

中國民主政府的開基 (下)

羅志淵

叁、臨時政府中央行政體系

一、中央行政各部及其權限劃分： 按臨時政府組織大綱第五條本規定：「臨時大總統得參議院之同意，有任用各部部长及派遣外交專使之權」。後經元月二日第一次修正大綱將本條修正為：「臨時大總統制定官制官規並任免文武職員，但任命國務各員須得參議院之同意」。這後覺得猶有未當，故第二次修正時又將該條修正為：「臨時大總統得制定官制官規，兼任免文武職員，但制定官規，及任命國務員及外交專使，須得參議院之同意」。由是以觀，大總統制定官制官規須提請參議院議決。又大綱第十九條規定：「各部所屬職員之編制及其權限由部長規定，經臨時大總統批准施行」，此項編制及權限規定，即屬官制官規之類，自應依照大綱第五條規定辦理。是以元月三日，孫大總統向代行參議院職權的各省代表會提出「中華民國臨時政府中央行政各部及其權限」五條，當經代表會討論通過，即予公布施行。總其要義，得具列三端：(一)中央政府設置陸軍、海軍、外交、司法、財政、內務、教育、實業、交通等九部。(二)各部首長稱為總長，並各置次長一人，由大總統簡任，以輔佐總長整理部務，監督各屬職員；次長以下各員由各部總長按事之繁簡，酌定人數；又各部部长以下各員，均由各部總長分列荐任、委任。(三)本案已曰

「中華民國臨時政府中央行政各部及其權限」，故特於第四條劃分各部職權如次：

陸軍部長

管理陸軍經理、軍事教育、衛生、警察、司法、並編制軍隊事務、監督所轄軍人軍佐。

海軍部長

管理海軍一切軍政事務、監督所轄軍人軍佐。

外交部長

管理外國交涉，及關於外人事務，並在外僑民事務、保護在外商業、監督外交官及領事。

司法部長

管理關於民事刑事訴訟事件、戶籍、監獄、保護出獄人事務、並其他一切司法行政事務、監督法官。

財政部長

管理會計、庫幣、賦稅、公債、錢幣、銀行、官產事務、監督所轄各官署及府縣與公共之會社財產。

內務部長

管理警察、衛生、宗教、禮俗、戶口、田土、水利工程、善舉、公益、及地方行政事務、監督所轄各官署及地方官。

教育部長

管理教育、學藝、及曆象事務、監督所轄各官署、學校、統轄學士、教員。

實業部長

管理農、工、商、鑛、漁林、牧獵及度量衡事務、監督所轄各官署。管理道路、鐵路、航路、郵信、電

報、航船、並運輸造船事務、統轄船員。

二、各部組織透視： 關於中央行政體制

除「中華民國臨時政府中央行政各部及其權限」規定其要義外，復有「中華民國各部官職令通則」以規定各內部組織的一般體系。此一通則為文共二十七條(註十三)，首先將各部總長所管理之事務，再為一一列舉，惟各部分列及行文措詞，與上文所述，微有不同(所異已「微」，無關宏旨，姑不具論)。除此之外，關於總長權責，還有幾點規定：(一)各總長關於主管事務，有重大者，具案呈請總統，召集各部總長，開政務會議。此中所謂「有重大者」，意謂重要政務，事關國家大政，或與各部有關，故宜呈請總統，召開政務會議，藉圖共策進行，而免有所阻隔，此項政務會議，殆與各國內閣會議相當。(二)「各部總長就於主管事務，得發指示，訓令地方官，並於必要時，得停止地方官之命令處分，或取消之」(第三條)；此與現在行政院各部組織法所定「○部就主管事務，對於各地方最高級行政長官之命令或處分，認為有違背法令或逾越權限者，得提經行政院會議議決後，停止或撤銷之」者，立義近似，惟當日各部得逕行停止或撤銷，而現在則須經行政院會議之議決(註十四)，是則當日之部權，有逾於今日。(三)「各部總長統轄所屬職員，掌其吏事」(第四條)，是乃獨任制的行政

體系下，首長應有的行政監督權。(四)「各部總長於主管事務，或於特別委任範圍內，得發部令」(第五條)，是即總長具有執行的命令權及委任立法權。(五)「各部總長就於主管事務，各負責任」(第六條)，是為總統制下的風範，亦足以反證各總長無連帶責任。

