

论粤港澳大湾区非法倾倒工业固废治理

——以珠海市公安机关侦破“2·2”污染环境案为例

■ 张俊 张剑

摘要 生态文明建设是新时代中国特色社会主义的一个重要特征。党的十八大以来，党加强对生态文明建设的全面领导，把生态文明建设摆在全局工作的突出位置，作出一系列重大战略部署。湾区九市相继出台“无废城市”建设规划，在环境污染防治方面做了大量工作。本文通过对工业固废的概念、危害和环保规定，结合珠海市公安机关联合生态环境部门成功侦破“2·2”污染环境系列案，以公安工作的视阈从法律规定、主体责任、流程监管、打击力度等方面，分析工业固废监管和处置存在的问题，提出优化的建议。

关键词 生态文明 工业固废 非法倾倒 固废治理

2021年，珠海市公安机关联合生态环境部门成功侦破“2·2”污染环境系列案，共抓获犯罪嫌疑人80余人，彻底摧毁了这条污染珠海陆地环境的“产运供倒埋”黑色产业链。经调查，该犯罪团伙从2019年底开始，从广州、佛山、东莞、中山、江门等地将工业印染污泥和碎石块、混凝渣土等工业固体废物倾倒在珠海市金湾区和斗门区11处闲置工地、山边鱼塘和农村山区。经第三方环境损害鉴定评估：倾倒在珠海的印染污泥共计21322吨，碎石块和混凝渣土等建筑垃圾3147吨，11个倾倒点的固体废物清理

处置费用共计为6500万元，环境恢复费用高达1.2亿元。

生态文明建设是新时代中国特色社会主义的一个重要特征。党的十八大以来，党加强对生态文明建设的全面领导，把生态文明建设摆在全局工作的突出位置，作出一系列重大战略部署。近年来，根据公安部、省厅的工作部署，湾区九市公安机关每年部署开展“昆仑”行动，严厉打击破坏生态环境的各类犯罪活动。湾区九市相继出台“无废城市”建设规划，在环境污染防治方面做了大量工作。总体来讲，湾区九市大气污染防治

作者：张俊，广东省珠海市公安局食药环侦分局党委委员、政工室主任兼纪委书记；

张剑，广东省珠海市公安局食药环侦分局生态环境犯罪侦查大队副大队长

到位,水环境保持质量稳定,生活垃圾和医疗垃圾总体处置率高,但是工业固体废物(尤其是一般工业固体废物)由于产量大、种类多,环保处置费用较高,产废企业没有尽到主体责任,政府难以全程监管,这为违法犯罪分子非法转移倾倒工业固废牟利提供了空间,珠海“2·2”非法倾倒工业固废污染环境系列案就是例证。本文从公安机关视阈,对工业固废监管、打击方面存在的问题进行分析,提出应对的治理策略措施,为粤港澳大湾区建设无废湾区、生态湾区贡献力量。

一、工业固废概念、危害及环保规定

(一) 工业固废的概念和危害

工业固废是工业固体废物的简称,指在工业生产过程中产生的工业垃圾,主要分两大类:一是危险废物;二是一般工业固废。危险废物是指在《国家危险废物名录》且具有易腐蚀、易氧化、易燃、易爆、有毒等一系列特性能够对人和自然造成一定危害的工业垃圾。危险废物成分复杂,且多数具有强酸性、强碱性或强腐蚀性,容易发生物理的、化学的和生物反应,对储存点周边的自然环境造成较大的负面作用,同时对人类身心健康也容易产生较大危害,因此对危险废物的法律规定极其严格,处置时约束条件较多,政府部门需要全流程监管。一般工业固废是指在工业生产过程中产生的具有一定的危害性但不在《国家危险废物名录》的工业垃圾,虽然危害性相对危险废物较小,但循环二次利用价值低,处置费用高,加之数量巨大,种类繁多,在监管和环保处置上均有难度。从总体上看,我国现阶段每年生产的工业固体废物约 38 亿吨,并且数量每年还在不断

