

# 上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2021〕15号

---

## 上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市残疾人事业发展“十四五”规划》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局：

经市政府同意，现将《上海市残疾人事业发展“十四五”规划》印发给你们，请认真按照执行。

2021年7月9日

（此件公开发布）

# 上海市残疾人事业发展“十四五”规划

为加快推进残疾人事业高质量发展,努力实现残疾人高品质生活,根据《中华人民共和国残疾人保障法》和《上海市国民经济和社会发展的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、发展基础

多年来,市委、市政府坚持以人民为中心的发展思想,严格按照“全面建成小康社会,残疾人一个也不能少”的要求,将残疾人工作作为保障民生、促进经济社会发展的重要内容,《上海市残疾人事业“十三五”发展规划》提出的目标任务基本完成。

1.残疾人基本生活水平稳步提高。残疾人家庭人均可支配收入明显增长,残疾人参加基本医疗、基本养老保险政策覆盖率100%。低保、低收入等困难残疾人家庭实现应保尽保。与“十二五”期末相比,重残无业人员生活补助标准增长超过70%。困难残疾人生活补贴惠及9万余人,重度残疾人护理补贴惠及22.2万人,实现应补尽补。残疾人家庭人均住房建筑面积达到36.6平方米,农村困难残疾人存量危房改造全面完成。

2.残疾人公共服务质效逐步提升。为残疾人提供精准康复服务,残疾人康复服务有效率达93.3%。每年有3万余名重残无业、老养残、孤残人员及残疾儿童等享受养护服务。适龄残疾学生享

受免费基础教育和助学资助,残疾少年儿童义务教育入学率保持在99%以上。城镇残疾人登记失业率降至4.5%以下,残疾人应届高校毕业生就业率超过95%。1万多个农村就业困难残疾人家庭通过科技助残和“基地+农户”等形式实现就业增收。60项残疾人政务服务接入“一网通办”,其中28项实现“全市通办”。残疾人参与文化体育活动的比例年均超50%,街镇(乡)残疾人体育健身点及无障碍电影放映点覆盖率达到100%,街镇(乡)共设立252个无障碍电影放映点,每年惠及视力残疾人2万余人次,为残疾人充分参与社会生活创造了更好的条件。

3.残疾人权益保障工作不断深化。先后发布实施贯彻《残疾预防和残疾人康复条例》《关于建立残疾儿童康复救助制度的意见》的实施意见。“为1000户本市农村困难残疾人进行家庭无障碍改造”“帮扶农村困难残疾人劳动增收”“为本市2万名听力言语障碍残疾人提供通信优惠套餐服务”等市政府实项目高质量完成。政府网站全网无障碍改造率达到100%,近万户残疾人家庭实现无障碍改造。全力实施“阳光信访”工程,及时就地解决残疾人群众合理诉求。市、区、街镇(乡)三级残疾人法律服务网络全覆盖,残疾人对法律服务满意率超过90%。

4.扶残助残社会环境持续优化。积极适应网络信息时代发展,构建新媒体宣传矩阵,社会关注量达26万,公益微电影《有爱无碍》广泛传播,有效推动新媒体与残疾人事业宣传深度融合。宣传推广自强模范和助残先进典型,激励更多残疾人自强不息、奉献

社会。残疾人积极参与上海马拉松、市民运动会等体育赛事，“爱在上海”残健融合运动会(城市定向赛)等活动持续开展。市慈善基金会、市残疾人福利基金会等慈善组织开展各类助医、助学、助困活动。持续推进政府购买助残服务,700多个助残服务项目依托社会力量落地实施,吸引500余个助残服务机构参与项目供需对接。助残志愿服务工作纳入全市志愿服务总体规划,涌现出“重度居家残障人士关爱服务”“助聋关爱门诊”“我是你的眼”“助盲出行”等一批助残志愿服务品牌,“奉献、友爱、互助、进步”的志愿精神得到深化。

同时,本市残疾人事业发展还存在一些问题和不足,主要是社会救助的精细化程度还需进一步提高,公共服务的供给能力和水平还需进一步提升,扶残助残的社会氛围还需进一步营造,残疾人就业质量不高、职业教育不充分、康复人才缺乏和托养资源不足以及无障碍设施建设和管理力度不够等问题不同程度存在。这些需要在“十四五”期间持续加大攻坚力度,逐步改进和解决。

## **二、发展趋势**

“十四五”时期,上海建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市,将为残疾人平等参与政治、经济、社会和文化生活带来更加广阔的空间。长三角一体化发展战略的深入实施,必将为推进区域残疾人事业高质量发展、扩大残疾人公共服务便利共享提供重大机遇。

