



Landhervorming in developmental states

Een vergelijkende casestudie tussen Zuid-Korea en Taiwan

Britt Dutour Geerling

S1339753

Bachelor project: Ontwikkeling, 'good governance' en internationale samenwerking

Begeleider: Mc. Dr. O.B.R.C. Cranenburgh

Woordenaantal: 8551

Inhoudsopgave

Inleiding.....	2
Theoretisch kader.....	3
Methode.....	6
Zuid-Korea en Taiwan als <i>developmental states</i>	8
Zuid-Korea	8
Taiwan	11
Landhervormingen in Zuid-Korea en Taiwan	14
Zuid-Korea	14
Taiwan	17
Conclusie	20
Literatuur	21

Inleiding

Voor 1950 was Zuid-Korea armer dan de meeste landen in Sub-Sahara Afrika en ook Taiwan was niet veel rijker. Vanaf 1960 hebben beide landen echter meer dan 6 procent groei van het inkomen per hoofd weten te genereren en zijn ze de Afrikaanse landen, maar ook landen als Mexico en Argentinië, voorbijgestreefd. De actieve rol van de regeringen en hun duidelijke industriële prioriteiten hebben hierbij een grote rol gespeeld (Rodrik, Grossman, Norman, 1995, pp. 55-56). Taiwan en Zuid-Korea hebben niet alleen een hoge groei bereikt, maar hebben dit ook weten te genereren zonder de gebruikelijke grote en toenemende ongelijkheid en opkomst van massale werkloosheid (Scitovsky, 1985, p. 216). Dit is volgens Kuznets (1988, p. 16), Rodrik et al. (1995, p. 76) en Scitovsky (1985, p. 220) te danken aan de landhervormingen die beide landen vlak na de Tweede Wereldoorlog begonnen toe te passen. Er lijkt hier dus een duidelijk verband te zijn tussen politiek, ontwikkeling en landhervorming. In tegenstelling tot het vele onderzoek dat al is gedaan naar zowel het beleid van landhervorming in Zuid-Korea en Taiwan als naar hun handhaving van het *developmental state* model, zijn deze twee belangrijke begrippen in de theorie nog niet geïntegreerd. Door de begrippen in deze scriptie te integreren kan de *developmental state* theorie van Leftwich worden getoetst. Volgens Leftwich kunnen *developmental states* snelle en drastische maatregelen nemen om ontwikkeling te stimuleren. Dit is een van de belangrijkste redenen waarom hij betoogt dat de juiste staat voor ontwikkeling een *developmental state* is (2000, pp. 108, 150, 174). Hoewel Leftwich landhervorming niet expliciet als karakteristiek voor een *developmental state* noemt, past het wel goed binnen zijn model aangezien dit ook vaak drastische maatregelen zijn. Internationale organisaties zoals de Wereldbank steunen landhervorming, maar zijn daarnaast ook sterke pleiters voor representativiteit, verantwoording en participatie (World Bank, 1975, p. 38, Woods, 2000, pp. 2-3). Deze drie begrippen staan echter op gespannen voet met het *developmental state* model, terwijl landhervorming wel goed binnen het model past. Landhervorming en de *developmental state* zijn zeer belangrijke concepten binnen het huidige denken over ontwikkeling, maar door voornamelijk de beperkte aandacht voor mensenrechten zijn de concepten ook sterk betwist. Hierdoor is het wenselijk om hier meer onderzoek naar te doen. Door deze redenen is ervoor gekozen om in deze scriptie het beleid van landhervorming in Zuid-Korea en Taiwan ten tijde dat deze landen *developmental states* waren te analyseren. Zuid-Korea en Taiwan waren volgens Leftwich beide typische *developmental states* (2000, p. 154), en hebben toen ook beide landhervormingen toegepast. Hun landhervormingsbeleid was volgens Scitovsky een van de voornaamste redenen dat er meer gelijkheid kwam dan in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk. Taiwan is zelfs gegroeid tot het meest egalitaire kapitalistisch land ter wereld (1985, pp. 218-220). Kan hierdoor worden gesteld dat deze landhervormingen voor inclusieve ontwikkeling hebben gezorgd of is hier meer voor nodig dan

alleen gelijkheid? In dit artikel zal ik onderzoeken in hoeverre het developmental state model van Leftwich in Zuid-Korea en Taiwan het succes van landhervormingen beïnvloed. Hierbij wordt succes gedefinieerd als inclusieve ontwikkeling. Om dit te onderzoeken worden de volgende vragen in dit artikel beantwoord. Waarom passen Zuid-Korea en Taiwan goed binnen het *developmental state* model? Welke soorten landhervormingen hebben Zuid-Korea en Taiwan toegepast? Waarom was het voor Zuid-Korea en Taiwan mogelijk om landhervormingen toe te passen? Hoe droeg de *developmental state* bij aan de implementatie van deze landhervormingen? En wat zijn de resultaten van de landhervorming met betrekking tot inclusieve ontwikkeling in Taiwan en Zuid-Korea?

Theoretisch kader

Zoals in de inleiding al naar voren is gekomen, is er in Zuid-Korea en Taiwan een relatie te zien tussen politiek, ontwikkeling en landhervorming. In dit theoretisch kader zal ik deze variabelen achtereenvolgens uitwerken.

Drie belangrijke modellen met betrekking tot de juiste staat voor ontwikkeling zijn het *good governance* model, het *good enough governance* model en het *developmental state* model. Grindle citeert in haar artikel uit 2004 verschillende definities van *good governance*. Volgens de UNDP (1997, p. 12) is *good governance*:

Characterized as 'participatory, transparent ... accountable ... effective and equitable ... [It] promotes the rule of law Ensures that political, social and economic priorities are based on broad consensus in society and that the voices of the poorest and the most vulnerable are heard in decision-making over the allocation of development resources (geciteerd in Grindle, 2004, p. 556).

Wanneer men dus het beleid van *good governance* wil toepassen op ontwikkeling, betekent dit dat men verbetering in alle aspecten van de publieke sector wil bereiken (Grindle, 2007, p. 553). *Good enough governance* stelt echter dat niet alles in één keer hoeft te of zelfs kan worden aangepakt en hierdoor geeft Grindle de voorkeur aan *good enough governance* (2004, P. 526). "*Good enough governance directs attention to consideration of the minimal conditions of governance necessary to allow political and economic development to occur*" (Grindle, 2007, p. 554).

Volgens Fritz en Menocal zijn de thema's *good enough governance*, *good governance* en de *developmental state* met elkaar verbonden. Zij stellen echter dat de *developmental state*, welke Leftwich beschrijft als de staat met de ultieme structuur en het juiste karakter om ontwikkeling te bereiken (2000, p. 108), , het beste perspectief voor ontwikkeling biedt op dit moment, en niet *good enough governance* (2007, pp. 532-533). Een staat is volgens hen een *developmental state* wanneer: "*the state possesses the vision, leadership and capacity to bring about a positive transformation of*

society within a condensed period of time" (2007, p. 533). Chalmers Johnson was de bedenker van dit concept en samenvattend zijn de centrale kenmerken volgens Johnson de autonomie van de meritocratische en nationalistische bureaucratie die als belangrijkste doel economische groei heeft, en de samenwerking tussen deze bureaucratie en het bedrijfsleven (Öniş, Amsden, Deyo, Johnson & Wade, 1991, pp. 111, 114).

In tegenstelling tot Fritz en Menocal, die stellen dat het moeilijk is om kenmerken van een *developmental state* te benoemen (2007, p. 534), noemt Leftwich er wel een aantal die gebaseerd zijn op het model van Johnson. Ten eerste worden alle *developmental states* geleid door nationalistische elites die vastberaden zijn ontwikkeling te bereiken door zich in te zetten voor economische groei en transformatie. Dit is vaak als reactie op interne of regionale bedreigingen van de veiligheid. Het tweede kenmerk van een *developmental state* is de relatieve autonomie van de elites en de staatsinstellingen die door de elite worden aangestuurd. De overheid is relatief onafhankelijk van de veeleisende belangengroepen, waardoor aan de nationale belangen voorrang kan worden gegeven. Deze twee kenmerken hebben geholpen bij het creëren van het derde kenmerk van de *developmental state*, namelijk een krachtige, professionele, zeer competente, geïsoleerde, en op carrière gebaseerde bureaucratie. Deze bureaucratie heeft de bevoegdheid om de brede economische ontwikkeling te leiden. Ten vierde is het maatschappelijk middenveld in *developmental states* zwak, achtergesteld of onder controle van de staat. Daarnaast werd de macht, het gezag en de relatieve autonomie van de *developmental state* al gevestigd voordat nationaal of buitenlands kapitaal belangrijk of invloedrijk werd, of voordat de heersende klassen werden vernietigd of achtergesteld. Dit heeft tot een verbetering van de capaciteiten van de staat ten opzichte van particuliere economische belangen geleid. Het heeft de overheid in staat gesteld om veel invloed te hebben bij het bepalen welke rol buitenlands en binnenlands kapitaal moet spelen bij de ontwikkeling van de staat en wat de voorwaarden hiervoor moeten zijn. Het zesde kenmerk van een *developmental state* is de relatief slechte mensenrechtensituatie en als laatste genieten *developmental states* desondanks vaak brede steun en aanzienlijke legitimiteit (Leftwich, 2000, pp. 160-165).

