
公众参与视角下的长江上游 生态屏障建设研究

卓光俊¹ 张守新²¹

(1. 重庆大学 新闻学院, 重庆 401331;

2. 重庆大学 马克思主义学院, 重庆 400044)

【摘要】: 社会的良性发展包括很多方面,生态环境的良性发展是其中重要一环。近年来,以牺牲生态环境为代价换取经济发展的方式屡屡被提及,我们探究高质量的经济发展方式的同时,也探究如何保证环境的良性发展。生态环境保护是一项宏大的事业,在这项事业中有多元角色参与其中,公众是最接近而且是最具动员基础的角色之一。长江上游的环境保护以及生态屏障建设是国家顶层环境保护设计中的重要环节,研究长江上游生态屏障建设中的公众参与,梳理其现状、路径、存在问题,并展望未来趋势,有助于促进整个环保体系与思维的建设。

【关键词】: 公众参与 生态屏障 环境保护 参与模式 经验措施

【中图分类号】 C91 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1673-0186 (2021) 003-0020-010

社会系统是复杂多元的,良性社会系统需要政治、经济、文化、生态等结构的协调发展,“绿水青山就是金山银山”,当下我国的社会系统既要保持经济的高速良性发展,同时也需要良好生态环境的协调。

生态环境是我们生存的根本,面对生态脆弱的紧迫局面,环境保护、生态建设需要多元主体参与,环境保护、生态屏障已不仅仅是政府的工作,更要重视公众参与在生态屏障建设中的作用,建构政府、企业、公众协调参与机制。

公众是社会系统的基础组成部分,马克思主义重视群众的力量,公众在社会中的能动作用是巨大的,不仅在政治领域,在生态建设、环境保护过程中,发掘并激活公众参与的力量,也具有极强的意义。从公众参与的视野角度分析生态屏障建设,具有一定的学术溯源,我们需要从生态屏障、公众参与以及两者结合等角度来探寻其学术渊源。

关于生态屏障建设的概念与内涵,杨冬生从系统的物质和能量循环角度出发,阐述了生态屏障对周围环境的影响,所谓生态屏障,就是一个物质能量良性循环的生态系统,它的输入、输出对相邻环境具有保护性作用^[1];陈国阶从生态屏障功能出发,认为生态屏障是以人类生态安全为核心的生态过程,是以维护生态系统的良性循环为内容,以人类可持续发展为服务对象,以区域自然过程和人文过程和谐统一为目标的建设^[2];关于生态屏障建设的价值,李伟从经济学与资源配置角度论述了生态屏障在不同结构之间的价值,在不同生产主体之间的流通性也有一定的价值^[3]。

作者简介: 卓光俊,重庆大学新闻学院副教授,法学博士,研究方向:传媒法治、环境保护;
张守新,重庆大学马克思主义学院党委秘书,研究方向:传媒法治、媒介伦理。

关于公众参与的研究，武小川分析了政治活动和社会活动的参与，并进行了广义和狭义之分，梳理了公众参与社会治理的层次、途径以及公众参与的积极性和消极性等内容^[4]；李图强认为，公民参与是实现公民资格的途径之一，公民的微观参与可以促进事务的有效解决^[5]；李艳芳认为，公众参与是根据兴趣与利益进行的决策介入，公众包括个人，也包括公众团体，公众团体将越来越多地代表公众参与决策。

在环境保护领域，环境保护的非政府组织越来越多，它们将发挥更多的作用以表达公众的意思、维护公众的利益^[6]；王锡锌从立法与决策过程中分析公众参与，公众参与可以促进立法公正性与合理性，我国社会利益组织化的进程本身将是我国现代化、民主化的过程。

在我国社会利益组织化的进程中，尤其应该注意关注社会弱势群体的利益组织化，为他们提供有效的、可信任的利益代表^[7]；陈艳珍从利益主导、公共政策运行、政治的民主开放和现代化、构建和谐社会、克服政府失灵、社会信息化六个方面的发展分析了公众参与过程的动因^[8]。

孙巍从权利的角度阐释了公众参与的保障性，分析了公众的公民环境权，提出需要健全相关法律保障公众参与，明确各项环境权益的内容、范围和实现方式，有利于通过公民环境权的实现，使公众参与成为环保的内在驱动力^[9]。

