

美國「家庭與醫療假法」(FMLA) 政策形成過程之研究

鄭麗嬌*

摘 要

一九九三年二月五日，美國總統柯林頓簽署「家庭與醫療假法案」(the Family and Medical Leave Act, FMLA) 成為法律。家庭與醫療假法(FMLA)的頒佈代表著八年長期衝突與妥協的落幕，此一充滿黨派角力色彩的家庭假政策，適足提供吾人絕佳的個案研究題材。本文首先針對家庭假政策問題特性的歷史背景加以說明，然後採用政策形成觀點，檢視不同利益團體的努力與國會黨派的不斷協商過程。本文指出，美國家庭本質與勞動力市場雖早已產生結構性的變化，但是卻未有同步規劃新法案來滿足不同家庭與勞工需求的決策。此外，本文也認為任何單一理論皆不足以解釋美國家庭與醫療假法(FMLA)的制訂過程，惟有整合經濟、政治與意識型態等觀點始能窺其全貌。

關鍵詞：家庭與醫療假法(FMLA)，家庭政策，黨派衝突，利益團體

壹、前 言

美國總統柯林頓在一九九三年二月五日簽署家庭與醫療假法(the Family and Medical Leave Act, FMLA)，提供全職工作者因分娩、收養或家

*美國賓州匹茲堡大學公共政策分析博士，中央研究院歐美研究所副研究員。

庭緊急醫療之事故，得享假期暫時離開工作照顧家庭，俟他日期滿再返回工作崗位。事實上，大多數歐洲國家在二次大戰後皆已提供雇員類似假期 (Glenn, 1997)；遺憾的是，美國直到一九八四年才有家庭假立法的蘊釀，而國會遲至一九九一年才通過家庭與醫療假法草案，又三年後始獲總統簽署。回顧整個家庭與醫療假法 (FMLA) 的發展過程，從婦女與勞工團體的極力爭取，工會與商業團體的壓力，共和黨與民主黨在國會的不斷協商，布希總統兩度否決國會通過的法案，到柯林頓總統的簽署通過立法，從政策制訂的觀點而言，家庭與醫療假法 (FMLA) 確實是一值得吾人深入研究的政策個案。

在此一政策個案中，本文將以政策形成 (Policy Formulation) 的觀點探討涉及家庭與醫療假法 (FMLA) 的利害關係團體，與其在不同時期的主要政策觀點。具體而言，本文的研究主題將探討在勞動力結構改變後，是否會必然造成家庭與醫療假政策的回應？如否，則在政策形成的過程中，不同的利益團體如何互動？在國會中，共和黨與民主黨又如何從事利益匯集活動？國會與總統又如何互動？最後，政黨協商的結果雖通過了家庭與醫療假法 (FMLA)，然其所帶給吾人的啟示有那些？在未進入上述主題探討之前，首先針對與本文有關之政策形成理論與分析架構做一說明。

貳、政策形成理論與分析架構

由於家庭政策之定義在學界迄今並無共識，且嚴格言之，美國亦無明定全國統一的家庭政策，故本文乃以家庭與醫療假法 (FMLA) 之形成過程作為研究相關家庭政策之焦點。基本上，任何重大法案形成之研究，主要涵蓋過程面與內涵面的探討，家庭與醫療假法 (FMLA) 個案的探討亦復如此。有關政策制訂的過程，本文綜合多位學者 (Dunn, 1994; Starling, 1988; Quade, 1989; Weimer & Vining, 1998) 的論述發現，任何一項複雜政策制定的過程通常包含：問題界定、議程設定、政策陳述、政策執行與政策評估等五大步驟。由於本文旨在探討家庭與醫療假法 (FMLA) 形成的過程，故主要研究焦點置於過程面：政策執行前法案形成過程的探討，與內涵面：由時間的演進，分三個時期針對各利害相關團體主要的政策觀點作一分析。

就過程面而言，吾人可以發現，在許多重大法案的形成過程中，從民眾需求的察覺到法案的正式形成，是一段相當漫長的過程(Starling, 1988: 69; Rochefort & Cobb, 1994)。公共政策理論對此漫長過程的詮釋，通常可分「階段論」與「隨機論」二類。前者(Quade, 1989; Weimer & Vining, 1998; Starling, 1988: 69; Rochefort & Cobb, 1994)認為法案的形成，有其步驟性，此一步驟通常是針對政策問題之嚴重性與急迫性，設定決策標準，從而比較方案的優先順序並抉擇之；後者(Kingdom, 1995; Cohen, March & Olsen, 1972)認為法案的形成並無步驟性，此點可由國會所通過的眾多法案通常並非當下最為重要的法案可獲驗證。

就「階段論」而言，在法案形成的漫長過程中，理性主義(rationalism)往往訴諸「經濟理性」，假設決策者理應制定出最具理性的決策。然而，揆諸實際，囿於環境的限制，決策者往往無法做出廣博理性的決策，因而繼有「有限理性決策」與「漸進主義」理論的提出(請參閱 March & Simon, 1958; Lindblom, 1959; Wildavsky, 1979)，可見「法案的形成是否必然反應社經結構的改變」，實值得深入探討，而此乃本文首先探討社會結構變遷與「家庭與醫療假法」(FMLA)之間關聯的主因。就本研究個案而言，早於一九八四年，史羅德(P. Schroeder)即草擬有關醫療假法案(Hartmann, 1989; Schroeder, 1989)，顯示美國民眾對家庭與醫療假早於一九八四年之前即已有政策需求，然而，遲至一九九三年美國柯林頓總統始簽署家庭與醫療假法案，此點說明了在法案的形成與建構過程中，實涉及諸多的議程偏誤(agenda bias)，此種偏誤包含系統議程的偏誤(bias in systemic agenda)與制度議程的偏誤(bias in institutional agenda) (Starling, 1988: 68-71)，無論是何種偏誤，通常與經濟及政治因素密不可分。

此外，本文認為吾人如僅以「階段論」來檢視法案的形成，將無法一窺全貌。然而，倘以「隨機論」予以詮釋，亦恐有疏漏。「隨機論」最典型的代表是垃圾桶理論(Garbage Can Theory) (Cohen, March & Olsen, 1972)。該理論假設法案的形成並無「階段性」，法案的形成是決策四大元素：決策者、政策問題、政策方案、與決策時機的隨機互動結果。在此一互動過程中，政策方案與政策問題之間並無必然的與一致性的邏輯關係，許多利害關係者強調的是利己的方案，而非真正有利於政策問題解決的方案。由於垃圾桶理論太過於強調法案的產出乃決定於方案與問題配對

的「隨機性」，而以家庭與醫療假法(FMLA)的發展過程而言，其間所涉入的利害相關團體約達二五個之多，其中尤以工會、商會、與政黨為最大的利害相關團體。自一九八四年來，渠等對家庭與醫療假法案的努力與貢獻，是家庭與醫療假法(FMLA)終能獲得柯林頓總統簽署通過的主因之一，此點顯非垃圾桶理論所強調的「隨機性」所能盡釋。

就內涵面而言，由於家庭與醫療假法(FMLA)在歷經民主黨控制國會下三度通過，卻遭共和黨總統二度予以否決，因此本文認為最後家庭與醫療假法(FMLA)能正式成為法律，實與柯林頓總統的當選有直接關係，雖然此種直接關係或許是「隨機論」所強調決策時機的呈現，然而，本文認為若無利害相關團體在家庭與醫療假法(FMLA)政治舞台上的折衝，最後也無通過立法之可能。因此，從內涵面而言，如何將家庭與醫療假法(FMLA)在不同時期所呈現的內涵，透過各利害相關團體的政策觀點予以呈現，堪稱允當。

最後，在政策分析理論中，有關影響法案形成(formulation)的因素與步驟，迄今仍無共識，除影響因素甚多外，因素之間具有高度的動態性，也是主因之一，特別是較具爭議性的政策議題，通常涉及社經結構與圍繞其中的主流價值與意識形態等因素，往往才是法案真正的爭論點。有鑑於此，本文將針對不同的利害相關團體，在家庭與醫療假法(FMLA)不同的發展時期中，將不同的主要論點，歸納為前期的經濟選擇期(1984-1987)、中期的倫理選擇期(1988-1990)、與後期的政策窗開啟期(1991-1993)予以討論，藉以表現家庭與醫療假法(FMLA)的發展內涵。在未進入正式探討之前，以下首先針對家庭與醫療假法(FMLA)之形成背景與歷史脈絡做一說明。

