

试论企业财务在 预算管理中的作用

潘建娟

摘要: 为了促进企业建立、健全内部约束机制,进一步规范企业财务管理行为,最近,财政部提出了企业应当实行财务预算管理制度的指导意见。本文结合《关于企业实行财务预算管理的指导意见》,就集团企业财务管理部门在财务预算管理中的作用,以及目前存在的问题作了探讨。

关键词: 集团企业;财务管理部门;财务预算管理;作用;存在问题

中图分类号: F275 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2003)01-0019-06

为了促进企业建立、健全内部约束机制,进一步规范企业财务管理行为,最近,财政部提出了企业应当实行财务预算管理制度的指导意见。在《关于企业实行财务预算管理的指导意见》(以下简称《指导意见》)中指出:“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。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动所作的具体安排。”“企业应当重视财务预算管理工作,将财务预算作为制定、落实内部经济责任制的依据。企业财务预算由母公司组织实施,分级归口管理。”

参照《指导意见》,本文讨论集团企业财务管理部门在财务预算管理中的作用,以及集团企业目前财务预算管理上存在的问题。

一、财务部门在预算管理中的位置

建立健全集团公司企业财务预算的组织机构,既是财务预算管理的组织保证,也是管理的依据。在《指导意见》中,财政部特意指出了财务预算管理的组织机构问题,具体要求是:(1)企业法定代表人应当对企业财务预算的管理工作负总责。企业董事会或者经理办公会可以根据情况设立财务预算委员会或指定财务管理部门负责财务预算管理事宜,并对企业法定代表人负责。(2)财务预算委员会(没有设立财务预算委员会的,即为企业财务管理部门)主要拟订财务预算的目标、政策,制定财务预算管理的具体措施和办法,审议、平衡财务预算方案,组织下达财务预算,协调解决财务预算编制和执行中的问题,组织审计、考核财务预算的执行情况,督促企业完成财务预算目标。

组织体系是企业利润预算管理机制良好运行的基础环境,它一般由预算管理决策层、预

算管理职能部门和预算管理责任部门组成。预算管理决策层机构设置为预算管理委员会,由企业各部门的负责人参加,总经理直接领导。其主要职能是制定公司预算管理的发展方向、对目标利润进行预测、审批公司预算、协调各种预算事项等。预算管理职能部门机构设置为预算管理办公室,直接隶属于预算管理委员会,具体工作是进行预算的汇总编制和管理相关的日常事务。预算管理责任部门由公司各业务单位和职能部门组成,具体可按投资中心(如一个独立经营、具备经营和投资决策权的下属企业)、利润中心(如一个事业部)、成本中心(如一个执行单位)划分。它的职能是将预算指标具体落实到生产经营和管理中,并及时提供反馈。

作为企业财务管理部门,应该据此明确自己的具体职责,就是“在财务预算委员会或企业法定代表人的领导下,具体负责组织企业财务预算的编制、审查、汇总、上报、下达、报告等具体工作,跟踪监督财务预算的执行情况,分析财务预算与实际执行的差异及原因,提出改进管理的措施和建议。”

对企业财务管理部门而言,在具体业务操作中,其职能和职责应该包括:(1)对企业内部的各职能部门进行预算管理:企业内部生产、投资、物资、人力资源、市场营销等职能部门具体负责本部门业务涉及的财务预算的编制、执行、分析、控制等工作,并配合财务预算委员会做好企业总预算的综合平衡、协调、分析、控制、考核等工作。其主要负责人参与企业财务预算委员会的工作,并对本部门财务预算执行结果承担责任。(2)对企业下属执行单位进行预算管理:企业所属基层单位是企业主要的财务预算执行单位,在企业财务管理部门的指导下,负责本单位现金流量、经营成果和各项成本费用预算的编制、控制、分析工作,接受企业的检查、考核。其主要负责人对本单位财务预算的执行结果承担责任。集团公司企业中,还应该对具有控制权的子公司同时实施财务预算管理。

但是,预算管理的实践证明,仅仅有制度上的管理组织机构并不能解决操作上的问题。因此,对企业财务部门来说,应该提出的是“加快建立现代企业制度,积极探索企业资金集中统一管理的有效途径”的问题。目前,一些企业管理松散、漏洞很多,尤其在财务管理方面,多头开户、私设小金库、虚报利润、做假账、会计信息失真等现象依然严重。这些问题影响和制约着企业的健康发展,甚至滋生腐败和犯罪。推进国有企业的改革和发展,必须高度重视抓好企业的财务管理,真正把财务管理当做整个企业管理的核心,采取切实有效的措施,堵塞漏洞,规范制度,严格监管。

