

日本提高消费税税率的原因及实施效果评析

◎倪月菊

消费税^①一直被看作是日本政坛的魔咒。然而，安倍政权经过反复权衡和论证，最终还是决定提高消费税税率并付诸实施。2014年4月1日起，日本的消费税税率由5%提高到8%，2015年将再提升至10%。那么，日本提升消费税税率的深层次原因何在？提升消费税税率又能否达到其预期效果呢？

一、消费税：一道不可触碰的日本“政坛禁忌”

目前，无论发达国家还是发展中国家，都普遍征收消费税。消费税在各国税收收入中的地位不容忽视。这是因为消费税基本上构成了各国中央财政

收入的主要来源，消费税收入的多少，直接影响到中央财政的收支状况及其对经济发展的调控能力。因而，各国政府对消费税均格外重视。

二战后，日本以“夏普劝告”^②为蓝本，逐步采取了以直接税（法人税和个人所得税）为主、间接税为辅的税收体系。该体系遵循竖向公平和能力支付的原则，奠定了日本公平社会的税制基础。按照日本的消费税法规定：凡在日本国内进行商品买卖，提供劳务服务的事業者（法人或个人事业者）都是消费税纳税义务者。但在1989年之前，日本征收的间接税主要是选择性消费税，是有选择和限制的征收，因此征收范围比较狭窄，如烟酒水 and 汽油税等。由于选择性消费税一般是以价内税的形式

作者简介：倪月菊，中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员。

① 有关消费税的概念存在一定的差异性。有的指抽象的一般概念的消费税，即广义消费税，有的是特指某一种或几种个别消费税，即狭义消费税。不论是广义的消费税概念还是狭义的消费税概念，在本质上并没区别，都是以人们的消费为课税基础。按课税范围和目的的不同，可将其分为一般性消费税和选择性消费税。一般性消费税是指对一般的消费品普遍课征的消费税。在理论上，一般性消费税的课税对象是所有最终消费品，具有征税范围相对较宽和税率相对较为统一的特点。选择性消费税是指选择部分消费品进行课征的消费税，具有征税范围相对较窄，一般是有选择和限制的，且税率通常是有差别的特点。选择性消费税通常是政府为了达到特定的政策目标而选用的政策工具之一，而政府使用一般性消费税通常并不是为了实现某种特殊的政策目标，而主要是为了取得税收收入。本文所讨论的日本消费税指的是一般性消费税，而目前国际上被广泛实施的消费税是选择性消费税。由于征收一般性消费税和选择性消费税的目的不同，因而在做国际比较时，不能不加区分地将各国消费税率进行简单类比。

② 1949年美国哥伦比亚大学教授夏普率美国税收代表团到日本调查日本税制方面的问题和改革方案，并于1949年8月27日和1950年9月21日两次提出“日本税制报告书”，即著名的“夏普劝告”。其要点是在基本税制中必须加强推行直接税，建立以所得税为主体的税收体系，其中的个人所得税和法人所得税的最高税率分别高达70%和43.3%。在引入消费税之前，间接税主要是对特定商品征收，如酒税和石油税等，在税收体系中的地位不高，直接税和间接税的税收收入比重约为7:3。由于日本20世纪50、60年代经济发展迅速，这种税收体制基本满足了经济社会发展的需要。

向消费品的经营者征收，消费者在消费时只支付价格，并没有另外支付税收，在不知不觉中承担税负，因而没有强烈的纳税意识和负税感觉。

20世纪70年代石油危机爆发，日本经济增速放缓，以直接税为主的征收体系使得国家税收收入减少，并且过高的边际税率也抑制了劳动者的积极性和企业投资，不利于经济复苏；与此同时，人口老龄化又使得政府社会保障支出不断增加。收支的变化导致政府财政赤字增加，政府不得不通过发行国债弥补收支缺口。为了扭转财政困境，1979年，时任首相的大平正芳首次提出“一般消费税”的构想，其征收目的是为了增加政府的财政收入。但作为价外税，一般性消费税直接面向广大的消费者，使其具有强烈的负税感，特别是可能给低收入的消费者生活带来较大的影响。因此，此举导致自民党在之后的参议院选举中受挫，征收消费税被暂时搁置。

1987年，中曾根康弘首相将消费税改称为“卖上税”，即“销售税”，试图凭借较高的个人威望和自民党在参众两院的绝对优势，通过包括增设销售税的税制改革法案。但由于社会公众的反对和在野党的大力阻挠，最终导致法案未经审议就成为废案。1988年，接任的竹下登首相继续把税制改革作为自民党政府的重要任务，制定了“彻底税制改革大纲”，最终实现了征收3%消费税构想。1989年4月1日起，日本正式开征一般消费税。

