



法治化背景下公众参与社区治理之主体构成 问题研究

——以“朝阳群众”为例

胡向阳 郝仕骞

中南财经政法大学，武汉

摘要 | 以“朝阳群众”为代表的群众组织作为公众参与的经典范式，对社区治理发挥了重要作用。但在法治化背景下，公众参与社区治理实践中公权力机关与社区公众之间存在诸多主体结构性偏差，致使社区治理面临诸多挑战。应充分考量法治化对公众参与社区治理实践的主体结构要求，从主体、行为和效果三重层面着力施策，以促成公众对社区治理的充分参与，实现主体结构的平衡。

关键词 | 公众参与；社区治理；主体结构；法治化

Copyright © 2022 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



自 2013 年来，“朝阳群众”在协助北京警方查处吸毒、嫖娼等违法行为时屡建奇功，引起社会舆论的广泛关注。大到刑事案件，小到治安类警情以及交通、消防、治安隐患排查，都是其关注点与发力点。2017 年“朝阳群众”官方 App 一上线便成为让不法分子无处遁形的一大“利器”，线上平台集中反映的线索涉及盗窃、街头诈骗、反恐、扰乱公共安全、涉黄涉毒等诸多类型，成为朝阳警方开展工作的得力“助手”。

中国特色的社区建设发端于 20 世纪 90 年代前期，是经济转轨和社会转型的客观要求和必然产物。与此相适应的，社会形态也逐渐由熟人社会向陌生人社会转型、过渡，权利和私欲成为追求，人际关

系冷漠却屡屡成为社会之痛。有学者言，由一帮热心人来连接社区治理的细微接口是邻里守望、互帮互助精神的诠释，对我国这样一个人口众多、治理成本巨大的国家，这样的需求更显迫切。^[1]

“朝阳群众”是编织社会公共安全“人防网”的重要结点，是公众公民意识、政治角色和身份认同的凸显。作为公众参与社区治理的经验范本，“朝阳群众”代表着一个超越户籍、地区和地理范围的概念，其实践经验在法治化背景下仍有值得总结和

[1] 沈寨. 公民参与社会治理的法治化路径研究[J]. 厦门特区党校学报, 2019(4): 61-67.

完善的空间以待学界探讨。

一、公众参与社区治理实践及主体结构内涵分析

社区治理是在推进国家治理体系与治理能力现代化的当下,社会治理工作在基层呈现出的具体化、现实化样态,其定位是作为国家治理体系“最末端”的触及和延伸。鉴于社区是社会的基本构成单元,中国特色的社区建设肩负着构建新型基层社会治理结构体系的历史使命,因而社区治理必须被置于国家治理与社会治理总体布局之下与之保持同频同步的发展,其重要性不言而喻。

“公众参与社区治理”有丰厚的理论支撑,西方社会先后有“新公共管理理论”和“新公共服务理论”的提出作为理论导向与路径支持,二者均涉及对“全能型”政府的抨击,致力于社会管理工作中的角色分化,以促成“官民共治”的治理新格局。

主体结构是指特定主体由于处在它嵌入其中的结构的不同位置,因而具有或表现出不同的特征、行为及结果。^[1]而在社会治理领域中,主体结构是社会治理的基础性要件,社会治理的研究实际上就是考察各种主体元素地位与位置之间的调整与变迁。^[2]主体结构多元化是“社区管理”趋向“社区治理”过程中的典型特征,指在党政机关之外,还有其他治理主体,例如非政府组织、企业、私人机构甚至于个人,由此打破政府“一家独大”“一枝独秀”的局面,凸显多元权威、平等协商现代化治理理念。关于社会治理主体结构,有学者认为是由党委、政府、社会组织和居民所构成的一种线性关系;^[3]本文从宏观视角着眼,认为治理主体结构囊括了公权力机关和社会公众两类。二者是公共领域中两种角色截然不同地位却同等重要的组织,既彼此依赖,又在管理公共事务过程中目标趋同、功能互补。

而公众参与社区治理的内容涉及诸多方面的公共行为和公共事务,本文以“朝阳群众”的经验引入,研究的重点在于公众参与社区安全与综合治理、社区危机预防、社区环境维稳等方面。

