

# 最高人民法院关于 完善信用卡监管政策维护金融安全的 司法建议书

法建〔2023〕2 号

国家金融监督管理总局、中国人民银行：

信用卡是拉动社会消费的“生力军”，在便利群众支付和日常消费、推动经济繁荣与发展方面发挥了重要作用。随着人民群众消费观念的转变、金融科技的进步及监管政策的优化，银行业金融机构的信用卡业务得到长足发展，金融服务的质效不断提升。

但是，从人民法院受理越来越多涉信用卡案件的情况看，部分发卡银行经营行为尚不够审慎，自主催收责任还待压实，信用卡纠纷诉源治理、多元诉前解纷功能作用没有得到有效发挥，导致近五年来信用卡纠纷案件迅猛增长。2018 年至 2022 年全国法院共审结一审信用卡纠纷 307.8 万件，占银行全部起诉案件的 37.3%，占全部金融商事案件的 28.2%；2022 年审结 79.2 万件，所占案件比例较 2018 年增长了 77.5%。信用卡纠纷已成为许多基层法院收案最多的民商事案件。截至 2023 年 2 月底，全国信用卡逾期客户数约 2976.64 万人，潜在纠纷案件数量巨大，危害金融安全。结合人民法院受理案件情况并会同基层发卡银行调研，信用卡纠纷

数量大、增长快的主要原因有如下几个方面：

一是部分金融机构存在授予不适格客户大额信用额度等问题，催生债务违约和社会矛盾。截至 2022 年末，全国信用卡累计发卡 7.98 亿张，人均持有信用卡 0.57 张。授信总额 22.14 万亿元，透支余额 8.69 万亿元，逾期还款 90 天以上的余额 1598 亿元。一些银行业金融机构或者平台不顾客户自身还款能力，为完成“业绩”考核一味诱导不适格客户盲目借贷、超前消费，甚至利用优势地位以默认勾选、强制勾选等方式，搭售客户非自主意愿的金融产品或服务，导致持卡人过度负债。如，在孙张红与交通银行股份有限公司山西省分行信用卡纠纷一案〔(2021)晋 01 民终 443 号〕中，交行信用卡中心将孙张红的 4 万元年度工资流水认定为 13 万元，进而提供明显超出其收入水平的授信额度。为收回款项，该行催收人员还引导持卡人到超市刷单还款、到买单吧 APP 办理预借现金业务用于还款，终因客户实际偿付能力不足，导致逾期还款 4 万多元并形成诉讼（详见附件 1）。由于信用卡息费高于普通贷款，许多银行将信用卡现金分期业务应用于美容贷、汽车贷、消费贷、培训贷等场景，“名卡实贷”，变相提高贷款利率，金融创新偏离企业诚信。如，在余年华与襄阳市中昌实业有限公司买卖合同纠纷一案〔(2015)鄂襄阳中民四终字第 00653 号〕中，汽车经销商中昌公司利用其与商业银行的合作关系，以客户名义申请购车授信、在客户并未实际购车的情况下套取银行贷款，并以担保费、家访费等名义向客户收费（详见附件 2）。信用卡业务合规经营意识不足，部分商业银行甚至在信用卡消费分期业务中规定，无论分期客户是否实际使用资金，均须就信用卡授信额度按月还本付息。如，在

中国农业银行北京顺义支行与金永信用卡纠纷一案〔(2022)京0113民初10539号〕中,农行在分期付款业务合同中要求客户承诺一旦办理成功,不论是否实际使用均按对账单显示金额还本付息,当客户在办卡当天向柜台经办人员提出退卡要求时,柜员要求客户另行通过电话银行申请并需扣除一期手续费,致使双方权利义务失衡,严重违反公平原则(详见附件3)。常见纠纷须防非同寻常安全隐患,以上不当经营行为,不仅推高了业务纠纷量,还引发不少极端事件,潜在影响社会稳定因素不容忽视。

