

新疆维吾尔自治区电力体制改革综合试点方案

为贯彻落实《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,深入推进新疆电力体制改革,结合我区实际,特制定本方案。

一、开展电力体制改革的必要性和紧迫性

新疆是国家重要的综合能源基地,是国家确定的“三基地一通道”,在全国能源战略开发中具有特殊重要的战略地位。“十二五”以来,在自治区党委、人民政府正确领导下,新疆电力工业实现了快速发展。一是电力供应保障能力全面提高。2015年全区联网发电装机达到6608万千瓦,同比增长28.2%。尤为可喜的可再生能源发电装机快速增长,占到总装机的42.3%;发电量达到2118亿千瓦时,同比增长16.4%。电网建设全面加快,形成了东至哈密、西至伊犁,南至喀什的750千伏主网架结构,以及西北联网两条750千伏通道。建成哈密南—郑州±800千伏特高压直流输电工程,开工建设准东—华东(皖南)±1100千伏特高压直流输电工程。“疆电外送”电量迅速增加,2015年全年外送电量288亿千瓦时,同比增长64.3%。二是电力普遍服务水平得到提高。通过农网改造和农电管理体制改革等工作,农村电力供应能力和管理水平

明显提升，农村供电可靠性显著增强，基本实现城乡用电同网同价，无电人口用电问题全面解决。三是多元化市场体系初步形成。在发电方面，形成了多层面、多种所有制、充分竞争的发电业务投资主体，充分发挥了市场在资源配置中的决定性作用。四是电价形成机制逐步完善。在发电环节实现了发电上网标杆价，在输配环节逐步核定了输配电价，在销售环节出台峰谷分时电价、差别电价、惩罚性电价等政策。五是电力市场化交易和监管不断推进。相继开展了竞价上网、大用户与发电企业直接交易等方面的试点和探索，2015年共有24家发电企业和88家电力用户参与电力直接交易试点，交易电量46亿千瓦时。

同时，电力行业发展还面临着一些亟需通过改革解决的问题。一是交易机制缺失，资源利用效率不高。售电侧改革竞争机制尚未建立，发电企业与用户之间市场交易有限。二是价格关系没有理顺，市场定价机制尚未完全形成。现行电价管理仍以政府定价为主，电价调整往往滞后成本变化，难以及时合理反映用电成本、市场供求状况等。三是自备电厂装机规模大，系统调峰能力不足。四是可再生能源开发利用面临困难，市场消纳能力不足。可再生能源发电保障性收购制度没有完全落实，新能源和可再生能源发电无歧视、无障碍上网问题未得到有效解决，弃风、弃光现象日益突出。2015年全年弃风电量71亿千瓦时，弃风率33%；弃光电量15亿

千瓦时，弃光率 25%。

电力体制改革工作关系经济发展、群众生活和社会稳定，进一步深化新疆电力体制改革，是自治区党委、人民政府的重大决策部署，是积极推动能源生产和消费革命的重要举措，是适应经济发展新常态、转变电力发展方式的迫切需要，是发挥市场配置资源决定性作用、构建电力市场体系的必然选择。新疆作为“丝绸之路经济带核心区”以及国家“三基地一通道”综合能源基地，积极推进电力体制改革，通过改革激发发展活力，对于推动电力工业持续健康发展，促进新疆经济发展、社会稳定和长治久安具有重要意义。

二、总体要求

（一）指导思想

贯彻落实党的十八大，十八届三中、四中和五中全会精神，深化落实自治区党委八届十次全委（扩大）会议、自治区党委经济工作会议精神，按照中央进一步深化电力体制改革的总体部署，坚持社会主义市场经济改革方向，坚持创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，立足新疆实际，以国家“三基地一通道”建设为载体，按照“管住中间、放开两头”的体制架构，着力推进电价改革，有序放开输配以外的竞争性环节电价，理顺电价形成机制；着力推进电力市场建设，完善市场化交易机制；着力培育多元市场主体，促进公平竞争；着力强化科学监管，保障电力安全、清洁、高效可持续发展，

