

# 政策性议题、多元思维与 拜登团队的对华决策

孙冰岩 王 栋

**[摘要]** 由于对华决策议题类别的多样性,小集团思维仅能解释拜登团队在战略性决策议题的高度团结与共识现象,但不能解释其在政策性决策议题的分歧、矛盾和内斗现象。在政策性议题领域,多元思维对拜登团队的影响更明显。这种影响表现为,拜登团队的对华决策体现出典型的多元思维症状,如团队成员释放互相矛盾的信号、较多关于团队内矛盾的媒体报道、决策时间冗长或不连贯。导致多元思维症状产生的解释性动因也在拜登团队中明显存在,如制度性动因、政治性动因和规范性动因,都是导致拜登团队在对华决策过程中出现分歧、矛盾和内斗的主要原因。小集团思维和多元思维可以同时影响拜登政府的对华决策。小集团思维在战略性决策议题的影响更明显,多元思维在对华议程设置、政策执行等政策性决策议题的影响更明显。多元思维对拜登团队的影响说明,尽管拜登团队在战略定位上确立战略竞争原则,在大政方针上坚定强硬态度,但在政策性议程推进和执行层面,拜登团队依然受到传统决策政治的掣肘,团队在对华决策过程中依然存在较多分歧、矛盾和内斗,这使拜登政府推进对华战略竞争时经常面临阻碍并出现迟滞现象。

**[关键词]** 政策性议题;多元思维;小集团思维;内聚力;拜登团队;对华决策

**[中图分类号]** D815

**[文献标识码]** A

**DOI:** 10.13654/j.cnki.naf.2024.03.004

**[文章编号]** 1003-7411(2024)03-0047-(20)

**[收稿日期]** 2023-12-15

**[基金项目]** 国家社会科学基金重大项目(21@ZD172);北京高校卓越青年科学家计划项目(BJJWZYJH01201910001007)

**[作者简介]** 孙冰岩,国际关系学院国际政治系讲师(北京 100091);王栋,北京大学国际关系学院院长聘任教授,中外人文交流研究基地执行主任(北京 100871)。

从拜登上台后的对华决策来看,存在两种相反的决策现象和与之对应的理论模式。第一种现象是,在继承并深化特朗普政府对华战略竞争的背景下,拜登的决策团队在对华战略与认知上高度一致,对华态度非常强硬,政策执行空前坚决,对华决策体现出高度团结状态。拜登团队的对华决策似乎属于典型的小集团思维(Groupthink)模式;第二种现象与此相反,拜登团队在推进对华战略竞争的过程中,团队成员之间存在明显立场分歧,对华议程存在协调上

的矛盾,成员之间的内斗被媒体曝光,决策冗长且不连贯。拜登团队的对华决策似乎又体现出典型的多元思维(Polythink)症状。到底是小集团思维还是多元思维在影响拜登团队的对华决策?本文认为,对华决策议题类别的不同是决定哪一种决策模式产生更大影响的关键。在战略定位、大政方针等议题类别上,拜登团队的内聚力更强,决策共识更高,决策更加团结,小集团思维的影响力更大;在议程设定、政策执行等政策性议题类别上,拜登团队的内聚力变弱,立场分歧更明显,团队矛盾增加,多元思维的影响力更大。在坚定对华战略竞争原则的背景下,拜登团队在对华战略定位方面已明显体现出小集团思维症状,现有研究也论述过拜登团队在对华战略认知与强硬态度方面的高度团结一致状态。<sup>[1]</sup>然而,现有研究却容易忽略拜登团队在政策性对华决策议题的多元思维症状,即拜登团队在对华议程设置、政策执行过程中出现的分歧、内斗与决策冗长等现象。本文将证明,多元思维的影响在拜登团队政策性对华决策议题中广泛存在,这种影响体现为:团队的对华决策现象与多元思维的典型症状高度契合,导致多元思维症状出现的理论动因也明显存在于拜登团队的对华决策过程中。多元思维对拜登团队的影响说明,尽管拜登团队的对华战略竞争布局体现出高度一致、积极行动、空前强硬的态势,其对华战略竞争的具体布局、推进和执行依然面临大量无法调和的决策政治问题,这些问题使拜登团队对华战略的推进并不像其所宣称的那样顺利。

## 一、问题的提出与理论框架

在解释美国总统及其团队的对外决策时,小集团思维和与之抗衡的多元思维是当前主要理论模型。小集团思维指美国总统及其团队在决策过程中,对于小集团一致性的追求高于对最佳决策选项的追求,导致决策团队坚信他们的决策绝对正确,产生团队高度一致的“幻觉”,从而拒绝评估和考虑其他合理的决策选项,执迷于次好或失败的政策。小集团思维理论认为,如果美国总统及其决策团队的内聚力越强,小集团思维对美国总统团队的影响就越明显。<sup>[2]</sup>与小集团思维相反,多元思维理论认为,如果美国总统及其决策团队的内聚力越弱,多元思维对总统及其团队的影响就越明显。当美国总统及其决策团队处于低内聚力状态时,决策明显体现出多元思维症状:总统及其团队总是呈现“分散”(fragmented)或“分裂”(divisive)状态,团队成员之间没有相互服从和配合的承诺,基于多元化的认知提出不同政策建议,推动各自政策议程而缺乏协调,从而导致团队出现内部矛盾和决策瘫痪、冗长、不连贯等现象。<sup>[3]</sup>从这两种理论的因果机制可以发现,内聚力(cohesiveness)的强弱是决定美国总统团队更容易受小集团思维还是多元思维影响的关键变量。两种理论的提出者也在他们的论述中明确这个变量的重要性。小集团思维理论的提出者欧文·贾尼斯(Irving L. Janis)认为,强内聚力是小集团思维症状出现的重要条件。多元思维理论的提出者亚历克斯·明茨(Alex Mintz)和卡莉·韦恩(Carly Wayne)也认为,弱内聚力是多元思维症状出现的关键变量。贾尼斯和明茨都没有对“内聚力”这个概念赋予明确定义,但根据二者对“内聚力”的论述,其涵义应该是指总统团队维护决策团结性和一致性的意愿程度。内聚力越强,团队成员更愿意为维持团结一致的形象而无视更好的决策选项,总统团队的小集团思维症状越明显;内聚力越弱,团队成员更愿意将自己的政治私利和个人立场融入团队的决策,美国总统团队的多元思维症状更明显。如果将

这两种决策模式聚焦于对华决策,可以得出:如果总统团队的内聚力很强,其对华决策的小集团思维症状会更明显,美国总统团队在对华决策上出现高度一致的对外表态、坚决的政策执行、和谐的政策协调等现象;如果美国总统团队的内聚力很弱,其对华决策的多元思维症状会越明显,美国总统团队在对华决策上出现政策立场分歧、观点矛盾、成员内斗、决策冗长等现象。

### (一)问题的提出

从执政三年多以来的对华决策表现来看,拜登及其团队体现出基于强内聚力的小集团思维症状。拜登团队的强内聚力来源于团队成员与总统的亲密政治关系、团队成员对华战略认知的高度一致。从团队与总统的政治关系来看,拜登的对华决策团队成员,包括国务卿布林肯、国家安全事务助理沙利文、国防部长奥斯汀、财政部长耶伦、商务部长雷蒙多、贸易代表戴琪、中情局长伯恩斯、总统气候特使克里、国安委印太事务协调人坎贝尔等人,都与拜登有着长期合作、政治亲密的私人关系。布林肯是拜登长期信任的外交顾问,沙利文曾担任拜登任职副总统时的国家安全事务助理,坎贝尔是拜登信任并长期合作的职业外交官,奥斯汀是拜登公开承认的政治盟友,耶伦、雷蒙多、克里则是民主党内与拜登有长期合作关系的建制派人物,戴琪和伯恩斯也属于忠于拜登外交政策理念的技术官僚。<sup>[4]</sup>拜登与其团队成员较高的亲密度,使团队在对华战略和大政方针层面表现出高度团结一致的决策现象。在对华战略定位问题上,拜登团队一致认定中国是美国21世纪最严重的挑战,顽固拒绝就中美关系的战略表述进行商榷。在落实对华战略竞争的过程中,拜登团队的成员也表现出立场团结、执行坚决的一致态度:布林肯领导国务院正通过“中国之家”(China House)加强对中国外交的监视与应对;雷蒙多领导商务部正收紧对华高技术出口,加强对华科技、产业打压力度;耶伦领导财政部正出台新的对华制裁措施,加强对华技术、投资和供应链的施压力度;奥斯汀领导国防部正通过“中国任务小组”(China Task Force)在军民两用与前沿技术领域阻遏中国军事力量发展;伯恩斯领导中情局正通过“中国任务中心”(China Mission Center),实现以中国为中心的情报工作转型;戴琪领导贸易代表办公室正制定与中国供应链部分脱钩的新贸易战略;沙利文领导国安委与各部门进行沟通协调,确保各部门积极贯彻对华竞争战略。因此,从执行对华战略竞争的紧迫性与强硬程度来看,拜登团队的内聚力是很强的。在团队强内聚力特点的基础上,如果再将总统及其团队成员(如布林肯、沙利文、伯恩斯、戴琪)丰富的外交经验考虑进去,拜登团队的对华决策应该属于典型的小集团思维模式。<sup>[5]</sup>拜登团队的对华决策也确实体现出小集团思维的症状,如:拜登团队坚定认为对华战略转型是必然和正确的,拒绝回应外界对其政策的理性批评,拒绝修正已落实的政策。拜登团队甚至在对华政策上产生担心强硬力度不够的焦虑感,这种焦虑感使拜登政府不断提升对华政策的强硬程度,拒绝对已经执行的政策进行反思或回推。<sup>[6]</sup>强内聚力的影响以及这些典型的小集团思维症状似乎说明,小集团思维已经全面影响到拜登团队的对华决策。

