

## 自然资源自治权的探讨 ——以日本温泉村自治组织为例

刘晓琛\* (武汉大学 环境法研究所, 湖北 武汉 430072)

**摘要:** 日本温泉村村落共同体保存着完整的自治组织结构, 在其内部自治组织与私人主体的相互制衡下温泉资源的产权以及利益分配形成了长期稳定的格局, 其反过来又维持了村落内自治组织长期稳定的基础。本文以此为启发, 分析了我国自然资源治理的困境, 提出确立基层自然资源自治权, 即赋予一定地域内以及受一定文化影响下形成的特定的自然资源受益群体享有自主管理、使用当地自然资源并从中公平获利的权利。

**关键词:** 自然资源治理 公共治理理念 自治权 基层组织

### 一、序言

虽然我国自然资源管理体制已经在逐渐的完善, 但是这种基于行政命令为基础的模式在自然资源管理的实践中的效用并不高, 自然资源管理体制的失效会直接导致自然资源因为不合理利用而遭到生态破坏, 在自然资源管理中如何均衡各种利益、确保自然资源的可持续利用和发展、维护公平和正义尤其重要。不管是哈丁的“公地悲剧”还是奥尔森的“集体行动的逻辑”, 这些传统的公共事物理论模型都认为解决自然资源这样的公共事物的途径在于强有力的中央集权或者彻底的私有化。在这里, 探讨的实质上是个人理性和集体理性的冲突。<sup>1</sup>在具体的理论构建时, 我们不应执着于传统模型里“理性人”这样一个抽象简单的假设, “理性人”的概念忽略了社会制度规范对人的社会影响, 显然, 公地并不是必然会导致悲剧, 人是在具体的社会关系、社会制度里不断追求自己利益最大化的人, 公地悲剧只会出现在没有管理的公地, 然而, 自然资源绝对的国家化或者私有化并不能绝对的直接避免公地悲剧的发生, 由此, 探讨如何管理公地具有了十分重要的意义。

### 二、日本温泉村自治的启发

在日本, 野湍温泉村保存着完整的传统村落共同体的自治形态。温泉村落共同体是在特定的区域范围内受共同文化影响, 在共同使用的基础上, 村落内部成员以相关利益为纽带共同生活、合作所形成的具有社区情感的以温泉村落为单位的温泉资源自治组织, 掌管温泉村的温泉以及温泉使用的场所<sup>2</sup>; 在这个共同体的每一位村民都可以使用并享有温泉维护管理的发言权, 村落共同体内部成员间的分工合作是维系村落共同体的生存和发展的根本动力而分工合作的共同劳动也是区分内部成员和外部成员的重要标准。

野湍温泉村存在野湍组和汤仲间两个层面的村落共同体。野湍组是野湍温泉村的最高自治组织, 是野湍温泉村共同财产的所有者和管理者, 负责对温泉、森林等村落共有财产进行管理, 区别于国家行政体系下的基层公共部门。野湍组是一个封闭性极强的自治组织, 只有居住在野湍温泉村的村民才可以加入野湍组, 对温泉村内的土地流转也有着严格的限制, 土地买卖只能在内部成员之间进行交易, 内部成员搬离村落外以后其所持有的所有村落内的产权必须转让给内部成员。《野湍组规约》中规定了野湍组包括保障村民生命安全、维护管理野湍组温泉、土地、森林等共同财产, 管理区域内自治行政工作, 联系和协调国家行政体系内基层公共部门以及在其他领域发展必要事务等职能。值得注意的是, 野湍组与国家行政体系内基层公共部门是两个完全独立的组织, 野湍组作为维护管理温泉村落共同体温泉、森林等财产的自治组织, 是一个封闭式的自治组织。而为了维护野湍组作为野湍温泉村最高自治组织的权威, 其颁布了《温泉供给规约》、《地下水保护规约》、《野沃组规约》等一系列成文的制度, 具有一系列完善的规章制度以及完整的组织结构, 规范了村落共

