

跨境流动的“阴影通道”——论大湾区“假飞”现象的制度诱因与协同治理困境

陈丁炜

(广东警官学院, 广东 广州 510440)

摘要: 粤港澳大湾区一体化进程中, 人员流动便利化政策在促进区域融合的同时, 催生了以“假飞”为代表的异常跨境流动现象。本文从法学视角出发, 将“假飞”界定为利用制度差异进行系统性法律规避的“阴影通道”。研究发现, “假飞”现象的生成源于三重制度诱因: 规则差异形成的“政策洼地”、信息壁垒造成的“监管缝隙”以及成本收益失衡产生的“违法激励”。大湾区协同治理面临法律依据衔接不畅、执法协作机制虚化、数据共享与证据认定困难等结构性困境。通过借鉴欧盟、美国区域治理经验, 本文提出应以“风险前置、数据驱动、责任共担”为理念, 构建规则协同、机制优化与技术赋能相结合的治理体系, 推动大湾区从“堵塞漏洞”向“构建韧性”的治理范式转型。

关键词: 粤港澳大湾区; 假飞; 跨境流动; 制度诱因; 协同治理; 法律规避

一、引言

(一) 研究背景

粤港澳大湾区(以下简称“大湾区”)建设是国家实施的重大发展战略, 旨在构建具有全球影响力的国际一流湾区和世界城市群。大湾区常住人口超8600万, 人员作为最活跃的生产要素之一, 更加高效便捷的跨境出行是实现粤港澳三地融合发展的基础。根据国家移民管理局获悉, 2025年前前三季度深圳香港方向口岸出入境人员达2亿人次, 同比增长14.3%, 珠海澳门口岸方向口岸出入境人员达1.66亿人次, 同比增长12%。当前大湾区跨境出行人次多, 且呈增长态势。人员的大量流动带来经济发展的同时, 也蕴含着天然的管理风险。由于大湾区涉及“一国、两制、三法域”, 在现实中, 出现“假飞”的入境方式。这种异常规避, 滥用过境的行为损害大湾区三地的出入境管理秩序, 冲击劳动力市场。研究此现象, 不仅拥有重大的理论价值, 为出入境管理提供学理参考。大湾区的出入境管理, 处于“一国”与“两制”差异的交汇点, 关系国家安全与民生福祉。

(二) 问题提出与研究意义

“假飞”现象构成了一个值得深究的治理悖论: 原本意在促进区域融合的一体化政策, 为何在实践中催生出系统性的规避行为? 对此, 本研究尝试从三个维度展开追问——制度层面, 需要检视“假飞”生成的深层诱因究竟植根于何种结构性矛盾; 治理层面, 则要解释现有协同机制为何在应对这一问题时频频失灵; 路径层面, 更需探索何种制度安排方能构建起更具适应性的治理体系。三者层层递进, 共同指向区域一体化进程中政策意图与执行效果之间的张力这一核心议题。

研究的学术价值与现实关怀体现于两个向度。理论层面, 本研究将法律规避行为置于区际法律冲突与跨境治理的交叉地带进行考察, 尝试为既有执法协作理论补充来自大湾区的经验证据, 拓展区域一体化研究的分析视野。实践层面, 研究结论可直接服务于大湾区出入境管理的制度优化, 为三地执法协作的机制重构提供参照, 同时回应安全管控与人员便利流动之间如何动态平衡的治理难题。

(三) 研究框架与方法

作者简介: 陈丁炜(2004-), 男, 本科生, 研究方向为出入境管理。

本文采用“问题识别—原因剖析—困境诊断—路径建构”的分析框架，综合运用规范分析、案例研究、比较考察与跨学科融合四类方法展开论证：系统梳理三地相关法律法规及其适用冲突，以“假飞”行为为样本剖析法律定性争议与处置瓶颈，考察欧盟、美国等域外区域治理的制度安排与运行逻辑，并整合法学、公共管理及犯罪学的理论资源，为协同治理机制的优化提供多元智识支撑。

