

第三届

张掖法治论坛论文集

DI SAN JIE ZHANG YE FA ZHI LUN TAN LUN WEN JI

张掖市法学会 编

飞天出版传媒集团



甘肃文化出版社

95212-53
28

第三届

张掖法治论坛论文集

DI SAN JIE ZHANG YE FA ZHI LUN TAN LUN WEN JI

张掖市法学会 编



甘肃文化出版社

图书在版编目(CIP)数据

第三届张掖法治论坛论文集 / 张掖市法学会编. --兰州:甘肃文化出版社,2013.11
ISBN 978-7-5490-0513-0

I. ①第… II. ①张… III. ①法治—中国—文集
IV. ①D92-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 259247 号

第三届张掖法治论坛论文集

张掖市法学会 编

责任编辑: 周桂珍
封面设计: 苟妍婕

出版发行: 甘肃文化出版社
地 址: 兰州市城关区曹家巷 1 号
邮 编: 730030
电 话: 0931-8454870
网 址: www.gswenhua.cn
经 销: 新华书店
印 刷: 河西印刷有限责任公司
地 址: 张掖市甘州区南环路 224 号
邮 编: 734000

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16
字 数: 293 千
印 张: 19.75
版 次: 2013 年 11 月第 1 版
印 次: 2013 年 11 月第 1 次
印 数: 1~1000 册
书 号: ISBN 978-7-5490-0513-0
定 价: 36.00 元

