

全链条治理信用卡纠纷的路径探索

——以海南自由贸易港的司法实践为例

文/周 成

建设海南自由贸易港是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的重大国家战略。金融是实现贸易投资自由便利等功能的重要支撑，对海南自贸港建设至关重要。信用卡业务作为银行等金融机构个人消费信贷的重要组成部分，在刺激消费、拉动经济增长方面发挥着积极作用。然而，随着业务规模的不断扩大，信用卡纠纷数量也呈逐年上升状态，特别是疫情后部分居民收入减少，导致信用卡还款能力下降，信用卡逾期纠纷增加明显，不仅影响了金融机构的稳健经营，也对持卡人的合法权益造成一定程度的侵害，持续增长的信用卡纠纷案件数量对法院正常审判秩序构成巨大压力。如何化解大量的信用卡纠纷，加快信用卡不良债务出清，防止信用卡不良债务风险外溢，是海南法院助力自贸港建设、防范化解金融风险面临的重要课题。

一、信用卡纠纷情况概览

（一）信用卡债务逾期情况

信用卡业务曾因高频交易和强客户黏性在银行金融机构零售板块扮演着重要角色，但近年来，信用卡业务持续面临资产质量承压。根据中国人民银行发布的数据，截至2024年末，全国信用卡逾期半年未偿信贷总额达到1239.64亿元，同比增长26.31%，占信用卡应偿信贷余额

的1.43%，较上年末增加0.3个百分点。这一指标自2024年第一季度突破千亿元后，连续4个季度维持高位，且逾期增速远超信用卡贷款余额增速，风险呈指数级扩散。从海南省数据看，根据相关部门统计数据，全省20余家主要银行金融机构，2021年至2024年逾期信用卡存量分别为216258笔、240553笔、262992笔、215064笔，逾期金额分别为380004万元、442484万元、525888万元、679374万元。信用卡不良债务风险的暴露和积聚，影响着全省金融系统的稳定，可能诱发系统性金融风险，也为自贸港的健康发展埋下“隐患”。

（二）信用卡纠纷涉诉情况

海南省2023年起诉并立案受理的信用卡纠纷案件合计8354件，标的金额46756万元；2024年起诉并立案受理的信用卡纠纷案件合计5571件，标的金额31106万元（不含“以保促调”案件）；待立案的存量信用卡纠纷约43000件，标的金额超9亿元（截至2024年12月31日）。根据法律规定，信用卡纠纷案件的受理法院通常为发卡银行机构所在地法院。海南省信用卡纠纷案件主要集中在海口市龙华区法院、海口市美兰区法院、三亚市城郊法院等金融机构集中区的法院。其中，龙华区法院2023年立案信用卡

应用

纠纷案件 1253 件，结案 1253 件，其中调解结案 54 件，调解率为 4%；2024 年立案信用卡纠纷案件 942 件，结案 942 件，其中调解结案 21 件，调解率为 2%。美兰区法院 2023 年立案信用卡纠纷案件 5174 件，结案 5174 件，其中调解结案 307 件，调解率为 5.93%；2024 年立案信用卡纠纷案件 2374 件，结案 2374 件，其中调解结案 87 件，调解率为 3.66%。三亚城郊法院 2023 年立案信用卡纠纷案件 697 件，结案 697 件，其中调解结案 11 件，调解率为 1.57%；2024 年立案信用卡纠纷案件 370 件，结案 370 件，其中调解结案 17 件，调解率为 4.59%。

二、信用卡纠纷化解的司法实践情况

（一）信用卡纠纷增长原因

信用卡不良债务近年来持续快速增长，并非是海南自贸港建设中的独有现象，在全国各省份均有不同程度的体现，其形成原因主要包括：

1. 宏观经济因素。当前，我国经济正处于结构调整的关键期，叠加全球经济存在深度的不确定性，经济增速放缓，失业率上升，居民可支配收入减少，持卡人经济来源锐减，还款能力下降，从而增加了信用卡不良率。

