

政策汇编

2025/2/26

第二期

政策关键词

乡村全面振兴

养老服务改革

文旅消费

新能源产业发展

乡村全面振兴

近日，中共中央、国务院印发了《乡村全面振兴规划（2024—2027年）》，实施乡村振兴战略，是以习近平同志为核心的党中央着眼党和国家事业全局作出的重大决策，是新时代新征程“三农”工作的总抓手。

政策要点

一、总体要求

指导思想：坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，认真贯彻落实习近平总书记关于“三农”工作的重要论述，完整准确全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，着力推动高质量发展。

工作中要做到：坚持和加强党对“三农”工作的全面领导，坚持农业农村优先发展，坚持城乡融合发展，坚持农民主体地位，坚持因地制宜、分类施策，坚持人与自然和谐共生，坚持深化改革创新，坚持循序渐进、久久为功。

主要目标是：到2027年，乡村全面振兴取得实质性进展，农业农村现代化迈上新台阶。国家粮食安全根基更加稳固，农业综合生产能力稳步提升，乡村产业更加兴旺，实现乡村产业全链条升级；乡村更加生态宜居，人居环境明显改善，农村基础设施更加完备；乡风文明持续提升，农民综合素质全面提高；乡村治理更加有效；到2035年，乡村全面振兴取得决定性进展，农业现代化基本实现，农村基本具备现代生活条件。

二、优化城乡发展格局，分类有序推进乡村全面振兴

统筹优化城乡发展布局；推进城乡融合发展；分类推进乡村全面振兴；衔接推进脱贫地区全面振兴。

三、加快现代农业建设，全方位夯实粮食安全根基

提高粮食和重要农产品供给保障水平；加强农业基础设施建设；强化农业科技和装备支撑；加大粮食生产支持力度。

四、推动乡村产业高质量发展，促进农民收入增长

构建现代乡村产业体系；深化农村一二三产业融合发展；强化农民增收举措；全面促进农村消费。

五、大力培养乡村人才，吸引各类人才投身乡村全面振兴

壮大乡村人才队伍；完善乡村人才培养体系；健全乡村人才保障机制。

六、繁荣乡村文化，培育新时代文明乡风

提升乡村精神风貌；重塑乡村文化生态；增强乡村文化影响力。

七、深入推进乡村生态文明建设，加快发展方式绿色转型

加快农业绿色低碳发展；改善乡村生态环境；完善生态产品价值实现机制。

八、建设宜居宜业和美乡村，增进农民福祉

推进基础设施提档升级，持续改善人居环境；稳步提升基本公共服务水平，完善农村社区服务设施；加快数字乡村建设，优化乡村规划建设。

九、深化农业农村改革，激发农村发展活力

巩固和完善农村基本经营制度；深化农村土地制度改革；健全多元化乡村振兴投入保障机制；扎实推进农村改革各项重点任务。

十、加强农村基层党组织建设，推进乡村治理现代化

深入推进抓党建促乡村全面振兴；推进以党建引领乡村治理；维护乡村和谐稳定。

十一、加强组织实施

推进乡村全面振兴要坚持和加强党中央集中统一领导，坚持中央统筹、省负总责、市县乡抓落实的乡村振兴工作机制，全面落实乡村振兴责任制。要加强统计监测，适时开展规划实施评估。建立乡村全面振兴工作联系点。加快涉农法律法规制定修订，完善乡村振兴法律规范体系。加强宣传和舆论引导，充分发挥工会、共青团、妇联等作用，激发全社会参与乡村全面振兴的积极性，营造良好社会氛围。

政策解读

党的十九大提出实施乡村振兴战略。“乡村振兴战略实施以来，农业农村发展取得历史性成就、发生历史性变革，乡村振兴实现开局好、起步稳、基础牢。”“要抓实抓细各项工作，一事情接着办、一年接着一年干，绘就乡村全面振兴壮美画卷。”黄汉权分析了下一步工作的重点。

全方位夯实国家粮食安全根基。坚持稳面积、增单产两手发力，深入实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动和粮食单产提升工程。优化农业生产结构，稳步扩大大豆油料等短缺农产品生产。加强农业基础设施建设，逐步把具备条件的永久基本农田建成高标准农田，多种方式推进盐碱地综合利用。树立大农业观、大食物观，构建多元化食物供给体系。

确保不发生规模性返贫致贫。强化监测和帮扶，完善覆盖农村人口的常态化防止返贫致贫机制。突出产业帮扶，推动产业提质增效和可持续发展。做好就业帮扶，稳定脱贫劳动力就业规模，让有劳动能力的脱贫人口有稳定的就业岗位。

推动乡村产业高质量发展。大力发展地域特征鲜明、乡土气息浓厚的多样化特色种养业，开发农业多种功能、挖掘乡村多元价值。强化科技支撑、质量控制、产品营销，建设特色农产品标准化生产、加工和仓储物流基地。健全联农带农惠农的农企利益联结机制。

加快和美乡村建设。学习运用“千万工程”经验，不断提高乡村基础设施完备度、公共服务便利度、人居环境舒适度，逐步使农村基本具备现代生活条件。促进县域城乡融合发展，统筹新型城镇化和乡村全面振兴，提升县城综合承载能力和治理能力，建立城乡优质公共资源共建共享机制。

