

附件 1

湖北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，推进电力市场建设，强化政府有效监管，解决制约电力行业科学发展的突出矛盾和问题，促进电力行业又好又快发展，推动结构转型和产业升级，为经济社会发展提供安全、清洁、经济的电力保障，结合湖北实际，制定本方案。

一、重要性和必要性

湖北是能源资源匮乏省份，又是能源消费大省，能源保障特别是电力供应对全省经济社会发展至关重要。自 2002 年电力体制改革实施以来，在党中央、国务院和省委、省政府领导下，我省电力行业破除独家办电体制束缚，初步解决了指令性计划、政企不分、厂网不分等机制问题，初步形成了电力市场主体多元化竞争格局，为进一步深化电力体制改革打下了基础。一是促进了电力行业快速发展。2015 年全省发电装机达到 6411 万千瓦，其中水电装机 3653 万千瓦，风电、光伏发电、生物质发电等新能源发电装机 247 万千瓦，全省发电量达到 2356 亿千瓦时。电网 220 千伏及以上线路回路长度达到 26330 千米，220 千伏及以上变电容量达到

10296 万千伏安，湖北电网成为三峡外送的起点、西电东送的通道、南北互供的枢纽、全国联网的中心，在全国电网中占有特殊地位。二是提高了电力普遍服务水平。开展农网改造升级，实现城乡用电同网同价，消除无电人口，完成农电管理体制变革，解决部分区域电网发展难题，农村电力供应能力和管理水平明显提升。三是推进了电力市场体系建设。厂网分离全面完成，组建了多层面、多种所有制发电企业，在电网方面主辅分离基本完成，省内相关企业进行了整合。四是开展了电力市场化交易探索。2016 年全省电力用户与发电企业直接交易签约电量达 300 亿千瓦时，居全国前列。

当前电力行业发展还面临着一些亟需通过体制改革解决的矛盾和问题。一是用电水平偏低但成本偏高。我省人均用电量只有全国平均水平的 70%，与发达地区相比差距更大，同时我省电价水平偏高。一般工商业用电价格居全国第 5 位，居民用电价格居全国第 8 位，制约了经济竞争力发挥。二是交易机制缺失，资源利用效率不高。发电企业和电力用户之间市场交易有限，未形成配售电市场，配售电侧投资主体单一，电力市场竞争机制不完善，市场配置资源的作用未得到充分发挥。三是价格关系没有理顺，市场化定价机制尚未形成。竞争性环节由市场决定电力价格的机制还没有形成，上网电价和销售电价以政府定价为主，存在交叉补贴，滞后于成本变化，且不能及时合理反映环境保护支出和供求关系变

化，制约了市场机制的调节作用有效发挥。**四是规划协调机制缺失，监管体系不健全。**电网规划以企业规划代替，电力规划刚性不强。对市场主体行为、电力普遍服务的监管尚不完善，自然垄断环节价格科学核定和监管机制不到位，电网输配电成本缺乏有效监管。

深化电力体制改革是贯彻落实党中央、国务院重大改革决策部署的具体行动，事关我省能源安全和社会经济发展全局。自《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）出台后，国家陆续出台了一系列配套文件，为电力体制改革指明了方向。“十三五”期间我省电力供应可基本满足需求，“十四五”及以后需要考虑输入一定规模的省外电力，作为能源输入大省，加之湖北电网的特殊地位，开展电力体制综合改革，将在全国起到积极的示范作用。当前我省电力保供压力缓解，抓住时机推进电力体制改革，化解电力行业长期存在的深层次矛盾，增强电力市场活力，通过市场实现能源资源的有效配置，释放改革红利，培育新的增长点，已逐渐成为社会各界共识。从操作层面看，我省2014年启动了电力直接交易工作试点，通过3年运作积累了较为丰富的经验；我省已被国家列入先期输配电价改革试点范围，出台了《湖北电网输配电价改革试点方案》，首轮输配电价格已获核准并在电力直接交易中得到执行。总体上看，我省电力体制综合改革具备了宽松的外