本书如存在印装质量问题,请与印厂联系调换
版权所有 违者必究



目 录

谈张掖市旅游业发展的法制化建设

——以《旅游法》的颁布为契机,推动张掖市旅游业发展的

规范化和法制化进程 牛生乐/001

优化诉调对接机制 创建宜居宜游和谐家园 王志红/010

创新社会管理 创建平安张掖

——对张掖市公安机关加强和创新社会管理的实践与思考

..... 王兴洲/018

生态文明建设的刑法保障

——完善刑法,保障祁连山生态文明建设的途径

..... 杨学诗 索进斌/028

依法惩治和预防职务犯罪 为建设宜居宜游金张掖

营造清正廉洁的政务环境 曹 萍 王 彪/037

信息不对称背景下旅游者权益保障 罗 将/046

对祁连山国家级自然保护区法制建设的思考 李进军 白志强/053

营造良好法治环境 建设宜居宜游金张掖 张 妮/060

改革涉诉信访制度 服务宜居宜游金张掖建设 罗世龙 王辉民/068

农村矛盾纠纷的特点、成因及对策 贾进伟/080

检察机关如何在宜居宜游金张掖建设中加强和创新社会管理

..... 杨容清/086

旅游资源开发中所有权与经营权分离的法律思考 苏亚娜/093

转型跨越发展 建设宜居宜游金张掖需要不断提升法治

思维能力 薛 龙/099

持之以恒推动司法公信力建设 努力让人民群众感受到司法的
公平和正义

——加强司法公信力建设的思考 王永年/106

创造稳定和谐的社会治安环境 服务宜居宜游首位产业发展

..... 牛秉麟/115

创新警务机制 服务宜居宜游

——关于警务机制改革的几点思考 易浩盛/122

科学推进社区矫正工作 为建设宜居宜游金张掖营造稳定的

社会环境 马 雄/130

生态旅游建设中检察职能的定位 曹 慧/136

检察工作如何为宜居宜游金张掖建设保驾护航 张永银/142

积极探索安置帮教工作 预防和减少重新违法犯罪 刘瑾枫/149

对当前农村治安现状的思考与对策 靳建平/157

建立多元矛盾纠纷化解体系 推进宜居宜游金张掖建设

——浅析民间调解的社会管理创新 周建军 霍 磊/165

磨砺打击利剑 服务宜居宜游

——张掖刑事犯罪特点和打击对策初探 白浩年/176

浅谈当前群体性事件的特点及处置对策 黄岩红/185

充分发挥刑事审判职能 服务宜居宜游金张掖 周 波/192

张掖生态旅游资源开发与法律政策问题探析 牛 月/198

宜居宜游金张掖建设视野下论被拆迁人利益的保护 杨春黎/207

论法治文化在服务宜居宜游金张掖中的地位与作用 李文杰/215

旅游资源所有权和经营权分离的探索 陈多文 魏莹尚/221

强化审判职能 服务宜居宜游 师 琼/227

服务宜居宜游 为实现山丹科学发展保驾护航 夏 平/233

论律师在建设宜居宜游金张掖中的作用 韩林超/237

加强和创新流动人口管理 促进宜居宜游金张掖建设 安雪玲/244

创新出入境管理 助力宜居宜游

——对创新公安出入境管理服务工作的实践与思考 韩晓勇/252



构建多元化社会矛盾纠纷化解体系 推动宜居宜游金张掖建设	程 科/258
公正廉洁执法 服务宜居宜游	赵国华/267
打造肃南特色的职务犯罪预防品牌 努力建设法治化西部生态 环境保护屏障	王立庆 李登国/274
正确履行职责 为宜居宜游建设提供高效优质的法律服务	李鸿杰/282
立足检察职能 大力开展职务犯罪预防工作 有力保障 宜居宜游金张掖建设	吴超群/287
检察机关服务宜居宜游经济社会发展的思考	王 苏/295
弘扬法治文化 服务宜居宜游	曹国虎/300
后记	307

谈张掖市旅游业发展的法制化建设

——以《旅游法》的颁布为契机,推动张掖市旅游业发展的规范化和法制化进程

牛生乐

摘 要:近年来,张掖市委、市政府坚持把宜居宜游作为首位产业着力打造,把旅游业作为第三产业的龙头重点培育,旅游业发展步入快车道。但是发展中存在的许多问题也是明显的,我们将以《旅游法》的颁布为契机,采取有效措施加快张掖市旅游业发展的法制化建设,促进旅游业更好更快地发展。

关键词:旅游业 法制化 《旅游法》 规范化

一、张掖市旅游业发展现状

张掖地处多姿多彩自然生态景观线与绚烂神奇丝绸之路文明线交会的“金十字”上,自古就有“塞上江南”和“金张掖”之美誉,享有国家历史文化名城和中国优秀旅游城市之殊荣,是高品质综合旅游资源富集区,旅游业具有广阔的发展前景和巨大的市场潜力。

近年来,张掖市委、市政府顺应自然规律、顺应时代要求、顺应人民意愿,紧紧围绕“率先实现转型跨越”总基调和“做大做强宜居宜游”战略基点,坚持把宜居宜游作为首位产业加快推进,把旅游业放在优先位置

作者简介:牛生乐,张掖市旅游局党组书记、局长。

重点培育,精心打造中国地貌景观大观园、暑天休闲度假城、户外运动体验区、丝绸之路古城邦“四大品牌”,着力实施项目招商提速计划、特色品牌培育计划、客源市场拓展计划、服务质量提升计划、体制机制创新计划“五项计划”,加快建设祁连山国际休闲度假基地、华夏文明传承创新区示范基地、黑河流域全国乡村旅游示范基地、全国最佳康体养生基地、全国高端户外运动基地、裕固风情休闲体验基地“六大基地”,建设宜居宜游金张掖的战略实践高起点谋划、多层次破题、大手笔推进,张掖旅游业发展呈现出前所未有的强劲势头。2012年,全市共接待境内外游客521.9万人次,实现旅游综合收入27.14亿元,同比分别增长了49.1%和58.7%。2010年以来,开工建设重点旅游项目41个,完成投资32.75亿元;签约旅游项目22项,协议引进资金47亿元,落实到位资金15亿元;A级景区由2009年的9家增加到20家,星级饭店由2009年的7家增加到25家,旅行社及分社由2009年的14家增加到32家。

