

日本における労働組合の行動パターン―“連合”を中心としての考察

干保柱 武蔵野大学グローバル学部 客員准教授

要約：戦後の日本改革の過程で、GHQは権力のチェックとバランスの原則に基づいて、政府と経営者を制約するために労働者が労働組合を結成するように奨励した。戦後日本経済社会の発展に伴って、労働組合の政治はイデオロギープロセスから価値の権威的分配へと移行し、労働組合は政府や経営者によって徐々に統合され、最終的には官民協力で日本労働組合総連合会“連合”が結成された。戦後初期のイデオロギーの強い労働組合が通常、ストライキなどの激しい行動様式を取ったのに対して、“連合”は、利益を実現するために圧力団体の行動様式を使って、政府、与党、野党、事業者、大衆行動などの具体的な手段を通じて、政府の政策決定プロセスに積極的に参加するようになっている。政府と経営者によって進められて、官民協力の統合方式で結成された“連合”は、価値分配プロセスの参加者として、対立と対抗ではなく、参加、協力が行動様式のニューノーマルとなった。このニューノーマルは、労働組合、経営者、政府三者協力体制で経済、産業政策の策定と実施を促進する統合主義の特徴を持っている。日本労働力市場の二重構造と“連合”の組織率、代表性の低さから考えて、“連合”の行動パターンは、不均衡な統合主義と定義する。

政策过程视角下日本工会的行为模式——基于“联合”的考察

【摘 要】 在战后改造日本的过程中，美国基于权力制衡原理鼓励劳动者组建工会以平衡政府、资方。伴随战后日本经济社会发展进程，工会政治由“意识形态过程”向“价值的权威分配”转型，由此，工会经历了被政府、资方逐步整合的历程，最终以官民统合方式组建成立日本最大的工会“联合”。有别于战后初期意识形态色彩浓厚的工会，通常采用罢工等对抗烈度较强的行为方式，“联合”采用利益集团的行为方式以实现利益诉求，通常通过政府、执政党、在野党、经营者团体、大众行动等具体途径，积极参与政府政策的制定过程。在政府与资方推动下以官民整合方式组建的“联合”，作为价值分配过程中的参与者，参与、协调而非对立、对抗成为“联合”行为方式的新常态。该新常态，体现了通过工会、资方、政府三者协调体制以推动经济、产业政策的制定和执行的统合主义特征。基于日本劳动力市场的双重结构与“联合”组织率、代表性的低水平，将“联合”的行为界定为不均衡的统合主义模式。

【关 键 词】 政策过程 日本工会 行为模式

一、工会的重建与“联合”的组建

战后初期，在以美国为主导的占领军的非军事化、民主化改造下，日本政治与社会发生巨大变革。在劳动领域，基于权力制衡原则，占领军主张赋予劳动者以基本权利，以制衡政府权力的扩张，在具体策略上，则是鼓励劳动者组建工会，以团体交涉的方式争取与维护自身权益，并在法制上以宪法及部门法予以保障，为战后日本劳动运动的展开奠定基础。在此背景下，劳动者纷纷以行业或职业为纽带组建工会，开展劳动运动。

（一）日本工会的重建与格局演变。在战后初期的民主化改造中，劳动运动高涨，工会逐渐重建、壮大，渐次根植于日本社会。与战后日本经济、社会变迁大体同步，工会也经历了分散离合的过程，形成了一定的格局。

战后至1950年，在占领军的保护、鼓励下，加之资方处于弱势地位，劳动运动迎来高涨时期。“战后的工会，以一种革命的能量，毫不停息突飞猛进。”¹1950年代前期，劳动运动的内部分裂与占领军占领政策的转换导致的行政、企业整顿以及大量解雇，修改后的工会法禁止企业对工会进行经费援助，严格限制工会会员范围，管理、人事岗位不能由工会会员担任，由此，工会组织率持续下降。“我国工会的组织化，以1949年3月工会数36481个为顶点，呈现下降的趋势。”²在经济高速增长下，雇佣扩大的同时，工会会员也在持续增加，至1970年代中期，工会组织率大体维持在35%左右。此后，延续了较低的水平，至今工会组织率稳定在25%左右。

日本的工会一般以企业为单位组建，企业工会通常分为属于同一产业或职业的工会，以产业为纽带的工会和以职业为纽带的工会组成了各种产业工会联合体、职业工会联合体，即产业工会、职业工会的全国性组织，各种产业工会、职业工会的全国性组织的联合构成了工会的全国组织。“众所周知，战后的工会并非西洋式的横断工会，大部分是以每个企业、每个事业所所组建的所谓不同企业工会、企业内工会。”³大体与战后日本劳动运动相同步，工