各部部內機體，得列為兩系：一為掌理部內行政事務的「承政廳」，即「各部設承政廳，掌參與機務，收發文書，典守印信，調製統計，紀錄吏事，編纂圖書，管理會計，及官產、官物事務。但陸海軍部得依便宜，變通此例」(第七條)。準此以觀，則機要、印信、文書、人事、會計、統計、圖書、官產等事宜，統轄於承政廳(註十五)，是有類今日秘書處、人事機構和主計機構了。二為主管各項業務的司。即「各部分設各司，各司得分設各科，分掌事務」(第八條)。各部業務性質不同，設司自然有異：如內務部設民治、職方、警政、土木、禮教、衛生六司(但一月十七日內務部成立時，設民治、警務、疆理、土木、衛生六局，各置局長一人)；交通部設路政、郵政、電政、航政四司，各置司長一人；外交部設外政、商務、編譯、庶務四司，各置司長一人；財政部設賦稅、公債、錢法、庫務，會計五司，司各有長；司法部設法務、獄務兩司，司各有長(註十六)。至於陸軍部，則於一月九日成立時，除設副官處置副官長、秘書處置秘書長外，業務單位分設軍衡(掌任官賞賚)、軍務(掌步、砲、工、騎等軍事)、軍械、軍需、軍醫、軍法六局，各置局長，視事務所需，分科辦

事。海軍部於一月十七日成立時，設軍機處，置正副處長，並分設軍政、船政、教務、經理、司法五局，各置局長一人。實業部成立於一月二十三日，置秘書長以統率行政事務，設農政、工政、商政、礦政四司，以分掌各種業務(註十七)。教育部成立於元年元月十九日，設承政廳置秘書長，設普通教育、專門教育、社會教育三司，各置司長一人(註十八)。

中央各部次長以下職員職掌簡明表

職別員類官等	職掌	備註
次長一人特任	一、輔佐總長、整理部務、監督各司科職員。二、總長有故不能視事時，除同署教令，出席會議，及發部令外，得代理其職。	
秘書官	承總長之命，掌管機要文書，並總理承政廳事務。	一人。財政司書長。兩部稱爲秘書長。
書記官	承上司之命，分掌承政廳事務。	內政部九人，交通部二人，各六人。
參事官	承上司之命，掌理審議及草擬稿案事務。	各部由二人至四人不等。
司長	承部長之命，主理部內事務，指揮僉事以下各職員。	視所設司數而定，每司一人。

職別	員類	官等	職掌	備註
僉事	薦任	承上司之命，分掌一科事務，或掌理掌科事務。		
主事	判任	承上司之命，分掌科務。		
錄事	判任	承上司之命，從事庶務。		
工監	特任	承上司之命，掌技術事務。		以下各員爲得設人員。交通部設工監一人。
工正	薦任	全右		
工師	薦任	全右		
工手	判任	全右		
副官	薦任	承上司之命，掌整理補助事項。		
事務官	薦任	承上司之命，掌專門事務。		
編纂官	薦任	承上司之命，掌編修、纂記、紀錄事務。		
經理官	薦任	承上司之命，掌經理、會計事務。		
視察官	薦任	承上司之命，掌視察、調查事務。		交通部設視察官四人。
審查官	薦任	承上司之命，掌學藝審查事務。		
繙譯官	薦任	承上司之命，掌繙譯外國語文事務。		
通事	判任	承上司之命，從事通譯。		

三、大總統直轄機關：臨時政府設置上

述九部，以分掌各部行政。大總統處理公務之機關，法律未予規定，而事實上則通稱之爲總統府

，置秘書長一人，秘書員若干人（註十九）。此外尚有法制院、銓叙局、印鑄局、公報局、南京衛戍總督、及參謀部，為直隸於臨時大總統之文武機關，姑稱之為大總統直轄機關，茲分叙各該機關體制如次：

法制院職司有三：一為草訂法律命令；二為

對於法律命令有應行修改及增訂者，得具案呈請大總統核示；三為考核各部草訂之法律命令。該院置院長一人，特任，綜理院務，監督所屬各員，裁定一切草案，呈於大總統裁奪。副院長一人，特任，襄理院務，院長有故障時，得代理其職。秘書一人、書記二人，均薦任，前者承院長之命，整理事務，掌管重要文書；後者承院長之命，掌理文案事務。另有編制官專職八人，薦任（兼職者無定員），承院長之命，掌草訂法律、命令事務；參事專職四人，薦任（兼職者無定員），審議法律命令，並隨時補助草訂法律命令。至於庶務員（二人，判任），錄事員（無定員，判任），分別掌理會計，庶務事宜（法制院於元年一月十五日成立時，稱為法制局，以宋教仁任局長）。

