

台中市政府計畫室

95年研究報告

公文整合與檔案數位化以便捷服務  
程序

—以台中市政府為例—

研究人員：羅珍妮

中華民國九十五年九月

## 目錄

第一章 緒論 .....	4
第一節 前言 .....	4
第二節 研究起源與目的 .....	4
第二章 台中市政府公文電腦化作業之沿革 .....	5
第一節 民國八十年至民國八十六年 .....	5
第二節 民國八十六年至民國九十一年 .....	6
第三節 民國九十一年至民國九十四年 .....	6
第三章 台中市政府檔案電腦化作業之沿革 .....	7
第一節 民國八十四年至民國九十一年 .....	7
第二節 民國九十一年至民國九十四年 .....	7
第四章 現行公文整合系統之實施及檢討 .....	8
第一節 現行公文整合系統之實施原因 .....	8
第二節 現行公文整合系統之現況 .....	10
第三節 現行公文整合系統之檢討 .....	11
第五章 建議與結論 .....	13
第一節 建議 .....	14
第二節 結論 .....	16

臺中市政府 95 年度研究報告摘要表		填表人：羅珍妮 填表日期：95.3.30	
研究報告名稱：公文整合與檔案數位化以便捷服務程序			
研究單位及人員	計畫室 羅珍妮	研究 時間	自 95 年 3 月 1 日 至 95 年 5 月 1 日
報 告 內 容 提 要			
<p>一、 研究緣起與目的</p> <p>公文是政府機關對內、對外，處理公務、溝通、表達意見最主要的工具及管道；檔案是政府機關依法執行公務過程中所產生的各項紀錄。隨著資訊科技不斷的創新與成長，為提升政府的服務品質，政府的公文與檔案亦勢必與時俱進，因應時代所需，配合科技發展，以新的思維、方法及工具來推動，如此始能符合時代之潮流及民眾之期望。</p> <p>公文電子化已由「統籌規劃，分別建立」，走向「統籌規劃，部分整合建立」，故因應「單一窗口」作業及「單一政府」的趨勢，公文整合與檔案數位化加以結合，不僅可簡化作業流程，避免資料遺失，亦可提升民眾查詢之便利性。</p> <p>二、 研究方法與過程</p> <p>本研究以本府現行公文系統與檔案管理系統為基礎，並參考各單位之服務白皮書、相關論文資料，作為本府未來推動公文及檔案整合之方向。</p> <p>三、 研究發現與建議：</p> <p>市府公文整合的推動雖有其成效，但部分功能尚未完備：</p> <p>（一）、市府第三類電子公文及公文線上簽核的成效及推動，尚待突破。</p> <p>（二）、市府公文電子化推動至今其影響層面仍僅只於基層及中階層人員。</p> <p>（三）、市府公文電子化政策的推動組織不明確。</p> <p>（四）、檔案數位化亦尚未開始建置</p> <p>最後本研究提出了以下的建議：</p> <p>（一）、加強市府與中央的互動，建立合作機制及夥伴關係，善用中央既有之資源。</p> <p>（二）、因應公文電子化法制的發展，重新界定市府公文電子化及檔案數位化的發展方向。</p> <p>（三）、統籌規劃業務與公文系統的結合。</p> <p>（四）、檢討並推動第三類電子公文(登載電子公布欄)及公</p>			

文線上簽核。

(五)、強化市府公文電子化政策的決策機制。

(六)、加速推動檔案數位化之進行，加強公文整合與檔案數位化之結合。

# 公文整合與檔案數位化以便捷服務程序

## 第一章 緒論

### 第一節 前言

「工欲善其事，必先利其器」要提昇政府部門之服務品質，應簡化作業流程，提供業務承辦人便捷服務程序，並提供完善的設備，才能使業務承辦人處理事情時得心應手，得到最大的經濟效益；而公文及檔案是任何公務部門都必備的，故便捷公文程序、檔案應用服務是必需的。

### 第二節 研究緣起與目的

公文是政府機關對內、對外，處理公務、溝通、表達意見最主要的工具及管道；檔案是政府機關依法執行公務過程中所產生的各項紀錄，它見證了時代的變遷與進展，是瞭解國家發展的重要資料，隨著資訊科技不斷的創新與成長，為提升政府的服務品質，政府的公文與檔案應密切結合，因檔案是政府資訊公開重要的一環，且檔案法於 91 年 1 月 1 日施行；我國檔案管理工作配合時代潮流、科技發展，逐漸走向法制化、標準化與專業化。