提升乡村治理水平。建立健全党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的现代乡村社会治理体制，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。

促进农民持续增收。因地制宜发展特色种养、手工作坊、林下经济等家庭经营项目。促进农村劳动力多渠道就业，做好大龄农民工就业扶持，稳定农民外出务工收入。引导和规范以出租、合作开发、入股经营等方式盘活利用农村资源资产，增加农民财产性收入。

全面深化农村改革。巩固和完善农村基本经营制度，深化农村土地制度改革，完善强农惠农富农支持制度，健全乡村全面振兴投入机制。

中国城市和小城镇改革发展中心主任高国力表示，党的十九大以来，乡村振兴战略和新型城镇化战略协同实施，城乡要素平等交换和公共资源均衡配置稳步推进，工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系加快形成，“下一步，要以加快城乡融合发展大力推进乡村全面振兴，促进城乡要素平等交换、双向流动，推动城乡共同繁荣发展。一是畅通城乡人口流动渠道，二是推进城乡要素平等交换，三是推动城乡基础设施和公共服务统筹发展，四是促进城乡产业协同发展，五是加快县域城乡融合发展。

文旅消费

为贯彻落实党中央、国务院关于扩大服务消费和促进文化旅游业发展的部署要求，发挥文化赋能、旅游带动作用，深化“文旅+百业”、“百业+文旅”，提升产品供给能力，丰富消费业态和场景，更好满足人民群众多样化、多层次、多方面的精神文化需求，增强人民群众文化获得感、幸福感，着力把文化旅游业培育成为支柱产业，提出了以下措施：

具体措施

一、丰富消费惠民举措

举办系列文旅促消费活动。在春节前后举办全国春节文化和旅游消费月、非遗展示展演展销、欢乐冰雪旅游季等活动。深入开展全国文化和旅游消费促进活动，围绕“五一”、国庆假期和暑期等旅游旺季，组织各地贯穿全年举办消费周、消费月、消费季等形式多样、内容丰富的特色文旅活动。

实施消费惠民让利行动。实施“百城百区”文化和旅游消费行动计划，发挥国家文化和旅游消费示范（试点）城市作用，联动金融机构、文旅企业，将更多优质资源投向文旅领域。

拓展公共机构服务供给。鼓励公共文化机构积极开展文化体验、艺术普及等服务。组织文艺院团、非遗工坊等开展惠民演出和非遗展演进商圈、进景区、进街区活动。支持博物馆、美术馆、图书馆等策划推出高品质特展。

二、满足不同年龄群体消费需求

优化亲子游乐服务。引导商场、景区、街区等引入亲子乐园、无动力儿童乐园、手工坊等业态，顺应生育支持政策。

创新发展研学旅游。推动旅行社经营研学旅游业务健康有序发展。

提升老年人文旅服务品质。发展银发经济，增进老年人福祉。推进酒店电视操作复杂专项治理工作，提升老年人旅游出行收视体验。

三、扩大特色优质产品供给

丰富文化娱乐产品。进一步优化营业性演出审批流程，落实巡演项目首演地内容审核负责制。鼓励开发具有地方文化特色的游乐项目。

推出特色旅游产品。鼓励有条件的地区开发利用气候资源，丰富避寒避暑旅居、冬日暖阳、滨海度假等特色产品。合理开发利用文物主题游径。

开发时尚国潮产品。打造国货“潮牌”、“潮品”，支持文化文物单位与社会机构合作，开发高品质文创产品。

四、培育消费场景

盘活提升存量空间。支持商业综合体、商圈、景区、街区、文化产业园区等打造创意市集，鼓励依法利用腾退空间、闲置用房等打造新型公共文化空间。推进上网服务场所转型发展。

打造新型消费场景。支持在文博场馆、景区、街区、邮轮、大巴等打造沉浸式体验空间，推出一批沉浸式文旅新产品新场景。

发展夜间文旅经济。支持夜间文化和旅游消费集聚区丰富文旅业态，举办民俗演艺、灯会庙会、光影秀等活动，因地制宜发展“水上夜游”文旅产品。

五、创新产业政策

强化财政金融支持。加大对符合条件的文化和旅游领域“两新”项目的支持力度。

扩大文旅有效投资。探索在部分地区开展旅游项目收益权、旅游项目（景区）特许经营权入市交易、备案登记试点工作。支持符合条件的文化和旅游类项目发行基础设施领域不动产投资信托基金（REITS）。加快重组中国旅游产业基金，引导社会资本和金融机构加大对旅游业的投入。

释放职工消费潜力。鼓励基层工会拓展使用会员会费为会员购买所在省份或区域旅游景区年票。

六、优化消费环境

提升公共服务水平。科学设计文化和旅游场所参观游览线路，有序扩大接待规模。

优化入境旅游政策。有序扩大单方面免签国家范围，适当延长免签时间。加强宣传推介和服务保障，用足用好现有过境免签政策和区域性入境免签政策，并适时进一步优化完善。

维护良好市场秩序。加强旅游市场综合监管，推进跨部门执法协作，修订旅游投诉处理相关办法，畅通举报投诉渠道，推进线上线下同步治理。

政策解读

国务院办公厅日前印发《关于进一步培育新增长点繁荣文化和旅游消费的若干措施》，这是贯彻落实党中央、国务院关于扩大服务消费和促进文化旅游业发展部署要求和中央经济工作会议精神的重要举措。发挥文化赋能、旅游带动作用，深化“文旅+百业”“百业+文旅”，提升产品供给能力，丰富消费业态和场景，有助于更好满足人民群众多样化、多层次、多方面的精神文化需求，把文化旅游业培育成为支柱产业。

