·纪念中国国土经济学会成立45周年专稿·

一张蓝图绘鹤城

——中国国土经济学会与鹤壁携手共建国土空间优化发展实验区

柳忠勤



2016年8月6日，中国政府网《一张蓝图绘到底》：河南鹤壁以国土空间优化发展实验区建设为载体，坚持以资源环境承载能力为基础，统筹人口、产业、城镇、生态、基础设施布局，统一协调各类规划，把主体功能区规划落到市县层面，构建起“太行叠翠、三水润城、一体两翼、三区协同”全市统一的国土空间开发保护格局。

鹤壁是一座从《诗经》里走出来的城市，雅号鹤城，源自悠远的古老传说。古时南山崖壁峻峭，林木幽深，常有仙鹤翩然栖于峭壁之上，清风传扬清亮鹤鸣，故而留下“仙鹤栖于南山峭壁”的佳话，“鹤壁”之名由此而来。仙鹤寓意祥和高洁，千百年来，鹤的灵秀意象深深镌刻进城市文脉。淇水汤汤，太行在望，悠悠鹤韵浸润一方。岁月更迭，古城演进为新城，鹤城的称谓延续至今，承载着山水灵秀与先民美好的祈愿。

鹤壁，因煤建市，伴煤兴盛，也因资源开采承受过地表沉陷、空间破碎的时代阵痛。当资源型城市转型的考题摆在中原大地，这座小城，率先走出了一条以国土空间优化撬动绿色高质量发展的探索之路。

“优化国土空间开发格局”这一理念是时任中国国土经济学会副秘书长、国家发展改革委地区经济研究所所长肖金成于2011年率先在《今日国土》杂志发表文章提出来的，这一理念写进了党的十八大报告，习近平总书记在不同场合多次强调，要“优化国土空间开发格局”。为了贯彻总书记的指示精神，践行党的十八大的报告，2014年，中国国土经济学会立足于本领域学术研究与实践推广，积极探索国家级学会同地方党委、政府深度协同、共谋发展的有效路径。在全国开始创建国土空间优化发展实验区，第一块牌子，就挂在了河南省鹤壁市。

从那时起，学会与鹤壁市委、市政府开启了一场跨越数年、学会搭智、地方落地的地会合作宏大实践。一场场高规格会议、一次次专家论证、一轮轮思想碰撞，学会专家奔走于京豫之间，踏遍鹤壁的山山水水，把国家级智库的智力资源，源源不断注入淇河两岸的土地。在前后两任市委书记范修芳、马富国鼎力支持下，双方同心同向，以规划为笔，以山河为卷，破解“多规打架”、空间错配的现实困局，书写“工业上山、农民进城、森林绕园、循环生态”的改革答卷，为全国市级国土空间优化改革提供可复制、可借鉴的“鹤壁

样本”。这不是一次简单的项目合作，而是国家级学会与地方党委、政府双向奔赴，是绿色发展理念扎根中原沃土的生动实践。

2019年7月，自然资源部部长陆昊专程来到鹤壁调研国土空间规划试点工作。调研组深入三调外业现场，观摩国土空间规划“一张图”审批系统，实地察看淇河生态保护修复情况，专题研讨“三区三线”划定、城镇开发边界管控等关键课题。面对鹤壁先行先试的探索成果，陆昊作出“鹤壁试点很有价值”的评价，充分肯定这座城市把地方创新实践融入国家国土空间规划体系改革的可贵尝试，认为“鹤壁积累的经验，可为全国同类地市提供有益借鉴。”

煤城之惑：转型十字路口的时代叩问

鹤壁，1957年建市，煤炭产业曾经撑起城市财政的半壁江山。数十年地下采掘，在奉献能源的同时，也留下沉重的生态欠账：大片土地沉陷，地表满目疮痍；城市数次搬迁，城区布局分散；各类规划各成体系，土地利用、产业布局、城乡建设相互冲突，耕地保护、产业扩张、生态保护之间矛盾交织。一边是传统产业亟待瘦身转型，一边是新产业渴望发展空间；一边要守护太行山水、淇河清流，一边要保障城镇化建设的现实需求。

