

行政审批中介管理制度： 建设工程领域内地与香港的比较研究^{*}

张楠迪扬

【摘要】 行政审批中介管理制度是推动行政审批中介改革的重要内容之一。设计得当,政府监管到位的管理制度有利于行政审批中介成为有效的政府规制工具。本研究通过对比建设工程领域内地与香港行政审批中介管理制度,分析两地管理制度在资质设立基础、资质主体、管理主体、管理依据等方面的差异,指出内地行政审批中介管理制度以政府为主导,同时针对内地问题及香港经验提出对策建议。

【关键词】 政府规制;行政审批中介;建设工程;内地;香港

【中图分类号】 D035 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-0863 (2017) 02-0029-06

行政审批中介作为行政审批的前置环节,环节多、耗时长、质量低等问题突出,是深化行政审批制度改革“肠梗阻”,很大程度上抵消了改革成果。目前,我国对行政审批中介的改革集中在清理中介服务事项阶段,尚未推进至深化行政审批中介管理体制的改革。这是更加艰难的系统改革任务。进一步完善行政审批中介管理制度,对巩固改革成果、实现有效规制、建立“公私治理”机制具有重要意义。

一、文献回顾、研究对象

(一)文献回顾

西方政府规制理论认为,社会力量参与政府规制体系是政府由传统“命令-控制”(Command-Control)体制或干预型国家(Interventionist State)^[1]转向规制国家(Regulatory State)的重要标志。^[2]控制与干预型国家的依赖高度集中的行政力量制定与执行政策。^[3]

二战后,受战争冲击的西方国家政府致力于战后重建、经济复苏、与提高社会福利水平,国家的职能与权力边界因此迅速扩张。^[4]随着经济恢复至一定水平,直接与全面干预式管制方式逐渐显现弊端。政府凭借自身行政力量无力应对失业、通货膨胀等经济、社会问题。^[5]1980年代起,西方政府开始向规制政府转型。规制政府主要通过规章、制度、法律、法规进行规制。^[6]在执行层面,政府需要依靠社会力量实现规制。这一

转型以私有化、独立监管方、法定机构的建立为标志。政府主要负责规则标准制定、资质发放,通过行政指令或立法的方式令规则与标准具备法律效力,实际监管职能赋权于独立监管方或法定机构执行。

其中,第三方资质机构/人士(Third-Party Certifier, Third-Party Verification)是规制国家在行政资源有限的前提下,利用社会力量监管的手段之一。^{[7][8]}第三方资质机构/人士指外在于政府序列,通过提供验证或服务向政府证明被规制方符合法律法规、行为规范等要求。政府通常要求被规管方必须聘请第三方资质机构/人士,并对其服务支付相关费用。^[9]第三方资质机构受法律法规监管、专业性强,可以有效执行监管任务,减轻政府行政压力,但同时存在诸多问题。比如,第三方资质机构/人士是理性行为者,它们行使公权力,同时追求自身利益,两者之间存在冲突。^[10]有些第三方资质机构/人士并未接受合格专业训练,未严格执行资质发放标准,令政府不能过度依赖它们提供的服务。^[11]这些问题提出了建设管理制度的必要性。将第三方资质机构/人士纳入规制体制,要求同时建立起对第三方资质机构/人士的管理制度。制度设计得当、政府监管到位,才有可能使第三方资质机构/人士成为符合有效的政府规制工具。^[12]

第三方资质机构/人士范围广泛,形式多样,跨国

^{*} 基金项目:中国人民大学科学研究基金新教师启动金项目“行政审批视角下政府与涉审中介机构关系——以建设工程领域为案例”(编号:16XNF004)

