M.A. Political Science
Semester – II
Paper – 5 (Introduction to Public Administration)
Paper Code – MPOLCC-5 (PUPSC-506)

Topic – 'Meaning, Nature and Scope of Public Administration'

(Dr. D. N. Yadav)

लोक प्रशासन का महत्व आधुनिक युग में दिन दूना रात चौगुना बढ़ता जा रहा है। इसे 'आधुनिक सभ्यता का हृदय' भी कहा जाता है। यह सभ्य समाज का एक आवश्यक अंग है। समाज में एकता, शांति तथा स्थिरता बनाये रखने के लिए लोक प्रशासन का होना अत्यन्त आवश्यक है। यदि लोक प्रशासन की मशीनरी ही छिन्न-भिन्न हो जाय, तो सभ्यता आप से आप नष्ट हो जायगी। इस संबंध में Prof. Donham का कहना है कि "If our civilization fails, it will be mainly because of a breakdown of administration."

लोक प्रशासन की परिभाषा जानने के पूर्व यह जानना आवश्यक है कि 'प्रशासन' किसे कहते हैं। 'प्रशासन' शब्द अंग्रेजी शब्द 'Administration' का हिन्दी रूपान्तर है। इस अंग्रेजी शब्द की रचना लैटिन शब्द Ad और Ministrere नामक दो शब्दों से हुई है जिसका अर्थ है 'सेवा करना' या प्रबन्ध करना। शासन करने से तात्पर्य है प्रबन्ध करना, निर्देशन करना तथा सेवा करना।

संक्षेप में हम कह सकते हैं कि "कुछ वांछित उद्देश्यों की पूर्ति के लिए मनुष्यों तथा सामग्री का उचित संगठन तथा निर्देशन करने को ही प्रशासन कहते हैं।"

लोक प्रशासन प्रशासन के ही विशाल क्षेत्र का एक भाग है। लोक प्रशासन जनहित की दृष्टि से कार्य करता है। अत: इसका संबंध केवल सरकारी कार्यों से है जो राज्य द्वारा सम्पादित किये जाते हैं। लोक प्रशासन का अर्थ लोकहित की दृष्टि से किये जाने वाले सरकारी कार्यों से ही है।

Scanned with CamScanner

लोक प्रशासन शब्द का प्रयोग विस्तृत एवं संकुचित दोनों रूपों में किया गया है।

Prof L.D. White ने लोक प्रशासन की परिभाषा व्यापक अर्थ में की है। Prof. White का कहना है कि " Public administration consists of all those operations having for their purpose the fulfilment or enforcement of public policy."

Prof. Pfiffner (प्रो० पिफनर) के अनुसार — " लोकनीति को कार्यान्वित करने के सामूहिक प्रयत्नों को लोक प्रशासन कहा जाता है।"

विलोबी के अनुसार — " अपने व्यापक अर्थों में लोक प्रशासन सरकारी कार्यों के वास्तविक सम्पादन से संबंधित कार्यों का प्रतीक है चाहे वे कार्य सरकार की किसी भी शाखा से संबंधित क्यों न हो। अपने संकुचित अर्थ में लोक प्रशासन केवल प्रशासकीय शाखा की कार्यवाहियों की ओर संकेत करता है।"

व्यापक रूप में प्रशासन का प्रयोग सरकार के समस्त क्रिया-कलापों के लिए किया जाता है। इसके अन्तर्गत सरकार के कार्यपालिका, विधानपालिका तथा न्यायपालिका संबंधी समस्त कार्य आ जाते हैं। व्यापक रूप में Prof. White ने परिभाषा दी है। संकुचित अर्थ में लोक प्रशासन केवल कार्यपालिका के कार्यों तक ही सीमित है। इसकी पुष्टि विलोबी की परिभाषा से होती है।

