



E-PARCC

COLLABORATIVE GOVERNANCE INITIATIVE

Syracuse University

Maxwell School of Citizenship and Public Affairs

Program for the Advancement of Research on Conflict and Collaboration

组织生存的协作战略

A 部分：挑战

1998年2月11日，国会通过公法105-156《环境政策与冲突解决法》，建立了美国环境冲突解决研究所（USIECR）。这个新的联邦机构在亚里桑那州图森市（Tucson, Ariz.）的Morris K. Udall 基金会中办公。该法案要求建立一个新的项目帮助解决涉及到联邦政府机构的环境冲突。时任亚里桑那大学Udall中心研究员的Kirk Emerson 被任命为USIECR的首任主任。Emerson与Udall基金会的行政领导团队立刻面临许多问题：

如何启动一个新的公共组织？采取的第一步是什么？需要解决的主要问题是什么？如何考虑组织的生存策略？

本案例详细地描述了联邦政府一个新的协作型公共组织的思想、诞生和出现，以及它的领导者所面临的生存的挑战。第一部分讲述了导致USIECR最初的授权和拨款的因素和事件，设定了产生管理问题的场景，这些管理问题是关于领导团队应如何持续的。第二部分描述了使用的管理战略和项目决策，使国会中对组织为期5年的再授权进行了投票。

多因素会聚——想法的产生

国会议员Morris K. Udall (民主党，亚里桑那州)对于美国联邦政府及其在环境保护方面的角色有自己的看法。从1961到1991年，Udall一直担任议员，他服务于他的选民，确保了包括1980年的阿拉斯加土地

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。

法和1990年亚里桑那野生动物法在内的多项法律的通过。Udall有很多追随者，他们对Udall保护国家环境的整体想法非常支持。Udall退休以后，他国会的同事在他的家乡亚里桑那州建立了Morris K. Udall基金会来纪念他。该基金会提供公共信托基金，为环境专业人员和当地人提供环境教育和培训机会。1995年，Udall基金会在亚里桑那州图森市开业。该基金会会有一个执行主任、为数不多的行政人员和一个理事会。该理事会由总统任命和国会批准，当时的主席由Udall的前国会助理Terry Bracy担任。1996年开始，该基金会利用其原始基金1900万美元（国会授权的4000万美元的第一部分）所孳生的利息建立了一个本科生奖学金项目、实习机会、研究生奖学金和一个促进年轻人参加州和国家公园保护的项目。基金会的授权法律也要求它为亚里桑那大学Udell公共政策研究中心提供支持。该中心是一个负责研究有关环境政策、土著民族政策和移民政策决策的研究团体。

1998年，Emerson在继续其学术职业生涯之前，先到Udall中心做博士后研究。她刚刚在印第安纳大学布鲁明顿分校（Indiana University-Bloomington）获得了博士学位。她在那里研究的是规范性征收和州财产权，并且接受了环境冲突解决（ECR）方面的培训。在她作访问学者期间，该中心开始依据Udall基金会的授权法律建立一个环境冲突解决的项目，这一项目的部分资金来自于该基金会。事实上，Emerson是该中心唯一有经验、有时间和有兴趣承担这项工作的人。她的第一步是组织一个Udall基金会和一次由Udall中心主办的关于ECR的联合会议（该会议也是Udall基金会授权法律所要求的）。该会议是Udall中心新的ECR项目规划过程启动的标志。为了有效地工作，她召集了一个项目评估委员会来开展ECR的需求差距分析。该委员会由一些来自公共部门和私人部门的经验丰富的ECR的实践者和管理人员。Emerson感到她自己在这个领域没有相应的知识，而这些人却有广泛和深入的知识。同时，在Udall基金会，理事会和执行总裁感觉到他们的组织已经到了要推进Udall的事业的时候了。这些想法使他们考虑从事一些复杂的问题，它们也是Udall本人所喜欢参与和调停的问题。