參、「家庭與醫療假法」(FMLA) 之形成背景與歷史脈絡

一、背景

傳統上，美國女性須在家中負起完全的持家責任，此種責任包括照顧小孩及家人，然而時至今日，此種情況已經有所改變。過去四十餘年，美

國在人口統計與經濟上所發生的量變，已經牽動了美國勞動力市場與美國家庭的質變（U. S. Bureau of Labor Statistics & U. S. Dept. of Labor, 1988; U. S. Dept. of Labor, 1988）。其中一項最重要的轉變在於婦女大量進入勞動力市場（U. S. Bureau of Labor Statistics, 1987）。

然而，進入勞動力市場的婦女，通常仍須負擔重大的家庭照顧責任，除了照顧小孩的責任外，部份美國職業婦女仍須照顧年老的家人¹。因此，部份職業婦女便形成所謂「三明治世代」（sandwich generation）的成員即身負家庭上上下下的照顧責任。雖然如此，美國社會在總體資源的配置方面並未隨之有所改變，大部分的職業婦女仍然被假定應負擔起照顧小孩、家庭及其他家庭成員的責任（Crawford, 1999; Halle, 1998; Bacchi, 1990; Kamerman, 1991）。簡言之，美國社會仍然以「男主外，女主內」的思維模式在運作。

在此種思維模式下，職業婦女通常須面臨來自工作與家庭照顧不週的雙重壓力。當家庭成員遭遇醫療或其他緊急情況發生時，無異加劇了彼等的生活壓力。此外，為了因應此種生活壓力，許多雙薪家庭中一位通常被迫辭去工作。

二、歷史脈絡

家庭假法案的前身，最初是「雙親及失能假法案」（the Parental and Disability Leave Act, H. R. 2020），此法案是由民主黨科羅拉多眾議員史羅德（Patricia Schroeder）於一九八五年四月四日所提出²。雖然一九七八年懷孕歧視法（Pregnancy Discrimination Act, PDA）的通過可說是女權及勞工團體長期施壓的勝利成果（Stetson, 1997; Huckle, 1988），然而在以雷根為首的保守派政府掌權下的一九八〇年代，姑且不論懷孕歧視法的通過對女性有何實質幫助，然因懷孕而失去工作的情形依然普遍存在。因此，有關保障工作權的議題（不論男女）遂成為史羅德（P. Schroeder）尋求立法的焦點。

¹ 以性別而言，對老殘的照顧約有百分之七十二是女性，見 Staff of Subcomm. On Hum. Service of the House Select Comm. on Aging., 100th Cong., 1st Sess., *Exploding the Myths: Caregiving in America* 18 (Comm. Print 1987).

² H. R. 2020, 99th Cong., 1st Sess., 131 Cong. Rec. H1941 (daily ed. Apr. 4, 1985).

早在一九八四年，史羅德 (P. Schroeder) 即草擬法案 (Hartmann, 1989; Schroeder, 1989)，提議建立一項聯邦最低標準，使得所有雇員在短暫離開工作後仍可享有保障工作的權利，不致因其本身的健康問題，或需要照顧新生兒或領養小孩等因素而失去工作³。史羅德 (P. Schroeder) 原先的提案曾被眾議院積極地考慮。一九八六年，該法案並由史羅德 (P. Schroeder) 與克萊 (William Clay) 易名為「雙親及醫療假法案」(the Parental and Medical Leave Act)。

在參議院方面，康州民主黨參議員陶德 (Christopher Dodd) 則提 S. 2278 號法案⁴。不幸的是，此法案被共和黨所控制的參議院擱置。由於主要的商業團體皆持反對態度，此一議案在國會諮詢委員會與小組委員會受阻近四年，內容並遭到大幅修改，參議院則延宕有關此議案的任何討論，一直持續到一九八七年為止 (Mezacappa, 1985; Radigan, 1988)。

自從史羅德 (P. Schroeder) 與克萊 (William Clay) 提出法案後，正反觀點即不時浮現，法案亦持續受到修正。在第九十九次國會會期中，雖然民主黨擁有多數國會席次，惟仍無法獲得三分之二的多數來對抗總統否決權的行使。此種情況一直持續到第一次會期。該會期雖然有足夠的贊成票來通過立法，然卻遭共和黨參議員利用議事規則予以封殺。在一九八九年二月十二日第一次會議中，眾議院 (H. R. 770 號⁵) 與參議院 (S. 345 號⁶) 同時討論有關家庭與醫療假法案，討論與協商結果是將休假減為每二年有十週的父母親休假及十三週的個人醫療休假 (CQ Weekly Report, 1989: 243)。此法案於一九九一年再度易名為「家庭與醫療假法案」(the Family and Medical Leave Act, FMLA)，並於同年六月獲參眾兩院通過，惟卻遭布希總統否決。

在一九九一年一月三日的第一二次會議期間，此法案的修正版在眾議

³ 史羅德 (P. Schroeder) 認為那些生重病並因而失去工作的員工，不僅是一位家庭成員的生病而已，也代表著一個家庭失去了一份收入。當員工在經過一個短暫的假期之後再度回到工作崗位時，所面對的困難是往往大部分的雇主已不需要該名員工了。因此提供員工一個最低限度的工作保障是合理的，且可藉此分擔一個家庭的痛苦。請參閱 Heymann, S. J., Earle, A. and Egleston, B. (1996).

⁴ 99th Cong., 2nd Sess., 132 Cong. Rec. S3973 (daily ed. Apr. 9, 1986).

⁵ 101st Cong., 1st Sess., 135 Cong. Rec. H165 (daily ed. Feb. 2, 1989).

⁶ 101st Cong., 1st Sess., 135 Cong. Rec. S1099 (daily ed. Feb. 2, 1989).

院重新被提出。同一版本在一九九三年二月三日的一 三次會議中，終獲眾議院通過，且於次日也獲參議院通過。有關家庭與醫療假法 (FMLA) 在國會的發展過程，容後再予詳論。由上述家庭與醫療假法 (FMLA) 的起伏發展過程中，吾人可知雖然許多歐洲國家早於二次大戰後皆已實施家庭與醫療假 (Glenn, 1997)，然而美國國會為何遲至一九九 年才通過家庭與醫療假法草案，是否代表美國的社會環境尚無類似的政策需求呢？以下將從社會變遷觀點予以分析。

肆、社會變遷與「家庭與醫療假法」(FMLA)

以十九世紀及二十世紀早期的美國社會標準而言，貧窮與有色人種的婦女總應在外工作，而白人及中產階級的婦女則無須外出工作。但自一九七 年代開始，美國女性即依循一定的型態快速地進入勞動力市場。一九六 年，女性勞動人口佔美國女性人口的比率僅百分之三十七點七；一九七 年增至百分之四十三點三；一九八 年時，此一比率已高達百分之五十一點五。而男性的比率，在相對的三個時點，分別是百分之八十三點三、百分之七十九點七與百分之七十七點四（見表一）。可見女性進入勞動力市場是呈現遞增現象，而男性則呈現遞減現象。因此，自一九八 年代起，美國主要的家庭皆屬雙薪家庭 (Hertz, 1999; Schroeder, 1988)。

勞動市場女性化的結構變化，除了引發許多職業婦女與雇主之間的問題外 (Eisenstein, 1988)，對許多家庭而言，誠如前述也造成工作與家庭生活的常相牴觸 (Rayman, 1999; Malveaux, 1994)。根據調查，百分之七十七的女性及百分之七十三的男性工作者通常在每季至少須請假一日，以照顧小孩 (Kanter, 1989: 291)。此外，部分中年婦女對年老雙親還須負起照顧責任 (Ehrlich & Garland, 1988)。企業主為了尋求解決之道，以使公司業務不受影響，通常會給予家庭照顧者的方便與福利。部分較大型公司則採取許多配套管理措施，包括：雙親休假、看護、彈性上班、輪調、縮短工作週數、上班地點特別安排與提供在家工作機會等等 (Bernstein, 1986; Ehrlich & Garland, 1988; Hewlett, 1989; Meisenheimer, 1989; Schwartz, 1989; Hochschild, 1994; Waldfoegel, 1998)。在一九八 年代，如何兼顧工作與家庭，不僅是員工的問題，也是企業主普遍所面臨的管理問題 (Rayman, 1999;

