

君合新能源系列（三）— 企业抢滩售电市场 泡沫还是机遇？

结合《修订版售电公司管理办法（征求意见稿）》简评售电公司相关问题

前言

新能源的大力发展与电力行业包括配售电领域的改革相辅相成。配售电领域的改革长期看对新能源项目提升投资回报将产生正面影响，而新能源项目的发展又促进电力市场化交易的深入及配售电领域的进一步改革。2015年电力体制改革的方向由“厂网分开、主辅分离”发展到“输配分开、配售分离”，售电侧开始向社会资本开放，传统售电市场也有望与其他相关产业融合发展。为持续深化售电侧改革、进一步规范售电公司运营，国家发展改革委拟对2016年发布的《售电公司准入与退出管理办法》进行修订，于2021年2月26日提出了《售电公司管理办法（修订稿）》（以下简称“《管理办法（修订稿）》”）并向社会公开征求意见。我们曾于去年7月就《售电公司准入与退出管理办法》（以下简称“《管理办法》”）中涉及的独立售电公司设立及运营相关问题进行点评（参见[君合法评《社会资本可以经营售电业务么？——简析独立售电公司的设立及运营》](#)）。《管理办法（修订稿）》相较于《管理办法》在售电公司的准入和退出、权利义务、运营管理、合同签署和信用监督等方面作出了关键调整，预计对售电公司未来在管理和交易的合规性上将产生一定影响。此外，在售电市场监管趋严的大环境下，自2016年以来因追赶红利而大量涌现的售电公司是否能继续生存及合规、有效地开拓市场并形成稳定的竞争格局，仍待实践检验。有鉴于此，我们承接前文，在本文中围绕《管理办法（修订稿）》所涉及的主要变化与更新，谈谈售电公司涉及的相关法律问题。

一、售电公司准入条件和程序

售电公司是电力改革下的新兴产物，为其设立必要的准入条件，对于培育优质售电主体、规范参与电力市场化交易等方面有重要意义。《管理办法（修订稿）》在《管理办法》的基础上，对售电公司的准入条件和程序进行了多处补充和完善，包括如下三项关键调整：

1、取消售电公司年售电量下限要求 根据《管理办法》，资产总额在2千万元至1亿元人民币的售电公司，可以从事年售电量6至30亿千瓦时的售电业务。《管理办法（修订稿）》删除了《管理办法》中的售电量下限要求。根据《管理办法（修订稿）》，资产总额在2千万元至1亿元人民币的售电公司，可以从事年售电量不超过30亿千瓦时的售电业务；资产总额在1亿元至2亿元人民币的售电公司，可以从事年售电量不超过60亿千瓦时的售电业务；而资产总额在2亿元人民币以上的售电公司，不限制售电量。

2、加强对售电公司从业人员的管理 《管理办法（修订稿）》对《管理办法》中规定的从业人员要求进行了细化，规定售电公司应拥有10名及以上在职全职专业人员（或具有劳动关系），至少拥有1名高级职称和3名中级职称的专业管理人员，有三年及以上工作经验。并且，《管理办法（修订稿）》明确将从业人员技术职称的专业限定为电力、经济、会计等相关专业。企业未按照上述从业人员要求开展售电业务的，将构成违反信用承诺，可能面临被强制注销的风险。这将有助于规范和整治实践中存在的大量为节约成本，未实际聘用

人员的“皮包”售电公司。

3、 优化注册程序 在售电公司的注册环节，《管理办法（修订稿）》对电力交易机构的材料审核时限进行了限定，并首次明确规定“政府部门不得直接办理售电公司注册业务或干预电力交易机构正常办理售电公司注册业务”；在售电公司向电力交易机构提交相关信用承诺文件环节，《管理办法（修订稿）》进一步列明了各项申请文件的具体要求；在公示环节，《管理办法（修订稿）》对公示期异议情况的分类处理以及针对售电公司相关注册信息变化时的再次公示情形进行了细化要求。

此外，关于牌照要求方面，对于不拥有配电网运营权、不从事保底供电业务的独立售电公司无需取得电力业务许可证，而对于拥有配电网运营权的售电公司，《管理办法（修订稿）》中再次明确其市场准入的条件之一为应当取得相应供电类的电力业务许可证。因此，售电公司在申请该等电力业务许可之前主要需要关注是否已适当取得地方相关能源主管部门出具的针对配电区域的划分意见，否则无法申请电力业务许可。

二、售电公司的权利义务

《管理办法（修订稿）》在第四章对于售电公司的权利义务进行了一定的补充修改。正如业界所热议的，本章对售电公司设置了较为清晰具体的义务，而权利赋予方面较为笼统，有待进一步完善。