消费税正式征收后，关于消费税的争议和斗争并未因此而停止，甚至成为政党政治斗争的一个重要工具。1993年，新党党首细川护熙组成八党联合政府，曾试图用高达7%的国民福祉税来替代3%的消费税；但因执政基础薄弱，联合政府很快垮台。1994年，村山富市任首相，不仅不承诺以前取消消费税的宣言，反而提议将消费税税率从3%提高到5%，由此导致社会党失去民心，在1995年的选举中失去第二大党交椅，社民党也很快失去执政权。1997年，经济危机席卷日本，首相桥本龙太郎提出了财政重建计划，实现了把消费税税率由3%提高到5%（其中，4%归中央政府，1%归地方政府）。虽然后来日本经济企稳回升，但桥本也没逃过被免的命运。

进入21世纪以来，尽管日本经济出现了起色，但财政困境依然没有改观，增加消费税改善政府财政状况的呼声依然高涨。虽然小泉纯一郎在国民中具有较高的支持率，他在任期间也只是多次提出提高消费税率是必然的，并表示其任内不会提高消费税率。此后，消费税改革作为“烫手山芋”被搁置。在2009年8月的日本众议院选举中，执政的自民党主张提高消费税率；而民主党则宣称，若执政，4年之内不会增加消费税。这被认为是民主党战胜自民党的一个重要因素。然而，菅直人首相一上台便主张增加消费税，这在支持民主党、反对增加消费税的选民看来是一种背叛。这也被认为是民主党在参议院选举中失利的重要因素，民主党也没能逃过消费税之劫。2012年，面对三大国际评级机构齐降日本主权信用评级的困境，在前首相野田佳彦主导下，日本参众两院最终通过了提高消费税率率的法案。但当时日本经济复苏疲软，增税政策最终成了野田下台的导火索之一。安倍上台后，再次宣告上调消费税，并于2014年4月1日付诸实施，充分展示了其推进结构性改革的决心与战胜政坛“魔咒”的勇气。



二、财政赤字：日本经济的严重隐忧

既然消费税被称为日本选举的“鬼门”，那又为什么日本的政治家及政党依然会前赴后继？这是因为，日本日趋严重的财政赤字日益成为其“紧箍咒”，成为制约日本经济增长的潜在风险。^①

（一）巨额国债余额带来的财政压力

日本一般会计预算管理中央政府一般性财政收支的，它以税收、国债^②收入等为财源，为中央政府的行政管理、社会保障、教育、公共投资等活动提供财力支持。在不同类型国债存量占所有国债存量比例中，一般国债比例最高，占85%；财政投融资国债比例次之，约为14%左右，其他国债比例仅约为1%左右。

20世纪90年代后，由于泡沫经济破灭，政府一方面通过发行建设债券用于公共工程，扩大国内投资需求；另一方面，政府的经常性预算赤字也迅速增长，国债的债务依存度不断提高。1989年以后，由于发行的国债数量逐年递增，日本的国债依存度由1990年的10%逐步上升至2000年的35%，进而提高到2013年的45%。这意味着在日本的财政收入中，有45%是依靠债券发行筹集的。不难想象，如果不能发债，政府财政将难以为继。同时，由于

每年的国债清偿率基本维持在20%左右，致使未偿还国债余额如滚雪球一般越滚越大，日本的债务负担率也由1990年的不足60%上升至2013年的超过150%。这远远超过公认的60%的国际警戒线，使日本成为发达国家中债务负担率最高的国家（见图1）。

随着债务负担的不断积累，财政支出中用于支付债务利息的比重也不断上升，1990年为20.7%，2013年达到24%。也就是说，在2013年中央政府支出中，将近四分之一是用来支付债务利息的。这大大削弱了政府可用于其他用途的财力。

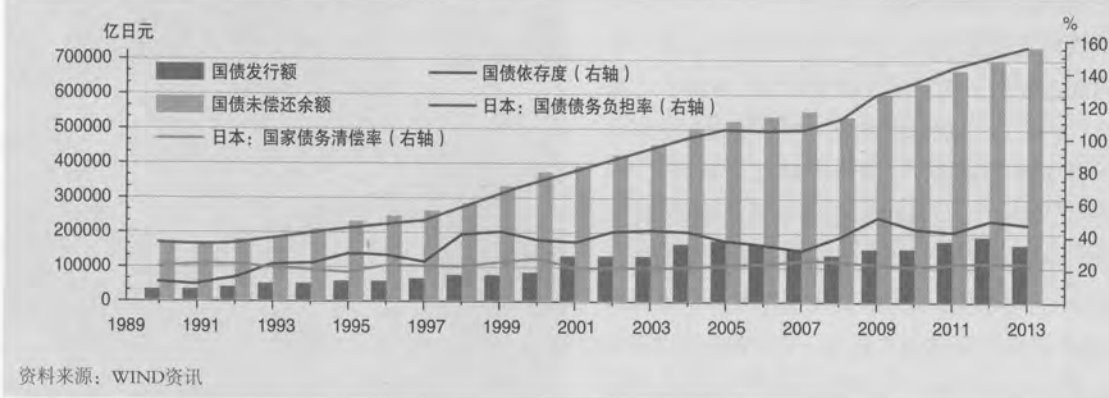
可见，日本目前债台高筑，财政政策已经无法继续过度依赖发行国债了。而财政如果持续恶化，日本将可能陷入债务危机的漩涡不能自拔。

