

营商环境要素如何影响社会资本参与公共项目建设？

——基于 fsQCA 方法

张 丹^{1,2,3}, 王 璐^{1,2,3}

(1. 河北地质大学法政学院, 石家庄 050000; 2. 河北地质大学区域制度研究中心, 石家庄 050000;
3. 河北省自然科学学会研究会, 石家庄 050000)

摘要: 河北省政府积极支持社会资本参与公共项目建设,但各地级市间差异显著,主要受营商环境要素的影响。通过收集各地级市的营商环境数据,采用模糊集定性比较分析方法(fsQCA),整合政务、市场、法律政策 3 个层面共 7 个前因条件,探究其要素间的组合作用对社会资本参与公共项目建设的影响。研究结果表明,地方政府需强化对社会资本参与公共项目的资金支持,拓宽资金来源,加强监管、个性化政策支持以及与金融机构的合作,同时,还需注意政府监管的边界,避免过度干预市场决策,给予社会资本一定的自由裁量权。

关键词: 社会资本参与公共项目建设; 营商环境; fsQCA(模糊集定性比较分析方法)

中图分类号: F279.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-1807(2025)03-0232-06

传统融资模式给地方政府带来沉重债务压力^[1]。为缓解这一状况,国务院出台《关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发[2014]43 号)鼓励社会资本参与公共事业建设。社会资本投资起到了提升公共服务供给效率的作用,不仅如此也反映着地区“招商引资”效果,与营商环境紧密相关。然而,河北省社会资本参与公共项目建设虽快速发展,但各地项目落地并不均衡。本文基于张三保等^[2]对营商环境的研究,引入市场、政务与法治这 3 个层面,聚焦于河北省各地级市,利用模糊集定性比较分析方法(fuzzy set qualitative comparative analysis, fsQCA)分析营商环境要素的组合作用如何影响社会资本参与公共项目建设,旨在找到优化营商环境的最佳要素组合及提升路径。

1 文献综述与分析框架

1.1 文献综述

近些年国内外学者主要通过研究政府和社会资本合作(public-private-partnership, PPP)来反映社会资本参与公共项目的建设情况,学者们针对造成 PPP 项目落地差异的原因进行了研究。谈婕等^[3]认为造成项目落地率低的原因与政府财政能力和项目类型有关。李凤等^[4]认为政府财政实力、社

会资本方资源和合同谈判要点会影响项目落地率。吴义东等^[5]认为当政府公信力越高时,项目落地数量越多。陈菁泉等^[6]认为市场因素是提高项目落地率的重要原因之一。龚军蛟和张敏^[7]认为企业、政府、市场这 3 个层面的影响因素会相互影响、协同发展来对城市公共事业项目产生影响。喻文光^[8]认为 PPP 模式的法定化是推广项目的保障。

关于营商环境构成,张三保和曹锐^[9]认为政府干预程度、市场化与地方保护程度、法治水平、金融发展水平、公共服务、人力资本是影响营商环境的 6 大要素;刘刚和梁晗^[10]认为制度环境、要素环境、商业生态系统、宜居环境是构成“清亲”政商型营商环境的构成要素。Eva 等^[11]认为政府应当为企业获得良好的外部融资条件创造便利。

基于以上文献梳理与回顾可以发现,一方面,通过总结上述文献发现,社会资本参与公共项目建设会受到政府、市场、法治等层面的影响,无法用单一因素解释,另一方面,政府服务、市场化、法治化也是构成营商环境的重要组成部分。

1.2 分析框架

《“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要》明确提出要持续优化营商环境,其重要性不言而喻。据

收稿日期: 2024-08-08

基金项目: 河北省社会科学发展研究课题(20200302015);河北地质大学第二十届学生科研项目(KAZ202410)

作者简介: 张丹(1999—),女,河北石家庄人,硕士研究生,研究方向为地方政府治理;王璐(1980—),女,河北邢台人,硕士,副教授,研究方向为地方政府治理。

《中国省份营商环境评价报告》披露,河北省处于中等水平,表明河北省的营商环境质量还有上升空间。鉴于此,本研究整合政务环境、市场环境与法律政策环境来探讨影响各市营商环境差异的多重并发因素和因果复杂机制。

