

附件 3

关于《特种作业目录》修订情况的说明

一、修订的必要性

特种作业是指容易发生事故，对操作者本人、他人的安全健康及设备、设施的安全可能造成重大危害的作业。我国特种作业人员持证上岗制度于 1954 年建立，距今已有 66 年，对推动特种作业人员提高安全素质、防范遏制生产安全事故发挥了重要作用。《安全生产法》第二十七条规定：生产经营单位的特种作业人员必须按照国家有关规定经专门的安全作业培训，取得相应资格，方可上岗作业；特种作业人员范围由国务院安全监管部门会同国务院有关部门确定。现行特种作业目录于 2010 年印发，共 10 个作业类别、54 个操作项目（含煤矿），实施近 10 年来，逐渐出现了一些不适应不符合的问题：一是随着工艺技术进步，一些作业不再存在重大安全风险；二是个别行业领域特种作业范围过宽，实施准入的人员数量过多，不符合“放管服”要求；三是实践中有些容易引发人员伤亡的作业项目没有纳入特种作业管理。按照深化“放管服”改革的要求，通过修订《特种作业目录》，进一步准确界定特种作业人员范围，对于强化风险较高的作业管控、防范和减少生产安全事故十分必要。

2019 年 1 月，应急管理部办公厅印发了《关于征求特种作业目录调整意见与建议的函》，全面征求有关部门、基层、企业

和行业协会意见。对比较集中的修改意见，组织有关行业企业较多的地区和专业技术单位进行了专项课题研究，形成了 8 份专题研究报告。先后深入北京、陕西、山东、湖南、浙江、江苏等地开展了实地调研。初稿形成后，多次组织专家进行讨论，经认真修改、慎重研究，形成了目前的征求意见稿。

二、征求意见及修订的主要考虑

经对各有关方面提出的 296 条修订意见进行认真研究，共采纳 181 条，未采纳 115 条。主要考虑因素包括：一是以防控事故风险为导向，聚焦事故暴露出的问题补充调整特种作业目录。二是适应“放管服”要求，对各方面普遍要求修改、实践证明成熟、具有广泛共识的进行必要和适当的修改，对可留可不留的原则上不保留，对未形成广泛共识的原则上不新增。三是保持总体稳定、适当修改、慎重筛减，对实际执行中有歧义的重新界定，提升目录的科学性、稳定性、权威性。按照以上原则，对《特种作业目录》进行了修订，修订后的目录包括 12 个作业类别，66 个操作项目，一是根据现实安全风险，将“防爆电气作业”等 5 个操作项目不再作为特种作业管理；二是认真汲取近年来事故教训，将有限空间安全作业等 14 个操作项目纳入特种作业管理，其中：危险化学品安全作业增加 4 个，煤矿安全作业增加 2 个，金属非金属矿山安全作业增加 1 个，应急救援作业增加 6 个、有限空间安全作业增加 1 个；三是根据基层反映的问题，对 9 个特种作业操作项目表述进行了调整，便于更加准确界定有关工作岗位，取证范围总体减少；四是优化了部分操作项目定义表述。另外，征求意见稿中部分地区提出

新增电动车电工、露天煤矿作业等操作项目的建议，经充分论证，认为有关作业安全风险总体不高，现阶段纳入特种作业管理范畴不成熟，也不符合“放管服”改革要求，未采纳。

三、修改的主要内容

（一）删除部分

1. **电工作业类别。**删除“防爆电气作业”1个操作项目，将相关要求融入“高压电工作业”“低压电工作业”操作项目。

理由：现行的《低压电工作业人员安全技术培训大纲和考核标准》已包含有防爆电气作业相关内容，且无论是在高压（ ≥ 1 千伏）作业环境，还是低压（ < 1 千伏）作业环境，都有防爆的要求，“防爆电气作业”独立设置造成重复取证。可在高压及低压电工作业中充实防爆电气作业要求。

