青年志愿者信用信息的采集与应用研究

吴晶妹

摘 要: 青年信用体系建设是中国社会信用体系建设的重要组成部门,青年志愿者是践行社会主义核心价值观的先行者。加快推进青年志愿者信用信息采集和应用有利于推动志愿服务事业的发展、增进青年志愿者管理效率、提高志愿者服务水平,有利于实现青年信用体系建设的落地应用,为社会信用体系发展和资源高效配置提供新路径。本文从 WU's 信用理论出发,对青年信用等概念进行界定和阐述,从青年志愿者信用信息的采集、评价、应用,信用信息的平台与系统建设,政策与制度建设,高校志愿者管理,志愿者服务机构与专业网站建设,志愿服务相关标准建设,青年宣传教育等方面进行了现状梳理和问题分析,并从培育信用意识、提升管理层次、加快标准化建设、健全共享机制、完善培训与档案管理、建立基地群和网站、鼓励高校开展研究等七个方面提出了对推进青年信用建设及信息应用的建议。

关键词: 青年志愿者;信用信息;信息采集;信息应用
中图分类号:D432.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1004 - 9142(2018)05 - 0046 - 11

随着中国经济社会发展程度的逐步提高,中国青年参与志愿者服务的人数近些年大幅增长。加快推进青年志愿者信用信息采集与应用是青年信用体系建设的重要内容,有利于青年志愿者队伍不断发展与壮大,有利于青年信用体系建设的落地应用。

一、对青年信用等概念的理解与界定

(一)青年信用是青年获得社会信任的资本

WU'S 信用理论认为,青年信用是青年获得社会信任的资本,由青年的信用意愿、能力与行为结果构成,是青年的社会关系与经济交易活动的价值体现,最终通过社会关系的声誉、经济交易的授信额度、

收稿日期:2018 - 05 - 10

作者简介:吴晶妹,女,黑龙江黑河人,中国人民大学财政金融学院教授,经济学博士,博士生导师。(北京 100872)

行为记录与评价等表现出来。

青年信用体系建设就是要创新一套新的制度和办法，让每一个青年都能积累和提升自己的信用资本，让青年可以凭借自己的信用资本实现自己的奋斗目标，公开、公平地参加社会资源分配，让经济更有活力，让社会发展更公平。在大众创业、万众创新的时代，青年信用体系建设是基础性支撑，是鼓励与支持青年发展的长效制度与根源之策。

（二）青年志愿者信用信息是其获得信任的最好身份标识

信用信息，是信息的一种，具有可传递、可处理、可共享等诸多特征。具体而言，信用信息是指市场主体在社会经济活动中形成的、可以用以鉴别机构特征或个人身份、反映其经济状况、履约能力、商业信誉等信用状况的数据和资料。

青年志愿者信用信息主要指志愿者在志愿服务、社会关系和经济活动中产生的与自身信用有关的、由相关机构所掌握的各种记录及其他信息，主要包括个人基本信息、志愿服务信息、培训信息等与志愿者及其服务相关的信息，以及志愿者参与经济活动产生的金融和商务交易信息。其中，志愿服务信息包括志愿者参加志愿服务活动的细节和具体内容等；培训信息包括志愿者参加志愿服务有关知识和服务技能培训的基本内容。

青年志愿者信用信息中的基本信息被央行征信中心、各地团务部门与志愿者服务平台等采集，志愿者的服务信息和培训信息被以“志愿中国”为代表的志愿者信用信息系统所采集。除了基础信息和志愿服务等信息外，青年志愿者的金融信用信息和网络交易信息也分别被央行征信中心以及互联网金融公司所采集。

随着互联网金融的兴起，以及基于电商平台庞大的交易数据，以阿里巴巴和京东为代表的互联网机构同样也在布局个人信用数据库的搭建，青年团体在电商平台的交易信息记录也弥补了其在金融信用信息、基础数据库中信贷信息空白或者不足的漏洞。

二、中国青年志愿者信用信息采集与应用现状分析

共青团中央建设运营了青年信用体系建设先导工程“志愿中国”信息系统，大力推动团员成为注册志愿者，构建青年信用基础信息平台。14 个省市完成“志愿中国”信息系统部署使用，部分省市正在搭建与“志愿中国”信息系统的联通端口。

“志愿中国”信息系统是全国志愿者和志愿服务组织注册量最大、系统活跃度最高、覆盖面最广的志愿服务信息系统。截至 2017 年 12 月，系统中共有 7000 万名注册志愿者，覆盖全国 32 个省（区、市）和兵团，志愿服务组织近 40 万个，开展活动 33 万次，相关工作培训 200 余场。①

（一）志愿者信用信息采集悄然启动

1. 志愿者信用信息采集范围

教育部印发的《学生志愿服务管理暂行办法》中对学生志愿服务的认定记录做了具体规定，采集的信息包括学生志愿者的个人基本信息、志愿服务信息、培训信息、表彰奖励信息等内容。个人信息包括姓名、性别、出生年月、身份证号、服务技能、联系方式等；志愿服务信息包括参加志愿服务活动的日期、地点、服务对象、服务内容、服务时间与次数、活动负责人等；培训信息包括参加志愿服务有关知识和技能培训的内容、组织者、日期、地点、学时等；表彰奖励信息是因志愿服务表现突出获得表彰奖励的信息。

