



E-PARCC

COLLABORATIVE GOVERNANCE INITIATIVE

Syracuse University

Maxwell School of Citizenship and Public Affairs

Program for the Advancement of Research on Conflict and Collaboration

环境合作计划练习

概要

美国陆军工程兵团（兵团）正在密苏里河开始进行一个大型的生态系统修复工程，以恢复该河流的部分生态产出。修复工程是由美国国会授权和资助的，这是兵团和负责濒危物种法案实施的美国鱼类和野生生物服务组织（Service）就濒危物种法案（ESA）的第7章进行协调的结果。ESA的协商是必要的，因为兵团已经在密苏里河建立了一系列水坝，这给地区和国家带来了可观的经济效益，但也对河流的自然过程有相当大的影响。

为了实施这个项目，兵团从一个自愿卖方购买了一块处在紧邻河流的冲积平原上的土地。该地块位于内布拉斯加州的Cedar县，该县主要的经济基础是农业。所购地目前由佃农种植小杂粮。认识到修复工程在当地社区是非常有争议的之后，兵团想要结合当地利益开发土地，并在满足就ESA和美国鱼类和野生生物服务组织协商达成的要求的同时实现管理上的共识。

在这个模拟中，学生被分为不同的小组，协同工作以为该土地开发一个土地修复计划。每个学生都会被分配一个特定的利益相关者的角色，他们在此过程中要“保护”自己特定的利益。

这个模拟是我们2010-11年度“协作公共管理，协同治理和协作问题的解决”的教学案例和模拟竞赛的荣誉提名奖得主。这是由学术界和实务界组成的审查委员会的同行双盲审的。它是由内布拉斯加大学奥巴马分校的Mike George写的。这个案例是用于课堂讨论的，而不是为了评判所描述的情况下的处理是有效的还是无效的。本案例是由E-PARCC提供的，E-PARCC是锡拉丘兹大学马克思韦尔学院的合作治理倡议的一部分，是（PARCC）的一个子集。如果需要，这个材料可以被多次复制，只是要对作者的工作给予充分的肯定。

模拟给学生提供了在一个有争议的、协作的环境中——这类似于真实世界中的协作努力——建立一个土地发展计划的经验。在达成政策共识中，学生必须就技术标准达成一致意见并应用它。模拟完成后，学生将领会到在协作环境中的达成决定的困难并发现什么技术可以有助于实现可持续的决定。

A 部分：案例场景和流程设计说明

B 部分：角色和角色扮演说明

C 部分：附录

D 部分：教学笔记

关键词：协作，生态系统的恢复，濒危物种法案，环境规划

A 部分：案例场景和流程设计说明

密苏里河的生态系统恢复的挑战

密苏里河是美国最长的河流。密苏里河的源头在蒙大拿州的 **Three Forks**，其长度约为 **2321 英里**，最好在密苏里州的 **St. Louis** 注入密西西比河。密苏里河的流量占全美国的六分之一，流经蒙大拿州，北达科他州，南达科他州，内布拉斯加州，爱荷华州，密苏里州和堪萨斯州。从 **19 世纪初期** 它被 **Lewis** 和 **Clark** 探险队首次绘图到现在，密苏里河的形态和功能发生了根本改变。最近，公众已经形成共识，认为这种变化是以牺牲河流生态系统的活力为代价的，这种变化把政策制定者和公众舆论引向一个创新性的修复目标。密苏里河再也不会是曾经的那条野性的、难以驾驭的河流了，但河流的生态完整性和功能中的一部分可以被恢复，以确保其独特的资源的可持续性。在地形规模上的生态恢复涉及到水电，娱乐，农业和环保团体在密苏里河上的多方利益，这就要求进行精心的策划和广泛包容性的合作（美国陆军工程兵团，2006）。

在 **20 世纪末**，密苏里河上的基础设施（如水坝，堤坝，航道保等等养）为防洪和通航提供了帮助，但也导致鱼类和野生生物种群的重大损失，同时也导致娱乐机会的损失。三百万英亩的河流生态已经被改变了，**67 个本土物种中的 51 个** 已被评为少见或正在减少的，作为沿河要植被的三叶森林已不再繁殖，作为河中重要的食物来源的水生昆虫的多样性已经下降了 **70%**。这些因素的累积后果就是促使了 **3 种** 现在被认定为受威胁或濒危的物种的减少。这种认定促使联邦政府根据濒危物种法案进入到第 **7 章** 协商会。美国鱼类和野生生物服务组织（**USFWS**）在 **2000 年** 确定，美国陆军工程兵团（**USACE**）在密苏里河上的继续运作会危害到白额燕鸥（**Sternula antillarum**）、笛鸪（**Charadrius melodus**）、浅色鲟鱼（**Scaphirhynchus albus**）以及白头鹰（**Haliaeetus leucocephalus**）的继续生存。白额燕鸥和浅色鲟鱼是联邦濒危物种，而笛鸪是一个受威胁的物种。白头鹰虽然在协商会的时候是被认定为受威胁的物种，但它在 **2007 年** 被排除除了受威胁物种清单（**USFWS, 2003**）。

