

文書流程管理制度的演變

Evolution of the Official Documents Process Management System

翁栢萱 Weng, Bor-Shiuan
行政院研究發展考核委員會法規委員會科長
Section Chief, Research, Legal Affairs Committee,
Development and Evaluation Commission, Executive Yuan
E-mail: bsweng@rdec.gov.tw

摘要

我國文書流程管理制度的演變，大致歷經積案管制與清理、公文時效管制、文書流程管理3個時期，每一階段的制度改變，均有其不同的發展意義與時代背景。其制度歷程由加強積案清理、文書之消極間接管制，漸漸走向積極主動導正之流程管理理念，以達到制度化與標準化之目標。而文書流程管理制度之變革，已透過實施自我管理、文書稽催、時效統計分析及流程簡化等管理措施，藉以提高公文處理時效及品質之標準，並進一步將此制度成為提升行政效率之重要基礎。本文透過文書流程管理制度建構背景、各時期演變歷程與變革重點之探討，期能具體呈現制度之演變全貌，並就現行規範與運作上相關問題提出策進建議，以增進制度的契合性與實用性。

Abstract

The Evolution of the Official Documents Process Management system has been divided into three phases including backlog cases clearance, timeliness management and process management. Each stage of the transformation represented different development meanings and background, which began from the improvement of backlog cases clearance, passive control of documents to proactive management to achieve the goal of standardization for the Official Documents Process Management. In addition, by means of the implement of self-management, claim, data analysis and processes streamlining, the process management and the quality of documentation has been standardized and improved. These approaches established the foundation for the improvement of administrative efficiency. This article explores the initiating background, evolution history and main issues in the transformation to present the whole picture of the evolution of the management system of official documentation and some recommends are made to enhance the applicability for the current system.

關鍵字：文書流程管理、公文時效管制、文書稽催

Keywords: official documents process management, official documents timeliness management, official documents

claim



前言

文書的定義，在政府機關實務運用上，依據公程式條例所稱「公文」者，謂處理公務之文書；文書處理手冊所稱「文書」，係指處理公務或與公務有關，不論其形式或性質如何之一切資料。具體而言，舉凡機關與機關或機關與人民往來之公文書，機關內部通行之文書，以及公文以外之文書而與公務有關者，均屬文書之範圍。

「文書處理」為政府機關辦理公文之方式與程序，文書處理手冊所稱「文書處理」，係指機關文書自收文或交辦起至發文、歸檔止之全部流程，並分為收文處理、文件簽辦、文稿擬判、發文處理及歸檔處理。「文書處理流程」則指文書處理中的收文（創稿）、分文（交辦）、擬辦、陳核、批示、擬稿、會稿、核稿、決行、繕印、校對、用印、發文及歸檔等各步驟之順序及流向的全部過程。合理的文書流程係經過工作分析與簡化而訂定的標準作業程序，亦可稱為公務生產作業程序^(註1)。

現代企業與政府都重視的流程管理（Process Management）概念，最早源自於古典工業工程之流程分析技術，其本來僅是針對製造業作業程序，進行分析改善的工具，後來被擴大應用到企業界或政府部門的流程改善。流程管理運用在政府機關，通常係指為了達成某一特定目標或結果，所必須具備的系列性作業活動之串聯。在任一個政府組織內，各項作業活動的進行都需以流程為基準，各種管理制度的建立也常以流程為依據。而「文書流程管理制度」即為文書處理作業的重要依據，以登錄詳盡之公文處理過程資訊為基礎，實施自我管理、文書稽催、時效統計分析及流程簡化等管理措施，有效提高公文處理時效的一種管理作業制度^(註2)。

我國文書流程管理制度之沿革與演變，大致歷經積案管制與清理、公文時效管制、文書流程管理3個時期，每一階段的制度改變，均具有其不同的發展意義與時代背景。其制度歷程由加強積案清理、文書之消極間接管制，漸漸走向積極主動導正之流程管理理念，以達到制度化與標準化之目標。而文書流程管理制度已透過實施自我管理、文書稽催、時效統計分析及流程簡化等管理措施之變革，藉以提高公文處理時效及品質之標準，並進一步成為提升行政效率之重要基礎。

本文探討之主題為「文書流程管理制度的演變」，因此本研究主要以文獻分析為研究方法，廣泛蒐集積案管制與清理、公文時效管制、文書流程管理等各時期之法令規章做為研究資料分類之主要依據，政府出版品、研究報告及期刊論文等做為分析架構之建立及說明之參考。本文透過文書流程管理制度建構背景、各時期演變歷程與變革重點之探討，期能具體呈現制度之演變全貌，並就現行規範與運作上相關問題提出建議，以增進制度的契合性與實用性。

在以下的討論中，第二節說明積案管制與清理的建構背景、作業原則與內涵、在公文時效管制上的功能，第三節說明公文時效管制時期之建構背景、基本規範內涵與歷次修正重點，第四節說明文書流程管理制度之建構背景、基本規範內涵與歷次修正重點，第五節就現行制度的規範與實務運作上問題提出策進與建議。



積案管制與清理時期

公文效率的提高須從公文內容與處理速度雙方面研討改進，前者為「質」的要求，其內涵在於公文製作內容，能否發揮其本身功能；後者為「量」的要求，其內涵在於統計分析簡化流程。兩者的目的均在提高公文效率，必須相輔相成密切配合，才能達到目的。現代各機關用來提高行政效率的方法，最重要的有「公文稽催」、「業務檢查」和「重點管制」等3種。而行政機關督催公文加速處理的方法，稱做公文稽催，亦有稱做公文查詢者^(註3)，公文稽催乃為公文時效管制的重要方法，其狹義意義在要求公文辦出之前，查詢公文各個處理過程的辦理情形，促使公文能於規定期限內處理完畢；廣義的意義乃指公文辦出前後，對公文處理前後的一項稽查制度^(註4)。

公文稽催所著重者為公文辦理情形，而不問其辦理內容，考量作業負荷不重，所以採取全面稽催，不使公文發生遺漏或積壓情形。因此，政府機關早期提高公文效率最常用方法即為公文稽催及積案清理，藉以減少公文遺漏或積壓案件。初期的文書流程管理常藉由公文稽催來督促承辦同仁依限辦理公文，對於逾期未辦結公文則逐案列管，限定期間辦結，以達到防止積案的目的。本節就積案管制與清理時期之制度建構背景、管制與清理原則與作業內涵、在公文時效管制上之功能及制度問題與檢討等說明。

一、建構背景^(註5)

行政院在民國（以下同）63年3月頒布「公文時效管制作業手冊」前，即相當重視公文處理方式以提升行政效率，為達積極清理未依規定時限處理之人民申請及一般案件之目標，乃於61年6月頒行「行政院所屬機關清理積案要點」據以實施，每年併年度工作考成檢討1次。

前開要點對於積案清理之要求目標，在於針對重要案件，及預期需時在1個月以上才能辦結案件，列入「專案管制」範圍，實施「文」與「案」雙軌管制，以防止積案產生。主要清理案件為未依規定時限處理之人民申請及一般案件，藉以提高機關之行政效率。

積案管理及清理制度實施後，61年7月行政院第1283次院會院長指示：「為簡化公文處理程序，提高行政效率，各機關之聯繫、查詢、洽商等事項，可儘量以電話代替書面公文，由發話人及受話人作成通話紀錄後，即可據以辦理。」61年11月行政院第1300次院長指示：「上級機關令行的公文，次一級機關應視該公文的性質做最適當處理，不必層層照轉，其必須轉令下級機關遵行者，亦應規定行文到某一層級為止，免使基層單位人少事繁，增加無謂的困擾，希望各機關注意改進。」可見本時期除以清理積案公文為主要目標外，簡化各機關公文處理流程亦受到高度重視。

二、積案管制與清理原則及作業內涵

依據要點所訂積案管制之範圍，係指凡超過待辦期限1個月以上尚未辦結案件，以及「文」已辦出而「案」尚未辦結之案件，因日久易造成積壓現象，即需加強管制，並以列冊方式逐案檢討，列入積案清理範圍內辦理，才能有效事前防止。

積案清理原則，則以直接關係人民事項案件為優先，此乃基於人民陳情或申請等案件，可能涉及人民

權益，積案時間過久恐將嚴重影響人民實質權益，故需優先處理以達提高行政效率目標。其他尚有應優先清理案件者，例如能即時辦理案件，即應迅即辦結；非一時所能辦理者，應即訂定進度及限期答復對方，或通知有關機關，以明確案件預訂完成期限；確屬不能辦理者即簽請結案，並通知對方及有關機關，以避免曠日廢時仍無法處理。

