

《民营经济促进法》立规治理账款拖欠

单飞跃

账款拖欠问题是影响我国民营经济健康发展的突出问题。实践中，民营经济组织被拖欠账款的现象时有发生，一些地方政府债务规模大，财政收支不平衡现象比较严重，难以偿还民营经济组织的欠款；一些大型企业滥用供应链上游优势，在订立合同时设置“背靠背”条款，强迫中小企业接受不合理的付款条件，在账款支付方面“强买强卖”。由于民营经济组织融资渠道相对单一、资金周转能力相对薄弱，一旦应收账款不能及时回笼，民营经济组织将面临巨大资金压力，难以维持正常生产经营，甚至形成产业链上的恶性债务循环。党中央、国务院高度重视清理拖欠民营经济组织账款工作，出台了一系列政策措施，综合治理账款拖欠问题。在立法资源极为稀缺条件下，《民营经济促进法》专门用了四个条款对拖欠民营经济组织账款行为进行治理，强调国家机关、事业单位、国有企业应当重信受诺，大型企业不得利用自身优势拖欠账款，各级政府应当加强账款支付保障，对拖欠民营经济组织账款行为追究法律责任。

以“两个不得”稳定涉民营经济组织账款支付承诺

在民营经济组织被拖欠的款项中，相当一部分属于国家机关、事业单位、国有企业所欠款项。与执行国家权力、履行公共职能的国家机关，以及有政府背景或者由政府背书的事业单位及国有企业相比，民营经济组织与之地位存在差距，实际力量对比关系处于不对等状态。民营经济组织在与这些部门交易时遇到账款被拖欠情况，很多时候也是“敢怒不敢言”。

为了改变这种不利于民营经济组织的状况，《民营经济促进法》第六十七条专门规定了“两个不得”。

一是不得拒绝或者拖延支付民营经济组织账款。国家机关、事业单位、国有企业在与民营经济组织的经济往来中，其角色为合同一方当事人，有义务依法及时支付约定数额的账款。但实践中，一些主体以“新官不理旧账”等各种理由拒绝或拖延向民营经济组织支付账款。对此，《民营经济促进法》明确了三种不得用于拒绝或者拖延支付的理由：（1）不得以人员变更为由。人员变更属于单位内部的人事调整、管理事项，无论是项目负责人、法定代表人抑或其他相关人员发生更替，均不可成为影响对外合同履行及账款支付的因素，不改变相关单位作为合同当事人应承担的付款义务。（2）不得以履行内部付款流程为由。履行内部付款流程是单位内部财务管理的必要环节，不能将其作为随意拖延账期的借口。内部流程的设

- 《民营经济促进法》专门用了四个条款治理拖欠民营经济组织账款行为，强调国家机关、事业单位、国有企业应当重信受诺，大型企业不得利用自身优势拖欠账款，各级政府应当加强账款支付保障，对拖欠民营经济组织账款行为追究法律责任。
- 新法将国有主体在与民营经济组织民事合同关系中的付款义务提升至主动监督层面，将审计监督嵌入付款流程，通过外部监督约束公共权力滥用、矫正不对等的市场关系，确保涉民营经济组织合同依法落实。
- 《民营经济促进法》要求县级以上地方人民政府从加强组织分工、开展专项行动、构建长效机制三个方面协同发力，形成完整有序的账款拖欠治理体系。

置应当合理、高效，以不影响外部合同的及时履行为前提。（3）不得在合同未作约定情况下以等待竣工验收批复、决算审计等为由。竣工验收批复和决算审计是对项目建设成果及资金使用情况的审查确认，不构成拒绝或拖延付款的理由。合同未作约定意味着双方在订立时并未将上述事项与付款行为直接挂钩，付款方不能单方面附加或临时新增条件，一旦合同约定的付款条件成就，付款方应严格按照合同约定及时支付。

二是不得强制要求以审计结果作为结算依据。为了防止审计权力被滥用于民营经济组织账款的结算过程中，《民营经济促进法》第六十七条明确规定除法律、行政法规另有规定外，不得强制要求以审计结果作为结算依据。

此前的实践中，部分国家机关、事业单位、国有企业强制要求以审计结果作为结算民营经济组织账款的依据，成为无限延长结算周期的理由。市场交易具有多样性和复杂性，不同的交易场景和项目特点适合不同的结算方式，双方可根据实际情况自主约定以货物交付、工程施工、服务提供进度为依据结算，或以项目时间节点为依据按比例结算，或以审计结果作为依据结算，但必须是双方基于意思自治选择的方式。第六十七条的规定可纠正部分单位利用审计程序变相压价、拖延支付的行为，保护民营经济组织的合同权益。作为配套规范的《保障中小企业款项支付条例》进一步明确了合同约定采取履行进度结算、定期结算等结算方式的，付款期限应当自双方确认结算金额之日起算。

将支付民营经济组织账款情况纳入审计监督体系

《民营经济促进法》第六十七条第二款作出了“审计机关依法对国家机关、事业单位和国有企业支付民营经济组织账款情况进行审计监督”的规定，将支付民营经济组织账款情况纳入审计监督体系。

