

# 大语言模型使用如何影响基层繁文缛节感知？——基于 S 市 F 区“数智员工”的个案研究

【摘要】繁文缛节是伴随传统科层制组织的“官僚顽疾”。随着生成式大语言模型技术的迅速发展，其在政务办公领域的应用为减轻基层工作负担提供了新的技术可能。本文以 S 市 F 区为例，探讨了大模型技术如何影响繁文缛节，重点从行政效能（认知成本、文书负担）和心理体验两个维度，系统分析了大语言模型对行政冗余的消解路径。研究发现，大语言模型通过语义理解和文本生成等技术，缓解了基层公务员对繁文缛节的实质体验和感知。然而，技术赋能的效果受到科层制下组织结构刚性及制度路径依赖的制约，表现为“工具性优化”而非“制度性重构”。而这一研究结果有助于深化对新兴技术在政府治理中辅助功能的理解与界定。

【关键词】大语言模型;繁文缛节;基层治理;人工智能

## 一、问题提出

长期以来，繁琐冗长的程序和形式主义被视为官僚体制中的痼疾。“繁文缛节”指行政运行中大量无效的规章和手续，其典型表现包括过度留痕的形式主义等。学者研究指出，这类官僚病主要表现为“无效忙碌”：干部耗费大量时间精力于填写表格、层层报表、会议留痕等事务性工作，却无法产出实际治理成效。这些现象不仅导致行政效率低下，还会挫伤公务人员的工作积极性，削弱基层干部服务公众的动力。

在中国的基层治理实践中，形式主义和官僚主义的负面影响尤为突出，习近平总书记多次强调要坚决整治，他深刻指出：“形式主义、官僚主义同我们党的性质宗旨和优良作风格格不入，是我们党的大敌、人民的大敌。”。

基层政府承接大量上级部署任务，却常常陷入“文山会海”和过度考核的困境。一些基层干部反映，他们每日忙于应付各种台账报表和迎检检查，疲于奔命却难以腾出精力解决群众实际问题。实践中出现了“减负越减、无效忙碌反而滋生”的怪圈，“文牍主义幽灵”依然困扰着基层治理的效率提升和服务改进。

近年兴起的生成式人工智能，尤其是大语言模型（LLM）的突破，为破解上述基层治理困境带来了新的契机。2022 年底 OpenAI 推出的 ChatGPT 向世界展示了前所未有的语言理解与生成能力，

引发全球范围对生成式 AI 的关注与探索。此类模型通过对海量语料的训练，能够自动撰写文本、回答问题、总结信息，在许多领域展现出媲美人类的语言处理水平。在中国，生成式大模型的崛起为数字政府建设提供了难得的机遇。

Deepseek 横空出世之后，多个地方政府积极部署本地化的“政务大模型”系统，政务大模型有望让政府“看得见、看得清、看得远、看得懂”，增强跨层级、跨部门的协同治理效能。当然，生成式大语言模型在政务应用中也存在可靠性、偏见、过度依赖等风险，因此需要建立健全监管和校验机制，确保机器辅佐人而非替代人，但其在政府领域的潜力值得关注。

基于上述背景，本研究聚焦生成式大语言模型与基层治理创新的交汇，提出以下研究问题：在当前基层治理面临繁文缛节等顽疾的情况下，生成式大语言模型的应用能否以及如何破解基层治理困境？本研究拟定如下研究目标：剖析基层治理困境，探索大模型的应用模式，分析技术风险并提出应对策略。本研究的学术贡献在于：丰富数字治理领域的研究，提供基层政务创新的经验证据，并提出兼顾效率与风险的生成式 AI 治理框架，为数字时代政府治理提供参考。

## 二、文献综述

“繁文缛节”（Red Tape）一词，其字面起源可追溯至英国政府用以捆绑法律文件的红色缎带，

后引申至公共管理领域,用以指代那些执行程序繁琐,但对组织核心功能目标的达成并无实质助益的规则体系。

Bozeman 与 Feeney<sup>[1]</sup>将其界定为“无助于组织功能目标,又执行十分烦冗的规则”。在此基础上,“利益相关者繁文缛节”(stakeholder red tape)的概念进一步聚焦于规则对组织内部成员的影响,定义为“对于组织内部利益相关者没有作用、执行十分烦冗的规则”。在学术探讨中,“利益相关者繁文缛节”因其概念更具操作性而获得了更广泛的应用。

在此背景下,辨析繁文缛节与“行政负担”(Administrative Burden)的概念边界显得尤为重要。尽管两者在理论层面共享诸多共通之处,甚至在特定情境下可作为分析工具互换使用<sup>[2]</sup>,但其核心关切点存在显著差异。Heinrich 指出,行政负担侧重于公民在与政府互动过程中的体验和成本,而繁文缛节则更侧重于“影响官僚工作的文书工作和法规”<sup>[3]</sup>。换言之,“繁文缛节”理论更强调规则对组织内部资源的无效消耗及对目标实现的阻碍,而“行政负担”框架则更关注规则对公民个体的影响及其背后的政治动因。本研究旨在深入探究大语言模型对基层公务员工作状态的具体影响,鉴于此,采用“繁文缛节”作为核心概念,能更精准地捕捉和分析技术应用在组织内部运作层面的效应。

西方学界对繁文缛节的理论探讨起步较早,已积累了丰硕的研究成果。综合现有理论视角,繁文缛节被普遍认为是兼具客观实在与主观感知双重属性的复杂现象。

早在 20 世纪 90 年代,相关研究便已开始关注规则质量与行政效率及效果之间的内在联系,并揭示了部分公共部门规则背后潜藏的政治意涵<sup>[2]</sup>。将视线转向中国本土情境,研究指出,在压力型体制下,以绩效评估为导向的治理模式,客观上催生了基层政府的繁文缛节负担,这亦是中国特色治理背景下繁文缛节表现的重要特征<sup>[4]</sup>。

