

宏观深度报告 20250901

补贴与竞争：哪些地区和行业内卷更严重？ ——统一大市场系列研究之一

2025 年 09 月 01 日

证券分析师 芦哲

执业证书：S0600524110003

luzhe@dwzq.com.cn

证券分析师 占烁

执业证书：S0600524120005

zhansh@dwzq.com.cn

相关研究

《去年 9 月“以旧换新”密集落地，
后续商品零售增速或将承压》

2025-08-31

《联邦巡回法院裁定特朗普征收
IEEPA 对等关税违法》

2025-08-31

■ **核心观点：**土地补贴和财税补贴是地方政府间横向竞争的工具。我们尝试量化产业政策中土地和财税补贴的规模，并识别哪些地区和行业的税负率更低。土地补贴方面，按照价差计算，2017-2024 年 70 城工业部门获得的土地补贴年均 1.45 万亿，占全国 GDP 的 1.3% 左右；财税补贴方面，按照与法定税率的差距来算，2023 年制造业的企业所得税税收优惠约 7300 亿，占 GDP 的 0.56%。结合地区和行业来看，汽车制造业、电气机械、电子设备等行业在中西部省份存在利润率和税负率双低的情况，具体见 2.2.4。近年来，面临房地产市场承压、“反内卷”规范地方政府补贴、消费税改革等三大变革，传统的横向竞争模式正在迎来转变，地方政府将从“逐底竞争”转向“逐顶竞争”。

■ **（1）土地补贴：**2017-2024 年 70 城工业部门获得的土地补贴年均 1.45 万亿，约占 GDP 的 1.3%。按照工业地价和各类土地均价的差额来计算工业部门获得的土地交叉补贴。2017-2024 年，70 个重点城市年均出让 4.3 万平的工业仓储用地，用工业地价计算年均地价款约为 1884 亿；如果按照各类用地均价计算，年均地价款应为 1.64 万亿，二者间 1.45 万亿的差额即为 70 城工业部门获得的土地交叉补贴，占这段时间全国 GDP 的 1.3% 左右。

■ **（2）以企业所得税为例看财税补贴规模：**参考 IMF 的做法，以企业所得税的实际税率与法定税率的差异，作为税收优惠的政策支持力度。按照这种算法，2023 年制造业的企业所得税税收优惠约 7300 亿，占 GDP 的 0.56%。

■ **（3）分产业来看税负率：**金融地产、工业、批发零售等行业税负高，工业里面烟酒和重化工业税负高，中高端制造业和大部分服务业税负低。

■ **（4）分省来看，不同省份税负率差别很大，2023 年税负率最低的广西、福建、湖南，分别只有 8.5%、8.6%、8.7%，而税负率最高的北京、上海分别达到 34.5%、33.4%。分地区来看，2023 年税负率：东部（16.4%）> 东北（12.7%）> 西部（12.4%）> 中部（10.7%）。**

■ **（5）哪些地区和行业 2023 年存在利润率和税负率双低的情况？**筛选标准：选择汽车制造业、电气机械和器材制造业、计算机通信和其他电子设备制造业三个重点制造行业，仅考虑当年营收超过 1000 亿的省份，税负率和利润率都明显低于全国平均水平。以下地区在特定行业存在利润率和税负率双低的情况：**（1）汽车制造业：**河北（利润率 1.9%，税负率 2.7%，营收 3105 亿）、江西（利润率 3.9%，税负率 2.5%，营收 1367 亿）、广西（利润率 -1.0%，税负率 2.5%，营收 1367 亿）。**（2）电气机械制造业：**陕西（利润率 2.3%，税负率 1.8%，营收 2454 亿）、江西（利润率 5.0%，税负率 0.9%，营收 5165 亿）。**（3）电子设备制造业：**安徽（利润率 -0.6%，税负率 1.1%，营收 4216 亿）、河南（利润率 2.8%，税负率 1.0%，营收 6795 亿）、湖北（利润率 -3.3%，税负率 0.7%，营收 3868 亿）、广西（利润率 1.4%，税负率 0.6%，营收 1230 亿）。

■ **（6）从逐底到逐顶：**地方政府行为面临三大变革。近年来，地方政府行为正在逐步从“逐底竞争”转向“逐顶竞争”。“逐底竞争”是通过降低要素成本和放宽标准来吸引流动性资本，以最快速度做大经济总量。“逐顶竞争”是通过优化营商环境、构建创新生态和提供优质公共服务来吸引和培育优质资本与人才。

■ **引发这一转变的因素可以总结为三方面变革：**一是房地产市场承压，地方财政压力加大，原来的“以地促进工业化”模式面临转型；二是产业

与竞争政策变化，“反内卷”要求减少招商引资中的违规补贴、规范地方政府行为；三是财税改革，推动消费税征收环节后移并下划地方，地方有更大激励优化消费环境。

- **风险提示：**（1）房地产和土地市场变化，对地方政府行为影响较大，如果未来房地产市场出现趋势性变化，地方政府行为可能也会发生变化；（2）本文涉及多个税负率，分母包含增加值、营业收入、利润总额等指标，但经济口径指标和税务口径指标不完全相同，税务率的计算存在一定误差；（3）政策变动具有不确定性，如消费税改革落地情况、反内卷执行力度，对地方政府行为的影响都比较大。

内容目录

1. 从“经营企业”到“经营土地和城市”	5
2. 补贴算术：土地和财税优惠有多少	6
2.1. 土地补贴：价格剪刀差降低工业成本	6
2.2. 财税补贴和地区税负差异	7
2.2.1. 以企业所得税为例看补贴规模	7
2.2.2. 分产业的税负率差异	8
2.2.3. 分地区的税负率差异	10
2.2.4. 地区+行业：如何识别内卷程度	11
3. 从逐底到逐顶：地方政府行为面临三大变革	14
4. 风险提示	18

图表目录

图 1: 1994 年之前集体企业发展较快.....6

图 2: “经营企业”到“经营土地和城市”的转变.....6

图 3: 住宅商服用地和工业用地的价格剪刀差.....7

图 4: 按两种价格差额计算 2017-2024 年土地交叉补贴7

图 5: 制造业的企业所得税的税收优惠.....8

图 6: 分行业的税负率.....9

图 7: 2023 年 31 省市的税负率..... 11

图 8: 2023 年分地区的税负率..... 11

图 9: 各地区汽车制造业的利润率和税负率..... 12

图 10: 各地区电气机械制造业的利润率和税负率..... 13

图 11: 各地区电子设备制造业的利润率和税负率..... 13

图 12: 调整企业所得税后的税负率..... 14

图 13: 70 城住宅和工业用地成交面积均下降..... 15

图 14: 经济转型使得工业对土地的依赖度有所下降..... 16

图 15: 我国宏观税负连年下降..... 17

表 1: 2023 年工业各行业的税负率..... 10

表 2: 去年以来关于招商引资政策的表述..... 17

地方政府在产业政策方面有“逐底竞争”的传统。这是过去几十年中国经济高速增长长期，地方政府竞争的典型模式。随着房地产市场的下行、“反内卷”规范地方政府补贴、消费税改革的提出，传统的横向竞争模式正在迎来转变，地方政府将从“逐底竞争”（Race to the Bottom）转向“逐顶竞争”（Race to the Top）。

