Pol. Science
PG Sem-II MPOLCC-5 Dr. P. K. Yadav

1. लोकप्रशासन के अध्ययन का विकास
[Growth of the Study of Public Administration]
Evolution of Pub. Admn. as a discipline

किसी भी विषय की विशद विवेचना के पूर्व उसके विकास का संक्षिप्त ज्ञान आवश्यक माना जाता है। लोकप्रशासन एक प्राचीन शास्त्र है। इसे सामाजिक जीवन जैसा ही पुराना माना गया है। प्रारंभ में सार्वजनिक और निजी प्रबंधों में अंतर स्पष्ट नहीं हो सका। इसका मुख्य कारण यह था कि समाज और राज्य में स्पष्ट अंतर नहीं किया जाता है। जब राज्य ने सार्वजनिक कार्यों का प्रबंध अपने हाथों में लिया, उसके साथ ही 'लोकप्रशासन' का प्रारंभ हुआ। यह है 'एक क्रिया के रूप में' लोकप्रशासन के विकास की कहानी। परंतु, यहाँ हमें यह समझना है कि लोकप्रशासन के अध्ययन का विकास एक स्वतंत्र विषय के रूप में कब से हुआ। आधुनिक युग में विषयों के अध्ययन के संबंध में दो तरह के विकास हुए हैं। एक ओर किसी भी विषय के अध्ययन में अंतर्विषयक दृष्टिकोण अपनाया जा रहा है, दूसरे विषयों पर निर्भरता बढ़ती जा रही है। दूसरी ओर एक विषय के विभिन्न उपशाखाओं का विस्तृत रूप से अध्ययन किया जाने लगा है, जिससे अध्ययन के क्षेत्र में वे स्वतंत्र विषय के रूप में उभरकर आने लगे हैं। लोकप्रशासन के संबंध में भी यही तथ्य लागू है। राजनीतिशास्त्र की एक शाखा के रूप में लोकप्रशासन का अध्ययन प्रारंभ हुआ और यह एक स्वतंत्र विषय का रूप धारण कर चुका है।

1.1. लोकप्रशासन के अध्ययन का विकास *(Growth of the Study of Public Administration)*

अध्ययन की एक शाखा के रूप में लोकप्रशासन का विकास आधुनिक काल में ही हो सका है। इसके अध्ययन के विकास की कहानी उन्नीसवीं शताब्दी के अंत से शुरू होती है। यह बात सत्य है कि प्रशासन पर प्राचीन काल से ही चिंतन और विचार होता रहा है, परंतु इसका स्वतंत्र रूप से अध्ययन बहुत बाद में शुरू हुआ। **महाभारत, रामायण, मनुस्मृति** जैसे हिंदू ग्रंथों में प्रशासन पर विस्तारपूर्वक चिंतन किया गया है। **कौटिल्य के अर्थशास्त्र** में भी प्रशासन की समस्याओं पर स्पष्ट उल्लेख देखने को मिलता है। भारत के बाहर भी प्रशासन के विश्लेषण के कई उदाहरण हैं। **चीन** में **कन्फ्यूशियस** की शिक्षाओं में प्रशासन के अनेक सिद्धांतों का उल्लेख किया गया है। **अरस्तू** के ग्रंथ **राजनीति** तथा **मैकियावेली** के ग्रंथ **'प्रिंस'** में भी प्रशासन की चर्चा की गई है। आधुनिक काल में भी राजनीतिशास्त्र के अनेक ग्रंथों में प्रशासन के विभिन्न पहलुओं का विस्तार से उल्लेख किया गया है। परंतु इतने महत्त्वपूर्ण विषय के स्वतंत्र रूप से अध्ययन पर 17वीं शताब्दी तक कोई ध्यान नहीं दिया गया था।

स्वतंत्र रूप से लोकप्रशासन के अध्ययन के विकास का प्रयास संयुक्त राज्य अमेरिका में हुआ। 18वीं शताब्दी के अंत में **हेमिल्टन** द्वारा रचित **विश्वकोश फेडरलिस्ट के 72वें परिच्छेद** में लोकप्रशासन की परिभाषा और इसके विषय-क्षेत्र की विस्तृत व्याख्या प्रस्तुत की गई।[1]

Scanned with CamScanner

प्रारंभ में इस विषय को इतना महत्त्वपूर्ण नहीं माना गया और यही कारण है कि इस विषय पर पुस्तक-रचना का प्रयास नहीं शुरू किया गया। लोकप्रशासन पर पहली स्वतंत्र पुस्तक की रचना 1812 ई० में की गई। पुस्तक का नाम था **प्रिंसिपुल्स ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन** और इसके लेखक थे **चार्ल्स जीन योनिन**।

