附件2

《财政部关于进一步加强管理会计应用的指导意见

（征求意见稿）》起草说明

为深入贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，助推管理会计在新时代服务经济社会高质量发展，推进中国式现代化建设，在广泛调查研究基础上，我们起草了《财政部关于进一步加强管理会计应用的指导意见（征求意见稿）》（以下简称《指导意见》）。现将有关情况说明如下：

一、起草背景与意义

管理会计是会计的重要分支，主要服务于单位（包括企业和行政事业单位，下同）内部管理需要。2014年10月，财政部发布了《财政部关于全面推进管理会计体系建设的指导意见》（财会〔2014〕27号，以下简称2014年《指导意见》），提出建立与我国社会主义市场经济体制相适应的管理会计体系。经过近10年发展，以基本指引为统领、应用指引为具体指导、案例示范为补充的管理会计指引体系基本建成，管理会计理论研究成果不断丰富，管理会计信息化蓬勃发展，管理会计人才队伍不断加强。2014年《指导意见》提出的阶段性发展目标基本实现，我国管理会计体系建设取得明显成效。

随着我国进入新发展阶段以及数字技术的快速发展，对有效发挥管理会计在支持单位决策、优化资源配置、提高管理水平等方面的作用提出了更高要求。从当前管理会计实践经验和现实需要出发，研究起草《指导意见》主要有以下几方面考虑。

（一）适应单位要求，加强管理会计应用。根据调查研究，目前单位在应用管理会计方面依然存在一些问题和难点，如：已发布的应用指引在部分单位的应用效果有待提升，管理会计的信息化水平亟需向数字化、智能化方向转型，管理会计咨询机构服务质量和服务作用有待提高，管理会计理论研究与实践结合需继续加强，高层次管理会计人才依然紧缺等。因此，需在现有工作基础之上，聚焦当前管理会计应用存在的难点痛点堵点问题，探索加强管理会计应用的路径方法，全面提升我国管理会计体系建设质量。

（二）适应技术要求，推动会计职能转型。随着新一轮科技革命和产业变革深入发展，以大数据、人工智能等为主流的现代信息技术向纵深发展，对传统的会计组织方式、会计职能手段等产生了重大而深远的影响。侧重于“记录价值”的财务会计受到的挑战越来越大，已无法应对管理层对财务信息的多元化需求，会计职能已从单纯的记账、报账、核算扩展到利用有关信息来预测发展前景、制定战略规划、参与管理决策、评价经济活动等多方面。因此，要顺应数字经济发展需要，充分发挥管理会计在战略制定、事前预测、事中管控等方面的重要作用，积极推动会计职能转型。

（三）适应时代要求，助力实现高质量发展。党的二十大报告和二十届三中全会决定提出，高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务，并对推动国有资本和国有企业做强做优做大、促进民营经济发展壮大、支持中小微企业发展提出了明确要求。此外，行政事业单位是国家治理体系的基础单元，管理会计是加强行政事业单位内部管理的一项基础性工作。在新时代背景下，加强管理会计应用，充分发挥管理会计在规划、决策、控制和评价方面的重要作用，不断提升企业核心竞争力和行政事业单位内部管理效率，对于推动我国经济社会高质量发展具有重要意义。

二、起草过程

截至目前，围绕《指导意见》的起草工作，我们主要开展了以下工作：

（一）研究阶段。3月，依托财政部部省共建课题机制委托三所共建院校围绕“新时代背景下进一步深化管理会计应用的对策研究”展开专题研究，并组成专家起草组。5月，在结合前期相关课题研究成果和深入分析2023年财政部管理会计入库案例的基础上，研究形成《指导意见》框架。

（二）形成讨论稿阶段。6月，召开专题研讨会，就《指导意见》框架进行专题讨论，听取起草组专家意见，形成《指导意见》草稿。7月上旬，召开专家座谈会，邀请企事业单位、学术界、咨询机构有关专家以及管理会计咨询专家对《指导意见》草稿进行研讨。根据有关意见建议对《指导意见》草稿进行了修改完善，形成了讨论稿。

（三）形成征求意见稿阶段。7月中旬，就《指导意见》讨论稿在财政部第三届管理会计咨询专家内部征求意见，在综合相关专家意见建议基础上，经起草组讨论和修改完善，最终形成征求意见稿。

三、主要内容

《指导意见》共由总体要求、主要任务和措施、工作要求三部分组成，不仅继承了由理论、指引、人才、信息化和咨询服务组成的“4+1”管理会计体系，同时结合当前各单位应用管理会计的难点痛点堵点、数字技术的快速发展、会计职能拓展的迫切需要，提出了一些新任务、新措施和新要求。其中，总体要求明确了进一步加强管理会计应用的指导思想、基本原则和主要目标；主要任务和措施分别从五个方面提出了21条具体举措；工作要求分别从政府部门、单位和社会各界三方主体提出了有关要求。

