

国际比较视野中的我国债务催收法律规制

潘向宇

(湖南大学, 湖南长沙, 410082)

摘要: 本文将基于国际比较的视野, 透过对欧美主要国家以及国际金融组织, 对于债务催收监管规范的梳理, 厘清正当债务催收程序(包括委外或自行催收)应有的法理基础, 同时藉由人权保障的观点, 检视我国实务催收上所产生的困境, 研析既有法律规范与实务执行上的落差, 寻求出当前法律规范的缺漏之处, 尝试在兼顾债权人、债务人与催收人应有的宪法人权保障下, 尝试制定一部不成熟的《商业银行及金融机构债务催收法》, 为我国启动正式的《债务催收法》立法提供有益的借鉴。

关键词: 债务催收; 域外比较; 法律规范; 立法建议

中图分类号: D901

文献标识码: A

市场经济本质上是法治经济。近年来债务催收市场正悄然成型, 然而迄今, 我国并未出台有实质意义和形式意义上针对债务催收的专门法律规范, 现行法律如《民法》、《侵权责任法》、《刑法》、《治安管理处罚法》, 只针对部分不当催收行为如侮辱、胁迫、欺诈、暴力等非法催收行为作了粗略的法律规制。而对于许多游离于法律边缘或灰色空间的债务催收行为, 现有法律法规尚不足以有效规制, 进而衍生出许多严重的社会问题, 并对整个催收行业和金融行业的发展造成负面影响。基于此, 本文将基于域内外国际比较的视野, 检视我国金融机构债务委外催收的法制规范与法理困境, 并对《债务催收法》法律规制路径做一探讨。

一、我国现行金融机构债务催收法律规范与法理困境

(一) 我国规范债务催收的现行相关法律制度

我国虽没有专门的《债务催收法》, 但针对不法与不当的催收, 现行的法规也有相当的规范, 本文将从刑法、民法的有关规定出发, 分析不法与不当催收的相关法令适用。

1、现行刑法的适用

不法与不当催收手段, 可能涉及的刑法规定包括:

(1) 催收过程中, 不当的加害通知或表示: 例如, 向债务人表示, 如不及早还款, 后果自负等等。依照现行刑法规定, 以加害生命、身体、自由、名誉、财产之事, 恐吓他人致生危害于安全者, 我国刑法目前并无单独规定“恐吓罪”的刑法条文, 亦无独立的“恐吓罪”的罪名规定。但是 2011 年 2 月 25 日, 由《中华人民共和国刑法修正案(八)》修正后的刑法中, 第二百九十三条将恐吓他人并且情节恶劣的行为, 规定为构成寻衅滋事罪:

(1) ……………; (2) 追逐、拦截、辱骂、恐吓他人, 情节恶劣的; (3) 强拿硬要或者任意损毁、占用公私财物, 情节严重的; (4) ……………。此外, 如果纠集他人多次实施前款行为, 严重破坏社会秩序的, 处五年以上十年以下有期徒刑, 可以并处罚金。

(2) 未经同意侵入或被请求离去仍滞留债务人家中: “禁止非法搜查或非法侵入公民的住宅。”这一规定是刑法第 245 条之规定的宪法渊源。“每个人的家就是自己的一座城堡”(普通法原则), 公民住宅具有私人领地的属性, 正如国外一位哲学家所说: “风能进, 雨能进, 国王不能进”。住宅是公民居住、生活的处所, 非法侵入住宅必然会使公民的正常生活受到干扰, 影响公民的人身安全和生活的安宁。但我国刑法对非法侵入他人住宅罪的危害结果没有明确规定, 在司法实践中, 通常以一般违法行为论处, 公安机关可以涉嫌非法侵入他人住宅对其进行行政拘留¹。实际上, 通常各国立法在学说上也认为, 倘非认其系在侵害居住权, 即认其系侵害住居之平稳。如果认为主要在保护个人住居权, 则应该是当作个人法益犯罪²。

