

关于加强综合治理从源头切实解决 执行难问题的实施意见

为进一步健全完善全市综合治理执行难工作大格局，强化责任落实，形成强大工作合力，确保党中央提出的切实解决执行难目标如期实现，根据《中央全面依法治国委员会关于加强综合治理从源头切实解决执行难问题的意见》（中法委发〔2019〕1号）、中共内蒙古自治区委员会全面依法治区委员会关于印发《关于加强综合治理从源头切实解决执行难问题的实施意见》的通知（内依法治区委发〔2021〕2号）要求，结合鄂尔多斯市实际，制定本实施意见。

一、深刻认识解决执行难工作的重要意义

全市各有关部门要站在解决执行难是全面依法治国的重要内容的高度，立足切实解决执行难事关全面依法治国基本方略的实施，着眼切实解决执行难事关社会公平正义的实现，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、拥护“两个确立”、做到“两个维护”，各司其职，相互配合，形成合力，确保完成党中央提出的切实解决执行难的目标任务。

二、深化执行联动机制建设

（一）健全网络执行查控系统

1. 完善人民法院执行查控网络与不动产登记管理部门之间

的网络连接，实现对土地、房屋等不动产查封、续封、解封、过户、解抵押等业务的在线办理。

2. 建立人民法院执行查控网络与市场监督管理部门之间的网络连接，实现对股权冻结、转让登记手续的在线办理。

3. 建立人民法院执行查控网络与金融监管部门及各金融机构、保险机构、互联网企业等单位之间的网络连接，拓展对存款、金融理财产品、保险理财产品等财产的查控功能。

4. 建立人民法院执行查控网络与住房公积金管理部门之间的网络连接，实现对被执行人公积金的在线冻结、扣划。

5. 建立人民法院执行查控网络与税务部门之间的网络连接，实现对被执行人纳税情况、退税账户、退税金额及退税时间等信息的在线查询。

6. 建立人民法院执行查控信息与发展改革部门项目审批信息的沟通对接机制，推动建立执行查控网络与发展改革部门之间的网络连接，实现对被执行人申请投资项目相关信息的在线查询。

7. 建立执行查控网络与农牧业部门和财政部门之间的网络连接，实现对被执行人农牧业补贴、一卡通等信息的在线查询。

8. 建立人民法院查控网络与市民政局之间的网络连接，实现对被执行人婚姻状况、家庭情况等相关信息的在线查询。

9. 建立人民法院查控网络与市自然资源局之间的网络连接，实现对被执行人投资矿产、工程项目等信息的在线查询。

10. 建立人民法院查控网络与市交通运输局之间的网络连接，实现对被执行人从事交通运输业务等信息的在线查询。

11. 建立人民法院查控网络与人力资源和社会保障局之间的网络连接，实现对被执行人的从业状况等相关信息的在线查询。

12. 建立人民法院查控网络与住房和城乡建设局之间的网络连接，实现对从事房地产、建筑业等被执行人相关信息的在线查询。

13. 建立完善人民法院执行查控网络与其他相关部门和单位之间的网络连接，实现对更多财产形式的网络化、自动化查控。

14. 严格按照《民法典》《数据安全法》《个人信息保护法》等法律法规，确保网络执行查控系统的自身数据安全，信息调取、使用等要严格权限、程序、责任，坚决防止公民、企业信息外泄。

（二）建立健全查找被执行人及其车辆协作联动机制

1. 充分发挥基层党组织作用，依托基层综治中心，将协助执行工作纳入基层社会治安综合治理网格化管理体系，整合各方面资源，建立基层综治网格员协助送达、查找当事人、协查财产线索、督促履行、化解涉执信访、开展执行宣传等工作机制。推动综治平台与人民法院执行指挥、办案平台互联互通，实时向基层综治网格员推送失信被执行人名单、限制消费人员名单、悬赏公告等信息。建立基层综治网格员协助执行的教育培训、监督考核、激励保障等机制，促进基层治理与人民法院执行工作的良性互动。

