

从“流量迎合”到“价值引领”：数字阅读内容治理的瓶颈与突破

万安伦^{1,2}, 冯楠^{1,3}, 臧义乐¹

1. 北京师范大学新闻传播学院, 100091, 北京; 2. 华侨大学新闻与传播学院, 361021, 厦门; 3. 北京信息科技大学美育(艺术教育)中心, 102206, 北京

摘要：《全民阅读促进条例》(以下简称《条例》)确立了“思想精深、艺术精湛、制作精良”优质内容的目标导向,并首次以法定义务形式将算法推送纳入数字阅读内容治理视野。长期以来,平台以流量为导向的算法推送机制使大量优质内容难以有效触达读者,规范数字阅读服务提供者的内容推送行为已成为推动全民阅读高质量发展的严重痛点和迫切需要。《条例》明确规定“数字阅读服务提供者”“推送优质内容”的法定义务,但这一法定义务全面落地仍面临主体认定模糊、质量标准缺位、推送激励失调三大瓶颈。本文提出三维突破路径:建立基于算法介入度的主体分类认定机制;构建底线管控与价值引导的双层评价框架;针对免费平台激励错位与付费平台激励窄化,分别设计外部激励机制与算法干预机制,以期为管理部门的立法后评估、业界的实践探索和学界的学理探究提供参考。

关键词：《全民阅读促进条例》;数字阅读内容治理;算法推送;分类施策

DOI: 10.3969/j.issn.2097-1869.2026.04.001

文献标识码: A

著录格式：万安伦,冯楠,臧义乐.从“流量迎合”到“价值引领”:数字阅读内容治理的瓶颈与突破[J].数字出版研究,2026,5(4):1-10.

0 引言：数字阅读内容“可见度危机”与治理法治转向

2025年11月,《全民阅读促进条例》(以下简称《条例》)正式颁布,并于2026年2月施行。《条例》首次以法定义务形式明确要求数字阅读服务提供者“推送优质内容”,为规范数字阅读服务提供者的内容推送行为提供了坚实的法律保障,标志着数字阅读内容治理开始向法治化方向转变。但从现实情况来看,这一制度要求在产业层面的落实仍存在难度和不确定性。随着移动互联网与智能终端的普及,数字阅读已深度嵌入公众学习、工作及生活,成为信息获取和知识传播的重要方式,并逐渐发展为推动全民阅读的关键推动力。^[1]截至2025年底,我国数字阅读作品总量为7 055.92万部,同比增长11.87%,数字阅读用户规模达6.89亿人,同

比增长2.95%,在网民中的渗透率已达61.24%。^[2]数字阅读背景下,算法推送成为数字阅读内容分发体系中的主导方式,其以流量逻辑为导向的分发原则,使优质内容面临结构性的“可见度危机”。事实上,数字平台并不缺乏优质内容,但在商业化算法筛选机制下,大量优质内容往往难以有效触达读者。

鉴于此,本文从以下三个关键问题展开分析:

第一,如何在复杂的平台生态中界定“数字阅读服务提供者”?

第二,优质内容如何形成可操作的评价标准,并能够与算法机制有效衔接;

第三,在不同商业模式下,平台推送机制如何实现从流量导向向价值导向的转变?

需要说明的是,“平台”主要指以算法推荐为内容分发核心机制、对内容可见度具有高度控制权

的商业数字阅读平台,包括综合阅读APP(微信读书、掌阅)、免费阅读平台(番茄小说、七猫)及垂直有声书平台(喜马拉雅)等;公共图书馆APP、学术数据库等机构型服务,其算法介入程度与商业平台存在显著差异,本文不将其作为算法治理机制分析的核心对象。但需要指出的是,此类机构型服务本身是优质数字阅读内容的重要传播者和推广者,同样是《条例》推动优质内容触达读者这一目标的重要践行力量,其在数字阅读内容治理体系中的角色不容忽视。“算法”主要指内容推荐算法,即平台依据用户行为数据预测用户偏好、决定内容分发优先级的技术机制,区别于内容审核算法和搜索排序算法。“可见度”指特定内容在平台分发体系中被特定用户接触到的概率,商业平台的内容可见度因流量分配机制和个性化分发逻辑呈现显著差异。本文从治理实践出发,围绕主体认定、质量评价、推送机制三个维度展开分析,提出协同治理路径。

1 规范解读:数字阅读内容治理的法律依据与政策意涵

《条例》第九条和第二十六条是数字阅读内容治理的核心法律条款。条款在规范构造上呈现双层表达,在治理思路实现了从被动监管到主动引导的转型升级。深入理解这一条款的立法依凭、价值取向与政策意涵,是后续分析现实瓶颈与探索突破路径的逻辑起点。

1.1 规范构造:总则与分则的双层结构与立法原意

《条例》第九条属于总则性条款,明确了国家对优质内容的支持与引导方向,强调“推出更多思想精深、艺术精湛、制作精良的优秀出版物,加大全民阅读优质内容供给”。该条款为阅读内容治理(包括数字阅读内容治理)确立了目标导向。在此基础上,第二十六条共有两款专属数字阅读内容治理,在条文结构上也体现双层表达。第一款属于倡导性法条,“国家支持数字阅读与传统阅读相结合,推动优质数字阅读内容供给,提升数字阅读便

