

YTCR-2022-0220002

# 烟台市文化和旅游局 烟台市财政局文件 烟台市自然资源和规划局

烟文旅〔2022〕85号

---

## 关于推进国有建设用地区域化考古调查 勘探发掘前置工作的实施意见

各区市文化和旅游、财政、自然资源和规划主管部门：

为贯彻落实《中共中央办公厅国务院办公厅关于加强文物保护利用改革的若干意见》（中办发〔2018〕54号）、《国土资源部、财政部、中国人民银行、中国银行业监督管理委员会关于印发〈土地储备管理办法〉的通知》（国土资规〔2017〕17号）、《中共山东省委办公厅山东省人民政府办公厅印发〈关于加强文物保护利

用改革的实施方案〉的通知》（鲁办发〔2019〕21号）和《中共烟台市委办公室、烟台市人民政府办公室印发〈关于加强文物保护利用改革的实施方案〉的通知》（烟办发〔2020〕14号）等文件精神，进一步完善土地资源市场配置，建立基本建设考古制度，根据有关文物法律法规规定，结合我市实际，提出如下实施意见。

## 一、总体要求

在土地供应前依法完成考古调查、勘探、发掘工作，破除制约建设项目落地的体制机制障碍，降低建设单位投资风险及前期运作成本，确保“拿地即开工”，实现文物保护和城市协调发展共赢的总体目标。

## 二、适用范围

根据《中华人民共和国文物保护法》《历史文化名城名镇名村保护条例》《山东省文物保护条例》等有关规定，国有建设用地符合下列条件之一的，在土地供应前应进行考古调查、勘探：

（一）涉及地下文物埋藏区（本意见中一级文物分布区）的建设用地；

（二）涉及不可移动文物本体及各级文物保护单位建设控制地带的建设用地；

（三）涉及历史文化名城、名镇、名村，历史文化街区保护区域的建设用地；

（四）占地2万平方米以上的建设用地；

（五）其它需要开展考古前置工作的区域。

对既有地下管线、道路、广场、绿地、厂区、高层住宅、桥梁等区域进行改扩建工程,经烟台市具有考古发掘资质的单位(以下简称“市考古资质单位”)调查确认,报文物主管部门同意后,施工不超过原有区域和深度的或原有深度已挖至生土层的,可不进行考古勘探。全市范围内已取得国有建设用地使用权的项目,工程开工前的考古调查、勘探、发掘工作,仍按现有程序进行。

### 三、重点工作

#### (一)明确考古调查、勘探的主体和条件

1.明确申请主体。国有建设用地土地供应前的考古调查、勘探,土地整理主体(含土地储备机构、属地镇街等)为申请单位。

2.明确实施主体。国有建设用地土地供应前的考古调查、勘探、发掘由市考古资质单位组织和实施,市考古资质单位可指导并联合区(市)文博专业机构或与具有国家文物主管部门批准的考古发掘资质的单位合作实施。

3.明确实施条件。申请开展考古调查、勘探的国有建设用地应符合:考古调查、勘探区域的边界桩点明确;按要求完成垃圾、建筑或其他影响考古调查、勘探工作开展的地表清表工作;无妨碍考古调查、勘探工作的权属纠纷等条件。

4.明确文物分布区施行分级管理。根据我市历史沿革以及地下文物分布状况,全市区域划分为一、二、三级文物分布区。一级文物分布区内的国有建设用地,土地供应前原则上应进行考古勘探;二级文物分布区内占地2万平方米以上的国有建设用地,

土地供应前先进行考古调查，如发现可能埋藏文物的区域，对该区域实施考古勘探；三级文物分布区参照二级文物分布区执行，具体调查方法可根据实际情况适当调整。已完成考古调查、勘探、发掘的基本建设用地，不再开展相关工作。

## （二）考古调查、勘探的申请

1. 制定年度考古调查、勘探计划。自然资源和规划部门应于年度国有建设用地供应计划批准后，及时向同级文物主管部门提供包括每宗拟供应土地的位置、四至范围（图纸）、面积、计划供地时间、联系单位、联系人等信息。根据供应计划，市级文物主管部门会同各区（市）文物主管部门制定年度考古调查、勘探计划，并组织实施。

计划外的土地供应，土地整理主体可根据需要随时提出考古调查、勘探申请。一级文物分布区应在土地供应前2个月提出考古勘探申请，二、三级文物分布区应在土地供应前1个月提出考古调查、勘探申请。

2. 申请开展考古调查、勘探工作。国有建设用地供应前的考古调查、勘探，由土地整理主体向地块所在区（市）文物主管部门提出申请，经市级文物主管部门批准后实施。国有建设用地一次性考古调查、勘探确有难度的，可申请分期实施。