2. 公安机关为人民法院提供被执行人身份、户籍、出入境证件、宾馆住宿等信息的查询。对人民法院请求协助查控的被执行人，公安机关协助查找其下落，发现后及时通知人民法院采取控制性措施。公安机关在年检、路检、临检等日常工作中，发现人民法院依法查封的车辆，协助予以控制。对人民法院作出限制被执行人出境的，协助执行。对人民法院决定拘留、逮捕或者人民检察院批准逮捕的被执行人、协助执行义务人、担保人，公安机关应当依法及时收拘，并督促其履行义务。对暴力抗拒执行的，公安机关应当及时出警、及时处置。建立健全人民法院执行查控网络与公安机关之间的网络连接，实现网络化协作查人、扣车、限制出境协作新机制。

3. 建立与卫生健康部门相关系统的网络连接，通过该系统及时掌握被执行人行程轨迹、居住信息，有效送达相关法律文书。

（三）加快推进失信被执行人信息共享工作

1. 人民法院与经信、市场监管等部门要进一步加强协作，依托内蒙古公共信用服务中心平台和内蒙古企业信用公示系统，及时推送失信被执行人信息，推进失信被执行人信息与公安、民政、人力资源和社会保障、自然资源、住房城乡建设、交通运输、文化和旅游、财政、金融监管、税务、市场监管、科技等部门以及有关人民团体、社会组织、企事业单位实现公共信用信息资源共享。

2. 明确电信企业可以配合人民法院调取被执行人通讯信息

的范围，规范配合调取的程序。

3. 建立完善社会信用档案制度，将失信被执行人信息作为重要信用评价指标，纳入社会信用评价体系。

（四）完善失信被执行人联合惩戒机制

1. 全面落实对失信被执行人的各项联合惩戒措施。坚决贯彻《中共中央办公厅、国务院办公厅印发关于加快推进失信被执行人信用监督、警示和惩戒机制建设的意见》，在限制从事特定行业或项目、获取政府支持或补贴、担任重要职务、获得行业准入资格、获得荣誉和授信、从事特殊市场交易、高消费及有关消费等各个方面，相关部门联合加强对失信被执行人的各项惩戒，完善一处失信、处处受限的信用惩戒体系。

2. 加大失信信息曝光力度。人民法院与宣传部门、网信部门加强协作配合，协调相关媒体单位，通过多种形式向社会公布失信被执行人信息，加大曝光力度。

3. 建立健全失信被执行人自动惩戒机制。各有关部门尽快完成与国家“互联网+监管”系统及全国信用信息共享平台联合惩戒系统的联通对接，做好失信被执行人身份证、护照等所有法定有效证件全部关联捆绑制度，将人民法院发布的失信被执行人名单信息嵌入本单位“互联网+监管”系统以及管理、审批工作系统中，实现对失信被执行人名单信息的自动比对、自动监督，自动采取拦截以及惩戒措施。

（五）健全特定主体案件执行工作机制

1. 完善涉党政机关执行案件沟通协调机制，推进将涉诉政府债务清偿纳入预算管理，通过定期通报、督办约谈，与发展改革等部门开展联合信用惩戒，纳入平安建设考评等方式，促进党政机关带头履行生效裁判文书。

2. 人民法院及时将党员、公职人员拒不履行生效法律文书以及非法干预、妨害执行等情况提供给组织人事部门、党员、公职人员所在单位等，采取适当方式共同督促改正。

3. 党员、公职人员拒不履行生效法律文书、非法干预或妨碍执行构成违纪违法的，按照《中国共产党纪律处分条例》、《中华人民共和国监察法》和《中华人民共和国公职人员政务处分法》等有关规定处理。

（六）加大对拒不执行生效判决、裁定等违法犯罪行为打击力度

1. 公、检、法等政法机关加强协调配合，统一立案标准，确保当事人身份信息准确，完善工作衔接，建立常态化打击拒执犯罪工作机制。对拒不执行生效判决、裁定以及其他妨碍执行的犯罪行为，公安机关应当依法及时立案侦查，检察机关应当依法及时批准逮捕和审查起诉，人民法院应当依法及时审理。公安机关不予立案、检察机关不予起诉的，应当出具法律文书，畅通当事人自诉渠道。

2. 加强诉讼引导，破解被告不到庭的难题，逐步建立起以当事人刑事自诉为主的拒不执行判决、裁定罪追究模式，加大对以

虚假诉讼、虚假仲裁、虚假公证等方式转移财产、逃避执行违法犯罪行为的打击力度。

三、加强和改进人民法院执行工作

（一）推进执行信息化建设

1. 继续完善“点对点”执行查控系统，拓宽网络查控的财产范围，推广网络查控一体化功能，实现对被执行人不动产、车辆、股权、存款及其他金融产品等主要财产形式的网络化、自动化查控。

