

中国县域法治国情调查报告丛书

Survey Report Series on the
Development of Rule of Law at the
County Level in China



中国县域法治国情 调查报告

| 江苏淮安区卷 |



JIANGSU HUAIANQU DISTRICT SECTION

刘旺洪◎主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

中国县域法治国情调查报告丛书

Survey Report Series on the
Development of Rule of Law at the
County Level in China

中国县域法治国情 调查报告

| 江苏淮安区卷 |



JIANGSU HUAIANQU DISTRICT SECTION

刘旺洪◎主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国县域法治国情调查报告. 江苏淮安区卷 / 刘旺洪主编. —北京: 法律出版社, 2017
ISBN 978 - 7 - 5197 - 1112 - 2

I. ①中… II. ①刘… III. ①县—法治—调查报告—
中国②法治—调查报告—淮安 IV. ①D927

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 180523 号

中国县域法治国情调查报告·江苏淮安区卷
ZHONGGUO XIANYU FAZHI GUOQING DIAOCHA
BAOGAO · JIANGSU HUAIANQU JUAN

刘旺洪 主编

策划编辑 王 扬
责任编辑 王 扬
装帧设计 乔智炜

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 固安华明印业有限公司
责任校对 杨锦华
责任印制 张建伟

编辑统筹 独立项目策划部
开本 787 毫米×1092 毫米 1/16
印张 29.25
字数 582 千
版本 2017 年 8 月第 1 版
印次 2017 年 8 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 1112 - 2

定价:98.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

《中国县域法治国情调查报告丛书》

编辑委员会

顾问 李小敏 王立科

主任 公丕祥

副主任 侍 鹏 夏锦文 沈国新 李 力 龚廷泰

刘旺洪 周佑勇 胡玉鸿 钱玉林

委员（按姓氏笔画排序）：

方 明 刘月萍 刘艳红 刘维新 许 峰

孙 鹏 李 浩 张月林 周国华 周爱仙

孟 红 胡亚球 胡道良 郝敬彬 徐志军

徐 健 眭鸿明 蔡宝刚 蔡道通 缪小华

中国县域法治国情调查报告

江苏淮安区卷

主 编 刘旺洪

副 主 编 季秀平 刘月萍 崔步银 方 明

撰写人员 丁 鹏 王世明 牛锦红 石 洋 李 宴
许 健 江雪松 李树成 陈友东 刘 非
刘鹏辉 刘长健 谷继鸿 张宏伟 张月霞
张艺华 邹玉政 金 伟 季秀平 杨 灏
杨志涛 郭兴利 徐凤利 徐庆余 章顺雨
蒋大平

总 序

中国特色社会主义法治发展,是基于中国法治国情条件而展开的一场深刻的法治变革运动,有其特殊的历史运动轨迹,具有独特的路径选择。习近平同志强调:“走什么样的法治道路、建设什么样的法治体系,是由一个国家的基本国情决定的。”“全面推进依法治国,必须从我国实际出发,同推进国家治理体系和治理能力现代化相适应,既不能罔顾国情、超越阶段,也不能因循守旧、墨守成规”。^①在当代中国,全面推进依法治国,加快建设法治中国,固然要吸收借鉴人类法治文明的有益经验和成果,但更重要的是要从中国的实际情况出发,深深扎根于本国社会的土壤之中,自觉立足社会主义初级阶段的基本国情条件,努力构建具有鲜明特色的中国法治现代化模式,绝不能脱离本国的实际状况,绝不能无视本国的法治国情特点而盲目照抄照搬,从而科学把握中国法治发展的运动方向,坚定地走出一条符合本国国情条件的中国特色社会主义法治道路。

一般来说,国情是指一个国家的政治、经济、文化、社会、历史传统、自然地理条件等方面的基本情况和特点。法治国情是一个内涵丰富的概念,主要是指该国国情状况在法治生活领域中的具体反映和表现。如果说一个国家的国情状况与特点,对于这个国家的政治、经济、社会、文化生活领域产生着重要影响,那么,同样地,一个国家的法治国情条件,在很大程度上决定这个国家的法治发展进程及其取向。“各国国情不同,每个国家的政治制度都是独特的”。因而“世界上不存在完全相同的政治制度,也不存在适用于一切国家的政治制度模式”。^②在当代中国,坚持走中国特色社会主义法治道路有着深厚的国情基础。从政治方面来看,法治国情的政治关系集中地表现为工人阶级领导的、以工农联盟为基础的社会主义国家的国

