

永州勘界

譚昌怡 著



香港天马图书出版有限公司出版

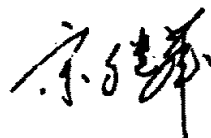
永州勘界

香港天马图书出版有限公司

序

看了昌怡同志编著的《永州勘界》，思绪万千，心情难以平静。《永州勘界》虽是全面勘界的沧海一粟，但却又是全面勘界的一个缩影。国务院决定，从1996年起用五年的时间完成全国省、县两级陆地行政区域界线勘定工作，标志着我国全面勘界开创有史以来新的篇章。经过上下五年的艰辛拼搏，现已圆满地完成了这件前无古人的“功在当代，利在千秋”的大业。作为时任国务院勘界办副主任的我来说，既是一个组织者，又是一个实践者，对此感受很深。全国全面勘界虽已划上了句号，勘界丰碑也已载入中华人民共和国的史册。作为勘界人会永远铭记：勘界的每一个边界点，每一条边界线，每一幅边界图，每一份边界协议书，来之不易，价值连城。勘界工作者无愧于党中央、国务院的重托，各级政府的支技和人民的期盼，充分展示着对党对国家对人民对历史高度负责的赤胆忠心；为了事业，不畏艰辛，跋山涉水，风餐露宿，披星戴月，流血牺牲，不计得失，无私奉献，无怨无悔的勘界精神和照人风采。新的征程已开始，愿我们继

续发扬勘界精神,为改革发展稳定,全面建设小康社会,做出新的贡献。

A handwritten signature in black ink, appearing to be '朱镕基' (Zhu Rongji), written in a cursive style.

二〇〇四年十二月于北京

开篇的话

勘界工作已经过去几年了，每当回忆起那五年艰辛的勘界岁月，就会使每一个勘界人心潮澎湃，倍感荣光。当我一闭上眼睛，勘界人的那一张张鲜活的面容，就会一个个呈现在我的面前；座谈会上，群众一次又一次的举证，就象在办他们家自己的事那样认真；谈判桌上，双方的唇枪舌战，争得面红耳赤就象发生在昨天的事一样清晰可见。

勘界，是中国历史上的第一次。有人对它的评价是“功在当代，利在千秋”。我觉得一点也不过份。也许有人说，公元前221年，秦始皇统一了六国，分天下为四十郡，郡以下置若干县，这是否可视为中国历史上的勘界？我们说那只是诸侯权利的分割，不是郡县边界的法定划分，它不能算是第一次勘界。

回顾历史，在那漫长的历史长河中，随着朝代的更替，历史的变迁，中国政区发生了“沧海桑田”般的变化。但是，在长达2000多年的时间里，从来没有一个统治者对中国的行政区划界线进行过全面的勘定。而是在两千年后的今天，历史的重任才落到了中华人民共和国的肩上。1989年，国务院批准民

政部会同有关部门进行全面勘界试点。1996年,国务院发布了全面勘界的动员令,要求用5年的时间完成省、县陆地行政区域界线的勘定任务。从此,被历史“耽误”太久的全面勘界工作终于拉开了序幕。

根据国勘办,省勘办的安排部署,永州市的勘界工作是从1996年8月开始启动的,首先组建了勘界工作领导小组,明确了今后五年勘界的基本任务:即从1996年开始,用5年的时间,勘定好省、市、县区的行政区域边界线。具体操作怎么搞?国务院国发[1996]32号文件明确指出:“全面勘界不是重新调整行政区划。这次勘界是以行政区域管辖的现状为基础,依照有关规定明确行政区域界线走向的位置,即核定法定线、勘定习惯线、解决争议线,通过勘界,在实地树立界桩,形成准确反映实际边界线走向的文件,资料和地形图,按照规定的程序将省、县两级行政区域界线确定下来”。文件还明确确定了勘定边界线的具体要求:

(一)对已明确划定或者核定的边界线,按照有关文件、协议、地图予以核定。已明确划定或者核定的边界线是指:根据行政区划管理的权限,上级人民政府在确定行政区划时明确划定的界线;由双方人民政府或者上级人民政府明确划定的争议地区的界线;发生边界争议之前,由双方人民政府核定一致的界线。