De afhankelijke variabele in dit onderzoek is landhervorming. Land is een belangrijke troef voor zowel de armen in de steden als op het platteland en biedt in veel ontwikkelingslanden een basis voor economische bedrijvigheid (Deininger, 2003, p. xvii). Landhervorming is opgekomen als reactie op sociaaleconomische veranderingen zoals het toegenomen bevolkingsaantal, de beperktere grondoppervlakte en de toegenomen aanhang van de utilitaristische ideologie dat land en inkomen gelijkmatiger verdeeld moeten worden (World Bank, 1975, p. 5). In de afgelopen eeuw zijn er veel landhervormingen doorgevoerd in ontwikkelingslanden: het was een belangrijk onderdeel bij de

socialistische revoluties en door de socialistische bewegingen in kapitalistische landen werden ook in deze landen herverdelende landhervormingen toegepast als poging van de regeringen om hun politiek draagvlak te vergroten (Sikor & Müller, 2009, p. 1308).

Landhervorming is volgens De Janvry (1981, pp. 384-385) *'nothing else than an attempt by the government, through public policies, at either inducing a change among states of the agrarian structure or at preventing such a change'*. Landhervorming is dus een politieke kwestie die probeert sociale verandering teweeg te brengen of juist te voorkomen. De Wereldbank stelt in zijn beleidsnota uit 1975 over landhervormingen dat het veranderen van de institutionele structuur met betrekking tot de relatie van de mens met het land ten grondslag ligt aan landhervorming. Dit houdt in dat er wordt ingegrepen in het huidige patroon van grondbezit, dat de structuur van bedrijven wordt veranderd, dat de productiviteit van het land wordt verbeterd en dat de verdeling van de voordelen die er hierdoor ontstaan wordt verbeterd (World Bank, 1975, pp. 3, 5). Bij landhervorming worden dus de politieke, economische en sociale dimensies met elkaar verbonden, wat belangrijke gevolgen heeft voor ontwikkeling. Landhervorming houdt zich daarnaast bezig met de onderlinge relatie tussen productiviteit en het eigen vermogen. Landhervormingen kunnen op verschillende manieren uitgevoerd worden, waaronder: verdeling van openbare of particuliere gronden om de bestaande distributie van land en de omvang van bedrijven te veranderen, consolidatie van afzonderlijke bedrijven, veranderingen van rechten die van invloed zijn op grondbezit, en wijzigingen in de voorwaarden van de ambtstermijn (World Bank, 1974, p. 20-21).

Hoewel Grindle, Leftwich, en Fritz en Menocal verschillende punten maken, loopt er een rode draad door hun denken, namelijk dat politiek essentieel is voor ontwikkeling (Frits & Menocal, 2007, p. 532; Leftwich, 2000, pp. 5, 14; Grindle, 2004, p. 526; Grindle, 2007, p. 572). Ook in dit artikel wordt dit verondersteld. Leftwich beschrijft politiek als: *"The activities of conflict, cooperation and negotiation involved in the use, production and distribution of resources, whether material or ideal, whether at local, national or international levels, or whether in the private or public domains"* (2000, p. 5). Uit de manier waarop Leftwich ontwikkeling definieert, wordt direct duidelijk waarom politiek zo belangrijk is voor ontwikkeling. Ontwikkeling is volgens hem: *"the organization, mobilization, combination, use and distribution of resources in new ways, whether these resources take the form of capital, land, human beings or their combination"* (2000, p. 5). Doordat de hulpbronnen op een nieuwe manier verdeeld worden, ontstaan er conflicten tussen groepen en individuen over hoe de hulpbronnen gebruikt moeten worden. Hierdoor heeft ontwikkeling onvermijdelijk met politiek, en in het bijzonder met de staat, te maken (2000, p. 5, 14). Er zijn verscheidene manieren waarop soorten ontwikkeling worden onderscheiden. Voor dit onderzoek maken we een onderscheid tussen

exclusieve en inclusieve ontwikkeling en wordt succes gemeten in termen van inclusieve ontwikkeling.

Bij exclusieve ontwikkeling worden individuen of groepen geheel of gedeeltelijk uitgesloten van de ontwikkeling binnen de maatschappij waarin zij leven. Sociale uitsluiting heeft drie kenmerken: het onvermogen van deze individuen of groepen om effectief te participeren, hun vervreemding van de samenleving en hun isolement. Economische uitsluiting wordt gemeten door middel van armoede, inkomensongelijkheid, loonverschillen, de toegang tot en de controle over productiemiddelen. Bij sociale/culturele uitsluiting wordt gekeken naar etniciteit, religie en naar de hiërarchie in klasse en kasten. Bij sociale uitsluiting wordt daarnaast gekeken naar de rechten van de armen, naar de onevenwichtige sociale relaties en naar de uitsluiting van bepaalde groepen (Kuri, 2010, p. 86).

Bij inclusieve ontwikkeling wil men juist elk individu onder het ontwikkelingsnetwerk brengen. Inclusieve ontwikkeling is dan ook: *“the process of ensuring participation of all marginalized and excluded groups in the development process and bringing out economic development, political cohesion, and social stability through mutual interdependence”* (Kuri, 2010, p. 88). Inclusieve ontwikkeling is gebaseerd op vijf uitgangspunten: autonomie en onafhankelijkheid, non-discriminatie, volledige integratie en participatie, respect voor verschillen en gelijkheid van kansen. Inclusieve ontwikkeling betekent zowel het genereren van economische groei als het verdelen van de voordelen die ontstaan door deze groei om de armoede te verminderen. Het is een benadering gebaseerd op rechten en specifiek gericht op de bevordering en bescherming van de mensenrechten. Volgens Kuri is het begrijpen van de relatie tussen bestuurlijk beleid, armoede en kwetsbaarheid van de armen van vitaal belang voor institutionele hervormingen die inclusieve ontwikkeling bevorderen. Inclusieve groei is gericht op het uitbreiden van economische kansen om armoede en sociale achterstand te verminderen. Het creëren van economische kansen, het zorgen voor gelijke socio-economische kansen en de versterking van sociale zekerheid zijn de drie essentiële pijlers voor inclusieve groei. De strategie om deze inclusieve groei te verkrijgen richt zich op de economische, sociale en politieke beperkingen in het genereren van kansen en gelijke toegang tot deze kansen voor alle belanghebbenden, ongeacht de sociale-economische stratificatie (Kuri, 2010, pp. 88-90).

Methodie

Dit onderzoek is een vergelijkende casestudie tussen Zuid-Korea en Taiwan in de periode 1945-1980 en zal tegen het theoretisch licht van het *developmental state* model van Leftwich worden gehouden. Samen met Hong Kong en Singapore worden Zuid-Korea en Taiwan de Aziatische tijgers genoemd. Singapore en Hong Kong worden niet meegenomen in mijn onderzoek omdat deze zogenoemde

'city-states' minder problemen hebben ervaren op hun weg naar ontwikkeling dan Zuid-Korea en Taiwan (Kuznets, 1988, p. 12). Bij een vergelijkende casestudie worden de algemene empirische relaties tussen twee of meer variabelen onderzocht, terwijl de vergelijkbare achtergrondvariabelen als constanten worden beschouwd. Deze methode wordt gebruikt wanneer er maar weinig beschikbare gevallen zijn om te onderzoeken, zoals ook voor deze scriptie geldt (Lijphart, 1971, p. 683-684). De vergelijkbaarheid van de casussen fungeert als een soort controle waardoor voorkomen kan worden dat de bevindingen alleen maar voor één land zouden kunnen gelden. In deze scriptie zal de relatie tussen de *developmental state* en het succes van landhervorming onderzocht worden. Door deze relatie te onderzoeken, kan worden gekeken in hoeverre het *developmental state* model van Leftwich in Zuid-Korea en Taiwan het succes van landhervormingen beïnvloed en kan Leftwich' *developmental state* model aan worden gescherpt.