二、张掖市旅游业发展存在的问题

张掖市拥有高品位的旅游资源和独特的文化魅力,但是旅游发展缓慢,造成张掖“养在深闺人未识”这种被动局面,究其缘由,主要存在以下几方面问题:

(一) 大旅游的发展体系尚未形成,难以形成合力

旅游业是关联性、综合性、带动性强的产业,广泛涉及多行业、多部门,有专家研究提出,与旅游业相关联的行业和部门达109个之多,而且旅游业的外延还在扩展,发展旅游产业是一项系统工程,应坚持“大旅游”观念,具有“大产业意识”。当前,张掖市将旅游业作为首位产业加快推进,这就需要各相关部门、行业的通力配合,形成大合力,发展大旅游。虽然市委、市政府高度重视旅游产业开发,形成旅游产业发展领导小组,由书记、市长亲抓旅游工作。但是各相关部门的配合尚缺乏主动性和责任心,没有从思想上得以高度重视。作为行业管理机构的旅游局,依据其工作职责范围来看,其权威性并未得到法律上的支持,是在政府各管理部门中最缺少法律权威性的部门,这与旅游业的跨行业、涉及面广的现实

发生了不协调。而且由于条块分割，旅游局只能主管旅行社和饭店两个部门，作为旅游业重要构成之一的旅游景点景区，则分属于建设局、国土局、文物局、园林等部门，这对改善旅游法制环境、促进旅游健康快速发展极为不利。

（二）行业监管缺乏准则，旅游市场秩序混乱

市旅游产业领导小组牵头，联合旅游、安监、质监、交通、药监、卫生等部门对全市星级饭店、A级景区、旅行社等旅游企业集中检查整治，重点检查旅游合同、广告、价格、购物、景区及周边秩序、旅行社服务网点、分社设立、出境旅游、赴台旅游、安全隐患、服务不达标、设施不完善等问题，对存在的问题督促限期整改，进一步规范了旅游市场秩序。通过检查我们发现，旅游市场中一些旅游企业为了自身的经济利益，采取不正当竞争手段来赢得市场、占有市场。“谁开发谁受益”的市场原则，在法律上无法得到保护，侵占他人利益的现象时有发生。对旅游产品，特别是无形产品部分和涉及他人的“公共产品”部分，没有明确的法律界定。旅游产品的产权明晰度在现有的旅游法体系中缺乏合理的解释，致使旅游市场中出现了许多平行投放的现象，旅游企业的权利得不到有效的保障。某些旅游景点商贩任意宰客，甚至相互勾结威胁旅游者的侵权事件也屡见不鲜。究其原因，还在于张掖市尚未形成有效的市场监管机制和法律机制。

（三）旅游资源整合步伐慢，旅游产业开发层次低

旅游资源整合意义巨大，是张掖市宜居宜游产业的战略支撑，不能有效整合拥有的旅游资源，宜居宜游就是空话。旅游资源的整合有助于旅游资源的高效利用和有效配置，有利于张掖扩大招商引资，有利于市场主体运作和投资，有利于张掖市旅游产业的整体提升。在实施旅游资源整合的过程中，常常存在旅游资源开发、利用、保护三者失衡的现象。在旅游资源开发中，由于缺乏科学的整体规划，经营者盲目建设，一味地追求经济效益，为了旅游而搞旅游，不注意综合治理，无视文物古迹的历史价值和旅游价值，造成了景观污染和文物古迹的破坏等。