概述

学生被分为几个小组作为一个组一起协同努力为在密苏里河边获得的一片土地制定一个土地修复计划。每个学生都会被分配一个特定的利益相关者的角色，他们在此过程中要“保护”自己特定的利益。目标是在实现土地既定的生态修复目标的同时使利益相关者的利益最大化。决定生态系统的恢复意味着什么，土地的资源目标是什么以及实现这些目标的策略都是小组的工作。学生将获得他们在此情境中将要代表的利益相关者的描述，以及他们代表的利益相关者的成功标准（需求）。利益相关者可以就他们的“需求”是什么与整个组分享，如果他们认为是合适的话。一些角色扮演着拥有包括资金和人员在内的资源。目标是让学生在实现土地既定的生态修复目标的同时最大限度地争取他们的利益相关者的利益。小组的工作是集体决定恢复生态系统意味着什么，资源的目标是什么以及实现目标的小组策略是什么。

土地信息

美国陆军工程兵团最近购买了一个 2200 英亩的农场，它在密苏里河 760 英里标志牌附近的内布拉斯加河岸。该地被当地人称为 Wynot 农场或 Mulberry 弯道。弯道的绝大部分种植小杂粮。土地购买之前进行的环境基线调查向小组提供了一个完整的物理描述和土地用途。购买该土地的目的是为了生态系统的修复和通过水岸线发展保护联邦领土内濒危的白额燕鸥和受威胁的笛鸽的筑巢岛。其边界没有测量或用围栏防护。

该地处在高草草原生态区的西部边缘。它处在密苏里河的冲积平原内，但自从 1950 年 Gavins Point 大坝被修建起来之后该土地上就没有出现水浸了，现有土地的大部分是因为大坝的闭闸而形成的。一些河岸线已被加固，以防止河岸侵蚀和河道的蜿蜒。该土地对于了解这些对于密苏里河系统的整体健康的当代影响有很大的帮助。

小组练习

你将被分配到一个小组，并在小组内扮演一个利益相关者的角色，帮助小组准备一个土地管理计划，准备一份书面报告，并在模拟一场公共会议的全班进行一个小组演示。作为你的角色扮演的一部分，你将被要求承担分配给你的利益相关者的利益和并强势地追求利益相关者的利益。学生的项目成绩是基于以下三个标准：1) 小组的土地恢复发展计划和报告的整体质量；2) 对于单个利益相关者的成功标准的实现程度；3) 同学互评。在一开始，你应该保密你扮演的利益相关者的描述信息，并在你认为能够为你的策略服务的时候释放出来。

利益相关者的角色

- 1) 美国陆军工程兵团的土地项目经理
- 2) Cedar 县长
- 3) 美国鱼类及野生生物服务组织的生物学家
- 4) 国家游戏及公园委员会的代表
- 5) 与该土地相邻的其它土地的所有者
- 6) 奥杜邦学会

提供给小组的资源

修复费用估算报告（附录 A）
土地环境条件报告和地图（附录 B）

成绩评定

该项目的学生个人成绩基于以下三个标准：

- 1) 计划的总体质量（33%）；
- 2) 对扮演的角色的成功标准的实现（33%）；
- 3) 同学互评（33%）。

每个学生将会基于小组成员对于计划的投入程度给包括他自己在内的每个团队成员评分并交给教师。这些分数将予以保密并用于计算学生的平均成绩。评分量规如下：

- 60 及以下=F，没有做出任何努力。
- 61-70=D，最小的努力。没有参与大多数会议，很少提供有益的思路。不关心或好斗的态度。几乎没有或非常非常少参与书面工作。
- 71-80=C，参加了大多数小组会议。在寻求解决办法的时候不是一个积极参与者，但也不是一个阻碍者。做了最低要求的书面工作。
- 81-90=B，参加了全部或大部分的小组会议。愿意承担任务，但可能是需要要求才这样。寻找小组的解决方案。做了书面工作应该做的。
- 91 及以上=A，所有了所有小组会议。总是愿意为任务做出贡献和自愿工作。在保持小组向实现目标的前进中显示出了领导力。完成书面工作中应该的份额，或更多。

作业由三部分组成，每个部分都是协作团队的努力的一部分。

1. 土地管理计划应是一个地图形式，以形象化地显示每个修复在地图上的大致位置 and 应用的年份。
2. 书面报告需要以下三个部分：
 - a) 上述地图副本。
 - b) 将要在接下来的五年应用于土地的管理实践的描述和一个实施年表计划。例如：第一年种植 X 亩的原生草植物；第二年给 X 公里的边界加围栏等等。这些修复需要成员解释其正当性，根据他们要达到目标。不同的修复需要的费用会提供给小组。如果小组决定采用修复费用估算报告之外的修复手段，你需要计算费用并指出引用源。目标需要小组自己进行设定并说明为什么他们是一个合适的目标。书面报告需要 2-3 页，并包括地图。
 - c) 描述小组达成一个计划的过程并说明在现实世界中什么样的好过程才能得到最大限度的公众参与。描述小组达成解决方案采用了什么样的协作过程。小组是采用共识（每个人都同意）还是少数服从多数原则？如何克服利益相关者的利益冲突？是否还应该有其他利益相关团体？你认为如何更具包容性，以使其他利益相关者参与到过程中呢？书面报告需要 1-2 页。
3. 向全班展示你们小组的计划，通过采用适当的视觉教具和向同学分发适当的讲义。

B 部分：角色和角色扮演指南

利益相关者角色 1:

1. 美国陆军工程兵团的土地项目经理

你的工作是利用一个合作过程，为 Wynot 土地指定土地管理计划，保护土地不受未来开发并满足美国鱼类和野生生物服务组织关于国内白额燕鸥和笛鸪的要求。该土地的其他潜在用途包括通过疏浚或机械挖掘连接或者新建河槽外的回水区以作为河鱼的育苗区；恢复原生植被；建立湿地；建立水禽和鱼类（包括濒临灭绝的浅色鲟鱼）需要的辫状河道；提供娱乐的机会以及保护观景棚（国家公园管理处的一个优先事项）。

一些在你的“工具箱”中的工具（你可以自己决定是否让你的团队知道这些工具。）

- 1) 你的预算是 200 万美元每年，不管项目持续多少年。请记住，过于大规模或昂贵的发展计划会导致整个项目中其它土地的机会成本损失。例如，如果你花费 200 万美元在 Wynot 土地上，那么这 200 万美元就不能用来购买额外的土地了。
- 2) 防止河岸线被开发是你的主要关注。你可以卖掉在计划中你不需要的土地。这些销售所得款项直接进入美国财政部的一般性资金中，不能为项目所用。
- 3) 根据法律机构的意见，你可以在不超过 5 年的过渡期内把土地出租作为农业用途。5 年后，农业租赁不能超过总面积的 15%。如果你出租土地，其租金为公允市场价值的现金地租（目前为每英亩 125 美元）。租金所得的 75% 由县获得，15% 进入一般性资金，剩下的 10% 由管理项目的兵团获得。租金支付可以在收割季节之后进行谈判。
- 4) 你负责土地运作和维护（O&M）（控制杂草，栅栏修护，保持植被等等），而通常是通过合同承包给当地农民来完成的。你还可以使用所谓的“租赁折扣”这种手段，如果承租人做一些或者全部 O&M 的工作，你可以减少其农业租金。例如，如果承租人建了 2 英里的围栏，其成本（7500 美元）将从政府的现金租金中扣减。
- 5) 你有可用于巡逻土地的护林员。
- 6) 在河流下游 10 英里处，河流的南达科他州的那一面，有一个 1000 亩名叫 Alabama Bend 的土地正在待售，这块土地也为燕鸥和笛鸪筑巢区提供了保护，和 Wynot 土地有类似的特点。该地售价是 500 万美元。您已经为明年的土地购买制定了 350 万美元的预算，这不包括你可以从 Wynot 土地发展中省下来的资金。你在 Wynot 土地上省下来的所有钱都可以用来购买 Alabama Bend。明年之后，这笔预算就没有了。

- 7) 如果美国鱼类和野生生物服务组织代表对于项目关于燕鸥和笛鸰的相关特征不满意，他们可能会利用其自由裁量权停止项目，直到他们的需求得到满足。

你的成功的标准是：

- 1) 一个小组中的每个人都同意的土地计划；
- 2) 河岸线被保护起来不受开发，为了燕鸥和笛鸰的筑巢；
- 3) 你的计划明确了环境效益并使之最大化；
- 4) 最低的 O&M 成本；
- 5) 你有足够的资金来购买 Alabama Bent。

利益相关者角色 2:

2. Cedar 县县长

你是拥有一个农具公司的 Cedar 县县长。你最关心的是由于土地转移到联邦政府而带来的税收流失，因为它不用缴纳物业税。税收流失是一英亩每年 4 美元。联邦政府有一个称为 PILT（代税金）的项目，该项目由美国内政部土地管理局（BLM）管理，通常为联邦政府拥有的土地向县支付低于 1 美元每英亩的资金。你的另外的关注点是更加个人的：如果一个农场不再生产了，那么对于农业机械的需求就会减少。你的一个选民已经多次给你打电话，他目前耕种这一片土地并担心如果他不能继续耕种他将失去大量的收入，他希望你能帮助他。他还担心如果该土地向公众开放，他的道路上的交通将会更拥挤，他将会有闯入者。你和兵团谈了，并能使他进入到土地发展小组。你的偏好是联邦政府不要买这个土地，但因为它已经买了，你愿意参与到小组中，并试图制定出一个最大限度地减轻对项目本县影响的解决方案。作为县长，你在道路维修计划和治安官巡逻上又重大影响。

你的成功的标准是：

1. 最大限度地减少税收损失或找到一种方法以抵消物业税的损失（理想状态）；
2. 尽量减少到这片土地的新的道路（因为它需要花钱保养）；
3. 找到一种方法来帮助解决你的选民担心的问题
4. 不要让联邦政府购买更多本县的土地。

Stakeholder Role 3:

利益相关者角色 3:

3. 美国鱼类和野生生物服务组织的生物学家

你是美国鱼类和野生生物服务组织的滨鸟专家。您的主要关注的是，国内白额燕鸥（燕鸥）和笛鸪（鸪）的栖息地的建造和保护。土地保护包括在每年 4 月 15 日到 8 月 15 日期间，没有公众进入筑巢区。此外，理想的情况是，岛附近的树木被砍伐掉，因为它们捕食滨鸟的肉食鸟和猫头鹰的休息地和巢穴所在。由于这个项目是与工程兵团进行 ESA 协商的合规要求的一部分，因此你在燕鸥和鸪的需要得到满足之前有权阻止其他任何活动的启动。