部环境和良好的工作基础。

二、总体思路、基本原则和主要目标

（一）总体思路

深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会、习总书记推动能源生产和消费革命重要讲话精神及党中央、国务院关于电力体制改革的一系列政策措施，全面落实“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念和省委提出的“绿色决定生死、市场决定取舍、民生决定目的”三维纲要，从湖北省情出发，以改革创新为统领、以完善市场为导向、以电力保障为基础、以提升效率、降低成本、优化结构为目标，围绕“三放开、一独立、三强化”重点任务，推进电力供给侧改革、促进结构调整；健全完善电力市场体制、激发市场活力；有序放开竞争性业务、打破行业垄断；理顺价格形成机制、降低电力成本；强化政府监管、促进资源要素优化配置。努力构建“有法可依、政企分开、主体规范、交易公平、价格合理、监管有效”的电力市场体制，助力湖北“十三五”“率先、进位、升级、奠基”，为“建成支点、走在前列”提供安全、清洁、经济的电力保障。

湖北电力体制综合改革的重点和路径是：以合理规划产能、提升系统效率，降低成本、增加有效供给，补齐短板、优化电力结构为抓手，以有序放开公益性和调节性以外的发用电计划为突破口，推进电力供给侧改革。积极开展输配电

价改革，科学核定输配电价，有序放开竞争性环节电价，完善电价传导机制。有序放开配售电业务，培育市场竞争主体，提升售电服务质量和用户用能水平，促进能源资源优化配置。组建相对独立的电力交易机构，搭建公开透明、功能完善的电力交易平台，继续推进发电企业与用户直接交易，逐步扩大市场化电量比例，促进电力电量平衡从以行政手段为主向以市场手段为主转变，促进形成公平公正、有效竞争的市场格局。进一步强化政府监管，完善电力规划体系，规范市场主体行为，强化自然垄断环节成本监审，维护电力市场公平及电力运行安全高效。

（二）基本原则

坚持安全可靠，保障民生。遵循电力工业的技术经济规律，明确责任主体，完善风险防范机制，保障电能动态平衡，保障电力系统安全稳定运行和可靠供应。充分考虑企业和社会承受能力，保障基本公共服务供给，确保居民、农业、重要公用事业和公益性服务等用电价格相对平稳。

坚持市场导向，激发活力。打破行业壁垒，培育市场主体，积极推进在竞争性环节开展有效竞争，建立公平、规范、高效的电力交易平台，形成适应市场要求的电价机制，激发企业内在活力，打造竞争充分、开放有序、健康发展的市场体系。

坚持统筹兼顾，循序渐进。适应湖北省情和电力行业发

展现状，把握好改革的力度和节奏，科学设定改革路径和时序，凝聚共识，试点先行，攻坚克难，逐步推进。在条件较为成熟、改革难度较小的地区和领域积极开展试点，在不同阶段各有侧重，并不断总结经验，及时修改完善相关方案和措施。

坚持节能减排，强化监管。积极开展电力需求侧管理和能效管理，完善有序用电和节约用电制度。从内在机制上确保电网对可再生能源发电和分布式能源系统发电的公平无障碍开放，完善辅助服务补偿机制，促进电力行业发展方式转变和能源结构优化。加强发展战略、规划、政策、标准等的制定实施，完善监管体系，有效开展电力交易、调度、供电服务和安全监管。

（三）主要目标

2018年前，初步构建湖北电力市场体系。完成电网准许收入和输配电价核定，建立输配电价形成机制，完成交叉补贴测算核定。电力市场主体准入、退出机制逐步完善。在电力供给侧形成有利于提升电力供给质量和效率的有效机制。完成交易机构组建和交易平台建设，建立科学公平的交易规则。完善直接交易机制，建立优先购电、优先发电制度，建立中长期交易、辅助服务交易机制，开展电力市场模拟运行和试运行并逐步扩大交易规模。配售电业务放开试点取得有效进展。完善电力规划体系，逐步建立与改革相配套的监管