从心理学维度审视,个体对繁文缛节的主观感知存在显著差异,并受到多种心理因素的调节。现有研究证实了程序特征以及文化价值观能够有效降低个体对繁文缛节的感知程度。同时,较高的工作投入度往往有助于减轻个体感受到的官僚主义负担。具体到管理者层面,拥有较高公共服务动机的个体,其感知到的繁文缛节水平也相对较低<sup>[5]</sup>。此外,个体的职业发展轨迹、工作任务特性以及职

业背景等因素,亦会对其繁文缛节感知产生深远影响。持续的繁文缛节体验则与工作满意度下降、组织参与度降低以及工作疏离感增强等负面结果紧密相关。众多的理论证明了个体心理维度是繁文缛节的不可缺少的研究方向。

相较于繁文缛节理论的深厚积淀,大语言模型在中国政务场景中的应用探索则属新兴议题,近数年方才进入公众与学术视野。目前,宏观层面的治理逻辑思辨与技术前景判断已相对丰富,而针对大语言模型在政务领域具体应用的微观实证研究则尚显不足。尽管如此,已有学者预见到大语言模型在提升政务效能方面的巨大潜力。大语言模型在政务文本分类、政务关系抽取、舆情风险识别以及政务领域命名实体识别等多个方面均展现出良好的应用效果和广阔的发展前景<sup>[6]</sup>。然而,关于大语言模型如何具体作用于基层治理单元,特别是如何影响基层公务员日常工作体验及负担感受的微观层面调查与深入剖析,仍有待进一步拓展。

基层治理作为国家治理体系的“神经末梢”,是联结国家与社会的关键枢纽,直接关系到政策的最终落实、公共服务的有效供给以及社会矛盾的源头化解,其效能高低深刻影响着国家治理现代化进程与人民群众的切身福祉。当前中国基层治理的实践呈现出多重复杂特征。首先,“条块关系”的张力持续存在,基层政府既要承接上级各部门(“条条”)下达的繁多任务指标,又要统筹协调辖区内(“块块”)的综合性事务,常面临权责不对等、资源配置不足的困境。一方面,层层加码的考核问责机制使得基层干部长期处于高压工作状态,易滋生形式主义与数据“内卷”,加剧了前文所述的“繁文缛节”现象。另一方面,以大数据、人工智能为代表的数字技术正加速渗透基层治理各领域,催生了“网格化管理”、“智慧社区”、“一网通办”等新型治理模式,旨在提升治理精细化水平和响应效率。然而,技术应用亦可能带来新的挑战,如数字鸿沟、数据安全以及技术对人的异化等问题值得关注。

本研究关注的大语言模型在基层政务场景的应用,正是在上述基层治理寻求减负增效、提升智能化水平的宏观背景下展开。聚焦于大语言模型在基层治理中的应用,具体以 S 市 F 区推广的“数智员工”为例,旨在探究这一新兴技术手段对基层公务员繁文缛节负担的实际影响及其作用机制,以期优化技术赋能路径、提升基层治理效能提供理论参考与实践启示。

表 1 访谈基本情况

材料编号	访谈时间	访谈对象	主要内容
A250404	2025-4-4	S 市 F 区区政府办公室文秘岗公务员	敏感信息处理与 AI 工具的合规使用
A250405	2025-4-5	S 市 F 区政务服务中心文字岗公务员	AI 辅助材料撰写的效率提升路径与对长期影响
A250406	2025-4-6	S 市 F 区区委办政策研究岗公务员	AI 工具在政策研究中的局限性与责任归属
B250404	2025-4-4	街道办综合岗工作人员	AI 工具在年度工作总结等标准化场景中应用
B250405	2025-4-5	社区党群服务站信息员	新人使用 AI 工具的利弊依赖性分析与该信方法

三、研究案例

（一）案例选择

为了呈现大语言模型得使用在基层治理中何以影响繁文缛节，本文选择采取个案研究方法，选取 S 市 F 区基层公务员在文书材料撰写中 AI 工具的使用情况作为观察样本，原因如下：

首先文书等材料撰写作为政府运行不可或缺的基础工具，广泛渗透嵌入公文处理、政策传达等政府工作的各个环节，材料撰写负担作为基层数字负担的主要标新形式之一，要求高频规范精准的语言输出能力和认知归纳能力，在该背景下，AI 辅助工具所具备的语义理解和文本生成等技术优势，被视为缓解文字毒贩，提升行政效能的重要手段，能清晰呈现大语言模型在基层治理中对行政冗余的消解作用。

其次材料撰写任务作为基层公务员工作的核心之一，大语言模型工具的使用更贴近基层公务员的一线实践，使得公务员更易感知该工具使用前后工作负担与行政效能的变化，便于通过案例访谈方法了解介入大语言模型工具使用前后的实际变化与个体体验，结果获取更加便捷真实。

再次，当前大语言模型正在全国范围内被广泛推广与实际运用与政府基层工作中，如新华社“新华妙笔”、中关村街道“关芯 GPT”、辽宁省 12345 政务服务热线接入 DeepSeek 等，而 S 市 F 区率先引入“AI 公务员”制度，将大语言模型技术纳入政府办公体系，并在文书撰写、诉求处理等多个场景中展开实践，相关成果获多家主流媒体报道，并受到上海、北京、南京、沈阳等地相继派员进行实地调研，深入学习 AI 写作工具的嵌入方式与运行成

效，其经验被逐步复制至多地基层单位，案例具有较强的典型性与代表性。

（二）资料收集

研究团队于 2025 年 2 月—2025 年 4 月期间，围绕 S 市 F 区基层政务工作大语言模型工具的实际使用情况开展实地调研，采用深度访谈与非正式座谈相结合的方式，对五位来自不同岗位的基层公务员进行系统访谈，同时综合现场观察与文献资料研究等方法，获取多维度丰富实证材料。调研对象涵盖区级政务部门、基层街道社区等政府基层工作部门，围绕大语言模型工具在基层政务如文书材料撰写等实际应用情况，开展多轮深度访谈且时长超 1 小时以上（详见表 1）。同时，团队系统梳理并学习当前国内在相关领域的最新研究，并结合相关地方政策文件、媒体公开报道和官方调研等二手数据材料，对访谈信息进行交叉印证与补充，确保资料收集的可靠性与解释效力。 注：材料编码规则为访谈主体类别+访谈时间，其中主体类别包括区级政府单位、基层街道社区。