逐步打破垄断，有序放开竞争，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”的市场机制，形成具有竞争活力、较为完善的现代电力市场体系。

（二）基本原则

1. 市场配置、政府调控。发挥市场配置资源的决定性作用，促进有效竞争。加强政府宏观调控，有效发挥政府在规划、政策、标准和监管等方面作用，保护电力投资者、经营者、使用者的合法权益和社会公共利益，促进电力事业健康发展。

2. 安全可靠、提高效率。遵循电力商品的技术经济规律，在保障电力系统安全稳定运行和电力可靠供应的前提下，不断提升电力应用技术水平和电力系统运行效率。

3. 市场竞争、保障民生。着力构建主体多元、竞争有序的电力交易格局，在改革发电侧、售电侧、用户侧充分有效竞争的同时，保留必要的公益性、调节性发用电计划，完善阶梯价格机制，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稳定，有效保障电力公共服务。

4. 节约能源、减少排放。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，提高发展质量和效率，提升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，促进经济结构调整、能源结构优化、节能减排和产业升级。

三、主要目标

完成电力市场框架方案设计；完成输配电价核定，基本实现公益性以外的发售电价由市场形成，形成电力市场化定价机制；完成相对独立交易机构的组建和交易平台的建设与运行，明确市场准入标准和交易规则；完善电力直接交易机制，工商业领域电力直接交易全面放开；开展售电业务放开试点，形成发电侧、售电侧主体多元、充分竞争的市场格局；跨省跨区市场化电力直接交易份额进一步扩大，形成运转高效、具有全国竞争力的现代电力市场。

四、重点任务

（一）推进输配电价改革

1. 开展输配电价摸底测算。全面调查电网输配电资产、成本和企业经营情况，结合自治区经济社会发展、能源基地建设、产业结构优化升级对电网建设的需求，深入分析输配电价管理中存在的主要矛盾和问题；摸清现有各类用户电价间、各电压等级间的电价交叉补贴现状，研究探索电价交叉补贴额度平衡补偿机制；调查各电压等级电量传导比例、电能损耗水平等。按照国家有关输配电价改革和输配电定价成本监审有关规定，根据自治区电网及电力用户实际需求情况和电网企业提供的基础资料，开展输配电价成本调查及各电压等级输配电价水平测算。

牵头部门：自治区发展改革委

配合部门：国网新疆电力公司

2. 做好输配电价成本监审。按照国家发展改革委、国家能源局《输配电定价成本监审办法（试行）》（发改价格〔2015〕1347号）规定，在国家发展改革委统一组织下，结合自治区发展实际，明确自治区输配电定价成本监审范围，科学合理核定输配电成本费用，完成自治区输配电定价成本监审工作。

牵头部门：自治区发展改革委

配合部门：国家能源局新疆监管办公室，国网新疆电力公司

3. 建立电力普遍服务补偿机制。结合新疆地域辽阔、负荷分散、输电线路长、线路损耗大、输电成本高的实际，积极争取国家支持建立电力普遍服务补偿机制，对政策性亏损进行补偿。同时，改革不同种类电价之间的交叉补贴，按照保障民生、合理补偿、公平分担的原则，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。

牵头部门：自治区发展改革委

配合部门：自治区财政厅、国网新疆电力公司

4. 制定输配电价改革试点方案。在国家发展改革委、国家能源局审核同意自治区输配电定价成本监审意见后，按照“准许成本加合理收益”原则确定电网准许总收入和分电压等级输配电价。妥善处理电价交叉补贴，建立平衡账户机制；

逐步完善输配电价体系，研究完善相关配套政策措施。制定《自治区输配电价改革试点方案》。

牵头部门：自治区发展改革委

配合部门：国家能源局新疆监管办公室，国网新疆电力公司

(二) 推进电力交易机构建设

1. 成立新疆电力交易中心。组建股份制新疆电力交易中心，对现有的交易中心进行股份制改造，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。既要考虑当前新疆地区国网、兵团、石油、水利等多个电网投资主体各自拥有独立供电营业区的客观实际，为将来构建统一的输配电网体系奠定基础，又要兼顾电力用户（售电公司）、独立辅助服务提供商和第三方的利益诉求，严格按照中发9号文件及其配套文件精神统筹推进各项组建工作。

