

我國地下／非正式經濟的發展

淡江大學經濟學系助理教授 林朕陞

前言

地下經濟是許多發展中經濟體的主要特徵之一，並與地上（正式）經濟形成雙元經濟體(dual economy)，兩者之間相互依存，時而互利共生，時而互相競爭而呈現消長的關係。由於地下經濟具有隱蔽性和訊息揭露不充分等特性，不僅扭曲了官方經濟指標（如失業、勞動力、消費、產出以及通膨率等），更重要的是地下經濟的存在導致政府流失了大量的租稅收入，從而影響一國的財政穩定和經濟的運作，幾乎所有國家都在努力限制其發展。根據World Economics最新的估計，台灣在2023年的地下經濟規模占國內生產毛額(gross domestic product, GDP)達22.4%，這比OECD國家平均值17.64%還高，也比鄰近的亞洲國家明顯偏高，例如：日本9.6%、新加坡10.5%、中國12.7%以及香港13.7%，這些數字突顯了地下經濟在我國經濟體系中的相對重要性。然而，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或開發中國家的象徵。例如，在跨國資料的分析中，OECD與國際勞工組織(International Labour Organization, ILO)發現地下經濟的規模與

人均國內生產毛額、人類發展指標(HDI)、勞動生產力等有顯著負向關係，但與貧窮指標有正向關係(OECD and ILO, 2019)。較早的研究也顯示，已開發國家的地下經濟規模明顯低於開發中國家。因此，如何將地下經濟轉型為正式經濟已成為執政當局迫切需要解決的重要課題。

何為地下經濟？

地下經濟一詞的說法相當多元，例如：俄羅斯叫影子經濟(shadow economy)、東歐國家叫第二經濟(second economy)、拉丁美洲國家叫非正式經濟(informal economy)、南非國家叫未註冊的部門(unrecorded sector)，而有些國家則從地下經濟本身的特性，將其稱之為掩蓋的經濟(uncovered economy)、隱藏經濟(hidden economy)或是非法經濟(illegal economy)。這種多元的命名樣式反映在於此一詞包含許多合法與非法的經濟活動，因此很難給地下經濟做出精確的定義。學理上，奧地利林茲大學(JKU)經濟學家Friedrich Schneider與德國經濟研究所經濟學家Dominik Enste對地下經濟給予如下定義：地下經濟是指個人為了規避課稅、負擔社會福利支出、逃避勞動市場規範與管制措施而隱匿的各種合法生

產的商品與服務活動(Schneider and Enste, 2000)。在中華民國行政院主計總處的定義中，地下經濟涵蓋兩大部分：一是指「非法經濟」，即指法律所不允許的經濟行為，如走私、毒品、盜採砂石、地下金融等活動；二是指「隱藏經濟」即未能包含在所得申報或統計調查中的經濟活動，主要包括低報稅（如營利事業所得之低報、執行業務所得之低報）與完全未報稅（如家庭式小型生產、自建工程、流動攤販、地下工廠、地下遊覽車、民間互助會、補習班、家庭教師、私人保姆、色情行業、地下舞廳等）的活動。近年來全球數位化經濟快速發展，加速零工及共享經濟、虛擬貨幣等數位經濟活動的大幅成長，新型地下經濟持續進化，例如外送平台上的幽靈廚房、微電商、線上代購、網紅、電競實況直播主等不易課稅的數位商業活動已逐漸成為地下經濟的一部分。因此，如何積極運用AI數位資訊技術強化查核效能與稅政管理，以有效掌握地下經濟新態樣，已成為近期我國財政部高度關注之新興議題。

