

文艺赋能计划： 为“小院团”插上“大翅膀”

吴友朋

为推动全市文艺战线“跑起来”，切实为基层文艺团“强筋骨、活血脉”，市委宣传部探索推出“文艺赋能计划”，助力停摆多年的扬中市锡剧团重焕光彩。创作的大型锡剧《太平洲》创下了扬中市文艺史上的“四个第一”，即第一部原创现代大戏、第一次被列为2021年江苏省艺术基金大型舞台剧资助项目（获100万元资金支持）、第一次入选2021年江苏紫金艺术节新创舞台会演剧目、巡演次数历史第一的戏（在全市巡演超50场）；全力扶持濒危剧种丹剧品牌建设，以著名艺术家、教育家吕凤子生平事迹为主题编排大型现代丹剧《凤先生》，先后荣获国家艺术基金、省艺术基金、省舞台艺术精品创作扶持项目等，邀请国内一线编创团队深度参与，着力推动中华优秀传统文化传承。

2020年，扬中市锡剧团与扬中市慈善总会计划共同创作一部反映基层组织和慈善协会帮助群众脱贫致富的原创大戏，初定名为《永远的挂念》。由于演员、编剧、导演、舞美、作曲、乐队等多个岗位均有不足，团队水准也相对较低，经镇江市市委宣传部、扬中市宣传部、扬中市文体广电和旅游局等多方协调，邀请了国家一级编剧孙志宏创作剧本，江苏省柳琴剧团副团长、国家一级导演李雪梅执导，省锡剧团作曲家负责作曲，镇江市锡剧团负责大剧设计，省音乐家协会支持演奏员，“积木式”补齐短板，搭建戏剧雏形。2021年上半年，该剧作为扬中市建党一百周年献礼剧在扬中影剧院正式亮相，首期公演6场。丹剧则在市委宣传部的组织策划下，从立项开始就邀请多方介入，丹阳丹剧艺术发展有限公司、市艺术团、省戏剧文学创作院等共同发力，整合资源，促成项目启动。

二是“滴水式”筹措资金。创作初期，各院团多方筹措资金，如扬中市锡剧团与扬中戏歌文化传媒公司合作，由该公司代垫部分费用，锡剧团以商业演出的形式进行“反哺”，镇江市、扬中市两级慈善总会积极争取民间企业投资16万元，解决了部分外请人员报酬。同时，镇江市将大型剧目的创作演出纳入了丹阳、扬中年度考核责任清单，要求全力扶持该剧生产，并将剧目列入“镇江市重大文艺创作生产资助项目”，给予启动和结项补助。地方宣传部等组织剧目在各乡镇、村巡演，由各地负责承担人员食宿、演出场地费用等事务性支出。此外，相关部门多渠道积极对接中央、省业务管理部门，争取艺术基金、演出奖补等，解决了剧目升级的资金难题。通过“扶持引导+多方投入”的模式，如滴水成河般实现了从0到1的突破。

三是“添翼式”助力升级。市

委宣传部牵头镇江市艺术团，通过赋能剧本打磨、舞美升级、演员培训、音乐音效设计、人物造型服装等所有项目，提升剧目质感，将“业余唱班”转型为“舞台精品”，“整托”地方剧目升级。镇江市艺术团是省内综合实力较强的地方院团，国家A类专业艺术表演团体，拥有160余名在编专业演员，曾多次获省“五个一”工程奖、文华大奖等重要奖项，每年承办大型演出超100场，舞台经验十分丰富。通过赋能，锡剧《太平洲》入选2021年紫金文化艺术节新创展演剧目，成为四部锡剧中唯一一部县团作品，丹剧《凤先生》则成为专业院团与濒危剧种联合出品的“重磅戏”。入选2022年度国家和省艺术基金扶持项目。剧院还针对丹剧传统唱腔体系不完整的问题，创新唱腔编排，着力补齐丹剧“男小生”唱腔短板。

