财经法学 No. 6，2025
pp. 179 - 193

论信访调解

廖永安*

内容提要：申诉求决类信访因无可依循的程序规则而长期成为我国信访工作法治化的难点，信访法治化的核心要义是纳入程序化轨道。信访的政治伦理要求、信访纠纷解决的回应型要求、平安中国的建设要求形塑了信访调解这一处理申诉求决类信访的重要方式。信访调解的对象是已穷尽信访外解纷方式的信访人请求事由合理但缺乏法律依据的信访纠纷，信访调解的主体则具有多元性，包括社会力量、公权力机关以及“社会力量＋公权力机关”三种形态。由此观之，信访调解既无法归类为已有的调解类型亦无法视为已有调解类型的简单嵌合适用，而是一种独立的调解类型，同时信访调解还具有程序设置灵活性、调用资源全面性、解决问题彻底性的基本特征。信访调解法治化需从信访调解的程序、信访调解的效力、信访调解的责任三个方面进行立法规制。

关键词：信访调解　信访工作法治化　申诉求决类信访　信访调解协议

一、问题的提出：信访解纷功能的存续与法治化困局

信访制度缘起于中华人民共和国成立前人民政权中的处理人民群众来信来访工作，并于1951年毛泽东同志做出“必须重视人民的通信”的批示后被正式建立。作为党的群众工作的重要组成部分，信访制度的建立初衷为听取群众的意见建议与检举控告。然而，“文革”结束后，由于国家司法机关职能弱化、法律秩序尚未恢复，导致大批冤假错案无法通过常规的法律程序在短时间内解决，只能流入信访渠道通过国家领导人的批示、文件来加以救济。〔1〕正是从此时开始，信访

* 廖永安，湘潭大学法学学部教授。

本文为最高人民法院2024年度司法研究重大课题“‘抓前端、治未病’促推新时代‘枫桥经验’落深落实研究”（GFZDKT2024A02－1）的阶段性成果。

博士研究生蒋龙威深度参与了前期的调研与资料搜集、整理工作，谨致谢意。

〔1〕 参见李晓瑜：《当代中国信访法治化进程的回顾与展望》，载《领导科学》2020年第4期。

制度的功能从原来纯粹的听取民意、权力监督向权利救济、纠纷解决扩展。发展至今日，纠纷解决成为信访制度的核心功能，〔2〕但这亦对我国的法治建设造成了较大冲击。在法治社会，司法最终解决原则意味着经过司法裁判的纠纷应当不能再生争议，但实践中存在的大量涉诉信访却不断消解着司法裁判的终局性。尽管“诉访分离”“依法分类处理”等改革意图减缓信访对司法权威造成的冲击，但每年仍有大量涉诉信访通过权力机关、行政机关以及有关领导的指示、批复转向法院。〔3〕这些情况的频繁显现使信访制度遭受诸多非议与抨击。美国华盛顿特区联邦上诉法院首席法官爱德华兹对此就曾批评道：“如果一个解决方案可以没有时间限制并可以不同理由反复上诉和修改，那就阻碍了矛盾的解决。”〔4〕部分国内学者亦对具有鲜明中国特色的信访缺乏制度自信，认为信访的解纷功能与法治之间的紧张关系难以调和，应将信访的解纷功能废除。〔5〕

对信访解纷功能存废的论争映射出我国部分学者缺乏“生于斯长于斯”的制度自信，事实上，信访解纷功能在我国的长期存在早已暗合着“废除论”的观点悬浮于中国实际，未能有效回答中国之问、人民之问。从中国具体实际来看，信访的解纷功能在我国仍将长期存续。原因在于，一方面，依靠信访的解纷功能可以有效补足形式法治的固有局限性。形式法治强调将形式化、程序性的法律制度作为治理工具，以此为各种社会问题纳入法治轨道内处理创造具有预期性的制度条件。〔6〕毋庸置疑，形式法治所倡导的规则之治为我国社会转型期内国家与社会的有序运转提供了强有力的保障，但在形式法治场景下，法律是完美的，国家依据形式法律统治国民，即国家机关只需要尽可能地遵从立法机关制定的规则，并将其运用到职权范围中。〔7〕区别于这一形式法治所预设的场景，现实的法律却总是难以达到理想化的完备状态——法律的作用范围是有限的且具有滞后性，其无法涵盖社会生活的方方面面，无法以“全能”的姿态处理社会上的所有问题。实践中部分“司法协调”现象即是由这一因素所导致。〔8〕尽管“司法协调”在避免矛盾升级和激化的同时，使法官不必在敏感问题上作出简单的判断，规避了职业风险，〔9〕但也让司法机关的“触手”过度延伸到审判之外，异化了诉讼程序的功能定位。在西方国家，“法官造法”的制度环境可以规避这一形式法治的固有弊端，但是在中国的制度环境下，司法机关却并无有效应对此类困局的权能。因此，信访作为解纷方式具有弥补法律制度和规则缺陷的特殊价值。

另一方面，依靠信访的解纷功能来有效回应人民群众的利益诉求是确保中国共产党在我国实现一党长期执政的必备手段。一党长期执政是中国与西方资本主义国家在国家政党制度上的

〔2〕 参见杨小军：《信访法治化改革与完善研究》，载《中国法学》2013 年第 5 期。

〔3〕 参见张红、王世柱：《社会治理转型与信访法治化改革》，载《法学》2016 年第 9 期。

〔4〕 宋冰编：《程序、正义与现代化——外国法学家在华演讲录》，中国政法大学出版社 1998 年版，第 3 页。

〔5〕 参见于建嵘：《机会治理：信访制度运行的困境及其根源》，载《学术交流》2015 年第 10 期；张红、王世柱：《社会治理转型与信访法治化改革》，载《法学》2016 年第 9 期。

〔6〕 参见黄文艺：《为形式法治理论辩护——兼评〈法治：理念与制度〉》，载《政法论坛》2008 年第 1 期。

〔7〕 参见〔德〕奥托·迈耶：《德国行政法》，刘飞译，商务印书馆 2013 年版，第 65 页。

〔8〕 司法协调现象是指，法院通过到相关行政机关、当事人那里去沟通协调，寻求支持，甚至扩大协调参与者范围，使诉讼程序变成一个集合党政和社会各方面力量共同解决纠纷的过程。参见吴英姿：《司法过程中的“协调”——一种功能分析的视角》，载《北大法律评论》2008 年第 2 期。

