



# 国家治理能力视角的 国家审计功能理论研究

Research on the theory of  
national audit function from the perspective of  
national governance capacity

张军 著

清华大学出版社



# 国家治理能力视角的 国家审计功能理论研究

Research on the theory of  
national audit function from the perspective of  
national governance capacity

张军 著

清华大学出版社  
北 京

## 内 容 简 介

本书是国家社科基金后期资助项目“国家治理能力视角的国家审计功能理论研究”(项目编号 15FGL007)的结项成果。世界上绝大多数国家都设立了国家审计机关,但是各国审计机关隶属关系和发挥的功能存在较大差异,现有理论主要从国家审计体制来进行解释,但无法解释立法型审计体制之间存在的巨大差异。为解答上述问题,本书从国家治理能力视角深入研究国家审计功能,给出初步理论解释,并对我国现行国家审计业务类型给予一个理论解释。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

### 图书在版编目(CIP)数据

国家治理能力视角的国家审计功能理论研究/张军著. —北京:清华大学出版社,2017

ISBN 978-7-302-48001-3

I. ①国… II. ①张… III. ①政府审计—研究 IV. ①F239.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 195957 号

责任编辑:张莹

封面设计:傅瑞学

责任校对:宋玉莲

责任印制:王静怡

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, [c-service@tup.tsinghua.edu.cn](mailto:c-service@tup.tsinghua.edu.cn)

质量反馈:010-62772015, [zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn](mailto:zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn)

印装者:三河市金元印装有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:165mm×238mm 印 张:13 插 页:1 字 数:220千字

版 次:2017年6月第1版

印 次:2017年6月第1次印刷

定 价:49.00元

---

产品编号:075912-01

张军，会计学博士，北京物资学院商学院  
副教授，主要研究方向为会计理论与方法。在《审计研究》《经济学动态》等刊物发表论文约二十篇。主持国家社科基金后期资助项目一项、北京哲学社会科学基金一项，参与国家自科等项目多项。

# 国家社科基金后期资助项目 出版说明

后期资助项目是国家社科基金项目主要类别之一,旨在鼓励广大人文社会科学工作者潜心治学,扎实研究,多出优秀成果,进一步发挥国家社科基金在繁荣发展哲学社会科学中的示范引导作用。后期资助项目主要资助已基本完成且尚未出版的人文社会科学基础研究的优秀学术成果,以资助学术专著为主,也资助少量学术价值较高的资料汇编和学术含量较高的工具书。为扩大后期资助项目的学术影响,促进成果转化,全国哲学社会科学规划办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求,组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学规划办公室

2014年7月

# 摘 要

世界上绝大多数国家都设立了国家审计机关,但是各国审计机关隶属关系和发挥的功能存在较大的差异,现有理论主要从国家审计体制来进行解释,但无法解释立法型审计体制之间存在的巨大差异。为解答上述问题,本书从国家治理能力视角深入研究国家审计功能,给出初步的理论解释。由于国家审计多学科视角的研究相对缺乏,因此,从政治学视角深入分析具有重要意义。国家审计制度作为政治制度的组成部分,研究国家审计功能定位应该从“就审计论审计”的桎梏中解放出来,因此本书引入政治学理论主要是国家治理理论,以拓宽研究视角。

## 1. 国家审计功能的国际比较

对国外国家审计功能的比较分析,具体包括美国、法国、澳大利亚、英国、加拿大等发达国家,以及印度、南非等发展中国家,主要对这些国家的国家审计功能发挥、促进国家治理能力提升等方面进行比较。发展中国家普遍重视合规性审计,这与发展中国家制度不定型、国家治理能力不高密切相关;发达国家绩效审计比重更大,国家审计主要发挥咨询功能,这与发达国家一般国家治理体系比较完善有密切关系。通过比较发现,大部分国家的国家审计体系随着国家治理体系变革的需要进行了调整,发达国家普遍经过从详细审计到风险导向审计的发展历程,各国国家审计与国家治理能力存在内在的必然联系,国家审计受到国家治理,特别是政府治理方式改革的影响,为了提高政府治理水平服务,一个国家审计功能还受国家审计自身管理水平等因素的影响。发达国家也面临着国家治理能力提升的问题,例如部分发达国家形成了“否决体制”,使得国家治理能力下降,给其国家审计带来了新挑战。