规划科学是最大的效益，规划失误是最大的浪费。资源枯竭型城市要实现涅槃重生，出路究竟在哪里？鹤壁的决策者清醒认识到，单纯靠项目堆砌、靠政策输血，走不出转型困局，必须从源头破题——优化国土空间格局，用土地利用方式转变带动发展方式的根本转变。

彼时，国土空间优化发展尚属前沿探索，国内没有现成完整的市级实践范本。中国国土经济学会作为全国性学术社团，一直在探索国家级学会如何有效对接地方党委、政府，把智库优势转化为地方发展实效，跳出书斋做研究，把论文写在祖国大地上。时任学会副秘书长、首席专家，国家发展改革委地区经济与资源研究所原所长的肖金成受学会领导委托，率领学会来自国家部委、科研院所的专家团队，怀揣着把理论研究落地为地方实践的初心，将调研目光投向这座饱受转型压力的中原煤城，翻越丘陵荒坡，走进沉陷村落，走访产业园区，实地把脉城市发展症结，与鹤壁市委、市政府共同锚定了一个大胆目标：打造全国第一个国土空间优化发展实验区，编制全国首部地市级国土空间优化纲要，以“多规合一”打通城市发展的堵点难点。

这场开创性的地会协作，自始至终离不开地方党委、政府的坚定担当。时任鹤壁市委书记范修芳等主要领导高度研判，认定国土空间优化不是虚的理论课题，而是关乎鹤壁未来二十年、三十年发展命运的根本大事。为此，市委、市政府成立高规格领导小组，主要领导亲自挂帅，统筹自然资源、发改、住建、农业农村等十余个部门，打破部门壁垒，全力配合学会专家组开展调研、座谈、资料归集。从顶层部署到一线落实，从人力保障到机制配套，举全市之力保障实验区建设推进。之后



鹤壁前后两任市委书记范修芳（右4）、马富国（左5）与作者（右5）等中国国土经济学会专家团成员在鹤壁迎宾馆合影



第十届全国政协副主席、中国国土经济学会理事长张怀西(左 3),在鹤壁市委书记范修芳(左 1)等陪同下考察鹤壁

接任市委书记的马富国等领导保持战略定力,一张蓝图不折腾,一棒接着一棒跑,让国土空间优化的理念贯穿城市发展全过程。

清楚地记得马富国书记上任不久就打来电话:“柳理事长,你们为鹤壁做的这件事儿太漂亮啦!鹤壁人民是不会忘记你们的!”

金秋启幕:实验区落户鹤城,思想火花碰撞热土

2014 年 10 月 18 日至 19 日,中国国土空间优化发展(鹤壁)座谈会在鹤壁隆重举行,这是学会与鹤壁市委、市政府地会合作框架下第一场重大活动。第十届全国政协副主席、中国国土经济学会理事长张怀西,全国政协委员、环境保护部原副部长周建,国务院参事、科技部原副部长刘燕华莅临现场,来自国家多部委的专家学者齐聚淇滨大地。国家发展改革委国土开发与地区经济研究所所长肖金成就《优化国土空间格局促进区域协调发展的若干思路》,全国人大代表、国土资源部规划司司长董祚继就《优化国土空间开发格局大有可为》,中国科学技术发展战略研究院副院长王宏广就《依靠第三产业暨城市基础建设,经济仍能保持 10—15 年快速增长》,住房和城乡建设部村镇司原司长李兵弟就《优化国土空间格局促进城乡统筹协调发展》,中国人民大学公共管理学院副院长、中国土地规划中心主任严金明就《坚持根本土地制度,高效配置土地资源》,全国政协委员、河南洛阳师范学院校长梁留科就《国土空间优化发展途径研究》先后发言。活动现场,鹤壁正式被授予全国首家国土空间优化发展实验区,双方签订共建协议,确立“工业上山、农民进城、森林绕园、循环生态”十六字核心理念,为鹤壁空间改革定下总基调。

应邀出席会议的中国科协书记处书记宋军感慨地对我说:“柳秘书长,今天大会发言的专家一个都了不得,你这一下子就来了六个,国土经济学会的专家团队实力真的太强啦!”