〔9〕 参见李炳烁：《论司法调解规范化的实践问题与路径选择》，载《法学杂志》2016 年第 12 期。

重要区别，中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，也是中国特色社会主义制度的最大优势。确保中国共产党实现一党长期执政、跳出历史周期率的重要法宝就是贯彻群众路线，坚持为人民执政、靠人民执政。习近平总书记在2022年春季学期中央党校中青年干部培训班开班式上指出："信访是送上门来的群众工作"。如何贯彻群众路线，就是要切实维护人民利益、回应人民所求，通过消除人民的不满争取其对执政党的政治认同。简单通过司法的方式终结纠纷显然无法实现这一目标，因为法官就纠纷所作出的两分式裁决，很难让所有当事人都满意，〔10〕其"或许能够给当事人正义，却不一定能解开当事人的'心结'，'心结'没有解开，案件也就没有真正了结"〔11〕。当司法处理所催生或搁置的不满情绪积累到一定程度，便有动摇执政党执政根基的风险。"'水能载舟亦能覆舟'，人民群众可以把一个政党推到执政的地位，同样，人民群众也可以把政党拉下执政地位。"〔12〕因此，在司法之外还需设置信访这一解纷机制来畅通群众诉求表达的"最后一公里"。依靠信访的解纷功能，可以实质性处理司法所无法解决的纠纷，回应群众正当诉求、维护群众正当利益、吸收群众不满情绪，以此巩固中国共产党一党长期执政的正当性和合法性。这也解释了为何只要群众有正当信访诉求，党和国家政府就应当予以处理。〔13〕西方资本主义国家无需设置类似信访这样可以有效回应民众利益诉求的制度的缘由在于，西方多党轮流执政的体制可以通过更换执政党的方式来应对民众诉求在未得到满足时所积累的不满。质言之，西方国家政党谋求的是人民的选票，而中国共产党要的是人心的向背。

基于此，信访的解纷功能在现阶段理应存续。从2022年颁布的《信访工作条例》中亦可以窥见党和国家政府对信访解纷功能之态度和立场：与《信访条例》相比，新的《信访工作条例》未再回避实践中已广泛存在的以信访实现权利救济的现象，其在第31条直接规定了申诉求决类信访事项的处理程序，〔14〕试图将这一类信访纳入法治化的轨道。在此背景下，对信访工作法治化的研究应当置于改良的视角下，而不应无视我国实际情况废除信访制度。从当前的信访实践来看，无论是考虑到各类型信访的数量还是考虑到各类型信访运作的无序化程度，申诉求决类信访均是我国信访工作法治化的重点，其背离法治的表征是，不受任何事实证据、期限、步骤、方式的限制来解决信访问题，〔15〕即无可遵循的程序规则来应对群众的信访诉求。〔16〕在过度强调维稳的信访考核体系的宰制下，这样一种解纷形态导致信访处理轻易地滑向了两种极端：要么一味迁就信访人的诉求，如实践中存在的"花钱买平安"等现象；要么通过截访、关押的非正常手段压制上访，〔17〕

〔10〕 参见〔英〕罗杰·科特威尔：《法律社会学导论》（第2版），彭小龙译，中国政法大学出版社2015年版，第209页。

〔11〕 习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第23页。

〔12〕 郭文亮：《一党长期执政条件下怎样保持党与人民群众的密切联系》，载《理论探讨》2014年第1期，第126页。

〔13〕 参见景汉朝：《信访治理的规律性认识与法治化路径》，载《现代法学》2023年第5期。

〔14〕《信访工作条例》将信访分为了建议意见类信访、检举控告类信访、申诉求决类信访三种类型，分别对应了信访的听取民意、权力监督、权利救济三种功能。

〔15〕 参见马怀德：《领导少批示有利于减少信访》，载《广州日报》2010年3月28日，转引自刘炳君：《涉法涉诉信访工作的法治化研究》，载《法学论坛》2011年第1期。

〔16〕《信访工作条例》第31条所规定的申诉求决类信访的处理程序在严格意义上并非信访的程序规则，而是通过信访实现纠纷分流的机制。考虑到信访的政治属性，即使信访人不遵循这一规定直接来信访，信访部门亦不能直接不予受理。

〔17〕 参见杜睿哲：《涉诉信访法治化：现实困境与路径选择》，载《西北师大学报（社会科学版）》2017年第4期。

甚至于借助黑恶势力的力量来强行摆平信访钉子户。〔18〕有鉴于此，申诉求决类信访工作的法治化应当着眼于程序化的视角，程序是恣意、无序的对立面，是法治能够发挥固根本、稳预期、利长远功效的根本因素。循此思路，本文旨在通过以下方式来为切实实现党的二十届三中全会提出的“推进信访工作法治化”目标贡献智识。第一，从理论上探寻与信访纠纷相适配的解纷方式；第二，从制度上形塑可供反复使用、具有预期性的信访解纷程序；第三，从立法上构建信访解纷程序的具体规范。

二、调解作为信访解纷基本方式的理论证成

《信访工作条例》第 33 条规定，各级机关、单位在处理申诉求决类事项过程中，可以在不违反政策法规强制性规定的情况下，在裁量权范围内，经争议双方当事人同意进行调解。据此可见，党和国家在顶层设计上推崇以调解方式化解信访纠纷，从已有的信访实践来看，调解更已成为信访解纷的主渠道。以调解方式化解信访纠纷，其背后蕴含着深厚的理论基础。

（一）信访的政治伦理要求

信访制度于中华人民共和国成立初期被正式建立，其自诞生之日起就肩负着联系群众、倾听群众意见以巩固人民政权的政治使命。时至今日，信访制度的本质属性依然不变。《信访工作条例》第 3 条旗帜鲜明地指出，信访工作是党的群众工作的重要组成部分，是党和国家了解民情、集中民智、维护民利、凝聚民心的一项重要工作。这一基本政治伦理决定了党和国家在信访中应当“以一个仁爱的‘父母官’形象出现，以尽量平和的方式解决问题”〔19〕。宪制逻辑亦可以解释这一政治伦理。我国的宪制逻辑可以表达为“人民—人民代表大会—国家机构—公民”的结构模式，〔20〕作为群众政治的信访可以认为绕过了“国家机构—公民”的常规救济与“人民代表大会—国家机构”的宪法救济，直接进入“公民—人民”的主权救济。〔21〕这便导致，党和国家无法再以公权力形象来审视其与人民群众之间的纠纷。换言之，党和国家应当以服务者的角色来帮助人民群众解决问题，以换取人民群众的政治认同，使人民这一政治身份再次回归到公民这一法治身份。〔22〕这一政治伦理强调党和政府与人民之间的同一性与和谐性，〔23〕被访对象亦因此而被赋予了更多的政治义务，如热情端正对待信访人，克服官僚主义，将信访人的信访统一推定为有理，主动检省自身问题。〔24〕信访的这一政治伦理暗合着其对非对抗式解纷程序的高度需求，

〔18〕 参见田先红：《从维权到谋利——农民上访行为逻辑变迁的一个解释框架》，载《开放时代》2010 年第 6 期。

〔19〕 张泰苏：《中国人在行政纠纷中为何偏好信访?》，载《社会学研究》2009 年第 3 期，第 141 页。

〔20〕 即人民通过选举人民代表组成人民代表大会，再由人民代表大会产生国家机关，国家机关依据立法机关（由作为代议机关的人民代表大会转化而来）制定的法律行使职权，调整社会关系，保护公民权利。参见秦小建：《信访纳入宪法监督体制的证成与路径》，载《法商研究》2016 年第 3 期。

