

附件

西藏自治区电力体制改革方案

为全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真落实中央经济工作会议和政府工作报告各项部署，全面落实《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）和中央第六次西藏工作座谈会精神，促进自治区电力工业科学发展，为经济社会长足发展和长治久安提供有力保障，结合自治区实际，制定本方案。

一、充分认识电力体制改革的重要性和紧迫性

在党中央、国务院的亲切关怀下，在国家发展改革委、国家能源局等部委的关心支持下，自治区电力工业取得了长足发展和令人瞩目的成就，有力支撑了西藏经济社会持续健康发展。电力生产供应体系基本形成，特别是跨省联网、主网延伸、无电地区电力建设和农网改造升级等工程加快建设，供电能力显著提升，民生用能条件持续改善；“西电东送”接续基地建设取得重要进展。2013年，通过主电网延伸覆盖、小水电和独立光伏电站局域网以及户用光伏系统等方式，初步实现用电人口全覆盖。截至2017年底，西藏发电装机容量、发电量和全社会用电量分别达309万千瓦、62.26亿千瓦时、62.01亿千瓦时，较2010年末分别增长202%、142%和137%。

同时，自治区电力工业发展还面临一些亟需通过改革解决的问题

题。一是尚未完全解决持续稳定供电问题。自治区骨干调峰电源不足，水电丰盈枯缺矛盾较为突出，青藏直流送电能力有限，电力持续稳定供应能力需进一步提升。目前，主网未覆盖的 12 个县供电仍得不到有效保障。二是农村电力建设任务依然艰巨。截至目前，自治区还有近 100 万人没有用上大网电，已通大网电的农牧区电力保障水平不高；边境小康村建设中的能源保障任务重；电力服务水平较低，电力精准脱贫任务十分繁重，电力普遍服务落实面临较大压力。三是电力发展资金缺口大。自治区电力发展主要依靠中央财政支持和援藏资金，随着自治区经济社会快速发展以及人民日益增长的美好生活对电力需求不断加大，电力发展与资金缺口的问题越来越凸显，由于自治区仍属于欠发达地区，地方财力十分有限，迫切需要中央财政加大支持力度，改善民生用能条件。四是新能源和可再生能源利用面临困难。西藏可再生能源资源丰富，水电、风、光、地热资源品质好，但由于体制机制等多方面原因，新能源和可再生能源资源开发进展缓慢，尚未得到有效利用。五是电力市场化交易机制、电价形成机制和投融资体制尚未健全完善。受高海拔、高寒缺氧因素影响，加之区内用电市场容量小，历史欠账多，自治区电价难以反映电力建设成本、运行维护成本、环境保护成本和市场供求状况，没有形成电力市场化交易平台，电力价格出现扭曲；投资来源相对单一，体制性机制性障碍突出，改革迫在眉睫。

电力体制改革是党中央、国务院的重大决策部署，是供给侧结构

性改革的重要内容，是降低实体经济企业成本的有效手段，事关自治区能源保障和经济社会发展全局。各级政府、相关部门及有关企业要高度重视，充分认识电力体制改革工作的重要性和紧迫性，要进一步增强改革意识、顺应改革大势，积极拥护改革、支持改革、参与改革，要加强对接、主动作为、密切配合，切实抓好电力体制改革工作，为全区经济社会发展和群众提供可靠电力保障。

二、总体要求

（一）指导思想

高举习近平新时代中国特色社会主义思想伟大旗帜，全面贯彻党的十九大精神，贯彻落实中央第六次西藏工作座谈会精神，深入贯彻落实习近平总书记治边稳藏重要战略思想和加强民族团结、建设美丽西藏的重要指示，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，按照中央进一步深化电力体制改革的总体部署和自治区第九次党代会和区党委九届三次全会的决策部署，深入推进供给侧结构性改革，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，以国家产业政策为导向，破除体制机制障碍，积极推进电力体制改革。

（二）主要目标

深化电力体制改革要立足西藏实际，建立健全电力行业“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；厘清发输配各环节边界，降低电力成本、理顺价格形成机制，

逐步打破垄断、有序放开竞争性业务，实现供应多元化；增加区内能源供应，促进藏电外送，促进生态环境保护；着力完善农电管理体制，坚持推动厂网分开，健全电力发展机制，加强政府管理和有效监管，完善现代企业制度，逐步构建有效竞争的市场结构和较为完善的市场体系，逐步实现西藏电力工业清洁、高效、安全、可持续发展。

（三）基本原则

——坚持安全可靠。遵循电力工业的技术经济规律，保障电能的生产、输送和使用动态平衡，保障电力系统安全稳定运行和电力可靠供应，提高电力安全可靠水平。

——坚持保障民生。充分考虑西藏区情和社会承受能力，保障基本公共服务的供给，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。

——坚持市场化改革。区分竞争性和垄断性环节，培育独立的市场主体，着力构建主体多元、竞争有序、开放共享的电力市场格局，形成适应市场要求的电力价格机制，激发企业内在活力，使市场在资源配置中起决定性作用。

——坚持保护生态环境。与经济社会发展相适应，与自然环境相协调，加快转变能源发展方式，注重提高可再生能源比重，注重能源合理利用，注重生态环境保护措施落实，促进生态文明建设。

