



# 日本消费税改革： 增税抑或延期的两难困境

李清如（中国社会科学院日本研究所 北京 100007）

DOI:10.19376/j.cnki.cn10-1142/f.2016.10.006

日本消费税改革一直是备受关注的议题。继 2014 年末日本政府决定将原计划于 2015 年 10 月上调消费税税率至 10% 的方案推迟一年半之后，今年 6 月 1 日，日本首相安倍晋三再次宣布将该方案推迟两年半至 2019 年 10 月执行。此举一出，日本各界反应不一，消费税改革再次成为日本社会经济领域争论的焦点议题。

## 一、几经波折的改革历程

日本现行消费税属于间接税的范畴，与我国增值税相类似，以国内销售商品或者提供劳务各环节的增值额作为课税对象。消费税是日本税收体系的重要组成部分，据日本财务省的统计数据，2016 年度<sup>①</sup>日本消费税预算额 17.2 万亿日元，约占一般会计税收的三成。<sup>②</sup>日本消费税自设立到其后几次调整，可谓历经波折，虽然长期经济低迷并不能全然归咎于消费税增税，日本国内对此也有共识，但是消费税改革仿佛成为了日本政坛难以抚平的创伤，触碰这一话题的历届政府，大多付出了沉重的政治代价。<sup>③</sup>

日本设立一般消费税的构想始于 20 世纪 70 年代。战后，日本形成以直接税为主体的税收制度，间接税则主要针对特定的商品和服务有选择地进行征收，征收范围有限。石油危机爆发之后，日本经济增速放缓，以直接税为主体的税收制度开始显露弊端，同时，受社会保障支出增加等因素的影响，财政收支出现恶化，财政赤字不断扩大，政府不得不开始大量发行国债。为了摆脱财政困境，1979 年，时任日本首相大平正芳

提出开征税率为 5% 的一般消费税，遭到社会民众和在野党，甚至执政党内部的抵制，自民党在之后的大选中受创，议席大幅减少，首次消费税议案以失败告终。

1987 年，中曾根康弘首相提出设立新型间接税即销售税，但该议案很快在反对声中被废弃。1988 年，竹下登首相采取征收消费税与降低所得税相配合的混合策略，最终推动了消费税的立法。次年，消费税法开始实施，日本消费税以 3% 的税率正式登上历史舞台。但是此后不久，受里库路特贿赂丑闻影响，竹下登下台，随后的参议院选举以消费税和里库路特事件为焦点，自民党惨败收场。

1994 年初，细川护熙首相提出废除消费税，改征税率为 7% 的国民福祉税，此举受到朝野内外的强烈反对，发表次日便匆匆撤回，随后不久内阁倒台。1997 年，桥本龙太郎首相提出财政重建计划，以 1994 年村山富市内阁期间确立的税制改革大纲为基础，实现了将消费税税率由 3% 上调至 5% 的构想。但是紧接着亚洲金融危机爆发，日本从此陷入了长期的通货紧缩与经济萧条的困境。在 1998 年参议院选举中，自民党惨败，桥本内阁解散。

2009 — 2012 年民主党执政期间，围绕消费税增税问题，民主党内部产生分裂。鸠山由纪夫首相以“执政期间不会提高消费税税率”为施政方针，成功实现民主党政权的上台。但是，继任的菅直人首相提出以财政重建和创造就业为最大课题，逆转鸠山内阁的施政方针，推动消费税增税。围绕消费税增税与否的问题，

① 即财政年度，日本财政年度为公历 4 月 1 日至翌年 3 月 31 日。

② 参见：日本財務省。「一般会計稅收の推移」[EB/OL].[http://www.mof.go.jp/tax\\_policy/summary/condition/010.htm](http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/010.htm)。

③ 参见：産経ニュース。「平成 9 年のトラウマ」終止符打てるか」[EB/OL].<http://www.sankei.com/economy/news/131003/ecn1310030018-n1.html>。



民主党内部争议不断，党内要员各自站队，政治斗争愈演愈烈。此后，野田佳彦首相执政期间，积极推动“社会保障与税制一体化改革”相关法案的成立，由此党内斗争更加激烈，开除党籍和自行脱党事件时有发生。2012年8月，包括消费税改革在内的8项法案终获通过，确定了2014年4月1日上调税率至8%和2015年10月1日上调税率至10%的分阶段增税方案，同时明确将消费税改为特定目的税，税收收入全额作为社会保障财源。民主党政权于年末下台。

