

主编 朱大旗



中国人民大学法学院
RENMIN UNIVERSITY OF CHINA LAW SCHOOL

明德经济法学文库 7

中国《石油天然气法》立法的 理论研究 与制度构建

孟雁北 / 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

主编 朱大旗



中國人民大學法學院
RENMIN UNIVERSITY OF CHINA LAW SCHOOL

明德经济法学文库

7

中国《石油天然气法》立法的理论研究 与制度构建

孟雁北 / 著

教育部2010年人文社会科学青年项目《垄断行业改革法律问题研究：以石油天然气产业为例证》（项目批准号：10YJC820083）
国家社会科学基金2012年一般项目《垄断行业反垄断执法问题研究》（项目批准号：12BFX097）的阶段性研究成果



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国《石油天然气法》立法的理论研究与制度构建 /
孟雁北著. —北京:法律出版社,2015.5
(明德经济法学文库 / 朱大旗主编)
ISBN 978 - 7 - 5118 - 7985 - 1

I. ①中… II. ①孟… III. ①石油工业—能源法—研究—中国②天然气工业—能源法—研究—中国 IV.
①D922.674

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 104763 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/沈小英 刘晓萌

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/财经出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

责任校对/晁明慧

责任印制/吕亚莉

印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

印张/16 字数/270 千

版本/2015 年 5 月第 1 版

印次/2015 年 5 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 7985 - 1

定价:46.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

中国人民大学经济法学研究中心
《明德经济法学文库》编审委员会

顾 问 刘文华
主 任 史际春 徐孟洲
副主任 吴宏伟 王欣新 刘俊海
张世明

主 编 朱大旗
副主编 宋 彪
委 员 王宗玉 孟雁北 杨 东
姚海放 徐阳光

总 序

当代中国经济体制改革和社会主义市场经济建设催生了经济法学这一新的法律门类和法学学科。1983年中国人民大学经济法教研室成立,成为全国早期的经济法学学科点之一;1984年起招收民法学专业经济法学方向的硕士研究生;1987年起招收经济法学专业硕士研究生;1994年成为全国首批经济法学博士点。

30多年来,人大经济法学人以“求经世之道,思济民之法”的精神,致力于经济法学人才的培养和教育,注重学术修养和调查研究,以解决中国社会现实生活中的经济法治问题为方向,理论联系实际,跟踪、把握国际、国内相近学科的最新发展动态,不断开拓创新,自成一脉,在全国经济法学界具有学科前沿地位,为中国经济法学的理论建构和中国社会主义经济法治事业做出了自己应有的贡献。

人大经济法学学科自1994年培养新中国第一位经济法学博士以来,迄今已累计培养了200多位经济法学博士。这些博士肩负着人大经济法学学科各位老师的谆谆教诲和殷切期望,就职于国家立法、司法、行政机关、国内著名大学、科研机构和其他经济、金融等实务部门,埋头苦干,求真务实,屡创佳绩,成为相关行业领域的领军人物和中坚力量。无疑地,他们在人大经济法学学科所受的科学的、前瞻的经济法理论教育、规范的专业培训和严格的学术熏陶,给予了他们茁壮成长的丰富养料和厚实基础,奠定了他们人生事业的良好起点。

就我观察而言,博士阶段的学习无疑是人的一生中最为宝贵的黄金时期。在这弹指即逝的几年里,青年博

士的心灵由稚嫩到成熟,眼界由褊狭趋全面,思维由直线而多维,知识由零散臻体系,正是勃发朝阳而成其大光的关键时刻。但毋庸讳言,这一时期也是青年博士生活压力最重、学术困境最多、外界诱惑最大,因而也是最需要关爱、最需要帮助、最需要提携的时期。在市场经济蝇营逐利、浮躁盲动的大环境下,如何引导广大青年博士理性务实、潜心学术、夯实基础、厚积薄发,奠定未来宏大人生事业的坚实基础,实为我们教书育人、为人师表者不能不关注和解决的重大问题。为此,中国人民大学经济法学研究中心的全体老师在各方面条件都非常薄弱的情况下,决定想方设法争取各界支持,创造条件为人大经济法学专业的博士生纾难解困,提供脱颖而出的便利环境。在取得法律出版社的支持下,广泛筹措资金,遴选、资助每年优秀经济法学博士学位论文及青年教师的优秀著作出版。这一方面可以使优秀的博士学位论文精品得以付梓,使莘莘学子多年呕心沥血的研究成果不至于埋没;另一方面又可以对广大的在读经济法学博士研究生以激励,使他们可以比较安心地埋头学术研究,创造出更多的经济法学学术精品,同时还可以奉献给中国经济法学学科和中国经济法事业以智识,这是一项非常值得投资的多赢的事业。我们有理由也有信心把这一工作持久不懈地开展下去。

