

# 西安市人民政府办公厅文件

市政办发〔2022〕33号

## 西安市人民政府办公厅关于印发 “十四五”残疾人保障和发展规划的通知

各区、县人民政府，市人民政府各工作部门、各直属机构：

《西安市“十四五”残疾人保障和发展规划》已经市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。



(此件公开发布)

# 西安市“十四五”残疾人保障和发展规划

残疾人事业是中国特色社会主义事业的重要组成部分，残疾人生活状况和福利水平是社会发展和文明程度的重要标志。“十四五”时期是我国乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的关键时期，也是促进残疾人事业高质量发展的重要时期。为把残疾人事业纳入全市新时代经济社会发展大局，进一步保障残疾人民生、促进残疾人发展，确保残疾人共享西安国家中心城市和具有历史文化特色的国际化大都市建设成果，依据国务院印发的《“十四五”残疾人保障和发展规划》和《陕西省“十四五”残疾人保障和发展规划》《西安市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，制定本规划。

## 一、编制背景

西安市委、市政府高度重视残疾人事业发展，对残疾人格外关心、格外关注。“十三五”期间，全市上下以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以实现残疾人全面小康为目标，推进残疾人事业全面健康发展，各项规划目标如期完成。残疾人生活水平和生活质量明显提升，农村建档立卡贫困残疾人脱贫率达到 100%，残疾人城乡居民基本养老保险参保率达到 95%，残疾人城乡居民基本医疗保险参保率达到 96%。全面落实重度残疾人

护理补贴和困难残疾人生活补贴政策，“两补”补贴率均达到100%。残疾人基本康复服务覆盖率达到85%，康复救助项目累计救助90762人，残疾人辅助器具适配率达到85%。积极构建特殊教育保障体系，全市残疾儿童少年义务教育入学率达到96%，中央电大西安残疾人学院累计招收学生218名。残疾人托养服务发展迅速，共有集中托养机构16家、阳光家园17家，集中托养服务3884人，日间照料服务1630人，重度残疾人居家安养12945人。扶持安置残疾人就业企业709家次，扶持残疾人就业创业9881人次。生活条件和社会环境明显改善，4485户残疾人家庭获得无障碍改造服务，在全省率先实现建档立卡贫困残疾人家庭无障碍改造全覆盖；农村贫困残疾人危房改造累计完成1715户，实现“十三五”期间全覆盖。开通“12385”残疾人服务热线，及时并入“12345”市民热线，有效解决了残疾人的合理诉求。2021年，圆满完成第十一届残运会西安赛区赛事；积极为国家队、省队输送优秀人才，并在2021年东京残奥会、2022年北京冬残奥会上取得优异成绩。

西安市“十三五”残疾人事业发展规划任务全面完成，为西安市“十四五”时期残疾人事业再上一个新台阶奠定了坚实基础。但是，随着人口老龄化加快，残疾仍会多发高发。残疾人仍是一个人数众多、特性突出、特别需要关心帮助的群体。残疾人事业面临许多不容忽视的问题：一是残疾人事业仍是经济社会发展的短板，残疾人事业发展仍然总体滞后于经济社会发展。二是残疾

人公共服务总量不足、分布不均衡，残疾人事业城乡发展不平衡、区域发展不平衡、发展结构不平衡和社会保障、公共服务不充分的问题依然存在，残疾人的多样化需求还没有得到充分满足。三是残疾人的社会保障整体水平还不高，残疾人家庭人均收入与社会平均水平还存在明显差距，残疾人返贫致贫风险高，相当数量的低收入、重度残疾人家庭生活还比较困难。四是残疾人事业发展的基础还比较薄弱，尤其是农村和基层残疾人服务队伍建设滞后，为残疾人服务的能力弱，残疾人康复、教育、就业、托养等社会保障服务还需继续完善。五是残疾人平等权利还没有得到充分实现，残疾人参与社会生活还受到诸多限制，社会上歧视残疾人、侵害残疾人权益的现象还时有发生。扶残助残是社会文明进步的重要标志。“十四五”时期，西安市将继续加快残疾人事业发展，保障残疾人平等权利，增进残疾人民生福祉，满足残疾人文化需求，促进残疾人全面发展和共同富裕。

## 二、总体要求

### （一）指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，全面落实习近平总书记关于残疾人事业的重要论述和来陕考察重要讲话重要指示精神，以及市委、市政府决策部署，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，以推动残疾人事业高质量发展为主题，以巩固拓展残疾人脱贫攻坚成果、促进残疾人全面发展和共同富裕为主

线，筑牢残疾人基本民生保障基础，提高残疾人公共服务供给能力和质量，推进残疾人事业治理体系和治理能力现代化，不断满足残疾人美好生活需要，奋力谱写全市残疾人事业高质量发展新篇章。

## （二）基本原则

——坚持党的全面领导。坚持和完善党委领导、政府负责的残疾人工作领导体制，以党的建设引领新时代残疾人事业高质量发展，为残疾人事业高质量发展提供坚强的政治保障和组织保障。

——坚持以人民为中心。践行以人民为中心的发展思想，着力解决残疾人群体最关心、最直接、最现实的问题，不断增强残疾人的获得感、幸福感和安全感。坚持残疾人主体地位，激发残疾人干事创业热情，共建共享幸福美好生活。

——坚持固本强基、重点突破。聚焦残疾人社会保障和基本服务体系建设，补齐短板弱项，不断提升基层保障和服务残疾人能力。改善供给结构、改进供给方式，优先满足困难、重度残疾人及残疾儿童少年等重点残疾人群的保障和发展需求。

——坚持统筹协调发展。统筹推进城乡区域和不同类别残疾人事业进程，全面缩小残疾人物质生活和精神生活与社会平均水平的差距，促进残疾人事业与经济社会统筹协调发展，推动城乡、区域残疾人事业均衡发展。

——坚持创新引领发展。尊重基层首创精神，激发改革创新

活力，推动残疾人工作质量变革、效率变革、动力变革，推进残疾人事业重点领域、关键环节改革有突破性进展。

### （三）主要目标

到 2025 年，残疾人事业全面纳入西安经济社会发展大局，多层次的残疾人社会保障制度基本健全，均等化的残疾人基本公共服务体系更加完备，残疾人收入水平稳步增长，身心健康水平全面提升，无障碍的残疾人发展环境更加优化，平等权利得到更好实现。残疾人事业重点任务和关键领域实现新的发展水平，让更多残疾人享受西安国际化大都市发展的成果，残疾人事业走在全国前列。

