

预算管理

BUDGET MANAGEMENT

从企业战略到规划

From Business Strategy to Planning

林秀香 编著



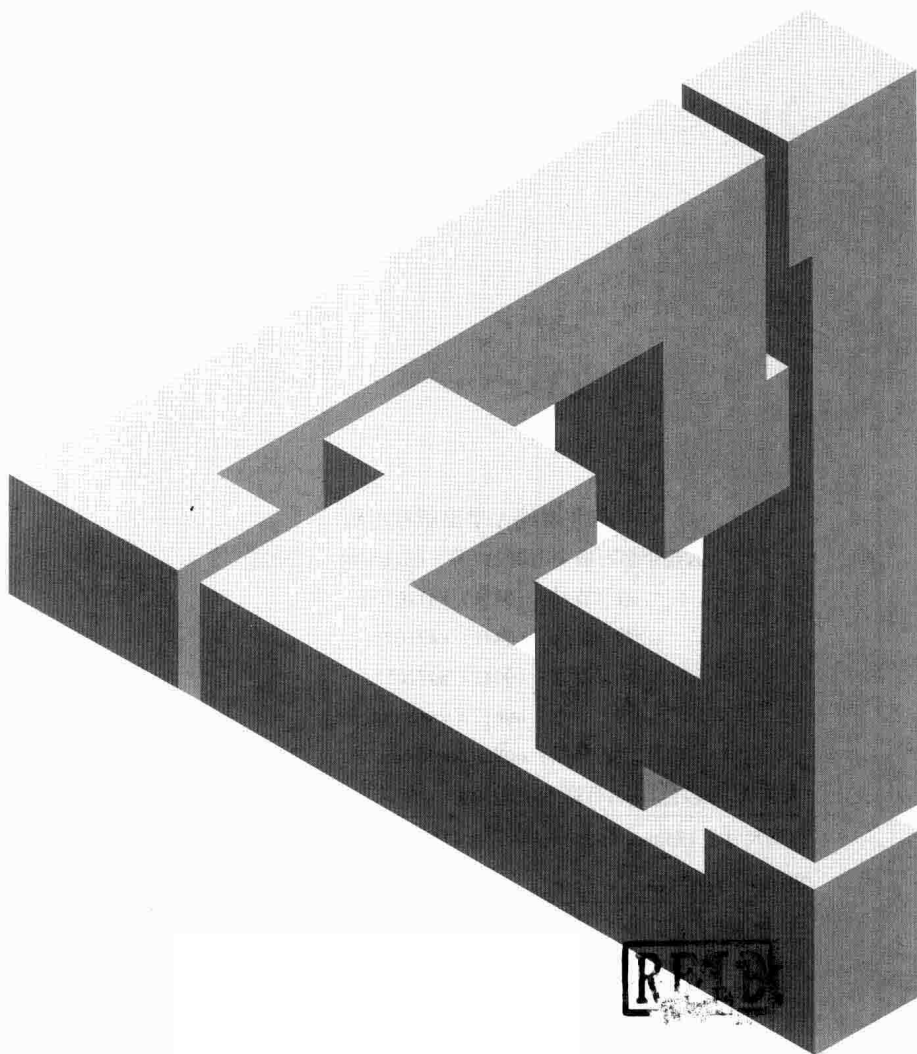


BUDGET MANAGEMENT

从企业战略到规划

From Business Strategy to Planning

林秀香 编著



图书在版编目 (CIP) 数据

预算管理：从企业战略到规划 / 林秀香编著. — 大连：东北财经大学出版社，2016.8

ISBN 978—7—5654—2350—5

I. 预… II. 林… III. 企业管理—预算管理—研究 IV. F275

中国版本图书馆CIP数据核字 (2016) 第136256号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街217号 邮政编码 116025)

教学支持：(0411) 84710309

营 销 部：(0411) 84710711

总 编 室：(0411) 84710523

网 址：<http://www.dufep.cn>

读者信箱：dufep@dufe.edu.cn

大连图腾彩色印刷有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸：185mm×260mm 字数：473千字 印张：22.25 插页：1