2012年末，安倍晋三再次出任日本首相。以野田内阁期间通过的法案为基础，经过反复讨论，2013年10月，安倍首相正式宣布于2014年4月1日如期启动消费税增税方案。在1997年桥本内阁上调消费税税率至5%的17年后，消费税税率正式上调至8%，而这一税率由于之后的两次延期增税持续至今。

## 二、消费税增税对日本经济增长造成很大压力

在2014年4月正式上调消费税税率前，日本政府针对消费税改革的利弊曾经组织过多次研讨和试算。同时，为了缓解增税对宏观经济造成的下行压力，日本政府宣布实施总规模达5.5万亿日元的补充预算，主要用于东日本大地震灾后重建、灾害防范和治理、设备投资和科技研发、对低收入者和育儿家庭的补贴、对老龄人口和残障人士的支援等。虽然实施了财政刺激，但消费税增税对经济的冲击仍然超出了预期。消费税税率增加后，日本经济增长率一直在零值附近徘徊，私人消费受打击沉重，财政健全化和经济活力化的良性循环并没有实现。

进入2013年第四季度之后，由于消费税确定如期增税，市场反应出明显的超前消费倾向，住宅和汽车等大型耐用消费品的销售额大幅上升，2014年第一季度，实际GDP环比增长1.3%，私人消费环比增长2.2%。但是，增税后的2014年第二季度，实际GDP环比直降2.1个百分点，换算为年率达-8.1%，创2009年金融危机发生以来的最大跌幅。虽然此前普遍估计GDP和私人消费在增税后会经历一个先降低再回升的过程，但这一跌幅仍然超出了预期。<sup>①</sup>在剧烈震荡之后，实际

GDP增长率有所回升，此后一直在零值附近上下波动，没有显示出经济回暖的趋势。

相对来说，消费税税率上调之后，占GDP约六成的私人消费受到更为深刻的冲击。增税后的2014年第二季度，私人消费环比下降4.8个百分点，此后再难恢复。对比1997年4月的增税改革，2014年4月的增税对消费的影响更加明显，右图分别以增税前一年的1996年第2季度和2013年第2季度为基准，列示了两次增税对于私人消费的影响。增税前，由于超前消费的带动，私人消费均经历了大幅上升，增税后又大幅回落。但是，1997年私人消费在回落后逐渐恢复到增税前的水平，而2014年私人消费大跌之后，再也没能反弹，一直在低位滞留。

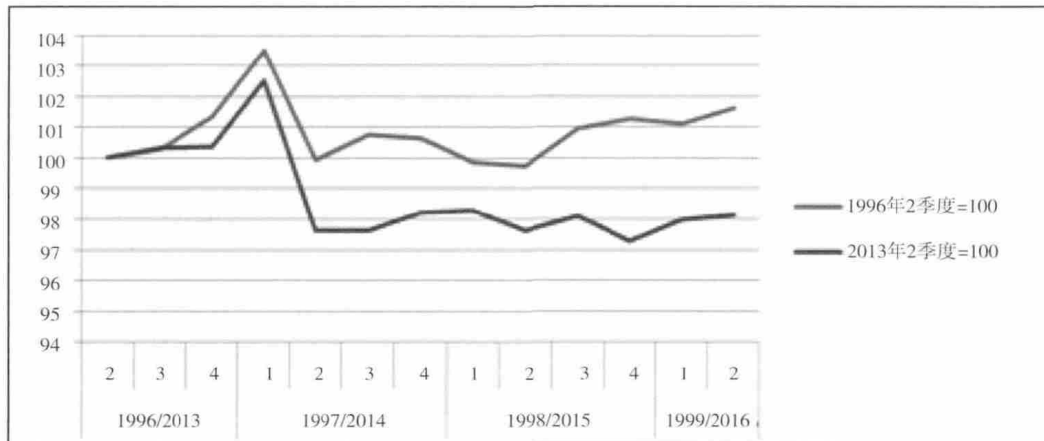
值得关注的是，日本国内对消费税增税的抵制情绪也在蔓延。日本厚生劳动省在2014和2015连续两年所做的国民生活基础调查结果显示，超过6成的日本家庭感到“生活困苦”，消费税增税被认为是其中一个重要原因。2016年4月，针对是否应当如期上调消费税税率至10%的话题，朝日新闻社组织的舆情调查显示，59%的受访者认为“应当延期”，32%的受访者认为“不应当延期”；在读卖新闻社的舆论调查中，回答“应延期增税”和“应按原定时间增税”的比率分别为65%和29%。而在2015年5月每日新闻社的舆情调查中，赞成延期的比率达到66%，反对延期的比率仅为25%。媒体舆论对政府判断也形成了一定的压力。

