

美国联邦预算制度对国有企业全面预算管理的启示

<http://www.criifs.org.cn> 2007年9月29日 龙小兵

美国的联邦预算是由国会和政府共同负责。在政府内部，公共预算由总统直接管辖的管理与预算办公室（OMB）和财政部来承担，二者之间并不存在隶属关系。OMB的主要职责是：（1）在国家的财政和经济政策上向总统提供咨询；（2）编制联邦预算草案和中长期财政计划方案；（3）监督行政部门的预算执行情况；（4）起草有关行政命令和公告。财政部则主要负责收入概算和税收等日常事务。而隶属于国会的国会预算办公室是个附属机构，没有审批权。总统预算建议的编制工作，在新的财政年度开始前18个月左右，即要着手进行。总统的预算建议虽然主要是为国会确定下一年的财政拨款而作，但实际至少涵盖今后4年的预算计划，并且可能包括对现年度某些计划拨款强度的调整。根据法律规定，在每年1月第一个星期一和2月第二个星期一之间，总统向国会提交下一个财政年度的联邦财政预算建议。国会参众两院分别设有自己的预算委员会和拨款委员会，各预算委员会每年对总统提出预算建议至少要作两次决议。国会对预算的审议和批准大体分为两个阶段，第一阶段为预算审议通过阶段，第二阶段为完成立法程序阶段。公共预算正式开始执行以后，在执行的过程中如需要追加支出，必须经过国会通过立法修正案。美国公共预算的监督分为内部监督和外部监督两种。每个联邦部门都有自己的内部监督机构，由本部门的财务领导负责。同时，OMB有权检查所有联邦机构的账目。为了防止公共领域里的权力滥用，美国于1978年成立了总检察官办公室。总检察官经国会批准后由总统任命，有权查阅被审计部门的所有文件，各部门的各类人员必须回答总检察官提出的所有问题。

现阶段大部分国有企业正在推行全面预算管理，全面预算管理的精髓就在于对分部责任进行集中控制，使得权力分散与透明，管理透明，以控制权力寻租和领导根据个人好恶进行的随意性决策。但是，国有企业从计划体制下的统收统支到后来的承包制，都没有过真正意义上的预算管理，预算管理的基础十分薄弱。全面预算管理起源于美国联邦预算，笔者通过对美国联邦预算制度的分析以期对国有企业开展全面预算管理有所启迪。

### 一、全面预算管理应有严格的管理体系

美国联邦预算的制定、执行、监督等都有严格的组织保证，全面预算管理工作能否做好也依赖如此。一般来说，预算管理体系大致包括四个部分：预算管理机构：该机构由企业的最高管理层，预算的高级管理人员及会计部门组成。企业编制计划和预算的起点是战略，最高管理层就是负责提出企业的战略方针，以保证预算内容符合公司的管理目标，并履行对预算的最后的批准责任；预算的高级管理人员则参与预算讨论会议，为企业制定有关预算管理的流程；而会计部门则是专门为预算提供专业性建议及支持。

预算编制管理：在进行预算编制之前要对企业的发展和规划有一个明确的概念，同时假设一些

与企业运营有关的事项，之后确定预算单位。预算编制可以采用自上而下、自下而上或上下结合的主动参与性编制方法，具体有静态预算、弹性预算、滚动预算和零基预算等。预算的执行与控制：预算的执行必须以预算为标准进行严格的控制。预算控制的标准就是预算编制产生的各级各类预算指标，即经营预算、资本支出预算和财务预算。预算的执行与控制是整个预算管理工作的核心环节。预算的考评体系：建立相应的考评体系，特别是对中高级管理人员的业绩评价更能起到激励作用，从而令其更有效率地为企业工作。预算考评的内容包括对预算的执行情况进行考评，监督预算的执行、落实，加强和完善企业的内部控制。

预算管理机构的设置，现阶段可以：(1) 设立预算委员会，作为预算管理的最高权力机构；(2) 设置预算管理办公室，挂靠财务部，是公司预算委员会的办事机构；(3) 设置价格委员会，负责制定并实施供销价格和转移价格的政策；(4) 设置业绩考核委员会，挂靠人力资源部，负责业绩考核、制定和实施奖惩制度；(5) 内部审计除对预算执行结果进行审计外，还应对相应的预算进行审计，而且为了充分发挥内部审计的作用，内部审计部门应制定和遵循审计规则、职业道德和惩戒措施；(6) 财务部门在预算编制之前至少要有资金分配和现金收支制度。

