榆林市残疾人事业“十三五”发展规划纲要

为推进全市残疾人事业科学发展和同步小康进程，依据《国务院关于印发“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要的通知》（国发〔2016〕47号）和《榆林市人民政府关于印发榆林市经济社会发展总体规划（2016-2030年）的通知》(榆政发〔2016〕6号)精神，结合残疾人工作实际，特制定本规划纲要。

一、编制背景

“十二五”期间，在市委、市政府正确领导下，在省残疾人联合会精心指导下，我市紧紧围绕“健全残疾人社会保障体系和服务体系，切实保障残疾人合法权益”目标，残疾人权益保障制度不断完善，基本公共服务体系初步建立，公平参与社会的环境得到进一步改善，残疾人参与社会生活的能力显著加强。残疾人事业“十二五”发展纲要确定的总体目标和主要任务全面完成。

但我市残疾人事业仍滞后于全市社会经济发展水平，残疾人家庭人均收入与全市人均收入水平仍有一定的差距；就业、康复、教育、托养等基本公共服务还不能完全满足残疾人需求；残疾人城乡区域发展较不平衡，尤其是农村残疾人社会保障服务亟待改善；残疾儿童在接受教育、抢救性康复等方面仍面临不少问题。残疾人群体仍然是全面建成小康社会的难中之难、困中之困。

二、总体要求

（一）指导思想

以党的十八大和习近平总书记关于残疾人工作重要指示为指导，认真落实中、省决策部署，不断完善残疾人社会保障体系和服务体系，进一步提高服务残疾人能力，全面改善残疾人生活状况。突出残疾儿童、贫困残疾人、重度残疾人群体，进一步完善残疾人权益保障制度，完善残疾人工作机制，切实改善残疾人生存生活条件，促进残疾人事业与全市经济社会事业协调发展，使全市残疾人共享幸福、和谐、美丽新榆林。

（二）基本原则

坚持以人为本，保障和改善民生。切实将残疾人基本需求纳入全市经济发展大局，把改善残疾人民生、促进残疾人全面发展作为残疾人事业的出发点和落脚点，充分调动残疾人工作者的积极性、主动性，发挥残疾人事业在促进社会公平、维护社会稳定、增进社会和谐中的作用。

坚持政府主导，注重社会广泛参与。既要突出政府责任，确保残疾人公平享有基本民生保障和基本公共服务，依法维护好残疾人平等权益；又要调动全社会参与的积极性，充分发挥社会互助力，发挥残疾人自身组织和市场机制作用，满足残疾人多层次、多样化需求，为残疾人就业增收创造便利条件和友好环境。

坚持落实普惠，突出特惠需求。既要通过一般性政府制度

安排保障残疾人基本生活需求和基本生存权利，又要通过专门性政策安排给予残疾人特别扶助和优先保障，着重解决基层残疾人特殊需求和困难，惠及众多残疾人。

坚持把握重点，统筹兼顾城乡。加大全市0-6岁残疾儿童的救助、康复和教育力度，高度重视城乡特困残疾人的生存环境和生活状况。提高多重残疾、重度残疾人的康复和保障水平，统筹城乡尤其偏远山区不同类别、不同等级残疾人的多种需求，分类指导、共同推进。

坚持注重当前，着眼长远发展。实地调查残疾人生活状况，维持生活条件较好的残疾人生活现状；对贫困残疾人加大资金投入，开辟多种渠道有效解决好基层残疾人最关心、最直接、最现实的问题。通过提升城乡残疾人整体素质，扫除文盲，加强职业技能培训指导，挖掘个人潜能，激发残疾人自我发展能力，为残疾人长远发展奠定基础。

（三）发展目标

到2020年，全市残疾人社会保障制度体系基本健全、基本公共服务体系更加完善。残疾人收入水平大幅提高、生活质量明显改善，城乡贫困残疾人全面脱贫，与全市小康进程同步推进。残疾人组织和服务网络覆盖城乡，残疾人普遍享有社会保障、义务教育、康复服务、托养服务、辅助器具适配等服务，扶残助残风尚得到普及。残疾人平等权益得到更好保障，自身素质和能力不断增强，社会参与更加广泛深入。残疾人基本养老保险和基本医疗保险覆盖面进一步扩大，基本公共服务供给不断增加，综合服务能力显著增强。残疾儿童少年基本都能够接受康复救助、义务教育。建立比较健全的残疾预防体系，系统开展残疾预防工作，有效控制残疾发生和发展。

