

目 录

民主制度的发展

第一章	民主的形式与内容	()
第二章	希腊首创的民主制度	()
第三章	罗马政府的民主因素	()
第四章	中古代议民主的发轫	()
第五章	中古的民主思想	()
第六章	宗教革命与民主的发展	()
第七章	专制时代民主的表现	()
第八章	民主思想与法国革命	()
第九章	19 世纪的民主运动	()
第十章	近代的直接民主	()
第十一章	民主的新方向	()
第十二章	民主的批判与展望	()
参考书目		()

近代文明的新趋势

自序	()
第一章 导论	()
第二章 新文化的启蒙(上)——文艺复兴	()
第三章 新文化的启蒙(下)——宗教革命	()
第四章 自由经济的兴起——资本主义的发展	()
第五章 民主政治的胜利——从近代国家的凝成到民主革命	()
第六章 平等社会的创建——近代阶级制度的演进	()
第七章 帝国主义时代——极权主义的根源及其萌芽	()
第八章 近代文明的新趋势——19 世纪以来的民主发展	()
附录 《西方民主制度与近代文明》重版识语	()

民主革命论

建立新的革命精神!(代序)	()
上篇 革命与反革命	
第一章 论革命	()
第二章 论反革命	()
第三章 近代革命与反革命的分野	()
中篇 革命的范畴	
第四章 论政治革命	()
第五章 论经济革命	()
第六章 论文化革命	()
第七章 论社会革命	()
第八章 论民族革命	()
下篇 革命之路	
第九章 论革命的路线	()
第十章 论革命的方法	()

第十一章 论革命的领导权	()
第十二章 论革命势力的成长	()
附录：西方历代思想家的革命观	()
后 记	()

自由与平等之间

自序	()
第一章 自由探本	()
第二章 社会自由及其实现	()
第三章 平等概念的检讨	()
第四章 平等的社会涵义	()
第五章 自由与平等关系的探讨	()
第六章 自由与平等的文化基础	()
附录：罗素论自由	()

第一章 民主的形式与内容

人类历史上思想的分野与斗争从未有像今日这样的尖锐化。因为有了这种严重的对立,所以今日就显然的有了两个世界,一个属于自由,另一个属于奴役。在自由的领域中,一切思想可以共存,各种党派可以并立;英美不乏提倡共产主义的人士,不禁止共党组织存在,哈佛大学且坚持不肯解聘左倾的教授,这几件事都是维护自由的铁证。在奴役的领域中,只许有一种思想与一个政党,不接受这唯一政党的领导便被列为思想搞不通的人物,为反动派,便要遭受清算和斗争;铁幕国家绝不许高谈民主自由,绝不能于一党之外另立政党,这也都是些不可否认的事实。从这些事实看来,我们用不着再从事哪个是民主与哪个是反民主的争辩。乃反民主的一方却反诬真正的民主世界为不民主,且自诩为进步的民主,这简直是颠倒是非,欺世盗名。其实,民主自有其客观的标准与悠久的历史,终不能为反宣传所遮盖。在这一章中,作者要先说明民主的意义。

民主的意义是什么?过去写书和写文章的人发表过不少的意见。从理论的探讨来讲,有许多哲学的、政治的与历史的学者们对于这一问题已提出了不少宝贵的意见。不过很少有人以斩钉截铁的说法把民主的意义说得清清楚楚,使人一读了然。我们不能希望读这类书的人们都是对哲学、政治或

历史有高深研究的，因此，我们于解释民主的意义时应当避免用那些常人不大会习见的名词。尤其是在今天，一般人需要民主，因而希望了解民主。编者曾看过不少西方学者或长篇或短篇论民主的论文，多半是喜用学究式的语调，令不大了解本问题的人们越看越糊涂。我们要针对着需要获得关于民主常识的人们替民主下些注解。但在这里我也要承认我绝不敢自信能对民主提出一个详备的解释，我只是个人所了解的用最浅近的文字把它写出来而已。

