

明代內閣的票擬

張治安

票擬亦曰條旨，爲明代內閣最重要之職權。內閣多種權限，皆由此而生。

所謂票擬，即中外臣民所上一應奏疏，先進呈皇帝，經御覽之後，發交內閣，由閣臣檢閱內容，擬具辦法，附以意見，以紙墨書貼於疏面，進呈皇帝。如所擬當意，皇帝即以硃筆就所擬議批於原疏，然後發交各衙門遵行，因其代皇帝擬答，故又曰條旨。黎東方氏簡釋票擬之定義曰：「票是簽條，擬是寫出擬准、擬駁、擬如何如何。」（註1）短短數語，頗能概括其意義。然一種制度，尤以習慣積累而成者，往往其始也微而難察，不成規制。行之既久，其勢漸成，如再益以特殊事件，更假此得利乘便，易收事功。其機能事權自亦隨之擴大。明內閣之票擬制度，亦正如此，茲先就其發展演進情形述之於下：

一、演進及範圍

洪武初年，政在中書，丞相出納王命，取旨施行，本無所謂票擬之事。洪武十三年廢相之後，析政六部，其時威權在上，事皆親決，雖設殿閣大學士，特侍左右，備顧問而已。中外章奏皆上徹御覽，每斷大事，決大疑，臣下面奏取旨。有所可否，則命翰林儒臣折衷古今而後行之。故洪武中章疏批答，皆御前傳旨當筆，「當筆所書，即天語也。」（註2）春明夢餘錄云：

祖宗舊規，御門聽政，凡各衙門奏事，俱是玉音親答，以見政令出自自主上，臣下不敢預也。（卷二三行政事宜頁二七）

永樂時，閣臣雖參預機務，然一應章奏，仍成祖親自審閱，逕行批答，不假手他人。（註3）仁宗即位，君主自行批答臣下章奏之情形，已開始發生轉變。此一方面由於閣臣爲隨侍其父多年舊臣，其居儲貳時之保傅，故委寄甚篤；一方面由於仁宗體弱多病，退朝後遇有機密須計議者，輒令閣臣於外條劃封進。翰林記：「上（仁宗）每退朝還宮，遇有機密須計議者，必親御翰墨，書（楊）榮等姓名，識以御寶，或用御押封出，使之規畫。榮等條對，用文淵閣印封入。」（註4）閣臣遇有機密須上奏

請旨者，亦可密封進呈，直達御前。是此時君主與閣臣間之商酌國事，除面議之外，又開書面問對途徑。然嚴格言之，此仍屬個案性質，臨時交辦，並不爲定制。惟一種行爲如行之日久，便由習慣而視爲當然，非獨範圍因而延展，其性質亦因而轉變。故至宣宗之時，便有依章奏擬具處理辦法，用小票墨書，貼於疏面，隨疏封進，以供裁奪之辦法，翰林記云：

宣廟時，始令內閣楊士奇輩，及尚書兼詹事蹇義、夏原吉於中外章奏，許用小墨書貼各書面以進，謂之條旨，中易紅書批出，上或親書或否。及遇大事大疑，猶命大臣面議，議既定，即傳旨處分，不待批答（卷二傳旨條旨頁一八）。

皇朝名臣經濟錄卷三引楊士奇撰夏忠靖公遺事：

上尤以心腹託公，不時獨召公，密切顧問，或袖中出小帖子親付公手，公亦或有所呈於上。凡中外所進章疏專命公批，未及，命携出條旨，許用小票墨書，帖各書面以進，中易紅書批出，或未批，多命公傳旨處分。

又夏忠靖公遺事載：

每朝罷，必親呼二三大臣近御辰前，或隨至便殿，面議政務畢，方回宮。遇有急務，賜手敕訪公，凡內外諸司所進章疏，多命公先條進其旨，而後從中批出。或謂：公所條進旨，多云某部知道而不斷者何也？公曰：予奪之柄，非臣下所敢專，故付之六部，定其可否而復取上裁，庶事有所分而權不下移也。（中研院史語所藏國立北平圖書館藏夏忠靖公集之Microfilm Copy）

遺失此段，上下皆記仁宗時事，則夏之條旨當在仁宗時。然據前引黃佐翰林記及皇朝名臣經濟錄，則謂始於宣宗。按仁宗在位前後不及一年，時間甚短。或仁宗時始創此舉，形式未定，至宣宗時方成爲慣例。

