

国有企业全面预算管理与内部控制的问题及对策研究

黄静柳

新疆绿原国有资本投资运营有限公司，新疆 841000

摘要:在全面深化改革与高质量发展战略持续推进的背景下,国有企业作为国家经济的重要支柱,面临着提升资源配置效率、规范经营行为与防范系统性风险的多重管理诉求。全面预算管理与内部控制作为企业管理体系的两大支柱,其协同运作对提升国企治理能力具有重要意义。然而,实践中许多国有企业仍存在预算流于形式、内控形同虚设、两者脱节并行等突出问题,严重制约了管理效能的释放。本文聚焦国有企业管理实践,系统分析全面预算与内部控制存在的典型问题,探讨其成因机理,结合当前改革导向与监管要求,提出健全制度体系、完善运行机制与提升信息化支撑等方面的对策建议。旨在为国有企业构建科学、高效、协同的管理机制提供理论依据与实践路径。

关键词: 国有企业; 全面预算管理; 内部控制; 协同机制; 治理能力

1 引言

国有企业在我国经济发展中长期承担着基础保障、结构调整与产业引领等多重职能,其管理体系的规范性与科学性直接关系到国家战略目标的实现。全面预算管理作为资源配置与目标导向的重要工具,内部控制则是防范风险与规范运营的制度保障,二者若能协同运行,将有效提升国企治理能力与经营效益。然而,从近年来审计、巡视及实践反馈情况来看,不少国企仍存在预算编制脱离实际、执行刚性不足、内控形式化等共性问题。尤其是在预算与内控未实现融合联动的背景下,管理盲区频现,风险易发。本文拟从国有企业实际出发,梳理全面预算与内控制度建设中存在的关键矛盾,剖析问题根源,进而探索契合国企改革方向的协同优化路径。

2 国有企业预算与内控体系运行中的典型问题

2.1 全面预算管理中存在的流于形式与执行脱节问题

当前部分国有企业在预算管理上仍存在“重编制、轻执行、弱反馈”的普遍问题。一方面,预算编制过程缺乏动态性与业务支撑,指标设定多基于上年度数据简单推算,忽略战略导向与市场变化,导致预算缺乏前瞻性与适应性。另一方面,预算目标未能有效落实到业务单元与责任人,导致执行缺乏刚性约束,预算控制变为“纸面计划”,执行过程中频繁调整、追加申请现象严重,偏离原定计划目标,削弱了预算对资源约束与战略引导的根本作用^[1]。

此外,预算考核机制缺乏科学性也加剧了预算失效。部分企业以预算执行率作为单一绩效考核指标,未能结合预算质量、过程合规与实际经营成果进行多维度评价。这种“以形式评价形式”的管理模式,使预算管理沦为应付上级检查的工具,无法真正发挥资源统筹与目标导向的功能。一些单位甚至将预算作为“花钱依据”而非“用效引导”,导致资源错配与效能低下,最终制约了企业内部治理水平的有效提升^[2]。

2.2 内部控制制度落地难与风险识别失效

在内部控制方面,许多国有企业虽已建立相对完备的制度框架,但在实际运行中却普遍存在“制度立得住、执行走过场”的问题。各项控制流程在文书层面齐全,但因责任落实不到位、监督机制薄弱,往往难以发挥实质性作用。典型表现为关键岗位权责不清、审批流于形式、事中监督缺位,导致制度执行表面化。例如,在采购、工程项目、资金使用等高风险环节,流程虽设有多重审批节点,但实际操作中通过人为规避、数据造假、流程跳转等方式绕过控制机制,形成监管漏洞,甚至造成国有资产流失^[3]。

更进一步的问题在于风险识别与预警能力的缺失。一些企业内控体系重“规范”,轻“监测”,缺乏对潜在风险的动态捕捉与量化评估机制。管理层对内控多停留在应对审计或外部检查的被动层面,未形成“风险意识驱动管理”的主动机制。同时,由于内控部门与业务条线缺乏信息共享与协同联动,常常出现业务已出现异常而内控尚未察觉,风险信息反馈滞后,致使小问题累积成系统隐患。若不尽快在制度执行力与风险感知能力上实现突破,内控体系将难以支撑国有企业在复杂经营环境下的稳健运营目标,更难服务于以高质量发展为导向的战略要求。