民主 (Democracy) 这个词尽人皆知系出自希腊的雅典。希腊文为 Demokraia, 系取 demos 与 krataein 两词合并而成; demos 的意思是人民, krataein 的意思是治理。用白话来说, 民主就是老百姓做主。这就是说, 国家是属于全体人民的, 国家的最高权力, 亦称主权, 系操在全体老百姓的手中。如何管理国家的事, 这要听老百姓的吩咐。政府只是老百姓管理国事的办事处, 由老百姓派他们自己的人常期驻在办事处中执行主人翁交下来的任务。主人怎样说, 办事处的人员就应当怎样做。办事处的人如果有什么计划要提出来, 他们必须将该项计划交付全体人民或交付人民的代表考虑, 经他们批准以后, 才能实行; 如果批驳了, 该项计划就必须取消。办事处的人绝对不能剥夺主人翁的权力做出违反人民意旨的事, 如果他们要存这种企图, 老百姓就应当有权撤换他们。这是民主的基本意义。

民主, 大体上说, 有两种形式。一种是直接的民主, 另一种是间接的民主。直接的民主是老百姓自己直接管理国事。最早实行直接民主的是希腊的雅典。雅典是一个很小的城市国家, 她的人口有一半以上是奴隶, 具有公民资格的不过五万人。既然直接的民主是由人民直接管理国事, 所以雅典就成立一个国民大会, 具有缔结条约、宣战媾和、罢免官吏及处分官吏之权。理论上这五万有公民资格的人民都有权参与会议, 但经常到会的不过数千人。究竟一个数千人的大会处理国事还是不大方便, 所以雅典又设立了一个五百人的会议 (Council of 500), 用抽签方法选出; 事实上这个五百人会议还是太大, 所以国民大会与五百人的会议下面又设立了若干委员会与一个十人将军团处理国务。这可以看出直接的民主只能行之于人口很小的国家, 即使在很小的国家中, 真正执行施政细则的还是要另推少数人负责。这里所谓之直接乃是一切政策与办法的决定系直接来自国民大会, 不是由人

民的代表的机构决定。直接的民主直到现在还是部分地存在,创制权,复决权,在瑞士与美国若干州中仍在运用着,这几种都是直接的民权。

至于间接民主乃现在最流行的民主,那便是由老百姓选出代表负责处理国政,这又叫作代议的民主。这种间接的民主现在有三种类型,第一是内阁制,以英国为代表;第二是总统制,以美国为代表;第三是委员制,以瑞士为代表。内阁制是以国会为最高权力的机构,内阁等于国会中的一个行政委员会,直接对国会负责,间接对人民负责。这一制度的特点是内阁遇到国会投不信任票时,如认为国会不能代表民意,除了辞职以外,还可以解散国会,直接请老百姓做主。老百姓认为国会对的,就选出一个更反对内阁的新国会;如认为内阁是对的,就选出一个支持内阁的新国会。总统制与内阁制的大区别,系行政权与立法权绝对地分开,总统与国会均由老百姓直接选举,总统管行政,国会管立法,总统不对国会负责,也无解散国会之权,因为二者都是对人民负责,所以他们中间只有平等牵制(Check and Balance)的作用,没有高下之分。第三种瑞士型乃是一种修正的内阁制。瑞士的联邦行政委员会(Federal Council)也可称之为内阁。不过在这委员会中没有党的阵线。行政委员对于立法的政策可以抱着不同的见解,他们的任期是固定的,这一点又与美国的行政首长相同;另一方面,他们确是受制于立法机构。国会中如投反对他们的票,他们虽不必辞职,但须修正政策以求符合国会的意旨。上面所举这三种间接的民主只是就其大者而言,当然在细则上各国的民主制度尚有很多小异的地方,此处不能一一提出。

老百姓选举代表根据什么呢?选举在表现上是推选代表,实际上是老百姓拿出主张的机会。在某选区中谁能代表百姓的主张,他们就选举谁;获得大多数票的当选,总统如此,立法议员亦如此。人民对国家的大政见解绝不能一致,所以民主只能以少数服从多数。但是大方针如何提出呢?这里就发生政党的作用。政党系由人民组织的,人以类聚,思想相同的人们很自然地结成了一个团体。最初各政党成立的时候一定要提出很显明的主张,到后来竞选时,各政党对每一问题还要提出它的解决的见解。人民选举,虽然与代表的个人声望有关,但一般讲还是看候选人所代表的党的政策如何。

