

第一章 緒論

行政院人事行政局、經濟建設委員會以及交通部觀光局等相關部會共同研擬推動「國民旅遊卡」措施，於民國九十二年一月一日起開始執行，此措施大幅度調整公務人員之休假補助制度，本文將針對國民旅遊卡措施對公務人員之激勵意涵進行研究。本章第一節敘述本論文研究背景，第二節提出研究動機與目的，第三節說明研究途徑、方法與限制，第四節界定研究範圍、流程與章節安排。

第一節 研究背景

為紓解公務人員工作壓力，提升公務人員工作效率，各國公部門皆建置並採行休假制度加以落實，惟在我國過去（民國八十五年之前）之制度下，未配合實施休假之公務人員反而得以核發未休假加班費；放棄休假機會以領取未休假加班費之作法蔚為風氣，此風之下未休假加班費甚至被視為其薪資之一部分，變相鼓勵公務人員不要休假，休假制度遂難落實。因此，民國八十五年七月一日起該制度即進行變革，公務人員每年應強制休假七日，並給予八千元休假補助，但此制並未落實強制公務人員休假一定要外出旅遊，因此公務人員請假在家裡休息，仍可請領休假補助。

民國九十年起，行政院為振興觀光旅遊產業、帶動就業風潮，期望藉由達成「挑戰 2008 觀光客倍增計劃」之目標同時減緩當時結構性失業問題，遂開世界各國先例，將公務人員強制休假補助制度與前述觀光客倍增計劃之政策目標相結合，於九十二年一月一日起開始推動「國民旅遊卡」措施—公務人員強制休假補助改以持用國民旅遊卡方式辦理，並採取「異地」、「隔夜」、「非假日旅遊」、「特約商店」等消費補助原則—鼓勵公務人

員於休假時從事國內旅遊。

惟改以持用國民旅遊卡之強制休假補助制度因規劃時間倉促，於實施初期並未及時研擬完善之相關配套措施，有的公務人員不知所措、抱怨連連，有的公務人員乾脆真刷卡、假消費，與民間特約商店共謀政府錢財。實施至今之相關研究皆顯示，此項良法美意的政策設計，不僅未符多數公務人員之期待，在觀光旅遊產業中亦出現不滿之聲，更造成許多不了解此制沿革之民眾對這樣「公務人員刷卡、全民買單」之措施產生不良觀感，多元目標結合而成的創新政策竟成了社會各界的指責焦點。

第二節 研究動機與目的

壹、研究動機

相較於一般行業，我國公務體系所提供的福利與權利之保障，在變化快速的全球經濟環境中，常使公務員成為國人最為稱羨的職業之一。以休假補助制度之國民旅遊卡措施為例，在公務體系之外的工作者對於公務員使用國民旅遊卡請領休假補助之看法，總是既羨慕又嫉妒，甚至無法諒解公務人員何以在國家財政日漸困難之際仍能享有此補助。然而自許多有關國民旅遊卡使用滿意之研究文獻中可發現，持用國民旅遊卡的當事人—公務人員卻對此改革後之強制休假補助制度充滿抱怨，可謂箇中滋味誰人知。本文研究動機之一即在了解國民旅遊卡措施之制度沿革及制度內涵。

國民旅遊卡措施係源自公務人員休假補助制度，本是為鼓勵公務人員適度休閒以提升工作效率，增進行政效能，卻在結合其他政策目的之考量下，加諸許多使用限制，因此反令公務人員覺得國民旅遊卡「用不順手」。

惟國民旅遊卡既屬「補助」¹，可說是一種應用於人事管理之政策工具，自應可對公務人員形成一定的激勵效果，然而所加諸之使用限制卻可能將強制休假之美意大打折扣，影響「補助」所應帶來的正面效益；再者，此些限制甚至可能影響工作執行而為原政策設計者所始料未及。究竟國民旅遊卡能否達到其最初目的一利用強制休假補助制度激勵公務人員，即成為本文研究動機之二。

