

**上海市土壤及地下水污染防治
“十五五”规划
(征求意见稿)**

上海市生态环境局
2026年5月

为深入打好净土保卫战，建设美丽上海，根据《中华人民共和国生态环境法典》《上海市土壤污染防治条例》《土壤、地下水和农业农村生态环境保护“十五五”规划（二次征求意见稿）》《美丽上海建设“十五五”规划（征求意见稿）》，制定本规划。

一、主要目标

（一）总体目标

到 2030 年，本市土壤环境质量稳中向好，受污染耕地面积稳步下降，重点建设用地安全利用率持续巩固，土壤环境风险基本得到全面管控。地下水环境质量总体保持稳定，局部区域污染状况持续改善，整体态势稳中向好。

（二）具体指标

- 1.受污染耕地安全利用率 100%（约束性）；
- 2.建设用地安全利用有效保障（约束性）；
- 3.地下水区域点位环境质量完成国家下达目标，地下水污染源监控点位污染指数下降 30%以上（预期性）；
- 4.土壤污染重点监管单位隐患排查整改合格率达到 95%（预期性）。

二、主要任务

（一）加强建设用地土壤污染防治全链条管理

1.强化源头防控，严防新增污染

加强土壤环境质量与国土空间规划衔接。持续推动建设用地土壤环境质量数据叠加至国土空间规划“一张图”。合

理规划土地用途，优化产业布局，科学安排开发时序。严格执行国土空间规划及相关行业企业布局选址要求。探索重点转型区域前期调查与后续规划的衔接机制。

推动产业绿色化转型。修订产业结构调整指导目录，加大企业技改支持力度，淘汰落后产能。推动化工、钢铁等产业提质升级。推动涉重金属行业企业依法开展强制性清洁生产审核，强化无组织排放管控。

强化重点监管单位环境管理。严格土壤污染重点监管单位和地下水污染防治重点排污单位名录管理。加强以排污许可为核心的环境管理，强化重点单位多要素协同防治。持续推动土壤重点监管单位隐患排查整改和绿色化改造，开展隐患排查整改合格率核算。加强自行监测质量管理，开展土壤重点监管单位自行监测方案和报告抽查。强化自行监测和周边监测数据分析应用，推动超标的重点监管单位溯源断源，并开展土壤污染环境风险预评估，推动风险不可接受单位开展“边生产边管控”。督促地下水重点排污单位依法安装运行水污染物排放自动监测设备，开展地下水监测。督促已造成土壤和地下水污染的企业在实施改建、扩建和技术改造项目时，采取有效措施防控已有污染。鼓励在产企业采用绿色低碳修复技术推进土壤和地下水污染治理。

2.落实分级监管，严控污染风险

加强关闭搬迁高风险地块清单管理。聚焦重点行业遗留地块、退出名录重点单位地块，建立高风险地块清单，组织

开展重点监测。加强清单地块监管，督促土地使用权人清理地块内残留污染物，阻断污染扩散途径，消除对敏感受体的影响。推动沿江1公里化工腾退地块专项治理行动。

推动污染地块分级分类管理。完善建设用地土壤污染风险管控和修复全过程管理。推进调查超标地块开展制度性管控措施。探索建设用地土壤污染风险管控和修复名录内地块风险分类，开展差异化管理。

3.推进精准治理，促进绿色低碳转型

规范修复过程监管与后期管理。完善土壤污染风险管控和修复施工过程管理，提升规范化精细化管理水平。加强异地修复污染土壤监管，探索污染土壤转运实时跟踪。鼓励整体开发区域修复后土壤统筹利用，在有效防范二次污染的前提下充分发挥土壤资源价值。规范后期管理要求，加强土壤污染风险管控或修复制度控制及长期效果跟踪监控。

推动绿色低碳和治理模式创新。建立污染地块污染程度分级评价机制，根据评价结果及开发需求实施绿色低碳治理。有序推动污染地块环境修复与开发建设衔接新模式。加强绿色低碳修复技术比选，将绿色低碳要素纳入治理修复技术比选评估体系。探索推进污染土壤集中处置（修复）基地建设。

4.严格用地准入，保障地块安全利用

加强城镇开发边界管理，严格落实管控要求，推进城镇边界局部优化。健全生态环境分区管控体系，优化管控方案，完善准入清单，落实管控措施。严格建设用地供地管理，确

保安全利用。针对污染程度重、管控修复难度大、异味明显的地块，强化用途管制，优先用于拓展生态空间。

（二）强化农用地土壤污染风险防控

1.推进农用地污染源头预防

促进农业绿色发展。鼓励和支持农业生产者因地制宜采取有利于防止土壤污染的种养结合、轮作、绿肥种植等绿色耕作模式；支持采取土壤改良、土壤肥力提升等有利于土壤养护和培育的措施。

推进农业投入品减量增效。实施科学施肥用药增效行动、饲料兽药使用减量增效，推进地膜科学使用。加强对畜禽粪肥还田利用的指导和服务，开展粪肥还田耕地土壤和农产品协同监测。促进农业废弃物资源化利用，逐步实现农药包装废弃物全量回收处置、废弃农用薄膜全量回收利用。加强农业投入品监督管理。

2.推进农用地重金属溯源整治

加强耕地周边涉镉等重金属行业企业排查。根据农用地土壤重金属污染溯源结果，开展已查明污染源整治。强化农田灌溉用水质量监测。河道清淤疏浚优先考虑重金属污染底泥清理，并防止底泥处理处置造成二次污染，推动底泥还田同步开展农田土壤重金属检测。

