



# 消费税改革 与日本平成时期经济社会变迁

李清如

**内容提要：**日本消费税改革贯穿整个平成时期。1989年1月日本平成时期开始，同年4月1日，消费税正式设立；2019年4月平成时期结束，同年10月1日，消费税第三次增税，税率提高至10%。在此期间，日本经济增长、财政收支、人口结构、家庭构成等经济和社会各方面均出现显著变化。消费税设立时的重点在于直接税与间接税比例的协调，第一次增税时更多强调经济增长与财政状况的平衡；第二次增税时从税制与社会保障一体化改革角度出发，试图在人口结构与财政问题之间寻求解决方案；第三次增税则更侧重少子化与老龄化的兼顾，对税收用途进行重新调整。因此，经济、财政和人口等因素互相连通，共同影响着消费税改革历程。

**关键词：**消费税 平成时期 税制改革 社会保障 日本

**中图分类号：**F810.42 **文献标识码：**A **文章编号：**2095-6126(2020)02-0042-10

**DOI:**10.19376/j.cnki.cn10-1142/f.2020.02.008

日本消费税设立于1989年4月，时值平成元年，税率为3%。此后历经三次增税，分别为1997年4月，税率由3%提高至5%；2014年4月，税率由5%提高至8%；2019年10月，税率由8%提高至10%。2019年，日本平成时期结束，进入令和元年。日本三十年消费税改革，横跨整个平成时期。

税制改革既为一国经济和社会发展提供重要支持，又是其经济和社会结构不断变迁的深刻反映。消费税作为日本税收体系的重要组成部分，也是日本税制改革中备受关注的內容。消费税的设立及此后的三次增税，由于所处的经济形势和社会环境不同，其政策重点亦有所不同。分析消费税“一设三增（税率分别为3%、5%、8%、10%）”的背景及改革侧重点，可以透视日本经济和社会变化的大体走向。

在此需要说明的是，第一，日本年号仅具有象征

意义，天皇退位或即位，以及随之而变更的年号，不会给日本内政外交及民众生活带来任何实质性改变。<sup>1</sup>但是，平成作为日本划分时期的符号，消费税改革与平成时期的重合性，可以为我们总结日本税制改革历程，透视日本经济和社会变迁提供一个契机。第二，经济和社会变化具有连续性，分析消费税历次改革的背景和侧重点，并不是将每个时期分割来看，而是通过消费税“一设三增”的历程，反映日本经济社会的不断变化，通常后期改革的主题和要点，是由于前期变化累积而形成的。因此，虽然消费税历次改革的背景和侧重点均有所不同，但其改革具有一定的连贯性。第三，日本经济和社会各方面在平成时期均发生了显著变化，很难通过有限篇幅进行完全论述，在此我们选择较具代表性，且与税制改革联系紧密的因素，如经济增长、财政收支、人口结构、家庭构成等进行重

1 王伟.平成时期日本的社会变迁：从瓦解走向重构[J].日本文论,2019(1).



点分析。

## 一、消费税税率3%：直接税与间接税比例的协调

日本一般消费税设立于1989年4月，竹下登内阁期间，税率为3%。<sup>2</sup>此时日本经济正处于泡沫经济的繁盛时期，且自20世纪80年代初以来日本为维持财政收支平衡，采取了削减财政支出的改革，在泡沫经济和财政改革的作用下，日本财政状况得到了一定缓解。因此，这一时期的税制改革更关注于税制结构本身，其落脚点在于直接税与间接税比例的协调。

### （一）从高速增长期到稳定增长期的转换

第二次世界大战后，日本经过恢复期，进入经济高速增长期，1956—1973年平均经济增长率高达9.3%。<sup>3</sup>20世纪70年代两次石油危机爆发，日本经济高速增长期结束。从1974年开始至1991年泡沫经济破灭，经济平均增长率约为4.0%，这一时期在日本被称为稳定增长期。<sup>4</sup>进入稳定增长期后，由于经济大幅减速，日本开始出现税收收入不足的问题。同时，为应对石油危机、刺激经济增长，日本政府实施了扩张性财政政策，致使财政支出扩大。为弥补财政赤字，政府连年增发国债，债务余额由1974年的9.7万亿日元迅速累积到1980年的70.5万亿日元，这也成为至今困扰日本财政问题的起点。<sup>5</sup>

基于日本经济和财政状况，1979年1月，时任日本首相大平正芳提出引入一般消费税，并自1980年开始实施。但是，此举受到劳工团体、商业协会、消费者协会等社会各界的反对，与此相呼应，在野党也强烈反对，甚至执政党内部反对声音也逐渐高涨。1979年9月，日本众议院解散，重新举行大选。当时民众质疑消费税的主要原因之一在于对政府过度支出的不

满，中央政府部门招待费用超标、公务人员过度使用公费等问题频频爆出，致使民众对增税非常反感。<sup>6</sup>迫于压力，大平首相在选举过程中表示取消设立消费税。日本开征消费税的第一次尝试以失败告终。

### （二）泡沫经济的兴起

20世纪80年代后半期，日本泡沫经济兴起，资产价格迅速上涨，经济展现出繁荣景象。自1986年12月起至1991年2月止的51个月，在日本被称为泡沫景气期。在此期间，以股票和不动产为核心的资产价格急剧攀升，1989年12月日经平均股价指数一度冲至38 957.44点的历史最高峰。在不动产价格方面，仅1988年一年间，东京、大阪、名古屋三大都市圈住宅和商业地产平均价格上涨了47%，到1991年，三大都市圈住宅平均价格是1985年泡沫经济前的2.8倍，商业地产平均价格是1985年的4.2倍。<sup>7</sup>