銓叙局為大總統直轄下的人事行政機關，以掌理職員任免、升遷、及給與位階、勳章、榮典、賞恤等事務。局中有局長一人，特任，綜理局務，監督所屬各員。書記官三人，薦任，職掌文書。審查官六人，薦任，掌審查事務。錄事無定員，判任，從事庶務。

印鑄局係屬大總統下的技術機關，職司製造官用文書、票券、勳章、徽章、印信、關防、圖

記、及其他物品事務。局中置綜理局務、監督員司的局長一人，特任；掌理文書事務的書記官二人，薦任；掌理庶務會計的庶務員一人，薦任，錄事無定員，判任；另有工正二人、薦任，工師、工手無定員，均判任，皆承上官之命，掌技術事務。

公報局為一報導政務，宣達政令的機關，直隸於大總統，以司編纂臨時政府公報，及繕神錄，並印刷發行事宜。其員司有局長一人、特任，綜理局務，監督所屬人員；書記官一人，薦任，掌文書事務；編修官五人，薦任，掌編輯事務；庶務員一人，錄事無定員，均判任，司庶務會計等事宜；另有工師一人，工手無定員，均判任，掌印刷技術事務。公報局成立後，於元年元月二十九日開始刊行「臨時政府公報」，至四月五日止，共編印五十八號。

中華民國臨時政府創立於南京，是則南京實為臨時政府之首都。為軍事拱衛之必要，乃有「南京衛戍條例」之頒行。依條例規定，於大總統直轄下設南京衛戍總督，以統轄南京的衛戍勤務，擔當衛戍上之警備，並監視轄境內陸軍之秩序、風紀、軍紀、及保護陸軍諸建築物。總督為衛戍勤務需要，得指揮當地駐屯軍隊、憲兵、要塞，對非所轄之軍隊，亦得請求援助，必要時得逕行指揮之。當衛戍線內若有騷亂，不及通告陸軍部、參謀部時，得以兵力便宜從事。此一條例，後改名為「衛戍總督府條例」，並補充規定其所轄區範圍，以及調遣兵艦砲船之程序。南京衛戍總督府成立於元月十四日，孫大總統先已於元月三

日任命徐紹楨為南京衛戍司令，同月十一日改任為南京衛戍總督。

參謀部乃總統府內的一個軍事策劃機構。按在各省光復期間，原議大舉北伐；十月十四日（陽曆十二月四日）湘督譚延闓，曾致電各省，主張在臨時中央政府所在地，應設參謀本部，統籌全局，由各省參謀部推派代表組織之，各省復電贊同。旋各省所派參謀人員抵寧，於十一月初三（十二月廿三日）成立參謀本部。臨時大總統就職後，於二月六日（民國政府成立後之時間概用陽曆）在總統府內成立參謀部，由陸軍部總長黃興兼參謀部總長，鈕永建任次長（兼議和參贊）。

肆、中央政府的組成

一、中央政府各部的成立：

依照中華民國臨時政府組織大綱最後修正條文第五條之規定，臨時大總統任命國務員須得參議院之同意。孫大總統就職之次日，即元月二日，代行參議院職權的各省代表會開會，孫大總統出席。依照上述規定，提名各部總長：

陸軍黃興、海軍黃鍾英、外交王寵惠、內務宋教仁、財政陳錦濤、司法伍廷芳、交通湯壽潛、實業張謇、教育章炳麟，請求代表會同意。當時代表會先開談話會，對總統所提各總長人選，交換意見。代表中有反對宋教仁為內務總長、章炳麟為教育總長、王寵惠為外交總長者。爭持不決。繼由黃興與孫大總統商議，擬以程德全長內務，蔡元培長教育，伍廷芳與王寵惠對調。孫

大總統表示，內教兩部重新所提人選，可以依議【註二十】。外交問題，須我直接處理，伍廷芳長者，諸多不便，故用王寵惠，可以隨時指示。計議定後，乃由黃興再出席代表談話會，示以新提名單，象無異議。正式開會後，提出名單，投同意票，一致通過。五日，孫大總統行各部委任禮，旋又任命各部次長等員。各部主持有人，乃次第成立，完成中央政府行政體系的組織，茲表列如次：

