



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成 果 要 报 》

2016年第40期 （总第58期）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2016年10月31日

中国地下经济治理的应用政策分析

王永兴 景维民

【内容简介】地下经济已经对我国经济社会发展造成严重不利影响，从应用层面上看，紧要问题是论证形成一个可行的政策集合来帮助政策制定者有效应对地下经济的挑战。本文系统地讨论了中国经济转型条件下地下经济治理的多种路径，并对其可能达到的效果以及约束条件进行了比较全面的分析。

地下经济是逃避官方侦测的经济活动的总称，其主要表现形式包括逃税、走私等。研究表明，地下经济的发展已经对我国的经济、政治、社会与国家安全等诸多方面带来了不利影响，因此尽快研究制定出科学合理的政策以有效应对地下经济的挑战成为一个重要课题。本文从应用政策的角度探讨如何削弱或制约地下经济带来的不利影响。

一、税收体制与地下经济治理

（一）降低微观经济主体的实际税负

从国内外现有文献的讨论情况来看，多数学者都认为高税负是地下经济产生的最主要原因。基于这一认识，从降低微观经济主体的实际税负入手来治理地下经济问题是逻辑上的自然选择。当前我国的人均宏观税负已经迈入“万元税负阶段”，已经在世界处于前列，这说明我国当前存在通过减税抑制地下经济发展的操作空间，其中既包括直接税，也包括间接税。

减税尽管理论上能够起到抑制地下经济发展的作用，但如果减税政策没有考虑到同等收入个体各自所在家庭的实际负担，则可能无法提供足够有效的减税激励以使人们远离地下经济活动。再如，提高起征点在我国被视为一种重要的减税措施，但如果考虑到大量存在的收入原本就低于原有起征点的群体，这种减税政策的效果就会大打折扣，因此同样无法有效降低人们参与地下经济活动的动力。

（二）调整优化税制结构

从世界各国的税制实践上看，多数经济发达国家实行以个人所得税为主体税种的税制结构，而多数发展中国家则实行以商品税或间接税为主体的税制结构，我国目前的税制结构仍然属于后者。一般而言，所得税的征收难度较高，纳税人逃税动机较强，而流转税计算简单，征管相对容易。从现实发展来看，随着经济发展水平的逐渐提高，所得税必将逐渐成为我国的主要税种。可以预期，这种变化趋势将给我国地下经济的治理带来深远的影响。对此我们应该从两个方面入手来应对这一挑战：

第一，使税制结构的调整与征管能力相协调。超越实际税收征管水平的税制结构必然会因为监管力量的欠缺而导致大量的税收逃逸，通过废止或改变一些难以或不可能执行的税种(如我国尚未征收的遗产税)可以减少税收逃逸。就我国目前的情况而言，还不宜过于急切地在形式上追求与发达国家税制结构实现趋同。

第二，简化税制，降低遵从成本。目前我国税收种类繁多，征收程序和形式非常复杂且经常变动，纳税人需要花费较多的时间和精力进行处理，这一方面不利于纳税人深入理解税收政策，另一方面也是对社会资源的一种浪费。世界各国的实践表明，一般税制越复杂的国家，偷逃税的空间越大。简化税制可以通过降低遵从成本降低纳税人的逃税激励，从而能够抑制地下经济的发展。

（三）提高税收征管水平

合理的税率、完善的法律法规只是解决问题的一个必要条件，就中国目前的情况来看，提高税收的征管水平可能更为关键，一

些重大逃税漏税案件的发生都与税收征管上的漏洞有密切联系。我们认为应该从以下几个方面入手来提高税收征管的效率和水平：

第一，建立全国统一联网的税收信息系统。当前我国税收系统的一个重要缺陷是还没有建立起一个全国统一的税收信息处理平台，各个地方的税收系统各自为政，对一些在全国多个地方都有收入来源的纳税主体缺乏有效的监管，实际上形成了较大规模的逃税空间。

第二，要加强税收部门与工商、司法、银行等机构的协调。我国的税务部门没有单独执法权力，而一些涉税问题往往需要多个相关部门共同配合才能顺利调查清楚，因此加强税收征管相关部门的沟通协调尤为重要。就我国目前的情况来看，往往在督办一些大案要案的时候各部门在压力下比较容易进行协调，但这种协调具有一定的短期性特征，亟待引入能够长期稳定发挥作用的机制。

第三，有必要建立常规化的税收征管稽核机构。为克服当前各部门的协调缺乏稳定性的缺陷，必须着力建立一个长效机制来进行有效应对。应该进一步强化税务部门的权威，特别是执行能力。参照其他国家的经验，拥有搜查权、刑事拘留权的税务警察能够较好地实现这一目的。目前我国只有海关缉私局具有一定的“税警”性质，而地位相对更重要的国税和地税部门均没有此类设置，因此从长期来看我国有必要建立起一支正规的税务警察队伍。

