

地方政府白皮书发布现状及其规制构建

——基于上海市政府白皮书的考察¹

许敏

【摘要】：白皮书是介绍政府在重大问题上的政策主张、原则立场和取得进展的官方文件。由于缺乏规范化指导，我国地方政府白皮书的作用领域、功能定位尚不清晰，权威性与实效性受到影响。通过对上海市政府发布的43部白皮书的文本分析及对白皮书阅读率、关注度、发布渠道的调查，发现地方政府白皮书发布旨趣与公众的主题内容偏好不一致、白皮书官方化的语言形式弱化了实际宣传效果、白皮书发布渠道与公众信息获取渠道未融合、白皮书对工作实践的指导作用有限等问题。针对上述问题，应构建白皮书“授权-编写-审核-公开-运行-评估”的工作流程，从沟通协调、参与互动、舆论引导、实效评估、责任追究五方面优化白皮书工作机制。具体实施策略包括：制定白皮书编写和发布指导性规范、建立政府与公众之间的沟通对话平台、增加对政府白皮书发布满意度等社会性反应的激励、赋予白皮书权威性与弱强制力。

【关键词】：白皮书；信息公开；工作机制

【中图分类号】：D035.1

【文件标识码】：A

【文章编号】：1006-7426[2018]01-0133-009

10.13553/j.cnki.llygg.2018.01.014

白皮书(White Paper)，是政府就某一重要政策或议题而正式发表的官方报告书。自1991年发布第一部白皮书《中国的人权状况》以来，中国政府累计发布111部白皮书，内容主要涉及国情、外交、国防、人权等多个方面。政府白皮书全面准确地介绍了政府在重大问题上的政策主张、原则立场和取得的进展，成为国际社会和广大公众了解和认识基本国情、价值观念、发展道路、内外政策的重要窗口与途径。

自国家将白皮书作为一种正式文书以来，北京、上海等地方政府相继启动白皮书工作，并陆续在依法行政、知识产权保护、能源发展、食品安全、口岸发展、开发区建设、养老服务等领域发布政府白皮书，对扩大对外宣传、推动透明行政起到了积极的作用。然而，由于我国地方政府白皮书的编制与发布普遍缺乏指导性规范，政府白皮书的作用领域、功能定位尚不清晰，权威性与实效性受到影响。如何根据当前经济社会发展的新形势，优化地方政府白皮书工作机制已成为亟待解决的现实问题。本文拟以上海政府白皮书为例，分析地方政府白皮书发布现状与问题，探究地方政府白皮书工作机制及实践策略，为推进地方政府治理现代化提供参考。

一、地方政府白皮书发布现状：对上海市政府白皮书的文本分析

白皮书是当代政治开放化的产物，是提升政府透明度的重要途径。不同于地方性法规和规章，地方政府白皮书不具有法律效力。但作为政府对外发布的正式官方文件，白皮书有其特定的功能。首先，白皮书可以向公众提供准确、可靠的信息，是公众了解国情市情和重要政策的权威信息来源；其次，白皮书有助于解疑释惑，正本清源，有效引导社会舆论；最后，白皮书能

¹**【作者简介】**：许敏(1981-)，女(汉)，湖北武汉人，上海工程技术大学大学副教授、管理学博士，上海财经大学公共政策与治理研究院博士后，研究方向：协商民主与协商治理、公共危机治理。

够扩大对外开放的广度和深度，塑造负责任的政府形象。

自 2002 年上海市政府编制发布《上海市城市交通白皮书（2001）》以来，截至 2017 年 9 月 30 日，上海市政府已累计发布 40 余部白皮书（见表 1）。纵观白皮书发展历程，体现出以下特征：

表 1 上海市历年白皮书发布数量

年份	2002	2005	2006	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
数量	1	2	2	1	2	2	5	3	5	6	10	4