(3) 伪造、变造、买卖国家机关公文、证件、印章僭行公务员职权: 刑法第二百八十条“伪造、变造、买卖国家机关公文、证件、印章罪”规定, 伪造、变造、买卖或者盗窃、抢夺、毁灭国家机关的公文、证件、印章的, 处 3 年以下有期徒刑、拘役管制或者剥夺政治权利; 情节严重的, 处 3 年以上 10 年以下有期徒刑。该条文的目的在于对文书真实性的保护, 维持公共信用与交易安全。

(4) 强行扣留债务人的可构成“非法拘禁罪”: 我国宪法第 37 条规定: “中华人民共和国公民的人身自由不受侵犯。任何公民, 非经人民检察院批准或者决定或者人民法院决定, 并由公安机关执行, 不受逮捕, 禁止非法拘禁和以其他方法非法剥夺或者限制公民的人身自由。刑法第二百三十八条第三款明确规定, “为索取债务而非法扣押、拘禁他人的”, 依照非法拘禁罪的规定处罚。³

(5) 以暴力手段、威胁等手段进行催讨的组织, 可能构成“黑社会性质组织犯罪”。2011 年《中华人民共和国刑法修正案八》规定: 黑社会性质的组织应当同时具备以下特征: (1) ……………; (2) ……………; (3) 以暴力、威胁或者其它手段, 有组织地多次进行违法犯罪活动, 为非作恶, 欺压、残害群众; (4) ……………上述规定, 可以避免有犯罪前科的犯罪

¹ 该文就曾报道过这样一个案例。郑维前: 《为讨债滞留债务人家构成非法侵入住宅吗》, 法制晚报, 2006 年 9 月 6 日。

² 蔡墩铭: 《刑法各论》, (台北: 三民, 2001 年), 第 117-118 页。

³ 而非非法拘禁过程中致人重伤的, 处三年以上十年以下有期徒刑; 致人死亡的, 处十年以上有期徒刑。使用暴力致人伤残、死亡的, 依照本法第二百三十四条【故意伤害罪】、第二百三十二条【故意杀人罪】的规定定罪处罚。

组织介入催收业务，从而规范催收秩序。

除此之外，债务催讨行为也常会触及其它刑事特别法，例如持枪械刀棒凶器，则可能构成“非法持有、私藏枪支、弹药罪”（刑法第 128 条第 1 款）；而债权人叫讨债人来讨债也不能完全置身事外，因为有成立共犯或教唆犯的可能。

2、现行民法的适用

法律与每一个人息息相关，而在日常生活中与我们最为密切的莫过于民法。事实上，人类所经营的社会生活不外乎经济生活与伦理生活，规范经济生活以保护财产之归属秩序之法律，即为财产法。财产法中，物权以规范人对物之支配关系为内容，债权则规定特定人得请求为特定行为权利之内容，两者同属财产法的重要内涵，故有学者称之为民法财产法上的两大支柱。

债的发生无论是金钱借贷、信用卡消费等，均属民事纠纷。民法本来即赋予债权人请求权，经由诉讼程序对债务人取得执行名义，以满足债权，但民法对于此项请求权的行使并非毫无规范，《民法通则》第 7 条规定：“民事活动应当尊重社会公德，不得损害社会公共利益，破坏国家计划，扰乱社会经济秩序。”第 58 条规定违反法律或者社会公共利益的民事行为无效。《物权法》第 7 条规定：“物权的取得和行使，应当尊重法律，尊重社会公德，不得损害公共利益和他人合法权益。”故如果在行使权利的同时，对债务人有所侵害，债务人亦得依相关之规定，对债权人或债务催收人主张权利。整理民法上对于催收行为的适用，包括：

（1）非财产权上的损害赔偿：《中华人民共和国民法通则》（以下简称《民法通则》）第 98-102 条创设了生命健康权、姓名权、名誉权、肖像权、荣誉权 5 项权利，这 5 项权利在学理上系属人格权。通则第 120 条规定：“公民的姓名权、肖像权、名誉权、荣誉权受到侵害的，有权要求停止侵害，恢复名誉，消除影响，赔礼道歉，并可以要求赔偿损失。擅自发布、公布、散布债务人欠债消息，可能构成侵害公民隐私权、信用权、肖像权。2009 年《扬子晚报》记者李海勇曾发表文章《老板私制通缉令追讨欠债夫妇 称不怕警察找上门》，其实类似的以披露债务人信息胁迫其还款的做法，在委外催收公司中并不少见。然而该类行为，如果未经过银行等金融机构的合法公告，私自以媒体、网络、街头广告等形式进行散布，则属于违法行为，构成对公民隐私权、信用权、肖像权的侵害。

