# “文管在线”推进杭州文化数字化治理体系建设

文化和旅游市场规模处于全国第一方阵的杭州，市场监管压力同样很大。2022年8月，当地建成“文管在线”，积极探索文化数字化治理。截至今年6月底，“文管在线”已完成智能巡查监管249万余次，自动生成风险预警1.5万余条，巡查效率提升约40倍。

“文管在线”按照“一个驾驶舱、三大场景、23个子场景、N个多跨协同”的整体架构，打造了网络文化市场、旅游市场、文化经营场所等3个监管场景，以算力换人力，搭建起“全量监测、实时取证、智能预警、多跨处置、多维评价”的治理新模式。

从人工排查向数据遍历转变

文化产业门类多、体量大、链条长，仅靠“一双眼睛、两条腿”的传统人工监管方式无法做到全覆盖。据了解，“文管在线”利用自动抓取和构建风险评估预判模型等手段，解决原有的人工核查覆盖面窄、效率低等问题，实现对网络文化市场的全量监测和智能审核，处理能力显著提升。

“杭州各网络表演平台签约的主播高峰时期多达190余万名，如何对这些主播进行有效监管是我们一直在思考的问题。”杭州市文化市场行政执法队相关负责人介绍，以往一个执法人员最多同时监测2至3名网络表演主播，每小时审核图片1200张。如今，“文管在线”可进行24小时监测，每小时审核图片7.2万张。监测过程中一旦出现异常情况，系统将根据严重程度生成红、黄、蓝三色预警信息，在实现自动取证的同时，按照“低俗”“色情”“暴力”等类别，通过多跨协同机制，直达相应的职能部门处置，并对处置结果进行多维评判。

“也正是通过这种常态化的事前监管，有效引导各经营主体和平台更加注重经营行为规范，实现问题早发现、早处置，达到治‘未病’的目的。”杭州市文化市场行政执法队相关负责人表示，“‘文管在线’上线初期，某网络表演平台月接收预警量多达几百条，但三个月过后，预警量下降至只剩十几条并趋于稳定。”

从经验判断向数据精准分析转变

传统监管方式下，“不合理低价游”等违法违规行为存在量化难、追溯难等问题，制约了旅游市场执法效能提升。“文管在线”接入全国旅游电子合同、旅行社ERP团队信息等基础数据，利用文字识别、结构化分析等技术，对团队旅游电子合同规范性签订情况进行智能分析，自动生成“不规范签订旅游合同”“不合理低价游”“同团不同价”等预警，实现旅游市场全方位、数字化监管。

杭州市文化市场行政执法队相关负责人介绍，“文管在线”对近年来杭州组团、地接的3.8万余份旅游合同进行测算分析，构建了“不合理低价游”数学模型，从旅游淡旺季、目的地、客源地、诚信旅游参考价等维度，全面分析并得出旅游目的地平均旅游人天价格，并设置合理阈值。“如旅行社与游客签订的旅游合同价格低于我们设置的阈值，系统自动产生预警，执法人员即启动调查程序，进行人工核查。”据统计，“文管在线”上线以来，已产生“不合理低价游”预警666条，立案4件。“不合理低价游”阈值也已逐步被行业所接受，部分头部在线旅游平台将其作为旅游产品上线审核标准的重要参考。

旅游市场监管场景中还有一个特色功能，便是通过对旅游电子合同行程单中景区、住宿、交通等数据的结构化提取，形成旅游团队行程轨迹图，实现了对旅游团队的全链条实时监测，为应急决策提供准确依据。目前，该功能已覆盖旅行社458家，占全市旅行社总量的36.2%。

从阶段性协调向常态化协同转变

高效监管与信息、数据的畅通有着直接关系，唯有打破部门间、政企间的信息壁垒、数据孤岛，才能推进监管机制和治理方式的重塑。为解决以往文化和旅游市场执法信息互通不够、联动联合能力不足等问题，“文管在线”建立起跨部门跨地区的预警信息协同处置机制，形成了纵向分派、横向推送的处置流转模式。

据了解，“文管在线”协同文化和旅游、网信、公安、交通、市场监管等部门，贯通市、县（市、区）、乡镇（街道）三级，汇集旅游监管服务、“交通数字打非”、网信智能监测等系统的数据，实现了“风险预警、实时取证、多跨处置、多维评价”的数治监管闭环，达到了实战、实用、实效的目标。

文化经营场所监管场景通过汇集相关执法部门的检查内容与标准、对接文化经营场所业务系统，实现对文化经营场所监管“一件事”常态化、制度化，做到未成年人禁入、非法歌曲、劣迹艺人作品、禁毒、消防等问题治理“一屏感知、一屏通览”，并有效推动企业主体责任的落实，让执法变得更智能、更柔性、更高效。

杭州市文化市场行政执法队相关负责人介绍，“通过重构跨部门、跨业务、跨系统的协同监管流程，‘文管在线’创新设立了三色预警处置机制、四色企业分级管理机制、快速协同处置机制，形成了横向协同相关执法部门，纵向贯通市、县(市、区)、乡镇(街道)、企业预警处置智控体系，有效提高文化市场综合执法信息化水平。”

中国文化报2023-10-19