

【社会现象与社会问题研究】

养老机构公建民营: 发展、问题及规制*

董红亚

摘要: 公建民营是公办养老机构改革的主要方式。在养老机构公建民营改革的推进过程中,出现了目标性偏离、功能性质不明、风险预判及防范不足、权益保护措施欠缺、国有资产安全存在隐患等问题。可以运用产权制度改革以及基于产权的委托—代理理论来解释养老机构公建民营问题和实际操作。同时,应加强规制,引导非营利法人机构承接运营,明确公建民营后机构的公益属性和职能、风险防范措施、设施使用费的计算和收益属性以及国有资产管理办法等,以保障各方权益,实现公办养老机构的改革预期。

关键词: 养老机构; 公建民营; 产权; 委托代理; 规制

中图分类号: C913.6

文献标识码: A

文章编号: 1003-0751(2016)05-0071-06

当前,我国正在深化推进公办养老机构改革,其中公建民营被认为是较为有效的方式。在公办养老机构改革推进过程中,一些实际问题逐渐浮出水面,引发社会疑虑。因此,有必要从理论上进行研究并在实践中切实加强规制。

一、养老机构公建民营的发展及其现实背景

养老机构公建民营是指政府将其投资建设的养老机构,包括民政部门直属的社会福利机构和乡镇(街道)政府下属的农村敬老院,通过招投标方式,委托给社会主体运营管理,以切实提高绩效的做法。类似的提法还有“公办民营”,它指的是“在盘活存量领域对已经办起来的公办养老机构进行改制改革”,这与“发展增量领域”的公建民营有所不同。^①但无论是“公办民营”还是“公建民营”,二者的相同之处都是引入社会力量运营管理公办机构,政策取向一致。因此,可用“公建民营”进行统指。

作为公办养老机构改革的一种主要方式,公建民营始于20世纪80年代的承包制。其最初的动机是提高效率,由机构实行内部员工承包制,奖勤罚

懒,打破“大锅饭”^②。其后,有个别地方将农村敬老院承包给外来人员,出现了养老机构公建民营的雏形。2000年,国务院办公厅印发民政部等11个部门制定的《关于加快实现社会福利社会化的意见》(国办发〔2000〕19号)后,各地大力推进社会福利社会化,开始推动公办机构社会化。2002年4月,湖北省枝江市社会福利院率先在全国启动实施“一院两制”改革;2003年5月,该市社会福利院推出整体租赁经营,实施公建民营。在地方实践的基础上,2013年国务院在《关于加快发展养老服务业的若干意见》(国发〔2013〕35号)中,把公办民营列为公办养老机构改制的主要方式。民政部随后下发了《关于开展公办养老机构改革试点工作的通知》(民函〔2013〕369号),对此提出了明确要求。此后,各地加大工作力度,公建民营无论数量还是规模,都有了明显变化。据不完全统计,到2015年上半年,全国实行公建民营的养老机构已有120余家^③,涉及床位5万多张,主要分布在北京、浙江、上海、河北、江苏、福建、湖北、湖南、安徽等地区,东北仅吉林省1例,西部省份没有案例;机构成立时间主

收稿日期: 2016-03-07

* 基金项目: 杭州市哲学社会科学规划项目“公办养老机构民营化机制研究”(Z16JC092)。

作者简介: 董红亚,女,浙江外国语学院社会科学教研部教授(杭州 310012)。

要集中在 2010 年后,占调查总数的 70%;在运营方式上,机构前期大多采取直接委托的方式,近年来多按国家招投标的有关规定,公开由专家组从应标单位中择优确定。实施公建民营后,养老机构在床位利用率、专业护理人员配比、护理质量提高等方面均有明显改善,社会各方总体上给予较为正面的评价。

养老机构公建民营近年来得到大力推进,有其重要的现实背景。

1. 公办养老机构不断深化改革的需要

我国的社会养老源于公办养老机构。至今,公办机构床位已占到全国机构床位总量的 60% 以上。^④但一直以来,公办养老机构被认为效率不高,服务质量欠佳。其中,床位空置率高是其突出表现,一直保持在 40% 以上,2013 年达到 48%^⑤。对此,政府按照事业单位改革的总体部署,加大改革力度,强力推进社会福利社会化,在管理体制、决策机制、人事管理、分配和奖惩等方面采取了许多措施,也取得了一定成效,但总体上效果并不明显。可以说,对公办机构存在的这些问题,现有体制框架内的改革已难以奏效,需要另辟蹊径,建立新的经营管理机制,公建民营改革恰逢其时。

