



教育部职业教育与成人教育司推荐教材
电子政务应用教学用书

网上行政审批

■ 赵天希 温树杰 主 编

Internet

 高等教育出版社

内容提要

本书是教育部推荐教材,是职业院校电子政务应用专业的主干教材。

本书以行政许可法为主线,以实际应用的网上协同审批软件为基础,结合政府部门模拟案例,全面讲解了网上行政审批的基础知识,行政许可制度,行政审批业务及其信息化,网上协同审批系统的规划设计,以及网上审批在线服务系统、收发管理系统、审批业务系统、决策监督系统的基本操作方法和应用技能。本书配套光盘附有模拟案例数据和流媒体课件。

本书除适合职业院校电子政务应用专业教材之外,也可作为广大公务员的继续教育教材,亦可供有关电子政务研究人员、软件开发人员在工作中参考。

图书在版编目(CIP)数据

网上行政审批/赵天希,温树杰主编. —北京:高等教育出版社,2006.1

ISBN 7-04-018011-1

I. 网... II. ①赵...②温... III. 电子政务-教材
IV. D035.1-39

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第153306号

策划编辑	李 波	责任编辑	曾飞华	封面设计	张申申	责任绘图	朱 静
版式设计	王艳红	责任校对	王效珍	责任印制	杨 明		

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街4号
邮政编码 100011
总 机 010-58581000

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司
印 刷 中国农业出版社印刷厂

开 本 787×1092 1/16
印 张 11.5
字 数 270 000

购书热线 010-58581118
免费咨询 800-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
畅想教育 <http://www.widedu.com>

版 次 2006年1月第1版
印 次 2006年1月第1次印刷
定 价 21.00元(含光盘)

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 18011-00

出版说明

党的十六大提出要“大力推进信息化”、“推行电子政务”，《关于我国电子政务建设的指导意见》中指出，加强电子政务建设，对于应对加入世界贸易组织后的挑战，加快政府职能转变，提高行政质量和效率，增强政府监管和服务能力，促进社会监督，实现信息化，带动工业化的发展战略，具有十分重要的意义。为了贯彻《国务院关于推进职业教育改革与发展的决定》的精神，促进职业教育更好地适应社会主义现代化建设对生产、服务一线技能型人才的需要，高等教育出版社组织从事政务研究的专家、政务软件开发专家和职业院校从事政务教学的一线教师共同编制了一套《职业院校电子政务专业人才培养培训指导方案》，并依据此方案编写了一套“电子政务应用”专业核心课程教材。

本套教材定位在职业教育和培训上，旨在培养与我国社会主义现代化建设要求相适应，德智体美等全面发展，具有综合职业能力，面向各级党政军机关、公共服务部门及各类具有电子政务应用的企事业单位中，从事电子政务应用的人员。

本套教材根据职业教育的特点，按照职业教育本身所固有的规律，在借鉴国内外成功经验的基础上，建立具有鲜明职业教育特点的课程体系。本套教材主要有以下特点：

1. 突出行政事务管理与信息技术相互渗透，使学习者具有较熟练地运用现代信息技术手段管理国家和企业行政事务的综合能力。
2. 内容浅显。本套教材除可作为职业学校“电子政务应用”专业教学用书外，也可作为各级、各地区公务人员电子政务培训教材，因此本套教材编写时考虑了缺乏计算机基础知识的人员进行学习的需要。
3. 采用项目教学法组织教材，通过项目的活动过程培养学习者的分析问题能力、团队精神、法律意识和沟通能力。项目相对较小，使学习者对单个项目的学习过程不会太长，以减少学习的难度，提高学习兴趣。
4. 精心组织教材开发队伍。邀请教育专家、计算机专家、企业人士、职教教师共同参与项目开发。
5. 采用分层教学的方法，在实训指导、作业编排上体现一定的梯度，以适应不同类别、不同能力学习者的需要。
6. 理论与实际相结合的教学解决方案。本套教材由高等教育出版社和用友政务软件有限公司联合开发，具有很强的实用性。
7. 配套完备的教学解决方案。为了帮助广大教师理解电子政务应用专业的教学思想，在教材出版的同时，我们将通过“中等职业教育教学资源网”(<http://sv.hep.com.cn>)提供《职业院校电子政务专业人才培养培训指导方案》。对于实践性强的课程，书后还配有光盘，以帮助广大师

生更好地学习和理解教学内容。

通过以上方式,高等教育出版社将为职业院校师生提供精良的教学服务,有不完备的地方也欢迎广大的职业院校的师生给予批评指正。

高等教育出版社
中等职业教育出版中心
2006年1月

前 言

信息化带动工业化是国家的发展战略,我国的电子政务工作正在以前所未有的速度展开,政府网上办公事业的发展,需要数量巨大的电子政务专业技术人员。中职、高职院校陆续开设电子政务应用专业,急需相应的配套教材。本书就是作为电子政务应用专业的主干教材之一编写的。

电子政务是一门实践性非常强的综合应用专业。本书以行政许可法为主线,以实际应用的网上协同审批软件为基础,结合政府部门模拟案例,全面讲解了行政许可网上审批的基础知识,行政许可制度,行政审批业务及其信息化,网上协同审批系统的规划设计,以及网上审批在线服务系统、收发管理系统、审批业务系统、决策监督系统的基本操作方法和应用技能。

