



《会计改革与发展“十三五”规划纲要》解读之三

财政是国家治理的基础和重要支柱。推进管理会计工作是建立现代财政制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措；是推动企业建立完善现代企业制度、增强企业价值创造力的制度安排；是推进行政事业单位加强预算绩效管理、降低行政成本的重要抓手；是财政部门进一步深化会计改革、推动会计升级转型的重要方向。《会计改革与发展“十三五”规划纲要》紧密围绕社会经济发展和财政中心工作，站在会计改革与发展全局高度，提出了“十三五”时期加快推进管理会计改革的目标任务和措施，为新时期管理会计改革与发展指明了方向。

一、“十三五”时期加快推进管理会计发展的背景

为做好管理会计体系建设工作，财政部于2014年10月27日，制定发布了《关于全面推进管理会计体系建设的指导意见》（以下简称《指导意见》）。《指导意见》明确了以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神的指导思想；提出了“争取3-5年内，在全国培养出一批管理会计人才，力争通过5-10年左右的努力，基本建成中国特色的管理会计体系”的总目标。“十三五”时期，是贯彻落实《指导意见》，以建设管理会计体系为抓手，引导、推动管理会计广泛应用的关键时期，财政部将围绕《指导意见》部署的相应任务、具



体措施和工作要求，开展课题研究、指引建设、案例征集等大量工作，积极推进管理会计体系建设与应用。

管理会计体系建设按照理论、指引、人才、信息化加咨询服务的“4+1”有机体系开展。该体系中各部分既相互独立，又彼此关联；既自成一体，又彼此促进。其中，“理论体系”是基础，解决目前对管理会计认识不一，缺乏公认的定义和框架等问题；“指引体系”是保障，与时俱进地拓展和开发管理会计工具方法，为管理会计的实务应用提供指导示范；“人才队伍”是关键，是该体系中发挥主观能动性的核心，是体现“坚持人才带动，整体推进”原则的重点；“信息系统”是支撑，通过现代化的信息化手段，充分实现会计和业务的有机融合，支撑管理会计的应用和发展；“咨询服务”是确保四大任务顺利实施推进的外部支持，为单位（包括企业和行政事业单位，下同）提供更为科学、规范的管理会计实务解决方案。

二、“十三五”时期推动管理会计发展的主要任务

《指导意见》提出，加强管理会计标准建设，形成以管理会计基本指引为统领、以管理会计应用指引为具体指导、以管理会计案例示范为补充的管理会计指引体系，为单位提供有力的抓手，确保管理会计工具方法在单位中的应用效果，达到提升单位价值创造力的目标。《会计改革与发展“十三五”规划纲要》明确，要坚持经验总结和理论创新，加强政策指导，2018年底前基本形成管理会计



指引体系，认真抓好管理会计指引体系实施，深入推动管理会计广泛应用，积极推动企业和其他单位会计工作转型升级，促进企业提高管理水平和经济效益，促进行政事业单位提高理财水平和预算绩效，更好地为经济社会发展服务。这就要求明确指引体系建设目标，把握建设原则，明晰建设任务，统筹实施步骤，加快推进指引体系建设。

（一）关于管理会计基本指引

在系统搜集和梳理相关资料、多方听取意见、深入开展调研、利用课题研究成果、面向社会公开征求意见、专题调研座谈、多次修改完善等工作的基础上，2016年6月，财政部印发了《管理会计基本指引》，同时适用于企业和行政事业单位。

《管理会计基本指引》将管理会计普遍规律上升到标准，对管理会计的基本原则、基本目标、基本要素等内容进行了总结、提炼，为单位全面准确理解管理会计、科学系统应用管理会计提供了基本框架和方向，有利于加强单位管理会计工作。同时，《管理会计基本指引》构建了管理会计概念框架，回答了会计理论界关心的管理会计目标、原则、要素等基本理论问题，统一了各方认识，协调了各方意见，为引导会计理论界加强管理会计理论研究，建设中国特色管理会计理论体系提供了有力制度保障。

（二）关于管理会计应用指引



实践中，管理会计工具方法已经在一些单位得到了一定应用。但是，总体而言，有些单位对管理会计工具方法的应用不够系统，有些单位也对不同情况下如何选择应用适当的管理会计工具方法存在困惑。因此，制定管理会计应用指引，就是要对管理会计各项工具方法进行系统梳理，清晰明确地告诉单位这些工具方法是什么、怎么用、有哪些优缺点、如何选择等内容，以便于单位结合自身情况选择运用适合的管理会计工具方法。

