第 一 章

发票管理概述[1]

发票，是在购销商品、提供或者接受服务以及从事其他经营活动中，开具、收取的收付款凭证。发票管理，是税务机关依法对发票的印制、领购、开具、取得、保管、缴销全过程进行组织、协调、监督所开展的各项活动的总称，是国家税收征收管理的重要组成部分。《中华人民共和国发票管理办法》（以下简称《发票管理办法》）明确规定由国务院税务主管部门统一负责全国的发票管理工作。省、自治区、直辖市税务机关依据各自的职责，共同做好本行政区域内的发票管理工作。财政、审计、工商行政管理、公安等有关部门在各自的职责范围内，配合税务机关做好发票管理工作。

加强发票管理，对于促使企业正确进行会计核算，加强财务收支监督；控制税源，堵塞漏洞，强化税收征收管理；保障合法经营，维护社会主义经济秩序都具有十分重要的意义和作用。全国人大常委会制定颁布的《中华人民共和国税收征收管理法》（以下简称《税收征管法》）及其实施细则对发票的印制、领购、开具、缴销、处罚等管理工作作出了明确规定；由国务院制定颁布的《发票管理办法》，对发票的范围作出了明确的界定，对发票的印制、领购、开具、取得、保管、检查及罚则作出了详细的规定，它们是发票管理工作的法律依据，是发票管理的

---

① 第一章至第三章由国家税务总局征管和科技发展司王剑编写。

统一规范。各级税务机关应依据《税收征管法》及其实施细则、《发票管理办法》及其实施细则的规定做好发票管理工作。

第一节　发票的概念

一、什么是发票

发票，是指在购销商品、提供或者接受服务以及从事其他经营活动中，开具、收取的收付款凭证。发票作为一种收付款凭证，与商品交换和提供服务等经营活动密不可分，是记录经济业务活动原始状况的书面证明。

一般来说，发票具有下列四个方面的内涵：

（一）发票是会计核算和计算税款的原始凭证

会计是经济管理活动的重要内容之一，会计的职能之一就是对其管理的对象——资金活动进行核算，进行会计核算必须有记录经济业务和明确经济责任的书面证明——原始凭证，发票则是进行会计核算的重要的原始凭证。购货方（付款方）——发票取得方，根据发票进行资金付出、实物运输和验收入库等方面核算；销货方（收款方）——发票开具方，根据发票进行资金收进、检查实物出库、销售费用摊销、成本结算和纳税义务发生等方面的核算，增值税专用发票还是纳税人进行增值税抵扣的法定凭证，因此，发票作为记载销售货物或提供应税劳务和抵扣税款的原始凭证，不仅是企业和有关单位进行会计核算的原始凭证，还是税务机关计算税款的依据，同时也为财政、工商、物价、审计等部门进行财务、物价、产品质量等检查提供最基本的依据。

（二）发票是一种经济责任证书

一笔购销经济业务的发生，首先必须有购销双方的存在，然后经过洽谈，购者同意买进，收进货物而付出价款；销者同意销出，付出货物而收进价款，从而销售成立。发票上载明货物品名、数量、单价、货

款、购货单位和销售单位等，明确了购销双方在业务往来上的具体内容。因而，发票直接成为购销双方一种经济责任的书面证明。

（三）发票是一种法律责任证书

发票作为一种会计核算凭证和经济责任证书的同时，很自然地又成了一种法律责任证书。在国家允许生产经营的范围内，任何单位或个人相互间的购销、提供服务，都必须开具发票。如利用发票进行偷、逃、骗取国家税款，利用发票进行贪污、挪用公款等，进行违法犯罪触犯刑律的，都应在追究其经济责任的同时，视其情节的轻重追究其法律责任。可见，发票是一种法律责任证书。

（四）发票具有特定的形式

作为经济责任证书，发票不同于订货单、加工单等单据；作为会计核算的原始凭证，发票不同于验收入库单等原始凭据；作为法律责任证书，发票更不同于经济合同、契据等契约书。发票有其特定的形式特征，这是发票区别于其他经济或法律票据的基本标志。这些特征是：第一，尽管不同的行业使用发票种类不同，但是发票的主要内容是基本相同的，有销货单位、时间、品名规格、计量单位、数量、单价、金额等这样一些基本要素。第二，发票票面应套印税务机关的发票监制章，否则，就不具有其应有的经济和法律作用。第三，发票应全部联次一次性开具，否则，就是不具有完整意义的发票。发票的这三个形式特征是缺一不可的统一整体，既是区别于其他经济或法律票据的基本标志，也是鉴别其是不是发票的基本尺度。

二、发票的特征

发票作为最主要、最基本的会计核算原始凭证，同其他原始凭证一样，具有记录经济业务活动原始状况的功能，同其他原始凭证一同构成会计核算的基础。但是，在众多的会计核算原始凭证之中，发票不论是在其外在形式上，还是在其内在结构和功能上，都明显地具有其独特性。

发票主要有以下特征：

（一）合法性

发票的合法性是指发票是由法律、行政法规作出具体管理规定，由法定的管理机关——国务院税务主管部门统一监制，只有依法印制、使用，并具备规定的格式和内容的发票，才是有效的合法发票，才能作为财务收支和会计核算的合法原始凭证。在会计核算原始凭证中，发票的合法性是区别于其他任何原始凭证的主要标志之一，这主要表现在发票的外在格式、内在要素和印制、使用等方面，均由国务院税务主管部门统一规定，其他任何单位和个人不得以任何借口干预发票管理。而除发票外其他作为会计核算的原始凭证，如收款收据、工资结算单等，则一般由使用单位自行确定管理。

转借、转让、介绍他人转让发票，是非法取得发票；弄虚作假开具发票，是非法开具发票；用其他票据、其他凭证代替发票使用，扩大发票使用范围，是不按规定使用发票，这些行为都是违反发票管理法规的行为。任何违反发票管理法规的行为，都要依法追究法律责任。应当进行行政处罚的，税务机关要依法处罚；情节严重，构成犯罪的还要追究刑事责任。只有依法印制、领购、开具、取得的发票，才具备发票的合法性。

（二）真实性

发票的真实性是指用票单位和个人必须依照法律、行政法规的规定，从客观事实出发，对经济业务进行如实、客观的记录，真正反映经济交往的原始面貌；对外来的发票进行严格把关，去伪存真，确保取得发票的真实性。只有确保开具和取得发票的真实性，发票才能真正起到对经济事项的证明作用。发票的真实与否，关系到能否正确反映经济交往活动的真实性，涉及保障国家税收收入，涉及统计资料的准确性，还关系到国家对经济政策的宏观管理和微观决策。因此，发票上所记载的业务内容，必须与实际情况完全相符，不允许弄虚作假。要保持发票的真实性，需要印制、使用发票的单位和个人，以及税务机关共同的不懈努力。

（三）统一性

发票的统一性是指在同一行政区域、同一时期、同一经济性质（或同一行业）的发票用户，其使用的发票应遵循统一的规定。发票的统一性包括宏观的统一和微观的统一。所谓宏观的统一，主要是指发票的法规、制度、发票监制章和发票式样、印制（如增值税专用发票）在全国范围内的统一。对发票印制、使用和管理等各方面的行为，应按照《发票管理办法》的相关规定执行；所谓微观的统一，主要是指在一定的行政区域内，各用票单位和个人所使用的发票种类、式样和填制方法的统一。总体来讲，发票的统一性，就是指发票的形式统一及发票管理的统一。

（四）共享性

发票的共享性是指发票所记载的经济内容和信息，具有共享性。从开具和取得发票的角度来看，销售方填开的发票，与购买方具有共享性；从经营企业单位内外部角度来看，为加强企业管理和内部各部门的沟通服务，发票在企业内部各部门之间具有共享性；企业之间为了有利于加强经济交流，发票在企业、事业单位和社会团体之间也具有共享性；另外，财政、审计、税务、物价、工商行政管理和公安、检察、法院等部门也要通过发票了解企业的经营状况和取得调查处理各类案件的证据，发票对这些部门来说，也具有共享性。因此，税务机关和各用票单位应该充分利用发票所提供的资料，为国家管理和企业经营提供详尽的数据信息。

（五）时效性

发票的时效性是指填开发票必须按《发票管理办法》规定的时限进行，既不能提前，也不能推后。信息的传递速度直接影响管理的效果，传递及时的信息才是有效的。现代经济管理的节奏越来越快，反映事态变化的信息不断增加，开具发票的时效性越来越重要。发票的时效性是强调及时开具发票，利用发票所反映的信息资源，帮助人们预见经济业务的发展趋势，实现动态的经济管理。强调时效性，并不是说开具

发票越早越好。违反税收和发票管理法规规定，人为地超前或推后开具发票，既违背真实性，又违背时效性，同时，也违反税法和发票法规，所以必须禁止。

发票的以上特征是相互联系、相互依存的。发票只有具有了以上特征，才能充分发挥发票的监督管理职能，才能更好地为经济建设服务。

三、发票的起源与发展

发票是一个历史的范畴，它是随着人类“核算”行为的出现而产生的，是为逐步满足“核算”的需要而发展的，是社会生产力发展到一定阶段的必然产物。发票的产生是指发票从社会产品流通领域中脱胎出来，成为一种有别于流通领域其他凭证而具有专门用途凭证的过程。这个过程并不是在历史上某一时间突然出现的，而是同其他经济范畴的起源一样，经历了一个从简单到复杂，从不完全形态到完全形态的发展演变过程。

当人类社会的生产力发展到一定水平，有了剩余产品，出现了大量的、复杂的交换活动时，人们才在一次又一次的交换活动中意识到：大量的、频繁的产品交换，必须有一定的、与之相适应的凭证和记录，这就产生了发票这种能够记录交换活动结果的凭证。

新中国成立初期，我国发票的名称没有统一，有的称为“销货证明书”，有的称为“发货票”。1950 年，中央税务总局发出通知，要求各地实施《坐商销货证明书》制度。1951 年全国第一次直接税业务会议又对发货票的管理工作提出了具体要求：对坐商、行商和摊贩，都必须建立统一的发货票；凡一次营业额在 5000 元（指旧币）以上者，必须开立统一的发货票；发货票由业户自定格式交税务局统一印刷，并由税务局加盖戳记统一编号。各地使用的发票无论是管理、格式还是内容要素都有了一个比较完整统一的要求。但当时我国发票管理工作的重点是私营企业，直到 1957 年对资本主义工商业改造完成以后，全国大部分地区的发票管理工作重点才逐步转移到国营、合营企业上来，才使发票管理工作得到全面加强。

党的十一届三中全会以后，我国进入了社会主义建设的新时期，发

票管理工作得到了加强。1982 年 3 月，全国税务工作会议就发票管理工作强调指出：发货票是财务收支的合法凭证，与计算征税有直接关系，今后扩大实行增值税，也要以发货票作为计税依据。但当时全国还没有一个统一的发票管理办法。1986 年 8 月，财政部制定颁发了《全国发票管理暂行办法》，办法对发票管理的范围和内容、发票的开具和取得、发票的印刷和发放、发票的使用和管理、发票的检查和违章处罚等都作出了统一规定。至此，发票才有了全国统一的名称和概念，全国的发票管理工作也进入了规范化、制度化和法律化的轨道，这是我国发票发展史上的又一个里程碑。

1993 年 12 月，经国务院批准，财政部、国家税务总局制定颁布了《发票管理办法》及其实施细则、《增值税专用发票使用规定（试行）》等发票管理法规，进一步完善了我国的发票管理制度。但随着经济社会的发展，《发票管理办法》在执行中出现了不少亟待解决的问题：一是制售和使用假发票、不依法开具发票等违法行为花样翻新且日益严重，管理办法规定的防控措施亟待相应完善；二是对发票违法行为的处罚力度偏轻，难以有效惩处和制止发票违法行为。针对此情况，2010 年 12 月 20 日，国务院颁布修订后的《发票管理办法》，使发票管理更加符合我国经济形势的发展，并逐步有效地解决发票管理中的问题。

2009 年 9 月，国家税务总局印发《全国普通发票简并票种统一式样工作实施方案》（国税发〔2009〕142 号），开展普通发票简并票种工作，提出“简并票种、统一式样、建立平台、网络开具”的工作思路，全面提升普通发票管理的规范化和信息化水平，逐步实现税务机关从“以票控税”向“信息管税”的转变，全国发票管理工作面临重大的历史变革。

随着我国经济形势的发展，在发票的发展和管理上，将会有更多的问题需要人们去研究和解决，如近几年推广使用的税控收款机以及推行网络发票、发票真伪的科学鉴定、发票的信息化管理等，这些问题有待于我们在今后的发票管理工作中逐步解决完善。

总之，随着社会经济和社会核算水平的不断发展和提高，在国家财政监督不断加强下，发票在性质和形式上经历了一个券—证—单—票的发展过程，这是一个由简单到复杂、从低级到高级的发展过程，也是人

们对发票及其管理的认识由不全面逐步到全面和深刻的过程。

第二节　发票管理的范围及内容

发票是一种收付款凭证，是记录经济业务活动原始状况的书面证明的一种，税务机关管理发票的目的在于管理税收，发票管理是税务机关进行税收管理活动的一项重要职责，也是目前税务机关监控纳税人经营收入的主要手段，管理好发票是税务机关实现税收管理目标的前提条件。

发票管理范围，是指对经济交往中的哪些发票和具有发票属性的票据进行监督控制，实质上是明确发票管理的对象。确定发票管理的范围，是根据国家发展经济的方针、政策，财务会计制度和税务机关对税源控管的要求，以及税务机关实施管理的可能性等因素决定的。明确发票的管理对象，是发票管理首先需要解决的一个重要问题，也是发票管理办法的一个重点。

一、发票管理的范围

《发票管理办法》第三条明确规定，“在购销商品，提供或者接受服务以及从事其他经营活动中，开具、收取的收付款凭证”，均属发票的范围。这个范围的确定首先界定了发票管理的客体是所有使用和取得发票的单位和个人。其次，界定了发票管理的行为客体为销售货物或提供劳务服务及其他业务活动范围内使用的凭证。最后，界定了受发票管理的票种为上述单位和个人在上述业务范围内使用和取得的各种凭证。

在确定发票管理范围时，应遵循以下原则：

1. 有利于加强税收监控，维护经济秩序和税收秩序，突出管理重点。

2. 尽可能划清税务机关与有关部门的管理范围，避免因职责重复交叉造成管理上的混乱。

3. 简化管理环节，方便用票单位和个人。

收付款凭证尽管种类繁多，形式复杂，但从其记载的经济内容来看，大致有以下三大类：一是基于经营性活动的收付款项证明资金所有权转移的收付款凭证。这类凭证记载的主要是商品购销，提供接受服务等经营性活动的原始状况，从税收管理的角度来看，这类凭证不仅仅是财务收支的法定凭证和会计核算的原始凭据，同时也是税收控管和税务稽查的重要依据，与税收管理有着直接的密切的联系。二是基于行政管理活动收付款项的收付款凭证，主要有行政性收费收款收据，其所记载的收付款项属于财政性收支范畴，如执法性机关的罚没款项，司法机关的诉讼费用，某些行政管理机关颁发执照、许可证等收取的登记、许可费用等款项，这类凭证与税收管理没有直接联系。三是基于单位内部经营管理和财务管理的需要，划分单位内部各部门和个人经济责任的内部结算凭证，这类凭证使用范围有很大的局限性（仅限于单位内部使用），使用量特别大，和外部单位没有直接联系，大都与税收管理没有直接的联系。

根据前述原则及对各类收付款凭证的分析，《发票管理办法》将发票的范围界定于第一类收付款凭证，即在经营性活动中使用的经营性结算凭证，如对经营性的医院、科研院所、路桥收费等单位都应使用发票。这样界定发票的范围，有利于税务机关突出管理重点，集中主要征管力量管好发票。

对于第二类收付款凭证，属于财政部门管理，《财政部关于印发〈行政事业性收费和政府性基金票据管理规定〉的通知》（财综字〔1998〕104 号）第二条明确规定，收费票据是指国家机关、事业单位、社会团体、具有行政管理职能的企业主管部门和政府委托的其他机构，为履行或代行政府职能，依据法律、法规和具有法律效力的行政规章的规定，在收取行政事业性收费和征收政府性基金时，向被收取单位或个人开具的收款凭证。同时该管理规定第四条指定财政部门是收费票据管理的主管机关。

而对于第三类内部结算凭证，允许各地根据征管能力和与税收的密切程度确定管理方式。

军队票据是指军队单位在业务往来结算，价拨装备、被装、物资、器材，提供服务等非经营型经济活动中，开具的收付款凭证，是军队单

位财务收支的法定凭证和会计核算的原始凭证。军队单位按照规定开具的收费票据，应当作为军队和地方付款单位的付款依据或报销凭证。军队票据实行统一管理、分级负责、集中印制、归口领取的管理制度。总后勤部财务部主管全军票据工作，各级后勤财务部门主管本级的票据管理工作。

二、发票管理的内容

发票管理内容，就是对发票印制、使用、缴销、保管等全部发票管理过程进行组织、协调、监督的各方面的具体业务，它是由发票管理的本质要求和目的任务所决定的。

《发票管理办法》第五条规定："发票的种类、联次、内容以及使用范围由国务院税务主管部门规定。"划分发票种类是对发票进行分类管理的一种方法。可以从不同角度，按照不同的管理要求进行科学分类。票种设置按照税种的不同可分为增值税专用发票和普通发票。根据《国家税务总局关于印发〈全国普通发票简并票种统一式样工作实施方案〉的通知》（国税发〔2009〕142 号）的有关规定，将普通发票简并为通用机打发票、通用手工发票和通用定额发票三大类，通用机打发票分为平推式发票和卷式发票，手工发票分为千元版和百元版两种，定额发票按人民币等值以元为单位，划分为壹元、贰元、伍元、拾元、贰拾元、伍拾元、壹佰元，共 7 种面额。除以上发票票种外，全国统一式样的发票有"机动车销售统一发票"、"二手车销售统一发票"、"公路内河货物运输业统一发票"、"建筑业统一发票"、"不动产销售统一发票"。通用发票无法涵盖的公园门票，可继续保留。

为适应市场经济发展的需要，加强相关行业的管理，使发票管理和行业管理有机结合，建立起既有利于税务管理，又适应行业特点的管理模式，建立完善统一规范的发票管理体系，税务机关已逐步将民航、保险、银行票据等行业发票纳入税务管理，目前已经制定了统一规范的"航空运输电子客票行程单"。

发票联次是发票的一个重要形式特征。它的含义：一是一份发票必须由若干张业务上互相对应的联次所组成；二是一份发票不管有多少联

次，它所记载的经济业务内容必须完全一致；三是一份发票的联次的多少及各联的用途需根据税收征收管理和经营管理的需要确定。根据相关规定，发票的基本联次为三联，第一联为存根联，开票方留存备查；第二联为发票联，收执方作为付款或收款原始凭证；第三联为记账联，开票方作为记账原始凭证。增值税专用发票增加抵扣联，购货方留作税款抵扣凭证。省以上税务机关可根据发票管理情况以及纳税人经营业务需要，增减除发票联以外的其他联次，并确定其用途。

所谓发票内容，是指为了经济来往和发票管理的需要，发票票面所必须具备的足以说明经济交往活动内容和税收管理需要的基本要素。发票的基本内容包括：发票的名称，发票代码和号码，联次及用途，客户名称，开户银行及账号，商品名称或经营项目，计量单位，数量，单价，大小写金额，开票人，开票日期，开票单位（个人）名称（章）等。增值税专用发票内容还应包括：购货人地址、购货人税务登记号、增值税税率、税额、供货方名称、地址及其税务登记号。

发票的适用范围是关于发票使用界限的规定。根据《国家税务总局关于印发〈全国普通发票简并票种统一式样工作实施方案〉的通知》（国税发〔2009〕142 号）的有关规定，将发票简并为通用机打发票、通用手工发票和通用定额发票三大类，并保留了“机动车销售统一发票”、“二手车销售统一发票”、“建筑业统一发票”、“不动产销售统一发票”等票种，同时还根据有关行业需求制定了行业发票的相关管理规定，这些发票有在某一行业使用的，有在某一单位使用的，也有在某一税种使用的，如增值税专用发票，不同的发票的适用范围满足了税收征收管理和纳税人经营管理的需要。同时，为满足用票量较大企业的需求，规定有固定生产经营场所、财务和发票管理制度健全的纳税人，发票使用量较大或统一发票样式不能满足经营活动需要的，可以向省以上税务机关申请印有本单位名称的冠名发票。

三、发票管理的法律关系

发票管理的法律关系，是指发票管理机关与发票管理相对人之间发生的权利、义务关系。所谓发票管理相对人，即在发票管理关系中处在

与发票管理机关相对的一方，也就是《发票管理办法》第二条规定的在中华人民共和国境内印制、领购、开具、取得、保管、缴销发票的单位和个人。发票管理是由税务机关依照法律的规定进行的，发票管理相对人必须服从税务机关的管理，在法定范围内印制和使用发票。因而，发票管理是一种行政执法行为，在此过程中形成和体现的关系是一种行政法律关系。

发票管理关系作为一种行政法律关系，具有以下四个特点：

1. 在发票管理关系的双方当事人中，主体是税务机关和用票单位等发票管理相对人，否则，就不属于发票管理关系，这是与发票管理权的行使紧密相连的。

2. 在发票管理关系中，税务机关始终处于主导地位。税务机关作为一方当事人是代表国家，以国家的名义参与这种关系的。因此，在管理相对人不履行规定义务时，税务机关可强制其履行。相反，管理相对人则不能强制要求税务机关对其放宽管理。

3. 在发票管理关系中，管理者与管理相对人的意志不对等。因为税务机关是代表国家进行管理，相对人必须服从国家的意志，所以只要税务机关依法对其施行管理，这种管理关系就能成立，而不需要征得相对人的同意。因而，它又是一种权利义务不对等的法律关系。但是，我们也要看到，在社会主义市场经济条件下，管理者与管理相对人的最高目标是一致的，都是为了维护和发展社会主义市场经济，促进社会物质和精神文明的进步，二者并不矛盾。

4. 在发票管理关系中产生的纠纷，由税务机关和人民法院依照法定程序，通过复议、诉讼等手段予以解决。

税务机关在发票管理关系中代表国家依法行使的管理权，主要有以下四项：

（1）制定权。税务机关有依法制定发票管理制度、办法等行政规章、行政规范性文件的权力。

（2）监督权。税务机关有依法对发票管理相对人履行发票管理义务的情况进行监督检查的权力。

（3）处罚权。税务机关有依法对发票管理相对人的违法行为，给予行政处罚。

（4）裁决权。税务机关有依法处理发票管理关系中所发生的各种行政纠纷的权力。

发票管理相对人的权利主要有五项：

（1）在发票管理规定范围内，有权依法领购、开具和取得发票。

（2）对税务机关作出的发票管理的有关处理决定有异议，有权向上一级税务机关申请行政复议。

（3）对税务机关就发票管理纠纷作出的行政复议决定不服，有权依法向人民法院提起诉讼。

（4）对税务机关及其工作人员在行使发票管理职权时，有侵犯发票管理相对人合法权益的情形，造成伤害的，可依照国家赔偿法，取得国家赔偿的权利。

（5）对税务机关及其工作人员工作中的错误，有权提出批评意见。

发票管理相对人的义务也主要有五项：

（1）必须按发票管理规定印制、领购、开具、取得、保管、缴销发票。

（2）必须按规定建立发票管理制度，向税务机关提供有关发票开具数据及资料。

（3）必须接受税务机关的监督检查，如实反映情况，不得隐瞒、阻挠、刁难。

（4）必须按规定配备专人负责发票管理事务，并设发票专账和发票存放专柜（库）。

（5）对违反发票管理法规的行为，任何单位和个人可以举报。

四、发票违法行为的举报

《发票管理办法》第六条规定："对违反发票管理法规的行为，任何单位和个人可以举报。税务机关应当为检举人保密，并酌情给予奖励。"从社会政治学的角度来说，举报发票违法行为具有双重意义。维护国家法律法规是每个公民应尽的义务，因为违法行为侵害的是国家乃至整个社会及公民的利益。作为社会成员之一的公民有义务同违法行为作斗争，向国家机关举报违法行为则是依法同违法行为作斗争的重要手

段，宪法规定中华人民共和国公民必须遵守宪法和法律，有维护国家的安全、荣誉和利益的义务。同时，举报违法行为又是公民享有的一项基本权利，公民依照法律法规的规定，通过各种途径和形式，管理国家事务和社会事务。举报违法行为则是公民参与管理国家事务、维护社会秩序和利益的一种有效途径。发票管理是税收管理的重要组成部分，是税务部门有效掌握税源和监控税源的基础性工作和有效措施，也是进行经济监督的有效手段，发票管理涉及面广，政策性强。但纳税人不按规定使用发票，消费者不按规定取得发票等问题一直是发票管理中存在的突出问题。单靠税务机关对发票违法行为难以全面有效地进行监督，因此建立举报制度，动员全体公民参与发票违法行为的综合治理，是进一步强化发票的管理，打击发票违法行为，维护正常税收秩序的一项重要工作。

同时，有关规定要求税务机关应为举报人保密，主要是防止举报人遭受打击报复，这既是税务机关和税务管理人员的义务，也是税务部门工作原则之一。为举报人保密，保护举报人的利益，是保证举报制度有效实施的重要保障。

适当奖励举报人员，是对举报人员的鼓励和补偿，也是一种奖励举报人员的措施。尽管举报违法行为是公民的一种义务，但这种举报毕竟要承担一定的风险，国家给予适当的鼓励和补偿是必要的，奖励分为精神奖励和物质奖励，精神奖励由税务机关或有关主管机关依据贡献大小授予，对有特别突出贡献的检举人，税务机关除给予物质奖励外，可以给予相应的精神奖励，但公开表彰宣传应当事先征得检举人的书面同意；物质奖励由税务机关按国家税务总局、财政部第 18 号令通过的 2007 年 3 月 1 日起施行的《检举纳税人税收违法行为奖励暂行办法》的相关规定执行：①检举的税收违法行为经税务机关立案查实处理并依法将税款收缴入库后，根据本案检举时效、检举材料中提供的线索和证据翔实程度、检举内容与查实内容相符程度以及收缴入库的税款数额的不同，给予 10 万元以下的奖励，检举的税收违法行为经查实处理后没有应纳税款的，按照收缴入库罚款数额依照以上规定的标准计发奖金；②检举伪造、变造、倒卖、盗窃、骗取增值税专用发票以及可用于骗取出口退税、抵扣税款的其他发票行为的，按照查获伪造、变造、倒卖、

盗窃、骗取上述发票的份数不同，给予10万元以下的奖金，查获伪造、变造、倒卖、盗窃、骗取前款所述以外其他发票的，最高给予5万元以下的奖金；检举奖金具体数额标准及批准权限，由各省、自治区、直辖市和计划单列市税务局根据该办法规定并结合本地实际情况确定；③对举报人的奖励制度不适用于国家机关工作人员利用工作便利获取信息用以检举税收违法行为及检举人从国家机关或者国家机关工作人员处获取税收违法行为信息检举等9种情况。

第三节　发票管理的意义与作用

发票管理，就是税务机关依法对发票的印制、领购、开具、取得、保管、缴销全过程进行组织、协调、监督所开展的各项活动的总称，是国家税收征收管理的重要组成部分。国务院税务主管部门统一负责全国的发票管理工作。省、自治区、直辖市国家税务局和地方税务局依据各自的职责，共同做好本行政区域内的发票管理工作。财政、审计、工商行政管理、公安等有关部门在各自的职责范围内，配合税务机关做好发票管理工作。加强发票管理，对于促使企业正确进行会计核算，加强财务收支监督；监控税源，堵塞漏洞，强化税收征收管理；保障合法经营，维护社会主义经济秩序都具有十分重要的意义和作用。

一、发票管理的基本特征

发票管理具有以下四个基本特征：

1. 发票管理是税务机关对发票印制、领购、开具、取得、保管、缴销全过程，进行组织、协调、监督而开展的各项活动的总称。

2. 发票管理的主体是国务院税务主管部门。

3. 发票管理必须由国务院税务主管部门依法进行。

4. 发票管理与税收管理和企事业单位财务管理紧密相连，发票管理是税收管理和企事业单位财务管理的基础管理。

二、发票管理的意义与作用

（一）促使正确会计核算，加强财务收支监督

一切企事业单位对外发生经济交往活动，均必须开具或取得发票，作为会计核算的原始凭证。发票的开具或取得是否合法、真实、正确，对有效地进行会计核算，真实反映经营成果起着直接决定作用，而有效的发票管理就可以解决这个问题。一方面，它对开具或取得的发票本身进行监督控制，保证其合法性、真实性、正确性，促使有效地进行会计核算；另一方面，通过对发票使用情况的监督检查，审核各项财务收支是否符合国家政策法律、法规的规定，防止弄虚作假乱摊成本，隐瞒收入，避免贪污浪费，防止损害社会主义财产的行为发生，促使企事业单位加强财务收支监督，严肃财经纪律和财务制度，保证经济活动正确健康地开展。可见，发票管理是进行企业财务管理最基础的环节。

（二）监控税源，堵塞漏洞，强化税收征收管理

发票记载经济活动的内容，反映纳税人的财务收支，是纳税人正确进行会计核算和计算缴纳税款的原始依据，增值税发票还是纳税人抵扣税款的法定依据。纳税人填开或取得的发票是否合法、真实、正确，对于国家税收能否及时足额征收入库至关重要。在我国现阶段，由于法制不完善，社会利益矛盾冲突较大，使得一些单位和个人不顾国家利益，偷税漏税严重。事实证明，绝大多数偷税者，都是利用发票做文章，如通过不开发票、大头小尾填开发票、伪造、变造、转借、转让、非法代开发票等手段，隐瞒应税收入，扩大成本费用，进行偷税，严重干扰了正常税收秩序，给保证国家财政收入带来了极大的危害，也是发票管理工作的重点和难点。可见，发票管理是监控税源，堵塞税收漏洞的基本措施，是强化税收征收管理的基础保证。要确保国家税收不被偷逃流失，就必须从发票管理这一基础工作做起。只有发票管理工作做好了，税收征收管理才有了可靠的基础，才能得以加强。多年的税收工作实践也告诉我们：管发票就是管税，管税必须管好发票。

（三）保障合法经营，维护社会主义经济秩序

发票是经济交往活动中最普遍、最常见的一种原始凭证，涉及经济生活的各个方面，所以，对于经济交往来说，几乎无处不在。由于我国目前经济结构十分复杂，多种经济成分、多种经营方式、多种经营渠道并存，在这种情况下，国家、集体、个人利益的矛盾更加突出，利用发票这种最通用的经济交往凭证，谋取不当利益的违法行为十分严重，偷逃税收，欺行霸市，甚至行贿索贿、铺张浪费、假公济私等无不在发票上做文章。这些现象的存在，不仅减少了国家财政收入，而且严重扰乱了社会正常的经济秩序，直接干扰和阻碍了经济的协调可持续发展。因此，要保证企业单位和个人的合法经营，维护社会主义经济秩序，就必须加强对发票的管理。只有把发票管理好，使之更好地为社会主义市场经济服务，才能确保企业单位和个人的经济交往成果得以正确反映，才能有效地打击各种发票违法活动，保证经济交往活动的正常进行。

（四）加强社会监督，杜绝发票违法行为

随着我国市场经济的迅速发展，市场竞争日益激烈，发票作为一种收付款凭证，一方面促进社会经济结构的合理调整；另一方面也有力地激发了生产经营者不断地改善经营管理、努力生产的积极性。但是，面对激烈的竞争，也有一些单位和个人不是合法经营、强化管理，而是投机钻营走“快捷方式”，这些不正当手段与作为会计核算和财务收支凭证的发票的填开使用有着密切的联系。不法者大多在发票填开上采取改头换面、虚开发票等形式，借合法的面貌来掩盖其非法的行径，逃避监督检查。因此，加强发票管理，保证发票合法、正确地使用，对于促进廉政建设，防止和减少腐败行为的发生，有着十分重要的意义和作用。

三、发票管理的目标

发票管理的目标，就是税务机关在发票管理过程中所担负的责任和应当实现的工作目标，也就是税务机关对发票印制、使用等各项活动进

行组织、协调、监督的具体内容和要求，它由发票管理的目的决定，并受国家经济管理的需要和发票作用特点的调整与制约。发票管理的目标是：通过对发票的印制、使用各个环节进行组织、协调和监督，保证发票使用中的合法性、真实性与正确性，以加强企业经济核算与财务管理，促进税收征管，维护社会主义经济秩序。

（一）贯彻落实发票管理制度

发票管理制度是发票管理范围内，一切印票、用票、管票单位和个人所必须遵守的行为规范，是开展发票印制、使用和管理各项活动的依据。在现实经济生活中，由于用票单位和个人及其所开展的各项经济交往活动千差万别，思想认识很不一致，对发票管理制度的具体贯彻执行程度也各不相同，这就要求税务机关及其工作人员，在实际工作中狠抓各项管理制度、办法的贯彻落实。这一目标包含了三个方面的内容：

1. 要广泛深入地开展发票管理法律、法规宣传教育。从法律的角度统一和提高全社会对发票管理的思想认识，为开展发票管理工作打下一个坚实的思想基础。

2. 要抓好发票管理的各项制度建设。各级税务机关应当根据法律、法规的规定，结合本地实际，建立起一系列行之有效的具体实施办法，切实付诸实施。

3. 要经常深入细致地做好各项制度规定贯彻落实情况的检查督促工作，发现问题及时解决。

（二）做好发票的印制领购等管理工作

发票的印制领购是发票作用全过程的最初阶段，也是发票管理的基础环节。这一环节的工作做好了，其他诸环节的管理就有了一个良好的基础。在这一环节上，要求税务机关首先要做好发票的设计审定工作。在设计各种发票时，要符合经济交往活动客观规律需要，符合税收征收管理的要求，并且做到科学、规范；在审定冠名发票时，除了严格审查上述内容外，还要对企业是否符合冠名发票的条件，是否超越允许的范围等问题进行审查。其次要做好发票的印制工作。主要是对设计审定的

发票指定专门的印制厂印制，并切实加强对印刷行业发票印制的集中统一管理，保证发票印制符合审定要求与质量要求，坚决杜绝用票单位和印刷厂未经批准擅自印制发票。最后要做好发票的保管与发售工作，保证发票存放安全，不丢失，不霉烂毁损，不被虫蛀鼠咬，严格控制发票的发放范围与对象，保证发票用户的需要。

（三）加强对发票使用情况的监督检查

发票的使用是发票作用全过程的核心，也是最难管理，存在问题最多、最普遍的环节。因而，加强发票的使用管理是发票管理诸环节中的关键所在。针对当前存在的问题，税务机关必须采取强有力的措施，加强监督检查。监督检查的内容主要是：审查用票单位及个人在经济活动中开具和取得的发票是否合法、真实、正确，有无利用发票弄虚作假、违反国家经济税收政策法规的行为。要通过监督检查，完善发票管理工作。

（四）及时查处各类发票违法案件

如前所述，由于一些单位和个人利用发票弄虚作假、谋取不正当利益的现象存在，这就给税务机关进行发票管理提出了又一个重要任务：及时查处各类发票违法案件。根据发票管理制度规定，税务机关对各类发票违法案件认真查处，做到执法必严、违法必究。与此同时，要通过对发票违法案件的查处，特别是对重大要案的公开处理，达到教育群众，震慑罪犯，促进和加强发票管理的目的。

第四节　发票管理的原则和依据

一、发票管理的原则

发票管理原则是指发票管理中必须遵循的行为准则和规范。它是衡量发票管理水平成效的综合尺度，是进行科学管理的出发点。发票管理科学性的要求和多年发票管理的实践告诉我们，做好发票管理工作，应

遵循以下原则：

（一）有效性原则

讲求效益是一切管理活动所必须遵循的基本原则。有效，既是发票管理的目的，又是保证发票管理科学性首要的基本原则。遵循有效管理的原则有利于克服发票管理工作的盲目性、被动性，提高科学性、主动性，从而杜绝一切无效管理，用较少的人力、物力、财力搞好发票管理工作。为实现有效管理，第一，税务机关要在广泛深入调查研究的基础上，在国家授权的范围内，根据管理需要和实际情况，制定各项行之有效的管理制度和方法，逐步建立起一个科学、严密、法制的发票管理体系。第二，税务机关的发票管理人员，要政治素质强，业务素质高，对发票管理法规理解掌握准确，尽量避免和减少失误。还要建立内部激励和监督机制，制定和执行行之有效的考核办法和奖惩措施，以调动发票管理人员的工作积极性和主动性。此外，还要大力宣传发票管理法规，增强单位和个人用票、管票意识和提高办事效率。第三，要合理设置发票管理机构。税务机关发票职能部门的配置要合理，也要相互监督。既要实现职能分离，做到相互制约，以消除腐败和不正之风，又不能搞形式主义，将有机体人为地机械割开。要尽量避免层次重叠，职责交叉，遇事互相推诿，低效高耗。采取何种管理模式，不可简单划一，在有效性原则的前提下，因地制宜，灵活处置。第四，在规范发票管理秩序和制定各项加强发票管理措施时，既要力求简化手续，方便用票单位和个人，又要手续健全，责任清晰，便于互相制约监督，事后考核，以堵塞漏洞。第五，要加强发票管理信息的收集、分析、整理和应用，继续推广应用税控收款机，继续推行网络发票，建立发票查询系统，提高发票管理的效率，为领导及时正确决策提供保证。

（二）统一领导，分级管理原则

统一领导，就是由全国人大常委会制定颁布的《税收征管法》及其实施细则对发票的印制及处罚作出了明确规定；由国务院制定颁布的《发票管理办法》及其实施细则，对发票的范围作出了明确的界定，对发票的印制、领购、开具、取得、保管、检查及罚则作出了原则规定，

它们是发票管理工作的法律依据，是发票管理的统一规范。各级国家、地方税务机关都不能违反《税收征管法》及其实施细则、《发票管理办法》及其实施细则的规定。分级管理，就是说省以下税务机关以《税收征管法》及其实施细则、《发票管理办法》及其实施细则为依据，制定发票管理的具体行政措施。可见，统一领导与分级管理是相辅相成的关系，统一领导是分级管理的前提，分级管理是统一领导的补充。

（三）依法管票原则

依法管票原则，就是在健全法制的基础上，坚持依法来管理发票的全过程。首先，作为执法者的税务机关要严格按照发票管理法律法规规定履行自己的权利和义务。其次，对于提起复议、诉讼的涉票案件，要做到以事实为根据，以法律为准绳，按发票管理法律、法规的规定办理。既要依法维护发票管理法律、法规的严肃性，维护税务机关的权威，又要保护用票单位和个人的合法权益不受侵犯。最后，用票单位和个人要积极学习发票管理法律法规，提高对发票重要性的认识，增强守法意识，依法履行义务。

（四）维护经济秩序，保障税收收入原则

维护经济秩序，保障税收收入原则要求把发票管理的范围集中在对经济秩序和税收秩序影响较大的经营性凭证上，即在购销商品，提供或者接受服务以及其他经营活动中，开具、收取的收付款凭证。这样，企业单位内部结算凭证，行政性收费收据等不再纳入发票管理的范围，既方便了企业单位内部非经营性商品或产品的流通结算，避免管理中的重复和交叉，又能集中力量加强对经济秩序和税收影响较大的经营性凭证的管理。

（五）属地管理原则

属地管理原则是指发票必须在用票单位和个人所属税务机关的管辖区域内印制、领购和使用。实行这条原则，是为了便于税务机关对发票印制、领购和使用的全过程进行有效的监督控制，加强对发票的统一管理，防止发票违法行为的频出，造成管理混乱失控的局面。

（六）税收征管和发票管理一致原则

税收征管和发票管理一致原则有两层含义：其一，税收由税务机关统一进行征收管理，作为税收监控管理重要手段的发票也必须由税务机关统一进行管理，在发票管理上不能政出多门，各行其是；其二，税务机关在进行税收征管和发票管理时，发票的管辖区域必须和税收的管辖区域一致，不能某地的税务机关管理发票却不负责相应的税收征管，而某地的税务机关负责税收征管却不管发票，从而失去税收监控的手段，实行管税和管票一致的原则，是由税务机关管理发票的目的和税收征管的客观需要所决定的。

（七）行业管理与社会管理相结合原则

发票由税务机关统一进行管理，国家之所以要统一管理发票，在于发票是记录经济交往的原始证明，随着经济的快速发展和税收征管水平的不断提高，发票在经济活动中使用的范围越来越大，其法律地位得到相应的加强，发票管理在加强税收征管、促进经济发展等方面发挥的作用越来越大。通过行政管理权力保证发票的完整性、真实性和社会性，有利于保护公有财产的安全，维护国家的经济秩序，促进经济全面协调可持续发展。国家之所以授予税务机关统一管理发票的行政管理职权，在于发票是进行税收监控和税收稽查的重要依据，是加强税收征收管理，保障国家税收收入的重要手段。

统一行使发票管理职权，是税务机关有效地管理发票的一个重要条件。从行政管理学的角度来讲，机构的统一性和职能的完整性，是行政管理高效率的重要保障。如果政出多门，对同一管理对象实行多头管理，必然会造成整个管理活动的混乱，大大降低管理效率。

税务机关的职能和优势，决定了发票管理必须以税务机关的行业管理为主。但由于发票管理工作量大，发票与每个企业单位和个人都有着密切的关系。发票管理工作政策性强，涉及面广，情况复杂，单靠税务部门是难以全面搞好的，还必须依靠各部门和广大人民群众的支持和协助，实行综合治理才能在发票管理工作中取得较好的效果。在发票管理工作中，财政、审计、工商行政管理、公安部门与发票管理有着密切的

联系。财政部门应当监督各类行政机关、社会团体和企业事业单位，严格执行财务会计制度，杜绝取得不符合规定的发票，加强行政事业性收款收据的管理，防止这类收据的流失和不符合财政票据管理规定的行为出现；各级审计部门应当与税务机关配合，采取积极措施，加强对各单位发票使用情况的审计监督；工商行政管理部门应当依照自己的职权，抓好打击倒买倒卖发票工作，协助税务机关整顿发票管理秩序；公安机关应当支持税务机关和税务人员依法执行公务，打击非法印制、倒买倒卖发票的违法行为。有关部门支持、配合税务机关管好发票是国家法律规定的义务，税务部门也应当积极争取各方面的大力支持，依靠各方面的力量，做好发票管理工作，以期更好地发挥发票的经济监督职能，引导社会经济秩序沿着科学协调可持续的轨道发展，同时，在保障国家税收收入的工作中起到应有的作用。

二、发票管理的依据

发票管理的依据是：税收及发票管理法律、法规，具体包括《税收征管法》及其实施细则中的有关发票管理条款、《刑法》中涉及发票管理条款、《发票管理办法》及其实施细则、《全国人民代表大会常务委员会关于惩治虚开、伪造和非法出售增值税专用发票犯罪的决定》、《最高人民法院关于适用〈全国人民代表大会常务委员会关于惩治虚开、伪造和非法出售增值税专用发票犯罪的决定〉的若干问题的解释》、《最高人民法院、最高人民检察院印发〈关于办理伪造、倒卖、盗窃发票刑事案件适用法律的规定〉的通知》和其他发票管理法规。

第五节　网络发票管理

随着经济社会的发展，发票管理出现了不少亟待解决的问题，制售和使用假发票、不依法开具发票等发票违法行为花样翻新且日益严重。

为了尽快提升我国税收征管水平，遏制发票违法行为出现，实现税收的源泉控制，积极探索新形势下适合市场经济发展的发票管理模式，建立我国发票管理长效机制，从源头上防范发票违法。各地税务机关不

断探索发票监控措施，逐步完善“机具开具，逐笔开具；有奖发票，鼓励索票；查询辨伪，防堵假票；票表比对，以票控税”的发票管理模式，加强普通发票的日常管理；加强发票防伪措施，积极利用信息和网络技术，实现实时监控、方便查询发票数据、提高开票效率，有效防范发票违法行为发生，从而提高发票管理水平。

发票管理的关键在于完整、准确、及时、可靠地采集和应用数据。现推广使用网络发票管理系统开具发票，这不仅有利于堵塞税收漏洞，增加发票管理透明度和公正性，形成发票闭环机制，对防止发票违法行为也有重要作用。

网络发票管理系统是以税收征管信息系统为依托，对纳税人发票的领购、开具、查询和数据应用等环节进行实时监控，实现发票数据采集的实时性、唯一性和真实性，具有“在线开票、数字防伪、全面监控、查验便捷”的特点。对于推广使用网络发票管理系统的规定，是针对当前发票管理存在的问题，按照“信息管税”的思路，结合“税控”手段和技术，并利用网络的普及，以解决发票数据不能及时采集、利用的问题，使税务机关能够及时掌握纳税人的发票领用存情况、生产经营情况，起到强化税源监控的作用，为纳税评估等环节提供真实可靠的数据。推广使用网络发票管理系统不仅能够满足税收信息化的要求，还能够保证发票的规范管理，提高税务机关的管理效率，加强税源监控，堵塞税收漏洞，完善发票管理，减少发票违法行为。

按照规范税收征收管理、优化为纳税人服务的工作要求，网络发票管理系统项目建设确定了五项工作原则：一是税务机关主要是获取发票信息；二是要提供面向税务机关和消费者联网查验发票信息的功能；三是不能增加纳税人负担；四是要保证网络发票的唯一性；五是要保证网络发票信息的安全。

一、网络发票管理系统建设内容

网络发票管理系统项目是指纳税人依托网络，办理发票实时开具和发票查询业务，实现纳税人发票开具信息实时传输采集到税务机关，在此基础上，提供向社会公众开放的发票信息实时查询验证。网络发票管

理项目着力于统一规范全国普通发票开具，并通过信息实时交互，促进普通发票全程控管的闭环管理，从而实现“信息管税”，优化纳税服务，提高征管水平和堵塞征管漏洞。

按照实际工作需要及用户对象的不同，网络发票管理系统项目建设内容包括税务局端系统和纳税人端软件两个部分。税务局端系统是指网络发票管理和查验系统，部署在税务局端，实现税务机关网络发票管理和提供纳税人联网查验发票开具信息两大部分功能业务，具体包括网络发票资格确认、通用机打发票行业分类确认、发票补录、发票开具信息接收、发票清分、发票查询预警和发票查验等业务功能。纳税人端软件是指网络发票开具软件，在纳税人端使用，实现纳税人通过网络开具发票的基本功能，具体包括发票填开、发票补打、发票作废、空白发票异常报告、查询与统计和系统维护等功能。

发票关系着纳税人生产经营行为，因此，稳定可用的网络发票应用系统、完备高效的后期运维力量非常重要。按照国家税务总局确定的不增加纳税人负担的原则，并考虑到庞大的开票纳税人户数，以及对开具发票的高时效性要求，根据部分试点省市的经验，网络发票管理系统项目建设可选取目前国内三大基础电信运营商（中国移动、中国电信、中国联通）作为合作方，从而实现资源的合理配置和互补。在此基础上，税务局端系统由国家税务总局统筹负责建设，公开向社会招标，由专业的软件开发商开发完成。纳税人端软件由基础电信运营商按照国家税务总局制定的业务技术标准负责开发，并免费提供给纳税人使用并承担软件的运维工作。

二、网络发票管理系统数据的存储

网络发票管理系统项目建设发票开具数据可保存在税务机关，税务机关部署网络发票生产数据库。纳税人开具发票时，受税务机关网络发票库的纳税人基本信息和发票信息监控，开票明细信息直接保存到税务机关网络发票数据库。

发票开具数据也可选择保存在电信运营商，运营商部署网络发票生产数据库。税务局将纳税人基本信息及发票信息实时复制给运营商；纳

税人开具发票时，受运营商网络发票数据库的纳税人基本信息和发票信息监控，开票明细信息直接保存在运营商数据库，再由运营商将发票明细信息复制给税务机关数据库。

三、网络发票管理系统的数据集中

考虑到发票作用及使用的特殊性，网络发票管理系统拟采取总局、省级两级部署结合的方式设计。各省负责本省网络发票管理系统信息的采集，国家税务总局部署全国网络发票明细数据库，实现网络发票明细数据的汇集和保存，同时作为向各省国、地税清分数据的数据准备区。

四、网络发票管理系统的数据安全保障

网络发票管理系统的安全可靠是整体工作的基础，为此，网络发票管理系统建设项目从以下几方面考虑进行保证：

（一）系统数据及线路安全

支持使用国家税务总局统一部署的身份证书认证系统。同时，要求提供数据安全传输机制，确保数据及时、准确、安全地传输，从而确保网络发票信息的真实性、完整性、安全性和不可抵赖性。

（二）离线开具发票问题

网络发票管理系统是以在线开具为主，但为规避开不出票的风险，应具备离线开具作为应急功能，提供部分纳税人使用。当出现网络异常情况时，纳税人可离线开具发票。网络恢复正常后，自动将离线开具的发票信息上传到税务局端服务器，且自动切换到在线实时开具发票的状态。

随着信息技术的迅速发展和时代的进步，发票管理会逐步由手工操作时代跨入信息化时代。网络发票管理系统的推行使用将逐步完善，有利于建立发票管理长效机制，形成发票管理闭环机制，从而有效遏制制售假发票和非法代开发票行为的蔓延，维护国家正常的经济秩序。

第 二 章

发票印制的管理

发票只有经过印制成品后才能向社会供应使用，才能发挥其服务经济的作用，发票发生作用的前提条件是发票的安全印制。对发票的印制的管理是发票管理程序中的基础环节。税务机关在发票印制管理中，坚持实行从严管理的基本原则，这是适应社会经济发展和加强税收征管的客观需要，也是强化发票印制管理、堵塞发票印制漏洞的必然结果。

第一节　发票印制的管理规定

一、发票印制的管理

《税收征管法》第二十二条规定："增值税专用发票由国务院税务主管部门指定的企业印制；其他发票，按照国务院税务主管部门的规定，分别由省、自治区、直辖市国家税务局、地方税务局指定企业印制。未经前款规定的税务机关指定，不得印制发票。"

《发票管理办法》第七条规定："增值税专用发票由国务院税务主管部门确定的企业印制；其他发票，按照国务院税务主管部门的规定，由省、自治区、直辖市税务机关确定的企业印制。禁止私自印制、伪造、变造发票。"

这就是说，增值税专用发票的印制管理权限集中在国务院税务主管部门，其他发票印制的管理权限集中在省、自治区、直辖市税务机关，这样分级管理的方式确保了发票印制的统一。《国家税务总局关于加强普通发票集中印制管理的通知》（国税函〔2006〕431 号）中指出为了加强和规范普通发票的印制管理，提高发票的印制质量，保障发票用品的安全，要求各地进一步落实普通发票实行省级税务机关集中印制、统一管理制度。税务机关管辖的所有普通发票，除国家税务总局有特殊规定者外，一律由各省、自治区、直辖市国家税务局、地方税务局实施集中统一印制，实行政府采购管理确定印制企业。同时，为了适应普通发票集中统一管理，便于发票查询，普通发票应当套印全国统一的发票监制章。

发票作为社会经济活动中的收付款凭证，是否真实、合法、有效，直接关系到经济的发展和社会的稳定。目前假发票泛滥，扰乱社会经济秩序，一些不法分子伪造、变造增值税专用发票，骗取出口退税，给国家造成巨大损失，必须严厉打击和防范。打击发票违法行为其中一项最重要的措施是加强发票管理，而发票印制管理则是发票管理的基础环节，在整个发票管理中起着非常关键的作用。特别是增值税专用发票是为了适应我国税制改革的要求，根据增值税的特点设计的，专供增值税一般纳税人使用的一种特殊发票。它既具有普通发票的功能，又是增值税一般纳税人计算可以抵扣销项税额的重要凭证。对增值税专用发票的管理不能简单适用普通发票的管理办法，应当视同税收票证和货币一样实行集中统一管理，增值税专用发票由国务院税务主管部门确定的企业印制是必要的。

发票的印制管理统一规定：

一是明确发票的印制管理由税务机关负责，以实现对发票印制的集中统一管理。

二是根据发票的不同类别，明确增值税专用发票，由国务院税务主管部门确定的企业印制，将增值税专用发票印制管理的权力集中到国务院税务主管部门，其他发票按照国务院税务主管部门的规定，分别由省、自治区、直辖市税务机关确定的企业印制。

三是明确未经本条规定的税务机关指定，任何单位和个人都不得印制发票。私自印制、伪造、变造发票等发票违法行为将受到法律的

追究。

二、发票印制的一般要求与特殊要求

（一）发票印制的一般要求

《发票管理办法》第十四条规定："各省、自治区、直辖市内的单位和个人使用的发票，除增值税专用发票外，应当在本省、自治区、直辖市内印制。"这是为达到加强发票印制管理、实现源泉控制的目的。大家知道，发票印制地是由发票的使用区域决定的，发票规定的使用区域有多大，发票就只能在多大的区域范围内印制。这是税务机关统一管理发票的需要，同时也是税务机关对发票的印制和使用等各环节进行全面监控的需要。因此，各省、自治区、直辖市内的单位和个人使用的发票，除增值税专用发票外，应当在本省、自治区、直辖市内印制。同时，发票是属地管理，任意到境外或外省、自治区、直辖市印制，如管理不严，一旦造成发票的流失，后果是非常严重的。因此，对发票印制地予以严格管理、统一发票印制十分必要。

（二）发票印制的特殊要求

《发票管理办法》第十四条规定："确有必要到外省、自治区、直辖市印制的，应当由省、自治区、直辖市税务机关商印制地省、自治区、直辖市税务机关同意，由印制地省、自治区、直辖市税务机关确定的企业印制。禁止在境外印制发票。"考虑到我国幅员辽阔，经济发展和印刷技术发展很不平衡，有些边远地区的印刷技术还很落后，对印刷技术要求较高的特殊发票还不能完全满足需要，确有必要到外省、自治区、直辖市印制发票的，由所在地省、自治区、直辖市协商印制地税务机关同意后，到外省印制发票，也是合法合理的，但必须到印制地税务机关确定的印制发票的企业印制。这既解决了因技术原因不能印制发票的问题，也有利于税务机关的监督管理。但税务机关对申请到外省、自治区、直辖市印制发票的用票单位应严格审核把关，只能对本省、自治区、直辖市确实达不到印制技术要求，确实不能印制的发票方能批准跨

省、自治区、直辖市进行发票印制。

但《发票管理办法》对到境外印制发票，是严格禁止的，这是维护国家发票行政管理主权的一项重要措施，应当完全置于国家主管行政机关的监控之下。如果到境外印制，势必脱离国家主管行政机关的监控范围，有损于国家的行政管理主权。即使单纯从技术上来看，我国目前的印刷技术已完全能满足印制发票的需要，没有必要到境外印制发票。

第二节　发票印制企业的资质及管理

《发票管理办法》第八条规定："印制发票的企业应当具备下列条件：（一）取得印刷经营许可证和营业执照；（二）设备、技术水平能够满足印制发票的需要；（三）有健全的财务制度和严格的质量监督、安全管理、保密制度。税务机关应当以招标方式确定印制发票的企业，并发给发票准印证。"

做好发票管理工作首先要加强和规范发票的印制管理，提高发票的印制质量，保障发票用品的安全，要贯彻集中统一的原则，落实集中印制制度，严格审查印制企业的资格，对确定的印制发票企业发放发票准印证，加强对印制企业的管理。《国家税务总局关于加强普通发票集中印制管理的通知》（国税函〔2006〕431 号）指出，要加强对印制发票企业的监督管理，严格控制印刷企业数量，尽快实现按省集中印制普通发票，合理控制发票印制成本，逐步改善印制发票的质量参差不齐，规章制度不健全，企业管理混乱等情况，减少发票用品丢失、被盗现象的发生。这就要求发票管理办法相关条款明确印制企业的标准，使各级税务机关在加强发票印制企业管理的过程中，建立严格的管理制度、资格条件、审批程序，明确职权、落实责任，把发票印制企业管理纳入法制轨道。

如果印制发票企业过多，会造成生产能力过剩、印制水平参差不齐、印制问题较多、标准不够统一，加强对发票印制企业的标准化统一管理，严密控制发票源头上的流失尤其重要，因此，《发票管理办法》等相关法规进一步明确了发票印制企业应当具备的条件，即取得印刷经营许可证和营业执照；设备、技术水平能够满足印制发票的需要；有健

全的财务制度和严格的质量监督、安全管理、保密制度。同时根据《发票管理办法》的要求，规定了税务机关应当以招标方式确定印制发票的企业，并发给发票准印证。为加强和规范发票的印制管理，提高发票的印制质量，保障发票用品的安全，落实普通发票实行省级税务机关集中印制、完善发票印制管理制度、通过政府采购确立发票印制企业提供了法律依据和保障。税务机关应对印制发票企业实施监督管理，对不符合条件的，应取消其印制发票的资格。

对招标确定的发票印制企业持有发票准印证才能进行发票印制工作的管理规定，是加强发票管理工作的有力保障。发票由于是国家进行经济监督和税收管理的重要工具，是不允许一般企业和个人印制的，只有经过税务机关的许可，才能从事发票印制活动。通过实行发票准印证制度，进一步强化了对发票印制企业的管理。发票准印证由国家税务总局统一监制，省税务机关核发。

一、发票印制企业的资质条件

（一）取得印刷经营许可证和营业执照

国家实行印刷经营许可制度。未依照有关规定取得印刷经营许可证的，任何单位和个人不得从事印刷经营活动。

设立印刷企业，应当具备下列条件：

1. 有企业的名称、章程；

2. 有确定的业务范围；

3. 有适应业务范围需要的生产经营场所和必要的资金、设备等生产经营条件；

4. 有适应业务范围需要的组织机构和人员；

5. 有关法律、行政法规规定的其他条件。

审批设立印刷企业，除依照前款规定外，还应当符合国家有关印刷企业总量、结构和布局的规划。

（二）设备、技术水平能够满足印制发票的需要

发票与一般印刷品不同，它们的印制、生产有其特殊性。因此，发

票印制企业必须有先进的印刷、生产专用设备；有较高的印刷技术水平的工作和印刷工艺，以满足发票印刷应用等特殊需要。

（三）有健全的财务制度和严格的质量监督、安全管理、保密制度

发票印制企业应有严格的质量监督制度，设置专职的质量检查员，负责产品的检验和监督，把质量问题消灭在入库之前，以确保出厂发票的质量；发票印制企业应加强安全保密措施，设专门车间和专门人员保管。

二、确定发票印制企业的方式

《发票管理办法》第八条规定："税务机关应当以招标方式确定印制发票的企业，并发给发票准印证。"

印制发票的企业必须同时具备三项资质条件，且经过税务机关以招标方式确定后，税务机关发给发票准印证，才能确定为发票印制企业。

按照《中华人民共和国政府采购法》和《中华人民共和国招标投标法》的相关规定，确定发票印制企业属于政府采购公开招标范围，应当通过招标方式确定，经招标确认后由主管税务机关向发票印制企业发放发票准印证。

三、发票印制企业的管理

《发票管理办法》第十一条规定："印制发票的企业按照税务机关的统一规定，建立发票印制管理制度和保管措施。发票监制章和发票防伪专用品的使用和管理实行专人负责制度。"第十二条规定："印制发票的企业必须按照税务机关批准的式样和数量印制发票。"

（一）发票印制企业管理制度

发票印制管理制度，是指印制发票企业内部要求全体成员共同遵守的，按规定程序办事的发票印制规程。印制发票的企业按照税务机关统一规定建立健全发票印制管理制度和保管措施，是印制发票企业保质保

量完成发票印制任务的关键，是加强发票印制管理的必要措施。税务机关应当监督指导印制发票企业建立健全各项行之有效的管理制度和保管措施，明确发票印制企业各个环节之间的职责，避免、防止在发票印制环节出现问题。

印制发票企业一般应建立以下制度：

1. 生产责任制

生产责任制是为了完成发票印制任务，明确发票印制各工序的工人在职责范围内应承担责任的制度。发票印制工序一般有：制版、投料、印刷、监章、装订、入库等。尽管各工序的工艺要求不同，但从发票印制管理的角度来说，各工序工人在自己的职责范围内应当承担的责任都是相同的，即按时完成工作任务，保证发票印制质量；保护发票防伪专用品的安全，保证发票半成品、发票成品的安全，不得流失；按规定在税务机关的监督下集中销毁发票印制过程中出现的边角废料和废、次品等；严格办理上下工序和上下班的交接手续等。这些责任通常以印制跟单的形式进行落实。印制跟单随各道印刷工序流转，环环相扣，责任分明。

2. 保密制度

发票是国家管理经济和税收的重要工具，开具前是一种无价证券，开具后可用作商品交换、货款结算的合法证明，切实保障发票在印制环节的安全十分必要的，保密制度的含义有两点：一是保守发票防伪技术的秘密，不得泄露；二是保护发票防伪专用品、发票半成品、成品、边角余料、废次品的安全，不得流失。保密制度应当贯穿于发票防伪专用品生产和发票印制环节的各工序的始终，不得有任何一个环节的遗漏；保密工作应当是经常性的，不允许有任何侥幸心理和工作疏忽，任何一点疏忽带来的后果都将是难以估量的。

3. 质量监督检验制度

质量检验是质量管理的重要组成部分，主要是通过对加工完毕的全部产品进行检测是否符合预定的质量标准，从中剔除废、次品，以保障出厂产品完全合格。发票成品质量检验主要包括以下几个方面：是否使用规定的防伪专用品；发票内容是否完整；版面印刷、规格大小、印色是否符合要求；监制章套印位置是否符合规范；上下联配页是否正确；

字轨号码是否按顺序排列；成品发票有无漏页、漏号、漏章、错格、错位、错章等问题；装订、打包是否符合安全运输、安全启用的要求等。所有这些检验都是为了达到两个目的：一是保证发票成品具有合法的形式特征；二是保证发票成品具有有效的防伪功能。

