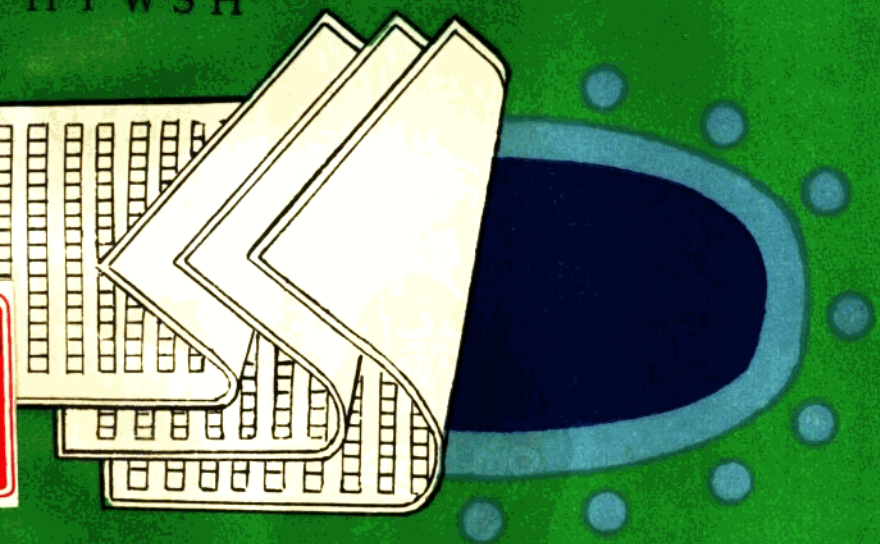


会务工作与 会议文书

陈凤仪 郭 政 主编

H W G Z Y
H Y W S H



前 言

会议是一种有组织有领导商议事情的集会，一种讨论并处理重要事务的常设机构和组织。它渗透在人类社会生活的各个领域，是领导机关、社会团体、企事业单位行使权力、进行决策、实施管理等不可缺少的一种重要手段。一位美国管理学家说，领导人相当大的一部分生命要在会议中度过，因而会议成为每一位领导者不得不认真对待的事情。

要开会就有大量的会务工作和会议文件，办会、办文是机关工作人员尤其是秘书工作人员的繁重任务，稍有不慎，就出漏洞。有的机关干部深有感触地说，参加了一百次会议，而几乎每次会议的会务工作和会议文件都出现过差错。原因何在？就是缺乏对会议本质的认识，缺乏把会议组织工作经验由感性向理性的升华，缺乏使繁琐的会务工作和会议文件撰写规范化。机关工作人员要想不断提高组织会议的水平，就需要加强对会议的研究，认真总结从事会务工作和会议文件撰写的经验，使之成为一门学问。

《会务工作与会议文书》，是通过总结广大机关干部长期办会、办文的实践经验，借鉴和汲取国内外专家、学者有关会议的研究成果，结合我们从事这一课题的教学和科研的体会而撰写成书的。全书共二十七章，分别对会议的本质，会议的产生沿革，会议的作用，会议的作风和会务工作的原则、内容、规则作了概括论述。对会议文件的种类、格式和撰写要求作了具体介绍。内容丰富，举例翔实，具有一定的规范性和操作性，可为广大机关干部办会、办文提供一本工作手册，为大专院校文秘专业教学增加一本参考资料。

由于作者的实际经验和掌握资料所限，本书对会务工作和会议文件的论述，着重于省军级以下各级机关常见的会议，对党和国家高层次的会务工作和一些专用会议文件的撰写涉及不多，会议文书部分，与我们曾经编写出版的《党政军机关公文写作》的内容有相互交叉之处，这也实难避免，望读者谅解。