2. 发卡机构因素。2016 年至 2021 年，我国信用卡市场野蛮生长，国内信用卡发卡量从 4.65 亿张飙升至 8.4 亿张。部分银行为抢占市场，降低信用卡申请门槛，向收入不稳定人群过度授信，且发卡银行贷后管理缺失，对持卡人还款能力的持续跟踪评估不足，贷款逾期后催收措施不到位，导致信用卡不良债务高企。

3. 消费习惯因素。部分持卡人缺乏理性消费观念，过度依赖信用卡进行透支消费，甚至出现多头借贷、以卡养卡等违法违规行为，信用卡逾期后产生的滞纳金、复利等使债务快速膨胀，超出持卡人偿还能力，最终导致坏账产生。

（二）信用卡纠纷的特征

有别于普通民商事纠纷，信用卡纠纷具有以下典型特征：

1. 借款金额小、利率高。信用卡透支本质上属于一种短期小额贷款，各家商业银行对于所发行的信用卡，授信额度一般在 1 万元至 5 万元之间。以海南省 2024 年逾期信用卡笔数 215064 笔、逾期金额 679374 万元计算，笔均逾期借款金额不足 3.2 万元。与其他贷款相比，信用卡透支

的利率通常要高出很多，甚至利息加违约金可以达到透支金额的 20% 以上，并且信用卡债务的利息是按照日利率采用复利方式计息，存在显著的“滚雪球”效应，进一步加重了债务人的负担。

2. 借款人失联多。由于我国信用卡发行长期存在审核不规范及滥发情形，登记的债务人信息不全，进而导致大量信用卡纠纷案件中的当事人下落不明。例如，2023 年海口市 19 家金融机构 11212 件待起诉信用卡纠纷案件中，能联系上债务人的仅有 1585 件，仅占纠纷总量的 14.14%。

3. 借款人偿债能力差。信用卡透支为信用借款，缺乏抵押担保，完全依赖债务人的现金清偿能力。在当前经济下行周期下，大量债务人因失业或收入减少等原因清偿能力下降，客观上无法清偿到期债务。实践中还发现，不少借款人通过“以卡养卡”的方式，不断开立新卡“套现”归还旧卡欠款，由于信用卡债务高额的利息、手续费成本，很快陷入债务越还越多的恶性循环。

4. 事实清楚，法律争议小。相较于其他民商事纠纷，信用卡纠纷发生的主要根源在于借款人偿债能力不足，债务人对自身的过错明确知晓，法律关系、借贷事实明晰，双方对抗性较弱。

（三）法院的司法应对

司法实务中，为缓解体量巨大的信用卡纠纷对正常审判秩序造成的冲击，法院积极探索“以保促调”等非诉方式化解信用卡纠纷。

以海口市龙华区法院为例，龙华区是海南省的金融积聚区，聚集了海口市约 70% 的市级金融机构。龙华区法院在实践中采取“以保促调 + 预查废证明 + 先行调解 + 督促程序 + 并案审判”的五层漏斗式信用卡解纷机制，督促债务人积极履行义务，为信用卡纠纷化解提供非诉化的路径选择。具体做法包括：

1. 推行“以保促调”。由金融机构或其委托调解组织针对逾期信用卡债务人申请诉前财产保全或提起诉讼后申请诉中保全。法院通过执行查控系统保全冻结债务人相关银行账户，敦促债务人主动与银行机构或其委托调解组织联系，商讨调解方案。

2. 出具《预查废证明》。在信用卡纠纷处理过程中，发现债务人确无清偿能力，如保全的银行账户中无任何资金，或因他案“确无财产可供执行”已被作出终结执行裁定或

终本执行裁定,或已被列入失信名单的,经协商金融机构同意,由法院出具《预查废证明》,交由金融机构用于呆账核销、申请退税。

3. 委托调解。由受托调解组织与回联的债务人协商债务化解,金融机构赋予受托调解组织一定的利息减免、还款分期等债务重组权限。对于双方达成调解协议的,可以根据金融机构要求经法院审查核实后给予司法确认。对调解不成、债务人又无可供执行财产的,法院通常协商相关金融机构作撤诉处理。