然無論如何，吾人可知仁、宣之時已有「條旨」之事，且條旨亦不限於閣臣。三楊之外吏部尚書蹇義及戶部尚書夏原吉，皆爲皇帝信任之老臣，亦奉命條旨謀劃。春明夢餘錄曰：「預閣務不居其職者，蹇義以吏書，夏原吉以戶書，朝夕備顧問擬旨，然不與閣職。」（註5）王世貞弇山堂別集亦曰：「宣德中，詔少師吏部尚書蹇義，少保太子太傅戶部尚書夏原吉輟部務，朝夕侍顧問……擬旨，然不與閣臣職。」（註6）於此需特別說明者，即此時並非所有章奏均經閣臣「條旨」，遇有重大事件

，仍命大臣面議，議定，即傳旨處分，不待批答。

宣德十年正月，宣宗崩，英宗以九歲即位，廷臣曾請太皇太后垂簾聽政，太后避專不允，命凡事交內閣議決進呈，然後施行。春明夢餘錄：

宣德以後，三楊眷重，漸柄朝政，英宗以九歲登極，凡事啓太后，太后避專，令內閣議行。（卷二三文淵典故頁一三）

李賢古穰雜錄云：

正統數年，天下休息，皆張太后之力，人謂女中堯舜，信然。且政在台閣，委用三楊，非太后不能。正統初，有詔：凡事白于太后，然後行。太后命赴閣下議決，太監王振雖欲專而不敢也。每數日太后必遣中官入閣問：連日會有何事來商確，即以帖開某日中官某以幾事議，如此施行，太后乃以所白驗之。（紀錄彙編卷二三古穰雜錄頁一）

又王瓊雙溪雜記云：

英宗九歲登極，凡事白於張太后然後行，太后令赴內閣議決，每數日必遣中官入閣問連日會有何事來商確，具帖開報驗看。不付閣議者，即召司禮監責之，內閣票旨始此。（頁一八）

雙溪雜記所言，似根據古穰雜錄，唯後句言「內閣條旨始此」，徵諸前引史料似有悖史實。蓋正統之時，乃內閣票旨之範圍擴大，而非初創。

按宣宗所信任之老臣，三楊之外，有蹇義及夏原吉。夏卒於宣德五年，蹇義亦於宣德十年正月，後宣宗數日而卒。英宗即位之後，一方皇帝冲齡，太后避專，不欲垂簾聽政，他方老臣凋謝，止三楊以元老在閣。太后乃以國事委之，一切章奏，均交內閣票擬，故翰林記云：「自正統後，始專命內閣條旨。」其後慣例成制，中外章奏雖先呈皇帝，然必下內閣票擬，批紅後交由六科抄發。如不經票擬而中旨徑下，即視為違制，內閣可以執奏，群臣可以諫諫。隆慶六年，大學士高拱奏：

祖宗舊規，視朝回宮之後，即奏事一次，至申時又奏一次，內侍官先設御案，請上文書，即退出門外，待御覽畢，發內閣票擬，此其常也。……今後乞命該監官查復舊規，將內外一應章奏，除通政司民本外，其餘盡數呈覽，覽畢送票，票後

再行呈覽，果係停當，然後發行，庶下情得通，奸弊可弭，而皇上亦得以通曉天下之事。……國朝設內閣之官，看詳章奏擬旨，蓋所以議處也。今後伏望皇上將一應章奏俱發內閣看詳，擬票上進，若不當上意，仍發內閣再詳擬上。若有未經發擬，自內批者，容臣等執奏明白，方可施行，庶事得停當而亦可免假借之弊。（*春明夢餘錄卷二三頁二九*）

六科給事中，司抄發章奏，章奏經科抄之後，即爲正式公佈，發生效力，如章奏不經內閣票擬而中旨逕下，給事中可以封駁。如嘉靖二年二月，都察院差官巡監，以未經票擬，給事中黃臣即封還原本，世宗實錄：

嘉靖二年二月乙酉，先是都察院差御史巡監，批答稍誤，以未下閣臣票擬也，刑科給事中黃臣諫曰：我朝設立內閣，處以文學之臣，凡百章奏，先行票擬，今使內閣虛代言之職，中貴肆專擅之奸，關係匪輕，漸不可長，容臣封還原本，以重命令。疏入，即改批如制。（卷二三頁五）

