**全国打击发票违法犯罪活动工作协调小组关于印发《整治虚假发票“买方市场”工作方案》的通知**

　　公安部、监察部、财政部、中国人民[银行](http://www.chinaacc.com/wangxiao/ccbp/)、[审计](http://www.chinaacc.com/zhucekuaijishi/)署、国家[税务](http://www.chinaacc.com/shuishou/)总局、解放军总政治部、解放军总后勤部：

　 　《整治虚假发票“买方市场”工作方案》已经全国打击发票违法犯罪活动工作协调小组领导批准，现印发给你们，请认真遵照执行。按照《整治虚假发票“买方市 场”工作方案》的实施要求，请各单位于2010年8月25日前将本系统具体实施方案报送全国打击发票违法犯罪活动工作协调小组办公室。

全国打击发票违法犯罪活动工作协调小组

（国家税务总局代章）

二○一○年八月九日

整治虚假发票“买方市场”工作方案

　 　为了认真贯彻落实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)第三次会议精神，建立协调小组成员单位信息共享、执法协作、强化监督、严格责任的工作机制，逐步形成对虚假发票“买方市场”齐抓共 管、整体推进、重点治理的工作格局，深入开展打击发票违法犯罪活动工作，现就整治虚假发票“买方市场”问题制定如下工作方案。

　　一、充分认识开展整治虚假发票“买方市场”工作的重要性和必要性

　 　自2008年11月以来，在国务院统一部署下，各地区、各部门高度重视，对发票违法犯罪行为进行集中整治，打击发票违法犯罪活动工作取得了积极进展，实 现了阶段性预期工作目标，但也必须看到，目前发票违法犯罪活动高发势头尚未得到根本遏制，在一些领域、行业问题仍很突出。发票违法犯罪活动不仅严重扰乱税 收征管秩序和财经秩序，威胁国家经济和税收安全，而且也为财会造假、贪污贿赂、洗钱诈骗等其他经济犯罪提供了便利条件，成为恶化社会治安、破坏社会稳定的 重要诱因。而发票违法犯罪行为屡禁不止、难以得到根本遏制的主要原因之一，就在于存在一个巨大的购买、使用虚假发票的“买方市场”。

　　 为了从根本上遏制发票违法犯罪活动的高发势头，需要在严厉打击制售假发票和非法代开发票行为的同时，积极整治虚假发票“买方市场”。从前一时期工作情况 看，一些地区和部门把打击工作的重心放在制售虚假发票和非法代开发票环节上，对整治虚假发票“买方市场”这一环节没有给予充分重视，对购买、使用虚假发票 的企业、党政机关、事业单位、社会团体、军队等单位查处力度不够，对已发现购买、使用虚假发票的受票单位线索查证不及时，没有深挖细查、刨根溯源，使购 买、使用虚假发票的单位存在侥幸心理，肆意偷骗税款或牟取其他非法利益，从而影响了打击发票违法犯罪活动工作的总体效果。

　　由于发票用 途的广泛性和多样性，整治虚假发票“买方市场”工作涉及面广、情况比较复杂，需要充分发挥各地区和各有关部门的作用，加大协调力度，形成工作合力。各地 区、各部门要切实提高对整治虚假发票“买方市场”工作严峻形势以及深入开展此项工作重要性、艰巨性、迫切性的认识，统一部署、相互配合、综合整治、扎实工 作，确保整治工作顺利开展并取得预期成效。

　　二、指导思想和工作目标

　　(一)指导思想。在协调小组的统一领导下，充 分发挥各相关单位的职能，按照“打防结合、突出重点、标本兼治、综合治理”的方针，加强部门协作，注重区域联动，形成整治合力，着力阻截、切断虚假发票流 通渠道，综合治理虚假发票“买方市场”，净化社会环境，切实维护国家财经和税收管理秩序。

　　(二)工作目标。纳税人购买、使用虚假发票和非法代开发票偷骗税款的行为得到遏制，企业、党政机关、事业单位、社会团体、军队等单位使用虚假发票进行财务核算、报销的问题得到治理；依法使用发票、自觉抵制虚假发票的守法诚信意识进一步增强。

　　三、工作任务和措施

　 　在整治虚假发票“买方市场”工作中，国家税务总局、公安部、财政部、审计署、监察部、中国人民银行和解放军总政治部、总后勤部(以下称各实施部门)等部 门要齐抓共管，综合治理，形成整治合力，共同加大对购买、使用虚假发票行为的查处力度，进一步推进虚假发票“买方市场”的整治工作。

　　 (一)开展重点行业和领域发票使用情况专项检查。国家税务总局牵头，公安部配合，通过发文部署和督促检查等形式，对重点行业和领域的发票使用情况进行重点 检查，做到“查账必查票”、“查案必查票”，加大对重点行业和领域发票使用情况的监管力度，严厉查处购买、使用虚假发票和非法代开发票偷骗税款行为。

