

# 市长公开电话

# 工作概论

周永明 周祥荣 著



# 市长公开电话工作概论

周永明 周祥荣 著

南京出版社

## 图书在版编目 ( C I P ) 数据

市长公开电话工作概论 / 周永明, 周祥荣著. —南京:  
南京出版社, 2001.3

ISBN 7 - 80614 - 624 - 5

I. 市... II. ①周... ②周... III. 信访工作—概论  
—中国 IV. D632.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 12833 号

# 市长公开电话工作概论

周永明 周祥荣 著

\*

南京出版社出版发行

(南京市北京东路 41 号 29 号楼 邮编 210008)

丹阳教育印刷厂印刷

\*

开本: 787×1092 毫米 1/32 印张: 8.5 字数: 180 千

2001 年 3 月第 1 版 2001 年 3 月第 1 次印刷

印数: 1~4000 册

\*

ISBN 7 - 80614 - 624 - 5

D·42 定价: 13.80 元

# 序 言

周永明、周祥荣同志结合多年市长公开电话工作的实践，经过两年多的辛勤耕耘，写成了《市长公开电话工作概论》一书。它的出版，是市长公开电话工作实践与理论结合的新的探索，是市长公开电话工作者取得的可喜成果。

市长公开电话是社会主义民主建设和行政管理体制改革的产物。它围绕党和政府的中心工作，坚持为人民服务的宗旨，当好领导参谋助手，及时了解社情民意，切实为群众排忧解难，把问题和矛盾解决在基层，逐步成为政府与群众联系的桥梁，市长与市民沟通的纽带，同时也促进了经济的发展和社会的稳定。

《市长公开电话工作概论》一书的作者，凭借自身多年的实践积累和深入的理论探讨，对市长公开电话工作范畴的诸多方面进行了广泛而又细致的研究，提出了独到的见解，同时也回答了人们普遍关心的一些问题，具有很强的指导性、实用性和可操作性。

加强市长公开电话工作，是推进行政管理体制改革的 important 方面，也是新时期经济社会发展的必然要求，希望有更多的同志重视和关心这项工作，使之真正成为宣传大政方针，倾听

群众呼声,促进稳定、发展的重要手段和途径。同时,我们期盼有更多的理论新作问世,为逐步完善市长公开电话工作体系作出更大的努力。

孟金元

2000年12月8日

# 目 录

第一章 市长公开电话的产生、现状及发展 .....	(1)
第一节 市长公开电话的初创阶段 .....	(2)
第二节 市长公开电话的起步阶段 .....	(10)
第三节 市长公开电话的发展阶段 .....	(14)
第二章 市长公开电话全国网络运转现状 .....	(22)
第一节 工作模式不断创新 .....	(24)
第二节 内部机制不断完善 .....	(31)
第三节 市民投下了信任票 .....	(39)
第三章 市长公开电话的性质、特征和作用 .....	(43)
第一节 市长公开电话的性质 .....	(43)
第二节 市长公开电话的特征 .....	(49)
第三节 市长公开电话的作用 .....	(52)
第四章 市长公开电话的任务及工作范围和职权 .....	(59)
第一节 市长公开电话工作的任务 .....	(59)
第二节 市长公开电话工作的职权 .....	(65)
第三节 市长公开电话的内容 .....	(67)
第四节 市长公开电话的受理范围 .....	(69)
第五节 市长公开电话工作的要求 .....	(74)
第五章 市长公开电话的指导思想及工作原则 .....	(77)
第一节 市长公开电话工作的指导思想 .....	(77)
第二节 市长公开电话工作的原则 .....	(82)