至於票擬之範圍，就原則而言，凡中外臣民章奏，均須經內閣票擬。明史職官志述內閣之職掌云：

掌獻替可否，奉陳規誨，點檢題奏，票擬批答，以平允庶政……下之達上曰題，曰奏、曰表、曰講章、曰書狀、曰文冊、曰揭帖、曰制對、曰露布、曰譯，皆審署申覆而修畫焉，平允乃行之。（卷七二頁四）

換言之，即不問章奏之名目爲何，內容如何，必皆經內閣審署申覆，參詳修畫，而後擬票進上，然事實上並非絕對如此，宣宗之時，因經常與臣下議政，議定即傳諭施行，即天順、弘治之世，遇有大事，仍每與閣臣面議，議既定，即傳旨處分，不必經過擬票，翰林記：

宣廟時……遇大事大疑，猶命大臣面議，議既定，即傳旨處分，不待批答，當時公移，每書曰：某學士某傳於某殿某門。欽奉聖旨，即孝宗謂大學士劉健曰：先生輩亦傳得旨是也。自正統後，始專命內閣條旨。然中每依違，或徑由中出……英宗復辟，每事與內閣面議，然後批行。宏治末，上攬乾綱，內閣條旨多出御筆，事承重大，至樞宣問，幾復祖宗之舊。……今之建議者。徒知批答當依內閣所條。而不知有面議傳旨故事。（卷二傳旨條旨頁一八）

天順二年十月戊辰，上召內閣臣李賢，謂曰：朕每得奏章，無不親閱，易決者即斷，有難決者付卿等計議，期必當而後出。○賢曰：臣等所見未必皆當，更望陛下留心審處，務求至當，然後施行。（卷二九六頁四）

又李賢天順日錄：

上（英宗）曰：吾早晨拜天，拜祖宗畢，視朝既罷，進膳後，閱章奏，易決者即批出，有可議送先生處參決。賢曰：臣等所見，亦有不到處，更望陛下再加參詳斟酌，穩當施行，如此則庶績其凝矣。上深以爲然。且云：左右乃曰，此等章奏，何必一一親覽，又曰亦不必送與閣下看，又曰差便差。到底奸邪不忠如此。賢曰：惟陛下明見。（頁一六）

實錄言「英宗親閱之後，易決者即斷。有難決者付內閣計議」天順日錄亦稱：「易決者即批出。有可議者送內閣參決。」是在天順之時，皇帝遇事體明曉容易裁決者，即徑行批出，並不經內閣票擬。

事實上閣臣之票擬，乃皇帝授權，故君主如乾綱獨斷，裁決批答出自帝心，則閣臣票擬之範圍隨之縮小。而明代君主，自英宗之後，荒怠貪逸者多，致宦官竊權弄事，內批中旨，幾無朝無之。章奏亦或往往不經票擬，即如正統間三楊當政，太皇太后命凡事皆委內閣平允行之，而涂棐上疏言：「批答多參以中官，內閣或不與。」（註7）則票擬已有不盡出內閣者。成化間，憲宗寵任內侍梁芳、韋興、錢能等，妖人季孜省、僧繼曉皆由芳進，共爲奸利，中旨授官者，累數千人，時名爲傳奉官。（註8）而武宗時之劉瑾，專攬更甚。御史陸崑等疏言：「近日以來，朝廷大體，頗事紛更，政出多門，漫無統計，詔旨頒示，有不經內閣徑由中斷者，有雖經擬議，施復改易者；有因事建明，未經俞允及留中不出者。」（註9）給事中劉澐亦言：「近日批答章奏，以恩侵法，以私掩公，是閣臣不得與聞，而左右近習陰有干預矣。」（註10）又如嘉靖初年，世宗自以馭宦官甚嚴，而仍有閹人得取中旨行事之事。給事中鄧繼曾疏言：「祖宗以來凡有批答，必下內閣擬議而行，頃者中旨，事不考經。文不會理，或左右群小竊權希寵，以至於此。」（註11）神宗不理政、不視朝、不見朝臣。奏疏往往留中不發，或擬票不報或諭旨徑從中出。萬曆三十四年禮部侍郎楊道賓言：「皇祖設閣臣，所以備顧問，代絲綸也。有章奏必擬自閣臣，取自上裁，今多不由閣票徑從中出，如近日考選一事，兩奉中旨。……閣臣同上辭疏，一從內批，一發票擬。」（註12）而中期之後，章奏不