\* 作者简介: 刘晓琛, 武汉大学环境法研究所 2013 级研究生。

1 参见张景华:《自然资源产权制度创新: 自治组织自主治理的视角》, 载《哈尔滨商业大学学报(社会科学版)》, 2010 年第 3 期。

2 参见张科:《日本温泉村落与温泉产权的现状及演变——以日本长野县野湍温泉为案例》, 中山大学 2008 年硕士学位论文, 第 74 页。

同体的自治管理。汤仲间是共同浴场的自治组织，享有对共同浴场的处置权与使用权，同时也对共同浴场日常维护和管理负有义务，当共同浴场出现问题时，他们是直接责任承担者。汤仲间实行包括责任人的轮流制度以及共同劳动的无差别轮流制度，作为一种传统的温泉村自治组织，其管理模式和方法在很大程度上遵循平等原则。由于其不同于野湍组的正式性，它的制度模式对问题的处理和解决表现出很强的灵活性，存在一些本土化的传统的在其它正式组织中不可能存在的规约。在这些自治组织对温泉村落进行管理时针对破坏村落内温泉、森林等公有财产的行为制定了明确的处罚制度，由于这些制度不仅具有传统的传承性也受到传统文化的影响而更容易得到内部成员的认可，因此这些自治组织内部的规章制度对当地居民的约束力实际上远远大于公权力机关颁布的法律法规。

在温泉资源的产权上，我们可以看到，野湍组（村落共同体的最高管理组织）作为一个集体组织是共有温泉的所有者，但其强烈的封闭性以及完善的组织制度致使野湍组实际上并不能对温泉资源进行随意的支配。而汤仲间作为共同浴场的自治管理组织，虽然不享有温泉资源的所有权，但是温泉的流转必须经过与汤仲间的协商。这种在温泉村内部所相互制衡的关系使得温泉的产权长期维持了一种稳定的状态，同时，这种产权格局的长期稳定又维护了自治组织的基础，也保证了温泉村的稳定发展。<sup>3</sup>考察野湍温泉村的这两个自治组织可以发现，野湍组、汤仲间以及私人主体之间的相互制约使得温泉村的核心资源温泉的产权以及利益分配保持长期稳定的状态，对于温泉的适度使用、可持续发展是相当有利的，对于我国的自然资源治理也给予了相当大的启示。

### 三、我国自然资源治理的困境

我国的现行的自然资源使用制度的历史发展过程与表达包含了对公共利益的强烈关注与保护，凸显了现状对环境问题对这种强制命令模式的强烈需求，整个法律体系也在不断的发展与完善，但是这种强制命令的单一模式缺乏对政府权力的有效监督与限制。它通过将自然资源的直接使用者限制在远离自然资源使用群体却享有唯一权威的政府部门所制定的机制之内，而自然资源的直接使用者却没有有效地参与自然资源治理的方向和力度。<sup>4</sup>也就是说，虽然公众参与原则在我国自然资源治理中的融入已经在不断地发展与完善，如社区共管模式的不断发展与应用，但是在这种具有强烈等级命令的管制体制下的社区共管模式也仍然是缺少公众的实质参与与协商，这个体制下的社区共管也仍然是集权的、僵化的，公共部门与自然资源直接利用者之间没有一个平等地协商的程序机制，决策以及信息的流向仍然是自上而下的，这使得自然资源的直接利用者对自然资源治理中公众参与的期待与现实之间仍然存在巨大的落差。

在这种以强制、命令为主要模式的传统自然资源治理框架内，通过内部国家权力的下沉来管理自然资源的治理路径似乎已经无法满足如今利益诉求多元化框架下公众对于国家—社会关系类型的合理期待。自然资源的直接使用者期待公权力对通过漫长的文化影响与习惯规制形成的部落、社区等传统组织予以承认，或者说期待公权力赋予公民通过个体身份或者组建社会组织等方式参与或形成一定地理范围内的自然资源自治组织的自治权，使得自然资源的直接使用者通过自治权的行使使之与国家治理实现有机复合。这是法治时代公众的公民身份在自然资源治理实践中的表达逻辑，并且这种公民身份完全不能接受从上而下的宰制关系，不管宰制的力量来自国家、家庭、配偶、教会、族群，乃至任何妄想不承认我们是自主、有自治之团体的各种势力。<sup>5</sup>我国目前的自然资源管理是由占据唯一权力制高点的政府部门通过命令、控制等由上而下的方式运作的，在这种治理模式里，社会权威与参与主体形成了金字塔形的结构。这种以单一的政府部门权威为中心的公域之治很难在公域以及私域之间找到平衡，缺乏制衡的公权力极容易侵犯私域，最后导致政府权威公信力的丧失以及权力合法性基础的动摇。<sup>6</sup>

