

# 中华人民共和国财政部办公厅

财办会〔2014〕5号

---

## 关于征求《财政部关于全面推进管理会计体系建设的指导意见（征求意见稿）》意见的函

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财务局，财政部驻各省、自治区、直辖市、计划单列市财政监察专员办事处，国务院有关部委、有关直属机构财务部门，有关单位：

为全面推进管理会计体系建设，提升会计工作总体水平，推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展，根据《会计改革与发展“十二五”规划纲要》，在总结我国管理会计理论发展与实践经验的基础上，草拟了《财政部关于全面推进管理会计体系建设的指导意见（征求意见稿）》。现印发给你们，请组织征求意见，

并于2014年4月30日之前将意见反馈至财政部会计司。

联系人：狄愷 薛杰

联系电话：010-68552528 68552897 68552528（传真）

通信地址：北京市西城区三里河南三巷三号财政部会计司  
制度二处

邮政编码：100820

电子邮箱：dikai@mof.gov.cn xuejie@mof.gov.cn

- 附件：1. 财政部关于全面推进管理会计体系建设的指导意见  
（征求意见稿）
2. 《财政部关于全面推进管理会计体系建设的指导意见  
（征求意见稿）》起草说明



信息公开选项：主动公开

---

财政部办公厅

2014年1月28日印发

---



附件1

## 财政部关于全面推进 管理会计体系建设的指导意见

(征求意见稿)

为全面贯彻落实党的十八大精神，深入推进会计强国战略，全面提升会计工作总体水平，推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展，根据《会计改革与发展“十二五”规划纲要》，提出本指导意见。

### 一、全面推进管理会计体系建设的重要性和紧迫性

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，是通过利用相关信息，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的管理活动。管理会计工作是会计工作的重要组成部分。改革开放以来，特别是市场经济体制建立以来，我国会计工作紧紧围绕服务经济财政工作大局，会计改革与发展取得显著成绩：会计准则、审计准则、内控规范、会计信息化等会计标准体系基本建成，并得到持续平稳有效实施；会计人才队伍建设取得显著成效；具有中国特色和国际影响的中国会计理论体系初步形成。但是，我国的会计标准建设，以及会计学术研究和会计实务，考虑外部投资者、债权人和社会公众等利益相关者较多，服务单位内部管理、决策支

持不够，管理会计发展相对滞后，迫切要求继续深化会计改革，切实加强管理会计工作。

同时，党的十八届三中全会对全面深化改革做出了总体部署，企业当前所处国际国内市场竞争和外部环境正在发生深刻变化，要求建立、完善现代企业制度，增强价值创造力已经成为企业一种内在需要；推进预算绩效管理、建立事业单位法人治理结构，加强内部管理已经成为行政事业单位一种内在要求。这就要求财政部门顺时应势，大力发展管理会计，促进各单位加强内部管理，促进各企业提升价值创造力。

因此，全面推进管理会计体系建设，是全面贯彻落实党的十八大精神，紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用，深化经济体制改革的重要举措；是推动企业建立、完善现代企业制度，推动事业单位加强治理的重要制度安排；是激发管理活力，增强企业价值创造力，推进行政事业单位预算绩效管理的重要手段；是财政部门更好发挥政府作用，进一步深化会计改革，推动会计人才上水平、会计工作上层次、会计事业上台阶的重要方向。

## **二、指导思想、基本原则和主要目标**

### **（一）指导思想。**

以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平主席系列讲话精神为指导，根据经济社会发展要求，突出实务导向，全面推进管理会计体系建设，科学谋划管理会计发展战略，合理构建政府、社会、单位协同机制，以管理会计人才建设为依托，统筹

推进管理会计其他各项建设，大力发展管理会计咨询服务，为经济社会健康发展提供制度保障。

## （二）基本原则。

——坚持立足国情、借鉴国际。既学习借鉴国际先进理念和经验做法，又系统总结自主创新和有益实践，形成中国特色管理会计体系。

——坚持人才带动、整体推进。紧紧抓住管理会计人才匮乏这一关键问题，通过改进和加强会计人才培养，造就一批适应需要的管理会计人才，带动管理会计发展。同时，整体推进管理会计理论、标准、信息化等工作。

——坚持创新机制、协调发展。注重管理会计改革的系统性、整体性、协同性，重视发挥财政部门在管理会计改革中的指导和推动作用，充分发挥会计团体在管理会计改革中的行业服务作用，更加尊重各单位在管理会计改革中的主体作用。