本书学习的重点是行政许可法、行政审批业务、行政审批信息化及其应用软件操作。行政许可法全面、系统地展现了我国多年来行政审批制度改革的成果,是社会公众接受政府管理与服务、监督政府行为、维护自己合法权益的“尚方宝剑”,是政府工作人员实施行政许可、进行行政审批的“行动指南”,是信息技术从业人员进行行政审批信息化系统规划设计的“指路明灯”,需要扎扎实实地学习并领会其精神实质。

网上审批软件是行政审批信息化的具体应用系统。软件的实际操作学习,贵在应用,重在实践。通过上机实训,熟悉网上协同审批系统的基本功能和具体操作方法,加深对电子政务和行政许可网上审批业务知识的理解,全面掌握网上协同审批系统的应用技能,具有较熟练地运用现代信息技术手段管理国家和企业行政事务的综合能力。

本书适合职业院校电子政务应用专业学生学习使用,也可供广大公务员以及有关电子政务研究人员、软件开发人员参考。学习本课程需要有文化与政治基础知识,行政管理和公共管理知识,公文写作和办公事务处理基础知识以及计算机和电子政务基础知识为基础。

本书配套光盘附有模拟案例数据、流媒体课件以及相关素材。实际教学中最好有配套的电子政务实验室,以老师讲解为辅,学生上机实训为主,适当安排一些互动活动。

本书由赵天希担任主编,负责统筹、定稿工作。赵天希编写第1章至第4章、前言及附录A。温树杰编写第5章至第7章及附录B、附录C。

网上行政审批是一门新兴课程,从理论到实践尚都处于探索之中。本书的内容设计和具体内容编写,结合了编者近几年来在行政审批信息化领域的实践经验,很多地方尚属一家之言,需要在教学实践中不断丰富完善。在实际教学过程中,教师可以根据具体情况适当删简或补充。

本书在编写过程中,参考了有关网站上公布的信息,吸收了部分专家的观点,还得到了北京用友政务公司严绍业总经理以及高等教育出版社有关同志的指导和帮助,教育部聘请黄通勤、戴凤弟老师审阅了全书,他们提出了许多宝贵意见,在此一并致谢。

由于编者水平的原因,不足和错误之处敬请读者批评指正。

编者

2005年10月

目 录

第 1 章 基础知识	1	2.3.9 行政许可的变更和延续	22
1.1 电子政务	1	2.4 行政许可的收费	22
1.2 政府协同办公	2	2.5 听证与监督制度	23
1.3 政府门户网站	3	2.5.1 行政许可的听证	23
1.4 行政许可与行政审批	5	2.5.2 行政许可的监督	24
1.5 行政审批信息化	6	2.5.3 行政许可的撤销和注销	24
1.5.1 从信息化的角度看 《行政许可法》	6	2.6 行政许可的责任	25
1.5.2 探索行政审批信息化之路	7	第 3 章 行政审批业务	28
1.5.3 通过网络为公众提供互动服务	8	3.1 行政审批事项清理	28
1.5.4 通过信息共享开展网上审批	9	3.2 行政审批事项分类	33
1.5.5 通过政务公开实现立体监督	11	3.2.1 审批、核准、审核、备案事项	33
1.5.6 行政审批信息化任重道远	11	3.2.2 许可、审批、服务事项	35
第 2 章 行政许可制度	14	3.2.3 即办、承诺、答复事项	41
2.1 《行政许可法》概述	14	3.2.4 单体审批、联合审批事项	42
2.1.1 《行政许可法》基本内容	14	3.3 行政审批基本程序	43
2.1.2 《行政许可法》主要亮点	15	3.3.1 申请	44
2.1.3 行政许可的公正原则	16	3.3.2 受理	46
2.1.4 行政许可的便民原则	16	3.3.3 审核	46
2.2 行政许可的设定	17	3.3.4 复审	47
2.2.1 行政许可的设定范围	17	3.3.5 审定	47
2.2.2 行政许可的设定机关	18	3.3.6 核发	47
2.2.3 行政许可的设定内容	18	3.4 行政服务中心	47
2.3 行政许可的实施	19	3.5 虚拟审批大厅	49
2.3.1 行政许可的实施机关	19	3.5.1 虚拟大厅的基本功能	49
2.3.2 行政许可的实施程序	19	3.5.2 虚拟大厅的运作模式	50
2.3.3 行政许可的公示	20	3.5.3 虚拟大厅的配套制度	51
2.3.4 行政许可的申请	20	3.5.4 虚拟大厅的主要特点	51
2.3.5 行政许可的受理	21	第 4 章 网上协同审批	54
2.3.6 行政许可的审查	21	4.1 网上审批基本需求	54
2.3.7 行政许可的决定	21	4.2 网上审批设计思想	55
2.3.8 行政许可的期限	22	4.2.1 指导思想	55
		4.2.2 实现目标	55