以往粗略划分过但未落实的边界线,以有关文件、协议、地图为基础,协商确定边界线。

(二)对在国家土地利用现状调查中,经双方县级以上人民政府核定一致并签定协议的无争议的界线,应予认定。

(三)除(一)、(二)两种情况外的其他边界线,应当选择能够反映行政区域界线管辖状况的地图为基础确定边界线。勘定省级行政区域界线时,以国务院勘界工作领导小组办公室提供的各省(自治区、直辖市)根据1980年国家测绘局、民政部《关于请标绘省、市自治区行政区域界线的通知》标绘上报的行政区域界线图为基础确定界线,其中双方标绘的边界线一致且与实际行政管辖相符的地段,以双方一致的画法为基础确定边界线;双方标绘的边界线虽不一致,但双方目前的实际管辖无争议的地段,根据实地的行政区域管辖情况确定边界线;双方标绘的边界线不一致,对于实际管辖的情况又有争议的地段,按照《行政区域边界争议处理条例》解决争议并确定边界线。勘定县级行政区域界线参照的基础地图,由各省、自治区、直辖市结合辖区情况确定。

行政区域界线的勘定,原则上要与自然资源权属相一致。特殊情况必须分开的,在划定边界线的同时,要明确跨越边界线的自然资源权属。对跨线的地物、文物、自然保护区及不可分割的自然资源,在划分边界线的同时,要根据有关法律、法规和政策的规定,明确管理和使用的办法。要按时、按质、按量完成好这一浩瀚的“系统工程”,必须要求各级政府的高度重视,各有关部门的大力支持和配合;还特别需要勘界人不畏艰险、不怕牺牲、连续作战、奋力拼搏、知难而进、求真务实、任劳

任怨、默默奉献的勘界精神。五年来,勘界人就是在这种精神的鼓舞下,严格执行勘界政策,履行“尊重历史、注重现实、顾全大局、互谅互让”的十六字方针,经过 1600 多个日日夜夜的艰苦努力才完成了党和人民交给的这一光荣的历史使命。

这是一项前无古人的工作,成果的取得来之不易。为了勘界,有的人带病坚持爬山越岭搞调查研究,有的人从病床上拔掉针头按时赶到会场投入紧张的协商谈判;有的人还几次推迟婚期,也有的人不能为自己去世的父母送终守灵,他们擦干了悲伤的眼泪又投入到紧张的勘界工作之中。每当回忆起这段历史,我就觉得我们不能忘记这段历史,我们有责任、有义务记录下这段历史,宣传这段历史,要让所有的永州人了解这段历史,特别是要让每个政府官员们、边界上的村民们知道我们的行政边界线是怎么勘定的,基于这个思想,我编著了《永州勘界》这本书,实际上就是想把勘界成果提一串出来奉献给大家,让这个“功在当代,利在千秋”的成果真正走入千家万户,促进边界的管理,真正使我们漫长的边界线,能从被动、无序、粗放的管理步入法制、科学、规范化管理的轨道,真正使边区人民能安居乐业,兴旺发达,祥和稳定,这才是我们勘界的目的和初衷。

谭昌怡

二〇〇四年九月于永州

目 录

永州市勘界工作回眸	(1)
湘桂线永州段勘界工作纪实	(10)
湘桂线永州段勘定后的正确走向	(21)
湘桂线永州段三处争议情况的回顾	(45)
插曲·十九份地的枪声	(63)
湘粤线勘界工作纪实	(71)
湘粤线永州段勘定后的正确走向	(85)
邵永线勘界工作纪实	(92)
郴永线勘界工作纪实	(107)
花絮·勘界历险记	(121)
衡永线勘界工作纪实	(126)
祁阳、双牌线勘界工作纪实	(142)
芝山、双牌线勘界工作纪实	(145)
芝山、祁阳线勘界工作纪实	(157)
蓝山、江华线勘界工作纪实	(165)
宁远、江华线勘界工作纪实	(171)

