



# E-PARCC

## COLLABORATIVE GOVERNANCE INITIATIVE

Syracuse University

Maxwell School of Citizenship and Public Affairs

Program for the Advancement of Research on Conflict and Collaboration

## 自我决定：积极建设公共部门、非营利部门与社区的合作关系

### A 部分

Patricia Brady 坐在桌旁，看着她即将于两周内向郡议会提交的演讲稿。作为 Ramsey 郡就业服务中心的主任，她领导的部门负责向该郡的就业人员、寻找工作的人和领取福利的人提供服务。她的使命之一就是负责一个叫做“自我决定”项目（Kujichagulia Project）。该项目要将郡政府、某个非营利组织和非洲裔美国人社区进行整合，建立一种独特的合作模式。其目的在于为州福利项目中的非洲裔美国人提供更好的服务。

该项目合同为期三年，并将于 2006 年 12 月到期。此前一个月，合作各方抛弃了才旧有的思想，建立了一种新的工作模式。所幸的是，郡政府批准该合同延长 3 个月。在将新的合作计划提交给郡议会以前，Brady 和其他的合作方利用这三个月全力工作，目的是为了加强了该合作中薄弱的部分。她摇着头，思考着这一路走来的经历——三年时间和一百万的投资。此前几个月里他们已经取得了突破。她化了很长时间才得以建立现在信任关系。为了能使合作取得成效，合作各方必须相互学习，也需要以不同的方式工作。但是，现在她必须问自己一个难以回答的问题：“几年的发展过程是无形的，实实在在的数据也只有几个月的，我应该如何说服议员，让他们根据这些信息批准第二期的合同呢？”

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 Catherine Eichers Penkert, Nicholas Dobbins, and Jodi Sandfort of the University of Minnesota and edited by Khri Dodson。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。

## 手头的问题

该郡是明尼苏达州第二大郡。五年前，该郡的就业服务中心和社区公众服务局的展开了一项联合计划，希望确定如何从明尼苏达家庭投资项目（MFIP）近几年的运作中汲取经验，以及如何利用这些经验改善以后的服务。评估的一个部分就是要从种族和民族的角度来看项目的效果如何。该报告由郡绩效测量与评估办公室编写，详细列出了新MFIP项目中有关种族差异的主要问题：和所有其他的参与者相比，只有少部分非洲裔美国人和美洲印第安人能够通过就业来摆脱MFIP项目的援助；最近五年MFIP项目中，非洲裔美国人家庭所占比例最高，而且延期和停止的数量也非常高；对美国印第安人和非洲裔美国人的批准率是最高的；在1997年至2002年之间，该项目中白人的比例降低了9个百分点，而非洲裔美国人的比例上升了9个百分点。郡政府人员认识到某些社区的新福利系统运作的不像其他社区那么好。

郡的两个领导人，公众服务局的规划主任Deborah Schlick和MFIP的项目经理Ginnee Engberg并没有自己去解释评估的结果，而是在对数据进行分析以后请社区居民提出对数据的看法。为了收集社区居民对数据结果中种族差距的看法，郡政府进行了两轮非正式的咨询。咨询对象主要是非白人居民。这些居民要么对福利制度和郡服务体系有所了解，要么在为低收入家庭提供服务的机构里工作。咨询的目的是为了看如何改革运作过程和服务方式，可以更好地为有色人群提供服务。规划人员要求郡长也参加，这样他可以全面了解问题的性质。会议上提出许多不同的建议。但是最主要的内容是，社区认为当项目进行的时候，郡政府应该将社区纳入解决差距问题的过程之中。

郡的工作人员起草了一份《改造计划》，并把它交给了福利改革小组。福利改革小组的成员来自其他地区，具备有关福利项目的经验。但是，该小组感觉这份计划并没有将战略设计转向社区。他们认为，如果不是和社区直接联系，而是在可靠人员的帮助下展开社区对话，那么在社区联络方面将有更多的发展空间。作为项目的领导，Schlick和Engberg开始联系社区成员。他们还请社区给他们推荐了几名德高望重的人，让他们协助改造以社区为基础的MFIP。面对非洲裔美国人和美国印第安人社区的问题，Schlick和Engberg并没有自己动手修改《改造计划》，而是说服了郡议会授权聘请了几名咨询员来领导这些社区的规划工作。咨询员把从社区中收集的建議提交给郡议会。

