



► ILO 简报

2025 年 11 月

中华人民共和国：社会保险公共服务平台¹

要点概览

- 自 21 世纪初以来，中国在推动社会保险覆盖全民方面取得了显著进展。伴随这一进程，公众对便捷、高质量的社会保险服务需求不断增长，从而推动了全国统一社会保险公共服务平台的建设和社会保障卡的广泛应用。
- 自 1999 年推出以来，社会保障卡已从最初的身份凭证，发展为集金融服务、非接触式功能及可通过手机访问的电子版本于一体的多功能卡。
- 自 2018 年以来，电子社会保障卡快速普及。主要推动因素包括政府高度重视、服务功能持续拓展、应用渠道更加多样，以及实体社保卡已有的广泛覆盖基础。
- 2019 年启动建设全国统一的社会保险公共服务平台，整合了国家和地方平台、社会保障卡及线下各类服务窗口，提供全面和无缝衔接的社会保险服务，支持养老保险跨省关系转移、待遇资格认证等多项社会保险业务办理。
- 展望未来，中国将进一步规范社会保险业务规则，提升服务品质，推动线上线下渠道深度融合，积极采用先进技术，拓展社会保障卡在各类公共服务中的应用范围。中国正在持续推进的社会保险数字化转型将继续在扩大社会保障覆盖范围、提高管理与服务效率、推动实现全民社保等方面发挥重要作用。

引言

进入 21 世纪以来，中国在扩大社会保险覆盖面方面取得了显著进展。到 2024 年底，参加基本养老保险的人数已达到 10.7 亿人。数字技术已成为中国人民日常生活的一部分。截至 2024 年 12 月，中国互联网普及率已达到全国总人口的 78.6%²。人们对通过移动设备在线办理社会保险业务的需求日益增长。

人力资源和社会保障部（以下简称人社部）自 2019 年起启动国家社会保险公共服务平台建设³。该平台上线以来，便民效能

逐步提升，为构建一体化、数字化、智能化社会保障工作形态，推进社会保障治理能力提升奠定了坚实基础。

本简报阐述了中国在建设全国统一的社会保险公共服务平台、推动社会保障卡广泛应用等方面的持续努力。

¹ 本简报由国际劳工组织亚太局社会保障官员秦靖沂撰写。简报撰写过程中，国际劳工组织亚太局社会保障资深专家 Kenichi Hirose，国际劳工组织亚太局项目经理田丰，人力资源和社会保障部信息中心主任宋京燕提供了宝贵意见。本简报在“国际劳工组织—中国合作项目：通过南南合作推动数字化转型，扩大老挝和肯尼亚非正规就业劳动者社会保障覆盖面”框架下编制完成。

² 来源：中国互联网络信息中心第 55 次《中国互联网络发展状况统计报告》

³ 2017 年十九大报告正式提出“建立全国统一的社会保险公共服务平台”；2021 年 3 月，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》要求“完善全国统一的社会保险公共服务平台”；2022 年二十大报告要求“加快完善全国统一的社会保险公共服务平台”。

社会保障卡应用

自 1999 年起，中国开始面向个人发放社会保障卡。第一代社会保障卡主要用作身份凭证。2011 年，人社部与中国人民银行联合推出了具备金融功能的第二代社会保障卡。2017 年，第三代社会保障卡正式发行，新增非接触式功能，可通过读卡器感应功能使用。2018 年，人社部进一步推出电子社会保障卡，可在手机上申领和使用，具备与实体卡相同的服务功能。如图 1 所示。

建立居民服务“一卡通”

图 2 展示了 2019 年至 2024 年期间社会保障卡持卡人数的变化情况。截至 2024 年底，全国社会保障卡持卡人数已达到 13.89 亿人，覆盖人口比例达 98.6%。其中，电子社保卡用户数为 10.7 亿人，占全国人口的 75.9%。电子社保卡已开通 105 项全国性服务和超过一千项地方服务。2024 年，电子社保卡提供服务交易共计 193.04 亿次⁴。

