

提升交割仓库治理效能 助力全国统一大市场建设研究

上海期货与衍生品研究院 刘东旭 吴韬 张晓威

一、引言

党的二十大报告指出，“构建全国统一大市场，深化要素市场化改革，建设高标准市场体系。”《中共中央国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》提出，建设全国统一大市场是新时代构建新发展格局的基础支撑和内在要求。全国统一大市场以“高效规范、公平竞争、充分开放”为建设目标，这正契合了期货市场的独特功能和优势，尤其是在建设全国统一的市场制度规则、打破市场分割、打通双循环发展格局的关键堵点等方面将发挥重要作用。不断提升交割仓库治理能力则为助力全国统一大市场建设提供了重要抓手，可在以下几个方面持续发力：一是围绕推进市场设施高标准联通，通过期货交割的高质量发展以加快推进大宗商品期现货市场建设，进而不断完善交易规则、优化风险防控能力。二是围绕打造统一的要素和资源市场，通过进一步明晰仓单交易的规范化、法治化、标准化，以加快发展统一的资本市场，进而实现统一动产和权利担保登记，依法依规、更高标准地发展动产融资。三是围绕推进市场监管公平统一，健全统一市场

监管规则并全面提升市场监管能力，进一步完善期货交割仓库相关的市场监管程序，加强市场监管标准化、规范化建设。

二、境内外交割仓库治理环境分析与借鉴

（一）我国仓储管理方面的法律制度不够健全

我国在仓储管理法治方面，至今还没有《仓库法》或《仓单法》，仅《民法典》有关于保管合同、仓储合同的民事规范，对于经营商品保管这种类型金融业务的仓储企业，缺失具有针对性的规制规范，以专门保护商品存货人。

在仓储行政监管方面，我国对于仓库的监管呈现多头监管、混乱低效的现象。目前主要监管部门包括商务部、国家发展改革委、海关总署等。1988年10月商业部（商务部前身）颁布《商业仓库管理办法》；2012年11月，商务部就《仓储业管理办法（征求意见稿）》公开征求意见¹。2005年2月，国家发展改革委建立了全国现代物流工作部际联席会议制度²。2009年12月，国家发展改革委发布《粮油仓储管理办法》。海关总署主要针对保税仓库进行监管。此外，仓储

¹《仓储业管理办法（征求意见稿）》（2012）第二条 在中华人民共和国境内从事仓储经营活动，适用本办法。国家对粮油仓储活动以及在港区、铁路货场、道路运输站（场）从事仓储经营活动另有规定的，从其规定。第四条 商务部主管全国仓储业工作，地方各级商务主管部门在本行政区域内对仓储业进行管理。

²全国现代物流工作部际联席会议是一个全面掌握全国现代物流发展情况，分析发展中存在的问题；综合协调涉及现代物流发展的政策、战略和规划；统筹推进现代物流标准化、信息化、统计指标体系、人才培养等基础性工作的会议。

行业还存在中国物资储运协会、中国仓储与配送协会等自律组织。

(二) 我国交割仓库存在的问题

1. 交割仓库运营主体较为分散。

与伦敦金属交易所 (London Metal Exchange, LME) 相比, 国内交割仓库呈现运营主体较为分散的特点, 主要表现在: 交割仓库运营主体偏多、单个仓库运营的存放点较少、库容集中度较低等方面。

2. 交割仓库准入标准不高。

国内交易所的交割仓库管理办法和相关指引中都规定了申请指定交割仓库应当具备的条件, 但目前的标准仅对注册资本或净资产、存储、运输等基础条件作了规定, 对于内控管理、信息系统未作明确要求。而且交割仓库在净资产、保险覆盖度、担保、信息化程度等资质条件上存在差异。国营主体仓库、集团化仓库是市场主体选择合作仓库时的优先考虑对象, 这些仓库从主体资质到内部控制制度相对得到市场认可。

3. 交割仓库自身管理能力较低。

一方面, 部分交割仓库自身管理水平较低, 制度执行不到位。一些仓库缺少必要的内部控制系统以及信息系统, 无法利用科技手段实施监管。另一方面, 部分仓库从业人员业务水平有待提高。比如仓库一般都引进了库存管理软件, 但由于一些仓库从业人员缺乏专业库房管理知识和计算机技能, 导致仓库的科技监管水平较低。