1. 白皮书发布数量呈递增趋势

从表 1 可以看出，上海市政府自 2002 年起每 2-3 年都会发布白皮书，尤其从 2010 年开始，上海市政府发布白皮书的频率明显提升，每年都会对外发布一定数量的白皮书。就白皮书发展历程看，可以大致分为三个阶段。第一阶段是从 2002 年到 2008 年，这是上海市政府白皮书发展的起步阶段。这段时期的白皮书发布数量较少，总计 6 部，平均每年发布 1 部。主要涉及上海的投资环境、科技兴市等内容，社会关注度和影响力较小。第二阶段是从 2009 年至 2012 年，这是上海市政府白皮书的初步发展阶段。这个时期发布的白皮书数量相比起步阶段有了小幅增长，4 年时间内共发布了 9 部白皮书，平均每年发布 2 部左右，涉及的主题拓展至依法行政、知识产权保护、毕业生就业、上海口岸发展、上海“四个中心”建设等领域，社会关注度和影响力有所提升。第三个阶段是从 2013 年至今，这是上海市政府白皮书的快速发展阶段，5 年时间内共发布了 28 部白皮书，平均每年发布 5 部左右，数量上有了大幅度增长，社会关注度和影响力进一步扩大。在过去的 10 多年中，上海政府白皮书在数量上呈现逐步增长趋势，随着上海市进一步扩大对外开放和“科创中心”建设、“自贸区”建设、“全球城市”建设等重大战略举措的实施，上海政府白皮书的数量将进一步增长。

2. 白皮书内容上从单一向多元化发展

中国政府白皮书内容涉及民主政治建设、法治建设、政党制度、人口问题、妇女儿童状况等近 30 个方面。上海的地方政府白皮书针对上海发展实际，重点聚焦于政治、经济、社会领域。在上海政府白皮书发展初期，白皮书的内容主要涉及上海的城市交通、投资环境、科技兴市等政府重要工作。随着政府白皮书工作的推进，白皮书在内容上从单一向多元化发展，其主题拓展至依法行政、就业、知识产权保护、口岸发展、“四个中心”建设、商务区开发、现代服务业、智慧社区、养老服务、食品安全、消防安全等多个方面。这些白皮书涵盖了上海近年来经济社会发展的重要内容，体现了上海市加快转型，建设迈向卓越的全球城市，构建创新、人文、生态之城的战略转向，对于上海顺应新形势，实施前瞻性战略举措具有重要意义。

3. 白皮书发布动机呈多样化特点

根据白皮书发布旨趣和动机，可以将上海市政府白皮书划分为说明类、常规类、政策推动类、综合类四种类型。

第一类是说明类，主要是针对上海新的发展理念做出解释、说明。以《上海市智慧社区发展白皮书（2015）》为例，该白皮书围绕社区生活服务、社区管理及公共服务、智能小区和智能家居等方面，以发挥地区优势特色为出发点，从建设规模、发展特点、模式分析等方面入手梳理，解释说明社会管理的智慧化、公共服务的精细化，人的生活方式优化，形成新型、生态、可持续发展的社区发展治理模式的创新理念。

第二类为常规类，常规类白皮书主要是对相关政府工作的汇报展示，旨在增加信息共享和政府工作透明度。这一类白皮书

占白皮书总量的一半。常规类白皮书有两个特征。首先，其名字都标有时间，例如《上海市城市交通白皮书（2001）》《2004年上海科技进步报告》《2008上海外商投资环境白皮书》等。第二个特征是这类白皮书的内容具有较强的客观性，如《2014年上海知识产权白皮书》在提出提高知识产权创造的数量与质量的观点时，引用了全市专利申请量，发明、实用新型、外观设计三类专利申请量占申请总量的比例，专利授权量、增长比例等数据。《2012年上海市食品安全状况报告（白皮书）》通过数据统计，客观分析了上海食品生产经营监督管理情况、集体性食物中毒情况、食品安全风险监测与评估情况、市民对食品安全现状评价情况，并在此基础上提出2013年食品安全工作总体思路。