積案清理作業期限則視其案件型態規定，如屬於人民申請案件之積案，有時限規定者，應即日清理完竣；性質單純且屬本機關權責範圍內之積案，限期1個月內清理完竣；公文業務屬性較為複雜，須會商其他機關共同處理之積案，限期2個月內清理完竣；公文如涉及前提、要件或其他因素，如關係政策、制度、法律、預算問題之積案，限期3個月內清理完竣。積案清理作業期限訂定，主要在要求各機關從分文時起，即應先判別案件屬性為單純或複雜者，或是涉及政策因素需費時更久始能結案者，以訂其合理之清理期限。

積案清理作業程序，各機關得視需要參照「行政院所屬機關清理積案要點」訂定補充規定，立即展開全面清查，承辦單位並填列要點所附之積案清查調查表，將積案案由、原因、時間、清理辦法及預定結案日期等列舉，以作為清理之依據。各機關依既定步驟、權責及期限，由業務單位負責切實處理積案，研考單位綜合協調，機關首長切實督導，上級主管機關檢查考核，並應適時檢討分析，驗收清理積案成果，分析積案原因，訂定改進措施，防止產生新積案。積案清理作業管制圖如圖1。

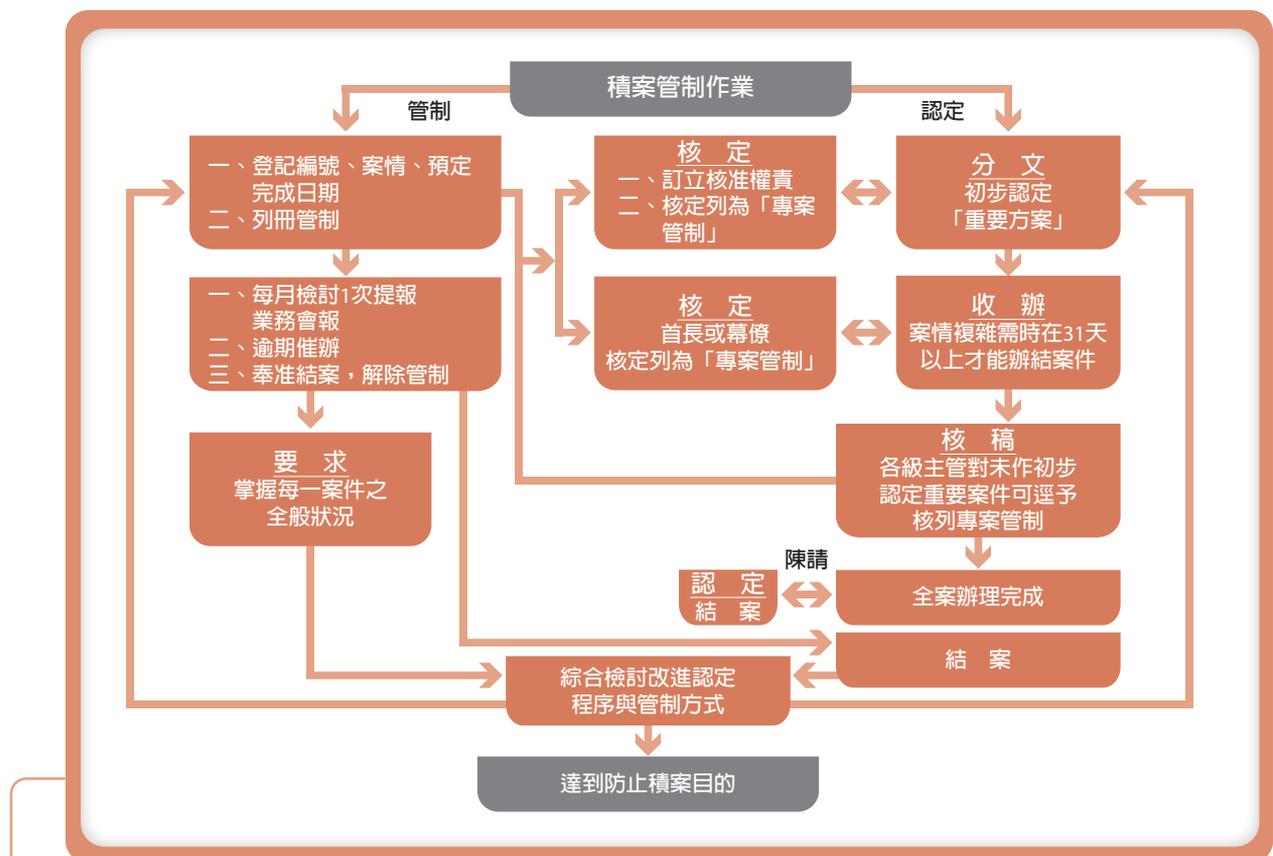


圖1——積案清理作業管制

資料來源：行政院研究發展考核委員會，《管制考核業務綜述》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民76），頁293。

三、積案管制與清理在公文時效管制上的功能

積案管制與積案清理之關係屬積極面及消極面之併行作業，「積案管制」係積極性作業，即在事前掌握案情，防止造成積案；「積案清理」係消極性作業，即對於已造成之積案循行政措施，促使儘早辦結，亦為管制結果之後續作業。兩者之間實為一體之兩面，必須相輔相行，才能有效運用。

積案清理對於公文時效管制之主要功能，在於一般公文之時效管制，係以「文」為單位，「文」一經辦出，即予銷號不再管制，但「文」已辦出並不能完全認定為「案」已辦結，因此對重要案件及複雜案件，必須以「案」為單位實施管制，才能防止積案產生。積案清理制度即在將重要案件及複雜案件限期清理完竣，藉以提高機關之行政效率。

積案管制與清理制度實施後，為落實制度之成效，行政院要求各機關平常即應清理積案並澈底檢討，如有隱匿敷衍情形，即嚴予議處，並將各機關積案清查及處理情形列為當年度年終考成項目。

然而，一項制度在正式實施後，可能面臨組織變革、法令修正、業務需求、服務效能等因素之變化，需要與時俱進配合檢討策進，為強化積案管制與清理制度之功能，行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）續於62年3月函頒「公文處理時效管制作業應注意事項」，以作為各機關各類型公文案件之發文時效計算、數量計算標準、權責劃分、公文稽催及公文查考等依據，亦建立起下一階段「公文時效管制」時期之作業程序基礎。



公文時效管制時期

公文時效管制為增進公文處理效率的一種制度設計，藉著公文處理全部過程的切實登記，以及公文收、發數量與處理使用時間的正確統計，以詳盡分析公文處理流程中的瓶頸，尋求提高時效的途徑^(註6)。

本節就公文管制時效時期之建構背景、基本規範內涵，歷次修正重點檢討等分述說明。

一、建構背景^(註7)

為澈底改革公文處理之品質，確立公文製作程式、結構、處理程序等標準，行政院於62年6月函頒「行政機關公文處理手冊」，據以實施，以有效提高公文辦理時效。

行政院前院長蔣經國先生有鑑於提高公文時效為提升行政效率之重要基礎，亦揭示「提高公文效率，應列為研考業務特別注意事項之一」，行政院研考會遵照指示，積極研議公文時效管制與流程管理之改革，一方面先行於61年6月起積極辦理積案管制與清理，另一方面於61年8月開始檢討各機關公文時效管制狀況，策定實施公文時效管制目標與步驟，並曾於62年3月先行函頒「公文處理時效管制作業應注意事項」，明確公文處理時效及數量計算標準、公文稽催成果管制事項，以作為各機關公文時效管制作業之共同準據。

嗣經一年協商、研討及準備，行政院研考會於63年3月訂定「公文時效管制作業手冊」，函頒各機關實施，明確規定公文處理權責劃分、管制標準、管制方法、公文稽催、公文查考、訴願案件及人民申請案件時效管制等，正式開啓文書流程管理制度之新里程。

二、基本規範與內涵

公文效率的提高，一方面須從公文製作內容的改革著手，以達到「簡」、「淺」、「明」、「確」之要求，並提高公文品質；另一方面透過簡化程序，合理提高處理速度，以確實統計分析、標準化處理過程。兩者實為一體兩面，必須兼籌並顧，才能提高公文效率^(註8)。提高公文效率作業內涵如圖2。