但政党制度各国亦不一致,有两党制,有多党制,英美便是两党制的国家,法国乃是多党制最好的代表。这里所谓的两党制,并不是说,除两党以

外便无其他的党,而是说,只有两个党发生作用。例如说,英国在 19 世纪初年还有保守、自由、劳工三党,但不久自由党在选民前因没有什么显明的立场,就失去了它的作用。英国现在除了保守与劳工两党外,还有若干小党,但政治上都没有多大的影响。美国也不只共和与民主两党,但其他的党也是不发生作用。至于法国则不然,她不仅有六七个党而且每一党在国会中都有若干席位,很少有一个党能单独组织政府。因此,在英美掌握政权的总是一个党,另一党则居于反对的地位,而法国则非有几个党联合组织政府不可。不过这里我要特别指出的,一个民主国家至少须有两个以上的党,各以大政方针争取人民的拥护,当权的政党的职责在遵循民意执行大政,在野的政党便是处于监督的地位。一旦当权政党犯了违背民意的错误,它就有即刻被推翻的危险。人民如不满意某一个或某几个联合的当权的政党,便可另推新政党出而执政。

以上所解释的只是民主政体而言,当然民主的意义不是如此的简单。根据人民是国家的主人翁,人民对国政有提出意见交由他们的代理人(指政府)执行的权利,我们就可以看出民主还有很重要的含义。

国家或社会是个体组成的总名称,国家或社会的价值不是在集体而是在个人,有个人的意志才有集体的意志,集体是集个体而成的,个体乃是集体的基础。没有个人便没有国家,没有社会。在这一点,民主的理论与法西斯国家正立于相反的地方。独裁者欲达其独裁的目的,故极力提高国家或阶级的地位而压制个人的地位,他们认为个人须服从国家或阶级的意志。独裁者系抱着“朕即国家”的理想,故极力压制个人;而民主思想则着重个人的价值,着重个人的人格与尊严,权力不能加以损害,法律不能加以剥夺。民主国家的宪法中对于个人的价值均有明文保障,1950 年联合国大会通过的《人权公约》也是着重在保障个人的权利。个人的自由系社会进步的原动力。民主社会,经过两千余年的实验,已产生了良好的法典,足以束缚个人的自由,使不至超越它的应有的界限。这些法典不是一个党制定的,而是群意的累积,换言之,就是老百姓本身先后自动制定的相互束缚的契约。社会也如个人一样,没有一个人是完全的,也没有一个社会是完全的,民主社会当然不会例外。然而正是因为有了个人的自由,集合个人的贡献,民主社会才能有不断的进步。文化的进展与社会的革新,正是由于个人有自由发展

的机会，个人能充分表现自己的特长，个人能贡献自己的才力。假使把这些活泼生动的人变成了机器，只听人摆布，而完全失去自我发挥的机能，则活的社会将变成死的社会，前进的社会将变成静止的社会。为达成少数党人的野心而牺牲亿万人的自由的意志，对整个社会言，从长期的影响看，利乎？害乎？却是不辩自明。

民主的第二个含义是容忍。本来人与人的不同亦如其面。我们固不愿屈己从人，亦不当强人从己。在政策方面，以及在任何问题方面，各人尽管有个人的见解，大家不妨为某一问题争得面红耳赤，我们固然要尽力发挥本身的意见，但同时也须让对方发表他们的意见。对方的话，我们也许一句都不能同意，但我们应承认并尊重他们有发表任何意见的权利。所谓言论的自由，不仅是在法律上要予以保障，在民主社会中应养成一种风气，使每一个人都肯听不同于自己的言论，使每一个人都敢于发表他本身的见解。在一个社会中，假使每一个人，无论其身份如何，见解如何，准知道他绝不会因为发表独特的见解而招祸，这才敢畅所欲言。甲能对乙容忍，乙才能对甲容忍，对于公共问题的意见的差别不应妨害到私人的感情。英国的保守与劳工两党，美国的共和与民主两党，尽管在竞选时彼此攻击不遗余力，但两方都能容忍这种攻击。两党中无论哪一党上台，另一党仍然以在野党的身份一方面与当权政党合作，一方面执行监督的任务。美国的传统习惯，一党于选举中获胜，另一党即刻放弃批评与攻击的口吻而改为合作的声明。这种素养不是短时期可以获致的，但是民主社会中绝对需要这种容忍精神。