上述问题的存在，归根结底是由于旅游行业相关法律机制缺失所致。因

此,我们只有不断完善旅游业法制环境,才能使张掖市旅游业健康持续地发展。

三、张掖市加快旅游业法制化建设的意义

(一) 加快旅游法制化建设是保障张掖旅游业健康发展的客观需要

旅游立法对促进旅游资源的开发和旅游产业的建立及发展具有非常重要的意义。任何一个产业的建立和发展都离不开与该产业相关的法律支持与保障。旅游业是一个依托性、关联性很强的产业,其内容涉及旅游宏观管理体制的建立、旅游企业的市场准入、设立分支机构、旅游安全、旅游度假区、旅游商品生产、旅游企业所得税返还、旅游景点征收专用资金、游客权益保护、特殊旅游项目、景区景点讲解等方面。张掖旅游资源得天独厚,种类齐全,资源品位高,而且独具区位优势与民族文化特色。但是,由于经济落后,各种旅游基础设施严重不足等原因,这些资源优势本身不会自动转化为产业优势。张掖的现实状况及我国旅游立法的严重滞后性难以促成西部地区旅游产业化过程。如果要把旅游的资源优势转化成为产业优势,把旅游业作为张掖发展宜居宜游首位产业加快推进,必须加快旅游立法进程,加大旅游立法力度,并适时把这些优惠政策和措施以国家旅游立法或地方旅游法规的形式加以确认和巩固,通过立法来实现对张掖旅游产业的定位,确保张掖旅游业的健康发展。

(二) 加快旅游法制化建设是保护张掖市旅游资源完整性的需要

张掖历史悠久,自然资源丰富,人文积淀深厚,民族风情独特,是国家历史文化名城和中国优秀旅游城市,是高品位综合旅游资源富集区。但另一方面,这些旅游资源由于自然的或历史的因素,其中许多自然景观和人文景观及其生态环境系统都比较脆弱,有些资源存量极其有限且不具有可再生性。而旅游资源的开发、利用可能会对自然生态资源和人类生态资源及文化遗产产生不利的影响,甚至造成破坏。这些或独特或稀缺的旅游资源的旅游资源一旦被破坏将永远消失。近年来,有的地方为了追求经济效益,不顾长远效益,视景区为地方经济的“摇钱树”,在景区内乱搭滥建,搞吃喝玩乐一体化;有的对景区旅游资源实行企业化经营,甚至将风景资源

承包,只收钱,不管理、不保护。这些所谓的开发行为使一些优质的自然资源和历史文化遗址遭到人为的破坏,虽说造成旅游资源破坏的因素很多,但对旅游资源的保护缺少专门立法是其中最主要的原因之一。因此,旅游资源的法律保护问题是西部地区旅游资源开发中必须要解决的重要问题,特别是对那些遗产级或世界级或稀缺性的旅游资源的立法保护必须先于或同步于开发行为进行,防止掠夺式的经营与开发,使旅游资源保护与开发利用走上法制化、规范化轨道。

(三) 加快旅游法制化建设是规范张掖旅游市场秩序的现实需要

随着旅游业的不断升温,旅游市场上旅游企业间的恶性竞争、损害旅游者权益、旅游非法经营等一系列问题越来越受到业界关注。少数旅游企业在激烈的旅游市场竞争中,置诚信于不顾,采取“零负团费”不正当竞争行为,影响了旅游服务质量,损害了游客合法权益,严重扰乱了旅游市场秩序,各种严重侵害游客权益的事件屡有发生。但由于旅游法律、法规作为公共产品在供给上的严重缺少与不足,导致了各种损害游客权益的事件和纠纷发生后,游客投诉无门,合法权益得不到法律救济的严重后果。如旅行社不认真履行旅游服务合同,中途多次拼团,导游甩团、甩客;旅游专列上游客抢座;旅游目的地房间简陋肮脏,根本无法入住;随意更改旅游线路和景点;导游与旅游景点、旅游定点购物商家合伙宰客等现象时有发生。如何保护游客的合法权益已经成为当前旅游业发展中的一个非常重要的法律问题。因此,尽快健全和完善法律保障机制是保护游客合法权益、改善旅游市场秩序的当务之急。综上所述,加快旅游法制化进程,是克服张掖市旅游立法滞后性缺陷的重要手段,也是“依法治旅”的法制前提和重要保障,具有重要的现实意义。