制度。

“十三五”末或更长时间，完成湖北电力市场体系建设。建立以中长期交易为主，以现货交易为辅，交易品种齐全、功能完善的电力市场。形成完善的电力市场化定价机制，交叉补贴问题基本解决。在竞争性环节实现市场主体的多元化，形成市场化的跨省区电力交易机制，通过充分有效的竞争保障供应、降低成本，促进节能减排。形成健全完善的电力市场监管体系。湖北电力市场成为全国电力市场的重要组成部分，市场在资源配置中发挥决定性作用，有效保障全省经济社会发展需要。

三、近期推进湖北电力体制改革的重点任务

（一）推进电力供给侧改革，提升电力供给质量和效率

1、有序放开发用电计划。在充分考虑企业和社会承受能力，保障基本公共服务、居民等重点用电需求以及电力供应安全不受影响的情况下，进一步放宽发电企业和电力用户、售电侧市场准入条件，建立优先发购电制度，有序缩减发用电计划，逐步扩大直接交易规模。除保留必要的公益性、调节性发用电计划之外，到 2020 年取消竞争性环节发用电计划。

2、提升清洁能源市场竞争力。建立清洁能源发电送出工程与电源点同步建设机制，保障清洁能源并网消纳，加快推进电网企业收购清洁能源发电项目自建的上网线路工程。

结合市场竞争机制，通过落实优先发电制度、大力开展电力绿色调度，在确保供电安全的前提下，全额收购可再生能源发电。鼓励可再生能源替代燃煤自备电厂发电。支持分布式能源系统、多能互补、新能源微电网建设，鼓励多种投资主体投资建设分布式清洁能源。

3、规范燃煤热电联产项目建设管理。燃煤热电联产项目要在热力规划、热电联产规划指导下建设，规划建设热电联产项目应以集中供热为前提。支持相关企业以多种投融资模式参与建设规划内的背压发电机组，鼓励成立电热销售一体化运营公司，鼓励供热企业与工业用户直接交易。燃煤自备电厂应承担同等社会责任，缴纳国家规定的政府性基金、系统备用费等费用，严格遵守国家最新环保要求和能耗标准，积极参与电网调峰等辅助服务考核与补偿。

4、提高电力资源配置能力。扩大电力资源配置范围，结合省内需求实际，开展适时有序消纳省外清洁经济电力专题研究，推进省内电力产业清洁高效发展。开放电网建设市场，支持有条件的市场主体参与跨省跨区以及省内电网建设。加大调峰能力建设，提高电力系统调峰和消纳可再生能源能力，鼓励储能系统和智能电网等建设发展。

5、补齐电力发展短板。继续加大配电网尤其是农网建设投资力度，加快推进农网升级改造工程建设，优先实施贫困地区、中心村电网改造和机井、排灌泵（闸）站通电工程，

提高配电网整体建设标准和运营效率。强化电力需求侧管理，显著提升用户响应能力，加快推进“互联网+联智慧电力建设”。

6、提高供电服务的质量和水平。不断改善电力供给品质、提高电能质量和效率，提供优质便捷电力服务。积极做好电力普遍服务，实现城乡用电均等化。培育多元供电服务主体，鼓励市场良性竞争，优化电力市场环境。加快建立“互联网+电力服务”新模式，打造新型一体化智能互动电力服务平台，拓展专业化、个性化的电力综合服务和增值业务，提高用户满意度。

（二）推进电力交易体制改革，建立相对独立的电力交易机构

7、制定市场主体准入标准。遵循市场经济基本规律和电力系统运行客观规律，积极培育市场主体。省能源主管部门会同相关部门按照接入电压等级、能耗水平、排放水平以及区域差别化政策等制定可参与市场交易的发电企业、售电主体和电力用户准入标准，报省政府审定后发布。逐步扩大电力直接交易的市场主体范围，增加交易电量。

8、组建湖北省电力交易市场管理委员会。为维护市场的公平、公正、公开，保障市场主体的合法权益、充分体现各方意愿，在湖北省电力体制改革领导小组的领导下，组建湖北省电力交易市场管理委员会，作为研究协调电力市场相

