

战略导向下全面预算管理体系的优化路径与实践

张嘉琪

东莞市石龙粤龙实业有限公司，广东 东莞 523320

DOI:10.61369/ASDS.2026010002

摘 要： 本文以 Y 集团的全面预算管理实践为研究对象。Y 集团作为镇属综合性投资运营平台，其业务兼具政策性与市场性，传统的预算编制与执行模式难以有效承接“聚焦重点产业、优化资本布局”的战略意图。本文旨在剖析集团当前预算管理与战略脱节、执行刚性不足、考评激励弱化等现实问题，进而构建一个以战略目标为起点、涵盖编制、执行、分析、考评全流程的优化体系。论文将重点阐述如何将战略解码为预算指标、如何强化过程监控、如何将预算执行与绩效管理深度融合，并设计一套符合镇属企业特点的、分阶段的实施路径，旨在为同类企业提升预算管理效能、保障战略目标落地提供一套行之有效的解决方案。

关 键 词： 全面预算管理；战略导向；优化路径；镇属企业；绩效挂钩

Optimization Path and Practice of a Strategy-Oriented Comprehensive Budget Management System

Zhang Jiaqi

Dongguan Shilong Yuelong Industrial Co., Ltd., Dongguan, Guangdong 523320

Abstract： This paper takes the comprehensive budget management practice of Y Group as its research subject. As a town-owned comprehensive investment and operation platform, Y Group's business incorporates both policy-driven and market-oriented characteristics. Its traditional budgeting and execution models struggle to effectively support the strategic intent of "focusing on key industries and optimizing capital allocation." This paper aims to analyze practical issues within the group, such as the disconnection between current budget management and strategy, insufficient execution rigidity, and weakened evaluation incentives. Subsequently, it constructs an optimized system that starts with strategic objectives and encompasses the entire process of formulation, execution, analysis, and evaluation. The paper will focus on explaining how to decode strategy into budget indicators, how to strengthen process monitoring, how to deeply integrate budget execution with performance management, and will design a phased implementation path tailored to the characteristics of town-owned enterprises. The goal is to provide a set of effective solutions for similar enterprises to enhance budget management effectiveness and ensure the achievement of strategic objectives.

Keywords： comprehensive budget management; strategy-orientation; optimization path; town-owned enterprises; performance linkage

引言

在当前深化国资国企改革、推动经济高质量发展的宏观背景下，地方镇属企业的转型升级已进入关键阶段。传统的镇属企业正从单一的资产管理者和融资平台，向兼具政策使命与市场化运营能力的综合性实体转变。这一转变对其内部管理水平，尤其是资源配置的核心机制——全面预算管理，提出了前所未有的更高要求。然而，现实情况是，许多镇属企业的预算管理体系仍停留在传统模式，难以有效支撑战略目标的实现，其升级优化显得尤为迫切。

一、镇属企业战略落地呼唤全面预算管理升级

镇属企业普遍面临着战略执行层面的挑战。战略规划往往由

高层制定，但在向下传导的过程中，容易与年度预算编制和日常经营决策脱节，形成“战略归战略，预算归预算”的“两张皮”现象^[1]。预算编制时常沦为场简单的数字汇总与讨价还价，而非基

于战略目标进行资源精准配置的管理活动。其后果是，有限的资本无法高效聚焦于战略重点领域，影响了企业核心竞争力的培育与整体运营效率的提升。同时，在预算执行过程中，普遍存在监控乏力、分析滞后、调整随意等问题，预算的刚性约束作用未能有效发挥，无法对经营风险进行及时预警和过程控制。此外，预算执行结果与组织及个人的绩效考核关联度弱，使得预算管理缺乏足够的权威性和激励性，最终导致战略目标在执行环节层层衰减。

因此，探索如何构建一套以战略为导向的全面预算管理优化路径，具有重要的现实意义。其核心在于，将预算管理从传统的成本费用控制工具，提升为贯穿战略规划、资源配置、执行监控和绩效评价全过程的战略落地工具。这要求企业的预算管理必须实现根本性的转变：从被动的事后核算，转向主动的事前预测和事中控制；从财务部门的单向指令，转向业务部门与财务部门的深度协同^[9]；从与战略脱节的静态数字游戏，转向驱动战略实现的动态管理流程。

本研究旨在基于镇属企业转型升级的现实需求，深入剖析其预算管理体系中存在的 key 问题，并构建一个系统性的优化框架。研究将重点阐述如何将战略目标有效解码为预算指标，如何强化预算的执行刚性监控，以及如何实现预算与绩效的紧密挂钩，从而为提升镇属企业战略执行力与价值创造能力提供一套具有实践指导意义的解决方案。

