इकाई–I

अध्याय–2

लोक प्रशासन का महत्त्व एवं निजी प्रशासन से सम्बन्ध

(Importance of Public Administration and its relationship with Private Administration)

लोक प्रशासन का हस्तक्षेप हमारे जीवन के प्रत्येक क्षेत्र में बढ़ता जा रहा है। पिछली शताब्दी तक लोक प्रशासन का कार्य शान्ति एवं व्यवस्था बनाये रखने तक ही सीमित था। परन्तु वर्तमान समय में लोक प्रशासन लोक कल्याणकारी कार्यों में अधिकाधिक रुचि लेने लगा है। अतः वह पुलिस राज्य से जन कल्याणकारी राज्य की ओर अभिमुख हुआ है। सरकार के सभी कार्यों का संचालन लोक प्रशासन द्वारा ही होता है, इसलिये आज राज्य को प्रशासकीय राज्य की संज्ञा दी जाने लगी है। जन्म से लेकर मृत्यु और मृत्यु पश्चात् भी लोक प्रशासन व्यक्ति के कल्याण के लिये कार्य करता है। भोजन, स्वास्थ्य, चिकित्सा, बेरोज़गारी, बाढ़, भूकम्प आदि के समय लोक प्रशासन व्यक्ति की सहायता करता है। आज लोक प्रशासन के बढ़े हुये कार्य एवं जीवन के प्रत्येक क्षेत्र में उसके महत्त्व को इंगित करते हुऐ डोनहम लिखते हैं कि "यदि हमारी सभ्यता असफल होती है तो ऐसा मुख्यतः प्रशासन की असफलता के कारण होगा।"

लोक प्रशासन के महत्त्व को निम्नलिखित बिन्दुओं द्वारा समझा जा सकता है :

(1) राष्ट्र की रक्षा, शान्ति एवं व्यवस्था बनाए रखने में

प्रायोजित आतंकवाद, नक्सलवाद, छात्र, मजदूर आन्दोलन आये दिन राज्य के समक्ष नित्य नयी चुनौतियाँ पैदा करते हैं। इन सबसे निपटना एवं कानून एवं व्यवस्था बनाये रखना लोक प्रशासन का सर्वोपरि दायित्व है। शान्तिकाल में सीमाओं की रक्षा करते हुये राष्ट्र की आन्तरिक सुरक्षा व्यवस्था, अखण्डता, साम्प्रदायिक सौहार्द्र, समरसता बनाए रखना लोक प्रशासन का गुरुतर दायित्व है। न्याय, पुलिस, सशस्त्र बल, हथियार, निर्माण, अंतरिक्ष, परमाणु ऊर्जा, खनिज दोहन, विदेशी सम्बंध, गुप्तचर आदि ऐसी गतिविधियाँ है जो किसी राष्ट्र की बाहरी एवं आन्तरिक सुरक्षा को प्रत्यक्ष रूप से प्रभावित करती हैं। इन सब पर नियंत्रण एवं निर्देशन का कार्य लोक प्रशासन करता है।

(2) लोक कल्याण का माध्यम

वर्तमान में राज्य द्वारा अधिकाँश योजनाएँ, जनता के सुखी एवं खुशहाल जीवन के लिये संचालित की जाती हैं। राज्य शिक्षा, स्वास्थ्य, चिकित्सा, आवास आदि की विभिन्न योजनाओं का क्रियान्वयन करता है ताकि लोगों के जीवन स्तर में गुणात्मक परिवर्तन लाया जा सके। राज्य की अहस्तक्षेपवादी धारणा अब पुरानी हो चुकी है। आम जनता अब प्रशासन से अधिकाधिक सहयोग की आशा करती है । भारतीय संविधान के नीति निर्देशक तत्व, लोक कल्याणकारी राज्य को सशक्त आधार प्रदान करते हैं तथा सामाजिक सुरक्षा ,ग्रामीण विकास, गरीबी उन्मूलन, उद्योग, कुटीर उद्योग, सिंचाई, पशुपालन, संचार, सड़क, बिजली आदि मूलभूत सेवाओं के संचालन के लिये पथ प्रदर्शक का कार्य करते हैं। लोक कल्याणकारी दायित्वों की पूर्ति प्रशासन की प्रकृति पर निर्भर करती है।

(3) सामाजिक–आर्थिक परिवर्तन का माध्यम

सामाजिक मान्यताओं, प्रथाओं, अन्धविश्वासों, रूढ़ियों, कुरीतियों आदि में समयानुकूल परिवर्तन लाना सामाजिक परिवर्तन कहलाता है। लोक प्रशासन का दायित्व है कि वह उक्त परिवर्तन के अभिकर्त्ता के रूप में कार्य करे। लोक प्रशासन गरीबी, भुखमरी, बेरोजगारी, बालश्रम, शोषण, महिला अत्याचार,, बाल अपराध, दहेज, छुआछूत, सती प्रथा के लिये उपयुक्त कानूनों के माध्यम से कार्य करता है। साथ ही देशवासियों के जीवन स्तर को उन्नत बनाना, विद्यमान विषमताओं को दूर करना, एकाधिकारी, कालाबाजारी को रोकना तथा देश की अर्थव्यवस्था को सुदृढ़ करने के प्रयासों में लोक प्रशासन की भूमिका रहती है।

(4) प्रजातंत्र का प्रहरी

प्रजातंत्र की अवधारणा का क्रियान्वयन एक सजग एवं निष्पक्ष प्रशासनिक तंत्र के बिना असंभव है। मानवाधिकारों की रक्षा, सूचना का अधिकार, निष्पक्ष चुनाव, जन शिकायतों का निराकरण, राजनीतिक चेतना में वृद्धि एवं शासकीय कार्यों में जनसहभागिता में वृद्धि प्रशासन के सहयोग से ही संभव है।

(5) कला एवं संस्कृति का संरक्षक

संगीत, साहित्य, वास्तुकला, चित्रकला एवं लोक संस्कृति के संरक्षण एवं विकास का दायित्व राज्य पर है। राज्य यह कार्य प्रशासन के द्वारा सम्पन्न करवाता है। वह कला, साहित्य, संस्कृति की रक्षा एवं संवर्धन के लिये अनेक अकादमिक पुरस्कारों की स्थापना में सहयोग प्रदान करता है ताकि परम्परागत मूल्यों के प्रति जन सामान्य का आकर्षण बरकरार रहे। सांस्कृतिक मूल्यों के संरक्षण में लोक प्रशासन सशक्त भूमिका का निर्वाह कर सकता है।

