（以下附錄節錄自中華人民共和國國家稅務總局的網站，全文可參閱
http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810356/n810961/c5160611/content.html）

附錄

《中华人民共和国发票管理办法（修改草案征求意见稿）》公开征求意见

为全面落实《优化营商环境条例》，深化税收领域“放管服”改革，深入推进发票电子化，服务经济社会高质量发展，提高立法公众参与度，推进民主立法、科学立法、依法立法，我们起草了《中华人民共和国发票管理办法（修改草案征求意见稿）》，现向社会公开征求意见。公众可在 2021 年 2 月 7 日前，通过以下途径和方式提出意见：

1.通过国家税务总局网站（网址是：http://www.chinatax.gov.cn）首页的意见征集系统提出意见。

2.通过信函方式将意见寄至：北京市海淀区羊坊店西路 5 号国家税务总局征管和科技发展司（邮政编码 100038），并在信封上注明“中华人民共和国发票管理办法征求意见”字样。

附件 1：中华人民共和国发票管理办法（修改草案征求意见稿）

附件 2：关于《中华人民共和国发票管理办法（修改草案征求意见稿）》的说明

国家税务总局

2021 年 1 月 8 日

《中华人民共和国发票管理办法》（修改草案征求意见稿）

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、领用、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，包括纸质发票和电子发票。

国家推广使用电子发票，电子发票具体管理办法由国务院税务主管部门制定。单位、个人开发电子发票信息系统自用或为他人提供电子发票服务的，应当遵守国务院税务主管部门制定的电子发票监管规定和标准规范。

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、直辖市税务机关依据职责做好本行政区域内的发票管理工作。

财政、审计、市场监督管理、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、赋码规则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，并发给发票印制通知书。

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确定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。

禁止在境外印制发票。

第三章　发票的领用

第十五条　需要领用发票的单位和个人，应当持设立登记证件或税务登记证件、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身份验证和发票领用手续。主管税务机关根据领用单位和个人的经营范围、规模和风险级别，在5个工作日内确认领用发票的种类、数量以及领用方式，并告知领用发票的单位和个人。

单位和个人领用发票时，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。

税务机关代开发票时应进行身份验证。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用经营地的发票。

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

第四章　发票的开具和保管

第十八条　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。

第十九条　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。

开具纸质发票后，如需作废发票，应当收回原发票并注明“作废”字样；如需开具红字发票，应当收回原发票注明“作废”字样或取得对方有效证明。开具电子发票后，如需开具红字发票，应当取得对方有效证明。

第二十一条 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，开具纸质发票应加盖发票专用章。

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。

开具发票人员应当进行身份验证。

第二十二条 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。

第二十三条 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；

（六）窃取、截留、篡改、出售、泄露发票数据。

税务机关应当提供查询发票真伪的便捷渠道。

第二十四条 除国务院税务主管部门规定的特殊情形外，纸质发票限于领用单位和个人在本省、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、县开具纸质发票的办法。

第二十五条 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。

第二十六条 开具发票的单位和个人应当建立发票使用登记制度，并定期向主管税务机关报告发票使用情况。

第二十七条 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，办理发票的核定信息变更、缴销手续。

第二十八条 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，应当保存 5 年。

第五章 发票的检查

第二十九条　税务机关在发票管理中有权进行下列检查：

（一）检查印制、领用、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、照像和复制。

第三十条　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。

第三十一条　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。

第三十二条　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。

第三十三条　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

第三十四条　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，或者未按规定加盖发票专用章的；

（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；

（十）未按照规定作废发票或开具红字发票的。

第三十五条　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。

第三十六条　违反本办法第二十一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。

第三十七条　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，窃取、截留、篡改、出售、泄露发票数据的，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；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。

第三十八条　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。

第三十九条　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。

第四十一条　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。

第四十二条　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

第四十三条　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。

第四十四条　本办法自发布之日起施行。

关于《中华人民共和国发票管理办法（修改草案征求意见稿）》的说明

为全面落实《优化营商环境条例》，深化税收领域“放管服”改革，深入推进发票电子化，服务经济社会高质量发展，我局拟提请国务院对《中华人民共和国发票管理办法》（以下简称《办法》）进行修改，并起草了修改草案征求意见稿。现将有关修改情况说明如下：

一、修改的必要性

《办法》自 1993 年发布实施以来，分别于 2010 年和 2019 年进行了 2 次修改，在规范发票管理、保障税收收入、维护经济秩序等方面发挥了积极作用。但随着我国经济社会的发展和改革的不断深化，《办法》施行面临一系列新形势新情况新要求，有必要及时修改完善。

