

住建部 60 号令《建筑施工特种作业人员管理规定》文件解读

目 录

一、政策基础概况	2
(一) 政策基本信息	2
(二) 修订出台核心背景	3
1. 旧规适配性短板凸显	3
2. 国家安全生产监管顶层要求升级	3
3. 行业用工结构性风险倒逼改革	3
二、新旧政策核心条款差异化对比（60 号令 VS2008 建质 75 号）	4
三、60 号令核心创新变革与监管导向解读	5
(一) 源头准入：构建“健康+信用+培训”三维准入防火墙	5
(二) 取证体系：优化流程，兼顾取证规范性与跨区域便利性	6
(三) 用工闭环：压实建筑企业全链条主体责任（本次修订核心）	6
(四) 监管模式：首创跨省记分共治，实现动态闭环监管	6
(五) 惩戒体系：分级分类处罚，大幅提升违法成本	7
四、新规实施对行业全主体影响研判	7
(一) 建筑施工企业（总承包、专业分包）	7
1. 短期负面影响	7
2. 长期正向价值	8
(二) 特种作业从业人员	8
(三) 第三方培训机构、考核机构	8
(四) 属地住建主管部门	8
五、新规落地现存风险与执行难点研判	8
(一) 过渡期衔接风险	8
(二) 一线项目落地执行难点	9
(三) 监管配套体系不完善	9
(四) 证书挂靠隐性监管难点	9

六、施工企业落地应对建议..... 9

 （一）建筑施工总承包/分包企业..... 9

 （二）特种作业从业人员..... 10

七、政策趋势预判 10

八、新规下特种作业人员是否纳入招投标文件体现..... 10

 （一）核心结论 10

 （二）招投标全文件体现场景划分 11

 1. 招标公告/投标人可能的资格条件（硬性门槛，类似安全） 11

 2. 招标文件评标办法可能的加分/扣分项 11

 3. 投标文件商务/技术标（必须附资料） 11

 4. 合同专用条款（履约违约追责） 11

 （三）新旧规招投标要求核心变化 12

 （四）不同项目可能的差异化要求 12

九、报告结语 12

一、政策基础概况

 （一）政策基本信息

1. 发文主体：住房和城乡建设部
2. 文号：住建部令第 60 号
3. 发布时间：2025 年 12 月 17 日
4. 施行时间：2026 年 6 月 1 日（强制全域实施）
5. 废止文件：2008 版《建筑施工特种作业人员管理规定》（建质〔2008〕75 号），新规实施后旧规全面失效，所有属地考核、用工、监管流程统一执行 60 号令标准。
6. 立法依据：《建筑法》《安全生产法》《特种设备安全法》《建设工程安全生产管理条例》，法律效力层级为部门规章，具备强制性行政处罚效力。

（二）修订出台核心背景

1. 旧规适配性短板凸显

2008 版建质〔2008〕75 号施行超 18 年，适配早期建筑行业用工模式，存在准入门槛宽松、证书属地割裂、从业管控缺失、违章惩戒偏弱、人员动态监管空白五大问题。行业长期存在证书挂靠、无证上岗、超龄作业、违章作业频发、培训机构乱象丛生、跨区域证书不认等行业顽疾，是房屋市政工程起重机械、临时用电、脚手架作业类安全事故高发的核心人为诱因。

2. 国家安全生产监管顶层要求升级

近年来住建系统压实全员安全生产责任制、推进智慧工地监管、落实人员信用跨省共治，要求特种作业人员管理实现“准入标准化、从业全流程化、惩戒联动化、数据一体化”。本次修订衔接全国工程质量安全监管信息平台，打通人员、企业、属地监管数据链路，补齐特种作业人员信用监管短板。