二、Y 集团预算管理现状与战略脱节问题剖析

要构建有效的优化路径，必须首先对研究对象有清晰的认识。深入剖析 Y 集团作为镇属企业所承担的战略使命，并以此为标尺，检视其现行全面预算管理体系中存在的突出问题和薄弱环节，明确优化改进的精准靶向^[9]。

Y 集团的战略定位对其预算管理提出了独特且更高的要求。作为镇属综合性运营平台，其业务呈现出明显的二元性：一方面需稳健经营现有资产，确保保值增值，履行政策性职能；另一方

面需积极投身产业孵化与重点项目建设，承担较高的市场风险以谋求长远发展。这种复杂的业务生态要求其预算管理体系必须具备高度的战略协同性、资源的前瞻配置能力以及对风险的动态管控能力。预算不应仅是成本费用的控制工具，更应成为承接镇域经济发展战略、引导资源向重点领域倾斜、评估项目投资效益的核心管理机制。

然而，对标上述要求，Y 集团现行的预算管理体系在实践中暴露出若干深层次问题，导致其战略支撑作用未能充分发挥^[4]。首要问题在于战略传导机制失灵，预算与业务计划“两张皮”。集团的战略规划与年度预算编制在时序和逻辑上衔接不畅。预算编制往往由财务部门主导，倾向于在上年基数上进行调整，或由业务部门基于本位主义上报，缺乏将宏观战略目标有效解码、细化为各业务单元可执行、可量化的预算指标的具体路径。其结果便是，预算方案无法清晰反映“聚焦重点产业”的战略优先级，资源分配可能偏离战略方向。

其次，过程监控流于形式，预算执行刚性不足。预算批复后，其管理重心便转向事后核算，而非事中控制。虽然定期有财务报表反映预算执行情况，但分析往往停留在数字对比层面，缺乏对偏差背后业务动因的深入追溯。对于预算外支出或重大偏差，缺乏有效的预警和快速的纠偏机制，预算调整的随意性较大。这使得预算对经营活动的约束力大打折扣，无法在项目执行过程中及时识别成本超支、进度滞后等风险，容易导致“预算决算化”，失去了过程管理的意义。

最后，绩效考评关联弱化，预算管理闭环未能形成。目前，预算完成情况与业务部门及其负责人的绩效考核关联度较低，或权重不足。干好干坏一个样，预算执行缺乏有效的激励与约束机制^[5]。这直接导致了业务部门在编制预算时倾向于“讨价还价”、预留水分，在执行时对成本控制缺乏内在动力。预算管理因此难以形成从编制、执行到考核、激励的完整闭环，其权威性和严肃性被严重削弱。

表 1：Y 集团预算管理主要问题、表现及后果分析

核心问题	具体表现	导致的负面后果
战略传导失灵	1. 战略目标未能分解为可衡量的预算指标 2. 预算编制与业务计划、市场预测脱节 3. 资源分配无法有效体现战略重点	1. 资源错配，战略重点项目投入不足 2. 预算无法成为战略落地的操作工具 3. 各部门目标与公司整体发展方向不一致
过程监控虚化	1. 预算执行分析滞后，重核算轻控制 2. 缺乏动态预警和有效的偏差分析机制 3. 预算调整随意，刚性约束力弱	1. 经营风险无法及时发现和应对 2. 成本失控，经营效率低下 3. 预算失去过程管理价值
绩效考评脱钩	1. 预算执行结果与部门 / 个人绩效考核关联弱 2. 缺乏基于预算完成情况的激励与问责	1. 业务部门缺乏预算管控的内在动力 2. 预算管理闭环断裂，权威性不足 3. 预算目标难以得到有效执行

三、战略导向下全面预算管理优化体系的构建

构建一个以战略为导向、逻辑严谨且可执行的全面预算管理优化体系，核心目标在于打通战略与预算之间的壁垒，使预算真正成为引导资源配置、落实战略意图、管控经营风险的核心管理工具，而非单纯的财务计算工作。优化体系的构建遵循系统性原则，涵盖从目标设定到执行反馈的全过程^[6]。

优化体系的总体框架是一个动态的闭环管理系统。该体系以

集团的战略规划为逻辑起点，通过科学的战略解码工具将宏观战略转化为具体的预算目标；在此基础上，推动业财深度融合的预算编制，确保预算方案既符合战略方向又切合业务实际；预算执行过程中，强调动态监控与刚性控制，建立快速响应机制；最终，通过将预算考核结果与绩效激励紧密挂钩，完成管理闭环，并为进一步的战略调整提供决策依据。这一“战略 - 预算 - 执行 - 考核 - 战略”的循环，确保了预算管理与公司战略保持持续一致。