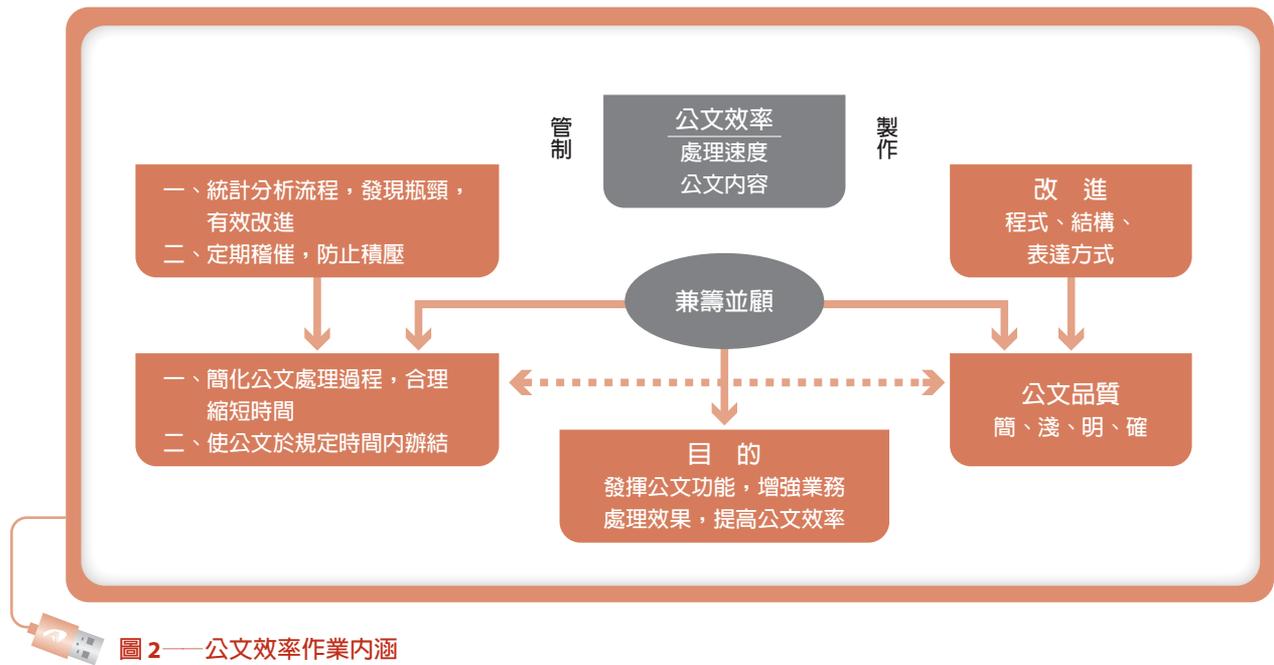


圖2——公文效率作業內涵

資料來源：行政院研究發展考核委員會，《管制考核業務綜述》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民76），頁274。

「行政機關公文處理手冊」頒訂實施後，公文製作方式已做「質」的改革，為有效提高公文辦理時效，以做「量」的改革，乃頒訂「公文時效管制作業手冊」。依據手冊所訂重要基本規範為權責劃分、管制標準、管制方法、公文稽催、訴願與人民申請案件時效管制、查考機制等內涵，依序分述如次。

（一）權責劃分

為求有效發揮公文時效管制功能，機關應以業務單位同仁自我主動管制為主，管考單位查催為輔，以達全面性、整體性的作業，其權責劃分重點為：

1. 業務單位職責：每一成員自我管控經辦案件及會稿會辦時效，單位主管掌握查催所屬作業時效、依權責核准展期案件。
2. 文書單位職責：管制公文處理流程與使用時間、統計機關及單位公文承辦案件資料、訂定公文展期核准權責、訂定每一流程可使用時間、統計成績優劣並建議獎懲。
3. 管考單位職責：推動公文管理自動化、統計分析管制成果並提檢討及獎懲、辦理個案分析及防止積案發生。

4. 機關首長職責：審核展期超過1個月以上案件、責成有關單位或人員限期將超過待辦期限1個月以上案件結案。

(二) 管制標準

公文時效管制作業之時限、數量計算、時效統計等，行政院函頒「行政機關公文處理手冊」已有明文規範，例如最速件公文應隨到隨辦，速件公文不超過3天，普通件公文不超過6天，人民申請案件則依各類別規定處理時限辦理，公文因案情複雜需辦理展期者，依權責訂定核准層級。

有關「公文數量計算標準」則依收文數量、發文數量分別訂定，並以機關收發文編號為計算標準，人民申請及訴願案件因其性質不同，以「案」為單位計算。至「時效計算標準」則分以發文使用天數、發文平均使用天數、創稿、彙辦案件、存查使用天數及存查平均使用天數等項目訂定其計算標準。

公文「量」的管制作業，在於嚴密登記公文處理過程，正確統計公文收、發文數量使各處理流程之使用時間。因此，管制標準的確立，各機關及內部單位均能有一遵循依據，並為詳盡分析公文處理過程之瓶頸所在，亦能有效達到提高公文處理速度之目標。

(三) 管制方法

公文時效管制具有健全的基本作業、完整的管制範圍、有效的稽催作為等三大環節，三者密切結合，方能掌握公文處理狀況，有效促使公文於期限內辦出。

健全的基本作業，首先在建立資料及實施稽催與統計，繼而依統計與稽催結果，一方面實施分析，一方面糾正執行偏差，最後再將分析結果有效予以改進，此為實施管制的一貫作業^(註9)。有關公文時效管制作業程序如下頁圖3。



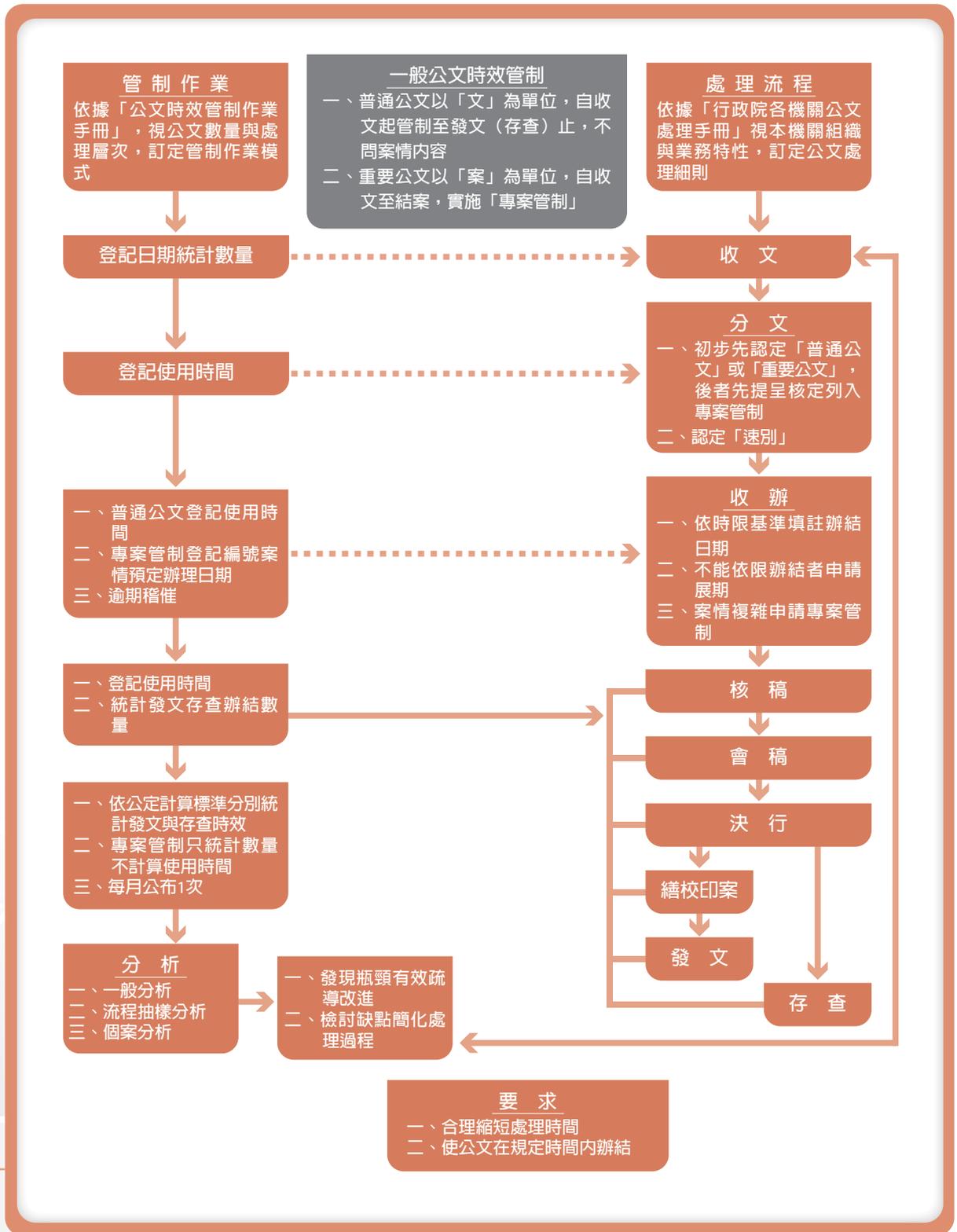


圖 3——公文時效管制作業程序

資料來源：行政院研究發展考核委員會，《管制考核業務綜述》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民76），頁281-282。

