

最新版

■主编 / 蔡 昌

发票管理办法

FA PIAO GUAN LI BAN FA SHI YI YU SHI YONG ZHI NAN

释义与适用指南



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中国税法

中国税法

发票管理办法

释义与适用指南

中国税法

发票管理办法

FA PIAO GUAN LI BAN FA SHI YI YU SHI YONG ZHI NAN

释义与适用指南

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

发票管理办法释义与适用指南/蔡昌主编. —北京: 中国法制出版社, 2011. 4

ISBN 978 - 7 - 5093 - 2712 - 8

I. ①发… II. ①蔡… III. ①发票 - 财务管理 - 法规 - 法律解释 - 中国 - 指南 IV. ①D922. 265 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 031365 号

策划编辑 潘孝莉

封面设计 周黎明

发票管理办法释义与适用指南

FAPIAO GUANLI BANFA SHIYI YU SHIYONG ZHINAN

主编/蔡 昌

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2011 年 5 月第 1 版

印张/9.25 字数/233 千

2011 年 5 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2712 - 8

定价: 29.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66022958

市场营销部电话: 66017726

邮购部电话: 66033288

前 言

一、由发票“乱象丛生”看本质

制作、兜售、使用假发票愈演愈烈，不开或不主动开具发票已成常态；串用发票、代开发票、虚开发票层出不穷。

镜头一：车站及地铁出口，“发票要吗”叫卖声此起彼伏。

镜头二：手机短信：“我公司可开工程、材料、装饰、咨询、设计、会议餐饮及电讯类各种费用，保真。”

镜头三：某餐厅，顾客：“开张发票”。服务员：“对不起，今天机器坏了。如果不要发票，我们可以送您一听饮料。”

镜头四：大型商场收银台，顾客付款后：“怎么只有小票，没有发票啊？”收银员：“对不起，开发票请到商场顶楼总服务台。”

镜头五：2010年6月，审计署审计长刘家义向全国人大常委会作审计报告时指出，一些中央部门及所属单位接受和使用虚假发票列支问题比较普遍。抽查56个中央部门已报销的29363张可疑发票中，有5170张为虚假发票，列支金额为1.42亿元。

镜头六：2010年11月，公安部宣布，2010年1月至10月，全国公安机关共破获发票犯罪案件7361起，抓获犯罪嫌疑人9319名，捣毁各类窝点3291个，缴获假发票6.6亿份。

.....

中国自古以来就有发票，但是不同时代发票所承载的功能并不一致。在 1949 年以前，发票的主要功能是钱物流转时的凭证。现在的发票制度始于 1950 年 5 月，当时的东北人民政府税务局制定和下发了新中国第一部《账簿与发货票暂时管理办法》，规定了应按税务机关规定的格式统一印制发票，买货人应向卖主索取发票，商家必须开给发票的重要原则。随后在 1951 年 6 月，全国第一次直接税的业务会上，税务总局对全国做出了一个明确规定，无论是行商、坐商，还是摊贩必须建立和使用统一发票。从此，发票不仅仅具备承载钱物流转的凭证功能，更是成为一个纳税凭证。

既然纳税是企业对国家所要尽的义务，那么发票从此也就不再由商家自己制作，而是受到公权力的全方位干预。按照现行的《发票管理办法》，从发票的印制、领购、开具、取得、保管、缴销等一系列环节都处在国家公权力的严密监控下。发票由国家统一开具，从此发票作为纳税凭证的功能进一步显现。

二、发票违法犯罪为何屡禁不止

发票违法犯罪不仅侵蚀国家税基，诱发逃税、骗税等各类涉税违法犯罪行为的发生，严重扰乱税收管理秩序和财经秩序，威胁国家经济和税收安全，而且也贪污贿赂、洗钱诈骗、侵吞国家资财等其他经济犯罪提供了条件。同时，制售假发票案件往往与制售假文凭、假证照等其他制假、售假案件交织在一起，与地下经济及其他非法活动密切相关，成为导致社会治安环境恶化、影响社会稳定的重要因素，严重败坏了社会诚信，扰乱了经济社会秩序。为何发票违法犯罪现象屡禁不止呢，下面我们分析其主要原因。

1. 成本低、利润高，为谋取巨额利润是根本诱因

任何违法犯罪都有一定的动机，而经济类犯罪的利益动机最为凸显。以制售假发票类犯罪为例，一般而言，印刷厂印制一本假发票的成本是1元左右，流到市场上的卖价是200元左右。非法代开发票则是根据买方开具金额收取一定比例的手续费，更是一本万利。成本低、利润高，谋取巨额利润成为发票违法犯罪活动的根本诱因，并且进一步导致犯罪分子制售假发票逐步走向产业化。