（三）案例背景

一直以来，基层公务员受到传统科层制组织的程序刚性等限制，长期面临“繁文缛节”的治理困境。

在中国的基层工作者中，两大板块的繁文缛节感知比较显著：认知政策的繁重体验、文书书写的繁重体验。

其一是认知政策的繁重体验。

基层治理中的认知负担，是制度性压力与任务复杂性交织作用的必然结果。在“压力型体制”的层层传导及“条块关系”的固有张力下，基层工作

常呈现任务类型多、涉及条线多、隐性规则多的特征。这种制度与任务的叠加效应，不仅催生了大量形式主义的冗余工作，如重复填报、过度留痕，更使基层公务员长期面临“认知超载”的困境，这显著加剧了他们对“繁文缛节”的负面感知。

繁文缛节对认知资源的消耗主要体现在以下方面：（1）信息过载的常态化与制度化。基层人员需应对来自政策、系统、协调等多渠道的庞大信息流。“留痕管理”等机制往往将信息留存本身异化为目标，加剧了信息冗余。尤其在“数字形式主义”下，上级倾向于通过数据加强控制，基层则以冗余信息生产来回应，导致认知资源在“为留痕而留痕”中空耗。<sup>[7]</sup>（2）规则和任务多样化流动。“条块分割”和多重文件常导致政策执行标准不一，规则间出现矛盾。基层人员必须投入大量心力去理解、协调乃至向上请示，以寻求可行的执行路径。频繁的岗位调动或临时任务指派，更增加了规则适应的难度，中断了经验积累，持续消耗认知资源。<sup>[8]</sup>除正式规定和要求外，领导偏好、非正式的行事常规等“隐性规则”也深刻影响基层行为。工作人员不得不花费精力去揣摩和适应这些潜规则，寻求“双重合规”。尤其在以结果为导向的“考核支配型体制”下，更容易催生为规避风险或争夺领导注意力而进行的“材料空转”。<sup>[9]</sup>（3），政策文件本身的理解壁垒。上级下发的政策文件往往冗长、抽象，侧重于“如何做”的程序性描述，而对政策动因、实质内涵及具体情境下的操作指引着墨不多。尤其面对新领域、新任务，基层人员经常需要进行不同程度的自行摸索理解，认知成本高昂。在事务繁杂、资源有限的情况下，他们更易聚焦于完成具体的、量化的配套任务指标，而非深刻理解政策意图，这可能导致执行偏差和扭曲，反过来增加整体上对繁文缛节的感知和后续补救性的认知负担。<sup>[10]</sup>

其二是文书材料书写的繁重体验。

近年来，随着国家治理体系和治理能力现代化进程的加快，基层公务员在执行政策、上传信息、反馈工作过程中，所承担的文字材料压力显著上升，文书写作日益成为基层治理的重要组成部分，但仍然面临大量重复性劳作，其“文山会海”问题反复被政策文件点名，例如中共中央办公厅已有明确文件指出，“文风不实、文稿雷同、材料过多”<sup>[11]</sup>等大量重复、非必要的文字性事务，构成“繁文缛节”在文书写作等基层公务中的主要表现。尤其在数字化背景下，文书写作所引发的资源消耗、效率损失

以及治理偏离问题愈加凸显，成为制约基层行政效能的重要因素。某些材料虽在程序上不可或缺，但在内容上高度重复、价值产出极低，严重影响基层干部将精力投入到服务群众与政策落实之中。

进一步探究繁文缛节如何通过基层公文书写的机制，发现制约行政效率的背后因素。首先，“繁文缛节”的弊端并非是执行者的懈怠，而在于制度设计将文字资料当作治理绩效的“替代变量”——即“行政认知的替代性迁移”：当上级对治理对象无法直接认知时，便转而以文字、材料、数据作为代理工具进行绩效确认。

尤其在“看得见的政绩”与“可量化的绩效”逻辑之下，材料多、数据全、流程完，常常被等同于工作扎实，甚至被纳入上级考核评分细则中，繁文缛节因此不再是偶发性冗余，而成为治理体制内部的一种稳定表达方式。此外，文书材料生产自身构成了一个“封闭循环”：为应对上级督导而造文、为展示成果而拼凑事例、为“痕迹留存”而回填文书。这种“材料生产主义”并非治理本身的附属环节，而是其制度逻辑的组成部分。在治理话语中，甚至逐渐形成了一种“文书即治理”的共识——只要流程完整、文字齐备，即可视为治理到位。

同时，随着“智慧政务”“数字政府”的推广，基层治理文书负担反而出现“电子化繁文缛节”的新变种<sup>①</sup>。一方面，基层需要面对多个未整合的信息系统平台，均要求上传配套的材料佐证，且缺乏“一次填报、多端共享”的功能设计，导致基层人员需多次编写相似材料、重复生成内容、反复修订格式。反观文书具体内容，仅字段顺序不同，系统间无法自动同步，加重了人力负担。

而随着大语言模型的兴起，逐渐被引入运用于基层政务处理之中，通过语义理解和文本生成等技术，从行政效能和心理体验双重维度，有可能缓解基层公务员对繁文缛节的实质感知。

#### 四、案例分析：“数智员工”的实践叙事

本部分旨在通过对S市F区“数智员工”（大语言模型应用）在基层公务员日常工作中实践的深度叙事，揭示大语言模型从引入到常态化使用过程中，公务员对繁文缛节感知的动态演变。F区的案例为我们提供了一个观察技术与官僚制互动、个体与制度调适的微观窗口。分析将循着时间线索，展现不同阶段的关键场景、公务员的心理体验与行为反应，为后续的理论归纳奠定坚实的经验基础。基层公务员作为政策执行的“最后一公里”，其工作

状态与感知直接影响治理效能，而大语言模型的介入，正是在这一关键环节引发了深刻的涟漪。理解这一过程的复杂性，对于把握技术应用的真实效果至关重要，因为对繁文缛节的感知并非一成不变，而是随着个体与工作、工具及组织环境的持续互动而演化。

