

# 略論明代之內閣

湯承業

(作者爲本校政治研究所校友)

宰相爲中國政制之一大特色，明以前歷代皆置之，秦漢時稱爲丞相，「掌丞天子，助理萬機」(漢書、百官表)。卽爲承受天子之命令，處理國家之政務，此卽「道德出於君，制令傳於相」之道理；故曰：「主畫之相守之」(管子、君臣篇)。釋言之，皇帝爲宮中領袖，統而不治；宰相爲府中領袖，治而不統；如此，則「天子之子不皆賢，尙賴宰相傳賢，足相補救，則天子亦不失傳賢之意」(黃宗羲；明夷待訪錄、置相)。宰相之性能與職責如此，故其「總領衆職」(漢書、魏相傳)，「任莫重焉」(漢書、王商傳)。既如此，故明太祖爲吳王時，卽曾設置宰相。如史載：

元順帝至正二十四年春正月，李善長、徐達等率羣臣奉太祖卽吳王位，以李善長爲中書右相國，徐達爲中書左相國(明史紀事本末卷一四、開國規模)。

及卽帝位，則中央制度，仍元之舊，立三大府，設置宰相；下列六部，分掌政務。如史載：

明太祖初一海內，仍元制設中書省，綜理機務，其官有丞相、平章、左右丞、參政；而吏、戶、禮、兵、刑、工六尙書爲曹官(明史、宰輔年表)。

國家立三大府，中書總政事，都督掌軍旅，御史掌糾察；朝廷紀綱，盡繫於此(明史、職官志)。

至洪武九年，「汰平章政事、參知政事」，只置左右丞相及左右丞(同上)。太祖一以(故)惟庸爲才，寵任之，由右丞相，進左丞相(明史、胡惟庸傳)。十三年，胡惟庸以謀反伏誅(同上)，於是「遂罷中書省，政歸六部」(陔餘叢考卷二六、殿閣大學士)。太祖既宣示提陞六部之用意，又宣示永不置相之決心。如史載：

左丞相胡惟庸等既伏誅，上諭文武百官曰：「朕今革去中書省，陞六部，仿古六卿之制，俾之各司所事」(歷代職官表卷四、內閣下)。

(太祖) 勅諭羣臣：「國家罷丞相，設府、部、院、寺，以分理庶務，立法至爲詳善；以後嗣君，其毋得議置丞相；臣下有奏請設立者，論以極刑」(明史、職官志)。

太祖廢相之後，曾於洪武十三年九月置「四輔官」(明史、太祖紀)，以「協贊政事，均調四時」。如史載：

胡惟庸謀反伏誅，帝以歷代宰相多擅權，遂罷中書省，分其職於六部。既又念密勿論思，不可無人，乃建四輔官，以四時爲號，詔天下舉賢才。戶部尚書范敏，薦耆儒王本、杜佑、龔敷、杜敷、趙民望、吳源等，召至，……以本、佑、龔敷等爲春官，杜敷、民望、源爲夏官，秋冬闕，命本等攝之。……隆以坐論之禮，命協贊政事，均調四時(明史、安然傳)。

四輔官對刑政大事，可以「覆奏」與「封駁」(同上)，並可「入內殿坐論治道」(明史、趙好德傳)。惟於「洪武十五年七月，王本論斬，……李幹降知府，革四輔官」(許重熙：國朝殿閣部院大臣年表)。論史者多以罷四輔官後，始設殿閣大學士，秩正五品，位列翰林學士上(明史、職官志)。於君主「每斷大事，決大疑」之時，「有所可否，則命翰林、儒臣折衷古今而後行之」(翰林記卷二、傳旨)。或云明成祖即位後，始置內閣。如史載：

壬午六月，太宗即位，……九月遂開內閣於東角門，召七人者，(案：爲解縉、黃淮、楊士奇、金幼孜、胡儼、胡靖、楊榮) 諭以委以腹心之意，俾入處其中，專典密務(殿閣詞林記卷九、親擢)。