1.2.1 政务环境

(1)公共服务。优化公共服务是“放管服”改革的关键^[12],公共服务对于社会资本而言,主要指经济性服务,包括公共基础设施建设和生产者补助等^[13]。良好公共服务是社会资本参与公共项目建设的基础保障^[14]。

(2)财政保障。在制度层面,财政保障从政策选择和制度设计两方面影响着营商环境发展^[15]。财政保障对于社会资本参与而言,涵盖财力和财政政策两方面^[16],财力保障用于确保合作项目顺利完成,财政政策保障则是通过政策优惠、防止寻租腐败等方式来促进项目进行。

1.2.2 市场环境

(1)政企关系。在“放管服”改革下,营商环境的核心目标在于建立“清”“亲”的政企关系^[17]。良好的政企关系既助力企业成长,又帮助政府及时调整治理策略。政企关系对社会资本参与而言,政府能够减轻债务压力,企业也可享受优惠政策^[18],促进双方互利共赢。

(2)资金支持。地区资金规模的大小反映了地区社会资本的发展规模与速度,从侧面反映出营商环境的好坏^[19]。强调要加大对民营企业、外资企业参与公共项目的支持力度,为公共项目带来发展空间,促进优质资金的流入。

(3)创新能力。社会资本具备将技术转化为产品优势,通过市场得到回报的内在需求^[20]。不同规模企业间的创新增进效应和创新动力效应对区域营商环境的发展起到推动作用^[21]。

1.2.3 法律政策层面

(1)政策透明。政策透明包括政策信息披露度和公众理解度两方面,有助于为市场主体创造安全、公平、有序的发展环境^[22]。对社会资本参与公共项目而言,能够增强政府公信力,便于社会各界实时了解政策信息,并且公众能够对项目全过程的监督,加强腐败监管。

(2)司法公正。司法公正是政治民主、社会稳定的标志,对营商环境至关重要。它要求司法机关公正处理涉企案件,保护社会资本权益^[23],还能减少双方合同分歧,促进社会资本参与公共项目建设。

2 研究设计

2.1 研究方法

fsQCA 基于布尔逻辑和代数运算,能揭示多因素间的相互作用和“联合现象”,超越了回归分析的单一因素探究,并对样本量要求不高。因此,本文运用 fsQCA 方法检验公共服务、财政保障、政企关系等 7 个条件变量如何共同影响社会资本参与公共项目。

2.2 变量说明

(1)公共服务。基于《“十四五”公共服务规划》及实践成果,选取铁路营业里程、公路里程、每万人使用计算机数、该地区邮政网点密度^[24]、普通高等学校在校学生数、人口卫生技术人员为指标。数据来源于《中国城市统计年鉴》以及中国邮政集团官网。

(2)财政保障。选取财政汲取能力和财政自给率。数据来源于《中国城市统计年鉴》。

(3)政企关系。采用聂辉华^[25]提出的“亲近”和“清白”两个维度,以政企亲近指数和政府清白指数作为衡量标准。数据来源于《中国城市政商关系评价报告》。

(4)资金支持。参考彭向刚和马冉^[26]、李志军^[27]的研究,选择金融机构存贷款余额、公司利润、公司流动资产来测算。数据来源于《中国城市统计年鉴》。

(5)创新能力。基于黎文靖和郑曼妮^[28]的研究,采用 R&D 经费投入强度和发明专利授权率来测算。数据来源于《中国城市统计年鉴》。

(6)政策透明。基于“十四五”规划和《优化营商环境条例》中的公开透明原则,选取各市政府网站上公开的政策条目数来衡量政策透明度。数据源自各市政府网站。

(7)司法公正。基于谈儒勇和吴兴奎^[29]的研究结论,采用每 10 万人口律师事务所数来衡量司法公正,数据源自各市政府政务信息网站、司法局、中法网。

2.3 数据选择与处理

2.3.1 数据来源

以河北省各地级市为案例,探讨公共服务、财政保障等 7 个前因变量对社会资本参与公共项目建设的影响,营商环境指标体系见表 1^[30-34]。

由于指标体系有多个变量构成,各项指标数据的量纲不同,采用极差标准化法对原始数据进行处理。权重获取方式为熵权法,指标得分采用加权平均法。

表 1 营商环境评价指标体系^[30-34]

