इकाई–I

अध्याय – 1

लोक प्रशासन का अर्थ, प्रकृति एवं क्षेत्र

(Meaning, Nature and Scope of Public Administration)

मानव एक सामाजिक प्राणी है। वह सदैव समाज में रहता है। प्रत्येक समाज को बनाये रखने के लिए कोई न कोई राजनीतिक व्यवस्था अवश्य होती है इसलिये यह माना जा सकता है कि उसके लिये समाज तथा राजनीतिक व्यवस्था अनादि काल से अनिवार्य रही है। अरस्तू ने कहा है कि "यदि कोई मनुष्य ऐसा है, जो समाज में न रह सकता हो, या जिसे समाज की आवश्यकता नहीं है, क्योंकि वह अपने आप में पूर्ण है, तो वह अवश्य ही एक जंगली जानवर या देवता होगा।" प्रत्येक समाज में व्यवस्था बनाये रखने के लिये कोई न कोई निकाय या संस्था होती है, चाहे उसे नगर–राज्य कहें अथवा राष्ट्र–राज्य। राज्य, सरकार और प्रशासन के माध्यम से कार्य करता है। राज्य के उद्देश्य और नीतियाँ कितनी भी प्रभावशाली, आकर्षक और उपयोगी क्यों न हों, उनसे उस समय तक कोई लाभ नहीं हो सकता, जब तक कि उनको प्रशासन के द्वारा कार्य रूप में परिणित नहीं किया जाये। इसलिये प्रशासन के संगठन, व्यवहार और प्रक्रियाओं का अध्ययन करना आवश्यक हो जाता है। चार्ल्स बियर्ड ने कहा है कि "कोई भी विषय इतना अधिक महत्त्वपूर्ण नहीं है जितना कि प्रशासन है। राज्य एवं सरकार का, यहाँ तक कि, स्वयं सभ्यता का भविष्य, सभ्य समाज के कार्यों का निष्पादन करने में सक्षम प्रशासन के विज्ञान, दर्शन और कला के विकास करने की हमारी योग्यता पर निर्भर है।" डॉनहम ने विश्वासपूर्वक बताया कि "यदि हमारी सभ्यता असफल होगी तो यह मुख्यतः प्रशासन की असफलता के कारण होगा। यदि किसी सैनिक अधिकारी की गलती से अणु बम छूट जाये तो तृतीय विश्व युद्ध शुरू हो जायेगा, और कुछ ही क्षणों में विकसित सभ्यताओं के नष्ट होने की सम्भावनाएँ उत्पन्न हो जायेंगी।"

ज्यों–ज्यों राज्य के स्वरूप और गतिविधियों का विस्तार होता गया है, त्यों–त्यों प्रशासन का महत्त्व बढ़ता गया है। यह कहना अतिशयोक्ति नहीं है कि हम प्रशासन की गोद में पैदा होते हैं, पलते है, बड़े होते हैं, मित्रता करते, एवं टकराते हैं, और मर जाते हैं। आज की बढ़ती हुई जटिलताओं का सामना करने में, व्यक्ति एवं समुदाय, अपनी सीमित क्षमताओं और साधनों के कारण, स्वयं को असमर्थ पाते हैं। चाहे अकाल, बाढ़, युद्ध या मलेरिया की रोकथाम करने की समस्या हो अथवा अज्ञान, शोषण, असमानता या भ्रष्टाचार को मिटाने का प्रश्न हो, प्रशासन की सहायता के बिना अधिक कुछ नहीं किया जा सकता । स्थिति यह है कि प्रशासन के अभाव में हमारा अपना जीवन, मृत्यु के समान भयावह और टूटे तारे के समान असहाय लगता है। हम उसे अपने वर्तमान का ही सहारा नहीं समझते, वरन् एक नयी सभ्यता, संस्कृति, व्यवस्था और विश्व के निर्माण का आधार मानते हैं। हमें अपना भविष्य प्रशासन के हाथों में सौंप देने में अधिक संकोच नहीं होता।

प्रशासन की आवश्यकता सभी निजी और सार्वजनिक संगठनों को होती है। डिमॉक एवं कोइंग ने कहा है कि "वही (प्रशासन) यह निर्धारण करता है कि हम किस तरह का सामान्य जीवन बितायेंगे और हम अपनी कार्यकुशलताओं के साथ कितनी स्वाधीनताओं का उपभोग करने में समर्थ होंगे।" प्रशासन स्वप्न और उनकी पूर्ति के बीच की दुनिया है। उसे हमारी व्यवस्था, स्वास्थ्य और जीवनशक्ति की कुन्जी माना जा सकता है। जहाँ स्मिथबर्ग, साइमन एवं थॉमसन उसे "सहयोगपूर्ण समूह व्यवहार" का पर्याय मानते हैं, वहाँ मोर्स्टीन मार्क्स के लिये वह "प्रत्येक का कार्य" है। वस्तुतः प्रशासन सभी नियोजित कार्यों में विद्यमान होता है, चाहे वे निजी हों अथवा सार्वजनिक। उसे प्रत्येक जनसमुदाय की सामान्य इच्छाओं की पूर्ति में निरत व्यवस्था माना जा सकता है।

प्रत्येक राजनीतिक व्यवस्था को प्रशासन की आवश्यकता होती है, चाहे वह लोकतंत्रात्मक हो अथवा समाजवादी या तानाशाही। एक दृष्टि से, प्रशासन की आवश्यकता लोकतंत्र से भी अधिक समाजवादी व्यवस्थाओं को रहती है। समाजवादी व्यवस्थाओं के सभी कार्य प्रशासकों द्वारा ही सम्पन्न किये जाते हैं। लोकतंत्रात्मक व्यवस्थाओं में व्यक्ति निजी तोर पर तथा सूचना समुदाय भी सार्वजनिक जीवन में अपना योगदान देते हैं। यद्यपि यह कहा जा सकता है कि प्रशासन का कार्य समाजवाद की अपेक्षा लोकतंत्र में अधिक कठिन होता है। समाजवाद में प्रशासन पूरी तरह से एक राजनीतिक दल द्वारा नियन्त्रित और निर्देशित