2016年8月第1版

2016年8月第1次印刷

责任编辑：郭 洁 石建华 张晓鹏 责任校对：何 力

封面设计：沈 冰 版式设计：钟福建

定价：45.00元

版权所有 侵权必究 举报电话：(0411) 84710523

“管理就是界定企业的使命，并激励和组织人力资源去实现这个使命。界定使命是企业家的任务，而激励与组织人力资源是领导力的范畴，二者的结合就是管理。”^①管理的目的在于实现个人、部门或整个组织所期望的结果。

如何保证企业管理的高效并推动管理创新，是摆在企业管理者面前的重要课题。环境的变化、政府的监管、企业的战略定位和价值创造，都对企业的管理提出了挑战。面对这些挑战，企业需要适应环境的变化，转变企业的工作重点，运用有效的管理工具，从企业运营中提取数据，提高数据的有效性，准确地判断企业经营状况走向，并且把这些走向、数据放到实时模型中进行运算和预测，即从过去的非系统性管理向系统性管理转变。

在众多的企业管理方法中，预算管理被证明是一种很有效的方法。预算管理是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生产经营活动，完成既定经营目标的管理活动。作为对现代工商企业成熟与发展起过重大推动作用的管理系统，预算管理产生于20世纪20年代，自20世纪50年代开始得到了不同程度的发展。20世纪50年代之后，全面预算从最初的计划、协调功能，发展到现今的一种兼具控制、激励、评价等功能的综合贯彻企业经营战略的管理机制，在企业内部控制中处于核心地位。在我国政府层面，自2000年以来，国家经贸委、财政部、国资委等部委陆续发文，要求企业加强预算管理。可见，管理的需求，政府的推动，先进企业的经验，都促使我们来研究如何更好地推行预算管理，将企业的战略管理落实到经营规划中，并形成预算目标，用于指导企业的管理活动。

目前我们正处于“互联网+”时代。互联网将对整个国计民生产生凝聚和融合作用，同时反过来引导大众消费、生产方式、产业走向、法律法规、国家政策的同步调整与变化。这对企业组织者的思维方式、战略管理、经营规划和预算目标的确定都将产生直接或间接的影响。领先者能根据环境变化、对标管理，及时进行战略调整或转型，并通过管理工具的应用，将战略从决策变为现实，从“空中”落到“地上”。

对于发展中的企业来说，预算的主要目的不在于控制费用，而在于配置资源，在于确定如何去投资，把钱用在该用的地方。理论界和实务界对如何依据国情和企业管理需求及约束做好预算管理工作，从不同角度进行了研究和探索。目前市场上关于预算管理

注：本书得到中央财经大学“会计类专业群”（改革试点）项目资助。

① 德鲁克语。

方面的著述也较多，鉴于预算信息的不可公开性，很多预算方面的教科书或指导用书停留在框架体系或者单一案例的介绍层面，没有系统地探讨预算、规划与企业战略之间的关系，也难以提出具有可操作性的预算管理思路和行动方案。

思想决定行动。思想有多远，行动就有多远。

为了帮助广大企业和读者全面系统地了解 and 掌握预算编制的思路，提供可操作性的预算管理方案，本书按照以下框架体系进行了研究：

第一至第二章，探讨了预算管理与企业战略和规划之间的关系以及预算管理的思想和思路，目的在于从认识的高度明确预算管理的逻辑脉络。

第三至第四章，研究了预算与企业财务状况分析和财务预测的关系。第三章的目的在于说明预算编制前进行企业自身财务分析以及行业分析的重要性以及对企业战略决策、预算编制的作用。由于预算规划的是企业的未来，因此，在第四章中借鉴本量利分析等工具，介绍预算编制前进行财务预测的重要性和相关方法。

第五至第六章，基于预算本身，分别介绍了预算的种类和编制基础、预算的组织、目标设定以及执行的内容，目的在于了解全面预算的管理体系、管理工具以及构成要素，把握从战略定位、预算编制到业绩评价与考核的全流程。

第七至第九章，分别介绍了资本预算和项目预算、单一企业预算以及以战略为核心的集团公司预算的编制方法和演示案例，目的在于了解不同类型的预算编制关注点及其行动路线。

第十至第十一章，从国资预算的角度，依据国资委的要求，介绍了国有企业预算编报的要求、预算审核以及预算分析的内容和设想，既可满足国家经济统计和宏观政策制定的需要，也能为其他非国有企业的预算管理提供有益的借鉴和启示。

