**武汉市中级人民法院**

**关于基本解决执行难问题的行动方案**

**（2016年—2018年）**

为贯彻落实上级法院关于“用两到三年时间基本解决执行难问题”的工作部署，大力推进执行体制机制改革，提高执行信息化水平，规范执行行为，强化执行措施，加强信用惩戒，确保用两到三年时间基本解决执行难问题取得实效，现结合我市法院执行工作实际，制定本行动方案。

一、行动目标

紧紧围绕“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的目标，建立符合武汉法院执行工作规律的执行模式和体制机制，建立完善的执行联动、信用惩戒、无财产可供执行案件甄别退出机制以及执行工作标准化体系等，在2018年底之前实现以下目标：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；法院消极执行、选择性执行、乱执行情形基本消除；无财产可供执行案件终本标准不严、恢复执行不畅等问题得到基本解决；有财产可供执行案件在法定期限内基本执行完毕；推动全社会理解执行、尊重执行、协助执行的广泛共识基本形成。

1、2016年12月，实现执行完毕案件占有财产可供执行案件的70%以上，标的金额到位率达60%以上。

2、2017年5月，全面实施新的执行实施模式、执行管理模式及其他各项规范性措施。执行完毕案件占有财产可供执行案件80%以上，标的金额到位率达70%以上。

3、2018年1月，执行完毕案件占有财产可供执行案件的90%以上，标的金额到位率达80%以上。无财产可供执行案件终结本次执行的，采用新的判断标准、甄别标准、恢复执行标准并限制所有终结本次执行案件被执行人的高消费。

二、行动部署

**第一阶段：动员部署**

2016年4月份，召开全市法院执行局长会议，深入学习周强院长关于用两到三年时间基本解决执行难问题的重要讲话精神和上级有关会议精神，发布行动方案，拉开综合治理执行难的序幕，向“执行难”全面宣战。各基层法院要及时向院党组汇报，制定方案，成立专班，做好再动员、再部署，组织广大执行干警认真学习，切实把思想和行动统一到市法院关于基本解决执行难问题的行动部署上来。5月底之前，摸清全市法院全部执行案件底数，分类建立案件台帐，为行动开展打下坚实基础。

**第二阶段：夯实基础**

2016年4—12月，加强制度建设，全面梳理建立各项执行工作制度，切实完善执行体制机制，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，实现定位科学、职能明确、运行有效的执行机制体制改革基本到位，执行信息化建设形成规模，规范化执行步入正轨。邀请第三方评估团，对执行工作进行初期评估，征求对基本解决执行难问题的意见和建议。

**第三阶段：转型升级**

2017年1—12月，在实践中不断检验和完善制度，强化制度执行力，实现执行模式、执行体制、执行管理、财产变现、规范体系、监督方式、专项活动等各个领域的重大变革，针对各项实体指标、程序指标、办案指标再加力度、再上措施，补齐短板。邀请第三方评估团对基本解决执行难活动进行中期评估，及时发现漏洞，提出整改对策。

**第四阶段：成果转化**

2018年1—12月，全面总结，精心提炼，固化活动成果，建成经实践检验行之有效的基本解决执行难的长效机制，有效解决“四难”问题，提升标的到位率、自动履行率、财产变现率，缩短执行周期，基本消除消极执行、乱执行、干预执行。

**第五阶段：评估验收**

邀请第三方评估团，对基本解决执行难活动进行终极评估。

三、各项指标

**（一）执行难的定义**

执行难是指有财产可供执行而不能得到及时全部执行的情形。主要表现为：1、被执行人抗拒或规避执行、转移或隐匿财产、逃废债务的；2、法院执行手段匮乏、执行措施不力或出现消极执行、拖延执行的；3、有关人员或部门干预执行等情形。

执行不能是指无论法院采取何种执行手段，案件都不可能执行到位的情形。该类案件属于当事人面临的商业风险、交易风险或法律风险，不纳入执行难范畴。主要表现为：1、被执行人丧失履行能力的；2、经例行财产调查未发现财产可供执行的；3、经查有部分财产，但现有财产已被执行完毕等情形。

无财产可供执行案件的界定标准：在申请执行人无法提供财产线索，被执行人未申报可供执行的财产，执行法官依职权穷尽财产调查措施后，仍无法查找到被执行人可供执行财产的，应当认定为无财产可供执行的案件。“穷尽财产调查措施”按《最高人民法院关于执行案件立案、结案若干问题的意见》第十六条第五款办理。