上升。如果工业固废没有妥善处置好,将会浪费资源,侵占土地,危害健康,污染土壤、水体和大气,也会影响卫生和生活景观。

(二) 工业固废的环保规定

为了防止工业固废污染环境,2016 年以来,党中央、全国人大常委会对工业固废污染环境問題高度重视,中央还对全国生态环境保护开展了督察。

危险废物污染性强、危害性大,国家对产废企业责任、行业监管、司法打击方面都有严格规定。在产废企业责任方面:国家《固废法》第七十八条明确规定,产生危险废物的单位,应当按照国家有关规定制定危险废物管理计划;建立危险废物管理台账,如实记录有关信息,并通过国家危险废物信息管理系统向所在地生态环境主管部门申报危险废物的种类、产生量、流向、贮存、处置等有关资料。在行业监管方面:在企业准入、源头控制、落实企业责任、信息化建设和道路运输等方面监管严格。在司法打击方面:公安机关根据刑法相关司法解释,非法倾倒 3 吨以上危险废物的企业或自然人均可立案予以打击。

一般工业固废,相对危险废物而言,对资源环境的危害性相对较小,但如果管理和处置不好,同样会对粤港澳大湾区生态环境产生严重影响,甚至会影响到香港和澳门的生态环境。在产废企业方面:国家《固废法》第三十六条规定,产生工业固体废物的单位应当建立健全工业固体废物产生、收集、贮存、运输、利用、处置全过程的污染防治责任制度,建立工业固体废物管理台账,如实记录产生工业固体废物的种类、数量、流向、贮存、利用、处置等信息,实现工业固体废物可追溯、可查询,并采取防治工业固体废物污染环境的措施。在行业监管方面:

没有像危险废物要求那么严格，还有由于产生一般工业固废企业多，种类繁多，生态环境部门难以全流程监管。生态环境部门对辖区生产一般固体废物的产污企业，一般采取“双随机”检查和专项检查，没有做到“产废企业间数→固废种类数量→固废最终去向”全流程管控。在司法打击方面：公安机关根据刑诉法司法解释，非法倾倒一般工业固废需含有有毒物质或有害物质、且违法所得或致使公私财产损失30万元以上才能立刑事案件予以打击。

二、工业固废监管和处置存在的问题

从珠海市破获“2·2”污染环境系列案来看，环保中介通过假合作，勾结工作人员等各种手段，骗取环保处置公司的合同和公章，与湾区广州、佛山、东莞等市产废企业联系并签订处置工业废物合同。然后，环保中介联合运输公司或召集平台个体运输车辆将工业固废运到珠海西部地区工地和山边填埋。该犯罪团伙从2019年下半年开始作案，非法获利4千余万元，18个月后才被发现。公安机关通过侦办此案发现，之所以存在非法倾倒工业固废犯罪，是因为在法律规定、产废企业、环保监管和司法打击等方面均存在一些问题或不足。

（一）法律规定欠具体

法律对危险废物（包括医疗废物）要求严格，对产废企业、收集、贮存、运输、利用、处置危险废物都有明确的规定，实行网上平台全流程监管。但对一般工业固废，在国家和广东省出台的相关法律法规中，虽然要求产废企业对受托方（运输、利用、处置）有主体资格和技术能力核实，以及后期受托方

处置情况有告知的义务，但无具体的管理细则，既没有明确规定核实是实地核实，还是资料核实，也没有对运输环节的车辆、转移联单、严禁跨市运输等具体规定，更没有要求受托方处置情况告知的流程和具体内容。珠海“2·2”污染环境系列案犯罪团伙就是利用法律上的漏洞，与湾区多市产废企业签订合同，跨市运输非法填埋。

（二）主体责任不落实

产废企业应对一般工业固废管理应当建立台账，对固废的种类、数量、流向、贮存、利用、处置进行全程跟踪，即要求落实好主体责任。从珠三角近年来的非法倾倒固废犯罪来看，不少产废企业一是私自将其产生的固废非法倾倒；二是将其转卖给环保中介公司处理。至于环保中介公司是否有资质或能力处理、是否依法依规做无害化处置，产废企业以合同作为保障，放任工业固废去向不管，没有尽到全程跟踪的义务。珠海“2·2”污染环境系列案就是湾区多个地市产废企业不履行法定义务，将其非法转移倾倒牟利。