## 2. 国家审计功能的理论分析框架

国家治理决定国家审计,国家审计为国家治理完善服务。美国的审计机关成熟度模型认为审计机关的功能可以分为6个层次,审计机关成熟度模型与美国审计署在不同时期发挥的功能具有内在的契合关系。美国国家审计功能的不断提升是国家治理发展的内在要求,同时也是具备相应的

制度保障条件、审计机关提高自身管理水平的结果。在各国国家审计功能比较、国家治理能力视角分析的基础上,提出国家审计功能发展路径模型,主要包括以下几个方面。

(1) **国家审计功能的决定。**国家审计功能主要由对国家审计功能的需求和供给决定。对国家审计的需求主要来自国家治理能力,国家审计可以弥补国家治理能力短板,不同国家治理体系的典型机会主义行为是国家审计功能发挥的主要方向。立法型审计体制不是提升国家审计功能的充分条件,国家治理体系和国家治理提升的需求对国家审计功能发挥更为重要。国家治理能力的提升会对国家审计功能发展提出新要求,这是国家审计功能拓展的根本动力。国家审计功能的拓展取决于国家治理能力的提升方向,国家审计要实现制度变迁提升功能需要更多弥补治理缺陷的审计制度创新。国家审计服务国家治理主体的多元化趋势,以及不断扩大的审计对象范围,使得关注重点将会变化,业务类型将不断增加。国家审计功能的基础是提高国家治理能力的信息鉴证,在此基础上咨询等功能是延伸功能,国家治理能力的高低决定这些功能的相对地位,国家治理能力越强,咨询功能就越重要。

(2) **国家审计功能发挥机制。**国家审计功能发挥的根本机制:作为国家治理能力的信息鉴证者,通过揭露问题、促进政治信任、促进国家治理能力等措施,促使了基础性国家治理能力的提升。国家治理体系运行机制决定国家审计功能发挥方向,结合权力运行机制,国家审计应该注重提高监督能力、执行能力、决策能力。

(3) **国家审计功能发挥路径。**一个国家的国家治理体系决定该国国家审计对象范围、重点和方式,国家治理能力提高的路径决定国家审计功能的发挥路径。大陆法系国家社会治理体系相对不完善,国家审计会更多参与社会治理完善过程,如审计慈善组织。海洋法系国家社会治理机制比较完善,国家审计较少关注社会治理,主要目标是完善政府治理。部分大陆法系国家国有经济比重大,国家审计在市场治理中发挥作用比较大。一般来说,在转轨国家中,国家审计更应该关注社会治理机制完善过程,原因是社会缺乏足够的权威信任机制。基于我国国家治理体系特点,国家审计可以通过项目审计和专项审计调查来服务于国家治理,项目审计应通过构建财政审计大格局为核心的现代综合审计模式来提供高质量信息,专项审计调查应该为决策和执行提供高质量信息。

(4) **国家审计功能监督。**国家审计机关作为具有监督职能的机构,其自身也需要监督。国家审计监督需要采取制衡的思路来设计。

(5) **国家审计功能保障。**国家审计的组织形式、管理水平、经费保障等对保障国家审计功能发挥重要作用。国家审计组织形式包括国家审计在国体治理体系中的相对地位、审计机关的领导方式等。国家审计管理水平包括准则体系、组织方式等。

### 3. 我国国家治理能力现状及其对国家审计功能的需求

社会主义制度是我国国家治理的基础,社会主义制度体现为中国共产党作为我国的执政党,党领导国家的方式是集体领导,我国的民主是协商式民主。我国国家治理的特征是大国治理、转轨中国国家治理。大国治理涉及央地关系,分税制改革后,中央财政实力增强,为了缓解地方财政压力,设置的大量项目导致“项目治国”现象较为严重;农业税取消后,部分基层政府成为“悬浮型”政权,这也是地方政府债务的制度背景;地方政府“变通”导致政策空转的现象普遍存在;转轨中国家的国家治理制度化水平不高,运动式治国现象仍然存在,专项治理的弊端日益凸显。社会治理目前发挥的作用较小。党的十八届三中全会后我国的国家治理体系完善路径已经确定,国家治理必然由注重运动式治理变为注重国家治理能力提升。不同国家发展阶段不同,治理能力不一样,发挥机制也会存在一定差异,主要体现在服务国家治理能力的着力点有区别。我国国家审计是问题导向的,合规性审计仍将占据主要位置。我国国家审计对于完善国家治理机制已经发挥巨大作用,但根据审计署公布的审计结果公告的数据分析,我国国家审计服务国家治理层次有待提高,审计结果公告披露力度还不够。审计结果信息公开不够、对政府部门内部控制和内部审计指导不够。

