

老龄事业—认知与践行(上)

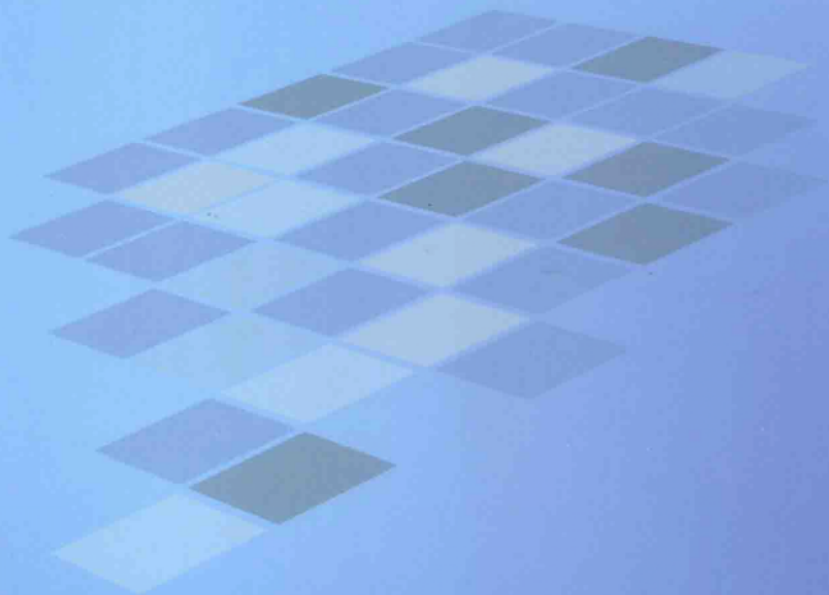
认知老龄

阎青春 著



華齡出版社

责任编辑：程 扬
责任印制：李未圻



ISBN 978-7-5169-0459-6




9 787516 904596 >
定价：120.00元（全二册）

老龄事业——认知与践行

认知老龄 (上)

阎青春 著



 华龄出版社

责任编辑：程 扬

责任印制：李未圻

图书在版编目 (CIP) 数据

老龄事业：认知与践行. 认知老龄 / 阎青春著. --

北京：华龄出版社，2014. 6

ISBN 978-7-5169-0459-6

I. ①老… II. ①阎… III. ①老年人—工作—研究—
中国 IV. ①D669. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 128226 号

书 名：老龄事业——认知与践行：认知老龄

作 者：阎青春 著

出版发行：华龄出版社

印 刷：三河科达彩色印装有限公司

版 次：2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月第 1 次印刷

开 本：720 × 1020 1/16 印张：47

字 数：820 千字

定 价：120.00 元 (全二册)

地 址：北京西城区鼓楼西大街 41 号

邮编：100009

电 话：84044445 (发行部)

传真：84039173

网 址：<http://www.hualingpress.com>

序 言

按照国际公认的人口老龄化社会的衡量尺度，我国一跨入新世纪，就正式迈入了老龄化社会。在新世纪第一个十年的2010年底，我国大陆总人口（不含港澳台）为13.397亿人，其中60岁及以上老年人口达到1.776亿人，占到总人口的13.26%；65岁及以上老年人口达到1.188亿人，占到总人口的8.87%。到了2013年底，全国60岁及以上的老年人口达到2.024亿人，占到总人口的14.9%。据研究预测，到2023年60岁及以上老龄人口将超过3亿，2033年将达到4亿。如此快速发展的人口老龄化进程和数量庞大且不断增长的老年人群，无论对宏观经济社会还是对微观个人家庭生活都将产生深远影响，引起巨大变革。如何准确把握人口老龄化的发展变化状况，科学分析我国养老问题面临的压力与挑战，找出一条具有中国特色的养老保障制度建设和养老服务体系建设道路，已成为摆在众多老龄理论工作者和实务工作者面前的重要课题与紧迫任务。