泡沫经济期间，由于经济活跃，资产价格高昂，企业所得税和个人所得税的税基扩大，日本税收收入大幅增加。税收收入决算额由1985年的38.2万亿日元逐年增长至1990年的60.1万亿日元。<sup>8</sup>前次引入消费税的尝试失败后，在财政支出层面，日本政府开始着手开展行政改革，强调提高行政效率，削减财政支出。在泡沫经济和行政改革的作用下，日本财政状况得到一定缓解。年度国债发行额占财政支出总额的比重（即国债依存度），由1980年的32.6%下降到1990年的9.2%。<sup>9</sup>但是，削减财政支出的效果是有限度的，日本仍需稳定的财政收入来源，在此背景下，消费税改革于20世纪80年代末再度展开。

### （三）消费税的设立与“直接税、间接税比例协调”

1987年2月，中曾根内阁向国会提交“销售税”相关法案，遭到朝野和社会各界激烈反对，同年5月该法案被废弃。11月，竹下登接任中曾根康弘为日本

2 在此之前，日本有针对汽车、洋酒、宝石、毛皮等个别商品征收的物品税。随着1989年一般消费税的设立，物品税废止。本文所称消费税，均为一般消费税。

3 日本内閣府：年次経済財政報告（令和元年度）長期経済統計 [EB/OL]. [2019-11-20]. [https://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je19/index\\_pdf.html](https://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je19/index_pdf.html).

4 日本的稳定增长期具体是指从1973年12月至1991年2月泡沫经济破灭时，此处以年份概述。

5 日本財務省：一般会計公債発行額の推移 [EB/OL]. [2019-11-20]. [https://www.mof.go.jp/budget/fiscal\\_condition/basic\\_data/201904/index.html](https://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/201904/index.html).

6 石弘光：現代税制改革史 終戦からバブル崩壊まで [M]. 東京：東洋経済新報社，2009:377.

7 日本国土交通省：地価公示 変動率及び平均価格の時系列推移表 [EB/OL]. [2019-11-20]. [http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyo\\_fr4\\_000043.html](http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyo_fr4_000043.html).

8 日本財務省：一般会計税収の予算額と決算額の推移 [EB/OL]. [2019-11-20]. [https://www.mof.go.jp/budget/fiscal\\_condition/basic\\_data/201904/sy3104c.html](https://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/201904/sy3104c.html).

9 日本財務省：一般会計公債発行額の推移 [EB/OL]. [2019-11-20]. [https://www.mof.go.jp/budget/fiscal\\_condition/basic\\_data/201904/index.html](https://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/201904/index.html).



首相。基于此前大平内阁和中曾根内阁消费税改革失败的经历，为促成消费税的设立，竹下内阁进行了多方斡旋，广泛举办地方听证会、业界听证会，听取各地方、各业界的意见，并向业界和民众传递“宽税基、轻税负、简化纳税流程”的改革理念，以争取各界支持。为缓和中小企业的强烈不满，为中小企业设置了简易课税制度，同时，设置免征额和非课税项目，税率从此前销售税法案提出的5%降低到3%，取得业界的基本许可。此外，执政党自民党与在野党公明党和民社党展开交涉，基于公明党的意见，实施长期卧床老人综合照护计划，提高个人所得税抚养扣除额<sup>10</sup>；基于民社党的意见，加入了消费税半年内弹性运营的修订条款，与在野党基本达成协议。<sup>11</sup>

此次税制改革，日本政府打出了“直接税、间接税比例协调”的口号。<sup>12</sup>其论点是，第二次世界大战后“夏普劝告”确立了日本以直接税为核心的税收体系，这种税制结构已不适应日本经济社会的发展。欧洲各国在20世纪70~80年代纷纷进行间接税改革，引入并提高增值税的税率；美国里根税改以“公平、成长、简约”为理念，对个人所得税和企业所得税进行大幅减税。<sup>13</sup>因此，日本也需顺应潮流，引入宽税基、轻税负的新型间接税，以保障财政收入，为之后老龄社会的到来做准备。同时，减轻工薪阶层等从业人员的个人所得税负担，降低最高税率水平，简化超额累进税率的层级，提高民众工作意愿和收入水平；降低企业所得税税率，激发经济活力，提高日本企业国际竞争力。上述改革举措均意在平衡直接税和间接税的比例，构建适应日本经济社会发展的税制体系。

1988年12月，消费税相关税制改革法案成立。其基本内容为，第一，创设消费税，税率为3%，同时废止对个别商品征收的物品税；第二，对个人所得税超额累进税率进行扁平化调整，降低最高税率水平，由原来的12档税率（10.5%~60%），整合为5档税率（10%~50%），同时提高各项扣除标准，包括基础扣除、

配偶扣除、抚养扣除等的扣除额度；第三，下调企业所得税税率，普通法人税率由42%下调至37.5%，中小法人税率由30%下调至28%；第四，遗产税、有价证券交易课税等其他方面的调整。基于税制改革法案，1989年4月1日，即平成时期开启后的第四个月，日本消费税正式设立。

## 二、消费税税率5%：经济增长与财政健全的平衡

1997年4月，日本消费税税率由设立时的3%提高至5%，成为自消费税设立以来的第一次增税。20世纪90年代初泡沫经济破灭后，日本经济长期低迷，维持经济景气成为税制改革不得不考虑的因素。与此同时，税收收入不足，财政赤字激增，财政状况不断恶化，因此这一时期日本税制改革的重点，即是在经济增长与财政重建之间寻求平衡。

