

追求解决“执行难”的“审执分离”：1949-2019

毋爱斌*

摘要：“审执分离”是现代民事强制执行程序所遵循的基本规律。我国自建国以来，“审执分离”体制改革从未停止。总体上讲，1949年到2019年“审执分离”体制改革基本上围绕着“组织-程序”和“权力-权利”双重维度展开。从“审执分离”内涵以及发展规律来看，“审执分离”改革增加执行当事人等的“权利-权力”的制约功能，也正契合我国彻底解决“执行难”所迫切需要的增加执行当事人的参与感和信任感。未来，深化“审执分离”改革应当进一步实现组织上的“权力-权力”制约，但也更应当强化执行程序上执行当事人等主体的参与和“权利-权力”的制约。以上制约功能的实现，可以借助于执行信息化机制，提高执行案件管理机制的精准化和方便执行当事人的程序参与，以此构建起有助于彻底解决“执行难”的“审执分离”改革模式。

关键词：审执分离；解决“执行难”；“组织-程序”；“权力-权利”

一、问题的提出

“审执分离”是现代强制执行立法所遵守的基本规律。我国自1949年新中国成立要“建立起人民司法制度”¹，后便引发“审执分立”与“审执合一”之争，²开启了“审执分离”改革的中国实践。2014年，十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）提出，“完善司法体制，推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点”，更是将“审执分离”改革推向前所未有的高度。当前，各地法院正在如火如荼地展开“审执分离”体制试点改革工作，且“试点工作在2020年底前完成。”³

不过，需要注意的是，“审执分离”与各国或地区的司法、政治体制有着紧密关系，在立法或机构设置上表现的很“本土化”。因而，域外实践很难给出明确的、可直接移植的样本。可以说，“审执分离”是一个开放性概念，总体上可以代指“执行人员与审判人员分离”、“执行机构与审判机构分离”、“执行程序与审判程序分离”和“执行裁决

* 毋爱斌，法学博士，西南政法大学副教授、硕士生导师。

¹ 1949年《中国人民政治协商会议共同纲领》。

² 参见江浩：“民事执行中几个问题的研究”，《政法研究》1957年第1期，第28页。

³ 2019年《人民法院执行工作纲要（2019—2023）》。

与执行实施分离”四个层面⁴。从外在表现来看，前两者属于组织上的分离；后两者为程序上的分离。根本上讲，决定“分离”的根源在于“审判权和执行权”的配置。从文义上分析，《决定》提出的“审判权和执行权”和“体制改革”似乎决定这场改革限定为主旨上的“审执分离”。不过，应该看到，组织上“审执分离”也相应要求程序上“审执分离”的跟进。因而，对“审执分离”的研究，很难简单从某一个层面展开，而是交错纵横，相互牵连。因而，对一个国家或地区“审执分离”的评判，更多的是应该从多维度分析。

目前，已经有学者对当前“审判权与执行权分离”、“执行机构体制改革”等展开“审执分离”主题的研究，但多集中为短视角研究。但从1949年至2019年七十年间，“审执分离”究竟走过怎样的道路？未来我国“审执分离”还需要做怎样的努力？尤其是，目前《民事强制执行法》正在最高人民法院主导下如火如荼开展，⁵执行信息化引发“执行模式发生深刻变革”⁶，这些对“审执分离”体制改革产生什么影响？或者说，“审执分离”如何在《民事强制执行法》中表达？在此，本文从学术史角度，对1949至2019年这一“长历史”的“审执分离”改革的轨迹、驱动力进行研究，以期厘清“审执分离”改革的基本问题，从中判断“审执分离”未来走向和应当注意的问题。

二、1949-1991：理念确立与“人”的分离

（一）“审执分立”理念的确立

我国民国时期执行组织采取的是“审执分立”，即法院内设执行科，专门负责执行工作。在新中国建立前期共产党领导下的革命根据地等，多采取的是政法合一，即法院院长由政府首长兼任，这也在执行机构组织架构上予以体现：有“民事案件需用执达员者，由法警办理之”⁷；“司法机关命令乡（镇）政府执行之”⁸；“将具体执行办法，填成执行书，指挥区村公所执行。”⁹1949年《中国人民政治协商会议共同纲领》明确废除六法全书及相应司法制度，要建立起人民司法制度。1950年，董必武在第一届全国司法

⁴ 参见肖建国、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”，《吉林大学社会科学学报》2015年第6期，第35、36页。

