College's name - R.B.G.R. College, Maharajganj
Course - T.D.C. part III Honours
Sub - Political Science
Paper V Public Administration
Topic - Meaning, scope and nature of public Administration
presented by Dr. Md. Kalimullah
Designation A. professor. Dept. of political science.

Introduction →

लोक-प्रशासन को उतना ही प्राचीन माना जाता है, जितनी पुरानी हमारी सभ्यता है। कौटिल्य के अर्थशास्त्र, मनुस्मृति, महाभारत, रामायण, अरस्तू की politics तथा Machiavelli की The prince आदि प्रशासनिक विचारकों तथा उनके प्रयोग को दर्शाता है। किन्तु एक स्वतंत्र विषय अथवा शास्त्र के रूप में उसका विकास 1887 ई० में उस समय हुआ जब Woodrow Wilson ने 'Study of Administration' की रचना की।

शासन का चाहे रूप जो भी हो, लोक-प्रशासन उसकी सर्वत्र प्राथमिक आवश्यकता है। क्योंकि यह

(2) केवल मनुष्य सामाजिक जीवन को संरक्षण
ही नहीं करता बल्कि सामाजिक [Page no. Date] विभिन्न
सामाजिक न्याय एवं सुरक्षा-संरक्षण
का महत्वपूर्ण कार्य भी है। यह व्यक्ति के
जन्म से पूर्व से लेकर मृत्यु के बाद
तक के जीवन के विभिन्न क्षेत्रों में अपनी
सेवाएं अर्पित करता है। यह आधुनिक
सभ्यता का हृदय (Heart of Modern
Civilization) है। लोक-प्रशासन के
अभाव में आधुनिक सभ्यता एवं
समाज का समूचा महल ताश
की दिवार की भाँति ढह जाएगा।
Prof. डोनहम का यह कथन सत्य
प्रतीत होता है कि "यदि हमारी सभ्यता
असफल होती है तो ऐसा मुख्यतः
प्रशासन के पतन के कारण ही होगा।"
प्रशासन के विस्तृत क्षेत्र का
एक भाग लोक-प्रशासन (Public Ad-
ministration) है अतः लोक-
प्रशासन का अर्थ समझने के पूर्व प्रशासन
का अर्थ जानना आवश्यक है। प्रशासन
एक सुनिश्चित उद्देश्य की प्राप्ति के
लिए मनुष्यों द्वारा परस्पर सहयोग
का नाम है। अगर हम प्रशासन के
अध्ययन पर नजर डालें तो पाएंगे कि
"Administration" शब्द लैटिन भाषा

③ को 'Ad Ministrare' से निकला गया है, जिसका अर्थ है सहायता करना, देखभाल करना, या एक व्यक्ति के द्वारा दूसरे व्यक्ति की सेवा करना इस प्रकार इसका मूल तात्पर्य एक व्यक्ति द्वारा किसी दूसरे व्यक्ति के हित की ध्यान से उसकी सेवा करना है।

अतः सामान्य नीतियों की पूर्ति के लिए जिन क्रियाओं को सम्पन्न किया जाता है, वह सभी प्रशासन की क्रिया होती है। सामान्यतया प्रशासन का प्रयोग निम्नलिखित चार अर्थों में होता है —

(i) 'प्रशासन' शब्द को सरकार अथवा कार्यपालिका का पर्यायवाची समझा जाता है। सामान्यतया इसका तात्पर्य मन्त्रिमण्डल से होता है।

(ii) प्रशासन को ज्ञान की एक ऐसी शाखा के रूप में स्वीकार किया जाता है जिसके आधार पर किसी व्यापारिक, सामाजिक अथवा राजनीतिक संस्था के प्रबन्ध का अध्ययन किया जाता है।

(iii) सार्वजनिक नीति अथवा नीतियों को क्रियान्वित करने वाली क्रियाओं के प्रयोग का नाम प्रशासन है।

(4) (iv) प्रशासन प्रबंध का एक कार्यात्मक है। इसका अर्थ है कि प्रशासन हम वैज्ञानिक विधियों का प्रयोग करते हैं।
प्रशासन किसी उद्देश्य की प्राप्ति के लिए संयुक्त प्रयास का परिणाम है। इस विषय में सामान्य रूप से दो मत पाए जाते हैं — एकीकृत दृष्टिकोण (Integrated view) और — प्रबन्धात्मक दृष्टिकोण (Managerial views) —

