

论民事执行实施权与执行裁判权的分离

刘浩

江苏警官学院 法律系, 江苏 南京 210012

DOI:10.61369/SDR.2026020009

摘 要 : 民事执行是人民法院运用强制力量,在当事人的参与下,依照法定条件和程序,实现生效法律文书所确定的权利,迫使被执行人履行生效法律文书所定义务的活动。有效的民事执行是实现国家法治化的重要前提。但长期以来“执行难”和“执行乱”严重困扰人民法院,存在着条块分离、效论不高、透明度不强等不足之外。本文试着对执行权进行学理重构和执行机构合理设置,以执行实施权与执行裁判权分离为主要中心展开论述。

关 键 词 : 执行实施权; 执行裁判权; 分离

On the Separation of the Executive Power of Civil Execution and the Executive Jurisdiction

Liu Hao

Department of Law, Jiangsu Police Academy, Nanjing, Jiangsu 210012

Abstract : civil enforcement is an activity in which the people's court, with the participation of the parties and in accordance with legal conditions and procedures, realizes the rights determined in the effective legal documents and forces the person to be enforced to perform the obligations specified in the effective legal documents. Effective civil enforcement is an important prerequisite for the realization of the rule of law. However, for a long time, "difficult enforcement" and "disorderly enforcement" have seriously troubled the people's courts, and there are some shortcomings, such as the separation of sectors, the low efficiency theory, and the lack of transparency. This paper attempts to reconstruct the executive power and reasonably set up the executive agency, focusing on the separation of executive power and executive jurisdiction.

Keywords : executive power; executive jurisdiction; separation

一、民事执行权的内涵

(一) 民事执行权的性质界定

民事执行权的性质归属在学界长期存在争议,形成了三类具有代表性的理论观点:

1. 司法权说:该学说主张,执行权与审判权同属法院司法权的核心构成部分。审判权的核心功能在于厘清权利义务边界、裁决民事纠纷、确认法律关系,而执行权的核心价值则是保障生效法律文书所确定的权利得以实现。尽管执行行为可细分为单纯执行行为与执行救济行为,但从权力属性的整体性来看,执行权仍应归入司法权范畴^[1]。

2. 行政权说:此观点认为执行活动具有鲜明的行政属性,应界定为行政行为的一种^[2]。其核心依据在于,执行行为具备确定性、主动性、强制性等典型行政特征,执行权本质上是国家行政权的组成部分。有学者进一步指出,法院生效裁判的执行工作本质上属于行政事务范畴,强制执行权“既包含具有司法权属性的执行裁决权能,也涵盖行政权属性的执行实施权能,且在本质层面应归属于行政权”。

3. 复合属性说:该学说提出民事执行权兼具司法权与行政权的双重属性,是一种相对独立、结构完整的复合性国家权力,这一观点也得到本文的认同。一方面,执行主体依据生效法律文书所确定的权利义务关系,强制债务人履行给付义务的行为,体现了行政权的核心特征;另一方面,执行主体在执行过程中对各类程序性争议的裁决权能,又符合司法权的本质属性^[3]。

学界对执行权性质的争议,根源在于“审执分立”的司法实践改革。在传统“审执合一”模式下,执行权被视为审判权的自然延伸,相关性质争议并未凸显。需要明确的是,司法权与审判权并非等同概念,司法权是一个包含执行权在内的复合性权力体系,而执行权本身就蕴含着“强制权”的核心属性。

(二) 执行权的权力构成

关于民事执行权的权力构成,学界尚未形成统一共识,综合各类学术观点,其核心构成要素主要包括以下四类:

1. 执行裁判权:又称执行裁决权或执行异议审查权,是指在民事执行程序中,以公正为核心准则,对程序推进过程中产生的各类争议进行裁决和处理的权力。在社会主体动态变化的背景下,生效法律文书所确定的债权债务关系可能面临重新确权的需求,而执行

程序中频繁出现的主体变更、财产关系变动等情形，更需要执行机构及时作出权利义务的补充确认。我国民事诉讼法赋予执行机构相应裁判权，正是顺应这一客观实践需求的制度设计^[4]。

2. 执行实施权：即通过采取具体执行措施、开展执行活动，最终实现债权人债权的权力。依据我国民事诉讼法相关规定，执行实施权具体包含三项核心权能：财产调查权、财产提取权与财产交付权。执行程序中的债权本质上属于请求权，需依赖债务人的积极作为或消极不作为方可实现，若债务人拒不履行义务，则必须借助公权救济。尽管该公权力具有行政强制权的属性，但并不排斥司法强制权的运用^[5]。在强调尊重和保障人权、倡导权利本位的现代法治语境下，公民、法人及其他组织的财产权（尤其是私有财产权）具有神圣不可侵犯性，这一原则进一步决定了强制执行主体必须具备司法权威性。