### 4. 我国特色审计类型的理论解读

国家治理体系的短板决定国家审计的发展方向,地方政府“变通”导致政策空转的现象普遍存在,使我国政策跟踪审计有其必要性。我国的经济责任审计也与我国的治理体系存在密切关系。临沂村居审计的试点证明了国家审计可以在基层治理不完善的情况下发挥重要的弥补作用,可以有效化解基层治理面临的困境。

### 5. 国家治理能力现代化背景下的我国国家审计功能发挥路径

不同国家的治理体系、治理能力差异比较大,国家审计功能发挥路径也存在较大差异,因此本课题主要分析我国国家审计功能发挥路径。我国国家审计最开始主要的审计对象是企业,这与全能主义的国家治理模式存在密切关系。我国国家审计功能发挥路径包括项目审计、专项审计调查等。项目审计是国家审计功能发挥的主体,项目审计包括财政审计、金融审计、企业审计、经济责任审计等。财政审计仍然面临着审计范围覆盖不

完整、审计成果开发力度不大等问题,今后需要进一步构建财政审计大格局,提升绩效审计水平,通过推动现代财政制度构建来提高国家治理水平。专项审计调查具有范围广泛、针对性强、目标宏观、方式灵活等优势,已经在服务国家治理能力提升方面发挥重要作用,但在审计调查对象、审计内容选择等方面提升空间仍比较大。

#### 6. 国家审计功能保障机制

保障机制包括制度创新和管理创新。保障国家审计管理水平的稳步提高,需要国家审计发挥功能的保障机制。制度创新包括提高审计机关政治地位、进一步加大审计公告力度、优化审计机关组织机构设置和利用“外脑”、加强与其他监督部门分工合作、建立同业复查制度等。管理创新应包括优化审计准则制定机制、完善审计质量控制机制、改进人力资源管理机制、建立审计技术手段跟进机制等。

# 目 录

|                            |    |
|----------------------------|----|
| 第 1 章 绪论 .....             | 1  |
| 1.1 问题的提出 .....            | 1  |
| 1.1.1 相关概念及演进 .....        | 2  |
| 1.1.2 国家治理能力的内涵 .....      | 4  |
| 1.2 研究意义 .....             | 5  |
| 1.2.1 理论意义 .....           | 5  |
| 1.2.2 实践意义 .....           | 8  |
| 1.3 研究思路与框架 .....          | 9  |
| 1.4 本书创新与不足之处 .....        | 10 |
| 1.4.1 本书创新之处 .....         | 10 |
| 1.4.2 本书不足之处 .....         | 10 |
| 第 2 章 文献综述 .....           | 11 |
| 2.1 国家审计功能的理论基础 .....      | 11 |
| 2.1.1 国家审计功能的经济学理论基础 ..... | 11 |
| 2.1.2 国家审计功能的政治学理论基础 ..... | 12 |
| 2.2 国家审计功能文献回顾 .....       | 16 |
| 2.2.1 国家审计理论体系 .....       | 16 |
| 2.2.2 国家审计本质 .....         | 17 |
| 2.2.3 国家审计功能 .....         | 17 |
| 2.3 现有文献述评 .....           | 27 |
| 第 3 章 国家审计功能的国际比较 .....    | 28 |
| 3.1 发达国家审计功能简介 .....       | 28 |
| 3.1.1 美国国家审计功能 .....       | 28 |
| 3.1.2 加拿大国家审计功能 .....      | 35 |