2. **焊接与热切割作业类别。**删除“钎焊作业”1个操作项目。

理由：“钎焊作业”主要用于制造精密仪表、电气零部件、异种金属构件及负载薄板结构，随着技术进步，“钎焊作业”危险性明显降低，风险可控。

3. **金属非金属矿山安全作业类别。**删除“金属非金属矿山安全检查作业”、“金属非金属矿山井下电气作业”、“金属非金属矿山爆破作业”3个操作项目。

理由：**一是**目前实际从事安全监督检查人员普遍是已取证的安全管理人员，可以达到安全要求。**二是**金属非金属矿山井下电气作业工作内容与电工作业重复，无过多特殊要求，没有必要单列。**三是**爆破作业按相关条例规定已由公安部门核发爆

破作业人员操作证，没有必要重复取证。

（二）增加部分

1. 增加有限空间安全作业类别。设“有限空间监护作业”1个操作项目。

理由：**一是**有限空间作业事故频发，伤亡多，2010至2019年，全国工贸行业共发生有限空间作业较大事故192起，死亡609人，事故起数和死亡人数呈逐年上升趋势，这些事故严重暴露出有限空间作业安全风险辨识不到位、作业不规范，施救不当导致人员伤亡扩大等问题突出。**二是**2010年北京市开展了有限空间现场监护人员（或管理人员）作为特种作业人员试点工作，对遏制有限空间事故起到了较大作用。**三是**有限空间作业风险主要来自于特殊环境，作业本身不具备特殊的安全风险，为避免范围过大，将特种作业范围限定为监护作业，主要发挥强制性开展作业前、作业中风险辨识和管控的作用。

2. 增加应急救援作业类别。设“矿山救援作业”“危险化学品救援作业”“建筑物坍塌救援作业”“水域救援作业”“高空救援作业”“直升机救援作业”6个操作项目。

理由：**一是**有关作业危险性大，实施准入管理既是提高救援专业化水平、保护救援人员自身安全的需要，也是防止盲目施救造成事故扩大的需要。**二是**实施准入管理可以为政府有效动员、甄别和引导社会力量参与救援提供抓手和依据，从而更加高效调配救灾资源，确保救援现场规范有序。

3. 在煤矿安全作业类别中，增加“煤矿防冲作业”“煤矿无轨胶轮车操作作业”2个操作项目。

理由：**一是**随着煤矿开采强度和深度不断增加，冲击地压灾害日益严重，目前已经成为威胁煤矿安全生产的重大灾害之一。煤矿防冲作业（防冲危险性预测、防冲措施的实施、相关参数的观测与记录等）是防治冲击地压关键基础环节，符合特种作业独立性、危险性和特殊性等要求。**二是**2017年至今，全国共发生井下无轨胶轮车运输事故9起，死亡33人。煤矿井下无轨胶轮车驾驶与一般车辆驾驶相比专业性更强，且井下运输条件复杂（光线阴暗，路面不平，坡道、弯道、交叉路口多，道路狭窄，人车混行），需熟练掌握驾驶前安全检查及日常维护保养等工作，对操作人员安全知识、操作技能和工作责任心要求高。

4. 在金属非金属矿山安全作业类别中，增加“金属非金属矿山无轨胶轮车操作作业”1个操作项目。

理由：同“煤矿无轨胶轮车操作作业”。

5. 在危险化学品安全作业类别中，增加“新型煤化工工艺作业”“电石生产工艺作业”“偶氮化工艺作业”“重点监管的危险化学品仓储作业”4个操作项目。

理由：**一是**依据原总局《关于公布第二批重点监管危险化工工艺目录和调整首批重点监管危险化工工艺中部分典型工艺的通知》（安监总管三〔2013〕3号），将“新型煤化工工艺作业”等3个操作项目纳入目录管理，加上“重点监管危险化学品作业”操作项目及原目录15个危险化工工艺作业，基本涵盖当前危险化工工艺特点；**二是**重点监管的危险化学品仓储作业专业性强、安全风险大，对作业人员要求高，需具备健康安全防护、

化学品禁忌、应急处置等知识和技能，认真汲取天津港瑞海公司危险化学品仓库“8.12”特大火灾爆炸事故等教训，有必要将危险化学品仓储作业纳入目录，进一步强化安全管理。

