

上海市土壤污染防治条例

(2023 年 7 月 25 日上海市第十六届人民代表大会常务委员会
委员会第四次会议通过)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 规划、标准、详查和监测
- 第三章 预防和保护
- 第四章 风险管控和修复
- 第五章 保障和监督
- 第六章 法律责任
- 第七章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了保护和改善生态环境，防治土壤污染，保障公众健康，推动土壤资源永续利用，推进生态文明建设，促进经济社会可持续、高质量发展，建设人与自然和谐共生的美丽上海，根据《中华人民共和国土壤污染防治法》等有关法律、行政法规，

结合本市实际，制定本条例。

第二条 本条例适用于本市行政区域内的土壤污染防治及相关活动。

本条例所称土壤污染，是指因人为因素导致某种物质进入地表层土壤，引起土壤化学、物理、生物等方面特性的改变，影响土壤功能和有效利用，危害公众健康或者破坏生态环境的现象。

第三条 土壤污染防治应当坚持预防为主、保护优先、分类管理、风险管控、污染担责、公众参与的原则。

本市加强土壤污染防治与大气、水、固体废物等污染防治的统筹协调，实现源头预防。

本市根据土壤和地下水生态环境状况，实行土壤污染与地下水污染一体防治，对相关工作实施一体部署、一体推进。

第四条 任何组织和个人都有保护土壤、防止土壤污染的义务。

土地使用权人从事土地开发利用活动，企业事业单位和其他生产经营者从事生产经营活动，应当采取有效措施，防止、减少土壤污染，对所造成的土壤污染依法承担责任。

第五条 本市各级人民政府应当对本行政区域土壤污染防治和安全利用负责。

本市实行土壤污染防治目标责任制和考核评价制度，将土壤污染防治目标完成情况作为考核评价各级人民政府及其负责人、负有土壤污染防治监督管理职责的部门及其负责人的内容。

第六条 市、区人民政府应当加强对土壤污染防治工作的领导，建立健全土壤污染防治综合监管工作机制，组织、协调、督促有关部门依法履行土壤污染防治监督管理职责。

乡镇人民政府、街道办事处按照职责做好土壤污染防治相关工作。

第七条 生态环境部门对本行政区域土壤污染防治工作实施统一监督管理。

农业农村、绿化市容部门按照各自职责对农用地土壤污染防治实施监督管理。

规划资源部门按照职责对土地开发利用过程中的土壤污染防治实施监督管理。

发展改革、住房城乡建设管理、水务、经济信息化、交通、财政、卫生健康、应急管理、市场监管、科技等部门按照各自职责，协同做好土壤污染防治工作。

市人民政府派出机构根据授权或者委托，承担管辖区域的土壤污染防治监督管理职责。

第八条 本市依托政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”平台，建立全市统一的土壤污染防治综合监管平台，加强土壤环境监管信息的归集、共享和利用，实现土壤污染防治全过程、全覆盖监管。

第九条 本市建立健全与长江三角洲区域相关省、市土壤污染防治协作工作机制，开展土壤污染预防、风险管控和修复、执

法、应急处置等领域的合作。

本市支持土壤污染防治国际交流与合作。

第十条 本市支持土壤污染防治方面的基础研究和共性关键技术、前沿引领技术、现代工程技术研究，推进产学研用深度融合，加强专业技术人才培养，提升科技创新能力，促进土壤污染防治科学技术进步。

本市支持土壤污染防治新技术、新工艺、新设备、新材料的推广应用，推动土壤污染防治绿色低碳产业发展。

第十一条 本市各级人民政府及其有关部门、基层群众性自治组织和新闻媒体应当加强土壤污染防治宣传教育和科学普及，增强公众土壤污染防治意识，拓展公众参与途径，引导公众依法参与土壤污染防治工作。