一级指标	二级指标	指标描述	三级指标
政务环境	公共服务(PS)	交通运输情况	地区公路长度与该地区面积的比重
			地区公路客运量
		邮电通信设施	互联网宽带接入用户数/地区总人数
			该地区邮政网点个数与该地区面积的比重
		教育	普通高等学校在校学生数
		医疗	每万人口卫生技术人员
	财政保障(FG)	财政汲取能力	财政收入比率
		财政自给率	财政自给率
市场环境	政企关系(GER)	政府对企业的关心	政商关系健康指数
		政府廉洁度	清白指数
	资金支持(FS)	资金规模	金融机构存贷款余额
		资产质量	公司利润
		资金流入	公司流动资产
	创新能力(IA)	R&D 经费投入强度	地区 R&D 经费支出与地区生产总值之比
		发明专利授权率	发明专利数/专利授权数
法律政策环境	政策透明(PT)	政府透明度	各市政府信息公开政策条目
	司法公正(JF)	司法质量	每十万人律师事务所

2.3.2 数据校准

在 fsQCA 分析中,定比和定距变量需转换为模糊集以适应布尔逻辑,未经过校准的数据可能导致较差的分析结果,因此需对数据进行校准以匹配外部标准。校准涉及设定 3 个锚点:完全隶属(0.75)、完全不隶属(0.25)和中间点(0.50),通过变换将原始数据转换为模糊隶属度分数,见表 2。

表 2 变量校准锚点

变量类别	变量	定位点		
		完全不隶属	中间点	完全隶属
条件变量	PS	0.211 5	0.312 5	0.427 6
	FG	0.231 8	0.301 3	0.636 2
	GER	0.409 4	0.560 2	0.628 7
	FS	0.142 8	0.261 2	0.531 2
	IA	0.599 0	0.183 9	0.223 7
	PT	0.390 6	0.437 5	0.523 4
	JF	0.610 0	0.113 9	0.595 4
结果变量	SCEP	0.543 7	0.849 5	0.904 7

3 研究结果分析

3.1 必要性分析

fsQCA 分析需要先进行必要性分析,判断条件变量是否为结果变量的必要条件。必要性分析依据一致性分值,通常大于 0.9 的条件被认为是必要条件。经过数据校准后,fsQCA 软件分析显示(表 3),各前因条件虽对结果具有重要影响,但不能成为影响结果的必要条件。

3.2 条件组合分析

采用 fsQCA3.0 软件分别分析导致高、非高社会资本参与公共项目建设的营商环境要素组态,并根据组态理论化的过程,对其进行命名。

表 3 条件变量必要性分析结果

前因条件	结果变量	
	SCPPP	~SCPPP
PS	0.741 935	0.415 358
~PS	0.404 175	0.719 023
FG	0.573 055	0.602 094
~FG	0.544 592	0.506 108
GER	0.390 892	0.574 171
~GER	0.675 522	0.486 911
FS	0.523 719	0.610 820
~FS	0.578 748	0.483 421
IA	0.675 522	0.439 791
~IA	0.356 736	0.589 878
PT	0.328 273	0.502 618
~PT	0.677 419	0.502 618
JF	0.561 670	0.467 714
~JF	0.502 846	0.591 623

注:SCPPP 为社会资本参与公共项目;“~”表示“非”。

3.2.1 产生高社会资本参与公共项目建设的营商环境要素组态

将原始一致性阈值设定为 0.8,并将不一致性的比例减少(proportional reduction in inconsistency, PRI)一致性阈值设置为 0.75,案例频数阈值设定为 1。通过标准分析,一般可以得到 3 种类型解,即复杂解(complex solution)、简约解(parsimonious solution)和中间解(intermediate solution)。参照已有研究,区分了每个解和核心与边缘条件^[30],并参照 Fiss^[36]提出的定性比较分析(qualitative comparative analysis, QCA)呈现方法并绘制结果(表 4)。

表 4 产生高、非高社会资本参与公共项目建设的组态

前因条件	SCPPP		~SCPPP
	S1	S2	NS1
PS	●	●	⊗
FG	•	⊙	●
GER		⊙	⊗
FS	•	⊙	⊗
IA	●	●	⊗
PT	⊙	⊙	●
JF	•	•	⊗
一致性	0.868 932	0.961 538	1
原始覆盖率	0.339 658	0.189 753	0.198 953
唯一覆盖率	0.324 478	0.174 573	0.198 953
总一致性	0.906 355		1
总覆盖率	0.514 231		0.198 953