1. 从“经营企业”到“经营土地和城市”

90年代后期，财税和土地制度的一系列变化使得地方政府行为发生了转变，从“乡镇企业促进工业化”变为“以地促进工业化”。“以地促进工业化”模式下，土地补贴和税收优惠成为地方政府之间横向竞争的工具。

1994年之前，地方政府热衷于“经营企业”，推动集体企业成长为工业部门的半壁江山。财政包干制下，按照企业隶属关系划分所得税，按照属地征收原则划分流转税（产品税、增值税、营业税），地方政府能够获得乡镇企业的大量税收和上缴收入，并且这一时期土地制度允许农民在集体土地上兴办企业，各地掀起了兴办企业的热潮。集体企业占工业总产值的比重从改革开放之初的20%上下，到1996年最高时为39.4%，成长为工业部门的半壁江山。

1994年后，地方政府“经营企业”的收益下降。1994年我国央地财政收入分配从“财政包干制”转为“分税制”，激励关系发生了重大变化。一是流转税变化，产品税取消，增值税不再按属地征收，而是按照中央75%地方25%分税¹；二是所得税改变，2022年开始企业所得税也由央地按比例分成。因此地方政府经营企业获得的各类税收收入大幅减少。此外，1998年《土地管理法》修订后，乡镇企业获得建设用地的难度增加。

90年代后期的一系列改革给予地方政府更多激励去“经营土地”和“经营城市”，形成了“以地促进工业化”模式。一是分税制改革后，营业税仍归地方，营业税的主体是房地产业和建筑业，通过大规模城市建设，地方政府可以用营业税弥补增值税和企业所得税的损失，招商引资、城市基建、房地产开发成为城市政府更好的选择；二是1998年修订《土地管理法》确定地方政府成为城市建设用地市场的唯一供应者，使得地方政府获得新的收入来源“土地出让收入”，从而弥补乡镇企业转制后，失去的大规模“企业上缴利润”收入。三是1994和98年两次房改，住房分配体系从实物福利分房转变为货币化分配，商品房市场从0到1逐步发展起来，土地出让收入连年增长。

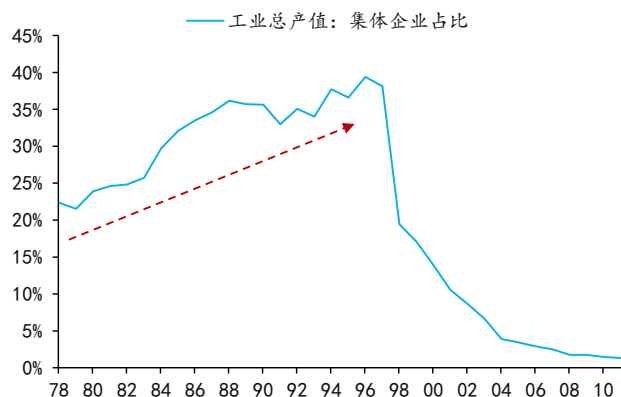
土地补贴和财税补贴一起成为过去二十多年来地方政府间横向竞争的工具²。一方面，通过土地补贴，地方政府利用低于市场价的工业用地价格吸引企业落户；另一方面

¹ 此后又有多次调整，现行增值税为央地五五分成。

² 学习《决定》每日问答 | 为什么要规范地方招商引资法规制度，严禁违法违规给予政策优惠行为 政策解读 中国政府网

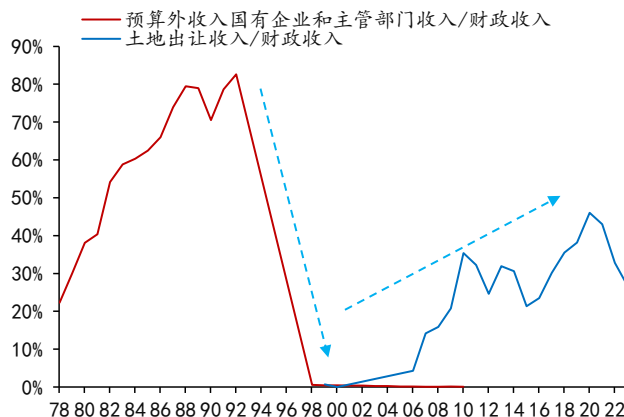
通过财税优惠，在中央规定的全国统一财税优惠之外，额外进行税收返还或提供现金补助。

图1：1994 年之前集体企业发展较快



数据来源：CEIC，东吴证券研究所

图2：“经营企业”到“经营土地和城市”的转变



数据来源：CEIC，东吴证券研究所；注：92-98 年国企和主管部门收入没有数据；本图两个分子均不计入分母

2. 补贴算术：土地和财税优惠有多少

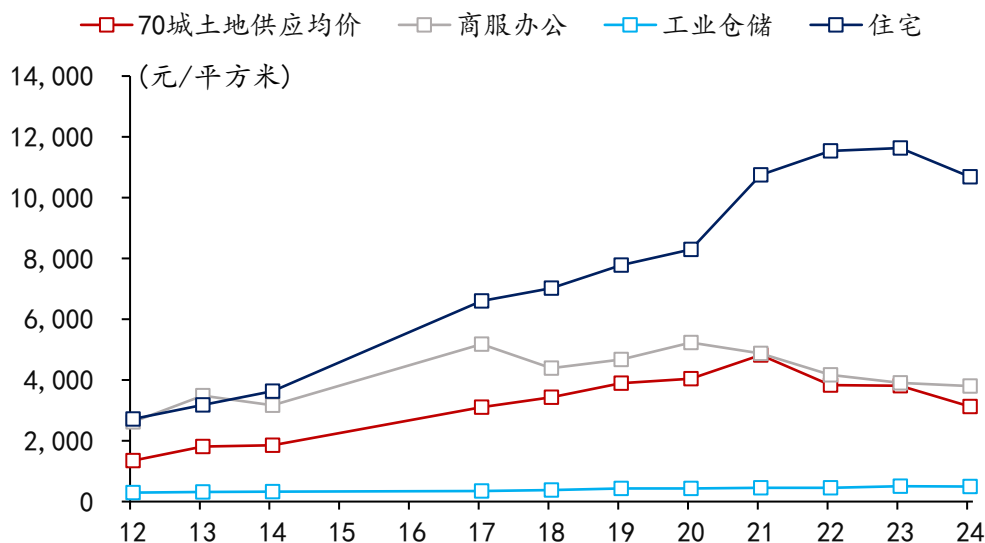
接下来，我们从土地和财税两个角度，来量化补贴的规模，并识别哪些地区和行业的税负率更低。

2.1. 土地补贴：价格剪刀差降低工业成本

土地补贴方面，地方政府通过不同土地的差别定价，逐步形成了高住宅地价、低工业地价的价格剪刀差，将部分土地增值收益分享给工业部门。2024 年 70 城工业仓储用地均价为 497 元/平米，住宅、商服办公用地均价分别为 10683 元/平、3802 元/平，价格是工业地价的 21.5 倍和 7.9 倍。上述价格剪刀差意味着，商业和居民部门对工业部门形成了“土地交叉补贴”，地方政府将部分土地增值收益分享给工业部门，从而降低工业发展成本。