到 2035 年，残疾人事业与经济社会协调发展，各项指标与社会平均水平的差距显著缩小，残疾人就业和康复等服务体系更加完善，残健融合发展更加充分，残疾人物质生活更加宽裕、精神生活更加丰富，残疾人全面发展和共同富裕取得更为明显的实质性进展。

**专栏 1：“十四五” 残疾人保障和发展主要指标**

指 标	2020 年	2025 年	属性
1. 新生儿遗传代谢病筛查率（%）	98.37	≥98.5	预期性
2. 新生儿先天性听力障碍筛查率（%）	96.86	≥97	预期性
3. 符合条件的残疾人纳入最低生活保障比例（%）	100	100	约束性
4. 困难残疾人生活补贴覆盖率（%）	100	100	约束性
5. 重度残疾人护理补贴覆盖率（%）	100	100	约束性

指 标	2020 年	2025 年	属性
6. 残疾人城乡居民基本养老保险参保率（%）	95	> 95	预期性
7. 残疾人城乡居民基本医疗保险参保率（%）	96	> 96	预期性
8. 低收入家庭重度残疾人托养照护服务人数（万人次）	1300	1500	预期性
9. 城乡残疾人职业技能与实用技术培训人数（万人次）	3000	3500	预期性
10. 有康复需求的残疾人基本康复服务覆盖率（%）	85	90	约束性
11. 有需求的残疾人辅助器具适配率（%）	85	90	约束性
12. 残疾儿童少年义务教育入学率（%）	97	98	预期性
13. 困难重度残疾人家庭无障碍改造覆盖率（%）	80	95	预期性

### 三、重点任务

#### （一）以残疾人专门节日为载体，大力推进残疾预防工作

1. 建立健全残疾预防体系和工作机制。将残疾预防工作纳入经济社会发展总体规划及相关部门工作职责，建立健全三级预防网络，结合实际研究制定《西安市残疾预防行动计划（2021—2025年）》，健全工作推进机制，加强统筹协调，确保实现各项任务目标。推动相关部门按照职责分工，将所承担的残疾预防工作任务纳入本部门工作安排并抓好落实，形成政府主导、部门联动、各负其责的残疾预防工作体系和工作机制。

2. 开展残疾预防知识宣传普及。重点面向儿童、青少年、新婚夫妇、孕产妇、婴幼儿家长、老年人、高危职业从业者等特定人群开展针对性宣传教育，普及遗传和发育、疾病、伤害等致残防控知识和方法。持续开展残疾预防日宣传教育活动，利用爱耳日、爱眼日、精神卫生日宣传节点，充分利用群众喜闻乐见的

活动形式、传播方式，采取线上展示、线下融合、现场宣传的形式，开展残疾预防知识宣传，提升群众残疾预防知识的知晓率。

3. 主要致残因素得到一定程度控制。组织开展出生缺陷、发育障碍、疾病、伤害等致残防控行动，推进慢性病、交通事故、工伤致残等重点领域的残疾预防，健全残疾预防政策，加大对重大致残疾病患者群体的救治救助。构建社会心理健康服务体系，强化重点人群心理健康服务和个体危机干预，预防和减少精神残疾发生。

4. 实施孕期干预，开展早期筛查。围绕孕期增补叶酸、免费产前筛查、新生儿疾病筛查等项目，逐步扩大致残性疾病筛查病种和范围，预防和减少出生缺陷，新生儿遗传代谢病筛查率预期达到 98.5%，新生儿先天性听力障碍筛查率预期达到 97%。大力推进 0~6 岁儿童残疾筛查，将 0~6 岁儿童残疾预防工作和残疾儿童康复救助政策有机衔接。

## 专栏 2：残疾预防重点任务

1. 开展残疾人专门节日宣传活动。每年定期开展爱耳日、爱眼日、精神卫生日、孤独症日、残疾预防日等残疾人专门节日宣传活动，普及残疾预防知识。
2. 开展长期残疾预防知识普及行动。加强宣传教育，提高预防意识，利用电视、广播、报纸、网络、公益广告等传播媒介，面向儿童、青少年、新婚夫妇、孕产妇、婴幼儿家长、老年人、高危职业从业者等重点人群，普及残疾预防知识，宣传倡导健康行为，养成良好生活习惯。
3. 开展出生缺陷和发育障碍致残防控行动。加强卫生健康、残联、民政等部门的信息共享，实现儿童残疾早发现、早诊断、早救助，形成筛查、诊断、干预、救助有效衔接的管理和服务体系。
4. 开展疾病致残防控行动。全面实施国家免疫规划，继续将脊髓灰质炎、流行性乙型脑炎等致残性传染病的疫苗接种率维持在高水平。
5. 开展工作场所伤害致残防控行动。加强职业健康监管体系建设，做好重点行业职业健康管理，督促用人单位落实职业病防治主体责任，提升职业致残人员保障能力。

## （二）以完善制度为着眼点，全面保障残疾人基本民生

1. 健全残疾人社会救助体系。将符合条件的残疾人家庭全部纳入最低生活保障。积极落实“单人保”政策，将最低生活保障边缘家庭中的重度残疾人按程序纳入最低生活保障。将符合条件的残疾人全部纳入特困人员救助供养，做好生活无着流浪乞讨残疾人的社会救助和寻亲服务。加强残疾人医疗救助政策与医疗保险、大病保险的互补衔接，完善救助对象动态认定机制，提高救助水平。在自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等突发事件中做好对困难残疾人的救助保护，逐步提高临时救助标准。将符合条件的一、二级城乡残疾人家庭优先纳入住房保障范围，符合廉租房条件的优先安排、应保尽保。

2. 扩大城乡残疾人社会保险覆盖面。全面落实残疾人参加城乡居民基本养老保险个人缴费代缴政策，扩大补贴范围。全面落实符合条件的残疾人参加城乡居民医保资助参保政策，提高补助标准。对残疾人个体工商户和安置残疾人就业单位社会保险予以补贴。鼓励有条件的残疾人参加补充养老、补充医疗等商业保险。帮助重度残疾人和农村困难残疾人购买意外伤害、重大疾病保险，逐步扩大残疾人保险覆盖面。鼓励商业保险机构开发适合残疾人的商业保险产品。