3. 行业用工结构性风险倒逼改革

建筑特种作业人员老龄化、流动化、外包化加剧，超 60 岁违规作业、带病上岗、企业强令冒险作业、证书倒卖出租等违法行为常

态化，原有处罚金额低、惩戒范围窄、无记分约束，无法形成震慑，亟需重构准入、考核、用工、监管、追责全闭环管理体系。

二、新旧政策核心条款差异化对比（60 号令 VS2008 建质 75 号）

管控维度	2008 旧规（建质 75 号）	2026 新规（住建部 60 号令）	变革性质
证书时效与效力	证书有效期 2 年，属地有效，异地需复核换证	有效期延长至 3 年，全国全域通用，电子证照统一备案	便民优化，破除属地壁垒
报考准入条件	年满 18 岁、初中及以上学历，无明确征信、事故、疾病限制性条款	新增五大硬性门槛：二级及以上医院专项体检、禁从业疾病清单、5 年内安全事故/刑事处罚禁考、正规机构岗前培训、一工种同期不可重复报考	从严准入，源头风控
考核考试规则	理论实操可同步考试，成绩有效期无明确规定，考务管理宽松	先理论、后实操分阶考核，考核成绩有效期 1 年；考场作弊直接作废全科成绩；属地每年集中考核不少于 2 次	规范考务，严控取证质量
上岗从业管理	无实习强制要求，无作业时长、休息管控，企业用工权责模糊	新取证人员强制 6 个月实习期，需 6 年以上老师傅带教、佩戴实习标识，禁止独立作业；单次连续作业 ≤ 4 小时，休息 ≥ 1 小时；60 周岁以	新增全流程从业管控

		上人员每年强制体检报备	
证书延期规则	期满前 3 个月申请复核，仅需继续教育	期满前 30 个工作日申请；累计记分 12 分、超龄未年检直接不予延期；需同步提交近期体检+在岗培训记录	绑定健康、信用、记分条件
监管惩戒机制	无违章记分制度，处罚金额偏低，无跨省联动惩戒	建立 跨省联动记分制度 ，记分周期匹配证书有效期，可线上学法减分；细化证书撤销、注销情形；违法信息全域录入全国监管平台	首创信用记分，全域共治
企业用工处罚	使用无证人员最高罚款 10 万元，无责任人专项处罚	无证用工：限期整改 ≤10 万，逾期 10-20 万；同步追责管理人员 2-5 万；违规实习、无证独立作业专项罚款，情节严重暂扣/吊销安许证	大幅提罚，压实企业主体责任
证书流转管控	仅禁止伪造证书，无出租出借专项处罚	明令禁止倒卖、出租、出借、涂改证书，违者个人罚款 1-3 万元，撤销证书	直击证书挂靠行业痛点

三、60 号令核心创新变革与监管导向解读

（一）源头准入：构建“健康+信用+培训”三维准入防火墙

1. 明确特种作业禁忌疾病清单：器质性心脏病、癫痫病、眩晕症、

精神病、吸毒史等人员永久禁考，依托二级以上医院标准化体检，杜绝带病上岗，从生理层面规避作业风险；

2. 增设从业信用负面清单：近5年因违规作业引发安全事故、受到安全生产相关刑事处罚人员，直接取消报考资格，建立行业黑名单准入机制；

3. 前置合规培训门槛：所有报考人员必须完成合规培训机构专项培训，无培训履历不得报名考核，彻底杜绝裸考取证、花钱买证乱象。

（二）取证体系：优化流程，兼顾取证规范性与跨区域便利性

1. 证照一体化：全面推行电子证照，纳入全国工程质量安全监管信息平台统一管理，取消纸质证书异地核验、备案流程，证书全国无条件通用；

2. 分阶考核闭环：固化“理论合格→实操考核”流程，提升实操考核权重，杜绝重理论、轻实操取证模式；

3. 互通互认减负：持有特种设备、应急部门同类特种作业证书人员，可依规直接换发住建工种资格证，避免重复考证，降低人员用工成本。

（三）用工闭环：压实建筑企业全链条主体责任（本次修订核心）

1. 实习闭环管控：新取证人员6个月强制实习期，专属老师傅带教、醒目实习标识、禁止独立顶岗，企业必须建立实习台账，台账缺失直接行政处罚；

2. 人本作业管控：法定作业时长与休息制度，规避疲劳作业；企业需定期排查作业人员身心健康，新增心理疏导管理义务；

3. 超龄人员精细化管理：统一60周岁从业红线，超龄在岗人员每年必须提交体检报告，未报备直接停止从业资格，证书不予延期；

4. 权责双向制衡：赋予作业人员三大权利——拒绝违章指挥、紧急停工撤离、隐患越级举报，反向约束企业强令冒险作业违法行为。

（四）监管模式：首创跨省记分共治，实现动态闭环监管

1. 全域违章记分制度：记分周期等同于3年证书有效期，违章作业分数全国跨省累计，不受地域作业限制；
2. 柔性纠错机制：作业人员可通过住建官方线上安全生产课程完成学法减分，区分轻微违规与重大违规，兼顾监管刚性与容错空间；
3. 数据一体化监管：省级住建部门搭建专属人员监管系统，人员征信、违章、事故、体检信息实时同步国家级平台，实现用工、考核、执法数据互通；
4. 证书动态进退机制：细化滥用职权发证、材料造假、记分超标、超龄失联等证书撤销、注销场景，实现证书动态清退。

