

全国税收“六五”普法丛书



发票管理知识读本

FAPIAO GUANLI ZHISHI DUBEN

全国税收“六五”普法丛书编委会组织编写

中国税务出版社

全国税收“六五”普法丛书



发票管理知识读本

FAPIAO GUANLI ZHISHI DUBEN

全国税收“六五”普法丛书编委会组织编写

中国税务出版社

图书在版编目(CIP)数据

发票管理知识读本/全国税收“六五”普法丛书编委会组织编写.

--北京:中国税务出版社,2012.11

(全国税收“六五”普法丛书)

ISBN 978-7-80235-795-2

I. ①发… II. ①全… III. ①发票-财务管理-基本知识-中国

IV. ①F231.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第057803号

版权所有·侵权必究

丛 书 名: 全国税收“六五”普法丛书

书 名: 发票管理知识读本

作 者: 全国税收“六五”普法丛书编委会组织编写

责任编辑: 庞 博

责任校对: 于 玲

技术设计: 刘冬珂

出版发行: **中国税务出版社**

北京市西城区木樨地北里甲11号(国宏大厦B座)

邮编:100038

http://www.taxation.cn

E-mail:swcb@taxation.cn

发行中心电话:(010)63908889/90/91

邮购直销电话:(010)63908837 传真:(010)63908835

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京联兴盛业印刷股份有限公司

规 格: 787×1092毫米 1/16

印 张: 18.25

字 数: 274000字

版 次: 2012年11月第1版 2012年11月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-80235-795-2

定 价: 40.00元

如有印装错误 本社负责调换

全国税收“六五”普法丛书编审委员会

- 主任：丘小雄 国家税务总局党组成员、副局长
- 成员：张捷 国家税务总局办公厅主任
- 李三江 国家税务总局政策法规司司长
- 杨益民 国家税务总局货物和劳务税司司长
- 任荣发 国家税务总局所得税司司长
- 陈杰 国家税务总局财产和行为税司司长
- 龚祖英 国家税务总局国际税务司司长
- 张树学 国家税务总局纳税服务司司长
- 李林军 国家税务总局征管和科技发展司司长
- 靳东升 国家税务总局税收科学研究所副所长
- 张铁勋 中国税务出版社社长

序 言

按照中宣部、司法部“六五”普法规划要求，根据全国税务系统“六五”普法工作安排，国家税务总局统一组织编辑出版了这套全国税收“六五”普法丛书。这套丛书针对不同普法对象，采取不同编纂形式，对现行税收相关法律法规进行了通俗诠释，旨在满足社会各界对税收法律知识多方面、多层次需求。

加强法制宣传教育是贯彻依法治国基本方略的必然要求。党的十七大提出，要深入开展法制宣传教育，弘扬法治精神，形成自觉学法守法用法的社会氛围。税收法制宣传教育是全国法制宣传教育的重要组成部分，对于普及税收法律知识，增强公民依法纳税意识和税法遵从度，提高税务机关依法行政能力和水平，营造法治和谐、健康有序的良好社会氛围，具有十分重要的意义。

增强全民税收法治观念和纳税人依法诚信纳税意识，是一项长期的任务，需要全社会的共同努力，更是税务部门义不容辞的责任。各级税务机关要坚持贴近实际、贴近群众、贴近生活，采取群众喜闻乐见的方式，开展集中性、经常性、针对性的税法宣传教育活动。

税收是国家财政收入的主要来源，也是广大纳税人对国家做出的贡献。我衷心希望社会各界能够主动学习和了解税法，

广大纳税人自觉依法履行纳税义务，关心和支持税收工作；各级税务机关和税务工作者要积极宣传税收法律法规、为纳税人提供优质服务，诚恳接受纳税人和全社会的监督。通过各方面共同努力，积极构建和谐和谐的征纳关系，营造良好的税收环境，为实现全面建设小康社会奋斗目标作出新的更大贡献。



2012年9月

目 录

第一章 发票管理概述

第一节	发票的概念	2
第二节	发票管理的范围及内容	8
第三节	发票管理的意义与作用	15
第四节	发票管理的原则和依据	19
第五节	网络发票管理	23

第二章 发票印制的管理

第一节	发票印制的管理规定	27
第二节	发票印制企业的资质及管理	30
第三节	发票防伪措施的管理	35
第四节	发票监制章的管理	36
第五节	发票印制文字	40

第三章 发票领购的管理

第一节	发票领购的对象及范围	43
第二节	发票领购的方式	46
第三节	发票领购的手续	50
第四节	发票领购的相关规定	51

目 录

第四章 发票的开具和保管

第一节	发票开具的规定	55
第二节	发票取得的规定	58
第三节	发票开具的具体要求	61
第四节	发票开具的禁止性规定	71
第五节	发票开具的地域规定	75
第六节	发票使用登记制度的管理	78
第七节	发票保管的规定	80
第八节	运输业、建筑业等行业发票的管理	83
第九节	发票的其他规定	106

第五章 增值税专用发票的管理

第一节	增值税专用发票的印制及验收	113
第二节	增值税专用发票的发售管理	116
第三节	增值税专用发票开具范围	118
第四节	增值税专用发票使用税控装置的规定	121
第五节	增值税专用发票代开的规定	121
第六节	增值税专用发票的缴销	122
第七节	增值税专用发票的保管	124

第六章 发票的检查

第一节	发票检查的意义及税务机关的检查范围	131
第二节	发票检查的内容及形式	140
第三节	发票检查的方法	146
第四节	发票检查的步骤	153

第七章 发票违法行为的处罚

第一节	发票违法行为处罚的设定	156
-----	-------------------	-----

目 录

第二节	发票行政处罚的原则	157
第三节	发票处罚程序及相关责任	161
第四节	发票违法行为及处罚	166
第五节	发票行政复议及行政诉讼	181

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	186
第二节	民航电子客票行程单管理规定	187
第三节	财政票据管理规定	193
第四节	军队票据管理规定	200

附录

中华人民共和国税收征收管理法	202
中华人民共和国税收征收管理法实施细则	218
中华人民共和国发票管理办法	236
中华人民共和国发票管理办法实施细则	243
增值税专用发票使用规定	248
行政事业性收费和政府性基金票据管理规定	255
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	260
国家税务总局关于进一步加强普通发票管理工作的通知	267
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	272

后记	279
----------	-----

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、工商管理行政管理和公安、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。