**Asymmetrical Deterrence: Taiwan’s Quadrennial Defense Review 2021**

Taiwan’s Ministry of National Defense announced the “Quadrennial Defense Review 2021” as an expression of the President’s views on national defense policy for the new term. The main approach is to follow the spirit of net assessment, which, if viewed through the concept of business management, is relative to gross assessment and can also be a counterpart to net-to-gross (NTG) assessment.

Picture source: Wang Yu Ching, Flickr, https://www.flickr.com/photos/presidentialoffice/51112910116/in/album-72157718901659263/

Prospects & Perspectives 2021 No. 20

Taiwan’s Ministry of National Defense announced the “Quadrennial Defense Review 2021” as an expression of the President’s views on national defense policy for the new term. The main approach is to follow the spirit of net assessment, which, if viewed through the concept of business management, is relative to gross assessment and can also be a counterpart to net-to-gross (NTG) assessment.

 The report focuses on the rapid growth of China’s military forces, with the most prominent being the navy, air force, and rocket force, which have a direct impact on the outside world and will affect regional security and power structures. At the same time, strategic capabilities such as command, control, communication, intelligence, and detection, which are essential for battlefield management, are critical to the success or failure of military power projection capabilities. Therefore, China’s vigorous development of space capabilities, including delivery vehicles and satellites, has made great strides, especially its satellite positioning and battlefield sensing, which will significantly increase the PLA’s actual military power and threaten neighboring countries, and even impact the established international political structure and order.

 Second, the external security environment, particularly the change in the United States’ policy toward China, is changing. Washington originally promoted the peaceful evolution of China’s political regime through economic development, but this approach has changed structurally since the Trump administration took office in 2017. The actual purpose of the trade war demanded by former President Trump is not simply an economic issue of trade imbalance between the United States and China, but an overall security consideration, that is, a failure of China to reform peacefully. As President Trump proposed in his “National Security Strategy 2017,” the need to “rethink the policy of engagement with hostile nations over the past 20 years, that is, through the assumption that the international establishment and global commerce will make these hostile nations credible partners,” reveals a distrust of China. Further, in May 2020, the Trump administration proposed the “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China,” which argues that it is impossible to directly engage China to reform its politics and economy.

 The most important is Taiwan’s response strategy. Therefore, this report upholds the spirit of net assessment of the subject matter, defining the object of the study as Chinese military capabilities and threats, and Taiwan’s feasible options to balance limiting costs with deterrence effectiveness.

The Concept of Taiwan’s Deterrence Strategy

(1) Deterrence effectiveness:

 The deterrence effectiveness of asymmetrical capabilities is in defensive deterrence. The composition of deterrence is generally composed of three elements: capability, credibility, and communication, which are complementary to each other. Therefore, the military planning of the three arms of arms can lead to a new way of thinking, the purpose of which is not to replace each other, but to strengthen the deterrent effect of combat power and credibility.

(2) Increasing the geopolitical importance:

 Although it is a cliché, it will be an important asset for Taiwan if it is implemented. Due to the U.S.-China nuclear competition, the Bashi channel has become an important waterway for monitoring Chinese nuclear submarines entering and leaving the Philippine Sea. If Taiwan can strengthen anti-submarine detection in the channel, it will deepen its strategic cooperation with the United States, highlight the strategic value of United States assistance to Taiwan, and indirectly increase the deterrence of the CCP.

(3) Ensuring local superiority:

 Taiwan used to use the east, which is difficult for the Chinese military to fight, as a “rear” to preserve its combat units, but it will face new challenges after the PLAN has commissioned the Liaoning and Shandong carriers and new type of warships. As the PLA’s “external force”, the PLA’s warplanes are already a real threat to the east, northeast, and south of Taiwan. Therefore, the rapid increase of land-based air defense and anti-ship forces will be a low-cost and quick countermeasure option for Taiwan.

(4) Counteracting Gray Zone Threats:

 China’s coast guard and the PLA’s frequent use of gray zone tactics to harass and bully neighboring countries is a serious violation of the established international rules and order. Therefore, it is extremely important to counteract similar Chinese tactics and threats in order to maintain regional stability and security.

The Establishment of Taiwan’s Deterrent Capabilities

(1) The role of asymmetric capabilities:

 The composition of asymmetric capabilities includes firepower, force, and the overall management of the battlefield environment. The role of asymmetric forces is often misunderstood as a replacement for regular forces. In fact, asymmetric capabilities should be considered as a force multiplier, rather than as a replacement for existing regular combat forces. The difference lies in the priority of investment, as well as the proportion.