¹ 大河内一男『戦後日本の労働運動』改定版、岩波書店、1955年版、36頁。

² 日本法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』、労働旬報社、1952年版、333頁。

³ 大河内一男『暗い谷間の労働運動』、岩波書店、1970年版、221頁。

会的组建及其集散离合也呈现出阶段性趋势与格局。“1946-49 年是全日本产业别劳动组合会议（产别会议）与日本劳动组合总同盟（总同盟）的分立时代，1950-63 年是日本劳动组合总评议会（总评时代），1964-74 年是劳动四团体时代，1975-88 年是劳动战线统一运动时代，1989 年以来为日本劳动组合总联合会（联合）与全国劳动组合总联合（全劳联）分立时代。”⁴ 1946 年 8 月，“总同盟”成立，会员 86 万人，同月“产别会议”成立，会员 163 万人，两组织构成战后日本早期工会的分立格局，坚持左派立场的“产别会议”在分立格局中居主导地位。以 1947 年二·一大罢工为契机，反对日本共产党政治支配工会的左派社会民主主义者脱离“产别会议”组建民主化同盟（民同），1949 年经由“产别民同”后组建“新产别”。1950 年 7 月，脱离“产别会议”的主要工会与“总同盟”组建“总评”。与日本社会党相联系，“总评”展开了大规模劳动运动，1950 年代处于全盛时代。以 1960 年的安保斗争和三池斗争为分水岭，年功序列和终身雇佣制等日本特色的劳资关系的确立，工会中主张劳资协调的右派势力逐渐扩大影响，由此，1964 年与“总评”相对抗的工会组织全日本劳动总同盟（同盟）成立，拥有 174 万会员，加上全国产业别劳动组合联合（新产别）、中立劳动组合联络会议（中立劳联），形成了劳动四团体分立的格局。

（二）“联合”的组建。1970 年代后期，随着资本对劳动的统合的加剧，劳动战线统一运动兴起，在公共部门工会争取罢工权的罢工失败后，民间部门工会开始推进劳动战线统一运动。“‘总评’等表示，为推进民间工会的统一，有必要尽快设置与其它组织进行协议之场。”⁵ 1982 年，作为松散的协议体，全日本民间劳动组合协议会成立（全民劳协），1987 年，全日本民间劳动组合联合会（联合）成立，劳动战线统一运动由协议体向联合体转变，实现了劳动四团体内的民间工会的结集。“该‘联合’的基本目标是，以‘全民劳协’为母体，强化劳动运动的基础，加强、扩大自由且民主的劳动运动，致力于劳动界的统一，即一国一组织。”⁶ 至 1989 年，公共部门的工会与“联合”以官民统一方式实现了工会的整合，组建新的“联合”，会员 798 万人，为当时世界第三大工会。原劳动四团体解散，与“联合”合为一体。

但是，日本工会并非全部加入“联合”，最左翼的工会组建全国劳动组合总联合（全劳联），“总评”内部分左派成立全国劳动组合联络协议会（全劳协），三者的力量对比结构可由会员数窥其一斑，“联合”、“全劳联”、“全劳协”的会员数为 800 万人、140 万人、50 万人。尽管实现了劳动战线的统一，除了作为联络、共同斗争组织的“全劳协”以外，事实上诞生了两个全国性组织，由此开启了“联合”与“全劳联”的分立时代。

“联合”在纲领文件《‘联合’的进路》中宣示了由五项内容构成的纲领和由十四项内容构成的目标。“积累力量和政策，达成完全雇佣，确立劳动基本权，改善劳动条件，提升国民生活，坚持工会的自主性，排除来自外部所有支配、介入，确立民主的坚强组织，强化和发展‘联合’。”⁷ 除了强调自身的主体性之外，“联合”明确阐释了经济、社会、权力、组织、劳动运动上的具体目标，在政策手段上，主张运用工会运动的常规方式外，甚至提出与在野党合作，推动政权更替以实现工会目标的方式。“政党分立状态在延续，尚未形成打破现状的新势力。为此，‘联合’肩负转换政治潮流的新起爆剂的作用，与目标、政策、要求一致的政党、团体进行协力。”⁸

1990 年代以来，日本的工会势力保持在低位，作为利益团体工会组织作为日本政治结构中的一个有力行为者，依然保持一定影响力。“尽管 1990 年代工会会员和组织率降低，依

⁴ 五十嵐仁『政党政治と労働組合運動』、御茶の水書房、1998 年版、246—249 頁。

⁵ 「特集 労働戦線統一問題」、日本法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』、労働旬報社、1982 年版、58 頁。

⁶ 日本法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』、労働旬報社、1988 年版、216 頁。

⁷ 日本法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』、労働旬報社、1990 年版、214 頁。

⁸ 日本法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』、労働旬報社、1990 年版、217 頁。

然不能否定工会作为压力团体在国家劳动政策的形成过程中的巨大影响。”⁹ 在战后日本的劳动运动中，在资本的推动下，工会经过离散集合，1980年代末整合为统一的工会组织“联合”。“联合”不仅包括私营部门的工会，公共部门的工会也囊括其中，其代表性更广，事实上由此资本完成了对劳动者的统合。同时，作为劳动者的统一工会组织，“联合”必然要代表和体现劳动者的阶层、甚至是阶级利益诉求。由此，夹在资本与劳动者之间的“联合”，实则处于“资本之下、劳动者之上”的位置结构中，其政策诉求与实现政策的手段，必然受到这种结构的制约，现实中这种位置结构决定了“联合”政策诉求的内容和手段的有限空间。

二、“联合”政策诉求的形成与内容

一般而言，工会的活动领域为经营与职场，其主要诉求为提高工会影响、改善劳动环境，即以劳资双方为当事人的经济领域的活动。1970年代后期，日本工会向中央和地方政府开展活动，提出政策、制度诉求。工会活动开始介入政治领域，但大体是政策制定过程以外的压力行为，尚未经常性地行使影响力直接介入政策的制定过程。1980年代，在仅通过经营内部的劳资关系无法解决的劳动政策、经济产业政策问题日益增多的情况下，工会自觉意识到自己的社会责任，展现解决劳动者在内的广大国民共同课题的姿态，通过鼓动社会舆论、直接参与政策制定来补充经营、职场交涉力的下降。由此，工会活动领域由经济扩大到政治、社会领域，工会的政治机能开始增大。