2014年11月18日，安倍首相第一次宣布推迟消费税增税时曾宣称，“此次将消费税税率上调时间推迟18个月，18个月之后，不会再次延期，在此明确向大家断言”，但是时隔一年半便又提出“有了不同的新判断”，再次推迟增税，这相当于政府公然违约。一时间，批判和讽刺之声不绝于耳。对于领导人和执政党来说，这并不是什么光彩的事情，但是即便如此，安倍还是最终决定再次延期上调消费税税率，除了迎合民意的政治考量外，也反映了日本经济形势已经非常严峻，到了不得不延期增税的地步。

## 三、延期增税难挽经济颓势

对于第二次增税延期，安倍晋三首相表示，“新兴

<sup>①</sup> 张季风. 消费税增税后的日本经济透视[J]. 东北亚学刊, 2014, (5).



1997年与2014年日本消费税增税对私人消费的影响

注：根据日本内阁府“国民经济计算（GDP统计）平成6年1-3月期~平成28年4-6月期2次速报值（平成17年基准）”资料制作。实际GDP单位为万亿日元，实际GDP增长率为百分比。

经济体增长速度下滑，世界范围内需求萎缩，消费税增税可能造成内需恶化，因此作出延期上调消费税率率的判断”。但是，推迟消费税增税不仅难以扭转日本经济长期低迷的局面，还可能造成财政状况进一步恶化，对财政重建和社会保障体系的维持产生不利影响。延期增税不是解决问题，而是回避问题。

“安倍经济学”出台后的三年（2013-2015）间，日本平均经济增长率仅为0.6%，占GDP约六成的私人消费萎靡不振，这其中固然有消费税增税的影响，但是更深层次的原因在于日本国内的结构性问题。泡沫经济崩溃之后，日本居民实际收入长期得不到改善，职工工资报酬基本处于停滞或负增长状态。据厚生劳动省调查数据显示，2013-2015年，实际工资增长率分别为-0.9%，-2.8%和-0.9%，连续三年恶化。<sup>①</sup>与此同时，社会贫富差距进一步扩大，年收入400万日元以下和700万日元以上的家庭比例升高，而年收入在400万~700万日元之间的中等收入家庭比例降低，中间层受到挤压。<sup>②</sup>实际收入的降低和贫困人口的增加限制了消费能力，民众对未来收入的悲观预期削弱了消费意愿。

少子老龄化则是另一个重要因素。出生率低下，

老龄人口增加，劳动供给日渐不足，社会保障支出不断扩大，民众对日本社会保障体系的可持续性产生担忧，对未来生活和养老感到强烈不安。在这种担忧和不安中，很难唤起消费意愿。因此，消费税增税仅是表层原因，实际收入降低，贫富差距扩大，劳动人口减少，老龄化加剧等问题得不到解决，经济增长和消费需求就难有起色。

不仅如此，延期增税还可能造成日本财政困境进一步加剧，社会保障体系更难维持。近年来，日本的财政现状一直不容乐观，为了弥补财政缺口，政府连年增发公债，使得债务余额不断累积。2015年，日本政府债务余额与GDP之比达到229.2%，超过深陷债务危机的希腊，在主要发达国家中为最高。根据2016年度财政预算，超过三分之一的财政收入需要依靠公债发行，近四分之一的财政支出被用于债务还本付息。至2016年度末，公债余额累计达到838万亿日元，相当于当年度一般会计税收的近15倍，国民人均负担超过660万日元。<sup>③</sup>虽然安倍反复强调，即使推迟消费税增税，也要坚守财政健全化目标，到2020年度基础财政收支实现盈余。但是，根据日本内阁府2016年7月最新的“中长期经济财政试算”，即使在理想状态下，

① 参见：日本厚生劳动省。「毎月勤労统计调查 平成27年分结果报」[EB/OL].<http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/monthly/27/27r/27r.html>.

② 参见：森信茂树。「消费增税再延期①~增税先送りて生じる二つの問題~」[EB/OL].NHK、<http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/400/249470.html>.