(三) 境外对仓储管理的法治和行政监管较为完备

境外不少国家对仓单、仓库管理制定了专门的法律, 且普遍由现货市场主管部门负责仓库的

日常监管。美国仓库储藏法案 (US Warehousing Act of 1916) 的颁布标志着仓单质押开始在美国规范化运作, 由农业部负责执法。其后各州也相继出台了关于仓库管理的规定。日本于 1956 年在仓储领域制定了《仓库业法》, 规定由国土交通厅负责仓库的监管。此外, 英国、加拿大、法国、澳大利亚、印度、阿根廷等国均规定由行政机关负责仓库或仓单业务的监管。

从国际视角来看, 仓单的立法规制日益受到不同国家和地区的重视, 《仓单示范法》的制定已在日程之上。自 2020 年起, 联合国贸法会秘书处和国际统一私法协会³联合开展了仓单问题国际示范法的研究项目。为此, 国际统一私法协会还专门设立了仓单示范法工作组。国际证监会组织在《金融基础设施的原则》建议“金融基础设施在其规则中明确其与商品交收相关的义务”, 全球主要衍生品市场和交易所都将该原则转化为其监管规则和交易规则。总体看, 除我国大陆市场外, 全球其他主要市场普遍不要求交易所承担民事连带责任。

(四) 伦敦金属交易所交割仓库治理实践

LME 目前在全球拥有广泛分布的交割仓库网络。LME 指定的交割仓库最初全部设在英国, 随着业务扩展, 逐步在国外设立交割仓库⁴。截至 2022 年 7 月, LME 在全球共指定交割仓库 476 个, 分布在欧洲、北美洲以及亚洲 14 个国家或地区的 32 个地点。其中, 欧洲共有 203 个仓库, 分布在比利时、德国、意大利、荷兰、西班牙、瑞典、英国; 北美洲共有 52 个仓库, 均分布在美国; 亚洲共有 221 个仓库, 分布在日本、韩国、阿联酋、新加坡、马来西亚及中国台湾地

³ 国际统一私法协会, 是一个专门从事私法统一的政府间国际组织, 成立于 1926 年, 总部设在意大利的罗马, 宗旨是统一和协调不同国家和国际区域之间的私法规则, 并促进这些私法规则的逐渐采用。

⁴ 1963 年 LME 在鹿特丹授权了第一个海外交割仓库, 境外设库原则是设在金属净消费地区, 或服务这些净消费地区的重要交通枢纽。

区。从具体品种来看，以 LME 的铜为例，其在全球共有指定交割仓库 448 个，分布在欧洲、北美洲以及亚洲 13 个国家或地区的 24 个地点。

在交割仓库治理上，LME 作了以下实践探索：一是对交割仓库设置了较高标准的准入资质要求。LME 负责批准交割点、仓储公司以及具体仓库。一般是仓储公司提出在某交割点设立交割仓库的申请，由 LME 来评估决定。LME 一般选择和经验丰富的大型仓储企业开展相对稳定的合作。LME 固定的仓库合作伙伴有 20 家左右，最高峰时达 30 家，核心合作伙伴有 7-8 家，其中前 4 家主要的仓储物流公司掌控了 LME 约 68%

(324 家) 的交割仓库。核心合作伙伴的仓库网点大约占 LME 仓库数量的 70%-80%，其他仓库网点大都是基于特殊区域或者特殊品种的原因而选择设立的（LME 一般不考虑新近成立的企业，除非有着经验丰富的管理团队）。LME 对库址、仓库本身以及经营单位都有严格的规定和要求。某种金属的仓库所在国家或地区必须是该种金属的净消费地区，同时拥有便利的交通条件、发达的金融体系、完善的法律监管系统，且贸易自由无关税，政治经济稳定。对仓储公司的原则性要求包括从事金属行业的贸易、运输、仓储多年，具有丰富的经验，信誉卓著，国际大型跨国公司等。其他硬件条件包括具有良好的仓储设施、丰富的专业知识等。LME 在《LME 仓储协议》和《LME