（一）政策诉求的形成过程。“联合”成立后，政治领域的活动同样是其主要内容之一，通过政治领域的政策、制度诉求以实现其基本目标。“联合”首任会长山岸章指出，政策、制度诉求是工会三个重要职能之一。“工会的职能有三个，一是劳动者经济条件的改善；二是政策制度的改善要求及其努力；三是劳动者之间的互助运动，‘联合’作为全国中央组织肩负政策、制度诉求的重任。”¹⁰

“联合”纲领《‘联合’的进路》将政策、制度诉求定位于，改善劳动者的综合生活和提升广大国民生活。为此，加强企业、产业、地域层次的活动，推动起草政策方案、形成共识、立法工作。“以改善劳动者的综合生活为目标，与企业、产业、地域层次的活动互动，强化力量与政策，积极推动改善政策、制度课题。工会社会责任是强化与国民生活相关政策方案的草拟，促进形成共识，推动立法活动。”¹¹

“联合”的政策、制度诉求是，针对政府的各项政策提出一揽子要求、建议，通过推动政府、政党、省厅等部门、机构，以实现其目标的系列活动。日本工会参与政策制定是从产业层次的政策活动开始的，在此基础上形成全国层次上的政策、制度诉求，并参与政策制定，其后，以地方组织为中心展开与各地情况相适应的地区政策活动。1960年代，一些工会提出重视产业政策的方针，认为应该基于劳资双方各自的立场，确立长期的产业规划。1970年代，政策推进工会会议（政推会议）不断推动政策、制度诉求运动，开启了工会在全国层次上参与制定政策的先河。全国层次上工会参与制定政策的态势，历经“全民劳联”、民间“联合”，为新的“联合”所继承。“联合”延续工会在全国层次上的政策参与，同时有所创新，即将政策活动向下拓展到地方层次。由此，“联合”在产业层次、全国层次、地方层次上不断推进政策的参与。

在推进政策、制度诉求与建言的过程中，“联合”形成了一定的步骤和日程作业表。在财政年度的起始阶段，总结某年度的结论和动向，经历汇总、提交至有关部门、与政府省厅和经营者团体交涉、汇总下一年度预算草案的重点政策等阶段，循环推进政策、制度诉求。

⁹ 竹前采智 中村隆英『労働組合運動の発展』、日本図書センター、1997年版、1頁。

¹⁰ 芦村庸介 高木郁朗編『連合のNOW-二十一世紀労働運動の展開』、労働教育センター、1994年、16頁。

¹¹ 日本法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』、労働旬報社、1990年版、216頁。

- ① 汇总《△△（今）年度结论与动向》（3-4月）
- ② 汇总《〇〇（次）年度政策、制度诉求与建言》（3-5月）
（政策委员会→部会·委员会作业→加盟工会讨论·地区讨论·中央讨论集会→政策委员会→机关决定）
- ③ 提交《〇〇年度政策、制度诉求与建言》至政府·政党·各省厅（5-6月）
- ④ 与省厅进行政策协议，与经营者团体开会讨论（5-8月）
- ⑤ 针对政府编制〇〇年度预算案，汇总重点政策课题，提交至政府（12月）
- ⑥ 针对重点政策课题与关联省厅交涉，国会对策（1-3月）
- ⑦ 大众行动（1-）

〇〇年度政策、制度诉求与建言的推进日程表¹²

在形成了与国家宏观政策大体同步的日程作业表的同时，“联合”在自身体系内部也形成了一套自下而上的政策形成流程。如下图所示，沿着自下而上的方向由职场经过产业、地方汇总意见至中央，在明确工作方针、实施政策调查、构成组织、地方联合会反映意见后，由“联合”以机关决定方式制定。在此过程中，与每一级政策、制度诉求的形成相应，横向上“联合”开展了系列运动与学习活动，以纵横互动形式推动政策、制度诉求的产生。

体系内的政策集成流程			
职场	产业	地方	中央
集中生产、生活中的声音、意见 （形成针对企业、地区的诉求）	构成组织集中意见 （整理全国层次、产业层次、地区层次的课题）	地方联合会集中意见 （整理全国层次、地方层次的课题）	制定诉求与建言 构成组织、地方联合会 反映意见 实施政策调查 明确工作方针

“联合”政策、制度诉求形成的路线图¹³

在政策、制度诉求的形成阶段，不仅自下而上集中广泛征集各种意见、建议，而且在每一层级上均展开相应活动，与政府省厅、经营者团体展开交涉，诉诸署名、集会等大众行动，收集有关各方对“联合”的政策、制度诉求的反应，以完善相应的政策诉求。在与有关各方的交涉中，“联合”在主动表明态度的同时，也在试探政策、制度诉求的可能性，为具体实现政策、制度诉求做好准备。

（二）政策诉求的主要内容。“联合”成立后每年公开发布《政策、制度诉求与建言》，对政府及有关部门表明“联合”的政策诉求与政策建言。1990-91年度的政策、制度诉求为17项，分别为：全体经济政策、综合产业政策、物价和消费者政策、税制改革、雇佣和劳动政策、政治改革、福祉和社会保障政策、土地和住宅政策、女性政策、粮食和农林水产政策、资源和能源政策、行政改革、交通和情报通信政策、中小企业政策、教育政策、环境政策、地域政策。¹⁴