民主社会中之少数服从多数已经成为一种惯例。这虽不是理想的办法，乃是一种不得已的办法。我们不能希望一个国家或一个社会的人对于某一问题只有一种见解而没有相反的见解，若坚持某一问题必须全体同意才能解决，则问题就永无解决之时。但是在民主社会中，赖有容忍的精神，失败的少数是不会吃亏的，因为民主的精神是在替全民谋福利，而不是保障某一阶级的特权。胜利的多数，只是在见解上获得胜利，在权力上获得胜利，而不是因为胜利就能享受特殊的利益，就可以迫害或欺压失败的少数。这是民主社会的一个特点。少数服从多数，其意义只是在某一个期间在政策上和权力上少数对多数让步，在基本的权利上少数与多数仍然是毫无分别。就福利言之，多数人的福利大体上亦可以代表少数人的福利，如果国

家或社会采取一视同仁的政策，绝不会多数人受其福而少数人受其害。如此则多数不仅不迫害少数而且能照顾少数，这显然是发挥高度的容忍精神的结果。

民主的第三种含义乃是讨论。这种讨论不是某一党拿出一种教义强迫他人要学习的讨论(indoctrination)，而是大家以平等的精神在不虞恐怖的环境中冷静地讨论。一个问题，或一种理论都免不了有几种看法，在未彻底讨论前，谁也不能假定哪一种见解是对的。在民主社会中的讨论，在理论上，不许任何一方面挟某种优势而强令他人相从，而是要用正确的理论说服对方。因为每一参加讨论的人都不受任何威胁，运用其言论自由的权利，尽量陈述个人的理由，谁能说服了参与讨论的人，谁就算胜利。这里所称的说服，当然也是少数服从多数，在多数人于聆听各方陈述理由之后，决定哪一种理论为最合理，便是大多数为这种理论所说服。民主社会的讨论可以拿最近的美国共和党艾森豪威尔与民主党的斯蒂文生的竞选为例，他们在民众面前对于各种问题尽量发挥各人的见解，互相批评，甚至互相谩骂，然后再让民众决定。艾森豪威尔的胜利也可以说在讨论中说服了民众。一切问题的解决必须经过讨论后，才能看出它的症结，才能提出妥善的方案；讨论也就是追求真理，容忍还是消极的，讨论却是民主的积极作风。

民主的第四种含义为平等与博爱。人生而平等，这是民主社会中一致承认的真理。所谓生而平等，用西方的术语来讲，就是在上帝面前的平等。近代一般有民主意识的人们并且进一步承认人在法律面前也是平等的。不过这种平等只是精神上的平等与理论上的平等，人类间究有智、愚、贤、不肖的区别，有的成了伟大的思想家、政治家、资本家、社会领袖或中产阶级人士，有的则流为苦工、贫农、流氓与乞丐，实质上不能平等。这是人为的不平等。在民主的社会中对于不平等亦有其补救的方剂，那便是博爱。举例言之，同胞兄弟数人原系处于平等的地位，但后来有的贵，有的贱，有的富，有的贫，看起来好像是不平等，但事实上，兄弟还是兄弟，原来的平等是依然存在。问题是富贵的兄弟不要忘记了那几个贫贱的兄弟和他们是同一父母生的，他们应当本兄友弟恭的精神扶助他们使每一个兄弟都各得其所。他们失业时应帮助他们就业，他们疾病时应帮助他们就医，他们饥寒时应帮助他们有食有衣，帮助的动机应是平等的手足之爱，不是高对低或人对兽的怜

惘。这种意义可以推广到全人类,因为人类就宗教上说都是上帝的儿女,虽然各个人的境遇不同,但同胞究是同胞,有“守望相助,疾病相扶持”的义务。这种“相助”与“相扶持”便是博爱。有平等而无博爱,则平等失其意义,有博爱而无平等,则博爱成为怜悯。这两个口号——平等、博爱——虽然在法国大革命中才变成民主社会的呼声,其实西方的耶教与东方的儒教中早已有这种思想。因为民主社会具有这种平等和博爱精神,所以我们就看不惯并且痛恨迫害、清算、斗争这一类的行为。

最后,民主是实验的(experimental)。民主的理论系出自人性,不是出自思想家的虚构。人是有思想的动物,对于本身的福利希望有表现意志与照顾之权,这是最自然的一种倾向。但是一个人口众多的国家中如何能使人民达成这种目标,这是属于方法的问题。民主社会的长处,是在它用实验的方法,适应环境,不断地改良,不断地进步。民主社会中只要有某种不满意的现象发生,就要引起人们的攻击,随着就有革新的方案提出。就政治制度言,这百余年来,英国改革的结果与19世纪初年相较,已是面目全非。就资本制度言,英国今日状况已远非马克思著《资本论》时所能想象。就社会言,英国在社会立法方面与社会改革方面已不知有多少进步。美国与瑞士诸国亦复如此。民主社会的好处,是在能随时接受群意,不蛮干到底。一种方法提出以后,只要实验若干时期,认为不满意,就可以再改变方法。不断地试验,不断地改进,这是唯一的科学方法。