4.2.3 基本原则	55	5.4.8 申报完成	100
4.2.4 建设内容	57	5.5 网上查询	102
4.3 网上审批体系结构	58	5.6 投诉举报	106
4.3.1 总体结构	58	第6章 受理业务操作	108
4.3.2 应用软件	59	6.1 申请登记	108
4.3.3 网络架构	60	6.2 告知通知	111
4.3.4 安全体系	60	6.3 批件管理	114
4.3.5 技术路线	61	6.4 查询统计	116
4.3.6 应用模式	63	6.5 任务提醒	116
4.4 网上审批软件系统	66	6.6 收费管理	117
4.4.1 在线服务系统	66	第7章 审批业务操作	120
4.4.2 前台收发系统	71	7.1 审批工作界面	120
4.4.3 后台审批系统	72	7.2 审批项目公告	122
4.4.4 决策监督系统	74	7.3 审批工作流程	123
4.4.5 办公管理系统	75	7.3.1 申办阶段	123
4.4.6 配置管理系统	76	7.3.2 待办阶段	127
4.4.7 其他应用系统	77	7.3.3 办理阶段	130
第5章 网上服务操作	79	7.3.4 办结申请	134
5.1 基本操作	79	7.4 预警提示信息	135
5.2 信息发布	83	7.5 监督管理窗口	137
5.3 表格下载	89	7.5.1 统计分析	137
5.4 网上申报	92	7.5.2 请示与批复	139
5.4.1 用户登录	92	7.5.3 投诉处理	139
5.4.2 注册用户	92	7.5.4 效能监察	139
5.4.3 开始申报	92	附录A 国务院设定的行政许可	143
5.4.4 填写申报信息	96	附录B 网上审批模拟案例	163
5.4.5 提交个人申报信息	96	附录C 网上审批系统安装简介	165
5.4.6 编辑项目信息	96	主要参考资料	173
5.4.7 申报提交	100		

第 1 章

基础知识

学习目标

了解电子政务、政府协同办公、政府门户网站的基础知识,掌握行政许可的基本概念,初步了解行政审批信息化的基本思路。

本章主要阐述有关电子政务、政府协同办公、政府门户网站的基础知识,行政许可的基本概念,行政审批信息化的基本思路,为后续章节的学习打好基础。

1.1 电子政务

电子政务是指政务部门将其所从事的管理职能、服务职能、社会保障职能等,应用现代信息技术,特别是通信技术加以实现,超越时间、空间和部门分隔的限制,全方位地向社会提供优质、规范、透明、及时、周到的管理和服务。

从应用的角度看,电子政务主要包括三个组成部分:① 行政监管:是政府部门内部的电子化和网络化办公;② 办公决策:是政府部门之间通过计算机网络而进行的信息共享和实时通信;③ 公共服务:是政府部门通过网络与公众之间进行的双向信息交流。一个完整的电子政务系统,应当是上述这三类系统的有机结合。

从技术的层面讲,电子政务的建设内容可以用如图 1-1 所示的电子政务抽象模型来表现。一级政府的整体电子政务系统采用分布式多层体系框架,由表示层、应用层、应用支撑层、基础设施层组成。

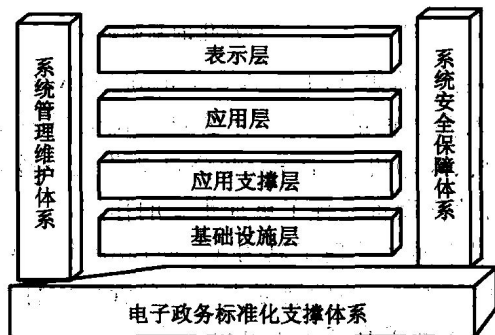


图 1-1 电子政务抽象模型

分层结构中每一层都完成系统特定的服务功能。其中各层都以下层服务为依托,下层为上层提供必要的支持。层与层之间的通信和信息传递遵循系统提供的相关标准和规范。每一层的服务可以根据系统不断的投资建设和计算机技术的不断发展逐步扩展,具有一定的伸缩性。

电子政务标准化支撑体系是整个系统之设计、开发、建设的基准。系统管理维护体系和系统安全保障体系贯穿于各个层面中,保障整个系统安全、平稳、有效地运行。

从内在本质上看,电子政务具有虚拟性和互动性。电子政务运用信息技术打破现有行政机关的组织界限,构建一个全面电子化的虚拟政府,使得人们可以从各种渠道获取政府的各种信息和服务。电子政务实现信息资源的数字化和信息交换的网络化,实现行政业务流程的集约化、标准化和高效化,并直接与公众进行双向互动的沟通、交流和服务。

电子政务与传统政务在办公手段、业务流程以及与公众的沟通方式等方面有着本质的区别,其核心价值在于政务公开并实现政务部门与社会公众(企业、公民)之间的互动,从而提高政府的管理绩效,改善公共服务。

1.2 政府协同办公

我国“十五”期间电子政务建设内容可以概括为“两网、一站、四库、十二金”,即内网、外网、政府网站、四个基础数据库和十二个重点业务系统。办公自动化系统是办公业务资源系统的重要组成部分,在电子政务中处于基础地位,如图 1-2 所示。正是由于这种基础地位,在新兴的电子政务专业中办公自动化成为主干课程之一。

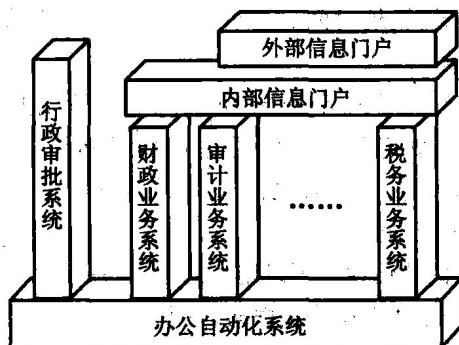


图 1-2 办公自动化的基础地位

相对于电子政务而言,办公自动化(Office Automation, OA)的概念由来已久。延伸大脑和四肢,不断提高工作效率,是人类永恒的追求。办公自动化最早主要是靠设备实现的。近代以来,从油印机、打字机到打印机、复印机、一体机,办公自动化工具越来越现代化。计算机普及以后,办公自动化软件比办公自动化设备发挥了更加重要的作用。

