

QuanMian YuSuan GuanLi

ZhongGuo HeZi TieLu QiYeYuSuan GuanLi MoShi YanJiu

# 全面预算管理

——中国合资铁路企业预算管理模式研究

张世生◎著



浙江工商大学出版社  
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

013060290

F532  
06

# 全面预算管理

——中国合资铁路企业预算管理模式研究

张世生◎著



F532  
06



北航

C1666714



浙江工商大学出版社  
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

## 图书在版编目(CIP)数据

全面预算管理：中国合资铁路企业预算管理模式研究 / 张世生著. —杭州：浙江工商大学出版社，2013.7  
ISBN 978-7-81140-798-3

I. ①全… II. ①张… III. ①合资企业—铁路企业—  
预算管理—研究—中国 IV. ①F532.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 108856 号

## 全面预算管理

——中国合资铁路企业预算管理模式研究

张世生 著

- 
- 责任编辑 许 静  
封面设计 王好驰  
责任印制 汪 俊  
出版发行 浙江工商大学出版社  
(杭州市教工路 198 号 邮政编码 310012)  
(E-mail: zjgsupress@163.com)  
(网址: <http://www.zjgsupress.com>)  
电话: 0571-88904980, 88831806(传真)
- 排 版 杭州朝曦图文设计有限公司  
印 刷 浙江云广印业有限公司  
开 本 710mm×1000mm 1/16  
印 张 13.25  
字 数 191 千  
版 次 2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷  
书 号 ISBN 978-7-81140-798-3  
定 价 29.00 元

---

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江工商大学出版社营销部邮购电话 0571-88804227

# 序

十一五、十二五计划是铁路快速发展的机遇期,全国 80%以上新建铁路项目都是以合资公司方式组建。它的产生与发展不仅是铁路深化改革,且是投融资体制改革的重大突破。合资铁路模式为成功引入地方政府、民营企业、个人等多元化投资主体提供了基础,而且将逐渐成为后续铁路建设、运营、管理的核心。

随着中国城镇化快速发展,作为新的发展方向,合资铁路公司运营管理方式也发生较大变化。目前,铁路管理方式主要有自营管理、委托运输生产、地方控股管理三种。而合资铁路公司主要采用委托运输生产方式,新的管理方式同样需要通过加强内部管理,采用全面预算这一科学管理方法来全面提升铁路运输企业整体竞争力。

西方国家的预算管理问题研究开始得较早,在这方面具有一定的积累。我国的预算管理理论研究,只是近 30 年才开始关注。而铁路企业从 2002 年实行全面预算管理以来,其相关理论的研究仍处在发展和完善之中。本书试图通过对这一领域的深入研究来进一步完善和发展铁路企业全面预算管理理论。书中的最新理念和管理思想概括起来,有如下几个特点:

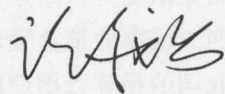
1. 选题具有前瞻性。不仅吸收了原铁路企业全面预算管理的成功经验,而且适应新的发展形势,站在经济全球化的高度,以公司治理视角,来研究全面预算管理问题,使内容更加新颖,拓展了预算管理的研究空间。

2. 内容全面。全面预算管理是一项系统性的管理活动,从过程看,涉及预算编制、执行、控制、分析、考评等诸多环节;从内容上看,铁路预算涉及财务预算、生产预算、固定资产投资预算、人力资源和劳动工资预算、物资采购预算及其他预算等多种预算。全书从崭新的视角详细介绍了全面预算管理的所有环节和所有预算类型,可以帮助读者系统学习、掌握全面预算管理的理论和方法。

3. 实用性强。紧扣企业开展预算管理过程中遇见的问题,从公司治理化、预算系统化角度详细介绍了全面预算管理新理念,包括目前铁路企业急需解决的全面预算管理考核与评价方面的理论和实践知识。特别是在预算的编制上,不仅对不同管理方式下一般铁路企业的预算编制进行了详细的讲解,而且还在举例上完全模拟委托管理模式这一新的管理方式,进行预算编制演示,非常有助于企业实际工作者的理解和模拟应用。

书中基于公司治理化、预算系统化视角进行的铁路企业全面预算管理研究,独辟蹊径,构思精巧,结构层次清晰、创新点明显,具有一定的学术价值和实践指导意义。全面预算管理模式研究及应用为目前已经公司化的铁路企业如中国铁路总公司、广铁集团、合资铁路公司及未来可能公司化体制改革的铁路企业进行科学管理开辟了新的途径。作为张世生的导师,对他经过勤奋努力取得的研究成果即将出版而感到高兴,希望他在未来的工作中继续努力,不断取得新成果。