成祖即位，特簡解縉、胡廣、楊榮等，直文淵閣，參預機務；閣臣之預務自此始(明史、職官志)。

永樂初，命編修等官，於文淵閣參預機務，謂之內閣(明會要卷二九、引詞林典故)。

其實在太祖罷四輔官之前，即已建立內閣之雛型；亦可說四輔官與內閣曾同時存在。如史載：

劉仲質、宋訥、吳沆、吳伯宗，洪武中並爲殿閣大學士；又儒士王本等位四輔官，次公侯都督；當時保、傅、內閣之職業隱具矣。今謂閣臣始永樂中解縉等，似未深考(史語所藏抄本國史唯疑卷一)。

(洪武) 十五年，倣宋制置華蓋殿、武英殿、文淵閣、東閣諸大學士，禮部尚書邵質爲華蓋，檢討吳伯宗爲武英、翰林學士宋訥爲文淵、典籍吳沆爲東閣。又置文華殿大學士，徵耆儒鮑恂、余銓、張長年等爲之(續文獻通考卷五一、

## 職官二。

(洪武)十五年，始置華蓋殿、武英殿、文淵閣、東閣諸大學士，又置文華殿大學士，秩皆五品。其時所謂大學士者，不過侍左右備顧問而已，於機務無預也(陔餘叢考卷二六、殿閣大學士)。

綜上所述，則知太祖廢相之後，即已初建內閣之規模；惟至成祖即位之後，內閣始成爲制度。蓋國家政務，究非皇帝一人所可總理者；而內閣正可彌補廢相以後之缺陷。略述明代內閣設置之背景與經過之後，次則分析其性質與職責。

### (一) 內閣即為宰相

明成祖對閣臣倚重頗殷，每有賞賜，必同於尙書(明太宗實錄卷六五)，如永樂五年七月，賜予「二品金織紗衣各一襲」(同上、卷五六)。雖然其時內閣僅爲「內值之翰林」，規定「不置官屬，不得限制諸司，諸司奏事亦不得相關白」(明史、職官志)。並且，僅爲五品秩位。如史載：

成祖始設內閣，其秩甚卑，朝班各依其品；厥後解縉出爲參政，胡儼改爲祭酒，胡廣積資十五年，楊榮、金幼孜積資十九年，始得列銜文華，猶五品也(歷代職官表卷四、內閣下)。

唯於成祖之心目中，則不以五品視閣臣，如其語於解縉等六位閣臣曰：

朕於卿等非偏厚，代言之司，機密所寓，沉卿六人且夕在朕左右，勤勞助益，不在尙書下，故於賜賚必求稱其功，何拘品級(明太宗實錄卷三七)。

又對解縉等七人曰：

朕即位以來，爾七人朝夕相與共事，鮮離左右，朕嘉爾等恭慎不懈，故在宮中亦屢言之(同上)。

由成祖謂閣臣「且夕在朕左右」與「朝夕相與共事」之語視之，則知楊士奇所述者，乃爲內閣之實情寫照。如：

屬時機務孔殷，常且及午，百官奏事退，內閣之臣造辰前，進呈文字，商機密，承顧問，率漏下十數刻始退(楊文貞集卷三、三朝聖諭錄序)。

若或遠離，則「車駕屢賜臨行」（同上、御書閣頌），故曰：「帝亦時至內閣」（續通志卷二五、宋紀一）。

閣臣之職權，莫過於「票擬」（又稱「擬旨」）。因「祖制以票擬歸閣臣」（明史、張慎言傳），故史官稱爲「內閣擬旨」（明史、孫承宗傳）。此制肇端於太祖時賦予閣臣「先面白而後草奏」之權者，如史載：

高皇帝罷丞相，設立殿閣之臣，備顧問，視制草而已。凡府部題覆，先面白而後草奏。百官請命，奔走直房如市，無丞相名，而有丞相權（明史、楊繼盛傳）。

案：「草奏」亦即「票擬」之意，既然太祖時即已如此，所以閣臣「票擬」者，並非始於宣宗之後。茲將此說，引述於次：

（宣宗）宣德以後，三楊（楊士奇、楊榮、楊溥）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，此內閣票旨之始也（孫承澤：春明夢餘錄）。