目前，多数地区的志愿者信用信息采集范围都与该办法中列示的信息条目类似，有的地区增加了对志愿者被投诉信息和服务质量评价信息的采集。总体看来，我国对志愿者信用信息的采集的范围比较小，有效信息条目和数据质量都有待进一步提高，

① 《中国青年报》2017 年 12 月 7 日 T04 版。

在美国等志愿服务业较为发达的国家，青年志愿者信用信息的采集主要包含四类：自然人基本信息、青年在校学业信息、青年消费与贷款信息、志愿者服务信息。可以在专门的网站（www. usa. people. search. com）上查询到更多的个人信息；银行也会提供银行账户状态、开户日期、余额、信用卡情况、借还款记录与信用额度等信息；商场等也会提供消费者的分期消费和还款情况等；学校会搜集整理学生的学业信息，主要包括在大学期间的课程成绩，参加的社会实践活动信息，获得的各种奖励与处罚等信息。

2. 志愿者信用信息采集的数量与质量

2016 年 4 月，国家发改委、中国人民银行、团中央批复同意北京、天津、江苏、浙江、福建、湖北、广东、宁夏和成都等 9 个省（区、市）青年信用体系建设试点工作方案。这 9 个试点地区共归集近 1300 万人的数据，试点地区信息系统建设和数据归集工作有序开展。2017 年 1 月，河南、陕西、四川、内蒙古、重庆、甘肃、新疆建设兵团等 7 个地方被列为第二批青年信用体系建设试点地区。目前，各试点地区注册志愿者的人均信用数据量基本上都不足 1 条，数据量有限，有些还属于无效数据。下一步，既要想办法扩大数据采集量，又要提高采集数据的质量，进一步增加注册志愿者的信用数据覆盖人数，增加对已覆盖志愿者的更多信用数据的收集，是青年信用体系建设的工作重点之一。

3. 志愿者信用信息的采集路径

目前，采集方式与路径比较多元化，主要有以下 5 种形式：（1）手机客户端采集，如北京、成都、湖北、宁夏；（2）平台注册并经审核确认，如天津市，配有电子版的志愿者证书和专属二维码；（3）通过专属设备采集，如江苏省，推出专属“打卡器”应用，使“志愿江苏”和“志愿中国”对接；（4）通过联网验证，如广东省，手机号码校验、联网公安系统、GPS 定位、扫码记录服务时长；（5）与网络工具交互，如浙江省，志愿服务功能在支付宝和微信的“城市服务”板块上线，“志愿汇”中记录的信用服务时长等信用信息反馈回流“芝麻信用”。

总体来说，志愿者信用信息的采集和归集工作刚刚起步，信用信息的采集手段和渠道正在积极探索中，信息的采集、归集还未统一，各方的信息采集都倾向于独立工作，缺乏统一，尚未形成一个完整的信用信息体系。

（二）对志愿者进行评价工作正在探索中

在对志愿者进行评价时，国家层面上已经明确了有良好志愿服务记录且连续 3 年无不良信用记录的 5A 级青年志愿者为优秀青年志愿者，评级则是以“志愿中国”网站注册志愿者数据为基础，根据志愿服务时长、频次、单次服务时长三个主要因素，综合考虑获奖、社会评价等方面因素，建立青年志愿者评价指标体系，将青年志愿者划分为 1A 到 5A 五个等级。

目前，青年志愿者信用信息评价的依据均为志愿者的志愿服务累计时间。各试点地区基本上按照《志愿服务记录办法实施细则》的相关规定，每年对志愿者信用信息进行评价，并进行公示。但在该原则的基础上，部分试点地区的评价方法仍有所差异。

广东省设定了志愿服务金、银、铜奖的评价标准；江苏宿迁将青年志愿者划分为一星至五星五个等级，四星级以上青年志愿者不高于青年志愿者总人数的 10%；浙江杭州除了星级志愿者评价外，对志愿服务满 2000 小时的志愿者，授予杭州市功勋志愿者称号；四川成都除了星级志愿者评价外，对志愿服务时间累计达到 2100 小时的，评定为六星级志愿者，达到 3000 小时的，评定为最高荣誉志愿者；宁夏石嘴山地区累计服务时间达到 500、800 和 1000 小时的，可分别获得市学雷锋志愿服务总队、宁夏志愿者协会及国家级奖章；天津地区按照参与活动次数、服务时长记录、网络文明传播等多维度指标，推出了『志愿服务指数』。

目前，志愿服务时长是青年志愿者信用评价最为重要的评价标准，不同试点地区根据自己的地区特色，在统一的评价基础和方法上进行了适当改进和衍生，使之更符合本地区情况，更能促进本地区青年志愿者的壮大发展。

总体来说，目前，青年志愿者信用信息评价维度和方法较为单一。大部分地区对青年志愿者信用信

息评价的维度基本只有志愿服务时长这个单一维度，只有个别地区添加了如守时程度、服务态度、专业水平、网络文明传播等维度，但仍以志愿服务时长为主要指标。志愿服务时长显然不能完整地刻画青年志愿者信用，诸如守时程度、爽约次数、服务态度、频次、单次服务时间、社会评价等指标并没有全面纳入评价体系。