Naast de nabije geografische ligging van Zuid-Korea en Taiwan zijn ze vergelijkbaar op veel andere punten, zoals de gemeenschappelijke Chinese tradities en de Confuciaanse filosofie waardoor er veel waarde aan educatie wordt gehecht en er een hoge bereidheid is om hard te werken. Bovendien waren Zuid-Korea en Taiwan allebei een lange tijd onder Japanse heerschappij. De Japanners verbeterden in deze landen landbouw en infrastructuur. De herovering van het land op de Japanners en de landhervormingen die daarna begonnen, resulteerden in een afname van de ongelijkheid in beide landen. Drie andere gelijkenissen tussen de twee landen die het vermelden waard zijn, zijn de genereuze economische hulp die ze hebben ontvangen, de uitzonderlijke zware militaire lasten die ze droegen en de zeer beperkte directe buitenlandse investeringen in ondernemingsvaardigheden en technische *know-how* (Scitovsky, 1985 pp. 219-222).

Om de empirische relatie te kunnen onderzoeken tussen de variabelen politiek, landhervorming en ontwikkeling moeten deze variabelen verschillen tussen de twee casussen in tegenstelling tot de achtergrondvariabelen die vergelijkbaar moeten zijn (Lijphart, 1971, p. 683). Zuid-Korea liep qua ontwikkeling al jaren achter op Taiwan en daarnaast had Korea meer werkuren nodig om de hoge groei die beide landen tussen 1960 en 1980 genereerden, te bereiken. Ook heeft de bevolking in Taiwan een aanzienlijk hogere levensstandaard dan Zuid-Korea. Beide landen hebben een hoge inkomensgelijkheid, maar wanneer men kijkt naar de Gini-Index van de ongelijkheid in inkomensdistributie had Zuid-Korea 'slechts' een Gini-index van 0,381 in vergelijking met Taiwan dat een Gini-index had van 0,289 in 1976. Daarnaast is er een groot verschil in het economisch beleid van de regeringen in deze landen en de manier waarop ze groei stimuleerden, ondanks de gelijke economische groei van 6 à 7 procent tussen 1960-1980. Het laatste relevante verschil was dat de landhervormingen in Taiwan een stuk succesvoller waren dan in Zuid-Korea (Scitovsky, 1985, pp. 216-221).

Zuid-Korea en Taiwan als *developmental states*

Korea en Taiwan zijn twee zogenaamde nieuwe geïndustrialiseerde economieën die hoge en duurzame economische groeicijfers hebben bereikt in de afgelopen decennia. Deze nieuwe geïndustrialiseerde economieën worden daarnaast gekenmerkt door hun hoge mate van autonomie die ze gebruiken om economische groei te genereren (La Grange & Jung, 2004, pp. 557-558). In de eerste helft van de 20^{ste} eeuw was Zuid-Korea nog een van de armste landen ter wereld, maar vanaf de jaren '60 is het gegroeid tot een OECD land (Pirie, 2008, p. 1). Tussen 1962 en 1981 groeide Korea's BNP van 2,3 naar 63,3 miljard US dollar. Het BNP per hoofd van de bevolking is in deze periode gestegen van 97 US dollar in 1962 naar meer dan 1600 US dollar in 1981. Bovendien groeide de economie jaarlijks met 8,4% en had zelfs een piek van 10,2% in de periode 1972-1976 (Looney, 2012, p. 155). Ook Taiwan groeide in nagenoeg dezelfde periode uit tot een industrieel land. Tussen 1952 en 1981 was de gemiddelde jaarlijkse groei van het BBP 8,9% en tussen 1963 en 1973 was dit zelfs 10,97% (Looney, 2012, p. 102). Daarnaast groeide het BNP per capita tot zelfs 2570 US dollar in 1981 (Scitovsky, 1985, p. 216). Volgens Leftwich is deze groei afhankelijk van de juiste soort staat: namelijk een *developmental state* (Leftwich, 2000, p. 108). In dit hoofdstuk zal aan de hand van de kenmerken van Leftwich worden geanalyseerd of Zuid-Korea en Taiwan ook daadwerkelijk gezien kunnen worden als een *developmental state*.

Zuid-Korea

Het eerste kenmerk van een *developmental state* volgens Leftwich is het bestaan van een nationalistische elite die vastberaden is het land te ontwikkelen. Deze elites worden vaak in verband gebracht met hun grondleggers, zoals Park Chung Hee in Zuid-Korea. Ze zijn vaak vastberaden vanwege hun wil andere landen in te halen, de wil zichzelf te beschermen of te promoten en/of de wil om legitimiteit te verkrijgen van de samenleving (Leftwich, 2000, pp. 160, 167). De belangrijkste reden dat Korea deze wil had, was de angst voor een communistische revolutie (Looney, 2012, p. 164). Voor de nationalistische president Park rustte de veiligheid van het land en het creëren van een krachtige onafhankelijke staat op het vermogen van Zuid-Korea om zelfvoorziening in belangrijke industriële producten te verkrijgen. Volgens Park was industriële zelfvoorziening een verzekering tegen diplomatieke of economische rampen en een garantie dat wanneer de VS hen zou verlaten of als de wereld in een depressie zou belanden, Zuid-Korea zou overleven. Het streven naar een minimaal niveau van zelfvoorziening en naar sterke, internationaal concurrerende inheemse bedrijven weerspiegelde Park's nationalisme (Pirie, 2008, pp. 69-70). Hieruit blijkt dus dat Zuid-Korea volledig aan Leftwich' eerste kenmerk voldoet.

Het tweede kenmerk is de relatieve autonomie van de staat. In een ondemocratische of nog niet democratische *developmental state* is de autonomie ontstaan vanuit een revolutie of militaire machtsovername. Ook in Zuid-Korea is dit het geval geweest (Leftwich, 2000, pp. 160-162). Grabowski stelt dat een autonome staat ontstaat als gevolg van een periode van sociale onrust waarop de staat reageerde door deze belangengroepen te vernietigen. In Korea veroorzaakte de Koreaanse oorlog vernietiging en verwoesting. Deze sociale ontwrichting elimineerde de invloed van de gevestigde belangengroepen, waardoor de deur geopend werd voor het creëren van een sterke staat (Grabowski, 1994, p. 415). Sterke staten hebben de politieke mogelijkheid om flexibel in te spelen op kansen en de capaciteit om de private sector onder controle te houden (Cheng, Haggard & Kang, 1998, p. 88). Daarnaast is in bijna alle *developmental states* de instroom van buitenlandse hulp, leningen en investeringen aanzienlijk, zo ook in Korea en Taiwan. De enorme instroom van financiële steun, door voornamelijk de VS, verminderde de afhankelijkheid van de staat van de lokale inkomsten (Leftwich, 2000, p. 162). Het was echter vooral de Amerikaanse militaire regering die autonoom was van de bevolking. Wanneer men bijvoorbeeld kijkt naar de regering van Rhee, ziet men dat in de nationale vergaderingen belangengroepen die de landklasse vertegenwoordigden in grote getalen aanwezig waren en aanzienlijke politieke macht hadden (Hsiao, 1979, p. 107). Dit laat zien dat er invloed kon worden uitgeoefend door de belangengroepen op de regering, waardoor Zuid-Korea aan dit kenmerk niet 100 procent kan voldoen.

Het derde kenmerk is de aanwezigheid van een krachtige, competente en geïsoleerde bureaucratie. In Korea is dit de *Economic Planning Board* (EPB) geweest (Leftwich, 2000, pp. 160, 162). Kort na zijn aantreden in 1962 benoemde Park de EPB. Dit centrale orgaan werd verantwoordelijk voor het opstellen van vijfjaarlijkse economische beleidsplannen en hield toezicht op de uitvoering van het nationale ontwikkelingsbeleid (Looney, 2012, p. 165). Daarnaast had de EPB de leiding over de budgettering en over de administratie van de internationale hulp (Hsiao, 1979, p. 79). Onder Park ging het percentage ambtenaren dat door middel van een meritocratische selectieprocedure aangenomen werd omhoog van 4,1 naar 20,0 procent. Deze meritocratie in de bureaucratie is belangrijk geweest voor de isolatie van de bureaucratie van andere delen van de overheid en de belangengroepen (Cheng, 1998, pp. 105, 108). De EPB was relatief vrij van sectorale belangen en definieerde zijn jurisdictie in nationale termen. De EPB beïnvloedde bovendien de industriële alsmede de financiële arena's. Door middel van de EPB konden de staat als geheel, en de politieke elites in het bijzonder, een hoge mate van autonomie en capaciteit verkrijgen (Kim, 1992, p. 200).

