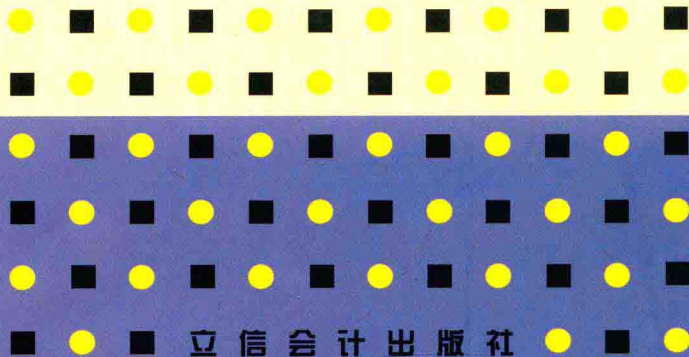


Comprehensive Budget Management

全面预算 管理

史习民 主编

浙江省总会计师协会组织撰写



立信会计出版社

全面预算管理

Comprehensive Budget Management

浙江省总会计师协会组织撰写

史习民 主编

立信会计出版社

图书在版编目(CIP)数据

全面预算管理/史习民主编. —上海:立信会计出版社,2003.8

ISBN 7-5429-1131-7

I. 全… II. 史… III. 企业管理:财务管理-预算
IV. F275

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 072185 号

出版发行	立信会计出版社
经 销	各地新华书店
电 话	(021)64695050×215 (021)64391885(传真) (021)64388409
地 址	上海市中山西路 2230 号
邮 编	200235
E-mail	<i>lxaph@sh163c.sta.net.cn</i>

印 刷	立信会计常熟市印刷联营厂
开 本	890×1240 毫米 1/32
印 张	7.75
插 页	2
字 数	99 千字
版 次	2003 年 8 月第 1 版
印 次	2003 年 8 月第 1 次
印 数	3 000
书 号	ISBN 7-5429-1131-7/F·1038
定 价	14.40 元

如有印订差错 请与本社联系

《全面预算管理》编委会

主任：罗石林(浙江省财政厅副厅长)

副主任：王家俊(浙江省总会计师协会会长、高级会计师)

成员(按姓氏笔画)：

王君华(浙江省会计学会原学术部负责人)

史习民(浙江财经学院会计学院副院长、教授)

朱晓军(浙江省财政厅会计管理处助理调研员)

汤民强(杭州钢铁集团公司总会计师)

杨福平(巨化集团公司计划财务部部长)

杨柏樟(浙江传化化学集团有限公司财务部经理)

陈龙春(浙江省教育发展中心主任、浙江省总会计师协会学术委员会主任)

俞乐平(浙江轻纺建筑设计院副院长、高级会计师)

龚杰(浙江省总会计师协会副会长、高级会计师)

龚祖贤(浙江沪杭甬高速公路股份有限公司计划财务部经理、高级会计师)

序 言

预算管理作为企事业单位健全内部约束机制、规范财务管理的重要手段,正在受到我国经济界的广泛关注。财政部《企业国有资本与财务管理暂行办法》(财企[2001]第 325 号)规定,企业应当实行财务预算管理制度。去年,财政部又发布了《关于企业实行财务预算管理的指导意见》(财企[2002]第 102 号)。近年来,我省许多企业已率先运用全面预算管理的先进方法,在提高企业的经营质量、管理水平和核心竞争力方面发挥了重要作用,取得了十分可喜的成果。实施全面预算管理,就是要让企业由以往重视事后核算转变为更加重视事前预测和计划,由以往的无序经营转变为有序经营,由以往暗箱操作式的经营转变为具有相当透明度的经营,由以往的重产出、重投入转变为重效益、重回报,企业主要领导也能从埋头日常繁重的事务性管理工作转变为集中精力解决重大的经营决策问题。但是,企业实施全面预算管理,变过去的“先干后算”为“先算后干”,还必须打破许多传统的习惯做法,企业管理模式和管理机制也需作出相应的变革,尤其是还有不少企业对全面预算管理方法还了解不深。因此,当前对企业进行预算管理知识、作用的宣传十分必要。

