

# 践行全过程人民民主的“群英会”

## 湖南岳阳基层治理“群英断是非”工作法发展简史

本报记者方立新、谢锐佳、刘紫凌、周楠

提起基层治理，很多党员干部对“枫桥经验”耳熟能详；而在湖湘大地，有一个词在渐渐叫响，那就是“群英断是非”。

“群英断是非”工作法是萌发于湖南省岳阳市岳阳楼区奇家岭街道的一种基层治理探索。记者追踪调研五年，亲耳亲眼见证了该工作法的神奇“魔力”。

这个起源于调解居民矛盾纠纷，注入“全过程人民民主”理念，不断升级完善的基层治理工作法，通过共建共治共享，发挥群众主体作用，有效解决了一大批基层治理“疑难杂症”。相关专家评价：“这既是对全过程人民民主的生动实践，也是对推进基层治理体系和治理能力现代化的鲜活探索。”

党的二十大报告提出要“发展全过程人民民主，保障人民当家作主”，强调“健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能”，让我们走近“群英断是非”工作法，一探究竟。

### 一、探索初衷：“实在没办法了”

对于主要发起者彭宪会来说，“群英断是非”的探索初衷是“实在没办法了”。

2016年12月，彭宪会担任岳阳楼区奇家岭街道党工委书记。每天上班一开门，一大群人挤进来反映问题，有要建房的指标、要低保的、要评理的、要告状的……“很多人堵着门，要我这个一把手解决，搞得我正常工作都没法开展。”

矛盾纠纷主体多元化、利益诉求复杂化、纠纷类型多样化的背景下，社区治理环境发生较大变化，多数矛盾不好调解，干部经常两头挨骂。

惠民项目引发的矛盾最突出。彭宪会说，低保、建房等指标有限，有群众认为大家情况接近，有他没我不公平，轻则到社区堵门，重则带煤气罐、锅碗被褥到办事大厅一躺，住上十天半月。

小区内部管理的矛盾难以调解。芭蕉湖社区党支部书记曹汝乔以洪源小区为例，200多户居民中，一度近半住户在小区养鸡。其他群众到处投诉，说小区成了养鸡场，到处臭烘烘。社区干部入户劝说，养鸡居民要么说大家都这么养，要么说家里没收入，社区要是帮着办了低保才不养鸡。

小区与外界矛盾也很突出。比如商铺产生的噪音、气味扰民等，相关施工建设也会带来纠纷。社区没有执法权，靠劝说收效甚微。

“矛盾纠纷多样化、复杂化，群众诉求明显增加，社区却在力量不够、能力不足、手段缺乏等问题，传统调解方式不好用了。”彭宪会说，城市容量加大，单个社区的居民数量动辄数万，工作人员往往只有七八个。

同时，相较于机关单位小区的“熟人社会”，商品房小区成为社区主体后，“陌生人社会”元素愈发突出。加上社区工作者来源多元化，本地人素愈发突出。加上社区工作者来源多元化，本地人素愈发突出。加上社区工作者来源多元化，本地人素愈发突出。

甚至因为社区介入调解，一些简单矛盾变得复杂。学院路社区党委书记孟谦讲到一个例子时哭笑不得。一户居民家里起火殃及楼上，双方初步协商，楼上住户索赔几万元。后来听说社区要介入调解，马上打着绷带过来，要求赔偿68万元。

干部费劲干，群众不买账。矛盾调解不好，干部威信受损，不仅影响社区氛围、干群关系，甚至影响到部分社区的发展。“那几年，城区建设加快，但一些社区的矛盾处理不好，导致难拆难建，发展缓慢，群众意见很大。”彭宪会说。

### 二、转换思路：“干部不再当‘判官’，群众‘是非’群众‘断’”

任劳任怨工作，却总被群众怼，费心费力调处，却两边不讨好，在基层工作了10多年的彭宪会反思：“工作态度和作风都没问题，肯定是治理方式有问题！”

“既然怎么‘判’都不对，那不如放权，把评判权交给群众，干部不再当‘判官’，群众的‘是非’群众‘断’。”2017年3月，在上级党委政府的支持下，奇家岭街道推出“群英断是非”工作法，试图打破化解矛盾仅靠干部单向调解的思维惯性。