(2) The priority options for investment:

 According to Taiwan’s strategic defensive characteristics, limited defense resources, and geostrategic environment, we can refer to other countries’ cross-services thinking. For example, European air power focuses on air defense for ground forces, while American naval power strengthens the anti-shipping mission of its ground forces and Marine Corps. Therefore, the traditional air and naval power discourses can have a new space for discussion, that is, “commanding air and sea with land,” which becomes a possible option by using long-range precision ammunition. At the same time, considering the cost effectiveness, we can give priority to the evaluation of “land-to-air and land-to-sea” to form an absolute defensive circle and to form Taiwan’s local air and sea superiority.

(3) Reinforcement of reserve forces:

 In terms of military equipment, it is necessary to thoroughly consider the cost and the ability of Taiwan to produce and purchase short-term military equipment, that is, various types of precision ammunition, so that Taiwan can increase its air defense and sea control capabilities in a relatively short period of time to stop Chinese aggression. The strengthening of reserve forces can increase the endurance of Taiwan’s warfare capability, so the number of training personnel, the number of times, and the content of training will be reformed. This is evidenced by the fact that 8,000 reserve troops will be mobilized for the 2021 Hanguang exercise.

 With Taiwan’s limited resources, asymmetric capabilities are the most important way for Taiwan to achieve its goal of effective self-defense. In addition to traditional military thinking, business discourses such as the second curve can also help identify innovative competitiveness in the battlefield. All of this contributes to Taiwan’s self-defense and to regional security.

Taiwan Brain Trust

國防安全研究院國防戰略與政策研究所研究員林彥宏評析，從宮廟義勇做為後備動員的人力優勢，可以看到台灣的社會力與組織韌性，以及藏之於民的國防研發、製造潛力及整體戰力；我們要肯定國家政策的聚焦後備動員戰力的提升，我們也支持尖端武器的軍購及工業合作，更重要的是國造武器能力的保證和提升，以及軍民研發製造的交流合作及轉換；不止國防部與所屬的科研及製造體系，經濟部、教育部及民間產業各界，必須共同參與更緊密、更深入、更全面、更活潑的軍備生態圈。

新台灣國策智庫研究小組總召張人傑研究，法律學者有人質疑反滲透法似缺乏有效評估，陸委會也發現一般民眾對於修法內容也仍不明瞭，可見「國安五法」的立法程序、法案內涵與可能影響，確實存在研究探討與有待釐清、充實的空間；目前輿論與多位立委發現國安五法不但漏洞很多，許多規範與罰度也過輕而不痛不癢，因此立法院應儘速修訂適應現實、反應敵情威脅的國安五法2.0。

4月19日新台灣國策智庫兩岸關係研究小組，「兩岸經濟關係的現況及走勢」圓桌論壇會議討論，對台商影響較大的有「阻斷外國法律與措施不當域外適用辦法」，反壟斷調查、非關稅障礙、出口管制及行政干預風險日高；美中技術管制將越來越嚴謹，台商供應鏈大勢所趨被迫分流，商品、人員、技術、資金的規範增多；台商移出大陸也存在許多挑戰，尤其複雜產品製造與外匯管制限制；過去台商憑藉大陸經濟高成長以及低廉的生產成本的營運模式必須改變，提高供應鏈彈性與韌性，設法在數個國家之間打造垂直整合的產業聚落，避免斷鏈危機；目前在陸台商多不是單純製造業，而是兼有製造與銷售，隨著短鏈革命以及供應鏈的去美化，大陸台商恐怕不得不進一步靠攏中資企業，特別是具有壟斷地位的國企。

4月26日新台灣國策智庫外交研究小組「印太戰略下的印中關係」圓桌論壇會議討論，印度與中國關係因2020年發生軍事對峙與衝突而受到矚目，加上印度參加美國主導的「四方會談」（QUAD），以及派軍艦參與馬拉巴（Malabar）軍演，使得美印中關係及印度動態備受關注；實際上，印中邊界問題可說是複雜的歷史問題，不可能在短時期內解決，但是也不容易升高為區域或更嚴重的衝突；印度參加四方會談及軍演，也不必然表示印度的戰略或外交轉向，因為印度做為「不結盟國家」的立場並未改變。

