

Y 全国税务系统岗位专业知识与技能培训系列教材

PRACTICAL KNOWLEDGE AND SKILLS OF TAXATION

国家税务总局教材编写组 编

T-231.3
10

发票管理



中国财政经济出版社

全国税务系统岗位专业知识与技能培训系列教材

发 票 管 理

国家税务总局教材编写组 编



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

发票管理/国家税务总局教材编写组编. —北京: 中国财政经济出版社,
2003.6

(全国税务系统岗位专业知识与技能培训系列教材)

ISBN 7-5005-6573-9

I. 发… II. 国… III. 原始凭证-财务管理-技术培训-教材
IV. F231.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 046710 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@dr.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 7.75 印张 125 000 字

2003 年 7 月第 1 版 2003 年 7 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5 060 定价: 14.00 元

ISBN 7-5005-6573-9/F·5735

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序 言

由国家税务总局教育中心组织编写的全国税务系统基础知识、岗位分类和更新知识培训系列教材同大家见面了，我衷心地表示祝贺。这套系列培训教材的出版，对全国税务系统广泛深入地开展教育培训工作，全面提高广大税务干部的素质和能力，促进新时期税收事业的发展都将起到积极的作用。

党的十六大确定了本世纪头二十年我国全面建设小康社会的目标。要实现这一目标，需要各方面的共同努力，税收作为国民经济的重要杠杆之一，更要充分发挥好宏观调控作用。这对我们来说，既是机遇也是挑战。能否抓住机遇，迎接挑战，不负使命，关键在人，在于人的素质，而提高素质主要靠培训。为此，必须加大税务教育培训工作力度，按照全国组织工作会议要求，多层次、多渠道、大规模培训税务干部。通过税务教育培训工作，全面提高税务干部队伍的整体素质，圆满完成各项税收任务，为全面建设小康社会而努力奋斗。

教材是做好教育培训工作的基础，教材建设是教育培训工作中的重要组成部分。为全系统编写和提供高质量的教材，对于帮助广大税务干部提高自身素质和业务能力，加强队伍建设，都具有十分重要的意义。正是从这个意义上说，教材建设要锐意改革，勇于创新，与时俱进；要本着符合税收工作实际需要，符合税务教育培训与学习需要的原则，统一规划，认真组织，在求新、求变、求实上下功夫，多出精品佳作。

这套系列教材从策划、编审到出版，历时近三年，凝聚了税务系统 400 多名专家学者和业务骨干的心血。这套系列教材分为基础知识（X）、岗位专业知识与技能（Y）和更新知识（Z）三个部分，

形成 $X + Y + Z$ 的新型教材体系。总的看来，这套教材突破了传统教材的风格、模式和结构体系，实现了启发性与适用性、通俗性与趣味性的统一，组合灵活、简便适用，包含了全国税务系统公务员一般应具备的基本知识、各岗位所必须的专业技能以及新的知识和新的技能，也反映了税收工作的发展水平和改革方向。

希望广大税务干部加强学习，努力工作，不断提高理论素养、业务水平和工作能力，为新世纪的税收事业作出新的更大的贡献！

许旭人

二〇〇三年四月二十一日

编 审 说 明

根据中共中央、国务院关于加强干部教育培训工作的要求和国家税务总局党组关于加强税务干部培训的指示，总局教育中心围绕建设一支政治过硬、业务熟练、作风优良的税务干部队伍的目标，注重培训教材建设，加强新形势下教材建设理论与实践的探索，确立了由基础知识（X）、岗位专业知识与技能（Y）、更新知识（Z）三个部分组成的 $X+Y+Z$ 的新型教材体系。这套教材与税收工作紧密结合，通过大量典型案例和图表解释深奥的理论和复杂的问题，力求启发性与适用性、通俗性与趣味性相统一，是组织培训和干部自学的好帮手。

岗位专业知识与技能（Y）部分培训教材分为政策法规类、征收管理类、稽查类、计划会计统计类、信息管理类和综合类等类别。该部分教材针对税务工作各个岗位应具备的专业知识与技能组织编写，突出实务性和可操作性，着重提高广大税务干部分析和解决实际问题的能力。