|       |                             |    |
|-------|-----------------------------|----|
| 3.1.3 | 英国国家审计功能 .....              | 37 |
| 3.1.4 | 澳大利亚国家审计功能 .....            | 39 |
| 3.1.5 | 法国国家审计功能 .....              | 41 |
| 3.2   | 发展中国家国家审计功能简介 .....         | 42 |
| 3.2.1 | 印度国家审计功能 .....              | 42 |
| 3.2.2 | 南非国家审计功能 .....              | 43 |
| 3.3   | 国家审计功能比较的启示 .....           | 44 |
| 第4章   | 国家审计功能的理论框架 .....           | 47 |
| 4.1   | 国家审计与国家治理关系分析 .....         | 47 |
| 4.1.1 | 国家治理对国家审计的决定性作用 .....       | 47 |
| 4.1.2 | 国家审计对国家治理能力提升的促进作用 .....    | 49 |
| 4.2   | 国家审计功能发挥路径模型及应用 .....       | 50 |
| 4.2.1 | 国家审计功能发挥路径模型 .....          | 50 |
| 4.2.2 | 国家审计功能发挥作用机制 .....          | 55 |
| 4.2.3 | 国家审计功能的监督与保障 .....          | 59 |
| 4.2.4 | 各国国家审计存在差异的解释 .....         | 60 |
| 第5章   | 我国国家治理能力现状及其对国家审计功能需求 ..... | 62 |
| 5.1   | 我国国家治理体系特征 .....            | 62 |
| 5.1.1 | 社会主义制度是我国国家治理的基础 .....      | 62 |
| 5.1.2 | 国家治理的基本特征是大国治理 .....        | 64 |
| 5.1.3 | 国家治理正处于转轨中 .....            | 64 |
| 5.2   | 我国国家治理能力提升挑战与应对 .....       | 66 |
| 5.2.1 | 我国国家治理能力提升面临的挑战 .....       | 66 |
| 5.2.2 | 我国国家治理能力提升路径设计 .....        | 68 |
| 5.3   | 我国特色审计类型的理论解释 .....         | 70 |
| 5.3.1 | 经济责任审计:制约“一把手”权力过分集中 .....  | 70 |
| 5.3.2 | 村居审计:弥补基层治理短板 .....         | 76 |
| 5.3.3 | 政策跟踪审计:促进执行能力提高 .....       | 80 |
| 第6章   | 我国国家审计功能发挥路径的回顾与展望 .....    | 87 |
| 6.1   | 我国审计机关功能拓展的回顾 .....         | 87 |
| 6.1.1 | 国家审计相关法规和制度不断完善 .....       | 88 |

|       |                                  |     |
|-------|----------------------------------|-----|
| 6.1.2 | 以预算执行审计为抓手,促进财税体制改革 .....        | 88  |
| 6.1.3 | 形成具有中国特色的审计类型和审计方式 .....         | 89  |
| 6.1.4 | 中国国家审计机关国际影响力稳步提升 .....          | 90  |
| 6.2   | 我国国家审计服务国家治理现状 .....             | 90  |
| 6.2.1 | 基于审计署绩效报告的分析 .....               | 91  |
| 6.2.2 | 基于审计结果公告的分析 .....                | 93  |
| 6.2.3 | 基于省级审计机关数据的实证分析 .....            | 97  |
| 6.3   | 我国国家审计发挥路径趋势分析 .....             | 106 |
| 6.3.1 | 项目审计:完善财政审计大格局为核心的<br>审计方式 ..... | 108 |
| 6.3.2 | 专项审计调查:为决策提供支持 .....             | 116 |
| 第7章   | 国家审计功能保障机制 .....                 | 119 |
| 7.1   | 国家审计促进国家治理能力提升的影响因素 .....        | 119 |
| 7.1.1 | 国家审计促进国家治理能力提升的有利因素 .....        | 119 |
| 7.1.2 | 国家审计促进国家治理能力提升的限制因素 .....        | 119 |
| 7.2   | 保障国家审计功能发挥的制度创新 .....            | 120 |
| 7.2.1 | 提高审计机关的政治地位 .....                | 120 |
| 7.2.2 | 进一步加大审计公告力度 .....                | 121 |
| 7.2.3 | 优化审计机关组织机构设置,积极利用“外脑” .....      | 122 |
| 7.2.4 | 加强与其他监督部门协作 .....                | 123 |
| 7.2.5 | 积极推进审计职业化建设 .....                | 123 |
| 7.3   | 保障国家审计功能发挥的管理创新 .....            | 125 |
| 7.3.1 | 优化国家审计准则制定机制 .....               | 125 |
| 7.3.2 | 完善审计质量控制机制 .....                 | 126 |
| 7.3.3 | 改进人力资源管理机制 .....                 | 127 |
| 7.3.4 | 建立审计技术手段跟进机制 .....               | 128 |
| 7.3.5 | 发布国家治理高风险领域清单 .....              | 129 |
| 第8章   | 结论 .....                         | 130 |
| 8.1   | 主要结论 .....                       | 130 |
| 8.1.1 | 主要研究结论 .....                     | 130 |
| 8.1.2 | 创新点 .....                        | 132 |

