

附件 6:

《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）起草说明

为深入推进管理会计指引体系建设，提升企业管理会计工作水平，促进企业增强价值创造力、实现可持续发展，我们在利用课题研究成果、广泛调查研究、多次修改完善的基础上，起草了《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，现将有关情况说明如下：

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。为贯彻落实《指导意见》，我们制定了管理会计应用指引建设方案，并请示部领导同意。方案提出了管理会计应用指引框架和改革路线图。根据方案和工作计划，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《财政部关于印发〈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的通知》(财会〔2017〕24号),分别战略管理、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,开辟了国际管理会计标准建设的先河,初步形成了具有中国特色的管理会计指引体系。本次征求意见的第二批7项管理会计应用指引,与基本指引和已发布的第一批22项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,尤其是,本批应用指引在第一批管理会计应用指引涵盖的领域基础上,增加了风险管理领域的相关应用指引,将继续为单位如何正确、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

为提高文件质量,我们严格遵照内控操作规程,将科学民主决策贯穿起草工作全过程。

(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,并不断修改、完善,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2017年先后两次集中办公，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、咨询公司 and 高校等各方专家的意见。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，形成了送审稿。

最后，我们按照会计标准建设内控流程，经会计司技术小组讨论和司务会研究完善后，形成本稿。

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》。《管理会计基本指引》是在

管理会计应用实践基础上，总结、提炼形成的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，必须遵循《管理会计基本指引》基本原则和要求，确保各项管理会计应用指引与《管理会计基本指引》以及各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。管理会计应用指引源于实践又指导实践。国内外在管理会计方面不乏有益探索和成功经验。因此，在制定管理会计应用指引过程中，必须牢固树立开放发展理念，主动融合国内外管理会计理论和实践最新成果，确保制定出高质量应用指引。

三是兼顾系统性与可操作性。《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7项管理会计应用指引内容涉及预算管理、营运管理、投融资管理、绩效管理、风险管理等领域。在第一批22项管理会计应用指引基础上，预算管理领域新增了零基预算、弹性预算2项具体应用指引，营运管理领域新增了约束资源

优化1项具体应用指引，投融资管理领域新增了情景分析1项具体应用指引，绩效管理领域新增了绩效棱柱模型1项具体应用指引；新增了风险管理领域及该领域下的1项概括性指引——风险管理和1项具体应用指引——风险矩阵。

上述概括性指引一般由总则、应用程序和附则等组成，点明了相关管理会计领域的主要工具方法，概括总结了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，明确地告诉单位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，以便于单位结合自身情况选择运用适合的管理会计工具方法。

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：征求意见稿中，《管理会计应用指引第 700 号——风险管理》作为概括性指引，描述的风险管理一般程序是否恰当、完整？您有何改进建议？请说明理由。

问题 3：征求意见稿中，各项具体应用指引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 4：征求意见稿中，各项具体应用指引规定的相关工具方法的应用程序是否恰当、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。