

■ 学人文库

西周政治地理结构研究

王健 著

中州古籍出版社

图书在版编目(CIP)数据

西周政治地理结构研究/王健著. - 郑州:中州古籍出版社,2004.5
(学人文库)
ISBN 7-5348-2287-4

I. 西… II. 王… III. 政治地理-研究-中国-西周时代 IV. K901.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 041344 号

责任编辑:郭孟良

责任校对:温向苏

出版社:中州古籍出版社

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002)

发行单位:新华书店

承印单位:郑州美联印刷有限公司

开本:850mm × 1168mm 1/32

印张:14.125

字数:350 千字

版次:2004 年 5 月第 1 版 **印次:**2004 年 5 月第 1 次印刷

书号:ISBN7-5348-2287-4/K·896 **定价:**28.00 元

本书如有印装质量问题,由承印厂负责调换。

序

谢维扬

近年来，关于中国古代政治制度尤其是国家制度的特征和演进过程的研究引起人们很大关注，各种新研究的成果接连问世。这些研究大多具有一个特点，很值得注意，即不仅着力于具体史实的细节的研究，而且在解释性工作方面也表现出极大的兴趣和探索精神，形成古史研究中较有思想性的领域之一。这说明古史研究者，尤其是一些年轻学者，已经越来越重视对于中国古代历史进程的内在动力和逻辑及其特点等复杂问题的思考。这些思考如果获得可确定的成果，无疑有着很高的认识价值，是古史研究的一项重要贡献。而要在这方面形成可靠的结论，对于古代中国政治发展的真实情况就必须有更准确、更深刻的认识。其中的道理很简单：古代政治固然是人类早期各种创造和发明的一个方面，但它对古代历史进程所具有特别的规定作用却是其他方面的发明所不可比拟的，对于中国古代而言，尤复如此。中国是世界上最早独立形成国家制度的地区之一，并且中国早期国家的形式和制度也是十分独特的，这对中国古代文明在世界历史上所起的作用影响非常大。中国古代社会和文化，乃至整个中国古代历史进程的许多特征的形成，都与古代中国政治的发展有关。因此近年来古史学界在中国古代

政治研究方面所作的颇具思想性的工作，对于中国古史研究向具有更深刻说明力的方向发展应该说有很重要的意义。

王健博士的《西周政治地理结构研究》一书，是这方面研究的又一项新成果。本书初稿乃其博士论文，又经认真修改，现在正式出版，我很高兴。王健博士早年从李民先生攻读先秦史，获硕士学位，奠定了很好的专业基础。后在职从我继续攻读先秦史博士学位，潜心钻研，多有创获。其三年刻苦研习的最重要成果便是本书，现终于得推介给学术界和广大读者，是值得祝贺的。本书以西周政治制度为议题，在对具体事实的研究方面有许多新的分析，而其要意仍在探讨中国古代政治制度（主要是国家制度）由其形成初期的发展而带来的特点。本书讨论的重心是周代国家制度中中央与地方关系的性质及其表现形式，书中关于西周“方伯”、“王畿”以及西周国家权力的“集中”与“分割”、西周王土的“诸侯国化”等问题的讨论，都在致力于廓清和正确阐释这个周代国家制度的核心问题。本书提出的“西周政治地理结构”这个概念，前提便是将周朝国家作为一种具有中央与地方结构的国家制度来认识，而同时在这个概念下仍可包括以周朝作为早期探讨，对于推进中国古代国家制度的研究应有其价值，相信会引起学术界的关注，并对有关问题的最终解决有所助益。

当然，熟悉中国古代尤其是先秦时期国家制度问题研究情况的读者都知道，对于周代究竟是不是实行具有中央与地方关系内容的国家制度的早期国家，以及周代水平的中央与地方关系的确切表现如何，学术界的意见并不一致，而且迄今仍然在讨论乃至争议中。这个问题的重要性自不待言，因此着力推进这方面的研究是必需的。为使有关研究获得实质性的进展，除了加强对有关大量事实细节的研究外，有两个属于方法上的问题也是需要现代研究者注意的。