### （一）泡沫经济破灭与财政赤字激增

20世纪90年代初，日本泡沫经济破灭，资产价格迅速下跌，经济进入长期低迷。1992—2018年平均经济增长率仅为0.9%，期间一些年份甚至出现负增长。<sup>14</sup>为刺激经济增长，日本政府频频发布财政政策，试图以大规模财政支出和减税政策等带动公共投资和民间投资，扩大内需并促进出口，致使财政赤字迅速增加，财政状况不断恶化。

如图1所示，在财政收入层面，税收收入总额在1990年达到60.1万亿日元的顶点，此后呈现下降趋势，其原因一方面在于经济不景气造成税收收入减少，另一方面在于政府为刺激经济增长而数次采取减税措施。在财政支出层面，由于人口老龄化不断深化，社会保障费用增加，加之政府实施公共投资作为景气对策，使得财政支出呈现扩大的趋势。为弥补财政赤字，日本政府不得不增加国债发行额。1993—1997年，国债发行额达到年均17.2万亿日元，国债依存度平均为22.5%；到1998—2005年，国债发行额高达年均33.9

10 日本个人所得税中的抚养扣除，既包括对子女的抚养，也包括对平辈亲属的抚养和对父母长辈的赡养。如果纳税人有与其共同生活、共同维持生计的亲属，且该亲属所得总额在一定标准以下，则纳税人本人可以享受一定数额的扣除，即抚养扣除。

11 日本公認会計士協会。我が国の消費税の現状と今後の方向性について（中間報告）[R]。租税調査会研究報告第24号，2012:8-10。

12 森信茂樹。平成とともに始まった消費税を振り返る[EB/OL]。[2019-11-20]。https://webronza.asahi.com/business/articles/2018111500006.html。

13 石弘光。現代税制改革史 終戦からバブル崩壊まで[M]。東京：東洋経済新報社，2009:389。

14 日本内閣府。年次経済財政報告（令和元年度）長期経済統計[EB/OL]。[2019-11-20]。https://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je19/index\_pdf.html。

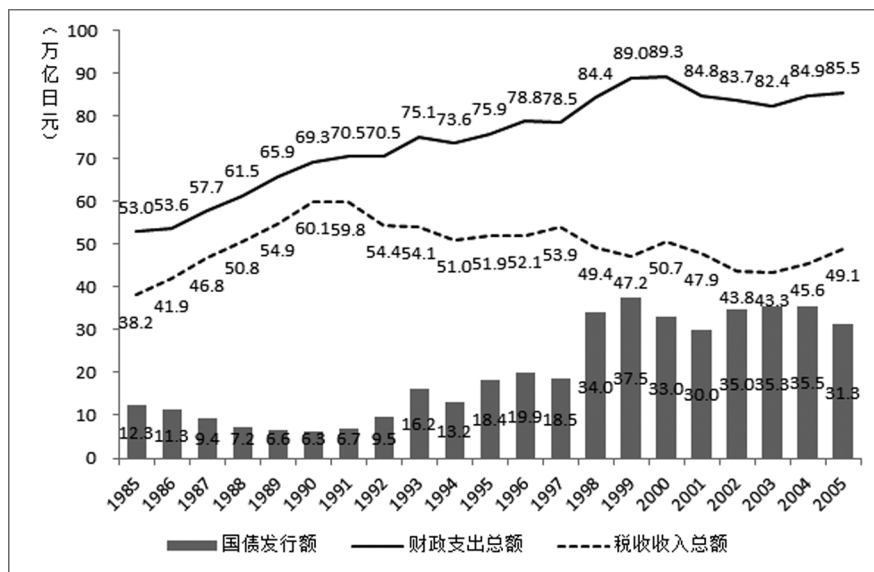


图1 日本财政收支状况及国债发行额（1985—2005年度）

资料来源：1. 日本財務省. 財政関係基礎データ（平成31年4月）[EB/OL]. [2019-11-20]. [https://www.mof.go.jp/budget/fiscal\\_condition/basic\\_data/201904/index.html](https://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/201904/index.html)  
2. 石弘光. 現代税制改革史 終戦からバブル崩壊まで[M]. 東京：東洋経済新報社，2009:565

万亿日元，国债依存度平均为 39.7%，相当于四成财政支出依靠举债。如图 1 所示，自 1990 年以来，日本的年度财政支出和税收收入的差距一直在不断扩大，如同鳄鱼张开的上颚和下颚，因此日本财务省将该图称为“鳄鱼之绘”，形象地反映了日本财政状况的窘迫程度。<sup>15</sup>

### （二）国民福利税的失败尝试

1993 年，日本政局出现重大变化，由日本新党党首细川护熙担任首相的八党联立政权建立。1994 年 2 月，细川首相发表税制改革草案，提出废止消费税，创设国民福利税，税率为 7%。但是，由于政权内部没有完全协调，部分联立政权内的政党强烈反对，同时草案发布过于仓促，准备不足，对于税改内容无法自圆其说，税改草案的手续合理性和税率设定依据也受到质疑，由此引发社会各界强烈的不信任感。一直主张消费税增税的大藏省（即后来的财务省）税务局，也对此进行了批评，认为消费税作为一般性财源，为特定

目的限定其用途是对税收的歪曲。<sup>16</sup> 结果，税制改革草案发表次日即被撤回。由于国民福利税实际上是消费税增税的替代品，因此日本国内一般认为这是消费税设立后的一次改革失败经历。但是，国民福利税的尝试对此后消费税变为社会保障特定目的税，产生了一定的启发作用。

### （三）所得税先行减税与消费税增税

1994 年 6 月，以社会党党首村山富市为首相的自民党、社会党和新党联立政权开始执政，同年 10 月，村山内阁向国会提交新的税制改革法案并于次月通过。其主张为，泡沫经济破灭后日本进入“平成衰退”<sup>17</sup>，为扭转经济衰退局面，应进行所得税减税，激发经济活力；同时，为保障财政收入，缓解人口少子老龄化带来的财政压力，应进行消费税增税。因此，从兼顾经济形势和财政状况的角度出发，日本自 1994 年开始，先就所得税进行减税，以换取经济景气的好转，再进

15 石弘光. 現代税制改革史 終戦からバブル崩壊まで[M]. 東京：東洋経済新報社，2009:564.