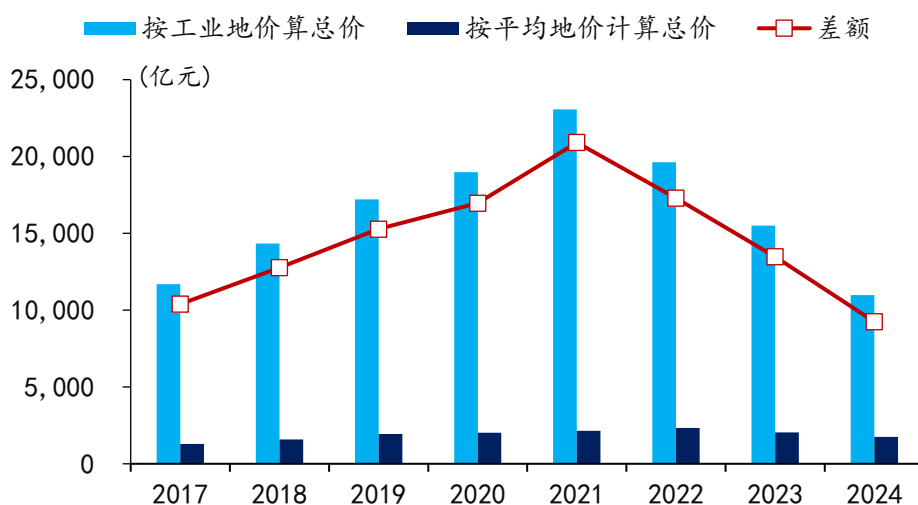
2017-2024 年 70 城工业部门获得的土地补贴年均 1.45 万亿，约占 GDP 的 1.3%。按照工业地价和各类土地均价的差额来计算工业部门获得的土地交叉补贴。2017-2024 年，70 个重点城市年均出让 4.3 万平的工业仓储用地，用工业地价计算年均地价款约为 1884 亿；如果按照各类用地均价计算，年均地价款应为 1.64 万亿，二者间 1.45 万亿的差额即为 70 城工业部门获得的土地交叉补贴，占这段时间全国 GDP 的 1.3% 左右。

图3：住宅商服用地和工业用地的价格剪刀差



数据来源：CEIC，东吴证券研究所；注：横轴为年份

图4：按两种价格差额计算 2017-2024 年土地交叉补贴



数据来源：CEIC，东吴证券研究所

2.2. 财税补贴和地区税负差异

2.2.1. 以企业所得税为例看补贴规模

参考 IMF 的做法³，以企业所得税的实际税率与 25%法定税率的差异，作为税收优惠的政策支持力度。但要注意的是，这种算法衡量的是产业政策在企业所得税方面的总支持力度，既包含全国性的税收优惠，如针对一些高薪技术企业按 15%税率征收所得税；

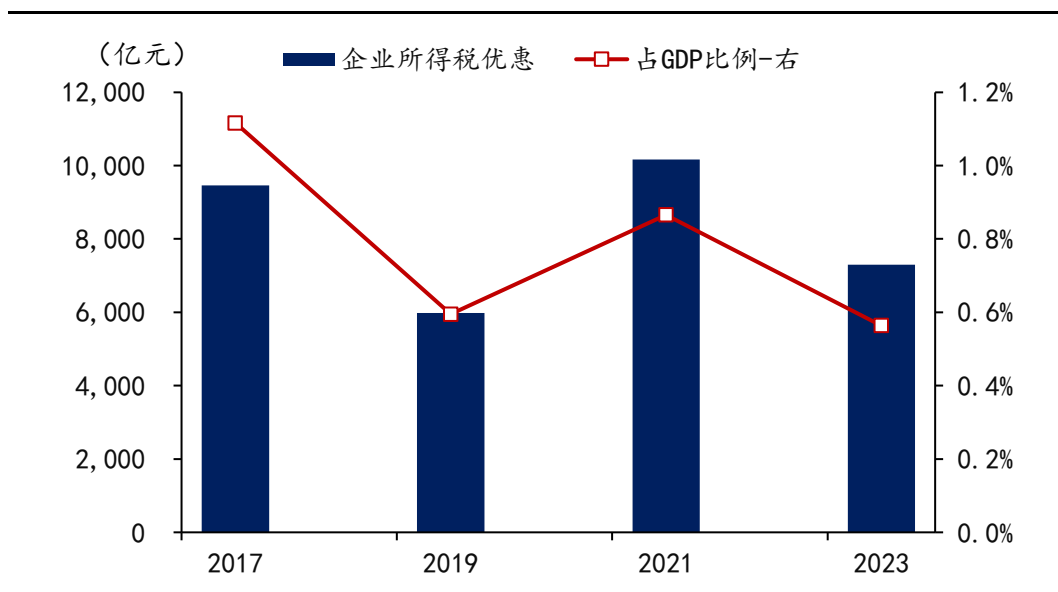
³ IMF Industrial Policy in China: Quantification and Impact on Misallocation

也包括地方额外进行的税收返还。并且这种算法仅包含企业所得税，没有涉及其他税种，并不全面。

按照这种算法，2023年制造业的企业所得税税收优惠约7300亿，占GDP的0.56%。按照五经普数据，2023年制造业利润总额为6.3万亿，按照25%税率估算应收企业所得税为1.58万亿，实际企业所得税为8496亿，二者差额约为7300亿，占当年GDP的0.56%左右。

接下来，我们不局限于企业所得税，分地区和产业来看看总的税负率差异。

图5：制造业的企业所得税的税收优惠



数据来源：中国税务年鉴，Wind，东吴证券研究所

2.2.2. 分产业的税负率差异

分产业来看税负：金融地产、工业、批发零售等行业税负高，工业里面烟酒和重化工业税负高，中高端制造业和大部分服务业税负低。

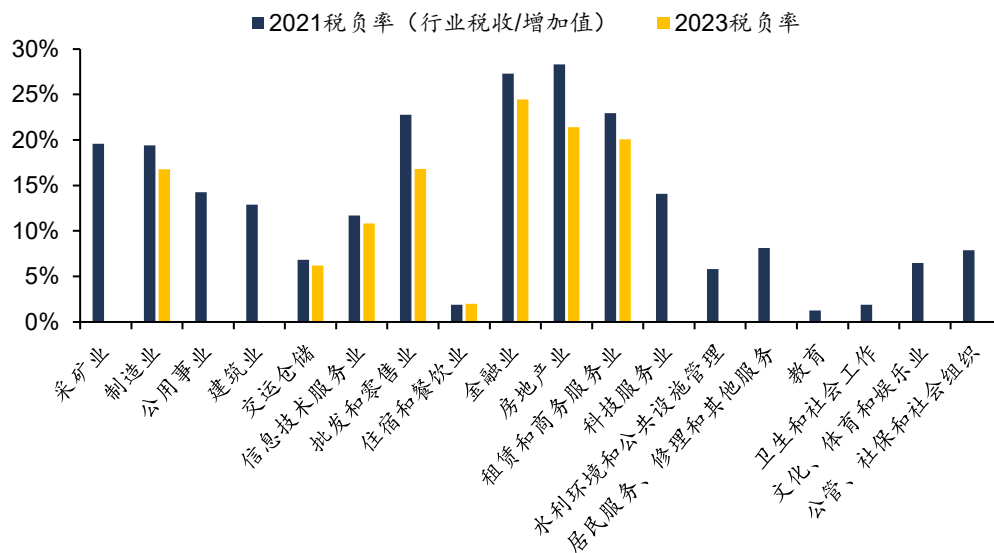
从大类行业来看，用“税收收入/GDP”来衡量税负率，较高的行业有三类，一是金融地产，2023年金融业税负率24.5%、房地产业21.4%；二是工业，2023年制造业税负率16.8%，采矿业大致持平甚至略高于制造业；三是批发零售，2023年税负率为16.8%。