3.深化农用地分类管理

严格实施农用地分类管理制度。推动健全耕地数量、质量、生态“三位一体”保护制度体系。持续推进受污染耕地安全利用，统筹农用地布局优化，推动零散地块归并，实现土地集约化规模化利用。动态调整耕地土壤环境质量类别，推动受污染耕地持续减少。

加强新增耕地土壤环境管理。对未利用地、复垦土地等拟开垦为耕地、园地和其他种植食用农产品农用地的，农业农村、绿化市容部门应当会同生态环境、规划资源部门开展土壤污染状况调查，依法进行分类管理。原则上禁止曾用于生产、贮存、使用、回收、处置有毒有害物质的工矿用地复垦为种植食用农产品的耕地、园地及其他农用地。

（三）保护和改善地下水环境质量

1.推动国考点地下水水质巩固提升

有关区生态环境局编制并落实国家地下水环境质量考核点位水质保持或改善方案。对水质为IV类及以上的点位，明确防治措施，防止水质恶化。对水质为V类的点位，开展污染溯源调查，排查污染成因，对非地质背景因素导致的污染，采取水质提升措施，逐步实现水质改善。

2.强化重点污染源地下水污染风险管控

加强产业园区环境分级管理。严格落实规划环境影响评价制度，推动园区管理机构强化土壤和地下水污染和风险源头防控，落实土壤及地下水定期监测要求。推进工业园区污水管网排查整治。推进化工园区突发水污染事件环境应急三

级防控体系建设暨“一园一策一图”，并探索将土壤地下水污染防治纳入防控体系。推动化工类和金属制品类工业园区管理机构根据园区土壤和地下水污染状况组织实施溯源和风险管控，防止污染加重和扩展。将涉及有毒有害物质的重点场所和隐蔽性重点设施设备防渗漏设计和建设，纳入化工园区认定与复核工作要求。鼓励有条件的园区建立地下水污染风险监测预警机制。

加强垃圾填埋场和危险废物处置场地下水风险管控。督促运营单位按要求开展地下水环境监测，评估分析研判污染风险。对已造成地下水污染的，编制落实“一场一策”，科学控制污染风险。鼓励有条件的填埋场实施库容腾退，彻底消除污染隐患。

3.落实地下水污染防治分区管控

推动地下水污染防治重点区管理，纳入生态环境分区管控体系。严控地下水污染防治重点区环境风险，探索实施差异化管控措施，确保重点区内地下水水质稳定。

（四）提升环境治理能力

1.强化制度保障与科技支撑

制修订建设用地和农用地土壤环境管理系列制度文件和技术规范。完善绿色农业产地环境土壤质量评价标准体系。探索林地、绿地土壤健康管理制度及评估体系。开展地下水污染溯源、新污染物环境行为与风险管控、绿色低碳修复技术及材料等研究。推动人工智能技术在源头防控、监控预警

等场景应用。探索精准调查评估、风险长效管控及农用地健康联级机制等研究方向。推动绿色可持续示范基地建设。

2.提升监测网络覆盖度与数据分析能力

构建“天-空-地”立体监测体系。完善耕地、林地土壤质量监测网络；推进地下水国考点位环境质量自动监测试点及趋势分析研判。利用卫星遥感、无人机等设备开展定期监测。持续对农用地土壤污染问题突出区域实施重点监测。开展地下水污染调查评价和第二轮土壤污染状况普查。推进大模型、大数据等技术应用，探索构建监测数据智能交互式分析系统。

3.强化联动监管与数智化监管能力

规划资源部门基于国土空间规划一张图及收储、供地计划，房管部门基于非居住存量房屋改建为保障性租赁住房计划，与生态环境部门共享信息，督促落实土壤污染状况调查。生态环境、规划资源、住房城乡建设部门加强对建设用地土壤污染风险管控与修复联动监管，防范污染地块违法违规开发利用。强化修复施工深基坑安全监管，加强对采用工程阻隔等管控措施地块的协同监管。推动土壤污染防治综合监管平台迭代升级，完善跨层级、跨部门数据共享和业务协同机制，提升协同监管效率。依托国家和本市土壤从业单位和个人信用记录系统，实现单位-人员-报告智能化管理。探索土壤污染状况调查、隐患排查等报告智能预审。

4.强化环境执法

加强土壤及地下水执法能力和规范化建设，制定土壤生态环境执法检查指南，完善土壤违法行为裁量标准。加强对从业单位的执法监管，依法严厉查处弄虚作假行为，强化行刑衔接。依法严查向农用地、滩涂湿地等非法排污、倾倒有毒有害物质的环境违法行为。

三、保障措施

各职能部门在各自职责范围内对土壤及地下水污染防治工作实施监督管理，加强部门协同和分工协作。各区人民政府是实施本规划的主体，切实落实目标任务和主要措施。加强项目谋划，积极申请中央财政支持，统筹本市土壤污染防治工作专项资金，保障污染防治重点领域资金投入。用好土壤污染防治基金，引导社会各类资本参与土壤污染防治，发挥引导带动和杠杆效应，支持污染治理产业发展。持续开展土壤污染风险管控和修复信息公示机制，畅通公众投诉举报意见建议渠道。增强公众生态环境保护意识和责任意识，推广绿色生产生活方式，形成全社会保护土壤及地下水的良好氛围。定期开展工作评估，及时发现问题和整改。实行目标责任制和考核评价制度，纳入各级政府、各有关部门综合评价和政绩考核评价体系。