部 別	總 長	次 長	成 立 日 期	備 註
陸軍部	黃 興	蔣作賓	一月九日	黃總長兼參謀部總長並兼大本營兵站總監
海軍部	黃鍾英	湯薌銘	一月十七日	湯次長兼北伐海軍總司令
外交部	王寵惠	魏宸組	一月十一日	
司法部	伍廷芳	呂志伊	一月十二日	
財政部	陳錦濤	王鴻猷	一月十七日	
內務部	程德全	居 正	一月十七日	
教育部	蔡元培	景耀月	一月十九日	
實業部	張 謇	馬君武	一月廿三日	
交通部	湯壽潛	于右任	一月廿三日	

從政治意義說，孫大總統除以胡漢民為總統府秘書長外，各部之組織則採黃興意見。右列總長九人，僅陸軍、外交、教育為同盟會黨員，餘為清末大官而新近同情革命之士，惟次長悉為黨

員。『……內務初提純初，以其嘗主內閣制，並欲自為總理，故參議院不予通過……而改用程德全……克強推薦張謇或熊希齡長財政，先生（指孫大總統）不可，曰：『財政不能授他派人，我知瀾生（陳錦濤字）不致有異同，且曾為清廷訂幣制，借款於國際，有信用』。亮疇（王寵惠字）以資格不足，欲辭。先生曰：『吾人正當破除所謂官僚資格，外交問題，吾自決之，勿怯也』。然張、湯僅一度就職，與參列各部會議，即出往上海租界。程固於租界臥病。伍以議和代表，不能營部務。陳日經營借款，亦常居租界，故五部悉由次長代理。部長之負責者，黃、王、蔡耳。時戰事未已，中央行政不及於各省，各部亦備員而已；獨克強兼參謀總長，軍事全權，集於一身，雖無內閣之名，實各部之領袖也……』【註二一】。當時各方對於上述人事安排，有二種不良反應：一則總長入選中武漢首義人物竟無一人入選，未免有所偏頗，導致後來寧漢之間不快之感。二則海軍次長湯薌銘曾在巴黎偷竊孫先生革命文件，今竟出任海次，引起歐洲留學生對政府人事安排之失望。

二、參議院的成立：

依照中華民國臨時

政府組織大綱規定，臨時政府有參議院之設，以為立法機關，行使議決宣戰、媾和、締結條約之權，同意臨時大總統所提各部部长及外交專使人選，議決預算，檢查出納，議決稅法幣制及發行公債，議決法律，議決臨時大總統交議事件，答復臨時大總統諮詢事件；及同意設立臨時中央審判所。參議院以各省都督府所派之參議組織之

，參議員每省以三人為限，其派遣方法由各省都督府自定之。組織大綱第十六條復明定：「參議院未成立以前，暫由各省都督府代表會代行其職權，但表決權，每省以一票為限」；當時尚在革命期間，戰事未已，戎馬倥傯，各省自未遑辦理選派參議員事宜，參議院未能正式成立；故選舉臨時大總統、副總統，同意各部總長入選，以及議決法律議案等，均由各省都督府代表會（常簡稱為各省代表會）代行之。該會除星期日及特別會外，每日舉行會議兩小時，以克盡代行的職權。比及臨時大總統、副總統選出，各部總長正式任命，完成中央行政各部組織體系後，正式參議院的組織，刻不容緩。於是各省代表會乃於一月十日致電各省都督府，「……即請從速派遣參議員三人，付與正式委任狀，尅日來寧。參議員未到以前，每省暫留代表一人以至三人駐寧，代理其職權。再參議員須擇精通法政及富於經驗者。……」各省得電，遵即辦理，各省參議員陸續抵寧，乃於一月二十八日正式成立臨時參議院。是日午前十一時開會，十七省參議員出席三十八人【註二二】，孫大總統率行政首長蒞會。依照所定秩序【註二三】開會，孫大總統致詞祝賀，而陸軍總長黃興、教育總長蔡元培、內務次長居正、實業次長馬君武等相繼演說，乃告禮成，歡呼者再。

參議院成立之初，未有參議院組織法，以詳定其組織體制；惟當日曾依臨時政府組織大綱第十六條規定，由參議院制定參議院辦事細則，以規定院中的院務處理程序。是以欲論究參議院的