## （三）考古调查、勘探的实施

### 1. 考古调查、勘探基本流程

（1）一级文物分布区内的国有建设用地需要考古勘探的，

申请单位委托考古资质单位编制考古勘探工作方案，经地块所在区（市）文物主管部门报市级文物主管部门批准后实施。

（2）二、三级文物分布区内占地 2 万平方米以上的国有建设用地，市考古资质单位本着先急后缓的原则进行考古调查，出具考古调查意见。未发现文物遗存埋藏的，文物主管部门根据市考古资质单位考古调查意见，出具土地供应的意见书；发现可能埋藏文物遗存的区域，申请单位委托考古资质单位根据考古调查意见确定的勘探区域编制考古勘探工作方案，按程序报批后组织开展考古勘探工作。

建设用地不涉及文物保护单位和一般不可移动文物，经考古勘探后未发现文物遗存埋藏的，考古资质单位向申请单位出具考古勘探工作报告、市考古资质单位审核验收意见，文物主管部门根据考古勘探工作报告和审核验收意见，出具土地供应的意见书。

**2. 考古调查、勘探作业时限。**获得批准的考古调查、勘探项目，考古资质单位向所在区（市）文物主管部门报备后开展考古工作。在具备考古调查、勘探进场作业条件下，调查面积在 5 万平方米以内的，应于 5 个工作日内完成调查；超过 5 万平方米的，面积每增加 1 万平方米，调查时间延长 1 个工作日。勘探工作时间一般不超过调查时间的 5 倍。调查、勘探工作结束后 7 个工作日内应出具考古调查、勘探工作报告。

遇有地层堆积情况复杂的，考古工作期限可适当延长，但延长期限最长不超过 15 个工作日。因不可抗力（天气、地震等）或

其它重大社会问题等不确定因素影响考古调查、勘探工作无法正常开展的，不计入工作日。

#### （四）考古发掘的实施

考古调查、勘探后发现文物遗存埋藏的，市考古资质单位应提出保护意见和建议。需要考古发掘的，土地整理主体为考古发掘申请单位，与市考古资质单位签订考古发掘协议（可根据实际情况协调省内其它考古资质单位），开展相关工作。考古资质单位依法履行考古发掘审批手续，并在考古发掘经费到位后实施，发掘结束后出具考古发掘工作报告。文物主管部门根据考古发掘工作报告确定是否需要原址保护，向申请单位出具土地供应的意见书；需要原址保护的，意见书中应提出原址保护要求。自然资源和规划部门依据文物主管部门出具的意见书，对用地规划作出相应调整。历史上已实施考古调查、勘探、发掘的，由文物主管部门根据考古调查、勘探、发掘工作报告出具土地供应的意见书。

#### （五）落实文物保护要求

拟供应国有建设用地涉及已知不可移动文物的，应按有关规定履行报批手续。涉及新发现不可移动文物的，应对新发现文物区域进行原址保护。如需继续供应土地，应由申请单位作出原址保护承诺，并交由当地文物主管部门备案，同时告知自然资源和规划部门在土地供应时列明。土地供应后的用地单位应按照承诺的原址保护要求规划开发建设，并接受当地文物主管部门监督。为保护不可移动文物，需要调整用地规划的，由自然资源和规划

部门按规定调整用地规划。

文物主管部门出具的意见书作为土地供应的必要条件，未按规定进行考古调查、勘探、发掘的，不得组织国有建设用地土地供应。鉴于地下文物埋藏的不可预知性，国有建设用地土地供应后如在工程建设中发现文物，应立即停止施工，保护现场，及时报告当地文物主管部门，按照文物法律法规规定进行抢救性考古发掘和文物保护。

#### （六）考古调查、勘探、发掘经费安排

国有建设用地考古工作所需费用纳入土地储备成本，由同级财政部门按分工列入年度预算。

本实施意见适用范围外的建设用地施工过程中发现文物所需的抢救性考古发掘费用，按照文物法律法规规定，由建设单位列入建设工程预算。

### 四、职责分工

#### （一）文物主管部门

##### 1. 市级文物主管部门

（1）负责会同市自然资源和规划局编制市本级储备土地的年度考古调查、勘探计划，统筹制定全域考古调查、勘探计划。

（2）负责组织协调全市考古调查、勘探、发掘工作；对考古调查、勘探、发掘工作实施统一监督管理；指导区（市）文物主管部门对辖区内的考古调查、勘探、发掘工作进行日常监督管理。

（3）负责组织履行考古调查、勘探、发掘审批手续。

(4) 负责对市场本级储备土地，根据考古调查、勘探工作报告以及市考古资质单位审核验收意见，按规定向申请单位出具土地供应的意见书，同时抄送市自然资源和规划局。

(5) 负责依法组织开展考古发掘工作，对市场本级储备土地，根据考古调查、勘探、发掘工作报告按规定向考古发掘申请单位出具土地供应的意见书，同时抄送市自然资源和规划局。