समान लक्ष्यों को पूरा करने के लिये समूहों द्वारा सहयोगपूर्ण ढँग से की गयी क्रियाएँ ही प्रशासन है। गुलिक ने सुपरिभाषित उद्देश्यों की पूर्ति को उपलब्ध कराने को प्रशासन कहा है। स्मिथबर्ग, साइमन आदि ने समान लक्ष्यों की प्राप्ति के लिये सहयोग करने वाले समूहों की गतिविधि को प्रशासन माना है। फिफनर व प्रैस्थस के मतानुसार, प्रशासन "वांछित उद्देश्यों की प्राप्ति के लिये मानवीय तथा भौतिक साधनों का संगठन एवं संचालन है।" एनसाइक्लोपीडिया ब्रिटेनिका ने उसे "कार्यों के प्रबन्ध अथवा उनको पूरा करने की क्रिया" बताया है। नीग्रो के अनुसार, "प्रशासन लक्ष्य की प्राप्ति के लिये मनुष्य तथा सामग्री का उपयोग एवं संगठन है।" व्हाइट के विचारों में, वह "किसी विशिष्ट उद्देश्य अथवा लक्ष्य की प्राप्ति के लिये बहुत से व्यक्तियों का निर्देशन, नियन्त्रण तथा समन्वयन की कला है।"

उपर्युक्त परिभाषाओं की दृष्टि से, प्रशासन के सामान्य लक्षण अग्रलिखित रूप से बताये जा सकते हैं –

1. मनुष्य तथा भौतिक साधनों का समन्वयन ।
2. सामान्य लक्ष्यों अथवा नीति का पूर्व निर्धारण ।
3. संगठन एवं मानवीय सहयोग ।
4. मानवीय गतिविधियों का निर्देशन और नियंत्रण,
5. लक्ष्यों की प्राप्ति ।

इन सभी लक्षणों को टीड की परिभाषा में देखा जा सकता है कि "प्रशासन वांछित परिणाम की प्राप्ति के लिये मानव प्रयासों के एकीकरण की समावेशी प्रक्रिया है।"

इन सभी परिभाषाओं में प्रशासन की बड़ी व्यापक व्याख्याएँ की गयी हैं। हमारा उद्देश्य सभी प्रकार के मानव समूहों में पाये जाने वाले "प्रशासन" का अध्ययन करना नहीं है। हम केवल सार्वजनिक अथवा लोकनीतियों के क्रियान्वयन से संबंधित प्रशासन का अध्ययन करना चाहते हैं। इसी कारण, हमारे विषय को "सार्वजनिक" या 'लोक प्रशासन' कहा गया है। यहीं लोक प्रशासन सामान्य "प्रशासन" से पृथक् एवं विशिष्ट हो जाता है। लोक प्रशासन के सिद्धान्त एवं कार्यप्रणालियाँ अन्य क्षेत्रों में उपलब्ध प्रशासनों को अधिकाधिक मात्रा में प्रभावित करती जा रही हैं।

लोक प्रशासन का अर्थ एवं परिभाषाएँ

(Meaning and Definitions of Public Administration)

प्रशासन का वह भाग जो सामान्य जनता के लाभ के लिये होता है, लोक प्रशासन कहलाता है। लोक प्रशासन का संबंध सामान्य अथवा सार्वजनिक नीतियों से होता है। व्हाइट के शब्दों में, लोक प्रशासन में "वे गतिविधियाँ आती हैं जिनका प्रयोजन सार्वजनिक नीति को पूरा करना अथवा क्रियान्वित करना होता है।" वुडरो विल्सन के अनुसार, "लोक प्रशासन विधि अथवा कानून को विस्तृत एवं क्रमबद्ध रूप में क्रियान्वित करने का काम है। कानून को क्रियान्वित करने की प्रत्येक क्रिया प्रशासकीय क्रिया है।" डिमॉक ने बताया है कि "प्रशासन का संबंध सरकार के "क्या" और "कैसे" से है। "क्या" से अभिप्राय विषय में निहित ज्ञान से है, अर्थात् वह विशिष्ट ज्ञान, जो किसी भी प्रशासकीय क्षेत्र में प्रशासक को अपना कार्य करने की क्षमता प्रदान करता हो। "कैसे" से अभिप्राय प्रबन्ध करने की उस कला एवं सिद्धान्तों से है, जिसके अनुसार, सामूहिक योजनाओं को सफलता की ओर ले जाया जाता है।" हार्वे वाकर ने कहा कि "कानून को क्रियात्मक रूप प्रदान करने के लिये सरकार जो कार्य करती है, वही प्रशासन है।" विलोबी के मतानुसार, "प्रशासन का कार्य वास्तव में सरकार के व्यवस्थापिका अंग द्वारा घोषित और न्यायपालिका द्वारा निर्मित कानून को प्रशासित करने से सम्बद्ध है।" पर्सी मेक्वीन ने बताया कि "लोक प्रशासन सरकार के कार्यों से संबंधित होता है, चाहे वे केन्द्र द्वारा सम्पादित हों अथवा स्थानीय निकाय द्वारा। व्यापक गतिविधि (Generic activity) के रूप में वाल्डो ने इसे "बौद्धिकता की उच्च मात्रा युक्त सहयोगपूर्ण मानवीय–क्रिया" कहा है।