《指导意见》在锚定5年和10年目标的基础上，具体有以下几个特点：

（一）《指导意见》聚焦当前管理会计指引体系应用中存在的难点。完善管理会计指引体系是加强管理会计应用的基础。**一是**针对已发布的管理会计应用指引覆盖领域不够全面、操作性较弱的问题，提出进一步拓展管理会计应用领域、优化更新管理会计工具、研究制定针对不同单位类型的管理会计应用指南。**二是**针对当前单位应用管理会计缺少闭环管理、难以发现不足之处和薄弱环节的问题,提出研究制定管理会计应用评价指引，建立健全评价标准和指标体系，开展管理会计应用评价试点。**三是**针对不同单位应用管理会计缺乏典型示范的问题，提出建立常态化案例库建设机制。

（二）《指导意见》紧扣当前数字化、智能化的技术转型。面对当前数字技术对会计工作的深远影响，提出以构建国家统一的会计数据标准体系为基础，以加强单位管理会计相关数据治理和推动现代信息技术应用为支撑，进一步提升单位财务共享服务中心和业财信息一体化建设水平，为加强管理会计应用提供技术支持。**一是**明确研究制定会计数据标准、管理会计相关数据治理标准和财务共享服务中心标准。**二是**明确要求各单位加强建设内部业务流程和财务流程标准、建立健全数据治理体系、推动现代信息技术应用，提出单位建设财务共享服务中心与业财信息一体化的具体方向。

（三）《指导意见》探索将管理会计融入单位整体工作并发挥综合效用。管理会计工作不仅是会计工作的重要组成部分，同时也与单位的其他工作紧密相关。**一是**要充分发挥管理会计的核心功能，参与单位规划、决策、控制和评价活动并为之提供有用信息，推动单位实现战略规划。**二是**利用成本管理、预算管理、营运管理、投融资管理和绩效管理等，促进单位资源配置效率有效提高，实现单位降本提质增效。**三是**加强单位风险管理、内部控制与合规管理的有效衔接与有机结合，提高单位风险防控能力。**四是**发挥管理会计在推动企业可持续发展中的作用，加强企业可持续相关治理机制，战略规划，影响、风险和机遇管理，指标和目标相关披露。**五是**推动管理会计支撑企业科技创新活动，推动行政事业单位承担的行政事业任务完成和事业发展规划实现，服务单位高质量发展。

（四）《指导意见》注重对管理会计咨询与技术服务的规范和指导。管理会计咨询与技术是现代服务业的重要组成部分，是推动单位加强管理会计应用的外部支持。**一是**制定管理会计咨询服务指南，引导和规范管理会计咨询服务市场。**二是**制定实施会计信息化工作规范、会计软件和服务基本功能规范，提升管理会计软件和技术服务水平。**三是**鼓励软件公司和中介服务机构加强高水平智能化管理会计软件研发，加大面向中小微企业或基层单位的管理会计和财务会计一体化信息系统开发力度，探索建立管理会计云平台建设。

（五）《指导意见》指出管理会计理论研究和人才队伍建设的方向。推动管理会计应用离不开理论体系的创新以及人才队伍的壮大。**一是**提出构建中国自主管理会计知识体系，立足中国管理会计具体实践，加强对实务经验的总结、提炼和升华。**二是**发挥有关单位、会计团体、高等学校和科研院所的联动作用，推动管理会计理论成果转化。**三是**加强管理会计人才队伍建设，推进管理会计高端人才培养、强化管理会计课程体系和师资队伍建设、开展管理会计学习培训等。**四是**深化管理会计国际交流与合作，宣传推介我国管理会计最新理论成果和优秀实践经验。

（六）《指导意见》明确各方在管理会计工作的具体分工。制度的生命在于执行，《指导意见》的落地需要与管理会计有关的各方共同参与和推动。**一是**明确了财政部、各级财政部门和有关行业主管部门在推动管理会计应用、加强宣传培训等方面的工作要求。**二是**指出了各有关单位下一步在体制机制、人才培养、交流培训等方面的工作方向。**三是**规范了社会各界参与我国管理会计建设的工作方式。

四、征求意见的主要问题

我们拟重点就以下问题征求意见建议:

1.《指导意见》的框架结构是否合理?

2.《指导意见》的总体要求是否科学合理?需要修改或补充哪些内容?

3.在《指导意见》的主要任务和措施部分，相应的措施是否科学合理？需要增加或删减哪些措施？

4.在《指导意见》的工作要求部分，还需要补充或修订哪些具体内容?