〔21〕 参见秦小建：《信访纳入宪法监督体制的证成与路径》，载《法商研究》2016 年第 3 期。

〔22〕 公民在信访中的身份转变也解释了为何信访难以法治化：带有人民群众色彩的信访人容易缺乏法律意识，逸脱出政策和法律的限制寻求救济或进行谋利；而当信访人以公民身份严格要求自己时，法治思想和理念会支配着其进行理性信访行为。参见孔凡义、程颖：《基于权力和权利分析框架的基层涉诉信访研究》，载《重庆社会科学》2021 年第 12 期。

〔23〕 参见温学鹏：《信访法治化中的权利义务配置》，载《行政法论丛》第 19 卷，法律出版社 2016 年版，第 122 页。

〔24〕 参见陈柏峰：《农民上访的分类治理研究》，载《政治学研究》2012 年第 1 期。

这也让调解作为信访解纷的基本方式成为自然而然的选择。调解通过挖掘纠纷当事人之间的共同利益，积极打造利益共同体而非对抗体，以此实现双方合意解决纠纷之目的。〔25〕而观察调解外的解纷方式，无论是诉讼抑或仲裁，均着眼于在纠纷当事人间形成利益对抗体以发现案件真实，与信访的政治伦理不合。

（二）信访纠纷解决的回应型要求

信访纠纷相较于其他纠纷具有两个显著特点，一是信访纠纷的处理通常无可依循或无法依循已有的实体规则，二是信访人往往具有多元的利益诉求。信访纠纷的以上两个特点决定了，必须采用调解这一协商化解的回应型方式来对之进行处理。〔26〕

一方面，信访纠纷的处理通常无可依循或无法依循已有的实体规则。《信访工作条例》第27条规定："各级机关、单位及其工作人员应当根据各自职责和有关规定，按照诉求合理的解决问题到位、诉求无理的思想教育到位、生活困难的帮扶救助到位、行为违法的依法处理的要求，依法按政策及时就地解决群众合法合理诉求，维护正常信访秩序。"可见，党委、政府不仅处理信访人的合法诉求，还解决信访人合理但不合法的诉求。合理但不合法诉求的出现源于以下两个方面的因素：第一，法律的滞后性与局限性导致其无法涵盖社会生活的方方面面，人民群众的权利主张总会有触及法律制度空白的时候，例如退伍军人待遇规定的缺失催生了大量涉军信访，由此导致了退伍军人事务部的建立与相关规则的完善；〔27〕第二，在代议民主制下形成的制度规范往往容易忽视少数人与弱势群体的权益，当严格遵照存在固有缺陷的制度处理问题时，非但不能解决纠纷，反而可能导致矛盾激化，〔28〕例如信访案件的重要来源之一——农村土地征收、城市房屋征收所引发的纠纷，基本来源于土地制度固有的缺陷。〔29〕在这两种情形下，直接以无法律依据为由拒绝信访人的请求实则是将国家制度存在缺陷的后果不当地由人民群众承担，这不符合党和国家政府"以人民为中心"的根本立场。为避免以无法律依据为由直接驳回信访请求的无理局面与无视法律规定直接支持信访请求的悖法局面的出现，调解成为必然选择。调解解纷的特点是，纠纷当事人各自提出利益诉求，并在经过充分协商后自愿处分自己的利益以实现纠纷的化解。这样一种利益变动的正当性来源于当事人对利益的自愿处分，而非对法律规定的直接观照。通过在被访对象与信访人之间展开调解，可以针对信访人的合理请求在裁量权范围内进行充分协商，当信访人与被访对象达成了调解的合意，便实现了信访纠纷的有效解决。

另一方面，信访人往往具有多元的利益诉求。当前我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这一主要矛盾的变化意味着人民群众期待不断增强生活中的获得感、幸福感、安全感，期盼更加有尊严、有品味、有乐趣的美好精神生活。〔30〕

〔25〕 参见廖永安：《中国调解的理念创新与机制重塑》，中国人民大学出版社2019年版，第31页。

〔26〕 回应型法强调协商化解冲突、追求实质正义，从而构建一个合法且合理的社会。参见李晗：《回应社会，法律变革的飞跃：从压制迈向回应——评〈转变中的法律与社会：迈向回应型法〉》，载《政法论坛》2018年第2期。

〔27〕 参见张宗林、王凯：《国家治理视野下信访制度特性和功能的再审视》，载《行政论坛》2019年第4期。

〔28〕 参见吴英姿：《司法过程中的"协调"——一种功能分析的视角》，载《北大法律评论》2008年第2期。

〔29〕 制定土地价格（补偿标准）的国家政府在土地征收、房屋征收中不可能完全中立，由此引致了大量补偿标准偏低等显失公平的政策。参见吴英姿：《司法过程中的"协调"——一种功能分析的视角》，载《北大法律评论》2008年第2期。

〔30〕 参见颜晓峰：《论新时代我国社会主要矛盾的变化》，载《中共中央党校（国家行政学院）学报》2019年第2期。

但是，人民群众对生活期待的多元化同时也意味着，相关的矛盾争议和利益诉求也会更趋多元化，这决定了我们不能再单纯依靠法律手段解决纠纷。〔31〕这是因为，法律思维是一种向后看的思维，其在处理纠纷时只能聚焦在过往已经发生过的事实，而无法直面纠纷当事人在此时及未来的所需所求。法律处理纠纷的这一局限性恰恰在信访处理过程中被放大，与信访人的诉求之间形成结构性矛盾。一般而言，除无理信访情形外，信访人通常是用尽了常规救济手段但仍觉投告无门、胜诉无望、执行无路的疾苦群众，这些信访人所追求的并非党和国家政府对纠纷事实进行法律上的裁断，其内心真正期盼的是如何切实解决目前所遇到的困难。为回应信访人的实质需求，党和国家政府化解这些信访纠纷的目光便不应再只辐射到信访人在过去所遭受到的物质利益损失。对待这些生活失意、心态失衡、行为失常的信访人，应当以向前看的思维，重点关注如何保障其未来基本生活需要、如何帮助其回归正常社会生活以及如何解决其背后的心理、精神需求。为实现这些目标，《信访工作条例》第 37 条明确规定，各级机关、单位应当综合运用法律、政策、经济、行政等手段和教育、协商、疏导等办法，多措并举化解矛盾纠纷。这样综合治理的效果依托调解可以最佳地实现。调解秉持的是一种向前看的综合性思维，它不止步于眼前纠纷的化解和当前利益的争取，而是着眼于未来利益与当事人实质需求的实现。〔32〕调解的这一解纷特点与信访纠纷的回应型解决要求之间具有天然的耦合性。