2. 引导鼓励社会力量进入养老服务领域的需要

社会力量进入养老服务领域,直办直营养老机构是其主要方式。政府的支持主要体现在财政补助、税收减免、土地保障等方面。但相对于养老机构较大的建设成本、较弱的赢利能力、较长的回收周期来说,扶持力度总体上尚显不足。从现有各省公布的民办养老机构建设的补助标准以及市以下配套的情况来看,国家财政补助总额还不足机构建设总成本的十分之一。可见,民办养老机构承担着一笔可观的基础建设费用。如果政府将建好的养老机构移交出来,无论是对弱势化的社会主体^⑥还是对有实力的机构,这都意味着养老机构可以免去基础建设的后顾之忧,集中力量加强管理和服务。我国台湾地区在 20 世纪 80 年代就开始推进公建民营,使民间机构节省硬体房舍建设成本,促进了福利产业模式发展。^⑦

3. 创新养老服务特别是机构供给模式的需要

多年来,我国养老服务的供给模式主要局限于机构服务、居家服务两类。从供给主体划分,要么是政府直办直营,要么是社会力量直办直营。这两类供给模式都存在一定的局限性:前者效率较低,后者

运营困难。公建民营是在两者之间寻找一种整合的解决方案。这既是对我国 21 世纪初倡导的社会福利社会化的深化,也是在经济新常态下政府应对不断加快的人口老龄化采取的多元主体混合供给养老服务新模式的尝试。它和西方福利多元主义倡导的“非政府化”^⑧有着本质的不同,是在重新定位政府、市场、社会关系的基础上,由社会主体按照市场机制的原则对国有资产进行运营,不涉及产权的变动。走通这一条路,对我国养老服务供给模式的创新具有重要意义。

4. 政府转变职能和工作方式的需要

一直以来,转变政府职能是我国机构改革的主要内容之一。党的十八届三中全会进一步就政府职能转变提出了新的要求,明确了加强宏观调控、公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责。学界也从新公共管理理论出发,提出政府要转变管理方式,建设服务型政府。这一理念落实到养老机构上,就是政府不能统包统揽,而要分清责任,区分“裁判员”和“运动员”,承担组织者、监管者的角色,做好规划布局、保障基本、政策扶持、制订标准、监督检查服务质量等,成为行业管理者。同时,让渡市场,从已有的公办机构中退出直接管理服务,把它交给社会力量,实现管理方式的转变。

二、养老机构公建民营推进过程中出现的问题

对于养老机构公建民营,社会各界存在不少疑虑。有学者担心,由于缺乏明确的政策和规范,养老机构公建民营会成为公权腐败的新领域^⑨;部分公建民营机构单纯追求营利,忽视困难老人需求,加之政府监管不力,从而背离福利性质^⑩。社会公众也担心养老机构由社会接管后会价格上涨,让普通老百姓住不起。《中国青年报》社会调查中心专门就北京市养老机构公建民营的情况向 1751 人进行了调查,其结论是:社会公众最担忧的问题依次是护理条件下降、工作人员素质与专业能力无保障、管理不到位、价格上涨,分别占被调查者总数的 73.7%、67.7%、56.2%、54.3%。^⑪这些问题在较早推行公建民营的台湾地区也都曾出现过。^⑫

1. 目标性偏离

地方政府较为普遍的想法是甩包袱,希望把经营不好、需要财政不断支出的公办机构交给社会运营,让社会力量进行投资改造。目前,新建机构在实

施公建民营时,存在招商引资的倾向。其突出表现在:一是收取偏高的设施使用费。各地对设施使用费的叫法不一,有的称为租金,有的称为承包费,没有统一的核算标准。地方政府出于免责考虑,多倾向于过高定价。如Z省某机构,床位仅有432张,实施公建民营后第一年租金就要239万,社会主体接手后运营十分艰难。二是收取较高的押金。社会主体中标后,当地政府一般要求其交纳一定数额的资金,用于防止国有资产流失,或社会主体恶意毁约。但社会主体背负着这样一笔数额不低的押金,无疑加重了其运营的成本。三是要求前期投入较大的资金。在笔者收集统计的120家公建民营机构中,有相当一部分机构规模相对较大,政府要求社会主体投入的前期资金数额从200万到5000万不等,用于装修和设施设备的配置等。过高的前期投入,对机构后续运营和服务质量会产生直接影响。