执行难具体表现为人难找、物难查、协助执行人难求、执行财产难动等“四难”。目前，武汉法院基本解决执行难问题面临的困难有：案件标的到位率低、自动履行率低、执行周期长、财产变现难度大、信息化水平不高、规范化有待加强、队伍素质有待提升等。

**（二）程序规范**

程序规范由执行准备与启动、财产调查、财产控制、财产处置、案款发还与案款分配、惩戒措施、结案管理、执行监督、执行退出机制等九部分组成，具体内容详见《武汉市中级人民法院执行实施案件流程管理规定》。

1、执行准备与启动的主要流程为：审查案件是否符合受理条件；送达执行法律文书；询问被执行人等。

2、财产调查的主要流程为：通过“点对点”、“总对总”网络执行司法查控系统对被执行人的银行存款、车辆、房产、土地、股权等财产信息进行查询（下称五查）；对隐匿财产的被执行人实施搜查等。

3、财产控制的主要流程为：采取控制性措施；送达查封、扣押、冻结法律文书；查封尚未进行权属登记的建筑物时，在该建筑物的显著位置张贴公告等。

4、财产处置的主要流程为：调查被执行财产现状；对被执行财产委托评估；处分财产首选淘宝网拍方式。

5、案款发还与案款分配的主要流程为：扣除相关费用后及时向申请执行人发还案款；债权人申请参与分配的，需制作财产分配方案。

6、惩戒措施的主要流程为：对妨害执行行为的，采取拘传、拘留、罚款等民事强制措施；被执行人具有最高人民法院《关于公布失信被执行人名单信息的若干规定》第一条规定情形的，应将其信息录入信用征信系统；被执行人涉嫌拒执犯罪的，依法移送有管辖权的公安机关立案侦查。

7、结案管理的主要流程为：有财产可供执行的案件，一般应当在立案之日起6个月内执结；依据《关于人民法院办理执行案件若干期限的规定》不计入办案期限的除外；暂缓执行的期间不得超过3个月；案件报结需经合议并填写结案信息；案件报结后一个月内完成归档；终本案件定期启动“五查”。

8、执行监督的主要流程为：实现被执行人信息、财产查询信息、已采取强制措施、评估拍卖机构随机抽取信息等全部公开；对执行异议、案外人异议的处理；重大敏感案件的执行听证；执行审查部门对部分执行行为规范性进行前置审查，审查范围详见《执行实施关键节点审查标准》。

9、执行退出机制的主要流程为：符合《最高人民法院关于执行案件立案、结案若干问题的意见》第十六条规定情形的可以“终结本次执行程序”方式结案；被执行人为企业法人的，引导申请执行人或者其他债权人提出破产清算申请。

**（三）实体指标**

实体指标设定为公正指标、效率指标、效果指标。实体指标量化考核，按照各具体指标总和得分计算，总分为70-80分的，达标；为80-90分的，良好；超过90分的，优秀；低于70分的，不达标。

实体指标中所指结案总数是指执行完毕、终结执行、销案、不予执行、驳回申请、终结本次执行程序等方式结案的案件总数。上述方式结案判断标准详见《最高人民法院关于执行案件立案、结案若干问题的意见》第十四条——第二十条。

1、公正指标包括执行公开率、执行行为撤改率、国家赔偿率三项。

2、效率指标包括法定审限内结案率、平均执行周期、执行措施采取率三项。

3、效果指标包括实际执结率、部分执结率、信访投诉率（案访比）三项。

上述指标权重及计算方式详见附件《武汉市中级人民法院关于基本解决执行难的实体指标》。

四、具体措施

**（一）向外借力，完善外部执行联动机制**

巩固发展党委领导、人大监督、政府支持、社会各界通力协作，综合治理执行难的工作大格局，工作规程详见附件《关于完善执行联动机制的若干意见（试行）》。

1、始终把法院执行工作置于党的领导之下，充分发挥党委统揽全局、协调各方的优势。每半年召开武汉市执行工作协调领导小组会议，研究问题，强化联动措施。今年以基本解决执行难为主题，召开专题会议，进一步明确各成员单位的职责，理顺执行联动机制运行程序，建立由领导小组指挥、执行情况通报、执行协调配合、综合治理考核、执行司法救助等组成的执行联动工作机制。争取组织人事、纪检监察等部门的支持，将党政领导干部、公务员是否履行法律义务或协助执行义务作为提拔任用的考察依据，并在一定范围内进行通报，继续做好执行工作综治考评，增强成员单位协助执行意识。

