

中华人民共和国 集会游行示威法 问答

黄曙海 彭恩刚 著

2.14

中国法制出版社

中华人民共和国集会游行示威法问答

**ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO JIHUI
YOUXING SHIWEIFA WENDA**

著者/黄曙海 彭恩刚

经销/新华书店

印刷/北京市华昌印刷厂

开本/787×1092毫米32 印张/6.125 字数/132

版次/1990年3月北京第1版 1990年3月北京第1次印刷

印数/00,001-10,000

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80083-013-6/D·12

(北京市文津街11号 邮政编码: 100017) 定价2.70元

目 录

中华人民共和国集会游行示威法问答	(1)
1. 什么叫集会、游行、示威?	(1)
2. 集会、游行、示威的意义是什么? 各国宪法为什么都赋予公民集会、游行、示威的权利?	(4)
3. 为什么要制定集会游行示威法?	(7)
4. 《中华人民共和国集会游行示威法》是怎样诞生的?	(13)
5. 集会游行示威法对公民行使集会、游行、示威的权利规定了哪些保障性措施?	(16)
6. 集会游行示威法对公民举行集会、游行、示威的权利作了哪些限制性规定?	(19)
7. 什么叫国家机关工作人员? 集会游行示威法为什么要对国家机关工作人员行使集会、游行、示威的权利作特别的规定?	(26)
8. 为什么一定场所的一定周边范围内不得举行集会、游行、示威?	(29)
9. 为什么要限制公民举行集会、游行、示威的时间?	(31)
10. 什么叫集会游行示威申请书? 集会游行示威申请书包括哪些内容?	(33)

11. 什么是治安管理法规? 治安管理法规包括哪些内容?	(35)
12. 什么是治安管理处罚条例? 它规定的主要内容是什么?	(42)
13. 什么叫刑事责任? 对于在集会、游行、示威过程中发生的犯罪行为怎样追究刑事责任?	(45)
14. 怎样贯彻实施好集会游行示威法?	(48)
中华人民共和国集会游行示威法	(51)
附录:	(59)
一、有关集会游行示威法的文章	(59)
二、外国关于集会游行示威的法律规定介绍	(75)
三、有关的国际公约	(91)
1. 世界人权宣言	(91)
2. 公民及政治权利国际盟约	(98)
3. 经济、社会、文化权利国际盟约	(118)
4. 农业工人的集会结社权公约	(129)
四、外国集会游行示威法	(130)
1. 苏联最高苏维埃主席团关于组织集会和游行示威的规定	(130)
2. 匈牙利集会法	(133)
3. 美国统一公众集会法	(137)
4. 英国法律关于集会的规定	(150)
5. 法国1935年10月23日关于加强维护公共秩序的措施的法令	(154)
6. 西德关于集会与游行的法律 (集会法)	(156)
7. 葡萄牙关于保证和制定集会权利的规章的第406号法令	(164)

8. 日本东京都关于集会、集体游行和集体示威条例·····	(168)
9. 日本大阪市关于游行和集体示威运动条例·····	(170)
10. 日本京都市关于集会、集体游行和集体示威运动条 例·····	(172)
五、外国刑法中关于集会游行示威的规定·····	(176)

中华人民共和国集会游行 示威法问答

1. 什么叫集会、游行、示威？

集会、游行、示威，是宪法赋予公民的三项重要权利，也是三个非常重要的法律概念。那么，什么是集会、游行、示威呢？一般地讲，所谓集会，是指公民聚集于一定的场所，共同地表达某种意愿；游行，是指公民为表达某种群体意愿，结队行进于道路、广场和其他公共场所；示威，则是指公民为表达某种意愿而通过一定的有外在影响的方式显示自己的力量以对示威对象施加压力。这里所说的集会、游行、示威，都是在一般意义上而言的，凡是制定了专门的集会游行示威法的国家，大都对集会、游行、示威作了具体的界定。如《美国统一公众集会法》第二条规定：“公众集会，是指在一个公共场所五十或更多的人员的一种聚集，而一般公众可以在交纳或不交纳入场费的情况下参加这一集会。”我国刚刚公布的《中华人民共和国集会游行示威法》也对集会、游行、示威三个概念作了界定。其中第二条规定：“本法所称集会，是指聚集于露天公共场所，发表意见、表达意愿的活动。本法所称游行，是指在公共道路、露天公共场所列队行进、表达共同意愿的活动。本法所称示威，是指在露

天公共场所或者公共道路上以集会、游行、静坐等方式，表达要求、抗议或者支持、声援等共同意愿的活动。”从《中华人民共和国集会游行示威法》的规定看，我国的集会、游行、示威三个概念具有如下几个主要特征：