2. 功能性质不明

社会主体中标后,其运营管理的机构应该是什么性质,承担什么样的职责并不十分明确。目前,国家层面没有出台相应的政策。在省级层面,仅有福建省、浙江省、北京市、天津市等出台了具体的实施意见。其余大多处于“一家一议”的状态。而对公建民营机构的职能,有的地方虽然有了一些规定,但规定范围较为狭窄,比如规定优先收养特困老人等。另外,一部分社会主体中标后,出于逐利动机和方便管理的需要,对机构进行高档次改造,以接收高收入老人、健康老人为主,实行自主定价。这都是机构功能性质不明的表现。

3. 风险预判及防范不足

一是对公建民营合同期过长带来的不可预见风险缺乏预判。公建民营的合同时间没有统一规定。调研统计的120个机构中公建民营的合同期跨度从3年到30年不等,大多在10年到20年之间。过长的合同期容易产生不可预知的风险。二是社会主体对其盲目应标存在的风险预判不足。有的社会主体自身并不具有经营管理养老机构的能力,仅因看好养老服务业的发展前景而盲目应标,中标后发现压力太大、运营困难,只好转向要求政府增加补助,或者采取消极提供服务的方法规避风险。有个别社会主体甚至经营不下去,只好变相转包。三是政府对养老机构实施公建民营后可能带来的风险缺乏相应的应急防范引导预案。

4. 权益保护措施欠缺

一是老年人权益保护措施缺乏。养老机构公建民营后,政府如何在如何监督社会主体提供有效服务、保障入住老年人基本权益方面,缺乏规制。对于政府保障对象,在政府财政经费转入机构后,如何保障这些对象真正享受应有的服务,措施不明确。二是社会主体权益保护措施不足。社会主体中标后,其投入的资金和设施等资产的归属以及今后如何处置,尤其是收益如何分享等,都缺乏可操作的规定。

5. 国有资产安全存在隐患

这是政府和学界都比较担忧的问题之一。由于缺乏科学的评估和测算标准,公建民营养老机构在客观上存在低估甚至是故意低估国有资产的情况。调研发现,在同类可比机构中,其设施使用费的数额相差甚大,设施使用中的毁损、维修等,责任及责任主体划分等,缺乏细化规定。

三、基于产权制度改革的解释

养老机构公建民营过程中产生的上述问题,与理论准备不足、研究不充分有一定的关系。一方面,社会福利机构作为事业单位,受制于事业单位的整体改革进程;另一方面,养老机构因其特殊的公益属性,困扰于公益性的实现问题。对此,可用产权理论以及相应的制度改革予以解释。

1. 公建民营是对公办养老机构产权制度的改革创新

传统的公办养老机构是按照事业单位的产权制度来安排的。最初,国家同时承担出资者、所有者、经营者和管理者的角色,民政部门或乡镇政府(街道办事处)代表国家行使财产占有权、使用权、收益权和分配权,公办机构只是政府的附属物。20世纪90年代中后期开始,国家进行事业单位管理体制的改革,公办养老机构成为独立法人,由政府授权获得财产所有权、经营权和部分收益权、分配权。但是,公办养老机构的产权以及由此形成的收益权并不对称,效率问题没有得到根本解决。实施公建民营,实际上是从产权制度入手所做的进一步破题,对举办权、所有权和经营权按不同主体进行分离。即政府投资建设机构,享有举办权;政府设立的事业法人——社会福利院或敬老院等养老机构享有所有权;社会力量享有经营权;政府和社会主体共享收益权。因此,养老机构公建民营后,其本质是公有民

营。这一产权制度安排,有利于公办养老机构按照市场化机制经营,从而提高国有资产的使用效率,为老人提供高品质的服务。从这一意义上讲,公建民营是促进养老服务业持续发展的一种机制创新。