लोक प्रशासन की विभिन्न परिभाषाओं का समुचित विश्लेषण करने से स्पष्ट होता है कि विभिन्न विद्वानों द्वारा दी गयी परिभाषाओं में एकरूपता नहीं है वास्तव में लोक प्रशासन के स्वरूप को निश्चित नहीं बताया जा सकता जिस प्रकार कि हम एक भौतिक विज्ञान को स्वरूप को बता सकते हैं। लोक प्रशासन से संबंधित इन विभिन्न परिभाषाओं के प्रसंग में Gladden का कहना पूर्णतया उपर्युक्त प्रतीत होता है कि " Public Administration has an ambiguity that defies definition. It can only be understood dynamically and in relation to the changing tasks of the government."

Scanned with CamScanner

Scope of Public Administration

लोकप्रशासन के क्षेत्र संबंधी प्रश्न पर विद्वानों में मतैक्य नहीं है। परिवर्तन के इस युग में लोक प्रशासन जैसे गतिशील विषय का क्षेत्र निश्चित करना बहुत कठिन है।

लोक प्रशासन के क्षेत्र के संबंध में निम्नलिखित दृष्टिकोण (विचारधाय) प्रचलित है:—

(1) व्यापक दृष्टिकोण :—→ लोक प्रशासन के क्षेत्र के संबंध में व्यापक दृष्टिकोण रखने वाले विद्वानों का कहना है कि लोक प्रशासन के विषय क्षेत्र में सरकार के तीनों अंगों — व्यवस्थापिका, कार्यपालिका तथा न्यायपालिका के कार्य सम्मिलित किये जा सकते हैं। इस दृष्टिकोण से लोक प्रशासन का विषयक्षेत्र सरकार के सैनिक अथवा असैनिक, राजनीतिक अथवा सार्वजनिक, बाह्य अथवा आन्तरिक सभी प्रकार के कार्यों तक विस्तृत है।

किन्तु इस दृष्टिकोण को व्यावहारिक रूप से सत्य नहीं मानते हैं। क्योंकि लोकप्रशासन के विषयक्षेत्र को इतना विस्तृत करने पर लोक प्रशासन के वास्तविक उद्देश्य ही समाप्त हो जायेगा।

(ii) **संकुचित दृष्टिकोण** — लोक प्रशासन के क्षेत्र के संबंध में संकुचित दृष्टिकोण व्यापक दृष्टिकोण की अपेक्षा अधिक मान्य है। क्योंकि इस दृष्टिकोण के अनुसार लोक प्रशासन का कार्यक्षेत्र सरकार की कार्यपालिका तक ही सीमित है। इस दृष्टिकोण के अनुसार लोक प्रशासन का कार्यक्षेत्र कार्यपालिका की नीतियों को कार्यान्वित है जिससे अधिक से अधिक लोकहित की साधना संभव हो।

(iii) पोस्डकोर्ब दृष्टिकोण (POSDCORB View) :— लोक प्रशासन के क्षेत्र के विषय में Luther Gulick का 'POSDCORB' विचार सर्वाधिक उल्लेखनीय है। इस शब्द की रचना सात अंग्रेजी शब्दों के पहले अक्षरों को मिलाकर की गई है। ये शब्द हैं:—

P— Planning — योजना बनाना

O — Organising — संगठन बनाना

Scanned with CamScanner

S — Staffing — कर्मचारियों की व्यवस्था करना
D — Directing — निर्देशन करना
CO — Co-ordination — समन्वय करना
R — Reporting — प्रतिवेदन देना
B — Budgeting — बजट तैयार करना

लोक प्रशासन के क्षेत्र संबंधी POSDCORB विचार से सभी विद्वान सहमत नहीं है। इस विचारधारा के विरुद्ध यह कहा गया है कि यह विचारधारा काल्पनिक है। इसके अन्तर्गत सिद्धान्त और व्यवहार में कोई एकता स्थापित न की गयी है। लेविस मेरियम ने कहा है कि यह सिद्धान्त "पाठ्य विषय के ज्ञान" की सर्वथा उपेक्षा करता है।