当前，文旅业仍具有新兴产业的典型特征，在增长势头和发展空间方面潜力很大。找准新兴文旅消费需求。“Z世代”逐渐成为未来消费领域的主导力量，他们的消费行为更加注重“悦己”，对传统文化发自内心热爱；我国60岁及以上老年人口超2.96亿人，对康养、度假、旅居类产品需求旺盛；大量农村人口爱上旅游，是跟团游的主力军……不同群体的需求愈发细分，对文旅产品的选择更加追求多元化、个性化，必须有针对性地加以满足。

关注文旅消费创新扩容。一方面，要以新质生产力赋能，持续不断创造新产品、新业态、新模式。随着5G、大数据、人工智能等技术快速发展，一些文旅与科技融合的新赛道正在形成。以智能交互、沉浸体验等为特征的新型业态，增强文化产品的表现力、传播力和感染力，提升旅游产品的体验性、舒适性和便捷性，给消费者带来更多耳目一新的感受。另一方面，应发挥文旅业关联性高、辐射面广、带动性强的优势，坚持融合发展之路，除了“文化+旅游”，文旅与农业、工业、商业、体育、教育等的跨界融合都可能碰撞新火花、成就新爆款。从需求出发，以“文旅+百业”“百业+文旅”推动产品创新、场景创新，不断激发文旅市场生机活力，充分释放文旅消费潜能。

（金观平）

养老服务改革

深化养老服务改革发展是积极应对人口老龄化国家战略的迫切要求，是保障和改善民生的重要任务，事关亿万百姓福祉，事关社会和谐稳定。为加快建设适合我国国情的养老服务体系，更好保障老有所养，让全体老年人安享幸福晚年，现提出如下意见：

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，坚持尽力而为、量力而行，增强科学预判、做好前瞻部署，加快健全养老服务网络，强化以失能老年人照护为重点的基本养老服务，健全分级分类、普惠可及、覆盖城乡、持续发展的养老服务体系，加强老年健康促进，推动养老服务扩容提质，进一步激发养老事业和养老产业发展活力，更好满足老年人多层次多样化养老服务需求。

主要目标是：到2029年，养老服务网络基本建成，服务能力和水平显著增强，扩容提质增效取得明显进展，基本养老服务供给不断优化；到2035年，养老服务网络更加健全，服务供给与需求更加协调适配，全体老年人享有基本养老服务，适合我国国情的养老服务体系成熟定型。

二、加快健全覆盖城乡的三级养老服务网络

建设县级综合养老服务管理平台。依托县级特困人员供养服务机构和养老服务信息系统，建设综合养老服务管理平台。

加强乡镇（街道）区域养老服务能力建设。依托乡镇（街道）敬老院、优质民办养老机构等，改扩建为区域养老服务中心。

完善村（社区）养老服务设施站点。发挥乡镇（街道）区域养老服务中心带动作用，采取“中心+站点”等方式，大力发展嵌入式社区养老服务设施、互助性养老服务站点。

三、贯通协调居家社区机构三类养老服务形态

巩固居家养老基础作用。完善老年人床边、身边可感可及的养老服务政策措施。

强化社区养老依托作用。扩大社区养老服务有效供给，依托社区为居家养老提供有力支持。

优化机构养老专业支撑作用。根据服务对象和设施条件，因地制宜推进养老机构分类改革，调整完善供给结构。

促进医养结合。强化医疗卫生服务与养老服务在政策体系、服务制度、业务流程等方面的有机结合，加强疾病防控。

加快补齐农村养老服务短板。因地制宜扩大农村养老服务供给。

加强和改进养老服务综合监管。健全养老服务标准和评价体系。

四、构建养老服务事业产业发展三方协同机制

发挥养老服务事业发展政府主导作用。强化政府对养老服务的规划引导、政策支持、组织保障、监督管理，扩大普惠性、基础性、兜底性养老服务供给。

发挥养老服务产业发展市场配置资源作用。充分激发市场活力，支持各类市场主体按市场化原则积极参与养老服务，完善社会化运营机制和扶持政策落实评价机制，推动养老服务产业规模化、集群化、品牌化发展。

发挥养老服务社会参与作用。强化社会互助共济功能，构建基层党组织领导，基层群众性自治组织统筹协调，社会组织、社会工作者、志愿者等力量参与的社会支持养老服务格局。

五、强化有力有效的养老服务要素保障

科学规划养老服务设施布局。根据人口老龄化程度和养老服务需求变化，逐步提高养老服务设施用地比例或增加养老服务设施空间安排。

完善财政支持相关政策。各地根据经济发展水平和人口老龄化程度，加大对养老服务支持力度。

加强养老服务人才队伍建设。研究建立养老服务专业技术人才评价制度，规范养老服务领域职业设置，提高养老护理职业吸引力。建立健全技能人才与专业技术人才职业转换通道，构建与技能等级相衔接的技能岗位评聘制度。