3. 落实残疾人福利待遇。动态调整困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴标准，将困难残疾人生活补贴范围逐步扩展

到低收入家庭中的残疾人，重度残疾人护理补贴范围逐步扩大到有护理需求的三、四级智力、精神残疾人，全面提升残疾人“两项补贴”精准发放水平，实现100%覆盖。健全部门沟通渠道和联动机制，加强孤残儿童医疗、康复、教育服务，适当提高孤残儿童生活费标准。公共文化体育设施免费或优惠向残疾人开放。落实低收入残疾人家庭生活用水、气、电、暖优惠补贴政策和残疾人信息消费资费优惠政策。做好残疾评定工作，为符合条件的低收入和重度残疾人每年提供残疾评定补贴。建立信息共享机制，落实残疾军人和伤残民警优先享受扶残助残政策待遇、普惠性社会保障和公共服务。

4. 提升残疾人托养照护服务水平。落实《残疾人服务机构管理办法》，每个区县（含高新区、国际港务区、西咸新区）至少建设1个集中托养机构，夯实托养照护服务设施基础。对符合集中托养条件的智力、精神、重度肢体及多重残疾人提供集中托养服务，通过购买服务方式保障困难残疾人集中托养需求，年度托养照护服务不低于4000人次。对符合日间照料条件的有一定自理能力的智力、精神残疾人及多重残疾人提供日间照料服务。对符合居家托养服务条件的残疾人，通过政府购买服务，为残疾人提供居家托养服务，开展家庭康复护理、家政服务、心理健康、邻里互助等居家服务，不断拓展残疾人及其家庭特殊需求服务。推动重度残疾人照护与困难失能老人服务政策有效衔接，支持养

老服务机构完善服务功能，接收符合条件的盲人、聋人等老年残疾人。着力增强特困人员救助供养服务机构对残疾人特困对象的照护服务能力。加强托养服务机构人员培训和残疾人托养照护服务绩效评估，积极探索残疾人托养照护新模式。

### （三）以防返贫机制为突破口，巩固拓展残疾人脱贫攻坚成果

1. 健全防止返贫监测和帮扶机制。重点围绕易返贫致贫残疾人人群，以涉农区县（含高新区、国际港务区）为单位实施动态监测管理。加强数据交换共享，对易返贫致贫残疾人早发现、早干预、早帮扶。落实“四个不摘”要求，稳固残疾人脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接。保持现有帮扶政策、资金支持、帮扶力量稳定，并逐项分类优化调整，持续动员社会力量参与残疾人帮扶。做好农村低收入和易地搬迁残疾人家庭帮扶工作。

2. 加强和改善农村残疾人服务。推进城乡居民基本医疗保险、大病保险、医疗救助有效衔接，提升农村残疾人医疗和康复服务水平，防止因病因残致贫返贫。发挥基层党组织作用，健全党员干部帮扶困难残疾人机制，定期开展党员走访慰问残疾人活动，在基层组织建设、特色产业发展、解决实际问题上开展帮扶指导。落实农村残疾人基本住房安全与保障措施，加强农村公共服务设施无障碍建设，探索建立农村重度残疾人精准托养照护服务体系。

3. 依托产业振兴带动农村残疾人增收。完善农村助残增收扶持政策，落实就业助残基地、阳光增收、电子商务扶贫等项目。

引导龙头企业、农村经济合作组织帮扶农村残疾人家庭发展生产经营，鼓励农民专业合作社和其他经营主体通过土地托管、土地经营权入股等方式带动农村残疾人增收。加大对已脱贫残疾人的稳岗就业帮扶力度，有序组织有劳动能力的农村残疾人参与种植养殖、设施农业等增收项目或帮助农村残疾人转移就业，每年至少为 1500 名符合条件的农村残疾人给予自强绿色行动补贴。持续推动残疾人家庭产业帮扶工作，政府扶贫项目优先吸纳农村残疾人及其家庭成员参与，帮助农村残疾人共享农村集体经济发展成果和产业链增值收益。

### 专栏 3：残疾人社会保障重点任务

1. 落实最低生活保障。将符合条件的残疾人家庭全部纳入最低生活保障，将最低生活保障边缘家庭中的重度残疾人按程序纳入最低生活保障范围。对纳入低保范围后生活仍有困难的残疾人和残疾人家庭，采取必要措施给予生活保障。纳入低保范围的已就业残疾人可按规定在核算其家庭收入时扣减必要的就业成本，并在其家庭成员人均收入超过西安市最低生活保障标准后给予一定时间的减退帮扶。
2. 落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴。建立标准动态调整机制，实现补贴资金按月发放。实施两项补贴认定申请“跨省通办”。
3. 落实残疾评定补贴。每年为符合条件的低收入和重度残疾人残疾评定提供补贴和便利服务。
4. 健全残疾人防返贫监测预警机制。加强一户多残、失能残疾人和无稳定就业残疾人家庭的贫困监测预警，对于返贫和新致贫残疾人及时给予帮扶。
5. 开展困难残疾人走访探视服务。村（社区）残疾人协会开展困难残疾人走访探视活动，及时发现报告残疾人面临的困难并协助解决。
6. 开展残疾人自强绿色行动。每年扶持至少 1500 名农村残疾人从事种植业、养殖业和手工业加工等，每人每年给予一定补贴。
7. 开展残疾人托养照护服务。为 16~59 周岁就业年龄段的智力、精神和重度肢体残疾人提供托养服务，年度托养照护服务不低于 4000 人次。落实托养服务机构扶持政策，鼓励有条件地区新建集中照护服务机构，为符合条件的重度残疾人提供集中照护、日间照料、居家服务、邻里互助等社会化照护服务。
8. 落实突发公共事件中困难残疾人急难救助。因自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等紧急情况下受困、监护人暂时无法履行监护职责的残疾人，所在村（居）委会或民政部门及时向被监护残疾人提供必要的临时生活照料。
9. 开展残疾人就业增收项目。扶持一批具有辐射带动能力的残疾人就业助残基地，帮扶困难残疾人就近就便发展设施农业、庭院经济和其他生产经营项目，稳定增加家庭收入。

