

淮安市可能存在地下文物区域 划分工作成果说明

为深入贯彻落实《中华人民共和国文物保护法》“先考古、后出让”相关规定，进一步加强考古前置工作，统筹文物保护与经济社会发展，依据《关于进一步做好可能存在地下文物区域考古前置的通知》（苏文旅发〔2025〕66号）及《关于印发〈江苏省优化考古前置工作若干措施（试行）〉的通知》（苏文旅发〔2025〕118号）等相关规定，淮安市组织考古、历史等方面专业人员按照已知地下文物分布情况及存在地下文物可能性大小，分级划定三类区域，执行差异化考古调查勘探技术要求，有关划定成果情况说明如下：

一、项目概况

淮安作为国家历史文化名城，历史悠久、文化底蕴深厚，境内分布着大量地下文物遗存。开展地下文物分布区域类别划分工作，旨在全面摸清全市地下文物资源家底，为“先考古、后出让”制度提供科学的基础支撑。通过科学划定可能存在地下文物的区域类别，将文物保护要求嵌入土地管理前端，同时明确不同区域的考古前置工作要求，为城市规划建设、项目安全施工提供科学依据，从源头上避免施工建设对地下文物造成损毁，实现文物保护与经济社会发展的协调共赢。本次划分工作的主要任务包括：

一是依据淮安地区历史沿革及地下文物分布状况，组织开展系统勘查核实工作，全面摸清全市地下文物的空间分布、类型特征及保存状况。

二是结合考古勘探、发掘及文物资源区域评估成果，将市域范围内可能存在地下文物的区域科学划分为不同类别，明确各类别区域的范围界线、工作要求。

三是推动划分成果与国土空间规划“一张图”有效衔接，推动文物保护纳入国土空间规划，为土地供应前的考古前置审批和大型基本建设工程项目决策提供基础数据支撑。

二、淮安市情

淮安地处江苏省北部中心地域，淮河下游，处于中国地理分界线“秦岭—淮河”线上。全市下辖清江浦、淮安、淮阴、洪泽 4 个区和涟水、盱眙、金湖 3 个县。淮安经济技术开发区、淮安工业园区实行计划单列、单独列统。淮安市地形西高东低，除市境西南部的盱眙县有丘陵岗地外，全市以平原为主体，地势平坦。境内河湖交错，水网纵横，京杭运河、淮沭河、苏北灌溉总渠、淮河入江水道、淮河入海水道、古黄河、六塘河、盐河、淮河干流 9 条河流纵横交错，全国五大淡水湖之一的洪泽湖大部分位于市境内。淮安市平原面积占总面积 69.39%，湖泊面积占总面积 11.39%，丘陵岗地面积占总面积 18.32%。

淮安为国家历史文化名城，早在 6000 年前就有先民活动的踪迹，并留下载入史册的“青莲岗文化”。现有中国大运河

（淮安段）世界文化遗产 1 处，全国重点文物保护单位 13 处、江苏省文物保护单位 31 处、设区的市级文物保护单位 143 处，县级文物保护单位 78 处，拥有省级历史文化名镇 1 个，省级历史文化街区 2 个，中国传统村落 1 个，省级传统村落 21 个。故须紧密结合淮安历史文化、文物资源等现实情况，开展可能存在地下文物区域划分工作。

三、工作方针、原则和依据

（一）工作方针。以文物保护为核心前提，强化科学管理意识，系统梳理区域地下文物的历史、艺术、科学价值，更好地推动文物资源的合理利用与活态传承，实现文物保护与经济社会发展的有机统一，确保地下文物资源得到完整保护、永续传承。

（二）工作原则。按照“保护第一、实事求是、科学评估”的工作原则，在前期已开展可能存在地下文物区域初步划分工作的基础上，进一步细化可能存在地下文物区域的类别、范围和工作要求。划分成果经过专家论证、征求意见和公示等程序后，报省文物局审核公布，并根据实际情况动态更新，为优化考古前置工作夯实基础。

（三）法律法规依据。

- 1.《中华人民共和国文物保护法》（2024 年修订）
- 2.《中华人民共和国文物保护法实施条例》（2017 年修订）
- 3.《中华人民共和国城乡规划法》（2019 年修正）