大力发展养老金融。通过地方政府专项债券等资金渠道，支持符合条件的养老服务基础设施建设，积极满足养老机构信贷融资需求。

加快养老科技和信息化发展应用。研究设立养老服务相关国家科技重大项目，重点推动人形机器人、脑机接口、人工智能等技术产品研发应用。

六、加强组织实施

地方各级党委和政府要加强组织领导，高度重视养老服务工作，将养老服务体系建设和纳入经济社会发展规划和重要议事日程。乡镇（街道）党（工）委、村（社区）党组织要将养老服务作为联系群众的重要内容，引导各类组织共同做好养老服务工作。民政部门要加强统筹协调，会同有关部门完善养老服务改革发展相关政策，健全督促评价制度。各地区各有关部门要结合实际抓好意见贯彻落实，积极稳妥推进改革，尊重老年群众意愿，不搞齐步走、“一刀切”。

政策解读

《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》，这是我国首次以党中央、国务院名义印发关于养老服务工作的意见。意见从养老服务网络、服务形态等方面提出目标和路径，更好保障近3亿老年人老有所养，安享幸福晚年。这是事关社会和谐稳定、国家发展全局的大事、要事。

意见“目标”明确——到2029年，养老服务网络基本建成；到2035年，养老服务网络更加健全，全体老年人享有基本养老服务。

意见“路径”清晰——从完善村（社区）养老服务设施站点，到巩固居家养老基础作用，从加快补齐农村养老服务短板，到加强养老服务人才队伍建设……意见提出了十余条“实打实”的举措，彰显前瞻性、系统性、总体性。

可以说，有了这份意见，推动适合我国国情的养老服务体系成熟定型就有了明确的“任务书”“路线图”。

意见新在何处？

意见首次清晰回答了适合我国国情的养老服务体系是什么——分级分类、普惠可及、覆盖城乡、持续发展的养老服务体系。

意见首次提出加快健全覆盖城乡的三级养老服务网络——县级综合养老服务管理平台发挥示范指导等作用，乡镇（街道）区域养老服务中心发挥枢纽作用，村（社区）养老服务设施站点发挥贴近老年人优势，整个县（区）范围养老设施连点成网，服务更加便捷可及。

意见首次提出养老机构分类改革——意见首次明确将养老机构划分为兜底保障型、普惠支持型、完全市场型，推动形成兜底有保障、刚需有服务、普惠有供给、市场有选择的服务格局。

意见如何落实？

意见明确了深化养老服务改革发展中政府、市场、社会三类主体的职责定位。

政府要发挥主导作用，要强化对养老服务的规划引导、政策支持、组织保障、监督管理，扩大普惠性、基础性、兜底性养老服务供给。

市场要发挥配置资源作用，充分激发市场活力，支持各类市场主体按市场化原则积极参与养老服务，完善社会化运营机制和扶持政策落实评价机制，推动养老服务产业规模化、集群化、品牌化发展。

社会要发挥参与作用，强化社会互助共济功能，构建基层党组织领导，基层群众性自治组织统筹协调，社会组织、社会工作者、志愿者等力量参与的社会支持养老服务格局。

新能源产业发展

为贯彻落实党的二十届三中全会精神和党中央、国务院关于加快构建新型电力系统、健全绿色低碳发展机制的决策部署，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，大力推动新能源高质量发展。国家发展改革委 国家能源局发布关于深化新能源上网电价市场化改革 促进新能源高质量发展的通知。

一、总体思路

按照价格市场形成、责任公平承担、区分存量增量、政策统筹协调的要求，深化新能源上网电价市场化改革。坚持市场化改革方向，推动新能源上网电量全面进入电力市场、通过市场交易形成价格。坚持责任公平承担，完善适应新能源发展的市场交易和价格机制，推动新能源公平参与市场交易。坚持分类施策，区分存量项目和增量项目，建立新能源可持续发展价格结算机制，保持存量项目政策衔接，稳定增量项目收益预期。坚持统筹协调，行业管理、价格机制、绿色能源消费等政策协同发力，完善电力市场体系，更好支撑新能源发展规划目标实现。

二、推动新能源上网电价全面由市场形成

推动新能源上网电量参与市场交易。新能源项目（风电、太阳能发电，下同）上网电量原则上全部进入电力市场，上网电价通过市场交易形成。新能源项目可报量报价参与交易，也可接受市场形成的价格。

参与跨省跨区交易的新能源电量，上网电价和交易机制按照跨省跨区输电相关政策执行。

完善现货市场交易和价格机制。完善现货市场交易规则，推动新能源公平参与实时市场，加快实现自愿参与日前市场。

健全中长期市场交易和价格机制。不断完善中长期市场交易规则，缩短交易周期，提高交易频次，实现周、多日、逐日开市。

鼓励新能源发电企业与电力用户签订多年期购电协议，提前管理市场风险，形成稳定供求关系。指导电力交易机构在合理衔接、风险可控的前提下，探索组织开展多年期交易。

三、建立健全支持新能源高质量发展的制度机制

建立新能源可持续发展价格结算机制。新能源参与电力市场交易后，在市场价外建立差价结算的机制，纳入机制的新能源电价水平、电量规模、执行期限等由省级价格主管部门会同省级能源主管部门、电力运行主管部门等明确。对纳入机制的电量，市场交易均价低于或高于机制电价的部分，由电网企业按规定开展差价结算，结算费用纳入当地系统运行费用。

