**参考自民政部等规范性文件管理办法制定，其中民政部办法作为主体，其他内容补充，并提供来源。**

**总则内容：**

1. 本办法所称规范性文件，是指民政部制定的部门规章以外的，涉及行政相对人权利义务，具有普遍约束力并且在法定期限内可以反复适用的文件

（需要对法定期限进行提取，判断上位法是否被废止）

**起草：**

1.规范性文件由相关业务司（局）负责起草。涉及部内多个司（局）业务的，由主办司（局）负责组织相关业务司（局）起草。

制定规范性文件需要事先请示国务院同意的，应当报请国务院批准后再起草。

（湖南省）议事协调机构、部门派出机构、部门内设机构不得制定规范性文件。

（湖南省）涉及两个以上部门职权的事项，需要制定规范性文件的，由本级人民政府制定规范性文件，或者由有关部门联合制定规范性文件。

（湖南省）政府规范性文件，由政府指定一个部门起草；涉及两个以上部门职权的，由政府指定有关部门联合起草。联合起草的，应当明确一个部门主办，其他部门协办。

（湖南省）规范性文件涉及重大行政决策的，起草单位应当组织3名以上专家或者研究咨询机构进行必要性、可行性、科学性论证。

（湖南省）负责合法性审查的法制部门(机构)要求起草单位补充依据、说明情况，或者要求有关单位协助审查的，起草单位和有关单位应当予以配合。

（可以进行相关业务（司）局的添加，增加识别度。考虑实现联合制定规范性文件，可以考虑增加专家和研究咨询机构的添加和管理，考虑增加补充说明，说明情况等补充内容，增加审查完整性）

2.规范性文件可以用条款形式表述，也可以用段落形式表述。

规范性文件名称可以使用“规定”、“办法”、“细则”、“规则”、“通知”、“意见”等，但不得使用“条例”、“批复”、“报告”。

（增加名称识别，了解条款和段落形式）

3.起草规范性文件，应当根据内容需要，在规范性文件中明确制定目的和依据、适用范围、适用主体、主要措施、施行日期等内容。

对有特定含义或者特定适用范围的术语，应当在规范性文件中作出界定，指明其特定的、确切的含义。

（获取制定目的和依据、适用范围、适用主体、主要措施、施行日期等内容）

4. 规范性文件不得设定下列事项：

（一）与法律、行政法规、规章和国务院决定、命令相抵触的事项；

（二）行政处罚、行政许可、行政审批、行政强制、行政事业性收费、机构编制以及其他不得由规范性文件创设的事项；

（广西）行政处罚、行政许可、行政强制、行政征收和行政收费事项，必须有上位法依据，不得无上位法依据而新设定相关内容

（三）违法增加行政相对人义务或者限制行政相对人合法权益的事项；

（四）超越民政部职能职权范围的事项。

（关键词相似度匹配，同时给出每句话合法性的依据，至于抵触可以放后，内容和近义词里面不得存在和第二条内相关的内容，违法增加判别难度较大，超越职权可以考虑建立部门管理，同时添加到分词词库中，便于识别和判断）