注：●为核心条件存在；⊗为核心条件缺失；•为边缘条件存在；⊙为边缘条件缺失；空格表示条件可能存在或者不存在；核心条件是结果产生重要影响的条件；边缘条件是对结果起到辅助贡献的条件；SCPPP 为社会资本参与公共项目；“~”表示非。

1)“资金”驱动模式

组态 S1($PS * FG * FS * IA * \sim PT * JF$)揭示了在公共服务优质、企业创新能力强的城市中，尽管法律政策透明度较低，但财政保障、资金支持和司法公正的合理配置仍能吸引高社会资本参与公共项目建设，典型城市如石家庄市和唐山市，该路径突出了资金支持在促进社会资本参与公共项目中的核心作用。

唐山市作为中国工业化先驱城市之一，在新中国成立初期就建立了以煤炭、钢铁、化工等为主导的工业体系。近年来通过淘汰落后产能逐渐形成了以首钢、河钢集团唐钢新区等大型钢铁集团为主导，4 大钢铁片区为支撑的产业结构，并大力发展现代化工、新型绿色建材、新能源与新材料、新能源、新材料 4 大优势产业，以及现代应急装备、节能环保、生命健康、数字技术 4 大新兴产业，以推动经济多元化发展。

石家庄市在 2022 年前三季度经济总量同比增长 7.1%，远超全国平均水平，并连续 3 个季度在省会城市 GDP 增速排名中位列第 1。主要归因于产业聚力发展、营商环境改善和基础设施建设，特别是工业领域，高新技术产业增加值同比增长显著，成为工业增长的亮点，此外，石家庄市还通过设立主导产业发展基金，支持新一代电子信息、生物医药等主导产业，并在医药、电子信息、装备制造、现代食品等领域取得了显著进展。

2)政府监管模式

组态 S2($PS * \sim FG * \sim GER * \sim FS * IA * \sim PT * JF$)揭示了在政府提供优质的公共服务和企业具备强大创新能力的基础上，通过维护公正的司法环境、适度减少财政约束、监控政企关系、打击非法融资可以产生高社会资本参与公共项目建设。这一路径的典型城市为承德，该路径特点在于强调政府对运行的正当且合理的监管。

承德市近年来积极优化市场环境，简化外资企业登记流程，推动市场准入便利化，并聚焦“3+3”主导产业，打造高质量产业集群，同时，实施品牌培育和质量提升行动，提升承德品牌竞争力。承德市还加强了对食品安全、药品医疗器械的监管，开展特种设备安全检查和消费品质量安全专项行动，强化公平竞争监管，并开展多项价格执法行动，持续净化市场环境。

承德市近年来积极优化市场环境，简化外资企业登记流程，推动市场准入便利化，并聚焦“3+3”主导产业，打造高质量产业集群，同时，实施品牌培育和质量提升行动，提升承德品牌竞争力。承德市还加强了对食品安全、药品医疗器械的监管，开展特种设备安全检查和消费品质量安全专项行动，强化公平竞争监管，并开展多项价格执法行动，持续净化市场环境。

3.2.2 产生非高社会资本参与公共项目建设的营商环境要素组态

检验产生非高社会资本参与公共项目建设的营商环境要素组态，产生非高社会资本参与公共项目建设的组态有 1 个。此组态结果表明，基础设施、政企间沟通、企业创新能力及融资效果的关键因素缺失，致使社会资本参与公共项目建设无法提升。

3.3 稳健性检验

通过提高一致性阈值的方法对引起高社会资本参与公共项目建设的组态路径进行稳健性检验。在案例频数和组合路径均保持不变的前提下将阈值从 0.8 提升至 0.85 和 0.9 的过程中检验出阈值 0.85 与阈值 0.9 所产生的总一致性和总覆盖率与阈值 0.8 相比并未有起伏，从而验证了结论的稳健性。

4 结论与建议

4.1 结论

(1)公共服务、财政保障等 7 个前因条件均无法单独构成河北省各地级市社会资本参与的必要条件，只有组态效应才能够代表其建设情况。

(2)河北省各地级市产生高社会资本参与公共项目建设的组态有 2 个，公共服务、高创新能力这两者的共同特征，仅在边缘条件中存在明显差异，将其命名为资金驱动模式和政府监管模式。