Racino, 1998; Bookman, 1991)。

許多政策研究者假設，當社會結構發生了變化，決策者必會採行「理性主義」，制訂必要的政策以滿足政策需求。易言之，在本案例中，當女性勞動參與率增加，將導致社會結構的變化，決策者將會立即制訂出有關家庭與醫療假的相關政策回應。然而，一九七〇年代以來，女性勞動參與率的增加是否真能促使決策者劍及履及通過必要的政策呢？由家庭與醫療假法(FMLA)在國會的發展過程而言，理性主義似難合理解釋。

表一：1960年至1991年間女性就業人數的成長情形

年 代	女 性 勞 動 人 口 數 (千人)	男 性 勞 動 人 口 數 (千人)	女性勞動人口 / 全國女性人口 (%)	男性勞動人口 / 全國男性人口 (%)
1960	23,240	46,388	37.7	83.3
1965	26,200	48,225	39.3	81.7
1970	31,543	51,228	43.3	79.7
1974	36,211	55,186	45.7	79.4
1975	37,475	55,615	46.3	78.5
1976	38,393	56,359	47.3	78.1
1977	40,613	57,449	48.4	78.3
1978	42,631	59,620	50.0	77.9
1979	44,235	60,726	50.9	77.8
1980	45,487	61,453	51.5	77.4
1981	46,696	61,974	52.1	77.0
1982	47,755	62,450	52.6	76.6
1983	48,503	63,407	52.9	76.4
1984	49,709	63,835	53.6	76.4
1985	51,050	64,411	54.5	76.3
1986	52,413	65,422	55.3	76.3
1987	53,658	66,207	56.0	76.2
1988	54,742	66,927	56.6	76.2
1989	56,030	67,840	57.4	76.4
1990	56,554	68,234	57.5	76.1
1991	56,893	69,184	57.4	75.6

資料來源：1. U.S. Department of Commerce, *Statistical Abstract of the*

- United States, 1993* (Washington, D.C.: U.S. Bureau of Census, 1993), p. 395.
2. U.S. Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States, 1978* (Washington, D.C.: U.S. Bureau of Census, 1978), p. 399.

伍、利害相關團體與「家庭與醫療假法」(FMLA)

從廣義政策制訂觀點而言，為家庭與醫療假法(FMLA)進行遊說的利害相關團體超過二五〇個，全國婦女組織(the National Organization of Women, NOW)、全國宗教協會(National Religious Associations)、健康專業人員協會(Associations of Health Professionals)、學術界及政策辯護團體等都積極參與。在上述眾多利害相關團體當中，尤以工會、商業團體、與政黨最具代表性。在研究家庭與醫療假法(FMLA)此一政策時，本文發現上述三大團體爭議的主要標的有三：冷休假之期限，委報酬之有無，亦適用之對象。

休假之期限，法案提案人原先是比照各國假期訂為十八週的雙親休假及二十六週的醫療休假，之後減少為共計十八週的休假；此外，原規定照顧年老者的休假也予以剔除。雖然許多醫療相關利益團體皆欲爭取更長的休假期限，惟女權組織似乎並未考慮提出特定的休假期限。而在有給或無給休假的考量上，婦女防禦基金會(the Women's Legal Defense Fund, WLDF)及全國婦女組織(NOW)等起初皆欲爭取有給的休假，惟未爭取之前，即予放棄。在法案的適用對象上，不同的女權運動團體在意識型態上，也甚分歧。例如在一九八〇年代早期，加州的孕婦休假法在法庭上被質疑有男性歧視之嫌(Eisenstein, 1988)，美國民權組織、婦女投票聯盟(the League of Women Voters)及全國婦女組織(NOW)等都反對此一法案。理由是，此一法案可能陷入保護立法的泥沼，反而造成女性在經濟上更多的禁錮，而婦女防禦基金會(WLDF)也質疑孕婦休假法可能有違憲之嫌。

適用對象的另一重大妥協是家庭與醫療假法案在送達國會前，訂了排除五十人公司的門檻限制，使得百分之九十五的雇主因而被排除在法案的適用範圍之外，致使近百分之六十的勞工因而無法受到照顧(Congressional Quarterly Almanac, 1987)。由於大部分職業婦女皆任職於小公司，因此，此一門檻的訂定對她們影響甚大，約一半以上的婦女因而無法受到保障。以下分別就主要的利害相關團體，在家庭與醫療假法案發展過程的三大時期中所主張的政策論點予以探討。

就政策發展模式的種類而言，主要的發展模式有發展規劃模式

(Tugwell, 1968)、經濟選擇模式 (Mayer, 1985)、倫理選擇模式 (Rawls, 1971; MacRae, 1971) 與漸進主義模式 (Lindblom, 1959)。所謂發展規劃模式係指政策目標已具共識性，惟達成政策目標的手段尚須透過程序加以選擇；經濟選擇模式則假定人們是自利的，就像經濟學家的理性認知一樣，決策者係以利益為主要考量；倫理選擇模式則強調分配的正義性，倫理選擇模式通常涉及高度政治層面；最後漸進主義模式則以邊際利益為政策規劃重點，故所考慮的方案與以往的政策通常只稍作修正而已。

一、經濟選擇期 (1984-1987 年)

本文認為發展規劃模式並不適合用以解釋家庭與醫療假法 (FMLA) 的形成過程，因為家庭與醫療假法 (FMLA) 之政策目標實難謂具有共識；此外，在家庭與醫療假法 (FMLA) 前期的發展過程中，各個利害相關團體主要論證皆以經濟觀點為基礎。就像經濟學家的理性認知一樣，利害相關團體皆以經濟利益為主要考量，因此謂之為「經濟選擇期」。

自一九八四年起，積極參與家庭與醫療假法案推動的勞工團體有：美國勞工聯盟與國會工業組織 (American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations, AFL-CIO)，聯邦、州、郡、市員工協會 (the Association of Federal, State, County, and Municipal Employees, AFSCME)，國家教育協會 (the National Education Association, NEA)，與美國退休人員協會 (the American Association of Retired Persons, AARP) 等。除了美國勞工聯盟與國會工業組織 (AFL-CIO) 自一九八七年起即強力支持法案，並成為聯盟的核心團體外，其中又以聯邦、州、郡、市員工協會 (AFSCME) 以及國家教育協會 (NEA) 兩協會最為積極投入遊說行列。由於大部分參與的組織皆屬服務性產業工會，因此成員大多數也以女性為主。

社會結構性的變化是工會最初用以論證家庭與醫療假法案的重要基礎，勞工代表強調，美國社會不論在家庭及工作的本質上，皆已產生結構性的變化，因此國會必須依據此一變化作適切的政策調整。服務產業雇員國際工會 (the Service Employees International Union, SEIU) 的國際主席史維尼 (John J. Sweeney) 即作證指出⁷：

⁷ *The Family and Medical Leave Act of 1987, Joint H. R. Hearings before the*

過去十年來美國家庭賺錢的人增加了，但家庭的收入卻減少了；所謂典型的美國家庭實際上已經消失了，新的型態是雙薪家庭。

簡言之，史維尼(John J. Sweeney)強調的是由於經濟型態的改變，使得女性必須出外工作，但女性並未享有應有的權利。

至於商業團體方面，雖然有些企業也發言支持家庭與醫療假法案，例如柯達公司(Kodak)作證表示該公司在家庭休假政策方面的成功外，並表示支持家庭與醫療假法案的立場。此外也有些小型企業發言支持，然而，大部分的企業皆持反對立場(Bernstein, A. 1997)。主要反對力量來自商會(the Chamber of Commerce)、全國製造業協會(the National Association of Manufacturers)、全國獨立商業基金會(the National Foundation of Independent Business, NFIB)以及美國人事管理協會(the American Society of Personal Administrators)等，上述單位在每個聽證會都作證表示反對。

較大型的商業組織，例如經濟政策會議及製造業全國協會(Harbrecht & Garland, 1988; Hewlett, 1986; Kantrowitz & Wingert, 1989; Recio, 1987)，也對家庭與醫療假法案感到憂心。而中小企業也堅決反對家庭與醫療假法案的通過，一九八六年全國獨立商業基金會(NFIB)對全體中小企業調查有關家庭與醫療假法案的立場，結果百分之八十三反對，百分之十一贊成。一九八八年全國小型企業管理諮詢委員會(Small Business Administration's National Advisory Committee)也無異議通過反對家庭與醫療假法案的決議。同年，參議院的全國小型企業委員會的諮詢委員會(the Senate Small Business Committee's National Advisory Committee)也通過類似的決議⁸。根據布特羅與魏塞門(Butler & Wasserman, 1988)的研究，小型企業不僅對家庭與醫療假法的實施具有財務威脅的認知，而且也擔憂因給予員工休假而使企業營運因而瓦解。

簡言之，商業團體在一九八七年之前的主要訴求，在於成本的考量。

Subcommittee on Labor-Management Relations and the Subcommittee on Labor Standards, 100th Congress, 1st Session (1987), p. 44.