（五）惩戒体系：分级分类处罚，大幅提升违法成本

1. 个人端惩戒：材料造假1年禁考、行贿作弊3年禁考、证书出租出借罚款1-3万元、实习期独立作业罚款1000-10000元；
2. 企业端惩戒：无证用工双梯度罚款+管理人员追责；未落实实习制度罚款1-10万元；多次违规、丧失安全条件直接暂扣、吊销安全生产许可证；
3. 公职端惩戒：明确住建考务、监管人员徇私舞弊、违规发证追责机制，压实属地监管责任。

四、新规实施对行业全主体影响研判

（一）建筑施工企业（总承包、专业分包）

1. 短期负面影响

一是存量人员适配压力大：2008版旧证过渡期无顺延政策，存量证书到期需严格按新规体检、继续教育、核查记分，超60岁存量人员大批量清退；二是用工成本上涨：实习带教、年度体检、在岗培训、台账管理增加人力管理成本；三是合规风险陡增：项目端无证顶岗、实习独立作业、疲劳作业、证书挂靠四类行为成为住建执法必查项，安许证关联处罚风险极高；四是外包用工管控难度加大，劳务班组证书核验、人员状态核验工作量倍增。

2. 长期正向价值

淘汰低素质、带病、失信作业人员，降低起重、临电、脚手架专项安全事故发生率；全国通用证书减少跨项目、跨区域人员换证成本；人员记分、台账管理适配智慧工地、安全生产标准化考评，助力企业信用评优。

（二）特种作业从业人员

准入门槛提升，失信、患病、高龄人员退出行业；取证难度小幅提升，但证书有效期延长、全国通用、跨部门证书互通，就业流动性提升；违章作业直接记分、跨省联动，个人作业合规性强制提升；学法减分机制降低轻微违规惩戒压力，保障合规人员从业权益。

（三）第三方培训机构、考核机构

行业洗牌加速：无合规场地、无考评师资、挂靠办学的小型培训机构直接淘汰；培训内容新增心理健康、违章记分、应急避险、跨省作业规范板块；培训档案、学时台账全平台留痕，考务全程电子化监管，杜绝包过、作弊、代考乱象。

（四）属地住建主管部门

监管权责下沉：省级住建统筹发证，市级可受托考核，属地执法权限扩大；依托国家级平台实现数字化监管，减少线下人工核查工作量；记分、黑名单、证书注销联动执法，安全生产属地管控抓手更加完善，安全事故追责溯源更加便捷。

五、新规落地现存风险与执行难点研判

（一）过渡期衔接风险

1. 旧版存量证书衔接细则未全域出台：部分省份未明确 2026 年 6 月 1 日前核发旧证延期、换证流程，存量证书记分对接、体检补报标准模糊；
2. 跨部门证书互通细则缺失：应急管理部、市场监管局特种作业证

书换发住建工种证书的目录、流程、材料未统一，多地暂无法办理互认换证。

（二）一线项目落地执行难点

1. 特种作业人员区域性缺口扩大：高龄人员清退、准入从严后，起重、架子、电工核心工种用工紧缺，短期用工溢价上涨；
2. 实习期用工矛盾突出：项目工期紧张，无法满足6个月专人带教、禁止独立作业要求，极易产生隐性违规顶岗；
3. 小微企业台账管理能力不足：中小分包企业无专职安全资料员，实习档案、作业时长、培训台账难以标准化留存，极易触发行政处罚。

（三）监管配套体系不完善

1. 全国统一工种操作规则尚未发布，违章记分量化标准各地自行判定，执法尺度不统一；
2. 线上学法减分平台各地建设进度不一，跨省减分、分数核验流程未打通；
3. 工地人员实名制、特种作业证书平台数据未完全打通，智慧工地门禁无法自动校验记分、超龄、实习状态。

（四）证书挂靠隐性监管难点

新规明令禁止证书出租出借，但劳务外包、异地挂靠取证难、认定难，线下作业人脸识别、在岗核验配套机制不完善，挂靠违法行为依旧存在执法盲区。

六、施工企业落地应对建议

（一）建筑施工总承包/分包企业

1. 完成全员摸排建档：所有特种作业人员台账排查，核验证书有效期、年龄、体检记录、跨省记分、征信事故记录，清退超龄、记分满12分、失信人员；

2. 重构用工管理制度：建立实习人员专项管理制度，划定实习作业区域，配齐 6 年以上带教人员；落实每日作业时长管控，留存班前安全交底、休息考勤台账；
3. 合规规避用工风险：优先聘用跨部门持证可互通人员，减少新增取证工作量；杜绝外包班组无证顶岗、租借证书用工；
4. 常态化合规赋能：组织在岗人员线上学法减分，定期开展心理健康、禁忌疾病复测，提前 35 个工作日办理证书延期复核。