其一，是如何建立对于有关事实解释的更恰当的概念和概

念体系的问题。在已有研究和讨论中，有些概念虽然用的人很多，其实对其含义各人的认识并不完全相同。比如从人类学中借用来的描写早期国家制度的“中央集权”一词，就有这个问题。我在过去的工作中也不止一次使用过这个词，虽然我曾特别作过关于其含义的说明，但因为毕竟是用在汉语环境中，其中的不便之处是显而易见的。因此我想至少针对中国个案而言，应该有更好的概念来取代它。而更重要的是，从我们现在知道的大量材料来看，早期国家的形态和各自的制度，在世界范围内是极其多样的。人类学已有的概括并不能完全满足特定地区个案研究的需要。因此在作为解释性工作基础的一些基本概念的建立上，历史学必须根据个案研究所涉事实的特定情节，做出自己的工作。王健博士本书一个价值，就是他在这方面作了探索，近年来许多同类的研究也有这方面的有益探索。虽然这些探索本身显然是还需要进一步深入的，但当前的研究者意识到建立恰当解释性概念的意义，这一点是很重要的。这意味着对于现代研究者处理属于理论范围内的问题的能力和水平提出了更高要求，而这正好是现代古史研究的特点之一。

其二，就是如何恰当地看待古代文献记载的史料价值的问题。由于近年来新出土新研究的长足进展，古史史料学的基本概念的和许多具体结论都正在经历重要的变化。对于中国早期国家制度的研究当然也不会不受到这些发展的影响。对此，研究者需要有足够的重视。例如我过去提到过，根据近年来在古书成原理问题上的新认识，作为确立可靠的古史史料学基本概念的条件之一，对于古代文献记载整体所具有的某些核心内容的形成的问题必须有完整的认识。而大家都知道，对于周朝作为古代王朝的历史，自《春秋》和《史记》以来，传统史学的记述便是言之凿凿而几无二致的。这就可说是古代记载中的一项“核心内容”。如何在现代研究中对这样的“核心内容”，是摆在我们面前的复杂课题，是需要有缜密思考的。依

据所有相关的材料包括地下出土的考古和古文字资料，对传统史学的如上记述作验证无疑是完全必要和合理的。但从近年来对古史史料学问题的一些思考的角度看，在这方面的整个研究显然还必须包括对被验证的传统史学记法的形成过程的完整的说明。因为只有这样，我们才可能真正确认这些记述本身的史料价值究竟如何，这对整个验证工作的结果应该是有重要影响的。由此可以看到，古史研究，包括对中国古代国家问题的研究，其最前沿也是最需要大力推进的领域之一，是在史料学和早期文献学的问题上。现代有份量和有较高价值的古史研究成果，是应当包含在史料学和早期文献学问题上的深入探讨的。虽然在这方面的整个工作是十分艰巨而复杂的，但这是古史研究在现代水准上完成其使命的必由之路。

王健博士的这部新作，在很多方面体现了年轻一代学者研究的特点。中国古史研究已走过很长的路，老一辈学者的重要成果和他们的重要经验，是年轻一代学人必须很好学习和继承的。在这个基础上，我相信，古史界不断涌现的新人也会以他们富有特点的新的探求，为古史研究增添有价值的新的研究成果。对于整个古史研究而言，这种“温故而知新”的过程是必然的，也是值得庆贺的。

2003年11月5日

于上海大学

目 录

序 言	谢维扬 (1)
第一章 序 论	(1)
第一节 课题的提出和意义	(1)
第二节 几个相关概念的阐释	(11)
第三节 研究的主要内容和方法	(23)
第四节 西周政治地理结构的学术争论与评论	(26)
第二章 西周政治地理结构概论	(50)
第一节 西周政治地理结构的基本框架	(50)
第二节 “周邦”含义解读	(62)
第三节 中央统治区域与四土政治疆域	(72)
第三章 西周 “王畿” 考辨	(84)
第一节 “邦畿” 不等于 “王畿”	(85)
第二节 王畿与五服、五等爵称、内外服的 史料纠葛	(92)
第三节 近代以来诸家对 “王畿” “五等爵” 的辨析	(97)
第四节 从商周的内外服制看 “王畿” 的性质 ...	(107)
第五节 所谓 “王畿” 的范围和畿内畿外 诸侯的区别	(116)