作为集团企业管理的核心在财务,财务的重点在资金。通过加强财务资金管理,尽快把企业的管理水平提高上去。认真分析一些企业在财务预算管理上存在的问题,主要不是制度不完善,而是执行不严,没有硬的约束。或者虽然有制度,但随意性非常大。出现这类问题的主要原因:一是企业的观念没解决,严格而科学的预算管理往往只停留在形式上;二是有些预算制度本身不切实际,难以操作;三是即使有些预算制度是好的,但再好的制度也要人去做,而现在的管理方法还是财会人员受企业领导人制约,结果可能出现“企业领导说了算”的状况。解决这一问题的关键,是加强制度创新和管理创新,最大限度地消除制度执行中的人为因素。

因此,企业的财务管理战略和财务管理重点依托于企业的管理体制。一个产权关系十分明确的控股型的企业集团或资产经营公司,其财务管理的目标是追求资产的保值增值。因此,服从于资本运营,财务管理必须首先搞好集团内资产的管理,为资产重组或资本运营

提供依据。在资产管理中,企业财务管理部门应该注重搞好预算内的存量资产和预算外的增量资产管理。对于存量资产,重在清理,控制质量,提高其运用效率。对预算外的增量资产的管理,也应该有严格的管理办法进行控制。从集团产业发展政策出发,首先通过财务预算来控制。对未列入集团财务预算的,必须提出追加计划,并经集团公司预算委员会和总裁办公会通过,才允许购置。

二、财务管理与监管体系

在预算编制的程序上,可以分为多种方式,但无论采取怎样的方式,都应当符合如下两个方面的要求:一是符合集团现代治理结构的要求,在体现出资人报酬期望、协调各成员企业相互利益关系的基础上,通过预算的编制与实施,发挥集团资源与管理的整合协同效应,确立集团持续发展的竞争优势地位;二是符合高效、良性预算机制的内在要求,贯彻全员民主参与的人本管理思想,使编制形成的预算具有广泛的群众基础。

集团预算目标通常是根据企业集团的外部环境及股东内在要求而提出的,它受到 3 个方面的直接约束:一是企业集团所面临的市场竞争约束与条件;二是母公司出资者或股东的期望收益要求;三是企业集团目前所具备的资源优势。从功能作用来看,集团预算目标作为集团与外部环境连接的中介,它不仅明确了预算期间集团发展的目标方向、必须达到的竞争水平,规范着内部各成员企业或责任单位资源配置的整体结构与行为基准,同时也为责任目标值的合理制定,从而也为责任预算的具体编制确立了必须遵循的基本标准。

就整个集团预算活动的过程来看,有两条行为主线在发挥规划、控制与推动作用:一条是由预算管理组织所形成的管理行为线,另一条则是由预算执行组织所形成的执行行为线。在预算管理组织中,居于核心地位的母公司董事会及预算管理委员会,要使得各层次、环节预算执行组织行为总体具有高效率性,必须以相互间的协同运作,从而阻力最小化为前提。而这其中的关键在于彼此间权责利关系是否明晰以及各自的权责利关系是否对称。所以,预算执行组织的构建过程实际上是如何明晰相应的权责利关系并使之对称的过程。

预算管理系统的良好运行,离不开合理的预算管理制度作保障。包括预算的编制程序、修改预算的方法、过程中的控制方式、执行情况的分析方法、考评激励办法等。而财务预算的运作过程,监管体系的效用存在与否是具有决定作用的。这在实践上,既是集团企业董事会、经理班子、监事会的职责,也是财务管理部门的职责。

一般来说,集团企业的董事会、经理班子、监事会,按照有关法规,在企业财务管理上分别承担决策、执行、监督的责任,形成相互依存、相互制衡、职责明确的财务管理运行机制。但是,企业财务管理是企业管理的中心环节,它包括对企业的融资、投资以及成本控制和利润分配等方面财务活动的管理。企业董事会审议或决定企业经营计划和投、融资方案,审议或确定企业年度财务预算方案、现金流量计划,审核决算方案以及制定重大财务管理制度。企业经理班子负责实施董事会决议,包括经营计划、投、融资方案和财务预算现金流量计划的执行,决策报告以及财务管理的具体运作。企业监事会要检查企业财务会计情况,对董事、经理执行企业职务情况包括开展财务活动情况进行监督。

除了集团企业的董事会、经理班子、监事会应当担负起各自的财务管理运行机制、并且积极推进财务总监委派制和聘任制外,对于具体管理的企业财务管理部门来说,应该做到建立完

善企业内部控制制度,实行全面预算管理。为保证预算目标的实现,根据企业内部的管理层次和组织机构,建立有效的授权和分权制度,落实内部责任制,根据企业授予各级部门的权力、责任以及对其业绩的评价方式,将其划分为各种不同形式的责任主体,在此基础上,应把企业确定的全面预算逐级向下分解为责任预算,通过财务会计信息的记录、分析和反馈,并以计算机会计电算化为手段,形成事先控制、事中监督、事后考核的企业内部控制系统。

