

基础设施 REITs 试点项目申报规则简析

2020年8月3日，国家发改委公布了《国家发展改革委办公厅关于做好基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点项目申报工作的通知》（发改办投资〔2020〕586号）（以下简称“《申报通知》”）。

《申报通知》以2020年4月30日中国证监会和国家发展改革委发布的《关于推进基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点相关工作的通知》（证监发〔2020〕40号）（以下简称“《试点通知》”）为基础，对基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）（以下简称“基础设施 REITs”）试点申报的要求、程序和所需材料作出了具体规定，进一步明确了对于基础设施 REITs 的“底层资产”的具体要求。

一、试点项目应符合地区和行业的相关要求

根据《申报通知》，试点项目应位于重点地区，属于重点行业或产业园，且不能是房地产项目。

1、重点地区

《申报通知》延续了《试点通知》对试点项目所在地区的规定：

优先支持位于《京津冀协同发展规划纲要》、《河北雄安新区规划纲要》、《长江经济带发展规划纲要》、《粤港澳大湾区发展规划纲要》、《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》、《海南自由贸易港建设总体方案》等国家重大战略区域范围内的基础设施项目。**支持**位于国务院批准设立的国家级新区、国家级经济技术开发区范围内的基础设施项目。

2、重点行业

《申报通知》提出**优先支持**基础设施补短板项目，**鼓励**新型基础设施项目开展试点，在《试点通知》的基础上对重点行业作出了如下更为明确的列举，且新增列举了**信息网络**等新型基础设施的具体类型（下列第（5）、（6）和（7）项）：

- （1）仓储物流项目；
- （2）收费公路、铁路、机场、港口项目；
- （3）城镇污水垃圾处理及资源化利用、固废危废医废处理、大宗固体废弃物综合利用项目；
- （4）城镇供水、供电、供气、供热项目；
- （5）数据中心、人工智能、智能计算中心项目；
- （6）5G、通信铁塔、物联网、工业互联网、宽带网络、有线电视网络项目；
- （7）智能交通、智慧能源、智慧城市项目。

3、战略性新兴产业集群和产业园

《申报通知》延续了《试点通知》中有关鼓励国家战略性新兴产业集群、高科技产业园、特色产业园等开展试点的规定，并提出更为具体的条件：

- （1）位于国家发改委确定的战略性新兴产业集群，或《中国开发区审核公告目录（2018年版）》确定的开发区范围内。
- （2）业态为研发、创新设计及中试平台，工业厂房，创业孵化器和产业加速器，产业发展服务平台等园区基础设施。

(3) 项目用地性质为非商业、非住宅用地。

4、明确排除酒店、商场、写字楼、公寓、住宅等房地产项目

《申报通知》衔接《试点通知》的规定，再次强调房地产项目不属于试点项目范围。

二、试点项目的基本条件

《申报通知》对基础设施 REITs 试点项目还提出了其他基本条件要求，该等要求基本延续了《试点通知》及中国证监会于 2020 年 4 月 30 日公布的《公开募集基础设施证券投资基金指引（试行）》（征求意见稿）（以下简称“《指引》”）的相关规定：

- (1) 基础设施项目权属清晰、资产范围明确，发起人（原始权益人）依法合规拥有项目所有权、特许经营权或运营收费权，相关股东已协商一致同意转让；
- (2) 项目运营时间原则上不低于 3 年；
- (3) 现金流持续稳定且来源合理分散，投资回报良好，近 3 年内总体保持盈利或经营性净现金流为正。预计未来 3 年净现金流分派率（预计年度可分配现金流/目标不动产评估净值）原则上不低于 4%；
- (4) 基础设施运营管理机构具有丰富的同类项目运营管理经验，配备充足的运营管理人员，公司治理与财务状况良好，具有持续经营能力；
- (5) 发起人（原始权益人）、基金管理人、基础设施运营管理机构近 3 年在投资建设、生产运营、金融监管、工商、税务等方面无重大违法违规记录，项目运营期间未出现安全、质量、环保等方面的重大问题。