發者尤多，談遷棗林雜俎云：

萬曆之季，疏多留中，福清葉向高，德清方從哲，相繼首揆，嘗坐閣終日，福清曰：安得票一疏，全我體乎。（智集頁四四）閣臣閒坐終日，竟不能票一疏，足見當時留中情形。

天啓時，宦官魏忠賢專權干政「旨意多出傳奉，徑從內批」「票擬必忠賢到始敢批答。」（註13）而自閣臣魏廣微、顧秉謙當國之後，政歸忠賢，其後入閣者黃立極、施鳳來、張瑞圖「身居揆席，漫無主持。」政事一決於權閣。此時閣臣之票擬，已非爲天子獻替可否，奉陳規誨，直是閹豎廝役，助奸爲虐，可謂斯下濫矣，豈得可與初時票擬之性質同日而語。

二、票擬之方式

上所述者，爲閣臣擬票之權力來源，形成經過，及票本範圍。以下將述其擬票過程，運用方式。擬票本爲代皇帝擬出處理意見，以供裁奪。此可分爲御前擬票及閣中擬票。御前擬票，爲皇帝召閣臣至前，就本章處理原則，共同商議，由閣臣擬定批語，錄於紙上，皇帝看後，或間有改動，即親批於本面，孝宗實錄：

弘治十年三月甲子，經筵畢，上遣太監韋泰至內閣召大學士徐溥、劉健、李東陽、謝遷至文華殿御榻前，上出各衙門題奏本曰：與先生輩商量。溥等每本議定批辭，乃錄於片紙以進。上覽畢，親批本面。或更定三二字，或刪去一二句，皆應手疾書略無疑滯。有山西巡撫官本，上曰，此欲提一副總兵何如。溥等對曰：此事輕，副總兵恐不必提，止提都指揮以下三人可也。上曰然。邊情事重。小官亦不可提耳。又禮部本擬一是字。上曰：天下事亦大。還看本內事情。因取本閱之，則曰是只須一是字足矣。又一本健奏曰：此本事多，臣等將下細看擬奏。上曰：就此商量豈不好。旣又指餘本曰：此皆常事，不過該衙門知道耳。因命左右賜茶而退。（卷一二三頁七一八）

此種君臣面議時政，閣臣御前擬票情形，自宣德之後，已漸不見。英宗復辟之後，因時局特殊，頻召閣臣李賢面議可否。

至憲宗在位，已開君主燕居深宮，不臨朝不接見臣下之端，孝宗爲有明一代勤政之君，稱爲令主，其視朝議政，亦弘治中期以後事。實則御前擬票與君主面議，二者有其連帶關係，如君主既不視朝，亦不召見閣臣面議，則由閣臣在閣中擬議，票本以進，其往返傳遞過程爲：皇帝命司禮監太監將章奏交與管文書官，管文書官送內閣，閣臣接到文書官送來章奏後，先視其內容性質，輕重緩急，如所言事體已明，所議甚當。即擬批曰「是」，如前引孝宗與劉健李東陽等事。如事體應由部院審議擬覆處理者，即擬旨「某部知道」，交該部院看詳題覆。泳化類編（夏）原吉擬旨條：

仁宗親信夏原吉最切，每朝罷，必呼至近御宸前。或隨至便殿面議政務。凡內外諸司所進章疏，命擬旨。公擬旨，多云某部知道。或以問公，則曰。予奪之柄，非臣下所敢專。故付之六部定其可否，而復取上裁，則事有所分，而權不下移也。後旨多云某部知道，倣此。（卷二九頁一—）

春明夢餘錄：

票擬事有關兩部者，必明標之，三部以上，始曰該部。至天啓而後，無人知此典故矣。每有一部而亦稱該部。（卷二三頁一八）。

經部院衙門看詳題覆後，內閣再觀其可否，平允覆斷，史載：

萬曆十九年三月辛丑，大學士申時行等題請李材繫獄三年，先曾發兵攻緬乞照劉天俸鄧子龍事例，釋放立功。謹將兵部覆本票擬具聞。（神宗實錄卷二三三頁二）

萬曆三年八月辛未，加王台吉龍虎將軍。其勳衛二子俱都督僉事，賜金幣。初，吏部擬加柱國，閣另擬上。于慎行曰：懋夷之長，即儼然稱公卿，殊喪朝廷之體。而彼又不知爲何官也。龍虎將軍者，公卿無此官，以號懋夷，彼以其名壯，必甚自喜，而於名器無損，人之識趣高下，于此迥然。（國榷卷六九頁四二七三）