形成地下經濟的成因？

地下經濟的形成是一種複雜、漫長且漸進的社會經濟現象，它與一個國家的經濟、社會、政治、法治以及文化背景等因素息息相關，是故推動地下經濟轉型是一個綜合性且持續性的過程，需要政府、企業、社會各界共同努力和積極參與，才能有效實現。經濟學家普遍認為租稅（包括社會安全捐）與政府管制是驅動地下經濟擴大的兩大因素：個人或廠商為逃避租稅(tax evasion)會選擇將其經濟活動轉入地下經濟部門（林朕陞等，2020）；政府對勞動市場的管制會導致企業的勞動成本增加，而這些成本往往都會轉嫁至受雇者身上，迫使受雇者為規避政府管制而轉入地下經濟工作，而擴大地下經濟規模。自1991年開始，我國採取簡政輕稅措施，租稅負擔率長期以來處於偏低狀態。然而，以2023年最新數據顯示，我國的租稅負擔率雖低於亞

洲鄰近國家（例如日本、韓國、新加坡），但地下經濟規模卻明顯高於這些國家。我國的學者研究表明，政府管制對台灣地下經濟的變動扮演著重要角色，近年來政府的政策執行管制效率是愈來愈高，民眾可能因此選擇隱匿政府管制所規範的正式經濟活動，而投入地下經濟部門。

在貨幣金融方面，學者普遍支持一國的金融發展與地下經濟呈現負向關係。在金融市場存在資訊不對稱的問題下，金融發展程度愈高會減緩信用市場的不完美性，降低信用限額的機率，個人及廠商較願意在合法的金融市場進行借貸，因此金融發展將降低地下經濟的規模(Capasso and Jappelli, 2013)。近年來金融科技的創新，已有學者認為新興支付工具如電子支付（包括：行動支付、第三方支付等）已逐漸取代傳統現金交易的消費型態，這些新型支付方式可去除使用現金的匿名性，增加交易透明度，易使稽徵機構掌握稅源，進而縮小地下經濟的規模。從生活成本的考量，物價高漲也是推升我國地下經濟規模的重要因素之一，研究發現通貨膨脹率的升高，廠商為應付生產成本的急速上升（朱敬一與朱曉蕾，1988），而個人則因名目所得的提高，無形中被推往更高的稅收級距（李怡庭與湯茹茵，2014），加重個人的租稅負擔，廠商及個人為逃避稅負與管制，將有誘因從事地下經濟活動，從而提高了地下經濟的規模。

我國地下經濟的發展概況

學理上，目前估計地下經濟的方法主要分成三大類：直接法、間接法與模型法，但每種估測方法都各有其優缺點，反映的問題與得出的估計值也都各有側重，並不存在所謂的最佳估計法。在資料的可獲性下，筆者採用Gutmann (1977)的現金存款比率(cash deposit ratio, CDR)法對台灣1970年至2023年的地下經濟規模占GDP比率進行估算，而圖1為各年度估算結果之時間趨勢圖。

從圖1可以看出，地下經濟佔據台灣不小的生產規模，整體平均值高達34.66%。在1985年以前，台灣地下經濟規模介於38%至55%之間，期間正好經歷兩次全球石油危機（1974年與1979年），1970年至1973年推動出口工業和重化學工業推升經濟成長率每年至少維持10%以上，當人們生活所需較能夠滿足時，也會降低他們投入地下經濟的誘因，是故地下經濟規模呈現快速下降趨勢，然後於1974年受到全球石油危機的衝擊，經濟成長率僅有1.83%，創下1952年以來之新低紀錄，各行業爲了應付生產成本的遽增與經濟不景氣，增加了逃稅與逃避管制的行爲，促使地下經濟規模於該年度大幅攀升7個百分點；負面衝擊要素消失後，台灣的經濟持續呈現高度成長，使得地下經濟規模明顯下降至37.86%；1979年至1985年伴隨全球二次石油危機、國內勞動成本升高、匯率升值以及環保意識抬頭等要因，經濟成長率從1978年的13.5%逐步減緩至1985年的4.1%，導致地下經濟規模逐年攀升達55%。1985年開始我國大幅開放金融與經濟自由化，造成海外熱錢大量流入台灣，造就「台灣錢，淹腳目」的局面，股市、房市景氣繁榮，自此地下經濟規模出現結構性轉變，由55%逐年快速萎縮至1989年的26.7%之新低。

