

全面深化管理会计应用 积极推动会计职能拓展

——《会计改革与发展“十四五”规划纲要》系列解读之九

2022年4月1日 来源：会计司

管理会计工作是会计工作的重要组成部分。全面深化管理会计应用，是增强企业价值创造力，推动企业高质量发展的内在需要；是推进行政事业单位预算绩效管理、建立事业单位法人治理结构的基本要求；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。2021年11月，财政部印发《会计改革与发展“十四五”规划纲要》，提出了“推动会计职能对内拓展”的主要任务，而全面深化管理会计应用，即是推动会计职能对内拓展的重要任务之一。

一、“十三五”时期管理会计工作取得的主要成绩

“十三五”期间，财政部立足国情，创新机制，以发展与我国社会主义市场经济体制相适应的管理会计为目标，加强管理会计体系建设，推动管理会计指引体系实施，积极提升会计工作管理效能。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，管理会计信息化支撑蓬勃发展，管理会计人才培养和建设不断加强。

（一）管理会计指引体系基本建成并发挥效用。为贯彻落实《财政部关于全面推进管理会计体系建设的指导意见》，按照“入企业、入学术、入院校、入国际”的根本要求，“十三五”时期，财政部积极构建管理会计指引体系。一是建立储备，开展专项课题研究。2016

年、2017年连续两年，财政部在积极宣传管理会计理念的同时，推动管理会计指引体系与实践相结合，认真引导开展管理会计研究，完成了47项管理会计专项课题研究，开展管理会计征文和案例征集活动，共收到征文1095篇，案例近700个，为构建统一、科学、有效的管理会计指引体系做好技术储备。二是奠定基础，发布管理会计基本指引。管理会计基本指引是建立指引体系的首要工作，也是制定应用指引和案例库的基础，对应用指引、案例库起到统驭作用。2016年，为推进管理会计指引体系建设，切实指导管理会计实践，立足国情、借鉴国际，财政部制定发布了《管理会计基本指引》，将管理会计普遍规律上升到标准，对管理会计应用的核心内容进行总结、提炼，为管理会计体系建设提供了保障。三是搭建主体，发布管理会计应用指引。在管理会计指引体系中，应用指引居于主体地位，是对单位如何正确、有效地选择和应用管理会计工具方法提供的具体指导。本着“先急后缓，先一般业务后特殊业务，成熟一批、发布一批”的原则，2017年以来，财政部分批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。2017年9月29日，发布《管理会计应用指引第100号——战略管理》（财会〔2017〕24号）等首批22项管理会计应用指引。2018年8月17日，发布《管理会计应用指引第202号——零基预算》（财会〔2018〕22号）等7项管理会计应用指引。2018年12月27日，发布《管理会计应用指引第204号——作业预算》（财会〔2018〕38号）等第三批5项管理会计应用指引。截至2018年底，共制定印发了34项管理会计应用指引，包括7项概括性

指引和 27 项工具方法指引，概括性指引主要介绍本领域内相关管理会计工具方法的共性内容，工具方法指引主要介绍相关工具方法的应用环境、应用程序和应用评价等。

至此，标志着我国管理会计指引体系基本建成。该指引体系包括 1 项管理会计基本指引和 34 项应用指引，分别按照战略管理、预算管理、成本管理、营运管理、投融资管理、绩效管理和其他领域，介绍了不同领域的管理会计工具方法，精准施策，切实增强标准的针对性、指导性、操作性。管理会计指引体系开创了国际管理会计领域先河，起到了优化资源配置、降低要素成本、提高管理效率的重要作用。

（二）管理会计理论研究成果不断丰富。一是指导实践，建立开放式管理会计案例库。案例库是管理会计指引体系的重要组成部分，是管理会计指引指导实践的有效途径。财政部自 2016 年初开始建设管理会计案例库，发布“案例库的开发与构建研究”专项课题，以建立中国管理会计实践操作示范为目标，以培养管理会计人才为目的，确定了管理会计案例库的基本目标、功能定位及其实现机制、示范案例的写作规范等。印发了《关于开展管理会计案例征集活动的通知》（财办会〔2016〕4 号），在全国范围开展案例征集活动，历经案例征集、案例初评、示范案例交流培训、专家评审和案例修改等阶段，建立了开放式管理会计案例库，第一批收录 54 个案例。入库案例具备较高的规范性、典型性和示范性，总结、推广了我国管理会计实践经验，推进单位对管理会计应用指引的理解和应用，达到了为管