作者:张楠迪扬,中国人民大学公共管理学院助理教授,北京 100872

差异大。^[13] 本研究所探讨的行政审批中介属中国内地语境下的第三方资质机构范畴。行政审批中介作为辅助政府行使行政审批权的中介组织,是政府借助社会力量进行规制的具体体现。如上所述,西方文献虽然提出中介管理制度重要性,但鲜有研究关注行政审批中介的管理制度。目前,我国对政审批中介管理制度的讨论尚处于起步阶段。既有研究主要集中在对行政审批制度改革的研究,比如在历史梳理、^[14] 制度设计、^[15] 改革方向、^{[16][17]} 法律问题、^{[18][19]} 改革创新^[20] 等方面进行讨论,少有研究集中关注行政审批中介。建立健全行政审批中介管理制度,不仅有利于现阶段保持我国行政审批制度改革成果,更对未来政府借助社会力量进行“公私治理”具有重要意义。

(二) 研究对象

本研究以内地建设工程领域(民生工程)为切入点,探讨政府与行政审批中介的管理制度。建设工程领域行政审批中介指处于政府与建设方之间,接受建设方委托为其提供技术、咨询等行政审批前置有偿服务的机构。政府根据法律规定要求被规制方开发商在工程重要节点必须聘请相关中介。2015年10月以来,国务院分两批取消281项行政审批中介服务,建设工程领域行政审批中介服务数量也大幅削减。本研究关注国务院两批取消行政审批中介服务事项后保留的事项。2015年改革后,建设工程领域行政审批中介服务事项有改革前的30多项^[21]减少为少于18项。由于存在地区差异,不同建设工程全过程所涉行政审批中介服务可能会有所不同,但有部门规章依据的主体服务事项相同。本研究选取其中有部门规章依据的18项服务事项。

“一国两制”框架下,香港的建设工程领域行政审批中介管理制度与内地存在显著差异,带有诸多西方特点。研究将通过对比两地管理制度的差异与问题,分析内地目前行政审批中介管理制度的问题,探讨内地在建立健全行政审批中介管理制度在何种程度上可以借鉴香港经验,并提出对策建议。

二、内地与香港行政审批中介管理制度的主要区别

在内地与香港的行政审批中介管理制度中,政府都占有重要地位,但政府的参与程度与方式不同、政府与规制条例、社会的关系也不同。本研究从资质设立基础、资质主体、管理主体、管理依据四个维度,对比内地与香港建设工程领域行政审批中介管理制度,讨论政府、法律与社会力量在其中的角色。

(一) 资质设立基础

在资质设立基础上,内地以政府主管部门管理需求为主导,根据审批需求设置行政审批中介服务事项,进而根据服务事项设置中介资质。2015年大幅取消行政审批中介服务事项后,资质与行业碎片化的局面并未改变。如图1所示,目前,建设工程领域18项行政审批中介服务事项对应18项行政审批中介服务资质。

由于申请资质需要成本,实力雄厚的中介机构才有可能申请多个资质,从事多项服务。碎片化的中介资质限制了市场行业的自然整合空间,进而导致行业碎片化。内地行政审批中介行业数量多,行业整合程度低。如图2所示,内地建设工程领域行政审批中介服务整合成十个行业。其中八项行政审批中介服务可整合为工程技术行业;两项中介服务可整合为工程监理。比如,工程技术行业,有的实力雄厚的中介机构同时承担规划、测绘、工程设计、勘察、质量检测、地质灾害工程方面的中介服务。规模相对小机构则程度承担单一或部分工程技术服务。

