

院办 ● 全国普法统一读本

集会游行示威法讲话

● 中华人民共和国司法部宣传司 编审

法律出版社

集会游行示威法讲话

中华人民共和国司法部宣传司编审

法律出版社

集会游行示威法讲话

中华人民共和国司法部宣传司编审

*

法律出版社出版 新华书店发行

张家口地区印刷厂印刷

*

787×1092 毫米 32 开本 3 印张 59,000 字

1990 年 3 月第一版 1990 年 3 月第一次印刷

印数 00,001—250,000

ISBN 7-5036-0646-0/D · 513

定价 1.20 元

目 录

序言	(1)
第一讲 《集会游行示威法》的指导思想	(6)
第二讲 《集会游行示威法》的效力范围和集会 游行示威的主管机关	(23)
第三讲 公民行使集会游行示威权利必须遵循 的原则	(28)
第四讲 集会游行示威的申请和许可	(42)
第五讲 集会游行示威的举行	(51)
第六讲 法律责任	(65)
附 《中华人民共和国集会游行示威法》	(79)

序 言

《中华人民共和国集会游行示威法》(简称《集会游行示威法》)已经七届全国人大常委会第十次会议审议通过,并于1989年10月31日起公布施行。

《集会游行示威法》是实施宪法赋予公民集会、游行、示威的基本权利,维护社会安定和公共秩序的重要法律。它的制定和实施,对于促进我国社会主义民主和法制建设,巩固和发展安定团结的政治局面,保证国家的长治久安,具有十分重要的意义。

《集会游行示威法》以宪法为指针,充分体现了四项基本原则的精神,体现了权利与义务、民主与法制相统一的辩证关系,明确规定了公民举行集会、游行、示威必须遵守的法律规范,以及申请、举行的法定条件和程序,列示了违法举行集会、游行、示威和破坏合法集会、游行、示威者的法律责任,同时还进一步明确了主管机关保护合法以及限制、制止非法集会、游行、示威的法定原则和职权。所有这些原则和规定,为保障公民依法维护自身的合法权利和主管机关管理集会、游行、示威活动,提供了有力的法律依据。

《集会游行示威法》的起草工作,先后经历了近十年的时间。在党中央、国务院的关心和支持下,全国人大常委会法制工作委员会从1979年起,就开始抓了《集会游行示威法》的起

草工作,当时曾草拟了一个初稿,规定了若干基本原则。1980年12月,邓小平同志在一次中央工作会议的讲话中指出:为了保证安定团结,建议国家机关通过适当的法律法令,规定罢工罢课事前要经过调处,游行示威事先要经过允许,指定地点,禁止非法组织的活动。邓小平同志这个指示,为《集会游行示威法》的制定指明了正确的方向,大大地推动了《集会游行示威法》的起草工作。

1982年新宪法颁布实施后,在党中央、国务院的关心和指示下,《集会游行示威法》的调查研究和起草工作继续进行。1985年8月,公安部接受委托成立了起草《集会游行示威法》的专门小组,草拟出《集会游行示威条例(草案)》,这个草案经广泛征求有关方面的意见,修改为《集会游行示威法(草案)》。鉴于当时搞全国性立法的条件尚不成熟,为取得经验,由北京、上海、广西、广东、贵州等十七个省市根据地方立法的需要,先后制定颁布了有关游行示威的地方性法规或规章。1988年6月,公安部根据各地的经验,对草案稿作进一步修改后报国务院审议。在近一年的时间内,国务院又多次广泛征求全国政协、各人民团体、北京大专院校、国务院各部委和中央政法机关的意见,对草案稿作了许多重要修改,使之更臻完善。1989年5月30日,国务院常务会议对草案稿进行了认真的讨论和修改,6月27日召开国务院第42次常务会议进行审议,认为制定全国性的《集会游行示威法》的条件已经成熟,公安部提请审议的送审稿集中了各方面有益的意见,总结了近几年我国管理集会、游行、示威的实践经验,反映了广大人民群众的共同要求,符合我国的国情,同时也参考借鉴了国外的有关规定,因此决定由国务院总理李鹏于6月30日向七届