第一，所谓信用权，是民事主体就其所具有的经济能力在社会上获得的相应信赖与评价所享有其保有和维护的人格权。我国民法中并未明确信用权，可喜的是，2002 年全国人大常委会讨论的《民法典草案》第 21 条规定了信用权：“自然人和法人享有信用权。禁止用诋

毁等方式侵害自然人、法人的信用。损害赔偿限于是财产性内容，一般不包括精神损害。”虽然该草案至今仍未通过，但我们是理由期待的。

第二，隐私权也是公民的一项重要人格权。银行等金融机构或催收公司对债务人逾期债务进行“催收公告”的做法，较为通行。比如2004年江门市银行公会一项举措引起很大震动，该公会在江门各家商业银行、信用社委托授权下，先后两批对供楼、供车多次断供，信用卡恶意透支的552名债务人，登报进行“公告催收”，引起了较大的争议。有律师就认为，按照民法规定，合法主张权利，应当以不侵害他人的权益为前提。银行对债务人主张债权，采用公告催收，其实质是公示催告！这是只有人民法院才享有的一项权利，相当于一种强制措施，作为民事主体的银行，是无权采取该种强制措施的！更无权委托银行同业公会进行公示催告！

第三，肖像权是指公民造型艺术或其他形式在客观上再现自己形象所享有的专有权。《民法通则》第一百条规定：“公民享有肖像权，未经本人同意，不得以营利为目的使用公民的肖像。”催收公司如擅自将债务人的照片于公共场所张贴，则侵犯了债务人的肖像权。《民法通则》第100条规定：未经本人同意，不得以营利为目的使用公民的肖像。但是对于具体赔偿数额问题，我国法律没有做明确规定，一般解决方案是：当事人私下协商解决。如采用诉讼解决：一般按侵权行为后果及造成损失以及当地经济水平对方能力等确定。

(2) 物的毁损的损害赔偿。催收机构在债务催收过程中如有砸门、砸玻璃、砸车、门上泼油漆、入门强行搬运财物等行为，造成债务人合法占有或所有的物品受到毁损的，理应进行民事赔偿。《物权法》第4条规定，国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。第36条规定，造成不动产或者动产毁损的，权利人可以请求修理、重做、更换或者恢复原状。第37条规定，侵害物权，造成权利人损害的，权利人可以请求损害赔偿，也可以请求承担其他民事责任。《侵权责任法》（2010年7月1日起施行）第2条规定，侵害民事权益，应当依照本法承担侵权责任⁴。侵犯财产权的，根据民法通则第117条：侵占公民合法财产的应当返还财产，不能返还财产的应当折价赔偿。受害人因此遭受的其他重大损失，侵害人并应当赔偿损失（这个就是间接损失）。侵害人身权的，根据民通119条的规定：侵害公民造成伤害的，应当赔偿医疗费，因误工减少的收入等

⁴ 第19条规定，侵害他人财产的，财产损失按照损失发生时的市场价格或者其他方式计算。第20条规定，侵害他人人身权益造成财产损失的，按照被侵权人因此受到的损失赔偿；被侵权人的损失难以确定，侵权人因此获得利益的，按照其获得的利益赔偿；侵权人因此获得的利益难以确定，被侵权人和侵权人就赔偿数额协商不一致，向人民法院提起诉讼的，由人民法院根据实际情况确定赔偿数额。

等。所以侵权行为的赔偿，是可以要求间接损失赔偿的，其中侵害公民生命健康权的还可以要求精神损害赔偿。

(3) 侵害身体健康的财产损害赔偿。催收机构在债务催收过程中如有暴力殴打、强行控制债务人人身自由、迫使债务人跳楼自杀、伤残等暴力致债务人身体健康受损、伤残、死亡行为的，除承担刑事责任外，还要承担民事赔偿责任。