धीरे-धीरे लोकप्रशासन का महत्त्व बढ़ता चला गया। प्रशासन की प्रक्रिया भी जटिल और वैशेषिक बनती गई। अतः, इस प्रक्रिया को समझने के लिए विशेष अध्ययन की आवश्यकता होने लगी। लोकसेवाओं की स्थापना के साथ भी लोकप्रशासन का महत्त्व बढ़ गया। प्रशासन-कार्य के लिए तरह-तरह के नियमों और संहिताओं का निर्माण किया जाने लगा। विभिन्न नियमों और संहिताओं को संगृहीत रूप दिया जाने लगा। जनसाधारण की भी रुचि इसके अध्ययन में बढ़ती गई। अतः, लोकप्रशासन के स्वतंत्र विषय के रूप में अध्ययन के लिए आंदोलन छेड़ दिया गया। संयुक्त राज्य अमेरिका में ही यह आंदोलन सबसे पहले छिड़ा। इसी पृष्ठभूमि में अमेरिका के **उडरो विल्सन** ने वहाँ के एक त्रैमासिक पत्रिका **पोलिटिकल साइंस** में **दी स्टडी ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन** नामक एक निबंध लिखकर लोकप्रशासन के अध्ययन की शृंखला में पहला कदम उठाया। विल्सन ने अपने इस निबंध में लोकप्रशासन को राजनीति से स्वतंत्र रूप से वर्णित किया। **प्रो० वाल्डो** ने अपनी पुस्तक **दी स्टडी ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन** में विल्सन को 'एक विषय के रूप में लोकप्रशासन का जन्मदाता' माना है। जिस प्रकार अरस्तू को राजनीतिशास्त्र का पिता (Father of Political Science) माना जाता है, उसी प्रकार उडरो विल्सन को लोकप्रशासन का पिता (Father of Public Administration) माना जाता है।

उडरो विल्सन के बाद अमेरिका में ही कई लेखकों के निबंध तथा पुस्तकें लोकप्रशासन पर प्रकाशित होने लगीं। 1900 ई० में प्रो० गुडनाउ ने भी अपना एक निबंध प्रकाशित कराया जिसका नाम था 'पॉलिटिक्स-एडमिनिस्ट्रेशन डिकॉटमि'। इस निबंध में लेखक ने यह स्पष्ट करने की कोशिश की कि राजनीति का काम राज्य की इच्छा को स्पष्ट करना है तथा लोकप्रशासन का काम उस इच्छा को कार्यान्वित करना है। स्पष्ट है कि दोनों का अध्ययन-क्षेत्र अलग-अलग है। लेकिन, लोकप्रशासन पर एक पृथक् पुस्तक की रचना सबसे पहले 1926 ई० में **लियोनार्ड ह्वाइट**[1] ने की तथा 1927 ई० में **विलोबी**[2] ने की। ये दोनों पुस्तकें लोकप्रशासन की पाठ्य-पुस्तक के रूप में काफी लोकप्रिय बनीं। ह्वाइट ने अपनी पुस्तक में लोकप्रशासन के व्यावहारिक स्वरूप का वर्णन किया, जबकि विलोबी ने उसके कानूनी पक्ष को अधिक स्पष्ट करने की कोशिश की। आज भी लोकप्रशासन के विद्यार्थी इन दोनों पुस्तकों को अपने अध्ययन का मुख्य आधार बनाए हुए हैं। उसके बाद भी अनेक लेखकों ने लोकप्रशासन पर अनेक दृष्टिकोणों को सामने रखा। प्रारंभ में लोकप्रशासन के सैद्धांतिक दृष्टिकोण को ही अध्ययन का मुख्य आधार माना जाता रहा, परंतु कालांतर में अनेक लेखकों ने इस दृष्टिकोण का खंडन कर व्यवहारवादी दृष्टिकोण पर बल प्रदान किया। इस दिशा में सबसे पहला कदम **चेस्टर बरनार्ड**[3] ने 1938 ई० में एक निबंध लिखकर उठाया। अपने निबंध में उन्होंने स्पष्ट कहा कि लोकप्रशासन के अध्ययन में व्यवहारवादी दृष्टिकोण अपनाया जाना चाहिए। लोकप्रशासन एक सामाजिक और सहकारी कार्य है। लेकिन, व्यवहारवादी दृष्टिकोण को लोकप्रशासन के अध्ययन के क्षेत्र में प्रतिपादित करने का श्रेय **हरबर्ड ए० साइमन** को है।