在管理会计指引体系中，应用指引居于主体地位，是对单位管理会计工作的具体指导。为切实提高科学性和可操作性，管理会计应用指引既要遵循基本指引，也要体现实践特点；既要形成一批普遍适用、具有广泛指导意义的基本工具方法，如经济增加值

（EVA）、本量利分析、平衡计分卡、作业成本法等，也要针对一些在管理会计方面可能存在独特要求的行业和部门，研究制定特殊行业的应用指引；既考虑企业的情况，也考虑行政事业单位的情况；在企业层面，还要兼顾不同行业、不同规模、不同发展阶段等特征，坚持广泛的代表性和适用性。

管理会计应用指引建设中，我们将先按照管理会计应用领域分类，在每一领域下再按照具体工具方法排序，即先将应用指引划分为战略管理、预算管理、营运管理、成本管理、投融资决策管理、绩效管理、风险管理和其他等应用领域，每一应用领域下包含若干项工具方法指引。



应用指引是开放性的，随实践发展而不断发展完善。应用指引的实施更重指导性，由各单位根据管理特点和实践需要选择相应的工具方法。财政部将在充分征求意见基础上，组织开展系列课题研究，科学总结我国先进企业管理会计实务，充分借鉴发达市场经济国家或地区的有效做法，研究确定一系列应用指引，本着先急后缓、先一般业务后特殊业务、“成熟一批，发布一批”等原则，逐步发布系列管理会计应用指引，并随着实践的发展而不断丰富完善。

（三）关于管理会计案例库

案例库是对国内外管理会计经验的总结提炼，是对如何运用管理会计应用指引的实例示范。建立管理会计案例库，为单位提供直观的参考借鉴，是管理会计指引体系指导实践的重要内容和有效途径，也是管理会计体系建设区别于企业会计准则体系建设的一大特色。为更好地推进管理会计实践应用，2015年以来，通过会谈、定期整理公开期刊，以及赴地方和企业实地调研等方式，我们及时了解中国管理会计实践，形成了相关调研报告和管理会计实践索引，对其中典型实践经验，将形成案例予以推广，供其他单位借鉴。

2016年1月，财政部印发《关于开展管理会计案例征集活动的通知》，在全国范围开展管理会计案例征集活动，总结、推广我国管理会计实践经验，加快管理会计案例库建设，推进单位管理会计应用。案例库建设将坚持典型性和广泛性相结合的原则，在统一框架



结构、基本要素、质量特征等案例标准，形成案例规范格式文本的基础上，分不同性质、不同行业、不同规模等情况，逐步提炼若干管理会计案例，并不断予以丰富和完善。同时，既提炼总结管理会计整体应用案例，也针对管理会计的某些领域和应用指引中的相关工具方法提炼专项应用案例。争取通过经验交流、调研座谈、案例单位自主梳理等有效方式，总结、提炼一批覆盖多领域、多行业、多种工具方法的案例，构建内容丰富、示范性强的管理会计案例库。

（四）切实指导企业加强成本管理工作

成本管理是管理会计的重要组成部分，也是我国管理会计体系建设的先行尝试和有益探索。财政部发布成本核算制度，有利于推动企业加强成本管理，促进管理升级，并有效贯彻落实中央“走出去”战略。同时，在《企业产品成本核算制度（试行）》的基础上，发布分行业产品成本核算制度，统分结合，也是贯彻落实管理会计体系建设“因地制宜、分类指导”的具体体现。

“十三五”期间，我们将在发布《企业产品成本核算制度（试行）》、石油石化、钢铁、煤炭行业产品成本核算制度等经验基础上，选择成本管理具有一定基础，且对提升成本管理要求较为迫切的相关行业，进一步制定分行业产品成本核算制度，推动企业适应经济新常态，加强成本管理，并有效应对市场竞争，提高对标管理成效，提升竞争力和价值创造力。



三、“十三五”时期推动管理会计发展的主要措施

为贯彻落实《指导意见》，全面推进管理会计体系建设，“十三五”期间，我们将继续发挥牵头作用，充分依托相关协会、专家、院校和企业，脚踏实地，推动管理会计入企业、入学术、入院校、入国际，采取多种形式和措施，深入推动管理会计广泛应用，以深入实施管理会计指引体系为抓手，积极推动企业和其他单位会计工作转型升级。

（一）集思广益，科学构建管理会计指引体系

为保证管理会计指引的科学性和操作性，“十三五”期间，在指引体系建设过程中，我们将继续坚持充分借助和发挥各方专家力量，集思广益，博采众长，共同做好指引建设工作。

以我部管理会计专项课题为依托，结合相关财经院校承担的财政部管理会计共建课题，组织开展相关管理会计指引体系建设研究，与相关课题组共同组成各项管理会计应用指引起草小组和案例库建设小组，整合优势资源，促进形成管理会计产学研联盟，推动管理会计课题研究成果转化为实践，确保指引体系建设的先进性。

