

吉林省高级人民法院

吉高法〔2016〕43号

关于印发《吉林省高级人民法院 关于解决执行难问题的工作意见》的通知

全省各级人民法院：

为深入贯彻落实《最高人民法院关于落实‘用两到三年时间基本解决执行难问题’的工作纲要》精神，举全省法院之力破解执行难这一历史顽疾，省高院结合全省法院执行工作实际，制定了《吉林省高级人民法院关于解决执行难问题的工作意见》，现下发全省法院实施。

全省各级法院要立即组织相关部门认真学习、深刻领会，围绕《吉林省高级人民法院关于解决执行难问题的工作意见》确定的目标任务，各司其职、各负其责，切实把破解执行难工作作为一项重要工作抓紧、抓实。

吉林省高级人民法院

2016年6月23日

吉林省高级人民法院 关于解决执行难问题的工作意见

最高人民法院为全面落实周强院长在今年全国“两会”上向全国人民作出的“用两到三年时间基本解决执行难问题”的庄严承诺,制定了《最高人民法院关于落实‘用两到三年时间基本解决执行难问题’的工作纲要》。为全面落实“纲要”精神,举全省法院之力破解执行难这一历史顽疾,结合我省法院执行工作实际,特制定本工作意见。

一、总体目标

充分运用最高法院执行改革工作成果,创新执行案件分类管理和化解新机制,依托吉林电子法院平台,充分运用执行信息化手段。全面推进执行体制、执行机制、执行模式改革,加强正规化、专业化、职业化执行队伍建设,建立健全信息化执行查控体系、执行管理体系、执行指挥体系及执行信用惩戒体系,不断完善执行规范体系及各种强制性配套措施,破解执行主要难题,补齐执行短板,在二到三年内实现以下目标:被执行人规避执行、抗拒执行和外界干预执行现象得到基本遏制;人民法院消极执行、选择性执行、乱执行的情形基本消除;无财产可供执行案件终结本次执行程序标准和实质标准把握不严、恢复执行等相关配套机制应用不畅的问

题得到基本解决；有财产可供执行案件在法定期限基本执行完毕，人民群众对执行工作的满意度显著提升，人民法院执行权威有效树立、司法公信力进一步增强。

二、主要原则

基本解决执行难，要把握新时期执行工作基本规律，坚持问题导向，秉持发展理念，系统设计、整体布局、突出重点、多措并举。

1、坚持党的领导，确保正确方向。要始终坚持和依靠党的领导，各级法院要积极主动向同级党委汇报解决执行难的各项工作部署，省高院要积极推动吉林省委下发“关于切实解决执行难问题的通知”，充分发挥党委总揽全局、协调各方的领导核心作用，帮助解决工作推进中的重大问题。同时也要充分发挥主观能动性，开拓进取，积极作为，按照总体要求和部署坚持不懈抓落实。

2、落实顶层设计，努力改革创新。认真贯彻落实最高法院顶层设计的各项要求，要立足我省省情，科学谋划全省法院解决执行难问题。作为有益补充，各级法院要紧紧围绕提高执行工作效率、增强司法公信力目标，在执行理念、执行方式、执行管理等方面勇于探索、大胆创新，不断积累解决执行难的实践经验，为解决执行难积累可复制、可推广、可借鉴的经验。

3、实行整体推进，强调重点突破。解决执行难涉及方方面面的工作，必须整体布局、有序推进，同时也要突出重点，集中精力破解对影响整体工作推进的瓶颈和障碍问题，可确定试点法院，先行先试，以点带面，确保各项工作部署顺利进行。

4、坚持标本兼治，建立长效机制。破解执行难是一项系统工程，首先是治标，其次是治本。治标主要是通过强制执行、信用惩戒、打击拒执等强制措施，使案件依法及时得到执结。治本就是要注重长效机制建设，积极推动社会诚信体系建设，完善执行转破产、财产保全担保保险、执行救助等制度，谋划解决执行难的长效治本之策。