（一）初入场域：技术赋权基层减负

在 S 市 F 区“数智员工”引入的初期阶段，基层公务员在克服了最初的学习和适应期后，技术带来的赋能效应迅速显现。此前，许多公务员在处理高频低质的材料写作与数据填报时，时常感到对任务流程缺乏控制，内心也因此与制度要求产生隔阂。大语言模型的引入，凭借其即时生成初稿、快速构建框架、辅助组织逻辑的能力，在一定程度上让公务员们重新感受到了对具体任务操作的主导。

一位公务员提到：“平时像一些常规通知、会议纪要，要同时准备好几件。用了 AI 尝试写了个提纲和部分内容，它写得井井有条的，省去了我从零开始搭架子的时间”（【A250404】）。他们可以借助模型进行个性化编辑，这种人机配合的方式显著提高了完成任务的掌控感和表达上的自由度。工作任务给人的感觉，也从过去的“被动服从命令”转向了更有“主动建构”的意味，一些原先令人头疼的制度规则，在执行时似乎也变得“可以驾驭”了。

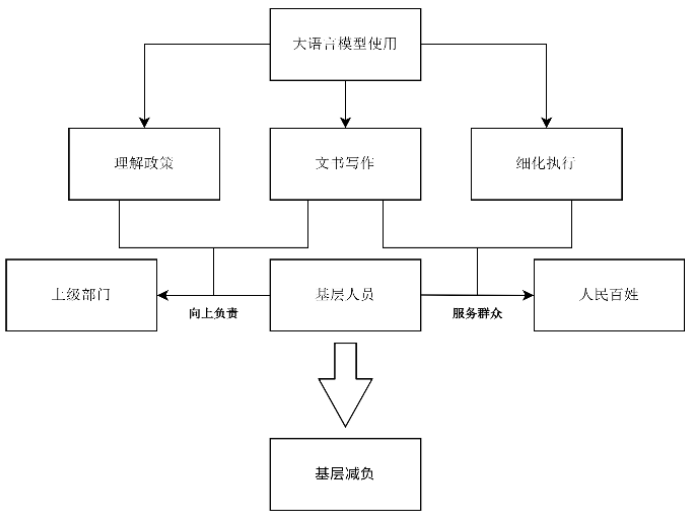
当公务员们实际感受到“数智员工”在工作中的用处和便捷后，使用它的意愿也随之提高。F 区的公务员们发现，以往令人头疼的“文山会海”，那些充斥着“文风不实、文稿雷同、材料过多”的事务性工作，在“数智员工”的辅助下，似乎不再那么难以应对。街道办的一位综合岗干部表示：“比如去年要写我们街道的年度工作总结，当时事情多时间紧，我就试着让 AI 给我写一个初稿。它很快生成了一篇结构完整的总结，涵盖了主要工作点”

（【B250404】）。原先需要数小时构思的常规性报告初稿，现在可能在几分钟内生成，这无疑带来了立竿见影的效率提升。更重要的是，这种对任务流程前所未有的掌控感，让公务员与工作的关系有了第一波积极的转变，原先那种因缺乏控制而产生的疏离感得到了初步且显著的缓解，对制度规则繁琐性的负面看法也暂时性地减弱了。一位受访者分享道：“以前接到一个长篇材料，光开头怎么写就要琢磨半天，现在我把要求点输入，AI 几分钟就给了我一篇草稿。我就不用从零开始”（【A250405】）。这个阶段的积极体验，更多是来自公务员个体因技

术获得了更大的工作自主权，感觉从繁琐的执行细节中解脱了出来。然而，这种初期的感受，仅仅是后续一系列心理和行为调整的开端。

总体而言，在引入大语言模型之后，基层工作中有关政策理解、文书写作与细化执行的部分均因为有数字化工具的辅助而更加容易，真正在客观上做到了基层减负。在前文所提到的两种繁文缛节负担：认知政策的繁重体验、文书书写的繁重体验，也得到了改善。

图一：大语言模型嵌入基层工作示意图



资料来源：作者绘制

（二）磨合适应：工作态度积极化

当“数智员工”从一种新奇的技术工具逐渐转变为 F 区公务员日常工作不可或缺的伙伴后，它对公务员的情绪和应对方式开始产生更深层次、也更显差异化的影响。面对制度本身的复杂性和持续堆叠的任务，不同的基层公务员表现出了不同的反应。

在“数智员工”介入前，一些在文字表达上感到吃力的公务员，常面临“从零开始写材料”的困境，不知道怎么开头、结构混乱、需要频繁返工，时间一长很容易将写作任务视为“令人烦躁”、“无法应对”的苦差事。基层文书工作的一个突出痛点在于：“我们这边平均每位基层干部每周需撰写文书材料的其中约七成为日常汇报、请示、总结、台账、反馈、心得体会等类型。这些材料虽在程序上不可或缺，但在内容上比较重复”。“数智员工”的引入，通过持续降低文字表达的技术门槛，为一些公务员转向更积极的应对方式创造了条件。多位

F区受访者表示，使用“数智员工”后不再“害怕写材料”，而是“更愿意把注意力放在表达和逻辑上”。一位社区党群服务站的信息员王磊谈到：“我觉得对我这样的新人来说，效率提升特别明显。以前写一份居民通知，要想用词准确、格式对头，我得翻以前的文件找范本，现在直接让AI按‘通知’格式写一份，基本框架就有了”（【B250405】）。久而久之，特定类型的文书任务不再是难以承受的压力源，写作从“难以完成的行政负担”转化为“可快速推进的日常任务”，这促使一部分公务员从过去习惯性的回避或抱怨，逐步转向更有建设性地思考如何完成工作。不过，他也提到：“有一次让AI写一个党建工作总结，它给我生成的内容有些偏离主题，我又花时间调整……后来我学会了把要求描述得越清楚，它写得越接近我的需要”（【B250405】）。