①集会、游行、示威的权利主体是公民。所谓公民，通常是指具有一个国家的国籍，并根据该国的宪法和法律规定，享有权利并承担义务的人。在不同的社会、不同的国家，公民的概念也有所不同。“公民”一词，来源于古希腊、罗马奴隶制国家。在古希腊和罗马，公民是指在法律上享有特权的一小部分自由民，而不包括广大奴隶。而到了封建社会，实行封建等级制度，只有大小封建主才享有经济、政治和法律上的特权，广大农民处于被压迫被奴役的地位，没有公民概念。在十七、十八世纪，以洛克、卢梭等人为代表的资产阶级思想家，提出了“天赋人权”和“主权在民”的思想，强调国家属于公民全体，宣称一国的人都是公民，公民之间彼此平等。这个概念及其公民平等思想，在资产阶级革命胜利后，被作为一个重要的法律概念和法律原则规定在作为现代民主制度的象征的宪法之中，并被现代各社会主义国家所接受。公民都是自然人，而自然人是与法人及其组织相对而言的。因此，根据《中华人民共和国集会游行示威法》第七条的规定，国家举行或者根据国家决定举行的庆祝、纪念等活动和国家机关、政党、社会团体、企业事业组织依照法律、组织章程举行的集会，不属于集会游行示威法的调整范围，不需要依照《中华人民共和国集会游行示威法》的规定向主管部门申请许可。需要指出的是，公民作为集会、游行、示威的主体，并非意味着所有公民在任何情况下都享有集会游

行示威的权利。根据《中华人民共和国刑法》的规定，对某些构成犯罪的人，可以剥夺其政治权利，而根据刑法关于政治权利的范围的规定，集会、游行、示威的权利属于剥夺政治权利的范围。因此，被依法剥夺政治权利的人，当然在被剥夺政治权利期间，不享有集会、游行、示威的权利。

②《中华人民共和国集会游行示威法》所称的集会、游行、示威，是指在露天公共场所举行的集会、游行和示威。所谓露天公共场所，是与室内公共场所相对而言的，也就是说，在室内公共场所举行的集会和示威，不属于集会游行示威法的调整范围。那么，什么是公共场所呢？一般地讲，所谓公共场所，是指公民能够自由出入，包括能够通过自由购票证出入的场合，如广场、公园、街道，等等。而单位内部的公共场所则不在此列，如学校校院内的广场、操场，等等。因为单位内部的场所严格地讲是不能自由出入的，如果单位管理严格的话，出入是需要出示证件的，而没有证件，单位有权拒绝外人出入。因此，在一个单位内的某一场所举行的集会、游行、示威活动，不属于《中华人民共和国集会游行示威法》的调整范围，不需要按照集会游行示威法的规定申请许可。当然，如果对在单位内的公共场所举行各种活动，国家或有关部门和单位有其他规定的話，这种规定也是必须要遵守的。

③集会、游行和示威的目的，是为了表示某种意愿。因此，一般的娱乐性活动如文体活动，不属于集会、游行、示威的范畴。

④集会、游行、示威，是指公民通过自己的行动直接表达某种意愿的活动。因此，集会、游行、示威与一般的请愿活

动不同。请愿，有时也是公民表达意愿的一种方式，但请愿往往是通过书面形式反映出来的，即公民将自己的某一愿望或要求写成书面材料，然后递交到有关部门。

2. 集会、游行、示威的意义是什么？各国宪法为什么都赋予公民集会、游行、示威的权利？

各国宪法几乎都规定，公民有集会、游行、示威的权利。如《德意志民主共和国宪法》第二十八条规定：“全体公民在宪法原则和目的范围内，有和平集会的权利。”《罗马尼亚社会主义共和国宪法》也规定，罗马尼亚社会主义共和国公民享有言论、出版、集会、会议和游行示威的自由。不但如此，有的国家的宪法，甚至明文规定，公民集会、游行、示威的权利，不得以法律加以限制。如《菲律宾共和国宪法》规定：“不得通过任何法律剥夺言论自由、出版自由，或剥夺人民和平集会以及为纠正弊害向政府请愿的权利。”《美利坚合众国宪法》也规定：“国会不得制定下列事项的法律：确立宗教或禁止信仰自由；剥夺人民言论或出版的自由；剥夺人民和平集会及向政府请愿的权利。”而且，联合国大会一九六六年通过的《经济、社会、文化权利国际盟约》也明文规定：“和平集会的权利应被承认。对此项权利的行使不得加以限制，除去按照法律以及在民主社会中为维护国家安全或公共安全、公共秩序，保护公共卫生或道德或他人的权利和自由的需要而加以的限制。”中华人民共和国成立四十多年以来，共制定过四部宪法，其中每一部宪法都明确规定，公民有集会、游行、示威的权利。现行的一九八二年制定的

