

民事审执分离的内涵及其模式选择

路立凡

华北电力大学法政系, 河北 保定

收稿日期: 2026年5月26日; 录用日期: 2026年7月23日; 发布日期: 2026年7月31日

摘要

现阶段深化审执分离改革是破解“执行难”、健全国家民事执行体制的核心举措, 但当前审执分离仅为政策性概括表述, 学界对其内涵边界与实施路径尚未形成统一共识, 难以有效指导司法实践。文章以民事执行权的司法权属性为基础, 依托执行实施权与执行裁决权二分结构, 厘清审判权与执行裁决权的差异, 明晰审执分离多层制度内涵。同时, 引入法国、美国两大法系典型执行体制开展比较法研究, 结合典型案例与试点实证数据剖析权力界分的实务难题, 系统研判国内三类主流改革模式的适配性, 批判性梳理改革衍生的制度风险并搭建配套保障机制, 旨在明晰改革逻辑、夯实理论支撑, 助力我国现代化民事执行体制规范高效运行。

关键词

审执分离, 审判权, 执行权

Connotation and Mode Selection of Separation of Civil Adjudication and Enforcement

Lifan Lu

Department of Law and Political Science, North China Electric Power University, Baoding Hebei

Received: May 26, 2026; accepted: July 23, 2026; published: July 31, 2026

Abstract

At this stage, deepening the reform of the separation of trial and execution powers serves as a core measure to resolve the “difficulty of civil enforcement” and improve the national civil enforcement system. However, the current separation of trial and execution powers is merely a policy-based general statement, and no unified academic consensus has been reached on its

connotation, boundary, and implementation path, which undermines its guiding value for judicial practice. Based on the judicial power attribute of civil enforcement power and adopting the binary structure of enforcement implementation power and enforcement adjudication power, this paper clarifies the differences between trial power and enforcement adjudication power, and defines the multi-level institutional connotation of the separation of trial and execution powers. It conducts a comparative law study on the typical enforcement systems of France and the United States, representing two major legal families, analyzes practical dilemmas in the boundary division of powers through typical judicial cases and empirical data of pilot courts, and systematically evaluates the adaptability of three mainstream domestic reform models. Furthermore, it critically sorts out the institutional risks arising from the reform and constructs supporting guarantee mechanisms, aiming to clarify the reform logic, consolidate theoretical support, and facilitate the standardized and efficient operation of China's modern civil enforcement system.

Keywords

The Separation of Adjudication and Enforcement, Adjudication Power, Enforcement Power

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

20 世纪 80 年代后期出现的“执行难”，是长期困扰法院的司法难题，也是群众反映强烈、社会高度关注的法治问题[1]。2024 年 7 月，《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》¹明确提出，健全公正执法司法体制机制需要深化审判权和执行权分离改革。审执分离是当前民事司法改革的主要议题与关键突破点，对制度层面规范执行权运行、破解执行困境、完善司法体制机制具有重要价值[2]。

2. 明确审执分离制度内涵的重要性

在长期改革实践中，我国审执分离改革主要依托法院内部“深化内分”模式推进。学界与实务界的改革试点主要集中在执行机构内的“内分”上，该路径在化解“执行难”问题上取得阶段性成效[3]。伴随改革纵深推进，依托内部分离破解执行困境的改革逐步进入瓶颈期。

为固化执行改革成果、完善执行制度体系，《中华人民共和国民事诉讼法（草案）》²于 2022 年形成提请审议版本。但 2024 年 6 月，全国人大宪法和法律委员会正式终止该草案审议，核心原因在于学界与实务界对审执分离采用“内分”或“外分”模式存在重大分歧，不宜通过立法先行定调。此次立法搁置，使审执分离的模式选择与实施路径问题成为当下改革亟待破解的核心焦点[4]。与此同时，由于理论与实务层面尚未形成统一共识，学界以执行权性质为基础也形成多元阐释。

综上所述，审执分离改革是破解执行困境、优化司法权配置、健全国家执行体制的必然选择。而理论阐释模糊、制度内涵不明、改革模式分歧的现实困境，使得统一厘清审执分离的核心内涵与法理逻辑成为推动民事执行体制现代化发展的重要前提。