## 二、全面预算管理应体现全员参与，建立压力传递机制

美国联邦预算在长时间的审议过程中，为选民和纳税人提供了广泛参与的机会和充分透明的知情权。按照现代组织行为观，全面预算管理的核心就在于全员参与。全员参与预算过程，实际上就是企业各部门协调行动，科学配置企业资源的过程。有的企业反映预算编制容易执行难，就是说各部门经常会拿着分管厂长经理的条子来财务部门“处理特殊情况”，使财务部门很为难，各部门从局部考虑的意见可能都有道理的，但集中起来可能就会使总目标无法实现。在这种情况下只靠财务部门坚持是“顶不住”的。如果建立“全员”参与的制度，通过一定的程序，让各部门把变化的情况一起放到桌面上，便可以分清“轻重缓急”，达到资源的有效配置和利用。

全员参与预算过程的另一层含义，是指“目标利润”或“目标成本”的层层分解“，人人肩上有指标”，让每一个参与者学会算账，建立“成本”、“效益”意识，这是我国企业管理“群众路线”传统的延续，在实践中取得了相当的成功。参与制预算使处于较低层的成员有可能站在较高层看待企业的命运和前途，感受到自己工作对企业的作用和影响，从而增强责任感，激励他们承担更重的任务，为企业整体的目标贡献自己的力量。当然这种“压力传递”和“提高责任感”的效果能否达到，关键在企业高层领导对预算作用的认识和宣传教育引导工作。

## 三、全面预算管理应具有完整性，贯穿于企业管理的各个方面

美国联邦预算的一个特点就是完整性。开展全面预算管理，是企业强化经营管理，增强竞争力，提高经济效益的一项长期任务。因此，开展全面预算管理应使其具有完整性，以贯穿于企业管理的各个方面，实现四个结合：

第一，要与实行现金收支两条线管理相结合。预算控制以成本控制为基础，现金流量控制为核心。只有通过控制现金流量才能确保收入项目资金的及时回笼及各项费用的合理支出；只有严格实行现金收支两条线管理，充分发挥企业内部财务结算中心的功能，才能确保资金运用权力的高度集中，形成资金合力，降低财务风险，保证企业生产、建设、投资等资金的合理需求，提高资金使用效率。

第二，要同深化目标成本管理相结合。全面预算管理直接涉及到企业的中心目标——利润，因此，必须进一步深化目标成本管理，从实际情况出发，找准影响企业经济效益的关键问题，瞄准国内外先进水平，制定降低成本、扭亏增效的规划、目标和措施，积极依靠全员降成本和科技降成本，加强成本、费用指标的控制，以确保企业利润目标的完成。

第三，要同落实管理制度、提高预算的控制和约束力相结合。预算管理的本质要求是一切经济活动都围绕企业目标的实现而开展，在预算执行过程中落实经营策略，强化企业管理。因此，必须围绕实现企业预算，落实管理制度，提高预算的控制力和约束力。预算一经确定，在企业内部即具有“法律效力”，企业各部门在生产营销及相关的各项活动中，要严格执行，切实围绕预算开展经济活动。企业的执行机构按照预算的具体要求，按“以月保季，以季保年”的原则，编制季、月滚动预算，并建立每周资金调度会、每月预算执行情况分析会等例会制度。按照预算方案跟踪实施预算控制管理，重点围绕资金管理和成本管理两大主题，严格执行预算政策，及时反映和监督预算执行情况，适时实施必要的制约手段，把企业管理的方法策略全部融会贯通于执行预算的过程中，最终形成全员和全方位的预算管理局面。

第四，要同企业经营者和职工的经济利益相结合。全面预算管理是一项全员参与、全面覆盖和全程跟踪、控制的系统工程，为了确保预算各项主要指标的全面完成，须制定严格的预算考核办法，依据各责任部门对预算的执行结果，实施绩效考核。可实行月度预考核、季度兑现、年度清算的办法，并做到清算结果奖惩坚决到位。把预算执行情况与经营者、职工的经济利益挂钩，奖惩分明，从而使经营者、职工与企业形成责、权、利相统一的责任共同体，最大限度地调动经营者、职工的积极性和创造性。

#### 四、预算的执行应公开透明，防止预算道德风险

美国联邦预算的一个最鲜明特点就是公开性。全面预算的编制与执行也应强调其公开性，防止预算道德风险。其一是在预算编制上公开。公开透明的预算编制可以成为逐渐减少信息不对称的工具，在不断进行的上下级交流沟通中，上级可能对下级的情况有更深入的了解，预算会逐渐科学化合理化，从而更好地发挥管理控制作用。

其二是在预算的执行上，特别是在资金预算的执行上，如不分散权力，公开透明，极易产生道德风险。资金预算执行可采用如下形式：资金按照“统一调度，分块负责”的原则进行管理。