2. 公建民营是一种有效的委托—代理关系

在产权理论上形成的委托—代理关系,是指一种鲜明或隐含的契约,按照这个契约,一个或多个行为主体指定雇用另一些行为主体为其提供服务,授予其一定的决策权利,并根据其提供的数量和质量支付相应的报酬。委托—代理的核心是所有权与经营权分离。^⑬对事业单位来说,委托—代理关系涉及多个层次,首先是公众和政府。在我国,国有财产属于全体人民所有,人民将自己的权力委托给政府,从而构成了第一层委托—代理关系。然后,政府将一部分权力资源让渡给事业单位行使,形成了第二层委托—代理关系。如果事业单位有足够的活力和灵活的机制,这一关系就应该有效。但是,在现有事业单位管理体制下,委托与代理双方是上下级行政关系,制度激励功能弱化,市场机制对代理成本的约束作用发挥不出来,反而增加了控制成本和信息成本,成为无效的委托—代理关系。这样,势必要寻找更有效的第三层委托—代理关系。养老机构公建民营,实际上相当于事业单位进行权力的再次让渡,即第三层委托—代理关系。这一层的委托—代理,将所有权留在事业单位,经营权交给社会主体,委托人与代理人在地位上是平等的主体,是基于对养老机构的实际占有而产生的委托人与代理人之间的契约关系;若双方有任何一方违反合约,另一方则可以自由退出契约。这与第二层委托—代理关系有所不同。在第二层委托—代理关系中,主管的政府部门(民政部门或乡镇政府)和社会福利院、敬老院等之间是不允许也不可能退出的。因而,养老机构公建民营有利于释放活力,真正解决养老机构的运营效能问题,这样的委托—代理关系才是有效的。

3. 公建民营是兼顾公平和效率的良好载体

公办养老机构的公益性过去主要体现在收养城镇“三无”老人和农村五保老人。随着社会保障制度的逐步完善,这类特困对象逐步减少。从 2010 年开始,民政部明确公办机构要为低收入老人、经济困难的失能失智老人提供服务。但是,这里有几个问题始终解决不了。一是平衡问题。政府建养老机构,在床位上肯定要多于此类老人的数量,那么就

这部分多出来的床位来说,如果对外开放,收养其他老人,在入院评估缺乏的情况下很容易导致“福利反导向”的指责;而如果不开放,则面临“床位空置率高”、浪费资源的指责。这是一种两难境况。二是无限责任倾向。低收入、经济困难都属于相对概念。随着老年人的增多,失能失智老人也会越来越多。各级政府也将不断新建养老机构,从而很容易陷入“无限责任”的困境。三是服务绩效。服务质量的高低与服务双方的互动有很大关系。当公办机构的服务对象纯粹是失能失智的困难老人时,可以想象,服务质量将很难得到保证。加之管护人员的薪酬待遇源于固定的财政拨款,机构内部激励机制不足也会使服务质量大打折扣。由此,公办机构的效率无法达到最优甚至次优状态。从服务的本质看,质量和效率问题是通过利益机制来解决的。养老机构公建民营通过基于产权分离的委托—代理机制,以契约形式明确养老机构的公益属性,又以利益导向促使社会主体提高运营效率和服务质量,由此使政府、社会和市场各自归位,形成养老服务的共治格局。

四、着力加强关键环节的规制工作

基于产权制度的改革和委托—代理关系,针对养老机构公建民营推进过程中出现的问题,应从关键环节入手进行规制,确保养老机构公建民营目标的实现。

1. 明确引导非营利法人机构承接运营

社会主体要经营管理好一个养老机构,需要具备相应的条件:一是要有一个管理团队,二是要有专业服务能力,三是要有一定的资金实力。三者缺一不可。其中资金固然重要,但相对而言,专业服务能力更为重要。公建民营在于“营”,即经营服务能力。2010 年前,由于缺乏具有养老机构管理运营经验的主体,参与承接的主要是自然人,尤其乡镇一级敬老院多是如此。伴随社会养老服务十几年的发展,有经验的法人团体越来越多。考虑到养老机构的公益属性,这一团队最好为民办非企业(单位)法人。从理论上讲,凡是愿意从事养老服务的社会主体,都有资格参与承接和运营。但企业以赢利为目的,它经营管理公办养老机构,可能导致的一个后果是,收费价格涨了,服务质量没有跟上去。因此,公办机构所有权姓“公”的属性没有变,它将运营权交

