

# 跨境电商综合试验区演化动力与创新实现机制研究

肖亮<sup>1,2</sup>, 柯彤萍<sup>3</sup>

(1. 浙江工商大学管理工程与电子商务学院, 浙江杭州 310018; 2. 浙江工商大学现代商贸研究中心, 浙江杭州 310018; 3. 浙江工商大学工商管理学院, 浙江杭州 310018)

**摘要:** 中国跨境电子商务综合试验区建设的本质是通过制度创新促进跨境电商产业集群的发展, 文章基于制度创新、产业集群等相关理论, 结合中国跨境电商综合试验区发展实际, 从创新演化阶段和阶段动力作用机制两个角度出发, 探析跨境电商综合试验区多阶段创新演化机理。研究表明, 中国跨境电商综合试验区发展经历了创新培育、创新突破、创新深化和创新扩散四个阶段; 产业发展与制度环境的冲突是推动跨境电商综合试验区创新演化的重要动力; 在不同阶段, 主体通过构成行动集团来推动跨境电商综合试验区的创新演化。

**关键词:** 跨境电商综合试验区; 产业集群; 制度创新; 行动集团; 创新演化

**中图分类号:** F724.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-2154(2020)02-0017-13

**DOI:** 10.14134/j.cnki.cn33-1336/f.2020.02.002

## Research on the Evolution Power and Innovation Realization Mechanism of Cross-border E-commerce Comprehensive Pilot Zone

XIAO Liang<sup>1,2</sup>, KE Tongping<sup>3</sup>

(1. School of Management and E-business, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018, China;

2. Modern Business Research Center, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018, China;

3. School of Business Administration, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018, China)

**Abstract:** The essence of the construction of China cross-border e-commerce comprehensive pilot zones is to promote the development of cross-border e-commerce industrial clusters through institutional innovation. Based on relevant theories such as institutional innovation and industrial cluster, and combined with the actual development of China cross-border e-commerce comprehensive pilot zones, this study explores and analyzes the multi-stage innovation evolution mechanism of China cross-border e-commerce comprehensive pilot zones from the perspectives of innovation evolution stage and stage dynamic action mechanism. The research results show that the development of China cross-border e-commerce comprehensive pilot zones has gone through four stages: innovation cultivation, innovation breakthrough, innovation deepening and innovation diffusion. The conflict between industrial development and institutional environment is an important driving force to promote the innovation evolution of cross-border e-commerce comprehensive pilot zones. At different stages, the main body promotes the innovation evolution of cross-border e-commerce comprehensive pilot zones by forming the action group.

**Key words:** cross-border e-commerce comprehensive pilot zones; industrial cluster; institutional innovation; action group; evolution of innovation

收稿日期: 2019-09-09

**基金项目:** 国家社会科学基金项目“复杂社群影响情境下即时众包物流平台协同演化机理及治理机制研究”(19BGL098); 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“互联网经济视阈下基于协同价值创造的商贸物流生态系统重构研究”(18JJD790013); 国家社会科学基金重大招标课题“基于大数据的跨境电子商务监测、评估与监管体系研究”(16ZDA053); 浙江省软科学研究计划“浙江省跨境电商产业风险识别、预警及安全防范对策研究”(2020C35011)

**作者简介:** 肖亮, 男, 教授, 博士生导师, 管理学博士, 主要从事电子商务、物流与供应链管理研究; 柯彤萍, 女, 博士研究生, 主要从事电子商务、信息技术采纳研究。

## 一、引言

以区域为单位进行先行先试创新的试验区模式是改革开放以来中国经济取得快速发展的重要推动力,其核心是选择有较强抵御风险能力和较好产业试点基础的区域进行先行先试,通过内生性制度创新,形成制度内生增长极,进而以点带面实现突破性发展。中国跨境电子商务综合试验区正是在中国跨境电子商务领域设立的先行先试的城市区域,涉及与跨境电子商务相关的制度创新、管理创新和服务创新,旨在跨境电子商务交易、支付、物流、通关、退税、结汇等环节的技术标准、业务流程、监管模式和信息化建设等方面先行先试,破解跨境电子商务发展中的深层次矛盾和体制性难题,优化跨境电子商务产业链和生态链,逐步形成一套适应和引领全球跨境电子商务发展的管理制度和规则,为推动中国跨境电子商务健康发展提供可复制、推广的经验。

中国跨境电子商务综合试验区源于2012年跨境贸易电子商务服务试点,自2015年设立第一批跨境电商综合试验区(以下简称“综试区”)以来,目前已经形成了4批共59个综试区,形成区域全面覆盖格局。从交易规模上看,自2012年以来中国跨境电商交易规模逐年增加,占外贸进出口总额的比重逐年递增,截止2018年底中国跨境电商交易规模达9万亿元,年均增长达25.53%,占外贸进出口总额的29.5%。<sup>①</sup>为破解制约跨境电商发展的体制机制障碍,各综试区结合区域经济社会发展实际,围绕如何推动跨境电商产业的阳光化、规范化和便利化发展,聚焦制度创新、管理创新和服务创新进行了探索性的创新实践,形成了一批具有可复制推广价值的经验。为进一步释放跨境电商综合试验区的改革红利,推动跨境电商产业的高质量发展,有必要对中国跨境电商综合试验区的试点实践和创新经验进行系统评估和总结,揭示跨境电商综合试验区发展的阶段特征、内在动力机制与创新演化机理,以更好地推动下一阶段跨境电商综合试验区试点工作的开展。

目前学界对跨境电商综合试验区缺乏较为深入的研究,且大多局限于定性的应用对策性研究。除制度变迁的基础理论研究成果外,其他已有可借鉴的理论研究成果主要集中在国家综合配套改革试验区和产业集群领域。如郝寿义(2008)从改革过程和改革内在机制<sup>[1]</sup>、程栋和王家庭(2015)从演化阶段和实现机制<sup>[2]</sup>等方面来研究国家综合配套改革试验区制度创新的动态演化机理。然而,国家综合配套改革试验区的改革创新探索均不是针对互联网经济,涉及产业大多为区域内发展相对成熟的传统产业,而跨境电商综合试验区面对的是跨境电商这一典型的互联网经济形态,在产业发展的动力机制、制度创新等方面均有较大差异。此外,现有国家综合配套改革试验区的相关研究大多立足于对影响试验区发展的动力主体(郝寿义,2008;张会恒,2010)<sup>[1-3]</sup>、动力来源(郝寿义,2008;许啸宇,2013;王家庭等,2014)<sup>[1,4-5]</sup>等方面的研究,无法有效地体现跨境电商综合试验区不同演化发展阶段中以多主体协同创新为核心的动力作用机制特点。而产业集群的研究认为集群内部、集群与环境间的互动、共同演进是集群形成和发展的主要动力(Yamawaki,2002; Zhang 和 Hu,2014)<sup>[6-7]</sup>,这为跨境电商综合试验区不同阶段动力作用机制研究的展开提供了理论支撑。因此,本文拟结合国家综合配套改革试验区、产业集群发展等相关研究成果,结合中国跨境电商综合试验区的发展实践,揭示跨境电商综合试验区多阶段创新的演化机理。