第三类为政策推动类，其发布旨趣和目的为响应党中央、国务院的会议精神，推动方针政策的贯彻落实。2004年国务院制定并印发《全面推进依法行政实施纲要》，明确了全面推进依法行政的指导思想、主要目标和具体任务。上海市委、市政府积极响应国务院号召，高度重视依法行政工作，于2011年首次发布了《上海市依法行政状况报告（2004-2009）》。该报告是上海第一次以白皮书的形式发布的反映上海法治政府建设情况的重要文件，报告对六年来上海法治政府建设工作进行了总结和展望。

第四类为综合类，综合类白皮书主要针对上海的一些重大事件进行专项解释和宣传。例如，2015年上海市检察院发布《2015年涉自贸刑事检察白皮书》，对2015年涉自贸相关经济活动的刑事案件情况进行梳理，发现互联网实施的犯罪呈上升趋势，提出应强化事中事后监管，加强“互联网+”背景下的金融综合监管效能研究和监管制度创新实践的建议，让居民警惕骚扰电话、居民楼信息投放宣传单、由老客户介绍新客户等推销方式。

就白皮书文本来看，上海政府白皮书工作已在发布数量、发布主题、社会影响等方面取得了一定的进展。市政府通过白皮书阐明了政府在重大问题上的原则立场、基本政策、最新进展和改革动向，白皮书已成为公众了解和认识基本市情和重要政策的权威渠道。

二、地方政府白皮书发布的问题

通过对上海市政府白皮书阅读率、关注度、发布渠道的问卷调查，以及对白皮书公众感知易获取情况、公众对白皮书的内容偏好、公众对白皮书发布方式的偏好分析，发现当前地方政府白皮书发布存在如下问题：

1. 白皮书发布旨趣与公众的主题内容偏好不一致

近年来，上海市政府白皮书发布数量呈上升趋势，白皮书主题从单一向多元化发展。但从类型划分上看，上海市政府白皮书主要集中在区域规划、行业发展、重大发展战略等领域，与民众切身利益和日常生活密切相关的社会民生类白皮书发布数量较少。而调查结果显示民众对白皮书的关注程度与白皮书主题关切自身生活的程度成正比。且通过回归分析发现，公众对白皮书的内容偏好在一定程度上受其单位性质和年龄的影响。

根据对调查对象工作单位性质的统计，受访者中工作单位是政府部门、事业单位、国有企业、外资企业、合资企业、私营企业、其他的比例分别为3.23%，15.76%，18.79%，16.36%，6.26%，17.58%，22.02%，除政府部门和合资企业受访者人数较少以外，其他性质的单位分布较为均匀。将受访者的工作单位性质与白皮书内容偏好进行回归分析，行业发展状况、政府规章制度、相关产业前景、长远政策分析方面的SIG值分别为0.002，0.075，0.022，0.452（如表2和表3所示），由此可见，受访者的工作单位性质对行业发展状况和相关产业前景的内容偏好影响较大。这表明公众对与自身工作单位性质和所在行业发展相关的白皮书更感兴趣。但由于政府在编制和发布白皮书时，未根据人口统计变量分析公众偏好，也未结合公众偏好来确定白皮书主题、内容，政府白皮书发布旨趣与公众的主题内容偏好不一致导致上海政府白皮书关注度普遍较低。

2. 白皮书官方化的语言形式弱化了实际宣传效果

白皮书是以政府名义发布的官方正式文件，其官方地位决定了白皮书语言使用的严谨性，即要求白皮书的语言文字必须规范。如 2009 年 1 月 20 日发表的《2008 年中国的国防》白皮书，第十四章第二段关于核裁军的表述为：“中国主张所有核武器国家明确承诺全面、彻底销毁核武器，并承诺停止研发新型核武器，降低核武器在国家安全政策中的作用。”这段表述存在主语模糊不清，造成了多家权威媒体的错误解读。

