

全国苏维埃代表大会的探索实践

对坚持和完善人民代表大会制度的启示

周萌¹

【摘要】人民代表大会制度作为中国的根本政治制度，其形成发展经历了艰辛探索历程。1931年11月和1934年1月在江西瑞金召开的两次全国苏维埃代表大会，为人民代表大会制度的形成发展做出了开创性的历史贡献。中华苏维埃代表大会制度是人民代表大会制度的源头和雏形，江西瑞金是人民代表大会制度的初始发祥地，全国苏维埃代表大会的探索实践对坚持和完善人民代表大会制度具有深刻启示。

【关键词】 全国苏维埃代表大会 人民代表大会制度 制度自信

【中图分类号】 D231 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1004—518X（2020）07—0097—12

习近平总书记深刻指出，在中国实行人民代表大会制度，是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造。^[1]人民代表大会制度的形成和发展并非一蹴而就，而是在长期曲折的探索实践中逐步建立和完善的。1931年11月和1934年1月，在江西瑞金召开的两次全国苏维埃代表大会，是人民代表大会制度的初始探索实践，为人民代表大会制度的形成和发展做出了开创性历史贡献。回望我们党在江西瑞金保障人民当家作主的伟大预演，探寻人民代表大会制度与中华苏维埃代表大会制度的历史渊源，对深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度重要思想，传承红色基因，坚定制度自信，具有重大意义。

一、全国苏维埃代表大会的探索实践，是我们党领导人民建设人民民主政权的伟大开端

苏维埃是俄文汉语音译，意即“代表会议”，是俄国“十月革命”后创建的政权组织形式。“十月革命一声炮响，给我们送来了马克思主义。”中国共产党成立之初，以毛泽东同志为主要代表的共产党人即坚持把马列主义和中国革命实际相结合，开创了具有中国特色的革命道路。党的第一个纲领就明确提出，承认苏维埃管理制度，承认党的根本政治目的是实行社会革命。^{[2] (P3)}大革命失败后，中国共产党开创“工农武装割据”道路，建立中华苏维埃共和国，开始局部执政。两次全国苏维埃代表大会的召开，是中国苏维埃运动兴起与发展的必然产物。

（一）中国苏维埃运动的兴起与发展

俄国十月革命后，李大钊、蔡和森等先进的知识分子开始观察、研究苏维埃政权的性质和形式。1920年，蔡和森最早使用“苏维埃”一词，他在给毛泽东同志的信中写到：“苏维埃是无产阶级革命后的政治组织……是无产阶级革命运动之四件利器之一。”^{[3] (P56)}1921年，中共一大通过的《中国共产党纲领》明确宣布把建立苏维埃制度作为自己的政治纲领，限于当时的政治乱局，成立之初的中国共产党主要任务是与爱国人士组成反帝国主义统一战线，支持国民党夺取全国政权。

1927年大革命失败后，中共开始独立领导中国革命，随后相继提出了宣传苏维埃政权的政治口号，但此时的中国共产党对于苏维埃的认识和理解仍然处于初级阶段。1927年8月21日，中共临时中央政治局会议通过了《中国共产党的政治任务与策略的决议案》，首次提出“工农兵代表苏维埃”口号，同时明确“现时不提出组织苏维埃的口号”，“只限于宣传苏维埃的意义”，

作者简介：周萌，江西省人大常委会副主任、党组书记。（江西南昌 330046）

“组织革命的工农暴动于左派国民党旗帜之下”。

1927年9月中共临时中央政治局会议通过决议案，认为不能再用国民党“做自己的旗帜”，决定在革命斗争中成立苏维埃。随后，党开始探索建立苏维埃政权。同年11月，广东海陆丰农民暴动成功后，中国第一个农村苏维埃政权——海陆丰苏维埃政府正式建立。同年12月，张太雷等人领导广州起义，建立了中国第一个城市苏维埃政权——广州公社。为进一步促进苏维埃政权的建立和发展，1928年在莫斯科召开的中共六大通过了《苏维埃政权组织的决议案》，对成立苏维埃政权应贯彻的民主选举原则、苏维埃政权的阶级构成、无产阶级的领导原则、党在苏维埃政权的领导方式等作出了明确规定。

自此，苏维埃运动在中国广袤的大地上蓬勃兴起，到1931年取得第三次反“围剿”胜利后，中国共产党领导的武装力量进一步壮大，相继建立了红一和红四方面军、红三军、红十军、红八军、红十六军以及陕北红军和琼崖红军等，总兵力达到12万人以上。同时，革命根据地尤其是中央革命根据地形成了较大规模，占领了21座县城，总面积约5万平方公里，总人口250多万。全国苏维埃区域扩大到了15万多平方公里，总人口1000多万，建立中央苏维埃政权的条件业已成熟。

（二）“中准会”的成立

1930年1月20日，中共中央政治局决定召开一次全国苏维埃区域代表大会，共商建立中央苏维埃政权的大计。同年5月20日，中共中央在上海秘密召开了全国苏维埃区域代表大会，决定于1930年11月7日召开中华苏维埃全国代表大会，并成立中华苏维埃中央政府。为做好相关组织工作，决定成立全国苏维埃代表大会中央准备委员会，在“中准会”正式成立之前，组成“中准会”临时常务委员会，代行“中准会”职权，开展筹备工作。