在此,我作为中国人民大学经济法学的一名老教师,作为中国经济法学教学科研事业的初创者、参与者,谨对广大在校的、未来的人大经济法学博士研究生提出以下期盼:

希望你们好好珍惜博士阶段的学习机会和美好时光,多读书,多思考,多讨论,多写文章,夯实理论基础,提升实践能力,争取写出优秀博士论文,不断充实明德经济学文库,把人民大学的经济法理论体系传承永续。

长江后浪推前浪,一代风流冀尔侪。诚望后生小子撷万方之优长,成一家之精微,将人大经济法学的优良传统发扬光大,为推进中国的经济法学事业暨经济法治建设,添砖加瓦,贡献无垠。

是为序。



2012年8月4日
于中国人民大学明德楼

* 中国人民大学法学院教授、博士研究生导师。

导言:论中国石油天然气产业的法治化	1
一、中国石油天然气产业的发展和改革亟待石油天然气产业的法治化	1
二、中国石油天然气产业的立法现状亟须提高石油天然气产业的法治化水平	3
三、中国石油天然气产业法治化的核心工作是制定《石油天然气法》	4
四、中国石油天然气产业法治化的工作要分阶段、有步骤地系统推进	5
 第一章 中国《石油天然气法》立法视野中的石油天然气产业	8
一、引言	8
二、中国石油天然气产业的发展历程	9
三、中国石油天然气产业的现阶段特征	12
四、中国石油天然气产业存在的问题	14
五、中国石油天然气产业的未来发展之路	16
六、结语	20

第二章 中国《石油天然气法》立法的历史沿革、法律渊源与

立法模式 21

- 一、引言 21
- 二、石油、天然气的概念界定 22
- 三、中国石油天然气立法的历史沿革 24
- 四、中国石油天然气法的渊源 26
- 五、中国《石油天然气法》的立法模式选择 29
- 六、结语 31

第三章 中国《石油天然气法》立法的国际经验借鉴 33

- 一、引言 33
- 二、美国石油天然气法律制度 33
- 三、欧洲国家石油天然气法律制度 37
- 四、澳大利亚石油天然气法律制度 41
- 五、日本石油天然气法律制度 43
- 六、巴西石油天然气法律制度 45
- 七、结语 47

第四章 中国《石油天然气法》价值理念问题研究 49

- 一、引言 49
- 二、中国《石油天然气法》安全理念的确立及实现 50
- 三、中国《石油天然气法》发展理念的确立及实现 54
- 四、中国《石油天然气法》竞争理念的确立及实现 57
- 五、中国《石油天然气法》安全理念、发展理念、竞争理念的互动、
冲突与协调 60
- 六、结语 62

第五章 中国《石油天然气法》立法目的问题研究 63

- 一、引言 63
- 二、中国经济社会现实对《石油天然气法》立法目的条款之需求 64
- 三、中国石油天然气相关法律、法规、规章的立法目的条款内容之
吸收 66

四、各国(地区)石油天然气法立法目的条款之借鉴	67
五、中国《石油天然气法》立法目的条款的确定及其理由	69
六、结语	70
 第六章 中国《石油天然气法》调整范围问题研究	71
一、引言	71
二、中国《石油天然气法》制定调整范围条款的指导思想	71
三、中国《石油天然气法》的空间效力范围	73
四、中国《石油天然气法》的对象效力范围	75
五、中国《石油天然气法》调整范围条款的选择建议	78
六、结语	80
 第七章 中国《石油天然气法》基本原则问题研究	81
一、引言	81
二、中国《石油天然气法》基本原则的界定标准	82
三、政府干预与市场调节相结合原则	83
四、有限干预原则	87
五、平衡协调原则	89
六、开发利用与环境保护相结合原则	90
七、结语	91
 第八章 中国《石油天然气法》中政府与市场的关系问题研究	93
一、引言	93
二、中国石油天然气产业市场机制作用的强化趋势	95
三、中国石油天然气产业政府作用的弱化趋势	98
四、中国石油天然气产业政府与市场关系的错位与重塑	103
五、中国石油天然气产业在市场机制发挥作用基础上的政府规制 手段选择	108
六、结语	111
 第九章 中国《石油天然气法》中管理体制问题研究	113
一、引言	113
二、中国石油天然气产业管理体制的发展历程	114