其實早於成祖仁宗之時，即對閣臣極爲信重。如史載：

永樂、洪熙二朝，每召內閣造膝密議，人不得與聞（廖道南：殿閣詞林記）。

仁宗與內閣「造膝密議」之外，並令閣臣對國事以書面「條對」，表示意見。如史載：

（仁宗）每退朝還宮，遇有機務須計議者，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，人不得聞（翰林記卷二、參預幾務）。

唯至宣宗時，始令閣臣「於中外章奏，許用小票墨書，貼各疏面以進，謂之條旨」（翰林記卷二、傳旨）。自英宗「正統後，始專命內閣條旨」（明史、選舉志）。蓋其「凡事專委三楊，百司奏事，必命中使諮議，然後裁決」（兩湖筆塵錄頁七）。自此以後，便成爲習慣法，「凡中外本章進經御覽者，必發內閣看詳議擬，取自上裁」（明神宗實錄卷五六）。而「議擬」者，即爲「票擬」、「條旨」之意。此一「議擬」，常可左右君見，決定國事，故曰：「移轉聖意，外廷千言，不如禁密片語」（萬曆野獲編卷四、內閣密揭）。可見明代之閣臣，直無異於漢唐之宰相。如史載：

上委之聖裁，下委之六部，持片語，叢百欺。夫中外之責，孰大於票擬！有漢、唐宰相之名，而更代天言；有國初顧問之榮，而兼隆位號（明史、馮元飈傳）。

閣臣之所以無異於漢唐宰相者，即因其握有「票擬」之權，故曰：「內閣之職，同於古相者，以其主票擬也」（明會要卷二九、職官一）。

明代內閣大學士，雖然「無丞相名，而有丞相權」（明史、楊繼盛傳）。漢唐宰相之主要大權，即為用人之權，譬如田蚡為相，「所言皆聽，薦人或起家至二千石」（漢書、田蚡傳）。趙憬為相，則曰：「官司既廣，必委宰輔以舉之」（舊唐書、趙憬傳）。蓋宰相者，唯有「典領百僚」，始能「輔翼國家」（漢書、王商傳）。亦即唯有「總百官」，始能「治萬事」（新唐書、百官志）。而明代內閣，即已握有「人事大權」。如史載：

（嚴）嵩輔政二十年，文武遷除，悉出其手（明史、吳時來傳）。

時（萬曆年間）內閣權重，每銓除，必先白（明史、孟化鯉傳）。

由於「內閣權重」，所以凡是「多取中旨，不關內閣」（明史、楊廷和傳），或「旨由中出，而內閣不知」者（明史、程啟充傳）。皆認為是違反政治習慣之行爲（明史、劉世揚傳）。

明代士庶，亦多自稱閣臣爲「丞相」（明史、楊繼盛傳）、爲「宰相」者（明史、程啟充傳）。並且於公文書中，亦可稱閣臣爲宰相。如史載：

職方主事霍韜上言：「閣臣職參機務，今止票擬，而裁決歸近習，輔臣失參贊權，近習啓干政之漸。自今章奏，請召大臣面決施行。講官臺諫班列左右，衆議而公駁之。宰相得取善之名，內臣免招權之謗」。帝嘉納之（明史、霍韜傳）。

閣臣率供奉青詞者，稱爲「青詞宰相」（明史、袁煒傳）。閣臣以香茗爲事者，稱爲「清客宰相」（明史、顧秉謙傳）。閣臣之中有「首輔」（明史、韓爌傳）、有「次輔」（明史、孫承宗傳），雖然皆爲「輔臣」（明會要卷三〇、職官二），唯以「首輔之權最重」（廿二史劄記卷三三、明內閣首輔之權最重）。凡爲首輔者，則可自稱「當國」（明史高拱傳、申時行傳），史家則直稱之爲「眞宰相」（明史、職官志一）。蓋「閣中秉筆，首輔一人」（明史、韓爌傳）。通常閣臣爲六人（明史、李標傳）、或七人（明史、楊士奇傳），最多者爲九人（明史、朱國禎傳）。皆可參議政事，而決定權則操於首輔（明史、張四