¹https://www.qstheory.cn/yaowen/2024-07/21/c_1130182461.htm

²<https://www.court.gov.cn/shenpan/xiangqing/363381.html>

3. 执行权的性质

3.1. 执行权性质的不同学说

首先是执行权独立说。该学说主张民事执行权是独立于司法判断权与行政管理权的专属国家权力。民事执行运行虽局部兼具司法权的消极性与行政权的主动性外观，但其权力功能与核心内容区别于传统司法权与行政权，不能简单套用双重属性界定。该说认为民事执行权的基本功能是实现私法上的请求权，具有强制实施的独立属性[5]。

其次是行政权说。该说将民事执行定位为裁判生效后的特殊行政活动，民事执行具有确定性、主动性、命令性、强制性等特征，民事执行活动是一种行政活动，执行行为是一种行政行为，因而民事执行权是国家行政权的组成部分。贺卫方教授提出，司法裁判属于司法行为，而裁判实施的执行行为属于行政行为，该观点主要依据执行权运行的外在行政化表征完成权力属性界定[6]。

再次是司法权说，为当前学界通说。该学说认为民事执行权是国家司法职能的重要组成部分，符合司法权本质及特征。司法执行权是保障法律文书实施的强制权，区别于以纠纷裁判、权利义务界定为核心的审判权，但又是为保障法律文书得以实施的强制性权力，保障当事人合法权利。有的学者认为民事执行权是执行机关运用国家强制力，强制义务人履行义务、实现权利人权利的司法权力[7]。

最后是司法行政复合权说。该说认为民事执行权兼具司法权与行政权双重属性。在执行程序工作中，司法权和行政权的有机结合构成了复合、相对独立、完整的强制执行权。执行过程中的工作分为对争端做出裁判、依申请或主动做出裁决以及具体执行事务的实施，以此为基础分析不同工作的具有不同性质，据此认定执行权是一种综合性权力的结论。

3.2. 司法权与执行权

张文显教授认为司法权是将法律规范适用于具体案件，用以定分止争、权利救济、修复社会正义的国家权力，具有抽象性与概括性特征[8]。在现代国家，司法权在任何国家都是绝不允许被挑战和质疑的国家权力。庞德认为司法的生命力在于权威而非单纯权力，唯有确立司法权威，才能维系规则的普遍遵从与司法秩序的稳定运行[9]。而这种权威最终来源于宪法和法律的权威性，使得司法能够成为维护社会公平正义的最后一道防线与权利救济的最终环节，并与立法权、行政权等其他国家权力共同构成现代国家的治理体系。

司法权的核心特质在于国家权威性与强制性，这也是其区别于仲裁、调解等社会纠纷解决机制的关键。法律的强制效力依托司法权实现，以国家强制力为根本保障。当事人启动司法程序后，即受司法规则约束，违规需承担程序与实体层面的不利后果，裁判文书则是司法判断权的法定载体。在民事司法体系中，国家强制力最集中、最直接的体现即为民事执行权的运行，这也决定了强制性是民事执行权的根本属性。

在清晰民事执行权具有强制性本质特征的基础上，民事执行权兼具被动性与独立性，进一步印证其司法权属性。被动性体现为执行机关不得主动启动执行程序，须依据当事人申请或法律明文规定，依托生效裁判文书实施执行行为。独立性则体现为执行权内部层级独立运行，且不受外部权力不当干预，其运行必须契合司法权运行规律。民事执行是司法权运行的关键环节，是审判权落地、化解纠纷、保障当事人合法权益的最终阶段，亦是民事司法实现权力监督的重要途径。

综上所述，在明确和统一执行权之司法权属性的基础上，审执分离的探讨和改革被具体分为两个基本层面：一是组织意义上的审判权与执行权的分离，即在组织上审判机关与执行机关的分离；二是执行权范畴之下的各执行权能的分离，探讨的是在执行权的内部结构中执行权不同权能之间的关系。

4. 两大法系典型国家审执分离模式借鉴

审执分离制度并非我国独有，域外两大法系均基于自身司法体制构建了相应的分权模式，其中尤以大陆法系的法国和英美法系的美国最具代表性。通过梳理其历史演变、制度架构、模式优劣，能够为我国审执分离改革提供域外参照与经验镜鉴。

