

●夏 兴 园

宏观调控与对地下经济的治理

在社会主义市场经济条件下，国家对宏观经济进行调控，制订有效的宏观经济政策，是以政府掌握的经济情况和经济信息为依据的。而在目前情况下，形形色色的地下经济活动诸如倒买倒卖、偷漏税收、走私贩毒、假冒侵权、无照经营、放高利贷、卖淫贩黄等等，不仅扰乱了社会资源的合理配置，毒化了社会环境，严重破坏了社会经济秩序的稳定，助长了微观经济主体以非正当手段谋取非合理收益的畸态心理，而且增长了政府制订正确的宏观经济政策的难度，甚至可能错误地导向政府决策。因此，要完善国家对宏观经济的调控，必须切实加强对地下经济活动的整治。

（一）关于“地下经济”的界定

所谓“地下经济”，一般是指未向政府申报收入、未被政府统计和逃避政府控制和管理的各种经济活动。^①作为地下经济主要有两个基本的特征：其一是经济活动未纳入政府统计的国民生产总值之内；其二是该经济活动无论是合法还是非法，都存在着税款的偷漏。作为地下经济，一般有如下三种情况：

第一，非法的经济活动。主要是指经济主体从事违反国家颁布的法律、法规和政策规定等的经济活动，这类经济活动具有如下主要特征：①经济主体以牟取个人或小集团非法利益为其直接目的；②经济主体的行为一般构成经济犯罪；③经济主体行为方式最为隐秘，具有欺骗性和隐蔽性；④经济活动的客体大都是地上经济短缺、畅销以及禁止生产的商品和禁止提供的服务。非法经济在我国主要有：走私、贩毒、卖淫、贩黄、行贿受贿、贪污盗窃、开办地下企业、制造假、冒、伪、劣商品、制造假票证及货币、拐卖人口等。此外，有些生产经营活动虽也属于违反国家的法令规定，但不属于经济犯罪，这类地下经济活动较为复杂，有些是对整个社会经济产生消极影响；有些则是人们为了逃避一些不合理或不切实际的制度和法令的不适当的限制，如在党的十一届三中全会以前的若干年中，由于“左”的思想的影响，将农村居民一些正当的家庭副业活动，以及维持和补充生计的家庭劳动等，都当作“资本主义尾巴”去割，使部分农民转入“地下”生产和经营。因此，对这部分非法经济活动，必须具体分析，区别对待，有的要坚决取缔，有的要适当限制，有的则要合理引导。

第二，未申报经济。是指经济主体不按国家有关法律、法规和政策的规定，拒绝将其所从事的生产和经营向经济、行政管理部门申报，使之核准，并承担相应义务的经济活动。这类经济主要具有以下特征：①不申报，经济主体不按有关规定向有关部门申报其经营活动及领取营业执照；②经济主体不承担相应的义务，如不缴纳税款和有关费用，不遵守有关管理条例规定；③与非法经济相比，其经济活动就其本质而言，除未申报外，基本上是合法的，一般属合法经营获取非法收入的经济活动。总的来说，这类未申报经济与非法经济不同，其生产和经营对社会是有益的，但其偷税漏税以及其他非法收入的获得，一方面使国家大量

税收流失，另方面又造成社会收入分配的不公。因此，对这类地下经济活动，既要允许其合法经营并加强管理，又要对其获取的非法收入采取有效的制裁措施。

第三，未统计经济。是指国家统计机关没有进行统计或遗漏统计的，以及由于错报、假报等所导致的“统计错位”，而没有真实反映在有关统计报表、统计年鉴上的经济活动。诚然，所有的地下经济活动都未纳入政府统计的国民生产总值之内，因而未统计经济与前述的非法经济、未申报经济有较大的交叉。但这里所指的未统计经济，主要是指合法的经济活动及其所取得的合法收入，或是由于经济活动零星分散，统计在技术上难以覆盖；或是由于经济活动主体出于种种目的，错报、假报统计数据和统计项目；或是统计人员业务不熟、工作态度不认真以及技术故障等而导致的漏报等，都归属于未统计经济。

以上是对地下经济的界定及其分类。由于地下经济活动形形色色，情况极其复杂，在考察地下经济时必须实事求是地对其具体情况进行具体分析。

（二）地下经济对国家宏观调控的影响

在社会主义市场经济下，一方面要使市场在社会资源配置中起基础性作用，使经济活动遵循价值规律的要求，适应供求关系的变化，运用市场对各种经济信号反应比较灵敏的优点，通过价格杠杆和竞争机制的功能，促进生产和需求的及时协调，把社会资源配置到效益较好的环节中去，另方面也要看到市场有其自身的局限性和消极方面，必须加强国家对经济的宏观调控。

