

编者按：

7月17日，国务院新闻办公室举行国务院政策例行吹风会，工业和信息化部副部长王江平、司法部立法二局局长刘长春、工业和信息化部产业政策与法规司司长许科敏、工业和信息化部中小企业局局长梁志峰出席，介绍《保障中小企业款项支付条例》（简称《支付条例》）有关情况并答记者问。

# 保护中小企业合法权益 建立解决拖欠中小企业款项长效机制

本报记者 徐恒

## 如何贯彻落实

**记者：**《支付条例》的制定是依法预防和化解拖欠中小企业款项问题的重要制度保证。请问工信部将如何贯彻落实好《支付条例》？

**王江平：**贯彻落实好《支付条例》将为解决拖欠中小企业账款问题提供有力的法律保障，对维护中小企业这个弱势群体的合法权益、提振中小企业信心、促进中小企业持续健康发展具有重大的意义。工信部作为国务院负责中小企业促进工作的综合管理部门，将充分发挥宏观指导、综合协调、监督检查的作用，推动各地各部门落实工作责任，形成合力，将《支付条例》落实到位，主要开展三方面工作：

一是加强宣贯解读，推动《支付条例》施行落地。发挥各级领导小组机制的作用，广泛开展《支付条例》的宣传、培训、解读和政策咨询活动，确保社会各方面知晓《支付条例》，执行《支付条例》，有效发挥《支付条例》的教育、指引和惩戒作用，强化机关事业单位和大型企业诚信守约意识。

二是加强投诉机制建设，有效防范解决拖欠问题。《支付条例》第17条规定了省级以上人民政府负责中小企业促进工作综合管理部门应当建立拖欠投诉渠道，并对投诉处理的机制做了明确的规定。工信部2019年4月已经建立了“违约拖欠中小企业款项登记(投诉)平台”并上线运行，各地也基本建立了相应的投诉渠道。下一步，要按照《支付条例》的规定，进一步完善投诉渠道功能，健全投诉处理的机制，确保中小企业投诉能够件件有着落、事事有回音。

三是加强失信惩戒，强化约束机制。按照《支付条例》的规定，对拒绝或者延迟支付中小企业款项的机关、事业单位，在公务消费、办公用房、经费安排等方面采取必要的限制措施。在清欠工作中，已对没有完成清欠任务的拖欠重点地区领导干部的出行上访进行了限制。同时，按照条例规定，对机关、事业单位和大型企业不履行及时支付中小企业款项义务情节严重的，依法依规将其失信信息纳入全国信用信息共享平台，并将相关涉企信息通过企业信用信息公示系统进行公示，依法惩戒失信，加强对失信行为的社会性约束，在全社会形成不敢欠、不能欠、不想欠的社会氛围，从而更有效地保护好中小企业合法权益。

同时，还要加强第三方服务，提高中小企业的维权意识和能力，帮助中小企业解决缺乏法律专业意识、不了解诉讼程序、维权成本高等问题，不断提升中小企业的风险防范和依法维权意识。同时，在中小企业交易合同拟定、加强财务核算等方面提供有针对性的服务和指导，帮助中小企业提高合同和资金管理水平和，降低交易成本和风险。

## 总体考虑与具体措施

**记者：**建立解决拖欠中小企业款项长效机制受到社会关注，请问在《支付条例》立法过程中是如何总体考虑和把握的？

**刘长春：**近年来，拖欠中小企业款项的问题比较突出，对中小企业的健康发展产生了不良的影响，破坏了营商环境，机关事业单位违约拖欠中小企业的款项，也严重损害了政府的公信力。习近平总书记和李克强总理多次作出了重要指示和批示，要求建立长效机制，解决拖欠中小企业款项的问题。司法部、工信部进行条例设计时主要考虑和把握了以下三个方面：

一是紧紧围绕保护中小企业合法权益，



强化政府诚信和大型企业诚实守信，优化营商环境，切实增强中小企业的获得感。总结清理拖欠中小企业民营企业账款工作的实践经验，将行之有效的政策措施法定化。

二是坚持问题导向。针对社会各方面高度关注、反映强烈的突出问题，比如要求中小企业垫资建设、利用优势地位在签订合同时附加对中小企业不利的条件、变相延长付款期等，这些通过源头治理、适度监管引导、强化责任义务等措施，建立起市场主体自律、政府依法监管、社会协同监督的预防化解拖欠中小企业款项的法规制度。

