

美國育嬰休假政策之探討

鄭麗嬌*

目 次

- 壹、前 言
- 貳、研究問題背景與緣起
- 參、文獻探討
 - 一、理論面向
 - 二、實務面向——歐美各國育嬰休假實施現況比較
- 肆、美國育嬰休假政策的形成過程
 - 一、理論面向
 - 二、實務面向——各州與地方政府層級育嬰休假立法努力成果
- 伍、美國育嬰休假實施成效之檢討
 - 一、分析架構與分析資料來源
 - 二、實施成效檢討
- 陸、美國育嬰休假立法內涵不及瑞典等北歐國家優渥原因之探究——兼論對台灣之啓示
- 柒、結論與建議

* 作者為中央研究院歐美研究所副研究員, E-mail: joy@sinica.edu.tw, Tel: (02) 3789-7251
投稿日: 95 年 11 月 30 日; 接受刊登日: 95 年 6 月 27 日

摘 要

新生兒的誕生，是一種喜悅，也是一種壓力，對為人父母者而言，尤其是職業婦女，無疑從此陷入工作壓力與育兒義務間的拉鋸戰中。根據美國最新的研究統計指出，有超過半數的美國懷孕分娩女性，都是職業婦女，其中有一半以上的職業婦女，在生產後三個月內立即回到工作崗位。造成許多職業婦女不得不提前回復上班，是因為假期過短或經濟上壓力使然。美國現行的育嬰休假政策是否符合了美國嬰兒與母親的最大利益？其他工業先進國家究竟提供了那些福利予新生兒及父母？美國現行育嬰休假政策措施究竟有多落後他國？

雖然生養育兒的壓力普世皆然，然而各國在支助新生兒父母的育嬰休假政策與制度設計卻各異其趣，其中要屬歐洲工業先進國家對初為人父母者長期以來所作的關注與提供的育嬰休假福利最為優渥，在在最值得美國學習。本研究希冀透過跨國比較歐美先進國家育嬰休假政策內涵與作為之差異，深入瞭解影響各國育嬰休假政策與立法制訂的真正關鍵因素為何，以作為美國未來改進育嬰休假政策內涵與作法的借鏡。

關鍵詞：產假、幼兒照顧、社會福利、家庭與醫療假法、知識應用

壹、前言

如何調節家庭與工作間的衝突，是現代大多數父母最關切的問題，也是不分階級、種族、血統與家庭結構之別的普世問題（Moen and Jull, 1995）。對許多人而言，在生兒育女，初嚐為人父母的喜悅之後，接踵而至的，往往是一連串家庭與工作衝突的發生。一方面有來自經濟的壓力，另一方面則有來自家庭時間、精力與情感投入的壓力，進而形成家庭與工作壓力的兩相排擠（Hewlett and West, 1998）。家庭與工作衝突的現象，如同「一根蠟燭兩頭燒」（Skocpol, 1997: 119），幾乎已成現代工業社會中許多為人父母者的夢魘，其中又尤以職業婦女備受煎熬為甚。因為衡諸中外，在傳統家庭思維下，養兒育女似乎是女性的天職。職是之故，在現代女性（尤其是育有幼兒的婦女）參與勞動市場人數的激增，儼然成為世界潮流趨勢後，產官學各界不得不正視育嬰休假問題的嚴重性。事實上，不論是理論面向或實務面向的探討，學者們對育嬰假政策的制定多持肯定態度。

有鑑於此，歐洲工業先進國家如瑞典、丹麥、芬蘭、挪威等國，在育嬰休假政策與育嬰津貼的提供上，多半選擇全面性的國家資助方式，力圖創造家庭與兒童福祉至上的大環境。然而令人訝異的是，同列工業先進國家之林的美國，育嬰休假政策內涵卻明顯不如前者。更甚者，美國迄今尚無單獨針對育嬰假而訂之聯邦立法，唯一相關立法即一九九三年之家庭暨醫療假法（Family and Medical Leave Act，簡稱FMLA）。依據家庭暨醫療假法之規定，合格員工得因生養幼兒享有12週無給休假。易言之，美國法定育嬰假至多只有12週，而且是無給休假，此無疑令全美職業婦女在家庭生活照顧與工作協調之間，備受煎熬，所承受壓力之大遠超乎其他工業國家職業婦女之上。

根據統計，在美國，有超過半數的懷孕女性，都是職業婦女，其

中有一半以上的職業婦女是在生產後三個月內立即回到工作崗位，其餘在嬰兒週歲時回到職場者則約佔 63%（Kameran and Gatenio, 2002）。許多婦女提前回復上班，究因假期過短或經濟壓力使然，尙待查證。然而如此急於投入工作，是否符合了嬰兒與母親的最大利益？對於經歷生產的婦女，政府及雇主是否提供了足夠的休假，令其恢復體能，及有機會與新生兒發展母子情感？而一九九三年 FMLA 的頒佈實施，是否達到育嬰休假政策之預期效果？皆待作進一步之驗證。

在進一步探討美國 FMLA 之施行，究竟對勞工實際應用育嬰休假之情況，有何影響與改變前，本文將先就美國與工業先進各國在育嬰休假政策內涵與實施現況作一比較，一則就美國學術界及各州地方政府致力於育嬰休假政策立法的努力過程多所著墨，藉以明瞭美國育嬰休假政策形成過程之一二外，二則將針對何以美國育嬰休假政策內涵遠不及他國優渥之可能性因素，進行探討，進而提出未來如何強化美國育嬰休假政策之建言。

貳、研究問題背景與緣起

廣言之，在工作職場中，員工因生養育兒所申請的休假，概可統稱為家庭假。而狹義言之，在家庭假之下，又可細分為產假、親職假、父親假與育嬰假等不同假別¹。其中，又以育嬰假的假期最長，可長達

¹ 由於各假別所指涉意涵略有差異，為利於討論，本文將先就各假之定義，作一陳述如后。

產假：係指受僱女性因生產所休的假，休完假後可立即回復工作。在大多數國家中的女性員工皆有 6~10 週不等的法定產假。一般而言，產假期間可自行安排，不過，大部分女性員工通常會合併產前與產後休假於一，延長休假期間，俾作充分休養及哺育幼兒之用。

親職假：通常是在產假之後，只要是為人父母者皆可擇一提出休假，此假強調性別中立且具工作保障。不過，大多數的親職假都是保留予女性，以確保其產後恢

三年之久。根據美國勞工部「家庭暨醫療假委員會」所作的研究報告（Commission on Family and Medical Leave, 1996）指出，自一九九八年起，約有半數以上的美國人（其中三分之二是 45 歲以下）在未來十年內將有申請育嬰假的需求。然而，與其它工業國家相較，欠缺完善育嬰休假立法的美國，似乎十分吝於幫助父母兼顧工作與家庭，不但在家庭假政策的立法時程遠遠落後他國外，舉凡親職假及育嬰托育福利方案等內容更是十分貧瘠，而有關於家庭假福利之爭論，在現今之美國則依然方興未艾，尚未有共識產生。然而正值美國仍在爭論不休應否強制訂定親職假之際，德國與法國均早已實施有給親職假多年。早在一九一三年與一九二七年，法國與德國已開始提供懷孕津貼，而美國則是歷經八年的政治角力與妥協，遲至一九九三年才通過全國性的家庭暨醫療假法。在FMLA的立法要求下，凡受僱於五十人以上的單位且年服務滿 1,250 小時的合格員工為照顧新生兒或領養兒，雇主應給予 12 週無給休假。但由於是無給休假，且假期過短，在經濟壓力及休假過長工作恐或不保的情況下，休假者往往提前回復上班。與法、德不同的是，美國FMLA所提供的無給休假，只適用多數中上階層的白人女性，因為惟有彼等足以承受無給育嬰休假期間的經濟壓力；然

復身體健康之用。不過近年來，亦有主張親職假保留給父親者（大部分都是無給休假），認為可使父親扮演較積極的親職角色。

奔父親假：針對父親而訂的假，與產假、親職假一樣，具有工作保障，強調係依性別公平下所設計的假。父親假通常期間較產假短，具輔助性功能。一般而言，當家庭有第二個幼兒出生，而母親及長子女亟需照料時，父親假立可派上用場。

姪育嬰假：為親自照顧幼兒，在產假之後，為人父母者可提出育嬰假之請。與親職假不同的是，育嬰假假期較長，平均是一至三年不等。休假期間支較低薪資，所支現金可能相當托嬰的錢，以補家庭收入之不足。

妹家庭休假：凡有工作保障且有薪資保障的假期，包括產假（新生兒或認養兒皆可）、父親假、親職假、育嬰假、照顧病童假、或陪兒童新生入學、母姊會等皆通稱為家庭休假。其中，有些假是有給假，有些是無給假，有給假之薪資會納入所得稅課徵標的之內。

而對低收入與貧窮的職業婦女而言，無給育嬰休假有名無實，徒使其生活陷入貧窮與困頓而已，長期而言，反成為政府的沈重負擔。嚴格論之，美國並無針對育嬰假而訂之聯邦立法，唯一相關法源，僅一九九三年的FMLA而已，故欲探究美國育嬰休假政策之內涵，吾人僅能就FMLA之實施情形以為探討標的。

揆諸實際，FMLA 自一九九三年通過施行迄今十餘年，究竟實施成效如何？對全美員工而言，FMLA 此一立法，是否確實為家庭及幼兒帶來正面助益？就業員工的育嬰休假權益範圍是否因此擴大？實際提出育嬰休假的員工人數，是否明顯增加，而提出育嬰休假之員工屬性如何？男性與女性員工人數比例如何？對雇主而言，FMLA 的施行，是否對其造成負擔？有無窒礙難行之處？對於不在 FMLA 規範範圍內的小公司員工與雇主而言，員工育嬰休假權益有何變化，有無受到 FMLA 影響？有無非預期性的副作用產生？對雇主與員工權益的衝擊與變化如何等，凡此，本文皆將作進一步的探索。

理論上，生養幼兒原是夫妻兩人應共同分攤的責任，惟在傳統父權思維與性別刻板印象的影響下，育嬰問題往往成為女性「私領域」須自行解決的「女性議題」。不過隨著女權運動的興起，女性勞動參與人數的遞增，育嬰所造成的工作與家庭衝突問題也愈發嚴重，儼然已成政府不得不正視其嚴重性的「公共議題」。而當此一公共議題進入立法階段時，在女性議員通常較男性議員對「女性與家庭」議題法案給予較多關切情況下（Thomas and Welch, 1991），育嬰休假議題法案是否被列為優先處理法案，往往取決於女性議員影響力之高低而定。根據 Thomas (1991) 的研究，要發揮女性對立法的影響力，方法之一即提高女性議員人數比例。相較於瑞典與芬蘭等歐洲先進國家對育嬰休假政策的重視及立法所做的努力，反觀同為工業先進國家一員的美國，在育嬰休假政策及立法卻遠不如前者，影響其間政策差異之因素，是否與女性國會議員人數比例高低有關所致，是本文另一亟欲

