

# 会议规则

吴大英 谢怀栻

人民出版社



政治学知识丛书

# 会议规则

---

吴大英 谢怀斌

政治学知识丛书

人民出版社

封面设计：尹凤阁

政治学知识丛书

会议规则

HUIYI GUIZE

吴大英 谢怀轼

人民出版社出版 新华书店发行

市政水泥制品印刷厂印刷

787×1092毫米32开本 3.25印张 65,000字

1984年10月第1版 1984年10月北京第1次印刷

印数00,001—25,800

书号 3001·2002 定价0.33元

## 出版说明

政治学是社会科学中的一门基础学科，在整个社会科学体系中占有重要的地位。但是，长期以来，对它缺乏深入的研究，成为一个薄弱的领域。

近几年来，我国学术界恢复了政治学的研究。为了向广大干部，大、中学校政治理论教师及具有中等文化程度以上的读者，介绍政治学的基础知识，提高人们有关政治学方面的知识水平，我们组织编辑了这套“政治学知识丛书”。丛书将按若干专题，分册出版。

在编写和审定这套读物时，我们试图以马列主义、毛泽东思想为指导，但由于我们水平有限，初次组织编写缺乏经验，在丛书的规划和内容的审定上，难免存在欠妥之处，希望读者给予指正。

“政治学知识丛书”编辑委员会

312466/17  
P

198 5, 6, 1 0.

## 前 言

会议规则的问题，首先是发扬民主的问题。在专制制度下，虽然有时也有一定的会议形式，但是一切决定权操纵在少数专制统治者手里，根本不需要建立在民主基础上的会议规则。在民主制度下，许多大事都不能由少数人操纵，需要通过一定的会议，集体作出决定，会议规则就成了不可忽视的问题。我们是社会主义国家，实行高度的社会主义民主。但是，在过去相当长的一个时期内，离开民主讲集中，民主太少，对会议规则没有予以足够的重视。党的十一届三中全会以来，我国社会主义民主得到了恢复和发展。胡耀邦同志在中国共产党第十二次代表大会上的报告中指出：“社会主义民主主要扩展到政治生活、经济生活、文化生活和社会生活的各个方面，发展各个企业事业单位的民主管理，发展基层社会生活的群众自治。民主应当成为人民群众进行自我教育的方法。”为了实现发展社会主义民主这一目标，我们有许多工作要做，了解和掌握会议规则，也是其中的一个方面。我们在日常工作和生活中经常会参加许多会议，这就需要了解普通的会议规则；我国的一切权力属于人民，人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，为了管理国家事务，就需要了解国家机关的会议规则；我国的经济体制正在进行

改革,国营企业职工参加企业管理的权利正在扩大,集体经济组织的全体劳动者对集体经济组织也要实行民主管理,为了管理经济,就需要了解经济组织的会议规则;同时,随着国际交往活动的频繁开展,也有必要了解国际组织的会议规则。

会议规则的问题,也是一个工作方法的问题。会议规则如果规定合理,繁简得当,就有利于集中大家的正确意见,便于会议作出适当的决定。反之,会议规则如果过分繁琐,对会议的参加者就无异是一种束缚,难于充分发挥会议参加者的集体智慧;会议规则如果过于简单,缺少各种必要的规定,就会使会议开得十分松懈,甚至毫无结果,白白浪费许多人力和物力。因此,会议规则决不是一个简单的形式问题,而是同发扬社会主义民主和提高工作效率密切相关的重大问题。

为了发展高度的社会主义民主,在完善各种民主制的同时,也有必要逐步建立和健全适合实际需要的各种会议规则。为此,我们要认真总结我国长期革命实践中有关会议规则方面的历史经验和现实的新经验,同时,许多国家对各种会议都规定了一整套规则,对此我们也要进行研究和借鉴。但是,各个不同的国家有各种不同的情况,我们不能照抄别国的会议规则。而且,各种不同性质的会议也需要有各种不同的会议规则,生搬硬套某一种会议规则,这不仅对工作的开展不利,而且还可能带来害处。每一种会议需要结合本身的具体情况,拟定自己的会议规则,同时也需要参考其他的会议规则。我们撰写了《会议规则》这本书,就普通会议规则、国家机关的会议规则、经济组织的会议规则和国际组织会议规则四个方面作了介绍,供各方面的读者参考,欢迎批评指正。