然而，这种积极转变并非全部一帆风顺，其能否持续，很大程度上受到整体工作环境的影响。一个值得警惕的现象是，如果因为“数智员工”提升了效率，公务员被要求以更快的节奏完成工作——这在一些追求高强度运转的基层单位中并不罕见——那么一段时间后，即使有了高效的技术工具，最初的积极情绪也可能被新的焦虑和倦怠所取代。在F区的观察中，一些公务员反映，由于能够更快地完成单项任务，上级似乎倾向于布置更多、更紧急的工作，有干部无奈地表示：“感觉AI帮我省下的时间，又被新的任务填满了，有时候反而觉得更累了”（【A250405】）。在这种情况下，负面情绪依旧可能主导个体反应，对制度流程的抵触感反而可能被放大，“繁文缛节”的感觉甚至可能在效率提升的背景下出现反弹。技术带来的效率如果被组织压力完全吸收，个体获得的轻松感便会消失。

此外，不同公务员的固有能力、学习适应性和对技术的信任程度不同，也导致了他们在使用体验和应对方式上的差异。

### （三）行为重塑：工作节奏的巧妙再协商

随着“数智员工”在F区基层公务员群体中的常态化使用，它所带来的时间节余，为公务员在既有的制度框架内重新安排自己的工作行为创造了新的空间。以往被各类任务填满的紧张工作时间表，如今在某些环节似乎多了一些可以自主调配的“弹性窗口”。但值得注意的是，即便“数智员工”明显压缩了单项任务的处理时间，“繁文缛节”的感觉并未因此在所有情况下都同步下降。

一个现象是“缓交策略”的出现。部分F区公

务员虽然能够借助“数智员工”迅速完成材料撰写等任务，却选择不立即上报，或者分阶段提交。有公务员私下透露：“有时候材料用AI很快就弄完了，但我不会马上交，会压一下，不然领导觉得你太快，下次给的时间更紧”（【B250404】）。

这种行为，可以看作是他们对制度规定节奏的一种心照不宣的“适应”。他们利用技术释放出来的时间红利，对自己的工作节奏进行着即时且不直接冲突的调控。这种做法，使得“数智员工”在某种程度上成为了基层公务员巧妙周旋于工作压力（尤其是在任务重、要求急的单位）的工具，为他们自己赢得了一点调整节奏的喘息空间，在执行层面部分恢复了对时间和流程的局部掌控。

然而，这种“缓交策略”对于如何感受“繁文缛节”这件事，效果是复杂的。整体来看，它确实能够缓解当下的工作压力，让这些基层公务员感觉对工作节奏有了更大的自主权，从而降低了对某些催办指令的直接反感。但从长远来看，这种策略并没有改变任务本身的复杂程度，也没能从根本上改变他们对制度规则的看法。

技术带来的时间弹性被个体用来应对眼前的压力，这是一种有创造性的适应方式，但也反映出技术赋能和个体行为在制度约束下的微妙互动。

### （四）深层反思：技术替代中“繁文缛节”新解

随着“数智员工”能力的普及和应用深度的增加，特别是在那些重复性、模式化较强的任务领域，这项技术强大的替代能力，不可避免地在F区公务员群体中引发了对其自身角色价值的长期反思。起初，大家对技术带来的便利感到欣喜，因“数智员工”有效降低了材料撰写等事务性工作的门槛而感到的疏离感也有所减轻；但慢慢地，一种“这些活儿还需要人来干嘛？”的困惑开始浮现。

当F区的一些公务员意识到，自己日复一日处理的部分任务已不再高度依赖其专业判断或独特技能，仅需“把AI的东西复制粘贴出来”便足以应付组织需求时，那种“自己的工作不可替代”的感觉逐渐消失，甚至开始怀疑这些工作是否还有必要由人来做。一位基层工作者就曾坦言：“现在领导让写什么，我一坐电脑前边，脑子里的第一个念头是打开AI。确实久了我发现一个问题：不靠AI的时候，自己动笔反而有点不自信”，不过我也很久没有脱离AI了（【B250405】）。在这种认知基础上，经过一段时间的心理演化，一些制度流程在他们眼中，不再仅仅是“复杂且困难”的行政任务，

而是被重新定义为“AI 完全能干，却还非得让人干”的多余操作。

此时，他们对“繁文缛节”的理解发生了质的变化：心理上的负担不再主要来源于完成任务的即时难度或时间耗费（因为 AI 已经大大降低了这些），而是来源于对这些任务存在合理性的根本性质疑。

技术在此展现出一种特殊现象：当某个流程越容易被技术替代，如果还坚持让人去执行，其合理性就容易受到怀疑。可以说，“数智员工”如同一面镜子，不仅照见了工作流程中的冗余之处，更映照出某些制度安排在深层逻辑上与时代要求的不协调。

## 五、机制归纳

（一）程序性替代与创造性协同：大语言模型减轻文书繁重体验

基层文书工作种类繁多，其性质也千差万别。准确理解 LLM 赋能机制的前提，在于对不同类型文书任务的内在属性进行区分。

“重复性较高的规范类文书”与“创新性要求较高的治理型文书”的二分法，为我们提供了一个有效的分析框架。

规范类文书，如日常汇报、数据填报、会议纪要等，其核心特征是“标准化程度高、信息差异性低”，往往承载着程序性、记录性的功能，其“繁文缛节”多表现为格式僵化、内容雷同、语言空洞。而治理型文书，如调研报告、政策建议、专项规划等，则要求较高的“语言生成不确定性和内容结构创新性”，承载着“基层经验上升—政策逻辑下达—治理方案建议”等关键的组织沟通与决策支持功能。LLM 对这两类文书的赋能路径和效果也因此呈现显著差异

其一，在重复性文书的生产过程中，最常见的“繁文缛节”表现为平台重复填报、材料格式僵化、语言空转，以及部门间“复制粘贴”式的文书互用。这种文书的存在正如新制度主义组织理论中提出，“正式结构要求组织形成可审计、可复制的流程，以回应环境合法性压力”。<sup>[12]</sup>特征是标准化程度高、信息差异性低，往往以文书齐备替代实质执行。

大语言模型针对此类场景的特殊优势在于其高度拟合语言模板的能力、强大的结构预测与上下文建模能力，能够精准拟合“格式化语言任务”的固定模式，一步实现“内容生成+格式拟合”。

