

國民旅遊卡政策執行成效與檢討*

徐德宇**

壹、研究方法與過程

參、國民旅遊卡制度歷年主要成效

貳、公務人員休假補助制

肆、研究結論

摘 要

公務人員休假補助，係行政院為降低國庫支出，自民國 85 年 7 月 1 日起，強制各機關公務人員休假，減少公務人員因未休假而請領未休假加班費之額度，規定公務人員每年應強制休畢一定之休假日數，並發給休假補助費。公務人員休假補助的方式從 85 年以來，至目前為止，歷經多次的變革，總體來說，與我國觀光業之景氣有著密切相關，91 年與 105 年分別因 921 大地震及陸客來台縮減，均有嚴格限制消費於觀光旅遊業之措施，可以說公務員休假補助，已經成為政府促進觀光產業發展的主要措施之一；本研究參考行政院研考會委託國家政策研究基金會報告，整理公務人員休假補助之背景與沿革，並檢討 97 年、102 年、105 年及 106 年之執行成效，俾對未來國民旅遊卡政策提出政策建言。

* 本文參加國家發展委員會 107 年度研究發展作品評選，榮獲社會發展政策類佳作獎。

** 作者為人力發展處專員。

壹、研究方法與過程

本研究主要先觀察公務人員休假補助制度之源起與變革，討論國民旅遊卡政策之形成背景與歷年改進措施，再分析 97 年、102 年、105 年及 106 年之國民旅遊卡成效檢討，並對未來國民旅遊卡政策提出政策建言。研究過程請詳見以下各章節之整理與分析。

貳、公務人員休假補助制度

一、公務人員休假補助制度緣起

依據「公務人員請假規則」第 7 條規定：公務人員至年終連續服務滿 1 年者，第 2 年起，每年應給休假 7 日；服務滿 3 年者，第 4 年起，每年應給休假 14 日；滿 6 年者，第 7 年起，每年應給休假 21 日；滿九年者，第 10 年起，每年應給休假 28 日；滿 14 年者，第 15 年起，每年應給休假 30 日。公務人員之休假係與勞工之休假意義相同，皆為勞工在同一家公司任職滿一段時間後，公司所給予之休假福利，雖「勞動基準法」之休假規定與「公務人員請假規則」所規定之不同，惟此係因「勞動基準法」所規定者為最低標準，而「公務人員請假規則」所規定係固定標準，兩者在本質上完全不一樣，如拿來比較，就如同以某層樓之地板高度，比較另層樓之天花板高度，顯然是錯誤的類比。

至於公務人員休假補助，係行政院為降低國庫支出，自民國 85 年 7 月 1 日起，強制各機關公務人員休假，減少公務人員因未休假而請領未休假加班費之額度，規定公務人員每年應強制休畢一定之休假日數，並發給休假補助費。公務人員休假補助的方式從 85 年以來，至目前為止，歷經多次的變革，總體來說，與我國觀光業之景氣有著密切相關，91 年與 105 年分別因 921 大地震及陸客來台縮減，均有嚴格限制消費於觀光旅遊業之措施，可以說公務員休假補助，已經成為政府促進觀光產業發展的主要措施之一；本研究參考行政院研考會委託國家政策研究基金會之報告，整理公務人員休假補助之背景與沿革，簡要說明如下：

早期我國公務人員不休假可請領「不休假加班費」，不少的公務人員因為節儉的性格，寧願放棄休假機會以領取不休假加班費，不但使國庫支出增加，同時也無法貫徹休假制度的實施，許多公務人員將不休假加班費視為其薪資的

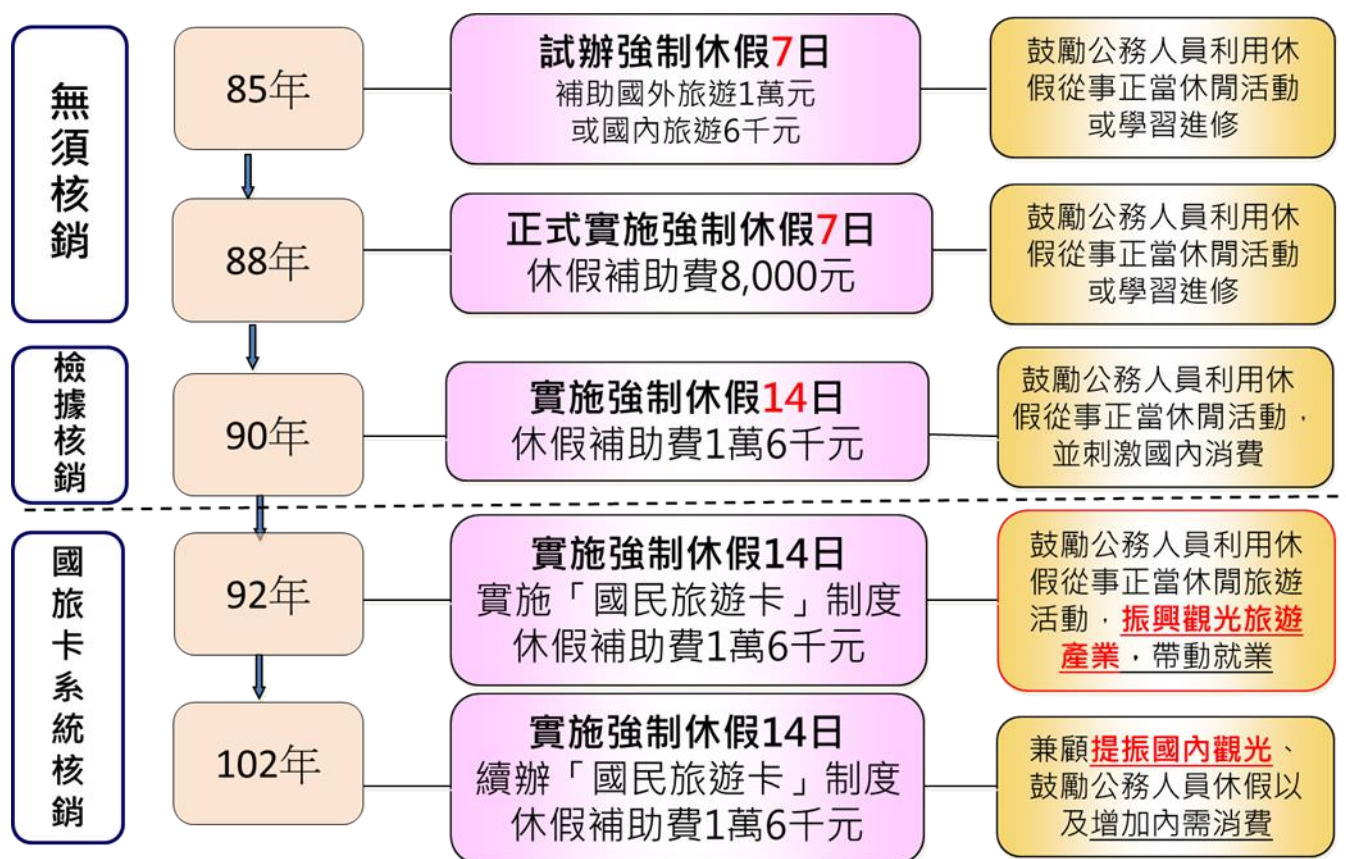
一部分，此為其一。其二原因為，我國經濟逐漸脫離成長高峰期，政府為減低人事費用支出，採行所謂遇缺不補制度，公務人員負擔工作因此增加，可以休假之機會變少，尤其高階主管職文官，縱使排休也因為公務繁忙，只好在營休假，或者乾脆放棄休假日數不休，而高階文官薪資較高，能領取的休假補助費也較多，政府遂有意強制公務人員休假以減少加班費之支出。