維傳)。無首輔時，則由次輔秉筆（明史、孫承宗傳）。

雖然在職權上，明代內閣有如漢唐宰相，唯於品秩上，仍遠遜於漢唐宰相；蓋漢相秩爲萬石，唐相秩爲三品。明之六部尚書，且由三品進爲二品（明史、單安仁傳）；而明之閣臣，却僅爲五品。如史載：

成祖始設內閣，其秩甚卑，朝班各依其品。厥後解縉出爲參政，胡儼改爲祭酒，胡廣積資十五年，楊榮、金幼孜積資十九年，始得列銜文華，猶五品也（歷代職官表卷四、內閣下）。

唯於永樂二十二年八月，仁宗繼統之初，即令內閣「帶三品官銜」。如史載：

永樂二十二年八月，仁宗繼統，以文淵閣大學士楊榮等輔導東宮，積有年勞，於是陞榮爲太常寺卿，金幼孜爲戶部右侍郎，俱兼前職。楊士奇爲禮部左侍郎兼華蓋殿大學士。起前左春坊大學士黃淮爲通政使兼武英殿大學士。四人俱掌內制，不預所陞職務。內閣帶三品官銜始此（翰林記卷二、參預機務）。

仁宗此一創制，「自後因之」；即「凡大學士加三師，則爲一品；加尚書，二品；侍郎，三品；若未加升而止係大學士者，則仍正五品」（明會要卷二九、職官二）。並且，大學士依例「皆遷尚書」，以其「職雖居內閣，官必以尚書爲尊」（明史、職官志一）。所以「其署銜必曰某部尚書兼某殿閣大學士，本銜在下，而兼銜反在上」（歷代職官表卷四、內閣）。至宣宗以後，「大學士遂爲侍郎、尚書遷階矣」（陔餘叢考卷二六）。而世宗以後，「朝位班次，俱列六部之上」（明史、職官志二）。閣臣既掌宰相之實權，且又多兼尚書六部之長貳，所以常令閣臣負政治責任，如商輅因「彗星見」遭劾（明史、商輅傳），爭敬因「彗星見」求罷（明史、張璉傳），而夏言則因「日食過分」，落職閒住（明史、夏言傳）。

綜上以觀，則知明代之閣臣，既有宰相之職權與責任，又有宰之之品秩與尊榮，誠如蘇同炳云：「罷相以後的六十餘年，宰相制度便已變相復活，是即明代所創始的『內閣』制度」。亦即「內閣已逐漸由侍從、顧問，進而形成事實上的宰相」（明史偶筆頁二至一八）。又如徐復觀云：「明以大學士爲宰相，與唐宋之以三省長官爲宰相者，在法理上說，完全相同；都是由演變的事實而來的。所不同者，明代既不同於東漢之另外有一掛名宰相；而較之唐宋，又多了明太祖的一道敕諭。但所謂『避宰相之名』者，也只是表面文章而已。當時的人，以及後世的史家，無不以宰相稱大學士」（中國思想史論集頁二七九至二九

三)。

## (二) 內閣與翰林院

太祖於吳元年，初置翰林國史院，洪武元年，改爲翰林院（明會要卷三五、職官七）。初，「翰林院官皆由薦舉，未有以進士入者」；至洪武十八年，始由進士入翰林（同上）。當時之翰林院，乃爲顧問性質，如太祖於洪武三十年諭曰：