理会计应用指引提供实例示范的要求。2019年出版了《管理会计案例示范集》，具体展示了相关管理会计工具方法在不同行业、不同性质、不同规模单位中的应用，帮助相关人员全面理解和掌握管理会计应用指引，为单位应用相关管理会计工具方法提供参考。同时，充分利用管理会计专项课题、部校长期共建课题等研究成果，多渠道增加示范案例，不断充实丰富案例库。实践证明，管理会计案例库作为管理会计指引体系的重要组成部分，对管理会计各项指引的落地实施，以及推动管理会计实践创新，起到重要的示范引领作用。二是巩固管理会计咨询专家机制成效。管理会计咨询专家机制自建立以来，充分发挥了服务管理会计政策制定的智库作用，有效连接了管理会计理论界和实务界，推动了管理会计各项工作加快发展，为管理会计体系建设提供了有力机制保障。为巩固咨询专家机制作用，团结专家队伍、凝聚专家力量、发挥专家优势，财政部于2016年、2019年公开选聘了财政部第二、三届管理会计咨询专家，达到了凝聚发展管理会计的思想共识，扩大管理会计影响力的效果。三是开展管理会计行业研究。2018年印发《企业产品成本核算制度——电网经营行业》，规范电网经营企业产品成本核算，促进电网经营企业加强成本管理。2020年，财政部及时组织管理会计咨询专家研究分析疫情对各行业单位的影响，组成十个专家小组，分产业分行业开展调研和访谈，向社会公开发布五辑“管理会计行业调研报告及案例”，该调研报告将各行业灵活运用管理会计加强与改进单位管理、对冲疫情影响的经验做法以案例形式公布，供各行业单位进行参考，助力行业单位提质增效。四

是加强管理会计国际交流和宣传。为借鉴国际管理会计发展经验，推动和宣传我国管理会计体系建设，财政部从 2019 年起获得国际会计师联合会下属工商业界职业会计师委员会委员席位，深入参与工商业界会计人员面临新技术的挑战及其对财务职能发展趋势的影响、风险管理、业绩管理等管理会计议题，并积极介绍和宣传我国推进管理会计工作的成果，加强我国在国际管理会计研究和制定领域的话语权。

（三）管理会计信息化支撑蓬勃发展。一是国内大型企业基本都建立了共享服务中心。自建立管理会计指引体系以来，越来越多的企业开始重视管理会计信息化建设，借助先进的信息技术，建立起财务和业务共享的信息平台，推进财务工作不断向业务领域全过程延伸，促进公司管控能力的提升。通过业务系统与财务系统的高度集成和融合，实现信息的自动传递和转化，从而支持企业核算的自动处理和信息存储，产生管理决策所需要的会计信息，支撑企业管理决策，促进了业财融合和管理会计应用。二是以信息化手段为企业管理决策提供服务。将会计信息系统与企业的业务信息系统融会贯通，“十三五”时期，以云计算为基础的“软件即服务”模式（SAAS）已占中小企业财务软件市场 70%以上，其中包含经济活动分析等基本的管理会计功能；60%以上的大型企业集团利用了云技术，为管理会计应用奠定了良好的数据基础和信息化环境。

（四）管理会计人才队伍培养和建设不断加强。建设有中国特色的管理会计体系，关键在于人才。管理会计人才培养是其他各项建设的依托，管理会计在实践中的运用、管理会计研究、案例库建设等

管理会计各项工作都需要由管理会计人才予以实施。“十三五”时期，财政部在会计人才培养框架下，实施一系列管理会计人才培养项目，加强对企业总会计师、行政事业单位财务负责人的培养，发挥高端会计人才的引领辐射作用。截至 2020 年底，共有 1802 人入选全国高端会计人才培养工程，毕业 1071 人；实施大中型企事业单位总会计师素质提升工程，培训 6.7 万人次。北京、上海、厦门三家国家会计学院管理会计面授 50 余万人次，在线培训人次 60 余万人次；总会计师协会管理会计培训 20 余万人次。

二、“十四五”时期面临的形势和挑战

一方面，新发展阶段为管理会计提供重要机遇。“十四五”时期是我国由全面建成小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确要求，把新发展理念贯穿发展全过程和各领域，构建新发展格局，切实转变发展方式，推动质量变革、效率变革、动力变革，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，推进国家治理体系和治理能力现代化。发展动力要从主要依靠资源和低成本劳动力等要素投入转向创新驱动，必须牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持以供给侧结构性改革为主线，提高发展质量和效益。传统产业转型升级、现代产业体系协同发展，新形势、新任务、新要求都需要进一步提高对管理会计重要性的认识，贯彻新发展理念，推动高质量发

展，更好开启现代化新征程，是管理会计应用在“十四五”时期取得突破的重要机遇。在这样的形势下，大力加强管理会计应用和实践，对于推进国家治理体系和治理能力现代化，建立完善现代企业制度、增强核心竞争力和价值创造力，为财政部门深化会计改革，推动会计职能对内对外双向拓展，推进会计行业提质增效都有着十分重要的意义。这就要求我们，要不断加强管理会计工作，激发管理活力，从管理会计应用层面进行创新，在宏观经济治理和微观财务管理中体现更多担当，在助力会计工作提质增效中发挥更大作用。