企业所有重大财务收支活动,均应实行执行与监督行为相结合、执行与监督人员相分离的原则,制定内部制约制度、稽核制度、报告制度等。内部制约制度包括财务收支审批制度、权限规定、联签手续、有负债(担保、抵押)的风险控制等;稽核制度包括原始记录管理、计量验收、财产清查等财会基础工作制度;报告制度包括年度财务报告、财务情况的重大事项报告等。通过规范制度使企业全部经营活动置于严格、有序的制约之中。而企业财务管理部门本身也应该接受社会监督,确保企业财务会计信息和经营成果的真实准确。

加强企业财务监控是为了使企业的财务会计信息真实、准确、完整,通过过程的控制,增强防范风险的能力,确保资产的有效运行,以达到经营目标的实现。加强社会监督机制,是为了保证企业财务会计信息的质量,真实客观地反映企业经营成果,维护国家和投资者、债权人的利益。两者不可偏废。因此,对企业的年度会计报表实行注册会计师审计制度,由企业投资者代表(如董事会)按规定的要求委托会计师事务所对企业年度会计报表进行依法审计。

因此,建立和完善预算监管体系,不是一种单纯的管理方法,而是一种管理机制。预算控制的根本点就在于通过预算来代替日常管理,使预算成为一种自动的管理机制,包括风险自抗、权力制衡等。一个高效率的预算控制体系,必须遵循的基本指导思想是:以市场开拓为龙头,以效率和效益为核心,以财务管理为枢纽,将企业集团的经营理财活动全部纳入严格的预算控制体系。包括两层基本涵义:一是建立开放型的预算控制体系;二是确立财务管理在预算控制体系中的枢纽地位。

三、财务预算控制和控制模式

企业集团进行预算控制,有特定的涵义与特征。根据专家的观点,预算控制或称预算管理,其含义是:就是将企业集团的决策目标及其资源配置规划加以定量化并使之得以实现的内部管理活动或过程。此处“定量”包括“数量”与“金额”两个方面。其中“数量”反映了企业集团预算活动的水平以及支持这种活动所需要的实物资源;“金额”部分则由预算的数量乘以相关的成本或价值取得,主要用以反映预算活动所需的财务资源和可能创造的财务资源。预算控制的特征是:风险自抗、权力制衡和以人为本。

预算控制循环是指从预算目标拟定与预算编制、责任落实与推动实施、业绩报告与偏差诊治、业绩评价与责任辨析、奖罚兑现到总结改进的系统化过程。预算目标是预算控制的起点,也是预算编制的基本依据。预算目标分为集团预算目标与各层级责任预算目标,所编制的预算相应也就分为集团预算与责任预算。在整个预算体系中,集团预算目标居于最高的统驭地位。

责任落实与推动实施责任落实的过程,也就是将集团预算目标与集团预算按照预算责任体系逐级分解为各责任单位直至具体责任人的责任目标,并通过编制责任预算及制定各项责任预算标准值加以具体化的过程。责任落实工作是否顺利,在很大程度上取决于集团

预算组织结构的合理性、责任层次与责任界限的清晰性。而责任预算及其目标的有效实施,必须依赖具有激励与约束功能的各项具体责任业绩标准的控制与推动。

因此,建立财务控制制度体系,完善财务管理制度,是预算管理的关键。根据财务管理工作的需要,和依据规章制度,应该建立现代企业集团财务预算控制模式,使每一项经济业务都有明确的控制程序和控制办法,使财务预算管理工作能以市场观念、效益观念、风险观念和法制观念来进行组织和管理。

无论从充分发挥资本杠杆效应抑或实现资源一体化整合效应与管理协同效应的集团组建宗旨出发,集团公司需要通过一体化的战略规划与财务政策制定,对执行部门(例如子孙公司)的融、投资以及利润分配等财务活动实施统一规划与控制,任何成员企业的理财行为都不能游离于集团公司统一的财务战略、财务政策与基本财务制度的范畴之外,从而使集团公司成为集团财务控制的核心,发挥着一元中心的作用。

管理体制上的集权抑或分权更多的是基于发展战略的考虑,而财务管理上集权与分权除了要考虑战略需要外,还必须充分考虑控制问题。如果集团公司或其核心企业拥有强大的核心产业优势、市场网络优势、技术信息优势及其复合优势,且上述优势足以吸引各成员企业对其产生高度的依附性,即便相互间没有产权控制关系,集团公司也完全可以在经营上实施集权决策体制。

