

公开募集基础设施证券投资基金 尽职调查工作指引（试行）

（征求意见稿）

第一章 总 则

第一条【立法依据和目的】为了规范公开募集基础设施证券投资基金（以下简称基础设施基金）的尽职调查工作，根据《证券法》《证券投资基金法》《公开募集基础设施证券投资基金指引（试行）》（以下简称《基础设施基金指引》）《证券公司及基金管理公司子公司资产证券化业务管理规定》等法律法规及相关规定，制定本指引。

第二条【定义】本指引所称尽职调查是指申请注册基础设施基金前，基金管理人、资产支持证券管理人以及财务顾问（如有）勤勉尽责地通过查阅、访谈、列席会议、实地调查等方法对基础设施基金拟持有的基础设施项目以及业务参与人进行调查，并有充分理由确信相关发行文件及信息披露真实、准确、完整的过程。

本指引所称基础设施项目是指项目公司、基础设施资产的合称。

本指引所称项目公司，是指直接拥有基础设施资产合法、完整产权的法人实体。

本指引所称业务参与人，包括原始权益人、基础设施运营管理机构、托管人以及对交易有重大影响的其他交易相关方。

第三条【基本要求】本指引是对基金管理人、资产支持证券管理人以及财务顾问（如有）开展尽职调查工作的一般要求。凡对投资者作出投资决策有重大影响的事项，不论本指引是否有明确规定，基金管理人、资产支持证券管理人以及财务顾问（如有）均应当勤勉尽责进行尽职调查。

第四条【原则要求】尽职调查工作应符合以下原则要求：

（一）基金管理人、资产支持证券管理人以及财务顾问（如有）应遵循全面性、审慎性、准确性原则，对基础设施项目的真实性、安全性、稳定性进行充分的调查评估。

（二）基金管理人、资产支持证券管理人以及财务顾问（如有）应当制定完善的尽职调查内部管理制度，建立健全业务流程；基金管理人或其关联方与原始权益人存在关联关系，或享有基础设施项目权益时，应当聘请第三方财务顾问独立开展尽职调查，并出具财务顾问报告。

基金管理人与资产支持证券管理人依法应当承担的责任不因聘请财务顾问而免除。

（三）基金管理人、资产支持证券管理人以及财务顾问（如有）应当明确分工，勤勉尽责，开展尽职调查的人员应当恪守独立、客观、公正的原则，具备良好的职业道德和专业胜任能力。

第二章 对基础设施项目的调查

第五条【设立情况】取得项目公司设立时的政府批准文件（如有）、营业执照、公司章程、评估报告（如有）、审计报告（如有）、验资报告（如有）、工商登记文件等资料，核

查项目公司的设立程序、工商注册登记的合法性、真实性以及相关历史沿革情况。

第六条【股东出资情况】核查项目公司股东人数、住所、出资比例等是否符合法律、法规及其他有关规定；核查股东是否合法拥有出资资产的产权，资产权属是否存在纠纷或潜在纠纷，以及有关股东投入资产的计量属性；核查项目公司重大股权变动的合法合规性情况。

第七条【重大重组情况】项目公司设立后发生过合并、分立、收购或出售资产、资产置换、重大增资或减资、债务重组等重大重组事项的，对重大重组情况的调查包括但不限于：取得相关有权机构决策或审批文件、审计报告、评估报告、中介机构专业意见、债权人同意债务转移的相关文件、重组相关的对价支付凭证和资产过户文件等资料，调查项目公司重组动机、内容、程序和完成情况。

第八条【组织架构与内部控制调查】查阅项目公司的公司章程，调查公司章程是否符合《公司法》及中国证监会的有关规定；核查根据公司章程规定的有权机构授权情况是否符合规定；了解项目公司的内部组织架构；根据公司章程，结合项目公司组织架构，核查项目公司组织机构是否健全、清晰。

第九条【独立性情况】对项目公司独立性情况的调查应包括以下内容：

（一）调查项目公司是否具备完整、合法的财产权属凭证以及是否实际占有；调查商标权、专利权、版权、特许经营权等的权利期限情况，核查前述资产是否存在重大经济、

法律纠纷或潜在纠纷；调查金额较大、期限较长的其他应收款、其他应付款、预收及预付账款产生的原因及交易记录、资金流向等，核查项目公司是否存在资产被原始权益人及其关联方控制和占用的情况，判断其资产独立性。