4.1. 大陆法系：法国分层式审执分离模式

从制度架构来看，法国采用不完全外部分离模式，权力配置边界清晰：其一，审判权专属各级民事法院，负责全部民事权利义务争议的审理与裁判，是实体纠纷的终局裁判权力；其二，执行实施权交由独立的司法执达官行使，执达官为独立准行政公职人员，脱离法院编制体系，独立负责财产查控、司法拍卖、标的物交付、强制清退等强制执行实施工作；其三，执行裁决权保留司法属性，当事人针对执行行为提出的程序异议、争议救济，统一由法院审判法官审理裁判。该模式的核心优势在于权力制约效能突出，执行实施权完全脱离司法审判体系，彻底规避审判与执行权力勾兑、内部监督虚化的问题，同时执达官专业化、职业化运行，大幅提升强制执行的效率与规范性。但其短板同样显著，完全的审执机构分立导致审执衔接成本极高，审判阶段的财产保全、证据固定与执行阶段的财产处置存在程序断层，极易出现义务人转移财产规避执行的情形，且执达官市场化收费机制导致小额债权案件执行动力不足，存在权利救济不均衡的问题^[10]。

法国分层分权逻辑具备较高借鉴价值，其“执行实施事务专业化、执行争议裁判司法化”的核心思路，契合我国审执分权改革方向，但完全外部分离的体制不符合我国立审执协同的司法传统，我国无需照搬其彻底外分模式，可借鉴其内部分层分权、权责精准划分的制度经验。

4.2. 英美法系：美国彻底型审执分离模式

从制度架构来看，美国采用彻底外部分离模式，审执机构完全割裂：其一，联邦及各州法院专属行使审判权，仅负责民事、刑事案件的实体审理与裁判，不设置任何执行机构、不承担任何执行实施职能；其二，执行实施权归属行政序列，联邦层面由联邦法警署、各州由治安官办公室负责强制执行工作，人事、经费、管理均隶属于行政系统，独立于司法体系；其三，所有执行衍生争议、案外人实体异议、程序违法争议，均需通过独立民事诉讼程序由法院审判法官终局裁判。该模式的优势在于审执权力隔离彻底，从体制根源杜绝审执权力混同、人情干预等问题，且行政机关具备更强的强制执行力与资源调配能力，大型财产处置、跨区域执行效能突出。但制度缺陷十分明显：一是司法与行政两套体系信息壁垒严重，审判与执行程序衔接失灵，权利救济周期大幅拉长；二是行政机关以效率为核心导向，极易忽视当事人程序性权利，异议救济程序繁琐、成本高昂；三是双机构独立运行导致制度运行成本极高，基层小额债权执行性价比极低，不利于小微权利保障^[11]。

美国彻底外分模式根植于三权分立的宪政体制，与我国人民法院统一行使司法权的宪法框架相悖，无法直接移植，但其严格区分执行实施权与司法裁判权的权力二分逻辑，为我国执行权内部二元分权改革提供了重要理论参照。

5. 执行权力构成

5.1. 执行权力构成理论学说

学界围绕民事执行权的内部权能构成存在多种观点，形成了由一分说至六分说的理论分歧。其中，“二分说”是目前学界的主流观点，也是最高人民法院所赞同的模式。二分说认为执行权由执行裁决权

和执行实施权构成[2]。该学说以权力行使是否处理争议为核心区分标准。执行实施权以生效法律文书为依据,在当事人实体争议已终局确定的前提下,专门负责落实权利义务内容,不承担纠纷裁判职能;执行裁决权主要处置执行程序中产生的当事人异议及相关争端,承担纠纷化解职能。在审执分离“深化内分”改革背景下,二分说具备充分的实践适配性与可操作性[12]。分权运行模式使执行裁决权成为独立的司法监督权能,实现对执行实施权的制约与规范。各地法院普遍在执行局内部分设执行实施庭与执行裁决庭,分别行使对应权能。虽各地机构设置、受案范围略有差异,但该内部分权模式有效兼顾了改革实效与成本控制,契合现阶段司法改革需求。

由此,基于二分说理论,民事执行权可界定为执行机关依权利人的申请,根据生效执行依据,运用国家强制力强制义务人履行民事义务,实现权利人的民事权利,并对执行程序中的有关争议作出裁决的司法强制权。