然而,通过跟踪观察拜登团队在具体涉华议题的决策过程,结合美国媒体对白宫内幕的零碎报道,可以发现拜登团队在政策性议题的对华决策方面存在分歧、矛盾和内斗的情况。在诸多政策性涉华议题的决策过程中,拜登团队并非高度团结一致,团队内聚力在变弱,小集

团思维症越来越不明显。<sup>[7]</sup>例如,在对华关税议题上,团队成员对是否取消部分特朗普时期对华关税存在分歧立场;在限制对华投资议题上,团队成员对采取何种程度的限制措施存在长期争论;在对华制裁议题上,团队成员就如何在制裁中国与保护美国在华市场利益之间保持平衡而争论不休;在参与中美外交对话方面,团队成员之间存在争抢外交功绩的内斗;在涉华议题的决策上,团队成员之间存在明显的地盘争抢行为;在协调不同对华议程的推进上,团队成员长期争论难以妥协。这些决策现象与强内聚力的特点相反,与小集团思维理论影响下的症状完全相反,而是体现出明显的弱内聚力特点,与多元思维的表现症状更加契合。

任何总统团队都可能在某个议题上出现决策分歧,但与美国其他总统的对华决策相比,拜登政府对华决策的独特之处体现为,拜登政府在战略层面的高度团结与在政策执行层面出现的矛盾分歧存在明显的现象差异。这种明显的差异体现为,拜登政府在对华战略层面的小集团思维模式下移到政策层面的多元思维,是之前美国总统团队在对华决策方面很少出现的现象。自中美建交以来,美国总统团队总体上秉持对华“接触”战略,从对华战略再到具体议题的政策执行层面,总统团队在决策过程中已经具备基本的原则和政策框架,不需要在战略层面和议题层面进行明显的调整和变动。在对华“接触”战略的结构性背景下,拜登以前的美国总统团队在对华战略和政策执行层面的思路是比较稳定的。这种在“接触”时期对华决策的总体稳定状态,使拜登以前的总统团队在战略层面不需要做出重大调整,在具体政策的执行方面也总体沿袭前任的做法。因此,拜登以前的总统团队在对华战略和政策执行层面都呈现强内聚力的团结一致状态。特朗普政府是美国对华决策模式的例外,因为特朗普团队无论是从战略层面还是在政策层面都表现出内部混乱和缺乏协调的决策模式。与拜登以前的总统团队不同,拜登团队是首次体系化推进对华战略竞争的政府,因而既需要在战略层面转变对华战略定位,又需要在具体议题层面改变原来对华政策的落实方式,属于在战略和政策层面都需要进行调整。因此,在对华战略和政策同时进行调整的过程中,拜登政府的对华决策体现出与以前政府不同的特点,即拜登团队在对华战略调整层面体现出高度团结一致状态,但在对华政策执行的调整方面则出现比以前政府更多的内部分歧和矛盾,出现更多政策落实过程中的困难,这是拜登团队在对华决策方面与以往总统团队的不同,也是拜登团队的对华决策分歧值得研究的原因。

因此,本文研究的问题是:如果拜登团队在对华决策方面具有强内聚力特点,其决策模式属于明显的小集团思维,那么其对华决策应在各议题领域都体现出高度团结一致的小集团思维症状,但为什么还会出现很多具有多元思维症状的决策分歧、矛盾、内斗现象?本文认为,对华决策议题类别的多样性导致小集团思维和多元思维同时影响拜登团队的对华决策,导致小集团思维症状和多元思维症状同时出现在不同议题类别的对华决策过程中。在战略性类别议题的对华决策方面,拜登团队的内聚力更强,决策过程更加团结,小集团思维症状更明显;在政策性类别议题的对华决策方面,拜登团队的内聚力较弱,决策过程更分裂,多元思维症状更明显。在对华决策领域,拜登团队的内聚力会随着决策议题从战略性转向政策性而逐渐变弱,多元思维的影响会逐渐增强。小集团思维和多元思维同时影响着拜登团队的对华决策,但在政策性议题的议程推进和执行领域,多元思维对拜登政府对华决策的影响更明显。

## (二)理论框架

小集团思维和多元思维不仅可以解释不同美国总统团队决策模式、决策症状的差异,还可以解释同一美国总统团队在不同议题类别的决策模式、决策症状差异。以往关于小集团思维或多元思维的学术研究,都是以某个美国总统团队在某个议题的决策为研究案例,如朝鲜战争、越南战争、古巴导弹危机、阿富汗撤军等决策案例。在这些决策案例的研究中,不同的总统团队就某个议题进行决策时,受小集团思维或多元思维影响,做出错误、次好或者偶尔成功的决策。然而,在现实的美国总统决策政治中,总统团队不仅要对不同主题的议题进行决策,还要对相同主题但包含不同类别(如战略、政策、执行)的议题进行决策。在对相同主题但包含不同类别的议题进行决策时,同一美国总统团队的内聚力和决策模式会随着议题类别的变化而变化,任何一种决策模式都无法统治总统团队在所有议题类别的决策,不同的决策模式也可能存在于不同议题类别的决策中。在针对相同主题但不同议题类别的大量决策背景下,美国总统团队的内聚力会因为议题类别的变化而发生变化,决策也会因为内聚力的变化而在小集团思维和多元思维两种模式之间变化。就拜登团队的对华决策来看,在战略性议题的对华决策(如战略认知、大方向政策的定位)领域,拜登团队的内聚力很强,小集团思维决策症状很明显,决策模式明显属于小集团思维。在政策性议题的对华决策(如具体议题的决策、推进和议题之间的协调)领域,拜登团队的内聚力变弱,决策体现出分歧、矛盾、内斗、冗长等多元思维症状,决策模式明显属于多元思维。

美国总统团队的对华决策并不像越南战争、阿富汗战争、古巴导弹危机那样属于主题单一、议题聚焦的决策议题,而是属于主题单一(对华政策)但议题类别多样的体系性决策。主题单一且决策类别聚焦的案例,如越南战争、古巴导弹危机、阿富汗战争这样具体的决策案例,肯定可以适用于小集团思维或多元思维理论模型,而类似于对华决策这样主题单一但决策类别多样的案例,能否适用于这两个决策模型呢?答案是肯定的,因为两个决策模型的适用性,首先是基于总统团队的不同而不是基于决策类别的多样而得出的。小集团思维和多元思维都是针对不同总统团队的决策案例进行研究所提炼出来的理论,而不是针对决策案例的不同决策类别所提炼出来的理论。然而,这两个决策理论模型所忽略的重要因素,也正是决策案例中的类别问题,即决策类别的不同会影响两个理论模型在不同情境下的解释效果。任何决策案例实际上都有决策类别的存在,如越南战争、古巴导弹危机这样类别相对聚焦的案例,同样存在不同的决策议题类别。例如,肯尼迪政府在越南战争上的决策,首先在战略上存在是否军事介入、是否升级介入规模的决策问题,其次在政策上存在介入哪些区域、何种方式介入、军事行动细节的决策问题。拜登政府对华决策的主题类别性就更加明显,但并不影响两个理论模型对拜登团队在不同对华决策类别的解释效果。因此,小集团思维和多元思维是可以适用于总统团队的对华政策分析的,对华决策可以被看成是类别复杂但属于单一决策主题的大决策案例。

对华决策的议题多类别性特点,使拜登团队经常会面临不同类别议题的对华决策。随着决策议题的不同,拜登团队的内聚力也会因此而发生变化,从而影响决策模式的变化。美国对华决策的议题是多类别的,既包括战略和大政方针定位的战略性议题,又包括议程设定、议

程协调、政策执行等政策性议题。对政策性涉华议题的决策属于总统团队的常规决策,对战略和大政方针定位等议题的决策也属于“决策”的范畴,只是总统团队在战略问题上的决策时间较少,或者达成内部共识的时间很快,因而在后来推行战略决策的结果时,似乎给外界带来一种总统在大战略问题上没有进行过“决策”的形象。但事实上,总统团队在战略问题上形成默契或达成共识的决策现象是真实存在的。以拜登政府对中美关系的战略定位为例,根据美国媒体的报道,拜登在2021年与习近平主席进行中美首次首脑通话前,拜登团队专门召开会议,就拜登在中美战略关系上如何定位进行讨论和决策。<sup>[8]</sup>对于拜登团队来说,在对华战略定位、大政方针等议题决策上达成共识、维持团结是相对容易的,但随着议题类别的变化,在议程计划、政策细节、执行方案等政策性议题决策上达成共识的阻力会越来越大,出现的矛盾会越来越多。<sup>[9]</sup>随着议题类别变化,拜登团队的强内聚力状态会逐渐变为弱内聚力状态。在内聚力变弱的情况下,小集团思维的影响逐渐减弱,多元思维的影响会逐渐增强(见表1)。因此,小集团思维对拜登团队在战略、大政策方向等议题的决策影响更明显,多元思维对拜登团队在议程设定、政策执行等议题的决策影响更明显。正是因为多元思维的影响,拜登团队在推进对华战略竞争的过程中依然存在诸多分歧、矛盾和内斗问题。

表1 议题类别、内聚力与拜登团队的对华决策模式

决策议题	战略定位	大政方针	议程设定	政策执行
决策内容	中国是战略竞争对手;对华激烈竞争的紧迫性和必要性;积极执行对华战略竞争	科技战略;产业战略;贸易战略;印太战略;政治战略;军事战略;气候治理战略;情报战略;对话战略	对华科技产品出口限制;对华贸易、投资和关税;产业发展政策;对华关税政策;施压中国改变所谓“不公平”贸易政策;遏制中国全球外交影响力;以“人权”为借口对中国的制裁;对华气候谈判	对华贸易、投资和关税;产业补贴政策与对华贸易进口;对华科技出口限制清单制定;中美高层交流与外交互访;温室气体减排计划磋商;两军交流对话;经济政策协调
议题类别	战略性	战略性	政策性	政策性
内聚力	强	较强	较弱	弱
决策模式	小集团思维	小集团思维	多元思维	多元思维