3 预算与内控协同缺失的深层原因剖析

3.1 管理体制分割与部门壁垒导致信息断裂

国有企业中预算与内控职能长期隶属于不同管理体系,前者通常由财务部门主导,后者则归口审计、监察或风控机构,两者组织架构分割、职责界限模糊,缺乏协同基础。在预算编制与执行过程中,财务人员往往关注资金使用的匹配性与合规性,而忽视了业务流程中

的风险控制要素。与此同时,内控部门侧重于制度执行的完备性检查,缺乏参与预算目标制定与过程分析的渠道。结果导致预算目标设计无法提前嵌入控制要素,内控程序又难以及时响应预算执行中的偏差信息,从而削弱了企业对整体经营风险的感知和应对能力。

部门间的信息壁垒进一步放大了协同缺失的管理成本。各部门在数据系统、操作平台和报告模板上各自为政,预算信息难以与控制流程自动对接,相关决策依赖人工传递、表格汇总与口头沟通,效率低下且误差频发。在这种“部门自转”的组织生态中,预算与内控形成“各看各管、各执一词”的割裂局面,不仅管理闭环难以建立,更使得战略目标落地过程中存在系统性风险暴露的隐患。长期以往,企业运行将面临“有预算无控制、有制度无落地”的管理虚化,削弱了组织整体协同运营的能力基础^[4]。

3.2 制度驱动导向不足与绩效考核激励失衡

在许多国有企业中,预算与内控协同机制推进乏力的另一重要原因在于制度驱动与考核导向不合理。尽管部分企业在制度层面已有预算与内控协同的条款设计,如“预算变更须内控审核”“重大事项应并行控制”等,但由于执行层面缺乏明确操作规范与流程支撑,协同内容常停留在纸面,无法转化为可操作的制度执行路径。管理层对此类机制推进重视度不够,基层操作人员亦难形成有效响应,导致协同制度“建而不行”。在实际工作中,不同部门常以各自逻辑处理问题,未能站在企业整体视角开展协同合作,影响了机制应有的运行效率。

考核机制也未有效发挥导向作用,甚至在部分情境中反向激励协同缺位。一些企业绩效评价单一地依赖预算执行率或财务指标,对预算质量、控制合规与流程优化等“过程绩效”评价不足,使得管理者倾向于追求表面数据的

达成，而忽视过程中的风险控制。更甚者，部分岗位绩效考核缺乏与预算、内控协同相关的内容，导致协作积极性不足，影响协同制度的落地深度与效果。长期缺乏正向引导与制度推动，协同工作逐渐流于形式，不仅浪费管理资源，也错失了建立高效预算内控体系的契机。制度与激励的双重失衡，使预算与内控难以形成合力，削弱了企业整体治理效能的系统提升潜力^[5]。

4 构建预算与内控协同机制的核心路径

4.1 明确职责边界与联动流程的机制重塑

推动预算与内控协同机制落地，首要任务是理清二者在企业管理体系中的功能定位与职责边界。在实际操作中，预算管理应聚焦于资源配置、经营目标导向与成本控制，而内控则应嵌入业务流程与制度执行，发挥风险识别、预警与干预作用。两者虽分工不同，但在运行逻辑上需形成制度联动与信息共享。为此，企业应制定《预算与内控协同运行规范》，明确预算编制、调整、执行与反馈四个阶段中，内控参与的节点、内容与审批要求，建立统一的预算-内控业务流转图与责任清单，确保管理活动中各方职责清晰、无缝衔接。

流程方面，应构建预算事项与内控审查双轨并行机制。在预算审批阶段，由预算编制部门与内控审查部门同步介入，对重大费用、投资计划、成本支出等事项开展“双评估、双审核”，确保预算目标合理、资源配置合规。在执行环节中，关键控制点应与预算指标同步设定，如设置预算超支预警、执行偏差分析、内部审计抽查等制度，实现对预算过程的全周期动态监督。通过机制重塑，使预算不再“单向下达”，而是“在控制中落地”，从而提升预算执行的刚性、透明度与整体管理闭环程度。

4.2 推进信息系统集成与数据共享平台

建设

要实现预算与内控真正意义上的协同，必须打破“系统割裂、数据孤岛”的技术障碍，构建基于统一标准的信息化协同平台。企业应整合 ERP、财务系统、预算系统与内控系统资源，打造“预算-执行-控制”一体化信息架构，推动关键数据在系统间自动流转与互认。特别是在预算调整、异常执行、项目审批等关键场景中，系统应具备同步触发内控审查、生成控制意见与反馈机制的能力，确保流程信息实时可视、协作任务自动分发，增强协同运行的准确性与效率。

