

# 地方电子行政审批标准化建设路径

## —以浙江省为例

沈军

浙江省社会科学院法学研究所 浙江杭州 310007

**【摘要】**电子行政审批已然成为深化行政审批制度改革、规范许可审批行为、提高审批透明度和审批效率的重要解决方案。浙江省在发展、规范电子行政审批方面作了较为有益的尝试，积累了相当可观的经验，然而存在于制度上的缺陷阻碍了浙江省电子行政审批工作的进一步推进，甚至影响了整个行政审批制度改革的进程。在梳理浙江省电子行政审批现实问题的基础上，有针对性地从五个方面挖掘症结，探索了地方电子行政审批标准化解决方案

**【关键词】**行政审批；电子行政审批；电子政务；公共服务；行政管理；浙江

### 一、引言

近年来，随着行政审批制度改革的深化和信息技术的发展，浙江省电子行政审批的内涵不断丰富、外延不断扩展。电子行政审批建设重点已由单向的信息发布、公文传输向交互式的网上办事模式转变，成为当前行政审批制度改革的重要组成部分，也是行政审批制度改革的重点和难点。全面推行电子行政审批，对于深化行政审批制度改革，规范许可审批行为，增加审批透明度，降低行政成本，建设规范化服务型政府都具有十分重要的意义。

电子行政审批打破了传统审批工作模式，将审批工作置于阳光之下。传统行政审批模式的突破意味着与过去信守的理念和方式告别，而浙江行政审批工作是否已经做好迎接转型的准备？经调研分析，就目前而言，阻碍浙江行政审批发展的问题依旧没有得到妥善解决，或者说没有得到应有的重视，亟待寻求有效的突破途径。

### 二、浙江省电子行政审批制度发展中面临的困境

#### （一）电子行政审批工作法律基础薄弱、法律风险高

目前，浙江 44 个省级部门共有 720 个事项在网上申报和审批，审批事项网上办理率达 76.8%，相对于较为快捷方便的个人网上业务办理、企业网上审批仍面临许多障碍。<sup>①</sup>另外，随着浙江各地在行政审批“提速增效”探索创新的增多，电子行政审批的合法性问题也会增多。

当前，浙江省电子行政审批缺乏独立的、可操作性的法律依据。《行政许可法》虽大力支持网上审批，但大都是些原则性、概括性的规定，不能为不同的审批情况提供不同的操作办法，更无法为复杂的电子行政审批提供指导依据，这就给电子行政审

**作者简介：**沈军（1978—），男，汉族，浙江杭州人，博士，副研究员，浙江省社会科学院法学研究所副所长，从事地方法治以及公共服务法律研究。

**基金项目：**浙江省社会科学院地方法治研究中心资助项目；“之江青年课题”第一期资助项目（编号：13ZJQN011YB）。

**收稿日期：**2014-02-20

---

批在制度上造成了困扰；除制度问题外，缺乏相应的社会条件和配套措施也是一个重要因素，如推行网上申报、网上年检、网上审批，打造电子行政审批平台，实际上受电子政务的推行力度和地方政府重视程度的制约，即便存在原则性的法律规定，如果缺少地方政府部门的支持，缺少具体实施的地方规范，电子行政审批无法“接地气”，其推广也只能是一纸空文。

（二）电子行政审批资源无法共享、数据不同步在部门调研中，电子行政审批资源无法共享、数据不同步问题反映普遍强烈。

首先，部分部门窗口使用本部门的独立审批系统，各审批系统均由各自部门委托不同的软件开发厂商开发，开发软件采用的程序语言、数据库结构标准不一，出于技术、商业等方面的考虑，兼容性都不强，不能互相转换和匹配，导致行政审批电子服务系统与部门独立审批系统之间、独立审批系统相互之间无法实现数据的有效交互和共享，因而形成了一些审批数据封闭流转的“信息孤岛”，难以实现信息资源的共享。政府部门之间重复投资，又相互封闭，致使许多电子行政审批系统使用者及管理者纷纷反映使用电子行政审批反而降低了行政审批工作效率，徒增无效工作量。

其次，各级政府职能部门之间、职能部门与垂直部门之间由于网络不通，难以共享居民和企业的基础信息，致使办事人多次重复提供相同的资料。同时，联合审批指令也因为这种隔绝状态而无法互传，造成需要多个部门提供意见的前置审批事项难以实现电子化处理，最终只能重新回归到人工传递，导致大量电子信息平台被闲置、架空。

再次，各个部门审批系统自成体系，通过互联网与公众互通，无法为用户提供统一的服务入口，办事人需要在各个部门的窗口递交资料，或者登陆多个部门的网上申报入口，没有提供统一的实体受理平台或网上受理窗口<sup>②</sup>，加之许多部门审批系统之间功能重复、内容相似，因相互隔绝、无法交互，最终反而增加了申请人的申报负担。

