B.A.LL.B. III SEMESTER

Subject : POLITICAL SCIENCE (PUBLIC ADMINISTRATION)

Paper code : L-3003

लोक –प्रशासन का अर्थ , प्रकृति , क्षेत्र तथा महत्व

प्रशासन शब्द के चार अर्थ

सामान्य प्रयोग में 'प्रशासन' शब्द से , संदर्भ के अनुसार , चार भिन्न अर्थ निकाले जाते हैं–

1 मंत्रीमंडल अथवा कोई अन्य सर्वोच्च कार्यकारिणी , जैसे यह कहा जाता है कि प्रथम नेहरू प्रशासन में भारत के सभी प्रमुख राजनीतिक दलों के नेताओं को सम्मिलित किया गया था।

2 ज्ञान की एक शाखा अथवा शैक्षिक विघा का नाम , जैसे हम यह कहते हैं कि लोक–प्रशासन सामाजिक विज्ञानों में से एक है।

3 सार्वजनिक नीति या नीतियों को लागू करने के लिए की जा रही सभी क्रियाओं अथा किसी सेवा सा सामग्री का उत्पादन करना जैसे हम कहते है– 'भारतीय प्रशासन' , 'रेलवे प्रशासन' , 'शैक्षिक प्रशासन' आदि –आदि और –

4 प्रबन्धन की कला , जैसे हम कहते हैं कि अमुक व्यक्ति में प्रशासन के लिए रुचि अथवा क्षमता नहीं है।

यह चारों अर्थ एक – दूसरे से इतने अधिक भिन्न हैं कि इनको मिलाकर 'प्रशासन' की किसी एक परिभाषा में लाना कठिन है।

लोक प्रशासन

जब हम प्रशासन से चल कर लोक – प्रशासन में आते हैं, तो पूर्व की जटिल समस्याओं में और भी जटलिताएं उत्पन्न होती हैं। 'पब्लिक' शब्द का अर्थ पर्याप्त स्पष्ट है, अर्थात जो समूचे लोगो से सम्बन्धित है और जो 'निजी' या 'गैर– सरकारी का विलोम है। किन्तु 'लोक–प्रशासन' के संदर्भ में 'पब्लिक'` शब्द का अर्थ एक विशिष्ट अर्थात् 'सरकारी' बन गया हैं। 'पब्लिक' को सरकारी कहने का औचित्य यह है कि आधुनिक समाज में सरकार ही एक मात्र ऐसा संगठन या समूह है जिसमें किसी प्रदेश के सभी लोगो का निरविवाद समावेश होता है। यहां तक कोई कठिनाई नहीं।

जब हम आगे निकल कर पूछते हैं कि प्रशासन में सरकार की कितनी या कैसी क्रियाएं सम्मिलित होती है, तो हमारे सम्मुख नये वाद–विवाद उत्पन्न हो जाते हैं। व्यापक रूप में सरकार की तीन शाखाएं है – विधानमण्डल , कार्यकारिणी तथा न्यायपालिका , जो सरकार शब्द के अर्थ में सम्मिलित हैं। क्या लोक –प्रशासन , का संबंध इन तीनों के कार्य से है या केवल इनमें से कुछ के कार्य से विद्वानों का मत है कि लोक –प्रशासन का संबंध सरकार की सभी प्रकार की क्रियाओं से है तो तीनों शाखाओ के द्वारा की जाती है। किन्तु अन्य विद्वान या हम मानते हैं इसका संबंध केवल एक शाखा अर्थात कार्यकारिणी की क्रियाओं या अधिक से अधिक कार्यकारिणी – जैसे क्रियाओं से है , चाहे वे कहीं भी हो, अतः फिर हमारे सम्मुख लोक – प्रशासन के इस दोहरे दृष्टिकोण और पूर्ववर्णित लोक –प्रशासन की प्रकृति के बारे में दो विभिन्न धाराणाओं के कारण लोक –प्रशासन की विभिन्न परिभाषाएं दी गई है। कोई एक दृष्टिकोण पर बल देता है , तो कोई दूसरे पर इनके कुछ उदाहरण इस प्रकार है –