1990年代以後，我國面臨股市崩盤、全球化以及產業結構轉型等挑戰，五等分位所得差距由1989年之4.93倍上升至1996年之5.39倍，顯示中低所得衝擊大於高所得者，貧富差距程度惡化，地下經濟規模大幅增加至1996年的38.1%，然而1997年雖遭逢亞洲金融風暴，但穩健的金融體制與社會福利的擴大，地下經濟規模開始呈現下降趨勢。2001年全球網路泡沫破滅，出口衰退，就業市場嚴重惡化，失業率於2001年8月飆破5%，經濟成長率更創下1952年有史以來首次負值，短暫推升地下經濟規模。2001年11月我國政府通過金控法，擴大金融機構的業務規模與穩定金融體系，2002年加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO），提高國民所得及促進對外貿易，自此開始地下經濟規模快速下降至

2004年的23.1%。2004年以後經濟成長率逐步趨緩，地下經濟規模亦呈現微幅上升趨勢至2008年美國金融海嘯，2009年蕭條的景氣重挫國內、外需求市場與金融發展，雖有振興、紓困等政策，惟因相關政策或因替代率高，或因時間落遲等因素，造成相關政策對經濟之實質挹注效果不如預期，同時重創地上與地下經濟的活動。直到2010年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。

2020年初全球爆發新冠疫情，防疫封鎖措施造成我國旅遊、觀光和服務業等產業的重大打擊，許多勞工面臨放無薪假或縮減工時等，即使未失業，但收入亦大幅減少，這些因素都導致地下經濟規模自2019年起大幅下降3.2個百分點。隨著2022年開始國內外疫情逐漸趨緩，中央流行疫情指揮中逐步解除生活限制，在政府推動振興、國內旅遊等措施激發國人的報復性旅遊，個人與店家開始恢復或兼差從事地下經濟的活動，藉此賺取地下經濟收入以彌補家庭收支缺口的案例暴增，是故地下經濟規模從2022年的26.63%快速上升至30.94%，創下自2001年以來的新高水準。另一方面，後疫情時代加速數位化經濟活動，這類新型態地下經濟不易被政府掌握或查核，可能也是近期推升地下經濟蓬勃發展的要因之一。綜合以觀，地下經濟的存在將侵蝕課徵之稅基，加重公部門的預算壓力，動搖課稅之正當性，並對經濟成長率造成不利影響，這是目前政府當局不容忽視之課題。

結論與建議

地下經濟在台灣經濟體系中扮演著重要角色，能夠適時地提供官方經濟在面臨景氣及社會動盪時的緩衝區，但同時也帶來許多挑戰。儘管在過去十年間，地下經濟規模占GDP比率有著明顯的波動與變化，但其整體趨勢卻呈現逐漸上升的現象。根據最新的數據顯示，地下經濟規模占GDP比率達到了相當高的水準，超過了許多亞洲鄰近國家以及