5.2. 执行裁判权与执行实施权

2019年最高人民法院宣布基本解决“执行难”后,执行体制框架保持稳定,执行局确立了其作为民事执行工作及审执分离改革核心实施主体的地位。审执分离的落实也随之从宏观的组织分离,进一步聚焦于执行权内部实施权与裁决权的权责划分[13]。

学界与实务界虽对执行实施权的内涵形成共识,即执行机关依托国家强制力,落地生效法律文书确定的民事权利、实施强制执行措施的核心权力,是民事执行权的核心本质载体。但对于执行裁决权的概念与性质并没有统一论,有的学者认为民事执行裁决权是指执行机关依当事人申请或依职权,对执行程序中的程序性事项或者执行中程序上的争议,进行审查并作出裁决或者决定的权力。有的学者认为执行裁决权是指执行机关依法享有的对执行程序中不需经诉讼程序确定的实体和程序事项,依当事人及案外人申请或者依职权作出裁断或决定的权力。

与民事执行权中的执行裁决权相比,审判权的主要目的和功能在于对民事实体权利义务争议的审理和裁决,而执行裁决权的基本功能是制约强制执行实施权,同时也为强制实施权的运行和当事人程序上的权利救济提供程序和制度上的保障[14]。依据张卫平教授的区分理论,执行争议可分为程序层面的执行违法与实体层面的执行不当,两类争议的边界在司法实践中存在模糊情况[2]。如法院未送达查封文书便拍卖房产,被执行人提起程序异议一案仅涉及执行流程合规性审查,无实体权属纠纷,本应由执行裁决权处理,部分法院却交由审判庭审理,造成程序冗余;而案外人以全款购房、实际占有为由请求排除商铺执行的案件,涉及物权期待权、买卖合同效力等实体认定,属于审判权规制范畴,部分基层法院存在执行裁决法官直接确权、越权行使审判职能,剥夺当事人上诉救济权利的问题。据此,执行过程中的争议事项不可笼统归入审判权范畴,需区分程序与实体争议,明确执行裁决权的独立权力边界,实现执行实施权与执行裁决权的内部分离,完善审执分离的内部权力架构。

6. 我国审执分离改革的模式选择与多维利弊研判

结合域外比较经验与我国司法实践现状,当前学界与实务界形成三类主流审执分离改革模式,分别为法院内设内分模式、垂直管理独立执行院模式、行政化独立执行署模式。本节从权力制约、司法效率、制度成本、体系兼容性四大核心维度,对三类模式进行系统性利弊分析,明确适配我国国情的最优改革路径[15]。

首先是法院内设执行局内部分权模式。该模式为我国现行主流试点模式,核心架构为保留执行机构整体隶属于人民法院司法体系,不进行外部机构剥离,在法院执行局内部独立分设执行实施庭与执行裁决庭,实现两类权能、人员、职责完全分离,上下级执行局维持垂直管理体系,实体异议之诉移送民事

审判庭审理,程序异议由内部裁决庭处置,核心特征为“整体内属、内部分权”[16]。该模式体系兼容性强,制度改革成本较低,监督体系完善,执行裁决权内部监督实施行为,法院审委会、审监庭同步开展外部监督,形成双重制约机制。但也存在着内部监督中立性不足,使得监督实效存在天然局限。

其次是垂直管理独立执行院模式。该模式参照检察机关垂直管理体制,单独设立四级独立执行院,与同级人民法院平行设置,执行院内部分设实施、裁决专职部门,实体权属争议仍由人民法院审判庭审理,属于审执适度外分的过渡性模式。该模式权力制约效能显著,执行机构与审判机构物理分离,实现审判权与执行权相互独立、相互制约[17]。此外,跨区域执行统筹能力突出,垂直管理体系可有效破解地方保护主义,提升异地执行、协同执行效能。但也存在着制度运行成本高,审执衔接壁垒凸显,审判法院与独立执行院分属两套体系,卷宗移送、保全衔接、证据联动流程复杂。

最后是行政化独立执行署模式。该模式参照法、美域外彻底分权体制,将全部执行实施、裁决职能从法院剥离,在司法行政机关下设独立执行署,整体划归行政体系管理,法院仅保留纯粹审判权,所有执行争议、实体异议全部通过独立民事诉讼程序审理,实现审执彻底外部分离[18]。该模式行政强制能力突出,执行署依托行政机关资源优势,使得财产查控、强制处置的刚性更强。但也存在着当事人维权成本攀升的问题,程序繁琐、周期冗长。