就在此时，环境在政治因素的催化下发生了变化。到1996年，John McCain（共和党，亚里桑那州）已经参与几个在亚里桑那和美国西部棘手的环境问题。由于参与这些问题，他开始与Udall中心和Udall基金会联系。特别值得一提的是，这名资深的亚里桑那州参议员对大峡谷国家公园的污染和直升机噪音问题很感兴趣。大峡谷国家公园是国家公园皇冠上的明珠，是亚里桑那州重要的标志和旅游景点。当他和他的属下深度参与的时候，他们立刻遭遇到了复杂的冲突。这些冲突一直围绕着让人怒气冲天问题，双方相互指责、谩骂。随着问题的不断深入，McCain的下属发现，问题正通过法庭来解决，而且正投入大量的公共机构的资源——不但成本巨大，而且过程也不令人满意。John Raidt 是McCain的重要助手，他负责自然资源和环境问题。他意识到传统的结构和过程不足以解决这些冲突。他提出创造一种新的、在政治上中立的机构，它能够召集环境冲突中的各方，帮助他们理顺复杂的问题，在法庭之外找到最终的解决方案。这样一个机构很明显就落在亚里桑那州的Udall基金会。当McCain的助理和该基金会接触时，其理事会表达了愿意把环境冲突解决项目加入它的运作之中。McCain接受了这个想法，于1997年提出了一项法案，该法案授权创立该研究中心并为之提供资金。

Bracy与Udall基金会理事会要和Raidt以及McCain办公室进行合作，以争取国会支持他们创立研究所的想法，他们也必须从联邦政府的行政机关获得支持。幸运的是，他们发现了一个天然的盟友，这就是Tom Jensen，他是总统环境质量委员会（CEQ）的工作人员。由于他在大峡谷信托基金合作的时候已经熟悉Udall基金会，所以Jensen非常积极地支持这个想法。不过他认为还需要额外的行动：

还有一项工作就是把该研究所和争端解决和混乱局面管理的工作直接联系起来。这些工作都是总

统环境质量委员会要做的。西部很多最严重的自然资源和环境问题都是机构和机构之间的冲突或者机构和利益群体之间的冲突。这类冲突不断升级到某个点，一直到足以引起白宫的注意或国会必须采取措施的时候，才显现出来。

对Jensen来说，这一点可以在国家环境政策法（NEPA）第101条（Section 101）中找到。这一条要求行政机关：

使用一切可以使用的的方法和手段，包括财务和技术支持，加强和促进总体福利，创造和维护人与自然能和谐共处的状态，满足当代美国人民和子孙后代的社会、经济和其他需要（National Environmental Policy Act of 1969, Title 1, Sec. 101(42 U.S.C. 4331a)）。

CEQ工作人员建议对未决的法律进行修改以消除这些担忧，并采取精明的政治运作，为下一步有关法律的通过提供强有力的理据。

虽然这些想法与McCain办公室的想法很匹配，但越来越多的支持者看到了司法部和社区冲突解决专业人员之间的潜在冲突。如果新的研究所是要取代或试图完成他们所负责的工作，他们就会加以反对。结果，他们开始与潜在的批评者进行谈判以消除这些顾虑，并保证创立USIECR的新法案在通过时获得充分的支持。

就在这时，在Udall中心会议规划中，Emerson及其评估委员会开始考虑撰写立法，并希望从McCain办公室得到些关于这个研究机构应如何的意见。委员会成员花了大量时间讨论这些问题，而且他们把观点以报告的形式提交给了参议院环境与公共设施委员会。会后几个月中，Emerson更多地参与到了思考新的机构应该怎样的这一活动中，并发现这些想法和在Udall中心设立ECR项目的工作是一致的。最终，Emerson把她的想法提交给了Udall基金会的理事会。这使Terry Bracy确信，Emerson应依据该机构的授权成为首任主任。Emerson已经和基金会Helmes领导小组和法律顾问Ellen Wheeler一起接受并参加了这一工作。财务官Phil Lemanski 后来加入了他们。Bracy继续在理事会这个层面提供战略领导，不过领导小组执行更多的外勤跑腿的工作。

美国环境冲突解决研究所成立

在几个月的讨论和游说之后，国会通过了公法105-156，即美国环境政策与冲突解决法，成立了美国环境冲突解决研究所（USIECR）。该法案修改了1992年授权成立Morris K. Udall基金会的法律，并为USIECR确立如下目的：

通过提供评估、调节和其他有关服务，解决涉及到美国联邦部门和机构的环境争端，协助联邦政府实施1969年国家环境政策法第101条（42 U.S.C. 4331）

授权法律要求Udall 基金会做如下工作：

建立美国环境冲突解决研究所，该所为基金的一部分。并且……确定和执行这些项目、活动和服务，而基金会决定拨款使其能够提供评估、调解、培训，和其他有关解决环境争端的服务（P.L. 105-156, Sec. 5.1.D）