鼓励行业协会、学会等社会组织参与土壤污染防治宣传教育和科学普及活动。

第二章 规划、标准、详查和监测

第十二条 市、区人民政府应当将土壤污染防治工作纳入国民经济和社会发展规划、生态环境保护规划。

市生态环境部门应当会同发展改革、农业农村、规划资源、住房城乡建设管理、绿化市容、水务、经济信息化、财政等部门，根据生态环境保护规划要求、土地用途、土壤污染状况普查和监

测结果等，编制本市土壤污染防治规划，报市人民政府批准后公布实施。

农业农村、绿化市容等部门编制的有关行业规划，应当包括土壤污染防治内容。

编制国土空间规划时，编制机关应当充分考虑土壤环境质量因素，合理确定土地用途。

第十三条 市人民政府对国家土壤污染风险管控标准中未作规定的项目，可以制定地方土壤污染风险管控标准；对国家土壤污染风险管控标准中已作规定的项目，可以制定严于国家土壤污染风险管控标准的地方土壤污染风险管控标准。地方土壤污染风险管控标准应当依法报国务院生态环境主管部门备案并予以公布。

制定地方土壤污染风险管控标准，应当组织专家进行审查和论证，并征求有关部门、行业协会、企业事业单位和公众等方面的意见。

地方土壤污染风险管控标准的执行情况应当定期评估，并根据评估结果对标准适时修订。

第十四条 市、区人民政府可以根据土壤污染状况普查、土壤环境监测情况以及耕地保护等需要，组织生态环境、农业农村、规划资源、绿化市容等部门开展土壤污染状况详查。土壤污染状况详查应当查明土壤污染区域、地块分布、面积、主要污染物和污染程度等。

土壤污染状况详查结果应当作为实施土壤污染防治分类管理、风险管控等的重要依据。

第十五条 市生态环境部门应当会同农业农村、规划资源、绿化市容、水务等部门按照国家和本市有关规定，设置土壤环境监测站（点），健全土壤环境监测网络。

生态环境、农业农村、规划资源、绿化市容、水务等部门应当按照土壤环境监测规范开展监测，并加强监测质量控制。

对土壤环境监测站（点）的设置以及监测活动，土地所有权人、使用权人应当予以配合。

第十六条 区农业农村、绿化市容部门应当会同生态环境、规划资源部门根据国家规定的情形，制定农用地重点监测地块清单，并进行重点监测。

区生态环境部门应当会同规划资源部门根据国家规定的情形，制定建设用地重点监测地块清单，并进行重点监测。

第三章 预防和保护

第十七条 各类涉及土地利用的规划和可能造成土壤污染的建设项目，应当依法进行环境影响评价。环境影响评价文件应当包括对土壤可能造成的不良影响、应当采取的相应预防措施等内容。

未依法进行环境影响评价的，相关规划不得组织实施，相关

建设项目不得开工建设。

第十八条 市、区人民政府和发展改革、经济信息化、规划资源、生态环境等部门应当按照国土空间规划，严格执行相关行业企业布局选址要求，禁止在居民区和学校、医院、疗养院、养老院等单位周边新建、改建、扩建可能造成土壤污染的建设项目。