综合域外经验、我国司法体制、改革成本与实践适配性,现阶段最优路径为持续深化法院内设执行局内部分权改革,依托现有体系优化权责配置、完善监督衔接机制;中长期可循序渐进探索独立执行院半外分改革路径;行政化完全外分的执行署模式与我国宪政体制、司法传统严重不符,现阶段不具备落地可行性。

7. 结论

审执分离是执行体制改革的核心切入点,深化审执分离改革能够优化现行执行体制机制与管理模式,提升执行质效,最终助力国家执行体制的健全完善。从理论层面厘清审执分离的本质与内涵,能够为改革实践提供法理支撑,明确民事司法权力的配置逻辑与改革方向。

在厘清以判断为本质内容的司法权区别于以管理为本质内容的行政权的基础上,将以国家强制力为本质特点的民事执行权认定为司法权性质。在执行权具备司法权属性的基础上,审执分离包含两层核心内涵:一是组织层面的审判权与执行权分离;二是执行权内部的权能分离。可明确执行裁决权区别于审判权,其与执行实施权的内部分立,是审执分离的核心内容。据此,审执分离改革是兼顾组织分立与执行权内部权能分立的双层改革体系。

结合两大法系域外改革经验、本土实证案例与试点数据,我国审执分离改革不可照搬域外彻底外分模式,需立足本土司法国情,坚持循序渐进的改革思路。在我国民事执行制度发展过程中,审执分离的改革应当以审执分离应有之义不断推进和深化,优先深化法院内设机构内部分权改革,完善配套协同、监督、追责制度,中长期探索适配本土体制的半外分改革路径,积极探索符合审理分离理论下的不同配置模式的合理性与可采性,立足于我国国情并借鉴域外经验,为执行体制改革提供有效经验,最终形成符合我国国情的审判权与执行权分离配置模式,对完善和实现我国民事执行制度现代转型具有相当重要的意义。

参考文献

- [1] 吴英姿. 深化审执分离改革研究[J]. 中国法律评论, 2025(3): 60-75.
- [2] 张卫平. “审执分离”本质与路径的再认识[J]. 中国法学, 2023(6): 81-101.
- [3] 史明洲. 审执分离的误读与澄清[J]. 清华法学, 2023, 17(3): 124-142.

-
- [4] 马登科. 审执分离运行机制论[J]. 现代法学, 2019, 41(4): 168-180.
 - [5] 朴顺善. 试论司法权控制下的审执分离模式选择[J]. 中国政法大学学报, 2019(3): 79-91+207.
 - [6] 黄忠顺. 民事执行机构改革实践之反思[J]. 现代法学, 2017, 39(2): 3-18.
 - [7] 岳彩领. 论强制执行审执分离模式之新构建[J]. 当代法学, 2016, 30(3): 121-129.
 - [8] 张文显. 论司法责任制[J]. 中州学刊, 2017(1): 39-49.
 - [9] Pound, R. (1942) *Social Control Through Law*. Yale University Press, 2010.
 - [10] 高执办. 国外执行机构概览[J]. 人民司法, 2001(3): 46-50.
 - [11] 严仁群. 民事执行体制设计的理论基础——执行程序中权力的性质、分配与控制[J]. 法学评论, 2003, 21(5): 73-79.
 - [12] 肖建国. 民事审判权与执行权的分离研究[J]. 法制与社会发展, 2016, 22(2): 39-49.
 - [13] 洪冬英. 论审执分离的路径选择[J]. 政治与法律, 2015(12): 153-161.
 - [14] 肖建国, 黄忠顺. 论司法职权配置中的分离与协作原则——以审判权和执行权相分离为中心[J]. 吉林大学社会科学学报, 2015, 55(6): 34-44+171-172.
 - [15] 褚红军, 刁海峰, 朱嵘. 推动实行审判权与执行权相分离体制改革试点的思考[J]. 法律适用, 2015(6): 33-40.
 - [16] 侍东波. 论民事执行权性质及执行机构设置[J]. 法律适用, 2008(10): 76-78.
 - [17] 童心. 民事执行权与民事审判权关系探析[J]. 法律适用, 2008(Z1): 144-147.
 - [18] 张立平. 论民事执行权是司法权[J]. 求索, 2006(11): 107-109.