

工业企业劳动 卫生管理指导

李登贵 崔力争 编著



北京科学技术出版社

主 编 李登贵 崔力争

副主编 曹永健 张洪勋

杨永朝 王 义

编 委 (以姓氏笔画为序)

乌尼尔 王秀礼 王显林

冯栓成 汪治国 李振乡

李新海 张春生 庞新燕

徐步高 崔景润 梁德崇

生产要上去

健康要搞好

健康为生产

生产保健康

2002

内 容 简 介

企业工业卫生管理是企业管理工作不可缺少的一项重要内容。本书针对企业的实际,比较全面、系统地介绍了工业企业劳动卫生管理经验。全书共分十一部分,从现代企业管理知识、工业卫生管理法规和标准体系,监督管理,作业场所有害因素管理,健康监护,职业病管理,工业卫生档案管理及职业危害防护措施等方面进行了阐述,力求达到为加强企业工业卫生管理工作,为提高生产率、保护生产服务之目的。适合企业领导、技安人员、工卫劳保工作人员、医务人员、环保人员及所有企业职工阅读与借鉴。

前 言

企业工业卫生管理是企业管理工作不可缺少的一项重要内容,在现代工业发达的今天,乡镇企业正在发展壮大,大中型企业日益放开搞活,尤其需要将工业卫生管理工作纳入企业目标管理的一项工作内容。目前不少企业已经懂得工业卫生的重要性,懂得工业卫生工作对企业升级的作用和位置。但是大部分有毒有害企业的职业危害,并没有得到根本控制和解决。新的危害也正在新建、改建、扩建的企业中出戏。因此,作者在做了大量调查的前提下,编著了此书,以便供给企业领导、技安人员、工卫劳保工作人员、医务人员、环保人员及所有企业职工阅读和借鉴。

本书分十一部分,分别从现代企业管理知识、工业卫生管理法规和标准体系、监督管理、作业场所有害因素管理、健康监护、职业病管理、工业卫生档案管理及其防护措施等几个方面进行了阐述,以力求达到为企业工业卫生管理工作服务之目的,帮助企业在发展生产的同时,更加重视职工的健康和提高职工自我保健的能力和意识,为提高生产率、保护生产力服务。

本书针对企业的实际,学习、吸取,运用了许多专家、学者在这方面的管理经验和科学思想方法,还受到了主管部门领导的大力支持。河北省主管卫生工作的副省长也为本书题词祝贺,撰写稿件的还有任宝树、王印、任福珍等同志,在此一并致谢。

由于作者的水平有限,缺点和错误在所难免,敬请读者批评指正。

编著者

1992.4

目 录

第一部分	现代管理科学概述.....	(1)
第二部分	工业卫生工作的目标管理.....	(18)
第三部分	工业卫生法规 and 标准体系.....	(21)
第四部分	工业卫生监督管理.....	(27)
第五部分	作业场所所有害因素管理.....	(35)
第六部分	健康监护管理.....	(48)
第七部分	职业病管理.....	(63)
第八部分	工业卫生档案工作管理.....	(78)
第九部分	工业卫生管理工作中常用社会效果评 定和分析指标.....	(82)
第十部分	宣传教育管理.....	(98)
第十一部分	防护用具(品)管理.....	(103)
附表 A	从事有毒有害作业职工体检周期、主要检查内 容及职业禁忌症.....	(106)
附表 B	常用粉尘浓度计算表.....	(116)

第一部分 现代管理科学概述

日本之所以从第二次世界大战后从一片战争废墟上由资源小国一举成为当今世界举足轻重的经济技术强国，比较一致地看法是因为他们非常重视现代化科学管理。这里不妨引用日本丰田、日立公司总裁说过的一句话：“我们企业的发展，三分靠技术，七分靠管理”。美国阿波罗登月计划的总负责人韦伯博士所说：“我们没有使用过一次当今世界别人没有的新技术，我们所有的技术归结为一点，那就是科学地组织与管理。”