^① 习近平:《加快建设社会主义法治国家》,载《求是》2015年第1期。

^② 参见习近平:《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》(2014年9月5日),人民出版社2014年版,第16页。

体和人民代表大会制度的政体,为中国特色社会主义法治发展道路提供了坚实的政治基础和根本准则,这就决定了中国特色社会主义法治发展在国家政治生活和国家政权体制中的基本地位;中国共产党的领导是中国特色社会主义的根本政治保证,必须始终坚持党对法治建设与发展的领导;依法服务党和国家的工作大局,则是中国特色社会主义法治的政治使命。从经济方面来看,法治国情的经济要素主要在于把握国家经济制度性质及其类型。在当代中国,1978年开始的改革开放,致力于建立社会主义市场经济体制。经过30多年的广泛而深刻的社会经济革命,一个具有社会主义特点的能够充分发挥市场经济作用的经济体制已经形成。在社会主义市场经济条件下,公正与效率的关系,构成了社会价值系统中的一对矛盾。从社会方面来看,当代中国仍然处于社会主义初级阶段,法治领域的基本矛盾表现为人民群众日益增长的法治需求与法治机构和法治队伍的法治能力相对不足之间的矛盾。进入新世纪新阶段,当代中国社会发展呈现出一系列阶段性特征,这必然对法治发展进程产生重要影响,进而对法治建设与发展提出相应的要求。因此,在新的形势下,深化法治改革,推动法治发展,就必须从社会主义初级阶段这个最大的实际出发。这是我们考察中国法治国情社会要素时需要悉心加以关注的。从文化方面来看,研究中国法治国情的文化要素,应当着力探求法律文化传统对当代中国法治发展进程的内在影响。把握中国法治国情,推动中国法治发展,必须高度关注本国的法律文化传统问题。

把握中国法治国情条件的基本特点,一个重要的方面,就是要清醒地认识到不同区域法治发展的差异性及其历史影响。中国的法治发展进程,受到中国社会的、经济的、政治的、文化的、历史的和地理环境的诸方面条件或因素的深刻影响,因而有其独特的历史特点。特别是在中国这样一个幅员辽阔的东方大国,东中西部各个区域之间的经济社会发展水平与状况存在明显的差异性,必然影响或制约着各个区域法治发展的进展状况与实际效果。因此,在全面推进依法治国、加快建设法治中国的时代条件下,正确认识和处理国家法治发展与区域法治发展之间的关系,就显得尤为重要。区域法治发展是国家法治发展进程在一定区域内的具体的历史的展开。这里所说的区域,主要是指主权国家范围内的以特定行政区划为基本构成单元的特定地域空间。在当代中国,这涉及诸如省域、市域(设区的市)和县域的不同层级的行政辖区。当然,那些由相邻地域所组成的跨越

不同层级的行政区划的空间地域,亦属于区域的概念内涵的构成要素。例如,西部地区、中部地区、长江三角洲地区、京津冀地区、东北地区、珠江三角洲地区,等等。因之,基于特定区域范围的法治发展现象,无疑有丰富多彩的历史时空的个别化特性。

应当看到,这种以不同层级行政区划为基础的地区单元,具有丰厚的法学意蕴,恰恰是法学意义上的“区域”概念的主体内涵或基本规定之一。行政区域或政区的设置,是国家治理的基础。国家统治者为了有效地实施对国家疆域的治理,都要按照一定的理念与原则,综合考量经济的、政治的、社会的、民族的、文化的、风俗的、人口的、历史的乃至地理的等诸方面因素和条件,确立一定的行政管辖层级体系,并且把整个国家疆域划分为若干个不同的行政区域或政区。因之,“行政区划是一个国家权力再分配的主要形式之一,也是一个国家统治集团及政治、经济、军事、民族、习俗等各种要素在地域空间上的客观反映”。^① 在中国,政区体制经历了一个历史沿革过程。但是,无论政区体制如何变动与繁复多样,都无法摆脱一定的地理区域因素及其空间状况的深刻影响。以特定范围的地域空间为基础的政区体制,体现着一种独特的社会关系——纵向的行政等级关系,凝结着中央与地方之间有机互动的独特的国家治理价值取向。所以,基于特定政区的地域空间单元,构成了法学视野下区域研究的基本对象之一。在推进法治中国建设的时代进程中,省域、市域、县域不同行政辖区层级的法治发展主体、客体、样态、功能、推进方式与路径选择等,既有共同的要求,又有不同的特点,需要运用区域法治发展的概念工具加以深入分析,从而揭示和把握不同行政辖区层级的区域法治发展的运动规律。

