

大学丛书

欧美民主宪法

下册

中華民國三十三年八月初版

大學叢書 歐美民主憲法二冊

下冊定價國幣三元五角

著者 曹紹澹

本叢書主編者

曹未風
謝六逸
張永立

發行人 華間渠

印刷所 文通書局

發行所 文通書局

貴陽松山路七十一號
貴陽中華路五一二號

版權所有

翻印必究

歐美民主憲法下冊目次

第五編 英美法瑞士之行政機關

二六

第二十章 英國行政機關

二六一

英國王位之根據——王族以內之繼承法——英王之資格限制——攝政——英王之權利——英王之特權——英王之義務——英王之權力——權力之來源——關於立法之權——命令權——任免權——軍事權——外交權——赦免權——英王與國立教會——英王名義上與事實上之權力——今日英王與內閣之關係——英國內閣之根據——內閣與樞密院之區別——內閣與國務院之區別——英國內閣之組織——內閣總理之地位——內閣之權限——內閣之行政權——內閣之立法權——內閣連合行政立法二部之作用——內閣之責任——內閣責任與平民院之解散——解散議會權與內閣對平民院之優勢——英國內閣之真正性質

第二十一章 美國行政機關

二七七

美國總統之由來——總統與副總統之資格——總統與副總統之選舉——總統之任期——總統之代表與繼任——總統之權利——總統之特權——總統之義務——總統之權力——關於立法之權——否決權——命令權——任免權——軍事權——外交權——赦免權——監督行政與法律之施行權——美國之內閣——美國內閣之由來——美國內閣之性質——國務員相互間之關係——國務員與總統之關係——國務員與議會之關係

第二十二章 法國行政機關

二九五

歐美民主憲法下冊目次

一

法國之總統——總統之資格——總統之選舉——總統之任期——總統之代理與繼任——總統之權利——總統之特權——總統之義務——總統之權力——關於立法之權——命令權——任免權——軍事權——外交權——赦免權——總統法律上與實際上之權力——總統與內閣之關係——法國內閣之根據——法國內閣之組織——內閣之產生——總理之地位——國務會議與內閣會議——內閣之權限——內閣之行政權——內閣之立法權——內閣連合行政立法二部之作用——內閣之責任——內閣對兩院負責問題——法國內閣制之實施情形

第二十三章 瑞士行政機關

三二一

瑞士委員會之由來——委員之產生——委員之資格——委員之任期——委員會之改選——委員之權利——主席——主席之地位——委員會之內部組織——委員會會議——各委員相互間之關係——委員與議會之關係——列席議會——服從議會——領導議會——聯邦秘書廳——委員會之權力——關於立法之權——行政權——治安之維持——法律之執行——行政之監督——命令權——任命權——軍事權——外交權——財政權——司法權——對各邦之權力——瑞士委員會制之特色——與總統制比較——與內閣制比較——瑞士委員會制之真正性質

第二十四章 英法瑞士行政機關之比較研究

三二五

元首世襲制與選舉制問題——世襲制易使人民尊崇政府服從法律——世襲制易使元首公平——世襲制易使政府有穩定性與繼續性——世襲制可避免選舉時之紛擾——世襲制不必能得賢良之元首——元首之資格——元首選舉之機關——英國——憲法上——事實上——法國——英國元首選舉制之優點——元首之任期問題——元首任期應長之理由——任期過長之弊——決定任期長短之條件——元首之連任問題——元首繼連任之理由——元首連任之弊——元首之代理與繼任——元首之權利與特

同意或頒布法律之權——否決權或要求覆議權——瑞士——英法——美國——美國總統否決權之作用——防止國會之侵犯行政權——防止不適宜之立法——有限制否決權之理由——命令權——任免權——軍事權——外交權——赦免權——赦免權可存於民主國——赦免權應操於行政機關之理由——赦免權與彈劾案——元首權力與地位之比較——瑞士——美國——英法——英法美之內閣瑞士之委員會比較——美國內閣——瑞士之委員會——英法之內閣——行政立法二部之關係——行政立法二部連合之別

