附件 1

盐城市可能存在地下文物区域划分方案

一、项目概况

（一）工作背景

为深入贯彻落实新修订《中华人民共和国文物保护法》及江苏省文化和旅游厅、江苏省文物局《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），进一步做好考古前置工作，统筹文物保护与经济社会发展，切实提升工作质效，保护文物安全。我局按照已知地下文物分布密集程度或存在地下文物可能性大小，细化各区域所属不同类别，实行差异化调查勘探技术要求，报告盐城市可能存在地下文物区域划分方案。

（二）工作目标

1.全面梳理盐城市域范围内已知地下文物分布情况及历史文献记载，系统评估存在地下文物的可能性大小。

2.划定Ⅰ类、Ⅱ类、Ⅲ类可能存在地下文物区域，明确各类区域的边界范围与考古调查、勘探技术要求。

3.形成分类地图与成果说明文件，为全市土地出让、划拨及建设工程前的考古调查、勘探工作提供科学依据，实现地下文物保护与城乡建设协调发展。

（三）工作范围

本次划分工作覆盖盐城市全部行政辖区，总面积约1.77万平方千米。

二、盐城市情

（一）自然地理

盐城市位于江苏省东部沿海，地处北纬32°34′～34°28′，东经119°27′～120°54′。东临黄海，南与南通市、泰州市接壤，西与淮安市、扬州市毗邻，北隔灌河与连云港市相望。盐城市土地总面积1.77万平方千米，是江淮东部典型的“陆海过渡带”。盐城市海岸线长582千米，是江苏省土地面积最大、海岸线最长的地级市。盐城独特的自然地理格局与古海岸线变迁，直接影响了早期人类活动的空间范围与文明发展轨迹。

盐城市境海陆几经变迁。距今2万年前后，黄海大陆架均为陆地。距今7000年至5000年的新石器时期，海面基本稳定。长江、淮河搬运入海的大量泥沙在浅海湾底部逐步堆积，形成西北—东南走向的岸外沙堤，海岸线长期稳定在阜宁、盐城一线，即被称为西冈的今羊寨、龙冈、大冈、安丰一线。距今约3900年至3300年，西冈以东开始形成新的内堤，即被称为东冈的今施庄、上冈、盐城、草堰、东台一线。南宋建炎二年（1128）黄河夺淮开始，历700余年，带来巨量泥沙入海，与长江口入海北移的泥沙会合，盐城海岸线迅

速向东淤长，海涂渐成陆地。

（二）历史沿革

盐城是中国东部沿海开发利用较早的地区之一，早在五六千年前的新石器时代晚期，黄海之滨、淮河两岸、射阳湖畔，已有先民繁衍生息，孕育了盐城的早期文明。盐城建县已有2100多年历史。周以前，境内大部区域为海滩沼泽，称“淮夷地”。据《禹贡锥指》载，虞夏时为扬州之北地；《尔雅正义》载，商时为徐州之南地；《职方》载，周时属青州。春秋时，始属吴国。周元王四年（公元前472年），越王勾践灭吴后转属越国。战国末期，在周赧王九年（公元前306年）前后，楚国灭越，“淮夷地”据传为楚将昭阳的封邑，属楚国。

秦统一后，“淮夷地”始列于郡县，县境为东海郡一部分。秦亡后，项羽分秦泗水和东海郡地建立东阳郡，县境属东阳郡。

汉高祖六年（公元前201年），刘缠（即楚将项伯，归汉后赐姓刘）被封为射阳侯，县境又为射阳侯封地的一部分。惠帝三年（公元前192年），刘缠死后，其子犯罪，废射阳侯封地，立射阳县。

元狩四年（公元前119年），分射阳县东部建立盐渎县（一说元狩四年前置），地属广陵郡。又二年，县境改属临淮郡。东汉建武十八年（公元42年），县境复属广陵郡。

熹平元年（172 年），孙坚（孙权之父）任盐渎县丞，是见之于史的第一任县丞。

魏、蜀、吴三国鼎立时，孙权占有广陵郡南部地区，曹操恐孙权渡江据北为屏，下令“内徙”，民户逃散一空，使“江淮之地不居者数百里”，盐渎县废置。

西晋太康二年（281 年），司马炎灭吴后，复置盐渎县。东晋义熙年间（405～418 年），分广陵北部射阳、盐渎两县立山阳郡，领属山阳、左乡、盐城、东城 4 县。此时，始有盐城县名，射阳县废置。