利性和满意度”,以国家为行动主体,通过支持、推动、提升等政策导向明确国家在数字阅读内容供给层面的立场,强调数字阅读与传统阅读并重,数字阅读兼顾内容质量与服务便捷性,此款为数字阅读内容治理提供了行业层面的政策指引。第二款为义务性法条,对“数字阅读服务提供者”提出三项具体要求,即“应当加强数字阅读内容管理,推送优质数字阅读内容,营造健康向上的数字阅读环境”。其中,“应当”二字体现了法条的义务属性,内容管理是规范治理的基石,推送原则应当以质量优先为保障,健康环境则将治理视野指向整体阅读生态。三者层层递进,将内容治理责任具体化为必须履行的法律义务。审视上述条款,第九条从总则层面确立目标导向,第二十六条第一款提供行业层面的政策指引,第二款明确平台的法定义务,三者共同搭建起数字阅读内容治理的制度框架。^[3]

1.2 价值转向:从被动监管到主动引导的治理思路升级

数字出版作为意识形态重要新阵地,已成为传承弘扬社会主义核心价值观与中华优秀传统文化的关键载体。当前数字出版发展正从规模扩张转向内容生态治理,通过强化价值导向与精品内容建设,实现文化传播质量的整体提升。^[4]在政策体系持续完善的背景下,数字阅读行业逐步形成以制度供给为支撑的新局面,行业治理能力不断提升。第二十六条的意义不仅在于对既有规范的修补,更在于将数字阅读内容的治理思路从被动监管升级为主动引导。梳理过往与数字阅读内容治理相关法规,如《互联网文化管理暂行规定》规范网络文化经营活动^[5];《网络出版服务管理规定》对网络出版服务单位实施许可管理^[6];《关于进一步加强网络文学出版管理的通知》规范网络文学行业秩序^[7];《网络信息内容生态治理规定》明确平台生态治理责任^[8];《网络音视频信息服务管理规定》对网络视听内容服务提供者的资质与内容标准作出规定^[9];《互联网信息服务算法推荐管理规定》对算法推荐行为提出透明度要求^[10]。上述规范已对主体资质、违规内容处置、算法基础规则作出明

确规定，但尚未凸显“主动推送优质内容”这一正向内容导向。

过往治理主要围绕特定主体、特定内容展开，《条例》第二十六条将治理视野从“内容审核”延伸至“内容推送”，引入“数字阅读服务提供者”这一统一主体概念，集中体现了我国数字阅读内容治理领域的三重价值转向。从治理目标观察，立法重心已从底线合规监管转向内容质量要求，“推送优质数字阅读内容”“营造健康向上的数字阅读环境”等表述，意味着对平台角色要求发生了质的变化，其不再仅是内容审核的执行人，更成为数字阅读生态的共同形塑力量。就治理维度而言，规范视野由传统内容管控延伸至内容分发机制层面。“推送”一词隐含主动分发意涵，这表明算法推荐逻辑首次被纳入数字阅读治理框架，平台如何组织内容分发，由此进入监管射程之内。从主体规制层面审视，立法实现了从分散规制向整合规约的转换。

《条例》将“数字阅读服务提供者”作为统一的义务主体概念加以明确，将此前分属不同规范体系中的多元主体纳入同一义务框架，明晰了数字阅读内容治理的行为主体。

1.3 落地实施的三个关键维度：主体认定、质量评价与推送机制

从被动监管到主动引导的思路升级，意味着对数字出版提出新的制度要求，其有效落地依赖三个关键维度。

一是主体认定。法条以“数字阅读服务提供者”为义务主体，在执法操作中，宜进一步明确主体认定标准。综合阅读平台、免费网络文学阅读平台、有声书平台、知识付费平台、智能阅读硬件厂商乃至超级应用内嵌的阅读功能，其在业务模式、内容分发、盈利方式上差异显著。若缺乏精准的主体认定与分类分级管理，“把关人”的责任边界将模糊不清，政策穿透力随之减弱。二是质量评价。条款要求推送“优质数字阅读内容”。现有平台流量逻辑下，平台对内容的评价标准以完读率、用户时长、互动量等商业指标为驱动，尚未形成与《条例》政策目标衔接的质量评价标准。优质内容的评价

指标应彰显公共文化服务属性，将出版物的价值引领、文化传承等社会效益指标纳入数字阅读内容质量评价体系中，构建兼顾商业利益和公共服务的新内容评价体系。三是推送机制。“推送”指向算法推荐机制，意味着平台的内容分发逻辑被纳入数字阅读内容治理范畴。不同商业模式下的平台，其算法推送的优化目标与激励架构存在根本差异，因此价值导向转型需要有针对性的制度安排支撑。

三个维度并非孤立存在，而是构成一个数字出版供给侧改革的系统工程，主体界定明确“谁来治理”，质量评价锚定“治理什么”，而推送机制则决定“如何治理”，这是法条落地的三个最关键维度。三者协同，方能将法规要求转化为数字阅读生态的内生动力。