第十二至十三章，引入对标管理的思想，介绍了预算目标确定与对标管理的关系。同时针对传统预算的不足，提出了在多变环境下超越预算的思想、观念和考虑因素，期待企业在预算管理思维上有所突破和创新。

相较于已有的预算管理著述，本书主要在以下方面有所突破：

第一，梳理了预算与企业战略和规划之间的关系。

第二，通过对典型案例的分析，提出企业进行预算管理的思想和思路。

第三，阐述了前期间卷调查、财务分析、财务预测对于预算编制的重要性，并演示了如何从分析入手发现企业管理的弱项和未来的行动目标以及关注点。

第四，基于具有可操作性和实用性的原则，本书将对标管理引入企业的预算目标确定中，并通过案例演示说明对标管理在预算管理中的应用要点、应用程序、注意事项以及方案设计，这是其他预算管理著述中不具备的内容。

第五，增加了预算审核的内容。预算审核包括预算编制前、执行中以及事后的审核。笔者2015年1月初参加了北京市国资委对50家国有企业的预算审核，感触很深，希望通过对有关内容的分析、说明，提高我国企业预算管理的有效性，减少编审时间和编审成本，提高预算编审工作的效率。

前 言

第六，基于大多数国有企业预算编制应用久其软件的客观现实，从软件本身的利用和数据深加工的角度提出了如何更好地发挥预算数据分析功能的作用问题，有助于提升预算管理工具的发现能力。

本书作者从事了近30年的财务管理、财报分析和MBA预算管理的教学工作，并参与大型企业集团、中小企业以及金融行业预算方案的设计及培训工作，加之作为公司独立董事了解公司的运作过程，对预算管理在不同行业 and 不同类型企业间的应用状况有更多感悟。本书系作者多年教学经验及实践经验的积累，期待它的出版能为企业或集团公司的预算管理提供有益的帮助，相信真正的读书人和管理者定能发现和领会其中的应用价值。

本书既可用于指导单一企业和集团公司的预算管理实践，也可用于不同层次的预算管理教学和培训，其最大特色在于具有可操作性以及清晰的管理操作脉络。

林秀香

2016年6月·中央财经大学

第一章 预算与企业战略和规划的关系/1

- 第一节 预算管理的历史演变/1
- 第二节 预算管理及其理论基础/4
- 第三节 企业发展阶段与预算管理模式/8
- 第四节 对预算与企业战略和规划间关系的分析/11
- 第五节 从企业战略、规划到预算安排的演示/16
- 重要概念/20
- 复习思考/21
- 操作练习/21

第二章 预算管理的思想与思路/22

- 第一节 思想决定行动及其经济后果——对李宁公司的分析/22
- 第二节 从战略出发进行预算管理工作的思路——GE的经验及启示/28
- 第三节 我国企业预算管理的问题与改进/34
- 第四节 预算方案设计与问卷调查/41
- 重要概念/46
- 复习思考/46
- 操作练习/47

第三章 预算与企业财务分析/48

- 第一节 财务分析及其与预算之间的关系/48
- 第二节 财务报表及其信息解读/55
- 第三节 从财务分析中发现企业管理重点/66
- 第四节 从行业分析中发现价值信息和规律/75
- 重要概念/79
- 复习思考/79
- 操作练习/79