探討的重點。

參、文獻探討

照顧新生兒的壓力並不全然只有財務壓力而已，還有：因為新生兒之故，母親必須在生產過後休養生息以恢復健康；家中成員的生活作息會因新生兒之來臨受到干擾與攪亂；而伴隨著嬰幼兒成長而來的養育責任更是無遠弗屆，極易令人筋疲力竭。一九九八年美國健康與人力服務部的統計報告即指出，美國有四分之一的貧窮是源自於新生兒的誕生之故（U.S. Department of Health and Human Services, 1998）。學者們（Hoynes et al., 2006；Kenney, 2004）更直陳造成美國貧窮問題多年來一直未能有具體改善的原因之一，即在家庭結構角色上出現變化所致，例如：少女未婚懷孕率驟升與離婚率向上攀升，單親家庭失依兒童數量不斷激增等，使得貧窮家庭努力工作的結果，依然入不敷出，難以逃脫貧窮命運。長此以往，貧窮家庭的下一代依倍數成長，不斷地複製更多的貧窮家庭，然而政府卻束手無策，無力消弭貧窮問題。如何讓幼兒獲得應有的基本照料，避免長大成為社會負擔，一直是各國政府苦思良策的重點所在（Walling, 2005）。就在一九九〇年代美國各界愈發關切幼兒照護及質疑坊間托育照顧體系弊端的同時，無疑地更加速了學術與實務各界體認到育嬰休假政策訂定的必要性。不過在雷根政府力倡「回歸家庭」及保守主義思維引導下，美國育嬰休假政策的主要目標不外有三：**堃**鼓勵女性為照顧幼兒暫時離開工作崗位，激發女性滋生全心全意照顧家庭幼兒的動機；**菱**保障並提昇雙薪家庭中幼兒權益及福祉，幫助職業婦女調節工作與家庭生活間的衝突；**弁**提供職業婦女與雙薪家庭父母們在家庭與工作之間作最佳利益的選擇機會。基本上，由上述育嬰休假政策目標之宣示，吾人不難看出，在育嬰被視為女性天職的政策思維下，美國聯邦政府似有將育嬰

休假問題窄化為女性議題之嫌。

事實上,大多數人都支持育嬰假政策的訂定,尤其是女性(Kammerman, 2000a, 2000b; Moss and Deven, 1999)。一如預期的,育嬰假政策內容會影響女性的就業與休假行為,在育嬰假期長且津貼補助豐厚的政策下,女性自然會請長假,反之,請假天數自然會縮短;至於男性,表現出的休假行為變化則不大,明顯不受育嬰假政策內容變異之影響(Ronsen, 1999)。而如前所述,會關切育嬰休假議題法案者,通常以女性議員居多。職是之故,美國育嬰休假政策受重視程度之所以不若瑞典等歐洲工業先進各國,是否即肇因於女性國會議員人數比例落差所致?在作進一步檢證其間相關性前,本文先就育嬰假政策背後的理論基礎,與歐美各國育嬰休假實施現況,作一論述如后。

一、理論面向

嚴格以論,育嬰假議題所涉及的政策領域面向極其複雜,舉凡:職業婦女的保健與就業機會是否受到公平對待、足夠的產前與產後休假與育嬰津貼、家務分擔是否達到性別上的公平對待等(Galtry and Callister, 2005),皆是育嬰假政策所需關心的面向。不過,其中最受關注與爭辯的討論焦點還是圍繞在育嬰假與育嬰津貼的問題上。

育嬰休假之提供,是否對個人家庭與公司組織有所助益,兩者能否兼收雙贏之效,相關文獻討論雖多,不過,吾人不外可就工作與家庭衝突如何解決的三大理論觀點趨向加以探討,俾利作為育嬰休假政策之指引與因應之道(Parasuraman and Greenhaus, 1997)。第一種理論觀點,認為透過組織結構或角色的調整,如彈性工時、改善幼兒照顧、合法家庭休假等的提供等,可以有效改善工作與家庭衝突情況。此一理論觀點強調,在政策設計上不是使員工增加或減少工作時間而已,而是得實際改變工作的形式或狀況,避免因工作而危及員工的家庭生活(Perry-Jenkins et al., 2000; Bradley, 2003),換言之,企業組

織應主動營造友善的工作環境，以符合員工及家庭的需求。第二種理論觀點則認為，員工應學習應用更多策略與技術，以妥善管理因工作而引起的壓力。Becker 與 Moen (1999) 的研究指出，一些已婚夫婦常用的策略就是在工作需求上自我設限，選擇一以工作為生涯，一以家庭為重的夫妻模式，比較其間的利益得失以為取捨。此一觀點係依理性決策模式思考，以家庭最大利益為出發點，由夫妻自行選擇最能吻合工作與家庭需求的策略模式。第三種理論觀點強調，應透過個人角色的重新調整，以緩和衝突狀況。有些人是為賺取更多的收入而希望儘量工作 (Schor, 1991)，有些人是為了逃避家庭衝突與責任而投入更多的時間在工作上 (Hochschild, 1997)。不同於前述兩大論點，此一論點純以個人需求為考量依據。

上述三大理論觀點，學界各有不同支持者，但若佐証一九九八年美國的全國性普查結果—有高達 90% 的父母，希望可以有機會享有縮短工作星期數、彈性上班、工作支援、享有一定福利的兼職工作等 (Hewlett and West, 1998)，吾人不難發現第一種理論觀點似乎最吻合現代員工及家庭之需求。而如何自根本性的結構改變作起，從「對家庭友善的公司」主張，提高層次到「對家庭友善的社會」之營造 (Goggins, 1997: 230)，使家庭生活可受到來自朋友、學校、服務性機構、與政府部門等的廣大支持，以加強個人對家庭生活的承諾，及營造一有利於支持個人投入家庭的文化氣候環境，凡此，在在凸顯政府有擬訂育嬰休假政策，解決工作與家庭衝突的必要。有鑑於此，歐洲工業先進國家如瑞典、芬蘭等國皆十分強調優渥育嬰休假政策的實施。

二、實務面向——歐美各國育嬰休假實施現況比較

在一九九三年之前，美國是少數工業化國家中欠缺家庭假立法的國家，即使一九九三年 FMLA 通過了，美國所提供的仍只是最低限度

的 12 週家庭醫療假而已。以下茲就美國 FMLA 立法中有關育嬰休假之規定與歐洲先進國家育嬰休假立法作一比較如后。

切美國的育嬰休假政策

美國 FMLA 的通過，形式上是提供了合格勞工為期甚短的 12 週育嬰假，但實質上卻對勞工適用資格諸多限制。首先是，所謂適用 FMLA 的合格員工，是指受僱於 50 人以上的機構且前一年至少工作 1,250 小時以上者。由於此一資格限制，使得一半以上私人公司的勞工無法適用 FMLA 的保障 (Waldfoegel, 1999, 2001)。其次，FMLA 的另一限制是，休假期間不給付薪資。結果是，有些適用 FMLA 休假的員工並未提出休假 (Cantor et al., 2001)。因為，許多新生兒家庭因財務上的壓力，即使有育嬰假可申請，但因請假期間無薪可支，往往選擇放棄 FMLA 中的育嬰休假權益，FMLA 的規定似乎只是徒具一格。

縱使有上述的限制，FMLA 的通過，對於美國的親職假涵蓋範圍擴大還是有其值得肯定之處，尤其是男性勞工。因為在 FMLA 通過前，只有極少數男性員工享有父親假權益 (Waldfoegel, 1999)，FMLA 的通過，在法令上明確保障了男性員工父親假的權益。不過，也有學者研究發現，FMLA 對新生兒母親的影響不大，而對新生兒父親則幾乎無何影響 (Kleman and Leibowitz, 1998; Ross, 1998; Waldfoegel, 1999; Waldfoegel, et al., 2000)。總之，形式上，FMLA 是合法擴大了育嬰假的應用範圍，至於實質上，對員工實際育嬰假權益之影響成效究竟如何，以下另有專節討論。

物工業先進國家的育嬰休假政策

在歐洲，已有愈來愈多國家設立照顧病童或家中其他成員的家庭假。歐盟指令也強制家庭假的給予，不過須有相關醫療文件證明的提出。在全球已開發國家中，除了美國以外，多數工業先進國家在產假、

父親假、親職假、育嬰假所給予的假期長短，皆大同小異。以歐盟與 OECD 國家為例，其給付標準都高過國際勞工組織（International Labor Organization，簡稱 ILO）公約之規定。在二十九個 OECD 國家中，凡屬高度工業化國家者，平均與生養有關的假（包括產假、父親假、親職假與育嬰假），不論是有給或無給，約有一年半以上的假期。其中產假通常是 14~16 週（產前 6 週，產後 10 週），餘為親職假或育嬰假。在某些 OECD 國家中，產假是強制性休假，而且是有給的。至於休假期間的支薪比例是，有十六個 OECD 國家員工休假期間的薪資給付約在 70% 與全薪之間，有七國是 50~70%，英國與冰島則是 50% 以下。通常親職假或育嬰假，是與產假分開計算，休假期間仍支給薪資，但較產假給付之薪質低，不過父親假通常仍是全薪給付，而除了美國之外所有先進工業化國家，對於面臨生產的女性，都有健康照護與保險之提供。

總之，有愈來愈多國家，尤其是工業化國家，休假的設計趨勢已漸漸延伸至父親假與親職假。前者是父親可提出，後者是父或母可擇一提出。以瑞典為例，雖一直致力於父親假的推動，但申請者並不如預期（Haas and Hwang, 1999）。有很多國家也在嘗試規劃誘使父親們多休父親假的方案，例如挪威與瑞典最近引進「不用就放棄」的父親假政策（Kamerman, 2000b），針對父親量身設計，提供父親更多的休假，以應家庭之需而休假，但成效也不如預期之大。至於在親職假方面，丹麥、義大利、挪威、瑞典等四大國已將親職假擴大為有給假，且規定父親們至少可有一個月的休假。在奧地利，有長達三年育嬰假的延伸，但必須是在幼兒 3 歲前，父親請了半年假後才適用。根據統計，有二十一個工業化國家有親職假或育嬰假的提供，其中十三國是有給，有七個國家是幼兒在 1 歲半至 3 歲時有給。儘管各國育嬰假政策或有不同，但最大差異處也僅在產後或領養兒到家後才可休假與否之別而已。

不過，育嬰假到底是全薪或部分薪給，仍是新興討論議題，也是父母決定在家或繼續工作的抉擇依據（可選擇休假至幼兒 3、5 或 8 歲為止）。在二十九個 OECD 國家中，只有八個國家—澳洲、愛爾蘭、日本、南韓、墨西哥、紐西蘭、土耳其與美國，沒有育嬰延長假。在芬蘭與挪威，休假雙親還有津貼可領，藉以補收入之不足。至於各國是由男性或女性提出親職假，則可由表一窺知一二。

表 1 各國育嬰休假的申請情形 (%)

國 家	女 性 休 假	男 性 休 假
奧地利	90	1
丹麥	93	3
芬蘭	99	64
德國	95	1
冰島 ^a	90~100	80~90
紐西蘭	40	9
挪威	94	33
波多黎各 ^b	100	N/A
西班牙	100	N/A
瑞典	90	78
美國 ^c	36	34

資料來源：Wilkinson, H., 1997, *Time Out: The Costs and Benefits of Paid Parental Leave*, London: Demos.

a: Hietanen, J., Nordic Seminar Highlights Equal Opportunities from Men's Perspective, 2002, from <http://www.eiro.eurofound.ie>

b: European Commission, 1998, *Care in Europe: Joint Report of the "Gender and Employment" and the "Gender and Law" Groups of Experts*, Brussels: European Commission.

c: Waldfoegel, J., 2001, "Family and Medical Leave: Evidence from 2000 Surveys," *Monthly Labor Review*, 124(9): 17-23.