浙江省财政厅、浙江省总会计师协会为在我省企业界推行全面预算管理方法,做了很多富有意义的工作。现在又组织专家和实际工作者撰写了《全面预算管理》。此书以我省数家企业的实际经验为基础,系统、务实地阐述了全面预算管理的原理,特别是详细讲解了全面预算管理的各个具体环节和方法,这些知识对企业开展全面预算管理,具有很好的指导意义。书中介绍的杭钢集团等我们身边的实际案例,也会

全面预算管理

对其他企业有良好的启迪作用。总之,本书理论与实际相结合,既有理论上的创新,又有较强的可操作性,文字也表达得比较简洁易懂,适合企业财务人员和管理者阅读。我期望本书的出版,对我省企业界学习和运用全面预算管理方法能起到很好的推动作用。

浙江省财政厅副厅长 罗石林

2003年6月于杭州

目 录

第一章 概述	1
1.1 全面预算管理的起源与发展	1
1.1.1 西方全面预算管理的起源	1
1.1.2 我国全面预算管理的实践	2
1.2 全面预算管理的基本功能和作用	5
1.3 全面预算管理体系的构造	7
1.3.1 从企业战略出发,制定预算目标	8
1.3.2 根据企业性质和管理要求,确定预算范围和内容	9
1.3.3 根据预算期的矛盾焦点,规划预算编制的起点	9
1.3.4 根据企业的管理环境,设计预算编制的流程	10
1.3.5 按有效、适用原则,建立预算管理的组织体制	10
1.3.6 根据不同的预算项目,选择相应的预算编制方法	11
1.3.7 围绕提高预算的控制力和约束力,构筑预算保障制度	11
1.4 全面预算管理的实施要求	12
第二章 预算管理组织体制的设计	21
2.1 预算工作管理机构	21
2.1.1 预算管理网络	21
2.1.2 预算责任网络	23
2.2 预算编制的基本流程	24
2.3 资本预算的编制问题	26
2.4 预算的载体	27

第三章 预算的目标	29
3.1 预算目标的要求	29
3.2 预算目标的主要内容	31
3.2.1 财务预算目标	31
3.2.2 非财务预算目标	36
3.3 预算目标的制定方法	39
第四章 全面预算的内容和编制方法	45
4.1 全面预算的基本内容	45
4.1.1 业务预算	45
4.1.2 专门决策预算	53
4.1.3 财务预算	54
4.2 预算编制的方法	58
4.2.1 弹性预算	58
4.2.2 零基预算	60
4.2.3 滚动预算	61
4.2.4 概率预算	62
第五章 全面预算管理的保障制度	64
5.1 管理组织保障	64
5.1.1 困扰企业预算管理的组织问题	64
5.1.2 全面预算的组织保障机制	66
5.2 人力资源保障	73
5.2.1 全面预算管理与人力资源	73
5.2.2 人力资源的形成与保持	74
5.2.3 人力资源计划的编制	76
5.3 管理方法保障	77
5.3.1 精益生产	77
5.3.2 敏捷制造	78

5.3.3 约束理论	80
5.3.4 价值链	81
5.3.5 及时制生产	83
5.3.6 全面质量管理	85
5.4 信息技术保障	85
5.4.1 ERP 的起源和基本内涵	86
5.4.2 实施 ERP 对全面预算管理的影响	88
5.4.3 ERP 与预算管理结合的两大问题	91
第六章 预算的调整	94
6.1 预算调整的含义	94
6.2 预算调整的必要性	94
6.3 预算调整的形式	96
6.3.1 预算调整的基本形式	97
6.3.2 预算调整形式的选择	99
6.4 预算调整的程序和权限	100
6.4.1 年度预算调整的一般程序	101
6.4.2 预算调整的审批权限	103
第七章 全面预算的执行与评价	105
7.1 预算执行的事中监督	105
7.2 预算执行的结果分析	107
7.2.1 差异分析的重点对象	108
7.2.2 总预算差异的分解及分析	110
7.2.3 预算反馈报告的设置	113
7.2.4 预算反馈方式	119
7.3 预算考评与奖惩	120
7.3.1 预算考评的内容、目的与方式	120
7.3.2 预算评价指标的设计	121