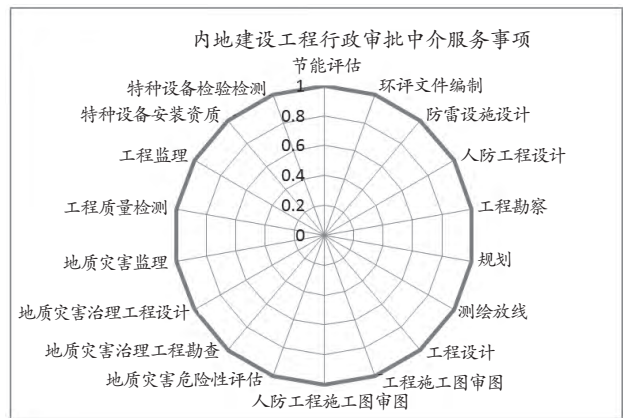


图1 内地建设工程领域行政审批中介服务事项

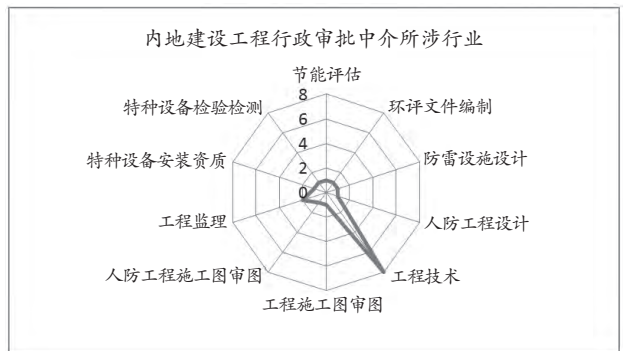


图2 内地建设工程行政审批中介所涉行业

相比之下,香港虽然也根据政府管理需求设立行政审批中介服务事项,但并非根据政府审批需求,打破既有职业与行业分工另行制定资质。香港特区政府主要根据市场既有职业和行业分工,设立行政审批中介资质。比如,香港市场上已存在工程师、测量师、建筑师、检测师等职业及相关行业。政府在设置相关行政审批中介资质时,参考既有职业及行业分工,在此基础上设立认可人士、注册结构工程师、注册岩土工程师、注册检验人员等,令其在专业范围内提供行政审批中介服务。此种资质设立方式并不会干预市场行业的自然整合。香港建设工程领域行政审批中介所涉行业数量较少,行业整合程度较高。如图3所示,香港该领域行政审批中介仅涉及五个行业,且每个行业可提供的中介服务数量相对多。

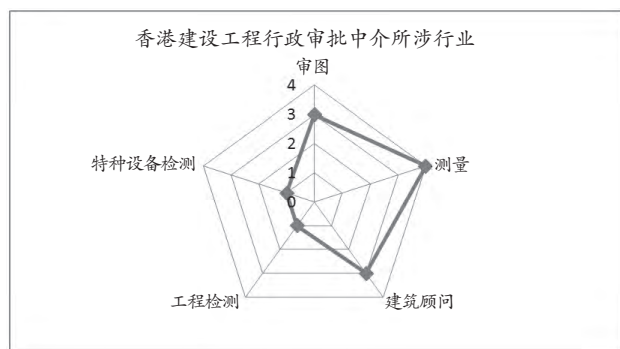


图3 香港建设工程行政审批中介所涉行业

(二) 资质主体

资质主体上,内地行政审批中介的资质主体中介机构,因此是单位资质。与个人资质相比,单位资质更便于政府主导管理。行政审批中介资质的申请主体须具备法人资格,不能为自然人。申请单位的注册资本、办公场地面积、从业资历、资质人士级别数量等须符合相关规定,方可获得资质。单位资质通常分为不同级别,级别越高的资质审批要求越高。

以城乡规划编制单位资质为例,该资质分为甲、乙、丙三级,每级都对法人身份、注册资本、专业技术人员、设备、固定办公场所面积有明确规定。法人身份上,甲、乙、丙三级资质都要求申请单位具备法人资格。注册资本上,甲级资质要求注册资本金不少于100万元人民币;乙级资质要求注册资本金不少于50万元人民币;丙级要求注册资本金不少于20万元人民币。专业技术人员上,甲级资质专业技术人员不少于40人;乙级要求专业技术人员不少于25人;丙级要求专业技术人员不少于15人。设备上,甲乙两级资质都要求具备符合业务要求的计算机图形输入输出设备及软件,丙级要求专业技术人员配备计算机达80%。固定办公场所面积上,甲级资质要求有400平方米以上的固定工作场所;乙级要求200平方米以上;丙级要求100平方米以上。^①

