

行政管理

学

XingZhengGuanLiXue

○

张建新

陆新文 主编

普通高等学校精品课程建设教材



中国农业出版社
ZHONGGUONONGYEDAX

普通高等学校精品课程建设教材

行政管理学

张建新 陆新文 主编

中国农业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学/张建新,陆新文主编. —北京:中国农业大学出版社,2009.12
ISBN 978-7-81117-915-6

I. 行… II. ①张… ②陆… III. 行政管理-管理学-高等学校-教材
IV: D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 208859 号

书 名 行政管理学

作 者 张建新 陆新文 主编

策划编辑 梁爱荣

责任编辑 梁爱荣

封面设计 郑 川

责任校对 陈 莹 王晓凤

出版发行 中国农业大学出版社

社 址 北京市海淀区圆明园西路 2 号

邮政编码 100193

电 话 发行部 010-62731190,2620

读者服务部 010-62732336

编辑部 010-62732617,2618

出 版 部 010-62733440

网 址 <http://www.cau.edu.cn/caup>

e-mail cbsszs @ cau.edu.cn

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

版 次 2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 1 次印刷

规 格 787×980 16 开本 20.75 印张 380 千字

定 价 29.00 元

图书如有质量问题本社发行部负责调换

前 言

行政管理学以政府的管理活动为研究对象,是一门理论性与实践性相结合的概论性课程。目前国内相关的教材很多,但大多只是从理论性角度来建设的,理论性与实践性相结合的通识性教材很少。当前国内高校在人才培养模式上正逐步从培养专业理论性人才向应用性复合型人才转变,行政管理学的教学也是如此。尤其是近年高校毕业生报考公务员已经成为其就业的主要选择,而如何将行政管理理论运用于实践成为困扰他们成功考取的一大障碍。因此,为满足教学工作之所需,中国农业大学出版社组织编写本教材,以专业必修课为主,兼顾公共选修课作为定位,力求系统地将行政管理理论与方法相结合,行政管理理论与案例相结合,构建完整的行政管理学科框架体系,使学生既能学到行政管理的基本理论,又能掌握行政管理的实践方法。

本书体现了以下三个基本特点:第一,以中国特色的社会主义理论体系为指导,立足于转轨时期我国行政管理的现实,探讨新时期行政管理的各种重大问题;第二,拓宽行政管理的视野,注意跨学科研究,借鉴当代经济学、政治学、政策科学、组织与管理理论等在行政管理研究上所取得的新成就;第三,通过经典案例反映现实对行政管理理论的需求,结合案例分析行政管理的实践方法,做到理论与实践的结合互补。

本书是由部分农业院校从事行政管理教学的一线教师集体编写的。由主编张建新、陆新文确定了全书的编写大纲、内容安排、结构和体例并最后进行统稿工作。具体分工如下:第一章、第二章、第四章(张建新,内蒙古农业大学),第三章、第五章(蓝红星,四川农业大学),第六章、第十一章(杨诚,安徽农业大学),第七章、第十章(薛海鸣,山西农业大学),第八章(王霞,安徽农业大学),第九章(陆新文,安徽农业大学),第十二章、第十五章(陈井平,内蒙古农业大学),第十三章、第十四章(于翠英,内蒙古农业大学)。

在本书的编写过程中,编者参阅了大量国内外行政管理学方面的著作、教材和最新的学术刊物,从中得到很多启示和帮助,由于篇幅的关系,未一一列明,在此对原作者的劳动表示衷心的感谢。

在本书的编写过程中,副主编陈井平协助主编做了大量的统稿工作,中国农业大学出版社梁爱荣老师也给予了大力支持和帮助,在此一并表示衷心感谢!