“十四五”时期,上海残疾人事业处在创新发展的机遇期、服务保障的转型期、治理能力的提升期、瓶颈突破的攻坚期,必须深入践行“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,把残疾人事业发展作为保障人民平等参与、平等发展权利的重要抓手,按照国家和本市对残疾人事业的发展定位,充分体现国家对残疾人工作的总体要求、主动融入上海经济社会发展总体格局、积极服务长三角一体化发展国家战略,以残疾人事业的发展进步,维护残疾人生存权、健康权、发展权和参与权;以政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”为牵引,提升残疾人服务与管理的现代化水平;以融合发展为重点,建立更加完善的制度体系,创造更加平等包容的社会环境,促进残疾人充分实现平等参与共享,不断增强残疾人群众的获得感、幸福感和安全感。

### **三、指导思想、基本原则和发展目标**

#### **(一) 指导思想**

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二中、三中、四中、五中全会精神,把残疾人事业纳入经济社会发展大局,充分体现对残疾人“格外关心、格外关注”,以“平等、参与、共享”为发展理念,积极顺应残疾人对美好生活的新期待,在残疾人事业发展上体现城市温度。以推动残疾人事业高质量发展,实现残疾人群众高品质生活为主题,以建设“底线民生”“基本民生”“质量民生”为主线,以加强残疾人法治建设为保障,使残疾人工作在公共服务供给、残健融合发展等方面保持全

国领先地位,全面提高残疾人事业治理能力和治理体系现代化水平,让发展成果更多、更公平、更广泛地惠及广大残疾人群众,促进残疾人全面发展和共同富裕。

## (二)基本原则

1.以人为本、弱有众扶。坚持以人民为中心的发展思想,努力坚守民生底线。对残疾人采取特殊帮扶政策,弥补残疾人自身能力发展不足,消除社会歧视,让党和政府及全社会的关注传递到每一位残疾人。

2.保障基本、适度提标。积极顺应经济社会发展和残疾人对美好生活的期待,摸清残疾人群体最为迫切的急难愁盼问题,确保基础性、兜底性民生保障,按照“普惠加特惠,一般加专项”的原则,满足残疾人多层次、多类别、个性化的需求。

3.科技赋能、精准服务。充分应用现代信息科技手段,加大惠残助残技术应用和成果转化力度,推动残疾人工作数字化转型,实现困难残疾人精准化识别全员额、残疾人工作精细化管理全领域、社会助残精确化实施全流程、政务服务“一网通办”全覆盖,让残疾人享受到科技进步带来的便利、快捷和高效。

4.制度先行、依法治理。在国家法律法规政策体系框架下,聚焦残疾人事业发展制度建设,完善残疾人工作制度体系,促进残疾人事业更高水平、更高质量发展。强化残疾人政策法规执行监督,把制度优势更好地转化为治理能力效能,促进残疾人各项制度保障、福利举措有效实施。

5.共建共享、融合发展。保障残疾人享有更多平等参与、平等发展的权利和机会,构建社会助残支持网络,发挥专业社会工作人才作用,倡导助人自助理念,大力宣传残疾人事业,浓厚助残扶残氛围,让残疾人成为城市进步的建设者、社会财富的创造者、发展成果的共享者。

### (三)发展目标

对标最高标准、最好水平,到2025年,基本达到与社会主义现代化国际大都市建设相匹配的残疾人事业发展水平,当好残疾人事业高质量发展的领跑者,成为残疾人共享城市高品质生活的新标杆。

1.残疾人事业制度体系不断优化。将残疾人事业发展全面纳入经济社会发展大局,残疾人工作领导体制和工作机制运行高效,残疾人权益保障制度更加优化,全方位、全生命周期的基本公共服务体系不断完善,残疾人事业治理能力和治理体系现代化水平进一步提高。

2.残疾人民生福祉持续增进。残疾人家庭可支配收入水平与社会平均水平差距进一步缩小,基本生活、就业促进、医疗保障、精准救助、预防康复、融合教育等方面水平稳步提高。

3.残健融合的城市文化更加浓郁。无障碍城市建设快速推进,全社会助残扶残氛围更加浓厚,关爱扶助残疾人长效机制日益完善,残疾人全方位感受到城市温度,更加平等自信地融入社会。

## 上海市残疾人事业发展“十四五”规划主要指标

序号	指标	单位	目标值	属性
1	残疾人家庭人均年收入增速	%	不低于国家目标值	预期性
2	残疾人城乡居民基本养老保险参保率	%	≥95	预期性
3	残疾人城乡居民基本医疗保险参保率	%	≥98	预期性
4	每年新增残疾人就业人数	人	不低于国家任务数	约束性
5	符合条件且有需求的残疾儿童和持证残疾人接受基本康复服务的比例	%	≥98	约束性
6	符合条件且有需求的残疾儿童和持证残疾人接受基本辅助器具适配的比例	%	≥95	约束性
7	困难残疾人精准帮扶覆盖率	%	≥95	约束性
8	高中阶段残疾学生入学率	%	≥75	预期性
9	新增 18 周岁以上不满 60 周岁重度残疾人养护床位	张	≥2000	约束性
10	街镇(乡)、居(村)残疾人服务机构设施覆盖率	%	≥95	约束性
11	每万名残疾人拥有助残服务机构数量	个	≥8	预期性
12	政务公众号和政务 APP 信息无障碍改造率	%	≥60	预期性
13	参与文化体育活动残疾人的比例	%	≥60	预期性
14	“助残一件事”残疾人个人一次性办理类公共服务事项覆盖率	%	100	预期性