有的资质还对申请单位的从业经验有规定。比如,房屋建筑和市政基础设施工程施工图设计文件审查资质规定,一类机构审查人员须有15年以上所需专业勘察、设计工作经历;主持过不少于5项大型房屋建设工程、市政基础设施工程相应专业的设计或者甲级工程勘察项目相应专业的勘察等。二类机构审查人员有10年以上所需专业勘察、设计工作经历;主持过不少于5项中型以上房屋建设工程、市政基础设施工程相应专业的设计或者乙级以上工程勘察项目相应专业的勘察。^②

相比之下,香港的行政审批中介资质主体主要为合格人士(Qualified Person),包括认可人士及注册人士,因此香港的行政审批中介资质为个人资质。认可人士及注册人士在香港建筑工程领域扮演行政审批中介的角色,为政府审批提供相关中介服务。个人资质体制下,行政审批中介无须满足注册资本、办公场所面

积等要求,只要个人专业能力、经验满足要求即可获得资质,因此获得资质的成本较内地大幅降低。

认可人士指经专业考试合格、政府认可并予以登记注册的建筑师、工程师、测量师。任何人士如有意进行建筑工程,必须委聘认可人士,负责统筹工程。在建设工程全过程各关键节点,认可人士须制备或监督制备政府要求的审批文件,并以其专业知识证明或确保文件内容符合法例要求。认可人士须对工程进行定期监督和检查,在建设工程涉及的行政审批流程多个环节,认可人士须在提供给政府审批部门的文件上签名并负责。

注册人士包括注册结构工程师、注册岩土工程师、注册检验人士、注册承建商等。如工程需要,还需按规定另聘请注册结构工程师、注册岩土工程师,以及注册承建商等。根据工程需求,注册人士可能须对工程某方面、或阶段性质量负责。

香港的行政审批中介个人资质是建立在职业资质的基础上。成为认可人士首先应取得相关职业的从业资质。获得注册建筑师,土木或结构工程界别的注册专业工程师、注册专业测量师,才可以进一步申请被列入认可人士建筑师、工程师、测量师名册。

(三) 管理主体

管理主体上,内地建设工程领域行政审批中介的管理主体是政府。这是一种自上而下、中央授权式的管理制度。中央政府可能授权省级及以下政府主管部门,与省级及以下政府主管部门分享对行政审批中介单位资质的管理权。中央政府也可能直接授权省级政府代行中介机构单位资质管理权。不同主管部门的放权程度不同,部门差异大,具体包括三种情况。

第一,资质管理权由中央政府主管部门行使。这类中央主管部门放权程度较低。属于此种情况的共有6项资质,3个国务院主管部门,分别为管理节能评估报告编制单位资质的国家发改委、管理环评文件编制单位资质的环保部、管理人防工程设计单位资质人防工程施工图审图单位资质的国家人民防空办公室,以及管理特种设备安装资质和特种设备检验检测机构资质的国家质量监督检验检疫总局。

第二,资质由国务院、省级行政主管部门审批发放。中央授权地方分享资质管理权是目前内地政府管理行政审批中介单位资质的主要方式。这类中央主管部门放权程度居中。属于此种情况的共有10项资质,3个国务院主管部门,包括测绘单位资质及其主管部门国家测绘地理信息局;城乡规划编制单位资质、建设工程勘察单位资质,建设工程设计单位资质以及工程监理单位资质,及其主管部门住房和城乡建设部;地质灾害

① 《城乡规划编制单位资质管理规定》(住建部令[2012]第12号)

② 《房屋建筑和市政基础设施工程施工图设计文件审查管理办法》(住建部令[2013]第13号)

