

租稅負擔與地下經濟

口述作者 ■ 洪福聲 / 國立政治大學經濟學系特聘教授兼系主任

文字整理 ■ 廖子萱 / 國立政治大學經濟學系

長久以來，地下經濟在臺灣一直佔有不小的比重。地下經濟的存在除了會干擾地上經濟的運作外，也會影響國家的發展與政府施政的成效。據前財政部長何志欽團隊研究顯示台灣之地下經濟規模已達國內生產毛額的 28.1%，較先進國家之 10 至 20% 明顯要高。由於地下經濟通常與貧窮及低生產力畫上等號，因此文獻上經常將比重較高的地下經濟視為低度開發 (underdevelopment) 或開發中的象徵。例如：透過跨國資料的分析，經濟合作暨發展組織 (OECD) 發現地下經濟的規模與平均每人國內生產毛額、人類發展指標 (human development index, HDI)、勞動生產力等有顯著負向關係，但卻與貧窮指標有正向關係。較早的研究也發現，地下經濟在已開發國家的規模顯著地低於開發中國家。因此，在追求國家發展的過程中，如何降低地下經濟的規模也是一項值得深思的政策議題。

何為地下經濟？

地下經濟也被稱為「影子經濟 (Shadow

Economy)」或「灰色經濟 (Gray Economy)」。

此一詞包括許多經濟活動，因此很難提供正式的定義，可簡單理解為在官方規範和正規機構以外的個人的經濟活動，並且未向政府納稅、未計入國民生產總值的經濟活動，也就是行政院主計處所定義的「非法經濟」、「隱藏經濟」兩者之加總。地下經濟是一種經濟黑洞，常見的有黑市交易、走私、毒品等，無照之流動攤販，或是非法就業、非法兼職 (moonlighting) 等在正規經濟市場運作之外的活動。隨時代變遷，地下經濟活動推陳出新；例如線上代購、跨境電商等不易課稅之商業活動。

地下經濟佔據台灣不小的生產規模，在 1989 年以前，臺灣地下經濟規模介於 27% 至 35% 間，期間正好經歷臺股大漲及 1987 年我國開始大幅開放金融自由化的階段。1990 年股市崩盤以後地下經濟規模大幅增加至 1996 年的 38%，然後於 1997 年亞洲金融風暴期間開始呈現下降趨勢。2001 年我國政府通

過金控法，擴大金融機構的業務規模，自此開始地下經濟規模快速下降，直到 2010 年美國金融海嘯過後地下經濟規模才有逐步上升的趨勢，這可能與近年來智慧型手機使用與電子商務蓬勃發展有關。然而地下經濟的存在將侵蝕課徵之稅基、動搖課稅之正當性以及降低經濟成長率，是政府不容忽視之課題。

地下經濟與租稅負擔率之非線性關係

大部分的文獻都認為地下經濟的增長與政府的財稅政策息息相關。有學者認為租稅與管制是驅動地下經濟的兩項重要因素；只要有租稅就會驅使一些經濟活動轉入地下經濟，以規避稅負(tax evasion)。也有學者指出，地下經濟增長的最重要因素就是租稅與社會安全稅(social security contributions)。租稅除了影響人們在勞動與休閒之間的選擇外，因地下經濟較易逃稅，故租稅也影響地上與地下經濟部的勞動供給，而這種工作選擇的扭曲一直是經濟學家關注的重要議題。當勞動在地下經濟部門工作的稅後報酬與地上部門差距愈大，勞動者就有愈大的誘因進入地下經濟工作。近年來，臺灣的租稅負擔率低於美、日等先進國家，也低於韓國。為了健全財政，財政部欲提高我國的租稅負擔率。然而提高租稅負擔率是否也會擴大我國地下經濟的規模、阻礙國家發展的進程？我們認為在思考臺灣是否應該提高租稅負擔率之前，應該先探究

這個問題。

人們參與地下經濟活動的一個主要目的就是逃稅。因此，地下經濟的存在，不僅會導致政府流失租稅收入，影響一國之財政穩定，也會與地上經濟部門互相競爭有限的資源，抑制長期經濟成長與生產力的擴張。從租稅理論的觀點，逃漏稅是一種非法的風險承擔行為，而誠實納稅與逃稅的預期報酬差距，則會影響人們繳稅的意願。在給定的逃漏稅罰金之下，當原始租稅負擔率較低時，隨著租稅負擔的上升，誠實繳稅所增加的稅賦有限，甚至小於逃漏稅的罰金。因此，雖然租稅負擔率上升，人們仍然願意履行納稅的義務，參與地下經濟的意願下降，地下經濟的規模因而下降。反之，若原始的租稅負擔率較高，隨著租稅負擔率上升，誠實繳稅所增加的稅賦可能高於逃稅的罰金；因此，隨著租稅負擔的上升，人們反而會提高參與地下經濟的意願以逃避稅負，地下經濟的規模因而擴大。若將人們的風險趨避態度納入考量，也會得到類似的結論。因此，租稅負擔率與地下經濟規模的關係可能呈現非線性關係。