“联合”的政策、制度诉求反映了经济、政治形势的若干变化，但总体上没有发生根本变化，以下以“联合”成立后十年内的政策、制度诉求内容与数量加以说明。1990年至2000年，“联合”政策、制度数量维持在16-20项之间。1991年减少政治改革，1992年减少地域政策，1993年增加政治改革，1994年减少政治改革、增加对外政策、交通政策，1995年增加政治改革、司法法务政策、自然灾害对策，1996年改女性政策为男女平等政策、减少情报通信政策、增加城镇政策，1997年减少城镇政策，1998年减少物价消费者政策、司法法

¹² 篠田徹『世紀末の労働運動』、岩波書店、1989年、127頁。

¹³ 「WEEKLY 連合」、NO152。五十嵐仁『政党政治と労働組合運動』、御茶の水書房、1998年版、356頁。

¹⁴ 日本法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』、労働旬報社、1993年版、241頁。

务政策。

年度	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00
数量	17	16	15	16	17	20	19	18	16	16	16

1990 年-2000 年“联合”政策、制度诉求的数量和内容¹⁵

纵观“联合”政策、制度诉求的内容，涉及十分广泛的课题，表明“联合”并非仅仅为实现工会会员利益为目的的利益集团，而是超越工会立场、代表一般勤劳国民利益的表现。当然，“联合”试图扩大利益代表性的政策、制度诉求存在贪大求全的一面，被批评为撒胡椒面式的政策口号的罗列而已，失去了“联合”作为工会的原有政策意义。在国民意见对立的课题上，“联合”内部也存在对立，导致没有形成统一意见，也没有提出明确的政策、制度诉求，诸如宪法、安全保障等国家基本政策、消费税、大米进口自由化等。

另外，尚存在对“联合”政策、制度诉求的基本性质的疑问。一方面，在批判资本的同时，却将政府省厅的政策建议纳入工会的政策、制度诉求。“垄断资本二十一世纪战略本身，反映了统治阶层贪婪的、反动的政策内容，‘联合’却将各关联省厅政策置换成工会用语，从工会角度加以修正。”¹⁶ 另一方面，对“联合”试图代表更加广泛的全体国民利益的做法，也引起“联合”究竟如何代表劳动者利益的担忧。

三、“联合”实现政策诉求的行为模式

政策、制度诉求形成后，重在采取行动、推动诉求进入政府决策系统，最终成为政府政策，从而实现“联合”的初衷。作为在资本统合下由民间工会和公共部门工会联合而成的“联合”，倾向于采取与利益集团大体相同的行为模式，即由外部施压转向积极介入政府政策的制定过程，将工会的政策、制度诉求输入政府政策，具体通过与政府、执政党、省厅交涉、与在野党交涉、与经营者团体（资方）、大众行动等方式，而不是通过传统工会常用的罢工、游行、示威等暴力对抗形式来实现诉求。

（一）政府、执政党、省厅途径。在“联合”政策、制度诉求与建言的推进日程表中，最为重要的是与政府、执政党、省厅的交涉。与政府、执政党、省厅关系的构建，是政策、制度诉求运动的最大特征。

现代国家运营以财政预算为中心展开，预算在收入再分配、经济社会管理中发挥基础作用。“工会的活动模式表明，与政府、自民党等以预算为中心、与在野党以国会运营为中心而展开。”¹⁷ 因此，工会首先围绕财政预算与政府、执政党、省厅展开交涉。“联合”与政府、省厅的接触，多发生在 12 月预算编制的启动时期、2、3 月预算的国会审议时期、7 月各省厅提出次年度概算时期。为向执政党施加压力，与执政党的接触，比与政府、省厅的接触要早一个月左右，大体多发生在 10-11 月、1 月、6 月。与在野党的交涉，则集中在国会开始审议预算的 2 月和通常国会尾期 4-6 月。

与政府的交涉表现为，“联合”会长与首相、劳动大臣的定期会见与临时会见。通常“联合”与首相、劳动大臣的定期会见发生在 4 月春斗¹⁸时期、6-7 月劳动会议时期、12 月编制预算时期，同时，针对景气对策、雇佣问题，“联合”也会临时要求会见首相、劳动大臣。

“联合”会长与首相、劳动大臣的定期会见已经模式化，大体每年三次。

年度	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01
----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

¹⁵ 数据来源：日本法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』、労働旬報社、1991-2001 年版。

¹⁶ 島恵二「連合『政策・制度』の性格」、『社会主義』、1990 年八月号。

¹⁷ 内田満編『講座政治学 3 政治過程』、三嶺書房、1986 年、255 頁。

¹⁸ 春斗是，日本每年春天 2 月，工会发起提高工资、缩短劳动时间等改善劳动条件的劳动运动。

次数	1	4	3	5	4	5	3	3	3	4	3	2	3
----	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

1989-2001 年“联合”会长与首相、劳动大臣的定期会见频率¹⁹

战后在美国改造日本的过程中，确立了严格的官僚制，由专业技术官僚来治理国家，同时，划定官僚与政界、政党的界限，确保官僚权力的相对对立性。由此，在议会内阁制下各个省厅形成了以事务次官为首的官僚体制，具备专业技术、知识的官僚在日本国家政策制定、执行中，拥有巨大权力。与具体政策业务部门展开协商、讨论自然成了“联合”实现政策、诉求的途径，为此，“联合”频繁地与各职能省厅展开交涉。“联合”第二次定期大会活动报告显示，自成立至 1991 年底，“联合”与 20 个省厅等政府组成部门交涉了 122 次，与其中 12 个省厅之间形成了定期交涉机制。