全国人大常委会提出《关于提请审议〈中华人民共和国集会游行示威法(草案)〉的议案》，七届人大常委会决定将《中华人民共和国集会游行示威法(草案)》交付第八次常委会议审议。

1989年7月3日，国务委员兼公安部长王芳受国务院的委托，向七届全国人大常委会第八次会议作关于《集会游行示威法(草案)》的说明。王芳在说明中指出，制定《集会游行示威法》是为了更好地实施宪法，也是发展社会主义民主和加强社会主义法制的迫切需要。制定《集会游行示威法》需要有一个明确的指导思想，这就是在维护公共秩序和社会安定的前提下，充分保障宪法规定的公民集会、游行、示威的自由权利时，一定要以国家主人翁的自觉性和对国家、社会的责任感，依照宪法的规定，来行使自己的权利，并履行相应的义务。常委会议经过对《集会游行示威法(草案)》的审议，决定将草案全文在全国各大报上公布，交付全民讨论，以便在全国范围内公开广泛地征求意见。

1989年8月底，七届全国人大常委会召开第九次会议，又一次对《集会游行示威法(草案)》进行了审议，提出了不少重要的修改意见，并决定在下次会议上继续审议。同年10月，全国人大法律委员会、内务司法委员会和全国人大常委会法制工作委员会还先后联合召开座谈会，邀请各省、自治区、直辖市人大常委会的负责同志，公安厅、局的负责同志以及中共中央、国务院各部门的有关负责同志，全国政协部分委员、各民主党派、社会团体、首都法学界和中央政法机关的代表参加，对草案稿进行了认真的座谈讨论。经过广泛收集和认真研究各地方、各部门、各方面的意见，对草案稿又作了进一步的修改，对条文结构也作了适当的调整，经有关会议研究，决

定将这个草案修改稿交付第十次常委会议审议。

1989年10月25日召开的七届全国人大常委会第十次会议,把审议《集会游行示威法(草案)》列入会议的首要议程。同时,全国人大法律委员会副主任委员宋汝芬向常委会作了《对〈中华人民共和国集会游行示威法(草案)〉审议结果的报告》,10月26日和27日,常委们对草案修改稿再次进行了认真的讨论,提出了一些修改意见。根据常委们的意见,10月28日又提出了一个草案修改稿。10月30日,宋汝芬副主任委员再次向大会作关于《集会游行示威法(草案)》修改稿几点修改意见的汇报。常委们普遍认为,这个修改稿吸收了各方面的意见,修改得较好,符合我国国情和人民利益的需要,同意本次会议予以通过。1989年10月31日,七届全国人大常委会第十次会议经过表决,以压倒多数票通过了我国第一部《中华人民共和国集会游行示威法》,同日,国家主席杨尚昆以第20号主席令予以公布,自公布之日起施行。《中华人民共和国集会游行示威法》的制定、通过和公布施行,标志着我国社会主义民主和法制建设的重要进展,它将在保障公民依法行使自己的民主权利以及维护社会安定和公共秩序方面,发挥积极的作用。

《集会游行示威法》已开始实施,当前的任务是要把认真学习、坚决贯彻执行《集会游行示威法》当作一件大事来抓,把学习《集会游行示威法》作为普及法律常识的一项重要内容,从组织领导和措施上认真地加以落实。通过对《集会游行示威法》的学习,使广大干警充分认识这部法律公布和施行的重大意义,尽快熟习和掌握它的基本精神和具体规定,增强法制观念,改善我们的执法活动,严格依法办事,做到该保障的要