- 1) 在河流下游 10 英里处，河流的南达科他州的那一面，有一个 1000 亩名叫 **Alabama Bend** 的土地正在待售，这块土地也为燕鸥和笛鸪筑巢区提供了保护，和 **Wynot** 土地有类似的特点。你知道兵团在 **Wynot** 节省的所有资金可以用来购买 **Alabama Bend**。明年之后，资金就没有了。你不知道这需要多少钱，但你认定兵团知道。

你的成功标准是：

1. 至少有一个岛是为燕鸥和鸪而建；
2. 在筑巢季节，限制公众对于岛和直接河岸的访问；
3. 岛附近的河岸上的树被移除；
4. 兵团同意你的评估，并找到一种方式购买 **Alabama Bend**。

利益相关者角色 4:

4. 国家游戏及公园委员会代表

你是地区野生生物管理者。你最关心的是，在你所在的地区，野生生物资源被保护和最大化。你肯定关心该地区的濒危物种，但你也想最大限度地提供捕猎和钓鱼等娱乐机会。从你的角度来看，一旦濒危物种受到了保护，你想让这片土地养殖鹿、火鸡和野鸡。这意味着食物种植和由高草、湿地和面积不超过 20% 的树木组成的不同物种的栖息地。你坚定地认为土地应该公有化并供公众使用，特别是在秋天。理想情况下，至少应该有一条好的、公共的道路到这片土地和停车场。

你的成功标准是:

1. 整个土地公有化
2. 该土地至少 100 亩用于食物种植（玉米和高粱），每块食物种植区不超过 15 亩；
3. 该土地至少一个 25 英亩的湿地池塘或与河连接的回水区
4. 该土地向公众狩猎和捕鱼开放
5. 对边界进行标记，以确定它是一个开放的公共区域。

利益相关者角色 5:

5. 与该土地相邻的其它土地的所有者

你是一个农民，在过去的十年中都种植着这 2200 亩土地。目前你租种着这片土地，以成本和利润五五分层的形式。你每年扣除费用后的通常年收入是 35 美元每英亩，当玉米的价格是每蒲式耳 4 美元的时候。因为这占据了你年收入的一半，所以曾希望你购买这块土地，但是你无法筹集 1000 万美元的购买资金。你担心的是，你将不再能够租入土地，并导致你的收入的相当大的损失。你关注的另一点是，如果这片土地开放给公众，将会有很多人闯入你自己的土地，因为它和这片土地紧挨着。此外，你还担心杂草和鹿从联邦政府的土地上跑到你的土地上。鹿特别让你关注，因为你认为如果在新的土地上没有种植，鹿会来毁坏你的麦田。你还知道在这片土地上有 70 亩的田旋花，在过去的三年你一直在努力管理它，你不希望政府停止给这些植物喷药物剂。你已经给你的县长打电话告诉了你的担心，他能够让你进入到土地发展小组。你一开始不愿意，因为你不是很了解联邦政府并对它有些不信任，但最终同意了，因为利益攸关。

你的成功标准是:

1. 你要保护你的收入，至少在几年内，直到你可以找到更多的土地租入或购买；
2. 你的土地的边界要清楚地标记出来，最好是用围栏尽量减少非法侵入；
3. 你的道路不承担所有增加的交通流量；
4. 预防鹿的破坏和控制杂草。

利益相关者角色 6:

6. 奥杜邦学会会员

你是一个与奥杜邦协会的志愿者。你是一位退休的生物老师，并一直是一个活跃的观鸟者。你对这块土地很感兴趣，因为它具有帮助濒危鸟类的潜力。它还可以给新热带迁徙鸟类带来巨大的好处，尤其是如果一些三叶树木可以恢复。

你的成功标准是:

1. 保护燕鸥和鸪的岛不受河岸线开发的影响;
2. 至少恢复一些三叶树木的历史走廊森林;
3. 该土地向公众开放用于观鸟，至少在部分时间内。

C 部分：附录

附录 A：修复费用估算报告

本地草种植——600 美元每英亩

植树——5000 美元每英亩

湿地建设——1 到 5 英亩 75000 美元，每增加一英亩需要 10000 美元

三线的倒钩铁丝栅栏——人工 2500 美元每英里，材料 3000 美元每英里
海岸线抛石——每英里 100 万美元

斜槽建设——每 2000 英尺的疏浚需要 50 万美元
——每 2000 英尺的高地处理需要 35 万美元

岛建设——每个 40 英亩的综合岛需要 1200000 美元
——没有成本，如果每 2000 英尺的斜槽建设其疏浚和高地处理分别建造 20 英亩

公路建设——碎石路 550000 美元每英里的碎石（全天候）
——泥土路 150000 美元每英里

停车场——15000 美元每个（1/2 英亩）

食积种植计划——100 美元每英亩（70 美元人力，30 美元设备）
食物种植种子组合——50 美元每英亩，由玉米/米洛/向日葵混合组成

杂草控制——每英亩人力成本 40 美元，每英亩化学品成本 40 美元。如果进行本地草种植则需要在前三年进行杂草控制，而如果种树需要在前五年进行。

边界标牌——每个标志包含邮费 50 美元

护林员巡逻——每小时 50 元

附录 B：土地环境条件报告（美国陆军工程兵团，2007 年）

土地环境条件 WYNOT RIVER Farms土地 自然形成的沙洲生境 密苏里河国家娱乐区

Cedar县，WYNOT，内布拉斯加州

1. 目的

美国陆军工程兵团（USACE）为Wynot River Farms（Wynot）土地财产交易进行了一次环境评估。评估的目的是为了支持土地环境条件（ECP）的区域类型划分，确定是否有有害物质或石油产品被储存、释放或现场处置，以评估健康和安全风险以及任何环境负债。