# 目 录

|                    |    |
|--------------------|----|
| 前 言                | 1  |
| 一 普通的会议规则          | 1  |
| 1. 会议的种类           | 1  |
| 2. 集会自由必须依法实现      | 2  |
| 3. 临时性集会的组织方法      | 7  |
| 4. 永久性团体的组织方法      | 8  |
| 5. 议事程序和法定人数       | 12 |
| 6. 会员的权利和义务        | 12 |
| 7. 通过决定的程序         | 14 |
| 二 国家机关的会议规则        | 16 |
| 1. 国家机关的种类         | 16 |
| 2. 国家权力机关、议会的任期和会议 | 21 |
| 3. 国家权力机关、议会的法律和决议 | 24 |
| 4. 提出议案——通过决议的程序之一 | 27 |
| 5. 讨论议案——通过决议的程序之二 | 34 |
| 6. 通过议案——通过决议的程序之三 | 39 |
| 7. 公布决议——通过决议的程序之四 | 42 |
| 8. 国家行政机关的会议       | 46 |

|    |                     |    |
|----|---------------------|----|
| 三  | 经济组织的会议规则.....      | 50 |
| 1. | 各种经济组织和它们的机关.....   | 50 |
| 2. | 经济组织各种会议的一般规则.....  | 54 |
| 3. | 经济组织的权力机关的会议.....   | 60 |
| 4. | 经济组织的其他会议.....      | 68 |
| 四  | 国际组织的会议规则.....      | 75 |
| 1. | 会议规则的制定和修正.....     | 75 |
| 2. | 会议的召开.....          | 76 |
| 3. | 代表与其他参加人.....       | 78 |
| 4. | 主席.....             | 80 |
| 5. | 总务委员会、秘书处和其他机构..... | 82 |
| 6. | 议程.....             | 84 |
| 7. | 会议中的讨论.....         | 86 |
| 8. | 表决.....             | 90 |
| 9. | 关于会议的其他问题.....      | 95 |

## 普通的会议规则

### 1. 会议的种类

所谓会议，就是有组织有领导地商议事情的集会。有人以为，只要有一群人，聚集在一个地方，不需要任何规则和秩序，彼此可以交谈接语，遇事随便发言，就算是举行会议了。这种看法是不对的。这样去做，由于缺乏组织，没有领导，要达到一定的目的是很困难的，而发生误会以致冲突的可能性倒不小。因此，凡是正式的会议，除了必须遵守国家的各项法律以外，还必须有一定的会议规则。只有这样，才能使会议有条不紊，秩序井然，既能各抒己见，又能集思广益，达到预期的目的，作出适当的决定；同时也才能便于参加会议的人，正确地行使权利和履行义务，增加经验，提高知识，得到一定的收获。

在我们的日常生活中，有各式各样的会议，如车间的会议、生产队的会议、学生会的会议、学术团体的会议，各级国家权力机关即各级人民代表大会的会议，等等。但是，从根本上来说，会议有两种：一种是临时性的集会，这是为了处理特别事件而临时召集的；另一种是经常性的集会，即集合起来结成