“中准会”临时常委会成立后，立即着手筹备召开“中准会”大会。1930年9月12日，“中准会”第一次全体会议在上海召开，会议讨论通过了《中华苏维埃共和国国家根本法（宪法）大纲草案》《劳动法保护法》《土地暂行法》等文件；规定苏维埃全国代表大会的名称为“中华工农兵会议（苏维埃）第一次全国代表大会”，中央政府的名称为“中华苏维埃共和国临时中央政府”。由于各项准备工作并未就绪，“中准会”将原定1930年11月7日在上海召开的“一苏大会”推迟到1930年12月11日召开，会议地点调整为毛泽东、朱德同志领导的江西苏区。

在“一苏大会”紧锣密鼓筹备之时，蒋介石先后对中央苏区发动了三次大规模的“围剿”，“一苏大会”的会期不得不一再推迟。直到1931年7月至9月中旬，毛泽东、朱德同志指挥红一方面军粉碎国民党第三次“围剿”，为“一苏大会”召开创造了有利条件。中共中央和苏区中央局加快了工作步伐，同年10月，苏区中央局致电中共中央，请示“全苏大会在十一月七日开，苏区党代表大会在十一月一日开”。10月24日，中央向全国各地省、区党部发出通知：“中国苏维埃第一次代表大会将于11月7日在江西瑞金开幕。”至此，中华苏维埃共和国第一次全国代表大会召开的时间最终确定为1931年11月7日。

（三）“一苏大会”的召开

“一苏大会”召开日期确定后，筹备委员会就开始进行准备工作。中共中央在上海、苏区中央局在瑞金组织人员起草了中华苏维埃共和国临时中央政府对外宣言、抗日宣言、土地法、劳动法、经济政策决议案、少数民族问题决议案、红军优待条例、婚姻条例、地方苏维埃政府暂行组织条例等法律、法令和条例。经过几个月紧张而有序的工作，各地出席“一苏大会”的代表陆续按《选举条例》选举产生。

1931年11月7日，“一苏大会”在瑞金叶坪村隆重开幕，会议原定至11月17日结束，由于起草、讨论宪法大纲需要一定的时间，主席团决定会期延长至20日结束，并对大会日程作了重新安排。大会开幕当天上午举行阅兵典礼，下午2时整举行开幕式，610名正式代表和列席代表出席，大会推举毛泽东、项英、任弼时、朱德、周以栗、曾山等37人为主席团成员，随后由主席团执行主席项英宣布“一苏大会”正式开幕并致开幕词。

当天晚上，叶坪村和瑞金城同时举行提灯游行。由于湘赣、湘鄂赣等代表团还在途中，大会主席团决定8日休会一天。9日下午，毛泽东同志按大会议程的第一项作政治问题报告。次日，代表们对毛泽东同志的报告进行了讨论。由于湘赣、湘鄂赣等代表团仍然没有赶到，10日和11日上午没有举行大会。11日，大会主席团决定，由毛泽东、任弼时、王稼祥等同志组成宪法起草委员会，根据中共中央指示原则起草宪法大纲。11日下午，湘赣、湘鄂赣等代表团终于赶到瑞金，大会举行欢迎会，热烈欢迎湘赣、湘鄂赣、湘鄂西及红十六军的代表到会，大会继续举行。

12日至18日，大会听取讨论了项英、张鼎丞、朱德、周以栗、王稼祥、邓广仁等同志所作的劳动法、土地法、红军、经济政策、少数民族、工农检查等方面的报告，并通过了相关决议案。15日和18日，大会主席团先后向中共临时中央政治局发电报，报告了“一苏大会”进行情况。

19日上午，“一苏大会”以举手表决的方式选举毛泽东、项英、张国焘、周恩来、朱德、瞿秋白、方志敏、曾山等63人为中央执行委员，组成中央执行委员会。20日，“一苏大会”在红军阅兵广场举行隆重的授旗和颁奖典礼。大会主席团宣布：授予红一军、红二军、红三军、红四军、红六军、红七军、红十军、红十二军、红十六军和第三军团奖旗，授予毛泽东、朱德、彭德怀、方志敏等8人奖章。授旗和颁奖典礼结束后，举行了“一苏大会”的闭幕式，毛泽东同志作了闭幕词。

1931年11月27日，中华苏维埃共和国中央执行委员会召开第一次全体会议，毛泽东同志被选举为中央执行委员会主席、中央人民委员会主席，项英、张国焘被选举为中央执行委员会副主席和中央人民委员会副主席。会议还选举产生了临时中央政府的各部部长，确定瑞金为中华苏维埃共和国首都，并将瑞金改名“瑞京”，划为中央直辖区，瑞金由此成为全国苏维埃运动的中心和枢纽。中华苏维埃共和国临时中央政府正式建立，这是中国共产党领导创建的首个具有国家形态的工农民主专政红色政权。

（四）“二苏大会”的召开

“一苏大会”召开后，全国各级苏维埃政权得到有力巩固，红军力量得到迅速壮大，苏区各项事业得到长足发展，苏区人民生活水平得到改善提高。1933年6月8日，中央执行委员会作出关于召开“二苏大会”的决议。

为保障“二苏大会”顺利召开，中共中央组织局、苏维埃临时中央政府等就会议准备提出明确要求，做了大量工作。1933年8月1日，中共中央组织局作出了关于第二次全苏大会准备工作的决定，包括“在苏区之内，要动员所有宣传机关和群众团体，进行普遍的宣传鼓励工作”，“全苏大会的准备工作与查田斗争和检举运动是不可分离的”等10点明确要求。¹

