



# E-PARCC

## COLLABORATIVE GOVERNANCE INITIATIVE

Syracuse University

Maxwell School of Citizenship and Public Affairs

Program for the Advancement of Research on Conflict and Collaboration

协作式治理计划

免费电子教学资源

由锡拉丘兹大学马克斯韦尔学院冲突分析与解决项目E-PARC提供

### 分配烟草协议补偿金的模拟

#### 介绍

你所居住的州叫做“混乱”州。这个州经历着快速增长，经济强劲，失业率低。该州的需要是教育、医疗卫生、公共安全、公共援助和经济发展。这些都是一个增长型的州的典型需求。商业领袖已经促进了经济发展并提高了生活质量，但同时也继续支持吸引商业和工业的税收政策。政治领袖多年来一直相当保守，而且反感税收的气氛很普遍。

在90年代中期，“混乱”州加入了一个由多个州参与的针对主要烟草公司的法律诉讼。“混乱”州的协议补偿费在未来的25年中会达到25亿美元，每年大约1亿美元。由于各种原因，能够实现的可能不到25亿（详见Morrison关于亚里桑那州的报告）。州政府对于如何使用这比资金没有限制。

“混乱”州的各郡对如何公平分配补偿金争议不休，并为该笔资金起诉州政府。州对该诉讼未做出终审裁定。这将可能对资金到底如何使用产生负面影响。

在“混乱”州，对使用协议补偿金有很多不同的要求。在辩论中，利益相关者提出了各种观点，比如纳税人、商业领袖、卫生与福利局局长、儿童福利倡导者、教育人士、郡政府官员，当然还有选举产生州政府官员，包括州长和议会领袖。

你的任务就是积极地倡导你所代表的利益相关者的观点，在设定的时间获得最好的安排来满足这些利益。祝你好运！

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”教学案例与模拟竞赛优秀奖。该模拟由学术与从业者委员会两名匿名评审员评审。由亚里桑那州立大学的Linda Blessing和Bette F. DeGraw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-PARC提供。E-PARC隶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。

## 角色/任务表

儿童福利倡导人：Karla Caring和Mike Merciful

纳税人联盟（ATACC）：Max Taxless和Hannah Hardheart

卫生局长：Price S. Rising 博士

心理卫生助理局长：I. M. Knotnuts博士

福利与就业局长：Kathleen Krises 博士

儿童保护服务项目主管：Kit Kidlove博士

州长：Ace Ventura 阁下，州长办公室主任：Artie Dodger

教育界人士：大学校长Leonard Learned 博士、大学教务长

教育主管：Ed U. Cajun博士

议会领袖：Buford Argyle 参议员，参议院拨款委员会主席

Prudy Spendy 参议员，参议院拨款委员会委员

Penny Wise众议员，众议院拨款委员会主席

Lex Luvr众议员，众议院拨款委员会委员

郡长协会：Georgia A. Custard郡长，郡长协会主席兼总裁

记者：J.E. Martini

“混乱”州公共服务公司总裁：Electra Powers

## 儿童福利倡导人：Karla Caring和Mike Merciful

儿童福利界对“混乱”州的儿童项目资金不足的问题感到非常不满。在过去的20年中，“混乱”州在儿童死亡率、虐待儿童、少女怀孕、失学等指标的全国排名上一直很落后。“混乱”州的<sup>1</sup>家庭没有价格比较低的儿童医疗或医疗保险。立法机构对这些问题一直没有做出回应，烟草和解协议的补偿款似乎是解决这些紧迫需要的唯一希望。

由于长期以来的减税政策，加上法律授权项目和法院责令支出的增长，州的所有机构和项目在下一立法会会期都面临削减的命运，除非能够找到新的收入来源。即使“混乱”州的经济强劲，保守的投票人还是反对税收。

你的组织已经估计了年度儿童项目最紧迫的需求：

儿童卫生医疗	7000万美元
儿童开发项目	1000万美元
儿童保护服务	2000万美元
托儿所（贫穷的劳动者）	1500万美元
残障儿童	1000万美元
幼儿与青少年看护	800万美元
少女怀孕预防	200万美元

你的任务就是让烟草协议补偿金用于那些尚未满足的、关键的儿童项目。为了达到这个目标，你愿意使用任何可能的手段。祝你好运！

## 纳税人联盟——“混乱”州居民反纳税联盟

主席：**Max Taxless**和副主席：**Hannah Hardheart**

你10年前在“混乱”州退休。退休前你成功地经营着自己的小制造厂。你看到在其他州，增加的税收被用于支持日益庞大的州政府，这些政府机构造成很多繁文缛节和生产着买不出去的产品。你对这种令人烦扰的趋势感到担忧。你也是希望保护个人收入、防止州政府搜刮的公民之一。

