

人大国发院十大核心产品系列

# 政 策 简 报

2023年10月 第18期 总第159期

## 多渠道保障中小企业款项支付

孙文凯



—— 中國人民大學 ——  
**国家发展与战略研究院**  
National Academy of Development and Strategy, RUC

## 人大国发院简介

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是中国人民大学集全校之力重点打造的中国特色新型高校智库。现任理事长为学校党委书记张东刚教授，现任院长兼首席专家为校长林尚立教授。2015年人大国发院入选全国首批“国家高端智库”建设试点单位，并入选全球智库百强，2018年初在“中国大学智库机构百强排行榜”中名列第一。

人大国发院积极打造“小平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”的高端智库平台，围绕经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新、公共外交与国际关系四大研究领域，汇聚全校一流学科优质资源，组建跨学科研究团队，对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

人大国发院以“中国特色新型高校智库的引领者”为目标，以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为使命，扎根中国大地，坚守国家战略，秉承时代使命，致力于建设成为“最懂中国的世界一流大学智库”。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学立德楼1105室

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

## 作者简介

孙文凯，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、经济学院教授、国家中小企业研究院副院长，中国宏观经济论坛（CMF）主要成员，研究领域为劳动经济学、发展经济学、中小企业发展。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：张雯婷；办公电话：010-62510291

---

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院（首批国家高端智库试点单位之一）

主编：刘青

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 张雯婷

## 摘要

疫情过后，应收账款增加的问题在中小企业中尤为严重，由于中小企业市场实力较弱、地方政府资金不足，账款多、账期长、延期多的现象普遍，现金流动性减弱，已经危及到了企业存续。针对这一问题，政府要继续完善迟延支付立法，增强执行能力和调查主动性，进一步发展供应链金融服务，提高政府部门支付快捷度。对于市场需求不足和成本持续上升等其他中小企业正面临着的发展难题，政府要切实推动政策落地，拓展中小企业生存空间。第一，对于政府自身拖欠问题，要贯彻落实《中小企业促进法》和《保障中小企业款项支付条例》。第二，对于监管过度甚至非正常监管抬头的现象，要加大整治力度，持续改善营商环境。第三，对于中小企业群体与政策制定者之间沟通不畅的问题，要建立一个有效的双向沟通机制。

## 一、应收账款增多，成本上升制约中小企业发展

与规模以上企业相比，中小企业有着明显的优势：活力强、试错成本相对低、更善于捕捉市场机会。然而，中小企业的弱点也很突出：抗风险能力弱、缺乏长期战略规划等。疫情三年，以服务业为主的中小企业，受影响很大。今年，受内需不足和地缘政治影响，消费和出口增速不及预期，中小企业仍在艰难复苏。8月31日，国家统计局公布8月PMI指数，其中，中小型企业PMI仍处于收缩区间，分别录得49.6%和47.7%，高于7月0.6个和0.3个百分点。

应收账款增加的问题在中小企业中尤为严重。今年以来，广义货币供给(M2)增速保持在两位数，但部分企业应收账款账期从疫情期间的三个月至半年，变为现在的一年甚至更长时间，企业普遍反映缺少现金流。出现这种现象的原因一方面是中小企业市场实力较弱，与大企业或国有部门交易时经常出现账款拖欠的情况，账款多、账期长、延期多的现象普遍。在经济下行压力加大的背景下，供应链风险传导也使得应收账款增多。另一方面是一些企业的客户承接政府项目转包，这些客户基本采取“背靠背”的付款方式，不会严格按照合同付款，客户需从政府结款之后才能把资金汇给企业，但当前地方政府资金不足已成常态。

相比于疫情期间，2023年疫情过后企业的营收反而出现下滑，企业客户普遍出现资金不足的情况，违约和应收账款拖欠的情况增多。一些企业的应收账款占总营收比重大幅增加；许多中小企业由于应收账款比例过高已经难以经营，公司的流动资金不足以支付职工工资及

各种税费，应收账款增多问题亟待解决。

## 二、缓解应收账款拖欠压力，保障中小企业款项支付

为解决中小企业应收账款拖欠压力过大这一问题，中共中央 国务院于 2023 年 7 月 14 日发布《促进民营经济发展壮大的意见》，提到“完善拖欠账款常态化预防和清理机制。严格执行《保障中小企业款项支付条例》，健全防范化解拖欠中小企业账款长效机制，依法依规加大对责任人的问责处罚力度。机关、事业单位和大型企业不得以内部人员变更，履行内部付款流程，或在合同未约定情况下以等待竣工验收批复、决算审计等为由，拒绝或延迟支付中小企业和个体工商户款项。建立拖欠账款定期披露、劝告指导、主动执法制度。强化商业汇票信息披露，完善票据市场信用约束机制。完善拖欠账款投诉处理和信用监督机制，加强对恶意拖欠账款案例的曝光。完善拖欠账款清理与审计、督查、巡视等制度的常态化对接机制。”但当前延迟支付等滥用市场优势地位的不正当竞争行为仍然普遍存在，宏观风险也逐渐蔓延到产业链上的中小企业。对此还需通过采取以下几点措施来完善保障中小企业款项支付的体制机制。

