

# 集体土地管理改革浅析

刘建利<sup>1</sup>, 尹兆荣<sup>1</sup>, 赵焕全<sup>2</sup>

(1. 济南市国土资源局, 山东 济南 250014; 2. 济南市槐荫区国土资源局, 山东 济南 250022)

**摘要** 随着经济社会的发展, 国家在集体土地的管理中存在的问题, 如所有权主体不明确、权能不完整、土地使用权流转限制因素过多等逐渐暴露出来, 需要进行改革。改革的主要任务是: 明确集体土地所有权主体、改进征地补偿安置方式、改革集体土地的管理使用制度、加快集体土地市场建设。通过改革要建立适应社会主义市场经济的有偿有限期使用制度, 处理好国有土地供应和集体土地供应、政府管理土地和集体土地所有者管理土地这两类矛盾。

**关键词** 集体土地; 制度; 改革

中图分类号: F301.2; F301.11

文献标识码: A

集体土地占全国土地的绝大多数, 是社会主义公有制土地的重要组成部分。集体土地主要承担全国的粮食、蔬菜生产, 也承担为国家建设提供用地保障的任务。长期以来, 国家为维护集体土地所有者的合法权益和保护耕地, 对集体土地的管理和使用一直采取了严格的政策。改革开放后, 我国市场经济逐步发育成熟, 社会主义各项建设事业呈现勃勃生机, 集体经济也以前所未有的速度发展壮大起来。经济社会迅速发展, 对建设用地的需求越来越强烈, 需求量也越来越大, 国家在集体土地管理工作中存在的问题已逐渐暴露出来, 集体土地的管理机制已经不能适应当今经济社会发展的要求。现在, 广大农村地区, 集体土地被乱占乱用和随意撂荒的现象十分突出, 直接影响到经济社会的可持续发展及我国加入世界贸易组织后的粮食安全。加强和改革对集体土地的管理, 是我国改革开放和经济发展的客观要求。这不仅对促进农村地区经济发展, 有效解决“三农”问题具有重要作用, 而且对国民经济和社会的可持续发展及国家粮食安全具有重要意义。

## 1 集体土地管理现状及存在的问题

### 1.1 管理现状

《中华人民共和国土地管理法》(简称《土地管理法》, 下同)规定: 中华人民共和国实行土地的社会主义公有制, 即全民所有制和劳动群众集体所有。农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的, 由

村集体经济组织或者村民委员会经营、管理; 已经分别属于村内两个以上农民集体经济组织的农民集体所有的, 由村内各该农民集体经济组织或者村民小组经营、管理; 已经属于乡(镇)农民集体所有的, 由乡(镇)农民集体经济组织经营、管理。从以上规定可以看出, 我们国家的土地制度是社会主义公有制, 能够享有土地所有权的, 一是国家, 二是村集体经济组织、村民委员会、村农民小组或者乡(镇)农民集体经济组织。从制度上讲, 全民所有制的土地是全国人民(包括劳动群众)共同拥有的, 劳动群众集体所有的土地属于村集体经济组织、村民委员会、村农民小组或者乡(镇)农民集体经济组织。同时《土地管理法》规定了农民对集体所有土地的承包经营权, 使用集体土地的审批程序、条件和管理机关, 提出了本集体经济组织外单位或者个人使用土地的条件, 集体土地的范围和确权认定程序。

按照“国务院土地行政主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作”的要求, 我国建立了国家、省、市、县、乡(镇)五级国土资源管理体系, 各级国土资源行政主管部门对集体土地进行了积极有效的管理。但是, 由于现行的法律法规赋予管理部门管理集体土地的职能还不是很完善, 对集体土地的管理和使用设定了很多限制因素, 使国土资源行政主管部门对集体土地的管理进入了“雷区”, 不好作为, 也不敢作为。所以, 集体土地在管理和使用上缺少政策支持, 存量建设用地市场发育缓慢, 使用权流转不

\*收稿日期: 2003-09-16; 修订日期: 2003-10-23; 编辑: 汪先起

作者简介: 刘建利(1972-), 男, 山东安丘人, 工程师, 主要从事土地管理工作。

规范,集体农用地利用结构调整难度大等现象是比较普遍的。而各级国土资源管理部门对集体土地管理和使用的关注不够,未及时研究解决在管理和使用中出现的现象、新问题,未及时引导和指导集体土地所有者合理组织土地利用,减少土地浪费,更好地保护耕地资源,则是造成当前集体土地管理与社会发展形势脱节的根本原因。