（三）全流程监管难

针对一般工业固废，由于产废企业多，种类也多，仅珠海市登记在册的就有900多家（截至2022年4月），湾区九市产废企业就更数不胜数，各市政府主管部门难以全流程监管。在日常监管中，生态环境部门采取“双随机”检查和专项检查的方式对产废企业进行监管，检查重点主要是资料和台账的齐全性，如果产废企业做假账，生态环境部门就会对工业废物的种类、数量掌握不全，更难以核实产废企业的相关数据。

（四）打击难度大

一是案件线索少。污染的空气可以被嗅到，污染的水源可以被看到，陆地污染则主要是土壤和地下水被污染，人类感官难以

发觉。再者，非法倾倒工业固废都是在空置工地和偏僻地段，并无明显受害者，很少有群众举报此类案件。珠海“2·2”污染环境系列案就是生态环境部门在检查时发现的线索，距实际倾倒时间相距一年半，这导致公安机关获取非法倾倒工业固废污染环境类案件证据比较少，侦办难度大。二是鉴定费用高。司法鉴定是公安机关打击非法倾倒固体废物案件的重要证据，是刑事立案和运用侦查手段的必要条件。珠海“2·2”非法倾倒固体废物污染环境案，该案共有 11 个倾倒点，鉴定费用高达 500 多万元，其中最多一个倾倒点鉴定费用 94 万，最少的一个倾倒点鉴定费用 18 万元，任何一个政府部门要支付此笔额外的鉴定费用，都有相当困难。三是鉴定时间长。“2·2”污染环境案从 2021 年 3 月开始取样检测，到 2021 年 7 月底才完成全部鉴定工作，与刑事办案期限矛盾突出，严重影响办案质量。四是证据搜集难。非法倾倒工业固废，涉及到产废企业、环保中介、环保公司、运输中介、运输公司、货车司机等单位和个人。根据刑法规定，明知是工业固废而非法倾倒是犯罪主体构成污染环境犯罪的主观要件，也是此类犯罪的主观故意。但在实际办案中，很难全部界定上述企业和人员的主观故意；此外，由于司法解释明确规定非法倾倒一般工业固废污染环境修复费用达 30 万以上方可立刑事案件，珠海“2·2”特大环境污染案，在追究司机（不作为犯罪团伙成员、仅作为犯罪个体起诉）非法倾倒过程中，需要确定司机非法倾到 500 吨约 50 车（按每车装载 10 吨，每吨按 600 元环境修复费推算）才能立案，这为办案证据搜集带来较大难度，导致全链条打击难度大。

三、工业固废治理策略

加强生态文明建设，是贯彻新发展理念、推动经济社会高质量发展的必然要求，也是人民群众追求高品质生活的共识和呼声。2021 年 4 月 22 日，习近平总书记在世界“领导人气候峰会”上发表重要讲话指出：我们要摒弃损害甚至破坏生态环境的发展模式，摒弃以牺牲环境换取一时发展的短视做法。大湾区九市要加强生态文明建设，需要加强水、空气和陆地污染防治，其中固体废物陆地污染是防治重点，而治理非法倾倒固废则是治理陆地污染的重中之重。要想治理好非法倾倒固废污染环境问题，相关部门要运用治理思维，多措并举，斩断非法倾倒固废的黑色利益产业链，推进湾区九市尽快实现无废湾区、生态湾区建设的目标。

