

陕西省电力体制改革综合试点方案

为全面贯彻落实《中共中央国务院关于进一步深化电力体制改革的若干意见》（中发〔2015〕9号）及相关配套文件精神，推进电力市场化改革，促进陕西省电力行业健康有序发展，结合陕西实际制订本实施方案。

一、充分认识陕西省电力体制改革的重要性和紧迫性

2002年以来，按照国务院关于电力体制改革的有关要求，陕西省积极稳妥推进电力体制改革，打破了独家办电的局面，初步形成了央企、省属企业、地方企业等多家竞争的发电市场以及国家电网陕西省电力公司和陕西省地方电力（集团）有限公司共存的电网企业，从根本上解决了电力严重短缺的问题。一是促进了我省电力装机的快速发展。2015年，全省发电装机容量达到4069万千瓦，110千伏以上电网线路长度达到32574公里，变电容量达到8027万千伏安。二是供电服务水平有了较大提高。组建了陕西省地方电力（集团）有限公司，取消了代管县，农村电网实现了行政村低压改造100%全覆盖，自然村组电网改造达到85%，农村电力供应能力和服务管理水平明显提升，城乡供电服务均等化初步形成，实现了城乡用电同网同价，2009年消灭了无电

人口。**三是**电价形成机制逐步理顺。在发电环节实行了上网标杆电价，在销售环节实行了不同用户分类定价，相继出台了差别电价和惩罚性电价、居民阶梯电价政策。**四是**积极探索电力市场化交易，开展了电力用户与发电企业直接交易工作。

但是，陕西省电力行业发展仍存在一些亟需通过改革来破解的难题，主要有：**一是**市场在电力资源配置中的作用尚未得到充分发挥，售电侧有效竞争机制尚未建立，发电企业和用户之间的市场交易规模有限。**二是**电网公平开放机制尚未建立，新能源的接入和消纳受到制约。**三是**主要由市场决定的电力价格机制尚未完全形成，电力企业成本约束机制不健全，电力商品价值属性难以体现。**四是**电力规划与其他规划的衔接还不到位，站（厂）址保护、线路走廊预留、线路杆塔迁改频繁问题未能得到较好解决。**五是**立法修法工作相对滞后，制约了电力市场化改革和健康发展。

当前，国际国内能源形势已发生深刻变化，陕西作为全国重要的能源大省，正面临追赶超越和转型升级的关键时期，亟需通过深化供给侧结构性改革，引入竞争机制，激发市场活力，降低用电成本，促进经济社会快速发展。《中共中央国务院关于进一步深化电力体制改革的若干意见》对深化电力体制改革指明了方向，《中共陕西省委全面深化改革领导小组 2016 年工作要点》对深化电力体制改革提出了新

要求，社会各界对加快电力体制改革的期盼和共识也在提高，这些都为深化电力体制改革奠定了良好的基础。

二、总体要求

（一）基本思路。

认真贯彻国家电力体制改革总体部署，坚持社会主义市场经济改革方向，坚持创新、绿色、协调、开放、共享发展理念，围绕有序放开公益性、调节性以外的发用电计划，组建相对独立的省级电力交易机构，加快构建有效竞争的市场结构和市场体系；围绕输配电价改革试点，有序放开输配以外的竞争性环节电价，加快形成主要由市场决定的电价机制；围绕管住中间、放开两头的体制架构，有序向社会资本放开配售电业务，加快促进市场主体多元化；围绕推动清洁、高效、安全、可持续发展，加强电力统筹规划和科学监管，加快构建电力安全高效运行与可靠供应的体制机制，形成较为完善的现代电力市场体系，为促进陕西产业转型升级和结构调整增添活力。

（二）主要原则。

——**坚持安全可靠。**遵循电力市场发展规律，维护电力市场秩序，确保电力调度权威，切实保障公益、民生用电，保障电力系统安全稳定运行和电力可靠供应，切实提高电力安全可靠水平。

——**坚持市场导向。**充分发挥市场在电力资源配置中的

决定性作用，区分竞争性和垄断性环节，积极培育独立的市场主体，鼓励在发电侧和售电侧开展有效竞争，切实提高运行效率，降低生产成本，促进电力事业健康发展。

——**坚持试点先行**。立足省情实际，稳妥有序推进电力体制改革，在电力市场建设、售电侧改革、跨省跨区电力交易、输配电价等领域先行先试、有序推进，围绕提高电力能源综合开发利用水平，引导我省电力企业改善服务质量和生产水平。

——**坚持节能减排**。按照绿色发展理念，积极开展电力需求侧管理和效能管理，完善有序用电、节约用电制度，提高可再生能源发电和分布式能源系统发电在电力供应中的比例，促进能源结构优化。