⁵ 2018年9月公布的“十三届全国人大常委会立法规划”，将《民事强制执行法》的制定列为第二类项目。根据立法机关的授权，最高人民法院作为牵头起草单位提出民事强制执行法草案初稿，并将在2019年年度将初稿提交人大常委会。

⁶ 2019年《最高人民法院工作报告》。

⁷ 1943年《陕甘宁边区县司法处组织条例（草案）》。

⁸ 1944年《苏中区处理诉讼案件暂行办法》。

⁹ 1944年《太岳区暂行司法制度》。

会议上指出，“要建立一系列的司法机构，如各级法院、检察署等等，才便于进行工作”¹⁰。但在当时特定的社会环境，缺乏统一的制度规范，各法院执行组织构建采取的做法不一：有“执行书记员携司法警察为之”¹¹；也有设置专门的“讼事科”¹²。在理念上，有主张“审执分开”做法能够各司其职，提高效率；也有认为“审执分开”做法是“旧法观点”应予以摒除，采取“审执合一”。¹³

从中央层面，1950年讨论的《人民法院组织法暂行大纲（草案初稿）》第30条规定，“设审判员若干人，设执行法院裁判之执法员若干人。案件较简之县市，人民法院只设审判员一人并兼执法员工作，均由县市人民政府任免之”。1951年5月，由中央人民政府颁布的《人民法院暂行组织条例》第12条、第19条、第20条规定，县级、省级人民法院以及中央及大行政区直辖市人民法院管辖的案件为刑事、民事案件的执行事项，但没有规定谁负责具体的执行。1953年8月1日，最高人民法院华北分院发布《关于各级人民法院执行判决的指示》可以看出最早关于“执行难”的论述：“据华北各地反映：初审法院积压尚未执行的案件很多。仅河北省定县专区的曲阳、定县、行唐、新乐、无极、饶阳、蠡县、肃县等8县不完全统计即有130件。其中有些是判决二三年尚未执行的；有的当事人为了声请执行判决，经常奔跑法院得不到解决；有的当事人质问‘法院是否还有法’，‘判决书是否还顶事’；这件事已引起群众很大不满。”因而，该指示提出，“各级人民法院，特别是初审法院，应该指定专人负责执行工作，或由审判案件的人员负责执行，并应及时进行检查。”直到1954年《人民法院组织法》明确规定“地方各级人民法院设执行员”（第38条）。至此，我国在立法上确立了法院内部“审执分开”原则，并一直沿用至今。根据这一规定，全国各地中级人民法院、基层人民法院普遍配备了专职的执行人员，建立起执行员制度。由于《人民法院组织法》未规定法院设置执行机构，因此，法院在新中国建立初期设置的执行机构，相继撤销。

不过，从1957年开始“反右”运动开始，受到法律虚无主义的影响，“实际工作中‘审执合一’的口号逐渐流行，审判人员兼管民事案件的执行，使民事执行工作受到了很大的削弱。”¹⁴并且审判工作采取“调解为主”的方针，大多数民事纠纷主要以行政手

¹⁰ 董必武：《董必武政治法律文集》，法律出版社1986年版，第100页。

¹¹ 1949年《哈尔滨市人民法院民事强制执行》。

¹² 1949年《南京市人民法院组织系统表说明》。

¹³ 参见江浩：“民事执行中几个问题的研究”，《政法研究》1957年第1期，第28页。

¹⁴ 杨伟：“民事执行工作浅谈”，《法学杂志》1981年第6期，第46页。

段解决。“过去我们对民事案件的处理，主要是婚姻家庭纠纷等案件，并且多是根据政策，经过调解协商解决的。许多属于全民和全民、全民和集体、集体和集体、全民、集体和个人之间的纠纷，特别是经济纠纷，主要是由行政机关处理，很少提到法院判决和仲裁”。¹⁵因而，1950年代后期民事案件明显下降，且绝大多数调解方式结案，执行任务不大，因此实际上实行的是审执合一机制。¹⁶并且，在文化大革命期间，“砸烂公检法”等直接导致法律实践的停摆，民事审判和执行工作基本上被取消。尽管该时期民事执行工作依附于民事审判工作，实质上采取“谁审判谁负责执行”模式，不过，在法律层面实现人员上的“审执分立”，在理念上无疑具有划时代意义。

