



E-PARCC

COLLABORATIVE GOVERNANCE INITIATIVE

Syracuse University

Maxwell School of Citizenship and Public Affairs

Program for the Advancement of Research on Conflict and Collaboration

信任就是财富

在MACC中建立一个代管服务组织

B部分

代管还是托管？

明尼苏达的非营利组织面临着紧张的财政环境。当MACC委员会的委员们考虑是否要在这种条件下实施“托管服务组织”想法的时候，他们必须思考很多折衷方案。最近，当他们用了很多时间来思考MSO这一计划时，其他项目和协作方式却可能以最小的努力发挥更大的效益。但毕竟，MSO是一个如此庞大的计划，MACC的17个成员单位在是否采纳这一计划的问题上都很犹豫。如果MACC的真正目的是要深化协作，也许要花更多的时间来建设公共政策平台。事实上，MACC也发现，在投票人参与的问题上他们很少达成一致。对那些服务提供不足且没有被充分代表的人群，它可以使用已培训出来的亲密接触的方法，告诉他们投票的重要性，并以此来增加投票的人数。与合并行政机构的作法所不同的是，这项工作没有很多预先投资。2004年度“社区权力投票”活动的预算只有79,500美元。

作为一种替代性方案，MACC可以投入更多的资源，与Edina Realty构造一种创新性合作关系。Edina Realty是一个由地方拥有的大型房地产公司。该公司在自己的领域中，面临着与MACC相同的威胁和机遇。比如，Edina Realty认识到它的销售力量的种族组成和MACC的经理和工作人员一样没有充分反映双子城（圣保罗和明尼阿波利斯）的情况。正因为MACC是独立机构的联盟，当它们都强调共同的目标时，就会变得更为强大。Edina也是独立合同商的联盟，这些独立合同商通过联合成为一个更大的整体，并赢得了信誉。如果一个公众服务机构的基本目的是要使人们脱离贫困，为什么不通过一

本模拟获得我们2007“协作式公共管理、协作式治理和协作式问题解决”教学模拟与案例竞赛一等奖。该模拟由学术与从业者委员会两名匿名评审员评审。它由明尼苏达大学的Jodi Sandfort 和Timothy Dykstal撰写，由Laurel Saiz编辑。本模拟适用于课堂讨论，并不为所描述情景的处理方法做有效或无效评价。本模拟由E-PARCC提供。E-PARCC附属于锡拉丘兹大学马克斯韦尔学院协作治理项目，为冲突分析与解决项目的子项。本材料可以影印复制，并注明作者及出处。

个房地产公司使更多穷人有可能购置自己的房屋呢?合作的好处对于Edina Realty来说是有了更多客户,对MACC的好处是更大的曝光率和可以采用新方法来推进它的使命。

虽然Jan Berry 和MACC 委员会继续开发这些方案,但MSO的优势还是对某些人有着持续的吸引力。在各种讨论中,各单位的负责人分析与“稳定状态”和“整合”这两种实施方案相关联的风险。如果有无限的时间和金钱,“稳定状态”方式将是最平稳的实施方案。它为每一项任务选择正确的方案,并围绕这一方案在各单位之间认真地建立共识。但是,资金不是无限的,时间也是非常重要的。在这种情况下,委员会决定采用“整合”方式。他们为每个功能选择一套体系——一个财务体系、一个信息技术平台和一个人力资源平台——并要求每个机构都采用它。

他们清楚地知道并不是所有的MACC成员都应该——或者愿意——加入MSO。于是他们把对实践这一想法感兴趣的高级经理组织成了一个小组。2005年1月,6家单位——Pillsbury联合社区、家庭与儿童服务中心、Phyllis Wheatley社区中心、Plymouth基督教青年中心、Tubman家庭联盟和MACC自身——开始详细规划一年后的初始运作。值得注意的是,这一批“早期的采纳者”并不包括社区住房中心。它在MACC中,是参与最多的一个成员单位。它之所以犹豫,不是因为它对协作设计缺乏认同。相反,社区住房中心搬进了一座崭新的、有93000平方英尺的社区行政大楼。社区住房中心的总裁Dan Hoxworth说:“我们要处理的后勤问题数量太大,所以现在不是采纳MSO的时候。”到2005年5月,早期采纳MSO的小组中失去了一个成员——Tubman家庭联盟。因为财务紧张,它没能找到资源参与这个试验。对于实施“整合”模型而不是“稳定状态”模型的决策,Tubman从一开始就有些动摇。它想以最好的方式开始,而对渐进的模式不感兴趣。