该条规定将国有主体在与民营经济组织民事合同关系中的付款义务提升至主动监督层面，将审计监督嵌入付款流程，通过外部监督约束公共权力滥用、矫正不对等的市场关系，通过主动发现、监督、纠正的方式确保涉民营经济组织合同依法落实。强化审计监督能够推动国有部门发挥“头雁效应”，打破

市场主体间互相拖欠的债务连环套。经济活动中，国家机关、事业单位、国有企业三类主体通常处于产业链上游，监督其及时支付供货商账款，可以形成良好的资金传导效应，缓解下游环节的流动性压力，保障众多民营经济组织的正常生产经营，凸显“清欠一小步，激活一大片”的社会价值。

排除对中小民营经济组织不利的支付条件

《民营经济促进法》第六十八规定：“大型企业向中小民营经济组织采购货物、工程、服务等，应当合理约定付款期限并及时支付账款，不得以收到第三方支付款项作为向中小民营经济组织支付账款的条件。”透过这一规定，可以看出《民营经济促进法》通过以设定大型企业付款义务的方式，对中小民营经济组织账款支付进行特别保护的立法意图。

大型企业的账款支付义务涵括：（1）合法合理约定付款期限。大型企业应自中小民营经济组织交付货物、工程、服务之日起 60 日内支付款项，合同另有约定的，按照行业规范、交易习惯合理约定付款期限。（2）及时支付。大型企业不得以法定代表人或者主要负责人变更、履行内部付款流程、部分账款存在争议为由，或者在合同未约定的情况下以等待竣工验收备案、决算审计等为由，拒绝或者迟延支付无争议部分的中小民营经济组织款项。（3）不得强制指定支付方式。大型企业不得强制中小民营经济组织接受商业汇票、应收账款电子凭证等非现金支付的方式，更不得利用其变相延长付款期限，非现金支付方式应在合同中作出明确、合理的约定。（4）将账款支付情况纳入企业合规管理体系。大型企业应保障中小民营经济组织款项支付，将其纳入企业风险控制与合规管理体系，督促其全资或者控股子公司及时支付。（5）迟延支付应承担逾期利息以及损失赔偿责任。大型企业应当承担迟延履行支付义务的逾期利息。合同约定的逾期利率不得低于合同订立时一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支付逾期利息。中小民营经济组织有权要求拖欠方支付欠款并要求对拖欠造成的损失进行赔偿。（6）大型企业与中小民营经济组织之间的“背靠背”条

款不具有法律效力。合同的付款义务方以收到第三方支付款项作为支付账款的条件，在商业实践中常被称为“背靠背”条款，如在货物买卖交易中，中间商将收到下游买家付款作为向上游供应商结算货款的条件。2024 年 8 月最高人民法院发布的《关于大型企业与中小企业约定以第三方支付款项为付款前提条款效力问题的批复》中，对大型企业和中小企业之间以第三方支付款项作为付款条件的约定，在法律效力上给予了否定性评价。

将预防和清理拖欠账款作为政府的工作职责

《民营经济促进法》第六十九条规定：“县级以上地方人民政府应当加强账款支付保障工作，预防和清理拖欠民营经济组织账款；强化预算管理，政府采购项目应当严格按照批准的预算执行；加强对拖欠账款处置工作的统筹指导。”这一规定要求县级以上地方人民政府从加强组织分工、开展专项行动、构建长效机制三个方面协同发力，形成完整有序的账款拖欠治理体系。

首先，是加强政府内部组织领导与分工协调。县级以上地方人民政府负责中小企业促进工作综合管理的部门和发展改革、财政、住房城乡建设、交通运输、水利、金融管理、国有资产监管、市场监督管理等有关部门按照职责分工，负责保障民营经济组织款项支付相关工作，预防和清理拖欠民营经济组织账款。

其次，开展专项清理行动。地方政府要尽最大能力加快偿还拖欠民营经济组织账款；用好新增地方政府专项债等政策，筹集资金来解开产业链上下游之间的嵌套型“连环债”；要对拖欠中小民营经济组织的账款重点关注，尽快支付、尽量支付。

第三，建立健全长效机制。从制度建设上解决账款拖欠问题，让付款主体不能欠、不敢欠。例如，将机关单位、国有企业拖欠中小企业账款的失信情况记入其信用记录，严重失信的信息纳入全国信用信息共享平台和国家企业信用信息公示系统进行公示，并对欠款主体采取限制措施。

此外，还应严格按照批准的预算执行政府采购项目的付款支出。加强账款支付保障工作，一方面应当尽快清理已有欠款，另一方面应当遏制新增欠款，坚决杜绝还旧欠新、边还边欠。同时，要求统筹指导拖欠账款处置工作。省级人民政府对本地保障中小企业款项支付工作负总责，县级以上地方人民政府负责本行政区域内保障中小企业款项支付的管理工作；各级政府落实属地责任，协调各方力量解决民营经济组织账款拖欠问题；健全对拖欠账款处置工作的内部监督检查机制。

（作者系上海财经大学法学院教授、博士生导师，中国法学会经济法学研究会常务理事及经济法理论专业委员会主任委员、中国法学会财税法学研究会常务理事及学术委员会委员）