社会保障卡是群众享受人力资源和社会保障权益的有效凭证，集成了社会保险服务、居民公共服务以及金融服务等多种功能。

该卡可在全国范围内通用，支持线上与线下服务。其主要功能包括：

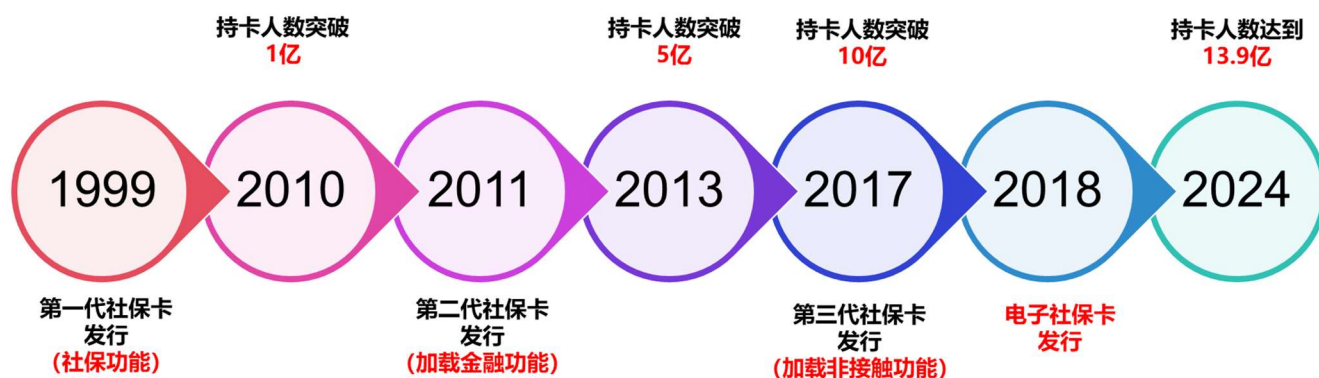
首先，社会保障卡具备身份认证功能。线下，持卡人可通过读卡设备读取卡内信息，实现身份核验；线上，持卡人可通过电子社保卡进行扫描或出示二维码登录各类政府服务平台，实现便捷身份验证。

其次，社会保障卡是人社服务“一卡通”的重要载体。按照在人社领域推行“全业务用卡”的规划，社会保障卡涵盖了社会保险、就业服务、人才服务、职业培训等多项功能，实现多领域业务的便捷办理与信息共享。

第三，社会保障卡具备金融功能，可用于政府向个人发放各类待遇补贴，实现社会保险待遇、政府补贴等资金的直接到账。

第四，社会保障卡支持居民服务“一卡通”，可用于获取其他政府部门和社会机构提供的公共服务，如就医购药结算、乘坐公共交通、使用公共图书馆等，进一步提升了公共服务体系的便捷性与一体化水平。