(6) विकास एवं परिवर्तन के यंत्र के रूप में

वर्तमान में लोक प्रशासन केवल नियामकीय कार्यों तक ही सीमित नहीं है बल्कि वह विकास के कार्यों में भी अत्यधिक रूचि लेने लगा है। यह समाज में सामाजिक–आर्थिक परिवर्तन के लिये नियोजित रूप से सामूहिक प्रयास करता है। आज लोक प्रशासन लक्ष्योन्मुखी, परिणामोन्मुखी, परिवर्तनोन्मुखी, ग्राहकोन्मुखी होने लगा है। यद्यपि उद्योगों एवं आर्थिक क्षेत्र का एक बड़ा भाग निजी प्रशासन के अधीन है तथापि राष्ट्र के लिये महत्त्वपूर्ण उद्यमों यथा संचार, परिवहन, मौलिक शोध, रक्षा सम्बन्धी क्षेत्रों के विकास एवं परिवर्तन के यंत्र के रूप में लोक प्रशासन ही क्रियाशील रहता है।

(7) अध्ययन के विषय के रूप में लोक प्रशासन का महत्त्व

लोक प्रशासन लोक कल्याणकारी राज्य के उद्देश्यों को सार्थक बनाता है। सरकार की विभिन्न योजनाओं एवं कार्यक्रमों की सफलता या असफलता प्रशासन पर ही निर्भर करती है। अतः अध्ययन विषय के रूप में लोक प्रशासन का स्वयं ही महत्त्व बढ़ जाता है। पश्चिमी देशों में लोक प्रशासन का अध्ययन 1887 से ही हो रहा है जबकि भारत में 1937 से ही इस दिशा में प्रयास प्रारम्भ हुए । लेकिन 1950 के पश्चात् ही लोक प्रशासन के व्यवस्थित अध्ययन को बढ़ावा मिला, फिर भी इस दिशा में अधिक प्रयासों की आवश्यकता है।

(8) प्रशासनिक उपकरण के रूप में महत्त्व

लोक प्रशासन का महत्त्व अध्ययन के विषय के रूप में ही नहीं बल्कि प्रशासनिक तंत्र के रूप में भी है। एक प्रशासनिक तंत्र के रूप में लोक प्रशासन सरकार की नीति नियोजन को लागू करता है। चाहे यह कार्य नीति निर्धारण से, क्रियान्वयन से, नीति की समीक्षा से सम्बद्ध हो या व्यवस्था को बनाने, जीवन स्तर को उन्नत बनाने से सम्बद्ध हो, प्रशासन एक तंत्र के रूप में समाज में अपनी भूमिका अदा करता है।

(9) विद्यार्थियों के लिये महत्त्व

छात्रों के लिये भी लोक प्रशासन के अध्ययन का महत्त्व सर्वविदित है। विद्यार्थी के रूप में वह प्रशासन के विभिन्न सिद्धान्तों, कार्य रीतियों एवं सकारात्मक भूमिका की जानकारी प्राप्त करता है। इससे एक तरफ विद्यार्थियों को प्रशासन की जानकारी मिलती है वहीं दूसरी ओर अच्छे नागरिक के रूप में शासन की गतिविधियों में सहयोग देने की प्रवृत्ति का भी विकास होता है।

(10) नीति क्रियान्वयन का उत्तरदायित्व

गोरवाला का मत है कि "लोकतंत्र में योजनाओं की सफलता के लिए कुशल एवं निष्पक्ष प्रशासन का होना आवश्यक है।" राज्य की नीतियों का क्रियान्वयन करने का दायित्व लोक प्रशासन का ही है। नीतियाँ चाहे कितनी भी अच्छी एवं व्यवहारिक क्यों न हो उनकी समाज में प्रभावशीलता, प्रशासकों की दक्षता, कुशलता एवं सत्यनिष्ठा पर ही निर्भर करती है। सरकार के कार्यक्रम एवं नीतियाँ एक आकार के रूप में होती हैं जिसे प्रशासक अपनी क्षमता एवं दक्षता से रंग रूप प्रदान कर समाज के लिये उपयोगी एवं व्यावहारिक बनाता है।

इस संदर्भ में मार्शल ई. डिमॉक का कथन महत्त्वपूर्ण है "प्रशासन प्रत्येक नागरिक के लिये महत्त्व का विषय है, क्योंकि जो सेवाएँ उसे मिलती हैं, जो कर , वह देता है और जिन व्यक्तिगत स्वतंत्रताओं का वह उपयोग करता है, प्रशासन के सफल

और असफल कार्यकरण पर निर्भर करती है।" आधुनिक युग की बहुत सी महत्त्वपूर्ण समस्याएँ, जैसे–स्वतत्रंता और संगठन में समन्वय कैसे हो, इत्यादि प्रशासन के इर्द–गिर्द घूमती रहती हैं। यही कारण है कि लोक प्रशासन राजनीतिक सिद्धान्त और दर्शन का मुख्य विषय बन गया है।

(11) प्रशासकीय राज्य की सार्थकता

मार्शल ई. डिमॉक की मान्यता है कि 'लोक प्रशासन सभ्य समाज का आवश्यक अंग तथा आधुनिक युग में जीवन का एक तत्व है। उसमें राज्य के उस स्वरूप ने जन्म लिया है जिसे प्रशासकीय राज्य कहा जाता है। प्रशासकीय राज्य में लोक प्रशासन जन्म से पूर्व एवं मृत्यु के पश्चात् भी व्यक्ति के जीवन से जुड़ा रहता है। गर्भवती स्त्री के समुचित आहार, चिकित्सा सुविधा उपलब्ध करवाने से लेकर व्यक्ति की मृत्यु के पश्चात् उसका सरकारी अभिलेख करवाने तक लोक प्रशासन की महत्त्वपूर्ण भूमिका रहती है। अकाल, महामारी आपदाओं में भी लोक प्रशासन के द्वारा प्रदत्त सहायता उसके महत्त्व को उत्तरोत्तर बढ़ाती है।