एकीकृत दृष्टिकोण के अनुसार प्रशासकीय क्रिया में व्यस्त प्रत्येक व्यक्ति को प्रशासन का अंग माना जाना चाहिए चाहे उसका कार्य कितना ही गौण क्यों न हो। पर्याप्त निरीक्षण, निर्देशन तथा नियन्त्रण करने वाले व्यक्तियों से लेकर निम्नतर स्तर के कर्मचारियों को भी प्रशासन में सम्मिलित किया जाए।

इसके विपरीत प्रबन्धात्मक दृष्टिकोण के अनुसार प्रशासन का उद्देश्य कार्य करने की क्षमता द्वारा पूर्ण हो सकता है। अतः प्रशासन के अन्तर्गत केवल उन व्यक्तियों को ही सम्मिलित किया जाना चाहिए जो कार्य सम्पन्न कराते हैं अथवा जिनका सम्बन्ध प्रबन्ध करने वाले कार्यों से है।

एल०डी० व्हाइट ने प्रशासन की परिभाषा प्रस्तुत करते हुए कहा है कि "किसी विशेष उद्देश्य या लक्ष्य की प्राप्ति के लिए बहुत से व्यक्तियों के निर्देशन, समन्वय तथा नियन्त्रण को ही प्रशासन की कला कहा जाता है" (The art of administration is the direction, co-ordination and control of many persons to achieve some purpose or objective) लूथर गुलिक के अनुसार "प्रशासन का सम्बन्ध कार्यों को पूरा किए जाने और निर्धारित उद्देश्यों की प्राप्ति से है" (Administration has to do with getting things done with the accomplishment of defined objectives) फिफनर एवं प्रेस्थस के शब्दों में "वांछित उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए मानवीय तथा भौतिक साधनों का संगठन तथा निर्देशन ही प्रशासन है" (Administration is the organisation and direction of human and material resources to achieve desired needs) अतः स्पष्ट है कि वांछित लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए मनुष्यों व्यवस्थाओं के अन्तर्गत संगठन तथा निर्देशन को प्रशासन कहा जाता है।

(to be continued)

प्रशासन के विस्तृत अर्थ आदि

एक नाम लोक-प्रशासन है। लोक-प्रशासन एक संयुक्त शब्द है जो "लोक" और "प्रशासन" से मिलकर बना है। "लोक" शब्द जुड़ जाने के कारण यह एक विशेष रूप धारण कर लेता है। "लोक" शब्द सार्वजनिकता का सूचक है तथा यह आम जनता के लिए 'प्रशासन' का द्वार खोलता है। अर्थात जो प्रशासन आम लोगों के लिए हो, वह "लोक-प्रशासन" है। प्रशासन व्यक्तिगत तथा सार्वजनिक दोनों ही हो सकता है लेकिन "लोक-प्रशासन" कभी भी व्यक्तिगत नहीं हो सकता है। सरकार द्वारा सम्पन्न क्रियाएं व्यापक, सार्वजनिक और लोकहित की होती हैं इसलिए सरकारी कार्यों को लोक-प्रशासन कहा जाता है। लोक-प्रशासन में सरकारी क्रियाएं सम्मिलित की जाती हैं जिनका सम्बन्ध लोक-नीति का निर्माण करने एवं इसको कार्यान्वित करने से है। लोक-प्रशासन के अर्थ को और अधिक स्पष्ट करने के लिए यह आवश्यक है कि इसकी कुछ परिभाषाओं का अध्ययन किया जाए।

(7) Woodrow Wilson के अनुसार "लोक प्रशासन विधि अथवा कानून को विस्तृत एवं क्रमबद्ध रूप से लागू करने का नाम है। कानून को लागू करने का प्रत्येक विशिष्ट कार्य प्रशासनिक क्रिया है" (Public Administration is a detailed and systematic application of law. Every particular application of law is an act of administration").