2. 背景

来自美国陆军工程兵团和奥马哈区的代表进行了现场勘查，勘查是在土地所有者的陪同下进行的，他在整个土地四处给我们提供了陪同，从土地一部分进入到另一部分需要开车甚至步行。总的来说，对整个土地的边界进行了目视观测，除了由断崖组成的南部边界。我们的车从东南偏南开始向北行驶在汽车道上穿越整个土地，从农场行驶到了河边。然后向西沿着河岸到达土地的西北角。之后我们沿着河岸向东行驶，达到土地东部边界，回到了入口。

该物业目前主要用作耕地，出租给野营者的土地以及业主和租户的狩猎地。在1956年Gavins Point大坝运作之前，这片土地主要是由树木构成的冲积平原。自从大坝运行之后，河水退去，土地上树木被清除，成为农田。当前的所有者在1988年购买了这片地产。目前，大约85%的土地用在耕种上（大豆和大田玉米），余下的15%是开阔的草地，断崖，树木或河岸。为了进行这项评估，我们从Google Maps得到了空中拍摄的照片，它上面勾勒出了这片土地（图1），回顾了监管代理机构的记录，并进行了一个目视的现场检查和采访。

没有证据发现，42 USC § 9601（14）定义的有害物质或石油产品在这片土地上被释放或处置。1988年以前，这块土地上有四个化肥和一个无水氮的地上水槽。这些水槽在1988年土地被后来的业主购买时被拆除。无水氮水槽所在的位置现在种植着大田玉米。目前，除草剂和肥料被用于农作物管理，但没有存储在土地上。石油产品如油，油脂和农业设备使用的柴油燃料储存在土地上。油和油脂在大约5加仑的桶里，储存在一辆拖车中。柴油燃料储存在地上的储油罐中，约有250加仑，位于含有油和油脂的拖车的旁边，作为农场设备的燃料。在拖车和柴油储油罐的附近没有观察到被污染的土质。所有的存储容器，包

括储油罐，看起来都是完好无损的。柴油被用来运行11个灌溉井。空柴油罐结构良好并保留在土地上。2003年，电力安装到了这片土地上；现在只有一个井的运行采用的是其旁边的储油罐中的柴油。这种灌溉井不容易进入。

3. 土地及周边的一般特性

该地产位于内布拉斯加州的Wynot西北偏北大约2英里，北部毗邻内布拉斯加的St. Helena，南部和密苏里河毗邻。该地产位于12高速公路北边和第454大道西南。相邻的土地是农田或未开发的草原。

Wynot地产位于内布拉斯加州的Cedar县，处在密苏里河国家娱乐区（MNRR）的59-Mile区。MNRR是在内布拉斯加州和南达科他州的一个国家野生和观光河区。MNRR保留自然环境并向游客提供水上娱乐，露营，钓鱼和野生生物观察活动。Cedar县是一个农业用地为主的县，它有几个小城镇，其中最大的是Hartington；Cedar县和相邻的位于南达科他州南部和内布拉斯加州北部的几个县相比，城市化水平相对高些。Cedar县有一些商业和政府企业，主要行业包括娱乐业和农业。在该地区的气候在春季和秋季是温和的。夏季炎热和潮湿，偶尔雷暴天气。冬季十分寒冷，有雨，冰/雨夹雪和雪。

3.1 关于土地的结构、道路和其它改进的描述

该地产上没有改良的道路上，虽然存在一些汽车道可以到达地产的东南角，可以沿着农场部分旅行到达位于河边的露营地。沿着河岸有四个建筑物。其中三个是小屋，一个是拖车的停车房。在拖车停车房那片地上有一个电线杆和水井，在拖车停车房的正东有其中一个小屋，这些设施也就是为这个小屋服务的。我们观察到一些废弃的农业机械散布在临河的土地边的小道的一些区域。

土地的其他有趣的特点包括：

- 处在地产北部边界的中央的河岸的游船码头。这个区域有丢弃的游船/娱乐废弃物。
- 西北角的堤坝。
- 两个自流井，一个在土地东部，一个在西南部。
- 在沿河岸的树木繁茂的地区成小丘状的区域可能是树木埋起来形成的，当初为了把土地开发成农场而清除了土地上的树木。

3.2 相邻土地的现行用途

相邻的地产是南部的密苏里河、断崖，西南偏南的农业用地，西部的农田和树木和东部的密苏里河和农业用地。有两个小农场，一个毗邻这片土地南部边界，另一个毗邻这片土地的东部边界。整个土地和其相邻的土地处在Lewis和Clark足迹国家公园范围内并毗邻MNRR。