在内容生成工作中，通过少量提示词的合理

使用，模型可快速生成符合机关行文规范的文本，完成从“工作日志”到“值班报告”，从“检查反馈”到“整改说明”的一键式撰写，避免大量重复性文字手工生产。同时在拟合过程中，大语言模型可实现“一键多稿”的语义转译机制，即基于同一事务记录内容，生成风格不同、功能各异的材料，如简报、请示、经验汇编等，破解材料“自我循环生产”的僵化逻辑。

通过平台嵌入，可构建“数据输入—文书多模输出”的文档生成闭环，根本上减少由信息系统带来的“电子化繁文缛节”。实证显示，政务办试点 AI 辅助写作系统后，在周报编制、通报反馈等环节中，文书撰写时间大大缩短，一线人员反馈“材料撰写从主要任务变为审校任务”。这一变化表明，在文本标准化程度高的场景中，大语言模型已具备替代性技术能力。

其二是高创新性文书写作通过“事前、事中、事后”三阶段赋能来辅助写作。

创新性文书如调研报告、政策建议、经验材料、发言稿等，具有语言生成不确定性和内容结构创新性特点，承载着“基层经验上升—政策逻辑下达—治理方案建议”的组织职能，因而不能也不宜由 AI 全权替代，故采用“事前逻辑规划—事中资料整合—事后规范修饰”三阶段辅助赋能文书写作。

首先，大语言模型能够在文书写作的前期环节协助搭建结构逻辑，减少在创新文书撰写初期的大量时间消耗，显著缓解因“行政认知的替代性转移”所引发的材料空转问题，根据题目、关键词或主题背景，快速输出多套符合行政逻辑的结构提纲，如“背景—问题—措施—建议”四段式、“现状—瓶颈—目标—路径—风险”五段式等。

模型还可在此基础上列出关键段落应答内容，帮助写作者理清行文思路，降低起笔障碍，赋能过程背后仍是用 AI 还原文书应有的认知架构功能，反制“认知替代”所带来的形式空转倾向。以某受访者为例，其所在的街道试用大模型辅助结构生成后，政策建议材料的构思时间由平均 3 小时缩短至 1 小时以内，且逻辑完整性显著增强。极大提高文书初期写作的时间效率。

其次，在材料撰写的过程中，大语言模型凭借处理非结构化文本信息的能力，能够有效解决由“材料内部循环”所带来的内容空转与资源浪费问题。

通过调用政策数据库、新闻舆情、学术成果与



地方经验等多源资料，实现资料聚合与政策对接，为公务员提供文本辅助输入。方法如输入“关于数字乡村治理的对策建议”，模型可实时调取《数字中国建设总体布局规划》《浙江“未来乡村”试点经验》或“宁波乡村综合治理协同平台”的典型案例等相关文本，使文书内容“有来处、有根据、有落点”，从而替代“官样文章堆砌”，大大提升论证密度与现实对应。

此外，通过引入大语言模型技术实现初稿文本与《政府工作报告》《两办意见》等政策原文之间的语义比对，提示政策遗漏、用语偏差或上位法冲突，提高文书战略衔接力和政策精准度。方法最后，在材料成稿之后，大语言模型可深度参与“语言后处理”环节，对成文内容进行风格统一、表达规范与语义纠错，从而回应“电子化繁文缛节”所引发的文稿语言失范问题。

创新性文书最终成稿通常存在“语句冗长”“政策术语混杂”“风格不统一”等问题。凭借大语言模型高质量的语言修饰、语体调整与术语标准化的能力，可一键完成“机关风格对齐”，如将“我们认为应该做某项工作”转化为“建议高度重视并系统推进该项工作”。此外，模型还能完成错别字识别、逻辑错配提示等“语言后处理”功能，避免低级语病流入终稿，提升表达质量与政策一致性。

**（二）数据化驱动与情境性适配：大语言模型赋能施策精准化决策**

大语言模型（LLM）凭借其强大的自然语言处理能力，在基层治理场景中展现出显著的认知减负潜力。它主要通过“信息降维”与“决策支持”两大核心路径，从技术和规则理解层面，部分消解由繁文缛节带来的认知负担，也为基层减负增效提供了新的可能性。

首先，LLM 能够实现政策语言的通俗化转译，为政策落地构建认知辅助。它可将官方政策文件中较为晦涩和原则性的表述，转化为基层人员易于理解、具有可操作性的执行步骤或解释。这种转化过程清晰了政策意图和执行路径，有效降低了基层工作人员对政策术语的解码成本和理解门槛，帮助他们更准确地把握工作要求，从而减轻了因政策理解困难产生的认知压力。

其次，LLM 支持结构化框架的自动化生成，有助于实现认知资源的有效释放。基层工作中存在大量具有固定格式和重复性内容的文书撰写任务。LLM 可以依据预设的规范或提炼的要素，快速生成

符合要求的文本初稿，将基层公务员从耗时费力的“从空白页开始”的焦虑中解放出来。通过技术手段将这部分重复性的、机械性的认知任务转移给机器，使得基层工作人员的认知资源得到有效释放，让他们能将更多精力投入到更需创造性和价值判断的工作中。

再者，LLM 能为复杂决策提供场景化支持，提升非标准化问题的处理效能。在面临如纠纷调解、突发事件应对、隐形合规需求等非标准化、信息要素复杂的决策场景时，LLM 可以通过语义分析快速识别关键信息，并依据已有知识即时生成多种可供参考的解决方案框架或思路。这为基层工作人员提供了有价值的决策辅助，帮助他们理清头绪、形成判断，从而提升了处理复杂和不确定性问题的能力，缓解了因决策压力带来的认知负担。

**（三）技术性解缚与认知调适：技术嵌入过程中繁文缛节的动态感知**

大语言模型通过提升个体对工作的心理掌控感，整体上改善了基层公务员对“繁文缛节”的负面感知。

但这种心理效应的持久性和深度，受到组织压力与个体适应性行为的复杂影响，最终体现为一种技术赋权与制度约束间的动态心理博弈，而并非是轻易地直接减轻其心理负担。

最初，当“数智员工”进入基层工作场域时，其技术性解缚作用开始显现。此前，公务员普遍存在的对任务流程的失控感，是“繁文缛节”心理负担的重要来源，这种失控感通过 LLM 的即时响应与内容生成能力得到缓解。LLM 作为一种效能增强工具，通过简化材料撰写与数据填报等任务的执行复杂度，直接提升了公务员的任务掌控感和操作主导权。这种掌控感的回归，激活了认知上的重新评估，使得原先被视为畏途的繁琐任务和相关制度，在心理上被重新评估为更具“可驾驭性”，从而初步达到了心理减压的效果。