我国在相当长的一段时间里对管理的科学性不重视或重视不够，相当一部分人将管理简单地理解为行政事务，没有上升到科学的高度去认识，不总结、不引进，给人们留下了深刻的教训。自十一届三中全会之后，在指导思想上实现了全面地拨乱反正，同时对于科学管理取得了共同的认识。特别是党的十二大报告中直接写进了“要加强管理科学的研究”，从而为我们实现科学管理开辟了广阔前景。经过十几年的改革开放，全国各行各业都取得了重大成就并将取得根本性的转变。理论界学者们预言，要实现这个转变，那些传统的、小生产的、经验性的管理方式与现代化大生产的矛盾必须解决，而要解决这个矛盾的唯一正确的途径，就是强化现代化管理意识，提高现代化经营管理水平。那么，何谓管理？何谓科学管理？科学管理与管理科学有何区别？这就是要讨论的第一个问题。

一、有关管理的基本知识

（一）对管理的不同说法与定义

不同时期、站在不同的侧面、从不同的角度对管理的概念有不同的说法，比较主要的如：强调领导艺术重要者认为：管理就是领导。强调决策与选择方案重要者认为：管理就是决策。有的说：管理就是创造条件，组织人们有效地去实现既定目标等等。我们认为：管理就是对共同的活动加以组织指挥的动态过程，以期达到最大效能和预期目标。管，是权的应用；理，是艺术的体现。其本质：就是放大被管理系统的功效。

（二）管理科学是对于从事管理活动规律的认识及总结的理论概括与总结

而科学管理就是将管理科学的理论，方法与技术运用于管理的实践活动之中。

（三）管理科学的历史发展

1. 早期的管理活动 有人认为称得上管理的只的近代的事，其实不然。在原古时代的原始人的劳动与生活就不是孤立的，而是社会性的与集体性的，就体现了朴素简单地组织与管理的意识。比如古罗马帝国久负盛名就应归功于其由管理而产生的严密的组织。在当时行政当局采取的措施中就较好地解决了集权与分权、委派与协调的关系。而我国历史更不乏其例：如我国四川都江堰 2400 年的历史，现在仍发挥着巨大的作用，它把灌溉、防排洪、蓄水、排沙都做了周密而科学地安排，堪称一绝，体现了丰富的管理实践经验和系统工程思想。

2. 西方早期管理理论萌芽及古典管理学派,十八世纪亚当·斯密论分工,阐述了分工合作可有效的提高劳动生产力,让工人单独地从事某一项操作可以提高其劳动技能,通过减少转换以省时等等。在其《国民财富的性质原因研究》中指出:劳动是财富的源泉,而生产力的改良则是财富增长的基本原因。古典管理学派的代表人物有:泰罗、法约尔、韦伯等。他们集中研究了生产组织方法的科学化、生产程序的标准以及提高生产效率等方面的问题。被西方称为科学管理理论之父的泰罗、经过长期观察和认真研究,规定了标准化的分工动作和时间,以及合理的方法,从而降低了人工成本,大大提高了生产效率,并与此同时提出了科学管理的概念,创立了一套科学管理制度,后来人们把它称为“泰罗制”。他在1917年发表的《科学管理的原理》中指出:一切管理问题均可通过而且应当通过科学的方法加以解决。泰罗认为构成科学管理方法的基本原理可以概括为:A、以科学管理代替经验法则。B、科学地协调集体行动而不是无秩序、无原则约束的个人行动。C、尽可能发挥职工的潜力,使他们与整体均获得好处。

泰罗学说侧重于基层管理,解决的是操作方面的问题,被称为“作业水平”的研究。而法约尔则侧重于上层以及管理的全过程,使管理过程系统化,被称之为“组织水平”的研究。他强调组织的根本原则就是统一指挥,发挥集体协同力量去达到共同目标。从管理职能研究中提出了管理过程的五要素:计划、组织、指挥、协调、控制。仅就指挥问题他就提出了八个方面的要求,为全面了解人及组织和成员之间的状态,淘汰不能胜任工作的人,定期审查组织机构,树立良好的榜样,不陷于琐碎事务等。法约尔非常重视管理过程

的系统化并为此专门提出了 14 项管理原则，分工、权力与职责、纪律、统一指挥、指导、个人服从集体、报酬、管理层次、秩序、任用稳定、首创精神与团结。法约尔的主要贡献就是提出了管理的普遍性和较全面而系统的管理理论。