由于编写时间仓促,加之水平有限,书中缺点和错误在所难免,恳请广大读者批评指正。

张建新
2009年11月

内 容 简 介

本书融行政管理理论与行政管理案例于一炉,将知识传授与实践启发紧密结合,立足于简洁而有效地传授行政管理基础知识和最新研究成果。依照政府功能运行的逻辑顺序,分为绪论、行政环境、行政职能、行政权力、行政组织、人事行政、行政领导、行政决策、行政实施、行政监督、行政法治、机关行政、财务行政、行政绩效、行政改革共15章。在体例上每章由导引案例引出本章的主要内容,依据知识点再设置案例和思考题,力求理论逻辑、行政实践与学习需要的统一,能同时向读者提供行政理论知识、实证研究资料和学习思考向导。

本书可作为高等院校行政管理专业的必修课或公共选修课教材,也可作为一般读物,有利于学习者理论联系实际地系统学习、了解行政管理知识;有利于公众研究探讨政府行政管理的问题和提高参政议政的能力。

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政管理学的研究对象及主要内容	(1)
第二节 行政管理学的历史演变与发展趋势	(8)
第三节 学习和研究行政管理学的意义与方法	(16)
第二章 行政环境	(22)
第一节 行政环境概述	(23)
第二节 行政环境与行政管理的相互关系	(28)
第三节 当代中国行政环境因素分析	(32)
第三章 行政职能	(39)
第一节 行政职能概述	(39)
第二节 行政职能体系及其实现方式	(44)
第三节 行政职能的转变	(52)
第四章 行政权力	(60)
第一节 行政权力概述	(61)
第二节 行政权力的配置	(67)
第三节 行政权力行使	(72)
第五章 行政组织	(80)
第一节 行政组织概述	(81)
第二节 行政组织理论	(85)
第三节 行政组织的结构与体制	(89)
第四节 行政组织的编制管理	(94)
第六章 人事行政	(99)
第一节 人事行政概述	(99)
第二节 国家公务员制度的产生与发展	(104)
第三节 中国国家公务员的基本制度	(110)
第七章 行政领导	(121)
第一节 行政领导概述	(121)

第二节	行政领导制度	(126)
第三节	行政领导者的素质及其结构优化	(130)
第四节	行政领导的方法、方式与艺术	(135)
第八章	行政决策	(143)
第一节	行政决策概述	(143)
第二节	行政决策模式和体制	(150)
第三节	行政决策系统和决策过程	(155)
第九章	行政实施	(164)
第一节	行政实施概述	(165)
第二节	行政指挥	(170)
第三节	行政沟通	(173)
第四节	行政协调	(180)
第五节	行政控制	(186)
第十章	行政监督	(190)
第一节	行政监督概述	(190)
第二节	我国行政监督体系	(195)
第三节	我国行政监督制度的改革和完善	(205)
第十一章	行政法治	(210)
第一节	行政法治概述	(210)
第二节	行政立法	(216)
第三节	行政执法	(220)
第四节	行政救济	(227)
第十二章	机关行政	(232)
第一节	机关行政概述	(233)
第二节	机关行政的主要内容	(237)
第三节	机关行政现代化	(246)
第十三章	财务行政	(252)
第一节	财务行政概述	(253)
第二节	政府预算与决算	(260)
第三节	政府财政收入	(267)
第四节	政府财政支出	(270)
第十四章	行政绩效	(275)
第一节	行政绩效概述	(276)

第二节	行政绩效的测评·····	(280)
第三节	行政绩效的提高途径·····	(288)
第十五章	行政改革·····	(295)
第一节	行政改革概述·····	(295)
第二节	当代西方国家的行政改革·····	(299)
第三节	当代中国的行政改革·····	(304)
参考文献	·····	(318)

第一章

绪 论

【导入案例】

2009年9月7日,《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》以“国发(2009)32号”文件形式正式发布。国务院决定,从2009年起开展新型农村社会养老保险试点,2009年试点覆盖面为全国10%的县(市、区、旗),以后逐步扩大试点,在全国普遍实施,2020年之前基本实现对农村适龄居民的全覆盖(来源:人民日报,2009-09-08)。

分析以上案例,理解行政管理的含义。

第一节 行政管理学的研究对象及主要内容

一、行政管理的含义与特点

(一)行政管理的含义

从人类组成一定社会集体起,就有了管理活动,有了国家以后,也就有了行政管理。“行政管理”亦称“行政”,古今中外,人们从不同的角度赋予了它不同的含义。

在中国,“行政”一词历史久远。在距今2 000多年前,传说春秋时期左丘明所撰《左传》这一儒家经典中,就有“行其政事”、“行其政令”的记载。西汉司马迁所撰《史记·周本纪》中有“召公周公二相行政,号曰共和”的记载。这些史籍上出现的“行政”概念,其含义清清楚楚,是指管理国家的政务。因古代的国家管理体制和活动都没有现代这样复杂,当时所说的“行政”是指国家管理的全部活动。

