和估计数据加以比较，为公司未来规划及分配资源的工作提供信息来源，由此企业预算由过去单纯的成本控制扩展为对财务资源的规划、协调与控制。

通用汽车公司在完善预算内容和程序的同时，进一步规范决策管理与决策控

制权力的划分，以提高预算管理的效率。一组财务专家与咨询顾问协助公司的高层管理人员对每个部门的当期经营情况进行分析评价，这样集团总部就能将其注意力集中于制定整个公司的战略，而将绝大部分的经营决策交由各部门去完成。集团公司总部的管理人员仅保留了对公司总体战略的决策权和对各经营部门进行决策控制（监管）的权力。预算的推行为促使通用汽车公司发展为一家现代化的多部门分权管理的企业，作出了有益的贡献。

这一时期，古典管理理论中泰勒的科学管理理论、法约尔的组织管理理论及韦伯的行政组织理论对于预算体系构建、资源配置和行动协调等职能的发挥都有影响，而建立在科学管理理论基础上的标准成本制度、差异分析等方法都成为预算管理常用的方法。1922年麦金西（McKinsey）出版了《预算控制》（*Budgetary Control*）一书，从控制角度详细介绍了预算管理理论与方法，该书的出版标志着企业预算管理理论开始形成。这些都进一步促使预算制度在企业得到了快速的普及。其他国家如英国、日本、德国一些企业开始仿效，也采用预算制度。

（二）企业预算发展期：财务资源的规划与控制阶段（20世纪30年代初至80年代中期）

20世纪20年代预算方法在美国通用电气公司、杜邦公司、通用汽车公司产生之后，很快就被大型现代工商企业普遍使用。随后的几十年中，企业预算管理先后受到会计理论及其他管理思想发展的影响，在管理方法、管理理论上都得到了一定的发展。

第二次世界大战以后，科学技术突飞猛进并大规模应用于生产，社会生产力获得迅速的发展，社会化大生产促使资本主义企业进一步集中，跨国公司大量涌现，企业的规模越来越大，生产经营日趋复杂，企业外部的市场情况瞬息万变，竞争更加激烈。这些新的环境和条件对企业管理提出了新的要求，迫切要求实施“管理的重心在经营，经营的重心在决策”的指导方针，把正确地进行经营决策放在首位。

为了使企业在激烈的竞争中处于有利地位，西方会计学吸收了自20世纪20年代发展起来的一些专门用来提高企业内部经营管理水平和经济效益的方法，如盈亏平衡点分析、弹性预算法、变动成本计算法、差额分析法和现金流量分析法等，以帮助管理当局预测、决策、组织和控制生产经营活动，提高企业的竞争能

力。这些方法的产生也促使预算制度进一步发展完善，特别是盈亏平衡点分析理论的形成，使会计对经济活动的事后反映和分析逐渐转向事前的预测和决策。这一时期企业管理者根据其计划编制的预算比“初始阶段”更加科学合理，以达到对企业经济活动进行协调、控制的目的。盈亏平衡点分析的发展对预算管理来讲，具有划时代的意义。

20世纪40年代末期，企业的经营管理者逐渐认识到强化管理对企业的重要性，西方各种新的管理思想应运而生，各种新的管理学派及新的学科不断出现。这些新的管理思想和学科对预算管理理论产生了积极影响。其中影响较大的是行为科学。

行为科学学派主要是由心理学家、社会学家和人类学家建立和发展起来。古典管理理论只重视组织结构和工作任务，认为管得严才能出效率；行为科学家则着重研究组织的社会心理系统，注重人的因素及人在具体组织中的行为方式，认为从人的行为本质中激发动力，才能提高效率。人们开始认识到不良的业绩不是因为管得不严，更多的是由于组织中的员工没有明确目标或者对其实现目标的行为缺乏奖励。在行为科学管理思想的影响下，企业预算管理增加了行为管理的内涵。一些实行预算管理的企业开始提倡和实行分权式的民主参与管理，也就是使预算的编制自上而下、自下而上地反复循环，形成了参与性的预算管理，在预算编制过程中由于预算执行者直接参与了编制，使编制的预算更加贴近实际，同时还提升了预算执行者对预算的认识，使他们的努力与组织的预算目标相一致，从而促使企业资源得到合理配置和有效利用。