<b>第六章</b>	<b>市长公开电话工作流程</b> .....	(91)
第一节	接电的基本程序和要求 .....	(91)
第二节	登记的作用、内容、过程和要求 .....	(98)
第三节	办理的重要性的特点和方式方法 .....	(101)
第四节	反馈的重要性的形式 .....	(111)
第五节	归档 .....	(113)
<b>第七章</b>	<b>市长公开电话工作组织机构</b> .....	(119)
第一节	市长公开电话工作组织概述 .....	(119)
第二节	市长公开电话工作组织的现状与存在的主要 问题 .....	(122)
第三节	机构设置原则和设置设想 .....	(125)
<b>第八章</b>	<b>市长公开电话与市长</b> .....	(131)
第一节	市长与市长公开电话的关系 .....	(131)
第二节	市长公开电话与市长的关系 .....	(140)
<b>第九章</b>	<b>市民与市长公开电话</b> .....	(159)
第一节	投诉人的权利 .....	(159)
第二节	投诉人的义务 .....	(165)
第三节	投诉的方式方法 .....	(168)
<b>第十章</b>	<b>市长公开电话工作人员</b> .....	(172)
第一节	市长公开电话工作人员应有的政治素质 ..	(172)
第二节	市长公开电话工作人员应有的思想业务 素质 .....	(182)
第三节	市长公开电话工作人员应有的职业道德 ..	(189)
<b>第十一章</b>	<b>市长公开电话与办公厅(室)工作</b> .....	(192)
第一节	市长公开电话在办公厅(室)的地位和 作用 .....	(193)

第二节	市长公开电话与信访工作的关系·····	(197)
第三节	市长公开电话与信息工作·····	(202)
第四节	市长公开电话与专业处室的关系·····	(206)
第十二章	加强新时期市长公开电话工作的领导·····	(209)
第一节	提高对加强市长公开电话工作领导的 认识·····	(209)
第二节	加强市长公开电话工作的主要措施·····	(215)
第三节	认真开展好市长公开电话工作·····	(221)
第十三章	面向新世纪的市长公开电话·····	(228)
第一节	世纪前瞻·····	(228)
第二节	开拓进取·····	(250)
第三节	提高素质·····	(256)
附录		
	《市长公开电话之歌》·····	(259)
编后	·····	(261)



# 第一章 市长公开电话的产生、 现状及发展

20世纪70年代末、80年代初,是我国生机勃勃、欣欣向荣的年代。党的十一届三中全会的春风吹醒了具有五千年文明史的祖国。神州大地上,改革的步伐势不可挡,建设的浪潮汹涌澎湃,各项事业百废俱兴,新生事物层出不穷。改革开放的不断深化,不但极大地推动经济、科技、文化的发展,而且加快了社会主义民主和法制建设的进程,恢复和发扬了党的密切联系群众的优良传统,极大地解放了人们的思想,开阔了视野,更新了观念。与此同时,行政管理科学与改革开放实践的结合也愈益紧密,领导民主决策、科学决策对信息、咨询系统的依赖更感重要。在这新的形势、新的需要、新的实践的孕育下,市长公开电话适应时代的需要产生了。它历经80年代初、中期的初创阶段和80年代中、后期的起步阶段,随着90年代的结束进入了快速发展阶段。现在,市长公开电话已成为我国城市政府实施其行政管理职能的一种有力工具和一项有效工作,也成了人民群众参政议政,向政府反映问题和解决困难的一条直达通道。本章将首先向大家介绍一下市长公开电话的起源、现状及发展情况。

## 第一节 市长公开电话的初创阶段

20世纪80年代初期到1987年9月,是市长公开电话的初创阶段。

党的十一届三中全会以后,在对内搞活,对外开放的方针、政策的指引下,改革从农村逐渐扩展到了经济领域、政治领域和其他领域,极大地解放了社会生产力,解放了人们的思想,衍生着新的社会观念和生产方式。如何提高行政管理水平,完善行政决策,提高行政效率,以适应改革和发展的需要,适应民主和法制建设的需要,成为摆在各级政府面前的一个十分紧迫的任务。与此同时,行政管理的实践呼唤着行政管理学的发展,反过来又推动着行政管理实践的深化。市长公开电话正是在这样的条件下产生和发展的。