关事项的议事机构。由省内电网企业、发电企业、售电企业、电力用户等市场主体按类别选派代表组成，实行按市场主体类别投票表决等合理议事规则，负责研究讨论交易机构章程、交易和运营规则等，提出相关建议意见。国家能源局派出机构、省能源主管部门派员参加市场管理委员会有关会议。市场管理委员会对相关事宜的议定结果经国家能源局派出机构、省能源主管部门审定后执行。2016 年完成湖北省电力交易市场管理委员会的组建工作。

9、成立相对独立的交易机构。以坚持市场化改革方向，构建统一开放，竞争有序的电力市场体系为目标，研究制定湖北省电力交易机构组建方案，湖北省电力体制改革领导小组负责湖北省电力交易机构筹建。交易机构不以营利为目的，在政府监管下为市场主体提供规范公开透明的电力交易服务。交易机构可按国家相关部委要求，采取国网湖北省电力公司相对控股的公司制的组建形式，按照省政府批准的章程和规则组建交易机构。将原来由电网企业承担的交易业务与其他业务分开，明确工作界面和工作流程，搭建公开透明、功能完善的电力交易平台。2016 年制定出台湖北省电力交易机构组建方案。

10、建立相对稳定的中长期交易机制。构建体现市场主体意愿，符合公平、公开、公正原则，充分发挥市场机制作用和交易平台功能的相对稳定的中长期交易机制。鼓励市场

主体间开展直接交易，自行协商签订合同，或通过交易机构组织的集中竞价交易平台签订合同，主要开展年、季、月等电力交易，探索开展周、日等短期交易和可中断负荷、调压等辅助服务交易。鼓励电力用户与发电企业签订年度以上的长期合同，建立并完善价格调整及偏差电量处理的交易平衡机制。逐年降低准入门槛，扩大直接交易规模，通过市场发现价值。允许按照市场规则转让或者调整交易合同。

11、开展现货交易研究。在推进中长期交易市场建设的基础上，开展建立电力现货市场研究，根据湖北电源布局、电网架构、负荷特性等因素，研究湖北开展日前、日内、实时电力现货交易和备用、调频等辅助服务交易的方案。探索以现货交易发现价格信号的电力市场机制，引导用户合理用电，促进发电机组最大限度提供调节能力。

12、开展市场化的跨省跨区电力交易研究。结合湖北电网“三峡外送起点、西电东送通道、南北互供枢纽、全国联网中心”的特点，按照中长期交易为主、临时交易为补充的交易模式，开展市场化的跨省跨区电力市场交易机制研究，以更大程度地参与全国电力市场交易，充分发挥湖北在全国电力市场的区位优势，促进电力资源在更大范围优化配置。

（三）稳步推进售电侧改革，有序向社会资本开放配售电业务

13、培育多元化售电侧市场主体。多途径培育售电侧市

市场主体，通过售电侧市场的有序竞争，给电力用户选择权，提升售电服务质量、能源利用效率和用户用能水平。符合条件的国家和省级高新产业园区或经济技术开发区、工业园区、发电企业及其他社会资本均可投资成立售电公司。供水、供气、供热等公共服务行业和节能服务公司等均可从事市场化售电业务。拥有分布式电源或新能源微网的电力用户可以成立售电公司或委托其他售电公司代理购售电业务。试点区域内，凡符合国家产业政策、单位能耗、环保排放均达到国家标准，满足湖北省售电侧市场准入条件的电力用户均可自愿进入市场，自由选择售电服务商。优化可再生能源电力直供环境，鼓励电力用户与可再生能源电力市场主体购售电买卖双方自行决定电量、电价，促进可再生能源健康快速规模开发。

14、明确售电侧市场主体权责。围绕建设交易品种齐全、功能完善、灵活高效且有利于发挥售电企业集约化、专业化等竞争优势的售电市场目标，理清售电市场各类主体的权责。在试点区域内，拥有输电网、配电网运营权的电网企业承担其供电营业区内的保底供电服务，对营业区内的各类用户提供电力普遍服务，保障基本供电，无歧视地向市场主体及其用户提供各类供电服务；售电公司可采取向发电企业协商购电、通过集中市场购电、向其他售电商购电等多种方式从事购电业务，并向电力用户或其它售电商出售电能，同时符合