——**坚持科学监管**。更好的发挥政府作用，重点加强发展战略、规划、政策、标准等的制定实施，加强市场监管，完善监管措施和手段，提高对技术、安全、交易、运行等科学监管水平。

（三）目标和步骤。

按照国家部署，结合我省实际，分两个阶段实施。

第一阶段（2016年—2018年）：以国家政策框架为基本遵循，以加快推进条件成熟的改革为突破口，进一步放开发用电计划，开展输配电价测算，完善销售电价分类改革，完成相对独立交易机构的组建和交易平台的建设，明确市场准

入标准和交易规则。在电力市场体系、社会资本投资配售电业务、市场主体培育、输配电价等方面积极探索，在榆林市开展电力体制改革试点。电力用户与发电企业直接交易范围明显扩大，价格形成机制基本理顺，可再生能源发电和分布式能源发电在电力供应中的比例明显提高，市场主体多元化步伐加快。

第二阶段（2018年以后）：力争在2018年底前初步建成电力市场化体系。电力市场建设、交易机构运营、电力市场化定价机制、售电侧改革、社会资本投资配售电业务等方面迈出实质性步伐；2020年底前建立以长期交易为主、现货交易为补充的市场体系。跨省跨区电力市场化交易份额进一步扩大，电力行业“有法可依、政企分开、主体规范、交易公平、价格合理、监管有效”的市场体制比较健全，供应多元化和公平竞争全面实现，产业技术水平、能源利用效率、电力运行安全可靠明显提升，政府监管能力明显增强，实现全省资源优势转化为经济优势，促进产业结构转型升级。

三、近期主要任务

（一）推进发用电计划改革，更多发挥市场机制的作用。

1、有序缩减发用电计划。按照《陕西省电力用户与发电企业直接交易实施办法》有关规定，2016年，电压等级110千伏及以上工商业企业和10千伏及以上高新技术企业用户参与直接交易，具备条件时，逐步放开所有10千伏及以

上电压等级用户。2016 年确定优先购电的适用范围，保障全省一产、三产中的党政军机关、学校、医院、公共交通、金融、通信、邮政、供水、供气等涉及社会生活基本需求的重要公用事业、公益性服务行业用电。居民生活用电列入优先保障序列，近期不参与市场竞争，原则上不参与限电，纳入用电计划。同时鼓励新增工业用户和新核准的发电机组积极参与电力市场交易，其电量尽快实现以市场交易为主。在避免出现发电企业和用电企业非理性竞争、影响市场化改革进程的前提下，稳步增加直接交易电量。2017 年，直接交易电量比例达到全省全社会用电量的 30%以上。

2、保障公益性调节性发用电需求。政府保留必要的公益性调节性发用电计划，以确保居民、农业、重要公用事业和公益性服务等用电，确保维护电网调峰调频和安全运行，确保可再生能源发电依照规划保障性收购。积极开展电力需求侧管理和能效管理，综合运用现代信息技术、培育电能服务、实施需求响应等手段，促进供需平衡和节能减排。做好节能技改项目审核管理工作，积极建立适应省情的电力应急机制。

3、建立优先发电机制。在确保维护电网调峰调频和安全运行的前提下，优先安排水力、风能、太阳能、生物质能等可再生能源保障性发电；根据电网调峰调频需要，合理安排调峰调频电量；按照以热定电原则安排热电联产机组发

电；兼顾资源条件、系统需要，合理安排水电发电；兼顾调峰需要，合理安排余热余压余气发电；考虑节能环保水平，安排高效节能、超低排放燃煤机组发电，并通过留足计划空间、加强电力外送和消纳、组织实施替代等措施予以确保。

（二）建立相对独立的电力交易机构，形成公平规范的市场交易平台。

4、组建陕西电力交易中心。2016年，组建股份制陕西电力交易中心，对现有的交易中心进行股份制改造。电力交易中心按照政府批准的章程和规则运营，按有关规定为电力市场交易服务，机构管理运营与各类市场主体相对独立，并接受国家能源局西北监管局和省级电力运行主管部门的业务指导与监管。

5、明确电力交易中心职能。电力交易机构在省级电力运行主管部门业务指导下为市场主体提供规范、公开、透明的电力交易服务，参与拟订电力市场交易规则，主要负责市场交易平台的建设、运营和管理，负责市场交易组织，提供结算依据和服务，汇总用户与发电企业自主签订的双边合同，负责市场主体的注册和管理，披露和发布市场信息等。交易机构可向市场主体合理收费，主要包括注册费、年费、交易手续费。