## 1.2 存在的问题

所有权主体不明确。《土地管理法》规定:“中华人民共和国实行土地的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有。全体劳动人民拥有全国除集体所有土地之外的全部土地;由于全体劳动人民是一个高度概括的抽象性的概念,无法具体界定全民所有制土地的所有权主体。集体所有的土地属于村集体经济组织、村民委员会、村农民小组或者乡(镇)农民集体经济组织;农民集体组织具有多样性的特点,所以集体土地所有权的主体也是多样的。我国的劳动群众集体所有实际是由多样的性质不同的集体组织拥有,有的所有权主体不是一级政府,也不是村民自治组织,无法管理好自己所属的土地,也不能有效地促进土地的合理开发和利用。在这里,劳动群众集体具有了两种所有者的身份,不仅拥有集体土地的所有权,而且也拥有全民所有的土地。

权能内容不完整。完整的权能是所有者地位的充分体现。集体土地所有者除应拥有比较完整的占有权、使用权和收益权外,还应拥有比较完整的处置权,即出卖、出租、出包、入股、抵押的权利。我国的法律法规确定了劳动群众集体对集体土地的所有权,但是,并没有明确所有者管理使用土地的权利。集体土地所有者在大多数情况下无法真正行使所有者的权利,无法按需要使用土地,无法按本集体的意愿处置土地,其合法权益也得不到有效保护。特别是在土地征用过程中,由于征地的强制性,集体土地所有者大多数扮演了“傀儡”的角色,其土地被征用时得不到公平的补偿;政府低价收购土地,高价出让土地,大量因土地地区位而产生的增值收益被政府无偿取得。权能的不完整导致了集体土地所有者在管理、使用土地时的不到位,影响了所有者加强管理、优化组织土地利用的积极性。

土地使用权流转限制因素过多。《土地管理法》规定:“农民集体经济组织使用乡(镇)土地利用总体规划确定的建设用地兴办企业或者与其他单位、个

人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业的,应当持有批准文件……,由县级以上人民政府批准。该法还规定:“农民集体所有的土地使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设;但是,符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业,因破产、兼并等情形致使土地使用权发生转移的除外。从以上规定可以看出,集体土地所有者可以以联营、入股的形式使用集体土地,集体土地的使用权只有在企业破产、兼并的情形下才能转让、出租。这个规定不利于集体企业的集中发展和资源共享,限制了经营困难的集体企业利用土地资产进行自救的权利,不能有效适应处于成长期或成熟企业扩大生产经营规模对土地的需求。同时,也在客观上阻碍了集体土地这一重要生产要素按照市场经济的规律在土地使用者和不同行(企)业之间的合理流转、配置。因此,加快集体土地使用权流转的制度建设,已经成为当前集体土地管理的重要任务和重要内容。

政府随意占用集体土地的现象比较普遍。在我国的管理体制中,农民集体处于被管理者的地位,在我国正由人治国家向法制国家过渡的情况下,其权益的维护只能靠管理者的“自觉”。有时,农民集体即使拿起了法律武器,也会由于管理部门的相互维护,使其“冤屈”得不到申张。在当前的违法占地中,政府违法已经占了相当大的比例。有的乡(镇)人民政府随意剥夺村集体的土地所有权,强行将村集体所有的土地转为乡(镇)人民政府所有;至于乡(镇)人民政府随意占用农民集体的土地搞“工业园”、“开发区”的现象,在全国更是比比皆是。这也是我国一再要求加强土地管理,土地管理秩序却一直不能有效好转的主要原因。

## 2 集体土地管理改革的任务

要对集体土地进行积极有效的管理,就必须在明确集体土地所有权的基础上,改进征地补偿安置方式,改革集体土地的管理使用制度,加快集体土地市场建设。改革的目的是维护集体土地所有制,保护集体土地所有者和使用者的合法权益,促进集体土地的合理有效使用。

