

提升服务实体经济能力 维护国家金融安全

当前出台期货法具有四大重要意义

张啸尘 齐冠云



期货立法，一直以来都是关系期货市场基础制度建设和长远发展的重要工作。我国期货市场交易品种日趋丰富，交易者结构逐步优化，市场体系不断完善，通过价格发现、风险管理等功能稳定企业生产经营、推动产业升级，有效地服务了实体经济发展，成为我国金融体系的重要组成部分。然而，我国期货市场层级最高的法律文件仅为《期货交易管理条例》（下称《条例》），尚未出台专门法律，缺乏上位法对于市场发展进行引领和规范。为促进我国期货市场改革发展，亟待制定专门的期货法律，将实践中

运行良好、成熟可靠的制度和做法确立下来，并统筹考虑期货市场发展方向和全局，做好顶层制度设计。

一、境外期货立法情况

1. 美国期货立法

1922年9月，美国历史上第一部正式的期货交易法——《谷物期货法》（Grain Futures Act of 1922）颁布，该法从法律角度对于期货交易予以认可，并对于期货业监管和期货交易场所的自律管理进行了初步规定，在美国期货立法中具有里程碑意义。

1929年世界经济危机后，罗斯

福政府对金融市场进行整顿，为与1934年《证券法》相配套，1936年将《谷物期货法》修订为《商品交易法》（Commodity Exchange Act, CEA）。CEA是美国期货法制的基石，作为规范期货及其他衍生品交易的“母法”沿用至今。

20世纪70年代，美国期货市场形势发生较大变化，CEA的部分条款已经不能满足市场发展的需求。鉴于此，美国国会对CEA进行较大修订，并于1974年颁布《商品交易期货委员会法》，同时以该法为依据成立美国商品期货交易委员会（CFTC）作为期货行业的独立监管机构。

2008年金融危机之后，奥巴马政府提出金融监管的改革方案，并于2010年7月由美国参议院通过了对于CEA做出重大修改的金融监管改革法案——《多德-弗兰克华尔街改革与消费者保护法案》（Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act），这是美国对于现行金融监管体系缺陷的全面反思和讨论的成果。

总体而言，美国期货市场经历了一个由“无法状态”到“有法有序”的发展历程，体现了国家根据不同发

展形势对于期货法律进行科学合理可行的制定、修改和完善。

2. 日本期货立法

日本的期货市场是从大米期货交易开始并逐步发展起来的。1868年，明治维新后，根据官府发布的《米商会所条例》，设置米商会所，即大米交易所。1893年，日本正式颁布了《交易所法》，从此开始了对期货交易进行立法管制的历史。

日本政府1948年制定实施了《证券交易法》，同时为了加强对期货市场进行监督管理，1950年8月5日，日本内阁颁布了新的《商品交易所法》，该法最主要的目的在于，尊重产业界的自主性；扩大商品交易所的自治性；完善主管大臣的监督。与此同时，内阁还颁布了《商品交易所法施行令》，作为对《商品交易所法》执行、适用进行解释。农林水产省和通产省共同颁布了《商品交易所法施行规则》，作为主管机关对《商品交易所法》的具体解释，此法历经多年修订，沿用至今。

为了应对国际金融竞争，日本在2000年5月制订《金融商品贩卖法》，2004年年底开始整合《证券交易法》、《投资信托法》及《商品交易法》等有关衍生品的规定，于2005年7月由金融厅提出规划，制定日本的《投资服务法》。2006年日本通过《证交法等改正法》和《证交法整備法》，并正式定名为《金融商品交易法》，于2007年9月正式实施。2009年为了适应离岸市场和场外市场迅速发展的现状，启动了对《商品交易所法》的修订工作，修订后该法被命名为《商

品衍生品交易法》，用于调整实物商品和期货相关交易活动。

总体而言，日本当前采纳金融期货和商品期货分别立法的模式，由《金融商品交易法》调整金融期货交易，由《商品衍生品交易法》调整商品期货交易。监管方面，日本期货市场按照品种所属范围由不同的部门进行监管合作，金融期货由日本金融厅统一监管，商品期货则由金融厅联合经济产业省和农林水产厅进行合作监管。

3. 新加坡期货立法

新加坡十分重视金融市场的规范化和国际化。1973年5月，马来西亚与新加坡交易所，正式划分为新加坡证券交易所和吉隆坡证券交易所两个独立的交易所。但新加坡政府对于期货市场的法制建设未及时跟进，期货市场交易过程中的法律问题往往依照新加坡民法中的相关理念和原则进行解决。直至1986年，新加坡才出台《期货交易法》用以专门规制期货交易行为。1990年，新加坡开设自动撮合国际市场（CLOB International），以引进境外投资者，并于1992年颁布《商品期货法》，以符合金融国际化的趋势。

2001年，新加坡国会通过金融管理局的建议，对于期货交易相关立法进行了较大规模的修订和整合，将《期货交易法》、《证券业法》和《公司法》的有关条款整合为《证券期货法》，并将《商品期货法》进行修订，更名为《商品交易法》。

新加坡期货市场法制体系具有“多法合一”的特点，即资本市场的证券、金融期货、商品期货等均适用

统一的法律制度。当前，新加坡现行期货市场法律制度的基石是《证券期货法》和《商品交易法》，而《新加坡金融管理局法》和《新加坡国际企业委员会法》使得新加坡金融管理局和新加坡国际企业委员会形成了新加坡期货监管机制的主体。此外，新加坡期货公司除应符合《证券期货法》和《商品交易法》的具体要求外，还需受到《民法》、《公司法》的规制。规范有序的法律体系为主推离岸金融衍生品的新加坡期货市场提供了重要保障。