四、以《旅游法》的颁布为契机,推动张掖旅游大发展

在旅游业的产业地位已经获得全社会普遍认可的今天,依法治旅已成为旅游产业发展势在必行的选择。面对日益加剧的地区间的行业竞争,如何进行旅游业经营管理体制的深层次改革,建立符合张掖市市情的旅游法治环境已成为当前业内人士共同关心的话题。我们将以《旅游法》的颁布

为契机,通过认真学习领会《旅游法》的精神实质,结合张掖实际,采取措施来加快推进张掖市旅游业发展的规范化和法制化。

2013年4月25日,第十二届全国人大常委会第二次会议通过《中华人民共和国旅游法》(简称《旅游法》),习近平主席发布第3号主席令予以公布,将于2013年10月1日施行。旅游法的颁布,是中国旅游业发展史上的里程碑,是改革开放和科学发展的结晶,是实现旅游业发展“两大战略目标”的制度基石,是维护旅游者和旅游经营者权益、规范旅游市场的法律保证。《旅游法》将使旅游产业发展有法可依,起到以法治旅、以法促旅、以法兴旅的作用,将促进旅游管理法制化,提升旅游业的产业地位,赋予区域旅游规划以法律地位,规范旅游市场,优化监管环境,保障旅游者和旅游经营者的合法权益,提升旅游服务质量和旅游企业竞争力。

(一) 增强旅游法治意识,使依法治旅成为全社会的自觉行动

首先,旅游各相关行业的领导者和管理者要有强烈的依法行政意识。涉及旅游重大政策的出台或调整,旅游管理模式的重大的改变,旅游资源重大项目开发等必须依照有关法律法规规定、按照法定程序进行自律性、合法性自我审查,组织专家进行科学论证,广泛听取各方意见、集思广益、博采众长之后依照法律授权并根据法律规定进行决策。要以建设高效、公正、有限的法治政府为目标加强和改善旅游行政管理,使旅游行政法治理念成为各级领导者和管理者的自觉行动。

其次,旅游经营者要有强烈的依法经营意识。旅游经营者在经营活动中,必须遵守公平交易原则、平等竞争原则、诚实信用原则,必须履行法定和约定的义务,必须履行按规定收取旅游费用和出具合同凭证与收费单据的义务,必须履行提供符合要求的旅游商品和服务的义务等。旅游经营者在追求利润的过程中,必须考虑利益相关者的利益,特别是旅游消费者、旅游资源保护与合理利用、社会公共经济秩序和社会公共利益,切实做到依法经营、诚信经营、优质服务。

第三,旅游者也要有强烈的依法维护自身合法权益的意识。旅游者权利的核心是旅游者的利益。旅游者的权利作为一种基本人权,是生存权的重要组成部分,是包含人身权、财产权等多种民事经济权利在内的综合性



权利,主要包括:以人身安全和财产安全为内容的安全权;以获取真实信息为内容的知情权;以充分自主选择旅游服务为内容的自主选择权;以接待旅游服务时享有获得质量保障、价格合理和计量正确为内容的公平交易权;以旅游者在接受旅游服务受到人身、财产损害时得到赔偿为内容的依法求偿权,以及受尊重权、监督批评权等。旅游消费者应当认识到,在旅游投诉和旅游经济纠纷中,旅游者维护自身利益最有力、有效的办法,就是拿起旅游法律武器,依法与旅游经营者协商和解,依法向有关行政机关申诉、调解、仲裁,直至向人民法院提起诉讼。