教授、博士生导师



2013年5月21日

于浙江工商大学财务与会计学院

# 前 言

预算最早起源于 13 世纪英国,直到 20 世纪初企业预算管理理论才初步形成,并很快被企业引入和应用。在理论实践方面,20 世纪 20 年代全面预算管理在美国通用电器公司、杜邦公司、通用汽车公司应用之后,这一方法很快被大型现代工商企业所借鉴,成为标准管理程序,这也为普及和创新打下了基础。预算管理作为当今企业内部管理控制的一种有效管理方法,功能也从最初的计划、协调,发展为兼具控制、激励、评价及监督功能的综合管理控制机制,从而在企业内部控制系统中处于核心位置。到 20 世纪 80 年代后,全面预算管理日趋成熟,已成为与企业战略管理体系、绩效考核体系、薪酬管理体系相对接的最核心的内容之一,并在世界各地广为风行。

预算管理自 20 世纪 80 年代在我国企业中得到应用以来,今已有 30 年的历程了,而真正由财政部强调全面预算管理应用的时间是在本世纪初。2001 年 4 月,财政部颁发《企业国有资本与财务管理暂行办法》(财企[2001]325 号),2002 年 4 月制定了《关于企业实行财务管理的指导意见》,这些行政规章的颁布,标志着我国国有企业在全面预算管理方面已经进入了规范阶段。而且全面预算管理这一科学管理理念已在我国得到广泛认同,并已进入到实施和规范阶段。

全面预算管理理论在铁路运输企业的应用,最早始于 2002 年铁道部颁布的《铁路企业实行全面预算管理试行办法》一文,标志着铁路运输企业由此走上了探索具有铁路行业特色的全面预算管理之路。2003 年济南铁路局、广深铁路集团公司作为原铁道部首选的全面预算管理

试点单位率先进行了应用。2004年铁道部决定开始在全国铁路运输企业推广,直到今日,仍在不断探索和发展过程中。为了使铁路企业能不断完善全面预算管理理论,系统把握全面预算管理脉络,切实理顺在实行委托管理模式下,中国合资铁路企业全面预算管理的实施路径,完整掌握和应用全面预算管理体系的内容,组织编写了《全面预算管理——中国合资铁路企业预算管理模式研究》这本书。

全书共七章,可以归纳为三大部分:

第一部分意在介绍全面预算管理基本理论,通过基本理论运用来领悟中国合资铁路企业实施全面预算管理的典型经验,其包括第一、二章。第一章阐述了全面预算管理基本理论,对本书研究的背景、意义、相关概念、基本原理、主要内容及体系框架等作了概述。第二章从行业背景、组织体系、预算内容、编制程序与方法四个方面来分析合资铁路企业实施全面预算管理的现状。对中国合资铁路企业未能有效实施全面预算管理而存在的不足进行了原因剖析,并阐述了运用全面预算管理的必要性和局限性。在此分析基础上,本书从公司治理化、预算系统化这一全新视角,来进一步对铁路行业全面预算管理理论进行了系统的阐述。

第二部分运用了预算管理相关理论,对中国合资铁路企业全面预算管理进行了系统研究,对预算编制体系、预算监督控制及调整体系、预算考核评价体系等进行了全方位系统阐述,包括第三、四、五、六章。第三章重点从全面预算管理的理念、总体框架、组织体系、公司治理四个方面,对中国合资铁路企业全面预算管理体系进行了总体思路构建。第四章,结合公司治理结构,运用经济增加值理念来科学确定、分解预算目标。并结合合资铁路企业实行委托管理模式这一实际情况,从编制程序、方法及编制模式等方面,阐述了适合中国合资铁路企业的预算编制体系。第五章,通过建立分析反馈机制、执行控制机制、调整机制及灵敏的预警机制对全面预算管理进行了监控与调整体系阐述。尤其是预警机制的设立起到预算执行控制的有效补充作用。第六章,运用定性和定量分析方法,建立健全了考核评价体系。采用加权法及模糊评判法对年度预算执行结果进行了科学、系统评价。采用“联合