第四章 西周方伯研究 (上)	(131)
第一节 西周方伯概说	(132)
第二节 周初“三监”性质探微	(151)
第五章 西周方伯研究 (下)	(176)
第一节 周初管叔的方伯地位	(176)
第二节 晋国的方伯地位	(196)
第三节 卫国的方伯地位	(209)
第四节 史密簋铭文与齐方伯	(220)
第五节 从楚公逆钟铭文看楚方伯与周的关系	(241)
第六章 西周政治疆域形成的意义、主要特征	(259)
第一节 政治疆域对国家政治统治的意义	(259)
第二节 夏商周三代政治疆域的主要特征	(273)
第七章 夏商周政治疆域的传承整合	(303)
第一节 夏朝政治疆域的传承整合	(303)
第二节 商朝政治疆域的传承整合	(314)
第三节 周人的起源与西土政治疆域的传承整合	(329)
第四节 西周东、北、南土政治疆域的传承整合	(361)
第八章 西周“王土”的“诸侯国化”	(386)
第一节 中央统治区(王土)的诸侯国化	(386)
第二节 从县与奠的性质变化看西周王土的诸侯国化	(393)
第三节 宜侯矢簋与西周王土的诸侯国化	(410)
第九章 结语	(417)
主要参考文献	(425)
后 记	(441)

第一章 序 论

第一节 课题的提出和意义

在本书的研究中,“政治地理结构”是指国家的政治统治格局在其所统辖的政治疆域这一特定地理空间上的实现形式。顾名思义,西周政治地理结构是指西周王朝在地理空间上对其控制的政治疆域所实行统治的结构形式。它包括两个要素:其一,属于西周王朝中央控制下的地理空间区域,即政治疆域;其二,指西周王朝对其政治疆域所实行的政治统治格局。两者的结合就是我们所说的政治地理结构^[1]。政治地理结构主要体现国家整体与部分即中央与地方关系的层次结构。在西周,

[1] 古代国家政治地理结构的这两个要素与张光直所概括的:国家“它是一种政府的类型而经常有两种意义。在第一种意义之下,亦即在较低的水平之下,‘国家’指具有空间界线的政治实体,就好像一个城或一个省份一样。‘国家’的另一个意义,在较高的一层水平,指在政治这个领域之内具有若干特征的一种类型的社会。在这个意义之下,这个名词是一个没有时空界限的静态的、表现特征的抽象概念”(《中国青铜时代》,北京:三联书店1999年版,第25页)十分接近。空间实体可以理解为政治疆域,特定空间内政治统治可以理解为国家的机制。空间与政治两者的结合即我们所说的政治疆域上国家的管理或控制形式的实现。按:为行文简练,本书所引学者称谓一般略去“先生”而直书其名,望谅。

中央就是周王所代表的周王朝，地方就是周王朝所控制的疆域，它主要由所分封的众多诸侯国构成。政治地理结构与学术界研究中常用的“国土结构”，或“天下格局”、“国家结构”等术语近似，又和“国家形态”或“国家形式”等概念有密切关系^{〔1〕}。我们使用并研究“政治地理结构”概念及内涵，是为了避免过多论及以往国家形态研究中较多涉及的诸如王权、君主专制或贵族民主制、土地制度、阶级关系、家族、宗法、册命、贡纳等围绕以政体为中心所作的讨论问题，重点从中央王朝对政治疆域的空间地理控制这一历史政治地理的角度展开研究^{〔2〕}。

一个国家的政治地理结构形式取决于一国的历史、地理、政治、经济、民族、宗教、思想、文化、传统习俗等多种因素的综合与传承，是与当时的社会发展水平基本相适应的。在中国古代国家的历史发展中，专制的中央王朝如何有效统治其征服的“天下”广大地区，处理好中央与地方势力之间的关系，使全国权力尽可能地集中于中央，始终是最高统治者孜孜以求的最终目的，也是最困惑、最难实现的目标，越是早期越是如此。每个新朝代在建立伊始，就面临这样的问题：在当时的历