लोक–प्रशासन की परिभाषाएं

लोक–प्रशासन ''उन सभी कार्यो को कहते हैं जिनका उछेश्य उपयुक्त सत्ता के द्वारा घोषित की गई नीति को लागू करना या पूरा करना होता है। '' – एल डी ह्वाइट

'' लोक–प्रशासन विधि की विस्तृत तथा व्यवस्थित प्रयुक्ति है। विधि की प्रत्येक विशेष प्रयुक्ति प्रशासन का कार्य है। ''– वुडरो विल्सन

' केन्द्रीय अथवा स्थानीय सरकार के कार्यो से सम्बन्धित प्रशासन ही लोक प्रशासन है'' – पर्सी मैकक्वीन।

'' प्रशासन कार्य करवाता है और जिस प्रकार राजनीति विज्ञान सर्वोत्तत साधनो की जिज्ञासा है, ताकि नीति – निर्माण के लिए जनता की इच्छा को संगठित किया जा सके, उसी प्रकार लोक–प्रशासन का विज्ञान जिज्ञासा है कि जिस प्रकार नीतियों को सर्वोत्तम कार्यन्वित किया जा सके। '' – मर्सन

'' प्रशासन कार्य करवाने से सम्बन्धित है. लोक–प्रशासन प्रशासन विज्ञान का वह भाग है जिसका सरकार से सम्बन्ध है, अतः मुख्यालय यह कार्यकारिणी शाखा से ही सम्बन्धित है, जहां सरकार का कार्य होता है, यद्यपि ऐसी समस्याएं भी होती हैं जिनका सम्बन्ध विधानमण्डलीय तथा न्यायिक शाखाओं से होती है– लूथर गुलिक

'' प्रशासन का सम्बन्ध सरकार के 'क्या' और 'कैसे' से है। 'क्या विषय –वस्तु है, किसी क्षेत्र का तकनीकी ज्ञान है जिसके द्वारा प्रशासक अपने कार्यो को पूरा कर पाता है। 'कैसे' प्रबन्ध की तकनीक या पद्वति है। यह वह सिद्वांत है जिनके अनुकूल संचालित कार्यक्रम को सफलता तक पहुचाया जाता है। दोनों ही अनिवार्य हैं , दोनो का समन्वय ही प्रशासन कहलाता है– मार्शल ई डिमॉक

'' साधारण प्रयोग में लोक–प्रशासन का अर्थ राष्ट्रीय, राज्य तथा स्थानीय सरकारों की कार्यकारिणी शाखाओं की क्रियाएं आती हैं– साइमन

'' व्यक्तियों के यत्नों में ताल–मेल उत्पन्न करके सरकार का कार्य करवाना ही लोक–प्रशासन है, ताकि पूव्र निर्धारित कार्यो को पूरा करने के लिए वे मिलकर

काम कर सकें। प्रशासन में वे क्रियाएं आती है जो अत्यधिक तकनीकी अथवा विशिष्ट हो सकती है, जैसे – लोक – स्वास्थ्य और पुल–निर्माण । इसमें हजारों ही नहीं, अपितु लाखों क्षमिकों की क्रियाओं की निगरानी , निर्देशन तथा प्रबन्ध भी सम्मिलित होता है , ताकि उनके प्रयत्नों से कुछ व्यवस्था और कुशलता उत्पन्न हो।'' –फिफनर

लोक–प्रशासन तथा निजी प्रशासन

' लोक–प्रशासन ' शब्द से संकेत मिलता है कि कोई 'गैर–सरकारी' अथवा 'निजी' प्रशासन भी अवश्य होगा। कुछ विद्वानों का मत है कि सब प्रशासन एक हैं जिसकी एक ही जैसी मौलिक विशेषताएं हैं और अध्ययन के उछेश्य से लोक–प्रशासन को 'गैर–सरकारी' अथवा 'निजी' प्रशासन से भिन्न करना अवांछनीय है।