给社会主体,由非营利属性的民办非企业单位承接更合理。发达国家对公办机构委托外部机构管理运营,都倾向于公益团体。台湾地区也明确规定,由协会(社团法人)和公益基金会(财团法人)承接公办机构的运营。^⑭为此,可在标书内容、招标方式、招标程序上进行一些改进。第一,标书内容。制作招标文件时,要突出运营和服务能力;可明确公建民营机构中护理型机构的功能类型定位,解决失能失智老人所需。第二,招标方式。基于养老服务行业的初级性,对于特殊项目允许采用限制性招标办法,以选择合适的运营主体。第三,招标程序。光看标书是很难做出选择的。可增加对应标主体项目的实地考察和招标专家问询环节,以全面了解其管理服务能力,排除那些“虚假”的服务主体,筛选出愿意真正从事养老服务且有能力的机构。

2. 明确公建民营后机构的公益属性和职能

作为整体性委托经营,公建民营在实践中有两种具体形式:一是重组机构。社会主体中标后重新申请一个机构进行运营。二是直接受托管理。机构本身仍为事业单位,由社会力量具体经营管理。无论是哪种形式的公建民营,作为委托—代理关系,都不涉及产权改变,其本质属于国有公共资源。由此,公建民营机构仍应承担原有公办机构的职能,包括保基本、兜底线,优先保障孤老优抚对象以及经济困难的孤寡、失能、高龄等老年人的服务需求;调控养老服务市场;化解因民办养老机构暂停或终止服务导致的老年人安置风险等。据此,需在以下方面予以明确。第一,鼓励引导社会主体登记民办非企业单位。这是引导性的,并不排除其可登记为企业。2013年国务院下发的《关于加快发展养老服务业的若干意见》明确规定,公办养老机构可以改制为企业。但从公办养老机构的初衷和养老机构公益性质出发,这样的登记,应予以一定的条件限制,至少在签订合同时应规定预留部分床位,解决当地政府托底保障对象所需。第二,确立政府指导价格的管理机制。公建民营机构姓“公”,那么收费价格需要由政府审核指导,即便登记为企业,也应该报政府有关部门备案。只有这样,才能保证低收入老人获得所需要的服务。目前,已出台文件的地方都明确规定公建民营机构的收费价格由政府指导^⑮。第三,明确建设补助政策。原则上,公建民营机构不能再享受政府对民办养老机构的床位补助政策,因为政府

已承担了建设责任。但基于现实情况的复杂性,大多民营主体需承担前期的装修和设施配置等费用,这部分机构可考虑以租赁、改建等形式享受相关的补贴。此外,公建民营后,社会主体通过挖潜、改造等建设的新床位,可以享受相应的补助政策。

3. 明确设施使用费的国有财产使用成本和收益属性

第一,关于设施使用费的性质。从产权属性和委托—代理关系的角度看,设施使用费首先是社会主体使用国有资产的成本。从性质来看,它应属于租赁费用,也可以看作是国有资产使用过程中产生的收益。按照财政部《事业单位国有资产管理暂行办法》的规定,它是“整体或者部分资产租赁给非国有单位”,其收益应交还给国家一部分。鉴于此,台湾地区也称此为回馈金或权利金^⑯。第二,关于标准及测算因素。设施使用费的测算和确定是个难点,既不能过高,造成社会主体资金压力,也不能过低,以避免造成国有资产流失。因此,需要在社会认可度、社会主体承受度和机构可持续发展之间找到一个平衡点。具体测算可考虑以下几方面因素:一是机构规模、档次和投入额度。一般来说,其和设施使用费的额度成正比,政府投入越大,收取的设施使用费越高。二是社会主体的投入。包括前期投入、押金等。它和设施使用费成反比,社会主体在这方面投入越大,资金成本越高,设施使用费理应设得越低。三是合同长短和缴纳方式。合同时间的长短应当适当,要考虑机构发展周期的需求。四是机构登记性质或定价机制。公建民营后,机构登记为企业或民办非企业单位,二者的设施使用费是不同的,企业高而民办非企业单位低。原因是两者定价机制不同,扶持政策也不同。五是资产折旧和资产处置。不同的折旧方法,对社会主体的经营管理有直接影响。合同期满后,不同的资产净值处理规定,也影响着社会主体的获益程度。第三,关于使用范围。政府部门收取设施使用费,不应移作他用,应用于该养老机构本身,包括设施改造维修、提高机构管理水平以及用于当地的养老服务事业,实行专款专用、专账管理。

