

# 家庭政策與家庭意識形態之關係 —— 以美國兩黨家庭政策演進為例

陳志偉\*

國立臺灣師範大學  
人類發展與家庭學系

黃迺毓

國立臺灣師範大學  
人類發展與家庭學系

## 摘要

近年來，家庭研究學者發現，家庭意識形態已經受到家庭政策的影響；而家庭型態的多元，也正考驗著家庭政策制定是否能反應當代家庭的需要。本研究從近 40 年來，美國「家庭救助津貼」、「所得稅抵免及退稅」、「托育」、「家庭照顧假」等 4 大攸關家庭的政策，探討美國共和、民主兩黨各自堅持的家庭意識形態，對其家庭政策制定的影響；以及不同家庭政策如何影響美國民眾對於「家庭」此一意識形態。並從家庭政策的目標與定位、「傳統型家庭」與「就業型家庭」的政策意識形態、托育究竟可否視為一項工作、家庭意識形態的演進等四個角度，探討「家庭政策」與「家庭意識形態」的關係。最後從家庭教育工作者的角度，建議家庭政策應更多融入家庭教育，回歸家庭教育「教育」、「預防」的本質，及以本土家庭研究影響政策制定的目標，重新從「人」與「關係」為視角，讓家庭教育減少家庭政策的成本，才是不同家庭意識形態的演進中，不變的政策核心。

關鍵字：家庭政策、家庭意識形態、家庭教育、傳統型家庭、就業型家庭

\*本篇論文通訊作者：陳志偉，通訊方式：yankee-wei@goodtv.tv。

## 壹、緒論

家庭結構的改變與婦女經濟角色的變遷，被視為其家庭政策轉型最根本的挑戰（Esping-Andersen, 1996）。惟家庭政策背後有其意識形態，因此研究家庭政策與其家庭意識形態的關係，對未來家庭及社會發展尤其重要。而從家庭教育的角度，家庭政策若能更深地探討欲發展的家庭意識形態，可以先期審視家庭問題，進而達到家庭教育的功能（黃善華，2013）。

何謂家庭意識形態？許雅惠（2000）研究世界各國家庭政策，將政策中的家庭意識形態定義為「國家對於家庭與個人關係的假設與定位，乃至影響所提供的相關福利」。Woods（2012）則認為家庭意識形態是國家福利政策建構的基本定位，其角度足以影響福利政策的走向。綜觀各國家庭政策法制化的研究，發現過程中經由不同的家庭意識形態，尤其是「傳統型家庭」與「就業型家庭」，形成家庭政策的不同理路。「傳統型家庭」以政策維護一夫一妻及其子女形成的家庭，並且強化 male-breadwinner model，鼓勵丈夫負責家計，妻子成為主要家務操持者，同時家庭事務應由家庭自行決定。而「就業型家庭」則以政策鼓勵女性外出工作，以就業取得各項社會福利資格，而政府應該介入、協助家庭解決問題。不過後者看似公平，但往往由於婚姻斜坡——男性所得較高、工作時間較長，因此造成女性不僅外出工作，還得負擔大部分家務；而政府介入家庭事務的程度，會否影響家庭進行決策時的自由，也有不同看法。因此「傳統型家庭」及「就業型家庭」兩種家庭意識形態，影響近代各國家庭政策的形成，尤以自由世界龍頭的美國為顯著。

家庭政策有其主、客觀條件。Bronfenbrenner（1979）認為家庭政策的形成，取決於「誰制訂」及「認為的政策是什麼」。Woods（2012）認為家庭政策與家庭意識形態及價值緊密相關，因為家庭政策「文化且主觀」——意即在不同民情、文化、社會環境，以及政策制定者不同認知下，家庭政策易因意識形態不同而發生分歧。Zimmerman（1995）強調，無論廣泛或隱性的定義，諸多社會政策都有可能指向家庭，包括健康、醫療、教育、社會服務、救助、居住、勞工、犯罪等，都不能在脫離家庭的狀況下討論內容，此為客觀的思維；但

Bogenschneider & Wadsworth (2019) 則認為，若缺乏與本土家庭政策研究機構或大學合作研究，家庭政策制訂很容易陷入政策制定者個人對家庭的主觀。

近代國家的家庭政策發展，與其政經情勢及文化民情、宗教信仰、立國精神息息相關。Kamerman & Kahn (1991) 認為，歐洲的家庭政策背景在於小國林立，加上長期戰亂及疾病，故自 19 世紀，廣泛的歐洲家庭政策，目標即在提高生育率，以確保本國人口數相對不低於鄰國。

異於歐洲，美國的生育率始終非家庭政策焦點。Cherlin (2009) 認為，生育對美國非核心問題，因為移民對美國人口增加更為關鍵。加上美國不是鄰國包圍的小國，所以提高生育率並非美國家庭政策的主軸。相較起來，關注婚姻對美國人民而言更為重要，此與美國最初移民的宗教信仰有關。

Ooms (1990) 是最先將家庭政策概念化的學者，提出家庭政策四項明確職能：1. 家庭創造：結、離婚、生育或收養子女；2. 經濟支助：提供家庭成員基本財政支持；3. 養育子女：使下一代成長及社會化；4. 家人照顧：為各種身心障礙、弱勢、病患及年老家人提供援助。Bogenschneider (2000, 2011) 為家庭政策賦予的定義：「透過公共部門（政府、司法）或私營單位（雇主、非常利機構）建立的法律、規範或其他機制對家庭成員所實施的計劃或行動方針。」而 Berger & Carlson (2020) 則採取 Kamerman (1996) 廣義論述：「政府對兒童及有子女的家庭，採取有明顯後果的公共政策、法律、規定，即使這些影響並非蓄意。」。上述美國學者主張廣義家庭政策，明確對家庭指出目標，乃從婚姻成立家庭的延伸，此為「顯性政策 (Explicit Policies)」。

另外 Kamerman & Kahn (1978) 在其早期研究即指出，有實現家庭特定目標的顯性政策，也有非指向家庭，但仍對家庭產生影響的隱性政策。Bogenschneider (2011) 也認為家庭政策應該包含若干隱性定義 (Implicit Policies)，包括「任何影響家庭福祉的政策或方案」或「攸關家庭做為實現其他政策目的之手段」。Bogenschneider & Wadsworth (2019) 強調，正因為家庭 (family) 及家庭成員 (family members) 往往難以區分，因此隱性定義會將「家庭」移轉抽離到「個人」，此區分易被家庭政策研究者誤解或忽略。例如兒童、婦女及老人政策往往被等同解讀為家庭政策，因為目標是家庭中的個人。另外易以某些主流家庭類型做為代碼，例如在美國以白人家庭、或一夫一妻、兩個孩子的核心家庭為主，政策制定者易將此類家庭代表全部，而低估或忽略其他家庭。

Berger & Carlson (2020) 在家庭政策 10 年回顧中強化此論述，並明確指出哪些是「隱性政策 (Implicit Policies)」，例如稅制、住房、醫療。又 Amuedo-Dorantes & Arenas-Arroyo (2019) 認為川普政府在美國南部邊境實施兒童分居、囚犯遣返政策，對父母和子女都有一系列後果，這些看似不針對家庭，但可能對家庭中之個人，尤其是兒童產生不同影響。

美國有關家庭政策形成與演進，多項研究 (Bhushan, 2011; Bogenschneider, 2000, 2011; Fent, et al., 2013; Naomi, 2008; Woods, 2012; 許雅惠, 2000; 鄭麗嬌, 1999) 均指向兩大政策方向：家庭救助 (family income support) 及育兒支持 (child care support) 政策。其中家庭救助包含救助津貼 (aid to family) 及所得稅抵免 (family credit)，育兒支持則包括托育 (child care) 及家庭照顧假 (family leave)。上述四大方向就其他國家，均被視為直接影響家庭的顯性政策；但 Bogenschneider (2000, 2011)、Cherlin (2004, 2019) 等學者認為在美國仍有討論空間，本研究遂就此四方向進行文獻探討。

過去國內研究家庭政策，多以社會福利為思考角度；本研究欲就美國兩黨家庭政策發展與家庭意識形態的關係進行研究，並進而就家庭教育預防之角度，反思我國家庭政策定位。此為過去研究少有的切入，期能發掘不同之政策看見。

## 貳、文獻探討

美國為首的社會福利對社會風險的反應，通常被歸類為自由福利體制 (Liberal regime) 模式。Esping-Andersen (1990) 的主張中，自由福利體制乃為其建立三種體制模型之一，側重於市場與國家之間的相互關係，其特點為第一以自由經濟、市場導向為主。由福利體制以支持需要者為基礎，例如為無法滿足基本生活需求、或家庭所得在貧窮線以下，但政策普及在福利國家中是為最少。因此自由福利國家以嚴格的資產調查為主要決定津貼的標準，來維持最低生活水準。其次為提供低層次的公共服務在自由福利體制中，政府經常只是社福的若干提供者之一，且提供最低層次的公共服務。由於提供方式、內容、品質的水平較低，因而導致受助者相對亦為社會階級較低之形象，且只能在低階

社會政策中進行幾乎無從考慮的選擇，使服務者及受助者產生階級差異（吳來信等，2019）。

近代分析美國兩大黨關於家庭政策的差異，多從雷根政府開始。Woods（2012）、Bogensneider（2011）等家庭政策研究學者認為，儘管美國主要兩黨長久於大小政府、自由經濟、社會福利、政教分離等政策介入人民生活程度的觀點不同，且於 1980 年後越發明顯。因此探究美國近代攸關家庭的政策發展，多自卡特政府之後、雷根政府伊始。以下分項說明：

## 一、家庭救助

### （一）救助津貼

#### 1. 美國救助津貼的政策背景

1980 年代前，美國公權力對社會福利多著重個人，而對家庭採取儘量少涉入的態度。即便美國津貼援助的歷史悠久，主要目標一直都是針對特定族群。此類家庭救助，從歷史性的撫養子女家庭援助（Aid to Families with Dependent Children，簡稱 AFDC）制度即可看出。AFDC 是美國衛生與公共服務部於 1935 年依社會保障法（Social Security Act）推出的家庭救助政策。最早期乃為對撫養兒童的援助（Aid to Dependent Children，簡稱 ADC），目的透過資產調查（means-tested），對無父親而有兒童的家庭提供津貼。但 Blank & Blum（1997）認為 ADC 被視為僅針對白人單親女性，因為黑人女性即便單親，亦多會投入勞動，而失去領取 ADC 的資格，因此 ADC 為視為不利黑人女性。1961 年，ADC 擴大到父親失業的家庭，1962 年再加入「Family with」的字眼，而成為「Aid to Family with Dependent Children」。少了「Family with」的 ADC，多數美國人認為，制度設計顯然不鼓勵婚姻（Murray, 2008）。

AFDC 制度一開始就面臨到傳統家庭論者質疑（Blank & Blum, 1997）。ADC 早期被視為鼓勵未婚生育，到了 AFDC 時期又因同居父親並非孩子的生父，引發審查資格過於寬鬆。Grossbard-Shechtman（2003）認為此種制度對自由主義者來說明顯鼓勵不必投入婚姻，甚至鼓勵離婚，因為已婚婦女在面臨婚姻問題時都思考著 AFDC；此外由於領取者越來越多，1976 年一個不工作母親加三個 14