三、主要任务

（一）保障残疾人基本民生

1.提高全市残疾人社会救助水平。将全市符合条件的残疾人家庭全部纳入最低生活保障范围。将需要兜底脱贫且家庭供养有困难的贫困重度残疾人实行集中供养。将家庭事实上无力供养且无法单独立户的成年无业重度残疾人，经个人申请，可按照单人户纳入最低生活保障范围。对于基本生活陷入困境而其他社会救助无法覆盖，或者救助之后基本生活仍有困难的残疾人家庭或个人，优先给予临时救助。

2.完善残疾人基本福利补贴制度。落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，适时调整补贴标准。完善残疾儿童康复救助制度，继续提高残疾儿童少年福利保障水平。对残疾人家庭无障碍改造予以补贴。认真落实低收入残疾人家庭生活用水、用电、用气、采暖等基本生活费用优惠和补贴政策。制定实施盲人、聋人特定信息消费支持政策。全市公园、旅游景点对残疾人免费开放，公共建筑应设有残疾人专用通道，公共交通要专门配置方便残疾人搭乘的设施。

3.保障城乡残疾人基本养老保险和基本医疗保险。落实符合条件的贫困和重度残疾人参加城乡居民社会保险个人缴费资助政策，逐步提高资助标准。鼓励和帮助更多残疾人按规定参加各项社会保险，不断提高残疾人医疗报销比例。继续扩大残疾人康复医疗项目基本医疗保险支付范围，适当提高残疾人大病救助、医疗补助标准，解决残疾人看病难、看病贵问题。

4.优先保障残疾人基本住房。对符合住房保障条件的残疾人家庭落实优先安置住房政策。根据相关政策，采取分类设置补助标准等措施，继续加大农村困难残疾人家庭危房改造力度，对无力自筹资金的残疾人家庭给予倾斜照顾。2020年全面完成农村贫困残疾人家庭存量危房改造任务。城镇贫困残疾人家庭纳入保障房建设计划，确保享有基本住房。

5.加快发展残疾人托养照料服务。到2020年，各县区都要建立完善公办或民办公助的残疾人托养服务机构，并制定和执行残疾人托养机构建设标准和服务规范，保证托养服务质量。动员各种力量，依托社区和家庭，为更多居家且符合托养条件的残疾人提供服务。完善残疾人托养护理补贴制度，逐步提高托养服务补助标准。通过政府购买服务等方式，促进残疾人寄宿制托养服务、日间照料和居家服务全面发展。对收养残疾儿童的家庭给予更多政策优惠支持，使更多的残疾儿童回归家庭生活。坚持政府主导、社会力量参与，支持和帮助残疾人居家安养。

6.加强残疾人康复救助。制定榆林市0-6岁残疾儿童康复救助办法。实现视力、听力、言语、智力、肢体残疾儿童和孤独症儿童免费手术、免费辅助器具适配和康复训练等服务。实施残疾人精准康复行动，到2020年底，有需求的残疾儿童和持证残疾人接受基本康复服务比例达到80%以上。精神障碍患者通过基本医疗保险支付医疗费用后仍有困难，或者不能通过基本医疗保险支付医疗费用的，优先给予医疗救助。

（二）确保农村贫困残疾人家庭精准脱贫

1.健全残疾人精准扶贫工作机制。抓好贫困残疾人的精准识别和建档立卡工作，实行有进有出的动态管理。针对残疾人的特殊性，采取特殊政策和专门措施，促进残疾人脱贫增收。将残疾人减贫成效纳入地方各级政府扶贫开发工作成效考核范围，严格落实年度脱贫攻坚逐级核查和责任追究制度。

2.依托产业脱贫带动残疾人增收。在制定实施特色产业发展规划和产业扶贫项目中，优先吸纳贫困残疾人就业。发挥现代农业产业园、产业扶贫园区、现代农业产业精准扶贫项目的综合优势，引导龙头企业、农村经济合作组织帮扶贫困残疾人家庭发展生产经营。光伏扶贫、旅游扶贫等定点扶贫项目中优先吸纳有条件的农村贫困残疾人及其家庭成员参与。