　 　(二)查处党政机关、事业单位、社会团体利用虚假发票进行财务报销、设立“小金库”、牟取单位非法利益等违法行为。财政部牵头，审计署、监察部等部门配 合，与“小金库”专项治理工作相结合，继续查处利用虚假发票进行财务报销、设立“小金库”、牟取单位非法利益等违法行为。

　　(三)查处利用虚假增值税专用发票办理商业汇票贴现等违法行为。中国人民银行、国家税务总局牵头，审计署配合，通过发文部署和督促检查等形式，联合查处一批利用虚假增值税专用发票办理商业汇票贴现、套取银行资金的典型案件。

　　(四)查处军队单位使用虚假发票违法行为。解放军总政治部、总后勤部牵头，与相关部门紧密配合，按照职责分工查处军队单位购买、使用虚假发票的违法行为，进一步加强对地方发票和军队收费票据使用管理情况的监督检查。

　　四、各部门职责分工

　 　全国打击发票违法犯罪活动工作协调小组办公室(以下简称协调小组办公室)积极组织协调各实施部门按照协调小组第三次会议的工作部署，认真履行各自的工作 职责，在全国范围内对虚假发票“买方市场”进行综合整治。一是要组织各实施部门按照工作方案，统一行动，形成合力，推进工作的深入开展。对涉及面广、影响 恶劣的大要案件，要积极组织各实施部门联合查处，重点查处一批购买、使用虚假发票的典型案件，着力阻截、切断虚假发票流通渠道，扎实深入地推进虚假发票 “买方市场”的整治工作。二是要进一步加大对整治虚假发票“买方市场”工作的督导力度，确保打击发票违法犯罪活动工作取得实效。定期通报工作进展和存在问 题，通过编制简报、印发通知等形式定期与各地区、各部门沟通反馈虚假发票“买方市场”整治工作开展情况，同时不定期召开联席会议，讨论研究工作中遇到的各 种问题。三是要进一步做好各地区、各部门之间的协调沟通工作，确保机构运转顺畅、保障有力。对于不在各实施部门职能范围之内的发票违法犯罪线索及问题，各 实施部门应对受票单位、经办人员、联系电话等信息进行梳理归集，及时通报给协调小组办公室，由其协调有关部门进行查处。

　　(一)国家税 务总局。承担协调小组办公室日常工作。部署各地税务机关开展对纳税人违法购买、使用虚假发票的税收检查，并依法严肃处理购买和使用虚假发票的纳税人。协助 公安部继续开展打击发票犯罪专项行动。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。切实抓紧抓好以下几项重点工作：一是检查一批重点行业。要对房地产、建筑安装、药品经营、交通运输、[金融](http://www.chinaacc.com/web/licai/)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。二是整治一批重点区域。要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。三是查办一批典型案件。要结合制售假发票大要案查办工作，认真梳理虚假发票线索和信 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、使用虚假发票案件进行解剖式检查，查办一批典型案件。四是积极配合做 好发票查询鉴定以及后续处理工作。在相关部门查处涉及发票案件的过程中需要查询涉案企业纳税人购领、开具发票资格等信息以及请求发票真伪鉴定的，税务机关 应当依法提供支持和帮助；对查证、甄别为虚假的发票，应当积极查清发票来源，并依照职权追究虚假发票开具方等单位和个人的法律责任。

　　 (二)公安部。继续开展打击发票犯罪专项行动，指导各地公安机关进一步加强发票犯罪案件的侦查工作，不断推动整治虚假发票“买方市场”工作向纵深开展，确 保工作取得实效。切实抓紧抓好以下重点工作：一是配合税务机关积极进行重点行业和重点区域的发票整治工作，有效形成整治虚假发票“买方市场”的整体合力； 二是会同相关部门做好涉嫌发票犯罪案件的查处工作。公安机关对侦查中掌握的购买、使用虚假发票的流向线索进行梳理后，要及时移交相关部门查处；对相关部门 移交的利用虚假发票实施偷税、骗税等违法犯罪活动的线索，要及时处理；涉嫌犯罪的，要及时立案查处；对案情特别重大的，要逐级上报公安部和协调小组。

　 　(三)财政部。部署各地财政机关查处违法违规使用财政票据的行为。严格监督行政、事业等单位按规定使用财政票据。继续查处党政机关、事业单位、社会团体 的发票违法行为，明确治理重点，严格执行政策，加大检查力度，严肃查处案件，努力构建防治利用虚假发票进行财务报销、设立“小金库”、牟取单位非法利益等 违法行为的长效机制。切实抓紧抓好以下几项重点工作：一是加强对重点领域、重点行业和重点部门的检查。结合党政机关和事业单位“小金库”治理“回头看”工 作的开展，综合考虑信访举报线索，重点加强对垂直管理单位、执收执罚权较集中部门以及自查自纠“零申报”、重点检查“零问题”地区和部门的检查。二是要结 合社会团体、国有及国有控股企业“小金库”治理工作，加大对社会团体、国有及国有控股企业使用虚假发票设立“小金库”行为的查处力度。三是要坚持标本兼 治、纠建并举，促进企业内部控制制度的贯彻落实，加快完善行政事业单位[财务管理](http://www.chinaacc.com/zhongjizhicheng/)、会计核算制度和内部控制制度，进一步改进财务报销制度，加强对入账票据合法性、真实性的审核。