（三）对操作项目进行调整，人员范围总体减少部分

1. 在焊接与热切割作业类别中，“熔化焊接与热切割”操作项目的适用范围中删去了“激光焊”。

理由：激光焊属机器人程序控制操作，危险性仅是针对焊接环境周围群体，没有必要作为特种作业进行管理。

2. 在高空作业类别中，将原“高处安装、维护、拆除作业”拆分为“悬空作业”和“攀登作业”2个操作项目。

理由：存在高空作业的行业越来越多，作业环境复杂度也在不断增大，通过作业方式区分，并明确适用范围，可覆盖原“高处安装、维护、拆除作业”中6个类别，且便于界定工作岗位，避免重复取证，符合“放管服”要求。

3. 在制冷与空调作业类别，将原“制冷与空调设备运行操作作业”“制冷与空调设备安装修理作业”2个操作项目修改为“制冷设备运行、安装、修理操作作业”和“空调设备运行、安装、修理操作作业”2个操作项目。

理由：**一是**制冷、空调是两个范畴。制冷、空调工况不同，制冷剂差别较大，两种作业人员需掌握技能差异较大，应作区分；**二是**无论制冷设备还是空调设备，运行、安装、修理操作技能在实际生产中是无法独立的，作业人员均需掌握，应作合并。操作项目重新划分后定位更精准，便于界定工作岗位，进一步提升制冷与空调作业类别的针对性和有效性。

4. 在煤矿安全作业类别中，将原“煤矿采煤机（掘进机）操作作业”拆分为“煤矿采煤机操作作业”“煤矿掘进机操作作业”2个操作项目。

理由：煤矿采煤机和掘进机操作作业属于两个不同的操作作业，作业环境和作业内容均不相同，将其分列为煤矿采煤机操作作业和煤矿掘进机操作作业2个操作项目。

5. 在石油天然气安全作业类别中，将原“司钻作业”拆分为“钻井司钻作业”和“作业司钻作业”2个操作项目，适用范围扩大至海洋石油、天然气司钻作业。

理由：钻井和井下作业使用设备不同，工艺不同，作业过程的安全风险与管控措施不同，实际工作中属两个不同工作岗位，拆分处理更加准确。海洋石油钻井、作业安全风险因特殊环境比陆地更突出，应纳入特种作业管理。

6. 在冶金（有色）生产安全作业类别中，修改完善了“煤气作业”操作项目定义和适用范围。

理由：**一是**冶金有色企业产生的冶金煤气主要安全风险是中毒、火灾和爆炸，容易引发群死群伤。现行目录中“煤气作业”定义过于笼统，针对性不强，取证范围不尽合理，修改后更加精准，有利于突出实际存在高风险的作业岗位。**二是**建材、陶瓷企业有关作业同样具有较高危险性，将适用范围扩大至建材、陶瓷企业。

7. 在烟花爆竹安全作业类别中，修改完善“烟花爆竹储存作业”操作项目定义并明确适用范围。

理由：**一是**C级及以下成品一般不存在整体爆炸危险，但

现行定义较笼统，取证人员范围太宽泛。**二是**烟花爆竹生产企业中的引火线、黑火药、烟火药、有药半成品的搬运、储存保管作业危险性大且易酿事故，应在定义中加以明确。**三是**进一步明确企业范围，重点适用于烟花爆竹生产、批发企业，不包括零售企业，因零售企业人员较少，一般都是企业负责人或安全管理人员兼任，已按规定参加安全生产知识和管理能力考核。

（四）规范了 5 个作业类别和 9 个操作项目的文字表述

分别是电工作业、高处作业、制冷与空调作业、危险化学品安全作业、烟花爆竹安全作业 5 个作业类别；煤矿安全作业类别中的“煤矿安全监测监控作业”“煤矿防突作业”“煤矿探放水作业”3 个操作项目；金属非金属矿山安全作业类别中的“尾矿作业”“金属非金属矿山提升机操作作业”“金属非金属矿山支护作业”“金属非金属地下矿山主排水作业”4 个操作项目；烟花爆竹安全作业类别中的“烟火药制造作业”“黑火药制造作业”2 个操作项目。