在文獻檢閱方面，由於世界各國目前尚無類似我國將公務員休假補助改以持用國民旅遊卡方式辦理，是以尚缺乏國外相關文獻可資參考。至國內文獻方面，本文發現目前有關國民旅遊卡之文獻多為就政策設計、政策執行方面之問題加以分析。而有關國民旅遊卡此「政策成效」之分析，亦僅止於「是否振興觀光產業」或僅止於「公務人員之使用行為、使用滿意情形」探討，較少述及此措施與行政士氣激勵之關聯。與本文主題較為相關者有呂育成(2004)之「論『國民旅遊卡』政策與公務人員士氣激勵」以及許耿銘(2004)之「公務人員休假制度與士氣激勵之關係—以國民旅遊卡為例」，雖論及國民旅遊卡措施對公務人員之激勵意涵，惟對於此補助制度與行政激勵之關係尚缺乏進一步之實證研究，是以，促成本文研究動機之三。

¹ 「休假補助費」之性質到底為何？若由其法源依據觀之，係依《公務人員請假規則》第十條第一項「休假並得酌予發給休假補助」之規定辦理—由此可知，休假補助費並非公務人員之固定給與，而係一種額外之福利（行政院人事行政局書函 93.01.16 局考字第○九三○○六○五五二號）。前人事行政局局長李逸洋強調，休假補助費並非公務人員薪資的一部份，亦非公務員的法定權益，其性質係屬於額外補貼（田裕斌，2003）。

貳、研究目的

依據前述研究動機，本文之研究目的為：

- 1.藉由本研究了解公務人員強制休假補助制度沿革。
- 2.經由激勵理論之回顧與分析，了解強制休假補助制度對公務人員有何激勵效果，以達促進行政效能之最終目的。
- 3.探討人口屬性對此制度激勵效果之影響。
- 4.探討國民旅遊卡各項使用限制對此制度激勵效果之影響。
- 5.探討人口屬性是否影響公務人員對國民旅遊卡使用限制之認同。
- 6.根據研究發現與結果，提出若干具體可行之建議，以提供未來政府改進公務人員使用國民旅遊卡請領休假補助費制度相關措施之參考。

第三節 研究途徑、方法與限制

壹、研究途徑

研究途徑是指有關研究題材選擇的一套標準，例如功能研究途徑、行為研究途徑、俗民方法學研究途徑等均是(吳瓊恩，2005：82)。本研究擬從行為研究途徑探討國民旅遊卡措施是否對公務人員形成激勵，對激勵所涉及的各項變數，進行科學的、統計的、量化的研究分析，檢測國民旅遊卡是否在公部門之人力資源管理上發揮正面效益。

貳、研究方法

研究方法是指研究工作中屬於比較具體的技術層面的研究手段，例如：訪問法、實驗法、觀察法等均屬於研究方法(吳瓊恩，2005：82)。本研究在研究方法上採文獻分析法及問卷調查法。分別說明如下：

一、文獻分析法

本研究將透過國內各圖書館藏書、期刊、學位論文、報章雜誌之報導、專論、政府相關法令文件以及內部評估調查報告、各部會出版品、網頁資料等文獻，進行相關資料之蒐集，盼能藉由前人之研究成果及相關論點，加以分析彙整，作為本研究探討之基礎，並作為問卷設計與編製之參考。

二、問卷調查法

本研究係以問卷為調查工具。問卷的設計乃經由文獻的整理，並參酌前測、專家的意見後修正彙編完成，問卷題項採李克特五點量表尺度(Likert Scale)來評分。問卷發放對象限於臺北市政府各機關公務人員，以便利抽樣法(convenience sampling)進行抽樣，回收後將問卷所得資料，經過歸納、篩選與整理後，透過 SPSS 統計軟體進行分析與解釋。