省厅	劳动省	外务省	内阁官房	经济企划厅	大藏省	通产省	总务厅	运输省	厚生省	建设省	国土厅	环境厅	文部省	农林水产省	资源能源厅	中小企业厅	自治省	人事院	总理府	邮政省
次数	17	14	10	9	8	8	7	7	6	6	5	4	4	4	3	3	3	2	1	1

“联合”与省厅的交涉次数²⁰

在战后日本政治过程中，政府职能部门为稳妥、高效地推进政策的制定与执行，设置由官方、民间人士组成的各种委员会，为决策作参考。在涉及劳动议题上，通常在政策的草拟阶段由委员会牵头召集资方、学界、劳动界等相关各方召开审议会，征求各方意见、建议。

“联合”作为劳动界的代表，积极响应省厅，向省厅的委员会派出委员，作为劳动界的代表，阐明劳动界的政策诉求。据 1991 年“联合”定期大会报告统计，“联合”向 15 个省厅设置的 78 个委员会派出了 285 名委员。毫无疑问，“联合”任命委员的省厅中，多数是劳动、厚生（福利）、经济、产业等相关省厅，其中最多的是劳动省。“1994 年，第二十三界中央劳动委员会换届，其中 13 名劳动界委员全部来自‘联合’。”²¹ 通过向中央政府省厅的委员会输送人才，“联合”创立、维持了向政府表达利益诉求的管道，甚至地方政府也效仿中央吸收工会干部为各种政策委员会委员。“联合”不满足于单向地向政府输送人才，也积极吸收政府内的专业技术官僚，为“联合”制定政策提供必要的研究和情报收集工作。“与向外输出人才相对，‘联合’也吸收官厅出身者，其代表为‘联合’智库‘联合综研’（‘联合综合生活开发研究所’），这是理事长由‘联合’干部、副理事长兼经济研究所所长由经济企划厅干部出任的劳动界、官僚的劳官联合体。”²²

省厅	劳动省	经济企划厅	大藏省	通产省	总务厅	运输省	厚生省	建设省	国土厅	环境厅	文部省	农林水产省	林野厅	科学技术厅	总理府
----	-----	-------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-------	-----	-------	-----

¹⁹ 数据来源：日本法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』、労働旬報社、1990—2002 年版。

²⁰ 連合「第二回定期大会一般活動報告」、日本法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』、労働旬報社、1992 年、235 頁。

²¹ 日本法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』、労働旬報社、1995 年、192 頁。

²² 日本法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』、労働旬報社、1995 年、192—193 頁。

委员会	25	4	2	9	1	4	17	1	3	1	2	1	1	2	5
人次	156	13	3	19	3	9	51	1	3	5	2	1	1	2	16

“联合”参与各省厅的委员会的人次²³

此外，“联合”还与执政党保持沟通，通过发表谈话、呼吁、会见等方式向自民党阐明劳动界的声音，就预算的编制和执政党的具体政策交换意见，提出工会的要求。

（二）在野党途径。“联合”成立后，并没有断绝与其原团体支持在野党的关系，相反在其纲领中表明与诉求、政策、目的一致的在野党构建政治联盟，以形成能够承担政权的政治势力，从而实现政权更替。“自觉认识到工会作用的重要性，进一步增强影响力，与目的、政策一致的政党、团体，相互尊重自主性，推进必要的协力。”²⁴ 在此指引下，除了政治上的协调外，“联合”在具体政策上积极与在野党保持沟通。“联合”通过与在野党党首进行会谈、组织内议员恳谈会等具体途径与在野党进行沟通。

“联合”与在野党党首会谈，集中在预算审议前、重要法案即将通过审议的通常过会后期，期望在野党在国会审议中发挥或阻止、或修正的作用。相比党首会谈，更加常用的方法则是召开组织内议员恳谈会，动员“联合”出身在野党议员在国会审议中发挥作用。1987年，旧“联合”推动由“联合”出身的在野党国会议员组建组织内议员恳谈会，新“联合”组建后予以继承。延续组织内议员恳谈会，扩大了“联合”在国会中实现政策、制度诉求的工具与力量。“成立之际，‘联合’组织内议员恳谈会所属议员，社会党 33 人、民社党 18 人，计 51 人。”²⁵

年度	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16
人数	97	89	81	81	81	76	58	57		57	58	71	73	42	35	37	38	34

1999-2016 年“联合”组织内议员恳谈会在野党国会议员人数统计²⁶

“联合”通过议员恳谈会，在通常国会中与在野党就预算审议、政策、制度诉求进行协议，以期待在国会中采取共同步调。“恳谈会成立时确认，在每次国会审议的重要阶段时召开恳谈会，1992 年，‘联合’就国会预算的应对及十项重点政策、制度诉求的理解与在野党进行了协议，推动在野党予以支持。”²⁷ 组织内议员恳谈会的影响力，很大程度上取决于议员人数，从人数上看，“联合”出身在野党国会议员经历了增长、回落的变迁，目前维持在 30-40 人的规模。

（三）经营者团体途径。“联合”是在资本的统合下组建的，自然与作为资方的经营者团体关系密切。“联合”在与经营者团体的协议过程中，针对具有利害关系的经济、产业、雇佣、税收等诸多课题进行讨论，劳资双方采取一致步调，甚至共同向政府提交意见书。“联合”与经营者团体的关系模式，一改历来劳资关系中的冲突与对抗模式，更多的是协调与合作。“劳资双方共同向政府提出一致意见，在我国近八十年劳动运动史上是首次，在此意义

