

《促进残疾人就业三年行动方案(2025-2027年)》解读

为何本次《行动方案》继续由国务院办公厅印发？

就业是最大的民生，是残疾人改善生活状况、实现人生价值、走向共同富裕的关键途径。习近平总书记始终心系残疾人，多次作出重要指示批示，强调残疾人是推进中国式现代化的重要力量，是需要格外关心、格外关注的困难群体，要求各级党委和政府高度重视残疾人工作，持续提升残疾人公共服务质量。李强总理在2025年《政府工作报告》中明确提出，要优化就业创业服务，强化对残疾人等就业困难群体的帮扶。《中共中央、国务院关于实施就业优先战略促进高质量充分就业的意见》也要求完善包括残疾人在内的困难人员就业援助制度，健全残疾人按比例就业、集中就业、自主就业促进机制，

充分发挥残疾人就业保障金的作用。

首期国务院办公厅印发的《促进残疾人就业三年行动方案(2025—2027年)》实施成效显著，城乡新增100万残疾人就业任务提前超额完成，残疾人就业状况得到明显改善。为深入贯彻落实党中央、国务院决策部署和中央领导同志重要指示批示精神，巩固拓展首期行动成果，国务院就业促进和劳动保护工作领导小组、国务院残疾人工作委员会决定接续实施《行动方案》。

在广泛调研、充分论证的基础上，中国残联会同中央组织部、中央宣传部、中央编办、中央网信办、国家发展改革委、教育部、工业和信息化部、

民政部、财政部、人力资源社会保障部、农业农村部、文化和旅游部、国家卫生健康委、退役军人事务部、中国人民银行、国务院国资委、税务总局、市场监管总局、金融监管总局、国家体育总局、国家医保局、中央港澳办、国家烟草局、国家邮政局、国家中医药局、全国妇联、全国工商联、中国农业银行、中国企联、国铁集团等31个部门(单位)共同研究制定了《促进残疾人就业三年行动方案(2025—2027年)》。考虑到该方案涉及部门众多、覆盖范围广泛、社会影响重大，需要地方人民政府牵头组织实施，因此继续由国务院办公厅印发，国务院有关部门和各省、自治区、直辖市人民政府共同执行。



“

6月25日，国务院办公厅印发《促进残疾人就业三年行动方案(2025—2027年)》(以下简称“《行动方案》”)。《行动方案》在关注重点帮扶群体的同时，专设就业服务提升、职业能力提升、劳动就业权益保障内容，提出实施机关、事业单位带头安排残疾人就业，企业助力残疾人就业，促进残疾人自主创业、灵活就业，促进残疾人辅助性就业，残疾人大学生就业帮扶，农村残疾人就业帮扶，盲人就业帮扶，残疾人就业服务提升，残疾人职业能力提升，残疾人劳动就业权益保障十项行动。《中国残疾人》杂志约请中国残联就业部，就《行动方案》的亮点，如何支撑残疾人高质量充分就业、提升职业技能、保障劳动者权益等问题进行解读。

”

《行动方案》主要亮点有哪些？

《行动方案》通过系统性、针对性措施，巩固拓展第一期三年行动成效，进一步消除残疾人就业障碍，拓宽就业渠道，提升就业质量，切实保障残疾人平等就业权利。主要亮点有十个：

一是实施机关、事业单位带头安排残疾人就业行动。针对“十四五”安置任务未完成的单位，允许其制定切实可行的分阶段安置计划作为替代方案，确保任务有序推进。降低招录门槛，明确规定残疾人专招岗位应放宽开考比例、年龄、户籍等限制性要求，确保岗位有效供给，避免前期部分地区专招残疾人岗位报名人数不足的情况。强调在确保具备正常履职身体条件的前提下，专项招录不得额外设置残疾类别(如仅限肢体残疾)或等级(如仅限四级)等不合理限制。

二是实施企业助力残疾人就业行动。强化责任意识，要求未达安置比例的国有企业管理人员每年参加雇主培训，重点强化按比例安置的法律政策和政策理解。增强透明度与约束力，明确要求企业编制社会责任报告时，必须定期向社会公布残疾人按比例就业履行情况，接受社会监督。在拓展帮扶渠道方面，首次提出国有企业在公开采购招标、铁路客运站商铺招商等活动中，同等条件下优先支持或预留份额给符合条件的残疾人企业或项目，创造间接就业机会。

三是实施促进残疾人自主创业、灵活就业行动。将平台企业吸纳、扶持残疾人就业情况纳入其履行社会责任的核心评估指标。在便民服务网点预留岗位方面，明确要求新建或改造的商铺、摊位、新设彩票投注站、自动售卖机、早餐点、快递驿站等便民服务网点，预留一定比例岗位优先安排残疾人就业。在优化平台规则方面，提出要放宽对残疾人主播的限制条件，支持其平等参与。打造“励志主播”品牌，借鉴“美丽工坊”成功模式，配套启动“励志主播”培育项目。