### 四、主要任务

#### (一)着力提高残疾人民生保障水平

##### 1.促进残疾人及其家庭就业增收

一是多途径维护残疾人就业权益。全面贯彻《残疾人就业条例》，积极落实残疾人分散按比例就业、集中就业制度，加大残疾人自主创业、灵活就业扶持力度，健全残疾人辅助性就业机制，积极应对突发事件对残疾人就业的影响。完善《上海市残疾人就业保障金征收使用管理实施办法》，督促各类用人单位严格履行按比例

安排残疾人就业、残疾人就业保障金缴纳等法律义务,将安置残疾人就业情况依法纳入本市公共信用信息服务平台,列入用人单位履行社会责任的内容;逐步提高超比例安排残疾人就业用人单位的奖励标准,将支持残疾人就业、用人单位按比例安排残疾人就业等情况向社会公开。落实安置残疾人就业税收优惠政策。结合举报投诉及相关部门的移送线索,坚持定期检查与临检相结合,深化安置残疾人就业的劳动执法监察,切实维护残疾人就业权益。

二是多渠道促进残疾人充分就业。发挥党政机关、事业单位、国有企业推动残疾人平等就业的示范性作用,全市各级政府残工委成员单位率先安置残疾人就业达到规定比例。鼓励医疗康复机构吸纳盲人医疗按摩人员就业。实现残疾人辅助性就业机构区域全覆盖。加大对残疾人创业的专业指导,搭建残疾人灵活就业载体,鼓励残疾人参与非物质文化遗产保护,推动居家就业。做大做强残疾人文化创意产业基地,多措并举帮扶残疾人实现劳动增收。到2025年,市级扶残涉农示范基地达到20个。

三是多形式推进残疾人就业服务。加大残疾人技能培训力度,加强适合残疾人职业技能培训项目的开发和实训基地的建设;依托世界技能大赛等平台,开展残疾人职业技能竞赛和展示活动;以线上培训为载体,鼓励残疾人参加适合其就业创业的职业技能培训。培育20名残疾人创业领军人才,推动残疾人创业带动就业。发挥残疾人就业见习基地、创业孵化基地等辐射带动效应,优化政策、集聚资源,切实帮助更多的残疾人提高就业能力。开展残

残疾人就业指导和职业规划,实施精准化就业帮扶服务。加强就业服务标准化建设,建立残疾人就业服务平台,统一服务内容、服务流程、服务形式。在同等条件下,鼓励优先采购扶残涉农基地的农产品等符合政府采购标准的产品,减少流通环节、畅通供销渠道。加大对残疾人辅助性就业机构扶持力度,逐步提高补贴标准。鼓励残疾人自主创业、灵活就业,按规定给予社会保险等补贴。

## 2.强化残疾人社会保障

一是健全残疾人社会救助体制机制。构建以最低生活保障、重残无业生活补助为基础,医疗救助为补充的残疾人社会救助体制机制。健全与社会经济发展水平相适应的社会救助标准动态调整机制,设立救助标准动态调整清单。完善“一人一档”精准帮扶工作机制,健全因病致贫、支出型贫困等困难残疾人家庭临时帮扶机制,逐步提高困难精神残疾人服药补贴标准。建立困难残疾人精准帮扶资源共享平台,确保各类社会救助保障待遇残疾人应保尽保,确保困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴目标人群100%覆盖。加大资金保障力度,精准有效施策,困难残疾人精准帮扶质量显著提升。

二是完善残疾人社会福利制度。根据本市经济社会发展实际,对残疾人补贴类社会福利政策标准适时调整。优化残疾人信息消费、交通出行、家庭无障碍改造等帮扶制度,继续实施残疾人交通补贴、盲人凭有效证件免费乘坐市内公共交通政策。落实伤残军人、伤残民警标准与残疾分类分级标准衔接,帮助伤残军人、

伤残民警优先享有普惠性社会保障和公共服务。鼓励公园、旅游景区、文化体育场馆向残疾人免费或优惠开放。对弱监护、无监护等缺乏完全民事行为能力残疾人，探索建立财产信托制度。

三是确保残疾人普遍享有社会保险。为符合条件的困难残疾人代缴城乡居民基本养老保险、医疗保险费。将符合条件的医疗康复项目纳入基本医疗保险支付范围。引导商业保险机构对残疾人实施优惠保险费率，鼓励开发适合残疾人的补充养老、补充医疗等商业保险产品。