同时，苏维埃临时中央政府决定在沙洲坝修建大礼堂，在叶坪建造红军烈士纪念塔和纪念亭，建造红军检阅台，同时建造公略亭纪念牺牲的红三军军长黄公略烈士，建造博生堡纪念牺牲的宁都起义领导人赵博生烈士。经过苏维埃政府和施工人员的积极努力，所有工程在“二苏大会”开幕时如期竣工。为更好地指导地方苏维埃政权建设，1933年11月，毛泽东同志进行了著名的兴国长冈乡调查和上杭才溪乡调查，起草了《乡苏工作的模范——长冈乡》等两个调查报告，总结了长冈、才溪两地苏维埃政权建设的宝贵经验。两个调查报告印发给出席“二苏大会”的代表，有力增强了各地代表建设苏维埃政权的信心。

1934年1月21日至2月1日，“二苏大会”在瑞金沙洲坝隆重举行。大会开幕当日，举行了阅兵典礼。下午，举行开幕式，毛泽东同志宣布大会开幕并致开幕词，博古、刘少奇、朱德、何克全（凯丰）等同志代表中共中央、全总、红军和少共中央分别致辞。随后，大会选举了毛泽东同志等75人为主席团成员。会上，毛泽东同志作了《中央执行委员会与人民委员会对第二次全国苏维埃代表大会的报告》，全面系统地总结了苏维埃共和国及临时中央政府成立两年来的施政情况和政权建设经验，受到与会代表的一致好评。

27日，毛泽东同志根据代表们讨论的情况，作了“中央执行委员会报告的总结”。29日下午，原安排林伯渠同志作《经济

建设决议报告》，但“因得紧急敌情消息”，即蒋介石在镇压了“福建事变”之后，已兵分三路向苏区大举进攻，进行第五次“围剿”，前线战事日趋激烈。为便于代表们回到各地动员群众进行第五次反“围剿”，大会主席团决定，林伯渠同志推迟作《经济建设决议报告》，改由毛泽东同志作《关于紧急动员的报告》。毛泽东同志作完报告之后，大会主席团提议大会提前到2月1日闭幕，获得代表一致通过。2月1日，大会举行闭幕式，表决选出了第二届中央执行委员会委员和候补委员。选举结束后，毛泽东同志作了闭幕词，大会通过《第二次全国苏维埃代表大会宣言》²。

“二苏大会”会期虽被缩短，但被压缩的主要是讨论和游艺时间，主要议程并没有减少，仍然听取了朱德、林伯渠、吴亮平同志所作的相关报告，并在此基础上分别作出《关于红军问题的决议》《关于苏维埃经济建设的决议》《关于苏维埃建设的决议案》等，体现了中央政府向地方苏维埃“争取工作的速度与质量”的要求，也体现了苏区一切工作都应为革命战争胜利、首先是粉碎第五次“围剿”的特定要求。

“二苏大会”闭幕后的第三天，召开了中央执行委员会第一次会议，毛泽东同志等17人被选举为“中执委”主席团成员，其中毛泽东同志被选举为“中执委”主席，项英、张国焘为副主席。同时，张闻天同志被选举为中央人民委员会主席；朱德同志被选举为中央革命军事委员会主席，周恩来、王稼祥同志为副主席；阮啸仙同志被选举为中央审计委员会主任；董必武同志被委任为临时最高法院主席。至此，“二苏大会”圆满完成各项任务，胜利结束。

在革命战争血与火的洗礼中，“一苏大会”和“二苏大会”在中国5000年历史上第一次最广泛地把工农兵群众组织起来行使自己的权力，焕发了工农民主制度的熠熠光辉。同中国革命所走过的艰难曲折道路一样，“一苏大会”和“二苏大会”所进行的艰辛探索实践，是中国共产党领导人民开展政权建设的伟大开端，也是人民代表大会制度形成和发展的逻辑起点，在我们党领导的政权建设史上具有重要地位和重大意义。

二、全国苏维埃代表大会的探索实践，为人民代表大会制度的形成和发展提供了原创性的理论指引

作为我们党最早根据中国国情探索建立苏维埃政权的毛泽东同志，早在秋收起义前，就提出起义不应再用国民党的名义，而必须用共产党的名义来号召，并应竭力宣传和建设工农政权。在政权建设实践过程以及两次“全苏大会”所作的报告和《乡苏怎样工作？》等著作中，他又提出了加强国家政权建设的理论阐述，对全国苏维埃代表大会的创立和运转发挥了重要指导作用，也为人民代表大会制度的形成发展提供了重要理论遵循。

毛泽东同志提出的“工农民主专政苏维埃，他是民众自己的政权”^[4]等重要论述，是我们党关于人民当家作主理论的最初萌芽。我们党领导开展苏维埃运动的初心，就是武装夺取政权，带领人民翻身作主，掌握自己的命运。毛泽东同志在领导苏维埃建设过程中，明确主张苏维埃政权“群众自己管理自己生活”^[5]，苏维埃“就得关心群众痛痒，就得真心实意为群众谋利益”^{[6] (P138)}。为巩固工农民主专政，“必须吸引广大民众对于自己工作的监督与批评”，“各级苏维埃的管辖境界都改小了”^[4]。“使民众的意见迅速反映到苏维埃来，得到讨论与解决。”^[4]

他强调，苏维埃政权在保障人民权利的同时，必须对敌人专政，必须把“以前的剥削阶级打翻在地，并时刻警惕他们的破坏活动”。“设置各种法律管理他们，半点政治自由都不给。”^[5]“为了从现时工农民主专政，准备将来变到社会主义的无产阶级专政去，这就是苏维埃一切政策的出发点。”^[4]毛泽东同志关于人民当家作主的重要思想，有力指导了苏维埃工作和政权建设，也在人民代表大会制度形成和发展中得到传承和发扬。