有鑒於此，行政院為落實各機關公務人員休假之執行，以減少加班費之支出，自於民國 85 年 7 月 1 日起規定公務人員每年應強制休假 7 日，並給予新臺幣 8,000 元休假補助，此一休假補助金額，對於初入公職的公務人員來說尚屬合理，但如前所述，對於薪資較高之公務員而言，相較之前所能領取的不休假加班費是減少的。而有學者認為，雖然金額較低，但加上公務人員同時也休假，所以福利仍是增加的，不過本研究認為，考量公務人員因公務繁忙，常有在營休假¹的情形，所以實際上根本無法休假，加上勞基法也無強制休假之規定，試想如果企業亦強制勞工每年一定休假 14 日，縱使給予休假補助費，也一定引起勞工反彈。前述強制休假補助並未歸定一定要外出旅遊，公務人員只要請休假在家裡休息，亦可請領休假補助，尚屬合理，畢竟政府已達成減少國庫支出目標，惟政府進一步想讓公務人員將休假補助費用於促進觀光業發展，致有後來的國民旅遊卡制度。

民國 90 年 6 月 1 日起，配合「國內旅遊發展方案」，行政院於是將公務人員應強制休假日數，由 7 日增加為 14 日，強制休假補助費則由初期最高發給 8,000 元，增加至最高發給 16,000 元，並限於國內休假期間檢附交通工具、住宿、餐飲或採購物品之單據核銷。民國 91 年因 921 地震造成國內觀光旅遊產業衰退，加以當時網路經濟泡沫化，造成失業率遽升，行政院為振興觀光產業，帶動觀光業就業，達成「挑戰二〇〇八觀光客倍增計畫」之目標，通過「推動『國民旅遊卡』措施」，規定自 92 年起，公務人員須於休假日持用國民旅遊卡、異地隔夜、在特約商店刷卡消費，始給予休假補助，至此，公務人員休假補助即以國民旅遊卡方式核發，但要進一步思考的是，國民旅遊卡本質上係取代不休假加班費，節省國庫支出，此為公務人員貢獻第 1 點，再者，政府為促進觀光業發展，達成「挑戰二〇〇八觀光客倍增計畫」，將公務人員不休假加班費增加異地隔夜及特約商店 2 項限制，使我國觀光產業受益，此為公務人員貢獻第 2 點，有此 2 項貢獻，但至今社會上卻有媒體認為國民旅遊卡不該放寬為消費使用，這時在十分弔詭，試想，10 多年來公務人員將部分不休假加班費用來促進觀光業發展，國人給予公務人員掌聲及肯定應所當然。

¹公務員雖然請休假，但因為業務繁忙，仍然必須待在辦公室無法外出，無法真正實現休假休息的目的。

公務人員休假補助歷經多次變革，相關補助金額及請領方式於不同時期亦有不同規定（如圖 1 所示）相關時期之辦理情形茲說明如下：



資料來源：本會業務相關資料。

圖 1 85-102 年公務人員休假制度沿革

（一）試辦時期（85 年 7 月 1 日至 87 年 12 月 31 日止）

民國 85 年 7 月 1 日起，行政院基於避免公務人員為請領未休假加班費放棄休假，並減少其因公務繁忙而請領未休假加班費之額度，降低國庫支出，採取漸進緩和之作法，規定公務人員當年具有 7 日以下休假資格者，應全部休畢，具有 8 日以上休假資格者，應至少實施休假 7 日，連續休假達 3 日以上者，國外休假旅遊補助每年以一次為限，補助新臺幣 10,000 元，國內休假旅遊補助每年以 2 次為限，每次新臺幣 3,000 元，二次合計新臺幣 6,000 元，在同一年度內，

公務人員應就國內或國外休假旅遊補助擇一申請辦理，不得重複申請補助。並先行試辦兩年。86年及87年分別針對國內外旅遊補助比率與方式稍做調整。

(二) 正式實施時期 (88年1月1日起)

88年1月1日起正式實施，為鼓勵公務人員利用休假從事正當休閒活動或學習進修，以增廣見聞，調劑身心，充實知能，規定公務人員請休假日數累積達3.5日者，核發新臺幣4,000元，最高補助新臺幣8,000元，休假超過7日者，每日補助新臺幣600元。

(三) 配合國內旅遊發展方案時期 (檢據核銷) (90年6月1日起至91年12月31日止)

民國90年6月1日起，為有效減少公務人員未休假加班費之核發數額，降低國庫支出，配合「國內旅遊發展方案」，鼓勵公務人員利用休假從事正當休閒活動，並刺激國內消費，提振景氣，規定公務人員每年休假應休畢14日，檢附週一至週五休假期間交通工具、住宿、餐飲或採購物品之單據核銷，休假補助費則按檢附上開單據之金額，核實加倍補助，全年最高以補助新臺幣16,000元為限，未檢據者，不予補助。

(四) 國民旅遊卡時期 (92年1月1日起至今)

公務人員申請休假補助均以國民旅遊卡方式辦理，歷經多次變革，從一開始為了促進就業與提振觀光的「異地、隔夜」與國民旅遊卡特約商店限制，接著放寬特約商店行業別，並於102年因觀光業已發展穩定，將國民旅遊卡目標調整為兼顧「提振國內觀光」、「鼓勵公務人員休假」以及「增加內需消費」等三大政策目的，105年因陸客大幅縮減來臺，多年來從事「一條龍」生意的觀光業及旅行業生意一落千丈，行政院張政務委員景森政策決定，再一次縮減國民旅遊卡使用方式²，將1萬6千元中8,000元限制用於觀光旅遊業，有關國民旅遊卡詳細變革，將於下節說明。