计划实施细节

管理层没有低估为实现目标所需要的工作量。5个机构的总裁开始每两周一次的会晤,以明确大家的目标并讨论MSO的法律地位。似乎较为清楚的是,他们希望建立降低管理成本的组织架构,该组织架构还可以允许机构领导层关注战略性举措而不是财务或者人力资源危机,并且在不增加成本的情况下控制潜在风险。他们需要方法来提高员工在行政管理领域的专业能力,使三个层次的运营管理不至于缺乏人员。他们还需要一个法律架构,使他们能够将共同的价值观念置于中心地位。特别重要的是,他们需要详细地研究可能采用的各种系统。

为完成最后一项任务,委员会财务总监(CFO)开展分析和实施方案。Stan Birnbaum首先带头选定信息技术平台。其余两个来自区域设计小组的财务总监,Pillsbury联合社区的Dan Ursin和Plymouth基督教青年中心的Mike Johnson,分别担任制定财务系统和人力资源政策的领导者。虽然成本控制不是最初目标,但却不容忽视。财务总监小组认为复杂性会导致成本增加,采用单一的系统能够节约成本。例如,一些最终实现成本节省的机构,就是将5种财务报表缩减为1种。因此,他们建议采用较为激进的日程以配合MSO员工转置并促进系统的改革。这将是迈向定价模型的第一步,它将最终帮助萌芽状态的MSO在给它的成员单位提供的服务上获得收支平衡。他们也必须考虑设计问题。一些服务可以按照固定费用收费。例如,MSO可按某个固定比例向其会员收费,比如按照每年预算的比例。其他服务可基于“专业”收费,根据计划或者实际消耗的时间计算费用。然而服务类型直接影响价格的制定。财务服务费比较容易确定:基础财务管理服务收取固定费用,但是财务分析、财务预测或者调研都是专业收费。技术服务费定价比较困难。比如某高级经理参与IT“治理”的项目,应收取固定费用

还是专业费用？

另外，关于运营和成本问题，实施计划小组正努力于解决人力方面的困难。他们都认为困难在于整合那些在不同单位工作的员工，这些单位的使命、指挥结构和文化各不相同。除非小心应对，不然，在不同主管负责的时候，就可能会导致法律诉讼。正如Pillsbury 联合社区的行政总裁Tony Wagner担心的，“如果某员工对Stan Birnbaum给予的绩效评估结果不满，应该怎么办？”然而，作为MSO的成员，Wagner认识到他将需要支持新的管理方式和架构，尽管会有失去老员工和忠诚员工的风险。

2005年的整个夏季和入秋时节，两个由高管——行政总裁和财务总监——组成的团队频繁会晤。行政总裁们评估了各种法律结构的优势和劣势，财务总监们选定了相关系统并明晰了改革细节。截止于9月，五个组织签订了正式的合作协议。该协议详细说明了MSO各重点细节。治理结构也得到明晰。此协议正式成立了由各组织的3位代表组成的咨询委员会——行政总裁和两位委员会成员。它还为各组织制定了退会条例，允许在2006年7月1日之前退会，而无需缴纳罚款。该协议要求，过了这个日期，就需要有长期的合作以提高可行性。最后，该协议对此行动正式命名。他们没有直接把它叫做托管服务组织(Managed Service Organization)，而决定将它命名为MACC“同富会(Commonwealth)”，表达了合作富裕的意思。他们也希望此命名可以将他们的理念传达给关键利益相关人，例如，将愿景变为现实中起关键作用的私立基金。

MACC委员会也考虑到同富会的总体成本，因为它影响到当前的合作运行方式。所有成员都承诺为两个组成部分增加资金：MSO和当前的业务运营。他们也希望其员工能够继续与非传统合作伙伴建立联系，例如Edina Realty。为了对这些目标注入更多资金，他们利用长期以来为所在机构集资时建立的良好关系，与地方基金组织签约。他们预计同富会三年内的费用将在90万美元和100万美元之间，并允许其他组织加入时产生其他费用。他们组织了一场正式宣传活动。值得高兴的是，圣保罗一家中等规模的基金会Otto Bremer决定为同富会在三年中投资30万美元。这项投资吸引了其他更大规模的基金组织投资于该活动。