第四章 预算与企业财务预测/86

- 第一节 财务预测的概念与作用/86
- 第二节 成本习性分析/88
- 第三节 利润预测/91

第四节 外部融资需求预测/102

重要概念/107

复习思考/108

操作练习/108

第五章 预算的种类与编制基础/109

第一节 全面预算及其构成/109

第二节 预算编制方法与编制依据/113

第三节 预算编制的步骤、程序与基础/118

第四节 以成本控制为核心的预算编制/124

第五节 以滚动计划和目标利润为基础的预算编制/131

重要概念/136

复习思考/136

操作练习/136

第六章 预算的组织、目标设定与执行/138

第一节 预算组织管理机构及其权限划分/138

第二节 预算目标的确定与分解/142

第三节 预算编制/150

第四节 预算执行/153

重要概念/159

复习思考/159

操作练习/159

第七章 资本预算的编制/160

第一节 资本预算概述/160

第二节 资本预算中存在的问题与改进/164

第三节 吸收借鉴项目预算管理的经验/166

第四节 资本预算规划案例/169

第五节 资本预算在项目可行性研究中应关注的重点——以BT项目为例/179

重要概念/185

复习思考/185

操作练习/185

第八章 单一企业预算的编制/187

第一节 单一企业及其预算特点/187

第二节 单一企业部门费用预算的编制/188

第三节 单一企业全面预算的编制/194

重要概念/207

复习思考/207

操作练习/207

第九章 集团公司预算的编制/213

第一节 集团公司及其预算特点/213

第二节 以战略为导向的集团公司预算/219

第三节 集团公司预算编制及相关事项/225

第四节 集团公司预算方案设计——以甲集团公司为例/228

重要概念/243

复习思考/243

操作练习/243

第十章 国资预算编报与情况说明书/245

第一节 国资企业预算编报要求/245

第二节 预算报表的具体填列/246

第三节 预算情况说明书及其主要内容/262

重要概念/266

复习思考/266

第十一章 国资预算的审核与分析/267

第一节 预算审核/267

第二节 预算审核分析系统构建/272

第三节 预算分析报告的要求与内容/290

重要概念/292

复习思考/292

第十二章 预算目标确定与对标管理/293

第一节 对标管理及其基本理论/293

第二节 对标管理在企业中的应用情况/297

第三节 预算目标确定引入对标管理的可行性及路径分析/300

第四节 预算目标确定中的对标管理案例——以B地产公司为例/307

重要概念/323

复习思考/323

操作练习/323

第十三章 超越预算及其在实践中的应用/325

第一节 传统预算的不足与超越预算概念的提出/325

第二节 超越预算及其主要内容/328

第三节 超越预算的优势与局限性/332

第四节 超越预算的适用性和进一步关注的问题/335

第五节 超越预算对我国企业预算管理的启示及其改进/336

重要概念/343



预算管理

复习思考/343

操作练习/343

主要参考文献/344



第一章

预算与企业战略和规划的关系

预算管理的起点在战略，终点在考核。战略管理是实现企业使命与目标的一系列决策和行动计划。本章的目的在于明确预算管理与企业战略和规划之间的关系。要理解其间的相互关系，首先必须了解预算管理的历史演变、概念、必要性、基础理论，接着分析企业不同发展阶段的预算管理模式，然后梳理预算管理与企业战略和规划之间的相互关系，最后通过双汇并购案演示企业如何从战略到预算。只有明确了预算与企业战略和规划之间的关系，才能有针对性地进行预算管理工作。

第一节

预算管理的历史演变

一、西方预算管理的起源

预算管理作为对现代工商企业发展产生重大影响作用的管理系统，是企业内部控制的一种主要方法。其产生于20世纪20年代，自20世纪50年代以及后期得到了不同程度的发展。20世纪50年代企业预算的职能相对简单，主要用于产品成本的分析、预测、控制和考核。50年代后，预算从最初的计划、协调，发展到现在的集控制、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，全面预算管理已处于企业内部控制的核心地位。

美国是最早将预算作为管理手段应用于企业的国家，但预算管理产生初期的主要作用是协调和控制。早在18世纪，为了配合政府部门控制开支，英国和美国先后出现了预算管理方式。20世纪初，标准成本会计的出现为企业内部推行预算管理提供了基础。1921年，美国颁布了《预算与会计法案》，进一步扩大了预算控制的思想影响。1922年，美国著名学者麦金西出版了《预算控制》一书，第一次系统阐述了实行科学预算控制的问题。20世纪20年代，预算在美国的通用电气公司、杜邦公

司、通用汽车公司产生之后，很快就成为大型工商企业的标准作业程序。现今，预算控制已经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。