初期組織體制，只有依據大綱及細則以探討之。關於參議院的職權，已為大綱第四至六條及第十一條所明定，其義已見前述。參議院置議長「由參議員用記名投票法互選之，以得票滿投票總數之半者為當選」（大綱第十五條）；而事實上則有副議長之設。開會法定人數未為明定，而表決人數則規定：「參議院會議時以到會參議員過半數之所決為準，但關於第四條事件（按即宣戰媾和締約）非有到會參議員三分之二之同意，不得決議」（大綱第十二條）；而「參議院會議時每參議員有一表決權」（大綱第十條），與代表會代行參議院職權時之表決權每省以一票為限者（大綱第十七條）不同。「參議院議決事件由議長具報經臨時大總統蓋印發交行政各部執行之」（大綱第十三條）；但大總統具有中止的否決權（或曰要求覆議權），即「臨時大總統對於參議院議決事件，如不以為然，得於具報後十日聲明理由，交令覆議；參議院對於覆議事件，如有到會參議員三分之二以上之同意，仍執前議時，應仍照前條辦理」（大綱第十四條），此一覆議制度與美國憲法第一條第七項所規定之制相當。

右之所陳，係就參議院之學肇大者言之。成立後之翌日舉行會議，選舉林森為議長、陳陶怡為副議長（三月十五日改選王正廷為副議長）。二月六日推選財政、法律、外交、請願各項案件審查員，財政法律兩項並各有審查長。二月七日推選李肇甫為全院審查長。由是以觀，則當日法規上雖未具委員會之制，而事實上則已具有常任委員會、全院委員會的作用了。至於院內事務處

理規制，則由參議院辦事細則予以規定。其制「設秘書、幹事兩科，各設科長一人，受議長之指揮監督，辦理一切事務」（第一條）。秘書科分設文牘、記錄二課，前者司「掌管繕繕本院一切公文函件，並有收管保存之責」（第十二條）；後者「掌本院會議速記，以製成議事錄、速記錄、及印刷、分配事宜，並任校正保存之責」（第十七條）。幹事科分設庶務、會計、圖書、守衛四課，以分掌各項事務。課各置課長一人，分別受主管科長之指揮監督。各課須用人員，由科長酌量事務之繁簡，商請議長委任。至於科長如何任用，未見明文。惟第三條謂「秘書長及幹事長均由議長遴選充任，但須經參議院公同認可」。而第二章秘書科第一節規定科長之職務中一則曰：「秘書長管理秘書科一切事務，督率本科各課人員，分任其事，並有保管本院印信之責」。再則曰：「對本科應辦各事，會同各課長協商辦理，且應撰擬特別文件，並編纂議事及辦事報告（第七至第十條）。第三章幹事科第一節規定幹事長之職務曰：「幹事長掌管本院幹事科一切事務，督率本科各課人員，並有經理本院一切產業之責」。準此以言，則以秘書長幹事長分別主掌秘書科幹事科事務，其殆以秘書長幹事長為科長之別稱了。

參議員的公津費由參議院常費章程定之。依該章程第一條之所示「參議院參議員依院法不受歲費，但得受公費、及津貼費，其數目如下：一、參議員公費每月二百元。一、議長津貼費每月一百元。一、副議長津貼費每月五十元」。參議

員赴院旅費，概由選出之地方，自行供給；回籍旅費，則按路程遠近由三百元遞減至一百元不等（詳見第二條），於閉會後一星期內，一次交給。院內辦理各項事務人員之月俸亦經分別規定，最高者為秘書長得月支二百五十元，以次遞減之。

參議院之設為我國政治步上民主政治的初階，而民主政治乃以公開政治為第一義，是以參議院會議必須公開舉行。會議已屬公開，則必允許旁聽；但以會議場所容人有限，則旁聽亦不能不予相當節制，於是參議院旁聽規則的頒行，參議院中遂亦有旁聽席位的設置。依照規定，旁聽席分為特別席、外賓席、普通席、新聞記者席四種，凡欲入院旁聽者，必須請領旁聽券，然後按券分別入座。旁聽券之申請按席座之不同而異其程序：各官署人員請求旁聽，須有所屬官廳介紹，各省議會議員請求旁聽，須有參議員介紹，給與特別席旁聽券；外國人請求旁聽，須有外交部介紹，給與外賓席券；公眾請求旁聽，須有參議員一人介紹，給與普通席券；京內各日刊新聞館，應頒與長期旁聽券，其券總數，由秘書長承議長核定，依各報館協定之率分配之。京外各日刊新聞館請求旁聽者，亦核給長期旁聽券。凡入院旁聽者須遵守下列規範：出示旁聽證，按席就座；攜帶武器或酒醉者不得入場；不得攜帶雨具、洋傘、水旱烟具等物；不得飲食、吸烟、及唾涕於地；不得對議員言論，表示可否，並不得互相談笑；不得闖入議場。