仓库审批与运营政策》中均对交割仓库审批条件作出了具体规定，包括提供 LME 最新要求的保险文件、资本充足文件等；某地点要成为指定交割点，必须要有一个以上的仓库；单一仓库每个晴天工作日的最低作业能力要求为 4500 吨等。

二是精细的交割仓库管理办法。根据 LME 交割仓库管理办法，LME 在必要时要求交割仓库向交易所提供信用担保，包括履约保函或现金担保⁵。LME 仓单的签发与管理，实行伦敦代理人制度⁶。对库容库貌，如库门房、安防要求、仓库环境、库位管理作了明确的规定。LME 的风控要求包括盘库与审计⁷、保险要求⁸、信息壁垒要求⁹。此外，其还规定了惩戒规则。LME 设有专门的纪律小组和执法委员会，有权对包括 LME 交割仓库在内的会员的失当行为进行调查；仓库严重违反仓储协议、LME sword 规则或操作程序等将被取消交割资质。

三是不断提高库存规则透明度。LME 于 2013 年 7 月开始了新的交割仓库改革，提高 LME 库存规则的透明度，缓解报价双方的信息不对称，使得 LME 基准价格不易被控制。针对库存报告缺乏透明度¹⁰的问题，LME 建议实施三方面的改革措施：第一，修改库存报告规则，公布注册仓库里非注册仓单的库存量，提高市场总体库存的透明度。第二，修改 LME 每日库存报告内容及模式。LME 考虑调整每日库存报告，

⁵ 交易所对仓库及其所在集团的任何成员公司等资本、现金流量和（或）财务状况；保险计划；资产、业务或营运情况不满意，或者交易所认定仓库及其所在集团的任何成员公司破产或无力偿债时，交易所可以要求仓库向交易所提供履约保函或现金担保形式的信用保护，或者暂停仓库继续签发仓单的权利，仓库在收到暂停通知后，应立即停止签发 LME 仓单。

⁶ 交割仓库必须指定并保持一家位于伦敦或交易所认为接近伦敦的经纪商（“伦敦代理人”）代表其通过 LME sword 软件行事，履行其在《LME 仓储协议》和 LME sword 规章下的某些义务，并保证伦敦代理人遵守与交易所签订的《软件许可协议》及 LME sword 操作流程的规定。伦敦代理人可以独立于仓库公司，也可以是仓库公司的分支机构或附属公司。

⁷ 定期检查需指定独立的第三方审计所（需经交易所批准）对其指定交割仓库中的仓单货物进行清点统计，包括已注销但仍在仓库场地等待装载的金属，审计报告费用由仓库支付。

⁸ 仓库需为无法解释的仓储货物损失（如货件丢失），仓库或其员工、雇工、代理商的错误/疏漏/疏忽，仓库或其员工、雇工、代理商的欺诈和不诚实行为等风险类型，至少按照交易所规定的水平购买保险。

⁹ LME 发布的《仓储公司与贸易公司之间的信息壁垒》，规定与 LME 会员或者与参与 LME 合约或 LME 合约交割金属交易的任何公司在同一集团内，或与之有密切联系的仓储公司，需遵守信息壁垒政策。

¹⁰ 之前报告频率为月度，且仅报告注册仓库里注册仓单对应的金属库存量，使得市场参与者难以把握整体库存。

将“有效仓单”和“已注销但未出运仓单”合并为一个类别,然后将增加第二类“计划出运仓单”。这样,库存报告只会在金属实际被计划出运时才会改变,这表明金属所有者实际上更真实地希望获得相关金属的交付。LME 将不再向市场报告有效仓单和注销仓单之间的波动,基于这种区分而产生的滥用行为的可能性也将减少。第三,对阴极铜打造独特且不可磨灭的识别标记,增强铜的可追溯性。

综上,LME 交割仓库管理实践中,较高的准入标准、精细的仓储管理、透明度较高的库存制度以及受到严格的法律与行政监管是保障交割仓库治理水平较高的主要因素,也是实现其全球布局交割仓库网络的基础,值得我国交割仓库治理学习借鉴。与之相比,国内期货交易所交割仓库存在运营主体较为分散、准入标准不高、仓库自身管理能力不足等问题。