### 2.1 明确集体土地所有权主体

从我国农村现有的生产力水平和生产发展的角度来看,都必须强化集体土地所有制。在法律规定上,之所以出现劳动群众是集体土地和全民所有土

地的所有权主体,是因为片面地强调了土地的公有制,混淆了国家土地和土地所有制的概念,没有弄清楚两者之间的区别。国家土地包括国家主权范围内的所有土地,是一个主权性的概念,土地所有制是体现统治者利益的,是在国家土地范围内谁拥有土地,是一个政治性的概念。只要法律明确了土地的所有者,土地的所有制也就明晰了。我国实行社会主义公有制,政府代表了人民群众的根本利益,所以,由政府拥有“全民所有”土地的所有权,是与我国的社会制度相适应的,而且有利于强化政权。村民委员会是最基层的群众自治组织,也是广大农民群众利益的维护者。按照《村民委员会组织法》和《土地管理法》的规定,村民委员会依法管理属于村农民集体所有的土地,拥有村集体所有土地的所有权。乡(镇)人民政府是基层政府,点多面广,是农民集体的代表,对于协调农业生产,贯彻国家政策有重要作用,可以拥有乡(镇)农民集体土地的所有权。基于以上分析,我们可以形成这样的认识,即:中华人民共和国的土地属于国家,包括政府所有和劳动群众集体所有。政府所有土地的所有权属于国务院,由县级以上人民政府按照属地管理的原则代表国务院行使所有权,劳动群众所有的土地属于村农民集体或者乡(镇)农民集体,由村民委员会和乡(镇)人民政府行使所有权。这样,就明确了我们国家土地所有权主体有三种:政府所有土地的所有权主体只有一个,是国务院;劳动群众所有土地的所有权主体是分散于全国的各个村民委员会和乡(镇)人民政府。这三类所有权辖有的土地是并立的,共同组成了国家土地的整体。

农民集体经济组织或村民小组不再拥有土地的所有权,而是拥有土地的经营使用权,其权益受到法律的保护;乡(镇)农民集体经济组织不再拥有土地的所有权,是拥有集体土地的使用权,对使用的土地行使经营、管理权利。村民委员会和乡(镇)人民政府对所拥有的土地行使占有、使用、收益和处置的权利<sup>[1]</sup>。

## 2.2 改进征地补偿安置方式

土地征用工作事关国家经济建设,涉及农民切身利益和社会稳定;改进征地补偿安置方式是有效维护被征地群众合法权益的客观要求。现行征地补偿安置采取的是按地类、按产值计算土地补偿费和安置补助费。这种仅仅机械地体现土地的生产价

值,忽略了土地的区位价值,而土地的区位价值是土地固有的社会功能价值,也是农用地转为建设用地最重要的前提,所以,这种计算土地补偿费和安置补助费的方法不能正确地体现出土地的实际价值,损害了被征地群众的利益。新的土地补偿费和安置补助费标准既应该含有土地的生产价值,还应该含有土地的区位价值。在土地的价格体系中,能够满足以上两个条件的,就是土地的评估价格。目前,按土地评估价格进行补偿就是一种合情合理、可操作性很强的补偿方法,也是容易被征地群众理解和接受的方法。

对被征地群众进行安置,全国多数地方采取了农转非、支付安置补助费的形式。这些安置方式在改革开放初期和计划经济年代发挥了积极作用,但随着经济社会的发展,其局限性已逐渐暴露出来。如转非后的农民没有工作,其以后的生产生活仍然得不到保障,给社会稳定带来了隐患。新的安置方式应适应社会发展形势,应从保民安民、维护群众的长久利益出发。济南市在这方面进行了积极的探索:他们将被征地群众按性别划分不同的年龄段,分别采取了购买养老保险、发放就业补助费、抚养费的形式进行安置;为全部被征地群众购买医疗补助费,并结合社会进步和城市化的要求,为被征地群众按人均40平方米的标准建设经济适用房,使被征地群众能够安居乐业。实践证明,这是一种合法有效的安置方式,不仅得到了政府的大力支持,还受到了被征地群众的欢迎。