在国外,也很早就出现了与中文“行政”相类似的词汇。2 000多年前,古希腊学者亚里士多德就使用过“行政”一词。在英语中,“行政”一词是指治理、管理和执行事务的意思。国际通用的《社会科学大辞典》解释“行政为国家事务的管理”。随着社会的发展,国家事务管理的组织形式和活动方式越来越复杂。学者们从不同的角度界定行政,总的来说有如下一些看法:

首先是从政治与行政的分离角度来界定行政管理。坚持这种观点的学者认为政府体制中存在着两种主要的或基本的政府职能,即国家利益表达的政治职能和国家意志执行的行政职能,即政治与行政。政治与指导和影响政策相关,而行政与政策执行相关。行政是事务性的领域,必须有技术标准。政治与行政二分法也不能反映行政的实际。行政不可能超越政治,必然是反映政治,并受政治的制约。政治与行政二分法是把行政定位在狭义的管理主义上的,所以当时将行政管理又称之为公共管理。

其次,有的学者认为政府体制应该由政治、行政和立法三部分组成,行政只是执行政治和法律的行政机关。这样界定行政管理过于狭窄,应为行政管理参与政治实施和法律的制定。

最后,有些学者认为一切管理都是行政。行政即指一切团体处理行政事务的活动。当然,管理和行政不是同义语,一切行政都是管理,但并不是一切管理都是行政。一切社会组织都有行政,但行政并不是社会组织的所有活动。政府管理无疑是行政。因此,行政只是管理的组成部分之一。一切管理都是行政的概念过于宽泛,抹杀了行政与管理的区别。管理是个大系统,行政是这个大系统的一个子系统。

介绍上述三种对行政概念的不同解释,对理解行政的含义有一定的参考价值。我们认为对行政概念的解释,不可强求划一,不同学派可以按自己划定的范围从不同角度进行研究。

综上所述,目前国内外行政学界对“行政”概念的内涵和外延尚未取得一致的意见,这是正常的。纵观科学发展的历史,对任何一个科学的基本概念的界定几乎都不是一次性完成的,都会经过长时间的模糊阶段,随着科学研究的深入和研究者认识的提高,才逐渐由模糊走向清晰,由不确定走向确定。“行政”概念还正在经历

这样一个过程。

根据我国行政管理的实际情况,参考各家之言,我国行政学者认为,对行政管理的界定,其外延不宜过宽,也不可过窄。比较一致的界定是:行政管理是指政府依法对国家事务、社会公共事务和政府机关事务的管理活动。

这一概念说明:行政管理的主体是政府;行政管理的对象是国家事务、社会公共事务和政府机关自身事务;行政管理是依法行政;行政管理也是一种管理活动,它是行使国家权力、实现行政目标的管理活动。

(二)行政管理的特点

行政管理不同于一般管理,其既具有一般管理的特性,也具有自身的特点。

1. 行政管理的公共性

公共性是行政管理的本质特征。离开了公共性,政府就从根本上失去了存在的必要性和合法性。行政管理的公共性是政府合法性的基础。行政管理是政府的管理行为,公共性表现为主权在民,实现国家目标和公共利益,是为人民行使权力,是为公民提供公共物品和公共服务以及创造具有公益精神的意识形态,全心全意地为人民服务,实现人民群众的根本利益,弥补市场失灵,作为公共信托人实现公民的民主权利。同时要求以政府为主体的公共组织远离市场规则。

2. 行政管理必须体现国家意志

任何一个国家都必须体现和执行国家意志,必须确保政治统治职能。国家的政治统治职能只能由政府来承担。国家的统一、国家主权和领土完整,都是国家的核心利益。因此,政府实现国家意志和为政治统治服务的目的性十分明确。在民族国家仍然是现在国家主要形态的今天,没有一个国家的政府不承担这种政治统治职能。

3. 行政管理必须是依法行政

依法行政是现代各国行政管理的特点之一。政府是以宪法为基础的,受到立法机关和司法机关的有力制衡和严格限制,受到各种不同利益团体的影响和社会需求的压力。行政管理是在法制制约下的规范性的施政行为,目的是保护公民的权利不受政府行为的损害。主张在法律面前人人平等,不允许任何组织和个人有高于法律之上的特权。行政管理必须忠于宪法,维护并执行宪法,要贯彻和体现宪法的原则和精神,必须贯彻执行各种法律、法规和政策。

