第一章

隋代的统一和改革

在中国历史上，隋代是一个引人注目的朝代。它结束了自西晋末年以来少数民族入主中原，国家长期处于分裂、战乱的局面，重新实现了国家的统一，建立起全国统一的汉族政权。为巩固国家统一和加强中央集权，从政治、军事、经济、文化等方面进行了一系列卓有成效的改革：在政治上，对主宰中国政坛数百年之久的士族政治及其制度进行了全面的改革；在经济上，它改革和发展了自北魏以来的均田制和租调制，整顿户籍制度，重新统一度量衡，并成功地开凿了大运河，奠定了全国统一的经济基础；在文化上，实行兼容并蓄的开放的文化政策，建立了有利于全国各族人民大团结的混合型的意识形态，为全国的文化再统

需要全本请访问 www.ertongbook.com

一做出了重大的贡献。

隋朝国力强盛，但又短祚早亡。隋代的改革具有明显的承前启后的历史作用，为唐代的进一步改革和社会经济的高度发展繁荣，做了许多具有开拓性的有益探索和尝试。隋代的早 亡，也为后世统治者提供了可供借鉴的历史经验教训。

一、隋代的统一和面临的新形势

（一）隋朝的建立

隋朝的开国皇帝杨坚，自称是弘农华阴（今陕西华阴县）人，从五世祖杨元寿起，其家族便为北魏、西魏、北周王朝效劳，至其父杨忠时，被北周封为隋国公，位至柱国大将军。杨坚是杨忠的长子，541 年生于一个佛寺内，小名那罗延，译意为金刚力士。据史书记载，他长腰短腿，为人庄重而又沉默寡言，是一个很有心计的人。杨坚小时候入为贵族和高官子弟设立的太学读书，并很早就接受骑术和战术的训练，在少数民族尚武精神和风气中长大。杨忠死后，杨坚袭爵隋国公。 566 年，娶独孤信的第七女为妻。将杨坚拉入政治斗争漩涡的转折点是他的女儿嫁给了北周宣帝宇文赟，杨坚也因此而官至大司马、大前疑，成为关陇贵族集团中的后起之秀。大象二年（580 年）五月，宇文赟病死，杨坚以后父的地位，假称受遗诏辅政。时静帝仅八岁，杨坚自为大丞相，都督内外诸军事，实际上已掌握了北周的最高权力。此后，杨坚相继平定了尉迟迥、王谦、司马消难的叛乱，又尽灭宇文氏之族，完全控制了北周政局。杨坚深知周宣帝为政之苛酷，故极力革除旧政之弊，推行宽松政治，命人删略旧律，作《刑书要制》，并推广至各地；加上杨坚躬行节俭，深得朝野人心，文韬武略威震中外，代周称帝的时机已经成熟了。

北周静帝大定元年（581年），杨坚登极称帝，即隋文帝，在中国北方建立起带有浓郁少数民族气息的新的汉族政权——隋，建元开皇，建都长安。第二年，又在长安城东南二十余里处，建造大兴城，以大兴城为都。

对杨坚的代周称帝，著名历史学家王仲荦先生在《隋唐五代史》上册中有如下评价与分析：“这是符合当时历史发展的趋势的。首先，北朝经六镇起义之后，在一个较长的时间内，正在进行各族大融合这个过程，要完成这个历史过程的任务，如果由中原地区的汉族世家大族即门阀士族大地主来完成，是完成不了的；如果完全由鲜卑勋贵来完成，也会有一些落后的东西被保存了下来。只有像杨氏那样，既是中原大族，又曾久居六镇，沾染过鲜卑化习俗，明白有些落后的东西，在不伤害民族的感情下可以加以改革，这样就最为合宜。隋文帝和独孤皇后，正具备有这些条件。其次，自宇文泰任西魏宰相起，组成了关陇贵族地主统治集团，这个集团既有武川勋贵，又包括关陇河东的世家大族。杨坚之父杨忠，就是这个统治集团的主要骨干，杨坚也是这个统治集团的后起之秀，由杨坚来挑起这副担子，建立王朝，从人地两方面来讲，也是非常适宜的。再次，北周武帝扩大府兵员额以后，‘自后夏人（汉人）半为兵矣’（《隋书·食货志》），府兵内部，鲜卑化成分逐渐在减少，汉化的成分逐渐在加重，从而府兵统帅部的实际权力，也会有所变化，即八柱国、十二大将军家中的汉族地主，会比鲜卑勋贵更显得重要起来。杨坚的父亲杨忠既是汉人，又是属于府兵统帅部早期统率府兵的十二大将军家，杨坚在北周宣帝任命他为大司马之后，又掌握了发调府兵的实际权力。北朝的军政大权落到杨坚手里，这更是水到渠成，势所必然的了。”王仲荦先生从民族融合、政治、军事诸方面精辟分析了以隋代周的历史必然性，言之有据。不仅如此，历史还赋予杨坚为首的隋王朝以艰巨的改革任务，而要完成这一任务，结束几百