### 3.完善残疾人在重大突发公共事件中的权益保障

在制定和实施突发公共事件应急预案时，考虑残疾人群体的特殊应急需求。新闻发布会通过网络直播发布重大突发公共事件信息时，具备条件的，配备手语翻译或字幕。优化应急场所的无障碍环境，设置语音、字幕等信息提示装置。建立手语翻译人员应急志愿队伍，推进线上手语翻译视频应用。引导研发适用于残疾人的专业救援设备、配置适合残疾人使用的防灾减灾设施、创编适合残疾人的应急科普读物和影音制品。

## (二)着力改善残疾人融合发展条件

### 1.增强残疾预防和康复服务能力

一是强化残疾预防。积极贯彻国家残疾预防行动计划，推广残疾预防综合试验区试点经验，增强市民残疾预防意识。坚持普遍预防与重点防控相结合，开展以社区和家庭为基础、以一级预防为重点的三级残疾预防工作。优先落实儿童健康行动计划，加强

出生缺陷预防干预,织密产前诊断(筛查)、新生儿疾病筛查网络,完善疑似残疾儿童的诊断、转介及康复需求支持服务体系。关注心理健康,积极开展残疾人群众心理健康教育,持续提升残疾人群众心理健康水平。

二是提升康复服务水平。增加康复服务供给,建成市级特殊儿童康复中心,为残疾儿童提供以教育康复为主、医教结合为特色的全面康复服务。推进基本康复服务标准化、规范化。依托各级各类医疗卫生机构和康复机构,健全残疾人康复三级网络体系,完善双向转诊制度。发挥上海市养志康复医院规模效应和技术优势,为残疾人提供更加优质的康复服务。围绕残疾儿童、精神障碍患者等重点人群,优先开展残疾儿童康复服务、提高救助标准,扩大精神障碍患者免费服药目录范围,实施精准康复。坚持康复服务优质资源上联下沉,积极推进社区康复工作,以各类社区健康服务机构为平台,完善残疾预防和康复体系。逐步拓展残疾人健康管理覆盖范围,由签约家庭医生为残疾人提供健康咨询、医疗康复、心理干预、代配药等方面的服务。做到家庭医生服务愿签尽签,做实康复辅助器具服务社,做优日间照料服务,做细社区健康管理服务。

三是推广残疾人综合照护服务。优化居家、社区、机构相衔接的专业化照护服务机制,推动残疾人照护服务设施布局全覆盖、成体系、均衡化。适时调整照护服务内容和补贴标准,为低保、低收入困难家庭中的重度残疾人提供兜底性长期照护服务保障。促进

残疾人生活照料、康复护理、健康服务、辅助器具等照护服务业全面发展。制定相关服务管理规范及机构扶持政策。试点开展无法互相照料的老年人与其成年残疾子女等老养残家庭共同入住公益性福利机构。加强市、区和部门协同,统筹全市重残养护机构总体布局,研究推进重残养护和养老服务设施共建共享。新增 2000 张重残养护床位,努力实现对 18 周岁以上不满 60 周岁的重残无业人员特别是重度精神和智力残疾人“应养尽养”。

四是强化康复辅助器具服务。加强残疾人辅助器具服务供给,优化残疾人辅助器具适配服务流程,动态调整康复辅助器具产品目录清单。鼓励科研机构、企业和社会组织参与辅助器具研发、生产、推广与应用,推动市场良性发展。推进康复辅具进机构、进社区、入家庭,为 5000 户符合条件的重度残疾人和一户多残的残疾人家庭提供辅助器具组合适配。加强康复辅具工程专业人员规范化培训,每千名持证残疾人配备 2 名辅助器具工程专业人员。搭建康复辅具国内外交流平台,支持通过线上线下相结合方式,举办康复辅助器具博览会、展览会,为残疾人提供新颖、先进、实用的辅具产品信息及服务。

## 2.推进残疾人特殊教育融合发展

一是构建完备的融合教育体系。坚持政府为主导,学校为主体,社区为依托,积极推进社会力量参与残疾人教育事业,形成政府、社会多方支持,覆盖基础教育、职业教育、高等教育、终身教育的残疾人融合教育体系。坚持普通教育优先,将残疾学生的教育

最大限度地融入普通教育。在幼儿园、中小学教育中,对幼儿、学生加强关爱、尊重残疾人的教育和引导。健全残疾人特殊教育评价评估体系,将融合教育内容作为核心指标,形成定期反馈机制。推进教育部门、卫生健康部门、残联组织以及社区联动,实现融合教育“一人一档”。各级招生考试机构为残疾学生参加各类招生考试提供合理便利,落实好残疾学生在普通学校接受融合教育的支持保障措施。