參、研究限制

本文研究限制主要有下列幾點：

一、財力、時間上的限制

至民國九十六年十月為止全國辦理國民旅遊卡之公務人員已達五十五萬人(呂郁青，2007)，惟本研究因受限於時間、經費與個人精力，僅以

臺北市政府轄下之各局處機關中目前持有國民旅遊卡者為研究對象，並未針對其他機關做研究，因此亦可能造成類推性之限制。

二、研究時程上之限制

由於「國民旅遊卡」乃自民國九十二年一月一日開始實施，至本研究進行之時方將屆滿五年，期間配套措施亦不斷進行修正與調整，隨之而來的某些正負面效益則可能在短時間內尚無法呈現。

三、資料蒐集之限制

國民旅遊卡措施係我國首創，因此無國外經驗之相關文獻可資參考。目前所蒐集到中文部份之主要文獻中，專書、研究論文等文獻資料皆未見將國民旅遊卡措施連結至行政激勵之概念。雖有少部分期刊、報章雜誌及行政院委託相關研究報告或法規相關資料等係就國民旅遊卡措施之缺失或其後之修正加以分析或說明，但亦少有與本研究主題相關者。

四、問卷設計之限制

本研究採用量化分析方法作為實證研究之工具，但個人心理層面的態度、感受本即難以衡量，如以量化方法分析個人主觀看法，實有侷限之處。在激勵效果之衡量上亦有相當限制，國民旅有卡措施是否帶來激勵效果與工作績效之衡量無法完全切割，但因臺北市政府內部各單位工作績效之報告取得不易，且合理客觀之績效衡量標準迄今仍為公共行政領域的研究目標之一，故本研究僅能就人員所認知到的激勵效果，以人員自評方式，及一般概括性指標作為判斷依據，此皆造成本研究之限制。

第四節 研究範圍、流程與章節安排

壹、研究範圍

本研究主要探討我國目前公務體系中強制休假補助制度對於公務人員之激勵效果，而目前我國公務機體系之強制休假補助制度即為採行國民旅遊卡措施，故本研究範圍說明如下：

一、研究機關

本研究因個人財力及時間上之限制，如欲以所有享有休假補助之公務人員作為母體來進行抽樣調查，在實際執行上顯有困難存在，因此僅選定台北市市政大樓內之行政機關—民政、財政、教育、產業發展、工務、交通、社會、勞工、警察、衛生、環境保護、都市發展、消防、文化、觀光傳播等十五局；秘書、地政、兵役、主計、人事、政風、資訊等七處；以及原住民、法規、研究發展考核、都市計畫、訴願審議、客家事務、經濟發展、永續發展等八委員會共約六千名公務人員，進行便利抽樣，主要係透過熟識之局處內人事人員依其便利代發問卷。

二、研究對象

本研究對象為領有國民旅遊卡之公務人員²，包括正式人員、約聘僱人

² 休假補助費之法源依據係《公務人員請假規則》第十條第一項「休假並得酌予發給休假補助」，同規則第二條則明確規定有適用之公務人員為「以受有俸（薪）給之文職公務人員為適用範圍」。僱員、聘僱人員及技工、工友等目前分別依《現職僱員管理要點》、《行政院及所屬各機關聘僱人員給假辦法》及《事務管理規則》第十二篇工友管理，均係參照《公務人員請假相關規定》辦理，故該類人員亦為國民旅遊卡休假補助費之核發對象（行政院人事行政局 92.05.26 局考字第○九二○○一二八五二七號函）。

員及技工、工友，並在時間、財力之限制下限於台北市政府行政機關領有國民旅遊卡之公務人員。

三、研究時間

承上所述本研究問卷調查對象為任職於臺北市政府各局處機關，並在九十六年一月一日起至九十六年十二月三十一日期間曾持用國民旅遊卡以請領休假補助之公務人員。亦即本研究以國民旅遊卡措施實施後第五年為研究時間。

四、研究內容

休假補助制度之目的係為鼓勵人員於休假時從事旅遊活動，促進人員身心休養，甚至可做為私部門雇主或政府延攬人才之籌碼，故本研究將探討強制休假補助制度之激勵效果，並以國民旅遊卡措施為例，就人口屬性、使用限制之接受度對公務人員激勵效果之影響進行研究。