## 社区政策设计过程

社区规划于2003年春季开始实施。Ramsey郡政府聘请了两位颇受尊敬的非洲裔美国人的领袖，Mary K. Boyd和Kwame McDonl，让他们担任顾问，领导这一规划。他们将协助非洲裔美国人社区制定计划，帮助MFIP项目中的非洲裔美国人家庭达到项目的预期目标。Boyd和McDonald向郡政府表示，虽然他们愿意尽力帮助，但是如果郡政府只是做做样子，没有实质性的规划和建議的话，那么他们在社区的声誉将受到负面影响。

两名顾问首先和社区居民进行了多次一对一的访谈，然后他们在圣保罗市一个历史上著名的非洲裔美国人社区中心召开了两次全社区范围的会议。会议通知的题目就是：“行动起来！”并且说：

“Ramsey郡认识到MFIP项目中非洲裔美国人家庭比其他种族和民族更加穷困。作为Ramsey郡非洲裔美国人社区的成员，我们应一道努力，更有效地为社区居民提供服务。”

会议开始之前的短暂茶歇和谈话时间后，Boyd或MaDonald开始介绍和解释“Kujichagulia”的理念。“Kujichagulia”是宽札节（Kwanzaa）七个原则之一。这七个原则构成了一种非洲人社区主义哲学。Kujichagulia是斯瓦西里语，意思是“自我决定”，就是说“要自我定义，自我命名，自我创造，自我宣传，而不是由他人来定义、命名、创造和宣传。”介绍完以后，一位牧师进行了祷告，另一位社区成员领唱了黑人的国歌《Lift Every Voice and Sing》。最后，与会人员被分成了许多小组，思考下列问题：

你是否曾受过帮助？如果是的话，谁帮助过你？如何帮助的？  
怎样能使MFIP项目中的非洲裔美国人从接受福利转变为自立生活？  
我们非洲裔美国人家庭和社区怎样才能团结起来，通过互相帮助来支持自立生活？

这些问题引发了很多讨论，特别是在一个公共论坛上。

除了这些全社区范围的会议外，还进行了小组会议，调查各种服务方式。正是在这些讨论中，Powderhorn Phillips文化康健中心（CWC）和他们在明尼阿波利斯地区采取的以文化为基础的社会服务方式浮现出来。作为一个两年期的社区卫生组织计划的延续，CWC由该中心的主任Atum Azzahir在1996年创办。最初，工作集中在明尼阿波利斯的Powderhorn地区。这个地区有大量的非洲裔美国人和拉美裔美国人，也有很多土著人和亚洲裔居民。他们与白人居民之间在卫生健康方面有显著的差异。最初，CWC是为了建立一个场所，人们可以思考和实施他们改善健康和福利的想法。在这里可以传授文化知识和分享社区资源。CWC倡导一种所谓的“疾病的人群理论”，即个人主义、失去文化和远离社区将使你生病。根据这一理论，CWC的使命就是通过释放市民的力量，来治愈自己和建设社区，从而促进健康。

当和郡政府社区顾问第一次接触的时候，Azzahir就清楚CWC和Ramsey郡解决相同问题所采取方法的不同。她说，“我们的方法是责任共担和以文化为基础的知识生产过程。每个人都从中学习，获得成长。这就是我们的方法和传统方法的不同之处。而郡政府是自己做这项工作，权力是他们的。这种方法没有参与者的任何功劳，也没有给他们尝试的机会，因此参与者也无法学习利用这个系统。每个人既是受害者也是为恶之人。”在她看来，CWC和Ramsey郡的合作可以使他们审视自身，并更好地相互依存。“我们面临的问题来自社会，没有人能够独自解决这些问题。未来的领导人必须学会合作。我们的模式，即CWC模式，就是基于这样的出发点，每个人都有所贡献。”

经过大量讨论以后，非洲裔美国人的领导者们同意，为了创造持续的效果，文化必须是问题解决方案中的一个部分。他们认为，Azzahir很有智慧和能力，她能够让她的社区对成