二、法治化背景下公众参与社区治理实践的结构性偏差

近年来,随着社会由传统型向现代型的转型深

入,社会治理的利益诉求日渐多元,各类不稳定因素的潜在性使基层社会治理面临的形势更加严峻、复杂。以“朝阳群众”的实践背景来看,一个小小的社区即是当代流动性社会的缩影,规避人员、信息、服务、技术社会规范等流动性风险成为社区治理的重要任务。

在参与社区治理实践中,公众虽然在风险控制和治理方面发挥了重要作用和价值,但因与公权力机关之间存在诸多偏差,导致主体结构的失衡,外显为社区治理实践仍囿于原有“管理性”的困境,凸显了公众参与中“被动参与”“参与不足”以及“缺乏活力”等弊病。现通过对实践经验的分析,从主体结构性差异的视角将公权力机关和社会公众参与社区治理实践的各项要素予以比对,以示差别。(详见表1)

表1 公权力机关和社会公众参与社区治理实践各项要素对比

	要素	公权力机关	公众
主体层面对比	出发点	向好性	纠错性
	源动力	内生性	外生性
	权力占有	法定且集中	待定且不足
行为层面对比	组织机构	科层序列化	扁平交叉化
	反应速率	及时性	延迟性
	所享资源	近乎全面	十分有限
	技术支持	专业性	非专业性
	施策方式	现代性	传统性
	目标指向	精准性	误差性
效果层面对比	绩效考量	严格准确	尚乏体系
	治理效果	整体利益	分化明显

(一) 主体层面对比

一是出发点层面。以党政机关为首的公权力机关致力于打造“共建、共治、共享”的新格局,以实现善治为目标,从而聚焦基层治理中的难点、痛点,及时发现问题、整改问题。以“朝阳群众”为

[1] 弗里曼. 社会网络分析发展史: 一项科学社会学研究[M]. 张文宏, 刘军, 王卫东, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2008: 2.

[2] 魏崇辉. 新时代乡村社会治理主体结构的基本逻辑与梗阻突破研究[J]. 广西民族大学学报(哲学社会科学版), 2018, 40(5): 66-70.

[3] 曾维和, 贺连辉. 社会治理体制创新: 主体结构及其运行机制[J]. 理论探索, 2015(5): 82-87.

代表的公众参与常常面向社区治理的“灰色空间”，这些空间常常是运用公权力开展治理所难以触及和延伸的，是公权力行为的有益补充。但其出发点多是问题指向性，不排除某些个体行为的矛头指向是为了纠错而纠错，将社区治理向好向善的总体目标狭隘于惩治不良个体。

二是源动力层面。公权力机关在社区治理中始终扮演着机制建构者、协商发起者、运营维护者等角色，其行为是其自觉履职尽责、承担义务使然，具有主动性、自发性和内生性的特征。而公众参与在一定程度上略显被动。虽说公众参与社会治理是特定历史时期公民意识勃兴的产物，但这种公民意识更是主观见之于客观的复杂过程，是个体知、情、意、行等诸多要素的辩证关系在外界因素的影响下而产生作用的。^[1]因此外显于公众参与社区治理的实践即为其内在的自觉性、自律性有待提升。

三是权力占有方面。公权力机关所享有的权力具有法定性特征，因而其参与社区治理的工作有相应的法律保障。但由此也存在权力过度集中，放权有限的弊病。公众参与社区治理因权力缺乏相应的硬性法律规范的授予和保障，容易引发随意性和盲目性的行为，且行为效力难以认定。同时在基层社区治理压力渐增的形势下，社区经常要面临“权力不下放，责任却下沉”的窘境。

（二）行为层面对比

一是组织机构层面。公权力机关的职能部门具有科层制和序列性的特征，工作的开展遵从上传下达、上令下从的要求，在社区治理工作中也体现为系统运行的有序、规范。参与社区治理的社会公众也有规范的组织结构，但区别于行政性质组织，其权力运行方式并不总是单一的、自上而下地通过发号施令、制定执行政策等来达到管理目标，它是通过协商合作、协同互动、协作共建等来建立对共同目标的认同，进而依靠人民内心的接纳和认同来采取共同行动，联合起来对社区公共事务进行良好的治理。这种多维度、上下互通的过程使得公众参与社区治理缺乏外界的强制和压力，实践中也常常暴露出结构层次不完善引发的诸多问题。