सिद्धान्त एवं विश्लेषण की दृष्टि से लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन, सामान्य प्रशासन के ही दो विशिष्ट रूप हैं किन्तु इन दोनों रूपों में मौलिक समानताएँ पायी जाती हैं। वर्तमान समय में, इनके मध्य चली आ रही असमानताएँ क्रमशः कम होती जा रही हैं। इसी प्रकार, प्रबन्ध भी प्रशासन से भिन्न न होकर उसी का संचालन एवं निर्देशात्मक भाग है। इस अध्याय की केन्द्रीय धारणा है कि निजी व सार्वजनिक प्रशासन तथा प्रबन्ध में बड़ा घनिष्ठ संबंध है। उनकी असमानताओं के बजाय समानताएँ

परिभाषाओं का वर्गीकरण

(Classification of Definitions)

उपर्युक्त परिभाषाओं का वर्गीकरण लोकप्रशासन की प्रकृति एवं क्षेत्र की दृष्टि से किया जा सकता है। डॉ. एम.पी. शर्मा ने इनके चार वर्ग बताये हैं–

(क) प्रकृति व्यापक, किन्तु क्षेत्र संकुचित– इसमें व्हाइट की परिभाषा को उदाहरण के रूप में प्रस्तुत किया जा सकता है। उसके अनुसार,लोक प्रशासन में सभी (प्रकृति) क्रियाएँ है जिनका प्रयोजन घोषित नीतियों का क्रियान्वयन (क्षेत्र) है।

(ख) प्रकृति एवं क्षेत्र दोनों संकुचित–इस वर्ग में मार्क्स, साइमन और मर्सन शामिल किये जा सकते हैं।

(ग) प्रकृति संकुचित एवं क्षेत्र व्यापक–लूथर गुलिक इस वर्ग में आते हैं। उनके अनुसार, "प्रशासन का संबंध निर्धारित उद्देश्यों की प्राप्ति के लिये (प्रकृति) कार्य की पूर्ति (क्षेत्र) से है।"

(घ) प्रकृति एवं क्षेत्र दोनों व्यापक– इस वर्ग का प्रतिनिधित्व डिमॉक और फिफनर करते है।

निष्कर्ष यह है कि सिद्धान्त रूप में लोक प्रशासन का क्षेत्र बहुत व्यापक है। उसमें कार्यपालिका, व्यवस्थापिका तथा न्यायपालिका के कार्यों का प्रशासनिक दृष्टि से अध्ययन किया जा सकता है, किन्तु व्यवहार में वह केवल कार्यपालिका शाखा के कार्यकलापों के अध्ययन को प्राथमिकता देता है। मार्क्स और साइमन ने इस स्थिति का समर्थन करते हुए बताया है कि लोक प्रशासन से हमारा अभिप्राय मुख्यतः संगठन, सेवी वर्ग के कार्यों तथा कार्य करने की उन प्रणालियों से होता है, जो कार्यपालिका को सौंपे गये नागरिक तथा असैनिक कार्यों को प्रभावशाली ढंग से पूरा करने के लिये आवश्यक होते हैं परन्तु लोक प्रशासन अन्य अंगों के कार्यों से सर्वथा उदासीन नहीं रह सकता। यह कहा जा सकता है कि कानून बनाने व न्याय करने का काम भी लोक प्रशासन के स्वरूप और गतिविधियों की गहरी जानकारी चाहता है। ऐसा ज्ञान होने पर विधायक क्रियान्वयन योग्य विधि का निर्माण करने तथा न्यायाधीश जानकारी व प्रभावपूर्ण न्याय प्रदान करने का कार्य कुशलतापूर्वक कर सकते हैं।

वर्तमान में गैर सरकारी क्षेत्र की लगभग सभी गतिविधियों का आकार–प्रकार सार्वजनिक, सामाजिक एवं उत्तरदायित्वपूर्ण होता जा रहा है। यह कहा जा सकता है कि निजी क्षेत्र सार्वजनिक क्षेत्र के निकट आता जा रहा है। इस दृष्टि से लोक प्रशासन की गतिविधियाँ एवं स्वरूप निजी क्षेत्र को भी प्रभावित करती जा रही हैं। लूथर गुलिक ने कहा है कि प्रशासन का संबंध कार्यों का निष्पादन करने तथा साथ ही साथ निर्धारित लक्ष्यों की पूर्ति से होता है। प्रशासन में वे सभी कार्य आ जाते हैं, जो लक्ष्य को पूरा करने के लिये सम्पादित किये जाते हैं। वह सहयोगपूर्ण समूह व्यवहार है। सभी जगह लक्ष्य को पूरा करा सकने वाली प्रशासनिक योग्यता की आवश्यकता होती है। हेनरी फेयोल के अनुसार "यह वही प्रशासनिक योग्यता है जिसकी आवश्यकता उद्योग, सरकार और घरेलू प्रबन्ध में आवश्यक होती है। प्रशासनिक प्रयास सब जगह एक सा होता है।''