2. 及时升级执行办案、执行管理、执行指挥等执行信息系统，确保系统运行顺畅，数据传输迅速准确，提高执行工作的整体效能。

（二）提升执行规范化水平

1. 针对执行工作中的新型、疑难、复杂问题，及时研究制定相关规范性文件，不断完善执行工作规范体系，规范执行行为，统一司法尺度。

2. 规范对终结本次执行程序案件的管理，对无财产可供执行案件，做好网络统查、约谈当事人、线下调查、限制消费等规定动作，确保符合终结本次执行程序的各项实体、程序条件；终结本次执行程序后，发现符合恢复执行条件的，及时恢复执行。

3. 树立依法执行、规范执行、公正执行、善意执行、文明执行理念，严禁明显超标的查封、违法变更追加当事人、违法查扣案外人财产等行为，最大限度降低对企业正常生产经营活动的不

利影响，切实保障民营企业 and 企业家合法产权，进一步优化法治化营商环境。

4. 加大执行公开力度。贯彻主动、依法、全面、及时、实质公开原则，坚持“以公开为原则，以不公开为例外”，不断拓展执行公开范围、健全公开形式、畅通公开渠道，切实保障执行案件当事人的知情权、参与权和监督权，广泛接受社会各界的监督。

5. 依法接受检察监督。自觉接受检察机关对民事、刑事、行政案件执行活动的监督，依法办理执行监督检察建议，主动邀请检察机关监督具有重大影响以及群体性、敏感性执行案件、被执行人为特殊主体或因外界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，推动执行环境持续改善。

（三）加大强制执行力度

1. 加大财产调查力度。落实财产报告制度，加大对不报告、报告不实等行为的处罚力度。被执行人违反财产报告制度，或者有隐匿财产、财产凭证、会计账簿等行为的，依法采取搜查措施。在信息系统未覆盖领域采用传统调查措施，加大对被执行人所在社区、营业场所的调查力度。

2. 依法充分适用罚款、拘留、限制出境等强制执行措施。加大对抗拒执行、阻碍执行、暴力抗法行为的惩治力度。精准采取失信惩戒和限制消费措施，将信用惩戒的着力点聚焦到打击少数规避执行、抗拒执行等违法失信行为上来，增强强制执行威慑力；探索建立信用惩戒分级管理和失信修复机制，鼓励引导失信主体

主动纠正违法行为。

3. 坚决打击规避执行行为。持之以恒开展反规避执行专项整治行动，选择重点案件，采取内外联动、上下联动等方法查明事实，依法以变更追加被执行人、采取强制措施等方式予以惩戒。

（四）创新和拓展执行措施

1. 探索建立律师调查被执行人财产制度，加快推进委托审计调查、公证取证、悬赏举报等制度，拓宽财产发现渠道。

2. 探索建立被执行人以查封财产融资偿债、资产重组、委托经营等机制，在不影响债权人合法权益的前提下降低被执行人偿债成本。推进将涉诉政府债务纳入预算管理。

3. 探索建立辅助事务分流机制，区分执行工作核心事务与辅助事务，将文书送达、司法拍卖、案款发放等执行工作中的辅助事务适度外包专业社会力量。

（五）完善执行工作机制

1. 完善立审执协调配合机制。建立立案阶段提示执行不能风险制度，使当事人对诉讼结果及执行结果有合理预期。加强保全立案，推广保全保险担保机制。探索多元纠纷化解机制，一揽子化解矛盾，实现案结事了。进一步优化、规范执行转破产工作流程，加大对“僵尸企业”的清出力度。

2. 建立繁简分流、事务集约的执行权运行机制。对执行案件进行类型化处理，实现“简案快执，难案精执”。加强事务性工作集约化处理，将执行程序中的财产查控、文书制作和送达、终

本案件管理、涉执信访等事务性较强的工作，统一交由专门团队进行集约化处理，提高执行工作效率。

3. 加强执行工作的系统管理。充分发挥执行指挥中心在执行管理、执行考核中的中枢作用，实现上级法院对下级法院执行案件、执行事项和执行人员的全方位管理，强化对下督办、分级分时督办等工作机制。

