

NK 管理理论与实践丛书
GUANLILILUNYUSHIJIANCONGSHU

顾问：易仁萍 高雅青 主编：李三喜

预算管理实务 操作应用

——厘定预算管理实施的思路与路径

■中天恒 3C 框架预算管理课题组 / 编



中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House

NK 管理理论与实践丛书
GUANLILILUNYUSHIJIANCONGSHU

顾问：易仁平 高维舟 主编：李三喜

预算管理实务 操作应用

——厘定预算管理实施的思路与路径

中天恒·3C 框架预算管理课题组 / 编

李三喜 李永强 李永刚 李永成 李永明 李永华 李永军 李永刚 李永成 李永明 李永华 李永军

北京：中国时代经济出版社



中国时代经济出版社
China Times Economic Press

图书在版编目(CIP)数据

预算管理实务操作应用 / 李三喜主编.

—北京:中国时代经济出版社,2010.1

(管理理论与实践丛书)

ISBN 978-7-5119-0053-1

I.预… II.李… III.企业管理-财务管理-预算编制-中国 IV.F279.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 219373 号

书 名: 预算管理实务操作应用

出 版 人: 宋灵恩

作 者: 李三喜

出版发行: 中国时代经济出版社

社 址: 北京市西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座

邮政编码: 100044

发行热线: (010)68320825 68320484

传 真: (010)68320634

邮购热线: (010)88361317

网 址: www.cmepub.com.cn

电子邮箱: zgsdjj@hotmail.com

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京市鑫海达印刷有限公司

开 本: 787 × 1092 1/16

字 数: 350 千字

印 张: 20

版 次: 2010 年 1 月第 1 版

印 次: 2010 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5119-0053-1

定 价: 40.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社发行部联系更换

版权所有 侵权必究

《预算管理实务操作应用》编委会

编者：中天恒3C框架风险管理课题组

顾问：易仁萍 高雅青

主编：李三喜

副主编：陈胜华 李伟 李玲

课题组核心成员：

丁琦 王文礼 王健 王红 冷洪峰

施莹华 侯审文 解永生 孟军丽 赵志新

郑伟 许建军 武占伟 刘勇 于维严

高跃 鲁贲 张爱军 姜文育 郭风云

赵宗飞 海鹰 黄毅勤 滕彬 刘军

厘定预算管理实施的思路与路径

(代前言)

预算决定未来，这个观念已经被人们广泛接受了。改革开放以后，特别是2002年4月10日财政部发布《关于企业实行预算管理的指导意见》后，中国的企事业单位都在积极探索和实施全面预算管理。这些年来，作为专门从事内部控制、预算管理等专业咨询的中天恒管理咨询公司，有幸承担了中国华风集团、中国大唐、三泰科技等数百家企事业单位预算管理咨询工作。

从多年来中天恒管理咨询公司对中国企事业单位预算管理实际情况看，基于外部监管的要求和内部自身提升管理水平的需要，中国企事业单位加强预算管理的热情高涨，绝大多数企事业单位都制定了预算管理办法，有的还聘请国内外的咨询机构设计了预算管理手册，预算管理已经从财务预算管理向全面预算管理发展。不可否认，为预算而预算，有编制而无落实、无监督、无反馈、无控制，更缺乏有效的考评与激励机制，把预算编制当做纯属财务行为，缺乏全面、全员、全程的意识和措施，“预算松弛”“预算抵触”现象和“预算道德”“预算诚信”危机问题，在中国企事业单位是长期客观存在的。可以肯定地说，中国企事业单位预算管理实施的效果并不理想，有预算管理制度，有预算管理实施手册，但执行不力或根本就不执行。所谓的全面预算管理实际上就是几个财务人员用过去的数字算出来的，这样编制出的预算很难执行，只能应付外部监管部门的检查，对提升企事业单位的管理水平确实是没有大多作用。

