

财政健全化的实现日益渺茫（上） 应尽快将非常时期的应对措施回归正常化

井堀利宏 政策研究大学院大学特别教授

要点：

- 东京奥运会后日本经济陷入低迷的可能性很大
- 非常时期的应对措施很难持续实施到2030年之前
- 医疗保险应采用个人账户的公积金方式

预定于2019年10月实施将消费税率提高至10%的政策是否会真的付诸实行呢？估计安倍首相会在今年秋季做出决断。在去年10月的众议院选举中，执政党提出了将提高消费税率而增加的部分税收用于充实幼儿教育等教育费用的公约。

原本，增收部分的8成应当用于返还借款的。但是这样做就得不到还在工作的年轻一代的支持，而削减社会保障费来筹措幼儿教育费的财源又会遭到老年人的反对，所以这种做法也行不通。结果就是，2018年度的预算采用不还款的做法确保了财源，也正因如此，赤字国债有所增加，财源负担被转嫁到没有投票权的未来一代身上。

另一方面，在野党主张冻结增税措施，并提出了不提高消费税也能充实社会保障，实现财政健全化的选举公约，这些内容比执政党的公约更为天真。

众议院不到3年就会解散，参议院的选举也是每3年举行一次。每次实施国政选举，为了讨选民的欢心，都会花费大量财政支出，提高消费税的时机一拖再拖，财政健全化措施难



井堀利宏 政策研究大学院大学特别教授

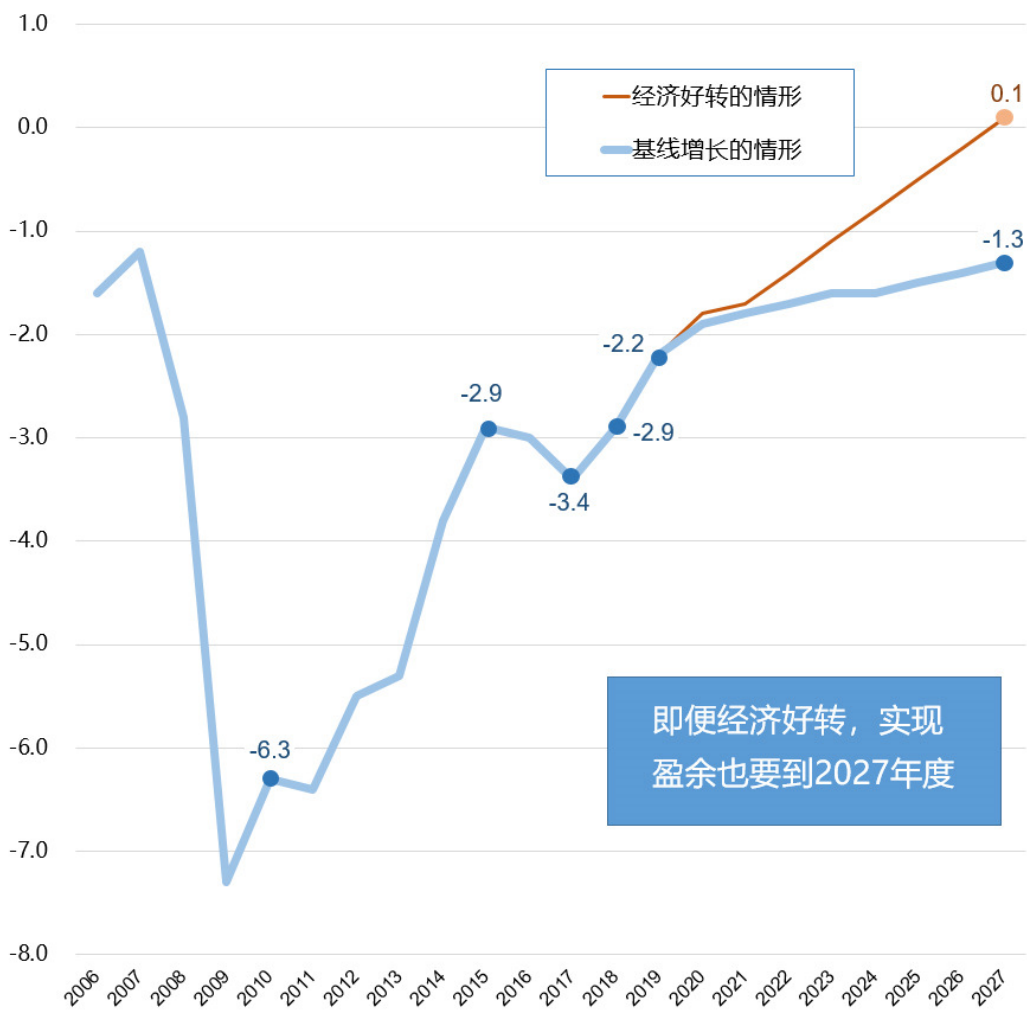
以实行。自民党与公民党在国政选举中大获全胜，政局虽然稳定，却看不出推行财政健全化的积极性。



政府仍然以刺激经济为名，继续探索着积极的财政政策。在社会保障费用中，有部分措施是不公平、且政策效果不明显的，但削减这些部分的举措却迟迟不见推行。

其结果就是，到 2020 年度实现基本财政收支均衡的财政健全化目标将难以达成了。而且到下次提高消费税率时，增收部分的大多数都将用于增加的财政支出，此外还将引进减税税率。在适用减税税率的领域，由于课税基础减小，税收也会相应减少。减少的这部分税收该如何填补，至今还未确定。

国家·地方的基本财政收支 (GDP比)



(资料来源) 内阁府《中长期经济财政估算》(18年1月)