于是，企业预算管理的职能在行为管理方面得到了扩展：（1）沟通：通过预算的编制、监控和评价程序实现组织战略和目标及现实状况在组织各层级范围内的广泛交流。（2）协调：通过预算的数字管理特点，明确界定每一个部门、经理、雇员的权责，并将组织的短期计划协调一致地落实到整个组织之中。这也是一个协调、磋商和签订内部契约的过程。（3）激励：通过让员工参与预算编制，并设置更具挑战性的预算目标来激励员工不断提高业绩水平。（4）评价与奖惩：预算与实际的差异通常是业绩评价最常用的依据，评价与结果还会与奖惩制度相联系。评价方法和奖惩机制会进一步影响管理者和雇员以后的行为取向，因此科学、合理的预算考评方法及其导向效应也是行为科学带给预算管理的新课题。

20世纪50年代，外部环境迫使企业为了获得满意的利润开始普遍关注资本

预算，更多的企业采用现金流量贴现方法。20世纪70年代，零基预算（Zero-Base Budgeting, ZBB）在西方国家兴起，它的产生使预算在理论和方法上又有了新的发展。1970年，美国得州仪器公司的彼得·派尔（Peter A. Pyhrr）首先成功地将原用于政府预算的零基预算法应用于公司费用预算的编制，1971年该公司的所有部门预算都采用了零基预算编制法并取得了成功。零基预算是以零为基础的编制预算的方法，它承袭预算的计划特性，吸收60年代美国国防部创造的“规划—计划编制—预算制度”（Planning, Programming, and Budgeting System, PPBS）的优点，更注重长期与整体的观念，其本质在于认识到预算程序是一个包含关键决策事项和推动决策的管理过程。

参与性预算与零基预算的形成是预算管理在企业中普遍推广和应用的结果，预算管理的发展使企业在市场竞争中取得优势而得到迅速发展，由此也推动了国家经济的发展。

（三）企业预算成熟期：企业组织资源的规划与控制阶段（20世纪80年代中期至今）

20世纪80年代以后，企业管理领域又出现了企业资源计划（ERP）系统，把企业内部划分为几个互相协作、互相支持的子系统，使企业将生产制造、质量控制、售后服务等环节全部纳入资源计划系统进行管理，从而形成了一种面向企业供应链的预算管理。在ERP的促进下，企业预算管理进入成熟阶段。

20世纪80年代中期以后，整个社会经济开始不同程度地从工业经济时代向知识经济时代转变。企业经营环境的不确定性和竞争性大大增强，特别是90年代中期内部组织结构呈现出模块化组织（modular organization）和模块化簇群（modular cluster）的特征，这种变化动摇了传统预算管理运行的基础和前提，预算缺乏适应性、费时耗力、预算各职能之间不能很好地协调等诸多缺陷更为突出。传统预算管理进入一个与组织外部环境及内部环境相冲突的阶段。

应该如何进行调节？从世界范围看，企业预算管理制度的改革存在两种完全相反的见解。一种是主要由美国和英国的学者与实务工作者提出的观点，即“改进预算”（better budgeting）；另一种是主要由欧洲的实务工作者提出的“超越预算”（beyond budgeting）。

1. 改进预算

“改进预算”是围绕经营管理中企业预算制度及其自身的改革导向而进行的

各种尝试的总称。虽然它在本质上也对传统的预算管理进行了批判，但它并非对预算管理作全面的否定，而是在维持原有框架的基础上，为寻求更好的改良策略而努力。改进预算理论的基本前提是认为预算在管理控制中的核心地位不可动摇，主张利用新的管理理念和信息技术来消除传统预算费时耗力的弊端。相对于传统预算而言，改进后的预算方法能够显著提高组织绩效。但是，改进预算还是较孤立地研究预算问题，忽略与其他管理控制程序的联系；另外，改进预算没有更多考虑如何解决传统预算管理方法对组织行为的负面影响问题，没有考虑业绩控制与评价的其他非财务角度，仍然强调预算控制中财务指标的优越性。其具体方法包括：战略预算、作业基础预算（activity-based budget, ABB）和持续改进预算（Kaizen budget）。

