

岳阳楼下，三团“乱麻”理顺记

湖南岳阳市岳阳楼区“群英断是非”基层治理模式见闻

本报记者方立新、谢锐佳、刘紫凌、周楠

“中国这么大，不同人会有不同诉求，对同一件事也会有不同看法，这很正常，要通过沟通协商凝聚共识。”

聆听习近平主席二〇二三年新年贺词，湖南省岳阳市岳阳楼区的许多基层干部百感交集，备受鼓舞。近年来，这个区在基层治理中，直面群众“不同诉求”，探索有效工作方法沟通协商，有效化解综复杂的矛盾，居民心气越来越平顺，社会环境越来越祥和。

基层治理集多样性、繁杂性、综合性、复杂性、突发性于一身，经常要面对三个“治理之间”——如何走出“干部吃力不讨好，两面不是人”的尴尬？如何解决“事情不大，难度不小”的本领恐慌？如何减轻“上面千条线，下面一根针”的现实压力？

在岳阳楼区，党委政府直面“治理三问”，探索“群英断是非”工作法。其精髓，是在基层党组织领导下，给群众赋权，请群众“当家”，巧用群众身边贤达的“影响力”，发挥职能部门的“专业性”，让“群英”共评、共商、共断群众不同诉求的“是与非”，凝聚共识解疙瘩，团结一心解难题；其本质，是坚持党的领导，践行全过程人民民主。

触动范仲淹写出不朽名篇《岳阳楼记》的，是勤于政事的好朋友滕子京谪守巴陵（岳阳古称），岳阳楼下一时“政通人和，百废俱兴”。

新时代的中国，通过沟通协商凝聚共识，深入推进行全过程人民民主，“政通人和”新气象正在成为普遍的现实。党的十八大以来，结合实际践行全过程人民民主，各地都有新的探索和创造。记者在岳阳调研，采访到岳阳楼区“群英断是非”工作法理顺三团“乱麻”的故事，正是全过程人民民主的生动实践。

“大鸡窝”变身“美花园”

因为一坨鸡屎，网格员黄翠流产了！

这坨惹祸的鸡屎来自洪源小区——该小区因众多居民乱养家禽而“远近闻名”。

岳阳楼区梅溪街道芭蕉湖社区洪源小区，为原洪源机械厂的家属小区，位置较偏。十多年来，不少居民有散养家禽的习惯，高峰时期，近半居民跟风饲养，房前屋后被各式废旧材料圈建的鸡棚所占据，小区又脏又乱，被人戏称为“大鸡窝”。

“还有养猪养牛的，简直成了动物园！”洪源机械厂原副厂长李富强，说那段时间自己都不愿意待在小区，和老伴常年住在武汉儿子家。

“伸脚就是鸡屎，开窗就是恶臭，居民经常投诉。”谈起洪源小区乱养家禽，“受害者”黄翠至今仍心有余悸。几年前她是洪源小区的网格员，有人把鸡放出到小区溜达，她接到投诉处理时，不慎踩到鸡屎摔倒导致流产。

从2006年成立社区至2019年，13年间几任社区书记都尝试过各式禁养整治，但养鸡户玩起“猫抓老鼠游戏”，整治期间将鸡关起来或转移，整治后又放到小区养，始终无法根治。

养鸡户不配合，其他居民不满意，社区干部陷入吃力不讨好、里外不是人的窘境，在群众中没有威信，其他工作也不好展开，干群关系一度紧张。

如何扭转这个被动局面？

“换‘群英断是非’工作法试试。”2019年10月底，开创出“群英断是非”工作法的基层干部彭宪会到梅溪担任街道书记。他要求曾一筹莫展的芭蕉湖社区书记曹汝乔试试“群英断是非”工作法：建立基层党员为主导的“群英”队伍，发动群众参与，动员群众管好自己的事。

谁愿管事？谁管得了事？首先当然是共产党党员。

一度随大流养过鸡的居民向荣华是党员，热心肠，在小区有一定威望，曹汝乔和黄翠等社区工作人员成功动员他带头把鸡处理掉。

“我也是首批停止养鸡的。”老党员王爱民说，“我本就觉得小区乱糟糟不好，此前养鸡是随大流。曹书记一说，我马上就响应号召把鸡处理了。”