二是反应速率方面。一旦发现存在社区治理问

题或端倪，公权力机关可以采取多主体、多部门迅速联动的方式，按照既定的组织行为规范，及时采取预防、中止、挽损等行为。相反，公众参与社区治理必须遵守“遇事必上报”的准则，其所涉及的层层审批等中间环节必然会延缓有关机关采取行动的效率。

三是所享资源层面。公权力机关享有极大的资源占有优势：一方面，当前公权力机关是信息的主要生产者、存储者、使用者，尤其涉及社会管理等公共治理领域的重要信息。这种治理主体之间“信息不对称”的状况使其可以借助大数据、网格化等“强权”工具，在社区资源配置方面形成垄断权，极大缩减了公众参与社区治理的行为能力，形成“资源壁垒”；另一方面，公权力机关还聚集着一批优秀的组织、管理人员，可见人力资源专业化方面的优势公众也几乎无法享有。

四是技术支持角度。公权力机关拥有专业化工作人员，或是拥有相关领域的专业技术人员配合参与工作，在社区治安管理、线索发掘、危机防范等方面可由专职人员进行专职行为。而公众参与社区治理多是以非专业的身份参与，其成员所涉及的职业群体广泛，专业素养参差不齐，尚乏高水准的专业性技术支持。

五是施策方式方面。公权力机关可凭借自身强大的信息、技术和专业人员优势，向“智慧社区”所涵盖的数据存储、交换、共享平台和应用、服务和保障系统借力，通过物联网、云计算以及人工智能等信息化手段主动、及时地发现社区治理中的问题和疏漏。这是社会公众大范围采用传统人力手段参与社区治理所不能企及的。同时后者的施策方式也在社区治理情势复杂的当下凸显出作用范围有限且效率低、错误率高的弊端。

六是目标指向方面。公权力机关在日常工作中对不稳定因素的发现通常有相对精确的问题指向，因而误判率低；公众参与社区治理过程中虽会提供大量线索，但在后续工作中经常会筛查出大量无效情报，由此容易徒增公权力机关的工作量，导致工

[1] 蒋笃运，张雪琴. 公民意识形成的内在机制及启示[J]. 河南大学学报(社会科学版)，2011，51(6)：43-48.

作效率降低。

（三）效果层面对比

一是绩效考量方面。公权力机关在任务量、业绩方面有明确且规范的考评标准，从而清晰准确地显示工作的实际效果；而公众参与社会治理的实践中尚乏标准的评价体系，尤其是从投入成本、产出效益、行为的质量和时效等方面无法对公众参与的行为进行准确的衡量和评估，进而导致一系列的关联机制如奖惩机制等无从遵循。

二是治理效果方面。公权力机关在社区治理中的价值追求是满足社区乃至整个社会整体利益的需要，行为目标是从全局的角度兼顾各方需求。以朝阳群众为代表的公众参与社区治理也强调集体利益至上，但其过分追求社区绝对安全稳定，重排斥异己轻包容，容易造成虚假和谐之下的层级歧视和分化，使少数群体的人际关系被边缘化，加剧情感隔阂和“社区冷漠”现象；同时实践中也不乏窥探他人隐私、泄露个人信息等忽视个人权利的行为出现。

三、法治化于公众参与社区治理实践主体结构的要求

（一）法治化目标与公众参与社区治理实践的耦合

众所周知，法治与维护人民权利具有内在统一性，法治应是服务和保障人民权利的最基本的方式。只有实现以人民为中心的价值追求，法治才能达到维护人民权利的本义，才能实现维护人民利益的最终目的。2020年11月，习近平法治思想被明确为全面依法治国的指导思想，其根本立足点是坚持以人民为中心。全面依法治国最广泛、最深厚的基础是人民，必须坚持为了人民、依靠人民。由此，新时代的法治化建设必须践行“全心全意为人民服务”的根本宗旨和“以人民为中心”的发展理念，一方面，要以不断推进人民的美好生活作为法治改革与创新的逻辑起点，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。另一方面，人民作为依法治国的主体和力量源泉，肩负着举足轻重的责任，要通过发挥人民群众的主动性、创造性作用助推法治化建设。