(3)社会资本参与公共项目建设的最优驱动模式从高到低依次为 S1、S2，进而得出政府应当从最优驱动组态中加强营商环境建设，从而提高社会资本参与公共项目建设的程度。

4.2 建议

(1)地方政府要为社会资本提供资金帮助。首

先,政府可以设立专项资金池,优化财政预算配置,为重要项目提供持续、稳定的资金后盾;其次,政府应积极拓宽资金筹措渠道,采用公私合营模式、设立产业投资基金来吸引外部资金参与项目建设,与此同时,政府还需强化对项目资金的监管力度,确保每一笔资金的使用都合法合规;再次,政府应依据项目的实际需求和特点,制定个性化的资金支持政策,给予更多的资金倾斜和扶持;最后,政府还需与金融机构深化合作,共同为项目提供融资支持,降低项目融资成本,提高融资效率。

(2)地方政府要对项目进行全过程监管,并给予企业一定的自由裁量权。首先,政府应明确监管边界,在设定监管规则和标准时,应充分考虑项目的实际情况和企业的实际能力,避免过度干预和限制,其次,政府应建立灵活的监管机制,允许企业根据项目的具体需求和特点进行自由裁量,同时,政府应加强与企业的沟通与协作,定期召开项目协调会、设立项目联络员来建立有效的沟通渠道,最后,政府还应加强对企业自由裁量权的监督和评估,对于超出自由裁量范围的行为,政府应及时进行干预和纠正,避免对项目的正常进行造成不利影响。

参考文献

- [1] 周正祥,张秀芳,张平.新常态下PPP模式应用存在的问题及对策[J].中国软科学,2015(9):82-95.
- [2] 张三保,康璧成,张志学.中国省份营商环境评价:指标体系与量化分析[J].经济管理,2020,42(4):5-19.
- [3] 谈婕,郁建兴,赵志荣.PPP落地快慢:地方政府能力、领导者特征与项目特点:基于项目的连续时间事件史分析[J].公共管理学报,2019,16(4):72-82,172.
- [4] 李凤,武晋,吴远洪.政府与社会资本合作(PPP)为何签约容易落地难:基于西南地区的分析[J].财经科学,2021(6):118-132.
- [5] 吴义东,陈卓,陈杰.地方政府公信力与PPP项目落地规模:基于财政部PPP项目库数据的研究[J].现代财经(天津财经大学学报),2019,39(11):3-13.
- [6] 陈菁泉,刘淑敏,彭雪鹏,等.地方政府融资方式的地区差异及其影响机制[J].经济理论与经济管理,2022,42(12):32-47.
- [7] 龚军姣,张敏.民营企业参与城市公用事业PPP项目的影响因素研究[J].经济理论与经济管理,2020(5):100-112.
- [8] 喻文光.PPP规制中的立法问题研究:基于法政策学的视角[J].当代法学,2016,30(2):77-91.
- [9] 张三保,曹锐.中国城市营商环境的动态演进、空间差异与优化策略[J].经济学家,2019(12):78-88.
- [10] 刘刚,梁晗.外部性视角下营商环境的优化:基于企业需求导向的研究[J].中国行政管理,2019(11):52-59.
- [11] EVA K, JOZEF H, ZUZANA V, et al. SMEs financing as an important factor of business environment in Slovak Republic Regions[J]. Montenegrin Journal of Economics, 2017, 13(2): 29-140.
- [12] 钱锦宇,刘学涛.营商环境优化和高质量发展视角下的政府机构改革:功能定位及路径分析[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2019,49(3):86-93.
- [13] 曲海燕.新发展格局下县域营商环境的构建与优化研究[J].东岳论丛,2023,44(4):137-144.
- [14] 赖永剑.基础设施建设与企业创新绩效[J].贵州财经大学学报,2013(3):70-76.
- [15] 董志强,魏下海,汤灿晴.制度软环境与经济发展:基于30个大城市营商环境的经验研究[J].管理世界,2012,28(4):9-20.
- [16] 张青.新常态下农村公共文化服务财政保障机制研究:基于安徽省的调研分析[J].华东经济管理,2015,29(12):166-170.
- [17] 彭向刚,马冉.政企关系视域下的营商环境法治化[J].行政论坛,2020,27(2):91-98.
- [18] 申广军,邹静娴.企业规模、政企关系与实际税率:来自世界银行“投资环境调查”的证据[J].管理世界,2017(6):23-36.
- [19] 吴晶,杨宗杭.优化资本市场环境推动中长期资金入市[J].证券市场导报,2019(12):1.
- [20] 郭玥.政府创新补助的信号传递机制与企业创新[J].中国工业经济,2018(9):98-116.
- [21] 李建军,范源源.优化税收营商环境能否激励企业创新?[J].科研管理,2023,44(8):100-108.
- [22] 孙萍,陈诗怡.基于主成分分析法的营商政务环境评价研究:以辽宁省14市的调查数据为例[J].东北大学学报(社会科学版),2019,21(1):51-56.
- [23] 谢红星.营商法治环境评价的中国思路与体系:基于法治化视角[J].湖北社会科学,2019(3):138-147.
- [24] SCHNEIDER C Q, WAGEMANN C. Set Theoretic methods for the social sciences: a guide to qualitative comparative analysis[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- [25] 聂辉华.从政企合谋到政企合作:一个初步的动态政企关系分析框架[J].学术月刊,2020(6):44-56.
- [26] 彭向刚,马冉.政务营商环境优化及其评价指标体系构建[J].学术研究,2018(11):55-61.
- [27] 李志军.我国城市营商环境的评价指标体系构建及其南北差异分析[J].改革,2022(2):36-47.
- [28] 黎文靖,郑曼妮.实质性创新还是策略性创新?宏观产业政策对微观企业创新的影响[J].经济研究,2016,51(4):60-73.
- [29] 谈儒勇,吴兴奎.我国各地金融发展差异的司法解释[J].财贸经济,2005(12):14-17,92.
- [30] 李志军,张世国,李逸飞,等.中国城市营商环境评价及有关建议[J].江苏社会科学,2019(2):30-42,257.
- [31] 张三保,曹锐.中国城市营商环境的动态演进、空间差异与优化策略[J].经济学家,2019(12):78-88.
- [32] 彭迪云,陈波,刘志佳.区域营商环境评价指标体系的