第六編 英美法瑞士之司法機關

三五九

第二十五章 英國司法機關

三五九

英國各種法院之根據——普通法院——民事法院——刑事法院——任法院之貴族院——最高上訴法院——高等刑事法院——彈劾法院——樞密院司法委員會——組織——法權——程序與判決——英國無行政法院——英國法官地位之保障——英國法院無司法覆審權

第二十六章 美國司法機關

三六九

美國聯邦法院之法權——美國聯邦各種法院之根據——普通法院——最高法院——巡迴上訴法院——區法院——特種法院——任彈劾法院之參議院——關於聯邦法院程序之限制——美國無行政法院——美國法官地位之保障——司法覆審權——違憲法律之效果

第二十七章 法國司法機關

三七九

法國各種法院之根據——普通法院——保安官法院——初審法院——上訴法院——巡迴法院——大理院——任法院之參議院——行政法院——由來——地方會議——參政院——衝突法院——法國法官地位之保障——法國法院無司法覆審權

歐美民主憲法下冊目次

四

第二十八章 瑞士司法機關

瑞士聯邦法院之根據——聯邦普通法院——組織——法權——民事法權——刑事法權——關於公法之法權——其他不定之法

權——聯邦行政法院——瑞士法院無司法覆審權

第二十九章 英美法瑞士司法機關之比較研究

三九

各種法院之根據——國會上院任法院問題——受理上訴案——審判貴族——審判彈劾案——審判危害國家安全之罪案——行政法院制——贊成行政法院制之理由——反對行政法院制之理由——批評——法官地位之保障——法官之產生——國會選舉制之弊與行政機關任命制之利——法官之任期——一定任期之弊與終身任期之利——法官之罷免——英美制比較——法國制——司法覆審權——不違反分權說——不違反民意——司法覆審權在理論上之必要——司法覆審權與四國之特殊情形——美國——瑞士——法國——英國——委員會——財政部——英法美三國憲法中之委員會——英國議會中之委員會——英國憲法中之委員會

第七編 美國瑞士之聯邦制

第三十章 美國之聯邦制

四〇七

美國中央與各邦之分權——補充立法權——軍事權——外交權——課稅與借債權——幣制權——關於民事之立法權——關於刑事之立法權——通商之立法權——度量之立法權——交通之立法權——歸化之立法權——對於聯邦系統外領土之立法權——中央與各邦之權力關係——中央對各邦之義務——各邦相互間之義務

第三十一章 瑞士之聯邦制

四
一
五

瑞士中央與各邦之分權——補充立法權——軍事權——外交權——課稅權——幣制權——關於民事之立法權——關於刑事之

立法權——通商之立法權——衡量之立法權——關於交通之權——關於國籍歸化等之立法權——關於戶籍居住等之立法權——
教育權——關於宗教之權——衛生立法權——工業與社會立法權——其他之事權——中央與各邦之權力關係——中央對各邦之
義務——各邦相互間之義務

第三十二章 美國瑞士聯邦制之比較研究

四二四

二國中央與各邦分權之方式——就事權之形式言——就事權之實質言——二國中央事權之比較——二國中央集權之趨
勢——中央與各邦之權力關係——中央對各邦之義務——各邦相互間之義務

第五編 英美德瑞士之行政機關

第二十章 英國行政機關

英國之
王位之根

今日英國之王位爲一種世襲制，自威廉與馬利受歡迎入主英國以來，英王之在位，又完全基於國民之意意，而於議會之法案中表示之。今日規定王位繼承之法案，即一七〇一年之王位繼承法 (Act of Settlement) 依此法

第一條之規定(1)，如威廉及其繼承者安拿均無嗣，則王位及其一切特權，均應歸蘇維亞 (Princess Sophia) 及其嗣子，皆係奉新教者。蘇維亞爲詹姆斯一世之孫女，德意志漢諾瓦 (Hanover) 小邦選侯之寡婦。英國之王位如依自然之繼承順序，本應傳之他人，但因權利法禁止羅馬教徒繼承王位，故蘇維亞遂有繼承之權。彼之死先於安拿一年，故未克繼位，後由其子於一七一四年即位，是爲喬治一世，今日英國之王位即從此開始(1)。