लोक प्रशासन का संबंध सरकार की उन सभी क्रियाओं एवं गतिविधियों से है जिन्हें विधि तथा लोकनीति के क्रियान्वयन हेतु सम्पन्न किया जाता है। परन्तु इसके साथ ही यह एक संरचना या संगठन, एक प्रक्रिया तथा व्यवसाय (Vocation) भी है। एक संरचना या संगठन के रूप में अभिप्राय उसके निर्धारित स्वरूप तथा मानवीय गठन से लिया जाता है। एक प्रक्रिया के रूप में यह लोकनीति के क्रियान्वयन हेतु, प्रारम्भ से अन्तिम स्तर तक उठाये जाने वाली क्रियाओं की लम्बी श्रृंखला है। एक व्यवसाय के रूप में यह एक आजीविका का साधन, कलाकौशल या सामाजिक व आर्थिक गतिविधि है। इन तीनों रूपों का अध्ययन हम एक शैक्षिक विषय या अनुशासन (Discipline) के रूप में करते हैं और इसके संबंध में ज्ञानवर्धक विचारों का आदान प्रदान, चिन्तन, अध्ययन, शोध आदि हमारा व्यवसाय (Profession) हो जाता है। हम प्रशासन का शासन के लिये उपयोग या प्रयोग करने के बजाय स्वतंत्र अध्ययन करते हैं। इन सभी स्थितियों के बारे में, वाल्डो के अनुसार कहा जा सकता है कि "लोक प्रशासन मानवीय सहयोग का एक पहलू तथा विभिन्न वर्गों वाले प्रशासन से संबंधित एक वर्ग है।" यह वर्ग "उच्च कोटि की विचार–शक्ति से युक्त" सामूहिक मानवीय प्रयत्नों मे लगा हुआ है।

ग्लेडन के अनुसार, भले ही "प्रशासन लम्बा और भारी–भरकम शब्द लगता है किन्तु इसका एक विनयपूर्ण अर्थ है,–लोगों की देखभाल करना और कार्यों का प्रबन्ध करना।" यह जनता का स्वामी न होकर सेवक है।'' पूर्व में बताये गये प्रशासन के लक्षणों में अग्रलिखित को और जोड़कर लोक प्रशासन के लक्षणों को पूरी तरह से निम्नलिखित प्रकार से स्पष्ट किया जा सकता है कि –

और काम में लिया जा रहा है। कौटिल्य, अकबर, टोडरमल, बिस्मार्क, सरदार वल्लभभाई पटेल, नेपोलियन आदि को प्रशासन के महान कलाकार मानें जा सकता है। मानव जीवन के उच्चतम लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिये उन्होंने मानवीय, भौतिक तथा अन्य साधनों का कुशल प्रयोग किया। प्रशासन को उपलब्ध मानवीय एवं सामाजिक साधनों द्वारा सामूहिक जीवन का एक विशेष ढ़ंग से निर्माण करने वाला कलाकार माना जा सकता है।

अच्छे गायक, संगीतकार, कवि, चित्रकार आदि की तरह, इस धारणा के अनुसार, अच्छे प्रशासक भी "पैदा होते है, बनाये नहीं जाते"। प्रशासन, विज्ञान के सिद्धान्तों, नियमों आदि को कितना ही सीख लेने का प्रयत्न क्यों न किया जावे, किन्तु उसके परिणामस्वरूप कोई व्यक्ति एक अच्छा प्रशासक नहीं बन पाता। जिस प्रकार एक कलाकार, कवि या चित्रकार, कला के माध्यम से अपनी अभिव्यक्ति करता है, उसी प्रकार एक प्रशासक प्रशासन के माध्यम से अपनी आत्माभिव्यक्ति करता है। उर्विक, ग्लैडन तथा टीड (Tead) ने भी इसी प्रकार का समर्थन किया है। एक कला के रूप में, प्रशासन, अरस्तू से लेकर वर्तमान समय तक लगातार बना हुआ है।

ग्लैडन ने लिखा है कि "कला मानव की योग्यता से संबंधित ऐसा ज्ञान है जिसमें सिद्धान्त की अपेक्षा अभ्यास पर विशेष बल दिया जाता है।" प्रशासन एक ऐसी कला है, जिसका प्रेरणा स्त्रोत व्यक्ति का अन्तःकरण है। वह व्यक्ति के अनुभव, चातुर्य, निरन्तर विकास तथा कतिपय सर्वव्यापी निश्चित नियमों के बारम्बार अभ्यास का परिणाम होती है। उसके साक्षात्कार के लिये विशेष पद्धतियों एवं सामग्री की आवश्यकता होती है। ग्लैडन ने उसे एक ऐसी क्रिया माना है जिसे विशेष प्रकार की कुशलता की आवश्यकता होती है। प्लेटो ने "रिपब्लिक" में प्रशासन के लिये लम्बी अवधि के शिक्षण–प्रशिक्षण का प्रावधान किया है। प्रत्येक कला की तरह प्रशासन भी व्यक्ति के जीवन को अधिक सुखद व अधिक सुन्दर बनाना चाहता है अर्थात् वह भी सत्यम, शिवम् और सुन्दरम् की साधना है। उसके लिये एक प्रशासक को कठिन परिश्रम तथा एक दीर्घ कालीन साधना की आवश्यकता होती है।

किन्तु कला विषयक विचार कुछ अतिशयोक्तिपूर्ण है। जन्म से कोई व्यक्ति सफल प्रशासक नहीं होता। प्रशासन एक ऐसी कला है, जो निपुणता, कुशलता, साधना व अभ्यास द्वारा ही प्राप्त होती है। उसके लिये कठिन साधना व अभ्यास की आवश्यकता होती है किन्तु यह सत्य है कि एक अच्छा प्रशासक बनने के लिये भाव–भरा हृदय, मानवता के प्रति विश्वास, दूरदृष्टि, विवेक आदि गुणों का होना आवश्यक है। एक दृष्टि से प्रशासक अन्य कलाकारों की अपेक्षा अधिक ऊँचा है। अन्य कलाएँ, साहित्य, संगीत आदि अधिकांशतः अमूर्त, अस्थायी, एकांगी और समसामयिक होती है। प्रशासन ठोस और मूर्त रूप से जीवन को अधिक सुन्दर, अधिक आकर्षक तथा अधिक विकासमान बनाने का प्रयास करता है। वह सपनों की दुनिया मे रहने वाला या खो जाने वाला प्राणी न होकर, सपनों को धरती पर उतारने वाला समाजसेवी है। प्रशासक मानव को परलोक के बजाय इसी लोक में सुखी बनाने का सतत् प्रयत्न करता है।