牵头部门：自治区经信委

配合部门：国家能源局新疆监管办公室，自治区发展改革委，国网新疆电力公司，售电企业，发电企业

2. 明确交易机构职能。交易机构在新疆能源监管办和新疆自治区电力管理部门的监管下为市场主体提供规范、公开、透明的电力交易服务，主要负责电力交易平台的建设运营和维护、市场交易主体的注册管理、组织和管理各类电力

市场交易、提供电力交易结算依据及相关服务、监视和分析市场运行情况、披露和发布信息、参与拟定电力市场交易规则并配合进行分析评估、按规定收取交易相关费用。

牵头部门：自治区经信委

配合部门：国家能源局新疆监管办公室，自治区发展改革委，国网新疆电力公司，售电企业，发电企业

3. 成立市场管理委员会。组建由电网企业（包括国网新疆电力公司、兵团主要电网企业、以及石油和水利区域电网企业）、发电企业、售电企业、电力用户按类别选派代表组成的新疆电力市场管理委员会，实行按市场主体类别投票表决等合理议事机制，主要负责研究讨论交易机构的章程、交易和运营规则，协调电力市场相关事项等。国家能源局新疆监管办公室，自治区发展改革委、经信委等相关部门可派员参加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，国家能源局新疆监管办公室和自治区发展改革委、经信委等相关部门可以行使否决权。

牵头部门：自治区经信委

配合部门：国家能源局新疆监管办公室，自治区发展改革委，电网企业，售电企业，发电企业

（三）建立和完善电力市场交易机制

1. 研究制定电力市场交易基本规则。根据国家关于电力市场交易的基本规则、规范，结合新疆实际确定市场准入、

市场注册、市场运行、竞价交易、交易合同、交易结算、安全校核、阻塞管理、紧急事故处理、市场干预、信息披露等基本规范。

牵头部门：国家能源局新疆监管办公室

配合部门：自治区发展改革委、经信委，国网新疆电力公司，售电企业，发电企业

2. 制定并完善中长期电力市场交易机制。完善电力直接交易规则、发电权替代交易规则、发电厂并网运行管理实施细则和并网发电厂辅助服务管理实施细则、自备电厂参与电网调峰实施细则等，建立新疆区域统一、各市场主体（包括售电公司）参与的电力交易机制；探索建立和开展跨省跨区电力直接交易试点、跨省跨区发电权替代交易试点、调峰等辅助服务补偿市场化机制，可再生能源参与市场竞争机制等。

牵头部门：国家能源局新疆监管办公室

配合部门：自治区经信委、发展改革委，国网新疆电力公司，售电企业，发电企业

3. 制定电力市场交易监管办法。开展新疆电力市场建设研究，出台电力市场建设方案，根据市场建设方案和规则，制定市场交易监管办法，履行电力市场监管职责，对市场主体有关市场力、公平竞争、电网公平开放、交易行为等情况实施监管，对电力交易机构和调度机构公开透明、公平运作、

规范运营等情况实施监管。

牵头部门：国家能源局新疆监管办公室

配合部门：自治区发展改革委、经信委，国网新疆电力公司，售电企业，发电企业

4. 搭建电力市场交易技术支持系统。根据电力市场交易系统建设方案，由交易机构负责建设场内集中交易系统硬件，开发相关软件，完善现有的市场交易支持系统，建设电力市场信息发布平台，建立系统运行维护技术支持体系，确保电力交易及相关信息系统安全稳定运行，为启动现货市场运行提供条件。