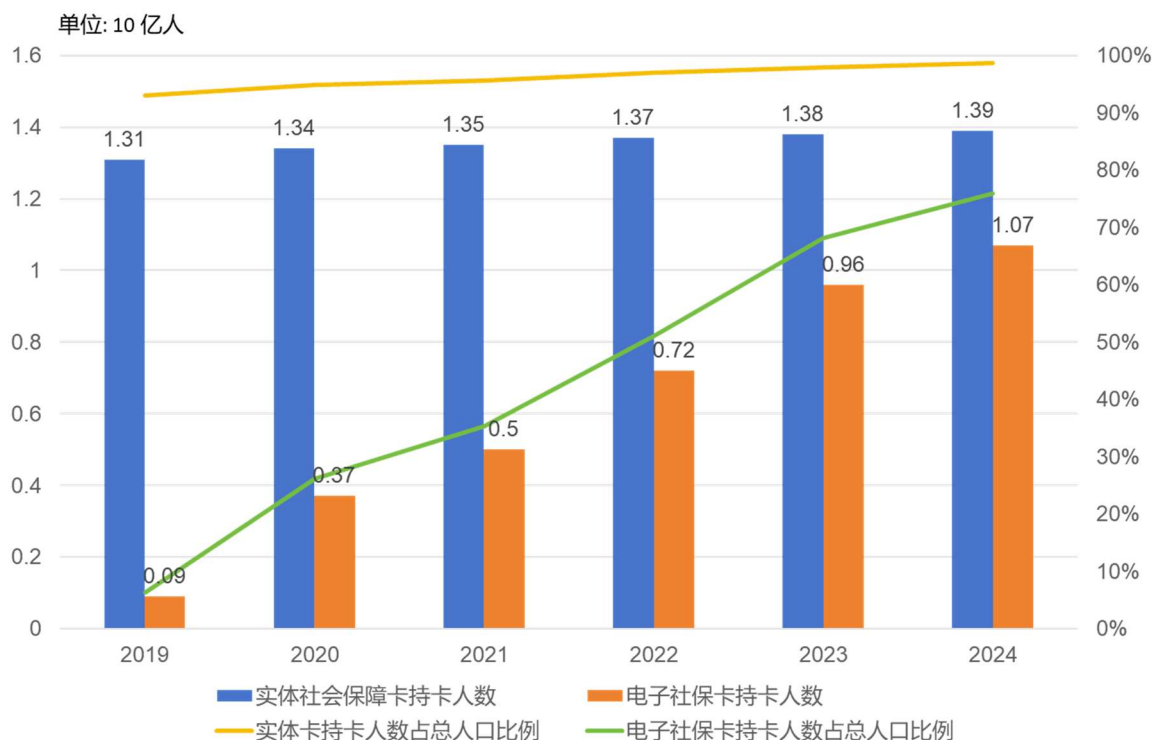
图 1 中国社会保障卡发展历程（1999—2024 年）



来源：社会保障卡官方微信公众号

⁴来源：社会保障卡官方微信公众号

图2 社会保障卡持卡人数（2019—2024 年）



来源：人力资源和社会保障事业发展统计公报

电子社保卡快速普及的重要推动因素

自 2018 年推出以来，电子社保卡得以迅速推广并广泛应用，主要得益于以下几个关键因素。

首先，政府高度重视。社会保障卡建设应用是数字政府建设的重要组成部分，中国政府持续大力推动。国务院和人社部先后出台多项政策文件，推动社会保障卡实施。各地政府积极响应，制定配套政策措施，加快推进落实。

其次，电子社保卡具备丰富的服务功能和便捷的使用体验。它不仅是数字身份凭证，还可作为获取多项公共服务的“总入口”，极大提升了用户使用便利性，为其广泛应用提供了有力推动。

第三，电子社保卡申领渠道多样便捷。个人可通过支付宝、微信、各主要银行 APP 及政府服务平台等多种主流渠道申领电子社保卡，实现“一网通办”，方便群众使用。

最后，社会保障卡的既有高覆盖率为数字化转型奠定了坚实基础。截至 2019 年，中国已有超过 13 亿居民持有实体社会保障卡，这为电子社保卡的推广应用创造了良好条件，使数字化转型过程高效推进。

全国统一的社会保障公共服务平台

人社部于 2019 年 9 月印发了《关于建立全国统一的社会保障公共服务平台的指导意见》。结合社会保障卡、社会保险信息系统和实体服务窗口，集成多种服务渠道，为参保个人和用人单位提供全面便捷高效的社会保障服务。全国统一的社会保障公共服务平台由国家社会保险公共服务平台和地方社会保险公共服务平台构成，地方平台包括实体窗口和信息平台。

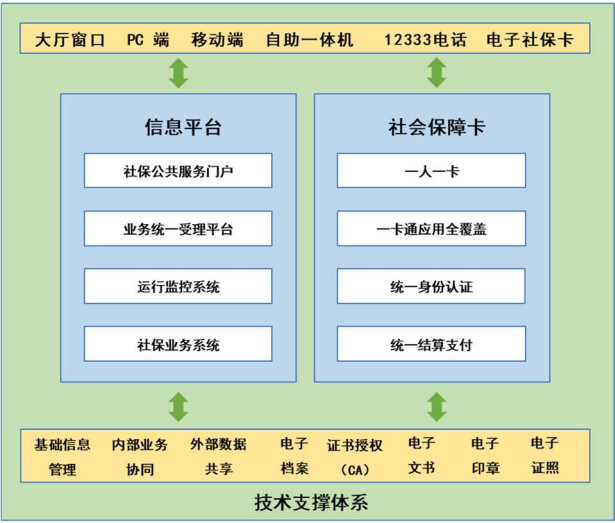
国家社会保险公共服务平台

国家社会保险公共服务平台是全国统一社会保障公共服务平台的总枢纽。如图 3 所示，国家平台以社会保障卡为载体，实现跨地区、跨部门、跨层级社会保险服务事项的统一受理和联动办理，方便公众更便利享受社保公共服务。

截至 2024 年底，国家平台已开通 96 项全国性、跨地区社会保险服务，覆盖养老、失业、工伤多个险种。自平台上线以来，

累计办理各类业务超过 77 亿次⁵。平台为用户提供信息查询、业务办理等各类服务。例如，群众可以自助查询个人社保权益记录单，办理社保关系转移，完成社会保险待遇资格认证，申领失业保险待遇，测算参保缴费、养老保险待遇和失业金，办理境外社保免缴申请，查询社保卡状态等。