2、主动接受人大、政协监督。积极汇报执行工作难点、焦点和热点问题，认真听取意见、建议、批评，及时办理人大、政协交办议案，主动邀请人大代表、政协委员参与重大案件的听证、强制执行等活动。

3、加强与政府各职能部门配合。争取公安、工商、房产、国土、建设、金融等部门的支持，打破信息孤岛，建立共享机制，提升寻人找物的效率，严厉打击拒执犯罪，全方位开展信用惩戒，改变法院单打独斗被动局面，形成司法、行政、舆论的强大合力。

**（二）无缝对接，完善法院内部联动机制**

强化武汉法院执行“一盘棋”观念，建立健全内部执行联动机制，实现纵向、横向信息互通、资源共享、步调一致、快速反应，确保执行过程中法院系统上下纵向、法院内部各部门之间的左右横向联动。

1、有效衔接立案、审判、执行各环节，建立“立审执”协调配合机制。立案、审理阶段，要注重诉讼指导、法律释明和风险告知，准确录入案件相关信息，及时保全财产；审判法官在制作法律文书要有前瞻性，充分考虑裁判结果的可执行性，避免因裁判表述不严谨、不规范、不准确而造成不能执行；法官在案件调解过程中要把执行兑现作为重要考量因素，尽力促成当事人当庭给付，即时履行，力争实现案结事了；执行部门要准确理解和把握裁判文书内容，避免机械执行；建立信息共享、个案协调等长效机制，就立案、审判和执行协调配合过程中出现的新情况、新问题和重大疑难复杂案件，及时进行通报交流。工作规则详见附件《关于加强立案、审判与执行工作协调配合的若干意见（试行）》。

2、有效发挥市法院执行指挥中心的统筹协调功能。对辖区法院执行工作的整体部署、执行力量的调度、执行案件的调配以及执行装备的使用等实行统一调度，适时开展集中执行、专项执行活动和重大案件的执行，积极探索将特定案件指定某基层法院统一执行的集约执行模式，对全市法院执行案件实行流程管理，细化案件流程节点，明确案件立案、财产调查、财产处置、执行款管理和结案管理等各个环节的工作标准和期限，并全程跟踪监督，进一步规范案件请示、案件协调、指定执行、提级执行、交叉执行的提起和审批程序，实现武汉法院执行工作的信息共享、联动配合和规范管理。

**（三）向内挖潜，激发执行部门内生动力**

执行部门是执行工作的主办者，必须苦练内功，深挖潜力，盘活存案、结好增案、提高质量，走内涵式发展道路。

1、遵循工作规律，推进执行体制机制改革。遵循执行权兼具司法权和行政权的特征，深入推进审执分离改革试点工作，进一步优化执行权的科学配置，强化审判权对执行权的制约和监督，实现执行体制新突破；优化资源组合，打造执行团队，明确职责权限，按照分权制衡的原则将执行命令权、实施权、裁判权分别由不同执行团队的不同角色行使，使各项权能之间相互制约、相互监督，保证执行权的正当行使，建立符合执行规律的办案责任制，实现执行机制新突破；建立健全无财产可供执行案件退出和恢复执行程序机制、执行与破产有序衔接机制、繁简分流、集约查控等办案机制，努力提高执行工作效率，打造可复制可推广的武汉执行新亮点。

2、强化执行措施，完善信用惩戒机制。强化财产保全、财产报告和财产调查措施，探索委托审计调查、发放律师调查令、建立悬赏举报制度、推行财产保全责任保险等措施，积极创新财产发现机制，多渠道查明被执行人财产；全面摸排规避执行、拒执行为，综合运用强制申报、强制审计、强制搜查、全面调查等措施，收集掌握被执行人虚假申报、隐藏、转移、拒不协助执行等规避执行的相关证据，借力公安机关刑侦技术，追抓一批被执行人，会同检察机关加大对拒执犯罪的惩治力度，充分发挥刑罚对失信被执行人的制裁和警示作用；深化失信被执行人名单制度的运用，与发改委等44部门达成联合惩戒合作协议，确保与市文明办之间的合作协议落地生根，及时收集、汇总对失信被执行人信用惩戒情况，定期召开新闻发布会；各单位要结合本地执行工作实际不断拓展对失信被执行人联合信用惩戒的范围和深度，进一步挤压失信被执行人的活动空间，推动社会信用体系建设，打造诚信武汉。