表 2 受访者工作单位性质对白皮书行业发展状况内容方面的影响

模型		非标准化系数		标准系数	t	Sig.
		B	标准误差	试用版		
1	(常量)	1.679	0.057		29.536	0
	您的工作单位性质是	-0.036	0.012	-0.138	-3.089	0.002

a. 因变量：行业发展状况

表 3 受访者工作单位性质对白皮书相关产业前景内容方面的影响

模型		非标准化系数		标准系数	t	Sig.
		B	标准误差	试用版		
1	(常量)	1.616	0.057		28.3	0
	您的工作单位性质是	-0.027	0.012	-0.103	-2.306	0.022

a. 因变量：相关产业前景

白皮书语言使用不严谨会混淆舆论，而白皮书过于官方化的语言形式也会降低公众的阅读兴趣，弱化白皮书的实际宣传效果。关于“政府白皮书未引起关注的原因”调查显示，受访者对白皮书过于官方化的语言风格的不接受程度达到 36.06%，成为白皮书未引起公众普遍关注的主要原因之一。

因此，地方政府应严把语言技术关，通过严格的审核程序，确保白皮书语言的使用规范。在此基础上，政府要省去遣词造句和缜密构思逻辑的“繁文缛节”，从受众的需求出发，采用简洁化、大众化的语言风格表达白皮书内容，也可采用图表、提纲等形式更清晰地呈现白皮书内容，改变公众对官方话语的排斥情绪，激发公众阅读白皮书的兴趣。

3. 白皮书发布渠道与公众信息获取渠道未融合

目前，地方政府白皮书主要通过政府新闻办召开新闻发布会对外发布。白皮书发布后，公众可以在实体书店和网上书店购买白皮书。而政府门户网站尚未建立统一的白皮书信息发布平台和管理平台，在相关政府部门网站也不能获取白皮书电子资料。这表明地方政府白皮书发布渠道单一，可得性不高。

随着新媒体技术的发展，网络论坛、政务微博、微信为网络问政、议程设置和社会治理开辟了新的途径，迅速成为公众获取政务信息的主要渠道。2012 年，上海政务微博“发布厅”将城市多个职能部门资源进行整合，以“上海发布”为首，集纳了上海市政府机构的新闻发布官方账号，通过微话题、微直播、微访谈等传播形式的运用，发布政策信息，与公众分享观点。在实际运行中，市政府相关部门尚未利用上海政务微博和上海微信公众号推送政府白皮书信息，影响了公众对白皮书的关注度和认知度。

此外，通过将“是否愿意阅读政府白皮书”和“通过居委会发放白皮书宣传手册”分别进行回归分析，SIG 值为 0.014（如表 4 所示），这说明居委会具有贴近民众生活的基层优势，通过居委会发放白皮书宣传手册对政府白皮书的宣传效果具有显著

影响。

表 4 通过居委会发放白皮书宣传手册对是否愿意阅读白皮书的影响

模型		非标准化系数		标准系数	t	Sig.
		B	标准误差	试用版		
1	(常量)	1.944	0.064		30.448	0
	通过居委会发放白皮书宣传册	-0.094	0.038	-0.11	-2.46	0.014

a. 因变量：您是否阅读过政府白皮书

由此可见，政府白皮书发布渠道与公众信息获取渠道存在较大差异。政府应主动将白皮书发布渠道与公众信息获取渠道相融合，在召开白皮书新闻发布会的同时，通过网络渠道和依托基层居民组织宣传和推广政府白皮书，将有助于改善白皮书的宣传效果。

4. 白皮书对工作实践的指导作用有限

通过对地方政府历年所发布的白皮书的内容结构分析，发现白皮书通常由三部分组成：一是工作成果的总结展示；二是当前工作的现状与特点分析；三是未来工作方向的展望。撰写方式整体表现为中规中矩，多数如出一辙。撰写形式与工作总结十分相似，更像是政府对常规工作的通报，而没有对相关工作推进中重点、难点问题的深度分析和对未来政策设计的解释说明。

以《2014 年上海知识产权白皮书》为例，该白皮书是经上海市人民政府授权，由上海市知识产权联席会议办公室编撰发布，客观反映 2014 年度上海知识产权工作进展情况的官方文件。该白皮书从提升知识产权创造的数量与质量、探索知识产权工作体制机制创新等六个方面介绍了上海知识产权发展状况。尽管该白皮书用数据和事例，全面介绍了 2014 年上海在推进知识产权创造、运用、管理、保护工作方面所取得的新发展和新成效，但并未对当前上海知识产权工作面临的新形势和瓶颈问题展开分析，也没有提出上海知识产权工作的重大战略和具体措施。这表明白皮书对政府工作实践的指导作用有限，白皮书深化改革的“总纲”作用尚未发挥，聚焦战略重点和推动政策落地的功能尚未实现。