当然，这原因很多，其中一个很重要原因是对实施预算管理的思路不清，路径不得当。全面预算管理工作是复杂而具体的工作，就预算的编制工作就需要投入足够的人力和时间，光靠几个财务人员年终拍脑袋肯定编不出切实可行的全面预算方案。即使费了九牛二虎之力编出来的预算，如不认真实施，缺乏预算的刚性，人为变通，预算管理的控制功能也难以发挥。由此看来，厘清中国企事业单位预算管理实施的思路和路径确实是个迫切需要解决的实际问题。

厘定中国企事业单位预算管理实施的思路与路径，使预算管理真正“落地生根，开花结果”，这确实是个系统工程，需要做的工作很

多，以下几点比较关键：第一，要进一步提高预算管理重要性的认识，树立全面预算的观念。第二，领导是预算管理实施的关键，经过批准的预算领导要带头执行。第三，不论是全面预算的编制，还是执行，要全员参与，不能仅仅靠财务人员。第四，全面预算的编制是预算管理的首要环节，需要有足够长的时间，不能不调查、不研究，到年底拍脑袋出数字。第五，要强化预算管理的责任，将预算管理实施的责任落实到部门，甚至要落实到人。第六，要加强对预算管理实施情况的适时审计监督，确实发挥审计机构事前、事中控制的作用。第七，要把预算管理实施情况作为绩效考核的一项重要指标，进行严格的考核，并与领导干部和员工的晋升和奖惩挂钩。第八，树立管理融合的现代管理思想，将预算管理与管理流程、业务流程等相融合。

正是基于这种认识，中天恒管理咨询公司咨询一直致力于中国企事业单位的预算管理实施的落地工程，专门成立中天恒3C框架预算管理课题组，系统研究了国内外预算管理方面的理论和规范，积极参与中国企事业单位预算管理实施的咨询工作，初步完成了中国特色的《3C框架：中国企业全面预算控制系统》。

本书是在系统全面总结国内外预算管理理论和实践经验的基础上，结合中天恒管理咨询公司对数百家企事业单位预算管理的最新咨询实践编写而成，目的是要厘定预算管理落地的思路与路径，对中国企事业单位预算管理真正落地有一定参考价值。本书系统、务实，深入浅出，可操作性强。

在我们的研究和咨询过程中要特别感谢，史习民（主编的《全面预算管理》）、王化成（主编的《全面预算管理》）、侯龙文（编著的《现代全面预算管理》）、莫正赫（编著《全面利润预算》）、蒋华园等（主编的《追求卓越创新模式：通信公司全面预算管理理论与实践》），感谢中国石油集团、中煤能源集团、中国移动集团、中国华风集团、三泰集团、中国储备粮总公司、中国神华股份公司、大唐国际股份公司，他们的中国企业全面预算管理的最佳实践，对我们完成研究《3C框架：中国企业全面预算控制系统》和本书的出版起到十分重要的作用。

由于预算管理理论不断推陈出新，中国企事业单位的预算管理实践也在逐步发展之中，加上作为咨询公司要信守为客户保密的执业要求，我们虽组织了专门的预算管理课题组，进行了历时五年的研究和数百家中国企事业单位的实践，但仍有疏漏之处，肯定有不能到位的地方，恳请批评指正。

中天恒3C框架预算管理课题组

目 录

实施基础

厘定预算管理实施的思路与路径（代前言）	(1)
1 预算	(1)
1.1 预算概念——实施战略目标的控制工具	(1)
1.2 预算特点——预算的本质就是控制	(3)
1.3 预算功能——几种基本功能	(4)
1.4 预算作用——工具或标准的作用	(6)
1.5 预算分类——对预算的科学分类不是件简单事	(7)
2 全面预算	(9)
2.1 全面预算概念——就是总体预算	(9)
2.2 全面预算特点——一个重要的特点就是全面性	(9)
2.3 全面预算作用——更能发挥工具或标准的作用	(10)
2.4 全面预算内容——全面预算组成内容在不断拓宽	(10)
2.5 全面预算体系——由一系列预算构成的体系	(13)
3 预算管理	(13)
3.1 预算管理概念——预算管理可称预算控制	(13)
3.2 预算管理起源与发展——预算管理源于控制	(14)
3.3 预算管理意义——具有积极与消极作用	(15)
3.4 预算管理特点——计划与市场的结合	(16)
3.5 预算管理依据——国家和企业制度两个方面	(19)
3.6 预算管理原则——几个基本原则	(20)