由于我们水平所限，书中的论述定有遗漏和不妥之处，诚恳地期待有关专家、学者和广大机关干部批评指正。

作者

一九九二年二月

目 录

前 言	(1)
第一章 会议的产生与沿革	(1)
第二章 会议的分类	(15)
第三章 会议的作用	(38)
第四章 会议的作风	(49)
第五章 会议的规则	(64)
第六章 会务工作的原则	(92)
第七章 会前的会务工作	(104)
第八章 会中的会务工作	(137)
第九章 会后的会务工作	(156)
第十章 会议的保密工作	(172)
第十一章 会务工作的现代化	(187)
第十二章 会议知照文书	(202)
第十三章 会议开幕词	(207)
第十四章 会议闭幕词	(214)
第十五章 会议议案、提案	(219)
第十六章 会议报告	(234)
第十七章 会议讲话稿	(243)
第十八章 会议典型材料	(263)
第十九章 会议记录	(281)
第二十章 会议简报	(294)
第二十一章 会议决定、决议	(308)

第二十二章	会议纪要	(324)
第二十三章	会议公报	(337)
第二十四章	会议演讲稿	(342)
第二十五章	会议报道	(357)
第二十六章	会议礼仪文书	(379)
第二十七章	会议号召文书	(389)
后 记		(398)

第一章 会议的产生与沿革

会议，作为一种聚众议事的集会，是自有人类以来就存在的一种社会现象。它是在人类社会的政治、经济、文化、军事等各个领域一种不可缺少的交往形式。随着社会生产的发展，会议这一概念被赋予丰富的内涵和广泛的外延。从狭义上说，会议是有组织有领导地商议事情的集会。它有三个要素：（1）两个以上的人构成的正式或非形式的社会聚会；（2）有需要大家共同商议的事情；（3）有会议的组织者。从广义上讲，会议又是一种民主方式。领导制度和权力机构，等等。

一、氏族议事会的产生

在远古时代，会议的概念是没有的，但是，氏族社会的成员聚众议事活动已成为客观存在的。那时生产力十分低下，人类仅靠石器无法单身同自然和猛兽作斗争，必须结群而居，组成部落，共同劳动。这种共同劳动方式，产生了最原始的氏族议事活动。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》一书中指出：“氏族有议事会，每当召开这种氏族议事会，氏族成员围站在一起，依次发言。”我国新石器时代仰韶文化重要遗址，西安东郊半坡村遗址，就有供氏族成员开会的“议事厅”。随着社会生产力的发展，氏族成员的聚会从性质上开始发生变化，议事会议逐渐成为一种社会组织 and 权力机关。每个氏族都有自己最高的权力机关——“议事会”，氏族一切成员不分男女都享有平等的表决权，并可推选、撤换

酋长和军事首领，讨论公共事务。这种氏族议事会，实际上是一种氏族民主制度，是一种原始的社会管理形式，只能存在于生产力极其低下的远古时代。随着私有制和国家的产生，这种议事会组织不断发生质的变化。因为“国家是靠部分地改造氏族制度的机关、部分地用设置新机关来排挤它们，并且最后全部以真正的国家权力机关来取代它们而发展起来的”。（《马克思恩格斯选集》第4卷，第105页）这时的议事会等氏族社会机构也就变成了国家的统治机构，就是我们今天所说的政府机构。

二、奴隶社会和封建社会的会议制度

随着原始社会的解体，奴隶社会的形成，氏族议事会逐渐脱离了自己在氏族部落中的基础，转化为自己的对立物，成为国家的权力机构，“它从一个自由处理自己事物的部落组织转变为掠夺和压迫邻人的组织，而它的各机关也相应地从人民意志的工具转变为旨在反对自己人民的一个独立的统治和压迫机关了。”（《马克思恩格斯选集》第4卷，第161页）奴隶社会的会议制度与氏族议事会既有联系又有本质区别。原始社会末期，随着生产力的发展，战争的频繁，权力的不断集中，军事首领等占有了大量财富，将其职位也逐渐变为世袭。经过长期、复杂的斗争，奠定了世袭王权和世袭贵族的基础。以军事首领为代表的奴隶主阶级终于夺取全部权力，军事首领也转化为一国之王，产生了以国王为首的奴隶主贵族阶级，氏族议事会也就转化为贵族会议，形成了奴隶社会的会议制度。

奴隶制会议制度与氏族议事会的本质区别是：（1）参加

成员的划分不同。氏族议事会成员是以血缘关系组织起来的，而奴隶社会的会议是按地区来划分它的国民和参加成员。(2) 会议的权力不同。氏族议事会是男女成员一律平等，而奴隶社会的贵族会议是一种国家的权力机构，即暴力机关。我们以古希腊的斯巴达和雅典的会议机构为例分析，可以进一步认识奴隶社会会议机构特点。