第十九条 企业事业单位和其他生产经营者应当采取有效措施，减少大气污染物、水污染物、固体废物等污染物的排放，加强多种污染物协同治理，避免土壤受到污染。

生产、使用、贮存、运输、回收、处置、排放有毒有害物质的单位和个人，应当采取密闭、阻隔等有效措施，防止有毒有害物质渗漏、流失、扬散，避免土壤受到污染。

加油站、储油库等的所有者、经营者，应当对地下油罐及附属埋地管道采取有效的防渗漏措施，并进行防渗漏监测，避免土壤受到污染。

第二十条 区生态环境部门应当按照规定，根据有毒有害物质排放等情况，拟订本行政区域土壤污染重点监管单位名录，报市生态环境部门审核后统一向社会公开，并适时更新。

第二十一条 土壤污染重点监管单位应当依法履行有毒有害物质排放控制、土壤及地下水污染隐患排查、自行监测等义务，并按照规定向区生态环境部门报告。

土壤污染重点监管单位应当按照有关技术规范要求，并结合本行业特点和本单位生产实际，科学、合理确定隐患排查、

自行监测的重点场所和重点设施、设备。土壤污染重点监管单位在隐患排查、自行监测等活动中发现存在污染隐患的，应当及时采取防范措施，消除隐患；发现污染迹象的，应当立即排查污染源，查明污染原因，采取移除污染源、防止污染扩散等措施。处置情况应当及时报区生态环境部门。

土壤污染重点监管单位拆除设施、设备或者建筑物、构筑物的，应当制定包括应急措施在内的土壤及地下水污染防治工作方案，报区生态环境、经济信息化部门备案并实施。

生态环境部门应当定期对土壤污染重点监管单位周边土壤及地下水进行监测。

第二十二条 产业园区管理机构应当将土壤污染防治工作纳入园区环境保护责任制度，定期开展园区内土壤及地下水监测，督促园区内企业落实土壤及地下水污染防治措施，并在企业搬迁或者关闭时督促其做好残留污染物的安全清理处置。

第二十三条 本市加强对持久性有机污染物等新污染物的治理。有关单位应当按照规定对国家和本市重点管控的新污染物实施相应的环境风险管控措施，防止土壤及地下水污染。

鼓励和支持有关单位开展新污染物对土壤生态环境危害的跟踪监测和环境风险评估，开展相关监测、风险评估与管控关键技术的研究。

第二十四条 农业农村部门应当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、轮作休耕等农业耕

作措施；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。

发包农村土地的，发包方应当监督承包方依照承包合同约定的用途合理利用和保护农用地，制止承包方污染农用地的行为。

禁止向农用地排放污水、污泥，以及可能造成土壤污染的清淤底泥、尾矿、矿渣等。

第二十五条 农业农村、绿化市容部门应当按照各自职责加强农用地农药、化肥使用总量控制，组织开展农药、化肥、农用薄膜等农业投入品调查核算，对农业投入品的安全合理使用进行指导和管理。

禁止生产、销售、使用国家明令禁止的农业投入品。

鼓励和支持农业生产者使用微生物肥料、易回收地膜等农业投入品，采用科学施肥技术，采取生态控制、生物防治、物理防治等病虫害绿色防控措施，以及国家规定的其他措施。

第二十六条 市农业农村部门应当指导农药包装废弃物、废弃农用薄膜等农业固体废物回收网络的建设。

区人民政府应当按照规定组织建立农业固体废物回收网络，充分利用供销社和农资销售点等，合理布设回收站点。回收站点应当加强相关设施、设备、场所的管理和维护，按照规定建立台账如实记录回收信息，规范贮存收集的农业固体废物，并依法交由有关单位进行无害化处理或者资源化利用。

农业投入品的生产者、销售者和使用者应当依法履行回收处

理义务。

第二十七条 畜禽养殖场（户）应当采取措施，及时收集、贮存、利用、处置畜禽粪污、沼渣、沼液等废弃物，防止污染土壤。采取粪肥还田等方式进行资源化利用的，应当符合国家和本市有关标准规范，并与土地消纳能力相适应。

农业农村部门应当支持畜禽粪污无害化处理、资源化利用设施的建设，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。