（二）直接税减少带来的财政压力

如上所述，日本的税收体制决定了其主要财政收入来自直接税，即个人所得税和法人税，这两项收入占日本财政收入的70%以上。然而，进入上世纪90年代以后，由于出生率下降导致的“少子化”和“高龄化”以超过预料的速度发展，日本就业人数占总人口的比重逐步减少，因此，个人所得税收入也呈逐步下降的趋势。

日本每5年进行一次的人口普查显示，日本0—

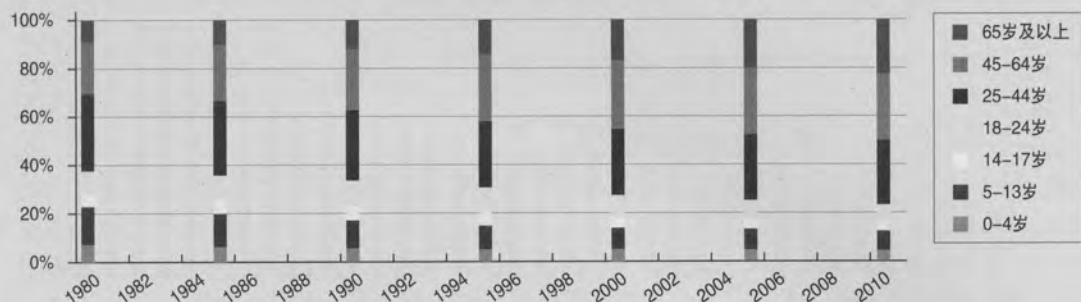
图1 1989—2013年日本的国债依存度



① 2012博鳌亚洲论坛上，前日本央行副行长武藤敏郎在“债务危机：衰退的导火索？”主题会议上表示，日本的预算赤字是日本经济一个很严重的隐忧。他说，在2011年日本政府总体的赤字水平已经占到了GDP的10.1%，而且总负债率达到了233%。而希腊的赤字占GDP的占比只有9%，负债率是165%。从这两组数据对照表明，日本面临着多么严重的公共财政方面的隐忧。

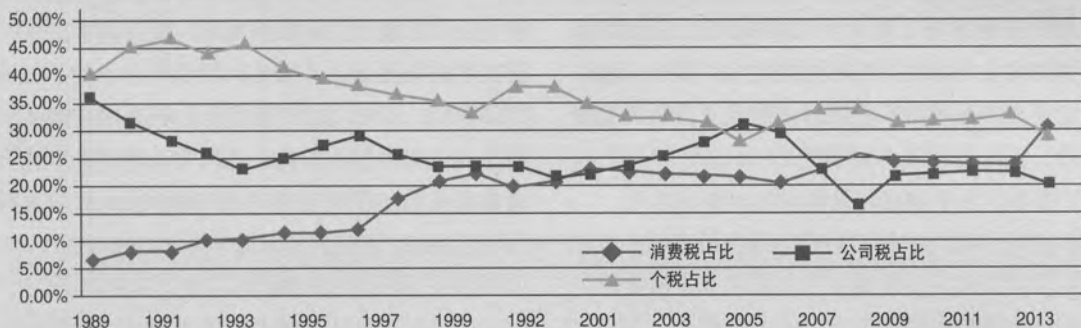
② 国债是日本政府为了筹集资金，向投资者发行的、承诺在一定时期向持有人支付利息并在到期或者赎回时支付本金的一种金融工具。国债也是日本政府债务中最主要的组成部分。目前日本国债主要分为三类：一般国债、财政投融资债和其他类型国债。其中，一般国债是政府为一般性常用支出而发行的国债，包括建设国债、特殊财政赤字国债、重建国债、偿债国债等；财政投融资债主要是为财政贷款基金融资发行的国债；其他国债主要是为了特定的机构或者对象发行的国债，包括补贴国债、捐助/贡献国债以及针对日本开发银行、核事故损害等发行的国债。

图 2 1980—2010年日本分年龄组人口数的占比情况



资料来源：日本内阁府网站

图 3 日本主要税种占税收收入的比重（1989—2013年）



资料来源：日本财务省网站

13岁人口占总人口的比重从1980年的超过20%下降至2010年的10%左右；而65岁以上的老年人口占比，则由1980年的不到10%上升至接近23%，且有进一步提高的趋势（见图2）。目前日本人的平均寿命达83岁，居世界前列。