貳、研究流程

本研究在確立前述研究動機、目的以及研究範圍之後，可擬定研究流程如圖 1-1:

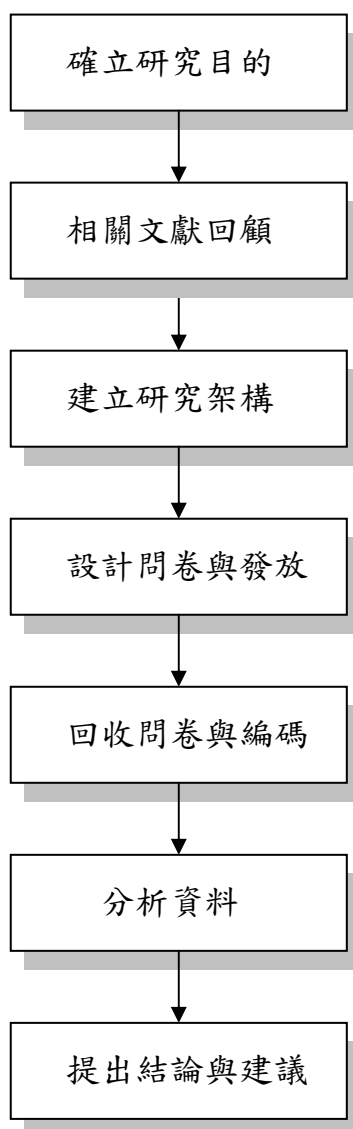


圖 1-4-1 研究流程圖

參、章節安排

本研究主要係為進行國民旅遊卡措施與公務人員士氣激勵關係之研究，並以台北市政府公務人員為研究對象，深入探討公務人員如何透過國民旅遊卡措施獲得激勵，共分五章。

第一章為緒論部分：確立本研究方向，包括研究動機與目的之提出，以及研究範圍、研究途徑與研究方法之界定。

第二章為文獻回顧：蒐集國內外期刊、報章雜誌、研究報告、論文等相關文獻加以整理。

第三章為研究設計，根據文獻回顧，依研究主題建構各變項，針對持有國民旅遊卡之公務人員設計調查研究的問卷題目。

第四章為結果分析：透過 SPSS for Windows 統計軟體處理問卷資料，根據回收的問卷資料結果加以分析，得到研究發現。

第五章為結論與建議：就相關資料進行歸納整理，分析出有關結果之後，提出具體的結論與建議。

第五節 重要名詞解釋

壹、休假

依考試院考銓詞彙編輯小組（2000）在《考銓詞彙》中之定義，公務人員服務一定年限後，為酬備其服務辛勞所給之假期，謂之休假。王餘厚（1993）在《人事名詞釋義》一書中謂：休假意在給假，以調劑身心，視為公務人員的權利和福利。休假為公務人員基本權利之一，係指公務人員

連續服務相當期間後，於每年之中得享有休息之日數。休假具有娛樂及保養功能，為維持工作效率、提高生活品質所必須。另為促使其真正休假，法律並規定假期應完整使用，例如一次休假至少半日³，並發給休假獎金⁴（林靖等，2002）。

本研究所指公務人員之「休假」，乃依《公務人員請假規則》第七條第一項之規定：「公務人員至年終連續服務滿一年者，第二年起，每年應給休假七日；服務滿三年者，第四年起，每年應給休假十四日；滿六年者，第七年起，每年應給休假二十一日；滿九年者，第十年起，每年應給休假二十八日；滿十四年者，第十五年起，每年應給休假三十日。」同法第二項規定：「初任人員於二月以後到職者，得按當月至年終之在職月數比例於次年一月起核給休假。」我國公務人員休假日數隨工作年資之增加而累增，年資越長者，休假日數越多。