条件的售电公司还可提供合同能源管理、综合节能、需求响应、用户受电外部工程、用电设备维护和用电咨询等电力需求侧增值服务；拥有输电网、配电网运营权的电网企业，在符合规划且相关各方按规定履行社会责任、缴纳国家规定的有关费用的前提下，可由发电企业通过多种方式接入电网并通过公平交易向其用户供电；符合市场准入条件的电力用户，可以直接与发电公司交易，也可自主选择与售电公司交易，或不参与市场交易。售电主体、电力用户、其他相关方通过依法签订合同，明确相应权利义务，约定交易、服务、收费、结算等事项。

15、建立售电市场准入退出机制。按照国家关于售电侧市场主体准入与退出的标准和条件，结合湖北实际，科学确定符合技术、安全、环保、节能和社会责任要求的售电主体条件，明确市场准入、退出程序和规则，确保市场的规范运行；创新售电业务市场准入机制，以注册服务代替行政审批，明确“一注册、一承诺、一公示、三备案”的具体流程；研究制定拥有配电网运营权的售电公司营业区域的划分及提供保底供电服务的具体办法，强化售电市场监督管理，建立售电市场信用体系。市场准入和交易过程必须公平开放、规范透明。

16、探索售电试点项目和区域。按照“循序渐进，试点先行”的工作思路，坚持安全高效、市场主导、改革创新、

科学监管的基本原则，选择条件成熟的项目和区域作为试点，探索不同类型的售电市场模式。参与试点的售电公司和电力用户必须遵守电力调度管理秩序，保障电力有序供应和电网安全稳定。通过整合新兴技术，形成电力生产和消费的互动，促进需求侧管理，提升工商业用能水平，实现电力消费的优化和进步。优先选择符合国家产业政策要求，具有电力行业从业经验及相关资质，信用良好的企业参与试点。重点扶持能将互联网、智能电网、高效节能等技术和服 务带给电力用户，节能成效显著提升的售电企业。

17、鼓励社会资本投资增量配电业务。鼓励以混合所有制方式发展增量配电业务，研究探索多种融资模式投资配电业务的有效途径。以国家和省级高新产业园区、经济技术开发区、循环经济园区、工业园区等为重点区域，有序向符合条件的市场主体放开增量配电投资业务。同时，社会资本投资增量配电网绝对控股的，在取得供电业务许可后即拥有配电网运营权，在供电营业区内拥有与电网企业相同的权利，并切实履行相同的责任和义务。对于国网湖北省电力公司以外的存量配电资产，可视同为增量配电业务，按照实际覆盖范围划分配电区域。

（四）加快推进输配电价改革，理顺电价形成机制

18、科学核定输配电价。国家已经批复湖北电网 2016—2018 年监管周期输配电准许收入和输配电价。我省将进一

步加强对电网企业的监管，完善电网准许成本科学核定机制，逐步对各电压等级的资产、费用、供输售电量、线损率等实行独立核算、独立计量，准许成本、准许收益、税金分别在各电压等级上分摊，强化成本监审与约束。争取逐步降低输配电成本，以与湖北经济发展的阶段和地位相适应。

19、建立激励与约束机制。电网企业通过加强管理，提高效率，使其运营成本低于准许成本，节约的成本可在电网企业与用户之间分享；同时制定考核电网企业运行效率和服务质量的激励机制，电网企业服务绩效超过规定目标的，适当予以奖励，反之予以惩罚，扣罚部分准许收益。

20、建立平衡账户。通过设立平衡账户，调节电网企业监管周期内输配电实际收入与准许收入之间的差额。当实际输配电收入高于准许收入时，多出部分进入平衡账户；当实际输配电收入低于准许收入时，不足部分由平衡账户弥补。由省价格主管部门会同相关部门提出平衡帐户调整和使用方案，经省电力体制改革领导小组审定后执行。加强对平衡帐户管理和使用的监管，具体办法另行制定。