Het vierde kenmerk was het zwakke maatschappelijk middenveld. In Korea is het maatschappelijk middenveld gepenetreerd door de staat (Leftwich, 2000, pp. 160, 163-164). De Koreaanse staat was meester over de politieke en maatschappelijke organisaties. De politieke oppositie werd

systematisch onderdrukt en wanneer zij populair werd, werd zij uitgesloten van het politieke proces. Door middel van juridische instrumenten en noodverordeningen werd het maatschappelijk middenveld door de staat gecontroleerd. In de periode 1970-1979 werden in totaal 5.238 mensen door middel van politiek gemotiveerde juridische instrumenten opgepakt. Door middel van coöptatie en intimidatie werd er intensieve corporatistische controle uitgeoefend op de maatschappelijke actoren en groepen. De Zuid-Koreaanse inlichtingen- en veiligheidsdiensten werden veel gebruikt om de politieke en sociale oppositie te controleren. Samenvattend organiseerde, subsidieerde en controleerde de Zuid-Koreaanse staat vrijwel het gehele maatschappelijk middenveld (Moon & Kim, 1996, p. 144).

Het vijfde kenmerk is het beschikken over genoeg capaciteit voor een doeltreffend beheer van de particuliere economische belangen doordat de macht, het gezag en de relatieve autonomie van de *developmental state* al verzekerd waren voordat nationaal of buitenlands kapitaal belangrijk of invloedrijk werd of voordat de heersende klassen werden vernietigd of achtergesteld (Leftwich, 2000, p. 160, 164). Park streefde naar nationale kapitalistische ontwikkeling. Hij wilde dit bereiken door kapitaal te verstrekken aan strategische nationale industrieën om deze te helpen ontwikkelen en ze te beschermen tegen mondiale concurrentie. Niet alleen waren deze bedrijven afhankelijk van de staat om hun bestaan te verzekeren en te kunnen groeien, ook de staat was afhankelijk geworden van dit kleine groepje grote bedrijven. Het regime onder Park streefde daarom al vanaf het begin om de nauwe relaties met deze bedrijven te onderhouden (Pirie, 2008, pp. 21, 72). Het controleren en subsidiëren van bedrijven vormde dus de kern van het Zuid-Koreaanse industriebeleid (Öniş et al., 1991, p. 113). Concluderend kan gesteld worden dat door de nauwe relaties met het bedrijfsleven en door het selectief subsidiëren van bedrijven de overheid zijn controle over de economie had opgebouwd voordat nationaal of buitenlands kapitaal belangrijk of invloedrijk werd. Daar staat tegenover dat de staat maar een klein groepje bedrijven steunde waardoor de Zuid-Koreaanse economie hoofdzakelijk draaide op een beperkt aantal bedrijven. De staat was hierdoor afhankelijk van dit kleine groepje bedrijven. Om die reden kan Zuid-Korea aan dit kenmerk niet volledig voldoen.

Het zesde kenmerk van Leftwich is de relatief slechte mensenrechtenomstandigheden, vooral in de ondemocratische *developmental states* (Leftwich, 2000, pp. 160, 165). De wet voor buitengewone maatregelen voor nationale reconstructie onder Park rechtvaardigde de stopzetting van alle burgerrechten. In combinatie met de politieke zuiveringswet zorgde dit er onder andere voor dat honderden ambtenaren ontslagen konden worden op verschillende gronden (Cheng, et al., p. 104). Volgens de *World Human Rights guide*, waarin 40 indicatoren van de grote VN-verdragen zijn opgenomen om 104 landen een mensenrechtencijfer te kunnen geven, voldoet Zuid-Korea aan slechts 59% van de indicatoren. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Nederland die een

mensenrechtencijfer heeft van 98%. De tweedeling van Korea tussen Noord en Zuid heeft ertoe geleid dat veiligheid een belangrijke prioriteit is geworden van Zuid-Korea. Nog steeds waren er in 1991 meer dan 1000 politieke gevangenen en werden periodes van wat meer tolerantie nog regelmatig afgewisseld met periodes van toezicht houden op en arrestaties van vermeende tegenstanders van de staat (Humana, 1992, pp. 185, 212). Dit alles toont aan dat Zuid-Korea ook aan het zesde kenmerk van Leftwich voldoet.

Het laatste kenmerk is de brede steun en de hoge mate van (performance) legitimiteit die deze staten genieten. Dit komt voornamelijk door de hoge economische groei. Volgens Leftwich kan waarschijnlijk de mengeling van repressie en legitimiteit het best verklaard worden door de wijze waarmee de staten de voordelen van groei, zoals scholing, huisvesting en gezondheidszorg, hebben weten te verspreiden over de bevolking. Wanneer men kijkt naar Human Development Index staat Zuid-Korea op de 72^{ste} plaats, wat betekent dat Zuid-Korea een redelijk hoog gemiddelde inkomen per capita, gemiddelde levensverwachting en gemiddelde opleidingsniveau heeft weten te creëren. Daarnaast is het niveau van sociale ongelijkheid er relatief laag, wat inhoudt dat Zuid-Korea het ook goed doet op het gebied van inkomensverdeling (Leftwich, 2000, pp. 160, 166-167). De efficiënte, consistente en coherente beleidsplannen en de daadwerkelijke uitvoering daarvan creëerden een hoge mate van legitimiteit voor de staat en zijn kapitalistische ontwikkelingstraject. De verdeeldheid tussen Noord- en Zuid-Korea en het anticommunisme creëerden een overheersende ideologie die ook bijdroeg aan de legitimiteit. In 1969 werd de legitimiteit echter sterk verlaagd doordat Park, ondanks zware protesten, toch de grondwet veranderde waardoor hij campagne kon voeren voor president voor een derde termijn. Daarnaast was er een sterke economische neergang. Door deze combinatie werd de populariteit van Park sterk ondermijnd (Moon & Kim, 1996, pp. 141, 143, 146).

Taiwan

Ook Taiwan had een nationalistische elite die vastberaden was het land te ontwikkelen. Dit kwam, net als in Zuid-Korea, door de sterke wil andere landen in te halen en door externe bedreigingen. Doordat de groei van de economieën van Zuid-Korea en Taiwan op vrijwel dezelfde manier is begonnen, is er een competitie ontstaan waardoor de wil van beide regeringen om zo snel mogelijk zo veel mogelijk economische groei te behalen werd versterkt. Net als in Zuid-Korea is de Taiwanese overheid gefocust op de industrialisatie. Het verschil tussen de twee economieën is echter dat Zuid-Korea zich alleen focust op de grootste bedrijven, terwijl Taiwan zich juist focust op de middelgrote tot kleine bedrijven (Simon & Kau, 1992, pp. xx - xxi). De wil om andere landen in te halen werd ook aangewakkerd door de bedreigingen vanuit het vasteland van China. De regering van de volksrepubliek van China was gedreven om Taiwan weer te laten fuseren met het Chinese vasteland.

Dit leidde ertoe dat de Taiwanese regering nog meer dan de regering van Zuid-Korea was gedreven om de veiligheid van het land te garanderen door middel van economische groei (Öniş et al., 1991, p. 116, Tien, 1992, p. 8). Het Kuomintang (nationalistische) regime (KMT) begon zich te focussen op het ontwikkelen van het eiland nadat de communisten het Chinese vasteland hadden veroverd en de nationalistische KMT verbannen werd naar Taiwan (Simon & Kau, 1992, p. xvii, Tien, 1992, p. 3). Door de communistische dreiging was de KMT gedreven om een hoge economische groei te genereren in Taiwan en voldeed het dus aan het eerste kenmerk van Leftwich.

