

全面 预算管理

QUAN MIAN

YUSUAN GUANLI

主 编 王凤阁

副主编 于吉永 汪前进

新 华 出 版 社

全面预算管理

主 编 王凤阁

副主编 于吉永 汪前进

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

全面预算管理 / 王凤阁主编. —北京: 新华出版社, 2007. 5

ISBN 978 - 7 - 5011 - 7962 - 6

I. 全… II. 王… III. 企业管理: 财务管理 IV. F275

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 056086 号

全面预算管理

策 划: 王殿龙

责任编辑: 李树林

封面设计: 李芳芳

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号

网 址: <http://www.xinhupub.com>

<http://press.xinhuanet.com>

邮 编: 100040

经 销: 新华书店

照 排: 北京汉书鸿图文化传播有限公司

印 刷: 江苏扬州江扬印务有限公司印刷

开 本: 889mm × 1194mm 1/32

印 张: 10.75

字 数: 250 千字

版 次: 2007 年 5 月第一版

印 次: 2007 年 5 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5011 - 7962 - 6

定 价: 26.00 元

图书如有印装质量问题, 请与印刷厂联系调换电话: (0514) 7225999

前 言

全面预算管理自 20 世纪 20 年代在美国产生后，由于适应了企业集团化、规模化发展要求，很快被世界各地的企业所采用。目前，全面预算管理已由当初的计划、协调措施，发展到兼具控制、激励、评价等功能为一体的一种综合贯彻企业经营战略的管理机制，处于企业内部控制系统的核心位置。著名管理学教授戴维·奥利（David Otley）为此指出，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一^①。

20 世纪 90 年代，我国一些企业开始了对全面预算管理的探索与实践。上海宝钢、青岛啤酒、山东海化等上市公司率先引入全面预算管理，并在实践中取得了显著的效益。

全面预算管理作为企业内部管理的一种方法，它对现代企业的成长与发展起着至关重要的作用。为此，原国家经贸委在《关于国有大中型企业建立现代企业制度和加强企业管理的规范意见》中，明确规定要实行“全面预算管理”。财政部于 2001 年出台的《企业国有资本与财务管理暂行办法》中，也提出了企业应当实行财务预算管理制度的规定，并在 2002 年 4 月发布了《关于企业实行财务预算管理的指导意见》，就企业财务管理预算工作提出了明确的指导意见，这表明我国政府从宏观层面对企业推行全面预算管理工作做出了具体要求，企业全面推行预算管理势在必行。

目前，全面预算管理在我国已经是一个受到政府、学术界、

^① 潘爱香，高晨《全面预算管理——整合“四流”，创造“一流”》，杭州：浙江人民出版社，2001 年版。

各类企业广泛关注的话题。尽管我国一些企业在预算管理方面已经取得了一定的成绩，但由于我国企业及其运作环境的独特性，全面预算管理对于我国理论界和企业界仍然是一个重要的课题。

从实际情况看，全面预算管理从概念上已经被越来越多的企业所接受，但就整体而言，我国企业实施全面预算管理的总体状况并不很乐观。2000年，南京大学会计系课题组曾经在全国范围内，主要针对企业对全面预算管理科学性的评价、预算编制工作的组织情况、预算编制的种类及方法、预算控制情况和预算调整情况，进行了一次较为全面的调查^①。调查结果表明，我国大多数的企业都认识到了全面预算的科学性，但企业全面预算管理尚存在很多认识与实务上的盲区。比如，企业预算管理的重点仍然局限在生产经营领域，只有少数企业编制资本支出预算和资产负债表、利润表、现金流量表预算。不少企业对事前全部资金的投向和期限结构的安排缺乏合理的预测和准备，也缺乏对整体资源的合理安排和规划，长期发展规划的意识不强，对企业的盈利能力和现金流动性缺乏必要的分析与判断，使企业长期规划和实现未来现金流动的整体统筹缺乏基础。这种状况表明，许多企业的全面预算管理还不够完善，离“全面预算”要求还有一定的差距。显然，强化全面预算管理的观念，规范全面预算管理的实践十分必要。

基于以上认识，我们编写了《全面预算管理》一书，试图针对我国企业实施全面预算管理存在的问题以及需要注意的一些事项进行相应的分析，以期对我国企业全面预算管理的实践有所裨益。