4	全面预算管理	(20)
4.1	全面预算管理概念——可称全面预算控制	(20)
4.2	全面预算管理特点——更加强调全面性	(23)
4.3	全面预算管理作用——三大关键作用	(24)
4.4	全面预算管理组织——全面预算管理的主体	(26)
4.5	全面预算管理权限——因组织机构的设计的不同而不同	(30)
4.6	全面预算管理职责——全面预算职责控制系统	(31)
4.7	全面预算管理责任中心——全面预算管理责任中心体系	(37)
4.8	全面预算管理体系——不仅仅指全面预算体系	(42)
4.9	全面预算管理指标——各种不同的全面预算指标体系	(48)
4.10	全面预算管理机制——具有综合性功能作用的特征	(56)
4.11	全面预算管理模式——永远是多种管理模式并存的	(61)
4.12	全面预算管理方法——不同于全面预算的形式	(73)
4.13	全面预算管理沟通——贯穿于全面预算管理始终	(74)
4.14	全面预算管理信息化——提升全面预算管理水平的必然选择	(75)

操作路径

5	全面预算管理流程	(76)
5.1	全面预算管理流程概念——流程不是内容	(76)
5.2	全面预算管理流程内容——没有适应所有企业的流程	(76)
5.3	全面预算管理流程操作——来自中国企业的最佳实践	(80)
6	全面预算管理目标	(84)
6.1	全面预算管理目标概念——企业目标或战略意图的体现	(84)
6.2	全面预算管理目标作用——有助于企业战略目标的分阶段实现	(84)
6.3	全面预算管理目标体系——一个目标体系	(85)
6.4	全面预算管理目标确定——全面预算管理首要环节	(86)
6.5	全面预算管理目标分解——全面预算管理实施的难点	(88)
7	全面预算编制	(91)
7.1	全面预算编制概念——预算资源的初始配置过程	(91)
7.2	全面预算编制目的——保证战略目标的实现	(91)
7.3	全面预算编制原则——三项基本原则	(92)
7.4	全面预算编制方法——各种方法有机结合	(93)

7.5	全面预算编制流程——不同方式、方法下流程有所不同	(105)
8	全面预算执行	(130)
8.1	全面预算执行概念——预算资源进行实际配置的过程	(130)
8.2	全面预算执行意义——关键在执行	(131)
8.3	全面预算执行条件及保障——全面预算执行的基础	(132)
8.4	全面预算执行流程——一个整合执行系统	(132)
9	全面预算差异分析	(147)
9.1	全面预算差异分析概念——贯穿于全面预算执行的全过程	(147)
9.2	全面预算差异分析主体——全面预算差异分析人人有责	(147)
9.3	全面预算差异分析作用——全面预算管理反馈系统的首要环节	(148)
9.4	全面预算差异分析原则——两个结合	(150)
9.5	全面预算差异分析内容——就是差异及其原因分析	(150)
9.6	全面预算差异分析方法——定性与定量方法相结合	(154)
9.7	全面预算差异分析流程——没有固定不变通用的流程	(155)
10	全面预算调整概述	(158)
10.1	全面预算调整定义——预算资源进行再配置的过程	(158)
10.2	全面预算调整意义——全面预算管理的必要环节	(159)
10.3	全面预算调整条件——应该有明确具体的规定	(160)
10.4	全面预算调整形式及选择——往往是某几种形式的结合使用	(163)
10.5	全面预算调整要求——特别强调几点	(165)
10.6	全面预算调整流程——必须要有一定的程序和流程	(166)
10.7	全面预算调整权限——必须要严格明确的规定	(175)
11	全面预算控制	(177)
11.1	全面预算控制概念——全面预算管理的核心步骤	(177)
11.2	全面预算控制目的——几个具体目的	(178)
11.3	全面预算控制模式——紧控制和松控制	(178)
11.4	全面预算控制形式——两种或三种形式	(179)
11.5	全面预算控制方式——前馈控制与同期控制	(180)
11.6	全面预算控制原则——几个重要原则	(181)
11.7	全面预算控制要点——关键控制点或控制环节	(181)
11.8	全面预算控制流程——几个具体步骤	(182)