2. 需求巨大的买方市场为发票犯罪的滋生和蔓延提供了肥沃土壤

据长期从事打击发票犯罪的办案民警介绍，假发票多用于报销、做账，需求巨大，只要有需要发票的地方就可能有假发票存在。餐饮娱乐等行业，尤其是街头的小饭店、百货店、洗浴中心，购买假发票的目的是为了逃税；还有人直接利用假发票虚列支出，贪污公款。巨大的买方市场为制售假发票的违法者提供了生存空间，而这样庞大的市场需求更是凸显了现行发票管理体制方面的漏洞。

当前普通发票由于使用范围广、市场需求大、防伪技术简单，而相关管理体制方面又存在一定的缺陷和漏洞，使不法分子有可乘之机：由于审查存在漏洞，假发票能够入账并进入报销程序；由于税收管理体制留有真空，大量餐饮娱乐行业能够使用假发票逃税；由于商家纳税意识淡薄，许多顾客会在饮料等小礼品的“诱惑”下放弃索要发票；由于贪污腐败缺乏制度制约，大量单位或个人利用虚假发票虚列支出或冲抵工资；由于法律惩戒力度不够，发票犯罪屡禁不止。

3. 大量滥用发票行为的一个重要原因是个人所得税制度不完善

目前的个税制度导致工薪阶层成为纳税主力，这是很多企业使用发票报销发工资的原因。专家建议，在强化税收监管的同时，应该尽快启动个人所得税体制改革，让工薪阶层纳税额能够合理减少，通过疏堵结合的方式实现发票管理体制的优化提升。

三、《发票管理办法》的修订背景与内容

2010年12月20日，国务院总理温家宝签署国务院令，公布修订后的《发票管理办法》，自2011年2月1日起施行。新修订的《发票管理办法》对于制售和使用假发票、不依法开具发票等以前旧版《发票管理办法》中亟待解决的问题进行了完善弥补。《发票管理办法》将发票管理的规范性文件，由财政部令上升为国务院令，实现了由“部门规章”向“行政法规”的升格，使发票管理办法在我国立法体系中的地位得到了提升。这是我国法制建设进程中的一件大事，也是维护市场秩序、促进经济发展的重大举措。

1. 修订背景

原《发票管理办法》自1993年12月经国务院批准、财政部发布施行以来，对加强税源监控、保证税收收入发挥了积极作用。但随着经济社会的发展，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。为了解决上述问题，对原《发票管理办法》作了修订。

2. 修订内容

(1) 增加禁止非法代开发票的规定

近年来，制作、兜售、使用假发票的现象比较严重。《发票管理办法》根据新情况，增加以下规定：禁止非法代开发票；不得介绍他人转让发票；对知道或者应当知道是假发票的，不得受让、开具、存放、携带、邮寄和运输；不得以其他凭证代替发票使用；并规定税务机关应当提供查询发票真伪的便捷渠道。

(2) 简化发票领购程序

《发票管理办法》简化了发票领购程序，从正面引导纳税人合法使用发票，拒用假发票。比如：取消了发票领购环节的资格审核程序，规定纳税人凭税务登记证、身份证明和发票专用章印模即可办理领购手续，主管税务机关应在5个工作日内发给发票领购簿；需要临时使用发票的单位和个人，可以直接向税务机关申请代开发票，税务机关也可以委托其他单位代开发票。

(3) 运用技术手段防范虚开发票

《发票管理办法》对虚开发票的违法行为作了进一步细化，增强可操作性，并增加规定运用信息技术手段有效防范虚开发票行为：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。

目前比较常见的虚开行为是在发票联多开金额（多报销）而在记账联和存根联上少开金额（少缴税），形成“大头小尾”，很难一一查证。税务机关按照税收征收管理法的规定推广使用税控装置，并试点通过网络发票管理系统开具发票，税务机关也可借此直接监控纳税人开具的发票联信息，不必再依赖记账联和存根联信息，效果较好。

(4) 加大对发票违法行为的处罚力度

为进一步加大对发票违法行为的惩处力度，《发票管理办

法》作了以下规定：一是提高了对发票违法行为的罚款数额。对虚开、伪造、变造、转让发票违法行为的罚款上限由 5 万元提高为 50 万元，对违法所得一律没收；构成犯罪的，依法追究刑事责任。二是对发票违法行为及相应的法律责任作了补充规定。三是对违反发票管理规定两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，以发挥社会监督作用。

四、本书的特色及《发票管理办法》的社会普及

本书是在《发票管理办法》修订这一背景下撰写的，旨在对新办法的每一条文进行释义、解读。本书的特色是从实践出发，把《发票管理办法》的精髓通过条旨、释义、参考案例等具体形式展现出来，帮助读者深入理解和运用。本书理论联系实际，穿插大量实践案例，希望能够帮助读者更好地学习和运用发票知识维护自身权益和国家利益，在全社会推广普及《发票管理办法》。我们呼吁全社会都行动起来，真正维护和遵守《发票管理办法》，营造一个盛行“和谐、公平、正义”的社会经济环境。