(1) 原文見 A. L. Poole: *Taswell-Langmeads English Constitutional History*, 1929, p. 26 631

(1) 最初英王係同時兼漢諾瓦君，迨一八三七年維多利亞 (Victoria) 女王即位後，因漢諾瓦法律不許女子爲君，此種關係始終止。英國王族之名稱漢諾瓦族一名薩克哥堡 (Saxe-Coburg) 族，一九一

七年因反德之情緒特強，故此族在英國改稱溫沙 (Windser) 族，即以宮殿所在地爲名。

王族之
繼承法

今日英國王族之在位，係基於以上之繼承法，至於王族以內之繼承，則基於習慣法，而受某種制定法之限制，此等限制均係關於繼承人之個人資格者。此所謂習慣法者，即如以前關於土地繼承之嫡長子繼承原則。當君主死亡，則由其最長子繼位。設其最長子亦死亡，則由其最長子之最長子繼位。如皆無其人，則由死者之次子繼位。如此支派無男子，則由女子繼位。長子對於幼子常有優先權，男子對於女子亦然。如無合於以上之規定而可

以繼位者，則議會即應修正繼承法，而另創一新王朝。

英王之資格限制

所謂資格限制者，係指關於年齡，精神健全，及宗教等之資格而言。嚴格言之，前二者并非能否即位爲王之條件，僅爲能否親自行使王權之條件。依憲法之一般原則，當舊君一死，王位即應傳於合法之繼承者，既不待舉行加冕之儀式，亦可不問繼承者之知與不知。但繼承者非年滿十八歲，不能親自行使王權，而應由攝政行使之。設國王精神不健全時亦然。依宗教資格之限制，羅馬教徒不得繼位，凡與羅馬教徒結婚者亦然。此種限制本始於權利法，王位繼承法之第二條則重行爲之規定。惟有英格蘭教會之新教徒，始爲合格。如英王於即位之後，改信羅馬教，或與羅馬教徒結婚，則臣民可解除其忠誠之義務，王位亦復歸依順序而應繼承之新教徒所有。

攝政

英王未滿十八歲，或精神不健全時，均應由議會設一攝政，代爲行使王權。關於攝政之選擇，初無固定之規則，此係於有設攝政之必要時決定之，其入選常爲英王之成年親屬。惟攝政之設立，既須俟議會之法案，而議會法案之有效，又須經國王之同意，國王既不能行使職權，自亦不能授予此種同意，然則議會將如之何？此事後由議會設一解決之方法，即由議會許可特設二種委員會，令其對於攝政法案代行國王之同意權。

英王之權利

英王享有各種權利，得管有土地及其他之財產，并得如私人自由處理之，又得由國庫領王室經費。今日王室經費之規定，大抵始於一六八九年。以前關於國王個人之用費與政府之經費，彼此不分，是年以後，始行劃分。今日每逢新君即位，即由議會一次通過二宗年款，每年由國庫支付，以供國王及王室直屬人員之用。至於其餘之歲收，國王概不得支用（王室經費稱 Civil List）。

英王之

英王又享有廣泛之特權，其任何私人行爲，均絕對不負責任。其人身有完全之自由，不受法院之管轄。法院不能依任何司法手續使之受逮捕，監禁或審判，其財產亦不能被扣押。英王不惟不受普通法院之管轄，即議會之

彈劾權，亦不能對之行使。英王即令犯殺人罪，依英國之法律，亦無任何法院或其他機關得施以任何處分〔一〕。以上之特權，其性質究如何？此種特權常有人稱之為主權，或至少被認為主權之結果。但此為對於主權之誤解，此種特權，非英王對於他人得以行使其意志之權力，僅為防止他人以其意志加諸英王之權力，此僅在使其個人絕對不受政府之支配耳，非通常之所謂主權〔二〕。

〔一〕此僅指英王之私人行為言，至於職務行為，英王亦不負責，但應由內閣閣員代負其責。其理由甚明顯。因英王之職務行為為經內閣閣員副署之後，在法律上始能發生效力。未經其副署之行為，既不發生效力，自無責任之可言，既經副署，則責任即可歸之副署之內閣閣員，而不在英王本身。