11.9	全面预算控制方法——方法体系	(182)
11.10	全面预算控制实践——来自中国企业的最佳实践	(183)
12	全面预算报告	(195)
12.1	全面预算报告概念——反馈控制系统	(195)
12.2	全面预算报告要求——基本要求和规范	(196)
12.3	全面预算报告形式——也是方式	(196)
12.4	全面预算报告内容——几个主要报告	(197)
12.5	全面预算报告流程——预算反馈程序	(199)
12.6	全面预算报告实践——来自中国企业的最佳实践	(199)
13	全面预算考评	(202)
13.1	全面预算考评概念——考核与评价全面预算执行情况的过程	(202)
13.2	全面预算考评意义——全面预算管理能够有效实施的关键	(203)
13.3	全面预算考评主体——对全面预算进行考评的组织	(205)
13.4	全面预算考评原则——几个基本原则	(206)
13.5	全面预算考评内容——涉及全面预算工作的全部内容	(207)
13.6	全面预算考评流程——来自中国企业的最佳实践	(210)

实际应用

14	战略预算应用	(220)
14.1	战略预算提出——根据管理的权变理论提出	(220)
14.2	战略预算概念——到底是什么	(220)
14.3	战略预算范围——边界在哪	(221)
14.4	战略预算特点——使预算更有战略管理功能	(221)
14.5	战略预算编制流程——几个重要步骤	(221)
14.6	战略预算管理概念——构筑完善的全面预算管理体系	(222)
14.7	战略预算管理特征——具有传统预算管理不具有的新特征	(223)
14.8	战略预算管理意义——实现企业长期发展战略的基石	(224)
14.9	战略预算管理指标——将战略预算指标同企业战略相连接	(224)
14.10	战略预算管理落地——几个重要方面	(225)
15	目标预算应用	(227)
15.1	目标预算概念——对经营活动的一种目标管理	(227)

15.2	目标预算作用——多方面的	(227)
15.3	目标预算原则——几个重要原则	(228)
15.4	目标预算流程——几个关键步骤	(229)
15.5	目标预算方法——几个主要方法	(229)
16	作业预算应用	(231)
16.1	作业预算基础——基于作业预算管理的相关概念	(231)
16.2	作业预算概念——一种新的实施战略目标的控制工具	(234)
16.3	作业预算产生——基于传统预算无法满足作业管理的需要而产生的	(234)
16.4	作业预算要素——三个关键要素	(235)
16.5	作业预算流程——关键的几个步骤	(235)
16.6	作业预算创新——几个创新点	(236)
16.7	作业成本预算管理——对作业进行自始至终分析与改善的控制过程	(236)
16.8	基于价值链的作业预算管理——以价值链整体增值为目标的控制过程	(239)
16.9	基于平衡计分卡的作业预算管理(ABB)——以平衡计分卡为基础的控制过程	(241)
17	业绩预算应用	(241)
17.1	业绩预算概念——注重于业绩评价的一种预算	(241)
17.2	业绩预算提出——仍在探索中	(242)
17.3	业绩预算意义——整个政府管理理念的一次革命	(242)
17.4	业绩预算理念——四个基本要素	(243)
17.5	业绩预算结构——有多种结构	(243)
17.6	业绩预算特点——有优点也有缺点	(244)
17.7	业绩预算方法——全过程的业绩测量工具	(244)
18	经营预算应用	(245)
18.1	经营预算概念——是个宽泛的概念	(245)
18.2	经营预算作用——总预算的基础	(245)
18.3	经营预算目的——几个具体目的	(246)
18.4	经营预算内容——到底包括哪些内容	(246)
18.5	经营预算编制——关键是各类具体预算的编制	(246)