由于纳税人的钱已经被用于有关烟草的医疗支出上了，所以ATACC认为协议补偿费应该以减税的形式退还给纳税人。ATACC已经向立法机构游说，要求要么直接返还税收，要么就进行一场由ATACC资助的投票来决定是否应该将钱退还给纳税人。早期的民调显示，支持这一立场和ATACC的人已经准备好有足够的签名以进行投票。

商业界认为减税对于吸引新商业是有益的，他们愿意投入资金使该计划得以投票并通过。商业界的某些人士也威胁说要把支持竞选活动的资金捐给那些支持减税的议员。你认为众议员Penny Wise有可能支持你的立场，因为你的组织中的某些重要成员也是他的选民。无论协议补偿费是否用于税收损失，你的任务就是要求减税。你有很多工作要做。祝你好运！

**卫生局长——Prices Rising博士**

**心理卫生助理局长——I. M. Knotnuts博士**

你所领导的机构负责公共卫生和心理卫生。你呼吁满足“混乱”州居民尚未满足的医疗卫生需要。你是一名杰出的公共卫生专业的博士，致力于改善该州的医疗卫生状况。你的心理卫生助理局长是一名优秀的精神病学家。

由于成本和人口的增长，特别是少数民族群的增长，你的部门正面临着法定项目赤字，今年赤字超过6000万美元。而且，需要进一步加强项目，以覆盖低收入者和给没有医疗保险的儿童提供医疗服务。这些成本估计每年为5000万美元。同时，几年前，你的部门在一场心理卫生的诉讼中败诉。除非你能获得足够的资金建一所新的州立医院（7500万美元）并且提供充分的社区医疗（5000万美元），否则就你就可能被指定一个法院监督人。这个人可能会给你增加一系列行政上的障碍。

你坚信烟草协议补偿金应被用作医疗目的，这些资金将极大地帮助你满足对你机构的一些重大需求，而这些需求对于你的机构有着重要的影响。你的任务就是要让烟草协议补偿金用于医疗卫生的需要。这是一项艰巨的任务，但是你对此充满热情。祝你好运！

**福利与就业局长： Kathleen Krises 博士**  
**儿童保护服务项目主管： Kit Kidlove博士**

你领导着该州最大的机构，你的需要是巨大的。你曾经也是一个得到了公共援助金的家庭的孩子，而现在你已经获得博士学位，从事杰出的公共管理工作。你的儿童保护服务项目主管以前是儿童权益促进者。你的机构负责儿童保护服务。由于缺少400名儿童保护服务工，有几千个案例无法调查。这些儿童面临巨大的危险，而你的机构面临诉讼。估计服务工和保护服务的成本超过2000万美元。福利改革的结果是数以千计的先前接受公共援助金的人被安排了工作。但是，在儿童保健方面仍需要3000万美元。联邦资金已经用掉了，在这个方面已经无钱可用了。

你的一个特殊兴趣是建立一个项目，保证那些从前接受福利、现在被安置了工作的人能有一个向上流动的机会。你已经提出了一个综合的教育和培训计划，估计成本为5000万美元。商业界非常欢迎这个劳动力开发计划。由于新项目没有资金，你提出应使烟草协议补偿金成为一项拨款资金来源。

而且，短期的残障项目（这些项目在其他州已经逐步停止了）正面临1000万美元的赤字。州长因为个人的经历支持残障项目，并指导你为该项目寻找资金。

“混乱”州是一个不错的退休养老的地方，结果，老年人口的增长几乎和18岁以下的人口一样快。有一个非常激进的呼吁团体要求新的资金来给这个群体的处方药提供补贴，每年共计2000万美元。州长正谋求再次当选，因此提醒你注意老年选民。

你的任务是要让烟草协议补偿金费用于满足这些需要。你对有关福利的计划非常热心，有很高的积极性保护你的机构免于诉讼和为州长关心的项目找到资金。祝你好运！

**州长： Ace Ventura 阁下**

**州长办公室主任： Artie Dodger**

你3年前当选州长，并正在争取11月再次当选。你曾患有肺癌。由于这个原因，你在残障方面曾花了数年时间并与肺癌做斗争。这个经历深深地影响了你，你成为一个富于同情心的人。从政治色谱上来讲，你是一个保守主义者。你把医疗卫生作为你这一届政府的标志。但是，立法机构和其领导人并不认同你对医疗卫生的态度，并且不断地反对你。这次烟草协议补偿金对你是一个机会，它能够使你拥有资源用于你最关心的这个问题。