（二）审判员与执行员的分离

1978年改革开放，百废待兴，法律制度体系的构建也迫在眉睫。并且，随着改革开放的不断深入和扩大，商品经济迅速发展，审判和执行案件大量增加，原有审执合一，已经不能适应经济和社会发展的需要。执行机构改革也不断深入。1979年通过的《人民法院组织法》恢复了1954年《人民法院组织法》规定的“地方各级人民法院设执行员”，从制度层面再次确立人员上的审执分立。不过，即便1979年《人民法院组织法》确定了“执行员”负责执行，但实践中对“审执分离”还是“审执合一”仍有争论。“先后两部法院组织法，虽然对执行问题作了原则规定，但由于司法干部普遍缺乏，执行人员很难配齐，有些原来作执行工作的同志，由于审判人员少，也转作审判工作。因此，审执分立没有全面实行。”¹⁷“‘审执分离’还是‘审执合一’，在司法实践中是经过了反复的，迄今在认识上还存在着分歧。”¹⁸存在分歧的重要原因在于，“如审判员对案件进行判决时，常常慎重考虑今后能否执行的问题，注意不使判决脱离实际。又如审判员调解时，常常把一些需要及时解决的问题，在双方当事人自愿的情况下及时办结（如离婚时的财产分割等），防止时间拖长而节外生枝。”¹⁹“现在，《人民法院组织法》已经颁布两年多了。对于设不设执行员这样关系到执行工作要不要依法办事的重大问题，不能再拖延下去了。”²⁰1982年《民事诉讼法(试行)》第四编专门规定了执行程序，并规定“执行

¹⁵ 《彭真同志在五届人大第三次会议上的报告》（1980年9月10日通过）。载中国社会科学院法学研究所民法研究室民诉组、北京政法学院诉讼法教研室民诉组合编：《民事诉讼法参考资料（第二辑·第一分册）》，法律出版社1981年版，第463页。

¹⁶ 《当代中国》丛书编辑委员会：《当代中国的审判工作（下）》，当代中国出版社1993年版，第279页。

¹⁷ 成城、刘家兴、程延陵：“关于我国民事执行中的几个问题”，《法学研究》1982年第1期，第44页。

¹⁸ 杨伟：“民事执行工作浅谈”，《法学杂志》1981年第6期，第46页。

¹⁹ 杨伟：“民事执行工作浅谈”，《法学杂志》1981年第6期，第46页。

²⁰ 杨伟：“民事执行工作浅谈”，《法学杂志》1981年第6期，第47页。

工作由执行员、书记员进行”(163条)。根据这一规定,少数地方法院从1983年开始陆续设立执行员,有的开始在民事审判庭或当时的经济审判庭设执行组负责执行工作。²¹

“过去法院积压的案件审结后未能及时执行,看来与不设专职执行员有一定的关系。有的法院,过去未设专职执行员,不少审结案件长期未能执行。设了专职执行员后,抓紧了民事执行工作,就取得了较好的效果。”²²不过,“一九八五年以来,各中级人民法院、基层人民法院在执行人员、执行机构方面,尽管采取了一些措施,但现有执行力量与繁重任务不相适应的矛盾仍十分尖锐。”²³重审判轻执行的思想仍旧严重。“有些执行人员特别是领导同志认为,审判是‘硬任务’,执行是‘软指标’,对民事执行工作认识不足,重视不够,使执行工作在人力、物力上受到诸多限制。”²⁴“目前全国三千二百多个地方法院中,仅有执行员一千名,平均三个法院还摊不到一个。”²⁵“据不完全统计,经济纠纷案件判决后未能执行的,1985、1986年均为20%左右,1987年上升到30%左右,有的省高达40%以上。对这个问题,1987年的全国法院工作会议进行了专门讨论,指出了法院工作中重审判、轻执行的缺点,强调了要加强执行力量。”²⁶

该阶段主要是打破以往审判员一人负责到底的做法,扭转司法混乱局面。不过,“这一模式的典型特征就是审判机构涵盖了或者说隐含了执行机构,执行机构并不独立存在,审判机构既审理案件,又执行案件。这是标准的‘审执合一’体制。”²⁷随着执行案件的增多,这种机构合一的模式越来越与不能适应实践的需要。后来,实践中出现在专职执行员基础上,探索独立的执行庭工作局面。“自1988年以来,各地人民法院普遍设立执行机构”“各地人民法院除了实行审执分立机制,健全执行机构以外,还注意力求改善审判和执行两个环节的工作,相互协调配合,以利于案件审结后的执行。”²⁸实践中设立“执行庭”做法也得到了立法的肯定。1991年《民事诉讼法》规定执行工作由执行员进行的执行,还规定,“基层人民法院、中级人民法院根据需要,可以设立执行机构。”