第二十八条 本市加强对土壤资源的保护和合理利用。对开发建设过程中剥离的表土，建设单位应当单独收集和存放，符合条件的应当优先用于土地复垦、土壤改良、造地和绿化等。

禁止将重金属或者其他有毒有害物质含量超标的工业固体废物、生活垃圾或者污染土壤用于土地复垦。

第二十九条 禁止污染和破坏未利用地。

本市各级人民政府及其有关部门应当加强对未利用地的保护。区人民政府应当组织对未利用地定期开展巡查，发现排放有毒有害物质等污染土壤情形的，应当依法调查处理。

第四章 风险管控和修复

第三十条 土壤污染风险管控和修复，包括土壤污染状况调查和土壤污染风险评估、风险管控、修复、风险管控效果评估、

修复效果评估、后期管理等活动。土壤污染影响或者可能影响地下水的，应当包括地下水污染防治的内容。

实施土壤污染风险管控和修复活动，应当严格遵守国家和本市规定的程序和要求。

生态环境部门应当会同规划资源、住房城乡建设管理等部门加强对建设用地土壤污染风险管控和修复活动的全过程监管。农业农村、绿化市容部门应当会同生态环境、规划资源等部门加强对农用地土壤污染风险管控和修复活动的全过程监管。

第三十一条 土壤污染责任人负有实施土壤污染风险管控和修复的义务。土壤污染责任人无法认定的，土地使用权人应当实施土壤污染风险管控和修复。

本市各级人民政府及其有关部门可以根据实际情况组织实施土壤污染风险管控和修复。

鼓励和支持有关当事人自愿实施土壤污染风险管控和修复。

第三十二条 从事土壤污染状况调查和土壤污染风险评估、风险管控、修复、风险管控效果评估、修复效果评估、后期管理等活动的单位，应当具备与其承担业务相适应的工作场所、专业技术人员和设备等专业能力，建立质量管理体系，并按照有关技术规范开展活动。

受委托从事前款活动的单位应当对其出具的调查报告、风险评估报告、风险管控效果评估报告、修复效果评估报告的真实性、准确性、完整性负责，并按照约定对风险管控、修复、后期管理

等活动结果负责。

第三十三条 风险管控、修复活动中需要转运污染土壤的，应当遵守下列规定：

（一）修复施工单位制定转运计划，将运输时间、方式、线路和污染土壤数量、去向、最终处置措施等，提前报所在地和接收地生态环境部门；

（二）修复施工单位、运输单位和接收单位填写、运行污染土壤转运联单；

（三）转运的污染土壤属于危险废物的，修复施工单位依照法律法规和相关标准的要求进行处置。

第三十四条 本市实行建设用地土壤污染风险管控和修复名录制度。

经土壤污染状况调查、土壤污染风险评估以及相关评审后，市生态环境部门应当会同规划资源部门将需要实施风险管控、修复的建设用地地块，纳入建设用地土壤污染风险管控和修复名录，并定期向国务院生态环境主管部门报告。建设用地土壤污染风险管控和修复名录应当向社会公开，并根据风险管控、修复情况适时更新。

列入建设用地土壤污染风险管控和修复名录的地块，不得作为住宅、公共管理与公共服务用地。

乡镇人民政府、街道办事处应当协助区生态环境等部门加强对列入建设用地土壤污染风险管控和修复名录的地块的巡查。

第三十五条 有下列情形之一的，土地使用权人应当按照国家和本市有关规定开展建设用地土壤污染状况调查：

（一）土壤污染状况普查、详查和监测、现场检查表明建设用地地块有土壤污染风险的；

（二）用途变更为住宅、公共管理与公共服务用地、商业服务业用地的；

（三）土壤污染重点监管单位和曾经列入土壤污染重点监管单位名录的单位生产经营用地用途变更或者土地使用权收回、转让的。

前款第一项规定的土壤污染状况调查，土地使用权人应当在接到区生态环境部门书面通知后六个月内完成；前款第二项、第三项规定的土壤污染状况调查，土地使用权人应当在土地用途变更或者土地使用权收回、转让前完成。