会议只是一个开端。为了编制好国土空间优化纲要,学会专家组开启高密度实地踏勘。太行余脉的荒丘岗地、矿山开采后的沉陷地带、淇河沿岸滩涂湿地、老城棚户区、乡村聚居点、宝山循环经济园区,处处留下专家的足迹。他们翻山越岭,脚下踩着沉陷区开裂的土地,俯身察看丘陵荒坡的地质条件,沿河徒步调研淇河生态廊道,进村入户倾听基层干部群众对城乡建设、搬迁安置的真实诉求。白天奔走在鹤壁的山山水水,夜晚围坐一起梳理调研素材,对照实地情况修正理论构想,拒绝坐在办公室闭门编规划。

座谈会会场之内,思想激荡。专家们直面鹤壁的痛点:沉陷区如何修复、城乡布局如何重构、产业与生



中国国土经济学会副理事长兼秘书长柳忠勤与鹤壁市常务副市长史全新签署全国国土空间优化发展实验区共建协议



鹤壁优化国土空间格局规划纲要评审会议会场

态如何平衡。市各职能部门坦诚摆出现实难题。没有纸上谈兵，不回避矛盾短板，国家级智库的宏观视野，和地方一线的真实国情充分交融。这次会议，标志着学会与鹤壁的深入地会合作正式拉开大幕，一份划时代的规划纲要，自此进入紧锣密鼓的编制阶段。

编制全国首部地市级国土空间优化纲要，前路并无参照。学会组建资深专家领衔的专家组，依托大量一线踏勘获得的一手资料开展纲要编制，规划编制经历“三上三下”，反复打磨修改，每一个数据、每一条边界、每一项布局，都兼顾国家政策要求、鹤壁资源禀赋、百姓民生期盼。

2015 年 6 月 7 日，北京，国际竹藤中心。《鹤壁市优化国土空间开发格局规划纲要（2015—2030）》北京评审论证会如期举行，这是整个地会合作链条至关重要的技术里程碑。第十届全国政协副主席、中国国土经济学会理事长张怀西亲自坐镇，第九至十二届全国政协人口资源环境委员会副主任、中国国土经济学会第一副理事长江泽慧亲自主持，周建、刘燕华以及来自国家发改、国土、环保、科技、水利、农业、文旅、交通、林业等部门的业务部门负责人、科研教学单位的专家学者数十人参与评审论证。会议从上午九点一直开到下午一点半钟，江泽慧院长作为主持人，直到一字一句地敲定完评审意见，全场没有离席。

作者时任学会副理事长兼秘书长，亲眼见证了鹤壁论证会，实话实说，领导同志的敬业精神，深深感动了我。一个地市级的规划纲要，如此多的高级官员、高层专家团队参与评审，其规格之高、效果之好，在国内同类规划的评审过程中，实属罕见。

会上，专家们逐条审议，提出修改意见。时任鹤壁市委书记范修芳亲自带队赴京，与学会专家面对面沟通，认真吸纳每一条建议。这份纲要，统筹经济、国土、城乡、环保、林业，探索实现“五规合一”，划定生产、生活、生态空间，确立鹤壁长远的国土开发保护格局，通过国家级专家评审论证，成为全国第一份地市级国土空间优化纲要，后经鹤壁市人大审议通过，具备法定实施效力。有领导感慨，这份规划给鹤壁的价值，是花多少资金都换不来的，让鹤壁未来二十年的发展有了坚实空间依托。同时，这份纲要，也是国家级学会和地方党委、政府协同攻关产出的标志性成果。

纲要评审落地，不等于工作画上句号。如何把纸面上的蓝图，转化为大地上的现实，需要持续深化研讨，校准实践方向。2016 年 6 月 25 日，中国国土经济学会、鹤壁市委、市政府再度携手，在北京中国科技会堂共同主办国土空间优化发展座谈会，主题为“五大发展理念与国土空间优化发展”。