《发票管理》为征收管理类教材。由顾伯群、程永德负责具体策划指导，李永胜等编写，李永胜统稿，王文彦、翁泉惠、任国哲审定。

本书经国家税务总局教材编审委员会审定通过，同意出版发行。书中如有不妥之处，请读者批评指正。

国家税务总局教材编审委员会

二〇〇三年四月

策划编审人员

总策划：宋 兰

策 划：程永昌 陈小杭 孙 泽 于 斌
顾伯群

协 助：康静茹 王维平 杨国全

编 导：顾伯群 程永德

编 写：李永胜 李幼林 饶尚格 杨汉丹
汪庆宏

统 稿：李永胜

审 定：王文彦 翁泉惠 任国哲

前 言

为了满足全国税务系统教育培训工作的需要，根据国家税务总局的要求，我们编写了这本《发票管理》。

本书详细讲解了发票管理的基本理论及基本方法。在编写过程中，我们本着理论联系实际、学以致用原则，力求通俗易懂、重点突出、体系新颖。

本书由李永胜提出编写提纲并统稿，李永胜、李幼林、饶尚格、杨汉丹、汪庆宏编写。

本书是在国家税务总局教育中心和征收管理司的策划、组织和具体指导下编写完成的。在编审过程中，得到了湖北、山东省、广西壮族自治区国家税务局以及襄樊市国家税务局和鲁志强、胡明虎、贾明泰等同志的大力支持，在此一并表示衷心感谢。

由于编写时间仓促和作者水平有限，书中难免有错误之处，恭请广大读者批评指正。

编 者

二〇〇三年四月

目 录

1 发票管理概述	(1)
1.1 发票的概念	(1)
1.2 发票管理的任务	(2)
1.3 发票管理的范围与内容	(4)
1.4 发票管理的法律关系	(5)
1.5 发票的分类及式样	(7)
2 发票印制环节的管理	(18)
2.1 发票印制的一般要求	(18)
2.2 发票防伪措施	(21)
2.3 发票印制审批	(26)
2.4 发票印制监督	(30)
3 发票调拨、领购（发售）环节的管理	(34)
3.1 发票的调拨	(34)
3.2 发票的领购（发售）	(40)
4 发票开具环节的管理	(51)
4.1 发票开具范围	(51)
4.2 发票的填开方法	(53)
4.3 发票填开的要求	(55)
4.4 发票的取得	(59)

5 发票保管和缴销环节的管理	(62)
5.1 发票的保管	(62)
5.2 发票的缴销、核销	(65)
6 发票检查	(72)
6.1 发票检查的职权范围	(72)
6.2 发票检查形式	(76)
6.3 发票检查的方法	(77)
6.4 发票检查的步骤	(79)
7 发票违章处理	(85)
7.1 发票违章行为处罚种类和设定	(85)
7.2 发票违章处罚的原则	(86)
7.3 发票违章处罚程序	(90)
8 发票管理现代化	(96)
8.1 发票管理现代化进程	(96)
8.2 增值税专用发票的管理现代化	(98)
8.3 普通发票管理现代化	(107)

1 发票管理概述

本部分主要讲述发票的概念，明确我国发票管理的任务，阐明发票管理的范围与内容，从理论上研究我国发票管理的立法原则和立法依据。为了加强大家对发票的理解，举例说明了我国发票分类的一般方法和基本式样。学习这些基础知识，对掌握发票管理全过程具有十分重要的意义。

1.1 发票的概念

发票，是指在购销商品、提供或接受经营服务以及从事其他经营活动中，开具、收取的收付款凭证，是用以记载经营业务活动发生状况的书面证明。发票管理，就是税务机关依法对发票的印制、领购、使用全过程进行组织、协调、监督所开展的各项活动的总称，是税源监控的主要手段，也是税收征收管理的重要组成部分。

发票分为普通发票和增值税专用发票，增值税专用发票除具备普通发票的基本属性外，还具备法定的增值税抵扣税款凭据的功能，即：增值税专用发票不仅是纳税人经济活动中的重要商事凭证，而且是兼记销货方纳税义务和购货方进项税额的合法证明，它是对增值税的计算和管理起着决定性作用的特殊发票。增值税专用发票和普通发票都是财务收支的法定凭证，是会计人员凭以记账进行会计核算，计算应纳税款的原始凭证；也是财政、税收、审计等部门进行财务税收检查的重要依据；从经济核算角度讲，发票同时又是一种在实物或资金的核算上明确收入方和付出方的收、付责任的单据。