利润基数确定法”制订了预算执行的奖惩机制,二者结合使预算考核评价与激励机制相得益彰,保证了全面预算管理体系更具有公正、合理、透明性。

第三部分即第七章,通过 XYZ 公司实例研究,应用所构建的中国合资铁路企业全面预算管理体系来进一步分析认证全面预算管理理论的可行性与有效性,同时也验证了其具有很强的可操作性及前瞻性。

全书通过两年来查阅大量文献、调研、问卷调查及全面预算管理实践,完成了中国合资铁路企业全面预算管理应用研究,使中国合资铁路企业全面预算管理理论更具有针对性、系统性。本书的研究成果为中国合资铁路企业应用全面预算管理提供了理论依据,并对提高地方铁路企业、城市轨道交通的预算管理能力和具有很强的借鉴、辐射和参考指导作用。

本书由张世生编著,上海铁路局总会计师陆火强、上海铁路局财务处处长刘军、上海铁路局财务集中管理核算所所长陈忠荣、沿海铁路浙江有限公司计财部部长何建跃审定。同时特别感谢中国铁路总公司资金结算中心副主任励民、金丽温铁路有限责任公司计财部长王财根,在著作过程对本书提出了大量宝贵意见,衷心感谢他们给予的热心帮助及鼎力支持。

由于水平有限,疏漏、不足之处在所难免,恳请读者批评指正。



# 目 录

## 第一章 全面预算管理基本理论综述 / 1

- 第一节 全面预算管理发展历史简介 / 1
- 第二节 全面预算管理的概念、作用和特点 / 8
- 第三节 全面预算管理的基本程序及其目的、意义 / 16
- 第四节 全面预算管理的主要内容及其体系框架 / 19

## 第二章 合资铁路企业实施全面预算管理的现状 / 21

- 第一节 合资铁路企业实施全面预算管理的现状分析 / 21
- 第二节 现行全面预算管理体系存在问题的原因剖析 / 35
- 第三节 合资铁路企业运用全面预算管理的必要性和局限性 / 40
- 第四节 合资铁路企业应用全面预算管理经验的启示 / 43

## 第三章 合资铁路企业构建全面预算管理体系的总体思路 / 47

- 第一节 全面预算管理体系的理念设计 / 47
- 第二节 全面预算管理体系的总体框架设计 / 49
- 第三节 全面预算管理组织体系的设置 / 50
- 第四节 全面预算管理体系与公司治理 / 54

## 第四章 合资铁路企业预算目标的编制 / 66

- 第一节 预算目标概述 / 66
- 第二节 预算目标的确定与分解 / 72

- 第三节 预算编制程序 / 79
- 第四节 预算编制方法 / 81
- 第五节 预算编制模式 / 84
- 第六节 如何进行具体的预算编制 / 89

## 第五章 合资铁路企业预算执行的监控与调整 / 104

- 第一节 预算分析及反馈 / 104
- 第二节 预算执行控制 / 113
- 第三节 预算调整 / 128
- 第四节 预算预警 / 134

## 第六章 合资铁路企业预算执行的考核及评价 / 138

- 第一节 预算考评的概念及意义 / 138
- 第二节 预算考评体系主要内容 / 140
- 第三节 预算考评原则 / 143
- 第四节 预算考评程序和方法 / 148
- 第五节 预算考评指标的设立及目标导向 / 151
- 第六节 预算奖惩机制的制订 / 167

## 第七章 XYZ公司预算目标管理案例分析 / 174

- 第一节 XYZ公司简介 / 174
- 第二节 XYZ公司全面预算管理应用研究分析 / 175
- 第三节 XYZ公司全面预算管理案例分析小结 / 188

## 参考文献 / 193

## 附录 / 198

## 后记 / 200

## 第一章 全面预算管理基本理论综述

伴随着中国的崛起,世界发展潮流的改变,中国高铁已从技术跟随者发展为引领世界高铁技术的领跑者。一个崭新的新闻名词“高铁外交”由此应运而生。因此,中国正在积极向邻国及西方国家推行高铁,试想构建以本国为起点辐射开来的高速铁路网,实现逐渐通向全球这一宏图。其目的在于促进煤炭和铁矿石等能源资源进口的同时,扩大对周边国家的影响。另一方面,伴随着科技进步,如何通过加强公司治理结构和内部管理,来培养和提升企业竞争力,已经成为大家关注的一个重要话题。通过本章学习,能够系统了解全面预算管理发展历史过程,掌握预算、预算管理、全面预算管理的概念及内涵;正确理解全面预算管理的特点、目的及意义;并对全面预算管理的基本原理、主要内容和体系框架有切身的体会和感悟,为后文中国合资铁路企业实施全面预算管理现状分析中提炼的典型经验提供背景和参考。