本书由中国石化股份有限公司油田勘探开发事业部王凤阁总会计师任主编、江苏油田于吉永总会计师、江苏油田分公司财务

^① 南京大学课题组《中国企业预算管理现状的判断及其评价》，载《会计研究》，2001年第4期。

资产处汪前进主任会计师任副主编。全书分为上篇、中篇和下篇进行架构。上篇着重阐述全面预算管理的基本原理，中篇围绕全面预算管理循环进行讨论，下篇则重点表述全面预算管理工作的保障措施。三部分浑然一体，构成了完整的全面预算管理体系。

全书就全面预算管理的基本原理与基本方法进行了分析，这种分析仅仅对企业全面预算管理的实践起一铺垫作用，并不能代替实践的操作。企业如何实施全面预算管理，还需要结合自身的实际情况参照进行。

我国企业全面预算管理的实践还在不断深入的探讨之中，有不少问题需要我们更加深入地加以分析。对于书中表述尚欠具体抑或不妥之处，欢迎批评指正。

编者

2007年3月

目 录

上篇 全面预算管理原理

第一章 全面预算管理概论	3
第一节 预算管理与全面预算管理	3
第二节 全面预算管理的功能与作用	13
第三节 全面预算的种类与内容	19
第四节 全面预算的理论基础	25
第二章 全面预算的组织体系与管理体制	32
第一节 全面预算的组织体系	32
第二节 全面预算管理体制	39
第三章 全面预算管理机制与管理循环	45
第一节 全面预算管理机制	45
第二节 全面预算管理循环	56
案例观察	59

中篇 全面预算管理循环

第四章 全面预算目标	65
第一节 全面预算目标的作用与内容	65
第二节 全面预算目标的制定与分解	76

第五章 全面预算的编制	90
第一节 全面预算编制的起点	90
第二节 全面预算编制的流程	111
第三节 全面预算编制的方法	117
第四节 全面预算具体编制	137
第六章 全面预算的实施	155
第一节 全面预算的执行	155
第二节 全面预算的控制	159
第三节 全面预算的调整	179
第四节 预算差异的分析	188
第五节 预算管理的松弛	195
第七章 全面预算的考评与激励	202
第一节 全面预算的考评	202
第二节 全面预算的激励	215
案例观察	220

下篇 全面预算管理保障

第八章 全面预算管理的组织保障	277
第一节 全面预算管理的组织问题	277
第二节 全面预算的组织保障机制	279
第九章 全面预算管理的人力资源保障	287
第一节 全面预算管理与人力资源	287
第二节 人力资源的获得与人力资源计划的编制	289

第十章 全面预算管理的信息技术保障	294
第一节 企业资源计划对全面预算管理的影响.....	294
第二节 企业资源计划与全面预算管理的结合.....	300
案例观察.....	305
附录一 关于企业实行财务预算管理的指导意见 ...	311
附录二 内部会计控制规范——预算 (征求意见稿)	321
主要参考资料.....	330

上篇 全面预算管理原理

全面预算是企业经营计划以及预期经济活动的一种数量表现，是企业为了实现特定的目标，而对拥有的资源进行合理的安排、对各项经济活动进行有效控制的一种工具。全面预算具有资源综合配置、战略支持、全面激励、管理协调、全面控制及评价等功能，在企业经营管理活动中具有非常重要的作用。

第一节 预算管理与全面预算管理

一、预算管理

通常而言，预算是对计划的数量说明，而计划则是预算的文字说明。预算一词由于应用的背景与范围不同，其具体内涵也不同。作为企业预算，则是对企业未来的生产经营活动作出的数量说明。

企业预算管理则是指企业围绕预算而展开的一系列管理活动，包括预算的编制、执行、分析、调控及考评等多个环节。预算管理是企业的核心，也是被现代企业证明行之有效的管理系统。

二、全面预算管理

(一) 全面预算管理的内涵

由前述预算的内涵可知，全面预算则是对企业未来某一特定期间全部生产经营活动的数量说明。通常而言，全面预算以实现企业的目标利润为目的，以销售预测为起点，进而对生产、成本及现金收支等进行预测，在此基础上编制预计利润表和预计资产负债表，反映企业在未来期间的财务状况和经营成果。业务预算、专门决策预算以及财务预算，共同构成企业的全面预算。