当前，公众参与社区治理虽然得到了理论与实践的认可，但其权威性、稳定性、持续性的作用力

却尚未得到充分落实。前述研究中呈现的公众参与社区治理实践中的诸多主体性偏差，有力地佐证了当前社区治理主体结构仍未彻底摆脱公权力机关近乎“全包式”的参与模式，即“人民性”的落实不力，亦即法治化内容和目标的欠乏。这里的“人民性”正是社会治理法治化和公众参与社区治理的耦合点，由此可见，法治化对于“人民性”的主张对公众参与社区治理实践的主体结构提出了新的更高要求。

基于上述论述，公众参与社区治理主体结构性的变革与调整，其目标应是实现法治化的治理模型，而这一模型应当包含多元主体的平等参与、权责分担、资源共享与协调合作。因此，公众参与社区治理的实践必然要以法治化作为根本导向，通过制度、规范等要素完善，最大限度地整合社区内外各方资源，落实治理实践中公众的有序、有力、有效参与，平衡社区治理主体结构，实现社区事务的良治善治。

（二）平衡公众参与社区治理主体结构的法治化维度考量

“法治化”这一宏观的概念对基层社区治理开展“细枝末节”的工作来说有些无所适从，笔者认为应当将其具象化，拆分为几个维度分别加以考量。对于平衡公众参与社区治理的主体结构而言，为落实法治化的要求，务必要使公众在参与社区治理中充分感受到主体性、对话性、实践性和获得性。

一是主体性。确认、尊重并保障公众在社会治理中的主体性地位是社会治理法治化的出发点与着力点。主体性要求社区公众人人树立参与意识和主人翁精神，人人彰显参与的自生性、自主性、积极性和创造性，从而充分释放主体效能，实现主体价值和人的自由全面发展。要从公众参与社区治理的实践中映射“去管制化”“去行政化”的价值倾向，呈现出现代性、法治化的社区治理状态，最终形成公众参与社区治理主体作用发挥的长效机制。

二是对话性。当前基层社区治理复杂的形势和环境亟待参与治理的各主体进一步协调关系、缓和矛盾、理顺情绪、凝聚共识。无论是公众与公权力机关的对话和合作还是社会公众不同组织之间协同与交流，都是建立在“民主”与“平等”的基础上，从而达到权力与权利、权利与权利之间的平衡约束

状态，而这也是法治化目标的一个关键内涵。同时通过对话统一思想、凝心聚力，能形成不同性质主体间的良性互动，将制度优势转化为治理效能，形成社会治理的最大合力。

三是实践性。基层社区是实现社会治理的实践场域，传统的社区治理实践呈现出粗放型、笼统化、模糊性、经验式、人治化的特征，不难否认这是社区治理主体结构性偏差导致的直接后果，因而难以保障治理实践中公众有充分的参与体验感。法治化的社会治理理念要求社会治理应以科学、理性和规范为基础，强调实践中的多元化、精细化和规范化导向，更是以“人民性”的价值引领昭示了公众作为社区治理实践重要主体构成的重要事实。

四是获得性。获得性是一种基于个人体验的实质性的直觉感知，是公众对社区生活的总体满意度有切实的感受。社会治理法治化要求把人民群众对民主、法治、公平、正义、安全等新要求和新期待作为最高的价值选择，并致力于打造一个由多主体参与并受益的“共益”计划。因此，完善公众参与社会治理的主体结构，最终目的在于让公众对社会治理的“共建”“共治”有真切的参与感，对社会治理成果拥有“共享”的获得感，真正实现公众参与社区治理从理念走向现实的美好愿景。

四、法治化背景下平衡公众参与社区治理主体结构之构想

平衡公众参与社区治理主体结构更多地是要提升公众在主体结构中的话语和力量权重，充分释放社会公众的参与热情和活力。而公众参与从本源上作为自发的群体性行为必须由公权力机关对其进行引导，因此，基于上述公众参与社区治理实践的主体结构性偏差，并结合法治化的要求，现从如下三个层次提出平衡主体结构的构想：一是从主体层面对公众进行主体性角色培育并以法律地位的确认加以支持；二是针对行为层面的问题从完善其组织结构入手进而强化其参与社区治理实践的能力；三是从效果层面考量以保障公众参与社区治理实践的作用和效果充分显现。

（一）强化公众参与社区治理实践的主体角色

1. 引领公众树立主体性参与意识

社区作为社会公众和公权力机关之间“触点”