在整个集资的过程中，基金组织经常询问关于成本控制的问题，仍然认为MACC是以商会的模式在运作。虽然咨询委员会认为在长期条件下成本可以降低，但同富会的成立不仅仅是节省资金的问题。实现经济效益和减少复杂性可以协助同富会为其成员提供更加有效的服务和减少成员单位的费用。外界的供应商，比如电信或人力资源领域，都有可能说服他们降低服务费用。然而，从根本上咨询委员会愈加认可试验侧重于协作和更深层次的尝试——关于信任、分享和团体。他们开始认识到运营中的根本性改革可以带来长期成本节约。他们对组织何时应该竞争、何时应该合作这个问题有了更高层次的认识。根据Birnbaum的阐述，“可能我们最大的经验就是认识到我们所创造的信任和文化分享是最重要、最基本的资源”。2006年春天，合并过程开始一年多以后，同富会发布了“概要说明书”，更加简洁地概述了此项原则——“MSO背后的理论是：非最优的运营成本高于对效率投资的成本”。换句话说，投资于MSO的最初成本小于不投资于MSO的最终成本。

实施的真实情况

只要工作仍处于计划阶段，就还有进行优化的可能性。但是一旦开始为新的组织选定办公地点，就会很快地发现简单地将MSO称为“同富会”并不会减少那些正面临改革的员工的痛苦。Plymouth基

督教青年中心和Phyllis Wheatley社区中心都没有办公空间。选择范围就缩小到了明尼阿波利斯北边的Pillsbury联合社区的办公设施或者家庭与儿童服务中心在市区的办公室。明尼阿波利斯北边有足够的地方停车，但室内非常拥挤。在市区会更加宽敞，但许多来自其他机构的员工对市区的位置并不满意。特别是，他们不愿意支付停车费用。将同富会设在市区，要求将家庭与儿童服务中心员工迁移，这些员工对此非常抵触。尽管反对意见非常强烈，咨询委员会仍需继续实施。他们认为成本费用将是最紧要的问题，因此在种种怨言中，他们选择了市区家庭与儿童服务中心的办公地点。搬迁日期定于2006年3月。

新的办公地点需要重新装修，工作开始进行后，更多的员工开始更加清楚地认识到同富会的实情。抱怨声加剧。许多员工开始担心新的组织可能导致裁员。但是行政总裁们声明，他们将像对待他们的客户一样对待长期服务的员工，并采取了“不裁员”的政策。然而，谣言仍在继续。

3月，当搬迁到新的办公地点时，财务总监们——他们本人也搬到新的地点——认识到，简单地将员工整合在一起并不会建立一个融洽、高效的组织。为了协助改革的顺利进行，他们将人员整合分阶段进行。首先，员工的工作职责不变，唯一的变化是共享空间，一起工作。聘用一名咨询顾问以协助团队建设和开始着手建立共享文化氛围。他们甚至玩一些拼装游戏，帮助员工建立新组织的形象。这些努力得到了回报，虽然效果缓慢，但非常肯定的是，员工开始觉得自己不再是原来机构的员工，而是同富会的员工。但这并不是对每个员工都有效：一位19岁的员工决定辞职，部分原因是改革有不满。

同时，咨询委员会继续努力工作，以建立一个超越合作协议的法律框架，从而既全面协作和又保护每个机构的资产。这样的架构并不存在。同富会需要建立这样的架构，但障碍比较多。行政总裁们分析问题后，总结了4种选择。他们可以简单地保留合作协议，尽量简洁。他们也可以建立一个新的NGO，这样可以借鉴他们目前机构的组织架构。或者创建一个新的有限责任公司，MACC是唯一成员。最后，他们也可以建立一个新的、由当前MSO成员组成的有限责任公司。但是，管理层对这些选择都非常担心，就如Berry所说：“任何（人）都需要‘再次提醒我为什么做这件事情’的时候。他们需要相互提醒并确保不偏离原定的目标。”

