Dr. S.B. Kumar
Deptt. of Pol. Science

DEFINITION AND SCOPE OF PUBLIC ADMINISTRATION

Gladden के अनुसार "Administration is a long and mightly pompous word but it has a humble meaning." Pfiffner के अनुसार "वांछित उद्देश्यों की पूर्ति के लिए मानवीय तथा भौतिक साधनों का संगठन और निर्देशन ही प्रशासन है।" प्रशासन का अर्थ है "किसी भी कार्य व्यापार कार्यों का प्रबन्ध करना अथवा व्यक्तियों की देखभाल करना। L.D. White के अनुसार "किसी उद्देश्य प्राप्ति के लिए बहुत से व्यक्तियों का निर्देशन, समन्वय तथा नियंत्रण ही प्रशासन है।" (लोक प्रशासन) लोक का अर्थ लोग शब्द से अनुमान होता है ... जो किसी विषय की बहुत बड़ी वर्ग प्रशासन या उससे सम्बन्ध [illegible] है। (1) वह भी व्यक्तिगत नहीं है (2) ऐसा कार्य जिसका समाज अधिकार नहीं रखता सकता। अतः संक्षेप में कहा जा सकता है कि लोक प्रशासन जनता की सेवा देने के लिए किया जाता सरकारी प्रबन्ध है।)

[illegible]

लोक प्रशासन प्रशासन का ही, विशाल क्षेत्र का एक विशिष्ट अंग है। प्रशासन का वह अंग जो लोक से सम्बद्ध हो या सार्वजनिक हो, लोक प्रशासन है। लोक या सार्वजनिक (Public) शब्द का अर्थ है लोगों से या जनता से सम्बन्धित विषय। यह शब्द व्यक्तिगत या निजी शब्द का प्रतिलोम है। Alexander Hamilton ने कहा है कि आधुनिक प्रजातंत्र युग में सरकार की क्रियाएँ सार्वजनिक या लोक हित के लिए संचालित की जाती हैं अतः साधारणतः सरकारी कार्यों के प्रशासन को लोक प्रशासन कह सकते हैं। *

लोक प्रशासन सरकार की सिर्फ कार्यपालिका शाखा से सम्बन्धित है या अन्य भी दोनों शाखाओं - विधायिका और न्यायपालिका से सम्बन्धित है। इस सम्बन्ध में विद्वानों में मतैक्य नहीं है। कुछ के अनुसार प्रथम विचार है तो कुछ के अनुसार द्वितीय।

WHITE ने कहा है - "लोक प्रशासन में वे सभी कार्य शामिल हैं जिनका उद्देश्य सार्वजनिक नीतियों को पूर्ण करना या क्रियान्वित करना है।" (Public Administration consists of all those operation having for their purpose the fulfilment of enforcement of public policy.)

Scanned with CamScanner

W. WILSON — "लोक प्रशासन कानून को विस्तृत एवं क्रमबद्ध रूप में कार्यान्वित करने का नाम है।" (Public Admin is a detailed and systematic study of the application of law).

PFIFFINER — "लोक प्रशासन का अर्थ सरकार का कार्य सम्पादन करना है।" (Public Administration consists of doing the work of govt.)

P. MACQUEEN — "लोक प्रशासन का सम्बन्ध सरकारी कार्यों से है।" (Public Administration related to the operation of the govt.)

Dr. M. P. Sharma ने लोक प्रशासन की प्रकृति तथा उसके क्षेत्र को ध्यान रखते हुए उसकी विभिन्न परिभाषाओं को चार वर्गों में रखा है। (i) लोक प्रशासन की प्रकृति को व्यापक पर उसके क्षेत्र की संकीर्ण व्याख्या करने वाली परिभाषा जैसे White की। (ii) लोक प्रशासन की प्रकृति और उसके क्षेत्र दोनों को ही संकुचित मानने वाली परिभाषा जैसे — मर्सन, साइमन आदि की। (iii) लोक प्रशासन की प्रकृति को संकीर्ण और उसके क्षेत्र को व्यापक मानने वाली परिभाषा जैसे, लूथर गुलिक की। (iv) लोक प्रशासन की प्रकृति और उसके क्षेत्र दोनों को व्यापक मानने वाली परिभाषा जैसे, Dimock, and Pfiffiner की।

उपरोक्त परिभाषाओं के समन्वय के प्रयास में यह कहा जा सकता है कि व्यवहार में सामान्यतः लोक प्रशासन का अर्थ केवल कार्यपालिका के कार्यों में ही है परन्तु लोक प्रशासन सरकार के अन्य अंगों के कार्यों से सर्वथा उदासीन नहीं रह सकता।

