

上海市松江区绿化和市容管理局

沪松绿容发〔2025〕40号

签发人：顾斌峰

关于提请对《松江区土方消纳场所、暂存中转场所管理办法（送审稿）》进行合法性审查的请示

区政府办公室：

《松江区土方消纳场所、暂存中转场所管理办法（送审稿）》已完成草案起草、意见征集、专家论证、风险评估、合法性审查（初审）、公平竞争审查，并于2025年4月27日，经松江区绿化和市容管理局党组会议集体讨论，现报送贵办进行合法性审查。

妥否，请批示。

- 附件：1. 松江区土方消纳场所、暂存中转场所管理办法（送审稿）
- 起草说明
 - 草案解读
 - 制定依据表
 - 征求意见情况报告

6. 专家论证报告
7. 风险评估报告
8. 合法性审查意见（初审）
9. 公平竞争审查报告

联系人：干歆 联系电话：67721809

松江区绿化和市容管理局
2025年4月27日



松江区土方消纳场所、暂存中转场所管理办法 (试行)

第一条【目的和依据】

为优化工程土方（以下简称土方）消纳平衡机制，加强政府对资源性指标的统筹调配，支持市、区重大工程建设，提高土方应急消纳能力，强化土方全过程闭环监管，根据《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《上海市建筑垃圾处理管理规定》（第 16 号市政府令）《上海市人民政府办公厅关于全面加强建筑垃圾管理的实施意见》（沪府办〔2024〕56 号）《关于规范本市工程渣土（泥浆）消纳场所管理的通知》（沪绿容规〔2024〕6 号）等有关规定，结合松江实际，制定本管理办法。

第二条【名词解释】

土方是指建设工程的新建、改建、扩建、修缮或者拆除等过程中产生的工程渣土。土方排放、运输和处置须纳入绿化市容部门“城市建筑垃圾处置核准”行政许可范围。

消纳场所（以下简称卸点）是指符合《上海市建筑垃圾处理管理规定》相关管理要求并已完成备案，接入“上海市建筑垃圾数字化智能监管平台”的可供土方回填、处置的场所。

第三条【适用范围】

本办法适用的卸点，从功能上分为一般卸点和中转卸点。一般卸点是指利用集体土地、全民或集体所有制单位使用的国有土地一次性受纳土方的场所，包括含财政投资的建设项目的土方回填工程；中转卸点，是指建设工程项目回填类以外利用集体土地、全民或集体所有制单位使用的国有土地设置的暂存和中转土方的临时场所（在本办法称“中转卸点”）。一般卸点和中转卸点两类场所从权属和管理层级上分为区级和镇级（含街道、经开区，下同），所有卸点的消纳使用由区土方工作专班消纳调度组统筹调配，实行计划物流管理。

市级土方工作专班如调度安排其他区土方导入本区的，按照市级相关规定执行。市级调度以外的其他区土方导入本办法适用卸点的，经两区协商后由区土方工作专班消纳调度组调度实行。

第四条【协调机构】

成立由分管副区长担任召集人，区绿化市容局、区规划资源局、区建管委、区发改委、区财政局、区交通委、区公安分局、区生态环境局、区水务局、区城管执法局等部门组成的区土方消纳保障和综合治理工作专班，下设**空间落地、出土排摸、消纳调度、综合利用、执法整治**等工作组，其中，**空间落地组**负责区内消纳空间排摸和规划，由区规划资源局、区绿化市容局牵头，区农委、区交通委、区水务局、区生态环境局、各街镇（经开区）配合；**出土排摸组**主要负责本区各类工程的出土

总量、时序和消纳计划排摸，由区建管委（区重大办）、区绿化市容局牵头，区交通委、区房管局、区水务局、区国动办、各街镇（经开区）配合；**消纳调度组**主要负责本区重大工程项目土方消纳处置调度和保障，由区绿化市容局牵头，区建管委（重大办）、区发改委、区财政局、区规划资源局配合；**综合利用组**主要负责本区内出土项目和规划综合利用空间的统筹，研究协调区内土方综合利用工作涉及的重大事项，由区规划资源局牵头，区建管委、区绿化市容局、各街镇（经开区）配合；**执法整治组**主要负责土方处置违法违规行为的专项执法整治，由区城管执法局、区绿化市容局牵头，区公安分局、区建管委、区交通委、各街镇（经开区）配合。