⁸ *The Family and Medical Leave Act of 1989, H. R. 770: Hearings before the Committee on Education and Labor and Subcommittee on Labor-Management Relations, 101st Congress, 1st Session, (1989, February 7), p. 124.*

例如一九八六年，商業聯盟主張家庭與醫療假法案將增加美國企業一年十三兆美元的成本 (Radigan, 1988)。而維吉尼亞燈具公司 (Virginia Lamp) 在代表美國商會出席眾院勞資關係委員會 (House Subcommittee on Labor-Management Relations) 時，也以營運成本為出發點作了如下的指證：

為了雙薪家庭，國會最需要做的是創造一個能夠提供就業機會的環境，商業界面臨著國內外激烈的競爭，而國會卻是最大的阻礙來源，目前國會有許多提案要求雇主提供雇員新的利益 (The Family and Medical Leave Act of 1987)。

在瞭解工會與商業團體的立場後，吾人如忽略政黨運作因素，恐無法瞭解家庭與醫療假法 (FMLA) 政策制訂的全貌，以下將針對民主黨與共和黨在處理家庭與醫療假法案的互動過程與妥協結果加以探討。

一九八六年，商業聯盟遊說國會議員，以家庭與醫療假法 (FMLA) 將增加美國企業龐大成本負擔為由 (Radigan, 1988)，強烈反對家庭與醫療假法案，至此「雙親與醫療休假法案」於眾議院中逐漸演變成一項政黨議題。雖然此法案攸關職業婦女、中年婦女及中產階級婦女的福祉 (Congressional Quarterly, 1993; Marano, 1997)，而大多數民主黨議員與少數共和黨議員也支持此一議案；然而，大部分共和黨議員與保守的民主黨議員仍持反對立場 (Radigan, 1988; Burstein, P., 1997; Greenberg & Skocpol, 1997)。按眾議院規定，本法案在被進一步辯論之前，必須由眾議院教育與勞工委員會 (House Education and Labor Committee) 予以通過，而此一委員會的所有共和黨議員全數反對此一議案，主要理由是，該法案將侵蝕小型企業的努力成果。

同年六月，委員會將「雙親與醫療休假法案」交付勞工管理關係的小組委員會 (Subcommittee on Labor Management Relations) 討論。有些委員在小組委員會中提議雇主的適用規模由五名員工提高門檻至五十名員工，並將照顧期間由十八週降為八週，失能者的休假期間予以減半。當小組委員會否決提議時，民主黨再度與共和黨協商將適用範圍及休假期間縮小，即總計不得超過三個月 (由原先可能達九個月，減至五個月，再減至三個月)；員工在五至十五名的企業排除適用，且員工在休假前必須附上醫療證明或須事先通知雇主，惟擴大法案適用範圍包含衰老雙親之主要扶養

者，法案並於一九八六年六月十二日再度易名為「家庭與醫療假法案」(the Family and Medical Leave Act)。兩週後，此一法案在眾議院教育與勞工委員會中獲得通過。

民主黨於一九八六年的選舉中脫穎而出，獲得勝利。在第一〇〇屆的國會中，民主黨不僅在眾議院取得控制，而且在參議院也再度取回控制權 (Radigan, 1988)。新版的家庭與醫療假法案 (FMLA, H. R. 925) 於一九八七年出現於國會，兩黨的爭執點依然圍繞在如何調和家庭照顧與雇主的壓力上。然而許多共和黨議員主要關心點似乎僅在如何保護小型企業雇主的利益而已 (Radigan, 1988)。一九八七年五月，勞工管理關係小組委員會再度通過家庭與醫療假法案，惟內涵再度修正為：二年之內最長照顧假期為十週，而失能假則每年為十五週 (Congressional Quarterly Almanac, 1987)。然而，同年秋季，家庭與醫療假法案仍被擱置於教育與勞工委員會中。

一九八七年十月，民主黨議員與共和黨議員再度協商產生新的替代方案，即開始的前三年，將少於五十名員工的雇主排除適用；三年後，則降為少於三十五名員工的雇主始准排除適用。休假期限不變，但對休假的資格則增加下列規定：每名員工一年內必須至少工作達每週二十小時以上，且雇主對支薪最高員工們的休假有否決權 (Radigan, 1988)。根據估計，這項新的協商方案約免除百分之九十五全國雇主的適用，顯示超過百分之六十的員工未受家庭與醫療假法的保護 (Congressional Quarterly Almanac, 1987)。

一九八八年二月，郵政與公務服務委員會 (the Post Office and Civil Service Committee) 贊成家庭與醫療假法案，但是該年國會並無進一步的行動。總之，在一九八八年之前，工會、商會與政黨等利害相關團體之訴求焦點僅限於經濟利益，而妥協內容也圍繞在適用範圍的大小，致家庭與醫療假法案的進展出現停滯的現象。

二、倫理選擇期 (1988-1990 年)

倫理選擇期的立論觀點與前期經濟選擇期的假設顯然不同。倫理選擇觀點者認為，決策者須具有一套分辨何者是對的且是該做的價值系統。在家庭與醫療假法 (FMLA) 個案中，工會認為決策者應強調「分配的正義」，

認為判斷政策良窳的標準，除了經濟的理性外，另一重要的決策標準是「公平」。因此在一九八八年之後，家庭與醫療假法案的立論逐漸出現隱含政治層面的結構性變化。一九八九年，工會將家庭與醫療假法案的爭論，導入勞資雙方的戰爭（Meyer & Kim, 1998）。由於涉及勞資階級，論者咸認為聯邦政府必須及早介入調停，社會安全局總部雇員代表 葛然諾斯基（Yolanda Ortega Chrzanowski）在出席美國政府聯盟（American Federation of Government）作證時，即朝區分階級的方向著墨⁹：

在某些高所得的分析性行業中，允許女性員工有六個月的休假；而從事低所得工作的女性則淪為短期休假的抵押品，他們無法在財務及小孩的照顧上有所規畫，因為六週休假期滿後他們的工作命運未卜。

為因應工會團體的訴求轉變，商會除了繼續營運成本的訴求外，一九八九年商會也對政府介入私人企業營運的正當性提出政策倫理之質疑，此點屬海斯（Earl Hess）代表商會的作證最具代表性：

基於政府命令的本質，我反對政府有權命令雇主提供父母親休假；此一構想原本是無可反對的，但即使如此，在原則上我仍反對政府介入並告訴我該提供（員工）何種利益；我的觀點就是原則上我反對，因為我相信自由企業¹⁰。

在政黨方面，一九八九年，另一新的家庭與醫療假法案版本（FMLA, H. R. 770）再度出現。新版家庭與醫療假法案也允許工作者休假，以照顧其家庭，且維持五十名員工的雇主與十二週假期的規定，新版家庭與醫療假法案反應工商團體的政策倫理訴求，即政府無權命令雇主提供員工利益（Kantrowitz & Wingert, 1989）。

⁹ *The Family and Medical Leave Act of 1987: Joint H. R. Hearings before the Subcommittee on Labor-Management Relations and the Subcommittee on Labor Standards, 100th Congress, 1st Session*, p. 104

¹⁰ *The Family and Medical Leave Act of 1989, H. R. 770: Hearings before the Committee on Education and Labor and Subcommittee on Labor-Management Relations, 101st Congress, 1st Session*, (1989, February 7), p. 97.