(IV) **पाठ्य विषय संबंधी विचारधारा !** — इस विचारधारा के अन्तर्गत निम्नलिखित बातें आती हैं :- संगठन, प्रबन्ध, पद्धति, कर्मचारी, प्रशासकीय उत्तरदायित्व तथा अन्य समस्याएँ। लेविस मेरियम ने कहा है कि प्रशासन का समुचित ज्ञान प्राप्त करने के लिए उसके विषय का अच्छा ज्ञान प्राप्त कर लेना चाहिए। ये सेवाएँ अपने में विशेष तकनीकी ज्ञान रखती है जिसका समावेश POSDCORB विचारधारा में नहीं किया जाता है।

POSDCORB के विचार प्रशासन के सैद्धान्तिक पहलू पर जोर देता है जबकि पाठ्य-विषय संबंधी विचारधारा प्रशासन के व्यवहारिक पहलू पर अधिक ध्यान देता है। POSDCORB विचार और पाठ्य-विषय विचार दोनों को मिलाने से ही लोक प्रशासन का कार्य क्षेत्र पूर्णरूपेण निर्धारित होता है।

इसके अतिरिक्त लोक प्रशासन के अन्तर्गत मानवीय तत्वों का भी अध्ययन किया जाता है। अमेरिकी लेखक साईमन ने लोक प्रशासन के अध्ययन में मानवीय तत्व के अध्ययन को विशेष महत्व दिया है। क्योंकि व्यक्ति ही समस्त प्रशासकीय व्यवस्था का संचालन स्रोत, आधार तथा मार्गदर्शक है।

Scanned with CamScanner

(V) आदर्शवादी दृष्टिकोण :—

लोक प्रशासन के क्षेत्र से संबंधित एक अन्य दृष्टिकोण आदर्शवादी (कल्याणकारी) दृष्टिकोण भी है। इस विचारधारा वाले विद्वानों का कहना है कि राज्य और लोकप्रशासन का क्षेत्र एक ही है। इसमें विभिन्नता नहीं है। राज्य और लोकप्रशासन दोनों ही लोक कल्याण तथा सार्वजनिक हित का कार्य करते हैं। शांति व्यवस्था, शिक्षा का प्रसार, प्रहामारी तथा अकाल से जनता की रक्षा करना ही इन दोनों का कार्य है। संक्षेप में इन दोनों के उद्देश्यों में भी समानता है। इस दृष्टिकोण को स्वीकार कर लेने पर लोक प्रशासन का क्षेत्र अत्यधिक विस्तृत हो जायेगा। क्योंकि इसका ~~उद्देश्य~~ संबंध व्यक्तियों के प्रत्येक पहलु से जुड़ जाएगा। जनता के हितों में की जानेवाली प्रत्येक क्रिया को लोक प्रशासन के ही क्षेत्र में स्वीकार किया जाएगा।

निष्कर्ष में हम कह सकते हैं कि लोक प्रशासन का क्षेत्र राज्य के स्वरूप पर निर्भर करता है। यदि राज्य एक पुलिस राज्य है अर्थात इसका कार्य केवल कानून और व्यवस्था की रक्षा करना, न्याय प्रदान करना तथा ठेकों और समझौतों को लागू करने तक ही सीमित है तो लोक प्रशासन का क्षेत्र भी संकुचित होगा। किन्तु यदि राज्य लोक कल्याणकारी राज्य है तो लोक प्रशासन को व्यक्ति के जीवन की जन्म से लेकर मृत्यु तक की व्यवस्था करनी होगी। इसका कार्य नागरिकों को अच्छा जीवनस्तर प्रदान करना होगा। लोक प्रशासन का विषय क्षेत्र भी विस्तृत हो जाएगा।

Scanned with CamScanner