(二) 科学制定全市旅游业总体发展规划

《旅游法》的一大特点是特别强调对旅游行业的规划,甚至为此专门列出“旅游规划和促进”的章节,这在各类法律法规中是相对少见的。《旅游法》之所以强调“规划”,是旅游的特殊性质决定的,因为旅游业不是一个独立的行业,其涉及面很广。正如国际休闲产业协会执行副主席、中国人民大学休闲经济研究中心主任王琪延教授所说:“《旅游法》中规定的规划包括旅游资源的保护和开发利用,这既和文化产业有关,也和文物保护有关,还和森林、海洋资源的保护和开发有关,涉及的行业非常宽。《旅游法》中还提出产品的开发、服务质量、旅游文化建设、形象宣传等,也需要规划。而基础设施建设,如高速公路、铁路,这些和旅游虽然没有直接关系,但没有这些基础设施,旅游业根本发展不起来,没有一个综合性的发展规划,这些基础设施建设是做不好的。

张掖市的旅游业发展正处在奋力爬坡期,万事开头,规划当先。年初,张掖市通过招标遴选聘请广州中山大学旅游规划设计院对张掖市旅游业发展总体规划进行修编。在规划旅游业总体发展蓝图时,应当遵循市场导向原则、特色原则和区域合作原则,注重致力于本区域多产业联合,通过联动其他产业,整体推进,达到互惠双赢,共同改善张掖市生态环境,实现新一轮产业结构调整突破;旅游业总体发展规划要注重保护与开发并重,旅游资源多为不可再生资源,在开发旅游资源时,一定要做到可持续发展。

(三) 建立和完善一套符合张掖市市情的旅游行业管理法规

酝酿三十多年,历经三次审议,《旅游法》终于颁布并将实施。作为

我国旅游行业的首部法律,《旅游法》的出台,意味着我国旅游业监管正式上升到法律层面,也标志着旅游业进入法制化、规范化发展的新阶段,在旅游活动中每个环节上有法可依的旅游法律体系正在逐步建立。然而,由于旅游业的地域性特点突出,因此地方政府在依据《旅游法》管理旅游行业的同时,还应制定一批适合当地实际的切实可行的旅游业管理的规章制度。张掖市可根据国家和中央各部委或省上有关法律、法规,在把张掖建成国际旅游大城市的过程中,要重点健全《张掖市旅游业管理暂行规定》《张掖市旅游市场管理规定》《张掖市旅游饭店管理规范》《张掖市导游管理办法》《张掖市旅游服务管理达标暂行办法》、重点景区管理规章等地方性法规。为了加强对旅游市场的管理,2005年8月经张掖市编委批准成立市旅游质量监督管理所。今后,张掖市旅游业管理应着重从完善体系、健全法规、规范管理、提高质量、增强效益方面有重点地进行建设。

(四) 提高旅游执法水平, 加强旅游执法队伍建设

有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。《旅游法》的颁布,使张掖市旅游行业有了体系完备的旅游法律。接下来,我们应聚焦到旅游法律环境的另一个重要构成——旅游执法。依照法律规定对旅游行业进行全面整治,从法律的层面约束、规范旅游市场的健康发展,加大旅游执法的力度,严厉打击各种违法违规行为,切实保障旅游消费者和经营者的合法权益。张掖市要在强化旅游执法工作方面,建立较为完善的执法制度,既有常规的年度检查、日常检查,也有专项检查、个案检查,从旅游市场秩序、财经制度、遵守行业法规等方面进行检查,强化执法工作。

旅游执法,关键在人,关键在队伍建设。首先是旅游行政机关的执法能力建设。这方面目前还有相当大的差距。近年来,各省、市旅游部门虽然普遍开展了《中华人民共和国行政许可法》等旅游行政法规的普法学习,但投入的时间、精力有限,有的旅游行政机关甚至连一个法律专业毕业的人才都没有。当前紧迫的任务,就是各级旅游行政部门要把旅游法制队伍建设切实摆上领导议事日程,通过短期引进人才、长期培育人才等方法,营造领导带头学法,机关干部踊跃学法,业务部门准确用法,专业部



门精于执法的大格局。其次是下决心加强旅游质监所的队伍建设,要通过法律法规授权明确旅游质监所的行政执法主体地位,在人力、物力、财力上予以必要保障,着力把旅游市场管理纳入规范化、法制化管理的轨道。

参考文献:

[1]刘瑶.关于旅游资源开发与环境保护[D].长春:东北师范大学出版社,2011.