团体，这是为了一定的目的而设立的经常商讨并处理重要事务的组织。不论是哪一种会议，都必须有一定的规则。

## 2. 集会自由必须依法实现

集会自由是公民的基本权利之一。所谓集会自由，是指公民享有法律所赋予的聚集在一定场所讨论、研究问题，开展某种活动或表达意愿的自由。

在“文化大革命”时期，林彪、江青反革命集团把持了组织和宣传大权，他们一方面亲自出面组织或假借群众团体的名义，举行各种规模的集会，为搞乱全国，乱中夺权，进行各种反革命宣传和组织活动；另一方面，他们践踏社会主义法制，把人民群众集合在一起议论反对林彪、江青一伙的各种倒行逆施的举动，诬陷为组织“反革命集团”或进行“反革命宣传”。在这种情况下，凡是敢于坚持行使自己的民主权利、捍卫真理的人，轻则被扣上各种帽子，重则被关押起来，甚至惨遭杀害，造成了许多冤狱。在林彪、江青反革命集团的暴政下，公民的集会自由被剥夺殆尽。这就无可辩驳地说明，公民的集会自由，必须有社会主义法制的保障才能实现。粉碎了“四人帮”，特别是党的十一届三中全会以来，我国公民的集会自由不仅再次由宪法加以确认，由有关法律加以具体规定，而且，国家还积极创造条件，切实保证公民行使这项自由权利。随着我国社会主义现代化建设事业的顺利发展，我国人民的集会自由，必将得到进一步的充实和发展，也必将有更雄厚的物质保证和更健全的法制保障。

但是，有的同志由于不理解集会自由的真正涵义，误以为

集会自由是不受任何约束的，是一种“纯粹自由”或“绝对自由”。这种看法是不对的。集会自由不是想在哪里开会就在那里开会，想开展什么活动就开展什么活动，而是必须根据法律的规定来实现。

有人以为，在资产阶级国家里，自由不受任何限制。这是一种很大的误解。资产阶级思想家虽然竭力鼓吹自由，但在他们的心目中，一方面，法律与自由并不是互相冲突的东西，法律的目的，并不在于废除或限制自由，而是保护和扩大自由；另一方面，自由不论在自然状态中或者在政治社会中，都是要受到制约的。例如，洛克曾经说过：“哪里没有法律，那里就没有自由。这是因为自由意味着不受他人的束缚和强暴，而哪里没有法律，那里就不能有这种自由。”<sup>①</sup>孟德斯鸠也说：“在一个有法律的社会里，自由仅仅是：一个人能够做他应该做的事情，而不被强迫去做他不应该做的事情。”“自由是做法律所许可的一切事情的权利；如果一个公民能够做法律所禁止的事情，他就不再有自由了，因为其他的人也同样会有这个权利。”<sup>②</sup>一七八九年的法国《人权宣言》第四条规定：“自由就是指有权从事一切无害于他人的行为。因此，各人的自然权利的行使，只以保证社会上其他成员能享有同样权利为限制。此等限制仅得由法律规定之。”

现代资产阶级国家通常都在宪法和法律中规定公民享有集会自由，但是，这种自由并不是没有任何限制的。例如，意

---

① 《政府论》下篇，商务印书馆 1964 年版，第 36 页。

② 《论法的精神》上册，商务印书馆 1982 年版，第 154 页。

大利宪法第十七条规定：“在公共场所举行集会时，须通知当局，而当局只有根据维护公共安全和预防社会不幸事件的充分理由，始得禁止集会。”又如，德意志联邦共和国基本法第八条规定：“（1）所有德国人均可在不携带武器的情况下有和平集会的权利。（2）如进行露天集会，此权利将受法律限制或依法予以限制。”同时又在第十八条规定，如任何人滥用集会自由，“此种濫用法定权利与自由、民主的基本法令相抵触，即丧失上述各种基本权利。”德意志联邦共和国一九七八年颁布的《集会和游行法》规定，露天的集会和游行，不得在联邦和州的立法机关以及联邦宪法法院周围的禁区内举行。还规定，在露天举行公开集会或游行，不是按照原来报告的宗旨进行的，对领导人处以六个月以下的徒刑或处以一百八十天折算的罚金。英国一八一七年的《煽动集会法》严禁群众在距离皇宫、议会、法院机关一英里内的街道、旷地、广场举行五十人以上的群众集会。一九三六年的《公共秩序法》对游行、集会的时间、地点、条件都作了限制。依照《日本东京都集会、集体游行和集体示威条例》，除法律另有规定的情况外，凡在道路和公共场所举行集会、集体游行和不论在任何场所举行集体示威，其主办者个人或团体的代表应于集会、集体游行、集体示威举行的七十二小时以前向举行活动经过地区的管区警察署提出申请，并须得到许可。警察署如认为有紧急需要，可以取消该项许可或者变更条件。凡是违反规定而举行集会、集体游行或集体示威运动的主办者、领导者、煽动者，处一年以下有期徒刑，或监禁，或五万日元以下的罚金。等等。可见，一向标榜“民主”、“自由”的资本主义制度，无论过去和现在，都