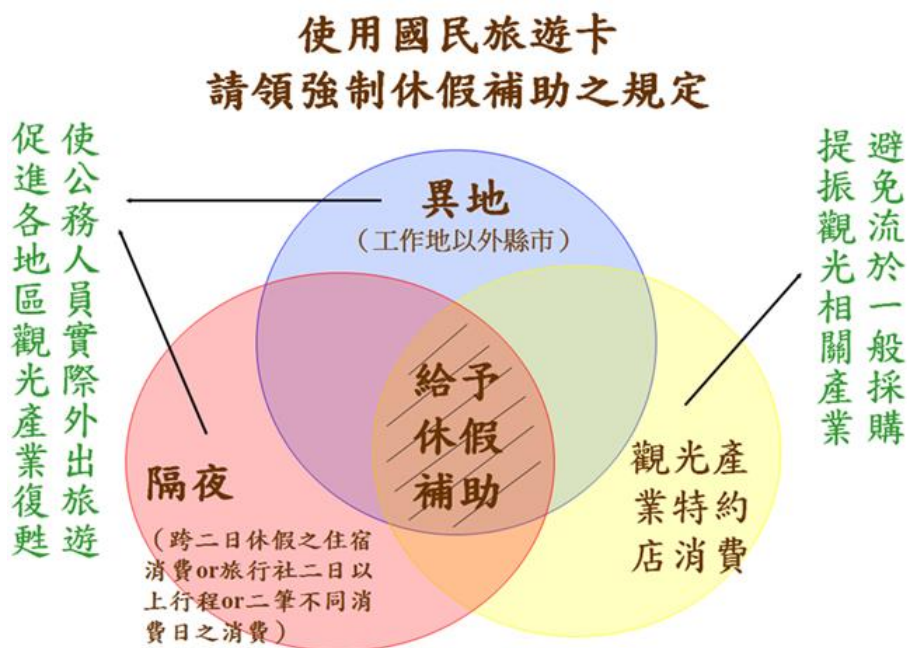
二、國民旅遊卡制度之演變

國民旅遊卡一開始的設計是為了因應91年的網路經濟泡沫，及「921大地震」，屬國家緊急狀況，公務人員理應共體時艱，之後經濟情勢漸趨穩定，變逐漸放寬使用限制，而97年發生金融海嘯，當時國旅卡制度雖仍在施行，我國失業率仍大幅攀升，且觀光業亦受不景氣嚴重影響，顯示國民旅遊卡對於促進就業與觀光發展之效果應屬有限。以下就國民旅遊卡各時期之演變概述之。

² 第一次為91年之「異地」、「隔夜」限制，後已放寬。

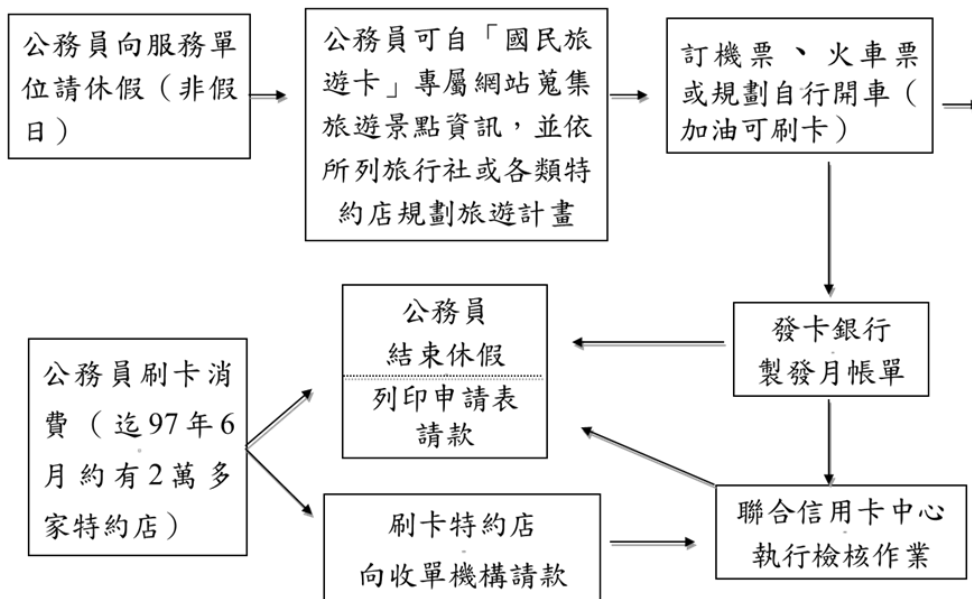
(一) 配合「國民旅遊卡」措施時期(刷卡核銷)(92年1月1日起至97年9月30日止)

91年因當時網路經濟泡沫危機，失業率上升，結構性失業增加，加以發生921大地震，嚴重影響觀光業發展，行政院永續促進就業專案小組為振興觀光產業發展，積極規劃推展國內旅遊之相關協助措施，當時委員提出「旅遊券」想法，應是以全民為概念，類似消費券性質之做法，惟如此一來預算將大幅增加。行政院永續促進就業專案小組遂指示當時經建會研擬「推動『國民旅遊卡』措施」(草案)，並通過於92年1月1日起實施，此一階段國旅卡請領規定相當複雜且不易使用(詳見圖2)，公務人員須在國內休假日，持國民旅遊卡刷卡，並符合「異地」、「隔夜」及在「特約商店」消費，透過檢核系統作業之合格交易，始得核發休假補助費，如此規定的原因在「異地隔夜」方面是為了促進各地區觀光產業復甦，使公務人員實際外出旅遊，但事實上因為系統及稽核上之限制，所謂「異地」指的是工作地以外縣市，所以在台北市上班的公務人員，只需在鄰近的台北縣刷卡消費即可，較難確實發揮促進公務人員旅遊之目的。事實上，觀光產業之發展主要有2方面，首先是經濟穩健發展，企業工時不可太長，願意讓員工適當有較長連續休假天數從事旅遊，如此一來民眾才有錢有閒得以從事旅遊；第2是觀光業本身需具備吸引力，以合理的價格、優良的品質，增加民眾消費意願，如此方為促進我國觀光業發展之正辦，公務人員國民旅遊卡制度或可解決燃眉之急，但長遠來看對於觀光產業之發展非常有限。