三、典型国家(地区)石油天然气产业管理体制	118
四、中国石油天然气产业管理体制改革的难点与重点	127
五、中国石油天然气产业管理体制的立法应对	129
六、结语	132
第十章 中国《石油天然气法》中市场准入制度研究	133
一、引言	133
二、市场准入的界定与分类	135
三、中国石油天然气上游产业市场准入制度与改革	139
四、中国石油天然气中游产业市场准入制度与改革	142
五、中国石油天然气下游产业市场准入制度与改革	145
六、中国石油天然气产业市场准入制度的不足、完善以及改革的 系统联动	148
七、结语	153
第十一章 中国《石油天然气法》中成品油定价制度研究	155
一、引言	155
二、中国成品油定价制度变革的时代背景	156
三、中国石油产品定价制度的历史沿革	158
四、中国现行成品油定价制度评析	161
五、中国成品油定价制度的考量要素	165
六、中国成品油产品定价制度的未来之路	169
七、结语	174
第十二章 中国《石油天然气法》中石油储备制度研究	175
一、引言	175
二、能源安全问题和石油安全问题凸显石油储备制度的重要性	176
三、域外主要国家(地区)的石油储备制度	179
四、中国石油储备工作的现状、管理体制以及面临的挑战	187
五、中国石油储备制度的立法模式选择和具体制度构建	191
六、结语	195

第十三章 中国《石油天然气法》国际合作开发制度研究	197
一、引言	197
二、中国国际石油合作开发的发展历程	198
三、国际石油合作开发的主要模式	200
四、石油天然气国际合作开发中的产品分成合同	203
五、石油天然气国际合作开发中的中外合作勘探开发自然资源合同	205
六、结语	209
第十四章 中国《石油天然气法》中环境保护制度研究	210
一、引言	210
二、石油天然气产业发展中环境保护的重要性日益凸显	211
三、中国石油天然气产业环境保护的现状与不足	213
四、石油天然气产业环境保护的域外经验	216
五、中国石油天然气产业环境保护的法律举措	219
六、结语	222
结语：中国《石油天然气法》的立法建议	224
一、关于中国《石油天然气法》框架设计的立法建议	225
二、关于中国《石油天然气法》总则部分的立法建议	226
三、关于中国《石油天然气法》具体制度的立法建议	226
四、关于构建相对完善的石油天然气法律体系的立法建议	227
参考文献	229
后记	245

导言:论中国石油天然气产业的法治化

石油天然气资源作为一种战略资源,与其相关的石油天然气产业作为关系到国民经济命脉的重要产业,重要性不言而喻。“十八届四中全会决定”指出:“法律是治国之重器,良法是善治之前提。建设中国特色社会主义法治体系,必须坚持立法先行,发挥立法的引领和推动作用,抓住提高立法质量这个关键。”^①目前,我国石油天然气产业的基本法缺失,现行的《矿产资源法》、《石油天然气管道保护法》以及相关的法规、规章虽然对于石油天然气产业的发展发挥了重要的作用,但是碎片化的石油天然气法律体系,以及相对滞后的石油天然气法律法规的具体规定等问题仍然存在,致使立法对于石油天然气产业改革与发展的引领和推动作用很难发挥,从而凸显出我国石油天然气产业法治化工作的重要,也必将加速我国《石油天然气法》的立法工作进程。

一、中国石油天然气产业的发展 and 改革亟待石油天然气产业的法治化

我国石油天然气产业要实现“立法和改革决策相衔接,做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要”。“十八届三中全会决定”提出的“经济

^① 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过),载 http://news.xinhuanet.com/ziliao/2014-10/30/c_127159908.htm,访问日期:2015年1月28日。

