

优化公安机关矛盾纠纷 风险管控体系探索

■ 邓 琦

摘 要 目前，公安机关开展矛盾纠纷风险管控工作普遍会遇到数据分散与信息孤岛、风险预警滞后与低效、动态管控能力不足、跨部门协同效率低下、隐私保护与法律合规风险、基层技术应用能力薄弱等困境。通过构建“新质生产力+科学系统机制”双轮驱动的矛盾纠纷风险管控体系，深度融合技术创新与制度创新，突破传统治理模式瓶颈，从而实现矛盾纠纷治理从被动应对向主动预防、从经验驱动向数据驱动、从单一管理向协同共治的转变。

关键词 公安机关 新质生产力 科学系统机制 矛盾纠纷风险管控

矛盾纠纷排查化解是构建社会主义和谐社会的必然要求，也是推进平安中国建设的一项重要任务。随着中国式现代化建设进程的加快，社会进入快速转型期，群众多元化利益诉求日益凸显，不同主体之间的利益格局发生根本性改变，社会矛盾纠纷大量涌现，呈现高发态势。矛盾处理是一个国家、社会长治久安的一项基础性工作。当前和今后一个时期是我国各类矛盾和风险易发期，各种可以预见和难以预见的风险因素明显增多。党的十九届四中全会和《法治社会建设实施纲要（2020—2025年）》要求完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，努力将矛盾化解在基层。公安机关肩负着服务

保障高质量发展、为中国式现代化保驾护航的重要职责使命，必须从统筹高质量发展与高水平安全的战略高度，推动发展新质生产力同提升公安履职能力有机融合；作为基层社会治理的主力军，面对新时代社会矛盾纠纷的新特点，如何发展新质公安战斗力，扎实开展矛盾纠纷风险管控工作，妥善高效化解矛盾纠纷，已成为新时代公安机关亟待研究和解决的一项任务。构建“新质生产力+科学系统机制”双轮驱动的矛盾纠纷风险人员管控体系，持之以恒做好此项系统工程，以期带动公安系统基础工作整体提升，将新质生产力转化为社会治理能力，实现矛盾纠纷“发现在早、化解在小、管控在准”，推

作者：广东省公安厅治安管理局

动“被动维稳”向“主动创稳”转型。

一、公安机关在矛盾纠纷风险管控工作中的职责职能

根据《人民警察法》《治安管理处罚法》等法律法规，结合当前社会治理需求，公安机关在矛盾纠纷风险管控中的核心职责是：预防矛盾激化、管控风险源头、依法快速处置、整合社会资源、保障群众权益。通过技术赋能与法治化手段的结合，既要提升社会治理的精准性和效率，也要严守法律底线，平衡公共安全与个人权利的边界。

（一）矛盾纠纷的预防与化解

风险排查与预警。主动排查：通过社区走访、网格化管理等方式，及时发现潜在矛盾纠纷（如家庭矛盾、邻里纠纷、劳资冲突等）。预警研判：利用大数据分析、人工智能等技术，对矛盾纠纷的演变趋势和风险等级进行动态评估，提前预警可能激化的案件。前端干预与调解。联合调解：联合司法、民政、社区等力量，推动矛盾纠纷在基层化解，避免矛盾升级为治安或刑事案件。心理疏导：对存在心理问题的风险人员，协调专业心理咨询师介入，降低因情绪失控引发的极端行为风险。

（二）矛盾风险的动态管控

分级分类管理。根据矛盾纠纷性质、风险等级、人员行为特征等，对风险人员进行分级（如高、中、低风险），制定差异化的管控措施。对高风险人员建立“一人一档”，实时跟踪其活动轨迹、社交关系和心理状态。智能技术应用。运用物联网设备（如智能摄像头、电子手环）、人脸识别、大数据轨迹分析等技术，动态掌握其行踪和行为异常。通过AI算法分析相关数据，及时发现

涉稳言论或潜在威胁。

（三）矛盾纠纷的应急处置

快速响应与现场处置。对已激化的矛盾纠纷（如群体性事件、暴力冲突等），公安机关需第一时间出警，控制现场局势，防止事态扩大。依法采取强制措施，制止违法犯罪行为，保护群众生命财产安全。多部门联动处置。与应急管理、医疗救援、消防救援等部门建立协同机制，确保突发事件中各方力量快速响应、高效联动。

（四）社会协作与资源整合

跨部门协同机制。推动公安、司法、社区、民政、人社等部门数据共享，形成矛盾纠纷化解的“全链条”闭环管理。利用区块链技术实现跨部门数据安全共享，提升协同效率。社会力量动员。发动社区工作者、志愿者、律师、心理咨询师等社会力量参与矛盾调解和风险人员帮扶。通过“互联网+群防群治”平台（如微信小程序、APP），鼓励群众举报矛盾纠纷线索。

