

浅谈全面预算管理的组织体系构造与保障

刘建柱, 陈海兵

(青岛钢铁控股集团有限公司 财务处, 山东 青岛266043)

摘要: 全面预算管理是将企业的决策计划目标及其资源配置以预算的方式加以量化, 并使之得以实现的一种企业内部管理活动或过程的总称。企业实施预算管理是提高企业整体管理水平的重要手段。从全面预算管理的作用与职能, 管理体系的构造, 全面预算管理编制的内容、原则、程序, 全面预算管理的保障制度等方面进行了介绍。

关键词: 全面预算管理; 组织体系; 预算编制; 保障制度

中图分类号: F270.7 文献标识码: A 文章编号: 1004-4620 (2006) 05-0081-04

1 全面预算管理的含义与本质

全面预算管理作为一项科学的控制行为, 将企业的决策计划目标及其资源配置以预算的方式加以量化, 并使之得以实现的一种企业内部管理活动或过程的总称。它具有“全面、全额、全员”的特征, 是一种把所有部门、所有人员, 所有环节都纳入预算管理体系的全过程、全方位的管理模式, 也是一种整合企业实物流、资金流、信息流和人力资源流要求的经营指标体系。

企业实施预算管理是提高企业整体管理水平的重要手段。预算管理的起点是企业的未来的发展战略, 核心在于对企业未来的行动进行事先安排和计划, 对集团企业内部的各种资源进行分配、考核和控制, 使企业按照既定目标行事, 从而有效实现企业发展战略。事实上, 全面预算管理是企业战略实施的保障与支持系统。战略管理在任何一个现代企业都应该居于核心地位, 其他的系统管理都要服从、支持企业战略的需要。缺乏战略引导性的预算是没有灵魂的预算, 难以提升企业的核心竞争力和企业价值; 而没有预算支撑的战略是不具操作性的空洞的战略。预算对战略实施非常重要, 因为预算是配置资源的具体计划, 是监测业务运行的过程, 是其向实现长期战略目标推进的工具, 是考核业绩的重要尺度。

2 全面预算管理的作用与功能

2.1 全面预算管理的作用

(1) 开展全面预算管理能够改善单位管理决策。通过全面预算的编制, 单位各方面的安排得以具体量化的展现, 为单位决策提供了科学、精确的支撑; 通过全面预算的执行控制, 为单位决策的实现提供了有力的保障; 通过全面预算管理使单位各层次进行决策的权责关系更加明确, 决策的做出与决策者联系更加紧密, 决策的水平得到明显提高。

(2) 全面预算管理进一步落实了目标责任。全面预算管理是对单位整体经营活动的一系列量化的计划安排, 通过量化的表格明确了单位中各层次的权限与职责。全面预算的有效推行将为单位各部门确定具体可行的努力目标, 并通过控制和考核将目标责任落到实处。

(3) 全面预算管理的实施加强了单位的过程控制。全面预算使过程控制从原来的单纯控制业务结果、时间节点或单纯控制业务经费, 变为对业务结果、时间节点与业务经费相结合同时进行控制。

(4) 开展全面预算管理能够提高单位管理水平。预算管理能将企业资源加以整合与优化, 通过内部化来节约交易成本, 达到资源利用效率最大化。通过预算体制的设立可以更好地解决单位中组织设计的问题, 促进单位各职能部门、各工作环节的沟通与协调, 优化业务活动安排与财务资源的配置, 提高工作效率。

(5) 全面预算管理有利于提高单位经济效益。单位通过全面预算管理在经营、投资、筹融资等业务领域的实施可以优化资源配置，提高工作效率，监测业务运行过程，规避运行风险，降低运行成本，达到提高经济效益的目的。

(6) 全面预算管理加强了自我控制。预算管理是一种控制机制，预算作为一根“标杆”，使所有预算执行主体都知道自己的目标是什么、应如何去完成预算，预算完成与否如何与自身利益挂钩等，从而起到一种自我约束和自我激励的作用。

2.2 全面预算管理的职能

(1) 规划职能：全面预算的实施是各单位配置资源的基础，使各单位能够更好地进行本单位收支的安排和管理。经过对单位运营的规划、分析和数量化的预算编制，使各单位对一定时期内的经营状况有基本明确的预计，对收支进行充分的安排，对盈利的模式和规模进行量化的管理，按照战略保持各方面均衡平稳的增长。