资料来源:作者自制。

## 二、拜登团队对华决策的多元思维症状

在提出解释美国总统团队决策的多元思维理论时,亚历克斯·明茨和卡莉·韦恩认为,与导致小集团思维出现的强内聚力条件相反,多元思维产生影响的条件是总统团队的弱内聚力状态。弱内聚力状态表现为,在针对某个议题进行决策时,团队成员的观点分歧难以调和,成员之间没有极强的相互服从意识或相互配合的承诺(commitment)。在弱内聚力条件下,团队成员会在决策过程中基于不同政策主张,提出不同政策建议,导致团队出现分歧、矛盾和决策冗长等现象。根据明茨和韦恩的理论,多元思维决策的表现症状(symptoms)主要包括:第一,

由于美国总统团队缺乏沟通或存在立场分歧,成员就相同议题发出不同甚至相互矛盾的政策信号;第二,美国总统团队内斗经常以秘密方式被泄露给媒体。对媒体泄露团队矛盾成为团队内斗的方式,导致媒体对团队内斗的报道内容较多;第三,总统团队成员就某议题进行决策时,总是从自己领导的部门立场出发,导致分歧长期难以妥协,决策冗长或不连贯。从拜登团队三年多以来在政策性议题的对华决策来看,其决策表现与多元思维的决策症状高度契合。这些高度契合的决策症状包括:第一,拜登团队在某些对华决策议题上释放相互矛盾的政策信号;第二,拜登团队内存在向媒体泄露内幕消息以打击竞争对手的情况,媒体关于拜登团队内部矛盾的报道也较多;第三,拜登团队在某些涉华议题的立场分歧长期存在,导致涉华议题决策出现时间冗长或政策不连贯现象。这些现象正是多元思维的典型症状,反映出多元思维在涉华政策性决策类别方面对拜登团队决策的巨大影响。

(一) 互相矛盾的政策信号

多元思维影响下美国总统团队的决策症状首先体现为,团队成员在某个议题上的政策立场相互冲突,并因此释放出相互矛盾的政策信号。拜登团队在对华关税决策上就明显体现出这样的症状。在是否部分削减特朗普时期对华关税议题上,拜登的对华政策团队成员,包括财政部长耶伦、商务部长雷蒙多、贸易代表戴琪和国家安全事务助理沙利文,先后在2022年夏季就该议题公开发出相互矛盾的政策信号。自2021年美国出现严重通胀问题后,美国商界积极游说拜登政府,希望部分削减特朗普时期对华关税以增加对华基本消费品的进口,以缓解基本消费品价格上涨所造成的通胀压力。拜登团队也公开承认正讨论部分削减对华关税的可能性。在这样的背景下,耶伦和雷蒙多都公开表示,赞成取消部分特朗普时期对华关税以缓解美国当前的通胀压力。耶伦表示,取消部分对华关税是“值得考虑的”,这样至少可以降低基本消费品的通胀压力,降低美国人的个人财务压力。耶伦在2022年6月众议院筹款委员会的证词中声称,拜登政府会在“未来数周”内公布削减对华关税的计划。<sup>[10]</sup>雷蒙多认为,削减部分对华关税不仅有利于美国消费者,还有利于拜登赢得美国商界的政治支持。雷蒙多对外宣称,她希望拜登政府尽快出台部分削减对华关税的方案。<sup>[11]</sup>然而,沙利文和戴琪却公开反对部分削减对华关税,释放出与耶伦、雷蒙多完全相反的政策信号。戴琪公开声称,拜登政府不能为解决短期通胀问题而牺牲长期对华贸易战略的布局。戴琪担心削减关税会削弱她在对华贸易谈判中的施压筹码。戴琪在国会听证会上表示:“在我看来,对华关税是重要的谈

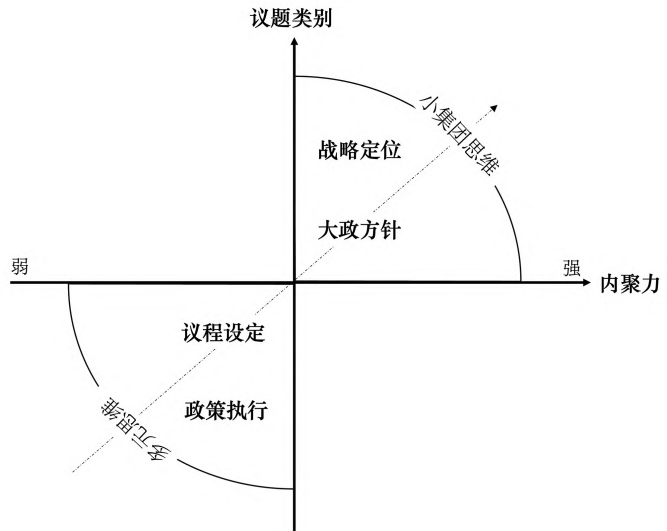


图1 议题类别、内聚力与拜登团队的对华决策模式  
资料来源:作者自制。

判筹码,谈判者永远不能放弃如此重要的筹码。”为增加拜登削减对华关税的政治阻力,戴琪领导贸易代表办公室鼓励受益于对华关税的钢铁、纺织企业公开发声,呼吁拜登不要削减对华关税。<sup>[12]</sup>沙利文同样公开反对部分削减对华关税。沙利文认为,在中美战略竞争背景下,特朗普时期的对华关税是拜登政府对华施压的重要筹码,不应轻易削减。如果要部分削减对华关税,拜登政府或者应对中国提出更多让步要求,或者应对中国的半导体、新能源产业“补贴”发起新的“301调查”,以新的对华关税平衡被削减的对华关税。关于关税议题的争论进行到2022年8月时,沙利文又认为拜登政府不宜在佩洛西窜台后削减对华关税,因为这样会使中方误认为拜登在因为佩洛西窜台而对中国主动示弱。<sup>[13]</sup>在削减对华关税这个议题上,拜登政府自2022年4月就提出采取削减措施的可能性。在随后的4个月期间,拜登团队先后召开3次白宫专题会议讨论关税削减议题。然而,直到8月底拜登团队依然没有就该议题达成决策共识,而是相继释放出相互矛盾的政策信号。拜登团队就相同的涉华决策议题释放出相互冲突乃至让人迷惑的政策信号,正是多元思维决策症状的典型表现。

## (二) 团队内斗的媒体报道

多元思维影响下的决策症状还表现为,新闻媒体对美国总统团队矛盾、分歧、内斗的报道比较频繁,团队成员之间出于政治斗争的需要,向媒体泄露白宫决策的内幕以打压政治对手。这种症状同样体现于拜登团队的对华决策中。据美媒报道,拜登对决策团队的管理远比特朗普更严格、细致,拜登不希望自己的团队出现像特朗普团队那样多的政治内斗新闻报道,不希望让外界看到白宫内部的分歧与矛盾,希望尽量营造决策团队团结、上下政令通达的形象。据《华尔街日报》报道,拜登在白宫内部会议中不喜欢团队成员提出相互对立的观点,也不喜欢媒体对他的团队进行内幕性报道,尤其不喜欢对团队的分歧、矛盾进行“故事性”报道。然而,尽管拜登极力营造其决策团队的团结形象,媒体依然从拜登团队的决策过程中发掘出分歧、矛盾和内斗的内幕。通过追踪这些内幕性报道,可以发现拜登团队在阿富汗撤军、疫苗外交、对华政策、气候政策、移民政策、边境政策、网络安全、外贸政策等议题的决策领域存在很多分歧、矛盾和内斗现象。<sup>[14]</sup>在政策性对华决策领域,关于拜登团队分歧、矛盾与内斗的内幕性报道同样很多。例如,在拜登上台后中美高层首次在安克雷奇进行会晤前,白宫要求沙利文和布林肯必须同时、同地参加与中方代表的会晤。白宫对此解释说,拜登政府担心如果二者分开与中方代表会晤,中方可能会从二者的言论差异中得出分歧性的信息判断,中方也可能利用这种分歧,对拜登的对华决策团队采取区分对待的策略。<sup>[15]</sup>这则报道从侧面说明,沙利文与布林肯在对华政策领域很可能存在观点分歧。为在高层会晤中掩盖这种内部分歧,向中方传递统一立场,拜登政府才坚持这样的会晤安排。《华盛顿邮报》专栏作者约什·罗金(Josh Rogin)对克里在对华气候政策上与拜登团队其他成员的分歧、坎贝尔在对华疫苗政策上与国务院的分歧进行过报道。拜登团队在对华科技政策、投资政策、人权政策、关税政策上的分歧也多次被美媒报道。因为在对华议题上存在分歧,拜登团队的成员也在通过向媒体泄露以打压竞争对手。据美媒报道,戴琪曾在2021年9月的白宫会议上当面对抗沙利文,指责其向媒体秘密泄露国安委将发起对华“301调查”的消息,认为沙利文此举是在利用对外泄密来打压她的政治形象。戴琪认为,既然拜登已明确把评估对华贸易政策的权力交给她来领



导,沙利文就不应向媒体泄露国安委在对华贸易政策领域的举措,因为这会引导外界怀疑戴琪在拜登团队中的地位以及在对华贸易决策上的权威性。<sup>[16]</sup>媒体对戴琪与沙利文内部冲突的报道说明,尽管拜登厌恶团队内斗,团队成员利用媒体泄密来打压对手的现象依然存在。媒体对拜登团队分歧、矛盾与内斗的大量报道说明,拜登团队在对华战略类别决策上的团结形象,并不能消除其在对华政策性议题决策上的内斗。