阎青春同志长期工作在老龄战线，具有丰富的老龄工作理论与实践经验。十几年前，他就在民政部社会福利和社会事务司任副司长，分管老年人福利保障和服务工作。后来他又调任全国老龄工作委员会办公室副主任，先后分管老龄科学和老龄政策调查研究、老龄宣传和老年人社会工作、老龄事业与老龄产业发展等业务，对老龄工作的涉猎面更宽泛，对老龄问题的调研更深入，并积极参与了党和国家有关涉老政策的研究制订和督促落实工作。他对许多重点、难点老龄问题

的研究、思考与辨析以及对我国老龄事业发展的思想火花和独特见解，对于我们更加广泛深入地研究老龄问题具有积极的启迪意义。

青春同志爱好思考与写作，在长期老龄工作中积累并发表了很多文章，现在他从中精挑细选了一部分并按照时间顺序和基本内容分类整理成册，从老龄事业参与者的角度对一些老龄问题作了理论阐释和实践总结，是一部理论性较强、实践色彩很浓的文集。相信它的出版发行，会为广大老龄理论工作者和实务工作者提供友谊参考和借鉴。

是为序。

民政部部长

李立国

二〇一四年六月于北京

目 录

| | |
|--------------------------------|----|
| 农村老年人社会福利事业的审视与展望 | 1 |
| 推进社会福利社会化的指导性文件 | 6 |
| 我国社会福利事业“九五”回顾和“十五”展望 | 10 |
| 社会福利体制改革呼唤理论创新 | 15 |
| 试论“星光老年之家”的管理体制及运行机制 | 17 |
| 积极推进社会福利事业的改革创新 | 25 |
| 建立“五保”供养新机制刻不容缓 | 27 |
| “星光老年之家”的产权界定与市场运营 | 36 |
| 我国人口老龄化的特点、发展趋势和对策研究 | 38 |
| 试论政府公共行政改革与社会福利社会化 | 44 |
| 用民办公助推进社会福利社会化 | 49 |
| 中国民办养老机构发展的趋势与展望 | 50 |
| 社会福利事业“十一五”发展规划思路 | 52 |
| 我国老年福利事业发展的政策导向和基本思路 | 58 |
| 做好新形势下的老龄宣传工作 | 66 |
| 完善老年人社会福利需要政策先导 | 71 |
| 贯彻落实二次会议精神 推动老龄事业深入开展 | 75 |
| 我国人口老龄化形势、挑战及发展养老事业的主要任务 | 79 |
| 树立科学的健身观念 | 85 |
| 深化改革 更新观念 把老龄宣传工作做得更好 | 87 |
| 构建和谐老龄社会 | 92 |
| 以老龄化视角分析养老机构风险管理 | 96 |

| | |
|---------------------------------------|-----|
| 试析养老机构发展中的主要矛盾及原则性建议 | 100 |
| 养老机构发展面临的问题 | 109 |
| 加强老龄宣传工作 推动老龄事业快速发展 | 112 |
| 建立健全全方位社会化养老服务体系迫在眉睫 | 120 |
| 认真学习贯彻十七大精神 积极推动老龄事业快速发展 | 125 |
| 老年人的美满婚姻是社会和谐的重要内容 | 128 |
| 让“惠民之州”惠及全体惠州人民 | 130 |
| 解读当代老龄国情 推动社会为老服务 | 133 |
| 凝聚社会力量 大造老龄宣传舆论之势 | 135 |
| 社会福利生产有关问题的思辨 | 139 |
| 把握老年服务市场需求 加快推动养老服务业发展 | 144 |
| 积极探索养老服务产业的新路子 | 149 |
| 适应人口老龄化发展要求 全面开展居家养老服务 | 151 |
| 全国居家养老服务模式的比较研究 | 165 |
| 我国人口老龄化的形势及老龄工作创新 | 171 |
| 中国老龄产业发展空间巨大商机无限 | 178 |
| 加强对老年人群的心理关爱 | 179 |
| 我国人口老龄化形势与老龄事业的发展 | 181 |
| 建立具有中国特色的基本养老服务体系 | 185 |
| 福利企业税收专项检查引发的问题及我们的建议 | 188 |
| 浅析我国目前养老服务 | 192 |
| 养老机构发展中的主要矛盾及应对策略 | 196 |
| 积极推动老龄宣传工作更加广泛深入开展 | 202 |
| 加强为老服务队伍建设迫在眉睫 | 205 |
| 关爱空巢老人是尊老敬老的具体体现 | 208 |
| 全国老龄战线人才队伍建设的现状与对策 | 210 |
| 解决养老问题,政府应雪中送炭而不是锦上添花 | 212 |
| 适应市场需求,加快推进养老服务队伍的专业化、规范化、制度化建设 | 217 |
| 论社区居家养老服务的资金筹集、使用和管理 | 220 |
| 论社区居家养老服务队伍建设 | 234 |
| 不断为亿万老年人开创晚年美好生活的新天地 | 249 |