लोक प्रशासन : एक विज्ञान

(Public Administration : As a Science)

प्राचीनकाल में लोक प्रशासन मूल रूप से एक कला मात्र ही था किन्तु वर्तमान काल मे यह "विज्ञान" कहलाने के योग्य बन गया है। इस विषय में सभी विद्वान एक मत नहीं हैं और उनके विचार अलग अलग हैं। एक शैक्षिक विषय या ज्ञान की शाखा के रूप में लोक प्रशासन को "विज्ञान" के संबंध में तीन स्थितियाँ अथवा मत पाये जाते हैं –

(क) लोक प्रशासन अभी विज्ञान नहीं है – इस विचार को एफ.डब्ल्यू. टेलर ने वर्तमान शताब्दी के प्रारम्भ में रखा था। उसके अनुसार प्रबन्ध मनमानी, स्वेच्छाचारी एवं दाब धौंस वाली युक्तियों से काम लेता है। उसके वास्तविक दायित्व, प्रत्येक कार्य तथा उसके अंश के लिये एक वैज्ञानिक माप अथवा "सर्वोत्तम रीति" (One best Way) का विकास करना चाहिये। उर्विक का विचार है कि हमें अभी भी एक सुसंगत और युक्तिसंगत प्रतिमान (Pattern) की आवश्यकता है। इस संबंध में डॉ. एम.पी. शर्मा का मत है कि वर्तमान अवस्था में एक विज्ञान के रूप में वह तथ्य संग्रह मात्र से कुछ अधिक नहीं है।

(ख) लोक प्रशासन विज्ञान बनने की प्रक्रिया में है – चार्ल्स बियर्ड़ ने कहा है कि लोक प्रशासन में पर्याप्त मात्रा में सूक्ष्मता, निश्चितता, एवं पूर्वकथनीयता पायी जाती है। हम जानते हैं कि अच्छे बजट या लेखांकन संबंधी नियमों के पालन का क्या परिणाम होता है ? हम यह भी जानते हैं कि नागरिक सेवा के गठन संबंधी सिद्धान्त का पालन न करने पर प्रशासन

का तुलनात्मक रूप से अध्ययन किये बिना इसे विज्ञान बनाना संभव नही है। विभिन्न देशों के लोक प्रशासनों का अध्ययन करने के पश्चात् ही उसके विषय में सार्वलौकिक एवं व्यापक सिद्धान्तों को मान्यता प्रदान की जा सकती है। हम उस समय तक लोक प्रशासन को विज्ञान नहीं कह सकते "जब तक कि – (क) मानकीय मूल्यों (Normative Values) का स्थान क्या होगा" यह स्पष्ट न किया जाये। (ख) लोक प्रशासन के क्षेत्र में मानव का स्वभाव अच्छी प्रकार न समझा जाये और उसके आचरण को अधिक अच्छी तरह प्रारम्भ से ही अभिव्यक्त न किया जा सके, और (ग) तुलनात्मक अध्ययनों का एक ऐसा निकाय स्थापित किया हो कि जिसके द्वारा ऐसे सिद्धान्तों एवं सामान्य निष्कर्षों का पता लगाना सम्भव हो सके जो राष्ट्रीय सीमाओं तथा विशिष्ट ऐतिहासिक अनुभवों का भी अतिक्रमण कर सकें और उनसे श्रेष्ठ सिद्ध हो। उर्विक ने भी प्रतिरोध किया है और कहा है कि लोक प्रशासन में सार्वदेशिक मान्यता प्राप्त सिद्धान्तों का अभाव है। वे प्रायः "लगभग ठीक या संभावित अथवा हो सकता है" जैसी प्रकृति वाले होते हैं। इसमें कोई संदेह नहीं है कि यदि वैज्ञानिक पद्धति की कसौटी पर विभिन्न "तथाकथित" सिद्धान्तों को परखा जाये, तो बहुत कम खरे उतरेंगे। वैज्ञानिक पद्धति के चरण हैं – अवलोकन, तथ्य संग्रह, प्राक्कथन या परिकल्पना (Hypothesis) का निर्माण, प्रयोग या तथ्यों के द्वारा परिकल्पना की जाँच, सारणीकरण, वर्गीकरण, सहसंबंधों (Co-relations) की खोज, तथा जाँच या सत्यापन प्रकाशन आदि अनेक बाह्य कारणों, अबौद्धिक तत्वों तथा अपनी बौद्धिकता, विशेषता और अज्ञान संबंधी त्रुटियों से प्रभावित होता है। उसकी अपनी राजनीति के प्रति अधीनता भी एक बड़ी भारी बाधा है।

विज्ञान बनाना हानिप्रद

एक विचार यह भी प्रकट किया गया है कि लोक प्रशासन को "विज्ञान" बनाने या मानने का प्रयास नहीं किया जाना चाहिये। उनके अनुसार मानव व्यवहार का पूर्णतः वैज्ञानिक विश्लेषण कभी भी नहीं किया जा सकता। यदि ऐसा होना संभव भी हुआ तो उससे प्रशासन में कठोरता, रूढ़िवादिता और जड़ता आ जायेगी, जिसमें व्यक्ति को स्वतंत्र चिन्तन के लिये दण्डित किया जायेगा। प्रशासन पूरी तरह अमानवीय होकर कृत्रिम और विखंडित हो जायेगा। शूलर ने उसे "विज्ञान" की संज्ञा प्रदान करने के प्रति खतरों से सचेत किया है कि ऐसा करने से उसका विकास रुक जायेगा। अभी लोक प्रशासन में सर्वत्र प्रयोग किये जा सकने वाले पूर्णतः सत्यापित सामान्य नियम (Principles) नहीं पाये जाते।

