

关于《公开募集基础设施证券投资基金运营 操作指引（试行）》（征求意见稿）的 起草说明

为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”）的会计核算、收益分配、信息披露等业务操作，保护投资者合法权益，根据《证券投资基金法》、《证券法》、《企业会计准则》、《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》”）等法律、法规及相关规定，中国证券投资基金业协会（以下简称“协会”）研究起草了《公开募集基础设施证券投资基金运营操作指引（试行）》（征求意见稿）（以下简称“《操作指引》”）。

《操作指引》作为《基础设施基金指引》的配套自律规则，分为 5 章共 23 条，从会计核算、基金收益分配及相关信息披露三个方面，分别对合并报表编制、业务与控制的判断、初始计量、公允价值确定、后续计量与减值测试、基金个别报表，基金收益分配确认原则和分配调整事项，持续信息披露相关规定外关于招募说明书中的备考财务报表编制和信息披露要求、可供分配金额测算报告信息披露要求等内容进行规范。主要内容如下：

一、明确会计核算原则

（一）遵循实质重于形式原则，明确基金需穿透合并基础设施项目的会计核算原则

《基础设施基金指引》规定基础设施基金采取的是“基

基础设施基金+ABS+基础设施项目公司股权”的三层架构，基础设施基金通过资产支持证券和项目公司等特殊目的载体穿透取得基础设施项目完全所有权或经营权利，并拥有特殊目的载体及基础设施项目完全的控制权和处置权。

基于上述考虑，《操作指引》遵循实质重于形式原则，明确基金管理人应当按照《企业会计准则》的要求，编制基础设施基金合并及个别财务报表，并强调在编制过程中应当统一基础设施基金、资产支持证券和基础设施项目公司等特殊目的载体所采用的会计政策。

(二) 明确基础设施基金的财务报表构成

合并报表和个别财务报表相结合，从信息披露的角度更加直观和具体，可以让投资者清晰地看到底层资产情况。因此，《操作指引》规定，基础设施基金的财务报表至少应当包括合并及个别财务报表和附注，以反映基础设施基金整体财务状况、经营成果和现金流量。《操作指引》明确个别财务报表的编制原则，即按照投资成本将基础设施基金持有的资产支持证券在个别财务报表上确认为一项长期股权投资，采用成本法进行后续计量。基础设施基金持有的其他资产或负债的处理，参照《证券投资基金会计核算业务指引》的规定执行。

(三) 从会计核算反映经济实质角度，强调基金管理人审慎判断基础设施基金合并基础设施项目的实质

考虑到基础设施项目类别较多且设立形式多样，《操作指引》强调基金管理人在编制基础设施基金合并财务报表时，应当按照《企业会计准则》要求，先审慎判断取得的基础设

施项目是否具有投入、加工处理过程和产出能力，是否能够独立计算其成本费用或所产生的收入。满足构成“业务”条件的，应该按照《企业会计准则第 20 号——企业合并》进行相应的会计确认和计量，反之应视为取得一组资产及负债（如有）进行确认和计量。

属于“业务”的，基金管理人应结合实际情况审慎判断基础设施基金和项目公司在合并前后较长时间内（通常指 1 年及以上）是否均受到同一方或相同多方的最终控制，并按判断结果适用相应的会计准则核算要求。此外，《操作指引》根据《企业会计准则第 20 号——企业合并》应用指南的相关规定，明确了合并日和购买日的确定要求，强调上述日期是指基础设施项目公司相关资产、负债（如有）以及财务和生产经营决策的控制权转移给基础设施基金的日期。

（四）强调公允价值计量的主体责任

考虑到公允价值计量的复杂性和重要性，为了保护投资者利益，《操作指引》细化了确认公允价值时应特别关注的事项，从降低主观性和提高可操作性的角度出发，基金管理人和评估机构应将收益法中的现金流量折现法作为主要估值方法。此外，强调了基金管理人在公允价值评估和计量过程中的主体责任，尽管基金管理人可以聘请评估机构协助开展公允价值的分析确定工作，但不能完全依赖第三方的评估值，基金管理人依法应承担的责任不得免除。

（五）细化后续计量、减值测试的具体要求

不同类别的基础设施项目其后续计量方式可能存在差异，在会计上归类于无形资产的（如收费公路、机场港口特

许经营权等资产) 需要按照成本模式进行后续计量, 在会计上归类于投资性房地产的(如仓储物流等资产), 经审慎判断后, 可以采用公允价值或成本模式进行后续计量。因此, 《操作指引》明确, 除依据《企业会计准则》规定可以采用公允价值计量模式进行后续计量的各项资产和负债之外, 原则上采用成本计量模式, 并强调计量模式一经确定, 除符合《企业会计准则》规定变更的情形外, 不得随意变更。《操作指引》针对基础设施证券投资基金涉及的不同类别底层资产规范了减值测试的相关要求。

二、从保护投资者利益出发, 秉承“应分尽分”原则, 明确基金收益分配相关调整要求

《基础设施基金指引》规定, 基础设施基金应当将 90% 以上合并后基金年度可分配金额以现金形式分配给投资者, 在符合分配条件的情况下每年不得少于 1 次。

为方便基金管理人计算可供分配金额, 避免考虑递延所得税等相关因素影响, 《操作指引》参考新加坡的分红计算方法, 秉承保护投资者利益及“应分尽分”的原则, 提出基金管理人计算年度可供分配金额过程中, 应当先将合并净利润调整为税息折旧及摊销前利润 (EBITDA), 并在此基础上综合考虑项目公司持续发展、项目公司偿债能力、经营现金流等因素后确定可供分配金额计算调整项。涉及的相关计算调整项一经确认, 不可随意变更。此外, 《操作指引》详细说明了 EBITDA 计算方法, 并列举了可供分配金额可能涉及的计算调整项供基金管理人参考。

三、明确相关信息披露原则

（一）规范备考财务报表的具体编制要求与审计要求

为充分披露基础设施项目历史财务信息，《操作指引》细化《基础设施基金指引》关于基金招募说明书应当披露的基础设施项目运营和财务信息要求，明确基础设施基金管理人无法提供最近3年及一期的基础设施项目财务报告及审计报告的，应当充分说明理由并提供最近1年及一期的基础设施项目财务报告及审计报告；相关材料无法提供的，应当基于过往运营经验和合理假设编制基础设施项目最近1年及一期的备考财务报表。为提高会计信息可靠性与准确性，强调备考财务报表需由会计师事务所出具审计报告。《操作指引》就备考财务报表的构成、适用的会计政策、备考财务报表编制要求以及附注内容等方面规范了备考财务报表的编制要求。

（二）规范可供分配金额测算报告的信息披露要求

考虑到基金管理人业务及合并判断的结果是后续企业合并选用会计政策和编制财务报表的重要基础，相关计算调整项的假设与测算也会对可分配金额的确定带来影响，为提高可供分配金额测算过程披露透明度，《操作指引》配套规范了可供分配金额测算报告披露要求，要求在招募说明书中的可供分配金额测算报告中，披露基金管理人针对所取得的基础设施项目的业务及合并判断结果，并充分披露测算假设条件、测算过程及结果等。