



P·A·R·C·C

SYRACUSE UNIVERSITY
Maxwell School

314.443.2367

parcc@maxwell.syr.edu

E-PARCC

COLLABORATIVE GOVERNANCE INITIATIVE

Open Electronic Teaching Resources brought to you by the

Program for the Advancement of Research on Conflict and Collaboration

www.e-parcc.org

组织生存的协作战略

B部分

不论是出于直觉，或战略设计上的考虑，或两者兼具的因素，从一开始，Emerson和USIECR的领导团队在其战略和规划决策上都采纳了协作式的管理。

公共部门的协作

在组织的研究中，特别是在公共部门管理的研究中，协作这一概念指涉个人在组织之间分享权力和资源（如信息、财务、客户和权力）以获得共同的目标。如果组织是相互关联的，那么在行为上就会把关系看作是长期的，并且需要建立互信。具体的行动就包括确定关键的合作者、讨价还价、谈判和促进形成规则、程序和协议，激励和安排行动，激活和动员资源交换。相比之下，在更加科层制的、层级式的组织中的普遍做法，是组织通过实施权力和权威将任务内部化，并控制资源和人员，进而寻求对不确定性的管理。

建立关系

与关键人物确定和建立关系的行动立刻开始。当Emerson组建好项目评估小组后，她让小组成员帮助设计两个机构——亚里桑那大学的Udall中心和USIECR。这两个机构对他们来说都是潜在的有价值的资源。正如Emerson所说：

1. Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. 2006. The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66(1): 44-55.
2. McGuire, M. 2002. Managing networks: Propositions on what managers do and why they do it. *Public Administration Review*, 62(5): 599

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。它由锡拉丘兹大学马克斯韦尔学院地Rob Alexander撰写，由Laurel Saiz编辑。它是根据美国环境冲突解决研究所于1998-2007年与Rosemary O'Leary合作的研究编写的。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。

想法就是“让我们找出我们需要什么”，这正是项目评估委员会要做的。一旦事情有了眉目，我就和实际操作的人员多次出差，参加专业协会的会议，参加州的项目和很多早期的基础工作。因为很明显，如果我们要起步，我们就需要业界信任。从一开始我们就知道，如果我们合作，我们就能成功。

这个评估小组的几名成员继续参与USIECR的后续活动。Chris Carlson是政策舆论项目的执行主任。该组织的工作是帮助州政府建立协作式治理结构，承担项目评估委员会的职责。同时还像其他从业者一样，参与USIECR的人员录用工作。他认为：

我不知道我有一个正式的角色，但是我[经常]咨询Kirk。当她刚开始录用人员的时候，我是某个小组的一个成员，参加对应聘人员的面试。

当Emerson与Carlson这样的该领域的专业人士建立起关系的时候，Wheeler开展了很多对外宣传推广的工作，接触了负责帮助新成立机构的联邦官员。Bracy和他的信托委员会不断确定、建立并维护关键的政治关系。

人员雇佣

在头两年，该研究所经历了两个不同的人员雇佣时期。在这些时期，协作式的方法证明是很重要的。一开始，雇佣项目人员是考虑他们有意愿提供直接的调解和帮助工作。但是，当内部结构快速发展后，项目人员很快就表现出需要担任更多的项目经理的趋势，并且最好将实际的调解和帮助工作外包出去。当该机构通过不同的方法完成其使命的时候，这造成了相当大的初始人员的更替，在第二波项目人事安排时，聘用了高质量的工作人员。这是几个外部相关单位继续参与USIECR项目的一个重要原因。一些工作人员注意到，如果不是该机构规模这么小的话，也不会这么容易建立内部协作的文化。

按照地理分布的ECR

Wheeler认为，向项目管理转换是一个项目服务的关键性决定，这将最终决定解决授权法中的地理接近的条款。在早期协作外联时，Emerson接触了Debbie Dalton。Dalton是环保局（EPA）的高级职员。他有了一个想法，就来找Emerson。他感觉新机构的重要角色是开发一个全国的调解人或“中立者”的花名册。Dalton正在EPA之外寻找一个机构提供这样的服务，因为EPA规定的角色使它无法管理这样的名单，因为它会被认为是有偏见的。同时，这样的项目完全满足USIECR依据和冲突地点的接近程度确定调解人的要求。虽然建立调解人花名册的想法并不是一个新的想法，多年来它就一直被用在劳动谈判方面，但在EPA之外并没有一个环境调停人的花名册。EPA向USIECR支付费用，启动这个项目，于是USIECR中间人的花名册就诞生了。