一般来说，发票具有以下四个方面的内涵：

(1) 发票是会计核算的原始凭证和税务稽查的重要依据

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，发票则是会计核算的重要的外来原始凭证。购货方——发票持有方，据此进行资金付出、实物运输和验收入库等方面核算；销货

方——发票开出方，据此进行资金收进、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，是税务机关征收税款的依据，也为税务、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。

(2) 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，购销成立（会计核算上称为“销售成立”）。发票上载明货物品名、数量、单价、货款、提货人和发货人等，明确了购销双方在收进和付出上的经济责任。因而，发票直接成为购销双方一种经济责任的书面证明。

(3) 发票是一种法律责任证书

从有关社会经济管理的法规和章程上看，在一个国家允许生产经营的范围内，任何单位或个人相互间发生购销、提供或接受服务时，都必须开具发票。对利用发票偷、逃、骗取国家税款，利用发票进行贪污、挪用等，构成犯罪的，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，发票在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。

(4) 发票有其固有的形式特征

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。发票有其固有的形式特征，这是发票区别于其他经济凭证或法律证据的基本标志。这些特征是：

①尽管不同的行业有着不同的发票式样，但是，发票的主要内容是基本相同的，有购货单位、时间、品名规格、计量单位、数量、单价、金额等一些基本栏目内容；

②发票的发票联应套印税务机关的发票监制章，否则，发票就不具有其应有的经济和法律作用；

③发票一般具有存根联、发票联和记账联等基本联次，并形成完整的整体。

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凭证或法律证据的基本标志，也是鉴别一种凭证是不是发票的基本尺度。

1.2 发票管理的任务

发票管理的任务,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。发票管理的目的在于:通过对发票的印制、使用等各个环节进行组织、协调和监督,保证发票使用的合法性、真实性与正确性,以加强用票人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。其具体任务主要有四项。

1.2.1 发票管理制度的制定、贯彻、落实

发票管理制度是发票管理范围内,一切印票、用票、管票的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。在现实经济活动中,由于用票人及其所开展的各项经济交往活动千差万别,用票人的思想认识也不一致,对发票管理制度的具体执行程度也不尽相同,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的贯彻落实。这一任务包含了三个方面的内容:

①要广泛深入地开展社会主义法制宣传教育。从法律的角度统一和提高全社会对发票管理的思想认识,为发票管理各项工作的开展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全国统一规定,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、规定贯彻落实的检查督促工作,发现问题及时解决。

1.2.2 做好发票的印制领发工作

发票的印制领发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;在审定用票人自行设计印制街头发票时,除了严格审查上述内容外,还要对用票人是否符合自行设计印制街头发票的条件,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。主要是对指定的发票印制厂进行严格监督管理,保证发票印制符合审定要求与质量要求,坚决杜绝用票人和印刷厂未经批准擅自印制发票。最后,要做好

发票的保管与发放工作,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。

1.2.3 加强对发票使用情况的监督检查

发票的使用是发票管理工作的核心,也是最难管理的环节,存在问题多且普遍。因而,加强发票的使用管理是发票管理诸环节中关键所在。我国现阶段,个别用票人利用发票偷逃税收、贪污挪用公款、行贿索贿,以不正当手段谋取局部或个人利益,严重扰乱了社会主义经济秩序。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,总结经验,揭露问题,适时改进和完善发票管理工作。由于发票使用涉及千家万户,所以发票使用管理的任务又是十分艰巨复杂的,应加大管理力度。

1.2.4 及时检查各类发票违章案件

由于个别用票人利用发票弄虚作假、谋取不正当利益现象的存在,给税务机关进行发票管理增加了又一个重要任务:及时查处各类发票违章案件。根据发票管理制度规定,税务机关对各类发票违章行为均应立案检查,严肃处理,认真做到执法必严、违法必究、实事求是、宽严适度,对一切发票违章行为绝不姑息迁就,坚持实事求是、公正无私的原则。与此同时,要通过对发票违章案件的查处,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。