关于生态屏障中的公众参与研究，贾广惠将公众参与科学活动的主体进行分类，梳理了不同参与层次，在环境保护建设中，传媒与公众携手，借助于环境这一公共问题积极行动，能够有效培育民间力量与政府一道开展环境治理，履行历史使命，推动社会健康文明发展^[10]。

吴柳芬等以我国雾霾治理政策的制定过程为例，指出未来应该注重更加体制、机制建设，更加有效地整合公众和政府两个方面的力量，使得公众与政府之间的互动更加常态化、制度化、理性化，以便更有效率地发挥公众和政府环境保护方面的合力，从而促进更好的环境治理^[11]。

刘珊等从实践与历史的发展梳理了公众参与观念的变迁，认为公众参与生态文明城市建设的有效利益表达机制是今后各方利益和谐共存、共同发展的前提与基础，也是生态文明建设的必经之路^[12]；郇庆治认为生态文明建设要同其他制度结合，从政策方面促进公众的环境参与^[13]。

曹永森主张要改革政府的职能，促进政府服务职能的转变，环境问题不只是环境保护部门的事情，也是政府经济部门的事情，也是每一个公民的事情^[14]。

彭金玉梳理了我国政治生态中存在的问题，强调了西方国家中的政治参与，指出我国要改变思维、完善制度，要通过渠道的扩展促进公众的生态环保参与^[15]。

张雅京认为参与主体存在多元性，多元参与主体下，尤其要重视公众的力量，公众参与是城市行政生态环境建设的重要环节，是克服城市行政生态环境建设中信息不完全的有效途径，公众参与可以减少城市行政生态环境公共决策中不对称的利益与成本问题，可以增强城市公众自身的环境素养，要通过一系列措施促进公众参与价值的提升^[16]。

一、长江上游生态屏障中公众参与的研究缘起

在政府主导环境保护以及生态屏障建设过程中，缺乏公众的积极参与，公众更多的是扮演围观的角色。我们需要探究新的公众参与模式，新时代下的长江上游生态屏障建设是推动生态环保成果共享、携手共建生态良好的地球美好家园的理论“试验田”。

长江上游生态屏障建设过程中需要让公众“在场”，而不是“缺位”，探索生态屏障建设中的公众参与问题不仅是对社会主义生态理论的实践回应和印证，还是进一步挖掘和分析新时代我国生态屏障建设中公众参与的运行机理和路径选择。

（一）公众参与长江上游生态屏障建设可操作性分析

在长江上游生态屏障建设工作不断推进的过程中，在公众的环境保护意识不断启蒙的过程中，随着国家顶层政策的不断完善和相关的宣传推进，公众的参与意识会不断增强，国家治理的现代化发展也会使公众参与的途径日益丰富，大众传媒的高度普及，互联网新媒体的不断渗透，无论是传统的信访制度，还是受众积极参与到各种宣传和环保实践活动中，各种因素的不断完善等都为公众参与到长江上游生态建设提供了可行性条件。

1. 环境信访

《环境信访办法》对于公众参与到环境保护中有明确的规定，这是在法律层面上直接促进公众参与到环境保护之中，公众可以通过信访方式向有关部门反映环境问题，促使政府行政部门解决相关问题。对于违法破坏环境行为的举报，对于相关政策的建议，对于公众参与的意愿等各种想法都可以通过信访反映。

2. 参与生态文明宣传教育活动

公众可以参与到各种环境保护宣传推广活动中，比如各种微观的环境保护活动（植树、保护植被、退耕还林等）；公众也可以发起和组织各种类型的生态保护公益活动，如丰都县环保局开展生态文明和环保宣传“十进”“十创”活动、每年6月“全民生态文明月”系列宣传活动及“六·五”世界环境日宣传教育活动，组织开展“环保文化”下乡演出300场次，组织全县中小学校开展生态文明知识竞赛网上答题活动，在全县中小学校开展“生命之水”环保科普教育活动，在县党校举办生态文明专题培训班，采取分片区方式对全县、村（社区）环境监管员进行分期分批培训等。