南北朝时，北齐从山阳郡析出盐城、东城两县，立射阳郡于盐城，县境隶属射阳郡。陈太建五年（573 年），改射阳郡为盐城郡，县仍属之。

隋开皇年间（581～600 年），盐城郡废，县属楚州。大业初，废楚州，县境改属江都郡。隋末，两淮一带农民义军领袖韦彻据盐城称王，立射州，分盐城为新安、安乐、射阳 3 县。

唐武德七年（624 年），“废射州，省三县”，复立盐城县，隶属楚州（天宝元年～乾元元年为淮阴郡）。唐末，县境为吴王杨行密所据，仍属楚州。南唐时，县境改属泰州。宋代，复属楚州。元时，县境隶属淮安路。明、清两代，均属淮安府。

辛亥革命（1911 年）后，废除府道制，县直隶江苏省。

1914 年，实行省、道、县三级制，县属淮扬道。1927 年，废道制，直属于省。1933 年，江苏省设行政督察区，盐城县属第十行政督察区。1934 年，改属盐城区。1936 年 6 月，县属江苏省第六行政督察区。1940 年 10 月，八路军五纵队一部南下盐城，成立县抗日民主政府，隶属盐阜区八路军后方办事处。1941 年 9 月，为便于对敌斗争，原盐城县划为盐城、盐东（后并入射阳县）、建阳（今建湖）3 县，隶属盐阜区，后改属盐阜分区。1946 年 4 月，盐城县更名叶挺县。次年 2 月，隶属苏北第五行政区。1949 年 4 月，复名盐城县，隶属苏北盐城行政区。1953 年 1 月，隶属江苏省盐城专区。1971 年 5 月，改属江苏省盐城地区。

现今，盐城市下辖亭湖区、盐都区、大丰区、滨海县、建湖县、阜宁县、响水县、射阳县共 8 个区县，东台 1 个县级市。

（三）文物资源

盐城市文物遗存丰富，据第四次全国不可移动文物普查统计，全市登记不可移动文物约 729 处，其中全国重点文物保护单位 3 处，省级文物保护单位 48 处，市级文物保护单位 74 处，县级 103 处，未定级不可移动文物 501 处，历史文化名镇 2 座。其中盐城境内古遗址和古墓葬是本次可能存在地下文物区域划分的核心依据。

盐城市史前至战汉时期的文化遗存主要分布于西冈、中冈、东冈三条贯穿南北的贝壳砂堤之上，平均海拔 3～5 米，是早期

人类躲避海患、建立聚落的首选区域。唐宋至明清时期，受到盐业产运销的影响，串场河-范公堤与各灶河沿线逐渐成为文化发展密集带。

古遗址方面，全市登记古遗址类不可移动文物181处，时代自新石器中晚期延续至明清时期。史前遗址主要集中分布于西冈沿线，其中包括阜宁梨园遗址、阜宁东园遗址、阜宁钱庄遗址、东台蒋庄遗址、盐都龙墩头遗址等。距今6400年左右的梨园遗址，是盐城地区已知最早的新石器遗址，文化面貌与淮安青莲岗遗址相近。历史时期城址以地处东冈沿线的沙井头遗址最具代表性，该遗址出土战国晚期制盐遗迹与两汉建筑群，是江苏省内唯一发现的汉代中央直管的盐业官署遗址，被认为是“盐渎县”官署所在，两次入选“考古中国”重大项目。劝业场宋代海闸与东闸新村明代围堰的发现，展示了宋明时期江淮沿海水利发展技术的清晰历史，为研究盐城地域文明探源提供了重要资料。

古墓葬方面，全市登记古墓葬类不可移动文物109处，主要集中分布于环“古射阳湖”与东冈、串场河两岸，尤以串场河以西为多，集中于盐城故城区域，主要包括盐都龙冈商墓、建湖草堰口汉墓群、盐城城区唐家庄汉墓、黄海路唐宋墓地、瓢城记忆墓地、小海新村墓地、水泵厂墓地、亭湖区劝业场墓地等。上述墓葬的发现，为研究盐城地区丧葬习俗及社会生活提供了重要实物资料。