三、1991-2007:“机构”分立与权力的制约

²¹ 童心编著:《民事执行改革研究》,人民法院出版社2011年版,第33页。

²² 黄双全:“略论民事执行问题”,《法学研究》1983年第4期,第19页。

²³ 丁海湖:“解决民事‘执行难’之管见”,《当代法学》1988年第4期,第26页。

²⁴ 丁海湖:“解决民事‘执行难’之管见”,《当代法学》1988年第4期,第25页。

²⁵ “关于解决法院系统编制、经费问题给胡耀邦的信”(1986年12月27日),载郑天翔:《郑天翔司法文存》,人民法院出版社2012年版,第223、224页。

²⁶ 《最高人民法院工作报告》(1988)。

²⁷ 汤维建:“执行体制的统一化构建——以解决民事‘执行难’为出发点”,《现代法学》2004年第5期,第22页。

²⁸ 《当代中国》丛书编辑部委员会:《当代中国的审判工作(下)》,当代中国出版社1993年版,第279-280页。

1991年《民事诉讼法》明确基层法院、中级法院可以设立执行机构，由庭内“人员”分离到执行庭与审判庭的“机构”分离，摒弃庭内“审执合一”的弊端，符合“审执分离”的原则，是一个历史性的进步。²⁹自此，全国各基层人民法院、中级人民法院一般都建立了专门的执行庭，配备了执行员。1996年4月召开的第一次全国执行工作会议上指出，“自1982年以来至今，全国94%的基层法院、中级法院和30个省、自治区、直辖市高级法院都设立了执行庭，最高人民法院设立了执行工作办公室。全国法院共有执行庭3181个，执行人员1.6万余人。”³⁰最高人民法院于1995年设立执行工作办公室。“要彻底贯彻审执分立的原则，没有实行审执分立的法院，要尽快实行，案件审结以后，凡需人民法院执行的，除人民法庭以外，一律由执行庭或专门执行员执行。”³¹

不过，以“庭”定性“执行机构”，仍受传统理论将民事执行视为审判组成部分的影响，并未正确体现出审判权和执行权性质上的差异。“传统执行体制模式下简单地将审判机构的名称套用到执行机构中，不能正确反映民事执行权的性质，可谓是执行机构名不符实。”³²“执行机构设置和执行庭既不符合民事执行权具有司法权和行政权双重属性的理论，又不适应执行工作统一管理的现实需要。”³³同时，“执行难”严峻形势逼迫着进一步改革。“截止1998年底，全国法院共积存未执行案件53万余件，标的金额总计人民币1000多亿元。”³⁴各地方法院执行积案严重也成为不容忽视的问题。新疆自治区法院系统1996年度未执行的12613件，涉及总标的额概数35081.1万元，未执行率为31%。³⁵浙江省1998年12月底有31652件执行未结案，比1990年的16706件执行未结案上升89%。³⁶为此，为解决“执行难”，强化执行机构的职能作用是关键，其中，探索省级高院以下统一管理，打破保护主义、本位主义成为目标。1998年，云南省高级人民法院率先成立执行工作局，统一领导全省执行工作。1999年7月，《中共中央关于转发〈中共最高人民法院党组关于解决人民法院“执行难”问题的报告〉的通知》拉开了执行工作“省级以下统一管理、统一协调”的改革序幕。2000年，最高人民法院颁布《关于高级人民法院统一管理执行工作若干问题的规定》再次明确省级高级人民法院