事體重大，則擬旨上請。穆宗實錄：

隆慶二年七月己丑。給事中張齊効徐階，階疏曰：古者宰相兼綜庶政，自宋以兵屬樞密，用兵機宜，宰相已有不與聞者。

至我朝革丞相，設六卿，兵事盡歸之兵部。閣臣之職，止是票擬，亦猶科臣之職，止是建白，凡內外臣工疏論邊事，視其緩急，擬請下部看詳，及兵部題覆，觀其當否，擬請斷處。間值事情重大（廣本大下有者字），擬旨上請施行。蓋爲閣臣者，其職如此而已。非若督撫等臣，親臨邊塞，幹理戰守之務也。如齊所奏板升一節，已經下部覆准施行，而臣等恭遇皇上登極之初，擬上詔條，先已及於招來，去冬會議邊防，又已申明其說。中間行之力與不力，乃在邊臣，非臣等所能代爲也。（卷二二頁七—八）

又如正德二年四月，內閣票擬刑部等衙門所上現行舊例情形。武宗實錄：

正德二年四月丙戌，大學士李東陽等言，刑部等衙門查開舊例，乃欽奉孝宗皇帝詔書，會議裁定，奏准施行者，中間多係官吏軍民人等問罪發落事例，法司遵行已久，及累朝聖旨，斷發禁約事，理合照舊。如虜殺人民大多者，免充軍止令降級；如竊盜三犯者，貧難覓錢，偽造印信者，奏請饒死，多令充軍之類，皆因情輕律重，故不得不以活法求生。又如砍伐山陵樹木者，處以極刑；冒保軍職者，揭黃罷職；撥置王府者，打攬倉場者，與販私鹽者，手執兇器殺人者，發遣充軍，因公酷刑致死人命者，革職爲民之類，皆因情重律輕，故不得不以嚴刑示戒。又如上直守衛軍少降級者，私役軍人降職者，擒捕盜賊立限降級者，操備官軍遲誤計日罰班者，其例尤多，皆有等級次數，律不該載，若不斟酌處置，素有定格，臨期任意比附擬斷，必致輕重失中，人難遵守，凡此之類，似亦難於盡革，但中間亦有失於偏重及瑣細難行，或出於一時，或施於一方，不可爲常者應合革去。其後開新例，續奉聖旨，應合欽違，各衙門因事會奏，間有停當可行者，亦擬存留。其申明者或至重複，推廣者尤多細碎，亦擬革去。謹各用小票貼出，伏聽聖明裁擇。（卷二五頁三）

閣臣擬票，大致有兩種情形：（一）皇帝不作任何指示，如何處理，由內閣擬議進呈，（二）指示擬票原則，以御帖札子書面指示或命中官至閣口頭傳旨。就前者而言，如皇帝同意內閣所擬處理辦法，即照所擬文字批於疏面發出送抄施行。如有意見，可將原疏原票發回，令改票另擬。神宗實錄：

萬曆三十二年閏九月乙巳，諭內閣：平播功大，乃平定一國，開疆展土，奇勳懋績，如何題敍陞賞，內無一當封侯伯世爵

，使朝廷威鎮華夷，激勸大典，不盡宣揚，何以顯忠勞之臣，血戰之將，傳行天下後世，彼時欲即傳出，恐奸佞借言鼓簧之輩，誣害善良，故爾遲緩，先生每可體朕意，詳擬改票來看。（卷四〇一頁四）

閣臣對改票指示，可斟酌情形，另行改擬，並說明改擬要點，隨票封進，神宗實錄：

萬曆二十九年八月丁丑，大學士沈一貫言：伏蒙發下戶部查參蘇松二府，拖欠金花銀兩，自十四年後，該撫按等官職名令臣票上，臣已票上，又命改票。臣看詳得蘇松二府逋欠固多，然自十四年到今，連歲荒旱，錢糧安得無欠，帶征安得不多，若盡行加罰，則十餘年中，蘇松官員，不論賢愚大小，俱被處置，似爲太甚。臣旣奉命改票，今擬二十年以後管糧官員，各追罰俸半年，見任者仍著住俸停催。其撫按司道，姑免追罰。（卷三六二頁二）