### (三) 决策冗长或不连贯

多元思维影响下美国总统团队的决策症状表现为,在某个议题上的决策程序冗长,或者出现决策不连贯的现象。在拜登团队针对涉华政策性议题进行决策时,导致决策冗长或不连贯现象的原因是多样的。总统在某个议题上犹豫不决,或认为某个议题对中美关系的影响过于复杂,都是决策冗长或不连贯的部分原因,但总统团队在某个议题上长期存在分歧,也是导致决策冗长或不连贯的重要原因。例如,在是否对中国新能源和其他高科技产业发起新的“301调查”这个政策性决策议题上,拜登团队内部的分歧长期没有得到解决,导致出现决策冗长现象。自2021年9月起,美媒就开始报道拜登政府考虑以打击中国产业“补贴”为借口,拟对中国发起新的“301调查”,并基于调查结果对中国新能源和其他高技术产品出口加征关税。在随后两年间,有关于拜登团队考虑对华新“301调查”的媒体报道从未停止,然而,由于团队在对华经贸议程如何执行这个问题上存在分歧,对华新“301调查”始终没有在团队内达成共识,也没有得到拜登政府的正式宣布。新“301调查”始终处于被“考虑”和被“推迟”的状态,拜登团队对该议题的决策竟持续两年多而没有最终结果。<sup>[17]</sup>在对华敏感技术出口审查这个政策性议题决策上,拜登政府的决策过程也异常冗长。据《华尔街日报》报道,由于团队成员之间长期争论不休,拜登政府在审查是否允许杜邦公司向中国出口特殊尼龙材料这个议题上耗时近1年多。来自美国情报和国防部门的领导人认为,特殊尼龙材料会被用于中国先进军事技术的研发。财政部长耶伦则认为,情报和国防部门滥用国家安全借口影响美国企业在中国的商业利益。为促成这种材料的出口,耶伦甚至和国防部长奥斯汀进行过激烈的电话争论。<sup>[18]</sup>在如何应对美国抖音(Tik-Tok)这个政策性议题决策上,拜登团队因为内部分歧而出现决策不连贯情况。2021年6月,拜登宣布取消特朗普的抖音全面禁令,允许美国民众正常使用抖音。在允许美国民众使用抖音的情况下,对抖音存在的“国家安全”威胁进行“基于事实证据”的评估,是拜登政府最初的抖音政策。然而,随着美国国内反华舆情的继续升高,拜登政府越来越表现出回归特朗普全面禁止抖音的强硬态势。自2022年12月起,拜登团队对于是否回归特朗普全面禁止抖音的政策产生分歧和争论。来自国防部、司法部和情报部门的领导人主张全面禁止抖音,来自财政部、商务部的领导人则反对全面禁止抖音。到2023年3月时,美国国内针对抖音的反对舆情和政治打压越来越明显,拜登政府也开始释放要求抖音出售或全面禁止抖音的政策信号。负责对华安全、情报事务的成员与负责经对华贸易事务的成员之间的明显分歧是长期存在的,在国内反华舆情越来越高涨的背景下,安全情报派在抖音议题上的决策影响力也在增加,导致拜登政府在抖音议题上的决策由原来的相对温和转变为越来越强硬,呈现出明显的决策不连贯现象。<sup>[19]</sup>拜登团队在对华“301调查”、投资审查、出口限制以及抖音政策上表现出的决策冗长与不连贯现象,属于明显的多元思维决策症状。

### 三、拜登团队对华决策的多元思维动因

根据明茨和韦恩的理论,导致美国总统团队在决策过程中产生多元思维症状的理论动因主要包括:第一,制度性动因(Institutional Explanation)。制度性动因包含两个方面的子动因,即官僚机构动因和官僚动因。从官僚机构动因来看,总统团队需要在决策过程中对持有不同立场、观念和目标的官僚部门进行协调,以寻求达成共识性决策。在协调过程中,不同的官僚机构会提出代表本部门立场的政策选项,导致决策出现分歧矛盾。就官僚动因来看,领导不同部门的官僚会在决策过程中参与“地盘争抢”(Turf War),以控制决策议题、增加自己的决策影响力。“地盘争抢”会导致团队出现“明争暗斗”现象;第二,政治性动因(Political Explanation),即团队成员为扩展自己的政治利益,增加自己的政治知名度,提升自己的政治地位、积累政治资本,在决策中把自己的议程和偏好凌驾于整个团队目标之上,导致成员之间产生议程协调方面的矛盾;第三,规范性动因(Normative Explanation),即团队成员在个人立场,知识背景和世界观方面的差异,导致团队出现相互冲突的政策建议,成员之间互不相让。通过观察拜登团队在政策性议题的对华决策过程,可以发现导致多元思维症状出现的制度性动因、政治性动因和规范性动因,完整存在于拜登的对华决策团队。三大动因是导致拜登政府在政策性议题的对华决策过程中出现分歧、矛盾和内斗等现象的关键。

#### (一)制度性动因

制度性动因即官僚机构和官僚政治对决策的影响。官僚机构的存在会导致美国总统团队出现分歧、矛盾和内斗等决策现象。格雷厄姆·埃利森(Graham Allison)分析肯尼迪团队应对古巴导弹危机的决策案例时发现,团队成员总是从自己部门的视角和立场提出政策建议。在危机期间,军方的对苏强硬立场和国务院的对话建议产生鲜明对比。<sup>[20]</sup>埃利森提到的官僚政治对决策的影响,同样适用于美国的对华决策。不同官僚机构的部门立场差异也会影响到对华政策,这种情况在中美关系史中多次出现。例如,由于中美在经贸投资领域的长期合作历史,美国财政部在经贸领域持有比其他部门更友好的对华立场,财政部长也多次发挥维护中美关系稳定的外交影响。1999年以美国为首的北约轰炸中国驻南斯拉夫使馆后,克林顿为缓和中美紧张关系,特派财政部长劳伦斯·萨默斯(Lawrence Summers)带着他的亲笔信访华。萨默斯在访华过程中承诺美国将加快中国的入世进度,对稳定中美关系起到重要作用。<sup>[21]</sup>当奥巴马政府在2015年就是否彻底改变对华战略进行内部辩论时,财政部和商务部官员对国安委、国防部官员们所宣扬的“中国威胁最紧迫”论调提出质疑。与国安委、情报部门、国防部宣扬中国威胁、主张对华经济脱钩的论点相反,财政部和商务部认为美国在中国的经济利益太大,与中国经济脱钩的成本太大,反对与中国经济脱钩,主张加强与中国的经济依赖。商务部和财政部内部反对中美脱钩、主张加强中美经济依赖的观点,甚至在特朗普明确确立对华战略竞争以后依然影响着美国政府的对华决策。<sup>[22]</sup>

#### 1. 官僚机构的部门偏好

官僚机构的部门偏好影响着拜登团队的对华决策,导致其在对华政策性议题决策上出现分歧矛盾。在拜登政府中,商务部、财政部、国务院的部门偏好表现为,它们在参与对华决策

时更担心美国在华经济利益的损失,倾向于合作性、妥协性的对华政策。国防部、国安委、情报部门的部门偏好表现为,它们坚持对华决策的经济利益考虑必须让位于安全利益考虑,宁愿牺牲美国的经济利益也要确保美国的安全利益,对华决策的零和博弈思维更加明显。例如,在对华关税议题上,财政部和商务部多次承认特朗普政府对华关税的负面影响,表达反对中美经贸脱钩的观点。而国安委则认为,中美经贸依赖已影响到美国的“经济安全”,主张以安全视角重新审视中美经贸关系,在供应链领域减少对中国的依赖。在评估抖音是否对美国构成国家安全的过程中,来自财政部、商务部的官员认为,抖音对美国的安全威胁是清晰可控的,他们反对全面禁用抖音,反对强迫抖音出售给美国公司。财政部官员认为,抖音不需要被强制出售,美国可以设立安全监管委员会对抖音的运营进行监督。财政部的监管方案提出后,联邦调查局局长克里斯托弗·雷(Christopher Wray)立即表示反对。与财政部的立场相近,商务部长雷蒙多也不支持全面禁止抖音。<sup>[23]</sup>而来自国安委、国防部和情报部门的官员认为,抖音对美国国家安全的威胁是未知和无法具体评估的,只有强制抖音出售所有权或全面禁用抖音才能彻底消除安全隐患。在拜登政府以国家安全借口收紧美国企业对华投资审查限制的决策中,财政部对拜登政府利用“国家安全”理由无限扩大在华投资限制范围表示担忧。财政部长耶伦多次公开表示,对华投资限制应聚焦极少数领域,泛化“国家安全”理由会伤害美国企业在中国的商业环境。<sup>[24]</sup>在拜登政府初步考虑将半导体、人工智能和量子计算纳入限制对华投资的范围后,财政部提出对华投资限制不能滥用国家安全借口、防止限制范围过大影响美国在华商业环境的反对意见。因为财政部的质疑和反对,限制对华投资的讨论一直持续到2023年5月。根据美国政治新闻网(POLITICO)报道,拜登考虑通过总统行政令限制美国企业在中国军工、高技术产业领域的投资,限制范围包括高技术芯片、人工智能、量子计算、生物技术和清洁能源等领域。据白宫官员透露,限制对华投资的范围本应在2022年底就确定,但由于财政部存在“不同意见”,限制对华投资的内容直到次年5月才最终敲定。财政部副部长杰伊·香博(Jay Shambaugh)对此解释说,美国必须谨慎制定限制内容,这样才能清楚地向中国说明,对华投资限制不是寻求与中国脱钩,也不是限制中国的发展。<sup>[25]</sup>在以上政策性议题的决策过程中,财政部、商务部视角下的经济利益思维与国安委、国防部、情报部门视角下的安全威胁思维明显对立。这种因部门立场偏好不同而形成的对立,导致拜登政府在关税、抖音、投资限制等政策性议题的决策过程中发出不同政策信号,甚至导致决策冗长的现象。