北京盛夏，专家云集。会议播放鹤壁实验区建设专题片，系统复盘两年来地会共建实验区的建设进展，剖析“多规合一”实践中的难点。鹤壁方面向国家层面专家汇报纲要落地成效：产业结构持续调整，高新技术产业占比提升，煤炭产业占比有序下降，城镇化稳步推进，生态建设多点开花。与会学者围绕创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念，研讨国土空间优化的理论体系，总结“鹤壁经验”，为全国“国家级学会 +地方党委、政府”协同模式提供借鉴。这次在北京举办的座谈会，让鹤壁实践走出河南，走进国家智库的视野，这份来



第九至十二届全国政协人资环委副主任、中国国土经济学会第一副理事长江泽慧主持评审会议



张怀西（中）、江泽慧（右 2）、周建（左 2）、刘燕华（左 1）、柳忠勤（右 1）在评审会议上

自中原小城的探索，获得中国科协、国土资源部、河南省政府的肯定，作为典型案例在全国推介。

智力下沉：党建赋能，专家服务扎根基层

规划纲要已经出台，蓝图已经绘就，但落地实施过程中，依然会不断遇到新问题。产业项目落地、矿山生态修复、城乡融合发展、沉陷区治理，每一项工作都需要持续智力支撑。作为国家级学会，中国国土经济学会不满足于只交出一份规划文本，坚持把专家资源送到鹤壁生产建设第一线，持续深化地会协作。

2017 年 7 月 29 日至 30 日，全国学会党员专家在行动——鹤壁站活动在鹤壁举办，这是中国科协“党建强会计划”重要首站，是学会发挥全国学会平台优势、服务地方发展的一次生动实践，由中国国土经济学会联合鹤壁市委、市政府共同承办。学会联合国内五家全国性学会，集结二十余位党员专家，把智库阵地搬到鹤壁。



北京中国科技会堂，国土空间优化发展座谈会会场



鹤壁市委书记范修芳在国土空间优化发展座谈会上发言



新华社国内部副主任陈芳在国土空间优化发展座谈会上发言

活动以“党建强会，党员专家助力地方经济高质量发展”为主题。坚持党建引领科技服务，党员专家发挥先锋模范作用，再一次深入鹤壁的园区、矿山修复现场、乡村田野调研走访。座谈会上，专家们围绕国土空间规划落地、循环经济发展、矿山沉陷区治理、乡村振兴等议题，面对面为鹤壁干部答疑解惑，开出务实的对策建议。

时任鹤壁市委书记范修芳出席活动，对学会专家的到来表示诚挚欢迎。他谈到，国土空间优化不是一次性工程，而是动态持续的过程，期待深化国家级学会同地方的合作，希望专家持续关注鹤壁，把前沿理论转化为解决鹤壁现实难题的办法。这一场党建赋能的专家服务，进一步拉紧学会与鹤壁的协作纽带，让顶层规划和基层实践紧密咬合。

就在同年 10 月 13 日，鹤壁迎宾馆，又一场重量级技术评审会如期召开。中国国土经济学会专家组开展鹤壁国土空间规划评审会，柳忠勤、肖金成等九位专家组成评审专家组，结合多次实地踏勘掌握的情况，对深化后的鹤壁国土空间规划成果开展全面技术把关。

此时距离纲要编制已经过去两年多，鹤壁在实践当中积累了大量新的实践素材，也遇到新矛盾。专家组逐条审阅规划文本、空间数据库、图纸成果，围绕城镇开发边界、生态保护红线、产业布局、沉陷区修复等



柳忠勤(前左 4)等专家在鹤壁市委书记范修芳(前中)陪同下考察鹤壁工业园区

关键内容质询、研讨,既充分肯定鹤壁探索的价值,也实事求是指出不足,提出细致的修改完善意见。这次评审,是对前期地会共建实验区建设成果的再审视、再提升,推动鹤壁空间规划持续迭代完善,向着更加科学、更贴合实际的方向迈进。