毛泽东同志提出的“应该把苏维埃法令政策的彻底与忠实的执行移在全部苏维埃人员的肩上去”^[4]等重要论述，是我们党关于全面依法治国理论的最初形态。苏维埃临时中央政府成立后，毛泽东同志经常深入思考、调查，亲自起草、领导制定了多部苏维埃法律法令条例，要求苏维埃各项工作、工农群众生产生活必须依法开展，把新生红色政权建设成中国历史上“任何国家

形式所不能比拟的”^[4]民主法治政权。

同时，毛泽东同志善于从国民党腐败无能的统治中汲取教训，深入思考在苏维埃政权建设中如何依法预防和惩治腐败，并领导制定了《关于惩治贪污浪费行为》等法律法规，依法严惩贪污行为，特别是依法公审并枪毙贪污腐败分子谢步陞，有力地推动了苏区干部作风建设和反腐败斗争。毛泽东同志苏区时期的法制思想，为中国共产党依法执政指明了前进方向，有力指导了中央苏区的法治实践。

毛泽东同志提出的“每个革命的人民，都有发表自己意见的权利”，“厉行集中指导下的民主生活”^[4]等重要论述，是我们党关于民主集中制的最初阐述。毛泽东同志经常强调“民主”的广泛性，提出要扫除少数人独裁专断恶习，逐步建立名副其实的区乡代表会议制度，工农兵代表制度实行少数服从多数；主张苏维埃政权要对自己的阶级表现出最宽泛的民主。在发布中央执行委员会关于选举运动的训令时，毛泽东同志特别指出，这次选举是工农劳苦群众自己参加政权、巩固政权的伟大运动，要使选民尽量发表意见。^[7]

毛泽东同志也非常重视“集中”的高效性。他在《乡苏怎样工作？》中指出，乡苏主席主持全乡工作，处理日常事务，副主席帮助处理日常事务。这些都是民主集中制原则在苏维埃工作中的具体体现。“二苏大会”上，代表们对毛泽东同志所作工作报告进行了充分讨论，毛泽东同志根据讨论情况又作了关于工作报告的结论，这是民主集中制原则在苏维埃代表大会的生动实践。

毛泽东同志提出的“苏维埃取得的胜利，依靠了中国共产党政治路线的正确”^[4]等重要论述，体现了我们党政权建设必须坚持的根本政治原则。轰轰烈烈的大革命的失败，使我们党陷入危急关头，毛泽东同志敏锐观察时局走向，提出“打出共产党的旗子”。他的这一主张不仅在其政治军事斗争中得到充分体现，也在他领导苏维埃建设中得到全面反映。

在井冈山革命斗争时期，毛泽东同志就明确提出党的正确领导是红色政权存在发展的“一个要紧的条件”^{[6] (P47)}，强调“党要执行领导政府的任务”^{[6] (P57)}。在毛泽东同志的领导下，“一苏大会”的主要内容和会议议程严格按照党中央要求确定，大会的各项选举活动也是在党领导下开展的。

毛泽东同志在“二苏大会”的政治报告中指出，党与苏维埃的正确领导……这一切都是我们战胜敌人的基础。^[4]同时，毛泽东同志尤其重视党对基层苏维埃的领导，亲自指导闽南地方党组织成立了工农革命委员会，强调不能把苏区党组织看成简单的教育机关。这些理论阐述和探索实践，对加强党对苏维埃政权的领导发挥了重要作用，并作为基本原则贯穿到我们党不同历史时期政权建设的探索实践中，也为人民代表大会制度的形成发展提供了根本政治保证。

中华苏维埃发展实践表明，以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人，创造性地把马列主义基本原理同中国革命实践结合起来，开辟了苏维埃制度中国化的伟大道路，由此形成的政策主张、思想成果，孕育了“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”的理论萌芽，闪耀着马克思主义中国化的思想光芒，推动中国苏维埃运动不断前进，直到今天仍滋养着人民代表大会制度与时俱进、创新发展。

三、全国苏维埃代表大会的探索实践，为人民代表大会制度的形成和发展进行了开创性的伟大尝试

“一苏大会”和“二苏大会”的召开，奠定了中华苏维埃国家政权的运行规则、组织框架与权力结构，也为人民代表大会制度的形成发展进行了开创性的伟大尝试。

（一）构建了国家形态的苏维埃政权

中国共产党领导建立的中华苏维埃共和国，是具备国家形态的人民当家作主的政权组织形式，推动中国苏维埃运动空前发展。1934年初，中华苏维埃共和国总面积扩充到134.8万平方公里（包括固定的苏区和红色游击区）。“仅固定苏区面积就有681255平方公里，比法国的面积大19.1%，比德国大31.3%，比日本大54.15%，比英国大64.5%。”³尽管中华苏维埃代表大会制度仍不够完善，但与当时中国存在的或存在过的政权相比，无疑是最先进的。

一是权力机关层级清晰。“全苏大会”由各省和中央直属县苏维埃以及红军选出的代表组成，每两年召集一次，是中华苏维埃共和国最高政权机关。“全苏大会”选举产生中央执行委员会，作为其闭会期间的最高政权机关。中央执行委员会闭会期间，中央执行委员会主席团行使其部分职权。省、县、区、市、乡苏维埃政权为中央苏维埃政权的地方组织，称为地方苏维埃。其中，省苏维埃代表大会是一省的最高政权机关，其执行委员会为其闭会期间全省最高政权机关。县、区、市、乡苏维埃的建制和省苏大体相同。