#### （四）以精准康复为切入点，逐步完善康复服务体系

1. 提升精准康复服务水平。开展残疾人康复需求调查，定期掌握残疾人康复需求与服务状况，规范界定残疾人基本康复服务内容。依据残疾人康复需求调查结果，分级制定年度康复服务计划，动态修订残疾人基本康复服务目录，细化残疾人康复服务项目。以区县为单位，组织相关专业机构、家庭医生签约服务团队等力量，通过上门服务、实施转介等方式，为残疾人提供康复医疗、训练、护理、辅助器具适配等基本康复服务。提升0~16岁残疾少年儿童基本康复训练服务水平，推进康复机构上门为残疾少年儿童提供康复服务，确保符合条件的残疾少年儿童应救尽救。继续推进实施西安市精神残疾人康复救助项目、持证残疾人运动功能障碍康复救助项目和残疾人家庭医生签约服务项目。探索残疾人远程康复服务模式，继续推进“互联网+康复服务”平台建设，加强残疾人康复服务质量评价监控。

2. 加强康复服务体系建设。推进综合医院康复医学科、康复医院（康复医疗中心）、基层医疗卫生机构三级康复医疗服务体系建设，到2025年确保二级以上医疗机构设置康复医学科的比例达到90%。健全市级残疾人康复机构建设，发挥区域中心的辐射带动作用。各区县至少1所公立医院设置康复医学科。推动区县普遍建立残疾人康复服务机构，开展残疾儿童康复训练、辅助器具展示、社区康复指导等服务。贯彻落实《残疾人社区康复工作标准》和《精神障碍社区康复服务规范》，重点开展精神障

碍等残疾人社区康复服务，到 2025 年，80%以上的区县能够开展精神障碍社区康复服务。鼓励社会力量参与残疾人专业性康复服务机构建设，健全完善残疾人康复定点服务机构准入标准、动态管理、扶持政策、考核评估办法，有康复需求的残疾人基本康复服务覆盖率达到 90%以上。

3. 加快推动康复辅助器具服务体系建设。建立实施残疾人基本型辅助器具补贴制度，形成市、区县、镇（街）、村（社区）四级辅助器具服务网络，开展残疾人辅助器具常态化适配服务。到 2025 年，有需求的残疾人辅助器具适配率达到 90%。以市残疾人康复中心为平台，加快西安市残疾人康复中心、辅助器具服务中心、听力语言康复中心、心理健康咨询中心等 4 个中心建设，发挥示范引领作用。推动区县（含高新区、国际港务区、西咸新区）普遍建立残疾人辅助器具服务机构，有条件的区县（含高新区、国际港务区、西咸新区）可以建立镇（街）、村（社区）辅助器具服务点（室）。支持残疾人医疗、康复、托养机构及社会力量开展康复辅助器具适配服务，保障残疾人基本辅助器具需求。依托康复辅助器具研发、生产、应用的优势单位，探索建立康复辅助器具产业基地。加快康复辅助器具人才引进，每年至少开展 1 期辅助器具业务培训班，建立专业化康复辅助器具适配服务队伍，提高康复辅助器具适配服务的质量和水平。适时推动“互联网+”康复辅助器具适配服务。

#### 专栏 4：残疾人康复服务重点任务

1. 开展残疾人精准康复服务项目。完善残疾人康复需求调查、评估、建档、签约工作机制，为残疾人普遍提供基本康复服务，推进残疾人社区康复服务。到 2025 年，有康复需求的残疾人康复服务覆盖率达到 90%。
2. 开展残疾少年儿童康复服务项目。各区县确保有一所残疾少年儿童康复机构，健全完善残疾少年儿童康复服务机构管理政策，强化管理，促进机构规范化建设。
3. 强化精神卫生综合管理服务。继续推进西安市精神残疾人康复救助项目，开展严重精神障碍患者日常发现、登记报告、随访管理、服药指导、社区康复、心理支持和疏导等服务。推进精神卫生福利机构建设，到 2025 年，在区县建立精神障碍康复中心，80%以上的区县能够开展精神障碍社区康复服务。
4. 落实残疾人辅助器具适配补贴制度。保障残疾人基本辅助器具需求，逐步提升辅助器具的标准和种类，残疾人辅助器具适配率达到 90%。
5. 开展残疾人互助康复项目。探索脊髓损伤康复“希望之家”、中途失明者“光明之家”、精神障碍患者家属专家交流互助等残疾人互助康复方式。
6. 加强康复专业人才培养。加强康复医疗人才队伍建设，开展残疾人康复专业技术人员规范化培训，将康复纳入全科医生、家庭签约医生、村医等培养培训内容。

#### （五）以激发活力为支撑点，促进残疾人稳定就业增收

1. 依法推进残疾人按比例就业。建立用人单位按比例安排残疾人就业公示制度和残疾人就业岗位预留制度，党政机关、事业单位和国有企业安排残疾人比例达到规定要求。开发残疾人工作岗位，对正式招录（聘）残疾人的用人单位按规定给予扶持，对超比例安排残疾人就业的用人单位给予奖励。实现残疾人按比例就业情况联网认证“跨省通办”。

2. 稳定发展集中就业。落实残疾人集中就业单位税费优惠政策和扶持政策，对残疾人集中就业单位给予资金扶持。制定政府优先或定向采购集中安置残疾人就业单位产品和服务目录。落实国家、我省残疾人辅助性就业扶持政策，制定西安市残疾人辅助性就业机构认定和补贴办法，支持残疾人辅助性就业机构建设，组织智力、精神和重度肢体残疾人从事生产劳动、进行职业

康复，改善智力、精神及重度残疾群体的就业状况。扶持发展盲人按摩行业，规范盲人按摩机构发展，每年扶持 150 名盲人创业和稳岗就业。

3. 扶持残疾人多种形式就业。通过一次性创业补贴、个体工商户社保补贴、灵活就业人员社保补贴等多种方式促进残疾人自主创业、灵活就业。持续实施残疾人就业援助项目，每年扶持不少于 1300 名残疾人就业创业。为创业残疾人提供一次性扶持资金，每年扶持不少于 2 家残疾人创业孵化基地。对符合条件的残疾人大学生在实习见习实训期间给予补贴。鼓励残疾人通过新就业形态实现就业。通过政府出资、政策扶持或者社会筹资等多种形式增加的公益性岗位，按照不低于 10% 的比例安排符合条件的残疾人就业。落实残疾人辅助性就业机构扶持政策，增加残疾人辅助性就业岗位。加大高校残疾人毕业生就业帮扶力度，按照“一生一策”进行重点帮扶。