从工业内部来看，由于分行业增加值数据较为滞后，我们用“税收收入/营业收入”来衡量税负率，烟酒、重化等行业税负率偏高。由于营业收入远高于增加值，使得营收口径的制造业税负率为4.6%，远低于增加值口径的16.8%。2023年，工业行业里，税负率最高的是烟草制品业，税收收入占营业收入的62.1%；另外，由于白酒消费税较高，酒、饮料和精制茶制造业的税负也达到12.5%。重化工业税负普遍较高，采矿业为16.4%，石油、煤炭及其他燃料加工业为12%。

合理看待行业间的税负差异和税收优惠。在我国增值税为主的体系下，中高端制造

业由于具有较高的增加值率，相比于附加值较低的劳动密集型行业，会面临更高的增值税税负。而中央政府给予高技术行业更多的税收优惠，既有助于平衡不同行业间增值税税负，也能鼓励创新。

图6：分行业的税负率



数据来源：Wind，东吴证券研究所；注：①2022 年受留抵退税影响大，2023 年部分服务业 GDP 数据尚未发布；②2023 年五经普上调了 GDP，但 2021 年调整后数据尚未更新，由于分母变大，因此部分行业税率下降幅度显得更大。

表1：2023 年工业各行业的税负率

行业	税负率（税 收收入/营业 收入）	行业	税负率（税 收收入/营业 收入）
(一)采矿业	16.4%	15. 医药制造业	7.2%
1. 煤炭开采和洗选业	18.3%	16. 化学纤维制造业	1.1%
2. 石油和天然气开采业	17.9%	17. 橡胶和塑料制品业	4.6%
3. 黑色金属矿采选业	8.2%	18. 非金属矿物制品业	4.4%
4. 有色金属矿采选业	15.3%	19. 黑色金属冶炼和压延加工业	1.0%
5. 非金属矿采选业	11.0%	20. 有色金属冶炼和压延加工业	1.8%
6. 开采专业及辅助性活动	5.3%	21. 金属制品业	4.3%
(二)制造业	4.6%	22. 通用设备制造业	5.7%
1. 农副食品加工业	1.0%	23. 专用设备制造业	6.2%
2. 食品制造业	4.5%	24. 汽车制造业	4.2%
3. 酒、饮料和精制茶制造业	12.5%	25. 铁路、船舶、航空航天和其他运输设备制造业	3.5%
4. 烟草制品业	62.1%	26. 电气机械和器材制造业	2.7%
5. 纺织业	3.5%	27. 计算机、通信和其他电子设备制造业	2.0%
6. 纺织服装、服饰业	5.3%	28. 仪器仪表制造业	4.9%
7. 皮革、毛皮、羽毛及其制品和制鞋业	4.3%	29. 其他制造业	43.6%
8. 木材加工和木、竹、藤、棕、草制品业	4.0%	30. 废弃资源综合利用业	3.9%
9. 家具制造业	4.7%	31. 金属制品、机械和设备修理业	7.4%
10. 造纸和纸制品业	3.2%	(三)电力、热力、燃气及水生产和供应业	3.6%
11. 印刷和记录媒介复制业	4.1%	1. 电力、热力生产和供应业	3.7%
12. 文教、工美、体育和娱乐用品制造业	2.8%	2. 燃气生产和供应业	1.7%
13. 石油、煤炭及其他燃料加工业	12.0%	3. 水的生产和供应业	7.7%
14. 化学原料和化学制品制造业	3.2%		

数据来源：中国税务年鉴，国家统计局，东吴证券研究所；注：营业收入远大于增加值，跟前述增加值衡量的税负率不可比

2.2.3. 分地区的税负率差异

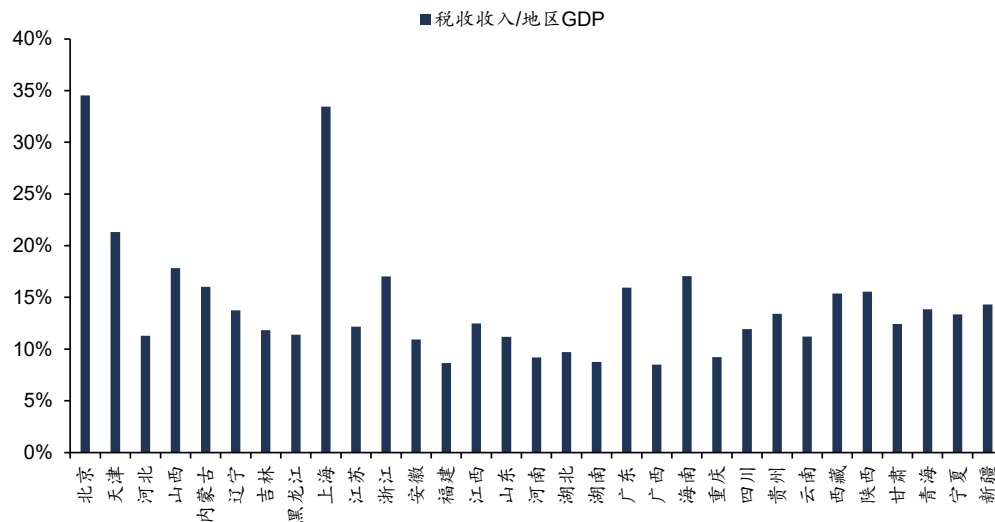
分省来看，不同省份税负率差别很大，2023 年税负率最低的广西、福建、湖南，分别只有 8.5%、8.6%、8.7%，而税负率最高的北京、上海分别达到 34.5%、33.4%。这是因为北京上海的“总部经济”较为突出，是许多大型企业的总部注册地所在，而跨区域经营的企业税收会向登记注册地集中，推高北京上海税收收入的同时，也会出现生产经营地有增加值而无税收的情况，即税收和税源相背离。

分地区来看，2023 年税负率：东部（16.4%）>东北（12.7%）>西部（12.4%）>中部（10.7%）。东部地区税负率最高，一是因为有最多的“总部经济”，税收比增加值更集中；二是因为东部沿海省份在与中西部省份的招商竞争中，由于基础设施、市场情况和营商环境更好，需要额外给出的税收优惠条件更低。

中部地区 6 个省份是税负率最低的，其中湖南、湖北、河南都低于 10%。相比东部地区，中部 6 省的企业总部注册地较少，地区招商的税收优惠更多；相比西部地区，中部 6 省的烟酒、采矿等高税负行业比重更低。中部 6 省里，采矿和烟酒行业比重最大的