〔二〕J. W. Burgess: *Political Science and Comparative Constitutional Law*, 1931, II, P. 192

英王之職務

英王舉行加冕典禮之時，例須宣誓，其義務即可由宣誓中見之。大抵不外統馭領土之時，應依法律與習慣。執行法律與裁判之時，應出之以仁愛。此外並應服膺基督之教誨，維持現有之宗教制度〔一〕。惟英王之即位，雖須舉行加冕與宣誓，而其權力與義務之產生，均不待此時以後，因否則將使舊君已死新君尚未加冕之期間，發生王位之空虛也。

〔一〕在一九一〇年以前，英王加冕之時，須特別宣誓棄絕羅馬。但喬治五世行加冕禮時，議會曾通過一案，規定新君現只須宣誓為一忠實之新教徒即足。

英王之權力之來源

英王之權力原均視為特權，為英王所固有，非由議會或任何其他機關所授予者。今日英王有若干種之權力，尚可表示此種特權之遺跡。惟今日最多數之權力，則或因習慣而累積，或為議會所授予。議會對於國王既得隨時授以某種權力，亦常取消其他之權力。此外英王之權力中，尚有因久不行使，而在事實上等於廢棄者。要而言之，

之，今日英王之權力，殆以議會容許其享或有保留者爲限。以下請就其各種權力分述之。惟有應注意者，此等權力大部分只在名義上或法律上爲英王所有，事實上并非由自己行使，而係由內閣以其名義代爲行使之。

關於立法之權

英王之權力中有關於立法之權一種。英國議會之集會、閉會、解散、皆以國王之名義行之，此點前已言及。國王在法律上并得對任何事件創議立法，一切政府議案，皆由內閣以國王之名義提出之。當議案爲議會通過之後，則送呈國王，求得其同意。此種同意權可由國王自己行之。亦可委托他人代爲宣告之。此人即貴族院之議員。議會所通過之案，非得國王之同意，不能成爲法律而發生效力。國王對於兩院所通過一切之案，在法律上向有絕對之否決權。布拉克斯吞認爲維持憲法之平衡計，此種否決權非有不可。行政權雖不能佔有立法權之全部，亦應有其一部分，二者完全連合，固產生專制，設完全分開，終至產生同樣之結果，因立法部必漸侵犯行政部之權利而變爲專制。欲防止此等侵犯，英王自己即應爲議會之一部分，而對於其所通過之案有否決之權〔1〕。惟英王此權自一七〇七年以來，即未嘗行使，今日英王同意法律之權，已僅爲一種形式，故此權究應認爲存在與否，頗成問題。說者以爲依英國憲法之一基本原則，國王不能因自己之疏忽而喪失權利，故此權不能認爲已歸喪失，其在法律上仍存在。至關於此點在法律上與事實上之衝突問題，說者認爲欲圓滿解決之，須訴諸政治學上之理論，即英王在憲法上之特權未受兩院法案之影響時，則英王之否決權應視爲已因不用而消滅，設其特權受影響時，則除依主權者本身之明白宣布外，其否決權不能廢棄〔2〕。

[1] W. Blackstone: The Commentaries on The laws of England, 1825, I, P. 153-154.

[2] J. W. Burgess: Political Science and Comparative Constitutional Law, 1891, V, P. 202 & 191-192. 三至一九一四年因自治案 (The Home Rule Bill) 而引起騷動之期中，統一黨 (Unionist) 之

實則一語會讀員會提議恢復國王之否決權，并力言此權未曾廢棄。故今日可說此權大體上雖說不能行使，惟
當國王同意法律之權仍然存在。則此種運動與劇烈政爭之時，常有再行之可能（可參看上卷第117頁）
The theory and Practice of modern Government, II, 1832, P. 116-117