除本条第一款规定的情形外，其他工业用地用途变更或者土地使用权收回、转让前，鼓励土地使用权人开展土壤污染状况调查。

按照国家规定将厂房、仓储等非居住存量房屋改建为保障性租赁住房的，应当在项目认定阶段开展土壤污染状况调查。

第三十六条 对建设用地土壤污染风险管控和修复名录中的地块，应当根据土壤污染风险评估结果，并结合相关开发利用计划，实施风险管控；确需修复的，应当开展治理与修复。

土壤污染责任人或者土地使用权人应当按照国家和本市有

关规定，编制风险管控或者修复方案，报区生态环境部门备案后实施；风险管控或者修复方案的内容发生重大变更的，应当重新备案。实施风险管控的，应当定期向区生态环境部门报告。

土壤污染修复应当严格执行国家和本市有关修复技术规范和安全管理规定。涉及深基坑的土壤污染修复工程，生态环境部门应当将有关工程信息告知住房城乡建设管理部门；住房城乡建设管理部门应当对涉及深基坑的土壤污染修复施工安全加强监督管理。

建设用地地块达到土壤污染风险评估报告确定的风险管控、修复目标的，依法及时移出建设用地土壤污染风险管控和修复名录；未达到目标的，禁止开工建设任何与风险管控、修复无关的项目。

第三十七条 实施土壤污染修复的建设用地地块达到修复目标且可以安全利用的，生态环境、规划资源、住房城乡建设管理等部门可以优化地块再开发利用相关审批流程，提高地块再开发利用效率。具体管理规定由市生态环境部门会同有关部门另行制定。

第三十八条 本市实行农用地分类管理制度。市农业农村、绿化市容部门应当会同生态环境、规划资源部门按照土壤污染程度和相关标准，将农用地划分为优先保护类、安全利用类和严格管控类，实施分类管理，并进行动态调整。

第三十九条 区人民政府应当依法将符合条件的优先保护

类耕地划为永久基本农田，实行严格保护。在永久基本农田集中区域，不得新建可能造成土壤污染的建设项目；已经建成的，由区人民政府责令限期关闭拆除。

对安全利用类农用地地块，农业农村、绿化市容部门应当结合主要作物品种和种植习惯等情况，制定并实施安全利用方案。农业农村、绿化市容部门应当按照安全利用方案要求定期开展土壤和农产品协同监测，跟踪评价土壤环境质量和农产品质量变化状况，并根据协同监测与评价情况适时调整安全利用方案。

对严格管控类农用地地块，农业农村、绿化市容部门应当按照国家要求采取风险管控措施。需要采取种植结构调整、退耕还林还草、退耕还湿、轮作休耕和其他风险管控措施的，本市各级人民政府及其有关部门应当给予相应的政策支持。

第四十条 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，区农业农村、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，并按照规定定期开展土壤和农产品协同监测。

第五章 保障和监督

第四十一条 本市设立政府与社会资本共同出资的土壤污染防治基金，主要用于农用地土壤污染防治和土壤污染责任人或者土地使用权人无法认定的土壤污染风险管控和修复以及政府规

定的其他事项。

土壤污染防治基金的设立、运行、管理应当按照政府投资基金相关规定执行。

第四十二条 生态环境部门通过土壤污染防治综合监管平台，加强与规划资源、农业农村、住房城乡建设管理、绿化市容、水务等部门共享和利用国土空间管理和土壤污染防治基础数据、行政许可、行政处罚等相关信息，提高土壤污染防治综合监管水平。

生态环境、规划资源、农业农村、住房城乡建设管理、绿化市容、水务等部门应当及时将前款规定的信息上传土壤污染防治综合监管平台，并进行动态更新。

第四十三条 生态环境部门应当会同规划资源、农业农村、住房城乡建设管理、绿化市容等部门建立健全土壤污染防治联动监管机制，在土壤污染状况调查和监测、跨部门联合评审、农用地复垦、建设用地污染地块再开发准入和暂不开发利用污染地块的管理等方面加强协作，提高土壤污染防治效率。