Scanned with CamScanner

लोकप्रशासन के दृष्टिकोणों में परिवर्तन के साथ-साथ लोकप्रशासन की अध्ययन-पद्धति में भी परिवर्तन होता रहा है। धीरे-धीरे लोकप्रशासन के अध्ययन में अनुभवपरक (Empirical Method) पद्धति लोकप्रिय होती जा रही है। आधुनिक युग में लोकप्रशासन वैज्ञानिकता की ओर अधिक-से-अधिक मुखातिब होता जा रहा है। आधुनिक सरकारों की सफलता के लिए लोकप्रशासन का वैज्ञानिक ज्ञान आवश्यक है। यह सत्य भी है कि जिस सरकार का प्रशासन अच्छा होता है वह सरकार भी अच्छी मानी जाती है, चाहे उसका स्वरूप जैसा भी हो। अतः, लोकप्रशासन के वैज्ञानिक अध्ययन की हमेशा आवश्यकता बनी रहेगी।

1.2. भारत में लोकप्रशासन के अध्ययन का विकास *(Growth of the Study of Public Administration in India)*

स्वतंत्र विषय के रूप में लोकप्रशासन के अध्ययन का विकास भारत में सही रूप में नहीं हो सका है। भारत में आज भी राजनीतिशास्त्र, इतिहास अथवा अर्थशास्त्र के पाठ्यक्रमों में सम्मिलित करके ही लोकप्रशासन का अध्ययन किया जा रहा है। मुख्यतः यह राजनीतिशास्त्र के एक शाखा के रूप में वर्तमान है। फिर भी, लोकप्रशासन को स्वतंत्र विषय बनाकर अध्ययन करने का प्रयास 1941 ई० में शुरू किया गया। संयुक्त प्रांत (अब उत्तरप्रदेश) सरकार के पहल पर इलाहाबाद विश्वविद्यालय ने स्थानीय सरकार के प्रशासन के विषय में एक स्नातकोत्तर डिप्लोमा का पाठ्यक्रम बनाने का निश्चय किया। इसका उद्देश्य उच्च श्रेणी के स्थानीय शासन अधिकारियों को प्रशिक्षित करना था। इस दिशा में लोकप्रशासन के प्रसिद्ध लेखक डॉ० महादेव प्रसाद शर्मा का योगदान विशेष रूप से उल्लेखनीय है। उन्होंने ही सबसे पहले स्थानीय सरकार के प्रशासन का पाठ्यक्रम तैयार किया। पुनः 1950 ई० में नागपुर विश्वविद्यालय ने भी अपने यहाँ स्थानीय शासन-डिप्लोमा पाठ्यक्रम शुरू करने के लिए डॉ० एम० पी० शर्मा को ही आमंत्रित किया। उनकी सलाह से ही 1950 ई० में नागपुर विश्वविद्यालय में एक स्वतंत्र 'लोकप्रशासन तथा स्थानीय स्वशासन विभाग' की स्थापना की गई जिसमें एम० ए० की डिग्री देने की व्यवस्था की गई। भारत में अन्यत्र यह व्यवस्था नहीं है। इस प्रकार, स्वतंत्र विधा के रूप में भारत में लोकप्रशासन के अध्ययन के विकास की दिशा में यह सबसे महत्त्वपूर्ण कदम माना जाता है। डॉ० एम० पी० शर्मा को ही इसका श्रेय दिया जा सकता है। इस प्रकार, भारत में डॉ० एम० पी० शर्मा का वही स्थान माना जाता है जो अमेरिका में उडरो विल्सन का। लोकप्रशासन पर लिखी इनकी पुस्तक अंगरेजी और हिंदी दोनों में आज भी बहुत अधिक लोकप्रिय है।[1] नागपुर विश्वविद्यालय में लोकप्रशासन के विभिन्न पक्षों के अध्ययन पर ध्यान दिया गया; जैसे—राजनीतिशास्त्र तथा शासन-व्यवस्था, प्रशासन के सिद्धांत, तुलनात्मक प्रशासन, कार्मिक प्रशासन, वित्तीय प्रशासन, आर्थिक और सामाजिक प्रशासन, स्थानीय प्रशासन तथा ग्राम विकास एवं कल्याण व सार्वजनिक स्वास्थ्य आदि।