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、结社、游行、示威的自由。”那么，各国宪法为什么都规定赋予公民集会、游行、示威的权利，公民享有此项权利的意义是什么呢？

首先，从集会、游行、示威三项权利的产生来看，它乃是资产阶级革命初期提出的“主权在民”和“天赋人权”口号在法律上的重要的具体体现。因为既然主权在民，每个公民自然享有就某些问题向政府和社会发表自己的主张和思想的自由，而集会、游行、示威是公民发表自己的主张和思想的最简单的方式。从这个意义来说，集会、游行、示威的权利，是与公民的言论自由联系在一起的。所谓言论自由，就是指公民有依法表达自己的思想和愿望的权利。这项权利的意义在于，能够使公民充分地阐述个人关于政治、经济、文化等各个方面的观点或主张，宣传自己的见解和思想，并通过自己的思想去影响他人的思想，乃至影响执政党或国家的决策和国家机关的行为。但是，个人的力量毕竟是有限的，一个人的声音毕竟是微弱的，而且，现实生活中人们表达自己的观点或主张的方式与途径也是有限的。譬如，在现代各国，报刊、电视和广播等，都是人们发表自己的意见的主要渠道，但是，实践中显然并不是每一个人在任何时候都能够利用这些渠道的。当人们感到自己发表意见的方式受到限制，言论渠道受阻，或者是感觉到其个人的力量不足以产生其所期望的影响、收不到其预定的效果时，便会自动地联合起来，通过集体的行动如集会、游行和示威，来表达其思想、观点和主张。可见，在各项宪法权利中，集会、游行、示威的权利，居于十分重要的地位。社会主义国家，是人民当家做主的国

家，人民更应当享有发表思想或观点的自由。因此，社会主义各国的宪法都明文规定，国家保障公民集会、游行、示威的自由。而且，在实践中，应当为公民充分地行使这一权利提供必要的物质和其他需要的各种条件。

其次，赋予公民集会、游行和示威的权利，有利于公民对国家生活的监督。实践证明，在任何一个国家里，无论是政党还是政府，在其决策和政策执行过程中，都难免会有这样或那样的失误，而这些失误，执政党和政府不一定都能及时地发现或认识到。在这种情况下，如果由公民首先发现，并通过游行示威等方式反映出来，将有利于执政党和政府深刻地反思自己的失误，并下决心迅速地纠正失误。在这方面，现实生活中不乏其例。如法国，1986年11月，因教改法案导致了上百万学生、教师的游行示威，并受到广大工人的罢工声援。面临这种局势，政府虽不情愿，但最终还是撤销了该法案。从这种意义上讲，集会、游行、示威，是反映民意，表现民心所向的一种重要方式。

再次，赋予公民集会、游行和示威的权利，有利于缓解民众与政府的对立情绪，缓和社会矛盾。任何一个社会和国家，都必然存在一定的利益群体和利益阶层，而不同的利益群体和利益阶层又必然表现为一定的政治、经济和文化等各个方面的要求和主张，对于这些各自出于不同的利益考虑而提出的要求或主张，政府往往是不可能全部予以满足的。因此，一项政策或措施的出台，难免会引起一定的矛盾，而一旦出现了这样的矛盾，允许人们通过集会、游行和示威来表达其意愿，一方面可以使政府及时而直接地了解他们的要求和主张，并最大限度地采纳其中的合理部分，从而消除矛

盾；另一方面，即使政府由于诸种原因不能采纳或者暂时不能采纳其要求，也可以使之释放怨气，渲泄不满情绪，达到一种心理上的平衡，从而缓和矛盾，避免由于矛盾的激化而产生动乱。因此，允许公民通过集会、游行、示威表达意愿，在一定意义上，有利于社会秩序的稳定，有利于国家的长治久安。

总之，赋予公民集会、游行、示威的权利，不仅是现代民主制度的要求，而且，也是维持一国政治生活的健康运转，保持社会秩序的稳定必要措施。

3. 为什么要制定集会游行示威法？

各国宪法大都规定，公民有集会、游行、示威的权利。但是，在赋予公民以集会、游行、示威的权利的国家里，并不是都制定有专门的集会游行示威法。如日本，迄今还没有制定全国统一的集会游行示威法。美国有统一的集会法，但没有统一的游行示威法。而英国，既没有集会法，也没有游行示威法。当然，也有不少国家和地区制定了专门的集会游行示威法。如《西德关于集会与游行的法律》、《匈牙利集会法》（实际上其内容包括集会、游行和示威）和我国台湾省的《集会游行法》，等等。那么，在同样都以宪法的形式确认公民有集会、游行、示威的权利的国家里，为什么有的国家不制定专门的集会游行示威法，而有的国家则还要制定专门的集会游行示威法？简言之，这是由一国法律的传统和对集会游行示威等政治行为的管理态度等因素决定的。在英国、美国等强调法律的惩罚作用、注重法律的实用性的国家