——坚持积极稳妥。电力体制改革是一项系统性工程，要在各方共识的基础上有序、有效、稳妥推进。要统筹处理好区内与区外、电

源与电网、近期与远期的协同关系，坚持政府引导、市场主导，努力实现互利共赢。

三、重点任务

（一）坚持推进厂网分开。坚决贯彻落实国家电力体制改革系列文件精神，坚决破除一切不合时宜的体制机制弊端，坚持推进“厂网分开”，不断推进企业治理体系和治理能力现代化，为电力体制改革工作创造有利条件。结合自治区电力发展的实际情况，国网西藏电力有限公司继续保留现有直孔水电站等装机容量 62 万千瓦电源资产作为系统的调峰调频电站，今后国网西藏电力有限公司除抽水蓄能电站外不再参与电源建设，逐步实现厂网分开。

（二）完善农电管理体制。把构建平安西藏，确保边疆稳固、长治久安、人民安居乐业，增进民生福祉作为农电体制改革的根本遵循，保证全区人民在共建共享发展中有更多获得感，不断延伸主电网供电范围。根据发展水平和历史情况，稳步推进农电管理体制改革，由国网西藏电力有限公司“农电代管”向“农电直管”或由地方入股成立现代化的股份制企业转变。

在主电网未覆盖的边远乡村建设以可再生能源为主要电源的微电网和配电网，保障安全可靠运行的电力供应。

（三）完善电网投融资体制，加快实现统一电网。争取提高中央资金拨付比例，加快藏中电网与昌都电网、阿里电网联网工程建设，加快形成以 500 千伏电网为主网架、配电网协调发展、覆盖全部 74

个县(区)的西藏统一电网。具备条件的地区，试点推行增量配电网业务，探索社会资本投资配电业务的有效途径。

(四) 理顺和完善电价形成机制。既要发挥电力在经济社会发展中基础公益性产业作用，又要回归商品属性，按照市场规律科学理顺电价形成机制。一是科学核定上网电价。依据工程竣工决算合理确定各类电站工程造价标准，按照“保本微利”原则确定发电上网基准价格。二是核定输配电价。依据电网输配电资产和运维成本，按照“准许成本加合理收益”原则，核定各电压等级输配电价。三是合理核定销售电价。结合自治区电力发展的实际情况合理制定各类型销售电价，逐步制定实施“丰枯电价”、“居民阶梯电价”、“峰谷电价”等。

(五) 逐步建立区内电力直接交易机制。组建相对独立的电力交易机构，完善电力市场监管体系。开展售电侧改革试点，积极培育售电业务主体。按电压等级分期分批放开用户与发电企业开展直接交易。参与电力市场交易的区内发电企业上网电价，由用户与发电企业通过协商、市场竞价等方式，在政府规定的基准价格上下浮动范围内自主确定。参与电力市场交易的用户购电价格由市场交易价格、输配电价(含线损)、政府性基金及附加三部分组成。

(六) 建立跨省区电力交易机制。加强与区外省份的沟通协作，化解冬春季节电力紧张局面。国网西藏电力有限公司负责与区外协商签订季节性的电力外购长期协议，明确价格水平和负荷峰平谷特性。鼓励发电企业在电力富余季节主动开拓外部市场，基于国家确定的跨

省区输电价格，按照售电地区市场规则，参与各类交易。

（七）建立电力发展的反哺机制。为更好地构建国家安全屏障和生态安全屏障，建立电力基础公益性的反哺机制。争取国家设立财政专项资金，建立西藏电力普遍服务补偿机制，弥补电力企业承担最基本公益性服务而导致的亏损。

（八）积极推动清洁能源电气化。为保护国家生态安全屏障，贯彻落实国家“退耕还林、退牧还草”政策和《大气污染防治行动计划》的各项要求，逐步推动自治区薪柴等传统用能方式向清洁能源电气化方式转变。积极推动自治区清洁能源电能替代相关工作，力争在全国率先实现电气化。

（九）加强政府管理和有效监管。厘清政府监管和电网等企业的工作职责，加强政府管理部门与行业监管部门的分工与合作，进一步加强政府部门的战略规划和运行管理，加强对调度机构、市场交易机构的有效监管。

四、保障措施

（一）加强组织领导。自治区发展改革委（能源局）牵头建立深化电力体制改革领导小组，在自治区党委全面深化改革领导小组及其经济体制和生态文明体制改革专项小组统一领导下，统筹推进全区电力体制改革工作，制定深化电力体制改革相关政策文件和重大改革举措，及时协调解决改革过程中的重大问题。各地市、各部门要围绕重点工作任务制定工作方案，确保各项改革任务落到实处。

（二）强化重大问题专题研究。在推进电力体制改革的过程中，加强价格、市场化交易、农电体制改革、投融资和产权变更等重大事项和问题的专题研究工作。

（三）强化统筹协调。电力体制改革要与国有企业等相关重点领域改革有机结合。自治区发展改革委（能源局）牵头提出工作清单，组织相关部门做好前期统筹协调和研究工作，形成具体方案后抓好推进落实工作。

（四）加强宣传引导。切实加强电力体制改革的宣传报道，做好相关政策的解读工作，形成浓厚氛围。及时发布改革信息和政策文件，解答改革难题，回应社会关切，最大程度凝聚各方共识，形成改革合力，为改革深入推进创造良好舆论环境。