二是行政体系职能完备。“一苏大会”选举的中央人民委员会包括主席、副主席，以及外交、军事、劳动、财政、土地、教育、内务、司法、工农检察人民委员，在人民委员会下还设立国家政治保卫局，可见当时的中央人民委员会就设置了九部一局。“二苏大会”又在“一苏大会”设置九部一局的基础上，增设粮食部和国民经济部，工农检察人民委员部改为工农检察委员会。地方各级苏维埃结合实际，参照中央设置在执行委员会设立相关部门。

三是司法体系职权分明。中华苏维埃共和国设立最高法院，隶属于中央执行委员会，接受其领导，是中华苏维埃共和国的最高审判机关，其判决的案件为终审判决。^{[8] (P889)}同时，在省、县、区三级苏维埃政权设立司法裁判部，受最高法院垂直领导，各级裁判部受上级裁判部领导，接受同级苏维埃执行委员会指导，相对独立行使司法权。

这些探索实践，为人民代表大会制度“‘一府两院’由人大产生、对人大负责、受人大监督”基本体系的形成做出了重要贡献。

（二）进行了治国安邦的执政预演

建立和治理国家，对于年轻的中国共产党来说是一项全新的考验，我们党不断总结实践经验、转变思想作风、改进工作方法，先后领导开展了数次声势浩大的民主选举，逐级选举产生苏维埃代表和苏维埃政权，并在国体政体、政权和经济建设、扩红和文教等方面作了尝试和探索，为新中国政权建设和国家建设提供了直接、鲜活的宝贵经验。

一是代表选举工作上，选民资格、选举程序和代表结构要求明确。根据当时法律规定，居住在中华苏维埃共和国领土内年满十六岁的人民，有选举权和被选举权。按选前动员、划定选举单位、选民登记并公布名单、推荐并公布代表候选人、正式选举等步骤进行选举。这些关于苏维埃选举的制度设计和工作程序，现在基层人大代表选举仍然在沿用。

二是政权组织形式上，权力机关、行政机关和司法机关已具雏形。各级苏维埃代表大会及其执行委员会在国家政权中起主导作用，集立法、监督和行政权力于一身。苏维埃代表大会从人事任免、审核预决算、批准审核法律法令、审计监督等方面，监督行政权力的运行。乡苏、市苏经选民直选产生、向选民报告工作，其他各级行政机关由权力机关产生，对它负责并报告工作。司法机关隶属苏维埃代表大会，对它负责，受它监督，代表人民监督政府，使政府及其工作人员接受人民的监督并落到实处，这是人民当家作主的生动体现。

三是发展苏区经济上，工农业生产、对外贸易、发行经济建设公债多措并举。各级苏维埃紧紧围绕粉碎封锁、打破“围剿”发展苏区经济，在较短时间内有效改善了群众生活，有力保证了革命战争的物资需要。1932年，在中央苏区建立了国家银行并发行纸币。当时为发展苏区经济，不但第一次发行了公债，还发行了股票，这在当年是十分了不起的创举。各级苏维埃把管理社会事务和管理经济事务放在同等重要的位置，大力开展文化教育和婚姻制度改革，进行土地革命，使反动统治阶级强加给工

农群众的桎梏彻底解除。

中华苏维埃时期实行的民主选举、民主监督、建立议行合一政体的执政预演，是中国共产党人初心和使命的真实写照，也标定了人民代表大会制度的本质属性。

（三）形成了初步配套的法律体系

中华苏维埃共和国颁布了宪法大纲和一系列法律法令条例，初步配套的苏维埃法律体系已经形成，严谨科学的立法体制机制逐步健全。一是制定了《中华苏维埃共和国宪法大纲》。这是中国革命历史上的第一部根本大法。宪法大纲作出了关于中华苏维埃共和国“国体”和“政体”的规定。从历史发展的脉络来看，中国现行宪法关于中华人民共和国“国体”和“政体”的表述，与当时的规定一脉相承。宪法大纲同时确定了国家的任务性质、中华苏维埃区域公民的权利义务等。

二是构建了苏维埃国家初步配套的法律体系。以宪法大纲为统领，中华苏维埃共和国先后颁布了 130 多部法律、法令和条例，包括 15 部苏维埃国家组织法、10 部选举法令、30 多部行政法规，以及刑事诉讼、婚姻、经济、土地和劳动政策等方面的相关法律法令条例。三是探索了较为严谨科学的立法体制机制。中华苏维埃时期的立法工作划分了各立法主体间的立法权限，明确了立法的程序和步骤，探索了较为严谨科学的立法体制机制。

从立法权限上看，全国苏维埃代表大会、中央执行委员会及其主席团、中央人民委员会及其下属的人民委员部组成了中央立法权限体系。根据中央苏维埃组织法规定，全苏大会制定和修改宪法及其他法律；中央执行委员会颁布各种法律和命令，有权停止执行和变更中央执行委员会主席团、人民委员会及其他机关的法令和决议；中央执行委员会主席团有权停止或变更人民委员部的决议和法令；人民委员会有权审查修改或停止各人民委员部所提出的法令及其决议。

从立法程序上看，形成了建议、起草、审议、通过、公布五个衔接有序的环节。建议阶段，有权限的组织和个人，可以向本级或上级苏维埃立法机关或相关部门提出制定、修改、废除某项法律的建议。起草阶段，立法机关或相关部门根据工作需要或立法建议进行法律草案起草工作。审议阶段，立法机关对列入议事日程的法律草案进行审查和讨论。