홍콩

香港迈向选举协商混合民主制度

天大研究院研究员 伍俊飞

2021-05-03

改革后的香港选举制度让社会各方面的利益都能够充分代表，体现了均衡参与的原则，融合了直接民主、间接民主和协商民主，为贤能之士登上政治舞台和进入决策核心提供了机会。

继全国人大3.11决定后，全国人大常委会于3月底通过新修订的香港基本法附件一及附件二，以完善香港特区的选举制度。香港特区政府随之将在三方面跟进，包括公众解说、本地立法和安排选举。改革后的香港选举制度让社会各方面的利益都能够充分代表，体现了均衡参与的原则，融合了直接民主、间接民主和协商民主，为贤能之士登上政治舞台和进入决策核心提供了机会。

民主形式多元化

冷战结束以后，西方自由民主制度在全球大行其道，美国日裔学者福山甚至狂妄地称其为人类历史最后的社会制度，大批非西方国家跟风接受了西方政治体制。尽管这些国家保留了本国传统政治元素，但基本上实行了普选和多党制，就像深受儒家文化浸染的日本、韩国和新加坡。

西式民主制度被越来越多的非西方国家接受，但这并不妨碍这些国家把自己的本土元素加入其中，产生多种多样的混合民主形式。随着历史的发展，这些国家的民主制度可能与其西方的起源大相径庭，在拥抱本地传统的基础上，开创出大量崭新的模式。广泛代表性、优良管治、协商公议、贤能政治、集体主义、问责制等思想被融入以个体主义为基础的西方自由民主制度中。这样，非西方国家的民主制度呈现出本土化和多元化的特征，而西式民主将难以继续居于世界政制的主流。

迄今为止，西方国家仍然拒绝承认世界出现民主形式多元化的现实，尤其是排斥中国独特的发展道路。在中国特色社会主义理论的指导下，中国吸收了西方自由民主体制的元素，将其与中国传统政治思想和马克思主义相结合，在大面积接受市场经济的同时，建构了与西方并驾齐驱的新型政治体制。中国成功开辟了一条与西方不同的民主发展道路，但鲜有西方人相信中国能提供一种制度来取代西方自由民主体制。自前苏联解体以来，西方就坚信社会主义制度是一种被淘汰的社会模式，认为中国的政治制度无法与西方自由民主体制抗衡，因此坚信中国经济奇迹无法持续，在中国经济持续崛起的事实面前，仍然一直鼓吹中国崩溃论。

在2008全球金融危机之后，西方国家对中国的制度偏见有所缓解，逐渐承认中国经济总量即将超过美国的可能性，但是否定中国特色民主制度的合法性。在2019新冠疫情爆发后，中国防疫抗疫的成功凸显出中国特色民主制度在治理方面的优越性，中国政府以铁一般的政绩表明，世界上存在一种比西方政治制度更能保障民众生命健康等基本人权的体制，中国民主是一种实质民主而非形式民主。一些西方学者由此开始反思自由民主体制的缺陷，并思考中国特色民主对人类发展可能带来的长期价值。

以优质治理为核心的中国混合体制

中国政府享有高度合法性，这是西方政界和学界难以理解和承认的现实。这种认知差距的原因在于合法性来源的不同。西方国家政府的合法性来源于选举，而中国政府的合法性来源于基于民本思想的优质治理，其直接的表现就是经济民生方面的政绩。

为了维护国家长治久安，中国政府需要时时刻刻通过政绩来保持和加强合法性。西方对中国的批评集中于缺乏普选权、多党制和个体自由等，但中国民众更看重政府治理效率和能力、短期问题的解决、长期战略规划、实干主义的政策选择、不断尝试和纠错的能力、对利益集团的制约、公共物品的供应等优质治理本领。因此，善于经营选举却缺乏实干能力的政客、缺乏战略与谋略的官员、缺乏长远规划的政府、无法吸引贤能之士的体制等，在中国民众的眼里，才是真正缺乏合法性的。

中国重视治理而非选举的制度特点有着深远的历史渊源，民众对治理合法性的认同来源于中华传统思想和大一统的历史经验。作为一个文明国家，中国历史悠久、人口众多、民族成分复杂、自然灾害频繁，却成为人类社会最古老文明中唯一持续发展至今的地缘文明。这得益于儒家主张的以民为本的国家治理思想和体制。中国一直是一个疆域辽阔的大国，中央政府最重要的任务之一是维护国家统一。在主张轻徭薄赋的儒家士大夫治理下，古代中国的中央财政并不强大，如果实行一人一票的选举制，那么就容易产生分裂和动乱问题。卢梭当年认为民主选举制适合规模较小的国家，的确有其一定道理。作为一个面临复杂历史、政治、社会和经济问题的现代大国，中国比较适合兼顾选举和治理的体制。