右述參議院的體制，係就參議院初成立時的

實況立論。迨元年三月十一日中華民國臨時約法公布後，參議院乃依據臨時約法第二十七條「參議院法由參議院自定之」的規定，於三月二十七日會議中通過一份「參議院法」，全文十八章一百零五條，容請孫大總統於四月一日公布。是法關於參議院的組織體系及職權行使程序，均有詳細之規定，以樹立參議院的體制和程序。但這一法律於四月一日才公布，而其臨時政府已作北遷之計，且參議院於其時議決，於四月八日停止開會，以便遷移北京。所以我們可以肯定，該法雖已公布，而未在南京施行，其實施乃為參議院北遷以後之事，應另行申論，茲不具述。

伍、餘論——中美革命

期間政治措施的比較研究

我國革命，爆發於武昌，各省乃相繼響應。但當時行動，可以說是各自為政，人自為戰；迨九月下旬（陽曆十一月初），始有組織統一政府之議。而當時「北虜未滅，戰雲方急」，頗類美國革命初期十三殖民地之提軍抗英。是以各方都有「美利堅合衆國之制度，當為吾國他日之模範」的意識。按美國革命醞釀於一七七四年九月五日在費城（Philadelphia）舉行的第一次大陸會議（the First Continental Congress），爆發於一七七五年四月十九日康可德（Concord）及來克斯頓（Lexington）兩地人民之與英軍發生衝突。革命戰火點燃後，十三殖民地乃紛起抗英。五月十日復於費城舉行第二次大陸會議

（the Second Continental Congress），議決勸告各殖民地政府制定憲法，組織獨立政府，以脫離英國；任命華盛頓為總司令，行使革命軍最高統帥權；起草獨立宣言，昭告世界，以示美洲合衆國的誕生。從而大陸會議，以迄一七八一年三月間，不啻為革命期間的各邦聯繫機構。一七七六年六月十二日該會指派一個包括每邦一人的委員會，以規劃中央政治機構。迨翌年十一月十五日通過委員會所擬具的邦聯協約十三條（the Articles of Confederation），送請各邦批准，直至一七八一年三月一日始獲十三邦同意而付之實施，是為美國聯邦憲法（the Constitution of the United States）制定前的一部基本法。我國革命進行期間國人之所謂美利堅合衆國制度，當為吾國之楷模者，是兼指邦聯協約及聯邦憲法而言。今按之中華民國臨時政府組織大綱，及臨時政府成立後的各種重要政治措施，有類於邦聯協約及聯邦憲法者頗多，姑舉數端言之：我國革命進行期間之各省代表會的代表係由各省都督選派，而非出自民選，且各省代表人數多寡不一，少者一二人，多者三四人不等，此與邦聯協約第五條所定參加邦聯議會（Congress）代表由各邦議會自定辦法選派，各邦代表人數由二人至七人不等，如出一轍，此其一。各省代表會初集會於上海，繼開會於武昌，後遷移往南京期間（未選出總統之前），均只有代表會而無行政機關；邦聯協約施行時期（一七八一年三月至一七八九年三月）亦只有由各邦每年派遣的代表所組成的議會（Congress），在議會閉會期間

，雖有由每邦一個代表所構成的「各邦委員會」（Committee of States）以處理閉會期間的一般事務（見邦聯協約第九條及第十條）究非正式的行政機關，更無負責的行政首長，是則兩者情形，亦復相類，此其二。邦聯協約未有關於中央司法的規定，故在邦聯協約施行期間，只有沿襲各邦的法院，而未另設中央的法院。中華民國臨時政府組織大綱第六條雖規定：「臨時大總統得參議院之同意有設立臨時中央審判所之權」；但按之實際，在孫大總統臨時政府期間，除令司法部仍用四級三審之制，並咨請參議院議決仍酌用以往法律外，亦未及從事中央審判所之建制，此其三。至於臨時政府組織大綱所定各種法制，類似美國憲法者更屢見而不止一見：如大綱第四條第五條所定 總統宣戰、媾和、締約、任命部長專使須得參議院同意，且參議院對於宣戰、媾和、締約之同意，須以到會參議員三分之二之同意行之，與美憲第二條第二項第二款之立義類似。大綱第十四條所定臨時大總統對參議院行使之要求覆議權則更與美憲第一條第七項所定者相同，此其四。（孫大總統曾於元年元月十二日對參議院議決以五色旗為國旗案，實際行使要求覆議權）〔註一四〕。臨時政府中央行政各部總長人選須經參議院同意，是為大綱第五條所明定。孫大總統就職後，擬定九部總長人選，於元月二日出席代行參議院職權的各省代表會，請代表會同意，嗣以代表會改開談話會，對總統所提人選交換意見，當時未能歸趨一致。第二次提出名單時，乃派黃興出席代表會說明。又元年元月十二日咨