县域法治发展,不仅在区域法治而且在国家法治发展进程中具有独特的战略地位。“依法治国的根基在基层”。^② 在当代中国国家政权体系中,县级政权构成了国家政权结构的基本单元和基础,县级政治或县政是整个国家政治运作的基础枢纽。诚如习近平同志所指出的:“在我们党的组织结构和国家政权结构中,县一级处在承上启下的关键环节,是发展经济、保障民生、维护稳定、促进国家长治久安的重要基础。古人讲,郡县治,天下安。我国县的建制始于春秋时期,因秦代推进郡县制而得到巩固和发展。两千

① 参见浦善新:《中国行政区划改革研究》,商务印书馆2006年版,第1页。

② 参见《习近平关于全面依法治国论述摘编》,人民出版社2015年版,第116页。

多年来,县一直是我国国家结构的基本单元,稳定存在至今。”^①作为一个完整型态的县域社会治理,涉及中央与地方、国家与社会、城市与乡村等一系列重大的国家治理关系。我国 5000 多年的文明史和 2000 多年的县治史,以其恢宏的画卷,展示出独特的国家治理的智慧与魅力,是一座弥足珍贵的宝库,亟须人们大力开掘,深入探讨。在实现国家治理现代化的进程中,推进县域治理改革,完善县域治理功能,已经成为摆在我们面前的一项重大议程。由此,推进法治中国建设,推动区域法治发展,必须紧紧抓住县域法治发展这个重心不放,把县域法治建设作为区域法治建设的主战场,积极推动全面依法治国在县域基层的具体实践,^②为法治中国进程中的区域法治发展注入源头活水,坚定地走中国特色社会主义法治道路。

正因为如此,我们深深感到,深入系统地开展县域法治国情调查,反映县域法治的状况,记录县域法治的进程,展现县域法治的进步,确乎具有重大的理论价值与实践意义。2014 年 7 月,在《法治江苏建设纲要》颁布实施十周年之际,在江苏省依法治省领导小组办公室的大力支持和悉心指导下,江苏高校区域法治发展协同创新中心和南京师范大学江苏法治发展研究院决定组织开展县域法治国情调查工作,首批选定昆山市、宜兴市、南京市江宁区、丹阳市、如皋市、高邮市、淮安市淮安区、东台市、沐阳县、沛县 10 个县(市、区)作为有关高校、科研院所的县域法治国情调查基地,并在此基础上逐步扩大范围,持续不断地扎实开展县域法治国情调查。通过对特定县(市、区)法治状况的全面调查,力求全面、客观、准确地掌握具有代表性的特定县(市、区)的法治发展状况,系统地记录县域法治建设的发展进程,以期法治江苏建设提供第一手的基础性资料,进而为江苏省委、省政府全面推进依法治省、加快建设法治江苏提供重要的决策参考。

县域法治国情调查是一个庞大的系统工程。这项调查内容涉及县域基本状况、地方政权与地方组织、执法与司法、基层自治、公民权益保障、重要法治事件与典型法治案件、专题性法治问题等诸多方面,时间跨度长,调查内容多,调查难度大,工作任务重。江苏省委政法委主要领导同志对县域法治国情调查工作十分重视,提出重要的指导意见。近两年来,参与县域法治国情调查的南京师范大学法学院、东南大学法学院、苏州大学王健

① 习近平:《做焦裕禄式的县委书记》,中央文献出版社 2015 年版,第 2 页。

② 参见李树忠:《依法治国语境下的县域法治》,载《中国政法大学学报》2013 年第 6 期;尹洪阳、杨玉圣:《县域法治论纲》,载《中国政法大学学报》2013 年第 6 期。

法学院、扬州大学法学院和江苏省社会科学院法学研究所,在江苏省依法治省领导小组办公室的指导协调下,在当地党委、政府和党委政法委以及有关方面的大力支持下,始终坚持以党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神为指导,深入贯彻习近平总书记全面依法治国思想,悉心把握中国特色社会主义县域法治发展规律,高度重视,周密部署,精心组织,协作配合,牢固树立质量第一的理念,确保调查数据的系统完整、客观真实,县域法治国情调查工作取得了重要进展。《中国县域法治国情调查报告丛书》集中汇聚了这次较大规模的县域法治国情调查的主要成果,具有存史咨政的有益作用,亦是法治决策的重要依据。