国家对经济进行宏观调控，制订有效的宏观经济政策，又是以政府掌握的经济情况和经济信息为依据的。而地下经济活动的存在和蔓延，增大了政府制订正确的宏观经济决策的难度，甚至可能错误导向政府的经济决策。这是因为：

第一，地下经济造成经济信号的扭曲、失真，导致政府经济统计的偏差。因为国家制订宏观经济政策，进行宏观经济调控，是为了实现社会总供给和社会总需求在总量上和结构上相互协调，这些都必须建立在对社会经济活动进行正确统计的客观基础之上。而地下经济活动由于其行为的隐蔽性和欺骗性，或者不申报、不登记，或者不如实申报，向政府提供假数据，因此，地下经济活动一般未纳入政府统计之内，从而造成产品产量、就业水平、收入水平、货币需求、资金运动、消费需求等各种经济信息的失真和扭曲。尽管在统计过程中统计部门可以对未纳入统计的地下经济活动进行经验测估，如我国经济学界用“劳动力参与率”、“收入支出差异法”、“黑市差价测估法”、“税收测算法”等方法测估了不同口径的我国地下经济的可能规模，综合各种测算结果，可以看出我国的地下经济总值在国民生产总值中所占比重达10%以上。^⑤但这种测估由于地下经济活动的隐秘，在取值上往往具有局限性和片面性，其结果必然会在不同程度上产生偏差。这些都会严重影响国家制订正确的宏观经济政策，加大了政府宏观决策的难度。

第二，地下经济活动破坏了社会资源合理配置和使用的原则，不利于生产要素的优化组合。由于地下经济是未向政府申报、未被政府统计、逃避政府的控制和管理的各种非法与合法的经济活动，他们通常依靠投机、拉关系、走“后门”、行贿等各种不正当的手段攫取社会资源，因此，极可能导致社会资源分配结构的畸形化。表现在：一方面扰乱了地上经济和整个国民经济的资源配置和利用，使得某些地上经济和国民经济各部门所需要的重要资源严重短缺；另方面地下经济也会采取各种不正当的甚至非法手段与地上经济争夺重要资源，把

争夺到的稀缺资源囤积起来，严重地破坏了社会资源合理配置的原则，影响地上经济和整个国民经济的发展。而且地下经济活动把宝贵的公共资源投入到对社会有害的各个领域中去，以赚取高额利润，如生产、销售各种假冒伪劣商品，生产及贩卖毒品，制造及贩卖各种黄色音像及书刊等，这些地下经济活动浪费了相当大的一部分公共资源。即使是某些合法经营活动，其产品和服务能够为社会提供一部分供给，但这类地下经济活动又是以偷漏国家税收和逃避政府的控制和管理为重要特征，尽管其投入的收益率往往较高，但其风险成本和交易费用也是比较高的。因此，地下经济活动一般来说对公共资源是一种浪费，即使某些对社会有益的合法经营活动，也必然导致公共资源使用效率低下，资源投入的产出效率极低。

第三，地下经济活动的滋生和繁殖，使货币需求量的信息发生偏离，从而国家难以准确计划货币供应量和控制现金流通量。由于地下经济活动的非法性、隐蔽性和风险性，为了逃避政府监督，减少风险，他们之间的交易一般采取现金支付的方式，其交易结算往往不经过正规的金融服务机构。这样，一方面地下经济活动会引起整个社会对货币现金需求量的增加，导致货币需求增长率的上升；另方面地下经济从业人员手中握有大量现金，使相当一部分现金沉淀在社会上，从而也会造成货币流通速度的下降。这样，地下经济活动对货币需求量的增大和影响货币流通速度的降低，必然会增大货币的供应量，而且从事地下经济活动的收益有很大一部分又来源于地上经济部门，这些又会导致地上经济部门经济效益的下降。这就会造成一方面地下经济从业人员手中握有相当大一部分货币资金，另方面地上经济部门所需资金又极度紧缺，这给政府的宏观经济决策造成了两难的选择；如果要保证地上经济部门正常生产和经营，必须增加对地上经济部门的货币供给，这就会增大货币的供应量，这与沉淀在社会上的大量现金相汇合，有可能导致通货膨胀的加剧；如果要避免通货膨胀，往往要采取紧缩银根的政策，控制货币供应量，而紧缩政策的结果，使原来资金已感紧缺的地上经济部门更加紧缺，有可能导致地上经济部门生产的滑坡，造成整个社会有效供给的下降，扩大社会总供给与社会总需求的矛盾。