5. 起草规范性文件，应当听取社会意见并进行社会风险评估。

听取社会意见可以采取书面征求意见、座谈会、论证会、听证会等形式。涉及公众切身利益，或者社会关注度高的规范性文件，应当向社会公开征求意见。

规范性文件内容涉及国务院其他部门职能范围的，应当征求相关部门意见。

（意见征集可以采用投票机制，这个算作人工投票审查的内容）

6. 起草规范性文件，应当对需要废止的现行规范性文件或者相关条款作出明确规定。

（内容中需要提取废止的规范性文件或条款，并保存在数据库中）

（广西）7. 二、行政机关制定的以下文件， 不属于规范性文件，除市政府转办外， 不出具合法性审查意

见：

（一）对行政机关或其直接管理的事业单位的人事、财务、外事等方面事项制定的文件；

（二）适用于行政机关内部的执法考评、监督检查、责任追究等方面的文件；

（三）为明确行政机关内设机构文件流转程序、 办理时限、 呈批手续等内部工作制度的文件；

（四）公示办事时间、办事地点等事项的便民通告；

（五）为实施专项行动明确有关部门职责的实施方案。

特别需要说明的是，对于名称为“实施方案” 、“工作方案”的文件，若其内容除明确部门职

责和任务分配外， 还涉及创设对公民、 法人或者其他组织的权利义务产生影响的内容， 应当

在出具意见时指出“实施方案” 、“工作方案”的内容不具有对外效力，涉及公民、法人或者

其他组织权利义务的部分内容应当另行出文，并履行规范性文件制定程序。

（这个需要分析出是否是便民通告，等文件，这个需要看情况去执行，然后其他需要从文档中分析出是否会对公民权利和义务产生影响）

**合法性审查：**

1. 规范性文件起草工作完成后，在报请审议前，起草司（局）应当将规范性文件送审稿及其起草说明送政策法规司进行合法性审查。

起草说明，应当包括下列内容：

（一）制定该文件的必要性和可行性；

（二）所依据的法律、行政法规、规章和有关文件；

（三）拟解决的主要问题以及采取的主要措施；

（四）征求意见、对分歧意见的协调处理以及社会风险评估等情况；

（五）其他需要说明的问题。

（这个原本是用在实际审查阶段，这个跟上传到系统很相像，这个符合上传文件到对比库，上传后只可以查看自己这个部门的对比库和审查报告，这个可以试试去让其提供上述材料，不过意义不太大）

2. 有下列情形之一的，经部长批准可以简化制定程序：

（一）依据法律、行政法规授权例行调整和发布标准的；

（二）执行国务院的紧急命令、决定，需要立即制定和实施规范性文件的；

（三）为应对和处置自然灾害等突发事件，需要立即制定和实施规范性文件的。

依照前款规定简化制定程序的，起草司（局）形成规范性文件送审稿，会签政策法规司后直接报请部长签发。

（不在审查系统功能范围内，不必理会）

3. 规范性文件自公布之日起施行，也可以确定自公布之日起一定期间后施行。

（理解实际实施日期）

4. （湖南省）规范性文件由本级人民政府统一登记、统一编号、统一公布。未经统一登记、统一编号、统一公布的规范性文件一律无效，不得作为行政管理的依据。

公布和印发规范性文件，应当按照规定标注登记号。

政府规范性文件，依照本办法第十五条规定审议决定并签署后，由本级人民政府法制部门登记、编制登记号，交本级政府公报和政府网站公布。

规范性文件应当于统一公布之日起30日以后施行。但是，公布后不立即施行将有碍法律、法规、规章、上位规范性文件执行，或者不利于保障国家安全、公共利益的，可以自公布之日起施行。自公布之日起施行的，应当在文末注明。

（需要将人民政府角色参与，需要有网站公布模块，至于公布时间，应当在文章中注明，并可以设置为个人调整）

（广西）5. 内容与上位法律依据冲突，即内容与上位法律依据相悖，最直接表现为：规定允许某项上位法律依据明令禁止的事项，或者超越制定权限的内容等，应予修改；内容与上位法律依据不一致的， 需要分析不一致的情形及其原因， 这里所说的不一致是指规范性文件在规范的行政处理流程、 时限等方式方法与上位法律依据有所不同， 若属于减化程序，提高效率、 授惠于民等有利于管理相对人的， 可以考虑保留， 如果违背上位法律依据的基本原则和精神的，建议修改。

（这个首先需要判断相关性，然后判断是否违背精神）

（广西）6.规范性文件对平级文件的引用，尽量不直接引用文件名称，避免因所引文件修改、废止而导致本规范性文件无法执行的情形。

（判断文件是否是平级文件，平级文件不直接引用名称）

（广西）7.修改和调整涉及规范性文件的主要内容时， 建议废止原有的规范性文件，重新颁布实施；涉及部分内容的修改的， 根据修改的数量和程度修改原规范性文件并予以重新公布， 尽量减少采用“补充通知” 、“补充规定”等形式。