### 第一节 全面预算管理发展历史简介

#### 一、西方主要国家预算管理的产生与发展

预算观念最早起源于英国对“王权神授”观念的反抗。英国国王签署的《大宪章》(1215)就是对预算观念的具体体现,其核心观念主要是国王征税必须通过“全国公意许可”即召开的大会议(议会前身)许可方

行。随后西欧各国相继效仿采纳。直到 20 世纪初美国管理学家 F. W. 泰勒的名著《科学管理的原则和方法》给经营管理界带来了巨大冲击,为今后“标准成本制度”的确定奠定了思想基础及理论基础。在随后几年里,关于预算管理研究方面的专著开始陆续出版,麦金西 1922 年出版的《预算控制》,德国的李汉恩在 1925 年和 1930 年分别出版了《工业成本预算》和《企业经济计划——商业预算》,这些著作的出版标志着企业预算管理理论初步形成。在理论实践方面,自 20 世纪 20 年代全面预算管理在美国通用电器公司、杜邦公司、通用汽车公司应用之后,标准成本核算基础上的预算管理实践获得了巨大的成功,这一模式很快为大型现代工商企业借鉴,成为标准作业程序,这也为普及和创新打下了基础。美国学者维恩·刘易斯 1952 年在《预算编制理论新解》文章中提出了预算编制的新型方法,这可以称为现代零基预算的“雏形”。20 世纪 70 年代,零基预算在西方国家兴起,并在美国前总统卡特的倡导下得到了快速发展,使公司可以通过战略管理体系、全面预算管理体系、绩效考核管理体系、薪酬管理体系的全面对接将目标与最终的激励挂钩,实现公司战略的真正落地。

20 世纪 80 年代后,预算管理研究发生了重大转变,西方学者在代理理论框架下,开始注意运用经济学原理来解释预算管理方面的行为特征。提出更全面的信息传递、更优的资源配置、完善的激励计划下的预算管理模式(Shields, Young; 1993),这样做的最终目的是实现代理人和委托人的“双赢”。Wetizmna 的模型融入了代理理论框架,分别提出了真实导向模型和松弛导向模型。在这期间,Young(1985)教授做了著名的考察试验,直接考察了真实导向型报酬计划对代理人产生预算松弛的影响。结果表明,不对称信息对预算的影响是巨大的。

随着 20 世纪 90 年代经济活动的全球化和信息技术的发展,引发了更为激烈的市场竞争。管理学领域对发展战略的核心竞争力的关注同样波及了预算管理研究。这也迫使众多学者从不同角度来改进模式。世界级管理大师杰克·韦尔奇提出了“超越预算”(Beyond Budget)这一观点。而美国哈佛大学著名管理学家詹森教授讨论了目前预算管理所带来的负面影响这一课题,并发表了一篇名为《付钱给人们说

谎》(Paying People to lie)的文章,但受到了“预算管理将可能导致短期行为、阻碍企业战略性发展”之类的指责。其他管理学家及学者在预算管理这一主题下,涌现了越来越多涉及企业“战略”和“长期目标”的研究,以应对上述指责来不断完善预算管理理论。但由于研究者从不同的角度进行分析,依据不同的理论基础进行考察研究。因此,研究成果显得丰富多彩。如 R. Alna Webb 通过引入“声誉”概念,从非货币激励的角度扩展了代理理论的框架,用货币和非货币因素对行为的影响进行了考察。并于 2002 年发表的《声誉和差异调查对预算松弛的影响》一文。还有一些研究者从“以人为本”管理理念为依据,用社会心理学理论及方法对预算管理进行了研究。最为典型的代表为 Abernethy (1999) 等人从战略角度出发进行的研究、Lindquist (1995) 等人从社会心理学角度展开的研究。另外随着科学技术的进步,美国 CAM 分会还曾提出过“作业管理”的概念(贡华章等 2008),它提出了在流程优化、流程再造的基础上,导入企业战略管理理念来编制全面预算。在此基础上,还发展出了改进模式,即卡普兰教授的平衡计分卡预算管理方法,此方法编制的预算是目前较为先进、新颖、有效的一种预算管理方法。