6、设立市场管理委员会。在省电力体制改革领导小组的领导下，建立电力市场管理委员会，由电网企业、发电企

业、售电企业、电力用户等组成，实行按市场主体类别投票表决等合理议事机制，主要负责研究审定陕西电力交易中心章程、交易和运营规则，协调电力交易市场相关事项等。省级电力运行主管部门、国家能源局西北监管局、省物价局等相关部门可派员参加电力市场管理委员会有关会议。市场管理委员会审议结果经审定后执行，国家能源局西北监管局和省级有关部门可行使否决权。

（三）推进电力交易体制改革，开展市场化交易。

7、规范市场主体准入标准。严格按照《陕西省电力用户与发电企业直接交易实施办法》有关规定，确定并公布可参与直接交易的发电企业和用户准入标准。符合条件的发电企业、售电主体和用户可自愿到交易机构注册成为市场主体。电力交易机构每年公布当地符合标准的发电企业和售电主体目录，对用户目录实施动态监管。按电压等级分期分批放开用户参与直接交易，参与直接交易企业的单位能耗、环保排放均应达到国家标准，不符合国家产业政策以及产品和工艺属于淘汰类的企业不得参与直接交易。进一步完善和创新制度，支持环保高效特别是超低排放机组通过直接交易和科学调度增加发电量。

8、引导市场主体开展多方直接交易。有序探索对符合准入标准的发电企业、售电主体和用户赋予自主选择权，确定交易对象、电量和价格，按照国家规定的输配电价向电网

企业支付相应的过网费，直接洽谈合同，实现多方直接交易，短期和即时交易通过调度和交易机构实现，为工商业企业等各类用户提供更加经济、优质的电力保障。

9、鼓励建立长期稳定的交易机制。构建体现市场主体意愿、长期稳定的双边市场模式，任何部门和单位不得干预市场主体的合法交易行为。直接交易双方通过自主协商决定交易事项，依法依规签订电网企业参与的三方合同。鼓励用户与发电企业之间签订长期稳定的合同，建立并完善实现合同调整及偏差电量处理的交易平衡机制。

10、建立辅助服务分担共享新机制。适应电网调峰、调频、调压和用户可中断负荷等辅助服务新要求，完善并网发电企业辅助服务考核新机制和补偿机制。根据电网可靠性和服务质量，按照谁受益、谁承担的原则，建立用户参与的辅助服务分担共享机制。用户可以结合自身负荷特性，自愿选择与发电企业或电网企业签订保供电协议、可中断负荷协议等合同，约定各自的辅助服务权利与义务，承担必要的辅助服务费用，或按照贡献获得相应的经济补偿。具备条件时，逐步实施辅助服务市场化。

11、开展跨省跨区电力直接交易试点。建立完善的跨省跨区电力市场交易机制，加强与华中、西南等电力输入区域省份沟通协作，建立完善省际合作机制，更大程度地参与全国电力交易。鼓励省内发电企业与省外电力用户建立中长期

电力合作关系，选择大容量、高效率、超低排放机组，开展与湖北省等周边省份跨省跨区电力直接交易试点，扩大市场化交易电量，丰富交易品种，积极推进我省煤炭向电力转化。打造神府、榆横、延安和彬长“西电东送”煤电基地，加快陕北至武汉特高压输电工程等外送电通道建设，扩大陕电外送规模，促进电力资源在更大区域范围优化配置。

（四）推进输配电价改革，完善市场定价机制。

12、制定输配电价改革试点方案。按照国家统一安排部署，参照已开展输配电价改革试点省份经验，结合陕西两家电网企业并存的实际情况，按照有利于推进电力市场化改革、有利于促进电网企业健康发展、有利于减轻社会用电负担等原则，合理确定试点范围，科学核定输配电价，研究拟定并及时报送适合我省电力体制特点的输配电价改革试点方案，经国家批准后组织实施。

13、开展输配电价成本监审工作。对省内电网企业输配电价成本进行调查摸底，密切配合国家开展对陕西电网的输配电价成本监审工作，明确监审范围，完善监审办法，从严核定成本费用，如期完成陕西电网输配电价成本监审工作。

14、测算符合实际的输配电价标准。根据成本监审结果，在综合考虑电网企业输配电资产、成本、效益的基础上，按照“准许成本加合理收益”的原则，测算出陕西电网输配电价总水平和分电压等级输配电价标准，加快改变对电网企业的