　 　(四)审计署。部署各地审计机关加强对被审计单位使用发票等凭证情况的审计监督情况。切实抓紧抓好以下重点工作：一是在审计项目的组织实施中重点关注被 审计单位的发票违法犯罪问题。要加大查处力度，严肃查处被审计单位利用虚假发票进行财务报销、偷骗税款、牟取单位非法利益等各种发票违法行为。二是配合其 他单位和部门做好发票违法犯罪案件的查处工作。在审计监督过程中发现被审计单位有违反各项发票管理制度的，要准确把握有关发票违法犯罪问题的定性和责任划 分，及时向相关单位和部门通报，并提供相关信息和线索。

　　(五)监察部。部署各地监察机关加强对党政机关、事业单位等非纳税单位执行财 经纪律使用发票等凭证情况的监督工作。切实抓紧抓好以下重点工作：一是查处党政机关、事业单位使用虚假发票的行为，依法从严追究有关领导和责任人员的责 任。对使用虚假发票虚列支出、报销、提取现金等各类违法违纪行为，除追究直接责任人的行政责任外，也要对单位的主要负责人、财会人员追究责任。二是配合其 他单位和部门做好发票违法犯罪案件的查处工作。对监察工作中发现的发票违法犯罪问题，要及时向相关单位和部门通报，并提供相关信息和线索。

　 　(六)中国人民银行。部署各地人民银行依法严格查处利用虚假发票进行的金融违法行为。会同国家税务总局等相关部门研究建立信息共享机制。切实抓紧抓好以 下重点工作：一是加强对利用增值税专用发票办理商业汇票贴现业务的监督管理，并采取有效措施查处一批案件，督促金融机构依法办理商业汇票贴现业务。二是加 强对票据市场秩序的监管力度，加强现场检查，及时向各金融机构和其他相关部门通报利用虚假增值税专用发票办理商业汇票贴现的企业名单和相关情况。

　 　(七)解放军总政治部、总后勤部。加强对军队及军队所属单位使用发票等凭证情况的管理和财务日常审核监督工作，依法对明知是虚假发票而购买使用的单位进 行处理，并依法追究有关领导和负责人员的法律责任。切实抓紧抓好以下几项重点工作：一是对与军队有业务往来的地方单位出具的发票进行检查。通过比对核查与 业务相关的发票，查处涉及军队单位的虚假发票案件。对于使用虚假发票的单位，除责令其调整账务、补缴税款并依法给予处罚外，也应依法从严追究有关领导和责 任人员的责任。二是对检查中发现或地方有关部门通报的涉及军队违法违纪案件线索或问题，要迅速组织力量进行查处。属于违纪的，按照有关纪律条令做出处理； 构成犯罪的，依法移送司法机关处理。三是建立综合治理长效机制。加强纪检监察、财务管理、审计监督等相关职能部门的协作配合，明确职责、任务和要求，建立 起综合治理的长效机制，加大监督检查力度，突出治理重点，适时组织专项检查“回头看”活动，进一步推动工作落实。

　　五、工作步骤

　　(一)组织部署阶段(2010年8月)

　　报经协调小组领导批准，向各实施部门印发《整治虚假发票“买方市场”工作方案》。各实施部门应当在8月25日前分别向各自所属系统印发具体实施方案，明确提出工作重点、工作步骤和考核目标，同时通报协调小组办公室。

　　(二)集中整治阶段(2010年9月至11月)

　 　各实施部门根据本工作方案和本部门具体实施方案，要求本系统所属单位认真开展整治虚假发票“买方市场”工作，采取统一行动和专案检查相结合的方式，集中 查处一批购买、使用虚假发票的典型案件。各实施部门在检查过程中，要对受票单位的重点、疑点发票情况进行逐笔核对，通过对资金、货物等流向的分析，重点检 查业务的真实性。各实施部门应该按照工作目标要求完成任务，并于每月10日前向协调小组办公室通报上月整治工作进展情况，协调小组办公室定期汇总报告协调 小组，并适时召开联合新闻发布会，公布全国和重点地区工作开展情况以及典型案件，对不法行为形成震慑，以扩大整治工作的社会效果。

　　(三)检查总结阶段(2010年12月)

　 　各实施部门应在整治工作完成后认真总结，并于2010年12月31日前向协调小组办公室报送工作总结和典型案例。协调小组办公室将对各部门的整治工作进 行考核，并经报请协调小组领导同意后，以适当方式对工作扎实、成效显著的单位，予以表彰；对重视不够、组织不力、成效不显著的单位，予以批评。