2 现实瓶颈：数字阅读内容治理实施落地的三重困难

主体认定、质量评价、算法推送三个维度相互交织、互为因果。任何一个环节的缺失都将制约整体治理效能，应坚持统筹协调、整体发力原则。

2.1 认定困局：平台边界模糊与把关责任悬浮

“数字阅读服务提供者”作为《条例》新增的责任主体，其认定模糊、边界不清是落实优质内容推送义务的核心阻碍。“数字阅读服务提供者”指依托互联网、移动通信网络等信息网络，以数字形态向公众提供阅读内容及相关服务的主体，涵盖但不限于数字阅读APP运营方、有声内容平台、知识付费平台及硬件终端内嵌阅读功能提供方。该概念的引入，将此前分属不同规范体系的多元主体纳入同一义务框架，但其认定标准在执法操作层面尚需进一步细化。当前，数字出版业高度融合，“数字阅读服务提供者”概念的边界仍然较为模糊。各类平台在业务模式、盈利逻辑和内容机制上差异显著，给实践中的主体认定带来了相当大的难度。根据中国音像与数字出版协会发布的《2025年度中国数字阅读报告》，2025年我国数字阅读市场总体营收规模为789.37亿元，同比增长19.35%，势头

未减。^[2]其中, 2025年大众阅读市场规模为594.76亿元, 有声阅读为134.45亿元, 专业阅读为60.26亿元, 同比分别增长21.67%, 8.61%和23.35%。^[2]产业形态多样性导致责任主体范围难以统一界定。具体来看, 中国数字阅读服务提供者大致可分为以下7大类, 机构数字阅读服务商(如国家图书馆移动应用、超星移动图书馆、云图数字有声图书馆)、学术知识数据库平台(如知网、万方)、综合数字阅读平台(如微信读书、咪咕阅读、掌阅)、原创文学付费平台(如起点中文网、晋江文学城)、免费阅读流量平台(如番茄小说、七猫免费小说)、垂直有声书平台(如喜马拉雅、懒人听书)、硬件/终端嵌入式阅读服务(如华为阅读)。上述主体在业务形态、内容分发、商业模式上均不相同, 因此认定标准理应不尽相同。“泛内容生态”下, 内容提供商、技术开发商、流量分发渠道深度交织。当用户经社交平台内嵌的第三方小程序阅读算法推送的网络文学时, 法律意义上的“数字阅读服务提供者”究竟该指向谁? 这种主体身份的模糊性成为治理视域的盲区。

数字阅读服务提供者的内在分类差异, 进一步凸显了责任认定与规制适配的难题。依据本文对“平台”的概念界定, 上述7类主体可进一步区分为两种性质不同的类型。其一, 以算法为核心分发机制的狭义商业平台, 包括综合阅读APP、免费阅读流量平台、垂直有声书平台等, 算法对内容可见度具有高度控制权, 同一内容对不同用户的可见度存在显著差异, 是本文算法治理分析的核心对象; 其二, 以人工编目和检索为主要分发方式的广义机构型服务, 包括公共图书馆类移动应用和学术数据库, 其算法介入程度较低, 与商业平台存在显著差异。这一区分的制度意义在于, 若以统一义务规制性质迥异的两类主体, 将导致规制标准的严重失配。对图书馆类应用而言, “推送”侧重内容的系统梳理与合理呈现; 对商业平台而言, “推送”直指算法分发体系的质量导向优化。

算法介入程度与内容把关机制的双重差异, 最终导致平台把关责任悬浮、难以落地。公共图书馆

类应用算法介入程度较低, 商业平台则高度依赖算法分发, 二者适用的义务标准理应有所区分。用户生成内容(User-Generated Content, UGC)的规模化生产对内容质量管理提出更高要求, 以喜马拉雅为代表的有声阅读平台在把关机制的覆盖广度与审核深度上仍面临较大挑战。此外, 有声阅读兼具精神文化产品与互联网信息服务双重属性, 监管主体多元使平台在实际运营中面临多重合规要求, 文化价值审查的协调性有待进一步提升。^[11]这种双重差异让平台责任边界难以清晰界定, 加之认定标准的缺失, 平台易以“技术中立”为由淡化内容把关责任, 致使内容治理要求难以真正落地, 对此, 必须高度警惕。

2.2 评价缺位: 内容质量标准的缺失与同质供给

“思想精深、艺术精湛、制作精良”(以下简称“三精”), 为数字阅读内容质量评价提供了客观参照, 但现有评价体系以纸质出版物为规范对象, 难以适配数字出版物形态, 存在明显的适用性缺陷。^[12]“优质”在数字出版语境下是需要系统建构的评价指标, 不同场景、用户群体、阅读目的所对应的质量标准各有差异, 难以一概而论。尽管番茄小说平台拥有超千万日活用户, 合作的出版机构超400家, 上架了44部茅盾文学奖作品, 占茅奖总量的83%^[13], 但完播率、用户时长、点击量、互动量依然是平台算法推荐机制的核心优化维度。带来的直接后果就是, 以博取眼球为目的的内容因数据表现优异而获得更多流量倾斜, 客观上压缩了具有较高文化价值的内容在分发体系中的可见空间。

纵观国内数字阅读内容治理, 管理部门与行业协会围绕优质内容评价体系已展开积极探索。在政策导向方面, 2017年7月1日国家新闻出版广电总局发布《网络文学出版服务单位社会效益评估试行办法》将出版物的价值导向、思想格调、文化内涵以及编校规范等纳入评估。^[14]在标准建设方面, 国家市场监督管理总局、国家标准化管理委员会发布《有声读物》国家标准(GB/T 44144-2024)^[15], 从内容生产、声音呈现与制作等方面提出具体指标和基础规范。在学术研究层面, 北京师范大学出版集

