

# How can state-owned enterprises establish a linkage mechanism between comprehensive budget management and performance assessment

Xing Tan

Guizhou Tobacco Company, Guianan New District Branch, Guiyang, Guizhou, 550001, China

## Abstract

As the backbone of the national economy, state-owned enterprises need to leverage the synergy between comprehensive budget management and performance assessment to address the challenges in implementing strategies. Currently, many state-owned enterprises are plagued by issues such as broken linkage logic, imbalanced indicator systems, and rigid process control, resulting in inefficient resource allocation. The practice of State Power Investment Corporation provides an effective reference. It takes strategy as the guide, differentiates indicators as the core, ensures dynamic control as the guarantee, and implements rigid incentives as the starting point, to build a full-chain linkage mechanism and achieve significant improvement in efficiency. In fact, the construction of this mechanism requires anchoring in the same direction as the strategy, optimizing the indicator framework, integrating management processes, strengthening digital empowerment, and improving incentive and restraint systems, so that budget resources are focused on value creation and performance assessment drives the implementation of strategies, thereby providing a solid management support for the high-quality development of state-owned enterprises.

## Keywords

State-owned enterprises; Comprehensive budget management; Performance assessment; Linkage mechanism; Value creation

## 国有企业如何构建全面预算管理与绩效考核联动机制

覃星

贵州省烟草公司贵安新区公司, 中国·贵州 贵阳 550001

## 摘要

国有企业作为国民经济支柱, 需通过全面预算管理与绩效考核联动, 破解战略落地难题。当前不少国企受困于联动逻辑断裂、指标体系失衡、流程管控僵化等痛点, 导致资源配置低效。国家电投的实践提供了有效参考, 其以战略为引领、差异化指标为核心、动态管控为保障、刚性激励为抓手, 构建全链条联动机制, 实现效益显著提升。事实上, 这一机制的构建需锚定战略同向、优化指标框架、贯通管理流程、强化数字化赋能、完善激励约束, 让预算资源向价值创造聚焦、绩效考核向战略落地发力, 为国企高质量发展筑牢管理支撑。

## 关键词

国有企业; 全面预算管理; 绩效考核; 联动机制; 价值创造

## 1 引言

国有企业是国民经济的重要支柱, 既要服务国家战略、扛起经济责任, 也要持续提升市场竞争力。全面预算管理贯穿战略落地、经营决策与过程管控全过程, 绩效考核则是价值评判、激励约束的关键抓手, 直接引导经营行为与资源投向。二者深度联动, 能破解国企战略悬浮、执行脱节、资源浪费等难题, 更是搭建“战略—计划—预算—考核—反馈”闭环管理体系的核心。当前, 国资委“一利五率”考核体系全面推行, 国企价值创造行动不断深化, 传统分散化预算、

单一化考核已不适应高质量发展。因此, 本文将对国有企业如何构建全面预算管理与绩效考核联动机制进行分析研究。

## 2 国有企业预算管理与绩效考核联动的现存问题

### 2.1 联动逻辑断裂, 战略导向弱化

不少国企还存在预算与绩效脱节的问题。预算编制多沿用“基数增长”模式, 没能精准对接战略重点<sup>[1]</sup>。像服务国家战略的研发、绿色转型等项目投入不足, 非战略性支出却占比偏高。反观绩效考核, 指标设计偏重营收、利润等短期财务项, 忽略了战略任务完成率、研发突破、产业链安全贡献等长期价值指标。这直接导致预算资源与经营行为偏离战略, 最终形成“预算只管数字、绩效只评结果”的“两张皮”

【作者简介】覃星(1989—), 女, 中国贵州人, 本科, 会计师, 从事企业预算, 数字化转型研究。

问题。

## 2.2 指标体系失衡，协同性不足

指标体系设计本就缺乏系统性，预算与绩效指标的统计口径不统一、权重分配也不匹配。比如预算中着重强调研发投入强度，绩效考核中该指标权重却偏低，业务部门难免为冲短期绩效压缩研发预算。而且指标覆盖存在明显短板，多盯着财务维度，对非财务指标关注不足。还没结合国企功能定位分类，商业与公益类用同一套指标，无法体现不同导向。除此之外，跨部门协同指标缺失，各部门各自为政，造成预算资源内耗。

## 2.3 流程管控僵化，动态调整缺失

多数国企预算管理采用静态年度编制，缺少滚动调整机制，面对市场突变、政策调整等突发情况，根本做不到及时优化资源配置。某能源国企就因年初预算固化，原材料涨价时难以调整成本预算，最终效益下滑。再者，绩效考核多是事后算账，缺乏过程跟踪与动态预警，对预算执行偏差也不深挖根因，无法及时纠偏。加之预算与绩效调整流程繁琐、权责不明，跨部门审批低效，进一步弱化了联动敏捷性。