预算管理作为当今企业内部管理控制的一种有效的管理方法,它对现代工商企业的成熟与发展起到至关重要的作用。许多成长中的美国现代工商企业在第一次世界大战后随着世界经济衰退而陷入了困境,企业为了增强对环境的适应能力,降低企业因环境变化而造成的损失,而发展一套能够科学预测总需求量,来计划和调整企业产品供应量的方法及统筹分配资源的程序已成为必然。并且随着全面预算管理的逐步推行,高层管理者的职能逐渐集中于对资源的长远规划与对下级的绩效考核上,这样企业内部管理也就从原来的“形式”转变为“实质”。

全面预算管理最早应用于企业出现在 20 世纪 20 年代,并在西方各国很快广为运用。而且在实践应用中迅速体现出了两个显著的职能——管理和控制。管理职能就是运用预算编制,使得组织中的各部门信息按照预算目标能顺畅传递,然后由公司整合信息后做出决策。控制职能是指按照预算设定的总体目标和各部门的分目标,将组织内的相关活动进行管理和监督,并依据其预算执行情况进行奖惩。就预

算管理的发展历程来看,经过预算管理理论的快速运用,其自身的理论也得到了不断地发展,功能也从最初的计划、协调,发展为兼具控制、激励、评价及监督功能的综合管理控制机制,从而在企业内部控制系统中处于核心位置。20世纪80年代,从一项调查研究中也可看出,当时被调查的400家大型美国公司几乎都运用了这个科学管理方法。因此,实践证明全面预算管理是一套行之有效的管理控制方法。著名管理学者戴维·奥利曾同样认为“全面预算管理是为数不多的几个能把组织的所有关键问题融合于一个体系之中的管理控制方法之一”。具体调查情况如表1-1所示。

表 1-1 20 世纪 80 年代对美国 400 家大型企业的调查情况表

行 业	运用预算方法的公司所占的百分比(%)
商业银行	98
各种服务机构	100
医疗机构	100
人寿保险公司	96
大型生产制造公司	100
中型生产制造公司	98
交通运输企业	96
其 他	83

表 1-1 资料来源:J. L. 齐墨尔曼,《决策与控制会计》,东北财经大学出版社 2000 年版,第 277 页。

总之,上述研究反映了预算管理理论随着快速变化的环境,发生了适应性变化。正是这些变化使得预算管理得以“与时俱进”,不仅没有阻碍竞争和创新,而且更有助于协调和发展。

## 二、我国预算管理的实践与发展

改革开放之前,我国一直实行计划经济,在经济管理过程中大量使用了计划管理手段,它不能等同于全面预算管理,因为其不以市场目标为导向,也没有建立健全在预测与决策的基础上,具有很强的时

代性,因而并不是真正意义上预算管理中的计划管理方法。随着改革开放的逐渐深入,逐步建立和完善了我国市场经济体制,企业管理理念也从供不应求时的以产定销逐渐转变为供需平衡时的以销定产,以此安排企业产品品种、产量的生产计划。因此,企业管理控制的目标逐渐转变为从消费者需求分析出发,来努力追求企业经济效益、企业价值最大化。全面预算至此不断受到企业管理者的重视,甚至被提到完善企业经营机制和实现企业战略管理目标的高度。

20世纪90年代以后,随着经济全球化的发展,全面预算管理作为一种有效的管理手段越加受到各界的高度重视。在实现企业经营目标上,因其在应用过程中发挥的重要作用,从而实践中被一些企业大力推行。

1984年3月财政部发布了《关于加强中央级农业、电力事业费预算管理几个问题的通知》等有关预算方面的通知,至2010年已陆续出台了19个相关预算管理办法。2001年4月,财政部颁发了《企业国有资本与财务管理暂行办法》(财企[2001]325号),2002年4月颁发了《关于企业实行财务管理的指导意见》,这些行政规章的颁布,标志着国有企业在全面预算管理方面已经进入了规范阶段。而且全面预算管理这一科学管理理念已在我国得到广泛认同,并进入到实施和规范阶段。

从预算模式与预算编制起点方面来看,余绪缨(1984)最早提出预算管理概念并进行讨论。国内关于预算管理的研究是随着预算管理在国内的实践发展而发展的,许多研究者从不同方面,借助不同理论成果来发展预算管理研究。运转(2007)从实务的角度介绍了如何从利用Excel工具进行手工编制全面预算,过渡到利用信息化技术进行全面预算的编制;郎永建(2005)最早通过博弈的方法来分析全面预算管理系统。直至2009年仍有人在不断完善该理论,如最近蔡靛萌,陈佳鹏(2009)从对全面预算管理涵义的完整界定入手,利用博弈论,对全面预算管理体系构建的原理进行了分析。在理论实践方面,随着西方企业预算理论与方法被成功引入和应用,作业基础预算、平衡计分卡预算等西方预算方法相继在我国的企业实践中得到了应用。其中成功推行全面预算管理最具代表性的企业有:上海宝钢集团公司、中国新