4. 开展残疾人职业培训。贯彻落实国家、我省“职业技能提升行动”，选取适合各类残疾人特点的职业技能培训课程，为 1.75 万名残疾人提供职业技能培训。支持符合条件的残疾人建立工作室，带动更多残疾人掌握一技之长。加强培训机构、就业服务机构和用人单位之间的衔接，开展“订单、定岗、定向”培训，多种途径满足残疾人多样化培训需求。开展残疾人职业能力测评和职业技能竞赛活动，组团参加全省残疾人职业技能竞赛。

5. 提升残疾人就业服务质量。加强残疾人就业辅导员培训，

增强残疾人就业辅导员队伍力量，为用人单位和残疾人提供咨询、指导及帮助服务。引导、鼓励各类公共就业服务平台、人力资源服务机构、社会组织，为残疾人和用人单位提供专业化、精准化就业服务。加大就业困难残疾人就业援助工作力度，对符合条件的就业困难残疾人及用人单位给予补贴。开展残疾人职业人才交流、残疾人就业产品展示、残疾人就业创业成果展示等就业服务。积极扶持困难重度残疾人家庭中的其他成员就业创业，优先安排公益性岗位就业，确保零就业残疾人家庭至少有一人就业。

6. 加强就业权益保障。对于具有正常履行职责身体条件和心理素质的残疾人，应依法保障其平等就业权益。用人单位应当为残疾职工提供适合其身心特点的劳动条件、劳动保护、无障碍环境及合理便利，在晋职、晋级、职称评定、社会保险、生活福利等方面给予其平等待遇。加强残疾人就业劳动监察，消除对残疾人的就业歧视，坚决防范和打击侵害残疾人就业权益的行为。

#### **专栏 5：残疾人就业创业重点任务**

1. 落实残疾人自主就业创业补贴。每年至少扶持 150 名残疾人创业。
2. 落实超比例安置残疾人就业单位奖励。对超过单位职工总数 1.5% 比例安排残疾人就业的用人单位给予奖励，每年至少扶持 10 家超比例安置残疾人就业单位。
3. 落实集中安置残疾人就业单位奖励。对残疾人职工占在职职工总数的比例在 25% 以上（含 25%），且残疾人职工在 30 人以上（含 30 人）的用人单位给予资金扶持。每年至少扶持 3 家集中安置残疾人就业单位。
4. 落实残疾人创业孵化基地补贴。对符合条件为残疾人创业孵化提供场地、创业培训、创业实训、项目开发等多项服务和创业指导的经济实体，给予资金扶持。每年至少扶持 2 家残疾人创业孵化基地。
5. 推进党政机关按比例安排残疾人就业。推动各级党政机关和事业单位普遍按比例安排残疾人就业。到 2025 年，安排残疾人就业未达到规定比例的市级编制 50 人以上（含 50 人）的党

政机关至少安排 1 名残疾人就业，编制 67 人以上（含 67 人）的事业单位（中小学、幼儿园除外）至少安排 1 名残疾人就业。县级及以上残联机关干部队伍中要有 15% 以上（含 15%）的残疾人。

6. 落实残疾学生实习见习实训补贴。对符合条件的残疾人大学生在实习见习实训期间给予补贴。
7. 实施盲人按摩扶持项目。对视力残疾人开办盲人按摩服务机构的按规定给予补贴。
8. 开展残疾人职业技能与实用技术培训。每年帮助 3500 名残疾人参加职业技能和实用技术培训，确保接受培训的残疾人掌握 1~2 门实用技术，提升残疾人技能水平，增强残疾人就业能力，实现较为稳定的就业创业。

## （六）以融合教育为落脚点，推进残疾人教育高质量发展

1. 健全残疾人特殊教育体系。制定实施西安市第三期特殊教育提升计划，持续推进特殊教育资源中心和普通学校资源教室建设，完善入学评估，细化安置措施，做好控辍保学工作，适龄残疾儿童少年义务教育入学率达到 98%。继续改善特殊教育学校办学条件，新城区、碑林区、莲湖区、曲江新区各建设 1 所特殊教育学校。加强特殊教育学校规范化建设，适当提高生均拨款标准，积极探索设置面向智力残疾、多重残疾人的专业方向。鼓励有条件的儿童康复机构和儿童福利机构建设特殊幼儿园，资助残疾儿童接受普惠性学前教育。强化特殊教育师资队伍建设，创新培养方式，提升专业水平，提高工资待遇，不断提高特殊教育教师教书育人能力素质。

2. 大力提倡残疾人融合教育。支持普通幼儿园接纳残疾儿童，提高残疾幼儿的学前入园率。建立完善的随班就读和送教上门机制，实现义务教育阶段残疾儿童少年“一人一案”科学教育安置。普通中等职业学校通过随班就读、专门编班等形式，不断扩大招收残疾学生的规模，确保完成义务教育且有意愿的残疾学

生都能接受适合的中等职业教育。根据残疾学生身体特征提供合理便利，支持有条件的高校开展面向残疾考生的单考、单招，鼓励更多残疾学生接受高等教育。实现对残疾学生从学前到高等教育全覆盖资助，对残疾学生和困难残疾人子女购买学习用品、辅助器具给予适当补贴。落实残疾学生高等教育学费“357”补贴政策，鼓励残疾人取得国家承认学历和职业资格证书。推广国家通用手语和通用盲文，提高手语、盲文信息化水平。