- 4.《江苏省历史文化名城名镇保护条例》（2010年修正）
- 5.《江苏省文物保护条例》（2025年修正）
- 6.《江苏省城乡规划条例》（2019年修正）
- 7.《淮安市文物保护条例》（2018年施行）
- 8.《淮安市大运河文化遗产保护条例》（2026年修正）
- 9.《国家文物局办公室关于加强考古勘探管理工作的通知》（办考函〔2022〕712号）
- 10.《江苏省基本建设工程考古工作管理办法（试行）》（苏文旅规〔2020〕7号）
- 11.《关于进一步加强我省考古工作管理的意见》（苏文保〔2020〕103号）
- 12.《江苏省文物局关于进一步做好基本建设考古相关服务与管理的通知》（苏文物保〔2022〕705号）
- 13.《关于进一步做好可能存在地下文物区域考古前置工作的通知》（苏文旅发〔2025〕66号）
- 14.《关于印发〈江苏省优化考古前置工作若干措施（试行）〉的通知》（苏文旅发〔2025〕118号）
- 15.《关于印发〈进一步提升考古前置工作质效若干措施〉的通知》（苏文旅发〔2026〕62号）
- 16.《关于同意委托承担土地出让或划拨前考古调查、勘探及文物资源区域评估项目工作的批复》（苏文旅发〔2026〕63号）

17.《关于进一步做好考古前置工作的通知》（淮文物〔2025〕49号）

18.《市政府办关于建立健全项目全流程文物保护工作机制的通知》（淮政办函〔2026〕6号）

（四）技术规范性文件。

1.《全国重点文物保护单位保护规划编制要求》

2.《可能存在地下文物区域划分工作指南》（江苏省文物局2026年）

四、划分标准

充分运用淮安市第四次全国文物普查成果及既往考古工作成果，结合历史文献记载及地形地貌、河流、资源、环境等人文自然要素，在全面分析、科学评估的基础上，因地制宜，按照已知地下文物（含已发掘）分布情况和存在地下文物可能性大小，细化本市可能存在地下文物区域不同类别的范围，明确不同区域范围的调查勘探技术要求。区域界线应结合相对稳定的河流、山川、沟渠、道路等既有地物或行政区划合理确定。

淮安市可能存在地下文物区域划分为三类的情况。

一类区域为地下文物分布密集或存在地下文物可能性大的区域。具体包括：

（一）依据《中华人民共和国文物保护法》《江苏省文物保护条例》等法律法规，将世界文化遗产的核心区、缓冲区，各级文物保护单位保护范围、建设控制地带及未定级不可移动

文物本体范围划定为一类区域；

（二）依据《中华人民共和国城乡规划法》《江苏省历史文化名城名镇保护条例》等法律法规，将淮安历史文化名城的历史城区范围及其周边地下文物分布较为密集的区域、历史文化名镇（村）核心保护范围及其周边地下文物分布较为密集的区域划定为一类区域；

（三）依据历史文献记载和既往考古工作成果，将其他地下文物分布较为密集的区域作为地下文物重点保护区划定为一类区域。

二类区域为地下文物分布相对较多或存在地下文物可能性相对较大的区域，即除一、三类区域以外的区域。

三类区域为存在地下文物可能性小，或者特殊地貌无法具备考古工作条件的区域。具体包括洪泽湖、高邮湖、白马湖、宝应湖等无法具备考古工作条件的水域范围。1911年以后露天采石采矿形成的大型坑塘，已完成考古调查勘探、文物资源区域评估未发现文物或者已完成考古发掘且无原址保护要求的区域划分为三类区域，具体范围结合实际情况研判，不纳入后续统计。

五、工作概况

本次淮安市可能存在地下文物区域划分工作由淮安市文物局牵头，成立专项工作领导小组，统筹协调整体工作开展。成员包括各县（区）文物行政部门、淮安市文物保护和考古研

究所等单位中具备文博专业背景的骨干人员。明确各单位职责分工，形成“部门协同、属地负责、专业支撑”的工作机制。同时，积极对接市自然资源和规划局、市住房和城乡建设局，系统获取全市国土空间规划数据、历史文化名城名镇（村）及历史文化街区等基础资料，实现信息共享与资源整合，凝聚多部门合力，共同保障划分工作的科学性与权威性。