第五条【规划选址】

区级卸点由区规划资源局、区绿化市容局牵头，相关街镇配合，结合《上海市土方消纳专项规划》《上海市工程土方综合利用空间图则指引（近期）》规划选址。规划区级中转卸点作为本区范围内市、区重大工程土方应急消纳场所。

镇级卸点由街镇（经开区）为主体规划和设置，原则上所有集体土地的消纳场所均纳入管理。其中，各街镇（经开区）发挥属地优势，结合规划建设、空间营造、土地整理等选址布点至少1处镇级中转卸点，用于应急消纳辖区内建设项目的土方，减少外运规模。鼓励街镇（经开区）会同区属国有企业将企业持有的闲置土地申报和设置为中转卸点用于所在辖区土方

应急暂存。

区规划资源局、区农委、区水务局、区交通委、区绿化市容局等部门应加强指导和挖潜，会同街镇（经开区）将符合条件的需要受纳土方的减量化地块、储备地块、农业产业项目、水务项目、新改建道路项目、绿化造林、环境综合整治等地块纳入区、镇一般卸点和中转卸点。各街镇（经开区）根据区域开发建设土方消纳需要，每年滚动开展年度卸点规划选址。规划选址应符合城市总体规划和市容环卫、生态环境、安全等有关规定。

本区卸点实行储备库管理机制，遵循“先储备，后备案”的原则，街镇（经开区）和相关单位每月组织对下月计划备案的卸点进行储备申报，区绿化市容局负责储备库的动态管理。

第六条【监督管理】

区级、镇级卸点分别由区绿化市容局和街镇（经开区）建筑垃圾管理部门负责管理，区绿化市容局加强对全区消纳卸点建筑垃圾处理的监督和指导。区级卸点经营单位由区绿化市容局采用市场化招标方式确定，镇级卸点由镇集体企业或者市场化招标方式确定的市场主体负责运营。

区规划资源局、区城管执法局、区生态环境局、区农委、区水务局、区财政局等相关部门按照各自职责，开展卸点涉土综合利用和场所运行过程的指导服务和行业监管，督促土地所有权人或使用权人落实相关管理要求。各街镇（经开区）落实属地管理责任，及时依法查处、上报违法违规行为。视情节轻

重予以整改、锁网、处罚等处理，性质严重的，取消备案和经营资格并移送相关执法部门。

第七条【备案流程】

一般卸点和中转卸点这两类消纳场所的设置，按照《关于规范本市工程渣土（泥浆）消纳场所管理的通知》（沪绿容规〔2024〕6号）要求，由场所经营单位作为申报主体向区绿化市容局申报备案，区绿化市容局根据土地类型，会同区规划资源、区农委、区水务、区生态环境等部门核实办理。永久基本农田和耕地保护空间内不得消纳，对于“三调”地类及年度变更调查底板中耕地保护空间外的一般耕地，由街镇（经开区）以“一事一方案”形式报经联审后实施，成熟一个，备案一个。其中中转卸点备案周期一般为一年，到期可续办，如遇土地开发等需二次出土，报专班讨论决定。

第八条【建设标准】

卸点场所经营单位是落实建设和运维的责任主体，负责编制场所运营方案，建立相关管理制度。场所建设需按照上海市相关法规要求，配有符合要求的机械设备和照明、消防设施、排水防涝设施、接入上海建筑垃圾综合监管系统的视频监控、出入口高低位探头、车牌识别、计量称重等设备；具备硬隔离条件（如围挡、河流等），设置符合规定道闸系统、防尘设施、安全警示、分类堆放指示、进场路线引导标志等设施，根据相关规定开展环境影响或安全稳定性评估；出入口道路需硬化处

理或加固改建，设置车辆冲洗的专用场地，配置运输车辆和周边道路冲洗保洁设施设备；配备相应的装载设备、推土机、维修间等作业机械设施。

第九条【运维要求】

场所经营单位加强对场所运维管理，建立生产管理台账，记录掌握场所进、（中转卸点）出土数量、来源（或中转去向）、车牌号等信息；实行消纳接收凭证管理制度，以及与出土点、入场车辆许可相匹配的电子“三联单”机制，定期向管理部门报告汇总数据；按照土地用途管制要求和场所运营、土方消纳方案，建立“源头检测、末端复测”土质分类管控机制，受纳土方须符合卸点用地规划属性相符的土壤污染风险管控标准，严禁接收工业垃圾、生活垃圾等非许可废弃物，管控好进土标高、土质、扬尘、环境卫生等；建立安全台账，配备安全生产工作管理人员，建立和落实安全生产制度，开展必要的堆积体稳定性监测；制定应急预案，落实应急救援装备和器材，定期组织实施救援演练；在消纳或暂存功能完成后做好场所封场验收管理。

