

# 国家发展改革委 国家能源局关于 规范优先发电优先购电计划管理的通知

发改运行〔2019〕144号

各省、自治区、直辖市发展改革委、经信委（工信委、工信厅）、能源局，国家能源局各派出能源监管机构，国家电网有限公司、中国南方电网有限责任公司，中国华能集团有限公司、中国大唐集团有限公司、中国华电集团有限公司、国家电力投资集团有限公司、中国长江三峡集团有限公司、国家能源投资集团有限责任公司、国家开发投资集团有限公司、中国核工业集团有限公司、中国广核集团有限公司、华润集团有限公司：

为认真落实中央经济工作会议要求和政府工作报告部署，深化供给侧结构性改革，推进电力体制改革，根据《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）精神及《国家发展改革委 国家能源局关于印发电力体制改革配套文件的通知》（发改经体〔2015〕2752号）等相关文件要求，现就规范优先发电、优先购电计划管理有关事项通知如下。

## 一、充分认识建立完善优先发电、优先购电制度的重要意义

（一）优先发电、优先购电制度是贯彻落实电力体制改革精神，完善政府公益性调节性服务功能的重要举措。优先发电是实现风电、太阳能发电等清洁能源保障性收购，确保核电、大型水电等清洁能源按基荷满发和安全运行，促进调峰调频等调节性电源稳定运行的有效方式。优先购电是为居民、农业、重要公用事业和公益性服务等重点用电提供保障性服务，确保民生用电安全可靠的必要措施。优先发电、优先购电使市场在电力资源配置中起决定性作用的同时，更好的促进有效市场和有为政府相结合，保障电力系统清洁低碳、安全高效运行，意义重大。

（二）各地政府部门、各电力企业要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，进一步深入推进电力体制改革，总结开展优先发电、优先购电工作的经验，强化落实措施，规范工作程序，加强优先发电、优先购电计划管理，加快构建与市场化改革相适应的新型电力运行管理模式。电力现货市场试点地区，可以根据实际需要设计优先发电、优先购电计划改革路径。

（三）建立完善优先发电、优先购电制度要坚持安全可靠，以保障电力系统安全稳定运行和电力可靠供应为基本前提，促进电力安全可靠水平提高；要坚持绿色发展，落实国家能源战略，大力促进清洁能源消纳，推动电力行业绿色发展和能源结构优化；要坚持保障和改善民生，保障电力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；要坚持市场化方向，仅保留必要的优先发电、优先购电计划，积极通过市场化方式落实优先发电、优先购电计划；要坚持因地制宜，充分考虑各地供需形势、电源结构、用户结构的实际情况，采取差异化措施。

## 二、严格界定适用范围，科学编制优先发电、优先购电计划

（四）编制优先发电计划要重点做好电网安全和民生保障、资源利用保障、政策奖励保障等方面工作。

清洁能源资源利用保障方面，纳入规划的风能、太阳能发电，在消纳不受限地区按照资源条件对应的发电量全额安排计划；在消纳受限地区，按照全额保障性收购要求，结合当地实际安排计划，研究制定合理的解决措施，确保优先发电计划小时数逐年增加到合理水平。纳入规划的生物质能（含直燃、耦合等利用方式）等其他非水可再生能源发电，按照资源条件对应的发电量全额安排计划。基荷容量之外的水电，在消纳条件较好地区，根据当年来水情况，兼顾资源等条件、历史均值和综合利用要求，安排计划；在消纳受限地区，对未进入市场交易的水

电发电量，以机组前3年平均发电量为基础，根据发电空间等比例安排计划。基荷容量之外的核电，按照保障核电安全消纳的有关规定安排计划。余热、余压、余气、煤层气等资源综合利用机组发电，按照资源条件对应的发电量全额安排计划。

电网安全和民生保障方面，各类机组发电按照保障电网调峰调频、电压支撑确定的机组最小开机方式安排计划，水电、核电按承担基荷的容量安排计划。供热方式合理、实现在线监测、符合环保要求并达到国家规定热电比的热电联产机组发电，在采暖期按照“以热定电”原则安排计划。

跨省跨区资源利用保障方面，国家规划内的既有大型水电、核电，按照不低于上年实际水平或多年平均水平安排计划；网对网送电按照地方政府协议安排计划；国家规划内的既有煤电机组，采取点对网或类似点对网专线输电方式送（分）电的，原则上按照与受端省份同类型机组相当原则安排计划，并根据需要适当调整；历史形成统一分配电量的煤电机组，根据历史均值并参考供需变化安排计划。