### 四、自然资源自治权的提出

3 参见张科：《日本温泉村落与温泉产权的现状及演变——以日本长野县野湍温泉为案例》，中山大学 2008 年硕士学位论文，第 79 页。

4 参见田帆平，王允武：《从权力虚化、利益失衡到权益均衡的路径选择——民族自治地方自然资源开发权益分配机制研究》，载《中南民族大学学报(人文社会科学版)》，2008年5月。

5 参见杜辉：《环境治理的制度逻辑与模式转变》，重庆大学 2012 年博士学位论文，第 66 页。

6 参见柯坚著：《环境法的生态实践理性原理》，中国社会科学出版社 2012 年版，第 143 页。

### （一）传统规则的生态文化价值

人的行为不仅会受到文化的影响，并被其所在群体的内部约定所规范。自然资源的种类繁多与地域分布广泛，不同的地域孕育、滋养着不同的生态文化，居住在不同地域的人们受不同的生态文化的长期影响形成了不同的内部纽带与达成一致的利益分配机制。居民在长期的生产生活过程中逐渐形成了规制内部成员之间权利义务以及利益分配的行为规范，这些规范依靠内部形成的传统组织来保证行为规范实施的权威。这些行为规范独立于国家制定法之外，虽然没有国家强制力的保证，但是在这些区域的居民却因为规范中蕴含的文化而更好的遵守了这些行为规范，同时这些规范中也包含了延续了当地的生态文化，如在《垮坡村村规民约》第三条规定，所有村民应积极植树造林，自觉爱护林木，保护生态平衡，严禁乱砍乱伐，私买私卖木材，乱捕乱猎珍稀动物。如有违反者，除按森林法和有关政策处理外，另给予相应处罚。<sup>7</sup>在自然资源治理中，自然资源直接使用者的群体文化和习惯规范对于形成群体行动消减集体行动中的违规行为的意义不言而喻。

### （二）自然资源自治权背后的理论支撑

自然资源自治权是公共治理理念的体现，作为公共治理中的“治理”是一个过程，这个过程可能涉及到公共部门、自治组织等多种参与主体，它是一种持续的多元主体间的互动。在公共治理理论中，整个社会可划分为三大部门：第一部门是政治部门，包括政府机构、党派组织、司法机关、人民代表大会等；第二部门是企业部门，包括各种单一业主制企业、合伙企业、有限责任公司、股份公司、金融机构等；第三部门是非营利部门，包括各种公共机构、联合会、行业协会、学会等。<sup>8</sup>它在代议制的框架下增加公众的直接民主，在公众直接民主的基础上发挥代议制民主的作用，它的主体未必是第一部门。<sup>9</sup>

“治理”一词不管是其作为工具导向还是价值导向都具有丰富深刻的理论内涵，在人文社会科学领域里，“治理”这个术语有着悠久的语源学渊源，从政治学的角度看，治理是指政治管理的过程，它包括政治权威的规范基础、处理政治事务的方式和对公共资源的管理。它特别地关注在一个限定的领域内维持社会秩序所需要的政治权威的作用和对行政权力的运用。<sup>10</sup>公共治理中的“治理”，不仅包含善治的治理、也包含作为社会控制体系的治理，当然也包括作为自治组织网络的治理。“治理”(governance)作为一种公共管理的过程，也需要像“统治”(government)一样的权威与权力，然而相比政府“统治”的封闭系统，“治理”是一种开放的、协商的参与式系统；政府“统治”遵循的是一种政府权威的、命令和控制、一种直接提供服务的互动方式，而“治理”则是一种咨询与合作的关系，政府在标准与原则的基础上指导自主性的决策，最后双方达成的是一种协商一致的契约。<sup>11</sup>

### （三）公共治理理念与自然资源自治权的契合

在公共治理理念没有形成以前，政府部门是治理公共事物、公共资源的唯一主体也是唯一的权威，在公共治理理念下的公共事物之治，各类私人主体、社会团体等都可以成为治理的共同主体，所有公共关系主体都是治理主体，多元化的治理主体在公域之治中扮演着不同角色，平等地参与公共事物的管理过程，形成多元治理格局。从而如野泥温泉村内的自治组织参与分享了政府部门治理公域的权威，政府部门不再是公共事务治理的唯一权威，公共治理理念下的公共事物之治不再是仅仅依靠强制命令与服从权威，而是多元主体协商一致达成的契约下共同参与的多中心治理，各主体之间相互监督、相互制衡，即它是“将不同公民的偏好意愿转化为有效的政策选择的方法手段，以及将多元社会利益转化为统一行动、并实现社会主体的服从。”<sup>12</sup>