中国在经济和社会发展上的成功，令其融合选举和治理的混合体制在国际上逐渐获得合法性。中国现在是全球第二大经济体，由于新冠疫情重创美国经济，中国GDP超越美国的时间大大提前，学界的共识是10年之内中美经济总量地位就会发生逆转。2021年2月25日，中国政府向世界庄严宣告，中国完成脱贫攻坚战，建立并完善了世界上最大规模的教育、社保、医疗体系，困扰中华民族几千年的绝对贫困问题得到根本性解决，创造了世界历史上的奇迹。在这种治理成效面前，西方政治制度对中国人影响力下降是必然的。

香港走向贤能政治

香港选举制度的改革，就是落实民主形式多元化理论的实践、建立以优质治理为核心的混合体制的开端。选举制度改革为社会优质治理打开了门户，但是制度建设需要落实到执行政策的官员个人和群体上。融合选举和协商的混合体制，其优势之一在于选拔能力超群、品德端正的人士出任公职，这就是西方学界所称的贤能政治。

贤能政治对官员要求颇高，要求既“贤”且“能”。“贤”指的是道德品格，包括遵纪守法、政治诚信、社会责任感、公共服务精神等；“能”则指实际治理才干，包括高超的社会沟通和交往技能。“贤”和“能”二者不可偏废，缺一不可。与“贤”相关的道德，随着时代的发展而发展，是特定时期人们对掌权者的一种有共识的要求。与“能”相关的才干，同知识和经验相联系，有着更为客观的标准。贤能之士无法通过选举产生，而依赖选拔制度，包括有量化标准的考试和资深人士的协商推举。

改革后的香港政制融合了协商选拔与投票选举两种遴选方式，有利于挑选出关心市民需求、考虑市民利益、代表市民和社会选择的公职人员，不同于西式选举只是确保人民参与政治及选择领导人权力的程序性安排。香港贤能政制不同于西方理论中的政治精英主义。政治精英主义指的是依据才干和经验来分配政治权力，并因而与“一人一票”式的平等参与原则相对立，但忽视官员的道德品质和以民为本的执政理念，这不是香港选举制度改革的愿景。

长久以来，香港政界、学界和舆论界一直以西方民主制的视角评判香港制度发展，认为只有以“一人一票”为基础的选举制度才是良政，其它一切政治体制都是专制统治。然而支持所谓“真普选”的反对派，无力解决香港存在的市场垄断、土地房屋等深层次问题，继续听任财团掌控着不成比例的权力。香港推行贤能政治，有利于选拔出能力超群的领导者，他们将更具战略眼光、全局意识和基层经验，能够做出更加符合实际的决策。在经济民生困难重重的时刻，香港需要规避西式选举制缺陷的治理形式。当然，香港要真正实现在道德上有号召力、政治上有高度民意支持的贤能政治，还有很长的一段路要走。

建立政绩考核制度

自非法“占中”、“修例风波”爆发以来，香港深层次矛盾激化，社会长期处于失序状态，对国家主权、安全和发展利益构成了严重威胁。国安法落实后，香港开始了拨乱反正的进程，特区政府主要部门和官员，特别是纪律部队、政制及内地事务局等积极落实国安法，勇于维护社会秩序，对稳定香港局势立下汗马功劳，但这些并非港府公职人员的普遍现象。围绕解决香港深层次矛盾，贯彻落实贤能爱国者治港的原则，特区政府有必要建立政绩考核制度，改进主要官员政绩考核工作，推动形成“能者上、优者奖、庸者下、劣者汰”的用人机制，不断提高公职人员政策执行力和管治能力。

特区政府要充分发挥政绩考核引导作用，促使公职人员维护国家安全，践行爱国者治港原则。要把贯彻落实中央决策部署，推动解决社会深层次问题的实际表现和工作实绩，作为评价官员和公职人员表现的基本依据，作为检验其是否称职的重要尺度。

特区政府要把市民的获得感、幸福感、安全感作为评判官员和公职人员推动香港发展政绩的重要标准，在考核中充分反映群众感受、体现群众评价。港府宜注重考核民生保障目标任务完成情况，引导公职人员践行以市民为中心的工作伦理，用心用力解决市民关切的实际问题。

在维护“一国两制”框架的前提下，就重大经济民生问题，中央可以对特区政府领导团队和主要问责官员设置关键性、引领性指标，以“指挥棒”形式指引特区政府构建明责履责、考责问责的工作制度，解决部分公职人员庸、懒、散、慢的作风问题。这样，中央可以通过定性与定量相结合的方式督促港府官员提高管治政绩，激励官员坚持原则，敢于担当，胸怀国家，谋划香港的未来，办好香港的事情，推动“一国两制”实践稳健前行。