7.3.3 奖惩制度的制定与执行	124
7.4 预算管理中道德问题的解决	129
7.4.1 预算管理中的道德问题	129
7.4.2 预算松弛	131
第八章 企业实践篇	134
8.1 杭钢集团:与经济责任制的成功结合	134
8.1.1 公司概况	134
8.1.2 内部管理制度的沿革	134
8.1.3 全面预算管理的基本框架	136
8.1.4 点评	145
附 杭钢集团 2002 年全面预算实施办法	151
8.2 巨化集团:学习型企业的范例	155
8.2.1 公司概况	155
8.2.2 内部管理制度的沿革	156
8.2.3 全面预算管理的组织体系及预算分类	157
8.2.4 全面预算管理工作的运行	162
8.2.5 实施全面预算管理的成效	170
8.2.6 点评	171
8.3 轻纺集团:目标利润导向的预算责任制	173
8.3.1 公司概况	173
8.3.2 目标利润预算管理基本框架	174
8.3.3 目标利润预算管理的实施	174
8.3.4 实施成效	180
8.3.5 点评	182
附 轻纺集团目标利润预算管理工作表格	184
8.4 传化集团:构筑民营企业特色的全面预算体系	188
8.4.1 公司概况	188
8.4.2 内部制度沿革	189
8.4.3 预算管理的基本框架	190

8.4.4 控股子公司预算管理工作的运行	194
8.4.5 点评	198
8.5 沪杭甬公司:量身裁衣的预算管理制度	199
8.5.1 公司概况	199
8.5.2 预算目标的设计	200
8.5.3 全面预算制度的关键——资本预算的实施	209
8.5.4 全面预算制度的保障——有效的预算考核	216
8.5.5 进一步完善全面预算管理的若干设想	217
8.5.6 点评	217
附 沪杭甬公司预算管理办法(试行)	219
附录 财政部《关于企业实行财务预算管理的指导意见》	227
参考文献	235
后记	236

第一章 概 述

1.1

全面预算管理的起源与发展

1.1.1 西方全面预算管理的起源

预算是以货币或现金流量的形式对企业未来一定时期内的经营活动及其对财务的影响所作的计划。

利用预算对企业内部各部门、各单位的各种财务及非财务资源进行分配、考核、控制,以便有效地组织和协调企业的各种经济活动,完成既定的经营目标,称为全面预算管理。

早在 18 世纪,英国和美国就先后出现了预算管理方式。但当时主要是为了配合政府部门控制开支的需要,还缺乏一套科学管理的办法。直到 20 世纪初,随着标准成本会计的出现,在企业内推行预算管理有了可靠的基础。1921 年美国颁布《预算与会计法案》,进一步扩大了预算控制思想的影响。1922 年,美国著名学者麦金西的著作——《预算控制》出版,第一次系统地阐述了实行科学的预算控制方面的问题。同年,在美国全国成本会计师协会第三次会议上,以“预算的编制和使用”为专题展开研究,从而掀起了 1923 年至 1929 年全美会计师与工程师协同研究预算控制问题的高潮。据 1931 年美国全国工业会议委员会在《制造业的预算控制》一文中统计,在 1930 年前后,美国有 162 家公司实行了预算控制,其中 80% 是在 1922 年以后才实行的。如今,预算控制已成为西方企业管理的基本范畴,美国几乎所有的大型公司都运用了这一方法。

企业预算尽管形式上表现为一系列的价值指标和财务表格,但它并不仅仅是财务方面的预算,更不只是财务部门一家的预算。全面预算管理是现代企业管理的基本制度之一,管理对象包容了企业的所有部门和所有经济活动,因此,需要得到全体员工的重视。

1.1.2 我国全面预算管理的实践

据文献记载,我国早在周王朝的官厅会计中就已经存在预算制度,当时主要是用以计划王室收支,以后这一制度为历代王朝所效仿。19世纪60年代后,预算管理的做法也被广泛地应用于民族工业企业。但由于我国在相当长的一段时间内运行计划经济管理模式,预算控制思想没有得到有效地发展,企业内实施的管理方式完全不同于西方企业预算管理模式。

随着我国计划经济向市场经济的转换,越来越多的企业在不断摸索中,逐渐认识到预算管理是行之有效的企业管理模式,因而借鉴西方企业的做法,建立起预算控制制度。下面介绍几个实施预算管理较早的企业:

——宝钢集团。宝山钢铁(集团)公司投建三期工程之初,其一期工程也进入大规模更新改造阶段,而此时正值国家连年实行货币紧缩政策,国内资金环境相对缩小,国际钢材市场持续低迷。宝钢实行“以现金流量预算为龙头,集中一贯的资金管理”模式,制定了资金管理办法及15个管理细则,从各方面规范全公司的资金行为,确保资金安全及有效利用,取得了较好的经济效益。1996年宝钢的银行日平均存款减少3亿元,节约利息支出达3000多万元。

——新兴铸管。中国新兴铸管股份有限公司从1994年开始推行预算管理,以销售为龙头,以成本费用控制为重点,以资金平衡为准绳,并建立配套的管理制度体系,收到了可喜的效果:在全国57家地方钢铁骨干企业中,虽然其规模居第29位,利润总额和人均利润却分别由1994年的第5位和第2位,上升到1995年的第4位和第1位,至1998年,人均利润仍居第1位。

——江苏省电力公司。该公司的预算管理经历了四个阶段的演变,从最初的生产技术财务计划模式,到目标利润—目标成本管理模式和全面预算管理模式,又到后来的电脑网络支持下的预算管理模式,在“量入为出、综合平衡”、“全面、全额、全员预算”、“相互衔接”三个原则的指导下,建立了从省公司到各厂、各级供电局的“金字塔”型的财务预算管理体系。

——谏壁发电厂。该厂曾是国内最大的火力发电厂,现有员工近4 000人。自1993年起搞预算管理,2000年5月起运用FMIS系统(包含业务处理中心、总账中心、预算中心、专项合同中心、查询分析中心等五大中心),基本实现了预算管理、内部控制和会计核算三位一体的管理目标,所有资金的使用都出自于预算,构成管理信息系统的厂内局域网已延伸到全厂所有主要班组。

——杭钢集团。杭州钢铁集团公司董事会确立“以全面预算为龙头,以‘学邯钢’为载体,以经济责任制为手段,以班组经济核算为基础”的预算管理指导方针,预算管理成为经济责任制等管理手段的合适的结合点,并且把科技创新、目标管理、责任会计、质量管理等控制手段充实到全面预算管理体系之中。

——巨化集团。浙江巨化集团公司自1998年起逐步推行全面预算管理制度,并融合责任会计、目标成本管理中的合理内核,围绕一个中心(现金流)、三个目标(目标利润、资产保值增值、资产收益率),并以管理方法经济化、资产变现化、制度系统化、税收筹划系统化、资源使用有偿化、考核程序化、管理信息化、课题化管理等多种手段加以保证,财务管理作为公司价值流、功能流、信息流的中枢地位得以充分体现。

——浙江沪杭甬高速公路股份有限公司。该公司从2000年开始借鉴全面预算管理制度,到2002年基本确立了适合本企业特点的预算管理体系,在公司的快速发展中发挥了重要作用,尤其是出色的资本预算有效地规避了投资风险,使公司在维持每年40%~60%的现金派息率的前提下,净资产每年增长数亿元。

——浙江省轻纺集团公司。该公司从 1997 年起逐步推行以目标利润为导向的预算管理,把企业的所有管理活动引导到以实现“目标利润”为中心的轨道上,以“目标利润”作为考核各单位、各部门工作实绩和评价整个企业经营水平的基本依据,集团利润每年都有大幅度的增长。

——浙江传化化学集团有限公司。作为一家民营企业,该公司近年来确立了新颖的管理理念,建立了以财务信息网络和信息技术平台为基础、以财务管理制度建设为保障、以绩效考核为手段的全面预算管理体系,使管理水平和营运效益得到提升。

可以说近年来我国出现了“全面预算热”。表现在:(1)大量企业表示已经或准备实施全面预算管理,甚至有的公司在人才招聘信息中,特别注明聘任负责全面预算的会计师。^①(2)一些特大型企业或行业将这两年称为“全面预算管理年”,如中国电信、平安保险和电力系统,都强调要积极推行全面预算管理。(3)不少财务软件公司加紧开发全面预算管理软件,如用友、新逸科技、军微、新中大等。(4)政府部门和学术界积极推动。全面预算管理在企业制度建设中的意义,受到政府和学术界的广泛关注。国家经贸委早在三年前就把“推行全面预算管理”写进了《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。2002 年,财政部颁发了《关于企业实行财务预算管理的指导意见》,以促进企业建立、健全内部约束机制,进一步规范企业财务管理行为。该文件对财务预算管理的基本内容、财务预算管理的组织机构、财务预算的形式及其编制依据、财务预算的编制程序和方法、财务预算的执行与控制、财务预算的调整、财务预算的分析与考核等方面提出了规范意见。一些地方政府也很重视,如陕西省政府“关于在全省工交企业中开展‘管理年’的通知”中,要求企业“适应新的形势,实行全面预算管理,将财务预算、会计核算、成本控制有机结合起来,对