年来的分裂局面，完成祖国的统一大业，则是当务之急。

（二）隋代的统一

隋王朝建立之时，全国尚存在三个政权，除隋王朝外，还有占据江陵沿岸的西魏、北周的傀儡政权后梁以及南朝的陈王朝。当时的形势是：南北朝后期，门阀士族已经衰落，分裂割据势力大大削弱，为统一提供了有利的条件；经过数百年的民族交往、民族融合，民族矛盾逐渐缓和，加之隋王朝是以汉族地主为主体的新政权，南北尖锐对立的民族矛盾已经消失，南北统一的政治气候已经形成；在军事上，南弱北强已成不争之事实，隋朝已具备统一全国的军事实力。从人心所向看，全国人民都热切盼望统一。即使在大分裂的魏晋南北朝时期，全国人民对统一的渴望也从未减弱过，包括少数民族在内的南北统治者，都曾进行过多次统一的活动，但由于时机尚未成熟而未能实现。隋朝建立后，南北对峙的均衡局面已经打破，统一的条件已经成熟。于是隋文帝杨坚开始了统一全国的壮举。

开皇七年（587年）十月，文帝召后梁主萧琮入朝。萧琮入隋后，文帝留其不遣，后梁不战而亡。

开皇八年（588年），文帝下令伐陈，用军事手段统一南北。伐陈大军有五十万人之巨，而陈朝举国之兵只有十万，虽有长江天险可据，却无力坚守西自巫峡、东至沧海的漫长的长江防线，顶住来势凶猛的隋军攻势。

开皇八年十一月，隋军大兵压境，完全掌握了长江上游的主动权，陈军既不敢下援京师建康，又保不住沿江镇戍，完全处于被动挨打的地位。开皇九年（589年）正月，隋军吴州总管贺若弼乘陈朝下游江防空虚之机，自广陵（今江苏扬州市）率军渡江，攻陷军事重镇京口（今江苏镇江市）；庐州总管韩擒虎自横江浦（今安徽和县东南）渡江至采石（今安徽马鞍山市西南采石

矶），攻下姑熟（今安徽当涂）。随后，贺若弼与韩擒虎分别从北道与南道夹击建康。钟山一役，贺若弼击溃了陈军主力；韩擒虎自新林（今江苏南京市西南）攻入台城，俘虏了终日醉生梦死、束手待毙的后主陈叔宝，陈朝至此灭亡。

生擒陈后主后，隋军乘胜向南推进，发起了一系列攻势，陈军望风而降，隋军几乎没有遇到多少抵抗。不久，陈朝岭南诸州也归附于隋。于是，陈朝全境皆平。

隋朝统一全国，意义深远，它不仅结束了近四百年国家长期分裂的政治格局（中间只有西晋的短暂统一，若从西晋灭亡算起，全国分裂的时间有二百七十年之久），为恢复和发展多民族统一国家做出了积极的贡献，而且也为政治、经济、军事、文化的全面改革，推动社会经济文化的发展和繁荣昌盛，提供了和平安定的环境。