监管模式，逐步形成规则明晰、水平合理、监管有力、科学透明的独立输配电价体系。

15、推进电价交叉补贴改革。坚持保障民生、合理补偿、公平负担的原则，结合输配电价改革进程，配套改革不同种类电价之间的交叉补贴，逐步减少工商业内部交叉补贴，妥善处理居民、农业用户交叉补贴，逐步建立科学合理的销售电价分类体系。

16、完善输配电价管理政策。研究制定科学合理的输配电价管理办法，进一步加强电网企业成本监管，探索激励与约束相结合的方式方法，引导合理有效投资，促进企业节约成本、提高效率。加快推行输配电价与发售电价分开形成机制，有序放开上网电价和公益性以外销售电价。在放开竞争性环节电价之前，适时启动煤电价格联动机制，调整上网电价和销售电价，使电力价格更加灵敏反映市场变化情况。

（五）稳步推进售电侧改革，有序向社会资本放开售电业务。

17、鼓励社会资本投资增量配电业务。认真落实国家关于创新重点领域投融资机制的工作部署，积极吸引社会资本参与增量配电业务领域投资，促进国家电网陕西省电力公司、陕西省地方电力（集团）公司有序竞争、融合发展。有序向符合条件的市场主体放开增量配电投资业务，探索社会资本投资配电业务的有效途径，培育发展混合所有制配电主

体。社会资本投资增量配电网绝对控股的，即拥有配电网运营权，同时拥有供电营业区内与电网企业相同权利，履行相同责任和义务。国网陕西省电力公司、陕西省地方电力（集团）公司以外的存量配电资产视同增量配电业务，按照实际覆盖范围划分配电区域。

18、明确售电放开的市场准入条件。在国家确定的售电侧市场主体准入与退出标准、条件的基础上，结合陕西实际，依法确定符合技术、安全、环保、节能和社会责任要求的售电主体准入条件。售电主体必须具备独立法人资格、业务独立、信用良好、拥有与申请的售电规模和业务范围相适应的注册资本、设备、经营场所，以及具有掌握电力系统基本技术经济特征的相关专职专业人员。创新售电业务市场准入机制，以注册服务代替行政审批，实行“一注册、一承诺、一公示、三备案”。明确退出规则，加强市场监管，保障各相关方合法权益。

19、多途径培育市场主体。允许符合条件的高新产业园区或经济技术开发区组建售电主体直接购电。支持拥有分布式电源的用户或微网系统参与电力交易。鼓励能源需求侧管理机构和供水、供气、供热等公共服务行业和节能服务公司开展市场化售电业务。允许符合条件的发电企业投资和组建售电主体进入售电市场，从事售电业务。

20、明确市场主体权责。售电主体可通过电力市场，采

取向发电企业、集中竞价和向其他售电商购电等多种方式购电。售电主体、电力用户、其他相关方依法签订合同，明确权利义务。鼓励售电主体创新服务，向电力用户提供合同能源管理、综合节能和用能咨询等增值服务。各种电力生产方式都要严格按照国家有关规定，承担电力基金、政策性交叉补贴、普遍服务、社会责任等义务。

（六）开放电网公平接入，建立可再生能源发展新机制。

21、积极发展可再生能源和分布式能源。科学编制可再生能源开发利用规划，提高可再生能源消费比重和非水电可再生能源电量消费比重。鼓励因地制宜投资建设太阳能、风能、生物质能发电等可再生能源，优先安排可再生能源保障性发电。安排年度发电计划时，充分预留可再生能源发电空间，在保障电网安全稳定运行、可靠供电的前提下，优先安排发电。加强可再生能源发电与其他电源、电网的有效衔接，扩大外送可再生能源发电量比例，明确可再生能源电力接入、输送和消纳责任，建立确保可再生能源电力消纳的激励机制。

22、完善并网运行服务。坚持节能减排和清洁能源优先上网的原则，优先支持新能源、分布式能源、节能降耗和资源综合利用机组并网，依照规划认真落实可再生能源发电保障性收购制度，解决好无歧视、无障碍上网问题。建立保障可再生能源优先发电制度，确定优先发电企业类别，合理确

定优先发电顺序。完善可再生能源消纳调峰补偿机制。积极发展融合先进储能技术、信息技术的微电网和智能电网技术，提高系统消纳能力和能源利用效率。

23、全面放开用户侧分布式电源市场。积极开展分布式电源项目的各类试点和示范。放开用户侧分布式电源建设，支持企业、机构、社区和家庭根据各自条件，因地制宜投资建设太阳能、风能、生物质能发电以及燃气“热电冷”联产等各类分布式电源，准许接入各电压等级的配电网和终端用电系统。鼓励专业化能源服务公司与用户合作或以“合同能源管理”模式建设分布式电源。

