

人民法院司法改革案例选编（四）

目 录

【案例 1】北京市海淀区人民法院：开展“三全五化”执行机制改革 建立解决“执行难”长效机制

【案例 2】北京市平谷区人民法院：精准施策 突破省际执行联动协作难点

【案例 3】天津市第一中级人民法院：搭平台、建机制、聚能量 积极探索一体化执行

【案例 4】上海市长宁区人民法院：创新工作机制 明确标准路径 着力建立长效机制推进执行案件全流程规范化管理

【案例 5】江苏省苏州市吴江区人民法院：精准发力执转破 助推解决执行难

【案例 6】江苏省无锡市中级人民法院：打造“智慧执行系统” 决战基本解决执行难

【案例 7】浙江省温岭市人民法院：“不动产询价机制”助力不动产执行减时降费

【案例 8】福建省漳浦县人民法院：法院公安联动协作 合力攻坚执行难题

【案例 9】河南省郑州市二七区人民法院：全区联动大格局
执行 破解“四大顽症”提升质效

【案例 10】湖南省浏阳市人民法院：多措并举谋创新 合力
攻坚执行难

【案例 11】广东省广州市中级人民法院：多方协调全面发力
推动“送必达、执必果”

【案例 12】贵州省铜仁市中级人民法院：以“统一执行中心”
为突破口 探索执行新模式

【案例 13】陕西省商南县人民法院：推动组建联合救助机制
有效破解涉困执行难题

【案例 14】甘肃省嘉峪关市城区人民法院：“法院+保险”联
动 助力执行攻坚

【案例 15】宁夏回族自治区贺兰县人民法院：新思路新举措
新办法构建解决执行难新模式

案例 1

北京市海淀区人民法院 开展“三全五化”执行机制改革 建立解决“执行难”长效机制

2017年以来,北京市海淀区人民法院开展了以“全面机构改革”“全程信息化”“全方位联动”为主要内容,锚定“信息化、精细化、团队化、集约化、规范化”长远目标的“三全五化”执行机制改革。改革之后,在2017年收案上涨50%的情况下,结案量、结案率均大幅提高,旧存案件量、未结案量显著下降,工作实现“三升两降”,成效明显。2018年上半年以来,新收案件13387件,已超2016年全年收案,已经执结9299件,78%的团队结案超过400件。

一、全面机构改革优化资源配置

对执行局内设机构重新布局,将原有机构调整为“执行指挥办公室”“执行实施部”“执行裁决庭”三大部分。突出执行指挥办公室“总控”功能,作为院庭长“战情分析室”和“参谋联席会”,每周向全局通报研判成果。同时,指挥办公室**集中**为当事人提供一站式服务,启动网络查询和制作制式文书工作,**集约**实施房产、土地、车辆、工商股权查控等强制措施、办理财产保全及委托执行,**集合**案件监督流程、统一资源调配。

此外，建设了执行办公大厅，在办公区设执行指挥中心，配备了显示大屏和单兵指挥设备。指挥办公室所提供给的系统性保障，有力支持执行实施部 18 个团队和执行裁决庭运作。改革以来，8 个团队结案数超过千件，最高结案 2601 件。

二、全程信息化支撑精细管理

将执行工作分解为“查询”“控制”“处置”“发款”“归档”五大阶段，提炼关键要素和重要节点，自行开发“执行精细化管理系统”。

一是督促法官先结“简案”。系统将每个案件的银行账户、房产、车辆、股权信息等“四查”结果进行统计、整理和集成展示。同时，自动计算“现金可执行率”（已查询现金存款与申请执行标的金额的百分比），该率高则可执行程度高，以该率进行案件难易排序，督促法官及时执结简案。同时，以该系统的分析结果为基础，在执行指挥办公室专门成立速执团队，集中速执速结有现金类线索的案件。目前，速执团队每月人均结案可达百件以上，平均办案时长缩短至 30 日以内。

二是突出流程精细监管。克服传统系统缺少工作动态过程、尤其是财产走向记录的弊端，系统自动记录执行团队发现财产后的控制、处置、收发案款等重要环节动作。同时，对“有财产超过 15 天未进行查控、执行措施到期未处置、超期未发款、长期未结、超期未归档”的“五超案件”予以重点自