(6) 负责对市场本级储备土地涉及文物保护单位和一般不可移动文物的拟供应土地，告知申请单位、市自然资源和规划局文物保护具体要求。

## **2. 各区（市）文物主管部门**

(1) 负责会同区（市）自然资源和规划部门编制本区（市）年度考古调查、勘探计划。

(2) 负责组织协调辖区内国有建设用地考古调查、勘探、发掘前置相关工作。

(3) 负责按程序履行辖区内考古调查、勘探报批手续及相关业务工作的日常监督管理。

(4) 负责审验考古资质单位国家文物局颁发的考古发掘执照。

(5) 负责对辖区内拟供应土地（除市场本级储备土地外），根据考古调查、勘探工作报告以及市考古资质单位审核验收意见，向申请单位出具土地供应的意见书，同时抄送区（市）自然资源和规划部门。

(6) 负责对辖区内拟供应土地（除市场本级储备土地外），根



据考古调查、勘探、发掘工作报告，按规定向考古发掘申请单位出具土地供应的意见书，同时抄送区（市）自然资源和规划部门。

（7）负责对辖区内涉及文物保护单位和一般不可移动文物的拟供应土地（除市本级储备土地外），告知申请单位、区（市）自然资源和规划部门文物保护具体要求。

## （二）自然资源和规划部门

1. 负责向同级文物主管部门提供经批准的年度国有建设用地供应计划。

2. 负责根据文物主管部门出具的土地供应意见书，对存在需要原址保护的考古遗迹和涉及文物保护单位及一般不可移动文物的建设用地，制定用地规划时依法予以保护。

3. 负责依据文物主管部门出具的土地供应意见书，将相关文物保护要求纳入建设用地规划条件，依法依规供应土地。

4. 涉及文物保护单位和一般不可移动文物的建设用地，在组织土地供应时列明文物保护具体要求，需要调整用地规划的，按规定调整用地规划。

## （三）财政部门

按照本意见将考古工作经费列入财政预算并按进度拨付。

## （四）行政审批部门

供应国有建设用地涉及已知不可移动文物的，按有关规定履行报批手续。

## （五）文物执法部门

依法组织对基本建设工程巡查工作，对未完成考古工作，未获得选址许可的基本建设工程依法依规进行处罚。

#### （六）市考古资质单位

1. 负责对既有地下管线、道路、广场、绿地、厂区、高层住宅、桥梁等实施改扩建的国有建设用地上进行考古调查，出具调查意见。

2. 负责组织和实施国有建设用地上土地供应前的考古调查、勘探、发掘工作；严格按照国家文物局《田野考古工作规程》开展考古工作，确保科学、规范。

3. 受市级文物主管部门委托，负责审核其他考古资质单位编制的考古勘探工作方案。

4. 受市级文物主管部门委托，负责接收、审验其他考古资质单位的考古调查、勘探工作报告，建立健全考古调查、勘探各类档案；对考古调查、勘探工作组织巡查检查和现场验收，出具验收意见。

5. 履行考古发掘审批手续，向当地文物主管部门出具国家文物局颁发的考古发掘执照。

#### （七）土地整理主体

1. 负责在土地供应前考古调查、勘探的申请申报工作。对需要勘探的地块委托考古资质单位编制考古勘探工作方案，签订考古勘探工作协议，一并报文物主管部门按程序履行考古勘探审批手续。

2. 明确考古调查、勘探区域的边界桩点，调查、勘探前解决好垃圾、建筑或影响考古调查、勘探工作开展的地上清表和土地权属纠纷等工作，确保相关土地具备考古调查、勘探的工作条件。

3. 考古调查、勘探后发现文物遗存埋藏，需要进行考古发掘的，负责与考古资质单位签订考古发掘工作协议，由考古资质单位履行考古发掘审批手续。

4. 负责拟供应土地考古工作的安保和维稳工作。

## 五、工作要求

（一）统一思想，提高认识。各区市要进一步增强使命感和责任感，做到思想认识到位、措施落实到位、责任履行到位，有效推动考古调查、勘探、发掘前置工作顺利实施。

（二）明确分工，合力推进。各区市要紧密结合工作职能，围绕责任分工，制定工作方案和配套措施，严格执行考古工作程序和要求，密切协作配合，建立联动机制，由文物主管部门牵头，每半年召开一次联席会议，通报工作情况，会商研究解决工作推进中遇到的困难问题，切实保障考古调查、勘探、发掘前置工作有序进行。

（三）抓好落实，力求实效。各区市要在依法依规的前提下，积极探索改革国有建设用地区域化考古调查、勘探、发掘工作的新举措、新办法，对实施过程中发现的问题要及时反馈，认真研究，重大问题要及时提请区（市）政府研究决策，确保方案措施落到实处、相关工作取得实效。

烟台市一、二、三级文物分布区即将启动划定，划定结果公布前，全域拟供应土地按照调查、勘探相结合的办法开展前置工作。

本意见自印发之日起施行，有效期至 2027 年 10 月 25 日。



烟台市文化和旅游局



烟台市财政局



烟台市自然资源和规划局

2022 年 10 月 25 日

(此件公开发布)