## 2.4 激励约束弱化，结果应用不足

绩效考核结果与预算分配、薪酬激励的联动做得不够到位。不少国企仍存在“干好干坏一个样”的问题，绩效优秀部门没得到额外预算倾斜，落后部门的非必要支出也未压缩。更关键的是，薪酬总额与效益联动不足，未严格落实“效益增工资增、效益降工资降”原则，且激励方式单一，缺乏中长期激励手段，难以调动员工积极性。此外，考核结果与干部任免、岗位调整衔接不深，约束作用不明显。

## 2.5 数字化支撑不足，数据孤岛突出

多数国企的预算管理与绩效考核系统相互独立，大多没有搭建一体化数字化平台。业务、预算、绩效数据分散在财务、人力、业务等不同系统，无法实现实时共享与穿透式分析。实际运营中，财务部门难以及时掌握业务部门预算执行进度，人力部门也没法精准核算各部门绩效对应的薪酬，联动管理效率大打折扣，决策缺乏数据支撑。而且数据标准、指标口径不统一，进一步加大了联动难度。

# 3 国有企业预算与绩效联动机制实践案例——以国家电力投资集团有限公司为例

## 3.1 企业背景与联动动因

国家电投作为中央管理的特大型国企，聚焦清洁能源领域，肩负“双碳”目标与能源安全使命，截至2024年11月，电力总装机2.49亿千瓦，清洁能源占比超70%，连续多年全球领先。此前，企业存在预算与战略适配不足、预算绩效联动松散、激励约束失衡等问题，制约战略落地与效益提升。2021年起，国家电投以领导班子副职业绩考核为突破，构建全链条联动机制，经营效益显著提升，央企考核排名跃

升26位，2024年利润总额461亿元，同比增长18%。

## 3.2 联动机制构建的核心实践

### 3.2.1 战略引领锚定方向，实现目标同向

以“建设世界一流清洁能源企业”为战略核心，将预算管理与绩效考核深度融入战略落地全流程。董事会紧扣“一利五率”考核要求，把核心财务指标纳入预算体系，同时分解为班子副职的公共考核指标。针对清洁能源转型这类战略重点，单独配置专项预算，配套设置绿色项目推进率等绩效指标。布局海上风电、绿色氢基能源等产业时，既列支专项预算，又将其纳入副职重点考核，形成战略—预算—绩效的同向牵引。

### 3.2.2 差异化指标设计，强化协同适配

企业构建“公共指标+个性指标”双层考核体系，推动预算与绩效考核精准对接。公共指标覆盖“一利五率”及央企考核短板指标，同步配套专项预算，助力企业经营提质增效；个性指标结合副职分管领域提炼，不超十个核心指标且实现全差异化覆盖，每个指标均匹配明确的预算支撑。同时，建立目标摸高机制，结合行业对标与预算设定挑战性目标，以此牵引企业优化资源配置。

### 3.2.3 全流程动态管控，打通联动闭环

企业建立“月度跟踪、双周调度、季度复盘”的全流程管控机制，董事会办公室专人跟踪预算执行与绩效达成情况，同步搭建预警督导机制，2024年完成多项督办事项与预警问题整改。引入外部董事参与重大项目调研，针对性指导二级单位优化预算配置。预算调整与绩效结果深度绑定，对绩效优异项目追加预算，对滞后领域压缩非必要支出、调整考核权重，实现资源配置与绩效的动态适配。

### 3.2.4 刚性激励约束，强化结果应用

企业建立绩效奖金与考核结果刚性挂钩的兑现机制，以差异化分配拉开内部收入差距。若总部或二级单位出现扣分情形，分管副职同步从严扣分。分管领域发生安全生产事故的，对副职依规从严追责扣分。绩效奖金实行阶梯式核算。考核最高分者奖金为正职的0.9倍，得分低于80分则取消绩效奖金，其余情况按插值计算。同时将考核结果与干部晋升、岗位调整深度挂钩，最终形成“预算看绩效、绩效定奖惩”的强约束机制。

## 3.3 案例启示

国家电投的实践充分印证，国有企业构建预算与绩效联动机制，需牢牢把握四大核心要点。一，以战略穿透为前提，把战略转化为可落地的预算方案与考核指标。二，以差异化设计为关键，精准匹配不同管理层级、业务领域的实际需求。三，以动态管控为保障，实现预算与绩效的双向联动适配。四，以刚性激励为抓手，绑定薪酬与晋升维度充分激活活动力，为行业打造了可复制、可落地的实践经验。

## 4 国有企业构建预算与绩效联动机制的路径探索

### 4.1 锚定战略引领，构建“战略—预算—绩效”同向机制

企业推进战略解码与目标分层，要以中长期战略规划为根本，运用BLM模型、PESTEL+SWOT组合分析工具，明确战略定位与核心任务<sup>[2]</sup>。把服务科技自立自强、“一带一路”、绿色转型等国家战略的目标，拆解为3—5年阶段性任务，再通过战略地图，将目标纵向穿透至集团、子公司、部门、岗位，横向分解到研发、生产等各部门，搭建全员担责的责任体系。某装备制造国企便将三年市场占有率提升15%的战略，拆解为年度新增订单增长20%的销售预算，及权重30%的市场份额达成率绩效指标，实现目标同向。同时，按国企功能定位分类设计联动规则，商业类聚焦“一利五率”、公益类侧重公共服务、金融类强化风险控制，让预算与绩效导向精准匹配。