在追求速度和知識管理的數位時代裏，資料的迅速取得，並整合成可供參考的資訊，據以協助決策者的判斷，善用資料與檔案管理的工具，如何以合乎邏輯及方便存取的方法分類，以及合理化的文書流程管理系統，在在都是影響組織溝通和管理績效的關鍵，電腦和科技的進步一日千里，我們更需要熟習文書與檔案管理的原則與運用，才能將資料及檔案數位化，才得以在資訊化社會裏以有效率的管理做為競爭的優勢，隨著資訊科技不斷創新與成長，資訊科技已廣泛地應用於各企業，並視為提升行政效率之有效利器之一，故本府公文及檔案各項作業也已邁向電腦化，研究目的希望探討現行作業，尋求提升管理效能，以便捷服務程序。

## 第二章 台中市政府公文電腦化作業的沿革

### 第一節 民國八十年至八十六年

台中市政府公文電腦化作業係依據 80 訂定之「市政資訊系統五年計畫」（80 年~84 年），於 80 年 4 月，經公開招標租購中型電腦主機系統設備，於 81 年 1 月 3 日公文管理系統正式上線，內容包括收發文、公文流程管制、查詢、稽催；行政院亦在 80 年先後研訂了「加強推動政府機關實施辦公室自動化方案」、「政府機關辦公室自動化推動小組設置要點」，民國 83 年推動「政府機關便民服務自動

化」、頒訂「公文處理現代化方案」，配合行政院之施政方向，台中市政府擬定「台中市政府推動『公文處理現代化』-八十四年度資訊作業計畫」，在府內加強員工電腦訓練，推動公文製作電腦化，此階段公文製作為公文排版系統，與公文管理系統係二獨立系統，二者並未整合；在各區公所建置網路版公文系統，系統範圍包括：文書製作、稽催管制、檔案管理、傳遞交換等四項基本作業，符合行政院頒「文書及檔案管理電腦化作業規範」要求。

## 第二節 民國八十六年至九十一年

為配合電腦作業平台由 Dos 變更為 Windows 及網際網路技術之成熟，依據「公文處理現代化-八十四年度資訊作業計畫」於八十六年發包擴增電腦主機案，公文管理系統修正部分：1. 系統由文字介面改為圖型介面；2. 採用主從式架構；3. 中文碼由康大碼轉換為一般常用之 Big5 碼以利電子公文與他機關之交換；4. 與人民陳情案件整合；並於八十七年三月上線。

在各區公所於八十八年移轉省府開發之鄉鎮市區公所公文管理系統，並於八十八年七月正式上線。

## 第三節 民國九十一年至九十四年

行政院於八十七年十二月訂頒「公文二〇〇〇--電子公文傳遞新通路」工作計畫，並要求陸續推廣各機關進行公文電子交換作業，並於八十八年七月九日召開之「政府文書及訊息電子通路工作組」第五次會議，訂定「公文電子交換推廣計畫」。本府為配合行政院進行公文電子交換計畫，特研訂「台中市政府公文電子傳遞執行計畫」，以自建交換中心方式建立電子公文傳遞，範圍包括台中市所屬機關學校，經發包、建置、教育訓練、平行測試、宣導等前置作業後，台中市政府電子公文交換系統於九十一年三月十六日起正式單軌作業。

台中市政府電子公文交換系統包括公文製作及電子公文傳遞，在本府及各區公所並整合原公文管理系統。

### 第三章 台中市政府檔案電腦化作業的沿革

#### 第一節 民國八十四年至九十一年

台中市政府檔案管理系統係 83 年以請購單方式購置，於 84 年 1 月正式上線，由 84 年起公文文號、主旨等資料由公文管理系統轉入檔案管理系統，包括線上點收、編目、調卷等作業。

#### 第二節 民國九十一年至九十四年



為配合檔案法九十一年一月一日起施行，檔案作業可符合檔案法之規定，於九十一年起分年外包回溯建檔，並辦理檔案之清理銷燬工作；九十二年發包新版檔案管理系統，於九十三年五月正式上線。

新版檔案管理系統：1. 採 web 操作介面，只要可上網之電腦即可連線使用；2. 檔案格式符合檔案管理局規定之格式；3. 資料內容包括民國 36 年至 80 年回溯建檔資料、81 年至 83 年由公文管理轉入之資料及 84 年以後舊檔案管理中所有資料

#### 第四章 現行公文整合系統之實施與檢討

##### 第一節 現行公文整合系統之實施原因

壹、本府現行使用之「公文管理系統」雖於八十六年改版，唯其基本架構除因應當年行政院辦公室自動化方案，預留電子文作業空間外，其系統架構、資料庫結構及作業流程大體上仍沿襲八十年開發版，未有大幅變動。在各相關系統整合上存有下列瓶頸：