4. 行政必须是民主行政

民主是现代社会的最大特点,也是行政的特点之一。民主行政是承认人民群

众的历史主体性。行政管理是政府凭借人民赋予的权力为人民服务。公民参与和行政公开是民主行政的重要标志。人民有参与政府管理权,有知情权,有对政府的监督权。民主行政是历史发展的必然,在知识经济时代,在网络社会 and 信息技术条件下,民主行政发展是历史之必然,而且其发展将越来越快,势不可挡。民主是行政的灵魂,是人本主义的复归。

5. 行政管理必须是公平行政

公平作为行政管理的价值观是不可动摇的。社会不可能有自发的公平,市场失灵会造成社会不公平。只有政府制定政策,通过必要的社会再分配,才能为社会提供公平的保障。公平是对人的最起码权利的保证,是对社会弱势群体的保护,是使社会避免出现贫富悬殊的现象的保证。但是,公平不是搞平均主义,公平是为了保证公民的权利,是为发展提供社会稳定。

6. 行政管理必须是高效行政

对政府来讲,效率具有永恒的魅力,而且永远缠绕政府首脑。现代的各国政府仍然是以效率为中心的政府。政府效率在 21 世纪是更为突出的问题,世界各国的竞争是政府与政府之间的效率竞争。领导者有素质高低之分,决策有“失之毫厘,差之千里”之虞,执行有坐失良机之忧,应变有迟钝与灵敏之高下,这也就是政府效率之比。

中国的行政管理的最大特点是中国共产党领导政府。党中央领导中央政府,各级党委领导同级政府。政府必须无条件地执行党的方针、路线、政策,是政策的制定者、执行者和监督者。这是我国的行政管理与其他国家的最大区别,也决定了我国行政管理的独自特点。

二、行政管理学的研究对象和内容

行政管理学作为一门独立的学科,和其他学科一样,以纷繁复杂的行政活动现实为基础,但更多的是其中带有普遍规律性的东西,并有其特定的研究对象和研究范围。

(一) 行政管理学研究的对象

顾名思义,行政管理学是研究行政管理的科学。由于对行政管理的解释、理解不同,对行政管理学研究的对象也表述各异。从行政管理学产生以来,许多学者从不同角度和方面去解释行政管理学的研究对象,这正表明行政管理学是一门比较年轻,正在蓬勃发展中的学科,还需深入研究和完善,应当积极开展争鸣,促其逐步走向成熟。

我们要以马克思主义为指导,结合我国社会主义行政管理的实际,探讨行政管理学的研究对象。在对一门学科的研究对象的表述上以简明准确为好。基于这种认识,我们把行政管理学的研究对象表述为:行政管理学是研究国家行政组织对国家事务、社会公共事务和政府机关事务进行有效管理的规律的科学。

根据现代行政管理的特点和对行政概念的上述理解,行政管理学应是研究国家权力机关的执行机关依法管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的客观规律的科学。它包括如下要点:

(1)行政管理主体是国家权力机关的执行机构,即行政机关。在我国,行政管理主体是国务院和地方各级人民政府。任何类型的管理,其管理主体都必须具有对管理客体的支配权。而这种支配权的性质、来源和获得方式,则依管理类型的不同而各异。行政管理的支配权即行政权,它源于国家权力,是国家权力结构的组成部分。在我国,行政机关是国家权力机关的执行机关,其行政权力是国家权力机关依法授予的。因此,行政管理是以国家权力为根据行使国家行政权的一种公共管理。

(2)行政管理的客体是国家事务、社会公共事务和行政机关的内部事务。行政管理的范围遍及国家和社会生活的各方面和全体国民。其他任何一种社会管理都没有行政管理这样广泛的周延性和关系国家与社会全局的重要性。由此也决定了行政管理学有比其他管理科学更广阔的研究领域和更广泛的适用性。当然,行政管理具体的作用范围是受社会需要、法律和资源限制的,绝不可因其具有广延性而任意地、无限制地扩大和延伸。