二是提升特殊教育融合质量。制定特殊教育发展行动计划。确保基础教育阶段符合条件的残疾儿童少年入学入园,确保残疾儿童少年义务教育巩固率不低于社会平均水平,实现残疾学生评估评价全覆盖。着重发展以职业教育为重点的残疾人高中阶段教育,根据人力资源市场的实际需要,完善适合残疾人的职业教育专业设置,整合职业教育资源,扩大残疾人就读专业的选择面,让残疾人学生更加便捷地实现跨区自由选择职业教育机构。积极探索设置面向智力残疾学生、多重残疾学生的职业教育课程,提升残疾人职业教育的有效性。开展形式多样的职业技能和就业创业培训,鼓励职业教育机构与用人单位共建实习实验基地,建立对口录用机制,提高残疾学生就业率。支持普通高中和中等职业学校通过随班就读、特教班等融合教育形式扩大招收残疾学生规模。实现高中教育阶段残疾学生入学率达到75%以上。探索加强针对孤独症儿童少年的教育训练研究与资源开发。

三是加强融合教育保障。优化特殊教育资源配置,科学推进

学前教育、义务教育布局,促进普通教育、特殊教育机构统筹协调发展。加强特殊教育教师队伍建设,提升教师专业化水平,继续提高特殊教育师生比,开展随班就读的学校均配备专职特殊教育教师。特殊教育教师享受国家规定的特殊教育津贴,在绩效考核、职称评定、优秀教师评选中给予适当倾斜。特殊教育学校和开展特殊教育的普通学校配备康复设施设备、辅助器具、图书馆多媒体设施,创设多样化阅读环境,加快推进学校无障碍环境建设,满足残疾学生多样化融合学习需求。

### 3.提升残疾人精神文化生活品质

一是深入宣传现代新型残疾人观。弘扬人道主义思想、中华传统美德和残疾人“平等、参与、共享”的现代文明理念,将扶残助残纳入精神文明创建内容。加强舆论宣传的引导和监督,消除基于残疾的歧视,营造理解、尊重、关心、帮助残疾人的良好社会环境。鼓励残疾人自尊自爱,主动融入社会。充分利用报刊、广播、电视、互联网等新闻传播媒介,宣传残疾人事业,讲好残疾人故事。在新闻媒体及公共服务场所和公共交通工具等公益宣传阵地,刊播宣传残疾人事业公益广告。通过各类表彰宣传活动,激励残疾人自强自立、融入社会、参与发展。

二是扩大公共文化服务供给。把残疾人公共文化服务纳入总体规划。普及公共图书馆有声读物,市、区两级公共图书馆和有条件的社区文化活动中心,配备盲文书籍和有声读物,提供无障碍阅读服务。鼓励电视台新闻栏目、公众性新闻发布会配备手语

翻译,在新闻、教育等电视频道新增 2 档栏目配备手语翻译。开发“线上线下文化”服务产品,建好用好“文化进社区”“文化进家庭”等基层文化服务平台,为残疾人文化活动提供场地、设施设备等便利条件,推进残疾人社区文化建设,打造残疾人社区文化圈。五年内,“文化进社区”活动实现全覆盖,残疾人文体活动参与率达到 60%。鼓励残疾人参加市民文化节、上海旅游节、上海电影节等文化节庆活动,推荐优秀作品参加展示。到 2025 年,市级残疾人文化创意基地达到 16 个以上。

三是实施残疾人文化体育精品工程。助力“上海文化”品牌建设,打造富有现代特征、国际化大都市特色、新时代残疾人工作特点的“阳光”系列残疾人文化艺术精品。打造“阳光无障碍电影”,鼓励社区、街镇和影院共同做好无障碍电影放映工作,引导电影制片方制作无障碍电影。打造“阳光艺术”,加强团队建设,积极培养残疾人艺术人才,鼓励舞蹈、声乐、器乐、书法、绘画等各类艺术家与残疾人结对授业,提升残疾人艺术团影响力。打造“阳光阅读”,提供阅读资源,鼓励残疾人参加阅读,组织开展阅读指导、读书交流、演讲诵读、图书互换共享等活动,扩大参与率和覆盖面。打造“阳光健身”,开发培育“残健融合”群众体育项目,鼓励社会力量共同参与建设,带动更多残疾人强健体魄。

四是持续促进残疾人群众体育和竞技体育协调发展。将残疾人体育纳入政府公共服务体系,鼓励开展各类“残健融合”群众体育活动,增设适合残疾人特点的体育运动场馆、健身点和健身设

施,为残疾人在社区参加体育活动提供便利。创编、推广残疾人群众体育项目,推动残疾人体育进社区、进家庭。扩大残疾人体质监测范围,丰富体质监测数据样本,为残疾人体育健身提供科学指导,残疾人体质监测人数比例达到10%以上。推进各类别残疾人体育运动均衡发展。健全残疾人专业运动员队伍培养和保障体系,为残疾人参加国际、国内各项体育赛事创造条件。按照共建共享的原则,建设综合性残疾人体育设施,优先考虑依托现有体育训练场馆改造,科学布局残疾人竞技体育项目,满足残疾人运动员更高质量训练需要,提升残疾人竞技体育水平。