（五）法治宣传与教育引导

普法教育与矛盾预防。在社区、学校、企业等场所开展法治宣传，普及《民法典》《治安管理处罚法》等法律知识，增强群众依法解决纠纷的意识。通过典型案例分析，引导公众理性表达诉求，减少非理性维权行为。相关人群教育。对易引发矛盾的群体（如信访人员、劳资纠纷当事人等），针对性开展法律教育和心理干预，减少重复性矛盾发生。

（六）技术支持与数据安全保障

技术赋能管控。建设和维护智能化的矛盾纠纷预警平台，整合公安大数据、社会面感知数据等资源，提升风险感知能力。利用云计算、边缘计算等技术，实现数据的实时处理和分析。隐私保护与合规管理。在数据

采集、存储、使用过程中严格遵守《个人信息保护法》《数据安全法》，防止个人信息泄露和滥用。对风险人员信息的访问和使用设置严格权限，确保依法依规操作。

（七）法律职责与执法边界

依法履职。公安机关在管控工作中必须严格遵守法律程序，避免过度干预公民合法权利。例如，对风险人员的监控措施需符合《刑事诉讼法》《行政强制法》等规定。监督与问责。建立内部监督机制，对矛盾纠纷化解不力或滥用职权的行为进行追责，确保权力规范运行。

二、当前公安机关在矛盾纠纷风险管控中普遍面临的挑战

（一）数据分散与信息孤岛

一方面，矛盾纠纷风险人员的行为和状态具有动态性，公安机关难以及时获取全面、准确的情报；另一方面，公安、司法、社区、医疗等部门数据独立存储，信息共享壁垒高，难以形成全面风险画像。例如，家庭暴力类纠纷：施暴者可能刻意隐瞒暴力倾向，或受害人因恐惧未及时报警，导致公安机关无法提前介入。例如，某地曾发生一起家暴升级为命案的案件，因施暴者此前无犯罪记录且未主动申报矛盾，警方未能及时预警。

（二）风险预警滞后

一是人工排查依赖与信息漏筛。例如：校园欺凌引发的自杀事件：某初中生因长期被欺凌在社交平台发布“想死”言论，但未被识别。学校依赖班主任主观判断风险，未建立学生心理评估数据系统；公安机关仅通过线下走访了解校园矛盾，未接入教育部门的“学生行为异常监测平台”。二是技术模

型误判与漏报。例如情感纠纷恶性杀人案：某男子多次在社交平台发布“杀了你全家”等极端言论，但未被系统标记。公安使用的舆情监测系统仅识别“杀人”“爆炸”等直接暴力词，忽略“同归于尽”“让你后悔”等隐晦威胁；算法未结合用户行为（如突然清空社交账号、购买刀具等）进行综合研判。三是基层执行流于形式。例如群租房火灾预警失灵：某城中村群租房电线老化，网格员多次上报但未进入公安风险库。社区网格员将隐患记录在纸质台账，未同步至公安“消防风险预警平台”；公安机关仅关注“已发生纠纷”，忽视“潜在安全隐患”类风险。四是跨部门研判机制空转。例如精神障碍患者持刀伤人：某精神分裂症患者停药后出现暴力倾向，家属向社区卫生中心报告。卫健部门认为“未实施暴力则不属紧急情况”，未启动跨部门预警；公安机关因未收到卫健数据，仍将其列为“普通关注对象”。

（三）动态管控能力不足

一方面，对高风险人员行踪、社交关系缺乏实时掌握，管控手段被动；另一方面，基层派出所警力有限，且部分民警缺乏心理学、矛盾调解等专业技能。例如农村土地纠纷：某地村民因宅基地归属问题长期争执，民警需兼顾日常治安和矛盾调解，但因缺乏土地政策知识，难以有效化解矛盾，最终引发群体械斗。矛盾激化可能迅速升级为极端事件，公安机关需在极短时间内干预。例如情感纠纷引发劫持人质：某男子因感情问题持刀闯入前女友住所，警方虽接到报警，但因现场环境复杂且嫌疑人情绪失控，谈判失败后被迫采取强攻，造成人员伤亡。