## 2.3 改革集体土地使用制度

在进行集体土地使用制度改革时,必须摒弃土地是“商品”的概念,土地商品化不适应我国当前8亿多农民靠种地吃饭的现状。要在坚持我国基本国情的基础上,建立新的集体土地使用制度。对于集体农用地,仍应以稳定、完善家庭联产承包责任制作为深化改革的立足点,以保持社会稳定,有效解决农民的就业问题;对于集体建设用地,改革的重点是建立有偿使用制度,规范集体存量建设用地流转。总的来讲,可以采取“内方外圆”的形式,对集体农用地和集体存量建设用地分别进行管理和使用。集体土地的管理和使用,除应该遵守国家已经建立的用途管制制度、基本农田保护制度、占补平衡制度等土地管理制度,还应该根据社会发展的要求,将原来针对国有土地建立的对集体土地建立的有偿使用制度运用到集体土地的管理

理和使用中来。这一制度在集体存量建设用地中的运用有广阔的空间,对于激活集体土地资产,优化配置土地资源,满足乡(镇)企业对土地的需求,促进农村地区经济发展都将具有重要作用。另外,对集体土地还应该建立区别于国有土地的新制度,如土地所有权有偿转移制度等。应允许集体土地所有权在一定范围内有偿转移。

#### 2.4 加快集体土地市场建设

集体土地市场是集体土地有偿使用的载体,也是优化配置土地资源不可缺少的手段。在我国不少的地方,已经出现了集体土地市场的雏形,集体土地所有者通过拍卖的形式将土地使用权“出让”给使用权人。例如山东省平阴县国土资源局通过拍卖的形式“出让”集体存量建设用地,解决了集体土地的供需矛盾;又由于所得收益归当地村民委员会或者乡(镇)人民政府,促进了这些地方的发展。集体土地市场化配置的主体是集体存量建设用地,也就是“外圆”。在进行集体土地市场建设时,可以结合我国目前国有土地市场建设的进展情况,独立建设或者与国有土地市场合并建设。土地市场是一个不同于一般商品市场的特殊市场,由于土地面积的有限及土地需求的不断扩大,土地投机和非法经营土地的行为时有发生,因此,集体土地市场应该由政府管理部门对价格、地籍、规划、法制等统一管理,以保证土地交易双方的合法权益,保证集体土地市场的健康有序发展。集体土地市场应该满足以下功能:一是交易功能——凡是集体土地所有权、使用权的有偿转移、使用,都必须在场内实行;二是审批功能——政府管理部门对集体土地交易进行审批、登记,以合法的手段保护这种形式和使用权人的合法权益;三是服务功能——提供与土地有偿使用有关的土地估价、政策咨询、事务代理等服务。

### 3 集体土地管理改革应建立的新制度

改革和完善集体土地的使用制度,是集体土地管理改革的重点。集体土地的管理和使用,必须遵守国家已经建立的土地制度;另外,还应该根据集体土地的特点和农村生产力的发展水平,建立适应社会主义市场经济和社会发展的其他管理制度。

#### 3.1 有偿有限期使用制度

长期以来,我国对农民集体经济组织和个人举办企业等经营性活动占用本农民集体的土地实行的

是一种“使用”制度,农民集体经济组织和个人可以无偿无限期取得集体土地的使用权。这种无偿取得的“使用”制度,一方面减轻了农民集体经济组织和个人举办企业的负担,有利于集体企业的发展壮大;另一方面也因为以“使用”方式取得的土地在处置、使用上受到国家法律的严格限制,不利于企业灵活地处置土地资产和资本积累。随着我国社会主义市场经济的发育成熟,不仅客观上要求竞争者之间生存环境的公平,而且要求竞争者在产生时也是平等的、自由的。而“使用”制度,已经造成了事实上的不平等,也使集体性质的企业在市场竞争中处于成本上的优势,这与世界贸易组织的精神及市场经济的要求是格格不入的。“使用”制度还造成了集体资产的流失,集体土地使用者在使用土地时宽打宽用,土地使用效益低下,造成了土地浪费。