²⁹ 参见沈德咏、张根大：《中国强制执行制度改革：理论与实践总结》，法律出版社2003年版，第170页。

³⁰ 中国法律年鉴编委会：《中国法律年鉴（1997）》，法律出版社1997年版，第169页。

³¹ 中国法律年鉴编委会：《中国法律年鉴（1997）》，法律出版社1997年版，第170页。

³² 童心编著：《民事执行改革研究》，人民法院出版社2010年版，第27页。

³³ 高执办：“论执行局设置的理论基础”，《人民司法》2001年第2期，第27页。

³⁴ 《中共中央关于转发〈中共最高人民法院党组关于解决人民法院“执行难”问题的报告〉的通知》（中发[1999]11号）。

³⁵ 马宏健：“‘执行难’对策初探”，《新疆社会经济》1997年第5期，第91页。

³⁶ 童兆洪：“关于缓解执行难和治理执行乱的认识和思考”，《法律适用》1998年第4期，第5页。

的统一管理职责。2000年《最高人民法院关于改革人民法院执行机构有关问题的通知》规定，“新执行机构可称为执行局。”到2000年11月，黑龙江、贵州、四川、山东、内蒙古、云南、湖南、安徽、重庆、新疆等10个高级人民法院成立了执行局。³⁷2001年，最高人民法院《关于认真贯彻全国法院院长会议精神和全国地方人民法院机构改革座谈会精神积极推进执行工作改革的通知》明确指出：“执行工作改革的核心是探索建立新的执行工作管理体制。”2005年，中央政法委员会下发《关于切实解决人民法院“执行难”问题的通知》之后，要求“积极推进人民法院执行体制和工作体制改革工作，建立统一管理、统一协调、高效运行的执行工作体制。”以各高级人民法院为单位、统一管理辖区法院执行工作的新体制在全国逐步建立。2007年修订的《民事诉讼法》将原来的“基层人民法院、中级人民法院根据需要，可以设立执行机构”改为“人民法院根据需要可以设立执行机构。”2008年最高人民法院执行工作办公室更名为执行局。至此，各级法院在其内部设立执行局，在全国范围内形成了较完整的民事执行机构体系。

从“庭”到“局”，能够满足执行体制改革要求统一管理、上下级协调的要求，更凸显出执行工作的行政权性特点，也是对执行权不同于审判权的又一次认识上的突破。不过，对于最高人民法院一贯主张的省级以下执行工作统管，体现出执行工作行政性的属性，但由于与我国《宪法》确定的法院之间属于监督被监督关系相违背，因而省级以下统管的实践并未有实质性突破。

四、2007-2019：裁执分离与权力制约

2007年修订的《民事诉讼法》第202条和204条，区分了针对程序事项的执行异议和实体事项的案外人异议，并将针对实体事项的案外人异议审查主体由原来“执行员”（1991年《民事诉讼法》第208条）审查改为“人民法院”审查，³⁸就异议审查上实现人员上的分离，即“裁执分离”。立法上杜绝执行员“一人包干”，改变了以往执行员即做“运动员”又做“裁判者”的悖论，改变了以往在缺乏程序保障的情况下作出裁决、“违背诉权保障基本原理”³⁹的局面。实质上，在2007年立法作出修改之前，对“裁执分离”的实践探索已经出现；在2007年之后，裁执分权改革犹如一场风暴席卷而至。

³⁷ 沈德咏：“在全国法院执行工作座谈会上的讲话”（2000年11月1日），最高人民法院执行工作办公室编：《强制执行指导与参考》（总第1辑），法律出版社2002年版，第19页。

³⁸ 参见吴英姿：“审执分离与执行权制约——透过执行异议修正案的解读”，《山东警察学院学报》2008年第1期，第28页。

³⁹ 参见江伟主编：《民事诉讼法》，高等教育出版社2004年版，第490页。

总体而言，主要有三种模式：一是“局庭分设”。将执行裁决职能全部分离出去，成立独立的执行裁决监督庭。例如，2005年2月，成都中院在全国率先成立执行裁判监督庭，专门负责执行裁判权的行使和对重大执行事项进行监督。⁴⁰二是“裁决外分”。将执行裁决权分离出去，附设于审判庭。如2009年开始，重庆法院系统将执行裁决权由审判监督庭行使，评估拍卖管理权由司法行政处行使，并将司法拍卖引入第三方交易平台，只有执行实施权仍由执行局行使；⁴¹三是“局内设庭”。将执行裁决权保留在执行机构，在执行局内部实现分立。例如，2000年黑龙江省高级人民法院在执行局内成立三个处级单位，有两个行使裁判权的执行庭。2002年7月，昆明市中级人民法院在执行局下设执行裁判庭、执行处、综合处。⁴²2009年7月，福建省莆田市中级人民法院执行局下设综合组、财产查控组、财产变现组和裁决组。⁴³