## 2. 官僚部门的惯性思维

官僚部门的惯性思维使不同部门在执行对华战略时出现认识不统一、紧迫感有差别的情况,削弱拜登政府对华战略的贯彻力度和执行效果。美国对华战略的根本转向从特朗普时期开始,在拜登时期得到全面深化,但对华战略转向是一个由高层到低层逐渐转变思想认识的过程。拜登团队认识到对华战略竞争的紧迫性,并不意味着官僚部门中低层官员能快速跟上他们的认识,并认真贯彻这种认识。美国政府官僚机构层级庞杂、人员众多,各部门中低层人员思想上与拜登团队“看齐”、转变对华战略思维、贯彻战略竞争需要过渡时间。在过渡时间内,部分来自对华友好部门的官员在对华决策时依然受到以往思维方式的影响,即部门惯性思维。部门惯性思维使他们在思考对华政策时,按照以往的“接触”战略而不是当前的“战略

竞争”来提出决策建议。在部门惯性思维影响下,部分中低层官员对中国的威胁认知并没有拜登团队如此强烈,他们的政策建议也远没有拜登团队那样强硬。部门惯性思维已影响到拜登团队在涉华政策性议题的决策。例如,美国国务院的惯性思维就影响到拜登团队对华战略竞争的执行效果。2021年初,坎贝尔正领导国安委制定美国的疫苗外交。坎贝尔要求国务院在全球疫苗分配方面做好配合工作,为拜登政府布局全球疫苗外交、抵制中国疫苗影响力做好准备。面对坎贝尔提出的要求,国务院官员认为,美国的疫苗援助不应“政治化”,针对中国设计疫苗外交就是疫苗的“政治化”。国务院不愿意配合坎贝尔的疫苗外交计划,导致该计划最终没有按坎贝尔的方案执行。在对华战略竞争紧迫性的认识上,国务院官员也没有做到与拜登团队同步。事实上,上下不同步的现象从特朗普时期就存在,使国务院基层在落实战略竞争时并没有高层所要求的那种紧迫感。据美国政治新闻网报道,2017年巴拿马与台湾当局“断交”并与中国建交后,美国驻巴拿马大使约翰·菲利(John Feeley)多次向国务院打电话发出警告,建议国务院引导美国企业在巴拿马加强与中国企业的基建项目竞争,以此作为落实全面对华战略竞争的策略。然而,菲利的警告没有得到国务院的任何回应。国务院驻外官员也抱怨称,根据对华战略竞争的要求,他们每天向国务院汇报大量关于中国在海外“扩展影响力”的情况,但国务院对他们汇报的情况并没有给予足够重视。<sup>[26]</sup>就此而言,国务院“中国之家”的成立从侧面反映出,拜登团队认识到国务院基层官员的惯性思维问题,希望“中国之家”加强国务院官员落实对华战略竞争的紧迫感,减少惯性思维对落实对华战略竞争的阻力。部门惯性思维的存在,使拜登团队在贯彻落实对华战略时受到不同级别、不同部门官僚的阻碍,使对华决策的效率受到影响。

### 3. 官僚之间的地盘争抢

根据多元思维理论,决策地盘争抢是指决策团队的成员为追求资源、名誉、威信和政治升迁,拒绝在决策过程中与其他成员进行信息交流,以确保自己对某个决策议题的把控,增加自己的决策权限。如果团队成员负责的议题存在职能重合的情况,地盘争抢的现象会更加激烈。美国情报机构在情报搜集过程中出现的恶性竞争就是典型的地盘争抢现象。对于拜登团队来说,对华战略竞争议题的综合性特征,使其在对华决策过程中更容易出现地盘争抢。拜登政府的对华竞争战略是各议题相互交织、职能互相重合的综合性战略,决策成员在某个涉华议题上的决策,会牵涉到其他成员负责的职能范围,因而需要团队成员共同参与决策,但这会导致团队在共同决策过程中出现决策影响力和决策地盘的争抢现象。以对华贸易决策为例,在全面战略竞争原则的指导下,拜登政府的对华贸易政策属于包含产业竞争、市场竞争、基建竞争、供应链安全、技术限制、大国外交、国内政策、人权外交的综合性议题。<sup>[27]</sup>因此,在拜登团队成员看来,对华贸易政策不仅牵涉到美国贸易代表的职能,还牵涉到商务部长、财政部长、国安委官员、国务卿、国防部长、情报官员、农业部长、能源部长的职能。例如,对于沙利文来说,对华贸易议题是美国对华战略竞争体系的分支,应该被纳入国安委的决策地盘。对于戴琪来说,对华贸易议题是美国代表办公室的传统决策“地盘”,应该由贸易代表办公室主导对华关税、供应链、产业补贴、贸易谈判等议题的决策。<sup>[28]</sup>对于耶伦来说,财政部负责对华经济制裁、投资审查以及产业补贴议题,这些都与对华贸易决策相关。雷蒙多可能会认为,拜

登政府重视基建、供应链安全、重振国内制造业的贸易政策导向,同样与对华贸易决策相关。对华贸易议题的综合性,使团队成员在参与对华贸易决策时很容易出现职能重叠、权责不明的情况,导致团队成员之间出现决策地盘争抢的现象。从美媒对拜登团队对华贸易决策的报道来看,戴琪与拜登团队其他成员的决策地盘争抢是最明显的。

戴琪与拜登团队其他成员因争抢决策地盘而出现内斗的结果是必然的。首先,拜登政府的对华贸易战略明显超出美国贸易代表负责的传统职能范畴,这导致财政部、商务部、国安委都在对戴琪的传统决策地盘进行侵蚀,引起决策成员间的决策地盘争抢。拜登政府的对华贸易战略是“投资、联合、竞争”,该战略既需要沙利文、坎贝尔制定新的贸易战略,又需要耶伦、雷蒙多在制裁、补贴、财政、产业政策领域进行配合。沙利文、坎贝尔、耶伦、雷蒙多大量参与对华贸易决策,就必然会侵蚀戴琪的传统决策地盘,引起戴琪的警惕和不满。<sup>[29]</sup>其次,戴琪的个人决策风格也是拜登团队出现地盘争抢的重要原因。据白宫官员透露,戴琪参与白宫决策的风格是“标准的官僚地盘意识”,“这种意识使她和白宫其他官员共事的难度非常大。”强烈的地盘意识使戴琪对拜登团队成员染指她的决策地盘非常敏感。戴琪因此在白宫和沙利文、坎贝尔、雷蒙多都发生过公开冲突,使她与其他成员的关系越来越冷淡。拜登政府推出“印太经济框架”后,戴琪私下鼓动她在众议院的盟友联名致信白宫,要求由贸易代表办公室全面负责“印太经济框架”的谈判和推进,不要雷蒙多和商务部参与其中。戴琪认为“印太经济框架”是她的传统决策地盘,不希望雷蒙多和商务部对她的地盘进行侵蚀。在对华贸易谈判过程中,戴琪极力排斥沙利文和国安委对其议程的干预,坚持对华谈判议程设置的主导权。在领导贸易代表办公室对美国对华贸易进行全面评估期间,戴琪在白宫会议上指责沙利文不应在她尚未完成评估前就向媒体泄露国安委的对华关税方案,因为这会打乱她的对华贸易议程布局。戴琪认为,应首先完成对华贸易评估,然后再由她负责与中方的后续贸易谈判。戴琪不希望沙利文的对华关税方案干扰她的谈判议程。在戴琪的要求下,国安委最终没有公布新的对华关税计划。尽管戴琪在全力保护其传统决策地盘,雷蒙多和耶伦还是不断地对她的决策地盘进行侵蚀和扩张。《芯片和科学法案》通过后,雷蒙多顺利掌控对美国芯片产业补贴规则的制定权,并继续扩展商务部在对华投资审查和技术出口控制的决策地盘。<sup>[30]</sup>《削减通胀法案》通过后,耶伦顺利掌控对进口新能源汽车供应链的原产地标准制定权,并继续扩展财政部在对华制裁、投资安全审查方面的决策地盘。<sup>[31]</sup>戴琪与其他团队成员的矛盾,是对华贸易议题越来越具有综合性特点的背景下,官僚之间决策地盘争抢的必然结果。

## (二) 政治性动因

政治性动因指美国总统团队成员在对外决策中不仅从国际政治层面考虑问题,还会从国内政治层面考虑问题。当决策团队由来自不同部门的成员组成时,团队成员会在议程协调、议题优先度方面提出最大化个人政治利益的建议,导致决策出现议程冲突、成员暗斗等多元思维症状。对于拜登的对华决策团队来说,成员在参与对华决策时也存在追求个人政治利益的动机。这些动机包括:得到公众关注、得到总统赞赏、扩大决策影响力、为未来的政治升迁积累资本等。基于扩展自我政治利益的考虑,不同成员会在推进对华政策议程的优先度方面产生分歧,导致对华决策出现多元思维症状。