3. 利用传统媒介和网络媒体助力公众参与生态屏障建设

传统媒体的渗透率和影响力较大，尤其是在农村或者农民群众较多的地区，利用传统媒体传播相关法规、政策带动公众参与环保建设，有利于提高公众的参与意识。在城市或者互联网普及地区，可以通过互联网宣传，《重庆日报》、华龙网、重庆电视台、《中国环境报》等媒体在近五年来，就不断跟进生态屏障建设的进度，突出报道长江上游生态屏障建设的案例。

（二）公众参与长江上游生态屏障建设的背景

自改革开放以来，我国对典型旱涝灾害的治理离不开公众的参与，同时也受到了公众的关注，过去几年，环境群体性事件聚焦公众视线，公众开始关注生态与自身发展的问题，当这部分公众再参与类似环境群体性事件时，他们的生态意识开始启蒙。

虽然公众参与到环境的相关事件中，但是公众参与行为呈现出无序性、自由性、杂乱性等特点，往往在一些情景下演化成群体聚集等行为，甚至在一些情况下出现破坏公共设施、危害公共安全等行为，在一些群体事件与集合行为中，也普遍存在一些非常态的特殊信息传播，譬如谣言、流言的传播与泛滥、匿名性传播等，群体的意见需要整合以及引导，公众的参与方式需要秩序化以及程序化。

（三）公众参与长江上游生态屏障建设的意义

呼应习近平新时代中国特色社会主义思想下的中国生态理论和实践发展问题，探究生态保护中公众参与模式的核心指导思

想，党的十八届五中全会将“生态文明建设”列入国家发展战略，习近平总书记强调环保要形成“人人尽责”的全民参与局面，因此，走群众路线，加强公众参与是首选途径。

2015 年，国务院发布《关于加快推进生态文明建设的意见》，指出公众积极参与是引导生态文明建设领域各类社会组织健康有序发展的有力保障。党的十九大报告第九部分《加快生态文明体制改革建设美丽中国》中的第二项议题，强调了人与自然是命运共同体，环境的保护需要政府、企业、社会组织和公众的多元参与。

根据以上指导思想，从公众参与角度探究环保行动参与模式，建设长江上游重要生态屏障，让长江上游在成为山清水秀美丽之地的过程中也呼应了中央的顶层思想设计，论证国家的环保战略思想，探索中国特色社会主义理论体系下的生态保护理论及实践。

除了上述重大意义，我们从“政府引导”过渡到“社会共治”再走向“政府善治”的循序渐进的发展过程中探究长江上游生态屏障建设，以实现公众参与生态屏障建设的合理性和可推广性，基于以上思考，使公众参与长江上游生态屏障建设具备了微观的实践意义。

实践意义主要包括四个方面：首先，回应长江上游地区当前经济发展和生态屏障建设之间的矛盾问题；其次，从公众参与角度为新时代长江上游生态屏障建设提供科学建议；再次，促进在长江上游生态屏障建设中实现生态效益的“共建共享”；最后，为美丽中国的建设培养“绿色公众”探索实施方案，探索“乡村振兴”农村生态有序发展的路径，乡村实现全面振兴要协调好农业农村的发展与资源环境保护之间的关系，通过探索资源集约高效利用、环境友好、人与自然环境良性互动的绿色发展道路引领乡村全面振兴^[17]。

二、长江上游生态屏障公众参与研究内容分析——以长江上游重庆市为例

研究方法主要采用问卷调查和个例访谈。

在实地调研、资料汇总分析基础之上，了解和掌握长江上游重要生态屏障的公众参与基本情况，总结生态屏障建设公众参与的实施情况、主要措施和做法，在此基础之上，从生态环境、经济、社会多个维度以及定性、定量两个层面，客观评价长江上游重要生态屏障中公众参与取得的成就及存在的问题，为长江经济带的绿色发展和生态文明建设中社会公众的参与实施及保障进一步明确方向，为长江上游的环境保护及生态屏障建设的公众参与提供经验借鉴，为宏观顶层国家生态建设中的公众参与提供研究支持。