早期的办公自动化软件以桌面字处理工具为主,如 Lotus123、WPS、MS Office,是典型的个人办公自动化阶段。随后,数据库技术的发展促进了各种管理信息系统(MIS)的应用,办公业务数据的集中管理、统计、报表极大地提高了个人办公效率。

网络的普及和关系型数据库技术的应用,使办公自动化从个人扩展到部门,协同办公的需求

逐步明朗。随着信息化程度的提高,应用软件进一步分化,以非结构化数据处理为主的专用办公自动化软件应运而生。这个时期的软件主要是 C/S(Clients/Server,客户机/服务器)结构,部署在局域网上。

近 10 年来,互联网技术的发展和普及、更大范围内信息共享的需要、个人移动办公的需要以及简化系统管理维护的需要,促进办公自动化软件向更高的阶段发展。协同办公已经成为办公自动化的基本需求,B/S(Browser/Server,浏览器/服务器)结构的软件逐步成为主流。

现在,办公自动化从理念、技术到设备、软件都在发生着日新月异的变化。

协同办公是办公自动化发展到今天更高级的表现形态,不仅实现个人办公效率的提高,更强调提升组织的整体办公效率。政府协同办公尤其强调政府部门内部人与人之间的协同,部门与部门之间的协同,以至一个政府组织与另一个政府组织之间的协同。

协同办公系统是以计算机网络为基础,以信息处理技术为手段,以提高工作效率和质量、方便管理和决策为目的的内部办公业务系统。协同办公系统是信息化的办公自动化系统,以信息流为基础,要求信息的产生和处理尽可能自动化,信息的传输高度自动化,信息的存储支持共享和复用。协同办公系统主要指协同办公软件。

政府协同办公系统是政府信息化建设的基础,是政府部门提高行政效率,加强部门之间横向联系,提高社会服务水平和转变政府职能的有力手段。

政府协同办公系统主要部署于政府内部网(Intranet),广泛采用 workflow 技术和表单技术,以公文处理和行政事务为主体,通过“办文”、“办会”、“办事”等协同办公提高政府办公效率和决策效能。

随着电子政务的普及和信息技术的发展,政府协同办公系统以信息管理为核心,越来越强调内部信息门户的功能,强调与其他业务系统的集成,在通用性的基础上更强调个性化需求,要求支持新的信息化办公技术。这些为政府协同办公系统的建设带来了挑战。一般来讲,政府协同办公系统的建设模式如图 1-3 所示。政府组织的规模越大、需求越复杂,离标准化的协同办公产品越远,越需要客户化开发或项目化定制。

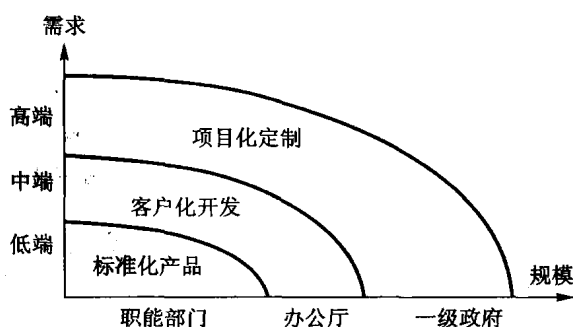


图 1-3 协同办公系统的建设模式

1.3 政府门户网站

政府门户网站是政府运用信息技术对社会进行管理、为社会提供服务的电子窗口和电子平台,是信息化社会发挥政府职能作用的重要手段,是电子政务建设的重要组成部分。

政府门户网站作为政务公开的媒介,可以为政府与外界沟通提供新渠道,作为政府各职能部门统一的对外服务窗口,将极大地方便广大群众、企业和投资者,使之能够更方便快捷地了解政府,并积极参与政府组织的活动。

政府门户网站可以为所有访问者提供一个单一的登录入口。访问者通过这个入口可以获得个性化的信息和服务,快速了解政府的相关信息。政府门户网站支持信息在多级分支或下属机构之间的分级管理与传递,能够为广大人民群众以及企事业单位提供优质的政策、法律法规、社会福利等多元化服务,建立与人民群众方便快捷地进行信息交流的渠道,实现政务透明、公开,便于民众参政议政。

一般来讲,信息门户网站具有以下特性:

其一,可以通过搜索和索引目录,快速得到所需的各种信息和知识库中所蕴藏的知识;

其二,利用共享、讨论、咨询、专家定位、难点发布等手段,在部门内部和部门之间,在政府内提供信息共享手段;

其三,将政府部门的相关信息和办事流程统一展示给公众,同时用户可以在网上申报各种审批事项,信息门户在政府与公众之间搭建起交流平台,提高办事效率;