| | |
|------------------------------------------------------------|-----|
| 实现健康长寿是世人永恒的追求 | 259 |
| 认真研究银龄健康事业的发展方向 | 260 |
| 我国养老机构的“公办民营”与“公建民营”刍议 | 262 |
| 《中国老龄事业发展“十一五”规划》执行情况和研究制定 《中国老龄事业发展“十二五”规划》的基本思路 | 273 |
| 中国应对人口老龄化挑战的对策与思路 | 290 |
| 编制好老龄事业发展“十二五”规划 着力推动六大体系建设 | 295 |
| 落实国家“十二五”规划 加快推动老龄事业发展 | 299 |
| 注重老年人的文化需求和精神慰藉 | 302 |
| 《中国老龄事业发展“十二五”规划》解读 | 304 |
| 中国养老保障体系建设状况与展望 | 312 |
| 认真学习贯彻十八大精神 全力推动老龄服务事业和产业发展 | 322 |
| 扶持社会组织参与养老服务业的政策研究 | 326 |
| 扶持壮大社会组织 提高养老服务水平 | 332 |
| 改革体制，让市场决定养老资源配置 | 335 |
| 开展互动养老 推动老龄产业发展 | 340 |

农村老年人社会福利事业的审视与展望

我国工业基础薄弱，自动化水平低，支援农业的能力差，农业生产力低下。正是这种生产力不发达的状况和经济发展水平决定了我国广大农村的社会福利乃至社会保障的特点：低水平、低起点，长期缓慢地小幅提升，家庭的福利保障居主体地位，集体福利保障则是作为针对特殊困难人群的福利保障补充而存在和发展。因此，农村的社会福利保障尚维持在一个较低的水平线上。

一、农村老年人福利服务保障的特点

由于我国农村的生产发展状况基本上是以家庭为单位进行联产承包的。因此，农村人口众多的老年人养老问题基本上与之相对应，主要呈现出如下特点：

一是以家庭养老为主，机构养老为辅的养老模式与过去相比，并没有发生许多根本性的变化。新中国成立后，随着农村社会主义改造的完成和集体经济的建立，曾对农村传统的家庭养老模式进行过冲击。“大跃进”年代农村大力兴办集体敬老院、托老所等形式的养老机构，一时间老人进敬老院、孩子进托儿所、幼儿园成了必须强制实行的社会现象。但由于这种农村的社会福利背离了经济和社会发展的客观规律要求，因此它不可能巩固和持久。20世纪60年代初期开始的国民经济调整纠正了农村社会福利的这种“左倾”冒进，家庭的养老育幼功能又重新得以恢复和发展。十一届三中全会以后，彻底摒弃了农村“一大二公”的生产关系，普遍实行联产承包责任制，农村的以家庭养老为主、机构养老为辅的养老体制得以进一步巩固和确立。

二是农村集体经济举办的社会福利养老机构获得了较快的发展，其功能也有了进一步的扩展。农村乡镇和村集体经济举办的敬老院、光荣院、老人公寓等养老服务机构及一些社区的老年人活动中心、茶社、活动站等，过去主要是面向农村“五保老人”（保吃、保穿、保住、保医、保葬），实行机构的集中养老，现在则开始逐步扩展到社会老人，为之提供一些诸如寄养代养、托老服务、家庭护

