

我国民用机场预算管理探讨

孙新宪(教授) 朱 慧

(中国民航大学经济与管理学院 天津 300300)

【摘要】 实施预算管理是我国民用机场的必然选择。本文在分析我国民用机场预算管理存在问题的基础上,提出了完善民用机场预算管理的建议。

【关键词】 民用机场 预算管理 建议

我国民用机场按照中央政府批准的《民航体制改革方案》实行体制改革后,逐步走上了企业化运作轨道,面对日益激烈的市场竞争,许多机场都意识到运用先进管理手段的重要性。而实施预算管理则是民用机场实行企业化管理的必然选择。本文专就此问题进行探讨。

一、民用机场预算管理的特点

目前,多数机场已实行了预算管理。从实施预算管理的情况来看,一些机场已取得了一定的成效,特别是深圳机场、首都机场集团的成员机场,已建立起了全面预算管理体系,大连机场也于2006年5月正式启动全面预算管理工作。这些民用机场的预算管理主要有以下四个特点:

1. 以成本控制为核心。企业效益的增长主要来源于两个方面:一方面是增加收入,另一方面是降低成本。从民用机场增加收入的情况来看,主要收入来源分为两大块:一是航空性收入,二是非航空性收入。航空性收入包括起降服务收入、旅客服务收入、地面服务收入、安检收入、指挥收入等。非航空性收入主要是房地产出租收入和广告牌位收入。这些收入是目前我国民用机场收入的主要来源。

目前,从民用机场主要收入来源的两个方面来看,收入的增加都有很大的难度。一方面,航空性收入尤其是起降服务收入,受到的制约因素大多是气候、自然条件等客观条件,是机场自身无法克服的,因而从这方面提高效益受到了很大的限制;另一方面,通过增加租金、广告费等非航空性收入来提高经济效益同样是有限的。而随着机场规模的扩大和竞争加剧,机场的成本费用却在不断地增加,因此,要提高效益必须从控制成本这方面下工夫。一些财务管理有成效的机场都以成本控制为核心,其预算管理也是以成本控制为核心的预算管理。例如深圳机场编制预算时采用成本比例减法,成本控制效果显著,2006年该机场主营业务收入增长15.31%,而主营业务成本仅上升了13.72%(据深圳机场2006年年报)。

2. 大部分机场以减亏为总预算目标。我国现有的民用机场,根据其经营定位可划分为三类:第一类,业务量大,收益性好,机场的业务收入完全可以弥补全部运营成本,具有完全的盈利性质。第二类,具有一定的业务量和能取得一定的收益,

同时具有较强的公益性质。在不考虑资产折旧的情况下,此类机场的业务收入可以弥补其他运营成本,可维持日常运营,但不具备自我发展的能力,机场改扩建等重大工程项目缺乏投资能力,需要得到政府公益性支持。第三类,业务量较小,即使机场的建设项目全部由政府作为公益性建设项目予以投资,机场的主营业务现金流仍为负值,这类机场应定位为完全的公益性质机场,需要得到政府的日常运营补贴。而从近几年我国民用机场的生产经营数据和财务数据来看,约有70%的机场都属于第三类,其预算总目标往往是减亏,而非增利。

3. 预算细化到标准起降架次成本。民用机场主要围绕航空客货飞机提供服务,因此机场编制预算不仅要细化到会计科目,而且要细化到标准起降架次成本。飞机最大起飞成本占机场成本的权重最大,它能较全面地反映机场为飞机起降所提供的人力、物力耗费,并涵盖客、货机型。因此,机场通常先根据主营业务成本与最大起飞成本权重总和的比值来计算出平均吨位成本;然后按飞机最大起飞成本权重计算出标准起降架次成本。标准起降架次成本符合机场的成本特点,有利于考查机场为每一起降架次提供服务的耗费。

4. 实行归口管理。目前我国不少民用机场都建立起了“归口管理”预算制度,这一预算制度的特点是:机场在财务部和责任部门之间设立一个中间环节部门——归口管理部门,一般按专业管理职能划分为6个归口管理部门,即办公室、规划发展部、基建部、综合保障部、人力资源部、通信站。各预算归口管理部门负责对该归口管理的部门(具体执行的责任部门)实行项目预算的编制、控制及跟踪管理和考核。例如,办公室归口管理办公用品、招待费等;规划发展部归口管理固定资产审批及计划投资项目等;基建部归口管理水电、设备维修等;综合保障部归口管理地运费、油耗、资产购置等。财务部对归口管理部门实行总量控制,归口管理部门根据预算定额指标分部门、分项目对各责任部门进行归口控制,各责任部门制定具体的预算及实施措施。