斯巴达的会议机构是奴隶主贵族专政的国家权力机关。斯巴达的政府机构由国王、公民大会、长老会议和监察官组成。国王有两名，由两个家族世袭。平时国王主持国家祭祀，处理家族案件。战时一个国王在国内坐镇，另一个国王领兵出征，权力较大。年满三十岁以上的斯巴达人男子皆有权参加公民大会，公民大会对长老会会议提出的提议无讨论权，只有表决权。长老会议是最高权力机关，由公民大会选举产生，三十人组成，除两名国王外，其余二十八名都是年逾六十的贵族，终身任职。长老会议决定一切国家大事，是最高司法机关，审理一切民事刑事案件。监察官共有三人，由公民大会每年在贵族中选举。监察官的职责是监督国王、审理国王的违法行为、监察公民生活。从公元前七世纪后半期，监察官的权力扩大，代替国王取得了主持长老会议和公民大会的权力，民法案件的审理权也由他们掌握。

雅典人原先是过着氏族部落的生活，各部落都有自己的议事会，互不相属。相传雅典第十代王提秀斯进行改革，废除了各城镇的议事会，设立了以雅典城为中心的中央议事会，并以此建立行政机构。规定只有贵族才能担任官职。公元前十二世纪左右，雅典首脑“王”被执政官代替，最初执政官为一人，终身任职，后改为十年一任。公元前 638 年执政官增至九人：首席执政官、王者执政官、军事执政官各一

人，司法执政官六人，皆一年一任，执政官从贵族中选举，卸任后进入贵族会议。贵族会议是最高监察和审判机关，权力很大，有权推荐和制裁执政官。公元前 594 年梭伦改革后，贵族会议的权力被削弱，加强了公民大会的作用。雅典各等级自由民均有权参加公民大会，决定战争与媾和，选举官员，设立了两个新的机构，即四百人会议和陪审法庭。四百人会议的主要职权是为公民大会准备议程，预审提交公民大会通过的决议，实际上掌握着最高行政权。而贵族会议的任务是保证国家法律不受破坏，保证法律的有效实施。公元前 509 年，平民领袖克里斯梯尼实行民主改革，建立了五百人会议取代四百人会议。五百人会议由十个地区部落各选五十人组成，为公民大会准备决议，并执行公民大会的决议。议事会在财政管理方面有很大权限，它确定国家收入来源，管理国家收入等，还主持邦交和与外国签订条约，管理祭祀等公共事务。五百人会议按部落分成十组，轮流处理国家的经常事务，称为“主席团”，每一主席团的任期为一年的十分之一。

我国从西周开始，奴隶主阶级建立了一套较为完备的政治制度，设立了较为系统的政府机构。周王在国家中占居着至高无上的地位，“礼乐征伐”等一系列大事都必须“自天子出，即由国王定夺”，会议也就由“天子”出，就是由国王召集会议。大体可分为四种会议：

“会”，即国王每年春召集诸侯开的一次会。主要目的是国王检验自己的号召力和权威性。各路诸侯都要去朝拜“天子”，同时还要带着大量的贡品，包括牛、羊、猪、马、布匹、谷物等各种物品，如有不纳贡或不朝拜者，则由“天子”亲统各路诸侯给予讨伐。

“同”，即国王每年秋季召开各军事指挥官必开的一种会议。这种会议主要是国王为统兵打仗，与指挥官在一起商讨作战。会议中还常常进行围猎活动和吃、喝、玩乐。

“朝”，即国王处理国家大事，满朝文武官员进见国王的例行朝会。每月的三、六、九、十二、十六、十九、二十三、二十六、二十九都必须举行这种会议，一直沿续到中国封建社会。

