

附件 6:

## 《管理会计应用指引第 204 号——作业预算》等 5 项 管理会计应用指引征求意见稿起草说明

为推进管理会计指引体系建设，提升单位管理会计工作水平，增强价值创造力，实现可持续发展，在利用课题研究成果、广泛调查研究、充分吸收专家意见、多次修改完善的基础上，我们起草了《管理会计应用指引第 204 号——作业预算》等 5 项管理会计应用指引征求意见稿，有关情况说明如下：

### 一、关于文件的起草背景

按照《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《指导意见》）中推进管理会计指引体系建设的有关要求，我国将建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。为此，财政部于 2016 年 6 月 22 日发布了《财政部关于印发〈管理会计基本指引〉的通知》（财会〔2016〕10 号），标志着我国管理会计指引体系建设迈出了实质性步伐；2017 年 9 月 29 日，财政部又发布了《管理会计应用指引第 100 号——战略管理》等 22 项管理会计应用指引（财会〔2017〕24 号）；2018 年 2 月 7 日，印发《管理会计应用指引第 202 号——零基预算》等 7 项管理会计应用指引征求意见稿（财办会〔2018〕4

号), 形成了战略管理、预算管理、成本管理、营运管理、投融资管理、绩效管理、风险管理和其他领域共 8 大领域管理会计应用指引。本次征求意见的第三批 5 项管理会计应用指引与基本指引和已发布、已征求意见的第一批、第二批管理会计应用指引一脉相承, 是我国管理会计指引体系的重要组成部分, 将继续为单位正确、有效地选择和应用管理会计工具方法提供更多借鉴、参考和指导。

## **二、关于文件的起草过程**

与第一批、第二批管理会计应用指引相比, 本批征求意见的 5 项管理会计工具方法更具创新性, 实践应用难度较大, 起草难度相应增大。为提高征求意见稿起草工作的科学性, 我们严格遵照内控操作规程, 广泛邀请理论界和实务界专家进行民主讨论, 起草了相关应用指引。

**(一) 建立专家组成的应用指引起草小组, 为本指引起草提供保障。**

在各项管理会计应用指引的制定过程中, 我们以相关财政部管理会计专项课题成果为基础, 成立了由会计司相关人员、理论界和实务界专家共同组成的起草小组, 系统梳理并总结国内外大量研究资料和实务经验, 在多次调研和讨论的基础上, 确定了相关管理会计应用指引的主要范围和主要内容, 形成了应用指引草稿。

**(二) 深入开展实地调研, 为指引起草提供实践基础。**

为保证各项管理会计应用指引切合实际，各起草小组深入实地开展调研，多次前往相关企事业单位，以有关管理会计工具方法实践为核心，通过向相关员工进行问卷调查、访谈和座谈等方式，对每种工具方法的概念、适用范围、应用的基本条件、应用的一般程序进行了概括和总结，对每种工具方法的优缺点进行了客观评价，不断修改完善草稿，并征求了部分国有企业、高等院校和咨询公司的意见，前后组织来自社会各界的专家进行了多次座谈，逐条进行讨论和修改，形成了应用指引讨论稿。

### **（三）召开由各方专家共同参与的研讨会，广泛征求各方意见。**

为保证各项管理会计应用指引框架结构与内容安排的科学性和合理性，提高其可操作性，我们在2018年1月和3月先后两次集中办公，对各项管理会计应用指引进行了系统讨论，就其体例格式、具体内容等广泛听取企业、高等院校和咨询公司等各方管理会计咨询专家的意见。会后，根据与会专家的意见和建议对指引讨论稿进行了修改和完善，并根据会计标准建设内控流程征求司内各处意见后报经司务会讨论，形成本征求意见稿。

## **三、关于文件的起草原则和基本框架**

### **（一）起草的原则。**

在起草过程中，我们着力把握以下原则。

一是遵循《管理会计基本指引》的原则。《管理会计基本指引》是在管理会计应用实践基础上，总结、提炼形成普遍适用的

指导性标准，统驭管理会计应用指引和案例库的制定和构建。因此，在制定管理会计应用指引过程中，遵循了《管理会计基本指引》基本原则和要求，确保管理会计应用指引与《管理会计基本指引》以及各项管理会计应用指引之间的一致性和协调性。

二是坚持融合与发展的原则。国际上，管理会计理论和实践发展多年，不乏好的成果、经验和做法值得借鉴；在我国，管理会计理论和实践也取得了一定的发展，一些单位在管理会计理论研究和应用方面取得了显著成效。在制定管理会计应用指引过程中，我们坚持以管理会计开放式发展理念为基础，以满足我国单位管理会计应用需要为目标，立足国情，积极融合国际、国内管理会计理论和实务发展先进经验，确保制定出高质量应用指引。

三是兼顾系统性与可操作性的原则。《管理会计基本指引》明确规定了管理会计工具方法的主要领域和具体内容，形成了管理会计应用指引体系；同时，管理会计源于实践，重在应用，这就决定了应用指引的可操作性是指引制定工作的重中之重。在制定管理会计应用指引过程中，我们通过科学的整体规划，确保了应用指引形成体系；同时，通过工具方法的程序化描述方式，增强了应用指引的可操作性。

## **（二）基本框架。**

本次征求意见稿中的项管理会计应用指引内容涉及预算管理、营运管理、风险管理和其他领域。在第一批22项、第二批7项应用指引的基础上，预算管理领域新增了作业预算1项工具方

法指引，运营管理领域新增了内部转移定价、多维度盈利能力分析2项工具方法指引，风险管理领域新增了风险清单1项工具方法指引，其他领域新增了行政事业单位1项指引。

各项工具方法指引一般由总则、应用环境、应用程序、应用评价和附则等组成，内容围绕管理会计应用展开，明确地告诉企业这些工具方法是什么、谁来用、怎么用、如何选择、有哪些优缺点等内容，以便于企业结合自身情况选择运用适合的管理会计工具方法。

除适用于企业的各工具方法指引外，我们还结合行政事业单位运行特点、管理方式等单独起草了适用于行政事业单位的管理会计应用指引。该指引以促进行政事业单位加强管理会计工作、提升内部管理水平为目标，介绍了行政事业单位如何结合自身运行模式和管理要求，在管理会计各领域中应用管理会计工具方法。指引起草过程中，我们广泛调研了当前我国行政事业单位业务范围、业务流程和管理会计应用水平，重点解决现阶段行政事业单位规划、决策、控制、评价活动缺乏有用信息和普遍管理会计水平不高之间的矛盾，提高了指引的必要性、有用性和针对性。指引不要求行政事业单位强制执行，在实施过程中可结合实际情况参照企业相关管理会计应用指引综合应用管理会计工具方法。

#### **四、需要征求意见的主要问题**

**问题 1:** 征求意见稿规定了各项应用指引的相关核心概念，以及工具方法的具体含义。您是否同意？请说明理由。

**问题 2:** 征求意见稿规定了相关工具方法的适用范围。您是否同意？请说明理由。

**问题 3:** 征求意见稿中，各项具体工具方法指引界定了该工具方法的具体应用条件。您是否同意？有何意见与建议？请说明理由。

**问题 4:** 征求意见稿中，各项工具方法指引描述的具体应用程序是否恰当、完整？您有何改进建议？请说明理由。

**问题 5:** 征求意见稿中，各项具体工具方法指引对相关工具方法的优缺点进行了评价。您是否同意，有何意见与建议？

**问题 6:** 你认为征求意见稿还存在哪些需要改进和完善的地方？若存在，请指出并提出相关的意见和建议。