理以及其他一些临时性的为老服务等。有些发达地区的农村乡镇或村还办起了农村社区老年人的福利服务设施，为更多的农村老年人提供了养老、康复、医疗保健和参加各种文体活动的场所。

三是建立农村社会保障服务网络，加大农村社会保障的力度。随着社会主义市场经济和农村商品经济的发展，农村社会保障体系也得以初步建立和健全。到目前为止，我国农村建立社会保障服务网络的乡镇已达 18 749 个，覆盖率达 41.8%。这为保障农村特殊困难人群的基本生活，特别是保障老年人和五保户的养老需求，发挥了极为重要的作用。比如，在实行农村社会保障制度的乡镇，普遍要求将老年人、特别是“五保老人”的供养费用首先列入保障的范围，在此基础上还要有所提高，由此就使得老年人和五保户的生活供养有了稳固可靠的经济来源，不仅集中供养的“五保老人”可以通过乡镇统筹或村提留保证生活所需款物，而且分散供养的“五保老人”也同样可以获得集体经济稳定的生活保障。现在许多地方的乡镇敬老院就同时担负起了分散供养“五保老人”的生活保障服务管理中心的职能，定期发放生活费，定期检查监督各村的供养和护理工作。

四是加大国家和集体的投入，建成了一批农村老年人福利服务的示范窗口型机构，发挥出辐射带动作用。近年来，国家和集体适应农村人口老龄化发展的要求，不断增加了对养老机构、设施建设的投入，有计划、有目的地建成了一大批农村养老服务的样板机构和示范窗口单位，影响和带动了整个农村养老事业的发展与提高。据统计，仅 1998 年国家农村养老服务事业的资助拨款就达 1 亿多元，农村集体统筹投入 9.8 亿元，完成了大批农村敬老院的新建与更新改造，使农村老年人福利服务又上了一个新台阶。目前，全国已经建成国家级模范敬老院 100 多所，省、自治区、直辖市的一级敬老院上千所，做到了“老人住房宾馆化，养护服务标准化，院舍管理规范化的生活，生活环境花园化”。由此带动了整个农村养老机构建设和养老服务工作及农村社区家庭养老包护服务、家政服务的开展。

二、农村老年人福利服务事业发展面临的机遇与挑战

社会主义市场经济的建立和农村经济改革的不断深入，农民收入水平和生活水平的提高以及集体经济实力的不断增强，为农村老年人福利事业的发展带来了前所未有的机遇。农村城市化、人口老龄化和消费多元化以及农村乡镇政府职能

的转变等社会发展中出现的新情况，也为农村的老年人福利服务体系和社会保障体系的建立与完善提供了广阔的市场和发展空间，对农村老年人福利事业的发展提出了严峻的挑战。

农村人口老龄化速度加快，老年人对福利服务的市场需求迅速膨胀。目前我国农村 1.164 亿 60 岁以上的老年人口中，农村“三无”和“五保老人”为 274.88 万人，社会老人 1.137 亿人。据调查，愿意到福利机构中养老的老年人达 490.22 万人，占老年人口的 4.21%；愿意在家庭养老加社区照顾的老年人达 4 972.35 万人，占 42.69%；愿意通过托老所、活动站等形式进行养老的老年人 688.29 万人，占 5.91%，其余还有大量的老年人未明确表态，处于等待和观望状态。另外，我国农村家庭结构的小型化趋势使过去养儿防老、多子多福的观念逐渐淡化，家庭养老功能在弱化，机构养老或社会辅助养老的要求在增长。这些足以证明，农村老年人对养老服务机构、设施的需求以及对社区中各种为老服务的需求是非常巨大的，增长也是迅速的。