三、提升交割仓库治理能力的建议

规范化、规模化、现代化仓储物流体系是建设强大国内市场、服务构建新发展格局的重要抓手。2021年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《建设高标准市场体系行动方案》,提出“形成统一开放、竞争有序、制度完备、治理完善的高标准市场体系”,这为我国交割仓储行业的高标准建设指明了方向。《期货和衍生品法》确立了交易所、行业协会、期货经营机构、交割仓库等多个主体的权责关系,尤其明确了交割仓库作为期货服务机构的法律地位与法律责任。

在总结自身发展经验的基础上,对标国际先进经验,结合内外部环境,提出适合我国国情的期货交割仓库管理规则和标准的优化建议。具体包括:第一,建标准。严把“入口关”,强化交割仓库资质管理,引入更多“主体信用好”“管理信用强”的“放心仓库”;第二,强监管。严

把“监管关”,健全评价体系和审查机制,奖优罚劣,进退有序;第三,优环境。通过引入社会监督,优化法治环境等手段,引导仓储行业在风险防控、内部治理、智慧化水平等方面实现高质量发展。

(一) 建标准

建设全国统一大市场要求持续优化期货市场交割制度,以较高的期货交割仓库体系为标准,向仓储物流企业输出更为规范的行业标准,促进仓储物流市场体系建设,努力实现期货交割领域高效透明、期现货市场有效协调、商品市场循环畅通,实现与现货市场需求协调统一。

1. 建立更高的仓库准入标准并健全退出机制。

一方面,仓储行业的准入门槛低,亟待完善。目前,国内缺少相关仓储法或仓单法,没有行政管理部门对仓库准入作出明确规定,因而仓库行业的自身管理存在诸多不完善的地方。截至2021年底,我国现有167万家企业名称或经营范围含“仓储服务”,近8成的企业成立时间在5年内。从注册资本来看,超4成仓储服务相关企业注册资本在100万元以下。另一方面,完善的内控管理制度和必要的信息系统是仓库规范运营的重要基础。研究发现,货主选择合作仓库时,仓库管理制度建立和实施情况是重要的参考条件;历史上的“长桥事件”,因仓库库管人员权限过大,为其虚开仓单提供了便利。同时,风险管理公司倾向于选择和具备信息系统的仓库合作,认为有助于其进行存货相关信息核对;比如将具备条件的仓库接入其业务系统,增强对存货的监督。

建议在国内期货交易所现有交割仓库的准入资质要求(即运营者的诚信记录、仓库历史风险状况、资金实力、债务状况、人员配备、购买保险、引入担保单位等方面)的基础上,增加交割仓库

内控管理体系、信息系统建设的标准，并强化相关资质的动态评估，依据新标准完善退出机制。

第一，内控管理体系。其包括控制环境（治理结构、机构设置及权责分配、内部审计等），风险评估（关键风险、识别与应对等），控制活动（风险管理策略、方案、程序等），信息与沟通，监督与反馈等五大方面¹¹。同时，建议仓库内控管理体系的有效性应通过专业机构认证。第二，信息系统建设。仓库应有与业务经营、内控管理相配套的信息系统，该系统须包含存货管理、出入库、过户、质押等业务流程和业务信息及权限管理等，旨在提升仓库的数据准确性、检查便利性、数据可对接性，增加仓库违规经营成本。第三，进一步明确退出机制。建议将内控管理体系和信息系统建设情况作为新设仓库的准入条件和存量仓库的优化方向，依据仓库检查、年审、大数据监管等信息，强化对交割仓库资质情况的动态评估。

2. 与行业龙头企业合作共建并推广标准。

《中共中央国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》强调要强化市场基础制度规则的统一、推进市场设施高标准联通。龙头仓储企业的规范性和可靠性带来的示范效应，有助于引导仓储行业高质量发展，提升行业的稳健经营能力，促进仓储行业管理和技术标准的统一、联通。调研时，多家单位反映我国仓储企业内部管理水平参差不齐，信息系统标准多样。

建议以建设全国统一大市场为契机，与经验丰富的大型仓储企业开展稳定的合作，共建并推广相关技术、内控、数据标准。第一，共建标准。依托大型仓储企业的管理经验，结合国内期货交易所品种特色，共同研究形成可复制可推广的仓库信息系统、内控流程、业务数据等标准。第二，