(四) 公文稽催

公文稽催乃為公文時效管制的基礎，而稽催的基礎在於資料登記，故需依照各項標準作為衡量準據，例如全程辦理時限的天數與預定辦畢的實際日期、每一處理過程的可用時間、展期天數與預定辦出日期等，俾利明瞭全程處理時限、衡量何時展開催辦或按展期後的期限衡量其可使用時間(註10)。公文稽催作業如圖4。

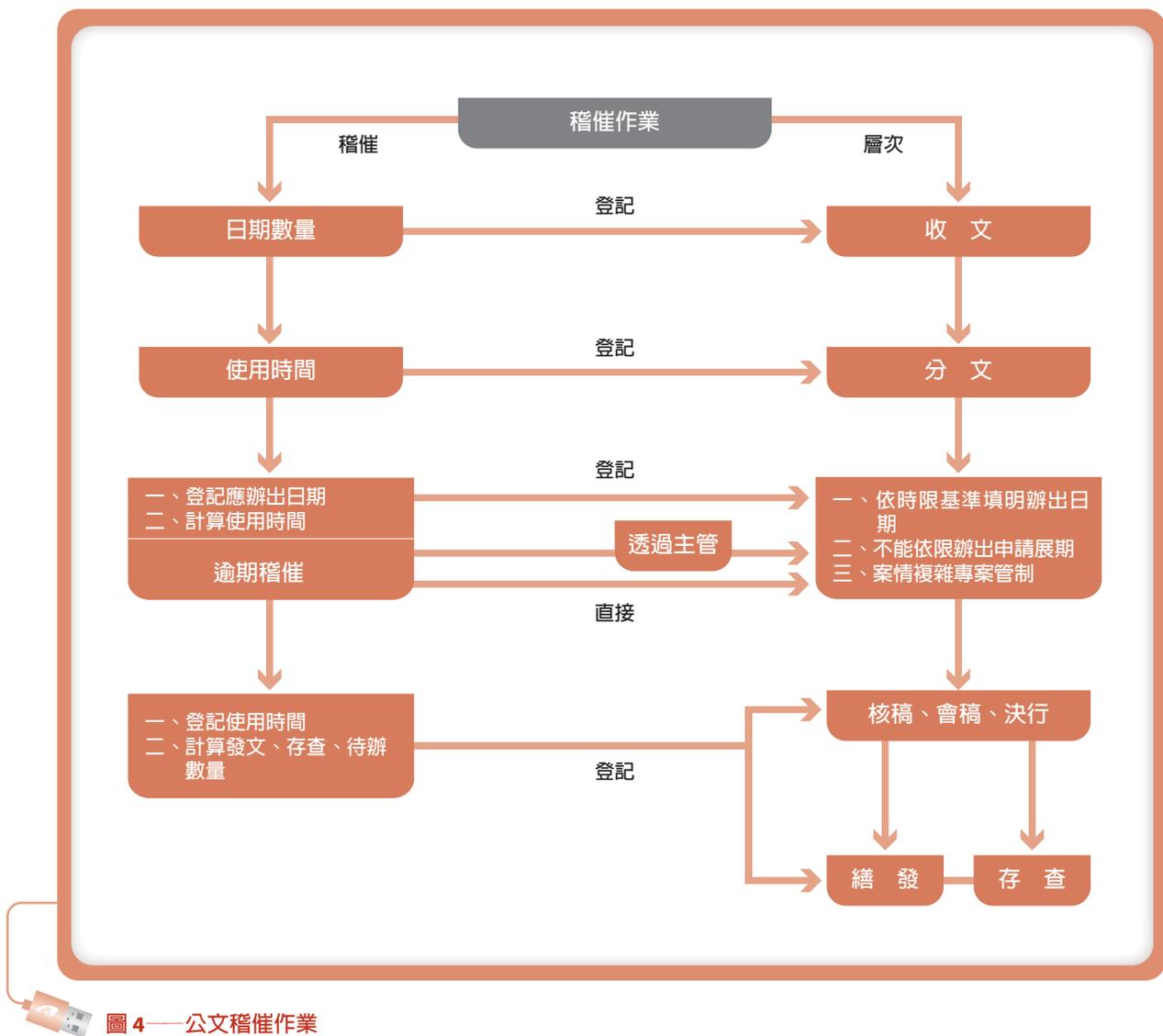


圖 4——公文稽催作業

資料來源：行政院研究發展考核委員會，《管制考核業務綜述》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民76），頁283。

各機關對於公文稽催結果，應視需要做定期或不定期檢討，提出檢討結論與應改進事項，以改進作業缺失，稽催結果屬機關權責內可解決者，應即予以改進，涉及跨機關共同性事項者，提請管考單位處理及研議作業方式。

(五) 訴願案件與人民申請案件

訴願案件係依據有關法令，協助訴願人獲得行政救濟，人民申請案件為與人民直接接觸之作業，亦係為民服務之第一線工作。原則上均應力求簡便易行、處理迅速，有效解決實際問題之要求。因此其時效管制均應依其特性分別訂定，並分述如次。

1. 訴願案件

訴願案件之要求目標為依據訴願法、行政訴訟法等有關法令，協助訴願人獲得行政救濟。訴願案件以「案」為單元，依其數量與「依限辦出」及「逾限辦出」之處理時效，據以統計分析，改進處理程序防止積壓。訴願案件之辦理時限標準依訴願法、行政訴訟法等規定，應於3個月內為之，必要時再延長1次，但不得逾2個月，並通知訴願人。管制作業流程如圖5。

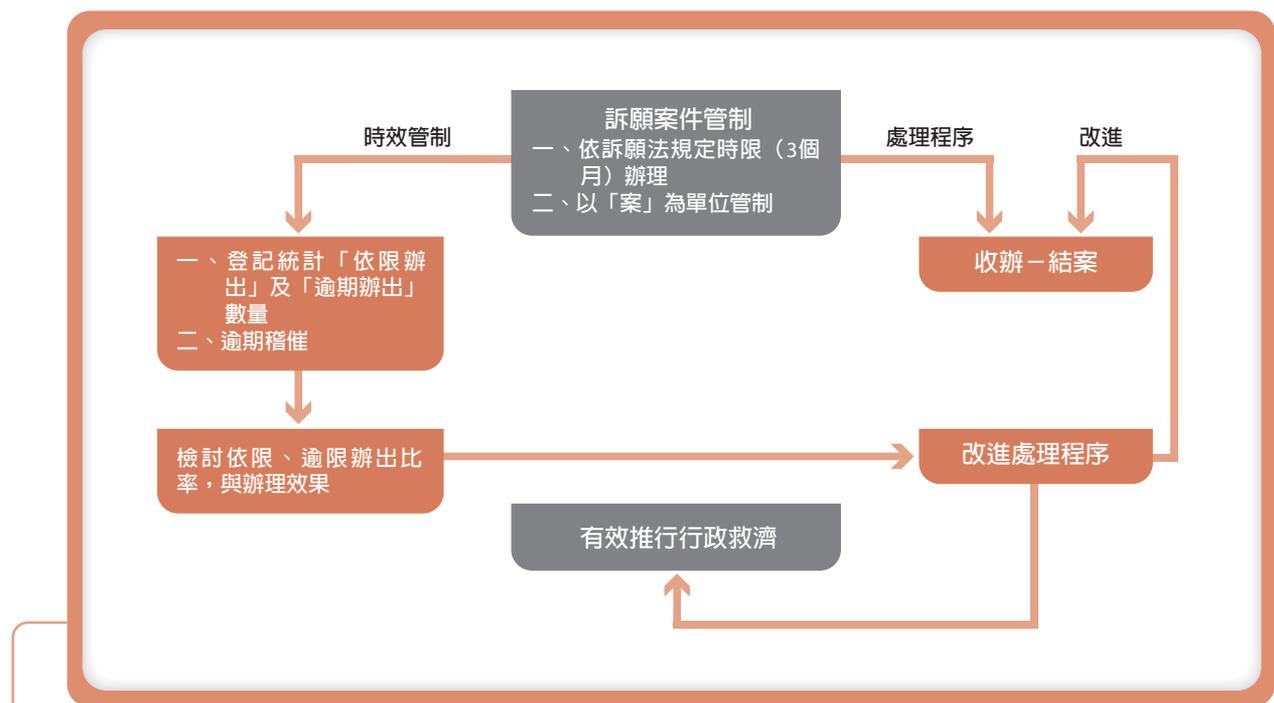


圖 5——訴願案件管制作業流程

資料來源：行政院研究發展考核委員會，《管制考核業務綜述》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民76），頁290。