各地区对青年志愿者信用信息评价的方法基本为“评星”，该方法虽然简单易行，但过于简陋。评价标准维度单一的现状决定了不能采用复杂的评价方法进行评价。且在实际评价中，大多数已公示的志愿者守时程度、服务态度、专业水平的评价结果相同，不能很好地反映青年志愿者信用的差异，使得守信激励和失信惩戒失去了判别的基础。

（三）志愿者信用信息应用日益拓展

为建立健全青年志愿者信用信息应用工作，加快青年信用体系建设，国家发展改革委和人民银行等51个部门联合签署了《关于实施优秀青年志愿者守信联合激励　加快推进青年信用体系建设的行动计划》（以下简称《行动计划》），从教育服务和管理、就业和创新创业服务、社会保障服务、金融与住房租赁服务、文化生活服务、评先树优等领域给优秀青年志愿者以便利优先、政策优惠和社会保障。这些领域基本涵盖了青年志愿者在社会生活中的各个方面，对于培养青年志愿者的信用意识，激发青年志愿者守信的热情，提高他们守信的积极性有积极作用。

目前，各地区对于志愿者信用信息及评价应用主要有4大方向：

1. 工时换服务与商品

大多数省市将志愿服务工时进行折抵，可以换取一定的服务，信用良好的星级志愿者可以换得更优惠的公共服务。如天津市青年志愿者可以用服务时长积累的服务积分换取指定商品，优惠观影、文艺演出等；广东省出台了42项激励措施，其中省旅游局提出，不同星级志愿者在省内景区可享受不同的门票优惠，在省内星级饭店住宿时，可享受政府和旅游主管部门协议价。

2. 优先录用

很多省市鼓励国家机关、社会团体、企业事业单位和其他组织招聘人员以及学校招收学生时，在同等条件下，对于表现优秀、具有良好记录的志愿者优先录用、录取。

3. 列入学分及素质评价

部分省市鼓励教育行政主管部门将学生参加志愿服务活动情况纳入综合素质评价体系，高等学校将学生参加志愿服务活动情况纳入实践学分管理。

4. 创业扶持

国家发改委和人民银行联合阿里巴巴（中国）有限公司、百度公司、腾讯控股有限公司、京东集团等企事业单位和社会组织针对优秀青年志愿者提供了创业资金与培训支持、优先录取实习或就业、诚信机票、增加消费信贷额度等系列激励措施。

美国青年信用信息的应用比较市场化，使用者主要包括银行、商业机构（如P2P平台）等。银行根据评分等级、信用评分高低，结合银行自身的信用信息记录等确定是否向大学生发放信用卡、是否提供助学贷款，最低还款额，还款时间等。商业机构，以P2P平台为例，如无抵押无担保Prosper，每个借款人都要填写贷款申请表，经平台审核确定其信用状况，640分以上的可以有资格借款；再如无抵押有担保的Zopa，要求借款人提供尽可能详细的家庭情况、个人资信状况、借款理由、期限、金额，并提供个人信用报告，所有的借款人必须接受信用认证、身份认证以及风险认证，然后经过专业机构的评分后可以获得贷款。

（四）信用信息平台与系统建设已实现初步查询

目前，在领导小组和政策法规的支持下，试点省市各单位分别着手建立起了各自的志愿服务信息管理系统，已初步形成以“志愿中国”为连接点的志愿者信息覆盖网络。

团中央与民政部联合制定出台的《志愿服务信息系统基本规范》对志愿服务信息管理系统进行设

计和改进，进一步优化全省志愿服务数据交换共享、实时同步技术和方式。

大部分省市都通过已有的志愿服务系统或平台实现志愿者、志愿团队、团组织的注册与管理、志愿服务项目管理等基本功能。部分地区完成了信息统计查询等核心功能的开发和使用，并且通过服务平台的完善和升级、与其他平台或系统的互联互通，实现数据资源整合。

从横向来看，许多省市特别是试点地区能够整合当地团务信息、社会信用信息，与省内各市县区建立协同机制，采集归集志愿者信用信息；从纵向来看，部分地区完成了与“志愿中国”信息系统的对接工作，向上传输归集各地区的志愿者及其服务相关信用信息，其中试点地区的完成质量和信用信息归集传送量比较大。

除了完成基本的志愿者信用信息采集和归集工作以外，许多地区还与企业展开合作，运用大数据、云计算等方法加强信息采集和验证技术的提升，完成验证、信用服务等功能开发，进一步夯实信用信息数据基础，推出了移动端 APP 应用，扩大信用信息采集范围的同时也加强了志愿服务的推广，吸引更多青年志愿者加入到志愿服务活动中。

美国青年的信用信息查询渠道较多，主要有三大渠道：(1)专门的志愿者网站，可以查到相关的个人信息、社保缴纳、社会福利、犯罪信息等。(2)学校，学校搜集整理学生的信用情况、志愿学分、成绩和竞赛、社会实践活动信息、奖励及证书等信息。(3)信贷机构，可以查到青年公民的银行账户信息和借款、贷款与还款信息。(4)商场等商业机构，可以查到青年消费者的分期消费情况和分期还款情况。