L.D. White के शब्दों में "लोक-प्रशासन में वे समस्त कार्य आ जाते हैं जिनका उद्देश्य लोक-नीति को पूरा करना अथवा क्रियान्वित करना होता है" (Public Administration consists of all those operations having for their purpose, the fulfilment or enforcement of public policy)

Willoughby के मतानुसार "अपने व्यापक अर्थ में लोक-प्रशासन उस कार्य को प्रकट करता है जो सरकारी कार्यों के वास्तविक संचालन से सम्बद्ध होता है, चाहे वे कार्य सरकार की किसी भी शाखा से सम्बन्धित क्यों न हों, अपने संकुचित अर्थ में, यह केवल प्रशासकीय शाखा की कार्यवाहियों की ओर संकेत करता है" (In its broadest sense, it (P.A) denotes the work involved with

(8) ~~actual~~ actual conduct of governmental affairs, regardless of the particular branch of Govt. concerned, for its ~~narrow~~ narrowest sense it denotes the operation of the administration branch only)

उपर्युक्त परिभाषाओं का विश्लेषण करने पर यह विदित होता है कि लोक-प्रशासन की परिभाषा के सम्बन्ध में विद्वान एकमत नहीं हैं। इस सम्बन्ध में दो विचार देखने को मिलते हैं। एक को संकुचित विचार-धारा है और दूसरे को व्यापक दृष्टिकोण विदित है। किन्तु कार्य के लोक-कार्यकारी रूप के कारण लोक-प्रशासन को केवल सीमित प्रयोगों के दृष्टि से देखा जा सकता है। अतः लोक-प्रशासन की ऐसी परिभाषा होनी चाहिए जिसका आधार व्यापक हो, जिसमें किसी भी प्रशासन के सञ्चालन को शामिल किया जा सकता है जिसका व्यावहारिक पहलू पर व्यापक प्रभाव हो। संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि वह प्रशासन जो जन-जनता के हित हो, लोक-प्रशासन है। लोक-प्रशासन की परिभाषाओं की

(9) विशेषज्ञता के सम्बन्ध में रॉबर्ट्स के विचार पूर्णतः सत्य हैं, लोक-प्रशासन बहुआयामी है तथा इसकी परिभाषा सरल नहीं है। परन्तु उपर्युक्त कथनों के संदर्भ में इसे समझा जा सकता है।

लोक-प्रशासन का क्षेत्र (Scope of public administration) →

लोक-प्रशासन चूँकि एक गतिशील एवं विकासशील विषय है, इसलिए इसे विभिन्न विद्वानों ने अलग-अलग दृष्टिकोणों से देखा और समझा है। लोक-कल्याणकारी राज्य के उदय के साथ लोक-प्रशासन का क्षेत्र अत्यन्त व्यापक हो गया है। वर्तमान समय में लोक-प्रशासन का क्षेत्र पंचायती स्तर से लेकर संयुक्त राष्ट्र संघ तक फैल गया है। लोक-प्रशासन के क्षेत्र की अवधारणा इसकी सीमाओं को स्पष्ट रूप से निर्धारित करती है। इस रूप में लोक-प्रशासन के क्षेत्र को लेकर दो मत सामने आते हैं →

(1) प्रक्रिया के रूप में → इसके अन्तर्गत यह देखा जाता है कि शासन करने वाली इकाइयाँ कौन सी हैं? उनकी संरचना कैसी होती है? वे कैसे कार्य करती हैं? विभिन्न [illegible]

(10) जाते हैं?

(ii) एक अध्ययन विषय के रूप में — इसमें यह देखा जाता है कि कौन-कौन से विषय लोक-प्रशासन की सफलता को प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से प्रभावित करते हैं और जिनका अध्ययन विषय के रूप में किया जाता है।

(1) प्रक्रिया के रूप में — इस रूप में लोक-प्रशासन के क्षेत्र को दो भागों में बाँटा जाता है — (a) परम्परागत दृष्टिकोण — (b) आधुनिक दृष्टिकोण

(a) परम्परागत दृष्टिकोण के ~~अन्तर्गत~~ अन्तर्गत — व्यापक दृष्टिकोण, संकुचित दृष्टिकोण, पोस्ट-कार्ब दृष्टिकोण, लोक-कल्याणकारी दृष्टिकोण तथा पोकॉक दृष्टिकोण आते हैं। व्यापक दृष्टिकोण के विचारक यह मानते हैं कि लोक-प्रशासन के क्षेत्र के अन्तर्गत सरकार के तीनों अंगों — व्यवस्थापिका, कार्यपालिका तथा न्यायपालिका — द्वारा सम्पादित कार्यों का अध्ययन किया जाता है। उनके अनुसार लोक-प्रशासन के क्षेत्र में वे सभी क्रियाकलाप आते हैं जिनका प्रयोजन ~~लोक प्रशासन~~ लोक-नीति को पूरा करना