從表 1 各國育嬰假的申請情形可看出，女性休育嬰假比例高達 90%

(除了紐西蘭外)，男性則普遍低落(除了冰島、瑞典、挪威)。

綜上所述，吾人發現美國與工業先進國家在育嬰假政策作法上的最大不同處有三(Kamerman, 2000a; Kamerman, 2000b; Moss and Deven, 1999)，首先是，各國所提供的育嬰假遠比美國來得長，平均是十個月以上，例如 OECD 的國家(Kamerman, 2000b)。其次，各國育嬰假對雇員採取有給休假方式補貼薪資，對於沒有工作的父母，另以生育津貼現金補助。此外，各國育嬰假政策採取普及性的作法，除提供新生兒母親產假與新生兒父親的父親假外，所有雙親另享有育嬰假。經由跨國比較研究所發現的政策差異顯示，各國政治背後的歷史淵源有所不同。

以德法等工業先進國家為例，在百年以前即有產假的設計與引進，目的是在保衛女性與幼兒的身心健康(Kamerman, 2000b)。從健康的觀點來看，產假的設計，有其必要性並不足為奇。因為產假的提供，可以使婦女有充裕的時間暫時離開工作，藉以調養產後身心並提供幼兒哺乳，有助親子關係的建立與發展。不過，不管與任一工業先進國家作比較，美國的產假、親職假與育嬰假政策內容，皆遠遠落在它國之後(見表 2)。以加拿大為例，除 3 個月的無薪給產假外，與幼兒生育有關的假則超過 6 個月(有 17 週的產假，外加 10 週的親職假)，其中尚有 15 週可支領 55% 的薪資。至於其他歐洲工業先進國家，所提供的假期不但較長，而且也都有薪資可支，其中，北歐國家在親職假與育嬰假政策所提供的福利最為優渥，除了丹麥、瑞典的 18 個月親職假外，挪威與芬蘭均為 2~3 年的育嬰假。與美國作比較，歐陸國家也遠優於美國，從義大利的 6 個月親職假至德國三年的親職假不等，皆保障員工休完假後可回工作崗位。與美國較相近的，要屬英國，英國是直到最近才有全面性的親職假適用對象。目前，英國所有產婦皆有 18 週產假，休假期間可支領部分薪資。近來英國更擴充無給親職假為 13 週，規定父或母在幼兒滿 5 歲前可擇一提出育嬰休假。綜

上所述，美國在育嬰休假政策上對為人父母者所提供的福利，遠遠落在其他工業先進國家之後，值得檢討。

表 2 歐美各國的育嬰休假福利比較

國 別	假 別	薪 資 比 例
美 國	12 週家庭假	• 無薪資
加拿大	17 週產假	• 15 週享有 55% 薪資
	10 週親職假	• 55% 薪資
丹 麥	28 週產假	• 60% 薪資
	1 年親職假	• 90% 失業補助金
芬 蘭	18 週產假	• 70% 薪資
	26 週親職假	• 70% 薪資
	育嬰假至幼兒 3 歲止	• 定額津貼
挪 威	52 週親職假	• 80% 薪資
	兩年育嬰假	• 定額津貼
瑞 典	18 個月親職假	• 12 個月支 80% 薪資 3 個月定額津貼 4 個月無薪資
奧地利	16 週產假	• 全薪
	兩年親職假	• 18 個月失業金、6 個月無酬勞
法 國	16 週產假	• 全薪
	親職假至幼兒三歲止	• 只有一子無薪；第二個小孩起定額津貼（符合低收入條件者）
德 國	14 週產假	• 全薪
	三年親職假	• 二年定額津貼、第三年無薪資
義大利	5 個月產假	• 80% 薪資
	6 個月親職假	• 30% 薪資
英 國	18 週產假	• 6 週 90% 薪資，12 週定額津貼（具一定工作年資者），無一定工作年資者只有 18 週定額津貼
	13 週親職假	• 無薪資

資料來源：Kammerman, S. B., 2000a, "From Maternity to Parental Leave Policies: Women's Health, Employment, and Child and Family Well-being," *The Journal of the American Women's Medical Association*, 55(2): 96-99. Kammerman S. B., 2000b, "Parental Leave Policies: An Essential Ingredient in Early Childhood Education and Care Policies," *Social Policy Report*, 14: 3-15.

肆、美國育嬰休假政策的形成過程

與歐洲先進國家相較，美國育嬰休假政策之形成，雖然遲緩，政策內容又乏善可陳。不過，由其政策形成過程，卻可看出是一典型的知識應用（knowledge utilization）研究實證。透過研究文獻之檢視，吾人明顯可見，目前育嬰假政策儼然已成一項專門的研究領域。在一九七〇年代以前，各種家庭學期刊上不易見到家庭政策的研究論文（Dempsey, 1981）。一九七〇年代以後，家庭假政策成爲學界的熱門話題，但學界卻把研究重點轉移到其他問題上，直至若干年後，育嬰假政策才又重獲家庭學者和社會學家的青睞。至於決策者對家庭政策學者的研究成果是否重視，採用情形如何？揆諸實際，在所有公共生活領域裏處處可見家庭政策專業人員的實踐成果，其中尤以聯邦和各州社會福利部門、立法機關與州政府專業人員、或各相關委員會和理事會的實踐成效最爲明顯。

健全的政策科學實踐必須是以理論和經驗研究爲基礎的倡導過程。理論、研究、和實踐（亦即倡導，參閱 Olson, 1976）是政策形成的三大重要環節。美國目前的育嬰假政策，在尙未出現單獨的特定立法前，是涵蓋在 FMLA 的家庭假立法之下。所以，要探討美國育嬰假政策，就不能不對 FMLA 立法形成過程加以剖析。追根究底，FMLA 家庭假法之所以能成形並完成立法，初始亦是由學術研究單位對育嬰假問題的廣爲探討而起，更是一成功結合理論、研究和實踐的知識應用研究典型案例。其中，在提供學術研究成果建言上對形塑美國育嬰假政策最具影響者，當屬耶魯大學布希中心與卡內基公司。以下茲就育嬰休假政策如何成功結合理論與實踐於一的過程闡述如后。

一、理論面向

切學術研究單位——耶魯大學布希中心

在美國 FMLA 立法上，成功發揮結合理論與實務於一的著名研究單位之一是一九八三年耶魯大學布希中心的成立（*Bush Center in Child Development and Social Policy at Yale University*）。該中心專研兒童發展與社會政策議題，目的在探究「缺少雙親照護的幼兒，對其童年生活與家庭的影響」（*Zigler and Frank, 1988*）。而由兒童發展學者、小兒科醫生、法律與社會政策專家，與政、商、勞工等代表所組成的顧問委員會，則專責評論該中心所作的各項研究成果，及美國與各國在公、私部門的育嬰假法令規定與相關措施，並藉此作成美國全國性育嬰休假政策的建議。

經過一九八三年至一九八五年兩年的研究、討論與辯論，顧問委員會作出「育嬰假問題是美國國內亟待解決的全國性政策問題」的結論（*Zigler and Frank, 1988*），進而建議美國聯邦政府應制訂全國性育嬰假政策如下：「不管公司規模大小、員工服務年資多寡，所有員工皆有六個月的育嬰假，前三個月享有七成五的薪資，後三個月則留職停薪」。顧問委員會認為育嬰假的實施，有助於良好親子關係的建立，長期而言，對雇主與勞工關係也有助益。

隨著顧問委員會政策建議案的提出，女性團體、民權組織、與兒童權益促進組織等亦相繼結合力量於一，期使親職假立法可成為全國首次家庭政策立法。一九八八年國會首次提出「家庭與醫療假」法案時，布希中心的顧問委員會即提供了諸多重要數據資料與法案背景資料，以為佐證。然而在雷根政府主政期間，由於面臨強力反對以政府公權力介入家庭事務的主張，FMLA 法案一直受到擱置，直至民主黨籍柯林頓總統入主白宮後，FMLA 法案始於一九九三年終獲通過。然

而所通過的 FMLA 立法內容，與布希中心所提原始版本有所出入，造成只有 55% 的勞工適用該法，且只享有至多 12 週的留職停薪育嬰假。雖然 FMLA 的立法內容差強人意，但與「婦女健康照護基金會」（Women's Health Care Foundation, WHCF）奮鬥二十五年催生全面性家庭政策而不可得的慘痛經驗相較，足證 FMLA 能獲通過誠屬不易，證明家庭休假的單一議題訴求行為雖然花了布希中心八年的時間，還是較易成功通過。

物民間智庫——卡內基公司 (Carnegie Corporation)

促成美國育嬰休假政策成型的另一重要研究單位，是位於紐約的民間智庫——「卡內基公司」。在一九九〇年至一九九三年期間，卡內基公司爲了研究 3 歲前幼兒生活與國家制定育嬰政策間之因果關係，特地網羅研究人員、行政官員與決策者等成立研究工作小組。經過科學實證分析，該小組發現三歲前的幼兒生活，對其未來的腦部發育有著十足重要的影響。此一重大研究發現與相關研究成果後來經彙編成書，命名爲「起跑點：滿足幼兒的需求」（Starting Points: Meeting the Needs of Our Youngest Children）（Carnegie, 1994）。書中舉述美國目前新生兒至 3 歲幼童所面臨的「看不見的危機」，包括：持續升高的貧窮率、家庭與工作型態的改變對幼兒照護的影響、與不當的幼兒照護安置等。

卡內基公司研究工作小組更在所提出的報告中，強烈建議「全國應朝向如何提供幼兒發展空間的目標而邁進」（Carnegie, 1994）。因爲父母工作場所性質爲何，對幼兒與家庭有著重大影響。如何提昇父母的責任心、幼兒照護中心的品質、安全健康的服務措施、與強化社區協助照護幼兒功能等，皆是現代家庭所面臨的迫切需求。

而自一九九四年「起跑點」一書出版之後，如何整合各方力量，齊心爲幼兒營造健康的童年生活，成了各界共同努力的目標，當時的

第一夫人希拉蕊亦肯定該書的重要性。除了卡內基公司之外，健康與人群服務部、司法部、教育部等內閣閣員、工商、社區民間組織領袖等，也都紛紛設置專案基金，鼓勵各州社區組織身體力行並推廣該研究報告之建議。一九九六年，卡內基公司更從中甄選出 14 處推展成效優良的城市，一一頒獎予以鼓勵。

儘管柯林頓政府對「起跑點」一書亦給予肯定與支持，但聯邦政府並未編列任何支助 0 歲至 3 歲幼兒生活計畫的特別預算。不過拜該書之賜，促使全國熱烈關切幼兒腦部發育此一議題，也進而使白宮於一九九七年四月據此舉辦腦力研究的研討會與「我是你的孩子」公共教育計畫，殊屬不易。在過去，研究發現能成功轉換成政策，大部分來自於社會科學的研究發現，然而「起跑點」一書能以自然科學的研究成果，將專業術語轉換成一般民眾都能理解的內涵，並形成政策，可謂學術研究與實務成功整合的特殊案例。