农村城市化进程加快，城市居民化的农民对养老福利服务的需求与传统的农民相比，发生了本质的变化。随着市场经济的发展和农工商联合经济的开发，农村中过去的一些集镇、矿山、货物集散地和经济开发区等，开始向城市化大踏步地迈进。过去自给自足的农村自然经济变成了依靠流通和交换的商品经济，过去农村中养儿防老观念和一家一户赡养照顾老人的家庭养老模式也受到了前所未有的冲击。因此，在农村小城镇兴建更多的老年人福利服务机构和大力发展社区为老服务就显得日益迫切。

农民生活水平的提高和消费结构的变化对养老服务的水平和质量提出了新的更高要求，促使老年人福利服务机构和社区为老服务不断发展和提高。十一届三中全会以来，中央制定积极的农村经济政策，加大对农业的政策扶持和资金投入，使得农村经济改革获得了巨大成功，农民收入连年大幅度增长，生活水平不断提高。统计显示，1998 年我国农村人均收入为 2 160 元，扣除价格因素比 1997 年实际增长了 4.3%。这种收入的增加和生活水平的提高，必然使农民的养老投入也相应增长，对养老服务的需求和服务质量的要求必然要相应提高。因此，在兴办新的或改造旧的老年人福利服务机构时，须要考虑到这种变化而不断地去上规模、上档次、上水平。

农村乡镇政府职能的转变，国家对农村财税体制的深化改革，农民的富裕和农村集体经济的壮大，为发展农村老年人福利事业提供了非常有利的条件。随着

政府职能的转变，农村乡镇政府将把更多的精力、财力和物力用在社会事业乃至社会福利事业的发展上，老龄化带来的老年人福利服务供求的矛盾将从根本上获得解决。国家为减轻农民负担，加快农业的发展，将推行农村费改税政策，为发展农村的老年人福利事业提供稳固的资金渠道和经济保障，使农村集体养老服务机构的建设和发展具有更加可靠的基础。还有农村集体经济的发展壮大，乡镇社会福利企业的改制与发展，以及农民收入增加后社会慈善意识的提高，都会为发展农村老年人福利服务事业提供有力的支持和援助，使兴办老年人福利服务事业得到全社会的响应和赞助。

三、妥善解决各种矛盾，加快农村老年人福利事业的发展

一是正确处理老年人福利服务市场迅速扩张与有效供给严重不足的矛盾，加速社会福利社会化的步伐，千方百计地增加供给。我国农村老龄人口的基数大，比重高，由此造成的对农村老年人福利服务事业的需求压力更为巨大和沉重。近4万家农村敬老院，64万张床位，对1.164亿农村老年人的总量来讲，只占0.54%，与西方发达国家5.7%的机构养老比例相差10倍，与亚洲许多发展中国家3%~5%的比例也差6~8倍。所以，当务之急就是要全力加快推进社会福利社会化的进程，动员全社会的力量来关心和参与兴办老年人的福利服务事业。要制定扶持保护政策，鼓励和动员社会各方面力量将资金、物资、房产、劳力、信息、技术等投入到老年人福利事业的发展中，以便迅速扩大老年人福利服务的供给。

二是正确认识老年人福利服务潜在需求与实际支付能力之间的差异，加大政府对老年人福利事业发展的承担。从发展趋势上讲，老年人福利服务的市场是巨大的，但从现实来讲，农村老年人有支付能力的需求又是有限的。根据抽样调查，农村中可承受养老费用在300元/月以内的占到73.2%；可承受300~500元/月的占到18.1%；可承受500~800元/月的占4.9%；可承受800元/月以上的只占3.8%。在想进福利机构养老但实际进不去的老人中，因经济负担能力不足的占42.32%；受旧观念影响的占33.25%；其他由于区位不利、服务不到位、设施较差等原因的占24.43%。可见，农村老年人经济支付能力较差是影响他们安享晚年的首要原因。要解决这些问题，需要各级政府和村民组织加大对老年人社会福利事业的责任承担。首先，国家要增加对发展农村老年人福利事业的投入，各级财政应拿出一部分资金用来扶持和资助农村乡镇敬老院的建设和发展，