新能源可持续发展价格结算机制的电量规模、机制电价和执行期限。

2025年6月1日以前投产的新能源存量项目：电量规模，由各地妥善衔接现行具有保障性质的相关电量规模政策。新能源项目在规模范围内每年自主确定执行机制的电量比例、但不得高于上一年。鼓励新能源项目通过设备更新改造升级等方式提升竞争力，主动参与市场竞争。机制电价，按现行价格政策执行，不高于当地煤电基准价。执行期限，按照现行相关政策保障期限确定。光热发电项目、已开展竞争性配置的海上风电项目，按照各地现行政策执行。

2025年6月1日起投产的新能源增量项目：每年新增纳入机制的电量规模，由各地根据国家下达的年度非水电可再生能源电力消纳责任权重完成情况，以及用户承受能力等因素确定。超出消纳责任权重的，次年纳入机制的电量规模可适当减少；未完成的，次年纳入机制的电量规模可适当增加。通知实施后第一年新增纳入机制的电量占当地增量项目新能源上网电量的比例，要与现有新能源价格非市场化比例适当衔接、避免过度波动。单个项目申请纳入机制的电量，可适当低于其全部发电量。机制电价，由各地每年组织已投产和未来12个月内投产、且未纳入过机制执行范围的项目自愿参与竞价形成，初期对成本差异大的可按技术类型分类组织。竞价时按报价从低到高确定入选项目，机制电价原则上按入选项目最高报价确定、但不得高于竞价上限。竞价上限由省级价格主管部门考虑合理成本收益、绿色价值、电力市场供需形势、用户承受能力等因素确定，初期可考虑成本因素、避免无序竞争等设定竞价下限。执行期限，按照同类项目回收初始投资的平均期限确定，起始时间按项目申报的投产时间确定，入选时已投产的项目按入选时间确定。

新能源可持续发展价格结算机制的结算方式。对纳入机制的电量，电网企业每月按机制电价开展差价结算，将市场交易均价与机制电价的差额纳入当地系统运行费用；初期不再开展其他形式的差价结算。电力现货市场连续运行地区，市场交易均价原则上按照月度发电侧实时市场同类项目加权平均价格确定；电力现货市场未连续运行地区，市场交易均价原则上按照交易活跃周期的发电侧中长期交易同类项目加权平均价格确定。各地将每年纳入机制的电量分解至月度，各月实际上网电量低于当月分解电量的，按实际上网电量结算，并在年内按月滚动清算。

新能源可持续发展价格结算机制的退出规则。已纳入机制的新能源项目，执行期限内可自愿申请退出。新能源项目执行到期，或者在期限内自愿退出的，均不再纳入机制执行范围。

四、保障措施

加强组织落实。各省级价格主管部门会同能源主管部门、电力运行主管部门等制定具体方案，做好影响测算分析，充分听取有关方面意见，周密组织落实，主动协调解决实施过程中遇到的问题；加强政策宣传解读，及时回应社会关切，凝聚改革共识。国家能源局派出机构会同有关部门加强市场监管，保障新能源公平参与交易，促进市场平稳运行。电网企业做好结算和合同签订等相关工作，对新能源可持续发展价格结算机制执行结果单独归集。

强化政策协同。各地改革实施方案要有利于国家新能源发展规划目标的落实，并做好与国家能源电力规划的衔接。强化改革与绿证政策协同，纳入可持续发展价格结算机制的电量，不重复获得绿证收益。电网企业可通过市场化方式采购新能源电量作为代理购电来源。强化改革与市场协同，新能源参与市场后因报价等因素未上网电量，不纳入新能源利用率统计与考核。强化改革与优化环境协同，坚决纠正不当干预电力市场行为，不得向新能源不合理分摊费用，不得将配置储能作为新建新能源项目核准、并网、上网等的前置条件。享有财政补贴的新能源项目，全生命周期合理利用小时数内的补贴标准按照原有规定执行。

做好跟踪评估。各地要密切跟踪市场价格波动、新能源发电成本和收益变化、终端用户电价水平等，认真评估改革对行业发展和企业经营等方面的影响，及时总结改革成效，优化政策实施，持续增强市场价格信号对新能源发展的引导作用。国家结合新能源技术进步、电力市场发展、绿色电力消费增长和绿证市场发展等情况，不断完善可再生能源消纳责任权重制度，适时对新能源可持续发展价格结算机制进行评估优化、条件成熟时择机退出。

各地要在2025年底前出台并实施具体方案。现行政策相关规定与本通知不符的，以本通知为准。对生物质、地热等发电项目，各地可参照本通知研究制定市场化方案。

政策解读

为贯彻落实党的二十届三中全会关于推进能源领域价格改革的决策部署，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，推动新能源行业高质量发展，促进能源绿色低碳转型，近日国家发展改革委、国家能源局联合印发《关于深化新能源上网电价市场化改革 促进新能源高质量发展的通知》（发改价格〔2025〕136号）。国家能源局有关负责同志就相关问题答记者问。