〔1〕 根据政治学的研究理论，“国家形态”、“国家形式”大致包括国家结构形式和国家管理形式两个方面，其中“国家结构形式”是指国家整体构成的形式，即用何种形式来划分国家内部组成，它说明国家整体与各个构成部分之间、中央与地方之间的相互关系；“国家管理形式”，即通常所说的政体，也就是统治阶级组织国家政权的方式。过去学术界比较注重政体，本书讨论的“政治地理结构”虽然包含两者意义，但更侧重于国家结构，即中央与地方之间的相互关系，所以本书不采用国家形态概念。参阅《中国大百科全书·政治学》（北京：中国大百科全书出版社1992年版）、《地理学》（同上1990年版）的相关条目。

〔2〕 历史政治地理是研究历史时期人类社会政治现象与地理环境关系的科学，着重探讨政治区域的结构和功能以及政治区域之间的相互关系。（《中国大百科全书·政治学》，第486—487页）

史条件下，身居都城的王（皇帝）及中央王朝怎样实现对幅员辽阔的地方政治疆域的有效控制和管理？选择适当的政治地理结构是非常重要的。答案无非是两个：一是革故鼎新，创建新的制度（但即使是创建新制度，也多在旧制度的基础之上孕育发展而来，从来没有海市蜃楼式的新制度）。如秦始皇统一中国后，曾两次就实行什么样的地方统治制度让大臣们进行讨论。据《史记·秦始皇本纪》，当时曾出现两派意见：一派是以王绾、淳于越为代表，以“诸侯初破，燕、齐、荆地远，不为置王，毋以填之。请立诸子，唯上幸许”。“封子弟功臣，自为枝辅”，建立像西周那样的诸侯国格局；另一派是以李斯为代表，认为“诸侯更相诛伐，周天子弗能禁止”。“置诸侯不便”，“古者天下散乱，莫之能一，是以诸侯并作”，要求维护天下统一的郡县制。最后最高专制者秦始皇一言九鼎，肯定了李斯的意见。至此，在春秋战国各国郡县制的基础上，秦朝统一辽阔的政治疆域范围内君主专制的皇帝制度与郡县制结合构成了统一的、自上而下的中央集权制度^{〔1〕}。二是继承前朝的旧制，或在此基础上有所损益。如汉承秦制。西汉承秦之弊，百废待举，对地方制度也有考虑，总结秦速亡的历史教训，确定可以迅速使全国安定的地方统治制度是当务之急。最

〔1〕 这种自上而下的中央集权也是相对的，一是封君制在一定范围内还存在；二是集权的范围一般只到县一级，乡以下只有部分职能。林剑鸣指出县是秦王朝从中央到地方基层一整套国家机器中具有相对独立性的一个单位，是代表秦王朝执行统治全部职能的机构。秦代确立后，影响了两千余年。（林剑鸣：《秦汉史》上册，上海：上海人民出版社1989年版，第112页）即使到了专制主义中央集权走向顶峰的清朝，也如费正清所云“是极为表面的”。正规官僚机构的活动一般只到地方县一级，“天子在理论上具有无所不包的君权，但实际在相当程度上却是虚有其表的，他的统治应是这种理论与实际二者的结合”。（费正清、刘广京编：《剑桥中国晚清史·导言》（上），北京：中国社会科学出版社1993年版，第24-30页。）

后实行的是以郡县为主，郡县与分封并用的地方统治制度。这固然是秦末农民起义和楚汉战争后造成的诸侯割据的实际情况所迫，但秦朝单一郡县制过分集权于中央，一旦地方反叛，或中央失控，导致中央无可靠的地方势力支持而速亡的教训也必然刺激了汉初的统治者。