二、“假飞”现象的规范图景与法律定性

（一）实践样态的多维呈现

“假飞”现象在实践中呈现出复杂的样态谱系。从行为模式看，主要包括三类：一是“虚购联程”型，即购买可在入境后退票的联程机票，满足“持有前往第三地机票”的入境要求；二是“虚构中转”型，利用港澳对部分国家公民的过境免签政策，虚构中转行程骗取停留期；三是“循环飞行”型，通过频繁进出以重置停留期限，实现长期滞留。

从组织程度看，“假飞”已形成分工明确的灰色产业链。上游有“法律顾问”研究政策漏洞，中游有票务代理提供“技术性机票”，下游有本地接应提供住宿就业。从流动方向看，既有内地居民以此方式赴港澳非法务工，也有外国人员以此为跳板进入内地，还有港澳居民借此规避居住时间要求。

（二）法律定性的层次分析

在行政法层面，“假飞”行为直接违反《出境入境管理法》第七十一条，构成“弄虚作假骗取停留居留证件”或“违反规定滞留”。在港澳法律体系中，同样构成虚假陈述或违反逗留条件^[1]。

在刑法层面，当“假飞”行为与伪造证件、组织偷渡、洗钱等犯罪结合时，可能触犯更严重罪名。例如，组织化运作可能构成《刑法》第三百一十八条的“组织他人偷越国（边）境罪”；使用伪造机票可能涉及第二百八十条的“伪造、变造、买卖国家机关公文、证件、印章罪”^[2]。

在民事法律关系上，行为人与航空公司、票务平台之间可能因虚假订票产生合同纠纷。然而，民事追责面临实践困难，因为行为人往往使用虚假身份或境外难以追查的支付方式。

三、三重制度诱因

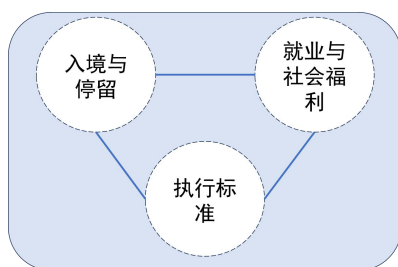
（一）规则差异与“政策洼地”效应

大湾区“一国两制三法域”的独特格局，客观上形成了法律政策的梯度差异，这些差异被规避者策略性地利用。

内地与港澳的签证政策、免签范围、停留期限均不相同。以过境免签为例，香港允许大部分国家公民免签停留7-180天不等，澳门为30-90天，而内地通常仅24-144小时。这种差异使港澳成为“政策洼地”，行为人往往选择管制较松的港澳作为第一入境点，再利用港澳与内地更便利的往来安排进入目标地。

三地在非法就业的认定标准、处罚力度、社会福利资格等方面存在差别。例如，香港对非法就业最高可判处3年监禁及5万港元罚款，而内地依据《出境入境管理法》最高可处15日拘留和1万元罚款。差异化的处罚形成了规避者的“理性选择”——前往违法成本较低的地区。

三地边检人员在自由裁量权运用、证据审查标准、风险评估侧重上存在不同实践。有研究表明，同一行为在不同口岸可能面临截然不同的处理结果，这种不确定性反而被规避者用作“风险评估”的变量。



（二）信息壁垒与“监管缝隙”形成

信息不共享是“假飞”行为得以成功的关键技术前提，三地数据系统的分立状态制造了显著的监管缝隙。

数据孤岛效应在航空票务领域表现得尤为直观。当前，三地民航管理机构、航空公司及在线票务平台之间尚未建立实时互通的数据交换网络，系统间信息更新存在明显时滞——同一张机票在内地数据库中已标记为“已使用”，港澳系统却可能仍显示“有效”状态，这种异步性为“即时购票—立即退票”的套利操作提供了技术空间。与此同时，预先旅客信息系统（API）的覆盖范围存在盲区，旅客订座记录（PNR）的共享粒度亦显粗糙，行程真实性难以实现跨平台的交叉核验。这种碎片化架构使得虚假行程的识别高度依赖单点数据，系统性风险敞口难以闭合。