उपर्युक्त अध्ययन से स्पष्ट है कि शासन की पद्धति या सरकार किसी भी प्रकार की हो लोक प्रशासन की भूमिका व महत्त्व में कमी नहीं आयेगी। यद्यपि बदलते परिवेश में उसकी भूमिका रूपान्तरित हो रही है परन्तु कम नहीं। आज लोक प्रशासन नीति निर्माण एवं उसके क्रियान्वयन, सामाजिक आर्थिक परिवर्तन, स्थायित्व, नागरिकों के अधिकारों की रक्षा, विकास एवं परिवर्तन को समयानुकूल बनाकर समाज को सही दिशा व दशा प्रदान करता है, इसलिये लोक प्रशासन को सभ्य जीवन का रक्षक तथा परिवर्तन एवं विकास का पथ प्रदर्शक माना जाता है।

लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन : विशेषताएँ, समानताएँ एवं अन्तर

(Public Administration and Private Administration : Features, Similarities and Differences.)

प्राचीन काल से हमारे सामाजिक जीवन में प्रशासन किसी न किसी रूप में अवश्य विद्यमान रहा है चाहे वह लोक प्रशासन के रूप में हो या निजी प्रशासन के रूप में।

सामान्य अर्थ में प्रशासन से तात्पर्य किसी उद्देश्य की प्राप्ति हेतु मिल–जुल कर कार्य करने से होता है अर्थात् किसी उद्देश्य की प्राप्ति हेतु किया जाने वाला सहयोगात्मक प्रयास ही प्रशासन है। जब प्रशासन बहुसंख्यक लोगों के कल्याण से सम्बन्धित होता है तो वह लोक प्रशासन कहलाता है। अर्थात् लोक प्रशासन में सरकार द्वारा लोक कल्याण हेतु किये जाने वाले कार्य प्रतिबिम्बित होते हैं।

दूसरी ओर निजी प्रशासन वह है जो गैर सरकारी के समानार्थी है। निजी प्रशासन सीमित उद्देश्य को ध्यान में रखते हुए पूर्णतः लाभ के लिये संचालित किया जाता है। लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन दोनों में प्रशासन शब्द का प्रयोग यह सिद्ध करता है कि दोनों ही प्रशासन किसी उद्देश्य की प्राप्ति हेतु संगठित एवं प्रयत्नशील हैं।

लोक प्रशासन की विशेषताएँ

(Characteristics of Public Administration)

लोक प्रशासन सरकारी क्रिया कलापों का ही एक हिस्सा है। शासकीय नीति को क्रियान्वित करने के लिये लोक प्रशासन विभिन्न गतिविधियों, उद्देश्यों एवं कार्यक्रमों का सहारा लेता है। लोक प्रशासन की प्रमुख विशेषताएँ निम्नांकित हैं –

(i) लोक प्रशासन सरकारी तंत्र का ही एक हिस्सा है।

(ii) लोक प्रशासन विशेष रूप से कानून के क्रियान्वयन से जुड़ा है तथा सरकार की तीनों शाखाओं तथा उनके पारस्परिक सम्बन्धों का अध्ययन करता है।

(iii) लोक प्रशासन संवैधानिक एवं वैधानिक कानूनों के अन्तर्गत कार्य करता है।

(iv) लोक प्रशासन में पदसोपानिक व्यवस्था, आदेश की एकता जैसे सिद्धान्तों का कठोरता से पालन होता है।

(v) लोक प्रशासन में वित्तीय मामलों पर संसदीय नियंत्रण होता है। नीति निर्माण में महती भूमिका के कारण राजनीतिक प्रक्रिया का एक महत्त्वपूर्ण अंग है।

(vi) लोक प्रशासन का अन्तिम उद्देश्य जनता का सर्वत्र कल्याण है।

(vii) लोक प्रशासन पर राजनीतिक नेतृत्व का प्रत्यक्ष एवं परोक्ष नियंत्रण रहता है।

(viii) बदलते समय में सेवा भावना मूल मंत्र की सिद्धि हेतु लोक प्रशासन निजी समुदायों एवं वर्गों से घनिष्ठ रूप से जुड़ा हुआ है।

(ix) समयानुकूल लोक प्रशासन मानवीय विचारधारा से भी अत्यधिक प्रभावित हुआ है।

(x) लोक प्रशासन वैश्वीकरण, उदारीकरण, निजीकरण के दौर में मानवीय विचारधारा के साथ–साथ कार्यकुशलता एवं मितव्ययता पर पुनः ध्यान दे रहा है।

निजी प्रशासन की विशेषताएँ (Characteristics of Private Administration)

निजी प्रशासन व्यक्ति या व्यक्ति समूह द्वारा नियन्त्रित, निर्देशित एवं संचालित प्रशासन है जिसका प्रमुख उद्देश्य लाभ अर्जित करना है। निजी प्रशासन की प्रमुख विशेषताएँ निम्नांकित हैं –

(i) निजी प्रशासन का प्रमुख एवं अन्तिम उद्देश्य लाभ अर्जित करना है।

(ii) निजी प्रशासन प्रायः छोटे एवं सरल प्रकृति के संगठनों द्वारा संचालित होता है।

(iii) निजी प्रशासन वैधानिक, संवैधानिक कानूनों की बजाय निजी नियमों से अधिक प्रभावित होता है।

(iv) निजी प्रशासन में कार्यकुशलता, मितव्ययता, लोचशीलता एवं समयानुरूप परिवर्तन की क्षमता अधिक होती है।

(v) इसका स्वरूप गैर राजनीतिक होता है।

(vi) यह उपभोक्ताओं के प्रति अधिक उत्तरदायी होता है।

(vii) इस प्रकार के प्रशासन में गोपनीयता अधिक पायी जाती है।

(viii) उपभोक्ताओं की रुचि, माँग एवं अपेक्षाओं के अनुरूप अपने उत्पादों, गतिविधियों में परिवर्तन इनकी प्रमुख आवश्यकता एवं विशेषता है।

(ix) इस प्रकार के संगठन का अस्तित्व स्थायी न होकर अस्थायी होता है।

(x) निजी प्रशासन में अधिक प्रतिस्पर्धा पायी जाती है। जन सम्पर्क माध्यमों एवं साधनों का प्रयोग अधिक किया जाता है।

लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन में अन्तर्सम्बन्ध
(Interrelation between Public Administration and Private Administration)

लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन के पारस्परिक सम्बन्धों के बारे में विभिन्न विद्वानों में मतैक्य नहीं है। इस सम्बन्ध में दो दृष्टिकोण प्रचलित हैं – एक वह जो दोनों में किसी प्रकार का भेद नहीं मानता है, दूसरा वह जो लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन को पृथक् मानता है।

लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन में समानताएँ
(Similarities between Public Administration and Private Administration)

हेनरी फेयोल, मेरी पार्कर फौलेट, एल उर्विक आदि विद्वान लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन में अन्तर नहीं मानते हैं। इस मत के समर्थक विद्वान उन विषयों को अधिक महत्त्वपूर्ण मानते हैं जो लोक प्रशासन व निजी प्रशासन में समान हैं । हेनरी फेयोल के अनुसार "अब हमारे समक्ष कई प्रशासनिक विज्ञान नहीं हैं बल्कि एक ही है जिसे लोक प्रशासन एवं व्यक्तिगत प्रशासन में समान रूप से लागू किया जा सकता है। योजना बनाना, संगठित करना, आदेश देना, समन्वय तथा नियंत्रण करना इत्यादि प्रक्रियाएँ सभी जगह समान हैं। अतः मैंने प्रशासन के विस्तृत अर्थ में केवल सार्वजनिक सेवाओं को ही नहीं बल्कि अन्य उद्योगों को सम्मिलित किया है।" मेरी पार्कर फौलेट तथा एल. उर्विक का कहना है "गम्भीरता पूर्वक विचार करें तो यह सोचना कठिन होता है कि वह जीव रसायन (Bio-Chemistry) बैंकर्स का है , एक शरीर क्रिया विज्ञान अध्यापकों का है या एक मनोचिकित्सा विज्ञान (Psychopathology) राजनीतिज्ञों का है। किसी विशेष प्रकार के संस्थान के उद्देश्य के अनुसार प्रबन्धकीय अथवा प्रशासनिक अध्ययन का उपविभाजन करना अधिकतर विद्वानों की दृष्टि से गलत होगा।"

निश्चय ही लोक प्रशासन और निजी प्रशासन में बहुत सी बातें समान हैं। अग्रलिखित विशेषताएँ लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन में समान हैं :

(1) **उद्देश्य हेतु संगठित** जिस उद्देश्य के लिये संगठन का निर्माण किया जाता है उसकी प्राप्ति हेतु दोनों ही प्रशासन संगठित रूप से (उद्देश्य प्राप्ति हेतु) प्रयास करते हैं।

(2) **प्रशासन की समान तकनीकें** लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन, दोनों में ही प्रशासन की समान तकनीकों का प्रयोग किया जाता है – फाइलों का रख रखाव, निस्तारण, आदेश प्रारूप, कार्य–प्रक्रियाएँ, आँकड़े उपलब्ध कराना, हिसाब–किताब रखना, रिपोर्ट तैयार करना आदि। लेखांकन (Accounts) एवं लेखा परीक्षण (Audit) के लिये समान प्रक्रियाएँ प्रयोग में ली जाती हैं।

(3) **अनुसंधान एवं नवीन तकनीक** लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन दोनों के लिये अनुसंधान व नवीन तकनीकों का प्रयोग आवश्यक है। बढते उत्तरदायित्वों एवं विस्तार को देखते हुए दोनों ही प्रशासन नवीन सिद्धान्तों, उपकरणों व विद्याओं का सहारा लेते हैं।

(4) **अधिकारियों के दायित्व** यद्यपि लोक प्रशासन जनता के प्रति उत्तरदायी होता है तथा निजी प्रशासन उपभोक्ताओं के प्रति। तथापि दोनों ही प्रशासन के अधिकारियों का यह उत्तरदायित्व होता है कि अपने लक्ष्य प्राप्ति में संगठन के उपलब्ध संसाधनों का अधिकतम उपयोग करें ।

(5) **जनसम्पर्क** आज के युग में जनसम्पर्क का महत्त्व सर्वविदित है। उपभोक्तावादी संस्कृति में निजी प्रशासन की तरह लोक प्रशासन भी जनता और उपभोक्ता के पास समस्त प्रशासनिक गतिविधियों, उपलब्धियों एवं उत्पादों को जनसम्पर्क के माध्यम से पहुँचाने का प्रयास करता है। यही वजह है कि लोक प्रशासन और निजी प्रशासन में जनसम्पर्क को पहले की अपेक्षा अधिक महत्त्व दिया जाने लगा है।

(6) **कार्मिक व्यवस्था** लोक प्रशासन, निजी प्रशासन दोनों में ही भर्ती, प्रशिक्षण, आचार संहिता, एवं अभिप्रेरणा की आवश्यकता समान है।

(7) **विकास एवं प्रगति** कोई भी प्रशासन तब तक सफल नहीं हो सकता जब तक कि वह विकासोन्मुख एवं प्रगतिशील न हो। चाहे लोक प्रशासन हो अथवा निजी प्रशासन दोनों के लिए परिवर्तित परिस्थितियों में अनुकूलन की आवश्यकता होती है। विकास एवं प्रगति के बिना लोक प्रशासन अधिक जनोपयोगी नहीं हो सकता और निजी प्रशासन अधिक लाभ प्राप्त नहीं कर सकता है।

(8) **प्रशासनिक सिद्धान्त** लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन दोनों में एक सी प्रबन्धकीय तकनीकों का उपयोग किया जाता है। दोनों ही प्रशासन में योजनाएँ बनाना, संगठित करना, समन्वय करना, नियन्त्रण करना, आदेश देना, इत्यादि प्रक्रियाएँ समान रूप से पायी जाती हैं। दूसरे शब्दों में लूथर गुलिक के पोस्डकोर्ब (POSDCoRB) सूत्र की मान्यता लोक प्रशासन व निजी प्रशासन दोनों के लिये समान रूप से लागू होती है।