二、實務面向——各州與地方政府層級育嬰休假立法努力成果

除了學術界的努力投入家庭政策立法外，各州與地方政府致力家庭假立法更是不遺餘力。美國家庭休假政策之制訂究應由聯邦政府層級抑或州政府層級主導，孰優孰劣，長久以來，一直是備受爭議的課題。主張新經濟政策和自由主義的卡特政府時代特色，是由聯邦政府一手囊括所有社會立法工作。然而，隨著「新聯邦主義」雷根政府時代的來臨，在力主分權和責任分工的觀念下，聯邦政府轉而將社會和家庭休假政策的立法工作授權州政府辦理，並以概括經費補助方式支援州政府行動。兩者之分野在於，前者是由聯邦政府制定範圍更廣和內容更具全面性的家庭政策，並且針對全國性家庭問題訂定統一的解決方案，飭令各州遵守。當州政府不願訂定相關措施配合政策之執行，或無力處理具有急迫性的家庭問題時，聯邦政府便會及時發揮功能強力介入。反之，後者則是授權州政府自訂家庭政策，以收因地制宜之

效，及時反映地方性和區域性需要以及各州文化的多樣性之需。當家庭問題的解決方案缺乏全國一致性共識時，州層級所制訂的家庭政策反而是對各州最有利的解決方案，不但具有可行性，且可藉著州層級政策的制定，預為全國性政策之研擬扮演實驗室角色，以供佐參。

姑且不論兩大訴求孰優孰劣，其實美國早期在制定家庭政策時就曾考慮過沿用歐洲的家庭政策模式，當時許多倡導者也大力鼓吹美國聯邦政府制定類似的歐洲全國性家庭政策。然而，在一九八〇年代競爭激烈的政黨政治現實環境下，許多家庭政策提倡者初始即選擇放棄訂定全國性家庭政策的要求，甚至質疑是否有採行此種統一適用於全國家庭政策的必要性（Cherlin, 1984; Steiner, 1981）。學者 Cherlin (1984) 和 Steiner (1981) 等甚至警告說，聯邦政府若刻意制訂全國性的聯邦家庭政策，可能只會造成破壞和消滅傳統家庭功能的後果。

有些家庭專家認為以州層級進行家庭政策行動較易展現力量集中的政策效果，亦較有助於達到家庭政策預期目的（Bogensneider, 1995; Ooms, 1984）。事實上，在一九九二年聯邦層級家庭假法案仍處於無法突破的瓶頸階段時，已有二十個以上的州在十年內順利通過產假與父親假等州層級的家庭政策措施（Garand and Monroe, 1995）（見表三）。一九八七年，有二十八州提倡「家庭假」立法（parental of family leave legislation）之芻議，然而，真正被列入各州議會討論者只有十七州。最後獲得立法通過者，則僅有康乃迪克州（Connecticut）、羅德島州（Rhode Island）、奧瑞崗州（Oregon）與明尼蘇達州（Minnesota）等四州，餘者如加州、麻州、紐澤西州、威斯康辛州等十三州則均告流產（Lord, 1992）。而聯邦政府「家庭暨醫療假」法案在歷經多年之努力，終於一九九三年獲得通過。揆諸實際，各州除了「家庭假」立法外，其他與育嬰政策相關的社會福利方案，如「暫時失能保險金」方案（temporary disability insurance, TDI）、「產假」（maternity leave）、「育兒中心」輔助條例等，各州採用的範圍與內容，也都不盡相同。

表 3 FMLA 通過前訂有產假與父親假立法各州一覽表

州 別	生 效 日	州立法適用對象	週數	資 格 條 件
阿 拉 斯 加 州	1992.9	州部門員工	18	工作滿 6 個月 (一星期工作滿 35 小時)
加 州	1980.1*	5 人以上公司	13	無
	1992.1	50 人以上公司	13	工作滿 1 年
康 乃 迪 克 州	1973.1*	3 人以上公司	6	無
	1990.7	75 人以上公司	12	年工作滿 1,000 小時以上
哥 倫 比 亞 特 區	1991.4	五十人以上公司	16	年工作滿 1,000 小時以上
喬 治 亞 州	1993.1	州部門員工	12	無
夏 威 夷 州	1992.7	州部門員工	4	工作滿半年
緬 因 州	1988.4*	25 人以上公司	1	工作滿 1 年
	1991.10	25 人以上公司	1	工作滿 1 年
麻 州	1972.10*	6 人以上公司	8	全職工作滿 3 個月
明 尼 蘇 達 州	1987.7	21 人以上公司	6	工作滿 1 年(1 星期工作滿 20 小時)
紐 澤 西 州	1990.4	50 人以上公司	12	年工作滿 1,000 小時以上
北 卡 羅 納 州	1988.2*	州部門員工	6	無
北 達 卡 州	1990.1	州部門員工	17	年工作滿 1,040 小時全職員工
奧 克 拉 荷 馬 州	1989.8	州部門員工	12	工作滿半年
奧 瑞 岡 州	1988.8	25 人以上公司	12	工作滿 90 天
羅 德 島 州	1987.7	50 人以上公司	13	工作滿 1 年(1 星期工作滿 30 小時)
田 納 西 州	1988.1*	100 人以上公司	17	全職工作滿 1 年
佛 蒙 特 州	1992.7	10 人以上公司	12	工作滿 1 年(1 星期工作滿 30 小時)
維 吉 尼 亞 州	1991.7	州部門員工	6	無
華 盛 頓 州	1973.10*	8 人以上公司	6	無
	1989.9	100 人以上公司	12	工作滿 1 年(1 星期工作滿 35 小時)
西 維 吉 尼 亞 州	1989.7	州部門員工	12	無
威 斯 康 辛 州	1988.4	50 人以上公司	6	工作滿 1 年 (1,000 小時)

說明：*只有產假，不包含父親假。

資料來源：Waldfoegel, J., 1999, "The Impact of the Family and Medical Leave Act," *Journal of Policy Analysis and Management*, 18: 281-302; Women's Legal Defense Fund, 1997, *State Laws and Regulations Guaranteeing Employees Their Jobs after Family and Medical Leaves*, Washington, DC: Women's Legal Defense Fund. (Now: National Partnership for Women and Families.)

此外，各州所關注的家庭假政策重點內容亦不一，例如康乃迪克州著重整個家庭、紐約州的重心置於兒童身上、加州強調未來家庭的變遷、

伊利諾州以如何保全家庭現狀為己任、麻州則致力於調解工作與家庭間的衝突為重點，十足反映各州家庭政策的多樣性與殊異性。

Wisensale (1990) 及其同僚 (Wisensale and Allison, 1989) 曾針對各州成功制訂州層級家庭政策與立法因素和策略進行研究發現，當民主黨籍州長執政、政策性命令明確下達、且法案內容溫和時，各州議會較能順利通過該州家庭政策立法。雖然 Wisensale 並未論及他州政策立法失敗個案，不過，他的研究發現是建議各州家庭政策倡導者應以制訂兩大黨都能接受的政策內容為前提，而非以擊敗另一黨為首要之務。至於州和社區層級的家庭政策內容，是否較能涵蓋家庭的需求，不僅是涉及不同家庭形式的問題而已，還須慮及城鄉差距問題，例如：鄉村地區家庭是否也能得到與城市地區家庭同樣的援助服務，而鄉村家庭的需要和先天資源的不足，是否皆可獲得解決等。儘管有不少疑慮，許多家庭專家仍然認為透過州層級政策創制程序較能達到制定家庭休假政策目的，因而極力倡導各州自訂州層級的家庭休假政策。此外，倡導者在各州內部推行家庭政策的意外收穫是，可為日後進入國會鋪路 (Garand and Monroe, 1995; Monroe and Garand, 1991; Monroe et al., 1995)，未來全國性家庭政策及立法之推動，可收水到渠成之效。一九九三年 FMLA 聯邦立法之所以能通過，即肇因於此一認知。總之，在各州地區、文化的殊異性下，由各州自訂家庭政策，雖可收因地制宜之效，惟若欠缺全國性家庭政策與立法，又極難使各州有一可資遵循的全國性政策綱要以為指導，因此現階段的美國，似仍有同時朝全國與地方家庭休假政策立法努力的必要。

伍、美國育嬰休假實施成效之檢討

一、分析架構與分析資料來源

美國 FMLA 自一九九三年通過實施以來，歷時十餘載，該法對員工育嬰休假之執行成效有何影響與改變，值得吾人以執行後評估觀點予以檢視。至於如何進行執行後評估，學者 Starling (1988) 曾提出下列七項準則，作為評斷政策執行良窳之檢驗工具：**ㄐ**產出 (output)：藉由政策施行前後若干數據的變化加以測量，可據以評斷政策的成效；**ㄑ**副作用 (side-effects or externalities)：有些政策執行後會有始料未及的副作用，如副作用太大，政策即屬失敗；**ㄒ**效率 (efficiency)：依政策投入與產出本益比之高低，可瞭解政策效益之有無，是衡量政策良窳之重要準則；**ㄓ**策略 (strategy)：係指相關法令之訂定，是否經由一致性之政策規畫而來，各項配套措施，有無長期政策取向以為依據；**ㄔ**順服 (compliance)：成功的政策應符合民意，立意良好卻未得民心，政策亦告失敗；**ㄕ**公平 (justice)：政策所涉及之利害相關人既多且雜，能否公平考量並顧及各利害相關人之利益，也是評估政策執行成敗的重要準則；**ㄖ**介入效果 (intervention effect)：政策執行後得到預期效果者，政策才有價值。

為有效探究美國一九九三年FMLA通過後育嬰休假之實施成效，本文將以上述Starling (1988) 政策評估觀點作為分析架構。所採擷據以作為分析對象的綜合性資料 (aggregate data) 來源有三：**ㄐ**勞工部勞工統計局 (Bureau of Labor Statistics, BLS) 一九九〇年至一九九七年的「員工福利調查報告」 (Employee Benefits Survey)²；**ㄑ**勞工部勞

² 此一調查針對私部門員工人數 100 人以上的單位，在一九九一年、一九九三年、一

工統計局一九九〇年至一九九六年的「全國長期青年人口調查」(National Longitudinal Survey of Youth, NLSY)³；**Westat**公司一九九五年與二〇〇〇年的「員工家庭暨醫療假政策實施調查報告」⁴。

本文認為藉由 Starling (1988) 政策評估觀點，針對上述三大綜合性資料中 FMLA 施行前後員工休育嬰假情形進行檢視，除有助於深入瞭解美國聯邦政府未來如何針對育嬰假政策內容加以調整、延續、終止或重組之可能發展外，亦可藉由美國育嬰休假政策之檢討實例，作為我國未來訂定育嬰休假政策及施行細則之重要參酌，此乃本文採用政策評估觀點作為分析架構之主要實務動機所在。

九九五年與一九九七年的家庭假範圍變化，以及員工人數 100 人以下的單位，在一九九〇年、一九九二年、一九九四年、與一九九六年的家庭假範圍的變化，分別加以比較；調查的內容包含：員工服務部門、單位大小、與員工兼職工作狀態等資料。BLS所作的員工福利調查資料，提供了吾人有關一九九〇年代家庭假範圍變化的全貌。