几番摸索后，彭宪会和同事们梳理出一套流程：群众反映问题→社区调查分析→社区物色“群英”→召开“群英会”断是非。在会上，先由矛盾双方充分阐述，再由“群英”公开评议，引导双方解决问题的方向交流，最终达到化解矛盾的目的。

“群英”，就是“能有效影响当事人的关键人物”，它是“群英断是非”工作法的核心。在最早探索“群英断是非”的学院路社区，党委书记孟谦分享经验：每次“断是非”，“群英”的人数、类别不定，不划范围，不定指标，具体人选因事而异，关键看其对当事人的有效影响力。“有两种人很重要，一是在当事人心中有分量、说话公道的人，二是如果有能考虑大局、引领方向的党员，那就更好。”靠“群英断是非”工作法啃下一批“硬骨头”的孟谦有不少独到心得。

是否找谁对“群英”，关系到“群英断是非”



▲门岗要不要设，物业费要不要交，“群英断是非”会上，洪源小区“群英”们激烈辩论。本报记者谢锐佳摄

非”工作法的成败。曾在红日社区担任党支部书记的姚胜对此感同身受，红日社区有一个人人怕的“厉害”阿姨，性格非常强悍，多次与邻居发生矛盾。纠纷闹大了，不管是姚胜上门做工作，还是民警上门沟通，都拿她没办法。

她平时有捡废品的习惯，废品堆积在房前屋后的公共空间。有一次，废品没来得及卖，堆积太多，把楼前的路堵了，许多业主实在忍不住，跑到社区投诉。

一看又是“老大难”，姚胜几乎束手无策。彭宪会了解情况后，建议他尝试一次“群英断是非”。

听取了建议后，姚胜把重心放在找“群英”上，他和同事广泛摸底，获知小区居民陈安生是跟这位阿姨认识了几十年的老乡，关系很好，于是找来陈安生、同楼的朱大爷，说话有分量的老党员左大爷组成“群英”，还叫上前吃过的她亏的沈奶奶参会。“断是非”的会上，有人谈废品对小区环境的污染，对邻居生活的影响。也有人体面会她的难处，说她不容易，丈夫中风，欠了不少债，不然不会捡垃圾，大家也要帮她。

“我确实做得不对，这几天就把废品都清走。”被认为“很难缠”的阿姨会上当场诚恳认错，会后很快就兑现了承诺。

“反过来讲，找‘群英’也能检验和促进群众工作。”姚胜认为，“社区干部也好，网格员也好，必须有群众工作打基础，对联系范围内所有居民家庭的情况非常熟悉，才能迅速找准‘群英’。”

不少困扰居民多年的老大难问题在“群英断是非”工作法面前纷纷被“啃”下来，彭宪会和同事们觉得路子走对了，也得到上级党委的充分肯定和支持。

“坚持党建引领，‘群英断是非’模式，既断是非、辨是非、明是非，又聚民心、集民智、惠民生，非常有利于建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。”岳阳楼区委书记曾平原对工作法给予充分肯定。2020年10月，岳阳楼区委决定在岳阳楼区全面推广“群英断是非”。

可复制，好推广。“群英断是非”工作法渐渐创出了品牌，临近地区也来取经，“小试牛刀”就取得成效。

90岁的陈大爷和87岁的李大妈老两口，是常德市安乡县安丰乡白螺湾村三组居民，生育6个儿女，但儿孙们互相推脱，对二老不管不顾、不闻不问，任其住在漏风又漏雨的老屋。网格员、村干部多次协调未果，白螺湾村党总支决定引进“群英断是非”工作法，邀请了司法所、村干部、网格员、党员及乡贤当“群英”。“群英断是非”现场会在陈大爷小儿子媳妇家召开。

会上，司法所宣传赡养老人的法律法规、村干部对不孝老敬老老的行为进行教育、乡贤动之以情引导劝说……最终，陈大爷儿孙们在“群英”面前纷纷低下了头，当场表示马上改正。不久，陈大爷老两口欢欢喜喜住上了新房，儿孙们也依约履行赡养义务。

“群英断是非”集聚了多方力量，贯穿众多领域，方法活、韧劲强，成为化解矛盾、民主决策、凝聚共识的利器，是“枫桥经验”在岳阳的具体实践。”2020年，时任湖南省信访局局长张银桥到岳阳调研时为“群英断是非”点赞。