²³ 日本法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』、労働旬報社、1992 年、190 頁。

²⁴ 日本法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』、労働旬報社、1990 年、217 頁。

²⁵ 日本法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』、労働旬報社、1990 年、207 頁。

²⁶ 数据来源：日本法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』、労働旬報社、2000—2017 年版。

²⁷ 日本法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』、労働旬報社、1993 年、243 頁。

上，劳资关系进入新时代。”²⁸

年度	90	91	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06
次数	5	6	5	6	3	2	4	4	3	4	2	4	3	4	5	4

1990-2006 年“联合”与经营者团体的协议次数统计²⁹

“联合”在与经营者团体的交流中，形成了由劳资双方代表出席的定期协议机制。此外，针对突发、临时性议题，通常双方进行临时协议。在交流对象上，1990 年代，“联合”主要与全国性经营者团体日本经营者团体联盟（日经联）、经济团体联合会（经团联）以及地方中小企业居多的东京商工会议所（东京商工）关系密切。主要议题有，住宅问题、工资待遇、劳动时间、景气恢复对策、雇佣对策、物价、中小企业劳动条件等。2000 年以后，交流对象扩大，包括了经济同友会（同友会）、日本商工会议所（日商），涉及广泛的经济财政运营、雇用政策、社会保障、年金制度、税制改革等议题。

（四）大众行动途径。作为资本统合下的“联合”，并没有完全放弃工会常用的运动手段大众行动，只是选用政府、经营者团体、民众接受度较高的手段，原因在于合法和破坏性较小，没有达到暴力的程度，主要有开通热线电话、召开研讨会、举办各种集会（研究集会、中央集会、讨论集会）、开设论坛、实施决议运动、主办会议、发起请愿署名运动等。

“联合”通常采用的大众行动形式，多是代表的室内集会、研究集会、讨论集会，目的是向国会、地方议会施加压力，对劳动者代表参与高层交涉、政策制定起到补充、支援作用，并非大规模示威游行等烈度较高的大众行为。

四、“联合”的行为模式评析

（一）“联合”行为模式的效果评价。在政策、制度诉求的制定阶段与实现阶段，“联合”使用多种方式积极向政府决策系统输入自己的利益诉求，以期待政府政策能够体现“联合”的要求。实践中，“联合”的政策、制度诉求是否实现、多大程度上实现，即“联合”行为模式的效果及其评价，评价者立场不同，评价难以一致。

“联合”成立初期，其自身评价较高。1990 年大原社会问题研究所实施的工会调查表明，“联合”干部认为工会对政府、资方、劳动者、社会舆论、甚至国外工会都具有强大影响力。“大原调查的工会领导对于工会影响力的评价是，48%认为对政府有影响力，46%认为对经营者有影响力，26%认为对劳动者有影响力，35%认为对舆论有影响力，51%认为对海外工会有影响力。”³⁰ 2018 年第 78 次中央委员会上，在会长致辞中神津会长回顾了“联合”29 年的历史，总体上作了肯定评价。“成立 29 年来，尽管有诸多制约，依然提升了成果，夯实了连带之纽带。”³¹ “联合”在 2018-19 年度的运动方针中，例举了成立以来在劳动政策领域、社会保障领域实现的政策、制度诉求情况。“至今维持了发达国家中较低的失业率，制定了临时工劳动法、劳动合同法、创设了育儿、护理休假制度、求职者支援制度、护理保险制度。”³²

相对于“联合”的自我评价，社会评价较为负面。负面评价集中在预算、行动上，批评

²⁸ 岩瀬孝「連合政策・制度要求で労使が共同行動」、『労働レーダー』、1991 年三月号。

²⁹ 数据来源：日本法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』、労働旬報社、1991—2007 年版。

³⁰ 日本法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』、労働旬報社、1992 年、57 頁。

³¹ “联合”官网：「第 78 回中央委員会 会長冒頭挨拶」

<https://www.jtuc-rengo.or.jp/info/greeting/20181011.html>。

³² “联合”官网：「2018—2019 年度 運動方針」https://www.jtuc-rengo.or.jp/about_rengo/data/2018_2019_houshin.pdf。

“联合”的政策、制度诉求并没反映在国家财政预算中，诉求多数停留在纸面上，乱发声明书、要求书等，付诸行动的极少，没能唤起大众行为，同时与执政党、政府关系过于密切，与经营者、财界过从甚密。社会舆论佐证了“联合”的社会评价，2017年的“日本社会与工会调查”显示了“联合”的社会认知度。“对于是否知道‘联合’的提问，回答知道且了解‘联合’活动内容的为13.0%，名称大体知道的为53.4%，不知道的为33.6%”³³ 对于较低的社会评价，“联合”在《评价委员会最终报告》也予以间接承认。“评价委员从外部观察‘联合’，强烈的印象是，‘联合’的活动没有给国民留下印记。”³⁴

客观地看，“联合”通过政府、执政党、在野党、经营者团体、大众行动等途径，在劳动、社会保障领域有力地维护了工会会员的利益，“联合”的政策、制度诉求部分实现了，其它涉及广泛议题的政策、制度诉求几乎没有实现。之所以如此，既有政治体制的限制，也有“联合”作为利益集团的自身局限性以及具体措施方面的因素。