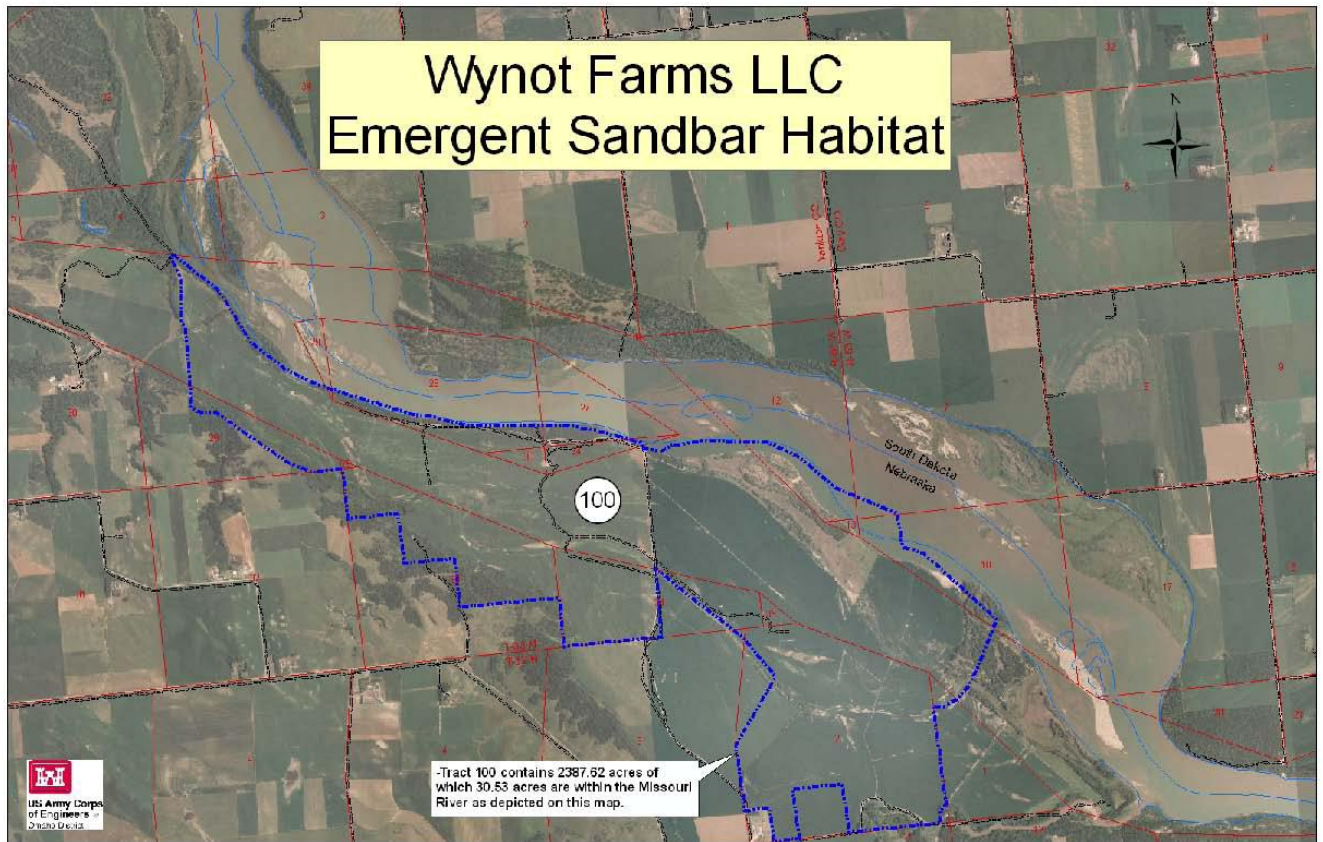
4. 环境条件概述——现有的环境信息（ECP报告）

4.1 标准的环境记录资源

我们对内布拉斯加州环境质量部（NEDEQ）的数据库进行了搜索，以获取环境记录清单。NEDEQ的在线UST数据库列出了泄漏的地下储油罐（LUSTs）和Cedar县的表面泄漏。联邦超级基金计划的CERCLIS数据库（见下文），包含了内布拉斯加州的9个县，这些县有一些地方现在在国家优先项目最终名单（NPL）中。这些都不是在Cedar，也没在毗邻的南达科他州的Yankton和Clay县或内布拉斯加州的Dixon, Wayne, Pierce和Knoxville。

5. 认证

没有证据发现，42 USC § 9601（14）定义的有害物质或石油产品在Wynot地产上被释放或处置。Wynot地产是一个ECP一类地区，根据美国测试和材料协会（ASTM）的分类系统D5746-98，防御基地关闭和设施调整土地环境条件区域类型的标准分类法。它是一个地理上连续的区域或不动产的一部分，在其中的调查结果显示，没有有害物质或石油产品及其衍生物在地产上被释放或处置。



D 部分：教学笔记

给教师的提醒：小组需要你提供一些资源，这些资源要给所有小组成员。这些资源包括在这个场景中。此外，学生将要承担一系列的角色，描述利益相关者的立场，他们的利益，他们在过程结束的时候会把什么样的结果认为是成功的（成功的标准）。这些“成功的标准”中的有些与小组的其他成员的成功标准是冲突的，是要创造组内的紧张。因此，学生在最初应保密其成功的标准，但可以选择共享其部分或全部以作为谈判策略。利益相关者的利益和成功的标准是不同的，教师可能要根据每个学生的经历和背景来进行角色分配。兵团项目经理的角色是特别复杂的，是一个适合研究生的角色。土地环境条件报告是一个包含地图在内的完整的地点描述；更多的地图也可以通过 Google Earth 等类似的应用程序在互联网上获得。修复费用估算报告提供了潜在的恢复策略以及它们的成本。