（四）跨部门协同效率不高

公安与司法、社区、民政等部门协作流程繁琐，响应速度慢。一是信息共享机制缺

失。如精神障碍患者肇事肇祸事件。二是权责划分模糊。如农民工讨薪引发群体事件，部门协作混乱：人社部门认定属劳动纠纷，要求公安“维持秩序，避免冲突”；公安机关缺乏介入经济纠纷的法律依据，仅能劝阻；信访部门要求农民工“走法律程序”，但未提供实质性协助。三是审批流程冗长。如校园欺凌引发的极端报复。如某中学生长期遭欺凌，家长向学校、教育局、派出所多次反映未果。流程卡点：学校要求派出所出具“欺凌行为认定书”才能处理；派出所因涉事学生未成年，需教育局联合调查；教育局要求学校先提交调查报告，再启动跨部门会议。

（五）隐私保护与法律合规风险

个人信息过度采集与滥用风险。为管控风险，公安机关可能收集超出必要范围的个人信息，或未明确告知用途，引发法律争议。例如社区排查中的过度采集：某地派出所要求社区对矛盾纠纷家庭进行“风险评估”，强制收集家庭成员病史、收入、社交关系等与矛盾无关的信息，被居民以“违反《个人信息保护法》”投诉。

数据泄露与安全防护不足。存储或共享风险人员信息时，因技术漏洞或管理疏漏导致隐私泄露。例如内部人员泄密：某地辅警将矛盾纠纷人员名单（含家庭住址、身份证号）私下出售给催收公司，引发群体性维权事件。

跨部门共享数据的法律模糊性。公安与卫健、民政等部门共享风险人员信息时，缺乏明确法律授权或协议约束。例如精神障碍患者信息共享争议：某地卫健部门向公安提供精神疾病患者名单以预防暴力事件，但因未征得患者本人同意，被指控侵犯隐私权。

新兴技术应用的法律滞后性。人脸识

别、大数据分析等技术缺乏明确法律规范，易引发合规争议。例如人脸识别监控上访人员：某市在政府门口安装人脸识别系统，自动标记“高频到访”的矛盾纠纷人员，被舆论批评为“滥用技术监控公民”。

公众知情权与执法权的冲突。管控措施未充分告知当事人或缺乏透明性，导致法律纠纷。例如隐性列管引发诉讼：某男子因与前同事存在经济纠纷，被派出所列管，其发现后以“未告知、无法律依据”提起行政诉讼。

（六）基层技术应用能力薄弱

技术设备闲置与误操作。例如：智能警务终端沦为“摆设”。某县派出所配发新一代移动警务终端，支持人脸识别、矛盾风险查询等功能。民警因未接受系统培训，仅会使用基础通话功能，遇到纠纷现场不会调取风险人员数据库；部分民警误操作触发系统锁屏，需上级技术员远程解锁，耽误处置时间。

数据分析工具未充分利用。例如风险预警系统“只装不用”：某乡镇派出所安装“矛盾风险智能评分系统”，可根据报警记录、人员轨迹等生成风险等级。民警习惯手工台账登记，认为系统操作复杂，仍依赖经验判断风险；系统提示的“高风险人员”因未被人工复核，长期未跟进管控。

基础技术维护能力不足。例如监控系统瘫痪致线索丢失：某社区警务室安装人脸识别摄像头用于轨迹追踪。设备故障后，基层警员不会检修，需等待市局技术人员支援，导致连续3天无监控数据；存储硬盘满负荷后未及时清理，系统自动覆盖早期录像。

技术培训流于形式。例如大数据平台“只学不用”：某市公安局组织基层民警参加大数据分析培训，但课程以理论为主。培

训未提供实操演练，民警结课后仍不会使用“人员关系图谱分析”功能；部分老民警抵触技术工具，坚持手工绘制关系网，效率低且遗漏关键关联。

三、“新质生产力+科学系统机制”双轮驱动的矛盾纠纷风险管控体系的构建

构建“新质生产力+科学系统机制”双轮驱动的矛盾纠纷风险管控体系，是公安机关应对社会治理复杂形势、实现治理能力现代化的重要路径。通过技术创新与制度创新的深度融合，可突破传统治理模式瓶颈，实现矛盾纠纷治理从被动应对向主动预防、从经验驱动向数据驱动、从单一管理向协同共治的转变。

（一）构建“四维感知—智能研判”风险预警体系

全息数据融合中枢建设。搭建基于云原生架构的“社会风险数据湖”，整合公安内网数据（110 接处警）、政务数据（信访、社保、医疗）、物联感知数据（智能门禁、车载 GPS）、网络舆情数据等 8 大类 32 项数据资源。应用知识图谱技术建立“矛盾风险关系网络”，通过实体识别、关系抽取算法，自动关联涉事人员社会关系、经济往来、行为轨迹等隐性关联。动态风险评估模型开发。构建多模态风险预警算法集群，包括：文本情感分析模型（BERT 算法）：实时监测社交媒体、报警记录中的负面情绪指数。时空预测模型（LSTM 神经网络）：分析矛盾纠纷高发时段、区域的时空规律。关系网络传播模型（图神经网络）：预测矛盾升级扩散路径。建立红橙黄蓝四色预警体系，每日生成《社会风险热力图》，实现风险态势