执法信息的条块分割与生物识别数据的互认缺失进一步加剧了协同困境。移民管理、边防检查、海关监管及警务系统各自为政，缺乏统一的案件信息中枢，珠海边检标注的“高风险”人员信息无法自动流转至香港入境事务处，规避者得以利用“时间差”与“空间差”实施监管套利。更具结构性制约的是，三地虽均已部署生物特征数据库，但在数据格式规范、质量标准体系及使用授权机制等层面缺乏互认框架，指纹与面部识别等关键数据无法跨境比对，多证并用或身份冒用等“假飞”行为因而难以被实时捕获，身份核验的闭环管理始终难以形成。

（三）成本收益失衡与“违法激励”结构

从行为经济学视角审视，“假飞”现象的蔓延可视为行为主体在成本—收益权衡下的“理性选择”结果。港澳与内地之间显著的薪资落差构成了核心诱因：普通务工者若成功入境，收入差距可达数倍；经商群体则可借此规避高额投资移民门槛；部分特殊行业从业者更能突破市场准入限制，进入原本受限的经营领域。据相关研究估算，单次成功“假飞”带来的经济收益平均在2至5万元区间，这一数字对中低收入群体形成了强有力的行为激励。

然而与可观收益形成鲜明反差的是，违法成本呈现结构性偏低态势。其一，发现概率受限。受制于前文所述的信息壁垒与协作障碍，“假飞”行为的整体查处率据预估不足15%，未受惩处的风险被系统性低估。其二，处罚强度不足。现行处置多以罚款、短期拘留为主，与潜在收益相比明显失衡，难以形成有效威慑。其三，附加后果缺位。被查处者极少被列入长期禁入名单，其内地信用记录亦不受影响，违法行为的“后遗症”被大幅压缩。上述“三低”特征共同削弱了法律规范的威慑效能。

更为关键的是，组织化运作模式内置了风险分散机制。票务代理、境内接应、终端雇主等上下游环节相互隔离、单线联系，某一节点暴露并不必然导致整个网络崩塌。这种“风险切割”设计使参与者产生安全幻觉，将个体行为嵌入集体行动框架中，进而诱发“法不责众”的心理预期。当低查处率、轻处罚后果与风险社会化分担相互叠加，“假飞”行为便从个体冒险演变为群体性的机会主义选择，治理难度随之显著攀升。

四、协同治理的困境

（一）法律依据衔接不畅：实体与程序的双重障碍

大湾区协同治理的深层困境首先源于规范依据的碎片化，三地法律体系在实体与程序层面的结构性差异构成了根本性障碍。实体法领域的冲突呈现多维张力：在构成要件层面，“非法就业”的认定标准明显分化——内地以“获取报酬”为核心要素，香港侧重“从事雇佣工作”的客观事实，澳门则将“提供非专业服务”纳入规制范围，同一行为在不同法域可能面临截然不同的法律评价；在制裁强度层面，罚款幅度、拘留期限及资格限制的差异不仅幅度悬殊，更可能诱发当事人“择地而罚”的规避策略；在责任归属层面，内地采用“组织者—协助者”的双罚模式，港澳则倾向于聚焦直接行为人，这种归责逻辑的分歧直接影响了联合执法的靶向精度。

程序法领域的隔阂对实务操作的制约更为显著。调查权的属地属性决定了跨境执法必须依托繁琐的司法协助通道，无法直接开展现场勘查或询问取证；证据规则的体系性差异则导致“合法取得”与“有效采信”之间的断裂，取证主体资格、证据形式要件及非法证据排除规则的非对称性，使得一地执法机关依法获取的材料在另一地司法程序中面临可采性质疑；更为突出的是案件移送机制的模糊性——移送触发条件、管辖接收主体及程序衔接方式均缺乏统一的操作指引，执法协作往往陷入“实体共识易达成、程序落地难推进”的实践困局。实体规则的分歧尚可借助法律解释技术予以调和，但程序壁垒直接关涉主权让渡与权力行使边界，构成了协同治理难以绕开的制度瓶

颈。

（二）执法协作机制虚化：从原则到实践的落差

粤港澳合作机制看似名目繁多，实际运转中却常常“雷声大雨点小”——框架协议签了不少，真正能落地的操作规程却不多。现有安排大多停留在高层协调层面，像警方合作会议这类机制，应对宏观议题尚可，遇到具体执法需求反而反应迟缓；个案协查往往要靠私人关系推动，既没效率也难持续；联合整治行动更是“一阵风”，风头过了就恢复原状，始终建不起常态化的协作模式。