最后，部分审批事项在进驻中心后上网运行和部门人工受理并用；部分部门的电子行政审批仅限于受理阶段，其他阶段如审核和批准仍在纸上签字，然后由窗口受理人员在受理时或办完后一次性录入，整个审批过程实际上不完整，没有实行全程电子审批；部分部门除受理以外的环节仍然采取先纸质审批再一次性录入的方式，实际上只是网上登记而已，网上审批与实际审批脱节。

### （三）网上提交材料的真实性、法律效力难判定

在现行的行政审批制度中，绝大部分审批事项在审批过程中均需申请人提供原始材料，如证书原件、盖有签章的纸质证明等。虽然电子资料证明效力在相关法律法规中已经有所提及，但缺乏较为统一、明确的验证标准和认证体系，立法意图无法真正落实，电子数据自由传输和交换无法实现。

电子行政审批的入口是网上申报，面对的是广大社会公众，如何防止恶意申报和恶作剧、确认申报人的真实身份是保证电子审批请求真实性的前提要件。因此，在社会诚信体系尚不健全的情况下，部门工作人员还缺少有效的方法对网上提交材料的真实性做出判断，仍需要在窗口现场进行核实。若此问题无法解决，预期的电子行政审批效用就永远无法实现。

众所周知，电子公文的载体是电子信息，时至今日未有法律明确规定行政审批中电子文档的法律效力，实践中各行政机关纸质文档和电子文档并行，纸质档案库管理成本高，而又不得不保有、保存。2003年9月1日施行的《电子公文归档管理暂行办法》对电子公文作出明确界定：电子公文是指各地区、各部门通过由国务院办公厅统一配置的电子公文传输系统处理后形成的具有规范格式的公文的电子数据。不过，对电子行政审批过程中的公文是否适用此法却未做任何说明，致使各行政机关在电子行政审批过程中如何正确对待电子资料遭遇法律障碍。

### （四）申报资料的安全隐患严重

一是文档内容的安全问题。虽然目前已有一些厂商开发出基于 Office 文档上的“加密软件”，但这样的签章文档并不具备足够的安全强度，在文档上加盖电子印章有时仍难于保证文档内容的安全。

二是电子公文传输中的安全问题。网络环境中的传播和存储容易受到黑客、病毒攻击，造成公文失密、信息被盗或被删改等严重后果。为了避免出现这种问题，许多部门采取内网和外网隔绝的方式，而电子行政审批对信息实时性要求很高，在此情况下如何实现数据从外网到内网的同步，保证内外网之间数据的无缝连接是保证电子行政审批安全性的重要环节。

三是电子签章的真实、安全性还有待完善。电子签章是电子行政审批中必须首先解决的核心问题，作为电子行政审批产业链上关键环节的认证机构（Certificate Authority, CA）的权威性、公信力，以及技术成熟度等问题，已成为电子签章是否能够获得政府部门用户认可的重要前提，由于没有相关的具体法律规范和使用标准，其内容的合法性可能存疑。

四是资料保密性问题。部门与部门之间信息保密要求不同，涉及一些敏感信息或者重要安全信息时，如果既要确保部门信息共享的同时又能确保资料保密且不被滥用，资料保密方式将起到至关重要的作用。

#### （五）电子行政审批的推广和接受程度较低

虽然计算机和互联网在浙江省的应用普及程度越来越高，但大部分办事企业和民众对电脑的使用仅局限于简单的文档编辑和上网浏览信息等基本功能，对电子行政审批的了解和接受程度较低，仍不习惯于通过网络申办审批事项。同时，在新系统上马之后，有关部门没有必要的配套服务支持，在软件设计中也缺乏应有的实用性考虑，致使许多使用者产生了抵触情绪。

### 三、浙江省电子行政审批制度标准化建设的路径

浙江省电子行政审批缺乏必要的地方规范和统一的标准体系，这一现状是造成目前诸多问题的主要原因。对外，如果在建设过程中缺少了审批标准，会导致审批工作内容出现过多随意性，容易将审批工作置于违反现行法律、法规规定的危险境地，一旦出现争议，行政决定的最终效力将受到影响；对内，缺乏统一电子行政审批标准，会造成不同部门与不同接入单位之间的系统难以兼容，各种数据的传输与共享受到限制，审批平台大量闲置，影响整个电子政务系统平稳、高效运行，最终不仅达不到预设效果，还会在整个系统建设过程中浪费大量的资源、经费与时间。

