

# 中国地方政府职能的理性归位

## ——中央与地方利益关系的视角

刘 华

[摘 要] 推进科学发展背景下我国地方政府职能的转型与优化,应在厘清中央政府与地方政府职能定位的前提下,深入分析改革开放以来中央与地方利益关系的变迁及其对地方政府职能取向的影响;并结合我国改革与发展实际,调整和改革现有维系中央与地方利益关系的制度体系,建立起协调、规范、互利的新型中央与地方关系,从而促使地方政府职能在顺应中央宏观发展目标基础上的理性归位。

[关键词] 中央与地方;利益关系;地方政府职能

[中图分类号] D01 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)04-0502-06

改革开放以来,我国国民经济的发展在很大程度上得益于地方政府基于地区利益的主动性与创造性的发挥,地方政府作为“竞争主体”参与经济竞争有力地推动了区域内经济发展环境的改善与创新,促进了区域内的经济发展与社会进步。同时,由于地方政府作为“竞争主体”参与经济竞争过程中所表现出来的一些诸如职能错位、竞争机制不完善、地方利益追求与国家宏观发展目标不一致等方面的消极因素,已经并正在影响着我国市场化改革进程与总体经济竞争力的提升。由此,地方政府在经济发展中的职能定位及转型话题日益成了理论界与实际部门关注的一个热点话题,特别是在当前我国经济社会发展的关键阶段,研究与总结我国地方政府在经济发展中的职能定位与转变更具紧迫性与现实意义。

论及地方政府在经济发展中的职能及转型,势必要研究中央与地方的关系,这不仅仅因为中央与地方的关系是任何一个国家经济发展的核心问题,在一国的经济与政治关系中居于十分重要的地位;更为关键的是一国的经济发展需要地方政府对中央政府宏观发展战略的支持与配合,或者说需要地方的利益目标与中央的利益目标尽可能一致;只有地方的发展结果与国家的发展目标相一致,国家的经济与社会事业才能协调发展。正所谓:“市场经济的健康发展有赖于两次分工:一是政府与市场的分工,二是政府内部的分工。”<sup>[1]</sup>(第 115 页)要充分发挥地方政府在经济发展中的积极作用,克服其利益目标与中央利益目标的不一致,促使其职能的转型与优化,必然要从理论与实践两个层面厘清中央政府与地方政府的职能定位与利益关系、由中央与地方的利益关系所引致的地方政府职能取向,并结合我国改革与发展实际,调整与改革现有维系中央与地方利益关系的制度体系,建立起协调、规范、互利的新型中央与地方关系,促使地方政府职能在顺应中央宏观发展目标基础上的理性归位。这是在科学发展的背景下研究我国地方政府职能转型与优化的一个重要认识前提。

在整个社会管理体系中,中央政府处于最高也是最核心的地位,它代表全体民众实施对经济社会的管理,其目的在于实现国家整体经济的增长与社会公众利益的最大化,中央政府与地方政府在社会治理

收稿日期: 2008-11-26

作者简介: 刘 华,扬州大学社会发展学院副教授,法学博士;江苏 扬州 225002。

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(05JJD790011);江苏省教育厅高校哲学社会科学基金指导项目(07SJD790044)

的价值目标上应该是一致的,它与地方政府的最大区别在于中央政府的发展战略与政策措施是全局性的、维护的是国家整体利益,这就决定了它的职能定位是为经济社会发展构建基础性、全局性的制度与条件。地方政府作为中央政府政令的执行机关,既要贯彻中央关于经济社会发展的宏观意图,同时也要体现与代表地方利益,因而它的职能定位是在执行中央政府宏观发展目标的基础上,为地方经济发展与社会进步提供公共服务,它的职能的行使既是对中央政府职能的承接,也是对中央政府职能的延伸。

回顾改革开放以来地方政府职能的履行情况,一个不可否认的事实是,地方政府过多地扮演了市场主体的角色,而诸如提供公共服务的职能则被有意或无意地忽视了。诚然,地方政府职能的这一行为取向与我国的分权改革、政府官员的任命考核、政绩评价机制有着相当大的关系,但是随着经济体制改革的深入,地方政府应逐步从市场中退出,否则地方政府的职能不可避免地会出现“越位”、“缺位”、“错位”等现象,造成经济资源的误配置和效率损失,同时地方的发展结果也不能与国家的宏观调控目标正常衔接。