体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”,^①不仅指明了我国石油天然气产业改革的方向,也影响并指导了我国石油天然气法律制度的构建和相关立法的制定、修改。

(一) 我国石油天然气产业的改革与石油天然气产业的法治化相辅相成

石油天然气改革呼唤立法的完善,改革向前发展的每一步,都会促进法律制度的优化创新;改革中成熟的经验和已经被证明为正确的改革成果,需要以立法形式固化下来,从而推动法律制度的发展。与此同时,石油天然气产业的立法可以保障改革的成果,引领产业改革的方向,引导产业的发展。凡是对新的重大问题和重要改革事项立法,改革决策需要与立法决策同步进行,使改革和法律能够准确反映经济社会发展要求,协调利益关系,并推动产业的可持续发展。

(二) 我国石油天然气产业的发展与石油天然气产业的法治化密不可分

有学者指出,缺少法治的“坏的市场经济”至少存在三个问题:其一是政策的随意性增大了经济活动的不确定性,导致经济活动缺乏效率;其二是政府官员的行为缺乏规范和约束,导致权力的滥用、腐败和社会不公;其三是公民或企业的基本权益缺乏保障,缺乏安全感和从事经济活动的积极性,使经济缺乏长期的活力。^②在我国石油天然气产业发展过程中,政府产业规制行为的实施依据还有很多是规章、政策甚至是文件,在依法治国理念的指引下,石油天然气产业的法治化进程必然会加快。我国石油天然气产业的法治化,可以制约政府权力对经济的干预,减少政府影响经济的主观性、随意性,也可以起到制约产业政策滥用的作用,可以保障和促进石油天然气产业健康、有序、可持续发展。

(三) 我国石油天然气产业的不断变革和快速发展需要通过石油天然气产业的法治化来引导、规范和保障

改革开放以来,我国石油天然气产业从传统体制下的政府统一治理到逐步放松管制引入竞争,再到1998年石油行业重组,以及2014年的政府与市场关系的重塑和依法治国方略的提出,其发展模式和规制体系一直处于改革之中。而法律总是与经济转型相伴而行,直接或间接地影响着社会变迁。法律重新定义规范秩序,拓宽权利以及达成预定目标,也正因为如此,通过法律转型进行经济

^① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过),载 http://www.sn.xinhuanet.com/2013-11/16/c_118166672.htm,访问日期:2015年1月28日。

^② 吴敬琏:“呼唤法治的市场经济”,载《中国报道》2009年第10期。

转型成为现代经济转型的基本特征。^① 法律在任何经济转型中都具有直接和深刻的影响作用,或者决定经济转型的方向,或者决定经济转型的速度。法律作为经济转型工具的优势在于具有正当性、理性、权威性和制度化,石油天然气产业的法治化在中国石油天然气产业变革和快速发展中也当然具有不可或缺的作用。

二、中国石油天然气产业的立法现状亟须提高石油天然气产业的法治化水平

亚里士多德曾提出“法治”应包含两重含义,即已制定的法律应当得到民众普遍服从,而得到普遍遵守与服从的法律本身亦应是制定良好的法律。无论法治如何定义,良好的立法都是法治的基础,也是法治的应有之义。

(一)我国现行的石油天然气立法已经在石油天然气产业发展中发挥了重要的作用

我国现行的石油天然气产业的法律、法规、规章主要有:《矿产资源法》(1986年颁布,1996年修订);《石油天然气管道保护法》(2010年颁布);《矿产资源法实施细则》(1994年颁布);《对外合作开采海洋石油资源条例》(1982年颁布,2001年、2011年修订);《对外合作开采陆上石油资源条例》(1993年颁布,2001年、2007年、2011年修订);《石油价格管理办法(试行)》(2009年颁布);《石油地震勘探损害补偿规定》(1989年颁布);《石油及天然气勘察、开采登记收费暂行规定》(1988年颁布);《开采海洋石油资源缴纳矿区使用费的规定》(1989年颁布);《中外合作开采陆上石油资源缴纳矿区使用费暂行规定》(1990年颁布);《油气管网设施公平开放监管办法(试行)》(2014年颁布);等等。虽然我国石油天然气现有的法律制度存在诸多不足,但是对于石油天然气产业发展的作用不容小觑。