2. 人民申請案件

人民申請案件計算標準以「案」為單元及統計其數量，每一「案」計列1件，其時效計算標準則依「依限辦出」、「逾限辦出」之處理時效為原則，據以分析改進，並簡化申請程序及縮短處理時限。人民申請案件之處理時限按其性質由各機關分別訂定處理時限。如辦理過程需7天以上者，應分別訂定處理過程各階段時限並明確公告。管制作業流程如下頁圖6。

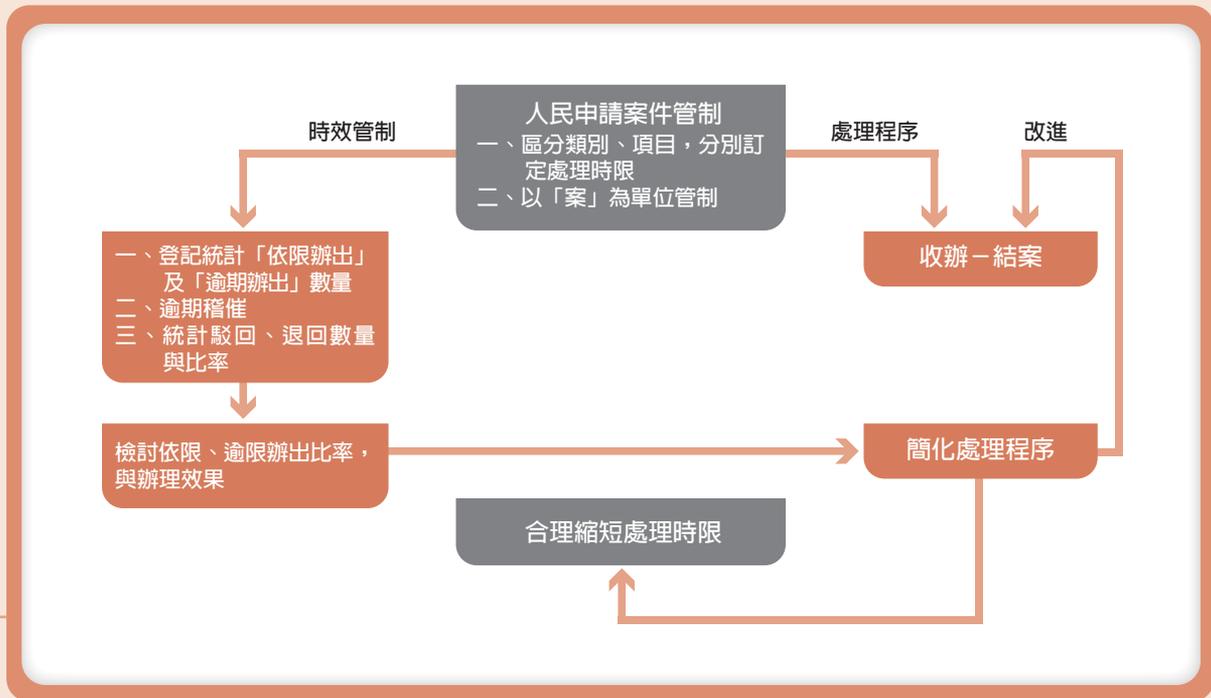


圖 6——人民申請案件管制作業流程

資料來源：行政院研究發展考核委員會，《管制考核業務綜述》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民76），頁288。

（六）查考制度

考核為有效改進業務之措施，亦為驗收執行成果必經過程，其消極作用在於先期發現問題，適時糾正偏差，其積極作用在於檢討執行得失，尋找提高時效的根本方法。查考制度的建立，為提高公文效率關鍵，亦係推展公文時效管制的動力，因此其作業內涵必須能有效推動全盤作業，並能藉考核結果，不斷檢討改進，以配合整體行政效能的提升。行政院研考會於71年遵奉院長指示建立公文查考制度，訂定「提高公文品質建立查考制度推行計畫要點」^(註11)，其制度重要作業如下頁圖7。

三、歷次修正重點

「公文時效管制作業手冊」自63年3月頒行後，為配合公文處理手冊之修正，並依各機關組織型態、業務特性、事實需要，曾於66年、82年進行二次修正，依各次修正重點說明如次。

（一）66年6月修正重點

本次修正重點為權責劃分、管制標準、管制方法、人民申請案件及宣導事項等章節。各章修正重點分述如次：

1. 權責劃分：增列業務單位職責，在控制會稿及會辦時效上，確遵公文處理手冊規定辦理，即「最速件親會」、「同一文件請2個以上會核，複製同時送會」及「會稿案件按速件處理」。

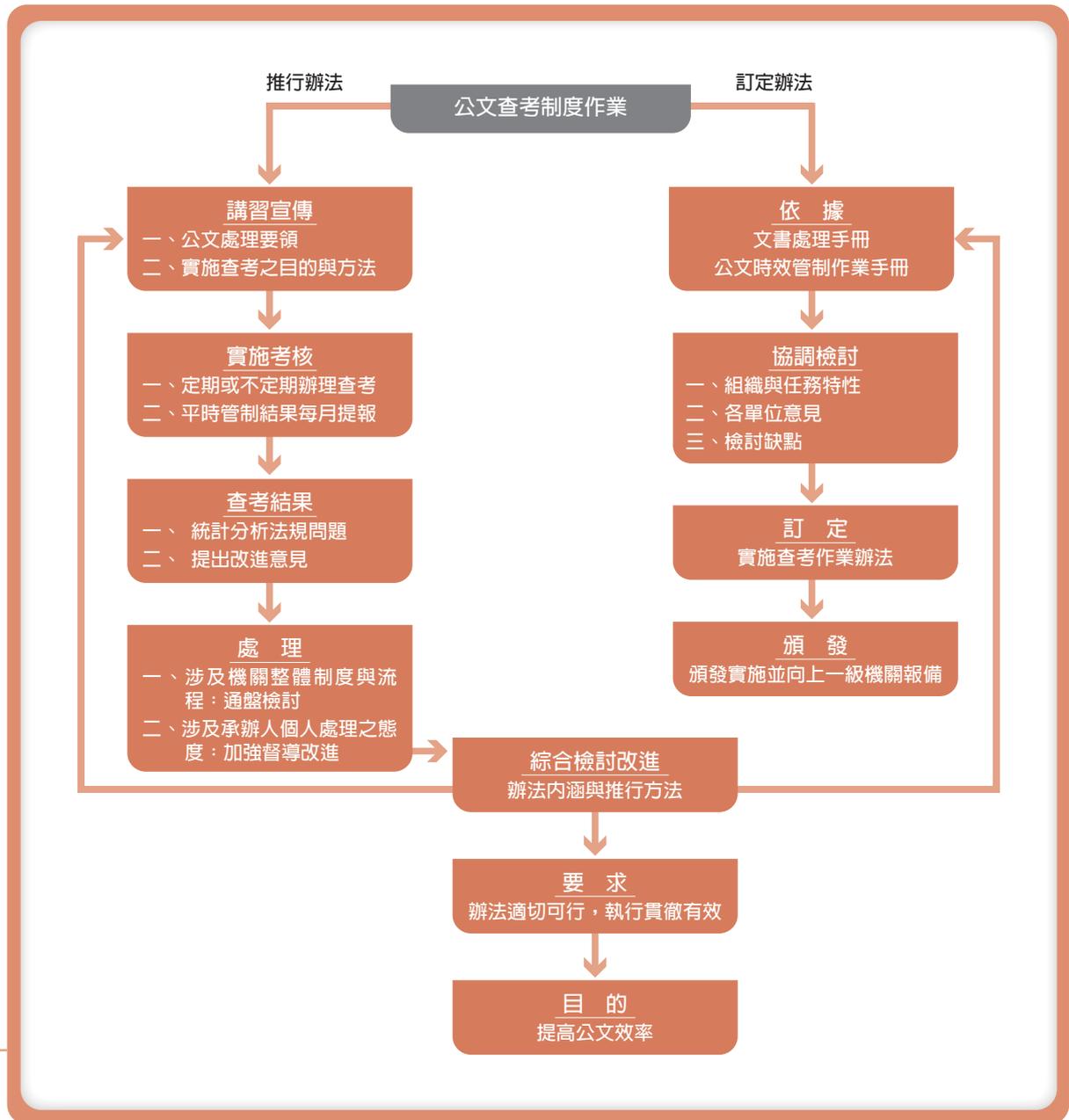


圖 7——公文查考制度作業

資料來源：行政院研究發展考核委員會，《管制考核業務綜述》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民76），頁295-296。