फेयॉल की धारणा की व्याख्या करते हुए एल.उरविक कहते हैं– '' गंभीरतापूर्वक विचार करें तो यह सोचना कठिन होता है कि एक जीवरसायन बैंकर्ज का है, एक शरीर क्रिया–विज्ञान अध्यापकों का है, या मनशिचिकित्सा–विज्ञान राजनीतिज्ञों का है। किसी विशेष प्रकार संस्थान की भांति प्रबन्धन अथवा प्रशासन के अध्ययन का अविभाजन करना अधिकतर विद्वानों की दृष्टि से गलत होगा।''

लोक–प्रशासन तथा निजी–प्रशासन में समानता

निश्चित रूप से लोक–प्रशासन तथा निजी प्रशासन में पर्याप्त समानता है। प्रथम कई प्रकार का कौशल जो दोनो में होना चाहिए, एक जैसा होता है, जैसे क्लैरीकल लेखाविधि सांख्यकीय तथा प्रबन्धकीय कौशल। इसका उदाहरण यह है कि कभी–कभी दोनो में अधिकारियों का आदान–प्रदान किया जाता है। भारत में प्रायः सेवा–निर्वत सरकारी कर्मचारियों की व्यापारिक एवं औघोगिक संस्थानों में भर्ती कर लिया जाता है। दूसरी ओर ऐसे भी उदाहरण है जबकि सरकारी नियमों , जैसे –एयर इण्डिया , इण्डिया एयर लाइन आदि के अध्यक्षों को निजी क्षेत्र से नियुक्त किया गया। ब्रिटेन तथा भारत में जब तेल , ट्रांपोर्ट , बिजली जैसे उघोगों का राष्ट्रीकरण किया गया, तो इन संगठनों में काम करने वाले लगभग सभी कर्मचारियों

को सरकारी सेवा मे ंले लिया गया। यदि लोक–प्रशासन और निजी प्रशासन मूल रूप में एक–दूसरे से भिन्न होते तो ऐसा करना संभव न होता।

द्वितीय आधुनिक वर्षो में व्यापारिक रीतियां तथा मानक , विशेषतया कार्यालय–प्रबन्धक और आर्थिक व औघोगिक संगठनों को चलाने जैसे विषय लोक प्रशासन की पद्वतियों को अधिक प्रभावित कर रहे हैं। सरकारी निगम की अधभूत भावना ही यह है कि लोक–प्रशासन में व्यापार –प्रबन्धक की रीतियों और संगठन को लाया जाये। दूसरी ओर बडे–बडे व्यापारी –संगठन लोक प्रशासन की कई कार्य–प्रणालियों, जैसे कार्मिक–प्रशासन ,सेवा निवृत्ति व्यवस्था , स्टाफ –कल्याण आदि से बहुत प्रभावित हुए हैं। अन्त में यह कहा गया है कि व्यापारिक तथा औघोगिक प्रशासन वर्तमान समय की बदलती परिस्थितियों के अनुसार अपने आपको ढालने के लिए अपने प्रयत्नों में अत्यधिक रचनात्मक रहा है। लोक–प्रशासन भी प्रबन्धक की इन नई तकनीकों वा तजुर्बो के परिणामों को भुला नहीं सकता।

दोनो के बीच भेद

जबकि यह स्वीकार कर लिया गया है कि लोक–प्रशासन और निजी प्रशासन में कुछ सामान्य विशेषताएं हैं, तो भी यह तर्क दिया जाता है कि लोक–प्रशासन के कई अपने विशिष्ट गुण है जो इसको निजी प्रशासन से भिन्न करने के लिए पर्याप्त है।