更深层的症结在于规则不清和利益不均。案件一旦涉及多地，管辖权该归哪里就成了问题——按行为发生地、结果发生地还是嫌疑人所在地来办，各方说法不一。同时，成本和收益的分配也常常失衡：比如打击“假飞”链条，非法就业输入地坐收其成，中转地和航空公司却承担了主要成本，长此以往，协作的积极性自然受挫。再加上三地执法水平参差不齐，技术标准、人员能力、经费保障差距明显，联合行动时只能“就低不就高”，整体效能难免打折扣。

（三）数据共享与证据认定：技术可行性与法律合规性的矛盾

在数字经济语境下，数据本应成为区域协同治理的关键资源，但法律壁垒与技术隔阂的双重制约使其难以充分释放价值。内地《个人信息保护法》对个人信息出境设置了安全评估、专业认证或标准合同等多重门槛，港澳地区虽各自建立了数据保护制度，却与内地规则存在明显张力。这种规范冲突导致大量数据即便在技术层面具备共享条件，也因合规风险而被迫搁置。与此同时，电子证据的跨境认定同样面临规则碎片化困境：内地强调公证或鉴定程序的强制性，香港侧重证据链完整性的实质审查，澳门则依托专门立法构建独立标准。同一组航空订票数据，在三地司法程序中往往需要经过差异化的“法律包装”方能获得证据资格，显著抬高了协同执法的制度成本。

技术层面的异构性进一步放大了上述难题。三地信息系统在数据架构、接口协议及安全等方面采用不同技术路线，数据互通必须经过复杂的格式转换与清洗处理。这一过程不仅直接推高运营成本，更可能在数据迁移中造成信息损耗或失真，形成“技术—法律”的叠加壁垒。当法律合规成本与技术适配难度相互交织，数据要素的跨境流动便陷入“理论上可行、实践中难行”的僵局，区域协同治理的数字化转型因此步履维艰。

五、国际视野借鉴

（一）欧盟“智能边界”体系

欧盟在申根区内部边界开放后，为应对类似挑战构建了多层次治理体系，其经验对大湾区有重要启示。

欧盟通过《申根边境法典》等条例，统一了外部边界的管控标准、程序和责任分配。虽然大湾区不能完全照搬“超国家立法”模式，但可探索制定《大湾区跨境人员流动管理协作指引》等软法性文件，逐步推进标准统一。欧盟的申根信息系统、出入境系统、签证信息系统相互联通，实现了数据闭环。特别是 ETIAS（欧洲旅行信息授权系统）的预筛查模式，将风险管控前置至旅行出发前。大湾区可参考这一思路，建立“大湾区旅行风险评估平台”，对高频次、异常路径的旅客进行预审。承运人责任的强化效果显著。欧盟规定航空公司必须对接 SIS 等系统进行旅客筛查，违者将面临高额罚款。这实际上将私营部门纳入治理网络，扩大了监管覆盖面。大湾区可立法明确航空公司、票务平台、旅行社的核查义务和法律责任。

（二）美国“分层防御”策略

美国虽为单一制国家，但其在边境管控中形成的“分层防御”理念，对构建大湾区治理体系具有参考价值。

美国通过旅行授权电子系统，在旅客登机前即完成基本的安全和合规评估。大湾区可建立类似的“大湾区跨境流动授权机制”，对免签或便利通行的人员进行必要筛查。美国法律要求所有赴美航班提供完整的旅客和机组信息，并利用大数据分析识别异常模式。大湾区可推动三地立法，要求往返大湾区的航班共享更全面的 PNR 数据，并合作开发风险预警模型。美国通过对航空公司、第三国政府施加影响，将管控链条延伸至境外。大湾区虽不能直接照搬，但可通过航空协定、双边安排等，强化始发地和中转地的配合责任。

六、路径重构

（一）从“管控思维”到“治理思维”