一、本府電子公文製作交換系統係於 91 年 3 月完成建置，因開發時間相距十年之久，一直難以有效整合，造成來文發文、創稿公文製作時無法直接取號，同一份公文資料無法重覆供各承辦環節運用。

二、檔案系統僅單向由公文管理複製其所需之資料，並未確實整合，有問題之公文無法退件，造成流程控管之漏洞。

三、因公文管理與公文製作、交換、檔管系統間無法緊密整合，勢難因應影像檔案儲存調閱需求，有違檔案管理規定。

四、列管項目日增〈如市長信箱、區政系統、陳情案件等〉，各系統間因建置時程不同，基本資料無法共享，造成重覆登錄。

五、「文書及檔案管理電腦化作業規範」於九十三年六月再次修改，有關文號碼數、資料欄位、字型結構等均有修正，本府及各所屬機關公文管理系統均須配合修正，如以現行作業系統架構修改，甚為困難且不符實益。

貳、本府及所屬機關所使用的公文管理系統不同，難以有效掌控各系統之協調性且維護不易。

參、本府公文系統作業平台為 Client/Server 架構，Client 端安裝設定程序較繁瑣且須個別維護，徒增資訊人員負擔。

肆、由於附屬機關無法直接操作本府公文管理系統，附屬機關發府文時，無法直接取號，需以電話向本府文書人員要號，易導致發文號重覆。

伍、未來公文交換、製作及檔管皆為 web 化之系統，如由現行公文管理系統擔任串接角色，整合上較困難，且各承辦人皆須安裝公文管理系統，將加重系統維護負擔。

陸、為加強公文流程控管及便於後續歸檔點收，公文收發管理採條碼功能、收發文號單一化，已為必然趨勢，若由目前系統修改，困難度甚高且所需經費未必較省。

柒、自建電子公文交換系統維護成本高，且因人事精簡，人力不足維護不易；台中市所屬機關學校電子公文交換範圍只限所屬機關學校之間，對中央機關、外縣市各單位仍無法電子交換，且自 94 年 5 月起台中市所屬各級學校統一採用中央開發「基層機關學校公文整合系統」，已不使用本府自建電子公文交換系統，改採行政院研究發展委員會審定通過之精融交換系統。

## 第二節 現行公文整合系統之現況

### 壹、系統目標：

一、配合行政院規劃之未來新世代電子公文電腦化目標，與檔案管理局推動機關檔案管理作業目標，使資料庫達成資源共享與分散處理目標，落實公文制度電腦化之管理。

二、公文書由收發、流程稽催控管、製作至歸檔查詢、線上借調申請等均電腦化，並藉由公文管理系統串接整合公文製作交換及公文檔案管理等環節，以減少各子系統間重覆輸入或資料不一致的情形。

三、整合本府及各所屬機關公文管理、檔案管理及製作交換系統，架構完整公文網，便於共同維護、查詢。

四、減少人工統計資料之時間，可以迅速分配人力資源，進而達到最有效率之服務。

五、線上查詢功能，可清楚瞭解目前公文處理現況、承辦過程、來文、發文內容等相關資訊，利於查詢管制，節省調卷時間。

六、可由電腦直接控制公文案件的流程，避免公文遺失、延誤送達或不當積壓的情況。

貳、系統架構：公文整合系統包括四大部分

一、公文製作：下載行政院研究發展委會簽訂之「筆硯文書編輯-公文製作」，由中央負責資料更新及程式修改，承辦人開啓即可自動更新版本。

二、電子公文傳遞：採行政院研究發展委會委託開發之 XML-BOX 公文交換系統，系統安裝在總收發文、局收發文及各登記桌之電腦機台。

三、公文管理系統：遵循「文書及檔案管理電腦化作業規範」最新規定重新開發，串連公文製作、電子公文傳遞及檔案管理系統，使資料可在各系統之間流通；公文管理系統亦包含：總收文作業、總發文作業、局收文作業、局發文作業、登記桌作業、核判作業、稽催作業、承辦人作業等。

四、檔案管理作業：遵循檔案管理局編訂「機關檔案管理作業手冊」重新開發與公文管理系統整合，包含點收作業、立案編目作業、

保管作業、檢調作業、移轉作業、銷毀作業、應用作業、綜合查詢、所屬機關線上填報作業、承辦人作業等。

### 第三節 現行公文整合系統之檢討

公文整合系統係九十四年七月發包，九十五年一月上線，目前已有效整合公文管理系統與檔案管理系統之雙向流通、加強逾期公文之稽催示警功能、加入核判系統及府外會辦作業，使公文流程更能完整呈現、並能多方提醒承辦人儘速處理未結公文，但仍未能解決下列問題：