对侵害公民身体健康权受损进行财产赔偿的依据，是《民法通则》第 119 条的规定，即“侵害公民身体造成伤害的，应当赔偿医疗费、因误工减少的收入、残废者生活补助费等费用；造成死亡的，并应当支付丧葬费、死者生前扶养的人需要的生活费等费用。”另外，我国最高人民法院根据司法实践针对侵害身体健康权损害赔偿责任的若干问题做出专门解释。

(4) 侵害身体健康的非财产上损害赔偿。催收机构在债务催收过程中如有辱骂、恶意指谤、张贴“悬赏通告”、散发小广告、高音喇叭广播等行为的，虽不能直接造成债务人身体伤残，但必然会导致精神沮丧、紧张、焦虑、忧郁等不良情绪，身体健康受损，严重干扰债务人工作和生活，更严重的可能会导致债务人出现精神病或人格分裂症状的产生。此时，催收机构极有可能要承担精神损害赔偿的责任。《最高人民法院关于确定民事侵权精神损害赔偿责任若干问题的解释》第九条规定精神损害抚慰金包括以下方式：(1) 人残疾的，为残疾赔偿金；(2) 人死亡的，为死亡赔偿金；(3) 他损害情形的精神抚慰金。

(二) 我国现行规范债务催收法律的缺陷

当前，我国规范银行委外债务催收最有效力的专门的规范性文件就是 2011 年中国银行业监督管理委员会公布的《商业银行信用卡业务监督管理办法》。然而，对比美、日等国的债务催收法，可以发现我国现行规范债务催收的法规，还尚不完善，存在如下缺陷：

1、未能明确赋予债务催收行业法律地位

虽然 2006 年 7 月，全国首批 108 位“商账追收师”出炉，但“债务催收行业”的法律地位，在我国尚不明确，也尚未建立起严格的市场准入制度。而在日本《债权管理回收业特别措施法》第 5 条规定：债权管理回收从业主体应为资本额五亿日圆以上的股份有限公司。其目的在于通过设立高门坎的资本额，从而防堵黑道成员轻易的跨足债权管理回收业，同时资本额 5 亿日圆以上的公司，系日本商法上的大公司，依法必须设置会计、监察人等外部稽查机制。

而在国内从事催收业务的多是具有侦探性质的调查公司，这点与国外“商账催收主要以信用管理公司为主”不同。之所以出现这种不同是因为只有掌握了许多能让债务人感受到压

力的有效信息，他才愿意主动清除债务。而在这些信息的获取上，信用管理公司通过公开渠道收集的信息占 80%，其余的信息占 20%；而私人侦探事务所性质的调查咨询公司的非许可的信息收集占 80%，公开渠道收集的信息仅占 20%。因此，在这一意义上看，国内从事债务催收的人员多是黑道人物，所存在的组织也多有“非法”或“涉黑”成分，导致侵犯隐私、恐吓、绑架、人身攻击等恶劣的收债行为，层出不穷。我国应当借鉴日本等国立法，对注册的债务催收机构采取“严格主义”，规定必须取得合法的营业执照，具有足够的注册资本金，缴付一定担保金时才能取得进入行业的资格。

2、未能确立催收从业人员的资质认定、业务培训和考核晋升等制度

依照日本律师法第 72 条规定，不具有律师资格不得以受托处理他人之债权为业，以确保业务运作的适法性与正当性。2011 年中国银行业监督管理委员会公布的《商业银行信用卡业务监督管理办法》虽有完善催收制度的规定，但过于笼统，对从业主体的资格也未作规定。因此，今后我国必须完善立法，对催收从业人员的教育水平、有无犯罪记录、涉黑记录等资质做出严格的规定，并可引入资质考试制度和催收从业人员资格证书制度。