इस प्रकार दोनों प्रकार के प्रशासनों में विभिन्न क्षेत्रों में समानताएँ पायी जाती हैं। वर्तमान समय में निजीकरण, वैश्वीकरण, उदारीकरण, कम्प्यूटर, सूचना प्रौद्योगिकी, तकनीकी विकास इत्यादि के कारण लोक प्रशासन और निजी प्रशासन के मध्य समानताएँ बढ़ रही हैं।

लोक प्रशासन व निजी प्रशासन में असमानताएँ

(Dissimilarities between Public Administration and Private Administration)

लोक प्रशासन व निजी प्रशासन के मध्य अनेक बातों में समानताएँ होते हुए भी व्यापक असमानताएँ व्याप्त है। इस दृष्टिकोण के समर्थकों में हरबर्ट साइमन, सर जोसिया स्टाम्प, पॉल एच. एपीलबी, नीग्रो आदि प्रमुख हैं। हरबर्ट साइमन का कथन है – जन साधारण के मन में यह धारणा रहती है कि लोक प्रशासन की प्रकृति राजनीतिक व लालफीताशाही की है जबकि व्यक्तिगत प्रशासन गैर राजनीतिक होता है।'

प्रो. पॉल एच. एपल्बी ने तीन आधारों पर लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन में अन्तर किया है –

(1) लोक प्रशासन का क्षेत्र, प्रभाव, विचार अपेक्षाकृत व्यापक होता है जबकि निजी प्रशासन छोटा व कम महत्त्वपूर्ण।

(2) लोक प्रशासन जनता के प्रति उत्तरदायी होता है जबकि निजी प्रशासन के लिये यह आवश्यक नहीं।

(3) लोक प्रशासन का चरित्र राजनीतिक होता है जबकि निजी प्रशासन का अराजनीतिक।

साइमन ने निम्नांकित आधारों पर भेद किया है –

(1) लोक प्रशासन का स्वरूप नौकरशाही होता है जबकि निजी प्रशासन व्यापारिक।

(2) लोक प्रशासन राजनीतिक वातावरण के समीप होता है जबकि निजी प्रशासन अराजनीतिक होता है।

(3) लोक प्रशासन में लालफीताशाही पायी जाती है जबकि निजी प्रशासन इससे मुक्त होता है।

सर जोसिया स्टाम्प ने दोनों के मध्य निम्न चार आधारों पर भेद किया है –

(1) सामान्यतः लोक प्रशासन में एकरूपता पायी जाती है जबकि निजी प्रशासन में विभिन्नताएँ व्याप्त रहती हैं।

(2) लोक प्रशासन पर बाह्य वित्तीय नियंत्रण पाया जाता है जबकि निजी प्रशासन में आन्तरिक नियंत्रण अर्थात् निजी प्रशासन के वित्तीय नियंत्रण में विधायिका हस्तक्षेप नहीं करती।

(3) लोक प्रशासन जनता के प्रति उत्तरदायी होता है जबकि निजी प्रशासन में इसका अभाव है।

(4) लोक प्रशासन का अन्तिम उद्देश्य जनकल्याण होता है जबकि निजी प्रशासन लाभ के उद्देश्य से संचालित किया जाता है।

लोक प्रशासन और निजी प्रशासन में व्याप्त असमानताओं को निम्नांकित बिन्दुओं द्वारा अधिक स्पष्ट रूप से समझा जा सकता है :–

(1) कार्य विस्तार – लोक प्रशासन सरकार का कार्यकारी अंग है इसलिये इसके कार्यकरण का क्षेत्र एवं प्रभाव व्यापक होता है जबकि निजी प्रशासन का क्षेत्र, विधिक नियंत्रण का अभाव, वित्तीय संसाधनों की कमी आदि के कारण सीमित होता है।

(2) राजनीतिक स्वरूप – लोक प्रशासन का प्रमुख कार्य शासन की नीतियों की क्रियान्विति है। वह शासन के प्रत्यक्ष/अप्रत्यक्ष नियंत्रण में कार्य करता है, अतः इसका स्वरूप राजनीतिक होता है जबकि निजी प्रशासन का स्वरूप गैर राजनीतिक होता है।

(3) उद्देश्य – लोक प्रशासन का मूल लक्ष्य जन कल्याण करना होता है । लोक प्रशासन जन सेवा की भावना से ओत–प्रोत होता है तथा इसका सदैव प्रयत्न रहता है कि जनोपयोगी सेवाओं का निरन्तर विस्तार कर जन कल्याण को यथासंभव पूरा किया जाए जबकि निजी प्रशासन का उद्देश्य अधिकाधिक लाभ कमाना है।

(4) जन उत्तरदायित्व – लोक प्रशासन का अन्तिम रूप से अपने कार्यों के लिये जनता के प्रति उत्तरदायित्व होता है जबकि निजी प्रशासन में ऐसा होना आवश्यक नहीं । निजी प्रशासन उपभोक्ता को केन्द्र बिन्दु मानकर कार्य करता है।

(5) प्रशासन पर नियंत्रण – लोक प्रशासन पर संविधान, विधायिका, कार्यपालिका, न्यायपालिका, जनता द्वारा अनेक साधनों द्वारा नियन्त्रण रखा जाता है जबकि निजी प्रशासन पर इस प्रकार का कोई नियंत्रण नहीं होता है। निजी प्रशासन अपने कार्यकरण में स्वतंत्र होता है।

(6) संगठनात्मक प्रकृति – लोक प्रशासन द्वारा गम्भीर प्रकृति के कार्यों का संचालन किया जाता है अतः उसके संगठनों का आकार विस्तृत व जटिल प्रकृति का होता है जबकि निजी प्रशासन तुलनात्मक रूप से छोटे एवं सरल होते हैं।

(7) एकाधिकारिक क्षेत्र – कुछ कार्य क्षेत्र ऐसे होते हैं जिनके संचालन एवं नियंत्रण का एकाधिकार लोक प्रशासन को होता है तथा निजी प्रशासन को इन क्षेत्रों में प्रवेश की अनुमति नहीं दी जाती है जैसे – रक्षा संबंधी क्षेत्र।

(8) कठोर पदसोपानिक व्यवस्था – लोक प्रशासन में कार्य करने वाले लोक सेवकों पर अनेक राजनीतिक व आधिकारिक नियंत्रण होते हैं अर्थात् निम्न कर्मचारियों व अधिकारियों को अपने से उच्च अधिकारियों के नियंत्रण व निर्देशन में कार्य करना पड़ता है जबकि निजी प्रशासन पर इस प्रकार का कठोर पद सोपानिक नियंत्रण व निर्देशन नहीं होता है।