## 二、跨境电商综合试验区多阶段创新演化模型构建

创新演化阶段的划分和不同阶段内在动力作用机制的识别是跨境电商综合试验区创新演化研究中的两个关键问题。从中国跨境电商综合试验区发展的实践来看,跨境电商产业与外部制度环境在持续冲突与

<sup>①</sup>资料来源:国家统计局《2018年度中国跨境电商市场数据监测报告》。

协同状态的转换中推动了跨境电商综合试验区的创新演化,而这种冲突与协同状态间的转换是通过产业与环境各行动主体间的互动实现。因此,从创新演化阶段、跨境电商产业与制度环境协调互动的动力作用机制两个角度出发,研究跨境电商综合试验区多阶段创新演化机理具有重要的现实意义。

从创新演化阶段的研究上看,已有研究主要从两个方面展开。一是基于制度变迁理论,以制度环境发展水平来衡量试验区的演化阶段。如郝寿义(2008)根据我国综合配套改革的实践,将以制度变迁为主线的改革过程划分为发现改革利益、组建利益集团、制定和选择改革方案、贯彻实施和经验推广五个阶段<sup>[1]</sup>;程栋和王家庭(2015)在国家综合配套改革试验区的制度创新研究中,将动态演化阶段划分为制度输入、制度发展、制度成熟和制度输出四个阶段<sup>[2]</sup>。另一方面是基于产业发展水平研究产业集群发展演化阶段。如阮建青等(2014)构建了产业集群动态演化的三阶段模型<sup>[8]</sup>;Wang和Gao(2016)从启动、资源诅咒和升级三个阶段研究中国奶业集群的动态演化<sup>[9]</sup>。如前所述,跨境电商综合试验区兼具试验区和产业集群的特点,在其创新演化阶段的划分中需要综合考虑制度环境和产业发展水平。

跨境电商产业的发展有赖于具有良好制度创新氛围的空间范围,跨境电商综合试验区的设立为跨境电商的发展提供产业集聚空间,且跨境电商产业的发展离不开使其区别于传统贸易的业务监管模式。此外,跨境电商综合试验区尚处于全新发展阶段,以标志性事件作为跨境电商综合试验区创新演化阶段划分的节点具有一定的可操作性。因此,本文结合跨境电商综合试验区发展实际,从跨境电商产业发展健壮度和制度环境成熟度两个维度出发,以标志性事件为节点,将跨境电商综合试验区创新演化阶段划分为创新培育、创新突破、创新深化和创新扩散四个阶段。其中,跨境电商产业发展健壮度用综试区数量和业务监管模式成熟度衡量;制度环境成熟度用制度环境的完善度和政府出台政策文件数来衡量。具体如图1所示。



图1 跨境电商综合试验区创新演化阶段

与之同时,制度变迁理论指出,由行动主体构成的行动集团促成制度变迁(Davis和North,1970;Minh等,2014)<sup>[10-11]</sup>。国内学者盛洪(1996)<sup>[12]</sup>、张超和孙健(2005)<sup>[13]</sup>也采用行动集团理论,分析了不同行动集团在互动与妥协中实现制度变迁。在制度变迁不同阶段涉及不同“行动集团”的角色变化,且存在不同主体的联合行动(黄少安,1999)<sup>[14]</sup>,故单纯划分制度变迁阶段并不能完全揭示行动主体如何通过追求利益以推动制度演化(肖旭,2017)<sup>[15]</sup>。此外,经济演化思想认为,创新演化是建立在创新系统各要素、各主体、各系统间互动的基础上(蒋德鹏和盛昭瀚,2000;唐剑和袁蕴,2012)<sup>[16-17]</sup>。产业集群领域的相关研究也认为,集群内部、集群与环境间的互动推动产业集群的演化发展(何铮和谭劲松,2005;Zhang和Hu,2014)<sup>[18,7]</sup>。因此,基于行动主体构成行动集团,以行动集团间的互动作用机制,进一步探析跨境电商综合试验区多阶段创新演化机理具有坚实的理论基础。

在借鉴相关理论成果及实践观察的基础上,本文提出推动跨境电商综合试验区创新演化的动力作用机制模型。总体上看,跨境电商产业生态系统与外部制度环境之间总是处于持续冲突与协同状态的转换

中,产业生态与制度环境中相关主体形成创新行动集团,在协同互动中共同推动跨境电商综合试验区的创新演化。具体而言,在不同创新阶段微观企业在外部市场需求的推动下,通过模式创新、技术创新和组织创新,孕育出新业态、新模式,进而推动产业生态系统不断发展,并实现产业生态系统的跃迁;另一方面,产业生态系统中不断壮大的新业态、新模式与现有制度环境产生冲突,进而形成制度创新的内在需求;政府相关主体通过制度创新、管理创新和服务创新,形成有利于新业态、新模式发展壮大制度环境,并通过合法性确认、便利化支持和规范化引导进一步促进产业生态系统的持续壮大。阶段动力作用机制如图2所示。

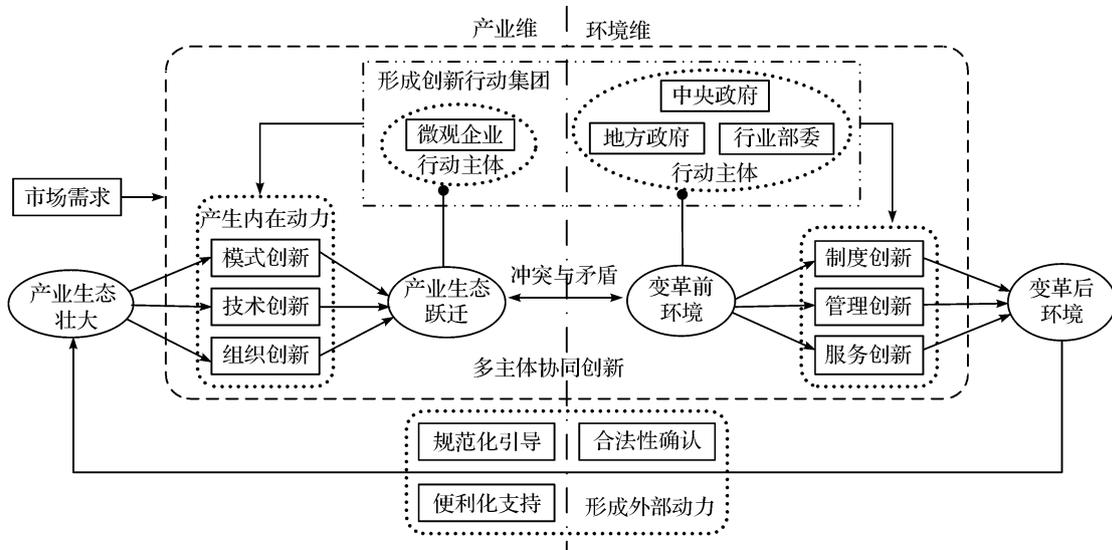


图2 跨境电商综合试验区阶段动力作用机制

### 三、中国跨境电商综合试验区创新演化阶段动力机制分析

#### (一) 创新培育阶段

国际贸易的碎片化、小额化推动了跨境网络零售出口业务的蓬勃发展。与一般贸易相比,跨境网络零售具有小批量、多批次等特点,长期以来并未纳入国家政策和海关监管范围,很难通过正常的程序实现报关,导致跨境网络零售无法享受一般贸易的退税、结汇等政策。同时,按照传统国际贸易的监管方式,难以充分发挥跨境网络零售便捷、快速的优势。创新培育阶段的核心任务正是为了解决跨境电子商务发展过程中遇到的上述问题,以地方城市和试点企业为依托,采取项目试点的形式,探索制定跨境电子商务的相关基础信息标准规范和管理制度,提高跨境电商通关管理和服务水平。