“觐”，即国王接见或会见外国及少数民族使节和首领的礼仪性拜会，这种会议一般不定期，根据情况和需要随时决定。

封建社会基本沿袭了奴隶社会的会议制度。尽管中国封建专制政体与西欧君主政体在形式上有所区别，但各种会议制度同样是皇帝或国王统治人民的工具。例如，我国清代设立的议政王大臣会议，就是贵族共议国政，军政大事由议政王大臣会议拟议奏报皇帝，然后交六部执行。皇帝具有至高无上的权力。在西欧有的国家，如法国，也设立了多种形式的“国务会议”，“高级国务会议”负责重大问题的决策，主要是对外政策；“汇报国务会议”负责统一内政；“财政国务会议”处理财政、国家收入和分配税收等问题；“枢密国务会议”处理行政诉讼等案件。国王被看作是一切正义的源泉，拥有司法权，可以干涉任何诉讼，是最高审判者。

三、资本主义社会的议会制度

到了资本主义社会，会议的沿革和发展进入了一个新的时期，出现了议会制度。议会是资本主义国家的行使立法权机关，亦称国会。资本主义国家的权力性会议。

（一）议会的产生

议会，最早产生于英国封建等级代表会议。十三世纪初，英王约翰与贵族发生矛盾，贵族联合骑士和市民举行反抗，迫使约翰于1215年6月在贵族拟定的“大宪章”上签字，对王权作了限制，给贵族和教会的利益提出了保障。但后来国王拒不执行宪章，导致了内战，革新派贵族在骑士和市民的支持下打败了国王，于是1265年召开了有大贵族、大僧侣和骑士、市民代表参加的会议，但这仍是封建等级会议。随着资本主义生产关系在封建社会内部的孕育和发展，一部分中小贵族，在自己的领地内发展畜牧业兼营工商业，向资产阶级转化。于是，在等级会议内部逐渐形成两种势力，一种是大贵族、大僧侣的势力，一种是市民、骑士和资产阶级化的贵族的势力。前者发展为贵族院，即上议院，后者发展为平民院，即下议院。但这时的议会，还不是现代意义上的资产阶级议会。

随着资本主义生产关系的进一步发展，资产阶级和新贵族在议会内同王权的斗争更加尖锐，逐渐形成两个政党。一个是代表大土地所有者和贵族的利益，主张加强王权的托利党；一个是代表资产阶级和新贵族利益，主张限制王权，扩大议会权力的辉格党。资产阶级和新贵族利用议会和王权开展斗争，并号召和团结市民、农民起来反对封建势力，终于取得了1688年“光荣革命”的胜利。自此以后，英国建立了君主立宪政体议会制，议会成为唯一的立法机关，削弱了王权。英国的议会制度后来成为不少资本主义国家效法的榜样。

在议会制建立初期，资产阶级为了切实掌握领导权十分重视加强议会，使议会真正起到管理资产阶级国家事务的委

员会的作用，并通过议会民主来调整内部关系，解决各种矛盾，监督政府推行资产阶级政策，促进资本主义商品经济的发展。在资本主义从自由走向垄断时期，由于各种矛盾的加剧，无产阶级和资产阶级矛盾进一步激化，因而，资产阶级要求国家权力的高度集中，行政机关，较之其它国家权力机关更便于执行统治阶级的意志，便于集中统一领导，镇压无产阶级的反抗，于是资产阶级强化了官僚机构，加强了政府权力，逐渐削弱了议会的权力。正如马克思指出的：“统治阶级对生产者大众不断进行的十字军讨伐，使它一方面不得不赋予行政机关以愈来愈大的权力来镇压反抗，另一方面不得不逐渐剥夺它自己议会制堡垒（国民议会）用以防范行政机关的一切手段。”但是，这并不意味着议会处于无足轻重的地位。一种政治制度的确立和发展并不完全决定于统治阶级的意志，它受到多种因素的制约和影响。在民主已经成为世界潮流的当代，议会在资产阶级的政治体系中仍然占着十分重要的地位。

资本主义国家的议会有两院制或一院制之分。一般地说，议会历史较长的国家，大多数由两院组成，即由上下议院共同行使议会的职权。如美、英、法、联邦德国、意大利、日本等国。葡萄牙、丹麦、希腊等少数资本主义国家和许多战后独立的发展中国家采用一院制，即由一个议院行使议会的职权，在实行两院的国家里，其名称各国有所不同，如英国分上议院和下议院；美国、意大利、日本分参议院和众议院，法国分国民议会和参议院。