3、对催收的具体程序规定过于笼统，缺乏对债务人权益的保护

台湾地区的《金融机构债权催收作业委外最低标准化范例》规定：允许对于债务人进行催收作业的时间，原则上限定于 07:00 至 22:00，一般人正常作息时间内始得为之，在此以外时间从事催收作业，都是违反规定的。美国的《公平债务催收作业法》也特别规定：在晚间 9 时至早晨 8 时之间，商账追收机构不得在债务人不方便的时间打催账电话。而在我国因受“欠债还钱”、“天经地义”的影响，对债务人的休息权、安宁权等缺乏必要的规制和尊重，导致催收公司连番从事 24 小时的疲劳轰炸的现象司空见惯，严重侵害债务人合法的人身权益，因此，亟待加以完善。

二、域外视野下的催收法制比较研究

委外催收在国外很久已存在，相关的法制规范也相对健全，虽然各国间在具体规范上有不同的差异，但整体而言，其法理间的相似性仍大于彼此间的差异性。这些相似性透过适当的整理，理应可以做为我国未来《债务催收法》立法的基本原则。本文将以债务催收法制较为完备的美国、日本为例，通过分析催收主体、催收客体以及主要行为的规范等三方面，管窥域外催收法制的精妙。

（一）催收主体

催收的主体究竟应该包涵哪些对象，自力催收是否应该受到规范，是本文在分析这美国、

日本这两个国家的催收法制时，首先面临到的问题。美国的公平债务催收行为法的规范主体仅限于“第三债务催收人”，倘若是金融机构透过辖下的法务催收部门进行催收，则不受该法约束；而日本的催收主体则以行业设立别不同，可以分为第三人催收业者以及贷金业者自行催收债务两类，而有分别适用的法规，前者适用《债权管理回收业特别措施法》，后者则适用贷金业管制法规范，同时两者间还设下“防火墙”，避免债权回收业者不当催收，而使得债务人必须向贷金业者借贷，让借贷问题更形恶化。需要注意的是，实际上在西方国家中，英国的催收法律适用规范主体是最宽泛的。英国的“消费信用法”以及其施行办法的“债务催收行为指导”，则不仅以催收业或融资业者为对象，更扩大到任何涉及经营消费信贷、租借、借贷经纪、债务协调与债务咨询、债务催收以及信贷信息查询机构等，均为其规范之对象。因此就规范的主体范畴而言，英国的催收法制涵盖面最广、其次为日本，而美国的法制则限缩为只规范为第三人催收的部分。

（二）催收客体

美国的《公平债务催收行为法》所规范的“债务”内涵，仅限于债务人因个人、家庭或家计之目的所衍生的债务，包括因金钱、财产、保险或劳务等交易而生之支付金钱义务，排除商业上的债务，因此可以很清楚的发现，由于这些债务涉及的金额往往不大，但却与一般民众的生活息息相关，因而使得该法的立法方向更加偏重于对债务人的保护，而赋予催收业者较多的义务，甚至如果催收人的行为严重过当，还设有处罚规定，使得美国的公平债务催收行为法具有深厚的人权保障气息；日本的《债权管理回收业特别措施法》，因为属于律师法的特别法，而其立法背景则是为了加速打消金融业的呆坏帐，因此其所规范的债务，则以特定的金钱债权为主；而英国的《消费信用法》则针对债务人逾期违约未付的所有债务。因此就规范的客体而言，英国的适用范围最大，任何的催收债务无论其性质为何，都必须受到该法的规范；美国和日本的催收法制则相形较为狭隘，仅限于某些特定的债务，日本虽然包括商业的债务，但美国的只包含个人的，因生活必须所产生的债务。

（三）行为规范

催收行为之所以成为政府关注的焦点，乃在于催收的程序与手段经常衍生成重大的社会议题，甚至有出现侵害人权的状况。由于“不当”的催收很容易有模糊的灰色地带，而且在催收的利益上，催收人与债务人本来就处于对立的状态，因此极容易有争端出现。倘若情节严重的，基于现代民主国家“罪刑法定主义”的要求，则必须在相关的法令中予以明确规定其构成要件与相关刑责，如对于债务人形成身体、健康或财产上的损失时，是否由既有