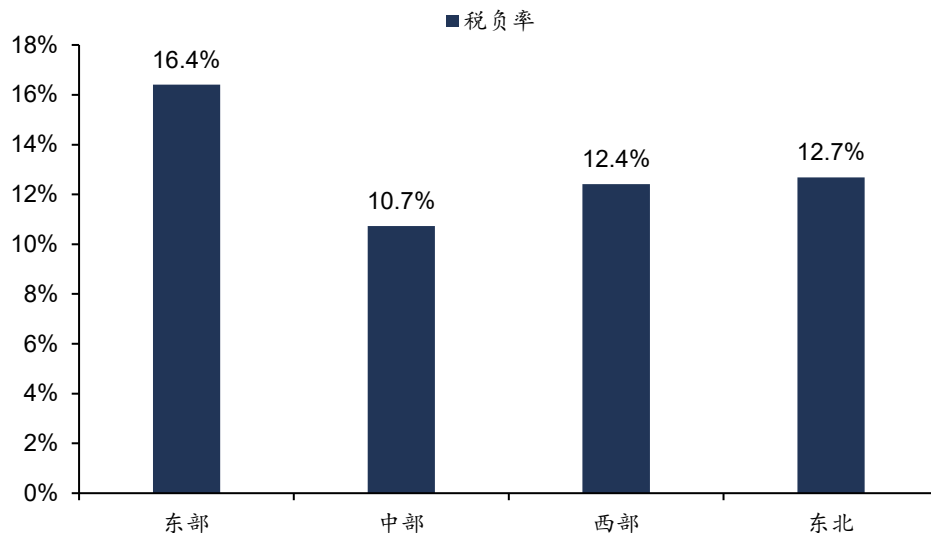
是山西省，采矿业+酒、饮料和精制茶制造业两个行业贡献了 2023 年山西省 54% 的税收，使得山西省“税收/增加值”衡量的税负率达到 17.8%，远高于 10.7% 的中部地区平均水平和 13% 的全国平均水平。

图7：2023 年 31 省市的税负率



数据来源：中国税务年鉴，国家统计局，东吴证券研究所；注：税收收入包括央地税收。

图8：2023 年分地区的税负率



数据来源：中国税务年鉴，国家统计局，东吴证券研究所；注：税收收入包括央地税收。

2.2.4. 地区+行业：如何识别内卷程度

将地区和行业税负率结合起来可以识别内卷程度。不同地区税负率受到产业结构、总部经济等因素影响较大，但不同地区的同一行业，税负率理应较为接近。我们选择汽

车制造业、电气机械和器材制造业、计算机通信和其他电子设备制造业三个重点制造行业，通过税负率和利润率两个指标来判断内卷式竞争的程度。当一个地区的行业税负率明显低于其他地区，同时利润率也偏低时，可能是内卷式竞争较严重的。

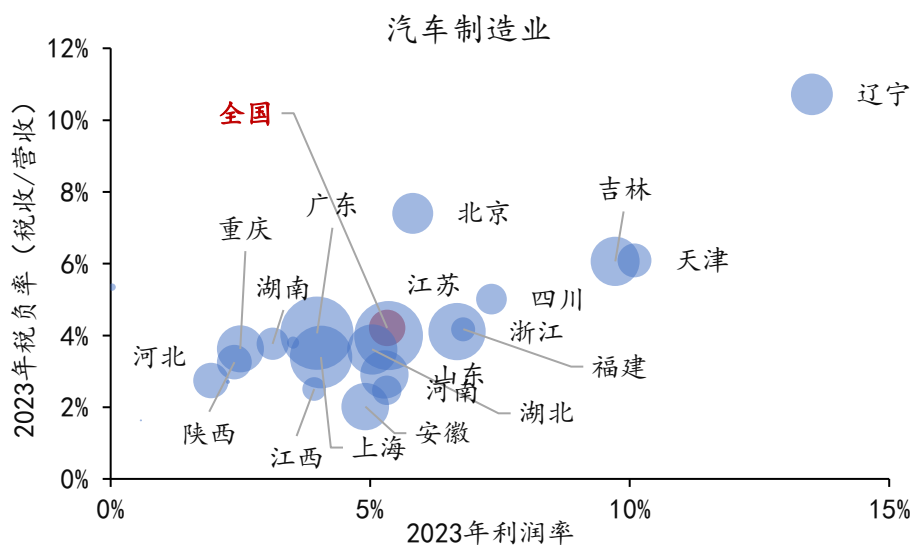
具体来看，以下行业和地区在 2023 年存在利润率和税负率双低的情况：

汽车制造业：河北、江西、广西。2023 年全国利润率 5.3%，税负率 4.2%，营业收入 10.2 万亿。按照三个标准筛选，一是产业发展达到一定规模（营收超 1000 亿），二是税负率明显低于全国水平（全国为 4.2%，低于 3%），三是利润率明显低于全国水平（全国为 5.3%，低于 4%）。据此选出 3 个省份的汽车制造业，可能内卷竞争更严重：河北（利润率 1.9%，税负率 2.7%，营收 3105 亿）、江西（利润率 3.9%，税负率 2.5%，营收 1367 亿）、广西（利润率-1.0%，税负率 2.5%，营收 1367 亿）。

电气机械：陕西、江西。2023 年全国利润率 6.0%，税负率 2.7%，营业收入 11.1 万亿。三个筛选标准：营收 ≥ 1000 亿，利润率 $\leq 5.0\%$ ，税负率 $\leq 2.0\%$ 。据此选出 2 个省份的电气机械制造业，可能内卷竞争更严重：陕西（利润率 2.3%，税负率 1.8%，营收 2454 亿）、江西（利润率 5.0%，税负率 0.9%，营收 5165 亿）。

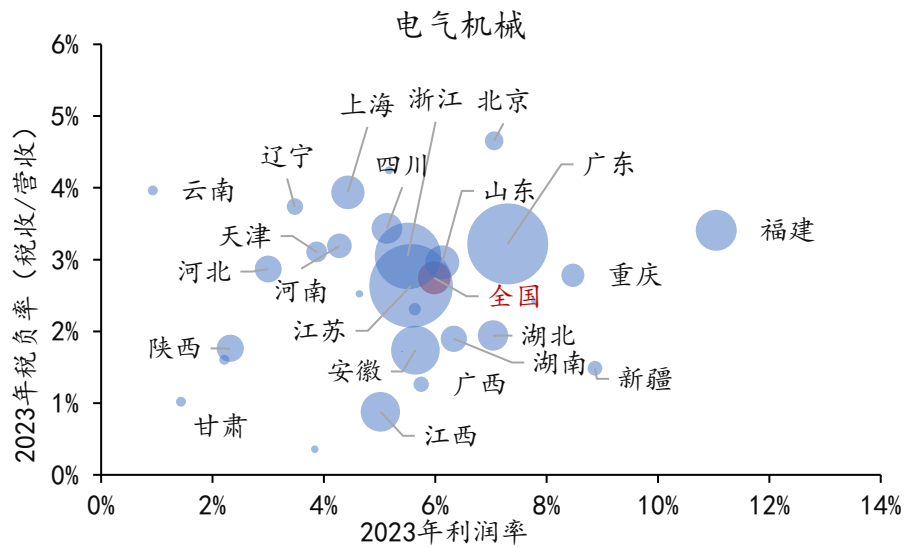
电子设备：安徽、河南、湖北、广西。2023 年全国利润率 5.0%，税负率 2.0%，营业收入 15.3 万亿。三个筛选标准：营收 ≥ 1000 亿，利润率 $\leq 3.0\%$ ，税负率 $\leq 1.5\%$ 。据此选出 4 个省份的电子设备制造业，可能内卷竞争更严重：安徽（利润率-0.6%，税负率 1.1%，营收 4216 亿）、河南（利润率 2.8%，税负率 1.0%，营收 6795 亿）、湖北（利润率-3.3%，税负率 0.7%，营收 3868 亿）、广西（利润率 1.4%，税负率 0.6%，营收 1230 亿）。