治理“假飞”现象首先需要理念的转型，核心是从传统的边界管控转向现代化的风险治理。

风险前置理念要求改变“事后查处”的被动模式，将资源向预警、预防倾斜。通过数据分析识别高危人群、高风险航线和可疑票务模式，在行为发生前或进行中实施干预。

数据驱动理念强调治理的精准性和科学性。建立大湾区移民风险数据库，整合出入境、航空、住宿、金融等多源数据，运用人工智能和机器学习技术，动态评估风险并指导资源分配。

责任共治理念旨在构建多元主体参与的治理网络。明确政府部门、私营机构、社会组织和个人角色与责任，形成“政府主导、企业尽责、社会协同、公众参与”的治理格局。

（二）软法与硬法的渐进融合

针对三地法律差异，应采取“软法先行、硬法跟进”的渐进式协同策略。

近期以软法协调为主，重点推动三项工作：一是制定《大湾区防范移民欺诈合作指引》，明确基本原则、协作流程和最低标准；二是建立“大湾区法律差异清单与应对指南”，帮助执法人员和公众理解差异、规避风险；三是推出“大湾区跨境执法常用文书范本”，统一协查请求、证据清单等格式。中长期推动硬法衔接，在条件成熟的领域：一是协商制定《大湾区反移民欺诈统一处罚标准》，设定罚款幅度的换算公式和情节认定的共同标准；二是推动三地立法机关在各自法律中增设“区际执法协作”专门章节，为合作提供直接法律依据；三是探索在特定领域实行“大湾区标准”，逐步取代各自标准。

（三）从临时协作到制度整合

治理机制需要从松散协作走向深度整合，重点建设三个平台。

建立大湾区跨境移民风险联合评估中心，作为常设机构负责：日常风险监测与预警发布；协调三地联合执法行动；组织能力建设和联合培训；管理共享数据库和协作平台。

推行“联合调查官”制度，选拔三地执法人员组成专门团队，经特别授权可在简化程序下开展跨境调查。初期可在试点领域试行，逐步扩大范围。

完善案件协同处理机制，建立“一案一档”的电子卷宗系统，实现案件信息实时共享；制定《大湾区跨境案件管辖与移送规则》，明确管辖权确定原则和移送标准；设立快速司法审查通道，对协作中的紧急需求优先处理。

（四）智慧边界的系统构建

技术是突破治理困境的关键赋能器，应重点推进三大系统建设。

建设大湾区人员流动风险信息平台，分三个阶段实施：第一阶段整合三地出入境记录，实现基本信息查询；第二阶段接入航空、票务数据，开发异常行程识别模型；第三阶段连通住宿、金融、交通等数据，构建全方位风险画像。

应用区块链技术管理关键旅行数据，利用区块链的不可篡改性，存证机票购买、值机、出入境等关键节点信息，解决电子证据的溯源与认证难题。可先在高风险航线试点“区块链机票”系统。

开发智能化风险预警与决策系统，基于历史数据和机器学习，自动识别“假飞”高风险模式；建立风险评分体系，对不同评分的旅客采取差异化的查验策略；开发辅助决策工具，为执法人员提供法律依据、相似案例和处置建议。

八、结论与展望

通过系统分析揭示，“假飞”现象并非简单的违法行为堆积，而是大湾区一体化进程中制度性摩擦的集中体现。规则差异、信息壁垒和成本收益失衡共同构成了“阴影通道”滋生的结构性诱因，而法律衔接不畅、协作机制虚化、数据共享困难则导致了协同治理的失灵。

治理“假飞”现象的本质是平衡流动便利与安全管控的辩证关系。短期内，应通过强化信息共享、统一执法标准、加大处罚力度等方式堵塞漏洞；中长期，则需从规则协同、机制整合、技术赋能三个维度进行系统性重构，构建具有韧性的智慧治理体系。

大湾区作为“一国两制”的新实践，其治理创新具有全国乃至全球的示范意义。未来研究可进一步关注：数字身份跨境互认的法律与技术方案；粤港澳执法协作中的权力监督与权利保障平衡；以及“假飞”现象背后的经济社会根源及综合治理策略。

“阴影通道”的出现警示我们，一体化的深度不仅取决于便利化措施的多寡，更取决于治理协同的程度。唯有在法治框架下持续推进制度融合、机制创新和技术应用，才能将大湾区真正建设成为安全、便捷、高效的世界级城市群，实现高水平安全与高质量发展的良性互动。