4. 中国台湾期货立法

台湾地区以清理地下期货交易为契机，于1992年7月颁布《国外期货交易法》，并于1993年1月生效实施，开放期货经纪商受托从事境外期货交易。1997年，台湾期货交易所正式成立。1997年，台湾颁布了《期货交易法》，成为台湾期货交易所、期货结算机构、期货服务机构的法律依据，旨在建立台湾岛内期货市场，为期货交易构建完备的监管体系，防范期货业金融风险。1998年5月，台湾《期货交易税条例》通过立法程序，在随后的十多年里，相继出台了多部规范各类市场主体的管理规则，形成了一个较为健全的期货市场法律体系。期货监管方面，2003年通过《金融监督管理委员会组织法》，实现金融、保险、证券等监管业务一元化，次年设立金融监督管理委员会，下设证券期货局对资本市场及证券期货相关服务进行监管。

总体而言，台湾地区期货市场发展经历了先开放境外期货交易而后建

立境内市场的路径，相关法律法规的制定，也由“国外期货交易法”逐步转至由“期货交易法”规范，显示了期货市场发展由国际化而本地化的特征。

二、期货法出台的重要意义

参考境外期货市场的发展经验，专门性的期货立法有助于健全期货市场监管体系，稳定期货投资者预期，规范和促进期货市场健康发展。从立法效果层面看，期货法的出台也有效促进了当地期货市场规模的扩大和国际竞争力的提升。对于我国而言，制定和出台期货法在贯彻落实党中央的决策部署、服务实体经济、防范化解金融风险、促进国内国际双循环等方面具有重要意义。

第一，制定和出台期货法是贯彻落实党中央决策部署的重要举措。党中央始终高度重视期货市场发展和期货市场法治建设工作。党的十九届五中全会强调，“完善现代金融监管体系，提高金融监管透明度和法治化水平”。在总结期货市场实践经验的基础上，有必要通过制定期货法，贯彻好落实好党中央决策部署，着力加强法律制度建设，夯实金融体系稳健运行的法治基础。

第二，制定和出台期货法是提升期货市场服务实体经济能力的内在要求。期货市场是一个与实体经济相互融合的市场，但目前存在期货上市品种有待丰富、市场规则制度有待进一步完善等问题，制定期货法和建立完善期货品种上市机制势在必行，有助于激发市场活力，不断提高期货市场服务实体经济的能力，以更好地适应

国民经济高质量发展的要求。

第三，制定和出台期货法是维护国家金融安全的重要保障。做好自身风险防控、严防系统性风险是期货市场的底线。随着期货市场改革的深化，产品业务不断创新，市场结构趋于复杂，市场规模不断扩大，完善有效的风险防控体系和制度凸显其重要意义。期货法的制定将使得我国期货市场风险控制制度进一步完善，同时依法加强对市场主体的监督管理，加大对于违法违规行为的惩处力度，更好地维护国家金融安全。

第四，制定和出台期货法是通过期货市场促进国内国际双循环的客观需要。党的十九届五中全会和中共中央“十四五”规划均强调，立足国内大循环，促进国内国际双循环。随着我国改革开放和国际贸易的蓬勃发展，我国已成为全球最大的大宗商品贸易国，但由于我国的期货市场交易者仍以境内交易者为主，所形成的价格也主要反映境内市场供求状况，需进一步争取国际定价话语权。近年来，期货市场双向开放格局正在拓展纵深，但对于对外开放路径、跨境监管和协作等问题仍缺乏法律层面的支撑。期货法立法设置专章对于此问题进行阐述，将有效推动制度型对外开放、提升我国期货市场的国际化水平，意义巨大。


三、期货法的制定历程

在我国期货市场建立初期，立法机关就高度重视期货立法。2013年9月，期货法正式被列入第十二届全国人大常委会立法规划中第二类立法项

目，由全国人大财经委员会负责组织草案起草。同年12月，全国人大财经委成立期货法起草小组，并召开期货法起草组第一次全体会议，正式启动期货法立法工作。

2018年9月，期货法被列入第十三届全国人大常委会立法规划中第二类立法项目。2019年，全国人大常委会办公厅就期货法草案征求国务院办公厅意见。

2020年，全国人大财经委第44次全体会议审议通过期货法草案。2021年4月22日，期货法草案提请第十三届全国人大常委会第二十八次会议初次审议（“一读”）。4月29日，全国人大常委会公布《中华人民共和国期货法（草案）》，向社会公众征集修改、完善的意见和建议。公开征集意见于5月28日完成，引起社会各界广泛关注，收到来自期货市场从业机构、学术界、法律界、企业界诸多建设性的意见和建议。

总体来看，《草案》不仅反映了期货市场成熟的制度机制，还具有一定的前瞻性和先导性，内容比较完整丰富，结构相对科学合理，既能基本适应目前监管需求，又为未来期货市场改革发展预留了适度空间。以《草案》为基础出台期货法，能够完善金融市场法律体系，弥补制度短板，保障期货市场健康高质量发展，促进期货市场更好地为国民经济服务，并为期货市场全面对外开放提供坚实的法律支撑，有效提升我国期货市场国际竞争力和影响力。

（本文作者供职于中国金融期货交易所）