### 4.2 优化指标体系，搭建协同适配的指标框架

企业需构建“财务+非财务”多维指标体系，以“一利五率”为核心，兼顾战略任务、市场竞争、能力建设等维度，搭建全方位指标矩阵。财务指标锚定利润总额、净资产收益率等核心效益项，与预算中的营收、成本、资金等额度精准对接；非财务指标纳入研发项目里程碑完成率、安全保供任务达成率等内容，直接匹配战略专项预算。某军工国企便将“新型号研发完成率（权重20%）”纳入绩效指标，同步配套研发专项预算，保障研发任务落地。同时要建立指标字典，明确预算与绩效指标的计算口径、统计范围，确保二者可比对、可联动；权重分配向国家战略重大专项倾斜，提高指标权重的同时增加对应预算，还需设置跨部门协同指标并签订内部绩效合约，倒逼部门横向协同。

### 4.3 贯通管理流程，建立动态闭环管控机制

推动预算编制与绩效目标同步设定，打破财务闭门造车模式，建立“业务提需求、财务控规则、管理层定方向”的业财管协同机制<sup>[3]</sup>。编制前召开业财联席会，业务部门按绩效目标提报资源需求，财务部门结合战略、历史数据与行业对标测算额度，形成绩效牵引预算、预算支撑绩效的同步流程。推行零基预算与滚动预算结合模式，常规费用按需评审，战略支出按里程碑分拨，每季度滚动调整适配市场。同时建立“月度跟踪、季度复盘、年度考核”管控体系，经营分析会深挖预算与绩效偏差根因并整改，对预警部门及时干预，为战略、合规支出保留预算弹性，某科技国企便按研发里程碑调整预算与绩效。此外将考核结果作为下年预算核心依据，优者获预算倾斜与激励，劣者压缩支出并限期整改，对创值团队设立专项激励基金，形成考核与预算的正向循环。

### 4.4 强化数字化赋能，打破数据孤岛壁垒

企业需主动整合ERP、预算管理系统、绩效考评系统及BI分析工具，搭建覆盖“数据采集—处理—分析—应用”全链条的数字化平台。该平台可实现业务、预算、绩效数据实时共享与可视化展示，既具备自动预警功能，对预算超支、绩效不达标情况推送提醒以支撑决策，又嵌入模拟分析模块，能测算不同预算方案对绩效的影响，优化资源配置。与此同时，要建立统一数据标准与治理体系，制定统一数据规范，明确各部门数据录入责任与口径，确保数据同源同根。通过定期核查、清洗数据消除偏差，为联动分析夯实基础。某央企的实践就很典型，依托该平台实现数据自动流转，将考核周期从年度缩短至季度，大幅提升管理效能。

### 4.5 完善激励约束，夯实联动执行保障

企业要强化薪酬与效益的深度联动，严格落实国企工资决定机制改革要求，建立工资总额与经济效益、劳动生产率同向联动的能增能减机制。经济效益增长时，工资总额适度增长且需匹配劳动生产率提升；经济效益下降的，除非经营性因素外，工资总额相应下调。个人绩效与薪酬强挂钩，绩效工资占比不低于30%，年终奖向预算执行优、价值创造能力强的员工倾斜。同时健全中长期激励机制，对核心骨干与关键岗位推行股权激励、项目跟投等方式，某新能源国企便对研发团队实施项目跟投，达标后按收益分红并将收益纳入考评。此外强化约束问责，对预算编制不实、执行不力等行为严肃追责，还需建立预算绩效审计制度，定期开展专项审计，排查联动机制执行漏洞，保障管理合规有序。

## 5 结语

构建全面预算管理与绩效考核联动机制，从来不是国企管理的“附加题”，而是高质量发展的“必答题”。面对联动逻辑断裂、数据孤岛等现实痛点，国企需锚定战略同向、优化指标体系、贯通管理流程、强化数字赋能、完善激励约束，形成全链条闭环。这一机制的落地，既要借鉴国家电投的刚性激励、动态管控等实践经验，也要结合自身功能定位灵活调整——商业类聚焦效益、公益类侧重服务、金融类严控风险。未来，随着国企数字化转型深化与价值创造导向强化，联动机制将更趋精细化、智能化，持续推动资源向战略重点集中、行为向价值创造聚焦，为国企服务国家战略、提升核心竞争力筑牢管理根基。

### 参考文献

- [1] 赖虹秀.国有企业如何构建全面预算管理与绩效考核联动机制[J].中国商界,2025,(17):134-135.
- [2] 张亚兰.绩效考核与国有企业全面预算管理的融合策略[J].中国市场,2025,(34):83-86.
- [3] 毛云霞.全面预算管理与绩效考核在国有企业的融合运用探究[J].现代商业研究,2023,(08):158-160.