上述规定虽基本延续了《试点通知》和《指引》

的规定，但也有新的变化。例如，除项目所有权、特许经营权之外，“运营收费权”也可以作为基础资产，且明确未来 3 年净现金流分派率原则上不低于 4%。此外，不同于《指引》中有关基础设施项目应当不存在他项权利设定的要求，《申报通知》允许试点项目存在他项权利设定，但应当在申报时所提交的基本情况材料中说明“附着债务等他项权利的可处置性”。

但是上述规定中也存在不明确之处，即本次新增的“相关股东已协商一致同意转让”应如何理解。如基础设施项目股权结构复杂，涉及多方股东，是否要求全体股东一致同意？抑或是按照项目公司章程，二分之一或三分之二同意即可转让？对此并不能从《申报通知》中明确作出判断。

三、试点项目应符合相关政策要求

《申报通知》提出试点项目应满足以下政策要求：

- (1) 符合京津冀协同发展、雄安新区建设、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角区域一体化发展、推进海南全面深化改革开放等国家重大战略；
- (2) 符合国家宏观调控政策和产业政策；
- (3) 符合国家和当地的国民经济和社会发展规划、有关专项规划。

四、试点项目依法依规取得固定资产投资管理相关手续

《申报通知》提出“基础设施项目手续依法合规是试点工作顺利开展的必要前提”，并要求提交有关试点项目依法依规取得固定资产投资管理相关手续情况的材料。《申报通知》按照项目从立项到竣工的流程列举了四类重要手续：

1、项目审批、核准或备案手续

关于立项文件，根据《政府投资条例》、《企业投资项目核准和备案管理条例》，政府采取直接投资方式、资本金注入方式投资的项目，项目单位应当取得投资主管部门对项目建议书、可行性研究报告、初步设计的审批文件。对关系国家安全、涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等项目，项目单位应当取得投资主管部门对项目申请书的核准文件。其余企业投资项目，项目单位应当取得项目备案证明。

2、规划、用地、环评、施工许可手续

该类手续主要包括《建设用地规划许可证》、《建设工程规划许可证》和《建筑工程施工许可证》，以及环保部门对环境影响报告书、环境影响报告表的审批意见或经备案的环境影响登记表。

此外，就规划、用地、环保、施工方面，项目可能还涉及以下重要手续：

建设用地预审与选址意见书。根据《城乡规划法》和《关于以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》，需立项批准、核准的建设项目，以划拨方式提供国有土地使用权的，建设单位应当取得自然资源主管部门核发的建设用地预审与选址意见书。

国家发改委审核或报国务院审核的固定资产项目，还需要根据《重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法》取得社会稳定风险评估审查意见。

根据《建设工程质量管理条例》、《国务院办公厅关于全面开展工程建设项目审批制度改革的实施意见》，建设单位应取得施工图审查意见。涉及人防工程异地建设的，还应取得人防主管部门的批准并缴纳易地建设费。

3、竣工验收报告（或建设、勘察、设计、施工、监理“五方验收单”，或政府批复的项目转入商运

文件）

关于竣工文件，虽然《申报通知》仅列举了竣工验收报告，但竣工验收方面除竣工验收报告外，还涉及规划、土地、消防、人防、档案等专项验收，建设单位应取得专项验收意见或联合验收意见。

4、依据相关法律法规必须办理的其他重要许可手续

除前述通用的手续外，不同项目还涉及特殊的手续要求。例如根据《固定资产投资项目节能审查办法》，除年综合能源消费量不满 1000 吨标准煤，且年电力消费量不满 500 万千瓦时的固定资产投资项目，以及用能工艺简单、节能潜力小的行业的固定资产投资项目外，建设单位应当取得节能审查机关出具的节能审查意见。此外，某些项目经营业务还需要取得特别许可；如数据中心项目涉及经营增值电信业务的，应按规定取得增值电信业务经营许可；港口项目涉及海域使用权或岸线使用相关审批；某些项目如需从江河湖泊或者地下取用水资源，还需要办理取水许可证等。