二、民用机场预算管理中存在的问题

虽然我国民用机场的规模大小、管理方式等差别很大,但是在预算管理方面,各类机场存在的问题有相似之处,归纳起

来有以下五个方面。

1. 机场缺乏战略,预算目标缺少科学依据。预算管理是将机场战略转为行动的有效工具,预算管理的过程就是发展战略分解、实施、控制和实现的过程。我国机场属地化改革以后,要求机场实行企业化运作,但是很多机场依然没有建立起企业化运作的机制,没有根据机场环境制定相应的战略。没有战略,预算目标就无法合理地分解并落实,就会出现按历史经验下达的利润或亏损指标为起点的现象,预算自然会流于形式。有些机场虽制定了预算战略,但其预算目标的分解却与战略脱节,没有将预算战略层层分解落实到预算指标上。一些机场之所以战略观念淡薄,其原因是:①我国机场在属地化改革以前,长期处于无战略状态,改革以后没能及时转变;②机场兼具公益性质与收益性质以及机场内部不同功能区域的经济特性的差异,造成了机场定位难、制定战略也难;③有关人员没有意识到预算管理是实现战略的有效工具,也没有找到科学有效的方法将战略转化为预算。

2. 预算的编制过程缺乏监督。一些机场在编制本单位的预算草案时,采用的大都是由基层人员上报预算项目,再由本单位的财务部门审批的方法。这种方法虽然能够调动基层人员参与预算的积极性,比起单纯自上而下预算编制的方法更合理一些。但是基层人员接触面都比较窄,了解的情况有一定的局限性,如果听任下面自报自议,不加以引导和监督,必然会各打各的算盘,听任高估冒算,造成资源的浪费。这是因为,大部分财务人员并不懂得诸如飞行区、安检、保安等专业知识,往往基层上报的成本费用项目都能通过审批,使得一些基层人员认为报得越多,得到的“实惠”就会越多,于是滋长出一种不健康的心理和行为:一方面,在报预算计划时宽打窄用,以便在绩效考核时不至于因为超出预算而受到惩罚;另一方面,上报的预算费用,基本上都赶在年底之前用完,认为不用完,在下一年的预算审批中会将多余的预算“砍掉”,这就造成大量本来可以节省的成本费用也被浪费了。

3. 预算的执行缺少控制,例外审批习以为常。预算管理的有效实施需要机场建立相应的组织机构和责任中心,形成预算管理的责任网络。虽然我国许多民用机场都实行了归口管理,但是由于缺乏完善的预算组织体系,没有建立起责任网络,责任没有落实到个人,而且很多机场没有专门的机构对预算的执行过程进行及时反馈分析,查找原因,因而预算执行效果并不好。有的机场由于对预算不重视,预算报告制度形同虚设,预算执行过程中的差异没有得到应有的重视,且例外审批现象泛滥,超支的费用在很多情况下都能通过例外审批而轻易地给予报销,致使预算控制效果很差。

4. 忽视预算考评的作用,考评指标不健全。一些机场由于对预算管理不够重视,因而在预算编制、预算执行方面很不得力,其预算考评工作更是马虎,往往使被考评者的努力程度和预算完成好坏不对称,不仅导致对经营成果的考核兑现难度增加,使得管理者与执行者都对预算考评产生抵触心理,而且严重地挫伤了广大员工的积极性,造成预算管理失去意义。机场预算考评效果不好的一个重要原因是考评指标体系不够

健全,多数考评只重视财务方面的指标,而且没有为不同的责任中心设置相应的考评指标。

5. 对业务预算、资本预算和筹资预算重视不够。我国一些民用机场的预算管理还仅仅停留在成本费用的预算控制上,缺少业务预算、资本预算和筹资预算的编制和控制,预算管理的范围很狭窄。造成这一状况的原因在于:一方面,机场的航空收入受客观因素影响很大,一般很难控制,且一定时期之内收入增长具有局限性,业务预算的重要性容易被忽视,机场要想减少亏损或增加赢利只能靠控制成本费用;另一方面,机场的固定资产投资巨大,由于机场的特殊地位和自身资金有限,所以其投资通常表现为政府行为,这就在客观上降低了机场实施资本预算和筹资预算的主动性。