साइन के अनुसार जन–साधारण की कल्पना में लोक–प्रशासन तथा निजी प्रशासन में स्पष्ट भेद किया जाता है। यह भेद मुख्यतया तीन बातों पर है जो इस प्रकार है–

1. लोक–प्रशासन का स्वरूप नौकरशाही निजी प्रशासन अराजनीतिक और
2. लोक–प्रशासन राजनीतिक है जबकि निजी प्रशासन अराजनीति और,
3. लोक–प्रशासन की विशेषता लाल फीताशाही है जबकि निजी

लोक–प्रशासन का अध्ययन क्षेत्र

लोक–प्रशासन को क्रिया के रूप में परिभाषित करते हुए विचारों की जो विभिन्त्रता हमारे सामने आई थी, वहीं विभिन्त्रता इस ज्ञान के अध्ययन के क्षेत्र को निश्चित करते हुए हमारे सामने हैं। विचारों की विभिन्त्रता इन महत्वपूर्ण प्रश्नों में है– क्या लोक–प्रशासन सरकार की केवल प्रबन्धकीय भाग है? क्या लोक–प्रशासन की केवल कार्यकारिणी शाखा की समूची क्रियाएं ? और अंत में क्या लोक–प्रशासन नीति को केवल लागू या कार्यान्वित सकता है अथवा यह नीति–निर्माण में भी एक कारक है?

वर्तमान राज्य में लोक प्रशासन की भूमिका या महत्व

आधुनिक राज्यों में लोक–प्रशासन की भूमिका के महत्व को बढा–चढा कर कहने की गुंजाइश नहीं है। आधुनिक औघोगिक तथा शहरी सभ्यताओं की जटिलताओं के परिणामस्वरूप राज्य के कार्यो में लगातार वृद्वि हुई है। आज हम देखते हैं कि राज्य समाज के लगभग संपूर्ण जीवन का प्रबन्ध करता है। सरकार के कुशल प्रबन्धन पर समाज का कल्याण व समृद्वि का आधार उत्तरोत्तर बढता जा रहा है, अर्थात समाज–कल्याण व्यक्तियों के पृथक् प्रयत्नों पर न रहकर लोक–प्रशासन पर आधारित हो गया है। यदि लोक–प्रशासन असफल होता है, तो वर्तमान सभ्यता व समाज का सारा ढांचा बालू की दीवार की भांति गिर जायेगा। हार्वर्ड विश्वविघालय के प्रो. डब्ल्यू.वी. डानहास कहते हैं कि –''यदि हमारी सभ्यता असफल रहती है तो वह मुख्यतः प्रशासन की असफलता के कारण होती हैं।'' चार्ल्स ए. वेयर्ड का मत है –'' इस प्रशासन के विषय से बढकर महत्वपूर्ण कोई और विषय नहीं है। मेरा विचार है कि सभ्य सरकार और स्वयं सभ्यता का भविष्य हमारी इस योग्यता पर आधारित है कि हम प्रशासन के एक विज्ञान , दर्शन तथा व्यवहार को विकसित कर पायें, जो सभ्य समाज के कार्यो को पूरा करने में कुशल हो।''

आधुनिक समाज में प्रत्येक व्यक्ति , जीवन के हर मोड पर जीवन से लेकर मृत्यु तक लोक–प्रशासन से सम्बन्धित हैं उसके जन्म से पूर्व ही