閣臣如認爲前票所擬甚當，可用揭帖說明前所票處理方式之根據，請維持原票，不另改擬，或將原票封進。實錄：

萬曆十八年十一月癸丑，大學士申時行等題，該兵部覆經略尚書鄭雒要拒止西虜借路。臣等票擬進覽。今日文書官李相將下原本，曰傳聖旨令臣等改票。臣等詳看事情，繹思聖意，必謂先年許虜借路，致起釁端，邊臣不能無罪，臣等查得先年科臣顧九思及近日御史周孔教科臣張棟參究失事之臣，已將先任督撫董世彥、鄆光先、見任梅友松、趙可懷等追奪降革。則先年借路之失，近日誤事之罪，已經處治，法無可加，自今以後，務要力鑒前非，永杜後患，使虜衆不敢入邊經行，則內地易於備禦，臣等故有此票。今蒙聖諭臣等再擬，末後一二句令各官不敢復蹈前非，自然人知警惕，不必別有擬議。

（神宗錄卷二二九頁七）

又經世文編載閣臣劉健原票封進事：

昨司禮監遞出戶部、兵部、吏部、都察院各一本，傳示聖意，令臣等擬斷。臣等據理論事，皆不可行，逐一從公票擬上請，又蒙發下，不從所議。臣等情意迫切，謹昧爲陛下陳之……所有前項四本，不敢別議，謹將原票封進。（第五冊劉文

靖公疏卷二頁八）

皇帝對閣臣不行改票另擬之處理，不出三種方式，（一）採納接受，批出施行。

萬曆十四年正月癸亥，六科查參考成，輔臣票擬罰俸，上疑其太輕，輔臣奏云：考成之法，所以稽查勘合，催督未完。初年類參常一二百件，摘參常四五十件，俱不過罰治。今次六科本內類參不過四十件，摘參止五件，則是報完者多，未完者少，比于先年不啻培壅，其所以不能盡完之故，則請爲皇上畢陳之。如催徵錢糧，有水旱災傷，及差繁賦重，疲敝刁頑，該部以起運錢糧，不肯議蠲；有司以庫藏空虛，無從措處。多方捶楚，則無辜就斃，百姓不安，盜賊蠭起，此臣等所大懼也。又如捕獲賊犯一節，亡命之徒，四散奔逸，潛踪隱跡，無人認識。即使朝廷之力，不能得之于四方，而况撫按專駐一方，豈能搜之于別省。若以此重責撫按，亦不過嚴督司道，比較州縣，州縣無策，唯憑應捕人役，將平民拷過承認，抵數報完，無辜被冤，此臣等所大慮也。又如提問官員一節，有陞任遠處黜回原籍者，行文提出，非數月不至。或人證不齊，招承不服，及例應駁問者，文移往返，又非數月不完。若畏避參罰，急促了事，又恐有鍛鍊文致，潦草疎略之弊，此亦非治體之所宜也。皇上所以警飭臣工，肅清吏治，不過欲事治民安而已。事苟治不必苛責，民苟安不必外求。今次罰治，仍昭節年明旨爲當。上然之。（神宗實錄卷一七〇頁一一一二）

(二)發下令仍改票重擬：

萬曆二十七年十一月丁卯，大學士沈一貫題：前眞人張國祥二本。臣擬下部院，此係舊制，不敢違越。而三次蒙發改票，臣未測聖意所在。但思天下田土，除皇莊外，無不出辦差徭者。今國祥特恩祈免，上比皇莊，已非國制。且其糧數二百八十八石加三百五十石，計田將二萬餘畝，幾罄一縣之境，安可益蠲其徭，而令軍國費用靡所出耶。臣察品官蠲免，皆有定數。即皇親勳臣之家，亦無全免之理，皇上既欲特廣聖恩，亦宜下部斟酌，不惟通融民力，辦理公儲，且以防奸鬱而遏不道之源。其侵奪一事，已悉依原奏，行撫按勘問，皇上明見萬里，乞俯垂睿照，庶政無偏黨，而人咸悅服。臣謹再改擬上進。俯候宸斷施行。（神宗實錄卷三五三頁三）

(三)留中不發，擱置不理。

正德十六年正月辛巳，大學士楊廷和、梁儲、蔣冕、毛紀言，太常寺缺少卿，吏部累推相應官人員請旨簡用，臣等依擬具

名上請，未蒙愈允，司禮監官傳示聖意，欲令臣等擬旨，命吏部於本寺進士出身人員內推舉，切惟本寺頃設堂上官五員，從來本寺出身人員，與進士出身人員，相兼推用。見今五員內，本寺出身者已有三員，寺丞俞九疇、陳道瀛，年資皆淺，難以陞用。若再越次推陞，非惟壞選法，抑且有傷國體。以此臣等不敢輕易別擬，仍以前票封進，伏乞聖明鑒納。（武宗