19	销售预算应用	(247)
19.1	销售预算概念——销售量和销售收入的规划	(247)
19.2	销售预算目的——其他各项预算的起点	(247)
19.3	销售预算类别——战略预算和战术预算	(247)
19.4	销售预算编制流程——几个步骤	(248)
19.5	销售预算编制方法——销售预测的基本方法	(250)
20	生产预算应用	(250)
20.1	生产预算概念——生产量预算	(250)
20.2	生产预算意义——明确生产活动的总进程	(251)
20.3	生产预算内容——与生产活动相关的预算	(251)
20.4	生产预算编制流程——首要环节是确定生产量	(252)
20.5	产量预算——满足销售预算中预计的需要量	(252)
20.6	原料采购及使用预算——几个子预算	(253)
20.7	直接人工预算——直接人工需求计划	(254)
21	费用预算应用	(255)
21.1	费用预算概念——费用内涵不统一	(255)
21.2	费用预算意义——谨慎计划各项费用是重要的	(256)
21.3	费用预算内容——可以是全部费用的预算	(256)
21.4	制造费用预算——大部分不是直接用于产品生产的费用	(256)
21.5	销售费用预算——控制销售费用支出的有效手段	(258)
21.6	广告费用预算——企业投入广告活动的费用计划	(259)
21.7	管理费用预算——属于不可控制成本	(260)
22	成本预算应用	(261)
22.1	成本预算概念——比较一致的观点	(261)
22.2	成本预算作用——成本管理的重要环节	(262)
22.3	成本预算内容——简单分为两类	(263)
22.4	成本预算编制流程——方方面面的说法	(263)
22.5	成本预算编制方法——弹性成本预算的编制方法	(264)
22.6	目标成本预算管理——几个主要步骤	(264)
23	资本预算应用	(265)
23.1	资本预算概念——专家观点	(265)

23.2	资本预算作用——便于全过程控制	(266)
23.3	资本预算特征——具有其自身的特点	(266)
23.4	资本预算原则——几个具体原则	(266)
23.5	资本预算内容——几个主要方面	(267)
23.6	资本预算流程——几个主要步骤	(267)
23.7	资本预算方法——决策分析评估方法	(269)
23.8	资本预算管理——一个管理体系	(272)
24	财务预算应用	(273)
24.1	财务预算概念——以财务控制为基础	(273)
24.2	财务预算作用——总预算的作用	(273)
24.3	财务预算特点——优点和缺点并存	(274)
24.4	财务预算内容——几项主要内容	(274)
24.5	财务预算编制——几项主要预算的编制	(275)

操作图表

25	操作简图	(277)
25.1	预算管理体系图	(277)
25.2	传统的全面预算体系图	(278)
25.3	创新的全面预算体系图	(279)
25.4	全面预算管理支撑作用的流程图	(279)
25.5	全面预算管理流程图	(280)
25.6	全面预算管理的组织体系框架图	(280)
25.7	全面预算管理主体体系图	(281)
25.8	全面预算管理体系框架设计的动态描述图	(282)
25.9	全面预算管理理念体系图	(282)
25.10	全面预算管理指标体系图	(283)
25.11	中国粮食企业全面预算管理指标体系图	(283)
25.12	以现金为核心的预算管理流程图	(284)
25.13	全面预算管理目标确定流程	(285)
25.14	全面预算执行系统图	(285)
25.15	全面预算执行控制流程图	(286)
25.16	全面预算事前和事后控制图	(287)
25.17	全面预算调整的程序图	(288)
25.18	公司战略与预算的关系图	(288)