三、地方政府白皮书工作机制的构建

地方政府白皮书工作由“授权-编写-审核-公开-运行-评估”六大环节组成。在授权环节，授权主体要加强对白皮书主题的选择和把握，从公众关切度高和政府工作的重点领域遴选白皮书主题，并加强对白皮书编制的规范化指导。在编写环节，制作主体要积极引入社会专业性机构参与白皮书的编制工作，主动向社区、社会企业、私人组织和公众咨询，接受其对白皮书有关内容的意见反馈。在审核环节，审核主体要重点加强对白皮书科学性、专业性、规范性、合法性的审核，同时，严把语言技术关，采用受众语言，运用图片、表格等多种形式，增强白皮书的通俗性。在公开环节，应通过召开新闻发布会或网络公开等多种形式，向公众公开白皮书的内容。在运行环节，应建立白皮书意见反馈通道，由相关政府部门及时回应公众对已发布的白皮书的意见和建议，同时市政府要积极推进落实白皮书中相关改革方案，增强白皮书对工作实践的指导意义。依据上述工作流程及要求，应从沟通协调、参与互动、舆论引导、实效评估、责任追究五个方面构建系统的白皮书工作机制。

1. 沟通协调机制

建立白皮书工作联席会议和白皮书工作领导小组制度。通过定期召开联席会议和领导小组会议，研讨白皮书授权、编写、审核、公开、运行、评估中的重要问题。在明确划分白皮书工作部门各自职责的基础上，交流其履行职责、开展白皮书工作的情况和经验，听取各部门对做好白皮书工作的意见和建议，共同形成做好白皮书工作的强大合力。

建立简便高效的处室对接制度。处室（科室）对接是部门沟通协调的桥梁和纽带，也是白皮书工作落到实处的基础和保证。围绕白皮书工作的中心任务，根据联席会议（领导小组会议）议定事项，积极争取所涉及的部门在白皮书工作上有规划部署、有计划实施、有领导分管、有处室（科室）负责、有专人联络。

2. 参与互动机制

建立白皮书主题征集与遴选制度。围绕新形势下白皮书的主要作用领域，利用网络论坛、听证会、议事会等平台，面向公众开展白皮书主题遴选活动，深度分析公众对行业发展趋势、重大改革战略、基本政策信息的意见和诉求。由白皮书工作联席会议和领导小组会议根据主题征集和遴选结果确定年度白皮书重点选题，并授权相关业务部门督办。

确立智库参与白皮书工作的制度安排。将咨询作为白皮书工作的法定程序，制定智库咨询招标的流程和采纳标准，在政府白皮书的论证、运作、评估等各阶段保障智库的制度化参与。建立白皮书工作机构对智库咨询意见的回应机制，形成智库参与与政府决策适度分离和协调配合。建立智库咨询成果的评价标准，通过事实结果检验评估成果质量，对提供优秀咨询成果的智库给予经济奖励或者名誉奖励。

建立白皮书意见收集反馈制度。通过政府网站开展意见征集、问卷调查等，广泛倾听公众对白皮书内容、形式及其运行的意见和建议，接受社会的批评监督。配备相应的服务团队和受理系统，及时回答公众针对白皮书提出的问题，对公众提出的意见和建议，要进行综合研判，对其中有价值、有意义的意见应及时反馈处理意见。

3. 舆论引导机制

地方政府新闻部门在发布白皮书时，要同步做好白皮书解读方案。尤其是涉及经济发展和民生等重大改革战略时，应在政府网站、电视媒体、报刊杂志及时推出由白皮书制定参与者、专业机构、专家学者撰写的解读评论文章，深入浅出、通俗易懂地解读白皮书内容。及时提供相关背景、案例、数据等，还可通过数字化、图表图解等方式予以展现，增进公众对白皮书的认知。