（三）平安中国建设的风险治理要求

国家安全是人民幸福安康的基本要求，是安邦定国的重要基石。习近平总书记在党的二十大报告中指出，“建设更高水平的平安中国”。国家长治久安、社会稳定有序、人民生活幸福的执政目标必须紧紧锚定平安中国的建设目标才能实现。当前，因信访纠纷的处理不当所引发的个人极端案（事）件已经严重阻碍了平安中国的建设，正因如此，党的二十大报告第一次把“加强和改进人民信访工作”作为“完善社会治理体系”的内容纳入国家安全范畴。对待穷尽常规救济途径后仍无法解决的信访纠纷，与信访人之间建立寻常的理性对话于解决纠纷并无助益。这类信访人在信访前寻求救济的过程中或多或少在心中积累了不满与戾气，并视信访为最后一道救济屏障，因此党和国家政府对信访纠纷的处理一旦出现不当，将存在将信访人推向极端的风险，进而可能影响到平安中国建设目标的实现。对于如何建设平安中国，习近平总书记在 2025 年中共中央政治局第十九次集体学习时强调，“防范化解各类风险是平安中国建设的一项重要任务”，而调解正是应对风险挑战、消除风险冲突的有效方式。〔33〕依托调解，党和国家政府可以将自己塑造为“慈爱的父亲”形象，通过探寻信访人生活失意的原因、心态失衡的过程，进而纠正失常的行为。进言之，调解可以实现帮助信访人“触达自我”的疗愈效果，〔34〕使信访人回归正常社会生活，从而防范化解可能发生的风险、冲突，建设更高水平的平安中国。在这一意义上，调解在信访中的运用达到了依靠“治心”实现“治世”的效果，〔35〕信访亦因此而被塑造成为矛盾尖锐、纠纷

〔31〕 参见景汉朝：《涉诉信访治理的演进与新时代现代化方向》，载《清华法学》2023 年第 6 期。
〔32〕 参见廖永安：《坚持以人民为中心做好调解工作》，载《光明日报》2025 年 7 月 16 日，第 6 版。
〔33〕 参见廖永安：《调解的当代价值与科学定位》，载《中国法治》2023 年第 11 期。
〔34〕 参见熊浩：《认真对待情绪：论纠纷化解的感性向度》，载《政治与法律》2023 年第 5 期。
〔35〕 参见汪世荣：《“枫桥经验”：基层社会治理体系和能力现代化实证研究》，法律出版社 2018 年版，第 15、53 页。

频发社会的一个必要的安全阀和矫正机制。〔36〕

三、信访调解的独立性与基本特征

基于调解作为信访解纷基本方式的定位，信访调解应成为解决申诉求决类信访的主渠道。然而，根据《信访工作条例》第37条“各级机关、单位应当坚持社会矛盾纠纷多元预防调处化解，人民调解、行政调解、司法调解联动”之规定，信访调解易被误读为人民调解、行政调解、司法调解的简单结合或嵌合，实践中亦存在此种适用倾向。例如，司法部在2018年印发的《坚持发展“枫桥经验”实现矛盾不上交三年行动方案》以及司法部、国家信访局在2025年印发的《关于进一步深化人民调解参与信访工作对接推进信访工作法治化的意见》中对通过人民调解进行信访解纷作出了行动部署；再如，大部分省、自治区、直辖市都出台了专项政策文件对通过人民调解化解信访矛盾作出规定，部分地区甚至还在信访部门单独设立信访事项人民调解委员会。〔37〕但是，调解在信访中的此种运作方式并非信访调解的真正意旨，无法成为信访处理的程序基础。原因在于，人民调解、行政调解、司法调解在信访中的简单结合或嵌合适用更多意义上属于访调衔接机制，其目的是通过人民调解、行政调解、司法调解等手段将信访纠纷化解在访前，从而减少流向信访渠道的纠纷数量。而真正意义上的信访调解应是独属于信访中的解纷手段，处理的是已经流入信访渠道的纠纷。从信访调解的对象与主体来看，信访调解具有显著的独立性。

（一）信访调解的独立性

1. 信访调解的对象

信访调解的对象需从程序与实体两个维度进行界定。一方面，从程序维度来看，信访调解的对象应当符合“已穷尽信访外解纷方式”这一要求。根据《信访工作条例》第37条，能够通过诉讼、仲裁、行政复议、行政裁决等信访外解纷方式解决的纠纷，应当导入相应程序先行处理，已穷尽信访外解纷方式但仍存在争议或无法通过信访外解纷方式解决的纠纷，则可以通过信访途径进行处理。由此可见，信访与其他解纷方式的关系为：诉讼、仲裁、行政复议、行政裁决等常规解纷方式具有优先适用性，信访则属于补充性的解纷方式。依循信访的这一程序定位，信访调解的对象应当符合“已穷尽信访外解纷方式”这一程序性要求。

另一方面，从实体维度来看，信访调解的对象应当为“信访人请求事由合理但缺乏法律依据的信访纠纷”。信访纠纷进入信访程序后存在两条可能的程序进路：第一，未穷尽信访外常规解纷程序的，将导入常规解纷程序；第二，已穷尽常规解纷程序但仍存在争议或者无法通过常规解纷程序解决的，将进入信访处理部门的调查核实程序。信访调解则位于第二条程序进路之中。对于信访处理部门调查核实后的处理，《信访工作条例》第32条进行了规定：第一，请求事实清楚，符合法律、法规、规章或者其他有关规定的，予以支持；第二，请求事由合理但缺乏法律依据的，应当作出解释说明；第三，请求缺乏事实根据或者不符合法律、法规、规章或者其他有关

〔36〕 参见应星：《作为特殊行政救济的信访救济》，载《法学研究》2004年第3期。

〔37〕 参见温丙存：《信访救济与人民调解的衔接逻辑》，载《中国行政管理》2020年第11期。

规定的，不予支持。由此可见，在信访人的请求事实清楚，符合法律、法规等规定以及请求缺乏事实根据或者不符合法律、法规等规定两种情形下，信访处理部门均能直接做出支持或不予支持的决定从而终结信访程序，此时并无调解的空间。与之形成鲜明对比的是，对于信访人请求事由合理但缺乏法律依据这一情形，《信访工作条例》第 32 条第 1 款第 2 项仅规定应当作出解释说明，却并未言明究竟是支持还是不予支持，调解在此种情形下才具有了介入的空间：通过在被访对象与信访人之间展开调解，可以针对信访人的合理请求在裁量权范围内进行充分协商，从而有效回应人民群众的合理需求。