县域法治国情调查工作,得到了我国法学界的关心支持。江苏高校区域法治发展协同创新中心专家咨询委员会各位专家对组织开展县域法治国情调查提出了富有见地的意见、建议。在“县域法治国情调查成果交流论证会”上,与会专家学者对这次县域法治国情调查报告书稿进行了认真的评议,在充分肯定开展县域法治国情调查工作的重要意义和已经取得的阶段性成果的基础上,对进一步提高调查报告质量,深化县域法治国情调查工作,提出了建设性的意见和建议。法律出版社对《中国县域法治国情调查报告丛书》的出版印行,给予了热情关顾和有力支持。在此,我们谨一并致以诚挚的谢忱!

县域法治国情调查,是一项很有意义的法治事业,在某种程度上也是一项开创性的工作。由于我们经验不足,能力有限,加之调查工作难度确实很大,因之调查报告肯定存在不足之处,敬祈法学与法律界同仁和广大读者批评指正。

我们深知,随着全面依法治国进程的历史性展开,县域法治发展的重要地位愈益充分地展现出来,遂而县域法治国情调查必将成为推进法治中国建设的基础性议程。让我们协同合作,脚踏实地,持之以恒,有计划地持续深入开展县域法治国情调查工作,为夯实全面依法治国的根基作出不懈的努力。

江苏高校区域法治发展协同创新中心
南京师范大学江苏法治发展研究院
2016年1月

目 录

总 序	(1)
第一章 基本概况	(1)
第一节 县制区划	(1)
一、行政区划	(1)
二、县制沿革	(1)
第二节 自然环境	(1)
一、自然地理	(1)
二、自然资源	(2)
三、交通情况	(2)
第三节 人口、家庭与婚姻	(3)
一、淮安区人口概况	(3)
二、淮安区人口结构	(4)
三、家庭数、家庭结构、大家族的演变状况	(5)
四、婚姻状况	(10)
五、经济社会发展状况	(11)
第四节 法制沿革过程	(22)
一、清末以来的变化	(22)
二、新中国成立后的历史沿革	(22)
第五节 地域文化	(28)
一、一般描述	(28)
二、淮安民俗文化	(29)
三、淮安名人	(32)
四、淮安名胜古迹	(34)
第六节 民族与宗教信仰	(34)
一、民族与宗教分布	(34)
二、宗教信仰状况	(35)
第二章 地方政治体系与社会组织	(37)
第一节 历史沿革	(37)

第二节 中共地方组织	(37)
一、组织架构	(37)
二、组织沿革与历届领导	(37)
第三节 地方政权	(43)
一、淮安区人大组织架构	(43)
二、淮安区人民政府组织架构	(47)
三、淮安区人民法院组织架构	(54)
四、淮安区人民检察院组织架构	(55)
第四节 淮安区人民政协	(58)
第五节 地方人民团体	(62)
一、总工会	(62)
二、共青团	(64)
三、妇联	(64)
四、工商联	(65)
五、老促会	(66)
六、文联	(66)
七、科协	(66)
八、侨联	(67)
九、残联	(67)
十、红十字会	(68)
第六节 地方社会组织	(68)
一、淮安区社会组织概况	(68)
二、民办非企业单位	(69)
三、劳动仲裁	(71)
四、典型调查	(71)
第三章 执法与司法(上)	(74)
第一节 行政执法	(74)
一、淮安区法治政府建设与行政执法改革的历史进程	(74)
二、淮安区政府机构(行政执法机构)改革情况	(76)
三、淮安区执法机构行政权力的基本情况	(79)
四、淮安区行政执法机构做出具体行政行为概况	(84)
五、淮安区执行规范性文件备案审查情况	(89)
六、淮安区行政复议案件办理情况	(89)
七、淮安区法治政府建设的重要标志	(91)
八、淮安区法治政府建设的运行机制	(93)
第二节 公安机关	(94)