翰林雖職文學，然既列禁近，凡國家政治得失，民生利害，當知無不言。唐陸贄、崔羣、李絳在翰林，皆能正言讜論，裨益當時，汝宜以古人自期（明史、王度傳）。

翰林乃由「備顧問」，進而「參預機務」，此即內閣之形成（明史、職官志二）。雖然「閣臣不專用翰林」（明史、鄭以偉傳），但就通常論之，則爲「非進士不入翰林，非翰林不入內閣」（明史、選舉志）。因爲其乃國家最高之儲才機關，所以「上以儲才蓄德而爲教，則下必涵養進修以自助」（翰林記卷四、公署教習）。其員額無定，唯以進德修業爲務。如史載：

（翰林）官無定員，凡以儲英俊也；職無專掌，凡以求通儒也；置之中秘，凡以廣器識也；列之近侍，凡以資薰陶也（翰林記卷一九、儲養人才）。

（翰林官）暇則演習經筵講章，日夕與之討論古今，商確經史異同得失，且究竟名儒歸諸身心，以行誼相砥礪，務得眞儒以爲國家之用（翰林記卷四、公署教習）。

成祖時，翰林官「入內閣者，皆編（編修、正七品）、檢（檢討、從七品）、講（侍講、從五品）、讀（侍讀、從五品）之官」（明史、職官志二）。釋言之，閣臣者，多由本官兼翰林學士，「入閣預機務」（明史、劉珣傳、劉健傳）。正因翰林「專直禁廷」（歷代職官表卷二三、翰林院）。所以令其「專典制詔」（明史、劉忠傳），如此歷鍊，方可「需次柄政」（明史、吳一鵬傳），「入參機務」（明史、石瑤傳）。由於「內閣翰林同官」（大明會典卷二二一、翰林院），故曰「內閣固翰林職也」（明史、職官志、二）。內閣雖有印章，而其公文仍以翰林院名義行之。如史載：

閣中有文淵閣印章，獨與諸司異，凡封進詔草若登答章奏用之，不得下諸司，即下諸司，以翰林院行；諸司上內閣，

亦以翰林院稱（明大政纂要、卷一三）。

雖然「自正統後，始專命內閣條旨」（明史、選舉志），然而「嘉（靖）、隆（慶）以前，文移關白猶稱翰林院，後則竟稱內閣矣」（明史、職官志）。

翰林院既為「儲相」之培養機構，故「明清兩代許多的有名人，都出在翰林院」（錢穆：中國歷代政治得失頁九一至九二）。並且翰林官既備皇帝之侍從顧問（大明會典卷二二一、翰林院），亦常兼東宮輔導之官（明史、職官志）。因此，皇帝與閣臣固為君臣之分，亦有師生之義，如世宗諭閣臣曰：

朕唯君臣之間，固不可不嚴，此在朝之當慎，他處則猶家禮然。卿之與朕，無異周公愛成王（明世宗實錄卷一二三）。又如思宗諭閣臣曰：

先生即朕師也，今而後，道德惟先生訓誨之，政務唯先生匡贊之，朕於諸先生有厚望焉（三朝野記卷七）。君主與閣臣具有雙重關係，故可「每召內閣造膝密議」（歷代職官表卷四、內閣）。其相倚之所以特股者，蓋以「其情義固與諸臣異也」（明穆宗實錄卷七〇）。

### （三）內閣與司禮監

明代宦官之禍，不亞於漢唐。雖然太祖鑄令「內臣不得干預政事」，惠帝嗣位，「御內臣益嚴」；然而成祖「即位後，遂多所委任」（明史、宦官傳序）。單就攘奪相權者言之，即已造成「司禮之權，居內閣上」之積弊（明史、閣黨傳序）。此固由於內官之職司傳達，尤因內監之代筆批紅。如史載：

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（閣）臣。內閣有陳說，必達之管文書官，管文書官達之太監，太監乃達於御前（續文獻通考卷五二、職官二）。

……然內閣之票擬，不得不決於內監之批紅，而相權轉歸之寺人。於是朝廷之紀綱，賢士大夫之進退，悉顛倒於其手。伴食者承意指之不暇，間有賢輔，卒蒿目而不能救（明史、職官志、一）。