四是实施促进残疾人辅助性就业行动。包括对残疾人辅助性就业机构建设提出量化任务。要

求各地确定适合的产品项目安排辅助性就业机构专产专营。将残疾人辅助性就业服务纳入政府购买服务范围。定期组织辅助性就业机构产品“爱心助残义卖”系列活动，由政府牵头，联合社会力量，建立常态化销售帮扶机制，缓解辅助性就业机构产品长期存在的销售难问题。明确用人单位可依法依规委托辅助性就业机构安排残疾人就业，既创新了按比例就业实现形式，也为机构内残疾人落实职工保险、增加稳定收入提供了制度保障。

五是实施农村残疾人就业帮扶行动。在拓展培训补贴范围方面，将农村实用技术培训补贴范围从传统的种养殖、农产品加工，扩展覆盖至电商、直播带货、休闲旅游等新业态就业技能。在建立专项信贷支持方面，针对原康复扶贫贴息贷款取消的情况，方案创新提出针对残疾人及其家庭、残疾人就业帮扶基地的专项金融信贷扶持路径，提供更精准的融资支持。

六是实施盲人就业帮扶行动。在政策覆盖延伸方面，规定符合条件的盲人按摩机构可同等享受辅助性就业机构的相关扶持政策(如场地、资金、税收减免等)，突破原有单一税收优惠模式。在支持行业升级方面，明确提出支持盲人保健按摩机构向连锁化、品牌化、多样化经营方向发展，推动行业规范化、标准化建设，为地方出台具体支持政策提供上位依据。

七是实施残疾人就业服务提升行动。强化雇主责任约束，规定除国有企业外，连续3年未履行按比例安置义务的用人单位，其负责人必须至少参加一次雇主培训。建立专业服务队伍。写入“各地普遍建立残疾人就业辅导员队伍”，缓解基层就业服务力量不足问题。深化义卖活动，为解决辅助性就业产品销售难，拟会同相关部门共同印发“爱心助残义卖系列活动”配套实施方案，确保活动实效。创新宣传模式，将“就业宣传月”调整为各地每年自主选择一个月开展“残疾人就业宣传月”活动，连续三年。此举延长宣传周期，赋

予地方自主权。

八是残疾人职业能力提升行动。扩大中职教育供给，针对残疾人初中及以下学历占比较高现状，要求推动特殊教育学校增设职教部(班)，支持普通中等职业学校增设特教部(班)，以显著扩大残疾人接受中等职业教育规模，提升其就业核心竞争力。健全竞赛激励机制，明确制定竞赛技术规程和获奖选手激励办法，为表彰先进、激发参赛积极性提供制度保障。

九是实施残疾人劳动就业权益保障行动。规范年审要求，严禁各地残联在残疾人按比例就业年审中擅自增设户籍等超出中央文件规定的限制条件。在打击侵害权益行为方面，要求人力资源社会保障部门加强监督和执法力度，严厉打击侵害残疾人就业权益的违法行为。要求各级残联定期抽查用人单位或中介机构。赋予地方残联对侵权机构提出整改要求的权力。

十是加强保障。为促进残保金更多用于残疾人就业，明确要求“各地加大残疾人就业保障金统筹力度”，主要考虑是统筹资金一般会专项用于残疾人就业。要求各地制定并公布残疾人就业奖励办法，明确奖励的对象、标准、条件和程序，增强政策执行的刚性和透明度。要求建设全国统一的残疾人就业服务信息化平台，整合资源，提升服务效率，改变平台分散、标准不一的现状。同时，明确要求落实平台建设和运行的保障条件，并可作为各地申请“高效办成一件事”相关资金的依据。

高校残疾人毕业生就业工作内容作为国家就业重点群体，单列一段予以强调。高校残疾人毕业生就业工作作为常态化重点工作，中国残联每年都会会同教育部、人力资源社会保障部等部门共同推进，各地根据多部门数据比对的实名数据库，基本可以做到一对一精准帮扶，目前有就业意愿残疾人高校毕业生就业率已连续五年超过85%。

《行动方案》为何尤其关注残疾人大学生、农村残疾人、盲人这三类群体？

习近平总书记强调要把高质量充分就业作为经济社会发展的优先目标。要求加强对大龄残疾、较长时间失业等就业困难群体的帮扶。促进残疾人实现较为充分较高质量的就业，是制定本行动方案的核心目标。党的二十届三中全会提出要“完善高校毕业生、农民工、退役军人等重点群体就业支持体系”。

残疾人大学生是宝贵的人力资源。党中央高度重视高校毕业生就业，将其作为重中之重。截至2024年底，全国就业年龄

段持证残疾人中，初中及以下学历占85.6%，大专以上学历仅占1.2%。2022—2024年高校毕业生就业形势严峻，残疾人毕业生就业挑战更大。帮扶好他们就就业，对于激励残疾人提升文化水平、实现残疾人高质量就业具有重要的指标意义和示范作用。