1.3 发票管理的范围与内容

1.3.1 发票管理范围

发票管理范围,是指对经济交往中的那些具有发票属性的票证进行监督制约,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。

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的管理上的混乱。

③简化管理环节,方便用票人。

《中华人民共和国发票管理办法》(以下简称《发票管理办法》)第三条明确规定,“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,开具、收取的收付款凭证”,均属发票的范围。这个范围有三层含义:一是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;二是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经营活动范围内使用的收付款凭证;三是界定了应受发票管理控制的票种为用票人在业务范围内使用和取得的各种发票。一般而言,发票管理范围的确定,应根据收付款凭证所记载的经济内容来确定。凡是属于经营活动收付款项目用以证明资金所有权转移的收付款凭证,即在经营活动中使用的经营性结算凭证,均应纳入发票管理。对于属于行政管理活动收付款项目的收付款凭证,以及属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,暂不纳入发票管理的范围。

1.3.2 发票管理的内容

发票管理内容,是指在发票印制、使用过程中进行组织、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任务目的所决定的。对发票的印制使用过程中的业务进行管理,具体说来,主要包括发票的设计、审定、印制发放、保管缴销、使用检查、违章处理等方面的内容,每一项内容的下面又有许多具体复杂的枝节。我们将在后面章节进行详细阐述。

1.4 发票管理的法律关系

发票管理的法律关系,包括发票管理机关与发票管理相对人之间的权利和义务。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、取得和保管发票的单位和个人。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。

(1) 发票管理关系作为一种行政法律关系主要有四个特点:

①在发票管理关系的双方当事人中,必定有一方是税务机关,否则,就不属于发票管理关系。税务机关是发票管理的主体,没有主体的参与,这种关系就不可能成立。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,税务机关可以强制其履行。相反,管理相对人则不能强制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平等。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,促进社会物质文明和精神文明的进步,二者并不矛盾。

④在发票管理关系中产生的纠纷,除少数转化为行政诉讼后由人民法院审理外,绝大多数是由税务机关依照行政程序,通过经济手段、教育手段来解决的。

(2) 税务机关在发票管理关系中代表国家依法行使的管理权,主要有以下五种

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审批权。税务机关有依法审查同意或不同意发票使用人印制、使用发票的权力。

③监督权。税务机关有依法对发票印制、使用人履行发票管理义务情况进行检查控制的权力。

④制裁权。税务机关有依法对发票印制、使用人的违法行为,给予经济和行政处罚的权力。

⑤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。

(3) 发票管理相对人的权利与义务

有权力就有义务,任何行政机关在享有和行使行政职权时,必须同时履行行政义务(又称行政职责)。我国税务机关在发票管理关系中的义务,就是严格执行发票管理制度、规定,依法办事;在法律规定范围内为发票使用人提供所需发票,为用户服务;保障发票管理相对人的合法权益,保护合法经营;自

觉接受社会监督和法律监督等。

发票管理相对人的权利主要有四项：

- 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复议。
- ③对税务机关作出的发票管理的行政处理决定有异议，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的违法行为，有权控告和检举。

发票管理相对人的义务主要也有四项：

- ①必须按发票管理规定印制、领购、开具、取得和保管发票。
- ②必须按规定建立发票管理制度，向税务机关提供有关报表、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)。

1.5 发票的分类及式样

1.5.1 发票分类的一般方法

对发票进行科学的分类，是加强发票的日常管理和监督检查的重要手段。科学的分类，有利于发票的设计、印制、保存和明确使用范围，既便于用票单位掌握使用，又便于入账单位审核把关，亦是提高税务机关发票管理水平的关键之一。

发票划分为两大类：即普通发票和增值税专用发票。

(1) 普通发票的分类方法

- ①按行业进行分类，大致可分为工业发票、商业发票、饮食发票、服务发票、建筑安装发票等若干类。
- ②按填开金额分类，可分为限额发票和非限额发票两类。限额发票一般在票面上印明“超过××元无效”的字样。
- ③按发票版面设计及开具方式分类，可分为电脑发票、表格发票、定额发票、裁剪发票等。
- ④按印制发票所用的纸质（材料）分类，可分为涂碳纸发票、无碳纸发票、普通纸发票和磁卡发票等。
- ⑤按发票管理方式分类，可分为专业发票和非专业发票。