最多的衔接区域，有广泛开展宣传教育工作的便利优势。首先，应当通过思想层面广泛性地宣传，厚植社会公众现代化的公共精神。这种公共精神以合作性为重要特质，是对个体主体意识、参与意识、责任意识和民主意识的唤醒，更是对社会各类组织和团体集体理性的提升。由此引导公众秉承公共价值理念，提升其能动参与社区治理的自发性和自觉度。其次，要引导其转变传统的依附性理念。在鼓励公众积极参与社区治理的同时，加强与公权力机关“共治”理念的宣传，使公众在参与社区治理的实际情景中获得从“附属者”到“合作者”的身份认同，并着重培育其参与感和体验感。传统的治理主体结构之下，公权力机关“一手遮天”式管理方式是对公众参与地位的极大弱化，因此需要以正面的宣传重塑与公权力机关之间的信任关系，使双方在互信的基础上增进合作。

2. 立法确认公众参与社区治理的权力占有

主体结构的不平等根本在于主体缺乏相对的独立性，体现在其参与治理的权力、机制、方式、程度以及参与的效果几乎皆依赖于其他主体的决定。因此，务必通过“赋权”的方式加以改善。但当前社会治理实践中的“赋权”多为行政性“赋权”，实现真正的法治应由“行政赋权”向“法律赋权”转变，因为行政赋权常常基于政府对社会组织的不信任而被施以行政限制。^[1]由此，“赋权”应通过立法的方式进行，而非行政授予。这也契合了社区治理法治化的要求，即通过设立法律规则的方式，健全“软”“硬”法兼施的规范体系，保证各主体在既定规范的框架内有序开展活动。一方面，要从公权力机关的“限权”和“释权”入手，公权力机关的简政放权本质上就是确立公众的主体地位，解放社会的活力和创造力。另一方面，直接性赋予公众参与社区治理的主体性法律地位和权力，并将权利义务具化，明确公众参与社会治理的权力清单及责任义务。同时，还应警惕公众权力行使过度的问题，应当遵循必要的法治限度，防止用权行为“多样化”和“恣意化”。

[1] 陈科霖，周鲁耀.“统合式治理”：一种中国国家治理的权力运行机制[J].学海，2021(4):109-115.

（二）赋予公众参与社区治理的行为能力支撑

政社平等参与是公共治理结构合理性的体现。但不可否认，二者实力之悬殊如同成人与幼童，一方肢体发育充分、功能健全，而另一方尚处于成长状态。^[1]从实践角度看，公众自身能力的欠缺是公众参与社区治理主体结构不平衡的重要因素，因此，在“赋权”之外，实践中对公众参与社区治理进行“赋能”也尤为重要。

1. 规范公众参与的组织机构及其运行

主体充分发挥作用的重要前提在于成熟、专业的组织机构及其统一、协调的内部运作。对于参与社区治理的社会公众成员而言，应当具备一个自上而下、具备上层综合指挥机构及各分属层级、部门的系统结构，从而形成稳固的“组织联盟”。这种组织在一致性的目标和行为追求之下，由规范的行为规范和运行路径将内部成员联结起来，从而以自身由内而外的凝聚力影响公权力机关的行为。^[2]而作为公众参与社区治理的有效保障，应当以正式条文严格明确其参与行为的规章条例，保证从个体到群体的行为都能有严格的规则遵循，横、纵向上的工作都能有序进行。重点在于在现行运行机制基础上进行细节的完善，如对所发现线索的上报工作，可根据不同事项内容与紧急程度进行优先级划分，如危害公共安全等，现行犯的发现等较为紧急的状况，可设置简化程序直接上报权力机关进行重点审批，通过对事项进行轻重缓急的分级分类实现行为效率的提高。在线索上报流程中，还可增设由公众内部专业人员对收集到的线索进行初筛的程序，从而有效减轻公权力机关的压力。

2. 加强公众参与中的对话交流

随着社会治理的深入，公权力机关也应顺势而为，积极进行角色的调适并实现角色的转变，从治理机制的制定者、主导者、推动者转向中介者、协调者。只有保证有进有退、有取有舍，占位而不越位，主体间的良性沟通和互动才有可能长久持续。而开放共治的平台则是实现协作治理最佳的制度设计，包括线上和线下双重平台，涵盖互联、互信、互督等多重功能要素，有效保障了社区治理中公权力机关与公众在数据共享、沟通协商和互相监督等方面价值目标的达成。同样，参与社区治理的各组织、队伍之间如社区的街巷长、网格员、协管员、