切实保障,该限制的要严格限制,该制止的要坚决制止,对违法犯罪的要追究法律责任。与此同时,还要采取切实的有力措施,做好广大群众的宣传教育工作,使广大干部、群众尤其是青年学生,通过对《集会游行示威法》的学习,掌握这个法的基本内容,领会它的精神实质和重要意义。懂得什么是合法的,什么是非法的。法律保护什么行为,限制什么行为,禁止什么行为。当自己合法权利受到侵害时,怎样寻求法律的帮助;当自己行为违法时,应承担什么法律责任。从而真正使法律成为指导自己行为的规范,自觉地遵守法律的规定,正确使用自己的自由的权利,严格履行自己的法律义务,积极同一切违法犯罪行为进行斗争。只有这样,才能真正地把集会、游行、示威纳入社会主义民主和法制的轨道,维护国家和社会的稳定,使我们的国家沿着宪法所规定的道路前进。

为了保证《中华人民共和国集会游行示威法》的正确实施,司法部特组织编写《集会游行示威法讲话》一书,作为全国开展该法普及教育的统一教材。本书执笔人有蓝明良、张耕、贾京平、刘一杰等同志,初稿写出后,由司法部宣传司审查定稿。由于缺乏经验,水平有限,加之时间仓促,难免有缺点和不足之处,敬请读者提出意见,以便进一步修改补充。

第一讲 《集会游行示威法》 的指导思想

《集会游行示威法》的指导思想，在总则中作了明确的表述。第一条开宗明义地指出：“为了保障公民依法行使集会、游行、示威的权利，维护社会安定和公共秩序，根据宪法，制定本法。”这就清楚地表明，《集会游行示威法》既充分保障宪法赋予公民的集会、游行、示威自由的权利，又切实维护社会安定和公共秩序。这是相互统一的两个方面。只看到一个方面，而忽视另一个方面的认识和做法都是错误的、有害的。特别在当前，如果片面强调保障公民行使权利的一面，而不惜妨害社会的安定和团结，就会造成严重的后果。因此，正确认识《集会游行示威法》的指导思想，对于全面理解《集会游行示威法》的基本精神，保障这一法律的正确实施具有十分重要的意义。只有这样，才能使《集会游行示威法》真正成为保护公民的民主权利，维护社会稳定，促进社会主义现代化建设顺利进行的重要的法律武器。下面，仅从四个方面对《集会游行示威法》的指导思想，进行具体阐述。

一、制定和颁布《集会游行示威法》是依法保障公民基本权利的需要

我们国家是人民民主专政的国家，人民是国家的主人，享

有充分的自由和权利,包括依法举行集会、游行、示威的权利。因此,我国宪法第三十五条规定:“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、游行、示威的自由”。宪法赋予公民的这一基本权利,只有通过制定实施性的法律,才能得到切实的保障。近几年来的实践表明,没有全国性的集会游行示威法,往往容易出现两种情况:一方面,公民合法要求举行集会、游行、示威的权利得不到法律的保障;另一方面,有些人对宪法规定的这一自由权利缺乏正确全面的理解,片面强调个人的绝对权利和自由,只讲权利不讲义务,只讲自由不讲纪律,只讲民主不讲法制,甚至滥用宪法赋予的自由权利,侵害了国家、社会、集体的利益和其他公民的合法权益。一些顽固坚持资产阶级自由化立场的人,以维护“自由权利”为借口,竭力煽动极端民主化和无政府主义思潮,危害国家的安全、荣誉和利益,破坏社会安定和公共秩序。1989年春夏之交在北京发生的动乱和反革命暴乱,就是极少数别有用心的人,滥用集会、游行、示威这一自由权利,践踏宪法和法律,给国家和社会造成严重危害的最典型的例证。因此,只有根据宪法的精神,制定全国性的集会游行示威法,才能为公民依法行使自己的自由权利,提供具体的法律保障。同时,也为各级政府及其主管机关依法管理集会、游行、示威活动,提供明确的法律依据。