資料來源：本會業務相關資料。

圖 2 91年國民旅遊卡相關限制



資料來源：本會業務相關資料。

圖 3 國民旅遊卡使用流程

92年至97年國民旅遊卡制度續辦，惟放寬許多限制，如92年放寬離島地區公務人員得不受異地消費限制、96年部分放寬休假日國內住宿，或參加旅行團者，不受「異地」「隔夜」之限制等，並逐漸放寬國民旅遊卡特約商店業別，除電器、資訊等與旅遊活動較無關聯之特約行業，其他如服飾業、運動用品業及餐飲業均列為國民旅遊卡特約商店。

（二）國民旅遊卡制度逐漸放寬（自97年10月1日至105年）

行政院經濟建設委員會民國97年9月25日提出「國民旅遊卡制度改革方案」，於民國97年10月1日起放寬隔夜、異地消費規定部分，公務人員休假於國民旅遊卡特約商店刷卡消費，即得請領休假補助費，另自98年1月1日起國民旅遊卡制度亦有二項修正：一為取消25%無須刷卡消費之自付額度，改採覈實補助。二為休假日及相連之例假日、假日於旅行業、旅宿業及觀光遊樂業之刷卡消費加倍補助，補助總額最高仍以16,000元為限。

98年經建會鑒於各公務機關與「國民旅遊卡」發卡機構之合約，至民國100年底屆滿，考量「國民旅遊卡」制度自92年實施以來，已發揮落實公務人員休假旅遊，並提振國內觀光旅遊景氣的政策效果，隨著政府開放陸客來台觀光，「國民旅遊卡」制度已完成階段性的任務，經建會爰於98年12月2日呈報行政院，

自民國 101 年起將由行政院人事行政局改採嶄新之公務人員休假補助制度，請人事行政局在「限制最少、方便性最高、負面影響最小」之前提下，研議公務人員休假補助之合理限制及給付機制。而人事行政局於 100 年 8 月經研議後提出甲、乙 2 案，甲案為維持國民旅遊卡制度，但放寬限制，如放寬特約商店之適用範圍，及增加慈善機構捐款對象；乙案則為改採一般信用卡刷卡消費，並以刷卡記錄做為請領休假補助之依據，最終行政院決定採用甲案。本次對於國民旅遊卡制度的爭議，最終由行政院拍版定案，已顯示國民旅遊卡係由行政院層級之政策決定，經建會之角色逐漸淡出，而本次國民旅遊卡制度實施至 102 年底視實施情形作制度之檢討。102 年 8 月經建會召開會議討論後，將國民旅遊卡目標調整為兼顧「提振國內觀光」、「鼓勵公務人員休假」以及「增加內需消費」等三大政策目的，核定實施 3 年（103 年至 105 年）。

（三）國民旅遊卡制度因應陸客縮減來臺，限制 8,000 元觀光旅遊額度（自 106 年迄今）

105 年陸客縮減來臺，長期以一條龍模式³經營的旅行社蒙受重大損失，觀光局 105 年 6 月 1 日至張政務委員景森辦公室報告「短期陸客縮減之因應作為」，提及研議國旅卡相關措施，建議國旅卡強制一定比率金額用於觀光業旅行業、旅宿業及觀光遊樂業⁴（以下簡稱觀光旅遊業）⁵、恢復異地隔夜限制⁶及維持現行連續假日補助措施⁷。

當時適逢國民旅遊卡發卡銀行簽約將於 105 年年底到期⁸，國家發展委員會（即經建會改制）於 105 年 8 月召開會議，當時交通部觀光局於會中多次表示國民旅遊卡刷卡金額用於觀光旅遊業之比率太低，建議增加「公務人員消費國民旅遊卡需 3 成用於觀光旅遊業」之限制，惟當時觀光局於會中否認陸客縮減來臺已對觀光業產生衝擊之說法，加以與會代表考量國民旅遊卡政策目的已於 102 年調

³ 從遊覽車、飯店、餐廳到購物中心幾乎都是為了陸客量身訂做，誕生出一條龍的產業模式。旅行社先向下游業者借貸支付買人頭所需費用，接著再把陸客帶到債主開的專賣店採購，靠佣金來補貼團費，八天七夜環島至少得走 10 家大型購物店，每人每店消費台幣 1700 元才能回本，因此行程設計走馬看花，後果就是陸客根本不想再來第二遍。(https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=197518)

⁴ 交通部觀光局主管 3 行業：旅行業、旅宿業及觀光遊樂業。

⁵ 近年公務人員每年刷國旅卡消費於觀光產業消費均占 2 成，建議可採取強制請領補助金額一定比率(3-5 成)於觀光產業消費。

⁶ 自 98 年取消異地隔夜限制，公務人員多集中靠近都會之觀光區消費，建議增加公務人員至較偏遠地區消費誘因。

⁷ 自實施本措施以來，公務人員於連續假期使用國旅卡於觀光產業消費次數明顯較多，建議維持現行規定。

⁸ 國民旅遊卡發卡銀行 106 年將重新簽約，一般 3 年為一期。

整為「提振國內觀光」、「鼓勵公務人員休假」以及「增加內需消費」，不宜限制國旅卡 3 成用於觀光旅遊業，遂未採納交通部觀光局之建議，陳報行政院，行政院張政務委員景森則請國發會重新研議。其後由張政務委員邀集相關單位開會，政策決定國旅卡補助總額之 8,000 元屬觀光旅遊額度，限制用於觀光旅遊業。本次國民旅遊卡政策決定模式與過程，顯示交通部觀光局認為國民旅遊卡之目的應著重於促進觀光業發展，且國旅卡政策協調之權已由行政院政務委員專責督導，未來國旅卡政策由人事總處⁹及觀光局自行協調即可，俾符合其執掌與權責。