三、主要任务

按照最高法院基本解决执行难所实现的执行模式、执行体制、执行管理、执行机制、财产处置、规范体系、监督方式、专项治理“八大改革”任务要求，要坚持以信息化建设为抓手，着力强化执行规范化建设和专业化建设，切实完善执行体制机制，努力实现执行工作各个领域的深刻变革。

（一）彻底摸清未结案件底数，做到底数清、数字准、情况明。同时对积案成因进行客观深入分析，为破解执行难找到有针对性的化解措施，形成有情况、有数据、有特点、有问题、有分析、有对策的高质量分析报告，为适当时机向省委报告做好准备。

时限要求：2016年5月15日前，各地区要将本地区形成的案件台账和未结执行案件综合分析报告报省院执行局，由省院执行局进行统一汇总，并形成全省未结案件分析报告，为省委提供决策参考。

具体措施：1、建立未结案件总台账，并分别形成终本案件台账、超过六个月未执结案件台账及未录入案件台账。2、对上述案

件,依据案由对排在前十位的案件进行分类梳理。3、对案由排在前十位案件的未结成因进行全面分析,分析每个案由成因时附5个典型案例。4、确保所有案件都纳入网络范围,决不允许再出现“抽屉案”、体外循环案件。

责任部门:全省各级法院执行部门。

(二)全面落实最高法院年底前实现网络执行查控系统全覆盖的工作要求,拓宽查人找物渠道。所有负责办理执行实施案件的执行人员均能熟练使用系统,快速查找、控制所承办案件的被执行人及其财产。

时限要求:2016年年底前。

具体措施:1、省高院强力推进“总对总”建设,实现总部在我省的吉林银行、农村信用联社与最高法院“总对总”连接,力争上半年上线运行。2、按照最高法院的要求,加快全省执行指挥中心建设。中级法院在今年6月份前完成、基层法院在11月底前完成,年底前建成全省三级法院联网、统一管理、统一指挥、统一协调的执行指挥系统,并与最高法院执行指挥系统对接。3、推进我省三级法院“点对点”网络查控系统建设,省高院6月底前完成与省工商局的连接;年底前完成与省公安厅、省国税局、省地税局的“点对点”连接。4、中级法院要主动与当地国土、房产部门、金融部门进行协调,建立“点对点”网络查控系统,并于7月底前完成与最高法院“总对总”的对接。条件具备的基层法院也要与当地土地房产、土地部门建立“点对点”网络查控系统。

责任部门:全省各级法院执行部门。

(三)强力惩戒失信被执行人。贯彻落实最高法院、国家发改委等44家单位联合签署的《关于对失信被执行人实施联合惩戒的合作备忘录》,拓展对失信被执行人曝光渠道和方式,扩大失信名单惩戒效果和提高公众知晓度,推进对失信被执行人在消费、出行、融资、任职等方面的惩戒,形成多部门、多行业、多领域、多手段联合信用惩戒工作新常态,让失信被执行人寸步难行、无处逃遁,推动全社会自动履行生效法律文书的良好风尚。

时限要求:立整立改。

具体措施:1、按照最高人民法院关于对自然人是“五保户”和“低保户”的弱势群体外,其余一律纳入,以及法人或其他组织不履行财产申报或申报不实的一律纳入的要求,坚持纳入是常态,不纳入是例外的原则。2、扩大宣传、惩戒渠道,压缩失信被执行人的生存空间。3、对那些选择性纳入、随意性删除的行为要按照全省法院约谈规定严肃问责,并纳入全省综治考评范围,予以扣分。

责任部门:全省各级法院纪检监察部门、执行局。

(四)积极探索执行案件分类管理和化解方法,确立长春、吉林、辽源三个中级法院和宽城、榆树、船营、磐石、东丰、辽源龙山区六个基层法院,共九个法院作为试点法院,建立无财产可供执行案件退出和恢复执行机制。

