

# 西咸研究

(第4期·总第252期)

西咸新区研究院

2022年3月21日

---

## 关于在“两市一区”推行公共服务“一卡通、一码通”的设想与建议

西咸新区研究院课题组

2020年元月，习近平总书记在中央财经委第六次会议上指出，要强化西安国家中心城市带动作用，加快西安与咸阳一体化。同年4月来陕视察时，再次亲切询问西咸一体化和西咸新区建设情况。2021年以来，省委、省政府着眼长远，对西安—咸阳一体化体制机制进行调整，西安市召开推进西咸一体化发展领导小组会议，西安都市圈也获国家发改委批复，西咸一体化进入了新的发展阶段，亟需从“硬连通”向“软连通”转变。

3月11日，李克强总理在十三届全国人大五次会议闭幕会

后答中外记者提问时指出，为解决跨省通办需求，今年我国将实施身份证电子化、手机扫码即可办事。我们要按照李克强总理指示要求，在“两市一区”推行公共服务“一卡通、一码通”，这既是推进西咸“民心”一体化的先手棋、创新城市发展方式的突破口，也是常态化疫情防控和智慧城市建设的创新点。现结合国内先进地区经验，就“两市一区”推行公共服务“一卡通、一码通”提出相关设想与建议。

### 一、“IC卡”和“电子码”建设现状及存在问题

“IC卡”和“电子码”是当前公共服务的常态化应用工具，是各级党委政府提升效率、拓展服务、智慧转型的重要载体，特别是随着数字经济的不断发展，其应用场景、功能范围也在随之扩大，已成为居民工作、生活的“必需品”。然而，随之而来的一些弊端也逐渐显现：

**一是种类繁多。**当前相关部门根据职能发放电子卡和电子码，人社部门发行社会保障卡、农业部门发行惠农卡、医疗服务机构发行诊疗卡、银行发行信用卡和储蓄卡等，以及各类健康码、会员码、付款码、乘车码等等，相互间功能不相通、管理难度较大。

**二是成本不菲。**目前一张“IC卡”的发行成本约10-20元，以新区常住人口人手一张卡计算，多发行一类卡，就要多投入上千万元，一套“电子码”系统也需数百万元以上，对行业部门来说，制作、发行、管理成本较大。

**三是群众不便。**“两市一区”经济交往、人员流动频繁，据

估算，目前每天在西安、咸阳两地双城生活的达十余万人，“一人多卡、一人多码”现象较为普遍，加上“IC卡”和“电子码”互不通用问题，给群众生活带来了诸多不便。

目前，深圳、重庆、合肥、东莞、连云港等城市都在建立推行居民服务共建共享共用的“一卡通用、一码通城”，持续提升政务服务效能，取得良好效果。**深圳**利用平安智慧城市 BCID 区块链技术，打造区块链电子证照平台，“i 深圳”已接入人才引进、公积金提取、高龄津贴申请、汽车摇号竞价、疫苗预约等 8000 余项服务以及 407 类电子证照和电子证明。**重庆**于 2021 年 11 月出台《居民服务“一卡通一码通”工作实施方案》，推进居民服务卡发行应用和建设“渝快码”平台，涉及医保购药、交通出行、旅游观光、文化体验、社区管理等高频服务应用领域。**合肥**以社保卡和安康码为载体，打通城市居民服务各类实体卡和二维码，将居民服务“一码（卡）通”融通政务服务、医疗健康、公共场所等领域。**东莞**通过卡码融合，不断升级拓展应用场景，推进社会保障、医疗健康、金融服务、交通出行、待遇发放、身份认证等政务民生服务领域的融通应用。**连云港**通过搭建市民卡软、硬件支撑环境，拓宽市民卡在城市交通、医疗服务、文化旅游、生活缴费等公共服务管理领域应用。

## 二、推行居民服务“一卡通、一码通”的思路目标

（一）工作思路。以推进西咸一体化、建设西安都市圈为目标，以“两市一区”城市生活、居民服务需求为导向，在整合“两

市一区”各类居民服务 APP、IC 卡和电子码等资源的基础上，打破条块分割壁垒，围绕“一卡通用、一码通域”的城市智慧生活体验，**统一架构、统一标准、统一建设、统一管理**，以社会保障卡为线下应用载体，以电子市民码为线上功能依托，突出**“好用、实用、管用、爱用”**，稳步有序推进“两市一区”多卡合一、多码融合，建设涵盖线上线下融合应用的市民码，实现**身份凭证、电子证照、业务办理、快捷支付**四大功能，加快推动在政务服务、智慧城市、金融科技等领域的“一卡通、一码通”应用，加速“两市一区”市民数字化生活。

## （二）建设目标

**一年建机制。**2022 年底前，省级层面联合“两市一区”成立工作领导小组，初步建立市民卡、市民码的管理架构，在西安、咸阳、西咸新区分别梳理整合本区域范围内“IC 卡”和“电子码”相关资源的基础上，建成“两市一区”统一的管理平台，制定技术、建设和接入标准规范，基本建成“一卡通用、一码通域”的支撑环境。

**两年拓场景。**2024 年底前，制定市民卡（码）管理办法，进一步完善各项制度，强化刷卡、扫码等设备保障，针对医保购药、交通出行、文化体验、社区管理等“八大”高频服务领域，推出一批基于居民服务刷卡、扫码获取服务的应用试点，提升“两市一区”居民生活便利度和幸福感。

**五年创范例。**2026 年底前，全面夯实市民卡（码）服务管

理体系，深化市民卡（码）场景应用向个人税费缴纳、生活缴费、待遇申领、罚款缴纳等领域延伸，探索所有业务在“两市一区”通行，全面实现以市民卡、市民码为载体的居民服务管理模式，并逐步向全省复制推广，力争打造我国数字建设创新范例。