牵头部门：国家能源局新疆监管办公室

配合部门：自治区发展改革委、经信委，国网新疆电力公司，售电企业，发电企业

5. 探索建立电力市场信用体系。探索建立电力市场交易信用系统和信用评价体系，将市场主体、从业人员信用记录纳入统一的信息平台。建立健全守信激励和失信惩戒机制，加大对不履约、欠费、滥用市场力、不良交易行为、电网歧视、未按规定披露信息等失信行为的监管力度，必要时可实施限制交易或强制性退出。充分发挥第三方征信机构在电力行业信用体系建设中的作用，参与自主交易的电力市场主体应向政府引入的第三方征信机构备案。

牵头部门：国家能源局新疆监管办公室

配合部门：自治区发展改革委、经信委，国网新疆电力公司，售电企业，发电企业

（四）有序推进发用电计划改革

1. 建立优先购电制度。确定优先购电的适用范围，保障全区第一产业用电，第三产业中的重要公用事业、公益性服务行业用电，以及居民生活用电享有优先购电权。开展有序用电工作，有效保障供需紧张情况下居民等用电需求不受影响。列入优先保障序列的用户，原则上不参与限电，近期不参与市场竞争，纳入用电计划。

牵头部门：自治区经信委

配合部门：国网新疆电力公司、国家能源局新疆监管办公室、售电企业、发电企业

2. 建立优先发电制度。以资源开发可持续、生态环境可持续为主要依据，坚持节能减排和清洁能源优先上网的原则，确定自治区优先发电的适用范围，对发电机组进行优先等级分类，合理确定优先发电顺序，并逐年进行动态调整。合理测算计划电量，留足保障性计划空间，逐步缩减发电计划。

牵头部门：自治区经信委

配合部门：自治区环保厅、国网新疆电力公司、国家能源局新疆监管办公室、售电企业、发电企业

3. 制定放开发用电计划实施方案。结合全区电力市场

体系建设推进情况，制定放开发用电计划实施方案。通过市场化交易方式，完善电力安全的应急保障机制，实现电力电量平衡从计划手段为主平稳过渡到以市场手段为主，并促进节能减排。在有序放开发用电计划的过程中，充分考虑企业和社会的承受能力，保障基本公共服务的供给。

牵头部门：自治区经信委

配合部门：自治区环保厅、国网新疆电力公司、国家能源局新疆监管办公室，售电企业，发电企业

（五）推进售电侧改革

1. 培育多元化售电主体。制定新疆售电侧改革试点方案，积极培育多元化的市场竞争主体，向社会资本放开售电业务，赋予用户更多的选择权，提升售电服务质量和用户用能水平，形成有效的市场竞争结构和市场体系。创新售电业务市场准入机制，以注册服务代替行政审批。

牵头部门：自治区发展改革委

配合部门：自治区国资委、经信委，国家能源局新疆监管办公室，国网新疆电力公司，售电企业，发电企业

2. 实施园区型售电主体直接交易试点。在高新产业园区、经济技术开发区、循环经济园区、跨境经济合作区、边境经济合作区、保税区等各类园区中，以及在兵团团场，选择有参与意愿并符合准入条件的，组建独立的售电公司，开展园区型售电主体直接交易。

牵头部门：自治区经信委

配合部门：自治区发展改革委、国资委，国家能源局新疆监管办公室，国网新疆电力公司，售电企业，发电企业

3. 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，探索社会资本投资配电业务有效途径，以高新产业园区、经济技术开发区、循环经济园区、工业园区及独立工矿区等为重点，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。国网新疆电力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。

牵头部门：自治区发展改革委

配合部门：自治区国资委、经信委，国家能源局新疆监管办公室，国网新疆电力公司，售电企业，发电企业

(六) 提高系统消纳新能源能力和清洁能源利用率

1. 积极促进可再生能源和资源综合利用电力消纳。在保障电网安全稳定和民生的前提下，全额安排可再生能源发电，优先预留水电、风电、光伏发电等可再生能源机组和热电联产、余热余压余气发电、燃气和煤层气（瓦斯）发电等资源综合利用机组发电空间，鼓励可再生能源和资源综合利用发电项目优先与用户直接交易。