二、法制建设与地下经济治理

我们首先在法律制度建设方面要做的就是要根据实践的变化努力弥补各种法律漏洞，填补法律空白，形成健全完善的法律体系。我国是世界立法增长速度最快的国家之一，但很多方面带有过渡性质，漏洞较多。如我国在1994年就把对地下经济治理非常重要的《财产收入申报法》提上日程，但时至今日20年后仍未推出。此后2005年出台的《公务员法》也未加入官员财产申报的相关内容。我国现行的《中华人民共和国税收征收管理法》（以下简称征管法）也包含很多不完善之处。譬如《征管法》中的一些概念界定与《刑法》不一致进而导致在实践中无法有效执行的问题、工商登记与税务登记无法有效衔接乃至产生漏征漏管的问题、未对电子商务税收征管进行明确界定问题等等，这些问题都需要通过大量的立法工作才能逐渐解决。除此以外，我国在政府采购、打击走私等诸多方面都需要推进立法工作，以缩小寻租空间。

地下经济的治理与司法体系的建设也存在密切联系。加强司法体系建设最基本的要求是贯彻法律面前人人平等的精神，保证程序上的公平和独立性。也有学者指出，对地下经济活动的惩罚强度也存在最优边界问题，过高的惩罚力度也可能带来反面效果。因此我们在法制建设方面不仅应该考虑其严密程度，还应进一步关注它的可行性问题。

三、货币“电子化”与地下经济治理

地下经济的基本特征之一就是逃避官方监管，这就决定了其必须尽量采取隐蔽、安全的交易手段从事地下经济活动，从地下经济的估算方法可知，利用现金交易来逃避监管是一种常见的方法，可以认为在上个世纪90年代以前地下经济活动主要都是通过现金交易完成的。尽管随着技术的发展，现金在总体货币体系中的比重已经在不断降低，但由于其仍具有难以追查的特点，至今仍然是地下经济交易的重要手段。例如很多走私、贩毒交易仍通过现金方式完成、一些腐败官员也往往偏爱储存现金，避免其在银行体系中流通。

经验上看，地下经济使用的现金主要是大额本外币现钞。由此我们可以从两个方面入手来提高地下经济交易的成本或不便性。首先就是加速推动货币交易的电子化，电子化的交易必须通过银行系统完成，有助于形成比较完整的资金流向链条，对资金的异动也容易借助现代化的手段发现，从而有利于对地下经济行为进行查处；第二，尽量避免发行大面额现钞。除非正规经济确有大量需求，否则应尽量避免发行大面额的现钞。大面额现钞的发行一方面必然将增加地下经济交易的隐蔽性、便利性，而另一方面在银行卡交易、网上交易不断增长的时代，却不会给正规经济带来明显的增益，因此从短期看并无必要。

四、国际合作与地下经济治理

随着经济全球化进程的不断推进，某些地下经济的作用范围、

形式均发生了一定程度的变化，跨国发展的特征日益凸显，这在我国部分地体现在以下几个方面：

第一，跨国逃税现象。随着对外交流的增多，微观经济主体逃税的渠道也相应增加。所谓跨国逃税就是利用不同国家或地区之间在税收政策、监管程度等方面的差异来逃避本应承担的税收义务。例如一些国内资本为绕过国内的严格监管，通过离岸金融中心曲线洗钱和侵吞国有资产，这些离岸金融中心也被称为“避税天堂”，股东除享受税收优惠意外其公司的信息还享有保密权，为地下经济活动提供了便利。

第二，走私现象。走私本身就是跨国或跨地区的一种活动，改革开放后，受到国内外商品巨大价差的吸引，我国的走私活动一度猖獗，很多走私活动的主体已经发展成跨国犯罪集团，单纯依靠国内的监管很难有效解决问题，要有效打击此类地下经济活动必须依靠涉案国家的协同配合。

考虑到目前对部分地下经济活动的治理已经超越了单独某个国家的处理能力范围，我们必须引入国际合作机制才能有效地解决问题。欧共体、经济发展与合作组织（OECD）早在上个世纪70年代就已经开始倡导各国在逃税问题上进行国际合作。在1989年，西方七国（G-7）共同倡导成立了“金融行动特别工作组”（简称FATF），我国在2007年也正式成为FATF成员。在处理走私问题上，中国海关也已经与世界上60多个国家和地区建立了合作关系，一些涉及走私的大案要案也取得了一定的进展。

【作者简介】

王永兴，南开大学经济学院讲师，中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员。

景维民，南开大学经济学院教授、党委书记，中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员。