### 一、党的十一届三中全会以来的路线、方针、政策,是市长公开电话产生的政治基础

1978年底召开的党的十一届三中全会是我国社会主义建设时期的一个重要转折点,全会决定了全党工作的重点转移到经济建设上来,重申了邓小平同志提出的四项基本原则,提出了改革开放的总方针,恢复和发扬了党的实事求是的思想路线和密切联系群众的优良传统。从此,中国人民摆脱了十年动乱带来的灾难,摆脱了“左”的思想路线的束缚,开辟了历史发展的新阶段。随着生产的发展,长期困扰我们的一系列社会、经济问题,开始逐步得到解决,经济和科技迅速发展,人民生活水平显著提高。改革开放冲破了僵化的经济体制,

生产力获得了新的解放,民族精神获得了新的振奋。党的密切联系群众的优良传统的恢复和发扬光大,焕发了群众的智慧和力量。社会主义民主和法制建设的逐步发展,使人民的政治生活日趋活跃。正是在这样一种空前团结、空前活跃的政治和社会环境下,许多适应社会进步趋势的新思想和具有开创意义的新体制、新事物产生了。实践证明党的十一届三中全会以来的路线是一条马克思主义正确路线,也是市长公开电话产生的政治基础。

## 二、社会主义民主的发展是市长公开电话产生的思想基础

社会主义民主的本质和核心,是人民当家作主,真正享有各项公民权利,享有管理国家事务的权力。1982年召开的全国人大五届五次会议通过的《中华人民共和国宪法》,规定了我国的国家性质和公民的基本权利和义务。一方面,人民群众可以在法律规定的范围内,享有最广泛的民主,参与国家事务的管理。同时,“四人帮”横行时期那种动不动就会遭到“抓辫子”、“戴帽子”、“穿小鞋”、“打棍子”的余悸没有了,人民群众的参政意识增强了,大家都渴望有渠道向政府提出自己对社会、经济中的问题乃至对国家事务的意见和建议。另一方面,各级政府领导在提高科学决策水平的过程中,迫切需要从各种渠道、各个方面收集到各种有助于作出决策的信息,特别是有关社情民意方面的信息。在决策过程中,又迫切需要得到反馈信息。因此,市长与市民,领导和群众之间对民主意识、民主制度的共同需要,形成了对社会主义民主建设的共识和合力,这正是市长公开电话产生的思想基础。

### 三、行政管理体制改革的进行和深化,是市长公开电话产生的内在基础

经济体制改革的展开和深入,对政治体制改革提出了日益紧迫的要求。政治体制改革的近期目标是建立有利于提高效率、增强活力和调动各方面积极性的领导体制。因而,行政管理的改革就迫切地提到各级政府的重要议事日程上。我们党和国家在长期的革命和建设事业中积累了不少行政管理经验,但缺乏系统的整理、总结和提高,也没有形成一套完整而科学的管理体制,党政不分,政企不分,以致管理层次多,机构臃肿,职责不清,相互扯皮,效率低下等不良现象在一些地区和部门严重存在。对这些问题不改革,就不能提高行政管理水平和行政效率;就不能适应经济体制改革和经济建设的需要。因此,行政管理的改革和加强,成为市政府最关心的问题,也成为各级政府办公厅(室)改进工作,提高服务功能的主要环节。这种内在动力促使各地都在进行各种有益的探讨和尝试,设立市长公开电话,加强与人民群众的联系,接受群众的检查监督,从一定程度上促进了政府工作的改进。这就是市长公开电话得以产生并一经产生就得到人民群众的支持、拥护,就得到发展的一个直接的、内在的原因。