一、公安机关概况	(94)
二、刑事执法工作	(101)
三、公共安全监管	(115)
四、保卫工作	(138)
五、公安法制工作	(140)
六、干部队伍建设	(143)
七、党风廉政建设	(156)
八、基层基础建设	(162)
第四章 执法与司法(下)	(167)
第一节 法院	(167)
一、组织形态	(167)
二、案件审理	(177)
三、法院建设	(184)
第二节 检察机关	(212)
一、检察机关设置与职能	(212)
二、检察机关人员编制及组织管理	(214)
三、职务犯罪侦查和预防	(217)
四、审查逮捕和公诉	(224)
五、刑事诉讼法律监督	(226)
六、刑罚执行和监管活动监督	(228)
七、民事行政诉讼法律监督	(229)
八、控告申诉检察	(230)
九、检察改革	(234)
十、检察工作监督管理	(235)
十一、检察政务与保障	(238)
第三节 司法行政机关	(241)
一、基本概况	(241)
二、矛盾纠纷调解处	(242)
三、公共法律服务	(247)
四、特殊人群管理	(251)
五、法治文化建设	(254)
六、基层民主法治	(257)
七、干部队伍建设	(258)
八、基层基础建设	(260)
第五章 基层自治	(261)
第一节 城市社区、居民委员会	(261)

一、历史沿革	(261)
二、功能状态	(263)
三、制度建设	(264)
四、基层社会管理与公共服务	(265)
五、政务公开(以淮城镇新城社区和鱼市社区为例)	(266)
六、典型调查	(268)
七、居民委员会选举	(269)
第二节 村民委员会	(270)
一、历史沿革	(270)
二、功能状态	(271)
三、制度建设	(272)
四、村务公开	(273)
五、村民委员会选举	(274)
六、典型调查	(282)
第三节 行业协会	(284)
一、基层行业协会及其历史沿革	(284)
二、基层行业协会的数量、类型	(285)
三、基层行业协会的职能	(286)
四、基层行业协会建设的亮点工作调查	(286)
第六章 公民权益保障	(287)
第一节 法制教育(普法教育)	(287)
一、不同时期法制教育的重点对象和主要内容	(287)
二、普法教育责任主体及其分工情况调查	(292)
三、普法教育宣传手段和形式调查	(306)
四、普法教育经费投入保障及使用情况调查	(313)
五、公民接受法制教育情况调查	(314)
第二节 公民法律意识(附调查问卷)	(315)
一、法制教育与公民法律意识调查问卷	(315)
二、淮安区法制教育与公民法律意识调研报告	(320)
第三节 公民权益保障	(325)
一、公民人身财产权益保障	(325)
二、公民社会权益保障	(339)
三、公民经济生活权益保障	(343)
四、公民知情权、参与权、表达权和监督权保障	(346)
五、公民救济权益保障	(353)

第七章 县域重要法治事件与典型法治案例分析	(356)
第一节 县域重要法治事件	(356)
一、纠正“文化大革命”中的冤假错案	(356)
二、区人民法院创建“全国优秀青少年维权岗”	(356)
三、区人民检察院狠抓自侦案件质量,创新办案手段	(357)
四、区人民检察院打造农民满意的家门口的检察院	(359)
五、区人民检察院实施“蓝天校园工程”	(360)
六、村民潘恒球坚持义务普法三十五年	(362)
七、村民孙焕平前行在《食品安全法》宣传路上	(363)
八、连续举办“与法同行”中学生法律知识竞赛	(364)
第二节 县域典型法治案例分析	(366)
一、王某龙诉淮安市淮安区淮城镇人民政府政府信息公开一案	(366)
二、颜某军诉淮安区钦工镇人民政府村镇规划管理行政处罚案	(367)
三、高某康诉江苏万豪物业服务有限公司、胡某前财产损害赔偿案	(370)
四、徐某祥诉江苏淮安农村商业银行股份有限公司、第三人包某军 名誉权纠纷案——不及时上报删除不良记录应承担侵权责任	(372)
五、朱某辉等诉千禧房地产开发公司商品房预售合同案	(376)
六、张某诉江苏锦和百货淮安商场有限公司健康权纠纷一案——经营 场所管理人的安全保障义务	(381)
七、詹瑞某诉孙某兰、詹某峰、第三人詹淑某、詹巧某析产、继承纠纷案 ——继承纠纷超过二十年最长诉讼时效	(383)
八、蔡某成等诉孙某留、马某、孙某成、无锡市速尔快递服务有限公司、 石某芹、张某清生命权纠纷案——道路交通赔偿纠纷的审理 与执行突破	(388)
九、王某国诉被告中国人寿保险股份有限公司淮安市楚州支公司 保险合同纠纷案——保险公司不能以被保险人没有选择保险 合同指定的治疗方式而免责	(392)
十、吉某琴诉江苏双环齿轮有限公司劳动争议纠纷案——达法定退休 年龄后续聘人员的用工关系认定	(395)
十一、李某被指控受贿罪案——索贿型受贿罪共同犯罪的认定	(399)
第八章 专题性法治问题	(405)
专题一 淮安区人民法院审判团队运行情况调研报告	(405)
一、调研的样本依据——案件的数量及类型	(405)
二、两种审判团队模式之审判质效比较	(407)
三、“1+1+1”模式的优势——法官助理的功效分析	(409)
四、两种模式对比下“1+1+1”模式的问题及原因	(410)