在售电公司权利方面，《管理办法（修订稿）》中再次强调了多个售电公司可以存在于同一配电区域内、同一售电公司可在省内多个配电区域内售电。该等规定也已反映在例如黑龙江、江苏、江西等多个省份的售电公司管理细则中，有助于保障售电市场的竞争性机制。

在售电公司义务方面，《管理办法（修订稿）》中新增一项售电公司应“按照可再生能源电力消纳责任权重有关规定，承担与年售电量相对应的可再生能源电力消纳量”的义务，值得关注。根据国家发展改革委、国家能源局于 2019 年 5 月 10 日发布并实施的《关于建立健全可再生能源电力消纳保障

机制的通知》（发改能源〔2019〕807 号），售电企业和电力用户应协同承担消纳责任。近日国家发展改革委、国家能源局已就 2021 年可再生能源电力消纳责任权重及相关事项下发通知，其中明确国家自 2021 年起将每年初滚动发布各省权重，同时印发当年和次年消纳责任权重，当年权重为约束性指标，各省按此进行考核评估，次年权重为预期性指标，各省按此开展项目储备。售电公司履行可再生能源电力消纳义务，与我国近年确立的可再生能源电力消纳保障机制一脉相承。但考虑到售电公司与其他电力市场主体的差异，其具体承担消纳责任的边界及落实还有待监管层面进一步细化及市场的进一步实践。

三、售电公司的运营管理

相较于《管理办法》，《管理办法（修订稿）》本次新增专章对售电公司的运营管理设置了具体要求，主要涉及如下方面：

（一） 持续运营及业务运作能力

《管理办法（修订稿）》在第二十条和第二十二条强调了售电公司应持续满足注册条件，并应及时开展业务运作。如已经注册公示完毕，但连续 12 个月未进行实际交易的售电公司，地方主管部门暂停其交易资格，且该等售电公司在再次交易前须再次履行公示义务。

（二） 保障售电市场化竞争

《关于进一步深化电力体制改革的若干意见》（中发〔2015〕9 号；以下简称“电改 9 号文”）的总体思路是“放开两头，管住中间”，推进电力市场化改革。2020 年 5 月 11 日中共中央、国务院出台的《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》中再次强调，应构建有效竞争的电力市场，有序放开发用电计划和竞争性环节电价，提高电力交易市场化程度。《管理办法（修订稿）》禁止政府干预市场化售电、强调电网企业在交易中的中立性地位，对上述政策倾向进行了呼应。

具体来说，《管理办法（修订稿）》第三十条明确禁止地方政府直接控股或间接控股售电公司，也禁止地方政府在各类市场交易中直接指定售电

公司、指定代理电量、指定交易电价。对于电网企业直接控股或者间接控股的售电公司参与市场化交易的，《管理办法（修订稿）》规定其总的售电规模不得超过前一年度电力直接交易总电量的20%；售电公司运营管理应与电力交易机构、电力调度机构、电网企业相关业务隔离，不得获得超过其他售电公司优势权利。电力交易机构、电力调度机构、电网企业不得额外为其提供市场信息。在合同签署方面，《管理办法（修订稿）》取消了售电公司、电力用户和电网企业的三方合同，规定电力用户与售电公司建立零售服务关系后，即视同不从电网企业购电（电力交易机构会将电力用户信息统一推送给电网企业），电力用户仅需同电网企业签订电费结算补充协议。上述规定是否能在正式修订的办法中予以落实，我们拭目以待。

（三） 强化合同签署规范性，监管电力用户“一女多嫁”现象

售电公司在售电业务开展过程中很多法律风险是因合同不规范引发的。《管理办法（修订稿）》就此情况新增多个条款对售电合同签署和履行的规范性进行了约束。例如，《管理办法（修订稿）》规定售电公司与零售用户应按照国家或所在省（区）颁布的售电合同范本签署。此外，为了应对近年屡见不鲜的因电力用户“一女多嫁”情况所导致的售电侧法律纠纷，《管理办法（修订稿）》在第二十四条中明确要求“售电公司与电力用户的零售服务关系确立后，电力用户全部电量通过该售电公司购买。在合同有效期内，电力用户只可与一家售电公司建立零售服务关系”，并对电力用户违规设置了罚则。

（四） 完善履约保函和保险制度

《管理办法（修订稿）》第二十七条至第二十九条设定了售电公司参与市场交易时应提交履约保函或者进行保险的制度。对于售电公司未按时足额提供履约保函、保险，经电力交易机构书面提醒仍拒不足额缴纳的情况，《管理办法（修订稿）》设置了取消该售电公司后续交易资格以及在市场中的结算资格、信用惩戒、合同转让、差额补足等