4. 保管制度

严格的保管制度是保证发票安全的重要措施。印制发票企业的保管对象主要有：发票防伪专用品；发票成品、半成品。上述保管对象都应当有专库存放或专柜保管，不得与其他物品混放。发票防伪专用品和发票成品、半成品要有严格的验收入库、领用、出库、交货制度，并切实做好防火、防盗、防水、防雷、防鼠咬等工作，保证发票安全。

（二）发票监制章和防伪专用品的管理制度

发票监制章和发票防伪专用品是印制发票的特殊用品，也是税务机关管理发票的重要手段，对他们的使用和管理必须实行专人负责制度。专人负责制度包括以下内容：对发票监制章的保管、领用、报废、缴销等明确专人全权负责，未经税务机关同意，不得随意更换；印制发票时，确定专门机台、专门车间班组负责套印；对发票防伪专用品的生产、运输、购进、保管、领用、余料及废、次品的集中销毁等各个环节，分别明确专人负责，前后环节均有严格的点数交换手续。

（三）印制企业印制发票及防伪品数量的管理

根据《发票管理办法实施细则》的规定，监制发票的税务机关根据需要下达发票印制通知书，被指定的印制企业必须按照要求印制。发票印制通知书应当载明印制发票企业名称、用票单位名称、发票名称、发票代码、种类、联次、规格、印色、印制数量、起止号码，交货时间、地点等内容。印制企业在式样上不得随意更改，在数量上不得变更，对印制完毕的发票成品，半成品以及购进的发票防伪专用品，应按规定验收后，实行专人、专库保管。在印制过程中出现的废品应妥善保管，经税务机关审核批准后集中在税务机关监督下销毁，不得私自处理。

经税务机关批准的式样，是发票的法定形式，非经法定程序，任何

单位和个人不得擅自改动，每一份发票一旦印制完成，在填开之前都具有难以估量的使用价值。因此，发票印制式样和数量是发票印制管理中两项主要的指标。按税务机关批准的式样和数量印制发票，也是印制发票企业印刷发票必须遵守的行为规范。

发票防伪专用品同样应当按照税务机关批准的数量和技术指标组织生产。发票防伪专用品生产前，主管税务机关应当下达发票防伪专用品生产通知书，生产企业必须按照通知书载明的发票防伪专用品的名称、主要技术指标和质量标准、年计划生产量等要求安排生产，不得擅自改动技术指标、防伪性能，也不得随意增加数量。

第三节　发票防伪措施的管理

《发票管理办法》第九条规定："印制发票应当使用国务院税务主管部门确定的全国统一的发票防伪专用品。禁止非法制造发票防伪专用品。"发票防伪专用品是指经税务机关批准并监制，用于提高发票印制难度，防止伪造的专门产品。国务院税务主管部门统一确定发票防伪专用品，凡指定为发票防伪专用品的，除用于印制发票外，不得向其他单位和个人提供，未经税务机关批准私自生产同一防伪产品的即视为非法。全国统一的发票防伪措施由国家税务总局确定，省税务机关可以根据需要增加本地区的防伪措施，并向国家税务总局备案。发票防伪专用品应按规定专库保管，不得丢失。次品、废品应在税务机关监督下集中销毁。

发票防伪专用品的使用，按照原发票管理办法规定实行资质管理，《国务院关于取消第二批行政审批项目和改变一批行政审批项目管理方式的决定》（国发〔2003〕5 号）规定取消"对生产发票防伪专用品的企业资格认定"，根据行政许可法的相关规定修订了原发票管理办法中关于发票防伪专用品由国家税务总局指定的企业生产的相关规定，修订为印制发票应当使用国务院税务主管部门确定的全国统一的发票防伪专用品。从印制发票的源头上加强控管，杜绝发票防伪品的流失，达到维持正常的税收秩序和加强发票管理的目的。

对发票统一采取防伪措施，是加强发票管理和经济监督的客观需

要。按照《国家税务总局关于印发〈全国普通发票简并票种统一式样工作实施方案〉的通知》（国税发〔2009〕142 号）精神，普通发票的防伪措施分为面向公众的公众防伪措施和面向发票鉴定人员的特殊防伪措施。除“机动车销售统一发票”、“公路内河货物运输业统一发票”、“航空运输电子客票行程单”继续使用原规定纸张外，其他发票的防伪措施由各省自行确定，并报国家税务总局备案。原发票监制章和发票号码使用的统一红色荧光防伪油墨于 2010 年 1 月 1 日停止使用。为了便于各地税务机关和纳税人查询识别，在发票背面应印明本地区的防伪措施，以及识别和查询方式。国家税务总局将在国家税务总局网站上公布各地发票公众防伪措施。

如何确定发票防伪专用品的生产，国务院税务主管部门将通过政府采购方式确定，这样有利于税务机关进行发票防伪专用品的管理，降低采购成本，提高采购效率，提高发票防伪专用品的防伪能力。发票防伪专用品如果制作成本太高，直接影响用票单位的经济效益，因此通过政府采购确定发票防伪专用品直接有利于保证用票者的利益。

第四节　发票监制章的管理

《发票管理办法》第十条规定：“发票应当套印全国统一发票监制章。全国统一发票监制章的式样和发票版面印刷的要求，由国务院税务主管部门规定。发票监制章由省、自治区、直辖市税务机关制作。禁止伪造发票监制章。发票实行不定期换版制度。”发票套印全国统一发票监制章和按统一要求印制发票，是为发票在全国范围内流通设立统一识别标志的重要过程，是加强发票印制统一管理的重要方面，适应了经济发展的需要。国务院税务主管部门规定全国统一发票监制章的式样和发票版面的印刷的要求，对于加强发票管理工作减少发票违法行为起到了非常重要的作用。国务院税务主管部门规定发票监制章的式样，发票监制章由省、自治区、直辖市税务机关制作，严禁伪造发票监制章。

一、发票应当套印全国统一发票监制章

“发票监制章”是套印在发票上由国务院税务主管部门统一管理发票的法定标志，是识别发票真伪的重要依据。

统一的发票监制章形状为椭圆形，规格长轴为3厘米，短轴为2厘米，边宽为0.1厘米，内环加刻一细线。上环刻“全国统一发票监制章”字样，下环刻“税务局监制”字样，中间刻制税务机关所在地省、市的全称或简称，字体为正楷，印色为大红色。并且统一规定发票监制章只准套印在发票联和抵扣联，且在发票票头的正中央，给税务机关和用票单位识别发票带来了极大的便利。

在发票上套印发票监制章的作用有三点：

1. 用以区别于其他收付款凭证。

只有套印了发票监制章的收付款凭证才是发票，才能作为经营活动中结算款项的商事凭证。

2. 是认定发票合法性的重要凭据。

认定发票合法性的依据有很多，如：是否经税务机关监制，取得的途径是否合法，记载的内容是否真实、完整，是否加盖了开具人的发票专用章等。是否经税务机关监制，是主要的认定依据。

3. 便于税务机关对发票从印制到领购、开具、取得、保管和缴销的全过程实行全面监控管理。

二、发票监制章式样的确定及制作

发票监制章由国家税务总局统一制定式样，各省、自治区、直辖市税务局根据样章统一制作。

一般来说，管理、使用发票监制章的税务机关和发票印制企业应建立健全以下管理制度：

（一）刻制制度

发票监制章是识别发票真伪的重要标志之一，最大限度地减少假发

票的印制，首先就要把好发票监制章的刻制关，做好源泉管理，因此要求省级税务机关建立健全监制章刻制制度，选择生产能力强，保密工作好，企业管理水平高，职工责任心强的企业刻制发票监制章，以确保发票监制章按规定的质量标准和数量要求刻制。

（二）领购、发放制度

发票监制章是税务机关依法管理发票的重要标志，必须由税务机关按规定的手续、制度领购、发放监制章。因此，为确保监制章的安全，明确内部管理责任，税务机关必须建立健全发票监制章的领购、发放制度。

（三）使用制度

发票只有套印了发票监制章，才能成为合法的财务核算凭证和社会经济交往活动中的商事凭证，哪些凭证套印监制章，套印在什么位置，哪些凭证不能套印监制章，都有严格的规定和要求。为保证正确使用发票监制章，必须建立发票监制章使用制度，以加强对发票的统一管理。

（四）保管制度

确保发票监制章的安全，是严防和杜绝伪造发票的前提之一。税务机关应建立健全监制章保管制度，没有合法手续，不能让监制章出库，严防发票监制章丢失、被盗。

（五）缴销制度

发票监制章在使用一定时间后，就会变形或损毁，规格也不再符合规定的要求，如继续使用，将会给识别发票真伪工作带来困难，失去了套印发票监制章的意义和严肃性。因此，税务机关应建立缴销制度，对不能继续使用的发票监制章，按规定的手续，逐级上缴销毁。

（六）专人负责制度

管理、使用发票监制章是一项十分严肃的工作。税务机关必须选择那些政治觉悟高、责任心强、业务熟练的人员专门负责这项工作，以保

证发票监制章管理工作的顺利开展。

三、发票不定期换版制度

发票版面要求是指关于票头名称、票面内容、版面排列、套章位置、联次用途、规格大小、印色、加密等一系列印制发票的技术性规定。对发票版面的印刷要求作出科学、合理的规定，有利于加强发票管理，增强发票的防伪性能。

发票的不定期换版制度是国家为了严防和减少伪造、变造假发票，由税务机关根据工作实际需要，对现行发票的监制章、印色及发票用纸等不定期重新更换的制度。《发票管理办法》规定，不定期换版由国家税务主管部门确定。

（一）发票换版的意义

不定期换版制度是指不定期更换发票监制章和发票版面印刷要求的制度。实行发票不定期换版，主要是为了增强发票的防伪功能，最大限度地防止伪造发票现象的发生，这对维护发票管理秩序和社会经济秩序，具有十分重要的意义。不定期换版制度的具体换版时间、内容和要求由国务院税务主管部门确定，全国范围内发票换版由国务院税务主管部门确定；省、自治区、直辖市范围内发票换版由省级税务机关确定。发票换版时应当进行公告。

对发票实行不定期换版制度主要是从以下几方面考虑的：

1. 科学技术飞速发展，发票违法行为仿制能力不断更新，换版的目的是为了杜绝伪造。

任何一次防伪措施都不是永久的，随着科技的进步，其防伪方法会逐渐被人们掌握，发票防伪能力将逐渐消失，同时防伪技术的不断更新进步也为发票不定期换版提供了技术上的可能，因此为了杜绝假发票的出现，必须根据实际情况和发票管理的需要，不断采用新的防伪技术和加密措施，并相应调整发票监制章的式样和发票版面，达到发票管理的目的。

2. 对发票实行不定期换版制度，能够及时对发票进行清理，对发

票违法行为进行整顿，加强督促发票管理工作。

3. 发票换版工作涉及面广，每次换版都会造成一定的损失，需要广大用票单位和个人的大力支持和密切配合，为了保障发票换版工作顺利进行，必须有法律依据作为保障，以利于每次换版工作都能顺利有序地开展。

（二）发票换版的要求

实行发票换版的根本目的是防伪，并据此整顿发票管理秩序，因此，发票换版有较高的要求。实行发票不定期换版制度应在全国统一时间、统一式样、统一纸张、统一印色。同时，由于发票换版，会不可避免地带来损失，因此要求各级税务机关在印制发票时要严格掌握发票的用量、使用时限，抓住时机适时换版，尽可能减少因换版而带来的旧版发票的损失，体现最大社会效益，保证发票在社会经济运行中的正常使用，促进整个社会经济的发展。

在前期大量调研的基础上，国家税务总局针对目前各地普通发票存在种类繁多、式样各异、规格不一、防伪措施各不相同的问题，为方便税务机关规范管理、纳税人方便使用和便于公众辨别真伪，国家税务总局决定自 2011 年 1 月 1 日起在全国范围内对普通发票开展简并票种、统一式样工作，票种设置按照发票的填开方式，将发票简并为通用机打发票、通用手工发票和通用定额发票三大类。

第五节　发票印制文字

《发票管理办法》第十三条规定：“发票应当使用中文印制。民族自治地方的发票，可以加印当地一种通用的民族文字。有实际需要的，也可以同时使用中外两种文字印制。”

一、在全国范围内，发票均应当使用中文印刷

我国是统一的多民族国家，在历史的交流和融合中，汉语言文字已经成为全国通用的交际工具，是我国的主要语言。在国家管理事务、学

校教育和公共场所推广使用汉语言文字，是我国宪法和语言文字法律、法规已经确定的重要原则。规定发票使用中文印制，是这一法律原则的具体体现，同时也是发票管理的客观需要。

二、民族自治地方的发票，可以加印当地一种通用的民族文字

我国宪法规定，各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由。我国是统一的多民族国家，各民族不分大小，一律平等。印制发票时，允许民族自治地方的发票加印当地一种通用的民族文字，这是民族平等的具体体现，也是民族平等的重要法律保障。

执行本条规定，应当注意两点：（一）并不是凡有少数民族居住的地方，印制发票时都要加印民族文字。我国少数民族众多，很多是分散居住的，在这些地方，汉语言文字多年来都是各民族间进行交流的共同语言工具，同时，由于少数民族居住的分散。任何一种民族文字都难以成为当地的通用的文字。因此，只有民族自治地方才有必要加印民族文字，民族自治地方包括自治区、自治州、自治县。（二）民族自治地方有两种情况，一是单一的少数民族聚居地方。在这里，当地通用的民族文字当然是这个少数民族的文字。二是多民族共同居住的地区。在这些地方，印制发票时加印当地的民族文字，应当是当地通用的，基本上能为各民族所接受的一种民族文字。

三、有实际需要的，也可以同时使用中外两种文字印制

使用中外两种文字印制发票主要是适应改革开放，促进国际间的交流，方便企业使用发票。应当强调的是，在中华人民共和国境内，不允许单独用外文印制发票，这是维护国家主权的必然要求。

第 三 章

发票领购的管理

发票领购是用票单位和个人取得发票的法定程序，是发票投入使用的第一步。发票领购管理，是税务机关规范发票领购程序，方便用票单位和个人使用发票，减少发票流失，完善发票管理的重要环节。

领购发票具有如下特点：一是用票单位和个人持规定资料即可向主管税务机关办理发票领购手续；二是主管税务机关根据领购单位和个人的经营范围和规模，确认领购发票的种类、数量以及领购方式；三是用票单位和个人获得使用发票的权利的同时，也承担了依法开具和保管发票等后续环节的义务。由于领购发票只是使用发票的开始，而使用发票又大多在税务机关的监控管理之外，因此加强领购发票环节的管理尤其重要，这个环节管理的好坏，将直接影响到发票的使用效果。

从发票领购管理的角度讲应当注意三点：一是对发票的领购单位和个人来讲，必须严格监督和管理，持税务登记证件、经办人身份证明和发票专用章印模办理领购发票的手续；二是税务机关按照领购发票的单位和个人的经营范围和规模确认领购发票的种类及领购方式；三是必须严格掌握用票单位和个人的用票数量。对此，本章都做了详细的规定，税务机关和用票单位及个人严格执行《发票管理办法》的相关规定，有助于加强发票管理，方便用票单位和个人使用发票，减少发票违法行为，减少发票非正常流失。

第一节　发票领购的对象及范围

一、发票领购的对象

发票领购的对象，是指依法具有领购发票资格的单位和个人，不是所有使用发票的单位和个人，都是发票领购的对象。

《国务院关于第四批取消和调整行政审批项目的决定》（国发〔2007〕33 号）、《国家税务总局关于普通发票行政审批取消和调整后有关税收管理问题的通知》（国税发〔2008〕15 号），规定将普通发票的“发票领购资格审核”行政许可事项予以取消，普通发票领购行政审批事项取消后，纳税人领购普通发票的审核将作为税务机关一项日常发票管理工作。纳税人办理了税务登记后，即具有领购普通发票的资格，无须办理行政审批事项，纳税人可根据经营需要向主管税务机关提出领购普通发票申请即可领购发票。

1.《发票管理办法》第十五条规定：“需要领购发票的单位和个人，应当持税务登记证件、经办人身份证明、按照国务院税务主管部门规定式样制作的发票专用章的印模，向主管税务机关办理发票领购手续。”

依法办理税务登记的单位和个人，在领取税务登记证件后，都可以领购发票，属于法定的发票领购对象。

按照《税收征管法》及其实施细则和《税务登记管理办法》的规定，企业、企业在外地设立的分支机构和从事生产、经营的场所，个体工商户和从事生产经营的事业单位和个人均应按规定办理税务登记，到税务机关领购发票，以其他票据代替发票，都属于非法。

发票领购是用票单位和个人取得发票的法定程序，对发票领购程序的简化和规范，有助于税务机关加强税收征收管理，优化纳税服务，同时方便用票单位和个人领购发票，正面引导纳税人合法使用发票，拒用假发票，减少发票违法行为的出现。

2. 需要临时使用发票的单位和个人，可以凭购销商品、提供或者

接受服务以及从事其他经营活动的书面证明、经办人身份证明，直接向经营地税务机关申请代开发票。

临时使用发票的单位和个人一般是指不从事生产、经营活动，但临时有经营收入的单位和个人。《国家税务总局关于加强和规范税务机关代开普通发票工作的通知》（国税函〔2004〕1024 号）要求加强和规范税务机关代开普通发票的管理，强化税源监控，更好地维护市场经济秩序。要求申请代开发票的单位和个人应当凭有关证明材料，向税务机关申请代开普通发票。税务机关应当对要求代开发票单位和个人的申请资料进行核对，核对一致的，方可予以代开。代开发票在开票和征税之间要相互制约。对申请代开发票的单位和个人，应当按照税收法律、法规的有关规定征收税款和收取发票工本费。代开的普通发票上要注明完税凭证号码；同时代征税款的完税凭证上要注明代开的普通发票号码。

代开发票，是指由税务机关根据收款方（或提供劳务服务方）的申请，依照法规、规章以及其他规范性文件的规定，代为向付款方（或接受劳务服务方）开具发票的行为。代开发票满足了临时使用发票的单位和个人的需要，其可以凭购销商品、提供或者接受服务以及从事其他经营活动的书面证明、经办人身份证明，直接向经营地税务机关申请代开发票。依照税收法律、行政法规规定应当缴纳税款的，税务机关应当先征收税款，再代为开具发票。临时使用发票的单位和个人一般都不从事生产经营活动，只是临时有经营活动，对发票的需求也是临时的，甚至是一次性的。如果对这些单位和个人也按生产、经营单位和个人对待，允许其领购发票，势必造成发票的流失，不利于税务机关的统一管理和监督。因此规定这些单位和个人如果需要临时使用发票，可以直接向税务机关申请开具，是比较合理的。在向税务机关申请开具发票时，应当向税务机关提供发生购销业务，提供或接受服务或者其他经营活动的书面证明。《发票管理办法实施细则》对“书面证明”进行了明确，书面证明是指有关业务合同、协议或税务机关认可的其他资料。税务机关应当对其提供的书面证明严格审核把关，对依照税收法律、行政法规规定应当缴纳税款的，税务机关应当先征收税款，再代为开具发票。

税务机关也可以根据发票管理的需要，按照国务院税务主管部门的规定委托其他单位代开发票，但是禁止非法代开发票的行为。《发票管

理办法实施细则》规定税务机关应与受托代开发票的单位签订协议，明确代开发票的种类、对象、内容和相关责任等内容。税务机关应严格管理代开发票单位的代开发票行为。

对代开发票行为程序和证明资料等进行明确规定，不仅规范了代开发票行为，明确了代开发票程序，即解决了某些单位和个人需要临时使用发票的问题，为纳税人使用发票提供了便利，优化了纳税服务，还正面引导纳税人合法使用发票，防止了发票的流失，杜绝发票违法行为的出现，有利于税务机关对发票进行管理，规范发票的使用和开具。

3. 临时到本省、自治区、直辖市以外从事经营活动的单位或者个人，应当凭所在地税务机关的证明，向经营地税务机关申请领购经营地的发票。

临时在本省、自治区、直辖市以内跨市、县从事经营活动领购发票的办法，由省、自治区、直辖市税务机关规定。

发票的领购地同样是由发票的使用区域决定的。也就是说，发票的领购地必须与发票的使用区域一致。这是税务机关对发票进行统一管理的需要，同时也是税务机关对发票领购和使用等各环节进行全面监控的需要。如果在一个地方使用的发票却不是在该地领购的发票，或者在一个地方领购的发票却不在该地区使用，则势必造成发票管理的混乱局面。在发票使用混乱的情况下，税务机关不便于鉴别发票的真伪，又无法直接判断使用发票的用票单位和个人的合法性，更无法掌握用票单位和个人手中发票的来源的合法性，对临时从事异地经营活动的单位和个人也失去了税收监控的手段。《发票管理办法》第二十五条规定，发票限于领购单位和个人在本省、自治区、直辖市内开具。由于该条规定发票不能带出本省、自治区、直辖市范围内使用，因此，临时到本省、自治区、直辖市以外从事经营活动的单位或个人，应当凭所在地税务机关的证明，向经营地税务机关申请领购经营地的发票。领购经营地的发票是为了使发票的领购地和使用地一致，便于经营地税务机关对发票进行统一管理。所在地税务机关的证明则是对临时到异地从事经营活动的单位和个人是否具备领购发票条件的一种身份证明，没有所在地税务机关的证明，经营地税务机关不得供应发票，需要时只能按照相关规定申请代开发票。

二、领购发票的范围

领购发票的范围，是指用票单位和个人可以领购发票的范围，也就是说，一定种类的发票只能适用于特定的用票单位和个人特定的经营范围，这就要求领购发票的对象，在申请领购发票时，必须根据税务登记证件如实在“发票领购簿”上填写经济性质、经营范围等内容。由主管税务机关根据纳税人的具体情况，确定其购票方式、供应发票的最高限量及经营项目所适用的发票种类。

如：某公司是集体企业，经营范围有旅店、餐厅、代理服务、照相、洗染。那么，该纳税人只能申请开具服务、餐饮、代理等其经营范围涉及的项目发票，而不能开具其他项目发票。

特别强调的是，增值税专用发票，只适用于增值税一般纳税人，非增值税一般纳税人都不得领购增值税专用发票。税务机关在发售发票时，一定要严格审核用票单位和个人的经营范围等具体情况，不得提供超出经营项目范围所适用的发票。

第二节　发票领购的方式

税务机关在发售发票时，为了搞好发票源泉控制，加强发票管理，从严把关，从实际出发，根据用票单位和个人的具体情况，区别不同对象，分别确定以下六种购票方式。

一、批量供应

对有固定生产经营场所，财务和发票管理制度健全，依法履行纳税义务，发票使用量大且发票管理严格的单位，到税务机关领购发票时，可以申请使用印制有本单位名称的发票，即“冠名发票”，实行批量供应。

二、验旧购新

验旧购新是指用票单位和个人必须在交验原领购且已使用过的发票存根联或记账联，经主管税务机关审核无误后，才能领购新发票。采用这一方式，主要是审查开具发票的规范性和合法性，以便及时掌握税款缴纳情况，因此，采用“验旧购新”方式领购发票对税收管理具有极其重要的意义。

三、交旧购新

交旧购新，是指用票单位和个人在购买发票时，应将手中原领购且已使用完的发票存根上交主管税务机关，方可领发票。主管税务机关在收缴旧票存根时，应当场对其票面内容的真实性、正确性、合法性进行审核。实行交旧购新方式领购发票的适用对象主要是个体工商业户，但对外省、自治区、直辖市来本辖区从事临时性经营活动的纳税人除实行担保方式发售发票外，同时实行交旧购新。

四、代开发票

需要临时使用发票的单位和个人，可以凭购销商品、提供或者接受服务以及从事其他经营活动的书面证明、经办人身份证明，直接向经营地税务机关申请代开发票。

税务机关可以按照国务院税务主管部门的规定委托其他单位代开发票是这次《发票管理办法》修订的一次突破，主要是因应当前经济发展形势，税务机关可以委托一些单位代征税款，除代扣代缴个人所得税以外，也有一部分货物与劳务税款委托其他单位代征，为方便纳税人起见，在履行相应手续后可以委托这些代征单位代开发票，具体规定应由各省、自治区、直辖市税务机关自行制定。

关于银行业代收费业务使用发票的问题，《国家税务总局关于银行代收费业务使用税务发票有关问题的通知》（国税发〔2007〕108 号）

规定，为方便单位和个人取得发票，国家税务总局决定统一《银行代收费业务专用发票》。《银行代收费业务专用发票》启用后，银行接受收费单位委托办理代收费业务时应开具《银行代收费业务专用发票》。《银行代收费业务专用发票》的使用范围：①代收水、电、气、暖和报刊等费用。②代收通信费、有线电视收视费、上网费和寻呼费等。货运发票可以委托税务代理机构代开。

《发票管理办法》明确规定禁止非法代开发票。

五、发票领购的担保

税务机关对外省、自治区、直辖市来本辖区从事临时经营活动的单位和个人领购发票的，可以要求其提供保证人或者根据所领购发票的票面限额以及数量缴纳不超过 1 万元的保证金，并限期缴销发票。

所谓发票领购担保制度，是指税务机关为了防止发票和应征税款的流失，要求领购发票的单位和个人提供按期缴销发票和缴纳税款保证的行政措施。这种保证有两种形式，一是保证金制度，即领购发票的单位和个人缴纳不超过 1 万元用以作为领购发票的担保。领购发票的单位和个人未能按期缴销发票的，税务机关有权以保证金抵缴罚款；二是保证人制度，即担负责任的第三人与税务机关约定，对领购发票的单位和个人未能按期缴销发票时由其代为承担法律责任的行为。保证人不承担的，税务机关可以申请人民法院强制执行。发票领购担保制度是发票管理办法针对使用发票的单位和个人领购发票不能按期缴销，偷逃税款的情况日渐增多，为了保证国家税收收入不受损失，根据发票管理的实际需要所确立的一项法律制度。

《发票管理办法实施细则》规定，所称保证人，是指在中国境内具有担保能力的公民、法人或者其他经济组织。保证人同意为领购发票的单位和个人提供担保的，应当填写担保书。担保书内容包括：担保对象、范围、期限和责任以及其他有关事项。担保书须经购票人、保证人和税务机关签字盖章后方为有效。国家机关不得作为保证人。

《发票管理办法实施细则》规定，由保证人或者以保证金承担法律责任，是指由保证人缴纳罚款或者以保证金缴纳罚款。

执行发票领购担保制度时，应当注意以下几点：

1. 执行发票领购担保制度的对象仅限于外省、自治区、直辖市来本辖区从事临时经营活动的单位和个人。《发票管理办法》之所以这样规定，是因为从理论上来说，采取发票领购担保制度实际上是对购票人的一种附加义务，这种附加义务是建立在购票人可能违反发票管理规定（不按期缴销发票）的基础上的，而这时这种违反发票管理规定的行为实际上尚未发生，因此，执行发票领购担保制度必须慎之又慎。从实际情况来看，异地从事经营活动的单位和个人不按期缴销发票的情况较多，而一旦离开本地，税务机关就很难追究其法律责任，领购的发票也就随之流失各地，造成难以估量的后果，因此，对其采取发票领购担保制度是十分必要的。在本地长期从事经营活动的单位和个人，一般较少不按期缴销发票，即使有上述行为，由于他们一般都在本地有住所或其他固定经营地点，税务机关可以直接按规定对其进行处罚甚至采取强制执行措施，因此，不必要采取发票领购担保制度。

考虑到采取发票保全措施的区域范围应当与发票的使用区域和发票的领购地一致，《发票管理办法实施细则》规定提供保证人或者缴纳保证金的具体范围由省级税务机关规定。

2. 收取保证金的最高限额不得超过 1 万元，这个数额是以违反发票管理规定罚款的数额为依据规定的，执行中，应当在这个数额范围内，根据购票人领购发票的数量结合该种发票的票面限额确定具体的收取标准。税务机关收取保证金应当开具资金往来结算票据，不开具资金往来结算票据的，购票人有权拒付。

3. 及时终止担保义务。发票领购担保义务终止的情况有两种。一是购票人按期缴销发票的，解除保证人的担保义务或者退还保证金的；二是购票人未按期缴销发票的，由保证人或者以保证金承担法律责任。

终止发票领购担保制度应当注意时间，购票人按期缴销发票的，税务机关应当立即解除保证人的担保义务或者退还保证金，否则将对购票人的合法权益造成侵犯；购票人未按期缴销发票，也应当立即采取措施，责成保证人缴纳罚款或者以保证金缴纳罚款，以维护发票管理法规的严肃性，减少发票违法行为的出现。

按期缴销发票的，解除保证人的担保义务或者退还保证金；未按期缴销发票的，由保证人缴纳罚款或者以保证金承担法律责任。

税务机关收取保证金应当开具资金往来结算票据。

六、限量领购发票

限量领购，也称定量供应，指税务机关对用票单位和个人在领购发票时，根据其经营业务量的大小和对发票的实际使用量的多少，合理地核定其在一定时期内的发票领购量。其目的在于，一方面是为了防止盲目领购发票，造成流失现象的发生，另一方面是为了税务机关合理掌握发票印制数量。

实行限量领购发票，还必须掌握好一个度，应当能够满足用票单位和个人正常经营业务活动需要，不影响其经营业务的开展。

第三节　发票领购的手续

一、税务机关的发票发售

根据领购单位和个人的经营范围和规模，确认领购发票的种类、数量以及购票方式，在 5 个工作日内发给发票领购簿。

单位和个人领购发票时，应当按照税务机关的规定报告发票使用情况，税务机关应当按照规定进行查验。

（一）查验内容

1. 查验发票开具数据是否与申报数据相符。凡是实行发票数据采集的省市可以通过系统对纳税人发票开具数据与申报数据进行查验，如果数据差异超过一定范围，应交由纳税评估或税务稽查部门处理。同时查验开具的错、退、废发票的原件。

2. 查验定额发票的存根。对于领购定额发票的个体工商户，在纳税人领购发票前要查验上次领购使用定额发票的存根联。

（二）查验方式

1. 系统查询。凡是建立了网络发票管理系统的税务机关可通过网络发票开具系统对发票数据进行查询比对。

2. 手工查验。对于使用手工填开式发票或者定额发票的纳税人，可以通过手工方式查验纳税人已使用发票的存根。

二、纳税人领购发票的手续

需要领购发票的单位和个人，应当持税务登记证件、经办人身份证明、按照国务院税务主管部门规定式样制作的发票专用章的印模，向主管税务机关办理发票领购手续。

对于首次申请领购发票的单位和个人，必须填写领购发票申请表，提供经办人身份证明及复印件，税务登记证件或其他有关证明以及发票专用章印模，经主管税务机关审核后，发给《发票领购簿》，凭《发票领购簿》及税务机关核准的领购发票的种类、方式、限量等，领购发票。

对于再次申请领购发票的单位和个人，应当及时向税务机关报告发票使用情况，根据税务机关确定的领购发票方式，办理相应的发票领购手续。

第四节　发票领购的相关规定

一、经办人身份证明

经办人身份证明是指用票单位和个人在申请领购发票时，必须同时出具经办人的身份证等能够证明经办人身份的证件。经办人身份证明是指经办人的居民身份证、护照或者其他能证明经办人身份的证件。

二、发票专用章

发票专用章是指用票单位和个人在其开具发票时加盖的有其名称、税务登记号、发票专用章字样的印章，是依法办理税务登记的单位和个人刻制的，用以证明其领购、使用发票及财务收支事项的专用章。发票专用章是发票开具方加盖在发票上的信用证明。发票开具后，只有在发票联和抵扣联加盖开具方的发票专用章，才能起到证明经营行为发生，款项收到的作用，该发票才能最终成为合法、有效的发票。否则，该发票就不具有法律上的证明效力，付款方也不能作为财务核算的有效凭证。统一加盖发票专用章目的是为了规范发票管理，提高税务机关管理效率，同时便于纳税人及用票单位正确使用发票及方便公众辨别发票真伪。

发票专用章的规格由国务院税务主管部门规定，由纳税人刻制并在主管税务机关留存印模。

三、发票领购簿

发票领购簿是用票单位和个人在领购发票时必须使用的，由主管税务机关根据领购单位和个人的经营范围和规模，确认领购发票的种类、数量以及领购方式发放的领购证明。发票领购簿的内容主要包括：用票单位和个人的名称、所属行业、购票方式、核准购票种类、开票限额、发票名称、领购日期、准购数量、起止号码、违章记录、领购人签字（盖章）、核发税务机关（章）等内容。

四、保证人资格的确定和有关程序

保证人，是指在中国境内具有担保能力的公民、法人或者其他经济组织。国家机关不得作保证人。因此，主管税务机关在确定保证人资格时，必须按照以下程序进行审查：

1. 首先要审查购票的资格，购票人必须属于领购发票的对象。

2. 审查保证人的身份证明，如居民身份证、单位工作证或单位证明等。

3. 审查保证人的有关资料，如保证人的经济情况和财产情况，确认保证人必须具有一定的担保能力。

4. 对购票人和保证人的资格全部审查，确定合格后，如保证人同意为购票人提供担保的，就应当填写担保书。担保书的主要内容包括担保对象、担保范围、担保期限、担保责任以及担保人名称、地址或居民身份证号码、工作单位等其他有关事项。

5. 担保人填好担保书以后，还必须经购票人、保证人和主管税务机关签字盖章同意后，才能生效。

五、保证金的有关规定和管理办法

1. 主管税务机关在收取发票保证金时，其最高金额不得超过 1 万元，具体的收取金额，可由各省、自治区、直辖市税务机关根据开具发票情况确定。

2. 税务机关收取保证金应当开具资金往来结算票据。

3. 发票保证金必须专户存储，税务机关不得以任何名义挪用、借支。

六、报告发票使用情况

单位和个人领购发票时，应当按照税务机关的规定报告发票的使用情况，税务机关应当按规定进行查验，“发票使用情况”是指发票领用存情况及相关开票数据。纳税人在向税务机关申请查验已开具的发票时，应向主管税务机关提交已开具发票的存根联或电子数据，以及开具的作废发票、红字发票等，并报告发票领购、使用、结存情况和税款缴纳情况。对税控收款机发票等无纸质存根联的电脑票进行验旧时，通过“存根联采集”流程采集电子信息进行查验，主管税务机关对发票进行核对查验，检查有无发票违法行为，并在《发票领购簿》上进行登记。

用票单位和个人报告发票使用情况是发票管理的最关键的一道程

序，在很大程度上对发票的保管、领发和使用情况起着综合反映的作用。搞好这一环节的监督控制，对于加强发票管理工作有着重要的作用。对于发票的管理应严格执行验旧购新制度。凡使用税控收款机开具发票的纳税人，税务机关要按规定通过税控管理后台对其报送的开票电子数据进行采集认证，即“验旧”，验旧通过的，准予“购新”；凡使用手工开票及未实行电子数据报送的纳税人，税务机关要定期核验发票使用情况，并将纳税人使用发票的开具情况、经营情况与纳税情况进行分析比对，发现问题及时处理并相应调整供票量。对重点纳税人要实施当期“验旧购新”和“票表比对”，有条件的地区可对重点纳税人或重点行业的纳税人开票信息进行数据采集和认证，进行相关数据的比对、分析，及时发现异常情况并采取措施纠正，涉嫌偷逃骗税的移送稽查部门查处。

第四章

发票的开具和保管[1]

发票的开具是发票使用的第一步，是发票管理的关键环节，直接决定着发票使用的合法性、真实性和正确性，对国家税收收入和单位的财务收支管理至关重要。发票的开具一般有两种情形：一是销售商品、提供服务由收款方开具发票；二是收购单位和扣缴义务人支付个人款项时，由付款方向收款方开具发票。

发票保管是指对尚未填用的发票以及已经填用的发票存根联、专用发票抵扣联进行专门的保存管理。根据发票管理要求，发票保管按不同范围、对象分为三个层次：首先，是税务机关在发票印制成品以后，向社会供应使用之前的保管；其次，是用票单位和个人在购领发票以后，填开使用之前的保管；最后，是用票单位对已经填开的发票存根联、专用发票抵扣联的保管。

第一节　发票开具的规定

一、发票开具的一般性规定

《发票管理办法》第十九条规定："销售商品、提供服务以及从事

---

① 第四章、第五章由河北省邢台市国家税务局王丽霞编写。

其他经营活动的单位和个人，对外发生经营业务收取款项时，收款方应当向付款方开具发票。”这是基于发票作为监控税源，保障国家税收收入的重要工具而确立的。

按规定，单位和个人销售商品、提供服务以及从事其他经营活动、对外发生经营业务收取款项时，应当由收款方向付款方开具发票。这时开具发票，主要是基于以下几点需要：

（一）证明商品和资金所有权转移的需要

在商品交换或者劳务服务过程中，货物和资金的所有权同时发生转移。一方面，货币资金所有权从购货单位或者接受服务单位转移到商品销售单位或者提供服务单位；另一方面，货物所有权和劳务服务成果从商品销售单位或者提供服务单位转移到购货单位或者接受服务单位。这些所有权的转移，需要有一种书面契约予以证明，这时就必须开具发票。

（二）进行会计核算的需要

进行会计核算必须有记录经济业务和明确经济责任的“原始凭证”——发票，发票则是会计核算的主要外来原始凭证。在商品交换或者劳务服务过程中，购货方或者接受服务方需要凭对方开具的发票进行资金付出、实物运输和验收入库等方面核算；销货方或者提供服务方需要凭与发票完全对应的记账、提货、统计等其他联次，进行资金收进、检查实物出库、销售费用摊销和成本结算等方面的核算。

（三）进行税收征收管理的需要

在商品交换或者劳务服务过程中，对于销售商品或者提供服务的单位和个人来说，收到货币资金，即形成经营收入。同时，其课税对象已经形成，纳税义务已经发生，包含在销售收入或服务收入中的纯收入也已实现。进行税收征收管理时，需要发票证明纳税义务的发生，同时也需要以发票记载的征税对象的具体数量、金额等信息资料作为税源控制和计税的依据。

二、发票开具的特殊规定

（一）付款方开具发票的特殊管理规定

《发票管理办法》第十九条规定："特殊情况下，由付款方向收款方开具发票。"

由收款方向付款方开具发票，是发票的基本功能所决定的。从基本属性上看，发票是一种收付款凭证，是在商品交换等经营性活动中，记载经济往来的原始状况，用来收付款项，证明资金所有权转移的书面法定凭证。按照财务会计制度的规定，这种书面凭证应当由收款方开具，加盖收款单位的发票专用章及经办人的印章后，交给付款方作为款项支出的书面证明。从财务管理的角度来说，付款人是无权自己制作凭证证明自己的款项支出的。但是在经营活动实践中，有两种情况比较特殊：一是收购农林牧水产品和废旧物资的单位向个人收购农林牧水产品和废旧物资时，由于农业生产者和个人销售上述产品、物资一般不是固定的经营活动，个人收到货款后，没有发票开给对方作为收款证明，到税务机关往返又比较麻烦，不开发票则既不符合发票管理规定，也不符合收购单位的财务制度要求；二是有代扣代缴税款义务的单位和个人向个人支付稿酬、劳务报酬等款项时，领款人也没有发票开给对方作为收款证明，而付款方又有向收款方代扣税款的义务。因此，《发票管理办法》规定，特殊情况下，由付款方向收款方开具发票。这个特殊情况，就是指收购单位和扣缴义务人支付个人款项。付款方开具发票后，仍应当由收款人在发票上签字，作为付款方支出款项的证明。

同时，《发票管理办法实施细则》第二十四条规定："国家税务总局认为其他需要由付款方向收款方开具发票的，也可由付款方向收款方开具发票。"

（二）向消费者个人开具发票的规定

《发票管理办法实施细则》第二十五条规定："向消费者个人零售小额商品或者提供零星服务的，是否可免于逐笔开具发票，由省税务机

关确定。”

第二节　发票取得的规定

发票的取得，就是付出款项的单位和个人，向收款方索取记载经济业务活动内容并凭以付款入账的发票的过程。它与发票填开是相辅相成的，有填开就必定有取得，要取得发票就必须填开发票。从这个意义上说，合法、有效地取得发票，与发票填开一样，同样是发票使用中的一个重要环节，对保证发票正确合法地使用，促进发票管理是至关重要的一环。

同时发票取得方也应该及时掌握发票管理相关政策，以便识别自己取得的发票是否规范合法，监督发票开具方开具出符合规定的发票，以免给本单位或个人的合法权益造成损害。

一、取得发票的必要性

《发票管理办法》第二十条规定：“所有单位和从事生产、经营活动的个人在购买商品、接受服务以及从事其他经营活动支付款项，应当向收款方取得发票。取得发票时，不得要求变更品名和金额。”该原则是基于以下因素确立的：

1.《税收征管法》第十九条规定：“纳税人、扣缴义务人按照有关法律、行政法规和国务院财政、税务主管部门的规定设置账簿，根据合法、有效凭证记账，进行核算。”《税收征管法实施细则》第二十三条规定：“生产、经营规模小又确无建账能力的纳税人……经县以上税务机关批准，可以按照税务机关的规定，建立收支凭证粘贴簿、进货销货登记簿或者使用税控装置。”这些规定都要求纳税人必须依据发票等原始凭证进行会计核算，并作为缴纳税款的依据。

2.《中华人民共和国会计法》（以下简称《会计法》）第九条规定：“各单位必须根据实际发生的经济业务事项进行会计核算，填制会计凭证，登记会计账簿，编制财务会计报告。任何单位不得以虚假的经济业务事项或者资料进行会计核算。”第十四条规定：“会计凭证包括原始

凭证和记账凭证……记账凭证应当根据经过审核的原始凭证及有关资料编制。”根据《会计法》相关规定的要求，取得真实、有效、合法的发票是进行会计核算必不可少的一个环节。

3. 加强廉政建设的需要。不按规定取得发票等违法行为的存在扰乱了市场经济秩序，也给廉政建设带来很多隐患。如某饮食店明明收取餐费为500元，为招揽生意，放弃原则，按付款方的要求将金额虚开为800元，从而为付款方提供方便；又如，个别开票单位为迎合顾客的要求，故意将甲商品开成乙商品，目的是为了使取得发票的单位和个人，报销国家不允许列支的款项。不按规定取得发票等违法行为，都是《发票管理办法》所禁止的。

《发票管理办法》第二十条包含了两项内容。首先，规定了什么人在何种情况下应当取得发票。这是一种义务性规范。即所有单位和从事生产经营的个人在购买商品、接受服务以及从事其他经营活动支付款项时，应当向收款方取得发票。单位和从事生产、经营的个人在发生上述情况时之所以必须取得发票是基于三种需要，即，证明商品和资金所有权转移的需要；进行会计核算，监督财务支出的需要；进行税源监控的需要。其次，取得发票时，不得要求变更品名和金额。《税收征管法实施细则》第二十九条规定：“账簿、记账凭证、报表、完税凭证、发票、出口凭证以及其他有关涉税资料应当合法、真实、完整。”这是一种禁止性规范，如实开具发票是用票单位和个人都应遵守的行为规范，要求变更品名和金额，无非是为了改变经营活动的内容，逃避财务监督和税收管理，这些行为理所当然地受到禁止，如有违反，将承担相应的法律责任。

只有按规定开具发票，按规定索取发票才能维护经济秩序的完整，才能保护发票管理的完整性，尤其是增值税专用发票，具有抵扣税款的作用，开具和取得发票双方之间构成了不可分割的链条，上一环节不按规定取得，下一环节就不能抵扣税款，形成了互相制约的关系。

二、如何合法取得真实发票

《发票管理办法》明确规定取得发票时，不得要求变更品名和金

额。这就从发票管理上明确了取得发票的主体范围和业务活动范围。需要进一步明确的是，无论是企业单位、个体工商业户，还是消费者个人，取得发票时必须做到以下两点：

（一）必须合法取得发票

也就是说，取得发票的途径和方法必须符合法律规定。不得通过非法渠道，以非法手段获取发票，诸如伪造、私印、盗窃、欺骗、套取、行贿以及强行索要，私自买卖或授意非法填开等方式取得的发票，都是不合法的。即使非法得来的空白发票本身是正式有效的，但也由于发票来源不合法，填用也就不合法，失去了它本身的法律效力。

（二）必须取得合法的发票

也就是说，取得的发票必须是合法有效的，即使取得发票的途径和方法本身没有错，但因为发票本身或者发票填用的不合法，也使得它不能发生法律效力。取得发票者在取得发票时，应从以下几个方面审查它的合法性：

1. 审查提供的发票是否真实

发票必须经过有权税务机关的批准监制方可使用。审查一份发票的真实性，其一，查看发票是否套印有税务机关监制章。其二，判明监制章的真伪。其三，税务机关规定发票均必须在发票的左方注明印刷厂名、印制时间、数量、审批号，这也是判明票据真伪的根据之一。其四，发票的纸质和票面文字格式是否规范。随着防伪技术的发展，发票的防伪用纸也是逐步完善，一般的技术水平难以仿制的，增值税专用发票的真假识别除上述方式外，还可通过到主管税务机关进行发票票面认证方式进行真假识别。

2. 审查发票所开具内容是否与实际发生的经营行为完全一致

即发票取得方所购买货物的品种、数量、单价、金额或服务的项目等与发票上所反映的内容是否完全一致。

3. 审查发票票面填开是否规范合法

有无“大头小尾”、转借代开、错填漏填、漏张错联、复写票据不复写等问题。同时要注意取得的发票是否为税务机关已明令禁（停）

止使用的作废票据。

三、取得不符合规定的发票的处理

《发票管理办法》第二十一条规定："不符合规定的发票，不得作为财务报销凭证，任何单位和个人有权拒收。"同时《会计法》第十四条规定："会计机构、会计人员必须按照国家统一的会计制度的规定对原始凭证进行审核，对不真实、不合法的原始凭证有权不予接受，并向单位负责人报告；对记载不准确、不完整的原始凭证予以退回，并要求按照国家统一的会计制度的规定更正、补充。"这些条款明确规定对于取得的不符合规定的发票是不能用于会计核算和作为计税依据原始凭证的。

取得发票的单位或个人，必须本着对国家负责、对单位负责，自觉地遵守发票管理规定，合法地取得真实发票。只有社会各方面一致行动起来，共同维护国家法律和利益，才能有效地预防、减少和制止极少数人的不法行为，才能使发票更好地发挥它服务经济的作用，才能促进社会主义市场经济的健康发展。

第三节　发票开具的具体要求

发票要通过合法开具才能真实反映经济业务活动。发票开具情况的真实与否，直接反映经济业务活动的合法、真实，并与企业财务管理、国家税收征收管理乃至整个经济管理密切相关。可见，发票的开具是发票发挥作用的关键，而对发票开具的管理则是发票管理全过程的核心。发票管理其他各环节的工作都是为了有利于控制发票的使用，如果发票开具环节控制不好，发票管理就是一句空话。从这个意义上说，发票开具环节的管理是税务机关进行发票管理的核心工作，税务机关应对发票的填开和取得情况进行组织、协调、监督，保证发票起到监控税源、维护国家经济秩序的作用。

一、发票开具的一般性要求

《发票管理办法》第二十二条规定："开具发票应当按照规定的时限、顺序、栏目，全部联次一次性如实开具，并加盖发票专用章。"

发票的填开是发票使用的第一步，开具的规范与否，是否符合规定的填开要求，直接关系到所开发票在经济领域里的合法地位，因此，每个用票单位和个人在开具发票时，都必须严格按照《发票管理办法》中的填开规定和要求开具发票。空白发票只有通过开具者按照经营业务发生的真实内容准确无误地填写，并加盖发票专用章才能成为经济活动的合法凭证。是否按照规定的时限和顺序开具发票，开具的发票是否真实、完整，直接决定着发票使用的合法性、真实性和正确性，直接关系到能否实现发票管理的目的。为此，在发票填开中，应注意以下要求：

（一）对发票填开的要求

1. 发票启用前的检查

检查的内容是看发票有无缺联少页、重号少号、字迹模糊不清、错装混订、漏张错张、断张废页等问题。如果发现问题则该发票不能使用，应及时向主管税务机关报告，待请示批复后再作处理，不得擅自处理。

2. 填开发票的时间要求

按照《发票管理办法实施细则》第二十六条规定："填开发票的单位和个人必须在发生经营业务确认营业收入时开具发票。未发生经营业务一律不准开具发票。"填开发票的单位和个人要在发生经营业务并确认营业收入时及时准确地开具发票，发票开具及时性要求也是税收收入及时缴纳的保证。

3. 填开内容要真实、准确

《发票管理办法》规定，发票必须如实开具。《发票管理办法实施细则》进一步明确规定，未发生经营业务一律不准开具发票。开具发票时，必须做到内容真实，全部联次一次性填开，且内容完全一致。

上述规定与《企业会计准则》规定"会计核算应当以实际发生的

经济业务为依据，如实反映财务状况和经营成果”的精神是一致的，保持发票内容的真实性、准确性，是保证会计资料的真实性的重要前提条件，也是杜绝利用虚开发票套取现金、虚列成本、偷税骗税的重要措施。

4. 保持开具发票的完整性

发票版面上的所列栏目，是为满足税收核算和财务核算目的而设置的，如果随意省略不填，一方面不能满足一定的税收（如从量计征资源税、消费税）征收的需要，另一方面也容易产生漏洞，为不法分子违法犯罪提供方便。

《发票管理办法实施细则》第二十八条规定：“单位和个人在开具发票时，必须做到按号码顺序填开，填写项目齐全，内容真实，字迹清楚，全部联次一次打印，内容完全一致，并在发票联和抵扣联加盖发票专用章。”这就要求发票开具时填写项目齐全、内容真实、字迹清楚，并加盖发票专用章、打印发票要一次性整份打印，不能重复打印，也不能分联打印。这些都是为保证开具发票的真实性、完整性而规定的一些强制性措施。

5. 按规定范围开具发票

国家对生产经营者的生产经营服务范围，对行政事业单位的职权范围都是有明确规定的，任何单位和个人都必须严格遵守，不得超越，否则就属于非法。国家规定的这些生产经营范围，就是其开具使用发票的范围。具体来说，从事生产经营的单位和个人，必须在工商行政管理部门核发的营业执照所规定的生产经营范围内填开使用发票。不得跨行业或超越经营范围填开使用发票，超过规定范围填开使用的发票是不合法的发票。

6. 由用票单位和个人填开

为杜绝利用发票弄虚作假，造成税收漏洞，根据《发票管理办法》关于“发票只限于用票单位和个人自己使用”的原则精神，其内容是指用票单位和个人，只有在自身发生经济业务活动时，才能由自己填开使用，不得将发票交付他人填开或转借他人使用，也不得向他人借用发票。其目的是为了防止发票的违法行为，防止乱填乱开，扰乱正常的发票管理秩序。

7. 按顺序号码填开

发票使用过程中不能跳本、跳号填开。《发票管理办法实施细则》第二十八条规定："单位和个人在开具发票时，必须做到按号码顺序填开……全部联次一次打印。"这是防止用票单位和个人不按照顺序填开发票，随意变更开具发票时间，为偷逃税款提供便利。

8. 开具发票时必须加盖发票专用章

开具发票不是以公民个人的名义进行的一般民事行为，而是以单位或纳税人的名义进行的产生一定法律后果的较特例的民事行为，必须加盖发票专用章才具有法律效力。因此，《发票管理办法》及其实施细则分别就加盖发票专用章的问题作出明确规定，所有用票单位和个人都必须遵守。目前没有加盖发票专用章的现象较多地出现在印有单位名称的定额发票上，税务机关应及时纠正。只有加盖发票专用章的发票才具备发票的共享性和可传递性。

但鉴于机动车销售发票和货运发票管理的特殊性，这两种发票的抵扣联是不加盖发票专用章的。《国家税务总局关于使用新版机动车销售统一发票有关问题的通知》（国税函〔2006〕479 号）规定，凡从事机动车零售业务的单位和个人，从 2006 年 8 月 1 日起，在销售机动车（不包括销售旧机动车）收取款项时，必须开具税务机关统一印制的新版《机动车销售统一发票》，抵扣联和报税联不得加盖发票专用章。《国家税务总局关于使用新版公路、内河货物运输业统一发票有关问题的通知》（国税发〔2006〕67 号）规定，为了加强公路、内河货物运输行业的税收管理，适应使用税控器具开具发票的需要，从 2006 年 8 月 1 日起，统一使用新版《公路、内河货物运输业统一发票》，开具《货运发票》时抵扣联一律不加盖印章。

9. 发票内容填写的要求

（1）购货单位的填写规范

购货单位名称要填写全称，不得简写，更不得不写。如购货单位是××市保险公司，购货单位栏就写上："××市保险公司"，而不要写成"市保险公司"或"保险公司"。因为随着时间的推移，一旦该发票有问题，就会使人不知道是什么市的保险公司或者是哪个县、市等地的保险公司，造成由于购货单位填写不规范而产生差错。

（2）日期的填写规范

发票的日期是记载购销业务及提供服务实际发生的时间，必须准确。不得昨日销货今日开票，或者今日销货后日开票，混淆销售时间。必须在销售行为或提供服务时开具发票，不得提前或滞后。

（3）货物名称或服务项目的填写规范

货物名称或服务项目的填写，一定要准确，是什么商品就写什么商品，提供的什么劳务服务就写什么劳务服务，不可按大类笼统地填写。如购货单位买的墨水、纸张、胶水、笔等，绝不可图省力省事笼统地写成文化用品。在填写货物名称时必须准确无误，不得买甲商品开成乙商品，变非法为合法。不得把 A 服务项目开成 B 服务项目，隐瞒事实真相，以假乱真。

（4）规格、单位、数量、单价等项目的填写规范

发票的规格、单位、数量、单价，是与销售商品即货物名称或服务项目相配套的，其填写的规格（型号）是所销售货物的具体规格（型号）；单位则是所销售货物或服务项目的计量单位，是箱则写“箱”，是件则写“件”；数量是指销售该商品计量单位的数量，单位与数量必须相符；单价则是每一件商品单位价格或每个服务项目的收费标准。这四项内容是反映所销售商品和服务项目具体面貌的，必须齐全地填写清楚，不得遗漏。只有这些项目填写清楚，才能方便票货核对入库，款项付出清楚，才有利于加强财务审查和税务机关进行税收监督。

（5）大小写金额的填写规范

大小写金额数目要符合规范，正确填写，大写金额不得乱造简化字。大写金额数字一律用正楷字填写，如壹、贰、叁、肆、伍、陆、柒、捌、玖、拾、佰、仟、万、亿、圆、角、分、零、整等易于辨认不易涂改的字样；不得用一、二（两）、三、四、五、六、七、八、九、十、毛、另等字样代替，不得任意自造简化字。大写金额数字到元或角为止的，在“元”或“角”字之后应写“整”或“正”字；大写金额数字有分的，分字后面不写“整”字。大写金额数字前未印有人民币字样的，应加填“人民币”三字，“人民币”三字与金额数字之间不得留有空白。

阿拉伯数字应字迹清晰，不得连笔写。阿拉伯金额数字前面应写人

民币符号“￥”。人民币符号“￥”与阿拉伯金额数字之间不得留有空白。凡阿拉伯数字前写有人民币号“￥”的，数字后面不再写“元”字。所有以元为单位的阿拉伯数字，除表示单位等情况外，一律填写到角分，无角分的，角位和分位可写“00”或符号“—”，有角无分的，分位应写“0”，不得用符号“—”代替。阿拉伯金额数字中间有“0”时，汉字大写金额要写“零”字，如￥101.5，汉字大写金额应写成人民币壹佰零壹元伍角整。阿拉伯金额数字中间连续有几个“0”时，汉字大写金额中可以只写一个“零”字，如￥1004.56，汉字大写金额应写成人民币壹仟零肆圆伍角陆分，如果发票大写金额栏已印明万、仟、佰、拾等字样的，出现“0”，仍应填上“零”字。

开具发票时，必须大小写金额填齐，不得只填小写金额，不填大写金额，或只填大写金额，不填小写金额。

（6）“开票人”的填写规范

开票人必须认真填写其姓名，不能不填或只填姓或名，或只填工号，这是分清责任的重要一环。

10. 开具发票使用的文字要求

《发票管理办法实施细则》第二十九条规定：“开具发票应当使用中文，民族自治地方可以同时使用当地通用的一种民族文字。”这就要求开具发票要使用中文，符合规定的可以同时使用当地通用的民族文字，以满足当地少数民族人民的需要。

开具发票的字迹，要书写清楚，容易辨认，要写得端正清晰，切忌潦草，不得使用未经国家公布的简化字。

（二）发票填开“十不准”规定

发票填开除了要严格按照上述规定要求进行外，还必须自觉遵守以下“十不准”规定：

1. 不准“大头小尾”

所谓“大头小尾”是指发票填开人，将应套复写的发票分联分别填写，发票联填写较大额，而存根联、记账联则填写较小额，从而达到减少税款的目的。这是当前一些不法分子为隐瞒收入，达到偷逃税收所惯用的一种手法。它严重地损害了国家和集体利益，是一种严重违法行

为。一旦发现这类问题，应按照发票管理办法的处罚标准予以处理。

2. 不准转借代开

所谓转借代开，是指填开发票的单位或个人之间相互转借发票或者超越工作职责范围，徇私情而违章替他人开具发票。这种行为严重地影响了发票管理秩序，极易造成税收管理漏洞。

3. 不准“卖甲开乙”

所谓卖甲开乙，是指发票填开人迎合顾客的要求，故意将甲写成乙，帮助他人弄虚作假。这种行为的目的是为了使取得发票的单位或个人，报销国家不允许开支的款项，或者是因私购物而以公款报销。前者是严重违反财经纪律和发票管理的行为，后者则是贪污行为。

4. 不准涂改套用

所谓涂改套用，是指用票单位或个人以各种名义套取发票后，涂改、括擦原写内容，重新书写。目的是改变票据的本来内容，再次使用，以逃避检查和纳税。

5. 不准拆本使用

所谓拆本使用，是指用票单位或个人将整本发票拆开、零星使用。它极易造成发票违法行为的发生，不易对发票进行管理。

6. 不准使用化学药品冲洗重用

所谓使用化学药品冲洗重用，是指用票人取得发票以后，以非法手段使用化学药品将原填写的内容冲洗改掉，重新填用。

7. 不准买卖发票

所谓买卖发票，是指单位或个人之间，以不合法的手段买卖合法票据，目的是为了非法使用，取得私利。

8. 不准使用无效发票

无效发票主要包括：因发票管理规定变动或其他原因，经税务机关明令停止使用而作废的；由于填写错误或其他原因作废的；未经税务机关批准而擅自印制的；应套印而未套印税务机关监制章的等。

9. 不准盗用发票

盗用发票是指以窃取手段取得发票以后非法填用。

10. 不准以收据、白条代替发票使用

以收据、白条代替发票使用，其目的是偷逃税收，应重点关注，加

强检查。

（三）关于销售退回及发生折让时发票的处理

《发票管理办法实施细则》第二十七条规定："开具发票后，如发生销货退回需开红字发票的，必须收回原发票并注明'作废'字样或取得对方有效证明。开具发票后，如发生销售折让的，必须在收回原发票并注明'作废'字样后重新开具销售发票或取得对方有效证明后开具红字发票。"单位和个人发生销售退回及折让情况的，应收回原发票，并在该份发票的全部联次上注明"作废"字样，若购、销双方有一方已作财务处理，无法收回原发票，则需取得对方有效证明，才能开具红字发票，冲减货物购进或销售。特别需要注意的是，原来开具蓝字发票用的是什么类型的发票，开具红字发票也要用相同类型的发票，不得用增值税专用发票红冲普通发票，也不得用普通发票红冲增值税专用发票。

（四）对发票填开单位的要求

1. 要加强法制宣传教育

组织相关人员特别是填开发票人员认真学习税法知识和发票管理规定，提高他们对发票管理的水平，切实做好事前预防工作。

2. 要确定专人填开发票

严格明确其工作职责范围，建立责任考核制度，并与个人经济利益挂钩，以增强他们的责任感，促使他们认真履行工作职责。

3. 要建立健全各项内部管理制度

包括发票使用管理制度、票据保管制度、内部审计制度、缴销制度和奖惩制度等。严格规范填票人员的操作行为，并狠抓贯彻落实。

4. 要加强内部检查监督

及时发现问题、解决问题，做到防微杜渐，同时要注意树立典型榜样，发挥骨干带头作用，认真总结经验教训，不断改进和完善工作。

（五）对发票填开人员的要求

1. 发票填开人员必须有较高的政治觉悟，原则性强，能够自觉遵

纪守法，敢于同违法犯罪行为作斗争，积极维护国家利益。

2. 发票填开人员必须熟悉发票管理规定和财经纪律，具备正确填开和使用发票的相关知识。

3. 开具发票具体行为要求，一方面填开人员必须严格按照发票填写规范，认真填写发票，保证填写质量；另一方面填开人员必须严格按照发票管理规定填开发票，自觉抵制不法利益的诱惑，杜绝违章开票，堵塞发票使用管理上的漏洞。

二、发票的开具方式

发票从产生到现在，经历了一个漫长的发展过程，其填开方式也是从低级到高级，从复杂到简便，从单一到多元化，从无防伪能力到先进的防伪技术等逐渐演变过来的。现阶段我国发票开具的方式主要有以下两种：

（一）电子开具发票

1. 利用税控装置开具发票

《发票管理办法》第二十三条规定："安装税控装置的单位和个人，应当按照规定使用税控装置开具发票，并按期向主管税务机关报送开具发票的数据。"税源监控的关键在于完整、准确、及时、可靠地采集和应用数据，税控收款机通过遵循"机具开票，逐笔开具；有奖发票，鼓励索票；查询辨伪，防堵假票；票表比对，以票控税"的方针，满足了税源监控的需求，推广应用税控收款机开具发票是加强税源监控的重要手段，是遏制制售假发票和非法代开发票的有力措施。各地税务机关要根据《国家税务总局、财政部、信息产业部、国家质量监督检验检疫总局关于推广应用税控收款机加强税源监控的通知》（国税发〔2004〕44号）和《国家税务总局关于印发〈税控收款机推广应用实施意见〉的通知》（国税发〔2004〕110 号）的有关规定推广税控收款机的应用。凡从事商业零售、饮食业、娱乐业、服务业、交通运输业等适合使用税控收款机系列机具行业，并具有一定规模和固定经营场所的纳税人，使用税控收款机开具发票，税务机关应做好税控收款机推广应用工作，完