列出规划要在一定的时期内消灭乡镇敬老院建设的空白；其次，国家和集体除了保障“五保老人”的养老费用外，还应对那些有入院需求，又确实应该入院养老的特困老年人给予入院资助，使他们能够支付起进机构养老的费用；再次，还要对那些不愿进机构养老，但同样生活困难的老年人酌情给予养老金补助。

三是正确处理宏观调控与市场运作之间的矛盾，分清轻重缓急，合理布局，有序发展。政府要加强对农村老年人福利事业发展的宏观调控，做好发展规划和年度计划，依照需求，分清轻重缓急，合理安排、合理布局，防止一哄而上，重复建设，造成不必要的浪费。当前尤其要抓好老年人福利事业行业管理的市场准入关，体现出市场经济也是法制经济的规则。

四是正确认识家庭养老、机构养老和社区为老服务的互动互补作用，建立适合我国国情的农村养老福利保障体系。我国仍处在社会主义初级阶段，这种基本国情决定了农村老年人福利事业的发展必须要走社会化、产业化、法制化之路，必须要建立起适合我国国情的以家庭养老为基础、机构养老为补充、社区为老服务为依托的农村养老福利服务网络。

(发表于《民政论坛》，1999年10月24日第5期)

推进社会福利社会化的指导性文件

——对《关于加快实现社会福利社会化的意见》的评析

《关于加快实现社会福利社会化的意见》(以下简称《意见》),就社会福利事业发展的指导思想、奋斗目标、具体发展指标、政策措施等作出了明确的规定和说明,是我国今后一个时期发展社会福利事业的指导性文件。对在社会主义市场经济条件下,如何加快发展我国的社会福利事业,开辟社会福利社会化的途径具有重要作用和深远意义。

一、内容丰富,目标明确

《意见》分析了经济市场化、人口老龄化、家庭小型化、农村城市化和消费需求多样化对我国政治、经济、文化和可持续发展产生的深刻影响,揭示了我国社会福利事业发展面临的严峻挑战和历史机遇。阐述了当前在我国推进社会福利社会化的必要性和可能性,提出了今后一个时期我国社会福利事业发展的指导思想、总体思路和目标任务。

对今后五年社会福利社会化的目标,《意见》从质量和数量上进行了简明扼要的概述,即要建立一个福利服务网络,达到机构和养员年增10%的速度。

《意见》把社会福利社会化总体要求概括为“四化”,即实现社会福利事业投资主体多元化,服务对象公众化,服务方式多样化和服务队伍专业化。这既是对群众长期实践探索和经验的科学总结,也是一种理论的升华和抽象;既注意把大家普遍认同的东西阐述清楚,又尽可能地避开大家争论不休、认识不一致的问题,如市场化、产业化的问题等。

投资主体多元化的表述,是把各级政府对福利事业的投入作为多元投入的一种来看待的,并明确了投资范围:一是重点建设一批基础性、示范性的福利机构;二是资助其他各种社会力量兴办社会福利机构,搞民办公助;三是资助一部分特别需要集中供养的特困人群入住福利机构。民办公助思想的提出,蕴含着国

家对福利机构的投资和经办方式、资金拨付方式以及逐步引导公办福利机构走向市场的深化改革的信息，昭示了改革的发展方向。

对儿童福利机构，《意见》明确提出须以政府管理为主，不宜个人或外资独办，但可以与政府合作兴办。这主要是考虑到孤残儿童的生理特点还不具备民事行为能力和生活自理能力，需要各级政府作为他们的法定监护人，以保障他们的合法权益。今后儿童福利的社会化主要就是通过扩大国内外家庭的收养、社区家庭的寄养，与社团、企事业单位、个人开展定人定向的助养以及无偿捐赠等多种形式来进行，对要求与政府合办儿童福利机构的，则要严格把关，严格登记审批。