（二）特种作业从业人员

1. 自查从业资质：核对年龄、体检报告、过往违章记分，提前完成健康复检、学分补学；
2. 杜绝证书流转：严禁出租、出借、挂靠资格证书，规避万元级罚款及证书撤销风险；
3. 规范作业行为：留存安全交底记录，拒绝违章指挥，轻微违章及时参与官方学法减分，避免记分累计 12 分影响证书延期。

七、政策趋势预判

1. 全域一体化监管常态化：未来 1-2 年，全国特种作业工种目录统一、记分标准统一、学法减分平台全国互通，实现人员资质、违章、用工全国一盘棋管控；
2. 人证合一智能化全覆盖：工地实名制门禁、起重设备操作系统绑定人员电子证照，自动拦截记分超标、超龄、实习人员上岗作业；
3. 安全责任终身溯源：特种作业人员违章、事故记录终身留存，跨企业、跨区域从业联动受限，行业高素质、稳定化用工成为主流；
4. 安许证联动监管加码：特种作业合规率纳入企业安全生产信用评级、招投标加分扣分指标，倒逼企业长期落实主体责任。

八、新规下特种作业人员是否纳入招投标文件体现

（一）核心结论

大概率会分项目类型、项目规模差异化体现，60号令实施后，高危房建、市政、起重专项工程，特种作业人员已从后置履约要求，升级为招投标前置审查+评标评分硬性要件，普通小额项目仅做履约承诺，不纳入评标打分。

（二）招投标全文件体现场景划分

1. 招标公告/投标人可能的资格条件（硬性门槛，类似安全）

大型公建、市政桥梁、起重吊装、深基坑、装配式等高风险必招项目，招标人直接增设资格要求：投标人自有特种作业人员数量、持证合规性、无挂靠记分记录、人员社保在岗证明；核验证书为住建60号令新版电子证照，拒收过期旧证、异地无效证书、记分满12分证书。

2. 招标文件评标办法可能的加分/扣分项

未来各地公共资源交易中心可能新增评标维度：①企业自有持证人员配比加分；②人员近3年无违章作业、无安全事故加分；③持证人员跨部门证书互通资质加分；反之，人员证书挂靠、记分超标、超龄持证，直接扣除安全信用分值，严重直接废标。

3. 投标文件商务/技术标（必须附资料）

投标单位需单独编制《特种作业人员配置专项方案》，附：人员花名册、全国平台可查电子证照截图、年度体检报告、社保缴纳证明、无违章记分承诺书；60号令新增要求：投标配置人员需满足实习期、带教、工时合规要求，临时外聘挂靠人员不予认可。

4. 合同专用条款（履约违约追责）

所有施工合同强制绑定特种作业人员到岗履约条款：投标报备人员不得随意更换；更换需经甲方+住建监管备案；项目特种作业人员无证上岗、证书出借、记分超标，直接认定履约违约，扣除履约保证金、记入企业招投标不良行为。

（三）新旧规招投标要求核心变化

1. 目前：仅要求项目管理人员配齐上岗证，未对其他从业人员有明确要求，不核验人员资质、不纳入评标；
2. 2026 年 60 号令实施后：类似注册类人员证书，住建可能会联动公共资源交易平台，打通人员监管+招投标数据，**证书有效性、记分状态、年龄、体检信息自动联动评标系统**，造假、挂靠人员直接系统拦截。

（四）不同项目可能的差异化要求

1. 国有资金大型项目：必体现、必核验、必打分，人员锁定备案，严禁投标、进场人员不一致；
2. 民营小额零星项目：招投标阶段不明细人员台账，仅需投标承诺合规用工，进场施工接受监管核查即可；
3. 专项分包项目（塔吊、脚手架、临电分包）：分包招投标必须全员报备特种作业人员资质，为投标核心评审资料。

九、报告结语

住建部 60 号令是近 18 年建筑特种作业人员管理制度根本性重构，核心逻辑从“管控取证资质”转向“全生命周期安全从业治理”，通过抬高准入门槛、延长证书时效、压实企业用工责任、建立跨省记分信用机制、加大违法处罚力度，系统性破解行业证书挂靠、无证上岗、高龄带病作业、违章作业频发痛点。

2026 年 6 月 1 日全域强制实施后，行业合规成本全面提升，粗放式劳务用工、证书挂靠套利模式将全面退出市场。各属地住建部门、施工企业、从业机构、作业人员需抢抓过渡期整改窗口期，补齐资质、台账、管理制度短板，适配新规数字化、信用化、从严化监管导向，防范行政处罚、安全事故、信用惩戒多重风险。