通过阶段，以苏维埃国家名义颁布的法律，除宪法需全国代表大会通过外，一般法律均由中央执行委员会或中央人民委员会会议通过。法律公布阶段，立法机关或行政首长将已通过的法律以训令、命令、布告、通告等形式予以正式公布，以便苏区遵照执行。

从立法效果上看，苏维埃时期不仅制定法律法令条例，而且密切关注施行效果，立法工作者经常深入基层开展调研，并根据法律法令条例施行效果不断进行调整完善。《中华苏维埃共和国劳动法》实施后，张闻天同志曾前往江西横峰县调研执行情况，发现由于劳动法脱离实际，制定了过高的标准，与工业落后而且正处于武装斗争中的苏区实际情况不相适应。

他在《五一节与劳动法执行的检阅》一文中呼吁：“要求我们党与苏维埃政府用十分审慎的态度来解决。”“使《劳动法》更能够适合目前的环境与需要。”随后，根据调研结果，苏维埃临时中央政府提出修改劳动法，并重新颁布施行。

苏维埃时期的立法工作在理念、思路、举措等方面进行了艰辛的探索，为我们党在不同时期的立法工作提供了历史经验。具体表现在四个方面：

第一，立法要坚持党的领导。我们党在苏维埃时期高度重视立法工作，对根本法和一些重要法律、法令和条例的制定提出明确要求、作出具体指示。比如，“一苏大会”制定的宪法大纲，党中央早在 1930 年 5 月就提出了苏维埃国家根本法（宪法）大纲草案，明确了苏维埃根本法的七项最大原则。1931 年 11 月 5 日，中共中央又给苏区中央局发来电报，确立了 17 条宪法原

则要点，而且强调：“望提此原则要点在苏大会通过。”“一苏大会”最后通过的宪法大纲完整准确地贯彻了中共中央的精神和要求。此外，“一苏大会”和“二苏大会”通过的法律、决议，以及其他各项法令条例，都体现了党的方针政策。

第二，立法要坚持以人民为中心。坚持群众路线，是中华苏维埃时期立法工作最显著的特点。比如，《中华苏维埃共和国土地法》规定：“雇农、苦力、劳动贫民，均不分男女，同样有分配土地的权力。”苏维埃土地法的规定，得到了苏区广大人民群众的衷心拥护。当时制定的《中华苏维埃共和国婚姻法》，确立了婚姻自由、一夫一妻制和保护妇女、儿童权益的三大原则，解放了受压迫的妇女，废除了封建落后的婚姻制度，开创了中国婚姻制度改革的新纪元，深受苏区人民特别是青年男女的拥护。正如毛泽东同志所指出的：“就拿婚姻制度一件事来说，苏维埃区域和国民党区域也是两个绝对相反的世界。”

第三，立法要坚持从实际出发。苏维埃时期立法工作十分注重从实际出发。比如，当时制定的《夜校办法大纲》规定，夜校“必须设在人口比较集中的地方，务使学生到校的路程不致太远，最好每村设立一个或几个”，“学习时间每天晚上上课一小时，落雨落雪可改为日间上课”。这充分考虑到了群众参加学习的现实困难，以方便群众就近学习为前提，且不妨碍群众的生产和工作，因此深受群众欢迎。苏区群众评价说“夜学顶好”，极大地推动了扫盲教育的发展。

第四，立法要坚持简练管用。苏维埃时期制定的法律法令条例，考虑到当时群众的文化水平，在体例结构、文字表述等方面都做到浅显易懂，力争使广大群众能看懂、能遵守。比如，《宪法大纲》除前言外仅有 17 条 2600 多字。又如，《小学教员优待条例》中类似“乡苏维埃应发动群众帮助小学教员耕田，与苏维埃工作人员同等待遇”的规定，表述十分朴实，没有空话、套话，而且全文仅 9 条，不到 600 字。足以证明，简练管用是苏维埃时期立法工作的明显特点。

中华苏维埃时期对立法工作的探索实践，既为苏维埃军事、经济、社会和群众生活等方面提供了法制保障，也为巩固苏维埃政权、保证革命战争胜利发挥了重要作用。今天中国法律体系中许多独具特色的制度设计和原则，都能从中华苏维埃共和国的立法实践中找到源头。

（四）推动了地方苏维埃建设的生动实践

在中央苏区和其他苏区的创建和发展中，在建立红色政权、探索革命道路实践中，涌现了“模范兴国”、“瑞金模范县”、赣东北“苏维埃模范省”等先进典型，在苏维埃中央政府的统一领导下，瑞金等地方苏维埃卓有成效的工作，使苏维埃代表大会从制度设计转化为具体实践，为苏区人民行使民主权力进行了有效启蒙，为人民代表大会制度形成和发展提供了宝贵经验。

在中央苏区，作为党中央第一代领导集体重要成员的邓小平同志，是坚决拥护忠实执行毛泽东正确路线的代表人物。邓小平同志与江西有着不解之缘，邓小平同志的女儿邓榕在《我的父亲邓小平》中写道：“我们邓家的老祖先是江西吉安庐陵人，在明太祖年间做了个叫兵部员外的武官，迁居四川广安。”

1931 年 2 月，27 岁的邓小平同志到达中央苏区，担任瑞金县委书记，不久又调任会昌县委书记、会寻安中心县委书记、江西省委宣传部长，直到随中央机关长征才离开江西。“文化大革命”期间，1969 年 10 月至 1973 年初，邓小平同志下放江西劳动，尽管身处逆境，但他一刻也没有停止对国家前途和命运的思考。