另一方面，数字化时代对会计工作产生深远影响。习近平总书记指出“数字技术正以新理念、新业态、新模式全面融入人类经济、政治、文化、社会、生态文明建设各领域和全过程，给人类生产生活带来广泛而深刻的影响。”数字化逐渐成为支撑社会经济运转的重要方式。当今世界，新产业革命、技术革命方兴未艾，5G、人工智能、大数据、物联网、生物工程、新能源为代表的新技术、新产业迅速崛起，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，传统的财务会计职能已无法应对管理层对财务信息的多元化需求，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。数字化时代越来越依据分析结果做决策，需要通过管理会计梳理、过滤、捕捉有价值的信息，并将其转化为生产力。市场竞争日趋激烈，企业对财务信息和非财务信息的整合性、及时性和准确性提出了更高的要求，管理会计逐步走到了业务前端，发挥其在战略制定、事前预测、事中管控中的

重要角色。随着数字化时代的到来，新兴技术的不断涌现也为管理会计信息化建设提供了新的契机和前景，为管理会计的发展壮大创造了良好的基础环境，新技术与管理创新融合，为管理会计注入了新的活力，充实了新的内涵。

相较于国内外经济形势的变化、数字经济的发展和推动贯彻落实新发展理念的要求，整体而言，目前管理会计在企事业单位的应用还存在着思想认识不到位、发展不平衡、应用落地难、人才支撑不匹配、工具方法的理论与实践应用仍存在脱节等诸多问题。从某种意义上说，化解挑战就是机遇。管理会计的生命力在于应用，本质是通过收集、处理财务和业务信息，分析过去、管控现在、预测未来，服务单位的价值创造和效能提升。“十四五”时期，要以全面深化管理会计应用为着力点，积极推动会计职能拓展。

三、“十四五”时期全面深化管理会计应用的主要举措

《会计改革与发展“十四五”规划纲要》指出，推动会计职能对内拓展要加强对企业管理会计应用的政策指导、经验总结和应用推广，推进管理会计在加速完善中国特色现代企业制度、促进企业有效实施经营战略、提高管理水平和经济效益等方面发挥积极作用。加强管理会计在行政事业单位的政策指导、经验总结和应用推广，为行政事业单位提升内部治理水平作出有益探索。

（一）研究出台进一步深化管理会计应用的指导意见。管理会计在企业中围绕提升绩效，在行政事业单位中围绕提升综合效能，提供各种决策支持，与会计工作、会计人员、会计管理的转型升级紧密

相关，是“十四五”时期会计职能对内拓展的重要领域。财政部将出台进一步深化管理会计应用的指导意见，作为继《财政部关于全面推进管理会计体系建设的指导意见》之后的又一基础性政策安排，主要目标是聚焦管理会计应用，深入推进管理会计理论创新，推广管理会计应用方法，加强管理会计人才队伍建设，提升面向管理会计的信息系统建设水平，全面提高我国管理会计体系建设质量。解决制约管理会计发展的重点难点问题，增强企事业单位的内生动力，实现我国管理会计跨越式发展。推动会计行业进一步向专业化和价值链高端延伸，进一步发挥政府、社会、单位协同机制，以管理会计人才建设为依托，统筹推进管理会计各项建设，为新时代我国经济社会高质量发展提供有力支持。

（二）研究制定管理会计应用指南。管理会计实践具有鲜明的开放性、灵活性和差异化特征，管理会计内容涵盖单位各个方面，不同类型的单位推进管理会计的侧重点和步骤有所不同，管理会计理论和工具方法要与单位的具体实际相结合，不同行业、不同企业、不同发展阶段，在管理会计应用上要有不同侧重，选择适用的工具方法。针对这一推动管理会计应用的难点，财政部将加强分类指导，针对具体行业、重点领域、常用工具，适时组织编写应用指南，在管理会计指引与企事业单位管理会计实务之间架设桥梁，既要总结普遍规律，加以推广应用，又要根据不同情况，从实际出发，有计划、分情况地稳妥实施，解决实务当中的问题，加强管理会计指引的可操作性和应用落地，促进管理会计工作的实践推广。