不存在什么绝对自由。

在社会主义国家，集会自由的性质同资产阶级国家中集会自由的性质是不同的。但是，社会主义国家中的集会自由也不是绝对的自由。例如，南斯拉夫宪法第一百六十七条规定了集会自由，同时又在第二百零三条规定：“任何人不得利用本宪法确定的自由和权利来破坏本宪法确定的社会主义自治民主制度的基础，威胁国家的独立，侵犯本宪法保障的人和公民的自由和权利，威胁和平和平等的国际合作，煽动民族，种族和宗教的仇恨或不和，或者教唆犯罪，也不得以违反公共道德的方式利用这些自由。”罗马尼亚宪法第二十九条也规定，集会自由“不得用于与社会主义制度和劳动人民利益敌对的目的。”

我国公民在行使自己的集会自由权利时，也必须符合法律的规定。一切违法的集会，是不可能得到法律的保障的。至于触犯刑律的集会，则应依照《中华人民共和国刑法》的有关规定，追究刑事责任。例如，刑法规定，以反革命为目的，煽动群众抗拒、破坏国家法律、法令实施的，以反革命标语、传单或者其他方法宣传煽动推翻无产阶级专政的政权和社会主义制度的，都要判处刑罚。根据一九五二年公布的《管制反革命分子暂行办法》第四条的规定，对被管制分子应剥夺包括集会自由在内的政治权利。根据一九五七年公布的《治安管理处罚条例》第九条的规定，对组织群众性集会，不采取相应的安全措施，有发生人身伤亡危险，经指出不加改善的，应处以拘留、罚款或者警告。对扰乱公共秩序的行为，都应按照《治安管理处罚条例》予以处理。在国家没有制定出新的有关法规

之前,上述各种法规仍然有效,应该严格执行。这些规定,同集会自由的精神是完全一致的。

有人可能会说,不给反革命分子以集会自由,是可以理解的;但人民内部的集会自由,就不一定要依照法律来实现,不然,就是限制集会自由,甚至是取消了集会自由。这种看法是不正确的。我国的法律是为保障人民的民主、自由权利,为维护国家和社会的公共利益服务的。法律按照人民的根本的和长远的利益,给人们规定了明确的行为规则。在我国,法律所许可和保障的集会自由,是非常广泛而真实的。任何一个关心国家前途和人民利益的人,都不会感到自己的集会自由受到了什么限制,更不会感到自己丧失了集会自由,因为他的集会自由是受到法律保障的。在我们的社会里,绝大多数人是懂得这个道理的。对于他们来说,依照法律来实现集会自由,是一件很自觉的事情。只有极少数人,把集会自由曲解为不顾国家和人民的利益的为所欲为、言所欲言的自由。这些人的所谓集会自由,超出了法律许可的范围。对于这种集会,我国的法律理所当然地要加以限制,不能听之任之,不然,绝大多数人的集会自由就要受到破坏。

发展社会主义民主,健全社会主义法制,这是党的十一届三中全会所确定的一项坚定不移的方针。在这个方针中,就包括公民充分享受集会自由和从法律上切实保障集会自由的内容。在我国的社会主义民主进一步发展的基础上,公民的集会自由权利必将得到相应的发展;在社会主义法制进一步健全的基础上,公民的集会自由这项权利的实现必将得到更有效的保障。

### 3. 临时性集会的组织方法

组织一次会议，需要化费不少的人力和物力。为了节约起见，凡是不必召开的会议，就不应该召开。因此，在决定召开会议以前，先要搞清楚这次会议所要研究的问题是否可以用其他的方法来解决。如果可以通过交流文件、通过个别交谈、通过电话或电报等方法来解决问题，就不要召开会议。