根据盐城四普信息汇总及近年盐城考古前置工作整体来看，

盐城古代文化遗存多集中于通榆河以西区域，通榆河以东发现较少、较分散。

三、政策依据

1.《中华人民共和国文物保护法》（2025 年施行）

2.《中华人民共和国城乡规划法》（2019 年修订）

3.《江苏省历史文化名城名镇保护条例》

4.《江苏省文物保护条例》（2025 年修订）

5.《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）

6.《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）

7.《江苏省城乡规划条例》（2019 年修正）

8.《自然资源部国家文物局关于在国土空间规划编制和实施中加强历史文化遗产保护管理的指导意见》（自然资源部国家文物局 2021 年 3 月 8 日）

9.《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》（自然资发〔2023〕234 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.《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）

14.《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）

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.《田野考古工作规程（修订版）》（国家文物局2009年）

3.《考古勘探工作规程（试行）》（文物保发〔2017〕76号）

4.《田野考古钻探记录规范》（WW/T0075-2017）

5.《田野考古制图》（WW/T0035-2012）

五、建议方案拟订

本次盐城市可能存在地下文物区域划分工作由盐城市文化广电和旅游局（盐城市文物局）牵头，盐城市自然资源和规划局、盐城市住房和城乡建设局参与，统筹协调整体工作；盐城市文物保护和考古研究所提供专业技术建议；征询各县（市）相关部门意见，形成拟订方案。