^① 如,广州秀珀化工有限公司 2001 年 12 月 6 日在网上发布人才招聘信息:聘任会计师,负责全面预算及内部控制。

企业进行整体计划和控制。”^①(5) 管理咨询机构积极开展相关的咨询活动。例如,广发证券有限责任公司根据安达信公司的建议,在全系统试行全面预算制度、绩效管理制度、经纪业务三级管理模式。烟台万华(600309)与德勤咨询有限公司签订管理咨询协议,建立全面预算管理体系,并进行业务流程的重组和优化。^② 这样的例子还有很多。

但是,从多数已开始实施预算管理的企业来看,实际运行中还存在不少缺陷:(1) 在预算组织上,缺乏董事会对预算管理的组织领导,与子公司预算管理的对接也很不够;(2) 在预算观念上,仅仅将预算管理当作控制费用的工具,对企业资源整合的作用不明显;(3) 在管理环节上,着眼点放在预算编制上,预算与执行成为两张皮;(4) 在预算制度上,相关管理制度的建设缺乏体系化;(5) 在预算指标上,目标不明确,重点不突出,内容较粗,责任没有落实到人;(6) 在预算编制方法上,基本采用固定预算,其他方法运用很少,而且预算程序缺乏效率;(7) 在预算监控上,没有建立预算管理所必须的责任会计核算体系,预算反馈信息质量较差。

1. 2

全面预算管理的基本功能和作用

(一) 全面预算管理的基本功能

全面预算管理的基本功能,归纳起来大致有以下四个方面:

1. 确立目标。编制预算,实质上是根据企业的经营目标与发展规划制定近期(预算期)各项活动的具体目标。通过目标的建立,引导企业的各项活动按预定的轨道运行。

2. 整合资源。通过编制预算,可以使企业围绕既定目标有效地整

① 陕政发[2000]第 25 号。

② 2001 年 9 月 10 日《中国证券报》。

合资金、技术、物资、市场渠道等各种资源,以取得最大的经济效益。

3. 沟通信息。预算管理过程,是企业各层次、各部门信息互相传达的过程。全面预算管理为企业内部各种管理信息的沟通提供了正式和有效的途径,有助于上下互动、左右协调,提高企业的运作效率。

4. 评价业绩。各项预算数据提供了评价部门和员工实绩的客观标准。通过预算与实绩的差异分析,还有助于发现经营和管理的薄弱环节,从而改进未来工作。

(二) 全面预算管理的作用

全面预算管理除了以上四方面的基本功能外,在市场经济条件下,企业全面预算管理还能发挥以下重要作用:

1. 有助于现代企业制度的建设。预算不等于单纯的预测或计划,预算管理也不是数据的简单罗列,而是与公司治理结构相适应,通过企业内部各个管理层次的权利和责任安排,以及相应的利益分配来实施的管理机制。全面预算管理对规范出资者和经营者的关系,提供了制度保障。在市场经济条件下,企业出资者、经营者和其他员工之间构成了复杂的经济关系。通过预算制约来有效地规范这三方面的关系,正是体现了现代企业制度的内在要求。在这一管理体系中,体现了公司内决策、执行与监督权的适度分离,股东会和董事会批准预算实际上是对决策权的行使,管理层实施预算方案是对公司决策的执行,内审机构、审计委员会、监事会等则行使监督权,对预算实施进行事中监督和事后分析,这就理顺了决策制定与决策控制的关系。预算管理的重要环节,如预算编制、预算审批、预算协调等,还明确界定了各个层次的管理权限与责任。同时,全面预算制度也为出资者对经营者履行受托责任的考核提供了依据。

2. 有助于企业战略管理的实施。全面预算管理是现代企业战略管理的重要形式。通过预算管理,可以统一经营理念,明确奋斗目标,激发管理的动力、增强管理的适应能力,确保企业核心竞争能力的提升。