败负责，她还让CWC与Minneapolis地区MFIP福利对象合作，所有这些可以作为为解决方案的基础，使非洲裔美国朝向“自己决定”的方向前进。

郡政府人员知道，他们需要一个强有力案例说服郡议会绕过传统的、提交申请报告的方法，接受社区的建议，与CWC合作。Deb Schlick请规划委员会写信给议员，告诉他们谁赞成该项目和策略。来自城市联盟、基督教女青年会、非洲裔美国人领导委员会、明尼苏达州黑人组织等有影响力组织的非洲裔美国人领袖都写信支持社区顾问的建议和Azzahir的工作。他们在信中说，社区顾问已经听取、记录并正在向决策者陈述社区的意见。这些信件重申，在社区会议中，非洲裔美国人已经表达了强烈的愿望，要在这些社会问题上进行变革。非洲裔美国人领袖们认为，Azzahir的CWC为处理非洲裔美国人社区的福利问题提出了“崭新的、有效的和富有历史性意义的方法，”，而且“因为有了社区参与和负责，这种方法将会取得成功。”

非洲裔美国人的“自我决定”的项目作为一项新的工作出现在了2003年10月21日Ramsey郡议会会议的议程上。就业服务中心和社区公众服务中心联合推出该方案，以解决Ramsey郡MFIP项目中种族差距的问题。在重新设计MFIP的过程中，将获得100万美元资金，支持在那些差距最大的社区进行以文化为基础的工作。郡政府人员要求议会批准与CWC的协定，授权Engberg作为项目经理进行合同谈判、修改和延期。同时还要授权她做出必要的预算调整。在郡议会讨论提案期间，一位议员认为文件中关于项目的结果缺乏详细内容。Engberg认为该项目的指导思想是自给自足，因此符合州对郡政府改善结果的要求。她还认为规划过程确定了多层次战略，这些战略不仅与非洲裔美国人家庭合作，而且要进行系统层面的改革。“设定结果是非常困难的。”尽管当时没有合同的草案，但议员们一致同意批准提案，条件是一旦确定了结果和底线，郡政府人员必须向议员们报告。

## 实施新方法

新的合同金额总计118.7万美元，为期三年。总体目标有两个：第一是系统目标，与Ramsey郡负责的MFIP项目中非洲裔美国人自力更生指标相关联；第二个是项目目标，Ramsey郡的服务人员将有效地服务于非洲裔美国人，让他们可以自力更生。CWC同意他们的社区导航员（服务客户的一线工作人员）将为500个MFIP美国人家庭提供以文化为基础的倡导、课程、一对一和一对多的教学指导。而且，CWC将和非洲裔美国人社区的其他机构与个人一起开发他们所谓的“支持网”。他们也会为郡政府人员提供培训、训练和反馈，以增强他们针对非洲裔美国家庭的工作方法，加强他们在未来解决类似问题的能力。最后，合同明确CWC将协助Ramsey郡MFIP项目，达到整体系统目标和项目目标，即消除MFIP项目中非洲裔美国人的差距问题。

工作开始了，Ramsey郡政府的管理层参加了由Azzahir协调组织的CWC的活动。活动的目的是加强自省，帮助参与者理解CWC的基本方法。但是，这些活动的出席人数很少；郡政府的一线工作人员认为CWC的活动是额外的，使重新设计MFIP的工作更为繁重。连续几个月，郡政府和CWC一直在解决如何合作的问题。这两个组织有一些根本性的差异：如何对待福利对象；如何定义成功和工作进展；如何理解系统层面的工作和日常工作的重要性。一方面，这些差异从一开始就非常明显。可以说，正是这些差异促成了这一合同。

然而，很难讲这些差异是否能够在以后的运作中得以弥合。每过一段时间，郡政府人员就会问“自我决定”项目的成功是什么含义，并要求评价工作。但是，他们从未达成清晰的决定。到2004年底，CWC有5个社区导航员、5个老年人、一个35人的毕业班、100个参与者，在家庭和社区的支持下有9名婴儿出生。但是，他们仍不清楚这项工作是否符合缩小MFIP项目中差距的目标，或者是否CWC的参与者就是MFIP的服务对象。