(五)政策与制度建设全力推进

按照社会信用体系建设规划纲要要求，为了推进青年信用体系建设，共青团中央、国家发展改革委员会、中国人民银行三部门联合印发《青年信用体系建设规划(2016－2020 年)》。各省市也分别出台了当地的相关政策文件与措施。据吴教授信用管理工作室不完全统计，从 2009 年至 2016 年，全国各省市共发布 39 项与青年信用体系建设相关的文件。

在团中央、发改委和中国人民银行的大力支持下，青年信用体系建设稳步推进，在团中央的引导下，青年志愿者信用体系的建立取得了一定的成绩，尤其是对于试点省市而言，探索青年志愿者信用建设的道路已经初步形成，并获得许多宝贵的经验和成果。主要有以下几点：

1. 成立了专门的领导小组

试点省市的各单位分别成立了专门的领导小组，给青年志愿者信用体系建设提供了坚定的领导力量，并为各种工作的进行打下了坚实的基础，强化青年信用体系建设各项工作的推动落实。

2. 完善法律法规

各省市分别在不同程度上完善与强化青年信用体系的法律法规基础。例如天津市团市委主动参与了天津市人大关于《天津市志愿者服务条例》的制定和研讨，推动建立志愿者嘉许制度、回馈制度，使志愿者服务激励机制不断健全，也为开展好青年信用体系建设试点工作提供了制度保障。广东省文明办、省民政厅等单位联合出台《支持和发展广东志愿服务组织的实施意见》，要求在全省范围内全面普及运用“广东志愿者”平台，团省委、省文明办、省民政厅和省志愿者联合会共建共用共管平台。

3. 联合奖惩制度在建立与落实中

国家发展改革委和人民银行等 51 个部门联合签署的《行动计划》从七个方面提出了 27 条守信联合激励方案，基本覆盖了青年志愿者的各个方面。共青团浙江省委、省发展和改革委员会等十家单位联合出台的《浙江省青年守信联合激励措施的实施意见》正式印发，使浙江成为全国首个颁布青年守信联合激励政策的省份。广东省提出要积极探索“互联网＋志愿服务”运行模式，构建以注册志愿者证为实现介质的广东志愿者守信联合激励机制。

目前，《行动计划》还只是处在试行阶段，联合激励方案并没有在全社会范围广泛应用。联合奖惩制度以及失信修复机制有待进一步落实完善，配套的法律文件也应更加全面有效且具青年志愿者特色。对守信优秀青年志愿者所能享受的优惠程度和补偿标准设定不够清晰。许多省市的激励方案仍处于研

究状态，并未形成有效的工作链条和服务措施，与正向激励相比，失信惩戒的工作仍待进一步加强。

青年志愿者信用信息共享机制尚未完善，不能满足目前日益加快的青年信用体系建设工作的需要。整合全国青年志愿者信用信息资源，建立及时高效的有序共享机制是目前青年信用体系建设的迫切需要。青年志愿者信用信息联合共享应用亟待政策与制度的明确与落实。

与发达国家相比，我们从国家层面对志愿者及其服务活动统一管理与扶持的力度不够。美国政府大力扶持青年志愿活动。按照志愿服务项目主管部门划分，分为由“国家与社区服务机构”主办管理的志愿服务项目、联邦政府部门或机构主办组织的志愿服务项目①。其中，有以下三项重点针对青年学生开展的志愿服务项目：“美国志愿队计划”（AmeriCorps）、“学习和服务美国计划”（Learn and Serve America）、“为美国骄傲”计划（Take Pride in America）。这些计划陆续在20世纪80年代启动，以在校青年学生为目标人群，把宣传、教育、培训、服务等融为一体，对激发青少年志愿者的工作热情，培养和树立爱国主义情怀等方面发挥了重要作用。

美国各州都设有专门机构对志愿者绩效进行评估，志愿服务参与者在奖学金、升学和就业等方面的权利都可得到法律法规的明确保护，杰出的志愿者不仅能够得到政府的表彰还可以依法得到物质奖励②。2006年美国教育部等机构共同发起设立“高校社区服务总统荣誉榜”，每年对在志愿服务方面表现杰出者给予奖励。2009年颁布的《服务美国法》，对志愿服务的涵义、内容和志愿参与者的权益进行了新的界定与明确。该法的颁布推动了美国参与志愿服务人数的持续增加。

美国政府设有专门针对高校学生的志愿服务奖项，影响较大的志愿服务奖项有“为美国服务志愿奖”，须参加为期一年的国内志愿服务，志愿服务完成后，学生可以获得两学期共计9450美元的奖学金，且这一奖励还将延续至就业。另一奖项是“美国民事社区服务队活动奖”，该奖项要求参与者年龄在18岁至24岁之间，参加10个月的志愿服务即可获得6000美元的服务津贴，同时还将获得2362美元的一次性奖学金。

新加坡政府非常重视对志愿者实施多层次的奖励。国家社会福利理事会也对参加和支持志愿活动“分享计划”的个人、国有和私有部门及企业，依据参加人数、比例和业绩给予奖励，并以总统名义颁发③。

（六）高校志愿者管理刚刚启动

中国高校青年志愿者及其服务活动是在校党委领导下、在共青团组织直接指导下进行的。志愿服务活动的主要组织者一般都是校、院、系的各级团委和公益性社团。志愿服务的主要方式是以班级、社团组织、院校志愿服务队的形式参与政府和社会组织的特定志愿服务项目。