图 3 全国统一社会保险公共服务平台概览



来源：作者

社会保险信息平台采用集制度、技术和人员防护于一体的综合安全保障体系。在制度防护方面，通过制定数据安全指南、标准和规范，确保各项活动有明确的操作程序和责任划分。在技术防护方面，系统应用了数据加密、访问控制、身份认证、入侵检测和日志审计等技术手段。在人员防护方面，重点管理与人员相关的风险。通过严格的访问权限管理、操作审计、安全培训和保密协议等措施，提高工作人员的安全意识，最大限度地减少内部人员引发的安全威胁。

地方社会保险公共服务平台

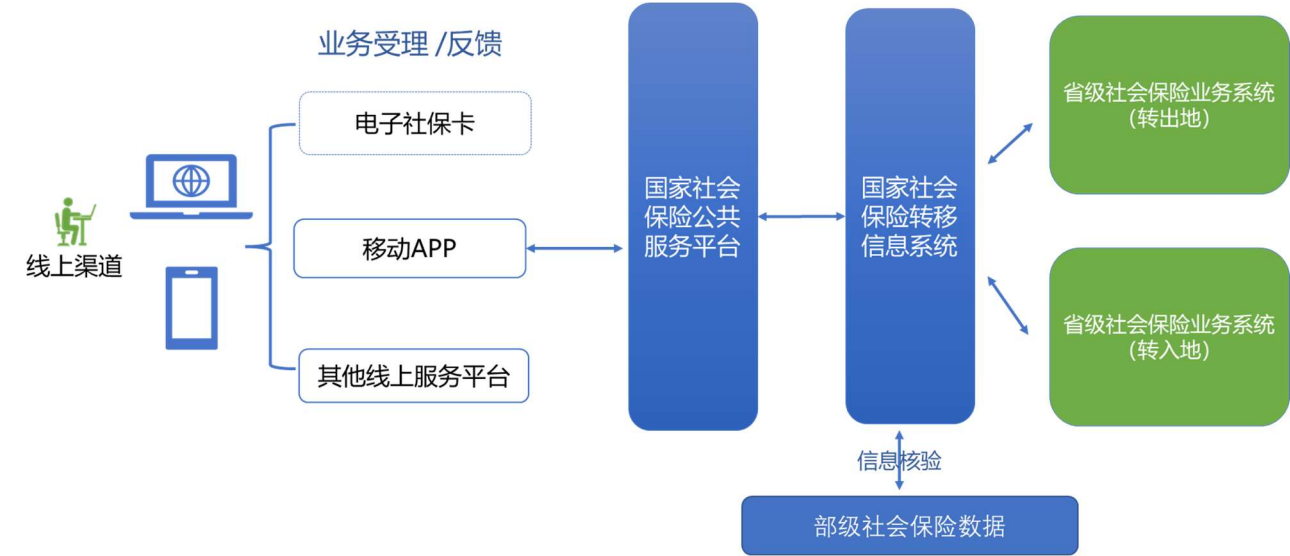
地方社会保险公共服务平台依托省、市、县以及乡镇（街道）、村（社区）基层服务平台的实体窗口和信息平台提供服务。线下实现“一门式”“一窗式”服务；线上通过省级信息平台，提供“一网式”服务。省级信息平台不仅提供在线服务，还与国家平台及各地政府政务服务平台互联互通，便于群众访问其他公共部门的各类服务。

近年来，各省逐步探索统一经办服务模式和业务经办标准，不断扩大“全省通办”“业务通办”清单。

开展跨地区社会保险业务通办

依托国家社会保险公共服务平台，开通了社会保险关系跨省转移接续网上申请服务。参保人员可以足不出户提交转移申请，在线查询业务办理进度，不用两地奔波办理相关手续，如图 4 所示。目前，养老保险、失业保险均实现了网上申请，为人口跨地域流动、就业提供了服务保障。

图 4 跨省基本养老保险转移线上办理



来源：作者

⁵来源：国家社会保险公共服务平台

过去，参保人员需每年前往各级社保实体窗口完成年度社会保险待遇资格认证。自 2018 年以来，大部分认证流程能够在线完成，通过构建以信息比对为主、退休人员社会化服务与远程认证服务相结合的认证服务模式，提高了待遇领取资格认证的质量和效率。该核心机制是通过与其他部门数据共享和比对，核实参保人员待遇资格，如图 5 所示。对于未能通过数据比对成功匹配的数据，利用国家社会保险公共服务平台、电子社保卡及地方自助认证平台等，实现在线人脸识别自助认证。