动提示，在系统首页和执行指挥中心大屏上实时滚动展示，方便院庭长在各阶段进行监督。

三是规范终本案件。在系统中，嵌入新开发的“智能终本”模块，自动抽取执行日志和节点信息，逐条与最高法院终本规范中的要件进行“镜像比对”，严格规范案件报结行为，明确尚待补足事项。此外，该模块自动识别超过 2.5 个月的未结案件，集中启动二次财产调查，切实提高了终本案件的规范合格率。

四是畅通沟通渠道。为解决申请执行人反映较大的“找不到人”“说不上话”“办不成事”的问题，开通北京市法院首个微信服务号：“海淀法院诉讼和执行”服务号。当事人通过微信即可联系法官、提供线索和投诉建议，法官在 24 小时之内必须作出回复，畅通了沟通渠道。人大代表、政协委员高度评价此举是“有温度的执行”。

三、全方位联动疏通执行梗阻

一是提高“绿色通道”覆盖面。与多个不动产中心、北京市市出入境管理局、北京市车管所等协助单位实现司法业务专人对接、优先办理和及时反馈，海淀工商分局更是将工商档案查询专线接入我院。与海淀区拘留所建立绿色通道，收押率一直保持在 98% 以上。

二是拓宽行为监控覆盖面。与海淀公安分局建立协查机制，由公安机关采取临控措施，协助查找下落不明的被执行人；

与铁路公安局建立联动机制。2017年以来，已抓获了40余名乘车“老赖”。

三是引入“第三方”共建。首创“云拍模式”。引入京东集团作为第三方辅助机构，创立了“云拍模式”。该模式下，法官完成动产、车辆扣押以后，移交京东物流进入京东云仓，由法院在当事人选择的五大网络拍卖平台上拍卖成交后，由京东物流体系直接交付，法官只需远端下达程序指令操作即可完成处置，切实降低了财产处置成本。

四是形成拒执惩治合力。与区公安机关、检察院就拒执罪办理定期召开联席会并形成会议纪要，统一拒执罪适用标准。2017 我院拘留人员 203 名，2018 年上半年已拘留 144 人，移送拒执罪 14 件，判决 3 件，上述数值均居北京市法院第一位。同时，融合教育于惩戒。首创了“1+1+1”递进教惩模式：即先集中强制执行带回被执行人，再安排被执行人旁听拒执罪公开审判、观看我院拍摄的拒执警示教育片，仍拒不履行的，进行司法拘留或移送追究拒执罪。

案例 2

北京市平谷区人民法院

精准施策 突破省际执行联动协作难点

北京市平谷区法院落实京津冀协同发展战略部署，建立了京津冀三省（市）六地跨区域执行联动协作机制，实现京津冀毗邻区域优势资源共享、化解跨区域执行难问题。2015年至2017年该院涉京津冀跨区域执行案件结案数由364件增长至580余件，结案率由73%增长至87%，执行标的到位率由67%增长至85%。

一、率先行动，因地制宜开创省际执行联动协作格局

在三省市协同发展不断深化，毗邻区域地理位置邻近、人员流动频繁、经济关系密切，执行案件人、财、物等因素跨区域分布情况普遍的背景下，该院依托平谷区京津冀三地交界枢纽地带的地缘优势，联动天津市蓟州区、河北省三河市、河北省兴隆县法院于2015年9月签订了《执行工作联动协作实施细则》，率先开展省际执行联动协作，后河北省遵化市法院、玉田县法院分别于2017年4月、10月加入，形成了京津冀三省（市）六地法院执行联动协作格局。围绕破解跨区域“执行难”问题，以信息化、同城化、一体化为抓手，聚焦信息碎片化、地方保护主义、各地司法协

作力度不足、财产查控覆盖率有限等问题，在北京市率先开展执行人员、硬件设施、警力保障、指挥平台四位一体的跨省执行联动协作实践探索。

二、精准发力，多举措攻克省际异地执行难题

一是信息化传输、联合查控，解决了异地财产查控难问题。借力事项委托平台线上收发协助调查、控制财产手续，受托法院收到相关材料后，及时启动财产查控并反馈执行结果，大大提高了异地财产查控效率。