(三)隋朝统一所面临的新形势

隋朝统一全国后，作为统一的、全国性的政权，在政治、经济、军事、文化诸领域，都面临着许多新的问题。

在政治上，由于长期以来北周与隋、隋与陈，从中央到地方的政权机构组成存在着较大的差异，加之隋朝继承的是一个由少数民族所建立的政权，因此，新政权建立后，当务之急是在汉族地主阶级支持下，完成由少数民族政权向汉族政权的过渡；全国统一后，必须尽快完成由北方政权向全国政权的职能转变。这就需要积极稳妥的进行政治制度的改革，以便尽快建立适应新形势需要的统一的全国性的政权机构。

自魏晋以降，门阀士族操纵国家政权，皇权大大削弱，皇帝只不过是门阀士族利益的代表而已。因此，日本著名学者内藤湖南称这一现象为“贵族政治”。隋朝建立和统一全国后，为缔造全国性的大一统的封建专制政权，加强皇权和中央集权，就必须

需要全本请访问 www.ertongbook.com

削弱贵族政治，逐渐剥夺门阀士族靠门第理所当然地进入各级政府部门的权利，继而将一些出身低微、有才华的人提拔到各级官僚机构中来，以新的职业官僚代替旧的贵族官僚，建立为皇权服务的官僚集团，扩大统治集团的基础。因此，改革选官制度，为中央集权制度培养选拔各级代理人，就是隋王朝所面临的重要任务和改革内容之一。

在经济上，统一后的隋王朝面临着如何巩固和发展北方现行的均田制，如何继续保持南方经济的迅速发展和利用全国统一的有利条件，促进和协调南北经济发展的问题。在过去漫长的分裂时期，由于各族人民的共同努力，地方经济都获得了不同程度的发展，隋王朝所要作的，是充分利用政治上南北统一的优势，推动经济上的南北统一，以推动全国经济更快发展，从而又促进和巩固全国统一大业。另外，实行全国性的财政制度改革也是势在必行的。

在军事上，隋王朝强大的军事力量主要是府兵制下的府兵组织。以均田制为基础的府兵制，使兵员广阔，部队战斗力强，是隋统一全国的主要力量。统一后，府兵制仍有继续保留和发展的价值。然而，隋代的府兵制必须与北周时的府兵制有所不同，它必须是新的中央集权制控制下的军队。因而，对府兵制的改革也是隋王朝所面临的问题之一。

在文化方面，隋朝也面临着繁重的改革任务。在南北分裂时期，由于政治、经济、习俗等方面的不同，南北文化也产生了很大的差异，南北两种文化竞相自我标榜，在各个领域展开论战。这一切显然不能适应建立大一统的中央集权的需要。另外，如何对待中国传统文化与少数民族文化、外来文化之间的关系，如何在民族大融合、文化大交流的基础上，重塑中国传统文化，也是隋王朝面临的重大问题。因此，促使南北文化的再统一，逐步建立为统一的全国政权服务的统一的文化，便成为隋代文化改革的

主要内容。

二、隋代的政治改革

自少数民族入主中原后，相继建立的各少数民族政权在制定政治制度时，都大量借鉴汉族政权的规章制度，同时也保留了浓厚的少数民族色彩。隋文帝杨坚即位后，在政治制度改革方面，面临着两个迫切需要解决的问题：一是要立即着手实现他恢复汉政权的宏图大志，向全国人民（包括当时尚未统一的南方）表明自己的伟大功业，并为统一南北制造理论根据；二是要在前代政治制度改革的基础上，继续扩大改革的成果，建立中央集权的政治制度。文帝杨坚与其子炀帝杨广时期的一系列改革举措，都是围绕这两点进行的。

（一）改革中央官制，废北周六官，实行三省六部制

六官制度是西魏宇文泰采用苏绰的建议而实行的一种中央官制，并一直沿用至北周末年。苏绰是西魏时期的著名改革家，他吸取了北魏孝文帝改革的经验教训，既要不因继承中国传统而触怒鲜卑统治者，又要在全国建立井然有序的文官之治和稳定的集权政府，因而提出了一个不同寻常的文化借鉴模式——《周礼》所提供的集权政治模式。它详尽提供了国家和社会的标准等级。根据六官制度，中央行政机构设置六个长官，即大冢宰（天官）、大司徒（地官）、大宗伯（春官）、大司马（夏官）、大司寇（秋官）、大司空（冬官）。大司徒以下各官分掌各项重要任务，大家宰为六官之长，总揽朝政。