（一）深入贯彻习近平法治思想的需要

习近平总书记指出，法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。发票作为重要的商务、财务、税务、法务凭证，关系经济社会方方面面，发票电子化改革后，发票形态、领用、开具、交付、入账、保管等都将发生重大变化，对税收管理、财务管理，乃至市场交易秩序、社会经济运行产生深刻影响。需要秉持法律准绳，用好法治方式，强化法治之力，通过完善制度安排，为发票电子化改革提供法律支撑，发挥好法治固根本、稳预期、利长远的重要作用。

（二）落实《优化营商环境条例》的需要

深化“放管服”改革、优化营商环境，是全面深化改革的重要内容，是党中央、国务院做的重要决策部署。《优化营商环境条例》明确提出加大推广使用电子发票的力度，逐步实现全程网上办税，持续优化纳税服务。现行《办法》是以纸质发票为基础制定的，需要进一步修改以适应电子发票推广使用需要，拓展优化发票服务举措，降低发票领用成本，提升用票办税便利度，打造更优税收营商环境。

（三）推动税收治理体系治理能力现代化的需要

为贯彻习近平总书记“加快数字中国建设”重要指示，落实好中央深改委“规范和优化税务执法”重点改革任务，税务总局党委谋划了税收现代化新“六大体系”布局，研究提出以发票电子化改革为突破口，打造智慧税务。发票是税务部门数字化转型中重要的数据来源，是规范和优化税务执法的重点工作领域。在纸质发票逐步转向电子发票过程中，需要通过《办法》修改进一步明晰征纳双方权责，更好保障纳税人合法权益。

二、修改的总体思路

税务总局积极推进《办法》修改工作，在前期充分调研的基础上，总结国内做法、借鉴国际经验，研究起草了修改草案。按照程序要求将修改草案多方式、多层次征求了全国税务系统各级各部门意见，并召开一系列专家论证会和纳税人座谈会广泛听取意见。在充分吸收各方面意见的基础上，形成《中华人民共和国发票管理办法（修改草案征求意见稿）》。

《办法》属于基础性法规，与经济社会生产生活密切相关。本次修改的总体思路是：坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，自觉把《办法》修改工作放在党和国家工作大局中来考虑、谋划、推进，持续优化税收服务与监管方式，健全税务监管体系，强化纳税人权益保护，为深化税务发票管理领域“放管服”改革和推进发票电子化提供法律制度保障。重点把握三点原则：

一是主动适应经济社会发展和改革需要。全面落实《优化营商环境条例》，深化税务发票管理领域“放管服”改革，推动完善发票管理法律制度，为电子发票应用提供必要的制度支撑，为经济发展和新业态新模式预留制度空间。

二是突出目标导向和问题导向。着力完成发票电子化任务，健全适应经济社会发展的发票管理办法，针对《办法》执行中出现的新情况、新问题，进一步优化发票服务程序，简化发票领用手续，规范引导电子发票社会化服务，巩固深化“放管服”改革成果。

三是保持相对稳定性。鉴于电子发票处于试点改革阶段，纸质发票与电子发票将在一定时期并行，为保持发票法规的连续性和稳定性，本次主要对《办法》做一定范围必要修改，电子发票具体管理规范将通过《办法》授权制定的《电子发票管理办法》予以明确，待条件成熟后，再以完善法规方式进行固化。

三、修改的主要内容

（一）根据现行规定，税务机关在纳税人领用发票时不再收取税务发票工本费，此次修改统一将《办法》全文中的“领购”修改为“领用”，涉及第二条、第十五条、第十七条、第二十四条第一款、第二十九条第一项。

（二）明确“电子发票”的法律地位和法定效力，增加发票类型内容，在第三条第一款明确发票“包括纸质发票和电子发票”;在第三条增加第二款“国家推广使用电子发票，电子发票具体管理办法由国务院税务主管部门制定。单位、个人开发电子发票信息系统自用或为他人提供电子发票服务的，应当遵守国务院税务主管部门制定的电子发票监管规定和标准规范”，为电子发票应用、社会化服务及监管提供必要的制度支撑;同时删除第二十二条第三款“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”。

（三）增加发票赋码的管理内容，将第五条修改为“发票的种类、联次、内容、赋码规则以及使用范围由国务院税务主管部门规定”，明确发票“赋码规则”相应管理权限属于税务机关，以保证发票赋码的唯一性。