Het tweede kenmerk is de relatieve autonomie van de staat. Het terugtrekken van de Nationalisten naar Taiwan leidde tot een radicale verandering in de traditionele sociale structuren van Taiwan. Door deze radicale verandering kon Taiwan zich ontwikkelen tot een *hard state*, welke een hoge mate van autonomie geniet (Grabowski, 1994, p. 415). Door de dominantie van de KMT kon de partij ervoor zorgen dat de kracht van de onafhankelijke politieke en sociale organisaties aanzienlijk verminderde. De KMT bestond vooral uit politici van het vasteland, waardoor het weinig banden had met de lokale Taiwanese particuliere sector. Bovendien was er voor hen geen noodzaak voor politieke steun (Cheng et al., 1998, p. 89). Dit leidde tot een hoge mate van autonomie. Hier bovenop leverde de Verenigde Staten ook in Taiwan haar bijdrage aan de economische groei en de autonomie van de staat door het geven van substantiële financiële hulp (Greene, 2008, p. 69). Met deze hulp was Taiwan in staat om een solide infrastructuur op te bouwen voor toekomstige economische groei. Daarnaast werd de Amerikaanse president Truman door het uitbreken van de Koreaanse oorlog gedwongen om zijn beleid jegens Taiwan uit te breiden om een communistische invasie te voorkomen. Dit vergrootte de hulp vanuit de VS om een sterke autonome staat te creëren (Simon & Kau, 1992, p. xx, Tien, 1992, p. 3). Omdat de KMT vanuit het Chinese vasteland was gevlucht, waren de banden met de Taiwanese bevolking zwak. Door de losse banden met de bevolking, maar ook door de sociale veranderingen die met de komst van de KMT gepaard gingen en de hoge Amerikaanse steun, kon de KMT een hoge mate van autonomie genieten.

Het derde kenmerk was de aanwezigheid van een krachtige, competente en geïsoleerde bureaucratie (Leftwich, 2000, p. 160). Men kan de Taiwanese economische bureaucratie in drie delen opsplitsen: de agentschappen die verantwoordelijk zijn voor de economische planning, de agentschappen die de deviezen en handel controleren en de agentschappen die de Amerikaanse financiële hulp beheren. Door de hulp en de vrijstelling van normale ambtelijke regelgeving genoten deze agentschappen van een ongewone mate van organisatorische onafhankelijkheid. Door deze onafhankelijkheid konden de agentschappen ambtenaren hoge salarissen bieden, waardoor ze zeer competent personeel konden werven. Dit resulteerde dat 98 procent van de bureaucratie leden een universitair diploma had

(Cheng et al., 1998, p. 93-94, 96-97). Dit laat zien dat de Taiwanese bureaucratie dus zeer competent was en voornamelijk hierdoor ook krachtig en geïsoleerd kon handelen.

Het vierde kenmerk was een zwak of een door de staat gecontroleerd maatschappelijk middenveld (Leftwich, 2000, p. 160). Taiwan had een groot aantal belangengroepen, maar de KMT controleerde de registratie van iedere belangengroep en infiltreerde bijna alle organisaties. Daarnaast moedigde de KMT actief burgers aan om zich bij de door de KMT gesponsorde groepen aan te sluiten om de invloed van de KMT in de samenleving verder te vergoten. Deze groepen waren bijna allemaal onder leiding van KMT-leden en waren een belangrijk instrument tijdens de verkiezingen. De organisaties werden dus gecontroleerd door de overheid en gebruikt om de boeren of andere groepen burgers te organiseren om zo spontane organisaties te voorkomen (Dafydd, 2012, p. 21). Taiwan voldeed dus duidelijk aan Leftwich' vierde kenmerk.

Het vijfde kenmerk is het beschikken van genoeg capaciteit voor een doeltreffend beheer van de particuliere economische belangen (Leftwich, 2000, p. 160). Het einde van de Tweede Wereldoorlog betekende het einde van de koloniale tijd en hierdoor moesten de binnenlandse producenten in Zuid-Korea en Taiwan de productie opvangen. De landhervormingen die toen plaatsvonden legden in voornamelijk Taiwan de basis voor een grote binnenlandse markt (Grabowski, 1994, pp. 417-418). De economische ontwikkeling die door de grote binnenlandse markt tot stand kwam, was in Taiwan voornamelijk gebaseerd op de *hightech* industrie. De diversificatie van export en de focus op hoogwaardige industrieën zijn essentieel gebleken voor de economische welvaart van Taiwan (Simon & Kau, 1992, p. xx).

Het zesde kenmerk van Leftwich is de relatieve slechte mensenrechtenomstandigheden in de (ondemocratische) *developmental states* (Leftwich, 2000, p. 160). Door de burgeroorlog met de communisten kon de autoritaire KMT-regering, die politieke oppositie verbood, in 1949 de krijgswet opleggen. Dit hield in dat de autoriteiten politieke rechten zoals de vrijheid van pers, meningsuiting en vergadering konden beperken en de media konden controleren (Chang, 1992, pp. 26-27). Dit laat zien dat de mensenrechtenomstandigheden in Taiwan, op zijn zachts gezegd, niet optimaal waren. Ook Leftwich stelt dat de mensenrechtensituatie in Taiwan erg slecht is en ondersteunt deze uitspraak met het mensenrechtenpercentage dat door de *World Human Right Guide* in 1987 is gegeven aan Taiwan, namelijk 47 procent (Leftwich, 2000, pp. 165-166). Hieruit blijkt dus dat het met de mensenrechtensituatie in Taiwan nog slechter is gesteld dan in Zuid-Korea.

Het laatste kenmerk is de brede steun en de hoge mate van (performance) legitimiteit die deze staten genieten. Het economisch succes was een belangrijke factor voor de legitimiteit die de KMT genoot (Dafydd, 2012, p. 17). Daarnaast kent Taiwan door hoofdzakelijk de landhervormingen, die

van groot belang waren voor de economische groei, een hoge mate van sociale gelijkheid, berekend op basis van inkomensverdeling (Leftwich, 2000, pp. 160-167). Taiwan had in 1976 een Gini-index van 0,289 en is zelfs gegroeid tot het meest egalitaire kapitalistisch land ter wereld (Scitovsky, 1985, p. 218). Door deze zeer hoge sociale gelijkheid en de hoge economische groei genoot de KMT van een hoge mate van legitimiteit.

Zoals uit dit hoofdstuk is gebleken, voldoen zowel Zuid-Korea als Taiwan aan alle kenmerken van een *developmental state*, zij het in meer of mindere mate. In tabel 1 is dit in een plus/min schema samengevat. In het volgende hoofdstuk zal beschreven worden of en in hoeverre dit de succesvolle landhervormingen mogelijk heeft gemaakt door te analyseren welke soorten landhervormingen Zuid-Korea en Taiwan hebben toegepast, hoe het mogelijk was om deze landhervormingen toe te passen en hoe het regime deze landhervormingen implementeerde, en wat de resultaten waren van de landhervormingen met betrekking tot inclusieve ontwikkeling.

<i>Kenmerk:</i>	<i>Zuid-Korea</i>	<i>Taiwan</i>
1. Nationalistisch	++	+
2. autonoom	+/-	++
3. krachtige bureaucratie	+	++
4. zwakke <i>civil society</i>	++	++
5. economische belangen	++	+
6. <i>slechte mensenrechten</i>	+	++
7. <i>hoge legitimiteit</i>	+++	+

* tot 1969, daarna werd de legitimiteit sterk verlaagd

Tabel 1: tabel over de mate waarin Zuid-Korea en Taiwan voldoen aan Leftwich' kenmerken.

Landhervormingen in Zuid-Korea en Taiwan

Zuid-Korea

De eerste set landhervormingen vlak na de kolonisatie door Japan verliep in fasen. In de eerste fase mocht de huur die de huurders moesten betalen aan de landeigenaren niet meer zijn dan één derde van de waarde van het gewas dat ze op het land verbouwden. De tweede fase was de consolidatie van alle voormalige eigendomsrechten van de Japanse boerderijen. De derde stap was de verkoop van land dat op 22 maart 1948 begon (Mitchell, 1949, pp. 147-148). De basis voor deze eerste set landhervormingen was de *Agricultural Land Reform Amendment Act (ALRAA)*. De ALRAA omvat drie

hoofdkenmerken: elk individu mag landbouwgrond bezitten, maar alleen als hij of zij dit grond voor zichzelf beheert; men mag maximaal 3 *jungo* (1 *jungo* is gelijk aan ongeveer 0,992 hectare) bezitten; en het huren en verhuren van land is wettelijk verboden (Jeon & Kim, 2000, p. 254). De wet was bedoeld om de onafhankelijkheid van de boeren veilig te stellen door middel van een passende verdeling van de landbouwgronden onder de boeren, door de levensomstandigheden van de boeren te verbeteren en door de nationale economie in balans te houden door middel van een verhoging van de landbouwproductie. Om dit te bereiken werd het land dat eigendom was van de overheid tijdens de Japanse bezetting, dat meer dan 1 hectare groot was of dat niet persoonlijk werd bewerkt door de eigenaar herverdeeld (Hanratty, 1977, pp. 94-95).