善各项制度和措施，充分利用税控收款机数据做好“票表比对”和税源监控工作。

税控装置开具发票优点是简便、高效，数据可以共享，且具有防止开具阴阳发票和虚假发票，监督纳税人按期如实进行纳税申报和缴纳税款，控制税款流失，保障国家财政收入，是国家完善税收管理的必然方向。

2. 利用网络发票管理系统开具发票

《发票管理办法》第二十三条规定：“国家推广使用网络发票管理系统开具发票，具体管理办法由国务院税务主管部门制定。”

国家税务总局逐步推行使用网络发票管理应用系统开具发票，网络发票管理应用系统是以税收征管信息系统为依托，以数据管税为核心，应用在线数据传输技术的实时开票系统，对纳税人发票的领购、开具、查询和数据应用等环节进行实时监控，实现发票数据采集的实时性、唯一性和真实性，具有“在线开票、数字防伪、全面监控、查验便捷”的特点。它针对当前发票管理存在的问题，按照“信息管税”的思路，结合“税控”手段和技术，利用网络的普及，解决发票数据不能及时采集、利用的问题，使税务机关能够及时掌握纳税人的发票领用存情况、生产经营情况，强化税源监控，为纳税评估等管理环节提供真实可靠的数据。

3. 利用计算机系统开具机打发票

《发票管理办法》第二十三条规定：“使用非税控电子器具开具发票的，应当将非税控电子器具使用的软件程序说明资料报主管税务机关备案，并按照规定保存、报送开具发票的数据。”使用非税控电子器具开具发票的，须经主管税务机关批准，同时纳税人要按规定期限向主管税务机关报送相关数据；使用机具开票的电子数据，必须妥善保存，做到不丢失、不更改，确保所存储的每一张发票电子存根数据与付款方取得的发票联数据一致。发票电子存根数据视同纸质发票存根保存。税务机关有统一开票软件的，纳税人应使用统一开票软件开具发票；税务机关没有统一软件的，纳税人可自行开发开票软件，纳税人使用自行开发的计算机开票软件的，应报主管税务机关批准后使用。纳税人在提出使用申请时，应将开票软件的程序及说明资料报主管税务机关备案，并使

用税务机关统一监制的计算机发票。使用自行开发的计算机开票软件，应当经主管税务机关批准，按照主管税务机关的规定，定期报送发票开票信息。对使用未经税务机关批准的计算机开票软件或擅自改动统一开票软件的，按照《发票管理办法》有关规定进行处理。

（二）手工发票及定额发票

非机打发票主要是指手工发票。根据《国家税务总局关于印发〈全国普通发票简并票种统一式样工作实施方案〉的通知》（国税发〔2009〕142 号）的要求，应严格控制手工发票，各地税务机关应结合实际情况，严格控制手工发票的开具限额和使用范围。手工发票分为千元版和百元版两种。各地税务机关根据经济发展的形势，逐步缩小手工发票使用量或取消手工发票，有条件的地区可以逐步不设置手工发票。

现在使用的还有定额发票，各地要按照《国家税务总局关于进一步加强普通发票管理工作的通知》（国税发〔2008〕80 号）要求，将定额发票的使用对象限定在税控收款机和网络开具发票使用范围外，开票量及开票金额较小，又不适合使用机具开票的纳税人。各地可以根据本地实际情况，选择是否设置定额发票。定额发票的金额及供票数量根据当地实际税收征收管理情况、纳税人经营额、纳税额确定。

第四节　发票开具的禁止性规定

一、虚开发票行为的相关规定

《发票管理办法》第二十二条明确了任何单位和个人不得有下列虚开发票行为：

1. 为他人、为自己开具与实际经营业务情况不符的发票；
2. 让他人为自己开具与实际经营业务情况不符的发票；
3. 介绍他人开具与实际经营业务情况不符的发票。

目前，虚开发票等违法行为时有发生，不仅严重侵蚀国家税基，为其他经济犯罪提供便利，而且败坏社会道德，成为经济活动中的一个顽

疾。要认识到虚开发票行为的严重危害性，加大对虚开发票违法行为的整治力度，继续保持严厉打击的高压态势，要采取有效措施，通过实施“机具开票，逐笔开具；有奖发票，鼓励索票；查询辨伪，防堵假票；票表比对，以票控税”的管理模式，切实加强发票的日常管理，着力构建发票管理长效机制，有效遏制虚开发票行为的蔓延，维护国家正常的经济秩序。

《中华人民共和国刑法》第二百零五条明确规定：“虚开增值税专用发票或者虚开用于骗取出口退税、抵扣税款的其他发票，是指有为他人虚开、为自己虚开、让他人为自己虚开、介绍他人虚开行为之一的”。《发票管理办法》对发票的虚开行为按照刑法等法律法规的相关规定对虚开发票行为进行了明确和细化：为他人、为自己开具与实际经营业务情况不符的发票；让他人为自己开具与实际经营业务情况不符的发票；介绍他人开具与实际经营业务情况不符的发票。目前比较常见的虚开行为是为他人、为自己、介绍他人开具与实际业务情况不符的发票，《发票管理办法》对虚开发票的行为进一步具体化，便于税收执法过程中对虚开发票违法行为的界定，增强了税收检查和处罚的可操作性，同时也与刑法等相关法律相衔接，能够有效遏制虚开发票行为的蔓延，维护国家正常的经济秩序。

二、发票开具的其他禁止性规定

《发票管理办法》第二十四条规定，任何单位和个人应当按照发票管理规定使用发票，不得有下列行为：

（一）转借、转让、介绍他人转让发票、发票监制章和发票防伪专用品；

（二）知道或者应当知道是私自印制、伪造、变造、非法取得或者废止的发票而受让、开具、存放、携带、邮寄、运输；

（三）拆本使用发票；

（四）扩大发票使用范围；

（五）以其他凭证代替发票使用。

按照《发票管理办法》的相关规定管理、使用发票，提高发票管

理水平，真正使发票起到控制税源、稳固税基、减少税收流失的作用。

发票管理禁止性规定主要分为以下几种情况：

1. 受让知道或者应当知道是私自印制、伪造、变造、非法取得或者废止的发票。

受让是指取得发票的所有权。这里的“受让”不以是否支付对价物为必要条件，既可以是有偿受让也可以是无偿受让（如接受赠与），只要有“受让”的事实，就属于违法行为。因为当受让人知道或者应当知道所受让的发票属于违法的或者不可再用的，而仍然受让时，其主观存在恶意或者明显的疏忽大意，想借此牟取不正当利益，扰乱了正常的发票管理秩序，理应承担不利的法律后果。

2. 开具知道或者应当知道是私自印制、伪造、变造、非法取得或者废止的发票。

当单位和个人知道或者应当知道是私自印制、伪造、变造、非法取得或者废止的发票，而仍然对外开具使用的，其主观上具有明显的恶意或者有明显的疏忽大意，损害国家和他人利益，因此应当承担不利的法律后果。

3. 存放知道或者应当知道是私自印制、伪造、变造、非法取得或者废止的发票。

当单位和个人知道或者应当知道是私自印制、伪造、变造、非法取得或者废止的发票，而仍然将其藏匿或者为其提供藏匿场所的，其主观上具有明显的恶意或者有明显的疏忽大意，因此应当承担不利的法律后果。

4. 携带知道或者应当知道是私自印制、伪造、变造、非法取得或者废止的发票。

这主要是针对随身或者通过随身物品等方式转移知道或者应当知道是私自印制、伪造、变造、非法取得或者废止的发票的单位和个人。这种行为促成了违法发票使用行为的发生，本身也具有危害性。

5. 邮寄知道或者应当知道是私自印制、伪造、变造、非法取得或者废止的发票。很多非法发票是通过邮寄的方式来完成交易或者促成使用的，有过错的邮寄方当然也要承担相应的法律责任。

6. 运输知道或者应当知道是私自印制、伪造、变造、非法取得或

者废止的发票。

这种行为中，运输方对违法行为的发生起了辅助作用，其本身也具有危害性，也应承担相应的法律责任。运输的方式和载体有很多种，如汽车、火车，路上、水上、航空等等。需要说明的是，本项规定的三种转移发票的方式：携带、邮寄、运输，绝大多数情况下可以明显区分，也可能存在模糊地带，但这三种方式的危害性没有差别，通过这三种方式的笼统概括可以包含所有帮助私自印制、伪造、变造、非法取得或者废止的发票进行地理位置转移的违法行为。

7. 任何单位和个人不得拆本使用发票。

原办法规定，“未经税务机关批准，不得拆本使用发票。”即经过税务机关批准，开具发票的单位和个人是可以拆本使用发票的。原办法之所以这么规定，当时是考虑到手工发票比较普遍，为了方便批发企业等开具发票的单位和个人在特殊情形下提高工作效率。实践中，根据开具发票的单位和个人的实际经营情况，如果需要在向付款方开具发票前，将手工发票的记账联和发票联同时从整本发票中拆本使用的，可以向税务机关提出申请，经税务机关批准后可以拆本使用发票。这符合当时的发票管理现状，也方便了开具发票的单位和个人。随着发票管理技术和水平的提高，手工发票越来越少，实践中也很少有人申请拆本使用发票，且拆本使用发票容易造成发票丢失，不利于发票的稽查和缴销等方面的管理，所以《国务院关于第四批取消和调整行政审批项目的决定》（国发〔2007〕33 号）取消了拆本使用发票的审批制度，原来通过拆本使用发票解决的问题，可以通过重新购买发票等来补救。因此，修订后的新发票管理办法取消了这个例外，规定发票一律不得拆本使用，税务机关也无权批准开具发票的单位和个人可以拆本使用发票，拆本使用发票的行为属于绝对禁止行为，将依法承担法律责任。

8. 任何单位和个人不得扩大发票使用范围。

原办法规定，任何单位和个人“不得自行扩大专业发票使用范围”。专业发票是指由税务主管部门之外的其他政府主管部门自行管理，不套印税务机关的统一发票监制章，适用于特殊行业的发票，当时有国有金融、保险企业的存货、汇兑、转账凭证，保险凭证；国有邮政、电信企业的邮票、邮单、话务、电报收据；国有铁路和交通部门、国有公

路、水上运输企业的客票、货票等。专业发票的种类越多、使用范围越广，就越将冲击当时逐步建立起来的发票统一监管秩序，对于发票的监管和税收的征管等不利。所以，原办法明确将“不得自行扩大使用范围”限于专业发票，这是从当时尽量控制专业发票的使用范围，维护发票监管的统一性角度出发的，有着当时的立法背景。但是客观上来说，将“不得自行扩大使用范围”局限于专业发票，也存在一定漏洞，即对于扩大非专业发票使用范围的行为，无法依法予以惩处，一定程度上将扰乱发票管理秩序，所以有必要对此予以修改和完善。在现行体制下，在发票尚未全部统一的情况下，开具发票的单位和个人必须严格遵守规定的发票使用范围，不得逾越。

9. 任何单位和个人不得以其他凭证代替发票使用。

发票是在购销商品、提供或者接受服务以及从事其他经营活动中，开具、收取的收付款凭证。即发票属于收付款凭证的一种，但收付款凭证却远远不限于发票。如各种形式的收条等，虽然不像发票那样由专门企业在税务机关的监督下统一印制，套印统一的发票监制章、防伪专用品，有着统一的编码、式样、基本联次和内容等，但在法律上也属于收付款凭证，也具有法律效力，可是不具有发票的法律效力，无法实现有些发票所具有的税收监控、机关企业财务监控等功能，所以必须严厉禁止单位和个人以其他凭证代替发票使用。针对目前社会上存在的以其他凭证代替发票使用，逃避税收履行等义务的现象，本条规定，任何单位和个人必须依照法律法规的规定，在应当为对方开具发票时，必须使用税务机关统一监制的发票，不得以其他凭证代替发票使用，否则就属于本条规定的禁止性行为，将依法承担法律责任。

第五节　发票开具的地域规定

按照《发票管理办法》有关规定发票仅限于领购单位和个人在本省、自治区、直辖市开具，同时禁止跨规定的使用区域携带、邮寄、运输空白发票，更不允许携带、邮寄、运输空白发票出入境的相关规定，发票只能在单位所在地使用开具，之所以作出发票开具区域限制性的规定，主要基于以下因素：

1. 流转税类税收的法规、规章对纳税地点有不同的规定，如果纳税地点与供应发票地点脱节，又没有其他必要的监控手段，就使发票失去了保障国家税收收入的作用。

2. 《税收征管法》规定：对从事生产、经营的纳税人到外县（市）从事生产经营活动，必须持所在地税务机关填发的外出经营活动税收管理证明。这就为外出经营的纳税人在实际经营地申请领购发票提供了依据，外出经营的纳税人没有必要再携带发票。

3. 有了空白发票禁止跨区域转移的管理制度，有利于税务部门对发票的流通过程实行全面监控，截断假发票供应渠道，防止扰乱税收秩序。

4. 对空白发票的转移进行必要的管理，有利于防止丢失发票现象及发票非法流通的发生。

一、本地开具原则

本地开具是就领购发票的单位和个人而言的，所谓本地开具，是指领购单位和个人购领的发票只能在其所在地填开使用，离开本省、自治区、直辖市填用无效。《发票管理办法》第二十五条规定："除国务院税务主管部门规定的特殊情形外，发票限于领购单位和个人在本省、自治区、直辖市以内开具。省、自治区、直辖市税务机关可以规定跨市、县开具发票的办法。"

新发票管理办法修改规定了例外情形，即符合国务院税务主管部门规定的特殊情形时，发票可以由领购单位和个人在其所在省、自治区、直辖市之外的其他省、自治区、直辖市开具，可以跨规定的使用区域携带、邮寄、运输空白发票。绝大多数情况下，发票限于领购单位和个人在本省、自治区、直辖市内开具。但是受发票管理水平提高以及财税管理体制变化等因素的影响，不能完全排除跨省使用发票的情形的出现。所以，在符合国务院税务主管部门规定的特殊情形下，领购发票的单位和个人可以在其所在省、自治区、直辖市之外开具发票。这就为今后发票使用管理上的变化预留了法律空间，国务院税务主管部门可以根据发票管理的实际需要，规定跨省使用发票的具体情形。目前实践中较为普

遍和典型的跨省使用发票的情形就是铁路餐车发票，可在其铁路局客运列车上跨省使用。

二、禁止跨规定的使用区域携带、邮寄、运输空白发票

空白发票只允许使用单位和个人从所属税务机关领购，并在本省、自治区、直辖市内开具使用，《发票管理办法》第二十六条规定："除国务院税务主管部门规定的特殊情形外，任何单位和个人不得跨规定的使用区域携带、邮寄、运输空白发票。禁止携带、邮寄或者运输空白发票出入境。"禁止跨规定区域携带、邮寄、运输空白发票是为了防止发票违法行为的发生，从而造成税款的流失。

任何单位和个人不得跨规定的使用区域携带、邮寄、运输空白发票，但是也不能排除一定情形下跨规定的使用区域携带、邮寄、运输空白发票的特殊需要。所以，授权国务院税务主管部门，即国务院税务主管部门可以根据发票管理的实际需要，规定特殊情形下，可以跨规定的使用区域携带、邮寄、运输空白发票。实践中，对于经国家税务总局确定可以跨省使用的发票，可以跨规定的使用区域携带、邮寄、运输空白发票。如根据《发票管理办法》等有关法律法规的规定，有些发票可以依法在外省印制，对于在外省印制的空白发票，准许其可以通过安全的运输方式送到规定的使用区域。需要明确的是，此类跨规定的使用区域携带、邮寄、运输空白发票的情形，不属于行政许可项目，不需要经过税务机关的事先审批。

三、外省、自治区、直辖市异地从事经营活动的单位和个人开具发票的规定

外省、自治区、直辖市来本辖区从事经营活动需要开具发票，属固定工商业户的，应持其所在地税务机关开具的《外出经营税收管理证明》向经营地税务机关申请购买发票。属临时经营者的，应到经营地税务机关申请代开经营地的发票。在本省、自治区、直辖市范围内可否跨地市区县填开发票，由各省、自治区、直辖市税务机关确定具体办法。

对于“所在地”有三种不同范围的规定和解释。（一）有的以省、自治区、直辖市为范围，规定发票可以跨地市区县填开使用；（二）有的则以地市区县为范围，规定发票不能跨本地市区县填开使用，甚至不能跨区乡镇；（三）市县税务机关在实际执行中为了便于税务管理，以主管税务机关税收征管范围为原则，规定发票只能在用票单位和个人隶属的主管税务机关的税收征管范围内填开使用。省际毗邻市县经营活动的发票使用问题，一般是由毗邻市县税务机关协商确定的。实行本地使用的原则，是为了有利于税务机关加强对发票使用的监督控制，防止出现发票管理混乱、失控的局面。

第六节　发票使用登记制度的管理

《发票管理办法》第二十七条规定：“开具发票的单位和个人应当建立发票使用登记制度，设置发票登记簿，并定期向主管税务机关报告发票使用情况。”

建立发票使用登记制度的目的是在用票人内部确立对发票使用数量的自我监控机制，以确保发票在用票人手中安全无损地运转，发现问题及时进行处理。发票使用登记制度包括专人负责、专簿登记、顺序发放、顺序使用、经常使用、定期盘点等制度，建立发票使用登记制度能够保证发票使用正确、安全结存，保证发票的完整无缺，防止发票被盗、丢失、损毁、霉变等事故的发生。建立发票使用定期报告制度，用票单位和个人定期向主管税务机关报告发票使用情况是应尽的义务，用法律的形式加以规范，可以保证发票的安全规范使用，划清用票单位和个人与税务机关之间的责任，便于税务机关随时掌握用票单位和个人发票的领、购、用、存情况，加强发票使用数量的监控。发票使用情况通常以发票购、领、用、存月报表的形式执行，逾期或者弄虚作假的，要承担法律责任。

一、开具发票的单位和个人应当建立发票使用登记制度

开具发票的单位和个人应当建立发票使用登记制度，主要是考虑到

发票不仅是记录经济业务往来的重要凭证，也是税务机关进行税源监控等行政管理的一种重要依托，而且发票作为企事业机关单位财务管理的重要手段，在经济社会生活中所发挥的作用非常大，涉及企业的经营管理和政府的行政管理、社会秩序的稳定，发票是由税务机关统一监制，并根据企业经营活动和行政管理的需要发售，不是随意、无限制地发售，而是实行验旧购新等制度，所以必须通过建立发票使用登记等制度对企业使用发票的行为进行控制和监督。

发票使用登记制度可以从三方面来理解：一是，主体是开具发票的单位和个人。也就是说取得发票的单位和个人不用依据本条建立发票使用登记制度。根据《发票管理办法》的有关规定，销售商品、提供服务以及从事其他经营活动的单位和个人，对外发生经营业务收取款项时，收款方应当向付款方开具发票，即一般情况下收款方就是开具发票的单位和个人；但是在特殊情况下，也可能是付款方向收款方开具发票，如扣缴义务人或者农产品收购方等，支付个人款项时，就属于开票方，也就应该根据本条的规定建立发票使用登记制度。二是，形式是设置发票登记簿。发票使用登记制度必须通过一种可以查询的形式让税务机关等知晓，因此本条规定必须通过发票登记簿这种书面形式来体现发票使用登记制度。由于各行业的经营状况、各地区发票管理的实际情况等都有各自特性和需求，所以本条没有统一规定发票登记簿的式样，实践中都是由各省级税务机关确定各自主管范围内的发票登记簿的式样和使用办法。三是，内容是记录发票使用情况。发票使用登记制度所直接要求的内容就是领购发票的使用情况，是指发票领用存情况及相关开票数据，通过发票登记簿中的式样来体现。发票登记簿所要求记录的发票使用情况包括发票名称、发票代码、每本份数、发票起止号码和发票终止号码等。通过这些相应栏目的填写或者记录，就可以反映出开具发票的单位和个人的发票使用情况。

二、开具发票的单位和个人应当定期向主管税务机关报告发票使用情况

开具发票的单位和个人依据本条的规定，通过发票登记簿的形式，

建立发票使用登记制度后，还应当承担一个义务，就是要主动向主管税务机关报告发票使用情况，而且是定期的，以便主管税务机关及时掌握发票开具单位和个人的发票开具使用情况，从而采取相应的发票管理或者服务措施。考虑到各地发票管理实际情况的差异和不同种类发票的各自特性，发票管理办法没有统一规定开具发票的单位和个人定期报告发票使用情况的期限和形式，只是作了原则性的强制规定，实践中都是由省税务机关规定各自辖区内所主管的开具发票的单位和个人定期报告的期限和形式，即开具发票的单位和个人应当根据省税务机关规定的期限和形式，定期报告发票使用情况；同时，本条明确规定了报告对象，即开具发票的单位和个人所属的主管税务机关，而不是不具有直接主管关系的其他税务机关。用票单位和个人应当建立和完善本单位发票管理制度，加强发票保管措施。应设置发票登记簿，从领购发票到开具发票整个过程严格进行登记，领购发票以后按规定对发票进行保管，及时在发票登记簿上登记发票领用存情况。定期进行发票的结存核对工作，并向税务机关报告发票的使用结存情况。

第七节　发票保管的规定

发票保管就是对尚未填用的发票，以及已经填用的发票存根进行专门保存管理。

根据发票管理要求，发票保管按不同范围、对象分为两个层次：一是税务机关对印制好尚未发放到开具单位和个人手里的发票的保管；二是用票单位、个人对所领购的发票和已开具的发票的保管规定。这反映发票从印制形成到使用完毕全过程的安全要求。

一、税务机关对发票的保管

税务机关对发票的保管应在发票印制成品以后，向社会供应使用之前对发票进行保管。

税务机关对这一层次的发票实行“集中分级保管”的原则。“集中”就是发票在印制成品以后，向社会供应使用之前，不论是“企业

自印票据”还是税务机关“统印票据”，一律由税务机关保管，“集中分级保管”就是根据不同情况及管理上的需要，在税务机关内部划分保管级次，分级保管。具体是：税务机关“统印票据”印成后先由省税务机关集中保管，然后由市、县税务机关按上报计划领回存库，再由主管税务机关根据实际需要领取后向用户发放；“企业自印票据”则于印成后直接由主管税务机关提货保管。这样划分是因为“统印票据”是由省税务机关统一设计印制的，印成后尚没有具体的发放对象，需要向主管税务机关分配后才能向社会供应使用，所以先要由省税务机关集中保管；而“企业自印票据”则相反，它是由用票单位自行设计申请印制的，从一开始就有了明确的领用对象，不需要经过省税务机关的分配，由主管税务机关直接提货保管，有利于减少中转环节，简化领用手续。发票由税务机关集中保管的目的，在于有效地控制发票的乱印滥发，有利于及时掌握发票的周转情况，加强对发票使用的管理。

税务机关应定时对发票进行盘存管理，即税务机关定期或不定期对发票库房、发票柜台的库存情况进行盘点，将盘存信息与发票管理库存信息相比较形成盘存报告表，发现发票数量溢余或缺失的问题，并及时进行处理。

同时税务机关按月对各库房各柜台的收发核存情况进行查询统计进行发票月结存处理，加强对发票的保管。如有发票需要销毁的，在进行发票销毁前，税务机关必须认真做好待销毁发票的清理和登记造册，并完善手续。

二、开具发票的单位和个人对发票的保管规定

对这一层次的发票保管以向主管税务机关购领发票的单位和个人为主，以具体填开使用者为辅。这里面包含了两层意思：第一，就发票保管的具体任务而言，向主管税务机关购领发票的单位和个人，应对所购领的发票负主要责任，具体填开使用者只是对领取填用中的部分发票进行保管。第二，就税务机关的监督管理而言，其主体对象是购领发票的单位和个人，而不是填开使用者。因为税务机关发放发票的对象是独立核算的、向税务机关缴纳税款或接受税务行政管理的单位和个人。这些

单位和个人是税务行政管理的对象和业务执行人，是其组成部分。虽然税务机关要对具体填开使用发票者保管和使用发票的情况进行检查监督，但这只是对这些单位和个人进行管理的内容之一；填开、保管发票的具体行为责任还要由这些单位和个人来承担。

（一）空白发票的保管

空白发票是指用票单位和个人向税务机关申请印制或者购买而未使用的发票。空白发票的保管，是发票保管最重要的环节，也是整个发票管理工作的一个重要方面。如果保管不善，发生遗失、被盗等现象，不但会扰乱正常的发票管理秩序，而且必将冲击经济管理秩序，给国家和企业带来损失。因此，必须建立严格的保管制度对空白发票进行管理。

1. 税务机关要视具体条件全面实行发票的集中保管制度

由税务机关统一印制的各类通用发票和带有企业名称的发票，有条件的都可由税务机关集中保管。税务机关要设立专门的库房和橱柜，分类、分户、分柜存放发票。企业领回的空白发票以一个月的用量为宜，需要使用时向税务机关领购。税务机关要设立发票管理总账和明细分类账，对所有集中保管的发票都登记入账，做到账账相符、账表相符、账票相符。

2. 企业领回的空白发票，也要设立专柜进行保管

对税务机关没有条件实行发票集中保管的，领购发票的企业，还应视具体情况，设立专库（柜）保管发票，确保发票安全，做到防盗、防失、防潮。

3. 税务机关以及用票单位和个人都要指定专人保管空白发票

领发空白发票，一律由发票管理员统一办理，其他人员不得替代，并要建立严格的发票领发制度。凡领发发票，首先必须由领用人提出申请，经发票管理员同意，在发票登记簿及税务机关的管理系统内注明领发发票的种类、数量、号码等，并须由领用人员签章。

（二）发票存根联和发票登记簿的保管

用票单位和个人已使用过的发票存根联和发票登记簿应妥善保管。《发票管理办法》规定已开具的发票存根联和发票登记簿应当保管五

年，在保管期限内，任何单位和个人都不得私自销毁，保存期满，报经税务机关查验后销毁。

1. 税务机关对发票存根的保管

税务机关应当配备专柜，设置专账保管发票存根。对税务机关本身开具的发票存根，要分别按年限和种类进行保管；税务机关代用票单位和个人保管的发票存根要分年限、分行业、分经济性质、分户进行保管。

2. 用票单位和个人对发票存根联和发票登记簿的保管

用票单位和个人对已使用须自己保存的发票存根联和发票登记簿，要分期、分发票种类设立专柜进行保管。

三、发票销毁相关规定

对因发票改版、超过使用期限、印制质量有问题和超过保管期限的发票存根联等大宗性销毁发票，由税务机关造册登记，报上级税务机关批准备案后，指定专人，指定销毁地点，在确定的时间内进行销毁。

在进行发票销毁前，税务机关必须认真做好待销毁发票的清理和登记造册，并完善相关手续。

第八节　运输业、建筑业等行业发票的管理

为了加强运输业、建筑业、房地产业的税收管理，规范机动车辆和二手车交易税收管理，方便单位和个人取得发票，全国范围内陆续统一了这几个行业的专用发票。这几类专用发票在发票的领购、开具、使用、保管等方面有一些特殊的要求。

一、公路、内河货物运输业统一发票管理

为了加强公路、内河货物运输行业的税收管理，从 2007 年 1 月 1 日起，全国范围内统一使用新版《公路、内河货物运输业统一发票》（以下简称《货运发票》）。凡在中华人民共和国境内提供公路、内河货

物运输劳务的单位和个人，在结算运输劳务费用、收取运费时，必须使用货运发票税控系统开具《货运发票》。

（一）《货运发票》票样

《货运发票》为一式四联的计算机发票，第一联为发票联，印色为棕色；第二联为抵扣联，印色为绿色；第三联为记账联，印色为红色；第四联为存根联，印色为黑色。发票规格为241mm×177mm。发票分类代码和发票号码按全国统一的编码规则印制；发票分类代码和发票号码（发票联）印色为黑色。

《货运发票》按使用对象不同分为《公路、内河货物运输业统一发票》（以下简称自开发票）和《公路、内河货物运输业统一发票（代开）》（以下简称代开发票）两种。自开发票由自开票纳税人领购和开具；代开发票由代开单位领购和开具。代开发票由税务机关代开或者由税务机关指定的单位代开。纳税人需要代开发票时，应当到税务机关及其指定的单位办理代开发票事宜。

（二）自开票纳税人和代开票纳税人的认定

提供货物运输劳务的单位和个人，根据其开具货物运输业发票的方式，分为自开票纳税人和代开票纳税人。

1. 认定

自开票纳税人是指符合规定条件，向税务机关申请领购并自行开具货物运输业发票的纳税人。应具备以下条件：

（1）具有工商行政管理部门核发的法人营业执照或营业执照，地方税务局核发的税务登记证或注册税务登记证，交通管理部门核发的经营范围有货物运输业务的道路运输经营许可证、水路运输经营许可证。

（2）年提供货物运输劳务金额在20万元以上（新办单位除外）。这里的“新办单位”还包括因扩大经营范围而新增货物运输业务的单位。

（3）具有固定的经营场所，包括自有房产和承租期在1年以上的房屋。

（4）在银行开设结算账户。

（5）具有自备运输工具，并提供货物运输劳务。这里的“自备交通工具”包括自有、承租的交通工具以及总机构或母公司拨入的交通工具。

（6）账簿设置齐全，能按《发票管理办法》规定妥善保管、使用发票及其他单证等资料，能按税务机关和财务会计制度的要求正确核算营业收入、营业成本、税金和营业利润，并能按规定向税务机关进行纳税申报和缴纳各项税款。

代开票纳税人是指除自开票纳税人以外的其他提供货物运输劳务的单位和个人，同时符合下列条件的：

（1）有工商行政管理部门核发的营业执照，地税局核发的税务登记证；

（2）有自备或承包、承租的车、船等运输工具的证明。

2. 年审

地方税务局对已认定为自开票、代开票纳税人实行年度审验制度（以下简称年审），年审从每年 11 月起至 12 月底结束，根据不同年审结果进行不同处理。

（1）自开票纳税人：对年审合格的自开票纳税人，在《货物运输业营业税自开票纳税人认定证书》及《发票领购簿》上加贴自开票纳税人年审合格标识。达不到自开票纳税人资格的纳税人，暂缓通过年审，在 3 个月内进行整改，整改期间不得自行开具货物运输业发票，如需开具货物运输业发票的由主管地方税务局代开。在规定的期限内，整改合格的按年审合格办法处理，整改不合格的取消其自开票纳税人资格，清缴货物运输发票，并在其税务登记证副本首页右上方和《发票领购簿》上加盖“已取消自开票纳税人资格”专用章，并收回《货物运输业营业税自开票纳税人认定证书》。

（2）代开票纳税人：对年审合格的代开票纳税人，在《货物运输业营业税代开票纳税人认定证书》上加贴代开票纳税人年审合格标识。达不到代开票纳税人资格的纳税人，暂缓通过年审，在 3 个月内进行整改，整改期间主管地方税务局不得为其开具货物运输业发票。在规定的期限内，整改合格的按年审合格的办法处理，整改不合格的取消其代开票纳税人的资格，并收回《货物运输业营业税代开票纳税人认定证

书》。

（三）《货运发票》的开具要求

1.《货运发票》必须采用计算机和税控器具开具，手写无效。开票软件由国家税务总局统一开发，免费供纳税人使用。

2. 填开《货运发票》时，需要录入的信息除发票代码和发票号码（一次录入）外，其他内容包括：开票日期、收货人及纳税人识别号、发货人及纳税人识别号、承运人及纳税人识别号、主管税务机关及代码、运输项目及金额、其他项目及金额、代开单位及代码（或代开税务机关及代码）、扣缴税额、税率、完税凭证（或缴款书）号码、开票人。在录入上述信息后，税控器具按规定程序自动生成并打印的信息包括机打代码、机打号码、机器编号、税控码、运费小计、其他费用小计、合计（大写、小写）。录入和打印时应保证机打代码、机打号码与印刷的发票代码、发票号码相一致。有关项目的逻辑关系是：运费小计 = 运费项目各项费用相加之和；其他费用小计 = 其他项目各项费用相加之和；合计 = 运费小计 + 其他费用小计；扣缴税额 = 合计 × 税率。税率按法律、法规规定的税率填开。

3. 为了保证在稽核比对时正确区分收货人、发货人中实际受票方（抵扣方、运费扣除方），在填开《货运发票》时应首先确认实际受票方，并在纳税人识别号前打印“ + ”号标记。“ + ”号与纳税人识别号之间不留空格。在填开收货人及纳税人识别号、发货人及纳税人识别号、承运人及纳税人识别号、主管税务机关及代码、代开单位及代码（或代开税务机关及代码）栏目时应分两行分别填开。

4.《货运发票》应如实一次性填开，运费和其他费用要分别注明。“运输项目及金额”栏填开内容包括：货物名称、数量（重量）、单位运价、计费里程及金额等；“其他项目及金额”栏内容包括：装卸费（搬运费）、仓储费、保险费及其他项目和费用。备注栏可填写起运地、到达地和车（船）号等内容。

一项运输业务无法明确单位运价和运费里程时，“运输项目及金额”栏的填开内容中，“运价”和“里程”两项内容可不填列。准予计算增值税进项税额扣除的货运发票，发货人、收货人、起运地、到达

地、运输方式、货物名称、货物数量、运费金额等项目填写必须齐全，与货运发票上所列的有关项目必须相符，否则，不予抵扣。

5. 货运发票打印要正确、完整。货运发票开具不规范、发票票面内容未打印在对应区域内、打印偏移和倾斜，会导致国税机关无法对抵扣联进行自动扫描认证，增加国税机关的认证工作量并给纳税人带来不便。开票单位要按要求正确地打印货运发票。

6. 开具《货运发票》时应在发票联左下角加盖发票专用章；抵扣联一律不加盖印章。

7. 税控器具根据自开票纳税人和代开单位录入的有关开票信息和设定的参数，自动打印出税控码。《公路、内河货物运输业统一发票》的税控码为 144 位，票面打印 4 行每行 36 位符号，《公路、内河货物运输业统一发票（代开）》的税控码为 180 位，票面打印为 5 行每行 36 位符号，发票开票单位应正确地设置打印机和页边距，确保税控码打印完整。税控码通过“公路内河货物运输发票税控系统”（以下简称货运发票税控系统）可以还原成设定参数的打印信息。打印信息不完整及打印信息与还原信息不符的，为无效发票，国税机关在审核进项税额时不予抵扣。

设定参数包括：发票代码、发票号码、开票日期、承运人纳税人识别号、主管税务机关代码、收货人纳税人识别号或发货人纳税人识别号（即有“+”号标记的一方代码）、代开单位代码（或代开税务机关代码）、运费小计、扣缴税额。其中，自开发票 7 个参数（不包括上述代开单位代码或代开税务机关代码、扣缴税额等两个参数），代开发票 9 个参数。

8. 关于公路、内河联合货物运输业务开具货运发票问题：公路、内河联合货物运输业务，是指其一项货物运输业务由两个或两个以上的运输单位（或个人）共同完成的货物运输业务。运输单位（或个人）应以收取的全部价款向付款人开具货运发票，合作运输单位（或个人）以向运输单位（或个人）收取的全部价款向该运输单位（或个人）开具货运发票，运输单位（或个人）应以合作运输单位（或个人）向其开具的货运发票作为差额缴纳营业税的扣除凭证。

9. 关于货运发票作废有关问题：在开具货运发票的当月，发生取消运输合同、退回运费、开票有误等情形，开票方收到退回的发票联、

抵扣联符合作废条件的，按作废处理；开具时发现有误的，可即时作废。

作废货运发票必须在公路、内河货物运输业发票税控系统（以下简称货运发票税控系统）开票软件（包括自开票软件和代开票软件）中将相应的数据电文按“作废”处理，在纸质货运发票（含未打印货运发票）各联次上注明“作废”字样，全部联次监制章部位做剪口处理，在领购新票时交主管税务机关查验。

上述作废条件，是指同时具有以下情形的：

（1）收到退回发票联、抵扣联的时间未超过开票方开票的当月；

（2）开票方未进行税控盘（或传输盘）抄税且未记账；

（3）受票方为增值税一般纳税人的，该纳税人未将抵扣联认证或认证结果为“纳税人识别号认证不符”（指发票所列受票方纳税人识别号与申报认证企业的纳税人识别号不符）、“发票代码、号码认证不符”（指机打代码或号码与发票代码或号码不符）。

10. 关于开具货运发票红字票有关问题：

（1）受票方取得货运发票后，发生开票有误等情形但不符合作废条件或者因运费部分退回需要开具红字发票的，应按红字发票开具规定进行处理。开具红字发票时应在价税合计的大写金额第一字前加“负数”字，在小写金额前加“－”号。

（2）在开具红字发票前，如受票方尚未记账、货运发票全部联次可以收回的，应对全部联次监制章部位做剪口处理后，再开具红字发票。开票方为公路、内河货物运输业自开票纳税人或代开票中介机构的，开票方应在领购新货运发票时将剪口后的货运发票全部联次交税务机关查验并留存。

（3）在开具红字发票前，如无法收回全部联次，受票方应向主管税务机关填报《开具红字公路、内河货物运输业发票申请单》（以下简称《申请单》）。受票方为营业税纳税人的，向主管地方税务局填报《申请单》，受票方为增值税纳税人的，向主管国家税务局填报《申请单》。

《申请单》一式两联：第一联由受票方留存；第二联由受票方主管税务机关留存。《申请单》应加盖受票方发票专用章。

主管税务机关对纳税人填报的《申请单》进行审核后，出具《开具红字公路、内河货物运输业发票通知单》（以下简称《通知单》）。《通知单》应与《申请单》一一对应。

《通知单》一式三联：第一联由受票方主管税务机关留存；第二联由受票方送交承运方留存；第三联由受票方留存。《通知单》应加盖主管税务机关印章。

开票方凭承运方提供的《通知单》开具红字货运发票，红字货运发票应与《通知单》一一对应。承运方为自开票纳税人的，开票方即为承运方。

开票方为自开票纳税人或代开票中介机构的，应于报送税控盘（或传输盘）数据时将《通知单》一并交主管税务机关审核。开票方主管税务机关应将纳税人税控盘（或传输盘）中开具红字货运发票情况与《通知单》进行审核、比对；比对不符的，不允许其开具红字货运发票并按有关规定进行处理。税务机关应将《通知单》按月依次装订成册，并比照发票保管规定管理。

11. 关于开具红字货运发票税款退库问题：自开票纳税人、代开票纳税人开具红字发票，涉及多缴税款经税务机关审批应当办理退库的，税务机关应按规定开具《税收收入退还书》送国库办理退税。纳税人从其开户银行账户转账缴税的，将税款退至纳税人缴税的开户银行账户；个人现金退税，按照《国家税务总局、中国人民银行、财政部关于现金退税问题的紧急通知》（国税发〔2004〕47 号）有关规定执行。

12. 为提高货运发票的扫描识别率，要保证发票字迹清晰、打印完整，不得压线和错位。货运发票各项打印内容不能打印出格，票面不能手工涂改；如发生开具错误，应按废票处理。受票方对已开具的发票应妥善保管，不得折叠、挤压。纳税人在开票过程中，如出现使用的电脑中国家标准字库无法打印汉字的现象，可以手工填写，但需在手工填写的汉字上加盖发票专用章，代开发票加盖税务机关发票专用章。

（四）《货运发票》的抵扣要求

1. 增值税一般纳税人外购货物和销售应税货物所取得的货运发票通过货运发票税控系统认证相符后方可作为增值税进项税额的抵扣

凭证。

2. 增值税一般纳税人取得《货运发票》准予抵扣的货物运费金额是指自开票纳税人和代开票单位为代开票纳税人开具的货运发票上注明的运费、建设基金和现行规定允许抵扣的其他货物运输费用；装卸费、保险费和其他杂费不予抵扣。货运发票应当分别注明运费和杂费，对未分别注明而合并注明为运杂费的不予抵扣。

准予计算进项税额扣除的货运发票，其发货人、收货人、起运人、到达地、运输方式、货物名称、货物数量、运输单价、运费金额等项目的填写必须齐全，与购货发票上所列的有关项目必须相符，否则不予抵扣。

纳税人购进、销售货物所支付的运输费用明显偏高、经过审查不合理的，不予抵扣运输费用。

购进货物或应税劳务支付货款、劳务费用的对象。纳税人购进货物或应税劳务，支付运输费用，所支付款项的单位，必须与开具抵扣凭证的销货单位、提供劳务的单位一致，才能够申报抵扣进项税额，否则不予抵扣。

3. 增值税一般纳税人取得的《货运发票》，应在自发票开具之日起180日内到税务机关办理认证，并在认证通过的次月申报期内，向主管税务机关申报抵扣进项税额。

4. 辅导期纳税人取得的《货运发票》应当在交叉稽核比对无误后，方可抵扣进项税额。

（五）《货运发票》的数据采集要求

1. 数据采集

税务机关应采集纳税人和代开票单位（包括代开票中介机构和代开票税务机关）开具的新版货运发票信息。其中，代开票中介机构应于每月征期内持税控盘（或税控传输盘）和软盘到税务机关进行抄报税，税务机关应采集其所有的代开货运发票信息，确保运输发票采集数据的及时性、准确性和完整性。

新版货运发票开票信息采集的内容如下：（1）自开货运发票采集信息包括：发票号码、发票代码、受票方纳税人识别号、承运方纳税人

识别号、承运方主管税务机关代码、开票日期、运费小计；（2）代开货运发票采集信息包括：发票号码、发票代码、受票方纳税人识别号、承运方纳税人识别号、承运方主管税务机关代码、开票日期、运费小计、代开单位代码、扣缴税额。

增值税一般纳税人取得的新版货运发票，必须通过货运发票税控系统认证采集数据。

2. 数据传输

货运发票数据传输采用层层上传的方式，征收机关每月 14 日前（含当日，下同。若遇法定休假日的情况，比照《税收征管法实施细则》顺延规定的天数）完成采集数据以及对未申报企业及时催报等工作。区县级税务机关应于每月 20 日前确认本级上传的货运信息。地市级税务机关应于每月 22 日前确认本级上传的货运信息。省级税务机关应于每月 23 日前确认并上传本地区货运信息至国家税务总局。各级税务机关应设置发票信息传递岗位，负责本地区发票数据传输工作。

（六）关于认证稽核系统涉嫌违规《货运发票》的处理

1. 交叉稽核

货运发票稽核比对是指税务机关利用计算机网络，将采集的《货运发票》抵扣联与存根联信息进行上传，由国家税务总局进行一级稽核比对后，将比对结果逐级清分，由基层税务机关对比对异常发票进行审核检查并处理的管理工作。

国家税务总局每月对全国货运发票信息进行一级稽核比对，并于每月月底前将当月稽核结果下发至各省税务机关，省局逐级将数据下发至区县税务机关。

2. 认证、稽核发现的涉嫌违规货运发票的情形

《货运发票》税控系统认证发现涉嫌违规公路、内河货物运输业发票有“认证不符”、“密文有误”和“重复认证”等类型，稽核发现涉嫌违规货运发票有“比对不符”、“缺联”和“重号”等类型。

重复认证，是指已经认证相符的同一张货运发票再次认证。

密文有误，是指货运发票所列密文无法解译。

认证不符，是指纳税人识别号有误，或者货运发票所列密文解译后

与明文不一致。

比对不符，是指货运发票抵扣联与存根联数据的开票日期、承运人纳税人识别号、受票人纳税人识别号、运费金额四要素存在不同。不符的优先级次顺序为：运费金额、承运人受票人双方纳税人识别号、受票人纳税人识别号、承运人纳税人识别号、开票日期。

缺联，是指货运发票稽核系统内有抵扣联而无对应存根联并且按规定无须留待下期继续比对。

重号，是指货运发票稽核系统内存在两份或者两份以上相同发票代码和号码的抵扣联。

3. 认证、稽核发现的涉嫌违规《货运发票》的处理

认证、稽核发现的涉嫌违规货运发票按如下规定处理：

（1）属于“认证不符”中“纳税人识别号认证不符（发票所列受票方纳税人识别号与申报认证企业的纳税人识别号不符）”、“发票代码号码认证不符（机打代码或号码与发票代码或号码不符）”的《货运发票》，不得作为增值税进项税额抵扣凭证。税务机关应将货运发票原件退还企业，并告知其认证发现的问题类型，企业应要求开票方重新开具。

（2）属于“重复认证”、“密文有误”和“认证不符（不包括发票代码号码认证不符和纳税人识别号认证不符）”的《货运发票》，暂不得作为增值税进项税额抵扣凭证，税务机关应扣留原件，移送稽查部门作为案源进行查处。属于稽核发现涉嫌违规的货运发票，暂不得作为增值税进项税额抵扣凭证，由管理部门按照审核检查的有关规定进行核查和处理。

经稽查部门检查或管理部门审核检查确认属于税务机关操作问题以及技术性问题造成的，允许作为增值税进项税额抵扣凭证；不属于税务机关操作问题以及技术性问题造成的，不得作为增值税进项税额抵扣凭证。属于国税机关操作问题及技术性问题的，分别由误操作的相关部门或技术主管部门核实后，由区县税务机关出具书面证明；属于地税机关操作问题及技术性问题的，分别由误操作的相关部门或技术主管部门核实后，由区县地税机关按照有关规定回函，同时出具书面证明。

二、建筑业发票和销售不动产发票管理

从2007年2月1日起，凡从事建筑业应税劳务的单位和个人在收取工程（结算）款项时，必须开具税务机关统一印制的《建筑业发票》，凡从事销售不动产的单位和个人，在销售不动产收取款项时，必须开具税务机关统一印制的《不动产发票》。

（一）建筑业发票管理

1.《建筑业发票》的联次、规格和内容

（1）联次与规格

《建筑业发票》为电脑三联式发票。第一联发票联（付款方付款凭证，印色为棕色），第二联记账联（收款方记账凭证，印色为红色），第三联存根联（收款方留存，印色为黑色）；发票代码、发票号码印色为黑色；规格为241mm×177mm。建筑业代开发票存根联由代开税务机关留存。

（2）票面有关内容及含义

“机打代码”应与“发票代码”一致，“机打号码”应与“发票号码”一致，“税控码”指由根据票面相关参数生成打印的密码。

建筑业自开发票：

①“身份证号码”、“组织机构代码”、“纳税人识别号”指收付款方证件号码。

②“是否为总包人”和“是否为分包人”，此栏根据实际情况填写“是”或“否”。

③“工程项目名称”、“工程项目编号”指按照《通知》进行项目登记的工程项目名称和编号。

④“结算项目”指本次结算款项的性质，如材料款、人工费、一期工程款、××月份工程款等。

⑤“完税凭证号码（代扣代缴税款）”。此栏填列总包人代扣代缴分包人营业税税款后从税务机关取得的完税凭证号码。

⑥开票单位签章指自开票纳税人盖章。

建筑业代开发票：

①“税率”、“税额”指代开建筑业发票时征税的税率和税额，除纳税人享受免税优惠情况外，此处税率不得小于3%。

②“完税凭证号码”指按规定由税务机关代开发票时征收税款的完税凭证号码。

③“主管税务机关及代码”指代开票的主管税务机关名称及其代码。

④“开票单位签章”指代开票税务机关盖章。

⑤“收款方签章”指代开票纳税人（收款方）盖章。

2. 建筑业的项目管理

为加强和规范建筑业营业税征收管理，贯彻“以票控税、网络比对、税源监控、综合管理”的治税方针，税务机关对建筑业营业税实行项目管理制度。建筑业营业税项目管理是指税务机关根据建筑业特点，采用信息化手段，按照现行营业税政策规定，以建筑业工程项目为管理对象，指定专门的管理人员，利用建筑业营业税项目管理软件，对纳税人通过计算机网络实时申报的信息进行税收管理的一种模式。

（1）项目登记：纳税人提供建筑业应税劳务的，应在建筑业工程合同签订并领取建筑施工许可证之日起30日内，持下列有关资料向建筑业应税劳务发生地主管税务机关进行建筑工程项目登记：

①《建筑业工程项目情况登记表》的纸制和电子文档；

②营业执照副本和税务登记证件副本；

③建筑业工程项目施工许可证；

④建筑业工程施工合同；

⑤纳税人的开户银行、账号；

⑥中标通知书等建筑业工程项目证书，对无项目证书的工程项目，纳税人应提供书面材料，材料内容包括工程施工地点、工程总造价、参建单位、联系人、联系电话等；

⑦税务机关要求提供的其他有关资料。

纳税人提供异地建筑业应税劳务的，应同时按照上述规定向机构所在地主管税务机关进行建筑业工程项目登记。

（2）变更登记：纳税人建筑业工程项目登记内容发生变化，应自登

记内容发生变化之日起30日内，持《建筑业工程项目情况登记表》的纸制和电子文档，向建筑业应税劳务发生地主管税务机关进行项目登记。

（3）注销登记：纳税人建筑业工程项目完工注销的，应自建筑业工程项目完工之日起30日内，持下列资料向建筑业应税劳务发生地主管税务机关进行项目登记：

①《建筑业工程项目情况登记表》的纸制和电子文档；

②建筑业工程项目的税收缴款书；

③建筑业工程项目竣工结算报告或工程结算报告书；

④税务机关要求提供的其他有关资料。

3. 自开票纳税人和代开票纳税人的认定

《建筑业发票》按照使用对象不同分为《建筑业统一发票（自开）》（以下简称建筑业自开发票）和《建筑业统一发票（代开）》（以下简称建筑业代开发票）两种。建筑业自开发票由自开票纳税人领购和开具；建筑业代开发票由税务机关代开，税务机关以外的其他单位不得代开《建筑业发票》。

同时符合下列条件的纳税人为自开票纳税人，可以在建筑业劳务发生地自行开具由当地主管税务机关售给的发票：

①依法办理税务登记证；

②执行建筑业营业税项目管理办法；

③按照规定进行建筑业工程项目登记；

④使用满足税务机关规定的信息采集、传输、比对要求的开票和申报软件。

凡不能同时具备上述四个条件的纳税人，一律不得认定为自开票纳税人。税务机关纳入委托代征管理的纳税人，其认定事宜另定。经认定为建筑业自开票纳税人的，可以直接向主管税务机关申请领购《建筑业发票（自开）》。

不同时符合上述条件的纳税人为代开票纳税人，由其应税劳务发生地主管税务机关为其代开发票。代开票纳税人须提供以下资料到税务机关申请代开发票：

①完税凭证；

②营业执照和税务登记证复印件；

③建筑劳务合同或其他有效证明；

④外出经营税收管理证明（提供异地劳务时）；

⑤中标通知书等工程项目证书，对无项目证书的工程项目，纳税人应提供书面材料，材料内容包括工程施工地点、工程总造价、参建单位、联系人、联系电话等；

⑥税务机关要求提供的其他材料。

4.《建筑业发票》的开具要求

（1）《建筑业发票》应使用计算机开具。

开票软件暂由各省、自治区、直辖市和计划单列市地方税务局统一开发。各省、自治区、直辖市和计划单列市地方税务局按照《国家税务总局关于印发〈不动产、建筑业营业税项目管理及发票使用管理暂行办法〉的通知》的规定，选用符合国家税务总局不动产、建筑业营业税项目管理软件的信息传输和比对要求的不动产、建筑业申报开票软件，开具《建筑业发票》。对不具备计算机开具条件的地区，需使用手工开票的，由省税务机关按照《建筑业发票》票样的规格和内容统一印制手工版发票，“机打代码”、“机打号码”、“机器号码”、“税控码”可暂不填写。

（2）凡按规定确定为自开票纳税人的，应在建筑业劳务发生地开具《建筑业发票》；凡按规定确定为代开票纳税人的，应在建筑业劳务发生地，由其主管税务机关代开《建筑业发票》。代开发票时先征税后开票，税务机关按月汇总，如该纳税人未达到起征点可申请办理退税。

（3）《建筑业发票》统一采用干式复写纸印制，背涂颜色为蓝色。第一、二联为 45 克。

（4）需要开“红字”发票的，应在销售金额合计的大写金额第一字前加“负数”字，在小写金额前加“－”号。在开具红字发票前，收回已开出《建筑业发票》的发票联，全部联次监制章部位做剪口处理。

（二）销售不动产发票管理

1.《不动产发票》的联次、规格和内容

（1）联次与规格

《不动产发票》为电脑四联式发票。第一联发票联（付款方付款凭

证），第二联办证联（房管部门留存），第三联记账联（收款方记账凭证），第四联存根联（收款方留存），不动产代开发票存根联由代开税务机关留存。第一联印色为棕色，第二联印色为蓝色，第三联印色为红色，第四联印色为黑色。发票代码、发票号码印色为黑色，《不动产发票》规格为 241mm × 177mm。

（2）票面有关内容及含义

A. “机打代码”应与“发票代码”一致，“机打号码”应与“发票号码”一致，“税控码”指根据票面相关参数生成打印的密码。

B. 不动产自开发票

①“身份证号码”、“组织机构代码”、“纳税人识别号”指收付款方证件号码。

②“不动产项目名称”、“项目编号”指按照《国家税务总局关于印发〈不动产、建筑业营业税项目管理及发票使用管理暂行办法〉的通知》（国税发〔2006〕128 号）的要求进行项目登记的工程项目名称和编号。

③“销售的不动产楼牌号”指销售的不动产的具体街道、栋号、门牌号。

④“面积”指根据计算价款的依据不同区分为“建筑面积”和“套内面积”两种，由开票方填选，如按照建筑面积计算价款，则选择“建筑面积”，如按照套内面积计算价款，则选择“套内面积”。

⑤“金额”指收款金额，计算公式：金额 = 面积 × 单价；合计金额 = ∑金额。

⑥“款项性质”指填写收到的款项具体性质，分为四类：预售定金、预售购房款、售房款和其他，其中如收到款项性质为“其他”，应注明款项具体性质。

⑦“开票单位签章”指开票单位盖章。

⑧单位无偿赠与不动产的应在“备注”栏内写明“无偿赠与”字样；其他享受免税的销售不动产行为，应在“备注”栏内写明“免税”字样。

（3）不动产代开发票

①“税率”、“税额”指代开销售不动产发票时征税的税率和税额，除纳税人享受免税优惠情况外，税率不得小于 5%。

②“完税凭证号码”指按规定税务机关代开发票时征收税款的完税凭证号码。

③“主管税务机关及代码”指代开票的主管税务机关名称及其代码。

④“开票单位签章”指代开票税务机关盖章。

⑤“收款方签章”指代开票纳税人（收款方）盖章。

2. 不动产的项目管理

为加强和规范不动产营业税征收管理，贯彻“以票控税、网络比对、税源监控、综合管理”的治税方针，税务机关对不动产营业税实行项目管理制度。不动产营业税项目管理是指税务机关根据不动产特点，采用信息化手段，按照现行营业税政策规定，以不动产工程项目为管理对象，指定专门的管理人员，利用不动产营业税项目管理软件，对纳税人通过计算机网络实时申报的信息进行税收管理的一种模式。

（1）项目登记：纳税人销售不动产的，应在不动产销售合同签订之日起30日内，持下列有关资料向不动产所在地主管税务机关进行不动产项目登记：

①《不动产项目情况登记表》的纸制和电子文档；

②营业执照副本和税务登记证件副本；

③不动产销售许可证；

④不动产销售合同；

⑤纳税人的开户银行、账号；

⑥税务机关要求提供的其他有关资料。

（2）变更登记：纳税人不动产工程项目登记内容发生变化，应自登记内容发生变化之日起30日内，持《不动产项目情况登记表》的纸制和电子文档，向不动产所在地应税劳务发生地主管税务机关进行项目登记。

（3）注销登记：纳税人不动产销售完毕的，应自不动产销售完毕之日起30日内，持下列资料向不动产所在地主管税务机关进行项目登记：

①《不动产项目情况登记表》的纸制和电子文档；

②不动产项目的税收缴款书；

③税务机关要求提供的其他有关资料。

3. 自开票纳税人和代开票纳税人的认定

《不动产发票》按照使用对象不同分为《销售不动产发票（自开）》（以下简称不动产自开发票）和《销售不动产发票（代开）》（以下简称不动产代开发票）两种。不动产自开发票由自开票纳税人领购和开具；不动产代开发票由税务机关代开，税务机关以外的其他单位不得代开《不动产发票》。

（1）同时符合下列条件的纳税人为自开票纳税人，可以在不动产所在地自行开具由当地主管税务机关售给的发票：

①依法办理税务登记证；

②执行不动产营业税项目管理办法；

③按照规定进行不动产项目登记；

④使用满足税务机关规定的信息采集、传输、比对要求的开票和申报软件。

凡不能同时具备上述四个条件的纳税人，一律不得认定为自开票纳税人。税务机关纳入委托代征管理的纳税人，其认定事宜另定。经认定为销售不动产自开票纳税人的，可以直接向主管税务机关申请领购《销售不动产发票（自开）》。

（2）不同时符合上述条件的纳税人为代开票纳税人，由其不动产所在地主管税务机关为其代开发票。代开票纳税人须提供以下资料到税务机关申请代开发票：

①完税凭证；

②营业执照和税务登记证复印件；

③不动产销售合同或其他有效证明；

④外出经营税收管理证明（提供异地劳务时）；

⑤税务机关要求提供的其他材料。

4. 《不动产发票》的开具要求

（1）《不动产发票》应使用计算机开具。《不动产发票》开票软件暂由各省、自治区、直辖市和计划单列市地方税务局统一开发。各省、自治区、直辖市和计划单列市地方税务局按照国税发〔2006〕128 号文件的规定，选用符合国家税务总局不动产营业税项目管理软件的信息传输和比对要求的不动产申报开票软件，开具《不动产发票》。对不具备计算机开具条件的地区，需使用手工开票的，由省税务机关按照《不动

产发票》票样的规格和内容统一印制手工版发票，“机打代码”、“机打号码”、“机器号码”、“税控码”可暂不填写。

（2）凡按规定确定为自开票纳税人的，应在不动产所在地开具《不动产发票》；凡按规定确定为代开票纳税人的，应在不动产所在地，由其主管税务机关代开《不动产发票》。代开发票时先征税后开票，税务机关按月汇总，如该纳税人未达到起征点可申请办理退税。

（3）《不动产发票》统一采用干式复写纸印制，背涂颜色为蓝色。《不动产发票》第一、二、三联为45克。

（4）需要开“红字”发票的，应在销售金额合计的大写金额第一字前加“负数”字，在小写金额前加“－”号。在开具红字发票前，收回已开出《不动产发票》的发票联，全部联次监制章部位做剪口处理。

三、机动车销售统一发票管理

为了进一步加强机动车辆税收征收管理，适应使用税控器具开具发票的需要，从2006年8月1日起，全国范围内统一使用新版《机动车销售统一发票》（以下简称《机动车发票》）。

（一）《机动车发票》的印制

为了保证《机动车发票》相关数据采集认证的准确性，《机动车发票》采用干式复写纸（其中报税联、抵扣联需采用52克，发票联、注册登记联、记账联45克），由各省、自治区、直辖市和计划单列市国家税务局指定1家定点企业印制；发票代码、发票号码应严格按照全国统一的编码规则编印。各地的《机动车发票》票样（一式三份）要报国家税务总局审查批准后方可投入使用，并送同级公安和工商行政管理机关备案。

（二）《机动车发票》的联次、规格和内容

1. 联次与规格

《机动车发票》为电脑六联式发票。即第一联发票联（购货单位付款凭证），第二联抵扣联（购货单位扣税凭证，当购货单位不是增值税

一般纳税人时，由销货单位留存），第三联报税联（车购税征收单位留存），第四联注册登记联（车辆登记单位留存），第五联记账联（销货单位记账凭证），第六联存根联（销货单位留存）。第一联印色为棕色，第二联印色为绿色，第三联印色为紫色，第四联印色为蓝色，第五联印色为红色，第六联印色为黑色。发票代码、发票号码印色为黑色。《机动车销售统一发票》规格为 241mm × 177mm。

2. 票面有关内容及含义

“机打代码”应与“发票代码”一致，“机打号码”应与“发票号码”一致；“机器编号”指税控器具的编号；“税控码”指由税控器具根据票面相关参数生成打印的密码；“身份证号码”指购车人身份证号码；“组织机构代码”指由质检（技术监督）部门颁发的企业、事业单位和社会团体统一代码或纳税人识别号；“进口证明书号”指海关货物进口证明书号码；“商检单号”指商检局进口机动车车辆随车检验单号码；“车辆识别代号”指表示机动车身份识别的统一代码（即 VIN）；“价税合计”指含税（含增值税）车价；“纳税人识别号、账号、地址、开户银行”指销货单位所属信息；“增值税税率或征收率”指税收法律、法规规定的增值税税率或征收率；“增值税税额”指按照增值税税率或征收率计算出的税额，供按规定符合进项抵扣条件的增值税一般纳税人抵扣税款时使用；“不含税价”指不含增值税的车价，供税务机关计算进项抵扣税额和车辆购置税时使用，保留 2 位小数；“主管税务机关及代码”指销货单位主管税务机关及代码；“吨位”指货车核定载质量；“限乘人数”指轿车和货车限定的乘坐人数。

增值税税额和不含税价计算公式：

增值税税额 = 价税合计 − 不含税价

不含税价 = 价税合计 ÷ （1 + 增值税税率或征收率）

《机动车发票》税控码加密参数共 10 项：即开票日期、机打代码、机打号码、身份证号码/组织机构代码、车辆识别代号、价税合计、纳税人识别号、主管税务机关代码、增值税税率/征收率、增值税税额。

（三）《机动车发票》的领购

从事机动车零售业务的单位和个人、机动车辆生产单位直接销售给车辆使用者的单位均可以领购机动车销售统一发票。

对于部分销售摩托车的增值税小规模纳税人，未配备电脑及打印设备，无法开具新版机动车销售统一发票，其所需发票可由主管税务机关代开。

（四）《机动车发票》的开具要求

1.《机动车发票》应使用计算机和税控器具开具。在尚未使用税控器具前，可暂使用计算机开具，填开时，暂不填写机打代码、机打号码、机器编号和税控码内容。自 2009 年 1 月 1 日起，增值税一般纳税人从事机动车（应征消费税的机动车和旧机动车除外）零售业务必须使用税控系统开具机动车销售统一发票。