(二)我国现行的石油天然气立法存在诸多不足,亟须完善

首先,我国现行的石油天然气法律法规带有碎片化的特点,立法不健全,缺乏系统性,从而使分散的石油天然气法律、法规和规章制度之间缺乏联系和内在逻辑性。其次,我国现行的石油天然气法律法规中的部分法律规定带有比较强的政府管制色彩或具有时代的局限性,与我国石油天然气产业正在进行的市场化改革、政府简政放权改革以及政府与市场关系的重构不相契合。最后,我国现行的石油天然气法律法规的位阶较低,与石油天然气产业在整个国民经济中所

^① [美]斯蒂文·瓦戈著:《社会变迁》,王晓黎等译,北京大学出版社2007年版,第310页。

占有的重要地位不相适应,导致其与《反垄断法》、《价格法》等相关法律法规的协调面临更多挑战。

(三)我国现行的石油天然气法律制度已很难适应石油天然气产业发展和改革的需要

首先,从产业链的视角出发,我国石油天然气产业的法律制度存在一定程度的缺失,产业的一些重要环节缺少相应的法律规定。例如,关于石油天然气产业中下游的有些业务就存在法律规制的空白。其次,从我国石油天然气产业发展趋势和改革形势出发,我国现行的石油天然气法律制度在一定程度上存在难以适应改革需要的法律规定。例如,《对外合作开采陆上石油资源条例》和《对外合作开采海洋石油资源条例》所确认的石油天然气资源对外合作体制就存在有待完善之处。最后,从石油天然气产业立法的系统性视角出发,我国石油天然气产业上、中、下游产业的法律规制缺少整体性和系统性,不利于石油天然气产业的发展。例如,关于石油天然气产业法律制度的立法目标、基本原则、管理体制以及重要制度等都相对缺失,从而使石油天然气产业的法律制度分散且没有内在逻辑性。

三、中国石油天然气产业法治化的核心工作是制定《石油天然气法》

由于我国石油天然气产业缺少基本法,分散的法律、法规欠缺系统性,且存在诸多立法空白和立法滞后之处,从而使《石油天然气法》的制定成为我国石油天然气产业法治化的核心工作。

(一)我国《石油天然气法》的立法时机已经相对成熟

《石油天然气法》的制定不仅是我国石油天然气产业发展和法律体系完善的需要,而且经过了较长时间的立法准备和讨论。1995年,207名全国人大代表联名提议,希望国家出台《石油天然气法》;2003年,致公党中央向全国政协会议提交了《关于尽快建立我国石油天然气监管制度的建议》和《关于加快出台〈中华人民共和国石油天然气法〉的建议》两件提案;2004年,全国人大代表应名洪在第十届全国人民代表大会第二次会议上提出了“关于制定石油天然气法”的议案;2005年,国家发展和改革委员会能源局召集国家发展和改革委员会能源研究所、有关专家学者及多家油气企业,研究提出了《石油天然气法》框架草案;2007年3月,四川代表团在第十届全国人民代表大会第五次会议上,以西南石油大学法学院“中国天然气法框架设计研究”课题组的《中国天然气法框架设计研究报告》为基础提出了“关于尽快制定《中华人民共和国天然气法》”的议案,该议案还向全国人大常委会附上了西南石油大学法学院课题组长达40页的《中

华人民共和国天然气法(建议案)》,使我国石油天然气法的制定再次成为媒体和业界关注的焦点;①2008年,国家能源局成立后,再次召集包括中国石油、中国石化在内的相关单位专家,启动《石油天然气法》起草工作。②

(二)《石油天然气法》的制定有助于我国石油天然气法律体系的完善和石油天然气产业的发展

首先,《石油天然气法》可以确立石油天然气产业立法的指导思想和基本原则,指导和协调相关的法规、规章甚至政策性文件。其次,《石油天然气法》可以确立石油天然气产业中长期规划的法律地位,为实现石油天然气产业发展目标提供法律保障。最后,《石油天然气法》可以明确规定石油天然气产业的市场准入、价格、储备、投资等基本政策,从而使石油天然气产业的发展有系统性的法律保障。