歲以下小孩，最多可以領取 4200 美元，導致美國社會開始抨擊制度設計造成惰性，甚至故意未婚生子；再者由於預算大幅膨脹，此為 AFDC 必須改革，促成 TANF（需求家庭臨時援助，Temporary Assistance for Needy Family）日後成為美國家庭救助政策主流的原因。

## 2. 共和黨救助津貼政策的演進

共和黨政府的主流家庭意識形態長期傾向回歸傳統家庭、獨立、自給自足，縱使為協助低收入家庭的兒童而支持 ADC，共和黨仍對民主黨卡特總統以大幅預算補助不工作又不投入穩定家庭的父母，造成社福浮濫而反感，亦為雷根後來入主白宮的關鍵。

雷根政府對於弱勢家庭，一開始糾結在到底要給予家庭照顧者經濟資助，或該鼓勵他們就業；但隨後目標卻主要在降低政府社福支出。Blustein（1985）指出，雷根政府提出「餓死野獸」的說帖，意即無上限的福利支出正像一頭野獸，當野獸面臨失控，需要減少社福來餓死這頭野獸。同時 AFDC 被質疑製造受助者不工作的惰性，有些人因所得超過而被取消受助資格，於是乾脆減少工作維持享有補助及醫療津貼。雷根政府縮小聯邦政府在家庭救助的角色，認為面對家庭生活壓力，努力方向應為「自助和自我控制是美國傳統的本質（Self-help and self-control are the essence of the American tradition.）」，以共和黨核心思維說服人民。

1988 年雷根推動家庭支持法（Family Support Act），更明顯地驅使家庭照顧者外出就業或回到家庭。Zaslow et al.（1995）認為，這是美國家庭政策史上重要轉捩點之一。此法案要求單親媽媽取得孩子父親的共同撫養，做為部份領取津貼的條件，同時以「建立親子關係」為名，允許各州要求仍為青少年的單親媽媽必須與父母同住，才能領取津貼。共和黨認為，如此可以防止家庭進一步崩解，或是驅使領取津貼者外出工作，自給自足。共和黨同時也把權力下放各州，讓州政府各自發展策略，於發放津貼時提供職業訓練、托育、交通及醫療補助。除非有所必要，拒絕給予單獨在家照顧孩子的母親撫助津貼。

## 3. 民主黨的救助津貼政策演進

傳統的民主黨社福政策乃為迎合有投票權的中低收入底層、藍領工人、移

民、不同宗教人士及少數族裔。1960 年代甘迺迪 (John F. Kennedy) 及詹森 (Lyndon B. Johnson) 兩任總統時期的「打擊貧困運動」，更突顯單親家庭的貧窮問題。關於津貼與家庭的關係，雷根時期共和黨的策略只要無法維持生活的單親回到傳統家庭，政府就給予補助；而柯林頓的民主黨則補助願意投入就業的單親家庭，以工作取代貧窮，而非鼓勵單親回到傳統家庭。

AFDC 時期的問題是，許多單身母親退出工作，尤其部分少數族裔單身母親的生育率很高，貧困幾乎是單身母親家庭共同特徵，因此民主黨把更多的焦點放在貧困。卡特時期，民主黨給人的印象是濫發補助、浪費預算，而柯林頓欲塑造民主黨「讓能工作的成年人就業，兒童成爲社福的受益人。」形象，而非懲罰不工作的單身母親，讓受助者在政府支持下，有能力擺脫社會福利。

Gayner (1995) 說明共和黨對柯林頓總統家庭政策的牽制。1994 年共和黨以「與美國簽約 (Contract with America)」的策略重新掌握參眾兩院多數。其中「個人責任法 (The Personal Responsibility Act, 簡稱 PRA)」通過禁止向 18 歲以下的母親提供福利、以食品券代替 AFDC 對育有未滿 18 周嬰兒之單身母親的現金津貼、要求受助者兩年內必須找到工作、孩子達 5 歲就停止 AFDC 等等，並把更多的審核及預算權下放各州，此與柯林頓準備推動的家庭救助政策背道而馳。參眾兩院提出的法案包括嚴控補助資格、提高補助上限，柯林頓政府都難以認同。

柯林頓否決了 PRA。眾議院掌握多數的共和黨遂再與白宮協商，於 1996 年推出「個人責任和工作機會法 (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, 簡稱 PRWORA)」。此法案雖仍在「與美國簽約」的基礎上，但兼顧了柯林頓改革 AFDC 的政策陷阱，不再讓受助者落入貧困循環。柯林頓遂簽署了 PRWORA，並在此基礎上催生了「需求家庭臨時救助 (Temporary Assistance for Needy Families, 簡稱 TANF)」，終結長達 60 年的 AFDC。

不過民主黨主政的家庭政策摻雜了共和黨思想的 PRWORA，Thomas (2000) 及 Mink (2002) 均指出柯林頓政府遭受女性主義團體強烈質疑，認爲法案影射受助者「懶、超重、性放縱」，甚至俗稱受助的黑人女性爲「福利女王」、「強迫婦女爲脫貧硬跟男人建立關係」、「控制婦女的生殖自由」，均是對種族及女性的歧視。此外 Lindhorst & Mancoske (2003) 認爲受助者之所以需要補助，不是因爲不工作，而是薪資太低，或是勞動市場對單親家庭的歧視，導致受助者不易找到適當工作。PRWORA 完全沒有考慮家庭責任，只會逼

迫更多婦女與兒童走向更大的貧窮及犯罪。由於本研究依過去文獻分析，發現 1977 年卡特政府之後的兩黨家庭政策差異更為突顯，同一政黨推行政策的著力點及項目雖不一定相同，但其家庭意識形態原則上仍為一致。為便於讀者閱讀，茲將 1977 年後美國總統任期時序列如表 1。

表 1  
美國第 39-45 任總統時序表

| 任次     | 時間        | 姓名                    | 政黨  |
|--------|-----------|-----------------------|-----|
| 第 39 任 | 1977-1981 | 卡特 Jimmy Carter       | 民主黨 |
| 第 40 任 | 1981-1989 | 雷根 Ronald Reagan      | 共和黨 |
| 第 41 任 | 1989-1993 | 老布希 George H. W. Bush | 共和黨 |
| 第 42 任 | 1993-2001 | 柯林頓 Bill Clinton      | 民主黨 |
| 第 43 任 | 2001-2009 | 小布希 George W. Bush    | 共和黨 |
| 第 44 任 | 2009-2017 | 歐巴馬 Barack Obama      | 民主黨 |
| 第 45 任 | 2017-2021 | 川普 Donald Trump       | 共和黨 |
| 第 46 任 | 2021-2025 | 拜登 Joe Biden          | 民主黨 |

#### 4. 兩黨政策演進結果與比較

1996 年民主、共和兩黨協商成就了 PRWORA，也促成 TANF 誕生，此為美國家庭救助的重大轉型。TANF 的精神在急難救助，針對有臨時性需要的家庭提供可連續 2 年，終身最高 5 年的家庭津貼。所有受助者家庭的父母必須在 2 年內找到工作，每週至少工作 30 小時。領取的津貼可以在家中照顧孩子，也可以支付托育費用 Schoeni & Blank (2000)。對美國政府而言，TANF 實施至今調和民眾的婚姻家庭和工作，消除依賴政府福利、預防和減少婚外懷孕，並鼓勵建立和維持雙親家庭。然而 Schott(2015)發現，TANF 實施 15 年後的 2010 年，雖然整體領取救助津貼的人數，從 12.3 萬人降至 4.3 萬人，為剩 AFDC 最後一年的 1/3，但失業人數卻反而提高了 1.6 倍，貧困率也增加了 0.7%。顯示並未因為 TANF 的改革，讓貧困家庭顯著得到改善。兩大黨背後的家庭意識形態影響



了家庭的政策形成，解決部分家庭問題，但可能也製造了其他問題。。

研究者從政策主張、家庭意識形態、實施方向及政策缺失，整理美國兩大黨救助政策差異如次：

表 2

美國兩大政黨救助津貼差異比較表

|        | 共和黨                                   | 民主黨   |
|--------|---------------------------------------|---|
| 政策主張   | 促使受助者回到家庭，促進家庭的獨立、自助、自給自足。            | 鼓勵單親及貧困家庭投入就業市場，以工作替代貧窮。                        |
| 家庭意識形態 | 鼓勵單親家庭若無法工作就回到原生家庭，或重新進入婚姻的「傳統型家庭」意識。 | 不要求單身父母（尤其單親媽媽）必須重回傳統家庭，把焦點放在進入就業而脫貧的「就業型家庭」意識。 |
| 實施方向   | 回到家庭才能領取補助，消除民眾對政府福利的依賴。              | 透過促進就業，有工作才給予現金津貼。                              |
| 政策缺失   | 政策導致受補助者懶惰、性放縱等形象，並暗示要求單親母親必須依靠男性     | 有強迫未婚母親工作，忽視勞動市場低薪歧視及未考慮家庭責任。                   |

資料來源：研究者自行歸納

## （二）所得稅抵免及退稅政策

### 1. 政策背景

Dahl & Lochner (2012) 認為「所得稅抵免 (Earned Income Tax Credit, 簡稱 EITC)」是美國最為人知的家庭政策之一，也符合自由福利國支持家庭的方式。透過退稅補充低薪工作所得不足，不但對有需要的家庭實質幫助，亦間接重申了有收入才具備獲得補助的意識條件。

Friedman (2009) 認為美國在二戰後提出所得稅抵免，對低收入家庭透過負所得稅退稅，使其可以達成最低基本收入。Falk (2014) 認為，此一政策可在不干擾自由經濟及資本主義的前提下，達成給予貧困家庭救助。但討論十餘年後，1972 年尼克森總統提出以此概念為基礎制定的家庭援助計劃 (Family Assistance Plan, 簡稱 FAP) 卻未於國會中通過。

1970-1980年初期，由於美國財政赤字及通貨膨脹，貧困家庭稅負比例相對反而較高，EITC扭轉或減緩了此一趨勢。1975年之前，即使一個低於貧窮線的四口之家，通常仍要向聯邦繳稅；Nichols & Rothstein (2015) 發現，EITC 的立法將四口之家的貧窮線降低了22%，讓更多貧窮家庭得到退稅，EITC 成爲最能處理貧困家庭的政策之一。

## 2. 共和黨對 EITC 政策的演進

1986年，共和黨主政下的 EITC，將所得稅最高稅率從 50% 降低至 33%，並擴大所得稅抵免、標準扣除額及個人免稅額，約 600 萬低收入者因而受惠免稅。1980 年代美國財政赤字擴大，政府利用各種方法減少社會福利以節省開支的情況下，與其說 EITC 是對一般家庭的補貼，不如說是政府在節制預算下，確保不會加速貧困家庭窘迫的策略。在共和黨主張下，EITC 同時嘉惠所得較高及勞工階層，並將資源分配給窮人。Howard & Howard (1997) 認爲，共和黨傳統家庭的意識中，父母、孩子同住的核心家庭，可以得到較高的扣除額及退稅，有助於維持傳統家庭型態。