结合已有实践，可将“信访人请求事由合理但缺乏法律依据的信访纠纷”归纳为以下四种情形：第一，无法由单个部门依现有的法律、政策处理的历史遗留问题，[38] 例如“文革”时期所发生的冤案。第二，穷尽所有常规救济途径后信访人的实际困难仍未得到有效解决的问题，例如当事人因民事判决无法被执行导致陷入生活困难，在穷尽国家常规救济措施后其基本生活仍未得到有效保障。第三，公权力机关依不合理的制度处理问题所产生的新问题，例如短时间内提高征收补偿标准导致不积极配合征收的公民所获补偿反较积极配合的公民更高。第四，公权力错误介入民事争议所引发的问题，例如本为经济纠纷的一方当事人却因公安机关、检察院、法院的错误介入而被认定为构成诈骗罪。值得指出的是，纯粹平等民事主体之间的纠纷不宜通过信访调解的方式来解决。一方面，纯粹平等民事主体之间的纠纷完全可以通过其他途径进行解决，不应依靠信访实现直接救济；另一方面，我国现有资源难以支撑起无限政府的形象，国家不应也无法为纯粹平等民事主体之间的纠纷解决直接“买单”。对于纯粹平等民事主体之间的纠纷，本文认为应充分发挥信访的“纠纷分流”作用，将这一类纠纷导入人民调解、民事诉讼等渠道。

上述四种可以运用信访调解方式予以解决的问题具有共性，即均内含着国家公权力要素：首先，无法由单个部门依现有的法律、政策处理的历史遗留问题往往是由国家公权力错误作为产生，且在目前的制度框架下，单一的部门一般而言难以对这一问题进行处理，因此寻求解决历史遗留问题的当事人有时会被国家公权力机关拒绝处理；其次，穷尽所有常规救济途径后信访人的实际困难仍未得到有效解决的问题，则是由国家公权力未能有效解决信访人实际问题所产生；最后，公权力机关依不合理的制度处理问题所产生的新问题以及公权力错误介入民事争议所引发的问题，则显然是由国家公权力错误作为所导致。综上可言，正是国家公权力的不作为、未能有效作为或者错误作为，导致了国家有义务调用国家与社会各方面的资源来解决由此产生的问题。换言之，对于国家公权力未介入的纠纷，无须通过信访调解的方式进行处理，调用国家与社会各种资源来对之进行解决的做法更是欠缺了正当性基础。鉴于此，通过信访调解可以实现以下三重目的：第一，畅通人民意见表达，将人民对国家公权力行使过程中的不满之处上传至党委、政府；第二，回应人民正当诉求，巩固并充实中国共产党执政的正当性基础；第三，检省国家制度缺陷，有效推进国家治理体系和治理能力现代化。可见，对于信访调解对象的限制在一定意义上又

〔38〕“历史遗留问题”通常用来界定时间较长、情况复杂，因过去的法律、政策或具体行政行为所导致，无法按照现行法律和政策处理的棘手问题，其发生于经济社会发展和体制变迁、政策变动的历史进程中，与当下的管理体制格格不入，故难以严格遵循现行的法律政策框架进行处理。正是处理上的棘手性，导致历史遗留问题很容易发展成为信访“积案”。参见陈柏峰：《论新时代信访工作法治化模式》，载《政治与法律》2024 年第 7 期。

与信访这一制度的本源功能——听取民意、监督政府形成呼应。

2. 信访调解的主体

信访调解的主体主要区分为三种类型，首先是社会力量，其主要适用于信访人对政府部门较不信任，二者之间存在较大矛盾的情形。由社会力量担任调解主体在实践中具有一定普遍性，典型实践有群团组织、社会组织、具有特殊信任关系的个人、社会工作者、律师事务所等。以笔者于H省的调研情况为例：H省W区司法局、信访局以及其他相关职能部门于2023年5月16日成立了一个专门负责调解工作的民办非企业单位，当遇到需要调解的信访纠纷时，便由该组织介入展开调解，这一组织的组成人员包括律师、人大代表、政协委员、老党员等，各组成人员的身份均不具有公权属性，可以与被访部门实现分离；H省K区的信访调解则是由获得了“H省好人”称号的个人来主持，“信息不对称的社会交往情境中，能够使标签所有者迅速赢得信任和认可，顺利走进他者的交往圈层”〔39〕，这种基于调解主体自身权威所形成的特殊信任关系亦即韦伯所指的“卡理斯玛支配”，〔40〕即“魅力型治理”。〔41〕其次是公权力机关，具体指被访部门的同级党委、政府，其主要适用于信访纠纷影响较大或涉及部门较多，需要由同级党委、政府介入的情形。最后是“社会力量＋公权力机关”，其主要适用于同时具备上述两种纠纷特点的情形，即信访纠纷影响较大或涉及部门较多，且信访人对政府机关较不信任，二者之间存在较大矛盾，这种情形需要公权力机关与社会力量合作调解才能有效应对。

综合信访调解的对象和主体可以看出，信访调解具有显著的独立性，无法将其归类为已有的调解类型或者视为已有调解类型的简单嵌合适用。遗憾的是，现有理论范式与实践模式均未能对此实现充分识别，致使长期以来未能构造独立的信访调解程序，客观上迟滞了信访工作法治化的进程。因此本文认为，有必要强调信访调解的独立性，挖掘并充实信访调解的独特价值与内涵。

（二）信访调解的基本特征

1. 程序设置灵活性

程序灵活性强、便捷度高是调解相较于其他解纷方式的重要特征。一方面，调解的运作不具有严格的程式要求，没有类似于诉讼中的“举证—质证”“请求—抗辩”等必须经历的程序步骤；另一方面，调解员的选择、调解期日的确定等均可以由当事人自行决定，最大化尊重当事人的意思自治，充分减轻了当事人的程序负担。与此同时，信访的政治伦理还进一步为调解在信访中的运作添加了更为显著的灵活性。信访调解中，国家机关作为纠纷一方当事人，须要为信访人提供主动服务，尤其是在进入信访调解程序的信访纠纷已经被调查核实为有理信访的前提下，被访对象更应当主动检省自身问题，积极协调须要参与信访调解的主体，为信访人提供多种解题方案。可见，信访调解的程序设计贯彻了信访人程序性义务最小化的理念，体现了充分的灵活性。

2. 调用资源全面性

信访调解对象的特殊性决定了其无法直接运用法律这一单一手段解决纠纷。信访调解在处理纠纷时具有全局性视角，全面运用了国家与社会所拥有的可以用于调解纠纷的各种资源。《信访