在CWC召开的郡政府人员特别会议没起到作用，因为很少有人参加。不过，Azzahir和CWC工作人员在郡政府内部工作会议上进行观察、参与并提出建议。随着他们了解更多的郡的问题，CWC认识到他们可以侧重在帮助那些面临惩罚危险的人群（即由于未能遵守郡的规定，福利将被减少的人）。他们决定提出一项方案：CWC的工作人员为这些人群实施文化基础的宣传活动。为了试验这一方法，郡政府安排了就业服务中心的一个咨询小组和CWC进行合作。当这个方案付诸实施的时候，Engberg已经不再担任MFIP的项目经理。她的继任者Janet Guthrie告知Bruce Casselton，他的就业服务中心小组将参与这个项目。但是Guthrie一直没有参与规划，因此他并不了解最初的想法、期望的结果和合作的性质。

“自我决定”项目的规划者在设想基层小组的模式时，并不了解郡政府一线工作人员所经历的更大的组织变革。在前两年，就业服务中心的咨询员重新设计更大的MFIP项目，该方案减少了许多MFIP提供商的合同。郡的参与机构从15个减少到5个，规划人员也不知道如何从老的项目过渡到新的项目。由于一些机构被撤销了，郡政府工作人员面临着堆积如山的文件。而且新的规划还包括了为面临福利项目制裁的居民服务的公共卫生护士。实际上，这个方法让就业服务中心的咨询员对基层联络人员收集的信息产生了依赖。在客户产生违规行为到对违规进行惩罚产生了一个时间差。这也对惩罚的解释产生了困难，让就业服务中心的咨询员不得不出对付那些烦乱又愤怒的客户。在表面上，与CWC合作的实验项目要依赖项目的主管Casselton，好像他正在复制先前的障碍。他的工作人员的损耗非常高。

不愿意让他的工作人员重蹈覆辙和没有具体的结构，Casselton依据合同所说的CWC和郡政府进行合作的情况设计了一个结构。然后他和Azzahir会面。当他召开会议进行公开讨论的时候，Azzahir对此却并不感兴趣。相反，Azzahir看到的是郡政府下达的一系列指令。因为他们先前没有工作关系，Azzahir感觉到的是性别和种族的支配力量，她觉得这个欧洲裔美国男人把一个预先决定的试验结构强加给她，而CWC什么参与也没有。不用说，这对CWC工作人员与郡就业服务中心咨询员之间本已不稳定的工作关系起不到一点帮助。

没多久，基层联络试验项目开始实施。CWC的工作人员担心在社区里会被当作郡政府的工作人员。在他们的客户眼里，保持独立的状态是非常重要的。虽然这种信念表现在很多方面，但是最显著的是CWC的工作人员不愿意与郡就业服务中心咨询员分享信息。郡政府工作人员被上级告知将客户转给CWC。但是他们此后却得不到CWC的任何反馈，这为两个组织成员之间的信任建立造成了困难。他们本应作为一个团队来工作。两边的领导后来同意解决员工之间的根本矛盾，这对项目未来的成功非常关键。但是，在为筹备Deborah Schlick离任郡政府之职的会议上，唯一可以达成的结论是，工作小组需要“自觉

一些”。他们以后会召集会议决定如何使他们的工作更有意识。两年过去了，合作双方却深陷在互不信任和矛盾的感觉之中。

为第三年，也是最后一年提出工作计划，至少对CWC来讲，是一个教育和重新定向的机会。CWC的活动侧重于开发社区中可以看得见摸得着的活动，包括“网络扩展”，“重要的利益相关人，包括社区”，寻找有效的方法捕捉一线工作人员的故事。但是，有关MFIP服务对象家庭的实际工作却提及很少。Guthrie、两个社区咨询人员（他们现在与郡政府签订了第二期合同）、Azzahir和一个CWC工作人员之间的矛盾浮现出来。CWC希望跳出传统思路来解决绝望的非洲裔美国人社区的问题。然而，Guthrie注意到，“人们对于相互了解正变的不那么耐心，对于我们来说，回到议会面前并继续教育他们是非常有必要的。”Azzahir说，“我们面临的挑战之一就是郡议会希望在非传统的工作中获得传统的结果。”项目似乎进入了两个方向：社区在经历文化的变革后，将人们从依赖福利的生活中脱离出来，但是系统所要的是具体的数字。