भारत में लोकप्रशासन के अध्ययन के विकास की दूसरी कड़ी 1954 ई० से शुरू होती है, जब भारत में भारतीय लोकप्रशासन संस्थान (Indian Institute of Public Administration) की स्थापना की गई। इस संस्थान का मुख्य उद्देश्य प्रशासन-संबंधी विषयों पर अनुसंधान करना तथा उनके संबंध में सूचना एकत्र करना एवं प्रसारण की व्यवस्था करना था। इस संस्थान के अंतर्गत ही 1955 ई० में Indian School of Public Administration की स्थापना की गई जिसमें दो तरह के पाठ्यक्रम लागू किए गए—कनिष्ठ

Scanned with CamScanner

(Junior) और वरिष्ठ (Senior)। कनिष्ठ पाठ्यक्रम एक वर्ष के लिए रखा गया जिसमें राजनीतिशास्त्र, लोकप्रशासन और समाजशास्त्र की पढ़ाई की व्यवस्था की गई। वरिष्ठ पाठ्यक्रम कनिष्ठ पाठ्यक्रम पूरा करने के बाद लोगों के लिए बनाया गया जिसमें प्रशासन की संगठन एवं प्रणाली जैसी तकनीकी शाखाओं के वैशेषिक अध्ययन का प्रबंध किया गया। विश्वविद्यालयों के शिक्षकों तथा अन्य लोगों के लिए लोकप्रशासन में प्रशिक्षण हेतु भी संक्षिप्त पाठ्यक्रम जारी किए गए। संस्थान द्वारा एक त्रैमासिक पत्रिका के प्रकाशन की व्यवस्था भी जारी है।[1] संस्थान की देखरेख में अनेक शोध-कार्य तथा पुस्तकों के प्रकाशन का कार्य भी संपन्न किया जा रहा है। इस प्रकार, लोकप्रशासन के अध्ययन के विकास हेतु वर्तमान में सबसे अधिक कारगर कदम इस संस्थान द्वारा ही उठाए जा रहे हैं।

भारत के अन्य विश्वविद्यालयों में भी लोकप्रशासन में एम० ए० की पढ़ाई शुरू की गई है। लखनऊ, चंडीगढ़, ओस्मानिया, राजस्थान तथा सागर विश्वविद्यालयों में लोकप्रशासन का स्वतंत्र विभाग खोला जा चुका है। पटना विश्वविद्यालय में भी लोकप्रशासन में डिप्लोमा की पढ़ाई की व्यवस्था है, परंतु विभाग राजनीतिशास्त्र से ही जुड़ा है। बिहार राज्य में पहली बार मगध विश्वविद्यालय के अंतर्गत ए० एन० कॉलेज में लोकप्रशासन का स्नातकोत्तर विभाग खोला गया है। देश के अधिकतर विश्वविद्यालयों में अभी भी लोकप्रशासन की पढ़ाई राजनीतिशास्त्र के पाठ्यक्रम के अंतर्गत ही हो रहा है। यही कारण है कि लोकप्रशासन के अध्ययन के विकास पर इन विश्वविद्यालयों में विशेष ध्यान नहीं दिया जाता है। कुछ अन्य जगहों में दूसरे विषयों के साथ भी लोकप्रशासन की पढ़ाई चल रही है। उदाहरण के लिए, दिल्ली स्कूल ऑफ इकॉनॉमिक्स ने व्यावसायिक प्रशासन को पाठ्यक्रम में सम्मिलित किया है। उसी प्रकार बम्बई के सिहण्डम कॉलेज ऑफ इकॉनॉमिक्स एंड कॉमर्स में व्यावसायिक एवं लोकप्रशासन में डिप्लोमा की पढ़ाई की व्यवस्था है।