特别是在“失去的20年”，日本的企业所得税收入也越来越少。此外，居高不下的企业所得税税率，^①也使更多的日本本土企业选择海外注册登记公司，以规避日本国内的高法人所得税。这也成为日本企业所得税减少的一个重要因素。因此，减轻企业税负成为“安倍经济学”的重要一环。这也意味着今后日本企业所得税的收入将进一步减少。

从图3可以看出，在一般消费税实行之初的1989年，个人和法人所得税占日本总税收收入的比重超过76%，而消费税只占6%。此后，随着劳

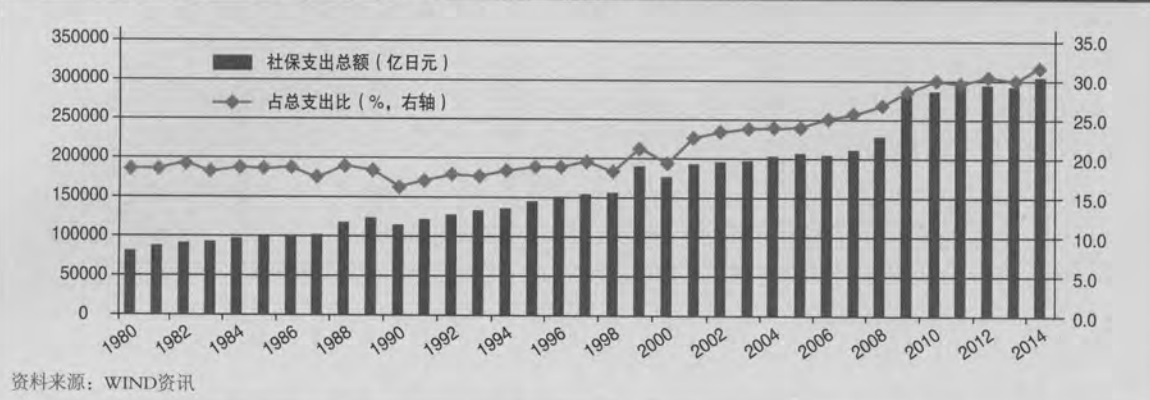
动力人数的减少及经济的不景气，前者在税收收入中的占比逐步减少，而消费税的占比不断提高。到2013年，两者的占比分别为56.16%和33.41%，表明日本的税收收入对消费税的依存度越来越高，而日本经济长期赖以生存的直接税的收入却越来越少。这给日本财政带来巨大的压力，也是对日本传统的税收体制提出的巨大挑战。

（三）社会保障支出膨胀带来的财政压力

日本主体税基收入逐年减少，但财政支出却逐年提高，特别是“老龄化”社会带来的社会保障支出增长很快。日本1961年建立了基础养老金（也称国民养老金）制度，规定20岁以上的国民都有义务加入基础养老金，从此实现了“全民皆有养老金”。国民养老金的资金来源于个人缴纳的保险费

^① 日本的法定企业所得税为40%，为全球最高。目前全球的平均企业所得税率在25%左右。由于许多国家为了吸引外资，纷纷给予跨国公司税收的减免优惠，因此，跨国公司在东道国一般均享受税收优惠，实际支付的企业所得税率一般不超过20%。这成为很多日本企业选择跨国注册的一个重要原因。

图 4 1980—2014年日本中央财政社会保障支出情况



和国家财政预算。养老金的支付除了基础部分之外，还要考虑物价和工资的增长。也就是说，在养老金支付额中还包括随工资上升而增加的“工资滑动”部分和随物价上涨而上浮的“物价滑动”部分。目前，一对老年夫妇只要他们在退休前缴足了公共养老金保险费，就能每月领到金额为23万日元的养老金，相当于在职人员平均实际月收入的80%。

少子化和老龄化的结果是，缴保险费的人及其所缴的保险费额在不断减少，而依靠养老金生活的人却在迅速增加，使得日本劳动人口的供养负担沉重，政府社会保障支出压力空前加大。

如图4所示，2000年以前，政府的社保支出占总支出的比重在20%以下，此后不断上升，到2014年已经超过30%，并且这种趋势仍在继续。这使财政支出面临巨大的压力。因此，为日益增加的社会保障支出筹集足够的资金就成为提高消费税税率的一个重要理由，并逐渐为社会公众所理解和接受。

从上述的分析可以看出，日本的财政赤字飙升的背后，一方面是财税收入不足；另一方面，则是社会福利支出的不断膨胀。从财政总收入上看，日本对国债的依存度越来越高；而从税收上看，对消费税的依存度越来越大。国债的依存度过高，使日

本财政的风险加大，因此，降低国债的依存度势在必行；与此同时，无论从吸引企业在本土创业角度看，还是从刺激实体经济增长、促进日本经济可持续发展的角度看，降低法人税都是日本的不二选择（而降低法人税，如果能使企业利润提高的话，劳动者的工资也有望提高，还可在某种程度上弥补因消费税提高给消费者带来的净损失）。更何况日本“两化”社会现状将是个长期的社会问题，个人所得税收入下降也是短期内不可能改变的事实。因此，在这种情况下，增加消费税成为目前日本推动经济增长，增加收入的唯一选择。