其四,政府部门各种内部新闻和外部新闻通过政府门户网站统一传播,用户可以根据自己的工作需要和爱好进行选择 and 定制。

提供信息服务是政府门户网站的基本功能,包括信息的采集、管理、发布与检索等信息服务。

图 1-4 为中华人民共和国中央人民政府门户网站的主页面。

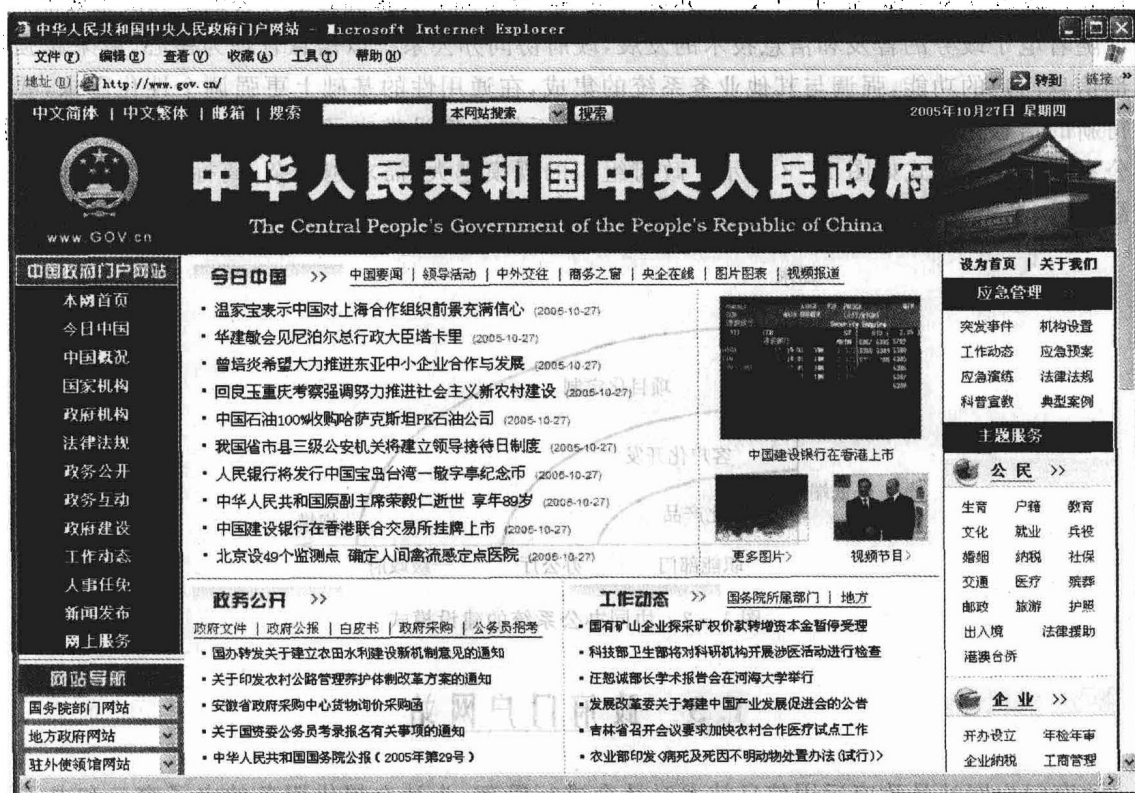


图 1-4 中央人民政府门户网站

作为政府窗口的政府门户网站,其信息采集包含两个方面。一方面是要广泛搜集外部信息,为政府决策提供信息服务支持;另一方面是收集政府自身信息,以供对外发布。对于庞大的信息资源,必须有强大的管理体系,同时根据内部信息的安全原则,政府门户网站的信息需建立单独的存储系统,做到与政府内部网的安全隔离,以保证政府内部信息的安全。政府门户网站的信息,要起到支持、服务等功能,需要建立起方便快捷的信息发布方式,并建立起完善的信息周转流程。

信息检索是信息服务的关键,政府门户网站需要为本级政府的整个网站群提供按关键词、数据库、信息种类、信息时间、网页、网站和文章等多种条件组合的全文检索、文本图书和多媒体资源的检索。在超文本全文检索功能需求的基础上,将非结构化的超文本转换成为结构化数据库,以支持大容量超文本信息检索,并达到简单、迅速、较高查全率和查准率的目的。

1.4 行政许可与行政审批

《行政许可法》对行政许可的概念专门做了定义:“行政许可是指行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请,经依法审查,准予其从事特定活动的行为。”随后明确说明:“有关行政机关对其他机关或者对其直接管理的事业单位的人事、财务、外事等事项的审批,不适用本法。”这是行政许可法中唯一一次出现“审批”二字。

那么,行政许可与行政审批是否一回事?行政许可事项与行政审批事项是否一回事?有没有区别?

2004年6月29日国务院发布了第412号令《国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》,其中涉及清理“行政审批项目”、设定“行政许可项目”。可以看出,“行政审批项目”是传统上的提法,而“行政许可项目”则有明确的法律依据。

在2003年8月29日全国人大常委会办公厅举行的记者招待会上,法工委副主任李飞介绍《行政许可法》主要规定时说:“行政许可是我们通常所说的行政审批,既涉及行政机关对社会与经济事务的事先的行政管理,也涉及公民法人和其他组织的切身利益。”

《人民日报》2003年8月28日第十三版的评论员文章《改革现行行政许可制度的重大举措》一文中也谈到:“行政许可(即通常所说的‘行政审批’),是行政机关依法对社会、经济事务实行事前监督管理的一种重要手段,与广大人民群众的利益息息相关。”

说法时空网站所载《中国社科院法学所研究员莫纪宏细解行政许可法》一文讲到:“行政许可就是通常所说的行政审批”,“行政许可法使行政机关必须依法律法规进行行政审批”。

也有法律专家指出,行政审批主要指政府内部的审批。

《天津市人民政府关于集中办理行政许可和行政审批事项的决定》(津政发(2004)97号),公布了第一批进入市行政许可服务中心集中办理的行政许可事项、非行政许可审批事项及配套服务事项名录,对许可事项、审批事项、服务事项进行了区分。

本书同时用到“行政许可”与“行政审批”两种说法。其中,“行政许可”的概念是由法律严格界定的;而书中所讲的“行政审批”(例如“行政审批信息化”)与“行政审批制度改革”所蕴涵的“行政审批”的意思是一致的,即“行政审批”是一个宽泛的概念,实际上包括“许可”、“审批”、“服务”三个层面的涵义。