你急着要做出点什么，因为你感觉自己一直生活在哥哥的阴影中。他是一个著名的摔跤手，并当选为另外一个州的州长。把烟草协议补偿金用在“混乱”州的医疗卫生方面是你在全国扬名立万的机会。你支持州的残障计划，也很关心老年人用药补贴的问题。你正给你的部门负责人施加压力，让他们找到一个方法为这些需要提供资金。

你的办公室主任是你的首席政策制订人和可信的政治顾问。你的再次当选对你来说非常重要。祝你好运！

## “混乱”州大学（CSU）校长Leonard Learned 博士 大学教务长

你是“混乱”州大学校长。该大学属于“混乱”州州立大学系统。你已经花了10年的时间建立该大学的声誉，它已经相当著名了。你的工作是说服议会和州长将相当一部分烟草协议补偿金用于提高CSU的研究和教学。你已经为该项投资确定了7个领域——所有这些领域都对该州未来的经济和社会发展非常关键。这些针对大学的关键投资计划包括：

- 有关健康问题的研究，如癌症研究、生物医疗技术和糖尿病研究（2000万美元每年）；
- 中小学教育的改善——教师短缺、设施问题、教师工资、高失学率、少数民族人口的增长——如果有资源的话（2000万美元），各中小学和大学可以更充分地解决公立中小学所面临的这些问题；
- 远程技术——投资于州技术基础设施建设对于保持竞争力、使州的农村地区获得教育机会而言非常关键。这些技术将用于增加农村地区的专家医疗。

到现在，州的政务官还没有收到你对资源请求的充分阐述。你正考虑通过一个高调的媒体活动向公众传递你的信息。大学理事会正在观察你的行动，正考虑你是否在有效地为大学争取资源；他们的观察将毫无疑问地影响到你是否能得到续约和加薪。祝你好运！

## 教育主管：Ed U. Cajun博士

你是经选举产生的“混乱”州教育局的教育主管。在教育职业生涯中，你担任过教师、校长和区教育主管。你对于改善“混乱”州的公共教育非常有热情。你非常忠实于你的使命，你甚至不特别支持高等教育，因为大学是稀缺公共资金的竞争者。

你的任务很艰巨。“混乱”州的大多数学区在标准考试中成绩都非常低。退学率和少女怀孕率是全国最高的。毫不奇怪，高中毕业率在各州中也是最低的。教师的薪水也在统计上位于下四分位数。你在竞选时的一条誓言就是让电脑摆上每个学生的书桌。作出这些改善的成本大约是每年3000万美元，并且你决定要让议会支持你。你已经设法获得了由商业部门领导组成的联盟的支持。你希望他们将帮助你游说议会获得所有的烟草协议补偿金并增加税收，从而为这些关键性的需求提供资金。祝你好运！

## 议会领袖——Buford Argyle 参议员，参议院拨款委员会主席

你担任议员已经10年了，由于任期的限制，这将是你在参议院的最后一届。你想在州里画上最后一笔。你是一个退休的牧场主。作为保守党的一员，你所代表的郡是一个农村地区。你知道你当选是要控制税收和州政府的的增长，但是你也清楚你的选民希望你把烟草协议补偿金用于该州农村地区的教育和医疗。

由于你强烈地认为人们应该“通过自己的努力站起来”，你不是特别赞成资助城市贫困人口。城市地区总是试图把资源从那些应得的、靠土地吃饭的人那里拿走。你感觉你的责任是要保证让那些善良的、工作努力的农村人得到资源。

受参议院议长的委派，你已经和你的同事一起寻找该烟草协议补偿金的解决方案，并对预算做出最后的决定。Prudy Spendy参议员也在你的委员会里。她是少数派进步党的成员。你非常欣赏她的勇气和她的某些思想，但是参议长已经警告你，他并不喜欢你同意Prudy Spendy参议员的想法。如果你不服从参议长，他甚至有可能撤消你委员会主席的职务。

你的任务艰巨而复杂。议员领袖和州长已经就州预算的决大部分达成了重要的交易。唯一还没有确定预算的机构是那些与烟草协议补偿金有关的机构——卫生、福利和就业、大学。这些机构的接续预算已经有7000万的赤字，而且每个机构都要求大笔额外的资金以支持那些政治上很受欢迎的计划，比如老年人的用药补贴和儿童的入托。因为过去10年的减税已经严重地影响了收入，你正考虑削减这些机构和/或使用部分或全部地烟草协议补偿金来满足这些需要。

