

# 提升基层组织现代化建设能力研究

□ 王亚庆

## (三) 基层组织现代化建设能力的内涵

基层组织是由基层干部组成的,是提升现代化建设能力的主体之一,也是提升现代化建设能力的难点之一,因为基层干部相对于中央和地方干部的现代化领导能力需要进一步提升,因为基层组织现代化建设能力直接关系着公共服务的质量。党的二十届三中全会提出的“加强乡镇(街道)服务管理力量”“基层协商”“基层综合执法”“基层应急基础和力量”“基层治理”等,根据《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》规定,结合全面建设社会主义现代化国家新征程的实践,基层组织治理能力主要包括经济发展能力、为民服务能力、议事协商能力、应急管理能力、生态保护能力。

### 一、基层组织现代化建设能力的内涵

#### (一) 基层组织的内涵

基层是国家治理的最末端,也是服务群众的最前沿,国家的各项政策、法律和制度最终都需要通过基层来执行和落实。基层不仅是政策执行的最后一环,也是民众反馈和互动的起点,是国家治理体系的基础和支撑。本文所研究的基层组织是履行基层治理的主体,主要包括城市基层组织和农村基层组织,城市基层组织主要是街道和社区,农村基层组织主要是乡镇和农村。

#### (二) 现代化建设能力的内涵

现代化建设能力即领导中国式现代化建设的能力,是指适应全面推进现代化建设所要求的能力。这种能力既包含领导现代化建设所需要的一般能力,更体现领导中国式现代化建设所需要的突出能力。这种能力既不直接类同于我们党治国理政所具备的“八项本领”,也不简单等同于领导干部解决实际问题所具备的“七种能力”。理解领导现代化建设的能力,需要将其置于中国式现代化建设背景之下,从领导能力提升的角度对其丰富的理论和实践内涵加以准确解读。《海南高质量发展报告(2023)》提出:“中国式现代化应该包含经济现代化、社会现代化、生态现代化与人的现代化。”本文现代化建设能力主要是领导中国式现代化建设的能力,即领导经济现代化建设的能力、领导社会现代化建设的能力、领导生态现代化建设的能力、领导人的现代化建设的能力。

## 二、提升基层组织现代化建设能力的价值意蕴

### (一) 有助于破解基层治理“小马拉大车”的问题

2024年全国组织部长会议提出,

“小马拉大车”问题是当前基层治理问题的集中反映和突出表现,乡镇(街道)一级本身就存在人手不多、专业力量薄弱的问题,所以更需提升基层组织现代化建设能力。提升基层组织现代化建设能力的重点是健全基层组织的权力与责任、资源相匹配的制度体系,持续为基层赋权扩能、撑腰壮骨,实现基层组织权责匹配。党的二十届三中全会提出:“制定乡镇(街道)履行职责事项清单,健全为基层减负长效机制。”2024年8月,党中央印发的《关于全面建立乡镇(街道)履行职责事项清单的意见》,进一步明确了乡镇(街道)职责,形成事权清晰、责能相适、履职顺畅、保障有力的乡镇(街道)权责体系,这为基层减负,提升基层治理效能,破解基层治理“小马拉大车”的问题,提供了强大政策依据。

### (二) 有助于城乡共同繁荣发展

习近平总书记强调:“全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村。坚持农业农村优先发展,坚持城乡融合发展,畅通城乡要素流

动。加快建设农业强国,扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴。”党的二十届三中全会提出:“城乡融合发展是中国式现代化的必然要求,必须统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴,全面提高城乡规划、建设、治理融合水平,促进城乡要素平等交换、双向流动,缩小城乡差别,促进城乡共同繁荣发展。”这为提升基层组织现代化建设能力赋予了新内涵,我国现在社会的主要矛盾反映了在新时代的发展背景下所面临的主要挑战是:城乡发展不平衡、区域发展不平衡、经济发展与环境保护的不平衡、社会公共服务资源分配的不平衡等。基层组织现代化建设能力主要方面包括经济发展能力、为民服务能力、议事协商能力、应急管理能力、生态保护能力,与经济、政治、文化、社会、生态文明等相对应,谋定城乡融合发展,围绕产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴的全面振兴,促进城乡要素平等交换、双向流动,缩小城乡差别,全面推进乡村振兴。