3、借力信息技术，推动执行工作效率提升。积极推动“点对点”执行查控网络建设再提速、再扩容，进一步延伸财产调查触角，与市综治办“1+10”基层社会治理体系对接，建成覆盖武汉地区基本财产形式的网络执行查控系统，实现由网络查询到查、冻、扣一体化的全面升级，让被执行人资产“露”出来，财产被“控”起来，实现有财产可供执行的案件不再难执行；要全面完善和运行武汉法院执行案件流程信息管理系统，全面启动锁定功能，强化节点管控，不断完善、增补模块，实现办案平台化、流程可视化、监督动态化；要建好、用好执行指挥系统，外出执行一律佩戴执法仪，充分发挥指挥中心上传下达、实时监控、异地调度、快速反应等功能，实现远程指挥执法；深入推进淘宝网司法拍卖工作，完善“网拍贷”等配套制度，加大被执行财产的处置力度，缩短周期、提高变现率，探索网络司法评估管理，祛除权力寻租空间，实现执行当事人利益最大化，彻底扭转人难找、物难寻、财产难处置的被动局面。

4、坚持问题导向，推进执行规范化建设。加强制度建设，不断强化规范化管理，形成覆盖执行各方面、全流程的系统制度，深化完善执行实施前置审查机制，将执行权关进制度之笼；完善和细化现有的执行工作考核体系，科学设定执行标的到位率、信访投诉率、实际执结率等指标，合理分配考核分值，细化执行法官、执行员的职责，建立规范有效的考核评价机制；加强执行信息公开，在执行案件办理过程公开、节点告知、程序对接、文书上网等方面下功夫，为当事人和社会公众提供全方位、多元化、实时性的执行公开服务，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，有效解决执行失范问题；要针对文书送达、财产处置交叉案件等难题，及时出台相关规范性文件，为进一步解决执行难提供充分有力的规范依据；建立有效的执行信访处理机制，加大信访案件督办力度，实行领导包案制度，开展执行信访情况通报，落实信访责任追究和责任倒查机制，狠抓源头治理，严惩消极执行、拖延执行、选择性执行等行为。

5、开展专项活动，有的放矢攻克执行难题。针对严重制约和影响执行效率和效果的突出问题，适时开展各类专项执行活动，集中攻克执行难突出问题。适时开展涉金融、涉党政机关等执行积案清理活动，运用信息化手段定期对所有终结本次执行程序案件进行一次“回头看”，发现可供执行财产立即恢复执行；每年底开展涉民生类案件专项集中执行行动，综合运用强制执行、教育引导、执行救助、社会保障等多种方式，切实保障特殊群体的基本生活权利；持续开展打击拒执罪、反规避执行、反干预执行、反消极执行等整治行动，重拳出击，各个击破，联合公安、检察机关严惩拒执犯罪，如实记录领导干部干预、插手、过问具体案件执行的过程，以系统化方式解决执行难问题；深入开展“转变执行作风、规范执行行为”等专项活动，严肃整治消极协助执行行为，灵活运用提级执行、交叉执行、指定执行等排除地方和部门保护主义等各类干扰执行、阻碍执行的因素，维护群众合法权益，有效树立司法权威。