四是“菜单式”开展巡演。大型剧目的演出成本在10-20万元左右，要实现送戏下乡、送戏进校园进企业进社区等，必须大幅缩减费用。市委宣传部参照音乐剧《九九艳阳天》巡演经验，要求艺术团帮助排练“完整版”和“迷你版”，在紫金文化艺术节等大型舞台使用“完整版”，外请乐队、专业配角，增加数十位舞蹈演员，完整舞美灯光道具，在基层演出中使用“迷你版”，将乐队改为录音，将部分配角改为本土团队，将舞美改为大屏等，用“量贩”的方法灵活增减项目，压缩成本。在小型演出中仅需一辆车便可全部装箱，通过这一方式，《太平洲》迄今已完成超50场巡演。

“文艺赋能计划”成效思考

一是积跬步，成江海。基层院团基础实力非常薄弱，随着传统戏曲式微和国有院团改革，大部分基层院团都面临与扬中市锡剧团同样的窘境，没有编制、养不起人员、没有场地、没有收入，要

逆势改变这一现状非常困难，更不可能在剧目生产上“一口吃成胖子”。所以我们采取的方法是“小步快跑”，每次解决一点问题、持续投入少量资金，拉长周期，慢慢培育，静待花开，有效减轻了地方和财政上的压力。从目前的效果来看，这一方式非常有效。

二是巧借力，多变通。无论是资金来源、人才支持还是演出方式，几乎都采用借力和变通的办法，如扬中戏歌文化传媒公司代垫启动资金、通过牵线搭桥引民营企业赞助、对上争取省级扶持资金和演出平台、镇江市艺术团“整托”升级、按岗位个别外请专业人员、推出“完整版”和“迷你版”等，力求用最小的成本实现最好的效果，这一方式打破了剧目孵化的固定流程，为基层院团生产文艺精品摸索出了一条可复制、可模仿的道路。

三是重合作，重情怀。基层院团目前的编制数、资金仍然远不足以支撑产出，但无论是在外演出“回流”参与演出，还是引入社会资本支持，都是靠“情怀”赢得认同。在剧目创作期间，市县两级宣传部、慈善总会等通力合作，链接资源，对上对外争取，打通了不同渠道的壁垒，各部门全力以赴的精神也给予了院团巨大的信心。

在院团改革进程中，镇江市还推出了“戏曲进校园百校百场演出计划”、小剧场建设计划等，帮助院团开拓演出平台；同时依托“金山文化艺术·国际旅游节”“文化金山”新媒体矩阵等平台，加大新创剧目巡演力度，提升院团知名度。未来，我市还将继续推进“文艺赋能计划”，与深耕三年的“文艺播种计划”相辅相成，用有限的资源孵化更多小而精、小而美的项目，以剧带团，扶持更多有热忱、有凝聚力的基层院团，帮助他们插上翅膀，迈向更广阔的舞台。

（作者单位：中共镇江市委宣传部）

规范行政处罚自由裁量权 奋力构建更好营商环境

姚宏敏

行政处罚自由裁量权是政府管理社会公共事务的重要手段，随着我国行政法律法规的不断健全和完善，行政处罚自由裁量权在行政权力中的比重也越来越大。例如，新修订的《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条规定：“违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚。”据此，对于违法行为所造成的危害后果是否属于轻微，对行为人是否应当予以行政处罚，行政机关享有自由裁量的权力。故合理行使行政处罚自由裁量权，能够促进公正执法，提高工作效率，否则将会对管理相对人的合法权益造成侵害，失信于民，给公正执法蒙上阴影。

滥用行政处罚自由裁量权的表现

1. 行政处罚幅度显失公正，在“量”上表现出畸轻畸重。新修订的《中华人民共和国行政处罚法》第五条规定：“行政处罚遵循公正、公开的原则。设定和实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。”公正原则是处罚合法原则的必要补充，这是因为在实施行政处罚时，有时虽然在形式上是合法的，是在法定的幅度和范围内实施的，但是也有明显的不合理、不适当之处。违法行为与处罚相适应的原则，也叫过罚相当原则，是指实施的处罚与行为人的主观过错、违法行为造成的后果相当。显失公正，主要是指行政处罚的幅度明显地不公平，给予的行政处罚存在明显的不合理性，在“量”上表现出畸轻畸重，违背了《中华人民共和国行政处罚法》第五条第2款中“过罚相当原则”。