第四，地下经济活动的存在和蔓延，造成了国民收入分配比例的失调。社会主义市场经济的发展，要求国民收入的分配和再分配保持合理的比例，特别是积累和消费的比例要协调，这是保证社会生产和再生产顺利进行的一个重要条件。然而，形形色色的地下经济活动采取各种不正当的非法的手段，逃避国家税收和政府的控制和管理，获取暴利，攫取了一大批社会财富，使增长的国民收入有相当大的一部分流入他们的腰包。地下经济参与国民收入的分配，大多数是在国民收入经过初次分配的基础上，避开了国民收入再分配的渠道而进行的一种非法分配，即是相当一部分国民收入被生产出来之后，未经过国家税收和其他渠道进入国库，即被地下经济从业人员吞噬了。正是这样，造成了国民收入分配不正常地向地下经济倾斜，表现在一方面地下经济从业人员通过各种手段截留和挤占了大批社会财富，造成国家财政收入和地上经济部门的收入严重流失，这部分地下经济从业人员迅速暴富拥有巨额货币资金，成为中国的高收入富裕阶层；另方面地下经济活动的猖獗，使地上经济部门的生产和经营受到干扰和阻碍，经济效益下降，从而使那些地上经济部门遵纪守法的诚实劳动者得不到应得的报酬。在国民收入总量一定的情况下，地下经济活动的侵夺越多，属于地上经济劳动者的收益部分相对就必然越少。这就必然会造成国民收入分配的不合理和社会收入的分配不公，冲击了社会主义的分配原则。而地下经济从业人员攫取了巨额收入暴富后，便尽情挥霍，任意摆阔，过着奢侈荒淫、一掷千金的生活，拜金主义、享乐主义、“拼命地赚钱、

“疯狂地享受”成了一些地下经济人的生活哲学。这部分人的高消费成为社会消费超前或过热的先导，必然助长消费基金的膨胀。这反过来又会影响社会生产积累的下降，从而导致积累和消费比例的失调，导致分配比例的失调，必然使正常的分配体系和分配机制受到严重的干扰和破坏，加大了国家宏观经济调控的难度。

第五，地下经济活动对政府宏观经济决策实施过程中也存在严重的干扰。因为地下经济活动行为的出现，正是由于封建思想的残余和资本主义腐朽思想的遗毒，利用传统经济体制的弊端及新旧体制转轨的漏洞为契机的，从这个意义上说，地下经济的存在状况乃是宏观经济调控体系是否完善的检测器。而地下经济活动的存在和蔓延，不仅造成经济信号的失真和扭曲，影响政府作出正确的宏观经济决策，导致某些宏观经济调控政策失效，就是在政府制订出的宏观经济调控政策实施的过程中，地下经济人也会利用其无孔不入的关系网，通过各种渠道，采取拉关系、走“后门”、请客送礼、行贿等手段，特别是拉拢腐蚀政府宏观经济决策机构中的或与其有密切关系的腐败分子，从而在政府宏观经济决策实施过程中制造混乱和各种障碍，发出错误的信号，干扰政府宏观经济调控政策的正确贯彻执行。这些都必然造成政府宏观经济调控决策及其效果的扭曲，严重影响宏观经济调控过程及其效果。

由此可见，地下经济活动的存在和蔓延，对社会市场经济的发展产生着巨大的影响，加大了政府宏观调控的难度，严重地干扰了政府宏观经济的决策和宏观经济调控政策的贯彻执行，因此，要完善国家对宏观经济的调控，必须切实治理地下经济活动。

（三）加强对地下经济活动的治理

形形色色的地下经济活动，从总体上说，对宏观经济造成了许多消极影响。但就各类地下经济活动而言，它们各自产生的原因和条件不尽相同，未申报经济和未统计经济在一定程度、阶段和范围内，也有弥补地上经济不足等积极的一面。因此，对地下经济既要以积极的态度切实加强治理，但在整治地下经济的对策制定上，不能搞“一刀切”，要“对症下药”，通过行政的、经济的、法律的多种手段，来预防、制止和引导。

1. 必须严厉打击、惩办危害甚烈的非法地下经济活动。自改革开放以来，一些人利用新旧体制转轨的碰撞与摩擦，钻改革的空子，在经济领域内大肆进行违法地下经济活动。当前，走私贩毒、贪污受贿、偷税抗税、假冒伪劣、卖淫贩黄、盗窃国家和集体财产等严重经济犯罪活动相当猖獗，不少案件的非法交易额达几十万元，几百万元，甚至几千万元，使国家、集体的财产蒙受巨大损失。由于这类非法地下经济活动对国民经济有着巨大的破坏性和腐蚀性，因此，应对其采取“依法从严惩处”的方针，对当事人必须严厉打击、惩办，制止这类地下经济的蔓延。具体应加强以下几方面：