这种模式将宇文泰的向往与古时周代的理想秩序联系了起来，因而得以实施。但在推行的过程中，随着中央集权的加强，

其弊端便很快暴露出来。自秦汉以后，三公（太尉、司空、司徒）因位高望重，与皇权发生了冲突，逐渐变成了虚衔，中央行政实权渐归于台省。西魏北周时代，名义上实行六官制度，由大家宰总领五府，实际上很难真正实行。只是在西魏和北周初年，宇文泰、宇文护独揽朝政大权，才有条件以大冢宰的名义总揽朝政。至北周武帝杀宇文护后，皇帝亲掌权柄，大冢宰形同虚设，其地位已与秦汉时的三公大相径庭了。所以，北周时的六官制度，已在不知不觉地不以统治者的主观愿望为转移地向着汉魏旧制——三省制发展靠拢了。大冢宰属下的御正大夫、纳言大夫，大宗伯属下的内史大夫，由于经常接近皇帝，权力大大提高。论其地位，御正、内史两大夫类似中书监令，纳言大夫类似门下侍中，而大家宰的地位则相当于尚书令。对隋文帝杨坚来说，出于加强中央集权和恢复汉政权正统地位的双重需要，废除北周六官制度，作为一项重大的政治改革举措，不仅势在必行，而且条件也已完全成熟。

改革后的隋代中央机构设置如下：

内史省（汉魏旧制称中书省，隋因避文帝杨坚之父杨忠讳而改称之）：置内史监、令各一员；不久又废监，置令二员。又置内史侍郎四员（后减为二员），担任内史令的副手。下有内史舍人八员（后减为四员），内史通事舍人十六员。

门下省：置纳言二员（为避杨忠讳，不称侍中）；其副职称给事黄门侍郎，四员，后又去掉“给事”之名，称黄门侍郎，并减额为二员。

尚书省：置尚书令一员，尚书左、右仆射各一员。下置吏部、礼部、兵部、都官（后改称刑部）、度支（后改称户部）、工部等六尚书。吏部尚书下辖吏部（后改称选部）、主爵、司勋、考功四司。礼部尚书下辖礼部（后改称仪曹）、祠部、主客、膳部四司。兵部尚书下辖兵部（后改称兵曹）、职方、驾部、库部

四司。都官尚书下辖都官、刑部（后改称宪部）、比部、司门四司。度支尚书下辖度支、户部（后改称民部）、金部、仓部四司。工部尚书下辖工部（后改称起部）、屯田、虞部、水部四司。合为二十四司，每司置侍郎一员或二员，六部共置三十六侍郎。

六部以外，中央还设置了太常、光禄、卫尉、宗正、太仆、大理、鸿胪、司农、太府等九寺，九寺置卿、少卿各一员。此外，还有都水台（长官为都水使者）、国子寺（长官为国子祭酒）、将作寺（长官为将作大匠）等官府的设置。

三省之外，还设有秘书省（长官为秘书监）和御史台（长官为御史大夫）。隋炀帝时，又分置殿内省。这样，尚书、门下、内史、秘书、殿内省，共为五省。又增置谒者台、司隶台，加上御史台为三台。又设置了少府监、长秋监、国子监（即为国子寺）、将作监（即将作寺）、都水监（即都水台），总为五监。隋代的中央机构设置大体如此。