二是现有制度未能有效压实商业银行自行催收责任。商业银行作为出借人和债权人,是清收债务、化解纠纷的第一责任人。但在商业银行提交给法院的起诉状中,基本没有关于纠纷形成及有关解纷经过的介绍。从实践情况看,客户逾期还款,商业银行主要通过短信和电话方式进行催收,很少采用“面对面”方式与客户协商还款,自行催收流于形式,加之50%以上逾期客户变更预留联系方式导致失联,监管部门又限制商业银行自行获取逾期客户其他联系方式,致商业银行不将联系客户自行催收作为工作重点,而轻易转向诉讼清收,以更高成本的司法资源替代成本较低且更为有效的自力催收措施。

三是商业银行诉讼清收多是满足考核要求,却实效不彰。2022年商业银行信用卡不良贷款余额1598亿元,占商业银行全部不良贷款的5.3%,不良率为1.85%,资产质量平稳,风险总体可控。但由于财政部规定商业银行对10万元以上信用卡透支款项呆账核销的前提是取得法院终结执行或终结本次执行裁定,以及许多商业银行总行通过设置起诉案件数、核销率等指标对下属

机构进行考核，导致商业银行为完成考核而诉讼，并未将工作重心聚焦在穷尽催收手段、防范逾期客户形成方面。从案件审理和执行看，2022年北京法院涉信用卡案件缺席判决率89.54%，上海法院涉信用卡案件缺席判决率86.63%；2018至2022年五年间，北京法院信用卡纠纷案件执行到位率5.76%；上海法院信用卡纠纷案件执行到位率3.99%。商业银行通过诉讼追债实效如此差，并未引起应有的足够重视。

习近平总书记2020年11月在中央全面依法治国工作会议上强调：“我国国情决定了我们不能成为‘诉讼大国’。我国有14亿人口，大大小小的事都要打官司，那必然不堪重负！要推动更多法治力量向引导和疏导端用力，完善预防性法律制度。”中央深改委第十八次会议审议通过的《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》明确要求：“坚持和发展新时代‘枫桥经验’，把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，从源头上减少诉讼增量，”同时要求人民法院积极运用司法建议等形式对执法办案中发现的普遍性问题提出诉源治理建议。为进一步加强信用卡纠纷诉源治理，以高质量的金融监管和司法保障服务信用卡业务高质量发展，现提出如下司法建议：

一、进一步加强对信用卡及信用类消费贷业务监管，从源头上有效减少违约纠纷。自2016年国家开展互联网金融风险专项整治以来，许多商业银行为抢占原P2P平台市场，大力开展以信用类消费贷为代表的银行互联网贷款业务的同时，对相应的放贷社会责任和风险管理关注明显不足，导致信用卡纠纷和信用类消费贷款纠纷增长迅猛，两类纠纷日益同质化。审慎放贷不仅是商业

银行的法定义务,也是履行为借款人设定相应财务约束、培养理性消费习惯的社会责任。建议国家金融监督管理总局高度关注两类业务的风险敞口和业务可持续性,加强对两类业务的微观审慎监管,强化金融消费者适当性管理,督促金融机构审慎放贷、按需授信,严控大额;促进信用卡和信用类消费贷回归“小额、消费”本源,提升真实场景消费占比,有效引领、支持科学理性消费,坚决杜绝类似 P2P 风险再度发生。

二、优化相关考核指标,从前端纾解商业银行诉讼压力。《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》第二十三条规定:“各有关部门要结合本系统实际,研究落实加强诉源治理工作具体措施,加大对下指导考核力度,将体现诉源治理成果的实效性指标纳入目标考核体系”。为避免信用卡纠纷因考核成讼,实际导致更大量“谁都没有责任”的企业损失,建议国家金融监督管理总局、中国人民银行进一步研究信用卡透支款项呆账核销条件,切实改变实践中简单将司法文书作为核销依据、前端发卡审核环节无责任追究的状况,推动完善信用卡从发卡授信到坏账核销的有效管控机制。商业银行因开展信用卡业务所形成的坏账损失,是商业风险,是否核销应当尊重其自主有效监管下的商业判断。防范银行从发卡授信到核销道德风险的功能主要应由商业银行内部治理和外部金融监管、审计监督及纪检监督担当作为,管理层未勤勉履职导致商业银行损失的,依法应当追究其相应政务乃至法律责任。在追责问责体系已经比较完善的情况下,不能再简单以司法裁判文书作为 10 万元以上透支款项的核销标准,致管理层责任不能落实的责任人以司法清收掩盖不审慎发卡及自行催收环节的失职渎

