守护中小企业命脉 有效优化营商环境

文/龙卫球 王 琦

制定《条例》十分必要

制定《保障中小企业款项支付条例》(以下简称《条例》)的根本必要性,在于中小企业对我国经济的重要意义以及国家对中小企业保护力度的不断增强。中小企业的蓬勃发展是我国改革开放40多年来经济建设的重大成就,既承载了历史的辉煌,也酝酿着闯出新路,开启下一个经济高速发展阶段的关键动能。同时中小企业还担负着改善民生、解决就业、促进创新、培育匠人等诸多功能。国家对中小企业的重视也在近年达到了新的高度,一个重要标志是2018年修订施行了中小企业促进法。

制定《条例》的直接必要性,在于避免拖欠中小企业款项引发的严重后果。拖欠行为的后果至少包括以下几个方面:第一,中小企业的活力将受到削弱甚至面临倒闭,其后果是给整体经济运行带来负面影响,这种负面影响在经济增速放缓的阶段表现得尤其明显。第二,导致中小企业无力向劳动者或者下游经济主体支付价款,影响社会稳定,广受关注的拖欠农民工工资现象往往根源于此。第三,现实中拖欠方往往是国家机关和大型企业,这破坏了市场的公平氛围和竞争秩序。第四,中小企业直接涉及民生,和社会大众有最广泛的接触,其状态的恶化将影响民众的生活幸福度和对经济发展的整体评价和信心。由此可见,拖欠中小企业款项表面看来与大众离得很远,实际上其不利后果是社会全体成员为之付出代价。在新冠肺炎疫情造成的经济形势下,中小企业的资金链愈加脆弱,所以确保款项及时支付对中小企业具有生死攸关的意义。

制定《条例》切实可行

首先,从实践角度来说,我国从2018年底以来开展全国范围的专项清欠工作,各地既发现了很多问题,也积累了不少对策,这为《条例》的制定打下了可靠的实践基础。其次,从规范层面来说,一方面,部分国务院部门、省份在各自权限范围内就特定领域、特定地区的账款拖欠行为已经出台了规定,作出了积极有益的探索;另一方面,在国际层面,饱受支付迟延之苦的欧盟早在2000年就出台了一部名为《关于打击商业交易中延迟支付的指令》,欧盟各国又按照欧盟法的要求纷纷将这部指令转化为国内法,美国、英国、日本等国也都有类似法律法规。《条例》以兼收并蓄的心态,博采约取的做法,充分借鉴了国内外现有规范的长处。

制定《条例》意义重大

第一,落实党中央、国务院的重要指示,细化相关法律法规的原则性规定。习近平总书记2018年11月1日在民营企业座谈会上发表重要讲话,号召支持民营企业发展壮大,特别强调“要高度重视三角债问题,纠正一些政府部门、大企业利用优势地位以大欺小、拖欠民营企业款项的行为”。李克强总理2018年12月24日主持召开国务院常务会议,部署加大对民营经济和中小企业支持,明确提出“任何政府部门和单位、大型企业和国有企业,都不得违约拖欠中小企业款项”。中小企业促进法第53条规定“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

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

赔偿”。2020年1月1日施行的《优化营商环境条例》第32条规定“国家机关、事业单位不得违约拖欠市场主体的货物、工程、服务等账款，大型企业不得利用优势地位拖欠中小企业账款”，并进一步要求“县级以上人民政府及其有关部门应当加大对国家机关、事业单位拖欠市场主体账款的清理力度，并通过加强预算管理、严格责任追究等措施，建立防范和治理国家机关、事业单位拖欠市场主体账款的长效机制”。无论是党中央、国务院的重要指示，还是法律法规中的原则性规定，都要求有专门规定才能落地生根，本《条例》正是对这一任务的坚决落实。

第二，巩固上一阶段的清欠工作成果，建立长效机制。按照党中央、国务院的部署，2018年底开始，清欠工作在全国范围内有序展开。2020年1月8日召开的国务院常务会议传来佳音，截至2019年底，全国共梳理出政府部门和大型国有企业拖欠中小企业、民营企业逾期欠款8900多亿元，75%已得到清偿。会议要求，清欠资金优先清偿拖欠的农民工工资。会议确定，出台实施及时支付中小企业款项相关法规。《条例》的出台，有利于完善法律依据，为治理清欠行为注入新动力，避免边清边欠、前清后欠，确保效果的长期性、稳定性。

第三，规范市场交易行为，助力营商环境改善。《条例》从付款期限、付款方式、迟延利息等多方面细致地规定了同中小企业交易的准则，还要求机关、事业单位和大型企业按规定披露欠付中小企业款项有关情况，既重事前预防，也重事后惩治，多策并举，督促市场主体遵守法律规定和合同约定，营造一种诚实信用不拖不欠的商业伦理。

第四，明确国家机关在清欠工作中的双重角色，进一步发挥各级国家机关对中小企业的利益保障作用。《条例》准确区分了国家机关（及其下属事业单位）在清欠工作中的不同角色并作出了相应规定。一方面，国家机关如果作为普通交易人向中小企业采购商品或者服务，《条例》对其规定了比企业更为严格的付款期限，旨在引导各类机关发挥带头模范作用，恪守承诺，尤禁“新官不理旧账”，禁止以机关负责人变更为由拖欠。另一方面，各级国家机关作为市场治理者，在其职能范围内对保护中小企业合法权益承担不容推卸的责任，《条例》规定国家机关应当采取的措施包括接受中小企业的投诉并作出适当处理，鼓励法律服务机构为中小企业提供有针对性的法律援助，将中小企业清欠情况纳入营商环境评价指标体系，对不遵守规定的市场主体采取惩罚措施等。

第五，彰显了我国立法的新民生导向。《条例》的出台，充分体现了新时代法律以保护市场主体的公平发展利益和普罗大众的根本民生利益为核心使命，更凸显了中国共产党为人民谋福利，为民族谋复兴的不变初心。

如果说民以食为天，那么中小企业的命脉毫无疑问就是款项的及时支付。我们相信，《保障中小企业款项支付条例》将有力疏通和长久守护中小企业的命脉，为我国营商环境的优化作出重要贡献！

（作者龙卫球系北京航空航天大学法学院教授，王琦系北京航空航天大学法学院讲师）

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net