3.特惠措施推动残疾人精准脱贫。县级财政专项扶贫资金安排一定额度，用于扶持农村贫困残疾人发展生产。在资产收益扶贫工作中，财政扶贫资金和涉农资金投入项目形成的资产折股量化要优先配发给残疾人贫困户。优先保障满足条件的贫困残疾人获得免抵押、免担保的扶贫小额信用贷款。加大残疾人康复扶贫贷款投放落实力度。降低贫困残疾人家庭享受各项支农惠农政策的准入条件，提高优惠补贴幅度。开展农村贫困残疾人扶贫示范基地建设，实施农村残疾人实用技术培训。

（三）促进残疾人及其家庭就业增收

1.依法推进残疾人按比例就业。加大督查力度，全面落实《陕西省按比例安排残疾人就业办法》和《榆林市按比例安排残疾人就业办法》，把残疾人就业与再就业纳入各级政府的“就业与再就业”工程。各级党政机关、事业单位、国有企业应当带头继续招录（聘）和安置残疾人就业，鼓励和奖励用人的单位超比例安排残疾人就业。政府开发的公益性岗位，优先安排符合就业困难人员条件的残疾人就业，扶持残疾人亲属就业创业，实现零就业残疾人家庭至少有一人就业。各类医疗机构要积极吸纳符合条件的盲人医疗按摩人员就业。培育残疾人就业辅导员队伍，发展支持性就业。加强残疾人就业保障金管理，建立征收使用公示制度。

2.稳定发展残疾人集中就业。落实税收优惠、社会保险补贴、岗前培训补贴等政策措施，鼓励用人单位吸纳更多残疾人就业。继续加强对残疾人就业企业、盲人按摩机构和残疾人辅助性就业机构等残疾人集中就业单位的监督和管理，动员社会力量，搭建残疾人集中就业单位产品展销服务平台，制定政府采购残疾人集中就业单位产品和服务有关政策。大力支持发展盲人按摩业，鼓励盲人按摩规模化、品牌化。支持残疾人文化创意产业基地建设。

3.多途径扶持残疾人自主创业和灵活就业。完善和落实对残疾人自主创业、灵活就业和为残疾人提供就业岗位的个体工商户的扶持政策。落实高校残疾毕业生就业扶持政策，鼓励和扶持残疾大学生自主创业，依托农村扶贫开发和统筹城乡就业政策，扶持农村残疾人从事种植业、养殖业、加工业、服务业，有序组织农村残疾人转移就业，稳定和促进农村残疾人自主创业。实施集中外输与自主创业相结合的就业模式，继续完善优惠政策扶持。全面鼓励支持大众创业、万众创兴工程，促进残疾人自主创业，扶持残疾人社区就业、居家就业。支持残疾人参与非物质文化遗产传承、振兴传统工艺、家庭手工业等项目。

4.做好残疾人就业服务和劳动权益保护。公共就业服务机构设立残疾人服务窗口和服务项目，免费向残疾人提供职业指导、职业介绍等就业服务和就业援助。完善全市残疾人就业、创业服务信息网络平台，实现部门间、区域内残疾人就业、创业信息互联互通。加强残疾人教育机构、就业服务机构和就业单位之间的转衔服务，推进残疾人就业见习、实习。定期开展残疾人职业技能竞赛和展能活动。加强劳动保障监察，消除影响残疾人平等就业的制度障碍和就业歧视，切实维护残疾人劳动保障权益。

5.加强残疾人职业技能培训。以市、县区残疾人专业培训机构为骨干，充分利用各级具备资质的社会培训资源，实施残疾人职业技能提升计划，加强对有就业需求和培训愿望残疾人的职业技能培训。开展适合残疾人的“互联网+”项目培训，帮助残疾人就业创业。加大财政投入，积极开展残疾人职业技能培训，不断提高残疾人的就业能力，建立健全残疾人干事创业的奖励机制。