团联合相关单位发布“中国儿童青少年中文分级阅读标准”，推动K12阅读教育走向科学化和规范化^[16]；在评价引导方面，中国音像与数字出版协会自2022年起连续开展数字阅读作品（项目）推荐工作，其2026年发布的最新推荐通知明确以落实《条例》为核心，将政治导向、文化内涵、思想意蕴、公共价值纳入核心评价指标^[17]。上述举措形成政策引导与行业自律合力，共同推动数字阅读内容向高质量、精品化发展。

面对数字阅读场域中千万级内容，上述评价实践覆盖范围有限，且人工成本高，难以规模化应用。其一，评价对象呈现明显的领域分散态势，网络文学、有声阅读、分级阅读等细分业态各有标准。因而，逐步形成覆盖数字出版全业态的统一评价框架，推动标准之间的协调与互认，是评价体系建构的现实路径。其二，现有评价体系高度依赖人工审读，评价成本高，覆盖范围有限。更深层问题在于，“政治导向”“审美价值”“文化内涵”“思想意蕴”“公共价值”等人文维度的质量判断，难以转化为算法可识别的机器可读标签。评价体系的规模化应用瓶颈使得“优质”标准在数字阅读内容分发过程中长期缺位。商业数据指标由此占据主导地位，其算法逻辑进一步加剧同质化内容的持续扩张，客观上压缩了具有较高文化价值的内容在分发体系中的可见空间。

更深层的困境在于，政策标准、学界标准与行业标准之间存在显著的非一致性，构成当前内容治理落地的制度性摩擦。政策层面，《网络文学出版服务单位社会效益评估试行办法》以价值导向、思想格调为核心评价维度^[14]；学界层面，研究者倾向于引入可读性、认知负荷、叙事结构等文本特征指标体系；行业层面，平台实际运行的评价标准则以完读率、用户时长、付费转化率为主导。三套标准各有其逻辑合理性，但其评价维度、权重设置与适用场景的差异，导致“优质内容”的认定至今未能形成可操作的统一范式。已有研究指出，即便相关法规确立了“算法向善”原则，由于缺乏可量化的文化多样性评估指标，算法和企业的文化责任边界

仍然模糊^[18]，这进一步说明，即便有了法定义务，执法过程中仍面临“以何标准判断平台是否履行了推送优质内容义务”的根本难题。

2.3 推送异化：算法推荐机制的流量导向与价值偏离

商业数字阅读平台算法推荐以点击率、完读率、用户时长等消费指标为核心，而非真正意义上的内容质量，与《条例》“推送优质数字阅读内容”的立法意旨存在结构性错位，且算法主导内容分发已成为行业普遍形态^[19]，不同商业模式平台的算法推送逻辑差异显著，统一义务难以适配。

2025年数字阅读市场在商业模式上形成明显分化。免费阅读平台（以番茄小说、七猫免费小说为代表）以广告收益为主要盈利来源，2025年大众阅读广告及其他类型营收占比首次突破50%，平台业务重心已从培育深度付费用户转向扩大流量和提升广告投放率^[2]；付费阅读平台（以微信读书、掌阅为代表）以用户订阅和内容购买为主要营收来源。两种商业模式构成并立的产业格局，由此形成不同的数字阅读内容治理困境。

审视商业平台内部，影响内容可见度算法机制主要有以下三种典型类型。其一，以免费阅读平台为代表的流量权重分发机制。双边市场理论指出，平台通过连接两类用户群体来创造价值和实现增长。^[20]免费平台的真实客户为广告主，读者用户规模越大，广告商愿意支付的价格越高，算法推送优化的目标必然指向最大化的用户时长与用户规模。该机制依据内容初期数据表现，如点击率、完读率，动态分配流量权重，加剧马太效应，优质内容因冷启动数据不佳而陷入可见度困境，大量快节奏、娱乐化、浅表化内容因能迅速抢占用户注意力，往往成为算法赋予高流量权重的重点推送对象。正如尼古拉斯·卡尔（Nicholas G. Carr）在《浅薄》一书中警示的，互联网技术正在重塑我们的大脑，它看似吸引我们的注意力，本质只是为了分散我们的注意力，进而阻碍我们进行深入思考和创造性思考。^[21]以番茄小说为代表的免费阅读平台，其下沉用户占比超过52%^[22]，这意味着免费平台的算

法推送逻辑对全民阅读优质内容影响尤为深远,激励错位的治理难点在于如何在商业逻辑以外建立质量导向的正向激励。

其二,以付费阅读平台为代表的协同过滤推荐机制。付费阅读平台以用户订阅和内容购买为主要营收来源,其算法目标函数指向用户留存率与续费率。从技术机制看,付费平台普遍采用协同过滤算法,以用户历史行为数据为基础持续预测偏好,算法的底层逻辑是“投其所好”。过滤气泡理论认为,个性化算法将用户包裹在符合既有偏好的信息环境中,用户接触多样内容的机会被系统性压缩。^[23]国内实证研究亦证实个性化选择与算法推荐的联合作用是触发数字阅读信息茧房效应覆盖率最高的组态路径,算法推荐即便满足用户需求,也会进一步强化读者既有阅读偏好,固化读者阅读圈层。^[24]付费平台虽具备提供优质内容的动力,但商业逻辑仅激励其向用户推送“想读”的内容,而非“该读”的内容,从而形成激励窄化,治理难点在于如何在个性化推送之外引入多样性约束。