图9：各地区汽车制造业的利润率和税负率



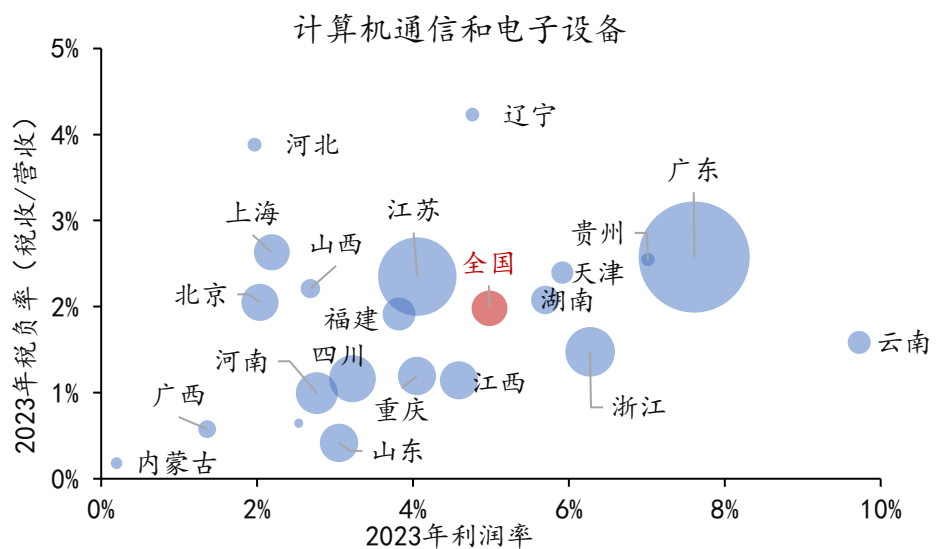
数据来源：中国税务年鉴，国家统计局，东吴证券研究所；注：气泡大小为 2023 年营收规模

图10: 各地区电气机械制造业的利润率和税负率



数据来源：中国税务年鉴，国家统计局，东吴证券研究所；注：气泡大小为 2023 年营收规模

图11: 各地区电子设备制造业的利润率和税负率



数据来源：中国税务年鉴，国家统计局，东吴证券研究所；注：气泡大小为 2023 年营收规模

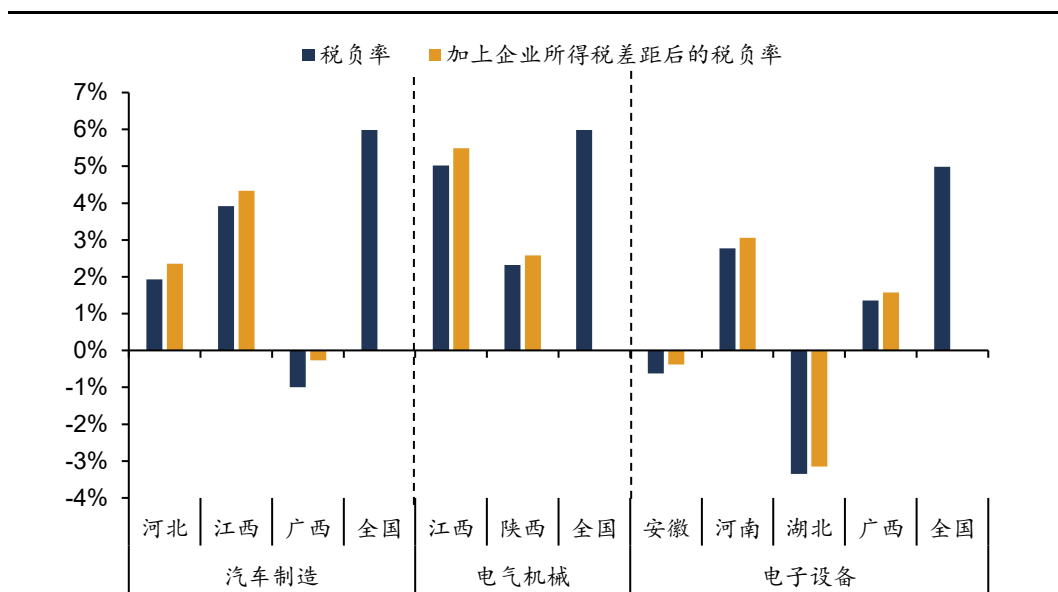
但上述识别可能存在一个问题是，利润率较低的行业，需要缴纳的企业所得税也较少，从而综合税负率也较低。也就是说，上述三大行业的几个税负率低的省份，可能是因为利润低，导致的税负率低，并非是税收优惠力度大。

对此，我们可以做一个额外检验。第一步，将 2023 年的企业所得税占营业收入的比例算出来，如河北省的汽车制造业企业所得税占营收比例是 0.5%，全国是 0.9%，这表明河北省的汽车制造业利润偏低，对税负率有一定的影响。

第二步,假设河北省汽车制造业企业所得税占营收的比重提高到全国平均水平 0.9%,那么河北省汽车制造业的税负率将提高到 2.4%,仍然远低于全国汽车制造业 6%的税负水平。

我们将其他几个省份和行业,也都按照上述步骤进行检验,发现低利润对总税负率的影响较小,平均而言在 0.4 个点左右,即使加上这部分后,上述几个省份的税负率仍然明显低于全国水平。

图12: 调整企业所得税后的税负率



数据来源：中国税务年鉴，国家统计局，东吴证券研究所

3. 从逐底到逐顶：地方政府行为面临三大变革

土地和财税两种补贴是地方之间的横向竞争工具，而地方政府间的“逐底竞争”加剧了内卷。今年 7 月，《求是》刊文指出了地方政府行为的内卷式竞争体现在三个方面“一是为招引企业、培育产业，人为制造政策洼地，违规实施税费、补贴、用地等不公平非普惠的优惠政策，导致无序竞争；二是不顾地方产业基础和资源禀赋情况，盲目上马新兴产业、重点产业，造成行业内大量重复建设和生产过剩；三是为保护本地市场、扶持本地企业，设置或明或暗的市场壁垒，区别对待各类企业，破坏公平竞争秩序⁴”。