事实上，电子行政审批需要在分布式的网络环境下将大量的数据信息与系统进行综合集成，使得不同信息及信息系统之间的数据在最大程度上实现协同操作。在这个过程中，审批流程、审批信息、审批事项名称、审批依据、受理条件、申报材料 and 收费金额等内容标准化是电子行政审批的基础性工作，是其功能实现的保障。只有做好电子行政审批的标准化建设，才能通过电子行政审批实现政府组织结构和工作流程的优化重组，超越时间、空间和部门分隔的限制，建成一个精简、高效、廉洁、公平的政府运作模式，实现公开透明、公正规范、公平便民，全方位地向社会提供优质、符合国际水准的管理与服务。<sup>⑤</sup>

因此，标准化体系建设是浙江省电子行政审批整体应用能否取得良好效果的关键因素，是医治当前浙江省电子行政审批“病症”的一剂良方。

#### （一）建构统一平台，打破“信息孤岛”

打破隔阂、协同处理是电子行政审批的核心理念，也是当前浙江省电子行政审批发展中亟待突破的问题。应在《行政许可法》《信息法》等上位法框架下，针对当前行政审批问题的症结，出台电子行政审批地方规范，特别是设定地方电子行政审批流程、审批信息，以及审批事项名称、审批依据、受理条件、申报材料和收费等标准明细，整合部门资源，打破信息孤岛，统一审批平台，促进行政审批系统规范化，使得不同信息及信息系统之间的数据在最大程度上协同操作，形成统一高效的多级网上

---

联动审批系统。<sup>④</sup>对于有独立审批系统的部门，须根据统一审批信息的要求，制定本系统的审批业务办理数据标准，开发审批数据交换软件，根据系统特点采取实时交换、定时交换、画面抓取、文本交换、转移数据库等多种形式实现与省级电子审批系统的有效连接，确保所有审批系统之间均能实现数据的可靠传输和数据格式的差异性转换，有效地打破政府各部门对信息的垄断和封闭，使政府各部门可以根据行政需要进行跨部门的联网数据查询、汇总，并相互结合逐步融入到统一的电子行政审批平台中。

## （二）完善信息安全机制标准，为电子行政审批营造安全环境

电子数据已被越来越多领域所应用，由于其易篡改、伪造，监管部门无法及时有效地确定其真实性、可靠性，致使社会对电子数据的广泛使用缺乏安全感，如何确保电子数据具有与传统书面文件同等的法律效力是关系电子行政审批能否存续的关键性问题。

电子行政审批安全系统应能提供完善的身份认证机制、严密的权限控制体系、关键数据加密、详细的日志信息记录等安全措施，同时，通过“用户身份锁”、预留标准的CA认证接口、全面推行电子签章等安全措施，进一步提升系统的安全等级，最大限度地保障审批业务的顺利开展。<sup>⑤</sup>2005年4月1日开始施行的《中华人民共和国电子签名法》已经对电子签名1的形式及其法律效力作出了明确规定，为审批信息提供了安全保障，也为网上提交行政审批材料创造了条件。该法出台后，对行政审批申请材料真实性的确认上存在电子签名认证与传统书面认证两种模式。这两种模式在实际行政审批工作中不可避免地会发生冲突。事实上，两种模式并行的状态，会增加行政审批工作量，与行政审批制度规范化目标背道而驰。在无法协调两种认证模式的前提下，为了避免误入“规范陷阱”，行政审批部门不得不放弃电子签名认证模式，仍然使用书面材料现场验证的方式确认其真实性。模式冲突是规范冲突的表现，要解决电子信息安全问题，全面推行电子行政审批就必须解决规范冲突问题，唯一方式就是及时制定统一的行政审批电子材料认证标准，明确地方电子数据管理准则。其中最重要的是设定可信时间戳规范，通过固化电子数据的有效性（内容完整性和存在时间点），达到防止电子数据内容和签署时间被伪造和篡改的目的，有效解决电子数据如何等同于传统书面证据问题，更契合《电子签名法》相关规定。<sup>⑥</sup>

## （三）制定电子行政审批权限标准，提升审批效率

现有的电子行政审批系统虽已实现了“从外网申报到内网受理”的工作模式，但工作人员受理后，部分审批事项仍然需要返回部门或由分管领导审核签批，其间要花费大量的时间，增加了行政成本。要解决此问题，应在电子行政审批权限方面确定严格的适用准则，将原有的行政审批权限与电子行政审批权限做对接、匹配，杜绝简单割裂形式审批与实质审批，发挥电子行政审批的真实效用，如将电子审批专网延伸至窗口的所属部门，由分管领导在办公室内通过登录网络对审批事项进行审核签批，将极大提高审批效率，从而实现审批流程各个环节的网上办理，使得电子审批与实际审批完全同步。