2.《机动车发票》开票软件由国家税务总局统一开发，免费供机动车销售单位使用。使用税控系统开具机动车发票的企业（以下简称机动车零售企业），应购买国家税务总局验证通过的税控盘，经税务机关初始化后安装使用。

3.“机打代码”、“机打号码”、“机器编号”在纳税人输入发票代码和发票号码后由开票软件自动生成；“增值税税额”和“不含税价”在选定增值税税率及征收率后由开票软件自动生成；“增值税税率及征收率”由纳税人按照税务机关的规定填开。

4. 开具《机动车发票》时应在发票联、注册登记联加盖发票专用章，抵扣联和报税联不得加盖印章。税务机关在为销售摩托车的增值税小规模纳税人代开《机动车发票》时，应在发票联加盖税务机关代开发票专用章。

5. 如发生退货的，应在价税合计的大写金额第一字前加“负数”字，在小写金额前加“－”号。

6.《机动车发票》税控码及 10 项加密参数填开的内容要保证打印在相关栏目正中，不得压格或出格。在开票过程中，发现有误的，可即时作废，并在废票全部联次监制章部位做剪口处理。

机动车发票的各项打印内容不能打印出格，票面不能手工涂改；如发生开具错误，应按废票处理。受票方对已开具的发票应妥善保管，不得折叠、挤压。机动车零售企业向增值税一般纳税人销售机动车的，机动车销售统一发票“身份证号码/组织机构代码”栏统一填写购买方纳税人识别号，向其他企业或个人销售机动车的，仍按照票面有关内容及含义规定填写。

纳税人在开票过程中，如出现使用的电脑中国家标准字库无法打印汉字的现象，可以手工填写，但需在手工填写的汉字上加盖开票单位或发票专用章（指发票联、注册登记联），代开发票加盖税务机关代开发票专用章。

（五）《机动车发票》的保管

如购货单位在办理车辆登记和缴纳车辆购置税手续前丢失《机动车发票》的，应先按照规定的程序办理补开《机动车发票》的手续，再按已丢失发票存根联的信息开红字发票。具体程序为：

1. 丢失机动车销售发票的消费者到机动车销售单位取得销售统一发票存根联复印件（加盖销售单位发票专用章）；

2. 到机动车销售方所在地主管税务机关盖章确认并登记备案；

3. 由机动车销售单位重新开具与原销售发票存根联内容一致的机动车销售发票，消费者凭重新开具的机动车销售发票办理相关手续。

（六）《机动车发票》的税收管理

1. 机动车辆生产和经销环节增值税及消费税的管理、车辆购置税的管理、车船使用税和车船使用牌照税的管理，应按照《国家税务总局关于加强机动车辆税收管理有关问题的通知》（国税发〔2005〕79 号）规定，各级税务部门要充分利用现有信息资源和管理手段，对机动车辆税收采取人工采集相关信息、利用软盘和网络传递信息、通过人工或电脑比对信息，切实加强税源管理，做好日常检查和纳税评估，落实车辆税收“一条龙”管理办法。对机动车辆各税实施“以票控税、信息共享、协同管理”，是加强税收征管和提高车辆税收管理质量的重要举措。

2. 自 2010 年 1 月 1 日起，增值税一般纳税人购买机动车取得的税

控系统开具的机动车发票，属于扣税范围的，应自该发票开具之日起180日内到税务机关认证，认证通过的可按增值税专用发票作为增值税进项税额的扣税凭证。

3. 税控系统开具的机动车发票的申报、认证、抵扣、稽核比对和异常发票的审核检查工作比照增值税专用发票有关规定执行。涉嫌偷骗税并达到立案标准的，连同相关证据材料登记台账后移送稽查局查处。

四、二手车销售统一发票

随着我国经济发展和改革开放的不断深入，机动车销售市场日趋活跃，二手车交易也快速增长。为了适应二手车交易方式变化和强化税收征收管理的需要，总局制定了全国统一的二手车销售发票的式样。从2005年10月1日起，各地国税局开始启用全国统一的《二手车销售统一发票》（以下简称《二手车发票》），各地地税局印制的涉及二手车交易的服务业发票按上述时间同时启用。

（一）《二手车发票》的适用范围

《二手车发票》只限于符合商务部、公安部、工商总局、税务总局《二手车流通管理办法》有关规定条件的二手车交易市场、从事二手车交易活动的经销企业和从事二手车拍卖活动的拍卖公司使用，具体为：一是从事二手车交易的市场，包括二手车经纪机构和消费者个人之间二手车交易需要开具发票的；二是从事二手车交易活动的经销企业，包括从事二手车交易的汽车生产和销售企业；三是从事二手车拍卖活动的拍卖公司。

（二）《二手车发票》的发票式样

《二手车发票》为一式五联计算机票。计算机票第一联为发票联，印色为棕色；第二联为转移登记联（公安车辆管理部门留存），印色为蓝色；第三联为出入库联，印色为紫色；第四联为记账联，印色为红色；第五联为存根联，印色为黑色。规格为241mm×178mm。《二手车

发票》采用压感纸，由各省、自治区、直辖市和计划单列市国家税务局严格按照票样统一印制，各地国税局应将二手车发票票样送当地公安机关备案。

（三）《二手车发票》的领购

符合领购《二手车发票》条件的二手车经销企业、经纪机构和拍卖企业，在首次申请领购发票时，必须如实地反映经营范围、经营规模等内容，同时报送税务登记证件和经办人身份证，主管税务机关应根据用票人反映的情况及报送的税务登记证内容，主管税务机关按照《发票管理办法》及有关规定审查确定其发票种类、每次发售发票的最高限量，严格实行“验旧供新”的售票方式，税务机关应督促其按规定建立健全发票领、用、存管理制度，落实专人管理，完备相关手续。

（四）《二手车发票》的开具要求

1.《二手车发票》应使用计算机和税控器具开具。在未使用税控收款机前，可不打印机打代码、机打号码、机器编号和税控码。

2.《二手车发票》开票软件暂由各省、自治区、直辖市和计划单列市国税局统一开发，并无偿提供给用户使用。

3. 二手车经销企业、经纪机构和拍卖企业，在销售、中介和拍卖二手车收取款项时，应当开具《二手车发票》，并以其作为公安交管部门办理过户手续的合法凭证。

4.《二手车发票》由二手车交易市场、经销企业和拍卖企业开具，存根联、记账联、入库联由开票方留存；发票联、转移登记联由购车方记账和交公安交管部门办理过户手续。

二手车交易市场或二手车拍卖公司在办理过户手续过程中需要收取过户手续费，以及二手车鉴定评估机构收取评估费的，应另外由其开具地方税务局监制的服务业发票；而《二手车发票》价款中不应包括过户手续费和评估费。

第九节　发票的其他规定

一、变更或者注销税务登记情况发票的处理

《发票管理办法》第二十八条规定："开具发票的单位和个人应当在办理变更或者注销税务登记的同时，办理发票和发票领购簿的变更、缴销手续。"

税务登记是税务机关对纳税人实施税收管理的首要环节和基础工作，是征纳双方法律关系成立的依据和证明，也是纳税人必须依法履行的义务。根据我国税收法律法规的有关规定，税务登记的主要内容包括纳税人名称；法定代表人或者业主姓名及其居民身份证、护照或者其他合法证件的号码；住所、经营地点；登记类型；核算方式；生产经营方式和生产经营范围、经营期限等事项，当这些事项发生变化时，就需要到税务机关变更税务登记。当纳税人发生解散、破产、撤销以及其他情形，依法终止纳税义务；因住所、经营地点变动，涉及改变税务登记机关；被工商行政管理机关吊销营业执照或者被其他机关予以撤销登记时，需要办理税务注销登记手续。

根据我国目前的税收管理制度，很多情形下纳税人所使用的发票种类、范围等是与其所应缴纳的税收种类等纳税信息密切联系的，所以作为体现纳税人纳税信息的税务登记情况发生变更时，也应同时变更有关发票和发票领购簿的事宜。因此，开具发票的单位和个人应当在办理变更或者注销税务登记的同时，办理发票和发票领购簿的变更、缴销手续。变更是指以新的发票、发票领购簿代替原有的发票、发票领购簿；缴销是指将原有的发票、发票领购簿统一交给税务机关处理。

（一）变更税务登记情况

变更税务登记分为两种情况：一是当开具发票的单位和个人税务登记内容发生变化，不需要到工商行政管理机关或者其他机关办理变更登记的，应当自发生变化之日起 30 日内，持有关证件向原税务登记机关

申报办理变更税务登记；二是纳税人税务登记内容发生变化，纳税人在工商行政管理机关变更登记的，应当自工商行政管理机关变更登记之日起 30 日内，向原税务机关申报办理变更税务登记。

（二）注销税务登记情况

根据《税收征管法》及其实施细则和《税务登记管理办法》的规定，纳税人发生下列情形的，应办理注销税务登记：因经营期限届满而发生解散的；因改组、分设、合并等原因而撤销企业；企业破产；因迁移住所和经营地点而脱离主管税务机关的管辖区；纳税人被工商行政管理机关吊销营业执照；纳税人依法终止纳税义务的其他情形。纳税人发生解散、破产、撤销以及其他情形，依法终止纳税义务的，应当在向工商行政管理机关或者其他机关办理注销登记前，持有关证件向原税务登记机关申报办理注销税务登记；按照规定不需要在工商行政管理机关或者其他机关办理注销登记的，应当自有关机关批准或者宣告终止之日起 15 日内，持有关证件向原税务登记机关申报办理注销税务登记。纳税人因住所、经营地点变动，涉及改变税务登记机关的，应当在向工商行政管理机关或者其他机关申请办理变更或者注销登记前或者住所、经营地点变动前，向原税务登记机关申报办理注销税务登记，并在 30 日内向迁达地税务机关申报办理税务登记。纳税人被工商行政管理机关吊销营业执照或者被其他机关予以撤销登记的，应当自营业执照被吊销或者被撤销登记之日起 15 日内，向原税务登记机关申报办理注销税务登记。

（三）变更、注销税务登记发票的处理

用票单位和个人发生转业、改组、分设、合并、联营、迁移、歇业、破产及改变隶属税务机关等变更或注销税务登记时，不准自行处理原发票，开具发票的单位和个人应当在办理变更和注销税务登记的同时，办理发票和发票领购簿的变更和注销手续。

二、发票丢失、损毁的管理

（一）使用发票的单位和个人丢失、损毁发票的处理

使用发票的单位和个人应当妥善保管发票，不得丢失。当发生发票丢失或被盗时，税务机关应要求纳税人按规定及时刊登公告，声明作废，并列入丢失或被盗发票数据库。一旦发现有开具作废发票者，一律依法从重处罚。

取得发票联的一方如丢失发票联，开具方不得重复开具发票，以免取得方谎报遗失，重复报账，防止开具发票虚增收入，重复申报纳税。可以由丢失发票联一方向对方提出出具证明的请求，原开具发票的纳税人在查对发票存根联、记账联无误后，可按原来的实际情况出具书面证明，不得出具虚假证明。

纳税人有发票遗失、被盗，或者遇水、火等灾害后造成发票损毁等情况的，应立即组织专人查明原因，不得擅自处理，必须按规定程序于丢失当日书面报告当地主管税务机关、公安机关报失。挂失声明应在地市级以上发行的非娱乐性报纸、杂志或者税务机关根据有关规定要求的媒体上发布，并将刊登的版面原件和复印件报送税务机关。主管税务机关应派税务管理人员进行认真核实，查明原因以后，提出具体意见，呈报上级税务机关审查后，主管税务机关进行核准减少纳税人发票持有量。但要注意防止不法分子谎报丢（损）失，伺机作案。

在实际工作中，应注意以下问题：

1. 发布遗失声明要规范

目前，很多用票单位和个人遗失发票的作废声明极不规范，主要表现在：一是没有说清丢失发票的全称；二是只登记发票号码，不登记发票地区代码和字轨，这就等于把本不该作废的同号码但不同地区代码和字轨的发票“作废”了；三是没有讲明发票的金额位数。为了防止出现以上现象，丢失发票的单位和个人应按照税务机关的要求发表遗失声明，按照实际情况“对号入座”，填清楚有关重要事项。

2. 建立必要的登记备案和情况通报制度

使用发票单位和个人作废声明刊登或播出后，应将有关资料报送发票管理部门、专管员备查。税务机关应分类登记在案，供鉴定真伪发票时参考。丢失数量较多的发票，还要抄送相关税务（含进出口税收主管部门）及工商、公安部门。

（二）税务机关丢失、损毁发票的处理

税务机关发生发票丢失、被盗的情况时，于丢失当日向上级税务机关报告，详细报告挂失申请，遗失、被盗的情况，公安机关或其他有关部门出具立案证明、说明，经核实后，在报刊和电视等传播媒介上公布丢失被盗发票信息及公告声明作废。

对因保存期满或发生霉变、水浸、鼠咬、改版、换版等原因，失去使用价值的发票按代码、数量、金额等情况进行盘点汇总，向上级税务机关提出处理核销申请，提交需要核销的发票详细情况，上级税务机关进行核实后，签署审核意见，减少发票库存。

三、作废发票的处理

作废发票多种多样，这里所称作废发票，是指由于发票管理规定发生变化或其他原因，致使未用的发票需要报废。对不同的作废发票，应当分别采取不同的管理办法。

（一）开具发票过程中出现的作废发票的管理

对由于开票人员工作失误或其他原因开错的发票，应当在发票上加盖“作废”戳记，并在发票监制章处剪“V”，重新开具发票，不得在开错的发票上进行涂改。开错的“作废”发票必须全部联次妥善保管，不得私自销毁，作废联次粘贴在原发票存根上，用票单位和个人应认真进行收缴清点对数，并开具“作废发票缴销清单”一式三份，一并在规定期限内向主管税务机关缴销并做详细的说明。主管税务机关对其缴回的作废发票，要对应收缴数与实际缴回数，按顺序号码逐本进行清点核对，核对相符才能销号登记。如果发现数量或起止号码不对时，应认真查明原因后再作处理。

（二）政策调整或变化造成作废发票的管理

税务机关实行发票统一调整或发票管理政策发生变化以后，一般规定一个过渡期，在过渡期内，新旧发票可以同时使用，到期后，旧版发票全部作废，由税务机关组织全面清理和收缴。此类发票应当在税务机关收缴完毕以后，指定专人集中保管，并登记清册，由经办人员和负责人签字后，统一上报上级税务机关销毁。

（三）由于发票换版和更换发票监制章造成发票作废的管理

由于发票实行统一换版或者更换发票监制章，发票（指空白发票）统一作废，由税务机关统一组织清理，分户进行核对、登记，报上级税务机关批准后予以集中销毁。

四、发票验（交）旧的管理

纳税人在向税务机关申请查验已开具的发票时，应向主管税务机关提交已开具发票的存根联或电子数据，以及开具的作废发票、红字发票等，并申报发票领购、使用、结存和税款缴纳情况。对税控收款机发票等无纸质存根联的电脑票进行验旧时，通过“存根联采集”流程采集电子信息进行查验，主管税务机关对发票进行核对查验，检查有无发票违法行为，并在《发票领购簿》上进行登记。

发票验（交）旧管理，就是税务机关和用票单位、个人，对已填用票据、作废票据等进行核实销号而开展的各项活动，包括办理缴（注）销手续、进行票面审查、票据销号、长短票据处理等内容。它是发票管理的最后一道程序，在很大程度上对票据的保管、领发和使用情况起着综合反映的作用。搞好这一环节的监督控制，对于加强发票管理工作有着重要的作用。对于发票的管理应严格执行验旧购新制度。凡使用税控收款机开具发票的纳税人，税务机关要按规定通过税控管理后台对其报送的开票电子数据进行采集认证，即“验旧”，验旧通过的，准予“购新”；凡使用手工开票及未实行电子数据报送的纳税人，税务机关要定期核验发票使用情况，并将纳税人使用发票的开具情况、经营情

况与纳税情况进行分析比对，发现问题及时处理并相应调整供票量。对重点纳税人要实施当期“验旧购新”和“票表比对”，有条件的地区可对重点纳税人或重点行业的纳税人开票信息进行数据采集和认证，进行相关数据的比对、分析，及时发现异常情况并采取措施纠正，涉嫌偷逃骗税的移送稽查部门查处。

（一）实行“验旧购新”和“交旧购新”制度的用票单位和个人，向主管税务机关缴销已经填用完毕的发票存根

实行的目的在于通过对已用发票的审核缴销，更好地监督他们遵守发票管理规定和自觉依法纳税。缴销的办法和程序是：

1. 按次缴销

即在他们购用新票时缴销已填开的发票。实行这一办法的特点是没有严格的定期限制，但必须“先缴后购”。

2. 税务机关审核

用票单位和个人向主管税务机关申请购用新票时，应先将旧票存根交主管税务机关审核。审核应逐份逐本地进行，审核的内容主要是看有无违章填用情况，有无偷骗税收现象，以及应纳、已纳税款情况等。审核后，交发票发售窗口人员复核。

3. 税务机关提供发票

主管税务机关发票发售窗口人员复核无误后，按规定供给新票，并在相应的“发票分类台账”、“发票分户台账”和“发票购领簿”上同时销号。

4. 违章行为处理

审核、复核中发现有违章行为时，应按发票管理规定和有关税收法规对其进行处理。对问题严重的应暂停供应发票，待问题处理清楚以后，再决定恢复供票。

（二）所有用票单位对下属填开发票的单位和个人，所填开的发票进行验旧缴销

缴销的办法可以采取“按次验旧缴销”，也可以实行“定期验旧缴销”，具体由用票单位根据需要自定。但期限不能超过一个月，应防止

时间过长、用票量较大，问题难查清。审核的方法和内容与第一种情况相同。具体审核缴销应由单位发票管理人员和有关财务负责人进行。审核中发现违章问题时，对其责任人员应按有关规定进行严肃处理，并将事实和内部处理情况书面报告主管税务机关。属于发票长溢短缺问题应待税务机关批复处理后，才能销号下账，企业单位不得自行处理。

（三）验旧过程中涉及发票违法行为的处理

对在发票缴销过程中发现有发票违法行为的，对涉及重大税务案件和经济案件的，在用票单位和个人验旧发票后，可将开具的发票存根联作专门保管，适当延长保管期，暂不销毁。

五、发票的封存管理

发票的封存是对实行双定征收管理的个体工商业户，在停歇业期间，其已用发票存根和尚未使用的空白发票由主管税务机关就地或收回税务机关统一封存管理，待其恢复经营后，再予拆封使用。

对在发票领购使用过程中发现有印制质量问题的发票，按照规定，也应由税务机关先暂时封存，待向上级税务机关报告后处理。企业破产清算期间的发票存根和未使用的空白发票，按照规定也应就地封存。发票封存管理的目的，是为了保证双定个体工商业户手中的发票在停歇业期间有一个安全的环境，同时，也是为了配合税收征收管理的需要。

第 五 章

增值税专用发票的管理

增值税专用发票，是增值税一般纳税人销售货物或者提供应税劳务开具的发票，是购买方支付增值税额并可按照增值税有关规定据以抵扣增值税进项税额的凭证。增值税专用发票是由国家税务总局负责监制并印制的，只限于增值税一般纳税人领购使用，既作为纳税人反映经济活动中的重要会计凭证又是兼记销货方纳税义务和购货方进项税额的合法证明；是增值税计算和管理中重要的、决定性的、合法的专用发票。

第一节　增值税专用发票的印制及验收

一、增值税专用发票的计划管理

（一）增值税专用发票的版式

增值税专用发票（以下简称专用发票）的版式、联次、内容及使用范围由国家税务总局统一确定。目前，专用发票由基本联次或者基本联次附加其他联次构成，基本联次为三联：发票联、抵扣联和记账联。其他联次用途，由一般纳税人自行确定。增值税专用发票全部是中文版的电脑发票。

（二）增值税专用发票印制计划的制订

1. 增值税专用发票的印制，由国家税务总局实行统一计划管理。

2. 增值税专用发票的印制计划应逐级上报至国家税务总局。增值税专用发票的印制计划每半年安排一次，印制计划上报后一般不再调整。

县级税务机关应于每年的 8 月 20 日以前将下一年度上半年的增值税专用发票印制计划报送地市级税务机关；应于次年 3 月 20 日以前将下半年的增值税专用发票印制计划报送地市级税务机关。

地市级税务机关应于每年的 9 月 5 日以前将所属县级税务机关下一年度上半年增值税专用发票印制计划审定汇总，报送省（包括自治区、直辖市、计划单列市，下同）级税务机关；应于次年 4 月 5 日以前将所属县级税务机关下半年的增值税专用发票印制计划审定汇总，报送省级税务机关。

省级税务机关于每年的 9 月 20 日以前将所属地市级税务机关下一年度上半年增值税专用发票印制计划审定汇总，上报国家税务总局；应于次年 4 月 20 日以前将所属地市级税务机关下半年的增值税专用发票的印制计划审定汇总，上报国家税务总局。

国家税务总局将各省级税务机关上报的增值税专用发票印制计划进行审定汇总，送交通过政府采购确定的印刷企业安排印制，并下发各省级税务机关。

二、增值税专用发票入库前的验收

1. 省级税务机关对专用发票入库前的验收。

各省级税务机关对运抵的增值税专用发票，在入库前应按以下要求进行验收：

（1）以印刷企业提供的增值税专用发票发运单进行验收。

（2）根据国家税务总局下发的增值税专用发票印制计划对运抵的增值税专用发票种类和数量进行核对。

（3）检查增值税专用发票的包装质量。

（4）填写《增值税专用发票验收入库单》。

2. 地市级税务机关对增值税专用发票入库前的验收。

各地市级税务机关对运抵的增值税专用发票，在入库前应按以下要求进行验收：

（1）依据印刷企业提供的增值税专用发票装箱明细表进行验收。

（2）核对增值税专用发票的种类和数量是否与核准的计划相符。

（3）抽查增值税专用发票的印制质量。

（4）填写《增值税专用发票验收入库单》。

3. 县级税务机关对增值税专用发票入库前的验收。

各县级税务机关对运抵的增值税专用发票，在入库前应按以下要求进行验收：

（1）采取随机检验的方式，抽检数量一般在所运增值税专用发票总量的5%～10%，如发现有严重问题，可扩大抽查面。

（2）核对增值税专用发票的各种版式和数量是否与核准的计划相符。

（3）填写《增值税专用发票验收入库单》。

4. 各级税务机关在增值税专用发票验收时，必须由两人以上负责验收，没有特殊情况，不得随意更换。

5. 在增值税专用发票的验收过程中，如发现有质量问题，应将有质量问题的增值税专用发票统一集中收缴、封存，由省级税务机关报国家税务总局，并按有关法规处理。

6. 各级税务机关填写《增值税专用发票验收入库单》时，须字迹清晰、内容完整、数字准确。

7. 各级税务机关要建立增值税专用发票收、发、存台账。

三、增值税专用发票的调拨

1. 上级税务机关向下级税务机关调拨增值税专用发票时，应及时填写《增值税专用发票调拨单》。

2. 各级税务机关在增值税专用发票调拨后，及时登记增值税专用发票收、发、存台账。

第二节　增值税专用发票的发售管理

一、增值税专用发票领购簿的管理

《增值税专用发票领购簿》（以下简称领购簿）是增值税一般纳税人用以申请领购增值税专用发票的凭证，是记录纳税人领购、使用和注销增值税专用发票情况的账簿。

（一）领购簿的格式和内容由国家税务总局制定。

实行计算机管理增值税专用发票发售工作的，其领购簿的格式由省级税务机关确定。

（二）领购簿由省级税务机关负责印制。

（三）领购簿的核发。

对经税务机关认定的增值税一般纳税人，按以下程序核发领购簿：

1. 县（市）级税务机关负责审批纳税人填报的《领取增值税专用发票领购簿申请书》。

2. 增值税专用发票管理部门负责核发领购簿，核发时应进行以下审核工作：

（1）审核纳税人《领取增值税专用发票领购簿申请书》。

（2）审核盖有“增值税一般纳税人”确认专章的税务登记证（副本）。

（3）审核经办人身份证明（居民身份证、护照、工作证）。

（4）审核纳税人单位发票专用章。

上述证件经审核无误后，增值税专用发票发售部门方可填发领购簿，并依次编写领购簿号码。

3. 纳税人需要变更领购增值税专用发票种类、数量限额和购票员的，应提出书面申请，经税务机关审批后，由增值税专用发票管理部门变更领购簿中的相关内容。

对需要变更发票专用章的纳税人，税务机关应收缴旧的领购簿，重新核发领购簿。

4. 纳税人发生解散、破产、撤销以及其他情形，依法终止纳税义务的，税务机关应在注销税务登记前，缴销领购簿及增值税专用发票。

纳税人违反增值税专用发票使用规定被税务机关处以停止使用增值税专用发票的，增值税专用发票管理部门应暂扣或缴销其领购簿及增值税专用发票。

二、增值税专用发票的发售

增值税专用发票的发售工作一般由县（市）级税务机关专用发票管理部门发售，特殊情况经地（市）级税务机关批准可委托下属税务所发售。税务机关不得将发售工作委托给企、事业单位，更不得雇用临时人员承办发售管理业务。

发售增值税专用发票实行验旧供新制度。纳税人在领购增值税专用发票时，应向税务机关提交已开具增值税专用发票的存根联，并申报增值税专用发票领购、使用、结存情况和税款缴纳情况。税务机关审核无误后，方可发售新的增值税专用发票。

（一）验旧

1. 检验纳税人是否按法规领购和使用增值税专用发票。

2. 检验纳税人开具增值税专用发票的情况与纳税申报是否相符，有无异常情况。

3. 根据验旧情况登记领购簿。

（二）供新

1. 审核购票员出示的领购簿和身份证等证件，检查与《纳税人领购增值税专用发票台账》的有关内容是否相符。

2. 审核纳税人填报的《增值税专用发票领购单》。

3. 对证件资料齐备、手续齐全而又无违反增值税专用发票管理法规行为的，发售机关可发售增值税专用发票，并按公示价格收取增值税专用发票工本费。

4. 增值税发票工本费全国实行同一价格，税务机关在发售增值税

发票过程中，不得加收任何费用。

（三）登记

根据增值税专用发票发售情况逐笔登记《纳税人领购增值税专用发票明细账》、《增值税专用发票发售日记账》和纳税人领购簿，按日汇总登记《增值税专用发票分类账》。

第三节　增值税专用发票开具范围

一、增值税专用发票的开具范围

《中华人民共和国增值税暂行条例》第二十一条规定："纳税人销售货物或者应税劳务，应当向索取增值税专用发票的购买方开具增值税专用发票，并在增值税专用发票上分别注明销售额和销项税额。"

（一）不得领购增值税专用发票的情形

一般纳税人有下列情形之一的，不得领购开具专用发票：

1. 会计核算不健全，不能向税务机关准确提供增值税销项税额、进项税额、应纳税额数据及其他有关增值税税务资料的。

2. 有《税收征管法》规定的税收违法行为，拒不接受税务机关处理的。

3. 有下列行为之一，经税务机关责令限期改正而仍未改正的：

（1）虚开增值税专用发票；

（2）私自印制专用发票；

（3）向税务机关以外的单位和个人买取专用发票；

（4）借用他人专用发票；

（5）未按规定开具专用发票；

（6）未按规定保管专用发票和专用设备；

（7）未按规定申请办理防伪税控系统变更发行；

（8）未按规定接受税务机关检查。

有上列情形的，如已领购专用发票，主管税务机关应暂扣其结存的专用发票和 IC 卡。

（二）不得开具增值税专用发票的情形

属于下列情形之一的，不得开具增值税专用发票：

1. 向消费者个人销售货物或者应税劳务的；
2. 销售货物或者应税劳务适用免税规定的；
3. 小规模纳税人销售货物或者应税劳务的。

二、增值税专用发票的开具要求

专用发票应按下列要求开具：

1. 项目齐全，与实际交易相符；
2. 字迹清楚，不得压线、错格；
3. 发票联和抵扣联加盖财务专用章或者发票专用章；
4. 按照增值税纳税义务的发生时间开具。

对不符合上列要求的专用发票，购买方有权拒收。

三、增值税专用发票开具时限要求

为了加强对增值税的征收管理，国家税务总局对增值税专用发票的开具时限作了更为具体的规定。开具时限规定如下：

1. 采用预收货款、托收承付、委托银行收款结算方式的，为货物发出的当天。

2. 采用交款提货结算方式的，为收到货款的当天。

3. 采用赊销、分期付款结算方式的，为合同约定收款日期的当天。

4. 将货物交付他人代销，为收到受托人送交的代销清单的当天。

5. 设有两个以上机构并实行统一核算的纳税人，将货物从一个机构移送其他机构用于销售，按规定应当征收增值税的，为货物移送的当天。

6. 货物作为投资提供给其他单位或个体经营者，为货物移送的

当天。

7. 将货物分配给股东，为货物移送的当天。

增值税专用发票若开具得不规范、不合法，将决定发票取得方的合法利益（增值税进项税额）受到损害。

四、增值税专用发票开具限额的要求

增值税专用发票实行最高开票限额管理。最高开票限额，是指单份增值税专用发票开具的销售额合计数不得达到的上限额度。

最高开票限额由一般纳税人申请，税务机关依据相关规定审批。防伪税控系统的具体发行管理工作由区县级税务机关负责。

税务机关审批用票单位最高开票限额应进行实地核查。

一般纳税人申请最高开票限额时，需填报《最高开票限额申请表》。

五、发生销货退回、开票有误等情形发票的处理

一般纳税人在开具增值税专用发票当月，发生销货退回、开票有误等情形，收到退回的发票联、抵扣联符合作废条件的，按作废处理；开具时发现有误的，可即时作废。作废增值税专用发票须在防伪税控系统中将相应的数据电文按“作废”处理，在纸质专用发票各联次上注明“作废”字样，全联次留存。

一般纳税人取得增值税专用发票后，发生销货退回、开票有误等情形但不符合作废条件的，或者因销货部分退回及发生销售折让的，购买方应向主管税务机关填报《开具红字增值税专用发票申请单》。《申请单》所对应的蓝字增值税专用发票应经税务机关认证。经税务机关认证结果为“认证相符”并且已经抵扣增值税进项税额的，一般纳税人在填报《申请单》时不填写相对应的蓝字专用发票信息。经认证结果为“纳税人识别号认证不符”、“专用发票代码、号码认证不符”的，一般纳税人在填报《申请单》时应填写相对应的蓝字增值税专用发票信息。《申请单》一式两联：第一联由购买方留存；第二联由购买方主管税务

机关留存。

主管税务机关对一般纳税人填报的《申请单》进行审核后，出具《开具红字增值税专用发票通知单》。《通知单》应与《申请单》一一对应。《通知单》一式三联：第一联由购买方主管税务机关留存；第二联由购买方送交销售方留存；第三联由购买方留存。《通知单》应加盖主管税务机关印章。《通知单》应按月依次装订成册，并比照专用发票保管规定管理。

购买方必须暂依《通知单》所列增值税税额从当期进项税额中转出，未抵扣增值税进项税额的可列入当期进项税额，待取得销售方开具的红字专用发票后，与留存的《通知单》一并作为记账凭证。销售方凭购买方提供的《通知单》开具红字专用发票，在防伪税控系统中以销项负数开具。红字专用发票应与《通知单》一一对应。

第四节　增值税专用发票使用税控装置的规定

《增值税专用发票使用规定》规定增值税一般纳税人应通过增值税防伪税控系统，使用开具增值税专用发票。使用，包括领购、开具、缴销、认证纸质增值税专用发票及其相应的数据电文。

防伪税控系统，是指经国务院同意推行的，使用专用设备和通用设备、运用数字密码和电子存储技术管理专用发票的计算机管理系统。专用设备，是指金税卡、IC 卡、读卡器和其他设备。本规定所称通用设备，是指计算机、打印机、扫描器具和其他设备。

企业符合下列条件，可以向主管税务机关申请安装使用增值税防伪税控开票子系统开具增值税专用发票：

1. 具备增值税一般纳税人资格；

2. 符合省级以上税务机关规定条件的一般纳税人，可以向主管税务机关申请安装使用增值税防伪税控开票子系统开具增值税专用发票。

第五节　增值税专用发票代开的规定

增值税小规模纳税人（以下简称小规模纳税人）需要开具专用发

票的，可向主管税务机关申请代开。

代开专用发票统一使用增值税防伪税控代开票系统开具。非防伪税控代开票系统开具的代开专用发票不得作为增值税进项税额抵扣凭证。

代开专用发票是指主管税务机关为所辖范围内的增值税纳税人代开专用发票，其他单位和个人不得代开。

增值税纳税人申请代开专用发票时，应填写《代开增值税专用发票缴纳税款申报单》（式样见附件，以下简称《申报单》），连同税务登记证副本，到主管税务机关税款征收岗位按专用发票上注明的税额全额申报缴纳税款，同时缴纳专用发票工本费。

代开发票岗位确认税款征收岗位传来的征税电子信息与《申报单》和税收完税凭证上的金额、税额相符后，按照《申报单》、完税凭证和专用发票一一对应，即“一单一证一票”原则，为增值税纳税人代开专用发票。

为增值税纳税人代开的专用发票应统一使用六联专用发票，第五联代开发票岗位留存，以备发票的扫描补录，第六联交税款征收岗位，用于代开发票税额与征收税款的定期核对，其他联次交增值税纳税人。

第六节　增值税专用发票的缴销

一、增值税专用发票的缴销

税务机关收缴增值税专用发票一般有以下四种情形：

1. 增值税一般纳税人变更或者注销税务登记时进行增值税专用发票的变更和缴销手续。

2. 一般纳税人注销税务登记，应将专用设备和结存未用的纸质专用发票送交主管税务机关。主管税务机关应缴销其专用发票，并按有关安全管理的要求处理专用设备。专用发票的缴销，是指主管税务机关在纸质专用发票监制章处按“V”字剪角作废，同时作废相应的专用发票数据电文。被缴销的纸质专用发票应退还纳税人。

3. 因增值税专用发票使用版本或发票管理制度的变更，用票单位

对作废的空白增值税专用发票，应向税务机关办理缴销手续，由税务机关收缴其作废的空白增值税专用发票。

4. 对伪造和非法携带、邮寄、运输或者存放空白增值税专用发票的，由税务机关收缴其增值税专用发票。

二、增值税专用发票的销毁

（一）增值税专用发票的销毁范围

税务机关对收缴回的增值税专用发票应按照规定，按期进行销毁。对缴销增值税专用发票的销毁范围包括：

1. 属于有印制质量问题增值税专用发票的销毁

（1）增值税专用发票印制质量问题的确认。

省以下各级税务机关发现增值税专用发票有印制质量问题后，应将有质量问题的增值税专用发票封存，并逐级上报到省级税务机关。

（2）省级税务机关与所承印增值税专用发票的企业联系，由印制企业负责进一步认证。

（3）经双方共同认证确有印制质量问题的增值税专用发票，应在双方共同监督下，由省级税务机关指定的企业负责销毁，并报印刷企业备案。

（4）如双方有不同意见，由国家税务总局与印刷企业共同协商后，另行处理。

2. 属于税务机关换版、改版以及超过税务机关法规的使用期限，应予作废的增值税专用发票的销毁。

（1）对换版后，尚未使用已作废的旧版增值税专用发票进行销毁。

（2）对不符合使用大面额版增值税专用发票的纳税人已领购的，尚未使用或整本未使用完的增值税专用发票进行销毁。

（3）对改版后，凡不符合改版要求的增值税专用发票进行销毁。

（4）对超过税务机关法规的使用期限，尚未使用或整本未使用完的增值税专用发票进行销毁。

（二）增值税专用发票销毁的方法

1. 对上述增值税专用发票销毁范围中，凡属于未使用的整本增值税专用发票，由省级税务机关统一组织进行销毁。

2. 对整本发票中未使用的部分，可采取剪角方法核销。即在“全国统一发票监制章”处，按“V”形剪角。

（三）增值税专用发票销毁的要求

1. 各级税务机关要建立健全销毁增值税专用发票的制度，要有专人负责，严防在增值税专用发票销毁过程中，发生被盗或丢失的事件。

2. 在增值税专用发票销毁过程中，必须对销毁的增值税专用发票实行双人管理制、经手责任制，做到数字准确无误、责任清楚。在待销毁的增值税专用发票运输过程中，要有专人押运，确保安全。

3. 增值税专用发票销毁工作结束后，省级税务机关要及时将销毁的情况上报国家税务总局。

第七节　增值税专用发票的保管

增值税一般纳税人增值税专用发票的保管，是对增值税专用发票从领购到缴销的全过程，以及购进货物或接受应税劳务取得的增值税专用发票进行安全管理。

增值税一般纳税人增值税专用发票保管的范围是：尚未填用的空白增值税专用发票；正在填用过程中的增值税专用发票；已经填用的增值税专用发票存根联；购进货物和接受应税劳务取得的增值税专用发票发票联、抵扣联。

按照发票运作状态，增值税一般纳税人增值税专用发票保管可分为动态保管和静态保管两种。动态保管指增值税一般纳税人领购增值税专用发票和缴销增值税专用发票存根联途中的保管，以及使用时出入专用库（柜）过程中的安全保管；静态保管是指增值税一般纳税人存放的各种增值税专用发票的安全保管。

一、税务机关对增值税专用发票的保管

（一）必须建立专门存储增值税专用发票的库房，库房应符合下列基本要求：

1. 库房设在税务机关或发售网点的建筑群体内，不得与其他单位、公共场所和居民住宅相连。库房底部不得有管道、暗沟等公用设施或不能控制的地下室；无法避开的，应采取必要的防护措施。

2. 库房出入口安装防盗安全门，窗户安装金属防护装置。

3. 库房内配备防潮、灭火装置，安装防爆灯，配备应急照明灯。

4. 库房安装防盗自动报警装置。守库室设置接受报警并与外界联络的通信设备。

（二）增值税专用发票发售地点的安全保管措施，应符合下列基本要求：

1. 发售地点的出入口安装防盗安全门，窗户安装金属防护装置。

2. 发售工作区与其他工作区隔离。

3. 发售地点操作室与领购者之间设置必要的坚固隔离防护设施。

4. 发售地点安装紧急报警装置，有条件的可与所在地公安机关实行报警联网。

5. 设置存储增值税专用发票的保险柜。

6. 配置增值税专用发票防伪鉴别器。

（三）各级税务机关应根据增值税专用发票安全保卫工作的需要设立保卫机构，配置专职保卫人员，将安全保管工作纳入职工的岗位责任制。增值税专用发票仓库的管理及保安工作，应符合下列基本要求：

1. 配备专职的守库人员，实行双人 24 小时值班制度。

2. 严格控制非库管人员进入库房，非库管人员一般不得进入库房，如因工作需要临时进入库房的，应经领导审批并严格执行登记制度。

3. 遇节、假日，仓库管理人员应对仓库存储情况进行清点检查。

（四）增值税专用发票的盘存

1. 各级税务机关对所属库存的增值税专用发票必须建立定期盘存制度。

2. 上级税务机关应对下级税务机关的增值税专用发票盘存情况组织不定期的检查。

3. 省级和地市级税务机关每季度末应对库存增值税专用发票进行一次盘存，同时每次盘存都应填写《增值税专用发票盘库报告表》。县级税务机关每个月应进行一次盘存，同时每次盘存必须填写《增值税专用发票盘库报告表》。

4. 根据工作需要，各级税务机关应不定期进行库存增值税专用发票盘存。

二、增值税一般纳税人对增值税专用发票的保管

对增值税一般纳税人保管增值税专用发票，总的要求是保证增值税专用发票的完整、安全，做到增值税专用发票无丢失、无被盗、无破损、无转借、无倒卖、无擅自销毁、无以假充真。要达到上述要求，增值税一般纳税人必须建立严格的增值税专用发票保管制度，包括出入库审核验收制度、台账报表制度、安全防护制度、定期盘存检查制度、岗位责任考核制度等。各级税务机关有责任帮助、监督、检查纳税人建立、落实这些制度，对存在的问题应当依法追究行政或刑事责任。这些制度归结起来是“三清、四专、五防、六不准”。

增值税专用发票保管中的“三清、四专、五防、六不准”，是我国发票管理工作者在多年增值税专用发票管理实践中总结出来的管理模式，对保证增值税专用发票在保管环节不出差错起到无可替代的作用。各级税务机关从事增值税专用发票管理的工作人员都应熟练掌握其内容，规范自身保管手续，确保本单位增值税专用发票保管万无一失。

（一）“三清”

1. 手续清

就是从增值税专用发票领购验收入库（柜）到出库（柜）使用以及向税务机关缴销各个环节的交接转移时，各环节之间手续要清楚。具体来说，增值税专用发票领购入库（柜）时要进行严格验收，包括本数、联次、序号都要核对和检查，并有专门的交接签收手续；出库

（柜）、填开时，要办理领用手续；向税务机关交（验）旧购新和清理缴销时，也要认真查实增值税专用发票使用情况和联次、存根数量，并有缴销手续。

2. 账目清

购领数量较多的纳税人，应当专门建立增值税专用发票保管账簿，设立总账、明细账、报表，真实、具体地反映增值税专用发票购、用、存、销等情况，要账目清楚，账实相符。各账目要及时逐笔记载清楚，每月进行一次盘存检查，始终保持账目的真实性、正确性。领购数量较少的纳税人，也应当建立增值税专用发票专门记载簿，真实、完整地填写增值税专用发票领、用、存情况。对购进货物和接受应税劳务取得的增值税专用发票，应首先验证其合法性和真实性，并按照国家税务机关的要求，在装订成册的同时用台账逐笔登记。

3. 责任清

这是在手续清、账目清的基础上提出来的一项基本要求。要通过严格的手续和一目了然的真实账簿，十分明确地反映出各增值税专用发票经手人的责任，使其在制度制约中，增强工作责任感，以免出现增值税专用发票手续上的混乱和程序上的漏洞，自觉认真地使用和保管好增值税专用发票。

（二）“四专”

1. 专人

就是指增值税专用发票具体工作要设专人管理，要有领导分管这方面工作，不能经常换人，也不能分工专人的事委托别人代办。确因工作需要变动人员，也应先移交，后变动。

2. 专库（柜）

就是要有专门存放增值税专用发票的设施，确保增值税专用发票安全。要建立专门库（柜）存放增值税专用发票，并分类、有序地存放。增值税专用发票出入库要有二人以上到场，严格办理各项手续。领购增值税专用发票数量较少的单位和个人应设置保险柜存放增值税专用发票。

3. 专账

领购增值税专用发票数量较多的单位和个人，要用专账反映增值税

专用发票静态、动态情况，且记账人和保管人原则上要分开，以便相互制约。

4. 专表

就是按照税务机关的统一要求，设置专门的增值税专用发票报表，以反映增值税专用发票领、用、存情况。用票单位应逐月向主管税务机关报送增值税专用发票报表，主管税务机关也应逐月向上级税务机关报送。用票单位对增值税专用发票领用存报表应视同财务会计报表进行管理，并随同纳税申报表和财务会计报表向税务机关报送，以作为各级税务机关登记增值税专用发票总账的依据。

（三）“五防”

1. 防火

就是要消灭各种火源，设置灭火设施，防止火灾发生。

2. 防盗

就是要时刻提高警惕，防止不法分子窃取增值税专用发票。库（柜）要稳固，库内配置防盗报警装置，有条件的还应与“110”联网，手续要严密，不让坏人有机可乘。

3. 防霉烂变质

就是要防雨、防潮、防止霉菌对增值税专用发票的侵蚀而造成霉烂毁损。

4. 防虫蛀鼠咬

就是要备有药物，防止蛀虫和老鼠等侵蚀损坏增值税专用发票。

5. 防丢失

就是防止在动态保管过程中责任不清、手续不全、麻痹大意而丢失增值税专用发票。

（四）“六不准”

1. 不准转借、转卖发票。
2. 不准跨规定的区域携带、邮寄、运输空白发票。
3. 不准出现账实不符的情况。
4. 不准擅自调账。

5. 不准擅自处理发票中出现的空白联和其他质量残缺的无效联。

6. 不准擅自销毁未满保管期（5 年）的发票存根联。

（五）未按规定保管增值税专用发票及专用设备情形

有下列情形之一的，为增值税条例所称未按规定保管增值税专用发票和专用设备：

1. 未设专人保管专用发票和专用设备；

2. 未按税务机关要求存放专用发票和专用设备；

3. 未将认证相符的专用发票抵扣联、《认证结果通知书》和《认证结果清单》装订成册；

4. 未经税务机关查验，擅自销毁专用发票基本联次。

三、增值税专用发票保管事故处理

（一）丢失、被盗增值税专用发票处理

一般纳税人丢失已开具专用发票的发票联和抵扣联，如果丢失前已认证相符的，购买方凭销售方提供的相应专用发票记账联复印件及销售方所在地主管税务机关出具的《丢失增值税专用发票已报税证明单》，经购买方主管税务机关审核同意后，可作为增值税进项税额的抵扣凭证；如果丢失前未认证的，购买方凭销售方提供的相应专用发票记账联复印件到主管税务机关进行认证，认证相符的凭该专用发票记账联复印件及销售方所在地主管税务机关出具的《丢失增值税专用发票已报税证明单》，经购买方主管税务机关审核同意后，可作为增值税进项税额的抵扣凭证。

一般纳税人丢失已开具专用发票的抵扣联，如果丢失前已认证相符的，可使用专用发票发票联复印件留存备查；如果丢失前未认证的，可使用专用发票发票联到主管税务机关认证，专用发票发票联复印件留存备查。

一般纳税人丢失已开具专用发票的发票联，可将专用发票抵扣联作为记账凭证，专用发票抵扣联复印件留存备查。

对于丢失、被盗等属于失控发票的增值税专用发票数据，由发票发售岗位人员在防伪税控税务端网络版发票发售子系统中登记采集。认证系统发现的“认证时失控发票”和“认证后失控发票”经检查确属失控发票的，不得作为增值税扣税凭证。

（二）增值税专用发票霉烂破损的处理

出现增值税专用发票霉烂破损问题，要及时向国家税务机关报告，认真清理核对毁损的残骸，弄清实际损坏的增值税专用发票次序号，并追查有关人员的责任。

（三）水、火灾害毁损增值税专用发票的处理

如遇不可抗拒的水、火灾害，使增值税专用发票毁损的，应当及时向国家税务机关报告，尽力清理残骸，并登报声明作废。

（四）发现假增值税专用发票的处理

如果纳税人在购进货物和接受应税劳务时，发现取得了伪造的增值税专用发票，要及时向国家税务机关报告，协助国家税务机关立案查处。

第 六 章

发票的检查[1]

发票检查，是国家赋予税务机关行使其职权，贯彻发票管理办法的一项经常性的业务工作，是实施发票管理的重要手段，是单位和个人正确执行发票管理规章制度的重要保障，是税务检查的一个重要组成部分。发票检查不仅是强化财务监督、严肃财经纪律、打击发票违法犯罪、维护正常税收秩序的有效手段，而且对反腐倡廉、净化社会风气等有着积极的影响，对维护财税法纪和市场经济秩序，促进国民经济健康发展具有十分重要的现实意义。各级税务机关要经常性地组织发票检查工作，并做到“查账必查票、查案必查票、查税必查票”。通过对发票的检查，及时发现问题，发现发票管理中的薄弱环节，预防各种发票违法行为的发生，保证发票管理办法的贯彻执行，达到发票管理的预期目的。

第一节　发票检查的意义及税务机关的检查范围

税务机关是统一的发票管理机关，负责发票制度的制定和组织实施，并对印制、领购、开具、取得、保管和缴销发票的单位和个人进行监督和管理，因此税务机关是发票检查的主体。发票检查的对象是使用

---

① 第六章至第八章由北京市地方税务局朱宁编写。

发票的当事各方。

一、发票检查的意义

（一）促进单位和个人依法核算经营成果

单位和个人的经济活动和财务收支业务，必须开具或取得合法的发票。税务机关通过发票检查，可以随时发现发票印制、领购、开具、取得、保管和缴销方面存在的问题，防止弄虚作假乱摊成本，挤占国家财政收入，制止偷逃税款等违法行为，促使单位和个人按照发票及税收财务会计法规如实核算经营成果，并依法缴纳税款。

（二）监督单位及个人的经济活动，严肃财经纪律

任何单位和个人在经营活动中都要认真执行国家财政、税收法规，而发票又是反映经济业务的原始凭证。因而发票的真实与否关系到单位和个人是否认真执行国家财经纪律。通过对发票诸环节的监督检查，可以严肃财经纪律，维护经济秩序，促进单位和个人依法进行经济活动。

（三）打击非法经营活动，保护合法经营

发票是一切经济活动具体内容的最原始凭证，是进行会计核算最基本的依据，是确保财务收支真实性和合法性的有力保证，在整个社会经济活动中发挥着非常重要的作用。目前，由于我国社会主义市场经济体系尚不完善，法制建设还不够健全，一些不法分子就利用发票的这种特殊作用，大肆虚开、代开、涂改、伪造变造、非法携带、邮寄、运输空白发票和私自印制、倒买倒卖、出售假发票等，严重扰乱了社会主义市场经济秩序。税务机关开展发票检查，是制止和打击发票违法行为的重要手段。通过发票检查，及时查处发票违法行为，就可以震慑违法犯罪分子，打击各种涉票违法犯罪活动，以公平税负，保护合法经营，维护社会主义市场经济秩序。

（四）不断提高发票管理水平

在发票检查过程中，税务机关通过认真分析发票管理中存在的问题

及原因，及时制定有效的措施，不断完善发票管理办法，提高发票管理水平。税务机关对发票的印制、领购、开具、取得、保管、缴销等诸环节执行发票管理规定的情况实施检查，既可以发现发票管理中存在的问题，分析产生的原因，研究发票违法行为的规律，以便及时完善发票管理办法，又可以发现征管薄弱环节，以便及时改进征管措施，严格各项管理制度，提高税收管理水平。

（五）查处偷、逃税款行为，堵塞税收管理漏洞

发票是会计核算的原始凭证，是财务收支的法定凭证，反映纳税单位和个人收支情况，从近几年税收、财务、物价的检查结果来看，由于发票的特殊作用，一些不法分子利用发票进行作弊，大肆偷、逃、骗税，已成为当前偷、逃、骗税的重要手段。通过发票检查工作，能及时发现纳税人偷、逃税款的疑点，制止和揭露涉票的违法行为，及时、准确地打击偷、逃、骗税行为，堵塞税收管理漏洞，防止国家税收的流失。

二、税务机关进行发票检查的范围

发票检查是一种依法职权行为，依据发票检查权而进行，不经法规授权而进行的检查行为，属于违法行为，不具有法律约束力，为此，《发票管理办法》对税务机关进行发票检查时可以使用的职权进行了规定。

（一）税务机关发票检查的职权

1. 税务机关可以对发票管理活动的全过程进行监督检查

发票管理活动可分为发票的印制、领购、填开、取得、保管等几个主要环节，《发票管理办法》第三十条明确规定了税务机关在发票管理中有权进行下列检查：检查印制、领购、开具、取得、保管和缴销发票的情况；调出发票查检；查阅、复制与发票有关的凭证、资料；向当事各方询问与发票有关的问题和情况；在查处发票案件时，对与案件有关的情况和资料，可以记录、录音、录像、照相和复制。税务机关可以对发票管理这几个环节的情况进行监督检查。税务机关对发票管理活动实施检查时，主要应抓住以下几个方面的检查：

（1）检查发票的印制情况

一是检查印制发票的单位是否按规定印制发票，有无多印、私印等情况；二是检查发票的成品是否专库存储、是否由专人管理发票防伪专用品和发票监制章；三是检查是否按规定建立健全发票印制管理制度。

（2）检查发票的领购情况

一是检查发票的领购是否按规定发放；二是检查领购发票是否手续齐全，有无不按规定领购的情况；三是检查发票领购簿的填写项目是否齐全，税务机关内部领购台账登记是否准确；四是检查收取发票保证金的范围、标准是否恰当。

（3）检查发票的开具情况

一是有无应开具而未开具发票的情况；二是全部联次是否一次填开，有无大头小尾；三是填写项目是否齐全，有无漏项；四是是否虚拟业务活动内容，有无开具票物不符的发票；五是是否用其他收据代替发票。

（4）检查发票的取得情况

一是有无应取得而未取得发票的情况；二是取得发票的途径是否合法；三是取得的发票是否符合规定。

（5）检查发票的保管情况

一是是否专库、专柜妥善保管；二是是否按规定的时限保管，有无擅自核销现象；三是保管制度是否健全，措施是否有效；四是账物是否相符。

（6）检查发票的缴销情况

一是检查使用发票的单位和个人因发生转业、改组、分设、合并、联营、迁移、歇业、停业、破产以及改变隶属税务机关时，是否在税务机关规定的期限内向原领购或批准印制发票的税务机关办理发票缴销、更换手续，有无隐瞒不报、私自留存等问题。二是因发票办法变动发票改版换版，或者发现次版发票，发票丢失或被盗，发票超过规定使用的期限或保管的发票存根联法定保存期限届满，发票发生霉变、水浸、鼠咬、火烧等问题，纳税人被取消增值税一般纳税人资格等情况时，是否按照规定向税务机关办理发票缴销，有无隐瞒不报、少报、有意留用作废发票的情况。三是检查回收的存根联保存是否完整得当，是否按照规

定的期限保存，到期销毁手续是否完备，有无擅自销毁遗失现象。

2. 税务机关可以采取“调出查验”的方法进行发票检查

发票是会计核算的原始凭证，它是记录和反映经济业务的重要史料和证据。作为会计凭证的发票，按照国家规定，应当建立档案，妥善保管，1988 年财政部、国家档案局在联合下发《会计档案管理办法》中强调：各单位保存的会计档案不得借出，如有特殊需要，经本单位负责人批准，可以提供查阅或者复制。这样的规定，给税务机关进行发票检查带来了难以克服的困难。因为发票在分联一次复写填开后，即分联使用，发票的存根联、记账联与发票联往往随着商品交易活动分流到不同地区。要发现某一联发票填写是否真实，有无虚填经营业务，是否大头小尾均须将原发票各联放在一起进行对照，采取还原的方法才能发现问题。因此，进行发票检查时，对疑问较大的发票，就需要将已填用的发票调出进行查验。需要调出查验的发票不仅包括已填用的发票，而且还包括空白发票，在检查中对疑点多、问题较大的空白发票也需要调出进行查验，通过税务机关的相关鉴定，鉴别其真伪。

为了适应上述发票检查的特殊需要，《发票管理办法》第三十二条明确规定：“税务机关需要将已开具的发票调出查验时，应当向被查验的单位和个人开具发票换票证。发票换票证与所调出查验的发票有同等的效力，被调出查验发票的单位和个人不得拒绝接受。税务机关需要将空白发票调出查验时，应当开具收据；经查无问题的，应当及时返还。”《发票管理办法实施细则》第三十二条规定：“发票换票证仅限于在本县（市）范围内使用，需要调出外县（市）的发票查验时，应当提请该县（市）税务机关调取发票。”这解决了发票检查与其他规章、规定的矛盾，解决了用票单位和个人使用发票和发票检查的矛盾，保证了发票检查的顺利进行。

为了防止“发票换票证”在使用过程中的种种弊端，保护当事人的合法权益，发挥异地税务机关之间互相监督制约的作用，“发票换票证”仅限于在本县（市）的范围内使用，需要调出外县（市）的发票查验时，应使用当地的“发票换票证”。

税务机关调出原发票后，与发票的其他联次予以核对，检查其各联填开的内容、金额是否一致，有无虚拟、虚填、大头小尾等行为，经查

有问题的，原发票将作为发票违法案件的原始证据进行整理归档。税务机关调出空白发票后，主要检查其是否属于假发票，取得发票的途径是否合法，有无倒卖、转借、盗取等违法行为，经查无问题的，应当及时发还。

“发票换票证”是特种发票，与所调换的原发票具有同等效力，用票单位和个人，可以凭“发票换票证”记账核算，不影响其生产经营活动的正常进行。因此，被调出查验发票的单位和个人不得拒绝接受。

（二）发票检查的对象、范围及方法

1. 发票检查的对象

发票检查的对象是根据发票管理活动的特点决定的。涉及发票的任何一种行为，均存在各方当事人，如开具和取得、倒买和倒卖、转借和借用等行为。要检查发票开具方存在的问题，必然涉及发票取得方，因此，发票检查的对象涉及发票的当事各方。

2. 发票检查的范围

发票检查的范围与纳税检查的范围不同，纳税检查的范围是与纳税事项有关的资料、凭证和情况，而发票检查的范围是与发票有关的资料、凭证、问题和情况。在这里特别强调了与发票有关的问题，这既是对发票检查范围的确定，也是对税务机关行使发票检查职权的约束。

3. 发票检查的方法

查阅、复制与发票有关的凭证、资料；向当事方询问与发票有关的问题和情况，是税务机关在进行发票检查过程中经常采用的方法，《发票管理办法》第三十条对此特别规定，税务机关在发票管理中有权进行下列检查：查阅、复制与发票有关的凭证、资料；向当事各方询问与发票有关的问题和情况。发票管理办法的规定不仅是对上述检查方法的肯定，更重要的是授权，这使税务机关在进行发票检查要求发票当事各方提供有关资料、凭证和要求用票单位和个人回答相关询问时有了法律依据。

税务机关根据查阅与发票有关的凭证、资料，已经掌握的线索或收集到的检举揭发材料，有时需要对当事各方进行询问，以多方面验证事情的真伪，从而发现和证实问题。为了保证发票检查工作的顺利开展，

办法赋予税务机关询问权。该规定有三层意思：一是赋予税务机关一项重要的执法权力，即有权向用票人调查与发票使用有关情况，这是对税务机关行使外部调查权力的法律保证；二是为有关用票人设定了一项义务，即与税务机关依法进行发票检查有密切联系的用票人，应当支持、协助税务机关开展工作，就税务机关的询问如实提供情况；三是特别强调了询问的范围限于与发票有关的问题，这既是对发票检查范围的确定，也是对税务机关行使发票检查职权的约束。

关于询问权，要注意两点：一是询问与讯问的区别。在法律上这两个术语是不同的。讯问是司法机关在侦查和审判工作中的一种专门方法，通常又称审讯，它是指司法机关对犯罪嫌疑人或被告人的正面审查和提问，目的是要其交代自己的罪行或作无罪的辩解。而询问则不仅仅是司法机关的取证方法，行政机关如税务机关、海关也常常使用这种方法开展案件查处工作。二是行使询问权的方法。发票管理办法对此没有明确规定，但税收征管法对询问作了严格限制。税务机关和发票检查人员只能向印制、使用发票的单位和个人询问与发票有关的问题和情况，主要在其单位或者在其住所进行，但必须出示税务检查证。在必要的时候也可以通知印制、使用发票的单位和个人到税务机关来接受询问。询问印制、使用发票的单位和个人时应告知其应提供真实情况和有意提供虚假情况的法律责任。税务人员在询问中必须做好笔录，并交由被询问人核对，如有记录错误，可以让其补充或改正，必要时还要由当事人、证人写出书面材料。经核对无误后，应让他签名盖章，笔录人也应签名盖章。同时，询问时要有的放矢，事前要明确所要询问的问题。

（三）查处发票案件调查取证的手段

发票检查是对用票人是否真正履行发票管理义务的检查，查阅、复制与发票有关的凭证、资料，是税务机关在发票检查过程中经常采用的方法，用票人是否真正履行义务最主要的是看其与发票有关的各种凭证、资料等是否真实、准确、可靠。查处发票案件时，为了确保证据的真实、准确，充分保护有关当事人的合法权益，有必要采取记录、录音、录像和复制等手段调查取证，但采取上述手段是否合法，关系到税务机关是否依法行政的问题，发票管理办法就税务机关查阅、复制与发

票有关的凭证、资料作出专门规定，不仅是对上述检查方法的肯定，更重要的是授予税务机关此项权力，这使税务机关在进行发票检查，向当事各方查阅、复制有关资料、凭证时有了法律依据，有助于税务机关更好地开展发票管理工作，充分发挥该方法在发票管理和税收征管中的重要作用。

因此，《发票管理办法》第三十条规定，税务机关在发票管理中有权进行下列检查：在查处发票案件时，对与案件有关的情况和资料，可以记录、录音、录像、照相和复制。对此项权利予以授权的同时又特别强调，上述手段不是对所有发票检查的对象都适用，而只适用于对发票违法案件的调查。

随着我国加入 WTO 以后经济全球化的深入发展，货物的跨国流动必然会进一步加强，为有效扼制外商投资企业通过虚假的发票或凭证，利用转让定价等避税手段逃避税务，税务机关审核从境外取得的与纳税有关的发票或凭证是否合法，能否作为记账依据是非常必要的。目前，除少数国家和地区外，世界上绝大多数国家对发票都没有进行统一的管理，因此，通过政府合作或有关当局协助审查上述发票或凭证的合法性不具备条件。税务机关自己对上述发票或凭证不可能，也无法全部到境外调查核实，因此，唯一现实的办法是采取认证的方式，即税务机关在纳税审查时，对有疑义的发票或凭证，可以要求外商投资企业提供境外公证机构或者注册会计师的确认证明，经税务机关审核认可后，方可作为记账核算的凭证。

税务机关在依法履行发票检查的职权同时，还应当履行以下职责：

1. 税务机关派出的人员进行发票检查时，应当出示税务检查证和税务检查通知书，并有责任为被检查人保密；未出示税务检查证和税务检查通知书的，被检查人有权拒绝检查。

税务检查证是税务人员进行发票检查的法定证明。持有税务检查证件的，就意味着该税务人员是税务机关经过法定程序派出的；没有税务检查证的，印制、使用发票的单位和个人及其他当事人有权拒绝接受检查。税务人员在实施发票检查工作时，出示税务检查证，既可以证明其身份，又可以防止少数不法分子冒充税务干部刁难、勒索有关当事人，同时，防止税务人员非经法定程序随意进行发票检查。对于维护税务机