## 一、改革开放以来中央政府与地方政府利益关系的演进回顾

改革开放以来,为了建立适应对外开放与经济体制改革需要的中央与地方关系,充分调动地方积极性,我国对传统的中央与地方职能定位进行了调整,实行了以简政放权为核心内容的中央与地方利益关系的调整。从十一届三中全会召开至今,中央与地方利益关系的调整主要分为两个阶段:

第一阶段是从十一届三中全会后至1994年分税制施行之前。为充分发挥中央部门、地方、企业和劳动者个人四个方面的主动性、积极性和创造性,中央认为,在处理中央与地方的关系上要大胆放权,此后,中央逐步赋予了地方政府一定的相对独立的利益和经济管理自主权,由地方政府决定和处理本行政区域内的政治、经济和社会事务,放权让利改革战略和“分灶吃饭”的财政体制等一系列较为充分考虑地方政府利益的制度和做法,大大激发和增强了地方政府的经济活力和地方政府管理的自觉性,于是地方政府的利益主体地位日益凸出,使得地方政府担当了推动地区经济增长的重任,地方财力大大增长,地方政府在国家经济管理中的地位逐步提高。“所以在转轨时期的中央与地方关系中,地方政府尽管没有合法的市场地位,却在相当程度上从传统的行政隶属关系中摆脱出来,成为事实上的经济主体”<sup>[2]</sup>(第69页)。放权让利改革战略与“分灶吃饭”的财政体制造成了一个始料未及的后果,即在地方财力大大增强的同时,中央政府的财政汲取能力受到了损害,中央财政收入在全部财政收入中的比例逐年减少,“与地方财政实力相比,中央财政实力十分弱小,已经呈现了‘弱中央强地方’的基本格局。‘七五’期间(1986—1990年),中央政府的财政收入约占全部财政收入的40%左右,而地方政府占60%”<sup>[3]</sup>(第2页)。这种状况直接导致了中央政府以财政实力为基础的宏观调控能力的走弱。

第二阶段是1994年至今。为了增加中央的财政实力并改善中央的宏观调控能力,中央政府按照市场经济体制的要求对中央与地方的利益关系进行了重构,一个根本性的措施是在1994年开始实行分税制改革,从过去单纯的放权让利向按照各级政府的公共职能划分财政权限,应该说,“财政的公共财政化倾向开始体现”<sup>[4]</sup>(第98页)。在新的财税体制下,中央与地方的财权和事权被重新划分,在保证中央政府获得国家财政大头的前提下,地方政府获得了充分发展地方经济的自主权限,但同时地方政府承担的地方性事务增加了,地方政府除了要努力提供与发展像地方基础设施、教育、科技、卫生等方面的公共物品与公共服务外,还要努力发展地方经济,提高人民生活水平。事实上,全国很多地区的地方财政收入难以满足地方开支所需,地方政府逐步背上了沉重的财政负担,为了应对与解决发展过程中的财政困境,大多地方政府陷入了追求地区利益最大化的“泥淖”,具体表现就是与市场化的根本要求相违背的地方保护主义的泛滥。

## 二、中央与地方利益关系的博弈对地方政府职能的影响

从上述中央与地方政府利益关系的简要演进历程来看,改革后的行政性分权改革使得地方政府获得了前所未有的发展动力,地方利益在经济体制改革和发展中获得了较大增长,“中央与地方关系也发

生了重大转变,即由过去以行政组织为主要基础的行政服从关系,转向了以相对经济实体为基础的对策博弈关系”<sup>[5]</sup>(第 515 页)。中央与地方之间的关系之所以发生了这样大的转变,根本的原因是由于行政性分权的改革使得地方政府获得了自己的财权与事权,有了比较独立的经济与社会利益,为了发展与维护地方经济与社会利益,地方政府及官员会倾向于在给定的条件下选择最有利于本地区发展的方案。布坎南对此有着精辟的分析,他说:“政治家和官僚的行动与经济学研究的其它人的行动并无不同”<sup>[6]</sup>(第 27 页),“政府政策的制定者是有理性的、自私的人,他们也是从个人的角度看待问题,并按个人面临的诱因行事”<sup>[6]</sup>(第 282 页)。其结果必然导致地方政府与中央政府基于利益关系的博弈。一旦地方政府基于利益关系与中央政府进行博弈,地方政府治理经济社会发展的职能便会与其“应然”意义上的职能以及公共利益导向产生程度不等的背离,一个比较典型的例证就是早在“九五”时期,中央政府就提出了转变经济发展方式的宏观发展战略,但由于地方政府一味追求地方利益,时至今日,粗放式发展仍在各地区居于主导地位,经济发展方式并没有发生实质性的转变。