五、基层法院、基层法庭审判团队建设的建议	(411)
六、结语	(412)
专题二 涉众型与敏感性案件立案登记制度调研报告	(412)
一、涉众型与敏感性案件的内涵界定	(412)
二、某基层法院涉众与敏感案件调研	(413)
三、法院受理涉众型与敏感性案件面临的问题	(414)
四、立案登记制度下涉众型与敏感性案件的司法应对	(414)
专题三 淮安区立案登记制施行后群体性纠纷的多元化解	(417)
一、淮安区近几年发生的5起群体性纠纷及其处理	(418)
二、群体性纠纷的特点及原因分析	(419)
三、立案登记制下的群体性纠纷多元化处理方式	(421)
专题四 淮安区农村土地承包纠纷调研报告	(423)
一、调研的目的与方法	(423)
二、淮安区农村土地承包纠纷的基本情况	(424)
三、淮安区农村土地承包纠纷存在原因	(428)
四、关于解决淮安区农村土地承包纠纷的对策和建议	(429)
专题五 淮安区人民检察院队伍建设的实践和成效	(431)
一、按照“五个过硬”“六个从严”要求,强力推进队伍建设	(431)
二、瞄准“四个目标”,着力“四个基点”,强力推进队伍素能建设	(435)
专题六 淮安区法治建设的创新和经验、问题和对策	(438)
一、淮安区法治建设的创新和经验	(438)
二、淮安区法治建设的问题与不足	(442)
三、推进淮安区法治建设的对策和举措	(442)
专题七 周恩来法治思想研究	(444)
一、周恩来法治思想研究的经过	(444)
二、《周恩来法治思想研究》一书的主要内容	(445)
后 记	(449)

第一章 基本概况

第一节 县制区划

一、行政区划

淮安区位于淮安市东南部,东与阜宁、建湖两县相连,西与洪泽县、清浦区相接,北与涟水县、清河区相邻,南与宝应、金湖两县相通。全区现辖 25 个乡镇和 1 个街道办事处,所属的 308 个行政村和 44 个社区居委会,区政府驻淮城镇。

二、县制沿革

淮安区历史悠久,可追溯到境内发掘的五千多年前新石器时代的“青莲岗文化”,公元前 117 年开始建县。淮安境内地域,春秋时先属吴国、后属越国,战国时属楚国。西汉元狩六年(前 117 年)建射阳县,东晋义熙七年(411 年)设山阳县,南北朝齐永明七年(489 年)设淮安县,隋开皇三年(583 年)置楚州,辖淮阴、山阳等郡县。南宋绍定元年(1228 年),李全火烧楚州城。废楚州,升山阳县为淮安军,隶宝应州。元朝设置淮安路,县复称山阳。明初,设淮安府,治山阳,直至清末未变。民国元年(1912 年),淮安府裁撤。民国三年(1914 年),因与陕西省山阳县同名,县名复称淮安。抗日战争时期,境内分属两个抗日民主政府。运西地区属淮宝县抗日民主政府,运东地区属淮安县抗日民主政府。1947 年 2 月,淮安县治所淮城划出为苏皖第五行政区直辖市,9 月复并入淮安县。1987 年 12 月,经国务院批准,淮安县撤销,建立县级淮安市。1988 年 2 月 2 日,淮安召开撤县建市大会。2001 年 2 月 10 日,撤市设淮安市楚州区。2012 年 2 月 23 日,淮安市楚州区更名为淮安市淮安区。

第二节 自然环境

一、自然地理

淮安区地处东经 $118^{\circ}59'$ ~ $119^{\circ}37'$ 、北纬 $33^{\circ}17'$ ~ $33^{\circ}46'$,地形以平原为主,地面高程一般在 4~7 米,平均约 6 米(以废黄河入海口为零点)。地势由西北向东南倾斜,境内河渠纵横,水网密布,京杭大运河纵贯南北,苏北灌溉总渠横穿东西。地质钻