政策奖励保障方面，对贫困地区机组、可再生能源调峰机组、超低排放燃煤机组等，按照有关政策明确的奖励要求安排计划。

违法违规建设的机组不得安排优先发电计划。

（五）编制优先购电计划要重点做好农业用电、居民生活用电及重要公用事业、公益性服务用电的保障，其中重要公用事业、公益性服务用电应包括党政机关、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，或提供公共产品和服务的部门和单位用电。优先购电用户生产、提供服务以及工作期间的用电量应全额纳入优先购电计划。

（六）结合电力市场建设，鼓励和允许优先发电机组、优先购电用户本着自愿原则，探索进入市场。

### 三、有效完善政策体系，切实执行优先发电、优先购电计划

（七）优先发电价格按照“保量保价”和“保量限价”相结合的方式形成，实行“保量保价”的优先发电计划电量由电网企业按照政府定价收购，实行“保量限价”的优先发电计划电量通过市场化方式形成价格。政府定价部分的优先发电计划比例应逐年递减，当同类型机组大部分实现市场化方式形成价格后，取消政府定价。通过竞价招标方式确定上网电价的优先发电机组，按照招标形成的价格执行。市场化形成价格的优先发电，应积极通过参与本地电力市场确定交易价格；未能成交的部分，执行本地区同类型机组市场化形成的平均购电价格。

跨省跨区资源利用保障方面的优先发电价格按照《国家发展改革委关于完善跨省跨区电能交易价格形成机制有关问题的通知》（发改价格〔2015〕962号）有关精神，由送电、受电市场主体双方在自愿平等基础上，在贯彻落实国家能源战略的前提下，按照“风险共担、利益共享”原则协商或通过市场化交易方式确定送受电价格，鼓励通过签订中长期合同的方式予以落实；优先发电计划电量以外部分参加受电地区市场化竞价。送受电双方经协商后确实无法达成一致意见的，可建议国家发展改革委、国家能源局协调。

优先购电计划由电网企业按照政府定价向优先购电用户保障供电。

（八）建立优先发电计划指标转让机制。政策奖励保障、跨省跨区资源利用保障方面的煤电优先发电计划指标，可通过发电权交易转让给其他机组。优先发电计划指标优先转让给清洁能源发电机组和高效低排放火电机组，指标交易可在本地进行，也可以跨省跨区开展。

清洁能源资源利用保障方面的优先发电计划，如受系统安全、资源因素及机组自身故障之外的影响，导致无法完成计划，视为优先发电计划指标转让至系统内优先级较低的其他机组，由相应机组按影响大小承担补偿费用。

（九）合理制定有序用电方案并按年度滚动调整，出现电力缺口或重大突发事件时，对优先购电用户保障供电，其他用户按照有序用电方案承担有序用电义务。

#### **四、细化工作程序，规范管理优先发电、优先购电计划**

（十）各省（区、市）政府主管部门要会同有关部门、电力企业，根据国家关于优先发电、优先购电保障的有关要求，结合本地区电力生产和消费实际，编制本地区下一年度优先发电、优先购电计划，每年10月底前上报国家发展改革委。国家电网公司、南方电网公司受国家发展改革委委托，要征求跨省跨区送受电各方意见，提出本经营区域下一年度跨省跨区优先发电计划预案，每年10月底前上报国家发展改革委。

（十一）国家发展改革委组织就优先发电、优先购电计划征求各方意见，根据需要对送受电双方不能达成一致的跨省跨区优先发电计划进行协调，并将完善后的优先发电、优先购电计划纳入年度基础产业、新兴产业和部分重点领域发展计划，下发各省（区、市）政府主管部门和相关电力企业。

（十二）优先发电、优先购电计划在执行过程中，可根据实际情况进行调整。调整流程与编制时一致，并可适当简化程序，缩短时间，提高效率。

#### **五、明确保障措施，加强事中事后监管**

（十三）国家发展改革委加强对全国优先发电、优先购电计划实施情况的监督，指导各省（区、市）政府主管部门做好本地区优先发电、优先购电计划编制及组织实施工作。

（十四）各省（区、市）政府主管部门要将省内优先发电计划和跨省跨区优先发电计划落实到电厂，建立优先购电用户目录，并根据保障需要，进行动态调整。

（十五）电网企业要通过电力调度机构优先调度落实好优先发电、优先购电计划；要根据优先发电、优先购电计划，与优先发电企业签订优先发电购售电合同，与优先购电用户签订优先购电供用电合同，合同性质可为差价合约或实物合同，积极促成优先发电计划市场化部分交易和优先发电合同转让交易。电力交易机构要做好优先发电计划市场化部分和优先发电指标交易相关组织和服务工作，优先发电计划相关的市场化合同应优先于其他市场化合同进行结算。

（十六）优先发电机组、优先购电用户及优先发电、优先购电计划安排、调整，应通过相关政府部门门户网站、电力交易机构网站、“信用中国”网站等向社会公示，接受全社会监督。

国家发展改革委

国家能源局

2019年1月22日