隋代中央官制的改革主要是恢复和建立三省六部制度，它集中体现了加强中央集权制度下强化皇权的需要，也反映了历史发展的必然性。三省中的尚书省是最重要的，是中央的执行机关，所属六部二十四司与太常、光禄等九寺共同处理国家的日常具体行政事务。内史省与门下省是中央的决策机关，内史省主要负责起草诏旨，门下省主要负责审议诏旨。三省的长官尚书令、内史令、纳言同为宰相。其中，尤以尚书令的地位最高，权力最重。鉴于尚书令位高权重，不利于皇帝专权，所以隋文帝确立三省六部后，直至他去世，在位二十四年，从未任命过尚书令。整个隋代，只有杨素一人在场帝大业初年，被破例由尚书左仆射迁尚书令。这惟一的尚书令还因炀帝的猜忌防范，只是徒有虚名而已。由于尚书令一职旷置，尚书左、右仆射实际上成为尚书省的主要负责人，握有宰相之权，而且是最有权势的宰相。高颎是隋文帝最宠信的大臣，担任尚书左仆射等职，当朝执政将近二十年，

“论者以为真宰相”①。隋文帝时先后任尚书右仆射的苏威、杨素等人也皆与高颎一起专掌朝政。可见尚书左、右仆射的职权，远远超过纳言、内史令。

至隋末，炀帝出于进一步加强皇权的需要，不但尚书令一职空缺，甚至纳言、内史令也皆缺而不置。三省的实际权力交由内史、门下二省的副长官以及以他官知政事者，大业中，甚至连尚书左、右仆射也长期空缺。隋朝的宇文述、柳述、裴蕴都曾以他官知政事，成为事实上的宰相。因此，在隋代，不但三省长官为法定宰相，以他官参知政事也是宰相。这就扩大了宰相的范围，分散了宰相之权。以他官参知政事对唐宋时期的宰相制度产生了重大影响。

隋文帝推行中央官制改革，宣布要恢复汉魏旧制，以表明他恢复汉族政权的决心与宏图，实际上他主要借鉴的是北齐的官制。隋朝的中央官署和名称大都模仿北齐，而北齐的中央官制又主要是继承了北魏孝文帝改革的成果。隋代不少中央机构的设置沿袭了汉代的名称，但它并没有照搬汉代官制，而是有因有革，注入了新的内容，并紧紧围绕加强中央集权和皇权为中心来展开的。

在隋代庞大的中央政权机构中，与汉代显著不同之处，是隋代不设丞相一职，而丞相恰是汉代中央官僚机构中名声最显赫、权力最大的关键职务。相权集中，对皇权自然要构成一定的威胁。杨坚代周称帝前，就曾迫使朝廷授他以大丞相之职以专断朝政。故他称帝后，就特别重视相权问题。实行三省六部制，以三省长官为宰相，一是解决了东汉以降宰相名实分离的状况，使宰相名实再度统一，二是使相权的分割更加制度化。三省长官互相牵制，尚书省虽是执行机构，但其长官也有很大的决策权；内

①《隋书》卷四十一《高颎传》。

史、门下的长官不但有决策权，而且在很多具体行政事务问题上也有建议权。不但宰相互相牵制，尚书六部二十四司与九寺、御史台，尚书兵部与各卫大将军也相互牵制①，其最终决策权则归于皇帝。隋文帝取消了丞相这一处于“一人之下，万人之上”的职务，亲自出面与三省的主要领导人讨论国家大政与政务，所以他实际上是一个人扮演了既是皇帝又是丞相的双重角色。这种将皇帝与丞相两种职权集于一身的做法，充分体现了隋文帝的施政风格和隋代皇权高度集中的特点。

如何看待隋代中央官制的改革呢？第一，隋代对中央官制的改革，是继承了前代改革的成果并加以发展完善，使之系统化、制度化。以三省六部制为基本特征的隋代中央官制，适应了中国古代大一统的中央集权政治的需要，因而，它奠定了中国封建社会后期中央官制的基本框架，对后代的中央官制产生了深远的影响。第二，隋代所实行的分散相权、三省相互牵制的制度，在中央内部权力分配方面，有其积极合理的成分。三省的职权规定得较为分明和规范，有利于中央政权的平稳有序运转。第三，三省六部制对皇权的限制相对薄弱，隋代皇权也因之高度集中。中国封建社会的政体是君主专制，君主的施政风格、权力欲的大小，往往对政治局势产生较大的影响。由于文帝是通过宫廷政变夺得政权的，他本人又性情多疑，所以隋初皇权也急剧膨胀起来。文帝时用人尚为得当，政治清明，经济繁荣，皇权膨胀的恶果尚未显露出来。到场帝时，由于尚书省长官不再担任宰相，宰相的权力再度削弱，决策权和行政权进一步分离，对于中央最高层的理性决策和提高国家机构的行政效率，无疑是不利的。隋末的政治昏暗，固然与炀帝刚愎自用的施政风格有关，但过度集中皇权，对皇权的过分膨胀缺少约束机制，不能不说是制度方面的一个重