〔39〕 吴元元：《人民调解制度的技艺实践考》，载《法学》2022年第9期，第6页。

〔40〕 参见〔德〕马克斯·韦伯：《经济与历史 支配的类型》，康乐等译，广西师范大学出版社2004年版，第353－361页。

〔41〕 据笔者与信访人的交流，信访人对该调解人充分信任，在日常生活中已形成好友关系并愿意对之吐露实情。

工作条例》第 37 条就蕴含着信访调解调用资源的全面性特性，即“各级机关、单位应当……综合运用法律、政策、经济、行政等手段和教育、协商、疏导等办法”。例如，在信访调解实践中，常见为信访人及其亲友安排工作岗位、协调子女教育、提供社会救助、提供廉租房等情形，可见用于解纷的资源集结了国家与社会的合力。这种全面性的资源调用，只有在由党委统筹、领导的信访调解中才有可能实现，当遇到凭借单一机关、单位无法解决信访纠纷的情况时，便可以依靠信访工作联席会议协调相关主体共同解决信访纠纷，化解信访矛盾。这样一种信访解纷机制的形塑，得益于我国独特的执政体制——全面坚持中国共产党的领导。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，也是中国特色社会主义制度的最大优势。中国共产党对社会主义国家的领导具有先进性、纯洁性、代表性，要求其在国家治理实践中必须肩负起领导职责，〔42〕各级机关、单位均需要在党委统筹下做好信访纠纷的协同治理工作。〔43〕在党委领导的中国体制下，党委统揽全局、负责各个方面的工作，在组织体系中拥有最高的权威，最强的资源调动能力。〔44〕从调解资源这一视角亦可以解答为何信访调解可以处理常规性解纷方式所无法解决的纠纷。社会性的解纷方式只能集结社会性的资源，如传统人民调解所利用的人情资源，商事调解所利用的专业知识资源，公权性的解纷方式只能集结行政资源或司法资源，〔45〕信访调解则可以最大程度上集结社会资源与国家资源。

3. 解决问题彻底性

信访调解通常不是针对单一法律关系的处理。它不仅关注信访人在过去所遭受的利益损失，还关注信访人在未来的利益需求；不仅解决信访人的外在物质利益需求，还解决信访人的内在精神、心理缺陷；不仅着眼于信访人个人面临的困境，还着眼于信访人的家庭等生活圈所遭受的苦难。质言之，信访调解不仅只是就问题谈问题，而是将解决问题的视角尽可能辐射至可能引发该问题的方方面面，并在此基础上进行综合施策和一揽子处理。具体而言，信访调解是以经济、法律、道德、习惯、心理、社会等多维视角看待信访纠纷，综合考察信访纠纷的性质、成因、矛盾程度等多个因素，注重思维视角的多维性、方案选择的多样性、手段运用的灵活性、利益调整的全面性，从而最大程度上实现案结事了、政通人和。〔46〕在这一意义上，信访调解实现了彻底地解决信访人的问题、终局性地化解信访矛盾。

四、信访调解的立法规制

作为独立调解类型的信访调解，具有推动信访工作法治化的巨大潜能。通过明晰信访调解的对象、主体及基本特征，充实了信访调解的具体内涵。在此基础上，为规范信访调解的有序运行，应当从信访调解的程序、信访调解的效力、信访调解的责任三个维度进行立法规制。

〔42〕 参见陈进华：《治理体系现代化的国家逻辑》，载《中国社会科学》2019 年第 5 期。

〔43〕 参见牧宇：《乡镇执法中的党政协同模式选择及机制改革》，载《财经法学》2024 年第 1 期。

〔44〕 参见杨华：《县域治理中的党政体制：结构与功能》，载《政治学研究》2018 年第 5 期。

〔45〕 为尊重司法运行规律，法院在面对相关情况时应将纠纷导入信访渠道并报信访工作联席会议，使用信访调解的方式解决这类纠纷。

〔46〕 参见廖永安、王聪：《现代调解的新理念与新思维》，载《人民调解》2019 年第 1 期。

（一）信访调解的程序

信访调解程序设定的基本意旨是，为参与信访调解的各方主体提供相应的活动框架，各方主体均须要在此框架内从事信访纠纷的化解活动。调解虽然并非严格程式化的活动，但这并不意味着其就是一项非程序化的解纷机制，相反，参与调解的各方主体仍须遵循一定的程序要求。基于此，有必要为信访调解活动的开展提供必要的程序指引，从而避免信访调解中的各方主体陷入解纷时的“盲目飞行”。具体而言，可以从信访调解的启动、进行、结束三个方面来进行程序建构。

首先，信访调解的启动。自愿原则要求调解的启动由纠纷各方当事人意思自治决定，即只有在纠纷各方当事人都同意调解的情况下才能启动调解。然而，相较于其他类型的调解，调解自愿原则对信访调解启动方式的限制应存在一定程度的松动，具体体现在以下两个方面。一方面，信访调解的启动应重点关照、询问信访人的意愿，甚至可以说，信访调解的启动就是由信访人单方决定。原因在于，信访调解的对象是信访人请求事由合理但缺乏法律依据的信访纠纷，这决定了党委、政府唯有通过调解这一机制来与信访人进行协商、解决信访人问题才能消弭纠纷、获得政治认同。换言之，党委、政府对信访调解是持积极、主动的态度。因此，信访调解的启动可以说往往是由信访人单方决定。另一方面，在决定是否启动信访调解时，调解主体应当对信访人进行充分的引导与释明，必要时可以适度突破调解自愿原则的束缚。信访人往往存在非理性的情况，其对于以何种方式解决问题并无明确目标。“与情绪化的当事人相比，一个经验丰富、专业化的调解员应该更具有理性，善于挖掘当事人在对抗的表象中潜伏、隐藏的合作因素，捕捉可能转瞬即逝的和解苗头并进行精心的呵护培育。”〔47〕因此，调解主体应当基于中立、公正的立场，向信访人释明以调解解决纠纷的优益之处，充分引导信访人启动信访调解程序。与此同时，作为矛盾纠纷化解的最后一道防线，在信访外解纷途径已无用武之处的情况下，信访调解已成为唯一的解题方案。因此，若因信访人的直接拒绝而不予适用信访调解，则可能置信访纠纷于长期悬而未决的境地，这于社会关系的稳定实是重大冲击。基于此，在必要情况下，特别是对于信访人积怨已久的情形，可以尝试先将信访人拉到谈判桌前坐下来，或许能够引导信访人进行协商，通过后期的对话和说服，促使纠纷实现可能的自然而然的理性解决。〔48〕

其次，信访调解的进行。作为调解自愿原则的重要表现形式，调解员、调解期日、调解方式等均可以交由当事人意思自治决定。与信访调解的启动相类似，基于党委、政府在信访中所负有的政治义务，信访调解的进行应当重点关照信访人的意愿与意见。尽管调解自愿原则可以为信访调解的进行提供总体上的指引，但这并不意味着信访调解的进行是无限制的、由信访人单方掌控的。一方面，调解员仍然须要为信访调解的进行把握“主航向”。如在信访人情绪过于激动，导致信访调解无法有效进行时，调解员可以主动暂时中止调解，并可以选择优先疏导信访人情绪，待信访人情绪稳定后再行调解。另一方面，信访调解活动的期限应有一定限制。为避免信访人任意拉长解纷期限，甚至借此谋取不正当利益，本文认为可以考虑将信访调解的期限设置为 3 个月，以此敦促信访纠纷的各方当事人就纠纷的化解尽快达成合意。