#### 五、全面预算管理应强调战略性，要推行滚动预算

美国联邦总统预算，涵盖四年规划。全面预算管理也应强调其战略性，在编制预算时需考虑企业的中长期目标，并编制滚动预算，保证目标的实现。

1、企业战略决定年度预算导向和预算主指标。具体来说，规模扩张型战略，其导向更侧重于市场占有率或销售增长率等指标；而成熟型企业的预算导向及年度预算编制起点则更强调利润及其实现，并以资产报酬率、资本报酬率、产品毛利率、息税前利润及其增长率等作为具体目标确定的对象。

2、企业战略决定年度预算目标。企业战略方向及预算目标导向明确后，企业战略还必须为年度预算目标的初步确定提供支持。预算目标可采用标杆法、持续改善法、创新性持续改进法等方法来

确定。

3、企业战略确定预算控制边界。预算控制不可能涵盖企业集团的方方面面，所以总部在确定预算控制时，都会将预算控制置于重点企业或部门，而对于非重点企业或部门，预算管理可能采用较为粗放的政策。为修正战略，保证实现预算目标，应提倡滚动预算。第一次编制年度预算，应细编初始月份的预算，以后每月细化下月预算。

## 六、全面预算管理应有严格的考评机制

实践证明，任何好的方案，如果缺乏有效的监督，就很难达到预期的目的。因此，对预算管理而言，应采取有力的监督手段和保障措施。

1、建立关键业绩考核体系，形成责、权、利相结合的机制。建立关键业绩考核体系，就是根据企业全面预算目标，结合各级部门领导岗位的责、权、利，运用价值分解的原理和目标管理办法，自上而下，把全面预算目标层层分解，设置关键业绩的具体指标目标，形成用制度安排岗位，按岗位确定人员的机制，每一个岗位必须做到责任明确，岗位之间界限清楚，任何一个部分出现问题，都可以找到相应的责任人的全面预算管理平台。同时，将各级部门岗位的薪酬与关键业绩指标完成情况挂钩，使各层次的职工共同为实现预算目标而努力。

2、实施重点业务预算控制和现金流量控制。企业的重点业务（如销售收入、采购、成本费用等）预算是否得当，关系到整个预算的合理性和可行性，所以预算内容上必须以重点业务的预算为核心。现金流量预算则是企业在预算期内全部经营活动和谐运行的保证，否则，整个预算管理将是“无米之炊”。在企业预算管理中，特别是对资本性支出项目的预算管理，要坚决贯彻“量入为出，量力而行”的原则。

3、加强信息反馈控制。建立多层次预算管理跟踪报告制度，按照预算内容的重要程度不同，分别报送日报、周报、月报、季报、年报，各预算职能部门对归口预算目标进行定期跟踪分析、控制，预算管理委员会定期组织各公司面对面检查预算执行情况，寻找预算执行工作中存在的问题，提出整改措施。

## 七、全面预算管理应刚柔相济，兼顾效益与效率

美国联邦政府预算编制时间长，遇到新问题时变动预算难度大，效率低，这对于企业开展全面预算管理是致命的缺陷。因此，实行全面预算管理就应刚柔相济，使预算管理机制高效运行，真正做到人尽其事、地尽其利、物尽其用、时尽其效，达到兼顾效益与效率目的。刚是指制度管理，在预算管理中就是要硬化预算约束，严格预算执行。通过制度化约束使员工明确知道预算目标是什么，实现目标的过程中应该做什么，不该做什么。这在前面已多有论述，主要是通过细化预算、严格执政和有力监督来达到。柔是指充满人情味的人本管理。预算管理也应提倡人本主义，通过人本管理的内在激励，使员工自觉自愿地执行预算，达到事半功倍的效果。搞好柔性管理，一是要适当的授权。通过适当的授权，员工会感到自己受到重视，并因为拥有了一片可以由自己控制的领域而产生高度的事业心和责任感，而且预算管理本身就蕴涵着“权利共享前提下的分权”这一哲学思想。通过事权和财权的下放，监督权和处置权的集中，实现分权与集权的统一，达到“分散权责，集中控制”的目的。因此编制预算时，将有关事权和财权通过制度和责任的细化层层下放到各执行单位，由执行单位掌握；而监督权和处置权则集中于预算管理委员会。一方面可以让总经理“按例

外原则”管理，提高工作效率，另一方面激励员工更为负责地执行预算，促进预算目标的实现。二是要创造适宜的环境。著名社会心理学家列温（Lewin）指出人的行为是个人因素与其所处的环境因素的综合效应。在企业管理中，管理者要时刻注意营造一种适宜于引发广大员工激情的环境，从而达到提高效率，促进生产的效果。因此在预算管理中不仅要激发员工的积极性和热情，而且要建立一种与之相适应的互相关心与帮助、彼此尊重与信赖的有利于预算管理开展的环境，让员工切实感到自己是企业的主人，认同所执行的预算，把预算当成是自己的预算。

文章来源：事业财会                      （责任编辑： XL）