

# 县域工业部门预算与政府政策偏好的互动逻辑分析

周珂宇

广西财经学院

DOI:10.12238/ej.v8i10.2997

**[摘要]** 政策偏好在地方政府财政资源配置中扮演了重要角色。本文基于2021—2025年广西县级政府工作报告文本,结合文本分析与机器学习方法,观测政策偏好对工信局项目预算的影响。研究发现,农业、营商环境和工业、经济类关键词对预算有正向拉动,民生、生态与第三产业类关键词则存在挤出效应。本文从部门预算层面揭示了政策注意力配置的财政后果,为理解中国地方政府“项目化治理”提供新视角。据此,文章认为地方政府要优化财政资源配置效率,工信局等职能部门应强化与地方战略对接,从“资金主导者”转向“政策协同者”与“项目承接者”。

**[关键词]** 项目预算; 工作报告; 资源配置

**中图分类号:** F812.3 **文献标识码:** A

## Interactive logic analysis between county industrial sector budget and government policy preference

Keyu Zhou

Guangxi University of Finance and Economics

**[Abstract]** Policy preferences play a significant role in the allocation of fiscal resources by local governments. Based on the 2021–2025 county–level government work reports of Guangxi, this study combines textual analysis with machine learning methods to examine the impact of policy preferences on project budgets of the Industry and Information Technology Bureau. The findings reveal that agricultural, business environment, industrial, and economic keywords exert positive budgetary effects, while livelihood, ecological, and tertiary industry–related keywords exhibit crowding–out effects. This research reveals the fiscal consequences of policy attention allocation at the departmental budget level, providing a new perspective for understanding China's local governments' "project–based governance." Accordingly, the article suggests that local governments should optimize fiscal resource allocation efficiency, and functional departments such as the Industry and Information Technology Bureau should strengthen alignment with local strategies, transitioning from "funding dominators" to "policy coordinators" and "project implementers."

**[Key words]** project budget; work report; resource allocation

### 1 引言: 问题的提出

党的十九大以来,党中央反复强调要坚持以高质量发展为主题,把发展经济的着力点放在实体经济上,大力推进产业链现代化和新质生产力发展。党的二十大报告进一步明确,“坚持把发展经济的着力点放在实体经济上,推进新型工业化,加快建设制造强国、质量强国、航天强国、交通强国、网络强国、数字中国”。广西作为西部地区重要省区,面临经济转型与产业升级的双重任务,整体工业化水平与东部沿海发达省份相比仍有差距。县域作为财政预算管理的基层单位,其政府资源配置的微观逻辑在县域层面体现得最为直接和充分。工业和信息化局(下文简称工信局)作为推动地方产业发展、培育实体经济的政府机构,

地方政府对其预算安排直接影响区域内产业链升级与新兴产业培育<sup>[1]</sup>。政府工作报告是各级政府展示其工作成果和未来规划的重要文件,在很大程度上体现了“政府重视什么”“会向哪些领域投入资源”等职能空间,可以被视为政府注意力分配和资源布局的重要载体。因此,通过分析地方政府工作报告对于深化理解政策关注倾斜对财政资源配置的作用逻辑具有重要的现实意义。

目前关于财政资源配置主要聚焦于宏观层面。谢和均等(2024)指出,地方政府常以资源配置型、激励引导型和制度创新型三类政策工具来推动县域经济高质量发展。同时,朱军(2025)和肖鹏等(2024)学者通过分析预算统筹行为,探讨了政府间财

政资源分配与政策执行等问题。这些研究强调政府预算是配置财政资源的重要工具。然而，将财政资源配置的视角下移到部门预算层面具有重要的理论与实践价值。樊丽明、孙超(2025)提出，要加强财政资源统筹，预算管理必须“穿透”到使用财政资源的具体部门。因为部门是政策落地的主体，其项目支出常面临“有保有压”的刚性约束<sup>[2]</sup>。

政府的注意力是稀缺且有限的，谢和均等(2024)研究发现政府注意力配置到哪个领域就意味着政府资源将在此集聚。李智超(2024)和陈思(2025)指出地方政府既是资源的配置者，也是政策导向与制度安排的制定者。龚六堂(2025)提出，基于本地区实际情况，地方政府会形成不同的政策优先级，即政策偏好。潘昊宇(2022)研究表明这些偏好会通过预算安排、基层执行等途径最终影响地区的经济与社会绩效。当前研究多采用回归分析、双重差分(DID)等计量方法，并结合面板数据、工具变量或匹配方法来识别偏好与结果之间的关系<sup>[3]</sup>。张广庆等(2025)从注意力配置的视角指出，地方政府的注意力分配的差异直接导致政策执行效果的区域分化。因此，探究政府政策偏好与资源配置的关系，既有助于揭示公共资源配置的内在逻辑，也能为提升政策针对性与执行效率提供理论依据与实践指导。