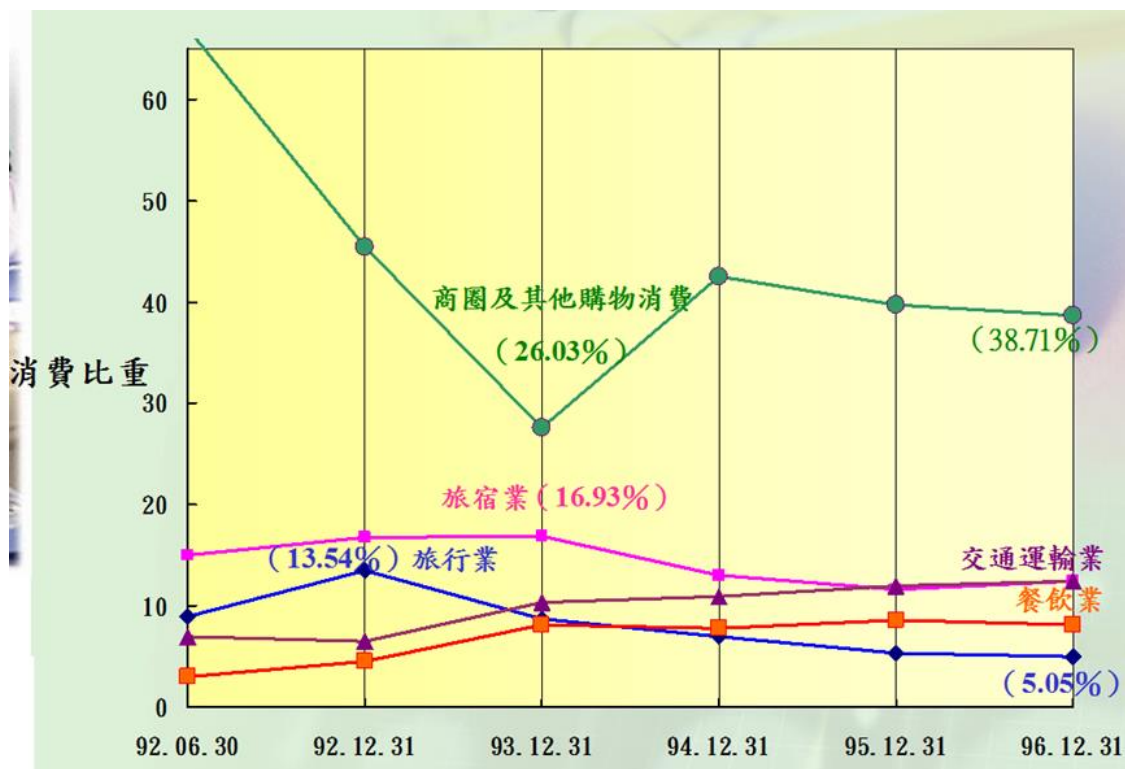
參、國民旅遊卡制度歷年主要成效

國民旅遊卡制度自 91 年 1 月 1 日實施起，近 10 年來主要歷經 97 年、102 年、105 年及 106 年等 4 次檢討，每次的檢討均影響下一期的國民旅遊卡制度執行方式，分別就相關執行成效分析如下。

一、97 年國民旅遊卡制度執行檢討

從 92 年至 96 年國民旅遊卡主要行業消費比率觀察（詳下圖及下表），首先公務人員持國旅卡於商圈等購物型消費比率自 92 年開始下降，至 93 年 6 月底到達近年最低點（26.03%），主因為 92 年 7 月 1 日開始排除珠寶、銀樓、電器、資訊等 13 種行業之特約店資格；其次，旅行業於 92 年排除與觀光旅遊較無關聯行業，至 92 年底達到近年高點，惟因國人習慣於國內自助旅遊，或旅行業者未能提供足夠之優惠措施，因此於旅行業之消費比率逐年下降；再者，旅宿業亦因排除與觀光旅遊較無關聯行業，持續 2 年消費比率上揚，至 92 年底達到近年高點，惟因陸續放寬若干措施，公務員於商圈等購物消費又大幅上揚（94 年底 42.46%），因此於旅行業之消費比率下降，至 96 年 7 月才因開放連續假日之消費納入補助，旅宿業之消費比例才又微幅上揚，顯示國民旅遊卡措施如放寬限制，公務人員於旅行、旅宿業之消費明顯下降，惟我國觀光業之發展應該從旅遊品質根本上改變，才能吸引世界各國遊客前來觀光，如僅想依靠公務員不休假加班費用於觀光旅遊，對於促進我國觀光產業發展無異於緣木求魚。

⁹ 因國旅卡制度為公務員休假制度之配套措施，屬行政院人事行政總處權責。



資料來源：本會業務相關資料。

圖 4 「國民旅遊卡」於主要行業消費比例

表 1 「國民旅遊卡」主要行業消費比例

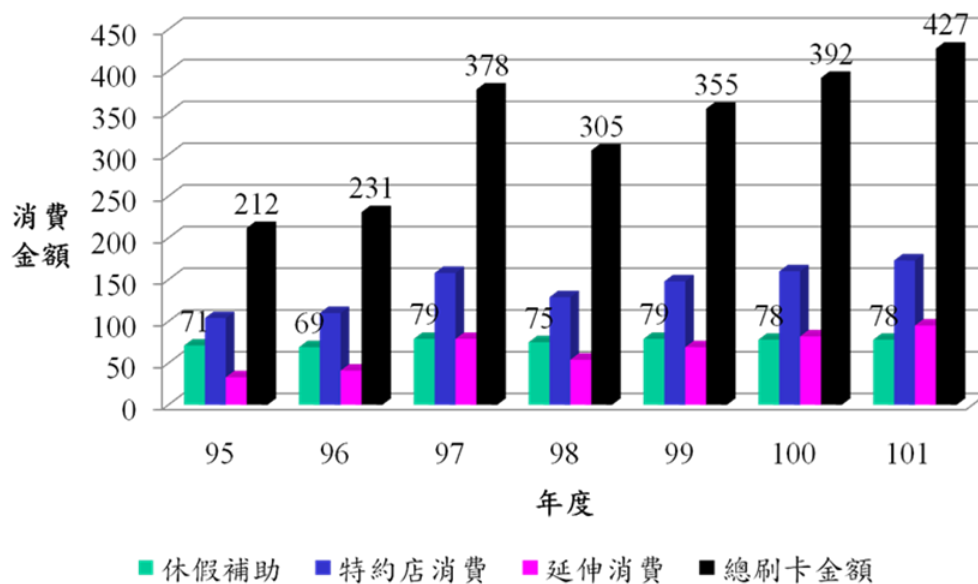
業別\日期	92.06.30	92.12.31	93.12.31	94.12.31	95.12.31	96.12.31
旅行業	9	13.54	8.75	6.22	5.35	5.05
旅宿業	15	16.78	16.93	12.01	11.62	12.47
交通運輸業 (含加油站)	7	6.54	10.4	11.04	11.96	12.45
餐飲業	3	4.54	8.16	8.25	8.65	8.14
商圈及其他購物消費	67	45.43	27.61	42.46	39.75	38.71