### (三) 有助于提升基层组织执行能力水平

党的二十届三中全会提出:“锲而不舍落实党中央八项规定精神,健全防治形式主义、官僚主义制度机制。持续精简规范会议文件和各类创建示范、评比达标、节庆展会论坛活动,严格控制面向基层的督查、检查、考核总量,提高调研质量,下大力气解决过频过繁问题。”基层组织现代化建设旨在为基层减轻工作负担,使他们能够更加专注于实际工作和问题解决,从而提高工作效率和执行力。通过减少不必要的会议、文件和形式主义,基层干部能够获得更多的时间和精力去深入学习、精心谋划和有效执行工作任务。提升基层组织现代化建设能力不仅能够激发基层干部的工作积极性和创造力,还让他们能够集中精力为广大人民群众解决实际问题、提供优质服务,为基层赋能,为发展提速,提升整个基层工作的质量和效率,进而提高基层组织执行能力水平。

## 三、提升基层党组织现代化建设能力的实践进路

### (一) 提升经济发展能力是基础

党的二十届三中全会提出:“健全推动经济高质量发展体制机制。党的工作中心是经济建设,经济基础决定上层建筑,只有经济发展能力的提升,基层组织才能更好地发挥思想引领能力、社会号召能力、生态保护能力,才能真正形成‘说话有人听、干事有人跟,发展有支撑,致富有奔头’的良好局面。而立足在基层组织经济发展能力上,可以将其分为:推动基层发展的能力,带领群众致富的能力。推动基层发展的能力是指基层应当把工作重心转移到服务基层高质量发展上来,深化基层供给侧结构性改革,构建现代化农业产业体系、生产体系、经营体系,促进农村一二三产业融合发展的能力。带领群众致富的能力是指提升基层发展思路和基层实际的契合度,准确掌握基层的自然条件、资源禀赋、产业基础等基础信息,科学研判发展方式和致富途径,帮助群众理清思路,发展壮大村级集体经济,促进人民群众持续增收致富的能力。

### (二) 提升为民服务能力的本质体现

党的二十届三中全会提出:“必须坚持尽力而为、量力而行,完善基本公共服务制度体系,加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,不断满足人民对美好生活的向往。”在中国式现代化进程中为民服务能力主要是指落实惠民政策的能力和改善基础设施的能力。这两种能力都是普惠性、基础性、兜底性民生建设的现实体现。落实惠民政策的能力是指提升基层组织必须把党的各项惠民政策宣传到位、公开到位、执行到位的能力,全面推行“四议两公开”和“村务公开”制度,依规公开重大资金预算使用情况,及时公开人民群众享受的各项经济扶持政策的落实情况,让群众知晓始末,增强信任。改善基础设施的能力是指基层组织克服“小农”思想,消除“单干”思维,秉持代际正义的原则造福村民、惠及子孙的大公情怀,统筹基层基础设施和公共服务布局,建设宜居宜业和美乡村的能力,倡导投资投劳,拓宽筹资渠道,落实开工奖补政策,通过持续努力,极力改善群众

生产生活条件。

### (三) 提升议事协商能力是着力点

党的十八大以来,大力提升了党领导基层治理的整体水平。在党的领导下,人民群众在城乡社区治理、基层公共服务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,依法直接行使民主权利,成为全过程人民民主的重要体现。党的二十届三中全会指出:“健全基层党组织领导的基层群众自治机制,完善基层民主制度体系和工作体系,拓宽基层各类组织和群众有序参与基层治理渠道。”群众参与基层治理是对基层组织的信任,认为通过协商的方式可以解决问题。一个人的努力是加法,一群人的努力是乘法,基层治理不能单靠党员做,群众也要行动起来,消除看客思想,在党组织的引领下同党员干部一道参与基层治理、法治建设、乡村振兴等重点工作,形成全过程人民群众参与的闭环机制,即从工作开始到结束的闭环机制,包括工作计划、执行、检查和改进四个环节,都把人民群众的参与纳入进来,形成全过程人民民主监督,不断提升基层治理效能。

### (五) 提升生态保护能力是靓丽底色

基层组织生态保护能力是指基层组织基于本村社会发展需要,保护本地区自然生态环境,避免本地区各项活动对生态环境造成破坏或负面影响的能力。基层干部作为基层环境整治的突击队,是打赢绿水保卫战、打好机动车污染治理、田野农地水体治理、水域保护修复、自然环境保护的重要抓手。基层组织的生态保护能力可以以此为基础,再根据新征程中基层组织的特点,把生态保护能力归为:践行基层生态文明理念的能力和培养村民行为自觉的能力。一方面是践行基层生态文明理念的能力。基层组织应向人民群众普及生态文明基础知识,教育其敬畏自然、尊重自然、顺应自然,引导人民群众充分认识到自身行为和生态环境的交互关系,认识到自然、生态与自己的生活、生产息息相关,与人类的生存和长远发展密不可分,以正确生态观激发美丽乡村(社区)建设动力,践行生态文明理念的能力。另一方面是培养行为自觉的能力。基层组织着力提升人民群众的生态文化素养,规范引导其行为自觉,营造“保护环境光荣、破坏环境可耻”的浓厚氛围,促使人民群众自觉从身边细微事务入手,自觉地调整、控制其影响生态行为的能力。