全面预算管理则是将企业制定的经营战略以及发展目标，层层分解、下达于企业内部各个经济单位，将各个职能部门、责任单位的工作目标，同企业经营战略以及发展目标联系起来，对其分工负责的经营活动的全部过程进行控制，并对实现的绩效进行考评与激励的管理系统。

全面预算管理的具体内涵可以从以下方面加以理解：

1. 全面预算管理是企业内部关于权力、责任的具体制度，全面预算是企业的“法律”文书

全面预算是一种将各方面利益相关者的权责利进行具体化、可度量化的“法律”文书。它通过分权与授权方式，对企业内部的所有事项进行权利划分，形成了从股东会、董事会、监事会、总经理班子、部门经理，到基层管理者的权责管理体系。通过全面预算管理，可以规范各个利益主体对企业的具体投入以及获得的利益；通过对预算过程的监控，可以真实反馈各个利益主体的实际投入及其对企业的影响；最终，再通过预算执行结果的考评，检查契约的履行情况并实施相应的奖惩，由此提高公司治理的有效性。

2. 全面预算管理是一种系统管理

系统管理是以系统整体性为原则，用新的综合性概念，分析、描述管理对象的内在联系，及其同其他事物之间的相互辩证

关系，用整体最优的方法，来解决管理对象系统所涉及的各种问题的管理机制。

全面预算管理是企业管理的核心内容，涉及企业生产经营的方方面面，是一个多因素的、动态的、复杂的系统。全面预算管理通过全面预算和责任预算的系统配合，实现全方位的管理。

首先，预算管理把管理所涉及的人、财、物等各个方面，以责任预算、目标管理的方式结合起来，实现在全面预算和责任预算体系中系统的协调。

其次，全面预算和责任预算是一个既各成体系，又密切配合的系统：全面预算通过各种资源的协调，规划企业预算目标；责任预算则通过各种责任的协调，规划责任预算目标，从而进一步落实企业预算目标；同时，全面预算各项预算之间也具有系统性，相互之间也具有密切的内在联系。

全面预算管理是通过预算编制系统分析企业内部各个成员、各种资源的相互协调关系，以及企业内部环境和外部环境的相互适应关系，这是事前管理；通过预算监控动态分析企业生产经营过程中各种资源和环境的变化，及时调整各种经济行为，保证预算目标的实现，这是事中管理；预算考评则要分析评价各个成员的行为结果、各项资源的效益状况和各种环境对结果与状况的影响程度，完善并优化整个预算管理体系，这是事后管理。这种全过程的管理体现了预算管理方法的系统性。

3. 全面预算管理是与企业发展战略相配合的战略支持保障体系

企业战略是企业建立在内、外部环境分析的基础上，为实现企业使命而确定的整体行动计划。强调预算管理是一种战略管理，首先是因为预算目标实际上就是企业的战略目标，没有战略意识的预算不可能发挥公司的竞争优势。

预算本身就是一种战略，这尤其表现在预算目标的定位，体现了不同类型的企业的战略重点。一般而言，新兴行业的战略重点

应当是迅速占领市场、扩大市场份额，与其相适应，预算管理的目标应该是增加销售收入，预算的核心应该是销售预算。成熟行业预算管理的目标应该定位于利润目标的实现，预算的核心应该是建立在全面预算基础上的目标利润预算。衰退行业的战略重点，通常是通过调整投资方向，或者是通过抽回资金、缩小经营规模，实现资源战略的转移，因此，预算管理目标应该定位于投资报酬率的实现，此时预算的核心是如何保证投资报酬率目标的实现。

没有预算支持的战略不具可操作性；而没有战略引导的预算，则是没有目标的预算，也就难以提升企业的竞争能力和市场价值。

4. 全面预算管理是一种“人本”管理

人本管理即在确定人为管理过程中的主导地位的同时，围绕着调动企业员工的积极性、主动性和创造性而展开一切管理活动。预算管理取得成效的重要保证，就是要重视人在管理过程中的作用，树立全员参与意识，这也是预算管理所强调的一条基本原则。在预算管理全过程中，从预算目标的确定、分解、执行、控制到考评的过程都始终体现着以人为本、充分调动员工积极性、主动性的思想^①。