（二）调查项目公司是否设立独立的财务会计部门或具备独立的财务人员团队、建立独立的会计核算体系，具有规范的财务会计制度和对分公司、子公司的财务管理制度，是否独立在银行开户、独立纳税等，判断其财务独立性。

第十条【商业信用情况】调查项目公司是否按期缴纳相关税、费及合同履行情况，关注项目公司是否存在重大违法、违规或不诚信行为，核查项目公司是否被认定为失信被执行人、是否受到过行政处罚以及相应的整改情况，评价项目公司经营的合法合规性以及商业信用情况。

第十一条【公平开展尽调】如同一基础设施基金持有多家项目公司，应当对所有项目公司采用相同的尽职调查方法，完整地开展尽职调查工作。

第十二条【行业情况及竞争状况】对项目公司所属行业情况及竞争状况的调查应包括以下内容：

（一）根据项目公司的主营业务，确定项目公司所属行业。通过收集行业主管部门制定的发展规划、行业管理方面的法律法规及规范性文件，了解行业监管体制和政策趋势。

（二）了解项目公司所属行业的市场环境、市场容量、市场细分、市场化程度、进入壁垒、供求状况、竞争状况、行业利润水平和未来变动情况，判断行业的发展前景及行业发展的有利和不利因素；了解行业内主要企业及其市场份额

情况，调查竞争对手情况，分析项目公司在行业中所处的竞争地位及变动情况。

（三）调查项目公司所处行业的技术水平及技术特点，分析行业的周期性、区域性或季节性特征。了解项目公司所属行业特有的经营模式，调查行业可比企业采用的主要商业模式、销售模式、盈利模式，对照项目公司所采用的模式，判断其主要风险及对未来的影响。

第十三条【经营模式】对项目公司经营模式的调查包括但不限于主营业务概况、业务开展的时间、经营模式、盈利和现金流的稳定性；了解基础设施资产现金流的回收流程以及管理系统、管理人员、管理经验等；获取已签署及拟签署的相关重要合同，包括但不限于租赁合同、特许经营权协议、物业管理合同、运营管理协议等。

基础设施项目采用 PPP 模式的，应调查 PPP 项目取得批复的时间，核查不同时期批复实施的 PPP 项目的合规性。采用 BOT、TOT、股权投资等模式实施的特许经营项目，应符合当时国家关于固定资产投资建设、特许经营管理等相关规定。

第十四条【同业竞争及关联交易】对项目公司同业竞争与关联交易的调查，包括但不限于以下内容：

（一）调查原始权益人、基础设施运营管理机构的实际业务范围、业务开展情况、是否向其他机构提供基础设施项目运营管理服务、运营管理或自持的其他基础设施项目与本基础设施项目的可替代性等情况。判断上述参与机构相关业务是否与项目公司存在同业竞争，如存在同业竞争，是否采用充分、适当的措施避免可能出现的利益冲突。调查原始权

益人及控股股东、实际控制人持有的其他同类资产情况，对基础设施项目和原始权益人及其控股股东、实际控制人持有的其他同类资产的区域分布、盈利能力等情况进行比较，原始权益人为境内 A 股上市公司的，对于其他同类资产的调查可不包含原始权益人控股股东、实际控制人。

（二）调查项目公司与原始权益人及其控股股东、实际控制人之间是否涉及关联交易情况。调查项目公司关联交易是否符合相关法律法规的规定，定价依据是否充分，定价是否公允，与市场交易价格或独立第三方价格是否有较大差异及其原因；基础设施资产现金流来源于关联方的比例，是否影响基础设施项目的市场化运营。

第十五条【财务会计情况】对项目公司的可以反映基础设施项目历史财务表现的近三年及一期财务报告及审计报告（成立未满三年的自公司设立起）进行调查；如无法提供上述材料，应对最近一年及一期的财务报告及审计报告进行调查；仍无法提供的，应对基于过往运营经验和合理假设编制的一年及一期经审计的备考财务报表进行调查。