上面所举的民主的几种含义,用之于政治则是政治的民主,用之于经济则是经济的民主,用之于社会则是社会的民主,用之于日常生活则是民主的生活。民主有着崇高的理想,只要在实践中多作功夫,逐渐在经济与社会方面,亦如在政治方面,可以达到完全民主的境地。

第二章 希腊首创的民主制度

西欧的政治与社会制度,在刚有文字记载的远古时代,即已表现出原始的民主意味。在原始的社会中,风俗与习惯乃是主要的束缚团体的力量,这是无组织的民主。迨其后城市出现,有组织的民主才随着产生。因为城市不同于原始的部落社会,它的安全与秩序必须赖有延续性的政府的权力来维持。

希腊的城市(Polis)很像一种扩大的家庭,谁才算是这个团体中正式分子,决定的标准是看出身而不是看居留。最初侵入希腊的人似乎是由少数人结合起来分居在渺小的村落中,他们的团结就靠着部落的感情。小的村落逐渐地结成较大的单位,在这种较大的单位中,血统或亲属的关系仍然是团结的主要因素。

古代希腊主要的特征为城市国家,这是希腊人在古代发展的最高的政治单位。这种情况与其说是希腊理想主义的结晶,毋宁说是地理环境的产物。古希腊城市的人民直接参政的城市,大部分是受地理环境的影响。希腊山岳纵横,把全境分成若干孤立的盆地,它们彼此间,在货物流通与知识交换方面,都受到很大的限制,这种情况极易养成各自为政的较小的单位。雅典地处海滨,天气温暖,这使雅典人一方面能欣赏户外生活,增加彼此接

触的机会,另一方面又与外国交往,造成自强不息的精神,这都是促进民主的优良条件。

从远古的希腊,我们可看出民主不仅是要求政治上的自由,就自由人而言,它也要求经济上的平等。古希腊乃是一个贫穷的农业地区。民主分子与寡头政治分子之争,追本溯源,也就是生活的斗争。民主分子主张财富的平均分配。依照希腊的宪法,人民替国家服务,应受酬报,这就是说,国家不能剥削人民,这是希腊人民为维护自己的权利所提出的主张。

不过在内地国家与滨海城市,民主的着重点与程度有相当的距离。在若干内地国家中,政府是操在中产阶级的手里,当时只有这个阶级的人士有购置重装备充任步兵的财力。财产与智慧在这里显出相当的重要性。掌握政权的人,在这类国家中,虽然仍居少数,但是因为他们的人数很多,在希腊人眼中仍是不违背民主的原则。这种以中产阶级为中心的民主乃是偏重农业国家的产物,因为农村的人口,由于交通的不便与经济的困难,不便直接参与政治性的会议或工作,乐得由具有经济力的少数担负政治上的责任。但在沿海的工商业的城市,情形就不同了。这里有不少城市的工人的集中,参与会议甚为方便,用不着远道跋涉,耗费金钱与时间,所以基础较大的直接的民主这条路容易走得通。

因此,在希腊虽然也有实行代议制民主的地方,在城市国家中却只有直接的民主。雅典的民主与近代民主的显著区别,乃是在雅典城中没有一般人民与少数统治者之分。雅典政府的结构立意在乎使所有的公民都能参与国政。我们可以看出行政指导会议与法庭的人员以及大部分公务员都是靠抽签决定,同时又规定任期甚短,且不得连选连任,这几乎使每一个公民都有担任行政指导与司法职务的机会。近代国家中的选民与具有财力及经验的任职终身的公务员是有显著区别的,在雅典则一切权力都直接操纵在选民的手中。虽然在选举时,选民也注意到个人的政治能力与其他精神的条件,但当时的趋势总是对于行政人员的权力要加以牵制。在十足民主的雅典,官吏与行政指导会议都是受制于国民大会。