21、逐步放开竞争性环节电价。参与电力市场交易的发电企业和售电主体及电力用户通过协商、市场竞价等方式自主决定市场交易价格，参与市场交易的用户购电价格由市场交易价、输配电价（含线损和交叉补贴）、政府性基金组成。

22、妥善处理交叉补贴。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。根据电网各电压等级的资产、费用、电量、线损率等情况，测算并单列居民、农业 享受的交叉补贴以及工商业用户承担的交叉补贴，并向社会公布。在国家出台处理交叉补贴政策措施之前，原则上不再扩大交叉补贴。

（五）加强电力统筹规划和科学监管，维护市场公平及电力安全

23、强化电力行业统筹规划。强化电力行业尤其是电网的统筹规划，优化电源和电网布局，充分考虑环保要求，依法开展规划环境影响评价；增强规划透明度和公众参与度，经法定程序审核后，向社会公开。建立规划实施的检查、监管、评估、考核机制。“十三五”电力规划要突出“补短板”。深入推进政企分开，逐步改革目前由企业行使的电网规划、系统接入、运行调度、标准制定等公共管理职能，由政府部门或委托第三方机构承担。

24、强化电力行业科学监管。重构电力市场监管体系，省能源主管部门和国家能源局派出机构要分工合作，创新监管措施和手段，有效开展电力交易、调度、供电服务、电力安全、市场准入、平衡账户监管，加强电网公平接入，强化电网投资行为、成本及投资效率监管，对市场实施应急状态管理。

25、建立健全市场主体信用体系。建立市场主体信用评

价制度，将市场主体及其法人代表、从业人员信用记录纳入统一信用平台。建立健全守信激励和失信惩戒机制，强化信用评价结果应用。建立信息公开机制，省能源主管部门定期公布市场准入退出标准、交易主体目录、负面清单、黑名单、监管报告等信息，市场主体也要按规定履行信息披露的义务。

四、组织实施

（一）加强组织领导

成立湖北省电力体制改革领导小组，由省政府领导分别担任组长和副组长，省直相关部门及国家能源局派出机构负责同志为成员，主要负责贯彻落实中发 9 号文件精神，全面统筹推进湖北省电力体制改革工作，组织制定相关专项改革工作方案及有关配套措施，研究解决改革中的重点难点问题，督促各项改革措施的落实。领导小组办公室设在省发展改革委，所需工作经费纳入年度部门预算。

（二）完善工作机制

将电力体制改革的推进落实纳入全省重点改革任务统一管理考核督办。进一步整合部门电力行业管理职能，明确政府和企业权责。建立完善考评机制，加强对试点工作的督办检查。各级政府要加强协调配合，全力推进电力体制改革相关工作。建立问题发现和纠错机制，适应电力行业自身特点，适时对改革进展和效果进行评估，及时应对改革中出现的问题，切实防范可能出现的风险。建立信息沟通机制，广

泛听取吸纳各方特别是电力市场主体的意见，及时对相关政策、措施进行优化完善，确保各项改革任务顺利完成。

（三）营造改革氛围

加强与新闻媒体的沟通协调，组织开展面向地方政府、电力企业、电力用户和社会公众的宣传解读和舆论引导，解答公众关心的问题，充分调动各方参与和推进改革的积极性、主动性和创造性，形成推进电力体制改革的良好氛围。

（四）稳妥有序推进

电力体制改革的各项具体措施要在各方共识的基础上稳妥有序推进。2016年出台交易机构组建、售电侧改革等专项试点方案。售电侧改革先在一定范围内选取不同样本进行试点，交易机构初期从省内电力市场中长期交易起步开展模拟运行和试运行，发用电计划在完善直接交易机制、扩大交易量的基础上再逐步放开。根据国家电力行业法律法规修订情况，适时推进我省电力立法工作。各责任单位提出的涉及电力体制改革的具体政策措施须经领导小组研究审定后方可实施，确保改革有序推进。