关的威信，切实保障有关当事人的合法权益具有重要的作用。需要特别说明的是，执行发票检查职务的税务人员仅凭身着的税务制服而未出示税务检查证的，是不能充分说明其是依法履行发票检查职务的，更重要的是不符合本条的规定。

2. 将开具的发票调出查验时，应当向被查单位和个人开具发票换票证。需要将空白发票调出查验的，应当开付收据；经查无问题的，应及时退回相关发票。

三、被查单位和个人应履行的义务

税务机关进行发票检查时，被查单位和个人以及有关单位必须履行以下义务：

（一）必须接受税务机关依法进行的发票检查

这是与税务机关的检查权力相对应的。这项义务主要是一种不作为义务。只要印制、使用发票的单位和个人不作出法律规范所禁止的行为，在税务机关进行发票检查时，不进行阻挠、干扰，就算履行了这项义务。这里所说的“依法”，是指税务机关应当按照法律、行政法规和规章的规定，依照法定的程序进行检查。所谓依法进行的检查，至少有两个基本特征：第一是在法律规定权限范围内的检查，第二是在检查程序上是合法的。对违反法律、法规、规章的规定或超出法律、法规、规章规定范围的检查，比如在检查过程中税务人员有搜查印制、使用发票的单位和个人的身体、住宅或以检查为由擅自使用强制执行措施等违法越权行为时，印制、使用发票的单位和个人有权拒绝。

（二）必须如实反映情况，不得拒绝、隐瞒

这是法律规定的一项作为义务，要求印制、使用发票的单位和个人在税务机关进行发票检查时积极配合。这项义务与税务机关在检查中的询问权相对应。在发票检查中发票检查人员经常要向印制、使用发票的单位和个人询问与发票有关的问题和情况。用票人对有关问题必须如实反映。所谓如实反映，就是反映其生产经营活动及其记录过程中的发票

印制、领购、开具、取得、保管和缴销的情形，要客观、准确，不得隐瞒或随意编造，欺骗发票检查人员。

（三）必须如实提供有关资料，不得拒绝、隐瞒

这是对印制、使用发票的单位和个人在接受发票检查过程中规定的一项作为义务。发票印制、领购、开具、取得、保管和缴销的情况，往往通过账簿、资料等形态反映出来。印制、使用发票的单位和个人在接受税务机关的检查时，提供的资料是否真实、准确，直接影响到发票检查的结果，影响国家的税收收入及印制、使用发票的单位和个人本身的利益。因而，用票人必须如实提供，不得提供虚假资料。任何拒绝提供有关资料或者提供虚假资料的行为，都是一种违反发票管理的违法行为，对这种行为税务机关可以依照有关法律、行政法规的规定给予处罚。

（四）境外发票需提供税务机关认可的证明

境外发票需提供境外公证机构或者注册会计师的确认证明，经税务机关审核认可后，方可作为记账核算的凭证。

（五）如实填写发票情况核对卡

收执发票或保管发票存根联的单位，应如实填写税务机关发出的发票情况核对卡，并按期报回。

第二节　发票检查的内容及形式

一、发票检查的内容

（一）发票印制环节检查

《发票管理办法》第三十一条规定：“印制、使用发票的单位和个人，必须接受税务机关依法检查，如实反映情况，提供有关资料，不得拒绝、隐瞒。”检查发票的印制，是对印制企业印制发票的式样、联次、

排版、上机、数量、装订整个印刷过程的检查。主要是检查审批手续，印制、保管措施和数量、式样等情况；通过对发票印制情况进行检查，就能及时掌握发票印制情况，打击非法印制、出售发票的行为。

（二）发票领购环节的检查

检查发票的领购，就是对发票发售和领购过程中的情况进行的检查。检查的内容主要是：领购发票的单位和个人办理领购发票的条件及程序是否合法，手续是否完备、真实；领购发票的登记与库存发票是否一致，有无差错，是否存在私售、倒买倒卖和转借发票。通过检查，规范发票领购程序，减少发票的流失。

（三）发票开具环节的检查

检查发票的开具，主要检查发票是否按规定的时限、顺序、逐栏、全部联次一次性如实填开。包括是否按规定开具发票；开具后的存根联是否按照顺序号装订成册；发票的使用区域是否符合规定和发票的真伪等。通过对发票开具的检查，促使发票开具内容完整准确，做到依法用票。

（四）发票取得的检查

检查发票的取得，是指对取得发票的单位和个人在经济业务活动中，接受外单位和个人开具的发票的检查。检查发票的取得，主要是检查入账发票的真实性，是否按规定向收款方取得发票；是否有“白条入账”和作废发票及其他非法票据入账等。通过对发票取得的检查可以掌握纳税人发票取得的情况，从另一方面促使依法用票和依法纳税。

（五）发票保管环节的检查

检查发票的保管，是指对印制、使用发票的单位和个人已开、未开、库存的发票及存根的保管情况的检查。检查的主要内容有：是否按规定保管发票；是否建立了专用发票管理制度；是否建立了发票存放和保管制度；是否设置了发票领购登记簿；是否向税务机关报告发票使用情况；是否按规定的期限保管发票存根联和发票登记簿等。对已开、未

开发票要与库存数量及发票领购簿的数量进行核对，防止被盗、遗失、虫蛀、鼠咬、潮湿、损毁等问题的发生。通过检查发票的保管，建立健全保管发票的责任制度，确保发票保管完好无损。

（六）发票缴销环节的检查

检查发票的缴销，是指对用票单位和个人因经营活动发生变化或到期的发票存根联按规定要求申请办理缴销过程的检查。包括三个方面的内容：一是开具发票的单位和个人因改组、合并、停业、分设等原因办理变更或注销税务登记时，审查库存发票是否如数向税务机关缴销；二是因发票换版、旧版发票停止使用后，用票单位和个人是否将旧版发票如数申报缴销；三是对纳税单位和个人经税务机关认可后保存的发票存根联和开具发票登记簿，规定的期限终止后，销毁的手段是否完备，有无擅自销毁或遗失现象。

二、发票检查形式

（一）日常检查

日常检查是指担负征收管理任务的基层税务机关，在日常税收征收管理过程中，对用票单位和个人使用发票的情况所进行的经常性、及时性的检查和监督。日常检查有如下特点：

1. 从事检查的机关是直接担负税收征管任务的基层税务机关；
2. 检查对象的确定是在日常征管过程按照既定的选案标准筛选；
3. 检查的内容和范围是不确定的，随时发现问题，随时检查处理；
4. 在检查时间上是对纳税人当期的使用发票情况进行的检查；
5. 税务检查的目的是防微杜渐，及时发现并纠正问题，促使用票单位和个人依法使用发票。

日常检查是税务人员工作的基本内容之一，税务人员在日常工作中，要经常对发票使用情况进行检查，实行查管结合，以查促管，不断提高发票管理水平。

（二）专项检查

专项检查是由县以上税务机关有计划安排并且统一组织的，在所辖范围内实施的分行业、分类型的有针对性的发票检查。专项检查有以下特点：

1. 从事检查的机关既可以是基层税务机关又可以是其他税务机关；

2. 检查对象是有计划安排的，具有很强的针对性并且检查次数一年不超过两次；

3. 检查的内容、时间和检查所属时间是事先规定的，检查时间相对集中，检查所属时间通常是用票单位和个人以前年度的发票使用、保管情况；

4. 检查的目的是为了解决某一行业、某个方面带普遍性的问题，堵塞发票管理漏洞，并提供税务稽查案源。

（三）税务稽查

税务稽查是指专门的税务稽查机构对用票单位和个人涉嫌发票等违法行为所进行的执法性的检查。它有以下特点：

1. 实施税务稽查的执法主体是县以上的各级税务稽查机关；

2. 稽查的对象是通过计算机或人工选案、公民举报、其他部门转办、领导交办或日常检查、专项检查中发现的有涉票违法行为嫌疑的用票单位和个人；

3. 稽查的内容范围是全面的，既有广度，又要求深度；

4. 稽查的目的是依法治税，规范税款缴纳行为，严厉打击涉票的违法行为，确保国家税收及时足额入库，提高发票管理质量。

三、境外取得发票的检查处理

《发票管理办法》第三十三条规定：“单位和个人从中国境外取得的与纳税有关的发票或者凭证，税务机关在纳税审查时有疑义的，可以要求其提供境外公证机构或者注册会计师的确认证明，经税务机关审核认可后，方可作为记账核算的凭证。”税务机关在发票检查和税务检查

中认为单位和个人从中国境外取得的发票或者凭证有疑义的，单位和个人可以凭借从注册会计师取得的证明或者境外公证机构出具的合法有效的证明，经税务机关审核认可后，才能作为会计核算的有效原始凭证。

发票作为交易凭证，在各国商业活动中普遍存在，但各国税务机关根据本国税制和征收管理方式、特点，对发票进行管理方式各不相同。我国是一个“以票控税”的国家，发票在我国经济生活中十分重要。而很多西方国家是不使用发票或者发票管理制度并不统一，那么从境外取得的收据凭证怎么处理？如何确保纳税人从中国境外取得与生产经营有关的发票或凭证作为入账凭证，是真实、有效、合法的。本条规定税务机关可以要求用票人提供境外公证机构或者注册会计师的确认证明，经税务机关审核认可后作为记账核算的凭证。

1. 各国的发票管理制度区别较大

各国的税制、结算方式、财务制度、信息化水平以及社会信用体系各不相同，决定了各国的发票管理制度存在较大的区别：一是税收体系以所得税为主的国家并不重视发票的管理，而税收体系以流转税为主的国家对发票的管理较为严格。二是欧盟等西方发达国家的信息化水平高，消费者习惯电子支付方式，同时社会公共部门信息共享程度高，税务机关可以通过金融系统掌握企业经营动态，发票用以体现经营活动的重要性不大，更多是作为税款抵扣凭证和商业交易凭证使用，税务机关对其管理较松。三是从消费者的角度来说，发票仅仅是交易凭证，如果交易是一次性的、小额的、不可抵扣税款的，消费者往往不需要发票。此外，国外很多国家采取财务包干制度，减弱消费者对发票的需求，发票作为交易凭证的基本功能也相应弱化，税务机关的管理相对更加宽松。四是发票管理与信息化水平密切相关。发票管理与信息化的联系更多体现在管理手段上，有些国家的税务机关能够时时在线掌握每笔交易情况时，税务机关管理的数据来源主要依靠纳税人进行交易时存在银行的信息，而不是发票记录的纸质信息，纸质发票则完全成为交易凭证，甚至作为凭证都不再需要，它的功能已经完全被电子信息所取代，税务机关对纸质发票的管理相对弱化。

我国的发票管理模式必然要与中国的经济运行环境相适应。一方面，我国的企业、消费者进行交易大多是现金支付，现行的财务报销制

度是据实结算制，无论行政单位还是公司企业，大部分根据消费发票来核算开支，列支成本，这就使大量交易必须使用发票。另一方面，我国社会信用体系尚未建立，银行卡使用还不普及，商品流通现金交易普遍，税务机关在无法掌握纳税人资金流、物流的情况下，不得不借助直接监督控制发票印制、领购、开具、缴销等环节为手段对纳税人经营收入进行监控，以达到控制税源的目的。而犯罪分子也正是利用税务机关不能掌握和核实纳税人票流、资金流、物流的实际情况，通过制售、虚开发票，牟取暴利。因此，我国在现阶段进一步强化发票管理工作是非常必要的，对于境外取得的与纳税有关的发票或者凭证，也需要设置严格的认证程序。

2. 我国通过认证的方式确认境外发票或凭证的真实、准确、可靠

随着经济全球化和我国加入世界贸易组织，货物的跨国流动必然会进一步加强，为有效制止外商投资用票人通过提供的虚假的发票或凭证，利用转让定价等避税手段逃避税收，税务机关审核从境外取得的与纳税有关的发票或凭证是否合法，能否作为记账依据是非常必要的。如上所述，世界各国对于发票管理的模式区别很大，且绝大多数国家对发票的管理并不统一，无法通过政府合作或有关当局协助审查上述发票或凭证的合法性。税务机关自己对上述发票或凭证不可能、也无法全部到境外调查核实。因此，唯一现实的办法是采取认证的方式，即税务机关在纳税审查时，对有疑问的发票或凭证，可以要求外商投资方用票人提供境外公证机构或者注册会计师的确认证明，经税务机关审核认可后，方可作为记账核算的凭证。

需要说明的是，单位和个人从境外取得的与纳税有关的发票或凭证，是可以作为合法的支出凭证和记账凭证的，但不能直接将境外发票或凭证作为应纳税额的依据，税务机关在纳税审查时有疑义的，可以要求该单位和个人提供境外公证机构或者注册会计师的确认证明。

四、发票真伪的查询

《发票管理办法》第二十四条规定：“税务机关应当提供查询发票真伪的便捷渠道。”《发票管理办法实施细则》第三十三条规定：“用票

单位和个人有权申请税务机关对发票的真伪进行鉴别，收到申请的税务机关应当受理并负责鉴别发票的真伪：鉴别有困难的，可以提请发票监制税务机关协助鉴别。在伪造、变造现场以及买卖地、存放地查获的发票，由当地税务机关鉴别。”以上规定都指明发票的真伪由税务机关进行鉴定，税务机关利用系统内的数据资源，对纳税人提出需要进行鉴定的发票进行真伪鉴定，并将鉴定结果告知纳税人。税务机关通过手工方式及系统自动比对方式，对发票外观的防伪特征及系统中发票发售信息、验旧信息对发票进行比对鉴定，经鉴定发票为真发票的，向申请人出具通知书；经鉴定发票为假发票的，鉴定部门应在原发票上加盖“经鉴定，此票是假票”字样的印章。暂扣此发票，发函通告开票方税务机关，并出具鉴定通知书。对税务稽查、公、检、法等部门在查案时查扣发票提交发票真伪鉴定的，经鉴定是假票的在原件上加盖假票的印章后，发还此票。

第三节　发票检查的方法

税务人员在实施发票检查时，可以根据需要和法定程序采取调账检查、函查、调验检查等多种方式。发票的检查方法主要有以下几方面：

一、调账检查

调账检查是税务机关依法将账簿、记账凭证、报表和发票等有关资料调回税务机关接受检查的一种方式。

实施调账检查时，应由县以上税务局（分局）局长签发调取账簿资料通知书，将账簿、凭证、发票等有关资料，按规定时间送交税务机关，税务机关开付调取账簿、资料清单，并在 3 个月内完整退还。采用这种方式可以节约时间、避免干扰，减轻用票单位和个人负担，工作主动性较强，避免相关资料的涂改、毁损，确保检查质量。调账检查与用票单位和个人生产经营关系密切，处理不好会影响用票单位和个人正常经营活动的开展，因此，使用这种方法要特别慎重，在时间上、手续上都要高度重视。

二、实地检查

实地检查是税务机关在实施发票检查时，深入用票单位和个人生产、经营场地，全面开展税务检查的一种检查方式。

实地检查是发票检查的主要方式，它主要包括账务检查、外部调查、信函传递检查、计算机交叉稽核检查等检查方式。

（一）账务检查

账务检查就是税务机关依据国家税收法律、法规和财务会计制度的规定，到纳税人业务场所对账簿、记账凭证、报表、发票等有关资料进行检查。发票检查是一项政策性、专业性和技术性比较强的工作。在检查过程中，可根据检查的内容、范围、要求以及被查单位或个人生产经营特点等因素，因地制宜、灵活地采用适宜的查账方法。发票检查的方法很多，可以采用全查法、抽查法、顺查法、逆查法等。

（二）外部调查

外部调查是指税务机关在税务检查中，为核实发票相关情况，取得有关证明材料和证据，对当事人、其他知情人以及有关部门进行的调查活动。如向工商行政机关了解营业证照办理情况；向交通、邮政部门及其分支机构了解应税商品、货物的存放、托运、邮寄情况；向银行或其他金融机构了解存款、资金的往来情况等。

由于发票涉及面广、用票量较大，税务机关在检查中不可能将所有可疑的发票（存根）都一一核对。征管法和发票管理办法明确规定，税务机关依法进行检查时，有权向有关单位和个人调查用票人和其他当事人与发票使用有关的情况，有关单位和个人有义务向税务机关如实提供有关资料及证明材料。这是对税务机关行使外部调查权力的法律保证。为了发动社会力量管好用好发票，税务机关在发票检查中，对持有发票或者发票存根联的单位采取的一种检查方式，通过《发票填写情况核对卡》就基本解决了这一难题。《发票管理办法》第三十四条规定："税务机关在发票检查中需要核对发票存根联与发票联填写情况时，可

以向持有发票或者发票存根联的单位发出发票填写情况核对卡，有关单位应当如实填写，按期报回。”它包含两层意思：一是赋予了税务机关一项重要的执法权力，即有权向有关单位和个人调查用票人和其他当事人与发票使用有关情况；二是为相关单位和个人设定了一项义务，即与税务机关依法进行税务检查有密切联系的单位和个人，应当支持、协助税务机关开展工作，向税务机关如实反映被检查人的情况，填写情况核对卡，提供相关资料及证明材料，按时报回。税务机关在发票检查中核对发票存根联与发票联填写情况时，向收执发票联或保管发票存根联的单位发出的一种书面文件即《发票填写情况核对卡》。收执发票联或保管发票存根联的单位，接到税务机关发来的《发票填写情况核对卡》后，应填写有关情况报回。《发票填写情况核对卡》的式样由国家税务总局确定，核对卡的联次统一为三联，即第一联为存根联，发送单位留存；第二联为回执联，核查单位核查后寄回发送单位；第三联为核查留存联，核查单位留存。其内容主要包括需要核对的发票（存根）名称、编号、单位、发票专用章、品名、大小写金额等。核对卡中的“核查内容”栏由发送单位填写，将要核查发票的各项内容填写在每一行的各栏中；发票名称可简写，其他内容应完整、准确填写，以便核查方查对；核对卡中的“其他问题及核查结果”栏，由发送单位填写需要核查的其他问题；以上二项内容由发送单位一式三联填写并加盖公章，第二、第三联发送核查单位；经手人、电话、邮政编码、地址应详细填写，以便核查单位寄送核查结果和取得联系。核查单位将核查结果填写在第二、第三联的“核查结果”栏和“其他问题及核查结果”栏中，并加盖公章，经手人签字，将第二联寄回发送单位，第三联留存备查。在具体填写核对卡时，要写明重点核实项目，字迹清楚。

（三）信函传递检查法

税务机关在对本辖区纳税人实施检查后，认为需要委托管辖区外税务机关协助调查的，应由委托人检查单位向受托方税务机关发出协查函，注明委托调查的事由及要求。协查函一式两份，一份由发函单位留存备案，一份寄往受托方税务机关。受托方税务机关接到协查函后，应按照委托方税务机关的要求及时予以调查并回复调查结果。采用函查方

式简便易行，但手段落后。一是传递时间长，工作效率低；二是信函往来容易丢失，影响正常检查；三是不便监督管理，回函率低，容易相互推诿。

（四）计算机交叉稽核检查法

利用计算机网络对增值税专用发票和税务稽查案件进行异地协查，是目前国家税务总局在系统内全面推行的一项重要工作。特别是国家税务总局为加强增值税专用发票的管理，在全国推行了“金税工程”，着力建立“一个网络、四个子系统”。其中协查子系统是其中的重要组成部分，是税务稽查工作实现信息化、现代化管理的重要标志和手段。

1. 协查信息系统的管理

协查信息管理系统通过系统网络将总局稽查局、省局稽查局、市（州）局稽查局、县（区）局稽查局四级协查信息统一监控管理，实现上级对下级协查工作的监控。

2. 协查信息系统的运行内容

协查系统运行的协查信息包括委托发出信息、组织协查信息、受托回复信息、统计监控信息、催办信息。这些信息的运行均由各级稽查局负责。

3. 协查信息系统的运行程序

（1）收集委托协查信息

①接收认证系统发现的需要协查的专用发票信息；②提取稽核系统比对有问题的专用发票信息；③录入稽查案件中需要异地协查的信息；④接收征管单位提供的需要协查的其他信息。

（2）委托协查发出

①根据协查信息，拟定协查对象和协查内容，报领导审批；②对领导审批同意的委托协查信息，登记委托协查台账、制作协查函或通知单；③对需要同级协查的，向受托单位发出协查信息；需要请求上级组织协查的，报上级税务机关审批。

（3）受托协查回复

①受托方对异地传来的协查信息进行登记，并及时提交领导审批；②根据领导审批意见，打印相关文书移交检查单位进行检查；③根据检

查单位提供的协查结果，录入受托回复的信息，报领导审批；④领导审批同意后，向委托方回复协查结果。

（4）协查信息监控

协查信息监控是上级对下级协查工作的监督和管理。协查信息监控的内容包括：委托协查信息的统计监控，受托回复协查信息的统计监控，协查成果的统计监控。①委托协查信息的统计监控。主要是对委托方专用发票委托协查准确率进行统计监控，并据此进行委托协查效率分析。②受托回复协查信息的统计监控。主要是对受托方专用发票受托回复率进行统计监控，并据此进行受托协查效率分析。③各级协查成果的统计监控。主要内容包括：委托协查专用发票数量、委托协查回复率、委托协查专用发票准确率、委托方没收非法所得入库率、受托协查专用发票数量、受托协查回复率、受托协查专用发票准确率、受托方没收非法所得入库率。

协查信息监控的单位为市、州以上稽查局。跨县（市）协查的由市、州税务稽查局监控，跨地市协查的由省稽查局监控，跨省协查的由总局稽查局监控。

三、发票专项检查工作

为加强对打击发票违法犯罪活动工作的组织领导，2008 年 11 月国务院成立全国打击发票违法犯罪活动工作协调小组（以下简称“协调小组”），协调小组办公室设在总局稽查局。各省、区、市人民政府也相应成立了省（区、市）打击发票违法犯罪活动工作协调小组或领导小组。

（一）协调小组开展发票专项检查治理工作

按照国务院的总体部署，各级税务机关与公安、通信管理等部门密切协作，集中整治，开展打击发票违法犯罪活动工作，并取得积极进展，实现了阶段性预期工作目标，打击发票违法犯罪活动工作取得突出成效。

开展打击发票违法犯罪活动以来，各地税务机关积极会同公安等部

门联合行动，对兜售、制假贩假的高发区域、重点部位进行集中整治，及时惩处发票违法犯罪分子，对制售、贩卖发票和传播发票违法信息的行为给予沉重打击。部分省市税务机关、公安机关对车站、码头、商业步行街、集贸市场、城乡结合部等区域采取突击联动、拉网式检查，取得较好的工作成效。

税务机关通过门户网站、新闻发布会、税收公益广告和税收漫画专栏等形式及时曝光大要案件，曝光使用虚假发票的企业和单位名单，积极营造出共同打击防范发票违法犯罪的良好氛围。国家税务总局联合公安部曝光了一批发票违法犯罪典型案件，并会同中宣部、人民日报、新华社等中央新闻媒体对发票案件采访报道，取得了较好的社会效应。

（二）打击发票违法犯罪活动工作采取的长效措施

1. 加强组织领导

进一步加强组织领导，各级税务机关相关部门搞好分工协作，坚持“打防并举、突出重点、标本兼治、综合治理”的方针，把打击发票违法犯罪活动工作作为税务机关的一项重要工作，积极探索建立长效工作机制，以有力的措施，积极的行动，扎实深入地推进打击发票违法犯罪活动工作。

2. 强化协作机制

各地承担协调小组办公室职责的税务机关，做好协调沟通、督办指导等工作，充分发挥协调小组办公室作用，确保协调机构运转顺畅、保障有力；按照全国协调小组第三次会议的工作部署，协调各部门制订具体实施方案，统一行动，推进本地区工作深入开展；定期向当地党政领导汇报工作开展情况、工作进展和存在问题，争取领导重视和各部门的大力支持；及时向全国协调小组办公室反映本地区打击发票违法犯罪活动工作的开展情况；加大对工作滞后、行动迟缓、成效较差地区的督导力度，确保打击发票违法犯罪活动工作取得实效。

3. 加大整治虚假发票“买方市场”的力度

将发票使用情况的检查与行业税收专项检查、区域税收专项整治、重点税源检查、专案检查工作一同布置、一同组织、一同进行，做到“查账必查票”、“查案必查票”。一是对房地产与建筑安装、药品经销、

交通运输、金融保险、商业销售、餐饮娱乐、营利性医疗机构与教育、培训机构等重点行业的发票使用情况进行重点检查。二是结合区域税收专项整治工作，对辖区内发票违法行为比较集中的地区和领域组织开展发票专项整治工作。三是结合制售假发票大要案查办工作，认真梳理虚假发票的线索和信息，深入追查购买、使用虚假发票的企业。同时要密切关注发票违法犯罪新动向，对购买、使用假发票案件进行解剖式检查，查办一批典型案件。对企业购买、使用虚假发票的，一律不得用以税前扣除、抵扣税款、办理出口退税（包括免、抵、退税）和财务报销。

各地税务机关将自查工作与宣传辅导相结合，积极引导纳税人查找问题、纠正过错、主动规范用票行为。重点检查结合本地实际，准确选择检查对象和项目，分行业制订检查工作方案，有针对性地开展检查。对开具金额较大的发票以及涉嫌虚假的发票要进行重点查验比对。对检查发现的问题，稽查部门及时反馈征管部门，并协同征管部门组织企业进行整改。对检查发现使用虚假发票问题严重的企业，相应调降其纳税信用等级，在案件查结后予以曝光。认真落实对发票违法行为举报的奖励工作，积极鼓励群众检举发票违法犯罪行为。

4. 加强发票监督管理工作

按照“简并票种、统一票样、网络开具、建立平台”的工作思路，建立完善信息化发票监管机制，有效解决发票管理中存在的突出问题，从源头上加强对发票违法行为的防范和监控能力。逐步实行网络发票制度，把运用信息技术监控发票管理各环节，作为从制度上堵塞发票管理漏洞的发展方向。通过推行“机具开票、查询辨伪、票表比对”的管理模式，切实加强普通发票的日常管理。

5. 加强多部门协作

税务机关加强与公安、财政、审计、监察、通信管理、银行、军队等部门和单位的沟通联系，强化部门协作，增进整治合力，齐抓共管，进一步推进打击发票违法犯罪活动工作的深入开展。一是加强与当地公安、财政、审计、监察、军队等部门和单位的协作，联合制订整治虚假发票“买方市场”的具体方案。二是积极配合公安机关开展“端窝点、打团伙、打跨省作案”专项行动。三是积极协同当地通信管理部门和公安机关，进一步推进发票违法信息治理工作。

财政部会同税务总局、人民银行等部门将银行支付凭证作为大额发票抵扣税款和报销入账的必要条件，研究建立银行、税务部门信息协作机制，以及凭统一的纳税人识别号开立银行账户、金融机构履行及时向税务机关通报账户信息和大额交易信息的义务制度。

6. 做好新闻宣传工作

各地税务机关强化舆论导向，广泛宣传发票相关政策法规，教育纳税人和社会公众依法取得和正确使用发票，辅导纳税人正确使用新版普通发票、网络发票和发票查询系统，提高对真假发票的辨识能力；集中曝光一批制售、购买使用虚假发票的典型案件，对不法行为形成震慑；要积极协调当地主要媒体，大力宣传打击发票违法犯罪活动工作开展情况及成效，扩大社会影响。

第四节　发票检查的步骤

发票检查工作程序是根据整个发票检查工作的需要，按照依法、有序、严密、公开的原则，对从事发票检查的工作人员从开始到结束的步骤顺序、工作方式、工作权限，以及时限要求等方面的规范。

一、检查准备阶段

（一）制订检查计划

合理的工作计划可以使检查人员得到合理的应用，提高检查效率，避免重复劳动。

（二）确定检查对象

根据检查计划，结合发票管理中存在和出现的问题，确定发票检查对象，明确检查人员。

（三）制发检查通知

书面通知被查单位妥善安排时间，准备相关资料，接受税务检查。

检查人员进行税务检查时应出示税务检查证和税务检查通知书。

二、检查实施阶段

（一）深入检查

根据不同行业，不同检查内容的要求，利用不同的检查方法，进行认真细致的检查，对发现的错误问题和疑点应做好检查记录，必要时可以复制证据。

（二）认真核对

对检查中发现的问题，依现行法律法规和财务会计制度，查证落实，凡涉及疑点问题及相关数据，要反复核查并向被查单位说明，以便被查单位核对数据、说明情况。对核对落实的问题，被查单位的负责人或责任人应在检查底稿上签字认可。

（三）撰写报告

检查结束后，应由主查人员根据检查中发现的发票问题进行分类整理，写出检查报告，并提出处理意见，报送领导审批。

三、检查终结阶段

（一）制作处理决定

不需要立案查处的一般发票违法行为，可不经审理。检查报告经领导批准后，由检查人员制作税务处理决定书或者责令限期改正通知书，送达被查对象，取得送达回证，督促被查对象履行。

（二）整理资料归档

检查资料的整理归档是检查工作的最后环节，是全面反映被查对象履行纳税义务和税务处理决定的主要依据。

第 七 章

发票违法行为的处罚

发票违法行为处理，是对印票、用票单位和个人违反发票管理规定的行为所采取的处罚措施。如印制发票企业、用票单位和个人未按规定印制、取得、开具、保管发票；伪造、转让、代开发票；涂改、撕毁、丢失发票；未按规定建立发票管理制度，不提供有关报表、资料、证件以及不接受税务机关监督检查等均属于发票违法行为。国家对不同的发票违法行为，按其情节轻重分别规定了不同的处理办法。对造成偷税、骗税的除按《税收征管法》的规定补税罚款外还可按《发票管理办法》进行处罚，情节特别严重，构成犯罪的还应移送司法机关惩处。发票违法行为处理是税务违法行为处理的一种，是税收强制性特点在发票管理制度上的体现，是保证税收法规和发票管理规章制度贯彻执行的重要措施。

发票违法行为处罚即是违反发票管理规定行为的处罚，它是税务违法行为处罚的一种。依法对发票违法行为进行处罚，对于保障国家税收收入，维护市场经济秩序，保护合法经营者利益，增强印制、使用发票单位和个人的法制观念，确保发票管理工作的顺利开展，建立发票管理的长效机制都具有十分重要的意义。

第一节　发票违法行为处罚的设定

发票违法行为处罚的种类，主要有行政处罚和刑事处罚两种。

一、行政处罚

行政处罚，是指行政机关依法对违反法律、行政法规规范的相对人给予法律制裁的行为。发票违法行为的处罚种类有以下几种：

（一）罚款

罚款是税务机关强制对违反发票管理法律、行政法规的单位和个人缴纳一定数额的金钱，以剥夺其部分财产权。这种处罚形式是税务行政处罚中最主要，应用最广的一种形式。

（二）没收非法所得，没收、销毁作案工具和非法物品

没收非法所得是对发票违法行为的当事人伪造和非法印制、变造发票，非法制造发票防伪专用品，伪造发票监制章、其他违法行为所取得的收入收归国有。没收作案工具是指对私自印制、伪造变造、倒买倒卖发票，私自制作发票监制章、发票防伪专用品的作案工具收归国有。

二、刑事处罚

刑事处罚即刑罚，是司法机关依法对发票违法行为触犯国家刑律的犯罪分子采用惩罚手段。刑事处罚分为主刑和附加刑两类。主刑有管制、拘役、有期徒刑、无期徒刑四种；附加刑有罚金、剥夺政治权利、没收财产三种。

现行发票管理办法规定，对私自印制、伪造、变造、倒买倒卖发票等违法行为，构成犯罪的，依法追究刑事责任，指的就是实施刑罚。

三、税务行政处罚的设定

税务行政处罚的设定由法律、行政法规确定，国家税务总局有权以规章形式设定警告和一定数量罚款的行政处罚。

第二节　发票行政处罚的原则

行政处罚原则，是指由法律规定的实施行政处罚时必须遵守的准则。它贯穿于行政处罚的全过程，对实施行政处罚提出了原则性的要求，具有普遍性的指导意义。掌握了这些原则，便于领会行政处罚的立法宗旨和具体程序的精神实质。

行政处罚的原则，也是对行政处罚行为具有普遍约束力的法律规范。任何机关、组织或者个人，都不能违反这些原则，否则，就要承担相应的法律责任。发票违法行政处罚，既隶属于税务行政处罚的范畴，亦隶属于行政处罚的范畴，故此，发票违法行政处罚的原则与其他行政处罚所应遵循的原则是一致的。

一、法定原则

税务行政处罚法定原则的基本内涵就是主体法定、职责法定、依据法定、程序法定、形式法定，即税务行政处罚要由法定的税务机关在法定的职权范围内根据法定依据按照法定程序以法定的形式实施。法定原则的内容，主要包括以下三个方面。

（一）处罚依据是法定的

行政处罚涉及行政权的合法行使，关系到保护公民、法人或其他组织的权益，因此，必须有法律、法规或者规章为依据。换言之，凡法律、法规或者规章未规定行政处罚的，任何公民、法人和其他组织不受处罚。

（二）实施行政处罚的主体及职权是法定的

在我国，行政处罚是一种特定的行政权力，实施行政处罚必是具有主体资格的单位和组织在其职权范围内行使，不得越权和滥用权力。

所谓越权，是指行使行政处罚权的机关和组织超越了法定的权力。越权的行政处罚，经常表现在以下三个方面：（1）行政机关行使了属于司法机关的权力。（2）甲行政机关行使了乙行政机关的职权。（3）下级行政机关或其授权、委托的组织行使了其上级行政机关的职权。越权行为超出了法定职权，不仅是一种无效的行政处罚行为，而且是一种违法行为。

所谓滥用权力，主要是指行政机关在行使行政处罚权时，违反法定的幅度和范围，胡乱地使用权力。

（三）处罚的程序是法定的

处罚法定原则，不仅要求实体合法，也要求程序合法。程序合法是实体合法的保障。行政机关实施行政处罚时，如果不严格履行法定的程序，如立案、调查取证、审理和听证、送达处罚裁决书、告知受处罚人诉讼权等程序，就会损害相对人的合法权益，这样作出的处罚也是无效的、违法的。因此，那种重实体、轻程序的想法和做法是不对的。外国对处罚程序是十分重视的，例如，奥地利的行政处罚法就明确规定：违反行政义务的行为人非依本法所规定的程序不得处罚。

二、公开、公正原则

公正，一是要求不能违反公正的程序；二是要使当事人了解其违法行为的性质，并给其陈述和申辩的机会；三是要防止自查自断，实行查处分开制度。

公开，一是指税务行政处罚的规定要公开，凡是需要公民遵守的法律规范都要事先公布；二是指处罚程序要公开，如依法举行听证会；三是指处罚的内容必须公开。

公开、公正性原则是处罚法定原则的必要补充，坚持处罚公正性原

则，最重要、最关键的是正确行使行政自由裁量权。所谓行政自由裁量权，是指法律赋予行政机关根据具体情况、自行决定实施的一种权力。在行政处罚的立法中，给行政机关运用自由裁量权留下了极大的“空间”，这便于行政机关灵活地运用自己的权力。但是，如果执法者做不到“公平正直、没有偏私”，就有可能以这种权力去谋取私利，从而构成对自由裁量权的滥用。而从我国目前关于行政处罚的立法来看，也容易被那些滥用自由裁量权的人钻空子。坚持公正性原则，还要求执法者必须对受处罚者公正对待，一视同仁，在同性质和情节的情况下，不论相对人的地位、权势、名望、有无关系等，应一样处理，不能厚此薄彼，更不能以感情代替法律，反复无常。坚持公正性原则，也需要完善相关的制度。例如，回避制度、听证制度、办案公开制度，等等。

三、处罚与教育相结合原则

作为法律制裁的一种形式，行政处罚也具有教育的功能。行政处罚对行政违法行为的制裁，确实能起到“罚一人而百人惧，惟恐其似之也”。这种制裁的威慑功能，虽然能起到敲山震虎、罚一儆百的作用，但是，本书中的教育却不是指相对人对行政处罚的恐惧。单纯靠处罚，并不能保障法律、法规、规章的贯彻实施。法律、法规、规章实施的最主要的保障，是人们对法的深刻理解和衷心支持。因此，要维护法的尊严，制止违法行为，必须坚持处罚与教育相结合的原则。否则，搞“不教而诛”，就会适得其反。即使有些人不听教育，违背了行政法律规范，也不要单纯地采取惩办主义。对于用票单位和个人发生发票违法行为，如果有违法显著轻微的，或者主动减轻、消除违法行为危害后果的，或者受他人胁迫、诱骗、教唆实施违法行为的，或者主动承认错误，并及时纠正行为的，或者配合行政机关查处违法行为有立功表现的，应当从轻、减轻或者免于处罚，这样做也是为了起到教育的作用。

总之，行政处罚不是目的，而是一种手段。应当把处罚的手段与教育的手段结合起来，保障法律的实施，防止违法和犯罪，维护安定团结的社会局面。如果把行政处罚当成目的，或者不与教育手段相结合，过多、过重地实施处罚，就会使一部分人产生抵触情绪，影响安定团结的

社会局面。

当然，强调说服教育，并不意味着处罚不重要。处罚不是万能的，说服教育也不是万能的。对那些明知故犯的“害群之马”，就是不能心慈手软。应当处罚的，必须依法处罚；处罚时，辅之以说服，在说服时，以处罚为后盾；说服无效时，就要敢于处罚。处罚实际也是另一种形式的教育。正因为如此，一般法律都规定，行为人有下列情形之一的，从重处罚：（1）违法情节恶劣，造成严重后果的；（2）不听劝告，继续实施违法行为的；（3）妨碍或者逃避执法人员检查，故意转移、隐匿、销毁证据或者有关材料的；（4）利用职权实施违法行为的；（5）胁迫、诱骗、教唆他人实施违法行为的；（6）法律、法规规定应当从重处罚的。从重处罚是为了更好地坚持处罚与教育相结合的原则，这对于惩恶扬善和警戒教育有违法行为的相对人有重要意义。

四、一事不再罚原则

一事不再罚原则是指对违法行为人的同一个违法行为，不得以同一事实和同一依据给予两次以上的税务行政处罚。

这一原则的基本含义是，行为人因一个违法行为已受到行政处罚的，不得以同一事实和理由再给予处罚。坚持这一原则，应当把握两个要点：第一是同一违法行为，已经受到行政处罚，不应根据同样的法律规定再受处罚；第二是不同的行政机关不得以同一事实和理由，再给予同一个违法行为行政处罚。坚持一事不再罚的原则，目的在于防止重复处罚和多头处罚。

产生重复处罚和多头处罚的原因是多方面的，除了某些行政执法机关以法争权、以罚谋私之外，与行政管理活动的复杂性也不无关系。行政管理活动的显著特点之一就是，行政管理权主体的多元性。各个行政管理主体依照法定的职权，分兵把口，各负其责。但是，由于主体是多元化的，依据的法律规定又不止一个，因此无论分工时考虑得多么周到，制定法律依据时协调得多么细致，在具体的管理活动中，交叉、重复的现象势所难免。表现在行政处罚上，就是一个违法行为可能同时违反两个或两个以上的行政法律规范，由两个或两个以上的行政机关进行处罚。

这种问题如果得不到正确的处理，就会影响处罚的合法性和合理性，就会违背处罚与违法行为相适应的原则，使违法者受到过分的损害。

坚持一事不再罚的原则，既要防止重复处罚、多头处罚，又要防止对这一原则作扩大解释，使违法者逃脱应受的处罚。例如，某一违法行为同时违反了某个法律规范的几条规定，或者某一违法行为同时违反了几个不同的法律规范，或者某一行为者因屡犯同一违法行为，而受到行政处罚，这些都不属于一事不再罚的范围，而是属于多个处罚与合并处罚的问题。

五、以事实为根据原则

坚持以事实为依据，客观公正，实事求是。

六、过罚相当原则

税务行政处罚的实施，要根据税务违法行为的性质、情节、对社会危害程度的大小而定，防止畸轻畸重。

七、监督、制约原则

一是税务机关内部的监督制约。如对违法行为调查与处罚决定的分开，当场作出的处罚决定必须报所属行政机关备案，上级税务机关对下级税务机关依法进行监督等。二是税务机关与其他组织相互监督制约，如决定罚款的机关与收缴的机构分离。三是司法监督，如纳税人可进行税务行政诉讼。

第三节　发票处罚程序及相关责任

一、发票处罚程序

税务行政处罚的程序可分为简易程序、一般程序和听证程序。

（一）简易程序

1. 简易程序的适用条件

发票行政处罚的简易程序，是指税务机关及其执法人员对于使用、印制发票的单位和个人违反发票管理法律、法规的行为，当场作出税务行政处罚决定的行政处罚程序。根据行政处罚的规定，对于违法事实确凿并有法定依据，对公民处以 50 元以下、对法人或者其他组织处以 1000 元以下罚款或者警告的行政处罚的，可以当场作出行政处罚决定。

2. 处罚程序

适用简易程序时，应按下列程序进行：

（1）税务人员应出示税务检查证，表明执法身份。

（2）说明处罚理由包括违法事实、依据并告知陈述申辩权。

（3）应允许被处罚者口头陈述申辩意见。

（4）填写税务行政处罚决定书当场交付当事人。

（5）税务人员当场作出的行政处罚决定，必须报所属行政机关备案。

对于须经税务机关领导批准的行政处罚，在紧急情况下或因其他原因不能及时请求审查批准的，在实施处罚后应补办有关手续。

对于下列情形之一的，执法人员可当场收缴罚款：一是依法给予 20 元以下的罚款的；二是不当场收缴事后难以执行的。

（二）一般程序

除了适用简易程序的发票违法案件外，对于其他违法案件适用于一般程序，其具体步骤如下：

1. 立案

税务机关发现发票违法行为或受理举报发票违法行为线索时，就根据情况报请立案，并进行调查处理，必要时可依法进行检查。

2. 调查

税务机关在立案后，应当组织力量，查清违反税务行政法规行为的事实，收集相关证据。对各类税务案件的调查取证由税务机关的有关调查机构负责；案件调查结果的审查由税务机关负责人指定审查机构负

责。税务机关的调查机构应当充分听取当事人的陈述、申辩意见，并对陈述、申辩情况进行记录或制作陈述申辩笔录。调查终结，应制作调查报告，并及时将调查报告连同所有案卷材料移交审查机构。

3. 审理

审理的主要内容有：调查机构认定的事实、证据和处罚建议；适用的处罚种类、依据是否正确；调查取证是否符合法定程序；当事人的陈述、申辩、证据是否成立。审查机构应当自收到调查机构移交案卷之日起 10 日内审查终结，制作审查报告，并连同案卷材料报送本级税务机关负责人审批。

4. 决定

决定是指税务机关根据税务行政违法人的违法行为、违法事实、违法后果，按有关法律、行政法规依法作出具体的处罚决定。审理终结，税务机关根据不同情况，分别作出如下决定：（1）对于确有应当受到税务行政处罚的违法行为，根据情节轻重及具体情况作出处罚决定；（2）违法行为已构成犯罪的，移送司法机关；（3）对于违法行为轻微，依法可以不予以行政处罚的，不予处罚；（4）对于违法事实不能成立的，不得予以处罚。

审查机构应当自收到本级税务机关负责人审批意见之日起 3 日内，制作处罚决定书报送本级税务机关负责人签发。

税务机关在作出行政处罚决定之前，应当告知当事人作出行政处罚决定的事实、理由和依据，并应听取当事人陈述、申辩；否则，税务行政处罚决定不得成立，当事人放弃陈述或申辩权利的除外。

5. 执行

税务机关处罚决定依法作出并送达后，当事人应当在行政处罚决定规定的期限内履行。当事人逾期不履行税务行政处罚决定的，作出税务行政处罚决定的税务机关可采取下列措施：（1）到期不缴纳罚款的，每日按罚款数额的 3% 加处罚款；（2）采取强制执行措施或申请人民法院强制执行。

（三）听证程序

税务机关在作出较大数额罚款等行政处罚决定之前，应当告知当事

人有要求举行听证的权利；当事人要求听证的，税务机关应当组织听证。

1. 听证程序的适用范围

税务机关对公民作出 2000 元以上罚款，或者对法人或者其他组织作出 1 万元及以上罚款的行政处罚适用听证程序。

2. 听证实施程序

（1）告知

税务机关在实施行政处罚之前，应当向当事人送达税务行政处罚事项告知书，告知当事人已经查明的违法事实、证据、行政处罚的法律依据和拟给予的行政处罚，并告知其有要求举行听证的权利。

（2）组织听证

对于当事人要求听证的，税务机关应当听证。听证应当依照下列程序组织：

第一，当事人要求听证的，应在税务机关告知后 3 日内提出；逾期不提出的，视为放弃听证权利。

第二，税务机关应当在收到当事人听证要求后 15 日内举行听证，在举行听证的 7 日前将税务行政处罚听证通知书送达当事人，通知当事人举行听证的时间、地点、听证主持人姓名及有关事项。

第三，除涉及国家机密、商业秘密或者个人隐私外，听证应公开进行。

第四，听证由税务机关指定的非本案调查人员主持，当事人认为主持人与本案有直接利害关系的，有权申请回避。当事人可亲自参加听证，也可委托 1 ~ 2 个代理人。

第五，举行听证，听证主持人应先声明并出示税务机关负责人授权主持听证的决定，然后查明相关人员是否到场，宣布案由和听证组成人员名单，告知当事人权利义务；记录员宣读听证纪律，调查人员提出当事人的违法事实、证据和处罚意见；当事人进行申辩和质证；听证应当制作笔录，笔录应当交当事人审核无误后签字或盖章。

（3）作出处罚决定

听证结束后，由税务机关依法作出处罚决定。

（4）听证费用的负担

听证费用由组织听证的税务机关支付，不得要求听证的当事人承担。

二、税务行政处罚收入的缴纳与处罚时效

（一）税务行政处罚收入的缴纳

税务机关的涉税罚款收入和没收违法所得收入，应当按照税款入库预算级次上缴国库，并依法开具税收专用罚款收据或缴款凭证。

（二）税务行政处罚的时效

违反发票管理法律、行政法规应当给予行政处罚的行为，在 5 年内未被发现的，不再给予行政处罚。

三、税务机关行政处罚不当应承担的法律责任

（一）税务机关实施行政处罚，有下列情形之一的，由上级税务机关或者有关部门责令改正，可以对直接负责的主管人员和其他责任人员依法给予行政处分：

1. 没有法定的行政处罚依据的；
2. 擅自改变行政处罚种类、幅度的；
3. 违反法定行政处罚程序的；
4. 违反行政机关不得委托其他组织或个人实施行政处罚的规定的。

（二）税务机关对当事人进行处罚不使用罚款、没收财物单据或者使用非法定部门制发的单据的，当事人有权拒绝处罚，并有权予以检举。上级税务机关或者有关部门对使用的非法单据予以收缴销毁，对直接负责的税务人员和其他直接责任人员依法给予行政处分。

（三）税务机关将罚款、没收的违法所得或者财物截留、私分或变相私分的，由财政部门予以追缴，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分；情节严重构成犯罪的，依法追究刑事责任。

（四）执法人员玩忽职守、对应当予以制止和处罚的违法行为不予制止、处罚，致使公民、法人或者其他组织的合法权益、公共利益和社会秩序遭受损害的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分；情节严重构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四节　发票违法行为及处罚

税务机关对违反发票管理法规的行为进行处罚，应将处罚决定书面通知当事人；对违反发票管理法规情节严重的案件，应立案查处。

对违反发票管理法规的行政处罚，由县以上税务机关决定；罚款额或没收违法所得款额在 2000 元以下的，可由税务所决定。对违反发票管理法规情节严重构成犯罪的，税务机关应当依法移送司法机关处理。

一、未按规定开具、保管发票违法行为

（一）违法行为

1. 应当开具而未开具发票，或者未按照规定的时限、顺序、栏目，全部联次一次性开具发票，或者未加盖发票专用章的；

2. 使用税控装置开具发票，未按期向主管税务机关报送开具发票的数据的；

3. 使用非税控电子器具开具发票，未将非税控电子器具使用的软件程序说明资料报主管税务机关备案，或者未按照规定保存、报送开具发票的数据的；

4. 拆本使用发票的；

5. 扩大发票使用范围的；

6. 以其他凭证代替发票使用的；

7. 跨规定区域开具发票的；

8. 未按照规定缴销发票的；

9. 未按照规定存放和保管发票的。

（二）处罚标准

发生以上行为，由税务机关责令改正，可以处 1 万元以下的罚款；有违法所得的予以没收。

（三）条款解释

第一项，对“应当开具而未开具发票，或者未按照规定的时限、顺序、栏目，全部联次一次性开具发票，或者未加盖发票专用章的”进行处罚。需要指出的是，此项规定了三种行为，第一种违法行为是应当开具而未开具发票，第二种违法行为是未按照规定的时限、顺序、栏目，全部联次一次性开具发票，第三种违法行为是未加盖发票专用章的行为。有这三种行为之一的，就应当按照本条规定进行处罚。如果有三种行为的两种或三种，仍应按照本条规定进行处罚，而不应数种行为合并处罚。作出这样规定的理由是，这三种行为社会危害性相对较小，如果每一行为都单独处以罚款，在一定程度上有失公允。对第二种违法行为，即未按照规定的时限、顺序、栏目，全部联次一次性开具发票的行为，也是这一处理原则。如果某纳税人未按照规定的时限开具发票，应当进行处罚。如果同时还有未按照规定的顺序、栏目开具发票，以及没有全部联次一次性开具发票，那么也应视同为同一违法行为，进行一次性处罚，不能分别处罚。

第二项，对“使用税控装置开具发票，未按期向主管税务机关报送开具发票的数据的”处罚。需要指出的是，对未按照规定使用税控装置的处罚，《税收征管法》已经作出规定，应当按照《税收征管法》的规定处罚。《税收征管法》第六十条第一款第（五）项规定，未按照规定安装、使用税控装置，或者损毁或者擅自改动税控装置的，由税务机关责令限期改正，可以处 2000 元以下的罚款；情节严重的，处 2000 元以上 1 万元以下的罚款。

第三项至第九项的规定，都是社会危害性不大的行为。需要指出的是，第九项规定了“未按照规定存放和保管发票的”行为，而《发票管理办法》第三十六条第二款规定“丢失发票或者擅自损毁发票的”行为，二者的关系是什么呢？从范围上来讲，“丢失发票或者擅自损毁

发票的”行为应当属于“未按照规定存放和保管发票的”行为。但考虑到“丢失发票或者擅自损毁发票的”行为，其社会危害性大于一般的、普通的“未按照规定存放和保管发票的”行为，如让雨将发票淋湿，因此，第三十六条将“丢失发票或者擅自损毁发票的”行为单列，单独进行处罚。而本项所指“未按照规定存放和保管发票的”行为，是指“丢失发票或者擅自损毁发票的”行为以外，狭义的“未按照规定存放和保管发票的”行为。

二、跨规定区域使用发票的违法行为

（一）违法行为

违反《发票管理办法》的规定，跨规定的使用区域携带、邮寄、运输空白发票，以及携带、邮寄或者运输空白发票出入境的。

（二）处罚标准

由税务机关责令改正，可以处 1 万元以下的罚款；情节严重的，处 1 万元以上 3 万元以下的罚款；有违法所得的予以没收。丢失发票或者擅自损毁发票的，也按此规定处罚。

（三）条款解释

跨规定区域使用发票违法行为的社会危害性比《发票管理办法》第三十五条规定行为的社会危害性大一些，但是与虚开、伪造发票等行为的社会危害性相比小一些。

对这项违法行为的处罚中，由税务机关责令改正、没收违法所得，可以处 1 万元以下的罚款；而情节严重的，则处 1 万元以上 3 万元以下的罚款。情节不严重的，对于税务机关来讲，罚款是选择性权力，可以处罚也可以不处罚；而如果情节严重的，则必须处以罚款。

将丢失发票或者擅自损毁发票的行为单独列出来进行处罚，理由是：

1. 丢失发票或者擅自损毁发票的行为，比《发票管理办法》第三

十五条规定的违法行为的社会危害性要大。丢失的发票很容易流散到社会上，成为假发票的源头。有一部分纳税人，将发票卖给他人谋利后，也会称发票已丢失。而一些纳税人，为了造假，有时会损毁发票。这些行为对税务机关控制税源都有相当的危害。

2. 如将丢失发票或者擅自损毁发票的行为放在第一款表述，将会产生对丢失发票的行为由税务机关责令改正的情形，而丢失发票时无法由税务机关责令改正。放在第二款表述，则不会产生这一问题，即可以由税务机关依照第一款的规定进行处罚。

三、虚开发票违法行为

（一）违法行为

违反《发票管理办法》的规定，发生下列虚开发票行为的：

1. 为他人、为自己开具与实际经营业务情况不符的发票；
2. 让他人为自己开具与实际经营业务情况不符的发票；
3. 介绍他人开具与实际经营业务情况不符的发票。

非法代开发票的，依照此规定处罚。

（二）处罚标准

由税务机关没收违法所得；虚开金额在 1 万元以下的，可以并处 5 万元以下的罚款；虚开金额超过 1 万元的，并处 5 万元以上 50 万元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

（三）条款解释

《发票管理办法》为了适应目前社会发展需要，从实际出发，在第二十二条明确不得“虚开发票”，并参照《中华人民共和国刑法》（以下简称为《刑法》）第二百零五条第四款的规定，将“不得虚开发票”的行为具体细化为：任何单位和个人不得为他人、为自己、让他人为自己或者介绍他人开具与实际经营业务情况不符的发票。虚开发票较为普遍，且危害性较大，规定虚开金额在 1 万元以下的，可以并处 5 万元以

下的罚款；虚开金额超过 1 万元的，并处 5 万元以上 50 万元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

关于虚开发票的刑事责任，《刑法》第二百零五条对“虚开增值税专用发票、用于骗取出口退税、抵扣税款发票罪”作出了规定。

《刑法》第二百零五条规定：“虚开增值税专用发票或者虚开用于骗取出口退税、抵扣税款的其他发票的，处三年以下有期徒刑或者拘役，并处二万元以上二十万元以下罚金；虚开的税款数额较大或者有其他严重情节的，处三年以上十年以下有期徒刑，并处五万元以上五十万元以下罚金；虚开的税款数额巨大或者有其他特别严重情节的，处十年以上有期徒刑或者无期徒刑，并处五万元以上五十万元以下罚金或者没收财产。”

“虚开本法第二百零五条规定以外的其他发票，情节严重的，处二年以下有期徒刑、拘役或者管制，并处罚金；情节特别严重的，处二年以上七年以下有期徒刑，并处罚金。”

“单位犯前款罪的，对单位判处罚金，并对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依照前款的规定处罚。”

“虚开增值税专用发票或者虚开用于骗取出口退税、抵扣税款的其他发票，是指有为他人虚开、为自己虚开、让他人为自己虚开、介绍他人虚开行为之一的。”

《刑法》修正案（八）主要内容：一是取消虚开增值税专用发票、用于骗取出口退税、抵扣税款发票罪的死刑，二是将虚开普通发票的行为列为犯罪（《刑法》修正案（八）已由中华人民共和国第十一届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议于 2011 年 2 月 25 日通过，自 2011 年 5 月 1 日起施行）。

2010 年 5 月 7 日《最高人民检察院、公安部关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的规定（二）》规定，虚开增值税专用发票或者虚开用于骗取出口退税、抵扣税款的其他发票，虚开的税款数额在 1 万元以上或者致使国家税款被骗数额在 5000 元以上的，应予立案追诉。

四、私自印制、伪造、变造发票及非法制造防伪专用品行为

（一）违法行为

违反《发票管理办法》的规定，私自印制、伪造、变造发票，非法制造发票防伪专用品，伪造发票监制章。

（二）处罚标准

由税务机关没收违法所得，没收、销毁作案工具和非法物品，并处1万元以上5万元以下的罚款；情节较重的，并处5万元以上50万元以下的罚款；对印制发票的企业，可以并处吊销发票准印证；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

前款规定的处罚，《税收征管法》有规定的，依照其规定执行。《税收征管法》第七十一条规定，非法印制发票的，由税务机关销毁非法印制的发票，没收违法所得和作案工具，并处1万元以上5万元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

（三）条款解释

对此项规定的罚款都不是选择性条款，是强制性条款，即一旦发现有法定违法行为时，就要并处罚款。对一般违法者，规定由税务机关没收违法所得，没收、销毁作案工具和非法物品；对印制发票的企业，规定可以并处吊销发票准印证。印制发票的企业有本条违法行为时，有时违法行为情节轻，有时违法行为情节重。是否要吊销发票准印证，要由税务机关依据当时的情况具体确定。

关于刑事责任，《刑法》第二百零六条规定了“伪造增值税专用发票罪”。

《刑法》第二百零六条规定：“伪造……增值税专用发票的，处三年以下有期徒刑、拘役或者管制，并处二万元以上二十万元以下罚金；数量较大或者有其他严重情节的，处三年以上十年以下有期徒刑，并处

五万元以上五十万元以下罚金；数量巨大或者有其他特别严重情节的，处十年以上有期徒刑或者无期徒刑，并处五万元以上五十万元以下罚金或者没收财产。”

“单位犯本条规定之罪的，对单位判处罚金，并对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，处三年以下有期徒刑、拘役或者管制；数量较大或者有其他严重情节的，处三年以上十年以下有期徒刑；数量巨大或者有其他特别严重情节的，处十年以上有期徒刑或者无期徒刑。”

关于《刑法》第二百零六条的量刑标准，2010 年 5 月 7 日《最高人民检察院、公安部关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的规定（二）》规定：“第六十二条［伪造……增值税专用发票案（刑法第二百零六条）］伪造……增值税专用发票二十五份以上或者票面额累计在十万元以上的，应予立案追诉。”

《刑法》第二百零九条还规定了“非法制造……用于骗取出口退税、抵扣税款发票罪”。

《刑法》第二百零九条第一款规定：“伪造、擅自制造……可以用于骗取出口退税、抵扣税款的其他发票的，处三年以下有期徒刑、拘役或者管制，并处二万元以上二十万元以下罚金；数量巨大的，处三年以上七年以下有期徒刑，并处五万元以上五十万元以下罚金；数量特别巨大的，处七年以上有期徒刑，并处五万元以上五十万元以下罚金或者没收财产。”

关于量刑标准，2010 年 5 月 7 日《最高人民检察院、公安部关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的规定（二）》规定：“第六十五条［非法制造、……用于骗取出口退税、抵扣税款发票案（刑法第二百零九条第一款）］伪造、擅自制造……可以用于骗取出口退税、抵扣税款的非增值税专用发票五十份以上或者票面额累计在二十万元以上的，应予立案追诉。”

《刑法》第二百零九条还规定了“非法制造发票罪”。

《刑法》第二百零九条第二款规定：“伪造、擅自制造……前款规定以外的其他发票的，处二年以下有期徒刑、拘役或者管制，并处或者单处一万元以上五万元以下罚金；情节严重的，处二年以上七年以下有期徒刑，并处五万元以上五十万元以下罚金。”

关于量刑标准，2010 年 5 月 7 日《最高人民检察院、公安部关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的规定（二）》规定："第六十六条［非法制造……发票案（刑法第二百零九条第二款）］伪造、擅自制造……不具有骗取出口退税、抵扣税款功能的普通发票一百份以上或者票面额累计在四十万元以上的，应予立案追诉。"

"前款规定的处罚，《中华人民共和国税收征收管理法》有规定的，依照其规定执行。"主要是考虑与《税收征管法》的衔接。《税收征管法》第七十一条规定："违反本法第二十二条规定，非法印制发票的，由税务机关销毁非法印制的发票，没收违法所得和作案工具，并处一万元以上五万元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。"第二十二条规定："增值税专用发票由国务院税务主管部门指定的企业印制；其他发票，按照国务院税务主管部门的规定，分别由省、自治区、直辖市国家税务局、地方税务局指定企业印制。未经前款规定的税务机关指定，不得印制发票。"对未经税务机关指定，非法印制发票的，应按《税收征管法》的规定执行。《税收征管法》是本办法的上位法，本办法是《税收征管法》的下位法，下位法不应违反上位法。由于《税收征管法》正在计划修改，主管部门将在《税收征管法》修改时，将具体处罚措施统一起来。

五、转借、转让、介绍他人转让发票、发票监制章及防伪专用品的

（一）违法行为

违反《发票管理办法》的规定，有下列违法行为：

1. 转借、转让、介绍他人转让发票、发票监制章和发票防伪专用品的；

2. 知道或者应当知道是私自印制、伪造、变造、非法取得或者废止的发票而受让、开具、存放、携带、邮寄、运输的。

（二）处罚标准

由税务机关处 1 万元以上 5 万元以下的罚款；情节严重的，处 5 万元以上 50 万元以下的罚款；有违法所得的予以没收。

（三）条款解释

这里规定的罚款都不是选择性条款，是强制性条款。对有违法所得的予以没收。

《刑法》第二百零六条规定了“出售伪造的增值税专用发票罪”。

《刑法》第二百零六条规定：“……出售伪造的增值税专用发票的，处三年以下有期徒刑、拘役或者管制，并处二万元以上二十万元以下罚金；数量较大或者有其他严重情节的，处三年以上十年以下有期徒刑，并处五万元以上五十万元以下罚金；数量巨大或者有其他特别严重情节的，处十年以上有期徒刑或者无期徒刑，并处五万元以上五十万元以下罚金或者没收财产。”

“单位犯本条规定之罪的，对单位判处罚金，并对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，处三年以下有期徒刑、拘役或者管制；数量较大或者有其他严重情节的，处三年以上十年以下有期徒刑；数量巨大或者有其他特别严重情节的，处十年以上有期徒刑或者无期徒刑。”

关于《刑法》第二百零六条的量刑标准，2010 年 5 月 7 日《最高人民检察院、公安部关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的规定（二）》规定：“［……出售伪造的增值税专用发票案（刑法第二百零六条）］……出售伪造的增值税专用发票二十五份以上或者票面额累计在十万元以上的，应予立案追诉。”