推广标准。在大型仓库集团内推广标准，新增交割仓库/交割点时，优先考虑和大型仓储企业合作，维持制度和标准的连续性。以新设交割仓库审批和分类评级为抓手，引导仓库标准优化升级。

（二）强监管

稳步推进交割仓库的期现联动监管，坚持与交割仓库的现货监管部门相向而行，主动与相关现货管理部门沟通期货市场运行动态，积极优化监管措施，通过提升交割仓库科技监管能力，引入第三方审计，打造交割仓库检查专家库并加大检查力度，完善交割仓库从业人员培训制度等方式，扎实提升对交割仓库的监管效能。

1. 提升交割仓库的科技监管能力。

在调研过程中，许多专家建议通过大数据、物联网等技术手段，强化对交割仓库的存货管理、经营资信等方面的监督，提高仓库信息的透明度，增加对仓库的威慑力。同时，数字化和智慧化是仓储行业发展趋势。近期，中国物流集团和中国电子信息产业集团签署战略协议，将围绕共建现代物流体系和物流数字科技平台，全面加强数字化、智慧化物流体系建设、数字化转型、网络安全、综合物流服务、供应链服务等方面合作。根据调研情况，中储股份拟以中储上海为基础，打造可复制推广的信息系统。

建议坚持数字赋能，加快推进科技监管，推动大宗商品仓储行业向科技化、数字化方向转型升级：第一，对内实现对交割仓库监管的预判性、动态化、智能化。包括准入资质相关条件、经营状况的动态跟踪，以动态评估、预判仓库经营风险；对货物、货权、货位等关键信息进行监测，对货权转让、期现转换、仓单质押等关键环节进行监测，为排查一货多卖、虚假仓单、重复质押

¹¹ 内控管理体系内容参考财政部《企业内部控制基本规范》。

等风险提供数据支撑。第二，对外实现关键信息查询，减少信息不对称。在信息安全前提下，按主体类别开放有限度查询，如货主和质权人对存货状态的查询、对仓库资质和仓库整体信息的查询等，旨在借助交割仓库相关市场主体的力量，通过多方查询功能进行仓库数据真实性的验证，从而及时发现风险，强化对仓库违规行为的威慑力。第三，参照《金融市场基础设施原则》(PFMI)要求以及支付结算体系委员会(CPSS)和国际证监会组织(IOSCO)提出的机制安排，在对交割仓库开展数字赋能时，实行“信息查询与修正机制”，包括：第一，报告主体有权查询自身报告的数据，以检查所报送数据的准确性；第二，交易对手方应有权查询其自身所参与交易的相关信息，并能在必要时对错误信息进行修正；第三，报告主体或者交易对手方的信息查询权限，应仅限于查询自己的数据，且为原始数据格式。

2. 建立第三方审计制度。

研究发现，仓库正常经营利润率较低，是违规经营频发的原因之一，采取第三方审计将有一定的震慑作用，也增加了仓库的违法成本。同时，调研还发现，很多仓库缺少内部控制系统，导致员工容易出现违规操作，通过第三方审计可以详细排查，让仓库补足、完善内部控制体系。《LME仓储协议》《LME仓库审批与运营政策》《LME交割点审批政策》等有关文件中规定：定期检查需指定独立的第三方审计所（需经交易所批准）对其指定交割仓库中的仓单货物进行清点统计，包括已注销但仍在仓库场地等待装载的金属，审计报告费用由仓库支付；LME有权要求任何其认为必要的外部第三方调查申请人的任何具体方面，费用由申请人承担，调查内容包括金属所有权、公司、税务以及保险等其他方面；如交易所对仓库的资本、现金流量或财务状况，保险计划，

资产、业务或营运情况不满意，或交易所认定仓库破产/无力偿债时，交易所可要求仓库向交易所提供履约保函或现金担保形式的信用保护，或者暂停仓库继续签发仓单的权利，仓库在收到暂停通知后，应立即停止签发LME仓单。