4. 适用督促程序。对无法实现调解的信用卡纠纷,债务人身份、地址、联系方式、财产线索等信息准确的,优先适用督促程序进行后续化解。

5. 快审快执。对债务人确有可供执行财产又不适用督促程序的,由法院开辟绿色通道并案审理,实现案件快立快审快结快执行。

从实践效果看,龙华区法院2024年适用“以保促调”方式化解信用卡纠纷计26193件,调解成功6062件,调解率为23.54%,调解率较之传统诉讼模式下提高近20个百分点,化解成效良好。

三、信用卡纠纷化解的全周期检视

根据信用卡纠纷处置所处阶段的不同,可将信用卡纠纷化解过程划分为前端、中端和末端。^①一个顺畅高效的信用卡纠纷化解流程,应是前、中、末端协同发力,配合有序的过程,但实践中基于种种原因,各端口节点均存在不能按照预期发挥应有功能作用的现象,导致信用卡纠纷越积越多,积重难返。

(一)前端:金融机构自主催收约束多

1. 债务人失联。最高人民法院《关于完善信用卡监管政策维护金融安全的建议书》(以下简称《建议书》)中明确指出,“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”,要“有力有效压实商业银行自主催收责任”。但实践中,由于银行机构对信用卡申领人的信息采集不科学、疏于对登记信息的核查以及债务人本身流动性大等因素,^②导致银行机构往往难以联系到逾期债务人,进而无法有效履行催收责任。

2. 呆账核销限制。财政部印发的《金融企业呆账核销管理办法》(以下简称《管理办法》)放宽了对小额信用卡债权呆账核销的认定标准,有别于其他类别贷款核销需相应司法文书作为佐证材料,对于“单户贷款本金在10万元及以下的”信用卡透支款项的核销,仅需金融机构的追索记录等证明材料即可进行核销。但《管理办法》同时又规定,除“法院裁定终结执行或者被法院判决(或者仲裁机构裁决)借款人不承担责任”等少数情形外,对已核销资产仍要按照“账销案存”原则进行追偿。有关监管政策对金融机构自主处分本机构信用卡不良债权形成制约,导致金融机构仍偏向通过提起诉讼方式化解信用卡纠纷。

3. 损失无法抵税。国家税务总局发布的《企业资产损失所得税税前扣除管理办法》等文件要求,对于无法回收的贷款,金融机构如通过计入投资损失等方式减免相关税费,需要通过司法途径取得终结(终止)执行裁定书等司法文书。相关的税收政策激励金融机构即便对于完全不具备清偿能力的债务人,也会坚持走完诉讼程序,以满足税务机关对于损失认定标准的要求,获得税收减免收益。

(二)中端:多元解纷授权不足效果差

1. 调解功能发挥不足。在传统纠纷治理时,调解作为“东方经验”发挥着重要作用。信用卡纠纷虽然标的金额不大,但在现有银行管理机制下,很多银行顾虑审计责任或者其他追责事由,不愿作出延期还款、减免利息、违约金等和解让步,导致调解难以进行;并且,传统调解模式主要依赖调解员与当事人“一对一”的沟通,信用卡纠纷体量巨大,“一对一”的调解模式无法满足当前信用卡纠纷化解对效率的要求。

2. 仲裁解纷实效不佳。仲裁作为与诉讼并行的纠纷解决机制,具有程序简便、效率高等优势。有学者认为,仲裁可以化解部分信用卡纠纷,起到源头治理和案件分流的效果。^③但实践表明,仲裁解纷机制并不能实质、广泛地实现信用卡纠纷案件的有效化解。^④一方面,仲裁程序收费标准较高,其成本高昂的特点决定了仲裁解纷机制与信用卡纠纷高频小额的特点无法对齐颗粒度;另一方面,金融纠纷领域的仲裁条款普遍具有“单边合意”特征,银行机构在格式

①施珠妹、覃俊清:“法院参与数字金融纠纷实质化解的角色定位及实现路径”,载《甘肃政法学院学报》2025年第3期。

②最高人民法院执行局编:《执行工作指导》(总第83辑),人民法院2024年版,第153页。

③罗嘉威:“仲裁与诉讼的分流机制研究——以司法文明建设为视角”,载《政法论坛》2019年第3期。

④钟创新、罗阳清:“重构互联网金融非诉解纷机制的实践进路”,载《人民司法》2025年第19期。

合同中预先嵌入仲裁协议，借款人往往只能被动接受。仲裁案件通常适用简易程序、实行书面审理，看似高效但纠纷实际并未化解，绝大部分仲裁裁决最终又流入法院，成为强制执行案件。