道县、江华线勘界工作纪实·····	(173)
江永、江华线勘界工作纪实·····	(181)
道县、江永线勘界工作纪实·····	(187)
宁远、蓝山线勘界工作纪实·····	(194)
道县、宁远线勘界工作纪实·····	(203)
双牌、道县线勘界工作纪实·····	(214)
芝山、冷水滩线勘界工作纪实·····	(222)
双牌、宁远线勘界工作纪实·····	(230)
祁阳、宁远线勘界工作纪实·····	(238)
冷水滩、东安线勘界工作纪实·····	(245)
祁阳、新田线勘界工作纪实·····	(278)
芝山、东安线勘界工作纪实·····	(287)
冷水滩、祁阳线勘界工作纪实·····	(297)
宁远、新田线勘界工作纪实·····	(315)

附件:

国务院关于开展勘定省、县两级行政区域界线工作有关问题的通知(国发[1996]32号)·····	(338)
---	-------

湖南省人民政府关于开展勘定行政区域界线工作有关问题的通知(湘政发[1996]54号)·····	(342)
---	-------

永州市人民政府关于认真做好勘界工作的意见

·····	(346)
-------	-------

结束语·····	(353)
----------	-------

永州市勘界工作回眸

湖南永州山川秀美,人杰地灵,幅员辽阔,边界线长。全市共拥有 2 条省际边界线,约 800 公里;3 条市际边界线约 900 公里;19 条县(区)边界线,约 1525 公里。有史以来,这些漫长的边界线,从来就没有人勘定过;其行政区域边界线的组成,多数都以“习惯线”和“争议线”组成。为此,在历朝历代边界线上都是纠纷四起,“战火”不断。据统计,勘界以前在这 24 条边界线上,共存在着较大的“争议纠纷”300 余处,争议面积约 20 多万亩。为了永久性地解决边界的争端问题,实现边界的法制化管理,发展边界贸易经济,促进社会稳定,达到长治久安的目的。1995 年,国务院下达了用五年时间完成省、县两级边界线勘定任务的命令。并明确:勘界是百分之百的政府行为,各级政府必须在 2000 年底以前,保质保量全面完成勘界任务。基于这个思想,我们及时拉开了全市勘界工作的序幕。

1996 年是我市勘界工作的起步之年。这一年主要是配合省里完成了对湘桂线永州段的勘定任务。

1997 年是我市县区勘界工作的开局之年。这一年,组织

开展了对邵永线等 10 条市、县级行政区域界线的勘定工作。

1998 年是我市勘界工作的攻坚之年。这一年的任务是 1 条省界, 2 条市界, 4 条县区界和 1997 年余下来的扫尾任务, 总长约 1200 多公里。

1999 年是我市勘界工作的丰收之年。这一年不仅完成了对湘粤线永州段 111.2 公里的全面勘定; 同时也实现了衡永线和郴永线两条市级界线全部贯通; 当年任务的 9 条县区界也基本完成了定界任务, 使全市行政区域边界线勘定的总里程达 3100 多公里, 占总体任务的 98%。

2000 年是我市勘界工作的扫尾之年。为全面完成全市五年勘界工作任务, 市勘办下达了强硬指令, 要求各县区在年内务必百分之百地解决争议问题, 保质保量完成全部勘界任务。

回顾这些年来的工作, 它始终伴随着永州勘界人的奋斗与辛劳, 也促使着永州市的勘界工作一浪高过一浪, 并在工作实践中先后总结出了三条自己的成功经验 (即: “以奖代补”、“两权分离”和“AB 线贯通”的经验) 不仅节省了人力、财物, 更重要的是对有效解决个别争议问题, 对加快进度起到了重要作用。

2000 年 6 月, 永州的勘界工作终于全面完成了外业工作的扫尾, 全市 24 条边界线宣布勘定完毕, 基本上做到了按时、按质、按量完成了工作任务, 向国务院递交一份圆满的答卷。回首五年的勘界工作, 使我们记忆最深的是什么呢? 有人说——