③ 参见：日本财务省。「わが国の税制・財政の現状全般に関する资料（平成28年4月末現在）」[EB/OL].[http://www.mof.go.jp/tax\\_policy/summary/condition/index.htm](http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/index.htm).



即安倍经济学“三支箭”均有效发挥了作用，中长期内名义 GDP 实现 3% 以上，实际 GDP 实现 2% 以上的增长率，基础财政收支到 2020 年度仍有 5.5 万亿日元的赤字。<sup>①</sup>更何况在过去的 20 年中，日本名义 GDP 和实际 GDP 年均增长率仅为 -0.02% 和 0.78%，财政健全化目标基本不可能如期实现。

与财政状况恶化相对应的，是社会保障费用的膨胀。自 20 世纪 70 年代开始，日本社会保障费用迅速上升，由 1970 年度的 3.5 万亿日元增长至 1990 年度的 47.4 万亿日元，进一步增长至 2016 年度的 118.3 万亿日元。<sup>②</sup>到 2025 年，战后“婴儿潮”期间（1947-1949 年间）出生的人口将超过 75 岁，达到“后期老龄化”水平，再加上 65-74 岁“前期老龄化”人口，老龄人口总数超过 3 600 万人，医疗和养老等相关支出将会急剧增加，这就是日本国内普遍担忧的“2025 年问题”。据推算，2025 年度日本社会保障费用将达到 148.9 万亿日元，约为现在的 1.3 倍，占当年度国民生产总值的近四分之一。<sup>③</sup>到 2060 年，少子老龄化进一步加剧，人口总数降至现在的三分之二，其中 40% 的人口超过 65 岁，负担更加沉重。

消费税作为社会保障特定目的税，收入全额用于补充社会保障支出，因此，消费税收入对于日本社会保障体系的维持具有重要意义。社会保障财源主要来自企业和个人上缴的保险金，以及政府负担部分，而政府负担部分又主要依靠发行公债和税收收入。消费税延期增税相当于限制了财源，社会保障体系的维持陷入进退两难的境地。一方面，在支出不断膨胀、税收收入受到限制的情况下，如果要维持社会保障水平，则不得不继续增发公债，或者提高企业和个人的保险金。但是，继续举债会造成财政状况进一步恶化，提高保险金则会加重国民负担，尤其是少子化造成日本劳动年龄人口不断减少，平均到个人的负担大大增加，严重打击劳动者的积极性。另一方面，如果选择减轻财政和国民负担，社会保障体系将无法维持，老龄人

口和弱势群体的生活会更加困苦，年轻人对未来的预期也会变得悲观。因此，消费税延期增税在很大程度上加重了日本健全财政和充实社会保障的压力和难度，现实问题得不到解决，未来形势愈发严峻。

#### 四、2019年能否如期增税仍是未知

据日本媒体报道，政府在确定消费税增税的延期期限时，曾讨论过“一年半”或“两年”，最后出于各方面考虑，确定延期“两年半”，即推迟至 2019 年 10 月。这是由于，如果延期两年，将会与 2019 年春季举行的统一地方选举相冲突，在选举前重提消费税增税这一话题，可能对选举造成不利影响，甚至还可能进一步影响 2019 年夏季的参议院选举，因此需要推迟至参议院选举之后。而安倍的自民党总裁任期到 2018 年 9 月结束，如果任期不延长的话，那么安倍首相在任期间就不需要再面对消费税改革这一为难课题。对此，日本国内也出现“首相推卸责任”的批评。在政治需求优先的情况下，增税的不确定性增强。

延期“两年半”的另一个重要原因则是期待东京奥运会能给日本带来显著的经济效应。日本政府认为，受东京奥运会的拉动，投资和消费需求会在 2019 后半年度进入高峰期，在此时提出消费税增税，可以将负面影响降到最低。但是，据日本国内不同机构的试算，奥运会对日本经济的提振作用非常有限，仅靠奥运会实现景气复苏不切实际。<sup>④</sup>再加之世界经济严峻形势未见缓和趋势，未来三年日本结构性问题可能更加深刻，经济和财政状况很难得到改善，2019 年能否如期增税仍然是未知数。

#### 五、日本消费税改革的启示

自 20 世纪 70 年代末日本政府提出设立一般消费税的构想，三十多年来，消费税改革几经波折。2014 年增税对日本经济冲击严重，其后两次延期增税不但难以扭转局面，还造成财政困境加剧，社会保障压力

① 参见：日本内閣府。「中長期の経済財政に関する試算（平成 28 年 7 月 26 日経済財政諮問会議提出）」[EB/OL].<http://www5.cao.go.jp/keizai2/keizai-syakai/shisan.html>.