### (三)着力优化残疾人平等参与环境

#### 1.保障残疾人平等权益

一是完善残疾人权益保障法律法规。关注残疾人权益保障重点领域的立法安排,根据国家立法实施情况,研究推动将残疾人就业、教育、无障碍环境建设等纳入地方立法计划,进一步推进残疾人法规制度的建立和完善。对民生保障、社会建设等涉及残疾人权益保障领域的立法计划和规划,建立面向残疾人和残疾人组织立法征求意见机制,保障残疾人的知情权、表达权和参与权。推动全市各级人民代表大会、政治协商会议中增加残疾人代表、委员的比例,为残疾人更好地参政议政创造条件。

二是加强残疾人权益保障法规执行监督。发挥行政检查和执法监督在维护残疾人权益方面的作用,确保残疾人各项权益保障有效实施。各级政府带头落实残疾人权益保障法律法规,依法开

展残疾人工作、依法维护残疾人权益。相关执法、监督部门依法依规向同级政府残疾人工作委员会每年报告一次所负责领域残疾人法律法规的执行情况。健全相关法律法规实施监督机制和程序,加大在涉及残疾人群众切身利益重点领域的执法检查力度,定期向本市各级人大常委会提交开展残疾人领域相关法律法规的专项执法监督检查的建议。各级政府部门积极配合同级人大代表、政协委员依职权开展残疾人权益保障法规执法检查、视察和调研,确保残疾人事业法律法规得到有效执行。

三是营造扶残助残良好法治氛围。把残疾人权益保障法规内容纳入“八五”普法规划,综合运用多种形式进行普法宣传活动,开展不少于2000场残疾人法律“六进”活动。制定残疾人学法用法三年行动计划,开展残疾人学法用法专项行动,强化残疾人规则意识和契约精神,引导残疾人自觉守法、遇事找法、解决问题靠法。加强残疾人法律援助,扩大残疾人法律援助覆盖面。建强做优残疾人权益保障律师顾问团,为残疾人提供法律咨询、代写法律文书、代理法律诉讼等公益法律服务。修订《上海市残疾人法律救助站工作规程》等政策文件,实现残疾人法律救助工作标准化、规范化。依托社区法律帮助站和村居工作联络点,将残疾人权益维护纳入“半小时法律援助服务圈”。健全“12385”残疾人服务热线运行机制,优化网上信访系统,畅通反映渠道,及时受理残疾人诉求,维护残疾人合法权益。引导残疾人逐级有序表达诉求,依法规范和加强残疾人信访工作。

## 2. 强化无障碍环境建设与管理

一是全面提升无障碍城市管理水平。全面落实《上海市无障碍环境建设与管理办法》，加强无障碍环境建设与管理的工作，聚焦残疾人关心的热点问题，制定具体实施办法。全方位打造无障碍城市。加强无障碍环境建设管理体制建设，建立健全综合协调机制，协调解决无障碍环境建设与管理的重要问题，督促相关任务落实。编制本市无障碍环境建设发展规划，将无障碍环境建设纳入市、区国民经济和社会发展规划以及国土空间规划并组织实施。统筹推进全市各类无障碍设施建设、无障碍信息传播与交流、无障碍社会服务的建设与管理。建立无障碍环境建设发展情况评估制度，为政府重大决策提供重要依据。支持和推进无障碍通用技术设计、产品研发、推广和应用。完善无障碍环境建设与管理督导员队伍建设，监督无障碍环境的建设和使用情况。将无障碍设施维护纳入“一网统管”和城市网格化管理，对违反无障碍建设与管理规定的行为严格依法追究，并实施失信惩戒。将无障碍环境建设纳入精神文明创建考评体系，组织开展宣传教育。倡导和树立无障碍环境建设理念，鼓励公民、法人和其他组织为无障碍环境建设提供捐助和志愿服务。

二是加强无障碍设施建设。贯彻落实本市各类专项规划中无障碍设施建设要求和改造计划。落实无障碍设施建设与主体工程同步设计、同步施工、同步验收并投入使用的工作机制，确保新建、改建、扩建无障碍设施符合有关标准和要求，并与周边无障碍设施