六、可能存在地下文物区域划分标准与依据

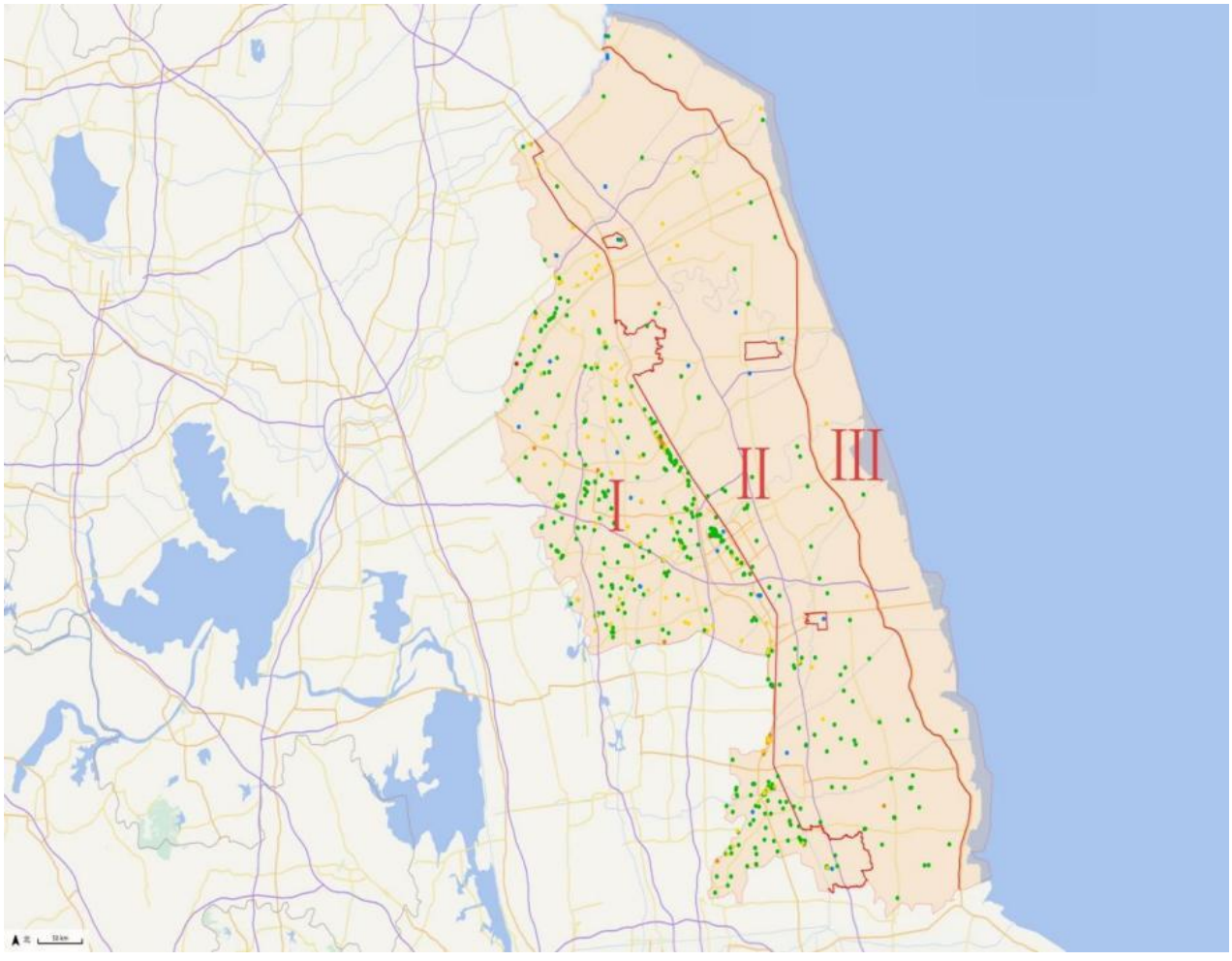
（一）概念界定

“可能存在地下文物区域”是指依据全市范围内已探明地下文物埋藏情况及相关考古成果，结合历史文献记载及地形地貌等要素综合判断，存在地下文物遗存可能性的区域。

分为三类区域（附图）：Ⅰ类区域指地下文物分布密集或存在地下文物可能性大的区域；Ⅱ类区域指地下文物分布相对分散或可能性较大的区域；Ⅲ类区域指存在地下文物可能性极小的区域。

（二）划分标准与依据

依据省《指南》规定的划分标准，结合盐城实际，确定如下具体划分标准：



图一 盐城市境内登记不可移动文物点

Ⅰ类区域：

指地下文物分布密集或存在地下文物可能性大的区域。原则性包括通榆运河以西区域。盐城市各县（市、区）中，盐城故城、阜宁庙湾古城、东台西溪遗址、响水县城、建湖县城、大丰县城等成陆时间相对较早的城址（聚落）均位于通榆河以西，此类中心集镇在唐宋乃至明清时期已成为相对集中的聚集区。据此，将上述城址（聚落）所在主城区的保护范围纳入Ⅰ类区域。同时，将盐城市历史文化名镇富安镇、安丰镇及各级文物保护单位的保护范围、建设控制地带，一并纳入Ⅰ类区域。

1.响水县：响水县境内响坎河以西，黄河路以北，通榆运河以西区域；

2.滨海县：滨海县境内通榆运河以西区域，滨海县主城区（S327、明达路以南，G204 以东，迎宾大道以北，阜东路以西合围区域）；

3.阜宁县：阜宁县境内通榆河以西，阜城街道东边界以西，吴滩街道东边界以西区域；

4.射阳县：射阳县主城区（北环路以南-兴阳路以西-幸福大道以北-双山路以东合围区域）；

5.亭湖区：亭湖区境内通榆运河以西区域；

6.盐都区：盐都区全域范围；

7.建湖县：建湖县境内通榆运河以西区域；

8.大丰区：大丰区境内通榆运河以西，大丰区主城区（斗龙

港河（老）以东-疏港路（通港路）以南-东宁路以西-南翔路以北合围范围）；

9.东台市：东台市境内通榆运河以西，安丰镇东边界以西，富安镇东边界以西区域；

10.各县（市、区）主城区、历史文化名镇范围、文物保护单位保护范围和建设控制地带、已发现文物点、地下文物埋藏区为中心的辐射范围。

Ⅱ类区域：

指地下文物分布相对分散，存在地下文物可能性较大的区域。原则性包括为通榆运河以东、G228（临海公路）以西区域。该区域成陆时间稍晚，以冲积平原为主，系近两千年来滨海滩涂不断淤涨扩张形成，并在东台弶港以东的海面形成了辐射沙洲群并逐渐形成了堡岛型海岸。此类沙洲之上发现较多人类活动，多与盐业生产相关。目前考古前置工作中，斗湾村墓葬发现清代制盐遗址、东台南庄村发现宋代至明清时期遗址、万盈镇发现宋元遗址、大丰刘庄发现楚国郢爰等。