實錄卷一九五頁六）

又：

正德十六年七月甲子，上御文華殿，召大學士楊廷和等，以御批禮部會官所議稱號上疏示之，且諭之曰：至親莫如父母，卿等宜體朕意。廷和等退而上疏曰：近日臣等恭詣文華殿，進皇祖訓序文直解，伏蒙皇上賜茶，且進臣等於黼座之前，特以禮部會議興獻王稱號本，并御批旨意，授與臣等。退而伏讀，仰見皇上欲擬尊崇所生先諭臣等，猶有從容商量之意，則聖心於此，猶有不自安者。又御批首言，卿等議得是，朕已知悉。則多官所議者，皇上未嘗不以爲是也。特以聖孝純篤，故御批旨意，旣謂父母生育之恩，時不能忘，又面諭臣等，謂至親莫如父母。臣等豈不欲仰體聖意。實以爲人後者爲之子，既爲人後，則不得復顧其私親，此天地之經常，古今之通誼也。舜禹有天下，而天子之號不以加諸瞽瞍與鯀，舜禹豈不孝於其父母者。蓋天下萬世之公議，誠不可以一人之私情廢也。宋英宗欲追崇所生濮王，亦竟以衆論不合而止。皇上方將上法舜禹，顧可使所行反出英宗下耶。此國家典禮，關係至重，臣等實不敢阿諛順旨，謹以欽奉御批禮部本并原票封進，伏望聖明俯納群臣之議，仍以原票發出，則聖孝光於舜禹，而臣等輔導之責，亦可以少盡矣。疏入留中。（世宗實錄卷四

頁一四）

上所述者，爲皇帝對章奏擬票，不加任何指示時之情形。至皇帝對擬票原則加以指示，如閣臣認爲事有未當，亦可一面照已意票擬處理辦法；一面以揭帖說明不遵旨意擬票之理由，與原疏擬票，一同封進。實錄：

萬曆十四年十月丁亥，上以慶成王府閒宅庶人知折等有奏，諭閣票拏解來京審問。輔臣奏言：知折本以中尉，先年因犯扎母罵王，及盜財等情事，奉旨革爲庶人，閒宅禁住。今不服羈管，欲行辯復，故撫拾他事，捏稱極冤，欲以聳動天聽。此

一面之詞，未經審實難以遽信，一也。以該管之庶人，奏本管之郡王，下陵上替，綱紀倒持，二也。捏詞陳奏者遂行其言，則各府罪宗，駢肩接踵而至，朝廷之上愈益多事，三也。况今山西正報災傷，皇上方遣官賑濟，而又拏解人犯，恐未免擾動一方，四也。當止行撫按，從公審問爲當。遂擬票。（神宗實錄卷一七九頁七）。

皇帝如認所言甚是，即接受閣臣意見。實錄：

萬曆十三年一月甲子，大學士申時行等題：今日中使至閣，持六安州民本，傳旨令臣等擬票，欲將首熙逮問，其餘彼中監候。臣等讀之三四，不能通曉。此必鍼等所犯情重成獄，欲行展脫，故不于撫按司道訴苦，而驥越赴京耳。國家憲典，一切問斷刑獄，未有不自下而上。揆之政體，自當如此。若小民之奏，一一聽于震斷，將來干瀆聖聰，有不勝其煩者，謹擬票進。次日得旨：本內事情牽蔓多端，撫按從公審明具奏，上復令中使傳諭：天下刁風既多，冤枉者亦不少，先生旣如此說，如票擬行。（神宗實錄卷一六八頁五十六）

如閣臣認爲事關緊要，具有重大影響，慮皇帝於事理未明，所命處分不當，難以奉行，即具奏請改，以求至當，實錄：

萬曆七年七月癸亥，戶科給事中李漸以江南水災疏陳四事。一廣積粟之會，二重親民之官；三慎邊儲之增；四崇節儉之風。○上覽之怒，傳旨云：李漸屢次訕上，令輔臣擬旨處治。輔臣張居正等言：李漸狂躁亂言，誠爲有罪。但臣等詳看今次疏中所論，皆爲江南水災，乞行蠲恤，意在推廣上德，施惠窮民，皆言官之所當陳者。雖第四款詞語妄誕，似亦未敢有所觸冒。若因此即加重治，恐未足以服其心。且臣等亦素惡其爲人，但恐傷皇上優容言臣之意，故敢爲之陳解。疏入，上意釋。