《刑法》第二百零七条规定了“非法出售增值税专用发票罪”。

第二百零七条规定：“非法出售增值税专用发票的，处三年以下有期徒刑、拘役或者管制，并处二万元以上二十万元以下罚金；数量较大的，处三年以上十年以下有期徒刑，并处五万元以上五十万元以下罚金；数量巨大的，处十年以上有期徒刑或者无期徒刑，并处五万元以上五十万元以下罚金或者没收财产。”

关于量刑标准，2010 年 5 月 7 日《最高人民检察院、公安部关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的规定（二）》规定：“第六十三条［非法出售增值税专用发票案（刑法第二百零七条）］非法出售增值税专用发票二十五份以上或者票面额累计在十万元以上的，应予立案追诉。”

《刑法》第二百零八条规定了“非法购买增值税专用发票或者购买

伪造的增值税专用发票罪”。

第二百零八条规定：“非法购买增值税专用发票或者购买伪造的增值税专用发票的，处五年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处二万元以上二十万元以下罚金。”

“非法购买增值税专用发票或者购买伪造的增值税专用发票又虚开或者出售的，分别依照本法第二百零五条、第二百零六条、第二百零七条的规定定罪处罚。”关于量刑标准，2010 年 5 月 7 日《最高人民检察院、公安部关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的规定（二）》规定：“第六十四条［非法购买增值税专用发票、购买伪造的增值税专用发票案（刑法第二百零八条第一款）］非法购买增值税专用发票或者购买伪造的增值税专用发票二十五份以上或者票面额累计在十万元以上的，应予立案追诉。”

《刑法》第二百零九条规定了“出售非法制造的用于骗取出口退税、抵扣税款发票罪”。

第二百零九条第一款规定：“……出售伪造、擅自制造的可以用于骗取出口退税、抵扣税款的其他发票的，处三年以下有期徒刑、拘役或者管制，并处二万元以上二十万元以下罚金；数量巨大的，处三年以上七年以下有期徒刑，并处五万元以上五十万元以下罚金；数量特别巨大的，处七年以上有期徒刑，并处五万元以上五十万元以下罚金或者没收财产。”关于量刑标准，2010 年 5 月 7 日《最高人民检察院、公安部关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的规定（二）》规定：“［……出售非法制造的用于骗取出口退税、抵扣税款发票案（刑法第二百零九条第一款）］……出售伪造、擅自制造的可以用于骗取出口退税、抵扣税款的非增值税专用发票五十份以上或者票面额累计在二十万元以上的，应予立案追诉。”

《刑法》第二百零九条规定了“出售非法制造的发票罪”。

第二百零九条第二款规定：“……出售伪造、擅自制造的前款规定以外的其他发票的，处二年以下有期徒刑、拘役或者管制，并处或者单处一万元以上五万元以下罚金；情节严重的，处二年以上七年以下有期徒刑，并处五万元以上五十万元以下罚金。”关于量刑标准，2010 年 5 月 7 日《最高人民检察院、公安部关于公安机关管辖的刑事案件立案追

诉标准的规定（二）》规定："第六十六条［……出售非法制造的发票案（刑法第二百零九条第二款）］……出售伪造、擅自制造的不具有骗取出口退税、抵扣税款功能的普通发票一百份以上或者票面额累计在四十万元以上的，应予立案追诉。"

《刑法》第二百零九条规定了"非法出售用于骗取出口退税、抵扣税款发票罪"。

《刑法》第二百零九条第三款规定："非法出售可以用于骗取出口退税、抵扣税款的其他发票的，依照第一款的规定处罚。"

关于量刑标准，2010 年 5 月 7 日《最高人民检察院、公安部关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的规定（二）》规定："第六十七条［非法出售用于骗取出口退税、抵扣税款发票案（刑法第二百零九条第三款）］非法出售可以用于骗取出口退税、抵扣税款的非增值税专用发票五十份以上或者票面额累计在二十万元以上的，应予立案追诉。"

《刑法》第二百零九条规定了"非法出售发票罪"。

《刑法》第二百零九条第四款规定："非法出售第三款规定以外的其他发票的，依照第二款的规定处罚。"关于量刑标准，2010 年 5 月 7 日《最高人民检察院、公安部关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的规定（二）》规定："第六十八条［非法出售发票案（刑法第二百零九条第四款）］非法出售普通发票一百份以上或者票面额累计在四十万元以上的，应予立案追诉。"

《刑法》第二百一十条之一："明知是伪造的发票而持有，数量较大的，处二年以下有期徒刑、拘役或者管制，并处罚金；数量巨大的，处二年以上七年以下有期徒刑，并处罚金。"

"单位犯前款罪的，对单位判处罚金，并对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依照前款的规定处罚。"即将持有伪造发票的行为作为犯罪进行惩处。

六、违反发票管理法规导致他人少缴税款行为

（一）违法行为

违反发票管理法规，导致其他单位或者个人未缴、少缴或者骗取税

款的。

（二）处罚标准

由税务机关没收违法所得，可以并处未缴、少缴或者骗取的税款 1 倍以下的罚款。

（三）条款解释

一项发票违法行为，除违法者本身可能逃税外，还可能导致其他单位或者个人未缴、少缴或者骗取税款，这从整体上损害了国家利益。对这种情形，规定由税务机关没收违法所得，可以并处未缴、少缴或者骗取的税款 1 倍以下的罚款，一方面使国家利益得到应有补偿，另一方面也使违法者增加违法成本，加大惩处力度。

关于惩罚性条款，《税收征管法实施细则》第九十三条规定："为纳税人、扣缴义务人非法提供银行账户、发票、证明或者其他方便，导致未缴、少缴税款或者骗取国家出口退税款的，税务机关除没收其违法所得外，可以处未缴、少缴或者骗取的税款 1 倍以下的罚款。"这一规定与本办法的规定，目的都是为了加大法规的惩处力度。

七、对税务人员涉及发票违法行为的处罚

（一）违法行为

税务人员利用职权之便，故意刁难印制、使用发票的单位和个人，或者有违反发票管理法规行为的。

（二）处罚标准

依照国家有关规定给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

（三）条款解释

税务人员作为行使公共权力的国家公职人员，必须忠于职守，依法

办事，公正廉洁，如果有渎职或者其他违法行为的，应当依法承担相应的法律责任。

1. 税务人员利用职权之便，故意刁难印制、使用发票的单位和个人的法律责任

税务人员不得利用职权之便，故意刁难印制、使用发票的单位和个人，这是关于税务人员在发票管理的日常工作中的一项基本要求，其主要考虑是：一是印制、使用发票的单位和个人依法享有不可侵犯的法定权利，税务人员只能尊重其法定权利而不能肆意侵害；二是发票管理工作，实际上是税务人员与印制、使用发票的单位和个人之间相互配合的过程，双方只有形成一种和谐友好的氛围，才能有利于发票管理的良好秩序；三是税务人员履行职务的行为，实际上代表了党和政府的形象，如果税务人员官僚主义严重，故意刁难印制、使用发票的单位和个人，无疑会严重损害政府在人民群众心目中的形象。同时，税务人员手中握有国家赋予的强制性权力，往往处于一种强者角色，而用票人则相对处于弱者角色，所以税务人员如果不注意约束自己的行为，甚至故意刁难印制、使用发票的单位和个人，很容易侵害用票人的合法权利，影响发票管理工作的顺利进行，损害党和政府的形象。

利用职权之便，故意刁难印制、使用发票的单位和个人，属于税务人员具有主观故意的行政不当行为。为了保护印制、使用发票的单位和个人的合法权益，维护税务机关的廉洁形象和正常的发票管理秩序，本条规定了两种法律责任：行政责任和刑事责任。

（1）行政责任，即给予处分。处分是指行政机关内部上级对下级、监察机关或人事部门对违反政纪的公务人员依法给予的惩戒。

一是行政处分的适用条件。必须是税务人员作出了利用职权之便，故意刁难印制、使用发票的单位和个人的违法行为，未达到追究刑事责任的程度，并未构成犯罪的行为。如果构成犯罪，必须依法追究刑事责任，不得以罚代刑或者以政纪代替刑律。

二是行政处分的适用对象。本条规定的行政处分适用于作为行政机关工作人员的税务人员。对于非行政机关工作人员，不能依据本条给予行政处分。

三是行政处分的内容。按照《公务员法》的规定，处分有六种，

从轻到重依次为警告、记过、记大过、降级、撤职、开除。警告，有提醒注意、不致再犯的意思，属于申诫处分。它可以是口头的，也可以是书面的，由处分机关选择适用。警告一般适用于轻微的行政违法行为，是行政处分中最轻的一种。记过、记大过，这是两种程度有所区别的行政处分。一般来说，记过、记大过适用于国家工作人员的行为违反了行政法的规定，给国家和人民造成了一定的损失，给予警告处分过轻，给予降级处分过重的情况。降级作为一种处分，其含义是降低公务员的职务级别。给予降级处分就是由原来的职务级别往下降，如由局级降为处级、由处级降为科级等，同时，对公务员工资中的级别工资也要予以相应地降低。受降级处分期间，不得晋升职务和级别，也不得晋升工资档次。撤职，国家公务员的行政违法行为，给国家和人民利益造成重大损失，不适合继续担任行政职务的，可以给予撤职处分。受撤职处分的，同时降低级别和职务工资。受撤职处分期间，不得晋升工资和级别，并不能晋升工资档次。开除，是指受处分人不适合继续在国家机关工作，国家机关取消其公务员资格令其离开的处分形式。开除是最严厉的一种处分，适用于公务员犯有违法行为，给国家和人民造成了极其严重的损失，丧失了国家公务员的资格的情况。国家公务员受开除以外的行政处分，分别在半年至两年内由原处理机关解除行政处分。但是，解除降级、撤职处分不视为恢复原级别、原职务。国家公务员在受行政处分期间，有特殊贡献的，可以提前解除行政处分。解除行政处分后，晋升职务、级别和工资档次不再受行政处分的影响。行政处分决定和解除行政处分的决定应当以书面形式通知本人。

（2）刑事责任。税务人员利用职权之便故意刁难印制、使用发票的单位和个人，情节严重触犯刑律的则构成渎职罪，依照《刑法》第三百九十七条的规定追究刑事责任。《刑法》第三百九十七条规定："国家机关工作人员滥用职权或者玩忽职守，致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的，处三年以下有期徒刑或者拘役；情节特别严重的，处三年以上七年以下有期徒刑。本法另有规定的，依照规定。"

2. 违反发票管理法规行为的法律责任

发票管理法规是国家法律的组成部分，它是国家根据经济发展的需要，按照一定的法律程序制定的，具有法律效力和法律的强制性，任何

公民、法人和其他组织都必须遵照执行。否则，发票管理的法律制度就失去了法律的严肃性，发票也就失去了其合法性。为了确保发票管理制度的正确贯彻实施，首先要确保管票、用票双方都要严格做到有法必依、执法必严、违法必究。严肃处理违法发票管理法规的行为，有助于建立健全社会主义法制，维护国家法律的严肃性，从而确保我国社会主义市场经济体制的稳定。

2006 年 6 月国家税务总局印发的《税务人员违法违纪行政处分暂行规定》中对税务人员违法违纪行为作了详尽的规定，其中涉及发票管理工作中易发的违法行为有：参与伪造、倒卖、盗窃增值税专用发票和为他人开具内容不实的增值税专用发票；违反税收票证、印章、发票使用管理规定谋取私利以及其他违反政纪的行为。对参与伪造、倒卖、盗窃增值税专用发票；为他人开具内容不实的增值税专用发票，并使税款损失在 1 万元以上的，一律给予开除处分。对于利用税收票证、印章或发票谋私利的，按贪污论处，按照《国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定》，给予政纪处分。严重违法行为构成犯罪的还要承担刑事责任，接受刑事处罚。

刑事处罚即刑罚，是司法机关依法对发票违法行为触犯国家刑律的犯罪分子采用惩罚的手段。刑事处罚分为主刑和附加刑两类。主刑有管制、拘役、有期徒刑、无期徒刑、死刑五种；附加刑有罚金、剥夺政治权利、没收财产三种。我国发票管理中的犯罪行为，涉及普通发票犯罪的有三个罪名，即非法制造、出售非法制造的发票罪，非法出售发票罪，徇私舞弊发售发票罪；涉及增值税专用发票的有六个罪名，即虚开增值税专用发票罪、伪造增值税专用发票罪、出售伪造的增值税专用发票罪、非法出售增值税专用发票罪、非法购买增值税专用发票罪、购买伪造的增值税专用发票罪。只要实施了上述行为，不管其行为主体是管票方还是用票方，不管其为单独实施犯罪行为还是共犯，都必须承担相应的刑事责任。

八、违反发票管理规定社会公告的处理

对违反发票管理规定 2 次以上或者情节严重的单位和个人，税务机

关可以向社会公告。公告，是指税务机关应当在办税场所或者广播、电视、报纸、期刊、网络等新闻媒体上公告纳税人发票违规的情况。公告内容包括：名称、纳税人识别号、经营地点、违反发票管理法规的具体情况。近几年来，制售、虚开发票等违法行为屡禁不绝。为了遏制违法行为高发态势，需要综合治理，也需要进一步加重处罚，同时增加必要的行政管理措施。

税务机关对违反发票管理规定的单位和个人，对其行为通过一定方式，让广大群众周知，以使其受到社会舆论的谴责，使其名誉受到损害。若干年管理实践证明，对发票违法行为人，仅由税务机关责令改正、没收违法所得或者罚款，有时惩处效果好，有时惩处效果并不好。而违法者往往害怕将其违法行为让社会周知，也即，向社会公告其发票违法行为的惩处效果有时好于行政处罚。

值得注意的有几点：一是税务机关公告的具体方式，将由国家税务总局发布具体办法，进一步明确；二是对“情节严重”的具体含义，也需要国家税务总局进一步明确；三是公告不是必经程序，对有法定违法情形的，税务机关可以公告，也可以不公告。公告或不公告，要看是否能达到惩处违法行为的目的。

第五节　发票行政复议及行政诉讼

当事人对税务机关的处罚决定不服的，可以依法申请行政复议或者向人民法院提起行政诉讼。

发票行政复议指的是印制、使用发票的单位和个人对税务机关就发票违法行为作出的具体行政处罚等行为不服，申请上一级税务机关受理并由该机关做出裁决的行为，它适用税务行政复议制度，属于税务行政复议的范畴。发票行政复议在性质上是一种行政权力救济、行政层级监督手段，同时它本身也是一种行政行为，具有准司法裁判性质。它与发票行政诉讼相衔接，在行政法律体系中具有重要地位。发票行政诉讼，是指印制、使用发票的单位和个人认为税务机关和税务人员的行政处罚决定侵犯其合法权益，依法提起诉讼，请求人民法院裁判，并对其受到损害的合法权益给予补救的法律制度。

两类行政纠纷的救济程序各有其自身的特点，因而所适用的救济程序也不相同。当事人对税务机关的处罚决定不服的，既可以在法定期间向有复议管辖权的税务机关申请复议，不服复议决定再向人民法院起诉；也可以在法定期间直接向人民法院起诉。但是，当事人不能在同一时间内既申请复议又提起诉讼。申请人向复议机关申请行政复议，复议机关已经受理的，在法定行政复议期限内申请人不得再向人民法院起诉；申请人向人民法院提起行政诉讼，人民法院已经依法受理的，不得再申请行政复议。

一、当事人对税务机关的处罚决定不服的，可以依法申请行政复议

目前，各级税收主管部门和人民政府都建立了负责行政复议的机构并配备了专职人员，已形成一整套完整的工作体系。由税务行政机关进行行政复议，有利于工作的连续性，提高工作效率，同时，可以充分发挥行政系统内部的层级监督作用，及时发现发票管理工作中存在的问题，完善发票管理工作。

（一）提出发票行政复议申请

印制、使用发票的单位和个人对税务机关作出的行政处罚决定不服的，可以在得知税务机关的具体行政决定之日起 60 日内提出行政复议申请。申请人申请行政复议，可以书面申请，也可以口头申请；口头申请的，由复议机关当场记录申请人的基本情况、行政复议请求、申请行政复议的主要事实、理由和时间。申请行政复议的印制、使用发票的单位和个人，有委托代理人代理有关复议事项的权利、申请行政赔偿的权利、在复议期间有申请停止执行原具体行政行为的权利、有申请撤回复议申请的权利。发票行政复议申请人复议有以下义务：向复议机关提供与案件有关的事实材料的义务；根据复议机关的通知，按时参加复议的义务；履行已经发生法律效力的复议决定的义务。

（二）发票行政复议管辖

①对省级以下各级国家税务局作出的行政处罚决定不服的，向其上一级国家税务局申请行政复议；对省级国家税务局作出的行政处罚决定不服的，向国家税务总局申请行政复议。②对省级以下各级地方税务局作出的行政处罚决定不服的，向其上一级地方税务局申请复议；对省级地方税务局作出的行政处罚决定不服的，向国家税务总局或省级人民政府申请复议。③对国家税务总局作出的行政处罚决定不服的，向国家税务总局申请行政复议。对行政复议决定不服的，申请人可以向人民法院提起行政诉讼；也可以向国务院申请裁决，国务院的裁决为终局裁决。④对税务机关依法设立的派出机构依照法律、行政法规或者规章的规定以自己名义作出的行政处罚决定不服的，向设立该派出机构的税务机关申请行政复议。⑤对国家税务局和地方税务局共同作出的行政处罚决定不服的，向国家税务总局申请复议；对税务机关与其他机关共同作出的行政处罚决定不服的，向其共同上一级行政机关申请复议。⑥对被撤销的税务机关在撤销前所作出的行政处罚决定不服的，向继续行使其职权的税务机关的上一级税务机关申请行政复议。有上述所列情形之一的，申请人也可以向行政处罚决定发生地的县级地方人民政府提出行政复议申请，由接受申请的县级地方人民政府依法进行转送。

（三）发票行政复议受理

复议机关收到行政复议申请后，应当在5日内进行审查，对不符合规定的行政复议申请，决定不予受理，并书面告知申请人；对符合规定，但是不属于本机关管辖的行政复议申请，应当告知申请人向有关行政复议机关提出申请。对符合规定的行政复议申请，自复议机关收到之日起即为受理；受理行政复议申请，应书面告知申请人。

（四）发票行政复议决定

发票行政复议机关应当自受理申请之日起60日内作出行政复议决定。情况复杂，不能在规定期限内作出行政复议决定的，经复议机关负责人批准，可以适当延长，并告知申请人和被申请人；但是延长期限最

多不超过 30 日。行政复议决定作出前，申请人要求撤回行政复议申请的，经说明理由，可以撤回；撤回行政复议申请的，行政复议终止。

税务行政机关的法制工作机构应当对被申请人作出的行政处罚决定进行合法性、适当性审查，提出意见，经复议机关负责人同意或者集体讨论通过后，按照下列规定作出行政复议决定：①行政处罚决定认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当的，决定维持。②被申请人不履行法定职责的，决定其在一定期限内履行。③行政处罚决定有下列情形之一的，决定撤销、变更或者确认该行政处罚决定违法，可以责令被申请人在一定期限内重新作出行政处罚决定：事实不清、证据不足的；适用依据错误的；违反法定程序的；超越或者滥用职权的；行政处罚决定明显不当的。复议机关责令被申请人重新作出行政处罚决定的，被申请人不得以同一事实和理由作出与原行政处罚决定相同或者基本相同的行政处罚决定。

二、当事人对税务机关的处罚决定不服的，可以向人民法院提起行政诉讼

发票行政诉讼指的是印制、使用发票的单位和个人，认为税务机关作出处罚的具体行政行为违法或不当，侵犯了其合法权益，或对税务行政复议机关的复议决定不服，请求人民法院对税务机关的行政处罚决定或复议决定的合法性和适当性进行审理裁决的诉讼活动。

（一）提出发票行政诉讼申请

印制、使用发票的单位和个人对税务行政机关作出的行政处罚决定不服的，可以在得知税务机关作出具体行政处理决定之日起 3 个月内向人民法院提起行政诉讼。有权提起行政诉讼的申请人，包括在发票印制、领购、开具、取得、保管和缴销各个环节的当事人，作出行政处罚决定的税务机关是被告。提起行政诉讼，应当依照行政诉讼法的规定向有管辖权的人民法院提出。

（二）发票行政诉讼的受理与审理

人民法院收到行政诉讼起诉状后，应当在7日内进行审查，决定立案或者作出裁定不予受理。人民法院应当在立案之日起5日内，将起诉状副本发送被告，被告应当在收到起诉状副本之日起10日内向人民法院提交作出具体行政决定所依据的有关材料，并提交答辩状。人民法院围绕被告行政处罚决定的合法性进行审查。行政诉讼中，被告对其作出的行政处罚决定负有举证责任，应当提供作出行政处罚决定所依据的事实和规范性文件。

（三）发票行政诉讼的判决

除特殊情况外，人民法院应当在立案之日起3个月内作出第一审判决。人民法院经过审理，根据不同情况，分别作出以下判决：

1. 税务机关作出的有关复议决定或者处罚决定证据确凿，适用法律、法规正确，符合法定程序的，判决维持；

2. 行政复议机关作出的有关纳税争议的复议决定，或者税务行政机关作出的行政处罚决定有下列情形之一的，判决撤销或者部分撤销，并可以判决被告重新作出行政处罚决定：主要证据不足的；适用法律、法规错误的；违反法定程序的；超越职权的；滥用职权的；

3. 税务行政复议机关不履行或者拖延履行法定职责的，判决其在一定期限内履行；

4. 税务机关作出的行政处罚显失公正的，可以判决变更。当事人对人民法院一审作出的判决不服的，可以在一审判决书送达之日起15日内向上一级人民法院上诉。

需要说明的是，当事人对税务机关的处罚决定逾期不申请行政复议，不向人民法院起诉，又拒绝履行的，本办法没有作出更具体的规定，按照《税收征管法》第四十条、第八十八条的规定，税务机关可以自己对被处罚人采取《税收征管法》第四十条规定的强制执行措施，也可以自起诉期限届满之日起3个月内，向人民法院申请强制执行税务机关的行政处罚决定。

第 八 章

行业发票及票据管理规定

第一节　行业发票管理规定

行业发票是指国有金融、保险企业的存贷、汇兑、转账凭证、保险凭证，邮政、电信企业的邮票、邮单、话务、电报收据，国有铁路、民用航空企业和交通部门国有公路、水上运输企业的客票、货票等。原《发票管理办法》对国有的金融、邮电、铁路、民用航空等行业发票，经国家税务总局或者省、自治区、直辖市税务机关批准，由主管部门自行管理。为适应市场经济发展的要求，使发票管理和行业管理有机结合，新《发票管理办法》第四十四条规定："国务院税务主管部门可以根据有关行业特殊的经营方式和业务需求，会同国务院有关主管部门制定该行业的发票管理办法。"

与原办法相比，新发票管理办法：一是不再具体规定"国有的金融、邮电、铁路、民用航空、公路和水上运输等单位的专业发票"的内容，而是以"有关行业替代"。二是不再由部门自行管理，管理办法由国务院税务主管部门会同有关主管部门制定，部分行业发票将由国家税务总局予以监督管理。打破传统的国有垄断行业不使用税务机关发票的惯例，建立市场经济条件下统一规范的发票管理体系，是发票管理的重大进步同时也符合发票管理逐步完善的趋势。

我国从1986年财政部发布《全国发票管理暂行办法》起，就结束了我国发票长期由各地分管的局面，不断加强税务机关对发票的统一、规范管理，一是为了便于税务机关从税源上控制应纳税额，并为税务稽查提供便利条件；二是为了对加强财务管理，促进企业加强财经法纪观念，制止弄虚作假，防止乱挤成本，防止截留国家财政收入；三是为了便于把发票管理与税务管理结合起来，同时维护社会主义市场经济秩序。将上述各单位自行管理的发票归由税务机关统一管理，同时，考虑到金融、邮电、铁路、民用航空、交通等行业有着特殊的经营方式和业务需求，这些行业的专业发票的管理、使用等环节同非专业发票有很多不同，因此，办法规定了在统一管理的前提下，对特殊行业的专业发票授权国家税务总局会同国务院有关主管部门根据行业情况制定该专业发票的管理办法。

在实际执行中，公路内河货运、电信、保险等单位的专业发票已全部归由税务部门统一管理，民用航空、金融等单位的专业发票也正在逐步向税务机关统一主管过渡。为了加强民用航空运输电子客票行程单的管理，建立起既有利于税务管理，又适应行业特点的管理模式，根据《发票管理办法》和《国家税务总局、中国民用航空总局关于试行民航电子客票报销凭证有关问题的通知》（国税发〔2006〕39号）的有关规定，国家税务总局、中国民用航空局制定了《航空运输电子客票行程单管理办法（暂行）》（国税发〔2008〕54号），将《航空运输电子客票行程单》纳入发票管理范围，由国家税务总局负责统一管理，套印国家税务总局发票监制章，经国家税务总局授权，中国民用航空局负责全国《行程单》的日常管理工作。

第二节　民航电子客票行程单管理规定

为了加强民用航空运输电子客票行程单的管理，促进中国民用航空运输业的健康发展，结合中国民用航空运输管理的实际，建立起既有利于税务管理，又适应行业特点的管理模式，根据《发票管理办法》和《国家税务总局、中国民用航空总局关于试行民航电子客票报销凭证有关问题的通知》（国税发〔2006〕39号）的有关规定，国家税务总局、

中国民用航空局制定了航空运输电子客票行程单的相关管理规定。

一、航空运输电子客票行程单的管理及使用

《航空运输电子客票行程单》（以下简称行程单）作为旅客购买电子客票的付款凭证或报销凭证，同时具备提示旅客行程的作用。《行程单》采用一人一票制，不作为机场办理乘机手续和安全检查的必要凭证使用。

《行程单》纳入税务发票管理范围。由国家税务总局负责统一管理，套印国家税务总局发票监制章。经国家税务总局授权，中国民用航空局负责全国《行程单》的日常管理工作。

“在中华人民共和国境内印制、领购、发放、开具、保管、回收和缴销《行程单》的单位”是指：中国民用航空局授权的《行程单》发放单位、发放单位设立的《行程单》发放仓库、中国民用航空局授权的《行程单》信息系统运行维护单位、公共航空运输企业、航空运输销售代理企业、《行程单》印制企业。

二、《行程单》的印制及防伪管理

《行程单》的式样、内容及防伪措施由国家税务总局和中国民用航空局共同确定，套印国家税务总局发票监制章。《行程单》印制企业由中国民用航空局根据国家税务总局批准的数量确定。确定后的印制企业，报国家税务总局备案。

中国民用航空局于每年 4 月和 11 月底，统一编制《行程单》半年印制计划，报国家税务总局批准后，向印制企业下达《行程单》印制计划。

印制企业应严格按照印制计划和印制要求印制《行程单》。公共航空运输企业和发放单位如需增印，须提前 60 日提出申请，并报中国民用航空局和国家税务总局审批后实施。

为提高《行程单》的防伪性能，便于广大旅客识别真伪，有效遏制伪造《行程单》的违法行为，《行程单》使用防伪纸印制。《行程单》

防伪纸由国家税务总局确定的企业生产。防伪纸采用“SW”和“MH”组合字样的水印图案。

《行程单》印制企业根据下达的印制计划向国家税务总局报送防伪纸订货申请单（一式三联），经国家税务总局审核批准后，一联退印制厂家，一联交防伪纸生产企业。印制企业凭批准的防伪纸订货申请单向防伪纸生产企业订货。

自助售票值机设备采用热敏纸打印的《行程单》维持原纸张不变。

三、《行程单》的领购和发放

《行程单》的发放由中国民用航空局清算中心通过信息管理系统统一管理。中国民用航空局清算中心负责发放、回收、缴销和组织鉴定工作，同时负责向相关管理机构提供《行程单》使用情况的相关资料。

公共航空运输企业和航空运输销售代理企业应使用统一的《行程单》管理信息系统，按计划向中国民用航空局授权的《行程单》发放单位申请领购《行程单》。

印制企业按照批准的数量和号段印制《行程单》，并将《行程单》运送到公共航空运输企业和中国民用航空局授权的《行程单》发放单位。

公共航空运输企业营业部下属的销售机构向营业部提出领用申请，营业部批准后对其进行实物派发和号段匹配。公共航空运输企业所属营业部向公共航空运输企业提出领用申请，由公共航空运输企业审批后对其进行实物派发和号段匹配。

中国民用航空局授权的《行程单》发放单位应定期将《行程单》配送至发放单位设立的《行程单》发放仓库，并保证其一定的周转库存数量。航空运输销售代理企业向中国民用航空局授权的《行程单》发放单位提出领购申请，发放单位审核通过后，向航空运输销售代理企业及其所在地的发放单位设立的《行程单》发放仓库下达领购信息，航空运输销售代理企业凭发放单位的领购信息和领购凭证到发放仓库领购《行程单》。

如航空运输销售代理企业所在地没有发放单位设立的《行程单》

发放仓库，由发放单位负责配送。

公共航空运输企业领购的《行程单》只在本企业范围内使用，禁止发放给航空运输销售代理企业使用。

四、《行程单》的开具和保管

《行程单》打印系统由中国民用航空局授权中国民航信息网络股份有限公司开发，公共航空运输企业也可自行开发本公司《行程单》打印系统，经中国民用航空局审验合格后使用。开发单位负责系统运行维护与技术支持，提供查验《行程单》真伪的网站、热线电话或短信等服务。

公共航空运输企业和航空运输销售代理企业在旅客购票时，应使用统一的打印软件开具《行程单》，不得手写或使用其他软件套打；打印项目、内容应与电子客票销售数据内容一致，不得重复打印，并应告知旅客《行程单》的验真途径。《行程单》遗失不补。严禁虚开、伪造、倒卖《行程单》。

《行程单》打印错误或打印失败时，应在《行程单》打印软件中进行作废操作。空白《行程单》发生毁损、丢失，公共航空运输企业、航空运输销售代理企业和印制企业应于事故发生当日报告中国民用航空局授权的《行程单》发放单位，并在媒体公告声明作废；发放单位在《行程单》管理信息系统中对毁损、丢失的空白《行程单》进行报废处理。

任何单位和个人不得转让、转借《行程单》，不得擅自扩大《行程单》的使用范围。

旅客发生退票或其他变更导致票价金额与原客票不符时，若已打印《行程单》，应将原《行程单》收回，方能为其办理有关手续。

印制、使用《行程单》的单位，应严格保管《行程单》，保证《行程单》的存放安全，不得擅自销毁。

五、《行程单》的缴销

中国民用航空局授权的《行程单》发放单位负责作废《行程单》的回收工作，定期对作废《行程单》进行缴销；负责《行程单》发放、打印和作废数据的汇总统计，并按期向中国民用航空局和国家税务总局报送相关数据。

公共航空运输企业和航空运输销售代理企业应在每年 3 月份将作废的《行程单》分别上交公共航空运输企业总部和发放单位设立的《行程单》发放仓库。发放单位应于每年 4 月份到公共航空运输企业总部和发放仓库进行现场缴销，并将缴销情况分别报中国民用航空局和国家税务总局。

《行程单》电子数据由中国民用航空局授权的发放单位妥善保管 5 年，期满后报中国民用航空局和国家税务总局批准后清除。

六、对《行程单》的监督检查

中国民用航空局负责组织实施《行程单》的印制、领购、发放、开具、保管和缴销的日常监督检查工作，并将检查情况报国家税务总局备案。必要时，国家税务总局可根据《行程单》各个环节的管理情况依法进行监督检查。

民航各地区管理局及其派出机构对所辖地区的公共航空运输企业和航空运输销售代理企业《行程单》的领购、发放、开具、保管、缴销情况进行检查，并有权向当事各方询问与《行程单》有关的问题和情况。

在查处《行程单》案件时，民航各地区管理局及其派出机构可提请辖区相关主管税务机关共同参与检查。税务机关在对纳税人实施税务检查时可对其开具、取得《行程单》的情况进行检查。税务机关接到消费者举报涉及纳税人伪造、虚开《行程单》的案件，可直接受理。

税务机关在查处《行程单》案件时，可依据《发票管理办法》对与案件有关的情况和资料，采取记录、录音、录像、照相和复制等

措施。

使用《行程单》的公共航空运输企业和航空运输销售代理企业必须接受民航各地区管理局及其派出机构和相关主管税务机关的检查，如实反映情况，提供有关资料，不得拒绝和隐瞒。

不符合规定的《行程单》，不得作为会计核算的原始凭证，任何单位和个人有权拒收，并向开票单位所属民航地区管理局及其派出机构或所辖地区相关主管税务机关举报。

七、违反《行程单》管理应承担的法律责任

民航各地区管理局及其派出机构在检查中，发现《行程单》领购、发放、开具、保管和缴销过程中有违反《发票管理办法》的行为，应提请辖区内相关主管税务机关进行处理。相关主管税务机关应对违法行为进行核查，并按《发票管理办法》的规定进行处罚。税务机关在实施税务检查或受理消费者举报时发现有伪造、虚开《行程单》等违法行为的，按《税收征收管理法》、《发票管理办法》的规定进行处罚，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

航空运输销售代理企业发生违反《发票管理办法》或本办法行为的，由中国民用航空局或民航各地区管理局责令其停业整顿；情节特别严重的，责成相关行业协会取消其销售代理资格。

八、其他管理规定

中国民用航空局和民航各地区管理局及其派出机构、中国民用航空局授权的《行程单》信息系统运行维护单位、中国民用航空局授权的《行程单》发放单位、发放单位设立的《行程单》发放仓库、公共航空运输企业、航空运输销售代理企业、印制企业应根据《发票管理办法》和本办法的规定，结合具体情况，制定《行程单管理实施细则》和相关管理制度，并报国家税务总局和中国民用航空局备案。

第三节　财政票据管理规定

财政票据，是指国家机关、事业单位、具有公共管理或者服务职能的社会团体及其他组织依法征收政府非税收入或者从事有关财务活动，向公民、法人及其他组织开具的凭证。

财政票据由财政部门印制和发放，是财务收支的法定凭证和会计核算的原始凭证，是财政、审计等部门进行监督检查的重要依据。加强财政票据管理，规范财政票据使用单位的财务行为，是强化政府非税收入管理，维护国家利益，保护公民、法人和其他组织的合法权益的保障。

一、财政票据的管理单位

各级人民政府财政部门是财政票据的主管机关，财政部负责制定全国性及中央单位的财政票据管理制度和政策，负责中央单位财政票据的印制、核发、核销和监督检查，负责指导地方的财政票据管理工作。

省、自治区、直辖市人民政府财政部门（以下简称省级财政部门）根据国家有关法律、法规以及财政部制定的财政票据管理制度和政策，制定本行政区域的财政票据管理制度和政策，负责本行政区域财政票据的印制、核发、核销和监督检查，指导本行政区域各级财政部门的财政票据管理工作。

各级人民政府财政部门应积极推进财政票据电子化管理改革，提高财政票据电子化管理水平。

二、财政票据的种类和适用范围

（一）财政票据的种类

1. 行政事业性收费票据，是指国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织，向特定服务对象收取经国务院或者省级人民政府及其财政、价格主管部门批准的行政事业性收费时开具的收款

凭证；

2. 政府性基金票据，是指按照国务院或者财政部批准的政府性基金管理规定，向公民、法人和其他组织征收政府性基金时开具的收款凭证；

3. 国有资源（资产）收入票据，是指国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织，依法利用国有资源或者国有资产取得收入时向公民、法人和其他组织开具的收款凭证；

4. 罚没票据，是指国家机关、法律法规授权的组织和行政机关委托的组织依法对当事人实施罚款、罚金、没收违法所得、没收非法财物等处罚并取得罚没款物时开具的凭证；

5. 非税收入一般缴款书，是指实施政府非税收入收缴管理制度改革的部门和单位收缴政府非税收入时开具的凭证；

6. 捐赠票据，是指国家机关、事业单位、社会团体及其他组织接受用于公益事业的捐赠所开具的凭证；

7. 医疗票据，是指公立医疗机构从事医疗服务取得收入时开具的收款凭证；

8. 社会团体会费票据，是指依法成立的社会团体向其会员收取会费时开具的收款凭证；

9. 资金往来结算票据，是指国家机关、事业单位、社会团体和经法律法规授权的具有管理公共事务职能的其他组织在发生暂收、代收及单位内部资金往来结算时开具的凭证；

10. 其他财政票据，是指除本条第（1）项至第（9）项规定的票据以外，按照规定应当由财政部门管理票据。

（二）财政票据包括非定额财政票据和定额财政票据

非定额财政票据的基本内容应当包括票据名称、票据编码、收入项目、标准、数量、金额、交款人、开票日期、联次及其用途、开票单位、责任人等。

定额财政票据的基本内容应当包括票据名称、票据编码、金额、开票日期、联次及其用途等。

定额财政票据一般设置为三联，包括存根联、收据联和记账联。存

根联由开票方留存备查，收据联由支付方收执，记账联由执收单位留做记账凭证。各联次应当采用不同颜色加以区分。

非定额财政票据中的非税收入缴款书一般设置为五联，包括回单联、借方凭证、贷方凭证、存根联、收据联。回单联由代收银行退执收单位，借方凭证由缴款人开户银行留存，贷方凭证由收款人开户银行留存，存根联由执收单位留存，收据联由缴款人收执。

定额财政票据一般设置为两联，即存根联和收据联。

三、财政票据的印制

财政票据由省级以上财政部门按照管理权限分别印制，并套印全国统一式样的财政票据监制章。财政票据监制章的形状、规格和印色，由财政部统一规定。

省级以上财政部门按照国家有关政府采购的规定确定财政票据印制企业。除财政部门确定的印制企业以外，其他任何单位和个人不得承印财政票据。财政票据印制企业应当严格按照财政票据印制合同和省级以上财政部门规定的财政票据式样、印制数量和要求印制财政票据。

财政票据应当使用中文印制。民族自治地方的财政票据，可以加印一种当地通用的民族文字。有实际需要的，可以同时使用中外两种文字印制。

财政票据印制企业应当对票据监制章、防伪专用纸、防伪油墨的使用和管理实行专人负责制度，不得将承印的财政票据委托其他企业印制，也不得向财政部门以外的任何单位或者个人提供财政票据。

财政票据印制合同终止后，财政票据印制企业应当将财政部门提供的有关资料在财政部门的监督下销毁，不得保留或者提供给财政部门以外的任何单位或者个人。

财政票据印制、运输、保管企业或者单位应当建立严格的管理制度，确保财政票据的质量、安全和及时供应。

禁止在境外印制财政票据，禁止在非财政票据上套印财政票据监制章。

财政票据实行不定期换版制度。全国统一式样的财政票据换版的具

体时间、内容和要求，由财政部规定；非全国统一式样的财政票据换版的具体时间、内容和要求，由财政部和省级财政部门按照职责和管理权限分别规定。

四、财政票据的领购

财政票据由使用单位的财务机构按照财务隶属关系，到同级财政部门领购。经财政部或者省级财政部门批准，同级人民政府其他部门可以向财政部或者省级财政部门集中领购财政票据，并按照财政部门批准的范围分发。

财政票据实行凭证领购、分次限量、核旧购新的领购制度。

财政票据使用单位首次领购财政票据，应当向同级财政部门提出申请，提交《中华人民共和国组织机构代码证》和单位介绍信，填写《财政票据领购证申请表》，并按照领购财政票据的类别，分别提交下列材料：

1. 领购行政事业性收费票据的，应当提交国务院或者省级人民政府及其财政、价格主管部门批准收取行政事业性收费的文件复印件；

2. 领购政府性基金票据的，应当提交国务院或者财政部批准收取政府性基金的文件复印件；

3. 领取罚没票据的，应当提交罚没所依据的法律、法规和规章复印件，以及财政部门的相关批准文件复印件；

4. 领购捐赠票据的，应当提交符合接受捐赠规定的相关文件复印件；

5. 领购医疗收费票据的，应当提交卫生部门核发的《医疗机构执业证书》以及县级以上价格主管部门批准的收费文件复印件；

6. 领购社会团体会费票据的，应当提交社会团体登记机关颁发的法人证书正本或者副本、社会团体章程以及会员大会或者会员代表大会讨论通过的会费文件复印件；

7. 领购非税收入一般缴款书的，应当提供国务院或者省级人民政府及其财政、价格主管部门批准收取政府非税收入的文件复印件，以及相关法律、法规和规章的复印件；

8. 同级财政部门认为应当提交的其他材料。

各级人民政府财政部门应当对同级财政票据使用单位提交的材料进行审核，对符合规定的申请单位，核发《财政票据领购证》。《财政票据领购证》应当填写领购的财政票据名称、财政票据使用单位、相关的收费项目、征收标准以及文件依据等相关内容。

财政票据使用单位领购财政票据时，应当出示《财政票据领购证》，并提交前次使用财政票据的情况，包括票据的册数、号码、收取资金的数额等，经同级财政部门审验无误，并确定收取的政府非税收入已按照规定上缴财政后，方可继续领购财政票据。

各级人民政府财政部门在核发财政票据时，对依法可以收取财政票据工本费的，按照省级以上价格主管部门会同同级财政部门规定的收费标准，向财政票据领购单位收取。

各级人民政府财政部门收取的财政票据工本费，应当按照规定纳入预算管理。

五、财政票据的使用与保管

财政票据使用单位应当指定专人负责管理财政票据，建立票据使用登记制度，设置财政票据管理台账，按照规定向同级财政部门报送票据的领购、使用、结存及收入解缴情况。

财政票据使用单位应当按照规定填写财政票据，做到字迹清楚、内容完整真实、印章齐全、各联次内容和金额一致。填写错误的，应当另行填写。因填写错误等原因而作废的财政票据，应当加盖作废戳记或者注明“作废”字样，并完整保存各联次，不得私自销毁。

填写财政票据应当统一使用中文。财政票据以两种文字印制的，可以使用其中一种文字填写。

财政票据使用单位不得转让、出借、代开、买卖、销毁、涂改财政票据；不得互相串用各种财政票据，不得将财政票据与其他票据互相替代。

财政票据使用完毕，使用单位应当按照要求认真填写相关资料，按顺序清理财政票据存根。机打票据应当装订成册，并按照国家统一的财

务会计制度规定妥善保管。

财政票据或者《财政票据领购证》灭失的，财政票据使用单位应当查明原因，及时以书面形式报告原核发财政票据或者《财政票据领购证》的财政部门，并自发现之日起3日内，在当地县级以上媒体上公开声明作废。

财政票据使用单位依法合并、分立、撤销或者相关职权发生变更，以及非税收入等项目名称经批准变更或者被依法取消，应当自合并、分立、撤销、变更、取消之日起15日内，向原核发财政票据的财政部门办理《财政票据领购证》的变更或者注销手续。对已领购但尚未使用的财政票据，财政票据使用单位应当登记造册，并向原核发票据的财政票据管理机构缴销。

财政票据使用单位不按照规定使用财政票据的，付款单位和个人有权拒付款项，财务部门不得报销。

省级财政部门印制的财政票据仅限于在本行政区域内发放使用，不得跨区域发放使用，但派驻外地的单位在派驻地使用的除外。

财政部门、财政票据印制企业、财政票据使用单位应当建立财政票据专用仓库或者专柜，指定专人负责保管，做到分类存放，干净整齐。存放财政票据的专用仓库或者专柜，应当符合保密、防盗、防火、防潮、防蛀等要求，确保财政票据安全存放。

财政票据使用单位应当妥善保管已开具的财政票据存根。财政票据存根的保存期限为5年。

未使用的需要作废销毁的财政票据，由财政票据使用单位负责登记造册，报经同级财政部门核准后，由同级财政部门组织销毁。

保存期满需要销毁的财政票据存根，由财政票据使用单位负责登记造册，报经同级财政部门核准后组织销毁。

财政票据存根保存期未满、但有特殊情况需要提前销毁的，应当报经同级财政部门批准。

六、财政票据的监督检查

各级人民政府财政部门应当建立健全财政票据的监督检查制度，对

财政票据使用管理情况进行定期或者不定期的监督检查。

省级以上财政部门应当定期对财政票据印制企业的履约情况进行监督检查，对违反本办法规定或者不履行财政票据印制合同的承印企业，应当及时终止印制合同，并依法追究法律责任。

财政票据使用单位和财政票据印制企业应当自觉接受财政部门的监督检查，如实反映情况，提供有关资料，不得隐瞒情况、弄虚作假或者拒绝、阻碍监督检查。

各级人民政府财政部门的工作人员对财政票据使用单位进行监督检查，应当按照规定的程序和要求进行，不得滥用职权、徇私舞弊，不得向被查单位收取费用。

七、违反财政票据管理规定的处罚

有下列违反财政收入票据管理规定的行为的：

1. 未经批准，擅自印制和使用收费票据的；

2. 私自刻制、使用和伪造票据监（印）制章的；

3. 伪造、制贩假收费票据的；

4. 未按规定使用收费票据的；

5. 擅自转借、转让、代开、买卖、销毁、涂改收费票据的；

6. 利用收费票据乱收费或收取超出规定范围和标准的收费或政府性基金的；

7. 互相串用各种票据的；

8. 不按规定接受财政部门及其委托票据管理机构的监督管理或不按规定提供有关资料的；

9. 管理不善，丢失毁损收费票据的；

10. 其他违反本规定的行为。

对具有上述行为的单位和个人，有违法所得的，由财政部门或其委托的票据管理机构依法予以没收，并可处以警告或罚款。对非经营性活动中的违法行为，处以 1000 元以下罚款；对经营性活动中的违法行为，有违法所得的，处以违法金额 3 倍以下不超过 3 万元的罚款，没有违法所得的，处以 1 万元以下罚款。

构成犯罪的，移交司法机关依法追究有关责任人员的刑事责任。

被处罚人对行政处罚决定不服的，可以在规定的期限内依法申请行政复议或提起行政诉讼。

第四节　军队票据管理规定

军队票据是指军队单位在业务往来结算，价拨装备、被装、物资、器材，提供服务等非经营性经济活动中，开具的收付款凭证，是单位财务收支的法定凭证和会计核算的原始凭证。军队单位按照规定开具的收费票据，应当作为军队和地方付款单位的付款依据或报销凭证。

军队票据实行统一管理、分级负责、集中印制、归口领取的管理制度。

总后勤部财务部主管全军票据工作，各级后勤财务部门主管本级的票据管理工作。

一、军队票据的种类

军队票据分为往来票据和收费票据。

往来票据包括收据和借据，只准用于往来性结算业务，不得作为报销凭证。收费票据，包括通用收费票据和专用收费票据，有关联次可以作为报销凭证。

各级事业部门、仓库、医院，原使用的专用收款收据和各类装备、被装、物资、器材价拨单，因内部管理工作需要的，可继续保留，但不得作为报销凭证。价拨装备、被装、物资、器材时，应当按价出具统一收费票据，并附相应的价拨物资清单。

二、军队票据的要素

票据应当具有票头、专用检印、字轨号码、联次用途、票据底纹、交款单位、财务部门批准字号、收款形式、收费项目、收费标准、品种、规格、单价、数量、金额栏、大小写合计金额、收款单位、收款

人、开票人、收款日期等内容。

三、军队票据的使用范围

1. 往来票据的使用范围

（1）单位和个人的预借款或者偿还款；

（2）在基层伙食单位就餐人员缴纳的伙食费；

（3）单位、部门、上下级之间的往来业务款项。

2. 收费票据的使用范围

（1）行政事业性收费；

（2）事业有偿服务收费；

（3）价拨装备、被装、物资、器材收费；

（4）经批准成立的各类学会、协会、研究会、基金组织、研究中心等团体向会员收取的会费、资料费、培训费以及其他收入。

军队在地方工商、税务部门注册登记的保障性和福利性企业，按照国家或地方政府有关发票管理的规定执行。

附　　录

中华人民共和国税收征收管理法

1992 年 9 月 4 日第七届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议通过，同日中华人民共和国主席令第六十号公布；1995 年 2 月 28 日第八届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议修改，同日中华人民共和国主席令第四十二号公布；2001 年 4 月 28 日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议修订，同日中华人民共和国主席令第四十九号公布

第一章　总　　则

第一条　为了加强税收征收管理，规范税收征收和缴纳行为，保障国家税收收入，保护纳税人的合法权益，促进经济和社会发展，制定本法。

第二条　凡依法由税务机关征收的各种税收的征收管理，均适用本法。

第三条　税收的开征、停征以及减税、免税、退税、补税，依照法

律的规定执行；法律授权国务院规定的，依照国务院制定的行政法规的规定执行。

任何机关、单位和个人不得违反法律、行政法规的规定，擅自作出税收开征、停征以及减税、免税、退税、补税和其他同税收法律、行政法规相抵触的决定。

第四条 法律、行政法规规定负有纳税义务的单位和个人为纳税人。

法律、行政法规规定负有代扣代缴、代收代缴税款义务的单位和个人为扣缴义务人。

纳税人、扣缴义务人必须依照法律、行政法规的规定缴纳税款、代扣代缴、代收代缴税款。

第五条 国务院税务主管部门主管全国税收征收管理工作。各地国家税务局和地方税务局应当按照国务院规定的税收征收管理范围分别进行征收管理。

地方各级人民政府应当依法加强对本行政区域内税收征收管理工作的领导或者协调，支持税务机关依法执行职务，依照法定税率计算税额，依法征收税款。

各有关部门和单位应当支持、协助税务机关依法执行职务。

税务机关依法执行职务，任何单位和个人不得阻挠。

第六条 国家有计划地用现代信息技术装备各级税务机关，加强税收征收管理信息系统的现代化建设，建立、健全税务机关与政府其他管理机关的信息共享制度。

纳税人、扣缴义务人和其他有关单位应当按照国家有关规定如实向税务机关提供与纳税和代扣代缴、代收代缴税款有关的信息。

第七条 税务机关应当广泛宣传税收法律、行政法规，普及纳税知识，无偿地为纳税人提供纳税咨询服务。

第八条 纳税人、扣缴义务人有权向税务机关了解国家税收法律、行政法规的规定以及与纳税程序有关的情况。

纳税人、扣缴义务人有权要求税务机关为纳税人、扣缴义务人的情况保密。税务机关应当依法为纳税人、扣缴义务人的情况保密。

纳税人依法享有申请减税、免税、退税的权利。

纳税人、扣缴义务人对税务机关所作出的决定，享有陈述权、申辩权；依法享有申请行政复议、提起行政诉讼、请求国家赔偿等权利。

纳税人、扣缴义务人有权控告和检举税务机关、税务人员的违法违纪行为。

第九条 税务机关应当加强队伍建设，提高税务人员的政治业务素质。

税务机关、税务人员必须秉公执法、忠于职守、清正廉洁、礼貌待人、文明服务，尊重和保护纳税人、扣缴义务人的权利，依法接受监督。

税务人员不得索贿受贿、徇私舞弊、玩忽职守、不征或者少征应征税款；不得滥用职权多征税款或者故意刁难纳税人和扣缴义务人。

第十条 各级税务机关应当建立、健全内部制约和监督管理制度。

上级税务机关应当对下级税务机关的执法活动依法进行监督。

各级税务机关应当对其工作人员执行法律、行政法规和廉洁自律准则的情况进行监督检查。

第十一条 税务机关负责征收、管理、稽查、行政复议的人员的职责应当明确，并相互分离、相互制约。

第十二条 税务人员征收税款和查处税收违法案件，与纳税人、扣缴义务人或者税收违法案件有利害关系的，应当回避。

第十三条 任何单位和个人都有权检举违反税收法律、行政法规的行为。收到检举的机关和负责查处的机关应当为检举人保密。税务机关应当按照规定给予奖励。

第十四条 本法所称税务机关是指各级税务局、税务分局、税务所和按照国务院规定设立的并向社会公告的税务机构。

第二章 税务管理

第一节 税务登记

第十五条 企业，企业在外地设立的分支机构和从事生产、经营的场所，个体工商户和从事生产、经营的事业单位（以下统称从事生产、

经营的纳税人）自领取营业执照之日起三十日内，持有关证件，向税务机关申报办理税务登记。税务机关应当自收到申报之日起三十日内审核并发给税务登记证件。

工商行政管理机关应当将办理登记注册、核发营业执照的情况，定期向税务机关通报。

本条第一款规定以外的纳税人办理税务登记和扣缴义务人办理扣缴税款登记的范围和办法，由国务院规定。

第十六条 从事生产、经营的纳税人，税务登记内容发生变化的，自工商行政管理机关办理变更登记之日起三十日内或者在向工商行政管理机关申请办理注销登记之前，持有关证件向税务机关申报办理变更或者注销税务登记。

第十七条 从事生产、经营的纳税人应当按照国家有关规定，持税务登记证件，在银行或者其他金融机构开立基本存款账户和其他存款账户，并将其全部账号向税务机关报告。

银行和其他金融机构应当在从事生产、经营的纳税人的账户中登录税务登记证件号码，并在税务登记证件中登录从事生产、经营的纳税人的账户账号。

税务机关依法查询从事生产、经营的纳税人开立账户的情况时，有关银行和其他金融机构应当予以协助。

第十八条 纳税人按照国务院税务主管部门的规定使用税务登记证件。税务登记证件不得转借、涂改、损毁、买卖或者伪造。

第二节 账簿、凭证管理

第十九条 纳税人、扣缴义务人按照有关法律、行政法规和国务院财政、税务主管部门的规定设置账簿，根据合法、有效凭证记账，进行核算。

第二十条 从事生产、经营的纳税人的财务、会计制度或者财务、会计处理办法和会计核算软件，应当报送税务机关备案。

纳税人、扣缴义务人的财务、会计制度或者财务、会计处理办法与国务院或者国务院财政、税务主管部门有关税收的规定抵触的，依照国务院或者国务院财政、税务主管部门有关税收的规定计算应纳税款、代

扣代缴和代收代缴税款。

第二十一条 税务机关是发票的主管机关，负责发票印制、领购、开具、取得、保管、缴销的管理和监督。

单位、个人在购销商品、提供或者接受经营服务以及从事其他经营活动中，应当按照规定开具、使用、取得发票。

发票的管理办法由国务院规定。

第二十二条 增值税专用发票由国务院税务主管部门指定的企业印制；其他发票，按照国务院税务主管部门的规定，分别由省、自治区、直辖市国家税务局、地方税务局指定企业印制。

未经前款规定的税务机关指定，不得印制发票。

第二十三条 国家根据税收征收管理的需要，积极推广使用税控装置。纳税人应当按照规定安装、使用税控装置，不得损毁或者擅自改动税控装置。

第二十四条 从事生产、经营的纳税人、扣缴义务人必须按照国务院财政、税务主管部门规定的保管期限保管账簿、记账凭证、完税凭证及其他有关资料。

账簿、记账凭证、完税凭证及其他有关资料不得伪造、变造或者擅自损毁。

第三节 纳税申报

第二十五条 纳税人必须依照法律、行政法规规定或者税务机关依照法律、行政法规的规定确定的申报期限、申报内容如实办理纳税申报，报送纳税申报表、财务会计报表以及税务机关根据实际需要要求纳税人报送的其他纳税资料。

扣缴义务人必须依照法律、行政法规规定或者税务机关依照法律、行政法规的规定确定的申报期限、申报内容如实报送代扣代缴、代收代缴税款报告表以及税务机关根据实际需要要求扣缴义务人报送的其他有关资料。

第二十六条 纳税人、扣缴义务人可以直接到税务机关办理纳税申报或者报送代扣代缴、代收代缴税款报告表，也可以按照规定采取邮寄、数据电文或者其他方式办理上述申报、报送事项。

第二十七条 纳税人、扣缴义务人不能按期办理纳税申报或者报送代扣代缴、代收代缴税款报告表的，经税务机关核准，可以延期申报。

经核准延期办理前款规定的申报、报送事项的，应当在纳税期内按照上期实际缴纳的税额或者税务机关核定的税额预缴税款，并在核准的延期内办理税款结算。

第三章 税款征收

第二十八条 税务机关依照法律、行政法规的规定征收税款，不得违反法律、行政法规的规定开征、停征、多征、少征、提前征收、延缓征收或者摊派税款。

农业税应纳税额按照法律、行政法规的规定核定。

第二十九条 除税务机关、税务人员以及经税务机关依照法律、行政法规委托的单位和人员外，任何单位和个人不得进行税款征收活动。

第三十条 扣缴义务人依照法律、行政法规的规定履行代扣、代收税款的义务。对法律、行政法规没有规定负有代扣、代收税款义务的单位和个人，税务机关不得要求其履行代扣、代收税款义务。

扣缴义务人依法履行代扣、代收税款义务时，纳税人不得拒绝。纳税人拒绝的，扣缴义务人应当及时报告税务机关处理。

税务机关按照规定付给扣缴义务人代扣、代收手续费。

第三十一条 纳税人、扣缴义务人按照法律、行政法规规定或者税务机关依照法律、行政法规的规定确定的期限，缴纳或者解缴税款。

纳税人因有特殊困难，不能按期缴纳税款的，经省、自治区、直辖市国家税务局、地方税务局批准，可以延期缴纳税款，但是最长不得超过三个月。

第三十二条 纳税人未按照规定期限缴纳税款的，扣缴义务人未按照规定期限解缴税款的，税务机关除责令限期缴纳外，从滞纳税款之日起，按日加收滞纳税款万分之五的滞纳金。

第三十三条 纳税人可以依照法律、行政法规的规定书面申请减税、免税。

减税、免税的申请须经法律、行政法规规定的减税、免税审查批准

机关审批。地方各级人民政府、各级人民政府主管部门、单位和个人违反法律、行政法规规定，擅自作出的减税、免税决定无效，税务机关不得执行，并向上级税务机关报告。

第三十四条 税务机关征收税款时，必须给纳税人开具完税凭证。扣缴义务人代扣、代收税款时，纳税人要求扣缴义务人开具代扣、代收税款凭证的，扣缴义务人应当开具。

第三十五条 纳税人有下列情形之一的，税务机关有权核定其应纳税额：

（一）依照法律、行政法规的规定可以不设置账簿的；

（二）依照法律、行政法规的规定应当设置但未设置账簿的；

（三）擅自销毁账簿或者拒不提供纳税资料的；

（四）虽设置账簿，但账目混乱或者成本资料、收入凭证、费用凭证残缺不全，难以查账的；

（五）发生纳税义务，未按照规定的期限办理纳税申报，经税务机关责令限期申报，逾期仍不申报的；

（六）纳税人申报的计税依据明显偏低，又无正当理由的。

税务机关核定应纳税额的具体程序和方法由国务院税务主管部门规定。

第三十六条 企业或者外国企业在中国境内设立的从事生产、经营的机构、场所与其关联企业之间的业务往来，应当按照独立企业之间的业务往来收取或者支付价款、费用；不按照独立企业之间的业务往来收取或者支付价款、费用，而减少其应纳税的收入或者所得额的，税务机关有权进行合理调整。

第三十七条 对未按照规定办理税务登记的从事生产、经营的纳税人以及临时从事经营的纳税人，由税务机关核定其应纳税额，责令缴纳；不缴纳的，税务机关可以扣押其价值相当于应纳税款的商品、货物。扣押后缴纳应纳税款的，税务机关必须立即解除扣押，并归还所扣押的商品、货物；扣押后仍不缴纳应纳税款的，经县以上税务局（分局）局长批准，依法拍卖或者变卖所扣押的商品、货物，以拍卖或者变卖所得抵缴税款。

第三十八条 税务机关有根据认为从事生产、经营的纳税人有逃避

纳税义务行为的，可以在规定的纳税期之前，责令限期缴纳应纳税款；在限期内发现纳税人有明显的转移、隐匿其应纳税的商品、货物以及其他财产或者应纳税的收入的迹象的，税务机关可以责成纳税人提供纳税担保。如果纳税人不能提供纳税担保，经县以上税务局（分局）局长批准，税务机关可以采取下列税收保全措施：

（一）书面通知纳税人开户银行或者其他金融机构冻结纳税人的金额相当于应纳税款的存款；

（二）扣押、查封纳税人的价值相当于应纳税款的商品、货物或者其他财产。

纳税人在前款规定的限期内缴纳税款的，税务机关必须立即解除税收保全措施；限期期满仍未缴纳税款的，经县以上税务局（分局）局长批准，税务机关可以书面通知纳税人开户银行或者其他金融机构从其冻结的存款中扣缴税款，或者依法拍卖或者变卖所扣押、查封的商品、货物或者其他财产，以拍卖或者变卖所得抵缴税款。

个人及其所扶养家属维持生活必需的住房和用品，不在税收保全措施的范围之内。

第三十九条 纳税人在限期内已缴纳税款，税务机关未立即解除税收保全措施，使纳税人的合法利益遭受损失的，税务机关应当承担赔偿责任。

第四十条 从事生产、经营的纳税人、扣缴义务人未按照规定的期限缴纳或者解缴税款，纳税担保人未按照规定的期限缴纳所担保的税款，由税务机关责令限期缴纳，逾期仍未缴纳的，经县以上税务局（分局）局长批准，税务机关可以采取下列强制执行措施：

（一）书面通知其开户银行或者其他金融机构从其存款中扣缴税款；

（二）扣押、查封、依法拍卖或者变卖其价值相当于应纳税款的商品、货物或者其他财产，以拍卖或者变卖所得抵缴税款。

税务机关采取强制执行措施时，对前款所列纳税人、扣缴义务人、纳税担保人未缴纳的滞纳金同时强制执行。

个人及其所扶养家属维持生活必需的住房和用品，不在强制执行措施的范围之内。

第四十一条 本法第三十七条、第三十八条、第四十条规定的采取税收保全措施、强制执行措施的权力，不得由法定的税务机关以外的单位和个人行使。

第四十二条 税务机关采取税收保全措施和强制执行措施必须依照法定权限和法定程序，不得查封、扣押纳税人个人及其所扶养家属维持生活必需的住房和用品。

第四十三条 税务机关滥用职权违法采取税收保全措施、强制执行措施，或者采取税收保全措施、强制执行措施不当，使纳税人、扣缴义务人或者纳税担保人的合法权益遭受损失的，应当依法承担赔偿责任。