为了全面系统、客观真实地反映公众参与长江上游生态屏障建设的情况，样本选取需要具有较广泛的代表性。在研究对象以及调查问卷中，采取了整合不同区域（农村、郊区、城镇）、年龄、受教育水平、社会身份、职业类型以及经济状况等公众的取样。共收回 397 份问卷，性别比例、年龄分布、受教育水平、职业类型与区域分布均有覆盖，因此研究取样有一定的代表性。同时，为了弥补定量选样的误差，采用质性研究方法对政府、企业、公众进行选样的一对一访谈做了补充。

（一）参与内容分析

公众参与生态屏障建设反映的是民间自下而上的生态利益诉求，根据公众所从事工作的差异性来看，不同工作的参与主体对于生态保护认知不尽相同，共治共享被国家领导人多次提及，也从侧面反映了生态屏障的建设不是一蹴而就的，更不是某一个人、某一个机构可以完成的。

共治共享，就要求广大人民群众参与到生态屏障的建设中来。村民从自身利益诉求出发，被调查的 90% 村民参与了退耕还林、

农田建设和保护的工作；城市居民为了更好地生活，提高居住环境，参与了河流和城市环境的保护工作。

这与重庆市国土资源与房屋管理局负责人的说法一致：“耕地保护的主战场在农村，我们土地项目的执行、工程的建设以及基础配套的提供，在这些切合农民自身利益方面，民众是很支持的。”（来源于研究者和重庆市国土资源与房屋管理局负责人面对面访谈资料）

（二）参与人员分析

参与人员作为参与活动的具体实施者对活动的效果至关重要。长江上游生态屏障建设的主体力量主要有四种。

第一，生态利益直接相关者，包括典型的以环境保护为建设基础的政府工作人员、生态建设的政绩考核影响自身利益的相关者以及直接利益相关的村民等。这部分公众涉及人数多，他们的教育背景、生活方式、工作环境决定了他们的参与能力，并且他们建设和维护生态屏障建设的共同目的形成了建设的共识，成为生态屏障建设的主要力量。

第二，环保志愿者，随着国家顶层设计的部署、媒体舆论的引导，越来越多的公众注意到生态屏障建设的重要性，以及“公共责任”的价值引导，在生态屏障建设过程中，环保志愿者的队伍不断壮大，其中一部分从校园中产生，也有一部分从事业单位等政府机构产生，并且广泛分布在不同的领域。

第三，区别于政府行政性质的环保 NGO，熟悉、了解公众的生活环境，与公众沟通容易取得信任和支持，但是目前重庆市内的这样的 NGO 还在发展中。

第四，相关学者以及专家，专家学者主要在理论方面给予相关指导，在生态建设中，不仅仅需要专家学者的宏观指导，还要保证公众参与的科学性、有序性。总体上，根据参与主体的人口结构特征分析发现，长江上游生态屏障建设的核心力量是城区受过高等教育的年轻群体、教师和学生；从参与主体的地域来看，城市人口比农村多一半。

（三）参与意愿的比较

参与 4 次以上的公众主要居住在城区，居住在郊区或农村的公众平均参与次数 2 次，且居住在城市的公众主动参与程度高于郊区的公众；在青年群体中参与 4 次以上的占比是 16.3%，他们比其他群体更主动地参与到生态屏障建设中；在文化层次上，参与 4 次以上的是大学生和高中生，占比分别是 15%和 8%；从政治面貌来看，比较参与 4 次以上这个指标时，非党员比党员参与多 11.1%。

从横向上比较，党员同志主动参与度高于群众；在职业层面上比较，公司职员、自由职员、工人都参与过 4 次以上的建设活动，且该三类人的 4 次参与占比排序是 20.8%、14.3%、4.8%，教师群体中有 80%的人愿意主动参与，科技人员群体中有 100%的人愿意主动参与，商人中几乎没人愿意主动参与。所以，公众的职业属性决定了公众参与的积极程度和意愿。

（四）参与途径的比较

公众参与的形式主要有七种，包括口头宣传、网上发帖、直接参与活动、资源提供、协商、举报、听证。其中“直接参与”和“口头宣传”是公众参与长江上游生态屏障建设的主要方式，占比为 26.2%、24.1%；另外，公众采用听证和协商参与方式占比均为 7.1%。