資料來源：國民旅遊卡網站資料。

二、102 年國民旅遊卡制度執行檢討

從「公務人員休假補助及刷卡消費金額表」觀之，公務人員刷國民旅遊卡之總刷卡金額自 97 年達 378 億元最高，98 年由於金融海嘯影響，消費力降低，99 年之後才逐漸回復，至於 97-101 年國旅卡休假補助金額、特約店消費金額及延伸消費金額，則大約維持相同水準，主要係國旅卡制度無太大變革。另從公務人員休假補助之行業別消費比率觀察，國旅卡特約商店業別放寬¹⁰，國旅卡補助消費於旅行業及旅宿業之比率逐年下降，交通運輸業則逐漸上升，顯示國人多採取自由行之旅遊方式，而商圈及其他業別消費比率則持平。至於最重要的觀光產業及特約店是否應國旅卡制度受惠，或因此增加僱用人數，調查結果顯示成效並不如預期，在僱用人數方面，6 成觀光產業及特約商店無增聘員工，既使增聘員工者亦高達 7 成僅多增 1 至 2 人；提升營業額方面，近 7 成提升 10% 營業額，顯示國旅卡政策對於提升觀光業營業額或增加僱用人數，成效有限。（詳表 2 及圖 5）

表 2 公務人員休假補助及刷卡消費金額表



資料來源：國民旅遊卡網站資料。

¹⁰ 由於開放陸客來臺觀光，觀光產業產值增加，國民旅遊卡遂能逐漸放寬特約商店行業別。

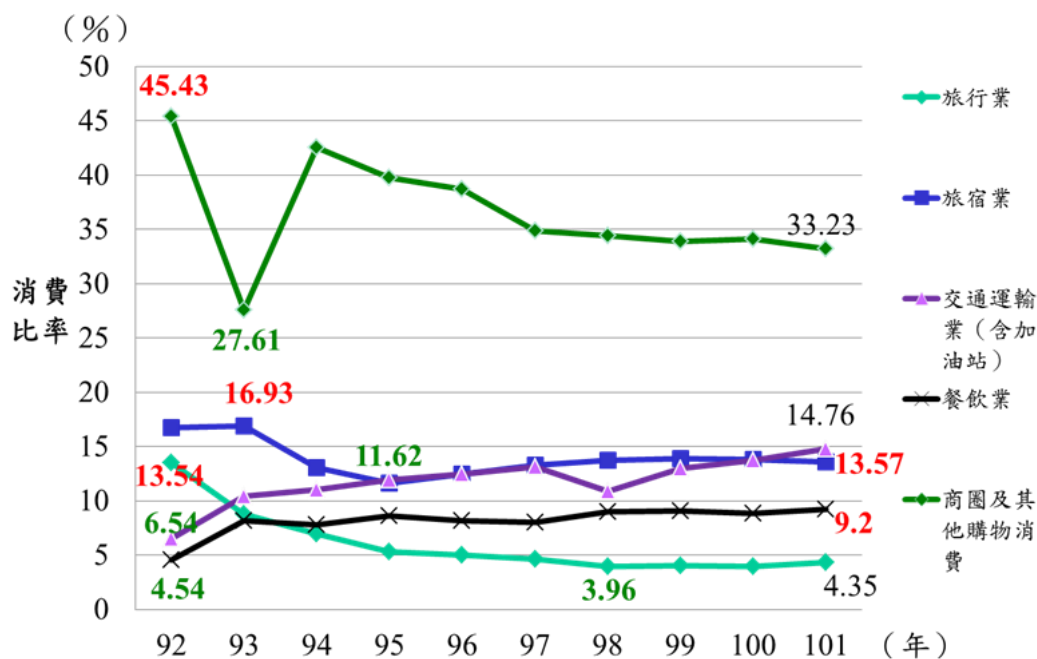


圖 5 92-101 年國旅卡各行業別消費比率

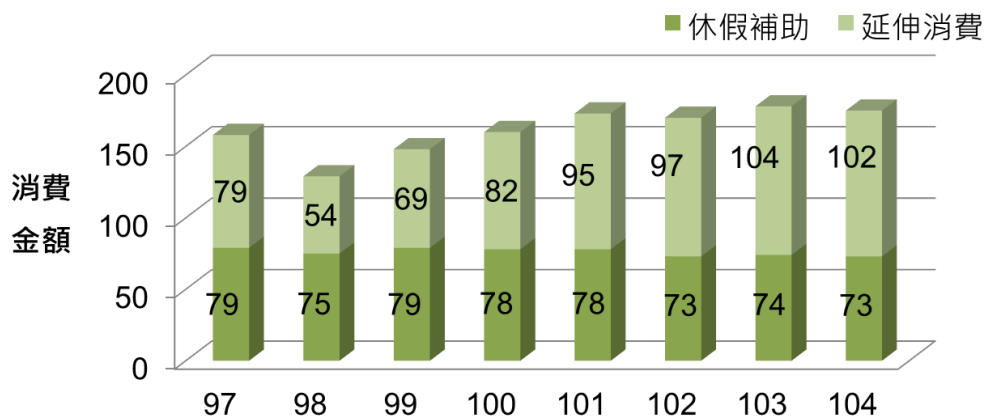
表 3 92-101 年國旅卡觀光產業及特約店受益情形

項目	對象	觀光產業及特約店		發卡銀行		收單機構	
		是	否	是	否	是	否
1.增僱員工		37.50	62.50	100	0	50	50
2.增僱人數 (比率最高之前3組別)	1~2人	70.83	--	--	--	55.56	--
	3~5人	19.44	--	40	--	44.44	--
	5人以上	9.72	--	60	--	--	--
3.提升營業額		100	0	100	0	50	50
4.營業額提升程度 (比率最高之前3組別)	10%以下	69.27	--	80	--	77.78	--
	11-20%	12.50	--	20	--	11.11	--
	21-30%	5.73	--	0	--	11.11	--
5.對國旅卡廢止與否之意見 (比率最高之前3組別)	維持	72.39		60		77.78	
	廢止	10.42		0		5.56	
	調整續辦	17.19		40		16.67	