1972 年 12 月，在复出之前，经请示党中央同意，邓小平同志回到了曾经与毛泽东同志一起经历过风雨的中央苏区，追寻往日的足迹。在赣南这片让他魂牵梦绕的红土地上，邓小平同志曾战斗和工作了三年多时间，为召开全国苏维埃代表大会、创立苏维埃共和国进行了大量卓有成效的工作，做出了历史性贡献。因此，邓小平同志是苏维埃代表大会制度奠基和开创的伟大参与者、践行者。

一是为定都瑞金创造了良好条件。邓小平同志初到瑞金时，全县“肃反”工作步入误区，县苏工作陷入停顿，干部群众情

绪低落。邓小平同志深入实际调查，在赣东特委支持下，公审并处决了民愤极大的原瑞金县委书记李添富等人，纠正了瑞金肃“社会民主党”的错误；召开瑞金县第三次苏维埃代表大会，选举了新一届县苏维埃领导人，通过建立健全县属司法、裁判机构，对拘捕、传讯、审判权限作了严格规定，迅速扭转瑞金因肃“社会民主党”导致的严重混乱局面，瑞金成为根据地最巩固坚强的中心腹地。

1931年9月，第三次反“围剿”胜利后，毛泽东、朱德率红一方面军到达瑞金。邓小平向他们汇报了瑞金的情况，毛泽东、朱德等听完汇报后，认为可以在叶坪村召开“一苏大会”，建立苏维埃临时中央政府。^{[9] (P86)} 根据毛泽东等人的建议，中央决定将“一苏大会”放在瑞金召开，并确定瑞金为中华苏维埃共和国的首都。为什么选择瑞金作为两次苏维埃全国代表大会的地点？第一，从当时战争总体态势看，1931年9月，红军粉碎国民党的第三次“围剿”后，蒋介石为巩固内部统治，集中兵力应付第二次蒋桂战争，不得不对红军采取守势，命令“围剿”中央苏区的各路兵力退守苏区周围，这为苏区发展提供了有力客观条件。

第二，从当时周围环境和红军行动部署看，中共苏区中央局和红一方面军总部在瑞金居中指挥，使瑞金成为当时红军军事行动的指挥中心，在军事斗争摆在工作首位的战争年代，瑞金自然成为召开苏维埃全国代表大会的合适地点。第三，从当时瑞金良好的自身条件看，时任瑞金县委书记的邓小平同志开展了一系列卓有成效的工作，瑞金已经是全红县，土地改革基本完成，广大群众斗争热情空前高涨，让瑞金有了良好的基础。

二是为“一苏大会”顺利召开提供了坚强保障。邓小平同志积极主动参与“一苏大会”的各项筹备工作，精心筹划会址选择和代表接待等工作。经过反复勘查，邓小平同志认为叶坪村位于城郊，较为隐蔽，报经中央同意后，将会场设在此处。为保障“一苏大会”600多名代表的食宿、接待等各项任务，邓小平和县苏维埃政府的同志竭尽全力为大会筹备了足够物资、落实代表住宿地点、组织群众庆祝活动和提灯晚会，出色完成了各项后勤保障工作，受到了毛泽东等人的高度赞誉。

三是为地方苏维埃建设做出了榜样。瑞金作为红色首都，其工作开展如何，不仅直接关系到党政军最高首脑机关的正常运作，也是各地方苏维埃关注的焦点。邓小平同志主政瑞金期间，认真组织苏维埃代表选举，两次召开县苏大会，注重保障和落实群众的民主权利。他积极推行毛泽东同志正确的土地革命路线，深入开展土地革命，大大激发了群众发展生产的积极性，从而繁荣了苏区经济，使瑞金各项工作走在全苏区的第一方阵。瑞金苏维埃政权建设工作卓有成效，成为地方苏维埃建设的模范，特别是纠正乱肃“社会民主党”的错误，为邓小平同志关于坚持人民代表大会制度思想中“民主”“法治”观念的形成提供了最初实践经验。

全国苏维埃代表大会的探索实践虽然时间不长、地域有限，但其规则体系、组织框架及运行架构，为人民代表大会制度继承发展，形成中国根本政治制度的独特制度内涵，在中国共产党的政权建设史上留下了深刻烙印。因此，中国共产党探索实践的苏维埃代表大会制度是人民代表大会制度的源头和雏形，“人民代表大会制度从瑞金走来”，江西瑞金是人民代表大会制度的初始发祥地。

四、全国苏维埃代表大会的探索实践，对新时代坚持和完善人民代表大会制度具有历史性的深刻启示

2019年5月，习近平总书记视察江西时强调，要从瑞金开始追根溯源，深刻认识红色政权来之不易、新中国来之不易、中国特色社会主义来之不易。^[10] 在当今的历史条件下，探寻研究中华苏维埃代表大会制度的发展历程及探索实践，对深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，推动人民代表大会制度完善发展，具有深远意义。

（一）坚持党的领导是人民代表大会制度形成发展的前提条件和完善发展的根本政治保证

中国共产党在全国苏维埃代表大会的探索实践中，就确立了党对苏维埃代表大会的领导原则、具体制度，并贯穿人民代表大

会制度形成发展全过程。实践充分证明,正是得益于坚持党的领导,人民代表大会制度才能植根中华大地、日益发展完善,展现巨大优越性和强大生命力。这深刻启示我们:党的领导是人民代表大会制度的最大优势和本质要求,必须始终坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用,通过国家根本政治制度保证党的路线方针政策在国家工作中全面贯彻和有效执行。

