STUDY MATERIAL- BA PART III (HONS).
By- Dr. Gajanand Singh
Political Science , GB College RAMGARH

लोक प्रशासन: अर्थ, प्रकृति, क्षेत्र और विकास

लोक प्रशासन अर्थ

'लोक प्रशासन' प्रशासन के एक अधिक व्यापक क्षेत्र का एक पहलू है । यह राजनीतिक निर्णय निर्माताओं द्वारा निर्धारित लक्ष्यों और उद्देश्यों की पूर्ति के लिए एक राजनीतिक व्यवस्था में मौजूद होता है ।

इसे सरकारी प्रशासन के नाम से भी जाना जाता है क्योंकि 'लोक प्रशासन' में लगे विशेषण 'लोक' का अर्थ 'सरकार' होता है । इस प्रकार लोक प्रशासन का ध्यान लोक नौकरशाही पर अर्थात् यानी सरकार के नौकरशाही संगठन (या प्रशासनिक संगठन) पर केंद्रित होता है ।

लोक प्रशासन को निम्न रूपों में परिभाषित किया गया है:

वुडरो विल्सन- "लोक प्रशासन का काम कानून को सविस्तार व्यवस्थित रूप से लागू करना है । कानून लागू करने की प्रत्येक कार्यवाही प्रशासन की ही एक गतिविधि है । वे आगे कहते हैं कि प्रशासन सरकार का सर्वाधिक स्पष्ट अंग है । यह कार्यकारी सरकारी है, यह सरकार या सर्वाधिक दृष्टव्य कार्यकारी व कार्यचालन पक्ष है ।"

एल.डी. व्हाइट- "लोक प्रशासन में वे सभी गतिविधियों शामिल हैं जिनका उद्देश्य लोक नीति की पूर्ति करना या उसे लागू करना है ।" लूथर गुलिक- "लोक प्रशासन, प्रशासन के विज्ञान का वह हिस्सा है जिसका सरोकार सरकार और इस तरह की कार्यकारी शाखा से होता है, जहाँ सरकार के काम होते हैं, हालांकि प्रत्यक्षत: विधिक और न्यायिक शाखाओं के साथ इसके संबंध में समस्याएँ हैं ।"

साइमन- "आमतौर पर लोक प्रशासन का अर्थ है- राष्ट्रीय प्रांतीय और स्थानीय सरकारों की कार्यकारी शाखाओं की गतिविधियाँ ।" फ़िफ़नर- "लोक प्रशासन का अर्थ है- सरकारी काम करना, चाहे वह किसी स्वास्थ्य प्रयोगशाला में एक एक्स-रे मशीन चलाना हो या टकसाल में सिक्के ढालना ।

इस प्रकार यह निर्धारित लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए तालमेल के साथ काम करके सरकार के काम को अंजाम देना है ।" ई.एन. ग्लैडेन- "लोक प्रशासन का सरोकार सरकार के प्रशासन से है ।" एच. वॉकर- "किसी कानून को प्रभावी बनाने के लिए सरकार जो भी काम करती है उसे लोक प्रशासन कहते हैं ।"

विलोबी- "राजनीति विज्ञान में प्रशासन शब्द का दो अर्थों में प्रयोग किया जा सकता है । अपने व्यापकतम अर्थों में इसका तात्पर्य सरकारी मामलों के निर्धारण में शामिल कार्यों से होता है, चाहे वह सरकार की कोई भी शाखा हो । अपने संकीर्णतम अर्थों में, इसका तात्पर्य केवल प्रशासनिक शाखा के कार्यों से होता है । लोक प्रशासन के विद्यार्थियों के रूप में हमारा सरोकार इस शब्द के संकीर्णतम अर्थ से ही है ।"

लोक प्रशासन की प्रकृति

लोक प्रशासन के विद्वानों ने लोक प्रशासन की प्रकृति को दो अलग-अलग उपागमों से अभिव्यक्त किया है- समग्र उपागम और प्रबंधकीय उपागम ।

समग्र दृष्टिकोण:

इस उपागम के अनुसार- लोक प्रशासन उन सभी गतिविधियों का समावेश करता है जो दिए गए लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए की जाती हैं । दूसरे शब्दों में लोक प्रशासन प्रबंधकीय तकनीकी लिपिकीय और दस्ती कामों का कुल योग है ।

इस प्रकार इस उपागम के अनुसार प्रशासन ऊपर से नीचे तक सभी व्यक्तियों की गतिविधियों से बनता है । एल.डी. व्हाइट और डिमॉक इसी उपागम को मानते हैं । जिसके अनुसार प्रशासन संबंधित अभिकरण की विषय वस्तु पर निर्भर करता है, यानी यह एक क्षेत्र से दूसरे क्षेत्र में भिन्न होता है ।

प्रबंधकीय दृष्टिकोण:

इस परिप्रेक्ष्य में, लोक प्रशासन में केवल प्रबंधकीय गतिविधियाँ शामिल होती हैं । तकनीकी, लिपिकीय और दस्ती गतिविधियां इसमें शामिल नहीं होतीं; जो स्वभाव से गैर-प्रबंधकीय गतिविधियाँ हैं ।

अत: इस उपागम के अनुसार, प्रशासन सिर्फ ऊपर के व्यक्तियों की गतिविधियों से बनता है । साइमन, स्मिथबर्ग, थॉम्पसन और लूथर गुलिक जैसे विचारक इस उपागम को अपनाते हैं, जिसके अनुसार प्रशासन सभी क्षेत्रों में समान होता है क्योंकि हर क्षेत्र की गतिविधियों में प्रबंधकीय तकनीकें समान होती हैं । लूथर गुलिक कहते हैं- "प्रशासन का सरोकार एक निर्धारित लक्ष्य की पूर्ति के साथ कामों को पूरा करने से है ।"

प्रशासन शब्द का सही अर्थ उस संदर्भ पर निर्भर करता है जिसमें इसे लागू किया जाता है । भारत जैसे विकासशील देशों में लोक प्रशासन की अध्ययन समग्र उपागम से किया जाना चाहिए क्योंकि लिपिक स्तर पर पैदा होने वाले कार्य का 90% शीर्ष स्तर पर सही अनुमोदित कर दिया जाता है । इसी कारण भारतीय प्रशासन का केन्द्र बिन्दु बाबू या क्लर्क को माना जाता है ।

<u>लोक प्रशासन का क्षेत्र</u>

लोक प्रशासन के उद्देश्यों को लेकर दो उपागम हैं- POSDCORB उपागम और विषय-वस्तु उपागम ।

POSDCORB दृष्टिकोण:

लोक प्रशासन के क्षेत्र से संबंधित इस उपागम की वकालत लूथर गुलिक ने की थी । वे मानते थे कि प्रशासन सात तत्वों से बनता है । उन्होंने इन तत्वों को इस प्रथमाक्षरी नाम 'POSDCORB' में जोड़ा है, जिसका प्रत्येक वर्ण प्रशासन के एक तत्व को दर्शाता है ।

लूथर गुलिक प्रशासन के इन सात तत्वों (या मुख्य कार्यपालिका के कार्यों) की निम्न रूप से व्याख्या करते हैं:

P- Planning (योजना)- अर्थात् एक व्यापक ढाँचे में आवश्यक कामों को करना और उपक्रम के तय लक्ष्य को पूरा करने के लिए इन कामों को करने की पद्धति तैयार करना ।

O- Organising (संगठित करना)- अर्थात प्राधिकार के औपचारिक ढाँचे की स्थापना करना, जिसके द्वारा कार्य उपविभाजनों को तय लक्ष्य के लिए व्यवस्थित, परिभाषित और समन्वित किया जाता है ।

S- Staffing (कर्मचारियों को रखना)- अर्थात भर्ती करने, कर्मचारियों को प्रशिक्षित करने और काम करने की बेहतर स्थितियाँ बनाए रखने का संपूर्ण कार्मिक कार्य ।

D- Directing (निर्देशित करना)- अर्थात् निर्णय लेने और उन निर्णयों को विशिष्ट एवं सामान्य आदेशों और निर्देशों में समायोजित करने का निरंतर कार्य और उपक्रम के नेता की भूमिका का निर्वाह करना ।