3. 行为科学学派的兴起 古典管理学派以科学地研究工种划分，精密地计算每道工序的操作程序步骤与时间，并将其以制度做一规定且与经济报酬挂钩。这在当时的工业生产对传统的管理方式提出了挑战，并对生产力发展起到了推动作用。但这种管理方式也有其致命的弱点。例如忽视“人”的因素，视劳动者为机器，从而引起了职工的不满。在这种情况下在管理研究中产生了行为科学学派。行为科学是研究人们在生产中的行为与心理以及产生这种行为与心理的原因。以美国哈佛大学教授梅奥为首的研究者认为“管理经营者在管理活动中应把生产劳动者视为“人”而不是视为“机器”，从而激发其在工作中的高涨情绪，才能产生较高的工作效率。据此，他们进行了生产环境及劳动过程的研究，如采光照明，墙壁色彩，疲劳实验，性格检查，交谈研究等。由此实验结果提出了在管理时应掌握的原理。如应视生产者作为现实社会中的人以及这些人的需求多层次；依特殊感情与无形规范道德而形成的非正式组织的存在与生产力发展的关系极大；新型领导应侧重于鼓舞士气，其解决的是正式组织的经济需求与非正式组织的社会需求之间的矛盾并使之达到平衡。在梅奥研究的基础上，行为科学继续发展，其主要代表理论有：有关人的需要，动机与激励的理论（以美国马斯洛 1943 年发表的《人类动机理论》为代表，期间提出了人类需要层次论并指出人的需求是不会满足的，管理者就是要不断了解其需求并不断与之满足）；与管理有关的“人性”理论是

以美国麻省理工学院麦格雷登于1957年提出的：“X-Y”理论为代表，其被奉为行为科学理论的经典，其基本观点把人的本性划为A：好逸恶劳、自私保守、逃避责任，故必须给予物质和精神方面的压力以促使其有效工作，这是传统的观点并称之为X理论。B：人可以在劳动中获得满足并具有高度想象力、创造力，总想发挥才能，可以自己定目标并去设法完成，而且愿意追求去承担责任，不需强制。所以管理者应该为其创造机会并尽力激发诱导，这被称为“Y”理论。麦格认为只有Y理论才能取得管理上的成功。日裔美籍学者威廉·大内在总结日本的经验后提出“Z”理论，他认为应设法把雇主与雇员融为一体，实行民主管理，培育大家的集体主义精神。

4. 当代管理科学学派 第二次世界大战后随着科学技术的进步与生产力的大发展，特别是竞争的不断加剧，管理界在总结以往理论与方法的基础上更加重视经营方针与管理政策，提出管理效能=方针政策×生产效率。在当代管理理论研究方面形成了很多流派。主要有管理数学学派、社会系统学派、决策理论学派、经验主义学派和权变理论学派等。其中决策理论学派流行较为广泛。该理论以美国卡内基——梅隆大学西蒙教授为代表，是在第二次世界大战后吸收了行为科学、系统理论、运筹学、计算机程序技术等学科内容而发展起来的较有影响的管理学理论。该学说认为：决策贯穿于管理的全过程，管理工作的实质就是决策，故其未来的发展将以决策为中心。任何组织都是由决策者为核心所组成的系统。组织要充分利用人的能力为其服务，就必须满足个人的工作动机，如给予相应的报酬奖金，满足理想追求，建立良好的人际关系。西蒙等还对决策的过程、准则、程序化决策与非组织机构的建立作了详尽的分析，提出决策是多层乃至

个人均会遇到的问题。

二、我国卫生管理学科的演变发展

卫生管理学是融医学科学与社会科学的内容为一体的综合性边缘学科。主要研究医疗卫生管理的理论、方法与技术和医疗卫生工作中的各种社会问题以及与此有关的方针政策。

（一）卫生行政学

原来是公共卫生学的组成部分，主要研究卫生工作的方针政策以及各种机构的组织管理与工作方法，其任务主要为卫生行政人员提供工作的方法与理论。在国民党时期，社会起主导作用的是教会医学机构，以其不同背景产生了不同的派系社会组织。如1915年以英美派为主成立了中华医学会，相隔不久德日派成立了中华民国医药学会，后来1932年二者合并为“中华医学会”。但当时政治腐败。政府无能，对于这些组织国家没有能够认真对待，没有给予积极的扶持，因此发展很缓慢，没有发挥其应有的作用。新中国建立后在少数医学院校开设了卫生行政学的有关课程，随后时间不久就被自苏联引进来的保健组织学所代替。