第四十四条 欠缴税款的纳税人或者他的法定代表人需要出境的，应当在出境前向税务机关结清应纳税款、滞纳金或者提供担保。未结清税款、滞纳金，又不提供担保的，税务机关可以通知出境管理机关阻止其出境。

第四十五条 税务机关征收税款，税收优先于无担保债权，法律另有规定的除外；纳税人欠缴的税款发生在纳税人以其财产设定抵押、质押或者纳税人的财产被留置之前的，税收应当先于抵押权、质权、留置权执行。

纳税人欠缴税款，同时又被行政机关决定处以罚款、没收违法所得的，税收优先于罚款、没收违法所得。

税务机关应当对纳税人欠缴税款的情况定期予以公告。

第四十六条 纳税人有欠税情形而以其财产设定抵押、质押的，应当向抵押权人、质权人说明其欠税情况。抵押权人、质权人可以请求税务机关提供有关的欠税情况。

第四十七条 税务机关扣押商品、货物或者其他财产时，必须开付收据；查封商品、货物或者其他财产时，必须开付清单。

第四十八条 纳税人有合并、分立情形的，应当向税务机关报告，并依法缴清税款。纳税人合并时未缴清税款的，应当由合并后的纳税人继续履行未履行的纳税义务；纳税人分立时未缴清税款的，分立后的纳税人对未履行的纳税义务应当承担连带责任。

第四十九条 欠缴税款数额较大的纳税人在处分其不动产或者大额资产之前，应当向税务机关报告。

第五十条 欠缴税款的纳税人因怠于行使到期债权，或者放弃到期债权，或者无偿转让财产，或者以明显不合理的低价转让财产而受让人知道该情形，对国家税收造成损害的，税务机关可以依照合同法第七十三条、第七十四条的规定行使代位权、撤销权。

税务机关依照前款规定行使代位权、撤销权的，不免除欠缴税款的纳税人尚未履行的纳税义务和应承担的法律责任。

第五十一条 纳税人超过应纳税额缴纳的税款，税务机关发现后应当立即退还；纳税人自结算缴纳税款之日起三年内发现的，可以向税务机关要求退还多缴的税款并加算银行同期存款利息，税务机关及时查实后应当立即退还；涉及从国库中退库的，依照法律、行政法规有关国库管理的规定退还。

第五十二条 因税务机关的责任，致使纳税人、扣缴义务人未缴或者少缴税款的，税务机关在三年内可以要求纳税人、扣缴义务人补缴税款，但是不得加收滞纳金。

因纳税人、扣缴义务人计算错误等失误，未缴或者少缴税款的，税务机关在三年内可以追征税款、滞纳金；有特殊情况的，追征期可以延长到五年。

对偷税、抗税、骗税的，税务机关追征其未缴或者少缴的税款、滞纳金或者所骗取的税款，不受前款规定期限的限制。

第五十三条 国家税务局和地方税务局应当按照国家规定的税收征收管理范围和税款入库预算级次，将征收的税款缴入国库。

对审计机关、财政机关依法查出的税收违法行为，税务机关应当根据有关机关的决定、意见书，依法将应收的税款、滞纳金按照税款入库预算级次缴入国库，并将结果及时回复有关机关。

第四章 税务检查

第五十四条 税务机关有权进行下列税务检查：

（一）检查纳税人的账簿、记账凭证、报表和有关资料，检查扣缴义务人代扣代缴、代收代缴税款账簿、记账凭证和有关资料；

（二）到纳税人的生产、经营场所和货物存放地检查纳税人应纳税

的商品、货物或者其他财产，检查扣缴义务人与代扣代缴、代收代缴税款有关的经营情况；

（三）责成纳税人、扣缴义务人提供与纳税或者代扣代缴、代收代缴税款有关的文件、证明材料和有关资料；

（四）询问纳税人、扣缴义务人与纳税或者代扣代缴、代收代缴税款有关的问题和情况；

（五）到车站、码头、机场、邮政企业及其分支机构检查纳税人托运、邮寄应纳税商品、货物或者其他财产的有关单据、凭证和有关资料；

（六）经县以上税务局（分局）局长批准，凭全国统一格式的检查存款账户许可证明，查询从事生产、经营的纳税人、扣缴义务人在银行或者其他金融机构的存款账户。税务机关在调查税收违法案件时，经设区的市、自治州以上税务局（分局）局长批准，可以查询案件涉嫌人员的储蓄存款。税务机关查询所获得的资料，不得用于税收以外的用途。

第五十五条 税务机关对从事生产、经营的纳税人以前纳税期的纳税情况依法进行税务检查时，发现纳税人有逃避纳税义务行为，并有明显的转移、隐匿其应纳税的商品、货物以及其他财产或者应纳税的收入的迹象的，可以按照本法规定的批准权限采取税收保全措施或者强制执行措施。

第五十六条 纳税人、扣缴义务人必须接受税务机关依法进行的税务检查，如实反映情况，提供有关资料，不得拒绝、隐瞒。

第五十七条 税务机关依法进行税务检查时，有权向有关单位和个人调查纳税人、扣缴义务人和其他当事人与纳税或者代扣代缴、代收代缴税款有关的情况，有关单位和个人有义务向税务机关如实提供有关资料及证明材料。

第五十八条 税务机关调查税务违法案件时，对与案件有关的情况和资料，可以记录、录音、录像、照相和复制。

第五十九条 税务机关派出的人员进行税务检查时，应当出示税务检查证和税务检查通知书，并有责任为被检查人保守秘密；未出示税务检查证和税务检查通知书的，被检查人有权拒绝检查。

第五章　法律责任

第六十条　纳税人有下列行为之一的，由税务机关责令限期改正，可以处二千元以下的罚款；情节严重的，处二千元以上一万元以下的罚款：

（一）未按照规定的期限申报办理税务登记、变更或者注销登记的；

（二）未按照规定设置、保管账簿或者保管记账凭证和有关资料的；

（三）未按照规定将财务、会计制度或者财务、会计处理办法和会计核算软件报送税务机关备查的；

（四）未按照规定将其全部银行账号向税务机关报告的；

（五）未按照规定安装、使用税控装置，或者损毁或者擅自改动税控装置的。

纳税人不办理税务登记的，由税务机关责令限期改正；逾期不改正的，经税务机关提请，由工商行政管理机关吊销其营业执照。

纳税人未按照规定使用税务登记证件，或者转借、涂改、损毁、买卖、伪造税务登记证件的，处二千元以上一万元以下的罚款；情节严重的，处一万元以上五万元以下的罚款。

第六十一条　扣缴义务人未按照规定设置、保管代扣代缴、代收代缴税款账簿或者保管代扣代缴、代收代缴税款记账凭证及有关资料的，由税务机关责令限期改正，可以处二千元以下的罚款；情节严重的，处二千元以上五千元以下的罚款。

第六十二条　纳税人未按照规定的期限办理纳税申报和报送纳税资料的，或者扣缴义务人未按照规定的期限向税务机关报送代扣代缴、代收代缴税款报告表和有关资料的，由税务机关责令限期改正，可以处二千元以下的罚款；情节严重的，可以处二千元以上一万元以下的罚款。

第六十三条　纳税人伪造、变造、隐匿、擅自销毁账簿、记账凭证，或者在账簿上多列支出或者不列、少列收入，或者经税务机关通知申报而拒不申报或者进行虚假的纳税申报，不缴或者少缴应纳税款的，

是偷税。对纳税人偷税的，由税务机关追缴其不缴或者少缴的税款、滞纳金，并处不缴或者少缴的税款百分之五十以上五倍以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

扣缴义务人采取前款所列手段，不缴或者少缴已扣、已收税款，由税务机关追缴其不缴或者少缴的税款、滞纳金，并处不缴或者少缴的税款百分之五十以上五倍以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第六十四条 纳税人、扣缴义务人编造虚假计税依据的，由税务机关责令限期改正，并处五万元以下的罚款。

纳税人不进行纳税申报，不缴或者少缴应纳税款的，由税务机关追缴其不缴或者少缴的税款、滞纳金，并处不缴或者少缴的税款百分之五十以上五倍以下的罚款。

第六十五条 纳税人欠缴应纳税款，采取转移或者隐匿财产的手段，妨碍税务机关追缴欠缴的税款的，由税务机关追缴欠缴的税款、滞纳金，并处欠缴税款百分之五十以上五倍以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第六十六条 以假报出口或者其他欺骗手段，骗取国家出口退税款，由税务机关追缴其骗取的退税款，并处骗取税款一倍以上五倍以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

对骗取国家出口退税款的，税务机关可以在规定期间内停止为其办理出口退税。

第六十七条 以暴力、威胁方法拒不缴纳税款的，是抗税，除由税务机关追缴其拒缴的税款、滞纳金外，依法追究刑事责任。情节轻微，未构成犯罪的，由税务机关追缴其拒缴的税款、滞纳金，并处拒缴税款一倍以上五倍以下的罚款。

第六十八条 纳税人、扣缴义务人在规定期限内不缴或者少缴应纳或者应解缴的税款，经税务机关责令限期缴纳，逾期仍未缴纳的，税务机关除依照本法第四十条的规定采取强制执行措施追缴其不缴或者少缴的税款外，可以处不缴或者少缴的税款百分之五十以上五倍以下的罚款。

第六十九条 扣缴义务人应扣未扣、应收而不收税款的，由税务机关向纳税人追缴税款，对扣缴义务人处应扣未扣、应收未收税款百分之五十以上三倍以下的罚款。

第七十条 纳税人、扣缴义务人逃避、拒绝或者以其他方式阻挠税务机关检查的，由税务机关责令改正，可以处一万元以下的罚款；情节严重的，处一万元以上五万元以下的罚款。

第七十一条 违反本法第二十二条规定，非法印制发票的，由税务机关销毁非法印制的发票，没收违法所得和作案工具，并处一万元以上五万元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十二条 从事生产、经营的纳税人、扣缴义务人有本法规定的税收违法行为，拒不接受税务机关处理的，税务机关可以收缴其发票或者停止向其发售发票。

第七十三条 纳税人、扣缴义务人的开户银行或者其他金融机构拒绝接受税务机关依法检查纳税人、扣缴义务人存款账户，或者拒绝执行税务机关作出的冻结存款或者扣缴税款的决定，或者在接到税务机关的书面通知后帮助纳税人、扣缴义务人转移存款，造成税款流失的，由税务机关处十万元以上五十万元以下的罚款，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一千元以上一万元以下的罚款。

第七十四条 本法规定的行政处罚，罚款额在二千元以下的，可以由税务所决定。

第七十五条 税务机关和司法机关的涉税罚没收入，应当按照税款入库预算级次上缴国库。

第七十六条 税务机关违反规定擅自改变税收征收管理范围和税款入库预算级次的，责令限期改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予降级或者撤职的行政处分。

第七十七条 纳税人、扣缴义务人有本法第六十三条、第六十五条、第六十六条、第六十七条、第七十一条规定的行为涉嫌犯罪的，税务机关应当依法移交司法机关追究刑事责任。

税务人员徇私舞弊，对依法应当移交司法机关追究刑事责任的不移交，情节严重的，依法追究刑事责任。

第七十八条 未经税务机关依法委托征收税款的，责令退还收取的财物，依法给予行政处分或者行政处罚；致使他人合法权益受到损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十九条 税务机关、税务人员查封、扣押纳税人个人及其所扶

养家属维持生活必需的住房和用品的，责令退还，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第八十条 税务人员与纳税人、扣缴义务人勾结，唆使或者协助纳税人、扣缴义务人有本法第六十三条、第六十五条、第六十六条规定的行为，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

第八十一条 税务人员利用职务上的便利，收受或者索取纳税人、扣缴义务人财物或者谋取其他不正当利益，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

第八十二条 税务人员徇私舞弊或者玩忽职守，不征或者少征应征税款，致使国家税收遭受重大损失，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

税务人员滥用职权，故意刁难纳税人、扣缴义务人的，调离税收工作岗位，并依法给予行政处分。

税务人员对控告、检举税收违法违纪行为的纳税人、扣缴义务人以及其他检举人进行打击报复的，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

税务人员违反法律、行政法规的规定，故意高估或者低估农业税计税产量，致使多征或者少征税款，侵犯农民合法权益或者损害国家利益，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

第八十三条 违反法律、行政法规的规定提前征收、延缓征收或者摊派税款的，由其上级机关或者行政监察机关责令改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分。

第八十四条 违反法律、行政法规的规定，擅自作出税收的开征、停征或者减税、免税、退税、补税以及其他同税收法律、行政法规相抵触的决定的，除依照本法规定撤销其擅自作出的决定外，补征应征未征税款，退还不应征收而征收的税款，并由上级机关追究直接负责的主管人员和其他直接责任人员的行政责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第八十五条 税务人员在征收税款或者查处税收违法案件时，未按照本法规定进行回避的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，

依法给予行政处分。

第八十六条 违反税收法律、行政法规应当给予行政处罚的行为，在五年内未被发现的，不再给予行政处罚。

第八十七条 未按照本法规定为纳税人、扣缴义务人、检举人保密的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，由所在单位或者有关单位依法给予行政处分。

第八十八条 纳税人、扣缴义务人、纳税担保人同税务机关在纳税上发生争议时，必须先依照税务机关的纳税决定缴纳或者解缴税款及滞纳金或者提供相应的担保，然后可以依法申请行政复议；对行政复议决定不服的，可以依法向人民法院起诉。

当事人对税务机关的处罚决定、强制执行措施或者税收保全措施不服的，可以依法申请行政复议，也可以依法向人民法院起诉。

当事人对税务机关的处罚决定逾期不申请行政复议也不向人民法院起诉、又不履行的，作出处罚决定的税务机关可以采取本法第四十条规定的强制执行措施，或者申请人民法院强制执行。

第六章 附 则

第八十九条 纳税人、扣缴义务人可以委托税务代理人代为办理税务事宜。

第九十条 耕地占用税、契税、农业税、牧业税征收管理的具体办法，由国务院另行制定。

关税及海关代征税收的征收管理，依照法律、行政法规的有关规定执行。

第九十一条 中华人民共和国同外国缔结的有关税收的条约、协定同本法有不同规定的，依照条约、协定的规定办理。

第九十二条 本法施行前颁布的税收法律与本法有不同规定的，适用本法规定。

第九十三条 国务院根据本法制定实施细则。

第九十四条 本法自 2001 年 5 月 1 日起施行。

中华人民共和国税收征收管理法实施细则

2002 年 9 月 7 日　中华人民共和国国务院令第 362 号

第一章　总　　则

第一条　根据《中华人民共和国税收征收管理法》（以下简称税收征管法）的规定，制定本细则。

第二条　凡依法由税务机关征收的各种税收的征收管理，均适用税收征管法及本细则；税收征管法及本细则没有规定的，依照其他有关税收法律、行政法规的规定执行。

第三条　任何部门、单位和个人作出的与税收法律、行政法规相抵触的决定一律无效，税务机关不得执行，并应当向上级税务机关报告。

纳税人应当依照税收法律、行政法规的规定履行纳税义务；其签订的合同、协议等与税收法律、行政法规相抵触的，一律无效。

第四条　国家税务总局负责制定全国税务系统信息化建设的总体规划、技术标准、技术方案与实施办法；各级税务机关应当按照国家税务总局的总体规划、技术标准、技术方案与实施办法，做好本地区税务系统信息化建设的具体工作。

地方各级人民政府应当积极支持税务系统信息化建设，并组织有关部门实现相关信息的共享。

第五条　税收征管法第八条所称为纳税人、扣缴义务人保密的情况，是指纳税人、扣缴义务人的商业秘密及个人隐私。纳税人、扣缴义务人的税收违法行为不属于保密范围。

第六条　国家税务总局应当制定税务人员行为准则和服务规范。

上级税务机关发现下级税务机关的税收违法行为，应当及时予以纠正；下级税务机关应当按照上级税务机关的决定及时改正。

下级税务机关发现上级税务机关的税收违法行为，应当向上级税务

机关或者有关部门报告。

第七条 税务机关根据检举人的贡献大小给予相应的奖励，奖励所需资金列入税务部门年度预算，单项核定。奖励资金具体使用办法以及奖励标准，由国家税务总局会同财政部制定。

第八条 税务人员在核定应纳税额、调整税收定额、进行税务检查、实施税务行政处罚、办理税务行政复议时，与纳税人、扣缴义务人或者其法定代表人、直接责任人有下列关系之一的，应当回避：

（一）夫妻关系；

（二）直系血亲关系；

（三）三代以内旁系血亲关系；

（四）近姻亲关系；

（五）可能影响公正执法的其他利害关系。

第九条 税收征管法第十四条所称按照国务院规定设立的并向社会公告的税务机构，是指省以下税务局的稽查局。稽查局专司偷税、逃避追缴欠税、骗税、抗税案件的查处。

国家税务总局应当明确划分税务局和稽查局的职责，避免职责交叉。

第二章 税务登记

第十条 国家税务局、地方税务局对同一纳税人的税务登记应当采用同一代码，信息共享。

税务登记的具体办法由国家税务总局制定。

第十一条 各级工商行政管理机关应当向同级国家税务局和地方税务局定期通报办理开业、变更、注销登记以及吊销营业执照的情况。

通报的具体办法由国家税务总局和国家工商行政管理总局联合制定。

第十二条 从事生产、经营的纳税人应当自领取营业执照之日起30日内，向生产、经营地或者纳税义务发生地的主管税务机关申报办理税务登记，如实填写税务登记表，并按照税务机关的要求提供有关证件、资料。

前款规定以外的纳税人，除国家机关和个人外，应当自纳税义务发生之日起30日内，持有关证件向所在地的主管税务机关申报办理税务登记。

个人所得税的纳税人办理税务登记的办法由国务院另行规定。

税务登记证件的式样，由国家税务总局制定。

第十三条 扣缴义务人应当自扣缴义务发生之日起30日内，向所在地的主管税务机关申报办理扣缴税款登记，领取扣缴税款登记证件；税务机关对已办理税务登记的扣缴义务人，可以只在其税务登记证件上登记扣缴税款事项，不再发给扣缴税款登记证件。

第十四条 纳税人税务登记内容发生变化的，应当自工商行政管理机关或者其他机关办理变更登记之日起30日内，持有关证件向原税务登记机关申报办理变更税务登记。

纳税人税务登记内容发生变化，不需要到工商行政管理机关或者其他机关办理变更登记的，应当自发生变化之日起30日内，持有关证件向原税务登记机关申报办理变更税务登记。

第十五条 纳税人发生解散、破产、撤销以及其他情形，依法终止纳税义务的，应当在向工商行政管理机关或者其他机关办理注销登记前，持有关证件向原税务登记机关申报办理注销税务登记；按照规定不需要在工商行政管理机关或者其他机关办理注册登记的，应当自有关机关批准或者宣告终止之日起15日内，持有关证件向原税务登记机关申报办理注销税务登记。

纳税人因住所、经营地点变动，涉及改变税务登记机关的，应当在向工商行政管理机关或者其他机关申请办理变更或者注销登记前或者住所、经营地点变动前，向原税务登记机关申报办理注销税务登记，并在30日内向迁达地税务机关申报办理税务登记。

纳税人被工商行政管理机关吊销营业执照或者被其他机关予以撤销登记的，应当自营业执照被吊销或者被撤销登记之日起15日内，向原税务登记机关申报办理注销税务登记。

第十六条 纳税人在办理注销税务登记前，应当向税务机关结清应纳税款、滞纳金、罚款，缴销发票、税务登记证件和其他税务证件。

第十七条 从事生产、经营的纳税人应当自开立基本存款账户或者

其他存款账户之日起 15 日内，向主管税务机关书面报告其全部账号；发生变化的，应当自变化之日起 15 日内，向主管税务机关书面报告。

第十八条 除按照规定不需要发给税务登记证件的外，纳税人办理下列事项时，必须持税务登记证件：

（一）开立银行账户；

（二）申请减税、免税、退税；

（三）申请办理延期申报、延期缴纳税款；

（四）领购发票；

（五）申请开具外出经营活动税收管理证明；

（六）办理停业、歇业；

（七）其他有关税务事项。

第十九条 税务机关对税务登记证件实行定期验证和换证制度。纳税人应当在规定的期限内持有关证件到主管税务机关办理验证或者换证手续。

第二十条 纳税人应当将税务登记证件正本在其生产、经营场所或者办公场所公开悬挂，接受税务机关检查。

纳税人遗失税务登记证件的，应当在 15 日内书面报告主管税务机关，并登报声明作废。

第二十一条 从事生产、经营的纳税人到外县（市）临时从事生产、经营活动的，应当持税务登记证副本和所在地税务机关填开的外出经营活动税收管理证明，向营业地税务机关报验登记，接受税务管理。

从事生产、经营的纳税人外出经营，在同一地累计超过 180 天的，应当在营业地办理税务登记手续。

第三章 账簿、凭证管理

第二十二条 从事生产、经营的纳税人应当自领取营业执照或者发生纳税义务之日起 15 日内，按照国家有关规定设置账簿。

前款所称账簿，是指总账、明细账、日记账以及其他辅助性账簿。总账、日记账应当采用订本式。

第二十三条 生产、经营规模小又确无建账能力的纳税人，可以聘

请经批准从事会计代理记账业务的专业机构或者经税务机关认可的财会人员代为建账和办理账务；聘请上述机构或者人员有实际困难的，经县以上税务机关批准，可以按照税务机关的规定，建立收支凭证粘贴簿、进货销货登记簿或者使用税控装置。

第二十四条 从事生产、经营的纳税人应当自领取税务登记证件之日起15日内，将其财务、会计制度或者财务、会计处理办法报送主管税务机关备案。

纳税人使用计算机记账的，应当在使用前将会计电算化系统的会计核算软件、使用说明书及有关资料报送主管税务机关备案。

纳税人建立的会计电算化系统应当符合国家有关规定，并能正确、完整核算其收入或者所得。

第二十五条 扣缴义务人应当自税收法律、行政法规规定的扣缴义务发生之日起10日内，按照所代扣、代收的税种，分别设置代扣代缴、代收代缴税款账簿。

第二十六条 纳税人、扣缴义务人会计制度健全，能够通过计算机正确、完整计算其收入和所得或者代扣代缴、代收代缴税款情况的，其计算机输出的完整的书面会计记录，可视同会计账簿。

纳税人、扣缴义务人会计制度不健全，不能通过计算机正确、完整计算其收入和所得或者代扣代缴、代收代缴税款情况的，应当建立总账及与纳税或者代扣代缴、代收代缴税款有关的其他账簿。

第二十七条 账簿、会计凭证和报表，应当使用中文。民族自治地方可以同时使用当地通用的一种民族文字。外商投资企业和外国企业可以同时使用一种外国文字。

第二十八条 纳税人应当按照税务机关的要求安装、使用税控装置，并按照税务机关的规定报送有关数据和资料。

税控装置推广应用的管理办法由国家税务总局另行制定，报国务院批准后实施。

第二十九条 账簿、记账凭证、报表、完税凭证、发票、出口凭证以及其他有关涉税资料应当合法、真实、完整。

账簿、记账凭证、报表、完税凭证、发票、出口凭证以及其他有关涉税资料应当保存10年；但是，法律、行政法规另有规定的除外。

第四章　纳税申报

第三十条　税务机关应当建立、健全纳税人自行申报纳税制度。经税务机关批准，纳税人、扣缴义务人可以采取邮寄、数据电文方式办理纳税申报或者报送代扣代缴、代收代缴税款报告表。

数据电文方式，是指税务机关确定的电话语音、电子数据交换和网络传输等电子方式。

第三十一条　纳税人采取邮寄方式办理纳税申报的，应当使用统一的纳税申报专用信封，并以邮政部门收据作为申报凭据。邮寄申报以寄出的邮戳日期为实际申报日期。

纳税人采取电子方式办理纳税申报的，应当按照税务机关规定的期限和要求保存有关资料，并定期书面报送主管税务机关。

第三十二条　纳税人在纳税期内没有应纳税款的，也应当按照规定办理纳税申报。

纳税人享受减税、免税待遇的，在减税、免税期间应当按照规定办理纳税申报。

第三十三条　纳税人、扣缴义务人的纳税申报或者代扣代缴、代收代缴税款报告表的主要内容包括：税种、税目，应纳税项目或者应代扣代缴、代收代缴税款项目，计税依据，扣除项目及标准，适用税率或者单位税额，应退税项目及税额、应减免税项目及税额，应纳税额或者应代扣代缴、代收代缴税额，税款所属期限、延期缴纳税款、欠税、滞纳金等。

第三十四条　纳税人办理纳税申报时，应当如实填写纳税申报表，并根据不同的情况相应报送下列有关证件、资料：

（一）财务会计报表及其说明材料；

（二）与纳税有关的合同、协议书及凭证；

（三）税控装置的电子报税资料；

（四）外出经营活动税收管理证明和异地完税凭证；

（五）境内或者境外公证机构出具的有关证明文件；

（六）税务机关规定应当报送的其他有关证件、资料。

第三十五条 扣缴义务人办理代扣代缴、代收代缴税款报告时，应当如实填写代扣代缴、代收代缴税款报告表，并报送代扣代缴、代收代缴税款的合法凭证以及税务机关规定的其他有关证件、资料。

第三十六条 实行定期定额缴纳税款的纳税人，可以实行简易申报、简并征期等申报纳税方式。

第三十七条 纳税人、扣缴义务人按照规定的期限办理纳税申报或者报送代扣代缴、代收代缴税款报告表确有困难，需要延期的，应当在规定的期限内向税务机关提出书面延期申请，经税务机关核准，在核准的期限内办理。

纳税人、扣缴义务人因不可抗力，不能按期办理纳税申报或者报送代扣代缴、代收代缴税款报告表的，可以延期办理；但是，应当在不可抗力情形消除后立即向税务机关报告。税务机关应当查明事实，予以核准。

第五章 税款征收

第三十八条 税务机关应当加强对税款征收的管理，建立、健全责任制度。

税务机关根据保证国家税款及时足额入库、方便纳税人、降低税收成本的原则，确定税款征收的方式。

税务机关应当加强对纳税人出口退税的管理，具体管理办法由国家税务总局会同国务院有关部门制定。

第三十九条 税务机关应当将各种税收的税款、滞纳金、罚款，按照国家规定的预算科目和预算级次及时缴入国库，税务机关不得占压、挪用、截留，不得缴入国库以外或者国家规定的税款账户以外的任何账户。

已缴入国库的税款、滞纳金、罚款，任何单位和个人不得擅自变更预算科目和预算级次。

第四十条 税务机关应当根据方便、快捷、安全的原则，积极推广使用支票、银行卡、电子结算方式缴纳税款。

第四十一条 纳税人有下列情形之一的，属于税收征管法第三十一

条所称特殊困难：

（一）因不可抗力，导致纳税人发生较大损失，正常生产经营活动受到较大影响的；

（二）当期货币资金在扣除应付职工工资、社会保险费后，不足以缴纳税款的。

计划单列市国家税务局、地方税务局可以参照税收征管法第三十一条第二款的批准权限，审批纳税人延期缴纳税款。

第四十二条 纳税人需要延期缴纳税款的，应当在缴纳税款期限届满前提出申请，并报送下列材料：申请延期缴纳税款报告，当期货币资金余额情况及所有银行存款账户的对账单，资产负债表，应付职工工资和社会保险费等税务机关要求提供的支出预算。

税务机关应当自收到申请延期缴纳税款报告之日起 20 日内作出批准或者不予批准的决定；不予批准的，从缴纳税款期限届满之日起加收滞纳金。

第四十三条 法律、行政法规规定或者经法定的审批机关批准减税、免税的纳税人，应当持有关文件到主管税务机关办理减税、免税手续。减税、免税期满，应当自期满次日起恢复纳税。

享受减税、免税优惠的纳税人，减税、免税条件发生变化的，应当自发生变化之日起 15 日内向税务机关报告；不再符合减税、免税条件的，应当依法履行纳税义务；未依法纳税的，税务机关应当予以追缴。

第四十四条 税务机关根据有利于税收控管和方便纳税的原则，可以按照国家有关规定委托有关单位和人员代征零星分散和异地缴纳的税收，并发给委托代征证书。受托单位和人员按照代征证书的要求，以税务机关的名义依法征收税款，纳税人不得拒绝；纳税人拒绝的，受托代征单位和人员应当及时报告税务机关。

第四十五条 税收征管法第三十四条所称完税凭证，是指各种完税证、缴款书、印花税票、扣（收）税凭证以及其他完税证明。

未经税务机关指定，任何单位、个人不得印制完税凭证。完税凭证不得转借、倒卖、变造或者伪造。

完税凭证的式样及管理办法由国家税务总局制定。

第四十六条 税务机关收到税款后，应当向纳税人开具完税凭证。

纳税人通过银行缴纳税款的，税务机关可以委托银行开具完税凭证。

第四十七条 纳税人有税收征管法第三十五条或者第三十七条所列情形之一的，税务机关有权采用下列任何一种方法核定其应纳税额：

（一）参照当地同类行业或者类似行业中经营规模和收入水平相近的纳税人的税负水平核定；

（二）按照营业收入或者成本加合理的费用和利润的方法核定；

（三）按照耗用的原材料、燃料、动力等推算或者测算核定；

（四）按照其他合理方法核定。

采用前款所列一种方法不足以正确核定应纳税额时，可以同时采用两种以上的方法核定。

纳税人对税务机关采取本条规定的方法核定的应纳税额有异议的，应当提供相关证据，经税务机关认定后，调整应纳税额。

第四十八条 税务机关负责纳税人纳税信誉等级评定工作。纳税人纳税信誉等级的评定办法由国家税务总局制定。

第四十九条 承包人或者承租人有独立的生产经营权，在财务上独立核算，并定期向发包人或者出租人上缴承包费或者租金的，承包人或者承租人应当就其生产、经营收入和所得纳税，并接受税务管理；但是，法律、行政法规另有规定的除外。

发包人或者出租人应当自发包或者出租之日起 30 日内将承包人或者承租人的有关情况向主管税务机关报告。发包人或者出租人不报告的，发包人或者出租人与承包人或者承租人承担纳税连带责任。

第五十条 纳税人有解散、撤销、破产情形的，在清算前应当向其主管税务机关报告；未结清税款的，由其主管税务机关参加清算。

第五十一条 税收征管法第三十六条所称关联企业，是指有下列关系之一的公司、企业和其他经济组织：

（一）在资金、经营、购销等方面，存在直接或者间接的拥有或者控制关系；

（二）直接或者间接地同为第三者所拥有或者控制；

（三）在利益上具有相关联的其他关系。

纳税人有义务就其与关联企业之间的业务往来，向当地税务机关提供有关的价格、费用标准等资料。具体办法由国家税务总局制定。

第五十二条 税收征管法第三十六条所称独立企业之间的业务往来，是指没有关联关系的企业之间按照公平成交价格和营业常规所进行的业务往来。

第五十三条 纳税人可以向主管税务机关提出与其关联企业之间业务往来的定价原则和计算方法，主管税务机关审核、批准后，与纳税人预先约定有关定价事项，监督纳税人执行。

第五十四条 纳税人与其关联企业之间的业务往来有下列情形之一的，税务机关可以调整其应纳税额：

（一）购销业务未按照独立企业之间的业务往来作价；

（二）融通资金所支付或者收取的利息超过或者低于没有关联关系的企业之间所能同意的数额，或者利率超过或者低于同类业务的正常利率；

（三）提供劳务，未按照独立企业之间业务往来收取或者支付劳务费用；

（四）转让财产、提供财产使用权等业务往来，未按照独立企业之间业务往来作价或者收取、支付费用；

（五）未按照独立企业之间业务往来作价的其他情形。

第五十五条 纳税人有本细则第五十四条所列情形之一的，税务机关可以按照下列方法调整计税收入额或者所得额：

（一）按照独立企业之间进行的相同或者类似业务活动的价格；

（二）按照再销售给无关联关系的第三者的价格所应取得的收入和利润水平；

（三）按照成本加合理的费用和利润；

（四）按照其他合理的方法。

第五十六条 纳税人与其关联企业未按照独立企业之间的业务往来支付价款、费用的，税务机关自该业务往来发生的纳税年度起 3 年内进行调整；有特殊情况的，可以自该业务往来发生的纳税年度起 10 年内进行调整。

第五十七条 税收征管法第三十七条所称未按照规定办理税务登记从事生产、经营的纳税人，包括到外县（市）从事生产、经营而未向营业地税务机关报验登记的纳税人。

第五十八条 税务机关依照税收征管法第三十七条的规定，扣押纳

税人商品、货物的，纳税人应当自扣押之日起 15 日内缴纳税款。

对扣押的鲜活、易腐烂变质或者易失效的商品、货物，税务机关根据被扣押物品的保质期，可以缩短前款规定的扣押期限。

第五十九条 税收征管法第三十八条、第四十条所称其他财产，包括纳税人的房地产、现金、有价证券等不动产和动产。

机动车辆、金银饰品、古玩字画、豪华住宅或者一处以外的住房不属于税收征管法第三十八条、第四十条、第四十二条所称个人及其所扶养家属维持生活必需的住房和用品。

税务机关对单价 5000 元以下的其他生活用品，不采取税收保全措施和强制执行措施。

第六十条 税收征管法第三十八条、第四十条、第四十二条所称个人所扶养家属，是指与纳税人共同居住生活的配偶、直系亲属以及无生活来源并由纳税人扶养的其他亲属。

第六十一条 税收征管法第三十八条、第八十八条所称担保，包括经税务机关认可的纳税保证人为纳税人提供的纳税保证，以及纳税人或者第三人以其未设置或者未全部设置担保物权的财产提供的担保。

纳税保证人，是指在中国境内具有纳税担保能力的自然人、法人或者其他经济组织。

法律、行政法规规定的没有担保资格的单位和个人，不得作为纳税担保人。

第六十二条 纳税担保人同意为纳税人提供纳税担保的，应当填写纳税担保书，写明担保对象、担保范围、担保期限和担保责任以及其他有关事项。担保书须经纳税人、纳税担保人签字盖章并经税务机关同意，方为有效。

纳税人或者第三人以其财产提供纳税担保的，应当填写财产清单，并写明财产价值以及其他有关事项。纳税担保财产清单须经纳税人、第三人签字盖章并经税务机关确认，方为有效。

第六十三条 税务机关执行扣押、查封商品、货物或者其他财产时，应当由两名以上税务人员执行，并通知被执行人。被执行人是自然人的，应当通知被执行人本人或者其成年家属到场；被执行人是法人或者其他组织的，应当通知其法定代表人或者主要负责人到场；拒不到场

的，不影响执行。

第六十四条 税务机关执行税收征管法第三十七条、第三十八条、第四十条的规定，扣押、查封价值相当于应纳税款的商品、货物或者其他财产时，参照同类商品的市场价、出厂价或者评估价估算。

税务机关按照前款方法确定应扣押、查封的商品、货物或者其他财产的价值时，还应当包括滞纳金和扣押、查封、保管、拍卖、变卖所发生的费用。

第六十五条 对价值超过应纳税额且不可分割的商品、货物或者其他财产，税务机关在纳税人、扣缴义务人或者纳税担保人无其他可供强制执行的财产的情况下，可以整体扣押、查封、拍卖，以拍卖所得抵缴税款、滞纳金、罚款以及扣押、查封、保管、拍卖等费用。

第六十六条 税务机关执行税收征管法第三十七条、第三十八条、第四十条的规定，实施扣押、查封时，对有产权证件的动产或者不动产，税务机关可以责令当事人将产权证件交税务机关保管，同时可以向有关机关发出协助执行通知书，有关机关在扣押、查封期间不再办理该动产或者不动产的过户手续。

第六十七条 对查封的商品、货物或者其他财产，税务机关可以指令被执行人负责保管，保管责任由被执行人承担。

继续使用被查封的财产不会减少其价值的，税务机关可以允许被执行人继续使用；因被执行人保管或者使用的过错造成的损失，由被执行人承担。

第六十八条 纳税人在税务机关采取税收保全措施后，按照税务机关规定的期限缴纳税款的，税务机关应当自收到税款或者银行转回的完税凭证之日起 1 日内解除税收保全。

第六十九条 税务机关将扣押、查封的商品、货物或者其他财产变价抵缴税款时，应当交由依法成立的拍卖机构拍卖；无法委托拍卖或者不适于拍卖的，可以交由当地商业企业代为销售，也可以责令纳税人限期处理；无法委托商业企业销售，纳税人也无法处理的，可以由税务机关变价处理，具体办法由国家税务总局规定。国家禁止自由买卖的商品，应当交由有关单位按照国家规定的价格收购。

拍卖或者变卖所得抵缴税款、滞纳金、罚款以及扣押、查封、保

管、拍卖、变卖等费用后，剩余部分应当在 3 日内退还被执行人。

第七十条 税收征管法第三十九条、第四十三条所称损失，是指因税务机关的责任，使纳税人、扣缴义务人或者纳税担保人的合法利益遭受的直接损失。

第七十一条 税收征管法所称其他金融机构，是指信托投资公司、信用合作社、邮政储蓄机构以及经中国人民银行、中国证券监督管理委员会等批准设立的其他金融机构。

第七十二条 税收征管法所称存款，包括独资企业投资人、合伙企业合伙人、个体工商户的储蓄存款以及股东资金账户中的资金等。

第七十三条 从事生产、经营的纳税人、扣缴义务人未按照规定的期限缴纳或者解缴税款的，纳税担保人未按照规定的期限缴纳所担保的税款的，由税务机关发出限期缴纳税款通知书，责令缴纳或者解缴税款的最长期限不得超过 15 日。

第七十四条 欠缴税款的纳税人或者其法定代表人在出境前未按照规定结清应纳税款、滞纳金或者提供纳税担保的，税务机关可以通知出入境管理机关阻止其出境。阻止出境的具体办法，由国家税务总局会同公安部制定。

第七十五条 税收征管法第三十二条规定的加收滞纳金的起止时间，为法律、行政法规规定或者税务机关依照法律、行政法规的规定确定的税款缴纳期限届满次日起至纳税人、扣缴义务人实际缴纳或者解缴税款之日止。

第七十六条 县级以上各级税务机关应当将纳税人的欠税情况，在办税场所或者广播、电视、报纸、期刊、网络等新闻媒体上定期公告。

对纳税人欠缴税款的情况实行定期公告的办法，由国家税务总局制定。

第七十七条 税收征管法第四十九条所称欠缴税款数额较大，是指欠缴税款 5 万元以上。

第七十八条 税务机关发现纳税人多缴税款的，应当自发现之日起 10 日内办理退还手续；纳税人发现多缴税款，要求退还的，税务机关应当自接到纳税人退还申请之日起 30 日内查实并办理退还手续。

税收征管法第五十一条规定的加算银行同期存款利息的多缴税款退

税，不包括依法预缴税款形成的结算退税、出口退税和各种减免退税。

退税利息按照税务机关办理退税手续当天中国人民银行规定的活期存款利率计算。

第七十九条 当纳税人既有应退税款又有欠缴税款的，税务机关可以将应退税款和利息先抵扣欠缴税款；抵扣后有余额的，退还纳税人。

第八十条 税收征管法第五十二条所称税务机关的责任，是指税务机关适用税收法律、行政法规不当或者执法行为违法。

第八十一条 税收征管法第五十二条所称纳税人、扣缴义务人计算错误等失误，是指非主观故意的计算公式运用错误以及明显的笔误。

第八十二条 税收征管法第五十二条所称特殊情况，是指纳税人或者扣缴义务人因计算错误等失误，未缴或者少缴、未扣或者少扣、未收或者少收税款，累计数额在10万元以上的。

第八十三条 税收征管法第五十二条规定的补缴和追征税款、滞纳金的期限，自纳税人、扣缴义务人应缴未缴或者少缴税款之日起计算。

第八十四条 审计机关、财政机关依法进行审计、检查时，对税务机关的税收违法行为作出的决定，税务机关应当执行；发现被审计、检查单位有税收违法行为的，向被审计、检查单位下达决定、意见书，责成被审计、检查单位向税务机关缴纳应当缴纳的税款、滞纳金。税务机关应当根据有关机关的决定、意见书，依照税收法律、行政法规的规定，将应收的税款、滞纳金按照国家规定的税收征收管理范围和税款入库预算级次缴入国库。

税务机关应当自收到审计机关、财政机关的决定、意见书之日起30日内将执行情况书面回复审计机关、财政机关。

有关机关不得将其履行职责过程中发现的税款、滞纳金自行征收入库或者以其他款项的名义自行处理、占压。

第六章 税务检查

第八十五条 税务机关应当建立科学的检查制度，统筹安排检查工作，严格控制对纳税人、扣缴义务人的检查次数。

税务机关应当制定合理的税务稽查工作规程，负责选案、检查、审

理、执行的人员的职责应当明确，并相互分离、相互制约，规范选案程序和检查行为。

税务检查工作的具体办法，由国家税务总局制定。

第八十六条 税务机关行使税收征管法第五十四条第（一）项职权时，可以在纳税人、扣缴义务人的业务场所进行；必要时，经县以上税务局（分局）局长批准，可以将纳税人、扣缴义务人以前会计年度的账簿、记账凭证、报表和其他有关资料调回税务机关检查，但是税务机关必须向纳税人、扣缴义务人开付清单，并在3个月内完整退还；有特殊情况的，经设区的市、自治州以上税务局局长批准，税务机关可以将纳税人、扣缴义务人当年的账簿、记账凭证、报表和其他有关资料调回检查，但是税务机关必须在30日内退还。

第八十七条 税务机关行使税收征管法第五十四条第（六）项职权时，应当指定专人负责，凭全国统一格式的检查存款账户许可证明进行，并有责任为被检查人保守秘密。

检查存款账户许可证明，由国家税务总局制定。

税务机关查询的内容，包括纳税人存款账户余额和资金往来情况。

第八十八条 依照税收征管法第五十五条规定，税务机关采取税收保全措施的期限一般不得超过6个月；重大案件需要延长的，应当报国家税务总局批准。

第八十九条 税务机关和税务人员应当依照税收征管法及本细则的规定行使税务检查职权。

税务人员进行税务检查时，应当出示税务检查证和税务检查通知书；无税务检查证和税务检查通知书的，纳税人、扣缴义务人及其他当事人有权拒绝检查。税务机关对集贸市场及集中经营业户进行检查时，可以使用统一的税务检查通知书。

税务检查证和税务检查通知书的式样、使用和管理的具体办法，由国家税务总局制定。

第七章 法律责任

第九十条 纳税人未按照规定办理税务登记证件验证或者换证手续

的，由税务机关责令限期改正，可以处2000元以下的罚款；情节严重的，处2000元以上1万元以下的罚款。

第九十一条 非法印制、转借、倒卖、变造或者伪造完税凭证的，由税务机关责令改正，处2000元以上1万元以下的罚款；情节严重的，处1万元以上5万元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第九十二条 银行和其他金融机构未依照税收征管法的规定在从事生产、经营的纳税人的账户中登录税务登记证件号码，或者未按规定在税务登记证件中登录从事生产、经营的纳税人的账户账号的，由税务机关责令其限期改正，处2000元以上2万元以下的罚款；情节严重的，处2万元以上5万元以下的罚款。

第九十三条 为纳税人、扣缴义务人非法提供银行账户、发票、证明或者其他方便，导致未缴、少缴税款或者骗取国家出口退税款的，税务机关除没收其违法所得外，可以处未缴、少缴或者骗取的税款1倍以下的罚款。

第九十四条 纳税人拒绝代扣、代收税款的，扣缴义务人应当向税务机关报告，由税务机关直接向纳税人追缴税款、滞纳金；纳税人拒不缴纳的，依照税收征管法第六十八条的规定执行。

第九十五条 税务机关依照税收征管法第五十四条第（五）项的规定，到车站、码头、机场、邮政企业及其分支机构检查纳税人有关情况时，有关单位拒绝的，由税务机关责令改正，可以处1万元以下的罚款；情节严重的，处1万元以上5万元以下的罚款。

第九十六条 纳税人、扣缴义务人有下列情形之一的，依照税收征管法第七十条的规定处罚：

（一）提供虚假资料，不如实反映情况，或者拒绝提供有关资料的；

（二）拒绝或者阻止税务机关记录、录音、录像、照相和复制与案件有关的情况和资料的；

（三）在检查期间，纳税人、扣缴义务人转移、隐匿、销毁有关资料的；

（四）有不依法接受税务检查的其他情形的。

第九十七条 税务人员私分扣押、查封的商品、货物或者其他财

产，情节严重，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

第九十八条 税务代理人违反税收法律、行政法规，造成纳税人未缴或者少缴税款的，除由纳税人缴纳或者补缴应纳税款、滞纳金外，对税务代理人处纳税人未缴或者少缴税款50%以上3倍以下的罚款。

第九十九条 税务机关对纳税人、扣缴义务人及其他当事人处以罚款或者没收违法所得时，应当开付罚没凭证；未开付罚没凭证的，纳税人、扣缴义务人以及其他当事人有权拒绝给付。

第一百条 税收征管法第八十八条规定的纳税争议，是指纳税人、扣缴义务人、纳税担保人对税务机关确定纳税主体、征税对象、征税范围、减税、免税及退税、适用税率、计税依据、纳税环节、纳税期限、纳税地点以及税款征收方式等具体行政行为有异议而发生的争议。

第八章 文书送达

第一百零一条 税务机关送达税务文书，应当直接送交受送达人。

受送达人是公民的，应当由本人直接签收；本人不在的，交其同住成年家属签收。

受送达人是法人或者其他组织的，应当由法人的法定代表人、其他组织的主要负责人或者该法人、组织的财务负责人、负责收件的人签收。受送达人有代理人的，可以送交其代理人签收。

第一百零二条 送达税务文书应当有送达回证，并由受送达人或者本细则规定的其他签收人在送达回证上记明收到日期，签名或者盖章，即为送达。

第一百零三条 受送达人或者本细则规定的其他签收人拒绝签收税务文书的，送达人应当在送达回证上记明拒收理由和日期，并由送达人和见证人签名或者盖章，将税务文书留在受送达人处，即视为送达。

第一百零四条 直接送达税务文书有困难的，可以委托其他有关机关或者其他单位代为送达，或者邮寄送达。

第一百零五条 直接或者委托送达税务文书的，以签收人或者见证人在送达回证上的签收或者注明的收件日期为送达日期；邮寄送达的，

以挂号函件回执上注明的收件日期为送达日期，并视为已送达。

第一百零六条 有下列情形之一的，税务机关可以公告送达税务文书，自公告之日起满30日，即视为送达：

（一）同一送达事项的受送达人众多；

（二）采用本章规定的其他送达方式无法送达。

第一百零七条 税务文书的格式由国家税务总局制定。本细则所称税务文书，包括：

（一）税务事项通知书；

（二）责令限期改正通知书；

（三）税收保全措施决定书；

（四）税收强制执行决定书；

（五）税务检查通知书；

（六）税务处理决定书；

（七）税务行政处罚决定书；

（八）行政复议决定书；

（九）其他税务文书。

第九章 附 则

第一百零八条 税收征管法及本细则所称“以上”、“以下”、“日内”、“届满”均含本数。

第一百零九条 税收征管法及本细则所规定期限的最后一日是法定休假日的，以休假日期满的次日为期限的最后一日；在期限内有连续3日以上法定休假日的，按休假日天数顺延。

第一百一十条 税收征管法第三十条第三款规定的代扣、代收手续费，纳入预算管理，由税务机关依照法律、行政法规的规定付给扣缴义务人。

第一百一十一条 纳税人、扣缴义务人委托税务代理人代为办理税务事宜的办法，由国家税务总局规定。

第一百一十二条 耕地占用税、契税、农业税、牧业税的征收管理，按照国务院的有关规定执行。

第一百一十三条 本细则自2002年10月15日起施行。1993年8月4日国务院发布的《中华人民共和国税收征收管理法实施细则》同时废止。

中华人民共和国发票管理办法

1993年12月12日国务院批准，1993年12月23日
财政部令第6号发布，2010年12月20日
中华人民共和国国务院令第587号修改并公布

第一章 总 则

第一条 为了加强发票管理和财务监督，保障国家税收收入，维护经济秩序，根据《中华人民共和国税收征收管理法》，制定本办法。

第二条 在中华人民共和国境内印制、领购、开具、取得、保管、缴销发票的单位和个人（以下称印制、使用发票的单位和个人），必须遵守本办法。

第三条 本办法所称发票，是指在购销商品、提供或者接受服务以及从事其他经营活动中，开具、收取的收付款凭证。

第四条 国务院税务主管部门统一负责全国的发票管理工作。省、自治区、直辖市国家税务局和地方税务局（以下统称省、自治区、直辖市税务机关）依据各自的职责，共同做好本行政区域内的发票管理工作。

财政、审计、工商行政管理、公安等有关部门在各自的职责范围内，配合税务机关做好发票管理工作。

第五条 发票的种类、联次、内容以及使用范围由国务院税务主管部门规定。

第六条 对违反发票管理法规的行为，任何单位和个人可以举报。税务机关应当为检举人保密，并酌情给予奖励。

第二章　发票的印制

第七条　增值税专用发票由国务院税务主管部门确定的企业印制；其他发票，按照国务院税务主管部门的规定，由省、自治区、直辖市税务机关确定的企业印制。禁止私自印制、伪造、变造发票。

第八条　印制发票的企业应当具备下列条件：

（一）取得印刷经营许可证和营业执照；

（二）设备、技术水平能够满足印制发票的需要；

（三）有健全的财务制度和严格的质量监督、安全管理、保密制度。

税务机关应当以招标方式确定印制发票的企业，并发给发票准印证。

第九条　印制发票应当使用国务院税务主管部门确定的全国统一的发票防伪专用品。禁止非法制造发票防伪专用品。

第十条　发票应当套印全国统一发票监制章。全国统一发票监制章的式样和发票版面印刷的要求，由国务院税务主管部门规定。发票监制章由省、自治区、直辖市税务机关制作。禁止伪造发票监制章。

发票实行不定期换版制度。

第十一条　印制发票的企业按照税务机关的统一规定，建立发票印制管理制度和保管措施。

发票监制章和发票防伪专用品的使用和管理实行专人负责制度。

第十二条　印制发票的企业必须按照税务机关批准的式样和数量印制发票。

第十三条　发票应当使用中文印制。民族自治地方的发票，可以加印当地一种通用的民族文字。有实际需要的，也可以同时使用中外两种文字印制。

第十四条　各省、自治区、直辖市内的单位和个人使用的发票，除增值税专用发票外，应当在本省、自治区、直辖市内印制；确有必要到外省、自治区、直辖市印制的，应当由省、自治区、直辖市税务机关商印制地省、自治区、直辖市税务机关同意，由印制地省、自治区、直辖

市税务机关确定的企业印制。

禁止在境外印制发票。

第三章　发票的领购

第十五条　需要领购发票的单位和个人，应当持税务登记证件、经办人身份证明、按照国务院税务主管部门规定式样制作的发票专用章的印模，向主管税务机关办理发票领购手续。主管税务机关根据领购单位和个人的经营范围和规模，确认领购发票的种类、数量以及领购方式，在5个工作日内发给发票领购簿。

单位和个人领购发票时，应当按照税务机关的规定报告发票使用情况，税务机关应当按照规定进行查验。

第十六条　需要临时使用发票的单位和个人，可以凭购销商品、提供或者接受服务以及从事其他经营活动的书面证明、经办人身份证明，直接向经营地税务机关申请代开发票。依照税收法律、行政法规规定应当缴纳税款的，税务机关应当先征收税款，再开具发票。税务机关根据发票管理的需要，可以按照国务院税务主管部门的规定委托其他单位代开发票。

禁止非法代开发票。

第十七条　临时到本省、自治区、直辖市以外从事经营活动的单位或者个人，应当凭所在地税务机关的证明，向经营地税务机关领购经营地的发票。

临时在本省、自治区、直辖市以内跨市、县从事经营活动领购发票的办法，由省、自治区、直辖市税务机关规定。

第十八条　税务机关对外省、自治区、直辖市来本辖区从事临时经营活动的单位和个人领购发票的，可以要求其提供保证人或者根据所领购发票的票面限额以及数量交纳不超过1万元的保证金，并限期缴销发票。

按期缴销发票的，解除保证人的担保义务或者退还保证金；未按期缴销发票的，由保证人或者以保证金承担法律责任。

税务机关收取保证金应当开具资金往来结算票据。

第四章　发票的开具和保管

第十九条　销售商品、提供服务以及从事其他经营活动的单位和个人，对外发生经营业务收取款项，收款方应当向付款方开具发票；特殊情况下，由付款方向收款方开具发票。

第二十条　所有单位和从事生产、经营活动的个人在购买商品、接受服务以及从事其他经营活动支付款项，应当向收款方取得发票。取得发票时，不得要求变更品名和金额。

第二十一条　不符合规定的发票，不得作为财务报销凭证，任何单位和个人有权拒收。

第二十二条　开具发票应当按照规定的时限、顺序、栏目，全部联次一次性如实开具，并加盖发票专用章。

任何单位和个人不得有下列虚开发票行为：

（一）为他人、为自己开具与实际经营业务情况不符的发票；

（二）让他人为自己开具与实际经营业务情况不符的发票；

（三）介绍他人开具与实际经营业务情况不符的发票。

第二十三条　安装税控装置的单位和个人，应当按照规定使用税控装置开具发票，并按期向主管税务机关报送开具发票的数据。

使用非税控电子器具开具发票的，应当将非税控电子器具使用的软件程序说明资料报主管税务机关备案，并按照规定保存、报送开具发票的数据。

国家推广使用网络发票管理系统开具发票，具体管理办法由国务院税务主管部门制定。

第二十四条　任何单位和个人应当按照发票管理规定使用发票，不得有下列行为：

（一）转借、转让、介绍他人转让发票、发票监制章和发票防伪专用品；

（二）知道或者应当知道是私自印制、伪造、变造、非法取得或者废止的发票而受让、开具、存放、携带、邮寄、运输；

（三）拆本使用发票；

（四）扩大发票使用范围；

（五）以其他凭证代替发票使用。

税务机关应当提供查询发票真伪的便捷渠道。

第二十五条 除国务院税务主管部门规定的特殊情形外，发票限于领购单位和个人在本省、自治区、直辖市内开具。

省、自治区、直辖市税务机关可以规定跨市、县开具发票的办法。

第二十六条 除国务院税务主管部门规定的特殊情形外，任何单位和个人不得跨规定的使用区域携带、邮寄、运输空白发票。

禁止携带、邮寄或者运输空白发票出入境。

第二十七条 开具发票的单位和个人应当建立发票使用登记制度，设置发票登记簿，并定期向主管税务机关报告发票使用情况。

第二十八条 开具发票的单位和个人应当在办理变更或者注销税务登记的同时，办理发票和发票领购簿的变更、缴销手续。

第二十九条 开具发票的单位和个人应当按照税务机关的规定存放和保管发票，不得擅自损毁。已经开具的发票存根联和发票登记簿，应当保存 5 年。保存期满，报经税务机关查验后销毁。

第五章 发票的检查

第三十条 税务机关在发票管理中有权进行下列检查：

（一）检查印制、领购、开具、取得、保管和缴销发票的情况；

（二）调出发票查验；

（三）查阅、复制与发票有关的凭证、资料；

（四）向当事各方询问与发票有关的问题和情况；

（五）在查处发票案件时，对与案件有关的情况和资料，可以记录、录音、录像、照相和复制。

第三十一条 印制、使用发票的单位和个人，必须接受税务机关依法检查，如实反映情况，提供有关资料，不得拒绝、隐瞒。

税务人员进行检查时，应当出示税务检查证。

第三十二条 税务机关需要将已开具的发票调出查验时，应当向被查验的单位和个人开具发票换票证。发票换票证与所调出查验的发票有

同等的效力。被调出查验发票的单位和个人不得拒绝接受。

税务机关需要将空白发票调出查验时，应当开具收据；经查无问题的，应当及时返还。

第三十三条 单位和个人从中国境外取得的与纳税有关的发票或者凭证，税务机关在纳税审查时有疑义的，可以要求其提供境外公证机构或者注册会计师的确认证明，经税务机关审核认可后，方可作为记账核算的凭证。

第三十四条 税务机关在发票检查中需要核对发票存根联与发票联填写情况时，可以向持有发票或者发票存根联的单位发出发票填写情况核对卡，有关单位应当如实填写，按期报回。

第六章 罚 则

第三十五条 违反本办法的规定，有下列情形之一的，由税务机关责令改正，可以处 1 万元以下的罚款；有违法所得的予以没收：

（一）应当开具而未开具发票，或者未按照规定的时限、顺序、栏目，全部联次一次性开具发票，或者未加盖发票专用章的；

（二）使用税控装置开具发票，未按期向主管税务机关报送开具发票的数据的；

（三）使用非税控电子器具开具发票，未将非税控电子器具使用的软件程序说明资料报主管税务机关备案，或者未按照规定保存、报送开具发票的数据的；

（四）拆本使用发票的；

（五）扩大发票使用范围的；

（六）以其他凭证代替发票使用的；

（七）跨规定区域开具发票的；

（八）未按照规定缴销发票的；

（九）未按照规定存放和保管发票的。

第三十六条 跨规定的使用区域携带、邮寄、运输空白发票，以及携带、邮寄或者运输空白发票出入境的，由税务机关责令改正，可以处 1 万元以下的罚款；情节严重的，处 1 万元以上 3 万元以下的罚款；有

违法所得的予以没收。

丢失发票或者擅自损毁发票的，依照前款规定处罚。

第三十七条 违反本办法第二十二条第二款的规定虚开发票的，由税务机关没收违法所得；虚开金额在1万元以下的，可以并处5万元以下的罚款；虚开金额超过1万元的，并处5万元以上50万元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

非法代开发票的，依照前款规定处罚。

第三十八条 私自印制、伪造、变造发票，非法制造发票防伪专用品，伪造发票监制章的，由税务机关没收违法所得，没收、销毁作案工具和非法物品，并处1万元以上5万元以下的罚款；情节严重的，并处5万元以上50万元以下的罚款；对印制发票的企业，可以并处吊销发票准印证；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

前款规定的处罚，《中华人民共和国税收征收管理法》有规定的，依照其规定执行。

第三十九条 有下列情形之一的，由税务机关处1万元以上5万元以下的罚款；情节严重的，处5万元以上50万元以下的罚款；有违法所得的予以没收：

（一）转借、转让、介绍他人转让发票、发票监制章和发票防伪专用品的；

（二）知道或者应当知道是私自印制、伪造、变造、非法取得或者废止的发票而受让、开具、存放、携带、邮寄、运输的。

第四十条 对违反发票管理规定2次以上或者情节严重的单位和个人，税务机关可以向社会公告。

第四十一条 违反发票管理法规，导致其他单位或者个人未缴、少缴或者骗取税款的，由税务机关没收违法所得，可以并处未缴、少缴或者骗取的税款1倍以下的罚款。

第四十二条 当事人对税务机关的处罚决定不服的，可以依法申请行政复议或者向人民法院提起行政诉讼。

第四十三条 税务人员利用职权之便，故意刁难印制、使用发票的单位和个人，或者有违反发票管理法规行为的，依照国家有关规定给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七章　附　　则

第四十四条　国务院税务主管部门可以根据有关行业特殊的经营方式和业务需求，会同国务院有关主管部门制定该行业的发票管理办法。

国务院税务主管部门可以根据增值税专用发票管理的特殊需要，制定增值税专用发票的具体管理办法。

第四十五条　本办法自发布之日起施行。财政部 1986 年发布的《全国发票管理暂行办法》和原国家税务局 1991 年发布的《关于对外商投资企业和外国企业发票管理的暂行规定》同时废止。

中华人民共和国发票管理办法实施细则

2011 年 2 月 14 日　国家税务总局令第 25 号

第一章　总　　则

第一条　根据《中华人民共和国发票管理办法》（以下简称《办法》）规定，制定本实施细则。

第二条　在全国范围内统一式样的发票，由国家税务总局确定。

在省、自治区、直辖市范围内统一式样的发票，由省、自治区、直辖市国家税务局、地方税务局（以下简称省税务机关）确定。

第三条　发票的基本联次包括存根联、发票联、记账联。存根联由收款方或开票方留存备查；发票联由付款方或受票方作为付款原始凭证；记账联由收款方或开票方作为记账原始凭证。

省以上税务机关可根据发票管理情况以及纳税人经营业务需要，增减除发票联以外的其他联次，并确定其用途。

第四条　发票的基本内容包括：发票的名称、发票代码和号码、联次及用途、客户名称、开户银行及账号、商品名称或经营项目、计量单

位、数量、单价、大小写金额、开票人、开票日期、开票单位（个人）名称（章）等。

省以上税务机关可根据经济活动以及发票管理需要，确定发票的具体内容。

第五条 有固定生产经营场所、财务和发票管理制度健全的纳税人，发票使用量较大或统一发票式样不能满足经营活动需要的，可以向省以上税务机关申请印有本单位名称的发票。

第二章 发票的印制

第六条 发票准印证由国家税务总局统一监制，省税务机关核发。

税务机关应当对印制发票企业实施监督管理，对不符合条件的，应当取消其印制发票的资格。

第七条 全国统一的发票防伪措施由国家税务总局确定，省税务机关可以根据需要增加本地区的发票防伪措施，并向国家税务总局备案。

发票防伪专用品应当按照规定专库保管，不得丢失。次品、废品应当在税务机关监督下集中销毁。

第八条 全国统一发票监制章是税务机关管理发票的法定标志，其形状、规格、内容、印色由国家税务总局规定。

第九条 全国范围内发票换版由国家税务总局确定；省、自治区、直辖市范围内发票换版由省税务机关确定。

发票换版时，应当进行公告。

第十条 监制发票的税务机关根据需要下达发票印制通知书，被指定的印制企业必须按照要求印制。

发票印制通知书应当载明印制发票企业名称、用票单位名称、发票名称、发票代码、种类、联次、规格、印色、印制数量、起止号码、交货时间、地点等内容。

第十一条 印制发票企业印制完毕的成品应当按照规定验收后专库保管，不得丢失。废品应当及时销毁。

第三章　发票的领购

第十二条　《办法》第十五条所称经办人身份证明是指经办人的居民身份证、护照或者其他能证明经办人身份的证件。

第十三条　《办法》第十五条所称发票专用章是指用票单位和个人在其开具发票时加盖的有其名称、税务登记号、发票专用章字样的印章。

发票专用章式样由国家税务总局确定。

第十四条　税务机关对领购发票单位和个人提供的发票专用章的印模应当留存备查。

第十五条　《办法》第十五条所称领购方式是指批量供应、交旧购新或者验旧购新等方式。

第十六条　《办法》第十五条所称发票领购簿的内容应当包括用票单位和个人的名称、所属行业、购票方式、核准购票种类、开票限额、发票名称、领购日期、准购数量、起止号码、违章记录、领购人签字（盖章）、核发税务机关（章）等内容。