秦朝统一的中央集权制并非一日建立，它既是春秋战国以来各国郡县制度发展的直接结果，也与夏商周三代政治制度的传承关系密切。我们追溯历史，早在西周建立初期，周朝的统治者已经在考虑建立一种适用的中央与地方关系机制，来维护对天下疆域和人民的长久统治。《尚书·梓材》曰：“皇天既付中国民越厥疆土于先王”，“欲至于万年，惟王子子子孙孙永保民。”上帝将天下的人民和疆土授予文王和武王，让他们去统治。这里“中国”一词不是指中原，或洛邑成周，而是指文王“受命”、武王征服得来的整个周王朝天下政治疆域。可见从文献上看以整个天下为其政治疆域的观念早在周初已形成。从新出土的遂公盨铭文看，“天下”一词至少在西周中期已经出现，“禹迹”“九州”是当是西周政治疆域中国之所在^{〔1〕}。周武王作为一个受商朝册命的西方方伯，竟然在一天之内打败了天下最高统治者商王纣，区区“小邦周”灭掉泱泱“大邑商”。商人的失败与周人的胜利都来得太迅速了，使得武王还来不及分享胜利的喜悦，就已经在一种惴惴不安的心情下考虑如何长久地保住这来之不易的成果。从《逸周书·

〔1〕 铭文有：“天命禹敷土，随山濬川，乃差地设征。”“民好明德，顾在天下。”（参见李学勤：《论遂公盨及其重要意义》，《中国历史文物》2002年第6期，第5-12页）其内容与《尚书·禹贡》：“禹敷土，随山刊木，奠高山大川。”如出一辙。邵望平认为《禹贡》九州成书于西周初期的推论是可信的。（邵望平：《〈禹贡〉“九州”的考古学研究》，《考古学文化论集》（2），北京：文物出版社1989年版，第29页）

度邑》等周初文献中便可见周武王当时“具明不寝”、“何寝能欲”，惶惶不可终日的心情。综观周初文献对这段历史的记载，可以看到武王、周公们对建立周朝与四方关系的考虑：在征服地区实行分封制，众建诸侯就是吸取了商末的历史教训，王不以一人独享天下（实际上是没有能力），主动地将属于周王的“天下”分割（分封）给地方诸侯，使中央统治的天下（王土）实现地方诸侯国化。真正的目的是要诸侯特别是姬姓诸侯“以蕃屏周”，当“且为后人之迷败倾覆而溺入于难，则振救之”〔1〕。西周一代，周王在地方诸侯特别是姬姓诸侯听命于中央、作为王朝的藩屏的前提下，保障诸侯对诸侯国的直接统治，通过诸侯实现对全国的政治统治（至少是名义上的）〔2〕。西周基本上达到了目的，延至东周，姬周维持近八百年而不易姓，成为中国历史上最长的朝代〔3〕。

研究西周的政治地理结构有一定的历史和现实意义。

第一，西周是三代中承先启后的重要朝代，对西周政治地

〔1〕《左传》昭公二十六年王子朝告诸侯语。

〔2〕本书所说的诸侯国比较宽泛，一般是指承认西周中央权力，与周王保持比较稳定的君臣关系的受册封的君主。如裘锡圭所言：“广义地说，凡是承认中央王朝的宗主地位，担负一定职责的方国的君主，都可以称为诸侯。他们并不一定有‘侯、甸、男、卫’等称号。就是那些有‘侯、甸、男、卫’等称号的诸侯，他们实际上成为诸侯的时间，也有可能大大早于取得这种称号的时间。”（《甲骨卜辞中所见的“田”“牧”“卫”等职官的研究——兼论“侯”“甸”“男”“卫”等几种诸侯的起源》，《文史》第十九辑，北京：中华书局1983年版，第12页）

〔3〕西周起始年代争论很大，根据夏商周断代工程的研究成果，周代从公元前1046年开始，（夏商周断代工程专家组：《夏商周断代工程1996—2000年阶段成果概要》，《文物》2000年第12期，第49—62页）到前256年秦国灭周止，近八百年。西周王朝约280年基本上能控制地方诸侯，但前771年西周灭亡之后，东周的周王已经逐步失去了对天下的控制权，成为名义上的“天子”，实际上为大诸侯左右。