(作者系中共儋州市委党校党史党建教研室主任、专职教师、讲师)

# 环岛旅游公路儋州段旅游经济建设的思考

□ 刘丽琴 郑娜 贾东雨

2024年4月,习近平总书记在重庆考察时强调,中国式现代化,民生为大,中国共产党要做的事情就是让老百姓过上更加幸福的生活。其意味着在中国式现代化进程中必须始终把民生放在首要位置,让发展成果更多惠及全体人民,走好新时代党的群众路线。海南拥有得天独厚的自然资源和历史人文资源,利用好生态优势,以新质生产力赋能旅游经济高质量发展是海南优化现代旅游产业、构建现代产业体系和坚持人民至上的内在要求。

建设国际旅游消费中心,是党和国家为加快建设具有世界影响力的中国特色自由贸易港,推动经济高质量发展,并为国家重大战略服务提供保障,赋予海南的战略定位。作为海南国际旅游消费中心标志性项目,环岛旅游公路应运而生,是海南对《中共中央国务院关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》,依托自身资源优势,探索“旅游+”新模式,让旅游成为推动海南各地经济社会发展的重要引擎。建设环岛旅游公路是实现海南各地百姓链上产业的重要措施,是增进广大群众幸福感、获得感的重要途径。

根据马斯洛需要层次理论,当物质被满足时,人们必将转向精神的追求,这是坚持物质文明建设与精神文明建设的心理学基础,旅游经济蓬勃发展是满足人民对美好生活需要的必然要求。据《中国旅行消费趋势洞察白皮书(2023年版)》显示,2023年国民旅游呈现了四大新趋势:小众独特、自在松弛、未知惊喜、深度在地。随着放松、调节情绪成为旅游新理念,“体验感”成为了驱动旅游者出行的主要因素。在极具彰显个性的时代,发展现代旅游产业需要通过创新,实现产品供给多元化,从而满足游客多样性个性化的需求。

随着技术创新的深入,人的旅游理念持续更新,旅游经济的外延在不断扩大。过去,旅游是从风景区到风景区,旅行轨迹很少与居民生活空间交叉重叠。现在,风景区依然是重要的场景,但可替代的旅游产品和场景增多。旅游应是三区一圈,即景区、度假区、街区和商圈,随着景区和市民休闲空间的边界感日渐淡化,游客与居民主客交织,共享美好生活空间,此时场景开始取代风景成为旅游目的地建设的关键要素。在大众旅游全面发展的时候,旅游不仅仅是消费品更

是人民对美好生活的刚性需求,是时时刻刻都在进行的活动。从省外龙头景区到乡村、城镇近郊休闲旅游、治愈游、研学游、野炊、夜间游,都体现了现代生活对生活品质和精神领域的要求,旅游供应商应做好常年备战的心理预期,打好“持久战”。由于时间成本和预算成本的限制,以居住地为中心辐射半径适中的短途休闲旅游、乡村旅游成为发展民生工程的标志。小到一棵树、一座桥、一个商人、人的服饰、小吃、广场舞,大到一个商圈、街区、菜市场、地方语言、民俗风俗都是具象化的风景点,是游客融入旅游地人民的生活,共享美好生活的桥梁,比如,今年五一期间长沙某派出所门口火爆出圈,成为又一网红打卡地。旅游视角在不断创新,譬如“00后”作为正在崛起的旅游消费群体,对科技、科幻的追求不断升级,“00后未来旅行家”角色梦想也将拓宽旅游经济新业态创新创造的空间。

发展成果由人民共享,对旅行地社会治安、公共服务和基础设施建设都提出了更高的要求,这也是旅游理念不断演化的结果,那些融入城市设计理念的创意元素将会使旅游经济迸发新的活力。在旅游理念持续更新的当下,环岛旅游公路沿线景点选址和驿站设计满足了旅客创意旅游的猎奇心理需求和沉浸式体验感。