本次工作自 2026 年 5 月正式启动，7 月底初步完成区域划分。工作全过程严格遵循既定流程，整体划分为三个阶段有序推进：第一阶段为前期筹备，重点完成工作方案编制、专业团队组建、基础资料收集与整理等准备工作；第二阶段为数据收集与分析，充分依托第四次全国文物普查成果，结合既往考古调查、勘探及文物资源区域评估资料，系统开展数据采集与现场核验，并对收集到的各类基础资料进行系统梳理、分类汇总与综合分析，形成初步研判结论；第三阶段为成果编制与论证，编制区域划分成果报告及配套图件，书面征求相关部门及各县（区）意见，并于 8 月 12 日组织文史、规划、考古等方面专家及市直部门召开论证会，根据反馈意见进一步修改完善，同时向社会公众公示，确保划分成果科学合理、切实可行，正式成果报省文物局审核。

六、划分成果及相关要求

（一）总体情况

淮安市可能存在地下文物区域划分为三类的情况。

一类区域：

1. 1处历史文化名城：淮安历史城区；1处省级历史文化名镇：马头历史文化名镇；2处历史文化街区；8处历史地段；22座传统村落；

2. 42处地下文物重点保护区；

3. 265处文保单位保护范围及建设控制地带，1494处未定级不可移动文物本体范围。

二类区域：

除一类、三类以外其他区域。

三类区域：

1. 洪泽湖、高邮湖、白马湖、宝应湖等水体区域；

2. 盱眙县 97 处废弃矿坑。

（二）技术要求

一类区域：开展考古勘探（普探）。

二类区域：先调查，发现遗存线索后勘探。

三类区域：无需申请考古调查、勘探，可直接进行土地出让、划拨或建设工程。建设工程中发现文物或疑似文物的，按照《中华人民共和国文物保护法》第四十六条相关规定办理。

七、存在的问题

（一）主要问题

1. 本次划分工作系基于已知地下文物分布情况划定可能存在于地下文物的三类区域，其结果具有相对性。由于地下文物埋

藏具有不可预见性，一类区域与二类区域之间、二类区域与三类区域之间的划分并非绝对：二类区域仍可能存在尚未探明的重要地下文物，三类区域在后续建设过程中也有发现地下文物的可能。

2.一类、二类、三类区域划分以现行乡镇（街道）行政区划及相对稳定的河流、山川、沟渠、道路等既有地物为界，部分区域边界在实际操作中可能存在精度不足的问题，需在实施过程中逐步细化。

3.本成果实行动态管理，随着考古新发现和城市建设变化，区域类别需适时调整。目前尚未建立常态化的动态更新机制，可能影响成果的长期适用性。

（二）工作建议

1.位于各类区域交界、边界精度可能存在争议的地块，宜遵循“就高不就低”的保护原则，待边界细化后按最终划定结果执行。各县（区）文物行政部门应结合日常考古工作，逐步积累边界区域的文物分布数据，为后续边界精确化提供依据。

2.建议建立本成果的动态更新机制，明确更新启动条件、工作程序和审批流程。各县（区）文物行政部门在日常工作中发现确需调整区域类别的情形，应及时向淮安市文物局提出调整建议。

3.由于地下文物埋藏的复杂性，在施工过程中，如发现文物或疑似文物，应立即停止施工，保护现场，并按照《中华人民

《中华人民共和国文物保护法》第四十六条规定报告文物行政部门。

八、附则

1.本成果自省文物局审核公布之日起施行，作为淮安市域范围内土地出让、划拨及建设工程前考古调查、勘探审批的依据。

2.本成果实行动态管理。因考古新发现、城市建设变化等原因导致区域类别需要调整的，由淮安市文物局按照相关程序适时启动修订工作。

附件：1.淮安市可能存在地下文物区域划分一览表

2.附图