(2) 沟通职能：全面预算管理可以实现单位与环境的沟通、日常经营与单位战略的沟通，是各单位对管理系统的一种制度安排；通过实施全面预算管理，明确单位中决策层、经营层、各部门乃至各个员工的责、权、利关系，准确定义它们各自的权限空间和责任区域，减少操作中的隔阂；全面预算管理的实施将促进各单位现代单位制度的建立和法人治理结构的完善。

(3) 协调职能：通过预算编制协调单位各项职能的实现，协调单位各部门的工作，协调单位对资源进行统一安排，达到最优配置。明确未来的具体目标，统一管理思想，并通过预算的分析调整达到利润最大化。

(4) 控制职能：全面预算将各单位的人力、物力、财力、信息等进行统筹规划、协调安排，将业务事项与经费安排捆绑在一起，使所有预算执行主体都知道自己的目标、目标实现情况、努力方向及目标实现与否的利益结果，为各单位对供、产、销、人、财、物实行全方位的控制、评估及信息反馈提供标准，各单位通过全面预算监测业务运行过程，继而保障单位战略的实现。

(5) 激励职能：全面预算为考核评价各责任层次工作业绩提供了依据，预算指标是业绩奖惩的标准及激励和约束制度的重心，各单位应定期或不定期以预算为依据对各职能部门（员工）所承担的经济责任和工作任务的完成情况进行检查考评，并根据结果实施奖励、激励，以确保总目标的实现。

3 全面预算管理体系的构造

全面预算管理的基本组织体系包括以下三部分：基于管理层面的预算管理委员会；基于指导和协调层面的预算管理工作组；基于实际操作层面的预算管理工作小组，还有各部门的预算管理专员。

预算管理委员会是实施全面预算管理的最高决策和管理机构，以预算会议的形式审议出资者各所属单位的预算草案，该委员会是董事会的一个专门委员会，主任由董事长或总经理兼任，委员由董事会其他成员兼任，分管财务的高层管理人员兼任执行委员。

预算管理工作组负责日常预算事务的处理，由分管财务的高层管理人员兼任办公室主任，成员由财务、人事、行政等各部门负责人兼任，预算的日常管理工作由办公室成员单位具体负责执行。各实体单位设预算工作小组，组长由各实体单位财务负责人兼任，成员由各实体单位部门负责人兼任。

实体各部门要设置专门的预算管理员，形成预算管理网络体系。预算管理专员负责本预算单位预算方案的编制、本部门预算考核方案的设计和考核、预算台账的记录、预算执行的控制和预算执行结果的分析、报告，配合预算管理办公室和预算管理工作小组的其他工作。

4 全面预算管理编制的内容及措施

一套完整的预算管理体系，至少应该包括以下内容：编制预算管理纲要、预算程序、预算内容、原则；提供预算编制指导，尤其解释费用成本项目及各项的预算计算方法；确定预算调整的具体条件，规定实行

奖惩的具体办法；制定各部门编制预算所需要的预算表格。

(1) 树立正确、科学的全面预算管理理念。即全面预算管理是一种使企业资源取得最佳生产率和获利率的管理模式。在预算管理的流程上，预算管理作为一种全面管理行为，必须由公司的最高管理层进行组织和指挥，由各级业务及其他专业管理部门来编制并执行预算。

(2) 实现企业战略与预算管理的对接，以预算实现战略思想，但也必须明确两个问题：企业战略必须是具有指导性和可操作性的；企业战略与企业预算间的连接关系必须是清晰的。

(3) 预算编制兼顾刚性原则与弹性原则。面向市场做预算要求编制的全面预算指标具有一定的弹性，以适应市场的变化，而在全面预算的执行和考核过程中，又必须严格控制，因此，在全面预算的编制和执行过程中必须强调全面预算的刚性原则。

(4) 强化全面预算管理控制和考评环节，实施重点业务预算控制和现金流量控制。企业的重点业务预算是否得当，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。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。

(6) 加强信息反馈控制。建立多层级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。

5 全面预算编制的原则和程序

5.1 编制预算时应遵循的原则

集团公司为合理配置本企业财务资源，在编制预算前，首先由集团财务部门根据公司的中长期发展规划和战略发展要求，明确各单位的发展方向，制订预算编制原则。预算编制原则一般包括：

(1) 确定成本费用控制重点。针对公司以往成本费用控制的薄弱环节，提出预算年度的控制要求。

(2) 确定投资方向。符合集团公司战略发展方向的产业和核心企业，在基建投资、固定资产零星购置、融资规模上都应给予支持，也允许个别企业的管理费用在上年度基础上有所突破，但前提是营业收入要比上年度有大幅度增长；凡不符合集团公司重点发展的产业或行业，原则上不追加投资，其投资安排以当年的折旧来源为限，维持简单再生产，资金以上缴为主。