(三)《石油天然气法》的制定可以明确石油天然气立法中的重要问题

例如,我国《石油天然气法》的立法目的是“加强我国石油天然气资源的合理开发利用和保护工作,促进石油天然气产业及相关产业的健康发展,保障石油天然气供应安全,实现经济、社会的可持续发展”。又如,我国《石油天然气法》的价值理念是安全理念、发展理念和竞争理念,遵循的基本原则是政府干预与市场调节相结合原则、合理竞争原则、利益平衡原则以及开发利用与环境保护相结合原则。再如,我国《石油天然气法》要在法治的框架下重新定位政府和市场的关系问题,并在立法中从管理体制、市场准入控制、价格规制,甚至石油储备等立法规定中予以体现。如《石油天然气法》在总则部分可以针对我国能源管理体制的弊端,规定:“国家积极培育和规范石油天然气市场,发挥市场在石油天然气领域资源配置中的基础性作用,鼓励各种所有制主体依法从事石油天然气资源的开发利用活动。”

四、中国石油天然气产业法治化的工作要分阶段、有步骤地系统推进

制定《石油天然气法》是我国石油天然气产业法治化的核心工作,但是立法工作有其自身的客观规律需要遵循,切忌仓促、草率地出台。我国石油天然气产业法治化进程中的《石油天然气法》应当是良法,通过良法实现善治。

① 卫德佳、周秋旭:“我国石油天然气立法探析”,载《西南石油大学学报》(社会科学版)2010年第3期。

② 罗大清:“试论石油天然气立法——以石油天然气矿业权的物权属性为视角”,载《当代石油石化》2013年第6期。

第一,我国重视石油天然气产业的立法工作,但应避免立法的“大跃进”。我国《石油天然气法》的制定应当在承认现有“秩序”合理性的前提下引入法治的价值考量,用具有前瞻性的立法引领石油天然气产业的改革,用科学成熟的立法固化石油天然气产业改革的成果和经验。应当避免为了尽快颁布立法而忽视理论提炼和经验积累,把不成熟的办法确立为法律制度的立法“大跃进”现象出现。对于我国石油天然气产业改革试验尚不充分、实践经验尚不成熟,但又迫切需要立法的现象,可先在《石油天然气法》中作出原则性规定,为进一步改革预留空间,为立法的完善创造最大的可能性。

第二,我国《石油天然气法》的制定与规范性法律文件的清理都是石油天然气产业法治化进程的重要工作内容。对于我国石油天然气产业实践证明行之有效的措施,要及时上升为法律;对于实践条件还不成熟、需要先行先试的,要按照法定程序作出授权。与此同时,如果实践证明现行法律法规的有些规定已经不能适应石油天然气产业发展形势的变化且已经成为改革的障碍,就要及时通过法定程序予以修改或者废止。我国石油天然气产业的法治化需要边立边破、有改有废,《石油天然气法》的制定应当与规范性法律文件的清理互动协调,同时进行。这里所称的规范性法律文件清理,是指有关国家机关按照一定的程序,对一定时期和范围的规范性法律文件进行审查,并重新确定其法律效力的活动。^①

第三,我国《石油天然气法》的制定不必一蹴而就,立法进程有可能需要先制定《石油天然气条例》。我国石油天然气产业的立法非常复杂,也是一项艰巨的任务,立法应着重从石油天然气产业发展和改革中新出现的问题出发,寻求解决具体问题的法律对策,而不必强求《石油天然气法》尽快颁布。鉴于我国能源领域的基本法《能源法》正在制定中,且颁布实施的时间还不确定;我国产业立法中有些特殊产业法治化的经验是条例制定先行,且能够对产业进行较为全面和好的法律规制,如《电信条例》;《石油天然气条例》的颁布和实施可以为《石油天然气法》的制定积累更多的立法和实践经验,所以不排除我国石油天然气产业法治化的进程中先制定和颁布《石油天然气条例》,待时机成熟再制定和颁布《石油天然气法》的可能性。

总之,立法是法律规范的形成过程,是对社会运行秩序和利益分配模式的抽象预设,其目的在于通过建立统一的行为规范与评价标准,在最大程度上实现社会公平正义的目标。我国《石油天然气法》的制定关系到石油天然气产业的法治化程度以及石油天然气法律体系甚至整个法律体系的完善协调,因此,《石油

^① 孙国华主编:《法理学教程》,中国人民大学出版社1994年版,第405~406页。