命令權

英王在法律上又有發布命令之權，此或基於國王之特權，或基於其執行法律之一般任，或則基於議會法案中之特別規定。英王對於其特權範圍以內之事，有獨立發布命令之權。惟今日英王特權所包圍固甚小，其古代之特權，多為議會所取消。在對外與殖民地事件方面，英王古代之特權雖仍受尊崇，在一切內務方面，則其特權多歸消滅，或少有行使。以國王名義基於其特權所發布之命令，自然由相關之國務員準備，且常為內閣所核准，此種命令係以國務院令（Order in council）之形式出之。依英國之習慣法，英王因有執行法律之任務，又得為此而發布必要之命令，此大抵只關係一部之事，而由相關之國務員副署，此等命令通常不採國務院令之形式。英國議會所通過之法案，亦常於其中特別規定，認可國王得發布執行之命令，此等命令有時應以國務院令之形式發布之。

任免權

英王在法律上又有任免官吏之權。因一切行政權力，皆以國王之名義行使之，故一切高級行政官吏，亦皆以國王之名義任命之。國王甚罕有設立新官職而決定其薪金之權，依憲法之精神，國王對於此等權力之行使，所受惟一之限制，即為不得因此而課稅，所設立之任何官職，亦不得違反憲法。加封新貴族亦為國王獨有之權力。除為少數例外，國王對於官吏又有使之停職或免職之權，惟國王之免職法官，須俟議會兩院之聲請。英王又為陸海空軍大元帥，故對於一切部分之軍力，在法律上均獨有支配之權。此種一般之權力，更包括特種之權力，如士兵之招集，一切軍官之任免升降，軍隊之編制，要緊之建築等皆是。關於軍隊之管理，當議會未看法律之規定時，國王亦得發布條例。在戰時，軍隊之統轄處理指揮等權，在法律上均屬於國王所有。對外官戰

軍事權

之權，在法律上似乎亦僅操於國王，不必諮詢議會之意見，惟軍費須由議會通過耳。

外交權

英國之外交權，在法律上亦操於國王，一切之對外關係，皆以國王之名義指揮之。外國之外交代表，概由國王接見之。本國駐外之一切大使、公使、領事等，亦概以國王之名義派遣。國王並得派代表赴有外交性質之國際會議，進行外交談判。對於在外交代表之訓令，均以國王之名義行之。對外媾和與締約之權，亦操於國王，一切之國際條約，皆得以國王之名義簽訂之，不必經議會之同意，即能成立。

(一)以英王名義所簽定之國際條約，在英國只能視為一種國際契約，而非國內法律之一部分，對於法院與人民，初無拘束之力，凡某種條約之規定，如涉及議會立法權以內之事項者，常須由議會通過法律，承認其規定，如此其規定始能在英國施行。故英國議會在本國情形之下，對於條約之締結，雖不享有同意之權，但設置條約之規定而涉及其立法權時，在實際上，政府亦常有於批准之先，徵求其同意之事。

赦免權

英王在法律上又有赦免任何刑事犯之權。其赦免權既可行之於已判決之徒，亦可行之於未判決之先，此權常由內務大臣為國王行之。赦免權既可行之於未判決之先，則罪犯即可因國王之赦免而免於審判，此種法律上廣泛之權力，其理論何在，不可不略言之。蓋當中世紀時，關於犯罪罪者有二種處置之方法，或由受事者之私人起訴，或則提起公訴，即以國王之名義起訴。國王初雖僅得因赦免而使罪犯免於公訴，不能使之免於私訴，但重罪之私訴制後已不用，在一八一九年，且已廢止，故國王現雖能完全赦免任何罪犯。此種赦免權在法律上雖甚廣泛，但在事實上不能不受限制，因國王之大臣為其行使此權時，須對平民院負責。英王無減刑之權，普通所謂減刑者，實係一種有條件之赦免。一七〇一年之王位繼承法，對於赦免權規定一種限制，即赦免權不能行之於彈劾案。