《申报通知》还明确了固定资产投资手续相关的法律适用规则，即应以手续办理时的法律法规、规章制度、国家政策等为依据，判定相关手续的合法合规性。由于我国固定资产投资相关规定经历了多次重大改革，且在“放、管、服”的改革原则下不断更新简化，因此对项目手续的审查应结合历史背景进行判断。例如，节能审查首次规定于 2010 年 11 月生效的《固定资产投资节能评估和审查暂行办法》中，因此在 2010 年 11 月前的项目，不适用节能审查。再如，2019 年 3 月发布的《国务院办公厅关于全面开展工程建设项目审批制度改革的实施意见》提出将消防、人防、技防等技术审查并入施工图设计文件审查，相关部门不再进行技术审查，但在此之前的项目应分别就各专项取得主管部门的设计审查意见。

五、回收资金的用途

根据《申报通知》及其附件，回收资金的用途应满足如下要求：

- (1) 回收资金的使用应符合国家产业政策，需明确具体用途和相应金额；
- (2) 在符合国家政策及企业主营业务要求的条件下，回收资金可跨区域、跨行业使用；
- (3) 鼓励将回收资金用于国家重大战略区域范围内的重大战略项目、新的基础设施和公用事业项目建设，鼓励将回收资金用于前期工作成熟的基础设施补短板项目和新型基础设施项目建设，形成良性投资循环。

筹集的资金往往用于收购项目公司的股权或股东对项目公司的债权。对回收资金的用途进行限定是否合理或必要，有待商榷。实践中，如何监督原股东回收资金后按照上述用途使用资金尚不明确。有待出台进一步的细则。

六、其他特别要求

1、PPP 项目的特别要求

《申报通知》在《试点通知》的基础上，对《试点通知》并未展开讨论的 PPP 项目作出了进一步规定如下：

- (1) 2015 年以后批复实施的 PPP 项目，应符合国家关于规范有序推广 PPP 模式的规定。包括：
 - (i) 依法依规履行项目审批、核准或备案手续；
 - (ii) 批复 PPP 项目实施方案；
 - (iii) 通过公开招标等竞争方式确定社会资本方；
 - (iv) 依照法定程序规范签订 PPP 合同。
- (2) 2015 年 6 月以后批复实施的特许经营项目，应符合《基础设施和公用事业特许经营管理办

法》（国家发展改革委等 6 部委第 25 号令）有关规定。此前采用 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。

- (3) 收入来源以使用者付费（包括按照穿透原则实质为使用者支付的费用）为主。收入来源含地方政府补贴的，需在依法依规签订的 PPP 合同或特许经营协议中有明确约定。
- (4) PPP 项目运营稳健、正常，未出现暂停运营等重大问题或重大合同纠纷。

上述规定一方面明确了 PPP 项目合规审查适用当时法律、法规、规定的原则，另一方面强调了试点项目应以使用者付费为主（而不是政府付费或混合付费为主），包括按照穿透原则实质为使用者付费的情形，例如城市污水和生活垃圾处理项目。但是就何种付费比例构成“使用者付费为主”，尚未明确。

2、国资、外资项目的特殊要求

《申报通知》提出国资项目应符合国有资产转让的规定（主要涉及资产评估、进场交易等），外资项目应符合国家利用外资有关法律法规情况（主要涉及外商投资负面清单、鼓励外商投资产业目录、相关审批等）。

七、其他

《申报通知》还对试点项目申报的程序和材料做出了具体规定。申报程序方面，发起人向项目所在地省级发改委报送申请材料，由省级发改委审批；拟整合跨地区多项目一次性发行 REITs 产品的，向注册地省级发改委申请，由注册地省级发改委对总体方案进行审查，由各项目所在地省级发改委分别对本地区项目进行审查。省级发改委对试点项目审查无异议的，应向国家发改委出具无异议专项意见。

材料方面, 发起人应就试点项目准备基本情况材料、合规情况材料及证明材料。其中需要注意的是, 证明材料中要求律师事务所就项目权属和资产范围、项目合法合规性、转让行为合法性等出具法律意见书(向国家发展改革委正式申报前出具即可)。

《申报通知》明确了基础设施 REITs 在发改委项目申报环节的具体要求, 我们也期待其在证监会环节的报审规则(即已经完成意见征求的《指引》)尽快正式发布。

李海浮 合伙人 电话: 86 10 8553 7983 邮箱地址: lihf@junhe.com
高阳 律师 电话: 86 10 8519 1773 邮箱地址: gaoyang_yang@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”。