#### 专栏 6：残疾人特殊教育重点任务

1. 开展残疾学生教育资助项目。逐步提高残疾儿童学前教育普及水平，适龄残疾儿童少年义务教育入学率达到98%，完成义务教育且有意愿的残疾学生都能接受适宜的中等职业教育。对困难残疾学生或困难残疾人子女就读中专、大专和本科的，分别给予相应的资助。
2. 开展残疾人中等职业教育和高中阶段教育示范项目。依托现有特殊教育和职业教育资源，在有条件的特教学校开设盲生高中部、聋生高中部。支持普通职业院校招收具有接受普通教育能力的残疾学生，支持特殊教育学校与普通职业院校联合开展残疾人职业教育。改善残疾人中等职业学校办学条件，加强实训基地建设，提高教学质量。
3. 开展“自行助学”项目。进一步提高对困难家庭中的残疾儿童少年及残疾人子女的资助标准，扩大资助范围至学前教育、普通高中。
4. 开展远程残疾人学历教育。推进残疾人高等教育，积极开展残疾人免费远程教育招生工作。
5. 开展残疾幼儿学前康复教育发展项目。鼓励普通幼儿园招收具有接受普通教育能力的残疾幼儿，支持特殊教育学校、残疾儿童康复机构、儿童福利机构开展学前康复教育。加强公办残疾儿童学前康复教育机构建设，支持视力、听力、智力残疾儿童和自闭症儿童接受学前教育。
6. 开展特殊教育学校提升项目。到2025年，新城区、碑林区、莲湖区、曲江新区各建设1所特殊教育学校，有条件的地方建立孤独症儿童特殊教育学校。
7. 开展融合教育推广项目。鼓励普通学校招收残疾儿童少年，同等条件下在招生片区内就近就便优先安排残疾儿童少年入学。设置随班就读区域资源中心或资源教室，配备必要的教育教学、康复训练设施设备和专业人员。
8. 开展特殊教育师资培养项目。师范类院校和综合性院校的师范专业开设特殊教育课程。实施特殊教育学校校长、特殊教育骨干教师和融合教育骨干教师培训项目，推动特殊教育教师的定向培养。鼓励残疾人高校毕业生从事特殊教育。

#### （七）以构建平台为立足点，丰富残疾人精神文化生活

1. 加强残疾人事业宣传。开展“国际残疾人日”“全国助

残日”活动，加强残疾人事业全媒体宣传力度，注重对残疾人政策宣传，动员全社会关心支持残疾人事业。参加残疾人事业好新闻评选活动，全市每年发布稿件不少于 200 条，注重助残、自强典型宣传，彰显社会文明形象和残疾人积极向上的精神风貌，激发残疾人自强不息精神，鼓励残疾人自尊、自信、自强、自立。

2. 提升残疾人文化服务。开展残疾人“五个一”文化服务进社区、进家庭项目，到 2025 年，全市为 900 名以上重度残疾人提供“五个一”文化服务。市、区县（含高新区、国际港务区、西咸新区）公共图书馆全部设立盲人阅览室（区），丰富盲文和有声读物资源，推动数字文化资源向基层残疾人延伸。鼓励区县（含高新区、国际港务区、西咸新区）创建残健融合文化服务示范中心（站、点）。组织残疾人参加“残疾人文化周”“爱心影院”“三秦书月”“陕西省阅读文化节”等公共文化活动，不断满足残疾人的文化需求。

3. 加强残疾人文化建设。鼓励电台、电视台、网络媒体等开设残疾人专题节目。借助社会力量，指导区县加强特殊艺术人才培养，到 2025 年，全市培育各类优秀特殊艺术人才不少于 30 名，探索培育区县级以上残疾人文艺团体。举办残疾人艺术汇演，组织残疾人参加艺术交流活动。争创残疾人文化创意产业基地，为更多残疾人文化创意、就业提供机会。鼓励残疾人学习传统工艺，传承非物质文化遗产。

4. 加快残疾人体育事业发展。探索建立残疾人运动员选拔、

培养、奖励等保障激励机制。积极为国家队、省队备战杭州亚残运会、2024年巴黎残奥会输送人才。选派人员参加残疾人体育指导员培训，为居家重度残疾人提供健身锻炼方法和指导。组织残疾人参加各类全民健身活动，2025年底，参与各类群众性健身活动人数累计不少于10000人次。加强现有残疾人体育项目的完善与保护，探索推广新的残疾人体育项目，推进西安市残疾人体育事业全面、健康、可持续发展。

#### 专栏 7：残疾人文化体育重点任务

1. 开展“五个一”文化服务项目。开展“五个一”（读一本书、看一场电影、游一次园、参观一次展览、参加一次文化活动）文化服务项目。
2. 开展残健融合文化服务示范中心项目。鼓励区县（含高新区、国际港务区、西咸新区）积极创建残健融合文化服务示范中心（站、点）。
3. 开展盲人聋人文化服务项目。为盲人提供盲文读物、有声读物、大字读物、数字阅读、无障碍电影电视剧等产品和服务。继续开展盲人数字阅读推广工程。公共图书馆设立盲人阅览室（区），增加公共图书馆盲文图书和视听文献资源。电影院线、有线电视提供无障碍影视服务。电视台开播国家通用手语和实时字幕栏目。
4. 开展残疾人康复健身体育项目。增强残疾人体育健身意识，在拓展残疾人体育健身服务新项目的同时，注重完善保护现有残疾人体育项目。积极争取国家、我省残联支持，推广适合残疾人的康复健身体育项目、方法和器材，创建残疾人自强康复健身示范点，参加残疾人康复健身社会体育指导员培训，鼓励残疾人参加各级各类全民体育健身活动。为重度残疾人提供康复体育进家庭服务。
5. 参加残疾人事业好新闻评选活动。积极向国家、我省残联推荐残疾人题材优秀新闻作品和做出积极贡献的单位和个人参加评选，推动全市残疾人新闻事业发展。
6. 参加广播电台残疾人专题节目展播活动。积极向省残联推荐优秀残疾人专题广播节目参加展播活动，鼓励广大广播工作者服务残疾人，推动残疾人事业发展。

#### （八）以普法用法为关键点，不断加强残疾人平等权益保障

1. 强化残疾人权益法治保障。依托残联系统门户网站，建立残疾人权益保障法律、法规、政策信息公开机制。拓展残疾人有序参与立法的途径，有效保障残疾人的知情权、参与权、表达权。配合各级人大、政协开展残疾人法律法规执法检查、视察和

调研，落实保护残疾人权益的法律法规和优惠扶助规定。拓宽残疾人和残疾人组织民主参与渠道，支持残疾人、残疾人亲友和残疾人工作者中的人大代表、政协委员积极履职，解决好残疾人最关心的现实利益问题。

