

13项、60项、266项,向县放权“放”什么

□ 本报记者 邵鹏璐

近日,湖南省发展改革委对7月印发的《湖南省“向县放权”实施方案》进行解读。方案一次性向经济大县下放13项省级行政许可事项,同步列出建议市级下放的20项事项目录。这份清单经历了多轮筛选——去年,湖南省面向所有县(市、区)征集需求,初步收集329项,经各县核实增至336项;经省直部门多轮反馈,第一轮剩52项、第二轮剩38项、第三轮只剩33项。336条需求与33项清单之间,隔着303条需求的落差。

向县放权,始于浙江。1992年,浙江省对13个经济强县扩权,湖北、河南、广东等省随后跟进。近年的动作愈发密集。2022年,河南省赋予县(市)第二批86项经济社会管理权限,湖北省同年向79个县(市、区)下放126项省市两级权限。2023年,广东省首次批量下放60项省级行政职权,去年12月又下放7项。向县放权也写进了国家规划——今年3月公布的“十五五”规划明确,适时调整扩大经济规模大、人口增长快的县级市和特大镇经济社会管理权限。近期,又有多个省份跟进。今年6月,四川省将266项省级支持事项“打包”到29个试点县(市);7月,湖南省出台向县放权实施方案。

各省放了什么?怎么放的?答案,写在各地的放权清单与配套政策里。

县一级之困:权力小、责任大

县一级分量几何?新华社国家高端智库去年11月发布的《新时代县域经济学》显示:截至2023年底,全国共有1867个县城,约占国土面积的90%,以全国52%的人口贡献了近40%的经济总量;2024年,全国县域经济总量达54万亿元,GDP超千亿元的县达62个。

以湖南省为例,全省86个县(市)占全省国土面积的九成、人口的七成,经济总量的半壁江山。

县域之间发展并不均衡。2024年,GDP超千亿元的62个县贡献了全国7.8%的GDP;同年,四川省183个县(市、区)平均GDP353.7亿元,“千亿县”仍是空白,而江苏省昆山市、江阴市的GDP均已突破5000亿元。

与体量不相称的是权能。县级政府

“各地“向县放权”清单长短不一,指向相同:让县一级手中有权、干事有钱、发展有支撑。放权也不是一放了之,多省方案中,评估与动态调整机制已同步明确。这场改革的成色,要看县域一线的连接与运行。”

从“省定”到“县点”

放什么权,过去多由省级部门“定单子”,向县放权开始让县一级“点单”。以四川省为例,去年11月,四川省发展改革委就《深化强县扩权赋能改革加快培育打造市域副中心实施方案(征求意见稿)》公开征求意见。今年1月,四川省强县扩权赋能改革工作推进机制第一次全体会议召开,29个试点县(市)名单正式“出炉”,会议同步通报《深化强县扩权赋能改革 加快培育打造市域副中心实施方案》,提出16项具体改革举措。

29个试点县(市)如何选定?四川省发展改革委负责人介绍,在系统评估各县(市)经济总量、人口规模、工业基础、债务等级等情况基础上,按照突出发展潜力、尊重地方意愿、严控债务风险、兼顾区域平衡等原则选取。突出“抓强”取向,强县扩权赋能改革就是要培育县城发展头雁、打造强县雁阵,以点带面提升发展能级。这些试点县(市)2024年地区生产总值超1.2万亿元、占全省的19%。

今年6月,四川省印发首批266项省级支持事项清单。清单编制采取地方提需求、省委改革办统筹、省直相关部门核准支持的“点单式”工作方式,聚焦地方债务化解、城市更新、公共服务、文旅融合、乡村振兴、开发区提能、国企融资增信等领域,为每个试点县(市)量身定制支持政策;各有关市(州)还同步明确285项市级支持事项。

广东省的探索更早。2020年,广东

省就将35项省级行政职权调整由部分县(市、区)实施;2023年9月,广东省首次从省级层面系统性直接面向县(县级市)开展“批量放权”,将60项省级行政职权调整由有关地级以上市和县(市、区)实施;2025年12月,广东省政府发布《关于将一批省级行政职权调整由广州市黄埔区(广州高新区)和8个县(市)实施的决定》,再将7项省级行政职权下放县域,并要求省直有关部门与承接地在30个工作日内完成交接。这一系列安排,被概括为“县点菜、省市上菜”的菜单式赋权。

放权效应已在基层显现。在广东省梅州市蕉岭县,企业固定资产投资项目节能审查由县级承接后,办理时间从约8天压缩至约2天;河源市东源县承接41项林地审核审批权限后,相关事项审批用时由过去的半年以上缩短至15个工作日。

湖南省的清单同样逐项论证。13项省级事项中,省交通运输厅将公路建设项目设计文件审批等6项事项直接下放至经济大县;省林业局将矿藏勘查、开采及其他工程建设占用林地审核(林地面积1公顷以下、不含1公顷)等4项事项,分别以委托下放或直接下放方式下放至相关县(市、区);建议市级下放的20项事项涵盖发展改革、自然资源、卫生健康、市场监管等领域,由各市州结合实际自行决定。方案同时明确精准赋权、宜放则放、权责一致、保障有力、闭环管理五条原则。

从“被动接权”到“主动要权”,经济大县的态度说明问题。湖南省邵阳市邵东市在“建议市级向县放权”目录中主动申请了固定资产投资项目节能审查、食品生产许可等权限。这座靠“挑着扁担跑市场”起家的城市,2024年地区生产总值达791.5亿元。邵东市发展改革局相关负责人算了一笔账:“部分转型升级