三是平衡好中小企业和机关事业单位、大型企业之间的利益。一方面，充分考虑中小企业在获取交易机会、资金周转、风险防范等方面的弱势地位，在做好与现行民事、行政法律法规衔接的同时，对机关事业单位和大型企业与小企业的交易行为作出针对性的规定，为各方当事人在实质平等的基础上开展交易提供法治保障。另一方面，也尊重市场主体意思自治和合同自由，避免行政手段不当干预经济活动。

**记者：**《支付条例》对于惩治拖欠行为有哪些具体措施？

**许科敏：**在交易中，中小企业常常处于弱势地位，即便账款被拖欠，绝大多数的中小企业出于维系合作关系的考虑，不愿意采取诉讼或者仲裁等手段来解决拖欠问题，维护自身的合法权益。为此，《支付条例》规定了三个方面的措施：

一是建立支付信息披露制度。我们在研究起草《支付条例》草案，并向社会公开征求意见期间，一些企事业单位和专家都向我们提出了建立信息披露制度，通过社会公众的监督，促使机关、事业单位和大型企业及时支付款项的建议。我们认真研究了这个意见，综合考虑我国实际情况，借鉴国外立法实践，在《支付条例》中作了相应的规定。同时，综合考虑了保护商业秘密等因素，《支付条例》将信息披露的范围限定为逾期尚未支付中小企业款项的合同数量和金额等信息。

二是建立投诉处理和失信惩戒制度。要求省级以上人民政府负责中小企业管理的部门建立便利畅通的渠道，受理拒绝或者延迟支付中小企业款项的相关投诉，并及时作出相应的处理。对于机关、事业单位和大型企业拖欠中小企业款项情节严重的，受理投诉的部门可以依法依规将失信信息纳入全国信用信息共享平台，依法实施失信惩戒。

三是建立监督评价机制。《支付条例》在总结前期清欠专项行动经验做法的基础上，

明确了有关部门的管理职责，通过行政手段督促机关、事业单位和大型企业及时付款。比如，对于迟延支付中小企业款项的机关、事业单位，要求有关部门在其公务消费、办公用房、经费安排等方面采取必要的限制措施；审计机关在实施审计监督时，要依法对机关、事业单位和国有大型企业支付中小企业款项的情况进行审计；省级以上人民政府要建立督查制度，对及时支付中小企业款项工作进行监督检查。同时，国家有关部门依法开展中小企业发展环境评估和营商环境评价时，要将及时支付中小企业款项的工作情况纳入评估和评价内容。

此外，《支付条例》还规定了法律责任的条款，对于违反有关规定的机关、事业单位和大型企业依法给予处理。

**记者：**市场交易原则应该遵循自愿原则，自由订立合同是民法的基本原则。《支付条例》在具体规定上是如何把握行政强制性规定与民事主体意思自治关系的？

**刘长春：**《支付条例》在制定过程中坚持利益平衡的原则，一方面充分考虑到中小企业的弱势地位，要为各方当事人在实质平等的基础上开展交易提供法治保障。另一方面，尊重市场主体的意思自治和合同自由，避免行政手段不当干预经济活动。具体体现在两个方面：

第一，“付款期限”的规定。考虑到商事活动的复杂性，《支付条例》区分机关、事业单位和大型企业这两类不同的主体，对“付款期限”作了差异化规定。对于机关、事业单位从中小企业采购货物、工程、服务，使用的是财政资金，要求他们严格履约守信，提高政府的公信力。《支付条例》明确规定了机关、事业单位应当自货物、工程、服务交付之日起30日内支付款项；同时也考虑到合同有特别约定的情况，规定合同另有约定的，付款期限最长不得超过60日。对于大型企业，因为这些企业是商事活动的主体，市场交易活动复杂多样，不宜“一刀切”地对付款期限作出强制性规定，可以遵照“行业规范、交易习惯”对大型企业与中小企业付款期限的约定提供指导性规定，作出合理约定，防止大型企业以大欺小。因此，《支付条例》规定大型企业与中小企业按照行业规范、交易习惯合理约定付款期限。

第二，迟延支付利息的规定。依照合同法原理，付款义务人迟延支付款项的，应当支付逾期利息，逾期利率可以由当事人来约定。考虑到中小企业的弱势地位，为了保护中小企业合法权益和交易的公平性，《支付条例》对合同当中逾期利率的约定作了一定