三、提高消费税税率能否达到预期目标

（一）提高消费税税率的预期目标

2014年1月20日，日本内阁府公布的最新政府测算结果显示，若不采取更多经济改革措施，如增长消费税等，财政预算赤字最多只能由2014年度的26万亿日元减少至2020年3月的17.5万亿日元，占GDP的比重为3%；但若采取积极的改革措施，2020年度的预算赤字则有望减少至11.9万亿日元，占GDP的比重将下降至1.9%（见表1、图5）。这

表 1 是否采取经济改革措施的日本财政收支状况对比

		2014年	2015年	2016年	2017年	2020年
不采取 经济改革措施	财政收支（万亿日元）	-26	-17.4	-16.3	-17.4	-17.5
	占GDP的比（%）	5.2	3.4	3.1	3.1	3.0
采取 经济改革措施	财政收支（万亿日元）	-26	-16.4	-13.4	-12.9	-11.9
	占GDP的比（%）	5.2	3.2	2.5	2.3	1.9

资料来源：日本内阁府《中长期经济财政预算》

一测算结果说明,提高消费税税率将大大加快日本削减财政赤字的步伐。这无疑为安倍政府实施增税提供了数据支持。

此外,提高消费税税率还可逐步减少国债余额占GDP之比。根据内阁府的上述预测,实施经济改革措施后,到2020年,日本国债余额占GDP之比将下降至185.2%;而如果不实施改革措施的话,这一比重将达到205.3%(见图6)。

综上,作为日本经济改革措施的重要一环,提高消费税税率应该能加快日本缩减财政赤字的步伐,减少对国债收入的依赖。

当然,提高消费税税率也是一个双刃剑,在增加收入的同时,会增加消费者的消费成本,在一定程度上会抑制国内私人消费需求,继而影响经济增长,使初显起色的日本经济可能会面临增长停滞甚至再度陷入负增长泥潭之中的风险。有专家预言,如果按2014年3%,2015年2%的增税速度,2014—2016年的经济增长将分别下降1%、0.6%和

0.3%;而如果每年增税1%的话,影响会大大减少,经济增长减速分别为0.2%、0.3%和0.3%(见图7)。

(二) 提高消费税税率的实施效果评价

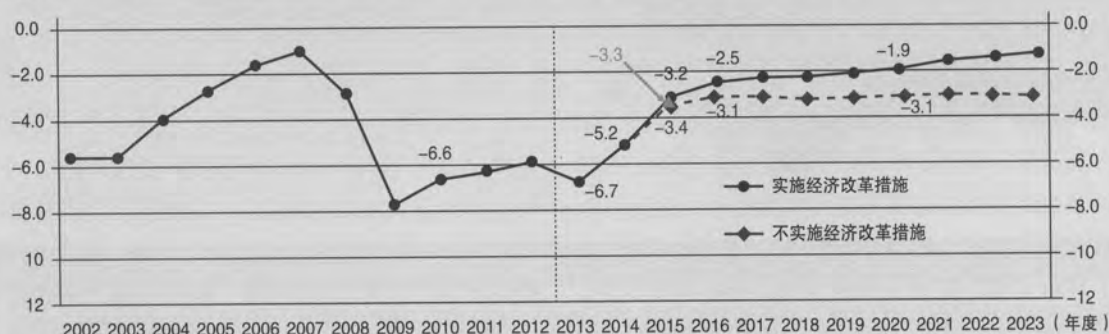
受消费税提升影响最直接的就是私人消费。由于在日本经济构成中,国内私人消费占比约为60%,是影响日本经济增长的最重要的因素之一,因此,消费税的提升可能在抑制私人消费的同时,降低经济增速。那么,消费税的提升能否达到预期效果?消费税的提高可能对日本经济造成多大的冲击呢?

1. 历史上提升消费税对经济的影响

1989年4月1日,日本开征一般消费税,消费税率定为3%;1997年4月1日又将消费税率提升至5%。一般情况下,从CPI和商业销售总额两个指标可以判断消费税是否对个人消费产生了影响。

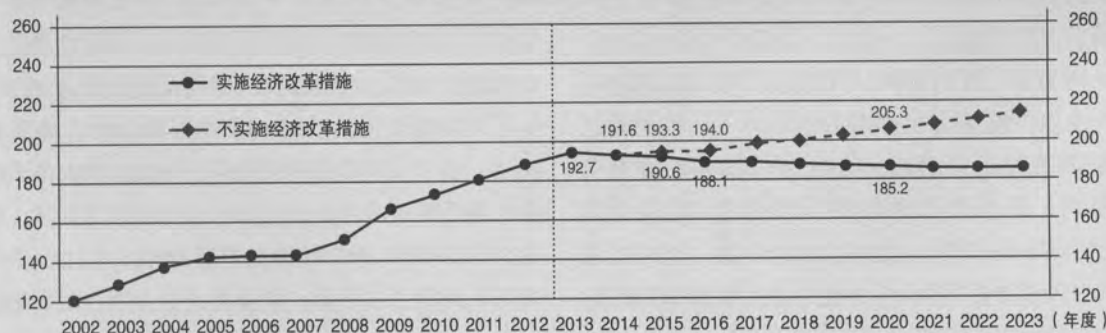
图8显示,在提高消费税税率的前一个月,消

图5 是否实施经济改革措施的财政赤字占GDP之比的变化对比(%)