24、加强和规范自备电厂建设管理。从强化规划引导、发展循环经济、延伸煤电产业链等方面，规范燃煤机组为主的自备电厂准入标准。新建燃煤自备电厂（除背压机组和余热、余压、余气利用机组外）应符合国家产业政策、总量控制规模、电力规划布局和国家节能环保排放标准。自备电厂应公平承担社会责任，履行相应的调峰义务，已运行自备电厂加快推进节能减排和淘汰落后机组步伐，确保稳定达标排放。对承担相应的政府性基金、政策性交叉补贴和系统备用费的现有自备电厂，在满足自备电厂参与市场交易的相关规定下，规范其成为合格市场主体，允许其在公平承担社会责任条件下参与电力市场交易。完善和规范余热、余压、余气、瓦斯抽排等资源综合利用类自备电厂支持政策，制定陕西省

自备电厂建设管理办法。

（七）加强电力统筹规划和科学监管，提高电力安全可靠水平。

25、切实加强电力行业特别是电网的统筹规划。认真履行电力规划职责，加强电力规划与能源规划、地方性电力规划与全国电力规划之间的有效衔接。提升电力规划的权威性、科学性和覆盖面，配电网规划应重点满足本区域电力供应，合理布局变电设施，避免重复建设。农村电网改造规划应服务我省移民搬迁、城乡一体化和重点镇、文化旅游名镇建设以及县域工业园区发展等。增强规划的透明度和公众参与度，注重做到与城镇化规划、土地利用总体规划和文物、景区（点）等敏感目标相协调，并及时向社会公布。加大电力发展重大问题研究，依据资源环境承载能力，科学调控电力发展的规模和布局，建立规划监督、评估、考核机制，各种电源建设和电网布局严格按规划有序组织实施，增强规划的执行力。

26、切实加强电力行业及相关领域科学监管。严格执行国家法律法规和行业标准规范，创新监管模式，根据职能依法履行电力监管职责，开展对电力规划从编制到实施全过程监督和后评价工作。加强对电网公平接入、电网投资行为、成本及投资运行效率的监管。切实保障新能源并网接入，促进节能减排，保障居民供电和电网安全可靠运行。国家能源

局西北监管局和陕西省电力行业管理部门对市场主体有关市场操纵力、公平竞争、电网公平开放、交易行为等情况实施监管。对电力交易中心和电力调度中心执行市场规则的情况实施监管。

27、建立健全市场主体信用体系。加强市场主体诚信建设，规范市场秩序。建立企业法人及其负责人、从业人员信用记录，将其纳入统一的信用信息平台，使各类企业的信用状况透明、可追溯、可核查。加大监管力度，对企业和个人的违法失信行为予以公开，违法失信行为严重且影响电力安全的，要实行严格的行业禁入措施。

28、减少和规范电力行业的行政审批。进一步转变政府职能、简政放权。按照国家要求取消、下放电力项目审批权限，有效落实规划，明确审核条件和标准，规范简化审批程序，完善市场规则，保障电力发展战略、政策和标准有效落实。除法律法规有明确规定的外，任何电力企业不得对其他公民和法人设定接入电网和输配电服务方面的附加条件，确保电网对发电企业、售电主体和用户无歧视开放。

四、组织实施

（一）加强组织领导。

成立陕西省电力体制改革领导小组，由省政府分管领导任组长，省发展改革委（省能源局、省物价局）、国家能源局西北监管局、省工业和信息化厅、省财政厅、省环境保护

厅、省水利厅、省国资委、省政府法制办、国家电网陕西省电力公司、陕西省地方电力（集团）有限公司等部门的主要负责人为成员。领导小组主要负责认真贯彻落实中发〔2015〕9号文件精神，全面统筹协调推进陕西省电力体制综合改革工作，研究确定组织实施方案和措施，协调解决电力发展、结构转型、产业升级的重点难点问题。领导小组办公室设在省发展改革委，办公室主任由省发展改革委主任兼任。

（二）规范推进试点。

坚持正确的改革方向，积极稳妥推进各类试点。坚持市场定价、平等竞争、节能减排的原则，结合我省实际，制订专项试点实施方案，报国家发展改革委、国家能源局批复后组织实施。试点过程中要建立问题发现和纠错机制，灵活应对试点工作中出现的新情况、新问题，切实防范风险，保证电网安全。

（三）营造改革氛围。

加强与新闻媒体的沟通协调，加大对电力体制改革的宣传报道力度，在社会上形成推进电力体制改革的浓厚氛围，加强改革工作的沟通协调，充分调动各方积极性，凝聚共识，形成工作合力。