制定电子行政审批权限标准的前提是分析梳理现行行政审批权力分配状况，对一些重复、重叠的审批权限进行再次分配，依照行政审批改革的精神，在符合现行法律、法规的基础上，提炼行政审批权力规则。一旦确定电子行政审批权限规则，就可以根据规则设定电子行政审批信息进入级别，这样在确保信息安全性的同时清晰了审批责任主体，更有利于监管机关对审批依据及裁量决定进行实时监督，促进审批权力的合理运用。更为重要的是，电子行政审批权力“游戏规则”能够解决联合审批责任、确认机制缺位等问题，多个审批部门可以借助统一的审批平台，实现以服务“顾客”为导向的部门实质性联合审批。

## （四）编制电子行政审批规范手册，提高系统使用频率

电子行政审批系统内容复杂、操作技术要求高，如果没有详细的说明、解释，系统使用者和管理者很难掌握系统要领，电子行政审批效用则无法发挥。因此，有关政府部门应及时编制统一的电子行政审批规范手册（电子行政审批指南与业务手册）。手册内容包含电子行政审批主体范围、程序内容、信息规范及绩效评估指标等。同时，结合规范手册内容对行政审批工作人员

---

和电子行政审批系统使用者进行培训，掌握操作技能，以适应电子行政审批的要求。行政审批申请人可以根据规范手册内容对行政审批的过程、结果有较为可靠的预判，如此可以大大减少因为行政审批规定模糊、认识不清，以及自由裁量范围过宽、决定随意性过大致使审批申请人或者其他利害关系人承受不必要的损失。规范手册的颁布更能够增强电子行政审批系统使用者的信心，提高电子行政审批利用率。

#### （五）明确电子行政审批第三方营运准入标准，完善后台技术市场

电子行政审批作为公共服务的重要组成部分，必然需要一套强大的后台支撑体系为管理者和使用者提供符合行政审批要求的服务。电子行政审批系统制作、运行仅仅依靠行政管理部門的工作人员无法实现，必须交由专业的第三方机构完成。而电子行政审批又不同于普通的电子信息平台，对安全性、保密性以及专业性要求高，对于审批系统的设计、制作、后期维护及更新，甚至平台对接、集成有着特别的要求，因此，对电子行政审批系统的服务商自然有着更高的要求。目前，浙江省电子行政审批系统服务商未有统一准入标准，各个采购部门对电子行政审批系统亦无明确认识，致使第三方服务商良莠不齐。为了确保电子行政审批能够发挥应有的作用，第三方应不断地根据审批工作特色，听取审批人和申请人的意见，及时更新、调整系统，使其更契合行政审批高效要求。营运准入标准是为第三方服务商设置的最低门槛，这一标准应集合法律、法规基本要求，参考审批部门工作内容，迎合申请人操作需求，由审批部门、政府采购部门、第三方服务部门、审批系统使用者共同协商确定，公示后严格执行。

## 四、结束语

依据《关于进一步推进省级政府行政审批制度改革的意见》文件精神，地方电子行政审批建设必须坚持“公开透明、公正规范、公平便民”的服务宗旨，遵循“规范透明、集成高效、简易便捷、真诚回应”的服务理念，把地方政务服务体系建设成为政务资源集聚平台、信息交互集成平台、业务协调贯通平台、民智民意汇集平台和政府效能监督平台。要实现这一目标，必须对审批工作进行量化研究和管理，并在量化的基础上，对绝大部分项目的环节进行标准化，制定审批流程和环节的地方标准，实现政府管理的非人格化与过程的透明化。行政审批流程和环节的标准化是电子行政审批发展的必由之路，要创造条件，积极发挥政府部门、科研机构的作用，投入人力、物力开展电子行政审批行为和环节的调研、咨询和标准制定工作，全面推进电子行政审批标准化建设。

### 参考文献：

- ①陈波，徐森. 浙江：打造“办事最快”政府[J]. 浙江人大，2013(6).
- ②金平. 网上行政审批研究——基于复杂管理科学视角[D]. 武汉：武汉大学，2010：110.
- ③唐明良. 标准化与行政审批制度改革：意义、问题与对策[J]. 中国行政管理，2013(5).
- ④郭振华. 电子政务在国土资源行政审批中的应用研究[J]. 中国管理信息化，2013(5).
- ⑤潘刚. 网上行政审批系统的设计与实现[J]. 云南民族大学学报：自然科学版，2013(2).
- ⑥蒋琼. 电子政务的法律现状、困境与出路[J]. 广西师范大学学报：哲学社会科学版，2012(2).