附件2

《深圳市永久基本农田保护区内土地租赁招标投标管理办法（征求意见稿）》起草说明

 一、起草背景

2015年9月1日，深圳市经济贸易和信息化委员会出台了《深圳市基本农田保护区内土地租赁招标投标管理办法》（以下简称《管理办法》）。《管理办法》以2014年6月24日深圳市人民政府发布的《深圳市基本农田保护区管理办法》为背景，旨在规范深圳市（以下简称“我市”）永久基本农田保护区内土地租赁招标投标活动，实践证明，《管理办法》对我市有序开展永久基本农田的租赁工作并最终实现对永久基本农田的保护和有序管理发挥了重要作用。但依据《管理办法》第二十八条“本办法自2015年9月15日起施行，有效期五年”之规定，《管理办法》目前已经失效。

而自《管理办法》出台至今将近八年的时间中，党中央提倡的“对基本农田实行永久性保护”理念日益深入人心，社会各界对于永久基本农田保护与管理的重视度日渐攀升，例如，全国人大常委会在2019年修正《中华人民共和国土地管理法》时就明确将“基本农田”表述修改为“永久基本农田”。党的二十大报告更是高屋建瓴，提出“全方位夯实粮食安全根基，全面落实粮食安全党政同责，牢牢守住十八亿亩耕地红线，逐步把永久基本农田全部建成高标准农田，深入实施种业振兴行动，强化农业科技和装备支撑，健全种粮农民收益保障机制和主产区利益补偿机制，确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中”。因此，加强对包含租赁管理制度在内的永久基本农田保护管理制度建设，既是响应党中央号召的现实举措，也体现了我市“创新高度城市化地区耕地和永久基本农田保护利用模式，逐步将永久基本农田全部建设成高标准农田”的使命担当。

在上述背景下，针对我市永久基本农田保护区内土地租赁招标投标管理问题，起草新的规范性文件，势在必行。

二、立法必要性

近年来，在政府机构改革、相关政策法规调整及我市永久基本农田租赁管理现状变化等因素的共同作用下，拟订《深圳市永久基本农田保护区内土地租赁招标投标管理办法（征求意见稿）》（以下简称《管理办法（征求意见稿）》）具备客观必要性，主要理由如下：

**一是为了契合机构改革后各行政机关的职能定位。**2018年12月，中国共产党深圳市深汕特别合作区工作委员会、深圳市深汕特别合作区管理委员会正式揭牌，深汕特别合作区成为深圳市委、市政府派出机构，由我市全面负责建设管理，但深汕特别合作区内永久基本农田不在2015年《管理办法》的规制范围内，且深汕特别合作区内永久基本农田与深圳市区内永久基本农田在权属上存在差异，适用法律依据方面也存在不同，不宜一概而论 。2019年1月，我市印发的《深圳市机构改革方案》（深发〔2019〕2号）明确市经济贸易和信息化委员会的农业、畜牧业管理职责由市市场监督管理局（以下简称“我局”）承接，我局负责我市永久基本农田保护区内土地租赁管理工作。因此，2015年《管理办法》中规定由市经济贸易和信息化委员会承担永久基本农田保护区内土地租赁招投标管理职责的相关规定，已经不能与机构改革后各行政机关的职能定位相契合，必须做出调整。

**二是为了符合修改后的上位法要求。**2017年12月，全国人大常委会修正了《中华人民共和国招标投标法》；2018年11月，广东省人民代表大会常务委员会修订了《广东省实施〈中华人民共和国招标投标法〉办法》。修订后的《广东省实施〈中华人民共和国招标投标法〉办法》第六条第二款规定，“招标人及其委托的招标代理机构有权自行选择招标投标交易平台进行招标投标；任何单位和个人不得以任何方式指定招标投标交易平台，不得因招标投标交易平台建设主体、所处行业、地区、所有制的不同而对其限制、歧视”；修正后的《中华人民共和国招标投标法》对于评标委员会的专家组成也作了新的要求，该法第三十七条第三款规定评标专家“由招标人从国务院有关部门或者省、自治区、直辖市人民政府有关部门提供的专家名册或者招标代理机构的专家库内的相关专业的专家名单中确定”。这些变动体现了我国在招标投标活动管理上更加倡导市场竞争、更加开放的理念，而《管理办法（征求意见稿）》中的规定也顺应了上位法的要求。

