

水利部
国家发展和改革委员会
民政部
农业部
国家工商行政管理总局
文件

水农〔2014〕256 号

关于鼓励和支持农民用水合作组织
创新发展的指导意见

各省、自治区、直辖市水利（水务）厅（局）、发展改革委、民政厅（局）、农业厅（局）、工商局、市场监督管理部门，各计划单列市水利（水务）局、发展改革委、民政局、农业局、工商局、市场监督管理部门，新疆生产建设兵团水利局、发展改革委、民政局、农业局：

为深入贯彻党的十八大和十八届三中全会精神,适应农业农村发展新形势,深化水利改革,健全基层水利服务体系,创新农民用水合作组织发展,促进农田水利工程良性运行,提出以下指导意见。

一、创新农民用水合作组织发展的重要意义

1. 创新农民用水合作组织发展是适应农业生产经营方式转变的必然选择。近 10 多年来,以农民用水户协会为主要形式的农民用水合作组织,在解决农村实行家庭联产承包责任制以后农田水利设施管理缺位问题等方面发挥了重要作用。随着农村改革的不断深化、土地流转和现代农业发展不断加快,新型农业经营主体对提高农田水利设施保障程度要求越来越高,对农田水利建设与管理组织化和专业化要求也越来越迫切。各地在积极培育发展农民用水户协会的同时,积极探索依托农民专业合作社开展农民用水服务等新型农民用水合作组织运作模式,将服务拓展到农业生产全过程,调动了成员参与和投入的积极性,增强了合作组织造血功能,取得良好效果。但由于缺乏有力引导推动,发展多种形态农民用水合作组织方向不够明朗,特别是采用农民专业合作社形式开展农田水利工程建设、管护及用水服务的效能尚未充分发挥,必须加强政策引导,创新发展方式,大力推进农民用水合作组织多元化发展。

2. 创新农民用水合作组织发展是建立农田水利建设与管理新机制的重要基础。当前,加快农田水利建设已成为我国发展现代

农业和保障国家粮食安全的重要基础和重点任务,投入农田水利建设的主体和资金越来越多,工程建管体制机制需要不断创新。实践表明,农民用水合作组织在参与农田水利工程建设 and 承担工程管护、保障有序和高效用水等方面发挥着重要作用。但由于相关配套扶持政策落实不够、运行机制不健全,不少农民用水合作组织运行困难、服务能力不强,难以适应大规模农田水利工程建设形势和专业化管护的要求,亟待创新发展方式,加强能力建设,提升管理水平,更加有效有力地发挥作用。

二、创新农民用水合作组织发展

3. 完善功能定位。农民用水合作组织由农户、新型农业经营主体等各类农村水利服务的提供者、利用者按照自愿参加、民主管理、合作互助的原则组建,以参与农田水利工程建设、承担农田水利工程管护和用水管理及为农业种植、养殖业提供灌溉排水、抗旱排涝等涉农用水服务为主要职责,主要包括农民用水户协会(社团法人)和业务范围包含灌溉排水、抗旱排涝等农田水利建设、管护及涉农用水服务的农民专业合作社(农民专业合作社法人)。

4. 创新发展方式。农民用水合作组织发展要因地制宜,根据管理工程的范围和功能,结合服务对象的要求,宜“会”则“会”,宜“社”则“社”。进一步巩固和发展农民用水户协会,鼓励采用农民专业合作社形式开展涉农用水合作。通过多元化发展,逐步实现农田水利工程建设主体多元、管理主体明确、管护经费落实、工程良性运行、用水有序高效的目标。

5. 拓展服务范围。鼓励农民用水合作组织通过为成员提供多方位、全过程、专业化服务,运用制度约束、利益驱动和市场化机制,增强农民用水合作组织的凝聚力。鼓励有条件的农民用水合作组织积极承担农田水利工程建设,引导农民用水合作组织通过开展专业化灌溉排水、供水、养殖、农业生产经营、水利技术和信息服务等涉农用水业务,改善自身经济条件,增强服务和发展能力。

6. 引导大户带头。引导家庭农场、专业大户等新型农业经营主体加入或创办农民用水合作组织,发挥带头作用,通过实现农业规模效益,逐步提高农民用水合作组织专业化程度,提升工程管护水平,并带动社会资本投入农田水利工程建设和管理。