2. 促进残疾人学法用法。制定残疾人事业“八五”普法规划，广泛开展形式多样的普法活动，实施面向残疾人的法治宣传教育，增强残疾人依法维权的意识和能力，引导残疾人自觉守法、遇事找法、解决问题靠法，依法理性表达诉求。按照“谁执法谁普法、谁服务谁普法、谁主管谁普法”责任制相关要求，加大对残疾人的普法力度，将残疾人相关法律法规的宣传工作纳入市、区县（含高新区、国际港务区、西咸新区）残联的工作内容。发挥各级各类残疾人专门协会、基层残疾人专职委员、法律助残志愿者作用，以残疾人喜闻乐见的方式开展法治宣传教育活动，每年至少到基层开展 10 次普法宣传活动。运用互联网和新媒体，针对不同类别残疾人的特点和需求，开展灵活、实用、高效的普法活动。

3. 健全残疾人法律服务体系。构建以司法救助、法律援助为主导，以有关部门、残联、社会力量等为补充的残疾人法律救助体系。加强完善市、区县残疾人法律服务站点建设，帮助残疾人及时有效获得法律服务。采取政府购买服务的形式，聘请专业法律服务机构，依靠专业律师机构和法律工作者，提升残联法律服务专业化水平。推动《法律援助法》的宣传和实施，各级法律

援助机构将残疾人作为法律服务的重点对象，扩大残疾人法律援助范围，提升残疾人法律援助质量。发挥网上信访系统和“12345”市民热线平台作用，鼓励和引导残疾人及其亲友网上信访、电话信访，相关部门及时受理残疾人诉求反映事项，切实帮助残疾人解决实际困难和问题。市、区县（含高新区、国际港务区、西咸新区）各级执法部门坚决打击侵害残疾人合法权益的违法犯罪行为。

4. 推进无障碍环境建设。区县政府、开发区管委会组织编制无障碍环境建设发展规划，纳入本行政区域国民经济和社会发展规划、城乡建设规划并组织实施。在乡村振兴行动、城市更新行动和居住社区建设中统筹推进无障碍设施建设和改造。城镇保障性住房建设、农村残疾人危房改造统筹考虑无障碍设施设备安装。积极推进道路交通、公共服务设施以及社区服务设施、残疾人服务设施、残疾人集中就业单位等场所的无障碍设施建设改造。农村“厕所革命”同步考虑残疾人需求，加快推进城乡公共厕所无障碍化。继续推进困难重度残疾人家庭无障碍改造，改善残疾人居家无障碍环境，每年改造不少于 1000 户困难重度残疾人家庭。

5. 促进信息无障碍建设。将信息无障碍建设作为现代农村、数字政府、智慧城市建设的重要组成部分，纳入文明城市建设内容。推动政府政务、电子商务、电子导航、自助服务、应急服务、食品药品说明等信息无障碍化，推进互联网站、移动互联网程序、

自助公共服务设备无障碍化。鼓励政务服务大厅和公共服务场所为残疾人提供字幕、手语、语音等服务，市、区县两级电视台应开办时政类电视手语栏目，在重要会议和重大活动电视直播中加配手语和同步字幕翻译，帮助残疾人共享数字生活。

### 专栏 8：残疾人权益保障重点任务

1. 开展普法宣传。制定残疾人事业“八五”普法规划，以法律“六进”活动为载体，开展残疾人普法活动，每年至少到基层开展 10 次普法宣传活动。
2. 开展法律援助服务。各级法律援助机构将残疾人作为法律服务的重点对象，扩大残疾人法律援助范围，提升残疾人法律援助质量。
3. 推进道路交通无障碍化。城市主要道路、主要商业区和大型居住区的人行天桥和人行地下通道配备无障碍设施，人行横道交通信号灯逐步完善无障碍服务功能。公共场所、公共停车场和大型居住区的停车场设置并标明无障碍停车位。民用航空器、客运列车、公共汽电车、城市轨道交通车辆等逐步配备无障碍设备。
4. 推动公共服务设施无障碍化。医疗、教育、文化、旅游等公共服务设施和特殊教育、康复、托养、社会福利等残疾人服务设施、残疾人集中就业单位加快推动无障碍改造。
5. 实施家庭无障碍改造。继续推进困难重度残疾人家庭无障碍改造，每年改造不少于 1000 户困难重度残疾人家庭。
6. 推进互联网和移动互联网信息无障碍化。加快推进政府门户网站、政务服务平台和网上办事大厅信息无障碍建设。推动互联网网站、移动互联网应用（APP）无障碍。到 2023 年，市、区县各级政府网站和政务新媒体基本达到国家信息无障碍标准。
7. 推动公共信息无障碍化。政府新闻发布会配备同步速录字幕、通用手语翻译，鼓励政务服务大厅和公共服务场所为残疾人提供字幕、手语、语音等服务。医院、疏散避险场所和集中隔离场所等设置语音、字幕提示装置。

## （九）以促进高质量发展为总目标，不断夯实支持保障措施

1. 坚持党的领导。全面加强党对残疾人工作的领导，坚持党委领导、政府负责、部门协同、社会参与、市场推动、残疾人组织充分发挥作用的领导体制和工作机制。各级政府要将推进残疾人事业高质量发展纳入重要议事日程。各级政府残疾人工作委员会要加强统筹协调，完善工作机制，形成部门单位分工负责、密切配合、齐抓共管、协同高效的工作合力。镇（街道）、村（社区）党组织加强对本级残疾人组织的领导，为残联专职委员开展

工作提供必备的物质条件，大力支持残疾人工作。

2. 强化资金保障。各级财政按照事权支出责任统筹做好残疾人事业经费保障，资金原则上优先保障实施效果好、残疾人满意度高的项目，市级预算资金优先向农村区县、经济落后区县倾斜。落实残疾人事业金融、税收等支持政策，吸引社会资本、慈善捐赠等资金，形成多渠道、多元化投入格局。提高资金绩效水平，开展残疾人基本公共服务标准化建设，强化服务质量控制和过程管理，探索建立残疾人服务机构负面清单制度。建立健全预算绩效管理体系，构建客观完整的绩效评价指标体系，探索科学准确的评价方法，逐步建立项目资金随绩效评价结果动态调整机制。