### 1. 议程优先度的分歧

在不同对华政策议程推进过程中的优先性安排方面,团队成员都想尽可能优先推进自己负责的议程,并避免其他成员在推进他们的议程时影响、干预自己议程,这导致议程优先度的分歧,以及成员之间在协调这些分歧时的矛盾。例如,总统气候特使克里负责的中美气候议程与沙利文、雷蒙多负责的对华产业技术打压议程之间就出现优先度分歧,这种分歧也导致克里与沙利文、雷蒙多产生明显的决策矛盾。对于克里来说,他负责的对华气候议程需要通过中美气候对话达成合作成果,促使中国加快碳减排进度。而沙利文和雷蒙多则负责制定全面的对华科技产业打压计划,包括以人权为借口对中国清洁能源产业进行贸易制裁的计划。克里认为,沙利文和雷蒙多负责的对华产业技术打压议程会明显阻挠气候议程的推进。以人权为借口对中国光伏产品进行制裁,会破坏中美气候合作的政治氛围,影响中方清洁能源产业的发展进度,阻挠中美碳减排合作。拜登政府对中国新疆光伏产品进行制裁后,克里对制裁措施影响到他的对华气候议程公开表示不满:“我们(指拜登政府)一方面和他们(指中国政府)说,‘你们需要做更多来应对气候问题’,另一方面却对他们的光伏产品进行制裁,让他们的光伏产品出口更加困难。”<sup>[32]</sup>克里不希望拜登政府在其他对华议程上的政策影响到他的气候议程。在2021年世界气候大会上,当被问到是否会将人权与中美气候谈判挂钩时,克里表示他负责的议程与人权问题无关,他只会专注于中美气候议程的推进。在2023年3月就中美气候对话答记者提问时,克里表示,佩洛西窜台明显冲击到中美气候合作,是“不应该发生的事”,佩洛西窜台让中国感觉到美国“始终在打压中国”,导致中美气候对话停滞。克里的言论体现出他对拜登政府优先推进其他对华议程并干预他的气候议程的不满。克里希望其他涉华议程不要干预他的气候议程,这种态度已引起美国反华鹰派的注意。2023年2月,共和党众议员监察委员会主席詹姆斯·科莫(James Comer)宣称要对克里进行调查。科莫认为,克里为推进对华气候议程,故意对中国的人权问题“轻描淡写”(downplay),“以气候倡议为伪装”破坏美国对华政策的“完整性”。<sup>[33]</sup>从克里与其他成员的议程优先度分歧可以看出,拜登政府无法有效协调对抗性与合作性对华议程的同时推进。团队成员在对抗性议程采取强硬政策,必然会影响其他成员负责的合作性议程的推进。因此,只要拜登团队坚持既对抗又合作的对华政策,不同对华议程的优先度分歧会始终存在,团队成员就议程优先度进行协调的矛盾现象也会始终存在。

### 2. 对外交政绩的争抢

拜登团队的成员会基于扩展个人政治利益的动机,在对华决策过程中争抢外交政绩以扩展个人政治影响力,导致团队成员之间的政治内斗。在对华决策过程中,雷蒙多多次被媒体报道存在追求个人政治利益的动机。据美媒报道,雷蒙多利用其与国会议员、民主党建制派长期积累的政治关系,大幅抬升商务部在对华决策中的政治地位,争抢拜登政府在对华投资审查、审查抖音、产业补贴、贸易谈判方面的决策权,架空戴琪领导的贸易代表办公室的影响力。<sup>[34]</sup>在戴琪拒绝美国商会削减部分对华关税的游说后,美国商会转而游说雷蒙多。为拉拢美国商会的政治力量,雷蒙多在白宫积极奔走游说拜登削减部分对华关税。担任商务部长后,雷蒙多不仅积极发展与支持自由贸易的美国商会的关系,还成功巩固与反对自由贸易的

美国工会的关系。雷蒙多利用对华决策培植政治关系、提升个人政绩的行为也引起美国政界关注。美国政界认为,雷蒙多的政治野心肯定不会局限于当前的商务部长职位,雷蒙多想在担任商务部长期间尽可能积累政治资本,为其未来成为联邦参议员、地位更高的内阁级部长(如国务卿、财政部长、国防部长)甚至是总统打下基础。<sup>[35]</sup>为扩展个人政治利益,雷蒙多也在对华决策过程中尽可能争抢外交政绩。

自2023年中美“气球事件”及蔡英文“过境”美国后,雷蒙多和耶伦都公开表示,愿意通过访华推动中美高层对话的意向。雷蒙多和耶伦几乎同时释放访华意愿,说明二者都想在中美关系下行背景下,在布林肯访华行程迟迟未定的情况下,成为打破中美高层交流僵局的“第一人”。据美国政治新闻网报道,耶伦和雷蒙多选择在3至4月间高调表态希望访华,是因为二者注意到受美方炒作“气球事件”的影响,布林肯的访华行程可能会被无限期推迟。<sup>[36]</sup>在这样的背景下,耶伦和雷蒙多就中美关系释放积极信号,希望代替布林肯或先于布林肯访华,为缓和中美关系僵局、建立中美高层交流实现外交突破,赢得外交政绩。<sup>[37]</sup>雷蒙多为此派出两名商务部高级官员于2023年4月到访中国,讨论其先于布林肯访华的可能性。

与雷蒙多试探访华可能性的动作同步,耶伦也在释放相对友好的对华政策信号,以提升其先于布林肯访华的可能性。为释放对华积极信号,耶伦于2023年4月专门在霍普金斯大学发表对华经贸政策的演讲。在演讲中,耶伦大量使用正面词汇阐述中美经贸关系,如:中美经济竞争应该是“健康”(healthy)竞争,美国对华投资限制应非常“谨慎”(carefully),美国在经济上要继续与中国“接触”,中美要“共同领导”(lead together)国际社会以应对全球挑战。在解释拜登政府的对华经贸政策时,耶伦没有使用“拜登政府”(Biden administration)这类包括所有决策成员的全称主语,而是使用“总统和我”(President and I)作为主语,如“总统和我们都相信中美可以负责任地管控双边经济关系”。<sup>[38]</sup>当然,耶伦积极的对华政策信号引起拜登团队内其他成员的反。在耶伦发表演讲当天,沙利文立即在推特上声称:耶伦所说的对华“经济接触”是正确的,但耶伦也在参与拜登政府对华产业、技术竞争方案的设计。白宫担心外界会根据耶伦过于积极的对华演讲内容,误认为拜登政府将转变对华战略竞争方向,因而让沙利文对耶伦的对华积极言论进行矫正。在布林肯访华行程被无限期推迟的2023年3至4月期间,雷蒙多和耶伦都受到个人政治利益动机的影响,积极释放访华信号以取代或先于布林肯访华,争夺对华外交领域的个人政绩。

### (三)规范性动因

规范性动因从决策者个人而非团队层面解释多元思维症状的产生。规范性动因指美国总统的决策风格和总统团队差异化的知识背景使决策出现冗长、分歧现象。在政策性议题的对华决策方面,拜登的决策风格及其团队成员差异化的知识背景,也是导致多元思维症状出现的原因。

#### 1. 拜登的决策风格

拜登的决策风格容易导致其团队在具体涉华议题决策上出现决策时间冗长的现象。美国学者对拜登的个性和领导风格进行研究后发现,拜登在决策过程中愿意听取团队意见,愿意在重要的决策问题上妥协,同时又重视团队合作,体现出规避决策风险的谨慎倾向。<sup>[39]</sup>拜登重

视团队合作的决策风格,使其在对华决策过程中经常召开团队会议对某个议题进行长期讨论,但始终无法拍板定论,造成决策时间冗长的现象。拜登极力规避决策风险的决策风格,使其在对华决策过程中经常处于犹豫不决、左右摇摆的状态,导致其对华决策出现不连贯现象。美国媒体对拜登决策细节的报道也印证了拜登的这种决策风格。据《纽约时报》报道,在对某个议题作出最终决定时,拜登往往要花费数天乃至数周时间才最后“下定决心”,因为他总是对与议题相关的细节问题非常关注,总是在不断深入了解细节信息的情况下,对自己和别人的决策建议反复斟酌、怀疑。在2022年夏季考虑是否部分削减对华关税期间,拜登先后召开3次专门的团队会议,召集多名白宫外的贸易专家参会发表意见,从多角度对削减对华关税的利弊进行讨论。在白宫内部讨论中,拜登围绕削减对华关税对他的决策成员进行“刨根究底”式的提问,甚至对答不出过于细节性问题的成员加以训斥。然而,即使经过如此冗长的决策讨论和细节咨询,拜登在2022年依然没有就削减对华关税得出明确决定。过于重视团队、过于关注细节和过于担心后果的决策风格,是拜登团队在对华政策性决策过程中出现多元思维症状的重要动因。

## 2. 团队成员的知识背景

拜登团队成员在个人知识背景方面的差异,同样会导致其在对华政策性议题决策中出现多元思维症状。以耶伦和戴琪在对华关税决策过程中明显的立场差异为例,尽管拜登政府的对华经贸战略已非常明确,但耶伦和戴琪在是否削减特朗普时期对华关税问题上依然表达出不同立场。耶伦公开怀疑对华关税能否起到真正的产业保护效果,声称特朗普时期的对华关税不利于美国消费者。在拜登团队就削减对华关税进行辩论前,耶伦已经在释放支持中美相互削减关税的信号。<sup>[40]</sup>与耶伦的立场相反,戴琪始终强调保留特朗普时期对华关税对保护美国产业和供应链安全的重要性,声称美国的贸易政策不会回到不断降低对华关税的“过去”。<sup>[41]</sup>耶伦与戴琪的立场差异部分来源于二者在个人知识背景上的差异。耶伦早期在美国名校讲授经济学,信奉西方古典市场经济理论,随后又在克林顿政府担任美联储委员和国家经济委员会主席,在奥巴马政府担任美联储主席。在经济学领域的教学研究经历,使耶伦相信全球化和国际自由贸易的合理正确性;在克林顿和奥巴马政府参与建构多边自由贸易机制,从事管理美国金融的工作,都使耶伦与支持全球化、贸易自由化的美国大企业、金融集团长期接触。这些履历使耶伦形成为全球化辩护、支持贸易自由化、批评保护主义的知识体系背景。这些知识背景也确实影响到耶伦的决策实践。据美媒报道,因为经常从经济理论出发提出政策建议,耶伦被白宫其他官员看成是在政治上非常“幼稚”(naive)的学院派人物。与耶伦相反,领导美国贸易代表办公室的戴琪并没有在贸易领域有过理论学术的经历,但却在保护主义倾向明显的贸易代表办公室和众议院筹款委员会有过丰富的贸易实践经历。戴琪于2007年进入美国贸易代表办公室工作,随后又担任负责对华贸易的首席顾问。2014年至2017年,戴琪在众议院筹款委员会担任负责贸易问题的首席顾问。在北美自由贸易协定(NAFTA)谈判期间,戴琪代表保护主义利益集团参与美加墨自由贸易协定(USMCA)谈判。贸易代表办公室和国会筹款委员会的工作经历,使戴琪发展出具有保护主义倾向、重视劳工政治的知识体系背景。这种知识背景使戴琪更可能从贸易政治角度去思考总统的对华政策,并明显影响