二是同城化布控、联合惩戒，解决了异地被执行人打击难问题。针对找人难、拘留难，建立同城化“老赖”联合布控平台，被执行人居住地法院协作查找、布控，发现被执行人线索立即控制并及时移送；针对部分被执行人以异地生产经营躲避失信惩戒问题建立“异地失信惩戒+”惩戒平台，通过联合被执行人居住地法院在活动区域张贴公告、利用地方媒体曝光等手段进一步挤压“老赖”逃避空间；针对党员干部身份特殊、失信打击社会影响大问题，建立了“异地监察+”打击平台，在涉党员干部跨区域案件执行中推广与监察委协作成熟经验，报被执行人居住地法院将其移送本地监察委联合打击，保证了法律效果与社会效果。

三是一体化协作、四位一体，缓解了异地执行难问题。路途遥远、当地情况复杂、各法院间沟通联络不畅，给异地执行带来巨大困难。坚持系统化设计理念，以跨区域执

行案件为中心建立一体化的联合执行平台，成立由案件相关各地法院组成的办案小组，执行人员、硬件设施、警力保障、指挥中心四位一体开展联动协作，当地法院对需要执行的案件进行前期摸排，对被执行人住所地进行前期查找，案件执行时由当地法院派员进行现场协助，各院共同参与执行，保障了异地执行效果，优化了司法资源配置。

三、身体力行，“一托两靠”保障省际执行联动协作长效运行

一是依托联动协作e平台。借助单兵设备、便携式打印机、智汇云移动办公平台等软硬件设施，自研授权签章工具，实现两级指挥中心、多处执行现场实时互动、指挥中心远程授权执行现场实地签发法律文书、异地远程视频会商，远程下发指令200余条，签发法律文书320余份，开展远程视频会商10余次，为机制提供信息化载体保障，促进了机制信息化、一体化发展。

二是依靠联席会议、全面交流机制。各地法院轮流主办年度联席会议，形成了各院对执行案件人财物异地分布状况及地理位置调研分析、形成联动协作年度计划机制，每季度召开一次论坛会议机制，和一年开展一次立审执业务交流、三年开展一次人才交换培养的全业务司法交流机制，推动异地立案同城化、裁判尺度统一化、失信打击一体化发展。

三是依靠协作协议。将沟通协作需求、协作内容、协作方式方法以协作备忘录、协作协议、联动细则等文件形式逐步落实，目前联动协作协议已迭代至3.0版，实施细则经多次深化基本实现跨区域执行工作全覆盖，保证了联动协作机制与时俱进、稳步发展。

案例 3

天津市第一中级人民法院 搭平台、建机制、聚能量 积极探索一体化执行

天津一中院积极探索一体化执行取得实质性进展。2018年上半年，全院有财产可供执行案件在法定期限内实际执结率达到 90.05%，终本案件合格率到达 94.34%，执行信访案件办结率为 100%，2016 年以来执行案件的整体执结率达到 87.9%。

一、着力形成多方联动的社会合力

搭建立审执访无缝衔接平台。牢固树立“一盘棋”思想，法院内部立、审、执、访部门之间信息互通、协调配合，严把立案审查关，不断提高案件调解和文书制作质量，定期排查信访风险隐患，做好接待工作，同时通报相关部门稳妥处置。

搭建法院之间联络协作平台。搭建上下级法院之间联络协作平台，以执行指挥中心为载体，实现统一指挥、统一管理、统一协调。搭建京津冀司法保障工作联络协作平台，实现跨域立案服务一体化、社会纠纷联动化解、重大事项和疑难案件通报会商、执行联动协作资源共享。

搭建矛盾化解预警处置平台。与辖区区委政法委搭建信

息互通与矛盾预警处置平台，加强日常沟通，对重大敏感、有激化苗头或可能引发群体性事件的纠纷进行信息交流。对具有潜在矛盾风险的案事件，防范在先、及早发现、充分协商、有效处置。