理结构的研究，上可以追溯夏商，下可以延伸到春秋战国乃至秦汉，对丰富西周史、中国古代政治制度史及相关的历史文化的研究都有重要意义。西周奠定的统治基础对中国社会政治、经济、文化、思想、学术等都产生过重大的影响，对其历史进行深入、细致的研究，不但可以丰富古代史的研究，而且对深刻认识今天的中国社会也是有积极意义的。例如，过去在西周政治制度的研究中，只注重周王与诸侯的两级政治结构，对方伯（一方诸侯之长）问题注意不够。方伯历史悠久，至少早在商周时期，作为一方诸侯之长的方伯已经存在，西周长期存在“周王—方伯—诸侯”三级政治地理结构。可以说西周是周王统治到达部分诸侯和方伯一级的时期。方伯起源甚早，周就是由商王朝的方伯发展起来的。西周初期的方伯军事作用很大，有的直接是军事占领者，对加强距王朝都城较远地区与中央的联系，节制低一级的诸侯势力，巩固中央王朝的统一和政治疆域的开拓起过有益作用。但是，作为一方诸侯之长，方伯这种强大地方势力长期存在，逐步坐大，形成区域性的局部政治中心，相当程度上阻断了其控制区域内一般诸侯与周王朝的关系。一些异姓方伯摆脱甚至公开与周王朝对抗，对中央权力的分割十分严重。方伯的离心自立是最终导致春秋大分裂的主要原因之一。方伯政治对几千年中国地方政治地理结构影响重大：西周的方伯与春秋的方伯名称相同，既有联系又有本质差别。春秋基本上是方伯的天下，春秋五霸（霸就是伯）多发端于西周的方伯，而战国七雄多由春秋五霸而来，区域性的地方政治中心逐步统一了全国。秦统一之后，政治地理结构以郡县制为主体，方伯基本不复存在，但与方伯类似的地方势力有时仍与历史相伴：西汉武帝时出现的主监察职能的刺史在东汉末年成为郡国之上的一级地方长官，在中央集权瓦解之后，地方豪强兴起，刺史、州牧成为统治地方若干郡国的强大的区域性割据势力，甚至出将入相，挟天子以令诸侯，控制了中央权

力；唐末五代的藩镇兴起，控制若干州府，造成区域性长期割据的局面；清初三藩拥兵自立，挟制数省，等等。追根寻源，上述在中央与郡（相当于今天省级）之间形成更高一级地方势力，构成三级政治结构的情况都与早期的方伯制度有一定的渊源关系，研究方伯无疑对进一步深化我国中央与地方关系研究有重要的历史与现实意义^{〔1〕}。

第二，西周以地方分权为主体的政治地理结构适应了当时的历史，对社会的稳定和政治疆域的统一发展起过重要的积极作用。在中央与地方关系的理论与实践，中央集权与地方分权始终是核心问题。长期流行的观点是权力越集中越好，统一绝对优于分裂，因而在评价古代的中央集权体制时也深受影响。所谓分权或自治导致分裂，分裂产生战争，战争破坏国家统一，祸害人民；集权、统一意味和平稳定，安定团结带来经济发展，人民安居乐业的思维模式始终是中国人不可动摇的政治理念。过去一度对秦始皇专制大唱颂歌也不排除有这方面的情结。目前对西周中央与地方关系的认识，或夸大其中央王权的集中统一的强度，或大肆批判其裂土分封导致天下诸侯分裂割据的结果，这些都与史实不尽相符。西周还没有到达高度统一的中央集权制时代，采取的是一种地方分权式的政治地理结构，即周初伊始对征服传承来的天下政治疆域实行统治的地方化，由地方诸侯直接统治，中央与地方形成一种中央权力统治之下的较为松散的政治统属关系，地方拥有高度的自治性，一些地区形成了“天子—方伯—诸侯”三级结构，中央权力在

〔1〕 明清在省级以上设有总督，多少有点方伯的史影。解放初期，我国曾实行大区制，全国设六大政区，各大区军政委员会分管统辖若干省市，后来为了防止地方势力过强，撤消了大区。直到今天在政治、军事、经济等许多方面，划分大区管理的某些功能仍然发挥作用。如在军事（军区、军工）、航空、铁路、水利电力、银行等关系国计民生的重要部门，一直存在某些类似大区的管理结构。