时限要求:2016年6月底前。

具体措施:1、彻底改变以往执行案件传统管理模式,借鉴银行

贷款五级分类法,认真归纳和分类梳理,深度分析未结案件的成因,因案施策、归类化解,积极探索无财产可供执行案件的退出机制,起草和制作《执行案件分类管理和化解办法》,指导全省法院未结执行案件化解工作。2、建立健全无财产可供执行案件终结本次执行程序的实质标准和程序标准;终结本次执行程序后,在一定年限内继续对被执行人采取限制高消费及有关消费的跟进措施;被执行人恢复履行能力后,执行法院依职权或依当事人申请启动恢复执行程序。

责任部门:全省各级法院执行部门。

(五)拓宽被执行财产发现渠道。严格落实被执行人财产申报制度,对拒不申报或申报不实的被执行人依法进行制裁;探索、推行委托审计调查、委托律师调查、悬赏举报等制度,最大限度发现被执行人财产。

责任部门:全省各级法院执行部门。

(六)实行执行权和审判权科学合理分离。进一步优化执行权的科学配置,设立执行裁判庭,审理执行程序中涉及实体权利的重大事实和法律争议,形成审判权对执行权的有效制约和监督。

具体措施:1、完善省高院执行改革方案,并与法官员额制度衔接,对执行部门具备法官资格的人员要与其他业务部门同等对待,执行局法官员额比例总体不低于其他业务部门。2、省高院已先行推进员额改革,成立执行裁决一庭、执行裁决二庭和执行处。中、基层法院结合本院实际,探索和推进裁、执分离机构改革。3、建立

全省法院执行机构人力资源库,谋划对全省法院执行系统 333 名员额法官科学管理,优化人力资源配置。探索、实践长春中院一个合议庭,两个助理法官、两个书记员的七人团队以及延吉市法院一名员额法官、一名助理法官、一名书记员的小团队模式的经验,缓解案多人少的矛盾,努力提升执行案件质效。

责任部门:全省各级法院执行部门、干部管理职能部门。

(七)强化执行工作统一管理体制。依托执行指挥系统,强化全省三级法院统一管理、统一指挥、统一协调的执行工作管理体制,规范指定执行、提级执行、异地交叉执行的提起和审批程序,提高执行实施效率。

责任部门:全省各级法院执行部门。

(八)全面运行案件流程信息管理系统。依托吉林电子法院平台,全面落实最高法院建立的全国四级法院一体化的执行案件办案平台、案件节点管理系统,强化节点管控,自动生成、公开相关流程信息,形成执行法院、上级法院、当事人对执行案件多位一体的监督功能,堵塞廉政漏洞,有效解决消极执行、拖延执行、选择执行、乱执行等失范执行、违法执行问题。

时限要求:2016 年 7 月以后,按照最高法院统一要求在全省法院全面推行。

具体措施:1、组织全省法院参加最高法院的培训,在此基础上邀请最高法院有关同志进行面对面的指导,强化系统应用,及时发现应用中出现的问题,并向最高法院反馈。2、推动全省各级法院

确定专人负责管理软件应用工作。

(九)开展执行案款专项清理活动。按照最高人民法院、最高人民检察院《关于开展执行案款集中清理工作》部署要求,在全省法院部署开展执行案款专项清理,集中解决执行案款管理中的历史遗留问题。通过清理活动建章立制,制定出台执行案款管理办法,全面实现执行款物的信息化管理,确保对执行案款的流转与发放透明高效,全程留痕、全程公开。

时限要求:专项清理活动 2016 年 4 月启动、10 月份结束;

具体措施:1、吉林高院与吉林省检察院联合制定下发《关于开展执行案款集中清理工作的方案》、《关于开展执行案款集中清理工作的通知》,并成立领导小组。2、认真贯彻落实最高人民法院于 2016 年出台的《执行案款管理办法》。