16 日本财务省税务局认为消费税作为一般性财源，不应限定用途。但是在 2014 年税率由 5% 提高至 8% 时，以财政健全化为优先，为了实现增税，财务省在这一观点上做了妥协。

17 “平成衰退”通常是指泡沫经济破灭后日本平时时期的经济大衰退。具体是指 1991 年 3 月至 1993 年 10 月（第一次平成衰退），1997 年 6 月至 1999 年 1 月（第二次平成衰退），以及 2000 年 12 月至 2002 年 1 月（第三次平成衰退）的三次衰退期。也泛指包括第一次至第三次平成衰退在内的 20 世纪 90 年代以来的经济低迷期。



行消费税增税。

基于此,日本对1994年个人所得税和住民税(地方性个人所得税税种)税额的20%予以减免,根据大藏省的测算,该项措施合计减税规模达到5.5万亿日元。其后,1995年和1996年,作为经济刺激政策,日本又对个人所得税和住民税进行了15%的定率减税,合计减税规模达到每年2万亿日元。同时,1995年实施制度性减税,降低个人所得税超额累进税率,提高基础扣除、配偶扣除和扶养扣除等扣除项目的额度,合计减税规模3.5万亿日元。在此基础上,1997年4月1日,桥本内阁时期,消费税税率由3%提高至5%,实现了自设立以来的第一次增税。

#### (四) 经济增长与财政健全的平衡

通过以上分析可以看出,日本政府试图通过所得税先行减税与消费税增税相配合的方式,在经济增长和财政健全之间寻求平衡。但是,1994—1996年连续减税,并没有带来景气形势的明显好转,“平成衰退”呈现出长期化趋势。<sup>18</sup>1997年亚洲金融危机爆发,与消费税增税相叠加,泡沫经济崩溃后金融机构堆积的不良债权问题集中爆发,金融系统陷入混乱,三洋证券、北海道拓殖银行、山一证券等金融机构相继破产,日本经济受到重创。

为拉动经济增长,1998年小渊内阁再次实施大规模减税,个人所得税和企业所得税双管齐下。个人所得税以定额减税的方式,对纳税人本人及其扶养亲属<sup>19</sup>进行税额减免,合计减税规模达到4万亿日元;同时,下调企业所得税和法人事业税(地方性企业所得税税种)税率,分别由37.5%和12%降低至34.5%和11%。1999年,再次追加减税措施,个人所得税制度减税和定率减税相结合,将超额累进税率由五档(10%~50%)降低并整合为四档(10%~37%),合计减税规模达到4.1万亿日元。虽然实施了大规模减税措施,日本经济仍然出现了负增长,1998年和1999年经济增长率分别为-1.1%和-0.3%。并且,连年减税使得税收收入大幅减少,日本政府不得不增发国债予以

以弥补,债务在短时间内大量累积,导致日本财政问题更加严重。其结果是,此后经济增长与财政健全更难平衡,日本消费税改革面临的环境愈加复杂。

### 三、消费税税率8%:税制与社会保障一体化改革

平成时期,日本人口结构发生重大变化,老龄人口不断增加,老龄化率(即65岁以上老龄人口占总人口比率)急速上升。由于人口老龄化迅速发展,政府在年金、医疗、护理等社会保障方面的支出持续增长,导致社会保障费用膨胀,财政面临巨大压力。从税制与社会保障一体化角度出发,日本政府再次着手进行消费税改革,在法律层面界定消费税为社会保障目的税,明确将增税收入全额作为社会保障财源。2014年4月,消费税自设立以来第二次增税,税率由5%提高至8%。

#### (一) 人口老龄化的加速

日本人口老龄化问题在平成时期加速推进。如图2所示,1950—1985年日本65岁以上老龄人口由411万人逐渐增长至1247万人,人口老龄化率由4.9%上升至10.3%,老龄化率曲线呈现比较平缓的上升趋势。但是,从1985年开始,老龄人口迅速增长,老龄化率急速上升,曲线变得非常陡峭。至2015年,日本65岁以上老龄人口达到3387万人,是1985年的2.7倍,1950年的8.2倍;老龄化率上升至26.7%,是1985年的2.6倍,1950年的5.4倍。根据日本人口预测,2020年以后老龄人口将维持在3600万~4000万之间,但由于总人口减少,老龄化率仍然呈现上升趋势,至2050年65岁以上老龄人口占总人口的比重将达到37.7%。<sup>20</sup>

日本人口老龄化加速的原因主要有两点。其一是由于生活环境和饮食营养的改善,以及医疗技术和社会福利的进步,人均寿命大幅延长。其二是长期人口结构变化。第二次世界大战后日本出现过两次婴儿潮。第一次在1947—1949年,每年新出生人口超过250万

18 小川亮,北浦義朗.1990年代の所得税・消費税改革の厚生評価[R].KISER Discussion Paper Series No.2,2006.