25. 19	企业战略预算管理图	(289)
25. 20	生产预算流程图	(290)
26	操作简表	(290)
26. 1	传统的全面预算体系表	(290)
26. 2	创新的全面预算体系表	(291)
26. 3	全面预算管理体系框架静态描述表	(291)
26. 4	基于平衡计分卡预算指标体系表	(292)
26. 5	企业综合绩效评价指标及权重表	(294)
26. 6	企业管理费用责任划分表	(295)
26. 7	全面预算运行流程图	(296)
26. 8	不同模式下全面预算编制流程比较表	(296)
26. 9	全面预算考评计分一览表	(298)
26. 10	年度预算完成质量评分标准表	(298)
26. 11	三泰采煤厂月/季/年收入预算指标完成情况表	(302)
26. 12	三泰采煤厂预算责任指标完成情况表	(302)

实施基础

1 预算

1.1 预算概念——实施战略目标的控制工具

1. 原意是“袋子或公文包”

中外学者大多认为：“预算”（budget）一词起源于法文 bougette，意思是用皮革制成的袋子或公文包。

2. 西方国家比较典型的观点

关于预算概念的理解，人们从不同的角度加以界定，形成了各种不同的认识。西方市场经济发达国家比较典型的观点有：

（1）克里斯·阿吉里斯（Chris Argyris）把预算定义为一种由人来控制成本的会计技术。

（2）哈罗德·比尔克曼（Harold Bierman）则认为有两类预算：一类为预测，告诉经理人员他在未来将可能处于何种地位；另一类为标准，告诉经理人员预定的效率水准是否已经维持或达成。

（3）弗雷姆根（Fremgen）认为预算是一种广泛而协调的计划，以财务条件来表达。

（4）查尔斯·T. 霍恩格里（Charles T. Horngren）认为预算是行动计划的数量表达。

（5）格伦·A. 韦尔什（Glenm A. Welsh）则认为企业预算是一种涵盖未来一定期间内所有营运活动过程的计划，它是企业最高管理者为整个企业及其各部门预先设定的目标、策略及方案的正式表达。

3. 国际注册内部审计师协会采用的观点

中国内部审计协会编著的国际注册内部审计师考试指导用书《管理控制和信息技术》：预算是行动计划的一种数量表达方式。它有助于协调组织各个部门的不同行动，决定组织自愿地有效分配。预算是一个体系，它包括总预算和局部预

算。预算是企业计划的基本工具，也是企业经营控制的基本依据。制定预算既应当严格，又应当具有适当的弹性。但预算应当具有积极性，也就是预算的主要指标应可能较历史状况有所提高。这是因为，预算中应当包括解决历史数据中存在的一些问题，如使员工的积极性得到进一步的提高等。因此，预算业应当是建立在全员认同的基础上的。

4. 会计词典的解释

预算一词，依据会计词典的解释为：将来经营的准绳，并用于控制将来营运进行的一种财务计划；任何未来成本的估计；任何有关人力、物力及其他资源运用的有系统的计划。

5. 中国政府两权威部委的要求

财政部颁布的《关于企业实行财务预算管理的指导意见》（2002年4月10日财企[2002]102号）：企业财务预算是在预测和决策的基础上，围绕企业战略目标，对一定时期内企业资金取得和投放、各项收入和支出、企业经营成果及其分配等资金运作所作的具体安排。

国资委颁布的《中央企业财务预算管理暂行办法》（国务院国有资产监督管理委员会令 18 号）：财务预算是指企业在预测和决策的基础上，围绕战略规划，对预算年度内企业各类经济资源和经营行为合理预计、测算并进行财务控制和监督的活动。