第一，对当前经济领域的非法地下经济活动的新情况、新特点要进行研究，对危害社会甚烈的非法地下经济活动的当事者，要依法从严惩处，决不手软。

第二，要扩大犯罪主体。我国在过去刑法和单行法中，没有规定法人犯罪，法人触犯刑律的，只追究主管人员和责任人员的刑事责任，而对法人则由行政机关给予行政处分，或处以罚款等，这不利于扼制充斥我国经济领域的法人严重违法的地下经济活动。特别是在当前，我国社会经济生活中法人违法活动出现较多，如偷税漏税、假冒商标、生产、销售假冒伪劣商品和有毒食品、诈骗贷款等地下经济活动，涉及面广，大案居多，隐蔽性强，危害严重。因此，必须扩大犯罪主体，加强我国的法人犯罪的立法工作，在借鉴国外立法经验的基础上

上，从我国实际出发，将法人犯罪分别规定在刑法典和单行法规之中。

第三，在加强刑事处罚的同时，要强调经济处罚。对地下经济活动的当事人，除依法惩处外，经济上有的要追缴赃款和赃物，有的要没收财产或课以罚金，要防止违法经济活动的当事人在经济上占便宜，防止经济犯罪分子“牢里蹲几年，出牢享受几十年”的现象发生。

2. 对非经济犯罪的地下经济活动，要妥善疏导，尽量消除产生这些地下经济行为的条件。因为在地下经济领域，除了各种严重扰乱社会经济秩序的经济犯罪活动外，还存在着大量的未申报经济和未统计经济，存在大量的“寻租”行为^①、非正当竞争、无照经营、民间信贷、挂户经营等非犯罪的地下经济行为。对于这类地下经济活动，着重应从体制的改革与完善以及政策的制定和实施的有效性上进行预防、引导，促使其由“地下”逐步转到“地上”。为此，要做到以下几方面：

第一，深化经济体制改革，逐步弱化和限制各级政府的行政干预，特别是那些与国家政策明显抵触的地方政府的干预行为，如与国家产业政策不相符合的地方性“政策”，与价格政策相违背的地方保护主义，与货币政策相抗扰的地方的指令性信贷干预等，逐步以法律的形式明确政府对经济的参与主要通过政策调节实现。同时，国家各项经济政策的制定，要注重相互间的配合和协调，使各项政策的调节实现配套联动，合力运行。此外，要理顺价格关系和物资供应渠道，实现“双轨制”并轨，健全各类市场，完善市场体系，以建立和完善适合社会主义市场经济发展要求的宏观经济管理体系。

第二，加强廉政建设，建立权力的制衡机制，严格官商分离。通过制定有关的法律法规明确规定行政权力与资源分配、企业生产、商品流通脱离关系，使政府官员无法直接干预企业的合法生产和经营活动，无法以“权”换“钱”。同时，通过增强政府政务的透明度和对政府的全方位监督，从管理制度上铲除“权”、“钱”交换的契机，保证党和政府工作人员遵纪守法，克己奉公，为政清廉。

第三，强化思想政治教育和职工素质培训。即抓好干部职工队伍的思想道德教育、艰苦奋斗教育、廉政教育和为人民服务宗旨的再教育，同时坚决反对拜金主义、享乐主义和极端个人主义，使国家工作人员和广大群众树立正确的人生观和价值观，提高他们的业务素质和水平，削弱诱发“寻租”的动机，增强不稳定分子的自控能力。

总之，地下经济活动的形式多样，成份复杂，范围广阔。对此，必须进一步深入研究，把握其特点、性质、规模和产生的原因，对宏观经济的影响等，从而对症下药，采取相应的政策措施和法律手段，综合治理地下经济。这样，才能减少干扰，保证国家对宏观经济的有效调控，为社会主义市场经济的发展创造良好的经济秩序和经济环境。

^①关于“地下经济”的涵义，请参看拙著《地下经济及其治理对策》（载《经济研究》，1992年第6期）；《关于地下经济的研究》（载《江汉论坛》，1993年第6期）。

^②参见夏兴园主编：《中国地下经济问题研究》，河南人民出版社1993年出版。

^③根据当代西方经济学所提出的“寻租”理论，一切由于行政权力干预市场经济活动，造成不平等竞争环境而产生的收入被称作“租金”，依靠这种权力大发横财的行为则被称之为“寻租”行为。我国前一段时期实行价格双轨制，那些能够依靠行政权力取得低价买进或高价卖出的特权人，便倒买倒卖“批文”、“额度”以及化肥、钢材、水泥、汽车等紧缺物资，以获取大量“租金”。当前，“寻租”活动在房地产业、开发业、股票业、期货业等投机性较强的经济领域和新兴起的经济领域内，兴起了各种“炒”风，炒股票、炒期货、炒房地产等，价格越炒越高。“寻租”行为的普遍存在，给社会主义市场经济新体制的建立，造成了诸多不利因素。