**三是为了满足永久基本农田租赁招投标管理的现实需求。**根据《深圳市基本农田保护区管理办法》第二十条“租赁期限为八年。出资参与本市基本农田改造的承租人以及采用协议方式确定的承租人，经市政府批准，其租赁期限可以适当延长”之规定，我市市区内永久基本农田租赁期限一般为八年，因此，到2022年，我市永久基本农田保护区内土地租期集中届满，为规范之后的土地租赁招投标活动，亟需出台新的土地租赁招标投标管理办法。

三、工作过程

2023年1月，我局开始推动《管理办法（征求意见稿）》起草工作。主要采取了以下工作措施：

**一是成立工作小组。**为按时间、保质量完成起草工作，我局相关处室牵头成立工作小组，全面梳理我市永久基本农田保护区内土地保护与管理现状，全面了解承租企业运营、土地质量提升、科研绩效产出等情况，摸清我市永久基本农田保护区内土地承租人结构及产业发展特点。

**二是全面梳理政策法规。**重点梳理国家和省招标投标、土地管理、永久基本农田租赁等法律法规及相关政策文件，形成规范性文件编制数据库。

**三是广泛征求意见。**通过座谈会、现场考察等形式，了解企业在承租我市永久基本农田保护区内土地期间遇到的问题，永久基本农田保护与管理的痛点以及现实需求；积极听取农业、法律、规划、招投标等领域相关专家的意见。结合调研内容，反复修改形成《管理办法（征求意见稿）》。

四、亮点内容

《管理办法（征求意见稿）》包含总则，职责分工，招标，投标，开标、评标和定标，附则六章，《管理办法（征求意见稿）》整体框架与2015年《管理办法》一致，主要亮点如下：

**一是理清适用范围。**《管理办法（征求意见稿）》适用范围增加“不含深汕特别合作区”。因为根据《市规划国土委关于移交基本农田管理范围的函》（深规土函〔2015〕861号），原市规划国土部门仅将深圳市市区内的永久基本农田移交给原深圳市经济贸易和信息化委员会进行管理，不包含深汕特别合作区永久基本农田，我局无权对深汕特别合作区永久基本农田开展租赁管理工作。同时，根据《中华人民共和国土地管理法》第九条“城市市区的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有”之规定，我市市区内永久基本农田和深汕特别合作区内永久农田存在权属差异，而权属差异会导致租赁管理不同。

**二是对标上位法要求。**一是删除2015年《管理办法》指定招标投标交易平台及限制投标人资格为我市农业企业相关内容。二是删除本市建立专家库相关表述。三是修改评标委员会专家构成和抽取规则。

**三是规范相关表述。**一是依据2018年《国务院机构改革方案》将市规划国土主管部门修改为市自然资源主管部门；二是将2015年《管理办法》中“招标机构”的表述修改为“招标代理机构”。

五、法律术语含义

**永久基本农田：**按照党中央“对基本农田实行永久性保护”的要求及《基本农田保护条例》的规定，永久基本农田是按照一定时期人口和社会经济发展对农产品的需求，依据土地利用总体规划确定的不得占用的耕地。

**永久基本农田保护区内土地：**根据《深圳市基本农田保护区管理办法》，永久基本农田保护区内土地是指永久基本农田保护区内所有土地及水域，主要包括永久基本农田及其配套的设施农用地。

**招标人：**根据《中华人民共和国招标投标法》，招标人是依照《中华人民共和国招标投标法》规定提出招标项目、进行招标的法人或者其他组织。

**投标人：**根据《中华人民共和国招标投标法》，投标人是响应招标、参加投标竞争的法人或者其他组织。

**招标代理机构：**根据《中华人民共和国招标投标法》，招标代理机构是依法设立、从事招标代理业务并提供相关服务的社会中介组织。招标代理机构应当具备下列条件：有从事招标代理业务的营业场所和相应资金；有能够编制招标文件和组织评标的相应专业力量。

1. 起草依据

（一）《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》

（二）《深圳市人民政府办公厅关于推动现代农业高质量发展的实施意见》

（三）《中华人民共和国招标投标法》

（四）《中华人民共和国土地管理法》

（五）《中华人民共和国招标投标法实施条例》

 （六）《中华人民共和国土地管理法实施条例》

（七）《基本农田保护条例》

 （八）《广东省实施〈中华人民共和国招标投标法〉办法》

（九）《深圳市基本农田保护区管理办法》