参考文献：

- [1] 《出入境管理法》第七十一条.
- [2] 《刑法》第三百一十八条.
- [3] 广州市海珠区人民检察院课题组. 粤港澳大湾区虚拟货币跨境洗钱犯罪研究——以地下钱庄治理为例[J]. 法治论坛, 2024, (03): 28-44.
- [4] 叶媛博, 刘宁. 粤港澳大湾区走私犯罪治理现状考察及对策建议[J]. 政法学刊, 2024, 41(05): 28-35.
- [5] 邹毓家. 大湾区涉外商事纠纷司法规则的衔接范式与举措完善——基于广东三大自贸区的法治研究[C]//《法律研究》集刊 2024 年第 2 卷——制度型开放的实现路径研究文集. 上海政法学院法律学院, 2024: 297-309. DOI: 10.26914/c.cnkihy.2024.026559.
- [6] 李娜. 粤港澳大湾区市场一体化: 政策协调与制度创新——基于竞争政策的视角[J]. 新经济, 2024, (01): 98-109.
- [7] 李晟. 粤港澳大湾区法治协同建设探讨[J]. 合作经济与科技, 2023, (24): 188-190. DOI: 10.13665/j.cnki.hzjjykj.2023.24.021.
- [8] 梁秀波, 巫师统, 杨春静. 粤港澳大湾区陆路口岸通关模式创新研究——以深港口岸为视角[J]. 中国人民警察大学学报, 2023, 39(09): 5-11.
- [9] 章书婷. 粤港澳大湾区区际司法协助法律问题研究[D]. 西南政法大学, 2023. DOI: 10.27422/d.cnki.gxzf.2023.001515.
- [10] 刘鹏. 抓住新发展机遇推动解决瓶颈难题——加强新形势下粤港澳大湾区警务协作的对策建议[J]. 中国刑事警察, 2023, (03): 18-21.
- [11] 叶氢. 粤港澳大湾区警务深度合作的困境与进路[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2022, 38(06): 131-138.
- [12] 林若铭. 粤港澳大湾区跨境警务合作模式创新与构建分析[J]. 产业与科技论坛, 2022, 21(22): 232-234.
- [13] 张馨滢. 共同体视域下粤港澳大湾区警务培训协作机制建构路径[J]. 中国人民警察大学学报, 2022, 38(09): 5-10.
- [14] 成小爱. 论特殊情形自诉案件诉讼程序的困境与弥合路径[J]. 山东警察学院学报, 2020, 32(02): 38-47.
- [15] 叶氢. 粤港澳出入境管理制度之比较[J]. 政法学刊, 2009, 26(03): 112-118.

The Shadow Channels of Cross-Border Mobility — On the Institutional Drivers and Collaborative Governance Challenges of the ‘Fake Flight’ Phenomenon in the Greater Bay Area

CHEN Dingwei

(Guangdong Police College, Guangzhou, Guangdong 510440, China)

Abstract: Within the integration process of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, policies facilitating personnel mobility have fostered regional cohesion while simultaneously giving rise to anomalous cross-border movement phenomena exemplified by ‘fake flights’. From a legal perspective, this paper defines ‘fake flights’ as a ‘shadow channel’ for systematic legal circumvention exploiting institutional disparities. Research reveals that the emergence of ‘fake flights’ stems from three institutional drivers: ‘policy depressions’ created by regulatory divergences, ‘regulatory gaps’ arising from information barriers, and ‘illegal incentives’ generated by cost-benefit imbalances. Cooperative governance in the Greater Bay Area faces structural challenges including disjointed legal frameworks, ineffective enforcement collaboration mechanisms, and difficulties in data sharing and evidence recognition. Drawing on regional governance experiences from the European Union and the United States, this paper proposes adopting a governance paradigm centred on ‘risk anticipation, data-driven approaches, and shared responsibility.’ This approach would establish a governance system integrating rule coordination, mechanism optimisation, and technological empowerment, thereby advancing the Greater Bay Area's governance model from ‘plugging loopholes’ to ‘building resilience.’

Keywords: Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area; Dummy flights; Cross-border mobility; Institutional incentives; Collaborative governance; Legal circumvention