〔47〕 李德恩：《民事调解理论系统化研究：基于当事人自治原理》，中国法制出版社 2012 年版，第 117 页。

〔48〕 参见〔日〕棚濑孝雄：《纠纷的解决与审判制度》，王亚新译，中国政法大学出版社 2002 年版，第 101 页。

最后，信访调解的结束。信访调解的结束应是贯彻调解自愿原则最为严格的场域，在这一过程中一旦出现有违调解自愿原则的情形，所形成的调解结果当归于无效。具体而言，信访调解的结束必须确保纠纷各方当事人在调解协议达成上的自治性和自主性，即各方当事人都是在完全自愿的心理状态下签订的调解协议。〔49〕与信访调解的启动、进行不同，信访调解的结束不仅须要关照信访人的意见与意愿，被访对象的意见与意愿同样须要被重点关照，实践中所出现的政府迫于无奈只能“花钱买平安”的行为，本质上便是有违自愿原则的重要体现。因此，在信访调解过程中，调解员不仅须要防止公权力机关逼迫信访人签订调解协议的情况出现，还需要时刻警惕公权力机关基于息访压力而对信访人的无理诉求予以妥协的行为。此外，信访调解并不必然达成合意的结果。为避免信访纠纷久拖不决，可以充分利用听证程序的优势建立听证终结机制。历经 3 个月的调解期限后当事人之间仍未能达成一致意见的信访纠纷，一般而言具有重大、复杂、疑难的属性，或者是在该信访中，信访人过于偏执，盲目索要不合理的利益，此时适用听证程序可以促进信访人进行理性表达、提升各方对信访事项的认知共识。〔50〕若经过听证程序后，信访纠纷当事人之间能够形成一致意见，则可以签订信访调解协议，从而合意终结信访程序；若经过听证程序后，信访纠纷当事人之间仍未能形成一致意见，则应依据听证结论作出信访处理意见，〔51〕从而终结信访调解程序。

（二）信访调解的效力

信访调解成功的标志是纠纷各方当事人自愿达成了信访调解协议。由于调解的结果普遍不具有强制约束力，故信访调解协议显然无法直接约束信访人。实践中息访协议所面临的困境之一即在于，信访人违诺再度上访但信访部门却束手无策。〔52〕从理论上看，为确保信访调解协议得到切实履行，存在两条可能的程序进路：第一，申请人民法院对信访调解协议进行司法确认，从而赋予信访调解协议强制执行力；第二，将信访调解协议认定为行政协议，在信访人不履行协议时直接通过非诉执行的方式进行强制执行。这两种程序进路在表面上看似理想与圆满，但均不具有可行性：一方面，司法确认的主要障碍在于，信访调解协议的签订主体并非都是平等的民事主体，这与司法确认的对象为民事调解协议的限定存在张力；另一方面，虽然信访调解协议有可能被认定为行政协议，〔53〕但非诉执行的思路却存在将信访纠纷再度引入行政复议、行政诉讼的风险，这导致本已在信访程序中解决的纠纷很可能被再次裹挟进常规性解纷程序之中，信访纠纷也将因此陷入程序循环。尤其是信访调解协议的签订主体很可能已经涵盖了法院甚至更高级别的党委、政府，这进一步加剧了信访调解协议与行政协议之间的割裂感。信访调解协议之所以面临执行障碍是因为强制执行力指向的是“当事人应履行而未履行的义务”，这种义务具有积极性，而信访调解协议中信访人应履行的义务为“不再针对该信访纠纷进行上访”，这种义务具有消极性，

〔49〕 参见李喜莲、唐海琴：《法院调解自愿原则的实现路径》，载《湘潭大学学报（哲学社会科学版）》2017 年第 4 期。

〔50〕 参见廖永安、伍玉联：《无理涉诉信访治理中适用听证制度的路径思考——基于 H 省 L 市法院信访案件处理的实证分析》，载《湘潭大学学报（哲学社会科学版）》2024 年第 5 期。

〔51〕 听证结论充分吸收了社会各界对于信访纠纷的处理意见，凝聚了社会公共理性，一定意义上属于民主共识，以此作出处理意见具有一定正当性。

〔52〕 参见王华海、蒋武君：《息访协议的窘境与出路——以涉诉信访为视角》，载《法治研究》2008 年第 11 期。

〔53〕 参见陈天昊：《行政协议的识别与边界》，载《中国法学》2019 年第 1 期。

其不具有可执行性因而无法成为人民法院强制执行的对象。

以上情况都使得赋予强制执行力的思路无法有效纾解信访调解协议难以约束信访人的困境。解决这一问题的关键在于，赋予信访调解协议终结信访程序的效力。目前实践中的息访协议难以约束信访人的重要原因即是，其无法获得终结信访程序的效力，这导致信访人可以随意违诺并不用被课以相应的法律责任。这与信访工作法治化的程序化要求相违背。程序化意味着信访工作需要在特定时空内展开，在程序不断推进的过程中，法的作用空间呈现逐渐缩小的态势并具有不可逆性。程序化的终点即是建立有效的终结机制。由于信访调解的过程及结果均由信访人意思自治决定，故信访人自愿达成信访调解协议后理应不能随意反悔，赋予信访调解协议终结信访程序的效力具有正当性。终结信访程序的基本意涵是，除特定情形外，〔54〕信访人再就已终结的信访纠纷进行信访构成重复信访，对于此类信访，任何信访部门都不得再受理，上级信访部门不得再登记、通报。

（三）信访调解的责任

信访责任体系的显著失衡是目前信访工作难以实现法治化的重要原因。一方面，缺乏科学性的信访绩效考核标准将信访事项责任部门置于轻易遭受不当非难的高风险下，进而遮蔽了其对信访的依法处理能力。由于信访被认为是负面性的存在，依据信访数量的情况来衡量地方党委政府执政水平一度成为实践常态。尽管中央从 2013 年开始已经全面取消信访数量排名通报，但“点对点”“一对一”的非访通报和约谈制度以及根深蒂固的“信访工作一票否决”理念仍使信访事项责任部门承受着自上而下的巨大评价压力。〔55〕在信访负向评价的理念统摄下，科层制评价体系中的上下级党委、政府形成“信访规避的利益共同体”〔56〕，二者均视“控制”信访为直接追求。这种“控制”导致基层党委、政府对信访事件的处理采取短期主义的压制，而不再就具体信访事件中的是非对错进行法律判断。扭转以上困境的关键在于纠正对信访的直接负面评价，建立针对信访事项责任部门的科学评价责任体系。信访纠纷与社会转型期的利益格局调整以及法律制度缺乏完备性、司法解纷能力存在局限性等因素相关联，〔57〕因此信访纠纷的产生并不一定意味着地方党委、政府的执政出现偏差，反而可能是由于该地经济社会转型过于迅速而加剧了相关主体的利益摩擦。有鉴于此，科学的信访绩效考评标准应当是：第一，信访处理程序是否合法合规；第二，信访人的实际问题是否得到有效解决。信访事项责任部门只要在信访调解中达到了上述过程与结果的双重效果，即使信访人再行上访，亦不能再被课以不利评价。