2. 管制標準：修正發文數量計算標準，會稿、會辦、移文等作業均不列入發文計算；修正人民申請案件與訴願案件以「案」為單位計算；時效計算標準，與本機關以外機關會稿時，從送會之日起到退會收到之日止時間，得予扣除發文使用天數。
3. 管制方法：增列「專案管制案件」，需經長時間多方面研議之繁雜案件，諸如涉及政策、法令，

或需多方會辦、分辦始能定案之案件，可列為「專案管制案件」，以「案」為單元實施管制，其時效統計不列入一般公文數量統計。

4. 人民申請案件：修正人民申請案件增列縮短處理期限規定，一為增加櫃台化作業，一為公布核准要求標準或條件。
5. 宣導說明：增列「收、發文數量逐年增加之事實原因及改進要求」、「登記、統計、分析基本作業注意事項」、「防止執行偏差應注意事項」等宣導說明，藉以改進相關問題。

（二）82年5月修正重點

本次修正重點為新增專案管制定義、修正管制標準、管制方法、訴願案件處理期限、人民申請案件處理期限及新增公文查考專章。各章修正重點分述如次：

1. 管制標準：配合院頒「事務管理手冊」公文處理時限基準規定，修正訴願案件應依訴願法規定辦理，列管案件或其他特殊性案件處理期限由各機關視事實需要自行規定，公文時效計算標準均以扣除例假日及國定假日日數為原則。
2. 管制方法：登記作業類型新增電腦資訊系統登記，應用電腦系統登記每一公文全部流程，以精確掌握公文作業過程；專案管制案件由各機關管制單位依實際需要，設計專案申請表、執行情形管制表及專案明細表，以確實管制專案。
3. 訴願案件時效管制：配合68年訴願法修正條文，修正訴願案件的時效管制標準，訴願答辯書處理期限，修正為原行政處分或決定的機關，應自收到訴願書副本之次日起，20日內附具答辯書；訴願決定書處理期限，修正為應於3個月內為之，必要時得予延長1次，但不得逾2個月，並通知訴願人。
4. 人民申請案件時效管制：配合院頒「事務管理手冊」文書稽催規定，修正人民申請案件，應分定處理時限予以管制；修正各機關公布核准要求標準（條件），使申請人瞭解未能核准原因。
5. 公文查考：增列公文查考專章，透過目標訂定及查考作業，建立查考制度，以增強公文作業功能、提高公文品質、加強內部管理、簡化公文處理流程。



現行文書流程管理制度

公文時效管制制度自63年建立以來，經各機關實施經驗，亦產生許多問題，雖然有論者提出影響公文處理效率的因素眾多而複雜，可能牽涉制度、組織層級、控制幅度、檔案文書管理等^(註12)。然則從制度面分析相關問題，建立以積極主動導正之流程管理，將有助於未來各機關在適用上的便利。因此，文書流程管理制度乃配合正式建立及實施。

一、建構背景^(註13)

行政院為因應業務發展需要，於89年8月函頒修正「文書處理檔案管理手冊」之文書處理部份，更名

為「文書處理手冊」，增列公文電子交換處理作業，引進全面品質管理觀念，將文書稽催專章修訂為文書流程管理，以期提升公文效率與品質，進而促使公文發揮功能。

為提高公文辦理時效，行政院研考會配合「文書處理手冊」之文書稽催專章修訂為文書流程管理，文書稽催之消極間接管制觀念已為積極主動導正之流程管理理念取代，「公文時效管制作業手冊」爰更名為「文書流程管理手冊」，除文書稽催外，並隨執行需要，將原手冊部分章節增修檢討或予充實，經蒐集分析各機關實務運作情形、管理措施及有關資料，綜合修正以提供各機關參用。

二、規範內涵

「文書流程管理手冊」除保留「公文時效管制作業手冊」原基本章節架構外，並新增一般公文時效管制、專案管制案件時效管制、人民陳情案件時效管制、立法委員質詢案件時效管制等專章，明確區分各類公文案件之管制原則、處理時效、計算標準及處理程序。新制定之手冊基本規範如次：

(一) 權責劃分

業務單位、文書單位、專責管制單位、機關首長依手冊權責劃分所訂職責，進行全面性、整體性的文書流程管理。各機關權責劃分關係如圖8：

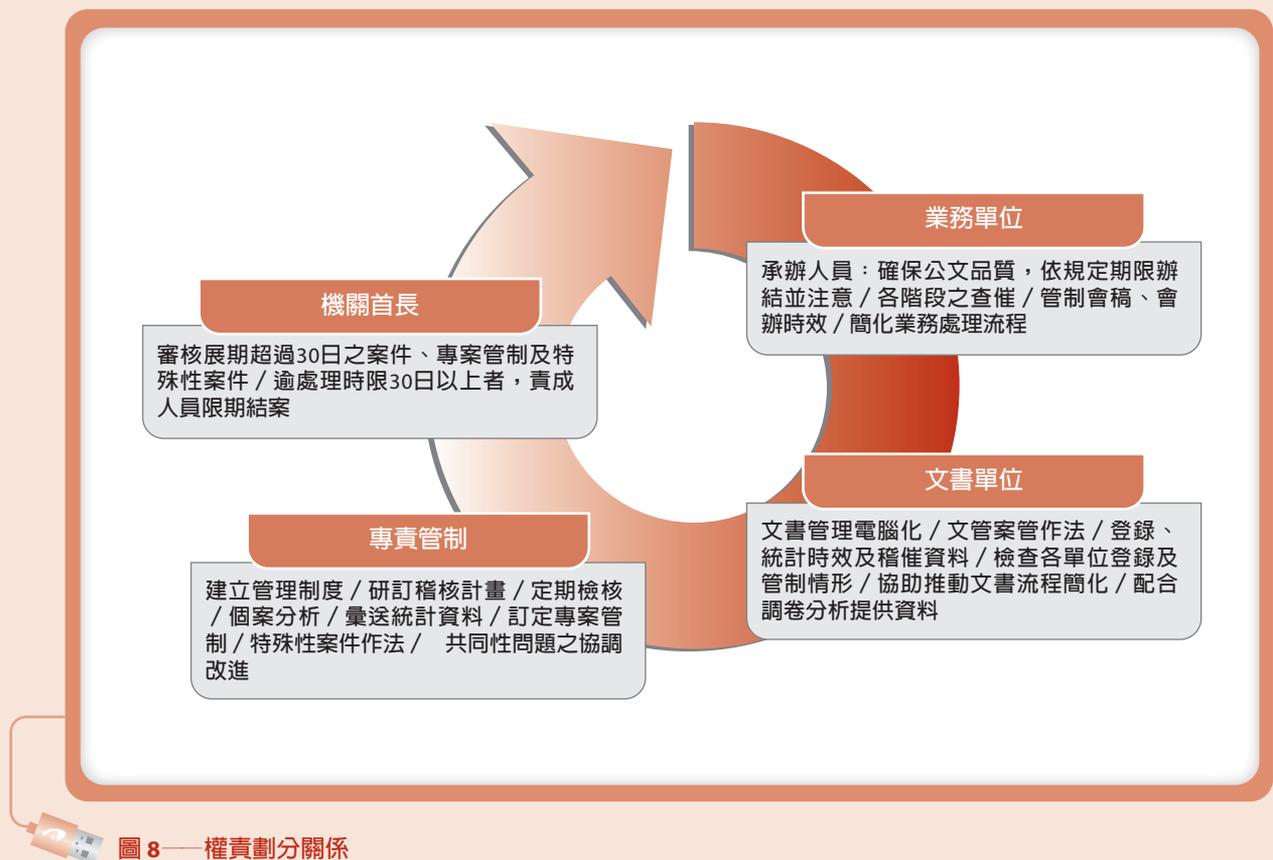


圖 8——權責劃分關係

資料來源：作者繪製。

(二) 管制標準

1. 處理時限：依院頒「文書處理手冊」有關文書流程管理之一般公文、立法委員質詢案件、人民申請案件、人民陳情案件、訴願案件訂定其處理時限基準。
2. 管制區分：公文管制區分為以文管制及以案管制，一般公文採取以文管制方式管理，專案管制、人民申請、人民陳情、訴願案件或其他指定案件則採以案管制。以文管制及以案管理區別如表 1：