(3) 保证预算的严肃性。要求各单位的主要负责人对预算的严肃性负责，确保预算编制在“资料收集——审查汇总——调整抵消——结果确认”全过程中做到“全面、准确、有序、合理、合规”。

(4) 盈利企业要增利、亏损企业要减亏、费用单位要节约。

5.2 预算编制程序

(1) 企业集团董事会(或总经理办公会)根据长期规划，提出一定时期的总目标，包括投资、收入、利润、人员，资产购置等主要经营目标；(2) 企业集团本部各业务部门编出销售、生产、开发和财务等预算；(3) 下属企业根据集团公司下达的规划目标编制预算草案；(4) 综合部门协调、平衡各级预算，汇总出企业的总预算；(5) 总预算经过预算委员会讨论批准，并报告董事会(或总经理办公会)讨论通过后形成集团公司的执行预算，下达给各部门和下属企业控制执行。(6) 全面预算管理所有部门编制成本费用预算、人员预算、投资预算、部门费用预算；经营部门编制收入预算、产品预算、生产预算、项目预算；财务部门编制资产负债预算、财务指标预算、资本预算、现金流量预算。

成本费用预算包括营业成本预算、制造费用预算、经营销售费用预算、财务费用预算、管理费用预算、维修费用预算和职能部门费用预算。

收入预算包括主营业务收入预算，其它业务收入预算，营业外收入预算，投资收入预算，其它投资收入、投资处理盈利和亏损预算。

资产负债预算包括对外投资预算，无形资产和递延资产购建预算，固定资产增减分类预算，固定资产零星购置、固定资产报废预算，基本建设预算，往来款项预算，借款和债券预算。

部门费用预算一般由各职能部门根据各自在预算年度应完成的任务来确定费用基数，负责本部门费用预算编制和上报。财务部门以上年实际数为基础，综合预算年度的任务量再进行调整。

财务指标预算：财务指标有简单的，如净利润、管理费用等，这些指标从会计报表中直接可以得到，它提供的实际上还是会计信息；而有些指标是复合的，如投资资本回报率、资本金回报率、自由现金流、息税前营业利润、有息负债率等，这些指标不能直接从会计报表中获取，需要经过几个财务指标的对比计算才能得出，它体现出的是财务信息。把这类指标也列入预算，能考核和分析企业的投资回报情况、企业能支配的现金流量情况、经营利润完成情况、负债情况等，它比单纯的报表数字更有比较和考核意义，可以较为全面地了解 and 掌握企业的财务状况和获利能力。

现金流量预算主要包括预算经营活动、投资活动、筹资活动产生的现金流入和现金支出；在现金流入和支出保持平衡的前提下，要求经营活动产生的现金净流量保持正数。通过现金流量预算，掌握现金流动信息，平衡资金余缺，提高资金利用效率，保证企业各项业务的正常开展，降低债务及资产负债率。

6 全面预算管理的保障制度

全面预算管理编制的主要依据包括以下几方面：国家的有关方针、政策，国内外经济环境及消费市场发展趋势；董事会确定的经营发展规划，阶段性经营目标及经营策略；过去年度的实际经营情况及本年度预计的内外部变化因素。

预算调整。预算文件一般在每年的10月下达，编制基础是当年的1-9月的实际完成情况，后三个月采用预测数。预算编制单位在规定的时间内上报预算后，可能有一部分企业预算编制不符合总部要求，有的是技术上的，但更多的是费用控制、收入、利润等指标达不到总部要求，这就需要各部门主管花费大量的精力，分析各单位的预算和会计报表，必要时还要到单位核对有关的数字，了解情况，力争使预算接近实际。

下达目标责任书。各单位和部门的预算经过多次修改达到总部要求后，由其签章确认，总部下达预算批准意见。批准的预算要以目标责任书的方式固定下来。目标责任书中一般包括业务量、营业收入、营业利润、净利润、管理费用、资产优化、财务管理等指标，对应收账款和存货较多的公司，应增加周转次数等指标。