(9) गोपनीयता – लोक प्रशासन शीशे के मकान में रहता है अर्थात् लोक प्रशासन के सभी क्रिया–कलापों, गतिविधियों के बारे में आम जन को जानने का अधिकार है तथापि राष्ट्रीय सुरक्षा के नाम पर कुछ कार्य ऐसे हैं, जिन्हे गोपनीय रखा जा सकता है। लेकिन निजी प्रशासन के अधिकाँश कार्य गोपनीय होते हैं।

(10) श्रेष्ठ नियोक्ता – राज्य की श्रेष्ठ नियोक्ता की अवधारणा के अन्तर्गत लोक सेवक, निजी कार्मिकों की अपेक्षा अच्छा वेतन, उन्नत सेवा शर्तें, प्रतिष्ठित सामाजिक मान्यता एवं अच्छी कार्य की दशाएँ पाते हैं।

(11) वित्तीय नियंत्रण – लोक प्रशासन पर बाह्य वित्तीय नियंत्रण पाया जाता है वित्त पर संसदीय नियंत्रण होता है तथा बिना सदन की अनुमति के लोक प्रशासन आय–व्यय नहीं कर सकता क्योंकि जनता के धन पर जनता का ही परोक्ष नियंत्रण रहता है। जबकि निजी प्रशासन पर इस प्रकार का कोई संसदीय नियंत्रण नहीं होता है, केवल आन्तरिक वित्तीय नियंत्रण होता है जो संचालक, नियंत्रक, स्वामित्वधारी के पूर्णतया नियंत्रण में होता है।

(12) राष्ट्र निर्माण में योगदान – लोक प्रशासन का अन्तिम ध्येय जनता का हित है अतः लोक प्रशासन विभिन्न क्षेत्रों में विभिन्न गतिविधियों से राष्ट्र निर्माण में सर्वोच्च योगदान करता है। यद्यपि निजी प्रशासन भी ऐसा करता है लेकिन सीमित या मर्यादित क्षेत्र तक।

(13) नौकरशाही – लोक प्रशासन में नौकरशाही के दोष यथा – लालफीताशाही, कठोरता, कार्य करने में अत्यधिक औपचारिकताएँ, कार्य में विलम्ब, आदि सर्वत्र पाये जाते हैं। इसके विपरीत प्रायः निजी प्रशासन कुशल, स्वतंत्र व लचीलापन लिए होता है।

(14) व्यवहार में असमानता – निजी प्रशासन में व्यवहार की असमानता पायी जाती है। निजी प्रशासन सभी लोगों के साथ एक समान व्यवहार नही करता जबकि लोक प्रशासन में सभी लोगों के साथ समान व्यवहार किया जाता है। सरकारी प्रशासन में असमान व्यवहार जनता में आक्रोश व असंतोष को बढ़ावा दे सकता है जबकि निजी प्रशासन में असमान व्यवहार प्रायः स्वीकृत एवं मान्य मान लिया जाता है।

(15) कार्य कुशलता – लोक प्रशासन में निजी प्रशासन की अपेक्षा कार्य कुशलता कम पायी जाती है। निजी प्रशासन का मुख्य ध्येय लाभ की प्राप्ति है अतः पूरा ध्येय न्यूनतम व्यय पर अधिकतम उत्पादन का रहता है जबकि लोक प्रशासन जन कल्याण को देख कर क्रियाशील रहता है।

(16) कानूनों व नियमों से आबद्ध – लोक प्रशासन संवैधानिक एवं वैधानिक कानूनों से आबद्ध होता है। लोक प्रशासन कानूनों व नियमों से हटकर कार्य नही कर सकता है क्योंकि प्रत्येक कार्य के निर्धारित नियम व उपनियम होते है जबकि निजी प्रशासन का न तो कोई संवैधानिक आधार है और न ही कोई बाध्यकारी कानून।

(17) परिवर्तनोन्मुखी – निजी प्रशासन दिन–प्रतिदिन प्रतिस्पर्धा का सामना करता है। अतः परिवर्तित परिस्थितियों के अनुरूप संगठन, संरचनाओं, कार्यक्रमों, उद्देश्यों एवं गतिविधियों में आवश्यक परिवर्तन कर समय के अनुरूप क्रियाशील रहता है जबकि लोक प्रशासन में समय के अनुरूप परिवर्तन न केवल शनैः शनैः होते हैं बल्कि विलम्ब से भी।

(18) सेवाओं के स्थायित्व में अन्तर – लोक प्रशासन में कार्यरत पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों के पद स्थायी होते हैं । बिना उचित प्रक्रिया के, बिना अभियोग चलाए तथा अपना मत रखने के अवसर दिये बिना अधिकारियों व कर्मचारियों को उनकी सेवा से मुक्त नहीं किया जा सकता। जबकि निजी प्रशासन में पद अस्थायी होते हैं। मालिक की इच्छानुसार ही कार्मिक अपने पद पर बना रहता है एवं उसकी इच्छा से पद मुक्त किया जा सकता है।

(19) राज सत्ता के आधार पर – लोक प्रशासन को अपने कार्यों को पूर्ण करने के लिए संविधान, सेना, पुलिस, न्यायालय आदि विधिक सत्ता द्वारा आवश्यक सहयोग प्रदान किया जाता है जबकि निजी प्रशासन को अपने कार्यों के लिए इस प्रकार की राजसत्ता प्राप्त नहीं है वह केवल कुशलता एवं व्यावहारशीलता से समाज में अपने कार्यों को अंजाम देता है।

(20) जनसम्पर्क के आधार पर – लोक प्रशासन में जन–सम्पर्क को उतना अधिक महत्त्व नहीं दिया जाता है जितना कि निजी प्रशासन में। लोक प्रशासन का मुख्य ध्येय लोक कल्याण है न कि जनसम्पर्क। इसी मान्यता के आधार पर लोक प्रशासन में जन सम्पर्क इतना महत्त्वपूर्ण नहीं है जितना कि निजी लाभ के लिए निजी प्रशासन में।