资料来源:日本内阁府《中长期经济财政预算》

图6 是否实施经济改革措施的国债余额占GDP之比的变化对比(%)



资料来源:日本内阁府《中长期经济财政预算》

图7 增税对日本经济增长的影响(%)

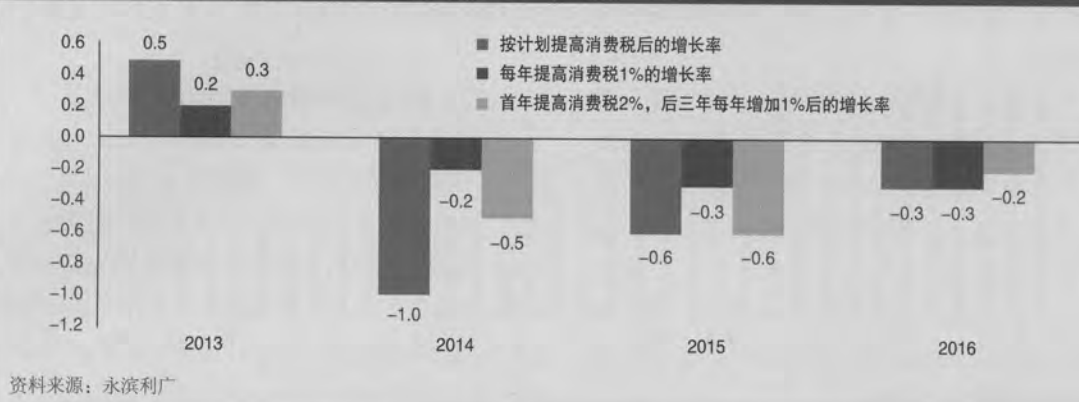
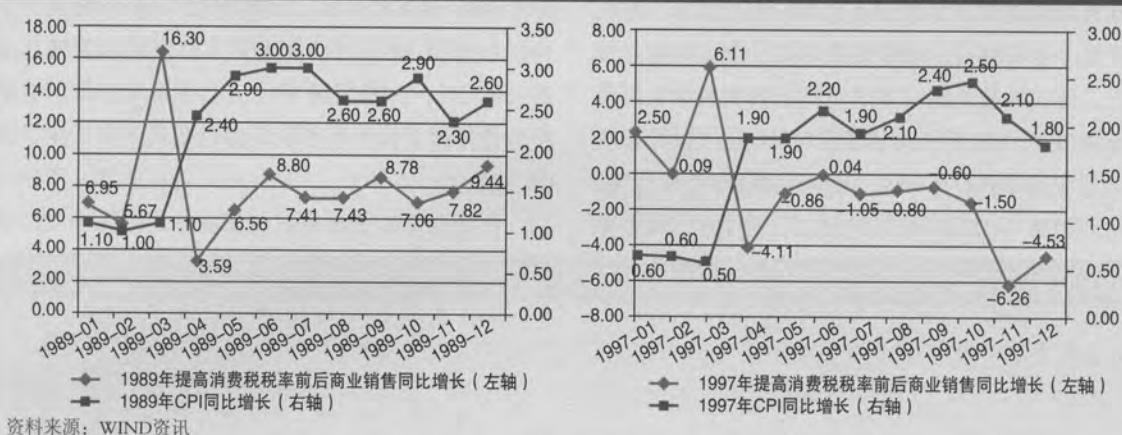


图8 1989年和1997年日本提高消费税率前后商业销售及CPI变动情况(%)



费者对商品，特别是耐用商品出现了集中购买的现象，导致商业销售总额出现大幅度提升，达到一个高点。紧接着进入4月，销售额就大幅度下滑，但自5月份开始，又开始出现回暖。^①1989年6月，商品销售额同比增长了8.8%，超过了年初的增长水平。受日本整体经济形势不好的影响，1997年6月的回暖速度虽然较慢，但也恢复至正增长水平。可以认为，消费税的提升对个人消费并不会产生持续性的打击和影响。

再看对CPI的影响。在日本计算CPI的指标中，大概75%左右的品种是课税产品。也就是说如果消费税提升的话，大概有75%的品种会受到影响，即消费税提高3%，理论上CPI就会提升 $3\% \times 75\% = 2.25\%$ ；消费税提高2%，CPI上涨 $2\% \times 75\% = 1.5\%$ 。实际上，我们通过图8可以看到，