19 与扶养扣除的概念相类似,扶养亲属包括子女抚养、同辈亲属扶养、父母长辈赡养。

20 日本国立社会保障・人口問題研究所.日本の将来推計人口(平成29年推計)[EB/OL].[2019-11-20].[http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/db\\_zenkoku2017/db\\_zenkoku2017gaiyo.html](http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/db_zenkoku2017/db_zenkoku2017gaiyo.html).



人；第二次在1971—1974年，每年新出生人口超过200万人。因此，在20世纪80年代中期前，0~14岁人口基本能维持在2500万~3000万的水平，并且随着婴儿潮期间出生的人逐渐成长，15~64岁劳动年

开的。此后，随着第二次婴儿潮期间出生的人口也逐渐进入老龄阶段，加之少子化推进，人口总量将会继续缩减，预计到21世纪50年代中期将跌到1亿人以下，老龄化率则逐渐接近40%。

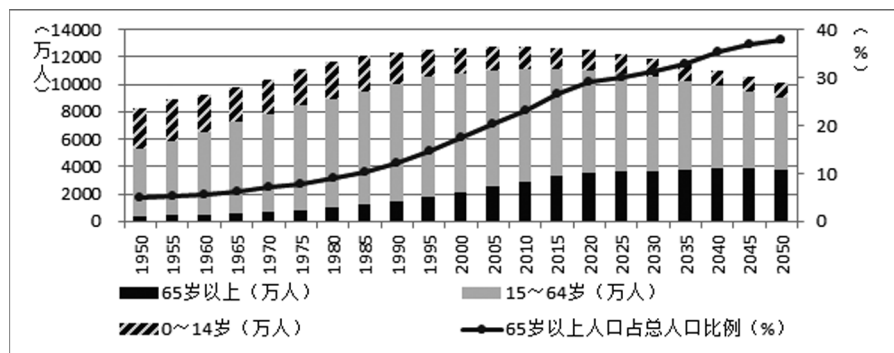


图2 日本人口结构及老龄化变化趋势

资料来源: 1. 日本総務省統計局.人口推計長期時系列データ[EB/OL]. [2019-11-20].<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00200524&tstat=000000090001&tclass1=000000090004>  
2. 国立社会保障・人口問題研究所.日本の将来推計人口(平成29年推計)[EB/OL]. [2019-11-20].  
[http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/db\\_zenkoku2017/db\\_zenkoku2017gaiyo.html](http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/db_zenkoku2017/db_zenkoku2017gaiyo.html)

龄人口不断扩大，人口总数也持续增加，对应的人口老龄化率曲线比较平缓。

20世纪80年代中期至90年代中期，即消费税的设立及第一次增税期间，少子化的推进使得0~14岁人口开始持续负增长，并在20世纪90年代中期跌到2000万以下。由于两次婴儿潮期间出生的人口作为支撑，日本15~64岁劳动年龄人口数量仍在扩大，并于1995年迎来历史最高峰8726万人，受此影响，人口总数也能维持增长水平。但是，这一时期老龄人口已经开始显著增长，老龄化率曲线逐渐陡峭。

1995年之后，0~14岁和15~64岁阶段的人口同时下降，到2005年之后，人口总数也出现增长停滞并逐渐转入下降趋势。另一方面，老龄人口继续累积，老龄化率急速上升。根据联合国标准，老龄化率超过14%的社会称为老龄社会，超过21%的社会被称为超老龄社会，日本分别在1994年和2007年达到这两个标准。而在2010—2015年，第一次婴儿潮期间出生的人口迈进老龄阶段，这使得这一期间老龄化率曲线最为陡峭，日本消费税第二次增税就是在这一背景下展

## (二) 社会保障费用的膨胀

随着日本人口老龄化的发展，劳动年龄人口缩减，依靠年金收入的人口增加，医疗和护理费用也随之攀升。政府在年金、医疗和护理等社会保障方面的支出不断扩大。如图3所示，日本财政支出中的社会保障费支出由1970年的1.2万亿日元逐渐上升至2015年的31.4万亿日元，增长了25倍多。从增加幅度来看，1970—1990年，1990—2005年和2005—2015年，分别增长10.3万亿、9.1万亿和10.8万亿日元，即社会保障费增加约10万亿日元所需的时间，由20年缩减到15年，再进一步缩减到10年，增速不断加快。

在社会保障费用增加的同时，社会保障支出在财政总支出中的占比也不断上升，由1970年接近15%，到2000年接近20%，再到2010年接近30%。至2018年，社会保障支出占财政总支出的比重达到32.9%，即约三分之一的财政支出被社会保障占用。<sup>21</sup> 社会保障费的膨胀给日本财政带来巨大压力。日本国债余额由1970年的2.8万亿日元累积至2000年的368万亿日元，再进一步累积至2018年的880万亿日元，加上地方债等

21 日本財務省. 財政統計(予算決算等データ)[EB/OL]. [2019-11-20].<https://www.mof.go.jp/budget/reference/statistics/index.htm>.