（神宗實錄卷八九頁四）

甚且可提出完全相反處理辦法。實錄：

萬曆二十七年三月壬午，義勇右衛百戶王官同把總徐希昌，舉人林章等進銀一萬二千兩，乞許於淮南買鹽行引，仍求于天寧州黃天蕩二處養兵列營，以防鹽寇，章下閣票。大學士沈一貫上言：王官等以萬金之利，玩侮至奢，進上者甚少，而費國者甚多，且黃天蕩在大江之中，原係浩渺賊藪，彼欲得之爲巢穴，因而聚衆起事，此其志不小，若不處治，恐致他日滋

蔓。上嘉輔臣忠愛懇切。思慮周詳，命錦衣衛逮官等治之。（神宗實錄卷三三二頁一）

閣臣擬票，本爲就章疏所言內容，提出具體處理辦法，而後進呈。但往往事有可左可右而難定者，則擬二票以進，如今日之參謀作業，就不同情況，提出不同方案。春明夢餘錄：

常朝舊制，每日御午門決事。萬曆初，以方在諒陰，聖齡幼冲，閣臣議酌三、六、九日視朝。及二年五月，禮部請復舊制，閣中擬二票上請，仍定三、六、九日，遂沿爲例。（卷八頁七）

擬票止是代皇帝謀劃處理意見，未至決定階段，固須嚴守機密；而詔令頒布權在天子，臣下不得專擅，亦不得事先洩露。故擬票皆須閣臣自行繕寫。紀典故聞：

弘治十二年九月，有旨諭內閣，今凡有擬票文書後，卿等自行書封密進，不許令人代寫，於是大學士劉健言，內閣之職輔佐朝廷裁決政務，中間事情，誠爲秘密，在祖宗朝，凡有諮訪議論，或親賜臨幸，或召見便殿，或奉天門，或左順門，屏開左右，造膝面諭。如宣宗屢幸內閣，御座所在，至今臣等不敢中座。英宗視朝將罷，不時面召李賢，憲宗嘗召李賢、陳文、彭時。上有密旨則用御前之寶封示，下有章疏則用文淵閣印封進。直至御前開拆。今朝參講讀之外，不得復奉天顏，朝廷有命令必傳之太監。太監傳之管文書官。管文書官方傳至臣等。內閣有陳說，必達之管文書官。管文書官達至太監。太監乃進至御前。至於謄寫例委之制敕房中書，耳目太廣，不無漏泄，緣臣等不習楷書，字畫鈍拙，不能一一自寫，除事理重大者，自行書寫封進，其餘乞容中書代寫，皇上若有諮議，乞照祖宗故事，或詔臣等面諭，或親賜御批數字封下。使臣等有所遵奉，庶情得通達，事無漏泄。孝廟嘉納之。（卷一六頁二六八）

就上引史料觀之，吾人可知內閣所以成爲國家政本之地，權力之來源，及閣臣所以被目爲宰輔，得以權百僚之原因。蓋閣臣之擬票，固須依照國家典制、故事舊例、祖宗成法行事。但遇有無法可據，無例可循之時，則閣臣得以參詳權衡，代擬天語，所作認定，即爲最後之處理意見。其於皇帝對如何擬票無所指定之時，所作影響，固然如此。即對皇帝有所指示之章疏，亦可自行擬票，甚且執奏不改，堅持閣意，或不予擬票，逕陳己見，奏寢其事。甚或提出完全相反意見，請求施行。內閣之得以

影響朝廷施政者，其原因在此，其所以能地居樞機，賦政四海，而關係國家政治之良窳者，關鍵亦在於此。

註 1 黎東方細說明朝第一冊，五一項永樂文臣，頁一六八。

註 2 翰林記卷二傳旨條旨頁一八。

註 3 同上。

註 4 翰林記卷二參預機務頁一四。

註 5 春明夢餘錄卷二三頁一五。

註 6 爰山堂別集卷四五頁二一。

註 7 明史卷一七九涂栞傳頁四。

註 8 見明史卷三〇七李孜省、繼曉等傳。

註 9 明武宗實錄卷一二頁一一。

註 10 明史卷一八八劉灝傳頁一。

註 11 明史世宗實錄卷三六頁一，嘉靖三年三月丁酉。

註 12 明神宗實錄卷四四八頁二，萬曆三四年七月丁酉。

註 13 明史卷二四四楊漣傳頁六。