本书的名称是《网上行政审批》，但所涉及的内容不仅包括行政许可事项的网上审批，也包括非行政许可审批事项的网上审批和配套服务事项的网上办理。因此，书中没有叫“行政许可信息化”，而是称“行政审批信息化”。

在与行政审批或行政许可有关的各种文件中，“事项”与“项目”两个词都在采用，比如有的单位称“行政许可事项”，有的单位称“行政许可项目”，含义是一样的。本书更倾向于采用“事项”一词。

此外，本书采用了以下词汇。

公众，包含公民、法人或者其他组织。公众向政府职能部门提出行政许可申请后，即成为行政许可的申请人。

职能部门，指具有行政审批权限的政府各职能部门（行政机关）。如发展改革委员会、外事办公室、信息化工作办公室、公安局、卫生局等等，有些地方简称“委办局”。

申请人，指提出行政许可申请的公民、法人或者其他组织。申请人或其委托人通称为申请人。

审批人，指职能部门委派的具体承办行政审批的工作人员。

收件人，指接收申请人申请材料的工作人员，一般没有审批权限。

发件人，指为申请人颁发批文、证照的工作人员。

收件人、发件人通称为收发人员。

1.5 行政审批信息化

随着计算机在政府机关的普及，用计算机手段管理行政审批过程逐步开展，职能部门的管理信息系统（MIS）逐渐应用，如工商注册管理系统。各种行政服务中心先后建设了相应的办公、管理系统，主要是收发件管理、收费管理。从全局的角度系统地考虑行政审批信息化问题，开始于21世纪之初。2002年国家提出推行电子政务之后，尤其是2003年公布行政许可法之后，行政审批信息化建设在全国各地蓬勃开展。

实现行政审批信息化是为了提高行政办公效率，加强监管，为公众提供优质服务。行政审批信息化主要解决政府内部各职能部门之间、职能部门内部各办事机构之间的协同审批问题，以及政府与公众之间的交流与沟通问题，核心是信息共享问题。

1.5.1 从信息化的角度看《行政许可法》

我国《行政许可法》第三十三条要求“行政机关应当建立和完善有关制度，推行电子政务，在行政机关的网站上公布行政许可事项，方便申请人采取数据电文等方式提出行政许可申请；应当与其他行政机关共享有关行政许可信息，提高办事效率”。这是我国的法律文件中第一次明确地提出要推行电子政务，是与时俱进、实现跨越式发展的需要，为行政审批的信息化指明了方向。

行政许可事项的公布有很多种渠道或方式，可以在行政机关的办公场所张贴或为申请人提供统一印制的办事指南，也可以通过报纸等传统媒体进行公布。而在行政机关的网站上公布行政许可事项，应该说是最有效的一种手段。网站作为一种新兴媒体有很多优势。比如：

- (1) 节省纸张,可以降低行政成本;
- (2) 跨越时空,可以 24 小时提供服务;
- (3) 内容丰富,申请人可以充分了解与待申请事项有关的信息。

公众坐在自己的办公室里或在自己的家里,可以反复阅读、揣摩、理解行政机关网站上公布的资料,可以完全、彻底、充分地准备申请材料,可以对照许可条件进行自查,待一切确定无误后再向行政机关提出申请。这样,一方面可以为申请人员节省时间、节约成本,另一方面也可以提高申请材料的质量,节省受理人员的审查时间,提高行政许可申请的成功率。网上公开还有助于全社会的监督。

如果再进一步,申请人能够通过数据电文等方式提出行政许可申请(比如网上申报),那将会为公众和行政机关双方都带来更大的便利。随着国民经济信息化程度的深入推进,公民、法人和其他组织的信息化水平也在不断提高,越来越多的公众具备了上网条件,对网上申报的需求也就愈益迫切。公众不仅可以在网上填写表单,所需要递交的申请材料中也有很多是现成的电子文档,可以直接网上提交。当然,网上申报也对行政机关的信息化提出了更高的要求。行政机关内部的信息化不仅会为网上申报提供后台支持,也使行政机关之间的信息共享成为可能。对于行政许可申请,行政机关可以从受理开始,直到审查、决定、发证,全程在信息化的环境下实现。

政府内部的机构设置不管多么复杂,对公众来讲,它应该是一个统一的整体。公众在申请行政许可时,没必要也不应该在政府内部一个部门一个部门去跑。因此,行政许可法明确提出了“精简、统一、效能的原则”。一个行政机关可以行使其他有关行政机关的行政许可权。当行政许可需要两个以上部门分别实施时,可以确定一个部门受理并转告有关部门办理。特别是当一个部门内部的多个机构办理时,该部门应当确定一个机构统一受理申请、统一送达决定。要在受理、送达人员与审查、决定人员之间快速地传递审批材料,提高办事效率,信息化是最有效的手段。

《行政许可法》第六十一条还规定行政机关应创造条件,实现与被许可人、与其他有关行政机关的计算机档案系统互联,以便核查被许可人从事行政许可事项活动的情况。信息化不仅有利于事前监管,也有利于事后监督。

1.5.2 探索行政审批信息化之路

行政审批的信息化是一个复杂的过程,涉及方方面面,各地政府在具体建设时可以探索、采用不同的模式和方法。但殊途同归,在这些不同的模式和方法中,总是可以梳理出一些共性的东西。信息化离不开计算机网络,为了简化问题,可以把行政审批信息化集中地、形象地概括为“网上协同审批”,简称“网上审批”。本书重点关注实现网上审批的应用软件。当然,网上审批并不仅仅关注审批过程本身,还有前前后后、里里外外、许许多多与之相关的行为。