从使人民团体能参加政府实际的行政这一点看来,雅典的民主实超过近代任何民主政体。但另一方面,从每一个成年的国民都能负起政治责任这种理想看来,雅典却又远不及现代的民主政体。雅典的政治权利只限于

父母俱为雅典公民的子弟。这种人在雅典是居于少数的特权阶级的地位，只有他们才有钱有闲积极地参政。妇女、外国居民、奴隶以及所有不能证明父母均为雅典公民的人都不能享有公民的权利。

奴隶的存在与公民资格的严格限制，才能使雅典实行直接民主，这一点是很容易看得出的。没有奴隶阶级便不能维持当时雅典公民的闲暇与自由。如果公民团体的人数太大了，雅典典型的民主便走不通，因为人数太多了，人民便不易根据个人的了解推选领袖，同时由国家负担那些参与大会或行政指导会议较贫人员的生活也殊难做到。不过这种做法究竟是违反民主精神的，因为民主的原则是根本不许一部分人专政，一部分人遭受压迫。

纪元前五与第四世纪的雅典民主乃是从较早的君主与贵族政体发展出来的。集中的城市生活结果使君主政体逐渐变成了贵族政治。贵族政治系以一个阶级的利益为出发点，对于其他阶级便逐渐成为压迫性的政权，于是社会中不属于贵族而具有财力的人士就会起而反抗。这种反抗容易得到工人与农人的支持，逐渐地扩大了参政的基础，大部分公民不仅能加入国民大会，而且与贵族地主阶级具有同样被选出任官吏的资格。纪元前第六世纪的初期，雅典有名的立法者梭伦(Solon)已奠下了民主的基础。梭伦组织了一个新的会议为国民大会做准备工作，他并且发起一个重大的改革，设立陪审民众法庭，可以审讯所有的行政人员。

雅典的民主未实现前，已有过一个时期的专制。为对付行政当局而设立的五百人会议，乃是克利斯提尼(Cleisthenes)的创作，因此，后来人们把他当作纪元前五世纪民主宪法的鼻祖。当然，从这一个阶段达到伯罗奔尼撒(Peloponnesian)战争时代的全盛的民主，中间尚需经过若干变迁。

所谓纯粹的民主(pure democracy)主要的是出自军事与海军的关系。雅典海军的卓越地位靠的是海军兵员，因此雅典与比雷埃夫斯(Piraeus)的富有海上冒险精神的人民就成了支配该城政治的主要力量。不过这种军事的因素并未引导雅典的民主走上宪法的安定的途径，海军的兵员虽赖低级人民的补充，而财政的担负却落在资产阶级的肩上。国家每遭逢危险关头，富有的少数，以财力为要挟，益显出他们的专横。国民大会与行政指导会议的权力，在这种情况下，都受到限制。在纪元前412年，这些富有的少数并且制定了限制民主的条例。但是拥护民主的公民却享有一种无与伦比的斗争

的便利：那便是他们的住所靠近国民大会的会场，聚合起来非常方便。由于他们不断抗议，纪元前 412 年的条例很快地就被取消了。

雅典在民主政权下政府的组织究竟怎样呢？依照雅典的宪法，国家最高的权力系操在国民大会的手中。就理论上讲，这个大会应包括全体成年的公民，除特殊会议外，每年应开会 40 次。开会时法定的人数，规定关于某几种特殊问题，须有 6000 议员，但平常开会时到会者很少超过 5000，而且多半是城区中的激进分子。大会实际上虽然不是一个立法机关，却有讨论与决议的权力，它的决议案系以命令方式表现出来，其中包括的事项系不属于特定的法律的范围。在富有少数的有限制的民主宪法中，大会只能对于执政人员的建议表示同意或反对。在雅典方面，大会所能讨论的只限于行政指导会议已经考虑过的问题。依照宪法，大会无权制定或取消法律，其命令若与法律相抵触，就即刻成为无效。可是事实上宪法的尊严已受侵犯。原来在雅典早期的历史中，法律是被视为神圣的与永久的。直到纪元前 530 年，还可以承认雅典最高的权力就是宪法本身。但是国民大会的直接的权力越来越显得有力，慢慢地最重要的问题只需大会过半的票数就算可以决定了。