CO-Coordinating (तालमेल करना)- यह कार्य के विभिन्न अंगों का आपस में संबंध स्थापित करने का बेहद अहम काम है ।

R- Reporting (सूचना देना)- अर्थात् उन लोगों को सूचित रखना जिनके प्रति कार्यपालिका चल रहे कार्यों को लेकर जवाबदेह है । इसमें रिकॉर्डों, शोध और जाँच द्वारा स्वयं और अपने अंतर्गत काम करने वालों को सूचित रखना शामिल है ।

B- Budgeting (बजट बनाना)- वह सब कुछ जो वित्तीय नियोजन, हिसाब रखने और नियंत्रण रखने के रूप में बजट बनाने के साथ होता है ।

विषय वस्तु दृष्टिकोण:

हालांकि POSDCORB उपागम अपने वर्तमान रूप में काफी लंबे समय तक स्वीकार्य बना रहा, लेकिन फिर समय बीतने के साथ इस उपागम के विरुद्ध प्रतिक्रिया हुई ।

फिर इस बात का ज्ञान हुआ कि POSDCORB गतिविधियाँ या तकनीकें संपूर्ण लोक प्रशासन तो दूर इसका कोई महत्त्वपूर्ण भाग भी नहीं हो सकतीं । यह उपागम वकालत करता है कि प्रशासन की समस्याएँ सभी एजेंसियों में समान होती हैं चाहे उनके द्वारा किए जा रहे कार्यों की विशिष्ट प्रकृति कुछ भी हो । इस तरह, यह इस तथ्य को अनदेखा करता है कि अलग-अलग एजेंसियों को अलग-अलग समस्याओं का सामना करना पड़ता है ।

इसके अलावा, POSDCORB सिर्फ प्रशासन के उपकरणों का प्रतिनिधित्व करता है जबकि वास्तविक प्रशासन एक अलग ही चीज है । प्रशासन का वास्तविक मर्म लोगों को दी जाने वाली विभिन्न सेवाओं से बनता है जैसे- रक्षा, स्वास्थ्य, कृषि, शिक्षा, सामाजिक सुरक्षा आदि ।

इन सेवाओं की अपनी विशिष्टीकृत तकनीकें होती हैं जो सामान्य POSDCORB तकनीक में नहीं होतीं । दूसरे शब्दों में, हर प्रशासनिक एजेंसी का, उसकी विषय वस्तु के कारण अपना एक 'स्थानीय' POSDCORB होता है । इसके अतिरिक्त, गुलिक की सामान्य POSDCORB तकनीकें भी प्रशासन की विषय वस्तु से प्रभावित होती हैं ।

इस प्रकार POSDCORB उपागम 'तकनीक निर्देशित' है बजाय 'विषय निर्देशित' होने के । यह लोक प्रशासन के बुनियादी तत्व यानी 'विषय वस्तु के ज्ञान' की उपेक्षा करता है । इस तरह लोक प्रशासन के उद्देश्य के 'विषय वस्तु उपागम' का उदय हुआ ।

यह उपागम सेवाओं और प्रशासनिक एजेंसी के कार्यों पर जोर देता है । यह दलील देता है कि एक एजेंसी की सारभूत समस्याएँ उसकी विषय सामग्री पर निर्भर करती हैं (जैसे सेवाएँ और काम) जिससे उसका सरोकार होता है ।

इसलिए, लोक प्रशासन को महज तकनीकों का अध्ययन नहीं करना चाहिए बल्कि प्रशासन के सारभूत सरोकारों का अध्ययन भी करना चाहिए । लेकिन POSDCORB उपागम और विषय वस्तु उपागम एक-दूसरे का विरोध नहीं करते, बल्कि एक-दूसरे के पूरक हैं । वे साथ मिलकर लोक प्रशासन के अध्ययन के उचित विस्तार क्षेत्र का निर्माण करते हैं ।