1988 年老布希總統勝選之後，準備在「1990 年預算和解法案 (The Budget Reconciliation Act of 1990)」中擴大 EITC。當時共和黨採取將預算透過 EITC 退稅到貧困家庭，而非如民主黨主張將預算花在增建托育中心。最後共和黨增加有兩個或以上孩子家庭的 EITC 額度，讓民眾自己可以選擇使用退稅支付兒童托育的費用，或是自己照顧孩子。

EITC 在共和黨執政的 1990 年代初期，確實成爲社會學者、主張政府不介入家庭的政治人物，以及窮人支持團體較肯定的措施，成爲一個較受歡迎的政策，但並未如 AFDC 造成貧困家庭成人閒賦在家的狀況，成爲共和、民主兩黨解決貧困家庭、兒童保育及婚姻等社會問題妥協的共識。Neumark & Wascher (2000) 指出，共和黨認爲 EITC 既可促成單身母親進入婚姻，又可爲有能力工作者提供退稅，而沒有要求雇主增加工資，或擴大國家稅收提供補助。這是兩黨同時主張擴大 EITC，但共和黨又與民主黨的不同之處。

## 3. 民主黨對 EITC 政策的演進

柯林頓於 1993 年上台時，其形象與過去傳統政黨人物不同。他既不是共和

黨人，又不像傳統民主黨人。老布希時期，民主黨主張全面改革社會福利、強調給予就業人士最低薪資以保障收入，對 EITC 未表肯定。Grogger (2004) 發現柯林頓想要擺脫過去民主黨主政擴大福利，導致財政收支大幅失衡的不負責形象，並將 EITC 做為新民主黨象徵。Clinton (1993) 表示，美國有很多人想要工作，想要獨立，想養活自己，但發現自己處於無法維持生計、無法負擔基本生活開支，所得稅抵免及退稅可以助其達成目的。

為了實現競選承諾，使更多家庭以工作擺脫貧困，柯林頓擴大了 EITC。Weaver (2000) 指出，柯林頓政府 1993 年提出 EITC 預算為 283 億美元，還擴大讓沒有孩子的低收入家庭可以獲得退稅，最後在副總統高爾投下關鍵一票下，參議院勉強通過，將預算刪為 208 億美元；1996 年預算達到 250 億美元，超越 AFDC 額度記錄。由於 EITC 是「有工作才有補助」的政策，讓否決者很難反對 EITC 擴大。Neumark & Wascher (2000) 認為，EITC 至此，只剩下是否誠實報稅的問題。

到了 2013 年歐巴馬時期，年收入在 37,870 至 51,567 美元、家有子女的家庭可以獲得 EITC 的退稅；個人收入低於 14,340 美元、已婚夫婦低於 19,680 美元的無子女就業者，也可以獲得少數的 EITC 退稅。Falk (2014) 認為在民主黨主政下，EITC 不再只針對貧困家庭，而成為就業者最好的政府補助。

#### 4. 兩黨擴大 EITC 的結果與比較

美國民眾於 2020 年申報 2019 年之 EITC，已婚家庭的標準扣除額從 13,000 美元增加至 24,000 美元，單身者則為已婚者的 1/2；對於沒有合格子女的單身者，最多可退稅 538 美元；有一名合格子女最高可退 3,584 美元；兩名子女為 5,920 美元、三個或以上則為 6,660 美元，而且每年依通貨膨脹率計算免稅及退稅的標準調整 (IRS, 2020)。對一般家庭來說，這是一筆非常重要的收入。2020 年 EITC 法定免稅額上限如表 3。

表 3

2020 年美國納稅人申報 EITC 免稅額度表

| 報稅身分  | 0 子女     | 1 名子女    | 2 名子女    | 3 名或以上   |
|-------|----------|----------|----------|----------|
| 單身、喪偶 | \$15,820 | \$41,756 | \$47,440 | \$50,594 |

(續下頁)

表 3

2020 年美國納稅人申報 EITC 免稅額度表 (續)

| 報稅身分         | 0 子女     | 1 名子女    | 2 名子女    | 3 名或以上   |
|--------------|----------|----------|----------|----------|
| 已婚夫妻<br>合併申報 | \$21,710 | \$47,646 | \$53,330 | \$56,844 |

資料來源：IRS (2020)。

Woods (2012) 認為，即便柯林頓主政下的民主黨，仍視 EITC 為促進單身母親進入就業市場的最佳策略之一。而 EITC 對於合併申報的家庭有較高抵免稅額，可間接將申報人帶回家婚姻及家庭，減少政府介入，也符合共和黨的傳統家庭價值。

EITC 可說是共和、民主兩黨各取對己有利說法的妥協性產物。事實上，對於常年存在於社會底層無法工作的單身母親、非法移民者，或許根本無收入可申報，EITC 對其並無實質助益。故 EITC 固然對兩黨均有符合其家庭意識形態的角度，但許多研究美國家庭的學者 (Evans & Garthwaite, 2014; Marr, et al., 2015; Wood, 2012) 都提出相同問題：對廣大需要救助的家庭而言，到底美國的家庭救助政策，是在乎經濟、勞動數字，還是在乎家庭？如果社會救助不能協助最需要幫助的家庭，得到社會救助每年數百億美元預算的又是誰？

表 4

美國兩大政黨所得稅抵免政策差異比較表

|        | 共和黨  | 民主黨   |
|--------|--|---|
| 政策主張   | 既促進單身母親進入婚姻，又可為工作者提供退稅，而沒有增加雇主負擔，或是擴大採取國家稅收來提供補助，符合共和黨刪減社福預算的目標。 | 視 EITC 為促進單身母親進入就業市場的最佳策略之一，擺脫民主黨擴大福利導致財政失衡形象，塑造民主黨成為既照顧弱勢又避免預算浮濫之目標。 |
| 家庭意識形態 | EITC 間接鼓勵申報人回到婚姻家庭，符合「傳統型家庭」價值。                                  | 符合民主黨有工作便有所得申報的「就業型家庭」型態。   |
| 實施方向   | 把稅退給家庭，讓民眾自己選擇如何使用，確保政府不介入家庭。                                    | 從 EITC 獲得退稅，可挪去貧困者「靠政府津貼而生」的想法。                                       |

(續下頁)

表 4

美國兩大政黨所得稅抵免政策差異比較表（續）

|      | 共和黨                    | 民主黨                                |
|------|------------------------|------------------------------------|
| 政策缺失 | 工作所得給予抵免及退稅，反而有利中高收入者。 | 貧困無收入者無可申報，造成社會質疑其「在乎家庭，還是在乎經濟數字」。 |

資料來源：研究者自行歸納

## 二、育兒支持

### （一）托育政策

#### 1. 美國托育政策發展的歷史背景

1930 年之前，美國托育大多透過私人機構或組織。Woods（2012）指出這些私人機構幾乎完全由婦女領導，目的在無法依循 male-breadwinner model、母親無所選擇下必須工作，故由這些私人機構支付母親照顧孩子必要費用。整個國家的兒童托育政策非由政府主導，支援體系也由非政府組織建立。雖然 1912 年即已成立美國兒童局，但政府並不主張國家該介入家庭的兒童托育。

1930 年代經濟大蕭條，美國政府通過首次提出由聯邦建立的緊急托兒所，一則為失業的護士及教師提供工作，同時為兒童提供健康環境。隨著二次大戰開始，這些托兒機構便陷入經營困境，因為老師們都到兵工廠尋求更高薪的工作。

二戰期間，婦女大量投入軍需品生產做為戰爭後勤，國家便積極提供托育。此種情況在 1946 年告終，因為美國政府認為戰後軍人已經重回家庭。Levy & Michel（2002）認為，這是傳統 male-breadwinner model 的根深蒂固，除非是先生在戰場殉職，政府才會提供母親托育協助。甚至 1950-70 年代，整個美國社會仍為 male-breadwinner model，鼓勵婦女在家照顧傳統家庭中的兒童。

Levy & Michel(2002)指出，戰後 1947 年，美國家有 6 歲以下兒童的母親，只有 12% 投入職場，至 1970 年也只有 1/4 母親投入職場。此後 AFDC 家庭救助開始運作，並由政府提供資金，發展及支持兒童托育機構，除針對單身母親家

庭提供援助，也擴大至父母失業的兒童，但主在鼓勵貧困家庭工作，而非公共托育。。

1976 年卡特總統上任，執政的民主黨試圖由聯邦政府資助發展教育性的兒童保育計畫，並由公立學校及地方組織共同向有需要公共托育的家庭提供服務。不過，由於卡特僅止於一任，1980 年雷根勝選，又有不同的政策思維。

## 2. 共和黨兒童托育政策的演進

雷根上任後極力刪除社會福利，降低預算赤字，將兒童托育合併於聯邦對各州撥款中，擴大 EITC 讓家庭於托育市場自行選擇。但如此通常對固定薪資及中、高所得家庭受益較多，低收入家庭獲益有限，無收入家庭則幾乎沒有幫助（Woods, 2012）。

1988 年，繼任雷根的老布希一再強調兒童托育的選擇自由。他在總統大選辯論時強調，沒有人想看到家長帶著政府許可的眼光，去尋求由政府設立的托育機構，更不想看到政府告訴每個家庭應該如何，政府應該讓父母掌握自己想要的托育方式。布希甚至揚言要否決任何由聯邦主導兒童托育的法案。1988 年共和黨提出向貧困家庭每年提供 1000 美元兒童日托金，自由托育市場因而從中受惠，因此更不需要公共托育（Woods, 2012）。

由於黨派的家庭意識形態，認為該由政府或家庭主導兒童托育的態度不同，直到 1980 年代末期，共和黨推出家庭支持法（Family Support Act，簡稱 FSA）明確指出，父母有責任為其兒女提供安全且具發展性的照顧。因此父母有義務從工作所得或 AFDC 及 EITC 中取得的津貼，為孩子選擇所要的托育服務。共和黨普遍對於公共托育感到不耐。他們寧可擁護 EITC，獲得退稅的家庭依需要進入托育市場，反而可以刺激私人托育產業做得更好。共和黨一再指控公共托育服務會損害了由家庭主導的兒童福利，並且製造政府扛下兒童托育的風險。

兒童托育政策辯論成為 1992 年總統大選的主要議題，柯林頓總統的兒童托育政策，對 21 世紀的美國造成影響。

## 3. 民主黨兒童托育政策的演進

柯林頓的家庭意識形態主導了民主黨爾後的托育政策思維。Bhushan

(2011) 指出，當時民主黨陣營的兩大策略「終止我們所知道的福利 (The End of Welfare as We Know It)」及「讓工作有所得 (Making Work Pay)」，使得托育不僅是家庭問題，也是勞動力問題，更是解決貧困家庭的社會福利問題。

柯林頓上任之後便展開強化托育的啓蒙計劃 (Head Start)。啓蒙計劃是美國衛生及公共服務部於 1965 年設立，意在為低收入家庭提供全面的幼兒教育、健康、營養，並且引導父母參與服務 (Currie & Thomas, 1995)。為了兌現政見，民主黨政府於 1994 年恢復了雷根政府廢止的兒童保育局。而為了避免引起干涉家庭的爭議，柯林頓強調政府不會撫養孩子，這是把孩子帶到世界的人 (父母) 的責任，政府只確保努力工作的父母可以得到優質、而且負擔得起的托育。