(11) आवश्यक उसे स्वयं करना होता है।

(b) संस्थागत दृष्टिकोण — इसके अनुसार लोक-प्रशासन का सम्बन्ध शासन की केवल कार्यपालिका शाखा से है। इसके अन्तर्गत लोक-प्रशासन के क्षेत्र में केवल उन्हीं कार्यों को सम्मिलित करते हैं जिनका सम्बन्ध प्रबन्ध की विधियों, तकनीकों तथा प्रक्रियाओं से होता है।

(c) पोस्डकॉर्ब दृष्टिकोण — POSDCORB दृष्टिकोण का समर्थक लूथर गुलिक है। यह शब्द अंग्रेजी भाषा के सात प्रधान शब्दों को मिलाकर बनाया गया है ये शब्द इस प्रकार हैं— P - planning - O - organising - S - staffing - D - Directing - Co - Co-ordinating - R - Reporting - B - Budgeting.

(d) लोक-कल्याणकारी दृष्टिकोण — इसे आदर्शवादी दृष्टिकोण भी कहा जाता है। इस दृष्टिकोण के अनुसार लोक-प्रशासन का क्षेत्र जनता के हित में किए जाने वाले समस्त कार्यों तक फैला हुआ है।

(e) पोकोक दृष्टिकोण — POCCOC दृष्टिकोण के समर्थक हेनरी फेयोल हैं

(to be continued)

(12) के अनुसार लोक प्रशासन का क्षेत्र निम्न बातों तक है —

P - planning
O - organising
CO - co-ordinating
CO - commanding
C - controlling.

(13) आधुनिक दृष्टिकोण —

Simon और Gulick के विचार को परम्परावादी दृष्टिकोण कहा स्वीकार की जाती है। किन्तु इसके बाद बाद के आधुनिक विद्वानों ने लोक प्रशासन को संकुचित और अनुशासनात्मक अर्थ को दूर करके इसे व्यापक तथा व्यावहारिक बनाने का प्रयास किया है। परम्परावादी इसका स्वरूप विस्तृत हुआ है। Dr. M. P. Sharma के अनुसार "सभी प्रकार की सार्वजनिक संस्था जो शासन करती है, चाहे वह राष्ट्रीय, प्रान्तीय अथवा स्थानीय स्तर पर हो और चाहे वह कार्यपालिका हो, चाहे व्यवस्थापिका, उसका ढाँचा, संगठन तथा कार्यविधियाँ, इसमें न केवल केन्द्रीय विभाग तथा स्थानीय सरकारें सम्मिलित होती हैं, अपितु मन्त्रालयों से बाहर संगठन, सार्वजनिक मण्डल तथा निगम भी इसके अन्तर्गत

आते हैं। प्रशासनिक कार्यवाहियों के कार्यों में कार्यवाहक, वैधानिक तथा न्यायिक कार्य सभी सम्मिलित होते हैं और साथ ही विभिन्न गतिविधियाँ तथा विभिन्न प्रकार के कार्यों को करने के अनुकूल हो, इसमें आ जाती हैं।

लोक-प्रशासन के क्षेत्र के अन्तर्गत नियन्त्रण का अध्ययन भी आवश्यक है, जैसे - संसद तथा मन्त्रि-मण्डल का नियन्त्रण, न्यायीय सरकार पर स्वयं सरकार तथा केन्द्रीय नियन्त्रण, सरकारी निगमों आदि पर सरकार अथवा मन्त्री का नियन्त्रण, प्रशासनिक सचिवों के कार्यालय का नियन्त्रण आदि। संयोग से लोक-प्रशासन के क्षेत्र में कुछ अन्य तत्वों जैसे - तकनीकी, व्यावसायिक, विविध, कुशल सेवा और प्रशासकीय को भी सम्मिलित किया है।

(ii) विषय के रूप में क्षेत्र - लोक-प्रशासन एक गतिशील तथा विकासशील विषय है। विल्सन के समय से, 1887 से प्रारम्भ होकर आज तक अपनी यात्रा में इसके क्षेत्र में अनेक विषय सम्मिलित हुए हैं और भविष्य में इसका विस्तार भी जारी रहेगा।