3. 赋强公证难于推行。赋强公证在实践中通常有两种实现方式：一是在签订信用卡申领合同时同步进行公证，债务人出现逾期后，由金融机构向公证机关申请公证执行文书；二是在金融机构与债务人发生纠纷后，双方经调解共同向公证机关对调解协议申请公证，并在债务人出现逾期后，再由金融机构申请出具公证执行文书。虽然赋强公证的债权文书具有执行力，金融机构可以直接申请强制执行，但实践中，为拖延执行进程，债务人通常会提出异议，如指出公证程序瑕疵或违法、公证债权文书错误等问题，而一旦债务人提出异议，就需要进入相应的司法审查程序，使得赋强公证简化纠纷处理流程的目的落空。基于前述原因，赋强公证在信用卡解纷领域的适用比例较低。

（三）末端：法院裁判执行成本高

1. 案件总量大。信用卡纠纷案件体量巨大，法院在当前“案多人少”矛盾突出的情况下，实难消化大量产生的信用卡纠纷案件。实践中，对于小额高频的信用卡不良债务，金融机构往往采用集中清理模式，将案件批量委托律师事务所代为提起批量诉讼、批量移送执行，这种集中诉讼、集中执行的清卡模式，对法院正常的审判秩序冲击甚大。^①此外，由于案件管辖原因，信用卡纠纷案件往往集中在金融机构较为集中区域的基层法院，案源分布的不均衡性，也进一步加剧了司法资源的紧张。

2. 审理周期长。由于信用卡纠纷案件当事人失联多，对于下落不明的债务人，在诉讼程序中通常需要采用公告方式进行送达，导致相关案件审理程序繁琐、裁判周期长，不仅占用审判人员更多的时间和精力，还会拉低法院系统内部对于案件收结案比、审限内结案率等审判质效考核指标。

3. 执行效果差。信用卡不良债务缺少抵押物及债务人失联多等特征，客观上增加了信用卡纠纷案件的执行难度。并且对于进入诉讼程序的信用卡纠纷而言，有关逾期债务在金融机构内部大多已经经过多轮催收，有履行意愿和能

力的债务人一般会在进入诉讼程序前完成清偿。进入诉讼程序的债务人大多缺乏实际偿债能力，即便案件判决后，生效裁判也无法得到有效执行，严重影响受诉法院的案件执行到位率、实际执行完毕率等考核指标。

四、构建全链条化解信用卡纠纷的路径

（一）他山之石：域外小额消费债务化解模式借鉴

我国的信用卡债务多为小额个人消费信贷。从域外市场经济发达国家的制度实践看，其主要依靠个人破产制度化解个人的过度消费债务，有关理念和做法值得深入研究和借鉴。

1. 非诉化。如前所述，域外市场经济发达国家对于个人过度消费债务，主要依赖个人破产制度化解。通过个人破产制度化解个人过度消费债务，除可以实现债权人公平受偿功能外，还具有释放风险和激励重生的双重优势。如果没有个人破产制度为过度负债消费者提供一个常态化的退出机制，那么过度负债消费者因承载信用风险无法退出消费信贷市场，会转入其他金融市场以及催收行业，造成风险的不不断积聚。^②同时，个人破产制度通过免除符合条件的消费负债，可以使消费者尽快走出债务泥潭，回归正常经济活动，继续创造社会价值。

2. 协商重组。以个人破产制度化解个人过度消费债务，重要功能作用之一是可以激励破产消费者尽力偿债。从历史上看，破产制度最初并不是为了救济债务人，而是为了获得债务人的合作，使其自愿交出隐匿或转移的财产。^③在个人破产制度下，通过提供债务减免、延期还款等优惠债务重组条件，可以有效激励破产消费者继续偿还债务。破产管理人有权对破产消费者的全部资产、负债以及收入状况进行审查、接管及清算。若破产消费者在这一过程中隐匿、转移、毁损财产，不当处分财产权益或者不当减少财产价值，则将无法被免责；若破产消费者仍有未来可预期收入，则只有在继续偿债达到债权人同意接受的清偿比例时，方可获得免责的后果。