其三,以微信读书为代表的社交关系链推荐机制。该机制以好友阅读行为数据为推荐依据,内容可见度受用户社交圈层构成影响。社交传播逻辑具有一定封闭性,其放大的是社交圈层内的流行内容,内容质量取决于用户社交网络的构成,使具有较高文化价值的内容获得稳定传播存在不确定性,治理难点在于如何借助制度设计为此类内容创造更稳定的传播条件。

综上,商业平台算法优化目标与《条例》“推送优质内容”的立法意旨之间存在结构性错位,不同算法机制的问题性质各异,如何针对不同商业模式构建差异化的治理路径,成为《条例》有效落地的核心挑战。

3 路径突破:数字阅读内容生态的协同治理进路

三重困难分别指向治理主体的责任边界、内

容质量的判断标准、推送机制的激励结构。为突破上述现实瓶颈,下文从主体分类认定、多维内容评价、激励结构干预三个维度提出协同治理路径。路径的提出以政策、学界、行业三套标准的协同整合为基本原则,致力于将法治要求转化为数字阅读生态的内生动力。

3.1 准入与定责:建立基于“算法介入度”的主体分类认定机制

破解平台主体边界模糊与责任悬浮的困局,关键在于厘清数字内容分发的底层逻辑,建立以“算法介入度”为核心维度的分类认定机制,对不同类型平台施加差异化的义务规制。在分类认定的制度参考层面,国内外已形成可借鉴的实践范式。

《互联网信息服务算法推荐管理规定》依据舆论属性或者社会动员能力、内容类别、用户规模、算法推荐技术处理的数据重要程度、对用户行为的干预程度等对算法推荐服务提供者实施分级分类管理^[7];《网络文学出版服务单位社会效益评估试行办法》依据平台规模和社会影响力进行差异化评估^[14];欧盟《数字服务法》依据月活用户超过4 500 万为认定标准,将超大型平台(Very Large Online Platforms,简称VLOPs)单独列级,要求公开算法逻辑并接受审计。^[25]

平台的内容分发机制决定了其对用户内容可见度的控制程度,这是影响《条例》义务落地效果的关键变量,以此作为主体分类的核心依据具有制度合理性。借鉴上述分类管理思路,结合我国数字阅读多元主体深度嵌套的复杂生态,以“算法介入度”为核心维度建立两级分类认定框架。第一级依据内容分发机制的差异,将主体区分为以算法推荐为核心分发机制的商业平台与以人工编目和检索为主要分发方式的机构型服务两类。对机构型服务适用相对柔性的标准,侧重内容引进资质与版权合规;对商业平台,因其对内容可见度具有高度控制权,应承担更为明确的内容质量引导义务。第二级在商业平台内部,依据算法介入度与用户规模,进一步划分大型商业平台与中小型垂直平台。对大型商业平台,可参照《互联网信息服务算法推荐管理

规定》的分级管理思路，要求定期公示算法核心优化目标及优质内容推送占比，接受行业监督；对中小型垂直平台，适用相对灵活的标准，以内容质量备案和自律承诺为主要抓手。对商业平台而言，在准入环节应将优质内容推送责任纳入资质审核和年度考核范围，明确平台对算法推送内容的质量责任，为后续监管提供政策依据。

3.2 评价与赋码：构建跨越“流量指标”的多维内容质量标准

完善数字出版内容评价体系，是数字出版高质量发展的主要路径之一。然而，当前数字阅读内容质量评判标准，已逐渐转向以点击量、付费人次与用户评论等行为数据为核心的衡量模式。以知识付费类数字阅读产品为例，其专栏内容的评价体系主要围绕付费人次、付费金额、纸质书同步出版情况及名人推荐等维度展开。但仅依靠此类评价，并不能完全反映某一专栏的内容质量水平。^[26]

评价体系的重构须回到内容本体，以“三精”为目标追求，构建底线管控与价值引导的双层评价框架。其中，底线层在现有内容违禁管控标准基础上，明确平台算法的内容推送边界，严禁将诱导成瘾性内容、低质碎片化内容作为主要推送对象，对此须有强制约束效力；引导层应由相关主管部门联合行业组织牵头，建立涵盖知识价值、表达质量、文化内涵、适读适配性等多维度的内容质量分级评价体系，对阅读内容的适读年龄、阅读难度及内容属性进行明确标注，使内容赋码体系既能精准识别优质内容，还能精准匹配目标读者。^[27]

内容质量评价需具备多维性，其核心原因在于数字阅读内容本身具有复杂性和多样性。部分数字阅读内容可能具备深刻的思想内涵，但语言表达较为晦涩，可读性偏低；另有部分内容语言流畅、易于传播，但知识密度不足、文化价值有限。任何单一维度的评价标准，都只能反映内容质量的某一侧面，无法全面、客观地呈现数字阅读内容的整体价值。因此，唯有构建多维协同的评价体系，才能对数字阅读内容的质量作出科学、客观评判，为算法