该阶段以2012年8月国家发改委办公厅发布《关于开展国家电子商务试点工作的通知》并批复首批跨境贸易电子商务服务试点城市为起点。在试点审批程序上,前期采用地方申请、国家发改委审批制,后期采用地方申请、海关总署批复制。创新培育阶段具有以下特点:第一,试点范围覆盖杭州、郑州、上海、宁波等17个试点城市,其中杭州、郑州、上海、重庆、宁波、广州、深圳7个试点城市获得进出口业务试点许可,其他10个试点城市仅获得出口业务试点许可。第二,试点内容侧重于垂直式的条块产业链上业务监管模式的试点,通过政策业务和信息化手段创新,初步探索形成直邮进出口(监管方式代码“9610”)、保税进出口(监管方式代码“1210”)等业务监管模式。第三,从制度创新环境上看,重点探索形成促进跨境贸易出口电子商务发展的制度环境。第四,从动力作用机制上看,试点企业、试点城市、国家发改委和海关总署构成推动

创新试点的“第一行动集团”,国务院、商务部、国家税务总局、国家外汇管理局、国家质检总局等国家部委形成“第二行动集团”,两大行动集团在互动中推动创新培养阶段的演进发展。其中,试点企业和试点城市以承担跨境电商试点项目的方式推动创新探索;国家发改委和海关总署除以批复和授权的方式推动项目试点外,还通过对跨境网络零售业务模式认定、提供贸易便利化支持等形式推动试点工作的展开。国务院授权国家发改委开展跨境贸易电子商务项目试点工作;商务部承担部门间的协调工作,助力项目试点的展开;国家税务总局、国家外汇管理局等国家部委通过与项目试点相关的业务领域展开制度创新,配合海关总署、国家发改委以推动项目试点的展开。

具体而言,在创新培育阶段,国务院出台《国务院办公厅关于促进进出口稳增长、调结构的若干意见》(国办发[2013]83号)、《关于实施支持跨境电子商务零售出口有关政策的意见》(国办发[2013]89号)、《国务院办公厅关于支持外贸稳定增长的若干意见》(国办发[2014]19号)等文件,为跨境电商的发展提供合法性确认。海关总署通过《关于增列海关监管方式代码的公告》(海关总署公告[2014]12号和[2014]57号)、《关于跨境贸易电子商务服务试点网购保税进口模式有关问题的通知》(署科函[2014]43号)、《关于跨境贸易电子商务进出境货物、物品有关监管事宜的公告》(海关总署公告[2014]56号)等文件的出台,通过“9610”“1210”监管代码将跨境网络零售进出口纳入海关监管以实现合法性确认,并以“清单核放、汇总申报”的方式实现便利化通关,从而有效地解决跨境网络零售出口商品出口退税和结汇问题。财政部、国家税务总局发布《关于跨境电子商务零售出口税收政策的通知》(财税[2013]96号),对符合条件的跨境电商出口货物实行增值税和消费税免税或退税政策,以实现税收的合法性。国家外汇管理局以《支付机构跨境电子商务外汇支付业务试点指导意见》(汇发[2013]5号和[2015]7号)文件的出台,对跨境电商收结汇进行合法性确认。国家质检总局通过出台《关于支持跨境电子商务零售出口的指导意见》和《关于加大帮扶企业力度促进外贸稳定增长的意见》,对跨境电商进出口检验检疫实现合法性确认和便利化支持。地方政府主要通过管理创新和服务创新,营造有利于跨境贸易电子商务产业发展的营商环境,引导跨境电商产业的规范化发展。具体体现在:通过规范标准、监管办法等产业政策的制定,引导产业发展;通过通关服务平台、仓储物流基地的建设等公共服务供给,提高管理和服务效率,以便利化的支持促进产业的发展。此外,在自下而上的制度创新上,地方政府在实践探索中形成地方经验做法,是国家层面制度创新的重要来源。如杭州建立的“清单核放、汇总申报”便捷通关流程和“信息互通、监管互认、执法互助”部门协同机制,成为海关总署(56号公告)的标准版本。该阶段各主体间的作用机制如图3所示。

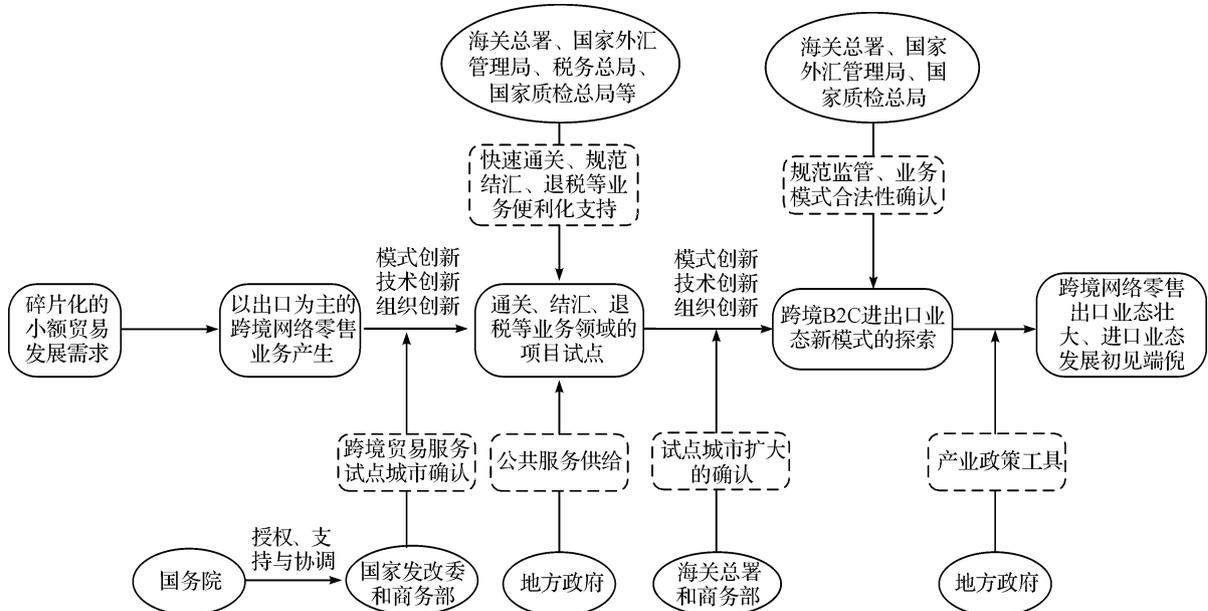


图3 创新培育阶段动力作用机制

在创新培育阶段,随着首批跨境贸易服务试点城市试点项目的展开到试点城市的扩大,试点工作由“关、检、汇、税”等业务环节的试点延伸至对跨境 B2C 进出口业态新模式的监管探索,并在制度创新和产业发展两个方面取得显著成效。从制度创新成效上看,国务院及国家各部委陆续发布了9个意见、5个通知、3个公告,共计17份政策文件,涉及10个部门,解决了跨境电商领域的海关监管、规范结汇、出口退税、检验检疫及快速通关等方面的问题。在制度创新的基础上,通过业务监管模式创新实现管理和服务创新。在进出口业务监管模式方面,探索形成了直邮进出口(监管方式代码“9610”)、保税进出口(监管方式代码“1210”)、外贸综合服务平台等业务监管模式。从产业发展成效上看,截至2014年底跨境电商交易规模达4.2万亿元,同比增长33.3%,占外贸进出口总额比重达15.9%(2014年中国进出口贸易总额达26.4万亿元),跨境出口交易规模达3.6万亿元,跨境进口交易规模达0.6万亿元;从跨境电商交易模式上看,跨境电商 B2B 规模占比达93.5%,占绝对优势。<sup>①</sup>