3. 债务免责。以个人破产制度化解个人过度消费债务，其最重要的功能还是体现在免除破产消费者符合条件的消费负债。与企业可以因破产清算而注销中止不同，作为个人的破产消费者不会因破产而消亡，在破产消费者不能保障

①最高人民法院执行局编：《执行工作指导》（总第83辑），人民法院2024年版，第153页。

②周颖：“消费信贷视角下个人破产免责的理念与规则”，载《现代法学》2024年第1期。

③周颖：“消费信贷视角下个人破产免责的理念与规则”，载《现代法学》2024年第1期。

其自身生存和必要的发展之时,有必要通过个人破产免责制度恢复其生存权和必要的发展权。转换视角对个人破产免责制度进行观察,其在一定程度上承担了国家社会保障的部分职能,本质上是“国家力量对处于危险边缘的非常态债权债务关系予以矫正的机制”。^①对债权人而言,免除破产消费者符合条件的消费负债并不会给债权人带来难以承受的巨大损失,相反,运行有序的个人破产制度可以减少债权人为实现债权而盲目催债、诉讼、执行的成本。^②

(二)经验互鉴:境内实践与域外模式的比较观察

我国尚未建立个人破产制度,包括信用卡纠纷在内的个人消费信贷纠纷仍主要依赖法院诉讼途径解决,但实践中部分法院自发探索“以保促调”信用卡解纷模式,事实上暗含了一些个人破产制度中的核心要素,笔者认为,这是“以保促调”信用卡解纷模式实践效果良好的关键原因。

1. 侧重调解,推动纠纷化解非诉化。信用卡纠纷标的金额低、法律争议小等特征,使得通过传统诉讼模式化解此类纠纷社会成本显著高于社会收益。“以保促调”模式重在调解,通过债权人申请诉前保全或诉中保全,敦促信用卡债务人,特别是因登记信息不全或流动在外的失联债务人主动回联债权人或债权人委托的调解组织,为双方沟通对话实现和解提供必要条件,可以有效提高此类纠纷的调解成功率,降低解纷成本。

2. 展期减(免)息,减轻债务人负担。实践中“以保促调”模式取得良好成效的一个重要原因是在法院的居中协调下,债权人愿意赋予受托调解组织较大的调解权限,可以在贷款展期、分期还款、利息减免等方面给予债务人较大让步,激励债务人按照优惠的债务重组条件归还借款,也在客观上减轻了债务人的债务负担,促进社会整体和谐。从债权人角度而言,对于标的金额小且缺乏抵押物的信用卡不良债务,通过让渡部分权益提高债务清偿率,也是更有效益和更加理性的选择。

3. 建议金融机构撤诉,保护债务人生存权益。“以保促调”模式下,对于采取财产保全程序后发现确无财产可供清偿、又不接受调解的信用卡债务人,法院通常会建议金融机构撤回起诉。一方面,对于确无财产可供清偿的债务人,即便金融机构经过诉讼程序获得生效判决,客观上也无法

执行,徒增成本支出而无法获得有效收益;另一方面,对确无清偿能力的债务人不再追诉,也体现了对深陷消费债务“陷阱”弱势群体的保护,防止进一步激化矛盾,导致出现极端行为,影响社会稳定。

(三)路径探索:构建信用卡纠纷化解新模式的建议

基于前述分析,笔者认为,对于以信用卡纠纷为代表的小额消费信贷纠纷的化解,从长期看,仍有赖于个人破产制度的建立和完善;从中短期看,则要重视纠纷的非诉化解,进一步强化调解功能,通过“仲裁+调解”“以保促调”等方式为金融机构与债务人之间的协商谈判提供对话平台和权威背书,鼓励金融机构采用贷款展期、让利等方式与债务人达成和解,豁免深陷债务“泥潭”确无偿债能力的债务人的相关债务,促进社会整体和谐稳定。具体措施包括:

1. 金融机构要加强信贷审核,尽到催收主体责任。一是信贷审核方面。信用卡纠纷大量增长的源头在于金融机构对信用卡申领把关不严、存在滥发信用卡等情形,要从根本上遏制信用卡纠纷快速增长的势头,金融机构要加强对办理信用卡业务的风控管理,严格规范发卡程序,加强对申领人的身份认证、信用评估,根据持卡人信用状况和还款能力设定适当信用额度。运用信息科技手段,强化对信用卡交易场景的监控,建立完善的风险预警指标体系,及时发现潜在风险并采取相应措施化解。二是催收方面。根据《建议书》的要求,金融机构要尽到对信用卡债务应催尽催的主体责任。针对信用卡债务人失联多的现实情况,在取得金融监管部门支持的基础上,金融机构应联合电信运营商积极开展失联修复工作,尽可能联系到失联的债务人,提供灵活的和解政策。金融机构在催收债务时,对于信用卡欠款金额超出债务人还款能力,且债务人仍有还款意愿的,金融机构应尽可能提供延期还款、分期还款、减免利息、信用修复等和解方案,为债务人归还借款提供激励;对于确无还款能力的债务人,从承担社会责任角度出发,给予免责处理不再追偿。优化贷款合同设置,金融机构可以在贷款合同中设置电子送达、约定管辖等条款。前者可以避免相关纠纷进入诉讼后因债务人失联进行公告送达,缩短审判周期,提高审判效率;后者可以避免相关案件过度集中在某一两个法院,超出法院正常的收案

①项焱、张雅雯:“从破产有罪到破产免责:以英国个人破产免责制度确立为视角”,载《法学评论》2020年第6期。

②刘静:“个人破产制度研究——以中国的制度建构为中心”,中国检察出版社2010年版,第25页。

应用

能力造成“窝工”。

2. 调解组织要充分发挥调解职能，提升解纷工作效率。受托调解组织作为沟通金融机构与信用卡债务人之间的桥梁纽带，在化解信用卡纠纷中扮演着重要角色。经实践观察，调解组织功能的充分发挥，有赖于以下几个前提条件：一是金融机构要给予其较大的调解权限。如果调解组织授权不足，金融机构给予的优惠债务重组条件达不到债务人的最低预期值，调解协商工作往往难以取得实质进展。二是调解组织要有专业的人才队伍。不同于对传统纠纷的调解，针对信用卡纠纷的和解谈判需要一定的法律及金融知识，故调解组织要有相应的专业人才储备。三是要有市场化运行的激励措施。实践中，市场化运行的调解组织因激励措施有效到位，调解解纷工作的效能往往大幅超越公益性调解组织。四是要进行科技赋能。调解组织需要不断加大科技投入，运用信息化科技手段不断提高解纷效率，以应对批量产生的信用卡纠纷。

3. 人民法院要强化分类施策，提高金融审判质效。一是“以保促调”方面，进一步优化“以保促调”工作流程。

在对债务人采取财产保全措施时遵循善意文明执行理念，确保债务人的基本生存权益；积极探索“预查废”制度，协同金融机构及相关主管部门进一步研究论证《金融企业呆账核销管理办法》所列核销条件及证明材料，扩大将“预查废证明”等法律意见书作为呆账核销、税收减免依据的适用范围，减少金融机构单纯为获取符合《金融企业呆账核销管理办法》要求的证明材料而提起诉讼。二是金融审判方面。对于经“以保促调”发现确有偿债能力又不接受调解的债务人或恶意“逃废债”的债务人，进一步畅通诉讼通道，强化案件立审执质效；推动案件繁简分流，根据案件标的额及纠纷具体情况，区分适用支付令、简易程序、小额诉讼程序及普通程序，加快审理流程；加强执保对接，探索建立针对个人消费类信贷的“快处快执”机制。三是司法确认方面。加强与仲裁机构等社会解纷组织的工作对接，对调解成功的纠纷，根据当事人要求依法及时给予司法确认；对于金融机构依据赋强公证文书等申请强制执行，结合“预查废”制度依法审查处理。

（作者单位：海南省高级人民法院）