2. 处罚主体不当。行政执法机关的每一项处罚权限都必须有法律、法规的明确规定，任何执法机关都不得超越法律、法规或规章的规定去实施处罚。然而，现实中一些行政执法机关往往出于某些目的，对本机关权限范围内的法律赋予自己的行政处罚权随意处置，无原则地移交下级行政机关行使，严重破坏了法律的严肃性，使行政管理变成了一种交易。

3. 罚没收入中饱私囊。一些行政执法机关或行政执法人员明目张胆私设小金库，擅自将罚没收入截留存入自己的小金库。一些执法人员与当事人进行“议价”罚款，并且不开票则不开票，能少开票则少开票，以达到少开票多收钱、不开票照收钱的目的，多出部分或无票据部分则流入自己私设的小金库，其结果是国家财产受损，严重损害了公平正义的法制原则和依法行政的执法生态。

滥用行政处罚自由裁量权造成的危害

1. 侵犯了行政管理相对人的合法权益。国家法律、行政法规和规章授予行政处罚自由裁量权具有国家强制力，因此作为手中握有人民交给他们的执法权的行政执法机关，更应该在执法过程中充分体现对管理相对人合法权益的保护与尊重。如果行政处罚自由裁量权的标准掌握不严谨甚至滥用，该处罚的不处罚，不该处罚的乱处罚，或者仅凭执法人员的主观偏见、好恶，将“公权”当“私权”运用，武断专横，为所欲为，就会严重侵害群众利益。

2. 损害政府形象，降低执法公信力。行政执法要依据过罚相当的原则，客观公正地履行行政执法职责。如果行政执法人员在行政执法中动辄滥用自由裁量权，超出法律规定的标准和范围实施行政处罚，必然会使管理相对人的合法权益，减损政府的公信力。

3. 容易滋生腐败。由于行政处罚自由裁量权处罚幅度设置过宽，加上缺乏必要的监督，使得执法人员发生以权谋私等腐败行为的危险性大大增加。

强化对行政处罚自由裁量权规范的对策建议

制定行政处罚自由裁量基准。依法梳理执法依据，细化处罚标准。尽可能对处罚标准作出准确、科学、详尽的阐释，为自由裁量权设定“标尺”，减少行政处罚的“弹性”。对违法行为在法定幅度内，合理划分处罚档次，客观、准确地设定从轻、减轻、从重处罚的条件。

重视开展立法工作。一是加紧完善行政立法控制行政处罚自由裁量权。必须抓紧对规范裁量权还存空白的部分尽快立法；对已经过时的法律、法规、规章及规范性文件等及时清理；对相关法律、法规之间存在竞合或抵触的情形进行解释或者确定适用规则。二是加紧完善行政处罚自由裁量权行使的程序制度立法。保障管理相对人享有的知情权、陈述权、申辩权和救济权等基本权利，建立完善信息公开、处罚理由说明、回避、案卷评查、重大处罚案件备案审查及行政监察等制度。三是加紧对滥用行政处罚自由裁量权的责任立法。通过立法构建起惩治滥用行政处罚自由裁量权行为的问责链条，从源头上堵塞执法漏洞，净化执法环境，防止违法行为的发生。

加强司法审查力度。国家司法机关通过履行职权处理各种纠纷达到“定分止争”，从而实现社会和谐。人民法院通过受理行政诉讼案件，依照法定程序对被诉的行政行为进行合法性审查并作出裁判。检察机关还可以通过提起行政公益诉讼，监督行政权力的行使，干预行政处罚自由裁量权的实施程度与范围。