第十条【申请主体】

出土项目的建设单位（或由建设单位招标的施工总包单位）作为土方处置申请主体。建设单位在编制工程概算、预算时，列支土方运输费、处置费。

第十一条【调配原则】

专班出土排摸组定期排摸全区出土计划，由专班消纳调度组根据全区项目出土时序、卸点库容、运距、土质等因素，按“市、区重大工程优先调配；就近匹配、降本增效，优先项目间平衡或辖区内平衡；卸点付费、有偿使用，符合土地用途管制和行业管理要求”的原则实施调度，其中市、区重大工程出土由专班消纳调度组调度，一般项目由区绿化市容局负责调度。

第十二条【调配流程】

出土项目向专班消纳调度组提出申请，经审核，对符合要求的，出具同意调度意见。相关出土项目凭同意调度意见与卸点经营单位签订处置协议，明确处置时限、土质要求等事宜，按照本市土方处置规定，办理处置申报法定手续。区绿化市容局将相关许可核准信息告知出土点、消纳场所经营单位，以及所在地属地建筑垃圾管理部门，相关部门按职责落实跨街镇、跨区域“两点一线”“收、运、处”闭环管理。

第十三条【出土利用】

中转卸点内暂存土方，供本区所有有回填需求的工程项目使用，包括绿化造林、坑塘水面回填、一般耕地改造提升、农村环境整治提升、交通等建设项目所需回填土。

第十四条【收费管理】

一般卸点和中转卸点作为受纳方收取合理处置费用，处置

费用由经营单位根据市场行情及第三方成本评估分析情况确定并代为收取，上下浮动范围一般不超过成本分析结果的 20%。特殊情况收取或减免根据“一事一议”原则报专班研究决定。区级中转卸点二次出土至区财政投资类项目卸点免收处置费。

第十五条【资金使用】

区、镇中转卸点收取费用用于中转卸点的硬件设施投入、运营等日常管理成本以及二次出土运输和消纳成本。区级卸点日常管理成本由区绿化市容局在市场化招标前评估测算，镇级卸点可参照区级模式，也可自行研究制定。

收取的处置费由区、镇两级分别管理。区、镇两级建筑垃圾管理部门会同同级财政部门具体实施消纳处置费结算管理工作，税务、审计等部门按职责予以监督。资金管理和使用，由区绿化市容局会同区财政、区发改等部门研究制定。

第十六条【其他】

本办法解释归区绿化市容局。本办法实施自印发之日起实施，其他未尽事宜，按照国家和本市相关规定执行。

附件 2:

《松江区土方消纳场所、暂存中转场所管理办法（试行）》起草说明

一、起草背景与必要性

随着松江区城市化进程加快，各类建设工程项目密集实施，土方产生量持续增长。当前，土方消纳面临以下突出问题：

1.规划统筹不足：消纳场所布局分散，跨区域调配效率低，难以匹配重大项目需求；

2.监管机制薄弱：部分场所未纳入规范化管理，存在违规处置风险等问题；

3.应急能力欠缺：重大工程土方消纳缺乏稳定保障，易导致工期延误。

为落实《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《上海市建筑垃圾处理管理规定》等法律法规要求，解决上述问题，亟需制定本管理办法，明确土方消纳场所的规划、建设、运营及监管全流程要求，构建“区镇联动、分级管理、闭环管控”的治理体系，助力城市建设和生态保护协同发展。

二、起草依据

1.法律法规：

《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》

《上海市建筑垃圾处理管理规定》

《上海市市容环境卫生管理条例》

2.政策文件:

《上海市工程土方综合利用空间图则指引（近期）》

《关于规范本市工程渣土（泥浆）消纳场所管理的通知》
(沪绿容规〔2024〕6号)

《上海市人民政府办公厅关于全面加强建筑垃圾管理的实施意见》（沪府办〔2024〕56号）

三、起草过程

1.调研论证(2024年11月-2025年1月):会同规划资源局、生态环境局等部门及各街镇(经开区),对全区土方消纳现状开展实地调研。

2.草案拟定(2025年2月上旬):结合松江实际,形成管理办法初稿,明确责任分工。

3.内部征求意见(2024年2月中下旬):向各街镇(经开区)、区政府相关部门征求意见,共收到建议15条,采纳10条,修改完善后形成征求意见稿。

四、主要内容

1.分级管理体系

区级卸点:由区级部门统筹规划,优先保障市、区重大工程应急消纳需求;