两院议员的产生和任期，上议院议员的当选资格比下议院议员有较多的限制，有的由国家元首指定、世袭或指派（如英国、加拿大、联邦德国），有的直接选举（如美国、日

本)，有的间接选举（如法国），也有部分直接选举，部分间接选举（如瑞士、比利时、意大利），而下议院（或称众议院）议员一般按选区人口比例直接选举产生，但实际上为资产阶级政党所操纵。如1987年6月英国大选，在下议院650个席位中，保守党获376席，工党获229席，其他党派获45席。这样，保守党再次成为执政党。可见，英国下议院议员虽然在形式上是选举产生，实际上是保守党和工党在下议院争夺议席，也有个别国家的国家元首可以任命少数下议院议员，如赞比亚总统，可以任命10名国民会议员。

议会两院的任期各国长短不一。但多数国家上院议员的任期都比下院长，英国的上议院议员是终身或世袭制，日本的参议院任期为六年，每三年改选半数，众议员任期为四年到期全部改选；美国参议院任期六年，每两年改选三分之一，众议院任期为两年，到期全部改选，也有少数国家的参议院任期短于或相同于众议院的，如瑞士联邦的参议院任期为1—4年，众议院的任期为4年，到期全部改选。对一院制的利弊问题，各国学者看法不一。

四、社会主义社会的会议制度

社会主义社会的会议制度，不同于人类社会以往的会议制度。社会主义国家的党政军机关、群众团体、企事业单位不仅高度重视会议的作用，把它作为社会生活各个领域的一种重要的工作手段，而且把它当作一种重要的领导制度和国家权力的组织形式，实行民主集中制原则，体现着人民当家作主的地位，代表着广大劳动人民的意志，是会议这种社会现象重大发展。社会主义国家的会议种类繁多，仅就我国的

会议状况来说，最根本的是人民代表大会制度和党的代表大会制度。

（一）人民代表大会制度

我国人民代表大会是巴黎公社的继续与发展。在长期民主革命斗争过程中，我国人民在中国共产党的领导下，根据巴黎公社和苏维埃原则，结合中国实际情况创造出了人民代表大会。1940年，毛泽东指出：中国现在可采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统，并由各级代表大会选举政府。”（《毛泽东选集》合订本，第638页）。早在第一次国内革命战争时期，就产生了人民代表大会的雏型，比如，1925年省港大罢运动中产生的“罢工工人代表大会”，1927年上海工人斗争胜利后召开的“市民大会”，以及农民运动中产生的农民协会等。在土地革命战争时期，随着革命斗争的发展和农村革命根据地的建立，在若干大大小小的红色根据地，又涌现出工农兵代表大会。1931年11月7日至20日在江西瑞金举行了中华苏维埃第一次全国代表大会。大会通过了宪法大纲，选出了毛泽东、周恩来、朱德等六十四人为中央执行委员，成立了中央工农民主政府。到了抗日战争时期，由于民族矛盾上升为主要矛盾，组成了包括工人、农民、资本家、地主等参加抗日的阶级和人民组成的各级参议会。解放战争时期，曾经组成了各级各界人民代表会议。1953年全国通过普选，建立起乡、县、省、全国人民代表大会体系。

1953年9月15日到28日我国第一届全国人民代表大会在北京举行。毛泽东主持了会议的开幕式，并致闭幕词。参加会议的代表一千二百二十六人。刘少奇作了《关于中华

人民共和国宪法草案的报告》。周恩来作了《政治工作报告》。会议通过了《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》、《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国人民法院组织法》、《中华人民共和国人民检察院组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》，通过了政府工作报告。会议选举了中华人民共和国主席、副主席，选举了第一届全国人民代表大会常务委员会委员长、副委员长、秘书长、委员、选举了最高人民法院院长和最高人民检察院检察长，通过了中华人民共和国主席根据会议决定提名的国务院总理、副总理、各部部长的人选等。