## (二) 创新突破阶段

跨境网络零售出口业务发展壮大及进口业务规范化、阳光化需求,使得现行以出口业务试点为核心形成的监管制度体系与跨境电商发展需求“不适应”,且政府监管部门之间“不协同”,跨境电商企业运作“不规范”等问题时有发生。创新突破阶段的核心任务正是为了从根本上、系统性地解决上述制约跨境电商业务发展的体制机制问题。以跨境电商综合试验区试点的形式,在跨境电商交易、支付、物流、通关、退税、结汇等环节的技术标准、业务流程、监管模式和信息化建设方面先行先试,通过制度创新、管理创新、服务创新和协同发展,破解跨境电子商务发展中的深层次矛盾和体制性难题。

该阶段以2015年3月国务院发布《关于同意设立中国(杭州)跨境电子商务综合试验区的批复》(国函〔2015〕44号)为起点,到2015年12月为止。杭州成为首批跨境电商综合试验区,标志着从国家部委和地方政府支持的单一项目试点上升为国家战略层面的综试区试点。创新突破阶段具有以下特点:第一,从试点范围上看,跨境贸易电子商务项目试点和跨境电商综合试验区试点并行,涉及杭州跨境电商综合试验区试点和16个跨境贸易电子商务项目试点城市。第二,从试点内容上看,通过促进原有业务监管模式的完善和常态化发展,引导业务监管新模式的萌芽,实现跨境电商系统性的制度创新试点。第三,从制度环境上看,完善促进跨境出口电商发展的制度环境,探索形成引领跨境进口电商发展的制度环境。第四,从动力作用机制上看,国务院、海关总署、本地企业、杭州市政府和商务部构成“第一行动集团”,国家税务总局、质检总局等国家部委构成“第二行动集团”,两大行动集团在互动中推动创新突破阶段的演化发展。其中,国务院批复杭州跨境电商综合试验区,并授权先行先试创新;杭州市政府以“两平台、六体系”为核心的建设方案的实施来推动创新试点,涉及制度创新、管理创新和服务创新的方方面面;商务部受国务院委托,承担地方政府和国家部委间政策衔接和协调的综合纽带作用;海关总署除配合业务监管创新以外,仍在推动跨境贸易电子商务试点工作,以此作为跨境电商综合试验区试点的补充。国家税务总局、质检总局等国家部委在地方政府提出创新需求后,通过相关政策文件的出台进行相应的制度创新。

具体而言,在创新突破阶段,国务院出台《关于大力发展电子商务加快培育经济新动力的意见》(国发〔2015〕24号)、《关于促进跨境电子商务健康快速发展的指导意见》(国办发〔2015〕46号)等文件,对跨境电商的发展进行合法性确认和指导性支持。海关总署发布《关于调整跨境贸易电子商务监管海关作业时间和通关时限要求有关事宜的通知》(署监发〔2015〕121号)、《关于加强跨境电商网购保税进口监管工作的函》(加贸函〔2015〕58号)等文件,对跨境电商通关提供便利化支持,并对跨境进口进行规范化引导,支持新兴业态的发展,使清关流程更加阳光化。国家质检总局通过《关于进一步发挥检验检疫职能作用促进跨境电子商务发展的意见》《关于加强跨境电子商务进出口消费品检验监管工作的指导意见》等文件的发布,创新检验检疫模式,为跨境电商进出口业务的发展提供便利化支持。财政部和国家税务总局就杭州跨境电商综合试验区的发展实际,发布了《关于中国(杭州)跨境电子商务综合试验区出口货物有关税收政

<sup>①</sup>资料来源:中国电子商务研究中心发布的《2014年度中国电子商务市场数据监测报告》。

策的通知》,为区域跨境电商企业发展提供了地域性税收支持。杭州市政府以“两平台、六体系”为核心的跨境电商综合试验区建设,构建有利于跨境电商产业发展的营商环境,引导跨境电商产业的规范化发展。具体体现在:通过制定指导意见、落地实施创新清单等产业政策工具,引导产业的发展壮大;通过建设线上“单一窗口”、线下产业园区,组织宣传推广活动、推荐会等管理和服务创新,提供便利化支持;通过组织培训会、提供免费软件等公共服务供给,降低产业发展成本。在制度创新上,杭州综试区出台了第一批共56条“制度创新清单”,有效地解决了跨境电商企业的运作“不规范”问题。本阶段各主体间作用机制如图4所示。