近年来，地方政府行为正在逐步从“逐底竞争”转向“逐顶竞争”。“逐底竞争”是通过降低要素成本和放宽标准来吸引流动性资本，以最快速度做大经济总量。“逐顶竞争”是通过优化营商环境、构建创新生态和提供优质公共服务来吸引和培育优质资本与人才。

⁴ 巨力：深刻认识和综合整治“内卷式”竞争

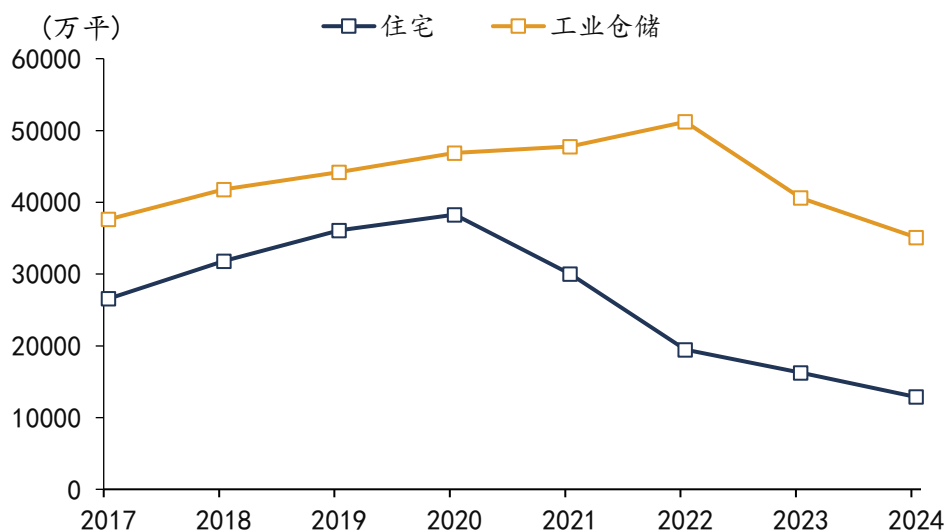
引发这一转变的因素可以总结为三方面变革：一是房地产市场承压，地方财政压力加大，原来的“以地促进工业化”模式面临转型；二是产业与竞争政策变化，“反内卷”要求减少招商引资中的违规补贴、规范地方政府行为；三是财税改革，推动消费税征收环节后移并下划地方，地方有更大激励优化消费环境。

地方政府行为面临的变革之一：房地产市场承压

随着 2021 年下半年以来房地产市场承压，原来的“以地促进工业化”模式面临转型。土地补贴背后是土地驱动增长的模式，这一模式的本质是将土地转用和出让过程中的增值收益，转化为工业生产和投资的激励，从而拉动经济增长。随着房地产市场的下行，一方面工业用地需求减少，另一方面工业供给补贴力度减弱，原有的补贴模式面临转型压力。从 70 城土地成交面积来看，2024 年工业用地成交面积降至 3.5 亿平，较 2022 年高点减少 31.4%。

此外，中国制造业从劳动密集型到技术密集型的转型，也降低了对土地的依赖，单位土地的产出增速从 10.1% 降至 4.2%。我国制造业正在逐步从劳动密集型的轻工业到技术密集型的机电产业转型，工业竞争力从注重低成本优势到注重技术创新，同时服务业在经济中占比越来越大，中高端制造业和服务业对土地的依赖度小于传统制造业。产业结构变化使得低价供地推进工业化的边际效益在递减，单位工业用地的产出增速从 2001-2012 年的 10.1% 下降至 2013-2022 年⁵的 4.2%。

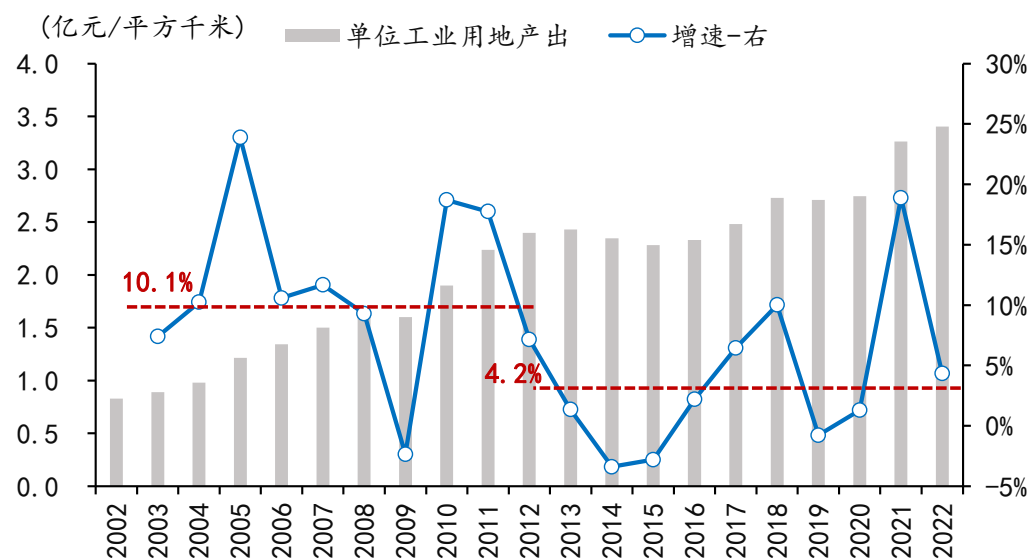
图 13：70 城住宅和工业用地成交面积均下降



数据来源：CEIC，东吴证券研究所

⁵ 2022 年后城市建设面积数据未更新

图14：经济转型使得工业对土地的依赖度有所下降



数据来源：CEIC，东吴证券研究所

地方政府行为面临的变革之二：“反内卷”和规范招商引资

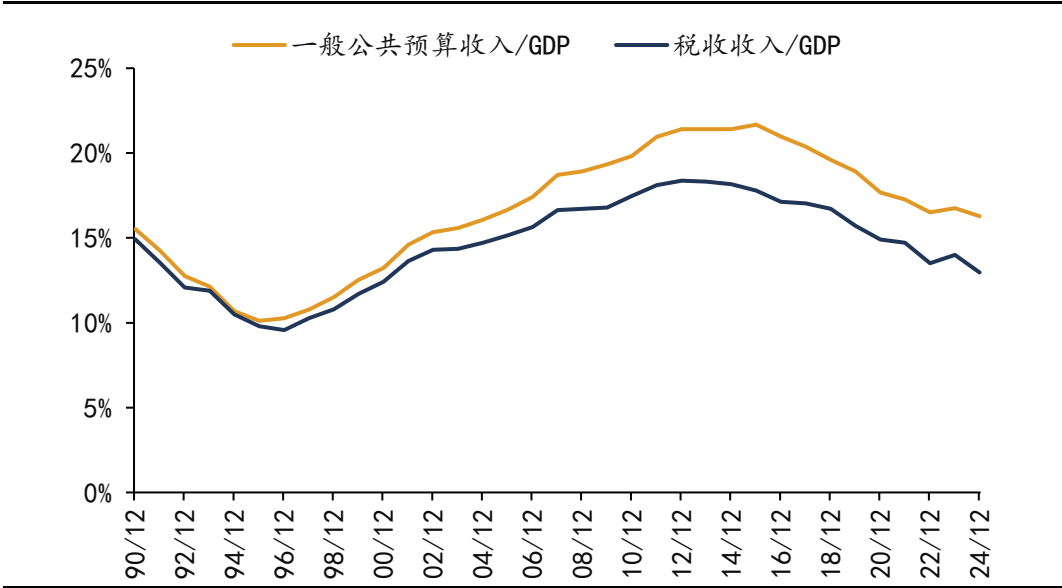
地方政府违规的政策优惠，既扰乱了竞争秩序，也影响了财政汲取能力。宏观来看，税负逐年下降，既有中央减税降费的推动，也有地方逐底竞争的影响。2024年，我国小口径宏观税负（税收收入/GDP）为13%，自2012年以来连年下降，目前降至2000-2001年水平；中口径宏观税负（一般公共预算收入/GDP）为16.3%，自2015年以来连年下降，目前降至2004-2005年水平。宏观税负的下降，一方面是中央减税降费，降低企业和居民的税收负担，调动市场主体积极性；但另一方面，也跟部分地方政府通过违规税费补贴来招商引资有关。