一九九〇年，家庭與醫療假法案終於進入國會院會 (House Floor) 討論。一九九〇年五月十日，眾院以 237 比 187 通過此法案¹¹ (U.S. Congress, House, 1990)。同年六月十四日，參議院僅以簡單的口頭投票方式通過家庭與醫療假法案。在近五年努力之後，家庭與醫療假法案首次在參眾兩院獲得通過。不幸的是，一九九〇年六月二十九日，布希 (George Bush) 總統陳述經濟保守者的態度，以政府無權規範雇主應該提供何種福利予員工，並認為家庭與醫療假法案將毀及企業主的管理彈性為由 (Holmes, 1990)，否決了家庭與醫療假法案。

三、政策窗開啟期 (1991-1993 年)

學者金登 (J. W. Kingdon, 1995: 145-165) 指出，在政治潮流 (political stream) 中，共識是經由極大的說服及擴散的過程而建立。家庭與醫療假法案既能在國會的仔細檢驗下存活，代表家庭與醫療假法案在政策面已完成了說服的活動，政治面則已完成了協商的程序，因此縱使家庭與醫療假法案遭受布希否決，但家庭與醫療假法案的共識仍持續在整個政策體系中擴散。因此，法案遭否決之後，提案人立即進行翻案 (override)，同年七月二十五日投票結果，二三二位眾議員支持，一九五位眾議員反對¹²，依規定，在四三四席的國會中，需要二八五票始能通過 (Diemer, 1990)，在尚差五十三票支持者情況下，法案未能翻案成功¹³。

由於一九九二年係總統大選年，鏗而不捨的法案倡導者希冀藉此迫使布希總統考量上班族的選票從而簽署家庭與醫療假法案。一九九二年九月十日，眾議院再度通過家庭與醫療假法案 (Clymer, 1992a)，而參議院也隨即通過，但仍遭布希總統予以二度否決。眾議院也試著翻案，但投票結

¹¹ 其中一九八位民主黨議員及三十九位共和黨議員支持家庭與醫療假法案 (FMLA)，而有一三三位共和黨議員及五十四位民主黨議員反對家庭與醫療假法案 (FMLA)。

¹² 此次投票結果，其中有一九四位民主黨議員及三十八位共和黨議員支持，有一三八位共和黨議員及五十七位民主黨議員反對。

¹³ 全國獨立商業聯盟 (National Federation of Independent Business) 的代表摩特葛特 (John Motleygreat) 即視七月二十五日的投票日是企業主的一個「偉大日子」 (great day) (Diemer, 1990)。

果¹⁴，仍然失敗 (Clymer, 1992b)。雖然國會遭遇二次失敗，惟其在政治潮流中所表現出的共識程度，卻也奠定了日後柯林頓總統堅定加入此一潮流的基礎。

一九九二年的總統大選中，從宏觀的政策形成過程觀之，不啻是家庭與醫療假法 (FMLA) 重要的潛在政策窗 (Policy Window) (Kingdom, 1995)，布希總統輸給了民主黨籍的總統候選人柯林頓 (Bill Clinton)，可謂是家庭與醫療假法 (FMLA) 政策窗的開啟。當國會在一九九三年開議，迅即達成家庭與醫療假法 (FMLA) 的協議，惟要求休假的員工須通知雇主何時返回工作崗位，如未依約返回，則須償還雇主為其支付的健康保險金 (Ruess, 1993)。一九九三年，二月三日與四日眾參兩院分別順利通過家庭與醫療假法案 (Zuckman, 1993)。由於家庭與醫療假法案正是柯林頓總統於大選期間的主要政見訴求之一 (Ruhm, 1997)，因此，柯林頓總統於國會兩院通過法案翌日立即簽署，家庭與醫療假法案終於成為聯邦立法。有關共和黨與民主黨在美國國會討論家庭與醫療假法案的大事記，請參閱表二。

表二：家庭與醫療假法案在美國國會的發展過程表

年 代	發 展	說 明
1986 年	雙親與醫療假法案，由史羅德與克萊 (Schroeder and Clay) 提出。	排除少於五位員工雇主之適用。
1986 年	林商業聯盟以一年增加十三兆美元反對該法案。 眾院教育與勞工委員會(議案被辯論之前，須先獲該會核准)的共和黨議員皆反對該法案。 六月，法案內涵作修正，休假十八週降為八週，而雇主由五名雇員提高至五十名，並易名為家庭與醫療假法案，獲眾院教育與勞工委員會通過。	民主黨雖控制眾院及參院，但家庭與醫療假法案仍無法順利通過，顯示家庭與醫療假法案已成為政黨議題。
1987 年 5 月	家庭與醫療假法案內涵再度被修正：二年內最長始得給十週照顧假，而失能假	政黨協商結果。

¹⁴ 此次投票結果，民主黨議員二一九票贊成，四十二票反對，共和黨議員一二七票反對，三十八票贊成。

	為每年十五週。	
1987年 10月	<p>杖休假期限不變。</p> <p>机但消極資格是一年當中每週至少需工作二十小時。</p> <p>杖適用對象縮減，即前三年，少於五十名員工的雇主不適用，接著是少於三十五名員工的雇主也不適用。</p> <p>地雇主對支薪最高員工們的休假得予否決。</p>	政黨協商結果。

年 代	發 展	說 明
1988年	郵政與公務服務委員會贊成家庭與醫療假法案，但該年國會並未採取任何行動。	
1989年	新法案 H. R. 770 出現，保持五十名員工及給假不超過十二週之規定，允許給假照顧配偶之規定。	爭議點在於政府有無權力替代雇主規範員工利益。
1990年 5月	眾院以 237 比 187 通過家庭與醫療假法案。	經濟保守者仍力圖稀釋法案內涵。
1990年 6月	參院以口頭投票方式，通過眾院法案。	政黨協商，致快速通過努力五年多的家庭與醫療假法案。
1990年 6月29日	布希總統否決家庭與醫療假法案。	布希總統主張政府無權替代雇主規範員工利益。
1990年 7月25日	眾院針對布希總統的否決 (veto) 進行翻案 (override)，但投票結果為二二對一九五，支持者差五十三票始達二八五票的要求 (三分之二的要求)。	投票結果： 贊成票：民主黨 194，共和黨 38。 反對票：民主黨 57，共和黨 138。
1991年	法案倡導人決定利用一九九二總統選舉年迫使布希總統考慮上班族選票，以簽署法案。	
1992年	杖眾參兩院再度通過家庭與醫療假法案，布希總統再度予以否決。机眾院予以翻案 (override)，然投票結果再度失敗。	翻案 (override) 投票結果： 贊成：民主黨 219，共和黨 38。

		反對：民主黨 42，共和黨 127。
1993 年	民主黨候選人柯林頓贏得總統大選後，國會首次開議，兩院再度通過家庭與醫療假法案（但僅作些微修正）。柯林頓總統於翌日立即簽署，家庭與醫療假法案終成法律。	

資料來源：本文整理。

陸、討論：評價與啟示

回顧家庭與醫療假法的形成過程，該法案雖早於一九八五年即提出，卻於一九九三年始獲總統簽署成為法律，前後長達八年，其間經歷無數次工、商與婦女團體的折衝，政黨的介入協商，法案雖然通過，但其內涵的稀釋程度如何，本文將由結果面 (outcome) 予以檢視，惟未針對法案內涵予以探討之前，本文首先將由過程面 (process)，針對法案制訂的發展過程加以討論，冀期從過程面與結果面的討論提出幾點政策啟示。

自一九七〇年代以來，婦女參與勞動力雖然持續穩定地增加，此種量的增加，理論上雖可刺激政策制訂發生巨大的改變，然而，此種純量化傾向的社會變遷理論在家庭與醫療假法 (FMLA) 的個案中並未自動發生。雖然女性勞動人口佔全國女性人口的比率，在一九七〇年與一九八三年 (家庭假法案提出前) 分別是百分之四十三點三與百分之五十二點九，然而女性所從事的行業則以零售業、金融業與服務業為主。一九七〇年與一九八三年，女性在上述三大行業的就業人口比例分別是百分之四十六、百分之五十二、百分之五十四與百分之五十二、百分之五十八、百分之六十一¹⁵。上述三大行業顯然與法政或權力管理關係不甚密切，致造成職業婦女無法經由參與勞動率的增加而得到應有的權力。此點可由一九七〇年及一九八三年女性平均薪資僅佔男性平均薪資的百分之五十九點四與百分之六十六點七即可窺知一二¹⁶。

就女權運動者而言，女性勞動參與率的提昇雖可視為女性取得經濟及政治權力的要素之一，然而此種要素能否發揮其效力，關鍵不在於理性層面女性勞動率的增加幅度，而在於女性對此等幅度的增加，能否善加認知

¹⁵ 請參閱：(1) U.S. Bureau of Labor Statistics, 1978, *Employment and Earnings*, January 1978 and earlier issues, Washington, D.C.: Government Printing Office. (2) U.S. Department of Commerce, 1992, *Statistical Abstract of the United States, 1992*, Washington, D.C.: Bureau of Census, p. 400.