³ 所謂NLSY，係指涉全美青年男女的人口樣本資料。自一九七九年，美國勞工部勞工統計局每年會對全國青年人口作定期抽樣調查。為進一步了解一九九〇年代期間家庭假範圍的變化情況，NLSY在一九九〇年、一九九一年、一九九二年、一九九三年、一九九四年與一九九六年特以 25 歲至 39 歲適值育兒年齡人口為對象進行員工休假範圍調查。由於涵蓋人口與勞工市場的資訊，例如服務部門性質（公立／私立、或自營）、服務單位員工人數、與州立法之有無等，有助於吾人瞭解一九九〇年代青年員工的家庭休假情形，並進一步檢測及比較有無FMLA規範下勞工家庭假權益之差異所在。

⁴ Westat公司接受美國勞工部勞工統計局之委託，於二〇〇〇年夏、秋曾向 1,839 家私人公司抽樣訪查了 2,558 位自一九九九年一月起受僱的美國員工，有些是受FMLA規範，有些則否。所調查的內容，大致包含三大類：未申請家庭與醫療假者人數（有 1,229 人）。未有請假需求，但未提出請假者人數（有 203 人）。**其他員工**——不需或未申請家庭與醫療假者人數（為 1,126 人）。如同Westat公司於一九九五年所作的調查一樣，本項調查不包括公部門組織。

二、實施成效檢討

美國育嬰假政策之實施成效，在應用 Starling (1988) 的七項政策評估準則加以檢視後，如表 4 所示，吾人發現，美國育嬰假政策整體實施成效未如預期之大，象徵意義似超乎實質政策意義。針對七項準則之評估結果，茲一一詳述如后。

表 4 美國育嬰休假實施成效檢討

評估準則	美 國 育 嬰 休 假 實 施 成 效
產 出	受保障員工人數確有增加，申請父親假人數由一九九一年的 27%，增加為一九九七年的 95%，產假由一九九一年的 39%，增加為一九九七年的 95%。FMLA 確實發揮政策產出預期效用。
副 作 用	84% 的公司並未因 FMLA 增加營運成本。員工請休育嬰假對公司生產力與獲利能力並無影響，故無副作用。
效 率	78% 員工有育嬰假需求卻未提出，顯見執行效率欠佳。不過，請休育嬰假比例已有逐年增多趨勢。
策 略	無相關法令配套措施的訂定，明顯欠缺策略規劃。
順 服	三分之二受 FMLA 規範的公司做了修正，以期更能符合 FMLA 之規定。整體而言，公司順服度甚高，有 90% 的公司認為 FMLA 的執行相當容易。
公 平	98% 的公司力行員工職務代理制度，以因應 FMLA 帶來的變動。惟個別員工之育嬰休假是否符合公平性原則，尚待商榷。
介 入	全美有 18% 員工請休過育嬰假。FMLA 政策介入效果不大，惟在父親假方面有大幅成長效果。

資料來源：作者自行整理

從產出評估準則觀之，FMLA通過後，受立法保障可休育嬰假之員工比例範圍確有增加，不過係以中大型公司員工為主(BLS Employee Benefits Survey, 1992-1999)⁵。至於兼職員工與小公司員工享有產假與家庭假比例的情形，則只呈現小幅成長，雖不若前者高，不過，已甚具意義(根據WLSY調查，在一九九六年——FMLA通過三年後時，仍有45%的兼職員工與50%小型公司員工欠缺育嬰假權益的享有)⁶。因為根據FMLA的法令規定，公司人數50人以下的員工及一年工作時數不足1,250小時的兼職員工，本就不在FMLA立法保障範圍之內，然卻能出現受保障休育嬰假員工人數小幅增加，意謂FMLA確實發揮了效用。

不過，由Westat公司二〇〇〇年調查資料顯示，只有六分之一的員工提出過家庭假，且90.1%的員工全年休假天數也少於12週(Cantor et al., 2001)。其中，個人健康因素是最常見的請假理由(佔47.2%)，只有17.9%的員工是以照顧或領養新生兒提出休假申請，是否係因總量管制結果，排擠了育嬰休假之需求，值得進一步探討。

其次，就副作用評估準則而言，不論是Westat公司一九九五年或是二〇〇〇年的調查資料顯示，FMLA立法對公司的生產力、獲利力及成長力等，皆無重大影響(Cantor et al., 2001)。至於員工休育嬰假期間，對公司的生產力、與獲利能力，亦毫無影響⁷。由此可見，FMLA的施行，對受其規範下公司之生產力、獲利力及成長力等，似無所謂

⁵ 中大型公司係指員工人數達百人以上，BLS分別於一九九一年、一九九三年、一九九五年、一九九七年作調查；未達百人之小型公司，BLS則分別於一九九〇年、一九九二年、一九九四年與一九九六年作調查。

⁶ 根據BLS的調查發現，任職中大型的女性員工，申請產假人數是由一九九一年的39%，大幅上升至一九九七年的95%。同樣地，申請父親人數也有巨幅成長，是由一九九一年的27%，增加為一九九五年的86%。

⁷ 根據Cantor等(2001)的調查報告，有81.2%的公司表示，員工請休育嬰假，不影響公司生產力，93.7%的公司表示不會影響公司獲利力。

的副作用問題產生。

其三，以效率評估準則觀察員工實際使用育嬰假的執行效果時，吾人發現，部分員工雖有休育嬰假需求但往往未能提出，何以致此？根據 Cantor 等學者二〇〇〇年所作的調查發現，約有 77.6% 的員工有休家庭假需求卻未提出休假，係因無力承受請假期間無收入之經濟負荷。不過，值得注意的是，員工有家庭假需求而未能提出休假的人數，在二〇〇〇年時的人數比例明顯較一九九五年的人數比例低，意謂著近來有休假需求且能提出休假員工人數比例，已有逐年增多趨勢，原因為何，尚待未來作更進一步的探究。

其四，就策略評估準則而言，美國雖身為工業化國家的一員，但在育嬰假政策方面明顯欠缺相關法令配套措施的訂定，幾乎毫無策略可言。與法國及德國等其他工業化國家強而有力立法的配合育嬰假政策之作為相較，可謂相去甚遠。在美國尚在爭論不休應否制定家庭假立法之際，德國與法國均已實施有給休假多年。法國於一九一三年開始提供懷孕津貼，德國是一九二七年，而美國則遲至一九九三年始有 FMLA 立法的通過。事實上，一九一九年國際勞動組織即已通過懷孕保護公約，該公約是第一個，也是最具影響力要求各國政府承認女性雇員需求的公約，其條文包括下列基本條件的保護：女性的懷孕休假權、授乳時間、薪資補償、及工作保護等。嚴格以論，美國至今似尚未完全符合一九一九年 ILO 懷孕保護公約的要求水準。總之，歐洲許多工業化國家強制產假與親職假不但行之多年，且亦未聞其對經濟帶來何種傷害。未來如何在育嬰假與其它家庭假政策方面，研訂妥切的法令實施策略，實深值美國各界省思。

其五，自順服評估準則觀之，可分別自雇員與雇主等兩大觀點評斷渠等對 FMLA 立法的順服成效。根據跨黨派成員組成的家庭暨醫療假委員會在一九九六年所出版「有效的平衡：家庭暨醫療假政策的國

會報告」⁸ 乙書的結論發現，FMLA確實為員工提高了家庭暨醫療假福祉，因為有三分之二受FMLA規範的單位，針對單位內的家庭暨醫療假政策作了修正，以期更能吻合FMLA之規定。其次，受FMLA規範下的單位，與不受FMLA規範的單位，兩相比較之下，前者明顯較樂意提供員工家庭暨醫療假福祉。因為對雇主而言，FMLA的施行，對單位組織之運作並無副作用。事實上，受FMLA規範的單位中有90% 認為FMLA的施行相當容易（Cantor et al., 2001），而FMLA對公司的業務運作並無明顯問題發生。

事實上，家庭暨醫療假委員會有關家庭與醫療假政策的國會報告研究論點，在本文之驗證下，亦獲得同樣證實。基本上，FMLA 的施行，對整體員工的育嬰假權益具有正面的影響效應，至於就雇主面向而言，FMLA 的實施也未引發原先所預期或可能會為雇主帶來問題的不良後果產生。準此，FMLA 的施行，就順服評估此一準則而言，似可謂極為成功。

至於，在公平評估準則方面，則強調 FMLA 的施行，應以公平考量勞資雙方各利害關係人之利益為前提，方能謂為成功。理論上，勞資雙方立場原屬對立，對勞方而言，FMLA 立法是符合了員工的育嬰假需求，但員工休假期間，如何維持公司既有生產活動不受影響，對資方而言，恐為一大難題。然而令人意外的是，在前述本文之檢視下，所謂的公平問題，不在資方，反在勞方。以二〇〇〇年為例，有98.3%的雇主，曾將休假員工工作暫時交派其他雇員代理，41.3%的雇主以僱用臨時短工的方式調節人力缺口（Cantor et al., 2001）。此意味著，公司已能力行員工職務代理制度，藉以因應家庭假立法帶來的變動。

⁸ 該書係家庭與醫療假委員會根據兩大調查結果及該會的研究發現，於在一九九六年集輯出版的專書報告。兩大調查結果分別是，一為密西根大學社會研究所對員工所作的調查報告，另一為Westat針對機關組織所作的調查報告。

然而勞方方面的休假是否符合勞工之間的公平性原則，反而似待商榷。

在一九九六年家庭暨醫療假政策的國會報告中即指出，雖然大部分雇員有育嬰需求時可以請休育嬰假，但有 3% 的雇員在工作期間，想休育嬰假卻不能休。其中，無給休假是員工裹足不前的主因。因為員工雖享有育嬰休假權益，但卻無法承受休育嬰假期間無收入的經濟負擔。此一論述，在Cantor等學者於二〇〇一年所作的研究發現(Cantor et al., 2001: table 2.17)⁹，及本文所作的驗證，皆獲證實。由此可知，FMLA的施行，若欲符合真正的公平評估準則，則應就如何令員工休育嬰假期間免除經濟壓力議題，進行妥切規劃，以臻至善。

其六，就介入評估準則而言，在一九九三年FMLA制訂之際，部分人士即已斷定該法的介入對員工享有育嬰假的涵蓋範圍，不會有太多影響。因為FMLA基本上排除了諸多小公司與員工的適用範圍，而受FMLA規範的公司亦多早已訂有家庭假的規定，因此FMLA政策的介入效果應不大。不過，揆諸事實，由NLSY員工福利調查資料中，吾人發現一九九三年後員工受惠的家庭假涵蓋範圍比例明顯擴大，而一九九三年以後的父親假涵蓋範圍更有大幅成長效果的顯現。員工受惠涵蓋範圍的擴大，很明顯的出現在受FMLA立法保障的中、大規模私人公司與公部門的專職員工身上，與其他家庭相關福利比較下，仍以家庭假與父親假的員工受惠範圍比例增加較為明顯(BLS National Longitudinal Survey of Youth, 1990-1996)¹⁰。由此證明FMLA的通過立