害危险性评估单位资质、地质灾害治理工程勘查单位资质、地质灾害治理工程设计单位资质、地质灾害治理工程监理单位资质,及其主管部门国土资源部。

第三,资质由中央授权省级主管部门管理。此类中央主管部门放权程度相对较高。属于此种情况的共3项资质:防雷设施设计单位资质、建设工程施工图审图单位资质,工程检测机构单位资质;3个主管部门:省级政府气象主管部门、省级建设主管部门,以及省、自治区、直辖市建设主管部门。

相比之下,香港由政府 and 法定机构协作管理行政审批中介。制度设计上,政府为主,法定机构为辅。政府行使行政审批中介管理权,法定机构提供专业审查意见,协助政府管理。香港法例规范了政府与法定机构各自的职能和权力范围,更设置了两者的制约机制,既令政府能够吸纳法定机构专业与多元意见,又不会使法定机构僭越政府的应有管理权。

香港法例保证了政府对行政审批中介的管理权。这具体表现在,政府拥有为行政审批中介资质的管理权,各类认可人士、注册人士的名册由政府主管部门首长建筑事务监督(屋宇署署长)保管。政府主管部门根据法例要求设立各类注册事务委员会,有权提名委员会组成成员,并作为成员参与部分委员会。政府是中介资质的审批主体,法定机构的资质审查意见对政府审批起协助作用。政府有权依法取消或拒绝延续行政审批中介人士的资格。

法例同时规定法定机构的权限,保证法定机构可以切实发挥协助作用。法定机构是根据法例成立或定性,受法例约束,依法承担公共事务管理或服务,相对独立于政府运作的法人团体。^[22]香港建设工程领域,法定机构负责行政审批中介人士的资质审查,具体包括审查申请人的资格、做出有关的注册事务委员会认为需要的查讯,以确定申请人是否具备有关的经验、与申请人进行专业面试等。法例规定注册事务委员会的人员多元化,很大程度上保证了委员会运作的相对独立以及可吸纳多元意见。这些法定机构包括:认可人士注册事务委员会、结构工程师注册事务委员会、岩土工程师注册事务委员会、检验人员注册事务委员会和承建商注册事务委员会。在这些委员会的协助下,政府无须处理技术性审查,降低了审批负担。

注册事务之外,另有法定机构纪律委员会负责监管认可人士及各类注册人士的执业行为,对违规行政审批中介人士进行纪律处罚。纪律委员的设立原则是既具代表性、又有针对性、专业性。比如,法例规定,纪律委员会由4名认可人士及注册人士组成,以保证委员会的代表性;其中至少1名与聆训人士在同一名册上,以保证委员会的有针对性;委员会主席须委任一名法律顾问,协助纪律处分聆训程序进行并提供意见,以保证委员会的专业性。此外,法例赋予各纪律委员团必要的调查授权,如强制调查权、强迫出示文件、命令检查处所、

进入和查看处所等一系列等同于原审法院的调查权。^①

法例规定的制衡机制可实现政府与法定机构的相互制约。在政府制约法定机构方面,法例明确规定法定机构起辅助作用,理论上政府在发放行政审批中介资质时可以不遵循法定机构的意见。政府主管部门首长或其指定的该表是法定机构的当然成员,且有权提名法定机构组成成员,则可以在很大程度上将主管部门意见带入法定机构。在法定机构制约政府方面,虽然法例规定政府主管部门首长或代表,以及其提名人士可进入法定机构,但法例同时规定政府代表及指派人士不得过半。另外组成成员须有社会专业团体提名。^②此种制度设计保证了法定机构的相对独立。此外,法例规定政府在做出某些决定前必须咨询法定机构意见。^③即便政府有权不听从法定机构的意见,但实际上如法定机构意见中肯,政府则会面临拒绝吸纳的政治及社会风险。