的民事侵权法令予以规范，或者是另设特别专法加以束缚，即成为立法上的考量。比较美、日两国的催收法令，美国列举了所有负面禁止的不当行为，而日本的法令则采取例示的立法，以概括的方式为之。

综上所述，美、日两国催收法律及规范不当催收法规比较，详见表1、表2：

表1：美、日两国催收法律名称、规范范畴等比较一览表⁵

	美 国	日 本
法规名称	公平债务催收行为法	1、债权管理回收业特别措施法 2、贷金业管制法
主管机关	联邦公平交易委员会	1、法务省 2、金融厅
设立方式	报备制	1、许可制 2、报备制
规范范畴	消费性债务	消费及商业债务
规范方式	委外催收行为	1、委外催收业者 2、贷金业者
行为规范	采全部列举式	采概括列举
职业限制	——	涉及诉讼要有律师资格
特殊规定	设有排黑社会条款	设有排黑社会条款

表2：美、日两国规范不当催收法规比较一览表⁶

序号	比较内容（如果有时，选择√）	美 国	日 本
1	详细规范催收时与债务通讯人的限制	√	
2	详细规范催收时与第三人通讯的限制	√	
3	催收时禁止从事的行为	√	√
4	债务人否认债务时，应停止催收行为	√	
5	催收人的违法行为仍受其它法律规范		
6	经营债权回收管理业的许可要件		√
7	主管机关的行政监督		√
8	处罚规则	√	
9	委托人是否应负相同责任		√

⁵ 根据下文整理而成。杨坤兴：《我国〈债务催收法〉立法关键问题的探讨及思考》，（台湾）中央大学产业经济研究所未出版硕士论文，2005年，第48页。

⁶ 根据下文整理而成。杨坤兴：《我国〈债务催收法〉立法关键问题的探讨及思考》，（台湾）中央大学产业经济研究所未出版硕士论文，2005年，第49页。

10	民事损害赔偿責任		
----	----------	--	--

三、国际借鉴中的我国债务催收法法律规制路径研究

(一) 出台专门《债务催收法》的必要性研究

当前,我国无论是民法、刑法,还是金融法规,均有适用债务催收的规定,但现行相关法律制度,并未形成一个完整的催收监管体系,“催收主体资格的设定——催收程序——催收责任的承担”等最重要的催收法律制度,均不完善,必须加以专门立法,才能确保债务催收秩序的规范与理性。

1、现行法律法规对催收监管的缺失,导致司法已无力保护债务人的合法权益,急需一部专门的《债务催收法》加以确权保护

当前,规范我国债务催收行业的法律法规,散见于民法、刑法、金融法规等法律法规中,缺乏专门的一套《债务催收法》,造成“无人管理,无序作业,没有合法地位”的现象十分严重。

(1) 按照现行法律,债务催收机构无人管理缺乏明确的监管部门,也没有行业自律约束。银行业监督管理委员会虽想“管”,但在实践上确实无力“监管”。因为目前规范“债务催收”最主要的文件——《商业银行信用卡业务监督管理办法》第一百条到第一百一十一条中,仅对商业银行开展信用卡业务作了相关的责任规定,并未赋权于银监会处罚债务催收机构的职权。当然,监管也就无从谈起。而台湾地区不仅赋权于金融管理委员会(以下简称“金管会”)监管债务催收机构的职权,也对金融机构监管不力的责任作了规定。金管会在新修正的《金融机构办理应收债权催收委托他人处理规范》指出,金融机构如发现受委托机构或其聘用人员,在所委托的业务涉有暴力、胁迫、恐吓讨债等情形时,应尽速报请治安单位处理,若银行拒不遵循上述规范办理,甚或故意找黑道追债,除了银行应停止催收作业的委托之外,金管会可依《银行法》第 61 条第 1 款的规定,停止银行发卡业务并撤换其负责人。同时,金融机构也不得向受委托机构,提供与债务履行无法律上关联或无履行义务者的资料,以杜绝或减少第三人遭受不当催收行为的情形。