1.响水县：响水县境内除Ⅰ类、Ⅲ类以外区域；

2.滨海县：滨海县境内除Ⅰ类、Ⅲ类以外区域；

3.阜宁县：阜宁县境内除Ⅰ类以外区域；

4.射阳县：射阳县境内除除Ⅰ类、Ⅲ类以外区域；

5.亭湖区：亭湖区境内通榆运河以东，临海公路以西区域；

6.建湖县：建湖县境内通榆运河以东区域；

7.大丰区：大丰区境内除Ⅰ类、Ⅲ类以外区域；

8.东台市：东台市境内安丰镇东边界以东，富安镇东边界以东，临海公路以西区域。

Ⅲ类区域：

指存在地下文物可能性极小的区域。原则性包括 G228 临海公路以东区域。该区域成陆时间较晚，基本形成于 1855 年-至今。东台、大丰段海岸持续向东淤进，地貌以沿海滩涂、盐田、鱼塘为主，地下考古遗存发现极少，出土文物的可能性极低。

1.响水县：响水县境内临海公路以东区域；

2.滨海县：滨海县境内临海公路以东区域；

3.射阳县：射阳县境内临海公路以东区域；

4.亭湖区：亭湖区境内临海公路以东区域；

5.大丰区：大丰区境内临海公路以东区域；

6.东台市：东台市境内临海公路以东区域。

七、调查勘探技术要求

（一）Ⅰ类区域

普探，采用孔距不大于 2 米×2 米等距平行孔布孔法勘探和必要的重点勘探。

（二）Ⅱ类区域

先调查，采用不大于 5 米×5 米等距梅花状布孔法辅助验证；如发现地下文物遗存，再确定勘探区域进行加密考古勘探（钻探孔距同一类区域）。对面积超过 1 平方公里、具备勘探条件的集

中连片二类区域，鼓励申请文物资源区域评估。

（三）Ⅲ类区域

原则上不全面开展考古调查和勘探工作。在建设过程中发现地下文物遗存，按照《中华人民共和国文物保护法》第四十五条、第四十六条规定处理。

（四）区域评估项目

对交通、水利等线性工程以及面积在1平方公里以上集中连片的项目开展文物资源区域评估。采用孔距不大于10米×10米等距梅花状钻孔勘探，如发现地下文物遗存，须确定区域范围开展加密勘探。

（五）免于考古调查勘探情形

依据《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）要求，土地出让或划拨前无需开展考古勘探的情形如下：

1.已完成考古调查、勘探、发掘或文物资源区域评估，未发现地下文物或者无文物原址保护要求；

2.已完成考古工作的地块再次开发建设、收储、供应，地块范围没有扩大且不需进行补充考古工作；

3.采矿塌陷区和废弃矿坑回填整治区域；

4.土层已取尽的矿石开采区域；

5.1911年以后形成的海滩江滩、沙洲，或经围垦形成的原为海洋滩涂区域；

6.不具备考古工作条件的大型水体区域；

7.不需要开挖地下土层的绿地、公园、道路等用地；

8.对既有道路、广场、绿地、地下管线、地下车库、人防工程等建设工程进行改造且不超过原有区域和深度；

9.既有地下空间超过原生土层面1米以下的区域；

10.依规划保留建筑物、构筑物区域；

11.历史上无人类活动重要痕迹的无居民海岛、海拔400米以上、坡度达60度以上的山区；

12.文物部门规定的其他不需要开展考古调查勘探的情形。

注：3-11项历史文化名城名镇保护范围、文物保护单位两线范围、古遗址古墓葬类未定级不可移动文物分布范围除外；第8、10项在出具意见时，应明确在改变建设规划时，应另行申请开展考古前置工作。

八、附则

1.本方案自省文物局审核公布之日起施行，作为盐城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.本方案实行动态管理。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，由盐城市文物局按照相关程序适时启动修订工作。

3.本方案的解释权归盐城市文物局。