（二）保健组织学

在当时不少院校将其列为必修课，并开设培训班，到50年代末期在全国已初具规模。进入60年代因为当时的左倾思潮的影响与干挠，使其发展受到了阻碍。当时保健组织学的研究重点放在四个方面：即保健的基本理论、保健史、保健组织以及卫生统计《居民健康状况》。

（三）现代卫生管理学

我国对于现代卫生管理理论和组织的建设是自 1978 年后才予以重视或才真正起步。当时清除了左倾思潮的影响与干挠，认为若想使人民的医疗卫生事业获得真正的发展，跟上社会发展的脚步，与人民对医疗卫生保健的需求相适应，就必须将现代管理学的理论与方法和技术引入到卫生事业管理工作中去，并进行深入的研究与开发，进行普及与教育。同时创造出适合我国国情的现代医疗卫生事业管理的理论、方法与技术、为此，我国卫生部组织成立了几大中心，创办刊物，举办不同类型的学习班、培训班以及正式招收卫生管理的大专与本科的学员。经过这些年的努力，已有相当比例的在各个层次从事卫生管理工作的专业人员接受了各种形式的卫生管理专业理论与技术的培训。现代卫生管理的理论、方法与技术在我国卫生管理界正在得到普及并不断地发展和成熟。

三、管理工作的基本原理

（一）国家主导原理

在我国，国家政权是建立在生产资料公有制基础上的，是社会主义经济基础的集中表现。政权的性质决定了国家职能之一就是政治、经济、文化、卫生等进行管理，并通过国家管理使其完善与发展，进而不断与适应人民的需要。各项管理工作的进行，均以国家主导作用为前提，其计划与方向必须与国家计划与方向相一致。其措施必须以国家的方针政策为依据。具体讲，我国的卫生事业必须坚持社会主义方向，不能偏离轨道。它是国民经济和社会发展的的重要组成部分，必须纳入国家的统一计划，通过卫生行政部门制定规划、计划、

目标及确定相互间的关系来体现国家意志，使其在党的领导下，并接受国家监督。

（二）系统原理

是指事物间相互依赖、相互作用的各要素组合而成的具有特定功能的有机整体。该原理就是强调要抓住系统的主要特征去贯彻，如系统的目的性、全局性、层次性、最优性等。系统内各组成部分的活动的目的是共同的一致的，为此而构成一个完整的系统。如卫生事业作为一个系统，其各个机构与部门活动的目的都是为人民健康服务。因此要求从机构、任务等方面去综合考虑并把此思想变为全体员工的自觉行动。

（三）封闭与开放原理

是指任何一个系统内其管理的各个环节构成一个连续封闭的回路才能形成一个有效的管理运动。即一个中心“决策指挥中心”，三个系统即“执行系统、监督系统，反馈系统”。同时作为管理者在从事管理活动中要对外开放。通过新信息的不断输入保证系统的不断或加速运行。我国以往的管理系统对此重视非常不够，至今有些部门或决策指挥者对此仍未引起足够重视，在管理活动中，对内封闭不严，开口过大，对外开放不够。如目前工业卫生的管理，必要的法规非常不健全，使管理在起点就开着口；另一方面行政性规章文件虽有了，但监督上不去，形成断链（没有监督机构、没有监督员，只有其名而无其实”。

（四）动力与竞争原则

即管理活动要具备强大动力且正确运用，方可使其持续不断地运行。一般讲有三种基本动力。A、物质动力。这属于基本动力，不仅仅是物质刺激，更要讲效益。将物质利益与科学管理有机结合起来，扩大自主权，争取最佳经济效益是

现代管理的必然外延。对于个人来说，同样存在物质动力问题。及时的提薪与奖金是现代管理不可忽视的杠杆。列宁就曾经说过：“在社会主义社会没有奖金同样是不行。”B、精神动力。即主要指信仰的追求与日常思想工作的激励。精神动力不仅可弥补物质动力的缺陷，其本身就有巨大的威力。例如，在某种精神的激励下，人可舍弃物质利益乃至生命。我国管理界在这方面是有着巨大成功的，是走在世界前列的。因而备受国外学者及政治家的称赞。如日本管理学家高森曾说过：“今后科学管理的方向是向中国学习精神鼓励”。美国举世闻名的西点军校就挂雷锋像，专门研究雷锋精神以及其产生的原因及诀窍。C、信息动力。信息的交流与补充和传递是推动事物向前发展的动力。国家闭关自守、固步自封、夜郎自大就不能前进。开放，引进技术与方法，引进先进的管理经验为我所用，不断了解新进展与动态，适时调整质量管理方针才能使管理活动有效地运转。管理者在运用动力时应注意协调综合运用三种动力，处理好个体与集体动力，要适当掌握刺激量。要合理地组织竞争，推动社会主义各项事业的不断进步。