在参与内容上，主要参与到“森林”“农田”建设中，“草地”“河流”的被关注度持平为 17%。在获取生态屏障建设信息

的渠道上，公众主要采取的是网络和电视，而政府公告和宣传，其仅占公众获取信息渠道中的 16.3%，其中“亲朋好友”这个渠道的选择可能性低于上述其他渠道。因此，渠道的便捷性和生动性直接决定了公众参与途径的选择以及参与频率。

通过调研，我们初步概括了公众参与长江上游生态屏障的模式：根据其从电视、网络获取的相关信息，将其和身边人分享，再结合自身利益实现自身的参与动机，有选择性地直接参与到“森林”和“农田”建设中，而其他利益切合度不高的项目或工程很少进入公众的关注视野。

三、公众参与长江上游生态屏障建设存在的问题

通过研究分析，公众参与到长江上游生态屏障建设的积极性、主动性不高，不同参与主体的利益诉求和表达方式存在缺陷，参与的深入性不够。

从参与的目的看，内心的态度以及效果预期成为支配部分公众参与生态屏障建设的主要动因。

从利益诉求和实现方式上看，公众参与会停留在感性层面，带有无序化、非理性参与的特征。

从参与深度上看，公众的影响力和对政策的干预度有限，大多是表层参与，在参与过程中，主要是末端参与，没有取得理想的参与效果。

从环保参与的组织上看，数量少，不具规模，没有获得高层次决策参与的机会。这些问题限制了公众参与的空间，使公众参与的积极性大打折扣。

（一）公众参与的意识薄弱

针对“长江上游生态屏障建设”这一具体概念，57.5%的公众未曾听说过。在行动层面上，高达 72.7%的公众未曾参与过，其中参与的公众（21.2%）中，一年内参与频率为 1 次或 0 次，占比达 67.8%。这说明，大多数公众仍处于观望状态，并没有实质性地参与。

丰都县发改委负责人在接受访谈时表示，政府发动参与植树造林存在的主要问题是：

第一，动员力减弱，只能覆盖到社区村级组织，而对普通群众在某种程度上不具有约束力，政府号召力衰减，只能从情感方面进行动员。

第二，与自己工作有关的群众，政府没有提供普遍化平台，在搭建平台这一块没有相应机制。

第三，直接相关人员会主动出击，直接利益没有受到损害比较难动员（来源于研究者调研重庆市丰都县发改委负责人资料）。

（二）公众参与的深度不够

参与深度主要从参与过程和参与效果两方面体现。核心是指公众能够全面、深层次地介入和影响政府的生态决策和执行过程。在参与过程上，理应是公众参与生态屏障建设的事前设计、事中执行、事后监督。

公众全程参与，一方面有利于全面深化长江上游生态屏障建设的宗旨，另一方面，公众可以根据不同阶段的参与效果表达

自己的利益诉求，提出建设性意见。

但是，长江上游生态屏障建设的公众参与主要是末端参与，多数是在退耕还林的种植和保护方面。在长江上游生态屏障建设的具体行动中，高达 72.7% 的公众未曾参与过，因此，公众对长江上游的生态屏障建设的准确含义及影响了解不深，参与度也不高。

在参与效果上，公众未与政府环保部门推行的生态屏障建设形成良性互动，公众与政府之间形成了“利益鸿沟”，在“政策承诺”这方面，公众是半信半疑的心理，这种参与效果直接影响生态屏障建设全民参与共识的达成。

“从民众方面来考虑，民众关心政策是否符合自身利益，是否为他们着想，如果与民众切身利益相关，肯定是拥护的。政策的执行是一个逐渐完善的过程，比方说在复垦的时候，政策还没有完善到位，与农户的期许不同的时候，其执行过程与效果是存在冲突的。”（来源于研究者和重庆市国土资源与房屋管理局负责人面对面访谈资料）

（三）国家政策落实时效性滞后

在实际的走访调研中，发现政策落实环节存在诸多问题，主要是政策落实不能在第一时间进行。政策的传达缺乏专业宣传人员，没有专职职位，一般都是其他部门工作人员兼任，因此出现宣传迟滞现象。长江上游山区居多，山水环绕，在周边区县进行环保宣传是一项困难工作，不仅要磨破嘴，还要跑断腿。