此外，企业还可借助大数据与人工智能技术，构建预算偏差预测模型与控制风险预警系统。例如，通过对历年预算执行数据进行建模分析，系统可识别异常执行模式，提前预警潜在风险，提示内控介入节点；或在审批流程中引入规则引擎与智能审核机制，实现高频、高风险事项的自动识别与优先处理，提升响应效率与管理精度。借助信息化与智能化手段，预算与内控不再依赖人工联络与经验判断，而是在系统平台中高效耦合、实时联动，构建“数据驱动、规则引导、平台承载”的现代化协同管理模式，有效提升国有企业数字化治理水平。

5 国有企业协同机制优化的重点策略建议

5.1 强化顶层设计，推动协同机制制度化常态化

协同机制的构建离不开高层管理的重视与制度保障。国有企业应在公司章程、制度体系与治理架构中明确“预算与内控协同”的战略地位，并将其纳入改革发展与管理提升的重要议程。建议设立专门的预算与内控协同工作组，由分管领导统筹协调，财务、审计、风控、业务等部门共同参与，在机制设计、制度审查、执行监督等方面形成明确分工与协调机制。同时，结合企业特点出台《预算与内控协同管理

办法》，明确协同的基本原则、适用范围、操作流程与评价方式，为制度执行提供刚性约束与行为指引。

在常态运行层面，应推动协同机制从专项项目走向常规流程。建立预算调整同步控制、项目审批联合审核、执行偏差协同评估等机制，使协同管理内嵌于日常经营决策与操作流程之中。此外，还需制定配套的考核体系，将协同工作成效纳入年度绩效指标体系，引导各职能部门由“单兵作战”向“联合运行”转变，营造“协同有责、协同有奖”的组织氛围，推动机制从“文件制度”向“行为规范”转化。

5.2 加强人才培养与文化建设，夯实协同落地基础

预算与内控的协同管理对人才复合能力提出更高要求。当前多数国有企业仍存在财务人员懂预算不懂业务，内控人员懂制度不懂经营的问题，难以实现真正的融合协作。因此，应加强跨职能复合型人才的培养与储备，推动岗位轮岗机制，鼓励财务人员参与业务项目，审计人员介入预算设计，提升各类管理人员对协同机制的理解深度与执行能力。同时，建议设立“预算+内控”协同专项培训计划，系统讲解协同流程、信息工具与评估方法，提升组织整体协同意识。

文化层面，企业应构建以合规、责任、协同为核心的管理文化，破除“本位主义”与“路径依赖”。要通过宣传引导、实践示范与榜样引领，强化员工对协同价值的认同感与归属感，推动“预算不是财务一个人的事，内控不是审计一个人的事”的理念深入人心。在关键管理节点设立“协同提醒”机制，如预算执行月度会、重大支出联审会等，持续强化部门联动与信息透明，营造协同治理的文化生态，夯实机制运行的软环境基础。

6 结论

国有企业作为我国经济体系的重要支柱，其管理体系的健全与否直接关系到资源配置效率、经营合规水平与改革成效的落地。本文围绕全面预算管理与内部控制的协同问题展开探讨，指出当前国企中存在预算流于形式、内控执行乏力、机制脱节等共性问题，并从组织、制度与技术等层面分析其深层成因。在此基础上，提出应通过优化组织架构、重塑运行机制、整合信息系统、健全制度保障与加强协同文化建设等路径，构建起覆盖全流程、跨部门、可落地的预算内控一体化管理体系。唯有实现二者的深度协同，方能有效提升国企治理能力与管理效能，真正实现从制度建设向治理现代化的转型。

参考文献

- [1] 赵钢. 国有公益民生企业全面预算管理中实现提质增效的路径探究[J]. 中国集体经济, 2025, (13): 57-60.
- [2] 刘培. 装备制造业企业财务内部控制中存在的问题探究[J]. 中国市场, 2025, (11): 179-182.
- [3] 徐丽佳. 国有企业财务管理中内部控制机制优化探究[J]. 中国乡镇企业会计, 2025, (07): 187-189.
- [4] 黄春暖. 商贸企业预算管理与内部控制融合策略探讨[J]. 现代营销(下旬刊), 2025, (05): 112-114.
- [5] 陈小雪. 国有企业“双轨制”管理的研究与探讨[J]. 商场现代化, 2025, (07): 129-132.