इसीलिए लेविस मेरियम ने सही ही कहा है- "लोक प्रशासन एक दोधारी औजार है, जैसे कैंची की दो धारें । एक धार POSDCORB द्वारा समेटे जाने वाले क्षेत्रों का ज्ञान हो सकती है और दूसरी धार उस विषय वस्तु का ज्ञान हो सकती है जिनमें ये तकनीकें प्रयोग की जाती हैं । एक प्रभावी औजार बनाने के लिए इन दोनों ही धारों को तीक्ष्ण होना चाहिए ।"

STUDY MATERIAL- BA PART III (HONS).
By- Dr. Gajanand Singh
Political Science , GB College RAMGARH

भारत में लोक प्रशासन का विकास

एक विषय के रूप में लोक प्रशासन का जन्म संयुक्त राज्य अमेरिका में हुआ 18वीं शताब्दी के अंत में प्रकाशित विषय विश्वकोश "फैडरलिस्ट" के 72 वे परिछेद में अमेरिका के प्रथम वित्त मंत्री अलेक्जेंडर हैमिल्टन ने लोक प्रशासन का अर्थ और क्षेत्र की स्पष्ट व्याख्या की और इसके बाद फ्रेंच लेखक चार्ल्स जीन बैनीन ने इस विषय पर Theory of public Administration नामक प्रथम पुस्तक लिखी।
परंतु इस शास्त्र के जनक होने का श्रेय प्रिंसटन यूनिवर्सिटी के राजनीति शास्त्र के प्राध्यापक वुडरो विल्सन को प्राप्त है जिन्होंने 1887 में प्रकाशित अपने लेख The Study Of Administration में इस शास्त्र के वैज्ञानिक आधार को विकसित करने की आवश्यकता पर बल दिया। लोक प्रशासन के इतिहास या विकास को निम्न चरणों में बांटा जा सकता है

1. **<u>पहला चरण (1887-1926)</u>**

एक विषय के रूप में लोक प्रशासन का जन्म 1887 से माना जाता है। अमेरिका के प्रिंसटन यूनिवर्सिटी में राजनीति शास्त्र के तत्कालीन प्राध्यापक वुडरो विल्सन को इस शास्त्र का जनक माना जाता है। उन्होंने 1887 में प्रकाशित अपने लेख "The Study of Administration" में प्रशासन के वैज्ञानिक आधार को विकसित करने पर बल दिया तथा राजनीति और प्रशासन को अलग-अलग बताते हुए कहा "एक संविधान का निर्माण सरल है परंतु इसे चलाना या लागू करना कठिन है" उन्होंने इस चलाने के क्षेत्र के अध्ययन पर बल दिया जो प्रशासन है। उन्होंने राजनीति और प्रशासन में भेद कर इसका अध्ययन किया।
इस चरण के अन्य विचारको में फ्रैंक गुडनाउ हैं जिन्होंने 1900 में प्रकाशित अपनी पुस्तक "Public Administration" में तर्क प्रस्तुत किया की राजनीति और प्रशासन अलग-अलग हैं क्योंकि राजनीति राज्य की नीतियों का निर्माण है तथा प्रशासन उन नीतियों का क्रियान्वन है।
सन 1926 में एल डी वाइट की पुस्तक "Introduction to the study of Public Administration" प्रकाशित हुई वह लोक प्रशासन की पहली पाठ्य पुस्तक थी जिसने राजनीति प्रप्रशास के अलगाव में विश्वास व्यक्त किया अर्थात राजनीति व प्रशासन का अलग-अलग अध्ययन किया।