Bhushan (2011) 指出，由於政府主導兒童托育符合兒童利益的研究並不充份，也因為公共及私人托育的差異缺乏必要的數據，讓民主黨政府始終面對共和黨國會多數的抨擊。但民主黨認為，如果有工作的婦女認為自己正在做「正確的事」，也的確需要有公共托育來支持職場婦女，兒童托育法案就應該有輿論發聲。

1996 年，柯林頓在國情咨文中提出呼籲：「長期以來，我們的福利制度對家庭及工作的價值是破壞而非支持。我們期待國會與白宮達成一致共識，全面提供兒童公共托育，使母親們在工作時不必擔心自己的孩子。所以我向國會提出挑戰，給我一個可以接受的福利改革，讓人們從依賴福利轉向工作。」

國會提出的改革及柯林頓簽署的法案是 TANF，一直到第三次將法案送到白宮時增加了培訓啓蒙計劃相關師資的 40 億美元預算，並且保障低收入家庭及殘障兒童可以獲得政府提供的托育，柯林頓才簽署。研究發現，這些參加啓蒙計劃的兒童表現出更強的學習成績，即便被診斷為學習障礙，但犯罪的可能性較小，更有可能從高中畢業並進入大學，成年後健康不良的可能性也較低 (Deming, 2009)。

1997 年 10 月，白宮舉辦了有史以來第一次的「兒童早期發展會議 (Conference on Early Childhood Development)」，會中提出五年內增加 3 億美元預算，專案用於提高托育教師薪資及培訓工作。並另於 1998 年起五年內動用 75 億美元，用在擴大啓蒙計劃、相關托育照顧者及兒童的所得稅抵免、兒童課外活動及提高托育品質等。柯林頓在會後更加發 4 億美元用於保障托育老師的專業發展、研究政府執行公共托育的效果等。2000 年美國的教育預算增加 18%，

達到 65 億美元，為史上增幅最大的一年，接受公共托育的兒童，總數超過 200 萬人。接下來的共和黨小布希總統也在這個基礎上，為低收入及殘障兒童家庭提供必要的托育服務。

#### 4.兩黨托育政策比較

Lombardi (2009) 分析柯林頓的托育政策之所以能突破共和黨多數，在於三個策略：一是宣傳「讓美國兒童能獲得負擔得起的托育照顧 (Make U.S. Child Care More Affordable)」。的確，在美國資本主義下，許多貧困家庭付不起托育費用，只能把孩子放在家裡或托給親友，引發許多問題；二是提升托育教師的薪資及培訓，讓老師認為自己從事的是教育，而非只是照顧；三是持續擴大 EITC 的兒童抵免額度，讓父母不會感到壓力。

不過，Levy & Michel (2002) 及 Woods (2012) 都提及了一個邏輯性問題：如果母親照顧自己的孩子不算一個工作，為何由國家或自己付費，讓第三者代為照顧便能成為一項有薪工作？Bhushan (2011) 則認為，基本上美國是自由主義社會，多數人不能全盤接受由政府設立的公共服務，這也是公共托育每年至多約 300 萬孩子的原因。而美國家庭型態雖然多元，但傾向傳統家庭仍接近半數，難以接受政府取代家庭、決定該兒童接受何種托育方式。這也是共和黨的托育政策為近半數民眾支持的原因－政府從 EITC 退稅，讓家庭自行決定由誰照顧孩子。

從兒童托育政策演變的歷史看來，美國共和、民主兩黨由於家庭意識形態的差異，造成了兩黨就政府應否扮演主導政策角色的差異。究竟何種方式較佳，較符合家庭及兒童需求，Bogenschneider (2011) 認為，美國興起家庭政策 40 年來，對此始終爭論不休、沒有定論。也正因如此，讓家庭政策未能成為美國的主流政策。

表 5

美國兩大政黨托育政策差異比較表

|      | 共和黨                              | 民主黨                              |
|------|----------------------------------|----------------------------------|
| 政策主張 | 不要求父母至政府設立的托育機構，而是讓父母選擇他們要的托育機構； | 公共托育是釋放勞動力、解決貧困家庭及提高兒童教育品質的重要政策； |

(續下頁)



表 5

美國兩大政黨托育政策差異比較表（續）

|        | 共和黨  | 民主黨   |
|--------|--|---|
| 家庭意識形態 | 支持「傳統型家庭」，父母對子女教育應負全責，政府只能支持父母完成此一角色；                | 支持「就業型家庭」，讓每個家庭能負擔平價、有品質的兒童托育，使家長無後顧之憂，更能投入勞動市場。  |
| 實施方向   | 透過 AFDC（或 TADF）及 EITC 讓民眾尋求私人托育，藉由家庭主導的托育市場機制提高托育品質。 | 擴大啓蒙計劃、相關托育照顧者及兒童的所得稅抵免、兒童課外活動及提高托育品質，要求企業提供員工托育。 |
| 政策缺失   | 主張自由托育，將使低收入、貧困家庭無法負擔托育費用，可能導致貧窮循環。                  | 主張公共托育，惟多數美國人不能接受政府設立公托，導致政策窒礙難行。                 |

資料來源：研究者自行歸納

## （二）家庭照顧假

### 1. 家庭照顧假政策形成的背景

與其他前面三個家庭政策不同，家庭照顧假是較新的政策、且仍於動態中（Hamad, et al., 2019; Havnes & Mogstad, 2011; Riano, et al., 2018; Rossin-Slater, 2017）。它反應了現代家有嬰幼兒的母親在職場常見的緊張狀態，及現代父親想要中斷工作照顧子女的需求。Rossin-Slater（2017）甚至認為，家庭照顧假直接影響美國的企業及僱傭文化，還牽涉到休假工資及公司運作的法律，也形塑人民對政府涉入個別企業的解讀。

1993 年通過「家庭和醫療休假法案（Family and Medical Leave Act，簡稱 FMLA）」前，美國並沒有聯邦的家庭照顧假政策。Rossin-Slater（2017）指出，過去美國並沒有保證，婦女由於懷孕、生產必須休假或照顧子女時，可以確保不被解僱。雖然 1978 年「懷孕歧視法（Pregnancy Discrimination Act，簡稱 PDA）」禁止對孕婦歧視，但以這項法律做為產假的適用性有限，並未對懷孕婦女提供生產及育嬰時的保險，以及不被解僱的就業保障。

PDA 來自兩樁最高法院的訴訟案。1976 年，大法官裁定民權法第七章的性

別歧視不包含懷孕這個說法並不違憲。多數大法官裁定不違憲的理由，乃基於當企業或機構的福利為男、女員工的支付一樣多，便該為視為平等。而進一步的理由則是，懷孕不同於其他條件，因為只有婦女可以懷孕，而懷孕往往是「自願承擔而且想要的」。只要機構做出的政策是「性別中立的」－男女在福利方面受到相同的待遇，包括男女的非懷孕者，就不算違憲。

1976 年最高法院的裁定導致國會於 1978 年修訂民權法，並促成 PDA 的通過，當公司有病假政策，懷孕的員工就應該與其他所有員工一視同仁。但 PDA 仍然有其未盡之處，若僱員少於 15 人，或拿不出證明僱主對員工的待遇因懷孕而不同，孕婦就得不到保護。

FMLA 通過時，美國大約有 13 個州頒布了某種程度的產假，有 5 個州制定了適用於懷孕及產假的短期或臨時保險。個別企業提供產假或照顧嬰兒等必要家庭假的情況十分罕見，通常是較大型公司。Rossin-Slater (2017) 強調，當時美國家庭泰半持 male-breadwinner model，產假乃針對女性，即便婦女產後回到職場，男性幾乎不會考慮請假照顧孩子。

Kamerman & Kahn (2001) 研究指出，從 1970 年代末期，婦女在就業市場逐步增加，當時參與全職工作的婦女比之前的總和還多。母親在生產前已獲得更好的教育及技能，走向專業化的事業發展。對女性來說，她們並不準備於產後離開工作，而且準備與僱主談判相關福利，或者選擇對生育職業婦女歧視的回擊。

## 2. 共和黨家庭照顧假政策的演進

雷根執政初期，參議院為共和黨多數，加上白宮承諾減少社會福利，因此並不贊成家庭照顧假等偏向勞工的立法。Elving (1996) 指出，雷根抨擊民主黨一再談到母親外出工作、公共托育等，是在打擊家庭的完整及父母的權利，民主黨正忽視傳統道德。本質的家庭意識形態上，共和黨仍然堅持政府不干預家庭，更難想像會支持家庭照顧假。

1985 年，民主黨眾議員 Pat Schroeder 提出「父母及失能假法案 (the Parental and Disability Leave Act, 簡稱 PDLA)」，內容涉及父母親照顧家庭所需的休假範圍。PDLA 於 1986 被進一步修正為「育兒假法案 (Parental and Medical Leave Act)」，1990 年再度修正為「家庭與醫療假法案 (FMLA)」送進國會審議。

Gauthier (1998) 認為 1990 年代美國之所以全面檢視家庭照顧假的立法，

不僅由於女性就業比例快速增加，更大原因是經濟壓力。1980 年代末期兩份工作薪資，才能維持 15 年前一份工資能夠提供的生活水平。不過共和黨籍議員也小心翼翼地維護共和黨基本價值，就是不涉入私領域的傳統。共和黨擔心影響深遠的家庭照顧假立法，將可能損害企業生產及盈餘，反而造成員工損失。

Bhushan (2011) 的觀察，老布希上任後，中產階級以上的家庭重視家庭照顧假相關法案。但傾向傳統價值及接近商業界的共和黨人士，仍然反對將家庭照顧假施壓給私人公司的立法送進國會。老布希任內即否決了 10 個相關法案，包括 FMLA，而國會並沒有取得三分之二的推翻總統否決案的票數。

Rossin-Slater (2017) 指出，老布希任內後期，強大的家庭假遊說團體已將 FMLA 的照顧層面由孩子、年長父母，涵蓋到配偶等，這對必須照顧生病配偶的工人階級來說非常重要。支持者強調，上百個有育兒假的國家，大半都有帶薪的家庭照顧假，除了包括美國的「強勁對手」日本、德國外，就連與美國敵對的利比亞、伊朗及古巴也都提供帶薪產假，美國是極少數沒有家庭照顧假的國家。另根據 Kuiper et al. (1995) 於 1991-1992 年所做的調查，81% 的受訪者贊成家有新生兒或傷病者的婦女可以請無薪假，並且認為家庭照顧假最有利於一般勞工階級的中產家庭。

但老布希仍否決了 FMLA。他認為孩子出生、收養或照顧生病的家人都是僱主向員工提供的重要福利，但他堅決反對聯邦政府以法令規定僱主給予家庭照顧假。共和黨的政策是鼓勵公司採取家庭假制度，又能靈活地針對員工照顧家庭的需要予以回應。等到 1992 年連共和黨參、眾議員都對 FMLA 投下贊成票，但老布希總統仍然予以否決，而眾議院欲推翻老布希的否決仍未達足夠票數。