表 1——以文管制與以案管制區分表

管制區分	以文管制	以案管制
適用類別	一般公文	專案、人民申請、人民陳情、訴願及其他指定案件
管制原則	以收文（創稿）編號之個件進行管制	首件文號於全案辦結始能銷號
管制標的	只問「文」是否於期限內處理完畢，不問案情內容	以案情是否已於處理期限內實質妥處為管制標的
處理過程收發文件管制	以編號個件為管制標的	凡屬通知補件、會勘、會議、請釋、查詢及有關機關間公文往返等，以他號方式處理

資料來源：作者繪製。

(三) 管制方法

1. 登錄：收文至歸檔流程均應正確登錄紀錄，並依管制類別正確登錄，務使登錄資料連成一體。
2. 統計：每月定期統計一次，按行政院所公布類別，分類單獨統計，隨機關階層與分析要求深度斟酌增加統計項目，注重統計結果的運用，並對統計類別與分層管制。
3. 分析：個件分析，係一般性質者，在公文超過6日之比例超過20%時，抽取具代表性者，進行分析；個案件析係超過處理時限30日以上之案件即應進行個案分析。

(四) 文書稽催

文書稽催應注意其開始時機，必須恰到好處。稽催過早，不勝其煩；過遲則不能掌握時效。並依到期前及到期後辦理稽催如下頁圖9：

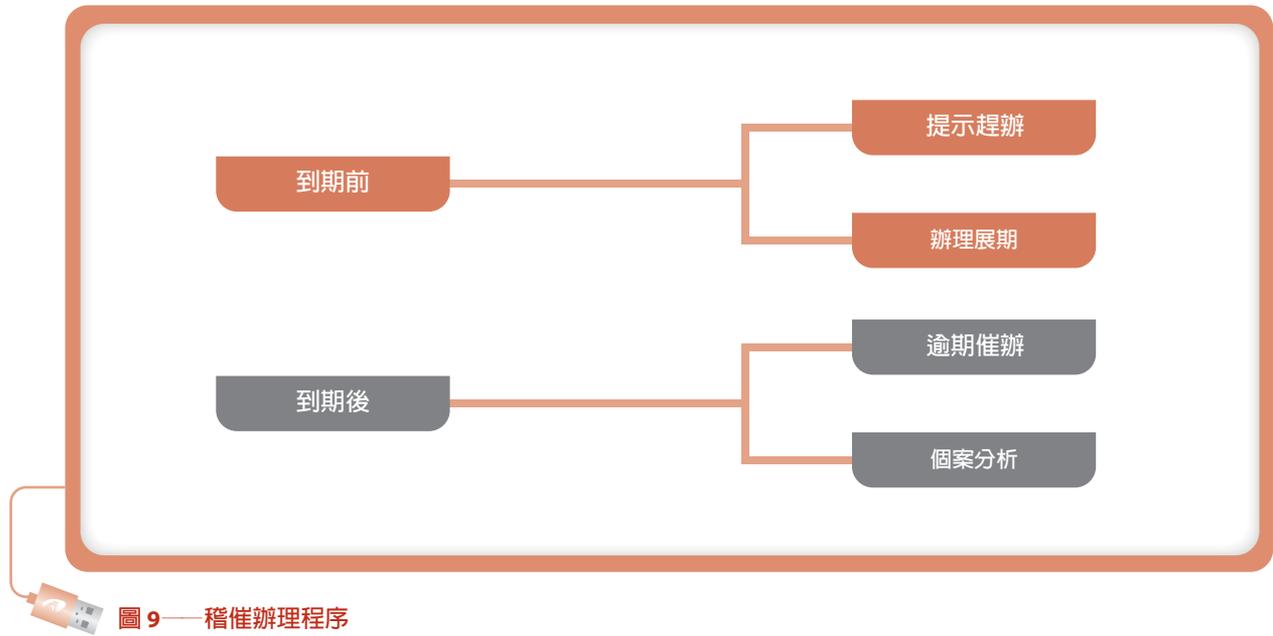


圖 9——稽催辦理程序

資料來源：作者繪製。

(五) 各類公文時效管制

「文書流程管理手冊」修訂後，已將一般公文、專案管制、人民申請、人民陳情、訴願、立法委員質詢、監察等各類案件之管制方式、處理期限、限辦日期等分別規範，各類案件區分表如下頁表2。

三、歷次修正重點

(一) 94年修正重點 (註14)

為配合行政院93年12月1日函頒修正「事務管理手冊」文書處理部分，並徵詢各項可行意見進行修正，修正重點如次：

1. 管制方法有關工作量分配是否適當及工作量有無超過個人能力負荷等部分，調整至權責劃分之各級單位主管職責。
2. 原引用文書處理手冊第80點、81點及85點規定部分，配合修改為引用文書處理手冊第82點、83點及87點規定。

(二) 97年修正重點：(註15)

為達成公文處理之簡易化、標準化目標，97年將手冊內容予以簡併及確立遵循標準，其修正重點如下：

1. 權責劃分：調整修正全章文字內容，增加專責管制單位職責內容。
2. 管制標準：增加「以文管制」及「以案管制」作業說明範例。計算標準修正假日計算範例及「專

表 2——各類公文案件區分表

案件類型	定義	管制方式	處理時限	限辦日期
一般公文案件		以文管制、以案管制	普通件、速件及最速件	不含假日
專案管制案件	涉及政策、法令或需多方會辦、分辦，且需30日以上方可辦結之複雜案件，得申請為專案管制案件	以案管制	依個案申請奉准之處理時限1次，得申請之處理時限不得超過6個月	含假日
人民申請案件	指人民依法規（包括行政命令）得提出之申請	以案管制	依行政程序法第51條規定應按各事項類別，訂定處理期間公告	含假日
人民陳情案件	行政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發、行政權益之維護	以案管制	視業務性質分別訂定處理時限，全案處理時限不得超過30日	不含假日
訴願案件	各級行政機關訴願審議委員會受理人民提起訴願之案件。原處分機關自行撤銷或變更原處分之案件	以案管制	訴願決定書應於3個月內為之，必要時得予延長為5個月，並通知訴願人	含假日
立法委員質詢案件	行政院綜合業務處透過立委質答詢系統交答之案件	以案管制	代擬代判院稿10日，非代擬代判院稿案件7日	不含假日
監察案件	糾正案、調查意見函請改善案、委託調查案	以案管制	公文已敘明辦理期限者，以其期限為準，未敘明辦理期限者，以發文日起2個月為期限	含假日

資料來源：作者繪製。

案管制案件」、「人民陳情案件」之處理時限，增加「訴願案件」使用日數計算範例。

3. 管制方法：增加管制類別區分正確登錄內容每日下班前2小時收到之公文，應於當日編號登錄分送承辦單位，當日收文應蓋當日收文日期編號戳及條碼，增加改分作業規定。
4. 文書稽催：增加電腦系統協助稽催規定、機關內單位收發人員協助查催，修正展期天數，增加公文辦理展期仍以逾期案件計算。
5. 專案管制案件時效管制：修正專案管制案件申請作業流程及範例。
6. 人民申請案件時效管制：修正人民申請案件之申請人為人民（團體），修正機關及附屬機關公告之人民申請案件處理時限應公告於機關網站。



7. 人民陳情案件時效管制：增加各機關之陳情案件，應視業務性質分別訂定處理時限並公布於機關資訊網及案例說明。修正「依限辦結」與「逾限辦結」之時效計算標準。
8. 立法委員質詢案件時效管制：修正為以經由立法院答詢系統內之施政質詢及專案質詢案件為計算單元。
9. 公文檢核：建立公文檢核制度，增加不定期檢核由行政院研考會視各機關公文時效統計資料及因應實際需要，對院屬各機關進行檢核。

(三) 99年修正重點：(註16)

因應線上簽核的普及與實務作業的需要，並配合行政院99年1月修正「文書處理手冊」及修正與其他現行規定不合之處，爰擬具「文書流程管理手冊」修正草案，除將名稱修正為「文書流程管理作業規範」外，其他修正重點如下：