(21) आचार संहिता का पालन – निजी प्रशासन व लोक प्रशासन के मध्य आचार संहिता को लागू करने में भी अन्तर पाया जाता है। लोक प्रशासन में कठोरता पूर्वक आचार संहिता को क्रियान्वित किया जाता है, साथ ही नैतिकता एवं मूल्यों का न्यूनतम स्तर बनाये रखना अनिवार्य होता है, जबकि निजी प्रशासन नैतिकता एवं मूल्यों के बन्धनों से मुक्त रहता है जैसे जिस प्रकार के विज्ञापन, निजी प्रशासन द्वारा दिये जाते हैं वैसे लोक प्रशासन द्वारा नहीं दिये जा सकते हैं।

इसके अतिरिक्त संविधान का प्रभाव, सेवा भावना, परिवर्तित परिस्थितियों में अनुकूलन की स्थिति आदि के आधार पर लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन में विभेद किया जा सकता है।

निष्कर्ष

लोक प्रशासन व निजी प्रशासन में उपर्युक्त आधारों पर असमानताएँ देखी जा सकती हैं। दोनों प्रशासनों के मध्य अन्तर केवल मात्रात्मक है, गुणात्मक एवं प्रकारात्मक नहीं। दोनों की सत्ता एक ही है। दोनों एक ही सिक्के के दो पहलू हैं, दोनों को पृथक् नहीं किया जा सकता। कई बातें दोनों प्रशासनों में समान दिखाई देती हैं। वर्तमान में अनेक विद्वान ऐसे हैं जो दोनों के मध्य समानताओं को अधिक महत्त्व देते हैं। हेनरी फेयोल का कथन उपयुक्त प्रतीत होता है कि सभी प्रकार के प्रशासनों को योजना, संगठन, आदेश, समन्वय, एवं नियंत्रण की आवश्यकता होती है और अपना कार्य भली भाँति सम्पन्न करने के लिये सभी को एक जैसे सामान्य सिद्धान्तों का पालन करना होता है।

लोक प्रशासन व निजी प्रशासन में असमानताएँ
(Dissimilarities between Public Administration & Private Administration)

क्र.सं.	अन्तर का आधार	लोक प्रशासन	निजी प्रशासन
1.	कार्य क्षेत्र	विस्तृत	सीमित
2.	स्वरूप	राजनीतिक	अराजनीतिक
3.	उद्देश्य	जन कल्याण	लाभार्जन
4.	उत्तरदायित्व	जनता के प्रति	उपभोक्ता के प्रति
5.	नियंत्रण	संविधान, विधायिका आदि का प्रत्यक्ष व परोक्ष नियंत्रण	कार्य में अपेक्षाकृत स्वतंत्रता
6.	संगठनात्मक प्रकृति	विस्तृत एवं जटिल	छोटी एवं सरल
7.	एकाधिकारिक क्षेत्र	रक्षा आदि क्षेत्र सुरक्षित	प्रवेश नहीं
8.	पदसोपानिक व्यवस्था	कठोरतापूर्वक लागू	लचीलापन
9.	गोपनीयता	अपेक्षाकृत कम	प्रायः सभी कार्य गोपनीय रखे जाते हैं।
10.	नियोक्ता	श्रेष्ठ नियोक्ता के अनुरूप सुविधाऐं व वेतन	अपेक्षाकृत कम सुविधाएँ व वेतन
11.	वित्तीय नियंत्रण	बाहरी व संसदीय नियंत्रण	आन्तरिक व स्वामित्व पर निर्भर
12.	राष्ट्र निर्माण में सहयोग	सर्वोच्च योगदान	सीमित योगदान
13.	नौकरशाही	लालफीताशाही, कठोरता, विलम्बता तथा औपचारिकता का अधिक प्रभाव	प्रायः मुक्त
14.	व्यवहार (कार्यकरण)	सभी के साथ समान	समान हो आवश्यक नहीं
15.	कार्यकुशलता	अपेक्षाकृत कम	अपेक्षाकृत अधिक
16.	विधिक समस्या	कानूनों व नियमों से आबद्ध	निजी नियमों को अधिक महत्त्व
17.	परिवर्तनोन्मुखी	समयानुरूप परिवर्तन प्रायः शनैः शनैः विलम्ब से	समयानुरूप परिवर्तन शीघ्रता से
18.	सेवाओं में स्थायित्व	पदाधिकारियों व कर्मचारियों के पद स्थायी	कर्मचारियों व पदाधिकारियों के पद स्थायी नहीं
19.	राज सत्ता के आधार पर	कार्य पूर्ण करने के लिए सेना, पुलिस, न्यायालय आदि का सहयोग प्राप्त होता है।	इस प्रकार की राज सत्ता का सहयोग नहीं
20.	जनसम्पर्क	जनसम्पर्क का महत्त्व नहीं	लाभ के लिये जनसम्पर्क आवश्यक व महत्त्वपूर्ण
21.	आचार संहिता का प्रयोग	कठोरता पूर्वक पालन किया जाता है।	लचीलापन लिए हुए।