可视化呈现。

（二）打造“分级响应—精准干预”智能管控机制

三维分级管控矩阵。风险维度：构建包含矛盾烈度、涉及人数、历史行为等 12 项指标的评估体系。人员维度：建立精神状况、前科记录、社会支持等 8 项特征画像。区域维度：划分治安重点地区、特殊行业场所等 5 类管控单元。通过组合算法自动生成“风险人员—处置措施—责任主体”匹配方案。智能干预工具开发。研发矛盾纠纷调解 AI 助手，集成法律条款智能匹配、相似案例推荐、调解话术建议等功能。部署 VR 矛盾化解训练系统，模拟 30 类常见纠纷场景，提升民警现场处置能力。试点应用情绪识别智能眼镜，通过微表情分析预警现场冲突升级风险。

（三）建立“多元协同—闭环治理”社会参与机制

构建社会治理共同体。建立“1+4+N”协同机制：1 个公安指挥中枢，司法调解、心理咨询、法律援助、民生服务 4 支专业队伍，N 个社会组织（乡贤理事会、行业调解协会等）。开发“枫桥经验”数字化平台，实现矛盾上报、分流、调解、反馈全流程线上流转。创新群众参与模式。推行“平安积分”制度，通过微信小程序实现矛盾线索“随手拍”换积分兑奖励。建立“专家众包”平台，吸纳律师、心理咨询师等专业人才开展在线咨询。试点“数字孪生社区”，通过虚拟现实技术开展沉浸式普法教育。如广东佛山市乐平镇通过“警网三融合”机制划分 321 个网格，实现矛盾纠纷“早发现、早处置”；又如乡贤调解模式：利用乡贤“地熟、人熟、事熟”的优势，在乐平镇等地成立“祠堂+乡贤+调解”工作室，2023 年成功调

解纠纷 32 起，成功率 100%；再如司法与行政联动机制：法院设立巡回法庭和诉前和解中心，推动“人民调解+司法确认”模式，检察院下沉检调对接工作室，参与民事纠纷化解。还有“情指行”一体化机制：惠州市公安局通过可视化指挥调度平台，实现跨警种快速响应与合成作战，成功处置轻生警情仅需 2 分钟。

（四）完善“法治护航—技术赋能”保障体系

数据安全合规框架。构建基于区块链的“数据安全岛”，实现跨部门数据可用不可见。建立数据使用三级审批制度，设置数据访问“熔断机制”。引入第三方合规审计，定期评估技术应用合法性。警力素质提升工程。实施“数字警力”培养计划，开发在线学习平台设置数据分析、智能设备操作等必修课程。建立警企联合实验室，开展边缘计算、数字孪生等前沿技术警用转化研究。推行“科技警长”制度，选拔培养既懂业务又通技术的复合型人才。

（五）创新“平战结合—快速响应”应急体系

智能应急指挥系统。搭建 AR 全景指挥平台，集成 3D 电子沙盘、无人机实时回传、警力热力图等功能。开发应急预案智能生成系统，输入关键要素自动生成 3 套处置方案。建立重大风险处置数字推演中心，运用深度强化学习算法优化处置策略。快速反应力量

建设。组建由特警、谈判专家、医护组成的“飞虎调解队”，配备 5G 处警车、便携式调解终端。建立“15 分钟处置圈”，在重点区域部署智能警亭，内置自动报警、应急物资、视频调解设备。开发群体事件预警雷达系统，通过手机信令大数据实时监测人员异常聚集。

（六）实施路径与保障机制

试点推广策略。采用“三阶段推进法”：第一阶段（1—2 年）：在珠三角、长三角选取 10 个区县开展系统验证。第二阶段（3—4 年）：形成东中西部差异化实施方案。第三阶段（5 年）：建成全国统一的智能管控平台。长效保障机制。推动《社会风险防控条例》立法，明确技术应用边界。设立社会风险治理专项基金，保障系统建设运维。建立“季度评估—年度考核”制度，设置矛盾化解率、群众满意度等核心指标。

此外，在实施过程中注重“三平衡”：技术先进性与基层适用性的平衡、治理效率与权利保障的平衡、统一标准与地方创新的平衡。

参考文献：

- [1]习近平：解决问题的宗旨就是为人民服务 [EB/OL]. 2020. 3. 31. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1728586526120411132&wfr=spider&for=pc>
- [2]《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》辅导读本 [M]. 人民出版社. 2020

责任编辑 韩笑尘