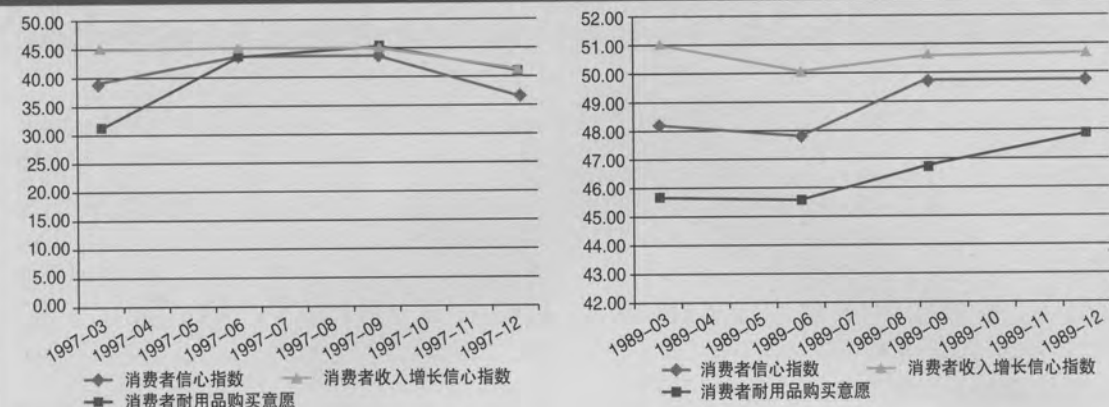
1989年3月和4月的CPI上升幅度为1.4%，1997年为1.3%，均低于理论值。也就是说，消费税的提升并未完全转嫁到CPI上。其原因可能是某些销售企业为了刺激消费而采取了降价措施。特别是在1989年第一次征收消费税时，对消费者的心理冲击相对较大，销售企业采取的让利措施也会相对大些。

尽管由于消费税的提高带来了CPI的上涨，对消费者的信心产生了一定的影响，但这种影响也很快消失。消费者信心指数、耐用品购买意愿指数和收入增长的信心指数，均在6月份开始回升（见图9）。

再看看个人消费对GDP的拉动作用。如图10所示，由于在消费税提升的第二季度，个人消费受到一定程度的影响，对GDP的拉动作用下降，因此，1989年和1997年第二季度的GDP较上一季度均有不同程度的下降。但随着消费者信心指数的提

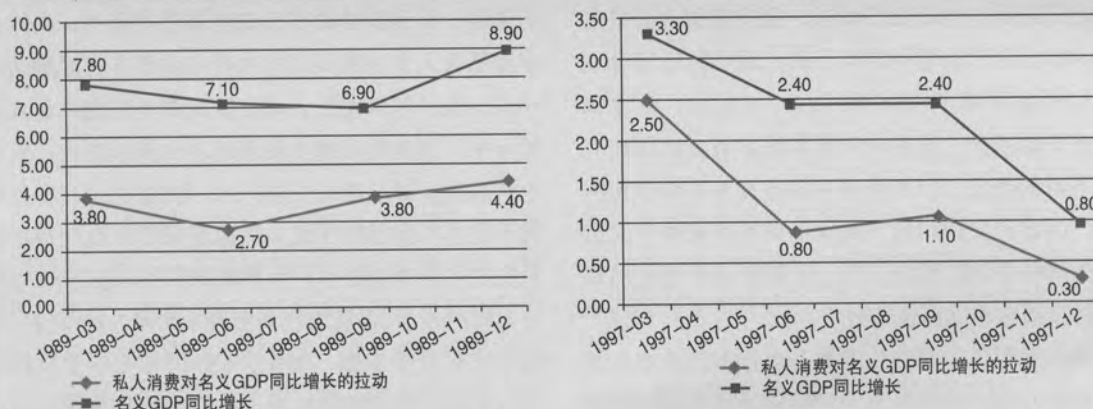
^① 1997年7月起，日本的商品销售再度缓慢下滑，并在11月份开始加速。有很多人认为，这是增加消费税带来的恶果。笔者认为，亚洲金融危机才是导致日本消费下降乃至经济大幅下滑的真正罪魁祸首。

图 9 1989年和1997年提高消费税率前后日本的消费者信心指数



资料来源：WIND 资讯

图 10 1989年和1997年提高消费税率前后日本的私人消费对名义GDP同比增长的拉动及GDP同比增长 (%)



资料来源：WIND 资讯

表 2 2014 年日本经济的主要消费指标变化

指标名称	CPI 当月同比 (%)	消费者信心指数	商业销售同比增长 (%)	劳动者家庭 (非农) 月消费性支出名义同比 (%)
2014-01	1.40	39.70	4.38	1.70
2014-02	1.50	37.60	2.48	-1.40
2014-03	1.60	36.90	8.51	9.60
2014-04	3.40	36.60	-3.42	-3.10
2014-05	3.70	-	-0.76	-4.70