专栏 1 跨省通办服务⁶

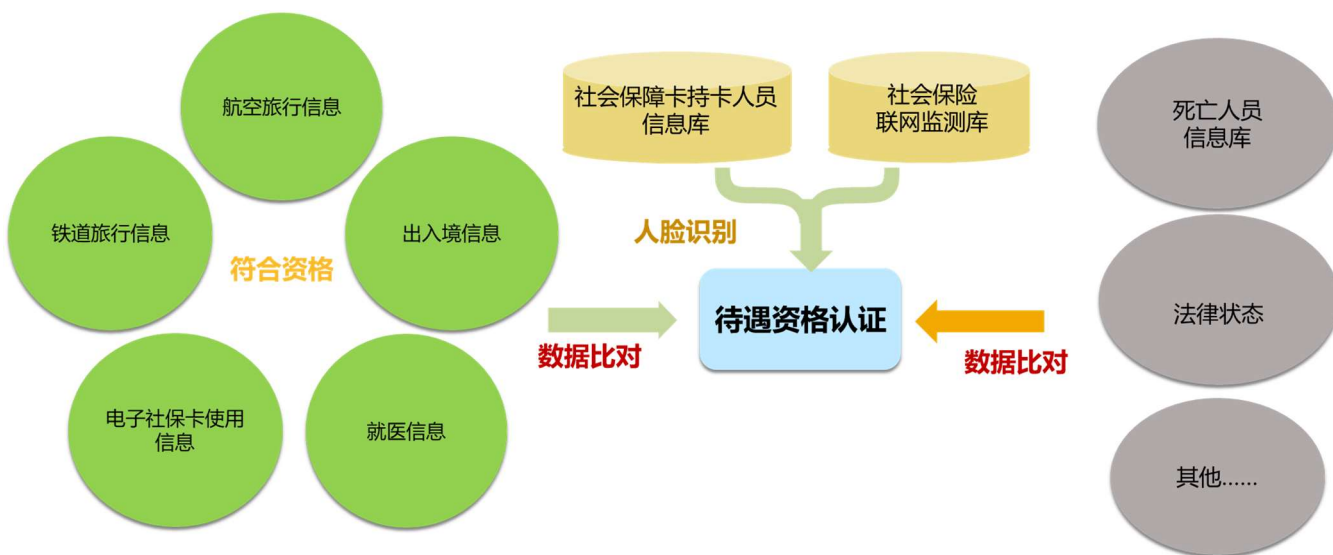
《关于加快推进政务服务“跨省通办”的指导意见》于 2020 年 9 月由国务院办公厅印发实施。其中列入了 26 项社会保险“跨省通办”服务事项，包括社会保险关系转移、领取养老金人员待遇资格认证、失业保险金申领等。2022 年 9 月，国务院办公厅进一步印发《关于扩大政务服务“跨省通办”范围 进一步提升服务效能的意见》，新增 2 项社会保险“跨省通办”服务事项，包括城乡居民养老保险参保登记、城乡居民养老保险待遇申请。

提供全方位社会保险服务

尽管形式多样的数字化服务极大提升了便利性，但提供个性化服务仍属必要，以满足包括老年人和残疾人在内的各类群体需求。相关措施包括：

- 坚持传统服务方式与智能化服务并行。不断加大信息共享比对，延伸窗口服务触角，推行代办服务、上门服务。例如，当通过数据共享比对或线上渠道无法成功确认个人的社保待遇资格时，认证工作将委托给社区级服务机构。此外，对于行动不便人员，还提供上门服务。
- 通过推广适老化服务弥合数字鸿沟。例如，为解决部分人群不会使用智能手机的问题，推出了电子社保卡“亲情服务”功能，方便家人或工作人员协助获取社保服务。截至 2024 年底，电子社保卡“亲情服务”功能累计开通 8282 万张⁷。

图 5 社会保险待遇资格认证



来源：作者

⁶跨省通办服务允许参保人员通过线上或线下在全国任意省份办理相关业务；而传统服务模式仅支持在参保人员的工作地或户籍所在地所在省份办理。

⁷来源：社会保障卡官方微信公众号

下一步措施

在快速推进一体化数字平台建设，拓展社会保险服务方面，中国已取得显著成就。下一步，中国将致力于完善社保标准体系和业务流程，优化全国统一社会保险公共服务平台，进一步提升服务品质。主要措施如下所示（见专栏 2）。

规范社保业务规则

完善社会保险标准体系。丰富完善国家标准，科学调整行业标准，着力细化地方标准。制定社会保险公共服务事项规范、业务管控等国家标准和行业标准。完善标准实施效果评估机制，作为制定政策法规的重要参考。