⁹ Cantor等學者的調查發現，有 77.6% 的員工是因無力承受請假無收入之負荷，致未提出休假。

¹⁰ 根據BLS的調查，在公部門方面，女性申請產假人數比例由一九九〇年的 53%，一九九三年的 68%，至一九九六年的 80%，有大幅增加趨勢。至於男性父親假申請人數，由一九九〇年的 82%，至一九九三年的 86% 與一九九六年的 87%，人數增加比例不大。在私部門方面，亦明顯可見大公司女性產假受惠人數比例增加頗巨，由一九九〇年的 52%，增加為一九九六年的 68%；小公司中的女性申請產假人數比例則不若前者之大，僅由一九九〇年的 32%，上升為一九九六年的 37%。至於父親假

法，對員工享有家庭假的涵蓋範圍，確具擴大影響效力。究竟影響 FMLA 介入效果的因素為何，茲另探討如后。

在 FMLA 通過前，全美有十二個州（加州、康乃迪克州、緬因州、麻州、明尼蘇達州、紐澤西州、奧瑞岡州、羅德島州、田納西州、佛蒙特州、華盛頓州與威斯康辛州）及哥倫比亞特區訂有州立法規定私部門員工享有具工作保障的產假權益，有八個州（阿拉斯加州、喬治亞州、夏威夷州、北卡羅納州、北達卡州、奧克拉荷馬州、維吉尼亞州、與西維吉尼亞州）的州產假立法保障州政府部門員工的產假權益（見表 3）。根據 NLSY 的調查，在一九九三年以前，女性雇員中約有 28% 是享有類似 FMLA 的州立法產假權益保障，而男性雇員中卻只有 17% 是受到州父親假立法所保障的。事實上，父親假的州立法明顯不似前者州產假立法來得普及，只有十個州（加州、康乃迪克州、緬因州、明尼蘇達州、紐澤西州、奧瑞岡州、羅德島州、佛蒙特州、華盛頓州與威斯康辛州）及哥倫比亞特區是 FMLA 通過前即已訂定州立法規範私部門員工的父親假權益者（其中有四個州之父親假立法是在產假立法通過後才訂定，如加州、康乃狄克州、緬因州與華盛頓州）。

再對照 NLSY 在一九九三年前後的調查數據，吾人可以進一步發現，訂有產假立法州內的女性員工享有產假權益者，比無產假立法州內的女性員工約多了 4.5%。同樣的，訂有父親假立法州內的男性雇員享有父親假權益者，比無立法的州內男性雇員多了 4%。對女性而言，州立法在 FMLA 通過後似乎變得更有效力（由一九九〇至一九九二年的 4% 上升至一九九三至一九九六年的 5% 以上），此一發現說明了，在 FMLA 通過後，雇員與雇主對個人在現行州立法下的權益認知更為

人數比例，不分公司規模大小，增加幅度皆僅有 2~3%，明顯地較產假人數比例增加幅度低得多（大公司父親假人數由一九九〇年的 85%，增加為一九九六年的 87%，小公司男性父親假人數則是由一九九〇年的 61%，上升至一九九六年的 64%）。

強化的事實。而 FMLA 立法與州立法之間所存有的相互補強效果，亦適足解釋何以原不在 FMLA 立法保障下的員工，也會因 FMLA 的通過而蒙受產假與父親假權益的享有。因為很明顯地，不論是 FMLA 的立法通過或因伴隨著 FMLA 立法而來的廣為週知曝光效果，都有助於州立法效力的強化。就介入準則評估觀點而論，不論是 FMLA 立法或是各州家庭假立法，對育嬰休假範圍的擴大，是具有正面之影響效力。

陸、美國育嬰休假立法內涵不及瑞典等北歐國家 優渥原因之探究——兼論對台灣之啟示

何以美國在育嬰休假政策內涵上遠不及歐洲工業先進各國所提供的福利優渥？原因眾多，除了因歐美國家福利制度分屬「殘補式」（residual）與「制度式」（institutional）不同社會福利體制所造成的基本差異¹¹，與美國固有的政治文化特性因素（如在個人主義與自由主義思想的引導下，強調家庭係私領域空間，政府不宜介入等）之外，本文將另自女性議題觀點分別從育嬰休假立法的需求面與供給面探究何以美國育嬰休假立法內容不如它國的可能因素。

就育嬰休假立法的需求面而言，如前所述，無論古今中外，育嬰一直被視為是女性的天職，而育嬰問題也幾乎被定位成「女性議題」。在此，姑且不論是否有歧視女性之嫌，也暫且不去細究是「本質論」、

¹¹ 根據 Wilensky & Lebeaux (1965) 的分類，各國的社會福利體制，不外可分為殘補式與制度式兩大福利模式。所謂殘補式社會福利體制，強調社會福利所服務的對象，以社會弱勢者為主，如低收入戶、老人等。當家庭與市場機能無法滿足個人或家庭所需時，政府即以社會救濟的方式提供社會福利，美國即為此類典型福利制度國家代表。至於制度式福利體制，則主張人人享有基本生存權利，政府是福利的分配者，對於全民會採取普及式福利的提供，瑞典即制度式福利國家的主要代表。不過，近來不論是美國或瑞典都已逐漸修正福利服務理念，改採中間路線。

「生物決定論」所強調的「先天男女有別，故女性適合從事育嬰等家務性工作」論點為真，抑或「社會化理論」所主張的「女性角色因社會化結果，被建構成以家庭為主」說法有理，總之，「男主外、女主內」的傳統角色分工觀念深植人心，早已是不爭的事實。職是之故，藉由檢視女性勞動參與率與嬰兒出生率的高低，吾人可藉以比較美國與歐洲先進國家女性對育嬰休假立法需求強度上之差異。同為工業先進國家一員的美國，是否係因女性勞動率與嬰兒出生率不若歐洲各國高，以致造成美國女性對育嬰休假立法需求強度不似歐洲國家女性來得殷切，故對育嬰休假政策不予重視？為便於討論，以下特選定育嬰休假與津貼福利優渥的瑞典、挪威、芬蘭、丹麥等四國，針對女性勞動參與率與嬰兒出生率之成長情形與美國作一比較。

由表五可知，一九八〇年時美國女性勞動參與率（59.7%）明顯落在瑞典（74.1%）等北歐四國之後。惟自一九九〇年始，美國女性勞動參與率（68.8%）雖仍敬陪末座，卻已明顯略升。而一九九五年後美國女性勞動參與率更是大幅提升，已與瑞典北歐四國高女性勞動參與率相去不遠，足證應有為數不少的美國職業婦女在家庭生活照顧與工作協調間產生極大的壓力（Glenn, 1997；Bookman, 1991；Malveaux, 1994）。此一壓力來源由表六嬰兒出生率亦可窺其一二。

整體而言，自一九八〇年起，美國的嬰兒出生率皆高於北歐四國，許多實證研究也指出，多數美國職業婦女是處於工作與家庭難以平衡狀態下（Waldfoegel, 1998；Bacchi, 1990；Kammerman, 1991）。由此可知，美國家庭對育嬰休假立法的殷切需求應不亞於瑞典等北歐四國，然而，何以美國在育嬰休假立法上的表現不若他國？吾人有必要就美國與北歐四國在育嬰休假立法的供給面作一比較。

表 5 美國與瑞典等北歐四國女性勞動參與率一覽表（%）

年度 國家別	1980 年	1990 年	1995 年	2000 年	2003 年
瑞 典	74.1	80.0	76.1	75.0	75.4
挪 威	62.3	71.2	72.4	76.3	76.1
芬 蘭	70.1	73.8	70.3	72.2	72.5
丹 麥	NA	78.5	73.6	75.9	75.1
美 國	59.7	68.5	70.7	71.7	70.4

資料來源：U.S. Department of Commerce, 2006, *Statistical Abstract of the United States 2006*, Washington, DC: Bureau of Census, p. 881.

表 6 美國與瑞典等北歐四國嬰兒出生率一覽表 (%)
(per 1000)

年度 國家別	1980 年 旅 1985 年	1990 年 旅 1995 年	1995 年 旅 2000 年	2005 年	2006 年
瑞 典	11	14	10	10.36	10.27
挪 威	12	14	13	11.67	11.46
芬 蘭	13	13	11	10.50	10.54
丹 麥	10	13	13	11.36	11.13
美 國	16	16	14	14.14	14.14

資料來源：Geography, Countries of the World, 2006, from <http://www.theodora.com/wfb/> ; Central Intelligence Agency, The World Factbook, 2006, from <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>

根據 Thomas 與 Welch (1991) 所作的研究發現，男女議員在議會中的立法表現與政策偏好大有不同。一般而言，女性議員通常對於女性、兒童與家庭議題有關的法案較男性議員重視與支持，也較會將其列為優先處理法案。而女性議員之所以對育嬰假議題法案重視，主要原因在於家務與工作對女性所造成的負擔，已成為社會大眾關注的公共議題之外，再加上同為女性之故，女性議員更能感同身受育嬰問題的嚴重性，也明顯傾向將育嬰假議題列入首要關切的議案，希望透過相關立法的制定，可以減輕女性與家庭負擔。不過，學者 Carroll 與 Taylor (1989) 卻指出，人數過少的女性議員，如同少數弱勢團體一樣，往往無法成功地將所關注的女性、兒童與家庭議題法案，轉換成政策性立法。易言之，女性參政若想發揮特有的影響力，根本之道，首須提高女性從政人數比例。

為驗證「量變導致質變」是否成立，吾人將檢視並比較美國與北歐四國女性議員席次比例之高低，並藉以瞭解歐美育嬰休假立法供給面之差異。

根據 Kanter (1997)、Thomas 與 Welch (1991) 的研究，女性議員人數比例若未超過 15%，往往無法影響其他男性立法同僚，也難以令其所關切的法案通過立法。易言之，女性從政人員雖較重視女性、兒童與家庭法案，但要成功通過立法，仍須有一定女性議員人數比例方可克竟其功。由表 7 女性國會議員席次比例數據顯示，美國女性從政人數比例遠不如瑞典等北歐四國之高。而在二〇〇五年以前，美國的女性國會議員人數比例尚且不足 15%。然而瑞典等北歐四國，則均有超過 37% 的女性議員人數比例。此一數據差距，或可說明何以美國的育嬰休假立法不受重視，且育嬰休假政策內涵如此貧瘠，遠不及瑞典等國優渥的可能原因之一。

反觀我國，根據我國行政院主計處二〇〇五年「國情統計通報」之統計，我國 15 歲以上女性勞動參與率只有 47.71%，與美國、瑞典

等國相較，明顯偏低。我國女性勞動參與率之所以偏低，吾人從年齡層之分佈統計可以進一步發現，國內女性在生養育兒階段，往往因職場充斥懷孕歧視不平等對待，或因家庭與工作難以兩全被迫離職回家專心育兒之故，導致勞動參與率下降（4.55%），惟俟子女長大後，勞動參與率即又再度回升（9.38%）（見表 8）。

表 7 美國與瑞典等北歐四國女性國會議員席次比例（%）

年度 國家	1980 年代	1990 年代	1994 年	1998 年	2005 年
瑞 典	28	33	34	40	45
挪 威	26	39	39	36	38
芬 蘭	31	39	39	34	38
丹 麥	26	34	33	33	37
美 國	4	9	10	11	15

資料來源：United Nations Development Programme (UNDP), 2005, *Human Development Report 2005*, New York, NY: UNDP, p.303.