参考文献 ..... 134

附录 ..... 154

    A-1 国家审计研究领域国家级课题立项表..... 154

    A-2 教育部人文社会科学研究项目国家审计领域课题立项表 ... 158

    A-3 审计署优秀博士学位论文名单 ..... 162

    A-4 审计结果公报及其分类 ..... 164

    A-5 国家审计监督制度基本状况一览表 ..... 178

    A-6 各省审计发现问题金额率、移送处理人数率、审计整改金额率、审计结果利用率(2007—2013 年) ..... 185

    A-7 各省国家审计治理指数(2007—2013 年) ..... 191

    A-8 省级财政透明度(2009—2016 年) ..... 195

# 表 目 录

|        |                              |     |
|--------|------------------------------|-----|
| 表 1-1  | 国家能力和治理能力的比较                 | 4   |
| 表 2-1  | 国家能力的分类                      | 13  |
| 表 2-2  | 治理能力的类型学                     | 14  |
| 表 2-3  | 国家审计本质研究观点比较                 | 18  |
| 表 2-4  | 国家审计功能(职能)表                  | 20  |
| 表 3-1  | 美国审计署部分部门职责、主管情况             | 33  |
| 表 3-2  | 透明国际 2013 全球清廉指数             | 45  |
| 表 4-1  | 各国审计制度变迁与国家审计功能发挥关系          | 53  |
| 表 5-1  | 经济责任审计法规                     | 71  |
| 表 6-1  | 审计署 2010—2015 年度总体绩效分析       | 91  |
| 表 6-2  | 2003—2015 年审计报告分类            | 94  |
| 表 6-3  | 金融企业审计查出问题相关统计               | 95  |
| 表 6-4  | 固定资产投资审计统计                   | 96  |
| 表 6-5  | 企业审计查出问题相关统计                 | 96  |
| 表 6-6  | 省级国家审计治理指数前 5 名(2007—2013 年) | 99  |
| 表 6-7  | 省级国家审计治理指数后 5 名(2007—2013 年) | 99  |
| 表 6-8  | 省级财政透明度前 5 名(2009—2016 年)    | 100 |
| 表 6-9  | 省级财政透明度后 5 名(2009—2016 年)    | 101 |
| 表 6-10 | 变量及解释                        | 102 |
| 表 6-11 | 模型(1)和模型(2)变量描述性统计           | 103 |
| 表 6-12 | 变量相关系数矩阵                     | 103 |
| 表 6-13 | 模型(1)和模型(2)的回归结果             | 103 |
| 表 6-14 | 稳健性检验结果                      | 105 |
| 表 6-15 | 我国预算改革措施                     | 109 |
| 表 6-16 | 审计调查公告的数量统计                  | 117 |

# 图 目 录

- 图 1-1 本书研究框架 10
- 图 2-1 福山国家构建理论中的 4 种国家体制 14
- 图 2-2 审计机关成熟度模型 22
- 图 4-1 国家审计功能在国家审计理论体系中的地位 51
- 图 4-2 国家审计功能发展路径模型 55
- 图 5-1 经济责任审计产生原因 70
- 图 5-2 村居审计产生原因 77
- 图 5-3 政策跟踪审计需求 83
- 图 6-1 各省国家审计治理指数变化(2009—2016 年) 99
- 图 6-2 省级财政透明度变化(2009—2016 年) 100