請參議院議決法制局職制案，會派總統府秘書員李肇甫赴院說明【註二五】。此與華盛頓初任總統時會親身到參議院徵求國是意見的作風相似，此其五。惟華盛頓當時蒞會結果不惟毫無所獲，而且遭到許多揶揄。從而着手於組織內閣會議，不再作徵詢參議院意見之計，是宜特別注意者【註二六】。

附註

——六十年九月十二日撰於臺北——

【註一】黎元洪出任都督事見甘績熙躬與辛亥武昌首義及陽夏鏖兵之經過情形實錄，及鄒魯中國國民黨史稿第三篇(乙)革命第一章第八〇六頁、第八九頁，暨李劍農最近三十年中國政治史第一八五頁。

【註二】見李廉方辛亥武昌首義紀。

【註三】見民國報第二號專件。

【註四】見中華民國開國五十年文獻第二篇第三冊各省光復(上)第四三一—四四八頁。

【註五】見中華民國開國五十年文獻第二篇第三冊各省光復(中)第一八二頁。

【註六】臨時政府組織大綱曾經二度修正，坊間所流傳者為修正文，而茲所述者係就最初之原文立論。此項原文見鄒魯前書第九〇七頁。

【註七】在清末立憲運動期間，國人頗傾慕責任內閣制。而革命初起時對於美國政制甚表歡迎。是以九月十四日貴州獨立之示

諭中表明宗旨曰：本省與各省人民同意組織聯邦帝國，以達立憲之希望。九月十七日廣西獨立，沈秉堃演說詞有曰：共謀組設聯邦政府。蘇督浙督致滬督電更明白謂：美利堅合眾國之制度，當為吾國他日之模範。

【註八】據各種資料所示當日簽名此大綱者只有十省代表，即湖北孫發緒、時象晉、胡瑛、王正廷、山東謝鴻燾、雷光宇、福建潘祖彝、湖南譚人鳳、鄒代藩、安徽趙斌、王竹懷、許冠堯、廣西張其鏗、浙江陳毅、陳時夏、湯爾和、黃羣、江蘇馬君武、雷奮、陳陶怡、直隸谷鍾秀、河南黃可權，共計二十二二人。惟國父年譜上冊第二八頁所載則當日與會者尚有四川周代本一人。

【註九】七十四人名單見許師慎編纂國父當選臨時大總統實錄上冊第二八—二九頁。又按美國一七八七年在費城舉行制憲會議各邦所派代表名額亦為七十四人，這是中美史上的一大巧合。

【註十】當日選舉係依照大綱第十六條「參議院未成立以前，暫由各省都督府代表行使職權」之規定，由各省都督府代表行使選權。到會代表十七省凡四十二人，即奉吳景濂、直谷鍾秀、張銘勳、豫李盤（直隸兩省未成立都督府，其代表係舊諮議局議員代表資格參加），魯謝鴻燾，晉景耀月、李素、劉懋賞，陝張蔚森

、馬步雲、蘇袁希洛、陳陶怡、皖許冠堯、王竹懷、趙斌、贛林子超、趙士北、王有蘭、俞應麓、湯漪、浙湯爾和、黃羣、陳時夏、陳毅、屈映光、閩潘祖彝、林長民、粵王寵惠、鄧憲甫、桂馬君武、章勤士、湘譚人鳳、鄒代藩、廖名摺、宋教仁、鄂居正、馬伯援、王正廷、楊時傑、胡瑛、川蕭湘、周代本、滇呂志伊、張一鵬、段字清。

【註十一】大總統就職典禮，乃千古未見的創舉，當時副元帥黃興左立，總司令徐紹楨右立，各軍團長及各部司署科長以上，均衣禮服或西裝，排列兩階，大總統穿黃色呢軍服(戴軍帽)，應請就位後，各部人員行三鞠躬禮，各炮台鳴炮二十一響。其受任禮秩序為：(一)奏軍樂。(二)代表報告選舉。(三)總統致詞。(四)代表致歡迎詞，並致印綬。(五)總統蓋印宣誓。(六)海陸軍代表致頌詞。(七)總統答詞。(八)軍樂。