第十七条　《办法》第十五条所称发票使用情况是指发票领用存情况及相关开票数据。

第十八条　税务机关在发售发票时，应当按照核准的收费标准收取工本管理费，并向购票单位和个人开具收据。发票工本费征缴办法按照国家有关规定执行。

第十九条　《办法》第十六条所称书面证明是指有关业务合同、协议或者税务机关认可的其他资料。

第二十条　税务机关应当与受托代开发票的单位签订协议，明确代开发票的种类、对象、内容和相关责任等内容。

第二十一条　《办法》第十八条所称保证人，是指在中国境内具有担保能力的公民、法人或者其他经济组织。

保证人同意为领购发票的单位和个人提供担保的，应当填写担保书。担保书内容包括：担保对象、范围、期限和责任以及其他有关事项。

担保书须经购票人、保证人和税务机关签字盖章后方为有效。

第二十二条 《办法》第十八条第二款所称由保证人或者以保证金承担法律责任，是指由保证人缴纳罚款或者以保证金缴纳罚款。

第二十三条 提供保证人或者交纳保证金的具体范围由省税务机关规定。

第四章 发票的开具和保管

第二十四条 《办法》第十九条所称特殊情况下，由付款方向收款方开具发票，是指下列情况：

（一）收购单位和扣缴义务人支付个人款项时；

（二）国家税务总局认为其他需要由付款方向收款方开具发票的。

第二十五条 向消费者个人零售小额商品或者提供零星服务的，是否可免予逐笔开具发票，由省税务机关确定。

第二十六条 填开发票的单位和个人必须在发生经营业务确认营业收入时开具发票。未发生经营业务一律不准开具发票。

第二十七条 开具发票后，如发生销货退回需开红字发票的，必须收回原发票并注明“作废”字样或取得对方有效证明。

开具发票后，如发生销售折让的，必须在收回原发票并注明“作废”字样后重新开具销售发票或取得对方有效证明后开具红字发票。

第二十八条 单位和个人在开具发票时，必须做到按照号码顺序填开，填写项目齐全，内容真实，字迹清楚，全部联次一次打印，内容完全一致，并在发票联和抵扣联加盖发票专用章。

第二十九条 开具发票应当使用中文。民族自治地方可以同时使用当地通用的一种民族文字。

第三十条 《办法》第二十六条所称规定的使用区域是指国家税务总局和省税务机关规定的区域。

第三十一条 使用发票的单位和个人应当妥善保管发票。发生发票丢失情形时，应当于发现丢失当日书面报告税务机关，并登报声明作废。

第五章　发票的检查

第三十二条　《办法》第三十二条所称发票换票证仅限于在本县（市）范围内使用。需要调出外县（市）的发票查验时，应当提请该县（市）税务机关调取发票。

第三十三条　用票单位和个人有权申请税务机关对发票的真伪进行鉴别。收到申请的税务机关应当受理并负责鉴别发票的真伪；鉴别有困难的，可以提请发票监制税务机关协助鉴别。

在伪造、变造现场以及买卖地、存放地查获的发票，由当地税务机关鉴别。

第六章　罚　　则

第三十四条　税务机关对违反发票管理法规的行为进行处罚，应当将行政处罚决定书面通知当事人；对违反发票管理法规的案件，应当立案查处。

对违反发票管理法规的行政处罚，由县以上税务机关决定；罚款额在 2000 元以下的，可由税务所决定。

第三十五条　《办法》第四十条所称的公告是指，税务机关应当在办税场所或者广播、电视、报纸、期刊、网络等新闻媒体上公告纳税人发票违法的情况。公告内容包括：纳税人名称、纳税人识别号、经营地点、违反发票管理法规的具体情况。

第三十六条　对违反发票管理法规情节严重构成犯罪的，税务机关应当依法移送司法机关处理。

第七章　附　　则

第三十七条　《办法》和本实施细则所称“以上”、“以下”均含本数。

第三十八条　本实施细则自 2011 年 2 月 1 日起施行。

增值税专用发票使用规定

2006 年 10 月 17 日　国税发〔2006〕156 号

第一条　为加强增值税征收管理，规范增值税专用发票（以下简称专用发票）使用行为，根据《中华人民共和国增值税暂行条例》及其实施细则和《中华人民共和国税收征收管理法》及其实施细则，制定本规定。

第二条　专用发票，是增值税一般纳税人（以下简称一般纳税人）销售货物或者提供应税劳务开具的发票，是购买方支付增值税额并可按照增值税有关规定据以抵扣增值税进项税额的凭证。

第三条　一般纳税人应通过增值税防伪税控系统（以下简称防伪税控系统）使用专用发票。使用，包括领购、开具、缴销、认证纸质专用发票及其相应的数据电文。

本规定所称防伪税控系统，是指经国务院同意推行的，使用专用设备和通用设备、运用数字密码和电子存储技术管理专用发票的计算机管理系统。

本规定所称专用设备，是指金税卡、IC 卡、读卡器和其他设备。

本规定所称通用设备，是指计算机、打印机、扫描器具和其他设备。

第四条　专用发票由基本联次或者基本联次附加其他联次构成，基本联次为三联：发票联、抵扣联和记账联。发票联，作为购买方核算采购成本和增值税进项税额的记账凭证；抵扣联，作为购买方报送主管税务机关认证和留存备查的凭证；记账联，作为销售方核算销售收入和增值税销项税额的记账凭证。其他联次用途，由一般纳税人自行确定。

第五条　专用发票实行最高开票限额管理。最高开票限额，是指单份专用发票开具的销售额合计数不得达到的上限额度。

最高开票限额由一般纳税人申请，税务机关依法审批。最高开票限额为十万元及以下的，由区县级税务机关审批；最高开票限额为一百万

元的，由地市级税务机关审批；最高开票限额为一千万元及以上的，由省级税务机关审批。防伪税控系统的具体发行工作由区县级税务机关负责。

税务机关审批最高开票限额应进行实地核查。批准使用最高开票限额为十万元及以下的，由区县级税务机关派人实地核查；批准使用最高开票限额为一百万元的，由地市级税务机关派人实地核查；批准使用最高开票限额为一千万元及以上的，由地市级税务机关派人实地核查后将核查资料报省级税务机关审核。

一般纳税人申请最高开票限额时，需填报《最高开票限额申请表》（附件1）。

第六条 一般纳税人领购专用设备后，凭《最高开票限额申请表》、《发票领购簿》到主管税务机关办理初始发行。

本规定所称初始发行，是指主管税务机关将一般纳税人的下列信息载入空白金税卡和IC卡的行为。

（一）企业名称；

（二）税务登记代码；

（三）开票限额；

（四）购票限量；

（五）购票人员姓名、密码；

（六）开票机数量；

（七）国家税务总局规定的其他信息。

一般纳税人发生上列第一、三、四、五、六、七项信息变化，应向主管税务机关申请变更发行；发生第二项信息变化，应向主管税务机关申请注销发行。

第七条 一般纳税人凭《发票领购簿》、IC卡和经办人身份证明领购专用发票。

第八条 一般纳税人有下列情形之一的，不得领购开具专用发票：

（一）会计核算不健全，不能向税务机关准确提供增值税销项税额、进项税额、应纳税额数据及其他有关增值税税务资料的。上列其他有关增值税税务资料的内容，由省、自治区、直辖市和计划单列市国家税务局确定。

（二）有《税收征管法》规定的税收违法行为，拒不接受税务机关处理的。

（三）有下列行为之一，经税务机关责令限期改正而仍未改正的：

1. 虚开增值税专用发票；

2. 私自印制专用发票；

3. 向税务机关以外的单位和个人买取专用发票；

4. 借用他人专用发票；

5. 未按本规定第十一条开具专用发票；

6. 未按规定保管专用发票和专用设备；

7. 未按规定申请办理防伪税控系统变更发行；

8. 未按规定接受税务机关检查。

有上列情形的，如已领购专用发票，主管税务机关应暂扣其结存的专用发票和 IC 卡。

第九条 有下列情形之一的，为本规定第八条所称未按规定保管专用发票和专用设备：

（一）未设专人保管专用发票和专用设备；

（二）未按税务机关要求存放专用发票和专用设备；

（三）未将认证相符的专用发票抵扣联、《认证结果通知书》和《认证结果清单》装订成册；

（四）未经税务机关查验，擅自销毁专用发票基本联次。

第十条 一般纳税人销售货物或者提供应税劳务，应向购买方开具专用发票。

商业企业一般纳税人零售的烟、酒、食品、服装、鞋帽（不包括劳保专用部分）、化妆品等消费品不得开具专用发票。

增值税小规模纳税人（以下简称小规模纳税人）需要开具专用发票的，可向主管税务机关申请代开。

销售免税货物不得开具专用发票，法律、法规及国家税务总局另有规定的除外。

第十一条 专用发票应按下列要求开具：

（一）项目齐全，与实际交易相符；

（二）字迹清楚，不得压线、错格；

（三）发票联和抵扣联加盖财务专用章或者发票专用章；

（四）按照增值税纳税义务的发生时间开具。

对不符合上列要求的专用发票，购买方有权拒收。

第十二条 一般纳税人销售货物或者提供应税劳务可汇总开具专用发票。汇总开具专用发票的，同时使用防伪税控系统开具《销售货物或者提供应税劳务清单》（附件2），并加盖财务专用章或者发票专用章。

第十三条 一般纳税人在开具专用发票当月，发生销货退回、开票有误等情形，收到退回的发票联、抵扣联符合作废条件的，按作废处理；开具时发现有误的，可即时作废。

作废专用发票须在防伪税控系统中将相应的数据电文按“作废”处理，在纸质专用发票（含未打印的专用发票）各联次上注明“作废”字样，全联次留存。

第十四条 一般纳税人取得专用发票后，发生销货退回、开票有误等情形但不符合作废条件的，或者因销货部分退回及发生销售折让的，购买方应向主管税务机关填报《开具红字增值税专用发票申请单》（以下简称《申请单》，附件3）。

《申请单》所对应的蓝字专用发票应经税务机关认证。

经认证结果为“认证相符”并且已经抵扣增值税进项税额的，一般纳税人在填报《申请单》时不填写相对应的蓝字专用发票信息。

经认证结果为“纳税人识别号认证不符”、“专用发票代码、号码认证不符”的，一般纳税人在填报《申请单》时应填写相对应的蓝字专用发票信息。

第十五条 《申请单》一式两联：第一联由购买方留存；第二联由购买方主管税务机关留存。

《申请单》应加盖一般纳税人财务专用章。

第十六条 主管税务机关对一般纳税人填报的《申请单》进行审核后，出具《开具红字增值税专用发票通知单》（以下简称《通知单》，附件4）。《通知单》应与《申请单》一一对应。

第十七条 《通知单》一式三联：第一联由购买方主管税务机关留存；第二联由购买方送交销售方留存；第三联由购买方留存。

《通知单》应加盖主管税务机关印章。

《通知单》应按月依次装订成册，并比照专用发票保管规定管理。

第十八条 购买方必须暂依《通知单》所列增值税税额从当期进项税额中转出，未抵扣增值税进项税额的可列入当期进项税额，待取得销售方开具的红字专用发票后，与留存的《通知单》一并作为记账凭证。属于本规定第十四条第四款所列情形的，不作进项税额转出。

第十九条 销售方凭购买方提供的《通知单》开具红字专用发票，在防伪税控系统中以销项负数开具。

红字专用发票应与《通知单》一一对应。

第二十条 同时具有下列情形的，为本规定所称作废条件：

（一）收到退回的发票联、抵扣联时间未超过销售方开票当月；

（二）销售方未抄税并且未记账；

（三）购买方未认证或者认证结果为“纳税人识别号认证不符”、“专用发票代码、号码认证不符”。

本规定所称抄税，是报税前用 IC 卡或者 IC 卡和软盘抄取开票数据电文。

第二十一条 一般纳税人开具专用发票应在增值税纳税申报期内向主管税务机关报税，在申报所属月份内可分次向主管税务机关报税。

本规定所称报税，是纳税人持 IC 卡或者 IC 卡和软盘向税务机关报送开票数据电文。

第二十二条 因 IC 卡、软盘质量等问题无法报税的，应更换 IC 卡、软盘。

因硬盘损坏、更换金税卡等原因不能正常报税的，应提供已开具未向税务机关报税的专用发票记账联原件或者复印件，由主管税务机关补采开票数据。

第二十三条 一般纳税人注销税务登记或者转为小规模纳税人，应将专用设备和结存未用的纸质专用发票送交主管税务机关。

主管税务机关应缴销其专用发票，并按有关安全管理的要求处理专用设备。

第二十四条 本规定第二十三条所称专用发票的缴销，是指主管税务机关在纸质专用发票监制章处按“V”字剪角作废，同时作废相应的专用发票数据电文。

被缴销的纸质专用发票应退还纳税人。

第二十五条 用于抵扣增值税进项税额的专用发票应经税务机关认证相符（国家税务总局另有规定的除外）。认证相符的专用发票应作为购买方的记账凭证，不得退还销售方。

本规定所称认证，是税务机关通过防伪税控系统对专用发票所列数据的识别、确认。

本规定所称认证相符，是指纳税人识别号无误，专用发票所列密文解译后与明文一致。

第二十六条 经认证，有下列情形之一的，不得作为增值税进项税额的抵扣凭证，税务机关退还原件，购买方可要求销售方重新开具专用发票。

（一）无法认证。

本规定所称无法认证，是指专用发票所列密文或者明文不能辨认，无法产生认证结果。

（二）纳税人识别号认证不符。

本规定所称纳税人识别号认证不符，是指专用发票所列购买方纳税人识别号有误。

（三）专用发票代码、号码认证不符。

本规定所称专用发票代码、号码认证不符，是指专用发票所列密文解译后与明文的代码或者号码不一致。

第二十七条 经认证，有下列情形之一的，暂不得作为增值税进项税额的抵扣凭证，税务机关扣留原件，查明原因，分别情况进行处理。

（一）重复认证。

本规定所称重复认证，是指已经认证相符的同一张专用发票再次认证。

（二）密文有误。

本规定所称密文有误，是指专用发票所列密文无法解译。

（三）认证不符。

本规定所称认证不符，是指纳税人识别号有误，或者专用发票所列密文解译后与明文不一致。

本项所称认证不符不含第二十六条第二项、第三项所列情形。

（四）列为失控专用发票。

本规定所称列为失控专用发票，是指认证时的专用发票已被登记为失控专用发票。

第二十八条 一般纳税人丢失已开具专用发票的发票联和抵扣联，如果丢失前已认证相符的，购买方凭销售方提供的相应专用发票记账联复印件及销售方所在地主管税务机关出具的《丢失增值税专用发票已报税证明单》（附件5），经购买方主管税务机关审核同意后，可作为增值税进项税额的抵扣凭证；如果丢失前未认证的，购买方凭销售方提供的相应专用发票记账联复印件到主管税务机关进行认证，认证相符的凭该专用发票记账联复印件及销售方所在地主管税务机关出具的《丢失增值税专用发票已报税证明单》，经购买方主管税务机关审核同意后，可作为增值税进项税额的抵扣凭证。

一般纳税人丢失已开具专用发票的抵扣联，如果丢失前已认证相符的，可使用专用发票发票联复印件留存备查；如果丢失前未认证的，可使用专用发票发票联到主管税务机关认证，专用发票发票联复印件留存备查。

一般纳税人丢失已开具专用发票的发票联，可将专用发票抵扣联作为记账凭证，专用发票抵扣联复印件留存备查。

第二十九条 专用发票抵扣联无法认证的，可使用专用发票发票联到主管税务机关认证。专用发票发票联复印件留存备查。

第三十条 本规定自2007年1月1日施行，《国家税务总局关于印发〈增值税专用发票使用规定〉的通知》（国税发〔1993〕150号）、《国家税务总局关于增值税专用发票使用问题的补充通知》（国税发〔1994〕56号）、《国家税务总局关于由税务所为小规模企业代开增值税专用发票的通知》（国税发〔1994〕58号）、《国家税务总局关于印发〈关于商业零售企业开具增值税专用发票的通告〉的通知》（国税发〔1994〕81号）、《国家税务总局关于修改〈国家税务总局关于严格控制增值税专用发票使用范围的通知〉的通知》（国税发〔2000〕75号）、《国家税务总局关于加强防伪税控开票系统最高开票限额管理的通知》（国税发明电〔2001〕57号）、《国家税务总局关于增值税一般纳税人丢失防伪税控系统开具的增值税专用发票有关税务处理问题的通

知》（国税发〔2002〕10 号）、《国家税务总局关于进一步加强防伪税控开票系统最高开票限额管理的通知》（国税发明电〔2002〕33 号）同时废止。以前有关政策规定与本规定不一致的，以本规定为准。

行政事业性收费和政府性基金票据管理规定

1998 年 9 月 21 日　财综字〔1998〕104 号

第一章　总　　则

第一条　为了加强行政事业性收费和政府性基金（资金、附加，下同）的管理，规范行政事业性收费和政府性基金票据（以下简称“收费票据”）的印制、发放、购领、使用、保管及核销的管理，制止各种乱收费，维护国家利益，保护公民、法人和其他组织的合法权益，根据《国务院关于加强预算外资金管理的决定》和《中共中央、国务院关于治理向企业乱收费、乱罚款和各种摊派等问题的决定》的规定，制定本规定。

第二条　本规定所称收费票据是指国家机关、事业单位、社会团体、具有行政管理职能的企业主管部门和政府委托的其他机构（以下简称“收费单位”），为履行或代行政府职能，依据法律、法规和具有法律效力的行政规章的规定，在收取行政事业性收费和征收政府性基金时，向被收取单位或个人开具的收款凭证。收费票据是单位财务收支的法定凭证和会计核算的原始凭证，是财政、审计等部门进行检查监督的重要依据。

第三条　除法律、法规另有规定外，收费票据的印制、发放、购领、使用、保管及核销，适用本规定。

第四条　财政部门是收费票据管理的主管机关。财政部和省、自治区、直辖市财政部门按照管理权限负责收费票据的印制、发放、核销、稽查及其他监督管理工作。省以下财政部门负责收费票据的使用监督管

理工作。未经省级以上财政部门委托，任何单位和个人不得自行印制、发放、出售、销毁和承印收费票据。

收费单位使用的收费票据由单位财务部门统一购领和管理。

第二章　收费票据的种类及适用范围

第五条　收费票据包括行政事业性收费票据和政府性基金票据，分为通用票据和专用票据两类。

第六条　通用票据是指满足一般收费特点，具有通用性质的票据，适用于普通行政事业性收费。专用票据是指为适应特殊需要，具有特定式样的专用性票据，适用于特定的行政事业性收费和政府性基金。专用票据分为定额专用票据和非定额专用票据两种。

第七条　通用票据和专用票据一般应设置为三联，第一联为存根联，由开票方留存备查；第二联为收据联，由付款方收执；第三联为记账联，由征收机关（单位）作为记账凭证。如有特殊需要的收费票据，经省级以上财政部门批准可适当增加联次。

第八条　通用票据和各种专用票据不得互相串用，也不得转让、转借、代开。

第三章　收费票据的监（印）制

第九条　收费票据由省级以上财政部门统一监（印）制，分级管理。收费单位应按财务隶属关系购领和使用财政部或省、自治区、直辖市财政部门统一监（印）制的票据。

第十条　通用票据的式样、规格、联次、内容，由省级以上财政部门制定；专用票据（包括使用计算机开具的收费票据和委托银行托收开具的收费票据）的式样、规格、联次、内容，由省级以上财政部门根据有关部门的要求制定。

第十一条　收费票据必须由省级以上财政部门指定印刷企业印制，并加盖省级以上财政部门票据监（印）制章。票据监（印）制章的形状、规格和印色，由省级以上财政部门确定。未经省级以上财政部门批

准，任何单位和个人不得印制收费票据。禁止在境外印制收费票据。

收费票据及票据监（印）制章实行不定期换版制度。

第十二条 收费票据印制企业，由省级以上财政部门严格审查，并发给收费票据准印资格证书。收费票据印制企业应当按照省级以上财政部门批准的式样和数量印制收费票据，保证收费票据的质量、安全和及时供应。收费票据印制企业应当按照省级以上财政部门的要求，建立收费票据印制、运输和保管制度，保证收费票据在印制、运输及保管等各个环节的安全。收费票据印制企业应当对票据监（印）制章的使用和管理实行专人负责制度。财政部门应当定期对收费票据印制企业进行检查，对不符合条件的收费票据印制企业，应取消其印制收费票据的资格，并收回发给的准印资格证书。

第四章 收费票据的购领和核销

第十三条 收费票据由各级财政部门或其委托的票据管理机构负责发放和核销。除法律、法规另有规定外，收费单位实施行政事业性收费或征收政府性基金，一律按本规定使用省级以上财政部门监（印）制的收费票据。凡不按本规定使用票据的，被收费单位或个人有权拒绝付款，财务部门不得作为报销凭证。

第十四条 收费票据实行分次限量购领制度。收费单位首次购领收费票据，必须向同级财政部门或其委托的票据管理机构提出申请，同时提交规定收取行政事业性收费和征收政府性基金的法律、法规复印件，国务院或省级以上财政部门会同物价部门批准收取行政事业性收费的文件复印件，国务院或财政部批准设立政府性基金的文件复印件。申请收费票据的单位，应属于财务独立核算单位，有健全的财务会计制度。经同级财政部门或其委托的票据管理机构审查符合规定后，发给“票据购领证”。收费单位凭证购领收费票据。

收费单位再次购领收费票据，应出示“票据购领证”，并提交前次使用票据的情况，包括票据的册数、号码、收取资金的数额等，经同级财政部门或其委托的票据管理机构审核，并确定其所收取的行政事业性收费或征收的政府性基金收入已按规定上缴同级金库或财政专户后，方

可继续购领票据。

第十五条 收费单位已开具的收费票据存根，应妥善保管，保管期一般应为五年。个别用量大的收费票据存放五年确有困难的，经同级财政部门批准，可适当缩短保存期限。保存期满需要销毁的票据，由有关部门（单位）负责登记造册报同级财政部门或其委托的票据管理机构核准后销毁。

第十六条 撤销、改组、合并的收费单位和收费项目已被明令取消的收费单位，应按省级以上财政部门的规定，办理“票据购领证”的变更或注销手续。部门（或单位）购领尚未使用的已取消收费项目的票据，由部门（或单位）负责登记造册报同级财政部门或其委托的票据管理机构批准后销毁。收费单位不得私自转让、销毁收费票据和“票据购领证”。

第五章 收费票据的管理和监督

第十七条 各级财政部门应当建立健全票据管理制度，加强票据管理机构建设，配备必要的人员和设备。

第十八条 收费单位应建立收费票据使用登记制度，设置收费票据登记簿，定期向同级财政部门报告收费票据的购领、使用、结存情况。收费票据在启用前，应当检查票据是否有缺页、漏页、重号等情况，一经发现，应及时向同级财政部门报告。使用时，票据填写必须内容完整，字迹工整，印章齐全。如填写错误，应另行填开。填错的票据应加盖作废戳记，保存其各联备查，不得涂改、挖补、撕毁。如发生票据丢失，应及时声明作废，查明原因，写出书面报告，报同级财政部门处理。

第十九条 各级财政部门应建立收费票据稽查制度。各级财政部门应根据实际情况和管理需要，对收费票据的印制、购领、使用、保管等情况进行定期或不定期检查。被查单位应如实反映情况，提供资料，接受监督和检查，不得拒绝核查、隐瞒情况或弄虚作假。

第六章　罚　　则

第二十条　下列行为属于违反收费票据管理规定的行为：

（一）未经批准，擅自印制和使用收费票据的；

（二）私自刻制、使用和伪造票据监（印）制章的；

（三）伪造、制贩假收费票据的；

（四）未按规定使用收费票据的；

（五）擅自转借、转让、代开、买卖、销毁、涂改收费票据的；

（六）利用收费票据乱收费或收取超出规定范围和标准的收费或政府性基金的；

（七）互相串用各种票据的；

（八）不按规定接受财政部门及其委托票据管理机构的监督管理或不按规定提供有关资料的；

（九）管理不善，丢失毁损收费票据的；

（十）其他违反本规定的行为。

第二十一条　对具有上述行为的单位和个人，有违法所得的，由财政部门或其委托的票据管理机构依法予以没收，并可处以警告或罚款。对非经营性活动中的违法行为，处以 1000 元以下罚款；对经营性活动中的违法行为，有违法所得的，处以违法金额 3 倍以下不超过 30000 元的罚款，没有违法所得的，处以 10000 元以下罚款。

构成犯罪的，移交司法机关依法追究有关责任人员的刑事责任。

第二十二条　对违反收费票据管理的行为，应当按照《行政处罚法》的有关规定进行处罚。

被处罚人对行政处罚决定不服的，可以在规定的期限内依法申请行政复议或提起行政诉讼。

第七章　附　　则

第二十三条　乡统筹费票据、社会团体收取会费使用的票据和接受社会捐款使用的收据，以及其他各类非行政事业性收费和政府性基金使

用的票据或收据（不包括经营性收费）的管理，参照本规定执行。

第二十四条 本规定由财政部负责解释。各省、自治区、直辖市财政部门可结合本地实际，制定具体办法。

第二十五条 本规定自1998年11月1日起执行。财政部1994年12月1日发布的《关于行政事业性收费票据管理的暂行规定》同时废止。

国家税务总局 中国民用航空局关于印发《航空运输电子客票行程单管理办法（暂行）》的通知

2008年5月19日 国税发〔2008〕54号

各省、自治区、直辖市和计划单列市地方税务局，民航各地区管理局，公共航空运输企业，中国民航信息网络股份有限公司，中国民用航空局清算中心：

为了加强民用航空运输电子客票行程单的管理，建立起既有利于税务管理，又适应行业特点的管理模式，根据《中华人民共和国发票管理办法》（以下简称《发票管理办法》）和《国家税务总局、中国民用航空总局关于试行民航电子客票报销凭证有关问题的通知》（国税发〔2006〕39号）的有关规定，国家税务总局、中国民用航空局制定了《航空运输电子客票行程单管理办法（暂行）》。现印发给你们，并就有关问题明确如下：

一、《航空运输电子客票行程单》（以下简称《行程单》）纳入发票管理范围，由国家税务总局负责统一管理，套印国家税务总局发票监制章。经国家税务总局授权，中国民用航空局负责全国《行程单》的日常管理工作。

二、民航各地区管理局及其派出机构负责所辖地区的公共航空运输企业、航空运输销售代理企业《行程单》的领购、发放、开具、保管和缴销等环节的监督检查。民航各地区管理局及其派出机构在查处《行程单》案件时，可提请辖区相关主管税务机关共同参与检查。对违反

《发票管理办法》的行为，应提请辖区内相关主管税务机关进行处理。相关主管税务机关应按《发票管理办法》的规定对违法行为进行查处。

各省、自治区、直辖市和计划单列市地方税务局可依据本通知的规定，根据实施检查或案件发生的区域确定相关的主管税务机关。

税务机关接到消费者举报涉及纳税人伪造、虚开《行程单》的案件，可直接受理。税务机关在实施税务检查或受理消费者举报时发现有伪造、虚开《行程单》等违法行为的，按《税收征收管理法》、《发票管理办法》的规定进行处罚。

三、《航空运输电子客票行程单管理办法（暂行）》中“在中华人民共和国境内印制、领购、发放、开具、保管、回收和缴销《行程单》的单位”是指：中国民用航空局授权的《行程单》发放单位、发放单位设立的《行程单》发放仓库、中国民用航空局授权的《行程单》信息系统运行维护单位、公共航空运输企业、航空运输销售代理企业、《行程单》印制企业。

四、《行程单》打印系统由中国民用航空局授权中国民航信息网络股份有限公司开发，公共航空运输企业也可自行开发本公司《行程单》打印系统，经中国民用航空局审验合格后使用。开发单位负责系统运行维护与技术支持，提供查验《行程单》真伪的网站、热线电话或短信等服务。

五、《行程单》的发放由中国民用航空局清算中心通过信息管理系统统一管理。

六、为提高《行程单》的防伪性能，便于广大旅客识别真伪，有效遏止伪造《行程单》的违法行为，《行程单》使用防伪纸印制。防伪纸采用“SW”和“MH”组合字样的水印图案。新版《行程单》自2008年7月1日起启用，旧版《行程单》使用至2008年8月31日。2008年7月1日至8月31日，各公共航空运输企业和航空运输销售代理企业开具的《行程单》，可并行使用新、旧两种版本；2008年9月1日起，一律开具新版《行程单》。

自助售票值机设备采用热敏纸打印的《行程单》维持原纸张不变。

附件：《航空运输电子客票行程单》票样（编者略）

航空运输电子客票行程单管理办法（暂行）

第一章　总　　则

第一条　为加强中国民用航空运输电子客票行程单管理，促进中国民用航空运输业的健康发展，根据《中华人民共和国发票管理办法》（以下简称《发票管理办法》）及其他有关规定，结合中国民用航空运输管理的实际，制定本办法。

第二条　在中华人民共和国境内印制、领购、发放、开具、保管、回收和缴销航空运输电子客票行程单（以下简称《行程单》）的单位和个人，必须遵守本办法。

第三条　本办法所称《行程单》，作为旅客购买电子客票的付款凭证或报销凭证，同时具备提示旅客行程的作用。

第四条　《行程单》采用一人一票制，不作为机场办理乘机手续和安全检查的必要凭证使用。

第五条　《行程单》纳入税务发票管理范围。中国民用航空局经国家税务总局授权，负责全国《行程单》的印制、领购、发放、开具、保管和缴销等管理工作。

第六条　民航各地区管理局及其派出机构负责本地区《行程单》的领购、发放、开具、保管和缴销等环节的监督检查，并受理消费者投诉。民航各地区管理局辖区内相关主管税务机关负责对违反《发票管理办法》的行为进行核查和处理。

第二章　《行程单》的印制

第七条　《行程单》的式样、内容及防伪措施由国家税务总局和中国民用航空局共同确定，套印国家税务总局发票监制章。

第八条　《行程单》印制企业由中国民用航空局根据国家税务总局批准的数量确定。确定后的印制企业，报国家税务总局备案。

第九条 中国民用航空局于每年4月和11月底，统一编制《行程单》半年印制计划，报国家税务总局批准后，向印制企业下达《行程单》印制计划。

第十条 印制企业应严格按照印制计划和印制要求印制《行程单》。公共航空运输企业和发放单位如需增印，须提前60天提出申请，并报中国民用航空局和国家税务总局审批后实施。

第十一条 《行程单》使用防伪纸印制。《行程单》防伪纸由国家税务总局确定的企业生产。

第十二条 《行程单》印制企业根据下达的印制计划向国家税务总局报送防伪纸订货申请单（一式三联），经国家税务总局审核批准后，一联退印制厂家，一联交防伪纸生产企业。印制企业凭批准的防伪纸订货申请单向防伪纸生产企业订货。

第三章 《行程单》的领购和发放

第十三条 《行程单》由中国民用航空局确定的单位负责发放、回收、缴销和组织鉴定工作，同时负责向相关管理机构提供《行程单》使用情况的相关资料。

第十四条 公共航空运输企业和航空运输销售代理企业应使用统一的《行程单》管理信息系统，按计划向中国民用航空局授权的《行程单》发放单位申请领购《行程单》。

第十五条 印制企业按照批准的数量和号段印制《行程单》，并将《行程单》运送到公共航空运输企业和中国民用航空局授权的《行程单》发放单位。

公共航空运输企业所属营业部向公共航空运输企业提出领用申请，由公共航空运输企业审批后对其进行实物派发和号段匹配。

公共航空运输企业营业部下属的销售机构向营业部提出领用申请，营业部批准后对其进行实物派发和号段匹配。

第十六条 中国民用航空局授权的《行程单》发放单位应定期将《行程单》配送至发放单位设立的《行程单》发放仓库，并保证其一定的周转库存数量。航空运输销售代理企业向中国民用航空局授权的《行

程单》发放单位提出领购申请，发放单位审核通过后，向航空运输销售代理企业及其所在地的发放单位设立的《行程单》发放仓库下达领购信息，航空运输销售代理企业凭发放单位的领购信息和领购凭证到发放仓库领购《行程单》。

如航空运输销售代理企业所在地没有发放单位设立的《行程单》发放仓库，由发放单位负责配送。

第十七条 公共航空运输企业领购的《行程单》只在本企业范围内使用，禁止发放给航空运输销售代理企业使用。

第四章 《行程单》的开具和保管

第十八条 公共航空运输企业和航空运输销售代理企业在旅客购票时，应使用统一的打印软件开具《行程单》，不得手写或使用其他软件套打；打印项目、内容应与电子客票销售数据内容一致，不得重复打印，并应告知旅客《行程单》的验真途径。《行程单》遗失不补。严禁虚开、伪造、倒卖《行程单》。

第十九条 《行程单》打印错误或打印失败时，应在《行程单》打印软件中进行作废操作。空白《行程单》发生毁损、丢失，公共航空运输企业、航空运输销售代理企业和印制企业应于事故发生当日报告中国民用航空局授权的《行程单》发放单位，并在媒体公告声明作废；发放单位在《行程单》管理信息系统中对毁损、丢失的空白《行程单》进行报废处理。

第二十条 任何单位和个人不得转让、转借《行程单》，不得擅自扩大《行程单》的使用范围。

第二十一条 旅客发生退票或其他变更导致票价金额与原客票不符时，若已打印《行程单》，应将原《行程单》收回，方能为其办理有关手续。

第二十二条 《行程单》打印系统由中国民用航空局授权信息系统运行维护单位统一开发并由其负责系统运行维护与技术支持，提供查验《行程单》真伪的网站、热线电话、短信和彩信等服务。

第二十三条 印制、使用《行程单》的单位，应严格保管《行程

单》，保证《行程单》的存放安全，不得擅自销毁。

第五章　《行程单》的缴销

第二十四条　中国民用航空局授权的《行程单》发放单位负责作废《行程单》的回收工作，定期对作废《行程单》进行缴销；负责《行程单》发放、打印和作废数据的汇总统计，并按期向中国民用航空局和国家税务总局报送相关数据。

第二十五条　公共航空运输企业和航空运输销售代理企业应在每年3月份将作废的《行程单》分别上交公共航空运输企业总部和发放单位设立的《行程单》发放仓库。发放单位应于每年4月份到公共航空运输企业总部和发放仓库进行现场缴销，并将缴销情况分别报中国民用航空局和国家税务总局。

第二十六条　《行程单》电子数据由中国民用航空局授权的发放单位妥善保管5年，期满后报中国民用航空局和国家税务总局批准后清除。

第六章　《行程单》的监督检查

第二十七条　中国民用航空局负责组织实施《行程单》的印制、领购、发放、开具、保管和缴销的日常监督检查工作，并将检查情况报国家税务总局备案。必要时，国家税务总局可根据《行程单》各个环节的管理情况依法进行监督检查。

第二十八条　民航各地区管理局及其派出机构对所辖地区的公共航空运输企业和航空运输销售代理企业《行程单》的领购、发放、开具、保管、缴销情况进行检查，并有权向当事各方询问与《行程单》有关的问题和情况。

在查处《行程单》案件时，民航各地区管理局及其派出机构可提请辖区相关主管税务机关共同参与检查。税务机关在对纳税人实施税务检查时可对其开具、取得《行程单》的情况进行检查。税务机关接到消费者举报涉及纳税人伪造、虚开《行程单》的案件，可直接受理。

第二十九条 税务机关在查处《行程单》案件时，可依据《发票管理办法》对与案件有关的情况和资料，采取记录、录音、录像、照相和复制等措施。

第三十条 使用《行程单》的公共航空运输企业和航空运输销售代理企业必须接受民航各地区管理局及其派出机构和相关主管税务机关的检查，如实反映情况，提供有关资料，不得拒绝和隐瞒。

第三十一条 不符合规定的《行程单》，不得作为会计核算的原始凭证，任何单位和个人有权拒收，并向开票单位所属民航地区管理局及其派出机构或所辖地区相关主管税务机关举报。

第七章 法律责任

第三十二条 民航各地区管理局及其派出机构在检查中，发现《行程单》领购、发放、开具、保管和缴销过程中有违反《发票管理办法》的行为，应提请辖区内相关主管税务机关进行处理。相关主管税务机关应对违法行为进行核查，并按《发票管理办法》的规定进行处罚。税务机关在实施税务检查或受理消费者举报时发现有伪造、虚开《行程单》等违法行为的，按《税收征收管理法》、《发票管理办法》的规定进行处罚，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十三条 航空运输销售代理企业发生违反《发票管理办法》或本办法行为的，由中国民用航空局或民航各地区管理局责令其停业整顿；情节特别严重的，责成相关行业协会取消其销售代理资格。

第八章 附 则

第三十四条 中国民用航空局和民航各地区管理局及其派出机构、中国民用航空局授权的《行程单》信息系统运行维护单位、中国民用航空局授权的《行程单》发放单位、发放单位设立的《行程单》发放仓库、公共航空运输企业、航空运输销售代理企业、印制企业应根据《发票管理办法》和本办法的规定，结合具体情况，制定《行程单》管理实施细则和相关管理制度，并报国家税务总局和中国民用航空局

备案。

第三十五条 本办法由国家税务总局和中国民用航空局负责解释。

第三十六条 本办法自发布之日起施行。

国家税务总局关于进一步加强普通发票管理工作的通知

2008 年 7 月 22 日 国税发〔2008〕80 号

各省、自治区、直辖市和计划单列市国家税务局、地方税务局：

为了巩固打击制售假发票和非法代开发票专项整治行动所取得的成果，现就进一步依法加强普通发票管理、建立发票管理长效机制有关问题通知如下：

一、统一思想，提高认识

目前，制售假发票和非法代开发票违法犯罪活动十分猖獗，应开不开、虚开发票等违法行为时有发生，不仅严重侵蚀国家税基，为其他经济犯罪提供便利，而且败坏社会道德，成为经济活动中的一个顽疾。各级税务机关要充分认识制售假发票和非法代开发票等违法行为的严重危害性，要像公安机关严厉打击毒品犯罪一样，进一步加大对制售假发票和非法代开发票违法行为的整治力度，继续保持严厉打击的高压态势。同时，要采取有效措施，通过实施“机具开票，逐笔开具；有奖发票，鼓励索票；查询辨伪，防堵假票；票表比对，以票控税”的管理模式，切实加强普通发票的日常管理，着力构建发票管理长效机制，有效遏止制售假发票和非法代开发票行为的蔓延，维护国家正常的经济秩序。

二、加强集中印制，完善防伪措施

（一）落实集中印制制度。严格按照《国家税务总局关于加强普通发票集中印制管理的通知》（国税函〔2006〕431 号）要求，抓紧完成印制企业的招标工作，严格控制印刷企业数量，尽快实现按省集中印制普通发票，切实提高普通发票的印制质量和安全保障，合理控制发票印制成本。贯彻集中统一的原则，除企业冠名发票外，要科学合理地简并

规范通用发票票种。

（二）加强防伪专用品管理。严格按照《国家税务总局关于加强普通发票防伪专用品管理的通知》（国税函〔2007〕1057 号）要求，加强对发票防伪专用品使用的管理，完善并落实管理责任制。凡达不到防伪专用品使用管理要求的企业，一律取消其印制资格。年内对发票承印厂进行一次全面清查，重点检查发票防伪专用品购、存、用以及印制等环节安全措施的落实情况。

（三）改进和完善发票防伪措施。要在全国统一防伪措施基础上，分行业研究其特征，有针对性地增加地区性防伪措施；有条件的地区可以在发票上印制条码或密码，提高发票防伪性能，方便企业和消费者查询辨伪。各地对增加或变更的公众防伪措施应及时公开，并报税务总局备案。税务总局将适时在税务总局网站公布各地普通发票票样和公众防伪措施及查询方式，以方便各地税务机关和纳税人查询辨伪。

（四）做好冠名发票印制工作。为了提高和维护纳税人自身信誉度，减少串票现象的发生，根据《中华人民共和国发票管理办法实施细则》的有关规定，符合条件的纳税人都可以申请印制、使用冠名发票，主管税务机关要及时审批，优化服务，规范管理。

三、严格发票发售，防止发生骗购

（一）确保发票申领者身份合法。在办理税务登记时，要充分利用工商行政管理部门的注册登记信息查询系统，以及公安部门的公民身份信息查询系统，做好税务登记法定代表人身份核对工作，防止不法分子利用假身份、假证件注册登记，骗购发票。

（二）分类进行发票初始核定。要根据分类管理的要求，在核定纳税人适用的票种、版别、数量前，分行业、分项目、分规模对纳税人进行相关调查测算，并以此作为依据，在纳税人申请领购发票时，结合其经营行业、经营项目、经营规模，对其申请领购的发票票种、版别、数量认真进行核对和确认。

（三）合理控制发票发售数量。对初次申请领购发票或者一年内有违章记录的纳税人，其领购发票的数量应控制在 1 个月使用量范围内；使用发票比较规范且无发票违章记录的纳税人，可适当放宽，但最多不得超过 3 个月的使用量；企业冠名发票的审批印制数量控制在不超过 1

年使用量范围内；对定期定额户应供应小面额发票，并及时根据使用情况调整供应量和纳税定额。

（四）规范定额发票的供应。对不在税控收款机推行范围内或开票量及开票金额较小，又不适合使用机具开票的纳税人可提供定额发票。定额发票的供票数量根据纳税人经营额、纳税额确定。

四、规范发票开具，严格代开管理

（一）加强对纳税人开票管理。要认真落实《中华人民共和国发票管理办法》的规定，收款方在收取款项时，应如实填开发票，不得以任何理由拒开发票，不得开具与实际内容不符的发票，不得开具假发票、作废发票或非法为他人代开发票；付款方不得要求开具与实际内容不符的发票，不得接受他人非法代开的发票。税务机关的工作人员要告之纳税人不按规定开具和取得发票的法律责任。

（二）加快实行机具开票、逐笔开具制度。凡已推行税控收款机的地区和行业，要全面推行税控机具开票，纳税人要按规定期限向主管税务机关报送相关数据；使用机具开票的电子数据，必须妥善保存，做到不丢失、不更改，确保所存储的每一张发票电子存根数据与付款方取得的发票联数据一致。发票电子存根数据视同纸质发票存根保存。要积极创造条件，逐步取消手工开票。

（三）规范代开发票行为。对临时需要税务机关代开发票的纳税人，应告知其代开发票的范围、需提交的证明资料、办理程序和手续，并及时受理，认真审核、照章征税后为其办理代开事宜。

五、加快税控机具推广，配套推行有奖发票

（一）加快推广进程。推广应用税控收款机是加强税源监控的重要手段，是遏制制售假发票和非法代开发票的有力措施。各地税务机关要根据《国家税务总局、财政部、信息产业部、国家质量监督检验检疫总局关于推广应用税控收款机加强税源监控的通知》（国税发〔2004〕44号，以下简称《通知》）和《国家税务总局关于税控收款机推广应用的实施意见》（国税发〔2004〕110号）等有关规定，加快税控收款机推广应用工作。已经开展推广应用的地区，要及时总结经验，继续扩大推行范围，完善各项制度和措施，充分利用税控收款机数据做好票表比对和税源监控工作；已实施招标尚未推广的地区，要尽快组织试点工作，

完善实施方案，落实好纳税人购买税控设备的各项优惠政策，分期、分批、分行业组织好税控收款机推广应用；目前尚未实施招标的地区要提高认识，切实转变观念，克服畏难情绪，抓紧完成税控收款机选型招标工作。

（二）建立有奖发票和举报奖励制度。凡已推广应用税控收款机地区的国家税务局，应按照《通知》的要求，报经税务总局向财政部申请有奖发票资金，适时开展“有奖发票”和“发票举报有奖”活动；地方税务局可参照有奖发票的有关规定，积极申请地方财政支持。要通过开展“有奖发票”和“发票举报有奖”活动，鼓励消费者主动索要发票，积极检举发票违法行为，促使纳税人依法开具、使用发票。

六、严格缴销管理，防止发票流失

（一）严格执行验旧购新制度。凡使用税控收款机开具发票的纳税人，税务机关要按规定通过税控管理后台对其报送的开票电子数据进行采集认证，即“验旧”，验旧通过的，准予“购新”；凡使用手工开票及未实行电子数据报送的纳税人，税务机关要定期核验发票使用情况，并将纳税人使用发票的开具情况、经营情况与纳税情况进行分析比对，发现问题及时处理并相应调整供票量。对重点纳税人要实施当期“验旧购新”和“票表比对”。有条件的地区可对重点纳税人或重点行业的纳税人开票信息进行数据采集和认证，进行相关数据的比对、分析，及时发现异常情况并采取措施纠正，涉嫌偷逃骗税的移送稽查部门查处。

（二）及时处理丢失或被盗发票。当发生发票丢失或被盗时，税务机关应要求纳税人按规定及时刊登公告，声明作废，并列入丢失或被盗发票数据库。一旦发现有开具作废发票者，一律依法从重处罚。

七、建立查询系统，倡导维权辨伪

（一）建立发票辨伪查询系统。要充分利用现有资源和技术手段，建立健全发票管理和查询系统，收集发票印制、领购、开具、缴销、丢失、被盗、作废信息，并通过专用系统进行分析和评估。要充分利用12366纳税服务热线、税务网站以及短信平台，为纳税人和消费者提供辨别真伪的信息查询服务，建立普通发票信息监控平台。

（二）倡导纳税人维权辨伪。要通过各种公共媒体和宣传工具，普及相关法律知识、发票防伪知识以及识别发票真伪的方法，不断提高广

大用票单位和个人依法使用发票的自觉性，鼓励广大消费者主动索取发票，维护其自身合法权益，维护正常的税收秩序，促进社会诚信建设。

八、加强日常监督，打击不法活动

（一）深入开展重点打击行动。会同公安部门重点整治一些不法分子利用手机短信、互联网、传真、邮递等交易方式销售假发票和非法代开发票活动，严厉打击专门发送发票违法信息和专门代开发票的团伙，集中治理在街头巷尾、车站码头等公共场所兜售假发票的行为，加大对印制假发票窝点的打击力度，加强对重点案件和重点地区工作督导，确保专项整治行动取得更大成效。要将此项工作作为今后税务稽查监管工作的一项重要内容，将发票检查列为税务检查的重要内容之一，持之以恒，常抓不懈，逐步建立起整治制售假发票和非法代开发票工作的长效机制。凡涉嫌偷逃骗税和虚开发票、非法代开发票的，一律移送稽查部门查处。

（二）落实管理和处罚规定。在日常检查中发现纳税人使用不符合规定发票特别是没有填开付款方全称的发票，不得允许纳税人用于税前扣除、抵扣税款、出口退税和财务报销。对应开不开发票、虚开发票、制售假发票、非法代开发票，以及非法取得发票等违法行为，应严格按照《中华人民共和国发票管理办法》的规定处罚；有偷逃骗税行为的，依照《中华人民共和国税收征收管理法》的有关规定处罚；情节严重触犯刑律的，移送司法机关依法处理。

（三）将发票使用情况与纳税信用等级评定挂钩。凡有发票违法行为的，应作为对其纳税信用等级降级处理的依据，并记录在失信信息数据库中，供社会查询。

各级税务机关要紧密依靠当地党委和政府的支持，深入开展好打击制售假发票和非法代开发票专项整治行动，将发票管理工作列入税收征管工作的重要议事日程，实行归口管理，统一协调，完善相关制度，健全工作机制，有效整合资源，狠抓任务落实，切实提高发票管理工作的质量和效率。

国家税务总局关于印发《全国普通发票简并票种统一式样工作实施方案》的通知

2009 年 9 月 30 日　国税发〔2009〕142 号

各省、自治区、直辖市和计划单列市国家税务局、地方税务局：

为加强和规范普通发票管理，适应税收信息化发展的要求，根据“简并票种、统一式样、建立平台、网络开具”的工作思路，税务总局制定了《全国普通发票简并票种统一式样工作实施方案》，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

全国普通发票简并票种统一式样工作实施方案

为进一步加强和规范普通发票管理，建立发票管理长效机制，适应税收信息化管理需要，根据“简并票种、统一式样、建立平台、网络开具”的工作思路，现就全国普通发票（不包括增值税普通发票）简并票种统一式样工作制定如下实施方案。

一、普通发票简并票种统一式样的必要性

近年来，各地税务机关按照税务总局简并票种统一式样的要求，做了大量的工作，取得了显著的成绩，但是目前各地普通发票仍然存在种类繁多、式样各异、规格不一、防伪措施各不相同的问题。这种票种繁多、各省各异的状况，不利于税务机关规范管理、不利于纳税人方便使用、不便于公众辨别真伪，不仅增加了纳税人的经营成本，而且降低了税务机关管理效率，已经成为当前实现税务系统普通发票管理信息化的主要瓶颈。因此，必须尽快简并票种、统一式样。

（一）简并票种统一式样，是强化税源监控的需要

“以票控税”是税收征管工作的重要内容，其主要作用就是控制税

源、稳固税基。要发挥“以票控税”的作用，必须管好普通发票。从目前各地普通发票管理情况来看，普通发票票种过多，手工票占据比例较大。这种状况，从税源监控角度看，一是增加了税务机关发票管理难度，无法有效提高税源监控的质量和水平；二是使虚开发票有了生存空间，致使发票税源监控的作用受到削弱，税收流失难以控制。要充分发挥发票在税源监控中的作用，首先要从发票设计和开具方式着手，通过“简并发票种类，强化机打票使用，压缩手工发票，合理使用定额发票，解决信息采集”等手段，实现发票管理水平质的飞跃，这是建立发票管理长效机制的必由之路。

（二）简并票种统一式样，是优化纳税服务的需要

目前普通发票票种繁多，导致纳税人在使用发票过程中产生诸多不便：一是纳税人要向税务机关申请领购多种发票，不方便纳税人使用，增加了纳税人经营成本；二是税务机关在发售、缴销验旧发票过程中，由于票种过多，降低了税务机关办税效率，延长了纳税人的办税时间。因此，清理、简并发票票种、统一发票式样，是税务机关坚持“以人为本”，落实“两个减负”，适应经济发展，提高社会满意度，优化纳税服务的重要体现。

（三）简并票种统一式样，是提高普通发票管理信息化应用水平的需要

全面提高税源监控的质量，实现发票管理信息化，首先要解决发票印制、发售、开具、取得、缴销各个环节数据采集问题，进而通过发票数据的分析和应用，为税源监控提供大量有效的信息。目前，发票式样各异以及手工发票的大量存在，制约了税务机关对纳税人发票开具信息的有效采集、比对和分析。通过简并票种、压缩手工发票，能有效地适应机打发票的使用和网络在线开票的推广，为全面提高普通发票管理水平和数据应用水平实现由“以票控税”转为“信息管税”奠定基础。

二、简并票种统一式样工作的指导思想和基本原则

（一）指导思想

这次简并票种统一式样的指导思想是：以科学发展观为指导，按照“简并票种、统一式样、建立平台、网络开具”的总体思路，科学设置票种，合理设计式样，在对现有票种和式样进行大幅度简并和优化的基

础上，通过扩大机打发票使用范围，大力压缩手工发票，建立普通发票开具和信息采集、查询平台，全面提升普通发票管理的规范化和信息化水平，逐步实现税务机关从“以票控税”向“信息管税”的转变，进一步强化税源监控，提高纳税服务水平。

（二）基本原则

1. 精简票种，统一式样。通过科学设置票种和设计式样，将现有票种大幅度精简、压缩、合并；根据发票纸张的通用尺寸，合理设计若干标准规格的式样。

2. 强化机打，压缩手工。在票种设置和实施方案方面，积极推广、扩大机打票使用范围（包括税控发票），限制和压缩手工票使用范围，条件成熟时取消手工票。

3. 简化票面，方便适用。简化和统一票面印制要求，最大限度地提高发票的通用性和适用性，满足不同纳税人和税务机关的开具需求。

三、简并方案的基本内容

票种设置按照发票的填开方式，将发票简并为通用机打发票、通用手工发票和通用定额发票三大类。发票名称为“××省××税务局通用机打发票”、“××省××税务局通用手工发票”、“××省××税务局通用定额发票”。各省、自治区、直辖市和计划单列市国家税务局、地方税务局可根据本地实际情况，在通用发票中选择本地使用的票种和规格。

（一）通用机打发票

通用机打发票分为平推式发票和卷式发票。

平推式发票按规格分为：210mm×297mm；241mm×177.8mm；210mm×139.7mm；190mm×101.6mm；82mm×101.6mm（过路过桥发票）共5种规格（式样见附件）。票面为镂空设计。除“发票名称”、“发票联”、“发票代码”、“发票号码”、“开票日期”、“行业类别”印制内容外，其他内容全部通过打印软件进行控制和打印。“行业类别”打印发票开具的所属行业，如“工业”、“商业”、收购业、“餐饮业”、“娱乐业”“保险业”、“税务机关代开”、“银行代开”等。税务总局统一的式样，开票软件和打印内容由总局开发、规定；省局统一的式样，开票软件和打印内容由省局开发、规定。打印内容应满足发票的基本要

素和数据采集的要求，打印软件应有开具限额控制。机打发票基本联次为三联，即存根联、发票联、记账联。各地可根据实际情况增减联次。

税务总局对已颁布的全国统一式样的普通发票，将按照简并票种统一式样的原则，统一使用通用机打发票，并逐一重新明确规格和要求。除国税系统使用的税务机关代开普通发票由税务总局对综合征管软件进行调整外，其他发票的开票软件可由各地税务机关或行业主管部门（协会）、用票单位自行开发。例如保险业专用发票（包括寿险发票）、银行业代收费专用发票、国际货物运输代理业专用发票、报关代理业专用发票等。

卷式发票按规格分为：发票宽度为 57mm、76mm、82mm、44mm（出租汽车发票）共 4 种，发票长度可根据需要确定（式样略）。发票印制内容（不包括机打号码、机器编号、税控码）、联次可参照税控卷式发票执行。税控卷式发票规格和打印内容不变。

（二）通用手工发票

手工发票分为千元版和百元版 2 种，规格为 190mm × 105mm（式样见附件）。手工发票基本联次为三联，即存根联、发票联、记账联。

（三）通用定额发票

定额发票按人民币等值以元为单位，划分为壹元、贰元、伍元、拾元、贰拾元、伍拾元、壹佰元，共 7 种面额，规格为 175mm × 70mm。有奖发票规格为 213mm × 77mm（式样见附件）。定额发票联次为并列二联，即存根联和发票联；有奖发票为并列三联，即存根联、发票联、兑奖联。通用定额发票的用纸和底纹由各省税务机关确定。

（四）印有单位名称的发票

印有单位名称的发票可按两种方式处理：一是由用票单位选择一种通用机打发票，并通过软件程序控制打印单位名称（或标识），平推式发票打印在发票票头左侧，卷式发票打印在发票票头下方；二是选择一种通用机打发票，平推式发票可在发票票头左侧加印单位名称（或标识），卷式发票在发票票头下方加印单位名称（或标识）。

（五）暂时保留的票种

考虑到目前有些全国统一使用的票种暂不宜取消，决定保留“航空运输电子客票行程单”、“机动车销售统一发票”、“二手车销售统一发

票”、“公路内河货物运输业统一发票”、“建筑业统一发票”、“不动产销售统一发票”、换票证。

通用发票无法涵盖的公园门票，可继续保留。因特殊原因，在一段时间内还需继续保留的发票，各省要严格控制，并报税务总局备案。

四、相关配套措施

（一）大力推广机具开票

为了适应简并票种和数据采集的需要，各地要进一步扩大机打发票的使用范围，对经营额较大，或通过计算机实施企业管理的纳税人，应引导其使用机打发票。但要注意尽量减少纳税人负担，考虑纳税人技术设备（包括软件）适应的可能，同时应注意与税控收款机推广应用工作的衔接。有条件的地区可以在建筑安装、房地产、农产品收购、机动车销售等行业开展“网上在线开具发票”试点，提高开票信息采集和应用能力，努力提高发票管理的信息化水平。

（二）严格控制手工发票

各地要结合本地实际，严格控制手工发票的开具限额和使用范围。手工发票的限额应严格控制在百元版和千元版。要根据经济发展的形势，逐步缩小手工发票使用量或取消手工发票。在这次简并票种过程中，有条件的地区可以不设置手工发票。

（三）合理使用定额发票

各地要按照《国家税务总局关于进一步加强普通发票管理工作的通知》（国税发〔2008〕80 号）要求，将定额发票的使用对象限定于在税控收款机和网上开具发票使用范围外，开票量及开票金额较小，或者不适合使用机具开票的纳税人。各地可以根据本地实际情况，选择是否设置定额发票。

（四）进一步规范冠名发票

各地在实施简并票种统一式样方案时，要认真做好印有单位名称发票的换版工作，及时向冠名发票单位宣传解读简并票种统一式样方案的内容和要求。要严格按照本方案的要求，尽可能使用统一式样的机打发票。用票单位应根据通用发票打印要求，及时修改打印软件。凡在全国范围内使用统一式样和统一打印软件的行业或单位，由税务总局下文明确。凡采用通用机打发票并使用软件程序控制打印单位名称或标识的，

不属于冠名发票行政审批管理范围，按一般发票领购手续办理。

（五）规范普通发票防伪措施

普通发票的防伪措施分为面向公众的公众防伪措施和面向发票鉴定人员的特殊防伪措施。考虑到目前防伪技术的发展现状，税务总局这次暂不统一全国防伪措施。除“机动车销售统一发票”、“公路内河货物运输业统一发票”、“航空运输电子客票行程单”继续使用原规定纸张外，其他发票的防伪措施由各省自行确定，并报税务总局备案。原发票监制章和发票号码使用的统一红色荧光防伪油墨于 2010 年 1 月 1 日停止使用。

为了便于各地税务机关和纳税人查询识别，在发票背面应印明本地区的防伪措施，以及识别和查询方式。税务总局将在税务总局网站上公布各地发票公众防伪措施。

（六）普通发票代码编制

普通发票代码的编制规则是：前 7 位（从左至右）设置规则不变，第 8 位至 12 位，除原第 8 位“机动车销售统一发票”、“二手车销售统一发票”、“公路内河货运统一发票”编码保持不变外，其他代码编制由省税务机关确定。

五、实施步骤

（一）准备阶段（2009 年底前）

各级税务机关抓紧研究制定普通发票简并票种统一式样实施方案、相关开票软件和征管软件的修改，以及配套准备工作。充分利用广播、电视、报刊等宣传媒介和宣传工具，广泛宣传普通发票票种简并统一式样的重要意义，以及简并统一后普通发票的特点，提高广大纳税人对普通发票简并统一的认知度。

（二）实施和过渡阶段（2010 年）

各级税务机关结合本地区实际，组织实施简并统一方案，做好新版普通发票的印制和发售工作。在过渡阶段，新旧版普通发票可同时使用，换版的具体时间由各省根据实际情况确定。

（三）完成阶段（2011 年 1 月）

2011 年 1 月 1 日起，全国统一使用新版普通发票，各地废止的旧版普通发票停止使用。

六、工作要求

（一）统一思想，加强领导

在全国范围内实施普通发票简并票种统一式样是建国以来范围最大、影响最深的一次普通发票改革措施。各级税务机关要充分认识这项工作的重要意义，把这项工作作为当前税收征管的一项重要工作来抓。要按照税务总局的统一部署，加强领导，落实到位，认真做好普通发票票种简并统一工作，确保普通发票换版工作的顺利实施。

（二）统筹安排，制订方案

各级税务机关要认真制定普通发票简并票种统一式样实施方案，采取有效措施，明确工作目标，细化工作步骤。在具体实施工作中，要控制好新旧版普通发票的印制和使用衔接工作，尽可能减少因换版所造成的发票损失。要结合简并票种统一式样工作，抓好税务机关征管软件和纳税人开票软件的修改工作。要注意全面了解普通发票换版的进展情况，及时解决换版中存在的问题。

（三）加强宣传，优化服务

普通发票简并统一工作涉及每个纳税人的切身利益和税务机关的发票管理业务，各级税务机关要通过简并统一工作的实施，切实减轻纳税人发票使用成本。要加强使用新票的宣传培训，使所有纳税人都能了解和掌握使用新票的意义和具体使用方法，使纳税人确实感受到普通发票简并统一工作带来的便利。

（四）加强协作，密切配合

普通发票简并统一工作要求高、难度大，既涉及税务机关各业务和技术部门，又涉及全体纳税人。各地应加强国地税部门之间、税务机关与纳税人之间、以及税务机关内部各部门的沟通协作，建立互动协作机制，确保简并统一工作落实到位。

各省应于 2011 年 3 月 1 日前将贯彻实施本方案的工作情况专题报告税务总局（征管和科技司）。

后　　记

继2008年编撰出版全国税收“五五”普法丛书后，国家税务总局统一组织编写了这套全国税收“六五”普法丛书，包括《非居民税收管理政策解读》、《发票管理知识读本》、《金税工程知识问答》、《税务稽查读本》、《企业所得税纳税问答》等共5本书。这套普法丛书注重专业性和可操作性，旨在帮助基层税务干部和广大纳税人更好地理解和执行税收政策，处理涉税事务。

本书是全国税收“六五”普法丛书之一，编写负责人为国家税务总局征管和科技发展司发票处翁泉惠处长。国家税务总局征管和科技发展司李林军司长、杨培峰副司长对本书的内容进行了审核。

全国税收“六五”普法丛书编审委员会

2012年9月