(四) 管理依据

管理依据上,大多数 OECD 国家通过立法制定管理规则。^[23]在内地,管理行政审批中介的细则依据主要为政府部门规章或地方性法规。内地建设工程领域18项行政审批中介资质管理的依据是18个部门规章。资质管理方面的部门规章的主要内容通常包括:资质等级及业务范围、资质审批和管理、监督管理,以及法律责任等。部门规章的一个重要内容就是界定各级政府对不同资质中介的审批及监管权限。如上所述,在单位资质的管理上,部门规章界定了自上而下、中央授权的分级管理体制。这种体制下,国务院主管部门对管理体制有最终解释权,并对管理体制的修改、变更有决定权。比如,2015年国土资源部作为主管单位修改了其2005年公布的《地质灾害危险性评估单位管理办法》,降低了对各级地质灾害危险性评估单位资质的注册资金要求。修改后,各级审批部门需遵循新的规定进行资质审批。

相比之下,香港的情况与 OECD 国家相似,依据本地法例作为管理行政审批中介的依据。香港的本地法例通常由特区政府负责草拟法律草案,呈交立法会通过。法案通过成为法例后,政府作为法案草拟方也受法例约束。与内地每个主管部门分头制定所管辖中介资质管理制度不同,香港管理依据的整合程度较高。建设工程领域,行政审批中介的管理依据主要为两条法例,即香港法例123章《建筑物条例》和香港法例123A章《建筑物(管理)规例》。两个条例规定了建设工程领域行政审批中介的资质管理制度、管理主体、政府与管理主体及中介的关系等。政府部门作为法例的规管对象,须依照法例要求履行职责。如政府认为有必要变更法例,则须启动漫长而艰难的立法会的修法程序。

① 香港法例123章《建筑物条例》第11条5

② 港法例123章《建筑条例》第3条(5B)、5(C)、5(CA)、5(CB)

③ 香港法例123章《建筑物条例》第11条5A(3)

三、内地行政审批中介管理制度的问题

规制政府的重要特点是政府借助社会力量实现规制。行政审批中介的出现与发展证明我国已进入规制政府时代,政府从直接行使审批权,到通过借助社会中介机构提供的专业服务行使行政审批权,实现了政府的部分事务性职能向社会转移。但政府对社会中介组织的管理方式上仍延续计划经济时代“命令-控制”式的管理方式:自上而下、政府主导、通过行政手段直接管理。如本研究所,在资质设立基础上、对资质主体的要求、管理主体、管理依据上都由政府主导。政府在职能上放权社会的同时,依旧延续过去的管理方式,二者之间存在张力,会影响市场发育和规制效果。

第一,政府主导“以事设项”的资质设立方式限制了行业自然整合,中介行业呈“碎片化”结构,增加了政府监管难度。由于中介服务事项随政府管理需求增减,政府管理需求则会直接决定中介资质数量的变化。我国建设工程行政审批中介事项的发展历程可清晰显示这一变化关系。1990年代,政府逐渐放权社会,社会组织蓬勃发展,行政审批中介服务数量激增,中介资质数量也大幅增长,随之分化出相当数量的新兴行业。^[24]理论上,领域相近的中介服务可整合为同一行业,但由从事不同中介服务须单独申请不同资质,而申请资质需要成本,这种资质管理制度客观上限制了行业的自然整合,不利于市场健康发育。

第二,单位资质致使政府监管追责难。单位资质使得责任主体也是单位。部门规章的追责主要在单位资质上,主体责任主要针对资质申请,并非针对中介服务质量,资质中介机构违规作业的最大损失是丧失资质。此制度下,个人并不是责任主体,不承担任何法律责任。这里的个人包括行政审批资质中介机构的法人、主要负责人、项目执行人等。

松散的追责体制使得政府很难监管到位,行政审批中介违规成本低,实际操作上很多情况只能对中介机构施以软性行政处罚,^①并不能对违规中介起到有效的约束作用。此外,单位资质对申请机构硬件条件要求高,相当数量的机构无力申请高级资质,或不愿承担日常资质维护的高昂成本,在申请资质或资质升级时向市场公开招募挂靠人士。有的专业人士靠将个人资质挂靠多家机构谋取收入。^②依据《行政许可法》,挂靠人士属于“涂改、倒卖、出租、出借行政许可证件”,构成犯罪,应追究刑事责任,但实际上司法追责成本高,行政处罚的缺失使得挂靠现象普遍存在。^③