1992 年，反對 FMLA 的老布希終於付出代價，讓支持 FMLA 的柯林頓入主白宮。

### 3. 民主黨家庭照顧假政策的演進

柯林頓上任時，民主黨同時贏得眾議院多數，女性眾議員增加到 48 位，應該有利於 FMLA 通過。但 Bhushan (2011) 發現，此時的眾議院反而偏向共和黨，過去爭取家庭假政策的擁護者並沒有進一步規劃更強而有力的 FMLA，反而為了儘快達成法案協商，在內容上做了讓步。1993 年 FMLA 匆忙通過，Clinton (1993) 在簽署法案時強調，FMLA 是針對美國家庭在職場上擁有靈活

調度權所做的回應，美國工作者不再需要在工作與家庭間做選擇。

就假期的長短，Kamerman & Kahn (2001) 指出，FMLA 最初規劃的家庭照顧假為 18 周，與其他國家類似，但最後在國會協商的結果卻減少為 12 周，且提供的是無薪假。當時美國許多企業早已提供服務滿一年的員工最多三個月的無薪家庭假，而 FMLA 卻規定一年至少要服務滿 1250 個小時才有家庭假的福利，如此對一般人幾乎感覺不到 FMLA 的正面效益。鄭麗嬌 (1999) 認為，就法案的適用對象進行比較，所得、職位較高者及白人男性顯然要比所得較低者、有色人種及女性較易獲得 FMLA 的照顧。而這些被排除在 FMLA 適用範圍，或是較不易取得 FMLA 照顧的族群，卻是最需要照顧家庭的工作者。而到 2020 年為止，FMLA 還是提供 12 周無薪假，50 人以下的微型企業則仍被排除在 FMLA 適用範圍外 (U.S. DEPARTMENT OF LABOR, 2020)。對廣大的微型企業及服務業員工幾乎沒有幫助。

柯林頓曾鼓勵州政府進一步提供有薪假或延長休假，而其任期最後一年的 2000 年，有 10 州提出休假工資的州法，但仍無一州通過。反而共和黨小布希當選總統後，2002 年加州成為第一個通過用有薪家庭假，2004 生效；爾後紐澤西州 (2008 年通過，2009 年生效，以下類推)、羅德島州 (2013, 2014)、紐約州 (2016, 2018)、華盛頓特區 (2017, 2020)。帶薪休假的時間為 4 至 8 周不等，給付比例為所得之 50%~90%，金額從每週 200 美元至 1000 美元 (Berger & Carlson, 2020)。FMLA 在通過 27 年後的 2020 年，除了有薪的 5 個州，另外也只有 5 個州通過更寬鬆的無薪家庭假，顯然家庭照顧假的概念沒有被更廣泛地適用，大約只涵蓋了低於 40% 的美國勞工。目前為止，美國仍是所有工業國家中，唯一在全國法令上未給予有薪家庭照顧假的國家。

#### 4. 兩黨家庭照顧假政策的比較

1980 年末期，美國大多數父母都必須工作，政府透過政策來支持父母就業，成為民主黨在選戰中的核心議題，而家庭照顧假就是兌現政見的工具。Han & Waldfogel (2003) 認為，柯林頓的競選形象改造，讓人民相信家庭照顧假可以兼顧工作及家庭，在 FMLA 立法起了關鍵作用。而 Woods (2012) 則認為正是家庭照顧假政策把柯林頓領導的民主黨與共和黨區隔，FMLA 成為吸引選民的議題。

正如其他家庭政策，Rossin-Slater (2011) 研究 21 世紀前 10 年美國的工作

與家庭發現，不少民眾正如共和黨一樣，認為雖然家庭需要照顧，但政府無須過度介入家庭私領域，因此員工休假應該是受雇者與企業的協商，或僱主應該提供較優福利來吸引員工加入，而非政府立法強制介入員工休假。共和黨的家庭意識形態導致政策上對懷孕女性員工的保護相對薄弱。

也因此，即便 FMLA 在 1993 年完成立法，柯林頓領導的民主黨政府看似瞭解民眾需求，一般中產階級民眾對於家庭照顧假，不管是產假、育兒假、對父母或配偶的照顧，甚至自己生病或其他需要，都感到非常迫切，但是從 1993 年 FMLA 立法之始，每位勞工即有每年 12 週無薪家庭假，27 年後仍無改變。不像幾乎其他工業國家都提供一定薪資比例或固定金額的有薪家庭假。除非企業願意，美國聯邦仍然無法立法強迫企業提供家庭假，而政府亦無立法讓勞工得以有薪假照顧家庭。

表 6

美國兩大黨家庭照顧假政策的差異

|        | 共和黨   | 民主黨  |
|--------|---|--|
| 政策主張   | 政府不立法介入勞動條件，主張家庭照顧假應由受僱者與企業協商，不向勞方或資方傾斜。    | 支持立法介入，主張政府應協助勞方將家庭照顧法制化，讓勞工無需在家庭與工作間做選擇。  |
| 家庭意識形態 | 聯邦不支持立法要求企業給予員工家照顧假，維持不涉入企業與員工協商的「傳統型家庭」思維。 | 家庭照顧假可以兼顧工作與家庭，讓一般民眾更便於投入就業，更易朝向「就業型家庭」。   |
| 實施方向   | 鼓勵企業與員工協商，讓選民認為家庭假由聯邦立法可能損害企業及盈餘，反造成員工損失。   | 家庭照顧假讓民主黨與共和黨做出明確區隔，讓選民認為共和黨偏向企業，而民主黨偏向勞工。 |
| 政策缺失   | 無法約制龐大基層員工的小型企業，對女性就業保護相對薄弱。                | 無力立法給予有薪家庭假，且 FMLA 較一般企業福利更少，民眾多無感。        |

資料來源：研究者自行歸納

## 參、討論

從以上美國家庭政策的脈絡，足見不同政黨執政，家庭政策便出現轉折；兩大黨間不同的政策背後的家庭意識形態與其家庭政策，形成密切的連動關係。

過去美國傾向於將大多數的「家庭事務」留在私人領域，Bogenschneider (2000)、Bogenschneider & Corbett (2010) 以及 Berger & Carlson (2020) 分別於 *Journal of Marriage and Family* 的十年回顧研究中，一再指出美國是極少數未於憲法提到家庭，或未明確家庭政策的國家之一。雖然東、西方文化、民情，及對家庭的概念並非一致，我國也是少數未將家庭入憲的國家之一。從美國做為自由福利國家之首的家庭政策，其中有許多值得我國思考之處：

### 一、家庭政策的目標與定位為何？

自 15 世紀第一批登陸美國的新教徒開始，看重婚姻生活對美國人而言有著極大的約束。在注重婚姻關係的宗教信仰下，相對而言對降低了配偶雙方投資於親子關係中的風險 (Cherlin, 2004)。此從美國 2015 年粗結婚率達千分之 6.9，幾乎是大多數歐洲國家的 1.5-2 倍可以見得。儘管 2017 年美國的粗離婚率達 2.9‰，遙遙領先世界其他國家。

觀察美國家庭政策可以看出，為了回應現代大量貧困、單親、勞動家庭的產生，需要 TANF、WITC、Head Start、FMLA 來支援家庭的需求。從美國對於家庭政策的定位與策略方向，研究者將之與我國相關的家庭政策比較，觀察兩國之間若干差異。

表 7

## 美國與我國家庭政策比較

| 項目    | 美國  | 中華民國  |
|-------|---|---|
| 救助津貼  | 以急難救助的精神之實施 TANF。針對臨時性需要的家庭提供連續 2 年，終身最高 5 年的家庭津貼。受助者家庭的父母必須在 2 年內找到每週至少 30 個小時的工作。   | 家庭總收入平均每人每月低於地區公告最低生活費為低收入戶，低於最低生活費 1.5 倍為中低收入戶，可依社會救助法申請補助。中低收入戶以下民眾接受就業服務找到工作，所得可以不必計入家庭總收入，最長 3 年，必要時延長 1 年。   |
| 所得稅抵免 | 已婚家庭標準扣除額 24,000 美元／年、單身者 12,000 美元；沒有合格子女之單身者，最高可退稅 538 美元／年；合格子女 1 人每年最高可退 3,584 美元、2 名可退 5,920 美元、3 名以上可退 6,600 美元，每年依通膨率調整。 | 納稅義務人、配偶及受扶養親屬，每年免稅額 88,000 元／人；年滿 70 歲之納稅義務人、配偶、受扶養之直系尊親屬，年免稅額 132,000 元／人；薪資及身心障礙特別扣除額 200,000 元／人；幼兒學前特別扣除額 120,000 元／人；就讀國內外大專院校教育學費特別扣除額 25,000 元／人；長照特別扣除額 120,000 元／人（排富）。   |
| 兒童托育  | 聯邦每年編列預算，授權及補助各州。2020 年白宮編列 10 億美元補助低收入家庭托育費用，另撥款 53 億美元「兒童照顧與發展基金」，由各州自訂托育資格及補助標準。另利用 EITC 退稅，家長可自行決定家中嬰、幼及兒童托育方式。             | 2 歲以下育兒津貼，110 年 8 月前，稅率未達 20% 家庭之第 1、2 胎每月補助 2,500 元，低收入戶最高補助 5,000 元；110 年 8 月後，稅率未達 20% 家庭，第 1 胎每月補助 3,500 元、第 2 胎 4,000 元、第 3 胎以上 4,500 元；另可選擇托育補助，公辦托嬰中心每月補助 3,000 元、與政府簽約之私立托嬰中心或保母，每月補助 6,000 元（可延長至 3 歲）；另學齡前進入幼兒園費費，公立幼兒園不超過 2,500 元／月、非營利幼兒園不超過 3,500 元／月、準公共化幼兒園 4,500 元。 |
| 家庭照顧假 | 聯邦法令 FMLA 提供生產婦女 12 周無薪家庭照顧假，另有 5 州提供若干較聯邦寬鬆之有薪家庭照顧假。   | 有繳交軍、公、教、勞保費之父母，可於生育後三年內，申請一年育嬰假，其中 6 個月可請 60% 薪資的育嬰津貼。   |

資料來源：衛生福利部，2021；財政部，2021；Keith, 2019。

長久以來大多數民眾不支持政府介入家庭私領域，美國並無明確的家庭政策目標與定位，因此包括 Borgenschnider (2011) 及 Bhushan (2011) 等學者認為美國幾乎沒有家庭政策。現行有關家庭的福利措施，主要為因應家庭的變遷與需求；而我國由於家庭文化與福利體制與美國不同，民眾期待在可承受的稅制下，由政府執行社會福利，故現為類似德國的「合作式福利體系」，雖未能將社會福利完全公共化，但仍建構國民年金、軍公教勞保、健保等多項福利制度，此為美國與我國社福及家庭政策迥異之處。