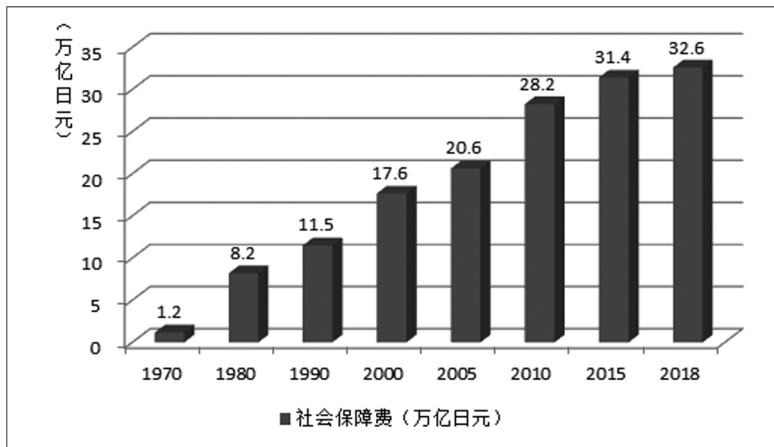


图3 日本财政总支出中的社会保障费支出

资料来源：日本財務省. 財政統計（予算決算等データ）[EB/OL]. [2019-11-20]. <https://www.mof.go.jp/budget/reference/statistics/index.htm>

长期债务，2018年日本长期债务余额与GDP之比达到200%。<sup>22</sup> 债务的堆积导致每年财政需要拿出相当一部分用于债务还本付息。2010年，社会保障费和国债还本付息支出占总支出的比重合计超过50%，到2018年超过55%，即一半以上的财政支出消耗于社会保障费和国债费。

### （三）税制与社会保障一体化改革

日本消费税自设立以来就与社会保障密切相关。1989年消费税设立和1997年消费税增税，都考虑到未来老龄化的推进需要稳定财源。但是，如前所述，在1995年以前日本劳动年龄人口和人口总量仍在增长，1995年之后劳动年龄人口开始下降，2005—2010年人口总量也出现增长停滞并逐渐转为负增长。2007年，日本人口老龄化率达到21.5%，进入超老龄社会。而社会保障支出在2000—2015年间增速加快，占财政支出的比重不断上升。因此，自前两次消费税改革后，日本面临着更加严峻的社会老龄化和由此而来的财政问题。

在此背景下，日本政府从税制与社会保障一体化角度出发，再次着手进行消费税改革。2012年2月，民

主党政权下的野田内阁决议通过社会保障与税制一体化改革大纲，同年6月民主党、自民党和公明党三党达成协议，8月相关法案成立。根据税制改革大纲，消费税税率分阶段由5%提高至10%。第一阶段为2014年4月，税率先由5%提高到8%；第二阶段

为2015年10月，再由8%提高至10%。同时，在法律上明确将消费税作为社会保障目的税，税收收入全额补充社会保障财源。<sup>23</sup> 消费税税率分两档合计提高5%，预计增税14万亿日元。具体用途为：将其中五分之一（约2.8万亿日元）用于扩充和改善社会保障制度，主要包括育儿支援，以及医疗和护理制度改进等；五分之四（约11.2万亿日元）用于财政健全化，主要包括支付年金，缩减为筹集社会保障经费而发行的赤字国债，减轻将来世代的财政负担。

这一时期，由于日本财政状况已经岌岌可危，消费税增税不再搭配个人所得税减税。相反，从增加财政收入和强化税收再分配功能出发，2012—2014年的税制改革提高了个人所得税超额累进税率的最高税率，并对扣除项目的扣除额度进行缩减。基于社会保障与税制一体化改革相关法案，2014年4月1日（安倍内阁期间）消费税税率由5%提高至8%。但是，此次消费税增税对日本经济造成了严重冲击。2013年，日本内阁府和日本银行曾对2014年增税后的经济增长率进行测算，预计增长率约为1%~1.3%。<sup>24</sup> 但2014年4

22 日本財務省. 一般会計公債発行額の推移，我が国の1970年度以降の長期債務残高の推移 [EB/OL]. [2019-11-20]. [https://www.mof.go.jp/budget/fiscal\\_condition/basic\\_data/201904/index.html](https://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/201904/index.html).

23 日本消费税分为中央税和地方税，税率为5%时，4%为中央税，1%为地方税。税率提高至10%时，7.8%为中央税（提高了3.8%），2.2%为地方税（提高了1.2%）。除了原有的地方税1%，其余消费税收入（包括中央税7.8%和地方税提高的1.2%）全额补充社会保障财源。

24 伊田賢司. 消費税率引上げの影響と今後の課題 消費税率8%への引上げと増税延期を振り返る [EB/OL]. [2019-11-20]. [https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou\\_chousa/backnumber/2015pdf/20150904101.pdf](https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2015pdf/20150904101.pdf).



月实际增税后，GDP连续两个季度负增长，最终2014年经济增长率为-0.9%。这凸显了日本经济形势的复杂性，以及经济增长与财政健全协调的困难性。

#### 四、消费税税率10%：全世代型社会保障的实施

在2015年10月消费税增税的原计划被两次延期后，2019年10月消费税税率由8%提高至10%。这是自消费税设立以来的第三次增税，也是安倍执政期间的第二次增税。此次消费税改革，日本政府的宣传重点在于全世代型社会保障，其实质是从老龄世代为主体的社会保障到世代间的利益平衡。

##### （一）家庭结构变迁与少子化加剧

日本传统家庭结构在平成时期出现显著变化。第二次世界大战后，核心家庭成为日本主要的家庭类型，即由夫妻双方，或者夫妻与子女组成的家庭模式。<sup>25</sup>其中，丈夫全职工作、妻子全职主妇并育有两名子女的家庭被称为“标准家庭”。随着日本民众家庭观、生育观、就业观以及生活方式等的转变，日本家庭结构逐渐改变，在平成时期，这种变化尤为明显。首先是由夫妻与子女组成的家庭比重下降。1989年平成元年至2018年平成三十年，夫妻子女家庭占日本家庭总数的比重，由39.3%下降到29.1%。其次是独身家庭和夫妻两人家庭增加。独身家庭在日本家庭总数中的占比，由1989年的20.0%提高至2018年的27.7%，夫妻两人家庭的占比由16.0%提高至24.1%，两者合计比例超过50%。<sup>26</sup>第三个变化是女性更多地参与社会工作，主妇家庭减少，双职工家庭大幅增加。<sup>27</sup>