建议建立第三方审计制度，主要包括委托第三方专业机构对交割仓库财务状况和内部控制情况进行审计，充分发挥第三方审计机构的专业能力，多维度排查风险隐患，并根据审计结果采取风控措施。第一，将对于交割仓库的财务和内控制度的审计作为常态化制度写入交割仓库管理办法。第二，交割仓库应在证监会《从事证券服务业务会计师事务所备案名单》中选取审计机构，并自主承担相关费用。第三，申请成为交易所交割仓库的文件中应包括仓库财务状况和内部控制情况的审计报告，审计机构应包含在证监会《从事证券服务业务会计师事务所备案名单》中。在成为交割仓库后，当交易所认为该交割仓库存在风险隐患时，应按交易所要求提供上述审计报告。第四，审计内容主要包括财务审计和内部控制审计。财务状况包括资本充足情况（资金、现金流量或其财务指标）、运营情况等信息。内部控制情况包括建立的内部控制系统情况以及内部控制体系是否有效。第五，审计结果的应用。如审计结果显示交割仓库的风险增加，交割仓库应根据交易所要求提供履约保函或现金担保形式的信用担保；如交割仓库无法提供信用担保，交易所可根据具体情形采取暂停该仓库交割相关业务，直至取消其交割仓库资格。

3. 打造交割仓库检查专家库，加大检查力度。

研究发现，交割仓库运营有其专业性，涉及面较广，一般非专业人员可能无法进行准确、到位的检查。同时，由于交割仓库的数量不断增长、分布区域日益广泛，交易所受限于人员不足等原

因，可能无法及时检查到位。

因此，建议制定专家检查制度，统一组织专家的遴选，形成检查专家库，开展相关检查。第一，在交割日常管理制度中补充专家检查制度，由专门部门负责牵头组织实施。第二，遴选专家。专家应具有专业代表性，了解交割仓库的日常运作、风险隐患，具备一定的仓库管理知识和经验；同时人员的构成应具备全面性，相关的从业背景都应有所涉及，如仓储企业、贸易商、仓储行业协会、律师、会计师、交易所、期货公司及风险管理公司等。第三，开展检查。检查可分为常规定期检查和临时检查。采用“双随机、一公开”的模式¹²，保证抽查的随机性以实现高效监管。一方面，开展常规定期检查。每季度抽取部分交割仓库，并随机抽取专家组成检查组开展定期检查。另一方面，开展临时检查。当交易所认为交割仓库存在风险或者市场上出现相关品种合约价格异常波动等情况时，交易所可组织临时检查。

4. 完善交割仓库从业人员培训制度。

研究发现，交割仓库从业人员入职门槛低，工作人员存在较多不熟悉交割仓库业务的情况。国内期货交易所交割仓库管理办法一般对仓库管理人员的资质作比较模糊的规定，如“仓库主要管理人员应当有五年以上的仓储管理经验以及有一支训练有素的专业管理队伍”，但在实践中缺少明确的指标进行判定和评估。

中国期货业协会（下简称中期协）负责期货行业多项从业资格的考试和培训。建议推动由中期协开展交割仓库从业人员的系统培训，切实提升交割仓库从业人员的职业素养、合规意识、风险意识以及处置风险的能力，从源头减少操作

风险和道德风险的发生；交易所定期进行考核，纳入交割仓库评级。第一，上岗前需接受培训并通过考试。建议推动由中期协组织交割仓库从业人员的培训和资格考试，包括制定培训课程、考试合格标准等。第二，持证上岗。在与交割仓库签署的协议等文件中规定，交割仓库从业人员应在上岗前参加中期协组织的培训并通过相应的从业资格考试。第三，纳入交割仓库考核评级。交易所在交割仓库评估考核办法等文件中可将交割仓库从业人员持证上岗情况纳入考核指标，作为对交割仓库资质审查、内控制度审查的指标。对于交割仓库现职人员给予一定的缓冲期，仓库应组织员工在缓冲期内限时完成培训并通过考核。

（三）优环境

持续构建并优化交割仓库期现货市场融合发展的环境：一方面，采取积极措施发动仓储物流行业人员提供违法违规线索，有效监督交割仓库运行；另一方面，以建设场内全国性大宗商品仓单注册登记中心为抓手，争取获得法律支持，夯实相关期现结合发展基础设施，持续丰富期现结合业务模式和功能，实现期现货市场设施高标准联通。

1. 完善举报制度。

基于调研和前期研究，举报制度被普遍认为是对于交割仓库风险防范可行的辅助手段之一。有调研对象反映，国内期货交易所官网虽已开通举报受理渠道，但因缺乏激励机制且宣传力度不足，成效较为微弱。