### 四、经济和科学技术的发展,是市长公开电话产生的物质基础

邮电通信是社会的基础设施,在国民经济和社会发展中具有特殊的地位和重要的作用。因此很多国家把它置于国民经济的先行地位,给予重点扶持,巨额投资,通信的发展速度

高于经济的发展速度。世界一些发达国家的电话普及率在 20 世纪 70 年代就在每百人 50 部以上。而我国到 20 世纪 80 年代初电话普及率只有每百人 0.35 部,远远满足不了经济发展和人民生活的需要。改革开放以来,经济的迅速发展,为我国邮电通信的建设提供了资金和技术;而邮电通信的发展,又缩短了时间和空间的距离,改变着人们的工作方式和生活方式,加快了社会生活的节奏,同时带来了巨大的经济效益和社会效益。近十多年来,我国的电信事业发展很快,截至 2000 年 9 月 20 日,我国电话用户总数已突破两亿户,其中固定电话超过 1.35 亿户,移动电话超过 6 500 万户。目前,城市固定电话普及率达 38%,移动电话普及率达到 5.1%,全国电话普及率达 17.7%。现在,大部分城市的程控电话的紧张状况已缓解,私人电话已超过公用电话;数字微波、光纤通信、计算机上网乃至卫星通信等先进技术也越来越被人们接受和运用,这些星罗棋布在城市各机关、厂矿、学校、街道的用户电话、公用电话、包括私人住宅电话,为社会各阶层特别是普通市民使用市长公开电话提供了便利的条件。这也是为什么市长公开电话首先在城市中出现的一个重要原因。

## 五、行政管理学的兴起和发展,是市长公开电话产生的理论基础

行政管理是指国家通过行政机关对国家政治、经济、文化等各方面事务的管理。行政管理学是研究国家行政管理规律的科学,其主要内容是研究国家行政机关的配置与运转规律,和国家对经济和社会生活的管理。行政管理学是一门实践性很强的应用科学。而在过去相当长一段时间里,由于“左”的思

想影响,长期以来对这门科学缺乏应有的重视,十年内乱期间更当作资产阶级的东西加以排斥。邓小平同志指出:政治学、法学、社会学以及世界政治的研究,我们过去多年忽视了,现在要赶快补课。在党的十一届三中全会确立的正确的政治路线和思想路线的指引下,我国行政管理学起步较晚,但方向明确,加上农村改革的巨大成功和城市改革的实践,为行政管理科学研究提供了丰富的内容,又推动了行政管理学研究的深化和发展。经过几年努力,已经为建立具有中国特色的行政管理科学奠定了基础。在此同时,秘书学、信息学、心理学、城市科学、管理科学、行为科学、决策科学等理论科学的蓬勃兴起,又与行政管理学相互渗透,相互促进。这些科学理论指导推动了政府机关的行政管理工作走上科学化、法制化、正规化的轨道,也为市长公开电话的产生提供了丰富的理论基础。

## 六、城市的发展,是市长公开电话产生的社会基础

1980年,我国设市城市为216个。以后随着经济和社会的发展,城市化进程大大加快。建制市每年以30个左右的速度增加,至20世纪80年代末,已有设市城市650个。这些城市的经济发展较快,1988年的工业总产值、利税总额分别占到全国总额的70%和80%;文化、教育、科技也日益发展。在我国现代化建设中的地位和作用也越来越明显。大家知道,城市是经济和社会发展的载体,是社会主义商品经济的中间层次,是宏观经济、微观经济相联系的中间环节,是部门与地方,即“条条”与“块块”的结合点。它与部门不同,本身就是一个经济和社会的综合体,拥有各种产业和企业,而不是像部门那样以单一行业为中心搞“条条专政”。它与地区也不同,往

往是一个地区或一个区域的政治、经济、贸易、金融、交通、信息和文化、教育、科技中心,对周围地区起着辐射和吸引作用,而不是搞“块块封锁”。从城市政府的职能来看,它又担负着贯彻上级政府的意图和组织下级政府具体实施的双重任务,而且尤其是对城市的建设、管理和人民群众的生活负有直接的责任。现在,城市政府的工作越来越纷繁复杂,社会管理的内涵越来越丰富。要搞好城市的综合管理,城市政府就必须建立一个强有力的工作体系,建立和健全决策、执行、监督、信息四个系统。因此,城市的发展为市长公开电话的产生创造了社会条件;同时,市长公开电话的产生,又为城市政府依靠四大工作体系,加强对城市的综合管理发挥了积极作用。这也是为什么电话首先在城市产生和发展,而在省级人民政府和地区行署,县、乡政府尚未多见的主要原因。