以我国改革开放后中央与地方政府利益关系博弈对地方政府职能所产生的影响来进行分析,改革开放以后在市场化取向思路的指导下,自 1979 年开始,中央政府开始逐步打破中央高度集权的中央与地方关系模式,实施了旨在调动中央与地方两个积极性的中央与地方关系模式的重构,主要的政策措施是逐步向地方政府“放权让利”,采取“财政包干”的财政体制,赋予地方更大的财权与事权。这样一些做法改变了传统的中央与地方利益关系,地方由于财政自主权的获得、地方财力的增长,开始拥有自己独立的经济社会利益。在这一新的中央与地方利益关系形成与发展的过程中,地方政府的职能也发生了较之于传统计划体制下的根本转变。其主要表现是各级地方政府不再是执行计划指令的中介,而是日渐把发展地方经济、增加地方财政收入作为自己的重要职能之一,事实上也正是由于这个转变,改革开放初期我国各地的城乡经济与社会发展获得了建国以来前所未有的快速发展,受到了社会大众的广泛认同。客观地说,地方政府职能所发生的这个转变对于“文革”后中国的经济社会发展来说,是一个具有里程碑意义的转折。它表明了这样一个理念:促进地方经济发展、实现社会进步是地方政府应有的重要职能。当然,在改革开放初期的中国,地方政府的这一职能在实践中也带来了无法克服的弊病,根源在于各地方政府在追求自身利益增长的同时客观上助长了地方保护主义的形成,而经济发展中的地方保护主义与我国市场化改革所要求的全国统一市场的形成是迥然相背的。“到 20 世纪 80 年代中期,地区间相互封锁、分割市场以及对本地企业实行行政保护等行为已经成为国内统一市场形成的重大障碍,以致有人把中国经济称为‘诸侯经济’”<sup>[7]</sup>(第 54 页)。“诸侯经济”在发展实践中为打破市场割据平添了许多阻力,而且在“财政包干”体制下长期过分追求地区利益的发展也导致了中央政府财政汲取能力的下降,使得全国性公共物品与公共服务的提供受到了严重的损害。可见,由于中央与地方利益关系的改革所引致的地方政府职能的转变在改革开放初期确实起到了调动地方政府发展地方经济的积极性与创造性,促进了地方经济的发展和与市场关系一定程度的形成,如 20 世纪 80 年代苏南乡镇企业的崛起和浙北地区私营经济的蓬勃发展就是一个明显的例证。当然,地方保护主义在经济发展中的弊病也使得中央与地方的利益关系发生了新的变化,那就是在财政实力上造成了“强地方弱中央”的局面,而且随着市场化改革的深入,“强地方弱中央”的利益格局到了 20 世纪 90 年代初,已经给全国经济社会的协调发展造成了很大的阻滞,于是又展开了新一轮中央与地方利益关系的博弈。

1994 年新财税体制改革的实施按照各级政府所承担的公共职能划分财政权限,中央通过分税制重新掌控了财政收入的大头,在这一轮中央与地方利益关系博弈中,地方政府承担了绝大部分区域共享性的公共产品与公共服务,但其财政收入并没有得到明显的增加。中央则通过给予地方补助或财政转移支付来规范和控制地方政府的行为。以 1994 年新财税改革的实施为主要标志的新的中央与地方利益关系,同样也对各级地方政府的职能取向产生了重要影响,呈现出了一些新的特征。具体表现为三个方面:一是为了应对和解决疲于应付的财政窘境,地方政府在实践中自觉或不自觉地将追求财政收入最大化当作了自己的重要职能,实践中纷纷把能够做大 GDP 的产业作为区域发展的主导产业。二是在中央