为了使宪法赋予公民集会、游行、示威自由权利得到切实的保障。《集会游行示威法》制定了保障性的条款。总则第三条规定:“公民行使集会、游行、示威的权利,各级人民政府应当依照本法规定,予以保障。”这一规定表明,我国的各级政府都是人民自己的政府,是全心全意为人民服务的机关,在人民依法行使自己的自由权利时,政府理所当然地应当依法予

以保障。对于公民依法行使集会、游行、示威权利的保障，概括起来，主要体现在三个方面：（一）从审批的时限上，依法保障要求举行集会、游行、示威的申请，能够在法定时间内及时地得到答复。《集会游行示威法》第九条规定：“主管机关接到集会、游行、示威申请书后，应当在申请举行日期的二日前，将许可或者不许可的决定书面通知其负责人。不许可的，应当说明理由。逾期不通知的，视为许可。”这样，就可以防止主管机关对要求举行集会、游行、示威的申请，无故拖延，不予答复的现象发生，从而使申请者的权利受到了法律的保障。（二）从具体措施上，保障依法举行的集会、游行、示威活动顺利进行。《集会游行示威法》第十八条规定：“对于依法举行的集会、游行、示威，主管机关应当派出人民警察维持交通秩序和社会秩序，保障集会、游行、示威的顺利进行。”第十九条规定：“依法举行的集会、游行、示威，任何人不得以暴力、胁迫或者其他非法手段进行扰乱、冲击和破坏。”（三）从诉讼程序上，保障集会、游行、示威的负责人和当事人的合法权利。《集会游行示威法》第十三条规定：“集会、游行、示威的负责人对主管机关不许可的决定不服的，可以自接到决定通知之日起三日内，向同级人民政府申请复议，人民政府应当自接到申请复议书之日起三日内作出决定。”第三十一条还规定，集会、游行、示威当事人对主管机关处罚决定不服的，可以向上一级主管机关提出申诉，对上一级主管机关的裁决仍然不服的，可以向人民法院提起诉讼。所有这些规定都为公民行使集会、游行、示威的权利，提供了有力的法律武器。当他们的这一权利受到不法侵犯时，便可以诉诸法律，得到切实的保障。

这里需要强调指出的是，《集会游行示威法》所保障的公

民集会、游行、示威的自由权利，是指依法举行集会、游行、示威的自由权利，而不是个人的随意行为。因此，公民举行集会、游行、示威必须遵守宪法和有关法律，要严格按照《集会游行示威法》的规定，履行法定的申请和许可程序，并承担法定的义务，绝对不允许做违法的事情。相反，如果不是依法举行的集会、游行和示威，或是在集会、游行、示威中有违法活动，不仅得不到法律保障，而且还要受到法律的制裁。

二、制定和颁布《集会游行示威法》是维护国家稳定，巩固人民民主专政的需要

邓小平同志指出：“中国的问题，压倒一切的是需要稳定。没有稳定的环境，什么都吹了，已经取得的成果，也会失掉。”小平同志的这一论断，反映了全党全国人民的根本利益和共同愿望。只有稳定，才能发展；只有稳定，才能巩固人民民主专政的国家政权。因此，维护社会稳定，巩固和发展安定团结的政治局面，是当前全党、全军、全国各族人民面临的最重要、最紧迫的任务。《集会游行示威法》的制定和颁布，体现了党中央关于“稳定是压倒一切”的精神，体现了小平同志的重要思想。《集会游行示威法》以法律规范的形式，既确认了公民集会游行示威的权利，又明确规定了集会、游行、示威应当遵守的规则，把集会、游行、示威纳入了依法管理的范围，这就能够有效地预防和制止一切非法举行的集会、游行、示威活动，有利于国家的稳定和社会的安宁。因此，《集会游行示威法》是一部保障公民的自由权利，维护社会安定和公共秩序的重要法律，是稳定政局，巩固人民民主专政的有力武器。