（四）提高残疾人基本公共服务水平

1.实现残疾人普遍享有基本康复服务。将残疾人基本康复纳入医疗卫生等基本公共服务体系，构建以专业康复机构为骨干、社区为基础、家庭为依托的社会化康复服务网络，逐步扩大服务范围，提高服务水平。加快县级康复中心、骨干康复服务机构规范化建设。开展康复中心专业化服务网络平台建设，实现病情会诊、康复服务、业务建设的远程指导。开展社区康复服务，为有需求的残疾人建立康复服务档案，提供康复评估、训练、心理疏导、护理、生活照料、辅具适配、咨询指导和转介等服务。依托专业康复机构培训和指导残疾人家属，开展残疾人家庭康复训练。落实医疗机构与残疾人专业康复机构双向转诊制度，实现分层级医疗、分阶段康复。加强对康复管理人员和康复技术人员的培训，提高服务技能，提供规范服务。加大对市残疾人康复中心、市听力语言康复中心的扶持力度，充分发挥示范指导作用。

2.加强辅助器具推广和适配服务。逐步建立满足残疾人基本辅助器具服务需求的政策保障体系，基本形成多元化、覆盖城乡的残疾人辅助器具服务网络。加强市残疾人辅具中心规范化建设，加快各级辅助器具机构标准化建设。将辅助器具适配服务纳入基本公共服务范畴，普及助听器、助视器、假肢、轮椅、拐杖等残疾人急需的基本型辅助器具，推广个性化辅助器具适配服务。实施重度肢体残疾人辅助器具适配项目，提高残疾人自理能力，改善残疾人生活质量。建设辅助器具服务远程服务平台，大力培养辅助器具服务专业技术人员。

3.做好残疾预防工作。广泛开展以社区为基础、一级预防为重点的残疾预防工作。进一步完善筛查、诊断、随报、评估一体的残疾监测网络，形成统一的残疾报告制度，实现残疾儿童康复救助对象信息共享，推进残疾儿童早发现、早诊断、早治疗。针对遗传、疾病、意外伤害等主要致残因素，实施重点干预工程。加强残疾预防宣传，增强全社会残疾预防和康复的意识与能力。

4.继续提高残疾人受教育水平。认真贯彻实施《残疾人教育条例》，依法保障残疾人受教育权利。继续为全市家庭经济困难的残疾儿童、青少年提供高中教育阶段前的15年免费教育。动员社会力量，鼓励个人或企业办学，落实政府补助和办学标准，提高特殊学生入学率。鼓励普通幼儿园接收残疾儿童，进一步落实残疾儿童接受普惠性学前教育资助政策。定期筛查残疾儿童，对符合入学的适龄残疾儿童登记造册并帮助他们按时入学。不断加快发展以职业教育为主的残疾人高中阶段教育。积极举办资助残疾学生的社会活动，调动社会群体力量资助贫困残疾人教育。全面开展残疾青壮年文盲扫盲工作。

5.巩固特殊教育发展基础。继续改善特殊教育学校办学条件，依托现有具备条件的特殊教育学校，加强对普通学校实施融合教育的指导和支持。新建特殊图书馆（室），有条件的县城可配备现代化的教学、康复设备和器材。增加特殊教育学校和随班就读特教教师培养经费，落实并逐步提高特教津贴。加大特殊教育投入，为特殊教育发展提供经费保障。通过政府购买等方式，加大师资力量，并不断提升特殊教师的职业素质和技能。提高特殊教育信息化水平，利用网络远程教育资源，为残疾人提供方便快捷的受教育机会。在全市范围内推广国家通用手语和通用盲文，不断提高手语、盲文信息化水平。组织残疾人学习手语、盲文，提高聋哑人和盲人的沟通能力。

6.丰富全市残疾人文化生活。各类公共文化惠民工程、全民健身工程、公共文化体育服务机构和基层综合性文化服务中心应提供适合残疾人的无障碍场地、服务内容和活动项目。县级以上电视台和广播电台开办残疾人专题节目，公共图书馆开辟盲人阅览室，配备相关图书及阅读辅助设备，推动数字文化资源向基层残疾人延伸。实施“残疾人文化进社区、进家庭”项目，开展残疾人文化周、残疾人阅读推广、爱心影院文化助残等群众性文化活动。支持盲文读物、有声读物、残疾人题材图书和音像制品制作。加强残疾人特殊艺术人才培养，扶持残疾人特殊艺术团体建设和创作演出。举办全市残疾人艺术汇演、特教学校艺术汇演。