集体土地的有偿有限期使用应该从维护集体利益,创造公平的竞争环境,促进集体经济发展的原则出发,以创造平等、高效、灵活的土地利用环境为目的。在这方面,可以借鉴国有土地的管理经验,从取得方式、使用年限、收益分配等方面进行规范和调整。集体土地使用权的取得方式参照国有土地的出让、租赁、转让等形式;“出让”主体应该是乡(镇)人民政府、村民委员会,受让方仅限于本县行政区域内的农村集体经济组织和个人。设置这个限制的目的在于考虑到我国目前经济的基本单元是县,每个县内部都基本具有完整的生产关系和相互关联的生产系统,经济单位(乡镇、村)之间存在利益上的互补互利。以“出让”方式供地的,可以根据土地用途的不同,采取“招、拍、挂”或协议出让的方式进行。培育以集体土地转让为主的二级市场,允许土地使用者将取得的土地使用权在一定年期内让度给第三者使用,并向乡(镇)人民政府或村民委员会支付一定的土地增值收益。在有偿使用的同时,“使用”方式的供地仍要继续存在,其范围受到一定的限制;农村村民住宅、村集体或乡(镇)集体建设教育、科技、文化、卫生、体育、社会福利、交通等设施仍可以采取“使用”的方式无偿无限期取得集体土地使用权。土地的有偿使用年限参照国有土地出让和划拨的规定执行,对于乡(镇)村办工业、商业,取得方式应为“出让”,最高年限应为50年。收益分配应以土地所有权为基础,所有者的权益在经济上应得到最大程度的实现。即将绝大部分的收益留给集体土地所有

者,政府及管理部门是以税、费等形式取得收益。

在进行以上改革时,必须考虑到以所有权为基础的分配必然导致农民集体资产的大量积累,必须对这部分资产的管理和使用做出规定,否则,将会造成新的不稳定因素。

### 3.2 所有权有偿转移制度

集体土地所有权的转移有三种形式:一是国家征用集体土地;二是集体土地所有权在村农民集体之间转移;三是集体土地所有权在村农民集体和乡(镇)农民集体之间转移。所有权有偿转移制度是指集体土地所有权在农民集体之间有偿转移的制度,即一个农民集体(受地方)在付出一定的费用(类似于征地补偿费)后,有偿取得另一个农民集体(出地方)一定数量的集体土地,附着于土地上的权利和义务也随所有权的转移而转移。在进行这种转移时,受地方与出地方应是同一个乡(镇)内部的农民集体,可以是村农民集体与村农民集体,也可以是村农民集体与乡(镇)农民集体,而且他们之间是双向的。土地所有权有偿转移的目的在于促进远地资本在优势土地上的实现,提高土地的使用效益,反映优势地段的资本聚集效应,同时,促进不同农民集体经济的发展。集体土地所有权在进行转移时,受地方和出地方应是自愿的,平等的,受地方有明确的投资或利用方向。转移的方式是有偿的,补偿费用不得小于土地的评估现值。转移后土地的利用应该符合土地利用总体规划和国家的有关法规、政策。在实行集体土地所有权有偿转移时,也可以采取“置换”的方式,即一个农民集体以一定数量和质量的土地换取另一个农民集体一定数量和质量的土地。这种“置换”与我国目前有的地方以“地滚地”形式调整土地所有权是一致的;置换的基本基础是土地的价值相等,也可以是面积相等。

建立这样一种土地所有权有偿转移制度,对控制建设用地总量,加强乡(镇)建设用地管理,促进乡(镇)企业向工业园区集中,农民住宅向小城镇和中心村集中,避免“村村点火、户户冒烟”的现象均具有重要意义,也可以有效地节约耕地。