推送提供可靠的质量依据。

评价体系的核心价值，最终体现在与算法推送机制的有效衔接上。相关部门可整合国家级图书奖项评选结果、优质数字阅读作品（项目）推荐名录及《网络文学出版服务单位社会效益评估试行办法》等相关评估数据，建立权威的优质数字阅读内容资源库。在此基础上，将多维质量评价转化为算法可识别、可解析的机器可读标签，对数字阅读内容进行标准化的元数据规范与结构化解码^[28]，为算法推荐提供精准的质量锚点。《中国出版物在线信息交换(CNONIX)图书产品信息格式》（以下简称“CNONIX”）是我国出版业元数据描述与信息交换的国家标准。当前，电子书、听书产品及VR/AR/MR出版物等多元出版形态快速迭代发展，使出版物数据可交换内容不断丰富与扩大。^[29]据此，相关主管部门可依托CNONIX框架，补充完善内容质量评价相关的元数据字段，将专家评审得出的思想价值、科普价值、艺术价值、适读性等评价维度，转化为标准化的质量标签，嵌入平台推荐算法的内容特征库，实现“评价—赋码—推送”闭环，使质量评价真正成为算法推送的核心导向。

应明确的是，多维评价体系的构建并非完全依赖算法技术，还须建立平台自治与用户协同共治的良性机制，为质量标签提供动态校正。经过标准化赋码的优质内容标签，不仅是算法推送的核心技术依据，更能转化为数字出版产业的核心数据资产，其价值远超单次算法推送，能够为数字出版产业的长期高质量发展提供可持续的支撑。

此外，还应特别关注政策标准、学界标准与行业标准的协同整合问题。三套标准各有侧重，若不加以整合，将持续产生制度摩擦，使得法定义务的监督执行缺乏统一尺度。可探索由国家新闻出版署牵头，建立“政产学研”多方参与的标准整合机制，定期评估三套标准的一致性，推动形成可落地的统一质量信号，使算法推送有据可循。这一机制是《条例》从文本要求转化为可执行规则的重要条件之一。

3.3 激励与干预：推动算法推荐机制的公共价值导向转型

平台主动将公共价值嵌入算法设计，是数字阅读内容从“流量迎合”向“价值引领”转型的关键所在。免费平台的激励错位与付费平台的激励窄化存在本质差异，需采取分类施策治理策略。针对商业平台内部三种典型算法机制，应采取差异化的内容可见度干预策略。

首先，针对免费平台的流量权重分发机制，建立基础曝光保底机制。其核心问题在于优质内容在冷启动阶段即被低流量权重锁定，长期陷入不可见困境。因此，应积极探索优质内容推送与政策扶持挂钩的激励范式，在政府数字阅读扶持项目申报、内容采购补贴发放、平台资质评级等环节，将平台优质内容推送占比纳入核心考量指标，保障质量导向型推送在免费平台的商业可持续性。其次，可探索参照广播电视领域公益内容播出规范的思路，研究建立质量认证的内容基础可见度保障机制的可行性，相关制度设计需审慎论证，明确适用边界，兼顾文化引导与市场公平之间的平衡。

其次，针对付费平台的协同过滤推荐机制，建立多样性注入机制。其核心问题在于算法精准迎合使阅读圈层持续收窄。对此，应明确要求平台在个性化推荐算法的基础上，定期向用户推送超出既有阅读偏好范畴的优质内容；同时引入价值敏感设计（Value Sensitive Design）机制，即在算法技术研发阶段，主动将人类价值理念融入算法运行机制^[30]，在算法目标函数中嵌入基于赋码体系的公共价值权重，系统性打破信息茧房的圈层固化。

最后，针对社交阅读平台的社交关系链推荐机制，建立优质内容显性标注机制。该机制的核心问题是优质内容的社交传播具有偶然性。对此，可探索在用户知情同意的前提下，对经权威机构认证的内容进行显性标注，为用户提供识别和选择的信息参考，而非干预推荐优先级。明确标注机制的核心

在于保障用户的自主选择权，不构成对推荐权重的强制性干预。

免费平台和付费平台的共性机制设计指向建立算法透明度与质量披露要求。《互联网信息服务算法推荐管理规定》明确要求算法推荐服务提供者“建立健全算法机制机理审核和科技伦理审查”^[9]，为数字阅读平台的算法透明度规制提供了制度支撑。数字阅读平台可在此基础上，进一步构建面向内容质量的专项信息披露机制，明确要求达到一定用户规模的数字阅读服务提供者，定期公示内容推荐算法的核心优化目标及优质内容推送占比，接受行业协会的行业监管与社会公众的外部监督。

确保上述机制有效落地，还要建立相应的监督问责与实施评估体系。对未切实履行优质内容推送责任的平台，应实施监管约谈、公开通报、功能上线限制、依法取缔等惩戒措施；对积极践行优质内容推送要求的平台，在政策支持、项目遴选、资质评价等方面予以倾斜。同时，定期开展《条例》执行情况督查，引入第三方评估，强化社会监督，形成“立法—实施—评估—完善”的良性循环，推动数字阅读内容治理持续优化。