三、加强我国民用机场预算管理的建议

1. 完善预算管理组织体系,明确责任中心,落实预算目标。预算管理的组织机构是预算管理过程中起主导作用的集合体,是实施预算管理的主体,它由预算管理委员会、预算职能部门以及预算责任层级体系构成。预算管理委员会直接对公司董事会负责,由董事会主要成员、公司高级管理人员组成,以预算会议的形式审批预算。预算管理委员会下设预算管理领导小组,由公司总经理和总会计师担任正、副组长,具体负责预算管理的日常工作。各预算执行单位设置预算管理办公室,具体负责各执行单位预算管理的日常工作。

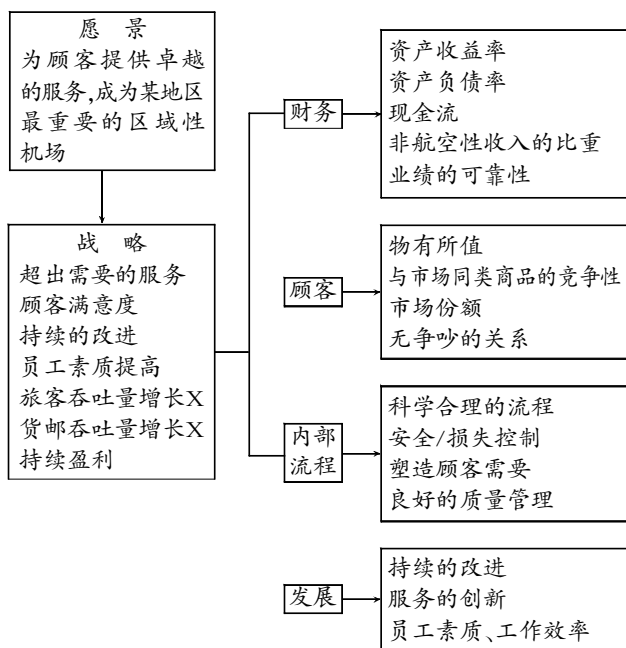
为了落实预算目标,机场还应明确划分责任中心。责任中心是公司内部收入、成本、利润及投资等业务活动的发生单位,其在被要求履行特定职责的同时被赋予一定的权利,并对本责任区域的预算目标完成情况进行有效的控制。按照不同层次组织机构在企业管理活动中所赋予的不同权利和承担的不同责任,责任中心具体可分为四个层次,具体见下表。根据机场自身的特点,可以在飞行区分别设立成本费用中心、收入中心,在航站区、延伸区分别设利润中心。这样就能形成较完善的预算责任网络,具体执行预算的编制、实施、控制、监督、分析、总结、考核等工作。

机场责任中心划分表

级次	组织机构	责任中心	职责
一级	总经理	投资中心	实现整体经营目标
二级	高级管理人员		分管业务部门预算执行
三级	职能部门/子公司	收入中心、成本费用中心/准利润中心	职能部门、子公司预算执行
四级	子公司部门	收入中心、成本费用中心	子公司部门预算执行

责任中心确定后,就应将机场的年度总预算层层分解到各责任中心。预算目标分解的目的就是将公司的战略在一定时间范围内予以细化。预算目标的分解可利用平衡计分卡,将战略从财务指标、内部流程、学习与创新和顾客满意度四个方面分解为各项较具体的指标,并将这些指标转化为预算目标;再根据各责任中心的责任范围将预算目标分解到各责任中心;最后根据责任中心各部门或各岗位的职责,将预算目标进

一步分解,直到将预算目标落实到个人。据此,可将某机场的战略目标根据平衡计分卡进行分解(如下图所示)。



基于平衡计分卡的机场战略目标分解图

2. 加强预算编制监督。预算的编制过程实际上就是预算目标、责任落实的过程。加强对预算全过程的监督,应努力做好以下几个方面的工作:①培育企业文化。预算管理作为企业的一种内部控制手段,有相应企业文化支撑才能取得事半功倍的效果。机场应该培育一种“节约预算为荣,浪费预算为耻”的氛围,对采用科学管理方法编制节约预算的单位和个人予以表彰;对编制浪费预算,或不思进取的单位和个人给予严惩。②对财务人员加强机场专业知识方面的培训,财务人员不但要掌握业务知识,而且应掌握机场管理的专业知识,这样,在编制预算草案的时候,方能对基层上报的预算项目有所分析,有所取舍。可在基层技术人员中选拔管理人员,培训其财务方面的知识,在预算编制时作为顾问,或直接作为财务人员使用。③上级可派专家对基层编制的预算进行审议,或同级之间互相审议,把好预算编制关。④要避免平均分配绩效奖金,废除以前干好干坏一个样的奖罚制度。