儋州党委政府抢抓发展机遇、整合优势资源、因地制宜发展特色产业,充分挖掘儋州自然景观和人文资源,倾力打造特色景点。环岛旅游公路儋州路段规划建设5个驿站,包括“儋耳追光”、“火山海岸”和“夕照儋耳”等,它们将是向岛内外展示儋州本地自然和人文特色的重要窗口,体现的是“快进慢游”的理念。目前已初步建成精品驿站2个,正在不断解锁“不赶路,感受路”的多样玩法,为旅客提供多元化旅游体验。例如位于光村镇的儋耳追光驿站,融合了摩旅文化、海上观光、沙滩休闲运动、渔村民俗文化、古盐田文化以及红树林生态游等多种元素,一期已建成的32栋独立小院和6套独栋别墅景色错落有致,露营设备丰富,为合家欢式旅游、有聚会需求的旅人提供了不错的选择,仅上半年就举行了不同主题活动超38场。依托峨蔓镇火山建设的火山海岸驿站,突出火山旖旎风光,着力为众多“拍客”打造出独具感官体验特色的视觉盛宴,自建成以来就成为拍照圣地。通车以来,多次举办的骑行活动、摩旅活动、采风活动等文旅活动广受群众欢迎,旅游公路“流量”催生的家门“旅游饭”业态如日方升,比如,洋浦千年古盐田的“盐焗鸡”,在大众点评网上好评如潮,成了不少旅人驱车上百公里都要回购的“心头好”,一整条街的店铺都以“盐焗鸡”为生,可见“旅游+美食”系起了旅客与当地居民主客共享的纽带。

海南环岛旅游公路作为具有景观欣赏和交通运输双重功能的公路,主要功能为旅游体验,不同路段具有差异化的故事情节,通过叙事策略对沿线景观进行设计,使得消费者在快进慢游中体验身在此地的松弛感,体验“小而美”的旅行新奇感。根据海南省旅游工作计划,未来海南三分之一的游客将分散到环岛旅游公路,此举使得环岛旅游公路成为海南经济发展的重要载体。环岛旅游公

路沿海贯穿12个市县,儋州段总长约119公里,途经儋州辖区逾三分之一,成为串联起儋州名牌的“项链”。环岛旅游公路儋州路段贯通洋浦三都棠柏段、光村镇、东成镇、峨蔓镇、木棠镇、排浦镇、海头镇和新盈农场,心思巧妙的将新盈红树林湿地公园、光村银滩、龙门激浪、峨蔓火山海岸省级地质公园、峨蔓古盐田、洋浦千年古盐田、白马井古迹等多个景点串珠成链。

发展成果由人民共享,对旅行地社会治安、公共服务和基础设施建设都提出了更高的要求,这也是旅游理念不断演化的结果,那些融入城市设计理念的创意元素将会使旅游经济迸发新的活力。在旅游理念持续更新的当下,环岛旅游公路沿线景点选址和驿站设计满足了旅客创意旅游的猎奇心理需求和沉浸式体验感。

儋州党委政府抢抓发展机遇、整合优势资源、因地制宜发展特色产业,充分挖掘儋州自然景观和人文资源,倾力打造特色景点。环岛旅游公路儋州路段规划建设5个驿站,包括“儋耳追光”、“火山海岸”和“夕照儋耳”等,它们将是向岛内外展示儋州本地自然和人文特色的重要窗口,体现的是“快进慢游”的理念。目前已初步建成精品驿站2个,正在不断解锁“不赶路,感受路”的多样玩法,为旅客提供多元化旅游体验。例如位于光村镇的儋耳追光驿站,融合了摩旅文化、海上观光、沙滩休闲运动、渔村民俗文化、古盐田文化以及红树林生态游等多种元素,一期已建成的32栋独立小院和6套独栋别墅景色错落有致,露营设备丰富,为合家欢式旅游、有聚会需求的旅人提供了不错的选择,仅上半年就举行了不同主题活动超38场。依托峨蔓镇火山建设的火山海岸驿站,突出火山旖旎风光,着力为众多“拍客”打造出独具感官体验特色的视觉盛宴,自建成以来就成为拍照圣地。通车以来,多次举办的骑行活动、摩旅活动、采风活动等文旅活动广受群众欢迎,旅游公路“流量”催生的家门“旅游饭”业态如日方升,比如,洋浦千年古盐田的“盐焗鸡”,在大众点评网上好评如潮,成了不少旅人驱车上百公里都要回购的“心头好”,一整条街的店铺都以“盐焗鸡”为生,可见“旅游+美食”系起了旅客与当地居民主客共享的纽带。

约43公里的环岛旅游公路新英湾支线项目正在加速建设当中,“两山”转化赋能旅游高质量发展的环热带雨林国家公园旅游公路儋州段建设亦在快马加鞭,环岛旅游公路儋州段建设的劲头势不可挡,效益未来可期。