② 参见：日本財務省。「社会保障給付費の推移」[EB/OL].<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12600000-Seisakutoukatsukan/0000128233.pdf>. 2016 年度为预算值。

③ 参见：日本財務省。「社会保障に係る費用の将来推計の改定について（平成 24 年 3 月）」[EB/OL].<http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/shakaitoshou/d/shouraisuiki.pdf>.

④ 参见：東洋経済。「東京五輪は、本当に景気を上向かせるのか？」[EB/OL].<http://toyokeizai.net/articles/-/132766>.



加大。日本消费税改革的经验教训，对我国财税体制改革，特别是“营改增”具有借鉴意义。

第一，有计划有步骤地推进税制改革，并调动各方积极性。2012年日本修订消费税法，计划分两步将消费税税率提高到10%，但是在2014年税率提高到8%之后，由于政治和经济各方面原因，增税一再推迟。政府内部意见分歧，首相言论前后不一造成了不良影响，同时，政府没有对增税对私人消费的影响进行充分评估，消费者特别是低收入群体对增税抵触心理强烈，中小企业和地方经济也受到打击。在我国全面推开“营改增”的过程中，应特别注意改革的计划性和步骤性，全面考虑，综合部署，将税制改革与人民切身利益相结合，赢得群众的理解和支持，切实降低企业税收负担，调动企业的积极性，为经济增长注入活力。

第二，建立现代财政制度，充分发挥税收职能。现代财政制度的重要内容之一是建立全面规范、公开透明的预算制度，在这方面，日本经验值得借鉴。在日本，千日元以上的政府支出需进入国家级预算，财政决算精确到每一日元，财务省每季度向公众报告预算使用进度和使用情况，并就预算、决算、公债、借款、

国有资产以及其他财政相关事项编制年度财政状况报告，通过媒体和网络向国民公开。另外，虽然过程非常曲折，日本还是于1988年设立消费税法，此后历次改革均以法律形式作出规定。我国当以“营改增”为契机，促进增值税立法，充分发挥税收筹集财政收入和调节分配的职能作用，这对建立我国现代财政制度具有重要意义。

第三，完善社会保障体系，应对人口老龄化压力。日本人口老龄化的速度非常惊人，20世纪80年代之前，与主要发达国家相比，日本老龄化人口比率一直处于较低水平，到了90年代上升到中等水平，此后迅速上升，2005年一举成为发达国家中人口老龄化率最高的国家并持续至今。再加之少子化带来的劳动年龄人口减少，日本社会保障体系的压力非常大。在20世纪90年代日本少子老龄化问题开始逐渐显现的时候，日本政府并没有采取十分有效的措施，导致问题越来越严重，以至于到2014年为扩充财源将消费税设定为社会保障特定目的税时，仅靠消费税已经很难完成维持社会保障体系的重任了。我国同样面临着人口老龄化压力，据联合国统计数据，到2060年，我国人口老龄化率将超过美国等一些发达国家。为此，我们应吸取日本教训，尽快完善社会保障体系，为应对人口老龄化压力早做准备，同时还可借鉴日本经验，稳健性与灵活性相结合，积极拓宽社保资金的筹资渠道。

第四，深化结构性改革，促进经济持续增长。结构性改革是G20杭州峰会的重要议题之一，会议通过了《二十国集团深化结构性改革议程》，提出九大结构性改革优先领域，财政改革为其中之一。从日本的情况来看，无论是“安倍经济学”，还是消费税增税或延期，都没有从根本上解决日本老龄化加速、劳动供给不足、实际收入降低、贫富差距扩大、财政状况恶化、社会保障费用增加等结构性问题，从而难以扭转消费需求低迷、经济增长乏力的局面。我们应以此为鉴，将税制改革融入我国结构性改革的整体体系中，以“改革议程”的指导原则为依据，拓宽税基，逐步消除低效税收支出，提高税款征收的透明度和效率，重点打击骗税和逃税，通过增长友好型税收支持全面可持续的社会保障项目。以税制改革推动结构性改革，以结构性改革指导税制改革，实现经济长期可持续增长。

责任编辑：高阳