据USIECR的花名册负责人Joan Calcagno介绍，最初的开发步骤要求大量的对外宣传活动，以接触私人的从业者：

他们 [Emerson和Dalton] 做了很多外联工作，接触了很多人，向很多群体做演讲……从而获得有关花名册和其开发的各种反馈。

这样的外联工作通过两个方面进行：一是那些对建立花名册有更多经验的人分享项目开发的权力，二是鼓励那些专家提出他们的想法和关注。USIECR的工作人员期望接触的那些人会成为申请成为名册人员的首批专业人士，并且期望他们会宣传这个项目会成为一个高质量的项目。

客户作为合作者

USIECR与联邦机构所建立的每一份合同或机构间协议都提供了一种灵活性。这种灵活性就是指USIECR和机构之间可以开发以前没有考虑到的新的共享和信息交换。Elena Gonzales是内务部的争端解决专家，他解释说：

这个办公室和 [USIECR]在许多方面紧密地合作。我们就我们正在合作和开发的项目共享大量的信息和资源。依据培训或我们正在做的工作，我们通知他们进行协调、分享信息和参加我们正在做的工作。他们可以过来发言，提供信息简报，或做任何他们觉得可以做的事。我们也做同样的工作，从而了解他们正在做的工作。

此外，Emerson率先与来自其他联邦机构的代表分享ECR圆桌会议信息，从而就ECR的工作进行跨部门的信息交换。

设计项目作为协作的工具

像中立者名册一样，USIECR内部的项目开发再协作很快得以展开。典型的例子包括全国ECR会议和全国环境冲突解决咨询委员会。

USIECR为该领域的专业人士举办了几次全国性的ECR会议。虽然是会议的管理方，USIECR仔细地与其他组织分享规划和赞助。这使USIECR一下子就和许多个人和组织建立了联系，同时还为从事ECR的个人和机构聚会、建立网络和开展业务提供了空间。这些会议的谈话产生了许多新的协作计划。

2002年，Emerson和USIECR领导团队组建了ECR全国咨询委员会（NECRAC）。该委员会依据《联邦咨询委员会法》帮助USIECR理解如何能充分执行《全国环境政策法》。Emerson这样描述：

ECR全国咨询委员会是我对外联络的另一个重要机构。我认为这里的人都看到了该机构的英明之处。这是使我们能接触到更多不同的人的一种方法。[NECRAC]使我们能够认识环保领袖，[美国土著人]的部落领袖，联邦、州和地方政府，以及更高层面的全国组织。

而且，2005年，环境质量咨询委员会（CEQ）主席和管理与预算办公室（OMB）主任接触了USIECR，协助它召开了一个会议。会议代表来自14个行政机构。会议制定了《环境冲突解决备忘录》，该文件为联邦政府的ECR提供了原则。这项工作使一大批联邦机构参与其中，包括环境质量咨询委员会、管理与预算办公室、国家环保局、司法部和内务部。

Chris Carlson很简洁地总结了USIECR对项目开发的整体战略：

所以我认为，是Kirk Emerson的努力工作起了作用，她与不同机构的人建立关系，与提供服务的人建立关系，尝试一切能建立协作的机会。

国家环保局的Jeff Lape说，他看到该机构进入了ECR领域，并且建立了良好的声誉——这是该组织制度化的很重要的一个方面：

Kirk Emerson 与环境质量委员会的人关系很好，因为该委员会是行政机构中倡导环境保护的。因为她的良好关系，我认为我们冲突解决的业务在该委员会的认知度和重要性都更高了。

建立中立的和注重质量的声誉

很明显，从一开始USIECR就积累与外部合作者之间的关系。它的领导团队和工作人员发展了一种关键的文化，就是“中立”其价值和身份。这种价值一方面来源于冲突解决领域工作人员的专业经验。在这个领域，调停者是中立人士，他们协调冲突中各方的会议。另一方面，组织的领导也富有战略性地培养这样的价值观。接受USIECR服务的内务部的Dave Emerson（他和Kirk Emerson没有关系）解释说：