20世纪30年代至70年代是预算管理的发展期。企业预算管理理论得到了进一步发展。20世纪40年代，企业管理者逐渐认识到强化管理的重要性，西方各种新的管理思想应运而生，组织行为学成为对这一时期影响较大的管理思想。预算管理在其发展过程中逐渐吸收了组织行为学观点，在企业内部形成了上下结合的民主预算管理思想，并形成了参与型预算管理模式，提高了预算执行者参与预算管理的积极性。

20世纪70年代，零基预算在西方国家兴起。1952年，美国的维恩·刘易斯发表了一篇题为《预算编制理论新解》的文章，主张预算编制应采取一种新方法，虽然维恩·刘易斯没有明确提出零基预算的概念，但是他所提出的新方法的内涵与后来的零基预算是完全一致的。1970年，美国得克萨斯仪器公司的彼得·A.菲尔（Peter A. Pyhrr）首先采用零基预算编制法并取得成功，随后，其他国家的企业也先后开始实行零基预算，使其成为西方发达国家公认的管理间接费用的有效方法。零基预算是以“零”为基础编制预算的方法，它承袭了预算的计划特征，使预算注重长期与整体的概念。

20世纪80年代以后是预算管理的成熟期。该阶段，预算成为西方企业的一种管理方法。信息技术的发展、会计电算化的应用，大大降低了信息传递的成本，增强了对成本费用控制的硬性约束，平衡计分卡思想的提出，使预算的差异分析、预测、业绩考评更加科学。20世纪80年代后产生了企业资源计划（ERP）系统，将企业内部划分为相互协作、相互支持的子系统，使企业的采购、物流管理、生产作业、产品营销和售后服务等环节，全部纳入资源管理系统进行管理，形成了一种面向企业供应链的预算管理。

20世纪90年代后，企业内部计划因为市场环境的急剧变化和各领域专业化程度的加深越来越难编制，此时的预算管理是在尊重员工独立自主性的基础上，以一种“合作”的观念来编制预算。此阶段预算管理的特点可概括为“合作预算观+灵活的业绩评价方式”。^①

实践证明，市场经济越是发达的国家，其对预算管理的作用就越重视，预算管理水乎也就越高。预算在西方企业的管理实践中已经被广泛采用。

二、我国预算管理的发展演变

在我国近百年的发展历史中，预算管理一直被业界所关注。新中国成立前的半个世纪里，一批民族资本家提出了一系列独到的、极富操作性的预算管理思想。如郑观应提出了“重视经营规划、成本核算和利润分成”的见解；近代最早的民族资本企业集团创始人张謇提出了“制定预算，以专责成，事有权限”的思想；抗战期间的卢作孚提出了

^① 龚巧莉. 全面预算管理：案例与实务指引 [M]. 北京：机械工业出版社，2012.

第一章 预算与企业战略和规划的关系

“无计划，无行动；无预算，无开支”和“预算本为事业中的财务问题之一，但涉及事业的全部财务问题”的主张。这些“财务控制”思想和观念对现今的企业管理同样具有借鉴价值。

新中国成立后至十一届三中全会之前，我国实行高度集中的计划与财政体制，在实务上形成了富有中国特色的“财务控制”的具体方法，如在该时期实行的车间班组核算制度、月度财务收支计划和资金平衡会议制度、决算审查会议制度、定额发料制度、流动资金归口分级管理制度等，这些制度和办法对今天的企业管理仍然具有十分重要的价值。在我国实行计划经济管理模式的相当长的时间内，预算控制思想没有得到有效发展，企业内实行的管理方式完全不同于西方企业的预算管理。随着改革开放和市场经济体制的逐步建立，企业管理控制的目标已从完成生产的品种、产量计划，逐渐转移到追求企业经济利益、实现企业价值最大化上来。全面预算管理由此不断引起重视，并在实现企业经营目标上发挥着越来越重要的作用，甚至被提升到企业战略管理的高度来认识，从而在实践中被一些企业大力推行。