当时的雅典没有有组织的政党，也没有依据宪法组织的负责执行重大计划的内阁，这种情形逼使雅典人不得不另行设计以防止采用考虑未周的建议。在现代国家中，这类预防的措置都详载在宪法中，有的请求法庭纠正，有的请求选民纠正。有许多国家对于修正宪法的规定特别严格，以保障宪法的稳定性。在当时的雅典这类预防方法却不易想出。国民大会的议员就是公民本身，请求选民纠正这一点是办不到的。法庭也掌握在公民的手中，它也不能纠正大会的错误。加之，国民大会又最恨权力受到直接的干预。为防制个人轻率的提案，最后雅典想出一个办法，叫作“控诉非法”条例（Indictment for Illegality）。根据这个条例，某一公民如在大会中提出违反法律的议案，得受法庭的制裁。如此，不必对大会加以限制，而个人提案的自由已受到束缚，宪法的稳定性也多得一种保障。

大会的权力系绝对的与直接的。在行政方面，它确是国家最高的权威。虽然，行政的细则是常交由执政人员或行政指导会议负责，大会始终是保持着监督权。甚至在外交政策方面，大会亦注意到施政的细则。将领们对于

作战方面如有错误，大会也毫不犹豫地加以谴责与惩罚。凡此一切工作，大会在处理方面并未得到任何有经验的与负责的人员指导。雅典也是一个一度有势力的商业之邦，国务的烦琐可想而知。指导这样一个复杂的国家也只靠着人民的一般的常识。雅典人认为直接参政为民主政治的重要的条件，他们在纪元前第四世纪甚至准备提出建议，于人民参加大会给予酬报，俾穷苦的人民更能踊跃参加。

固然，大会因煽动分子的急躁与仓促的决议，曾造成过严重的错误，但一般地说，它曾表现出相当限度的观察力，尤其是在处置伯罗奔尼撒战争方面表现出应付有方。对西西里岛的用兵亦表现出同样的勇敢与决心。不过，稍后国家的经常事务大部分都委诸五百人的行政指导会议。这个会议的议员系从过去服务一次以上有经验的国民中用抽签方法选出来。五百人会议的主要任务乃是一方面替大会做准备工作，一方面监督执政人员的日常工作，它是大会与行政人员间的联系机构。凡预备提到大会的议案先由行政指导会议提出报告，并负责起草，国家的开支也由它负责估计，它与行政的每一部门几乎都有密切的关系。

行政指导会议人数太多，究不便处理国政，甚至内中的委员会也太过于庞大，不便负起内阁所应负的责任。加之，它内中的分子，因为是抽签决定的，多属常人而不是领袖。它对于政策不是集体地负责，又不能有效地指导大会的讨论。在纪元前第六世纪，它还是一个有力的指导机构，大会只能讨论由它提出的议案，但到了纪元前五世纪中叶，它只成了一个备咨询的委员会。这个会议训练了不少从政的人才。雅典国民大会参政的成功大部分由于这个行政指导会议所给予曾在该会议中服务过的公民的政治教育。

还有一种制度有助于雅典的公民知识的发展，就是民众的陪审委员会。这些法庭系民主宪法中重要的一部分，因为它们能使行政人员受民意的支配。雅典的每一个公民都有举行司法宣誓的权利。为补偿每一公民为陪审所牺牲的时间，当时亦规定给他以少许报酬。这种报酬通常只能鼓励最需要经济援助的人加入司法界服务。通常审理一个案件，参与审讯的人数为500人，自政治罪犯到私人的诉讼都在被审之列，陪审员的判决常难免超出法律范围之外。这些委员会是继续地开审，一经判决，便无处上诉。

雅典的司法机构通常被认为是宪法的最不健全的一环，委员会是否会

被利用为纯粹私人服务,那是不能确定的。私人可以控告执政人员。判例没有效力,煽动家毫不犹豫地诉诸冲动与情感。甚至首席执政也没有法律知识,对于事实的归纳与陪审的指导都是外行。最坏的部分系法庭有鼓励职业情报人员的趋向,结果,天真的从政人员与将领常受到处分。富人的有系统的吓诈也盛行一时。另一方面,因为参与审讯的人数过多,公开贿赂或恐吓都不容易,因此雅典的司法委员会大部分没有贪污和腐化的流弊。