里，一般情况下，是不制定专门的有关集会游行示威的法律的（作为特殊历史条件下适用某种特别需要而制定的法律除外）。而在以强调法律的预防作用，注重法律的引导调节作用的大陆法系国家，如西德，则一般情况下制定专门的集会游行示威法。从各国对集会游行示威的管理态度看，目前，各国对集会、游行、示威行为的管理，主要分为两大类型，即追惩制和预防制。所谓追惩制，是指公民在行使集会、游行和示威的权利之前，不需经过政府或者其他任何部门的批准或许可，但在其行使权利的过程中，如果发生违反有关法律、法规的现象，有关部门可以采取相应的强制措施予以制止，并有权追究其相应的法律责任，包括刑事责任。如1964年8月，美国洛杉矶市因警察捕人发生了由七千名黑人参加的游行示威，并与警察发生冲突，市警察部门以“恢复法律和秩序”为由，出动了大批武装力量进行干预。在这次事件中，有二十多人死亡，一千余人受伤，四千余人被捕。再如南朝鲜，近年来每年都发生大规模的学生游行示威事件，而每次大学生游行示威几乎都与警察发生冲突，并且，事后都要有一些人被追究法律责任。实行追惩制的国家，除美国、南朝鲜外，还有英国、新加坡等国。在实行追惩制的国家里，一般不制定专门的有关集会、游行、示威和其他政治权利行使的法律。当公民在行使其权利时，违反了什么法律、法规，就依据什么法律、法规，随时地予以制裁。如果公民没有违反有关的法律和法规，政府则一般不予过问。那么，什么是预防制呢？所谓预防制，是指宪法虽然赋予了公民集会、游行、示威的权利，但在其实际地行使此项权利之前，必须依照法律规定的程序，向有关的政府部门申请批准

或者许可，在得到政府的批准或者许可后，方可依照批准的事项行使其权利。实行预防制的目的在于，政府事先准确地了解和掌握公民的行使政治权利的情况，并尽可能地予以必要的调节和规范，以防止由于此种活动的发生而产生有害于社会或者国家的不良后果。如有的集会、游行和示威，会对国家利益带来直接的危害，政府主管部门在接到此类集会、游行、示威申请时，即可不予批准或者不予许可。如果同时有几个组织者申请在同一时间、同一地点举行游行示威，出于交通和治安的考虑，主管部门在接到此类申请后，即可将各个游行示威的时间或地点予以适当的调整。从而，既满足了公民要求通过行使其游行示威的权利以表达某种愿望的要求，同时，又防止了一些不必要的社会危害后果的发生。实行预防制的国家和地区有苏联和我国的台湾省等。在实行预防制的国家里，一般都制定了专门的集会游行示威法，并在集会游行示威法中，具体规定了对集会、游行、示威的批准条件、申请程序和各种管理措施。当然，在制定专门的集会游行示威法的国家里，其法律的形式是可以多种多样的，管理的具体方式和措施也有所不同，如有的将集会与游行示威分别立法，有的则都纳入一部法律之中。除上述原因外，是否制定专门的集会游行示威法，当然还要受到其他一些因素的不同程度的影响，如一个国家所处的历史条件等。那么，我国为什么要制定专门的集会游行示威法呢？

第一，是由我国的国情所决定的。各国对于集会、游行和示威，无论是否制定专门的法律，都要对这一行为加以管理。而如何管理，在很大程度上是取决于一个国家的国情的。众所周知，我国是一个具有两千多年封建历史的国家，