一系列会议、评审、调研,形成完整闭环:地方党委、政府提出时代命题,国家级学会贡献智库智慧;地方提供实践土壤,学会的理论研究在大地上接受检验,探索出一套可复制的学会服务地方的协作范式。

文以载道:诗意鹤壁,让生态文化浸润国土空间

国土空间优化,不只是土地、产业、城镇的物理重构,同样包含生态文化的精神重塑。淇河,鹤壁的母亲河,《诗经》当中三十余篇诗篇歌咏淇水,是这座城市独有的文化根脉。守护淇河,既是生态任务,也是文化使命。空间规划划定了淇河生态保护的边界,而生态文化,则为这片山水注入灵魂。

2019 年 5 月 18 日至 19 日,由中国国土经济学会、鹤壁市人民政府共同主办的诗意鹤壁——生态文学高端研讨会在鹤壁举行,活动主题定为“弘扬淇河文化,推进淇河流域生态文明建设”。梁衡、李炳银、李青松等一大批国内知名作家、生态文化学者齐聚鹤城。学者们沿淇河行走,看碧水长流,观白鹭翩飞,触摸《诗经》文化遗存。研讨会上,大家把文学视角、人文思考,融入国土空间优化的宏大命题。作家团队一致认为,国土空间优化,不只是划定“三区三线”,还要善待山河文脉;高质量发展,既要有产业的厚度,也要有文化的温度;绿水青山,既要有生态价值,也要有文学审美、人文价值。

这次研讨会,是学会与鹤壁地会合作的一次升华,把国土经济、空间治理,延伸到生态文明建设领域。它印证一个道理:国土空间优化发展实验区建设,不止于编制一份规划,更要塑造城市的精神气质。“人与自然生命共同体”的理念,通过文学的传播,走进干部群众心里,让绿色发展从规划图纸,进一步变成全社会的思想共识。

至此,中国国土经济学会与鹤壁市委、市政府地会合作框架下的五场重大主题活动,连同北京规划纲要评审论证、鹤壁本地规划技术评审,构成一套完整的合作谱系:2014 鹤壁座谈会揭牌实验区;2015 北京纲要评审论证;2016 北京五大发展理念座谈会;2017 党建强会专家服务鹤壁站、10 月鹤壁规划评审会;2019 诗意鹤壁生态文学研讨会。从授牌立项,到踏遍山河编制纲要、国家级评审,再到理论深化、一



中国国土经济学会组织鹤壁国土空间规划专家评审会会场



中国国土经济学会组织鹤壁国土空间规划专家评审会会场



著名作家、《人民日报》原副总编辑梁衡在诗意鹤壁生态文学研讨会上讲述习近平生态文明十大金句



作者（左1）陪同梁衡（左4）等作家采风鹤壁

线智力服务，最后抵达生态文化浸润，环环相扣，层层递进，走出一条“理论—踏勘调研—规划—实践—文化”完整的共建之路。

山河作答：一张蓝图铺展绿色转型新天地

数年携手耕耘，淇河两岸山河作答。

曾经满目疮痍的矿山沉陷区，开展大规模生态修复，治理面积数万亩，荒坡披上绿装；宝山集聚区践行“工业上山”，向浅山丘陵要发展空间，不占优质耕地，循环产业链条成型；“农民进城”有序推进，棚户区改造落地，群众告别沉陷危房，住进宜居新城；“森林绕园”遍地开花，城市公园、郊野绿地、森林乡村串联成网，口袋公园星罗棋布，推窗见绿成为百姓日常。

淇河水质常年稳定保持Ⅱ类，成为华北地区难得的清流，入选全国美丽河湖优秀案例，《诗经》文化与碧水青山交相辉映。在国土空间纲要引领之下，鹤壁先后斩获全国首批海绵城市试点、国家节能减排综合示范市、国家生态文明建设示范区等数十项国家级试点示范金字招牌。产业结构发生深刻蜕变，传统煤炭占比持续下降，高新技术产业不断壮大，资源枯竭城市一步步挣脱“煤城”旧标签，向着绿色宜居的“美城”华丽转身。