7.发展残疾人体育事业。残疾人康复健身体育设施列入民生建设工程。鼓励全市各县区结合实际和残疾人特点，创编、推广残疾人健身体育项目，动员各级体育社团、协会、社会力量开展便于残疾人参与的经常性体育活动和展示。推进残疾人竞技体育发展，加强残疾人体育训练基地建设，积极选拔推荐优秀残疾人运动员参加各项体育赛事。制定获奖运动员、教练员奖励办法，力争在国际、国内重大赛事上再创佳绩。配合国家实施“冬季残奥项目振兴计划”，为2022年冬季残奥会培养储备人才。

8.全面推进无障碍环境建设。全面落实《无障碍环境建设条例》，完善无障碍环境建设政策和标准,继续推进无障碍建设与改造。加强无障碍设施建设和管理，维护好城市道路、公共建筑、居住建筑、居住区、公园绿地等已建好的无障碍设施。逐步完善公共交通无障碍设备，实施公共交通无障碍改建，城市公共停车区优先设置残疾人专用停车泊位。继续开展家庭无障碍改造，落实市县级财政配套资金并逐步提高补助标准。各级各有关部门要将信息交流无障碍纳入信息化建设规划，开展公共服务机构无障碍服务达标建设，推动在公共服务行业、公共场所、公共交通工具提供语音、盲文、手语和显示屏幕等无障碍服务。推进政府和有关部门政务公众信息无障碍。

（五）保障残疾人合法权益

1.推进残疾人权益保障法治建设。适时制定和完善针对残疾人的地方性政策和规定，为残疾人维护合法权益提供制度性保障。政府各部门要带头落实残疾人权益保障法律法规和制度，依法开展残疾人工作，依法维护残疾人权益。企事业单位、社会组织和公众要认真履行扶残助残的法定义务。

2.完善残疾人法律救助服务体系。继续推进市县残疾人法律救助工作站规范化建设。加强机制建设，实行部门联动，实现残疾人法律救助服务体系运行常态化，帮助残疾人及时获得法律援助、法律服务和司法救助。引导残疾人利用法律途径维护合法权益。在律师、法律工作者、法律院校师生等社会群体中组织好志愿者队伍，为残疾人提供法律服务。

3.改进残疾人维权工作方式。做好基本服务状况和需求信息数据动态更新专项入户调查工作。继续开展12385残疾人服务热线和网络信访平台，畅通残疾人信访渠道。建立完善残疾人权益保障应急处置机制。做好侵害残疾人合法权益案件处理、维权、信访等工作。

（六）发挥社会力量和市场机制作用

1.大力发展残疾人慈善事业。广泛宣传党和政府新的优惠政策，精心组织开展好全国助残日等主题宣传活动，进一步弘扬人道主义精神，创造残疾人事业健康发展的良好环境。拓宽发展残疾人事业资金募集渠道，规范资金运作方式，确保助残款物更好地服务残疾人事业发展。鼓励社会广泛参与发展残疾人社会福利事业，兴办残疾人康复、托养服务等各类社会服务机构。红十字会、慈善协会、残疾人福利基金会等社会组织要积极为残疾人事业筹集善款，开展爱心捐助活动。鼓励和规范网络助残慈善活动。

2.开展志愿助残服务。宣传残疾人先进事迹和先进个人，倡导社会成员积极为残疾人提供扶贫解困、生活照料、文化体育、出行帮助等服务。

3.加快发展残疾人服务业。注重推动残疾人辅助器具、康复护理、托养照料、生活服务、无障碍产品服务等产业发展。鼓励信托、保险公司开发符合残疾人需求的金融产品，服务残疾人意外伤害、康复护理、托养等需求。大力发展残疾人服务中小企业，扶持一批残疾人服务龙头企业。加强残疾人服务行业管理和监督，健全行业管理制度，依法成立行业组织，营造公平有序的市场环境。制定残疾人服务业的行业标准。

4.建立政府购买残疾人服务的长效机制。突出残疾人服务的公共性和公益性，探索和完善政府购买残疾人服务程序和机制，引导残疾人服务资源市场化配置。出台政府购买残疾人服务指导性目录，明确购买主体，确定承接主体，细化目录清单。制定和完善统一明确、操作性强、便于考核的基本服务标准，逐步增加残疾人康复服务、辅助器具适配、残疾儿童抢救性康复、残疾人托养照料、残疾人就业培训与岗位提供、残疾人家庭无障碍改造等服务项目的社会供给。有条件的地方可适当扩大服务范围。加强政府购买服务项目的动态管理质量监控和绩效考评。