（三）加大管理会计人才培养力度。针对管理会计应用的需要，财政部将扩大具有管理会计技能的高端会计人才培养规模，完善高端会计人才的能力框架。在会计专业技术资格考试大纲中加大管理会计权重，将管理会计纳入会计相关资格考试和会计人员后续教育体系，提升现有会计人员综合素质和能力。适当增加信息化技术的考试内容。财政部将继续依托现有全国高端会计人才培养工程、总会计师素质提升工程、国际化高端会计人才培养计划等，推进管理会计高端人才培养；同时，鼓励国家会计学院以及各高等院校等强化管理会计课程体系 and 师资队伍建设，加强管理会计专业方向建设和管理会计人才培养。鼓励并支持各单位立足本单位的实际情况，根据实务需要，开展管理会计学习培训，为深化管理会计应用提供良好的人才基础。

（四）建立常态化案例库建设机制。建立管理会计案例库建设的长效机制是全面深化管理会计应用目标的重要手段。财政部将从案例库建设的规划与组织机制、开发机制、评审机制、使用机制、激励机制和保障机制等多个方面进行系统的规划和设计，实现案例库建设的完整闭环管理，以形成一个常态化和可持续性的长效机制。同时，继续推动将实践中经验和做法总结提炼为典型案例，丰富完善管理会计案例库。继续推动各级财政部门和企事业单位开展管理会计应用试点，探索管理会计工具方法与单位管理实务结合的最佳做法，及时跟踪试点单位实施情况并总结试点经验，逐步形成并扩大试点单位的良好示范效应，带动更多单位推进管理会计应用，提升管理水平。通过案例总结提炼中国管理会计实践经验模式，形成可复制、可操作的应

用模式。切实服务于各单位管理水平的提升，实现单位高质量发展，进而推动中国管理会计实践经验的体系化与常态化。

（五）全面提升管理会计信息化水平。单位的信息化建设是管理会计工作开展的重要基础。为满足精细化管理、科学化决策和有效防控风险的要求，财政部将主动适应数字化变革的时代趋势，把提质增效与数字化转型相结合，以会计数据标准为先导，以数字化技术为支撑，加快构建国家统一的会计数据标准体系，加快制定试点推广会计数据标准，为单位应用管理会计提供良好的基础和环境。同时，进一步指导单位夯实管理会计应用的数据基础，完善业财融合的信息系统架构，拓宽会计信息化服务领域，进一步提升面向管理会计的信息系统建设水平，推进财务信息系统与业务信息系统的深度融合。鼓励单位建立面向管理会计的信息系统，以管理会计理念和技术方法为基础，以信息化和标准化为支撑，有效整合财务和非财务信息，借助互联网、人工智能、大数据等新技术，实现会计与业务活动的有机融合，从源头上防止“烟囱林立、孤岛遍地”，为推动管理会计应用落地和发挥管理会计功效提供技术支撑。此外，鼓励具有一定规模的单位建立并深化运用财务共享服务中心，推动会计职能从核算向管理拓展。鼓励会计软件公司和有关中介服务机构积极拓展管理会计信息化服务领域，为信息化和管理会计深度融合发展提供助力。

四、落实重要举措的有关要求

（一）政府部门大力推动。财政部作为会计工作的主管部门，做好顶层设计，结合我国管理会计理论与实践经验，大力推动管理会计

应用；各级财政部门要立足行业管理职能，切实履行职责，加强统筹，继续做好组织、协调和指导工作，努力厚植管理会计发展优势；相关会计监管部门要结合本部门实际，探索采取各种务实举措，推动管理会计在本监管领域的应用；通过广泛宣传报道和多层次、多领域培训，形成社会各界普遍认同和拥护支持的良好氛围。

（二）社会各界积极联动。会计理论界可探索中国特色管理会计的理论创新，并根植于实践，使管理会计在企事业单位逐步形成务实管用的实际效应；有关高等院校和科研院所要立足理论联系实际，做好管理会计理论研究，切实把实务中好的经验总结、提炼、升华出来，为我国管理会计发展提供强大理论支持；会计团体要立足行业发展，发挥在管理会计体系建设中的桥梁和纽带作用，要通过多种途径融入管理会计体系建设，通过搭建产学研平台、举办研讨会、论坛等多种形式，宣传推广管理会计；中介机构、咨询机构、软件厂商可针对企事业单位应用管理会计的短板，围绕顶层设计、工具方法、数据支撑等方面，助推管理会计切实发挥服务企事业单位的实际效用。

（三）企事业单位主动行动。各单位要高度重视管理会计应用，切实把管理会计嵌入单位管理和发展战略规划，不断拓展管理会计工具方法应用范围，增强实施管理会计的自信心和内动力，为管理会计应用创造良好的内部环境；制定贴合单位实际、务实管用的指导思想和行动计划，在单位上下统一思想、形成共识，加强机构设置、职能岗位和人员配备；同时，大力提升管理会计的信息系统建设，推动管理会计功能的发挥，切实提升单位价值创造能力；广大会计人员要立

足业务岗位，不断学习管理会计新理论、新知识，在实务中进行创新应用，提升管理会计专业技术水平。