6、强化队伍建设，提升执行工作整体能力。认真落实中发[1999]11号文件要求，合理确定和配备执行人员比例，未达到人员配备比例要求的，要调整充实到位；在法官员额制改革中，对执行人员应与其他审判人员一视同仁，坚决杜绝将执行人员一刀切、排除在法官员额之外的极端做法；执行局与执行裁判庭的法官员额比例总体上不低于其他业务部门，确保执行实施中的查封、扣押、冻结、拍卖等裁定权由法官行使；对执行局内司法辅助人员，要在充分尊重其个人意愿的基础上，按照规定的条件选择法官助理、司法警察、书记员身份；要确保执行人员具备过硬的政治素质和专业素质，要将那些想干事、能干事的人员配备到执行岗位，将部分不愿意从事执行工作、业务素质不适应执行工作发展的人员调整出执行岗位；以司法改革为契机，初步建立符合执行工作规律的分类科学、分工明确、结构合理的执行人员管理制度，大力推进执行队伍正规化、专业化、职业化建设；加强职业道德教育、警示教育，加大执行中容易产生腐败的重点环节的监督力度，化解廉政风险；加强业务培训，切实树立执行办案新理念，大力提升执行队伍的业务素质及善于做群众工作、妥善化解矛盾的能力；加强对基层法院的业务指导，积极开展上下级法院之间、执行人员与审判人员之间的业务交流，确保同类案件执行标准统一、裁判结果相当；加强作风建设，力戒简单生硬、敷衍塞责、推诿扯皮的工作方法和工作态度，建立顺畅的举报、检举、控告渠道和强有力的违法违纪行为的查纠机制，努力打造一支公正高效、廉洁文明的执行队伍。

**（四）强化宣传工作，营造执行工作良好氛围**

要加强同党委宣传部门的联系，将执行工作作为法制宣传工作的重要内容，制定执行工作宣传的整体规划，提高全社会的法制意识和风险意识；要加强与新闻媒体的沟通，与广播、报纸、电视、网络等媒体建立稳定的合作关系，采取召开新闻发布会、专题报道、跟踪报道、现场采访、设置专栏等方式，开展执行法规政策讲解、重大执行活动报道、典型案例通报、失信名单或被执行人规避、抗拒执行行为的曝光等宣传活动；要高度重视民意沟通工作，通过进农村、进社区、进企业等多种形式，广泛深入地了解人民群众和社会各界对执行工作的意见和建议，把合理的社情民意转化为改进工作的具体措施；要引导社会厘清“执行难”与“执行不能”的界限，正确认识执行难的复杂成因，让人民群众充分了解执行面临的客观现实，搞清楚哪些是法院职责所在，哪些是市场风险、法律风险所在，增强防范风险的意识和能力，推动全社会形成理解执行、尊重执行、支持执行的社会氛围。

五、评估体系

（一）评估主体。在目标期限届满前，引入由律师协会牵头组成的第三方评估团，邀请国家机关工作人员、专家学者、媒体人士、企业法务、社会公众等参与评估，向社会发布评估结果。

（二）评估对象。本《行动方案》落实情况。

（三）评估方法。采取文献分析、问卷调查、案卷评查及座谈、访谈等多种方法进行效果评估，确保评价标准和评估过程的客观公正性。

六、工作要求

（一）统一思想、提高认识。破解执行难是一项艰巨的系统工程。全市法院要认真学习最高人民法院有关精神，深刻理解破解执行难问题的必要性、紧迫性，充分认识解决执行难的重大意义，切实增强使命感、责任感。

（二）精心组织、周密部署。两级法院要把解决执行难作为“一把手工程”来抓，成立“基本解决执行难”领导小组及工作专班，党组书记、法院院长作为第一责任人要亲自过问、亲自部署、亲自协调，集中各方力量，确保抓出成效。

（三）分类指导、加强监督。把行动方案落实情况纳入全市执行工作年度目标考核体系，市法院将全程跟进，定期通报，深入基层了解情况，加强分类指导，引导各单位立足实际，因地制宜，把工作难点做成亮点。

（四）加强领导、强化责任。各单位要将任务分解到团队，责任细化到个人，列出时间表，签订责任状，实行定人员、定责任、定进度、定标准、定奖惩，逐级靠实责任，层层传导压力。要创新抓落实的举措，出实招、出新招、出硬招，瞄准阻碍落实的重点难点和关键环节抓整改、见成效。

（五）突出重点、整体推进。各单位要围绕解决“执行难”这一重点，有计划、按步骤、分阶段推进，抓重点、攻难点、挖亮点，推动各项工作取得新突破。同时准确把握执行工作新规律，针对人民群众的司法需求，制定完善规范性文件，趁热打铁建立长效机制，为执行工作科学长远发展奠定坚实基础。

（六）引导舆论、营造氛围。要加大宣传攻势，紧靠主题，创新思维、开拓视角，及时发现亮点做法和经验典型，形成素材鲜活、内容充实的宣传材料，深度报道武汉法院攻克执行难行动中取得的成效。

二〇一六年五月一日