स्पष्ट है कि लोकप्रशासन के अध्ययन के विकास पर भारत में भी पर्याप्त ध्यान दिया जा रहा है। इस संबंध में डॉ० एम० पी० शर्मा ने अपना विचार व्यक्त करते हुए कहा है कि "भारत में प्रशासन-विषयक अध्ययन का भविष्य बहुत उज्ज्वल एवं आशापूर्ण है। इस दिशा में बहुत कार्य हो चुका है। आशा है भविष्य में भी समय के साथ प्रगति के चरण और तीव्र होते जाएँगे। भारत जिस प्रकार के लोककल्याणकारी राज्य की स्थापना करना चाहता है, उसमें प्रशासन का अध्ययन बहुत महत्त्वपूर्ण है और उसकी उपेक्षा से देश की क्षमता और हितों को निश्चय ही गंभीर हानि पहुँच सकती है।"[2] परंतु, भारत की स्थिति का एक विरोधाभास यह है कि जहाँ लोकप्रशासन के महत्त्व को सभी स्वीकार करते हैं, वहीं अधिकतर विश्वविद्यालयों में इसके अलग विभाग अभी तक नहीं खोले जा सके हैं। जहाँ राजनीतिशास्त्र के अंतर्गत लोकप्रशासन की पढ़ाई की व्यवस्था की गई है, वहाँ भारतीय लोकप्रशासन के अध्ययन पर विशेष जोर नहीं दिया जाता है। सिर्फ राजस्थान विश्वविद्यालय ने ही इसपर विशेष ध्यान दिया है। जहाँ लोकप्रशासन की स्वतंत्र पढ़ाई शुरू भी की गई थी, वहाँ या तो उसे बंद कर दिया गया है या नहीं तो उसका काम असंतोषजनक है।[3] यहाँ तक कि भारतीय लोकप्रशासन संस्थान के अंतर्गत स्थापित स्कूल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन भी 1967 ई० में बंद कर दिया गया।

Scanned with CamScanner

स्पष्ट है कि स्वतंत्र विधा के रूप में लोकप्रशासन के अध्ययन के विकास का भविष्य भारत में अभी उज्ज्वल नजर नहीं आ रहा है। इस संबंध में भारतीय सामाजिक शास्त्र शोध परिषद् (Indian Council of Social Science Research) ने अपने एक प्रतिवेदन में विचार व्यक्त करते हुए सही कहा है कि "अभी तक संपूर्ण रूप से यह विषय (लोकप्रशासन) उत्लावकता और सफलता का भाव नहीं दर्शा सका है चाहे वह शैक्षिक क्षेत्र हो अथवा व्यावहारिक। न ही यह देश की आवश्यकता के अनुसार अपने बने रहने के औचित्य को ही सिद्ध कर पाया है। विद्वानों और व्यवहारकर्ता दोनों के मन में छिपा संदेह व्याप्त है कि अध्ययन और अन्वेषण के क्षेत्र में लोकप्रशासन एक उपयोगी और प्रासंगिक स्वतंत्र विषय के साथ-साथ व्यावहारिक और प्रायोगिक विज्ञान के रूप में अपने को विकसित कर सकेगा अथवा नहीं।"[1] परिषद ने इसके लिए चिंता व्यक्त की है और लोकप्रशासन के अध्ययन को विकसित करने के लिए बहुत-से सुझाव दिए हैं। सबसे अधिक सुझाव इस बात पर दिया गया है कि लोकप्रशासन के अध्ययन के विकास के लिए विभिन्न विश्वविद्यालयों में स्वतंत्र विभाग खोले जाएँ। लोकप्रशासन के अध्ययन के विकास के लिए तीन रास्ते को साथ-साथ अपनाने की आवश्यकता है—(i) राजनीतिशास्त्र के विद्वानों और शिक्षकों को ही ऐसा कदम उठाना चाहिए जिससे लोकप्रशासन के अध्ययन को विकसित होने का मौका मिल सके। **आर० बी० जैन** ने अपना विचार व्यक्त करते हुए ठीक ही लिखा है कि "विषय के अलग होने की प्रवृत्ति को देखते हुए राजनीतिशास्त्र के विद्वानों का यह प्रमुख कर्तव्य हो जाता है कि वे देखें कि यह विषय फूले-फले, और साथ ही इस तरह के विकास के उपयुक्त और मौलिक संरचना प्रदान करने के बारे में भी सोचे।"[2] (ii) एक निश्चित उद्देश्य और ध्येय की पूर्ति को ध्यान में रखकर ही विभिन्न विश्वविद्यालयों में लोकप्रशासन का स्वतंत्र विभाग खोला जाना चाहिए। पढ़ाई के साथ-साथ शोध-कार्य पर विशेष ध्यान देने की आवश्यकता है। (iii) लोकप्रशासन की अध्ययन-पद्धति को भी अधिक उपयोगी बनाने की आवश्यकता है। इसे बहुमुखी और अंतर्विषयक बनाने की सबसे अधिक आवश्यकता है।

इन सब बातों को ध्यान में रखते हुए भारत में भी लोकप्रशासन के अध्ययन को और अधिक विकसित किया जा सकता है। सत्य यह है कि यहाँ 'नए लोकप्रशासन' के विकास के लिए मंच तैयार हो चुका है।

Dr. P. K. Yadav

Scanned with CamScanner