विद्वानों में इस प्रश्न पर भी मतैक्य नहीं है कि प्रशासन किसी प्रयोजन की पूर्ति के लिए की जाने वाली समस्त क्रियाओं का योग है अथवा वह प्रबन्ध नामक एक विशेष क्रिया मात्र है। सिर्फ प्रबन्धकारी क्रियाओं पर ही केन्द्रित करने पर या सिर्फ वैसे ही व्यक्ति को प्रशासक कहा जाएगा और उसके कार्यों का ही अध्ययन किया जाएगा जो उच्च स्तर हो। इनके कार्यों के अध्ययन को पहला प्रबन्धकालीन दृष्टिकोण (The managerial view) और दूसरे को एकीकृत दृष्टिकोण (Integral view) कहते हैं। अधिकतर विद्वान प्रथम दृष्टिकोण का ही समर्थन करते हैं।

Scanned with CamScanner

SCOPE OF PUBLIC ADMINISTRATION :-

जो वैचारिक भिन्नता लोक प्रशासन की परिभाषा के सम्बन्ध में है वह इसके क्षेत्र के निर्धारण में भी दृष्टिगोचर होती है। यदि व्यापक परिभाषा को माने तो क्षेत्र में सरकार के तीनों अंगों के कार्य आयेंगे और यदि संकीर्ण परिभाषा लें तो सिर्फ कार्यपालिका शाखा के कार्य क्षेत्र में आएँगे। पुनः यदि लोक प्रशासन के प्रकृति के प्रति एकीकृत दृष्टिकोण रखे तो इसके क्षेत्र में सरकार की सभी तरह की क्रियाएँ शामिल होंगी। पर यदि इस सम्बन्ध में प्रबंधकीय दृष्टिकोण रखे तो इसके क्षेत्र में सरकार की (या इसके कार्य सिर्फ कार्यपालिका अंग की) प्रमुखतया प्रबन्धकारी क्रियायें आएँगी।

Henry Feyol के अनुसार प्रशासन में मुख्यतः पाँच तत्व होते हैं — Planning, Organisation, Direction, Co-ordination, control. उरविक ने भी यही बात कही है। Mooney और Reiley ने L.F. Andersson से प्रभावित होते हुए प्रशासन संगठन में इन सिद्धान्तों का जिक्र किया है — Investigation, Forecasting, Planning, Appropriateness, organisation, co-ordination, order, command, Control.

P. Macqueen के अनुसार प्रशासन में सिर्फ ये तीन तत्व समाविष्ट होते हैं — Men, Materials, and Methods.

Willoughby ने अपनी पुस्तक 'Principles of Public Admn.' को प्रमुख खण्डों में विभाजित किया है। (i) General Admn. (ii) Organisation (iii) Personal Management. (iv) Materials and supply (v) Finance.

इन उपविभागों को और भी संशोधित तथा विस्तृत करके अमेरिकन प्रशासकीय चिंतन ने लोक-प्रशासन के अध्ययन क्षेत्र को क्रियात्मक तत्वों (functional elements) के चारों ओर केन्द्रित किया। इन क्रियात्मक तत्वों का संकेत POSDCORB के अक्षरों से मिलता है। इस शब्द की रचना Luther Gulick ने की है। इस शब्द के अक्षर निम्न क्रियाओं का बोध कराते हैं :

POSDCORB —

(1) Planning — (योजना) — कार्य की रूप रेखा बनाना।

(2) Organisation — (संगठन) — अधिकारी वर्ग का ढाँचा

Scanned with CamScanner

तैयार करना, कार्य का विभाजन करना।

(3) Staffing (कर्मियों की व्यवस्था)- अधिकारियों की नियुक्ति, प्रशिक्षण, पदोन्नति सेवा-दशाओं आदि के सम्बन्ध में कार्य।

(4) Directing (निर्देशन देना) - कर्मचारी वर्ग को पथ प्रदर्शन हेतु निर्णय लेना, आज्ञाएँ व निर्देश जारी करना।

(5) Co-ordinating (समन्वय करना) - विभिन्न कर्मियों को परस्पर सम्बद्ध करना तथा उनमें अतिव्याप्त (Overlapping) और संघर्ष को बचाना।

(6) Reporting (प्रतिवेदन देना) - प्रशासकीय कार्यों की प्रगति के सम्बन्ध में उन्हें सूचना देना जिसके प्रति उत्तरदायित्व हो।

(7) Budgeting (बजट बनाना)- वित्तीय योजनाएँ तैयार करना, लेखा जोखा रखना तथा प्रशासकीय विभागों को विविध वित्तीय साधनों के द्वारा अपने नियंत्रण में रखना।

साधारणतः यह कहा जाता है कि प्रशासन का कोई भी क्षेत्र और कोई भी ध्येय न तो उपरोक्त क्रियाएँ सम्पन्न होनी अनिवार्य है। U.S.A में एक पीढ़ी से भी अधिक यही विचार प्रभावशाली रहा है।