### 三、以“四统一”推进“一卡通用、一码通域”的建议

（一）搭建统一顶层设计和组织架构，下硬茬联动推进“一卡通用、一码通域”

**一是谁来推动？**建议成立由省级分管负责同志任组长、“两市一区”主要负责同志任副组长，发改、财政、工信、科技、文旅、交通、住建、人社、教育、卫生、农业、公安、银监局等部门组成的工作领导小组，全面负责电子市民卡的多卡合一、市民码的多码融合建设、信息安全和运营推广等工作，常态化研判重大事项、协调解决重要问题。**二是钱从哪来？**按照“域内整合自行承担、跨区整合省级保障”原则，“两市一区”财政加强资金投入，创新政企合作模式。行业主管部门积极筹划专项资金，推动硬件设备、业务系统升级改造，主动推进与市民卡、市民码的融合对接。**三是如何实施？**可研究制定“两市一区”居民服务“一卡通”“一码通”行动计划，由省级相关部门和“两市一区”分别制定落实方案，同步建立督办机制，加强任务督查问效。**四是如何宣传？**通过线上线下多种媒介渠道，广泛宣传市民卡、市民码的功能定位、优惠政策、使用方法等内容，进一步提高知晓度、应用度和推广度，营造西咸一体化建设浓厚氛围。

**（二）统一管理制度和标准平台，全面提升应用环境和服务体系**

**一是管理有依据。**推动省上研究出台关于推进“两市一区”市民卡、市民码管理办法，明确功能定位、适用范围、管理原则、部门职责等，提升服务效能。**二是应用有标准。**制定电子市民码技术标准和接入规范，在充分利用现有软硬件条件的基础上，开展市民卡、市民码涉及服务事项的系统适配改造，提升“两市一区”政务大厅、银行网点、公交地铁、医疗机构等用卡用码环境，建设覆盖“两市一区”的服务体系。**三是结算有方法。**以“前端统一支付、后端分区结算”为原则，建设“两市一区”统一的电子二维码、市民卡支付渠道服务和管理平台，同步融通借记卡、信用卡，云闪付、微信、支付宝等方式，依托社会保障卡的金融账户、医保账户，为各类型场景输出便捷的支付能力。

**（三）统一数据共享和应用推广，丰富市民卡（码）的用户规模和应用频次**

**一是如何发卡（码）？**规范市民卡的制发和管理，完善制卡、补换卡及用卡业务流程，建立推动即时制卡、快递配卡、上门服务，同步建立微信小程序，提高线上线下一体化便民服务水平，逐步推行“两市一区”常住人口发卡。**二是如何管数据？**以现有社会保障卡持卡人员信息为基础，加强市民卡的数据共享及信息安全管理，完善应用场景数据供需对接机制，严格保护数据安全和个人隐私。**三是如何促推广？**提升市民卡、码的开放能力，以

财政补贴撬动社会资金培育引流业务，开展优惠促用活动，逐步丰富市民卡、码在社会各行各业的应用，提高市民卡、码的用户规模，提升活跃用户比重。

**（四）统一推进八大行业场景应用，打造“西咸一体化”第一民心工程**

**一是推进政务服务一卡办。**以政务服务大厅、政务服务一体机、党群服务中心等为试点，市民卡、市民码作为个人身份凭证，关联个人电子证照，实现“两市一区”政务事项一卡通办。

**二是推进公共交通一卡行。**以“两市一区”公交、地铁、停车场为试点，依托市民卡和市民码实现一卡通行、一码通行；推动市民卡与敬老优待卡、校园卡等功能融合。

**三是推进医疗服务一卡用。**推进“两市一区”凭市民卡在各医药机构挂号、就诊、购药、住院、结算、缴费等全过程办理，实现医保待遇报销和生育津贴进卡，居民健康档案、电子病历及防疫验码信息互通、功能融合。

**四是推进文旅体验一卡游。**推动凭市民卡、市民码进入景区、公园及文旅场馆，实现在图书馆、展览馆、博物馆、旅游景点等方面的应用，实现缴纳年票费用的优惠待遇。

**五是推进资金补贴一卡发。**落实所有直接兑付到人到户的惠农、工会、教育、人才等各项政府补贴和奖励资金，实现在职人员工资福利、住房公积金提取通过市民卡“一卡通”发放，数据和资金“来有踪、去可查”。

**六是推进生活消费一卡付。**以停车、购物、水电缴费等为试点，依托市民卡实现生活消费一卡付。在“两市一区”大型商业中心通过与数字人民币、微信、支付宝等联合开展消费支付活动，让持卡人享受金融优惠。

**七是推进公共场所一卡认。**以“两市一区”市民服务中心、公共资源交易中心、医院等为试点，在道闸、门禁通行等依托市民卡、市民码实现一卡认，探索为城乡居民提供访客识别、电梯乘坐等智慧社区服务。支持个人凭市民卡、市民码在酒店进行身份认证和住宿登记。

**八是推进校园生活一码通。**以校内门禁、食堂就餐、图书借阅、防疫，以及校外公交地铁出行、图书借阅等为试点，依托市民卡、专属校园码实现一码通，家长也可同步绑定学生校园码。

（执笔：西咸新区研究院综合处处长赵江，干部李宁）



（扫码下载）

---

送：西咸新区管委会、西咸集团班子成员。

省委政研室、省政府研究室。

西安市委政研室、市政府研究室。

发：各新城管委会班子成员及部门，各新城集团班子成员及部门，西咸管委会各部门、西咸集团各部门，各街办（镇）。

---