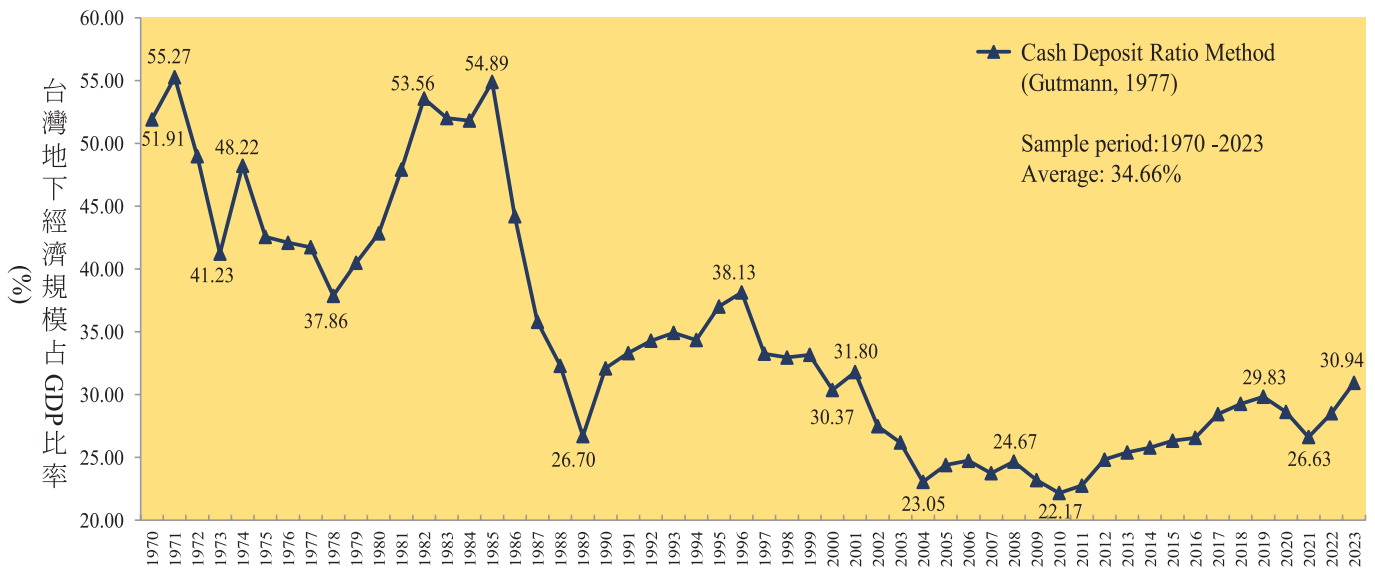


圖1 台灣地下經濟規模占GDP比率（1970年至2023年）。（圖／筆者自行估算）

OECD成員國的平均值。因此，我們需要採取有效的措施來限制地下經濟的發展，並將其轉型為正式經濟的一部分。

首先，政府需要加強稅收和監管措施的執行力度，透過強化稅務管理和監控技術，利用AI和大數據等技術手段，提升查稅的效率和準確性，防止稅基侵蝕和避稅行爲。其次，政府應該進一步放寬經濟管制，減少企業和個人因爲過度的管制而轉向地下經濟活動，並優化勞動市場的監管機制，以減少地下經濟的發展空間。同時，加強金融市場的發展，提高金融包容性，降低信用市場的不完美性，減少金融市場中的不正當行爲。此外，政府應善用AI數位資訊技術加強對數位經濟的監管和管理，因爲後疫情時代數位經濟的快速發展使得地下經濟活動更加隱蔽和複雜，以防堵新型地下經濟的滋生和擴展。接著，財政部及金管會等機關應積極提高電子支付的誘因，以改變台灣消費者的消費支付型態，以減少逃漏稅情事發生，有效縮減地下經濟規模。最後，推動地下經濟朝向正式經濟的轉型是一條漫長的道路，政府針對不同層面的挑戰仍需要與專家學者們多方討論，制定相應的政策和措施，才能推動國家經濟的合規性與健康發展。■

參考文獻

- 1.朱敬一與朱曉蕾(1988)。台灣地下經濟的成因與指標分析—DYMIMIC模型之應用。經濟論文，16，137-170。
- 2.李怡庭與湯茹茵(2014)。台灣地下經濟的規模估計與分析。台灣地下經濟之成因研究成果報告，76-89，台北：Visa國際信用卡組織。
- 3.林朕陞、洪福聲與朱美麗(2020)。租稅負擔與地下經濟的門檻效果—台灣的實證研究。經濟論文，48(4)，511-555。
- 4.Capasso, S. and T. Jappelli (2013), "Financial Development and the Underground Economy," *Journal of Development Economics*, 101, 167-178.
- 5.Gutmann, P. M. (1977), "The Subterranean Economy," *Financial Analysts Journal*, 33, 26-34.
- 6.OECD and ILO (2019), "Informality in the Development Process," in *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/939b7bcd-en>.
- 7.Schneider, F. and D. H. Enste (2000), "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences," *Journal of Economic Literature*, 38, 77-114.