搭建多方联动沟通协调平台。通过与保监局、银监局、律师协会、保险行业协会等搭建联动沟通协调平台，协调解决相关类型执行案件。积极探索与市国土资源房管局、民政局、财政局、人社局、城乡建设委员会以及卫计委等行政机关搭建沟通协调平台，形成基本解决执行难的强大合力。

搭建第三方评价和论证平台。充分发挥社会第三方作用，对法院执行工作进行评价，主动接受外部监督。对疑难复杂执行案件的处理方法和处理结果进行咨询和论证；对涉执信访案件，通过接待、听证、核查、评价等形式，共同推动矛盾化解。

二、创新执行方法，推动执行质效不断提升

一是清单执行。全面梳理在办执行案件，对案件财产“四查”、已采取的执行措施、案件执行进度等情况进行排查，摸清未实结案件底数，按申请人类型、被执行人所在地、抵押查封物类型和现状等不同条件，建立执行台账，列出执行清单，实行挂图作战，严格把控进度。每天召开碰头会，做到当日问题当日处理解决。每周由执行法官汇报案件执行进度及结案目标完成情况，逐项检查验收，对账销账。

二是集约执行。利用“总对总”网络查控系统，对新收执行案件安排专人进行财产四查。对涉及银行、工商、房管等部门的查询、查封、扣划、冻结工作，进行统一登记分配、集约办理。实行执行财产集约化处置，对执行案件中的不同类财产，同时推动处置；对不同执行案件中的同类财产，统一协调、集中处置。实行执行款项集约化管理，对到账的执行款项，由专人负责管理，督促承办法官及时处理，按期发还当事人。

三是捆绑执行。对于涉及同一申请人、同一被执行人或同一执行标的物的多个案件，分类梳理、合并执行。对于申请人与被执行人同一的多个案件，符合抵销条件的，合并执行。对于审判案件和执行案件中的当事人存在债权债务关联的，统筹协调解决。

四是做好“执转破”。充分发挥破产制度在打破执行僵局、清理执行积案方面的积极作用，做好执行程序转入破产程序的衔接工作，将具备破产条件的被执行企业转入破产程序，公平保护债权人和债务人合法权益，从制度上打通解决部分执行难问题“最后一公里”。

五是审计执行。针对被执行人拒不申报财产或人民法院认为申报不实的，委托专业审计机构对被执行人的财产状况进行审计，查明被执行人的财产情况，确定被执行人的履行能力，为采取相应的强制措施、制定具体的执行方案提供依

据。

六是阳光执行。通过执行短信平台，向当事人推送执行案件的基本信息、财产线索调查结果、网络财产查询结果、查封、扣押、冻结、划拨、评估、拍卖等各个流程节点信息，确保执行权在阳光下运行。

七是包案执行。院领导和中层干部带头包案，定人员、定期限、定措施、定责任，坚持重要措施亲自部署、重大方案亲自把关、关键环节亲自协调、落实情况亲自督查，确保执行“骨头案”“钉子案”得到有效解决。

八是失信惩戒。对于拒不履行生效法律文书的“老赖”，加大惩戒力度，列入失信被执行人名单，采取限制高消费、限制出境、罚款、拘留等强制措施，直至追究拒不执行判决、裁定罪。

三、完善“四项机制”，规范和约束执行行为

一是实行节点管理控制机制。借助案件流程管理系统对执行案件实行精细化管理，通过流程化运行和节点化控制，对执行人员、执行案件、执行行为进行全方位、全过程的管理，实现以 37 个重点环节为抓手的信息化管理，变结果监督为过程监督，有效防范消极执行、选择性执行和廉政风险。