¹⁶ 請參閱：(1) U.S. Bureau of the Census, 1975, *Current Population Reports*, series p. 60. Nos. 41, 53, 80, and 97. (2) U.S. Department of Commerce, 1993, *Statistical Abstract of the United States, 1993*, Washington, D.C.: Bureau of Census, p. 426.

並予把握，從而牽動經濟及政治資源分配之合理化。以此觀點而言，女性勞動參與率的增加，顯然初期對政策產出的影響力並不顯著。

其實，早於一九七八年國會制定懷孕歧視法（PDA）時，決策者應即察覺到女性勞動參與率持續增加的結構性事實。此種結構性的變化異常強大且明顯，但女權運動者如主觀認定結構性的社會經濟變遷自然會導致政策的理性回應，恐失之過於樂觀。在一九七〇年之前，由於女性總被視為廉價且可任意處置的勞力，且通常未成立工會，而企業基於成本的考量，通常反對增加婦女的福利，以保障企業在高度競爭市場中的利益。由此觀點而言，一九七八年的懷孕歧視法（PDA）應僅是國會對勞動市場結構女性化的部分反應而已。

此外，更早在一九六〇年代，商業團體在經濟上的保守態度即已受到共和黨的呼應，當共和黨將放任主義的經濟政策營造為大眾所能接受時，（意即將勞資的爭議焦點移轉至對福利國家論點的意識型態之爭），自然不利於家庭與醫療假法案的通過。值此不利的大環境下，爾後的婦女、工會及勞工團體能運用「量」此一事實而得到力量，誠屬不易。國會在一九九〇年通過家庭與醫療假法案，其關鍵即在於各婦女團體與工會組織，包括婦女防禦基金會（WLDF）、全國婦女組織（NOW）及婦女投票聯盟團體（the League of Women Voters）等的施壓與積極爭取有關。可見，社經結構的改變，並不必然導致理性政策的產出，惟有不同團體的結盟操作與運作，始可能有政策產出。由家庭與醫療假法案的發展過程可知，各相關團體組織結盟的重要性。若無勞工團體的支持，僅靠婦女團體獨自去從事如此長期的抗爭是件相當困難的事¹⁷。

當然任何團體的壓力，皆須藉由政黨予以集結，而且與政黨形成策略聯盟，助益更大，家庭與醫療假法（FMLA）政策的制訂亦復如此。既然美國職業婦女在一九八〇年代即亟需家庭休假，且此政策在許多國家已實施數十年，為何美國家庭與醫療假法案前後拖延了八年始獲通過呢？此乃因家庭休假涉及商業成本，而家庭與醫療假法案於提出之際，適逢企業主所支持的共和黨處於強勢，而勞工與婦女團體所支持的民主黨則處於弱勢。

¹⁷ 此點也可由老人議題上得到佐證。美國退休人員協會（AARP）對照顧老人的議題在國會中也持續施以壓力。然而，由於欠缺政治聯盟，致在立法成功的機會上甚為渺茫。

雖然婦女團體、勞工團體與工會組織早於一九八四年即提出勞動結構女性化的訴求，然而終究不敵商業團體不斷以經濟層面為訴求的遊說與防禦，直至一九八六年家庭與醫療假法案始逐漸成為一項含政策倫理之爭的政治議題。

當家庭與醫療假法案議題演變成涉及政策倫理的政治議題時，吾人可隱約看出，長久以來操縱美國社會與經濟生活的兩大文化傳統——民主主義及資本主義，再度活躍成為法案的攻防戰。前者的中心思想是自由平等，而後者的中心思想則是自由及私有財產。此兩大中心思想，事實上，與美國社會的主要價值傳統（個人主義、私有財產權與最少政府干預）關係極為密切。資本主義者認為，政府對自由市場的干預，只有在維護市場自由的情況下才具正當性，否則不應介入。當支持商業團體的共和黨對企業成本的論證漸失防禦力時，遂轉而將家庭與醫療假法案爭議點塑造造成政府無權介入「命令利益」活動，共和黨的主要訴求即政府不應干預自由市場的勞資關係¹⁸；而婦女、勞工與工會組織則強調在民主主義下，公民擁有某些特定不容剝奪的權利，成功結合民主黨將家庭與醫療假法案議題塑造成「基本人權」訴求以資對抗。證諸過去百年美國史，當社會價值要求保護勞工，以維持基本人權時，國會就會制訂出一些最低的勞動標準。因此，家庭與醫療假法案的通過與其說是政黨協商下的產物，毋寧說是民主主義與資本主義妥協下的產物。

家庭與醫療假法案的提出時機適逢共和黨主政之時期，在商業團體的不斷遊說與施壓之下，對法案內容長期妥協結果，也與原立法旨意相去甚遠，不但福利內涵與他國比較相差甚大，且對大小企業之影響不大，而上班族原先存在的工作與家庭兩難問題依然存在。以下將從結果面加以檢視家庭與醫療假法的內涵。

首先就假期長短而言，最初規劃家庭假為十八週，本係參照其他國家的規定（Kamerman et al., 1983）而來，但美國兩大政黨協商的結果則減少為十二週，因此，美國最長的假期甚至少於多數其他國家的最短假期。此外，許多大型企業原已提供無薪休假，最長為三個月（Sheinberg, 1988: 214），而家庭與醫療假法（FMLA）所提供的也是無薪假，最長期間為十

¹⁸ 相同的爭論也出現在健保政策上。

二週。此外，許多大型企業已對服務滿一年以上之員工提供休假(Trzcinski, 1991: 221)，而家庭與醫療假法 (FMLA) 規定對一年至少須服務滿 1,250 小時的員工，始提供休假，條件似乎較苛。因此，對大型企業而言，家庭與醫療假法 (FMLA) 的要求並未超過員工已有的福利範圍，致對其影響不大 (Waldfoegel, 1999)。至於大多數的小型企業，則因排除在家庭與醫療假法 (FMLA) 的適用範圍之外，對其員工及公司營運也無實質影響。

就法案的適用對象而言，較易被家庭與醫療假法 (FMLA) 所涵蓋的工作者通常係較高所得與較高職位者，而男性白人顯然較有色人種的男性或其他女性易受到家庭與醫療假法 (FMLA) 的照顧。諷刺的是，被家庭與醫療假法 (FMLA) 所排除的適用對象，通常是擔任最低薪職位及低收入者，彼等事實上是最需家庭與醫療假法 (FMLA) 照顧的一群。吾人如將家庭與醫療假法 (FMLA) 的適用對象描述為「高收入的工作者」，而家庭與醫療假法 (FMLA) 的排除適用對象為「低收入的工作者」似不為過。可見，家庭與醫療假法 (FMLA) 內涵經過多年多次的妥協，對勞工的需求，已多所稀釋。

歐洲大多數國家對上班族的休假，通常皆會提供財務上的支持以維持家庭照顧之所需(Frank & Lipner, 1988; Hewitt, 1958; Kamerman et al., 1983; Quataert, 1979)，然而美國家庭與醫療假法 (FMLA) 仍缺乏財務上的支持，致許多上班族徒有假期之名，卻無休假之實，仍然必須現實地面對相同的工作與家庭衝突，而此種衝突與矛盾在家庭與醫療假法 (FMLA) 通過之前即已存在。可見家庭與醫療假法 (FMLA) 的通過，對大多數美國勞工而言，效用並不顯著。