引言

当代公共行政的挑战之一是在信息满载的世界中的治理。现代社会中的个人被信息轰炸，而沟通却是一个独白。问题已预先确定，其解决方案已经落实到位。现实不再是用所有人都理解的语言来描述的，官僚使用文字游戏来混淆其真正的意义（Miller 和 Fox, 2007 年，第 60-61 页）。人们不能与他们的电视或互联网进行对话，但他们却是没有语境或话语的海量信息的一个来源。后现代主义把这种生活描述为超现实，真实和不真实的模糊化（Fredrickson 和 Smith, 2003 年，第 139 页），标记和文字越来越远离民主话语（Million 和 Fox, 2007 年，第 126 页）。公众利用包括互联网、便利的运输和信息超载在内的所有的现代工具，坚持其对于他们的治理的参与。

公众参与其治理的一个解决安防就是协作。一个协作环境的创造，从公共管理者的部分来说可能是一种挑战，特别是如果管理员在书本外很少接触到协作的应用或功能。一种解决方案就是给在公共行政项目中的学生（未来的公告管理者）提供协作的培训。为了有效性，这种培训必须是现实的和适用的。通过建立学生小组，让他们在一个现实的公共问题上——在这个案例中就是生态系统修复工程——协同工作，给与他们行动的真正后果（学生成绩），学生可以得到公众合作的挑战和奖励的“亲身”经验。

历史概况

Daniel Kemmis 在他的著作——*This sovereign land: A new vision for governing the West*——中，描述在过去一个世纪里支配了公共土地管理的联邦制理念的管理哲学时间表。Kemmis 介绍了在 19 世纪初期的自然资源管理是如何被进步运动所支配的，进步运动成功地让决策者相信技术精英应负责大部分的自然资源管理决策，这与这段时期的实证主义运动相一致。这在本世纪中叶由土地管理机构用多元化的方法跟随，它们相信它们可以为大家做任何事情。他们可以使用的土地来提供的木材，石油，牲畜，娱乐和野生生物给大家，并阻止特殊利益。到 1960 年，这种管理模式成为一个明显的失败，并——根据

Kemmis 的说法——帮助培育了当代环境运动，导致了大部分当前的环境立法，包括国家环境保护法（NEPA）。

Kemmis 注意到，对于国家环境保护法在保护环境方面带来的所有好处，它同时也导致了大量立法和利用法律和游说来修改法例，以促进每个利益的议程。1980年代后期和1990年代，一个更大数量的拥有“成果的利益”的人被管理的诉讼模型挫败并开始在自己身上实验一种新的找到环境问题解决办法的方式——使用协作。大联邦土地管理机构把这一新的合作视为一种从它们的合法性危机解脱出来的办法，这种合法性危机由对于公共土地和自然资源的管理的多元化模型创造的，它们接受了这种方法作为环境冲突的解决方案（**Kemmis**, 2001年, 第127页）。

这个“环境合作模式”创建了一个公共管理者的挑战。与 **Kemmis** 一样，**Timney**（1998）指出公共管理者历来被视为专家并且该领域一直受到效率优先价值的支配。许多管理者都把公众参与视为公众对政务的干扰。**Timney**（1998）断定，如果公共管理者要成为与公民的合作伙伴，他们将需要放弃那种管理者是政策实施中的唯一专家的观念。此外，效率作为一种支配价值其重要性必须要降低，特别是当它建立共识互相交织的时候。管理者的角色必须从专家转变为促进者。

McSwite（2002年, 第92页）表达了这样的想法，现代社会的公共管理者的角色是协作的促进者，并作为有关公共政策的冲突和紧张局势中的调解员。**Waldo** 在他1952年的论文中也提出了相同的观点“……如果要实现民主，各种公民团体，必须纳入行政过程和被给予机会说出自己的利益，并帮助制定和执行影响他们生活的决定。”因此，根据 **McSwite**, **Waldo** 和其他人，现代社会的公共管理者的工作是不是专门收集经验事实和定量数据，而是在语言和社会关系的形而上学世界中工作，并担任公共谈论的调停员。

这种模拟的开发理念与公共管理者必须是一个促进者这样的概念是一致的。练习是基于沿密苏里河一个正在进行环境修复的实际地点的。这片土地是由美国联邦政府拥有的，其管理者是美国陆军工程兵团。位置和站点的描述是准确的。成本估算及其它资金估计都是严格假设的，协作小组成员和他们的角色也是如此。

课程讲座和文献

本课程是为高年级和本科生和研究生设计的，并提供给公共事务学院和环境科学学院的学生。政策类学生（公共管理专业的学生）和技术类学生（生物学和环境科学专业学生）的组合将为此练习做很大的贡献，因为在开发一个成功的修复计划时，这两种技能都需要。学生小组的模拟在一个 14 周的学期中的最后 3 周进行。班级每周见面一次，每次三个小时。小组在练习的第 1 周（整个学期的第 12 周）组建，然后就可以进行项目的前期工作。第 2 周专门用来进行团队工作，教师在场为学生解答问题。第 3 周用于小组汇报。学生会被期望在课堂外做一些团队工作。