6. 中国学者的不同诠释

王化成等人编著的《全面预算管理》：预算是在预测的基础上，为了实现特定目标，以一定的方式对企业未来的生产经营活动所作的数量说明。为理解上述概念，应注意以下问题：（1）预算是包括财务预算在内的全面预算；（2）预算既可以用价值形式来反映，也可以用其他数量形式反映；（3）预算应该有明确的目标；（4）预算以预测为前提。

杜胜利著的《管理前沿：价值管理系统框架模型》：预算是企业经营活动的数量计划，它确定企业在预算期内为实现企业目标所需的资源和应进行的活动。预算是一定涉及未来的，是在对未来科学预测基础上确定的未来的行动方案。预算是一定涉及行动的，通过公司全体行动实现设定的目标，预算过程中始终贯穿着价值和行为的双重管理。预算必须具备关于个人或团体行动原因的要素，预测和规划必须同行为动因激励相连接，才能有效实施。预算是通过货币计量形式表现的数量计划。

史习民主编的《全面预算管理》：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。

侯龙文、侯岩、何英编著的《现代全面预算管理》：预算就是企业经营计划以及预期经济活动的一种货币数量表现，是指企业在科学地对内外部各因素进行分析和预测的基础上，用价值量和实物量等多种形式将决策的目标具体地、系统

地反映出来的企业未来一定时期经济活动的一系列目标和规划。它既是经营决策的具体化，又是企业控制生产经营活动的重要依据。

中天恒会计师事务所编著的《审计咨询与服务案例分析》：预算是在科学的生产经营预测与决策基础上，用价值和实物等多种形态反映企业未来一定时期内的生产经营及财务成果等一系列计划与规划。

中国电力企业预算编制手册中解释为：预算就是用货币来计量，将决策的目标具体地、系统地反映出来。简而言之，预算就是决策的具体化。

7. 实施战略目标的控制工具

中天恒 3C 框架认为：虽然在不同时期、不同的领域、不同单位、不同的人对这个“袋子或公文包”的定义也有所不同，但大多是把预算与控制联系在一起的。国外学者克里斯·阿吉里斯（Chris Argyris）把预算就定义为一种由人来控制成本的会计技术。国际注册内部审计师协会采用的观点为：预算是企业计划的基本工具，也是企业经营控制的基本依据。会计词典将预算解释为将来经营的准绳，并用于控制将来营运进行的一种财务计划。国资委颁布的《中央企业财务预算管理暂行办法》（国务院国有资产监督管理委员会令第 18 号）：财务预算是指企业在预测和决策的基础上，围绕战略规划，对预算年度内企业各类经济资源和经营行为合理预计、测算并进行财务控制和监督的活动。

中天恒 3C 框架在认真研究古今中外学者关于预算定义的基础上，总结预算管理丰富的实践，认为预算是战略目标的具体化，是全面控制的工具，是业绩考核的重要标准。简单地说，预算就是实施战略目标的控制工具。本定义强调了以下几点：

预算以战略为导向。预算用来分配企业的财务、实物及人力等资源，以实现企业既定的战略目标。企业可以通过预算来监控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。

预算与控制相联系。这是大家比较一致的观点，这里强调的是控制中天恒提出的全面控制观念。预算控制不仅要支出进行财务控制，而是要从战略目标制定到业绩考核所有经营活动的全面控制。

预算与业绩考核挂钩。这可以使预算落到实处，使企业的战略、预算和业绩三者真正形成闭环系统，是一个密不可分的有机整体。企业的经营管理是一个复杂系统，预算真正要发挥其辅助战略目标实现的作用，不但要考虑所有直接影响公司经营业绩的因素，而且更为重要的是要与企业经营业绩管理体系和考评体系相结合，形成一个完整的、广义的企业预算控制系统。

预算是工具。这强调了预算不等于计划，不同于预测，也不是预算管理，不能定义为活动或过程。当然，这个工具，管理者可当做管理工具。

1.2 预算特点——预算的本质就是控制

1. 两种不同的组合

杜胜利著的《管理前沿：价值管理系统框架模型》一书认为预算具有下列特