四、公众参与长江上游生态屏障建设的对策与建议

面对生态保护实践中的种种现实问题，在公众参与长江上游生态保护中我们需要探索破解之道。在这个过程中，既要提高受众的参与意识，也要建立合理的制度保障以及创新相关公众参与理念的宣传，多方措施促进公众参与长江上游生态保护的积极性。

（一）拓宽媒体宣传渠道，提高民众参与意识

在长江上游生态屏障建设中，充分利用媒体营造生态保护的舆论氛围，提高民众生态保护意识，为生态屏障建设提供了有益借鉴并取得了良好的效果。

在互联网迅速发展、日新月异的信息时代，公众参与长江上游生态屏障建设不能仅仅通过征求意见、问卷调查、组织召开座谈会、专家论证会、听证会等传统方式开展，更应该充分利用各种媒体渠道进行宣传，提高民众的生态保护参与意识。

因此，建设长江上游生态屏障要充分利用媒体和环境保护系统的报刊、网络等媒介广泛宣传，并充分运用微博、微信等新媒体实现裂变式传播，扩大宣传范围，切实拓展公众对长江上游生态屏障建设的现状、问题、建设成效等多方面的信息获取渠道，强化宣传效果，以动员公众积极参与到建设之中。

（二）强化公众参与理念，创新宣传渠道

在农村，可以采用村民耳濡目染、喜闻乐见的形式进行环境保护观念的宣传，比如街头标语、广播宣传，可以编写适合村民口头传播的口号、儿歌等，也可以在春节赠送相关主题的春联、灯笼、年画等。

在城镇，可以通过楼宇广告、公交广告、显示屏广告等，也可以通过组织环保主题讲座，举办环保知识竞赛等活动宣传。

在学校，注重实践教育，培养老师和学生的环境保护意识，并且让学生知晓参与的力量，通过持续教育，培养公众不断提高参与意识，并且通过学生影响到家长等群体，促进环境保护中公众参与教育的连续性、辐射性。

在政府，首先要加强各级政府对于党中央政策的学习及贯彻执行能力，把党中央的环保政策利用好，将宏观指导落到实处；其次要强化各级官员的环保意识、倾听公众意见的意识，完善政府与公众协商制度，倾听民间智慧；最后要完善政府的环保工作领导机构，丰富环境保护活动的开展形式，比如环保信箱、环保热线、领导开放接待日、各种环保听证会等。

（三）拓宽公众参与途径

发挥知识青年的主力作用，扩大全民的有序参与范围。公众是建设长江上游生态屏障的主体，其中知识青年群体无疑发挥着主力作用。根据公众参与的主动程度占比数据统计分析发现，长江上游生态屏障建设的主力主要是受过高等教育的年轻群体。

知识青年群体拥有较高的专业知识技能和良好的思想政治觉悟，能够积极地投入到长江上游生态屏障建设当中，所以，应当将其广泛分布于生态林建设、水土治理、河湖污染治理等生态屏障建设的每一个重要环节中，还需加强发挥其核心作用。

疏通官民沟通渠道，完善生态红利保护机制。在公众参与方面，老百姓的生态保护观念虽然有很大提升，但政府的引导作用还需加强，民众在具体落实政府的政策时缺乏足够的能力与时间，政府加强引导尤为必要，可以设立专门的机构和人员，提高沟通效率，倾听民意，加强引导。

在法律制度上保障公众参与途径的建设。在法律层面，明确公民的参与权利，构建公民参与渠道，成立公众参与组织，并通过这类组织参与环境管理，开展环境保护活动。各级行政单位严格根据法律，完善公众的参与渠道建设，保障公众权利。

邀请民众代表同专家讨论。充分尊重并考虑各方的意见建议，邀请民众代表同专家进行讨论，可以从情感方面进行动员。一些民众在反映问题时，存在描述问题不清楚、专业术语不标准、词汇欠缺等问题，需要专业人员进行引导，在同专家讨论过程中，可以补充民众代表的专业知识，进而影响公众，促进公众专业知识水平整体提升。