# 第1章 绪 论

## 1.1 问题的提出

世界上有 190 多个国家设立了国家审计机关(为了行文方便,参照国内部分学者的做法,本书不对国家审计与政府审计进行区分),国家审计的国家政治地位比较高,大多数国家的审计机关都有悠久的历史,有的甚至可以追溯到建国时。大多数国家在宪法中明确了最高审计机关在国家治理体系中的地位,最高审计机关的负责人一般不会被轻易撤换,任期普遍比较长。但是各国的国家审计机关隶属情况、审计范围、重点、发挥的功能存在较大差异。最为突出的表现是国家审计机关的名称有审计署、审计法院等多种,甚至有的国家最高审计机关名称里面没有“审计”二字。现有的国家审计理论主要从审计体制进行解释,即各国国家审计体制大致可分为 4 种类型,即议会型、行政型、司法型和独立型。大多数国家的审计体制为议会型审计体制,但议会型审计体制的国家审计功能也存在较大差异,例如印度和美国的审计范围、审计重点、服务国家治理的方式、在国家治理中发挥的功能都存在较大差异,现有理论对此没有很好地解释。

我国国家审计机关虽然成立只有 30 多年的历史,但是成立后发展比较迅速,特别是始于 2003 年的审计风暴,赢得了社会各界的普遍赞扬,为我国的经济社会发展做出了重要贡献。与快速发展的国家审计实践相比,我国国家审计理论研究虽然取得了进展,但仍然滞后。迅速发展的审计实践缺乏理论指导,在一定程度上制约了我国国家审计的发展,因此加强相关理论研究迫在眉睫。党中央提出了新的发展任务,这对国家审计提出了新的要求,在我国国家审计资源十分有限的情况下,必须加强审计管理水平,突出重点,最大限度地发挥国家审计功能,并根据国家治理需要不断拓展国家审计功能,在服务国家治理中获得自身发展。

党的十八届三中全会提出,全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化,从经济责任审

计、加强预算监督、严格控制三公经费等方面对审计工作提出了新要求,并提出了“自然资源资产离任审计”这一全新概念,这为我国国家审计功能拓展提供了巨大空间。

我们必须在深入分析历史经验的基础上,通过理论分析和比较分析,深入研究我国的现实国情,科学界定我国国家审计的功能定位,并适应国家治理的要求,不断拓展国家审计功能,积极促进国家治理能力提升。为了实现上述目标,需要对我国现行国家审计业务类型给予一个理论解释,例如我国为什么有一些独具特色的审计类型,如经济责任审计、政策跟踪审计、村居审计等。

### 1.1.1 相关概念及演进

1992年,世界银行的年度报告对治理的定义是“在管理国家经济和社会发展资源时运用权力的形式”。联合国全球治理委员会认为治理有4个特征:①治理是一个过程;②治理过程的基础不是控制,而是协调;③治理涉及公共部门、私人部门;④治理是持续的互动。一般来说,治理与统治存在以下区别:权威主体、权威性质、权威来源、权力运行向度和作用范围不同(俞可平,2000)。国家治理能力狭义上可以理解为“国家治理能力”等同于“政府的治理能力”。笔者认为,应该从广义角度理解国家能力,从国家与社会关系角度分析政府治理能力。学术界对国家能力和国家治理能力没有严格的区别,因此本书在后面对两者不做严格区分。国家治理能力与国家经济社会发展水平存在密切关系。自从19世纪中叶以来,我国的落后状态与我国长期自然经济导致的、以财政汲取能力为代表的国家治理能力低下存在密切关系。西方国家发展的历程也是国家治理能力提升的历程,它们通过长时间努力成功建立了预算国家,不断提升国家治理能力。

国家的产生意味着国家治理的存在与需求。按照马克思主义国家学说,国家治理就是“通过配置和运行国家权力,对国家和社会事务进行控制、管理和提供服务,确保国家安全,捍卫国家利益,维护人民权益,保持社会稳定,实现科学发展”。洛克的《政府论》把国家权力分为立法权、行政权、对外权,立法权和行政权应该分别由不同的国家机关行使。孟德斯鸠提出将国家权力分为立法权、行政权和司法权,将三种权力由不同的国家机关管辖,并相互制约保持平衡。三权分立在不同的国家有不同的实现形式,比较典型的有美国的总统制、英国的内阁制、法国的双首长制等。这些国家对经济的干预程度也存在较大差异,例如北欧国家对经济和社会干预