配套衔接。对已建成的不符合无障碍设施工程建设标准的道路、公共建筑、公共交通设施、居住建筑、居住区列入改造计划,对与残疾人生活、工作密切相关的公共服务场所优先予以改造。鼓励老旧居住区加装电梯。公共交通运营车辆配备语音和字幕报站系统并保持正常使用,逐步配置公共交通无障碍车辆。轨道交通逐步配备无障碍车厢,轨道交通车站在地面至站厅、换乘站之间实现无障碍设施衔接。城市公共停车场、大型居住区,以及国家机关、政务服务场所、二级以上医院、三星级以上宾馆、大型商场等按照有关标准,设置无障碍停车位,停车场管理者对无障碍停车位使用加强管理。研究政府投资建设的公共停车场对于残疾人专用车辆限时减免停车费的优惠政策,鼓励社会力量举办的停车场经营者免收或者减收残疾人专用车辆停车费用。进一步扩大家庭无障碍改造覆盖面,调整家庭无障碍改造补贴政策,对符合条件的残疾人家庭无障碍改造给予补贴。制定并出台《示范型残疾人家庭无障碍设计通用导则及设施设备参考目录》。到2025年,累计完成1000家示范型残疾人家庭无障碍改造。

三是推进无障碍信息交流。贯彻落实国家互联网应用适老化和无障碍改造专项行动方案,推动充分兼顾残疾人需求的信息化社会建设。贯彻执行本市各类专项规划中无障碍信息传播与交流的要求,促进公共服务体系无障碍环境建设。实现重要政府信息、突发事件信息及与残疾人相关的信息无障碍发布。开展各类政务网站、公共服务网站及其移动终端应用无障碍改造。60%以上的

政务服务终端应用、国有新闻媒体终端应用完成无障碍改造。实现各类政府服务机构、公共文化服务场所、公共服务营业场所、医疗卫生机构、各级各类学校、公共交通服务场所、城市应急避难场所无障碍信息交流服务全覆盖。对符合条件的听力残疾人参加机动车驾驶证资格考试提供字幕提示同步语音服务。110 接处警、119 火警、120 医疗急救等紧急呼叫系统实现文字信息报警、呼叫功能,保障听力、言语残疾人报警和急救需要。12345 市民服务热线实现文字信息报送、交流功能,保障听力、言语残疾人咨询、求助、投诉、建议和举报需要。规范手语培训,统一手语培训考核办法。开展残疾人智能应用培训,方便残疾人使用随申办等应用软件,帮助更多残疾人接受便捷的社会服务。

### 3.助力残疾人迈入数字服务新时代

一是实现残疾人数据精确化分析。持续推进现代信息技术的深度应用,有计划、有步骤地开展残疾人大数据的建设、分析、研究和应用,为残疾人事业科学决策、高效管理与精准服务提供数据支撑。充分运用云计算、大数据、物联网等信息技术,通过感知、整合、分析以及智能化响应等方式,建立残疾人数据资源平台,强化各部门政务信息系统整合及数据共享交换,对实时数据进行深度挖掘分析,精准分析残疾人需求。

二是提供残疾人群体精细化服务。依托随申办,逐步形成“寓管理于服务”模式,实现助残政务服务“助残云”、健康管理“健康云”、信息交流“云翻译”、无障碍数字地图“助我行”、志愿服务对接

“云助残”等一平台多应用。拓展就业推荐、技能培训、康复训练、法律咨询等线上助残服务领域。构建线上线下销售对接平台,实现残疾人辅助性就业机构产品供销对接。统筹协调全市信息应用均衡发展,试点推广信息技术应用成功经验,积极搭建智慧助残信息服务平台。

三是助推残疾人事业精准化治理。加强对残疾人基本生活、康复服务、教育就业等全领域信息应用。打破信息壁垒,打通信息障碍,实现数据资源共建共享、流程优化和业务协同,赋能残疾人公共服务。科学整合信息系统,围绕残疾人和助残服务全生命周期数据管理,构建集行政服务、协同办公和业务服务与数据资源为一体的信息系统体系。加强新技术应用,推动现有信息平台与5G、人工智能、区块链等深度融合,实现、深化残疾人事务政务服务“一网通办”、无障碍设施“一网统管”。

#### 4.凝聚残疾人事业发展合力

一是发挥残疾人组织桥梁纽带作用。巩固发展残联作为党的群团组织改革成果,增强政治性、先进性、群众性,依法维护残疾人合法权益、协调资源开展助残服务、运用信息化智能手段改善残疾人生活、引导社会力量参与残疾人事业发展等,打造法治型、服务型、智慧型、开放型“四型残联”,持续推进残联改革向纵深发展。支持全市各级各类残疾人专门协会发挥“代表、服务、维权、监督”作用。完善居(村)残疾人协会建设,建立服务内容、项目和责任“三清单”,为其承担直接联系和服务残疾人的职能提供制度和资

金保障；增强居（村）残疾人协会代表性，由居（村）“两委”成员任协会主席，由残疾人及亲友代表、热心服务残疾人的扶残助残人士担任副主席、委员。为残疾人工作专职委员在社区履行服务残疾人职能提供保障，探索通过政府购买服务，引入专业化社工力量为残疾人提供服务。