同时，综合考虑公信力、影响力、参与度、遵守保密纪律等因素，自2014年建立专家咨询机制起，每两年公开选聘一次管理会计咨询专家，优化咨询专家队伍结构，完善专家咨询机制，充分发挥咨询专家的智库资源作用。通过研讨会、参与课题研究等多种方式，组织管理会计咨询专家参与管理会计指引体系建设，建立“科



研院校+企业”的互补机制，为制定管理会计指引和构建案例库形成良好的咨询和意见反馈渠道，确保指引体系建设的科学性。

（二）多措并举，积极营造管理会计发展良好氛围

“十三五”期间，财政部还将充分利用各种媒体和相关各方力量，广泛采取多种形式，组织开展中央和地方企业经验交流会议、系列专题论坛等系列大型活动，推动各单位开展管理会计研究，加强社会各界对管理会计的重视，营造管理会计发展的良好氛围。同时，依托现有会计人才培养工程，突出管理会计人才培养；依托全国会计专业学位研究生教育指导委员会，抓好管理会计后备人才培养；依托中国会计学会，深化管理会计实践总结和理论创新；依托中国注册会计师协会等行业组织，共同推进管理会计的广泛应用；依托国外管理会计师组织，加强对外宣传与交流，从而积极推动管理会计的广泛应用。

（三）热切响应，管理会计举措成效显著

财政部全面推进管理会计工作以来，通过顶层设计、指引制定、征文活动、课题研究、专家咨询、案例总结等多种有效推动方式，管理会计在全社会呼声日益高涨。各地区积极行动，紧锣密鼓地开展本地区管理会计体系建设工作。如，浙江搭建产学研一体化平台，专家与企业组成团队，共同推进试点企业管理会计应用，积极探索管理会计发展的新模式。山西从管理会计角度出发，开展了“山西省国库现金管理研究”和“山西省省直行政事业单位资产确



认和计量分析”两方面的调研，努力使管理会计既有利于企业微观部门，也有利于政府宏观决策，制定了详细的《指导意见》贯彻实施方案，将管理会计工作落到实处。全国各地纷纷组建管理会计咨询专家团队，发挥专家智库资源优势，共谋当地管理会计事业发展。

企业、行政事业单位也纷纷抓住机遇，主动作为，大力推进本单位管理会计应用。通过加强管理会计应用，有机融合财务与业务活动，在单位规划、决策、控制和评价等方面发挥其重要作用，增加单位的价值创造能力，已经成为不少单位的广泛共识和努力方向。包括全面预算管理等预算管理新模式，平衡计分卡等绩效评价方法，作业成本法、标准成本法等成本管理方法在内的管理会计工具方法陆续在我国企业中运用，企业对管理会计的应用意识有所增强，应用水平有所提高。兵器装备集团公司、国家开发银行、中国电信、中国工商银行、北汽福田、三一重工等一批企业专门设置了管理会计机构或岗位，积极开展管理会计工作，取得了较好成效。同时，管理会计在行政事业单位预算编制、执行、决算分析和评价等工作中也得到了一定应用。一些行政事业单位强化预算管理工作，及时掌控预算执行和项目进度，深入开展决算分析与评价，及时发现预算执行中存在的问题并提出改进意见和建议，管理水平和资金使用水平不断提高。如，华中科技大学同济医学院附属同济医院通过实施战略导向的全面预算管理，初步实现了医疗资源的有效



配置和医疗成本的合理控制，使医院的发展规划和战略目标逐年得以实现。

预计到 2020 年，管理会计指引体系将在企业、行政事业单位得到广泛应用，系统指导广大单位不断加强管理会计工作，提升价值创造能力，管理会计工作在不同性质、不同规模、不同发展阶段的单位将得到广泛开展；管理会计理论研究不断深化，产学研合作不断加强。同时，管理会计人才能力框架基本建立，并纳入现行人才培养体系，具有理财能力、管理能力和决策能力的高级管理会计人才队伍逐步建立，管理会计信息化蓬勃发展，管理会计咨询服务业务不断拓展，推动管理会计事业加快发展。

四、以管理会计体系建设为契机，大力促进会计工作转型升级

（一）将管理会计作为会计工作转型升级的中心工作

经济越发展，会计越重要。维护经济秩序，是会计管理工作的使命和脉络。在会计管理工作中，无论是标准制定、人才培养，还是注册会计师行业管理等，都是在紧紧围绕维护经济秩序这一使命，紧紧围绕服务经济财政工作大局，以提高会计信息质量为重点，展开具体工作，取得了显著成绩，有力地支持了经济社会发展。