此外，也有些研究直接探討稅率與地下經濟的關係。Richard J. Cebula 研究美國的資料發現，當最高邊際聯邦個人所得稅增加 1%，地下經濟規模將上升 1.4%。但 Friedman 在一項跨國的分析中發現，較高的稅率和較少的地

下經濟規模有關。不過，他們的實證迴歸結果顯示，這個關係並不是很穩健（robust）。值得一提的是，迄今探討臺灣租稅負擔與地下經濟的文獻並不多，並且不論是國內或國外實證文獻，多數是在線性模型中探討，兩者可能呈現非線性的關係大多未被考量。

提高台灣之租稅負擔率將降低地下經濟規模

筆者以門檻迴歸方法分析台灣之資料，探究租稅負擔率與地下部門規模是否存在改變兩者關係的門檻值。實證結果支持租稅負擔率與地下經濟成長之間存在一個租稅負擔率的門檻效果，其門檻值為 19.657%。意即在租稅負擔率低於 19.657%的區間下，租稅負擔率提高可以顯著降低地下經濟的規模，但在租稅負擔率高於此一門檻值時，租稅負擔率提高會顯著擴大地下經濟的規模。因此，過去大多數文獻支持租稅負擔提高會擴大地下經濟規模的結論，只有在高租稅負擔率的區間下才成立。簡言之，隨著租稅負擔率的提高，存在兩個因素：一方面政府可提供地上經濟部門較多的公共服務，會誘使原本在地下經濟部門的廠商進入地上部門；另一方面卻會誘使納稅人進入地下經濟部門以利逃稅。當租稅負擔率較低，第一個因素大於第二個因素，故租稅負擔率的提昇會伴隨著地下經濟部門的縮減。然而，當租稅負擔率較高時，第二個因素將大於第一個因素，故租稅負擔率的提

昇會伴隨著地下經濟部門的擴大。

這個結果也呼應了我國的財政政策：依據財政部資料，2013 年到 2018 年我國平均每年租稅負擔率為 12.7%，低於本文所估計的 19.657%的門檻值，因此在低租稅負擔率的區間下，若未來財政部能夠提高我國的租稅負擔率，則地下經濟規模將會下降。在規模愈高的地下經濟部門被視為未開發的象徵之下，此一財政政策將有益於提升我國經濟發展的程度。

近期以來，政府當局非常關注我國地下經濟的規模相對鄰近國家偏高的問題。試圖在不提高稅率的前提下，財政部規劃今年內射出三箭來擴大稅基，力拼提升總體租稅負擔率，最終目標要讓自然人和企業的稅都無所遁形，培養稅源並且降低地下經濟的規模。根據財政部統計，2018 年臺灣的租稅負擔率為 13.4% 遠低於本文所估的門檻值 19.657%，也就是說目前租稅負擔率是處於低區間的狀態，而此項稅改政策與本文的租稅負擔率與地下經濟之間在低區間下呈反向關係的研究結果可以說是不謀而合。因此，政府當局在制定財政政策的同時，若能充分瞭解目前我國租稅負擔率所處的高、低區間以及在該區間下租稅負擔率（或稅率）的變化如何影響地下經濟的規模，都將有助於政府全面性擬定一套有效的財政改革政策來引導地下經濟逐步地上

化，雖然蜀道難行，但長遠以觀健全的財政更能提升我國政府的治理效能與經濟發展的進程。



作者簡介

洪福聲教授為美國維吉尼亞理工學院暨州立大學經濟學博士，目前為國立政治大學經濟學系特聘教授

兼系主任，同時亦兼任校務研究辦公室主任與中央銀行理事，也曾擔任科技部經濟學門共同召集人。洪教授主要的研究領域為貨幣與金融政策及經濟成長，學術研究成果除了曾於經濟發展領域的頂級期刊 *Journal of Development Economics* 發表兩篇論文外，亦曾於 *Oxford Economic Papers*、*Journal of Macroeconomics*、經濟論文、經濟論文叢刊等國內外重要學術期刊發表研究成果。本文引用的資料來源為：林朕陞、洪福聲、朱美麗（2020），「租稅負擔與地下經濟的門檻效果—臺灣的實證研究」，《經濟論文》，48，頁 511-555。