改革开放后，我国预算管理方法是从中外合资企业开始实行的。随着计划经济向市场经济的转换，越来越多的企业开始探索和借鉴西方企业的预算管理模式。与此同时，政府积极推动了预算管理方法的实施。2000年9月，国家经贸委发布了《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，财政部发布了《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，财政部发布了《关于企业实行财务预算管理的指导意见》，进一步提出企业应实行包括财务预算在内的全面预算管理。2007年5月，为加强对国资委履行出资人职责企业的财务监督，规范企业财务预算管理，国资委发布了《中央企业财务预算管理暂行办法》。2009年4月，财政部发布了《财政部关于当前应对金融危机加强企业财务管理的若干意见》，在第六条中特别提出：进一步优化业务和管理流程，推行全面预算管理，强化各项预算定额和费用标准的约束力……2011年11月，国资委发布了《关于进一步深化中央企业全面预算管理工作的通知》，要求加强投资项目的预算控制，严控亏损或低效投资；加强现金流量预算管理，加快资金周转；加强债务规模与结构的预算管理，严控债务规模过快增长。2012年10月，为做好中央企业2013年度预算编制工作，进一步推动中央企业深化全面预算管理，提升经营管理水平，国资委研究制定了《2013年度中央企业预算报表》及编制说明，用以指导央企的预算管理工作。此后，各年度各级国资委都会陆续发布相关的预算表格和编制说明。

这些行政规章的颁行，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。

我国关于预算管理的相关规定见表1-1。

从预算变迁的历史可以看出，环境不确定性和人性假设是驱动预算管理的主要原因，也是不同预算管理模式形成的原因。

表 1-1 我国关于预算管理的相关规定

| | |
|----------|--|
| 2000年9月 | 国家经贸委发布《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）》（国办发〔2000〕64号） |
| 2001年4月 | 财政部发布《企业国有资本与财务管理暂行办法》（财企〔2001〕325号） |
| 2002年4月 | 财政部发布《关于企业实行财务预算管理的指导意见》（财企〔2002〕102号） |
| 2007年5月 | 国资委发布《中央企业财务预算管理暂行办法》（国资委令第18号） |
| 2009年4月 | 财政部发布《财政部关于当前应对金融危机加强企业财务管理的若干意见》（财企〔2009〕52号） |
| 2011年11月 | 国资委发布《关于进一步深化中央企业全面预算管理工作的通知》（国资发评价〔2011〕167号） |
| 2012年10月 | 国资委印发《2013年度中央企业预算报表的通知》（国资发评价〔2012〕156号） |
| 2013年9月 | 国资委发布《关于印发2014年度中央企业预算报表的通知》（国资发评价〔2013〕223号） |
| 2014年10月 | 国资委发布《关于印发2015年度中央企业预算报表的通知》（国资发评价〔2014〕137号） |
| 2015年10月 | 国资委发布《关于印发2016年度中央企业预算报表的通知》（国资发评价〔2015〕122号） |

第二节

预算管理及其理论基础

一、预算管理及其必要性

（一）预算管理的概念

要了解预算管理的概念，首先应明确什么是预算。对于预算的界定，目前存在几种不同的观点。

安达信“全球最佳数据库”认为：“预算是一种系统的方法，用来分配企业的财务、实物及人力等资源，以实现企业的既定目标。企业可以通过预算来控制战略目标的实施进度，有助于控制开支，并预测企业的现金流量与利润。”

此外，也有人认为：预算是企业实施管理的工具；预算是指企业的全面预算管理体系；预算是一种用数字和表格说明的计划书。

对于什么是预算管理，目前主要有两种代表性观点：一种观点认为，预算管理是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生产经营活动，完成既定的经营目标。^①另一种观点认为，

^① 财政部2002年4月颁布的《关于企业实行财务预算管理的指导意见》（财企〔2002〕102号）中的表述。

第一章 预算与企业战略和规划的关系

预算管理的实质是一套由预算的编制、执行、内审、评估与激励组成的可运行的、可操作的管理控制系统，它体现了“权力共享前提下的分权”的哲学思想。

预算管理的经济学意义在于，从企业角度看，预算是企业对未来经营规划的总体安排，是一项重要的管理工具，其主要功能是帮助管理者进行计划、协调、控制和业绩评价。理解预算管理理论需要树立以下基本观念：