1. 增列「監察案件時效管制」及「線上簽核」定義。
2. 管制標準之處理時限，增列監察案件。
3. 新增各類公文於原規定之處理時限內仍未辦結者，即屬逾期案件。逾期案件經辦理展期後，如公文實際有積壓事實者，仍應負積壓之責任。
4. 配合文書處理手冊，增列一般公文最速件時效規定之但書。
5. 增列有關人民申請案件處理期限之訂定，得因連續假日過長而予以延長之規定。
6. 增列監察案件時效管制專章。
7. 各類文書檢核重點增列監察案件相關說明。
8. 修正人民陳情案件、訴願案件統計方式，並增列監察案件統計。

(四) 101年修正重點

為配合行政院組織改造進程及推動文檔合一政策，行政院研考會自101年1月1日起將文書流程管制有關業務移撥檔案管理局辦理；同時因應「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」及「行政院及所屬各機關辦理答復立法委員質詢案件處理原則」之修正，有關陳情案件處理期限上限30日部分，參照「行政程序法」第48條期日期間之計算標準採日曆天計算，其修正重點如下：

1. 增列人民陳情案件各案處理期限最長不得超過30個日曆天之補充說明及參考範例。
2. 配合行政院研考會將文書流程管制業務移撥檔案管理局，修正有關公文時效統計資料提送及不定期公文檢核之機關名稱。
3. 配合「文書處理手冊」規定，修正單位間遇有分文爭議案件之後續處理方式。
4. 依據「行政程序法」第48條第4項於部分規定增修有關時效之末日為星期日、國定假日或其他休息日者，以該日之次日為時效之末日。

5. 依據「行政程序法」於部分規定增修屬行政程序法第51第5項規定之天災或其他不可歸責之事由者，得扣除其所經過之期間。
6. 配合「行政訴訟法」、「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」及「行政院及所屬各機關辦理答復立法委員質詢案件處理原則」等規定之修正，併修部分文字。



結語－策進作法與建議

流程管理是以系統化的管理方式，以「品質」為核心，以「預防」為手段，運用於組織內流程的建立、維持及改善。流程管理有一個很重要的觀念，就是流程涵蓋的範圍「大至整個組織管理，小至一個作業流程項目」，都應該包含在內。一般組織之流程管理，實行上應包含了四大步驟：共識建立、流程建立、流程分析與改善、流程管理制度化。「共識建立」以建立流程管理的基本認識為本；「流程建立」以流程基本資料及現況模式建立為本；第三步驟「流程分析與改善」以流程需求調查、改善、新模式建立為本。第四步驟「流程管理制度化」以流程管理全面性整體性作業為本。而流程管理制度亦應考量運用上的因素，保持彈性與靈活性，並不斷的檢討。

文書流程管理制度在實施多年的經驗過程中，不論在登錄追蹤、公文處理或統計檢核階段，常見問題可歸納為內部管理機制未臻完善、各層級人員權責功能未盡發揮、檢核檢討未確實，及資訊管理系統尚待強化等四大面向^(註17)。謹研提四大面向策進建議，以供各機關實施文書流程管理制度之參考：

- 一、**建構完善管理制度，暢通文書全部流程**：文書流程管理涵蓋分文、時效管制、稽催、統計及檢核等環節，而各環節均須有妥善流程、處理時限、權責分工及相關報表等規定，各機關應自我檢視各機制完備度，持續檢討整備並務實簡化。
- 二、**強化權責劃分功能，以收管制實效**：強化對單位收發人員、承辦人員及各級單位主管之教育訓練，協助掌握文書處理相關規定及自身職責，並落實於公文處理各環節。
- 三、**落實檢核制度，精進公文品質與效率**：建議從平時公文稽催、每月時效統計結果，發掘逾期原因，並研析改進策略。定期、不定期公文檢核結果應提出具體改進事項，並提報業務會報檢討改進及持續追蹤改善情形。各機關持續檢討縮短各類人民陳情或申請案件之處理時限，並簡化文書數量及手續。
- 四、**善用公文管理資訊系統，發揮稽催與課責效果**：建議運用公文資訊系統發送公文狀態電子郵件，將即將逾期及已逾期案件等訊息通知承辦人員及單位主管，協助其掌握公文狀態，自行跟催，以強化催辦效果。運用公文資訊系統產出時效統計報表，並進行跨單位比較及公布統計結果，以強化課責，促使自主管理。

註釋

註1：行政院研究發展考核委員會，《研考名詞簡介》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民81），頁57。

註2：行政院研究發展考核委員會，《文書流程管理手冊》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民90），頁1。



- 註3：邢祖援，《現代管制考核制度》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民64），頁5-6。
- 註4：同註1，頁59。
- 註5：行政院研究發展考核委員會，《公文時效管理作業手冊》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民63），頁1。
- 註6：同註1。
- 註7：同註5。
- 註8：行政院研究發展考核委員會，《管制考核業務綜述》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民76），頁273-274。
- 註9：同註8，頁281-282。
- 註10：同註8，頁283。
- 註11：同註8，頁295-296。
- 註12：臺北市政府研究發展考核委員會，《臺北市政府公文處理之分析—以本府人事處個案為例》（臺北：臺北市政府研究發展考核委員會，民73年6月），頁1-3。
- 註13：行政院研究發展考核委員會，《文書流程管理手冊》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民90），頁1。
- 註14：行政院研究發展考核委員會，《文書流程管理手冊》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民94），頁8-10、90-94。
- 註15：行政院研究發展考核委員會，《文書流程管理手冊》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民98），頁10-11、15、19-21、23、38、50、53-54、60、70、76。
- 註16：行政院研究發展考核委員會，《文書流程管理手冊》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民99），頁3-4、6、11、42-43、56、76-79、95-96。
- 註17：陳海雄、辜慧瑩、翁祐萱，〈行政機關文書流程管理缺失之探討〉，《T&D飛訊》105期（民99年10月）：頁16-17。

參考資料

1. 行政院，《文書處理檔案管理手冊》（臺北：行政院秘書處，民83）。
2. 行政院，《公文處理現代化專題研討》（臺北：行政院，民84），頁1-27。
3. 行政院，《文書處理手冊》（臺北：行政院秘書處，民99）。
4. 行政院研究發展考核委員會，《公文時效管理作業手冊》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民63）。
5. 行政院研究發展考核委員會，《公文時效管理作業手冊》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民66）。
6. 行政院研究發展考核委員會，《公文時效管理作業手冊》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民82）。
7. 行政院研究發展考核委員會，《文書流程管理手冊》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民90）。
8. 行政院研究發展考核委員會，《文書流程管理手冊》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民94）。
9. 行政院研究發展考核委員會，《文書流程管理手冊》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民98）。
10. 行政院研究發展考核委員會，《文書流程管理作業規範》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民99）。
11. 行政院研究發展考核委員會，《行政業務管制考核制度手冊》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民59年9月），頁349-372。
12. 行政院研究發展考核委員會，《研考制度的建立與發展》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民69年5月）。
13. 行政院研究發展考核委員會，《管制考核業務綜述》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民76），頁273-297。
14. 行政院研究發展考核委員會，《研考名詞簡介》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民81），頁57-59。
15. 行政院研究發展考核委員會，《中華民國政府研究發展與管制考核體系之建立與發展》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民88），頁62-63。
16. 行政院研究發展考核委員會，《人民陳情案件處理機制之改進》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民97），頁1-5。
17. 行政院衛生署，《行政院衛生署公文處理流程之研究》（臺北：行政院衛生署，民78），頁1-8。
18. 邢祖援，《現代管制考核制度》（臺北：行政院研究發展考核委員會，民64），頁5-6。
19. 邱鎮臺，〈公文管理制度之檢討與改進〉，《研考雙月刊》25卷3期（民90年6月）：頁14-19。
20. 倪同蘇，〈從流程管理來看組織再造、組織變革〉，《游於藝電子報》57期（民95年3月）：頁1-9。
21. 陳海雄、辜慧瑩、翁祐萱，〈公文時效管理機制精進作法〉，《研考雙月刊》36卷6期（民99年12月）：頁121-123。
22. 陳海雄、辜慧瑩、翁祐萱，〈行政機關文書流程管理缺失之探討〉，《T&D飛訊》105期（民99年10月）：頁1-18。
23. 臺北市政府研究發展考核委員會，《臺北市政府公文處理之分析—以本府人事處個案為例》（臺北：臺北市政府研究發展考核委員會，民73年6月），頁1-3。
23. 廣言，〈公文時效計算新法〉，《研考月刊》5卷2期（民70年2月）：頁1-2。
25. 謝邦昌，〈數值知識探勘技術〉，《檔案季刊》4卷4期（民94年12月）：頁1-12。