志愿组织等也应积极进行横向的沟通交流，进行业务的联络和对接，以业务功能的分配和整合统筹“条”“块”的力量，避免出现不同力量各自为战等现象，提升基层社区治理的实际作用。

3. 提供公众参与所需的资源与技术支持

随着信息技术和互联网络技术的迅速发展，社会治理模式也已从传统的封闭式向开放式转型，社会治理的方式和手段向更加高效便捷的数据化、网络化方向发展。对于公众参与社区治理实践而言，应使其充分掌握信息资源的主动权，可以大数据、AI等科技为支撑，打造社区属地中有关人户、组织、部件、业态、事件等信息的聚集平台，赋予公众参与社区治理实践所必需的数据资源，以此为基础，在分析基层形势、研判动态趋势、控制突发事件和动员各种力量方面为公权力机关提供有益的辅助，真正发挥效能。为提升公众参与社区治理的专业素质，还应对参与社区治理的队伍开展常态化基本业务素养和专业技能的培训，如通过开设公益培训课程，组织社区治理交流座谈会等加大教育投入。可对经验相对丰富的“治理精英”，如参与社区治理实践资历高、成绩好或有法律从业经历等专业背景的人进行专人专岗安排，通过组织内部的优化调整以发挥最大效力。

（三）保障公众参与社区治理的现实效果

1. 完善公众参与的绩效评估机制

通过治理绩效评估倒逼治理者治理能力的提升，不失为促进社会得以发展的重要方式之一。虽说社区治理工作不单单是对个别性、具体性问题的解决，更应该看重综合性、长远性的效益，但相比于难以量化、评价争议大的质性指标，易操作、更具客观性的绩效指标才适合作为评估社会治理效能的主要方式。^[3]

[1] 李尧磊，韩承鹏. 政社关系视角下公共治理失灵与对策研究[J]. 中共宁波市委党校学报，2018，40（4）：122-128.

[2] 贡太雷. 公众参与社会治理与法治中国建设[J]. 南海法学，2018，2（3）：68-76.

[3] 张波，顾秀文. 从挂钩到脱钩：社会治理模式法治化转型研究[J]. 乐山师范学院学报，2019，34（10）：71-80.

因此，衡量公众在社区治理中的参与水平如何，需要通过合理的方式建立社会评价体系，其中，社区居民满意度为核心指标。通过量化评估、强调用数据说话，注重用数值展现公众参与的状况和成效，更直观、更精确，也更加有说服力，进而提升其参与的获得性和积极性。

2. 致力追求社区治理的整体效益

城市化进程加速的过程必然会催生多元的利益群体，这一趋势在社区范围内同样明显。因此，重点要对全体民众进行人文关怀精神的培育，应强调“社区共同体”利益至上，宣传弘扬多元包容的意

识形态。对“多元化”的强调不能局限于对社会治理内容的丰富，更要体现参与治理主体群体的多样性和差异性。公众参与社区治理的现状多为依靠社区居民的自治，难以充分发挥流动人口的作用。应充分拓展社区治理主体的外延，做好动员工作，把社区范围内的户籍代表、非户籍代表以及其他利益相关方皆纳入治理主体的范围，由此才能避免群际隔阂和社区冷漠现象，在社区乃至社会范围内营造和谐的环境。

(责任编辑：李琼)

Research on the Subject Composition of Public Participation in Community Governance under the Background of Legalization —Take the “Chaoyang People” as an Example

Hu Xiangyang Hao Shiqian

Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan

Abstract: As a classic paradigm of public participation, mass organizations represented by “Chaoyang people” have played an important role in community governance. However, under the background of rule of law, there are many structural deviations between public authorities and the community public in the practice of public participation in community governance, which leads to many challenges in community governance. We should fully consider the requirements of the rule of law for the main structure of public participation in community governance practice, and take actions from three levels: consciousness first, ability support and system guarantee, so as to promote the full participation of the public in community governance and realize the balance of the subject’s structure.

Key words: Public participation; Community governance; Subject composition; Legalization