当前，我国正处在社会主义的初级阶段，这一阶段的一个重要特征是，剥削阶级作为一个阶级虽然已经消灭了，阶级矛

盾和阶级斗争也不是社会的主要矛盾了,但是,国际国内的阶级斗争依然存在,阶级斗争在一定范围内和一定时期内还表现得十分激烈,国际帝国主义亡我之心不死,他们对社会主义国家实行“和平演变”的战略没有改变。国内敌对势力的复辟愿望也依然存在,他们妄图借助国际敌对势力的支持,颠覆社会主义制度,推翻共产党的领导。因此,任何忘记阶级斗争,忽视阶级斗争的思想和行为,都是十分错误的、极其有害的。在这里,一个值得引起我们高度重视和特别需要警惕的问题是,在和平环境下,敌对势力往往滥用法律规定的自由权利,以所谓要“民主”,要“自由”,要“人权”为幌子,利用集会、游行、示威煽动群众,制造社会动乱,把集会、游行、示威作为反对共产党,反对社会主义,颠覆人民民主专政的国家政权的手段。1989年春夏之交在我国首都北京发生的动乱和反革命暴乱,充分说明了这一点。人们还会记得,在北京长达五十多天的动乱的日子里,我国党内党外极少数顽固坚持资产阶级自由化立场和搞政治阴谋的人,同西方国家“和平演变”的战略相呼应,采取制造谣言,蛊惑人心的手法,煽动、蒙骗甚至胁迫青年学生和人民群众参加他们非法举行的集会、游行、示威,以此为手段,向党和人民政府施加压力,妄图取消共产党的领导,推翻社会主义制度。他们接连冲击党中央、国务院所在地新华门,在那里举行长时间的静坐示威;他们违反天安门广场的管理规定,强行占据广场,在那里举行反政府的政治集会,并发动了震惊中外的长达十天之久的静坐、绝食活动,以几千名学生的生命为赌注,胁迫政府接受他们的非法要求;他们无视北京市人大常委会关于游行的十条规定,不经申请和批准,连日不断地举行大游行,并且使之一步步升级,由几万

人、十几万人发展到几十万人。一时间,似乎不参加游行就是“不爱国”,就是不支持“民主爱国运动”。由于非法的集会、游行、示威的举行,使首都北京的社会秩序陷于一片混乱,举世瞩目的中苏高级会晤受到严重干扰,一些活动安排被迫变更,有的被迫取消。在国内和国际上都造成了非常恶劣的影响。同北京相呼应,全国各大城市乃至所有省会城市游行的人数,也在急剧增加,一些中小城市也程度不同地出现了游行,波及面如此之广,骚扰如此之严重,是建国以来所没有过的。一些地方还发生了大批游行示威的学生冲击省、市、地、县党委和政府机关的事件。所有这些非法活动,都严重危及到国家的安全,危及到人民民主专政的巩固。这是永远值得记取的极其深刻的教训。因此,每一个公民在行使自由权利的时候,特别是在行使集会、游行、示威权利的时候,千万要警惕极少数敌对分子的险恶用心,千万不要被他们煽动和利用,做出“亲者痛、仇者快”的蠢事。在动乱和反革命暴乱中,千万名学生和群众也曾经自信自己是出于“良好的愿望和善良的动机”,依据宪法的规定,行使自己的民主权利,真心实意地“反腐败”、“反官倒”。然而,他们万万没有想到,正是自己这种“善良”愿望和动机,恰恰被极少数敌对分子所利用;正是他们参加集会、游行、示威活动,在客观上为极少数敌对分子制造动乱,进行反革命暴乱,撑了腰,壮了胆,使之更加无所顾忌,气焰嚣张。每一个公民都应当从这场血和火的斗争中,深刻地认识到,在阶级斗争仍然存在,有时甚至是十分激烈的情况下,运用集会、游行、示威的方式表达意愿,必须严格遵照有关法律、法令的规定进行,决不可任意胡来,否则弄得不好,就会被敌对势力所利用,成为他们反党、反人民、反政府的工具。