3. 加强预算控制。民用机场应对不同的区域采用不同侧重点的预算控制,飞行区应以成本控制为主,盈利性较好的航站区和延伸区应以目标利润控制为主。无论以哪种控制为主,机场都应对预算管理实行实时控制。编制预算前,进入预算的资源应接受事先审核,做好事前控制。预算执行中及时将结果与预算目标比较,据以采取纠正、调整行动。比如,机场当天起降架次是多少,有多少延误航班,分别是什么原因;本机场又增减了哪些航线、航班,这些情况都应当很快就反映在机场的信息系统中,相关责任中心的负责人应该能较容易地调出权限内的有关资料,及时分析、调查、改进或纠正。发生重大差异时,应及时反馈。对于差旅费、业务招待费等与销售直接相关且主观性很强的费用项目,必须在按照变动成本费用率制定

弹性指标或固定与弹性相结合指标的基础上,按照下管一级的审批程序来控制,严格控制例外审批的数量。虽然这些需要相关管理信息系统的支持,但就目前的技术水平来看是不难做到的,关键是权限的设置以及责任的划分要明确。

4. 完善预算考评指标体系。为明确各责任中心的责任,机场应针对不同层级、不同类型的责任中心设置不同考评指标,并根据预算年度管理重心调整指标的类型及权重,设置加权平均指标。现提出参考方案如下:公司总经理考核可以主要设计公司总量指标、效益指标。考评指标包括:利润总额、收入总额、净资产收益率、资产负债率、总资产周转率、主营业务利润率等。公司副总经理等高层考核内容中30%~40%与公司总量指标、效益指标挂钩,60%~70%与分管业务责任部门预算指标完成效果挂钩,这样可以保证其既为公司整体经营服务,又能有效地管理所负责的业务和部门。机场整体是利润中心,对全机场的收入和成本负责。一个机场的收入指标包括单位吞吐量总收入、航空性总收入、非航空性总收入等;成本指标包括部门可控费用、单位换算吞吐量运营成本、单位换算吞吐量资本成本等;利润率指标包括盈利额/吞吐量,亏损额/吞吐量,收入/费用等。此外,还应增加劳动生产率指标和资本使用效率指标,包括每个员工的吞吐量、每个员工的总收入、每个员工的增加值(收入减去产品和服务的成本)、单位资本成本增加值、单位净资产值的吞吐量、单位净资产值的总收入等。当然,如果企业按照平衡计分卡分解战略目标,那么其考评指标体系也应根据平衡计分卡来设计。

5. 加强业务预算、资本预算和筹资预算。业务预算,主要包括生产预算、销售预算、成本费用预算。做好业务预算要对机场吞吐量进行预测,针对淡季、旺季以及机场所在城市的重大活动做出调整,做好业务预算有利于机场对各项工作做出安排。很多民用机场的建设规模存在超前、超大的现象,主要是机场在改、扩建时没有做好预测工作,也没做好投资预算,现在应该重视这项工作了。机场的固定资产价值巨大,要控制成本,应用科学的方法对各种设备的更新改造进行计算。资本预算常用到的计算方法有回收期法、净现值法、内部收益率法和盈利指数法等,应根据各机场的实际情况加以运用。

做好预算管理工作的关键是要制定科学的决策程序,采用科学、合理的指标体系和权责分明的编制方法以及严厉的奖罚措施。预算作为一种控制手段,并不是要通过预算目标把企业控制在某一个收入或利润点上,而是要把企业的运营和发展控制在一个区间或是一种趋势之中,通过科学预算,使机场企业保持一种稳定的发展趋势。

主要参考文献

1. 史习民.全面预算管理.上海:立信会计出版社,2003
2. 侯龙文,侯岩,何瑛.现代全面预算管理.北京:经济管理出版社,2005
3. 刘嘉红.推进低成本预算管理提高机场经济效益.科技资讯,2006;8
4. 李焰,江娅.公司绩效测评.北京:中国人民大学出版社,2004