在对服务对象公众化和服务形式多样化的阐述中，也充分考虑到了市场经济的影响和服务机构自我运营周转的可能，提出了服务可采取有偿、减免或无偿等多种形式进行，鼓励各类福利服务机构在建立自主经营、自负盈亏的市场化运营机制上进行大胆的探索。同时大力推广发展社区福利服务设施和网点，建立社区福利服务体系，变过去的单位福利保障为社区（社会）的福利保障与服务。

社会福利服务队伍的专业化并不排斥志愿者队伍建设，这是就两个不同范畴而言的。就服务队伍构成讲，应该是专职人员、兼职人员和志愿者人员相结合。但就社会福利对服务人员的职业道德、专业素质要求来讲，不论是专职的、兼职的或是志愿者人员，则都要具备相应的专业知识、技能与手法，共同实现专业化。

二、加大政策扶持力度

《意见》明确指出，对社会力量投资创办社会福利机构，各级政府及有关部门应给予政策上的扶持和优惠。这充分表明随着我国经济和社会的发展，社会福利事业的发展已得到了党和政府的高度重视。

在要求全国各地计划部门将社会福利机构及床位数的发展指标纳入国民经济和社会发展计划时，《意见》是作为指导性指标而不是作为指令性指标提出的，这主要是出于市场经济条件下尽量减少指令性计划的原因，但还是要求各地在安排基本建设计划时要统筹安排社会福利设施的建设，并不能因为是指导性计划而打折扣。

要求各级土地管理部门对社会福利机构的建设用地给予政策优惠：按照法律、法规规定一般可采取划拨方式供地。对那些法律法规规定应采取有偿方式供

地的，土地价格要适当优惠。属出让土地的，也要适当降低土地出让金收取标准。

对各级城市建设部门从制定城建规划、区位设置、建筑规范和公共设施指标、市政税费减免等方面支持社会福利事业发展提出了明确要求。即制定城市居住区规划时，无论是新区建设还是旧区改造，都应将社会福利设施特别是老年人服务设施纳入公共设施进行统一规划。要充分考虑社会福利服务对象的要求和社会福利事业发展的需要，尽可能在靠近社区、交通便利、环境良好的区位安排社会福利设施建设，施工中要严格按照规划和福利机构建设、建筑标准及规范来实施，建成后任何部门和单位不得挤占。各市人民政府对此项市政基础设施配套建设费应酌情给予减免。

按照税法 and 有关的政策规定，各级税收部门要对社会福利机构提供的福利性服务免收营业税、对非营利性的社会福利机构免收所得税、对福利机构兴办的第三产业给予适当的减免税，对安置残疾人的福利企业，分别按照安置残疾人的不同比例给予全额、部分即征即退增值税和全部或部分免收所得税的优惠扶持，对单位和个人捐赠支持社会福利事业的，在纳税时国家对其捐赠额给予税前扣除的鼓励政策，这就从税收方面有力地鼓励和支持了社会力量兴办和捐助社会福利事业的行动。

对各类社会福利机构的设置审批和登记注册作出了严格规定。首先各类社会福利机构的设置必须要履行《社会福利机构管理暂行办法》中规定的报批手续，经过县以上民政部门审批，设置后还必须要到有关部门办理法人注册登记手续。这里就要求有关部门办理法人注册登记时，须以民政部门是否批准设置为依据，民政部门批准设置的给予优先办理，民政部门未批准设置的则不予办理法人注册登记手续。这体现了依法规范和加强社会福利机构管理，避免盲目重复建设、无序竞争的法制原则。

要求各地卫生部门，要按照区域卫生事业发展规划，积极鼓励并扶持社会力量包括各类社会福利机构兴办以老年人、残疾人、孤儿为服务对象的非营利性医疗康复机构，对社会福利机构所办医疗机构按规定核发执业许可证。《意见》还对福利机构举办的取得执业许可证的医疗机构与养员医疗保险挂钩问题作出了明确规定：一是可提出医疗保险定点申请，经审查合格即可纳入城镇职工基本医疗保险定点范围；二是定点单位参加基本医疗保险的收养人员的医疗费用，可按基本医疗保险的规定支付。这条规定对福利机构开展医疗服务是一个有力的支持，