5.营造良好的扶残助残社会环境。充分利用报刊、广播、电视和互联网等媒体，加强残疾人事业宣传。鼓励支持残疾人组织借助微博、微信和移动客户端及有关移动新媒体，大力弘扬人道主义、扶残助残等中华民族传统美德和残疾人“平等、参与、共享、融合”的现代文明理念，营造理解、尊重、关心、帮助残疾人的良好社会环境。

四、保障措施

（一）强化组织领导。各县区政府要加强对加快推进残疾人小康进程的组织领导，依据本规划制定当地残疾人事业“十三五”规划。要将本规划主要任务指标与当地社会经济发展规划同步实施。要将残疾人小康进程主要指标列入政府目标管理和绩效考核，进一步明确分工和责任。政府常务会议每年至少研究一次推进残疾人小康进程工作。政府残疾人工作委员会要建立定期通报和年终考核制度，充分发挥统筹协调、督促落实职能。市级各相关部门要根据职责分工制定配套的实施方案，认真抓好落实。

（二）加强基础设施建设。统筹规划城乡残疾人服务设施建设，新型城镇化进程中要配套建设残疾人服务设施，实现城乡合理布局。继续实施残疾人康复和托养设施建设项目，不断扩大覆盖范围。加强残疾人就业、盲人医疗按摩等设施建设和设备配置。各县区要加强残疾人服务机构能力建设，不断提高服务水平。开展资质等级评估，建立可持续发展的管理运行机制。

（三）不断完善投入机制。各级财政要按照支出责任，合理安排残疾人事业所需经费。加大政府主导的公益性基金对残疾人事业的投入力度。鼓励采用政府和社会资本合作模式，形成多渠道残疾人事业投入机制。

（四）强化网络信息建设。推广实施“互联网+科技助残”行动，不断完善全市残联系统网络，实现市、县区残联之间，残联系统与有关部门之间信息交换与共享。加强各级残联公众信息网站的维护和管理，依法推进政务公开，充分发挥公众信息网站宣传和服务功能。建立完善残疾人基础信息数据库，整合残疾人事业信息资源，为残疾人享有社会保障和服务提供身份证明和基础信息。同时，提供就业、教育、扶贫、社会保障策政措施信息公开服务。

（五）强化残疾人组织建设。加强自身建设，切实增强政治性、先进性、群众性，依法依章程履行“代表、服务、管理”职能。加强乡、村两级残疾人组织建设，改善工作条件，完善残疾人专职委员队伍管理机制，解决好待遇问题，按照不低于当地最低工资（或公益性岗位）标准，落实乡（镇、街道）以及城市社区专职委员待遇，逐步提高行政村残疾人专职委员工作补贴。支持残疾人专门协会开展服务残疾人和维护残疾人合法权益工作，加强经费、场地、人员等工作保障。建立残疾人基本服务状况和需求信息动态更新机制，掌握残疾人基本情况，反映残疾人的基本诉求。加强对残疾人人口基础数据、残疾人事业统计数据的综合管理，加强与相关政府部门数据资源交换共享。引导和鼓励残疾人不断增强自我发展能力，积极参与和融入社会。

（六）增强基层综合服务能力。实施县区残疾人服务能力提升项目，构建县区、乡镇（街道）、村（居）三级联动互补的基层残疾人基本公共服务网络。建立健全县区残疾人康复、托养、职业培训、辅助器具适配、文化体育、协会等基本公共服务平台，辐射带动乡镇（街道）、村（居）残疾人工作开展。以社区为基础，建立城乡基层社会管理和公共服务平台，加强残疾人权益保障和基本公共服务。加强残疾人社会工作和残疾人家庭支持服务。严格规范残疾等级评定和残疾人证发放管理，进一步简化办证流程。支持各类社会组织、社会工作服务机构、志愿服务组织到基层开展助残服务。依法开展残疾人机动车驾驶员技能培训工作，为基层残疾人工作者提供信息化管理服务平台。