当联邦机构要利用新的研究所“就与环境、公共用地或自然资源有关的争端或冲突提供评估、调解或有关服务时”，它们必须通知总统环境质量委员会主席。新的法律还提出“联邦机构可以和该研究所签订合同并且向它提供资金以获得服务。”（P.L.105-156, Sec. 7）该法律还规定，当冲突完全是关于法律解释、法律实施，或者当国会依据法律就某一具体争端提出解决机制时，各部门不得使用该研究所或基金会的服务。

为了消除专业人员和调解员的顾虑，新的法律包括了如下措词，要求USIECR最大程度上考虑在冲突发生的地理范围内有谁能提供冲突解决（P. L. 105-156, Sec 5.1.D）。这叫做“地理接近条款”。

虽然法律包含责令USIECR在未来向客户收取费用的条款，但是它也设立了环境争端解决信托基金，该基金由Udall基金会的理事会负责监督。对该理事会授权如下：

从基金中支取一定的金额，当理事会认为这对于研究所的建立和运作是必要时，比如为薪水、管理、提供调解和其他服务支取必要的数额，或者时理事会认为必要的支出（P. L. 105-156, Sec. 6 (b)）

理解授权法律的细节立刻成为这个领导团队的最重要的事情，因为项目现在和未来的成功——以及生存——都有赖于这些法律条款。法律顾问和基金会的首席运作官Ellen Wheeler描述了它的重要性：

对于我们来说，核心当然是我们的法律并且它仍然是如此，我想，它就像《圣经》一样。你随时都必须依据法律说，“好，我们都被授权做些什么事情呢？”

工作指南有了，资金也到位了。下一步呢？

新的公共项目，新的挑战

作为一个新的组织，USIECR最紧急的需要是在ECR领域的合法性。领导集体应该采取怎样的管理战略来产生这样的权威呢？为了回答这个问题，理解新的研究机构的合法性挑战是非常重要的。从一开始，USIECR的领导团队在追求制度化的时候就面临着7个主要的挑战和问题：

- 新兴组织
- 规模
- 地点
- 环境冲突的政治本质
- 在辖区上潜在客户的重叠
- 嵌入一个已经存在的、新兴的、私有的实践者社区和资金

新兴组织。如同任何类型和任何部门的新兴组织一样，USIECR没有什么知名度。其领导团队，如Emerson所说，“我是领导团队中唯一的一个在ECR方面有大量知识的人……所以我们当然知道我们正开始一项我们以前从未做过的事情。”作为众多的联邦组织和机构中的一员，该研究所面临“初始阶

段的不利因素”¹。新组织由于合法性小和对其他组织的强大依赖，所以失败的风险更大。由于有法律的约束，这种情况变得更严重了，因为法律禁止USIECR积极地寻求这些支持。来自USIECR的Lynn Gillette清楚地描述了这种情况：

任何联邦机构在国会都有朋友，但是我们受法律的禁止不能在国会游说，所以我们和国会之间总是若即若离，你希望有人感兴趣，所以你能培养关系，使他们能知道你在做什么和你能提供什么服务。

领导小组能采取什么形式的非游说活动来减小“初始阶段的不利因素”呢？

USIECR的规模和地点。在众多联邦机构中获得合法性的部分挑战源于机构所处的位置——这个项目建立在一个独立的机构中，该机构是一个公共的基金会，且不在华盛顿特区。这使得他们很难被潜在的客户和那些控制着财政和政治资源的人所认识。在早期，甚至机构的名字也令人混淆。比如，一个机构的负责人因一个工作人员向该机构提供信息而斥责了他，他并没有认识到它是由联邦资助的项目，是一个“真正的”联邦机构。由于位于图森市，这限制了它与那些也许会为新设立的、规模小的机构提供帮助的华盛顿官员面对面碰头的机会。而且与潜在的客户和其他的支持者每天联系也很困难。Emerson需要每年大约15次造访华盛顿来维持这种关系。

作为一个小型组织，该机构也面临着同时被国会和行政部门联邦预算编制人员遗忘的危险。有关管理的条例和规定是为那些大型的、层级式机构设计的，这些条例和规定可能会消耗领导团队大量的时间。人员的雇佣很迫切，而把人员增加到20人也需要经过很多政策和程序。领导团队必须雇佣那些人，尽快将研究所的项目付诸实施。