相对于总统制下权力的分离程度大，工会组织介入立法过程和政策过程的渠道与可能性更大，日本议会内阁制下，行政府与立法府的关系密切，作为政府、资本外的工会组织介入政策的空间有限。“与以执政府、立法府权力均衡为目标的严格权力分立制度不同，日本议会内阁制是执政府、立法府相互融合，产生强力政府权力的统治制度。”³⁵ “联合”作为工会，具有追求自身团体利益内在要求，往往忽视了经济的效率性乃至整体社会福利。“‘联合’内部就经济合理主义路线达成共识，即使违反经济整体的效率性，只要是正式成员的主张，容易反映到‘联合’的政策路线中去。”³⁶ 此外，存在政策、制度诉求过于专业化，且涉及面广泛，一般会员难以理解；派出代表参加各种委员会、审议会，形成固定模式，陷入干部自己封闭的行为模式；参与政策制定基本由中央组织承担，地方组织参与度较低；社会认知较低，大众参加工会不足等诸多因素。

（二）“联合”行为模式的理论范式辨析。自1970年代始，在日本政治分析领域，劳动政治引起学者关注。一种视角是政治结构论，从理论上梳理日本劳动团体在日本政治结构中的位置与作用，另一种视角是政治过程论，考察劳动团体作为政治行为者之一在日本政府政策制定过程中的作用及其作用机制。两者均将日本工会视为政治结构和政策过程中的重要行为者，并从利益表达的方式、劳资关系构造、劳资关系主角、政治上的应对等维度对日本工会行为模式展开分析。

	工业主义	新统合主义	新自由主义
利益表达的方式	完全表明、多元的压力政治、分权制	部分自制、协议制、集权制	与工业主义相似
劳资关系结构	自由的团体交涉和团体自治	接受政策参与	反·无工会主义或将劳资关系限制在企业内
劳资关系主角	资方和工会	政府和工会	资方
优势时期	1960年代	1970年代	1980年代
典型代表国	美国等	奥地利、瑞典等	美国、英国等
政治上的应对	多元主义	社会民主主义	新自由主义

劳资关系的三个模型³⁷

³³ “联合”官网：「日本の社会と労働組合に関する調査2017」<https://www.jtuc-rengo.or.jp/info/chousa/data/20170831.pdf>。

³⁴ “联合”官网：「連合評価委員会最終報告」https://www.jtuc-rengo.or.jp/about_rengo/data/saishuuhoukoku。

³⁵ 久米郁男 河野勝『現代日本の政治』、放送大学教育振興会、2011年、76頁。

³⁶ 久米郁男『労働政治』、中央公論新社、2005年、257頁。

³⁷ 稲上毅『転換期の労働世界』、有信堂、1989年、71頁。

学者对日本工会行为模式的认知，由“无劳动之统合主义”³⁸发展到“有劳动之统合主义”³⁹，再演进到“双重结构论”⁴⁰。“无劳动之统合主义”观点是，有力工会被排除出协调体制，基本没有参与政策的制定与实施。“有劳动之统合主义”认识到，工会代表参与政府审议会、通过奋斗提高对工资政策的影响力、介入政府产业政策的制定、及企业层面的参加经营、劳资交涉等，由此将日本工会行为模式界定为新统合主义⁴¹。相对于此前工会与特定政党结盟以实现利益诉求的模式不同，“联合”在组建过程中就显现了直接参与政策形成过程行为的统合主义的行为特征。“政策推进工会会议的行动，与历来工会在政治活动上的行为模式有所不同，即有别于社会党・总评联盟、民社党・同盟联盟等以政党和工会联盟形式进行政治输入，政策推进工会会议显示了利益团体直接参与国家政策形成的新统合主义。”⁴²“双重结构论”则主张，大企业和中小企业、正规长期劳动者和非正规临时劳动者之间的双重结构，是日本劳动力市场、经济的普遍特质。

对照战后日本政治实践及“联合”的发展历程，“联合”的行为模式既表现出一般理论模式阐释的共性，又具有自身的特性。“无劳动之统合主义”、“有劳动之统合主义”及“双重结构论”三种行为模式概括了“联合”的一方面特征，也都存在解释力不足的一面。“无劳动之统合主义”准确把握了“联合”的统合主义行为方式，低估了“联合”在政治参与中的行动与作用。“联合”成立后，强化力量与政策，通过政府、省厅、执政党、经营者团体、大众行动等途径，展开政策、制度诉求，取得一定成效，并非完全被排除出政府决策之外。

“有劳动之统合主义”充分认识到“联合”在协调政府、劳动者、资方三者关系中重要作用，尤其关注“联合”在政治参与中的积极作为，但忽视了“联合”在全体劳动者中的体量与代表性。“2016年，‘联合’的组织率为17.3%，依然没有止住下降的趋势，会员数668万人，约占全体日本工会会员数的69.2%。”⁴³事实上，“联合”会员数只占四千万全体日本劳动者的两成不到，不足20%的组织率使得其政治参与的劳动者代表性大打折扣。同时，“联合”的加盟工会及会员多为民间大企业，数量庞大的中小企业、临时工、外国劳动者则居于工会组织之外。尽管“联合”在政府、资方、劳动者关系中居于核心地位，不可忽视的是存在多由民间大企业参加的“联合”与未被组织化的中小企业、临时工等这种核心与周边的双重结构。