优化社会保险业务流程。制定全国统一的企业职工基本养老保险经办规程，明确各环节业务规则，规范申请材料、办结时限、受理审核、结果反馈等要素。制定并动态完善“全国通办”事项的办理规则。健全社会保险公共服务事项清单和实施目录发布调整机制。

进一步提升社会保险公共服务品质

服务渠道建设与线上线下服务协同。推动服务渠道向移动客户端、自助终端、服务热线延伸，线上线下事项统一、服务联动、多端协同。线上打造精品“服务超市”，依托国家社会保险公共服务平台总枢纽，建立“全国通办”统一入口，畅通全国社保平台与各级政务服务平台、各类移动服务端等的服务渠道对接，实行“一网通办”。线下实行“一窗通办”，持续打造城区步行 15 分钟、乡村辐射 5 公里“服务圈”。

发展智能服务和主动服务。探索推动人工智能应用，引入机器人流程自动化（RPA）、自然语言处理（NLP）、智能文字识别（OCR）、生物特征识别等新技术，打造面向未来、智能化和沉浸式的服务体验。在高频服务领域，探索推广社会保险数字员工经办。运用大数据精准识别服务对象，推动政策待遇“免申即享”“直补快办”等创新方式。通过训练大语言模型，进一步提升智能客服能力，增进平台与用户之间的沟通效率。

深化社会保障卡应用。深化社会保障卡在人社领域“全业务用卡”，推进办事用卡、待遇进卡、持卡结算。将电子社保卡作为线上社会保险公共服务的重要入口。结合数字社会的发展，丰富更多民生服务领域社会保障卡应用，推出更多“一卡通”数字化应用场景。

* * *

中国社会保险公共服务平台和社会保障卡的成功应用，为持续推进社会保险数字化转型奠定了坚实基础。尽管这一进程仍在进行中，但中国的经验表明，社会保险数字化转型能够有效推动覆盖面扩展、提升服务效率，最终助力实现全民社会保障。

► 专栏 2 完善全国统一社会保险公共服务平台的指导文件

《数字人社建设行动实施方案》于 2023 年 6 月由人社部印发，提出以“深化一体化、发展数字化、迈向智能化”为总体目标，着力打造“一体化办理、精准化服务、智能化监管、科学化决策”等对内对外应用场景，加快建设“人社一体化信息平台、人社大数据平台、公共基础设施”等能力底座。

2025 年 3 月，人社部进一步出台《关于健全全国统一的社会保障公共服务平台的意见》，提出到 2029 年底，全国社保平台做到服务事项全国统一清单，业务办理规范统一，实现国家社会保险公共服务平台、地方社会保险公共服务平台的服务事项、服务对象、服务渠道全覆盖。

References

1. 人力资源和社会保障部，关于建立全国统一的社会保障公共服务平台的指导意见，2019 年。
https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-12/03/content_5457985.htm
2. 人力资源和社会保障部，关于进一步优化人社公共服务切实解决老年人运用智能技术困难的实施方案，2020 年。
https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-01/01/content_5576047.htm
3. 人力资源和社会保障部，数字人社建设行动实施方案，2023 年。
https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/shehuibaozhan/gzwcj/202306/t20230626_502000.html
4. 人力资源和社会保障部，2014 至 2024 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报。
<https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/>
5. 人力资源和社会保障部，关于健全全国统一的社会保障公共服务平台的意见，2025 年。
https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_11986/202504/content_7019250.html
6. 国家统计局，中国统计年鉴 2024。
<https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2024/indexch.htm>
7. 国务院，关于加快推进政务服务“跨省通办”的指导意见，2020 年。
https://www.gov.cn/zhengce/content/2020-09/29/content_5548125.htm

8. 国务院，中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要，2021 年。

https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm

https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-10/05/content_5715850.htm

9. 国务院，关于扩大政务服务“跨省通办”范围进一步提升服务效能的意见，2022 年。

ILO Regional Office for Asia and the Pacific

United Nations Building
Rajdamnern Nok Avenue
Bangkok 10200, **Thailand**

T: +66 2 288 1234

E: bangkok@ilo.org

W: <http://www.ilo.org/asiapacific>

[@ILOAsiaPacific](https://twitter.com/ILOAsiaPacific)

[f ILO.ORG](https://www.facebook.com/ILO.ORG)

[in LinkedIn](https://www.linkedin.com/company/ilo)

DOI: <https://doi.org/10.54394/BWDB9556>