问：为什么要深化新能源上网电价市场化改革？

答：国家高度重视风电、太阳能发电等新能源发展，2009年以来陆续出台多项价格、财政、产业等支持性政策，促进行业实现跨越式发展，截至2024年底，新能源发电装机规模约14.1亿千瓦，占全国电力总装机规模40%以上，已超过煤电装机。

随着新能源大规模发展，新能源上网电价实行固定价格，不能充分反映市场供求，也没有公平承担电力系统调节责任，矛盾日益凸显，亟需深化新能源上网电价市场化改革，更好发挥市场机制作用，促进行业高质量发展。当前，新能源开发建设成本比早期大幅下降，各地电力市场快速发展、规则逐步完善，也为新能源全面参与市场创造了条件。

问：改革的主要内容是什么？

答：改革总体思路是，坚持市场化方向，推动新能源上网电量全面进入市场、上网电价由市场形成，配套建立可持续发展价格结算机制，区分存量和增量分类施策，促进行业持续健康发展。

改革主要内容有三方面。一是推动新能源上网电价全面由市场形成。新能源项目上网电量原则上全部进入电力市场，上网电价通过市场交易形成。二是建立支持新能源可持续发展的价格结算机制。新能源参与市场交易后，在结算环节建立可持续发展价格结算机制，对纳入机制的电量，按机制电价结算。三是区分存量和增量项目分类施策。存量项目的机制电价与现行政策妥善衔接，增量项目的机制电价通过市场化竞价方式确定。

问：为什么要建立新能源可持续发展价格结算机制？

答：新能源发电具有随机性、波动性、间歇性，特别是光伏发电集中在午间，全面参与市场交易后，午间电力供应大幅增加、价格明显降低，晚高峰电价较高时段又几乎没有发电出力，新能源实际可获得的收入可能大幅波动，不利于新能源可持续发展。为解决这个问题，经反复研究，方案提出在推动新能源全面参与市场的同时，建立新能源可持续发展价格结算机制，对纳入机制的电量，当市场交易价格低于机制电价时给予差价补偿，高于机制电价时扣除差价。通过这种“多退少补”的差价结算方式，让企业能够有合理稳定的预期，从而促进行业平稳健康发展，助力“双碳”目标的实现。从国外情况看，新能源发展较好的国家通常采取类似做法。

问：改革是如何区分存量和增量分类施策的？

答：新能源具有固定投资成本占比大、变动成本占比小的特点，随着技术进步、造价持续降低，新老项目经营成本差异较大，改革需要平衡好新老项目关系。在充分听取各方面意见建议基础上，改革方案提出在实施新能源可持续发展价格结算机制时，区分存量和增量，实行不同的政策。

存量项目和增量项目以2025年6月1日为节点划分。其中，2025年6月1日以前投产的存量项目，通过开展差价结算，实现电价等与现行政策妥善衔接。

2025年6月1日及以后投产的增量项目，纳入机制的电量规模根据国家明确的各地新能源发展目标完成情况等动态调整，机制电价由各地通过市场化竞价方式确定。这种老项目老办法、新项目新办法的安排，能够在保持存量项目平稳运营的同时，通过市场化方式确定增量项目的机制电价，有利于更好发挥市场作用。

问：改革对终端用户电价水平有什么影响？

答：这项改革，对居民、农业用户电价水平没有影响，这些用户用电仍执行现行目录销售电价政策。对于工商业用户，静态估算，预计改革实施首年全国工商业用户平均电价与上年相比基本持平，电力供需宽松、新能源市场价格较低的地区可能略有下降，后续工商业用户电价将随电力供需、新能源发展等情况波动。

问：此次改革对电力行业会产生什么影响？

答：深化新能源上网电价市场化改革是贯彻落实党的二十届三中全会精神，在电力领域推出的重大改革措施，标志着以市场化方式建设新型电力系统迈出关键步伐，将对电力行业带来深远影响。

一是有利于推动新能源行业高质量发展。新能源上网电价全面由市场形成，存量增量分类实施支持措施，有利于形成真实的市场价格，促进电力资源高效配置，引导新能源行业健康有序发展。二是有利于促进新型电力系统建设。新能源入市交易后，将公平承担电力系统调节成本，各类电源在电力系统中的价值将得到更充分体现，更好引导新能源与调节电源、电网协调发展，助力构建更加高效协同的新型电力系统。三是有利于加快建设全国统一电力市场。改革后，新能源与煤电等一样进入电力市场、上网电价均由市场形成，电力市场化交易进一步扩围，同时各地电力市场规则将按照国家要求相应完善，能够极大促进全国统一电力市场建设。