实施网上审批,首先要界定与行政审批有关的人员,他们是网上审批软件的具体使用者(用户)。一般地,可以把与行政审批有关的职能角色归为以下四类:

- (1) 社会公众;
- (2) 行政审批人员;
- (3) 监督检查人员;
- (4) 系统管理人员。

在这些角色中,主要的角色是公众、审批人员和监督人员。系统管理人员是指为保障网上审批能够安全、正常运转的专业信息化人员,比如信息中心的人员,他们是为行政审批和监督检查人员服务的,不能参与、干涉具体的行政审批行为。

社会公众包括公民、法人和其他组织。他们是行政审批人员服务的对象,也是监督检查人员保护的對象。提出行政许可申请的公众,即申请人;其他不提出申请的普通公众,也可以参与行政审批的监督。申请人也称申办者,有的地方甚至称申请人为“业主”,这一称呼充分体现了“管理就是服务、审批就是服务”的思想。

行政审批人员包括普通政府工作人员和参与审批的领导,如受理人员、审查人员、决定人员、送达人员。在被授权的具有管理公共事务职能的组织中的相关人员,也是行政审批人员,如卫生监督所办理卫生许可证的人员。

监督检查人员包括纪检人员、监察机关人员和相关领导,履行监督、检查职责,包括上级行政机关对下级的监督检查,也包括行政机关对被许可人从事行政许可事项的活动进行监督检查。

网上审批系统应该面向以上三类人员提供互动的、协同的信息化办公工具,为行政许可的公示、申请、受理、审查、决定、收费、告知、送达、监督等业务进行全方位的信息化支持。

1.5.3 通过网络为公众提供互动服务

为公众提供服务的方式有很多种形态,比如服务中心、呼叫中心、电子邮件、手机短信、触摸屏、大屏幕、网站等。下面以网站为例进行分析。

与行政审批有关的网站,可以称为“在线服务系统”。在线服务系统构建在互联网上,作为政府信息门户网站的一部分,是政府面向社会提供服务的门户和窗口,用于展示信息和采集信息。政府单向发布的信息,包括办事指南、表格下载以及相关的通知公告、审批事项索引、政策法规等政务公开信息。公众与政府之间的双向互动交流,包括网上申报、网上查询、投诉举报、用户注册、在线讨论、网上调查、咨询与培训服务等。

政务公开的内容之一就是审批事项公示,包括审批事项内容、依据、程序、时限、申报材料、收费标准的公开,是申报、审批、服务和监督的依据。与行政审批有关的许多申报、审批材料都是格式统一的表格,可以把这些表格放在政府网站上公开,供申请人下载后网下填写;然后待网上申报时再作为附件提交,或者与其他材料一起进行网下上门提交。表格下载功能,一方面可以使申请人提交的材料更标准、规范,另一方面省却了申请人专门到政府部门去索取相关表格的时间和精力。

办事指南栏目,让申请人在申办之前就可以在相关网站上查询、阅读有关信息,了解与行政许可申请有关的注意事项,准备好充分的申报材料,以提高申办效率,节省申请人的时间。服务索引与快速定位,是办事指南所需要提供的重要工具。

网上申报是一个复杂的过程,可以为不熟悉办事流程的申请人提供申报向导工具,引导申请人一步一步完成申报。申请人通过在线服务平台填写申报表,并将相关材料作为附件,一并在在线提交到处于外网的在线服务系统。在线服务系统审验(筛选)后,存储到在线服务数据库。在线服务数据库的最新申报信息,经过杀毒处理和进一步审查后同步传送到处于内网的网上审批中心数据库,并转送到受理系统交受理人员处理。受理人员初审无误后,编制审批项目受理编号并填写受理信息,按原渠道反馈到在线服务系统,告知申请人。受理后可以同步启动审批流程。

为了最大限度地避免垃圾信息提交,申请人进行网上申报之前,要作为外网在线服务系统的用户先行注册。注册时要提交用户的真实姓名、联系电话、电子邮件以及其他能够证明自己真实身份的信息,用户名和密码由申请人自行设定(但不能与已注册用户有冲突)。注册成功后申请人将收到系统反馈的确认信息。根据北京市的建设经验,在线服务系统可以提供多种不同的凭证类型。不同用户持有不同的凭证类型,可以访问不同的信息资源:

- (1) 匿名凭证,可以访问公开信息;
- (2) 自己注册的口令凭证,可以进行信息互动操作;
- (3) 系统颁发的口令凭证,可以进行普通申报;
- (4) 身份证书凭证,可以实现重要审批信息的申报。

通过网上查询功能,普通公众可以匿名查询政府公开的行政许可、审批、服务信息。除此之外,已注册的申请人可以利用申报号查询自己已申报的行政审批状态信息。

通过在线投诉、举报功能,普通公众和申请人可以直接向有关部门反映与行政审批有关的不正常情况。内网的监督监察系统会迅速查处并作出回应。在线投诉、举报,不要求先行注册,可以匿名举报,可以采用填写表单或发送电子邮件等多种方式。

可以通过电子论坛系统,为社会公众与政府办公人员之间提供一个良好的交流沟通环境。公众可以就热点问题以电子文档的方式进行讨论,分享知识,寻求帮助。政府部门也可以就某些热点问题向社会广泛征求意见。