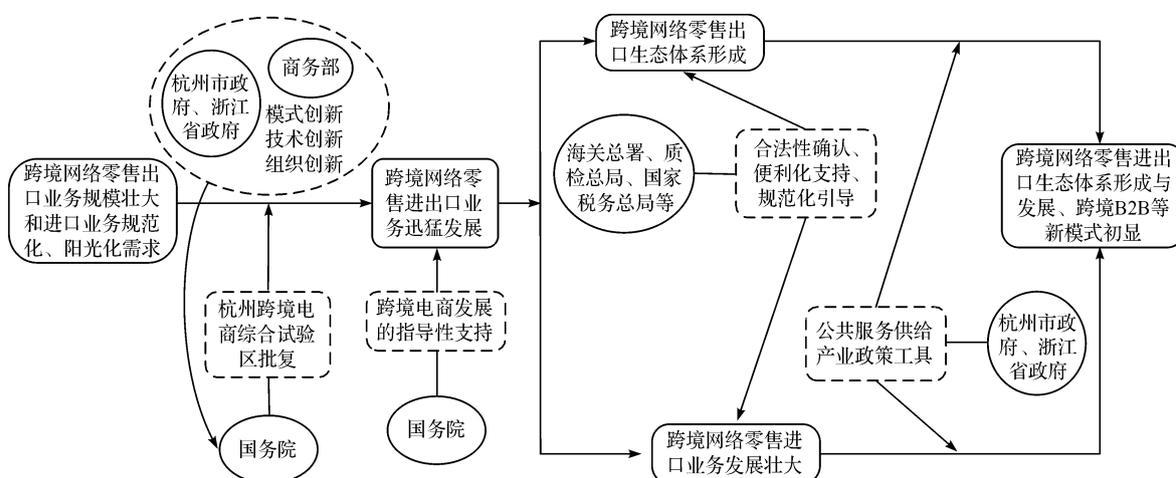


图4 创新突破阶段动力作用机制

在创新突破阶段,依托杭州的特殊地位及区域内阿里巴巴等平台型企业,跨境电商在制度创新和产业发展两方面取得了显著的成效。具体而言,国务院及国家各部委陆续发布了6个意见、3个通知、1个函、1个细则、1个公告及1个批复,共计14份政策文件,涉及5个部门,主要涉及跨境电商出口退税、清关检疫、跨境支付等多环节。在海关通关方面,实现“简化申报、清单核放、汇总统计”推行全程无纸化;在检验检疫方面,实现了企业和商品信息的“一地备案、全国共享”;在出口退税和结汇方面,便利跨境电商企业出口退税和收付汇。地方政府通过制度创新、管理和服务创新,形成了“两平台、六体系”的建设经验。从产业发展成效上看,截至2015年底,中国跨境电商交易规模达5.4万亿元,同比增长28.6%,占外贸进出口总额的比重达21.9%(2015年中国进出口贸易总额为24.59万亿元)。其中,跨境出口交易规模达4.5万亿元,同比增长26%;跨境进口交易规模达到0.9万亿元,同比增长42.9%。从跨境出口模式上看,跨境B2B出口占比83.2%,网络零售出口占比16.8%。<sup>①</sup>

### (三) 创新深化阶段

创新突破阶段取得的创新经验大多是基于杭州跨境电商综合试验区,而跨境电商产业发展具有多样性和复杂性的特点。因此,在借鉴杭州试点经验的基础上,需要从更大范围内选择更多区域进行试点,以进行系统性地检验、探索和创新,形成更具普适性的跨境电商制度创新方案,为跨境电商产业链的形成破解制度障碍。创新深化阶段的核心任务正是为了提高制度创新成果的普适性,并适时进行补充和完善,以地方特色和优势为依托,因地制宜地复制“两平台、六体系”经验,着力在跨境电子商务企业对企业(B2B)方式相关环节的技术标准、业务流程、监管模式和信息化建设等方面开展先行先试,以更加便捷、高效的新模式释放市场活力,力图为推动全国跨境电子商务健康发展创造更多可复制推广的经验,形成跨境

<sup>①</sup>资料来源:中国电子商务研究中心发布的《2015—2016年度中国出口跨境电子商务发展报告》。

电商生态链发展的系统性解决方案。

该阶段以2016年1月国务院发布《关于同意在天津等12个城市设立跨境电子商务综合试验区的批复》(国函〔2016〕17号)为起点,到2017年10月止。创新深化阶段具有以下特点:第一,试点空间范围侧重在13个跨境电商综合试验区,该阶段的试点目的是通过多区域的探索试点以提高跨境电商监管制度的普适性。第二,从试点内容上看,结合更多地方的经验完善原有业务监管模式,引导以规范跨境 B2B 业务为重点的新监管模式的发展,进而丰富业务监管模式体系。第三,从制度环境上看,基本形成了覆盖整个跨境电商产业生态链的制度环境。第四,从动力作用机制上看,本地企业、地方政府、商务部和国务院构成推动创新的“第一行动集团”,海关总署、财政部、国家税务总局、质检总局等国家部委形成“第二行动集团”,两大行动集团在互动中推进创新深化阶段的演进。其中,杭州市政府负责总结推广“两平台、六体系”,同时在新领域探索新经验,其他12个综合试验区地方政府在复制、推广杭州综合试验区经验的基础上,因地制宜提出综试区建设方案,如宁波提出“三四五六”的总体建设框架,通过建设方案的制定与实施,结合地方产业特色,以公共服务供给、创新措施清单、产业政策工具落地等方式推进创新试点;国务院批复广州、深圳等12个跨境电商综合试验区,并授权先行先试;商务部提供跨境电商产业发展方向,并承担部门间的政策协调。海关总署、财政部、国家税务总局、质检总局等国家部委通过增列监管代码、新的通关规定等方式,对新的业务模式进行合法性确认,提供贸易便利化支持等。

具体而言,在创新深化阶段,国务院发布《关于同意在天津等12个城市设立跨境电子商务综合试验区的批复》(国函〔2016〕17号),对天津等12个城市设立跨境电商综合试验区进行合法性确认。财政部联合国家税务总局等部门发布《关于跨境电子商务零售进口税收政策的通知》(财关税〔2016〕18)、《关于公布跨境电子商务零售进口商品清单的公告》(2016年第40号)等文件,并单独发布《跨境电子商务零售进口商品清单》有关商品备注的说明、《跨境电子商务零售进口商品清单(第二批)》有关商品备注的说明,明确了跨境进口税收政策及跨境进口商品品类,对跨境进口的发展进行规范化引导。海关总署以《关于执行跨境电商税收新政有关事宜的通知》(署办监函〔2016〕第37号)和《关于执行跨境电子商务零售进口新的监管要求有关事宜的通知》(署办发〔2016〕29号)的出台,对符合上述税收新政和海关监管规定的跨境电商业务进行了合法性确认。此后,海关又公布了《关于跨境电子商务进口统一版信息化系统企业接入事宜的公告》(总署公告2016年第57号)、《关于市场采购贸易方式扩大试点的公告》(总署公告2016年第63号)、《关于增列海关监管方式代码的公告》(总署公告2016年第75号和总署公告2017年第41号)、《关于加强跨境电子商务网购保税进口监管工作的通知》(署加发〔2016〕246号)等文件,通过信息化监管、增列监管代码等方式,提高便利化通关效率。国家质检总局公布《关于发挥检验检疫职能作用促进外贸回稳向好的通知》(国质检通〔2016〕272号)、《关于跨境电商零售进出口检验检疫信息化管理系统数据接入规范的公告》(2017年第42号)等文件,通关信息化手段创新检验检疫监管程序,提高便利化通关效率。作为首批跨境电商综合试验区的地方政府,杭州市政府通过实施促进条例、制度创新清单,制定业务认定标准等,进一步深化制度创新;通过优化平台综合、政务服务,组织系列活动,举办深化推进大会等公共服务供给和管理创新,为跨境电商产业的发展营造良好的营商环境。第二批跨境电商综合试验区地方政府在借鉴“杭州经验”的基础上,通过单一窗口、产业园区平台、物流平台等差异化的公共服务供给,人才发展政策、企业税收政策等多样化的政策工具,进一步验证、拓展和丰富了跨境电商创新体系。如宁波市政府通过实施创新清单,制定专项资金管理办法等,为跨境电商产业的发展提供产业政策支撑,引导跨境电商产业规范化发展;通过建设综合信息平台、线下产业园、物流平台等,开展跨境电商业务培训等公共服务供给,为跨境电商产业的发展提供便利化支持,进而降低产业发展成本;通过建立综试区领导小组,召开综试区建设大会、招商对接会等,进一步创新管理和服务模式。在制度创新上,各试验区纷纷出台对应的制度创新清单,如杭州综试区出台了第二批共30条“制度创新清单”,以跨境 B2B 发展为重点,注重产业发展和生态圈的营造。本阶段各主体间的作用机制如图5所示。