然而，当“数智员工”从一种新奇的技术工具逐渐融入并成为基层公务员日常工作中不可或缺的伙伴后，其对公务员情绪状态和工作应对方式的影响开始呈现出更深层次、也更具差异化的图景。技术与个体心理的磨合适应期，机遇与挑战并存。对于那些在文字表达上本就感到吃力的公务员而言，LLM 持续降低了写作的技术门槛，为他们转向更积极的应对方式创造了心理条件。许多受访者表示，使用 AI 后不再“害怕写材料”，反而更愿意将



注意力聚焦于内容表达的准确性和逻辑的严密性。例久而久之，特定类型的文书任务在心理上不再被视为难以承受的压力源，写作从一种“难以完成的行政负担”转变为“可快速推进的日常任务”。这种转变促使一部分公务员从过去习惯性的回避、拖延或抱怨，逐步转向更有建设性地思考如何完成工作，其工作态度也随之积极化。

但是，这种积极的心理转变并非一帆风顺，其可持续性在很大程度上受到整体工作环境，特别是组织文化和管理方式的制约。最初因技术赋能而产生的积极情绪，如掌控感和成就感，很容易被新的焦虑、压力和职业倦怠感所取代。负面情绪依旧可能主导个体反应，对制度流程的心理抵触感甚至可能被放大，“繁文缛节”的压迫感在效率提升的背景下出现反弹。技术带来的效率红利如果被组织压力完全吸收，个体在心理上获得的轻松感便会荡然无存，对技术工具的积极性也可能因此消退。此外，不同公务员的固有能力和学习曲线、对技术的信任程度以及对工作意义的理解差异，也导致了他们在技术使用体验和心理应对方式上的分化。

随着 LLM 在基层公务员群体中的常态化应用，它所节余出来的时间，为公务员在既有制度框架内巧妙地重新协商和安排自身工作行为创造了新的心理空间和操作可能。以往被各类任务填满的紧张工作时间表，如今在某些环节似乎多了一些可以自主调配的“弹性窗口”。

然而，一个有趣的现象是，即便 LLM 显著压缩了单项任务的处理时间，“繁文缛节”的心理感受并未因此在所有情况下都同步下降。部分公务员发展出一种“缓交策略”：尽管能够借助 AI 迅速完成材料撰写等任务，他们却选择不立即上报，或者分阶段提交。这种行为，可以看作是他们对制度规定节奏的一种心照不宣的心理适应与行为重塑。

他们利用技术释放出来的时间红利，对自己的工作节奏进行着即时且不直接冲突的调控，使得 LLM 在某种程度上成为了基层公务员巧妙周旋于工作压力的工具，尤其是在任务重、要求急的单位，为他们自己赢得了一点调整节奏的喘息空间，在执行层面部分恢复了对时间和流程的局部心理掌控。这种“缓交策略”对于如何感受“繁文缛节”这件事，其心理效果是复杂的。

从积极层面看，它确实能够缓解当下的工作压力，让这些基层公务员感觉对工作节奏有了更大的自主权，从而降低了对某些催办指令的直接心理

反感。但从实质看，这种策略未能从根本上改变他们对制度规则的固有看法或“繁文缛节”的本质。技术带来的时间弹性被个体用来应对眼前的心理压力，这是一种具有创造性的适应方式，但也深刻反映出技术赋能和个体心理行为在制度约束下的微妙互动。

综上所述，大语言模型对基层公务员“繁文缛节”心理感知的影响，是一个始于显著积极赋能，继而经历复杂调适，最终导向策略性行为重塑的动态过程。因此，LLM 在减轻“繁文缛节”心理负担方面的潜力能否充分释放，并转化为持续的积极心理资本，不仅依赖于技术本身的进步，更关键在于能否推动一种更人性化、更具弹性的组织管理变革，实现技术赋能与个体心理需求的和谐统一。这不仅仅是技术应用问题，更是组织行为与管理心理学层面需要深入思考的治理课题。

## 六、结论与反思

本文发现，大语言模型的使用，通过（1）程序性替代与创造性协同；（2）数据化驱动与情境性适配；（3）技术性解缚与认知调适三大方面显著降低了基层工作者对“繁文缛节”的直观感知。

同时也必须认识到，当前技术的赋能更多表现为一种对“繁文缛节感知”进行管理的策略，而非对其产生根源的实质性消解。

换言之，尽管基层公务员能够运用大语言模型快速完成某些任务，从而体验到负担的减轻，但这些任务本身及其所承载的行政压力并未因此消失或从根本上得到解决，甚至有“做得越快工作越多”的体验反弹。因此，这种技术带来的“减负感”具有其局限性，深层次的结构性问题仍需组织与制度层面的持续革新和反思。

### （一）技术反思

大语言模型（LLM）在赋能基层治理、减轻传统行政负担方面展现出显著潜力，然而其效能在不同应用层面存在明显的能力递减现象。[12]而这一现象在我们的基层访谈中也有所反映。

首先，在理解与适应层面，LLM 虽能进行表层语义解析、快速提炼概念，但在深入理解地方治理的复杂情境、编码隐性经验方面能力不足，导致其建议往往流于表面，难以触及治理核心。其次，在场景化应用与培训层面，LLM 对既有模板的依赖使其难以应对非结构化冲突与突发状况，其机械的逻辑链也限制了情境化判断能力，难以提供真正切合实际的指导。再次，在政策文件转译层面，LLM 虽

能进行通俗化转译,却也面临“降维失真”的风险。这可能导致制度设计的深层意图或内在逻辑在转译过程中被稀释或曲解,甚至可能产出违背基层工作伦理规范的内容,最终不仅未能减负,反而需要基层投入额外认知资源进行纠偏。<sup>[13]</sup>最后,在隐性规则识别层面,LLM 的能力近乎为零。在高度依赖默契与非正式协商的基层治理逻辑中,LLM 的介入不仅难以提供有效辅助,甚至可能因其刻板的“合规”倾向而加剧基层的合规焦虑。