资料来源：WIND 资讯

升以及消费数量的增长，个人消费对 GDP 的拉动作用在第三季度开始回升。1989 年第三季度个人消费对 GDP 的拉动由上一季度的 2.7 回升至 3.8；1997 年也由 0.8 回升至 1.1。说明消费税提升对个人消费乃至 GDP 增长的影响同样是暂时的，并不会产生持续的影响。

2. 新一轮消费税提升的经济效果

2014 年新一轮消费税提升的大幕是在“安倍经

济学”取得初步成效的背景下拉开的。虽然整体的经济形势无法与 1989 年相比，但从国内外的经济形势看，明显好于 1997 年。那么，2014 年的提升消费税是否达到了预期的效果呢？

从表 2 可见，此次增加消费税与日本前两次增税的情况基本相同。2014 年 4 月份的 CPI 较 3 月提高了 1.8%，仍低于理论值。而随着消费者适应度的提高，5 月份较 3 月份提高了 0.3%，达到了 2.1%，

表3 日本税收收入情况(1989—1999年)

	日本税收收入(百万日元)	消费税占比(%)	企业所得税占比(%)	个人所得税占比(%)
1989	53,096,746.00	6.2	35.8	40.3
1990	58,211,829.00	7.9	31.6	44.7
1991	58,071,587.00	8.6	28.6	46.1
1992	52,874,732.00	9.9	25.9	43.9
1993	52,527,072.00	10.6	23.1	45.1
1994	49,278,172.00	11.4	25.1	41.4
1995	49,989,462.00	11.6	27.5	39.0
1996	50,090,757.00	12.1	28.9	37.9
1997	52,260,405.00	17.8	25.8	36.7
1998	47,823,438.00	21.1	23.9	35.5
1999	45,673,226.00	22.9	23.6	33.8

资料来源:根据日本财务省数据整理

越来越接近理论值。同时,受增加消费税预期的影响,在增税前的3月份,出现了明显的提前消费现象:商品销售额同比增长8.51%,非农劳动者家庭的月消费性支出同比也增长了9.6%,而此数据在2月份为-1.4%。在开始增税的4月份,两个指标则分别较上年同期下降了3.4%和3.1%。5月份,商业销售同比开始回升。虽然劳动者家庭消费支出同比有继续下滑的现象,但相信这一现象在6月份会止跌回升。因此,我们相信,此次消费税带来的个人消费减少同样是暂时现象,个人消费对GDP增长的影响也将在第三季度出现转机。

虽然我们认为消费税的提升对日本经济增长的影响是暂时的,但是否消费税的提升就一定能带来财政收入的大幅度增加呢?从表3看,自1989年征收消费税以来,消费税在税收总收入中的占比逐步提高,已经由1989年的6.2%提高到1999年的近23%。然而从税收收入总额来看,却呈下降趋势。

如前所述,日本整体税收收入的下降与老龄少子化社会的到来密切相关。老龄少子化导致的个人所得税下降问题不是短期内所能解决的,要使增税真正能达到增收的效果,提高企业税收收入是最关键的因素。然而,此次提高消费税税率的一个重要目的,就是要降低企业所得税,释放企业活力,然后在企业效率和收入提高的情况下,达到企业所得税整体提高的效果。因此,我们认为,提高消费税税率能否使日本真正走出财政困境,摆脱对国债的依赖,不能只看提高消费税税率本身可能给经济带来的影响,更应该看“安倍经济学”第三只箭,即产业成长战略能否在减税的条件下得到彻底贯彻和落

实,企业能否在复杂的国际国内大环境下获得成长、获得生机和活力。

另外,虽然消费税从表面上看是相对体现公平的税种,因为消费税是面向全体消费者的,高收入者和低收入者在购买同样的商品或服务时要缴纳同样多的税,但事实上,增加消费税并不能体现真正的公平,因为收入越少税额所占比例就越大,负担也就越重。对于富人来说,3%或5%的消费税显得微不足道,但是对于低收入家庭来说,税收负担却是实实在在地增加了。为了减轻低收入家庭的负担,日本政府表示,将从增收消费税中拿出5000亿日元,用于充实社会保障。其中,620亿日元用于补贴低收入者的国民健康保险费,30亿日元用于帮助民众治疗疑难疾病,3000亿日元用于补贴民众培养子女。而这些措施实施的同时,也将使预期的财政收入大打折扣。

总之,根据目前情况看,日本提高消费税税率对日本经济的整体影响不大,即使在2015年10月将消费税税率再提升两个百分点,对经济的影响也是暂时的。然而,即使提高了消费税税率,日本财政及经济困境也很难在短期内改变。事实上,要使日本财政走出困境,产业成长才是关键。

(责任编辑:武岩)