兴铸管集团公司、华润集团公司、中国化工进出口公司等。我国全面预算管理无论是在理论创新方面还是在实施应用方面的快速发展由此可见一斑。其具体推行情况根据 2001 年调查如表 1-2 所示。

表 1-2 我国企业推行全面预算管理内容与比例情况

全面预算管理内容	采掘业 (%)	制造业 (%)	建筑业 (%)	流通业 (%)	其他 (%)	总体比例 (%)
利润预算	100	100	100	100	71	93
生产成本预算	100	89	67	—	57	59
管理费用预算	100	100	100	89	86	96
财务预算	82	89	100	74	29	79
销售量预算	55	89	67	74	14	67
成本支出预算	64	78	33	47	43	59
存货预算	73	67	—	47	—	50
应收账款预算	55	67	67	47	0	48
现金预算	55	39	33	21	29	36
应付账款预算	45	28	0	32	0	28

表 1-2 资料来源:《全面预算管理不是计划和预算的简单转换——全面预算管理问题研究之二》、《中国财经报》,2001 年 1 月 18 日。

全面预算管理在我国广泛应用的实践中随之也出现一些问题,其中主要问题是预算与战略、激励机制及作为预算动因的非财务指标相互脱节,从而弱化了预算的功能等,这些不足需要在今后的实践过程中不断加以完善和补充。所以,问题的解决似乎不是企业单方面需要就能做到,还需要对预算管理进行研究的学者专家与企业都来研究解决。

### 三、铁路企业运用预算管理的发展进程

铁路的网络运输特性决定了铁路运输生产的性质和特点。形象地说,完成“运输产品”必须经过几个甚至十几个铁路企业协同“作战”才能完成。而这一性质和特点也进一步决定了铁路企业具有巨型网络集团公司的属性。一些发达国家有关集团公司的管理经验和我国



集团公司管理实践中的探索经验都证明,全面预算管理是集团公司管理唯一有效的方法。

随着铁路管理体制改革的深化,铁路企业实行全面预算管理势在必行。2000年,国务院办公厅转发的国家经贸委《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)》,明确要求国有大中型企业要实行全面预算管理。为了在铁路推行全面预算管理,2002年铁道部颁布了《铁路企业实行全面预算管理试行办法》,自此,铁路行业开始了全面预算管理的不断完善之路。该办法要求各铁路局、公司要建立相应的预算管理机构,明确全面预算管理的实施范围,将全年各项收入、支出、利润均列入相关预算。各铁路局、公司是利润考核中心及收入考核中心,基层站(段)如机务、车辆、工务、电务等单位则主要是成本责任中心。原铁道部对各铁路局、公司的考核主要集中在收入指标、运量指标、利润指标的完成情况及成本费用开支情况上。考核强调的是预算的执行性,预算指标完成情况的严肃性,严格控制超预算行为的出现。当时这一模式重在考核,而对预算基础体系、预算目标、预算编制、预算监控和分析则缺乏很多细化的规定及操作规程,因此在试行之初还相对缺乏必要的弹性和灵活性。

2003年济南铁路局、广深铁路集团公司作为铁道部首选的全面预算管理试点单位率先进行了试行。当时铁道部的办法试行中主要是从铁路行业整体来规范,其并未具体规定各单位应如何结合本单位实际制订预算管理实施细则,也未明确业务预算或财务预算具体预算编制质量标准,尤其是未明确各责任中心在划分责任时应遵循什么样的原则。同年3月铁道部又召开了全路信息工作会议,促进了信息系统建设的步伐,进一步加大了全面预算管理所需的硬件设施投入,为今后铁路运输企业推行全面预算管理提供了强有力的技术支持。

经过一年的成功试点,2004年铁道部决定开始在全国铁路运输企业推广全面预算管理。铁道部下发了《关于2004年铁路运输企业开展全面预算管理有关问题的通知》,文件要求各铁路局、广深集团公司等要扎扎实实地推进全面预算管理。这些制度的规定为铁路运输企业推广全面预算管理打好了制度保障基础。随着在应用中对预算管理