柒、結 論

在福利國家的相關文獻中，廣義而言，探討影響福利政策制訂的因素，主要有「經濟事務」及「政治事務」兩個學派 (Esping-Anderson, 1990)。就經濟事務學派而言，做為一項社會變遷的結構性指標，女性勞動參與率的增加，對一些與社會變遷有關的政策結果會產生預期的影響。社會結構變遷，意指社會中出現某種新的或不同的結構形式，促成許多前所未見的新狀況產生。而所謂的新狀況是泛指家庭結構改變、經濟結構改變 等

等。由於美國是一多元化、多種族、與充滿活力的社會，利害關係團體自有互異的方式來理解與界定此等新狀況。如以家庭與醫療假法(FMLA)個案的結果面而言，對新狀況的界定，本文認為與其說是婦女、勞工或工會的獲勝，不如說是商業團體的獲勝，因為家庭與醫療假法(FMLA)的內涵，僅是把大部份企業主已提供給雇員的假期予以法制化而已，有些家庭與醫療假法(FMLA)的休假條件甚至比企業主既定的休假條件更為嚴苛。

就政治事務學派而言，家庭與醫療假法(FMLA)的通過顯然是政黨、利益團體、與意識型態間的互動結果，絕非是勞動市場結構女性化的必然結果。易言之，惟有利益團體及政黨間的結盟，始使得社會變遷的結果有機會反應在政策的產出上。歷史事實告訴我們，福利國家的建立必須以政治結盟的建構為基礎，此種結盟遠比個別團體的權力資源更具關鍵性，家庭與醫療假法(FMLA)的整個發展過程亦復如此。自一九八六年起，不同的婦女、勞工與工會組織開始向具政治影響力的其他團體表達彼等對社會新狀況的界定，並試圖說服其他團體接受其觀點與定義，或開始動員團體成員發起具特定目的的社會行動，或為此目的成立其他團體，而商業團體也有類似的運作時，此種對新狀況加以定義的競爭角力，即顯現出家庭與醫療假法(FMLA)政治性的一面。

在家庭與醫療假法(FMLA)的發展過程中，各涉入團體的結盟關係是該法案推動過程中的一項重要特質。尤其處於放任主義政策盛行的雷根與布希總統時代，吾人如僅以經濟事務學派的觀點，來詮釋家庭與醫療假法(FMLA)個案，恐不易窺其全貌。因為當民主黨在國會的施壓，與工會、勞工、與婦女團體等，形成緊密的關係時，其所反應的正是美國人民對此議題的高度重視，顯然此種關係是一種政治結盟的關係。

總之，一九九三年家庭與醫療假法(FMLA)的內涵，較諸各先進國家，雖然通過較遲，而且在法案的適用範圍與對象，也較有限與嚴苛，然而一九九三年家庭與醫療假法(FMLA)的通過，是繼一九八一年白宮家庭問題會議的召開、一九八八年家庭支持法案通過之後的重大家庭政策法案。家庭與醫療假法(FMLA)的通過所構成的可能變遷，類似於當初刺激家庭與醫療假法(FMLA)提出的動力，可能將導致往後一連串社會變遷的出現，而一系列社會行動也可能應運而生。這些新的社會行動不論是以道德運動、或某種組織的改革、或國會的新立法面貌予以訴求或呈現，吾人仍必

須結合發展過程中的經濟面、政治面及其所隱含傳統價值面的觀察，才能清晰掌握法案的發展與形成過程。

參考文獻

- Bacchi, C. L. (1990). *Same Difference: Feminism and Sexual Difference*. Sydney, Australia: Allen and Unwin.
- Bernstein, A. (1986, October 6). Business Starts Tailoring Itself to Suit Working Women. *Business Week*, pp. 12-14.
- Bernstein, A. (1997). Inside or Outside? The Politics of Family and Medical Leave. *Policy Studies Journal*, 25(1), pp. 87-99.
- Bookman, A. (1991). Parenting Without Poverty: The Case for Funded Parental Leave. In J. S. Hyde & M. J. Essex (Eds.), *Parental Leave and Child Care: Setting a Research and Policy Agenda* (pp. 66-89). Philadelphia: Temple University Press.
- Burstein, P. (1997). Problem Definition and Public Policy: Congressional Committees Confront Work, Family and Gender, 1945-1990, *Social Forces*, 76, pp. 135-169.
- Butler, B., & Wasserman, J. (1988). Parental Leave: Attitudes and Practices in Small Businesses. In E. Zigler & M. Frank (Eds.), *Prenatal Leave Crisis: Toward a National Policy* (pp. 223-232). New Haven, CT: Yale University Press.
- Clymer, A. (1992a, September 11). House Passes Family Leave in Face of Bush Veto Threat. *New York Times*, p. A10.
- Clymer, A. (1992b, October 1). House Votes to Sustain President's Veto of the Family-Leave Bill. *New York Times*, p. A13.
- Cohen, M., March, J., & Olsen, J. (1972, March). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(2), pp. 1-25.
- Congressional Quarterly Almanac* (Volume XLIII). (1987). Washington: Congressional Quarterly, Inc.
- Congressional Quarterly Inc. (1993). Key Votes: Veto Cloud Looms over 1992 Floor Fights. *Congressional Roll Call 1992: A Chronology and*

- Analysis of Votes in the House and Senate, 102nd Cong., 2d Sess.*
Washington, D.C.
- CQ Weekly Report.* (1989, February 4), Washington D.C.: Congressional Quarterly, Inc., 47(5), p. 243.
- Crawford, J. M. (1999). Co-Parent Adoptions by Same-Sex Couples: From Loophole to Law. *Families in Society*, 80(3), pp. 271-279.
- Diemer, T. (1990, July 26). Bush Veto of Workers' Leave Upheld. *Cleveland Plain Dealer*, p. 2A.
- Dunn, William N. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction* (2nd ed.). Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Ehrlich, E., & Garland, S. (1988, September 19). For American Business: A New World of Workers. *Business Week*, pp. 112-120.
- Eisenstein, Z. R. (1988). *The Female Body and the Law*. Berkeley: University of California Press.
- Esping-Anderson, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Frank, M., & Lipner, R. (1988). History of Maternity Leave in Europe and the United States. In E. Zigler & M. Frank (Eds.), *Parental Leave Crisis: Toward a National Policy* (pp. 3-22). New Haven, CT: Yale University Press.
- Glenn, N. D. (1997). State and the Family: A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries. *Social Forces*, 76(2), pp. 729-730.
- Greenberg, S. B., & Skocpol, T. (1997). Democratic Possibilities: A Family-Centered Politics. *American Prospect*, 35, pp. 34-38.
- Halle, T. (1998). What Policymakers Need to Know about Fathers. *Policy and Practice of Public Human Services*, 56(3), pp. 21-35.
- Harbrecht, D., & Garland, S. B. (1988, September 26). A Bush Flip-Flop Gives Life to the Parental Leave Bill. *Business Week*, p. 61.
- Hartmann, S. M. (1989). *From Margin to Mainstream: American Women and Politics since 1960*. New York: Alfred A. Knopf.

- Hertz, R. (1999). Working to Place Family at the Center of Life: Dual-Earner and Single-Parent Strategies. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 562, pp. 16-31.
- Hewitt, M. (1958). *Wives and Mothers in Victorian Industry*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Hewlett, S. A. (1986). *A Lesser Life: The Myth of Women's Liberation in America*. New York: William Morrow.
- Hewlett, S. A. (1989). Family Support Policy? Consult the Bottom Line. *Management Review*, 78, pp. 56-58.
- Heymann, S. J., Earle, A., & Egleston, B. (1996). Parental Availability for the Care of Sick Children. *Pediatrics*, 98(2), pp. 226-230.
- Hochschild, A. R. (1994). What's Happening to the Family: Friendly Reforms in the Workplace. *SWS Network News*, 11, p. 5.
- Holmes, S. A. (1990, June 30). Bush Vetoes a Bill to Give Workers Family Leave. *New York Times*, p. 9.
- Huckle, P. (1988). The Womb Factor: Policy on Pregnancy and the Employment of Women. In E. Boneparth & E. Stoper (Eds.), *Women, Power and Policy: Toward the Year 2000* (2nd ed.). New York: Pergamon Press.
- Kamerman, S. B. (1991). Parental Leave and Infant Care: U.S. and International Trends and Issues, 1978-1988. In J. S. Hyde & M. J. Essex (Eds.), *Parental Leave and Child Care: Setting a Research and Policy Agenda* (pp. 11-23). Philadelphia: Temple University Press.
- Kamerman, S. B., Kahn, A. J., & Kingston, P. (1983). *Maternity Policies and Working Women*. New York: Columbia University Press.
- Kanter, R. M. (1989). *When Giants Learn to Dance: Mastering the Challenge of Strategy, Management, and Careers in the 1990s*. New York: Simon and Schuster.
- Kantrowitz, B., & Wingert, P. (1989, June 5). Parental Leave Cries to be Born. *Newsweek*, p. 65.