现有研究为理解政策偏好与预算资源配置提供了重要基础，但仍存在一定局限：(1)多数聚焦地方政府整体预算，缺乏对职能部门层面分配逻辑的深入探讨；(2)方法上多停留于文本分析，未能有效结合财政会计数据进行实证检验；(3)分析模型常简化为线性关系，难以捕捉政策影响预算的复杂机制。为此，本文立足于广西县域工信部门，首次融合文本挖掘与机器学习方法，将政策文本转化为结构化指标，并链接至具体项目预算数据，系统揭示政策偏好与部门预算配置的内在逻辑，为理解欠发达地区财政资源分配的微观过程提供新的经验证据。

2 研究设计

2.1 数据来源

表1 政府工作报告关键词分类

| 类别   | 关键词       |
|------|-----------|
| 工业   | 园区、工业、产业园 |
| 农业   | 农村、乡村、振兴  |
| 营商环境 | 企业、政策、消费  |
| 经济   | 产业、资金、投资  |
| 民生   | 社会、就业、教育  |
| 生态环境 | 生态、绿色、清洁  |
| 第三产业 | 旅游、服务、电商  |

本文基于县级政府预算报告中的当年工作安排文本，对工作安排中的各领域重视程度进行量化分析。首先，通过县级政府网站的法定主动公开栏目以及搜索引擎等途径，本文手动收集了2021-2025年70个广西县级政府350份政府工作报告；利用python统计出前100个高频词，参考胡吉明等(2023)的关键词分类，将关键词分为七类，如表1所示。为减少信息干扰，我们对汇

总后的关键词进行人工识别，剔除其中与本文研究目的无关的关键词，研究遵循李丹、邱静(2023)的研究方法，通过计算政府工作报告中特定关键词的词频占比，构建县域政府政策偏好的代理指标。

部门预算一般分为基本支出预算与项目支出预算，鉴于基本支出预算主要用于保障部门正常运转，难以有效反映政策关注的变化；而项目支出预算则与具体的政策实施直接关联。因此，本研究选取2021-2025年工信局项目支出预算作为输出值。

2.2 实验设计

文章以当年政府工作报告中各关键词大类的占比作为输入特征，以工信局预算为预测目标，使用SVR机器学习算法构建预算预测模型。首先，为了减弱在所有政府工作报告中普遍高频出现的关键词对模型的干扰，并突出那些虽然频次较低但可能具有更强解释力的关键词，文章采用了Term Frequency-Inverse Document Frequency (TF-IDF) 方案对关键词数量进行标准化处理。在模型训练时设置自动网格化超参数搜索，以获得适配效果最佳的模型。在训练过程中，采用K-Fold交叉验证以及自动化网格搜索对超参数进行优化，以获得预测效果最佳的模型。最终，采用SHAP方法对模型进行可解释性分析，揭示不同关键词大类在预算预测中的重要性及其具体影响方向。

3 结果与讨论

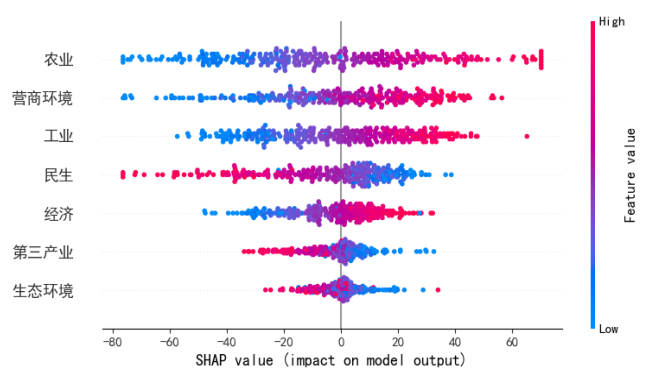


图1 关键词影响方向

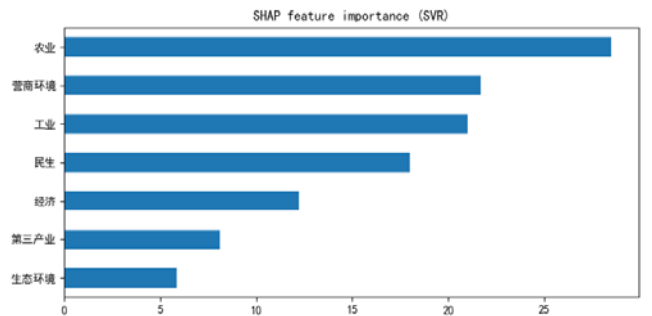


图2 关键词影响程度

作为对当年工作情况的安排和建议，政府一般在当年1月份发布本年政府工作安排，而部门预算在上年十二月由上级批复完成，因此观察本年部门预算是否受到本年工作倾向的影响是符合逻辑的。结果为图1、图2所示。影响程度高低依次为农业、