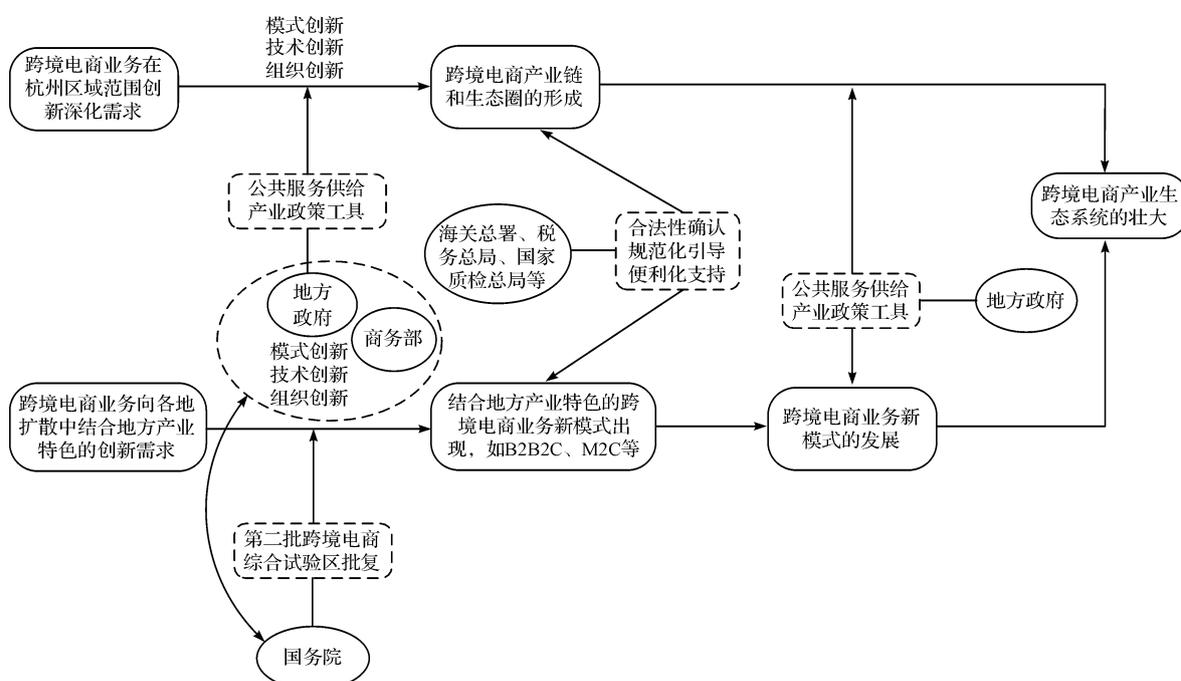


图5 创新深化阶段动力作用机制

经过该阶段的试点,跨境电商已经得到国家层面的认可和支持,跨境电商产业生态链已基本形成,在制度创新和产业发展等方面取得了显著成效。从制度创新上看,国务院及国家各部委陆续发布了10个公告、7个通知、3个说明、1个意见及1个批复,共计22份政策文件,涉及14个部门。在制度创新的基础上,通过业务新模式的合法性确认、贸易便利化水平提升等方式实现管理创新和服务创新,形成系列创新成果。具体而言,第一,探索建立了包括国务院、行业部委、地方政府等多主体协同推进跨境电商综合试验区建设的治理模式,通过多地区的实践积累了丰富的政府监管经验。第二,国家部委层面已基本建立涵盖各业务环节且相对完整的制度体系。第三,地方层面上,在“两平台、六体系”基础上,因地制宜地形成了多样化的跨境电商产业发展支撑体系。从产业发展成效上看,截至2016年底,中国跨境电商交易规模达6.7万亿元,同比增长24.1%,占外贸进出口总额的比重达27.5%(2016年中国进出口贸易总额24.33万亿元)。其中,跨境出口交易规模达5.5万亿元,同比增长22.2%;跨境进口交易规模达1.2万亿元,同比增长33.3%。从跨境出口模式上看,跨境B2B出口占跨境出口交易比重为81.8%;从跨境进口模式上看,跨境B2C进口占跨境进口交易比重为58.6%,超过跨境C2C进口模式,成为最主要的跨境进口电商模式。<sup>①</sup>

#### (四) 创新扩散阶段

跨境电商产业的快速发展以及产业向全国的快速转移,要求在更大范围内释放综试区的改革红利,共享综试区政策红利。创新扩散阶段的核心任务正是为了释放综试区的改革红利,促进跨境电商产业的全方面发展,在复制推广前两批成熟经验做法的基础上,择优选择电商基础条件好、进出口发展潜力大的地方,因地制宜,突出本地特色和优势,探索推动全国跨境电商健康发展的新经验、新做法,进一步完善并提高跨境电商发展经验体系的普适性。

该阶段以2017年11月商务部等14部门发布《关于复制推广跨境电子商务综合试验区探索形成的成熟经验做法的函》(商贸函[2017]840号)为起点。创新扩散阶段具有以下特点:第一,空间范围先从13个跨境电商综合试验区增加到35个,并进一步扩大至59个,形成区域全面覆盖格局。第二,从试点内容上看,侧重

<sup>①</sup>资料来源:中国电子商务研究中心发布的《2016—2017年度中国出口跨境电子商务发展报告》和《2016—2017年度中国跨境进口电商发展报告》。

于对已有业务监管模式进行大规模推广中关键风险点进行有针对性的完善,同时结合国家战略转变和地方实际情况进行二次创新及原有业务监管模式体系的落地细化,以形成具有全国统一性的业务监管体系,实现从示范试点向普惠推广转变。第三,从制度环境上看,在制度复制推广过程中,结合更大空间范围的试点,进一步完善跨境电商生态链发展的制度环境;同时,通过制度创新扩散,释放改革红利,让更多跨境电商企业享受普惠性政策。第四,从动力作用机制上看,本地企业、地方政府、商务部和国务院构成推动创新的“第一行动集团”,海关总署、国家税务总局、国家质检总局等国家部委形成“第二行动集团”,两大行动集团在互动中推进创新扩散阶段的演进。其中,第一批和第二批跨境电商综合试验区地方政府进一步深化创新,赋能跨境电商产业的发展,如杭州综试区上线大数据平台拓展综合服务。第三批跨境电商综合试验区地方政府在复制前两批成熟经验和做法的基础上,因地制宜进行二次制度创新和落地细化。第四批跨境电商综合试验区地方政府在复制前三批成熟经验做法的基础上,因地制宜地进行二次创新和落地细化,并对跨境电商零售出口实行增值税、消费税等相关政策进行探索创新。国务院批复第三批、第四批跨境电商综合试验区,并授权先行先试,要求在更大范围检验、完善并创新制度体系。商务部一方面承担各政府部门间的协调作用,另一方面在前两批以“两平台、六体系”为核心的跨境电商发展基础性政策框架总结的基础上,结合第三批、第四批综试区发展实际进一步完善经验体系。海关总署、国家税务总局、国家质检总局等国家部委,对业务新模式进行合法性确认、便利化支持及规范化引导。