针对媒体对白皮书内容的误读，一方面要及时对白皮书的语言文字进行严格审核，对文字表述模糊不清之处进行修改，并及时通过媒体对外解释说明。另一方面，对刻意曲解白皮书的报道，政府要及时回应、澄清，并采取法律和行政手段追究相关媒体的责任。同时积极构建主流舆论引导圈，防止白皮书的“污名化”。

4. 实效评估机制

建立政府白皮书评价指标体系。由地方政府发展研究中心牵头，联合相关理论与实务专家组成白皮书评估工作小组，围绕白皮书宣传国情市情、发布政策信息、引导社会舆论、塑造政府形象的功能定位，从信息的准确性与及时性、政策分析的科学与指导意义、宣传和推广效果等几方面构建白皮书评价指标体系。重点评估白皮书功能达成度和白皮书中政策措施的落实情况。

规范白皮书评估程序。引入第三方参与白皮书评估工作，按照“接受委托——收集研判信息——论证评估——提出建议意见”的流程开展评估工作。采取理论研讨、实证研究等方式，对白皮书的实际效用进行科学评价，形成书面评估报告，并将评估报告向白皮书起草部门、实施部门及审核部门反馈。

5. 责任追究机制

明确划分白皮书工作主体的职责，并确保各工作主体间的功能衔接。对白皮书工作的程序、环

节、过程、责任进行分解细化，并制定相应的工作标准、运行流程、监督制约制度，防止白皮书工作的随意性。各主体要按照程序正当、权责统一的要求，切实履行工作职责。这要求白皮书工作主体具有强烈的责任意识和担当精神，积极回应社会公众对白皮书的需求和关切。对不履行工作职责，造成严重后果的，要责令直接负责的主管人员和其他直接责任人员改正。

建立智库咨询绩效考核和责任追究制度。通过同行评议，解决智库咨询成果的科学性评价问题。采取同台辩论、会审等社会评审形式，让政府白皮书工作部门更加全面地鉴别不同设计草案的优缺点。建立智库咨询责任的追究制度，明确智库参与白皮书咨询工作的方式、标准，改变专家咨询无责任风险的现象，避免专家咨询的随意性。

四、构建政府白皮书工作机制的实践策略

1. 制定白皮书编写和发布指导性规范

白皮书工作指导性规范是由行政机关在法定职权范围内依照法定程序制定并公开发布的指导政府白皮书工作开展的规范性文件。它在一定范围内具有普遍约束力，在一定时间内相对稳定，并能够反复适用。从作用上看，白皮书工作指导性规范既是指导政府白皮书工作开展的规范性文件，也可作为检验政府白皮书工作成效的标准。从行政效力上看，白皮书工作指导性规范具有一定的强制性，即白皮书工作主体必须严格依照指导性规范的要求，落实工作职责。

白皮书工作指导性规范应包括白皮书的功能定位与作用领域、白皮书的内容与形式、白皮书工作主体及其职责、白皮书工作流程等基本内容。其中，白皮书的功能定位应结合经济社会发展的新形势，厘清白皮书与其他官方文件的区别。而白皮书的作用领域应综合考量政府重大战略的实施和公众关切度高的热点领域确定。关于白皮书的内容形式，要从撰写结构、数据采集、资料引用、语言表达等多方面提出具体要求。关于白皮书工作主体及其职责划分，要结合相关政府部门的职能特点，明确其参与白皮书工作的职能要求和履职方式，同时提出促进部门之间沟通协调的具体方式。关于白皮书的工作流程，要涵盖白皮书工作的各个环节，提出各环节工作开展的任务、措施和要求。白皮书工作指导性规范的运用，将有助于减少白皮书工作的随意性，确保政府白皮书的规范化运作。

2. 建立政府与公众之间的沟通对话平台

利用网络公共论坛、政务微博、微信等新媒体手段，打造政府与公众之间的沟通对话平台，积极引导公众关注政府白皮书的发布，及时回应公众对白皮书的意见和诉求，为满足公众参与需求创造条件。