第三,行政审批中介资质管理权集中在政府最高主管部门且管理依据为部门规章,行政审批中介管理制度稳定性弱。政府最高主管部门既为行政审批中介资质标准的制定者,同时也行使最高管理权,这可能影响管理制度的稳定程度,且各部门管理思路差异大。根据理性选择主义,主管部门存在部门自身利益,可能出现根据部门利益制定管理标准的情况。如本研究所

示,不同管理部门对开放市场的包容程度不同,放权程度因而不同。各类中介资质因主管部门不同,资质申请难易程度、中介市场发育程度皆不同。这是目前行政审批中介管理碎片化的原因之一。

第四,仍旧沿袭“以审代管”的方式,事中、事后监管薄弱。目前政府对建设工程领域行政审批中介主要采取资质管理制度,通过审批资质管理行政审批中介机构,对匮乏对行政审批中介机构所提供的服务质量的监管,提供服务的事中、事后监管薄弱。“自上而下、中央授权”式的管理方式使得管理主体与管理对象存在较大的距离,基层政府权限弱,很难实现日常监管到位。

四、香港经验与政策建议

如本研究所,香港特区政府与社会力量法定机构协同管理行政审批中介。政府与法定机构的权力都有到法例的严格规范。政府在管理上并不弱勢,但法例规定实现了政府主导、社会辅助的有效平衡,保障了处于主导的政府不会忽略市场行业现状与社会专业意见。在市场既有分工基础上,香港采用以个人为资质主体和责任主体的中介资质管理制度,将责任主体切实落实到个人,违法成本高,追罚到位。违规者有可能被纪律处分,处以罚款,丧失从业资格,甚至定罪。

基于此,可参考香港经验与制度设计理念,在建设工程领域建立一套适合内地情况的行政审批中介资质体制。第一,建议逐步建立以个人为资质主体和责任主体的行政审批中介管理制度。建立基于个人职业前程与刑事责任的责罚体制。新的体制下,责任个人违规违法成本高,有可能在承担刑事责任的同时,终身丧失从业资格。追责到位的体制这有望在相当程度上缓解资质挂靠、恶性竞争的局面。个人资质制度不但有利于明确责任主体,还有利于降低资质申请成本,缓解中介行业碎片化局面,促进行业整合。

第二,打破“以审代管”的管理方式,加强对行政审批中介服务质量的监管。是否借鉴香港经验,引入法定机构等独立监管组织协助政府管理值得探讨。法定机构在内地适应性尚属于探索阶段,短期内将法定机构纳入管理体制操作性较弱。建议可在个人为责任主体的制度下,追责中介服务质量,将对行政审批中介服务质量的具体要求纳入个人资质管理规定,并借鉴香港经验,清晰列明不同情况的惩罚措施。

第三,可考虑通过发布行政法规的方式提高管理制度的稳定性。香港特区政府皆依据法例管理行政审批中介,内地的部门规章对主管部门的约束力较弱。由于内地与香港法律体系不同,将众多资质主体责任纳入《行政许可法》的操作性弱。内地可考虑由主管部门草拟管理规定,经公开讨论、意见征集,最终通过

① 内地访谈, 2015年8月

② 内地访谈, 2014年10月

③ 内地访谈, 2016年11月

国务院以行政法规的形式发布,以降低主管部门利益对管理行政审批中介的干扰。

第四,建立独立、快速的行政处罚机制。根据香港经验,纪律委员会是香港行政审批中介的快速处罚机制,如不涉及刑事定罪,无须启动高成本的司法程序。内地是否利用法定机构进行监管不是重点,重点在于法定机构所提供的快速、低成本的行政裁决方式。短期内,可考虑在个人资质管理制度中明确监管主体,赋予监管主体以必要的处罚权限,并建立行政处罚与刑事定罪等司法程序的衔接。