本书由蔡昌负责框架设计并总纂定稿，参加编写的人员主要有兰青青、张小凤、黄海霞、于洋、陈涤尘、马良等。本书适于党政机关企事业单位领导干部、财务人员、税务干部及广大群众阅读。限于时间，疏漏之处在所难免，希望读者朋友不吝指正。

《发票管理办法释义与适用指南》编写组

2011 年 2 月 28 日于北京

目 录

第一章 总 则

第 一 条	【立法目的】	(1)
第 二 条	【适用范围】	(10)
第 三 条	【发票的定义】	(14)
第 四 条	【发票管理工作的主体】	(15)
第 五 条	【权限的规定】	(16)
第 六 条	【举报违反发票管理法规的行为】	(25)

第二章 发票的印制

第 七 条	【增值税专用发票】	(26)
第 八 条	【印制发票企业的条件】	(36)
第 九 条	【发票防伪专用品】	(47)
第 十 条	【发票监制章】	(49)
第 十 一 条	【发票印制管理制度和保管措施】	(55)
第 十 二 条	【印制发票的式样和数量】	(58)
第 十 三 条	【发票的文字】	(59)
第 十 四 条	【印制发票的地域范围】	(61)

第三章 发票的领购

第 十 五 条	【领购发票】	(63)
---------	--------------	------

第 十 六 条	【代开发票】	(72)
第 十 七 条	【跨地域范围领购发票】	(78)
第 十 八 条	【发票保证金】	(83)

第四章 发票的开具和保管

第 十 九 条	【开具发票的主体】	(92)
第 二 十 条	【发票的品名和金额】	(98)
第二十一条	【拒收发票】	(99)
第二十二条	【虚开发票】	(99)
第二十三条	【开具发票的数据】	(107)
第二十四条	【违规使用发票行为】	(111)
第二十五条	【开具发票的地域范围】	(116)
第二十六条	【跨区域的空白发票流动】	(117)
第二十七条	【发票使用记录】	(125)
第二十八条	【发票变更与缴销】	(127)
第二十九条	【存放和保管发票】	(131)

第五章 发票检查

第 三 十 条	【发票检查涉及的事项】	(135)
第三十一条	【依法接受发票检查】	(160)
第三十二条	【发票换票证】	(167)
第三十三条	【确认证明】	(170)
第三十四条	【发票填写情况核对卡】	(175)

第六章 发票罚则

第三十五条	【违规使用发票行为的处罚】	(183)
第三十六条	【跨规定的使用区域运送发票的处罚】	(213)

第三十七条	【虚开发票的处罚】	(218)
第三十八条	【伪造发票防伪专用品的处罚】	(233)
第三十九条	【违规使用发票的处罚】	(241)
第四十条	【社会公告】	(242)
第四十一条	【导致税款的减少】	(243)
第四十二条	【行政复议和行政诉讼】	(246)
第四十三条	【对税务人员的违规处罚】	(247)

第七章 附 则

第四十四条	【具有针对性的发票管理办法】	(248)
第四十五条	【旧法规的废止】	(255)
附录一	发票疑难问题解答	(258)
附录二	国务院关于修改《中华人民共和国发票管理办法》 的决定（国务院令 第 587 号）	(270)
附录三	中华人民共和国发票管理办法	(276)

第一章 总 则

第一条 【立法目的】 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。

【释义】

一、《税收征收管理法》的作用

《税收征收管理法》对其作用相关释义如下：

（一）加强税收征收管理

税收是国家为实现其职能，凭借政治权力参与社会产品分配的一项活动，从本质上说，它反映了国家与其他社会主体之间的经济利益分配关系。

税收具有三个基本特征：强制性、无偿性和固定性。税收的强制性，是指税收是国家依政治权力强制征收的，不是依财产权取得收益，在税收分配关系中，国家作为征税主体行使的是政治权力而不是财产权力。税收的无偿性，是指在具体的征税过程中，国家取得税款是无偿的，不需要向纳税人支付任何代价。税收的固定性，是指税收的征收标准是相对固定的，在一定时期内，税收只能按固定的标准征收，不能任意改变征税的标准，更不能无限度地征税。