臺、電子公文由總收文接收後仍以紙本列印，無法完全電子化有以下之缺點：

- 一、 無法減少紙張之用量。
- 二、 各單位之間的會辦、核判仍需人力遞送，無法有效減少人力需求。
- 三、 需不斷增加檔案儲存空間，歸檔文件皆為紙本，公文數量龐大，日積月累，保存不易。
- 四、 為避免水災、火災、地震等天然災害或年代久遠，造成字跡模糊、紙張碎裂或文件滅失，而必需加強存放地點之各項保全設備，

並有備份之機制，如將所有檔案影像化，錄製成光碟，再異地備份，如此，則就必需投入大量的人力、物力和財力。

貳、缺乏決策系統：每月產出之各項圖表仍嫌不足，無法提供主管做決策分析之參考。

參、缺乏公文製作之題庫檔：造成新承辦人常調閱原承辦人類似歸檔案件，以供參考，造成檔管人員之工作量無法減輕。

肆、市府第三類電子公文及公文線上簽核的成效及推動，尚待突破。

伍、市府公文電子化推動至今其影響層面仍僅只於基層及中階層人員。

上層人員批示仍全部紙上作業，並未利用到電腦。

陸、市府公文電子化政策的推動組織不明確。

柒、檔案數位化亦尚未開始建置

檔案數位化系統雖已發包，但限於人力不足，初期仍只限於新增歸檔，屬永久保存之文件。

## 第五章 建議與結語

## 第一節 建議

### 壹、 加強市府與中央的互動，建立合作機制及夥伴關係

善用中央既有之資源，目前公文製作、電子公文傳遞及大部分附屬機關學校公文皆申請加入中央開發之版本，未來如有補助款之提供，新系統之開發亦應積極爭取，才能在財政拮据的時候仍能跟上時代的腳步，達到時代應有的水準。

### 貳、 因應公文電子化法制的發展，重新界定市府公文電子化及檔案數位化的發展方向

目前公文附件大多與電子檔資料一致，但因電子檔竄改不易查覺，為便捷服務程序又要資料正確，應研擬規範、準則，比照電子收文列印時加註騎縫章方式，將電子檔轉為可攜式文件並加註騎縫章及校對章，則紙本及電子檔可同時歸檔，節省檔管人員逐頁掃描的時間與人力，又可在最短時間內提供線上影像查詢。

### 參、 統籌規劃業務與公文系統的結合

有許多業務其公文或附件皆由應用系統產生如各單位常有之定型稿，如可將各應用系統與公文整合，可減少許多重複製

作之時間。

#### 肆、檢討並推動第三類電子公文(登載電子公布欄)及公文線上簽核

公文線上簽核的實施才能達到真正的電子公文，減少紙張之使用量，但公文線上簽核的實施必須高階主管亦投入才有成功之可能，光靠基層及中階層人員是無法推行；而第三類電子公文(登載電子公布欄)一般承辦人對其效力及送達結果有所疑慮故致今使用仍不普及，因此對第三類電子公文的規範內容及作法，應再加以檢討及擴大，第三類電子公文之推動才能顯著減少公文數量。

#### 伍、強化市府公文電子化之檢討機制

公文系統使用者眾多，每位承辦人因業務性質之不同，而有不同之需求，應於網路上設立一問題討論及問題反應專區，供承辦人查閱。

#### 陸、加速推動檔案數位化之進行，加強公文整合與檔案數位化之結合



目前檔案數位化尚未開始進行，惟有公文整合與檔案數位化之結合，承辦人直接調閱影像資料才可確保，檔案借調後不會被竄改、抽換或毀損甚至遺失。

## 第二節 結語

配合法令及規範的修訂，善用資訊與通訊科技，未來府內公文整合系統如能結合電子簽章安全機制，推動公文線上簽核作業，落實公文電子化，發文由公文製作至檔案編目上架，收文由總文到存查歸檔，皆在線上進行，確實無紙化，則可節省掉列印、送文、掃描之人力、物力及時間，所有公文內容皆能線上查詢，則可節省調閱、拿取檔案、歸還檔案之時間及人力，尤其本府非集中辦公，辦公廳舍分散各地，推動公文線上簽核作業，更能顯現效益，便捷服務程序，但便捷服務與資訊安全往往是相抵觸的，所以要推動便捷服務程序必須在資訊安全規範下進行。

## 參考文獻

1. 臺中市政府市政資訊系統五年計畫      台中市政府編印  
民 80.05
2. 文書及檔案管理電腦化作業規範（九十三年修正版）      行政院  
研究發展考核委員會      民 92.05
3. 台中市政府公文電子傳遞執行計畫      台中市政府      民 89
4. 公文電子化政策評估之研究-以台北市政府為例      黃銘材  
民 93.11