4. 明确风险防范措施

第一,要签订合同。招标完成后,公办机构和中标的社会主体要签订合同,明确双方的权利和义务。民政部门或乡镇(街道)政府可作为监管方,即第三

方;合同主体平等,政府回归行业管理职能。然后,政府要督促社会主体,以机构名义和老年人签署入住服务协议(合同),明确双方责任,特别是机构经营中的行政、民事等责任。第二,要交纳履约保证金。社会主体交纳的保证金数额,可按机构规模和政府投资额度来确定,用于入住老年人意外伤亡、国有资产流失、未按合同规定解约等赔偿。第三,要定期开展绩效评估。应规定公建民营机构定期向政府提交自查报告。民政、财政部门组织有关专家、学者等组成评估组定期进行评估,形成评估报告。评估报告包括合同履行情况、入住老人权益落实、设施设备管理、财务管理、服务内容和满意度等。

5.明确国有资产管理办法

公办机构属于非经营性国有资产,侧重于实物形态的安全性、完整性以及自身所承担的公共利益效能的发挥。因此,将它交给社会主体经营,尤其要加强监管,以防止国有资产的流失。除交纳履约保证金外,还应采取一些具体的办法:一是建立资产管理委员会,委员会由民政、财政、国资管理部门人员、有关专家组成,对公建民营养老机构的使用和处置实行指导和监管。浙江宁波市已成立相应的机构进行监管。二是在招标完成后、合同签订前,应请第三方专业机构进行评估,合同双方共同清点资产并记录在案。三是每年定期进行检查并记录,同时报民政、国资管理、财政等部门备案。

注释

- ①闫青春《养老机构的“公办民营”与“公建民营”》,《社会福利》2011年第1期。②陈良瑾《中国社会工作百科全书》,中国社会科学出版社,1994年,第423页。③2014年,浙江外国语学院组织养老机构公建民营课题组,通过网络、电话问询和直接调研等方式收集到全国公建民营养老机构的数量。④参见中华人民共和国民政部《2014中国民政统计年鉴》,中国统计出版社,2014年,第340—346页。年鉴显示,到2013年底,全国有养老机构床位493.7万张,其中社会福利院床位346054张、农村敬老院床位2012116张,两者合计占总床位数的62.3%。⑤中国老龄科学研究中心《中国养老机构发展研究报告》,《北京晚报》2015年7月17日。⑥董红亚《基于主体弱势化的民办养老机构发展研究》,《中州学刊》2013年第5期。⑦官有垣等《社会企业:台湾与香港的比较》,远流图书公司(高雄),2012年,第72页。⑧彭华民、黄叶青《福利多元主义:福利提供从国家到多元部门的转型》,《南开学报》2006年第6期;王家峰《福利国家改革:福利多元主义及其反思》,《经济社会体制比较》2009年第5期。⑨杨团《公办民营与民办公助——加速老年人服务机构建设的政策分析》,《人文杂志》2011年第11期。⑩于新循《养老服务的权益维护与保障》,《重庆社会科学》2011年第7期。⑪王琛莹、尧强《55.4%受访者希望养老机构收费不超过家庭收入的1/4》,《中国青年报》2015年9月7日。⑫⑬⑭⑮黄施涛等《老年人服务事业经营与管理》,心理出版社(台北),2007年,第259—273、260、265页。⑯张维迎《企业理论与中国企业改革》,北京大学出版社,1999年,第45—49页。⑰福建省民政厅《关于加强公建民营养老机构管理的意见》(闽民福(2014)400号)明确,公建民营养老机构的服务收费,实行政府指导价,也可参照同级公办养老机构收费标准执行。

责任编辑:海玉

The Privatization of the Public Pension Institutions: Development, Problems and Regulation

Dong Hongya

Abstract: Privatization of public pension institutions is the main way of the public pension institutions reform. There existed some problems in the process of propelling the privatization of public pension institutions, such as lack of accurate target, clear nature and function, risk anticipation and prevention, protection of rights and interests, and security of state owned assets. We can use the property right system reform and the principal agent theory to explain the public and private problems and the actual operation of the pension institutions. At the same time, it is necessary to strengthen regulation, guide the non-profit legal institutions to undertake operations, and to define the public welfare property and function, risk prevention measures, calculation and benefits of facility usage, and state-owned assets management, etc., thus the rights and interests of all parties will be protected, and the reform expectations of public pension institutions will be achieved.

Key words: pension institution; privatization of public institution; property right; principal agent; regulation