### 三、工作理念：“要让群众心服口服，不能靠压服征服”

采访时，多名干部强调，虽然叫“断是非”，但绝非为了简单论是非对错，而是为了达成双方理解、彻底化解矛盾。

彭宪会告诉记者，如果通过“群英”举手表决，让少数服从多数，效果并不好。虽然少根本表面上不得不服从，内心未必服，问题没从根本

### 群英断是非

### 门岗要不要设？物业费要不要交？

芭蕉湖社区 2022年9月21日

上得到解决，以后还会爆发，甚至可能引发越级上访。“做群众工作，要让群众心服口服，不能靠压服征服。”彭宪会说。

2021年9月，芭蕉湖社区洪源小区的老旧小区改造工作正如火如荼进行，突然遇到“拦路虎”。按旧改规划，405号楼前坪需要硬化修路，前坪较狭窄，为便于机械施工，一排桂花树要被砍掉。

许多居民对老树有感情，明确反对砍树。不砍树，难以修路，项目无法落实；强行砍树，居民不服，必然激化矛盾。怎么办？

9月8日，社区党支部书记曹汝乔搬来十几张凳子，请党员、居民、施工方、上级职能部门的代表，在桂花树下开起“群英会”。各方充分发表了意见，反复沟通讨论后，达成共识：这条路不是主干道，可由车道改为步道，树南铺透水砖，树北建绿化带，既能通行，又更美观。

路修了，树留了，群众笑了。学院路社区有一条“夜宵街”。2021年夏天，受疫情影响，夜宵生意不景气，7家店主自行决定延长营业时间，大半夜还人声鼎沸，噪声污染引发了居民投诉。

按以往经验，一般会请让执法部门直接介入“压服”，但效果难持久，弄不好还是“猫抓老鼠的游戏”，执法部门一撤，扰民依旧。

2021年10月，在街道和社区党组织的协调下，夜宵店经营方推选7名代表，另有居民代表、党员代表，以及环卫、城管和街道的负责人作为“群英”，召开“群英会”。

会上唇枪舌战，讨论激烈，最后终于达成共识：城管部门从早上8点到晚上10点负责做好管理和执法；环卫部门加强油污垃圾的清理频率；夜宵店则签下承诺书，每天由1家店值班，安排专人做好自我监督；2名党员主动表态牵头，负责组织居民代表接管晚上10点后的监督，一旦发现夜宵店违规扰民、影响环境，可以拍下视频交给城管等执法部门。

店主利益受到关照，居民诉求获得解决，皆大欢喜。

“居民间的矛盾纠纷，多为日常琐事，有的从法律上不好界定，政府调解也好，走司法程序也好，时间跨度长，即使一方赢了，既伤和气，也会对政府有意见。”曾多年担任奇家岭街道办事处副主任、现任岳阳楼区司法局副局长的安娜认为，邻居之间低头不见抬头见，很多矛盾不用上纲上线，通过搭建公开评议平台，矛盾双方开诚布公、公众评、讲公理、做公断，让当事人心服口服，不仅矛盾及时化解了，还避免留下后患。

### 四、突破瓶颈：“不能一天到晚在问题后面跑，疲于解决矛盾”

基层问题、社区矛盾纷繁复杂，并不总是只有家长里短、邻里纠纷，仅仅立足于解决已“冒头”的矛盾，初级版“群英断是非”工作法出现了局限。

2020年5月，洪源路启动提质改造，因土地权属问题与居民存在分歧，有群众到现场举横幅抗议，导致项目推进受阻。尽管后来运用“群英断是非”工作法，矛盾得到化解，但项目工期被严重耽误。

“如果能在矛盾激化前介入，避免矛盾出现、累积扩大，就不至于这么被动。”在工作总结会上，有干部如此反思。“在处理小区种菜、停车、养鸡等‘老大难’问题时，事后介入付出成本大，一些问题解决起来非常艰辛。”彭宪会告诉记者。

由于种种因素，一些老旧小区、城郊小区的公共绿地成为菜地，撒施粪肥，污染人居环境，成为居民屡屡投诉的问题。以学院路社区的一个小区为例，有43户居民种菜，房前屋后都是菜地，天气一热，肥料一浇，不仅气味