随着家庭结构不断变化，少子化也成为日本的社会问题。在1947—1949年和1971—1974年两次婴儿潮之后，每年新出生人口数量自1975年开始，转入持续下降趋势。1989年平成元年，新出生人口124.7万人，此后这一数值逐渐降低，至2016年跌至100万人以下。<sup>28</sup>2018年，新出生人口进一步下降至91.8万人，不足1975年的50%，刷新历史最低水平。少

子化对人口结构具有层层递进的影响。首先是0~14岁人口占总人口的比重下降，由1989年的18.8%下滑至2018年的12.2%。其次是劳动年龄人口补充不足，总人口收缩，老龄化率上升。最后在少子化和老龄化的叠加下，老龄人口与劳动年龄人口（日本称为现役世代）的比率，由1989年的1:6，即6名劳动年龄人口对应一名老龄人口，上升至2018年的1:2，即两名劳动年龄人口对应一名老龄人口。基于此，少子化对策和减轻现役世代负担，成为消费税第三次增税的重点内容。

##### （二）全世代型社会保障与世代间利益平衡

根据2012年通过的社会保障与税制一体化改革大纲，消费税税率应在2015年10月由8%上升至10%。但出于对日本经济形势的担忧，再加上安倍政权巩固和延长执政的政治需要，消费税增税的计划被两次延期至2019年10月。此次增税，日本政府宣传的重点在于全世代型社会保障，即从老龄世代为主体的社会保障，到所有世代都能顾及的社会保障制度，其核心在于现役世代与老龄世代的利益平衡。

具体举措是，消费税由8%上升到10%，预计增税5.6万亿日元。按照原计划，其中约4万亿日元用于缩减为筹集社会保障经费而发行的赤字国债，减轻将来世代的财政负担，其余部分用于扩充和改善社会保障制度。转为全世代型社会保障之后，在消费税增收的5.6万亿日元中，新设置1.7万亿日元用于少子化对策，作为对养育子女家庭的支援，主要包括幼儿教育 and 大学教育无偿化，幼儿保育员和保育机构扩容等。这成为全世代型社会保障的核心内容。剩余增税收入中的1.1万亿日元用于扩充和改善老龄人口的社会保障，主要包括减轻低收入人员护理保险费，发放低收入生活补助金等。这样就形成了既考虑到育儿家庭又照顾到老龄人口的社会保障体系，即全世代型社会保障。最后，用于缩减赤字国债的增收部分由原计划的4万亿日减少至2.8万亿日元。

25 也包括单亲与子女组成的家庭。

26 日本厚生労働省·国民生活基礎調査[EB/OL].<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/20-21.html>, 2019-11-20.

27 日本内閣府男女共同参画局·男女共同参画白書(概要版)平成30年版[EB/OL]. [2019-11-20].[http://www.gender.go.jp/about\\_danjo/whitepaper/h30/gaiyou/html/honpen/b1\\_s03.html](http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/h30/gaiyou/html/honpen/b1_s03.html).

28 日本総務省統計局·人口動態調査データ[EB/OL]. [2019-11-20].[https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00450011&tstat=000001028897&cycle=7&cycle\\_facet=cycle](https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00450011&tstat=000001028897&cycle=7&cycle_facet=cycle).





事实上,全世代型社会保障并不是新概念。在2012年社会保障与税制一体化改革大纲中,已经明确将社会保障三经费(年金、医疗和护理),扩充为社会保障四经费(年金、医疗、护理和少子化对策),即将育儿支援加入到社会保障经费中,强调维护世代间的公平,构建“全世代对应型”社会保障制度。因此,2014年消费税税率由5%提高至8%时,已经涵盖了这方面的内容。而此次“全世代型”社会保障制度,实际是将少子化对策单独划分出来,然后将原用于缩减赤字国债的部分增税收入转入到少子化对策中,进行重新包装,作为消费税再增税的宣传重点。

全世代型社会保障提出后,日本社会对此的批评主要集中在以下两点:一是所谓的全世代型社会保障,其实只是增加了对育儿家庭的财政支持,对于单身和未育子女的家庭,以及子女非幼儿或在大学期间的家庭,并没有享受实际优惠。但是,增加的消费税却落在了每一位纳税人身上。因此,全世代型社会保障所宣扬的世代公平是非常片面的,社会利益的分配存在着严重的不均衡。二是财源不足,财政负担加重。原本消费税5.6万亿日元的增税收入中,有4万亿日元可以用于缩减为筹集社会保障经费而发行的赤字国债,以缓解社会保障费用不断扩大而造成的财政压力。但在全世代型社会保障制度下,这一数值减少为2.8万亿日元,而且事实上减少额不止如此。由于消费税税率由8%提高到10%时,同时引入了优惠税率制度,即对饮食和新闻行业等仍然实行8%的低税率,这一举措将使增税收入减少约1万亿日元。因此,能用于缓解财政压力的增税收入被大量蚕食。同时,社会保障费用仍然在不断增加,至2025年第一次婴儿潮期间出生的人口全部达到75岁以上的老龄化后期阶段,年金、医疗、护理等社会保障支出将会激增,财源不足、收支恶化等问题将会更加显著。而可用于改善收支、抵消社会保障费用扩大的消费税收入大幅减少,将进一步加重日本的财政危机。