共青团是目前高校学生开展志愿服务的主要管理机构。管理措施主要是对志愿者进行物质奖励、精神激励和学业奖励，主要形式与内容是赠送一些小礼品、评选优秀、可以作为社会实践学分进行学分认证、推荐免试研究生等。相关政策依据主要是教育部2015年3月印发的《学生志愿服务管理暂行办法》。

教育部的管理办法强调学校负责做好学生志愿服务认定记录，建立学生志愿服务记录档案，归入学生综合素质档案。教育部门分级逐步建立学生志愿服务记录档案信息管理系统，实现学生志愿服务记录信息化管理，实行学生志愿者星级认证制度。

总体看，中国高校志愿服务管理工作刚刚起步。高校与社会之间、各大高校之间、同一所学校的不同学院之间，对学生志愿者的登记、志愿服务记录、认证等均不能联动，尚未形成规范的志愿者及服务活动的统一登记与认证制度，志愿服务活动及管理尚未制度化与日常化。与国际相比，对高校志愿者的培

① 王民忠、梁碧韬：《美国大学生志愿服务机制及经验借鉴》，《北京教育：高教》2013年第1期。
② 薛玉佩：《美国体育志愿服务的激励机制及其启示》，《体育文化导刊》2012年第30期。
③ 岳金柱、宋珊、何桦：《新加坡志愿服务主要经验做法及其启示》，《中国社会组织》2012年第12期。

训与辅导工作还需提升。

美国高校重视学生对公共服务的学习，许多大学将是否参与过志愿服务列为学生评价的标准之一，使学生参与志愿活动更加规范化和制度化。20 世纪 80 年代中期，美国共有 121 所高校联合制定相关协议，开展不同形式的志愿活动，而且约 1/4 的会员学校将志愿服务的参与与否作为其毕业生获取毕业证书的硬性条件①。不少学校还制定了财政计划，设立专门机构，由专职社会工作人员负责志愿活动的管理。一些学校还为社区活动提供学分。

加州州立大学酒店管理专业与宾馆建立了志愿服务基地，供学生实习，要求学生必须有在酒店业不少于 800 小时的志愿工作经历。普林斯顿大学在 1825 年就成立了学生自治组织，开展大学校园和社区志愿服务。学校在录取新生时，注重考察申请人在高中阶段做志愿服务的情况。学校在考量奖学金时会为有志愿服务经历者加分。

（七）志愿者服务机构与专业网站建设还有很大空间

中国很少有全国性的官方青年志愿者服务机构，机关机构目前关于青年志愿者服务的内容与功能很少、很弱，没有形成引导青年志愿者参与志愿组织及活动、进行志愿培训等服务机制。2015 年团中央、中国青年志愿者协会首批命名了 3 个“全国注册志愿者培训示范基地”和 10 个“全国注册志愿者培训基地”②，其辐射力和影响力还需进一步提高。除此之外，中国青年志愿者的指导、培训和服务工作主要由高校各级团组织兼职承担，基本不具备专业性，也没有专业网站，这方面与部分国际机构相比，差距很大。

英国国内拥有专门的志愿服务网站 Vinspired，是一个致力于帮助青少年在当地社区参与志愿活动的独立慈善机构，与很多志愿者组织合作，为青年志愿者提供工作机会，Vinspired 拥有配套基金，主要为公益和慈善机构及其活动提供资金支持。vinspired 设有专家团队，确保自愿参加志愿活动的年轻人可以获得专家对其所参加的志愿服务项目和未来职业等多方面的建议和帮助。Vinspired 还为青年志愿者提供培训，并根据志愿者服务时长进行不同程度的奖励。

新加坡通过法律确定许多志愿服务机构为法定机构，政府非常重视与志愿者组织的合作，建立了以政府为主要支持力量的志愿者激励机制，并明文规定每年 7 月为志愿服务月。在政府部门的倡导和支持下，志愿服务已成为普遍的社会意识和公民的自觉行动，形成了较为完善的志愿服务组织体系和工作机制。新加坡的各个志愿组织都有较为规范的志愿者招募登记表，招募者将应招者的情况进行整理分类，推荐给相关部门或有服务需求的对象。政府对参与和支持志愿活动的志愿者、企业实施多层次的精神奖励和物质奖励。例如，国家社会福利理事依据参加人数、比例和业绩以总统名义颁发奖励，还对杰出志愿者在社会服务与福利、就学与就业、职级升迁上给予优先考虑，如这些志愿者在其所服务的选区内，享有免费停车，其子女可获得进入最好学校的优先选择权。

美国具有较为完善的志愿组织与机构，在社区等基层设立有志愿服务机构，负责发布招聘志愿者的信息，面试选拔志愿者申请人，对志愿者进行培训，使得志愿者能够更好地参与和融入志愿服务。