表 8 我國女性勞動參與率—— 15 歲至 44 歲之分佈（%）

年 齡 分 佈	1994 年	2004 年	增減百分比
總 計	45.40	47.71	2.31
15~24 歲	40.60	36.05	-4.55
25~44 歲	59.87	69.25	9.38

資料來源：行政院主計處，2004，《九十三年人力資源調查報告》，台北：行政院主計處。

近年來，由於國內人口出生率有逐年下降的趨勢，加上職場仍充斥兩性工作不平等對待現象，行政院勞委會為鼓勵婦女生育，且維護

兩性平權工作環境訴求下，特在今（二〇〇六）年五月母親節前夕，研議發放「育嬰留職停薪津貼」。未來申請育嬰假的婦女可望每月領取 13,500 元的育嬰津貼，領取期間最長為 6 個月，將有利於穩定婦女就業權益，進而提高婦女勞動參與率。此一政策作為旨在落實我國二〇〇二年三月頒佈施行「兩性工作平等法」下「育嬰假」之規定而來。

依照我國「兩性工作平等法」中「育嬰假」及「相關育嬰津貼」的規定，「凡受僱單位人員達 30 人以上者，受僱者任滿一年，於每一子女年滿 3 歲前，皆得申請育嬰留職停薪，停薪期間津貼之發放，另以法律定之」。與美國相較，不論在實質或形式上，我國育嬰休假政策內涵似明顯優於美國。雖然我國女性勞動參與率低於美國，在育嬰休假立法需求面上，似不及美國婦女育嬰休假立法需求強度之高，惟有趣的是，在育嬰休假立法的供給面上，我國二〇〇五年女性國會議員比例達 22.2%，遠高於美國（15%），不啻顯示我國目前育嬰休假政策內涵之所以較美國來得健全，或許是拜女性參政比例之高所賜，此一推論可謂與前述北歐四國因女性參政比例高，故育嬰休假政策內涵優渥於美國之上的論述，前後相互呼應，再次獲得驗證。惟由此所獲得的啓示是，不論是美國或台灣，目前育嬰休假政策之規定，皆係以有受僱事實的勞工為主，尙未能如瑞典等北歐國家建構出普及全民式的育嬰休假與津貼補助，一視同仁地照顧到家庭主婦 / 主夫的育嬰需求與權益，誠屬遺憾；然而從美國乏善可陳的育嬰休假政策內涵，再對照其偏低女性國會議員人數比例事實觀之，吾人認為，未來惟有鼓勵女性積極參政，直接進入國會殿堂，參與立法決策過程，才應是健全育嬰休假政策內涵的根本之道。

柒、結論與建議

綜合上述七大評估準則的討論結果，吾人發現，一九九三年 FMLA 立法後的員工育嬰假受惠範圍確有增加，特別是在父親假方面尤為明顯。各項調查資料也進一步顯示，育嬰假範圍的擴大效果主要表現在受 FMLA 立法保障的員工身上，反之，小公司的男女員工受惠育嬰假範圍比例的增加幅度則不若前者之大。不過，值得一提的是，不論是否受到 FMLA 的保障，私部門的女性員工，皆呈現出育嬰假範圍比例的擴大效果，而相較之下，私部門的男性員工則只有在 FMLA 保障下者，其在一九九三年後的育嬰假受惠範圍比例才是呈現增加的結果。

其次，本文研究發現，在 FMLA 通過後，州假立法對育嬰假的受惠範圍仍具有重大的影響力，甚至遠大於 FMLA 通過後所帶來的效果，而州法及聯邦立法間的互補效果，此可由一九九〇年代受 FMLA 保障員工育嬰假範圍的巨幅擴大事例，獲得證實。因為一九九〇年代育嬰假受惠員工範圍的擴大，並非僅拜一九九三年 FMLA 的通過之賜而已。對許多員工團體而言，在一九九〇年代末期，育嬰假受惠範圍的擴大程度遠大於一九九三年 FMLA 甫通過之際，至於二〇〇〇年以後的員工育嬰假受惠範圍有何變化，則值得吾人作進一步的追蹤與探討。此外，育嬰假範圍的增加程度，也反映在提出育嬰假申請者的增加上，特別是男性員工，更呈現出比例範圍大幅成長趨勢。新為人母者提出請假者比例，在 FMLA 通過後，也大幅上升，至於新為人父者提出育嬰假申請者，是否也呈現遞增效果，則尚待進一步之探究。

基本上，FMLA 的施行，對雇主與雇員而言是一項極重要的成長經驗。就雇主而言，愈來愈多的單位提供了育嬰假政策，甚至是優於 FMLA 所規範的內容。雖然受 FMLA 規範的單位中，有雇主認為施行 FMLA 相當困難，但是至少有三分之二的單位則認為十分容易。甚至

有很多單位指出，FMLA 的施行，對單位無不良影響，各種不一的雇主反應，顯示有必要進一步就雇主施行 FMLA 的經驗加以探究。未來的研究，可就雇主在施行 FMLA 與其他法定休假人事政策的經驗作一比較，針對雇主施行 FMLA 的困難處加以釐清外，亦應針對不在 FMLA 規範之下但卻提供育嬰休假的公司單位作一探究，深入探索促其採行 FMLA 政策的動機因素為何，美國聯邦政府可藉以作為如何激勵公司行號推廣育嬰假時之佐參。

一言以蔽之，拜 FMLA 的立法之賜，美國享有提出育嬰假權益的勞工人數範圍大幅擴大，然而真的提出休假者人數卻不如預期，深值探究。無可諱言地，FMLA 的實施，對女性的就業影響甚為深遠。然而美中不足的是，FMLA 立法所提供的無給休假，基本上只對多數中上階層的白人員工有利。因為惟有渠等方足以承受無給育嬰休假暫時離職的經濟壓力。然而對低收入與貧窮的員工而言，無給休假有名無實，休假徒使其生活陷入貧窮水平之下而已，長期而言，反將成政府的沈重負擔。

姑不論員工有假可請卻不請，是否源自於無給休假規定使然，不過，值得關注的是，FMLA 的施行，除了受保障的員工人數比例有增加趨勢外，有休假需求且真正使用休假者比例，爾後卻也有逐年增多現象，由此亦足證 FMLA 或多或少似已成功發揮了正面的政策效用，惟整體實施成效若要徹底改進，仍待回歸 FMLA 通過立法前三大最受爭議處（**休**休假之期限，**委**報酬之有無，以及**奔**適用之對象等）的重行檢視，避免象徵意義超乎實質政策意義，淪入令人詬病之窠臼。

在雇員方面，愈來愈多雇員開始利用育嬰假，特別是有育嬰需求的員工們，相對地，部分有育嬰需求但不能請假的員工比例，也有銳減趨勢。已提出請假的員工通常十分滿意育嬰休假，認為對個人與家庭的健康與福祉有正面效益。不過，從員工反映的問題可見，由於經濟上的考量，有一半以上的育嬰休假者十分擔憂請假期間無收入，恐

入不敷出，許多休假員工基於此一憂慮，常縮短育嬰休假期間。此外，有極大部分有請假需求卻未提出請假者，是由於無法負荷請假後的收入短少之故，所以員工可能因此在休假總量上作擲節（例如，為照顧幼兒而請假時，員工就會縮短因個人健康因素的休假天數），此種現象尚待未來作後續的追蹤研究。

總之，自 FMLA 施行以來，即有諸多改革意見的提出，比較常見者之一是要要求訂定育嬰休假期間的有給規定。近年來，有關 FMLA 休假期間無給規定的討論甚多，主要的改革訴求是認為，應准許為人父母的員工，在育嬰休假期間得支領失業津貼，以照顧新生兒或新領養兒。根據調查，有 82% 女性與 75% 男性支持上述改革訴求（National Partnership for Women and Families, 1998）。事實上，二〇〇〇年六月時，美國勞工部已發佈各州可逕行實驗支付育嬰休假員工失業津貼方案，自行評估成效良窳。有些州甚至已進入研議立法作業中，其他休假有給的方式（如暫時失能保險方案，在加州、夏威夷州、紐澤西州、紐約州與羅德島州即已實施；仿照其他工業國家另訂單獨的有給父母方案；或參照北歐國家訂定「新生幼兒福利金」方案，提供現金予新為人父母者，以補貼其育嬰假期間對幼兒的照顧），其利弊得失如何，也是值得各州加以研究探討的方向。雖然美國育嬰假政策預期聯邦政府另以單獨特定立法方式加以推動尚充滿變數，不過，由於各州已相繼自訂相關育嬰津貼方案，應是未來值得努力的目標。

此外，另一常被討論的改革議題是，如何擴大 FMLA 保障的員工範圍。有些公司雖受 FMLA 法令之規範，但公司內部分員工卻不具備適用 FMLA 育嬰休假資格，或是有些員工是在不受 FMLA 規範的單位內工作者。目前在國會已有朝修改 FMLA 規範單位為 25~50 人之間的提議規定（同時也將規定新生幼兒的員工休育嬰假期間應給予薪給之補助），以擴大受 FMLA 保障的員工範圍。修法是否成功，雖未確定，不過，如同前述，在各州的州立法具有極大的修訂空間下，或許

藉助各州立法的修正與補強，當為更便捷與造福全體勞工的有效政策工具。

綜上所述，美國是所有已開發國家中育嬰假、幼兒照顧與育嬰津貼政策內容最貧瘠的國家；同樣的，美國在健康與社會福利系統所給予幼兒的家庭支助也是各國中最微薄的，此不啻意味著美國的雙親比工業先進各國父母所背負的幼兒照顧成本還重，而美國聯邦政府實難辭其咎。如何延續並落實一九八〇年代耶魯大學「布希中心」歷經兩年的「育嬰假研究專案」成果與建議，朝向全面性提供全美父母至少六個月以上的有給育嬰假而努力，提昇幼兒照顧品質，引進幼兒津貼，擴大嬰幼兒健保及社會服務系統等，應是美國聯邦政府未來研議與修訂育嬰休假相關立法的重點與方向所在。因為，面對弱勢團體的嬰幼兒，政府有責任與義務給予更多的政策性支助，也是決策者責無旁貸刻不容緩之務。不過，由瑞典等北歐四國女性的高參政率，以致育嬰休假等社會福利問題，得以在國會殿堂有完善的育嬰休假立法通過，進而提供人民優渥的育嬰休假福利與津貼實例觀之，美國若欲在育嬰休假政策與立法有突破性的發展，未來惟有積極鼓勵並提高女性參政人數比例，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等方是當務之急，而此亦是我國女性團體爾後爭取擴大育嬰休假政策權益時應加借鏡與努力的方向。

參考文獻

- 行政院主計處，2004，《九十三年人力資源調查報告》，台北：行政院主計處。
- Bacchi, C. L., 1990, *Same Difference: Feminism and Sexual Difference*, Sydney, Australia: Allen and Unwin.
- Becker, P. E. and Moen, P., 1999, "Scaling Back: Dual-earner Couples' Work-family Strategies," *Journal of Marriage and the Family*, 61(4): 995-1007.
- Bogenschneider, K., 1995, "Roles for Professionals in Building Family Policy: A Case Study of State Family Impact Seminars," *Family Relations*, 44(1): 5-12.
- Bookman, A., 1991, "Parenting without Poverty: The Case for Funded Parental Leave," in J. S. Hyde and M. J. Essex eds., *Parental Leave and Child Care: Setting a Research and Policy Agenda*. Philadelphia: Temple University Press, pp. 66-89.
- Bradley, E., 2003, "Family-friendly Companies: What's All the Fuss?" *Women in Business*, 55(3): 18-20.
- Cantor, D., Waldfogel, J., Kerwin, J., Wright, M. McKinley, Levin, Kerry., Rauch, John., Hagerty, T., and Kudela, M. Stapleton, 2001, *Balancing the Needs of Families and Employers: Family and Medical Leave Surveys 2000 Update*, Rockville, MD: Westat. Martha Stapleton Kudela,
- Carnegie Task Force Staff, 1994, *Starting Points: Meeting the Needs of Our Youngest Children*, New York: Carnegie Corporation of New York.