长期的专制统治，桎梏了人们的民主与法制意识和权利义务观念。1911年爆发的辛亥革命，虽然从制度上推翻了封建的清王朝，但作为意识形态的封建余毒却仍然存在，并继续渗透于国人的血液。新中国成立后，社会主义革命和建设尽管已经进行了四十年，但封建意识并没有从人们的头脑中根除。因而，广泛深入地进行社会主义民主与法制的宣传和教育，并通过包括立法在内的各项有效措施来保护公民的民主权利和日益增强的民主意识，提高公民的法制观念，应当成为我们今天的一项重要任务。但是，这一任务并不是短期内能够得以完成的。我国现在尚处于社会主义的初级阶段，与这一特点相适应，社会主义民主政治的建设，需要一个渐进的过程，需要做长期不懈的努力。特别不能忽视的是，民主与法制作上层建筑的重要组成部分，其建立和发展都必须要有相应的经济为基础。建国以来，由于“左”、右倾思想的干扰，我国的社会主义经济的发展，几经波折。中国共产党十一届三中全会以后，由于全党工作重心的转移和改革开放路线的确立，才使我国的经济建设得到飞快的发展。十年来的改革和建设实践证明，改革开放是强国之路，而安定的社会环境和稳定的社会秩序，则是顺利地进行改革开放的可靠保障。因此，为了发展社会主义民主和保证改革开放的顺利进行，政府应当保障公民集会、游行、示威的权利，但又不宜无条件地提倡集会、游行和示威，因为，作为一种较为激烈的表达意志的方式，集会、游行和示威在客观上难免会给社会造成一定的消极影响。这样，就需要对集会、游行和示威加以必要的政府调控和规范。从而，也就需要制定一部较为全面系统并适合中国国情的集会游行示威法，并在集会游

行示威法中明确地规定，对于什么样的集会、游行和示威，政府应当予以许可，什么样的集会、游行和示威，不予许可。同时，为了维护社会安定和公共利益，防止一些人由于行使集会、游行、示威的权利而侵犯其他人的合法权益，对于集会、游行和示威，有必要规定一些其他方面的限制措施。

第二，制定一部专门的集会游行示威法，有利于贯彻宪法规定的民主原则，保护公民的民主权利。我国宪法第三十五条规定，公民有集会、游行、示威的自由。同时，第五十一条又规定，公民在行使自由和权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利。而且，宪法在规定公民享有宪法权利并应承担相应的义务的同时，又赋予了国家行政机关以广泛的社会管理权，其中包括治安管理权。而公民自由的行使与政府治安管理权的行使，虽然从根本上讲是一致的，但在实际生活中却难免在二者之间发生一定的矛盾和冲突。建国四十年来，由于各种主观、客观因素的影响，我国的社会主义法制建设走过了一条非常艰辛的路程，以至于迄今为止，法制仍然很不完备。法制不完备的一个重要表现是立法不完善，尤其是关于政府组织和行为的立法以及关于公民权利的立法，更为薄弱，由此，造成了政府行为的不规范和公民权利保障性差的状况。党的十一届三中全会以来，随着法制建设的加强，这一状况有所好转，

《中华人民共和国行政诉讼法》的实施，这两个方面的立法将会更加加快步伐，但是，由于基础薄弱，要做到完善立法，尚需要一个很长的过程。而在这两个方面的法律不健全的条件下，往往会由于政府行为的不规范而在实际上限制了公民的宪法权利。近年来的实践已经证明了这一点。在这种条件下，

制定一部全面系统的集会游行示威法，对于政府的行为和公民行使其权利的行为都加以必要规范，无疑会对保障公民的集会、游行、示威的权利，贯彻宪法确定的民主原则，发挥重要的作用。

第三，制定一部专门的集会游行示威法，有利于公民集会、游行、示威的权利的正确行使，也有利于政府对公民集会游行示威行为的管理。如上所述，宪法固然赋予了公民集会游行示威的权利，但同时又规定，公民在行使其自由和权利的时候，必须承担不得损害社会的、集体的和其他公民的合法权益的义务。而且，根据宪法规定，每个公民都有遵守宪法和法律的义务。在法律面前人人平等。任何人只要违反了法律，都要受到追究并承担相应的法律责任。同样，行政机关在履行自己的职责，包括实施对公民集会、游行、示威行为的管理时，也要严格依照法律来进行。依法行政，是社会主义民主制度的根本要求，是行政机关的活动的一条重要原则。但是，由于长期的封建传统的影响，目前，我国公民的法制观念很淡薄，其法律意识与社会主义法制的要求还有相当的距离。同样，广大行政机关工作人员，包括行政机关的领导干部的法制观念和法律意识也不很强。这一现象的突出表现是，近年来，适应经济体制改革的深入和政治体制改革的展开，我国制定了一大批法律和法规，已初步改变了无法可依的局面。但是，从实践来看，对于这些重要的法律和法规，广大公民和行政机关工作人员并没有十分熟悉，有时一个法律已公布了很长时间，但有的公民对此却根本不知。这一现象往往造成公民在行使其宪法权利时，无意识地违反了有关的法律和法规，而国家行政机关工作人员也可能会由