预算重构：基于民主思想的预算管理体系

谢志华

企业管理经历了一个由集权向分权的演变过程，集权强调权威的作用，通过权力向权威者的集中以协同整个企业的生产经营业务活动。很显然，集权的弊端是强调了个别人在企业中的特殊作用，但很难发挥所有人的积极性和创造性。特别是，当社会不断进步、员工的水平不断提高的条件下，发挥企业每个人的主观能动性就成为了企业管理所必须考虑的决定性因素，由此，在企业管理中民主思想就得以孕育和不断深化。

一、管理发展：从集权到分权孕育民主思想

美国学者黑兹认为管理的发展可以分为三个阶段，即非组织的管理、组织管理和科学管理。非组织管理是主观的、放任的和非合理要素较多情况下的管理。在这种管理下，经营的全过程由一个或极少数管理者独揽，管理指挥完成全靠个人能力。所以这种管理也可以称为集权型管理。随着经济的发展，企业的市场扩大，市场需求也不断变动，导致企业规模扩大，经营趋于复杂。企业管理如果继续采取非组织管理，会产生以下矛盾：一是少数管理者个人能力所限与企业经营规模扩展、企业经营复杂化的矛盾；二是少数管理者个人集权与快速变化的市场的矛盾；三是少数管理者个人的随意管理与大规模企业要求规范运作的矛盾；四是少数管理者主观决策与企业决策科学化、客观化的矛盾。

正是上述矛盾，要求企业必须有组织地进行管理，因而组织管理形成。其特征是：首先管理过程是一个有组织的过程，而不是主观、放任的非规范化管理。在这里，强调集体决策的重要性，强调按程序进行决策的重要性；其次，组织管理要求在企业内部建立分工负责的组织体系，强调企业内各组织在分工负责基础上进行分权管理的重要性，分权管理实质上是民主管理的形式。尽管如此，民主管理在其发展过程中又不仅仅局限于分权管理，民主管理在更本质上是指任何当事人都有权力决定与自身利益相关的事项。这意味着民主管理不仅仅是把一个组织的权力分解落实到各个层次、各个部门、各个环节，更重要的是组织中的任何一个当事人都享有决定与自身利益相关的事项的权力。

科学管理是在组织管理的基础上进一步发展的结果。在分权管理的条件下：一方面决策如何科学化的问题表现突出，由于分权，参与管理的主体增加，如何使这些管理主体的管理科学化必须得到充分重视；另一方面，分权管理导致了整体协调问题。分权是以协调为前提的，否则就只能导致管理的混乱。正因为此，才导致了系统决策和系统管理理论的产生。

从上述管理的历程不难看出：第一，管理发展的历史实际上是一个由集权到分权、由独裁到民主管理的历史；第二，管理发展的历史也是一个由主观、随意到客观、规范管理的历史；第三，管理发展的历史经历了由集权到分权而后协调统一的过程，这是一个否定之否定的过程，分权抑或民主管理并不是否定系统协同的重要性，恰恰相反，为了达成系统的一致性，必须通过系统协同才能实现。

在企业管理中，民主思想的导入是与分权管理相联系的，相应形成了民主管理。其特征是：第一，集体决策。管理的本质表现在决策上，民主管理也就自然要求进行集体决策。第二，分工负责。民主管理必须以企业内有明确的分工为前提，只有明确分工，才能各负其责，只有各负其责，才能民主管理。第三，民主监督。民主管理必须以企业各成员都有监督权为前提，离开监督易走向独裁。第四，相互制衡。民主管理一方面不能陷入自由主义的状态，人人都说了算，而是在进行决策的时候必须要相互制衡，只有得到大多数人的认可，决策才能通过。另一方面，在决策的执行过程中，为了保证决策的正确贯彻，决策执行不能由一个人担当，而是要由相互制衡的若干人担当。第五，人人参与。本着干什么、管什么的原则，企业各成员都就自己分管的事项进行管理。第六，协调统一。民主是相对集权而言的，实行民主管理更强调系统的协调统一，或者说，协调统一是民主管理的前提。

二、民主思想：源于管理又用于管理

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

在企业管理实践中，民主思想源于企业管理，一旦形成为思想又必然贯穿于企业管理活动的始终，主要表现在以下方面：

其一，民主思想意味着要充分调动和发挥员工的积极性。民主思想源于分层分权管理的需要，而一旦企业采取了分层分权管理的体制，就意味着要把更多的权力分解落实到每个层次，特别是面向生产经营管理的最基层。在下放权力的过程中，必然伴随着责任的分解落实，也就是在企业内部各分权层次不仅享有权力，也要承担相应的责任，实现权责对等；在分解落实责任的过程中，也必然伴随着利益的共同分享，也就是在企业内部各责任主体根据其责任完成的好坏分享相应的利益。这样，在企业内部每个部门、每个岗位都享有权力、承担责任、分享利益，其积极性就会大大提高。从理论上讲，众人的积极性总比一个人的积极性要强，也就是众人拾柴火焰高。