在程序上实现执行裁决和执行实施分离的同时，不少地方法院开始探索执行实施权的二次分离，开始“分段集约执行”出现“三段说”“审执分离”不过，经过实践检验，最高人民法院执行权分为执行审查权和执行裁决权的“二权能”观点，采纳了“裁决外分”模式。2009年最高人民法院《关于进一步加强和规范执行工作的若干意见》要求，“科学界定执行审查权和执行实施权，并分别由不同的内设机构或者人员行使。将财产调查、控制、处分及交付和分配、采取罚款、拘留强制措施等事项交由实施机构办理，对各类执行异议、复议、案外人异议及变更执行法院的申请等事项交由审查机构办理。”“实行科学的执行案件流程管理，打破一个人负责到底的传统执行模式，积极探索建立分段集约执行的工作机制。”2011年《最高人民法院关于执行权合理配置和科学运行的若干意见》规定：“地方人民法院执行局应当按照分权运行机制设立和其他业务庭平行的执行实施和执行审查部门，分别行使执行实施权和执行审查权。”此后，“审执分离”体制改革也在此框架内展开。2012年修订的《民事诉讼法》、2015年《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》、2015年《最高人民法院关于人民法院办理执行异议和复议案件若干问题的规定》等都围绕着执行实施权和执行审查（裁决）权展开执行程序设置。

⁴⁰ 参见王鑫、张荣文：“成都中院成立执行裁判监督庭——彻底实现执行裁判权与执行实施权分离”，《人民法院报》2005年1月16日。

⁴¹ 参见黄明耀、卢伟：“三权分离、四段运行的执行权改革模式”，《人民司法》2011年第23期，第60页。

⁴² 2002年《昆明市中级人民法院规范执行工作实施办法》。

⁴³ 参见梅贤明、林栋、黄健忠：“分权集约：高效廉洁保公正——福建省莆田市两级法院探索执行工作新机制的调查”，《人民法院报》2012年2月23日，第5版。

2014年，十八届四中全会《决定》在中央层面开启“审执分离”体制改革。中共中央办公厅、国务院办公厅2015年2月12日印发的《关于贯彻落实党的十八届四中全会决定进一步深化司法体制和社会体制改革的实施方案》提出：“在总结人民法院内部审执分离改革经验的基础上，研究论证审判权与执行权外部分离的模式。”就此，就“审执分离”改革形成“彻底外分”、“深化内分”和“深化内分、适当外分”三种主要观点。不过，学界和最高人民法院基本赞同“深化内分、适当外分”模式⁴⁴，但将执行机构从法院彻底剥离⁴⁵或执行工作有限外分的声浪此起彼伏⁴⁶。2016年4月《最高人民法院关于落实“用两到三年时间基本解决执行难问题”的工作纲要》提出“设立执行裁判庭”和中院以下执行统管模式；2019年6月11日，《人民法院执行工作纲要（2019—2023）》指出“将执行权区分为执行实施权和执行裁判权”、“一是市（地）中级人民法院对区（县）人民法院执行机构垂直领导；二是区（县）人民法院执行机构接受本级人民法院和中级人民法院级执行机构双重领导，在执行业务上以上级执行机构领导为主。试点工作在2020年底前完成。”可以看出，最高人民法院立场为法院内设执行裁决庭和中级法院垂直领导执行机构和中级以下执行机构双重领导模式。

实质上，自2015年以来，最高人民法院先后批复同意10个地区法院试点改革方案，开展试点工作，及时总结可复制、可推广的经验，推动审判权和执行权合理分离，形成审判权与执行权互相监督制约的执行体制模式。

表 1：“审执分离”试点改革法院⁴⁷

试点地区	试点内容
广东	探索由中级人民法院对辖区执行案件集中管辖，根据各基层人民法院执行力量配备统一分配案件；并在部分基层法院设立跨行政区划的执行分局，实现执行机构与诉讼法院适度分离。
浙江	探索执行警务化改革，在分离设立执行裁决庭行使执行审查权的基础上，现有执行人员建制纳入司法警察序列，新进执行局人员按招录司法警察的规定录用。
广西	成立独立的执行裁判庭，实现执行裁判权和执行实施权分离；执行局实施部门保留部分法官，处理执行协调、请示、发布执行命令、决定执行进程等事项，执行实施队伍实现警务化，编入司法警察序列。

⁴⁴ 江必新、刘贵翔：“审判权和执行权相分离的最优模式”，《法制日报》2016年2月3日，第12版。

⁴⁵ 参见徐卉：“论审判权和执行权的分离”，《中国社会科学报》2016年12月14日，第5版。

⁴⁶ 参见王健林：“‘外分附设警务化’：深化执行权和审判权分离的进路”，《学习论坛》2016年第5期，第71-76页；黄忠顺：“民事执行机构改革的深度透析”，《法律科学》2016年第4期，第169-178页。