——坚持因地制宜，分类指导。充分考虑各单位不同性质、不同行业、不同规模、不同发展阶段等因素，从实际出发，推动管理会计工作有序开展。

## （三）主要目标。

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，力争通过5-10年左右的努力，中国特色管理会计理论体系基本形成，管理会计指引体系基本建成，管理会计人才队伍显著加强，管理会计信息化水平显著提高，管理会计咨询服务市场显著繁荣，使我国

管理会计接近或达到世界先进水平。

### 三、主要任务和措施

**(一) 推进管理会计理论体系建设。**推动加强管理会计基本理论、概念框架和工具方法研究，形成中国特色管理会计理论体系。一是整合科研院校、企业等优势资源，推动形成管理会计产学研联盟，协同创新，支持管理会计理论研究和成果转化。二是加大科研投入，鼓励科研院校、国家会计学院建立管理会计研究基地，在系统整合理论研究资源、总结提炼实践做法经验、研究开发管理会计课程和案例、宣传推广管理会计理论和先进做法等方面，发挥综合示范作用。三是推动改进现行会计科研成果评价方法，切实加强管理会计理论和实务研究。四是充分发挥会计团体在管理会计理论研究中的具体组织、推动作用，及时宣传管理会计理论研究成果，提升我国管理会计理论研究的国际影响力。

**(二) 推进管理会计指引体系建设。**形成以管理会计基本指引为统领、以管理会计工具方法指引为具体指导、以管理会计案例示范为补充的管理会计指引体系。一是在课题研究的基础上，组织制定管理会计指引体系，推动其有效应用。二是建立管理会计专家咨询机制，为管理会计指引体系的建设和应用提供咨询。三是鼓励企业通过与科研院校合作等方式，及时总结、梳理管理会计实践经验，组织建立管理会计案例库，为管理会计的推广应用提供示范。

**(三) 推进管理会计人才队伍建设。**推动建立管理会计人才能力框架，完善现行会计人才评价体系。一是将管理会计人才能力框

架纳入会计人员继续教育、大中型企事业单位总会计师素质提升工程和会计领军人才（后备）培养体系。二是推动改革会计专业技术资格考试内容，适当增加管理会计专业知识的比重。三是鼓励高等院校加强管理会计课程体系和师资队伍建设，加强管理会计专业方向建设和管理会计高端人才培养，与企业合作建立管理会计人才实践培训基地，不断优化管理会计人才培养模式。四是探索管理会计人才培养的其他途径。五是推动加强管理会计国际交流与合作。

**（四）推进面向管理会计的信息系统建设。**指导单位建立面向管理会计的信息系统，以信息化手段为支撑，实现会计与业务活动的有机融合，推动会计管理功能的有效发挥。一是鼓励单位将管理会计信息化需求纳入信息化规划，从源头上防止出现“信息孤岛”，做好组织和人力保障，通过新建或整合、改造现有系统等方式，推动管理会计在本单位的有效应用。二是鼓励企业充分利用专业化分工和信息技术优势，建立财务共享中心，加快会计职能从核算到管理决策的转变和管理会计工作的有效开展。三是鼓励会计软件公司和有关中介服务机构拓展管理会计信息化服务领域。

#### **四、工作要求**

**（一）加强组织领导。**各级财政部门要高度重视将管理会计工作纳入会计改革与发展规划，统筹规划，稳步推进；要切实加强对管理会计工作的统一领导，加强与有关监管部门的协作，建立联合工作机制，推动管理会计工作有效开展。有关会计学会、协会要按照财政部门统一部署，大力开展管理会计理论研究、宣传培训、人

人才培养等工作。各单位主要负责人要切实履行会计主要负责人职责，将管理会计工作纳入本单位整体战略，周密部署，积极稳妥地推进。

**（二）加强工作指导。**财政部要通过本指导意见，科学谋划、整体推进管理会计体系建设，引导、推动社会有关力量加强管理会计工作；要总结国内外管理会计典型案例，组织编制管理会计系列辅导材料，组织管理会计经验交流和示范推广，指导各单位开展管理会计工作。各地财政部门要制定具体措施，加强对本地区管理会计工作的分类指导。

**（三）加强宣传培训。**各级财政部门要充分利用各种媒体，采取多种形式，加强对管理会计的宣传，重点宣传管理会计体系建设的重大意义、主要目标、任务措施、工作要求，以及管理会计领域的重大关切、重大成果、重要经验，营造管理会计发展的良好环境；要抓紧制定管理会计人才培养方案，明确目标任务、方法步骤、措施要求，推进管理会计人才培养工作；要将管理会计纳入会计继续教育内容重点推进；要充分发挥有关会计学会、协会、国家会计学院的主渠道作用，重视发挥有关高等院校、社会培训机构的重要作用。有关会计学会、协会要通过在杂志开辟专栏、组织会员交流等多种途径，加强对会员的宣传。各单位要重视加强本单位会计人员对管理会计知识的学习和应用，大力培养适用的管理会计人才。