## 4 集体土地管理改革应处理好的矛盾

集体土地管理改革涉及多方面利益的调整,必然会引起这样那样的矛盾。在这些矛盾中,国有土地供应和集体土地供应的矛盾及政府管理土地和集

体土地所有者管理土地的矛盾是两对主要矛盾。

### 4.1 国有土地供应和集体土地供应的矛盾

在集体土地建立了有偿有限期使用制度和所有权有偿转移制度后,集体土地的供应范围数量增大了,但哪类建设项目可以使用国有土地,哪类建设项目可以使用集体所有的土地,我国的法律法规目前还没有明确规定。《土地管理法》第二条规定:国家为公共利益的需要,可以依法对集体所有的土地实行征用。第四十三条规定:任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地;但是,兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有土地的,或者乡(镇)村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外。以上规定,过于宽泛,就征用土地来讲,公共利益需要的范围就很难界定;其直接结果是无论项目大小,也不分项目类型,凡不符合办理“使用”手续的,就必须以征地方式取得建设用地,造成了集体土地大量被征用,农民的后续利益无法继续得到保障。因此,在进行集体土地管理改革时,必须明确哪些项目必须使用国有土地,哪些项目可以使用集体土地。根据实际经验和国家管理土地的需要,按项目类型和占地范围进行界定比较合理,容易操作。对于外商(是指县级行政区域外的投资者)占投资总额50%以上的建设项目,县级以上人民政府(含政府部门)作为投资主体的建设项目,城市居民投资的建设项目或需占用城市(含县城,下同)建设15年规划范围内的土地进行建设的项目,必须申请使用国有土地。对于城市15年规划范围内的村民住宅,由政府采取土地置换的方式统一安排经济适用房,提前将“城中村”消灭在萌芽状态,以加快城市化进程,原宅基地征为国有后作为国家建设储备用地,安排给其他建设项目使用。可以“使用”方式取得集体土地使用权的项目,除现行法律规定的项外,在县级行政区域内,乡(镇)人民政府、村民委员会、农民集体经济组织和农民个人也可以取得本集体外其他集体所有土地的使用权,用于举办商业、企业等经营性活动,但必须以有偿有限期的方式取得,取得的集体土地使用权同样受到法律的保护。乡(镇)人民政府、村民委员会、农民集体经济组织和农民个人对所取得的土地行使经营、收益的权利,并可以在法律法规的允许范围内处置土地,如转让、出租等。

#### 4.2 政府管理土地和集体土地所有者管理土地的矛盾

在充分肯定集体土地所有者对集体土地的管理权后,如何管理好集体土地,政府和土地所有者在管理集体土地时各自的职责是什么?必须进行认真研究。随着改革的发展和实践的深入,政府管理集体土地职能将逐步实现由管理为主到引导和服务为主的转变,集体土地所有者将逐步行使所有者的权利,承担起管理者的责任。但是,必须清醒地看到,随着集体土地所有权权能的进一步完善以及土地所有权有偿转移制度和土地有偿有限期使用制度的实施,必然会带来新的问题和新的矛盾。对这些问题和矛盾不及时研究和解决,会影响改革的大局,阻碍改革的进程。特别在当前集体土地所有者缺乏管理经验,对土地管理工作重要性的认识不是很足,管理能力和管理水平还不是很高的情况下,如果不加限制地将管理集体土地的权利全部放给他们,有可能造成集体土地管理和使用的混乱,形成新的不稳定因素。这不仅不利于农村经济的发展,还会影响到我国经济社会的可持续发展。再者,我国人多地少的

矛盾十分突出,土地特别是耕地资源十分宝贵,后备资源不足,必须以严格的措施管理和保护土地,在集体土地的管理和使用上,政府的“引导”还必须发挥主导作用。这个主导作用是宏观的和法律化的,主要职责就是通过制定政府规章,引导集体土地所有者依法行使权利,以规范集体土地使用行为。要通过土地利用总体规划和年度计划、土地用途管制、基本农田保护等手段控制引导土地的管理、使用和保护。最后建立的是这样一种机制:政府管理部门通过土地用途管制,宏观调控土地利用,并通过社会化和市场化服务,取得合理的税(费)。集体土地所有者根据政府的宏观调控手段和市场需求调整用地结构,主动管理、使用自己的土地,取得收益。需要特别指出的是,无论是集体土地所有权有偿转移还是使用权的流转,都必须经县级以上人民政府批准。

#### 参考文献:

- [1] 毕宝德.土地经济学[M].北京:中国人民大学出版社,1998,205-287.

### Study on Reform of Collective – owned Land Management

LIU Jian – li<sup>1</sup>, YIN Zhao – rong<sup>1</sup>, ZHAO Huan – quan<sup>2</sup>

(1. Jinan Bureau of Land and Resources, Shandong Jinan 250014, China ;2. Huaiyin Bureau of Land and Resources in Jinan City, Shandong Jinan 250022, China )

**Abstract** :Accompanying with economical society development ,some problems occurred in collective land reform are disclosed as follows :indefinite main body of ownership ,uncomplete right ability ,lots of limited elements in transformation of land using right ,which should be reformed immediately . Major targets are :definite main body of collective land ,promote arrangement styles of land – levying ,reform managing and using policy of collective land and speed collective land market construction . Through reform ,policy of using land payably and in a limited period and ownership transformation policy payably which is suitable for social market economy ,conduct contradiction between country – owned land supply and collective land supply ,government managing land and collective land owner .

**Key words** :Collective land ; policy ; reform