（一）审计报告是否经符合规定的会计师事务所审计；备考财务报表（如有）是否经会计师事务所审计。

（二）会计师事务所对审计报告出具非标准无保留意见的，应当查阅法律法规及公司章程规定的有权机构对相关事项处理情况的说明，以及会计师事务所及注册会计师的补充意见，并充分揭示非标准无保留意见审计报告涉及事项对项目公司未来经营的影响。

（三）分析报告期内各期营业收入与营业成本的构成及

比例，分析营业收入、营业成本、毛利率的增减变动情况及原因；各期主要费用（含研发）及其占营业收入的比重和变化情况；各期重大投资收益和计入当期损益的政府补助情况包含但不限于政府补助的金额和占比等；各期末主要资产情况及重大变动分析；各期末主要负债情况，重点关注对外借款情况，及基础设施基金成立后保留对外借款相关情况（如适用），有逾期未偿还债项的，应当说明其金额、未按期偿还的原因等。

（四）结合项目公司的行业属性、经营风险、诚信情况等，确定需要重点调查的财务报表项目，查阅会计报表附注及管理层关于重要报表项目的说明，分析判断其合理性；对于存在合理怀疑的财务报表项目，应当进行审慎调查。对于报告期末对基础设施项目未来经营有重大影响的土地、房产、货币资金、应收账款、重要子公司股权等资产，应当调查其主要权属证明文件，分析其受限情况。

（五）调查项目公司可能影响投资者理解公司财务状况、经营业绩和现金流量情况的信息，并加以必要的说明；通过查阅会计报表附注等手段，调查项目公司的资产负债表日后事项、或有事项及其他重要事项，包括对项目公司财务状况、经营成果、声誉、业务活动、未来前景等可能产生较大影响的诉讼或仲裁、担保等事项；核查担保余额占项目公司报告期末合并口径净资产比重 10%以上且不在项目公司合并范围内的被担保人的诚信情况和财务状况，关注代偿风险；调查项目公司截至报告期末的资产抵押、质押、担保和其他权利限制安排，以及除此以外的其他具有可以对抗第三人的优先

偿付负债的情况。

第十六条【期后事项】若项目公司纳入基础设施基金后，项目公司人员、财务、运营等存在变化情况的，应对相关安排进行调查，评估相关安排能否满足基础设施基金正常运作需要；存在重组情况的应调查已完成事宜的情况、未完成事宜的情况及其原因、后续重组工作的具体安排及预期重组完成的时间。

第十七条【基础设施资产情况】对基础设施资产安全性及投资价值的调查，包括但不限于以下内容：

（一）基础设施资产账面价值和评估价值情况及账面价值与评估价值差异情况；法律权属及抵押、查封、扣押、冻结等他项权利限制和应付未付义务情况；已经担保的债务总余额以及抵押、质押顺序；担保物的评估、登记、保管情况，并了解担保物的抵押、质押登记的可操作性等情况。

（二）基础设施资产履行规划、用地、环评等审批、核准、备案、登记的手续情况及取得固定资产投资管理等其他依据法律法规应当办理的手续齐备情况；特许经营等经营许可或其他经营资质的期限情况；工程建设质量及安全标准是否符合相关要求的情况；竣工验收情况；安全生产、环境保护及是否符合城市规划要求的情况；是否存在受自然灾害、汇率变化、外贸环境、担保、诉讼和仲裁等其他因素影响的情况。

（三）基础设施资产用地性质、所处区位和建设规划；基础设施资产使用状况；保险购买、承保范围和保险金额情况；基础设施资产各项设施设备现状；基础设施资产维修保

养及定期、不定期改造需求或规划等。

（四）基础设施资产所处的行业、区位情况以及宏观经济情况等对基础设施资产现金流稳定性的影响；基础设施资产所处区域宏观经济历史和趋势分析；基础设施资产运营相关的客群分析；区域经济发展对基础设施资产运营的影响分析；区域内可比竞品分析等。

第十八条【现金流真实性】对基础设施资产现金流的真实性进行调查，包括但不限于：基础设施资产现金流的产生是否基于真实、合法的经营活动；形成基础设施资产的法律协议或文件（如有）是否合法、有效；价格或收费标准是否符合相关规定。