的限制，规定机关、事业单位和大型企业迟延支付中小企业款项的，应当支付逾期利息，双方对逾期利息的利率有约定的，约定的利率不得低于合同订立时1年期贷款市场报价利率；未作约定的，按照每日利率万分之五来支付逾期利息。这个规定的主要参照标准是三个方面：一是中国人民银行授权全国银行间同业拆借中心公布的贷款市场报价利率。这个利率是司法实践中人民法院判决支付利息的标准，因此《支付条例》规定双方约定的逾期利息不应低于这个标准。二是目前金融机构借用人民银行再贷款的逾期利率为日利率万分之五，相当于年利率18%。这个逾期利率的标准可以使得被拖欠款项的中小企业得到相对合理的补偿。三是《支付条例》明确规定当事人约定优先，只有未作约定的，才按照日利率万分之五来执行，这个规定本意也是倒逼合同双方对迟延支付款项的利息作出约定。

**记者：**《支付条例》要求省级以上中小企业主管部门建立投诉处理机制，请问在建立投诉渠道方面的工作考虑是什么？

**梁志峰：**为落实《中小企业促进法》，及时回应企业的关切，畅通中小企业反映拖欠账款的渠道，在清理拖欠民营企业中小企业账款专项行动中，工信部已经建立了“违约拖欠中小企业款项登记(投诉)平台”，于2019年4月正式上线运行，主要受理国家机关、事业单位和国有企业违约拖欠民营企业中小企业款项的登记(投诉)。同时，工信部也指导各省(区、市)清欠工作责任部门建立并公布了各地区的受理拖欠民营企业中小企业账款投诉渠道。

按照《支付条例》关于“属地管理、分级负责、谁主管谁负责”的原则要求，如中小企业存在被地方政府部门、事业单位和大型企业拖欠账款的问题，可以在各省的清欠工作责任部门公布的投诉渠道反映。如果是被中央政府部门、事业单位和央企拖欠，可以在我部“违约拖欠中小企业款项登记(投诉)平台”进行登记。目前，中央和地方清欠工作责任部门都已经建立起了一整套受理企业拖欠问题投诉的工作流程，实现了闭环的管理。

下一步，我们主要开展两方面工作：一是按照《支付条例》的要求，完善投诉处理机制。二是进一步优化平台的功能，使中小企业投诉得到及时处理，让中小企业有更多的获得感和满意度。

## 如何应对疫情影响

**记者：**去年政府在推进清欠工作时制定

了拖欠款项年底前清偿一半的目标也顺利完成。今年清欠工作是否有制定具体的目标？包括疫情后很多企业的资金和经营压力都有所变大，是否会增加《支付条例》和清欠工作的落实难度？

**王江平：**1月8日，国务院常务会议确定了2020年底前无分歧欠款应清尽清，存在分歧的欠款也要通过调解、协商、司法等途径来解决，绝不允许增加新的拖欠。今年政府工作报告就完成清偿拖欠民营企业 and 中小企业的账款任务也提出了明确的要求。工信部认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，发挥国务院减轻企业负担部际联席会议机制作用，督促指导各地区各有关部门扎实推进清欠工作。

今年上半年，全国政府部门和大型国有企业累计清偿拖欠民营和中小企业款项956亿元，其中无分歧欠款827亿元，无分歧欠款清偿进度达到49.5%，我们主要重点开展了五方面的工作：

一是强化统筹部署，明确任务目标。二是加强情况通报，推动任务落实，按月调度和通报清欠进展情况，同时也召开季度部门会商会议和部分地区视频调度会议，及时督促地方加快任务落实。三是抓重点督落实，加快清偿进度，压实地方责任。特别是我们把500万元以下的无分歧欠款清偿任务作为今年上半年的重点任务，6月底以前已清偿完毕。四是加强政策研究，完善制度保障。包括今天这个《支付条例》能够得到及时出台。五是组织清欠“回头看”，巩固清欠成果。

疫情对中小企业账款回笼确实是有一定影响的，但是我们仍然要求各地要按照年初制定的任务完成清欠工作。

**记者：**今年以来受新冠肺炎疫情的影响，部分企业之间支付困难。请问条例对此是否有所考虑？

**王江平：**中小企业普遍反映，账款被占用，回笼难，加剧其资金的周转困难，也产生更多本不必要的外部融资需求，但是相比大企业，中小企业融资难、融资成本高。相比银行贷款或者其他融资方式，《支付条例》的出台能够更好地促进中小企业及时收回账款，更有利于盘活中小企业的流动资金，降低中小企业的经营成本。