⁴⁷ 参见百晓锋：“中国民事执行年度观察报告（2016）”，《当代法学》2017年第3期，第150页；谷佳杰：“中国民事执行年度观察报告（2017）”，《当代法学》2017年第5期，第152页；

江苏	设立执行裁判庭专门办理涉执行的监督和裁判案件，强化对执行实施行为的监督，促进执行规范化，实行执行人员分类管理，加强执行警务保障，执行工作体制机制进一步优化。
上海	制定执行实施权和执行裁决权权力清单，明确了 61 项执行实施权和 47 项执行裁决权；将执行实施权配置给执行局行使，将执行裁决权、涉执行诉讼审判权和非诉行政执行审查权配置给执行裁判庭行使。另外，增设执行司法警察机构派驻执行局，强化执行警务保障工作。
唐山	在中、基层法院设立执行裁决庭，纳入审判机构序列。撤销所有基层法院执行机构，由中级人民法院执行局下设 5 个分局，管辖 17 个区县的执行实施案件；将基层法院执行局改为执行大队，隶属关系上脱离基层法院。
青海	诉执分离、裁执分离、必要的警务化保障、新的执行案件办案模式、执行工作统一管理、完善执行局机构设置、人员分类管理、加强执行队伍力量。
海南	实行执行审判权、审查权、实施权分离；引入陪执员制度；实行执行工作警务化；加速执行信息化、现代化建设。
贵州	深化审执分离，建立法官主导执行工作机制，在执行局组建法官主导下的执行团队，由法官行使执行裁定&命令权，法官助理、执行员依法负责执行实施工作，强化执行警务保障，加强统一指挥。
四川成都	在对执行权分为执行裁决权与执行实施权基础上，对执行裁决权二次分离，分出涉执行诉讼裁决权、执行审查权、终本案件审批权，对执行实施权二次分离，分出执行财产查询权与处分变现权。

此外，其他各地法院也进行不少实践创新。例如，深圳前海法院根据自己特殊设置，采取由深圳中院统一领导和管理、统一指挥和调度，并以派驻执行实施团队的方式开展强制执行工作。⁴⁸总体而言，当前试点改革基本上形成共识：法院内部成立与审判庭并列的执行裁决庭，加强执行警务化建设。中级法院加强对县区执行机构的领导。总体而言，该阶段审执分离改革以“‘当事人权利实现最大化、执行效率最大化’的执行工作理念”⁴⁹为开端，是审执分离改革的一大进步。

五、“审执分离”：“组织-程序”和“权力-权利”的二维评价

从 1949 至 2019 年，“审执分离”改革无疑是法院执行体制改革中时段占据主导地位。从建国之初确立审执分立理念，到 1979 年以后的执行体制改革，设立专门的执行员，后设立专门的执行庭，进而改“庭”为“局”，强化高级法院对执行工作的统一管理。这些改革的初衷是迫于我国执行体制不健全、执行力量薄弱而使得执行不力影响到法院公信力。“长期以来，对人民法院的审判工作，我们只强调重视审判，而不注重于审判后的执行，这种观念导致人民法院对执行工作抓得不力，不少法院设立执行庭后，

⁴⁸ “前海法院正式实施‘审执分离’”，《南方日报》2015 年 4 月 23 日，第 A07 版。

⁴⁹ 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”，《法律适用》2015 年第 6 期，第 35 页。

工作虽有进展，但限于国家有关执行的法律规定，执行手段的陈旧仍然不能从根本上解决执行难的问题。观念上重审轻执构成了执行难的主观因素。”⁵⁰因而，强化执行力量成为解决问题的关键。这也奠定了多年来从组织架构上实现“审执分离”的体制改革。在2000年左右完成“执行局”专门化设置后，执行工作地位得到空前的提升。并且，通过地方法院的探索，也逐步认识到执行权包含有执行实施权和执行裁决权双重属性，出现有长沙市中级法院、成都市中级法院、昆明市中级法院等一批前瞻性的试点改革。此外，在执行实施方面出现了四权的“重庆模式”、分为三权的“长沙模式”、以及“流水线作业，分段集约执行”的“东莞第三法院模式”，等等。2007年、2012年修订的《民事诉讼法》都在强化执行实施权和执行裁决权的分离，开始探索执行程序上的“审执分离”改革。

以上审执分离改革可以从两个维度进行划分：

一是从组织上的分离到重视执行程序上的分离。组织上的分离主要是强化执行力量，以执行人员、机构的独立为标志，进而附带在执行装备、物质保障等方面的全方位提升。不过，执行力量的强化带来了权力集中的腐败问题。对此，开始出现执行裁决权和执行实施权的分权制约理念，并在2007年修订的《民事诉讼法》中执行救济程序完善上直接予以体现。