2. **<u>दूसरा चरण (1927-1937)</u>**

लोक प्रशासन के इतिहास में द्वितीय चरण का प्रारंभ हम डब्लू एफ़ विलोबी की पुस्तक "Principles of Public Administration" से मान सकते हैं। विलोबी के अनुसार लोक प्रशासन में अनेक सिद्धांत ऐसे हैं जिनको क्रियांवित करने में लोक प्रशासन को सुधारा जा सकता है।इस चरण को लोक प्रशासन का सिद्धांतों का काल कहा जाता है। विलोबी की पुस्तक के बाद अनेक विद्वानों ने लोक प्रशासन पर पुस्तकें लिखनी शुरू की जिनमे- मेरी पार्कर, फोलेट, हेनरी फेयोल, मुने, रायली आदि शामिल है।
1937 में लूथर गुलिक तथा उर्विक ने मिलकर लोक प्रशासन पर एक महत्वपूर्ण पुस्तक का संपादन किया जिसका नाम "Papers on the Science of Administration" है। इसमें उन सभी सामान्य समस्याओं का अध्ययन किया गया है जिजिन्हे POSDCORB शब्द में समाहित किया गया हैं। द्वितीय चरण के इन सभी विद्वानों की यह मान्यता रही कि प्रशासन में सिद्धांत होने के कारण यह एक विज्ञान है और इसलिए इसके आगे लोक शब्द लगाना उचित नहीं है। सिद्धांत तो सभी जगह लागू होते हैं चाहे वह लोग क्षेत्र हो या निजी क्षेत्र।

3. **<u>तीसरा चरण (1938-1947)</u>**

लोक प्रशासन के विकास का तीसरा चरण चुनोतियों का काल कहा जाता है। इस समय में लोक प्रशासन के सिद्धांतों को चुनोतियां दी गई मुख्यता अमेरिकी विद्वान हर्बर्ट साइमन द्वारा लोक प्रशासन के सिद्धांतों को कहावतें कहा गया। सन 1946 में हर्बर्ट साइमन ने अपने एक लेख में तथाकथित सिद्धांतों की हंसी उड़ाई। उन्होंने 1947 में "Administrative Behavior" पुस्तक के अंतर्गत सिद्धांतों की उपेक्षा की। इस विषय के चिंतन को आगे बढ़ाने

में साइमन, स्मिथबर्ग और थामसन की "Public Administration" चेस्टन बर्नार्ड की "Function of the Executive" तथा हर्बर्ट साइमन की पुस्तक "Administrative Behavior" का प्रमुख स्थान है।

4. **चौथा चरण (1948-1970)**

इस काल को पहचान के संकट का काल भी काहा जाता हैं। इस समय में सबसे बड़ी समस्या लोक प्रशासन की पहचान बनाये रखने की थी। इस काल में लोक प्रशासन को राजनीति से अलग न मानकर , राजनीति का ही एक भाग माना गया तथा लोक प्रसासन के सिद्धांतों को नकार दिया तथा इसकी कड़ी आलोचना की गई जिनका जवाब लोक प्रशासन के सिद्धांतों की रचना करने वाले लेखकों के पास नहीं था। इस कारण लोक प्रशासन के सामने पहचान का संकट खड़ा हो गया।

5. **पांचवा चरण (1971-1990)**

1971 के बाद लोक प्रशासन के अध्ययन में अभूतपूर्व उन्नति हुई। राजनीति शास्त्र के अलावा अर्थशास्त्र मनोविज्ञान समाजशास्त्र आदि के विद्वानों ने भी इसमें रुचि लेना प्रारंभ किया फल स्वरुप लोक प्रशासन अंतर्विषयी Interdisciplinary बन गया। इस समय में लोक प्रशासन की अन्य विषयों से तुलना कर विश्लेषण निकाला जाने लगा।

6. **छठा चरण (1991 से अब तक)**

1991 के बाद लोक प्रशासन में नए बदलाव देखने को मिले इसी दौर में वैश्वीकरण का प्रचलन काफी तेजी से बढ़ रहा था जिस कारण लोक प्रशासन पर भी इसका स्वभाविक प्रभाव पड़ा अब लोक प्रशासन में निम्न पहलुओं पर जोर दिया जाने लगा :-

- विकेंद्रीकरण
- निजीकरण
- लैंगिक समानता
- आर्थिक कुशलता
- उत्पादन में वृद्धि
- E-Govt.

इसके साथ-साथ अब लोक प्रशासन में "Public Choice Approach" की शुरूआत हो चली है।

Ref & Curtsey to Hindi Library India Site (hindilibraryindia.com)

Ref & Curtsey to (rajneetikstudy.blogspot.com)