第一，预算管理是一种建立在分权基础上的权力控制管理。预算管理涉及经营权和财权两个方面。预算管理中如何体现效率、如何进行权限的划分，都是企业管理需要考虑的问题。

第二，预算是一种全面管理，具有全面控制的能力。企业运行中解决矛盾的依据应是来自企业的总预算，以总预算统筹企业的各项管理活动。

第三，预算管理是一种管理机制而非仅仅是一种方法。现行的企业管理机制是否需要改革，关键要看该机制是否影响了企业的发展。凡是影响企业管理机制都应进行改革，否则无法推行预算管理机制。

（二）预算管理的必要性

著名管理学家戴维·奥利认为：“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。”预算管理已经成为企业管理控制的核心方法。企业之所以要实施预算管理，原因在于：第一，企业理财环境的变化和风险的存在要求实施预算管理；第二，现代企业的发展要求实施预算管理；第三，企业资源的有效配置、目标的实现以及生产效率的提高需要实施预算管理；第四，预算管理是实现企业战略思想的保障。

预算管理的必要性体现在以下几个方面：

1. 有利于明确企业一定时期的经营管理目标。预算是为了适应目标管理的需要，规划出企业及其各职能部门在计划期内的奋斗目标，并将制定目标所依据的主要设想、意图，以及为实现该目标所采用的方法和措施列举出来。这样，就会使各个职能部门的管理人员明确本部门的经营活动与整个企业目标之间的关系，明确企业今后在业务量、收入、成本费用控制、利润等方面应达到的水平及努力的方向。

2. 有利于协调各职能部门的工作。企业内部组织结构的复杂化，特别是随着企业集团的形成，带来了管理的难度。企业组织结构的复杂性需要找到有效的管理方法。理论上，由于在由复杂层级结构组成的企业集团中信息是不对称的，因此就会影响到企业集团目标在各层级间的分解以及决策权在各层级间的确定，这就从客观上降低了集团公司的内控效率。集团公司由于总部各职能部门之间、总公司与各子（分）公司之间存在着诸多利益关系，如集权与分权关系、投资与被投资关系、债权债务关系等，在实际工作中，各职能部门在业务经营过程中考虑更多的可能是其局部利益的最大化。按照系统论的观点，局部利益的最大化从全局角度出发不一定是合理的，所以，应当从总体最优化的角度考虑问题，不能片面追求局部利益的最大化。集团内部各种财务关系如果处理不当，集团公司就会出现两种问题，一是资金使用效益低，二是管理失控。如何做好集团

公司的财务控制、风险控制，是集团公司财务管理的难题。实践证明，做好预算控制与考核是一个行之有效的方法。

3. 预算所具有的特点决定了其实施的必要性。预算是对企业整体经营活动的一系列量化的计划安排，是对企业战略发展目标和年度经营计划的细化。预算涉及企业所有子（分）公司和部门的经营活动，其有效推行为各子（分）公司和部门确定了具体可行的努力目标，同时也建立了必须共同遵守的行为规范。预算是在执行过程中进行管理监控的基准和参照，预算也是子（分）公司和部门绩效考核的基础和比较对象。可以说，无论企业规模大小，都能从预算管理中得到好处。但要发挥预算的作用，确保预算的刚性约束，必须对企业的管理控制系统加以整体推进，并将其作为一项管理工程进行系统化实施。

4. 有利于进行业绩考核。预算执行的结果会出现实际数与预算数不一致的情况，这种差异不仅是事中控制企业各职能部门经营活动的依据，同时也是评定各职能部门管理者经营业绩的重要标准。对于预算执行良好的职能部门予以奖励，会产生激励作用；对于预算执行差的职能部门予以惩罚，会产生约束作用。合理有效的预算管理，会很好地体现激励与约束机制在企业管理中的作用。

5. 有助于提高企业经营绩效。预算管理可以通过一整套的控制体系有效克服信息不对称造成的缺陷，加强内部控制，保证企业集团目标顺利实现。预算管理可以在编制全面预算的基础上，对企业的投资活动、筹资活动、营运活动以及股利分配活动进行预算控制，然后通过其一整套的管理控制体系促使企业集团的各项经营活动相互协同，形成有机整体，以达到强化内控、促进集团公司目标实现的目的。在实践中我们也看到一些企业通过全面预算管理加强内部控制，取得了明显的成效。