建立健全对行政处罚自由裁量权行使的监督机制。一是完善行政监察制度。监察机关依照《中华人民共和国监察法》的规定，对所有行使公权力的公职人员实行监察，建立起统一决策、一体运行的执纪执法工作机制，从而全面有效地监督行政机关及其工作人员实施行政管理的职务行为，从制度层面形成对滥用行政处罚自由裁量权的监督机制。二是深入开展行政复议工作。通过行政复议，可以全面审查行政处罚行为的合法性与适当性，对违法裁量、滥用自由裁量权的行为该撤销的撤销，该变更的变更，使行政执法机关必须严格按照法律规定的程序，尊重客观事实，正确实施行政处罚，努力化解行政争议。三是加强社会舆论监督。除涉及国家机密外，所有处罚决定都应上网，都应当置于社会舆论的监督之下。报刊、电视等舆论媒介要发挥对行政权力的监督作用，客观真实地反映人民群众的心声，形成舆论对滥用行政处罚自由裁量权的有效制约和监督。

提升执法人员的执法素质。强化培训，持续开展对行政执法人员业务学习培训及政治思想教育，使行政执法人员审慎对待、正确适用行政处罚自由裁量权，认真处理好每一起违法案件。同时，加大问责惩戒力度，对于滥用行政处罚自由裁量权的执法人员该给予行政处分的给予行政处分，该调离执法队伍的坚决调离，涉嫌犯罪的依法移送司法机关处理。

（作者单位：江苏江成律师事务所）

加强调查研究，提高“育才”“献策”水平

孙文平

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视调查研究工作，习近平总书记在不同场合就开展调查研究发表了一系列重要讲话，深刻阐明了调查研究的重要性，为全党大兴调查研究、做好各项工作提供了根本遵循。调查研究是我们党的传家宝，也是党校工作的特色所在。结合工作实际，谈以下学习体会。

作为党校人，要践行好“为党育才、为党献策”的党校初心，就必须牢调查研究的基本功。党校人要通过深入调查研究，找准党校工作与党的中心工作的结合点、切入点和着力点，回答好习近平总书记提出的“党要什么样的干部，党校就培养什么样的干部；党需要研

究解决什么重大问题，党校就努力在哪些方面建言献策”。要坚持理论联系实际，既要体现理论深度，又要体现实践温度。要充分调动党校教师和党校学员两个积极性，一方面，党校教师要侧重于在联系实际过程中把理论讲明、讲深、讲透、讲活，防止从理论到理论、用理论解释理论，防止“空对空”和“两张皮”现象；另一方面，党校学员侧重于在结合所学理论的基础上把自身的工作思路厘清，把工作成效做实，防止沉浸在琐碎庸俗的“事务主义”之中。

作为党校科研管理工作，要提高党校理论研究的高端性和决策研究的有效性，就必须组织开展经常性的调查研究。科研部门要加强科研服务意识，深入调

查研究，问需于教研人员，问计于教研人员，从而更精准地为所有教研人员提供高质量服务。要研究科研规律，提升调研效能，突出成果导向，增强转化效应，出实招、求实效，不断提高党校理论文章的高端发表率、调研成果的内参使用率、决策咨询报告的领导批示率。具体而言，紧紧围绕今年立项的省、市、校三级课题，经常性组织教研人员，深入基层，深入一线，掌握第一手材料，发现真问题，真研究问题，不能异想天开，不能闭门造车，调研过程中要力戒形式主义，真正把现实中的突出问题发现出来，把各方面的意见建议反映出来，把实践中的鲜活经验总结出来。

作为党校教师，要完成“讲好

课、做好科研”的使命任务，就必须坚持调查研究先行。调查研究是党校教师的一项基础性工作，党校教师要继承和弘扬理论联系实际的良好传统，突出问题导向，强化问题意识，大兴调查研究之风，重调研、勤调研、善调研。要接教室“小课堂”和社会“大课堂”，贯通教研工作与实践教育活动，畅通教学科研实践与经济社会实践的渠道，在调查研究中增强履职本领。要把握好学员思想实际及困惑、社会现实及矛盾，在接触实际、参与实践中，不断打开视野、充实头脑、丰富阅历、增长才干，为培养高素质的党政干部、推出高质量的科研成果做出新的更大贡献。

（作者系市委党校党委委员、副校长）



公益广告 镇江日报社 宣

创优良好交通秩序 闪精神文明之光