课程的前 11 周专门用来进行讲座和学习模块，对全国各地的大型生态系统恢复项目进行介绍，包括佛罗里达大沼泽地，普拉特河，切萨皮克湾，密西西比河上游以及密苏里河。讲座还会专门介绍关于生态系统修复的适用的环境和天然资源法律，规划过程和协作治理。课本是 Mark Doyle 和 Cynthia A. Drew 编辑的 *Large-scale ecosystem restoration: five case studies from the United States* (2008) (LSER) 以及 Walter A. Rosenbaum 编辑的 *Environmental Politics and Policy* (2008) (EPP)。这样做的目的是要让学生对生态系统恢复和协作对于持续性的重要性的广泛理解，并提供完成小组练习的基础。表 1 是一个建议的文献和演讲顺序，以为小组模拟做准备。它是为一个 11 周的系列课程准备的，留下一个 14 周的学期中的 3 周给学生完成主体论文和课堂讨论。

表 1: 为模拟做准备的讲座/文献进行顺序

讲座/活动	阅读文献
促进生态意识	EPP 第一章
政策制定过程	EPP 第二章
环境和自然资源政策的法律基础	EPP 第三、六、九章
普拉特河流域修复	LSER 第一部分
切萨皮克湾修复 (PBS 纪录片)	LSER 第二部分
佛罗里达州大沼泽地修复	LSER 第四部分
密西西比河上游修复	LSER 第五部分
生态修复的标准	(Palmer, Bernhardt & others, 2005, pp.208-217)
项目的小组工作，教师在场接受咨询	
项目的小组工作，教师在场接受咨询	
小组展示	

练习的目的是强迫学生进入一个场景，在其中合作对于成功（占他们成绩的三分之一）很重要，保护自己的利益（占他们成绩的三分之一）也很重要，提供高品质的产品（占他们成绩的三分之一）也很重要。它的目的是模拟真实世界的协作环境，在其中参与者达成共识往往不是出于利他主义，而是为了保护自己的利益。

重要的是要向学生强调模拟没有“一个正确的答案”。这会给一些关心他们的成绩是如何评定的学生带来挑战。这就是为什么评分量规是练习的一部分，该量规强调协作是这项活动的目标，而不是最好的技术解决方案——这在一个最好的技术解决方案被描述成最能实现的的专业世界里面是非常典型的東西。

一个来自课堂参与者的建议是在学期初就创建小组并提供其任务。这能使學生熟悉小组成员；领会讲座以及理论与应用的更直接的相关，并且有更多的时间来开发一个解决方案并达成协商一致。学生感到这些额外的时间非常宝贵，因为他们的群体往往是相当爱争论的，因此期限到了他们却还没有达成共识。从教师对于小组的观察来说，更多的时间可能不会有帮助，因为正是截止日期的即将来临推动了共识的达成——就像在真正的世界里，截止日期经常支配着计划。

参考文献

- Doyle, Mary & Drew, Cynthia A. (ed.). (2008). *Large-scale ecosystem restoration: five case studies from the United States*. Washington DC: Island Press.
- Fredrickson, G. H. and Smith, K. B. (2003). *The public administration theory primer*. Boulder, CO: Westview Press.
- Kemmis, Daniel. (2001). *This sovereign land: A new vision for governing the West*. Washington, DC: Island Press.
- Miller, H. T. & Fox, C. J. (2007). *Postmodern public administration*. New York: M.E. Sharpe.
- McSwite, O.C. (2002). *Invitation to public administration*. New York: M.E. Sharpe.
- Palmer, M.A., Bernhardt, E.S., Allan, J.D., Lake, P.S., Alexander, G, Brooks, S., Carr, J., Clayton, S., Dahm, C.N., Follstad Shah, J., Galat, D.L., Loss, G., Goodwin, P., Hart, D.D., Hassett, B., Jenkinson, R., Kondolf, G.M., Lave, R., Meyer, J.L., O'Donnell, T.K., Pagano, L. & Sudduth, E. (2005). Standards for ecologically successful river restoration. *Journal of applied ecology*, 42: 208-217.
- Rosenbaum, Walter A. (2008). *Environmental politics and policy*. Washington DC: CQ Press.
- Timney, M. (1998). Overcoming administrative barriers to citizen participation: Citizens as partners, not adversaries. In C.S. King & C. Stivers (Eds.), *Government is us: Public administration in an anti-government era*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- US Army Corps of Engineers (2007). *Environmental Condition of Property: Wynot River Farms Property*. Omaha District: Real Estate Division.
- US Army Corps of Engineers. (2006). *Missouri River Mainstem Reservoir System Master Water Control*. Retrieved from <http://www.moriverrecovery.org/mrrp/f?p=136:6:2612604232389143::NO>
- US Fish & Wildlife Service. (2003). *Amendment to the 2000 biological opinion on the operation of the Missouri River main stem system, operation and maintenance of the Missouri River Bank Stabilization and Navigation Project, and operation of the Kansas River reservoir system*. December 16. Fort Snelling, MN: U.S. Fish and Wildlife Service.
- Waldo, D. (1952). Development of theory of democratic administration. *The American Political Science Review*. March, 81-103.