美国的大学生志愿者组织内部的规章制度非常严格。参加志愿者组织不是自己想做的时候才做，也不是利用自己空闲的零碎时间来做，每个组织对志愿者都有明确具体的要求，它要求志愿者以认真的态度来对待，在自己生病或其他原因不能履行义务时要提前通知活动的组织者或找到接替的人手。参加志愿服务的人要承担一定的责任和义务，并接受必要的培训；志愿者不能在活动中谋取个人利益；志愿者应制定准确的工作计划并按计划行事。志愿者组织对各项活动的安排具体而细致，他们会把工作按难易程度分类，以便每个人能选择自己力所能及的工作。在每次活动之前都会有专人把即将从事的

① 王亚科：《美国大学生志愿服务的成功经验及其启示》，《产业与科技论坛》2010 年第 9 期。

② “全国注册志愿者培训示范基地”为中国青年政治学院、陕西志愿者培训学院、广州志愿者学院，“全国注册志愿者培训基地”分别设立于上海、河南、广东、重庆、贵州、杭州、武汉、成都、沈阳、青岛等省市，详见中国青年志愿者网，http://www.zgzyz.org.cn/content/2017-04/10/content_15914744.htm，2017-04-10。

志愿服务的详细资料通知到每一个志愿者，并讲清楚相关细节问题[①]。

美国拥有美国志愿者协会等全国性、非营利性组织，负责发布国家范围内的志愿者匹配信息，并对志愿者从事的志愿服务进行记录备案。因此，学校和志愿者服务组织可以提供青年参加志愿服务方面的信息，包括志愿服务次数、频率、时长认定以及取得的成绩等。

（八）青年志愿服务活动相关标准建设迫在眉睫

目前，青年志愿服务活动的主要问题如下：

1. 信用信息采集没有统一标准

各地在信息采集时比较混乱，形成了“1 + N”的模式：“1”是指志愿者累计服务时长，各地在采集志愿者信用信息时均会采集该信息，“N”是指其他信用信息，各地区不尽相同，例如，北京采集了守时程度、专业水平、服务态度等，宿迁采集了服务频次、单次服务时长等，天津则采集了参与网络文明传播次数等。对现有的数据进行归集、清洗后，形成了以志愿服务累计时长为主的信用信息评价标准。

2. 信用信息的加工与报告没有统一标准

目前，全国青年志愿者信用信息的加工与报告尚未形成统一标准。从归集的信用数据内容来看，目前各地区口径不一。现在全国范围内并没有对于信用数据的涵盖范围形成一个统一的标准，各个地区都在执行自己的信用数据采集模式。而这样造成的一个后果就是：当各个地区的信用数据汇总到一起时就会出现是否可比的问题。不同地区青年志愿者的信用数据可比性差，就会进一步限制信用数据在联合奖励和联合惩戒等方面的应用。因此，全国统一的信用数据收集标准的出台是后续信用数据在各种场景下被最大化应用的前提条件。

3. 服务时长的认定没有统一标准

现阶段，中国对青年志愿者服务时长的认定标准不统一，不同的政策有着不同的规定。《志愿服务记录办法实施细则》规定，志愿服务认证记录的服务时间累积达到 100 小时、300 小时、600 小时、1000 小时、1500 小时的志愿者，可以依次申请评定为一星级、二星级、三星级、四星级、五星级志愿者。

《中国注册志愿者管理办法》规定，志愿者注册后，参加志愿服务时间累计达到 30 小时、60 小时、100 小时、200 小时、300 小时的，可以依次申请评定为一星级、二星级、三星级、四星级、五星级志愿者。

各地在执行过程中，有的地区采用《志愿服务记录办法实施细则》的标准，有的地区则采用《中国注册志愿者管理办法》的标准，因此，在汇集到志愿中国网站时就存在冲突，导致评价结果混乱，无法统一管理。

（九）对青年的宣传教育还需加强

最近“裸贷风波”、“大学生欠贷自杀”等现象引人思考。青年本应是社会信用体系建设的生力军，但是却在信用意识方面屡显薄弱。增强青年信用教育，使信用生活的观念深入人心，是建设信用社会的基石，也是推进社会发展的关键动力。

青年是祖国的栋梁，是承上启下的一代，接受了新的信用知识与文化，开启了新的信用习惯，应该继承中华民族优良信用文化传统，用新的社会信用意识与行为影响和带动周围人群，在家影响父母长辈，到社会上要以身作则影响身边人。

在教育培训与发展规划方面，日本国际协作机构（Japan International Cooperation Agency，JICA）的做法是在选拔以后，合格者在培训所接受为期三个月的教育培训。培训内容主要包括语言、志愿活动的目标与方法、健康与安全管理、对社会多样性的理解以及野外生活训练等[②]。在宣传方面，JICA 主要以在日本各地举办说明会为主，通过活动介绍短片、参加者介绍切身体验等方式，宣传推广 JICA 海外志愿者制度。

① 白宏亮：《中美大学生志愿服务比较研究》，东北林业大学学位论文，2009 年。

② 胡伯项、刘雨青：《日本志愿服务的工作机制及其借鉴》，《国家行政学院学报》2015 年第 5 期。

三、推进青年信用建设及信息应用的几点建议

（一）培育青年志愿者的信用意识与价值观

青年信用问题涉及的是青年在社会活动中的信用关系，在青年信用体系建设的指引下，主要靠青年自己去建立与维护，而不是完全靠法规的强制、政府的管制。良好的青年社会信用关系建立在青年因信用而获得的利益与发展机会的基础上，这个过程由市场及社会自发调整与政府推动共同实现，需要相当长的一段时间，至少要经历两步走。第一步是“信”，主要是建立信用规则，确立和完善信用秩序，打造社会与市场的信用环境。第二步是“用”，即把已记录的信用结果综合利用起来，对每个人的信用行为进行记录、具体评价并量化成资本，确定其价值，按每个人的信用资本价值大小分配社会资源，让有信用的人能换取更多的社会资源与发展机会。