## 五、总结与展望

日本首相安倍晋三在2019年10月消费税增税时

曾表示,未来十年内应该不会再次提高消费税税率。<sup>29</sup>因此,随着平成时期的结束,消费税改革可能也会暂时告一段落。回顾日本消费税改革的历程,展望日本税制改革动向和经济形势走向,我们可以从以下几个角度进行总结。

第一,平衡与协调的理念贯穿日本消费税改革历程。消费税从设立到此后的三次增税,每一次都试图在不同的因素之间进行协调,而这些因素又是相互联系的。消费税设立时的重点在于直接税和间接税比例的平衡,既考虑到消费税收入稳定的特点,又考虑到老龄社会下拓宽税基的需要,这一点在后续的改革中被不断深化。第一次增税时更多强调经济增长和财政状况的协调,而随着老龄化迅速发展,社会保障费用增加,财政压力不断加大,第二次增税时从税制与社会保障一体化改革角度出发,试图在人口结构和财政问题之间寻求解决方案,第三次增税则更侧重少子化和老龄化的兼顾,对税收用途进行重新调整,且后两次增税出于对经济形势的考虑,均伴有增税缓冲政策。因此,经济、财政和人口因素互相连通,共同影响着消费税改革历程。

第二,影响消费税改革的经济和社会因素不断复杂化,各因素之间的协调越来越困难。除了消费税设立时正处于泡沫经济的繁盛时期,经济问题被掩盖之外,后面三次增税均对经济造成严重冲击。第一次增税时亚洲金融危机爆发,与增税的影响相叠加,日本经济受到重挫;第二次增税对民间消费打击巨大;第三次增税正逢美国的贸易保护主义和逆全球化潮流抬头,消费税增税加大了日本经济的下行压力。同时日本的财政状况不仅没有得到明显改善,反而出现财源不足、收支恶化、债务累积等问题。而日本人口老龄化严重程度在世界上首屈一指,并且仍然在不断发展中,等到婴儿潮期间出生人口进入老龄化后期阶段,社会保障和财政问题将会更加严峻。此外少子化导致的劳动年龄人口和人口总量缩减也成为日本社会的难题。因此,消费税改革面临越来越多的掣肘,各因素之间的协调将更加困难。

第三,在少子化老龄化不断加剧的背景下,税制

29 NHK ニュース. 安倍首相「消費増税10年程度必要なし」衆院代表質問[EB/OL]. [2019-11-20]. <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20191008/k10012118001000.html>. 朝日新聞. 首相消費増税10%に引き上げ後「10年増税必要ない」[EB/OL]. [2019-11-20]. <https://www.asahi.com/articles/ASM735KP7M73UTFK01V.html>.



与社会保障一体化改革仍将是日本税制改革的核心，而个人所得税改革可能成为其中的重点内容。由于个人所得税的扣除项目与社会保障体系联系紧密，个人所得税成为除消费税以外，另一项备受日本社会关注的税制改革议题。为此日本国内展开大量讨论，其中，女性就业与配偶扣除、老龄化与年金税制、少子化与抚养扣除、还付扣除制度（将没有抵扣完的部分还付纳税人）等都是争论焦点。此外，继承法和遗产税的改革也在进行中。可以预见，在未来一段时期内，少子老龄化对策将是日本税制改革的重点领域。而日本的实践及讨论，也可为我国财税体制改革和应对少子老龄化问题提供借鉴。

第四，消费税增税为日本宏观经济形势增加了不确定性因素。在2019年平成时期向令和时期转换时，日本经济学界对经济形势进行了预估，并提出令和元

年日本经济面临三个难关，即消费税增税、日美贸易谈判和全球经济下行风险增强，这些因素使得日本国内经济形势和国际经济环境都具有较大的不确定性。近年来，日本在对外经济关系方面取得了一定进展，特别是在区域贸易协定上成果显著，“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）”和“日本与欧盟经济伙伴关系协定（日欧EPA）”相继完成签署并先后生效。这两个自由贸易协定（FTA）的谈签，增强了日本在对外经济交往中的底气。但是，消费税增税加大了日本经济的下行压力，而2019年日本国内已经出现经济衰退、消费不振、出口低迷的现象。因此，在美国贸易保护主义和逆全球化的背景下，中日经贸合作可为两国的经济发展和社会稳定增添助力。因此，推动双边合作和第三方市场合作向更深层次、更广领域拓展，对中日双方都具有重要意义。🌐

### Consumption Tax Reform and Economic and Social Changes in Japan Heisei Period

Qingru Li

**Abstract:** Japan's consumption tax reform has been carried out through Heisei Period. In January 1989, the Heisei Period began, and consumption tax was officially introduced on April 1 of the same year. In April 2019, the Heisei Period ended, and the consumption tax rate was increased to 10% on October 1 of the same year. During this period, Japan's economic growth, fiscal revenue and expenditure, population structure, family composition and other economic and social aspects have changed significantly. When the consumption tax was established, the focus was on the balance between direct and indirect taxes. During the first tax increase, the coordination between economic growth and financial situation was more emphasized. During the second tax increase, the integration of tax system and social security was taken into account, and Japanese government tried to find solutions between population structures and financial problems. The third increase in taxation focused more on the combination of declining birthrate and population aging problems, and readjusted the use of tax revenue. Therefore, economy, finance, population and other factors are interconnected, and jointly affect the reform process of consumption tax.

**Key words:** Consumption tax Heisei period Tax system reform Social security Japan

作者单位：中国社会科学院日本研究所  
（责任编辑：周 优）