劉恩
國史
內閣

。惟此種規定，只限制國王利用赦免權阻止彈劾案之提出，至於被彈劾者既定罪之候，國王仍得而赦免之，因一七二五年之叛亂而受彈劾之蘇格蘭貴族，曾有受赦免者(1)。

(1) 以上見 F. W. Maitland: The Constitutional History of England, 1926, P. 480

英王與
國立教

英王與英格蘭之英格蘭教會及蘇格蘭之長老教會，均有相當之關係。此二種教會均為國文教會，屬於國家之組織中，國王與議會均有支配之權。在英格蘭教會，其大主教與主教，名義上均由國王任命，實即由內閣總理任命，國主教與牧師有時雖由其主教任命，亦需由國王任命。於特希里與約克之教士會議，只能依國王之特許而集會，國王得令其閉會，并得解散之。其所通過之法案，亦須得國王之同意，恰與議會之法案同。關於蘇格蘭之長老教會，國王之權限則比較不甚重要。除以上二種教會外，其餘之教會皆為自由之團體，得自由規定其信條與儀式，與國家亦無關係。

英王名
義上與
事實上
之權力

今日英
王與內
閣之關
係

依以上所述，英王之權力，在今日皆成為其名義上或法律上之權力，此等權力在形式上雖仍操於英王，在事實上英王早已不能依自己之意志行使。而須依內閣之意志行使，故今日英王之權力事實上可謂已轉移於內閣，由內閣代行，內閣實統治全英，內閣總理實為真正之行政元首。英王名義上之權力，今既歸內閣行使，其自己實際上所餘之權力究如何？白芝浩謂如在英國之立憲政府下，君主僅有供咨詢權、鼓勵權、警告權三者而已(1)。今日英王與內閣之關係，正如說者所言，英王今日僅有一種節制力以節制政府之前進，而不復有一種真正之主動作用，豈不能創始政策，亦不能決定政策，英王只保留節制之權力，而內閣則壟斷指揮之權力。英王與閣員相互間之地位，已完全顛倒，決定之權今已操於內閣，而英王只供給其意見，監督其行動，裁可其決定(2)。留邇以英王之真正地位，比之於一種名譽而有勢力之世襲顧問之地位。因其既擁崇高之稱號，又兼洞悉國家之大事，

故其勁告有特殊之力量(三)。英王與內閣之關係既如是，現請進而略述英國內閣之真相如何。

[1] W. Bagehot: *The English Constitution*, 1913, P. 75

[1] L. DuPriez: *Les Ministres dans les Principaux pays d'Europe et d'Amerique*, 1, 1892, P. 65

- 68 -

[11] W. Wilson: *The State*, 1895, P. 382

英國內閣之根據

英國政治組織中之有內閣，猶之機器中之有樞軸，全部機軸均依之而旋轉。內閣之重要既如是，然則其根據究何在？麥特蘭論英國之內閣有云，近二世紀中，已漸有一種組織之形成，此非一種法律上之組織，吾自然非謂此為一種違法之組織，吾寧謂之為一種法外之組織，法律既不以禁止，亦不予以承認，而完全與之無關(一)。

由以上數語觀之，則關於今日英國內閣之地位，當可瞭然明白，英國之內閣實為近世政治上一種最奇特之產物，其存在不基於任何法律，而基於習慣，其全部之組織，權力，以及與政府其他機關之關係，既非出於預定之計劃，更無任何明文之規定，僅為長期之習慣自然演進之結果。內閣閣員之個人，雖皆有法律上之地位，皆為樞密議員與高級長官，各有廣泛之合法權力，但內閣閣員之全體，則絕無法律上之地位，更無合法之權力。此誠如麥特蘭所云，內閣集會之合法權力，只為其各個閣員合法權力之總和而已(二)。

[1] F. W. Maitland: *The Constitutional History of England*, 1926, P. 387

[11] F. W. Maitland: 前書 P. 402

內閣與樞密院區別

在英國，與內閣相關連而易混淆者，有二種組織，一為樞密院 (Privy Council) 一為國務院 (ministry) (二)。現於敘述內閣之組織以前，請就二者與內閣之區別何在，略為言之，英國之內閣，本由樞密院脫胎而出。