### 领导的转换

上次紧张的会议后，Azzahir、Guthrie、以及社区的咨询员都和就业中心的主任Patricia Brady分别会晤。虽然Brady通过监督Engberg和Guthrie了解了“自我决定”项目，但是至今她还没有参与其实施。作为Ramsey郡和非洲裔美国人社区的领导，她觉得她必须加强两个组织之间的信任。CWC对于和Brady会面反应非常积极，认为她是一个改革者，致力于内部体系的改造和项目的实施。但是CWC继续关注经济和发展，关注有关CWC目标的信息，而不是数据收集或者确定与MFIP系统的有效合作方式。

为了开启Casselton与Azzahir之间的对话过程，社区咨询员Boyd需要介入。她邀请这两个人共进午餐，让他们在更为中立的环境中能彼此了解。这是一个关键的会议，使两个强势的领导人彼此倾听，更好的理解彼此的目标和关切，创造更高层次的信任。然而，合同期就剩下三个月了。

Casselton提出放弃基层联络方法，再次开始一种新的工作方式。他们决定发一封由CWC的工作人员书写的信件，信是写给全体非洲裔美国人福利对象的。这封信告之市民CWC的工作，澄清CWC不是的郡的机构，告诉他们CWC可能会联络他们。信是用郡政府信笺书写的，Casselton在信上签了字，发给了几百人。然后，CWC又研究还应该把这封信寄给谁。此后几个月中，又寄出了两批邮件。信寄出后，他们改变了就业服务顾问和CWC工作人员的工作流程。Azzahir和Casselton还建立了经常性的工作人员之间的联席会议，共同讨论问题。一线的工作人员把这些会议当成了了解客户问题的渠道。

最终，他们决定，CWC员工和郡的咨询员应该一对一的会面，更好地交流客户问题和方法。通过近三年的合同，机构仍然没有满意地解决数据收集和评估问题。让CWC员工与郡就业服务咨询员合作，共同解决问题，这样可以记录所有的参与者、活动，并确定他们的身份证号码。随着合作各方信任程度的提高，CWC也开始提供他们的书面工作报告。而在以前，CWC的员工、CWC和郡政府人员仅仅是以口头报告的形式进行交流。

随着合同很快到期，**Brady**知道在项目提交给郡议会审议前，她需要更多的时间。她请求将首期合同延长了三个月。基于对合同服务的积极评价和就业服务中心和社区公众服务中心的建议，郡政府批准该请求，

**Brady**、**Azzahir**、社区咨询人员**Boyd**和**McDonald**感到他们必须利用三个月合同延长期的每一分钟来加强项目工作，尽可能的争取合同能够得到延续。考虑到议员有关评估的问题，**Azzahir**聘请了**Biff Dunsworth**作为一个全职数据专家为CWC的服务对象整理数据。该职位的设立使CWC和郡政府的客户数据的分享成为可能。虽然大家都知道议员们想看到的是数字结果，但是合作各方认为那种无形的变化也需要记录。**Dunsworth**主要是收集客户数据，这样郡政府可以将全州范围内的福利体系联系起来。不过，她也开发了几种方法来记录社区范围内采用的方法以及CWC员工与MFIP福利对象合作的成功经验。

当**Dunsworth**建立并开始实施数据管理系统，解决郡政府评估的核心问题的时候，**Azzahir**、**Brady**、**Boyd**和**McDonald**决定积极地与议员接触，与他们单独会见。这些会面对于他们来说是一个机会，由此可以告诉议员他们学到的教训和“自我决定”项目取得的成就，向议员们展示第二期合同的目标，回应议员们在正式的议会会议外的问题和关注。

现在距议会开会只剩下两周了。**Brady**仍然不确定项目是否能获得批准并得到延续。过去三年项目遇到过很多挑战：不同组织之间的谈判；采纳新模式的风险；在过去几个月中与议员频繁的接触，并调整数据收集。但是如果议会认为这些不足以支持“自我决定”项目的第二期合同的话，这一切就等于白费了。**Brady**深深地吐了一口气，然后想以往一样——继续修改她的演讲稿，准备为她所深信的工作进行辩护。