二是严格实行负面清单。从工作纪律、廉政纪律和作风纪律入手，将影响司法形象和司法公信力的不规范行为逐一列出，严格对照负面清单考查执行行为；加大绩效考核力度，

将干警违纪违规情况记入廉政台帐和个人档案，作为考核、晋升依据，做到“抓早抓小”。

三是严格瑕疵责任追究。针对执行程序、文书制作中的瑕疵执行行为，对相关责任人采取批评教育、书面检查、诫勉谈话、通报批评等方式追究责任。

四是严格党组询问告诫。对被投诉举报的执行干警及其部门负责人，由院党组进行询问告诫。纪检监察部门对查证属实的，视情节轻重依纪依规严肃处理。

案例 4

上海市长宁区人民法院 创新工作机制 明确标准路径 着力建立长效机制推进执行案件全流程规范化管理

2016 年以来，长宁法院紧紧围绕最高法院以及上海高院关于开展破解“执行难”专项治理的工作部署，以努力将长宁打造成执行环境最好、执行效率最高的地区为工作目标，以规范执行工作全流程为抓手，着力通过长效化机制建设破除制约执行工作发展的瓶颈难点，不断提高执行工作实效。截止 2018 年 6 月 30 日，长宁法院有财产案件在法定期限内实际执结率 99.99%，终本合格率 91.22%，执行信访案件办结率 100%，三年执行案件整体执行执结率 96.08%，“基本解决执行难”核心指标达到预定目标。

一、创新工作机制，确保有财产案件及时执行到位

一是查人找物联动化。密切政法部门协同协作，在区委政法委的支持、协调下，与区检察院和区公安分局分别签署《关于建立查找“被执行人”联动机制的意见》和《关于建立惩处“拒执犯罪”联动机制的意见》，建立健全合力破解“找人难”机制及联手打击“拒执罪”机制，在查找失踪被执行人方面

实现信息、手段的突破，在合力打击拒执犯罪方面实现路径、思路的统一。密切辖区银行协作，推进“一站式查控”，与多家银行会签“一门式”协作查询扣划备忘录，深化执行协作平台建设，进一步提高执行效率。

二是失信惩戒立体化。在全国首创设立“司法拘留疏导室”，运用心理疏导和教育惩戒相结合方式，引导失信被执行人自觉履行义务，该举措经公安部、最高院领导批示肯定，已向全国推广。推动实现失信曝光线上线下全覆盖，在传统线上失信曝光平台之外，建立起“以本院电子显示屏为主轴；以中山公园、虹桥临空园区、上海动物园、天山公园四处电子显示屏为支撑，辐射长宁区东西南北全域”的线下立体式失信曝光网络。多次召开“被执行人现场惩戒教育会”，通过现场法律教育和实时视频连线交互方式，将直播远程现场执行、旁听“拒执罪”庭审及会场当即拘留等有机结合，凸显执行威慑力，直观立体展示了严惩失信行为、倡导守法护法的司法价值导向。积极推进失信惩戒进社区，实现试点街镇全覆盖，筑牢、织密失信惩戒“天网”。在全市率先实施执行悬赏保险制度，制定《长宁区人民法院执行悬赏实施办法（试行）》，切实发挥执行悬赏作用，拓宽“查人找物”渠道。

二、明确标准路径，确保无财产案件规范有序退出

一是财产调查项目化。以穷尽执行手段为标准，将落实项目化财产调查清单作为提升执行工作质量的突破口。即除

按一般要求全面审查被执行人“5+X”（“5”系查控被执行人存款、股票、房产、车辆、工商；“X”系当事人提供的线索）信息基础上，设置自选动作Y，延伸调查范围至社保、户籍、居委会等相关内容信息。同时，藉此明确终结执行案件的甄别标准，厘清“执行难”与“执行不能”的界限，确保经排摸、甄别确无财产线索可供执行的案件，从“执行难”案件中剔除出来，集中力量加大对有财产可供执行案件的执行力度。

二是结案标准规范化。制定《无财产可供执行结案标准实施办法（试行）》，以“‘5+X’+Y”项目化财产调查清单为核心，结合执行通知发放等程序性告知事项、纳入失信被执行人名单、罚款、拘留等失信惩戒事项等规范程序的完成情况，在实体和程序两个层面构建“穷尽一切手段方可终结执行案件”的标准，同时要将工作轨迹以菜单式表格记载并全程留痕、随案卷归档。

三是终本文书要素化。配合项目化财产查控标准，推进法律文书格式化、模板化改革，尝试引进要素式终本裁定书。该类终本裁定书适用于被执行人无财产可供执行的终本案件，将“5+X+Y”的财产查控要求及发出执行通知书及财产报告令、调查被执行人下落、纳入失信被执行人名单及限制高消费、采取强制措施等程序性要求转化为要素式表格，将执行过程透明化、文本化，以便当事人充分知晓执行实施全过程及穷尽调查手段后已查明的被执行人财产状况，使执行过