战略预算管理明确强调战略问题和所关注的重点，通过运用财务和非财务信息发展卓越的战略，以取得持久的竞争优势，进而拓展预算管理的范围。换句话说，战略预算管理以企业价值最大化为最终目标，运用多种分析手段和技术方法，提供有关企业财务、学习和成长、内部经营过程、顾客等综合信息，并进行深入分析，以监控各期间企业及其竞争者的经营过程。预算作为控制系统的重要部分，对应不同的战略应有不同的预算管理方式，如对于公司的多元化战略应实施预算的紧控制，而对于公司的单一化战略应实施预算的松弛控制等。不同战略导向的预算，其核心、作用、范围等因素都应有所不同。

作业基础预算方法是在传统预算方法的基础上，结合实践证明行之有效的全面质量管理、作业成本法（ABC）和作业管理（ABM）的理念设计的一种新的预算管理方法。作业基础预算先确定预算年度预计产品/服务销售量，据此确定生产过程中所涉及各作业的预计作业需求量；根据资源动因率和其他相关条件确定单位作业费用率，或者说是单位作业标准成本；再根据前两项资料计算汇总预算年度资源需求量，将该需求量与企业实际资源量比较，进行适当调整以实现平衡，完成费用的作业基础预算。

在当今全球化竞争环境中，企业经营都致力于持续改进。持续改进预算是一种在最终预算中明确体现不断改进要求并实施所有改进计划的预算方法。在持续改进预算的编制程序中，预算是以期望的未来经营状况为基础，而不是像传统预算那样以延续目前的活动为基础的。持续改进预算反映了持续增长所需的所有变动结果。编制持续改进预算首先要分析目前的状况，找出改进点，并确定实现预

期改进所需的多种变化。预算以改进的活动或程序为基础来编制。持续改进预算并不局限于企业内部的改进。许多企业期望并要求其供应商不断进行改进，并将改进后对成本及零部件交货计划的影响反映到生产成本预算和生产安排中。

2. 超越预算

所谓“超越预算”，就是在企业组织不编制预算的情况下，管理该组织的业绩，并将各决策环节的权力以授权管理的形式分权化。“超越预算”认为传统预算管理不仅不能适应新的经营环境，反而妨碍组织的变化与创新，甚至对组织经营有危害作用。它主张只将预算的作用、内容和范围局限在适应性改造和应用研究的预测和计划，而传统预算的控制与激励作用则由其他的绩效管理制度来替代。

1998年1月跨国型高新技术制造业联合会（CAMI）专门成立了一个名为“超越预算圆桌会议”（Beyond Budgeting Round Table, BBRT）的研究论坛，研究用什么方法来替代预算管理系统的的问题。超越预算理论的发展经历了两个阶段：第一阶段，在预算管理方面，提倡灵活应用建立在业务流程再造（BPR）基础上的平衡计分卡和价值基础管理，并据此对企业进行业绩评价，消除因传统预算的业绩评价所带来的负面影响。同时，重视对竞争环境和市场需求的快速反应，积极构建以战略成效为导向的经营系统。

超越预算理论发展的第二个阶段主要是研究如何整合现有的各具特色的管理控制方法，使组织的预测、业绩评价和激励机制更加有效。BBRT研究分析那些放弃了传统预算哲理的企业，并根据最好的实践经验总结出一套“超越预算”模式的原则和方法。杰里米·霍普（Jeremy Hope）教授和罗宾·弗雷泽（Robin Fraser）教授将组织的管理控制系统分为三个部分，第一部分是财务预测和计划，主要是通过预算预测组织未来的短期财务业绩，并设置财务业绩目标；第二部分是综合指标为基础的业绩评价系统，与传统预算评价不同的是，综合业绩评价系统要求部门和个人更全面、深入地了解组织特点和任务性质，明确关键成功因素并设置既具挑战性又具可实现性的目标，综合业绩评价系统可以减少在预算控制中人为操纵短期财务报告数据或预算数据的行为；第三部分是以相对标准为基础设计激励机制，主要是指运用标杆法对相对业绩水平进行奖励，而不像在传统预算中以既定的预算目标为依据，这样同样可以减少预算中的讨价还价问题。

二、我国企业预算管理的发展历程

(一) 国家预算的萌芽：新中国成立前

唐人韩愈云：“凡事预则立，不预则废”；孙子兵法《始计篇》曰：“多算胜，少算不胜，况无算乎？”古人的名言警句均指出，预算是关乎企业立废存亡的大事。这些文句均是预算思维的雏形。