在公共治理理念下的公域之治，各个主体是以协商、互惠为基础的，虽然各主体间有着不同的参与模式、利益需求与智能，但是通过平等的协商最终能够达成一个相互制衡、共赢的网络结构。在这个网络结构中，政府部门的公权力并没有消失，只是吸纳进了民主权力的框架中，让政府权力

<sup>7</sup> 陈云霞：《环保法视野下的少数民族生态文化建设——以四川民族自治地方为例》，载《西南民族大学学报（人文社科版）》，2012年第11期。

<sup>8</sup> 参见滕世华：《公共治理视野中的公共物品供给》，载《中国行政管理》2004年第7期，第93页。

<sup>9</sup> 参见俞可平主编：《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第2页。

<sup>10</sup> 参见俞可平：《从统治到治理》<http://www.chinathink.net/Aindex/documents/200404/3656.shtml>（最后访问2014年6月20日17:57）

<sup>11</sup> 参见Denita Cepiku. Public Governance: Research and Operational Implications of a Literature Review in Tenth International Research Symposium on Public Management(IRSPM X), 2006.

<sup>12</sup> Beate Koch, Rainer Eising, The Transformation of Governance in the European Union, London: Routledge, 1999, p.14 转引自罗豪才、宋功德：《公域之治的转型——对公共治理与公法互动关系的一种透视》，载《中国法学》2005年第5期。

以及其运行在一个良好的框架内得到合理的限制,使其驯化,这充分彰显了民主理念在公共事物治理中的重要价值。<sup>13</sup>在这种模式下,各方主体在多中心的治理结构里可以相互制衡,公域与私域得以达到均衡的事态。这种模式主张依照公域之治的实际需要,在进行综合性成本—收益分析的基础上,按照先非强制后强制,先双方协商后单方强制,先自治后他治,先市场后社会、再政府的选择标准,实现治理方式的多元化、民主化和市场化,通过博弈实现均衡,借助程序正义实现实体正义,并通过实体正义来体现程序正义。当然,在宪政框架下,所有公共治理主体都应当权责一致,确保没有权力不受监督,没有权利不受救济,所有公共治理主体都要依法承担违法责任,尤其要确保过罚相当、罚当其责。<sup>14</sup>

#### (四) 自然资源自治权的概念厘定

在公共治理理念下的自然资源自治权体现了一种多元主体参与分享政府权威,相互补充、相互制衡的多中心治理理念,赋予已经形成的当地部落、村落共同体等社会组织自然资源自治权是自然资源治理的新突破。如日本的野湍温泉村的自治组织管理模式就是一个管理公域的成功实例,它通过两个封闭的自治组织担当对村内公域的治理责任以及与国家行政体系内基层管理部门的沟通协调职能。通过自治组织与私主体之间的制衡形成了村落间长期稳定的温泉产权格局。以美国奥斯特罗姆等人代表的公共事物治理理论认为,有许多资源是无法分割到具体单位上的,但却不是无限的资源,它们被称为公共池塘资源,比如草原、森林等自然资源是典型的公共池塘资源。一方在利用使用公共池塘资源时,其他人的利益就会受到损失,所以,保护公共池塘资源公平有效的途径既不是将其绝对的国有化或者私有化,<sup>15</sup>而是要对公共池塘资源采取集体的行动。管理就是资源利用者的集体行动,而作为一种有效的集体行动,需要在各个行动者之间达成协商一致的契约以约束所有行动者的行为。在漫长的自然资源利用的历史和社会发展过程中,产生了诸如野湍温泉村这样的村落共同体以及部落、社区等社会组织,这些社会组织由自然资源的直接使用者组成,并且各个成员在这些自治组织的形成与发展过程中达成了被成员广泛所接受的习惯规范。由于这些习惯规范亦是受到群体所在的组织长期形成的文化影响所形成的,所以这些自治组织内的习惯规范相对于国家正式的法律来说,在内部成员的接受度与认可度更高,更具有有效性。以游牧部落为例,在牧民之间已经形成了一种长期的游牧形式,这些游牧形式和牧民之间普遍认可的习惯规范不仅是游牧文化的重要组成部分也构成了一种可持续的长期稳定的草原管理方式。