在确定会议必须召开以后，应该明确这次会议的目的。按照会议的目的，可以大致上将会议分为以下四种：一、传达会议，即由领导将某种情况向与会者进行传达。二、讨论会议，即与会者积极地交换意见，提出各种看法。三、情报会议，即利用会议的方式及时收集资料 and 情况。四、混合目的会议，这种会议具有多种目的，在会上要解决多方面的问题。

组织一次会议，首先，要发出关于召集会议的通知。这种通知，可以是口头的，也可以是书面的，如通知信、报刊广告等。通知的内容，大体上应该包括：会议的目的、会议的议程、开会的时间、开会的地点、会议发起人或发起单位的名称、发出通知的日期等等。其次，要根据到会人数的多少，及时布置会议场所。会议场所应该尽量排除外来的干扰，使大家能够在讨论问题时集中思想，便于听，便于看，便于交换意见。在会议场所要安排好座位和主席台，张挂必要的横幅、标语，准备好会议用的文件、文具等。如果会期较长，还需要对参加会议的人员的食宿、交通、保健、文娱活动等事务作好必要的安排。

开会时，应由会议发起人或发起单位的一名负责人作为

临时主席，主持选举正式主席或主席团。正式主席或主席团产生后，即负责主持会议的进行。会议应选举或指定秘书长，负责会议的记录和其他事务。

为了开好会议，会议的主席可以按照以下的程序掌握会议的进程。一、引导大家讨论会议的议题。会议主席应明确指出议题的关键所在，并提供有关这些问题的必要的材料，说明会议的目的，使与会者把注意力集中到所要讨论的问题上来。二、引导大家发表意见。会议主席可以用各种方法，引导与会者对议题提出意见和看法，并进一步引导大家进行讨论。三、总结。会议主席对于与会者所提出的意见，应该进行比较、鉴别、综合和分析，使大家的意见和想法集中起来，最后对整个会议进行总结，把已经得到大家同意的结论重新阐述一次。

会议的进行，应当按照通知中所规定的会议议程，如果参加会议的人员作出决定，会议的议程也可以变动。如果会议议程中所列的事项太多，一次会议不能解决，则可以在下次会议中予以解决。

#### 4. 永久性团体的组织方法

组织永久性的团体，就是结社。结社自由是公民的基本权利之一。所谓结社自由，是指公民享有法律所赋予的为了进行某种活动而结成一定社会团体的自由。这就是说，结社是永久性的，而集会则是临时性的。

在结社问题上，社会上也有一些人，不理解结社自由的真正涵义，他们误认为，几个人在一起一串联，想结成什么团体

就结成什么团体，想干什么就干什么，别人管不着，国家也管不得，否则就是干涉他们的结社自由。还有人认为，在资产阶级国家里，结社自由是不受任何限制的。这种看法，是同实际情况大相径庭的。例如，意大利宪法第十八条规定：“所有公民均有不经许可而自由结合之权利，但其所追求的目的应以未为刑事法律所禁止者为限。秘密团体及借助军事性组织间接追求政治目的之团体，得禁止之。”又如，瑞士宪法第五十六条规定：“公民有结社的权利，但其目的及其行使的方法不得对于国家有违法或危害的事，各州得以法律规定必要的措施，以防止滥用此项权利。”再如，德意志联邦共和国《结社法》规定，会社的目的或活动违反刑法，或者会社的宗旨是违反宪法或有害于人民团结的，经过会社禁止机关确定后，予以禁止。禁止的命令中也可以宣布解散。宣布禁止后，该会社的财产应予扣押，并予没收。

我国宪法明确地规定了公民享有结社的自由。公民在行使这项自由权利时，必须遵守法律的规定。一切违法的结社，当然不可能得到法律的保障。触犯刑律的结社，则应依据《中华人民共和国刑法》的有关规定，追究刑事责任。例如，刑法规定，组织、领导反革命集团的，其他积极参加反革命集团的，组织、利用封建迷信、会道门进行反革命活动的，都要判处有期徒刑。

根据一九五〇年公布的《社会团体登记暂行办法》的规定，凡是社会团体，都必须依照这个办法的规定，向人民政府申请登记，但下列各团体不在登记范围之内：(1)参加中国人民政治协商会议的各民主党派和人民团体；(2)中央人民政府