二是从权力分离到引入权利的制约。从“权力-权利”二元分析框架来看，多年来的审执分离改革体现出从权力集中-权力分化-权利制约发展轨迹。总体而言，“审执分离”改革可以分为两次高潮：2000年左右法院系统展开以“权力”为中心探索“审执分离”的第一次改革浪潮，全国法院自上而下建立执行庭或执行局，从权力行使主体上实现执行权与审判权的完全分离，实现了法院内部分权制衡的监督模式；之后，随着对执行权认识的不断深入，法院展开以“权利”为中心深化“审执分离”的第二次改革浪潮，集中体现在2007年修订的《民事诉讼法》。其确立了针对程序事项的执行异议程序和针对实体事项的案外人异议程序，进一步理清执行机构和审判机构权力作用的范围，完善执行当事人及案外人执行异议救济体系。⁵¹这其中非常重视的是执行当事人、案外人的程序异议权，通过权利制约执行权的行使。

两个维度评价可以得知，多年来的“审执分离”改革目的已经从原本提升执行力解

⁵⁰ 宋亚飞：“关于执行难问题的法律思考”，《法学评论》1989年第3期，第74页。

⁵¹ 毋爱斌：“审执分离视角下案外人异议制度的变革”，《中南大学学报（社会科学版）》2017年第2期，第43页。

决“执行难”向执行分权发展，其重要原因在于解决“执行乱”。“尽管法院系统乐于将解决‘执行难’问题作为民事执行机构改革的目标加以宣传，但其推动改革的直接动机往往是基于预防司法腐败、提高执行效率、实现多元化政治利益诉求等需要。”⁵²不过，我国审执分离改革实质上也是迈向组织架构上的“权力-权力”和程序上的“权力-权利”的双重制约模式发展。这是“审执分离”的内涵所在，也是应有之道。

结语：“审执分离”体制改革的未来走向

《人民法院执行工作纲要（2019—2023）》提出2020年底前完成“审执分离”体制改革试点工作，也就是要确定“审执分离”改革的基本模式。十八届四中全会提出要“审执分离”体制改革后之初也出现有“彻底外分”的声音，不过，随着2019年最高人民法院宣布“基本解决执行难”的完成，以及学界主流观点的不支持，“彻底外分”的声音基本上消失，而法院内部“深化内分”模式一直是普遍关注和实践试点的重点。不出意外，组织架构上“审执分离”改革模式应当是在执行裁决庭之外，中级法院设立大执行局模式或者中级法院以下执行机构双重领导模式。

这种模式，一方面可以在组织架构上进一步强化执行力量，以实现“执行难”的解决，另一方面为通过执行救济程序、当事人异议权制约和监督执行实施权运行。这也为《民事强制执行法》确立中执行救济程序的丰富、强化执行当事人参与执行程序确立基础。不过，也应当看到，“审执分离”改革并不必然能够彻底实现解决“执行难”，也与解决“执行难”并不存在必然的联系，但从“审执分离”内涵以及发展规律来看，我国“审执分离”改革必然增强执行当事人等的“权利-权力”的制约功能，这也正契合我国彻底解决“执行难”所迫切需要的增加执行当事人的参与感和信任感。在我国，造成“执行难”的深层次原因在于存在着深刻的结构性问题，即民众对法院高期待值和司法不信任。因而，“在追求执行程序公正借以最终彻底解决‘执行难’的今天，着力解决破坏正当程序的‘执行乱’更具有紧迫的现实正义。”⁵³对于对“执行乱”的治理，可以通过“审执分离”在组织机构和程序丰富上实现对权力的制衡，但也要借助执行信息化机制，实现执行案件管理的精准化；通过执行信息机制提高可执行财产查控的力度，实现法院、申请执行人和被执行人的互动和信息共享，以此增加彼此之间的信任和执行

⁵² 黄忠顺：“民事执行机构改革实践之反思”，《现代法学》2017年第2期，第10页。

⁵³ 高执办：“‘执行难’新论”，《人民司法》2001年第5期，第8页。

当事人的程序主体地位。目前，执行信息化已经引发“执行模式发生深刻变革”⁵⁴，通过技术变革实现执行工作升华也许即将到来。

⁵⁴ 《最高人民法院工作报告》（2019）。