环境冲突的政治本质。USIECE希望参与的这些问题对研究所要提供的调停、辅助、会议召集和协作等服务提出了挑战。如果卷入环境冲突的主要当事方是联邦机构，该机构的工作人员应该怎样平衡他们作为联邦机构的身份和在实施中的中立者的地位，从而不会对卷入冲突的非联邦机构有偏见？而且，Udall基金会在环境问题上是有不同目标的。USIECR应该怎样既和Udall基金会的其他活动区别开，又不会离开得太远？Emerson回忆说，在运作的最开始，USIECR接不到案子，因为它与Udall基金会有关联，使它显得有“绿色”偏见。

对中立性的担忧关联着更深层的担忧，即组织整体上的成功。研究所的职员Joan Calagno这样描述：

我们必须机警小心地维护机构的不偏袒性和中立性，这样即使那些观点不一定符合环保思想的人们也不会认为我们有偏见，会理解我们确实是来为大家提供服务的。

这些价值观从一开始就主导该组织的核心思想，也影响了它争取合法性和获取资金的战略。

1. First coined by Arthur L. Stinchcombe (1965) "Social structure and organizations." In J.G. March (ed.), Handbook of Organizations. Chicago: Rand McNally. Pp. 153-193.

联邦机构作为未来的客户

在USIECR寻求合法性的时候，最重要的利益相关人就是那些有可能成为它的客户、接受它提供的服务的机构。如果USIECR在这些问题上代表它的客户却不能有很好的绩效，那么它的使命完成和再次授权等问题将面临严重的挑战。但是，作为“联邦政府大家庭”中的一员，它的身份影响了与其他联邦机构的关系。如果不能很好地处理，其他机构的人就很有可能认为USIECR在蚕食项目资金。尤其是那些有自己的争端解决项目和环境冲突解决专业人士的机构更有可能有这种看法。除了要争取客户以外，USIECR还需要大量来自其他机构的专业人士。这些人更加熟悉大型的、科层制的、位于华盛顿特区的、管理性的和特别专注于某个问题的那些机构。某些人认为，像USIECR这样的单位简直无法理解。

所在的机构本身是私营的、从事调停和协助工作的从业者

虽然成立研究所对联邦政府是个新的想法，但是ECR的专业人员本来就在私人机构、州政府和一些联邦机构中工作过几十年。USIECR一方面要成为联邦政府的专门机构，并遵循“地理接近条款”，它还必须自己寻找现有从事调停和协助工作的专业人士。潜在的问题是，它要和从事相似工作和服务的私人机构竞争。同时，它要在其他组织早已在这个领域摸爬滚打几十年的条件下，力争使自己显得比较专业。很有可能发生这样的情况：USIECR可能与ECR在私人或非营利机构工作的专业人员发生冲突。当然，我们不希望它发生。那么USIECR应该如何使用它的专业调停人员？私人从业者有可能不太那么渴望竞争。

资金

像所有的新组织一样，USIECR面临能否获得充足的、连续的资金方面的挑战。私人机构可以吸引投资者和争取客户来为服务和产品提供资金。在公共组织中，它一般要通过建立足够好的记录以及强有力的政治支持来获得年度预算和拨款。对于USIECR来讲，资金的保证来源于以上两个方面。Emerson及其雇佣的人员，还有领导团队必须制定计划，既能吸引客户为研究所付款，又能够在年度拨款过程中向国会和行政部门展现出积极的价值。此外，很明显的是，总统管理和预算办公室的人员认为，这个USIECR在5年后应成为一个靠收费运营的机构，国会的支持应逐渐退出。

你要怎么做？

假设你就是USIECR领导团队中的一员。你将如何应对这些挑战？谁是你主要的利益相关人？你如何能向利益相关人证明你自己，从而为你的组织的生存和再授权争取足够的资金和政治支持？

特别重要的是，你如何将你自己置于私人从业者的群体中而不至于引起竞争？你将如何向联邦政府中的潜在客户说明你们服务的价值？你将如何平衡拨款和服务费？

问题讨论

花15分钟写下你的初步计划，以应对这些战略管理的挑战，然后与你的同学分享你的计划。