（一）严厉打击非法倾倒工业固废犯罪

珠海地势低洼，本身不产土石方，因此建筑工地都有填土的需要，如果不加强打击，珠海有可能成为非法倾倒工业固废的洼地。湾区九市非法倾倒固废犯罪也比较突出。仅 2021 年，湾区九市公安机关共侦办污染陆地案件 230 宗，其中绝大部分是非法倾倒工业固废案件。湾区九市公安机关要落实好职责，树立“以打开路，以打促防，以打促管”的思路，组织开展专项行动，严厉打击此类违法犯罪。一是加强与生态环境部门联动。非法倾倒工业固废案件，属于“两法衔接”案件。公安机关要加强与生态环境部门联动，提前收集群众举报、信访和投诉以及违法案件，积极参与生态环境部门检查重点企业，及时发现案件线索，提前介入案件侦办。二是建立湾区九市警务合作机制。由省公安厅牵头，湾区九市公安机关加强视频巡查，及时通报本市一般工业固废流出流入情况。九

市公安机关根据通报情况，及时核实情况发现线索进行打击。三是加强对非法倾倒固废犯罪的全链条打击。非法倾倒固废犯罪涉及的企业和个人较多，如产废企业、环保中介、环保公司、运输中介、运输公司、接收企业等方面的企业和人员。只有全链条打击此类违法犯罪，斩断黑色产业利益链，才能防止死灰复燃，提高打击成效。四是创建打击工作法。非法倾倒工业固废一般在深夜进行，并且使用重型自卸车运输和倾倒。根据这一特点，公安机关可建立运输废物的车辆信息数据库，结合视频卡口数据，运用大数据技术可自动筛选符合作案条件的车辆，寻找侦办的突破点，倒查产废企业。

（二）加强对工业固废的监管查处

根据当前市场价格，危险废物按照不同类别每吨环保处置费用约 1000 至 8000 元不等，一般工业固废每吨环保处置费用约 600 元，不法分子将工业固废倾倒在无人知晓的地方，费用几乎为零。珠海“2·2”污染环境系列案犯罪团伙看到了巨大的获利空间。为了防止非法倾倒工业固废，应加强监管查处：一是进一步明确监管责任。建议各级政府对于辖区以村居为基本单元，指定相对固定的村委干部负责辖区范围内的污染监管工作，防止“他人倾倒，关我何事？”问题的发生。在侦办珠海“2·2”特大环境污染案中，公安机关发现犯罪团伙将工业固废非法倾倒空置工地、山边林地的时间长达一年半，没有群众报案，村居委也没有人做好辖区巡查。二是加强非法倾倒摸排查处。从已侦破的案件来看，湾区九市应该还有大量的非法倾倒工业固废现象发生，只是没有被发现。生态环境部门应落实好牵头责任，以工地、山区、沿河、沿海等区域为排查重点，定期组织开展固废非法贮存、倾倒和填埋情

况专项排查。对于排查发现的非法倾倒固体废物，生态环境部门会同相关部门组织开展核查、鉴别和分类等工作，严厉查处固体废物非法倾倒违法行为；涉嫌犯罪的，通过两法衔接平台，迅速移交给公安机关打击。组织开展环境损害评估工作，及时追缴违法企业赔偿金，推进生态环境修复工作。三是加强监管工业固废产生源及流向。湾区九市定期检查市内工业固废的处置设施建设和运行情况，开展本市固废处置能力与产生量匹配情况进行评估，核查产废企业工业固废的去向，从而筛选产生量大的重点地区、重点行业和企业；检查危险废物转移联单执行情况和工业固废的流向，掌握跨市转移工业固废的类别、转移量及主要的接收地；对于最终处置去向不明确的，严格追查去向，依法追究产废企业主体责任。

（三）落实产废企业主体责任

国家对工业固废处置的总体原则是减量化、资源化、无害化。减量化就是在固废产生源头，采取有关技术，减少排放量、体积、数量、种类和危险性，减少后期处置压力；资源化是指利用先进的技术，回收再利用，形成可再生资源，减少资源浪费；无害化就是利用绿色无公害的处理方式，减少处理中各种污染物对环境的影响。产废企业对落实好“三化”均负有不同程度的责任。一是产废企业要利用先进生产技术，选择合理工艺流程，尽量减少工业固废产量。二是针对工业固废当中的可二次利用物质（如贵金属），积极与市内相关环保公司合作，通过回收提炼，形成可再生资源，减少工业固废产量。三是将工业固废转移给有能力的环保公司处理，跟踪处理结果，确保工业固废的处理无公害，而不是被非法倾倒。四是产废企业要细化管理台账、申报登记，如实申