महत्त्वपूर्ण बिन्दु

- वर्तमान में लोक प्रशासन का महत्त्व अग्रलिखित बिन्दुओं से स्पष्ट किया जा सकता है – 1. राष्ट्र की रक्षा, शान्ति तथा व्यवस्था बनाये रखने में 2. लोक कल्याण का माध्यम 3. सामाजिक–आर्थिक परिवर्तन का माध्यम 4. प्रजातंत्र के प्रहरी के रूप में 5. विकास एवं परिवर्तन के यंत्र के रूप में 6. कला व संस्कृति का संरक्षक 7.अध्ययन विषय के रूप में 8. प्रशासनिक उपकरण के लिए 9. विद्यार्थियों के लिए महत्त्व 10. नीति–क्रियान्वयन का उत्तरदायित्व 11. प्रशासकीय राज्य की सार्थकता ।
- सामान्य लक्ष्य की प्राप्ति हेतु विभिन्न व्यक्तियों द्वारा किया जाने वाला सहयोगात्मक प्रयास ही प्रशासन है।
- प्रशासन के दो रूप यथा–लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन हैं।
- लोक प्रशासन सरकारी कार्यकलापों एवं गतिविधियों से सम्बन्धित है,जो लोक कल्याण की भावना से किये जाते हैं।
- व्यक्ति या व्यक्ति समूहों द्वारा लाभ की प्राप्ति हेतु संचालित किया जाने वाला प्रशासन निजी प्रशासन कहलाता है। लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन के मध्य निम्नांकित समानताएँ देखने को मिलती हैं – 1. दोनों प्रशासन किसी विशेष उद्देश्य हेतु संगठित होते हैं 2. प्रशासन में समान तकनीके 3. अनुसंधान एवं नवीन तकनीकें 4. अधिकारियों के दायित्व 5. जनसम्पर्क 6. कार्मिक व्यवस्था 7. विकास एवं प्रगति 8. प्रशासनिक सिद्धान्त
- लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन में निम्न आधारों पर असमानताएँ देखी जा सकती हैं – 1. कार्य क्षेत्र के आधार पर 2. स्वरूप के आधार पर 3. उद्देश्यों में अन्तर 4. उत्तरदायित्व 5. प्रशासन पर नियंत्रण 6. संगठनात्मक प्रकृति 7. एकाधिकारिक क्षेत्र 8. पदसोपानिक व्यवस्था 9. गोपनीयता 10. नियोक्ता 11. वित्तीय नियंत्रण 12. राष्ट्र निर्माण में सहयोग 13. नौकरशाही प्रवृत्ति 14. कार्यकरण का व्यवहार 15. कार्यकुशलता 16. विधिक समस्या 17. परिवर्तनोन्मुखी 18. सेवाओं में स्थायित्व 19. राज सत्ता का उपयोग 20. जन सम्पर्क 21. आचार संहिता का पालन

अभ्यासार्थ प्रश्न

बहुचयनात्मक प्रश्न

1. निम्नलिखित में से कौनसा विचारक लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन की समानता का प्रबल समर्थक है?
   (अ) हर्बर्ट साइमन (ब) पॉल एपीलबी
   (स) हेनरी फेयोल (द) सर जोसिया स्टाम्प ( )
2. "अब हमारे समक्ष कई प्रशासनिक विज्ञान नहीं बल्कि केवल एक है जिसे लोक एवं निजी दोनों ही प्रशासनों के लिये समान रूप से भली भाँति प्रयोग किया जा सकता है " यह कथन किस विचारक का है?
   (अ) हेनरी फेयोल (ब) एल. उर्विक
   (स) हरबर्ट साइमन (द) एम. पी. फौलेट ( )
3. इसमें से कौन सी विशेषता निजी प्रशासन की नहीं है ?
   (अ) गोपनीयता (ब) लोक उत्तरदायित्व
   (स) लाभ (द) अराजनीतिक स्वरूप ( )
4. यदि हमारी सभ्यता असफल होती है तो ऐसा मुख्यतः प्रशासन के पतन के कारण होगा, यह कथन है –
   (अ) एल. डी. व्हाइट (ब) साइमन
   (स) डॉनहम (द) मैम्स वेबर ( )
5. राज्य का कार्य स्वरूप है –
   (अ) पुलिस राज्य (ब) कल्याणकारी राज्य

(स) अहस्तक्षेपवादी राज्य (द) गैर नियामकीय राज्य ( )

6. लोक प्रशासन व निजी प्रशासन में अन्तर करने वाले विद्वान हैं –
   (अ) साइमन (ब) एपीलबी
   (स) सर जोसिया स्टाम्प (द) उपर्युक्त सभी ( )
7. 'लोक प्रशासन व निजी प्रशासन में समानता है' इस मत के समर्थक है –
   (अ) फेयोल (ब) उर्विक
   (स) मेरी पार्कर फौलेट (द) उपर्युक्त सभी ( )
8. लोक प्रशासन व निजी प्रशासन में प्रमुख अन्तर है –
   (अ) लाभ प्राप्ति (ब) साधनों का प्रयोग
   (स) कार्यक्रम व योजनाएँ (द) क्षेत्र व स्वरूप ( )

अति लघुत्तरात्मक प्रश्न –

1. लोक प्रशासन व निजी प्रशासन में अन्तर करने वाले प्रमुख विद्वान बताइये ।
2. लोक प्रशासन व निजी प्रशासन में कोई दो समानताएँ लिखिये ।
3. लोक प्रशासन को परिभाषित कीजिए ।
4. साइमन ने लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन के मध्य किन आधारों पर अन्तर किया है ? कोई दो आधारों को उल्लेखित कीजिये ।
5. ऐसे दो विद्वानों के नाम बताइये जो लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन में अन्तर नहीं करते ।
6. लोक प्रशासन का वर्तमान में महत्त्व प्रकट करने वाले कोई दो बिन्दु बताइये ।
7. " यदि हमारी सभ्यता असफल होती है तो ऐसा प्रशासन के पतन के कारण होगा" यह कथन किस विद्वान का है ?

लघुत्तरात्मक प्रश्न :–

1. लोक प्रशासन व निजी प्रशासन में व्याप्त प्रमुख असमानताएँ बताइये ।
2. लोक प्रशासन व निजी प्रशासन में कोई पाँच समानताएँ लिखिए ।
3. लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन के सम्बन्ध में साइमन द्वारा बतायी गयी असमानताओं को इंगित कीजिये ।
4. सर जोसिया स्टाम्प ने किन आधारों पर लोक प्रशासन और निजी प्रशासन के मध्य भेद किया है ?
5. जनसम्पर्क दोनों ही प्रशासन के लिए आवश्यक है, स्पष्ट कीजिये ।
6. लूथर गुलिक द्वारा प्रतिपादित पोस्डकोर्ब (POSDCoRB) सूत्र दोनों ही प्रशासनों के लिए क्यों आवश्यक है, स्पष्ट कीजिये ?
7. लोक प्रशासन सामाजिक–आर्थिक परिवर्तन का माध्यम है, स्पष्ट कीजिये ।
8. नीति का क्रियान्वन लोक प्रशासन का प्रमुख दायित्व है, स्पष्ट कीजिये।

निबंधात्मक प्रश्न :–

1. वर्तमान में लोक प्रशासन के महत्त्व की व्याख्या कीजिए ।
2. लोक प्रशासन व निजी प्रशासन के मध्य समानताओं व असमानताओं का उल्लेख कीजिये ।

उत्तरमाला

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