(2) 按照现行法律,债务催收机构缺乏明确的合法地位。前面已经论及,不再赘述。

(3) 按照现行法律,债务催收机构缺乏行业自律。债务催收机构在主体资格的设定、从业人员的资格、业务范围、收费方式、监管控制、内控制度及催收方式上均没有统一的、合法的、规范的运作模式。虽然有少数银行内设的债务催收机构行为,相对建立健全了一套催收工作操作流程和质量控制体系,有强大的催收网络和调查分析力量,承诺以合法方式催

收，重视证据，通过协商谈判寻求解决途径。然而运作无序的债务催收机构占绝大多数，甚至有很多“三无”：“无固定办公场所，无管理制度，无统一收费模式”，从业人员素质良莠不齐，专业素质和人文精神缺乏，很多催收员为获取高额报酬，常采用暴力方式催收，严重破坏金融秩序和债务人合法权益。

2、司法实践中，“正当”与“不当”催收界限严重“混淆”，急需一部专门的《债务催收法》加以规范，以规范催收行业的健康发展

在司法实践中，并非所有债务人认为“不当”的催收手段皆毫无法律效力，由于“正当”与“不当”的差异，对于缺乏法律知识的一般民众而言，事实上并不容易自主判断。假如不当的催收业者假借法院名义，以查封财产为手段，胁迫债务人缴清还款，债务人往往会“就范”。然而也有部分债务人，误认为债权人采取的催收措施是“不当”行为，而拒绝还款。此时，合法的债权人确实有可能开始循法律规定，申请法院发出“支付令”，而当债务人收到此种法院发出的支付命令时，一但不以为意，认为该“支付令”与诈骗集团的不当催收手法浑为一谈，就将陷于不利的法律地位。因为依照民事诉讼法规定，债务人（消费者）在收到此种支付命令后的二十天内，可以不需任何理由，径以书面具状向法院“声明异议”，此种异议提出之后，由法院发出的“支付命令”，依法即失其确定的效力，而改成为将债权人支付命令声请，视同为民事起诉或申请调解。因此如果债务人在接到支付命令后毫不在意，未能依期提出异议声明，则由法院发出的“支付命令”，将成为与确定判决具有同一效力的“执行名义”，金融机关凭此“执行名义”，便可持此支付命令及确定证明，至民事执行处向债务人申请强制执行，而使得债务人原应有的司法权益遭受损失。

可以说，在债务催收日益严峻的情况下，将零散于各部门法中有关债务催收的规范加以集合，颁布一部专门的《债务催收法》，对于债务人熟悉“正当”与“不当”催收行为，掌握催收程序，明确催收不当的法律后果，学会用法律武器保护合法权益；规范催收机构催收行为，促进催收行业或产业健康发展，就显得十分必要。

三、我国《债务催收法》的立法建议

既然催收法制的终极关怀在于协助经济上暂时陷于弱勢的债务人重新回到正常的经济生活，因此催收法制的制定就无法脱离宪法对于各行为人基本人权的保障。因此，能否在宪政原则的指导下，以基本权的核心价值理论，制定出一套适合我国国情，又能与全球接轨的《债务催收法》，是检视未来我国债务催收法律制度是否立法进步的一个重要观察点。本文建议可由全国人大牵头，组织相关部门，在借鉴美、日及我国台湾地区催收法制的基础上，

组织起草一部专门的《商业银行及其他金融机构债务催收法》，构建起较为全面的债务催收法治监管体系。

此外，审视目前我国监管机关对银行委外作业与服务，主要以 2011 年中国银行业监督管理委员会公布的《商业银行信用卡业务监督管理办法》为委外业务的规范，内容主要为不得违反法令、确保客户权益、对委外事项应定期稽核、确认银监会等监管机关取得相关资料或报告并进行金融检查，及向金管会申请委外的作业计划书内容等，但尚缺乏一套由风险聚焦的角度，提供银行选择委外供应者、签订委外契约，及后续管理的完整依据。因此经由前述美国、日本委外监管规范的讨论，特整理出以下几条原则，以供我国在订立《债务催收法》时借鉴：