貳、休假補助

本項補助係源於民國八十五年七月一日，為避免公務人員請領未休假加班費過於氾濫，增加國庫支出，且為鼓勵公務人員從事休閒旅遊活動以調劑身心、增加工作活力，因此《行政院及所屬各機關公務人員休假改進措施》第五點規定：各機關對於所屬公務人員，年度內具有十四日以上休假資格者，當年度強制休假十四日，於強制休畢日數內請國內休假，並符合一定條件者，全年給予最高新台幣一萬六千元，未具十四日休假資格者，強制全部休畢，並按每日新台幣一千一百四十三元計算所給予之休假補助，休假超過十四日者，按每日六百元補助。

³ 《公務人員請假規則》第十跳第一項明定，「每次休假，應至少半日」。

⁴ 《公務人員請假規則》第十跳第一項明定，「休假並得酌予發給休假補助」。

民國九十二年一月一日起，《行政院及所屬各機關公務人員休假改進措施》第五點規定修正，將公務人員強制休畢日數（十四日內）之休假補助費改以持用國民旅遊卡消費方式辦理。本研究遂以公務人員持用國民旅遊卡得以請領休畢日數（十四日）以內之國內休假補助為研究範圍，未以持用國民旅遊卡方式辦理之非強制休假補助費（每日補助六百元）部分，則不列入本研究範圍。

參、國民旅遊卡

參閱交通部觀光局（2003）所編之《國民旅遊卡手冊》以及該局所訂定之〈共同供應契約「國民旅遊卡」發卡機構契約書（範本）〉第二條第九款可知，國民旅遊卡乃指由特定發卡機構（銀行）發行之信用卡，並以全體國民為發行對象。初期係由交通部觀光局依政府採購法採公開招標方式評選符合條件之發卡機構（銀行），經簽訂共同供應契約並取得對「全體國民」發行國民旅遊卡資格，由此些發卡機構（銀行）核發予服務於適用機關之「公務人員」，作為適用機關核發強制休假補助費之信用卡支付工具，除享有發卡機構公司（銀行）於投標時承諾提供之優惠外，其他一切功能與一般信用卡之效力完全相同。

發卡銀行仍將依一般信用卡作業，按期將包含符合強制休假補助條件交易之信用卡繳款通知書寄發至公務人員（持卡人）登記之帳單地址。公務人員應於當期繳款截止日前自行繳納帳單款項，其權利義務與一般信用卡相同。至強制休假補助費之請領，將由公務機關另行撥至公務人員之薪資帳戶⁵。

⁵ 參閱國民旅遊卡網站之「常見問題」單元中「一般事項」部分之說明，2007年10月5日，取自 http://travel.nccc.com.tw/chinese/q&a/q_type1/a7.htm

肆、特約商店

公務人員須持用國民旅遊卡於國民旅遊卡「特約商店」刷卡消費，方可請領休假補助費。成為特約商店須先與交通部觀光局審核通過之「國民旅遊卡」收單機構簽約建置連線或手動刷卡機，由該收單機構送交通部觀光局進行資格審查，符合資格者，由收單機構於國民旅遊卡網站登錄其特約商店資料，並向交通部觀光局領取「國民旅遊卡」之識別標識，提供特約商店張貼⁶，公務人員須於貼有此標誌之商店消費方可核銷強制休假補助費。

特約商店之行業別包羅萬象，涵蓋旅行業、旅宿業、交通運輸業、餐飲業、農特產及手工藝品業、加油站、遊樂區及博物館、體育用品、其他觀光服務業、服飾業、皮鞋皮件業、美容護膚業、商圈等多元之種類。國民旅遊卡持有者可於國民旅遊卡專屬網站(<http://travel.nccc.com.tw>)中之「特約商店」單元查詢到特約商店之詳細訊息，包括特約商店之電話、地址、建檔日、解約日、收單機構及優惠訊息等相關資訊，作為公務人員消費之參考。

⁶ 參閱國民旅遊卡網站之「常見問題」單元中「特約商店」部分之說明，2007年10月5日，取自http://travel.nccc.com.tw/chinese/q&a/q_type6/index.htm#