De tweede set landhervormingen vond plaats vanaf 1968 door de groei van Zuid-Korea van een agrarische samenleving naar een semi-industriële samenleving. Hierdoor moest duizenden hectare agrarisch grond worden geconverteerd naar industriegrond (Hanratty, 1977, pp. 1-2). Vooral in de voorstedelijke gebieden vond in die periode aanpassing van grond plaats. Kleine landeigenaren moesten hun grond beschikbaar stellen aan de overheid voor ontwikkeling in ruil voor compensatie. Belangrijke wetgeving met betrekking tot deze compensatie was de *Land Expropriation Act* uit 1963 en de *National Land Use and Management Act* uit 1972. De *Land Expropriation Act* eisten een eerlijke compensatie voor de onteigening, gebruik of beperking van particulier land en de *National Land Use and Management Act* introduceerde het *Basic Land Prices System*. Dit systeem had als doel het behouden van een adequaat niveau van de grondprijzen en het bevorderen van efficiënt landgebruik (Grange & Jung, 2004, p. 565). In Zuid-Korea was bijna al het land privé-eigendom en hierdoor had de overheid niet genoeg verhandelbaar land om de markt en de ontwikkeling van landbouwgrond naar niet-agrarische grond te beïnvloeden zonder wettelijke maatregelen zoals zonering en vastgoedbelasting (Hanratty, 1977, p. 91, Jung, n.d., pp. 6-7). Zonering vond plaats via het *National Physical Developmental Plan* en de *Urban Planning Law*. Deze zorgde ervoor dat er open ruimtes, oftewel groene zones, rond de elf grootste steden kwamen. Deze groene zones zorgden voor bescherming van de landbouw, het bos en andere landsorten die grondstoffen leveren. Daarnaast zorgde het ervoor dat de groei van stadscentra geordend verliep, verhinderde het de conversie van open ruimtes die grenzen aan de steden en droegen ze bij aan de nationale defensie. Daarnaast werd bij de vastgoedbelasting een onderscheid gemaakt tussen landbouwgrond en niet-agrarische grond om het gebruik van land te beïnvloeden (Hanratty, 1977, pp. 96-97, 107).

Waarom waren deze landhervormingen mogelijk in Zuid-Korea en hoe droeg de *developmental state* bij aan de implementatie van deze landhervormingen? Bij de eerste set landhervormingen wilden de boeren zelf het huidige systeem van grondbezit veranderen, en door aarzeling en uitstelling van de Amerikaanse militaire regering kwam er onrust en ontstonden er rellen. Door deze onrust begon de

regering met het verkopen van de voormalige Japanse gronden. Dit was echter niet genoeg waardoor de frustraties onder de boeren weer oplaaide en de Noord-Koreaanse communisten konden binnendringen. De overheid, nu onder Rhee, geloofde dat er een relatie was tussen de communistische dreiging en de onrust op het platteland en dat door landhervorming de politieke stabiliteit en steun kon worden verbeterd. Daarnaast bestond de Amerikaanse militaire regering uit niet-inheemse elites die gescheiden waren van de rest van de Zuid-Koreaanse bevolking. De landklasse was niet vertegenwoordigd in de Amerikaanse militaire regering en speelde dus ook geen rol bij de vorming van het hervormingsprogramma, waardoor het voor deze regering relatief makkelijk was om landhervorming toe te passen. De regering van Rhee was echter voornamelijk een coöperatieve en verzoenende elite waarin wel een aantal vertegenwoordigers van de landklasse zaten. Hierdoor waren de landhervormingen onder Rhee voornamelijk een uitkomst van compromissen met de landeigenaren. Compromissen konden tot stand komen omdat gelijkheid als een belangrijk ideaal werd gezien in de wereld en zo ook in Zuid-Korea. Bovendien gaven de landhervormingen in Noord-Korea de Zuid-Koreaanse elite een sterke prikkel om een alternatief en vriendelijker landhervormingsbeleid op te stellen (Hsiao, 1979, pp. 101-104, 108, 110-111). Ook onder Park is tijdens de tweede set landhervormingen het meeste land overgenomen door onderling overleg tussen de nationale autoriteiten en landeigenaren, ondanks dat het constitutionele hof de staat uitgebreide onteigeningsbevoegdheden had toegekend, de regering niet te maken had met een krachtige aristocratie, de stedelijke ontwikkeling plaats vond in de context van gefragmenteerde eigendomsrechten en ondanks de aanzienlijke macht van de regering (Grange & Jung, 2004, pp. 565-566, 575).

Wat zijn de resultaten van deze landhervormingen met betrekking tot inclusieve ontwikkeling? Doordat maar 5,3 procent van het totale landbouwgrond in Zuid-Korea Japanse grond was geweest, hielp de verkoop hiervan nauwelijks met het oplossen van de landproblemen. De eerste daadwerkelijke stap richting landhervorming was dus de beperking van de huur, maar deze beperking was en wordt nog steeds op grote schaal geschonden door de Koreaanse verhuurders. Wel is er het positieve effect dat landeigenaren daadwerkelijk hun bedrijven afbraken en eenheden ervan verkochten aan familie, vrienden en begunstigden, al was dit voornamelijk omdat ze bang waren dat de regering uiteindelijk met brute hand hun land in beslag zou nemen (Mitchell, 1949, pp. 144, 147, 153-154). Jeon en Kim (2000, pp. 259-260) stellen ook dat de wetten met betrekking tot het landhervormingsbeleid leidden tot een herverdeling van het inkomen tussen landeigenaren en huurders. Het grote publiek profiteerde van de landhervormingen in die zin dat ze zonder deze landhervormingen veel meer zouden moeten betalen.

Bij de tweede set landhervormingen kwamen de voordelen voornamelijk ten goede aan de landeigenaren. Daarnaast resulteerde het ook in een grotere ongelijkheid tussen niet alleen de landeigenaren en de landloze bevolking, maar ook tussen de verschillende inkomensgroepen, en tussen de bevolking die zich eigendomsrechten konden veroorloven en de huurders. Huurders kwamen niet in aanmerking voor de nieuwe appartementen die gebouwd werden en de compensatie die ze kregen was niet voldoende om het land dat ze op dat moment verbouwden te kunnen kopen. De hogere inkomensgroepen konden daarnaast de huurbetalingen die werden berekend op basis van de marktwaarde van het land gebruiken om hun eigendom uit te breiden terwijl de lagere inkomensgroepen hiervoor te weinig huur betaalden. Het huursysteem verklaart dus in grote mate de grote ongelijkheid in het woningbezit in Zuid-Korea. Bovendien leidde de overheidscontrole over de herverdeling van de grond voor een snelle stijging van de land- en huizenprijzen in de steden (Grange & Jung, 2004, pp. 562, 569, 577-578). Concluderend kan worden gesteld dat de landhervormingen in Zuid-Korea beperkt effect hadden op inclusieve ontwikkeling.

Taiwan

In Taiwan is het grootste probleem onder boeren de schaarste en de ongelijke verdeling van de landbouwgrond. Om dit op te lossen heeft Taiwan vanaf 1945 landhervormingen doorgevoerd (Koo, 1968, pp. 6-7, 27). De eerste grote landhervorming die plaatsvond was de huurverlaging in 1949. De huur werd verlaagd tot een maximum van 37,5 procent van de opbrengst van het belangrijkste verbouwde gewas. Ook werden alle extra lasten die de huurders moesten dragen, zoals vooruitbetaling van de huur, afgeschaft. Bij een mislukte oogst door natuurrampen moest de huur verminderd worden in verhouding tot de schade die de natuurramp heeft aangericht. De huurcontracten werden ook verbeterd. Ze moesten vanaf toen als onderdeel van de onderhandelingsprocedure op papier worden gezet, wat eerst amper het geval was. Daarnaast mocht de huurperiode niet meer korter zijn dan 6 jaar, mocht de verhuurder het contract tijdens deze periode niet zomaar beëindigen en wanneer de huurder het huurcontract wil doorzetten na de 6 jaar moest het contract verlengd worden als de verhuurder niet zelf het land wil verbouwen. Door middel van inspecties en controles door de provinciale overheid probeerde Taiwan schendingen van deze nieuwe voorwaarden te voorkomen (Koo, 1968, pp. 31-32).