政府以财政实力为基础的宏观调控引导与控制下,地方政府的职能开始从聚焦经济转向社会领域,不得不将发展区域内的基础设施、教育、科教、文化、卫生等公共产品与公共服务作为自己的基本职能。三是在现有的干部任命与政绩考核体制没有实现根本变革的前提下,地方政府及其行政官僚为了基于自身利益的政绩最大化,过多地卷入了本应由市场来主导的地方经济发展,造成了经济发展中以市场分割和产业同构为主要特征的“行政区经济”,在发展实践中忽视了自身应该履行的职能,也就是通常所认为的职能行使上的“越位”与“缺位”现象。

总结上述改革开放后中央与地方利益关系的变化对地方政府职能取向的影响后,我们发现,在1994年新财税体制实施前的中央与地方利益关系是“藏富于地方”的“强地方弱中央”,这种利益关系影响了中央政府宏观调控能力的发挥,制约了全国的协调发展。通过利益博弈,在1994年之后逐步形成的中央与地方利益关系是中央政府对国家财政的绝对控制,但这种利益关系状态又使得地方政府在追求地区利益最大化目标的驱使下与中央政府展开了博弈,地方政府的职能或明或暗地与中央政府的宏观目标产生了差异与冲突。中央与地方的利益关系陷入了“困境”,正是这种利益关系“困境”使得地方政府深陷于地方保护主义的泥潭而不能自拔。发展实践表明,“对于政府内部的分工,决定分权的合理程度仍然是一个难以把握的目标”<sup>[1]</sup>(第115页),科学划分中央与地方的权力、构建合理的中央与地方利益关系并非一件易事。处于经济转型期的我国实现中央与地方利益关系的科学化与合理化,并在此基础上推动地方政府职能与中央政府的宏观发展目标趋于一致将是一个艰巨与复杂的现实任务。

### 三、调整、改革中央与地方利益关系,促进地方政府职能理性归位

为了促进地方政府职能的优化,实现全国经济社会的科学发展,必须采取措施协调好中央与地方的利益关系,从而避免由于地方政府职能的偏差而引致全国的经济发展陷入“公地悲剧”之中。如何协调好中央与地方利益关系?笔者以为,一个根本的原则是在充分发挥市场机制的前提下,对规范现有中央与地方利益关系的制度进行改革,改革的方向不是完全推翻现有的维系中央与地方利益关系的制度体系,因为改革开放多年来特别是1994年新财税体制施行以来中央与地方的利益关系总体上是稳定的,否则就无法解释这些年来我国国民经济快速发展与社会全面进步的事实。理性的路径是对原有制度体系中不符合实践要求的制度进行调整和改革,通过改革建立起协调、规范、互利的中央与地方之间的新型政府间利益关系,从而促进我国经济与社会的和谐发展。具体可以从以下四个方面展开。

第一,中央政府应有的宏观权威仍然要予以保持和强化。这是加强与改善中央经济宏观调控能力的重要基础,现行财税体制下中央政府占有财政收入大头的格局必须保持,中央政府运用给予地方财政补助的办法规范和控制地方政府行为的做法是有益的,它最起码能在一定程度上抑制地方政府与中央宏观调控目标相异的非理性的诸如盲目投资、重复建设行为。在全局性的事务方面,强有力的中央政府权威可以克服地方政府微观理性行为所导致的宏观不理性的后果,如中央政府通过对地方政府的财政返还和转移支付制度能够有效地规范地方政府的发展,推进中央政策在地方的有效实施。更为有意义的是,“在新世纪中国政府之所以能够将更大的注意力转移到社会政策上来,首先是因为财政体制的变革大大提高了国家的汲取能力,使得政府有可能将更多的资源投入社会政策领域”<sup>[8]</sup>(第245页)。

第二,现行的财税体制以及宏观政策的制定模式需要进一步改革。先看财税体制方面的弊端。吴敬琏在论及我国经济增长方式转变的制约因素时认为,“财政体制的缺陷使各级政府官员有动力和能力进行过度投资营建‘形象工程’和‘政绩工程’。把许多应当由中央政府掌握的事权和财权,例如实现九年义务教育的责任和财源,下放给地方政府的分散财政体系,使各级地方政府都要努力取得更多的收入来弥补日益增大的支出,同时,以生产型增值税为主、在中央预算和地方预算之间按75:25的比例分成的税收体制使各级政府努力运用手中的资源配置权力集中力量经营产值大、税收多的简单加工业和重化工业的重大项目”<sup>[9]</sup>(第116页)。不难看出,现行财税体制存在的部分财权与事权配置上的不恰当,在相当大的程度上促成了各级地方政府在引导与推动地方经济发展中的非理性行为,而且这种状况长期