①参见杨际平《隋唐宰相制度的几个问题》，载《浙江学刊》 1988 年第 3 期。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

要原因。

（二）改革地方政体，并省郡县，改地方三级制为变通的二级制

我国古代地方政体曾发生多次变革，但始终是围绕二级或三级制来变化的。自秦始皇实行郡县制，以郡统县，建立了二级制的政权系统后，至西汉武帝元封五年（前106年）“初置刺史”，情况逐渐发生了变化。随着刺史之权越来越重，至东汉末年，地方行政制度已演变为州、郡、县三级制。南北朝以来，又在州之上设置都督数州军事或总管，兼管地方军民事务。南朝自梁、陈以来，北朝自北魏末期以后，州、郡、县的区域不断被分割缩小，加之南、北两方都有为数不少的侨置郡县，地方政权层次繁多、职能重叠、冗员激增、行政效率低下的弊端非常突出。为了减轻民众负担，节省财政支出，改变民少官多、十羊九牧的局面，必须并省郡县，进行地方行政机构的改革。北齐文宣帝天保七年（556年）曾进行尝试，并省三州、一百五十三郡、五百九十八县，取得了一定的成果。但北齐的改革仅限于局部地区，从全国范围看，这问题仍然相当严重，亟待进行改革整顿。

隋文帝代周称帝后，决心改变北周所遗留的地方政权层次繁多、人员臃肿的问题，于是在改革中央官制的同时，对地方机构也进行了重大改革。其主要措施是废除“郡”这一中间行政层次，变地方三级制为二级制。

罢郡问题的提出，一般论著都认为是开皇三年由河南道行台兵部尚书杨尚希最早提出的，揆诸史实，实际上是苏威与杨尚希先后提出促成的。[①] 开皇元年（581年），隋文帝下令编纂开皇

①参见陆庆夫《关于隋朝改革地方机构问题的几点辨析》，载《兰州大学学报》1989年第3期。

律。新律公布后，刑部尚书苏威提出要对律令某些条款进行修改，又提出每五百家设一乡正，以受理民间诉讼，但却遭到李德林的反对。李德林说：“即时要荒小县，有不至五百家者，复不可令两县共管一乡。”① 这段话，已经触及当时地方机构中民少官多的弊病。苏、李二人的争论引起了文帝的高度重视，于是下令群臣在东宫集议。讨论中，苏威提出了修改律令、置五百家乡正和废郡三条建议，意见虽然又遭到李德林的反对，却得到了高颎的支持，于是文帝“尽依威议”②。罢郡一事的最终决策，还由于杨尚希的著名上表的促成。开皇三年，杨尚希上表称：“当今郡县，倍多于古。或地无百里，数县并置；或户不满千，二郡分领。具僚以众，资费日多，吏卒人倍，租调岁减。清干良才，百分无一，动须数万，如何可觅？所谓民少官多，十羊九牧。……今存要去闲，并小为大，国家则不亏粟帛，选举则易得贤才。”文帝“览而嘉之，于是遂罢天下诸郡”③。

罢郡的主要内容为三个方面。一是罢废五百余郡，变州、郡、县三级制为州、县二级制。据《通典》记载，隋开皇初有州三百一十，郡五百零八，“以官繁人弊，遂废五百余郡”④，改由州直接统县，恢复了秦汉时期的地方二级政体。开皇九年（589年）隋统一全国后，又把这一改革措施推向南方。经过改革，全国共保留了三百州。二是削弱刺史之权。隋代罢郡之后，改为以州治县，州的长官虽仍因循刺史之名，但其实权只与郡太守相同。过去州刺史皆开置幕府，握有兵权。改革后，除边远地区因情况特殊仍保留刺史的这一权力外，一般不再开置幕府和持节领兵，正如《通典》卷一百七十一《州郡一》所载，刺史“名则因