许多时候对诸侯国形同虚设。地方势力在承认国家最高政治统治和统一政治疆域的合法性前提下，自己也获得了合法的政治地位，并得到充分发展的机会，特别是分封的同姓或功臣诸侯。尽管如此，地方诸侯藩屏天子，天子保护诸侯的政治机制一直在有效地发挥作用。西周不但开拓了范围广阔的政治疆域并基本保持着周天子的最高统治权威，而且中央与地方主要封国相安无事达数百年之久，其分权的作用显而易见。相反，秦朝实现全国大统一，建立高度集中的中央集权制国家却仅维持了十余年。西汉建立，百废待兴，不得不调整中央与地方关系，郡县与分封并行。最初诸侯国势力超过中央，以后逐步削弱诸侯国力量，但也没有废弃诸侯国制度，实行单一的郡县制。东汉末年地方势力再起，地方势力主要来自州郡并非封国。此后两千多年不断的分裂与统一、集权与分权残酷曲折斗争的循环往复历史告诉我们：在中央集权政治制度下，地方势力始终是强大的政治力量，在不断发展变化的整个政治疆域之内，单一的中央集权并非最佳选择，也是不可能真正实现的，直到清朝仍然如此。根据当时中央与地方力量对比情况，适时地调整中央与地方关系结构，采取符合当时实际的政治地理结构极为重要。从这个意义上说，西周应当是处理中央与地方关系的典范时期。西周中央统治区（王土）地方化、诸侯国化的分封制度，虽然使诸侯分割了中央对地方的直接统治权，诸侯国有较强的独立性，但这与当时的社会发展水平相适应，对稳定和维持西周中央权力达数百年有积极意义，实际上奠定了中国统一局面的基础。这或如学者指出的：“一些对中国产生长期影响的重大进步却是在分裂时期或割据政权中实现的。……中央集权本身无法消除的弊端通过分裂割据的方式在一定

程度上得到了克服，尽管为之付出的代价极其沉重。”〔1〕然而，“长期以来，人们较多地肯定了中央集权制的积极意义，对其消极作用却较少作客观的认识，甚至曲意回护，任意美化”〔2〕。这主要指秦统一之后的中央集权制度而言，连带着对西周地方分封制的意义肯定不够，过多指责诸侯割据并最终导致分裂的一面。其实，西周不是分裂或割据时期，但也与后来的中央集权相去甚远，中央王朝对地方只是维持名义上的统一和间接统治，诸侯国是地方自治政治体，其分权的进步意义仍然是值得肯定的。秦朝以后的许多朝代对地方（特别是少数民族地区）的统治也往往因地制宜采取灵活方式和多种形式的，极少采取绝对的、单一的中央集权统治。统治效果显著，最典型的是清朝。新中国建立以后，在传统的计划经济体制下，中央集权与地方分权始终存在矛盾，始终置身于“放权—集中—再放权—再集中”的怪圈中，高度集权的单一模式曾严重阻碍中央与地方关系的健康发展。其间的许多改革都与调整解决中央与地方的关系有关，从开始的调动中央与地方的两个积极性，到改革开放后的放权分权、机构改革到“一

〔1〕 葛剑雄：《历史的启示：中央集权下的中央与地方》，《葛剑雄自选集》，桂林：广西师大出版社1998年版，第174页。

〔2〕 葛剑雄进一步指出：“原因之一，是对统一和分裂的片面看法。尽管中国历史上的各个政权，无论是统一的还是分裂的，都是实行中央集权制的，但统一时期无疑是中央集权实施得最有效的阶段，所以要肯定统一似乎就得肯定中央集权制，否则就有美化分裂之嫌。另一个原因，就是因为以往四十多年的中国基本也是实行中央集权制，所以对历史上的中央集权制的批判很容易被认为是借古讽今，被视为是对现实的不满……”（《历史的启示：中央集权下的中央与地方》，《葛剑雄自选集》，第189页）西周虽非中央集权制度，但分权制下的大一统仍然对统一起过重要作用。