当然，对于预算的作用，目前在业界也有不同的看法。20世纪90年代《财富》杂志发表了题为《为什么进行预算是对企业经营有害的？》一文，指出：“预算就像所谓专家一样，关注一些不必要的项目，如人数，却忽略了真正重要的内容，如质量、客户服务甚至利润。更糟的是，预算在企业的各部门之间以及企业及其客户之间建立起了一堵堵的高墙，隔离了他们之间的联系……当一个人被预算控制的时候，他就不是被企业的经营所控制了……在追查运用资金的方向时，预算能发挥一流的作用。但是，如果面临的任务更多时，预算就不可能公正了，如当预算成为管理人员对经营业绩进行评价的主要工具时，即是如此。管理人员为了制定预算会做出令人难以置信的蠢事，尤其是存在着相应的激励时更是如此……”

这说明，我们应客观地看待预算管理的作用，以发挥预算的积极作用，克服其消极影响。在把预算作为管理工具时，要注意以下几个问题：

第一，预算应起框架作用，不是一成不变的，如果管理者不能根据形势变化调整预算，预算就起不到应有的作用。

第二，编制预算可能导致的时间浪费问题。

第三，预算可能导致对企业的过紧约束问题。

第一章 预算与企业战略和规划的关系

第四，可能存在预算目标定得过高或过低问题。过高，预算目标难以实现；过低，预算不能产生真正的激励作用。要充分认识到，预算不是为了预算而预算，而是帮助企业管理者全面了解企业经营活动，明确各部门的责任。

二、预算管理的理论基础

（一）“经济人”假设理论

“经济人”假设是传统预算管理的理论基础。泰罗的“科学管理”学说认为，企业可以用经济手段调动员工的工作积极性。这是因为人是“经济人”，其行为主要受经济力量的驱使。人天生是充满惰性的，乐于享乐而厌恶工作，除非是经济需要。同时，人又是理性的，他们会为自己的利益而行动。只有人们确信努力工作能得到公正的补偿，其行为才能有利于企业的利益。预算管理的动力在于业绩考评，因此，通过预算，可以在一定程度上激励员工的积极性，并做到奖勤罚懒。

（二）企业组织行为理论

现代组织行为理论是企业预算管理的理论基础。现代组织行为理论的多种假设观点认为，企业追求的通常是令人满意的结果而不是最优的结果。这是因为，企业是众多个人的联合体，企业目标实际上是企业中占据支配地位的成员的目标，并且企业目标是多元和在不断变化的。个人的目标和需要也是多元的，管理者要通过各种预测、控制和激励手段影响执行者的行为。

企业集团管理的核心问题是将下属经营单位及内部各个层级和员工联合起来，围绕着企业集团的总体目标而运行，即所谓整合。而实施全面预算管理则是实现集团整合的有效途径。全面预算管理不同于单纯的预算编制，它是将企业的决策目标及其资源配置以预算的方式加以量化，并使之得以实现的企业内部管理活动或过程的总称。全面预算管理体现了“权力共享前提下的分权”的哲学思想，通过分散权责、集中监督，能够促进企业有效配置资源、实现企业目标、提高生产效率。

（三）“寻租”与“寻利”理论

经济学中的“寻租”与“寻利”理论是现代企业集团预算管理的理论基础。寻租是指因为垄断社会资源或维持垄断地位，从而得到垄断利润（亦即经济租）所从事的一种非生产性寻利活动。美国经济学家J.布坎南和A.克鲁格（Anne.Krueger）认为，这种超额收入被称为“租金”（rent），谋求这种权力以获得租金的活动，被称为“寻租”。寻利指的是在正常的市场秩序下，人们根据自己的资本、能力和机会所从事的利益最大化的努力，其结果是能够带来社会福利的改善。

集团公司内部核心控股公司对组织成员的管理，就好比一个小的政府在运作。作为组织成员的企业经营者在多级代理关系下也存在“寻租”与“寻利”的选择问题。企业集团对经营者行为“寻租”与“寻利”选择的最好的制度化管理方式就是预算。企业集团要减少对经济资源的控制，应该尽量做到资源控制权分配的制度化、内部市场化，从而在源头上避免“寻租”行为，提高组织成员的工作效率。