境外相关制度实践较为成功：美国《商品交易法》第23条是创建美国商品期货委员会（CFTC）吹哨人计划的法定条款。《吹哨人规则》

¹² “双随机、一公开”，即在监管过程中随机抽取检查对象，随机选派执法检查人员，抽查情况及查处结果相关情况及时向社会公开。“双随机、一公开”是国务院办公厅于2015年8月发布的《国务院办公厅关于推广随机抽查规范事中事后监管的通知》中要求在全国全面推行的一种监管模式。

是《商品交易法》第 23 条项下，经由 CFTC 制定的实施规则。这两项都提供了有关该计划的详细信息以及吹哨人举报和奖励申请的规则。《吹哨人规则》于 2011 年 10 月 24 日生效，并于 2017 年 7 月 31 日修订。根据规定，符合条件的奖励总额为 CFTC 执法行动或相关行动中收取的处罚金额的 10%-30%。CFTC 有权通过对违规雇主提起执法行动或诉讼来执行《商品交易法》

(CEA) 的反报复条款。2022 年 3 月 16 日，CFTC 主席 Rostin Behnam 在国际期货行业大会上呼吁建立一种“合规文化”，并表示将通过加强执法满足这一要求。他强调了吹哨人计划在识别和解决欺诈方面的作用，该计划自 2014 年颁发第一个奖项以来，已奖励吹哨人超过 3 亿美元。Behnam 认为 CFTC 的吹哨人计划将成为“越来越重要的工具”。

境内已有类似制度探索：行政监管层面，《期货和衍生品法》借鉴境外实践经验和参照我国《证券法》相关规定，设置了举报奖励制度¹³。此前，证监会曾于 2014 年 6 月发布《证券期货违法违规行为举报工作暂行规定》（2020 年修订），对证券期货违法违规行为的举报工作作了较为详尽的规定。其同时设立了证券期货违法违规行为举报中心，专门负责处理可以作为稽查案件调查线索的举报¹⁴。自律监管层面，2021 年 11 月 19 日，国内各期货交易所同日发布了修订后《违规处理办法》，对于建立投诉、举报机制也都有

相应的规定。

建议鼓励仓库从业人员、社会人员提供仓库违法违规线索，扩宽信息渠道，做好举报人保护和激励措施，增强违规打击示范效应。第一，在交易所违规处理办法等制度的基础上，对于交割仓库举报机制予以补充修订，或单独制定交割仓库举报机制的实施细则，并报证监会备案。第二，增加举报奖励规定：举报事实清楚、线索明确，经调查属实，已依法依规作出处罚的，按罚没款金额的 10%-30% 对举报人进行奖励。第三，完善对于举报人的保护措施¹⁵。第四，对于交割仓库举报制度作好市场宣介工作，提升其威慑作用。

2. 推动最高法院修订关于交割环节中交易所承担连带责任的司法解释。

2003 年司法解释¹⁶ 规定了交割仓库违约未能向仓单持有人交付货物，交易所承担连带责任。随着期货行业改革创新不断深化，高水平对外开放有序扩大，该交割责任已与《民法典》等基础法律存在不一致之处，且过度加重了交易所的法律责任，难以完全适应期货市场发展的新形势，甚至在某种程度上制约了期货市场高质量发展。

建议在推动期货法相关司法解释的出台或者后续修订上，从顶层设计上正本清源，删除交易所承担民事连带责任的规定：明确交易所不因交割仓库违法违规行为导致仓单持有人损失承担连带责任。

3. 配合地方政府推动场内全国性大宗商品仓

¹³ 具体来看，第一百一十条规定如下：一是对涉嫌期货违法、违规行为，任何单位和个人有权向国务院期货监督管理机构举报。二是对涉嫌重大违法、违规行为的实名举报线索经查属实的，国务院期货监督管理机构按照规定给予举报人奖励。三是国务院期货监督管理机构应当对举报人的身份信息保密。

¹⁴ 举报奖励限于举报下列违法违规行为的实名举报：（一）内幕交易或利用未公开信息交易；（二）操纵证券、期货市场；（三）信息披露违法违规；（四）欺诈发行证券；（五）其他重大证券期货违法行为。