首先，预算目标的确定及分解实际上就是预算管理主体人和预算执行主体人的目标的协调。由于人的生物性及其社会性密切相关，作为预算管理主体和预算执行主体的人，无论其实现的利益目标何等客观或主观，难免存在一定的矛盾冲突，从而存在由双方关系协调以使其目标趋于一致的协调空间。在不同环境下，选择合理科学的领导方式，将有利于这种目标的协调。领导方式主要有命令式和参与式两种。命令式即高度集权，下属只能被动

^① 唐宪才，王文元，李忠革等《财务预算是现代企业财务管理的有效管理机制》，载《理财与效益》，2002年第1期。

地接受上级下达的指令；参与式即适度分权，即下属能在其职权范围内参与管理。无论采用何种方式，都应注意沟通思想，上下形成合力，才能完成预算管理的目标。

其次，预算执行组织及责任预算的落实。预算执行组织是预算具体落实的领受者，是责任预算的承担者，也是预算核算和考评的对象。责任预算能明确目标，是控制的依据和考核的标准。作为预算执行组织的构建和责任目标的落实，必须遵循人本管理思想。在划分责任中心时，既要考虑责权利的统一，又要注意发挥责任中心群体的团队精神；在划分责任中心和下达责任预算时，要尽量让基层人员参与责任预算编制，发挥其积极性和主动性；在划分责任中心和编制责任预算过程中，要善于将人置于管理的中心位置，通过竞争性的生产经营活动，达到完善人的意志和品格，提高人的智力，增强人的体力，使人获得超越受缚于生存需要的更为全面的自由发展。

最后，预算考评中激励机制的运用目的就在于充分调动员工的积极性和主动性。由于人的行为由动机决定，而人的动机又由人的需要所引发，因此通过分析了解人的具体需要，将其转化为目标激励因素，激发人的动机，引导人的行为。预算考评中激励机制，就在于通过考评，对成绩优异者给予精神或物质奖励。由于人们需求的多层次性，又决定了激励因素和手段的多元性。因此，在预算管理运行中要注意运用激励机制，将其与企业目标联结，以促使企业目标顺利实现。

5. 全面预算管理是对企业经济活动的一种综合的价值管理

企业的预算管理体系一般包括业务预算、专门决策预算和财务预算，除了个别预算，比如产量预算、销售量预算等，仅使用实物量指标外，其他绝大部分预算都直接使用价值指标，或者虽然也使用实物量指标，但只是作为计算价值量的基础，最终都会转化为价值指标。因而预算管理是一种综合的价值管理，它把企业未来一定时期的各项经营活动和理财活动都通过价值形式加以

控制，并以财务收支的方式反映出来，最终综合为企业的目标利润和现金净流量。由于价值具有可量化、可累加和可比较性特点，因而可以作为控制的标准和考核的依据。

（二）全面预算管理的特点

全面预算管理具有全员、全额、全程及全面的特点。

1. 全员

全员是指预算过程的全员参与和发动。全员又包括两层含义：其一是指“预算目标”的层层分解，使人人肩上有指标，让每一个参与者学会算账，建立“先算后干”的成本效益意识；其二是指企业资源在各部门之间的协调和科学配置的过程。通过企业各部门对预算制定过程的参与，把各部门的作业计划和企业资源进行配比，从而可以分清“轻重缓急”，达到资源的有效配置和利用。

2. 全额

全额是指预算金额的总体性。不仅包括财务预算，更重要的是包括业务预算、作业预算、资本预算和现金流量预算。现代企业经营管理不仅关注日常经营活动，还关注投资和资本运营活动；不仅考虑资金的供给、成本费用的控制，还要考虑目标客户的需求、企业自身生产能力、原材料、人力资源及能源等资源间的协调和配置。只有在各项业务预算的基础上形成现金流量预算，才能合理预测、统筹安排企业的资源，才能将资源的使用与相关活动结合起来以达到有效的控制，保证企业目标的实现。

3. 全程

全程是指预算管理的全程化。即预算管理不能仅仅停留在预算指标的设定、预算的编制与下达方面，更重要的是要通过预算的执行和监控、预算的分析和调整、预算的考核与评价，真正发挥预算管理的权威性和对经营活动的指导作用，这就要求企业预算管理和会计核算系统密切配合。会计核算过程同时也就是预算的执行过程、信息反馈过程，预算执行过程中的任何偏差，都应