我国人民代表大会制度较资本主义议会制度相比，具有许多优越性，概括起来有以下五个方面：

1. 吸引人民群众参加国家管理。因为人民代表大会制度实行民主集中制，在集中的指导下充分发扬民主，就能吸引人民群众参加国家管理，发挥人民群众的积极性和创造性。1982年宪法第三十四条规定：“中华人民共和国年满十八周岁的公民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权。”我国选举没有任何压力，没有任何经济条件的限制。这样的选举保证选民能够表达自己的意志，选举自己满意和必要的人参加人民代表大会，代表自己行使权力，从这样的选举中产生的各级人民代表大会就能够充分地代表人民的意志，能够成为具有高度民主的人民代表机关。

2. 联系人民群众，实现人民群众的监督。由于人民代表大会制度采取从人民中来，又回到人民中去的民主集中制，所以它能够与人民群众保持密切联系，接受人民群众的

经常监督。代表选出后，人民代表大会、人民代表与人民之间的联系并没有结束，它在人民代表大会行使职权的整个过程中都继续存在着。人民代表大会是为人民服务的国家权力机关，它的一切活动都要以人民的意志为依据，都应向人民负责。宪法规定各个选举单位和选民有权监督人民代表大会和其代表。这是因为人民代表是人民的公仆，而不是人民的主人。

3. 人民代表大会是政权的代表机关，也是政权的工作机关。人民代表大会制度实行民主集中制，在高度民主的基础上实行高度集中。实现人民权力的统一，使人民代表大会成为具有全权性的国家机关，成为“议行合一”的国家机关。既是人民政权的代表机关，也是人民政权的工作机关。宪法规定，全国人民代表大会和它所产生的全国人民代表大会常务委员会行使立法权，它有权修改宪法、制定法律，监督宪法的实施，它有权组成国家最高机关，包括行政机关。这些权限表明它是全权性的国家机关，它通过自己所组织的行政机关，来贯彻和执行它所制定的法律，这样就把我国的立法权与行政权集中于全国人民代表大会手中。从而大大加强了人民代表大会制度的力量。

4. 保证中央和地方国家权力的统一。民主集中制使人民代表大会制度能够实现人民权力的统一，使中央和地方形成一个坚强的统一整体。在我国，中央与地方的关系所依据的原则是“既利于国家的统一；又利于因地制宜”。人民代表大会制度依据着这个原则，坚决执行下级服从上级、地方服从中央的组织原则。这种服从应该根据上级或中央的指示结合本地区具体情况在自己的职权范围内发挥自己的主动性与首创精神，这样既保证了中央统一集中的领导，又发挥了地

方的积极性创造性。

5. 实现各民族平等。我国是一个多民族的国家，各族人民对伟大祖国都有重大的贡献，各民族的团结是推动社会主义事业不断发展的根本保证。因此党和政府一贯以彻底的民主原则和民族平等的精神来解决民族问题，而人民代表大会制度体现了民族平等的原则，人大代表不受种族、民族的限制。选举法规定了少数民族代表的名额，民族平等原则还体现在少数民族区域自治制度上，自治区等自治机关成为少数民族自己管理自己的地方国家机关。

（二）党的代表大会制度

党的代表大会，是根据党章规定，定期召开的由党员选举产生代表行使民主权力，讨论决定党内重大事宜的重要会议，是贯彻党的民主集中制，加强党的领导作用的一项根本性的组织制度。

党的代表大会，分为党的全国代表大会和党的地方（军队）各级代表大会。党的各级代表大会，是各级党的最高领导机关。在党的各级代表大会闭会期间，党的各级领导机关是各级党的代表大会所选出的各级党的委员会。党的代表大会之所以是党内的最高领导机关，是因为它具有本级党内最广泛的代表性和最高的民主性，具有本级最高选举权、监督权和决策权。把党的代表大会作为党的最高领导机关，并作为一项根本制度，是马克思、恩格斯在创建世界上第一个无产阶级政党——共产主义者同盟的章程中提出的。列宁在创建苏联共产党的过程中，一贯尊重代表大会的最高领导地位，曾经明确地指出：“这种上层机关必然是党的代表大会，即党的最高机关”。（《列宁全集》第7卷，人民出版社，1959年第1版，第391页）“党的最高机关应当是代表大