另一方面，现行信访责任体系无法对信访人的行为形成有效规制，导致信访成为部分信访人的谋利装置。信访的政治伦理决定了党委、政府对信访人负有更多的政治义务，这导致现有信访责任体系弱化了对信访人行为的规制。部分信访人借此在信访中漫无边际的提出诉求与索要利益，甚至逃避应当承担的义务与责任。〔58〕由此可见，建立可以有效规制信访人行为的责任体系

〔54〕 一般包括信访调解协议的达成非基于信访人的自愿与出现新事实两种情形，前者指信访人在信访调解过程中受到欺诈、胁迫或产生重大误解，后者指在达成信访调解协议后出现了影响信访调解基础的事实。

〔55〕 参见陈发桂：《从防控到善治：涉法涉诉信访法治化建构的制度逻辑》，载《理论导刊》2017 年第 6 期。

〔56〕 林辉煌：《“引诱效应”：信访的制度结构与法律甄别》，载《中国行政管理》2017 年第 6 期，第 64 页。

〔57〕 参见李延舜：《涉诉信访法治化的路径选择》，载《行政与法》2012 年第 1 期。

〔58〕 参见孔凡义、程颖：《基于权力和权利分析框架的基层涉诉信访研究》，载《重庆社会科学》2021 年第 12 期。

是信访工作法治化的重要方略。基于信访调解作为信访终结方式的定位与实践中信访人违反息访协议的治理困局，针对信访人的责任体系应当重点落于信访人违反信访调解协议这一行为面向上。本文认为，可对信访人违反信访调解协议的行为课以信用责任。信用责任是近年来为纠正我国“失信收益高，失信成本低”的乱象而逐渐兴起的新型责任形态，〔59〕将其作为信访人违反信访调解协议所应承担的责任具有以下两个方面的意义：一方面，基于违反信访调解协议的失信行为本质，将其与信用责任相联结具有正当性，可以发挥重要的惩戒效果；另一方面，作为理性经济人的信访人通常会衡量失信收益与失信成本，施加足额的信用责任可以使后者高于前者，这一软法约束机制可以提高信访人违反信访调解协议的成本，从而促使其主动履行信访调解协议。〔60〕只有信访人明知并确信违反信访调解协议会带来严格的责任承担，信访调解的责任体系才能真正具有调整信访人行为的实际价值，〔61〕信访调解协议也才能在实质意义上发挥终结信访程序的效果。在做到“失信惩戒”的同时，还应注重“守信激励”的运用。具体而言，可以在信访调解协议中约定：对信访人所获得的利益实行分期给付或者为相关利益附加一定的时效，如果信访人违反信访调解协议，则不再给付未给付的利益或者不再延长相关利益的时效。

除对信访人违反信访调解协议的行为课以信用责任外，还可以建立对信访人的行为在信访终结前后予以不同评价的机制。作为程序化的基本原理，信访人行为的自由空间当随着程序的推进而逐渐缩小。因此，以信访终结为时间节点，对信访人行为的评价标准应有所区别。基于越级访、进京访等信访行为在实践中对社会稳定所造成的巨大冲击，本文认为，可以考虑对信访终结后所出现的越级访、进京访等信访行为进行更为严格的规制，如纳入治安处罚的范畴，改变我国不加区分程序节点对此类信访行为一律仅课以不法评价却不作实质处罚的现状。通过这样差异化的评价标准，可以为信访人的行为提供合理的预期，从而有效规制实践中泛滥的越级访、进京访等严重影响社会稳定的上访行为。

五、结　语

行文至此，可以对信访调解作一个初步定义：信访调解是在穷尽常规救济渠道的前提下，由党委政府主导、社会力量参与，以平等协商的方式，综合运用法律、政策、经济、行政等手段和教育、协商、疏导等办法，处理信访人请求事由合理但无法律依据的纠纷解决活动。信访调解是信访工作的“最后一公里”，是信访工作法治化的重点。规范信访调解机制可以为未来信访工作法治化的推进提供重要支点。但仍需指出的是，将信访纳入法治化轨道仅是信访工作的初级要求，更高远的要求是，通过信访调解发现我国法律、政策等制度在实施过程中所存在的问题，以及检视国家公权力在行使过程中所存在的不规范之处，进而及时作出调整。当国家治理过程中所存在的各方面的问题通过信访调解的通道不断反馈与流转，国家治理体系和治理能力现代化水平

〔59〕 参见刘俊海：《信用责任：正在生长中的第四大法律责任》，载《法学论坛》2019 年第 6 期。

〔60〕 参见沈岿：《论软法的实施机制——以人工智能伦理规范为例》，载《财经法学》2024 年第 6 期。

〔61〕 参见喻怀峰：《调解何以自愿？——“被自愿”的现实困境与“真自愿”的可能路径》，载《江汉论坛》2016 年第 10 期。

将因此得到大幅提升。在这种良性反馈过程中，大多数当事人的信访诉求将能够通过常规渠道予以解决，信访调解的使命在某种意义上将逐渐弱化乃至走向终结。当时机成熟时，信访功能便可以回归至最初的“听取民意”“权力监督”，而不再承载过重的补充性解纷期待。

Abstract: The petition appeal type of letters and visits has long been a difficult point in the process of legalizing the work of letters and visits in China because of the lack of procedural rules to follow. The core of the legalization of letters and visits is to incorporate it into the track of proceduralization. The political ethics requirements of letters and visits, the responsive requirements for the resolution of letters and visits disputes, and the construction requirements of a peaceful China have shaped the letter and visit mediation, which is the important way of dealing with the petition appeal type of letters and visits. The object of the mediation of letters and visits is the petitioner who has exhausted the means of dispute resolution outside the letters and visits and requests reasons are reasonable but lack legal basis, and the subject of the mediation of letters and visits is diverse, including social forces, public power organs, and “social forces plus public power organs”. Mediation of letters and visits can not be classified as one of the existing mediation types, nor can it be regarded as a simple embedded application of one of the existing mediation types, but a separate mediation type. At the same time, mediation of letters and visits also has the basic characteristics of flexible procedure setting, comprehensive resource allocation and thorough problem solving. The legalization mediation of letters and visits needs to be regulated by law from the aspects of the procedure of mediation of letters and visits, the effectiveness of mediation of letters and visits, and the responsibility mediation of letters and visits.

Key Words: petition mediation, legalization of petition work, adjudication of appeal-type petitions, petition mediation agreement

(责任编辑：曹建军)