（四）“企业印制发票”事项将通过政府采购方式确定，为适应此要求，一是将第八条第二款中“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”中的“准印证”修改为“印制通知书”；二是将第十二条中“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”中的“批准”修改为“确定”；三是删除第三十七条中“对印制发票的企业，可以并处吊销发票准印证”的处罚规定。

（五）为优化跨省印制发票流程，降低税务机关发票印制及管理成本，删除第十四条第一款中的“由印制地省、自治区、直辖市税务机关确定的企业印制”。

（六）根据“多证合一”商事登记制度改革的实际情况，为满足不同市场主体领用发票的实际需要，将第十五条第一款“需要领用发票的单位和个人，应当持税务登记证件、经办人身份证明”修改为“需要领用发票的单位和个人，应当持设立登记证件或税务登记证件、经办人身份证明”，明确“设立登记证件”效力等同于税务登记证件。

（七）为保护用票单位和个人合法权益，防范非法冒用身份领开发票违法行为，此次修改在“发票领用、发票开具和发票代开”业务中增加身份验证的要求：一是将第十五条第一款“向主管税务机关办理发票领用手续”修改为“向主管税务机关办理身份验证和发票领用手续”；二是在第十六条第二款增加“税务机关代开发票时应进行身份验证”；三是在第二十一条“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，开具纸质发票应加盖发票专用章”后增加“开具发票人员应当进行身份验证”作为第三款。

（八）发挥税收大数据优势，改变原来单纯依据经营范围和规模进行发票核定的局限性，将第十五条第一款修改为“主管税务机关根据领用单位和个人的经营范围、规模和风险级别”，增加“风险级别”作为发票核定的判断依据之一，以此提高发票核定的精准性。

（九）《行政诉讼法》修订后，已明确电子数据作为合法证据的法律地位，发票领用、缴销等数据信息及时存储在税务信息系统中，供税务机关及用票单位和个人查询使用，不再需要通过纸质发票领购簿、发票登记簿记录发票信息，因此删除第十五条第一款、第二十六条、第二十七条、第二十八条中涉及“发票领购簿”和“发票登记簿”的表述和管理要求，进一步减轻纳税人负担，提高办税效率；在第二十七条“办理发票的变更、缴销手续”中增加“核定信息”，以确保条款表述的完整性。

（十）为保障纳税人合法权益和用票需求，提升服务质效，一是将第十五条第一款中“在5个工作日内发给发票领购簿”修改为“在5个工作日内确认领用发票的种类、数量以及领用方式”，明确发票领用流程的办理时限；二是在第十五条第一款增加“并告知领用发票的单位和个人”，明确税务机关的告知义务。

（十一）从税收征管实际情况看，各地对异地经营领用发票已不再要求提供保证人或收取发票保证金，因此，删除现行第十八条，取消保证人及发票保证金管理要求，从制度上固化“放管服”改革成果。同时，对条文顺序作相应调整和修改。

（十二）为保障受票方合法权益，防范涉票风险，增加作废纸质发票和开具红字发票的规定及罚则：一是在第二十条第二款增加“开具纸质发票后，如需作废发票，应当收回原发票并注明‘作废’字样；如需开具红字发票，应当收回原发票注明‘作废’字样或取得对方有效证明。开具电子发票后，如需开具红字发票，应当取得对方有效证明”；二是在第三十四条增加“未按照规定作废发票或开具红字发票的”作为第十项。

（十三）明确仅纸质发票须加盖发票专用章的要求：一是在第二十一条第一款明确“开具纸质发票应加盖发票专用章”；二是在第二十四条第一款“发票限于领用单位和个人在本省、自治区、直辖市内开具”和第二款“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”中的发票表述前均增加“纸质”；三是在第三十四条第一项明确“未按规定加盖发票专用章的”。

（十四）适应发票电子化改革要求，在第二十三条第一款“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”中增加“窃取、截留、篡改、出售、泄露发票数据”作为第六项，列明发票数据禁止性行为；同时在第三十七条第一款增加相应内容，明确对禁止性行为应予处罚。增加上述禁止性条款及罚则，有助于规范发票数据使用，保障纳税人权益，维护发票数据安全。

（十五）适应税收现代化管理要求，减轻纳税人的负担，删除第二十八条中“保存期满，报经税务机关查验后销毁”。同时，删除第四十四条中的“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”。