第十九条【现金流稳定性、分散度】对基础设施资产现金流的实际情况进行调查，包括但不限于：

（一）核查项目运营是否满3年并对基础设施资产的现金流构成以及历史现金流情况（原则上为最近三年的历史现金流情况，含资产收益、盈利、经营性净现金流情况）、波动情况及波动原因进行调查，分析现金流的独立性、稳定性。

（二）基础设施资产的现金流来源是否具备合理的分散度，是否主要由市场化运营产生，且不依赖第三方补贴等非经常性收入；结合基础设施资产涉及的地区概况、区域经济、行业政策、供需变化等因素，对现金流提供方的集中度风险进行分析。

第二十条【现金流预测情况】对基础设施资产现金流的预测情况进行调查，包括但不限于：

（一）结合可供分配金额测算报告及估值报告，预测和

分析资产未来两年净现金流分派率及增长潜力情况，并逐项说明各收入、成本支出项目预测参数的设置依据及合理性。

(二) 预测和分析基础设施资产未来资本性支出（建筑和设备维修保养支出、改造更新支出等），并说明各项预测参数的设置依据及其合理性和充分性。

第二十一条【重要现金流提供方】对基础设施资产中的重要现金流提供方（应按照穿透原则界定实际的现金流来源及提供方）的调查，包括但不限于：

(一) 主营业务、经营情况、财务情况、持续经营能力、公司主体评级情况（如有）、与原始权益人的关联关系及过往业务合作情况以及债务人历史偿付情况（如有）。

(二) 重要现金流提供方最近三年内是否存在因严重违法失信行为，被有权部门认定为失信被执行人、重大税收违法案件当事人或涉及金融严重失信人的情形，核查是否影响重要现金流提供方的履约能力。

在尽职调查基准日前的一个完整自然年度中，基础设施资产的单一现金流提供方及其关联方合计提供的现金流超过基础设施资产同一时期现金流总额的 5%，且在该类主体中排名前十的，应当视为重要现金流提供方。

第三章 对业务参与人的调查

第二十二条【原始权益人】对原始权益人的调查包括但不限于以下内容：

(一) 原始权益人的设立、存续情况；股权结构、控股股东和实际控制人情况；组织架构、治理结构及内部控制情

况。

（二）是否对基础设施项目享有完全所有权或经营权利，且上述权利是否存在重大经济或法律纠纷；对基础设施项目的转让是否获得了合法有效的授权；基础设施基金是否可以合法取得基础设施项目的所有权或经营权利。

（三）原始权益人近三年及一期财务报告及审计报告（成立未满三年的自公司设立起）。

（四）对基础设施项目的转让是否获得了外部有权机构审批（如有）。

（五）公司资信水平；商业信用情况；公司主体评级情况（如有）；最近3年（成立未满三年的自公司设立起）在投资建设、生产运营、金融监管、工商、税务等方面是否存在重大不良记录；是否存在因严重违法失信行为被有权部门认定为失信被执行人、失信生产经营单位或者其他失信单位并被暂停或者限制进行融资的情形。