代表各省報告選舉情形者為景耀月。報告畢，請總統宣誓，誓詞曰：「願覆滿清專制政府，鞏固中華民國，圖謀民生幸福，國民之公意，文實遵之。以忠於國，為家服務，至專制政府既倒，國內

無變亂，民國卓立於世界，為列邦公認，斯時文當解臨時大總統之職。謹以誓於國民。中華民國元年元旦」。宣誓畢，景耀月讀頌詞。辭畢，隨即致送大總統印綬，其文曰：「中華民國臨時大總統印」。總統用印於宣言書，由胡漢民代為宣讀。次由海陸軍人代表徐紹楨讀頌詞畢，總統答詞。隨由代表及參加觀禮人員，高呼中華共和萬歲三聲，鼓掌，軍樂，禮成。——參考許師慎前書上冊第六九——七三頁。

【註十二】參見鄒魯前書同篇第九一頁至九一八頁。

【註十三】全文見許師慎前書上冊第一〇九——一一二頁。

【註十四】按目前內政、財政、教育、司法行政、經濟、交通各部組織法，分別於各該法第三條作如上文之規定。惟國防部組織法第三條作如上述規定後，加一但書曰「……但有緊急情形者，得呈請行政院院長先行令飭停止該項命令或處分之執行」。外交部組織法（五十七年一月廿六日修正）則只於第二條規定：「外交部對於各地方最高級行政長官執行本部主管事務，有指示監督之責」（其他七部均於第二條作類此規定）。

【註十五】通則第七條所定承政廳職權，係屬原則性的規定。各部尚有作補充規定者：如外交部官職令草案第二條曰：「外交

部承政廳除各部官職令通則所定外，並掌駐在民國之各國外交官、領事官、僑民、叙助事務，及保管條約，繙譯文書」。中華民國財政部官職令草案第二條稱：「財政部承政廳除各部官職令通則所定外，並掌事務如下：一、關於編譯各國財政法規、及書籍事項；二、關於稽查偽造紙幣、錢幣、債券事項；三、關於清理財政事項」。司法部官職令草案第二條云：「司法部承政廳除各部官職令通則所定外，並掌事務如下：一、關於司法警察事項；二、關於法官之設置、廢止，及管轄區域事項；三、關於法官及其他職員之考試事項；四、關於律師之身分事項；五、關於華洋會審事項；六、關於稽核罰金贓物事項」。從這些事例足以顯示各部承政廳職掌多有歧異。

【註十六】以上參考中華民國內務部官職令第二至八條，中華民國交通部官職令第二至六條，外交部官職令草案第三至六條，中華民國財政部官職令草案第三至八條，司法部官職令草案第三至五條。

【註十七】參考許師慎前書上冊第一三六——一五七頁。

【註十八】參考政府公報（文海出版社景印本）民國元年五月初五日第五號第七五頁。

【註十九】總統府中設秘書室，置秘書長一人，由胡漢民擔任，秘書員五十人。胡氏當

時年三十三歲，秘書員中年齡最小者為二十二歲，最長者五十三歲只一人，餘均為二十三歲至三十七歲之間，而以年在三十左右者佔最多數，是政府機關中最早青而朝氣盎然的機關。

【註二十】後來孫大總統任命宋教仁為法制局長；二月間會聘韋炳麟為樞密顧問（見許師慎前書上冊頁一三六）

【註二十一】見胡漢民自傳。

【註二十二】按粵、鄂、湘、浙、蘇、皖、贛、閩、桂十省每省參議員三人，共三十人；而未派參議員而由代表代理者黔二人、滇一人、陝三人、川三人、奉一人、直一人、豫一人，七省共十二人，正文所稱三十八人，乃係當日實際出席人數。

【註二十三】開會秩序如下：(一)奏樂。(二)參議員就席。(三)大總統及各部總次長就席。(四)臨時議長宣告開會宗旨。(五)大總統演說。(六)各部行政總次長演說。(七)臨時議長答詞。(八)奏樂。(九)全體三呼中華民國萬歲。(十)奏樂閉會。(十一)攝影紀念。

【註二十四】中華民國史料研究中心出版中華民國史事紀要——中華民國元年元月——第七八——八〇頁。

【註二十五】見同註廿四資料第二七及頁八〇——八一頁。

【註二十六】參考拙作美國政府及政治第五一九頁。