曹汝乔又找来没养鸡、有诚信的洪源机械厂岳阳工作站党总支书记许双石，和退养党员组成“群英”第一梯队，做其他养鸡户的工作。

“我们先找关系好的养鸡户做工作，我不再养鸡了，说话就有底气。”王爱民成功说动了几户。

“群英”第一梯队，加上楼栋长，按照熟人熟事原则，分组上门做工作，摆道理，论利弊，一次不成两次，两次不成三次……被说服的养鸡户又发展为“群英”第二梯队，再做其他养鸡户的工作。

“堡垒”逐个被攻破，退养户越来越多，但还剩八九户。曹汝乔决定发起“总攻”，召开“群英会”。

2019年11月21日，社区会议室，“小区不能养家禽”的大红字投射在大屏上，一边坐着还在养鸡的居民，一边是“群英”——居民代表、原洪源机械厂退休领导、小区业委会骨干，两边唇枪舌剑，展开大讨论。

“我在杂物间养几只鸡，就为儿孙逢年过节回来吃点土菜，怎么不行？”一名养鸡户为自己辩解。



“你养几只我养几只，你看小区成什么样了？伸脚就是鸡屎，你的子女回来了，未必不嫌弃！”一名“群英”晓之以理地劝解，“现在买鸡买蛋多方便，养鸡臭烘烘的，何必受这个罪？！”

熟人社会，最“厉害”的人也畏惧舆论压力。事实上，经过“群英”此前两个月锲而不舍的“口舌之攻”，养鸡户的心态也出现了微妙变化，从最开始嘴硬，到越来越多的人退养，少数还在养的也是偷偷摸摸，生怕别人说长道短，等到上了“群英会”，他们坚持养鸡的心理支撑已到了“强弩之末”。

大家压倒性地认为“小区不能养家禽”，全部养鸡户当场承诺尽快把鸡处理掉。

会后，养鸡户很快兑现了承诺。随着小区最后一只鸡被放养到后山上（是只抱窝鸡，按当地风俗不能宰杀），洪源小区戴了多年的“大鸡窝”帽子彻底摘掉了！

“通过群众说服群众，群众的事群众自己管，不仅居民找到主人翁的感觉，社区工作人员也省事，难题还得到解决，可以说是多赢！”这次经历，让王爱民很有成就感，成了“群英断是非”工作法的“铁粉”，此后经常被选为“群英”，帮助化解社区治理难题。

2021年，小区进行旧改，“群英断是非”工作法在化解矛盾、民主决策、凝聚共识等方面又发挥了不小的作用。旧改后的小区，硬化的路面平整干净，车位线洁白亮眼，垃圾分类桶排列整齐，原来鸡棚连片的地方建起了文化广场，添置了健身器材……小区脱胎换骨。“大鸡窝”变成美花园了！居民的获得感挂在脸上。

2022年金秋时节，记者到洪源小区采访，遇见两位穿着长裙的女士，她们刚在文化广场跳完舞，到楼下长椅上歇息聊天，满满的悠闲惬意。

一户人家，门口种了一大片花木，白色的茉莉，粉红的三角梅，火红的鸡冠花……“乱养家禽那会儿，这里到处都是鸡屎，整治后就好多了。我撒了花籽，现在成了居民网红打卡地。”爱美的女主人很得意自己的“杰作”。

先前在武汉儿子家住的李富强也搬回了小区，“现在小区环境这么好，邻居都是老熟人，舍不得离开喽。”73岁的李富强笑得很开心。

面对一场一触即发的冲突……

“护栏又被推倒了！这次闹事的有80多人。”2022年9月16日一早，岳阳楼区西瓜山黑臭水体综合治理工作微信群炸锅了。

根据整治工程规划，要在东风湖社区开挖路面铺设管道，有居民担心挖沟毁坏房屋，另部分居民则因未被纳入棚改心生怨气，他们抱团闹访、强行阻工，导致连续6天都无法正常开工。