其二，民主思想意味着尊重员工的首创精神，发挥员工的智慧。民主思想是在企业规模化、复杂化经营以及市场多变化的背景下形成的，任何集权管理的企业体制都是无法适应这种背景的。与此同时，伴随着社会的进步和企业的不断发展壮大，企业员工的素质也在不断提高，他们具备了发现问题、分析问题和解决问题的能力，也就是企业员工的决策素质和决策能力不断提高。在这种条件下，依靠全体员工的创造精神和集体智慧就成为了企业发展的动力源。民主管理就是要求员工对自己所管的工作具有决策权，员工对集体的事情具有参与决策的权力和监督权力。

其三，民主思想意味着尊重员工的个性特点和主体意识，有利于实现员工的主人翁地位和因人适用，从而增强员工的归宿感。在集权管理的企业体制中，权力高度集中于最高层，员工必须绝对服从最高层的指挥，从而容易产生屈从感和被雇佣感；在分权管理的条件下，一方面员工对自己的权益可以由自己进行决定，另一方面员工也可以对自己所承担的事项在授权的范围内进行决策，最后员工还可以参与企业重大事项的决策以及决策执行情况的监督。所以，员工相对于企业具有主人翁的地位，相对于自身具有强烈的主体意识。每个员工都可以根据自身的能力特征进行岗位选择，从而使得员工的个性特点得以张扬和发挥，这些方面恰好是在企业管理中体现了民主思想的精髓。

其四，民主思想意味着分工负责，从而有利于强化员工的责任意识。民主进程中的主体意识的确立是以责任意识的形成为基础的。很难想象，一个没有责任感的群体，在发扬民主的过程中会产生强烈的主体意识，有可能只是形成自由主义和唯我独尊的状态。民主思想表明你有权力，但你也有相应的责任，你只有站在集体的角度，站在对集体负责的高度发扬民主，才是真正的民主。在分权管理的企业体制中贯穿民主思想，一方面要求员工享有权力，另一方面也需要员工承担义务，从而实现权力义务的对等。这种义务表现在两个层次：第一个层次是员工有权参与企业的重大决策，就必然要求员工对整个企业的兴衰有着强烈的责任意识；第二个层次是员工有权对自己承担的事项享有决策权，就必然要求员工对此承担全部责任而不可推卸。

其五，民主思想意味着要形成一个有效的自我约束系统，以防止集权管理可能带来的种种弊端。民主管理不仅是要进行权力分享，而且也必须进行民主监督，相较于前者，后者更为重要。民主监督就是要通过相互之间、上下级之间的监督，防止滥用权力，确保决策的正确性以及决策的有效执行。在分权管理的企业体制中，为了保证分而不乱，就必须建立一个完整的监督体系，这一监督体系包括三个方面：一是上对下的监督，以确保每个分权主体都能按照授权有效地行使权力；二是下对上的监督，以确保每个上级层次在行权时不能滥用权力和越权行使权力；三是同一层级的不同部门、不同岗位的相互制衡，以确保任一事项的决策和执行都能受两个或两个以上的不同部门或岗位的制约。

其六，民主思想适应了市场环境复杂多变的要求，有助于企业在各方面迅速对复杂多变的市场做出反应。由于分权决策，企业各个基层组织以至每个成员都能根据面临的市场环境以及所担负的工作责任，相机决策并调整其行为方式，从而增强整个企业对市场反应的灵敏性和提高相机调整的速度。

三、预算管理：从形式到内容都贯穿民主思想

民主思想与预算体系存在必然联系。在企业民主化的进程中，始终存在这样的矛盾：集体决策与个人负责的矛盾，分散决策与整体协调的矛盾，统一领导与分级管理的矛盾，尊重个性与统一意志的矛盾，个人利益与全局利益的矛盾，等等。在企业管理中我们必须找到一个集中与民主的协调形式。离开集中的民主只会导致自由主义，离开民主的集中也会导致独裁主义，两者不可偏废。

在前已进行的系统思想与预算体系的关系的论述中，笔者已经说明预算体系在实现企业管理的统一性和协调性方面有着重要作用，不再赘述。在此，主要就预算体系在实现企业管理的民主性方面进行论述：

1. 预算指标体系的形成是一个全员参与决策的过程。在预算管理体系的运转中，预算指标的确定通常要经过由上至下和由下至上的两个过程。所谓由上至下就是股东大会提出目标利润，董事会确定完成目标利润的预算指标体系，这一预算指标体系是否能够实现必须分别交由企业内部各相关预算责任主体进行预测分析和决策。所谓由下至上就是将企业内部各相关预算责任主体所进行的预测分析和决策结果逐层上报，在每一个上一层次再进行预测分析、系统协调，确定是否对相关预算指标进行调整，最终上报至董事

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

会的预算委员会对整个预算指标体系进行总协调、总调整，确定最终的预算指标体系。这充分反映了民主集中制的决策要求，由上至下体现了集中的需要，由下至上则反映了民主的特性。正是通过这种一下一上的过程使得预算指标体系的确定更加符合实际，更加体现了全员实现预算指标的主观意愿，所以，这样的预算指标既具有客观性又具有主观能动性。