从1月公布的内阁府估算来看，即使从2019年10月起提高消费税率，且实现经济好转，2020年度基本收支的赤字仍然会比去年7月估算的8.2万亿日元有所增加，有可能突破10万亿日元。实现整体财政盈余的时期也将推迟到两年后的2017年度（参见图表）。如果经济增长不如政府预期般恢复，而仅仅维持基线增长，那么财政状况将更加严峻。

2020年后，在经济好转的情境下，是否能实现预设的3%的名义GDP增长率还令人怀疑。东京奥运会这样的大型活动结束后，经济增长的热潮消退，其反作用也不容小觑。在日本这样有很多阻碍技术创新规则的国家，少子老龄化和人口减少的影响一旦凸显效果，经济增长就会不可避免地陷入低迷。

如果不能从国外大胆引进年轻有为的人才，那么人力资本的积累也将难以期待。展望2020年后的状况，实际经济增长率下滑至0%的可能性极高，实现3%以上的名义增长率也会很难。即便在基线增长的情况下，也难以实现目标。



安倍三支箭的财政健全化战略是以期待经济恢复增长，伴随自然增收为基础的，然而这样慢条斯理的应对只会让财政健全化的实现日益渺茫。到了经济发展放缓的2020年代中期，二战后第一次婴儿潮时期出生的“团块世代”将会成为超老龄人群，以医疗为中心的社会保障需求将会大幅增加。

从理论上来说，在实现经济增长这种乐观预期下，只要削减财政支出，在消费税率10%的水准上就可以描绘出财政健全化的蓝图。然而在超老龄化社会，社会保障需求增加的趋势下，削减财政支出谈何容易。在2018年的预算编制中，修改诊疗费的事项成为论点，虽然药价有所下调，但诊疗费本身却上调了。

关于财政健全化目标的重新评估，大家普遍认为基本财政收支平衡的达成时期很有可能从2020年度被推迟到2027年。然而如果将目标达成期推迟7年之久，那么国内外的投资家会对政府推行财政健全化的决心产生质疑，市场可能因此出现混乱。

根据内阁府的估算，即使基本财政收支维持赤字，GDP中的国债占比也将有所降低。这是日本央行大胆实施宽松金融，将利率控制在经济增长率之下的结果。日本央行持续购买国债实际上是在填补财政赤字，而将这种非常时期的应对措施一直持续到2020年代无疑是不现实的。

总的来说，安倍三支箭是非常时期的政策组合，在经济处于危机情况时，从金融与财政两方面实施犯规操作。但如果不管经济形势如何都通过大规模补充预算增加公共事业等方面的财政支出，不断推行积极财政，那么将很难从散漫财政的温床中摆脱出来。积极财政的实施将与财政健全化背道而驰。

第2届安倍政权成立5年来，一直在实施安倍三支箭政策，但非常时期到何时为止却让人难以看清。最近政府也对经济状况做出了好的判断，基本实现充分就业。差不多是时候从财政和金融政策两方面探索全身而退的策略了。



财政健全化的好处应该用现在和未来的经济状况哪一个更好为标准判断。增税在实施当时会成为负担，但要求现在的国民还是未来的国民承担负担，哪一种情况更理想，这将成为论点。

在经济低迷时期推迟增税只会把负担转嫁给负担捐税能力薄弱的未来一代。今后人口将会减少，而社会保障采用的是将现在工作一代负担的财源转移给老年一代的方式，那么未来一代将不可避免地面对社会保障的负担增加和所得减少的困境。并且，宏观经济增长低迷的可能性也很高。这样一来，不难想象未来一代将会面临更严峻的经济环境，所以让包括老年一代在内的当下一代承受增税负担是相对理想的。

到了2025年左右，二战后第一代婴儿潮时期出生的“团块一代”成为超老龄人群时，削减社会保障所得部分的既得权益在政治上将会更加困难。如果那时候宏观经济环境更加严峻，财政和社会保障制度将有可能破产。我们不应该只看眼前的选举和经济动向，把未解决问题的处理时期不断推迟，而应该转换财政刺激这第二支箭的方向，重视未来一代的利益得失，在追求可持续代际公平的同时，推进财政健全化和社会保障制度的改革。

如果医疗保险将在不久的将来需要极大的一笔财源，那么就应从现在开始，或筹措财源、积累资金，为今后将会增加的医疗费需求做好准备，或采用个人账户的公积金方式。

比如，新加坡就采用医疗公积金制度，以通过强制个人账户储蓄的自助方式为基础。美国也引入了同样的医疗公积金账户。在公共养老金方面充实个人账户的公积金式养老金也很重要。在澳大利亚，通过完善退休金基金，强制企业所有人出资的做法，使很多劳动者都加入了公积金方式的养老金制度。

我国的个人类型确定筹款养老金（iDeCo）也是同样的制度，但普及程度还远远不够。如果给所有劳动者都分配一个有初期设定的账户，通过个人的自助努力来充实晚年资金，就能精简赋税方式的公共养老金。

顾虑农业和个体经营者群体的权益，实施全方位照顾所有群体的安心·安全政策将难以搞活经济。在医疗、农业和流通等领域大胆推行制度改革，施行刺激民间创意和努力，提高潜在经济增长率的战略是非常重要的。

在阶段性提高消费税的同时，应介入社会保障等老龄人群的既得权益，大胆推进有效率的财政支出，恢复财政规律，在中长期内实现财政健全化。

[译自《日本经济新闻朝刊》2018年2月8日，本文经日本经济新闻社同意翻译转载。]

井堀利宏

生于1952年，毕业于东京大学经济学部，约翰斯·霍普金斯大学博士。财政论专业。