三、规范农民用水合作组织建设

7. 依法登记注册。农民用水合作组织应结合自身特点和发展需求,选择发展类型,依照《社会团体登记管理条例》在民政部门登记注册成立农民用水户协会,或依照《农民专业合作社法》《农民专业合作社登记管理条例》在工商行政管理部门登记注册成立农民专业合作社。以经营为目的的农民用水合作组织也可以依法在工商部门登记为企业。

8. 明确组建方式。农民用水户协会原则上以水利工程受益区域为边界组建,有条件的地区,可按行政区域或受益区域设立联合体。业务范围包含涉农用水服务的农民专业合作社,应当申请变更业务范围;以涉农用水服务为主要业务范围的农民专业合作社,可以在名称中使用“用水服务专业合作社”“灌溉服务专业合作社”

等字样；成员可以依法以实行承包经营的水利设施资产作价出资入社。具有公共事务管理职能的单位不得成为农民专业合作社成员。

9. 完善管理机制。农民用水合作组织应按照组织类型依法设定相应的组织机构，完善内部治理结构，建立参与工程决策与建设、工程管护、用水管理、水费计收管理、财务管理、奖惩制度等管理制度，实行民主决策、自主运营、规范管理。农民用水合作组织应健全工程管护机制，积极筹集管护经费，落实管护人和管护责任。

四、扶持农民用水合作组织发展

10. 安排建设投入。按照“先建机制、后建工程”的原则，各类农田水利及其他涉水支农建设资金优先安排建立农民用水合作组织的地区，加大资金投入倾斜力度。积极探索“以奖代补、先建后补”等机制，允许财政项目资金直接投向农民用水合作组织，为农民用水合作组织发展创造良好的运行和工程条件。

11. 促进全程参与。鼓励农民用水合作组织作为各类农田水利及其他涉水支农建设项目申报和实施主体，以直接投资、“民办公助”等方式承担工程建设。积极推动农民用水合作组织参与项目前期论证、工程建设质量监督和项目验收，充分发挥农民的监督作用。通过政府购买服务等方式，引导和扶持农民用水合作组织承担水利工程专业管护、抗旱排涝等公益性服务。

12. 推进产权改革。各地可结合小型水利工程产权制度改革

革,将政府补助建设形成的小型农田水利设施资产交由农民用水合作组织持有和管护。鼓励将具有经营功能的小型水利工程移交或委托农民用水合作组织运营。按照“谁投入、谁所有,谁使用、谁管护”的原则,落实小型农田水利工程占有、使用、受益权利及管护责任。

13. 落实管护经费。小型农田水利工程管护经费原则上由工程产权所有者或受益者承担,财政给予适当补助。积极推进农业水价综合改革,鼓励供需双方自愿平等协商确定水利工程水价,在具备条件的地区,小型农田水利工程水价可由农民用水合作组织通过民主协商确定,并负责水费计收和管理使用。

14. 加强能力建设。落实中央财政农民专业合作社发展资金,支持农民用水合作组织创新发展和能力建设。结合落实新型农业经营主体配套设施建设用地政策,解决农民用水合作组织管理设施建设用地问题。地方在安排农田水利建设资金时,可安排一定比例用于农民用水合作组织能力建设。加大对农民用水合作组织的业务指导和培训力度。

五、保障措施

15. 加强组织领导。各级水行政主管部门、民政部门、工商行政管理部门要落实工作责任,加强部门协调,积极引导农民用水合作组织多元化发展。农业行政主管部门将开展涉农用水服务的农民专业合作社纳入国家对农民专业合作社的支持范围。

16. 开展示范创建。各地要结合示范社创建活动,创建一批涉

农用水农民专业合作社示范社,发挥示范社在农民用水合作组织创新发展中的引领带动作用。各级水行政主管部门要及时总结经验,提炼创新模式,加大推广力度。

17. 加大宣传力度。各级水行政主管部门要加大宣传力度,营造良好舆论氛围,使国家有关政策深入人心,使成功经验得以推广,最大限度地调动农民自主管理的积极性,科学引导农民用水合作组织创新发展。



2014年8月1日