LLM 的应用在尝试减轻传统认知负荷的同时,也带来了新型认知挑战:“提示词工程”的技能门槛带来了新的技能要求,将认知负担从内容生产巧妙地转移至人机交互设计,当技术使用与学习成本过高时,其赋能效益便会大打折扣;“生成—复核”的双轨机制,为排除“大模型幻觉”所产生的虚假信息,仍需投入大量人力进行结果验证并承担最终责任,这种机制反而可能损耗效率,形成新型的“技术性繁文缛节”;以及“工具排斥循环”与数字鸿沟,年龄较大、学历偏低的基层工作人员可能因技术能力的负面自我评估而产生焦虑与回避心理。<sup>[14]</sup>

## (二) 理论反思

更为重要的是,本案例研究及相关理论参照共同揭示了一个核心趋势:大语言模型的广泛应用正迫使我们重新审视和定义数字时代的“繁文缛节”。其内涵已远不止于传统的纸质文件、冗余的审批环节或缓慢的办事流程,而是扩展至一系列全新的维度,包括:由“提示词工程”等引发的高强度认知负荷、由此产生的技能鸿沟与排斥效应、算法本身的不透明性与潜在偏见风险、对特定技术平台的深度依赖,以及在这种依赖基础上可能形成的新的控制与被控制关系等。

未来的研究与实践,必须采纳此种更为广阔和精细的视角,深入理解技术演进与行政负担之间

的复杂互动关系,方能更准确地评估技术应用的真实社会经济成效,并据此设计出更富人文关怀与治理智慧的解决方案,真正实现技术赋能的初衷。

## (三) 政策建议

语言模型介入政务工作,其意义远超技术变革本身,它实质上是对组织流程、责任链条乃至治理伦理的深刻重塑。要实现“赋能而不失控”,必须构建一个涵盖技术平台、运行流程与责任机制的组织闭环。

技术平台的嵌入式与一体化运行方面,建议将 AI 写作工具深度整合至基层本地政务办公系统,实现与 OA 平台、文档管理系统的无缝对接与数据互通,构建“结构化提示+本地语料驱动+规范化生成”的一体化智能模块,避免模型“漂浮于制度之外”;各地可探索设立“文书写作智能辅助子系统”,内置权威政策术语库、地方特色案例库以及机关行文风格适配器,以实现高精度、低风险的自动化辅助。运行流程的规范化与责任审核机制方面,赋能的同时必须强调权责对等,应建立“AI 生成—人工审核—签字定稿”的三阶段标准化流程,清晰界定各阶段的责任归属,对 AI 生成的文稿,必须设置明确的“审核标签”与“生成来源说明”,确保过程可追溯、责任可倒查、风险可管控。

风险防控与伦理边界的持续优化方面,针对模型可能生成“空洞套话”、误用政策语义、过度模仿僵化文风,甚至造成信息错误、责任推诿等潜在风险,应构建常态化的本地化微调机制,通过引入高质量的地方文书语料对模型进行持续优化,以提升其对复杂上下文的理解能力和对特定治理语境的适应能力;同时,必须将数据隐私保护置于核心地位,在政务数据训练过程中,严格防范“数据越权使用”与“敏感信息泄露”的风险。

## 参考文献

- [1] Bozeman B, Feeney M K. *Rules And Red Tape: A Prism For Public Administration Theory And Research*. 1st ed. Oxford, 2011.
- [2] Campbell J W, Pandey S K, Arnesen L. The Ontology, Origin, And Impact Of Divisive Public Sector Rules: A Meta-narrative Review Of The Red Tape And Administrative Burden Literatures. *Public administration review*, 2023, 83(2): 296-315.
- [3] Heinrich C J. The Bite Of Administrative Burden: A Theoretical And Empirical Investigation. *Journal of public administration research and theory*, 2016, 26(3): 403-420.
- [4] 李倩. 政府绩效评估何以催生基层繁文缛节负担? ——基于多层级治理视角[J]. 中国行政管理, 2022 (7) .
- [5] Scott P G, Pandey S K. Red Tape And Public Service Motivation: Findings From A National Survey Of Managers In State Health And Human Services Agencies. *Review of public personnel administration*, 2005, 25(2): 155-180.
- [6] 王昀,胡珉,塔娜,等.大语言模型及其在政务领域的应用[J].清华大学学报(自然科学版),2024,64(04):649-658.DOI:10.16511/J.Cnki.Qhdxxb.2023.26.042.[J].
- [7] 金华,董冉.注意力适配: 数字技术驱动下基层行政负担的治理转化——基于江苏 Z 村数字积分运行的实证考察[J].中共天津市委党校学报,2025,27(01):74-84.DOI:10.16029/J.Cnki.1008-410X.2025.01.007.
- [8] 成婧.政府过程中的复杂性条块关系及其产生逻辑——基于干部调配数据的观察[J].公共行政评论,2023,16(01):181-196+200.[J].
- [9] 杨华. 注意力内卷: 理解基层政府创新泛化的逻辑——以 F 县综合考核指标演变为例[J]. 开放时代, 2024 (5) .
- [10] 李林倬. 基层政府的文件治理——以县级政府为例[J]. 社会学研究, 2013 (4) .
- [11] 中共中央办公厅. 关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知 [Z] . 2019.[N].
- [12] Meyer J W, Rowan B. Institutionalized Organizations: Formal Structure As Myth And Ceremony[J]. The American journal of sociology, 1977 (2) .
- [13] 吕立远,李延昊,王健骁,等.大语言模型的价值观研究: 概念框架与实证评估[J].电子政务,2025,(01):15-28.DOI:10.16582/J.Cnki.Dzzw.2025.01.002.[J].
- [14] Peeters R. Digital Administrative Burdens: An Agenda For Analyzing The Citizen Experience Of Digital Bureaucratic Encounters[J]. Perspectives on public management and governance, 2023(1).