勘界就是勘人

按照国务院的要求,要用五年的时间按时、按质、按量全面完成全市的勘界任务,其任务之艰巨,时间之紧迫,在知情人心目中都是有数的。1996年9月国勘办召集湘桂两省区在桂林召开了“湘桂线勘界工作动员大会”,使参加会议的永州政府领导听明白了一个简单的道理,即要想按国务院的要求,完成好这项前无古人的工作,首先要考虑的应该是人。因为人的问题是能否按时完成任务的根本问题,要抓好这项工作,首先必须挑选一批思想好、能吃苦、懂技术、讲政策的人来从事勘界工作。为此,1996年永州市政府和当年有勘界任务的县区都分别成立了勘界工作领导小组,由分管民政的市、县区长任组长,由市、县民政局一位分管地名区划的领导任勘界办主任。工作人员的确定是一件慎重的事情,各成员单位对勘办人员进行了认真挑选,成员们深知,勘界人必须准备长年出差和随时参加野外踏勘的各种任务,勘界人既要有奉献精神,还要有强健的体魄;既要有顾全大局,互谅互让的精神,还要有对政策融会贯通,灵活运用和熟练协调的技巧;既要有实干苦干精神,还要具备能起草和写作严谨而有说服力的文书、协议书的能力。总之,勘界工作涉及面广,政策性强,如果勘界人员对地理知识,对测绘、制图、档案知识以及相关的经济、社会、历史知识不了解,是不可能搞好勘界工作的。其次考虑的是经

费,即要有与勘界进度相适应的勘界经费。俗话说:“兵马未动,粮草先行”,所以,确保经费是勘界取得胜利的基本条件。勘界是政府行为,经费必须纳入各级财政预算,按工作进度及时拨款,否则,再有精兵强将,没有必要的经费也是搞不好勘界工作的。回顾近五年的勘界,班子过硬和领导重视是搞好勘界工作的关键。当时的副市长邓三龙同志,不论工作怎么繁忙,只要勘界办的同志去向他请示汇报工作,他都认真听,并与勘界办的同志一起商讨研究,拿出解决问题的具体办法;市政府副秘书长刘建林同志,经常与勘界办的同志深入勘界工作第一线,帮助县里协调处理争议问题;市勘界办的同志们更是夜以继日忙碌在全市的勘界工作中。有位勘界办主任说得好:“我们每勘定一条线都是对勘界办人员,特别是勘界办主任执行政策水平和办事能力的一次检验,我们勘的是界,检验的是人,勘界就是勘人。”

勘界就要爬山涉水

由于历史上边界管理的粗放性和模糊性,致使许多行政区域界线均以高山峻岭,指手为界。本着对人民,对历史负责的精神,凡是涉及争议的地段,勘界人都要爬山涉水深入实地进行踏勘。

“千家洞”的实地勘踏,是所有踏界工作的一个缩影。“千家洞”瑶家的发源地,道县与灌阳为了争执此地的权属问题,

从 1996 年延至 2000 年,争执点北起葫芦顶,南止四十八步,全长约 4.4 公里,面积约 6000 余亩。为了妥善解决好遗留问题,2000 年 7 月 23 日,由国勘办牵头,请来了民政部、林业部、国土资源部 6 位领导亲临现场,还有两省区勘办的领导,永州、桂林两市勘办和道县灌阳两县勘办的同志以及两个县分管勘界工作的领导到会,商讨勘定“千家洞”争议段边界线的问题。为了慎重地解决好这起争议,经双方研究决定,“7 月 24 日凌晨 5 点从灌阳出发,全体上山,实地踏勘千家洞”。早上 6 点半我们驱车到达千家洞,下车之后大家就开始登山,10 点左右全体人员陆续登上了千家洞的“门户”四十八步。在国勘办领导的率领下,大家先后踏勘了四十八步、古怪冲、下洞、中洞。期间,三部(局)的领导们不断的向随行人作了调查核实。直至下午 2 点开始下山,大家象猿猴一样攀行在荆棘丛中,虽然前面有人引路,但实际上根本就没有路,走的是一条上不见天,下不见地,前不见人,后不留迹的丛林峭壁,稍有不慎,就会从悬崖上掉下数十米或上百米的深山峡谷之中。由于山路十分难走,人们的体力消耗很快,加上炎烈的阳光暴晒,不少人的皮肤已经红肿,疼痛难忍,自带的水已经喝完了,带的干粮也吃光了,饥渴与疲劳折磨着下山的勘界人,虽然大家已是举步维艰,但还是三五成群,相互照顾,打着手电,顽强地往山脚前进。这次实地勘踏“千家洞”,时间用得最长的人,刚好是一整天,24 小时。