然而,如果没有股权控制关系,集团公司要想在财务上对成员企业实施集权控制通常是困难的。由于成员企业空间跨度较大,且面临着复杂瞬变、彼此差异的市场环境和不同的市场进入壁垒,因此,为了激发成员企业的积极性与创造性,增强对市场的应变能力,及时把握市场商机,经营上将会越来越倾向于一体化战略下的分权制。相反,在财务上则将更多地趋向于一体化的集权体制。

战略是目标与方向,政策是推进战略贯彻实施的行为规范与判断取向基准,预算控制则是将战略目标与政策规范落实为具体的行动方案,并使之实现的保障条件与基础。三者相辅相成、依存互动,构成了企业集团管理与控制的主线条。预算控制之所以能够发挥如此重要的作用,原因在于它以集团战略规划、政策导向为依托,制定集团整体的经营管理目标,并分解落实为各责任单位、直至个人的责任目标。

在此基础上,集团公司还要对集团的财务资源以及其他各项经济资源等做出一体化的统筹配置。这样就使得资源配置从一开始便与目标的实现紧密相联,克服了资源配置的无序状态,为资源整合效率的实现提供了必要前提。同时,以人本为中心的预算管理由于权责利关系的明确,从而极大地调动了责任单位、具体责任人的积极性、创造性与责任感,这就进一步为资源配置与使用的高效率性以至最终集团战略目标的顺利实现奠定了充分而坚实的基础。

一个高效率的预算控制体系,必须遵循的基本指导思想是:以市场开拓为龙头,以效率和效益为核心,以财务管理为枢纽,将企业集团的经营理财活动全部纳入严格的预算控制体系。包括两层基本涵义:(1)建立开放型的预算管理体系。市场是企业集团生命的根本与财富的源泉。因此,预算管理必须牢固地树立市场开拓意识,实现与市场的充分对接,积极而能动地致力于市场空间的不断拓展。同时,无论企业集团发展到何种程度,都务必要克服自满情绪,必须时刻树立危机意识。(2)明确财务管理在预算管理体系中的枢纽地位。无论从资金的筹措到资金的投放与分配,从销售、生产、成本费用预算、资本预算到财务预算(预计

资产负债表、预计损益表、预计现金流量表)的制定、实施,还有其他各项经营管理活动,都无一例外地与财务部门发生直接或间接的联系。财务部门是预算管理的中坚力量,它起到不可替代的综合保障与资金运动的统筹规划及全面管理的作用。

当然,在集团企业的财务预算运作过程中,财务管理部门应该兼顾具体执行单位(例如子公司)的实际财务预算情况。因此作为预算编制的指导思想,集团企业财务管理部门还应当做到对财务预算的调整工作。尽管企业正式下达执行的财务预算,一般不予调整。但是,财务预算执行单位在执行中由于市场环境、经营条件、政策法规等发生重大变化,致使财务预算的编制基础不成立,或者将导致财务预算执行结果产生重大偏差的,可以调整财务预算。企业应当建立内部的弹性预算机制,对于不影响财务预算目标的业务预算、资本预算、筹资预算之间的调整,企业可以按照内部授权批准制度执行,鼓励预算执行单位及时采取有效的经营管理对策,保证财务预算目标的实现。

(作者单位:上海文广影视集团)

《国际商务研究》杂志第 7 次编委会在松江校区召开

2002 年 12 月 16 日,《国际商务研究》杂志召开第 7 次编委会会议,会议主题为:“入世元年的中国经济”。会上,编委们就经济热点问题进行了探讨,并对杂志的今后工作提出了一定的发展思路。编委们还参观了我院的松江新校区。

《国际商务研究》编辑部

2002.12.17

参考文献:

- [1] 高岩君,金岩,张荣.试述以财务预算为轴心进一步完善企业内部财务管理运行机制[J].煤炭技术,第 20 卷第 5 期,2001,(5).
- [2] 中华人民共和国财政部.关于印发《关于企业实行财务预算管理的指导意见》的通知[J].2002.04.10,商业会计,2002,(5).
- [3] 中华人民共和国财政部.关于企业实行财务预算管理的指导意见[J].2002.04.10,商业会计,2002,(5).
- [4] 浙江广播电视大学.高级财务管理[M].浙江:浙江大学出版社,2001.
- [5] 赵刚.集成财务管理信息系统[N].中国财经报,2002.04.25.
- [6] 吴诣民,张焕明,马瑞萍.我国企业综合实力评价方法研究[J].当代经济科学,2002(7).
- [7] 张焕明.企业管理效应层次分析[J].数理统计与管理,2001(5).
- [8] 张衡.以人为本的企业内部控制活动[J].南京经济学院学报,2002(4).
- [9] 陆正飞.企业发展的财务战略[M].北京:经济科学出版社,1999.