尽管这些选择将带来显著的结果，但某些选择比其他的将更有成效。咨询委员会可以接受减少税收优惠的政策，但他们提出，新的法律实体必须支持将所在机构的资产转移到同富会。Berry解释道：

MACC委员会已决定一个组织、一次投票表决的原则。但是同富会的股权将取决于各机构的贡献额度。我们的成员，至少是规模较大的成员，必须得到保护其资产的承诺：即当他们退出时保证能够撤出原注入的资产。如果没有此法律承诺，他们将拒绝加入。

根据分析的结果，行政总裁们选定了第四个方案：由各成员单位组成的新的有限责任公司。2007年1月，新公司在特拉华州成立，因为明尼苏达州的法律不允许非营利组织成立有限公司。然而，此结构很有吸引力。它使MACC的价值观念得以植入其议事程序，在效果上，其运作更像一个合作社而不像一个公司。它也使同富会做到了Berry所说的“……非营利机构做不到的事情”。

但是，在建立同富会最基层工作时，Birnbaum了解到他们正面临的问题不仅仅是占有物理上的办公场所和将企业文化合并的问题，而是如何维持员工的忠诚度。毕竟，许多员工为非营利机构工作——获得的薪资常低于其他企业或者政府机构——只因为他们坚信机构的使命。Birnbaum指出：“人们热衷于加入能够带来更高价值的组织”。将同富会组建为新的有限公司，其真正的风险是它要求员工为其“使命仅仅是行政管理”的一般性组织工作。Birnbaum担心除非管理恰当，这种做法将摧毁员工的热情以及最初建立的激励因素。“这是高风险的”，他说，“如果我们真的要破坏留住员工的这些因素，那么我们将失去所有。能够坚持为非营利组织工作的唯一原因是员工的心。我们必须确保员工充满使命感。”

在更长的时期内，财务报表将证明同富会是否实现成本节约。但在过渡期，管理层如何知道同富会是否成功？Wagner提供了一个简单的答案：“同富会成功与否，取决于它是否吸引新的会员单位”。Molly Greenman认同此观点，每年同富会大概增加两个新会员，这是十分关键的。如果无法实现增长，或者早期加入的成员退出，那么，持久性将严重受损。更多会员的加入是长期经济效益的基础。

招揽新成员

社区住房中心似乎已经准备就绪。它的加入将给同富会带来重大影响。其一，它将是圣保罗地区的第一名成员——早期加入的5名成员都来自于明尼阿波利斯——其它城市会员的加入对于城市之间的互动非常重要。社区住房中心对加入同富会的可能性进行评估后，就被其行政服务的安排所吸引，同时也对设施方面做出的让步很警觉。尽管社区住房中心还没有完全加入MACC的同富会，Hoxworth主席清楚地表达了他的意向。“看看明尼苏达州在生物工程学的投资，”Hoxworth强调：

他们认识到其价值和潜质。同富会代表的社会创新与科学的生物学创新一样真实。我们的资助者一直要求我们尝试新的事物，去体现、去协作。通过同富会，我们可以完成所要求的任务。已经是让他们认可我们工作的价值并且给予支持的时候了。

新的成员加入，也会带来新的问题。加入新的组织、成为正式的合作伙伴，需要注入资产的最低标准是什么？新成员是否可以投入像老会员一样的大量的管理时间？除了财务、人力资源和信息技术，还有哪些其他的服 务？新成员的加入是否使现有5个成员的合作关系更为紧密？Birnbaum相信，同富会的员工会找到这些问题的答案。他指出：“这次尝试最为重要的一课是如何关注于发现问题和解决问题。”在政治环境和有限的公共和私有资源中，MACC的合作机构已学会了许多。

然而，协作的资源将面临其他挑战。各州和各地方政府是人力资源组织的资助伙伴，他们财政的不稳定性仍将持续。穷人们和服务于穷人的组织缺乏政治权利的事实仍将延续。然而，MACC管理层对他们所经历的过程保持乐观。正如Berry所说，“这次合作意义重大……大家愿意合作是因为变革意识已经贯穿整个过程。它导致了人们工作方式的变革，我所学到的是，你必须将改革融入到协作过程中。它是可改变的，因为人们本身掌握这个过程。”