行政院於 1994 年開始將家庭政策具文，而 2015 起修正之家庭政策目標及定位，更著力於少子女化及高齡化的因應，近十年來推動之育嬰假及公共托育等政策亦在此根基下形成。惟美國有關家庭假之研究，包括針對符合家庭照顧假條件婦女，生育第一、二胎的可能性增加 1.5% 及 0.6%；而與其他婦女相比，亦將提前 12 個月及 8.5 個月生下第 1、2 胎 (Cannonier, 2014)。另外有資格休產假的婦女所生嬰兒平均較無產假母親所生體重略重、早產可能性降低；而這些母親如曾受過大學教育或當時已婚、較有能力利用家庭照顧假，其嬰兒死亡率大幅降低 (Rossin-Slater, 2011)。但此結果，究竟為符合家庭照顧假婦女的個人條件較佳、養育嬰兒知能與支持系統較為完整，或因家庭照顧假所致仍有待討論，更遑論因有家庭照顧假而願意生育。

此外，若將不生育歸因於生育帶來之生活不便及經濟壓力，因而在政策上推動退稅、公共托育及家庭照顧假，是否有利於生育意願之提升？從日漸降低的總生育率看來，決定不生育會是最直接避免經濟壓力的方式。因此，家庭政策僅能於婦女願意生育時，降低其因生育帶來的壓力，若無改變民眾對生育的觀念，亦為自家庭教育著手，家庭政策應僅能扮演有生育意願後降低壓力的角色。

## 二、「傳統型家庭」及「就業型家庭」的政策意識形態差異何在？

2010 年調查，美國民眾支持傳統家庭仍超過半數 (Bhushan, 2011)。從家庭意識形態影響家庭政策的角度，長期研究美國家庭政策的 Bogenschnider (2014) 認為共和黨主張「傳統型家庭」意識，乃維持傳統父親負責養家，母親全職在家操持家務、照顧下一代，並倡導個人及家庭不受國家政策介入的歷史傳統，亦較為支持婚姻為一男一女的結合，反對墮胎法、同性婚姻等傳統家



庭型態。Edin (2000) 認為，共和黨長期以來對於家庭救助，也傾向鼓勵「與有穩定收入的伴侶結婚」，透過鼓勵婚姻給予一定時間的津貼，但減少領取津貼的總人數及總額度。

20 世紀的共和黨，主張利於商業利益，開放自由資本主義帶來經濟繁榮，並透過減稅刺激經濟，此種雷根經濟學 (Reaganomics) 成為共和黨整體社會政策的代名詞，讓家庭從經濟發展得到足夠財務直接支應家庭開支，並因此減少政府藉社會福利干預家庭。即便民主黨柯林頓總統主政，共和黨仍然堅持其傳統家庭意識形態，在 1994 年以「與美國簽合同」的政見贏得參、眾兩院選舉，限制社會救助的濫用，鼓勵私人企業及非營利組織參與家庭服務，強調私人支援比政府支出更有效，以避免國家機器過度運作。甚至 2017-2021 年川普總統執政時期，共和黨仍然維持傳統家庭意識形態，讓美國更符合自由福利國家「以自由經濟、市場導向為主」、「提供低層次的公共服務」的特徵，即便現今家庭政策已較雷根時期投入更多的社福預算。

相對民主黨自 1960 年以降，逐漸發展與共和黨區隔的「就業型家庭」意識，促成其社會福利政策鼓勵中低收入者、社會底層、藍領工人、單親家庭、移民及少數族裔進入就業市場。King & Wickham-Jones (1999) 觀察，1970 年代末期，民主黨政府推動弱勢群體救助的福利支出，促成就業的效果有限，反而形成鉅額預算赤字，讓民主黨不受人民支持。

1980 年代，以柯林頓為首的民主黨籍州長重塑「新民主黨」(The New Democrats) 形象，採用中間路線擺脫其因為巨額社福支出造成「無能動經濟操作者 (inefficient economic player)」的形象。Carcasson (2006) 指出，柯林頓在國情咨文的說法是「當一個母親離開 AFDC 時最好的感受，就是讓她的孩子知道母親正在工作，而非領取社會救助。」。不同於共和黨以回到家庭做為脫貧的策略，民主黨主張以工作代替貧困，透過對一般工薪家庭保證收入的「改變我們所知道的福利 (Changing Welfare as We Know it)」的承諾來吸引底層民眾，並進而激勵領取津貼的民眾投入勞動市場，尤其鼓勵婦女進入職場，試圖引導以工作結束貧困。問題是，政策制定者未必關注單親家庭處於低薪及找不到工作的處境，且弱勢家庭面臨更多工作與育兒的拉扯。尤其龐大的社福津貼支出，會否造成父母利用兒童不勞而獲，也在美國社會造成極大爭議 (Ooms, 2019)。

而從家庭政策影響家庭意識形態的角度，共和黨的哲學是：無論從回到家

庭可以領取 TANF，父母與孩子同住的傳統家庭利用 WITC 可以得到退稅，利用退稅可以自由在市場上選擇想要的托育，在就業市場上與企業進一步協商，雙方共同因企業盈餘協商出更有利的家庭照顧假等就業條件，而非政府要求企業給假製造更多經營成本。近 40 年來的共和黨執政，均在促成有助於傳統型家庭意識形態。

此種政策，顯然有利於形成傳統一夫一妻與未婚子女同處的核心家庭，尤其白人為主。對於以黑人、拉丁族裔的貧困、單親家庭（尤其單身母親），要求其回歸家庭，或難以達成，或重覆陷入家暴、再離婚的循環。傳統家庭的 male-breadwinner model，在部分少數族裔的家庭類型中困難度較高。

但民主黨的哲學則是，在支持社會底層的背景下促成「就業型家庭」。無論貧困或單親家庭中的成人只要就業，便可獲得 TANF 津貼，同時因為有工作可以申報所得，便有機會可以獲得 WITC 的退稅。再加上政府支持公共托育，因工作無法在家照顧孩子的父母，可以將孩子交給公共托育安心工作，並可以在政府立法的家庭照顧假中，使企業不得拒絕員工請假照顧家人。這是不同於共和黨的家庭政策意識形態。但此種邏輯思維，對低薪、只能從事不符各項補助條件的勞工們，也只停留在可望而不可及。

至於我國家庭期待的家庭政策意識形態為何？目前我國的稅收無法達成教育及托育全數公共化；而政府目前雖有家庭收入於貧窮線以下可領取之中低收入戶津貼、所得免稅、準公共托育、6 個月 6 成薪之育嬰假等政策，但事實上許多收入略高於貧窮線的家庭，仍無法透過補助、免稅增加收入，亦無法每月支付 4500 元用於準公共托育，更遑論申請育嬰假。在此狀況下，不同政黨的家庭政策及家庭意識形態為何？如何於「就業型家庭」及「傳統型家庭」間取捨？

就行政院主計處 2018 年 5 月統計，我國 25-44 歲女性受僱就業者每月主要工作之收入約為 35033 元（行政院主計處，2019）。當婦女生下兩名幼兒，扣除保母或托嬰中心、幼兒園的費用，最多可能剩餘僅約 2 萬元。因此無論從 2014 年或 2018 年衛福部針對 0-5 歲學齡前兒童托育狀況調查來看，都有將近 28% 由母親自行照顧。此時，當政府支持公共托育費用的補助金額越高，有可能促成母親外出工作的「就業型家庭」，讓政府平價的公共托育來照顧下一代；母親全職自行照顧的育兒津貼越高，則可能促成「傳統型家庭」，由母親領取補助，放棄工作返家自行照顧嬰、幼童，此為家庭政策影響家庭意識形態；惟以美國兩黨為例，無論政策主張「傳統型家庭」意識形態的共和黨或「就業型

家庭」意識形態的民主黨，其執政時所持之家庭意識形態，才是左右家庭政策走向的關鍵。即為執政者抱持何種家庭意識形態，將影響家庭政策的定位；而不同政黨規劃的家庭政策，亦將影響家庭意識形態之發展。故未來家庭政策形成前，應先思考釐清大多數民眾可接受之家庭意識形態，才能完整家庭政策必須之配套。

### 三、照顧幼兒究竟是否可以視為有給職工作？

Bhushan (2011) 認為，共和黨強調父母對子女教育負有完全責任，此與民主黨主張政府應支持公共托育，為幾百萬需要照顧的兒童及其父母提供必要的托育有所不同。政策辯論過程中，Elving (1996) 指出，雷根反擊民主黨一再談到母親工作、公共托育等，是在攻擊家庭的完整性及父母的權利；但 10 餘年後執政的柯林頓則認為，民眾要的是工作，以及隨工作而來的尊嚴，而公共托育可帶給單身母親安心而有尊嚴的工作。對此 Levy & Michel (2002) 及 Woods (2012) 都提出批判，從數字上看，婦女在家庭照顧的時間越久，回到勞動市場的機會就越小。因此，職業婦女會將孩子交給第三人代為照顧，而代為照顧便成為一項有給職工作。從兒童保育的角度來看，政府主導兒童托育，比給予家庭幼兒津貼讓家庭自行選擇由誰照顧孩子，何者是對家庭較佳的政策？

此為家庭政策基本且核心的考驗。美國保險網站 insure.com 依美國勞動部行業薪資數據，推估全職母親在家需要負責的工作，較常見包括廚師、兒童照護、女僕兼家管、家庭財務管理、個人助理（採購），平均年薪折合台幣約為 123 萬元 (Shelton, 2019)。而許碧純、邱皓政 (2015) 則針對照顧子女的代價進行縱貫性分析，發現臺灣女性工作者會受母職角色而有顯著的「薪資懲罰」，當子女數越多、薪資越低，平均降幅達 1.5%；如此思維顯然忽略養育子女的快樂及對個人成長的幫助，未強調養育兒女的正面價值，以致外在的社會福利難以達成鼓勵生育的目的。

的確，當輿論要求正視全職母親在家操持家務的價值時，Levy & Michel (2002) 及 Woods (2012) 的研究提醒社會大眾，如果不能認為全職母親是一項有給職工作，或是政府不予補助全職在家照顧孩子的母親，政府為何視照顧他人的兒女為政策方式，並給予保母及（準）公共托育之補助？全職母親照顧自己的孩子，與由第三人照顧間的差異究竟何在？

陳姣伶（2009）研究就業母親照顧選擇及托育經驗時，發現就業母親在選擇機構式托育時較在乎機構對嬰兒有哪些「有利影響」；但選擇自己照顧嬰兒的全職母親，則對托育會帶給孩子的「不利影響」的知覺程度較高，此外全職母親有較強的「天賦母職」和「責任母職」信念。因此，在全職母親或托育給第三人之間，更值得思考的是，對於下一代的照顧，或許更多來自血緣的「愛」與「依附」，並非由第三人之「工作」可以表達與感受，此亦可能正為全職母親與托育予第三人之間最大的差異。這是持續推動托育公共化政策，朝向「就業型家庭」時，不可忽略「傳統型家庭」的思維。

#### 四、家庭政策如何因應家庭意識形態的演進？

有關家庭的定義，黃迺毓（2005）認為，從人類學的概念，家庭是由親子所構成的社群結合，主要是為了子女的生與育。因此，所謂「家庭」，最普遍的定義，乃為「一群人經由血緣、婚姻或其他關係而共同居住，分享共同目標及利益」。