中国志愿活动的起步较晚，志愿服务的体制和机制尚不健全，社会志愿服务组织的数量较少，质量不高，规模不足，规范化的志愿组织与社会公众组织不能很好衔接。中国公民对志愿活动的核心价值缺乏深入理解，志愿服务不能被社会公正地理解和认可，使志愿者认知程度、社会责任感不够，对志愿活动缺乏参与热情，服务水平不高。政府相关部门要进行正确的政策引导和有效激励，提升公众对志愿服务的认知程度，提高志愿者的社会认知感和社会价值的发挥，通过志愿组织和优秀志愿者的示范和引导作用，带动全公民参与志愿服务的热情。

从在校期间起，培养青年志愿者的信用意识，帮助更多的大学生成长为有信用的志愿者，辅助大学生志愿者步入社会后成为拥有更多信用财富的、有担当的青年志愿者。

（二）提升青年志愿者管理层次，从国家层面立法与制定制度

借鉴国际经验，中国志愿者管理应纳入国家对社会治理的管理体系，从国家层面统一立法并出台相关管理制度。青年志愿者管理作为国家社会治理体系中的重要组成部分，应有明确的主管机构，在国家层面的志愿者管理相关立法中应专列章节。

鉴于中国立法程序与时间比较漫长，青年志愿者信用信息采集与应用的相关法律法规亟待完善。建议根据青年志愿者信用的特点，有针对性地出台相关管理条例，共青团中央与多部委联合制定，在国务院社会信用体系建设联席办公会讨论通过，由国务院发布。

在相关法律法规中要明确个人信用信息等相关概念，并对守信行为、失信行为、奖励措施和惩戒措施进行严格、明确的规定。应特别注意青年志愿者的相关政策与制度、青年信用体系建设的政策与规定、社会信用体系建设的法律法规之间的一致性。

加快推进对青年志愿者信用信息归集、共享、公开和使用以及失信行为联合惩戒方面的立法工作。同时，各地区、各部门对于现有相关法律法规和规章制度进行归集整理、修订修改，避免法律法规重复、矛盾，整合现有资源，提高立法效率。

青年志愿者信用信息是个人信息的重要部分，涉及众多个人隐私。在运用这些信用信息的同时，必须做好对信用信息的保护。在个人信息被大量非法出售的背景下，必须完善青年志愿者信用信息保护的相关制度及政策，最大限度地保护青年志愿者的信用信息安全。

研究出台信用修复的相关制度，将信用修复与志愿服务相联系，确定哪些失信行为可以通过志愿服务修复、怎么修复、相关数据管理等内容，形成完善的通过志愿服务修复信用的体系，为失信者提供一个改过自新的渠道。

我国在青年守信联合激励、失信修复机制方面已有相关政策文件，但涵盖的范围还不够全面，激励和惩戒措施还不能具体落实。目前各地出台的联合激励措施，普遍比较笼统，应进一步推动落实，使联合奖惩措施更加直观具体、细化明确。

出台落实联合激励相关政策的制度及政策，将其纳入对相关人员的考核系统。为现有的联合激励

政策出台相关配套政策，例如对现有激励政策进行评价，出现问题的反馈渠道及解决方案等方面要出台相应的制度及政策，切实保障相关联合激励政策的落实。

不断完善志愿服务相关法律法规，一方面保障志愿者在参加志愿活动时的相关权利，免受精神上、身体上的损害；另一方面以明文立法的形式对累积志愿时长的志愿者的权益进行保障。

（三）加快志愿者信用信息采集与应用的标准化建设

在青年志愿者信用的相关法律法规及制度政策下，完善青年志愿者信用信息的采集、保存、使用、传递、公开等领域的流程规范。完善青年志愿者信用信息采集的相关规范，包括信用信息的采集范围、内容及数据格式等，各地区要统一标准，便于各地区信用信息的归集，以及中央对地方信用信息的归集。在信用信息的管理方面，要制定信用信息保存、传递等领域的操作流程及规范，明确相关责任人，确保信用信息的安全。制定统一的信用信息评价标准，并对现有矛盾的评价标准进行梳理及修改，避免出现如星级志愿者评价标准不同的“双标”现象。最后，在信用信息的公开及使用方面，明确信用信息的公开内容、公开及使用范围，针对不同对象设定不同的信息公开及使用权限。同时，在国家统一标准下，各地区、各部门可以保有一定的灵活度，使政策更有弹性、落实更有效率、操作更加规范流畅。