由此,如何管理自然资源以使其可持续发展的核心在于如何让自然资源的直接使用者能采取受文化与习惯规制的集体行动。自然自然自治组织自主治理制度应运而生,赋予已经形成的当地部落、村落共同体等社会组织自然资源自治权是在绝对政府管制与绝对市场主导自然资源私有化的第三条道路。自然资源自治权体现了横向分权的观念,在多元主体为特征的公共治理范式中,有限政府是其最突出的特征,政府的作用范围大为缩小,政府不再是无所不包的“全能型政府”。在整个社会体系中,按照国家与社会的分离、政府与市场边界的划分、公域与私域界限的调整,不同治理主体对应着不同的治理对象或客体,发挥着各自的作用。这既是治理理论的特点,也是治理有效性的根本保证。<sup>16</sup>

自然资源自治权即一定地域以及文化影响下形成的特定的自然资源受益群体所享有的自主管理当地自然资源,对当地的自然资源享有使用、控制、受益的权利。从民主政治的角度来说,政府与自治组织应该是两个平行的治理主体,两者的关系在法律权利义务规定的前提下是平等的。自然资源的自治权改变了传统的政治权力结构,自然资源管理权力结构发生了根本的变革,对自然资源的控制、使用以及收益不再是仅仅依靠强制性的政府命令,而是在与自然资源的直接使用者达成协商一致的契约的基础上共同治理。

## 五、结语

分析野湍温泉村的治理实践,野湍组这个野湍温泉村的最高自治组织,其享有的对村落内温泉、森林等自然资源的所有权以及管理控制权打破了国家强制命令下自然资源的治理结构从自上而下的垂直结构,而形成了一种多中心、平等的网络结构,权力运作的方向不再是单一的自上而下,自

13 李景鹏:《民主的逻辑与民主的建设》,载《天津社会科学》2011年第5期。

14 罗豪才、宋功德:《公域之治的转型——对公共治理与公法互动关系的一种透视》,载《中国法学》2005年第5期。

15 参见[美]埃莉诺·奥斯特罗姆著:《公共事物的治理之道:集体行动制度的演进》,余逊达,陈旭东译,上海译文出版社,第43页。

16 滕世华:《公共治理视野中的公共物品供给》,载《中国行政管理》2004年第7期,第93页。

然资源的治理方式也从由集权转向民主。在这种模式下，不仅在村落内形成了互相有效的制约，对政府公权力也形成了有效的监督和制约，这不仅节约了监督与制衡的成本也提高了监督的成效，对于温泉资源的可持续的发展亦是大有裨益的。野泥温泉村的治理实践是公共治理理念的体现，而自然资源自治权也应当以公共治理理念为其价值导向进行建构。

村落内的生态文化更容易获得内部成员的心理认同，而以此形成的自治制度更容易得到内部成员更好地遵守，日本野泥温泉村的自治模式给予了我国自然资源治理突破与转变一个可借鉴的模式，自然资源自治权是传统治理模式的新突破，让自然资源的直接使用者参与、分享政府部门的唯一权威对于形成自然资源当地长期稳定的治理模式、以及保障自然资源直接使用者的权益、对自然资源收益权进行公平分配等都有着重要的意义。然而如何划定自然资源直接使用者自治的界限，保障国家对于自然资源合理的协调、控制的公权力也是无法绕开的问题，如何建构自然资源自治权的具体内涵如何使得野泥温泉村成功的自治模式本土化仍任重道远。

## The discussion of autonomy of natural resources

——taking Japan Hot Spring village self government organizations as example

**Abstract:** There are great systems in self-governance organization of the hot springs village in Japan community. A long-term situation has been formed under internal autonomous organization balancing with private entity in hot-spring resource equity and interest distribution and maintains stable foundation of village autonomy association in return. Inspired by that, this paper have analyzed the natural resource management dilemma in our country and put forward to establish the autonomy right of basis natural resources which gives the specific natural resources benefit group in a certain geographical areas affected by a certain culture the right to autonomous manage, to natural resources utilize and to earnings.

**Key words:** Natural resources Public governance Autonomy right