① 《隋书）卷四十二（李德林传》。
② 《隋书）卷四十二《李德林传》
③ 《隋书》卷四十六《杨尚希传》
④ 《通典》卷一百七十一《州郡一》。

循，职事同于郡守，无复刺举之任”。三是废除周、齐地方官员自辟僚属的制度，将所有地方官员的任免权收归中央吏部。关于这一点，我们将在选官制度改革的内容中详细论述

炀帝即位后，继承文帝的改革精神，并省州县，精简机构。大业二年（606 年），“遣十使并省州县”①。据岑仲勉先生的统计，在这次较大规模的行动中，共并省州一百一十九，约占当时总数的三分之一。② 炀帝推进地方机构改革的另一大举措，是在大业三年（607 年）罢州置郡。在文帝罢郡实行地方政体二级制的基础上，炀帝又将州的名称废去，改为郡，实行以郡统县。粗看只是名称的改变，没有多大实质性的意义，事实上“改州为郡”有三方面的重要内容。一是“罢州置郡，郡置太守”。对太守的级别，炀帝有新的规定：“上郡从三品，中郡正四品，下郡从四品”，与原来的州刺史相比，依次降了一级。隋文帝罢郡，以州统县，使刺史之名存而职废，炀帝改州为郡，变刺史之名为太守，使其名实相副，可说是对文帝改革的进一步完善。二是“别置都尉以领兵，兵不属郡”③。按旧例，以刺史带诸州军事衔名以统兵，炀帝置都尉、副都尉，负责军事工作，进一步明确规定其“与郡不相知”④。地方机构中军政分离，有利于中央对地方的控制。三是“罢长史、司马，置赞务一人以贰之”。后又置通守一人，位次太守，改赞务为郡丞，“位在通守下”⑤。炀帝在太守之下置通守，意在牵制太守。郡丞属勾检系统官职，掌一郡财政审计大权。郡丞和通守的设立，不但分割了太守之权，而且

① 《隋书）卷三《炀帝纪上》。
②《隋书求是）卷三十一《地理下》。
③《通典》卷三十三（职官）十四。
④《隋书）卷二十八《百官志下》
⑤《隋书》卷二十八《百官志下

更重要的是进一步发展和健全了地方机构的职能。①

由隋文帝、隋炀帝父子所进行的地方机构改革，在当时产生了显著的效果，对后世也产生了较大的影响。其成效，一是并省州县，精简机构，减少了地方行政层次和冗员，节省了财政支出，同时也减轻了人民群众的负担。据《隋书·百官志》记载，隋初郡分九等，上上郡的编制为一百四十六人，下下郡为七十七人，平均为一百一十二人，文帝开皇三年（583年）废五百零八郡，从理论上讲，应裁员五万六千八百九十六人。隋炀帝大业二年（606年）并省州一百一十九个，按开皇中每州平均编制为二百四十五人计，则应裁员二万九千一百五十五人。尽管在实际中有些官员会流入其他政府部门，国家也不可能一下子裁减这么多官员，但我们从这些数字中可以大略推断，当时裁减冗员、精简机构的动作是相当大的。改革的成效之二，是对地方机构的职能加以转化，其焦点则是破除以往军政不分的积弊。以往的地方政府上层长期保留大批文职和军职人员，州刺史更是以都督数州军事的名义身兼军、政、财大权。与州并列的还有府的名称，隋代将州郡所有的文职、军职人员统一在州（郡）的管辖之下，府的名称被取消，其原有的官员都成为州（郡）的文职和行政人员的一部分。地方的军事指挥权交由“与郡不相知”的都尉、副都尉之手，地方行政机构与军事机构彻底脱钩，虽然在隋代地方行政机构中仍然沿用过去的军事机构的官衔，但其职能则转变为纯粹的文职了。成效之三，是加强了中央对地方的控制，中央通过掌握官员的任免权，集中地方军权，转变地方政权的职能，健全地方机构等一系列措施，对地方政权进行严密控制，皇权和中央集权在改革地方行政机构中得到了进一步巩固和加强。