**第一，继续完善延迟支付立法。**目前，虽然国务院已经出台《保障中小企业款项支付条例》等限制延迟支付的专门行政法规，但条例的法律效力层级过低，内容过于注重原则性而缺乏实用性，在实际执法过程中难以解决更为复杂的情形。中国亟需建立一套从专门立法到监管制度、调查执法、咨询调解、宣传教育等全面防止延迟支付等滥用市场优势行为的系统性制度，在政策堵点上进行更多提炼、深挖和

突破。

**第二，增强执行能力和调查主动性。**揭发延迟支付等企业违规行为要运用信息公开结合直接调查的方法。由于绝大多数中小微企业不会就延迟支付向政府起诉维权，因此，定期开展对中小微企业的主动调查，摸底应收账款实际情况并联合各部门执行十分关键。此外，也可以增加民间力量配合，如行业协会可以发挥信息收集功能和第三方独立性的优势，补充政府部门调查监控的不足。

**第三，进一步发展供应链金融服务。**当前，大银行贷款过度强调企业运行和财务情况，而很多中小企业往往是出现资金运转问题时才会去贷款，导致需要贷款的中小企业贷不到款，造成信贷错配。而现有应收账款融资政策主要针对大型公司，中小企业应收账款确权难，政策无法惠及中小企业。为此，需要政府出面规范，要求企业间业务活动的开展必须有合同和发票等有效凭证，便于确权，联合各方建立一个可信的交易、可信的资产、可信的行为链，通过市场化机制让银行更愿意为中小企业融资。中小企业以应收账款担保融资，机关、事业单位和大型企业必须在中小企业提出确权请求后及时确认债权债务关系，引导推动大企业支持上下游中小企业开展供应链融资。

**第四，提高政府部门支付快捷度。**即使在疫情前，地方政府对企业负债拖欠也是“老大难”问题。随着经济下行，地方政府财务紧张，可支配财力进一步受限，这种情况更加凸显。相比于其他市场主体负债，政府负债相对容易解决，且在经济下行期间，政府支出是重要的财政政策手段。建议当前通过中央加杠杆，大力拨款缓解地方政府财

政困难，特别是定向偿还中小微企业欠款。同时，加强地方政府财政审计，使其专款专用，防止资金滥用。

### 三、政府切实推动政策落地，拓展中小企业生存空间

除应收账款回收困难外，中小企业还面临着市场需求不足和成本持续上升等其他难题。部分大企业在偿还小企业应收账款时会暗箱操作甚至以此牟利。对于这些现实情况，需要政府切实推动各项政策落地，针对性解决中小企业相关问题，拓展中小企业生存空间。

第一，对于政府自身拖欠问题，要贯彻落实 2017 年修订的《中小企业促进法》和 2020 年国务院颁布的《保障中小企业款项支付条例》。《中小企业促进法》规定中小企业以应收账款申请担保融资时，应收账款的付款方（即债务人）应及时确认债权债务关系，有义务为债务人确认账款提供法律依据，便于供应链金融等融资活动的开展。《保障中小企业款项支付条例》明确禁止机关、事业单位和大型企业采用各种手段拖欠或者变相拖欠中小企业款项，不得滥用市场优势地位逾期占用中小企业账款，对《中小企业促进法》的有关拖欠规定作出具体落实和细化。国务院国资委还进一步发文强调，中央企业单位不得利用优势地位强迫中小企业接受非现金支付，原则上不再开具 6 个月以上的商业承兑汇票。

第二，对于监管过度甚至非正常监管抬头的现象，要加大整治力度，持续改善营商环境。改善营商环境是近十年来中央政府的重要施政目标，出台了各种法规和指导意见，核心是减轻企业负担，减少隐性成本。地方政府应遵从中央号召执行相关政策，避免出现在实际操



作上增加企业经营障碍的现象。比如，一些中介服务机构受职能部门委托，以环保服务和检查为由，频繁到企业开展环境检查，已经影响到了企业正常的生产经营活动；有些地方要求企业必须在当地设立分公司才能参加招投标或地方政府采购，有些地方通过备案、注册、年检、认定、设立名录库、资格库等名目，变相设置企业准入门槛。对于这些违背中央精神指示的行为，应该加大整治力度，避免监管乱象的产生。

第三，对于中小企业群体与政策制定者之间沟通不畅的问题，要建立一个有效的双向沟通机制。随着国家对中小企业重视度加大，部门任务明确，在以往各职能部门工作基础上，沟通渠道日益增多。目前工信部推出了线上反馈平台，各地经信局公开了联系渠道，地方政府也会不定期举行座谈会，服务机构日益增加，服务功能日益完善，相关调研也在增多，中小企业可充分利用各个平台反馈自身意愿。

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其他研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/zkcg/zcjb/index.htm>