（四）完善公众参与生态屏障建设制度

完善生态考核指标，提高生态专项经费。政府推行生态屏障建设事实上并不难，但在现有资源及 GDP 考核指标的约束下，政府缺乏足够的能动性去执行。

在森林生态补偿这一块，重庆市林业局资源处某处长表示，“目前国家的补偿是每亩十五元钱”，显然是不足的，“我们政府上的森林保险，最终会按照 1：600 进行赔偿，但对于公众来讲并不可观”。

同时，要完善森林资源考核指标，如森林覆盖率、森林质量、森林资源等重要指标，提高公众在生态屏障建设过程中的积极主动性。

建立环保评估激励体系。摆脱唯 GDP 思路，我国基层政府目前还是以 GDP 作为主要考核指标，使环保受到指标约束。要建立健全环保评估激励体系，提高环境保护指标的权重，完善公众参与的奖励机制，对于涉及环境保护的工作，尤其是促进公众参与的工作具有重要意义。

完善生态效益补偿制度。对于耕地、森林、河流等相关生态因素的保护补偿制度要进一步完善，提高补偿金额，让相关利益公众获取到环境保护的红利，从而促进参与意识的提高。根据党中央的政策，各级政府部门要加大补偿，让党中央的环保政

策精神落地。

建立硬件设施并吸纳社会资本。加大防护林方面的科技投入，政府应该思考怎样把增加农村居民收入和森林保护结合。完善农村基础设施，如沟渠、公路等，这样给民众增长效益的方式将有利于长期发展。吸纳社会资本进入环保领域，国家财政进行总体调控，通过社会资本来反哺生态保护事业，以期达到理想的生态循环效果。

结语

社会的发展需要公众的参与，公众参与治理是国家治理现代化的重要体现，在生态屏障建设中亦是如此，改善生态环境是一项全民参与的活动，公众与生态环境具有天然的接近性，生产生活对良好环境都有较强的依赖性，民众的参与对生态环境的保护、生态屏障的建设起着至关重要的作用。

生态环境保护及生态屏障建设，不是仅仅依靠政府相关部门就能完成的事业，依靠群众，走群众路线，才能从根本上治理生态环境，建设好长江上游重要生态屏障。

参考文献：

- [1]杨冬生.论建设长江上游生态屏障[J].四川林业科技,2002(1):1-6.
- [2]陈国阶.对建设长江上游生态屏障的探讨[J].山地学报,2002(5):536-541.
- [3]李伟.长江上游生态屏障建设的经济学分析[D].成都:四川大学,2006:1.
- [4]武小川.论公众参与社会治理的法治化[D].武汉:武汉大学,2014:38.
- [5]李图强.公共行政中的公民参与[J].中国公务员,2002(3):38.
- [6]李艳芳.公众参与和完善大气污染防治法律制度[J].中国行政管理,2005(3):52-54.
- [7]王锡铤.利益组织化、公众参与和个体权利保障[J].东方法学,2008(4):24-44.
- [8]陈艳珍.公共政策过程中公民参与动因分析[J].理论探索,2007(5):128-130.
- [9]孙巍.我国环境公众参与法律制度的立法完善[J].学术交流,2009(8):36-38.
- [10]贾广惠.中国环保传播与公民社会建设[J]当代传播,2009(1):107-108.
- [11]吴柳芬,洪大用.中国环境政策制定过程中的公众参与和政府决策——以雾霾治理政策制定为例的一种分析[J].南京工业大学学报(社会科学版),2015(2):55-62.
- [12]刘珊,梅国平.公众参与生态文明城市建设有效表达机制的构建——基于鄱阳湖生态经济区居民问卷调查的分析[J].生态经济,2014(2):41-44+61.

-
- [13] 郇庆治. 发展的绿化：中国环境政治的时代主题[J]. 南风窗, 2012(2):57-59.
- [14] 曹永森, 王飞. 多元主体参与：政府干预式微中的生态治理[J]. 求实, 2011(11):71-74.
- [15] 彭金玉. 当代西方生态政治理论的绿色启示[J]. 云南社会科学, 2005(3):19-23.
- [16] 张雅京. 城市行政生态环境建设需要共同治理[J]. 行政论坛, 2010(2):85-88.
- [17] 段艳丰. 乡村振兴视角下绿色发展的价值意蕴及实践指向[J]. 重庆社会科学, 2019(12):6-13.