五项处理措施。该等规定将有助于加强电力交易的结算监管，防范欠费风险。此外，售电公司除了需关注国家层面关于售电公司履约保证的制度外，还需关注各个省市及相关电力交易机构对于售电公司的履约保证的具体形式要求，例如湖北省近期已允许通过履约保证保险代替相关银行保函，但部分地区当前仍要求售电公司支付一定保证金以担保合同的履行。

四、完善售电公司的动态退出机制

由于售电公司的市场准入门槛较低，在电改9号文的政策红利下曾吸引了大批进入者，但许多售电公司实际上并未真正参与电力交易，且随着监管规则的完善，售电市场已逐步由最初的无序野蛮发展过渡为理性平稳增长，一些售电公司已逐步退出售电“赛道”，部分地区的电力交易中心甚至出现售电公司注销潮。本次《管理办法（修订稿）》在售电公司原有的五项强制“退市”情形之外再新增了四项退出标准（见下述第（六）至第（九）项），有望进一步加速出清落后者。售电公司及相关方需考虑在发生“强制退出”情形时，如何处理已签署、履行的售电合同，该等合同是否已适当转让、终止，以避免发生争议。

| | |
|---|--|
| （一）隐瞒有关情况或者以提供虚假申请材料等方式违法违规进入市场，且拒不整改的 | （二）严重违反市场交易规则，且拒不整改的 |
| （三）依法被撤销、解散，依法宣告破产、歇业的 | （四）企业违反信用承诺且拒不整改的 |
| （五）被有关部门和社会组织依法依规对其他领域失信行为做出处理，并被纳入严重失信主体“黑名单”的 | （六）连续三年未实际开展售电业务 |
| （七）出现市场串谋、提供虚假材料误导调查、散布不实市场信息等严重扰乱市场秩序的 | （八）与其他市场主体发生购售电合同纠纷，经法院判定为售电公司存在诈骗等行为的，或经司法机构或司法鉴定机构判定伪造公章等行为的 |
| （九）未持续满足注册条件，且未在规定时间内整改到位的 | （十）法律、法规规定的其他情形 |

五、信用与监督

《管理办法（修订稿）》将《管理办法》第七章“售电公司信用体系建设”修改为“售电公司信用与监管”，明确了现阶段由地方主管部门委托第三方征信机构或电力交易机构作为信用评价单位开展售电公司信用评价工作。

此外，值得关注的是，《管理办法（修订稿）》

对《管理办法》原有的售电公司失信惩戒措施进行了大量删减，仅保留了对纳入涉电严重失信企业黑名单的售电公司及相关人员采取“电力交易机构 3 年内不再受理该企业电力交易注册申请，依法依规限制失信企业的法定代表人担任有关企业法定代表人、董事、监事、高级管理人员”的惩戒措施。我们认为，该等修改体现了国务院办公厅于 2020 年 12 月 7 日发布并实施的《关于进一步完善失信约束制度构建诚信建设长效机制的指导意见》（国办发〔2020〕49 号）中强调的严格依法依规运用信用措施，界定信用信息范围，过惩相当，合理把握失信惩戒措施的边界，防止不当使用及滥用信用措施的原则，有助于保护信用主体的合法权益。

除了上述提及的关键变化外，《管理办法（修

订稿）》在售电公司注册文件提交、拥有配电网运营权的售电公司的相关权利和义务、售电公司以及零售电力用户电量电费和偏差考核结算方面均进行了较大更新和完善，值得关注。

结语

从《管理办法（修订稿）》中，我们可以注意到监管部门对售电公司管理策略及监管角度的调整。由于配售电领域和电力市场化交易的改革当前仍处在探索时期，售电侧业务容易滋生投机泡沫，但随着法律架构的逐步成型、相关配套制度和标准的完善，有望挤压泡沫，市场仍然孕育着许多投资机会。我们期待未来正式颁布的售电公司管理办法等相关法律法规，能在完善监管、完善信用管理与加强企业竞争力和促进市场活力方面并重，促进“十四五”期间电力市场的更加健康有序发展。

覃宇 合伙人 电话：86 10 8553 7642
程远 合伙人 电话：86 10 8553 7638
杜丽婧 电话：86 10 8553 7684
葛傲雪 顾问 电话：86 10 8519 1227
王树柠 律师 电话：86 10 8553 7820

邮箱地址：qiny@junhe.com
邮箱地址：chengyuan@junhe.com
邮箱地址：dulj@junhe.com
邮箱地址：geax@junhe.com
邮箱地址：wangshn@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