这一份沉甸甸成果，来源于多方合力。离不开鹤壁两届市委主要领导一以贯之的远见和担当，保持战略定力，尊重科学规律，尊重专家智慧，敢于改革探索；离不开市委、市政府各部门上下协同，脚踏实地把规划一条条落实到项目、地块；离不开中国国土经济学会作为国家级



学会的使命担当，众多专家不畏奔波劳苦，一次次深入鹤壁的山野城乡，把国家级智库的专业积累，毫无保留奉献给中原这片土地；更离不开鹤壁广大干部群众，认同绿色理念，参与城市转型建设。

回望来路，也应当清醒看到，全国首家国土空间优化发展实验区的探索，不是一帆风顺。作为先行者，鹤壁没有现成经验可以照搬，改革路上遇到过困惑、争论，也经历过反复打磨。这场地会合作，不是简单的甲方乙方，而是志同道合的伙伴。学会不做高高在上的理论输出，而是俯身大地，踏遍山水获取一手实情；鹤壁不把规划当作装点门面的文件，而是真正把纲要作为统领城市长远发展的总遵循，双方坦诚交流，互相启发，在磨合中不断完善方案，实现智库理论价值和地方发展实践的双向成就，为全国国家级学会对接服务地方党委、政府探索了宝贵路径。

鹤壁实践的启示已经超越一座城市本身。它证明，对于资源型城市，国土空间优化是实现高质量发展的总钥匙。通过科学统筹生产、生活、生态三大空间，处理好保护与开发的辩证关系，就能够破解资源困局，实现经济转型、生态改善、民生提升多方共赢。鹤壁的探索，也为后来全国推进国土空间规划体系改革，提供了宝贵的地方样本。

淇水悠悠，岁月奔流。今天，当我们站在淇河岸边眺望鹤城大地，太行叠翠，三水润城，新城舒展，老城蝶变。那张诞生于国家级学会与鹤壁精诚共建，凝聚专家踏遍山河实地调研心血的国土空间蓝图，已经深深烙印在这片土地之上。

一场跨越数年的会地共建，是国家级学会与地方党委、政府同心致远的生动写照。两任书记接力托举，学会专家奔走京豫、踏遍鹤城山水呕心耕耘，地方部门勠力实干；从北京会议室的专家研讨，到鹤壁山野间的实地踏勘；从一份开创性规划纲要落笔，到生态文学浸润山河；从理论构想，到万千实景。“工业上山、农民进城、森林绕园、循环生态”十六个字，早已不再仅仅是一句口号，它化作矿山修复的层层新绿，化作淇河荡漾的粼粼波光，化作百姓家门口的游园绿地，化作产业转型升级的坚实步伐。



2014 年 4 月 20 日，鹤壁市委书记范修芳（左）在鹤壁鹤鸣湖上向中国国土经济学会监事会主席、原国土资源部耕地保护司司长潘明才（中）和作者讲述鹤壁的由来

鹤壁的故事告诉我们：高质量发展，始于科学规划，成于久久为功。国家级学会发挥智库优势，与地方党委、政府同向发力，一张蓝图绘到底，一茬接着一茬干，尊重自然、尊重科学，就能够让昔日煤城，涅槃成为人与自然和谐共生的幸福家园，在中原大地上书写属于新时代的绿色华章。

2024 年 5 月 7 日，《鹤壁日报》：鹤壁市自 2014 年与中国国土经济学会合作共建国土空间优化发展实验区以来，组织开展了“双评价”“双评估”“三调”基数转换、城镇开发边界试划等多项专题研究，研究内容被吸收形成规划编制导则、基数归类实施细则等省级技术标准，为全省规划编制工作探明路径。《规划》获批，标志着鹤壁近 10 年的国土空间规划编制探索圆满完成。

一张蓝图，在学会和地方之间架起了桥梁。鹤壁人民记得我们，我们更没有忘记鹤壁。□



中国国土经济学会副理事长兼秘书长柳忠勤与鹤壁市长范修芳（右）签署创新助力空间优化示范区共建协议