得不到扭转的话,实现我国经济增长方式的根本转变会充满困难与阻力。

再看宏观政策的制定。中央政府宏观政策的制定以及宏观调控目标所具有的公共性不容置疑,但在宏观政策的实施过程中不少地方政府采取了“阳奉阴违”的态度,致使中央的宏观调控能力受到了严重的损害。产生上述现象的重要原因在于地方政府的利益目标与中央政府的利益目标产生了差异和冲突。就中央政府宏观政策制定的角度来透视,要实现地方政府与中央政府利益取向一致化的目标,推进中央宏观政策制定的民主化是一个必然的趋势,有关全国性的公共政策制定要合理地考虑经济发展水平不同地区的利益诉求。正如胡鞍钢指出的:“需要用决策参与权换取财权,扩大各地方参与中央决策的机会,使之能够对全社会资源分配具备表达本地区利益的发言权……有助于地方领导人了解全国状况,增加合作的愿望。”<sup>[5]</sup>(第 517 页)“如果中央政府总是长期忽视甚至剥夺地方的话语权,或明或暗地排斥和阻碍地方政府进入中央政府政策制定过程,甚至要求全国地方政府完全退出参与宏观调控的分工体系,不仅不现实,而且因其决策科学化民主化程度的降低,不利于形成科学有效的宏观调控体制,更谈不上构建新型的中央与地方关系”<sup>[10]</sup>(第 7 页)。当然,中央政府在宏观政策的制定过程中如果再吸收更多的社会主体如非政府组织、大众传媒、社会大众等主体的参与,相信宏观政策的实施势必会得到更为广泛的社会共识与呼应,全国协调发展的阻力将会日渐消除。

第三,明晰中央政府与地方政府各自的职责权限划分,使中央与地方关系进一步法制化,也是构建互利有序的中央与地方关系、催化地方政府职能优化的一个重要因素。“西方国家中央和地方关系不仅都建立在明确而广泛的宪法和法律基础之上,而且都努力通过法律化、制度化、程序化的手段来协调中央与地方的关系和矛盾”<sup>[11]</sup>(第 246 页)。现行宪法虽然对于地方政府权力的运行作了原则性的规定,但过于宽泛笼统和原则化,缺乏具体规定,可操作性不强,“因为我国的中央与地方关系长期以来主要是依靠政策性文件规范的”<sup>[12]</sup>(第 20 页);中央与地方具体职权的划分不是分工式的,而是权力总数的分割;除中央专属的权力外,法律分别赋予中央政府与地方政府的权限几乎是一致和对等的,地方政府俨然是中央政府的翻版,地方政府之间也没有明确的权力分工。这种划分使得中央政府与地方政府之间、地方政府与地方政府之间职责权限模糊不清,职能重叠多变,造成中央与地方权力和职能的错位,以及地方政府之间利益冲突的出现。一旦中央与地方或地方与地方之间出现矛盾与冲突,中央可以随意地干预地方的具体事务或者随意地收放权力,妨碍了地方政府有效地履行自己的职责;同时地方政府也常常出现某些越权和“变通”的行为,使中央的政令难以落实。中央与地方、地方与地方政府之间的权限划分由于缺乏法律规范而带有很大的随意性、不规范性和不稳定性,不利于中央与地方关系的良性发展。因此,在合理划分中央政府与地方政府职权的基础上,使中央与地方政府关系规范化、法制化是未来中央与地方利益关系调整的一个重要方面,“中央政府与地方政府应该在法治基础上形成新型的权利义务关系,只有对中央与地方的利益关系进行法律基础上的调控,才能保证中央与地方政府关系的相对稳定性,提高中央政府与地方政府关系调整的规范性,防止中央政府收权放权的盲目性、随意性和地方政府逾越冒犯的可能性”<sup>[2]</sup>(第 72 页)。此外,通过法定程序构建中央政府对于地方政府权力运行的有效监督机制也是协调中央与地方关系、促使地方政府职能理性化的一个重要举措,中央政府在向地方下放权力的同时,应该充分认识到监督机制对于控制地方政府职能的重要意义,要着力改变监督机制一直落后于权力改革步伐的现状,做到法律监督与行政监督双管齐下,尽快制定操作性强的宏观调控法律制度,加大对地方政府违规的惩罚力度,提高违规成本。