- Central Intelligence Agency, *The World Factbook*, 2006, <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>
- Cherlin, A., 1984, "Family Policy and Family Professionals," *Journal of Family Issues*, 5(2): 155-159.
- Commission on Family and Medical Leave, 1996, *A Workable Balance: Report to Congress on Family and Medical Leave Policies*, Washington, DC: U.S. Department of Labor.
- Dempsey, J. J., 1981, *The Family and Public Policy: The Issue of the 1980s*, Baltimore: Brookes.
- European Commission, 1998, *Care in Europe: Joint Report of the "Gender and Employment" and the "Gender and Law" Groups of Experts*, Brussels: European Commission.
- Galtry, J.** and Callister, **P.**, 2005, "Assessing the Optimal Length of Parental Leave for Child and Parental Well-being: How Can Research Inform Policy?" *Journal of Family Issues*, 26(2): 219-246.
- Garand, J. C. and Monroe, P. A., 1995, "Family Leave Legislation in the American States: Toward a Model of State Policy Adoption," *Journal of Family and Economic Issues*, 16(4): 341-363.
- Geography, *Countries of the World*, 2006, from <http://www.theodora.com/wfb/>
- Glenn, N. D., 1997, "State and the Family: A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries," *Social Forces*, 76(2): 729-730.
- Goggins, B. K., 1997, "Shared Responsibility for Managing Work and Family Relationships: A Community Perspective," in S. J. Parasuraman and J. H. Greenhaus eds., *Integrating Work and Family: Challenges and Choices for a Changing World*. Westport, CT:

- Quorum Books, pp. 220-231.
- Haas, L. and Hwang, P., 1999, "Parental Leave in Sweden," in P. Moss and F. F. Deven eds., *Parental Leave: Progress or Pitfall? Research and Policy Issues in Europe*. Brussels: CBGS Publications, pp. 45-68.
- Hewlett, S. A. and West, C., 1998, *The War Against Parents: What We Can Do for America's Beleaguered Moms and Dads*, New York: Houghton Mifflin.
- Hietanen, J., Nordic Seminar Highlights Equal Opportunities from Men's Perspective, 2002, from <http://www.eiro.eurofound.ie>
- Hochschild, A. R., 1997, *The Time Bind: When Work Becomes Home and Home Becomes Work*, New York: Metropolitan Books.
- Hoynes, H., Page, M. E. and Stevens, A. H., 2006, "Poverty in America: Trends and Explanations," *The Journal of Economic Perspectives*, 20(1): 47-104.
- Kamerman, S. B., 1991, "Parental Leave and Infant Care: U.S. and International Trends and Issues, 1978-1988," in J. S. Hyde and M. J. Essex eds., *Parental Leave and Child Care: Setting a Research and Policy Agenda*. Philadelphia: Temple University Press, pp. 11-23.
- Kamerman, S. B., 2000a, "From Maternity to Parental Leave Policies: Women's Health, Employment, and Child and Family Well-being," *The Journal of the American Women's Medical Association*, 55(2): 96-99.
- Kamerman, S. B., 2000b, "Parental Leave Policies: An Essential Ingredient in Early Childhood Education and Care Policies," *Social Policy Report*, 14(2): 3-15.
- Kamerman, S. and Gatenio, S., 2002, *The Clearinghouse on International*

- Developments in Child, Youth and Family Policies*, New York, NY: Columbia University Press.
- Kanter, R. M., 1977, "Some Effects of Proportions on Group Life: Skewed Sex Ratios and Responses to Token Women," *The American Journal of Sociology*, 82(5): 965-990.
- Kenney, C., 2004, "Cohabiting Couple, Filing Jointly? Resources Pooling and U.S. Poverty Policies," *Family Relations*, 53(2): 237-248.
- Kleman, J. A. and Leibowitz, A., April 1998, "FMLA and the Labor Supply of New Mothers: Evidence from the June CPS." Paper presented at the Population Association of America Annual Meeting, Chicago, IL.
- Lord, M., 1992. "A Short History of Parental Leave Laws," in D. E. Friedman, E. Galinsky and V. Plowen eds., *Parental Leave and Productivity: Current Research*. New York: Families and Work Institute, pp. 79-90.
- Malveaux, J., 1994, "Gender: Guaranteeing Real Equality," in R. Caplan and J. Feffer eds., *State of Union 1994: The Clinton Administration*. Boulder, CO: Westview Press, pp. 200-213.
- Moen, P. and Jull, P. M. M., 1995, "Informing Family Policies: The Uses of Social Research," *Journal of Family and Economic Issues*, 16(1): 79-107.
- Monroe, P. A. and Garand, J. C., 1991, "A Commentary on the Welfare State and Family Breakup: The Mythical Connection," *Family Relations*, 40(2): 148-150.
- Monroe, P. A., Garand, J. C. and Teeters, H., 1995, "Family Leave Legislation in the U.S. House: Voting on the Family and Medical Leave Act of 1990," *Family Relations*, 44(1): 46-55.

- Moss, P. and Deven, F. F., 1999, *Parental Leave: Progress or Pitfall? Research and Policy Issues in Europe*, Brussels: CBGS Publications.
- National Partnership for Women and Families, 1998, *Family Matters: A National Survey of Women and Men*, Washington, DC: National Partnership for Women and Families .
- Olson, D. H., 1976, "Bridging Research, Theory, and Application: The Triple Threat in Science," in D. H. Olson ed., *Treating Relationships*. Lake Mills, IA: Graphic Publications, pp. 565-579.
- Ooms, T., 1984, "The Necessity of a Family Perspective," *Journal of Family Issues*, 5(2): 160-181.
- Parasuraman, S. and Greenhaus, J. H., 1997, *Integrating Work and Family: Challenges and Choices for a Changing World*, Westport, CT: Quorum Books.
- Perry-Jenkins, Maureen, Repetti, Rena L., and Crouter, Ann C., 2000, "Work and Family in the 1990s," *Journal of Marriage and the Family*, 62(4): 981-998.
- Ronsen, M., 1999, "Assessing the Impact of Parental Leave: Effects on Fertility and Employment," in P. Moss and F. F. Deven eds., *Parental Leave: Progress or Pitfall? Research and Policy Issues in Europe*. Brussels: CBGS Publications, pp. 193-226.
- Ross, K., April 1998, "Labor Pains: The Effects of the Family and Medical Leave Act on Recent Mothers' Returns to Work after Childbirth." Paper presented at the Population association of America Annual Meeting, Chicago, IL.
- Schor, J. B., 1991, *The Overworked American: The Unexpected Declined of Leisure*, New York: Basic Books.
- Skocpol, T., 1997, "A Partnership with American Families," in S. B.

- Greenberg and T. Skocpol eds., *The New Majority: Toward a Popular Progressive Politics*. New Haven, CT: Yale University Press, pp. 1047-1129.
- Stasrling, G., 1988, *Strategies for Policy Making*, Massachusetts: The Dorsey Press.
- Steiner, G., 1981, *The Futility of Family Policy*, Washington, DC: The Brookings Institute.
- Thomas, S., 1991, "The Impact of Women on State Legislative Policies," *The Journal of Politics*, 53(4): 958-976.
- Thomas, S. and Welch, S., 1991, "The Impact of Gender on Activities and Priorities of State Legislators," *The Western Political Quarterly*, 44(2): 445-456.
- U.S. Department of Commerce, 2006, *Statistical Abstract of the United States 2006*, Washington, DC: Bureau of Census.
- U.S. Department of Health and Human Services (DHHS), 1998, *Indicators of Welfare Dependence*, Washington, DC: DHHS.
- United Nations Development Programme (UNDP), 2005, *Human Development Report 2005*, New York, NY: UNDP.
- Waldfogel, J., 1998, "Understanding the 'Family Gap' in Pay for Women with Children," *Journal of Economic Perspectives*, 12(1): 137-156.
- Waldfogel, J., 1999, "The Impact of the Family and Medical Leave Act," *Journal of Policy Analysis and Management*, 18: 281-302.
- Waldfogel, J., 2001, "Family and Medical Leave: Evidence from 2000 Surveys," *Monthly Labor Review*, 124(9): 17-23.
- Waldfogel, J., Han, W. and Phillips, K. R., March 2000, "Parental Leave Taking and the FMLA." Paper presented at the Population association of America Annual Meeting, Los Angeles, CA.

- Walling, A., 2005, "Family and Work," *Labor Market Trends*, 113(7): 275-283.
- Wilensky, Harold L. and Lebeaux, C. N., 1965, *Industrial Society and Social Welfare*, New York: The Free Press.
- Wilkinson, H., 1997, *Time Out: The Costs and Benefits of Paid Parental Leave*, London: Demos.
- Wisensale, S. L. and Allison, M. D., 1989, "Family Leave Legislation: State and Federal Initiatives," *Family Relations*, 38(2): 182-189.
- Wisensale, S. L., 1990, "Approaches to Family Policy in State Government: A Report on Five States," *Family Relations*, 39(2): 136-140.
- Women's Legal Defense Fund, 1997, *State Laws and Regulations Guaranteeing Employees Their Jobs after Family and Medical Leaves*, Washington, DC: Women's Legal Defense Fund. (Now: National Partnership for Women and Families.)
- Zigler, Edward F. and Frank, M., 1988, *The Parental Leave Crisis: Toward a National Policy*, New Haven, CT: Yale University press.

A Study of the Parental Leave and Child Care Policy in the United States

*Lee-Joy Cheng**

Abstract

The birth of a new child not only brings pleasure but also tension between the obligations of work and child rearing for new parents, particularly mothers. A recent statistical report points out that more than half of all U.S. mothers were employed when they gave birth and more than half returned to work within three months of giving birth. Many of these mothers returned to work sooner than they would have liked because their right to leave was brief or because of financial pressure. Does the current U.S. parental leave policy operate in the best interests of the child and the mother? What opportunities are parents in other industrialized European countries offered? To what extent has the United States lagged behind other industrialized nations in this measure?

The pleasures and pressures of caring for a newborn are universal, but there is a good deal of variation across countries in the types of policies that governments enact to support new parents. In several industrialized European countries, decades of attention to benefits and services for new parents offer lessons

*University of Pittsburgh, Ph.D., Associate Research Fellow, Institute of European and American Studies, Academia Sinica. E-mail: joy@sinica.edu.tw, Tel: (02) 3789-7251.

for the U.S. The primary purpose of this research is to examine the relative merits of different policies toward parental leave and childcare offered by industrialized nations in Europe. In addition, this study also hopes to find the influencing factors that explain the variance in parental leave policies among these different countries and to draw lessons for the future direction of the U.S. policy.

Keywords: maternity leave, child care, social welfare, Family and Medical Leave Act, knowledge utilization