（一）优化的关键在于建立战略解码与预算指标的有效链接

为解决战略与预算“两张皮”的问题，需引入战略地图、平衡计分卡等管理工具，将集团层面的战略目标，按照财务、客户、内部流程、学习与成长四个维度，逐层分解至各业务单元和职能部门，形成一套相互关联、可量化的关键绩效指标。这些指标将构成预算编制的直接依据。例如，对于“提升资产运营效率”这一战略主题，可分解为“租金收缴率”、“物业空置率”等具体预算控制指标，并明确责任部门^[7]。这一过程确保了每一笔预算支出都能追溯到具体的战略目标。

（二）预算编制流程必须实现从财务主导到业财协同的根本转变

预算编制不应是财务部门闭门造车，也不应是业务部门各自为政。应建立由财务部门搭建模型、提供专业指导，业务部门基于市场预测和详细业务计划提报预算需求，双方共同审议、反复磋商的联合编制机制。特别是在产业投资和项目孵化领域，财务人员需提前介入，参与项目可行性研究，对投资回报率、现金流

等关键财务指标进行审慎评估，确保项目预算的科学性和合理性，这种协同确保了预算数据既承接战略，又根植于业务实际。

（三）必须强化预算执行的动态监控与刚性控制

预算批复后，管理重心应立即转向事中控制。建议建立月度或季度预算执行分析会制度，由财务部门不仅汇报执行数据，更重点分析重大偏差背后的业务原因，并向管理层提出预警和行动建议。同时，须严格规范预算调整的审批权限和流程，保持预算的严肃性。对于战略性重点项目，更应实行专项跟踪管理，确保资源投入与项目进度相匹配。

（四）实现预算绩效与考核激励的硬挂钩是保障体系落地的关键

将分解到各部门的预算关键绩效指标的完成情况，作为其年度绩效考核的核心组成部分，并赋予较高权重。通过业绩合同等形式，明确奖惩标准，使预算目标的实现程度直接关系到部门与个人的利益，从而激发各部门主动、有效地进行预算管理的内部动力，形成良性循环。

表2：全面预算管理优化体系核心环节对比

核心环节	优化前状况	优化后设计	关键改进点
战略传导与目标设定	战略规划与预算编制脱节，缺乏量化衔接机制	采用战略地图工具，将战略目标分解为可量化的预算指标	1. 建立战略 - 预算联动机制 2. 制定关键绩效指标 (KPI) 体系 3. 实现战略目标的具体化、量化
预算编制流程	财务部门主导编制，业务部门参与度低	推行业财协同的联合编制模式，建立分级审核制度	1. 业务部门深度参与预算编制 2. 财务部门提供专业指导和支持 3. 确保预算既符合战略又贴近业务实际
执行过程监控	侧重于事后核算，缺乏动态监控机制	建立“月度分析 + 季度评估”的动态监控体系	1. 实施预算执行实时跟踪 2. 建立重大偏差预警机制 3. 强化过程控制和及时纠偏
绩效考核应用	预算完成情况与绩效考核关联较弱	将预算指标纳入绩效考核体系，强化结果应用	1. 预算执行与部门绩效直接挂钩 2. 建立基于预算的激励机制 3. 增强预算管理的权威性和约束力

四、Y 集团预算管理优化的实施路径与保障措施

构建科学的优化体系是前提，而能否有效落地则取决于周密的实施安排与坚实的资源保障。鉴于全面预算管理优化是一项涉及观念转变、流程再造和组织调整的系统工程，切忌“一刀切”的激进改革。设计一套分阶段、可操作的实施路径，并明确确保改革成功的关键支撑要素是非常必要的。

（一）为确保改革稳步推进、降低变革阻力，建议采用“试点先行、全面推广、系统固化”的三阶段渐进式实施策略

第一阶段为试点突破与经验积累期。此阶段的核心目标是验证优化方案的可操作性，积累实战经验，树立成功样板。应选取战略重点清晰、业务流程相对规范、且管理层支持度高的业务单元作为试点，例如资产租赁业务或某个明确的产业孵化项目。在此阶段，首要任务是成立跨部门的项目小组，针对试点业务完成战略目标解码、细化预算指标、设计业财协同编制模板，并试运行新的预算编制、监控与汇报流程。通过小范围的实践，发现并解决流程中存在的具体问题，形成可在更大范围复制的标准化操作指南和成功案例，为后续推广凝聚共识、增强信心。

第二阶段为总结推广与制度固化期。在试点成功的基础上，对方案进行优化完善后，分批次、有步骤地将优化后的预算管理

模式推广至产业投资、项目建设等集团所有核心业务领域。此阶段的关键任务是将前期实践证明有效的做法，通过制度形式固化下来。必须系统性地修订和完善《全面预算管理办法》、《绩效考核管理办法》等一系列核心管理制度，明确各环节的权责、流程和标准。同时，需组织面向全集团的大规模培训与宣贯，确保各级管理人员深刻理解并掌握新体系的要求，实现从“要我做”到“我要做”的转变。