De tweede fase in het beleid ten aanzien van landhervorming begon met de verkoop van land dat door de Japanse overheid was opgeëist na de Tweede Wereldoorlog. De verkoop begon in 1948, maar door de goede resultaten van de huurverlaging werd het in 1949 een tijdje gestopt. Omdat de behoefte om huurders eigendomsrechten te geven bleef, werd in 1951 de verkoop van openbare grond weer hervat en werden ook de regels ten aanzien van de verkoop goedgekeurd. De verkoop

vond plaats om huurders aan eigendomsrechten over een stuk land te helpen en om de werkloosheid op het platteland te verlichten. De boeren moesten in twintig, gelijke en halfjaarlijkse termijnen betalen. Hierdoor bedroeg het percentage van de jaarlijkse opbrengst van hun belangrijkste gewas dat ze per jaar moesten betalen slechts 32,5 procent. Dit was dus minder dan de maximale huur van 37,5 procent (Koo, 1968, pp. 35-37).

Het *land-to-the-tiller-program* dat in 1969 begon, gaf huurders eigendomsrecht over het land dat ze verbouwden en zorgden na enkele jaren voor een stijging in de productie (Speare, 1992, p. 216, Koo, 1968, p. 37). Hieraan lagen drie basisideeën ten grondslag: de huurders helpen om grondbezit te werven zonder verhoging van hun financiële lasten, de belangen van de grootgrondbezitters beschermen en de mogelijkheid om industriële bedrijven op het land op te kunnen zetten. De huidige huurder kreeg voorrang boven de andere potentiële kopers om het land dat hij op dat moment verbouwde te kopen. Dit werd mogelijk gemaakt door de hoogte van de afbetalingstermijnen maar 37,5 procent te laten bedragen van de jaarlijkse opbrengst van het belangrijkste verbouwde gewas, net zoveel dus als de maximale huur. Er werd ook een fonds in het leven geroepen om de huurders leningen tegen een lage rente te verschaffen en er werd technische bijstand geleverd aan de boeren in de vorm van moderne landbouwtechnologie. Het belang van de grootgrondbezitters werd op twee manieren beschermd. Ten eerste kreeg de grootgrondbezitter voor zijn land dat verplicht moest worden verkocht een redelijke prijs. Ten tweede mocht, om hun levensonderhoud veilig te stellen, grond onder een bepaalde grootte in ieder geval tijdens de overgangperiode behouden blijven. De voormalige grootgrondbezitters werden hierna aangemoedigd om het geld dat ze hadden gekregen door de verkoop van hun land, binnen industriële markt te besteden (Koo, 1968, pp. 37-38).

Hoe konden deze landhervormingen uitgevoerd worden en hoe implementeerde het regime deze landhervormingen? In Taiwan zijn de landhervormingen op een redelijk democratische manier uitgevoerd. De huurvermindering kwam tot stand door de huurprijzen aan te passen aan zowel de verhuurder als de huurder zodat elk een eerlijk aandeel van de producten zou krijgen op basis van wat zij hebben bijgedragen aan de productie van deze producten. De 37,5 procent was zorgvuldig berekend via een makkelijk te begrijpen berekening. Het *land-to-the-tiller-program* kwam echter met meer autoritaire maatregelen tot stand, aangezien een meerderheid van de landeigenaren leefde van de huur die ze ontvingen. Daarnaast werd de landbouwgrond nog innig gekoesterd door hun hoge en stabiele economische en sociale waarde. Bovendien was de landbouwgrond vaak al generaties in de familie en was het een schaamte en gevaar voor de familielijn om het te verkopen. Tevens was het eigendom van een groot stuk landbouwland de meest tastbare certificering en het meest duidelijke bewijs voor de rechten van de landeigenaar en zijn familie. Door deze redenen

juichte de meerderheid van de landeigenaren vanzelfsprekend deze hervorming niet toe, waardoor de hervorming met dwang moest worden toegepast. Hoewel het land verplicht verkocht moest worden, werd het niet zomaar ontnomen van de landeigenaren. Ten eerste was de compensatie behoorlijk en werden ook andere belangen van landeigenaren in overweging genomen. Ten tweede was de betaling zorgvuldig geregeld en gegarandeerd. Ten derde realiseerden de landeigenaren zich uiteindelijk dat investeringen in de industrie meer opleverden dan investering in de landbouw. Ten vierde waren de landeigenaren bang dat, als ze niet zouden samenwerken met de overheid, de communisten op het Chinese vasteland de mogelijkheid kregen om Taiwan binnen te vallen en op dezelfde brute wijze het land van de landeigenaren af zouden kunnen pakken als ze hadden gedaan bij de landeigenaren op het vasteland (Yang, 1970, pp. 23-34).

De huurverlaging leidde tot een verlaging van de grondwaarde van voornamelijk de gepachte grond. Door deze waardevermindering wilden de verhuurders zo snel mogelijk hun land verkopen. Dit zorgde ervoor dat de huurders goedkoper en onder betere voorwaarden een stuk land konden kopen (Koo, 1968, p. 33-34). Tegen het einde van 1954 was hierdoor, maar ook vooral door de verkoop van vele hectares grond, nog maar 15,2 procent van het privé landbouwland gehuurd en bovendien betaalden de huurders nog maar maximaal 37,5 procent. Het landbouwsysteem van Taiwan was getransformeerd tot een duidelijk, inclusief, systematisch en betrouwbaar kadastraal systeem. De huurders die nu eigendomsrechten hebben gekregen waren eerst enthousiast over de landhervormingen, maar het bleek voor hen niet gemakkelijk om aan alle verplichtingen die erbij kwamen kijken, zoals de betaling van de grondprijs en alle heffingen, te voldoen. De boeren die nog steeds huurden, maar nu onder de 37,5 procent regeling, waren eerst ook enthousiast, tot bleek dat ze niet meer de kans zouden krijgen om het land dat ze verbouwden te kunnen kopen. Daarnaast hadden de landhervormingen weinig tot niks te bieden voor de landarbeiders. Wel hebben ze geleid tot een toename van de productie doordat meer boeren nu de motivatie hadden om harder te werken en meer te leren. Volgens de meerderheid van de plattelandshuishoudens zijn ze tevens de oorzaak geweest voor een verbetering van de levensomstandigheden (Yang, 1970, pp. 81-84, 163-167, 225, 350). Door de landhervormingen is er een substantiële stijging te zien van het inkomen, van de consumptie en van het spaargeld van de boeren in de jaren '50 en 60 (Koo, 1968, p. 61). Volgens Speare is er inderdaad in zowel de steden als op het platteland verbetering te zien, maar ligt het platteland nog ver achter op de steden qua ontwikkeling. De regering bleef op landbouwgrond belasting heffen en handhaafde tot 1972 een kunstmatig lage rijstprijis waardoor de impact van de landhervormingsprogramma's gemengd was. Daarnaast maakte de overheid, door het verbieden van de verkoop van grond aan grotere boeren, het moeilijk voor de boerenfamilies om hun

landbouwgrond te verkopen en naar de stad te verhuizen (Speare, 1992, pp. 211-212, 216). Op het gebied van inclusieve ontwikkeling waren de landhervormingen dus slechts deels succesvol.

Conclusie

In het eerste hoofdstuk is de vraag beantwoord of Zuid-Korea en Taiwan in Leftwich' model van een *developmental state* passen. Leftwich geeft 7 kenmerken waaraan een *developmental state* moet voldoen en concluderend kan gesteld worden dat beide landen aan alle 7 kenmerken in meer of mindere mate voldoen, waardoor Zuid-Korea en Taiwan daadwerkelijk *developmental states* genoemd kunnen worden. In het tweede hoofdstuk werd ingegaan op de landhervormingen. In Zuid-Korea werden de landhervormingen in twee verschillende periodes toegepast. De eerste periode was vlak na de Japanse kolonisatie waarbij land dat publiek eigendom was van de overheid, dat meer dan 1 hectare groot was of dat niet persoonlijk werd bewerkt door de eigenaar, werd doorverkocht aan landhuurders. De tweede set landhervormingen was het gecontroleerd converteren van agrarisch grond naar industriële grond. In Taiwan waren de belangrijkste landhervormingsprojecten de huurverlaging, de verkoop van openbare grond en het *land-to-the-tiller-program*. In Zuid-Korea waren de landhervormingen vooral een uitkomst van verzoening met de landeigenaren. De eerste set landhervormingen had nog geleid tot een herverdeling van het inkomen tussen landeigenaren en huurders, maar de tweede set landhervormingen kwam vooral ten goede aan de landeigenaren. In Taiwan waren de landhervormingen met meer dwang doorgevoerd, maar ook hier werden de landhervormingen niet altijd als inclusief ervaren. Wel is er door de landhervormingen een substantiële stijging te zien van het inkomen, de consumptie en het spaargeld van de boeren in de jaren '50 en 60. In Taiwan waren de landhervormingen op het gebied van inclusieve ontwikkeling dus succesvoller dan in Zuid-Korea.

Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat ondanks dat Zuid-Korea past in het *developmental state* model van Leftwich, de landhervormingen door middel van compromissen met de landeigenaren werden doorgevoerd, waardoor vooral de landeigenaren hebben geprofiteerd. Dit laat zien dat doordat de regeringen onder Rhee en Park niet autonoom genoeg waren van de landeigenaren en dus niet volledig voldeden aan het tweede kenmerk van Leftwich, ze geen volledige inclusieve landhervormingen konden toepassen. De tweede set landhervormingen vond daarnaast plaats toen de legitimiteit van Park op zijn minimum zat. Dit kan ook een reden zijn geweest voor de verzoenende wijze waarop de landhervormingen tot stand zijn gekomen. In Taiwan zijn de landhervormingen autoritairder doorgevoerd wat inhield dat er minder rekening werd gehouden met de belangen van de landeigenaren, waardoor de landhervormingen in Taiwan tot een meer inclusieve ontwikkeling leidden. De KMT was autonomer dan de elite in Zuid-Korea, waardoor

autoritairdere middelen mogelijk waren. Dit suggereert een relatie tussen het handelen als een *developmental state* en het succes van landhervormingen voor inclusieve ontwikkeling. De *good governance* agenda van de IMF en de Wereldbank, waarin onder andere participatie centraal staat, leidt dus niet per definitie tot betere resultaten (Woods, 2000, pp. 3-5). Om deze relatie te kunnen bevestigen en te weten hoe sterk deze relatie is, moet er echter meer onderzoek gedaan worden. Als deze relatie daadwerkelijk voor meer landen geldt en sterk genoeg is, kan worden gesteld dat het *developmental state model* van Leftwich niet alleen leidt tot hoge economische groei, maar ook tot inclusieve economische groei.

Literatuur

- Chang, P.H. (1992). The changing nature of Taiwan's politics. In Simon, D. F. & Kau, M. Y. (red.) *Taiwan: beyond the economic miracle* (pp. 25-42). New York: M.E. Scharpe, Inc.
- Cheng, T-J., Haggard, S. & Kang, D. (1998). Institutions and growth in Korea and Taiwan: the bureaucracy. *The journal of development studies*, 34 (6), pp. 87-111.
- Dafydd, F. (2012). *Government and politics in Taiwan*. Oxon: Routledge.
- Deininger, K.W. (2003). *Land policies for growth and poverty reduction*. World Bank Publications.
- Fritz, V. & Menocal, A.R. (2007). Developmental states in the new millennium: Concepts and challenges for a new aid agenda. *Development Policy Review*, 25(5), 531-552.
- Grabowski, R. (1994). The successful developmental state: Where does it come from?. *World Development*, 22 (3), 413-422.
- Greene. J.M. *The origins of the developmental state in Taiwan: science policy and the quest for modernization*. London: Harvard University Press.
- Grindle, M. (2004). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance, an international journal of policy, administration and institutions*, 17 (4), pp. 525-548.
- Grindle, M. (2007). Good Enough Governance Revisited. *Development Policy Review*, 25,5 pp. 553-74.
- Hsiao, H-H. (1979). *Assessing and comparing government agricultural strategies in the third world: the cases of Taiwan and South-Korea* (PhD thesis State University of New York at Buffalo). Opgevraagd van: <http://search.proquest.com>.
- Hanratty, M.E. (1977). *An economic evaluation of Korean land use policies with specific reference to agriculture 1965-1985* (PhD thesis Michigan State University). Opgevraagd van: <http://search.proquest.com>.
- Humana, C. (1992). *World human rights guide: a comprehensive, up-to-date survey of the human rights records of 104 major countries throughout the world*. New York: Oxford University Press.
- Janvry de, A. (1981). The role of land reform in economic development: policies and politics. *American Journal of agricultural economics*, 63 (2), pp. 384-392.

- Jeon, Y-D. & Kim, Y-Y. (2000). Land reform, income redistribution, and agricultural production in Korea. *Economic development and cultural change*, 48 (2), pp.253-268
- Jung, H. N. (n.d.) Land and Housing Policies in Korea: Retrospective and Prospective. Opgevraagd van: <http://old.krihs.re.kr/inter/downfile/koica2/Lecture2.pdf>.
- Kim, B-K. (1992). Economic policy and the economic planning board (EPB) in Korea. *Asian affairs: an American review*, 18 (4), pp. 197-213.
- Koo, A.Y.C. (1968). *The role of land reform in economic development*. New York: Frederick A. Praeger, Inc.
- Kuri, P.K. (2010). Inclusive and exclusive development in India in the post-reform era. In *The politics of social exclusion in India: Democracy at the crossroads*, 86-100.
- Kuznets, P.W. (1988). An East Asian model of economic development: Japan, Taiwan, and South Korea. *Economic development and cultural change*, 36 (3), pp. 11-43.
- La Grange, A. & Jung, H.N. (2004). The commodification of land and housing: the case of South Korea. *Housing Studies*, 19 (4), pp. 557-580.
- Lasswell, H.D. (1950). *Politics: who gets what when and how*. New York: P. Smith.
- Leftwich, A. (2000). *States of development: On the primacy of politics in development*. Cambridge: Polity Press.
- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *The American political science review*, 65 (3), pp. 682-693.
- Looney, K. (2012). *The rural developmental state: Modernization campaigns and peasant politics in China, Taiwan and South Korea* (PhD thesis Harvard University). Opgevraagd van: <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:9807308>.
- Mitchell, C.C. (1949). Land reform in South Korea. *Pacific Affairs*, 22 (2), pp. 144-154.
- Moon, C. I. & Kim, Y. C. (1996). A circle of paradox: development, politics and democracy in South-Korea. In Leftwich, A. (red.) *democracy and development* (pp. 139-167). Cambridge, UK: Polity Press.
- Öniş, Z., Amsden, A.H., Deyo, F.C., Johnson, C., & Wade, R. (1991). The logic of the developmental state. *Comparative politics*, 24 (1), pp. 109-126.

- Pirie, I. (2008). *The Korean developmental state: From dirigisme to neo-liberalism*. Londen: Routledge.
- Rodrik, D., Grossman, G. & Norman, V. (1995). Getting interventions right: How South Korea and Taiwan grew rich. *Economic policy*, 10 (20), pp. 53-107.
- Scitovsky, T. (1985). Economic development in Taiwan and South Korea: 1965-81. *Food research institute studies*, 19 (3), pp. 215-264.
- Sikor, T. & Müller, D. (2009). The limits of state-led land reform: an introduction. *Elsevier*, 37 (8), pp. 1307-1316.
- Simon, D. F. & Kau, M. Y. (1992). Introduction. In Simon, D. F. & Kay, M. Y. (red.), *Taiwan: beyond the economic miracle* (pp. xvii-xxvii). New York, NY: M.E. Scharpe, Inc.
- Speare, A. Jr. (1992). Taiwan's rural populace: brought in or left out of the economic market? In Simon, D. F. & Kay, M. Y. (red.) *Taiwan: beyond the economic miracle* (pp. 3-24). New York, NY: M.E. Scharpe, Inc.
- Tien, H. (1992). Taiwan's evolution toward democracy: a historical perspective. In Simon, D. F. & Kay, M. Y. (red.) *Taiwan: beyond the economic miracle* (pp. 3-24). New York, NY: M.E. Scharpe, Inc.
- Woods, N. (2000). The challenge of good governance for the IMF and the World Bank themselves. *World Development*, 28 (5), pp. 1-30.
- World Bank. (1975). *Land reform. Sector policy paper*. Washington, D.C: World Bank.
- Yang, M.M.C. (1970). *Socio-economic results of land reform in Taiwan*. Honolulu: East-West Center Press.