勘界最难的是谈判

边界协商会,实际就是双方的谈判会。协商的原则,是双方勘界人可以倒背如流的几句话,即“尊重历史,注重现实,顾全大局,互谅互让”。但是,在实际的谈判中,双方都很难做到这一点。因为边界争议,涉及到资源的归属,没有人愿意拱手相让。尤其是一些地方官员,他们害怕为此丢官、挨骂,因此,常常是心知肚明,该怎么办的事情就是不怎么办。有的人甚至抱着“属于我的全要,不属于我的也要”的宗旨,死活不松口。作为市级勘界办的工作人员,遇到这种情况不仅自己思想要通,还必须做县区同志的工作,向他们宣传政策,耐着性子向他们做说服、说服、再说服的工作,除此之外也没有其它高招,于是,协商(谈判)会议连轴转,挑灯熬夜就成了家常便饭。

最难忘的是勘定“邵永线”的谈判。邵永线全长 200 多公里,涉及东安、邵阳、新宁三个县。这条线是全省市级边界线启动最早,协调时间最长,耗费的人力、物力最多,全省市级边界线贯通最晚的一条线。该线 1997 年启动,历时三年半,先后举行的正式协商会议达 15 次之多,争执的主题,就是舜皇山顶的权属问题。其谈判之艰难,现记下最后一次会议实况为例:

时间:2000 年 4 月 13 日,上午 8 点。地点:冷水滩河东银鑫宾馆十二楼会议室。内容:邵永线争议段第十五次协商会议,会议由邵阳市勘办主任朱国良同志主持;由永州市勘界办

主任谭昌怡同志宣布这次协商会议的原则与办法；由省勘办的领导作了重要指示。上午 10 点，东安、新宁两县代表开始会谈。下午 6 点，当双方谈到舜皇山顶时，相持对抗的矛盾就发生了，在这个问题上，新宁的表态从一开始就十分强硬，始终坚持他们“寸步不让”的主张。东安方面通过做工作，原来较强硬的态度开始松动，当日向对方作出了适当让步的表示，但双方还是谈不拢。

晚饭之后，省勘办的领导召集两市勘办的领导商量，要两市勘办再次做县勘办和县政府主管领导的工作，并决定：“这次邵永线不贯通，只准按时吃饭，不准喝酒、不准睡觉。会议要一直开到全线贯通为此”。

晚上 7 点半，双方谈判继续进行，市勘办的同志陪同谈判，省勘办的同志坐阵指挥。这天晚上，最苦的还是新宁县伍副县长，他的腰椎盘突出，一夜之间多次发病，疼痛难忍，坐立都不行，在这种情况下，省勘办领导指示：“就是躺在谈判桌前，也不准离开，只要能说话，就要坚持谈下去。”所有谈判代表当天 24 小时没有休息。

4 月 14 日，新宁县的伍副县长躺在凳子上确实坐不起来了，会议工作人员立即从康复医院请来了按摩医师（并把这位按摩医师留在会议上）痛了按一按，按完了又坐起来继续谈判。这一天，所有代表又是连续 24 小时没有休息。

4 月 15 日，这是邵永线最后一次洽谈协调会的第 3 天，晚上，新宁一方突然来了县委、人大等部门的几位领导，他们