责任部门:全省各级法院执行部门、财务部门。

(十)继续推动完善执行救助制度。积极推动普遍建立执行救助制度,结合执行案款清理工作,研究扩充救助资金来源,对被执行人没有履行能力且申请执行人生活困难,符合司法救助条件的,及时进行司法救助。充分体现国家和社会对弱势群体的人文关怀,彰显人民法院司法为民的核心宗旨。

责任部门:全省各级法院执行部门、涉诉信访部门。

(十一)进一步强化立、审、执协调配合机制,彻底改变立案不管审判、审判不管执行的本位做法。

时限要求:2016 年 6 月底前出台财产保全保险担保有关规定。

具体措施:1、立案阶段强化执行风险告知和保全、先予执行申请提示,支持、鼓励财产保全保险担保,做好保全申请与执行查控系统的有序衔接,提高保全债务人财产的及时性、有效性,以保全促调解、促和解、促执行,从源头上减少进入执行程序的案件数量,降低申请执行人权利落空的风险。2、审判阶段进一步提高裁判文书质量,确保判项具体明确,为执行阶段提供操作性强的执行依据。3、执行阶段作为案件审理最后一道环节,要善于发现审判中存在的问题,及时与审判部门沟通反馈情况,充分保障当事人的救济权利。4、对被执行人中大量资不抵债、符合破产程序的“僵尸企业”依法转入破产程序,充分发挥破产法律制度消化执行积案,缓解执行难的功能,畅通执行案件出口。

责任部门:全省各级法院立案部门、民事各审判庭、刑事各审判庭、行政庭、赔偿办、执行部门。

(十二)探索和创新区域异地协作机制。在最高法院倡导委托执行案件以执行事项委托和协作执行两种方式为主的前提下,要积极探索我省委托执行案件的新模式,谋划建立我省与京、津、冀、晋区域协作执行的新机制。

责任部门:省高院执行局。

(十三)建立繁简分流办案机制。根据执行案件财产查找、争议解决、拍卖处置等环节的难易程度,结合执行人员的个人专长,建立和完善案件分配、人员组合机制,最大限度发挥执行人员个人优势和人民法院集体优势。

责任部门:全省各级法院执行部门。

(十四)完善执行纠错机制。建立执行与赔偿的联动对接机制,对国家赔偿审理中发现的应当由执行监督程序解决的案件,及时进行审查纠正;完善执行回转案件的执行机制,确保原执行依据被撤销后当事人依法享有的执行回转权利能够得到及时行使,最大限度减少当事人因裁判错误受到的损失。

责任部门:全省各级法院执行部门、赔偿办。

(十五)推行网络司法评估管理。对拟处置的被执行人财产,通过网络平台进行流程管理,自动筛选评估机构,按照预设的程序进行价值评估,避免暗箱操作、低值高估、高值低估等侵害执行当事人权益现象,斩断利益输送链条,为后续拍卖工作奠定基础。

责任部门:全省各级法院负责评估职能部门。

(十六)推广网络司法拍卖。广泛推动各地法院以网络司法拍卖方式处置被执行财产,从源头上减少和杜绝串通压价、恶意竞买等有损公平公正的现象,祛除权力寻租空间,实现当事人利益最大化。

具体措施:提高网络司法拍卖使用率和成交率,对符合网络司法拍卖的涉案标的物,100%实行网络司法拍卖。网拍成交率力争达到50%以上。

责任部门:全省各级法院负责网络司法拍卖职能部门。

(十七)积极争取党委的领导和政府的支持。破解执行难是一项系统工程,必须积极争取党委领导,调动全社会力量,形成党

委领导、人大监督、政府支持、法院主办,全社会共同参与的联动执行大格局。

责任部门:全省各级法院执行部门。

(十八)加强法院内部监督。强化上级法院对下级法院的执行监督力度,切实落实综合考评机制、约谈机制以及问责通报机制,上级法院要适时成立督查组,对下级法院在制度落实、应用最高法院统一开发的执行案件流程信息管理系统、清理执行案款、重点督办案件办理等情况,进行全面督查指导,发现问题及时问责。