中国的预算制度始于晚清。戊戌变法期间，康有为在其《日本变政考》中，主张仿效西方，实行预算公开。光绪皇帝予以采纳，诏令改革财政，编制预算，但因变法失败而未及施行。

1911年11月3日，变法维新人士提出了国家预算的思路与方针。《宪法重大信条十九条》第十四条规定：“本年度预算，未经国会决议者，不得照前年度预算开支。由预算案内，不得有既定之岁出，预算案外，不得为非常财政之处分。”第十五条规定：“皇室经费之制定及增减，由国会议决。”

1911年的预算案虽然“流产”了，但意味着中国的国家预算已经萌芽。南京国民政府时期，预算制度继续缓慢发展。1932年9月24日，国民政府在经过较长时间准备后颁布了中国历史上的第一部《预算法》。

(二) 企业预算的探索：新中国成立后至20世纪末

1949年新中国成立后，从1953年第一个五年计划开始，已经编制了十个“五年计划”和两个“五年规划”，“十二五”规划正在实施。五年计划是我国国家预算的典型体现。与此同时，一些大型企业也进行过生产、技术、财务方面计划的编制工作，开始进行计划经济体制下企业预算的实践探索。

20世纪50年代开始，我国企业开始推广班组核算管理，以班组为单位，作为业绩考评的责任中心。班组核算制的建立是20世纪50年代会计改革创新的重要方面。20世纪80年代，我国企业推行内部银行、责任会计制度及经济责任制、全面质量管理、市场预测、目标管理等18种企业管理方法，这些方法对强化企业管理起到了一定积极作用。

改革开放后，西方先进的企业管理理念不断进入我国。20世纪80年代初期开始，西方的管理会计在我国企业广泛采用，推动了我国企业预算管理的发展。在我国企业中，预算管理以全面预算或总体预算（comprehensive budget）的形

式作为管理会计的一个分支在部分企业采用，预算管理在我国企业中的应用得到了一定的发展，在企业管理中发挥了独特的作用。

20世纪80年代末90年代初，我国企业开始积极探索预算管理模式。例如，山东华乐集团、新兴铸管公司、山东亚星集团、上海宝钢集团、青岛啤酒等都开始进行企业全面预算管理的探索和实践。新兴铸管股份有限公司自1994年推行全面预算管理以来，效果可喜：在全国57家钢铁骨干企业中规模居第29位；利润总额1994年居第5位，1995年开居第4位；人均利润1994年居第2位，从1995年开始连续多年居第1位。上海宝钢集团从20世纪90年代末开始实施以现金流量为核心的全面预算管理，第一年仅银行日平均存款额就减少约3亿元，节约利息支出达3000多万元，成效显著。

（三）企业预算大发展：2000年至今

随着改革开放的不断深入、我国市场经济体制的逐步建立，预算管理愈发受到重视，在企业经营目标的实现过程中发挥了显著作用，甚至提升到企业经营机制和战略管理的高度来重视，从而在实践中大力推行。2000年9月，国家经贸委发布的《国有大中型企业建立现代企业制度和加强管理的基本规范（试行）》明确提出企业应建立全面预算管理制度。2001年4月，财政部发布的《企业国有资本与财务管理暂行办法》要求企业应当实行财务预算管理制度。2002年4月，财政部发布的《关于企业实行财务预算管理的指导意见》进一步提出了企业应实行包括财务预算在内的全面预算管理。2008年6月，财政部、证监会、审计署、银监会、保监会联合制定的《企业内部控制基本规范》中第三十三条“要求企业实施全面预算管理制度，明确各责任单位在预算管理中的职责权限，规范预算的编制、审定、下达和执行程序，强化预算约束”。2010年，财政部会同证监会、审计署、银监会、保监会制定了《企业内部控制应用指引第1号——组织架构》等18项应用指引、《企业内部控制评价指引》和《企业内部控制审计指引》，其中，第15号即为“企业内部控制应用指引第15号——全面预算”。

这些行政规章的颁布和执行，标志着全面预算管理这一科学的管理理念已在我国得到广泛认同，并进入到规范和实施阶段。

2000年至今，我国企业实施全面预算管理的数量持续增长。清华大学经管