**（四）加强跟踪服务。**各级财政部门要抓好本指导意见的贯彻落实工作，及时了解管理会计工作推进情况，建立信息交流制度，



编发信息简报，做好跟踪分析；要积极培育管理会计咨询服务，支持、指导、规范有关管理会计咨询服务业务的开展，探索将其纳入现代会计服务市场体系整体推进，利用政策优势引导会计服务机构拓展会计服务领域、提升会计服务层次，满足市场对管理会计咨询服务的需要。

## 附件2

### 《财政部关于全面推进管理会计体系建设的指导意见

#### （征求意见稿）》起草说明

在广泛搜集材料、多次专家研讨、与企业合作调研、工作小组讨论、征求部分专家和地方会计管理机构意见、多次修改完善等工作基础上，我们形成了《财政部关于全面推进管理会计体系建设的指导意见（征求意见稿）》（以下简称征求意见稿），作为全面推进我国管理会计工作的总纲。现将有关情况说明如下：

#### 一、加强管理会计工作的重要意义

当前，切实加强管理会计工作意义重大，需求迫切。

一是会计改革与发展到了当今阶段，必然要求加强管理会计工作。改革开放以来，特别是市场经济体制建立以来，我国会计工作紧紧围绕服务经济财政工作大局，会计改革与发展取得显著成绩：会计准则、审计准则、内控规范、会计信息化等会计标准体系基本建成，并得到持续平稳有效实施；会计人才队伍建设取得显著成效；具有中国特色和国际影响的中国会计理论体系初步形成，有力地支持了经济社会的蓬勃发展。但是，一个时期以来，我们的会计标准建设，以及会计学术研究和会计实务，考虑外部投资者、社会公众和外部审计较多，而服务内部管理决策不够，管理会计发展相对滞后，为企业等单位发展提供规划、决策、控制和评价等方面的作用未得到充分有效发挥，要切实加强管理会计工作。

二是在当前经济社会发展形势下，迫切需要加强管理会计工作。当前，我国已进入全面建成小康社会的决定性阶段，面临前所未有的发展机遇，也面临前所未有的风险挑战。市场化、国际化继续深入发展，世界经济进入增速减缓、结构转型、竞争加剧的时期。国际金融危机的倒逼机制等因素，使我国进入了只有加快发展方式转变才能实现持续发展的阶段。在此背景下，党的十八届三中全会就全面深化改革做出了总体部署。在会计领域贯彻落实全面深化改革要求，非常重要的一项内容就是要大力推动管理会计体系建设，通过强化管理会计应用，推动企业建立、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，进而促进经济整体升级；推动行政事业单位加强内部管理，建立完善、规范、透明、高效的现代政府预算管理制度；推动更加科学、全面地衡量企业绩效，加快形成企业自主经营、公平竞争的市场环境，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。

因此，我们起草了本征求意见稿，从做好顶层设计入手，指导和推动管理会计改革与发展各项工作的全面系统开展，以充分发挥会计在促进经济社会发展中的重要作用。

## 二、加强管理会计工作的总体设计思路

在国外，如英、美等国家，主要是通过民间行业协会力量或政府与民间组织合作，以引导理论研究、发布管理会计公告、总结提炼管理会计案例、推行注册管理会计师认证制度等方式，以人才培养为重点，推动管理会计的理念和工具方法在企业的广泛

应用。实际工作中，管理会计知识和技能对企业管理具有重要作用，拥有注册管理会计师证书的管理会计人才往往更受到企业管理层的青睐。

在我国，管理会计也已经有了不少探索和成功经验。理论界和实务界对发展管理会计的呼声也很迫切。但是，我国管理会计存在理论体系缺乏、工具方法本土化改造不足、管理会计人才匮乏、信息化支撑不足等问题，影响了管理会计的发展。尤其是管理会计人才匮乏，已成为制约管理会计发展的瓶颈。因此，我们立足国情，借鉴国际，从理论体系、指引体系、人才培养、信息化建设等方面，提出了管理会计改革总体架构，并比照其他指导意见的结构，形成了《全面推进管理会计体系建设的指导意见（征求意见稿）》，用以指导管理会计工作的全面开展。征求意见稿分为四个部分，**第一部分**，从适应当前形势、贯彻落实十八大精神，提升企事业单位管理水平、深化会计改革等方面，系统阐述了全面推进管理会计体系建设的重要性和紧迫性。**第二部分**，旗帜鲜明地指出了管理会计体系建设的指导思想和基本原则，指出，要推进管理会计改革与发展，一是要坚持立足国情、借鉴国际；二是要坚持人才带动、整体推进；三是要坚持创新机制、协调发展；四是要坚持因地制宜，分类指导。并响亮地提出了全面推进管理会计体系建设的目标，即，“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，力争通过 5-10 年左右的努力，中国特色管理会计理论体系基本形成，管理会计指引体系基本建成，管