臭，还引来许多苍蝇蚊子。社区党委书记孟谦回忆艰辛的处理过程：“‘群英’去沟通，有居民说给补偿就不种、给办低保就不种。即使好说话的，也委婉拒绝，说大家都不种，我才不种。”

解决停车难也很曲折。车辆无处停放，有群众要求在小区划停车位。老旧小区的公共空间本来就不小，其他群众坚决反对，说占了跳广场舞、散步的空间。停车位紧张，一些业主把车辆停在街道旁，导致发生紧急情况时，救护车、消防车进不来，受影响的群众到社区拍桌子骂人。

“还有一些问题，跟当地社会风气、干群关系有关，情况更复杂。”花果社区党委书记曹武岳说，该社区有个一度被称为“上访大户”的居民小组——花果组。由于有的组长长期处事不公，在惠民资金分配、惠民项目工程发包上优亲厚友，导致居民意见很大，10年换了6个组长。群众积累了怨气，加上当地民风彪悍，只要有矛盾就会上访，且动辄群访。

“基层治理，不能总是跟在矛盾纠纷后面跑，疲于应付。”彭宪会和同事们意识到，要主动出击，而不是等到问题冒头才想到“群英断是非”，“群英断是非”既要及时调解存量矛盾纠纷，更要从源头消除问题，减少矛盾增量。“必须对‘群英断是非’工作法进行升级！”

### 五、升级2.0版：“在问题的源头凝聚共识，避免矛盾出现或扩大”

“如果说‘群英断是非’1.0版的目标是化解现有矛盾纠纷，是对‘枫桥经验’的继承，那2.0版的使命就是提前介入，实现源头治理，避免矛盾出现，实现对过去的超越。”彭宪会说。

“既要治已病，更要治未病。”在岳阳楼区工作多年、长期关注支持“群英断是非”工作法的岳阳市委副秘书长王智勇用一句话概括对2.0版的理解。

如何把“群英断是非”2.0版的理念运用到实践中，学院路社区开展了探索。社区每年低保户名单动态调整后，总会产生矛盾，尤其是被清退的群众的意见很大，甚至引发上访。孟谦对此头疼不已：“部分群众不理解，不管政策规定，只觉得是社区干部和他对着干。”

孟谦决定把“群英断是非”2.0版理念引入社区低保户动态调整，让群众从头参与，让群众自己当“判官”，而不是被动等结果。

调整会上，先由街道民政办工作人员宣布低保户清退的初步名单，有不同意见的被清退人员表达看法后，再由熟悉情况的党员、群众组成的“群英”，作为第三方进行评议，民政人员则进行政策答疑，经充分交流、辩论，最后达成一致。

“整个过程公开透明，结果也是公断出来的，不是哪一个人决定的，当然没有问题。”从起初的强烈反对，到最终心平气和接受，被清退人员朱岳军讲述了心路历程。

“群英断是非”2.0版助力，学院路社区原有的221户低保户顺利清退了124户。“如果不采取这种模式，不管怎么定，最后都有人来吵，现在群众决策、公开评议，大家都服气。”孟谦说。

“有事多商量、有事好商量、众人的事情由众人商量，这的确是人民民主的真谛。”尝到甜头的彭宪会和同事们发现，用全过程人民民主理念来指导“群英断是非”探索，好多问题豁然开朗。

在涉及公共利益、或预判存在不同意见的问题上，通过有时间、有精力、热心肠的“关键少数”（即“群英”）带动，引导激发更多群众参与，进而召开“群英会”，议一议，评一评，断一断，从而达到统一思想、凝聚共识的目的——“群英断是非”2.0版的探索方向越来越明晰。

改造利用有了共识；“群英会”上断一断，社区设置垃圾桶集中点的问题迎刃而解；“群英会”上论一论，老旧小区改造的“优先事项”终于拍了板……

大量“硬骨头”矛盾从源头得到化解。曹武岳在“难搞”的花果组也进行了尝试。区里给花果组批了一个投资25万元的惠民项目，用于修建一条排水渠。放在过去，工程发包可能导致上访，居民也会提出各种补偿，导致项目难以完成。这次，曹武岳在组里找到有一定威信、说话公道、有正能量的党员群众当“群英”。再组织花果组全体居民开会，社区只介绍项目的具体情况，项目实施由“群英”组织开展。