建立政府白皮书信息发布平台。在召开新闻发布会公开发布白皮书的同时，在政府门户网站建立统一的白皮书信息查询和管理平台，及时发布政府白皮书，供公众查询历年来政府发布的白皮书资料。在网络平台及时投放白皮书解读与评论类文章，并利用上海政务微博、上海微信公众号，及时推送白皮书相关信息，引导公众关注白皮书的发布，并增进对白皮书内容的理解。

建立白皮书意见征询平台。白皮书意见征询平台是切实保障民众的知情权、参与权、表达权和监督权的重要渠道。白皮书意见征询平台具有三大功能：一是面向公众对白皮书的主题和内容进行征集和遴选；二是释疑解惑，及时回答公众对白皮书提出的各种问题；三是收集公众对已发布的白皮书的意见和建议。政府部门要配备相应的服务团队，及时受理公众意见，与公众开展实时互动。通过互动交流，提升舆论引导力。通过意见征询，把握政府白皮书工作的薄弱环节和不足之处，明确完善白皮书工作的方向。

3. 增加对政府白皮书发布满意度等社会性反应的激励

为了检验政府白皮书工作的实效性，市政府要定期组织白皮书发布满意度社会调查，全面了解公众对各类政府白皮书内容与形式、发布渠道、公众参与情况、白皮书意见反馈情况的满意度，检验相关部门履行白皮书工作职责的状况。将满意度调查结果纳入部门目标责任制考核，增强相关政府部门对白皮书工作的重视程度，增加对政府白皮书发布满意度等社会性反应的激励。

开展政府白皮书发布满意度评比，把握公众对不同白皮书的评价。对公众满意度较高的白皮书，应给予相关政府部门一定的奖励，并通过总结交流会、表彰会等形式介绍和推广其工作经验。对公众满意度较低的白皮书，要责令相关政府部门提出具体整改措施与时限。

统计历年来政府白皮书发布满意度结果，通过动态数据分析，把握白皮书工作的基本规律，深度分析政府白皮书工作的瓶颈问题，提炼优化政府白皮书工作机制的具体措施。

4. 赋予白皮书权威性与弱强制力

从各国白皮书工作实践来看，白皮书属于政府工作范畴，由相关政府部门编制和发布。但社会中仍有一些企业和社会组织未经政府授权，以白皮书名义发布行业或市场分析报告，其数据资料缺乏科学考证，语言表述含糊不清，引发了公众对白皮书权威性的质疑。政府要以规范性文件的形式，明确规定白皮书的立项、起草、审查、决定、公布、解释的主体资格和职权职责，对不具备特定资格或未经政府授权，编制和发布白皮书的个人、组织追究其责任。同时对白皮书的名称使用予以规范，防止借白皮书的名义发布其他文件。赋予白皮书弱强制力，既可以避免行政权滥用，又拓展了政府用非强制的形式回应社会需求的空间。政府要将白皮书作为推进政府改革的规范性文件，要求各级政府部门落实白皮书相关改革措施和政策建议，以保障白皮书的实效性。

[参考文献]:

[1]段尧清. 政府信息公开: 价值、公平与满意度[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2008.

[2]石国亮. 国外政府信息公开探究与借鉴[M]. 北京: 中国言实出版社, 2003.

[3]刘 朋. 中国政府白皮书与国际形象塑造——基于 64 部中国政府白皮书的考察分析[J]. 理论与改革, 2010, (1).

[4]李少杰, 赵可金. 中国白皮书的国际政治功能变迁[J]. 国际政治科学, 2014, (3).

[5]刘 朋. 中国政府白皮书与中共对外宣传[J]. 南京航空航天大学学报(社会科学版), 2013, (3).

[6]申 静, 王敬波. 设立政府信息公开委员会的域外经验及本土设计[J]. 理论与改革, 2015, (1).

[7]窦卫霖等. 中美政府国防白皮书与国家身份的构建[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2012, (3).

[8]肖卫兵. 上海政府信息公开十年: 成就、挑战、前瞻[J]. 电子政务, 2014, (10).