[2]张元奎.旅游法规实务[M].北京:旅游教育出版社,2012.

[3]陈清华,孙秀娟.试论中国旅游法制定的必要性[J].法制与经济,2006,(8).

[4]厉以猷.旅游业必须走可持续发展道路[J].旅游学刊,2001,(1).

[5]陈发源.旅游法立法的几个基本问题[J].江苏工业学院学报(社会科学版),2007,(2).

优化诉调对接机制 创建宜居宜游和谐家园

王志红

摘要：“优化职权配置”是司法体制改革的最大难点，它涉及打破既有司法权力配置的格局，合理调整和配置司法权这一重大问题，关系内外体制、机制改革以及司法行政管理和法院审判职能发挥等各个方面问题，并非几项制度、措施就能够彻底解决。而诉讼和人民调解相互衔接，是当事人自由处分和法官适当介入的有机结合，更符合公正和效益的司法价值取向。如何建立诉讼与人民调解相互衔接的机制，实现两者之间的良性互动，是当前法院所要面对的现实课题。本文以甘州区法院为研究样本，对优化诉调对接机制，创建宜居宜游和谐家园做以阐述。

关键词：优化诉调对接 创建和谐家园

近三年来，甘州区法院受理的各类案件近万件，在岗干警130多人，审判一线干警不足70人，人均结案近130件，案多人少矛盾凸显。飞速增长的案件促使司法实务界越来越关注多元纠纷解决机制的建立，他们清醒地认识到：诉讼处理的纠纷是有限的，如果诉讼与人民调解能相互衔接，将会使更多的矛盾得到及时有效的化解。诉讼和人民调解相互衔接，是当事人自由处分和法官适当介入的有机结合，更符合公正和效益的司法价值取向。如何建立诉讼与人民调解相互衔接的机制，实现两者之间的良性互动，是当前法院所要

作者简介：王志红，女，张掖市甘州区人民法院研究室主任。

面对的现实课题。本文以甘州区法院为研究样本，对优化诉调对接机制，创建和谐家园做以阐述。

一、人民法院、司法行政机关资源整合符合现实需要

（一）构建和谐社会的需要

和谐稳定的社会环境既是全面建设小康社会的重要目标，又是全面建设小康社会的重要保障。当前，我国社会稳定，经济发展，人民群众安居乐业，总体形势较好，但同时，随着改革的深化，利益关系的调整，生产、生活方式的改变，由各种原因引发的矛盾纠纷不断增多。在新形势下，实现诉讼与人民调解相互衔接，正确处理人民内部矛盾，有利于维护社会稳定，实现社会和谐。

（二）减轻诉讼压力的需要

随着我国经济迅速发展和各种利益调整，社会矛盾和纠纷表现为主体和内容多样化、成因复杂化的特点，呈“爆炸式”增长，法院受理案件的数量大幅上升与法院审判力量有限的矛盾日益突出。司法活动中，诉讼和审判应该是解决纠纷的最后途径，而不应该是主要途径。为此必须建立多元化的社会矛盾纠纷解决机制，尤其是以调解制度为代表的诉讼外纠纷解决方式。这种纠纷解决机制客观反映了法治自身的发展规律，“是一种法制和社会可持续发展的需要”。

（三）符合纠纷当事人的利益

纠纷当事人在矛盾发生以前，双方之间往往有密切的关系，如果能以调解的方式化解矛盾，那么双方这种原有的密切关系还有可能延续，至少不会反目成仇；如果硬性裁判，有可能付出割舍双方原有密切联系的代价。诉讼与人民调解实现互动，实际上就是形成内外结合的调解强力，使当事人因纠纷影响流转使用的资金、物资尽快正常周转利用，受牵扯的人力尽快得以解脱，从而能安心地从事生产。