除以上四方面原理外，尚有如能级原理、弹性原理、反馈原则、效益原理等，都是管理者在从事管理活动中应掌握及注意运用的。

四、管 理 方 法

（一）行政管理方法

如卫生管理的行政方法就是指依靠卫生行政机构和领导者的权力，通过行政手段对管理对象发生影响的管理。常用

的行政手段有命令、指示、规定、指令性计划、规章制度等。卫生管理的行政方法具有以下特点：权威性、强制性、针对性等。行政管理起主要作用的就是权威。没有一定的权威和服从，管理功能就无法实现。权威越高，管理目标实现的可能性就越大。强制性是要求人们在思想、行动上服从统一意志，方法上可适当灵活。毛泽东同志曾指出：“人民为了有效地进行生产、学习和有秩序地生活，要求自己的政府及生产的领导者发布各种适当的带强制性的行政命令”。

行政方法是实现管理职能的基本方法，也是实现其它管理方法的必要手段。但运用此方法应注意运用适当，不能滥用，要注意与其它方法相结合。若运用不当，违背规律，不适当的扩大或单纯依靠均可造成危害。要注意行政管理与放权松绑的关系。在卫生事业管理活动中，若单纯地依靠行政手段，不注意从实际出发及管理对象各自的特点，就容易犯主观主义。不结合经济方法、不承担经济责任与核算，形成供给制、大锅饭，就会影响人们的积极性、主动性从而影响目标的实现。

（二）法律管理方法

是运用法律规范和类似规范的各种行为规则进行管理的方法。作为在卫生工作中的法律管理，既包括国家权力机构强制实施的卫生立法，也包括国家卫生机构制定的各种卫生工作规范，有法律、法令、决议、规章及标准等。法律管理方法一般的构成主要有三个部分，即：适用法律规范的条件；法律规范中有相应的规则；仲裁结果。运用法律手段进行管理比起其他方面要求更加严格；其权威性更强。因此运用要适当，依据要充分，执行要严格。在工业劳动卫生监督的管理工作与实施工作中，法律管理的方法与手段是一条主要途

径。

（三）经济管理方法

社会主义卫生事业同样需要运用经济的方法进行管理，这是由其特点所决定的，因为在现阶段还不同程度地存在着国家、集体、个人三者之间的利益差别。列宁在总结苏维埃政权最初经验教训时强调：“不是直接依靠热情，而是借助于伟大革命所产生的热情，依靠个人兴趣，依靠从个人利益上的关心、依靠经济核算。”这就是说不能单靠政治热情与行政命令而应佐以必要的经济等手段。我国在建国之初，比较注意运用经济方法进行各方面的管理，使当时的效率和效益都比较高，我们国家各项事业进步发展也较快。在社会主义改造基本完成之后，慢慢使行政命令的管理方法逐渐占主要手段，特别是十年动乱期间更为突出，从而违背了规律，严重挫伤了各级人员的积极性，压抑了创造性。这个教训是很深刻的。科学的管理方法只能是在统一计划指导下制定相应的政策，各个组成部分都从实际出发，把自身的利益同整体及社会的根本利益结合起来，选择各自最经济有效的途径去保证统一计划的实现。

（四）调查研究的方法

这是从事各项事业管理都不可缺少而且十分重要的一个方法。正确的决策、科学的计划等都需要建立在认真的调查研究的基础之上。况且，事物在不断发展、不断变化，要使我们逐步适应，就应认识其发展变化规律、就应深入地调查研究。毛泽东同志把调查研究看作是解决各种难题的一把万能钥匙。在《中国革命战争的战略问题》一文中他指出：“指挥员正确的部署来源于正确的决心，正确的决心来源于正确的判断；正确的判断来源于周到必要的侦察和对于侦察材料的