到戴琪的对华贸易决策。据美媒报道,与戴琪共事的白宫官员们认为,戴琪在参与贸易决策时“非常胆小”“凡是带有微小风险的事情,这位贸易代表绝不敢去做”。戴琪的知识背景使她看到贸易对当前总统政治的影响,因而在贸易问题上非常谨慎。戴琪认为,希拉里之所以输掉总统大选,是因为民主党精英在2016年支持“跨太平洋伙伴协议”(TPP),从而导致蓝领工人选民背弃民主党,转而支持反对贸易自由化的特朗普。戴琪担心削减对华关税会激怒蓝领工人选民,导致拜登的政治支持率下降,同时给予特朗普在贸易问题上攻击民主党的借口。基于这样的认知,戴琪多次无视美国商会甚至是上百名国会议员要求削减对华关税的呼吁,成为拜登政府对华关税政策的最强硬支持者和最积极辩护者。基于不同职业履历形成的知识体系背景,使耶伦和戴琪在对华关税决策上产生明显的立场差异,这种差异也导致拜登政府在对华关税决策上出现明显的分歧。<sup>[42]</sup>

#### 四、结论

小集团思维和多元思维理论都认为,内聚力是影响美国总统团队决策模式的关键变量。内聚力既会随着总统的变更而变化,也会随着议题类别的变化而变化。基于不同程度内聚力的美国总统团队决策模式既会随着总统的变更而变化,也会随着决策议题类别的变化而变化。在议题类别多样的对华决策方面,即使是同一总统团队也会在不同类别议题的决策上受不同决策模式的影响,表现出不同的决策症状。在战略定位和大政方针等战略性议题的对华决策中,拜登团队的内聚力很强,执行对华竞争的紧迫性也很强,“竞赢”(Outcompete)中国的共识很广泛,决策属于典型的小集团思维模式;在议程设定和政策执行等政策性议题的对华决策中,拜登团队的内聚力变弱,在某些涉华议题出现明显立场分歧,在涉华议程的推进过程中出现协调上的矛盾,决策属于典型的多元思维模式。

拜登团队在政策性议题的对华决策方面受多元思维影响更明显,是因为导致多元思维症状的这些解释性动因深刻影响着拜登团队。制度性动因使团队受官僚政治的影响,包括部门偏好、思维惯性以及“地盘争抢”的影响,使拜登团队在对华决策过程中出现难以妥协的政策分歧和政治内斗;政治性动因使团队在对华议程推进过程中各有想法,产生议程协调上的矛盾;规范性动因使拜登在对华决策过程中出现决策时间冗长、立场难以调和的现象。与拜登团队在战略性涉华议题上的共识、团结、统一状态相比,在政策性议题领域的决策分歧、矛盾以及由此引发的政治内斗和政策反复同样存在于拜登政府中。

拜登团队在对华政策性决策议题上表现出的分歧、矛盾和内斗等多元思维症状,并不意味着拜登团队是失败的总统决策团队,也不意味着拜登团队推进对华战略的进程会因此停滞,但这些多元思维症状的存在从侧面表明,拜登政府推进对华战略的具体进程绝非表面看起来那样顺利。对于正在应对美国对华战略竞争的中国来说,拜登团队成员之间的内部矛盾和立场分歧,以及由此产生的团队内斗和矛盾,都可以成为中国对美外交可资以利用的工具。无论是中美对抗性议题的升级、中美合作性议题的推进,还是中美部门对话机制、中美高层对话机制的建设,都可能成为刺激拜登团队内部矛盾、迟滞拜登政府对华战略进度的重要切入点。

## 参考文献

- [ 1 ] 樊吉社. 美国对华决策: 机制调整与团队转换[J]. 当代美国评论, 2021(4): 1-19; Jessica Chen Weiss. The China Trap: U.S. Foreign Policy and the Perilous Logic of Zero-Sum Competition [J]. Foreign Affairs, Vol.101, No.5, 2022, pp.40-58.
- [ 2 ] 欧文·贾尼斯. 小集团思维: 决策及其失败的心理学研究[M]. 张清敏, 等, 译. 北京: 中央编译出版社, 2016: 9.
- [ 3 ] Alex Mintz, Carly Wayne. The Polythink Syndrome and Elite Group Decision-Making, Advances in Political Psychology [J]. Advances in Political Psychology, Vol.37, No.1, 2016, pp.3-21.
- [ 4 ] Peter Beinart. Is Biden's Foreign Policy Team the Best of "the Blob"? [EB/OL]. <https://www.nytimes.com/2022/06/02/opinion/biden-the-blob-china-us.html>, 2024-01-10.
- [ 5 ] Bob Davis. Biden's China Policy to Be Steered by Team of Rivals [EB/OL]. <https://www.wsj.com/articles/bidens-china-policy-to-be-steered-by-team-of-rivals-11612348201>, 2024-01-10.
- [ 6 ] Thomas Wright. Joe Biden Worries That China Might Win [EB/OL]. <https://www.brookings.edu/articles/joe-biden-worries-that-china-might-win/>, 2024-01-10.
- [ 7 ] Robert A. Manning. Washington's Supposed Consensus on China Is an Illusion [EB/OL]. <https://foreignpolicy.com/2023/06/27/united-states-china-consensus-competition-diplomacy-hawks/>, 2024-01-10.
- [ 8 ] Josh Rogin. Biden Doesn't Want to Change China. He Wants to Beat It [EB/OL]. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/02/10/biden-china-strategy-competition/>, 2024-01-10.
- [ 9 ] Michael Martina. Biden to Hammer Trump's "Tough Talk, Weak Action" on China, Top Adviser Says [EB/OL]. <https://jp.reuters.com/article/usa-election-biden-china-idINL1N2CU228>, 2024-01-10.
- [ 10 ] Jim Tankersley, Ana Swanson, Alan Rappaport. Biden Weighs Tariff Rollback to Ease Inflation, Even a Little Bit [EB/OL]. <https://www.nytimes.com/2022/06/14/business/economy/biden-china-tariffs-inflation.html>, 2024-01-10.
- [ 11 ] Gavin Bade. Runaway Inflation Brings New Attention to Easing China Tariffs [EB/OL]. <https://www.politico.com/news/2022/06/15/inflation-china-tariffs-00039651>, 2024-01-10.
- [ 12 ] Office of the United States Trade Representative. USTR Receives Requests for Continuation of China 301 Tariffs [EB/OL]. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/september/ustr-receives-requests-continuation-china-301-tariffs>, 2024-01-10.
- [ 13 ] Biden Still Undecided on Chinese Tariffs, Commerce Secretary Says [EB/OL]. <https://www.wsj.com/articles/biden-still-undecided-on-chinese-tariffs-commerce-secretary-says-11661864401>, 2024-01-10.
- [ 14 ] Natasha Bertrand, Kylie Atwood, Oren Liebermann, Nicole Gaouette. Biden Administration Embroiled in Internal Blame-Shifting Amid Afghanistan Chaos [EB/OL]. <https://edition.cnn.com/2021/08/17/politics/biden-afghanistan-blame-shifting/index.html>, 2024-01-10.
- [ 15 ] Dave Lawler. White House Expects A Tough First Meeting With China in Alaska [EB/OL]. <https://www.axios.com/2021/03/16/us-china-meeting-alaska-hong-kong-xinjiang>, 2024-01-10.
- [ 16 ] Hans Nichols. Inside Biden aides' China fight" [EB/OL]. <https://www.axios.com/2022/01/30/biden-aides-china-spat>, 2024-01-10.
- [ 17 ] David Lawder, Jeff Mason. U.S. Rethinks Approach to China Tariffs in Wake of Taiwan Response [EB/OL].