“双重结构论”则没有重视“联合”的工会属性及其统合主义的行为模式，尽管存在媒体的揶揄，“联合”作为工会的基本属性是共识，也符合现行工会法定义的工会。“本法所称工会指，劳动者作为主体、自主地以维持、改善劳动条件及提升其它经济地位为主要目的而组织的团体或联合体。”⁴⁴“联合”的五条纲领之一，达成完全雇佣、确立劳动基本权、改善劳动条件、提升国民生活，及其实践活动均属于工会的范畴。有别于战前工会属于天皇制政府的翼赞装置，“联合”并非由政府直接推动自上而下组建的组织，更不是现行政府的御用工会。“联合”的活动射程越出劳动者对经营者的劳资关系，进入政府、劳动者、资方三方关系中，基于劳动者立场协调三方关系，具有统合主义的典型特征。

38 T・J・ベンベル 恒川恵一「労働なきコーポラティズム？－日本の奇妙な姿」、シュミッター レームブルッフ編『現代コーポラティズム（1）－団体統合主義の政治とその理論』、木鐸社、1984年。

39 稲上毅『転換期の労働世界』、有信堂、1989年。

40 新川敏光『日本型福祉の政治経済学』、三一書房、1993年。

41 统合主义指团体协调主义，通过劳动者（工会）、资方、政府三者协调体制，推动经济、产业政策的制定和执行。分为资本主义早期阶段的自上而下统合主义（国家统合主义、威权统合主义）和资本主义成熟阶段的自下而上统合主义（社会统合主义、自由统合主义）两类。新统合主义属于后者。

42 兵藤釗『労働の戦後史』（下）、東京大学出版会、1997年、421-□□□□□

43 日本法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』、労働旬報社、2017年、250頁。

44 『労働組合法』：http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=324AC0000000174。

结论：不均衡统合主义行为

在战后日本的非军事化、民主化改造进程中，美国基于权力制衡的原理，将劳动者及其组织视为牵制政府、资方的重要一极加以利用，鼓励劳动者组建工会维护自身权益。在此历史潮流下组建的工会，具有意识形态的色彩，采取了社会运动、政治运动方式，爆发了大规模罢工等所谓争议事件来对抗政府、资方，工会与资方、政府的关系中意识形态色彩及其对抗成分较浓厚。随着战后日本经济的恢复及其高速增长，在资本主义制度的自我完善下，通过终身雇佣、劳资协调式的春斗、充实社会保障，资本完成了对劳动者及其组织的统合。“考察日本政治，要将其分为两个过程，一是进行既存价值的权威分配的政策过程，二是以不同价值体系与既存政治、行政体系对抗、迫使其变革的势力，与保持现行体制的势力进行的对抗过程的‘意识形态过程’。”⁴⁵ “联合”的组建，是资本对劳动者组织整合的成功，同时一定程度上意味着日本工会及其活动的展开由“意识形态过程”阶段进入政策过程阶段。

由“意识形态过程”转型至政府政策过程，即向价值的权威分配的转型，“联合”作为一个行为者参与既定制度安排下的程序性操作，参与价值分配。正因为此转型，“联合”与“意识形态过程”阶段中的工会行为模式产生距离，在政策、制度诉求上，自觉认识到社会责任，不仅作为劳动者的代表，更要体现广大国民意愿；在活动方式上，不再强调对立、对抗、斗争，而是通过介入政府政策的制定及动员大众舆论，来弥补经营和职场中交涉力的下降；在活动领域上，由此前的主战场经济领域向社会领域、政治领域扩大，其政治功能也随之增大。“联合”在活动原则上主张在现行法制下活动，同时强调是社会常识下有节制的活动，呈现出自律的倾向，这也体现在“联合”政治活动的原则中。“‘联合’政治活动原则之一，遵守法令，推进在社会常识上有节度的政治活动。”⁴⁶

相对于“意识形态过程”阶段中工会常运用罢工等手段对抗资方、政府，“联合”作为价值分配过程中的参与者，使用更多的是利益集团通常使用的利益、政策的输入输出方式，避免激烈的冲突方式，在现存法制框架下活动，参与、协调而非对抗成为“联合”行为方式的新常态。同时，在大企业对中小企业、正规雇佣劳动者对非正规雇佣劳动者的构图中，“联合”多由正规雇佣劳动者的大企业组成，中小企业及非正规雇佣劳动者成为工会组织的空白地带，尤其是八成劳动者尚未组织化、处于工会组织之外的现实，降低了“联合”的劳动者代表性。基于此，本文将“联合”行为模式暂定为不均衡统合主义。

2005年，“联合”制定的行动指针载明，“对于无视法令、劳动者权利的企业经营，以及导致社会差距扩大的政府的市场万能主义政策，‘联合’将担负起监督的职能。”⁴⁷ 在政府、资方、劳动者三者关系中的监督职能的自我定位，凸显了“联合”统合主义行为模式，同时也使得自身及统合主义面临挑战和风险。一是来自工会总体组织率的降低，2008年金融危机以来，政府进一步放宽企业规制，非正规雇佣持续扩大，而非正规劳动者远离工会造成工会总体组织率的持续走低，“联合”的代表性更受质疑。二是来自新自由主义的冲击，在自由竞争下资本的力量更强，对政府和工会的压力也会更大，“联合”在三者中的地位及影响力将进一步降低，能否继续成为统合主义下三者中的一极尚存疑问，当新自由主义下无或反工会主义居于主导地位，“联合”也将会失去统合主义的色彩。

⁴⁵ 村松岐夫『戦後日本の官僚制』、東洋経済新報社、1981年、29頁。

⁴⁶ “联合”官网：「連合の政治活動」https://www.jtuc-rengo.or.jp/activity/seisaku_jitsugen/seiji/。

⁴⁷ “联合”官网：「連合行動指針」https://www.jtuc-rengo.or.jp/about_rengo/jtuc/mission.html。