3. 发挥残疾人组织作用。加强残联组织党的建设，认真履行“代表、服务、管理”职能，引导广大残疾人感党恩、听党话、跟党走。推广基层残联组织专项改革试点经验，选强配齐镇（街道）残联工作力量，规范建设村（社区）残疾人协会。加强残疾人专职委员队伍建设，提高工作补贴和保险等待遇，提升专业化服务水平。完善上门残疾评定服务工作长效机制，切实为行动不便的残疾人提供评残便利服务。2023年底前，完成第三代残疾人证（智能化）制发工作，全面推行残疾人证电子证照应用，实现“跨省通办”。加强5个残疾人专门协会工作专职化、专业化建设，开展专门协会活动品牌化建设，支持各专门协会在教育就业、文化体育、社会宣传、无障碍建设等方面积极发挥作用。重视残

联干部选拔培养，打造忠诚、干净、担当的高素质残联干部队伍。

4. 加强基础设施和基层服务能力建设。加强市、区县（含高新区、国际港务区、西咸新区）残疾人服务设施建设，实现每个区县（含高新区、国际港务区、西咸新区）各建设至少1个残疾人康复、托养或综合服务设施，促进现有服务设施规范运营和发挥效益。鼓励区县（含高新区、国际港务区、西咸新区）将政府投资建设的公共服务设施无偿或低价提供给公益性、普惠性残疾人服务机构使用。镇（街）、村（社区）为残疾人服务提供场地保障，推动实现“机构下乡、服务进村”。加强特殊教育学校、残疾人服务设施和基层残疾人组织的信息基础设施建设。将残疾人公共服务列入区县、镇（街）政府公共服务事项清单和村（社区）委会承担的社区工作事项清单及协助政府的社区工作事项清单，针对残疾人特殊困难推行上门办、网上办、就近办、一次办等便利化服务。区县（含高新区、国际港务区、西咸新区）开展残疾人需求评估，加强服务资源统筹。镇（街）力争普遍建立“阳光家园”“残疾人之家”等服务机构。村（社区）委会将残疾人作为重点服务对象，加强走访探视，协助做好各项助残服务。

5. 推进残疾人工作区域协调发展。积极推进残疾人事业融入乡村振兴，与乡村振兴协同发展，加快促进农村残疾人增收，切实改善农村残疾人基本公共服务。强化区县残疾人综合服务能力。城镇公共服务设施辐射带动乡村残疾人服务，鼓励引导城市优质残疾人公共服务资源向农村延伸。实现残疾人基本公共服务

由户籍人口向常住人口扩展。

6. 提升信息化管理水平。支持符合条件的残疾人服务科技创新应用，实施“互联网+”科技助残行动，深化应用“互联网+”残疾人康复服务平台。提升残疾人基本状况调查工作水平，推动残疾人保障服务数据与调查数据互通互用。推进残疾人综合服务信息系统与公安、民政、卫生健康和大数据等相关部门数据资源的交换共享。推动残疾人基本公共服务项目纳入一体化政务服务平台。把残疾人生存发展状况和残疾人事业发展统计纳入社会事业发展统计内容，建立全市残疾人事业发展监测指标统计制度，加强对残疾人事业发展监测数据的综合管理和动态更新。

7. 依托社会力量发展残疾人事业。加大政府向社会助残服务组织购买助残志愿服务力度，深入开展“志愿助残阳光行动”“牵着蜗牛去散步”等志愿服务关爱活动。鼓励残联、工会、共青团、妇联、科协等群团组织和社会组织、企事业单位等实施助残慈善项目。支持社会公众、社会组织通过捐款捐物、助学助医等方式，为残疾人奉献爱心，提供慈善帮扶。鼓励以服务残疾人人为宗旨的各类公益慈善组织发展，在资金、场地、设备、管理、岗位购买、人员培训等方面给予扶持。培育推广2~3个残疾人慈善事业品牌。倡导社会力量兴办以残疾人服务对象的公益性医疗、康复、特殊教育、托养照料、社会工作服务等机构和设施。探索依托省属高校建立残疾人事业高质量发展研究院，为残疾人事业发展提供智力支持。

8. 积极营造残疾人事业发展的良好国际环境。服务国家外交大局，履行联合国《残疾人权利公约》，落实 2030 年可持续发展议程涉残疾人可持续发展目标，参与国际残疾人事务。积极探索开展“一带一路”残疾人群体交流和残疾人事务合作，推动与重点国家及周边国家和地区残疾人事务合作。加强对外宣传，讲好残疾人故事，展示我市残疾人保障和发展成就。

#### 专栏 9：残疾人事业支持保障重点任务

1. 开展残疾人服务设施建设。加强市、区县残疾人服务设施建设，实现区县级残疾人康复、托养或综合服务设施全覆盖。力争镇（街）普遍建立“阳光家园”“残疾人之家”等服务机构。加快推进西安市残疾人创业孵化基地建设。
2. 加强村（社区）残疾人协会建设。推动党建引领村（社区）残疾人协会建设，广泛吸纳残疾人及亲友、村（社区）“两委”班子成员、村（社区）居民小组长、网格员、社会组织负责人、扶残助残爱心人士、志愿者等参加，实现 2022 年底前村（社区）残疾人协会建设全覆盖。
3. 实施“互联网+”科技助残行动。深化应用西安市“互联网+”残疾人康复服务平台，逐步建立残疾人基本公共服务“网上受理—协同办理—监督评价”的新型服务模式。

## 四、实施机制

实施好本规划是各级政府和全社会的责任。各区县政府要加强对本规划贯彻实施的组织领导，制定本区县“十四五”残疾人保障和发展规划；市政府残疾人工作委员会各成员单位及相关部门要强化责任分工，依据本规划和单位职能制定配套实施方案。各级、各部门要将本规划的主要任务指标纳入国民经济和社会发展总体规划、相关专项规划和年度计划，统筹安排、同步实施，每年度向市政府残工委汇报规划执行情况，确保规划各项任务落到实处。

市政府残疾人工作委员会对规划实施情况进行年度监测、中

期评估和总结评估，开展第三方评估和社会满意度调查，及时发现和解决规划实施中出现的问题。“十四五”末，对本规划实施情况进行考核。

---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，西安警备区。

市监委，市法院，市检察院，各人民团体。

---

西安市人民政府办公厅

2022年7月27日印发

---