同时,需要指出的是,在肯定我国政治体制改革、行政管理体制改革的成就、肯定党风政风明显好转的同时,也必须看到,一些地区、一些部门机构重叠,职责不明,互相扯皮,互相推诿,官僚主义严重,办事效率低下等还是比较严重的。一些本来属于职能部门或主管单位应该办的事未办,应该解决的问题未解决,使群众投诉无门,失去信任。于是,他们只能向自己的“父母官”直接“告状”,盼望明察秋毫,抚恤百姓。而市长和市政府,为了“为民作主”,也需要有个形式加强对所属部门的检查督促,直至直接为群众解决困难。因此,在法制尚不完善、机制还不健全、部门工作还不尽如人意的情况下,市长公开电话可以起到一种协调关系、缓解矛盾的作用。这也是设立市长公开电话的一个重要原因。如果有一天,市长公开电话在所有主管部门都已恪尽职守,市民们也不需要用它

向市长“告状求援”，而成为“多余”，或者它所担负的任务已经与当初设立时不一样了，是提升到更高一个层次，那么，这就标志着我们政府的运行机制，我们的社会服务保障机制，已经较为成熟和完善，标志着我们中国特色的社会主义现代化建设事业迈向了新的阶段。

市长公开电话这株有着深厚基础的幼苗，终于在改革开放的沃土中出生了。

1983年9月18日，东北大地一声春雷。沈阳市在全国设立了第一部“市长公开电话”。

同年，钢城鞍山设立“市长公开电话”。

1984年1月，西南重镇重庆市设立“市长公开电话”。

1984年2月，古都西安设立“市长专线电话”。

1984年3月，长白山下的吉林市设立“市长公开电话”。

1985年2月，中原大地的郑州市设立“市长公开电话”。

1986年元旦，祖国的南大门广州市设立“市长专线电话”。

1986年2月，“煤海”首府太原市设立“市长办公电话”。

……

应该说，使用电话这一现代化的通讯工具，联系和处理行政公务，包括疏通与人民群众的联系，是在此之前早就有的事，早就存在于我们的工作之中。比如：在信访部门，有的群众除了来信或亲自来访，要求政府解决自己的实际困难和问题外，有时也通过电话来询问事情的处理结果，信访部门的同志，也通过电话回答这些群众的问题。又如：在各城市政府，由于上下左右之间各种联系较多，大都设立总值班室，并配备专职值班人员，昼夜值班，主要任务是承接上级通知，以及兄



弟城市的公务联系,同时掌握市内发生的各种情况,及时地向有关领导汇报,并根据领导意见妥善处理。有时,群众遇停水、停电、自然灾害等突发、紧急事件,也打电话到值班室反映或要求帮助解决,值班人员也给予热情帮助。再如市政府办公厅(室)有关领导或专业处室,有时也接到基层或群众来电,反映有关问题,并给予及时解决。但上述几种情况可以看出,通过电话来受理来自人民群众的困难和要求,听取他们对政府工作的批评意见,还没有形成一项相对独立的工作,也没有相对独立的机构设置。只是随着国家行政管理工作逐步科学化、规范化,随着政府工作的发展,在设立了市长公开电话,有了相应的组织机构和工作制度之后,市长公开电话的有关工作内容才从政府机关其它公务中分离出来,从原来的秘书工作中分离出来,成为一个分支,成为一项专门性的工作。

第一批设立的市长公开电话,为在全国范围内的起步、发展起了先导示范作用,进行了极为可贵的大量的卓有成效的开拓和探索,作出了积极的贡献。主要有:

### 1. 舆论先导作用

市长公开电话的开创,虽然在整个改革开放的洪流中,仅仅是一朵小小的浪花;在浩繁纷杂的国家行政工作中,也只是一根小小的枝叶,但其对各级政府机关改进工作、恢复和发扬密切联系群众的优良传统,却不啻是一声春雷。因此,《人民日报》等新闻媒介很快作了报道,在国务院办公厅、劳动人事部门于1984年召开的全国行政管理学研究会,沈阳市人民政府又介绍了有关情况,这样,市长公开电话这一响亮的名字很快传遍长城内外、大江南北,它为市长公开电话在全国广大城市的推开起了舆论先导作用。