(3)行政管理活动的根本原则是依法管理。依法行政是现代行政管理的本质特征。行政管理必须以法律为根本的活动准则,在法律规定的范围内实施管理。任何行政机关和行政人员都没有超越宪法和法律的特权。把个人意志代替国家意志或凌驾于法律之上的行为,属违法行为。

(二)行政管理学研究的内容

行政管理学是由行政管理的基本范畴和原理所构成的逻辑体系。这些基本的范畴和原理随行政管理实践的发展而不断地补充和丰富;其内在联系也随行政管理实践的深入而不断为人们所揭示。因此,行政管理学的内容是变化发展的,并不断深化和扩展,其理论体系也随之不断变化和日趋完善。

基于这些考虑和我们对行政管理学研究对象的理解,本书包括如下重要内容:

(1)绪论。包括:行政管理的含义与特点,行政管理学的研究对象和内容,行政管理在社会生活中的地位和作用;行政管理学在西方国家的产生和发展,行政管理学在中国的重建和发展,当代行政管理学的发展趋势;学习和研究行政管理学的意

义与方法。

(2)行政环境。包括:行政环境的含义、类型和特点,行政环境问题的提出及意义;行政环境与行政管理的相互关系;当代中国行政环境因素分析。

(3)行政职能。包括:行政职能的含义,行政职能的类型,行政职能研究的意义;行政管理的基本职能,行政管理的运行职能,行政职能的实现方式;行政职能的转变。

(4)行政权力。包括:行政权力的含义,行政权力的结构与配置,行政权力的作用与行使;行政权力与行政体制;当代中国行政体制的改革与发展。

(5)行政组织。包括:行政组织的含义和特征,行政组织的构成要素,行政组织设置原则和类型;西方行政组织理论的演变,马克思主义的行政组织理论;行政组织的结构与体制;行政组织的编制管理。

(6)人事行政。包括:人事行政及其相关的概念,人事行政的特征、职能和任务,人事行政的地位和作用;西方国家公务员制度的产生与发展,中国公务员制度的建立与发展;中国国家公务员的基本制度,国家公务员管理制度的基本内容。

(7)行政领导。包括:行政领导的含义和特点,行政领导者的职位、职权和责任,行政领导在行政管理中的地位和作用;行政领导制度;行政领导者的素质及其结构优化;行政领导的方法、方式与艺术。

(8)行政决策。包括:行政决策的含义和特点,行政决策的原则和类型,行政决策的作用和方法;行政决策模式和体制,行政决策的科学化、民主化;行政决策系统和决策过程。

(9)行政实施。包括:行政实施的含义和特点,行政执行的原则和步骤;行政指挥、行政沟通、行政协调和行政控制等环节。

(10)行政监督。包括:行政监督的含义与特点,行政监督的意义和作用,行政监督的原则;我国行政监督体系;我国行政监督制度的改革和完善。

(11)行政法治。包括:行政法治的含义和原则,行政法治的基本内容;行政立法的含义和原则,行政立法的内容和种类,行政立法的程序;行政执法的主要手段,行政法律责任制度;行政救济的含义与作用。

(12)机关行政。包括:机关行政的含义和特点,机关行政的任务和作用;机关行政的主要内容;机关行政现代化。

(13)财务行政。包括:财务行政的含义与特点,财务行政的职能,财务行政的管理体制;政府预算与决算;政府财政收入;政府财政支出。

(14)行政绩效。包括:行政绩效的含义,行政效率与行政效能;行政绩效的测量与评价;行政绩效的提高途径。

(15)行政改革。包括:行政改革的含义,行政改革的原则和内容;当代西方国家的行政改革;当代中国的行政改革。

三、行政管理在社会生活中的地位和作用

行政管理学的迅速发展,主要是由于社会经济的飞跃发展和现实行政管理的迫切需要。历史唯物主义认为,在社会发展中,管理是社会生活不可缺少的要素。在国家存在的历史条件下,行政管理在整个社会管理中居重要的支配地位。社会主义国家的行政管理,是人们运用上层建筑作用于经济基础和整个社会的一种最普遍、最经常、最直接的实践活动。它是支持整个社会的一个重要杠杆,其状况如何,对上层建筑及经济基础的兴衰有直接的影响。列宁在十月革命胜利后一直强调要不断去改善和提高国家管理水平。在中国革命取得全国胜利前夕,毛泽东就提出要学习管理国家的号召。中华人民共和国成立后,党和国家领导人都为搞好国家管理而呕心沥血。西方行政学界也有一种说法,行政管理是现代管理、现代社会的核心。