具体而言,在创新扩散阶段,商务部联合其他部门发布《关于复制推广跨境电子商务综合试验区成熟经验做法的函》(商贸函[2017]840号)、《关于扩大进口促进对外贸易平衡发展的意见》《关于完善跨境电子商务零售进口监管有关工作的通知》(商财发[2018]486号)等文件,确定了以“两平台、六体系”为核心的12个方面36条创新经验的合法性地位,明确了扩大进口、平衡对外贸易发展的总基调,规范了跨境零售进口过渡期后监管要求。财政部、国家税务总局联合相关部门发布《关于跨境电子商务综合试验区零售出口货物税收政策的通知》(财税[2018]103号)、《关于免税业务统一管理7项进口税收政策的补充通知》(财关税[2018]41号)、《关于完善跨境电子商务零售进口税收政策的通知》(财关税[2018]49号)等文件,进一步完善了进出口税收政策,特别是在进口关税方面进行规范化,为跨境进口的阳光化发展提供合法性确认、规范化引导等。海关总署通过《关于跨境电子商务统一版信息化系统企业接入事宜的公告》(总署公告2018年第56号)、《关于修订跨境电子商务统一版信息化系统企业接入报文规范的公告》(总署公告2018年第113号)等文件的出台,建设全国版跨境电商线上综合服务平台,形成更加高效、便捷的软环境;通关《关于扩大市场采购贸易方式试点的公告》(总署公告2018年第167号),提升市场采购贸易便利化水平;通过《关于实时获取跨境电子商务平台企业支付相关原始数据有关事宜的公告》(总署公告2018年第165号和总署公告2018年第179号)、《关于跨境电子商务企业海关注册登记管理有关事宜的公告》(总署公告2018年第219号)等文件,完善外贸综合服务企业管理办法;通过《关于跨境电子商务零售进出口商品有关监管事宜的公告》(总署公告2018年第194号),进一步为跨境电商进口的发展提供合法性确认、便利化支持和规范化引导,跨境进口电商进入全产业链竞争时代。四批跨境电商综合试验区地方政府通过公共服务供给、产业政策工具等方式,进一步深化制度创新、管理和服务创新,营造有利于跨境电商产业发展的营商环境。其中,第一批和第二批跨境电商综合试验区地方政府在已取得成果的基础上,进一步深化创新,为跨境电商产业的发展提供更加便利化的支持和规范化的引导。如杭州市政府侧重推进eWTP倡议的落地,宁波市政府侧重加大关、检、税、汇等部门的“放管服”改革。第三批、第四批跨境电商综合试验区地方政府在复制前两批成熟经验做法的基础上,结合本地产业发展实际进行创新细化。如南昌市政府基于线上综合平台,增加“查检合一”全覆盖的硬件设施,进一步提升通关效率。此外,地方政府进一步深化制度创新,并将制度创新措施向非试点区域拓展延伸。如杭州综试区出台第三批共28条“制度创新清单”,通过数字口岸等方式,与周边腹地产业集群开展合作对接,以实现综试区政策红利的共享。该阶段各主体间的作用机制如图6所示。

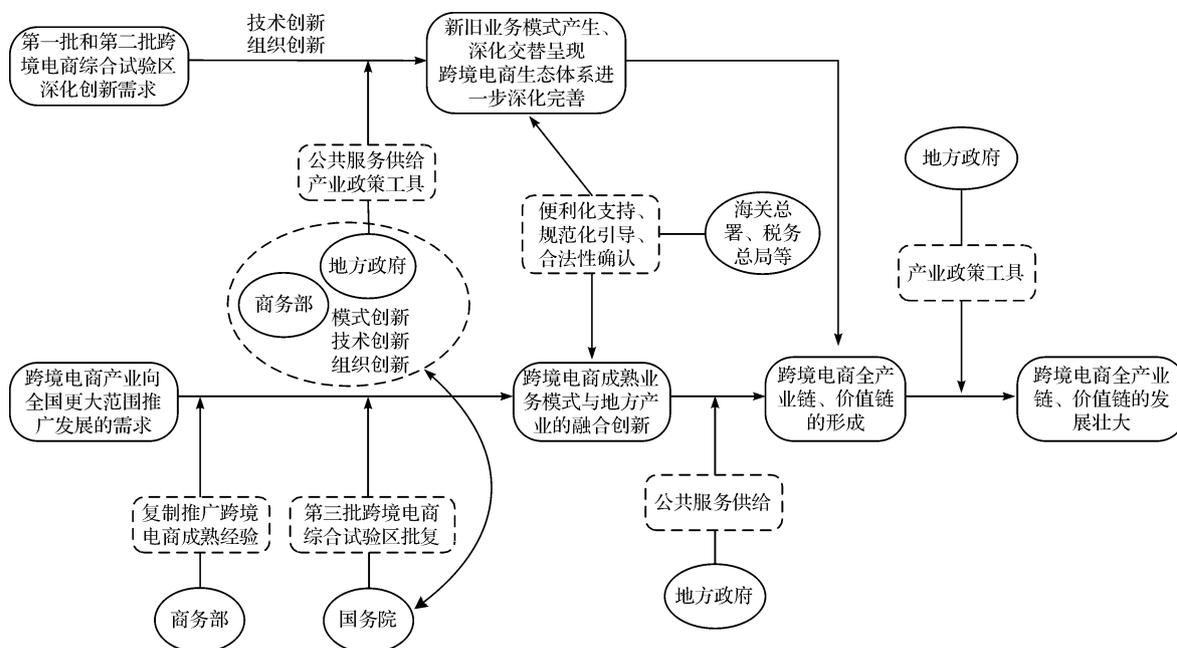


图6 创新扩散阶段动力作用机制

经过该阶段的试点,跨境电商在制度创新和产业发展等方面取得了显著的成果,相关成效还在持续积累和拓展中。跨境电商的“中国方案”不断成熟,跨境电商全价值链逐渐形成,对国际贸易规则的重构产生重要影响,助力中国更好地参与全球治理。从制度创新成效上看,从2017年11月到2018年年底,已观察到国务院及国家部委陆续发布了13个公告、2个意见、5个通知和1部法律,共计21份政策文件,涉及近三十个部门。具体而言,第一,跨境电商零售进口试点基本结束,相关制度体系阶段性成型,跨境电商零售出口试点成为现阶段政策与制度体系设计的重点方向。第二,地方政府在以“两平台、六体系”为核心的跨境电商基础性政策框架下,结合地方实际进一步检验、完善和创新已有制度体系。从产业发展成效上看,截至2018年年底,中国跨境电商交易规模达9万亿元,同比增长11.6%,占外贸进出口总额的比重达29.5%(2018年中国进出口贸易总额30.51万亿元)。其中,跨境出口交易规模达7.1万亿元,同比增长12.7%;跨境进口交易规模达1.9万亿元,同比增长26.7%。从跨境出口模式上看,跨境B2B出口交易占比83.2%。<sup>①</sup>随着新技术的应用、制度创新的深化,跨境电商正在成为推动中国外贸增长的新动能、传统外贸转型升级的重要抓手,新型数字贸易发展的重要增长点。此外,随着传统外贸企业加速转型升级,海外市场需求的不断拓展,品牌出海成为跨境电商发展主流,跨境出口电商的发展从成长逐渐走向成熟,在跨境电商交易中仍占主导地位,而不断涌现的跨境电商新模式,成为中国品牌出海、提升国内消费水平的重要推动力。

## 四、研究结论及建议

### (一) 研究结论

本文基于制度变迁、产业集群发展等理论,借鉴国家综合配套改革试验区等相关领域的研究,结合跨境电商综合试验区发展实践,从跨境电商综合试验区创新演化阶段和阶段动力作用机制两个角度出发,对跨境电商综合试验区的创新演化机理展开研究。得到如下结论:

<sup>①</sup>资料来源:中国电子商务研究中心发布的《2018年度中国跨境电商市场数据监测报告》。

第一,首次提出了跨境电商综合试验区发展的四阶段演化模型。即创新培育、创新突破、创新深化和创新扩散四个阶段,研究结果从不同角度对 Zhang 和 Hu(2014)<sup>[7]</sup>、程栋和王家庭(2015)<sup>[2]</sup>、Wang 和 Gao(2016)<sup>[9]</sup>等有关创新演化阶段的划分进行了拓展和完善。从发展阶段上看,目前我国跨境电商综合试验区发展已处于创新扩散阶段;从该阶段的发展特点上看,未来我国跨境电商综合试验区发展重点在于以 eWTP(电子世界贸易平台)建设为契机引领全球跨境电商和新经济发展的国际规则和标准的制定。

第二,揭示了多主体协同演化的动力机制。产业发展与制度环境的冲突是推动跨境电商综合试验区创新演化的重要动力。具体而言,在不同创新阶段微观企业在市场需求的推动下,通过模式创新、技术创新和组织创新实现产业生态跃迁,进而形成制度创新需求;相关政府部门通过制度创新、管理创新和服务创新形成有利于产业发展的制度新环境,进而促进产业生态的发展壮大。该研究结论进一步印证和拓展了阮建青等(2014)<sup>[8]</sup>、Zhang 和 Hu(2014)<sup>[7]</sup>等在产业集群领域有关政府与产业互动影响的研究结论。

第三,研究总结了跨境电商综试区发展过程中不同行动集团间分工协同机制。微观企业、地方政府、国务院、商务部以及海关总署、国家税务总局、国家质检总局、国家外汇管理局等国家部委分别形成推动跨境电商综合试验区发展的“第一行动集团”和“第二行动集团”,且在跨境电商综合试验区发展的不同阶段,各行动集团中的主体随之发展变化。各主体在行动集团中通过制度创新、管理创新和服务创新,促进跨境电商产业的发展。

## (二) 对策建议

国务院、国家部委、地方政府及微观企业在跨境电商综合试验区创新演化过程中发挥着重要作用,以各自利益诉求为基础形成“第一行动集团”和“第二行动集团”,不同行动集团间协调互动推动跨境电商综合试验区的创新演化。结合上述研究结论,本文提出如下建议:

第一,从组织机制上看,已经探索建立了包括国务院、行业部委、地方政府等多主体协同推进跨境电商综合试验区建设的治理模式,并且通过多地区的实践积累了丰富的政府监管经验。然而,随着跨境电商产业的深入发展,新问题、新情况不断涌现,需要进一步构建国家、地方、多部门间联动的协同机制,高效解决跨境电商产业发展过程中的问题,助推跨境电商产业的快速发展。

第二,从试点范围上看,需要从多方面、多角度进一步扩大试点范围,释放改革红利,推动全国性跨境电商的发展。一方面,根据地方意愿及产业发展实际,新增一批试点城市,通过深化创新试点,进一步释放制度活力。如对跨境电商零售出口落实“无票免税”政策,完善跨境电商统计体系等。另一方面,通过设立虚拟口岸、建立快捷物流通道、公用跨境电商综试区线上平台等方式,推动跨境电商口岸与服务资源输出,共享跨境电商综试区发展红利。

第三,从国家层面上看,持续完善顶层设计,督导跨境电商综试区落实跨境电商零售出口货物税收政策,完善跨境电商税收制度。加强规划融合、政策协调、措施联动,促进“中国制造”高水平“走出去”。积极参与跨境电商国际规则建设,利用各类国际交流对话平台,推进跨境电商国际交流,加强与共建“一带一路”国家的跨境电商贸易合作,探索双边或多边的跨境电商规制安排,促进信息互换、标准互通、流程互联、执法互助;支持 eWTP 建设,有序推进 eWTP 全球网点布局,不断完善数字贸易标准和规则体系。

第四,从地方政府层面上看,通过构建与跨境电商新业态、新模式相适应的行业管理与服务体系,提升数字化管理与便利化服务水平,进而协同推进跨境电商业务、管理、服务创新。通过公共服务供给、产业政策措施等方式,营造有利于跨境电商产业发展的营商环境。引导跨境电商与产业联动,加快培育跨境电商供应链企业,提升企业品牌意识,实现跨境电商产业供应链重塑。

## 参考文献:

- [1]郝寿义.国家综合配套改革试验的意义、政策设计和动力机制[J].城市,2008(6):6-8.
- [2]程栋,王家庭.论国家综合配套改革试验区制度创新——基于演化阶段及实现机制的视角[J].贵州社会科学,2015(3):140-146.
- [3]张会恒.催生综合配套改革的动力——以合芜蚌自主创新综合配套改革试验区为例[J].财贸研究,2010(2):22-26.
- [4]许啸宇.综合配套改革实验区的“先行先试”与地方自主权[J].法制与社会,2013(13):136-138.
- [5]王家庭,曹清峰,孙哲,等.制度创新对国家综合配套改革试验区经济增长的影响研究[J].区域经济评论,2014(2):74-79.
- [6]YAMAWAKI H. The evolution and structure of industrial clusters in Japan[J]. Small Business Economics,2002,18(1-3):121-140.
- [7]ZHANG X, HU D. Overcoming successive bottlenecks; the evolution of a potato cluster in China[J]. World Development,2014,63(11):102-112.
- [8]阮建青,石琦,张晓波.产业集群动态演化规律与地方政府政策[J].管理世界,2014(12):87-99.
- [9]WANG W, GAO M. Phenomenon of resource curse; evolution of dynamic mechanism in China's dairy industrial clusters[C]// QI E. Proceedings of the 6th International Asia Conference on Industrial Engineering and Management Innovation. Paris: Atlantis Press,2016:739-746.
- [10]DAVIS L E, NORTH D C. Institutional change and American economic growth; a first step towards a theory of institutional innovation[J]. The Journal of Economic History,1970,30(1):131-149.
- [11]MINH T T, FRIEDERICHSEN R, NEEF A, et al. Niche action and system harmonization for institutional change; prospects for demand-driven agricultural extension in Vietnam[J]. Journal of Rural Studies,2014,36(7):273-284.
- [12]盛洪.关于中国市场化改革的过渡过程的研究[J].经济研究,1996(1):69-80.
- [13]张超,孙健.利益集团理论与国有企业制度变迁——国有企业承包制—股份制案例研究[J].财经问题研究,2005(12):3-9.
- [14]黄少安.制度变迁主体角色转换假说及其对中国制度变革的解释[J].经济研究,1999(1):66-72.
- [15]肖旭.制度变迁与中国制度改革的文献综述[J].首都经济贸易大学学报,2017(4):96-104.
- [16]蒋德鹏,盛昭瀚.演化经济学动态与综述[J].经济学动态,2000(7):61-65.
- [17]唐剑,袁蕴.制度变迁视阈下的企业竞争力演化:一个动态分析框架[J].商业经济与管理,2012(5):41-48.
- [18]何铮,谭劲松.复杂理论在集群领域的研究——基于东莞PC集群的初步探讨[J].管理世界,2005(12):108-115,136,172.



(责任编辑 游旭平)