报转移的固体废物实际利用处置途径及最终去向,并依据相关法规要求公开产生固废的类别、数量、利用和处置情况等信息,以便生态环境部门检查监督。

(四) 加强工业固废监管大数据建设

长期以来,工业固废的常规性管理程序为:出现问题→逻辑分析→探寻因果关系→设计处理方案→解决问题,是逆向思维亡羊补牢式的管理模式。当前,大数据技术得到长足发展,湾区九市可参照危险废物管理的方法,紧紧抓住“产废企业间数、固废种类数量、固废最终去向”的牛鼻子,实现所有工业固废企业上网登记,定期上报产废数据和处置数据,推动工业固废电子联单工作,各市生态环境部门提升信息化监管能力和水平,据产废企业上报数据,管理部门就可以建立模型,量化分析,通过数据采集→量化分析→找出问题→提前介入→规避非法倾倒发生,这是一项防患于未然的正向思维管理模式,也是主动化智能化管理模式,更是今后工业固废科学监管的发展方向。

(五) 制定全流程监管细则

国家《固废法》《广东省环境保护条例》均对工业固废处置作出规定,但对一般工业固废的全流程监管缺乏可行的细则,如:对一般工业固废转移、运输没有落实审批制,没有明确规定,也没有对工业固废出厂实行电子监控。湾区九市要建设成无废湾区,生态湾区,打造全国生态文明建设示范点,广东省要参照危险废物的监管模式,结合实际制定切实可行的管理实施细则,完善一般工业固废全流程监管措施,实现工业固体废物产量种类清楚、去向清晰、源头可溯。针对产污企业、固废处置企业要进行责任项目细化,明确全程跟踪处置义务;环保中介公司

实行市场准入制度,明确其具体责任。相关部门应加强一般工业固废规范化全过程监管,明确企业申报、网上平台监管和日常监管的具体措施,实行跨市转移、运输审批制度,严厉打击产废企业非法倾倒、转移或填埋等违反固废管理法律法规行为。

(六) 加强宣教推动共治

固体废物污染防治是生态环境保护工作的重要领域,是改善生态环境质量的重要环节,是保障人民群众环境权益的重要举措。当前湾区九市固体废物非法转移、倾倒呈高发态势。湾区九市要加强宣传教育,增强人民群众生态环境保护意识,发动群众积极同非法倾倒固体废物违法犯罪作斗争。湾区九市要对“12369”环保举报热线、信访等渠道涉及固体废物的举报线索逐一排查核实,做到“事事有着落,件件有回音”。鼓励将固体废物非法转移、倾倒、处置等列为重点奖励举报内容,提高公众、社会组织参与积极性,加强对环境违法行为的社会监督。加强宣传,提升湾区群众对工业固废污染防治意识,以案说法,引导舆论,营造良好社会氛围。

参考文献:

- [1] 符华群. 固废处理模式及其对策探讨. 资源节约与环保. 2021. 3
- [2] 吴媛. 固体废物的处理与资源化利用分析及建议. 资源节约与环保. 2021. 6
- [3] 平越. 固体废物综合管理与无废城市建设探索. 管理创新. 2022. 1
- [4] 耿建新、尚会君. 基于国际供应链“绿色成本”的形成与应对研究——以我国固体废物进口政策调整为背景. 中文核心期刊要目总览会计类核心期刊. 2018. 4
- [5] 田华. 坚持绿色发展,推进工业固体废物管理与利用处置. 机械化工科技风. 2019. 8
- [6] 吴洪斌、杨华. 浅谈大数据在固体废物管理中的应用. 中国设备工程. 2021. 9(下)
- [7] 第二轮中央环保督察今年启动. 资讯集萃. 中国石油和化工. 2019. 2

责任编辑 徐闻彬