“十三五”时期，我国经济发展方式转变、供给侧结构性改革推进、国有企业改革深化，对提高单位内部信息质量，提升单位管理水平和价值创造能力，推动经济转型升级提出了更高要求。这就



要求会计工作找准抓手，坚持传承与发展，坚持提高会计信息质量这一脉络，将工作重心转到提高单位内部信息质量上来，促进单位管理水平提升，促进经济转型升级，同时也实现会计工作的转型升级。

管理会计是会计的重要分支，主要服务于单位内部管理需要，通过利用相关信息，有机融合财务与业务活动，在单位规划、决策、控制和评价等方面发挥重要作用。通过大力加强管理会计工作，强化管理会计应用，有助于推动企业建立和完善现代企业制度，实现管理升级，增强核心竞争力和价值创造力，进而促进经济转型升级；有助于推进行政事业单位加强预算绩效管理、决算分析和评价等工作，更好地为经济社会发展服务。因此，全面推进管理会计体系建设，尤其是以深入实施管理会计指引体系为抓手，积极指导企业和行政事业单位会计工作从记录价值向创造价值拓展，是顺应会计科学发展的必然选择，是实现中国特色会计体系的自我超越和自我完善的必要举措，是推动中国会计工作围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，适应经济管理要求，实现转型升级的重点所在。

（二）融合财务与业务活动，充分发挥管理会计的价值创造作用

管理会计强调通过将管理会计的工具方法、知识理念嵌入单位相关领域、层次、环节，以业务流程为基础，利用管理会计工具方



法，将财务和业务等有机融合，从而将会计职能从记录价值向创造价值拓展，从后台部门向业务前端拓展，提升单位价值创造能力，从而推动经济转型升级，推动会计工作转型升级。

一是从应用环节上讲，管理会计贯穿于规划、决策、控制、评价等各个管理环节，融合业务活动的全过程，形成完整的循环，贯穿于单位管理水平提升的始终。

在战略规划、决策环节，管理会计在业务活动开始就介入其中，进行信息搜集、整理、加工，通过做好相关信息支持，参与战略规划拟定，从支持其定位、目标设定、实施方案选择等方面，为单位合理制定战略规划提供支撑，并融合财务和业务等活动，及时充分提供和利用相关信息，支持单位各层级根据战略规划做出决策。

在控制环节，管理会计可以通过设定定量定性标准，强化分析、沟通、协调、反馈等控制机制，支持和引导单位持续高质高效地实施单位战略规划。

在评价环节，管理会计可以基于管理会计信息等，合理设计评价体系评价单位战略规划实施情况，并以此为基础进行考核，完善激励机制；同时，对管理会计活动进行评估和完善，以持续改进管理会计应用。

二是从应用领域上讲，管理会计强调财务与业务活动融合，涉及战略管理、预算管理、成本管理、营运管理、投融资管理、绩效



管理、风险管理等各领域，辐射单位管理活动的方方面面，推动单位价值创造能力的全面提升。

在战略管理领域，管理会计可以通过应用战略地图、价值链管理等工具方法，从战略分析、制定、实施、评价和调整等环节，指导单位加强战略管理的科学性和有效性，促进单位实现战略目标。

在预算管理领域，管理会计可以通过应用滚动预算管理、零基预算管理、弹性预算管理、作业预算管理、全面预算管理等工具方法，促进单位提高预算编制、执行、控制、分析、报告、考核的水平，促进单位加强预算管理，提高资源配置的合理性和有效性。

在成本管理领域，管理会计可以通过应用目标成本管理、标准成本管理、变动成本管理、作业成本管理、生命周期成本管理等工具方法，促进单位优化成本结构，削减无效成本，拓展成本控制和析维度，提高成本控制和析精度，提高成本管理水平。

在营运管理领域，管理会计可以通过应用本量利分析、敏感性分析、边际分析、标杆管理等工具方法，强化营运控制，提高营运效率和质量，优化单位营运管理。

在投融资管理领域，管理会计可以通过应用贴现现金流法、项目管理、资本成本分析等工具方法，降低投融资风险，健全投融资决策机制，优化融资结构，提高投资效益。



在绩效管理领域，管理会计可以通过应用关键指标法、经济增加值（EVA）、平衡计分卡等工具方法，提升绩效管理水平和激发管理活力，促进单位可持续发展。

在风险管理领域，管理会计可以通过应用风险管理框架、风险矩阵模型等工具方法，全面梳理单位风险环节，提供有效风险应对方案，提升单位风险管理水平，为单位基业长青保驾护航。