去年以来，出台了诸多政策治理地方政府内卷式竞争，特别是规范招商引资。一是二十届三中全会提出“规范地方招商引资法规制度，严禁违法违规给予政策优惠行为”，从顶层设计方面明确了方向。二是去年8月开始施行的《公平竞争条例》，进一步明确了地方政府不得提供违规政策优惠。

“反内卷”和招商引资政策的改变，将重塑地方政府间的竞争逻辑。未来的竞争，不再是看谁能提供更廉价的生产要素，而是看谁能提供更公平透明的法治环境、更完善的产业生态和更高效的公共服务，中国政府网的文章指出“引导各地将招商引资工作重点从拼财税、土地等政策优惠，转移到优化营商环境、提高服务水平上来”⁶。

⁶ 学习《决定》每日问答 | 为什么要规范地方招商引资法规制度，严禁违法违规给予政策优惠行为 政策解读 中国政府网

图15：我国宏观税负连年下降



数据来源：CEIC，东吴证券研究所

表2：去年以来关于招商引资政策的表述

时间	政策	内容
2024年7月	二十届三中全会	规范地方招商引资法规制度，严禁违法违规给予政策优惠行为
2024年8月 (施行)	公平竞争条例	没有法律、行政法规依据或者未经国务院批准，不得含有下列影响生产经营成本的内容： (一) 给予特定经营者税收优惠； (二) 给予特定经营者选择性、差异化的财政奖励或者补贴； (三) 给予特定经营者要素获取、行政事业性收费、政府性基金、社会保险费等方面的优惠； (四) 其他影响生产经营成本的内容。
2025年1月	《国务院办公厅关于促进政府投资基金高质量发展的指导意见》国办发〔2025〕1号	不以招商引资为目的设立政府投资基金
2025年7月	中央财经委员会第六次会议	规范地方招商引资，加强招商引资信息披露

数据来源：中国政府网，东吴证券研究所

地方政府行为面临的变革之二：消费税改革

二十届三中全会提出“推进消费税征收环节后移并稳步下划地方”。消费税改革一方面可以增加地方政府自有财力，另一方面将税收收入来源与地方政府的治理行为联系在一起。改革后，地方政府有更大动力优化消费环境，原来聚焦供给侧的内卷式竞争，

也会更多着眼需求侧。但是，消费税在整体税收收入中的比重毕竟有限，所覆盖的品类也不多。2024 年我国消费税收入只有 1.65 万亿（占 17.5 万亿税收收入的 9.4%），只有 15 个商品品类需要缴纳消费税。由于在税收里的比重太小，通过消费税改革使得地方政府行为彻底从重生产向重消费转型，是不现实的，但消费税改革会是地方政府行为逐步变化的一个起点。

4. 风险提示

（1）房地产和土地市场变化，对地方政府行为影响较大，如果未来房地产市场出现趋势性变化，地方政府行为可能也会发生变化；（2）本文涉及多个税负率，分母包含增加值、营业收入、利润总额等指标，但经济口径指标和税务口径指标不完全相同，税务率的计算存在一定误差；（3）政策变动具有不确定性，如消费税改革落地情况、反内卷执行力度，对地方政府行为的影响都比较大。

免责声明

东吴证券股份有限公司经中国证券监督管理委员会批准，已具备证券投资咨询业务资格。

本研究报告仅供东吴证券股份有限公司（以下简称“本公司”）的客户使用。本公司不会因接收人收到本报告而视其为客户。在任何情况下，本报告中的信息或所表述的意见并不构成对任何人的投资建议，本公司及作者不对任何人因使用本报告中的内容所导致的任何后果负任何责任。任何形式的分享证券投资收益或者分担证券投资损失的书面或口头承诺均为无效。

在法律许可的情况下，东吴证券及其所属关联机构可能会持有报告中提到的公司所发行的证券并进行交易，还可能为这些公司提供投资银行服务或其他服务。

市场有风险，投资需谨慎。本报告是基于本公司分析师认为可靠且已公开的信息，本公司力求但不保证这些信息的准确性和完整性，也不保证文中观点或陈述不会发生任何变更，在不同时期，本公司可发出与本报告所载资料、意见及推测不一致的报告。

本报告的版权归本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。经授权刊载、转发本报告或者摘要的，应当注明出处为东吴证券研究所，并注明本报告发布人和发布日期，提示使用本报告的风险，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。未经授权或未按要求刊载、转发本报告的，应当承担相应的法律责任。本公司将保留向其追究法律责任的权利。

东吴证券投资评级标准

投资评级基于分析师对报告发布日后 6 至 12 个月内行业或公司回报潜力相对基准表现的预期（A 股市场基准为沪深 300 指数，香港市场基准为恒生指数，美国市场基准为标普 500 指数，新三板基准指数为三板成指（针对协议转让标的）或三板做市指数（针对做市转让标的），北交所基准指数为北证 50 指数），具体如下：

公司投资评级：

买入：预期未来 6 个月个股涨跌幅相对基准在 15%以上；

增持：预期未来 6 个月个股涨跌幅相对基准介于 5%与 15%之间；

中性：预期未来 6 个月个股涨跌幅相对基准介于-5%与 5%之间；

减持：预期未来 6 个月个股涨跌幅相对基准介于-15%与-5%之间；

卖出：预期未来 6 个月个股涨跌幅相对基准在-15%以下。

行业投资评级：

增持：预期未来 6 个月内，行业指数相对强于基准 5%以上；

中性：预期未来 6 个月内，行业指数相对基准-5%与 5%；

减持：预期未来 6 个月内，行业指数相对弱于基准 5%以上。

我们在此提醒您，不同证券研究机构采用不同的评级术语及评级标准。我们采用的是相对评级体系，表示投资的相对比重建议。投资者买入或者卖出证券的决定应当充分考虑自身特定状况，如具体投资目的、财务状况以及特定需求等，并完整理解和使用本报告内容，不应视本报告为做出投资决策的唯一因素。

东吴证券研究所
苏州工业园区星阳街 5 号
邮政编码：215021

传真：（0512）62938527

公司网址：<http://www.dwzq.com.cn>