（四）健全志愿者信用信息共享机制

信用信息共享的主要应用是联合奖惩。应明确信用信息共享机制，细化联合奖惩措施，制定联合惩戒制度。

目前各地出台的联合激励措施，普遍比较笼统，为了有效推动联合激励政策的落实，联合奖惩措施应更加直观具体、细化明确。在联合奖惩措施中，应深入青年志愿者群体，及时了解政策落实情况及志愿者的需求，使联合激励政策更具有针对性。同时，对于不同等级的志愿者，奖惩措施应有所区别，以更好地激励青年志愿者。各地区从自身情况出发，多领域、多措施、有针对性地对青年志愿者进行联合守信激励。

此外，目前针对青年志愿者联合惩戒的制度尚未出台，因此，国家应出台联合惩戒的纲领性文件，各地也应加快联合惩戒措施的出台，形成完整的联合奖惩制度，真正做到守信者一路畅通，失信者寸步难行。

在联合奖惩的过程中，政府一定要建立追踪机制，深入参与其中，及时了解政策效果，确保联合奖惩措施发挥相应的作用。

细化落实跨部门、跨领域、跨地区联合奖惩。加快健全青年志愿者信用信息归集共享和使用机制，规范信用信息统计口径，统一信息认证标准，完善信用评价体系，建立青年志愿者标准化信用档案。

以青年志愿者为中心，以青年志愿者信用信息为载体，实现青年志愿者组织、学校、企事业单位和金融服务行业跨地区跨部门跨领域联动，将青年志愿者信用信息应用于社会治理和经济活动中，在文化生活、教育、户籍管理、创业、融资、社交、消费等多领域实现青年志愿者信用信息共享，完善信用信息共享运行机制和信用评价结果互认，完善青年信用体系。

（五）完善志愿者培训与档案管理制度

志愿者培训制度与档案管理制度是完善的志愿者制度中的重要组成部分。志愿者服务质量的优良是展开志愿服务的基础，因此必须建立健全志愿者准入与培训制度、档案管理制度。

可持续发展的志愿服务机制也需要建立良好的档案管理制度。借鉴发达国家的适用经验，建立健全志愿者电子档案管理制度，共享志愿者数据资料。目前应尽快明确与统一志愿者信用信息采集的范围、内容、数据格式、档案模板等，进一步完善档案的保存、查询及使用制度，确保档案内容全面、保存妥善、使用安全，使档案能够成为青年志愿者骄傲的历史记录与证明。

特别应注意的是，志愿者在志愿服务过程中产生的信用信息数量大、时效性强，这部分信息对志愿者信用评价非常重要，应及时记入信用档案。在实际操作过程中，应有专人负责该部分信用信息的记录，做到及时、准确、全面。

（六）建立全国志愿者培训基地群，建立专门的服务网站

建议由共青团中央发起，联合国家发展和改革委员会、教育部，向全国各省市发改委分支与派出机构和高校下发文件，开展以高校所在城市为核心的创建志愿者培训基地的试点示范活动，并报送国家社会信用体系建设联席办公会。

全国志愿者培训基地群，指在中国应当以多所高校、多个城市为基础实施单位，建立志愿者培训基地，在基地建立志愿者基础数据库，这样的基地与基础数据库遍布全国、布局合理、形成群落。建立全国志愿者培训基地群，有利于志愿者信用信息的采集与应用统一、规范、联动，有利于志愿者信用信息在各高校、各城市之间进行资源共享，有利于志愿者的登记与注册，进行资格准入认证，有利于城市统一调配志愿者资源，有利于高校对自己的志愿者学生进行科学的数据跟踪管理。

以基地为核心建立专门的青年志愿者服务网站，网站要发布青年志愿者活动信息、志愿服务专业知识和行动指南，为青年志愿者建立线上互动的网络社区。同时，将社会需求方接入到网站上来，实现公益、实习、创业就业等项目的查询、招募和互动。全国志愿者培训基地应在共青团中央统一登记备案。每年由发改委和团中央联合组织对全国志愿者培训基地及相关网站的统一培训、考核。

2017 年 1 月，中国青年志愿者协会发布了《中国注册志愿者培训基地管理办法（试行）》和《中国志愿者服务培训师资管理办法（试行）》。这是很有意义的，很符合当前的迫切需要。我们建议要尽快出台实施细则与操作指引，并出台能覆盖全体志愿者的相关培训管理办法与细则，以助力志愿者树立正确理念，提升水平。

（七）鼓励高校对志愿者活动开展研究并加强管理

应该加强对高校志愿者信用信息的采集与管理，包括志愿者的招募登记工作，推进志愿者的注册管理工作，采集有关志愿者的身份认证信息、学业信息和参与社会实践活动等信息。

加强志愿活动的组织和评价工作，与部分机构签署志愿服务基地计划、构建长效志愿服务制度，将活动参与数量和服务质量作为信用信息纳入志愿者信用管理中。

完善高校志愿者信用信息应用，分析不同参与动机，采取差异性激励，构建物质、精神、学业等维度的立体式激励网络，从实习、就业、升学、奖学金等几方面落实信用信息应用，建立失信惩戒制度，促进志愿服务的信用优化。

鼓励高校开展青年信用体系建设的重要理论与实践应用问题研究，建议共青团中央联合教育部设立相关重大重点课题，组织有能力研究的高校联合攻关。攻关的方向与重点有两个：高校及所在城市建立志愿者基地的理论与实践研究，多维度构建青年志愿者信用评价的方法与社会应用研究。

（责任编辑：新中）