“老这么拖下去不是办法！”有关部门会商后拟组织城管、公安等200多人到施工现场强力推进。

但如此极易激化矛盾，引发群体性事件。工期不能拖，而施工方与群众又剑拔弩张，怎么办？区委区政府决定成立工作专班处置。

任务落在时任分管城管的副校长彭宪会头上。“只要工作方法对头，没有解不开的疙瘩！”他决定用“群英断是非”工作法来解这个“疙瘩”。

“群英会”选好居民代表，请来工程设计方、施工方，相关职能部门负责人，拟通过当面锣对

面鼓，把诉求说清楚，把政策讲透彻，把道理摆明白，现场化解矛盾。

获知信息，记者请求参会，零距离观察“群英断是非”工作法。

“可千万不能暴露身份！”彭宪会一再叮嘱，他怕如果居民知道有记者在场，诉求或生变。

9月22日下午，记者悄悄摸到“群英会”会场——西瓜山黑臭水体综合治理项目部。

项目部就在社区里，小院子早就挤满了社区居民，他们三三两两窃窃私语，指指点点，还有不少人堵在项目部门口，紧张气氛扑面而来。

“群英会”在这里召开。会议室的门敞开着，门口里外三层站满社区居民，挤不进屋的，就趴在窗口“参会”。

彭宪会曾告诉记者，“群英会”是“开放”的，不怕“围观”。

22名正式参会人员，包括居民代表，每个人都有桌签，显得严肃庄重。靠里，坐着彭宪会、街道党委书记、社区书记、区住建局副局长、司法局副局长、辖区派出所所长、工程设计单位负责人、施工方负责人等“官方”人员，10位居民代表则坐在靠门窗一边，背后是围观的“亲友团”，显得“人多势众”。

“能控制住局面吗？”记者暗自担心。

实际上，“群英断是非”工作法并非一个会就能解决一切问题，而是一套组合拳。早在前一天，东风湖社区就通过仔细摸底，邀请部分户主参加当晚召开的小范围“群英会”，通过信息沟通，政策引导，一定程度上消除了对立情绪，缓和了矛盾。

22日上午，工作专班同志又走访了社区部分居民，听取意见，探摸情绪，并和社区干部挑选了10名能广泛反映居民真实诉求的代表，其中既有倾向同意整治工程的户主，也有激烈反对的居民，一起参加下午的“群英会”。

“我家房子没有下墙脚，就是石灰、泥砂堆起来的，你们不能动工！”一名女性代表很激动，担心施工把她家房子震坏。

这个小区原来是渔村，自建房多且老旧，不少居民担心铺水管挖沟会把房子震坏震塌。

“你们施工完了一拍屁股走人，今后有问题找谁去？”“就是就是！”一名居民代表的话引起围观居民的共鸣。

“这里原来说要棚改，已进行两次摸底登记了，我都借在外面买房了，现在又说不拆了，这不是坑人吗？！”有居民代表希望棚改能继续下去，与他有相同诉求的居民不在少数。

“我们原来是‘岳阳第一村’，是什么原因搞成现在这个样子？”听得出来，这名代表是对社区发展滞后有情绪。

“你们没跟大家商量就开始自己搞规划，感觉没把居民放在心里。”另一名居民代表重点强调参与权、知情权，批评有关部门作风“官僚”。

“这么多单位、领导到场，说明还是把老百姓的事情放在心里。”一名居民代表提出意见建议后，对安排这样的沟通会表示满意。

“围观”的居民听得都很认真，对居民代表的发言，有时频频点头，有时对不切实际的诉求也会轰然大笑。

会上气氛时而充满火药味，时而严肃，时而轻松。10名居民代表——充分表达后，各职能部门

针对他们提出的问题，疑惑，诉求逐个回应。

“我们东风湖社区地势低，雨水、污水都汇集到这里，铺设排污管道后，社区里的水塘、东风湖的水就干净了。”亲自来勘察过好几次的华北设计院负责人介绍这个工程的必要性和对居民的好处，“大家看外面的展板，接下来东风湖还要建公园，这里环境会更美。”

“这些图纸，全部都要签名上传存档的，签订的是终身责任书，如果因为设计问题出现安全事故，我们会被抓去坐牢的。”市规划设计院负责人回应“过后做事找不到人”问题，“我们可不想坐牢，不会有半点马虎，请大家放心。”

“设计的时候已经考虑了与房屋的安全距离，我们会严格按照图纸安全施工。”施工方负责人给居民庄重承诺保证施工安全，“我是土生土长的岳阳人，如果出了事是跑不掉的。”

“棚改已告一段落，现在的政策是主推旧改，这里不会再安排棚改项目了。”区住建局副局长易科从政策层面给大家分析大势，“大家不要因为自己的原因再错过旧改政策了。”

“各位父老乡亲们，这件事主要涉及两个法律问题，一个是被侵权，比如施工造成你家房屋受损甚至倒塌，怎么办？实际上，不管是设计单位，还是施工单位，责任都是清清楚楚的，谁也跑不了。他们这样设计的、施工的，也是通过读书辛苦考出来的，谁想要坐牢呢？”区司法局副局长安娜从法律层面来给大家辨清得失，“如果参与阻工，是违反治安管理处罚条例的，违法必究，很不值当。”