今天正处在科学技术飞速发展的时代,国外许多有识之士已经认识到管理在当代整个生活中的意义,认为科学技术和现代文明进步的“两个轮子”;或者认为科学、技术、管理是支撑人类社会的“三鼎足”;也有人把科学、技术、教育、管理比作架起文明社会的“四支柱”。世界上许多重大、复杂、先进工程的成功,也是一靠科学技术,二靠组织管理。任何一个国家,只有善于科学管理,才能根据本国条件,最有效地开发人力、物力、财力和信息资源,加速本国的发展。日本的经验教训是:“引进技术与管理并重”,“管理与设备,管理更重要。”拉丁美洲有一种说法“发展中的国家并不是开发落后,而是管理落后”。当今世界科学技术迅猛发展,以前所未有的速度改变着人们的生活,体力劳动者相对减少,管理人员相对增加,企业的盈亏,事业的好坏,政府机关行政效率的高低,都以有没有良好的管理人才为转移。当前,在世界范围内对官僚主义和行政效率低都怨声载道,训练有素的行政管理人才短缺成为普遍现象。难怪有人说,当今的世界是管理人员的世界。

我国贯彻执行党的基本路线,要实现农业、工业、国防和科学技术的现代化,都离不开管理的现代化,“向管理要效益”已为人们所共识。面对科技革命的挑战,党中央及时指出,我们对待科学技术革命的对策之一,就是提高我们的管理水平。在所有管理当中,行政管理最重要,“行政管理是现代管理,现代社会的核心”。为了适应社会主义现代化建设事业的需要,我们必须抓紧培养行政管理人才,提高工作效率。

第二节 行政管理学的历史演变与发展趋势

一、行政管理学在西方国家的产生和发展

行政管理学诞生于美国。美国的学者和改革家对此做出了重要贡献。1887年,威尔逊发表的《行政研究》,1900年,古德诺出版《政治与行政》以及1926年怀特出版的《行政学导论》,对行政管理学的主要内容作了论述,使行政管理学成为一个独立的重要学科。100多年以来,由威尔逊、古德诺、怀特等人开创的行政管理学取得了丰硕成果。今天,行政管理学已成为大学的重要专业和有关学科的必修课程,并且成为行政工作人员基本的理论修养和专业技能。其产生和发展的历程大致经历了如下5个阶段。

(一)科学管理时期(19世纪末至20世纪30年代)

行政管理学是19世纪末20世纪初帝国主义产生和政治学发展的必然产物。

伍德罗·威尔逊于1887年在美国哥伦比亚大学的《政治科学季刊》上发表了行政学的开山之作《行政管理之研究》,标志着行政学的产生。1900年,弗兰克·古德诺发表的《政治与行政》对行政学的发展起到了重要作用。

威尔逊认为行政管理学研究政府能够适当并成功地进行工作,研究政府怎样才能高效地完成工作。行政是一种事务性的领域,应该将政治与行政分离。他认为政治与行政之间的区别是宪法与行政之间的区别,执行宪法比制定宪法更加困难。政治是政治家的特殊活动领域,而行政则是技术性的工作。政治如果没有行政管理的帮助则一事无成,但行政管理并不因此便是政治。只有一个国家的行政机关与人民的政治生活隔离时,官僚制组织才能够生存,政府才有权威。

古德诺认为政府体制中有两个主要的基本政府职能,即国家意志表达职能和国家意志执行职能。这两种职能分别是政治与行政。政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行。政治与指导和影响政策相关,而行政与政策执行相关。政治是通过公民中的政党组织指导和影响政府政策的行为或职能。行政是为公共服务的总体,从事于国家意志的执行和普遍利益规则的实施。

弗雷德里科·温斯顿·泰勒是美国著名的管理学家,被称之为“科学管理之父”,是科学管理学派的领袖。他从工厂的具体管理研究过程中抽象出一些管理原则。他强调职能分工,主张建立合理的组织结构,制定严格的规章制度,目的就是为了提高工作效率。