資料來源：本會業務相關資料。

三、105 年國民旅遊卡制度執行檢討

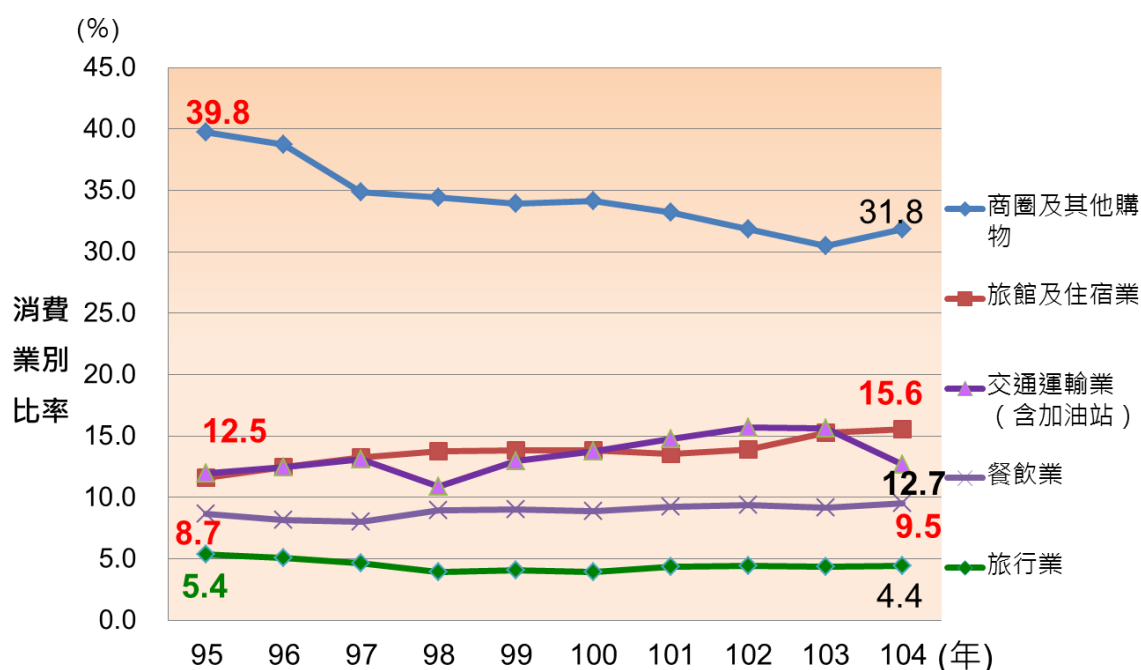
觀察公務人員消費補助及延伸金額消費，自 97 年的 79 億元，降為 104 年的 73 億元，國旅卡休假補助消費漸減，主要原因可能是組織改造，公務人員人數精簡；另國旅卡延伸消費漸增，由 79 億元上升至 102 億元，主要原因可能是放寬國旅卡補助業別，補助範圍增列商圈及購物消費，使國旅卡於特約商店消費增加，亦顯示其產生某種程度的帶動消費效果。而在 104 年公務人員國旅卡消費行業比率方面，「商圈及其他購物」約占 3 成，其他與觀光旅遊業相關行業，合計超過 4 成。顯示公務人員國旅卡消費多與觀光旅遊有關，尚符政策目的，惟旅行業及旅宿業所佔比率仍然偏低，但國人出國旅遊人數卻未見下降，顯示國內旅行、旅宿業觀光品質應有再提升空間，否則難以提升國人在國內旅遊意願。在觀光業特約商店是否增加僱用人數及提升營業額方面，調查結果顯示在僱用人數方面，9 成觀光產業¹¹及特約商店無增聘員工，0.7%多增 1 至 2 人；提升營業額方面，近 7 成有提升營業額，5 成提升 0-10%營業額。（詳圖六、七及表四）



資料來源：本會業務相關資料。

圖 6 公務人員休假補助及延伸消費金額圖

¹¹ 包含交通部觀光局主管之旅行業、旅宿業及觀光遊樂業。



資料來源：本會業務相關資料。

圖 7 95-104 年國旅卡各行業別消費比率

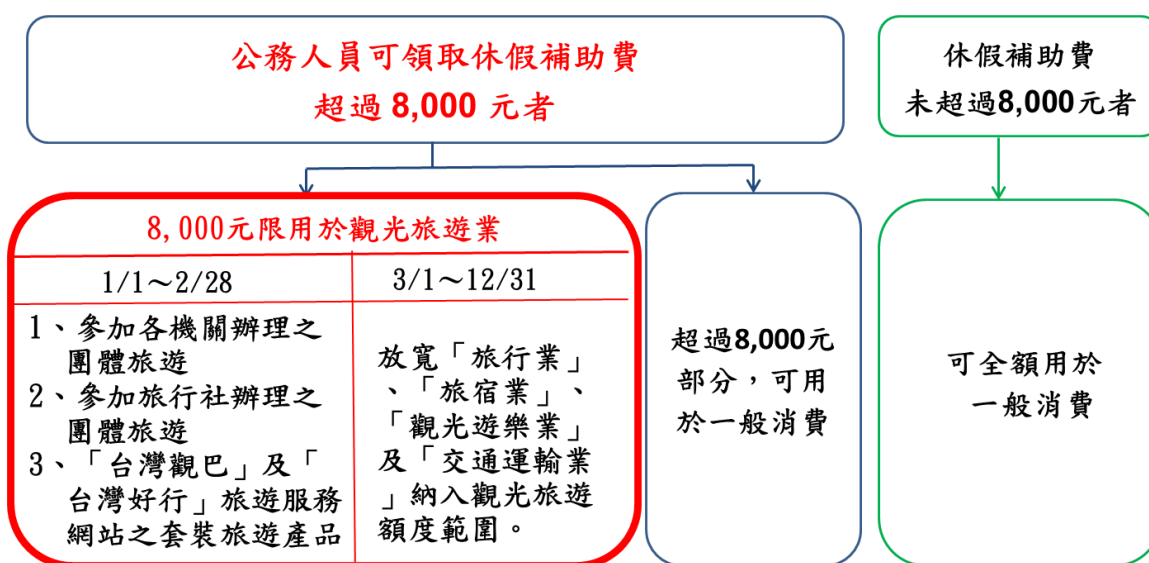
表 4 95-104 年國旅卡觀光產業及特約店受益情形

項目	對象	觀光旅遊業(%)		觀光業特約商店(%)	
		是	否	是	否
1.是否提升營業額		72.9	27.2	100.0	0
營業額提升程度	20 – 30%	4.3	--	13.6	--
	10– 20%	17.1	--	40.9	--
	0 – 10%	51.4	--	45.5	--
2.是否增加僱用員工數		10.0	90.0	17.2	82.8
增加僱用員工數	6-10人以上	0	--	1.8	--
	3-5人	2.9	--	3.6	--
	1-2人	7.1	--	11.8	--