वालेस ने अपनी पुस्तक "संघीय विभागीकरण" (Federal Departmentalization) में बताया है कि लोक प्रशासन के सिद्धान्त कोरी काम चलाऊ प्राकल्पनाएँ, प्रस्तावनाएँ और मान्यताएँ मात्र है। यदि इन्हें वैज्ञानिक नियमों, निष्कर्षों या सामान्यीकरण का रूप दे दिया गया तो इससे प्रशासन में जड़त्व आ जायेगा। उन्हें थोप देना या उनके आधार पर संगठनों का निर्माण एवं संचालन करना सरासर गलत होगा। लोक प्रशासन में व्यापक आधार पर लागू किए जाने योग्य सर्वमान्य या शाश्वत सिद्धान्त नहीं हैं। उसकी शब्दावली अनिश्चित तथा उसकी मान्यताएँ अपरिपक्व हैं। उसे "विज्ञान" कहना अतिशयोक्तिपूर्ण प्रशंसा मात्र है। लोक प्रशासन को विज्ञान बनाने के लिए जिन सिद्धान्तों की बात की गयी है, उसका मजाक उड़ाते हुए हर्बर्ट साइमन कहते है कि इस आधार पर लोक प्रशासन को विज्ञान नहीं बनाया जा सकता, ये सिद्धान्त नहीं अपितु ये तो मात्र कहावतें हैं।

लोक प्रशासन – एक समाज विज्ञान

(Public Administration - A Social Science)

वास्तव में, लोक प्रशासन प्राकृतिक विज्ञानों की श्रेणी में न आकर, समाज विज्ञानों की श्रेणी में आता है। विज्ञान की इन श्रेणियों या वर्गो में "विज्ञानत्व" की मात्रा का ही अन्तर है। लोक प्रशासन को समाज विज्ञान कहने से तात्पर्य यह है कि (1) उसकी गतिविधियाँ तथा संरचनाएँ समाज में रहकर ही तथा समाज के लिये काम करती है। उसका परिवेश एवं पारिस्थितिकी (Ecology) सामाजिक है तथा समाज का उस पर प्रभाव पड़ता है। (2) प्रशासन में कार्यशील मनुष्य मूलतः सामाजिक हैं। (3) राज्य के माध्यम से प्राप्त प्रशासन के लक्ष्य समाज के सामान्य लक्ष्यों एवं उद्देश्यों से मेल खाते हैं। (4) समाज विज्ञानों से ही लोक प्रशासन का यथार्थ अध्ययन करते हुए पद्धतियाँ, उपागम, सिद्धान्त आदि उपलब्ध तथा विकसित किये जा रहे हैं; तथा (5) लोक प्रशासन कार्यान्वयन से संबंधित होने के कारण समाज विज्ञानों की सार्थकता, एकता तथा यथार्थता प्रकट होती है।

एक सामाजिक विज्ञान के रूप में लोक प्रशासन की अपनी कुछ विशेषताएँ हैं। अन्य अनुशासनों या शैक्षिक विषयों की तुलना में उसकी आयु बहुत कम है और यह अभी तक लगभग शतायु हो पाया है। यद्यपि प्रशासनिक विचारधारा किसी न

विलोबी आदि के विचारों में भी पाया जाता है। पर्सी मैक्वीन ने भी प्रशासन को "मनुष्य, सामग्री एवं पद्धति" का अधिकतम उपयोग बताया है। यह प्रबन्धात्मक दृष्टिकोण है जिसका उद्देश्य "कार्य कराने" से है। विलोबी अपने विचारों को प्रशासन के सिद्धान्त या नियम कहता है। वह प्रशासन में निम्नलिखित बातें शामिल करता है :

(1) सामान्य या गृह प्रबन्धात्मक प्रशासन

(2) संगठन

(3) सेवीवर्ग प्रबन्ध

(4) सामग्री प्रदाय (Supply) तथा,

(5) वित्त प्रबन्ध

इसमें कोई सन्देह नहीं है कि संगठनों के प्रशासन में ये सभी क्रियाएँ सामान्य रूप से पायी जाती हैं। प्रायः प्रबन्ध इन्हीं कार्यों पर अधिक ध्यान देता है

किन्तु पोस्डकॉर्ब विचार की कड़ी आलोचना की जाती है। लेविस मेरियम का विचार है कि ''प्रशासन का जिन विषयों से सम्बन्ध होता है, उनका पूर्ण ज्ञान प्रशासन की वास्तविकता को समझने के लिये आवश्यक होता है, जबकि लूथर गुलिक ने विषय के ज्ञान के बारे में कुछ नहीं कहा है।'' प्रशासन, दो फलकों वाली कैंची के समान है। एक फलक, पोस्डकॉर्ब द्वारा बताया जाने वाला ज्ञान हो सकता है, किन्तु दूसरा फलक उस विषय–सामग्री का ज्ञान है जिस पर इन प्राविधियों का उपयोग किया जाता है। उस औजार को प्रभावशील बनाने के लिये दोनों फलकों का अच्छा होना आवश्यक है। वस्तुतः लूथर गुलिक का विचार सैद्धान्तिक अधिक है। विषय–सामग्री के ज्ञान के बिना सफलता की अधिक आशा नहीं की जा सकती। प्रशासन में मानवीय तत्व का भी बड़ा महत्त्व है। सन् 1927 से 1932 के मध्य किये गये हॉथोर्न प्रयोगों का यही परिणाम था । उत्पादकता पर तकनीकों के बजाय सामाजिक पर्यावरण, परिवर्तनों तथा नेतृत्व का अधिक प्रभाव पड़ता है। गुलिक ने स्वयं स्वीकार किया है कि सन् 1930 और सन् 1940 का लोक प्रशासन सन् 1960 में सफल नहीं हो सकता । इन सबके अतिरिक्त लोक प्रशासन में सामाजिक एवं सांस्कृतिक परिस्थितियों (ecology) का अध्ययन शामिल किया जाना चाहिए।