问：国家将如何做好改革方案的组织实施？

答：国家发展改革委、国家能源局将会同有关方面组织好方案的实施。一是允许地方因地制宜确定实施时间。考虑到不同地方新能源发展状况不一、电力市场情况不同，由各地按照国家政策制定具体方案，自行确定实施时间，但最迟不晚于2025年底。二是强化政策协同。指导各地在组织实施过程中，强化改革与规划目标、绿证政策、市场建设、优化环境等协同，精心组织落实。三是做好跟踪评估。指导各地密切跟踪市场动态，认真评估改革影响，及时总结改革成效，优化政策实施。国家也将结合新能源发展情况等，不断完善相关政策措施。

分布式光伏开发

近日，国家能源局修订印发《分布式光伏发电开发建设管理办法》（以下简称《管理办法》），旨在进一步促进分布式光伏发电健康可持续发展。现就《管理办法》的主要内容、修订背景、指导思想及修订原则等方面对该办法进行解读。

《管理办法》的主要内容

《管理办法》包括总则、行业管理、备案管理、建设管理、电网接入、运行管理以及附则七个章节，共四十三条，覆盖了分布式光伏发电的定义分类和项目全生命周期各阶段的管理要求，涵盖了行业主管部门、投资主体、电网企业等各方的职责要求，形成一套横向到边、纵向到底的支持性、规范性管理体系。

（一）什么是分布式光伏发电。定义方面，突出三个基本特征，即在用户侧开发、在配电网接入和在配电网系统就近平衡调节。分类方面，抓住三个要素，即建设场所、接入电压等级和装机容量，细分为自然人户用、非自然人户用、一般工商业、大型工商业四种类型。上网模式方面，明确三种方式，即全额上网、全部自发自用和自发自用余电上网，其中自然人户用、非自然人户用可选择三种模式的任一种，一般工商业可在全部自发自用和自发自用余电上网模式中二选一，采用自发自用余电上网的，年自发自用电量占发电量的比例，由各省级能源主管部门结合实际确定，大型工商业原则上选择全部自发自用模式，充分体现差异化管理思路。

（二）行业怎么管。国家层面，主要统筹考虑分布式光伏发电发展需要、推动多场景融合应用，加强行业全过程监测，及时完善行业政策、规范标准，构建支持和规范分布式光伏发展的整体框架。省级能源主管部门做好多规衔接，指导地方能源主管部门提出本地区分布式光伏发电建设规模，指导电网企业做好配套的改造升级与投资计划等。县级能源主管部门要做好具体落实工作。分布式光伏发电开发中应充分尊重建筑物及其附属场所所有人意愿，各地不得以特许权经营等方式影响营商环境。

（三）备案怎么办。《管理办法》明确分布式光伏发电项目实行备案管理，按照“谁投资、谁备案”的原则确定备案主体，备案容量为交流侧容量，并细化了备案信息、合并备案、备案变更、建档立卡等要求，强调不得擅自增加备案文件要求，不得超出办理时限等。针对近年来“农户出屋顶、开发商出资”的分布式光伏项目仍以农户名义备案，导致企业与个人权责明显不对等，存在一定金融风险和安全等隐患，《管理办法》强调“非自然人投资开发建设的分布式光伏发电项目不得以自然人名义备案”，切实维护农户利益不受侵害。

（四）项目怎么建。《管理办法》对分布式光伏项目前期准备、协议签订、技术要求、手续办理和设计施工等环节作出了具体要求。项目取得电网企业并网意见后方可开工建设，应严格执行设备、建设工程、安全生产等相关管理规定和标准规范，确保项目建设质量与安全，并做好验收工作。

（五）电网怎么接。《管理办法》明确了对电网企业的基本要求以及不得从事的行为，提出了并网申请、受理及答复，接入系统设计、受理及答复，投资界面划分，签订并网协议和并网投产等要求。要求电网企业应当针对不同类型的分布式光伏发电项目制定差异化接入电网工作制度。特别是在分布式光伏接入电网承载力方面，要求电网企业应配合省级能源主管部门开展评估，建立配电网可开放容量按季度发布和预警机制，引导分布式光伏发电科学合理布局。对电网提出要求的同时，《管理办法》也对新建项目提出应当满足“可观、可测、可调、可控”要求，以提升分布式光伏发电接入电网承载力和调控能力。

（六）运行怎么规范。《管理办法》明确了分布式光伏发电项目的安全生产、调度运行、模式创新、运维管理、信息管理、消纳监测、改造升级等方面的要求，形成闭环管理。模式创新方面，允许项目通过微电网、源网荷储一体化、虚拟电厂聚合等形式参与调度，大型工商业分布式光伏发电项目可与用户开展专线供电。由于分布式光伏发电点多面广、量大分散，且不同地区的发展条件与基础差异较大，《管理办法》提出各省级能源主管部门可根据本办法，会同国家能源局派出机构制定适应本省（自治区、直辖市）实际的实施细则。

《管理办法》修订背景

2013年，国家能源局出台《分布式光伏发电项目管理暂行办法》（国能新能〔2013〕433号，以下简称《暂行办法》），明确了分布式光伏发电有关政策和要求，对行业快速发展起到了积极促进作用。《暂行办法》出台十多年来，分布式光伏发电行业发展形势发生了巨大变化，修订工作非常必要和迫切。