गर्भवती मां की देखरेख के रूप मे लोक–प्रशासन की रूचि उसमें आरंभ हो जाती है और यह रूचि मृत्यु के उपरान्त तक चलती रहती है– जैसे सरकारी रिकार्ड में उसकी मृत्यु दर्ज कराना , उसकी वसीयत की प्रमाणिक करना, यदि उसने कोई वसीयत की है और कुछ परिस्थितियों में उसकी सम्पत्ति तथा नाबालिक आक्षितों की देखरेख आदि। एक बच्चे के जन्म होने के तुरन्त बाद उसका जन्म सरकारी अधिकारियों द्वारा दर्ज किया जाता है। पहले कुछ सप्ताहों मे बच्चे और उसकी मां की देखरेख प्रसूति तथा शिशुपालन केन्द्र में की जाती है, उसके उपरान्त सरकारी डाक्टर उसकी टीका लगाते हैं। जब बच्चा कुछ वर्षो का हो जाता है तो वह शिक्षा –प्राप्ति के लिए सरकारी स्कूलो में जाता है। शिक्षा में उपरान्त व अपनी जीविका का आरंभ या तो सरकारी नौकरी से करता है और या व्यापार , उघोग अथवा किसी अन्य व्यवसाय में जो किसी न किसी रूप में सरकारी नियंत्रण और नियमन के अधीन होते है। स्वच्छता तथा जिन सडकों और गलियों में हम चलते हैं उनकी अच्छी स्थिति में रखना , गैस तथा बिजली को प्राप्त करने आदि के लिए हम नगर –प्रशासन पर आक्षित है।

राज्य और सरकारें सामाजिक जीवन का प्रबन्ध करने और देश के साधनो का विकास करने में अधिक रुचि लेने लगी हैं जिससे नियोजन की धारणा और प्रथा आरम्भ हुई हैं। अब प्रत्येक राज्य और सरकार योजनाओ की क्षृंखला के द्वारा विकास के विभिन्न लक्ष्यों को पूरा करने का यत्न करते है। योजनाओं को बनाने और लागू करने के लिए विशाल स्तर पर कुशल और विस्तृत प्रशासन को आवश्यक होती है। नियाजन के परिणामस्वरूप अनिवार्य रूप से लोक–प्रशासन का क्षेत्र विस्तृत होता है, क्योकि या तो यह सार्वजनिक संस्थाओं का सीधा प्रबन्ध करता है या साधारण नागरिकों की क्रियाओं का अधिक नियमन और नियन्त्रण करता है, ताकि उनको योजना के लक्ष्यों और रूपरेखा की ओर अग्रसर कर सकें।

लोक–प्रशासन पर सूचना प्रौघोगिक का प्रभाव

कुछ घटनाएं दुनिया में युग निर्माण का प्रभाव डालती है। 15वीं और 16वीं शताब्दी में जो घटनाएं हुई उनसे इस धरती की खोज एवं अन्वेषण शुरू हुआ। औघोगिक क्राति का भी कुछ इसी तरह का प्रभाव था। इससे सामंती , ग्रामीण–आधारित, स्थानीय–सामाजिक –आर्थिक तंत्र समाप्त हुआ जो औघोगिक , शहरी , पूंजीवादी राष्ट्र–राज्य में बदल गया जिसने एक अभूतपूर्व स्तर पर व्यापार और वाणिज्य के प्रसार को सामर्थ्य प्रदान किया। इसी तरह की घटनाएं 20वीं सदी के दूसरे भाग तथा 21वीं सदी की शुरुआत में घटित हुईं। तकनीकी क्रांति से रूप में यह महानतम क्रांति दो मुख्य तकनीकी पर आधारित थी–कम्प्यूटर तकनीक तथा संचार तकनीक जिसे सामान्यतः सूचना और संचार तकनीक के रूप में जाना जाता है।

इंटरनेट विश्व में अभी तक का सर्वाधिक विशिष्ट संचार यंत्र है। प्रोघोगिक परिवर्तन की विस्मयकारी गति ने दुनिया के सभी संस्थाओं को बदल कर रख दिया है। हर सात से दस वर्ष में मानव ज्ञान की दुगुनी वृद्वि हो रही है। संचार आज करीब पल भर से संभव है। वे बदलाव सरकार सहित सामान्य तंत्रों में चकितपूर्ण महाक्रांति ला रहे हैं।

Compiled by :- Dr. Dhanpal

Teaching Assistant

ILS, CCSU Campus Meerut

For further clarification you may reach us via

E-mail- drdhanpalsingh19@gmail.com

Mob- 9837226633