1、监管机关应督促银行，建置完整的委外管理组织架构，如统一的技术采购部门、风险管理委员会及相关风险管理单位。这样除能加强委外管理外，并提高银行整体的管理效率。

2、银行应借助计算机管理软件及系统等委外管理工具(如契约管理系统、合格供应者排序管理的内部网站等)，来管理契约的生命周期，及合格供应者清单；使用企业整体使用许可协议、主要协议及委外供应者间的作业协议，订定劳务标准协议，以确保劳务提供水平，并规范契约双方彼此的义务与责任，或以主要承包商来管理银行委外的各项技术与劳务委外供应者等。

3、银行应设置责任分工的管理人员，以充分发挥管理职能。管理人员主要可区分为契约经理人、贩卖者经理人及风险经理人等。契约经理人主要负责契约协商，包括提出计划要求与委外供应者的选择、契约条款与条件的管理，及负责法律上的支持，同时也协助契约费率的订价，及追踪契约上所要求委外供应者，财务比率必须符合一定标准；贩卖经理人主要负责，管理委外供应者的作业与服务表现，是否符合契约要求；风险经理人主要负责，监督与每位委外供应者有关的风险管理活动。

4、银行应建立完善的委外需求及管理程序。包括：从需求提出到审核程序、委外供应者资格的确认、投标及选择程序上应尽的审慎查核责任、订约内容，及对委外供应者的财务结构和作业和服务作评量与监督，从而符合委外契约所设定的服务水平和作业要求等，**都应**订定详尽的标准作业程序以为遵循。

5、当委外供应者的财务或作业与服务状况，处于风险的状态时，金融机构的技术部门或业务单位，必须提出维持该项委外业务持续经营的书面说明。

6、金融机构应订定周延的委外风险管理计划及作业规章，以控管金融业务委外经常发

生的各类风险。

7、加强委外后机密信息的保护。我国近年经常发生金融机构委外供应者泄露、贩卖客户资料的情形，金融机构应对委外供应者订定相当的罚则，以惩罚信息泄露的信誉损失，并在契约中明订最佳的资讯运用方式，定时复审契约内容，且明订委外的退场机制。

参考文献

- [1] 梁芳:《恶意透支型信用卡诈骗罪的认定问题》,《南华大学学报(社会科学版)》,2012(4)。
- [2] 樊辅东:《恶意透支型信用卡诈骗罪中“催收”问题研究》,《河北法学》,2012(3)。
- [3] 肖中华;孙利国;徐华玲:《恶意透支型信用卡诈骗若干疑难问题研究》,《河南警察学院学报》,2012(2)。
- [4] 宁建海;乔芊芊:《论恶意透支型信用卡诈骗罪的法律适用》,《中国刑事法杂志》,2011(12)。
- [5] 王进:《银行逾期贷款催收法律问题研究》,《商业文化(上半月)》,2011(11)。
- [6] 江秋霞;陈仁建;唐茜:《国家助学贷款学生信用缺失和催收问题探讨》,《现代交际》,2011(9)。
- [7] 林清红:《恶意透支型信用卡诈骗罪司法难题研究》,《中国刑事法杂志》,2011(1)。

China's "Debt Collection" Legal Regulation in the Perspective of International Comparison

PangXiangyu

(Hunan university, Changsha Hunan, 410082)

Abstract: Based on the perspective of international comparison, this article will clarify the legal basis for debt collection and collection procedures (including outsourcing or self-collection) through the review of debt collection supervision standards in major countries in Europe and the United States and international financial organizations. From the viewpoint of safeguards, we examine the difficulties arising from the collection of practical practices in our country, study gaps in the implementation of existing legal norms and practices, and seek out the gaps in current legal norms, trying to take into consideration the constitutions that creditors, debtors, and collectors should have. Under the protection of human rights, it attempted to draw up an immature "Debt Collection Law for Commercial Banks and Financial Institutions" to provide a useful reference for China to initiate the formal legislation of the "Debt Collection Act."

Key words: Debt collection; Extraterritorial comparison; Laws and regulations; Legislative advice

作者简介: 潘向宇, 男, 湖南大学硕士研究生, 研究方向为法理学。