从税收的本质和基本特征看，税收分配必须以法律为基础，

也就是说应当实行法治原则，国家的政治权力、政府的行政权力应当通过法律形式来实现，并需要由法律来保障。只有将税收分配活动纳入法制轨道，以法律形式确定税收分配关系，才能真正体现税收的强制性，实现税收的无偿性，保证税收的固定性。实行税收法治原则，要求税收分配标准和分配程序都由法律来确定。税收征收管理是国家征税的具体过程，是税收分配程序的主要内容，加强税收征收管理，必然要确立相应的法律规范，进行税收征收管理立法，建立税收征收管理法律制度。可以说，制定《税收征收管理法》，体现了税收法治原则，适应了加强税收征收管理的需要。另一方面，从我国目前税收征收管理的实际情况看，由于征管基础还比较薄弱，征管手段也不够发达，征管制度也不够健全，一些单位和个人的纳税意识又不够强，存在着大量的偷漏税现象，也存在着一些征税方面的虚假行为，也就是征税不规范的问题，这使得国家税款大量流失，严重影响了税收作用的发挥，严重损害了国家利益。因此，有必要加强税收征收管理。制定《税收征收管理法》，就是要从法律上保证强化税收征收管理，从而保障税收作用的有效发挥。

（二）规范税收征收和缴纳行为

税收征收管理活动可以分为征税和纳税两个方面，征税主体是国家，而代表国家行使征税权的是税务机关，税务机关征收税款的行为就是税收征收行为；纳税主体是纳税人，纳税人缴纳税款的行为就是税收缴纳行为。在税收征收管理活动中，税务机关与纳税人之间形成一系列权利义务关系。税收征收行为，税款缴纳行为以及税务机关与纳税人之间的权利义务关系，都应当是有规则的，不能是无秩序的。税收征收管理法正是为税收征收管理活动确立具有普遍约束力的行为规则，规范税收征收和缴纳行

为，使税收征收管理活动在法制的轨道上有序地进行。

（三）保障国家税收收入

税收收入是财政收入的重要来源，是国家实现其职能的物质条件。税收征收管理工作的基本任务就是征收税款，取得税收收入，加强税收征收管理的直接目标，就是保障国家税收收入。保障国家税收收入，对于保证国家财政收入，发挥税收在经济中的调控作用，有效地实现国家的职能，都具有重要意义。规范税收征收管理活动，确定税收征收和缴纳的程序，有利于维护税收秩序，促使纳税人正确地履行纳税义务，为国家的税收利益提供了法律保障。因此，税收征收管理法的一个重要的立法目的，就是保障国家税收收入。

（四）保护纳税人的合法权益

税收是国家从纳税人所占有的社会产品或价值中无偿地强制地取得的，与纳税人的利益密切相关，纳税人除履行法定纳税义务外，其他的合法权益如财产所有权、生产经营权、受益权等，都应受到保护，不容侵犯。从另一方面看，在税收征纳关系中，税务机关是税收征收管理的行政主体，纳税人则属于行政相对人，税务机关在实施税收征收管理过程中，也就是纳税人履行纳税义务过程中，也应享有相应的权利，如知情权、参与权和寻求救济的权利，这些权利与纳税人在程序上的义务也是对等的。为保证行政程序的公正性，对纳税人的这些权利必须予以保护。同时，在税收法律关系中，税务机关作为行政机关具有行政优益权，纳税人在客观上处于比较弱的地位，因此，必须加强对纳税人合法权益的保护。规范税收征收管理活动，确定税务机关行使征税权力的法定程序，并确立在这个程序中税务机关征税行为的法定规则，就是对行政权力的有效制约，也是对纳税人合法权益

的有力保护。

（五）促进经济和社会发展

税收是为经济和社会发展服务的手段。从税收实践看，经济和社会越发展，税收越重要。国家通过税收筹集的资金，有的用于发展经济，有的用于发展科学、文化、教育、国防、卫生、体育、环保事业等，还有的直接用于改善居民的物质文化生活，如进行公共设施建设，提供社会保障等。随着税收的财政地位不断提高，其对经济发展和进步的影响和作用也将日益增强。规范税收征收管理程序，建立良好的税收秩序，有利于加强税收征收管理，保障税收收入，充分发挥税收的积极作用，从而促进经济和社会的发展。

二、修订《发票管理办法》的原因分析

由于《发票管理办法》的实施在保障国家税收收入、税源的有效监控方面发挥极大的作用，因此，我们才对发票的管理如此重视。此次修订的《发票管理办法》较1993年12月实施的《发票管理办法》有较大的改动，具体修订原因可以概括为以下几个方面：

第一，随着我国经济的不断发展、税制改革的不断深化，加之相关法律、行政法规的修订和制定，使得正在实施的发票管理办法很难与这些新修订和制定的法律、法规相衔接，尤其是《税收征收管理法》，毕竟《发票管理办法》是依照其进行制定的，它的改变使得现行的《发票管理办法》所存在的问题更加突出。这些都促使了《发票管理办法》的改革。

第二，《发票管理办法》在实际执行中积累了很多丰富的经验，这些经验在保障国家税收收入、对税源的监控方面有很大的