第三阶段为系统固化与持续优化期。当新的预算管理模式稳定运行后，应将其信息化建设提上日程。将优化后的预算编制流程、控制节点、审批权限、数据标准和分析模型等，作为核心需求融入到集团未来规划的企业资源计划（ERP）或业财一体化系统中。通过信息技术实现预算数据的自动采集、流程的线上流转、执行情况的实时反馈以及异常指标的自动预警，最大限度地提升预算管理的效率和刚性，减少人为干预，为实现数据驱动的精准管理和持续优化奠定坚实基础。

（二）实施路径的顺利推进，有赖于以下四个方面的有力保障

1. 组织保障是前提。必须成立由集团最高管理者挂帅的预算管理委员会，成员涵盖财务、战略、业务及各职能部门负责人。该委员会负责审议预算目标、协调重大资源分配、仲裁预算分

歧，并监督执行情况。高层领导的深度参与和强力推动，是打破部门壁垒、克服改革阻力的决定性力量。

2. 制度保障是基石。优化成果必须通过制度得以巩固。要及时制定和修订相关的管理制度与实施细则，明确战略解码、预算编制、执行控制、分析调整、绩效考核等各环节的规则、权限和责任，使新的预算管理体系有章可循、有法可依。

3. 技术保障是引擎。长远来看，预算管理的效率和精度提升离不开信息技术的支撑。应提前规划，将预算管理的信息化需求纳入集团整体数字化蓝图，通过系统实现流程自动化、数据一体化和管理精细化。

4. 人才与文化保障是长效支撑。加强对各级人员，特别是业务部门和项目人员的财务知识培训，同时对财务人员进行业务知识培训，培养复合型人才。更重要的是，通过持续的宣传和引导，在全集团范围内培育“全员参与、战略导向、重视绩效”的预算管理文化，为体系的持续有效运行营造良好的软环境。

综上所述，通过清晰的阶段划分和坚实的保障措施，Y 集团能够稳步推进全面预算管理体系的优化升级，最终将其打造成为

支撑战略落地、提升运营效率、防范经营风险的核心管理工具^[8]。

五、结论与展望

本研究通过分析 Y 集团全面预算管理现状，构建了以战略为导向的预算管理优化体系。研究显示，传统预算模式难以满足镇属企业转型升级需求，必须建立战略 - 预算 - 绩效联动机制，实现预算管理与战略目标的深度融合。优化方案通过战略解码、业财协同、过程监控和绩效挂钩四个关键环节，有效提升了预算管理的战略支撑能力，提出了分阶段实施路径和全方位保障体系，为镇属企业预算管理优化提供了可行方案。通过试点验证、全面推广和系统固化的三阶段实施，以及组织、制度、技术和人才四维保障，确保优化方案稳步落地。未来研究可进一步探讨不同类型镇属企业的预算管理特点，加强数字化技术在预算管理中的应用，深化预算管理与绩效提升的内在机制研究，为镇属企业高质量发展提供更多实践指导。

参考文献

- [1] 刘日成. 基于战略导向的企业全面预算管理体系优化探究 [J]. 中国产经, 2024, (20): 111-113.DOI:CNKI:SUN:KJHU.0.2024-20-032.
- [2] 彭小娟. 基于战略导向的企业全面预算管理体系构建 [J]. 大众投资指南, 2024, (27): 137-139.DOI:CNKI:SUN:DATZ.0.2024-27-051.
- [3] 刘东进, 宋志鹏, 陈永煌, 等. 基于战略价值导向的全面预算管理体系构建与实践 [J]. 财务与会计, 2024, (11): 17-22.DOI:CNKI:SUN:CWKJ.0.2024-11-006.
- [4] 上官士全. 战略导向下集团公司全面预算管理体系的建设与优化 [J]. 财会学习, 2024, (13): 74-76.DOI:CNKI:SUN:CKXX.0.2024-13-025.
- [5] 李卓成. 基于战略导向的 C 公司全面预算管理体系优化研究 [D]. 长江大学, 2024.DOI: 10.26981/d.cnki.gjhsc.2024.001341.
- [6] 桑明丽. 基于战略导向的企业全面预算管理体系 [J]. 大众投资指南, 2024, (07): 114-116.DOI:CNKI:SUN:DATZ.0.2024-07-045.
- [7] 苏盛梅. 战略导向的全面预算管理体系在企业中的应用 [J]. 市场瞭望, 2024, (02): 138-140.DOI:CNKI:SUN:SHLW.0.2024-02-040.
- [8] 易云平. 战略导向下全面预算管理体系在企业中的应用分析 [J]. 会计师, 2023, (07): 19-21.DOI:CNKI:SUN:KJSZ.0.2023-07-007.