全面预算管理的控制及考核。预算一经董事会确定，即签约执行。各公司经过层层分解落实到企业、部门、个人。为保证预算的实施，实行预算跟踪、分析和考核。（1）预算跟踪。各职能部门对部门的预算目标进行定期跟踪、分析、控制。每月通过对子公司及控股公司经济数据的对比，进行运行情况分析；每届半年，预算领导小组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的问题，提出措施，建议集团及时将预算执行情况报集团董事会，由集团董事会审议。（2）预算修正。由于受特定外部经济环境及内部经营活动变化的影响，使预算不可能执行或难以执行时，二级预算单位应在规定时间内书面报告集团预算工作小组，经预算工作小组审核并提出修正意见报预算领导小组审核后由董事会审议决定。（3）预算考核。为保证预算的严肃性，集团对子公司主要经营者考核的主要依据是预算的完成情况。预算考核中以完成利润和国有资产保值增值指标为主，并注意审查利润和资产、权益质量。根据考核，实行有效的奖惩兑现。

为了检查预算的执行情况和执行结果，必须把预算的考核结果与各单位的工资、奖金挂钩，与经理的任免、升降、奖惩挂钩。考核一般一年两次。半年度考核一般以报表考核为主，发现没有按时间进度完成计划任务的单位要做重点分析，必要时要到公司调研，确属由于政策变化或非人为控制的因素导致公司不能按进度完成任务的，要调整计划。年终考核一般规模大、时间长，总部领导层要十分重视。一般应分以下几个步骤进行：

（1）成立考核机构。由审计、财务、人事(工资)、企业管理等部门联合组成考核组，审计部门作为牵头人。由于审计部门不参与预算编制，比较超脱，由其牵头考核，比较客观公正，也可发现预算中的不足，便于改进。三个部门的考核分工为：审计部门考核财务指标完成情况，财务部门考核财务基础管理工作，亦可以解释个别指标调整原因，人事(工资)部门考核工资和奖金等消费性基金支出情况，企业管理部门考核企业基础管理情况，如业务量指标等。

(2) 下发考核通知。考核机构成立后，以集团公司的名义，下发考核通知。通知中包括各家单位的具体考核时间、考核要求、需提供的资料及考核人员的分工。

(3) 现场考核重点。考核人员对照目标责任书，逐项检查，重点放在以下方面：资产质量检查，如对超过一年未收回的经营性债权，按其金额全额扣除考核利润，确认无效益的投资全额扣除利润，超过半年的存货（房地产开发企业除外）全额扣除利润；费用支出检查。检查交际费、差旅费、通讯费等经常性费用是否超支；消费性基金检查。检查工资、奖金、福利等消费性支出是否在控制范围内。

(4) 分析考核。在上述检查考核中，有以下情况的可以分析考核：因执行总部政策而使被考核单位减少收入的或增加支出的；总部政策发生变化，与预算口径不可比的；国家或政府政策发生重大变化，导致相关公司减少收入或增加支出的；市场发生重大变化非经营单位可以控制的，如上游产品的材料价格上涨，导致中下游产品成本上升、利润下降，且超过了预算预测范围的；发生人力不可抗拒因素，如洪水、地震导致企业停产、半停产等。被考核单位发生上述情况，在经营过程中，需及时书面报告，得到有关部门确认，在考核时，要提供充分依据，经考核人员确认后，可以增加考核分值。现场考核结束后，考核结果由各单位签章确认。

全面预算在年底前编制完成，是整个预算管理体系的第一步，具体的执行过程将贯穿整个企业存续过程，利用预算数字作为标杆，企业运营过程中是否出现偏差，要与预算作比较，分析出现或未出现偏差的原因，作为公司整体工作推进的基础，作为控制和考核的依据，但实际运营过程中，出现较大偏差时，需要在认真分析客观事实的基础上，经过预算管理委员会批准，做出适当的调整。由此可以看出，全面预算管理体系是一套完整的、与企业所有行为相关联的，实际执行性非常强的管理工具。

预算管理是一种涉及企业组织各个层面的责权利关系的制度安排，需要企业上下统一思想和认识，密切配合。首先，预算管理需要高层领导的重视和参与，否则，预算管理很难取得预期效果。其次，预算管理需要各部门的密切配合。最后，预算管理的成功需要全面提高财务人员素质。

预算管理不仅仅是财务部门的工作，但预算管理的核心是财务管理，它不仅要求财务人员熟悉本身业务，而且要能将财务管理和生产、营销管理密切结合、使财务管理真正落实到每一个具体环节，从而对财务人员提出更高的要求。同时，预算管理是一项庞大的系统工程，基础工作对于预算管理的信息成本的高低有重要影响。预算管理要求的基础工作包括岗位责任制的建立、生产技术标准和内部核算体系的完善等。企业各部门在生产、营销及相关的各项活动中，要严格地按照预算的具体要求，跟踪实施预算控制管理，及时反映和监督预算的执行情况。

[返回上页](#)