3. 执行命令权：指启动民事执行程序、责令债务人履行生效法律文书所确定义务的权力。执行机构受理强制执行申请后，国家强制力的首要体现的是，经司法审查后向被执行人制发强制执行命令文书。执行通知中的责令内容本应具有命令效力，即被执行人必须在指定期限内自动履行债务。但实践中，无论是执行当事人还是社会各界，均未充分认可执行通知的命令属性，部分被执行人甚至利用通知指定的履行期间转移财产、逃避执行，这一问题根源在于立法表述的模糊性与执法力度的不足。从比较法视角来看，大陆法系与英美法系国家的民事强制执行命令多由法官制发，被执行人必须严格遵守，若无正当理由拒不履行义务，可能面临藐视法庭罪的追责。我国正在制定的民事强制执行法，也将明确执行命令由执行法官制发的规则，以强化执行命令的权威性^[6]。

4. 执行管理权：人民法院逐步在高级人民法院辖区内建立起“统一管理、统一协调、统一领导”的执行工作管理模式。部分地方法院已推行“四统管”机制：一是执行案件的统管，通过提级执行、指定执行等方式，有效抵御地方干预；二是执行权的运作统管，在执行局内部设立分别执掌执行实施权、执行裁判权与执行管理权的专门机构，初步构建起执行分权运行的监督制约机制；三是执行干部的统管，由上级人民法院执行局配合政治人事部门，负责考核批准下一级人民法院执行局局长人选；四是物质装备的统管，由上级法院统一申请执行经费、购置执行设备，统筹分配给下级法院使用。

基于上述权力构成要素，学界形成了三类主要学说：“二权说”、“三权说”、“四权说”。本文认同“二权说”的核心观点^[7]。尽管各类学说存在差异，但执行裁判权与执行实施权作为民事执行权的核心构成要素，已在学界形成基本共识。执行裁判权的核心体现了司法权的本质属性；执行实施权的核心彰显了行政权的核心特征^[8]。

二、民事执行实施权与裁决权分离的内在逻辑

（一）权力制衡逻辑：防止程序异化与权力滥用

这是现代法治国家最基础的程序正义要求。

1. 职能隔离：将具体的“执行动作”（如查封、冻结、划拨）与具有裁判性质的“裁决权”（如案外人异议、执行争议协调）交

由不同主体行使，从源头上切断“既当裁判员又当运动员”的利益捆绑。

2. 内部制约：通过权力内部分工，形成执行实施局与执行裁决机构之间的相互监督，有效防范执行法官滥用职权、随意执行或消极执行的风险，保障执行程序的公正性。

（二）程序效率逻辑：实现“审执分离”的制度价值

这是提升司法运行效率的核心动力。

1. 专业分工：实施权强调高速、精准、机械的行政化运作（效率优先），裁决权强调严谨、法理、程序性的司法判断（公平优先）。分离机制让两类人才各专其长，避免复合型工作导致的效率低下。

2. 去繁就简：执行实施环节重在快速兑现生效法律文书，若夹杂大量裁决性审查，会造成执行链条的拥堵。分离后能顺畅地推进财产查控与处置，减少程序性拖延，切实保障债权人权益。

（三）权利保障逻辑：构建完整的程序防御体系

这是维护私权救济与程序正义的终极体现。

1. 程序对冲：当执行对象或措施涉及第三人权益（如案外人异议）时，分离的裁决权能提供一个中立、公开的听证与裁判渠道，让被执行主体拥有对抗执行的法律途径，而非被动接受。

2. 纠错容错：实施与裁决分离，意味着出现错误时能进行内部回溯审查。即便实施环节出现失误，裁决环节的独立审查也能及时发现并纠正，避免错误执行造成的不可逆损害。

三、民事执行实施权与执行裁判权的分立逻辑及执行机构设置构想

执行机构的构成边界与职能划分是民事执行制度改革的核心议题之一。有观点认为，执行机构的内设架构应涵盖执行实施机构、执行审查机构与执行综合机构三大板块^[9]。考虑到部分基层法院存在执行案件数量偏少、执行人员配置不足的现实情况，在执行审查机构与执行实施机构的设置上可采用灵活化处理模式；但从制度统一性与规范化要求出发，高级人民法院执行机构的内设架构应遵循统一标准。执行机构的设置需重点考量两大核心因素：一是确保执行职能的有效落地，即通过法定执行程序实现生效法律文书所确定的权利义务关系；二是契合民事执行的核心价值目标，即兼顾司法公正与执行效率。而要实现公正价值的核心诉求，就必须依据权力制衡的基本原理，在执行机构内部架构中实现执行实施权与执行裁判权的分立运行与适度协同^[10]。

（一）域外执行机构设置的典型模式

从比较法视角来看，域外执行机构的设置主要呈现为两大模式：

1. 集中化模式（一元制）：该模式将执行权集中于法院内部，由法院内设执行机构统一行使执行职能，这一模式在大陆法系国家更为普遍，部分英美法系国家也采用此类模式。根据具体权责划分，该模式可进一步细分为四种类型：一是法官主导执行型，由法官直接负责全部执行事务；二是法院执行官执行型，由专门的法院执行官承担执行实施工作；三是执行法院与执行官分工协