第四十四条 乡镇人民政府、街道办事处应当发挥网格化管理作用，加强所辖区域内巡查以及土壤污染防治宣传教育和科学普及等日常工作。发现存在土壤污染隐患或者污染迹象的，应当及时向相关部门报告。

生态环境、农业农村、绿化市容等部门应当加强指导，提供支持和服务。

第四十五条 市、区人民政府应当将土壤污染防治情况纳入环境状况和环境保护目标完成情况年度报告，向本级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会报告。

第四十六条 任何组织和个人发现有污染土壤行为的，可以通过“12345”市民服务热线等途径进行举报，或者直接向生态环境部门和其他负有土壤污染防治监督管理职责的部门进行举报。相关部门应当将举报方式向社会公布，方便公众举报。

接到举报的部门应当及时处理并对举报人的相关信息予以保密；对实名举报并查证属实的，给予奖励。

举报人举报所在单位的，该单位不得以解除、变更劳动合同或者其他方式对举报人进行打击报复。

第四十七条 市生态环境部门和其他负有土壤污染防治监督管理职责的部门应当按照国家和本市有关规定，将从事土壤污染风险管控和修复活动的单位和个人的执业情况，纳入信用系统建立信用记录，将违法信息记入社会诚信档案，并纳入全国信用信息共享平台、国家企业信用信息公示系统和本市公共信用信息服务平台，向社会公布。

生态环境部门和其他负有土壤污染防治监督管理职责的部门根据从事土壤污染风险管控和修复活动的单位和个人的信用情况，实施信用分类管理。

第六章 法律责任

第四十八条 违反本条例规定的行为，法律、行政法规已有处理规定的，从其规定。

土壤污染防治违法行为涉嫌犯罪的，生态环境部门和其他负有土壤污染防治监督管理职责的部门应当及时将案件移送司法机关。

污染土壤损害国家利益、社会公共利益的，有关机关和组织可以依法提起公益诉讼。

第四十九条 违反本条例第十九条第三款规定，加油站、储油库等的所有者或者经营者未采取有效的防渗漏措施或者未进行防渗漏监测的，由生态环境部门责令停止违法行为，限期采取治理措施，消除污染，处二万元以上二十万元以下罚款；逾期不采取治理措施的，由生态环境部门依法处理。

第五十条 违反本条例第三十二条第一款规定，受委托从事土壤污染风险管控和修复活动的单位未按照有关技术规范开展调查、评估活动的，由生态环境部门责令改正，处十万元以上二十万元以下罚款；情节严重的，处二十万元以上五十万元以下罚款。

第五十一条 违反本条例第三十三条第二项规定，修复施工单位、运输单位或者接收单位未按照规定填写、运行污染土壤转运联单的，由生态环境部门责令改正，处十万元以上五十万元以下罚款；情节严重的，处五十万元以上一百万元以下罚款；有违法所得的，没收违法所得；对直接负责的主管人员和其他直接责

任人员处五千元以上二万元以下罚款。

第五十二条 违反本条例第三十五条第一款规定，土地使用权人未按照规定进行土壤污染状况调查的，由生态环境部门责令改正，处二万元以上二十万元以下罚款；拒不改正的，处二十万元以上一百万元以下罚款；依法符合代履行情形的，由生态环境部门依法处理；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五千元以上二万元以下罚款。

第五十三条 违反本条例第三十六条第二款规定，土壤污染责任人或者土地使用权人未按照规定将风险管控或者修复方案报区生态环境部门备案的，由生态环境部门责令改正；拒不改正的，处一万元以上五万元以下罚款。

第五十四条 违反法律法规规定污染土壤，造成生态环境损害的，市、区人民政府或者其指定的部门、机构按照规定组织与土壤污染责任人进行磋商，要求其承担损害赔偿 responsibility；磋商未达成一致的，可以依法向人民法院提起诉讼。

第七章 附 则

第五十五条 本条例自 2023 年 10 月 1 日起施行。