第二十三条【基础设施运营管理机构】对基础设施运营管理机构（包括基金管理人设立的子公司或委托的外部管理机构）的调查包括但不限于以下内容：

（一）运营管理机构的设立、存续和历史沿革情况；股权结构及治理结构；持续经营能力。

（二）不动产运营管理资质（如有）；同类型基础设施项目运营管理经验；主要负责人员在基础设施项目运营或投资管理领域的经验情况、其他专业人员配备情况。

（三）不动产运营相关业务流程、管理制度、风险控制制度。

（四）内部组织架构情况、内部控制的监督和评价制度的有效性。

（五）管理人员任职情况、管理人员专业能力和资信状况、公司员工结构分布和变化趋势。

（六）公司最近三年审计报告（成立未满三年的自公司设立起）及主要财务指标分析。

（七）运营管理机构同时向其他机构提供基础设施项目运营管理服务的，是否采取了避免可能出现的利益冲突的措施。

（八）公司资信水平。在投资建设、生产运营、金融监管、工商、税务等方面是否存在重大不良记录。

第二十四条【托管人】对基金托管人、资产支持证券托管人的尽职调查应参照相关规定执行。

第二十五条【其他重大影响机构】如交易结构中安排了其他对投资人收益有重大影响的机构，对上述机构的调查包括但不限于以下内容：

（一）公司设立、存续情况；股权结构、组织架构及治理结构。

（二）公司主营业务情况；公司最近三年（成立未满三年的自公司设立起）审计报告及主要财务指标分析；主要债务情况及对外担保情况，偿付能力指标分析。

（三）对基础设施项目收益有重大影响的安排是否获得了合法有效的授权。

（四）公司资信水平；在投资建设、生产运营、金融监管、工商、税务等方面是否存在重大不良记录；外部信用评

级情况（如有）。

第四章 尽职调查的分工和要求

第二十六条【联合尽调】根据《基础设施基金指引》以及本指引的规定，基金管理人、资产支持证券管理人以及财务顾问（如有）可以联合开展尽职调查，在充分获取尽职调查材料并进行综合分析的基础上分别进行独立判断。经协商一致，各方可共同聘请同一批中介机构配合开展尽职调查工作。

第二十七条【未尽事项】基金管理人、资产支持证券管理人以及财务顾问（如有）应当依据本指引开展尽职调查工作。本指引未尽事项，应参照《证券公司及基金管理公司子公司资产证券化业务尽职调查工作指引》及其他相关法律法规执行。

第二十八条【中介意见】对基金招募说明书等相关文件中无中介机构出具专业意见的内容，基金管理人、资产支持证券管理人以及财务顾问（如有）应当在获得充分的尽职调查证据材料并对各种证据材料进行综合分析的基础上进行独立判断。

对基金招募说明书等相关文件中有中介机构出具专业意见的内容，基金管理人、资产支持证券管理人以及财务顾问（如有）应当结合尽职调查过程中获得的信息对专业意见的内容进行审慎核查。对专业意见有异议的，应当要求中介机构做出解释或者出具依据；发现专业意见与尽职调查过程中获得的信息存在重大差异的，应当对有关事项进行调查、

复核，并可聘请其他中介机构提供专业服务。

第二十九条【尽调底稿】尽职调查工作底稿是指基金管理人、资产支持证券管理人以及财务顾问（如有）在尽职调查过程中获取和制作的、与基础设施基金业务相关的各种工作记录和重要资料的总称。

尽职调查工作底稿应当真实、准确、完整地反映尽职调查工作，并自基础设施基金终止之日起至少保存十年。

第三十条【尽调报告】基金管理人、资产支持证券管理人以及财务顾问（如有）应当在尽职调查的基础上形成尽职调查报告。

尽职调查报告应当说明调查的基准日、调查内容、调查程序等事项。

尽职调查报告应当对基础设施基金拟持有的基础设施项目以及业务参与人是否符合《基础设施基金指引》等相关规定要求发表明确意见。

尽职调查工作组全体成员应当在所形成的尽职调查报告上签字，并加盖公司公章和注明报告日期。

第三十一条【信披及扩募】基金管理人、资产支持证券管理人以及财务顾问（如有）按照规定进行信息披露，涉及到尽职调查事项的，信息披露内容应当与尽职调查结果保持一致。

基础设施基金存续期间拟购入基础设施项目的，基金管理人、资产支持证券管理人以及财务顾问（如有）应当按本指引要求开展尽职调查工作。

第三十二条【调整要求】本指引部分条款具体要求不适

用的，基金管理人、资产支持证券管理人以及财务顾问（如有）可根据实际情况，在不影响内容完整性的前提下作适当调整，并在尽职调查报告、财务顾问报告（如有）等相关文件中说明调整内容及原因。

第五章 附则

第三十三条【自律管理】中国证券投资基金业协会（简称协会）对基础设施基金尽职调查工作进行自律管理。存在违反本指引规定情形的，协会将依据有关规定对相关机构、人员采取自律措施，情节严重的，将移送中国证监会处理。

第三十四条【解释及修订权】本指引由协会负责解释，并将根据业务发展情况不定期修订。

第三十五条【实施日期】本指引自发布之日起施行。