理会计人才队伍显著加强，管理会计信息化水平显著提高，管理会计咨询服务市场显著繁荣，使我国管理会计接近或达到世界先进水平”。第三部分，按照提出的管理会计体系建设的目标，有针对性地提出了相应的任务和具体措施。第四部分，从加强组织领导、工作指导、宣传培训和跟踪服务等方面，对全面推进管理会计体系建设提出了具体的工作要求。

### 三、关于本征求意见稿的起草过程

征求意见稿在起草过程中，秉承了科学民主决策的精神。2013年6月，我们先后组织召开两次座谈会，与来自理论界、实务界和国外管理会计行业组织共20家单位的专家深入探讨，对管理会计有关情况进行了初步摸底。随即，我们会同管理会计理论界、实务界、咨询界的多位专家共同组成工作组，群策群力，集思广益，抓紧开展征求意见稿的起草工作。

期间，我们选择了数家企业对其管理会计应用情况进行了调研；对几家国外管理会计师协会的基本情况作了初步了解；对管理会计的一些相关理论问题进行了初步思考；参加了北京、上海国家会计学院等举办的管理会计相关研讨，与来自理论界、实务界、政府部门、国外行业组织的专家学者以及“财政部企事业单位总会计师素质提升工程”的总会计师学员，对管理会计理论、应用和人才培养等问题做了专门探讨。

2013年11月，我们形成了征求意见稿初稿。随后，又多次小范围征求意见。一是在我司内部征求了两轮意见；二是征求了

三家国家会计学院、上海财经大学、中央财经大学的部分专家意见；三是邀请部分省（市）会计管理机构负责同志，召开管理会计专题座谈会，对征求意见稿进行了集中讨论。从征求意见情况来看，大家一致认为：全面推进管理会计体系建设是适应当前形势的必然要求，是全面深化改革的重要举措，是会计改革与发展的重要方向，意义重大；征求意见稿框架合理，内容完整，目标定位和执行措施明确，符合实际；大家对征求意见稿并无原则性意见。对于大家提出的一些修改性意见和建议，我们进行了充分的吸收。

在上述工作的基础上，我们形成了本稿。

#### 四、关于几个重点问题的说明

一是关于在管理会计体系建设中，财政部门的定位问题。管理会计是单位自己的事情，各单位类型、规模、业务流程、发展阶段等情况千差万别，不可能像财务会计那样，制定一套适用于所有单位的准则。因此，我们的基本思路是，在管理会计体系建设中，财政部门从加强服务、节约社会资源等考虑出发，主要发挥宏观指导、政策支持、组织协调、行政推动的作用，支持、引导、鼓励、推动管理会计发展；单位是管理会计应用主体，要切实加强基础建设，把管理会计嵌入其管理和发展中；要积极引导相关会计社团组织充分发挥在理论研究、指引研究、人才培养、自律服务等方面的重要作用，促进管理会计体系建设各项工作的具体落实。

二是关于管理会计人才培养方式。在征求意见稿的起草和小范围意见征询过程中，不少专家建议，建立我国的注册管理会计师考试认证制度，以更加有效地加强管理会计人才培养。对于这一问题，我们进行了认真思考和反复斟酌，倾向于从改革现行会计专业技术资格考试内容等入手，将管理会计与现有会计专业技术资格体系进行有序衔接，同时，提出“探索管理会计人才培养的其他途径”，为未来的发展预留空间。

三是关于面向管理会计的信息系统建设。管理会计功能要想得到有效发挥，必然要求以信息化手段为支撑。针对会计信息化，财政部出台了《财政部关于全面推进我国会计信息化工作的指导意见》（财会〔2009〕6号）等系列文件，按照“标准先行”的思路，多措并举，着力推进会计信息化标准建设，在推进会计信息化工作方面取得了重大成效。因此，推进面向管理会计的信息系统建设，不是要求推倒重来，而是在当前会计信息化建设的背景下，引导企业加快管理会计信息整合。

四是关于管理会计专家咨询机制。本征求意见稿明确指出，管理会计专家咨询是一种机制，是为了充分调动和吸收管理会计专家力量，推进管理会计体系建设，而不是要建立一个实际的机构。