4. 建立健全法院内部组织人事、监察部门与执行业务部门协调配合工作机制。执行机构配合组织人事部门考核执行队伍，将执行工作考核结果作为干部考核的重要方面，将执行实施工作经验作为员额法官遴选的重要条件。执行机构与监察部门完善线索转交、联合调查、督办问责等工作流程，建立“一案双查”工作机制，统筹督查执行案件问题和违纪违法问题。

四、强化执行难源头治理制度建设

（一）健全一站式多元解纷机制，推行“三端五防线”诉源治理模式

将诉源治理作为市域社会治理现代化的重要环节，完善诉前调解机制、仲裁调解制度，综合利用人民调解、商事调解、行政调解以及律师、公证调解，强化司法保障，注重多元解纷部门联动，整合各部门分散、独立的智能化资源和应用系统，打通信息渠道。推行“三端五防线”诉源治理模式，探索形成“前段源头减量、中端提质增速、末端息诉息访”新路径，推动纠纷化解于未发、止于未诉、解于萌芽。

（二）加快社会信用体系建设

积极参与建立覆盖全社会的信用交易、出资置产、缴费纳税、违法犯罪等方面信息的信用体系，完善失信联合惩戒机制，建立完善公共信用综合评价与披露制度，畅通市场主体获取信息渠道，引导市场主体提前防范交易风险，从源头上减少矛盾纠纷发生。

（三）完善市场退出工作制度机制

研究破产过程中的破产费用来源渠道，探索建立多渠道筹措机制。畅通执行案件进入司法破产重整、和解或清算程序的渠道，充分发挥企业破产制度功能，促进“僵尸企业”有序退出市场。

（四）完善司法救助制度

积极拓宽救助资金来源渠道，简化司法救助程序，加强司法救助与社会救助的衔接配合，切实做好执行过程中对困难群众的救助工作。

（五）完善责任保险体系

引导扩大责任保险覆盖范围，鼓励相关单位投保食品安全责任、环境责任、雇主责任等责任保险，发挥保险制度分担风险分摊损失作用，充分保障相关案件中受害人合法权益。

五、全面加强组织保障和工作保障

（一）加强组织领导

1. 各旗区、各相关部门要全面落实落细执行联动各项工作任务，将执行联动各项工作任务纳入相关联动部门的职责范围，明

确具体措施和完成时限，对执行联动各项工作任务落实情况定期进行定期通报。

2. 全市各级党委要统筹各方资源，实行综合治理，不断健全完善党委领导、政法委协调、人大监督、政府支持、法院主办、部门联动、社会参与的综合治理执行难工作大格局。要将综合治理执行难工作作为依法治市重要内容进行统筹部署，纳入综治考核体系和营商环境评价体系，纳入工作督促检查范围，适时组织开展专项督查。

（二）健全相关部门协作联动机制

党委政法委要加强对执行联动工作机制落实情况的督促、检查和考核，切实解决“联而不动、动而乏力”的问题。纪检监察机关要加强对党政机关及领导干部干扰执行工作的责任追究。对帮助被执行人通过虚假诉讼、公证、仲裁等方式转移财产、逃避执行的律师、公证员、仲裁员等法律服务人员，由行业协会和司法行政主管部门加大惩罚力度。各相关部门要进一步加强相关机构建设，强化人、财、物保障。全市两级法院执行局作为执行工作部门协作联动机制日常联络机构，要认真履行工作职责，促进执行联动工作机制常态化运转。

（三）加强执行队伍建设

加强政治教育、业务培训、职业保障和廉政风险防范，进一步推动执行队伍正规化、专业化、职业化，努力建设一支信念坚定、执法为民、敢于担当、清正廉洁的执行队伍，为解决执行难

提供有力组织保障。要积极引入专业力量参与执行，建立健全仲裁、公证、律师、会计、审计等专业机构和人员深度参与执行的工作机制，形成解决执行难的社会合力。

（四）加强舆论宣传工作

综合运用传统媒体和新媒体，加强正面宣传，充分展现加强执行工作、切实解决执行难的决心和成效。有计划地宣传报道一批典型案例，彰显法治权威，形成全社会理解支持参与执行工作的浓厚氛围。加强对解决执行难特别是对执行不能案件的宣传，引导社会公众提升防范风险意识和能力。完善落实“三同步”工作机制，加强舆论引导，做好法律政策宣讲、解疑释惑等工作，对各类舆情及时回应、有效引导。