1.5.4 通过信息共享开展网上审批

网上审批系统主要由受理人员和审批人员使用,对收件、发件、收费等进行管理,完成具体的审批工作。受理人员使用本系统,对申请人直接提交的申报事项进行核查、受理;把受理后的事项抄告给审批人员;把完成审批的事项在网上发布,通知申请人,并办理收费、发证手续。申请人通过在线服务系统进行的网上申报,要一并纳入到受理系统进行登记处理。审批工作可以通过在线审批完成。审批结束后,将审批结果提交给受理人员,由受理人员通知申请人取件。

当信息化程度比较高时,网上审批过程可以在工作流引擎的驱动下,根据预设的审批环节由行政审批人员一步步完成。不同的审批事项具有不同的审批流程,有的简单,有的复杂。下面以某市食品卫生许可证的办理(审批总时限 22 个工作日)为例,看看典型的网上审批办理流程是如何运转的(图 1-5)。

(1) 受理,1 个工作日:申请人提交申请材料后,首先由卫生监督所受理人员进行查验。申请材料齐全、规范、有效的,当即予以受理,填写审批流程表,给予申请人受理通知单,将申请材料转审核人员。申请材料不符合标准的,不予受理,受理人员即时将需要补齐补正材料的全部内容、要求,及申请人的相关权利、投诉渠道及时限等以书面形式一次性告知申请人,同时,向上一级备案。无论是否受理,系统都可以自动进行记录,包括审批项目的收到时间和办结时间。

(2) 审核,10 个工作日:卫生监督所审核人员对企业选址和生产用房按审核标准进行现场监督检查,出具《现场卫生监督笔录》。不符合标准的,现场监督员还要当场出具《监督意见书》。申请人在规定时间内进行整改后,监督员复验。符合标准的,在《卫生许可证申请书》上签署“同意”,并填写审批流程表,将材料一并移交复审人员。复验后仍不符合标准的,终结审核,依据两次笔录和意见书作出不予许可的意见,并在《卫生许可证申请书》上签署“不同意”,并填写审批流

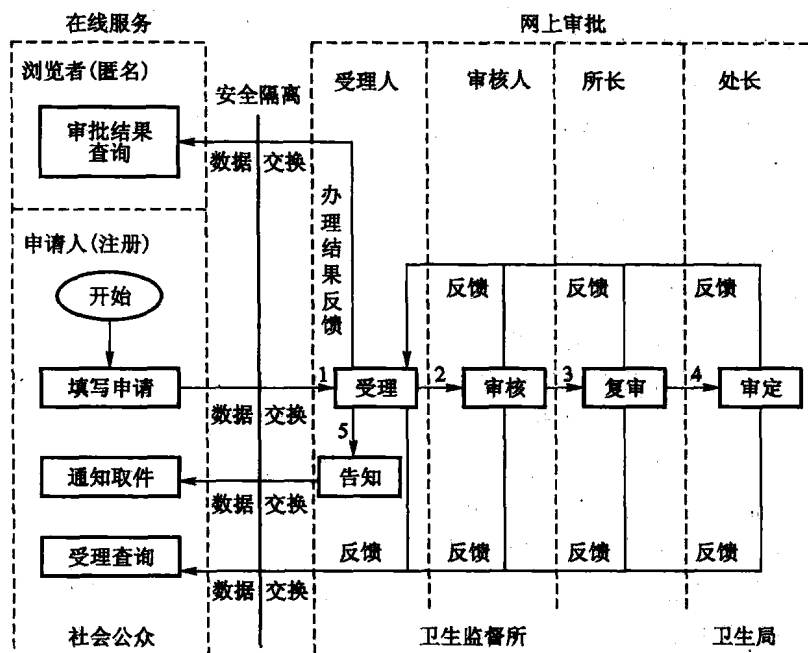


图 1-5 卫生许可网上审批流程

程表,与申请材料一并移交复审人员。

(3) 复审,1 个工作日:卫生监督所负责人按复审标准进行复审。同意审核人员意见的,在审批流程表上填写复审意见后转审定人员。不同意审核人员意见的,应与审核人员沟通情况、交换意见后,提出复审意见及理由,并填写审批流程表,与审核人员的意见一并转审定人员。

(4) 审定,3 个工作日:卫生局疾控处负责人按审定标准对复审意见进行审定。同意复审意见的,在审批流程表上填写审定、批准意见,退受理人员。不同意复审意见的,应与复审人员沟通情况、交换意见后,提出审定意见和理由,填写在审批流程表上,退受理人员。

(5) 告知,7 个工作日:卫生监督所受理人员应及时、准确地告知申请人审批情况及结果。对已经批准的,及时制作、登记、核发《卫生许可证》,通知申请人办理交费、取件手续。对不符合标准的,制作、登记《不予批准通知书》后通知申请人,并将相关权利、投诉渠道以书面形式一次性告知申请人。办结后,将审批文书材料进行归档,做到齐全、规范。

可以设置“行政审批服务进展公告板”,供受理、审批人员查看待批事项,供纪检、监察部门以及主管领导对全过程进行实时监察督办,也可供申请人查询监督。“公告板”公布审批服务项目名称、受理编号、当前位置、当前状态、当前状态说明、超期警告等信息。可以用不同的颜色标示不同的状态,一目了然。比如,可以用橙色表示已超期警告。

“公告板”在内、外网同步展示,可以根据不同的用户身份(主管领导、纪检监察部门、审批人员、收发人员、申请人等)列示不同的内容。所有人均可查看整个审批过程的进展状况,但只有申请人可通过密码查看更细节的审批进展报告,只有当前处理人可以打开电子表单(及纸质档案),并进行审批处理。