“大家有些担忧是有道理的，沟开得离房子太近，深两三米，老百姓怎么能不怕呢？”彭宪会不回避矛盾，检讨前期工作短板，“那个时候我们的施工单位哪里去了？我们的设计单位哪里去了？我们的项目部门哪里去了？”

记者看到不少先前情绪比较对立的居民，此时露出赞许的神色。

“如果前期沟通充分，这个会就可以不开。因为大家刚才也听到了，我们的设计、施工完全是规范符合要求的。”彭宪会继续说，“干部不能横，老百姓也不能蛮。谁也不乐意门口是个臭水沟，这是个民生工程，建好了以后这里环境变好，不仅居住条件改善，也有利于营商环境。”

“大家有些担忧是有道理的，沟开得离房子太近，深两三米，老百姓怎么能不怕呢？”彭宪会不回避矛盾，检讨前期工作短板，“那个时候我们的施工单位哪里去了？我们的设计单位哪里去了？我们的项目部门哪里去了？”

“大家有些担忧是有道理的，沟开得离房子太近，深两三米，老百姓怎么能不怕呢？”彭宪会不回避矛盾，检讨前期工作短板，“那个时候我们的施工单位哪里去了？我们的设计单位哪里去了？我们的项目部门哪里去了？”

“大家有些担忧是有道理的，沟开得离房子太近，深两三米，老百姓怎么能不怕呢？”彭宪会不回避矛盾，检讨前期工作短板，“那个时候我们的施工单位哪里去了？我们的设计单位哪里去了？我们的项目部门哪里去了？”

“大家有些担忧是有道理的，沟开得离房子太近，深两三米，老百姓怎么能不怕呢？”彭宪会不回避矛盾，检讨前期工作短板，“那个时候我们的施工单位哪里去了？我们的设计单位哪里去了？我们的项目部门哪里去了？”

“大家有些担忧是有道理的，沟开得离房子太近，深两三米，老百姓怎么能不怕呢？”彭宪会不回避矛盾，检讨前期工作短板，“那个时候我们的施工单位哪里去了？我们的设计单位哪里去了？我们的项目部门哪里去了？”

“大家有些担忧是有道理的，沟开得离房子太近，深两三米，老百姓怎么能不怕呢？”彭宪会不回避矛盾，检讨前期工作短板，“那个时候我们的施工单位哪里去了？我们的设计单位哪里去了？我们的项目部门哪里去了？”

“大家有些担忧是有道理的，沟开得离房子太近，深两三米，老百姓怎么能不怕呢？”彭宪会不回避矛盾，检讨前期工作短板，“那个时候我们的施工单位哪里去了？我们的设计单位哪里去了？我们的项目部门哪里去了？”

“大家有些担忧是有道理的，沟开得离房子太近，深两三米，老百姓怎么能不怕呢？”彭宪会不回避矛盾，检讨前期工作短板，“那个时候我们的施工单位哪里去了？我们的设计单位哪里去了？我们的项目部门哪里去了？”

“大家有些担忧是有道理的，沟开得离房子太近，深两三米，老百姓怎么能不怕呢？”彭宪会不回避矛盾，检讨前期工作短板，“那个时候我们的施工单位哪里去了？我们的设计单位哪里去了？我们的项目部门哪里去了？”

征性地阻挡了一下，很快就被劝走了，挖沟顺利进行！”附带的微信语音留言中，彭宪会疲惫的语气略带兴奋。

一场一触即发的群体性事件，被“群英断是非”工作法化解了。

如今，西瓜山黑臭水体综合治理项目主体工程已基本竣工，打通了片区雨污通道的“最后一公里”，极大地改善周边环境和出行条件。

“拆弹”行动

最高危险等级——奇家岭街道奇家社区大寨巷88号房被鉴定为D级危房。

这意味着，房子随时有垮塌风险！

88号房，最初只有一层楼，原房东是预制厂的老板，采用突击加层的方式，多年反复拆建，最终加到8层高，导致整幢房屋成倒漏斗形状，头重脚轻，危如累卵。

“必须尽快组织居民搬离！”2022年6月23日，获知信息，奇家岭街道党工委书记黄力交的心立刻悬了起来。近年来，一些地方危房倒塌造成的严重后果让人心有余悸。

但搬离谈何容易！

88号房原房东83岁了，债务缠身，已无力承担处置责任，而房屋住户多为低收入群体，当年也是图低价才买此处小产权房，重新置房有困难。此外，还有部分居民采用网络炒作、越级上访等过激方式，漫天要价。