4 结语：迈向“良法善治”的数字阅读内容新生态

数字阅读内容实现从“流量迎合”到“价值引领”的转型，不能单纯依托平台自律，《条例》的出台为数字阅读内容治理提供了坚实的制度保障。当然，数字阅读内容治理的深化，既需要制度设计回应行业现实，也需要行业实践检验制度成效。良法善治的实现，有赖法律文本与行业实践的持续互动和深度耦合。唯有推动算法推送从流量逻辑走向价值引领，数字阅读方能真正承担起《条例》设定的“推进书香社会建设，增强全民族思想道德素质和科学文化素养，提高全社会文明程度，推动建设社会主义文化强国”的神圣使命。

本文在配套政策制定的窗口期内,从数字阅读内容治理视角系统梳理了三个维度的现实瓶颈及其内在关联,并在此基础上提出以分类施策为基本原则的路径:建立基于算法介入度的主体分类认定机制;构建底线规范与质量赋码的多维内容评价体系;针对流量权重分发、协同过滤推荐、社交关系链推荐三种算法机制,分别探索差异化的内容可见度干预策略。上述建议旨在为商业逻辑与公共目标之间寻求可能的协调路径,而非简单地以行政手段替代市场选择。本文以资料分析与产业数据为主要研究方法,对平台推送实践的考察有待后续一手实证研究进一步深化。未来研究可重点关注两个方向,一是通过平台算法审查或用户实验,对三种算法机制的可见度偏差效应进行量化验证;二是跟踪《条例》实施后各地配套政策的落地情况,评估分类治理框架的实际执行效果。

作者简介

万安伦,男,北京师范大学数字出版研究院执行院长,北京师范大学新闻传播学院教授,博士生导师,华侨大学新闻与传播学院院长。研究方向:数字出版与数字人文。

冯楠,女,北京师范大学新闻传播学院博士研究生,北京信息科技大学助理研究员。研究方向:数字出版与数字人文,美育理论与实践。

臧义乐,男,北京师范大学新闻传播学院博士研究生。研究方向:数字出版与数字人文。

参考文献

- [1] 敖然,李弘,冯思然.我国数字阅读行业的发展现状、特征与趋势[J].数字出版研究,2023(3):67-73.
- [2] 《2025年度中国数字阅读报告》发布[EB/OL].(2026-04-20)[2026-04-28].<https://www.cadpa.org.cn/3271/202604/41800.html>.
- [3] 全民阅读促进条例:国务院令第823号[EB/OL].(2025-12-09)[2026-03-19].https://www.gov.cn/gongbao/2026/issue_12486/202601/content_7054235.html.
- [4] 冯士新,王颀,毛文思等.数字出版“十四五”时期发展回顾与“十五五”时期前景展望[J].数字出版研究,2026(1):1-9.
- [5] 互联网文化管理暂行规定:文化部令第51号[EB/OL].(2011-02-17)[2026-04-15].https://zwgk.mct.gov.cn/zfxgkml/zcfg/bmgz/202012/t20201204_905340.html.
- [6] 网络出版服务管理规定:国家新闻出版广电总局、工业和信息化部令第5号[EB/OL].(2016-02-04)[2026-03-31].https://www.gov.cn/zhengce/2022-11/09/content_5724634.htm.
- [7] 关于加强网络文学出版管理的通知:国新出发〔2020〕11号[EB/OL].(2020-06-05)[2026-03-31].https://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5551816.htm.
- [8] 网络信息内容生态治理规定:国家互联网信息办公室令第5号[EB/OL].(2019-12-15)[2026-03-22].https://www.cac.gov.cn/2019-12/20/c_1578375159509309.htm.
- [9] 关于印发《网络音视频信息服务管理规定》的通知:国信办通字〔2019〕3号[EB/OL].(2019-11-29)[2026-04-19].https://www.cac.gov.cn/2019-11/29/c_1576561820967678.htm.
- [10] 互联网信息服务算法推荐管理规定[EB/OL].(2022-11-26)[2026-03-31].https://www.gov.cn/zhengce/2022-11/26/content_5728941.htm.
- [11] 余苗.数字出版平台有声内容把关的困境与策略分析[J].科技与出版,2020(1):56-60.
- [12] 万安伦,李梦竹.3R出版物质量评价体系构建研究[J].出版发行研究,2026(1):37-44.
- [13] 番茄小说探索融合出版:与近400家出版社合作,电子出版物日活用户超千万[EB/OL].(2025-06-20)[2026-04-14].<http://www.chinanews.com.cn/cj/2025/06-20/10435400.shtml>.
- [14] 关于印发《网络文学出版服务单位社会效益评估试行办法》的通知:新广出发〔2017〕34号[EB/OL].(2017-06-14)[2026-04-14].https://www.nppa.gov.cn/xxfb/zcfg/gfxwj/201706/t20170627_4497.html.
- [15] 李婧璇,商小舟.《有声读物》国家标准助力行业高质量发展[N/OL].中国新闻出版广电报,(2024-08-05)[2026-03-19].https://epaper.chinaxwcb.com/epaper/2024-08/05/content_99846426.html.
- [16] 桂琳.“中国儿童青少年中文分级阅读标准”课题成果发布[N].中华读书报,2025-11-26(1).
- [17] 关于开展“2026年数字阅读作品(项目)推荐活动”的通知:音数协字〔2026〕015号[EB/OL].(2026-01-30)[2026-04-14].<https://www.cadpa.org.cn/3269/202601/41778.html>.
- [18] 李慧楠,冯思然,敖然.“十五五”时期推动我国数字阅读高质量发展的对策研究[J].中国数字出版,2026(1):9-16.
- [19] 杨菲,唐凡舒,郑凯丽.我国数字阅读APP个性化推荐算法透明度实证分析[J].国家图书馆学刊,2024(3):37-48.
- [20] Rochet J C, Tirole J. Platform competition in two-sided markets[J].Journal of the European Economic Association,2003(4):990-1029.
- [21] 卡尔·浅薄:互联网如何毒化了我们的大脑[M].刘纯毅,译.北京:中信出版社,2010:127-129.
- [22] 张君成.《数字阅读新生态2024—2025年中国数字出版发展报告》发布 数字出版从“量的扩张”迈向“质的跃升”[N/OL].(2025-07-25)[2026-03-11].<http://pac.org.cn/index.php/diaozhabaogao/141016.html>.
- [23] Pariser E. The filter bubble: What the Internet is hiding from you[M].New York: The Penguin Press,2011.
- [24] 滕广青,梁陈濡,虞锐.数字阅读中信息茧房的触发因素及应对策略研究[J].图书馆学研究,2024(1):68-77.
- [25] European Parliament and Council of the European Union. Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market