我认为这一点对他们来说很重要，因为如果他们看上去不中立，那么……他们就会被认为是支持联邦政府的……可如果你被看作是支持冲突中其他利益方的组织，那么他们就不会再用你[作为协调人或者调停者]。所以，他们只有保持中立，才能完成使命并生存下去。

为了防止出现违反中立的形象，领导团队在USIECR的工作人员和Udall基金会理事的政治活动之间创造了缓冲地带。这一点在2006年的一个招待会上表现得很明显。国会工作人员出席了这个招待会。USIECR的工作人员被告知要尽量不要和他们接触，不要和他们讨论单位的业务。几名工作人员表示，他们不了解领导团队和理事会在国会的活动，但说要好好工作，为USIECR获得年度拨款提供正面支持，也为即将到来的重新授权做准备。

为保持中立所做的所有工作都得到了回报。所接触的大多数客户都认为不管有什么批评和担忧，做一个坚持中立的人增加了USIECR的可信度。

既竞争又协作

对于USIECR的领导团队来说，采用协作的方式并不是一条平坦的道路。尽管他们试图建立信任关系，但现实是，USIECR处在政治环境中、处在相对较新但不断成长的专业中，并在资源有限的条件下运作的。然而，无论领导团队多么好地确定组织的合作者和利益相关人，多么好地与他们谈判，多么向他们开放，多么好地向他们提供资源，还是不可避免地存在这样的现象，即组织自利会打破中立的形象和协作性组织的形象。这种战略上的冲突，表现在几个利益相关人的感知上。这几个利益相关人所做的工作本应得到充分的承认，但事实并非如此。有些从业人员指出他们在这个领域有很多经验，认为他们先前在ECR的成功没有得到“初来乍到”的USIECR的充分肯定。同样，有些公共部门的官员指出环境冲突解决几十年来一直在联邦机构中进行，USIECR的工作人员在他们并没有很多经验的领域工作。但持这些看法的人是少数，并没有妨碍USIECR与有关的机构进行合作。

在授权和其他方面

当USIECR的规划接近第5年的时候，人员和领导团队的精力转向了项目授权的最后期限。

Emerson和她的员工将他们在头5年中的项目成功经验集合到一起，而Helms、Wheeler、Lemanski和Udall基金会工作非常努力，用这些成功来培养和维持USIECR再授权法案所必需的政治支持。

2003年12月6日，布什总统签署了公法P. L. 108-160，即《环境政策与冲突解决高级法案》，为Udall基金会内的USIECR项目又进行了5年的授权，并将年度拨款增加到300万美元，还设立100万美元的ECR参与基金，以向非联邦政府和土著人机构提供服务。白宫一直被认为对环保担忧和过程漠不关心，这个行动被认为是一项重要的成就。在许多人眼里，USIECR项目已经被制度化了

通过协作活动建立合法性

公共和私人组织中的个人每天都从事协作活动，所以USIECR的例子并不是唯一的。但从这个案例中学到的经验也适用于其他组织将协作作为生存战略时的情况，适用于公共组织和制度化的情况。以合作的方式确立早期的合法性和支持，这对组织的成长和认知的成功是有贡献的。USIECR和它的领导团从其非规制性的服务中受益，也从这个行业所在的协作文化中受益。但是，Emerson及其员工和领导团队的其他人员的实际管理行为建立了USIECR的声誉和合法性，使它成为联邦政府一个可见的、有价值的协作伙伴。

问题讨论：

1. 授权法案在限制或帮助USIECR领导团队成员的协作行为上扮演什么角色？
2. 协作战略最能有效地应对USIECR领导团队所面临的哪些挑战？
3. 谁是USIECR可以获得合法性的关键的利益相关人？哪些利益相关人最容易合作？哪些利益相关人最难以合作？为什么？
4. 组织的自利和协作战略经常冲突，特别是新的公共组织建立的时候。USIECR的领导团队如何缓解这种紧张关系？以你在公共组织的经验，你如何看待这种张力？
5. 你认为对USIECR的领导团队来讲，采取协作管理战略的主要驱动力是什么？
6. USIECR的经验如何能够应用于更大组织的建立，比如国土安全部？有什么局限性？