①参见陆庆夫《关于隋朝改革地方机构问题的几点辨析》，载《兰州大学学报》1989年第3期。

（三）改革选官制度——罢九品中正制，实行科举取士

隋文帝改革中央与地方政权机构，从体制上保证了中央集权的加强，与政府机构改革密不可分的另一项重大改革——选官制度的改革，则是尽最大可能地将那些忠实于新政权，又有真才实学、精明强干的社会精英提拔到各级政府中来，以保证中央意志的贯彻执行和巩固行政改革的成果。这项改革的主要内容，是废除沿袭了三百余年的门阀大族垄断国家政权的选官制度——九品中正制，建立新的为中央集权政治服务的选官制度——科举制，废除地方自辟僚属的旧制，将各级政府的用人权完全集中于中央。

自曹魏从公元219年开始实施九品官人法以来，国家的选官之权便由门阀大族所把持，州郡中正以“乡论”为基础向朝廷荐举官员。九品中正制主要以出身和社会地位来品评人物，荐举官员，致使“上品无寒门，下品无势族”，严重阻塞了人才选拔之路。门阀贵族的势力借助九品中正制在政府各部门深深扎下了根，在政治上居于统治地位，皇权受到极大的削弱，“王与马共天下”就是这一情况的真实写照。门阀政治的腐败与九品中正制所产生的弊端，早就被有识之士所揭露。南北朝时，九品中正制已不能适应统治者加强中央集权以应付严峻形势的需要，于是，开始在选官制度方面进行改革。南朝刘宋孝武帝以来，“士庶杂选，……爰及梁陈，斯风未改”①，寒人掌握机要的现象已经出现。北朝西魏初年，著名改革家苏绰在《六条诏书》中旗帜鲜明地提出：“今之选举者，当不限资荫，唯在得人。”② 北齐之后，

① 《通志）卷三十四《选举一）

② 《周书）卷二十三《苏绰传》。

“州郡辟士之权，浸移于朝廷”，自北周始“罢门资之制”①，一些原由门阀士族所把持的清闲之职，不再由其垄断独占，“选无清浊”② 的局面已初见端倪。

杨坚代周称帝后，出于加强中央集权和巩固新政权的需要，继续北朝末期的改革势头，大刀阔斧地对选官制度进行了改革。

1、废除九品中正制，实行科举取士　　开皇三年（583 年），隋文帝正式颁布命令，剥夺以往那些“操人主之威福，夺天朝之权势”的州郡中正的选举品第之权。原先在选官制度中举足轻重的中正一职，“至是不知时事”，被直呼之为“乡官”③，成为一种闲职。开皇十五年（595 年），文帝又下令将形同虚设的乡官一职撤消，至此，延续三百多年的九品中正制便寿终正寝了。

随着中正职权的削除，隋文帝下令各州直接向中央荐举人才。开皇三年（583 年），朝廷诏令各地“举贤良”。开皇七年（587 年），下令各州每年选派三人进京等待任命（商人和工匠不在被选之列）。开皇七年的这一次地方向中央荐举人才，与汉代的荐举制有所不同。隋代的荐举不论州之大小与人口多寡，每州都同样荐举三人。待开皇九年（589 年）全国统一之后，全国每年便可荐举九百人之多。至开皇十八年（598 年），文帝又下诏，命令京官五品以上、地方总管与州刺史以“志行修谨，清平干济”二科举人。这表明，隋代选拔官员的制度逐渐由九品中正制向科举制演变。至进士科设立后，科举制便正式创立了。

关于进士科的设立时间，学术界是有争议的。韩国磐先生就认为，进士科在隋文帝开皇年间便已创立，房玄龄在开皇十五年或十六年时被举为进士，即是证明。④ 而大多数史书记载，都是

①《通志》卷三十四《选举一》。

②　《隋书》卷五十六《卢恺传》。

③　《隋书》卷二十八《百官志下》。

④　韩国磐：《隋唐五代史论集》，三联书店 1979 年版。

需要全本请访问 www.ertongbook.com