- For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act)[EB/OL]. Official Journal of the European Union, 2022, L 277: 1-102. (2022-10-27)[2026-04-14]. <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj>.
- [26] 宋嘉庚,赵胜兰.新媒介环境下如何构建出版产品质量的监督渠道[J].出版广角,2019(15):6-9.
- [27] 黄先蓉,陈文锦.试论出版政策法规对网络文学高质量发展的引导[J].中国编辑,2022(7):56-61.
- [28] 胡玉玺,汪凡云.破解融合出版物质量管理难题的思考与建议[J].中国出版,2022(4):38-41.
- [29] 唐贾军.CNONIX标准和ISLI标准的互通应用研究[J].出版参考,2018(10):5-9.
- [30] 周云倩,张记刚.价值敏感设计:内容推荐算法进阶之路[J].中国出版,2022(10):40-45.

From “Traffic-Driven” to “Value-Driven”: Bottlenecks and Breakthroughs in Digital Reading Content Governance

WAN Anlun^{1,2}, FENG Nan^{1,3}, ZANG Yile¹

1. School of Journalism and Communication, Beijing Normal University, 100875, Beijing, China; 2. School of Journalism and Communication, Huaqiao University, 361021, Xiamen, China; 3. Center for Aesthetic Education (Art Education), Beijing Information Science and Technology University, 102206, Beijing, China

Abstract: This study examines the implementation challenges and breakthrough pathways for quality digital reading content governance in China, situated within the regulatory context of the Regulations on the Promotion of Universal Reading (hereinafter “the Regulations”), enacted in November 2025 and effective from February 2026. The Regulations represent a landmark shift in China’s digital reading governance framework: for the first time, digital reading service providers are legally obligated to actively push quality content to users, bringing algorithmic recommendation mechanisms under formal regulatory oversight. The research addresses a critical gap between legislative intent and industry practice. Despite the rapid expansion of China’s digital reading market—reaching 670 million users and RMB 66.1 billion in revenue by 2024—the commercialization logic of algorithmic content distribution systematically disadvantages quality content in favor of high-engagement, low-quality material. Quality content exists on platforms (e.g., 44 of 53 Mao Dun Literature Prize titles are available on Fanqie Novel), yet remains largely invisible to readers due to traffic-oriented algorithmic filtering. This study employs a combination of policy analysis, industry structure analysis, and algorithmic mechanism deconstruction. Drawing on relevant regulations including the Regulations on Network Publication Services, Regulations on the Ecological Governance of Network Information Content, and Regulations on the Management of Algorithmic Recommendation Services for Internet Information, the study maps the existing governance framework and identifies three structural bottlenecks: (1) ambiguous subject identification—the novel legal concept of “digital reading service provider” lacks operationalized classification criteria; (2) evaluation system deficiency—existing quality assessment frameworks are designed for traditional print media and cannot scale to handle tens of millions of digital items; (3) algorithmic incentive misalignment—commercial platforms face either incentive distortion (advertising-driven free platforms) or incentive narrowing (subscription-based paid platforms). The study’s core contribution lies in disaggregating algorithmic mechanisms within commercial platforms into three distinct types—traffic-weighted distribution, collaborative filtering recommendation, and social graph recommendation—and proposing type-specific governance strategies: baseline exposure guarantees for quality-certified content in traffic-weighted systems; mandatory diversity injection mechanisms in collaborative filtering systems; and quality signal labeling in social recommendation systems. The study further proposes a two-layer evaluation architecture combining mandatory baseline standards with an incentive-oriented quality coding system, and recommends leveraging China’s CNONIX metadata infrastructure to create machine-readable quality labels that can be integrated into algorithmic content distribution. The findings contribute to ongoing debates on platform governance, algorithmic accountability, and the alignment of commercial and public cultural values in digital publishing. The proposed framework offers a replicable model for jurisdictions seeking to reconcile market-driven content distribution with public interest obligations in the digital reading sector.

Keywords: Regulations On Promoting Reading Among All Citizens; digital reading content governance; algorithmic recommendations; tailored policy measures