二是发挥社会力量协同参与作用。充分发挥社会力量优势，引导其积极参与助残扶残服务领域，形成“政府主导推进、社会协同运作、多元模式并行、服务项目互补”的新工作模式。建立市、区两级政府购买助残服务指导性目录体系，制定并定期发布助残服务项目清单和承接助残社会服务的组织机构清单，搭建服务供需对接平台。发展助残社会工作，规范助残服务业，加强对服务机构的指导和监管，建立失信黑名单，加大对助残社会组织的扶持力度，切实保障助残服务供给质量，打造助残服务项目品牌。通过培育和引导，实现助残服务机构区域均衡配置、专业结构优化、规模适度合理建设目标。弘扬中华民族扶贫济困的传统美德，鼓励、引导个人和社会组织为残疾人福利事业发展贡献力量。制定出台助残志愿服务指导意见，推进助残志愿服务“组织运行、制度保障、能力建设、民生服务、文化涵育”五大体系建设，完善志愿服务组织管理、项目对接机制，做强“云助残”服务平台需求发布、信息共享、服务对接、宣传展示和互动交流等功能，发挥助残志愿者服务管理信息平台作用，加强“上海助残志愿者”队伍建设，加大助残项目发布、对接力度，完善志愿者招募注册、项目对接、组织管理、评价激

励、权益维护等机制,初步实现精细化智慧助残志愿服务的目标。到2025年,注册助残志愿服务者不少于8万人。

三是着力推进长三角残疾人公共服务便利共享。推动建立长三角区域残疾人公共服务便利共享联席会议制度,深化区域残疾人康复、教育、就业、文化、体育、交通、旅游、辅具适配等领域协作。积极打造一批长三角助残志愿服务、社会助残活动品牌。推进长三角辅助器具一体化服务平台建设,形成共研、共享“互联网+”辅具网络平台服务模式,促进区域辅具适配、人员培训等一体化,实现服务平台、目录清单、资源服务“三统一”。

四是发挥残疾人事业国际交流作用。总结推广重大国际活动举办经验,拓展国际交流空间,积极传播上海城市形象。响应国家“一带一路”倡议,深入开展沿线国家(地区)残疾人事务的合作交流。推动国际残疾人事务交流机制建设,组织对等交流,重点在残疾人康复、教育、文化、体育、无障碍环境建设以及残疾人福利保障和事业发展经验等方面开展国际交流。积极学习借鉴国际残疾人事务先进理念、技术与经验,大力宣传中国特色残疾人事业巨大成就,扩大影响力。

## **五、实施保障措施**

### **(一)坚持党的领导**

健全党委领导、政府负责、社会参与、残疾人组织发挥作用的残疾人事业领导体制和工作机制。各级党委、政府加强对残疾人工作的组织领导,把残疾人事业发展纳入国民经济和社会发

体规划,针对残疾人的特殊困难和需求制定专项政策措施。各级政府残疾人工作委员会发挥牵头作用,统筹协调解决残疾人事业重大问题;各级政府残疾人工作委员会成员单位切实履行残疾人工作职责,在政策、资金、项目、人才、服务等方面给予倾斜和支持。

## (二)发挥残疾人组织作用

各级残联巩固和发展党的群团组织改革成果,围绕“讲政治、强基层、转作风、专兼挂、广代表、信息化、聚主业”等任务,依法依规履行“代表、服务、管理”职能,团结和带领残疾人在围绕中心、服务大局中发挥优势、建功立业。持续夯实残疾人工作基层基础,不断提升履职能力和工作成效。倾听回应残疾人呼声愿望,协助党委、政府做好相关政策的制定和贯彻。鼓励专业化助残组织及社会力量参与,推动助残社会工作者队伍建设。广大残疾人工作者恪守“人道、廉洁、服务、奉献”的职业道德,全心全意为残疾人服务。

## (三)建立残疾人事业多元投入格局

各级财政继续支持残疾人民生保障,按照支出责任统筹安排经费。各有关职能部门加强残疾人就业保障金的征收、管理、使用与监督,提高资金的使用效益,向远郊以及困难残疾人集中地区适当倾斜。发展残疾人慈善事业,加强市残疾人福利基金会等慈善组织的募款募捐能力,不断扩大影响力和助残服务覆盖面。注重政策引导,优化资源配置,鼓励更多社会力量参与残疾人服务业发展,不断完善政府重点支持、社会积极参与的残疾人事业多元投入

格局。

#### (四)加强规划实施和监测评估

各区、各部门将本规划的主要任务指标纳入国民经济和社会  
发展总体规划及专项规划,统筹安排、同步实施,确保规划确定的  
各项任务落到实处。各级政府残疾人工作委员会及相关部门单位  
对规划执行情况进行督查、监测,开展第三方评估,及时发现和解决  
执行中的问题。强化规划配套政策综合研究,加强事前风险评估、  
事中事后监管,“十四五”中期和期末组织对规划实施情况进行  
自查和评估,确保科学决策、有效落地。



---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

---

上海市人民政府办公厅

2021年7月15日印发

---