从户籍看，农村残疾人是残疾人中的绝对多数(截至2024年底，就业年龄段农业人口残疾人占比78.3%，其中重度残疾人占比47.5%)。占比高、残疾程度重、转移就业难度大，决定了帮扶好他们是提升残疾人整体就业率、实现较为充分就业的关键。习近平总书记指出人力资源供需不匹配是当前就业主要矛盾。残疾人整体就业能力不足，结构性矛盾更为突出——东西部地区用人单位需求差异大，人岗匹配率低(尤其劳动密集型、高科技企业)。截至2024年底，已就业残疾人中大部分在农村，灵活就业和农村种养殖分别占较大比例；行业分布上，较大比例在农林牧渔、制造业、建筑业等行业占比低，难以适应产业升级。未就业残疾人中，大部分为初中及以下文化，多为一、二级重度残疾，大部分在40岁以上。面对人口老龄化和技术迭代，提升残疾人职业能力、大规模开展职业技能培训是必由之路。

充分就业的关键。

盲人及就业困难残疾人(智力、精神、多重、重度肢体)在各类别残疾人中就业率相对最低。首期行动已将智力、精神、多重和重度肢体残疾人作为就业困难帮扶对象(通过辅助性就业等集中形式)，本期行动通过“促进残疾人辅助性就业行动”予以巩固拓展。盲人作为就业特别困难的群体，连续两期行动均专设帮扶行动，旨在通过托底帮扶，助力实现盲人较为充分的就业。

《行动方案》专设就业服务提升、职业能力提升、劳动就业权益保障三项行动有何深意？

专设残疾人就业服务提升行动：高质量充分就业需要高水平的就业服务支撑。习近平总书记要求“完善就业公共服务制度，打造覆盖全民、贯穿全程、辐射全域、便捷高效的全方位就业公共服务体系”。当前，省、市、县三级残疾人就业服务机构在编人员较为紧缺，服务能力尚不能满足需求，基层尤其薄弱。社会组织参与缺乏规范引导，政府购买服务进展较为缓慢。残疾人就业辅导员、职业能力评估师等新职业虽已入典，但教材开发、技能等级认定及盲人医疗按摩国家标准尚未完善。国内外职业技能赛事的组织与激励机制(如获奖选手荣誉、大国工匠衔接)有待健全。

专设残疾人职业能力提升行动：解决就业结构性矛盾

关键在提升职业技能。习近平总书记指出人力资源供需不匹配是当前就业主要矛盾。残疾人整体就业能力不足，结构性矛盾更为突出——东西部地区用人单位需求差异大，人岗匹配率低(尤其劳动密集型、高科技企业)。截至2024年底，已就业残疾人中大部分在农村，灵活就业和农村种养殖分别占较大比例；行业分布上，较大比例在农林牧渔、制造业、建筑业等行业占比低，难以适应产业升级。未就业残疾人中，大部分为初中及以下文化，多为一、二级重度残疾，大部分在40岁以上。面对人口老龄化和技术迭代，提升残疾人职业能力、大规模开展职业技能培训是必由之路。

专设劳动就业权益保障行动：保障劳动者权益是高质量就业的根本要求。习近平总书记多次指示要加强劳动者权益保障。党的二十届三中全会均强调完善促进机会公平制度机制，畅通社会流动渠道。《中共中央、国务院关于实施就业优先战略促进高质量充分就业的意见》对强化就业权益保障作出具体规定，2025年政府工作报告提出要“强化残疾人权益保障”。当前存在中介机构侵害残疾人权益、用人单位对残疾人能力存疑或设置不合理限制(如增加额外残疾类别等级要求、以各种理由拒绝录用)、部分职业资格设置严苛身体条件阻碍残疾人进入等问题，必须通过专项保障行动加以解决。

针对机关、事业单位、企业安排残疾人就业，现行有哪些政策安排？

我国高度重视发挥机关、事业单位和国有企业的示范带头作用。2008年《中共中央、国务院关于促进残疾人事业发展的意见》首次明确提出“党政机关、事业单位及国有企业要带头安置残疾人”。国务院《“十四五”残疾人保障和发展规划》要求制定专门办法，合理认定按比例就业形式，并

提出了具体任务目标和措施。2021年10月，《机关、事业单位、国有企业带头安排残疾人就业办法》(中央组织部、中央编办、人力资源社会保障部、国务院国资委、中国残联联合印发)正式出台。该《办法》共六章二十六条，聚焦规范机关、事业单位、国

有企业通过公开录用、遴选、选调、公开招聘等程序安排残疾人就业，对制定计划、发布公告、考试、体检考察、公示监督等环节作出明确规定。该《办法》有效改善了社会认知，有力推动了机关事业单位国有企业招聘残疾人工作。