(4) उपर्युक्त अध्ययन के पश्चात् यह कहा जा सकता है कि जैसे-जैसे समय के साथ परिवर्तन हुए हैं, ~~वैसे-वैसे~~ वैसे-वैसे लोक-प्रशासन का क्षेत्र भी बढ़ता जाता है। अतः इसके व्यापक दृष्टिकोण को अपनाना समय की माँग है।

Nature of Public Administration — लोक-प्रशासन की प्रकृति —

लोक-प्रशासन की प्रकृति के सम्बन्ध में विद्वानों में मतभेद है। विभिन्न प्रकार के विचारधाराएँ विकसित हुई हैं, जो विभिन्न समय तथा परिस्थितियों में विकसित हुए हैं, किन्तु लोक-प्रशासन की व्यावहारिक एवं विज्ञानशास्त्रीय प्रकृति के कारण प्रकृति के सम्बन्ध में कोई दृष्टिकोण सार्वभौमिक मान्यता प्राप्त करने में सफल नहीं हो सका। इसकी (लोक-प्रशासन) के सम्बन्ध में तीन दृष्टिकोण प्रचलित हैं जो इस प्रकार हैं — (a) एकीकृत दृष्टिकोण (Integrated view) (b) प्रबन्धात्मक दृष्टिकोण (Managerial view) तथा (c) आधुनिक दृष्टिकोण (Modern view) →

(1) एकीकृत दृष्टिकोण —

मार्क्स, एफ.एम. मार्क्स तथा L.D. White प्रशासन के एकीकृत दृष्टिकोण के समर्थक हैं। इस दृष्टिकोण के अनुसार सभी प्रशासन निर्धारित लक्ष्य की प्राप्ति हेतु सम्पादित की जाने वाली क्रियाओं का समन्वय योग है। इसके अन्तर्गत किसी संगठन में लगे हुए लोगों से उच्च स्तर तथा छोटे से छोटे कर्मचारी, चपरासी तक के द्वारा सम्पन्न कार्यों को प्रशासन का अंग माना माना जायेगा। इस प्रकार एकीकृत दृष्टिकोण एक व्यापक दृष्टिकोण है जो अपने क्षेत्र में समग्रीकरण की भावना समेटे हुए है। इसमें विशेषीकरण के लिए कोई स्थान नहीं है। इसमें व्यावसायिक एवं कर्मचारियों द्वारा किए गए कार्यों के बीच कोई विभाजन स्वीकार नहीं है।

(2) प्रबन्धात्मक दृष्टिकोण (Managerial View) — Simon, Gullick आदि विद्वानों ने प्रशासन के प्रबन्धात्मक दृष्टिकोण का समर्थन किया है। इसके अनुसार जो व्यक्ति निर्णय-निर्माण प्रक्रिया (Decision-making process) तथा प्रबन्धकीय विभाग (Managerial Department) से जुड़े हों, उन्हें ही प्रबन्धकीय दृष्टिकोण के अन्तर्गत रखा जाता है।

विद्वानों का मानना है कि

(16) लोक प्रशासन की प्रकृति के सम्बन्ध में दिए गए उपरोक्त दोनों दृष्टिकोण एकांगी और अपूर्ण हैं। अतः इस संदर्भ में एक तीसरा दृष्टिकोण उभरा है जिसे आधुनिक दृष्टिकोण (Modern view) कहा जाता है।

(3) आधुनिक दृष्टिकोण (Modern view) — इस दृष्टिकोण के समर्थकों में रॉबसन, डॉ. ए. पीटर, डिमॉक तथा मोहाविट्ज इत्यादि के नाम प्रमुख हैं। आधुनिक दृष्टिकोण के अनुसार लोक-प्रशासन की सही प्रकृति उसके संदर्भ पर निर्भर करती है। बदलती हुई परिस्थितियों के अनुसार लोक प्रशासन की प्रकृति और ~~[struck-through text]~~ विषय-क्षेत्र में भी बदलाव आता है। देश एवं काल के अनुसार इसमें परिवर्तन होते रहते हैं। जैसे स्वतन्त्रता पूर्व के भारतीय प्रशासन और स्वतन्त्रता के बाद के भारतीय प्रशासन में काफी अन्तर है, इसी तरह सर्वाधिकारवादी, साम्यवादी तथा पूंजीवादी राष्ट्रों में प्रशासन की प्रकृति में भिन्नता होगी। उनके कार्य करने का ढंग, उनका विषय-वस्तु उद्देश्य एवं नीति के तरीके अलग भिन्न होंगे।

(Concluded)