你真的希望英雄般地从州议会退休，你担心参议长的这项安排会造成多输的局面，因为你要和你的同事以及由一个很难对付的女人——Penny Wise议员——领导的众议院委员会谈判。祝你好运！

## 议会领袖——Prudy Spendy 参议员，参议院拨款委员会委员

你是一名新任参议员。由于任期带来的人员更替，你被安排进入了拨款委员会。你所代表的是“混乱”州最大城市心脏地带的的一个穷困的区。你是进步党成员，因此你也是参议员少数党会议成员。

在你当选之前，你在一所小学教书。这所小学在一个贫穷的公立学区里，你就是在这个学区里长大的，而且在这里抚养自己的小孩。你致力于改善你的选区和整个州的穷人的生活。

受参议员议长的委任，你和你的同事一起找出解决烟草协议补偿金这个难题的方案，并对预算做出最后的决定。参议员Buford Argyle是来自农村的保守党成员，他担任委员会的主席，但他好像不想找麻烦。你非常钦佩他对农村选民的无私奉献精神、朴实的魅力和幽默。但是支持参议院议长任命你到该委员会的是少数党的领袖。他警告你你的任务就是给保守党制造政治难题。如果你不服从少数党领袖，他可能把你从该委员会剔除。

你的任务艰巨而复杂。议会领袖和州长已经就州预算的绝大部分达成了重要的交易。唯一还没有确定预算的机构是那些与烟草协议补偿金有关的机构——卫生、福利和就业、大学。这些机构的接续预算已经有7000万的赤字，而且每个机构都要求大笔额外的资金以支持那些政治上很受欢迎的计划，比如老年人的用药补贴和儿童的入托。因为过去10年的减税已经严重地影响了收入，你正考虑削减这些机构和/或使用部分或全部地烟草协议补偿金来满足这些需要。你想增加税收弥补这些赤字并使用烟草协议补偿金来支持儿童项目和穷人项目。

你很有雄心壮志。为了帮助你的选民，你希望能够保持你新近获得的影响力。这是你表现自己的好机会，也是为你自己和你的选区的未来做出安排的好机会。祝你好运！

## 议会领袖——Penny Wise众议员，众议院拨款委员会主席

你在参议院是第二个任期了。因为你分配资源的方法很谨慎（而且你支持参议院议长），你被委以拨款委员会主席的重任。你是保守党成员。在过去的几十年中，保守党一直是参议院的多数党。你所代表的区是富裕的城市郊区，你的一些选民是ATACC的成员。

你和议长致力于将烟草协议补偿金用于为医疗卫生项目，特别是儿童医疗项目，建立一个信托基金。你认为该信托基金应该用于所有高需求的项目，包括建立新的州立医院和把卫生保健福利扩展到低收入个人。你确信补偿金的钱应留作未来备用，信托基金的概念就是这样一种方法。否则，钱就会花的很快，州政府将没有资源保持投资。就你所担心的，增加税收是不可能的。而且，你怀疑如果你在这些问题上不支持议长的立场，你主席的职位将岌岌可危。

你已经受议长的委任和你的同事一道找出烟草协议补偿金的解决办法并对预算做出最后决定。参议员Lex Luvr 是少数派进步党的成员，他也在你的委员会当中。你发现他这个人乏味单调而且常常误入歧途。参议长已经忠告你不要理会他所谓的进步思想。

你的任务艰巨且复杂。议会领袖和州长已经就州预算的绝大部分达成了重要的交易。唯一还没有确定预算的机构是那些与烟草协议补偿金有关的机构——卫生、福利和就业、大学。这些机构的接续预算已经有7000万的赤字，而且每个机构都要求大笔额外的资金以支持那些政治上很受欢迎的计划，比如老年人的用药补贴和儿童的入托。因为过去10年的减税已经严重地影响了收入（你欢迎这一结果），你考虑削减这些机构，并使用部分或全部地烟草协议补偿金来满足这些需求的缺口。补偿金的钱应通过信托基金的方式来提供。

你必须展现你的能力：影响你的同事，对抗你参议院的宿敌Buford Arygle，一个来自穷乡僻壤的爱争吵的农场主。你必须就信托基金达成协议。即使这意味着每年花的钱变少了，但是却能更长久。这就是你必须兜售的思想。祝你好运！