- <https://www.japantimes.co.jp/news/2022/08/11/business/us-biden-taiwan-china-tariffs/>, 2024-01-10.
- [18] Kate O’Keeffe, Aruna Viswanatha. A DuPont China Deal Reveals Cracks in U.S.National-Security Screening [EB/OL].[https://www.wsj.com/articles/a-dupont-china-deal-reveals-cracks-in-u-s-national-security-screening-665cb50c?mod=hp\\_lead\\_pos5](https://www.wsj.com/articles/a-dupont-china-deal-reveals-cracks-in-u-s-national-security-screening-665cb50c?mod=hp_lead_pos5), 2024-01-10.
- [19] David McCabe, Cecilia Kang. U.S. Pushes for TikTok Sale to Resolve National Security Concerns [EB/OL].<https://www.nytimes.com/2023/03/15/technology/tiktok-biden-pushes-sale.html>, 2024-01-10.
- [20] Graham Allison. *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* [M]. Boston, MA: Little Brown, 1971, p.12.
- [21] U.S. Treasury Chief Meets Chinese Premier [EB/OL].<https://www.nytimes.com/1999/10/25/world/us-treasury-chief-meets-chinese-premier.html>, 2024-01-10.
- [22] Gavin Bade. "A sea change": Biden Reverses Decades of Chinese Trade Policy [EB/OL].<https://www.politico.com/news/2022/12/26/china-trade-tech-00072232>, 2024-01-10.
- [23] Cristiano Lima. Is Banning TikTok Bad Politics? Some U.S.Officials Think So [EB/OL].<https://www.washingtonpost.com/politics/2023/03/09/is-banning-tiktok-bad-politics-some-us-officials-think-so/>, 2024-01-10.
- [24] David J. Lynch. Yellen Hails Modest Gains in Economic Talks With Chinese Leaders [EB/OL].<https://www.washingtonpost.com/business/2023/07/08/china-janet-yellen-economy-trade/>, 2024-01-10.
- [25] Gavin Bade. White House Nears Unprecedented Action on U.S.Investment in China [EB/OL].<https://www.politico.com/news/2023/04/18/biden-china-trade-00092421>, 2024-01-10.
- [26] Nahal Toosi. "Frustrated And Powerless": In Fight With China For Global Influence, Diplomacy Is America’s Biggest Weakness [EB/OL].<https://www.politico.com/news/2022/10/23/china-diplomacy-panama-00062828>, 2024-01-10.
- [27] Thomas J. Schoenbaum. The Biden Administration’s Trade Policy: Promise and Reality. *German Law Journal*, Vol.24, No.1, 2023, pp.102-124.
- [28] Ravi Agrawal. The White House’s Case for Industrial Policy [EB/OL].<https://foreignpolicy.com/2023/03/02/live-industrial-policy-katherine-tai-trade-economy-chips-inflation/>, 2024-01-10.
- [29] Dward Alden. Why the U.S.Trade Office No Longer Runs Trade [EB/OL].<https://foreignpolicy.com/2023/03/07/ustr-tai-trade-biden-america-first-china-decoupling/>, 2024-01-10.
- [30] U.S. Department of Commerce. Biden-Harris Administration Launches First CHIPS for America Funding Opportunity [EB/OL].<https://www.commerce.gov/news/press-releases/2023/02/biden-harris-administration-launches-first-chips-america-funding>, 2024-01-10.
- [31] Andrew Duehren. Janet Yellen Expects EV Subsidy Rules to Prompt New Trade Deals [EB/OL].<https://www.wsj.com/articles/janet-yellen-says-japan-eu-would-need-new-trade-deals-under-ev-subsidy-rules-11674591277>, 2024-01-10.
- [32] Joel Gehrke. John Kerry Echoes China’s Argument That Human Rights Sanctions Threaten Climate Talks [EB/OL].<https://news.yahoo.com/john-kerry-echoes-china-argument-212800756.html>, 2024-01-10.
- [33] Bloomberg. House Republicans Investigate Biden Climate Envoy John Kerry Over China Dealings [EB/OL].<https://www.scmp.com/news/world/united-states-canada/article/3208928/house-republicans-investigate-biden-climate-envoy-john-kerry-over-china-dealings>, 2024-01-10.
- [34] Jenny Leonard, Eric Martin. Gina Raimondo Becomes China Player in a Job Where Her Predecessor Used to Nap

- [EB/OL]. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-03-01/chips-tiktok-make-gina-raimondo-vital-to-biden-china-policy#xj4y7vzkg>, 2024-01-10.
- [35] Ana Swanson. A Rising Star in the Biden Administration Faces a \$100 Billion Test [EB/OL]. <https://www.nytimes.com/2022/11/26/business/economy/gina-raimondo-chips-biden.html>, 2024-01-10.
- [36] Nahal Toosi, Phelim Kine, Erin Banco. China Is Ghosting the United States [EB/OL]. <https://www.politico.com/news/2023/04/05/china-contact-united-states-00090495>, 2024-01-10.
- [37] Bob Davis. U.S.-China Ties Are Spiraling, The Cabinet's Stuck in a Turf War [EB/OL]. <https://www.politico.com/news/magazine/2023/04/27/joe-biden-needs-china-fixer-00094064>, 2024-01-10.
- [38] U.S. Department of the Treasury. Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on the U.S.-China Economic Relationship at Johns Hopkins School of Advanced International Studies [EB/OL]. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1425>, 2024-01-10.
- [39] Anne Marie Griebie, Aubrey Immelman. The Personality Profile and Leadership Style of U.S. President Joe Biden [EB/OL]. [https://digitalcommons.csbsju.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1133&context=psychology\\_pubs](https://digitalcommons.csbsju.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1133&context=psychology_pubs), 2024-01-10.
- [40] Alan Rappeport, Keith Bradsher. Yellen Says China Trade Deal Has "Hurt American Consumers" [EB/OL]. <https://www.nytimes.com/2021/07/16/us/politics/yellen-us-china-trade.html>, 2024-01-10.
- [41] Steven Overly. Tai: U.S. Must Ramp Up Trade Defense Against China [EB/OL]. <https://www.politico.com/news/2022/03/30/tai-trade-defense-against-china-00021473>, 2024-01-10.
- [42] 黄友星, 李恒丞, 黄嗦咪. 美国经济政策不确定性对中国对美直接投资的影响[J]. 亚太经济, 2022(2).

[责任编辑 许佳]

## ABSTRACTS

### The Global Security Initiative and Security Governance of the Shanghai Cooperation Organization

CHEN Xiao-qin PAN Zi-yang · 3 ·

**Abstract:** The current global security is undergoing a period of transformation and turmoil. In response, China has proposed the Global Security Initiative (GSI), which provides public security goods to enhance global security governance and put true multilateralism into practice. Highly compatible with the development of Shanghai Cooperation Organization (SCO), the GSI represents a strategic avenue for the SCO to enhance the effectiveness of its security governance. Under the great changes unseen in a century, the supply and demand of security public goods in Eurasia are imbalanced, increasing systematic risk of regional security governance. The SCO has been refining the regional security governance system, focusing on the coordination mechanisms, security consensus, major-country relations, and hotspot issues. As a result, the effective supply of security public goods has been improved. Under the constructive leadership of the GSI, the security governance of Eurasia is evolving from "unbalanced governance" to "cooperation and co-governance", gradually forming the SCO's path for the advancement of the GSI.

**Key Words:** Shanghai Cooperation Organization; Global Security Initiative; Security Governance; Public Goods; Eurasia

### "Appreciating Difference" and Achieving Theoretical Innovation in International Studies

ZENG Xiang-hong YANG Shuang-mei · 18 ·

**Abstract:** Western International Relations tend to reject differences due to the fear of anarchy, which makes them tend to adopt assimilation or elimination to deal with differences, and it is difficult to appreciate difference in international studies. "Appreciating difference" refers to an attitude towards understanding differences, a strategy for dealing with differences, and a vision for coexisting with differences. The development of international relations theory not only requires a cultural awareness of its own, but also needs appreciation of others, then the world will be a harmonious one. Chinese international relations scholars have made beneficial attempts based on respecting disciplinary differences, temporal differences, and cultural differences. The construction of global international relations of each civilization has opened up a space for appreciating the others, while the establishment of Area Studies provides opportunities for "appreciating difference" at the theoretical level, which requires regional studies to respect the differences in various levels. Only in this way can Chinese scholars build a theoretical system that can confront the various differences in international studies, and thus contribute to the appreciation of difference.

**Key Words:** Global Civilization Initiative; Anarchy Problematique; Double Movement; Appreciating Difference; Area Studies

### Scientific and Technological Competition among Major Powers and Their Strategic Choices in the International Cooperation of Big Science: A Comparative Analysis of China and the U.S.

LIN Xian-lan · 33 ·

**Abstract:** Big science is an important way for human beings to explore the frontiers of knowledge and to solve major global problems. While the international big science cooperation is the product of the scientific and technological competition among major powers during the Cold War. From the perspective of traditional major-power competition on science and technology, a state's position in such a competition affects its behavioral choices in the international cooperation on big science. Specifically, the leading states in science and technology prefer the international big science cooperation model led by their own countries. When their leading position is impacted, they will then retreat to seek the cooperation model of multi-country co-construction, and participate in it in a conservative manner. Non-leading states will first choose the cooperation model of multi-country co-construction, improving their own scientific and technological strength through open participation, and then try to take the lead in organizing international big scientific cooperation after achieving a jump in strength and status in certain fields. However, the core of big science has changed with the trends of the times, from the previous mainly military orientation to the current mainly civilian-oriented one. The motivation of states to participate in international big science cooperation has also shifted more and more from serving their national strategic needs of seizing the commanding heights of science and technology to the global common needs of coping with the problems and challenges faced by the survival and development of all human beings. In this context, in the face of limited participation of the United States in current international big scientific cooperation and also its pressure on China with the logic of zero-sum competition, China cannot fall into the trap of the traditional model of major-power competition on science and technology. Rather, it would be a much better choice for China to adhere to the principle of jointly built through consultation to meet the interests of all, and to join hands with more countries to explore ways of mutual beneficial cooperation where big science serves a community with a shared future for mankind.

**Key Words:** Scientific and Technological Competition; Big Science; International Cooperation; China; the United States; Scientific and Technological Competition among Major Powers; International Cooperation on Big Science

### Policy Issues, Polythink, and Biden Administration's China Policy Making

SUN Bing-yan WANG Dong · 47 ·

**Abstract:** Due to the diversity of the hierarchy of issues in policy making on China, groupthink can only explain the unity and consensus among Biden's team regarding high level China policy making issues. But it cannot explain its disagreements, contradictions, and internal conflicts on low-level China policy making. The impact of Polythink on the Biden team becomes more pronounced in the realm of low-level policymaking on China. This effect is manifested in the fact that the Biden team's decision-making on China reflects the typical symptoms of Polythink. These symptoms include conflicting messages from various team members, increased media coverage of internal team disagreements, and prolonged or disjointed decision-making process. Explanations for the symptoms of Polythink can clearly be found in Biden team, such as institutional, political, and normative explanations. All these factors contribute to disagreements, contradictions, and internal conflicts during Biden team's policy making process on China. Groupthink and Polythink can simultaneously influence the Biden administration's policy making on China. While the influence of groupthink is more conspicuous in high-level China policy making issues like formulating China strategies and fundamental policies, Polythink is more conspicuous in low-level China policy making issues such as setting China agendas and implementing policies. The impact of Polythink on the Biden team illustrates that although Biden team is strategically positioned to establish the principle of strategic competition and is tough on fundamental policy, they remain constrained by the traditional decision-making politics. It has led to disagreements, contradictions, and internal conflicts in the team's decision-making process on China. And it has caused the Biden administration to face frequent delays and obstacles in the deployment of plans to advance strategic competition with China.

**Key Words:** Policy Issues; Groupthink; Polythink; Cohesiveness; Biden Team; China Policy Making