自內閣興起後，樞密院因供諮詢之作用漸移於內閣，遂失其重要性。惟樞密院今日仍有者，蓋其有之。今日英國行政機關之一部分。今日英國之內閣閣員，皆爲樞密議員（三）。從法律上言之，內閣閣員均係以其樞密議員之資格行使職權，內閣之各種決議，亦須經樞密院然後發生效力。因英國之內閣不爲憲法或法律所承認，故未有正式被任命爲內閣閣員者，其得爲內閣閣員，皆係先被任命爲樞密議員，然後以此種資格進而參加內閣，內閣可謂係由內閣總理所選出之少數樞密議員組成。故赫爾稱今之內閣可稱爲樞密院之政治委員會（二）。今樞密議員之全體，並不兼處理事務，惟於舉行某種隆重儀式，如新君加冕之時，始行集會。至於樞密院之集會，則不時舉行，內閣閣員三四人，（包括樞密院議長），即得集會爲全體樞密議員履行職務，國王通常蒞會，惟其蒞會無關重要耳。樞密院之集會處理事務，祇爲一種形式，主要者即在採納內閣所已贊同之樞密院令，至於政府之實權，皆歸於內閣，與樞密院無關。此正如戴雪所云，在理論上，內閣僅爲樞密院之一委員會，實際上則與樞密院並無交涉（四）。

（一）Ministry 一詞，各學者亦常用以指內閣，而與 Cabinet 一詞不分。

（二）今日之樞密議員約三百餘人，除現任及曾任之一切內閣閣員概爲議員外（此種人數最多），尚包括坎特布里與約克之大主教，倫敦主教，高級法官，退休法官，許多優秀貴族（尤其爲曾在國內外任高等行政官吏者）少數之殖民地政治家，對於文學藝術科學法律及其他方面貢獻盛名者。樞密議員爲終身職。

（三）W. E. Hearn: The Government of England, 1887, P. 197

（四）A. V. Dicey: The Privy Council, 1887, P. 148

至於內閣與國務院之區別，可分二點言之。第一、從組織上言之，國務院包括有政治性質之重要行政長官全體。凡屬國務院之長官，亦須出席議會，對平民院負責，隨內閣依平民院多數黨之信任而在職，至於內閣。在任何一定之時期，僅包括國務院中一部分長官而受內閣總理之邀請組閣者。內閣閣員概屬於國務院，國務院之長官不必概屬於內閣，內閣總理則同時爲國務院與內閣之領袖。第二、從權限上言之，國務院之長官僅爲各自爲政之行政長官，每人之權力只限於其所主管而無關重要之職務。國務院全體不舉行會議，自不討論政策。內閣閣員雖亦概爲國務院之長官，且最多數亦如國務院之其他長官，主管一部，但此外尚有共同之職務，如舉行會議，決定政策，領導政府及本黨是。總之，在英國雖常有同一人而身兼樞密議員，國務院長官，內閣閣員之事，但就權限而言，一切政策均係以內閣閣員之資格決定，以樞密議員之資格下令，以國務院長官之資格執行。

英國內閣之組織

英國內閣成立之初，依舊慣常由國王選任一內閣總理。惟國王之選擇總理，亦僅爲一種形式，事實上少有選擇之自由，因其必須選擇一能控制平民院多數黨之領袖。如無一黨能在平民院佔多數，亦應選擇一能組織連合政府之領袖，或自僞關於重要議案能得多數之贊助者。總理選出之後，其餘閣員事實上則由總理選擇，然後邀請國主爲形式上之任命。總理選擇閣員時，在理論上雖完全有選擇之自由，在事實上亦須受各種考慮之限制。例如各種利益均須被代表，議會兩院均須有人參加，又如國務院中某某重要之長官，常須請其入閣，某某不重要之長官，照例不邀請，惟有少數進入閣，可不入閣之長官，則由總理決定之。又總理之選擇閣員，亦係以議會之請爲限，白芝洪雖謂一種內閣而包括不屬於議會之議員者，仍可履行一切有用之任務。但閣員而不由議員兼任，究多不便之處，故閣員兼議員，今已認爲內閣制之必要條件。惟有在特殊情形之下，此種條件固亦可不遵守，例如格蘭斯頓（Gladstone）在十八四五年十二月至十八四六年七月間任閣員時，由於種種偶然之原因，在平