

关于《上海市地下水污染防治重点区 划定及管控方案》（征求意见稿） 的编制说明

一、背景情况

按照生态环境部工作部署，2021年6月市生态环境局会同规划资源等部门联合印发了《上海市地下水污染防治分区》（沪环规〔2021〕5号），根据地下水污染防治工作需要，将上海市陆域范围划分为保护区、治理区、优先防控区和一般防控区，分别提出并落实了一系列防控要求。一是推动重点污染源的地下水监测。要求优先防控区中危险废物处置场、生活垃圾处置场以及化工类和金属制品行业工业园区将地下水纳入监测计划，持续对周边土壤、地下水开展监督性监测。二是有序开展地下水污染状况调查评估。结合本市实际，分步推进优先防控区内本市危险废物处置场、垃圾填埋场以及涉化工和金属制品类工业园区地下水环境状况调查评估。三是推动治理区中地下水污染场地开展地下水修复和风险管控。文件印发以来，在各相关部门协同推动下，重点污染源的地下水监测工作有序开展，相关危险废物处置场、垃圾填埋场以及涉化工和金属制品类工业园区地下水环境状况调查评估基本完成，累计完成15块污染场地地下水污染治理，地下水污染防治分区各项要求有效落实。

“十四五”以来，党中央、国务院对地下水管理工作提出了新的要求。2021年10月，国务院出台《地下水管理条例》，要求省级生态环境部门会同水行政、自然资源等部门，根据本行政区域内地下水污染防治需要，划定地下水污染防治重点区。2021年11月，中共中央、国务院印发《关于深入打好污染防治攻坚战的意见》，要求开展地下水污染防治重点区划定及污染风险管控。2023年8月，生态环境部、水利部、自然资源部联合印发《地下水污染防治重点区划定技术指南（试行）》（环办土壤函〔2023〕299号），明确重点区旨在保护较高开发利用价值含水层（水量大、水质好），突出强化对地下水功能价值高且脆弱性高的区域的污染源管控。2024年11月，生态环境部等部委联合印发《土壤污染源头防控行动计划》，要求完善地下水环境风险管控划定技术要求，划定地下水污染防治重点区，精准编制差异化准入清单，提出土壤和地下水污染风险管控要求。形成地下水环境风险管控分区成果，纳入生态环境分区管控体系，并加强与国土空间规划的动态衔接。此外，2023年出台的《上海市土壤污染防治条例》，也对本市水土联治提出新要求。

为贯彻落实法律法规和政策文件新要求，更好支撑地下水污染防治工作，根据《地下水污染防治重点区划定技术指南（试行）》有关规定，在原《上海市地下水污染防治分区》的基础上，我们起草了《上海市地下水污染防治重点区划定及管控方案》（以下简称《方案》）。

二、起草过程

2024年4月，市生态环境局启动本市地下水污染防治重点区划定工作，委托市环科院和市地调院成立联合技术组，共同开展重点区划定。9月，形成了重点区划定方案技术报告及管控对策建议，并在此基础上，起草了《方案》初稿。11月8日，组织专家论证，根据评审意见形成《方案》（征求意见稿）。

三、主要内容

《方案》主要由四部分内容组成，包括划定目的、评估范围、划定依据和标准、重点区范围和管控要求。

（一）关于划定目的。与原《上海市地下水污染防治分区》相比较，《划定方案》更加突出以保护具有较高开发利用价值含水层为重点，通过科学划定地下水污染防治重点区——保护类区域和管控类区域，建立本市地下水环境分区分类监管体系。

（二）关于划定依据和标准。《划定方案》的主要依据是2023年出台的《地下水污染防治重点区划定技术指南（试行）》。同时，结合本市实际，按照简单实用、突出重点、管理可行、适时调整的原则，确定地下水污染防治重点区划定标准。一是在保护类区域方面。国家的技术指南要求以地下水型饮用水水源为主。由于本市无集中式地下水型饮用水水源。为体现地下水和地表水协同保护，以本市集中式地表水饮用水水源一级保护区为基础，划定保护类区域。与原《上

海市地下水污染防治分区》关于保护类区域的划定思路基本一致。二是在管控类区域方面，遵循国家的技术文件要求，将地下水功能价值高且地下水脆弱性高的区域（扣除保护类区域）划定为管控类区域。其中，污染源荷载高的区域为一级管控区，其他区域为二级管控区。

（三）关于重点区范围。一是保护类区域的范围。为饮用水水源地一级保护区范围，面积为 95.73km²，占全市总面积的 1.40%。二是管控类区域的范围。根据划定标准，叠加高地下水功能价值和高地下水脆弱性区域，扣除保护类区域，划定管控类区域共计 146.86 km²，占全市总面积（评估区域总面积）的 2.15%，主要涉及崇明、奉贤、嘉定 3 个区，涵盖 37 个村镇区域，涉及工业企业 50 家。基于管控类区域划分结果，叠加上海市地下水污染源荷载评估结果，进行地下水污染防治管控类区域分级划分，结果显示管控类区域和地下水污染源荷载高等级区域不存在重叠部分，也即本市管控区均为二级管控区，没有一级管控区。

（四）关于管控要求。在严格执行相关法律法规规定基础上，对地下水污染防治重点区实施差异化管控，不断完善地下水环境监测网络，加强执法监管，推动重点区内地下水水质稳定或改善。

1.对保护类区域的管控要求，与原《上海市地下水污染防治分区》一致，主要执行《水污染防治法》《上海市饮用水水源保护条例》关于饮用水水源保护区的环境准入等管控

措施。

2.对管控类区域的管控要求，以“预防污染、防止新增，强化地下水资源保护”为主，在环境准入、环境监测、隐患排查、风险管控等方面开展差异化管控。一是**严格环境准入**。新增规定禁止在管控类区域内新建危险废物填埋场、生活垃圾填埋场。鼓励相关企业事业单位积极推进防腐防渗改造、存储转运密闭化、管道输送可视化等绿色化改造。二是**强化环境监测**。在明确重点污染源落实土壤和地下水监测义务、生态环境部门履行周边监测职责的基础上，规定地下水污染防治重点排污单位应当依法安装水污染物排放自动监测设备，与生态环境部门联网，并保证监测设备正常运行。三是**加强隐患排查**。明确土壤污染重点监管单位依法开展土壤污染隐患排查，其他地下水重点污染源每2年至少开展1次地下水渗漏排查。四是**推动风险防控**。针对发现地下水污染的区域，要求污染责任单位采取有效的防控措施阻止污染进一步扩散。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，必须采取有效措施防控已有污染。此外，根据重点区地下水污染防治实际需要，对加强建设工程基坑降水的监管，加大雨污混接整治力度，加强农村生活污水治理和农业面源污染治理等提出管控要求。