镇级卸点：属地街镇主导设置，鼓励利用闲置土地，实现辖区土方就近平衡。

2. 全流程监管机制

备案管理：明确场所备案流程，禁止在永久基本农田等敏感区域设置卸点；

建设标准：要求配备称重监控、环保设施等，确保场所安全合规；

运维要求：实行“电子三联单”制度，建立土质分类管控和安全生产台账。

3. 调配与收费机制

调配原则：优先保障重大工程，实行“就近匹配、有偿使用”等；

收费标准：区级定价为基础，镇级可浮动 20%，特殊情况“一事一议”，定价实施动态调整；

资金管理：消纳费用纳入区镇两级管理，用于设施建设及运营成本等。

4. 协同治理机制

成立区级土方消纳工作专班，统筹多部门职责；强化执法联动，对违规行为实施“整改、锁网、取消资质”分级处罚。

附件3:

关于《松江区土方消纳场所、暂存中转场所管理办法（试行）》的政策解读

一、制定依据及目的

1. 制定依据

根据《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《上海市建筑垃圾处理管理规定》《上海市人民政府办公厅关于全面加强建筑垃圾管理的实施意见》（沪府办〔2024〕56号）等法律法规和文件要求，结合松江区实际，制定本办法。

2. 目的意义

优化资源配置：解决当前土方消纳场所规划不足、跨区域调配效率低等问题，构建科学高效的土方消纳管理体系。

强化全过程监管：通过明确责任分工、备案管理、建设标准等要求，规范土方消纳行为，防范违规处置风险。

保障重大工程建设：优先调配市、区重大工程土方需求，提升应急消纳能力，支持区域开发建设。

推动绿色发展：鼓励土方资源化利用，减少外运规模，促进城市建设与生态保护协同发展。

二、主要内容

1. 分级管理体系

区级卸点：由区级部门统筹规划，重点保障市、区重大工程应急消纳需求。

镇级卸点：属地街镇主导设置，鼓励利用闲置土地，实现辖区土方就近平衡。

2. 全流程监管机制

备案管理：消纳场所实行“先储备，后备案”制度，禁止在永久基本农田等敏感区域设置卸点。

建设标准：场所需配备称重监控、环保设施、消防设备等，确保安全合规。

运维要求：建立电子“三联单”机制，记录土方来源、去向及车牌信息，定期提交数据报告。

3. 调配与收费机制

调配原则：优先保障重大工程，实行“就近匹配、有偿使用”，动态平衡供需。

收费标准：区级定价为基础，镇级可浮动20%，特殊情况“一事一议”。

资金管理：消纳费用纳入区镇两级管理，专项用于设施建设、运营及二次运输成本。

4. 协同治理机制

成立工作专班：由分管副区长牵头，多部门协同监管，强化执法联动。

分级处罚：对违规行为采取整改、锁网、取消资质等措施，确保管理刚性。

三、实施措施

1. 规划与建设

区级卸点结合市级专项规划选址，镇级卸点由街镇滚动规划，每年更新储备库。

场所建设需符合环保、安全等标准，并通过环境影响评估。

2. 动态调配与应急保障

专班每季度排摸出土计划，按“重大工程优先、就近平衡”原则调配土方。中转卸点暂存土方优先用于绿化、道路建设等回填需求，减少资源浪费。

3. 监督与执法

区绿化市容局牵头监督全区卸点运营，街镇落实属地管理责任。多部门联合查处非法倾倒、超标排放等行为，确保闭环管理。

四、解读机关

本《管理办法》由松江区绿化和市容管理局负责解读。

解读人：干歆

联系电话：67721809

附件 4:

关于《松江区土方消纳场所、暂存中转场所管理办法（试行）》的制定依据表

序号	标题及文号	制定机关	生效日期	失效日期
1	《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》	全国人民代表大会常务委员会	2020 年 4 月 29 日修订通过	
2	《上海市建筑垃圾处理管理规定》	上海市人民政府	2025 年 3 月 15 日	
3	《上海市市容环境卫生管理条例》	上海市人民代表大会常务委员会	2022 年修订通过	
4	《关于规范本市工程渣土（泥浆）消纳场所管理的通知》（沪绿容规〔2024〕6 号）	上海市绿化和市容管理局	2024 年	
5	《上海市人民政府办公厅关于全面加强建筑垃圾管理的实施意见》（沪府办〔2024〕56 号）	上海市人民政府办公厅	2024 年	