2. 预算指标体系的分解是一个讨价还价的平等决策过程。预算指标体系确定后就必须分解落实到每个预算责任主体上，预算指标体系分解落实的过程实际上就是确定每个预算责任主体的责、权、利的过程，它密切关系到各预算责任主体应履行的预算责任以及履行预算责任应赋予的权力和履行预算责任后所分享的利益，同时，还关系到企业预算的总目标能否完成。正因为事关重大，企业最高管理当局与各预算责任主体之间必然要讨价还价，以使预算指标的分解能建立在各预算责任主体的预算责任与相应的权力、利益能基本均衡的基础上。为此，最高管理当局和各预算责任主体都必须充分预期市场，分析内部资源的可利用程度和技术与管理改进的可能性，然后，提出可望实现的预算目标。在这个过程中，由于存在立场不同的双方的决策行为，而且以讨价还价的方式实现决策对接，这不仅意味着决策的民主化，也意味着决策的平等化。决策平等是民主化的实质体现。这种平等只有在讨价还价双方的决策符合双方的意愿时，才能真正为双方所接受，预算指标的分解才能最终落实到各责任主体上。预算指标的分解落实涉及到两个层面：一是股东大会确定目标利润，董事会为了实现这一目标利润就要确定预算指标体系，这一预算指标体系是基于事项的预算，它所回答的问题是企业进行哪些事项才能完成股东大会的目标利润，在基于事项的预算编制的过程中，董事会必然与股东大会进行讨价还价。二是经理班子为了确保董事会所确定的预算指标的最终实现，必然将预算指标分解落实到企业内部各预算责任主体上，这称之为责任预算。这一责任预算体系是基于责任人的预算，它所要回答的问题是企业靠哪些责任人才能完成股东大会的目标利润，每一个预算责任主体都有权对分解落实的预算责任指标进行讨价还价，最终确定责任预算体系。当预算责任指标是通过讨价还价的方式予以确定时，预算责任指标的确定就是当事人自身的事情，也是当事人自身的权力，如此就自然而然地体现了民主管理的精髓。

3. 预算执行过程是预算责任主体分散决策、自主管理的过程。在这个过程中，预算责任主体为了实现预算责任目标，必须根据其环境状况、自身资源和其能力相机决策，并组织决策的实施。预算管理体系实质是一个分权体系，它划定了各预算责任主体在授权的范围内所拥有的决策权，也就是所谓自决权，只要能如期完成责任目标，预算责任主体的这种自决权就应受到保护，而且只有这样才能更好地界定预算责任主体执行预算的责任边界。由此可见，在预算管理体系中，每个预算责任主体本着干什么就管什么、管什么就决策什么的原则，行使相应的权力，各预算责任主体的决策是自主分散进行的，它是民主管理的实现形式。可以说，不对各预算责任主体划定权力、责任和利益，它们就不可能有相对独立的行为，也就不可能有民主管理可言。

4. 预算分解和执行过程也是预算责任主体自我控制或约束的过程。由于预算指标的分解，使得各预算责任主体受到强有力的责任约束（硬的预算约束），如果完成或超额完成责任指标，预算责任主体就可以分享相应的利益，否则就会丧失利益。正因为如此，各预算主体必然会进行自我约束、自我监督，力求决策正确、执行有效。从这个意义上讲，预算体系是一个民主监督的体系。而且，由于预算管理体系界定了各个预算责任主体的责、权、利边界，也就相应地确定了各预算责任主体彼此之间的相互联系，一个预算责任主体不能有效地履行预算责任就可能影响其他预算责任主体的责任履行，具有牵一发而动全身的效应，正是这种效应使得各预算责任主体之间形成了一种相互制衡的关系。同时，通过界定各预算责任主体之间的责、权、利边界，就为拒绝越权管理、防止侵权行为提供了依据，这当然有助于各预算责任主体相互制约、相互监督。所有这些都无不更有助于民主监督的实现。

5. 预算责任目标履行结果评价、考核的过程，也是预算责任主体自我评价、考核的过程。由于预算管理体系规定了各预算责任主体应达成的预算目标以及相应的奖罚规定，所以各预算责任主体就可以依此考核自身的工作进度和工作业绩，并决定改进和加速工作进程的措施。各预算责任主体无需通过外部对自身的工作业绩进行评价，而是可以根据预算责任指标的完成情况进行自我评价；各预算责任主体由于完成预算责任指标而获得利益的多少也无需通过外部的考核才能确定，而是可以根据事先确定的奖罚规定就可以自我考核、自行计算予以确定。可以看出，正是预算管理体系把过去那种上对下的业绩评价和考核过程转化为自我评价、自我考核为主的过程，这当然是民主管理的重要体现。

从上述预算管理过程的民主特征可以看出，预算管理体系一方面通过预算指标及其分解达成各预算责任主体和各预算事项的协同统一，另一方面通过界定各预算责任主体的责、权、利，使其能相对独立自主经营、自我管理，从而使企业管理活动具有了民主性的特点。■

［本文受到北京市教委科研基地——科技创新平台“会计与投资者保护研究基地”以及北京市教委高层次人才计划经费（PHR201005121）的支持］

（作者单位：北京工商大学投资者保护研究中心）

责任编辑 李斐然

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net