तथापि सच कहा जाए तो POSDCORB क्रियाएँ सिर्फ संस्थात्मक क्रियाएँ या प्रशासकीय उपकरण मात्र है वास्तव में प्रशासन का असल तत्त्व (Real Core), विभिन्न लाइन क्रियाएँ (Line activities) है जिनका ध्येय जन सेवा होता है। जैसे- शान्ति व्यवस्था, शिक्षा, स्वास्थ्य, कृषि आदि इन सेवाओं की अपनी अपनी विशिष्ट प्रविधियाँ होती है जो POSDCORB क्रियाओं के अन्तर्गत नहीं आती। जैसे- पुलिस- प्रशासन में अपराधों की खोज, शान्ति भंग की रोक, बुरे लोगों का नियंत्रण, आदि की विशिष्ट रीतियाँ और प्रविधियाँ है। ये प्रविधियाँ पुलिस प्रशासन की कुशलता के हित में POSDCORB सरीखे औपचारिक सिद्धान्तों की अपेक्षा कहीं अधिक महत्त्वपूर्ण है। पुनः POSDCORB प्रविधियाँ हर सेवा में एक सी प्रयुक्त नहीं होती - जैसे- सूचनाओं का संगठन, शिक्षा संगठन से बहुत भिन्न होता है, दोनों में समन्वय की प्रविधियाँ भी समान नहीं होती।

इस तरह स्पष्ट है कि लोक प्रशासन के क्षेत्र में विषय वस्तु का ज्ञान भी अनिवार्य रूपेण शामिल है। Lewis Merriam ने भी इस बात पर बल दिया है, और कहा है कि

लोक प्रशासन एक सिक्के की तरह है – एक भाग POSDCORB है और दूसरा भाग – विषय का ज्ञान है। ये दोनों विचारधाराएँ एक दूसरे की पूरक हैं। डा. एम. पी. शर्मा के अनुसार, POSDCORB प्रशासन का ढाँचा बनाता है और विषय ज्ञान उन दोनों को तकनीकी और प्रक्रियाएँ प्रदान करता है। POSDCORB प्रशासन के सामान्य और अमूर्त सिद्धान्त हैं, जबकि विषय वस्तु का ज्ञान इसका व्यावहारिक प्रयोग है। इसलिए लोक प्रशासन विज्ञान के दो भाग माने जाते हैं – Administrative theory और Applied Administration.

दूसरा POSDCORB विचार के वे आलोचक हैं जो प्रशासन के प्रति "Human relation approach" के हिमायती हैं। Hawthorne Experiments (जिसमें पहला प्रयोग 1927 से 1932 के बीच रखा गया) से निष्कर्ष निकलता है कि प्रशासन में मानव तत्व की उपेक्षा नहीं की जानी चाहिए पर POSDCORB विचार ऐसा करता है। यह कहा जाता है कि आधुनिक लोक प्रशासन का सम्बन्ध Group process, Correspondence, Leadership, तथा Decision making से है। इसका सम्बन्ध Power relationship से भी है। Luther Gullick ने खुद ही कहा था कि तकनीकी पर विचार 1930 और 1940 का लोक प्रशासन 1960 में सफल नहीं हो सकता। मस्तिष्क, चरित्र निर्माण, संगठन तथा नेतृत्व बहुत आवश्यक है।

~~Joint University Council for Social and Public Administration की समिति के प्रतिवेदन में लोक प्रशासन के क्षेत्र का समुचित वर्णन है। Journal of Public Administration, Vol. X~~

FELIX A. NIGRO ने अपनी पुस्तक 'Modern Public Administration' में लोक प्रशासन के क्षेत्र के सम्बन्ध में निम्न बातें सम्मिलित की हैं —

(i) शासन के वे कार्य जो एक समूह द्वारा किए जाते हैं और जिनमें पारस्परिक सहयोग आवश्यक है।

(ii) विधायिका, कार्यपालिका, और न्यायपालिका तीनों कार्य सम्मिलित हैं।

(iii) लोक नीतियों का निर्माण।

(iv) मानव समाज की भूमिका

(v) मानवीय दृष्टिकोण का प्रभाव।

लोक प्रशासन का समाज के अनेक व्यक्तियों तथा वर्गों से घनिष्ठ संबंध है।

निष्कर्ष तौर पर हम कह सकते हैं कि लोक प्रशासन के उपर्युक्त सैद्धांतिक और व्यवहारिक दोनों पक्ष एक दूसरे के पूरक हैं। लोक प्रशासन में पूर्ण चित्र के लिये दोनों ही का होना अनिवार्य है। यह कहना चाहिये कि लोक प्रशासन का अध्ययन कोई POSDCORB की धुरी से आरंभ होकर नये-2 विचारों को ग्रहण करते जा रहे हैं।

Scanned with CamScanner