可知雖然「祖制以票擬歸臣」（明史、張慎言傳），然而御筆親批者不過數本，其餘皆令太監分批（劉若愚：酌中志卷一六、內府衙門職掌）。於是「司禮監批紅」，即可決定取舍內閣之票擬（明史、職官志、三）。此無異於「票擬大權，拱手授之內廷」（明史、許鑒卿傳），以致形成「政權不由內閣，盡移於司禮」之局面（明史、朱廣傳）。誠如御史程啓充所言：

司禮之權，重於宰相；樞機之地，委之宦官（明史、程啓充傳）。

如此，則司禮監遂有「內相」之稱，而內閣反爲「外相」。如史載：

明初，以翰林、春坊官參與謀議，故翰林儒臣有內相之目。及司禮監在內主持政務（批紅），而司禮監官，遂爲內相，內閣大學士反稱外相矣（明史、職官志、三、彙證）。

內相既可藉「批紅」之權，以控制外相，則外相欲求安其位而有所作爲，則必須力盡奉應之能事（明史、魏廣微傳）。所以「閣臣被命，即投刺司禮大奄，兼致儀狀」（明史、文震孟傳）。內官者，乃宮奴也，宰相如此，則何異於宮奴！其所以致此者，乃因罷相之過。如黃宗羲曰：

蓋大權不能無所寄，彼宮奴者見宰相之政事墜地不收，從而設爲科條，增其職掌，生殺予奪出自宰相者，次第而盡歸焉。有明之閣下，賢者貸其殘膏剩馥，不賢者假其喜笑怒罵；道路傳之，國史書之，則以爲其人之相業矣！故使宮奴有宰相之實者，則罷丞相之過也（明夷待訪錄、置相）。

太祖罷相之初，似曾意識及此，所以曾「制內臣，不許讀書識字」（明史、宦官傳序）。唯「宣宗設內書堂，選小內侍令大學士陳山教習之，遂爲定制。用是多通文墨曉古今，逞其智巧，逢君作奸；數傳之後，勢成積重」（同上）。太祖雖曾慮及一，而未慮及二，蓋內官之禍，不獨摧毀政制，並且敗壞士風，明代「中葉以前，士大夫知重名節，雖以王振汪直之橫，黨與未盛；至劉瑾竊權，焦芳以閣臣首與之比，於是列卿爭先獻媚」（明史、閣黨傳序）。案：摧毀政制者，爲有形之禍患；敗壞士風者，爲無形之禍患。政制既毀，士風既壞，國事自心每況愈下；所以史臣曰：「考其禍敗，其去漢唐何遠哉」（明史、宦官傳序）！

綜觀以上論述，則知明代內閣確爲宰相。其人選則爲考試取士經過歷鍊之後，儲才養望於翰林院，洞察世故與練達政事之

後，始得入閣主政；較之唐宋相制，不能不說爲一大進步。唯其最大之病端，卽爲太監「批紅」，但亦不可以此而論定明代相制卽不足取；蓋「票擬」爲宰相應盡之職，「硃批」爲皇帝應掌之權，皇帝不掌其權，竟令宦官掌之，此乃由於皇帝之失職，而導致宦官之竊權。卽令漢唐之宰相，而遇明代之皇帝，在此等政制與政情之下，亦難免仰息於宦官。

清代內閣制，卽承明代之內閣制而來（歷代職官表、卷二），雖然前期閣權曾見奪於南書房（清史、張英傳），後期閣權曾見奪於軍機處（清史、大學士年表序），但始終未如明代者然：「司禮之權，重於宰相；樞機之地，委之宦官」（明史、鄭啓充傳）。此乃因爲清代歷朝君主之素質堪稱整齊，不似明代君主之前期後期相差懸殊。換言之，清代君主能够始終獨掌大權，不使旁落。亦可以說，閣權所以見奪於南書房與軍機處者，乃因君主假藉南書房與軍機處以收攬閣權。以論明清兩代之內閣制，則首應着眼於此。