- Kingdon, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd ed.). Harper Collins College Publishers.
- Lindblom, Charles E. (1959, Spring). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 14(1), pp. 79-88.
- MacRae, Duncan, Jr. (1971). Scientific Communication, Ethical Argument, and Public Policy. *The American Political Science Review*, 65(1), pp. 38-50.
- Malveaux, J. (1994). Gender: Guaranteeing Real Equality. In R. Caplan & J. Feffer (Eds.), *State of Union 1994: The Clinton Administration* (pp. 200-213). Boulder, CO: Westview Press.
- Marano, H. E. (1997). A New Focus on Family Values. *Psychology Today*, 30, pp. 52-55.
- March, James G., & Simon, Herbert A. (1958). *Organizations*. New York: Wiley.
- Mayer, R. R. (1985). *Policy and Program Planning: A Development Perspective*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- Meisenheimer, J. R., II. (1989). Employer Provisions for Parental Leave. *Monthly Labor Review*, 112, pp. 20-24.
- Meyer, D. R., & Kim, R. Y. (1998). Estimating a Proposed Family Policy's Effects: Incorporating Labor Supply Responses to an Assured Child Support Benefit. *Journal of Family Issues*, 19(5), pp. 534-555.
- Mezacappa, D. (1985, November 24). So a Worker Can Get Time Out for a Baby. *Philadelphia Inquirer*, p. 1-I.
- Quade, E. S. (1989). *Analysis for Public Decision*, New York: North Holland.
- Quataert, J. H. (1979). *Reluctant Feminists in German Social Democracy, 1885-1917*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Racino, J. A. (1998). Innovations in Family Support: What Are We Learning? *Journal of Child and Family Studies*, 7(4), pp. 433-449.
- Radigan, A. L. (1988). *Concept and Compromise: The Evaluation of Family Leave Legislation in the U.S. Congress*. Washington, D.C.:

Women's Research and Educational Institute.

- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge Mass: Harvard University Press.
- Rayman, P. M. (1999). Creating a Research and Public Policy Agenda for Work, and Community. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 562, pp. 191-211.
- Recio, M. E. (1987, April 6). Should Business be Forced to Help Bring Up Baby? The Battle over "Mandated Benefits" Such as Parental Leave. *Business Week*, pp. 39-40.
- Rocheffort, David A., & Cobb, Roger W. (1994). *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. KS: University Press of Kansas.
- Ruess, M. (1993, February 3). Family Leave Bill Reported Sailing toward Passage. *Cleveland Plain Dealer*, p. 3-A.
- Ruhm, Christopher J. (1997). Policy Watch: The Family and Medical Leave Act. *The Journal of Economic Perspectives*, 11(3), pp.175-186.
- Schroeder, P. (1988). Parental Leave: The Need for a Federal Policy. In E. Zigler & M. Frank (Eds.), *The Parental Leave Crisis: Toward a National Policy* (pp. 326-338). New Haven, CT: Yale University Press.
- Schroeder, P. (1989). *Champion of the Great American Family*. New York: Random House.
- Schwartz, F. N. (1989). Management, Women and the New Facts of Life. *Harvard Business Review*, 67, pp. 65-76.
- Sheinberg, R. (1988). Parental Leave Policies of Large Firms. In E. Zigler & M. Frank (Eds.), *The Parental Leave Crisis: Toward a National Policy* (pp. 211-222). New Haven, CT: Yale University Press.
- Starling, Grover. (1988). *Strategies for Policy Making*. Illinois: Dorsey Press.
- Stetson, Dorothy M. (1991). *Women's Rights in the U.S.A.: Policy Debates and Gender Roles*. New York, NY: Garland Publishing Inc.
- Trzcinski, E. (1991). Employers' Parental Leave Policies: Does the Labor

- Market Provide Parental Leave? In J. S. Hyde & M. E. Essex (Eds.), *Parental Leave and Child Care: Setting a Research and Policy Agenda* (pp. 209-223). Philadelphia: Temple University Press.
- Tugwell, Rexford. (1968). *The Brains Trust*. N. Y.: Uiking Press.
- U. S. Bureau of Labor Statistics & U. S. Department of Labor. (3d qtr. 1987). *Employment in Perspective: Women in the Labor Force*, Rep. No. 747, at 2.
- U. S. Bureau of Labor Statistics & U. S. Department of Labor. (1988). *Employment and Earnings*, 159, table 2.
- U.S. Department of Labor. (1988). *Opportunity 2000: Creative Affirmative Action Strategies for a Changing Workforce*. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- U.S. Bureau of Labor Statistics. (Jan. 1978 and earlier issues). *Employment and Earnings*. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- U.S. Bureau of the Census. (1975). *Current Population Reports*, series p. 60. Nos. 41, 53, 80, and 97.
- U.S. Congress, House. (1987). *The Family and Medical Leave Act of 1987: Joint H. R. Hearings before the Subcommittee on Labor-Management Relations and the Subcommittee on Labor Standards*, 100th Cong. 1st Sess. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- U.S. Congress, House. (1989). *The Family and Medical Leave Act of 1989, H. R. 770: Hearings before the Committee on Education and Labor and Subcommittee on Labor-Management Relations*, 101st Cong., 1st Sess. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- U.S. Congress, House. (1990). *Debate on the Family and Medical Leave Act, H. R. 770*, 101st Cong. 2d. Sess. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- U.S. Department of Commerce. (1978). *Statistical Abstract of the United States, 1978*. Washington, D.C.: Bureau of Census.

- U.S. Department of Commerce. (1992). *Statistical Abstract of the United States, 1992*. Washington, D.C.: Bureau of Census.
- U.S. Department of Commerce. (1993). *Statistical Abstract of the United States, 1993*. Washington, D.C.: Bureau of Census.
- Waldfogel, Jane. (1998). Understanding the “Family Gap” in Pay for Women with Children. *Journal of Economic Perspectives*, 12(1), pp. 137-156.
- Waldfogel, Jane. (1999). The Impact of the Family and Medical Leave Act. *Journal of Policy Analysis and Management*, 18(2), pp. 281-302.
- Weimer, David L. & Vining, Aidan. (1998). *Policy Analysis: Concepts and Practices* (3rd ed.). NJ: Prentice Hall Press.
- Wildavsky, Aaron. (1979). *The Politics of the Budgetary Process* (3rd ed.). Boston: Little Brown.
- Zuckman, J. (1993, February 6). As Family Leave is Enacted, Some See End to Logjam. *Congressional Quarterly Weekly Report*, 51, pp. 267-269.

A Study on the Policy Formulation of FMLA in the U. S. A.

Lee-Joy Cheng*

Abstract

President Bill Clinton signed the Family and Medical Leave Act (FMLA) into law on February 5, 1993. The eventual promulgation of FMLA represents the culmination of eight years of conflict and compromise; hence, the law constitutes an excellent case study of a family policy that became embroiled in partisan conflict. After first describing the problematic features of the law in its historical context, this study goes on to examine the partisan compromises made in Congress and the efforts of various interest groups to influence the passage of FMLA from the policy formulation perspective. This paper argues that the nature of the family and the workforce in the U.S. has changed dramatically in recent decades, and that despite this, no new legislation addressing the different needs of the family and the workforce is planned. Rather, this study concludes that no single theory alone is enough to explain FMLA's passage; only a combination of insights from economic, political and ideological perspectives will allow us to grasp the whole picture of FMLA's policy-making process in the U. S.

Keywords: Family and Medical Leave Act (FMLA), family policy, partisan conflict, interest groups

*University of Pittsburgh, Ph.D., Associate Research Fellow, Institute of European and American Studies, Academia Sinica.