¹⁵ 对举报人的姓名（名称）、证件号码、联系方式、工作单位、地址身份信息实行编码管理，在调查、处罚以及举报奖励评审阶段使用编码。因调查、处罚或举报奖励发放等工作需要查询举报人身份信息的，应当履行登记手续。在调查、处罚或举报奖励发放工作中，相关部门和单位应当全程做好举报保密工作，保护举报人身份信息。被举报人不得采取暴力、胁迫、诽谤、泄露个人隐私或者其他违法手段打击报复举报人。被举报人不得以解除、变更劳动合同或者其他方式打击报复单位内部举报人。对于违反规定者，按照有关规定处理；涉嫌构成犯罪的，依法移送司法机关追究刑事责任。

¹⁶ 最高人民法院关于审理期货纠纷案件若干问题的规定（2003）。

单注册登记中心建设并争取获得法律支持。

建立法定的、权威的、排他性的场内全国性大宗商品仓单注册登记中心显得尤为迫切。建议配合上海市委市政府用好浦东新区立法权，制定并发布仓单登记条例。

《中共中央国务院关于支持浦东新区高水平改革开放、打造社会主义现代化建设引领区的意见》明确“支持上海期货交易所探索建立场内全国性大宗商品仓单注册登记中心”。2021年6月10日，十三届全国人大常委会第二十九次会议作出《关于授权上海市人民代表大会及其常务委员会制定浦东新区法规的决定》。2021年6月23日，《上海市人民代表大会常务委员会关于加强浦东新区高水平改革开放法治保障制定浦东新区法规的决定》（以下简称《决定》）¹⁷在上海市十五届人大常委会三十二次会议上正式表决通过，即日起施行。《决定》第一条规定了浦东新区法规的权限和适用范围等。按照全国人大常委会授权决定的精神，浦东新区法规区别于上海市一般的地方性法规，可以对法律、行政法规、部门规章作出变通规定，其实施范围为浦东新区。

实践中，标准仓单以电子形式存在于交易所的电子仓单系统，标准仓单的注册、转让、注销、作为保证金、向银行质押融资均由交易所在电子仓单系统中登记。国务院印发的《关于实施动产和权利担保统一登记的决定》，要求包括仓单在内的动产和权利担保登记统一在央行征信中心的登记公示系统（中登网）办理。建议推动立法进一步明确全仓登作为仓单的法定登记机关，避免多头登记，这样也可以解决交易所与中登网对标仓单登记不一致时的冲突问题。同时，参照股

权登记托管中心、不动产登记中心的做法和经验，建立法定的、权威的、排他性的大宗商品仓单注册登记系统显得尤为迫切。2022年11月23日，全国性大宗商品仓单注册登记中心启动仪式在浦东新区办公中心举行，遵照“统一登记、数字监管、期现结合、产融互通”的宗旨，这一重量级金融基础设施平台将在更深层次释放畅通经济循环关键节点的功能，进一步服务建设全国统一大市场的要求。

综上，作为连接期现货市场的关键节点，交割仓库治理关乎整个期货市场的平稳运行。在国内仓储行业法律制度不够健全、运营不够规范的背景下，交割仓库风险事件频发对交易所的风险防范能力提出了挑战。随着全国统一大市场建设的推进以及《期货和衍生品法》的实施，交割仓库治理迎来重要机遇期。通过总结境内外交割仓库治理的经验教训，建议从提高准入标准、加强科技监管、营造良好行业生态等方面多管齐下，全面促进交割仓库治理能力的提升，从而助力全国统一大市场建设，有效提升期货市场服务实体经济的能力和水平。

（责任编辑：徐硕正）

作者简介：

刘东旭，上海期货与衍生品研究院研究员，主要研究方向为期货市场宏观经济研究。

吴韬，上海期货交易所博士后，主要研究方向为期货法治化营商环境。

张晓威，上海期货与衍生品研究院宏观战略研究员。

¹⁷ 上海市人大常委会通过的《上海市人民代表大会常务委员会关于加强浦东新区高水平改革开放法治保障制定浦东新区法规的决定》，旨在及时准确落实全国人大常委会的授权决定，对上海制定浦东新区法规的相关要求以及浦东先行制定管理措施等法治保障工作加以明确。