程、履行结果和权利告知一目了然。

三、构建长效机制，确保破解执行难举措落地见效

一是强化落实“周四院长执行日”工作机制。巩固院长亲自抓、分管院长直接抓、党组成员分头抓、各部门合力抓的“四抓”工作格局，一把手和党组成员每周四深入执行一线办公，举全院之力决胜“基本解决执行难”。

二是强化落实“破解执行难”工作任务清单。制定《“破解执行难”工作任务清单》，着眼执行指挥中心运行、执行联动、立审执衔接、执行专项活动、执行宣传等 25 个具体项目，精准发力，确保落实。

三是强化落实执行信息化管理。充分应用信息化手段，对执行过程实施规范化管理，落实关键指标考核，确保责任到人。

四是强化落实新型执行团队建设。着力优化执行专业力量配比，先后调整多名入额法官、法官助理、书记员、党务干部充实执行队伍，目前执行人员占比达 16.94%，平均年龄 37 岁。着眼专业团队培育传承，打造“执行法官+法官助理+书记员+法警”的新型执行团队，为青年干警配备一对一的带导师，推进互联网、类金融案件的专业化执行团队建设，探索多元查控经验、手段的传承与提升，提高人民群众获得感。

案例 5

江苏省苏州市吴江区人民法院 精准发力执转破 助推解决执行难

“执转破”工作对服务供给侧结构性改革，兑现基本解决执行难承诺具有战略意义；对解决执行案件多、化解难和破产案件少、启动难“两难”问题具有现实意义。2016 年以来，江苏省苏州市吴江区人民法院以“党组工程”破除部门本位主义，建立了一整套系统化的“执转破”工作机制，形成了“优化资源配置、内外协同联动、规范衔接流程、推进简案速破”的工作模式，创造了“移得出、立得上、破得了”的“吴江经验”，彻底打通基本解决执行难决战的“最后一公里”。

一是优化资源配置，夯实组织保障。配强审判力量。破产庭配备综合素质高、业务能力强的 4 名法官、2 名法官助理，执行局 3 名法官、3 名法官助理参加破产案件混合合议庭，其他业务庭 1 名法官作为后援力量，以破产庭为旗舰和孵化器，明确标准，细化规则，以案代训，逐步实现执行法官承办“执转破”简易案件常态化。突出履职激励。为消除执行法官“不愿转”思想，将移送破产审查案件多折算 0.8 个执行案件工作量，参与或主审破产案件折算 5 至 90 倍于普通案件的工作量，并在政治待遇上给予倾斜。加强管理人队伍建

设。制定精细化的破产管理人工作规范和考核办法，设立破产专项基金并简化报酬支取程序，提升管理人履职能力和积极性。截至 2018 年 7 月，基金成员共 49 家，通过从管理人报酬中提取和政府财政拨款积累基金 655 万元。

二是内外协同联动，形成工作合力。加强内部协作配合。以全院一盘棋思想统筹“立审执破”程序衔接，实现“人员、手段、程序”共享。破产法官提前介入执行，指导调查识别破产原因；执行法官穷尽强制措施“控人、控物、控印章、控账册”，对无重整可能企业尽可能执行阶段变价处置财产，为移送破产做好充足准备；破产法官和管理人共享执行网络查控系统、司法网拍平台调查处置财产，有机结合执行程序的强制性、效率性和破产程序的公平性、效益性。加强外部协调联动。争取党委、政府支持，吴江区委、区政府联合下发《关于建立府院联动处置“僵尸企业”工作机制的实施意见》，搭建区长担任组长的“一总四分八纵”组织体系，区镇两级政府从职工安置、财政支持、税收优惠等 24 个方面与法院联动，形成全区总动员的“大执行”“大破产”格局。

三是规范衔接流程，分批有序清理。操作标准化，文书模板化。纠正执行法官“随意转”和破产法官“随意退”做法，编印“执转破”实务手册，明确各环节工作职责，提示实务操作要点，制作权利告知、调查识别、征询释明、决定作出、材料移送、立案登记、破产审查 7 阶段 25 个文书样式。移