有效的管理制度应能在适用环境中较好实现制度目标。作为政府的规制工具,行政审批中介的管理制度既应实现对行政审批中介的有效管理,同时也应易于执行。内地目前“命令-控制”型的管理方式,在定位管理对象、管理服务质量、实现有效监管上存在诸多问题。在这个意义上,香港经验对内地构建新型行政审批中介管理制度或有参考价值。①

[参考文献]

[1][2][3] Majone, Giandomenico. The Regulatory State and Its Legitimacy Problems. *West European Politics*, 1999, 22(1): 1-24.
 [4][5] Karen Yeung. The Regulatory State. in Robert Baldwin, Martin Cave, Martin Lodge. eds. *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford University Press, 2010.
 [6] Pildes, Richard H., and Cass R. Sunstein. Reinventing the Regulatory State. *The University of Chicago Law Review*, 1995, 62(1): 1-12.
 [7] Hatanaka, Maki and Lawrence Busch. Third-Party Certification in the Global Agrifood System: An Objective Or Socially Mediated Governance Mechanism? *Sociologia Ruralis*, 2008, 48(1): 73-91.
 [8][9][10][12] McAllister, Lesley K. Regulation by

Third-Party Verification. *Boston College Law Review*, 2012, 53(1): 1-64.
 [11] Peter J. May, Performance-Based Regulation and Regulatory Regimes: The Saga of Leaky Buildings, *Law and Policy*, 2003, 25(4).
 [13] Thatcher, Mark. Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation. *West European Politics*, 2002, 25(1): 125-147.
 [14] 竺乾威. 行政审批制度改革: 回顾与展望[J]. 理论探讨, 2015(6).
 [15] 王健. 关于行政审批制度改革的若干思考[J]. 广东行政学院学报, 2001(6).
 [16] 张定安. 行政审批制度改革攻坚期的问题分析与突破策略[J]. 中国行政管理, 2012(9).
 [17] 沈岩. 解困行政审批改革的新路径[J]. 法学研究, 2014(2).
 [18] 王克稳. 行政审批制度的改革与立法[J]. 政治与法律, 2002(2).
 [19] 王克稳. 我国行政审批制度的改革及其法律规制[J]. 法学研究, 2014(2).
 [20] 应松年. 行政审批制度改革: 反思与创新[J]. 人民论坛, 2012(3).
 [21][22] 张楠迪扬. 我国政府对中介组织的管治困境——以建设工程领域中介服务为视角[J]. 国家行政学院学报, 2015(1).
 [23] 张楠迪扬. 香港法定机构再审视: 以内地政府职能转移为视角[J]. 港澳研究, 2016(2).
 [24] Colin Scott. Regulation in the Age of Governance: the Rise of the Post-regulatory State. in Jacint Jordana, David Levi-Faur, eds. *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*.

(责任编辑 刘 晓)

Government Regulation and Third-Party Agencies on Administrative Approval: Comparative Studies on Mainland China and Hong Kong in Construction Projects

Zhang Nandiyang

[Abstract] Regulations on third-party agencies involved administrative approval are crucial to China's administrative approval reform. Well-designed regulations with strong government oversight can facilitate the third-party agencies to cost-effective function as an instrument of government social regulation. This article argues that the regulatory regime on third-party agencies in Mainland China is centralized and government-dominated based on the comparison between Mainland China and Hong Kong in social construction projects, by which policy suggestions are provided.

[Keywords] regulatory state, third-party agency, intermediaries, construction projects, Mainland China, Hong Kong

[Author] Zhang Nandiyang is Assistant Professor at School of Public Administration and Policy, Renmin University of China. Beijing 100872