以上讨论雅典政府时,尚未提及个人的因素。严格地说,就执行国政来讲,私人的特性很少有发挥的余地。不过事实上,在民主政权中,表现个人优越的,仍代有其人,不仅伯里克利(Pericles)一个人。虽然当时的趋势是要将执政人员置于大会控制之下,可是还有一个将军团(Strategos)机构具有很大的势力。这些将军组织一个十人执政团,这些人不是用抽签法拈出的,而是由部落选出来的。这种选举多少类似近代国会的选举,不免要经过政治的斗争,可能在推举候选人时要受类似的政党力量的支配。

自然,纪元前五世纪的希腊谈不上有政党与代议制,也没有所谓内阁集体责任制。事实上每一个将军对于其余的同仁都有牵制的作用,同时他们又须共同地执行任务,而且还有迹象证明将军团也有一个主席,他具有指导其他同仁活动的权力。每一个将军的获选是根据他的军事才能,不管政治方面他们的意见是否一致。纵使国民大会对于该团发动弹劾或不信任,该团也用不着总辞。只有该团有权召开国民大会特别会议,在特别会议中只能讨论该团提出的建议。举凡外交、财政与国防统由它负责。它事实上却是雅典的行政机构,对于纯粹的民主是唯一重大的限制。

将军团的组织是替个人在雅典政治中开辟了一条表现能力的途径。将军们广大的权力对于希腊人所了解的绝对的政治平等的理论是一个很大的威胁。在伯罗奔尼撒战争期间,很显然的,将军们攫取了若干特权。他们与其他执政人员不同,似乎有什么力量可以阻止他们连续地当选。因为该团的地位的重要,有不少当时的名人都愿竞选获得一个席位。但是该团终究不能发展成为一个内阁。它与国民大会处于对立的地位,其力量之大在于该团主席握有军政两重力量。不过到了纪元前第四世纪,职业军人逐渐地当选为该团团员,因而在政治生活方面,他们的地位日渐低落,致唯一拥有若干独立权力的机构亦受到大会严密的控制。

其他执政人员多由抽签决定,此一方法应当与轮流担任制合并讨论,二者都是保护民主的方法。抽签可以防止贿赂、威吓,解决选举的纠纷,是公民平等参政的良好方法之一。轮流制则限制执政人员只能有一次的任期。由此可知,抽签制与轮流制的结合,旨在防止他们在长期执政中形成过大的官僚势力。一般而言,他们所处理的只是日常的事务。至于关系着整个雅典安危的最高领导团体,如将军团,则由选举产生,而且候选人必须具备专技才能(如军事、外交、公共工程之类)。上面已经提到了。由于在抽签以前,他们也先作一番研究与选择的功夫,因此,抽签的流弊就不似想象之大。但是,雅典在民主政体下,却没有一个执政的推选是根据他的成绩。抽签的方法,即在雅典的民主被推翻以后,仍继续维持下去,不过只用之于处理琐碎事务的机关。

雅典民主的另一个特点系由全体民众投票放逐主要的从政人员,这种开革可以比拟现在的罢免。放逐或罢免,二者之一如运用成功,则受攻击的官员必须退休,前者的目的在防止野心的个人违法的上攀,后者的用意在于取得民众的意旨与行政及司法官吏的行动之间的和谐。被开革的官吏有时在十年之内不能复起,此种制度容易剥夺有才力的人为国家服务的机会,这不仅阻碍了政党制的发展,而且造成了违法与暴动方法的使用。

不过,这里我们要承认,雅典的民主所标榜的自由与平等并未适用到雅典的联盟国家。从得洛斯联邦(Confederacy of Delos)可以看得出来,雅典并未考虑将雅典的政治制度推展到其他联邦,或允许其他联邦的人民取得雅典的国籍。得洛斯联邦表面上虽亦有一个大会决定联邦的大政方针,实际上,因为雅典的实力远超出其他的联邦成员,联邦的大权与政策的决定仍操在雅典国民大会的手中,逐渐地其余联邦的成员都成了雅典的属国。

就纪元前五世纪的情形说,雅典的政治家确是利用一切机会推翻其他国家寡头政治的宪法,利用雅典的官吏或雅典的枪尖支持他国的民主。而且屡见不鲜的,雅典要求属国的执政人员与议员宣誓:不经雅典同意不得企图修改宪法。诚然,雅典在爱琴区域(Aegean Area)提倡民主,可是那种民主算不得自动的,也不完全符合民意。因之,在若干城市中,民主只是表面文章,实则为雅典的利益受雅典的支配。雅典帝国民主的经验不够,这类钦赐民主的方法实违背真正民主的意义。