作型，法院与执行官依据法定权限划分履行各自执行职责；四是专门执行法院型，设立专门的执行法院集中处理各类执行案件。

2. 分散化模式（二元制）：该模式在法院系统之外另行设立独立执行机关，与法院形成执行权的二元分配格局，具体可分为两类做法：其一，设立非专门性执行机关，该机关除承担执行职能外，还负责其他行政事务，这一模式主要为英美法系国家所采用，法院仅专注于审判工作，执行事务完全交由行政机关负责；其二，设立专门性执行机关，即单独设立仅承担执行职能的专门机构。之所以采用此种独特的执行体制，主要源于其诉讼案件总量相对稳定且规模较小、需强制执行的案件数量有限，同时人口分布集中的国情特点也为专门执行机关的高效运作提供了基础，但其制度设计的特殊性较强，对我国执行机构改革的参考价值相对有限。

值得注意的是，通过考察域外执行机构设置的实践经验可以发现，无论采用集中化模式还是分散化模式，具体执行事务的开展均与法院保持着密切关联。对于执行过程中涉及的命令发布、争议裁决等核心事项，仍主要由法官负责处理，法官在民事执行活动中始终处于核心主导地位。

（二）我国执行机构设置的路径选择与构想

长期以来，我国学界、司法实务界乃至最高人民法院，对于执行权的配置模式与执行机构的设置路径始终存在争议。从核心观点划分，主要形成两类分歧：一类是“外挂式”主张，即建议将执行工作从法院系统剥离，交由其他国家机关专门负责；另一类是“内置式”主张，即坚持将执行权保留于法院内部，由法院内设机构行使执行职能。

本文倾向于采纳“内置式”路径，主要基于以下两方面考量：其一，路径依赖的制度逻辑。我国自近代以来的法律制度构建更偏向大陆法系传统，当前的执行制度框架本质上也延续了大陆法系的执行体制内核，采用“内置式”设置能够与我国既有的法律传统和制度基础相契合，有效推动司法与执行的现代化转型。其二，成本最优的改革原则。在进行制度设计与路径选择时，应优先选择与现有制度体系兼容性强、亲和度高的方案，这有助于降低改革成本、减少制度摩擦。小范围的适应性调整相比大规模的制度重构，更具现实可行性。我国已形成相对成熟的法院执行制度框架，执行机构改革应充分依托现有制度基础进行优化完善。当然，这并不意味着“外挂式”路径完全不具备可行性，若未来法治环境、制度条件等相关因素发生根本性变化，也可对执行权配置模式进行重新审视^[11]。

基于对分权制衡原则的恪守以及对司法成本与执行效率的理性考量，我国应明确划分执行权中的执行裁判权与执行实施权，全面贯彻审执分离原则，构建起分权制衡的执行工作机制。具体改革构想为：将当前执行局内设的执行裁判庭从执行局中分离出来，单独作为独立机构，专门行使执行裁判权与执行监督权；同时，将原执行局改造为单一行政属性的执行事务局，其核心职责聚焦于发布执行命令与组织实施执行措施。执行事务局与独立后的执行裁判庭之间不构成领导与被领导关系，二者属于权责分工明确、相互制约的平行关系，执行事务局可就执行过程中发现的问题向执行裁判庭反馈，形成双向监督机制。这一架构设计的核心在于，将执行程序中的相关事项明确划分为裁判类事项与实施类事项，分别由专门机构负责处理，确保执行权的规范运行。

参考文献

- [1] 何平. 治道变革：新时代民事执行体制的现代化转型[J]. 探求, 2025(03): 12-13.
- [2] 张卫平. 论民事执行体制现代化转型[J]. 中国政法大学学报, 2023(2): 30-31.
- [3] 史明洲. 审执分离的误读与澄清[J]. 清华法学, 2023(3): 119-120.
- [4] 唐力. 公益诉讼判决执行权配置的实践逻辑与范式重构[J]. 国家检察官学院学报, 2025.33(04): 65-66.
- [5] 陈杭平. 道路通向市场——民事执行体制改革新论[J]. 政治与法律, 2024(05): 110-111.
- [6] 谭秋桂. 论我国民事执行立法内容确定技术的四对关系[J]. 财经法律, 2023(03): 31-32.
- [7] 吴英姿. 深化审执分离改革研究[J]. 中国法律评论, 2025(3): 61-62.
- [8] 张卫平. “审执分离”本质与路径的再认识[J]. 中国法学, 2023(6): 80-81.
- [9] 张卫平. 民事执行基本原则：构成要求与体系——以《民事强制执行法》的制定为中心[J]. 北方法学, 2023(1): 4-7.
- [10] 陈川子. 论执行法院的法律地位[J]. 法律科学, 2025(04): 7-8.
- [11] 吴英姿. 论执行裁决权运行的正当程序——以《民事强制执行法（草案）》为对象的讨论[J]. 政治与法律, 2023(3): 93-94.