美國從早期大家族同住及三代折衷家庭，到 1950 年代發展到核心家庭，乃至 1960-70 年代避孕藥興起，對婚姻及家庭均革命性轉變。至 1980 年代美國社會雖極力挽回傳統家庭，但 1990 年後，社會流動帶給家庭無可回復的多樣。

歐洲提高生育率的家庭政策目標有其一貫性。但在美國，主流的婚姻價值卻是分歧的概念。由於支持婚姻的觀點不同，使之成為不一致的道德問題。過去半世紀美國有關婚姻的政策論辯始終不斷。Cherlin（2019）指出，光是卡特總統於白宮舉辦的家庭會議，究竟稱為「the Conference on the Family」還是「the Conference on Families」也能爭論不休。單數的「Family」指的是傳統家庭型態，複數的「Families」則是多元家庭形貌。而 40 年後，Berger & Carlson（2020）在其針對複雜的當代家庭之論述中，更多討論「多方父母及其生育子女」、「離婚後仍同居共享監護權」、「隔代或親屬」、「單身父親家庭」、「同性父母家庭」、「移民、混合身份及非法移民家庭」等，再加上不同處境造成家庭不平等的狀況劇增，強化了家庭政策制定的困難度。例如正由於上述各種複雜的家庭型態，單就 TANF 或 WITC，取得共同監護權的父母，誰該領取孩子的津貼及補助？多方父母養育的子女，該由哪個父母獲得補助？與非公民父母同住、但具公民身份的子女可否獲得補助？同居照顧者或生父、母，誰該獲得補助？

父母取得孩子的補助，是否用在孩子身上？均考驗家庭政策制定者的智慧。

因此，家庭政策發展的同時，考驗其家庭意識形態究為「House」、「Home」或「Family」？基本上，House 指居住硬體的概念自不待言。Home 在牛津詞典中指的是「居所」的意義，是個人生活、居住的地方，尤其是跟家庭成員一起。學術上很早就開始 Home 定義的討論，偏重於個人在一定地點，外觀、心理、情感、歸屬上認定為居住的中心（Duncan & Duncan, 1976; Becker, 1976; Buttner, 1980; Seamon, 1979）；另現象學研究則強調撥付（appropriation）的概念（Korosec-Serfaty, 1985）。有趣的是，此定義在接受補助時十分必要。至於牛津詞典定義「family」為兩個父母及其子女的集合團體，則比較接近上述人類學概念，更多具有血緣或姻親之人及其關係。

當家庭趨於多元，未來可能有更多未知的家庭型態發生時，家庭政策於家庭意識形態的共識為何？以家庭教育強調關係的角度，未來我國的家庭政策，是應視為不考慮關係而共同居住的一群人之「Home」的概念，還是以人及關係為主的「Family」為出發；是該促成、鼓勵由父或母親自照顧下一代、形成緊密關係網絡、以核心家庭為主的「傳統型家庭」；或由政府以公共化，共同撫育的「Home」概念來照顧下一代，釋放父母進入就業市場，取得經濟所需為主的「就業型家庭」。其中固然有托由祖父母等親屬照顧，或若干如育嬰假等政策之緩衝，然因補助條件及成立資格多有時間等限制，未來如公共托育政策更為明確，勢必更將傾向「就業型家庭」意識之形塑。然此是否有利於兒童與家庭發展、降低少子女化問題，長期規劃仍考驗家庭研究者與家庭政策制定者的智慧，也有待未來家庭研究者對政策及家庭意識形態的抽絲剝繭。

## 肆、結語

透過美國家庭政策，本研究探討「傳統型家庭」及「就業型家庭」意識形態的不同。惟囿於篇幅所限，難以呈現美國家庭政策的完整脈絡，是為本研究之限制。雖然以往討論家庭政策較少以家庭意識形態為研究重點，然因家庭日趨多元，更多不同觀點對家庭意識形態正在拉扯，甚至爭執（Berger & Carlson, 2020）。本研究從美國的家庭政策，包括「家庭救助津貼」、「所得稅抵免及

退稅」、「托育」、「家庭照顧假」等角度，探究美國政黨的家庭意識形態與家庭政策的連動關係。反觀臺灣的家庭政策，是否也面臨相似挑戰，尤其當臺灣面臨嚴重少子女化問題的同時，政策制定者及研究者者欲以補助性家庭政策刺激適婚者「婚」、「育」的意願。但從本研究的發現與討論來看，能否達成仍有待研究集思廣益。

最後，從美國經驗反思我國最新修正之家庭政策所揭諸五大目標與內容：  
1.發展全人照顧與支持體系，促進家庭功能發揮；2.建構經濟保障與友善職場，促進家庭工作平衡；3.落實暴力防治與居住正義，促進家庭和諧安居；4.強化家庭教育與性別平權，促進家庭正向關係；5.宣導家庭價值與多元包容，促進家庭凝聚融合。上述五大政策目標，其中三項與家庭教育有關，顯示家庭教育於家庭政策之份量。上述家庭政策，前三項主要為衛福部社會及家庭署主導，主在解決家庭面臨之問題，家庭政策多數相關預算編列於此，2021年為269.11億元；而預防家庭問題發生之家庭教育政策則由教育部主管，其年度預算2.92億元，僅占衛福部社家署預算之1.08%（教育部、衛福部預算書，2020）。

惟就研究者長期學習並觀察家庭教育工作，家庭問題如經事前家庭教育與預防，例如若能以小成本給予已婚者適當之婚姻教育，降低夫妻衝突及婚姻破裂的機率，或能減少對脆弱家庭及兒少偏差行為等大幅社福支出，此即家庭教育界有「家庭教育預算後面多一個零，社福及獄政預算後面少一個零」之見解。基於家庭教育兩大核心理念—「透過教育、預防及強化家庭成員發展知識和技能，以增進幸福感並加強人際關係」及「提高家庭研究、理論和實踐的能見度，並對政策制定者和公眾產生影響」（NCFR, 2020），家庭政策的核心理念，應該回到「人」與「關係」的本質，以及之所以成立「家庭」、成為「家人」，乃是因為彼此「愛的連結」，願意經營「愛的關係」，應非僅為福利政策下對於「一群共同居住之人」的補助。透過家庭教育政策的強化減少補助性家庭政策的成本，才是不同家庭意識形態的演進中，不變的政策核心。

## 參考文獻

- 行政院主計處(2019)。**人力運用調查報告**。行政院主計處。取自<https://ebook.dgbas.gov.tw/public/Data/022415949OM26MHO7.pdf>
- 吳來信、林佳瑩、陳信木、王秀燕、陳雅琪(2019)。**家庭政策**。國立空中大學。
- 許碧純、邱皓政(2015)。**照顧子女的代價：母職對臺灣女性薪資影響的貫時性分析**。**臺灣社會學刊**，**56**，53-113。
- 財政部(2021)。**110年度綜合所得稅及所得基本稅額相關免稅額、扣除額及課稅級距金額一覽表**。財政部。取自<https://www.mof.gov.tw/singlehtml/384fb3077bb349ea973e7fc6f13b6974?cntId=7bd6ee92cab74cd581d9e02798043d8e>。
- 教育部(2020)。**110年度預算書**。教育部。取自：<https://depart.moe.edu.tw/ED4400/News.aspx?n=5E2BF05DE9E063B2&sms=0EBA3D988671FC1A>
- 陳姣伶(2009)。**就業母親的嬰兒照顧選擇及托育經驗探究**。(未出版之博士論文)。國立臺灣師範大學，臺北市。
- 黃迺毓(2005)。**家庭教育**(初版)。臺北市：五南圖書公司。
- 黃善華(2013)。**從預防及家庭生活教育之角度探討美國家庭政策**。**人類發展與家庭學報**，**15**，45-62。
- 許雅惠(2000)。**家庭政策之兩難－從傳統意識型態出發**。**社會政策與社會工作學刊**，**4**(1)，237-289。
- 鄭麗嬌(1999)。**美國社會福利政策發展之研究：回顧與展望**。**中國行政評論**，**9**(1)，103-134。
- 衛生福利部(2016)。**中華民國103(107)年兒童及少年生活狀況調查報告－兒童篇**。衛生福利部。
- 衛生福利部(2020)。**衛生福利部110年度預算書**。衛生福利部。取自：<https://dep.mohw.gov.tw/doi/cp-658-55497-112.html>
- 衛生福利部(2021)。**育兒津貼及托育準公共專區**。衛生福利部。取自：<https://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/List.aspx?nodeid=1057>
- 行政院主計處(2019)。**人力運用調查報告**。行政院主計處。取自<https://ebook.dgbas.gov>。

tw/public/Data/022415949OM26MHO7.pdf

- Amuedo-Dorantes, C. & Arenas-Arroyo, E. (2019). Immigration enforcement and children's living arrangements. *Journal of Policy Analysis and Management*, 38(1), 11-40.
- Becker, F. D. (1976). *Housing Messages*(Vol.30). Stroudsburg, PA: Dowden, Hutchinson & Ross.
- Berger, L. & Carlson, M. (2020). Family policy and complex contemporary families: A decade in review and implications for the next decade of research and policy practice. *Journal of Marriage and Family*, 82(1), 478-507.
- Bhushan, N. (2011). Work-Family Policy in the United States. *Cornell JL & Pub. Pol'y*, 21, 677.
- Blank, S. & Blum, B. (1997). A Brief History of Work Expectations for Welfare Mothers. *The Future of Children*, 7(1), 28-38.
- Blustein, P. (1985). Reagan's Record. *Wall Street Journal* (21, October).
- Bogenschneider, K. (2000). Has Family Policy Come of Age? A Decade Review of the State of US Family Policy In the 1990s. *Journal of Marriage and Family*, 62(4), 1136-1159.
- Bogenschneider, K., & Corbett, T. J. (2010). Family Policy: Becoming a Field of Inquiry and Subfield of Social Policy. *Journal of Marriage and Family*, 72(3), 783-803.
- Bogenschneider, K.(2011). Family Policy: Why We Need It and How to Communicate Its Value. In *United Nations Expert Group Meeting Assessing Family Policies: Confronting Family Poverty and Social Exclusion & Ensuring work Family Balance*.
- Bogenschneider, K. (2014). *Family Policy Matters: How Policymaking Affects Families and What Professionals Can Do (3rd Edition)* . Routledge.
- Bogenschneider, K., & Wadsworth, S. M. (2019). Guest Editors' Introduction: Fast-Forward to the Next Frontier of Family Policy. *Journal of Family Theory & Review*, 11(1), 9-17.
- Bronfenbrenner, U. (1979). *The Ecology of Human Development*. Harvard university press.
- Buttimer, A. (1980). Home, reach, and the sense of place. *The human experience of space and place*, 3, 166-187.
- Cannonier, C. (2014). Does the Family and Medical Leave Act (FMLA) Increase Fertility Behavior? *Journal of Labor Research*, 35(2), 105-132.
- Carcasson, M. (2006). Ending Welfare as We Know It: President Clinton and the Rhetorical Transformation of the Anti-Welfare Culture. *Rhetoric & Public Affairs*, 9(4), 655-692.
- Cherlin, A. (2004). The Deinstitutionalization of American marriage. *Journal of Marriage and Family*, 66(4), 848-861.