牵头部门：自治区经信委

配合部门：自治区环保厅、国网新疆电力公司、国家能源局新疆监管办公室，发电企业

2. 建立完善调峰补偿市场化机制。在现有火电机组深度调峰交易的基础上，进一步修改完善相关规则，通过多种方式加大调峰补偿力度，通过双边协商或市场化招标等方式确定参与调峰交易双方。

牵头部门：国家能源局新疆监管办公室

配合部门：自治区经信委，国网新疆电力公司、售发电企业

(七) 加强和规范自备电厂管理

1. 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，规范自备电厂准入标准，自备电厂的建设应符合国家能源产业政策和电力规划布局要求，严格执行国家节能和环保排放标准。装机明显冗余地区，原则上不得新（扩）建自备电厂项目。

牵头部门：自治区发展改革委

配合部门：自治区经信委、自治区环保厅、国家能源局新疆监管办公室，国网新疆电力公司，售电企业，发电企业

2. 强化自备电厂运营管理。自备电厂应公平承担社会责任，履行相应义务，参与电网调峰。探索以市场化方式逐步代替系统备用费的机制。

牵头部门：自治区经信委

配合部门：自治区财政厅、国家能源局新疆监管办公室、
国网新疆电力公司、发电企业

(八) 加强电力统筹规划和科学监管

1. 建立电力规划统筹协调机制。建立政府部门和企业间、地方和兵团间规划的横向协调机制，做好“十三五”全区电力发展规划编制工作，同步组织编制规划环境影响报告和水资源评价报告，协调发展所需的资源和环境承载能力。电力行业污染物排放要符合区域排污总量控制、超低排放等相关要求，对自治区电力发展的重大问题展开专项研究，明确环境质量改善的目标，根据环境目标和资源环境承载力，明确全区（重点区域）电力行业对污染排放的贡献值上限，科学调控电力发展的规模和布局，提升电力规划编制的科学性和及时性。

牵头部门：自治区发展改革委

配合部门：自治区经信委、环保厅、水利厅，国家能源局新疆监管办公室，国网新疆电力公司，石油和水利电网企业，发电企业

2. 加强电力行业及电力市场科学监管。加强电网公平接入、电网投资行为、成本及投资运行效率监管。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。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，对电力交易机构和电力调度机构执行市场规则的情况实施监管。创新监管模式，健全安全监管机制，不断夯实安全生产基层基础，提高电力系统安全可靠运行水平。建立市场主体信用评价制度，强化信用评价结果应用，有效防范市场风险。加强和完善行业协会自律、协调、监督、服务的功能，充分发挥其在政府、用户和企业之间的桥梁纽带作用。

牵头部门：国家能源局新疆监管办公室

配合部门：自治区经信委、国网新疆电力公司

五、保障措施

（一）加强组织领导

参照国家电力体制改革领导小组机制，成立由自治区人民政府分管领导任组长，自治区相关部门为成员的自治区电力体制改革领导小组。领导小组主要负责认真贯彻落实中发9号文件、自治区党委八届十次全委（扩大）会议、自治区党委经济工作会议精神，全面统筹协调推进自治区电力体制综合改革工作，具体组织实施电力体制改革工作。领导小组办公室设在自治区发展改革委，具体牵头负责全区电力体制改革日常工作。

（二）稳妥有序推进

电力体制改革是一项系统性工程，也是利益结构的再调整。要在各方共识的基础上有序、有效、稳妥推进。逐步扩

大输配电价改革试点范围，对售电侧改革、组建相对独立运行的电力交易机构等重大改革事项先行试点开展，在总结试点经验的基础上再全面推开。

（三）严格监督考核

将电力体制改革作为促进自治区经济发展、保障民生的重大任务，电力体制改革领导小组办公室要制定实施目标责任制和绩效考核制度，依据法律法规和监管要求加强日常督促检查，确保各项改革试验任务的顺利完成。

（四）及时总结经验

对电力体制改革工作成效进行跟踪评价，开展季度及年度评估，及时总结改革经验和不足，不断深化全区电力体制改革工作。