資料來源：本會業務相關資料。

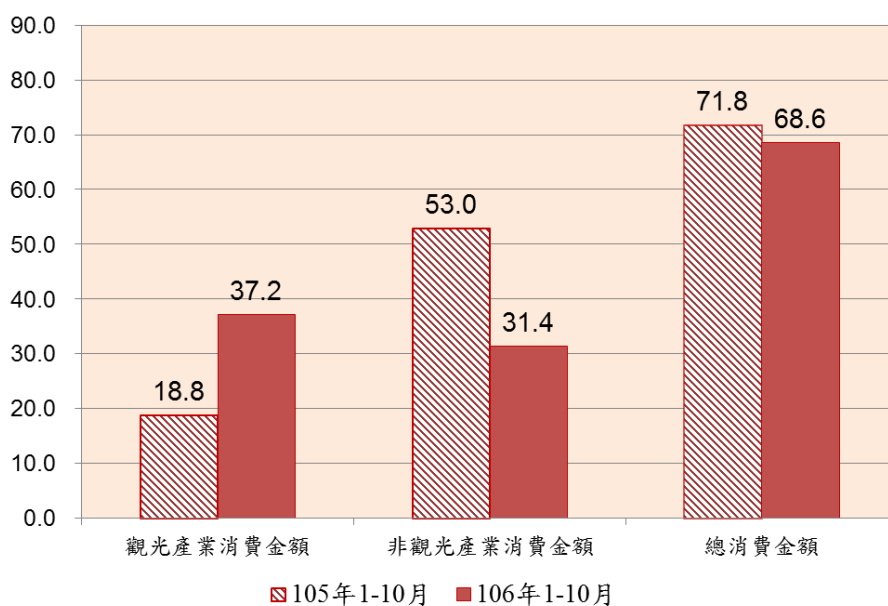
四、106 年國民旅遊卡制度執行檢討

106 年雖仍在國旅卡發卡銀行簽約期間，惟因 105 年陸客來臺縮減對觀光業產生衝擊，國旅卡新制爰限制休假補助費 8,000 元用於團體旅遊行程，後經考量國人從事國內旅遊多採自由行方式，本年 3 月起放寬旅行業、旅宿業、觀光遊樂業及交通運輸業納入觀光旅遊額度範圍，先行試辦一年(以下簡稱國旅卡新制)。106 年為檢討國旅卡新制執行成效，以評估是否維持 8,000 元限用於觀光旅遊額度之限制，國發會請人事總處與交通部觀光局評估，並調查觀光產業受益情形，調查結果顯示，因為限制國旅卡補助 1 萬 6 千元中之 8,000 元需用於觀光旅遊業，爰觀光旅遊業之消費比率確實增為 5 成，但此一增幅係政策限制下之必然結果，同期間交通部觀光局為提振國內觀光，採取一系列提振觀光措施，顯示並未達到提升國人前往國內旅遊之效果。至於觀光旅遊業者是否因國旅卡新制受惠，依據交通部觀光局對 253 家觀光旅遊業者所做調查，觀光旅遊業者 75% 營業額無提升、22% 明顯提升、2% 則營業額下降；僱用人數增加情形方面，97% 無增加僱用；2% 增加僱用；1% 則減少僱用，顯示觀光業者因國旅卡受惠之比率不高。



資料來源：本會業務相關資料。

圖 8 國民旅遊卡新制相關規定



資料來源：本會業務相關資料。

圖 9 105 年-106 年國民旅遊卡觀光及非觀光產業消費情形

肆、研究結論

- 一、國旅卡休假補助費係行政院為落實各機關公務人員休假之執行，以減少加班費之支出，自於民國 85 年 7 月 1 日起規定公務人員每年應強制休假 7 日，並給予新臺幣 8,000 元休假補助，此一休假補助金額，對於初入公職的公務人員來說尚屬合理，但如前所述，對於薪資較高之公務員而言，相較之前所能領取的不休假加班費是減少的，再者，國民旅遊卡補助費 1 萬 6 千元之額度，自 91 年國民旅遊卡制度以來均未調整，惟目前之物價已較 91 年為高，公務人員薪資已隨之調整，國人外出旅遊費用亦已提升，建議未來應合理調整國民旅遊卡補助費。
- 二、依據交通部觀光局對觀光旅遊業者歷次所做調查，國民旅遊卡制度對於觀光業之營業額與增加僱用人數之效果不高，105 年實施國民旅遊卡新制之前的原因，可能係國民旅遊卡之特約商店業別大幅放寬，觀光產業消費比率不高所致，惟 105 年已限制國民旅遊卡額度一半之 8,000 元用於觀光旅遊業，但觀光旅遊業者營業額因此提升之比率仍低，可能係因公務人員常將國民旅遊

卡補助用於如凱薩、希爾頓等國際連鎖大飯店之餐廳消費，而按照目前國民旅遊卡系統查核方式，並無法篩選公務人員於飯店所消費項目係住宿或餐廳用餐，所以政府如欲確實協助我國觀光產業發展，應從觀光業轉型著手，提升觀光業旅遊品質，才是正道。

三、有關國旅卡制度，國發會已完成整體規劃任務，目前已進入穩定執行階段；且近年觀光局與人事總處亦分別在國旅卡促進觀光發展及行業別放寬之政策積極倡議，可自行決定政策方向，已無須國發會另予協調，此外，考量國旅卡制度係公務人員休假制度之配套措施，且行政院已有政務委員專責督導，為避免疊床架屋，建議國民旅遊卡制度回歸人事總處主責，並由該總處與觀光局自行協調辦理。

參考書目

1. 行政院永續促進就業小組（2002）。推動國民旅遊卡措施。臺北：行政院永續促進就業小組。
2. 行政院人事行政總處（2013）。國民旅遊卡制度檢討報告。
3. 行政院經濟建設委員會（2008）。「國民旅遊卡」制度執行檢討與建議。
4. 行政院經濟建設委員會（2013）。「國民旅遊卡」制度執行檢討與建議。
5. 林秀蓮（1998）。各國公務人員給假制度概況。公務人員月刊，第20期。
6. 林信義（2002）。國民旅遊卡92年上路將可創造6千個工作機會。2013/03/16，取自：<http://www.ettoday.com/2002/06/05/91-1311788.htm>。
7. 林靖（2002）。公務人員休假制度之研究。行政院人事行政局委託研究。
8. 國家發展委員會委員會（2016）。「國民旅遊卡」制度執行檢討與後續規劃。
9. 國家發展委員會委員會（2017）。「國民旅遊卡」制度執行檢討。
10. 國家政策研究基金會（2011）。現行公務人員休假補助改進措施之檢討及效益評估。行政院人事行政局委託研究案。