### 目之所及皆为风景的旅游公路高效建设的幕后,是“绿水青山就是金山银山”“以人为本”理念的贯彻,是政府营商环境的提升。比如,儋耳追光驿站项目选址中,避开了红树林带和生态敏感区,优先选定了原废弃,高位池养殖地块,充分保护自然资源,是儋州市党委政府实现生态“高颜值”转化经济“高价值”的路径;通过货币及社保或者其他补偿安置方式安置被征地农民,妥善安排被征地农民的生产和生活,是儋州市党委政府履行服务人民职责、实现社会公平正义的路径;儋州市资规局及时介入调解项目部分土地的权属争议,推动解决土地征收存在问题,促进项目顺利建设,是儋州市党委政府重视项目要素保障的特征。为保护和提升儋州的自然景观和人文环境,儋州市人民政府及时出台《关于加强环岛旅游公路沿线建筑风貌管控的通告》,辅助建立起环岛旅游公路沿线环境综合管理长效机制,加强环境卫生整治、绿化遮挡影响风貌的区域,拆除违章建筑等措施,既可以确保游客在旅途中享受到最美的景观和最舒适的旅行体验,也提升了沿线群众的幸福感、获得感,占比达76.29%。虽然像“诗乡歌海,最美儋洋”诗词采风活动和“围炉夜话放肆乐享”龙港海滩巨轮音浪LIVE等

活动在儋州路段举行,但对比仅一个“文化大篷车”文化活动就开展了18场90项文化服务活动的数据,可以发现儋州路段的文化活动在环岛旅游公路沿线文化活动中占比还不算高。三是获得感不突出。访谈中发现游客普遍反映驿站消费价格高,主要原因是缺乏可替代的物品导致供应商抬高物价,旅游愉悦感不足。商户经济获得感不够稳定,访谈中商户表示,“自旅游公路开通以来,收入增加了,赚个买米钱,节假日人流量多些,但没有开发,平时长时间观光驻足的人少”。

刘小明省长在2024年三季度全省经济工作调度会议上的讲话提及,海南的旅游消费缺乏新业态、新场景,旅游消费停留在观光旅游阶段,根据市文旅局资料,目前旅游资源发掘不够。随着我

国交通的强盛,我国交通处于“大而不强”的处境,主要体现在服务旅游的公路供给不足,交通是旅游的催生剂,海南已经实现旅游公路没有问题,单纯的交通运输和景观欣赏难以满足消费者对“小众独特”的旅游新体验的需求,推动交通文旅一体化是海南环岛旅游公路服务从“有没有”向“好不好”转变的关键,是优化产业结构与深化文旅融合的催化剂。酒香也怕巷子深,千里马也得伯乐识。我市目前已获批全域旅游示范区,要通过全域旅游带火旅游公路人气,增加流量促客流量,就需要不断创新科技宣传手段,提升“科技+旅游”融合度,用科技讲好儋州文化故事,擦亮儋州段的旅游“名片”。向数图强,推动环岛旅游公路“云服务”建设,促进旅游消费提质增效。聚焦短板弱项,打破商品、服务单一桎梏,强化招商和经济运营,构建旅游活动与产品服务链。应不断完善体制机制,健全区域环卫和安全风险防控措施,出台相应维护政策,统筹发展与生态、安全建设,将旅游公路做成我市爆款品牌。持续改善民生是一项不断面临“新”挑战的“老”任务,是培育旅游经济新动能的增长点。乡村面貌更新、美丽乡村建设是推动旅游业高质量发展的必然要求。要统筹旅游布局与乡村振兴,做好乡村人才培养工作,通过改善民生走好新时代党的群众路线,需深入基层才能做到心里有数。当前群众的新需求、国家治理的新趋势,越发要求落实“四下基层”,走好新时代党的群众路线。这也是旅游经济下沉基层的良方,是切实通过旅游业态的蓬勃发展夯实民生,不断满足人民群众日益增长的美好生活的需求。花香蝶自来,想破译流量密码将流量变存量,需要以持之以恒的温暖与真诚,持续提高综合服务质量,营造良好营商环境,健全的公共文化服务体系和旅游基础设施,要不断向游客“报”进度、“晒”成效才能守住游客的心。同时,需进一步畅通、拓宽群众参与监督的渠道,将工作成效交给群众来评判,才能真正践行“时代是出卷人,我们是答卷人,人民是阅卷人”的理念。

(作者分别为中共儋州市委党校自

贸港建设教研室专职教师 中共儋州市委党校科研管理科科长 中共儋州市委党校自贸港建设教研室专职教师)