## 议会领袖——Lex Luvr众议员，众议院拨款委员会委员

你在参议院是第三个任期了。你是进步党的成员，是众议院少数党。你刚刚被任命到拨款委员会。你是大学的一名教师。你一直是自由思想者，你的许多同事都认为你是狂野的自由派。你热忠于指出众议院多数党（即保守党）的政策荒谬性。你相信目前关于烟草协议补偿金的争论是众多荒谬政策中最新的一项。这些政策显示出他们缺乏对“混乱”州人民的关心。

你已受议长的委派和你的同事一起找出烟草协议补偿金的解决方案，并对预算做出最后决定。众议员Penny Wise, 是一个富裕的、来自城市郊区的保守党成员。她为人傲慢，还是拨款委员会的主席。你完全不喜欢她本人和她的政治立场。少数党领袖鼓励议长任命你到该委员会。尽管你认为你的工作是给保守党创造一些政治上的麻烦，但是少数党领袖也警告你要试着和Penny Wise处理好关系。

你的任务艰巨且复杂。议会领袖和州长已经就州预算的绝大部分达成了重要的交易。唯一还没有确定预算的机构是那些与烟草协议补偿金有关的机构——卫生、福利和就业、大学。这些机构的接续预算已经有7000万的赤字，而且每个机构都要求大笔额外的资金以支持那些政治上很受欢迎的计划，比如老年人的用药补贴和儿童的入托。因为过去10年的减税已经严重地影响了收入，所以委员会正考虑削减这些机构和/或使用部分或全部地烟草协议补偿金来满足这些需求的缺口。

Wise参议员和议长想使用烟草协议补偿金来建立一个信托基金。你认为这是一个愚蠢的计划，因为只可以支出每年的利益。不过，如果你能够在针对大学的几个重要资本支出上获得多数党的支持，你也愿意同意这个计划。这会使你在你的选民面前比较好看，并且可能保证你的次当选。

在你心中，你想看到税收增加以支持该州进一步的增长和经济发展。你认为这不可能，因为纳税人的反抗思想在“混乱”州非常普遍。所以，创造一个转换的信托基金也挺好，可以帮助你“给选民带来些好处”。这是你扬名露脸的好机会，也是为你自己和你的选区的未来做出安排的好机会。祝你好运！

## 郡长——Georgia A. “Fall on Your Sword” Custard, 郡长协会主席兼总裁

你代表的是“混乱”州的各郡的郡长。各郡政府都非常气愤——因为他们多年来一直向贫穷的人提供医疗服务，治疗有关烟草的疾病和类似问题。现在各郡政府认为州长和议会正忽视他们。州税的削减已经影响了他们的收入。他们面临减少服务的危险，除非烟草协议补偿金能够加入他们的预算。这些郡要求50%的烟草协议补偿金，并为该笔资金起诉州政府。该项诉讼是达成州终审裁定的绊脚石。如果在12月31日前不能达成协议，该州就会丧失所有的烟草协议补偿金。因此，各郡有很强的影响力。你也知道这个情况。

你被你的同行选出来领导郡长协会，因为你有韧性、很好强。你是从军队退役下来的，你相信最好的防御就是进攻。你是担任这一工作的不二人选。祝你好运！

## **J. E. Martini——当地著名报纸“乱谈”的记者**

你负责该报纸关于州政府动态的报道。你是一名资深记者，读者很认真地阅读你的报道。你认识所有选举产生的官员和绝大部分任命的官员。你认为你的工作就是把有关穷人的政策报道出来。这些穷人的政策是议会多数党所喜欢的。你有一种讽刺性的幽默并且喜欢直奔主题。

你可以在黑板上或者挂图上“出版”你的每日头条和报道概要，所以你的读者可以知道你对世界的感受。玩得开心！

## “混乱”州公共服务公司总裁: Electra Powers

你领导着“混乱”州最大的公用事业——“州”公共服务公司。你是一个积极的社区领袖。你领导一只致力于改善心理卫生服务的力量（你的家庭成员之一就患有此类疾病）。而且你领导了一个商业协会，该协会积极地游说支持公共教育。商业领导人们对本州的高辍学率和低高中毕业率很关注。

从公司的角度来说，你正游说议会不要增加税收，你特别关注议会的税收豁免政策。你的电厂所在的区正享受这种政策。

同时，你赞同使用烟草协议补偿金来扩大心理卫生服务和改善公共教育。心理卫生倡导者们正为新的州立医院和社区服务的增加争取超过1.25亿美元的资金。教育倡导者坚持要求在下个五年中每年拨2亿美元，用于把教师的工资提高到全国水平，把学区提高到最低标准。你知道预计从烟草协议补偿金中每年可以获得1亿美元。你必须想出办法支持心理卫生和教育，而无需提高税收。祝你好运！