(二)坚持人民当家作主是人民代表大会制度形成发展的核心要义和完善发展的力量源泉

通过苏维埃代表大会制度,广大工农劳苦大众能充分享受民主权利。毛泽东同志对此给予高度评价,指出这是中国历史上任何政治制度所不曾有的成就。回顾我们党保障人民当家作主的伟大实践,从中华苏维埃代表大会制度到人民代表大会制度,人民当家作主的制度更加完善、更显成效。这深刻启示我们:人民代表大会制度形成发展的核心要义、力量源泉在于保障人民当家作主,必须发挥国家根本政治制度作用,把国家和民族前途命运牢牢掌握在人民手中。

(三)坚持依法治国是人民代表大会制度形成发展的重要保障和完善发展的长期任务

苏维埃时期颁布的法律法令,在我们党的发展历程中具有独特地位,深刻影响了我们党在各个时期领导的政权建设和法制建设,为人民代表大会制度的形成发展提供了重要保障。“文化大革命”时期,中国的法制遭到严重破坏,人民代表大会制度运行陷入停滞,付出了沉重代价,教训十分惨痛。这深刻启示我们:法治是中国共产党治国理政的基本方式,必须坚持依法治国,维护宪法法律尊严和权威,使民主制度化法治化。

(四)坚持制度自信是巩固党的执政地位的根本要求和实现中华民族伟大复兴的历史必然

近年来,一些西方国家民主失灵、治理失效、社会失序,许多仿效西方政治制度的国家也因“水土不服”,出现政权频繁更迭、政治持续动荡、制度运行停摆等乱象。而人民代表大会制度所展现的强大生命力和巨大优势,有效维护了国家统一、民族团结和社会稳定,为推动中国特色社会主义事业取得历史性成就、发生历史性变革,做出了重要贡献。

特别是这次应对新冠肺炎疫情,全国上下迅速形成全面动员、全面部署、全面加强疫情防控的战略格局,用较短时间遏制疫情蔓延、取得重大战略成果,展现了中国特色社会主义制度的显著优势。反观西方,从打着“自由至上”的幌子拒绝采取社交隔离措施,到抛出所谓“群体免疫”怪论,再到疫情失控后疯狂“甩锅”他国和国际组织,无一不展示了资本主义制度的结构性问题。“中国之治”与“西方之乱”形成鲜明对照。这深刻启示我们:人民代表大会制度实践于人民当家作主的历史进程,诞生于中西方政治制度的比选,具有鲜明的中国特色和无可比拟的制度优越性。

党的十九届四中全会作出《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,全面总结党领导人民在中国国家制度建设和国家治理方面取得的成就、积累的经验、形成的原则,从党和国家事业发展的全局和长远出发,着眼于充分发挥中国特色社会主义制度优越性,阐明了必须牢牢坚持的重大制度和原则,部署了推进制度建设的重大任务和举措,为新时代坚持和完善国家制度、开辟国家治理新境界规划了奋斗蓝图、制定了行动方案。

要牢牢把握人民代表大会制度在中国特色社会主义制度中的根本政治制度地位,按照党的十九届四中全会部署安排,从坚持和完善人民代表大会制度这一根本政治制度入手,坚持和完善中国特色社会主义制度,推动国家治理体系和治理能力现代化,切实把中国制度优势转化为国家治理效能,确保中国特色社会主义事业始终方向坚定、行稳致远。

回顾苏维埃代表大会制度的历史荣光,就是要在不忘初心中传承红色基因,切实增强政治定力,始终坚定人民代表大会制度自信。研究全国苏维埃代表大会的探索实践,就是要在人民代表大会制度形成和发展的历史脉络中,持续深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,深刻领会习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想的精神实质和核心要义,以理论清醒保证政治坚定,以思想自觉引领行动自觉,着力通过加强理论学习、强化思想武装、促进工作提升,推动新时代人大工作与

时俱进创新发展,使人民代表大会制度在历史辉映中绽放新的时代光芒。

参考文献:

[1] 习近平:在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话[EB/OL].http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-09/15/c_1124998129.htm.

[2] 中共中央文件选集:第1册[M].北京:中共中央党校出版社,1989.

[3] 蔡和森文集:上[M].北京:人民出版社,2013.

[4] 毛泽东.中华苏维埃共和国中央执行委员会与人民委员会对第二次全国苏维埃代表大会的报告[N].红色中华(第二次全苏大会特刊第三期),1934-01-26.

[5] 毛泽东.今年的选举[N].红色中华,1933-09-06.

[6] 毛泽东选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1991.

[7] 中华苏维埃共和国中央执行委员会训令第二十二号——关于此次选举运动的指示[A].革命根据地法制文献选编:上卷[M].北京:中国社会科学出版社,2013.

[8] 余伯流,凌步机.中央苏区史[M].南昌:江西人民出版社,2001.

[9] 中央文献研究室.邓小平年谱(1904—1974):上[M].北京:中央文献出版社,2009.

[10] 习近平在江西考察并主持召开推动中部地区崛起工作座谈会时强调:贯彻新发展理念推动高质量发展奋力开创中部地区崛起新局面[N].人民日报,2019-05-23(1).

注释:

1 《红色中华》(第一〇八期),1933-09-06。

2 《红色中华》(第二次全苏大会特刊第六期),1934-02-03。

3 《中国革命是不可战胜的》(1934年2月5日),中共代表王明在联共(布)第十七次代表大会期间所作的发言,见《共产国际与朱毛红军文献资料选编(1927-1934)》(中央文献出版社2006年版)。