（内容中最好不采用补充通知，补充规定等名称）

（广西）8.已有同级规范性文件对同一事项进行规定的，在起草新的规范性文件时，应当在条文中明确废止原有的规范性文件。

关于新旧文件交替的溯及力问题，原则上新文件生效后的行为适用新文件，之前发生的

行为适用旧文件， 但是当行为处于持续状态或者情形较为复杂的事项， 应当在新文件中明确适用新政策的时间、情形，或者旧政策停止实施的时间、情形。

（设置系统可以进行废止时间管理，管理自己的文件，同时在引用自己部门或者其他部门的过期文件时，给出提醒）

（广西）9.现在分章节的规范性文件结构中， 一般是规范性文件的附属部分， 主要对实施日期、有关专门术语以及与旧规范的关系等内容作出规定， 一般不对权利与义务作出规定。

附件是对规范性文件内容的进一步阐述， 附件可以为表格、 图解。 具有实体内容的条款不应作为附件，若规范性文件草案附件为一个或多个同样具有规范性文件特征、 效力的其他文件，且这些文件不能被作为主文的规范性文件草案所涵盖的， 为避免因为主文被废止而使这些文件丧失法律效力的情形出现，可以提出建议将这些文件以单独的文号予以出台。

（附则内容不能包含权利和义务）

（广西）10.制定主体、权限、程序和内容合法，与相关规范性文件衔接、协调，用语规范的，提出

规范性文件与上位法律规范无抵触的审查结论。

二、合法性审查意见不要简单地作出否定的结论， 应说明意见和建议的理由， 并可以对与合

法性要求不相符合之处提出具体修改、完善的意见。

（一）有以下情况的，视具体情形提出不予制定、修改完善或者删除有关内容的意见：

1、违反有关法律、法规、规章以、上位阶文件或者有关政策的；

2、违法设定行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费或者违法对公民、法人和其他组织限制权利和增加义务的；

3、制定机关超越法定权限或者违反法定程序制定的；

4、国家或者自治区已在制定或者修改法律、法规、规章或者规范性文件，有关政策正在进行重大、实质性调整等制定的时机不合适的事项；

5、内容涉及面窄、影响较小、专业性较强，仅作具体操作性规定或者仅涉及起草部门行政管理领域的，可以建议以部门规范性文件发布；

（二）规范性文件内容合法，但存在以下问题的，视具体情形提出修改斟酌的意见：

1、语言不规范、存在法律常识性错误的；

2、涉及公平性、合理性、科学性问题的，应当审慎处理，提出思路清晰的理由，以及如何达到公平、合理的建议。

（三）存在程序上的瑕疵的，按以下规定处理：

起草单位没有征求有关单位意见， 或者虽征求有关单位意见但未对有关单位意见进行协调处理的，或者缺少其他必要程序的， 可以提出要求起草单位补充征求意见并对有关意见进行协调处理后再进行合法性审查。

（四） 对于回复征求意见、 咨询意见等非合法性审查来函的意见， 应当在书面回复意见中注明“本意见不属于合法性审查意见

（这部分内容规定了审查中比较严重的部分，部分内容和其他地方有所重复，以及部分有瑕疵内容的处理）

**解释、清理、修改和废止（监督管理）**

1. 规范性文件的解释，由原起草司（局）负责起草，经政策法规司会签后按照部公文办理程序报请部长签发。

规范性文件解释事关重大的应当提交部长办公会议或者部务会议审议。

规范性文件的解释与规范性文件具有同等效力。

（这个可能需要将文件的解释列入系统审查范围中）

2. 规范性文件的日常清理由起草司（局）负责，集中清理按照国务院的相关规定由部统一部署。

清理后继续有效、废止和失效的规范性文件目录，应当向社会公布。

（根据这个可以增加功能模块，手动设定有效，废止和失效日期，这个可以由系统抽取出来，抽取不出来的或者没有在文档中说明的，在进行手动设置）

3. 规范性文件有效期限一般不得超过5年。名称冠以“暂行”、“试行”的，有效期限不超过2年。

规范性文件在有效期届满后，需要继续实施的，应当在有效期届满前进行清理，并向社会公布继续有效的规范性文件目录。

（湖南省）起草单位应当于规范性文件有效期届满前6个月内进行评估，需要继续执行的，按照本办法第十六条规定重新公布，并自公布之日起重新计算有效期。

（这个设置了规范性文件有效期限，可以设置有效期限，也可以设置默认有效期限）

4.