第四,在协调中央与地方的利益关系、规范地方政府职能的过程中,仍要注意保护地方政府在其辖区内的合理权益,使其发展地方经济的主动性与积极性能够始终得到充分发挥。我国各级地方政府在经济发展中的主导权是在特定的体制转轨环境中形成的,地方政府事实上已经成为地方经济发展的主要推动力量,而且地方政府与市场机制一起推动经济发展的现有格局在现阶段的转型期仍具有特定的效率意义,如改革开放后苏南政府在“苏南模式”的发展及其创新中所起到的积极作用就是一个明显的例证。正所谓“现存制度的可行性和成本以及技术能力共同决定了某一特定制度的影响力”<sup>[13]</sup>(第 160

页),试图在一夜之间强行剥夺地方政府在经济发展中的主导权既不现实,也不理性。因为,“中国改革成功的一个重要保障是采取了一条代价低、风险小、又能及时带来收益的渐进道路,而东欧和前苏联由于选择了相反的改革方式,产生了巨大的摩擦和社会动荡,给社会和人民带来了诸多困难和灾难”<sup>[14]</sup>(第292页)。因此,现阶段在强调规范地方政府职能的同时,也要注意调动地方政府发展经济的主动性与创造性,切实保护不同于地方保护主义的地方合理自主权益,在对地方政府的权力运行进行监控的同时,要尽可能地给予必要的经济自主权,为地方政府积极性的发挥创造基本动力。另外,对一些发展公共服务存在困难的地区,中央政府可通过财政补助、人才支持等手段对这些地方政府给予必要的援助,使其经济与社会发展所必需的基础设施得以建立,从而使地方政府权力更健康地服务于经济和社会。

### [参 考 文 献]

- [1] 中国(海南)改革发展研究院:《中国公共服务体制:中央与地方》,北京:中国经济出版社2006年版。
- [2] 柳俊峰:《中央和地方政府的利益博弈关系及对策研究》,载《西南交通大学学报(社会科学版)》2004年第3期。
- [3] 王绍光、胡鞍钢:《中国国家能力报告》,沈阳:辽宁人民出版社1993年版。
- [4] 胡书东:《经济发展中的中央与地方关系——中国财政制度变迁研究》,上海:三联书店、上海人民出版社2001年版。
- [5] 胡鞍钢、胡联合等:《转型与稳定——中国如何长治久安》,北京:人民出版社2005年版。
- [6] [美]詹姆斯·M.布坎南:《自由、市场和国家》,吴良健等译,北京:北京经济学院出版社1988年版。
- [7] 吴敬琏:《当代中国经济改革》,上海:远东出版社2004年版。
- [8] 周建明、胡鞍钢、王绍光:《和谐社会构建——欧洲的经验与中国的探索》,北京:清华大学出版社2007年版。
- [9] 吴敬琏:《中国增长模式抉择》,上海:远东出版社2006年版。
- [10] 左 峰:《中央政府与地方政府在宏观调控领域的博弈分析》,载《中央财经大学学报》2007年第7期。
- [11] 金太军、赵 晖:《中央与地方政府关系建构与调谐》,广州:广东人民出版社2005年版。
- [12] 潘小娟:《中央与地方关系的若干思考》,载《政治学研究》1997年第3期。
- [13] [英]尼古拉斯·斯特恩、金立群:《经济发展:理论与实践》,北京:经济科学出版社2002年版。
- [14] 林毅夫等:《中国的奇迹:发展战略与经济改革》(增订版),上海:三联书店、上海人民出版社1994年版。

(责任编辑 叶娟丽)

## Homing of Functions of the Local Governments of China

Liu Hua

(School of Social Development, Yangzhou University, Yangzhou 225002, Jiangsu, China)

**Abstract:** In order to promote the transformation and the perfection of the functions of the local governments, it is vital that the functions of the local governments should be distinguished from those of the central government, that analyses should be conducted on the change of the relationship of interests between the local governments and the central government and its influence on the reorientation of the functions of the local governments and that the harmonious and standard relationship of mutual benefit should be established by adjusting and reforming the existing system that has sustained the relationship of interests between the local governments and the central government.

**Key words:** the local governments and the central government; relationship of interests; functions of the local government