विषय–सामग्री दृष्टिकोण (Subject Matter Views) :

यह दृष्टिकोण संयुक्त राज्य अमेरिका के बाहर अधिक अपनाया गया है। इसमें पोस्डकॉर्ब की अधिकांशतः गृह प्रबन्धात्मक सेवाओं का ज्ञान तो शामिल किया ही जाता है, परन्तु साथ ही साथ उसमें सेवाओं, सूत्र तथा उनके कार्यक्रमों को भी महत्त्व दिया जाता है। वह इन प्रक्रियाओं को शाश्वत अथवा सार्वभौम नहीं मानता । उसका विश्वास है कि विभाग या संगठन की प्रकृति एवं आवश्यकता के अनुसार इनके स्वरुप में भी परिवर्तन होता रहता है। इसे लोक प्रशासन के अध्ययन का क्रियात्मक अथवा प्रयोगात्मक दृष्टिकोण कहा जा सकता है। वाकर ने लोक प्रशासन में अनेक विषयों एवं विभागों के अध्ययनों को शामिल किया है, यथा–राजनीतिक, विधायी, वित्तीय, प्रतिरक्षात्मक, शिक्षा, अर्थशास्त्र, सामाजिक, विदेश–नीति साम्राज्य सम्बन्धी तथा स्थानीय ।

एम. मार्क्स के शब्दों में ''अपनी पूर्णतम परिधि में लोक प्रशासन में वे सभी क्षेत्र आ जाते हैं, जिनका सम्बन्ध सार्वजनिक नीति के साथ है। परन्तु स्थापित चलन के अनुसार, ''लोक प्रशासन से ऐसे संगठन सेवी वर्ग–व्यवहार, तथा प्रक्रियाओं की अभिव्यक्ति होती है, जो कार्यपालिका शाखा को सौंपे गये असैनिक कार्यों के प्रभावपूर्ण निष्पादन के लिये आवश्यक है।'' फिफनर ने लिखा है कि उसका सम्बन्ध सरकार के ''क्या'' और ''कैसे'' के साथ हैं। ''क्या'' के अन्तर्गत क्षेत्र की विषयवस्तु और तकनीकी ज्ञान शामिल है, जिससे प्रशासन को अपने कार्यों के निष्पादन की क्षमता प्राप्त होती है। ''कैसे'' से प्रबन्ध की तकनीकियों का बोध होता है। आजकल विषय–सामग्री दृष्टिकोण को अधिक प्राथमिकता दी जाती है।

आदर्शात्मक दृष्टिकोण (Idealistic Views)

आदर्शवादी दृष्टिकोण लोक प्रशासन में दर्शनशास्त्रीय, मूल्यांकन अथवा नैतिक भाग को अधिक महत्त्वपूर्ण मानता है। यह लोक प्रशासन के विचारात्मक अथवा विश्लेषणात्मक तत्वों पर अधिक बल देता है। इसके अनुसार, प्रशासन के लक्ष्य और राज्य के लक्ष्यों में समानताएँ होती हैं, किन्तु उसमें अन्तर भी पाया जाता है। ''प्रशासन'' को एक पृथक संगठन मानना चाहिए। इसका उद्देश्य कतिपय मूल्यों को क्रियान्वित करना होता है। प्रशासन को इन मूल्यों की दृष्टि से गठित, संचालित, एवं अभिप्रेरित