项目年能耗在1000吨标煤以下,出具‘无需节能审查函’需反复跑市里,时间较长。下放后办理时间可缩短30%。”

放权之外赋资源

近年来,向县放权逐步优化,不再只是简单下放权力,而是强调权限与资源、资金、技术同步下沉。

四川省的配套支持已经明确。省级财政单列60亿元新增政府债券额度,安排400亿元再融资债券额度;3年内每年安排2亿元设立“强县赋能产业贷”;土地指标由省级优先保障,资金申报采取“直申直报”。人才科技方面,推动高校院所与试点县(市)“一对一”对口合作,实现“一县一科技顾问”,支持创建“线上科创通+线下科创岛”分中心。各省级行政管理部门还将通过“下放、委托、优化”三重举措,在投资项目核准、环境治理等领域赋予试点县(市)更大自主权。

湖南省的配套机制写进了方案正文,承接县自事项目录公布之日起30日内制定承接方案;加大财力下沉力度,按照“以事定钱”原则将所需资金列入预算;落实“谁下放、谁培训、谁指导”,对专业技术强的事项设置不超过6个月的过渡期。放权实施6个月后将开展评估,对运行不畅的权限予以优化、暂停或收回,对合理新需求及时增补。

广东省则在财政体制上先行一步,已将省财政直管县范围扩大至全部57个县(市)。今年,广东出现首个“千亿县”——博罗县,位于广东省中东部、惠州市北部,地处珠江三角洲东北端,是全国百强县之一。博罗县统计局数据显示,去年全县GDP为1005.45亿元,同比增长5.5%。

广东省实现“千亿县”零突破后,县域发展如何再上台阶受到关注。中国社会科学院西部发展研究中心副主任、中国区域经济学会副会长陈耀表示:“改革赋能要以放权活权加要素保障,激活县域发展的原动力。”

13项、60项、266项,清单长短不一,指向相同:让县一级手中有权、干事有钱、发展有支撑。放权也不是一放了之,多省方案中,评估与动态调整机制已同步明确。这场改革的成色,要看县域一线的连接与运行。

根据评估结果动态调整:对运行不畅的权限予以优化、暂停或收回,合理的新需求及时增补;清单外的紧急、阶段性需求,由县级向市级放权主管部门申请,省级权限报省发展改革委统筹协调。方案同时要求承接县推行一窗受理、集成服务、网上办理,落实“高效办成一件事”。

按照四川省委办公厅、省政府办公厅印发的《深化强县扩权赋能改革加快培育打造市域副中心实施方案》,四川省围绕地区生产总值增速、民营经济发展、研发投入强度等质效指标,每两年对改革对象开展一次动态调整;对连续两年半数以上指标低于全省平均水平,或债务风险过高的县(市),予以退出。

把湖南、新疆、四川三地的安排放在一起看,评估的周期和力度并不相同,湖南要求放权6个月后即开展评估,新疆是定期评估、按需调整,四川把周期定在两年并设定了退出条件。业内专家表示,周期长短对应着不同的改革节奏,共同点是评估结果直接决定权限的去留,而不是只作为工作参考。

侯文杰认为,最需要警惕的是只放权不配套、只扩权不约束,由此带来县域之间恶性竞争、重复建设、产业同质化乃至生态破坏。“强县有人、有钱、有技术,能把权限变成发展红利;基础薄弱的县接不住,反而可能被边缘化。”他建议,放权应按县分类、分批、差异化推进,对承接能力弱的县先给能力、再给权限。

柏文喜认为,衡量成效不能只看“放了多少项”,还要看承接率、办件时效、企业群众满意度、监管是否出问题,以及县里办事是否还需要回头请示省市。他提出下一步应做到“三同步”:事项与人员编制同步、系统与数据同步、事权与预算同步,先过渡期再独立办。

权限“放得下”“接得住”“收得回”,这场改革的成色,最终要由县一级的运行数据来说话。

2026年9月28日

一图读懂

从地方探路到国家定调——“向县放权”大事记

“向县放权”从地方先试起步,经中央多次定调,再到近年各省密集落地,前后历经三十余年。

1992年

浙江出台萧山、余杭、鄞县、慈溪等13个县(市)扩权政策。

1997年

浙江同意萧山、余杭试行享受市地一级部分经济管理权限。

2002年

浙江将313项原属地级市的经济管理权限下放给17个县(市)和萧山、余杭、鄞州3个区。

2003年

湖北对大冶、京山等20个县市实施“扩权”,省对县市实行项目、信息和资金直达。

2009年

中央一号文件提出“稳步推进扩权强县改革试点,鼓励有条件的省份率先减少行政层次,依法探索省直接管理县(市)的体制”。

2013年11月

党的十八届三中全会提出,对吸纳人口多、经济实力强的镇,可赋予同人口和经济规模相适应的管理权。

2016年12月

中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的指导意见》,加强对经济发达镇行政管理体制改革工作的指导。

2021年

河南赋予县(市)255项省辖市级经济社会管理权限。

2022年

湖北向79个县(市、区)下放省、市两级126项经济社会管理权限;河南赋予县(市)第二批86项经济社会管理权限,同时对第一批下放权限中缺乏承接条件的2项予以收回。

2023年9月

广东首次从省级层面系统性面向县(县级市)开展批量放权,将60项省级行政职权调整由有关地级以上市和县(市、区)实施。

2024年7月

党的二十届三中全会提出,深化赋予特大镇同人口和经济规模相适应的经济社会管理权改革。

2026年3月

“十五五”规划《纲要》提出,适时调整扩大经济规模大、人口增长快的县级市和特大镇经济社会管理权限,稳妥推进人口小县机构优化。

资料整理:白雪
设计:喻筠雅