曹武岳本来做好了项目没法落地、换地方实施的准备。没想到花果组的“群英会”一开完，居民们就达成了共识：谁管账、谁租设备、谁联系技术人员、谁负责后勤、每家每户投多少工……很快就安排到位。

### 六、进阶3.0：“用好全过程人民民主，依靠群众力量，推进基层治理现代化”

“始终坚持为了人民、依靠人民，让人民群众成为基层社会治理的最广参与者、最大受益者、最终评判者。”“把为人民服务做细做实，自觉问政于民、问需于民、问计于民。”结合“群英断是非”的实践，越是深入学习“全过程人民民主”理念和新时代党的基层治理方针路线，彭宪会和同事们越能嚼出味道，既欣喜于“群英断是非”工作法契合党的理论方针路线，是践行全过程人民民主的有效机制、途径、平台，又自責自己理论学习还是不够，不然会少走很多弯路。

“基层治理要实现现代化，不能满足于发动‘关键少数’。”彭宪会和同事们认为，“群英断是非”要继续进阶，用好全过程人民民主理念，组织发动大多数社区居民参与公共事务，通过民主决策、民主监督，进而打造共建共治共享的社会治理格局。

“在这个阶段，‘群英’不再是特定的少数人，每个人都可以是‘群英’，‘群英会’的形式更灵活，人们可以通过这个平台发表意见建议、汇聚智慧力量。”彭宪会说。

2020年，学院路社区启动老旧小区改造。改造初步方案公布后，意见不一，每个小区面临的问题不同，有的希望改造下水道，有的要求补好漏水的楼顶，有的期盼配齐休闲健身设施……

但改造项目资金只有380万元，可能满足所有诉求。在上级的支持下，社区发出通知：前期方案只作为大方向，通过组织“群英会”，问需于民，确定各小区、各楼栋的改造明细。各小区迅速行动，19栋楼房，566户，利用晚上的时间，连续开了21场“群英会”，基本做到户户参与，收集了216条群众建言，概括为6类13个方面。根据“断”出来的结果，制定各小区的改造方案。公示无异议后，由街道协调，报给区旧改办，获批后很快启动改造。

2020年12月底，学院路社区的旧改项目顺利完工。不仅过程很顺利，居民还自发捐款2.88万元用于支持旧改。“虽然钱不多，但是以‘群英会’为媒介，问需于民，让群众充分参与，避免工作凌空蹈虚。”孟谦说。

以“群英会”为平台，居民不再仅是问题的“投诉者”，更成为问题解决的“推动者”。许多“群英”参加一次公共事务后，受到激励，会继续发挥作用，形成良性循环。孟谦告诉记者，学院路社区人居环境提质改造顺利完成，“群英”没有停下脚步，他们自发组织募捐，对小区部分老旧设施进行了更换。“群英”之一范家俱说：“当过‘群英’后，会更加意识到我们不是社区的客人，有义务一起建设社区。”

受到全过程人民民主的激励，许多普通群众也从“事不关己”到踊跃参与，不再是单向的“被管理”，而是社区治理的“主人翁”。

“党的二十大报告提出要‘发展全过程人民民主，保障人民当家作主’，强调‘基层民主是全过程人民民主的重要体现’，‘群英断是非’要以党的二十大精神为引领，继续升级，不断完善，让其更具时代性，为推进基层治理现代化再立新功。”岳阳市委书记曹普华从践行人民民主、保障人民权益高度，对岳阳楼区“群英断是非”提出新要求。

据不完全统计，“群英断是非”工作法从2017年在岳阳楼区推行以来，化解邻里关系、征地拆迁、老旧小区改造等矛盾纠纷1100多起，解决了一大批“积案”，对推进全过程人民民主、探索基层治理现代化、维护社会和谐稳定起到了明显作用。

如今，“群英断是非”工作法的“粉丝”越来越多：众多媒体跟踪报道，不少地方慕名专程来观摩学习，在常德、湘潭、株洲、怀化等地已“开花结果”；一些高校学者更是将其作为基层治理创新、全过程人民民主的“生动实践”案例进行研究。

“好物应该分享。”彭宪会和同事们盼望“群英断是非”工作法加速扩大“朋友圈”，早日成为更多地方化解基层矛盾的好帮手，助力推进基层治理体系和治理能力现代化。

“群英会”上议一议，小区闲置空地如何