从规模体量看。累计装机方面，截至2024年底，分布式光伏发电累计装机达到3.7亿千瓦，占全部光伏发电装机的42%，占全国发电总装机的11%。新增装机方面，2024年分布式光伏发电新增装机达1.2亿千瓦，占当年新增光伏发电装机的43%。发电量方面，2024年分布式光伏发电量3462亿千瓦时，占光伏发电量的41%。无论累计装机、新增装机或是发电量，分布式与集中式并举和等量齐观的态势都很明显，分布式光伏发电已经成为能源转型的重要力量。

从发展环境看。光伏组件价格从2013年的5元/瓦左右降至目前的0.7元/瓦左右，包括分布式光伏发电在内的新能源已全面进入平价无补贴市场化的发展阶段。《暂行办法》中围绕财政补贴确立的规模管理等一系列规定不再适用，国家层面已逐步建立起可再生能源电力消纳责任权重和分布式光伏发电接入配电网承载力评估等发展引导机制。《管理办法》需要对国家和各地一些好的机制、做法制度化，与时俱进完善管理。

从主要矛盾和突出问题看。随着分布式光伏发电爆发式增长，接网消纳成为制约发展的主要矛盾，迫切需要调整管理思路，源网荷储协同发力，促进分布式光伏发电又好又快发展。在突出问题方面，近年来随着分布式光伏发电特别是户用光伏不断拓展开发模式，一些企业以自然人名义备案、开发建设，一些项目开发建设存在侵害农民利益的情况，亟需进行规范。

《管理办法》修订的指导思想和原则

《管理办法》将支持分布式光伏发展与规范发展相结合，该支持的支持，该坚持的坚持。既要促进发展，解决行业发展面临的接网消纳承载力不足等制约问题；又要规范市场，对发展中出现的不合理现象给予坚决纠正和严格规范，推动行业适应新形势、新变化，切实维护发用双方特别是农户合法权益，促进分布式光伏发电实现“量”的增长和“质”的提升。

分布式光伏发电点多、面广、涉及主体多、利益关系复杂，《管理办法》修订工作把握以下四项原则。

一是坚持系统观念，突出分布式光伏就近就地开发利用本质要求。分布式光伏发电与集中式电站的本质区别就是在用户侧开发，就近就地消纳利用。《管理办法》从定义、分类、上网模式等各方面坚持分布式光伏发电这一本质特征和要求，强调项目的自发自用比例，回归分布式光伏发电的“初心”和本源。

二是坚持人民至上，切实保护用户特别是农户合法权益。分布式光伏发电是与用户联系最紧密的电源形式。分布式光伏发电必须在充分尊重用户意愿、与用户形成良好互动的前提下才能实现可持续发展。《管理办法》从租赁用户屋顶、备案、开发建设和运行等各个环节细化要求，切实保障用户特别是农户利益，使分布式光伏发展更多惠及农村农民，赋能乡村振兴。

三是坚持问题导向，突出管理重点。聚焦各方关切的定义、分类、上网模式、接入电网承载力等关键点，厘清和纠正行业出现的新问题，覆盖从项目规划到备案、建设、电网接入、运行管理等分布式光伏发电开发建设全流程各环节，明确重点管理要求，务求管用有效。

四是坚持差异化管理，增强可操作性。既覆盖全部分布式光伏发电形式，又做到边界清晰，为针对不同类型分布式光伏发电实施差异化、有针对性的管理奠定基础，为省级能源主管部门结合实际制定实施细则提供支持。

需要说明的几个问题

（一）关于项目“新老划断”。做好新老政策的衔接和明确“新老划断”是行业比较集中的意见。为此，《管理办法》在备案部分提出：“非自然人投资开发建设的分布式光伏发电项目不得以自然人名义备案，本办法印发前已由自然人备案的，可不作备案主体变更，仍按原备案项目类型管理……”，并在附则中进一步明确“本办法自发布之日起施行，有效期五年。《分布式光伏发电项目管理暂行办法》同时废止。对于本办法发布之日前已备案且于2025年5月1日前并网投产的分布式光伏发电项目，仍按原有政策执行。”，对于在本办法印发前已备案项目给予充足的衔接过渡期。

（二）关于大型工商业分布式光伏发电上网模式的考虑。考虑到在电力现货市场连续运行地区，电力市场的价格信号能够引导大型工商业分布式光伏发电项目尽可能实现高比例自用，并在电力供应紧张时段余电上网发挥保供作用，因此《管理办法》允许电力现货市场连续运行地区的大型工商业分布式采用自发自用余电上网模式参与现货市场。此外，允许大型工商业分布式光伏在电力用户负荷发生较大变化时，将项目调整为集中式光伏电站，给予其更多选择空间。

（三）关于农光互补、渔光互补以及小型地面电站。农光互补、渔光互补以及小型地面电站通常负荷小、自用电量少，往往采用全额上网的模式，从发电特性上看，与分布式光伏发电就近就地开发利用的基本定位不相符。同时，这类项目用地情况复杂，地方管理方式不统一，存在一定的模糊地带。基于以上考虑，农光互补、渔光互补以及小型地面电站光伏发电项目归于集中式光伏电站管理。对于规模较小的上述类型项目，各省级能源主管部门在制定年度开发建设方案和组织开展竞争配置时可结合实际情况优先安排，简化项目备案等相关管理程序，电网企业配合做好接网工作。