责任部门:省高院执行局及监察室。

(十九)主动接受人大监督。定期或不定期向各级人大报告执行工作,邀请人大代表到法院视察,及时办理代表议案和质询,主动接受监督,争取推动省人大常委会通过解决执行难的决议。

责任部门:全省各级法院执行部门。

(二十)依法接受检察监督。与检察机关建立联席会议制度,主动邀请检察机关对具有重大影响以及群体性、敏感性的执行案件,被执行人为特殊主体或因不当干预难以执行的案件,被执行人以暴力或其他方式抗拒执行的案件等进行监督,改善执行环境,维护当事人的合法权益。

责任部门:全省各级法院执行部门。

(二十一)广泛接受社会监督。主动邀请人大代表、政府委员、特邀监督员、特邀咨询员等参与案件执行,及时将执行案件流程信息、失信被执行人名单信息、执行裁判文书等及时向社会公

开,保障当事人和社会公众对执行案件及执行工作的知情权、监督权,让执行权在阳光下运行。

责任部门:全省各级法院执行部门。

(二十二)建立反消极执行长效机制。最高法院统一开发的案件流程信息管理系统于今年7月份上线运行后,将实现对消极执行现象进行自动筛查,发现问题及时予以警示、督促,经警示后在一定期限内仍消极不作为的,视情节轻重追究有关人员的责任。

时限要求:2016年12月底前。

具体措施:通过案件系统半年的运行,开展反消极执行的专项检查,通报一批典型事例。

责任部门:全省各级法院执行部门。

(二十三)建立特别案件执行长效机制。继续深化涉党政机关执行积案清理专项活动,通过联合通报机制督促自动履行,推动将特殊主体的债务纳入预算管理,形成破解涉党政机关执行积案的合力与机制;建立涉民生案件执行常态化、随时性、优先性机制,将功夫用在平时,逐步改变每逢年节要靠组织开展集中清理活动突击解决问题的状况。

时限要求:2016年12月底前。

具体措施:发布涉民生执行典型事例,形成惯例,每年元旦、春节前集中发布一批。

责任部门:全省各级法院执行部门。

(二十四)建立反规避执行长效机制。持续深入开展反规避

执行整治行动,提高查处规避执行行为的司法能力,完善相关协调配合工作机制,加大依法制裁力度,全面压缩规避执行行为的存在空间。

责任部门:全省各级法院执行部门。

(二十五)建立反抗拒执行长效机制。依法加大对抗拒执行、阻碍执行甚至暴力抗法行为的惩治力度。执行过程中及时收集、固定被执行人或相关人员抗拒执行的音视频证据,充分利用罚款、拘留强制措施,以及公诉、自诉两种渠道追究拒不执行判决、裁定罪责任等手段进行依法制裁,定期公布典型案例,形成打击抗拒执行违法犯罪的高压态势。

具体措施:发布打击拒执罪典型事例,形成惯例,每年定期发布一批。

时限要求:2016年12月底前。

责任部门:全省各级法院执行部门。

四、组织保障

(一)成立领导小组。

省高院成立以王常松院长为组长,常务副院长李成林、党组成员、执行局局长张启文为副组长,其他院领导及各中级人民法院院长为成员的基本解决执行难领导小组。具体名单如下:

组 长:王常松

副组长:李成林、张启文

成 员:李树涛、吕岩峰、吕洪民、于兵、郑永昶、郭晓丹、张树

森、孙一飞、鲁志良、程金耀、张君洪、张晶、王树仁、张德友、姜福权、庚成日、任贵利、张太范、周文君、李春刚、程凤义、邢吉安、赵东巍、李永秋。

领导小组下设办公室，办公室设在执行局。

办公室主任：张启文

成员：孙晓明、周艳、李德胜、傅晓平、周立平、朱鸿、郭清华、李延坤、郑天翔。

（二）加强执行队伍建设。

1、加强力量配备。切实落实《中共中央关于转发〈中共最高人民法院党组关于解决人民法院“执行难”问题的报告〉的通知》（中发〔1999〕11号）所要求的执行人员配备比例，确保执行人员具备必要的政治素质、专业素质和任职资格，对不具备相应任职资格的现有人员要进行调整，严格杜绝将不具备任职资格的人员安排到执行工作岗位。鉴于当前执行案件大幅攀升，未结执行案件数量较大，仅仅依靠现有员额法官，不能承受如此繁重的工作任务。必须充实一批专业对口、年富力强的执行力量。

2、推行人员分类管理。积极推动现有执行人员的分类管理改革，在执行机构配备法官以及法官助理、司法警察等司法辅助人员，分别落实相应待遇，分工负责行使执行权。

3、强化教育培训。始终以加强思想政治工作为核心，增强广大执行干警的政治意识、大局意识、责任意识、核心意识、看齐意识，确保执行工作方向正确；以强化党风廉政建设为关键，坚决整

治执行队伍在纪律作风方面存在的突出问题,确保廉洁司法;以提升业务素养为重点,鼓励和保障广大执行干警钻研执行业务、优化知识结构、强化实践锻炼,确保执行队伍的司法能力。

具体措施:鼓励全省法官积极参与最高法院设立的创新奖项评选,省高院进行大力推荐,受到最高法院褒奖的,在提职晋级上优先考虑。

责任部门:全省各级法院干部管理部门、执行部门、财务装备职能部门、法官学院。

(三)强化物质装备建设。

要进一步落实科技强院的工作方针,强化对执行工作的物质装备建设,抓好技术、经费、设备三大保障。

1. 全面完成执行指挥系统建设。坚持高标准、高起点,全面完成执行指挥系统的软硬件建设,实现全省三级法院执行指挥系统音视频互联互通,并与今年年底实现与最高法院执行指挥系统的对接。

2. 加强执行队伍装备建设。为执行机构配备必要的执法车辆、通讯系统,给每一位从事执行实施工作的人员配备单兵执法仪以及其他必要的物质装备,加强执行人员人身安全保障,确保应急处置工作及时到位。

责任部门:全省各级法院执行部门、财务装备部门、技术部门。

(四)切实加大宣传力度。

要充分认识新闻宣传工作的重要性,充分利用各种新闻平台,加大执行工作宣传力度,凝聚全社会理解执行、尊重执行、协助执行的广泛共识,推动形成良好的法治环境。

1、不断宣传执行工作新成效。通过多种形式在报纸、广播、电视、新媒体、户外广场、社区等平台或场所,全面展示一定时期内执行工作取得的成效,扩大影响。讲究宣传策略,重点选择正反两方面典型案例进行宣传报道,惩戒失信,褒奖诚信,营造形成守法光荣、违法可耻的社会氛围,促进社会诚信体系建设。

2、宣传对执行难的理性认识。通过案例剖析等方式,向全社会大力宣传关于执行难的界定,要让人民群众深刻认识到,被执行人无财产可供执行、丧失履行能力的案件虽然在形式上表现为生效法律文书确定的权利义务未能最终实现,但其本质上属于当事人面临的商业风险、交易风险或法律风险,不应纳入执行难的范畴,增强对执行难的理性认识。

责任部门:全省各级法院执行部门和宣传部门。

五、评价体系

按照最高法院要求,积极探索引入第三方机构,研究制定基本解决执行难,能够让社会各方认可的评价标准和体系。待最高法院做好顶层设计后,再按照最高法院的部署要求进一步推进落实。

责任部门:省高院执行局、办公室、研究室、审管办和社会相关机构。