- 构建与应用:以长江经济带为例[J]. 金融与经济, 2019 (5): 49-55.
- [33] 董文博. 黑龙江省营商政务环境评价研究[D]. 哈尔滨: 哈尔滨商业大学, 2020.
- [34] 程梦云. 黑龙江省营商市场环境评价研究[D]. 哈尔滨: 哈尔滨商业大学, 2020.
- [35] 杜运周, 刘秋辰, 程建青. 什么样的营商环境生态产生城市高创业活跃度? 基于制度组态的分析[J]. 管理世界, 2020, 36(9): 141-155.
- [36] FISS C P. Building better causal theories: a fuzzy set approach to typologies in organizationresearch[J]. Academy of Management Journal, 2011, 54(2): 393-420.

How Do Business Environment Factors Affect Social Capital's Participation in Public Project Construction? Based on the fsQCA Method

ZHANG Dan^{1,2,3}, WANG Lu^{1,2,3}

- (1. School of Law and Politics, Hebei University of Geosciences, Shijiazhuang 050000, China;
2. Regional System Research Center, Hebei University of Geosciences, Shijiazhuang 050000, China;
3. Hebei Society of Natural Sciences, Shijiazhuang 050000, China)

Abstract: The Hebei provincial government actively supports the participation of social capital in the construction of public projects, but there are significant differences among prefecture-level cities, mainly due to the influence of business environment factors. By collecting the business environment data of 11 prefecture-level cities, fuzzy sets qualitative comparative analysis (fsQCA) method was used to integrate seven anthems from the three levels of government, market, legal and policy environment, and explore the influence of the combination of factors on social capital's participation in public project construction. It is found that the combination of these factors significantly affects social capital participation. The research conclusion shows that it is recommended that local governments strengthen the financial support for social capital to participate in public projects, and ensure the operation of project funds by broadening the sources of funds, strengthening supervision, personalized policy support and cooperation with financial institutions. At the same time, it is also necessary to pay attention to the boundaries of government supervision, avoid excessive market decision-making, and give social capital a certain degree of discretion.

Keywords: participation of social capital in the construction of public projects; business environment; configuration analysis; fsQCA(fuzzy sets qualitative comparative analysis)