- Cherlin, A. (2009). *The Marriage-go-round: The State of Marriage and the Family in America today*. New York, NY: Knopf.
- Cherlin, A. (2019). Family Policy Today. *Journal of Family Theory & Review*, 11(1), 47-51.
- Clinton W. (1993). *Statement on Signing the Family and Medical Leave Act of 1993*. Retrieved 11 Nov 2020, from <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-signing-the-family-and-medical-leave-act-1993>
- Currie, J. & Thomas, D. (1995). Does Head Start Make A Difference? *American Economic Review*, 85(3), 341.
- Dahl, G. & Lochner, L. (2012). The Impact of Family Income on Child Achievement: Evidence from the Earned Income Tax Credit. *American Economic Review*, 102(5), 1927-1956.
- Deming, D. (2009). Early Childhood Intervention and Life-Cycle Skill Development: Evidence from Head Start. *American Economic Journal: Applied Economics*, 1(3), 111-134.
- Duncan, J. & Duncan, N. (1976). Social worlds, status passage, and environmental perspectives. *Environmental Knowing: Theories, Reserch and Methods*. PA: Dowden, Hutchinson and Ross.
- Edin, K. (2000). What Do Low-income Single Mothers Say About Marriage? *Social Problems*, 47(1), 112-133.
- Ellwood, D. T. (1988). *Poor Support: Poverty in the American Family*. Basic Books.
- Elving, R. (1996). *Conflict and Compromise: How Congress Makes the Law*. NY: Simon and Schuster.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. NJ : Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1996). *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economics*. London: SAGE.
- Evans, W. & Garthwaite, C. (2014). Giving Mom a Break: The Impact of Higher EITC Payments on Maternal Health. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(2), 258-290.
- Falk, G. (2014). *The Earned Income Tax Credit (EITC): An Overview*. Retrieved 19 Dec 2020, from <https://ecommons.cornell.edu/handle/1813/79230>.
- Fent, T., Diaz, B. & Prskawetz, A. (2013). Family policies in the context of low fertility and social structure. *Demographic Research*, 29, 963-998.
- Family and Medical Leave (FMLA) <https://www.dol.gov/general/topic/benefits-leave/fmla>
- Friedman, M. (2009). *Capitalism and Freedom*. University of Chicago Press.

- Gauthier, A. (1998). *The State and the Family: A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*. OUP Catalogue.
- Gayner, J. (1995). *The Contract with America: Implementing New Ideas in the US*. Heritage Foundation.
- Grogger, J. (2004). Welfare Transitions in the 1990s: The Economy, Welfare Policy, and the EITC. *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(4), 671-695.
- Grossbard-Shechtman (2003). *Marriage and the Economy: Theory and Evidence From Advanced Industrial Societies*. Cambridge Univ Pr.
- Hamad, R., Modrek, S. & White, J. (2019). Paid Family Leave Effects on Breastfeeding: a Quasi-experimental Study of US Policies. *American journal of public health*, 109(1), 164-166.
- Han, W. , & Waldfogel, J. (2003). Parental leave: The impact of recent legislation on parents' leave taking. *Demography*, 40(1), 191-200.
- Havnes, T., & Mogstad, M. (2011). Money for nothing? Universal child care and maternal employment. *Journal of Public Economics*, 95(11-12), 1455-1465.
- Howard, C., & Howard, E. (1997). *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*. NJ: Princeton University Press.
- IRS (2020) . *Do I Qualify for the EITC?* Retrieved 19 June 2020, from <https://www.irs.gov/credits-deductions/individuals/earned-income-tax-credit/do-i-qualify-for-earned-income-tax-credit-eitc>.
- Kamerman, S. & Kahn, A. (1978). Families and the Idea of Family Policy. In Kamerman S. & Kahn A. (Eds.), *Family policy: Government and Families in Fourteen Countries*(pp1-16). New York: Columbia University Press.
- Kamerman, S., & Kahn, A. (1991). *Child Care, Parental Leave, and the Under 3s: Policy Innovation in Europe*. Greenwood Publishing Group.
- Kamerman, S. (1996). Child and family policies: An international overview. *Children, families, and government: Preparing for the twenty-first century*. Cambridge University Press.
- Kamerman, S. and Kahn, A. (2001) Child and Family Policies in the United States at the Opening of the Twenty-first Century, *Social Policy & Administration*, 35(1), 69–84.
- Keith, T. (2019). *Exclusive: White House And Ivanka Trump Propose New Spending On Child Care*. Retrieved 2 Feb 2021, from <https://www.npr.org/2019/03/10/701870547/exclusive-white-house-and-ivanka-trump-propose-new-spending-on-child-care>

- King, D., & Wickham-Jones, M. (1999). Bridging the Atlantic: the Democratic (party) Origins of Welfare to Work. *New Labour, New Welfare State: The third Way in British Social Policy*. UK: The Policy Press.
- Korosec-Serfaty, P. (1985). Experience and use of the dwelling. In *Home environments* (pp. 65-86). Springer, Boston, MA.
- Kuiper, E., Sap, J., Feiner, S., Ott, N., & Tzannatos, Z. (Eds.). (1995). *Out of the Margin: Feminist Perspectives on Economics*. Psychology Press.
- Levy, D. & Michel, S. (2002). More Can Be Less: Child Care and Welfare Reform in the United States. *Child Care Policy at the Crossroads: Gender and Welfare State Restructuring*, 239-263.
- Lindhorst, T. & Mancoske, R. (2003). Race, Gender and Class Inequities in Welfare Reform. *Race, Gender & Class*, 10(2), 27-40.
- Lombardi, J. (2009). *Time to Care: Redesigning Child Care to Promote Education, Support Families, and Build Communities*. Temple University Press.
- Marr, C., Huang, C., Sherman, A. & Debot, B. (2015). EITC and Child Tax Credit promote work, reduce poverty, and support children's development, research finds. *Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities*.
- Mink, G. (2002). From Welfare to Wedlock: Marriage Promotion and Poor Mothers' Inequality. *The Good Society*, 11(3), 68-73.
- Murray, C. (2008). *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*. Basic books.
- Naomi, F. (2008). Family Policies in the UK. In Ostner, I. & Schmitt, C. (Eds.), *Family Policies in the Context of Family Change, The Nordic Country in Comparative Perspective*, 129-154.
- NCFR(2020). *What is Family Life .Education?* Retrieved 30 December 2020, from <https://www.ncfr.org/cfle-certification/what-family-life-education>
- Neumark, D. & Wascher, W. (2000). *Using the EITC to Help Poor Families: New Evidence and a Comparison with the Minimum Wage* (No. w7599). National bureau of economic research.
- Nichols, A. & Rothstein, J. (2015). The Earned Income Tax Credit. In *Economics of Means-Tested Transfer Programs in the United States*, 1, 137-218. University of Chicago Press.
- Ooms, T. (1990). Families and government: Implementing a family perspective in public policy. *Social Thought*, 16(2), 61-78.
- Ooms, T. (2019). The Evolution of Family Policy: Lessons Learned, Challenges, and Hopes for

- the Future. *Journal of Family Theory & Review*, 11(1), 18-38.
- Riano, N., Linos, E., Accurso, E., Sung, D., Linos, E., Simard, J. & Mangurian, C. (2018). Paid Family and Childbearing Leave Policies at top US Medical Schools. *Jama*, 319(6), 611-614.
- Rossin-Slater, M. (2011). The Effects of Maternity Leave on Children's Birth and Infant Health Outcomes in the United States. *Journal of health Economics*, 30(2), 221-239.
- Rossin-Slater, M. (2017). *Maternity and Family Leave Policy* (No. w23069). National Bureau of Economic Research.
- Schoeni, R. & Blank, R. (2000). *What Has Welfare Reform Accomplished? Impacts on Welfare Participation, Employment, Income, Poverty, and Family Structure* (No. w7627). National Bureau of Economic Research.
- Schott, L. (2015). Commentary: At 19, It's (Past) Time to Improve TANF. *Center on Budget and Policy Priorities (August 20)*. Retrieved 20 March 2021, from <https://www.cbpp.org/research/family-income-support/commentary-at-19-its-past-time-to-improve-tanf>
- Seamon, D. (1979). *A Geography of the Lifeworld*. London: Croom helm.
- Shelton, J. (2019). Mother's Day Index 2018: Mom's value inches higher, but she's not feeling it. Retrieved 13 Feb 2021, from <https://www.insure.com/life-insurance/mothers-day-index-2018>.
- Thomas, S. (2000). "Ending Welfare as We Know It," or Farewell to the Rights of Women on Welfare-a Constitutional and Human Rights Analysis of the Personal Responsibility Act. *U. Det. Mercy L. Rev.*, 78(2), 179-202.
- Weaver, R. (2000). *Ending Welfare as We Know It*. Brookings Institution Press.
- Woods, D. (2012). *Family Policy in Transformation: US and UK policies*. Springer. Doi: 10.1057/9780230348844.
- Zaslow, M. , Moore, K. , Morrison, D. , & Coiro, M. (1995). The Family Support Act and children: Potential pathways of influence. *Children and Youth Services Review*, 17(1-2), 231-249.
- Zimmerman, S. (1995). *Understanding Family Policy: Theories and Applications*. Sage.

收稿日期：2021年1月5日

一稿修訂日期：2021年2月22日

二稿修訂日期：2021年3月17日

三稿修訂日期：2021年3月29日

四稿修訂日期：2021年3月30日

接受刊登日期：2021年4月13日

# The Relationship between Family Policy and Family Ideology

## - Take the Evolution of Family policy in Both Parties in the United States

Chih-Wei Chen<sup>1</sup>      Nei-Yuh Huang<sup>2</sup>

### Abstract

In recent years, family research scholars have found that family ideology has been influenced by family policies. The diversity of family patterns is also testing whether the formulation of family policies can reflect the needs of contemporary families. This study examines the four major family-related policies implemented in the United States over the past forty years, i.e., Family Assistance Payments, Earned Income Tax Credit (EITC), Childcare and Family Care Leave. Through the examination, this study explores how different family ideologies held by the U.S. Republican and Democratic parties have influenced their family policy making as well as how different family policies affect the ideology of “family” among the U.S. public. In addition, the study investigates the relationship between “family policies” and “family ideology” from the following four perspectives: the objectives and orientation of family policies, the policy ideologies of “traditional family” and “employment-type family”, whether childcare can be regarded as an occupation, and the evolution of family ideology. Finally, the study proposes the following suggestions from the angle of family educators. First, family education should be integrated into family policies more, thereby redirecting greater focus to the

---

<sup>1</sup> Department of Human Development and Family studies, National Taiwan Normal Univerisity. (Corresponding Author)

<sup>2</sup> Department of Human Development and Family studies, National Taiwan Normal Univerisity.

fundamental essence of family education, i.e., “education” and “prevention”. In addition, local family research should be taken as a reference for the objective formulation in policymaking. Reducing the cost of family policies through family education by re-adopting the perspectives of “people” and “relationship” should invariably sit at the core of policymaking throughout the evolution of different family ideologies.

Keywords: family policy, family ideology, family life education, traditional family, employment-type family.