这是因为，集会、游行、示威作为公民表达意愿的一种比较激烈的方式，具有以下几个特点：一是群体性。集会、游行、示威是公民表达共同意愿的一种方式，一般都是有许多人参加的群体性活动，而不是单个人或少数人的活动。俗话说，百人百姓，人多就容易产生不同的认识，不同的要求，不同的意见。因此，在举行集会、游行、示威的过程中很难避免发生群众之间的争端，也很容易受到外来力量的影响和挑动，因而比较容易被坏人利用。二是公开性。集会、游行、示威一般都是在露天公共场所举行的。参加者公开宣传自己的主张，表达自己的意愿。这就容易引起群众的围观，容易引起群众性的骚乱，甚至会诱发出各种违法犯罪活动。三是不稳定性。这里所说的不稳定性，是指集会、游行、示威这种活动，往往会失去控制或偏离最初的目的，从一般性的公民表达共同意愿的活动，转化为具有强烈政治性的反政府活动。在现实生活中，公民要求举行集会、游行、示威，一般都是在某一具体问题得不到解决，某一方面的权益受到侵犯时，采取的一种比较激烈的自我保护的手段。由于这种手段具有群体性和公开性，因而极少数敌对分子，往往会利用群众的激愤情绪，抓住政府工作中的某些缺点和失误进行公开的、政治性的煽动，这样，就会使本来只是为了解决某一具体问题的集会、游行、示威活动，转变为大规模的、群众性的政治性抗议活动。古今中外，这一方面的事例屡见不鲜。

鉴于集会、游行、示威具有群体性、公开性和不稳定性的特点，容易被敌对分子所利用，成为他们制造动乱、颠覆人民政权的手段，因此，每个公民在依法行使集会、游行、示威自由权利的时候，一定要从稳定政局，巩固人民民主专政的大局出

发,时刻警惕极少数敌对分子的阴谋活动,要充分考虑到自己的行为有可能引起的不良的政治后果,切不可稀里糊涂地上当受骗,做出追悔莫及的事情来。否则,就可能会出现令人痛心的局面:尽管公民最初只是以行使自己集会、游行、示威的自由权利表达某种合法的要求,但在坏人煽动下,却造成了社会动乱,给党和人民带来了重大的损失,甚至危及到国家的安全和政权的巩固。这不仅违背了全体人民的根本利益,而且也违背了《集会游行示威法》的基本精神和指导思想,同时也改变了参加集会、游行、示威者的初衷,走到他们本来愿望的反面。孰大孰小,孰轻孰重,每一个中华人民共和国的公民,都应当作出严肃的、正确的抉择。

三、制定和颁布《集会游行示威法》是维护正常的社会秩序,保障社会主义现代化建设顺利进行的需要

当前,全国人民正在聚精会神地贯彻党中央关于“治理整顿、深化改革”的方针,努力把社会主义现代化建设和改革开放事业继续推向前进。为了实现这一目标,就需要有一个安定团结的社会环境和社会秩序,这是当前我国人民的根本利益所在。众所周知,安定团结的社会环境和社会秩序是要靠法律保障的。法律作为具有国家强制力的行为规范,明确地告诉人们,什么是允许作为的,什么是不允许作为的;什么是合法的行为,什么是非法的行为;对不许可的、非法的行为,应当给予什么样的限制和处罚。这样就把人们的行为限制在法定的范围内,以防止对国家利益、社会利益和他人利益的侵犯,使社会维系在一种和谐的、稳定的秩序之中,以有利于各项事业的发展。《集会游行示威法》的制定和颁布,正是为公民在行使集会、游行、示威的自由权利时,提供了一个尺度,一