निजी, सैनिक हो अथवा असैनिक) पायी जाती है।

- प्रशासन वह कला है, जिसमें किसी विशिष्ट उद्देश्य अथवा लक्ष्य की प्राप्ति के लिए बहुत से व्यक्तियों का निर्देशन, नियंत्रण तथा समन्वयन किया जाता है।
- प्रशासन का वह भाग, जो सामान्य जनता के लाभ के लिए, सामान्य हित संवर्द्धन के लिए अथवा सार्वजनिक सेवा से संबंधित हो, उसे लोक प्रशासन कहा जाता है।
- लोक प्रशासन का सम्बन्ध सामान्य अथवा सार्वजनिक नीतियों के निर्माण एवं क्रियान्वयन से होता है।
- लोक प्रशासन का सम्बन्ध सरकार के 'क्या' तथा 'कैसे' से है।
- लोक प्रशासन के अर्थ का सीमित तथा व्यापक दोनों रूपों में अध्ययन किया जाता है।
- लोक प्रशासन के सीमित अर्थ में, लोक प्रशासन कार्यपालिका की शाखा अथवा कार्यपालिका का अध्ययन है जबकि व्यापक अर्थ में लोक प्रशासन में कार्यपालिका, व्यवस्थापिका, न्यायपालिका आदि सभी के कार्यों का प्रशासनिक दृष्टि से अध्ययन किया जाता है।
- लोक प्रशासन का एकीकृत दृष्टिकोण व प्रबन्धात्मक, दोनों दृष्टिकोणों से अध्ययन किया जाता है।
- लोक प्रशासन के एकीकृत दृष्टिकोण के अनुसार, प्रशासन में वे सभी क्रियाएँ (शारीरिक, मानसिक, दैनन्दिन (Routine) अथवा प्रबन्धात्मक (Managerial), जिनका लक्ष्य सार्वजनिक सेवा हो, शामिल की जाती हैं। इस सन्दर्भ में साइमन का यह कथन उचित प्रतीत होता है कि लोक प्रशासन में सामान्य लक्ष्यों की पूर्ति के लिए सहयोग करने वाले वर्गो की सभी क्रियाएँ सम्मिलित होती हैं।
- लोक प्रशासन के प्रबन्धात्मक दृष्टिकोण के अनुसार, प्रशासन में केवल नियोजन, संगठन, निर्देशन, नियंत्रण, पर्यवेक्षण, समन्वयन आदि कार्य ही शामिल किये जाते हैं। इनमें शारीरिक, दैनन्दिन आदि कार्य शामिल नहीं किये जाते हैं।
- प्रशासन के सम्बन्ध में उपर्युक्त दोनों दृष्टिकोण एकतरफा, एकांगी तथा अपूर्ण हैं। दोनों दृष्टिकोण मिलकर लोक प्रशासन का पूर्ण अर्थ स्पष्ट करते हैं।
- लोक प्रशासन कला तथा विज्ञान दोनों हैं। उर्विक, टीड, ग्लैडन आदि विचारकों का मानना है कि जिस प्रकार एक कलाकार, कवि अथवा चित्रकार कला के माध्यम से अपनी अभिव्यक्ति करता है, उसी प्रकार एक प्रशासक, प्रशासन के माध्यम से अपनी आत्माभिव्यक्ति करता है।
- लोक प्रशासन की वैज्ञानिकता के सन्दर्भ में सभी विचारक एक मत नहीं हैं।
- कुछ विचारकों का मानना है कि लोक प्रशासन पहले से ही एक विज्ञान है। (विल्सन और विलोबी)
- कुछ विचारकों का कहना है कि लोक प्रशासन विज्ञान बनने की प्रक्रिया में है।
- कुछ विचारकों का कहना है कि लोक प्रशासन विज्ञान है ही नहीं।
- एक अन्य श्रेणी उन विचारकों की है जिनका विश्वास हैं कि लोक प्रशासन कभी विज्ञान बन ही नहीं सकता इसलिए इस सन्दर्भ में कोई भी प्रयास बेकार है। (मार्शल ई. डिमॉक तथा डी. वाल्डो)
- लोक प्रशासन को समाज विज्ञान कहा जाना उचित होगा।
- लोक प्रशासन का प्रारम्भ में क्षेत्र बहुत सीमित था लेकिन द्वितीय महायुद्ध के बाद घटित होने वाली घटनाओं एवं उसके द्वारा सम्पादित की जाने वाली गतिविधियों एवं कार्यो ने उसके क्षेत्र में अभूतपूर्व वृद्धि कर दी है।
- लोक प्रशासन के क्षेत्र का अध्ययन दो बिन्दुओं (1) गतिविधि, तथा (2) शैक्षिक विषय के रूप में किया जा सकता है।
- गतिविधि के रूप में लोक प्रशासन का आविर्भाव तभी हो गया था जब समाज अथवा राज्य अस्तित्व में आये। लेकिन एक शैक्षिक विषय के रूप में लोक प्रशासन का जन्म अभी हाल ही में सन् 1887 में वुड्रो विल्सन के एक लेख 'द स्टडी ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन (The Study of Administration) में हुआ है। इसलिए वुड्रो विल्सन को लोक प्रशासन का जनक कहा जाता है।

(अ) आर्डवे टीड (ब) नीग्रो

(स) पिफनर और प्रैस्थस (द) अवस्थी व माहेश्वरी ( )

10. "जनसाधारण की भाषा में लोक प्रशासन से अभिप्राय उन क्रियाओं से है जो केन्द्र, राज्य तथा स्थानीय सरकारों की कार्यपालिका शाखाओं द्वारा सम्पादित की जाती है", उक्त कथन है :

(अ) हर्बर्ट साइमन (ब) ए. एल. गांधी

(स) अवस्थी एवं माहेश्वरी (द) विलोबी ( )

अति–लघुत्तरात्मक प्रश्न

1. प्रशासन से आपका क्या तात्पर्य है?
2. लोक प्रशासन की परिभाषा लिखिये।
3. लोक प्रशासन के प्रबन्धात्मक दृष्टिकोण का आशय समझाइये।
4. लोक प्रशासन के एकीकृत दृष्टिकोण से आप क्या समझते हैं ?
5. लोक प्रशासन को किस विचारक ने कलाओं में सर्वश्रेष्ठ माना है ?
6. उन विचारकों का नाम बताइये जिनका मानना है कि लोक प्रशासन पहले से ही विज्ञान है।
7. लोक प्रशासन के क्षेत्र से संबंधित प्रमुख दो दृष्टिकोणों का उल्लेख कीजिये।
8. उन दो विचारकों के नाम बताइये जो सभी प्रशासनों को एक सा समझते है।
9. उस विचारक का नाम बताइये जो राजनीति और प्रशासन दोनों को पृथक्–पृथक् मानते है।

लघुत्तरात्मक प्रश्न

1. लोक प्रशासन को परिभाषित कीजिये।
2. लोक प्रशासन के एकीकृत एवं प्रबन्धात्मक दृष्टिकोणों का मूल्यांकन कीजिये।
3. क्या आप इस कथन से सहमत हैं कि लोक प्रशासन एक कला है?
4. क्या लोक प्रशासन विज्ञान है?
5. लोक प्रशासन के क्षेत्र के सम्बन्ध में पोस्डकॉर्ब दृष्टिकोण की व्याख्या कीजिये।
6. लोक प्रशासन के क्षेत्र के सम्बन्ध में विषय सामग्री दृष्टिकोण का विश्लेषण कीजिये।
7. लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन में प्रमुख अन्तर बताइये।

निबन्धात्मक प्रश्न

1. लोक प्रशासन की परिभाषा दीजिये। इसके क्षेत्र की व्याख्या कीजिये।
2. लोक प्रशासन विज्ञान है अथवा कला ?

उत्तरमाला

(1) ब (2) अ (3) अ (4) अ (5) अ (6) स (7) द (8) अ (9) अ (10) अ