职行为。建议国家金融监督管理总局研究推动各商业银行总行进一步考虑形式化催收不成即简单使纠纷成诉的不合理考核指标，有力有效压实商业银行自主催收责任。

三、更好履行金融债权保护监管职责，从中端提升银行解纷和自行催收能力。金融债权保护关系金融安全，金融监管部门责无旁贷。针对信用卡纠纷小额、面广且具有征信惩戒的特点，信用卡债权清收应坚持“银行自行催收为主、恶意逃废债司法诉讼断后”的政策。依法提升银行自行催收能力，是有效化解纠纷的重中之重。为此，建议国家金融监督管理总局支持银行开展失联客户信息修复工作，适当提高银行收集使用逾期客户信息的监管容忍度，促推银行与三大电信运营商等建立常态化失联修复机制，尽量避免因未适当修复造成客户失联而导致银行债权落空。国家发展改革委与中国人民银行共同起草的《中华人民共和国社会信用体系建设法(公开征求意见稿)》第九十八条规定，信用信息主体已纠正失信行为的，认定单位应当及时删除失信信息。建议中国人民银行研究更为灵活的征信惩戒措施，共同推动修改《征信业管理条例》第十六条的刚性规定。为最大限度化解纠纷和保障金融债权，有必要允许信用卡逾期客户通过主动还款修复不良征信，以实现客户、银行和社会的“多赢”。

习近平总书记深刻指出：“法治建设既要抓末端、治已病，更要抓前端，治未病。”从纠纷化解的规律看，解纷时点越靠前，成本越低、成效越高。为加强信用卡和信用类消费贷纠纷诉源治理，推动法治力量向引导和疏导端用力，切实维护金融安全和社会稳定，我院在前期充分调研论证基础上，拟就信用卡及信用类消费贷纠纷

案件的办理出台诉讼规范,建议国家金融监督管理总局、中国人民银行结合相应管理举措从严实施,与我院联合发文,促进相关举措落地落实:

(一)进一步规范信用卡及信用类消费贷纠纷提起诉讼的前提。结合信用卡业务实际开展情况,研究支持、鼓励商业银行自主催收的措施和办法,以更好保护金融债权安全。对商业银行自主催收后仍无法确定持卡人准确身份信息、地址、联系方式及财产线索的逾期透支账款,允许从严审核下的核销,避免无效诉讼扩大商业银行自身损失。

(二)对信用卡及信用类消费贷案件“简案快审快执”。对于进入司法程序的案件,发挥智慧法院建设功效,推进人民法院和金融机构区块链平台的跨链协同应用机制,用技术手段解决信用卡案件立案、举证、证据认定等问题,实现简案类案快审快执,降低金融债权回收成本。

(三)以典型案例助推诚实守信金融环境建设。一个案例胜过一打文件。对恶意逃废债、信用卡诈骗、“债闹”“代理维权”黑灰产等制约信用卡业务健康发展的违法犯罪行为,人民法院总体提供民事和刑事典型案例,监管部门单独或会同人民法院不定期向社会发布,加大释法宣传和警示教育力度,对恶意违约、违法、犯罪行为形成震慑,大力营造金融机构合规经营、客户诚实守信的市场环境,规范金融市场秩序,切实保障金融债权安全。

请你单位在收到本建议书后及时研究,采取有效措施推进有关工作,并在收到建议书后两个月内,向我院书面反馈开展相关工作情况。我院将积极配合你单位抓好抓实信用卡纠纷诉源治理工

作,共同推进信用卡业务高质量发展。

- 附件:1.(2021)晋 01 民终 443 号案件案情提要  
2.(2015)鄂襄阳中民四终字第 653 号案件案情提要  
3.(2022)京 0113 民初 10539 号案件案情提要

最高人民法院

2023 年 8 月 13 日