营商环境、工业、民生、经济、第三产业、生态环境。其中,农业、营商环境、工业、经济为正向影响,民生、第三产业为负向影响。

农业影响程度最高,农业关键词比重越高,工信局项目预算金额越大。农业与工业发展为产业关联效应。农产品不仅停留在初级产品供给环节,还要通过农产品加工业延链补链以提升附加值,由工信部门直接组织实施,并纳入其年度申报与拨付流程,对预算的拉动作用最为直接。以恭城县为例,2025年其工信局乡村振兴特色加工业项目预算为50万元,占年度项目预算的71.43%。

营商环境影响程度位居第二,营商环境关键词比重提升,亦对工信局预算有积极影响。例如,天等县通过争取上级预算内资金与专项债强化要素保障,撬动社会资本投入。营商环境优化会通过改善用地、审批、融资等条件,降低企业成本,间接扩大工信局可承接项目规模,但作用路径较农业更长。

工业关键词对工信局预算同样有重要拉动作用,但重要性相对前两者略低。工业政策常指向招商引资、园区建设等大规模投资,能生成高额项目;但其责任常由多部门共担,资金未必直接计入工信局常规项目,导致影响虽大但传导分散。如平乐2022年在政府工作报告中描述为“投资7700万元完善园区基础设施”,而当年工信局预算为2522.22万元。

经济类关键词对工信局项目预算的正向影响在四类中最小。经济工作是预算分配的基础性前提,其占比低于特定阈值时,可能构成强约束,即预算总额难以提升;但当其超过某一充足水平后,预算规模的决定因素便让位于具体的政策优先序和资源配置方向,所以对部门层面预算的直接拉动效应有限。

民生、生态环境与第三产业关键词对工信局预算呈现负向影响,影响程度偏低,表明当地方政府政策注意力向这些领域倾斜时,工信部门的预算资源可能相应缩减。这可从财政资源有限性下的支出竞争理论得到解释:预算总额约束下,不同公共支出项目之间存在资源竞争关系。具体而言,民生支出具有基础性、持续性的特点,其增加能直接提升居民消费能力,形成内需拉动效应。例如2021年田东县教育支出增长28.43%,而资源勘探工业信息等支出均下降,反映出预算结构向民生领域的倾斜。生态治理则多依托具体工程项目,如平乐县推动的漓江流域生态修复

项目,通常需要较大规模的财政配套或专项债支持,虽对工信局常规经费形成一定挤出,但其影响程度一般低于民生支出。相比之下,第三产业支持虽会引导政策资源向文旅、发改等部门倾斜。但在数字基建、电商物流等领域与工信局职能存在互补性,因而挤出效应相对较弱。

#### 4 结论

资源配置的首要依据不再是部门的传统职能划分,而是服务于地方最优先的总体发展目标。尽管民生、生态环境与第三产业的支出可能在短期内对工信局预算形成挤压,但从长远来看,此类支出有助于优化区域产业结构、提升公共服务水平、强化环境承载能力,最终实现经济、社会与生态的协同发展。同时,工信部门的预算不再是“为工业而工业”,而是作为实现整体战略目标的工具性支撑。

地方政府的预算分配应统筹兼顾短期竞争与长期协调,通过制度设计优化财政资金使用效率与公平性。工信局等职能部门需适应自身角色从“资金主导者”向“政策协同者”和“项目承接者”的转变,其预算申请应更注重与地方核心战略目标的对接。

本文在政府预算资源配置中填补了地方政府政策偏好对预算部门影响的空白。未来研究中,应充分探究政策要素与社会经济因素对部门项目预算的影响机制,发挥机器学习模型对部门项目预算的预测效能,为地方政府资源配置提供更精准的科学支撑。

#### [参考文献]

- [1]李海申.财政赋能新质生产力机制与路径研究[J].会计之友,2025,(18):2-10.
- [2]刘用铨.当前我国部门单位预算管理八大改革[J].会计之友,2025,(05):2-7.
- [3]张国建,胡玉梅,许东彦.区位导向性产业政策偏好与制造业全要素生产率——来自地级市政府工作报告文本的证据[J].南方经济,2025,(01):73-94.

#### 作者简介:

周珂宇(1999--),女,汉族,广西桂林人,硕士研究生在读,研究方向:政府预算。