**刘长春：**《支付条例》制定过程中正值新冠肺炎疫情蔓延，严重影响企业正常生产经营活动，我们对因为疫情等重大灾害造成有关账款延迟支付等问题，也作了专门研究，考虑到有关民事法律对疫情等重大灾害影响合同履行情况及其后果已经有明确的规定，在《支付条例》当中不必也不适宜作专门规定。具体主要是两个方面：

一是《民法总则》和现在的《民法典》第180条规定，因不可抗力不能履行民事义务的，不承担民事责任；法律另有规定的，依照其规定；不可抗力是指不能预见、不能避免且不能克服的客观情况。

二是《合同法》第117条和现在的《民法典》第590条规定，因不可抗力不能履行合同的，根据不可抗力的影响，部分或者全部免除责任，但法律另有规定的除外；当事人迟延履行后发生不可抗力，不能免除其违约责任。从民事履约的角度来看，这次新冠肺炎疫情具备不能预见、不能避免且不能克服的特点，在特定情况下可能会构成不可抗力。但是由于各地疫情严重的程度以及不同行业、单位受疫情影响的程度有差别，对于机关、事业单位和大企业以不可抗力为由，迟延履行向中小企业支付款项义务的，应当按照上述有关法律的规定来执行，区分不同情况作出处理，如果双方存在争议，应当由法院或者仲裁机构予以裁判。

## 国新办举行政策例行吹风会 介绍《保障中小企业款项支付条例》

(上接第1版)2018年开始施行的新版《中小企业促进法》第五十三条明确规定：国家机关、事业单位和大型企业不得违约拖欠中小企业的货物、工程、服务款项。中小企业有权要求拖欠方支付拖欠款并要求对拖欠造成的损失进行赔偿。2018年年底，国务院减轻企业负担部际联席会议办公室启动了清理拖欠民营企业中小企业账款专项行动，取得积极成效，受到企业普遍欢迎。清欠工作主要解决的是存量问题，建立预防和化解拖欠中小企业账款问题的长效机制，则要通过制定专门的法律法规，运用法律手段根除

拖欠中小企业账款的症结。国际上许多国家和地区均制定专门法律，对市场主体之间的账款支付行为进行规范，防止政府部门和大企业等利用市场优势地位侵害中小企业权益。

王江平强调，根据党中央、国务院的决策部署，司法部、工业和信息化部会同相关部门，坚持问题导向，围绕落实《中小企业促进法》，依法保护中小企业合法权益，优化营商环境，同时借鉴国外经验，研究起草了《支付条例(草案)》，重点在规范合同订立及资金保障、规范支付行为、加强信用监督和服

务保障等方面作出明确规定。在起草草案的过程中，多次通过召开座谈会、调研等形式听取大型企业、中小企业和各领域专家的意见，并向社会公开征求了意见，取得了高度共识。《支付条例》的制定，是依法预防和化解拖欠中小企业款项问题的一项重要制度保证，充分体现了党中央、国务院对保障支付中小企业款项工作的高度重视。当前做好“六稳”“六保”工作，特别是要保中小企业的生存和发展。此时出台保障中小企业款项支付的法规，以维护中小企业的合法权益，具有重要的现实意义。

(上接第1版)

余蔚平表示，财政部作为基金公司的政府出资人代表，国家中小企业发展基金理事会的理事长成员单位，将认真贯彻落实国务院有关工作部署，会同工业和信息化部等部门促进基金公司落实好政策目标，维护国家出资权益。吴清表示，上海市将全力做好基金平台服务工作，发挥上海金融人才作用，抓紧推进各项承接准备工作。

仪式上，国家中小企业发展基金有限公司与上海证券交易所、上海市经济和信息化委员会和浦东新区人民政府分别签署了战略合作协议。工业和信息化部中小企业局、上

海证券交易所、深圳证券交易所、国家中小企业发展基金有限公司分别对支持中小企业发展政策、股权投资行业发展以及子基金遴选方案等进行了宣讲解读。5家中小企业进行了上市路演并接受专家点评。工业和信息化部、财政部、上海市政府、各地中小企业主管部门、基金公司股东、中国证券投资基金业协会、上海证券交易所、深圳证券交易所等机构和单位负责同志参加本次活动。

之后，王江平赴上海之江生物科技股份有限公司调研，参观考察了企业展示厅、生产车间、实验室，并与企业负责人和研发人员进行了座谈。

(耀文)