लोक प्रशासन की परिभाषा एवं प्रकृति तथा क्षेत्र :-

लोक प्रशासन दो शब्द से मिलकर बना है। वे शब्द है, लोक एवं प्रशासन। लोक शब्द का अर्थ है जनता या सार्वजनिक और प्रशासन का अर्थ है राज्य के अधिशासी कार्यों को पूरा करना। व्यापक अर्थ में लोक प्रशासन को राज्य अथवा सरकार के साथ जोड़ा जाता है। इसके अर्थ है कि लोक प्रशासन राज्य के कार्यों का अध्ययन है, किन्तु ये गतिविधियाँ विधायी कार्यकारी एवम् न्याय संबंधी कार्यों के साथ जोड़ी जा सकती है। इस लिए इसमें विधायिका कार्यपालिका तथा न्यायपालिका सभी के कार्यों का समावेश हो जाता है। संकुचित अर्थ में इसका प्रयोग केवल कार्यपालिका तक ही सीमित है।

इस प्रकार सामान्य अर्थ में लोक प्रशासन (Public Administration) शासकीय नीति के विभिन्न पहलुओं का विकास, उन पर अमल एवं उनका अध्ययन है। प्रशासन का वह भाग जो सामान्य जनता के लाभ के लिए होता है, लोक प्रशासन कहलाता है। ~~प्रशासन का~~ लोक प्रशासन का संबंध सामान्य नीतियों अथवा सार्वजनिक नीतियों से होता है।

लोक प्रशासन की परिभाषा :-

लोक प्रशासन की परिभाषाओं को हम पाँच श्रेणी में या वर्ग में रख सकते हैं। प्रथम वर्ग में वैसे विद्वानों की परिभाषा को रखा जाता है, जिन्होंने लोक प्रशासन के प्रकृति को व्यापक एवं क्षेत्र को सीमित रखा। एल. डी. व्हाइट के अनुसार "लोक प्रशासन में वे सभी कार्य आ जाते हैं जिनका उद्देश्य लोक नीति को पूरा करना अथवा क्रियान्वित करना होता है। (Public Administration consists of all those operation having of the purpose the fulfilment or enforcement of Public Policy.) दूसरे वर्ग में लोक प्रशासन के वैसे विद्वान आते हैं, जिन्होंने लोक प्रशासन की प्रकृति एवं क्षेत्र दोनों को सीमित करने का प्रयास किया है। इसमें साइमन की परिभाषा को रखा जाता है, जिनके अनुसार -"सामान्यतः लोक प्रशासन से अभिप्राय उन क्रियाओं से है जो केन्द्र, राज्य अथवा स्थानीय सरकारों द्वारा सम्पादित की जाती है।" तीसरे वर्ग में वैसी परिभाषाएँ आती है, जो लोक प्रशासन की प्रकृति को संकुचित करती है परंतु क्षेत्र को व्यापक मानकर चलती है। गुलिक की परिभाषा इसी श्रेणी की है। इनके अनुसार - "लोक प्रशासन, प्रशासन के विज्ञान का वह भाग है जो सरकार से संबंधित है और इसलिए उसका सम्बन्ध कार्यपालिका से है, जहाँ कि सरकार का मुख्य कार्य होता है, यद्यपि उसको स्पष्ट रूप से उन प्रशासनिक समस्याओं पर भी ध्यान देना होता है जो व्यवस्थापिका और न्यायपालिका के क्षेत्र में आती हैं।"

चतुर्थ वर्ग के अन्तर्गत वैधी परिभाषा को रखा गया है जिसमें इसके प्रकृति एवं क्षेत्र दोनों को व्यापक माना गया है। इसके मुख्य प्रवर्तक डिमॉक एवं पिफनर है। पिफनर के अनुसार "लोक प्रशासन का अर्थ है सरकार का कार्य करना, फिर चाहे वह कार्य स्वास्थ्य प्रयोगशाला में एक्स-रे मशीन को संचालित करने का हो अथवा एक टकसाल में सिक्के ढलने का।" इस प्रकार हम देखते हैं कि लोक प्रशासन की परिभाषाओं में इसके प्रकृति एवं क्षेत्र के आधार पर अंतर है किन्तु विभिन्न भिन्नताओं के बाद भी यह सामान्य रूप से स्थापित है कि इसका संबंध प्रत्यक्ष रूप से जनता से है।

⇒ प्रकृति (Nature) :-

लोक प्रशासन की प्रकृति के विषय में दो तरह के दृष्टिकोण हैं (i) प्रथम व्यापक दृष्टिकोण अथवा एकीकृत दृष्टिकोण (Integral view) (ii) दूसरा संकुचित दृष्टिकोण जिसे प्रबंधकीय दृष्टिकोण (Managerial view) कहा जाता है।

a Nature
गत प्रकृति ⇒ (1) एकीकृत दृष्टिकोण (Integral view) :- इसके अनुसार लोक प्रशासन सभी गतिविधियों का योग है। प्रबंधकीय, लिपिकीय, तकनीकी, मानवीय आदि सभी क्रियाएँ प्रशासन का भाग होती हैं अर्थात उच्च से लेकर निम्न स्तर तक सम्पादित सभी गतिविधियों का उद्देश्य प्राप्ति में समान योगदान होता है। इसकी मुख्य मान्यताएँ निम्न प्रकार से हैं :-

⇒ (A) प्रशासन एक सामूहिक कार्य है।

⇒ (B) प्रशासन मात्र प्रबंध नहीं अपितु उससे अधिक है।

⇒ (C) इसमें प्रबंधकीय तकनीकों के स्थान पर पाठ्य विषय सामग्री अधिक महत्व रखती है।

⇒ (D) प्रशासन का सदस्य निचले स्तर की विषय वस्तु है, नहीं प्रबंध को काम करना है।

⇒ (E) प्रशासन प्रबंधकीय, लिपिकीय, तकनीकी आदि विविध गतिविधियों का कुल योग है। इनमें प्रत्येक गतिविधि अपने स्थान पर महत्वपूर्ण है।

⇒ (F) प्रशासन क्षेत्रवार पृथक-पृथक होता है जैसे शिक्षा का प्रशासन, स्वास्थ्य प्रशासन से भिन्न होता है क्योंकि दोनों की अपनी विशिष्ट पाठ्य सामग्री है।

इस प्रकार इस दृष्टिकोण में यह मान्यता निहित है कि अधीनस्थ कार्मिकों की उपस्थिति ही सिद्ध करती है कि उनके कार्यों की लक्ष्य प्राप्ति में भूमिका है एवं प्रशासन को सदैव ही एक सामूहिक कार्य माना जाता है, अतः निचले स्तर की उपेक्षा प्रशासन की अवधारणा के विरुद्ध है। इस दृष्टिकोण के मुख्य समर्थक विद्वान डिमॉक, व्हाइट एवं एफ. एम. मार्क्स आदि हैं।

⇒ ② प्रबंधकीय दृष्टिकोण (Managerial view) :- इस दृष्टिकोण के अंतर्गत प्रशासन प्रबंध है। गुलिक के अनुसार "प्रशासन व्यक्तियों से कार्य है ताकि उद्देश्य प्राप्त हो सके।" इस प्रकार यह दृष्टिकोण पोस्डकार्ब (POSDCORB view) का समर्थन करता है। इसके अंतर्गत यह माना जाता है कि प्रशासन के कार्य में POSDCORB का कार्य ही आता है, जो उच्च प्रबंधक कर्मचारी प्रशासक वर्ग ही सम्पन्न करता है। इसकी प्रमुख विशेषताएँ या मान्यताएँ इस प्रकार से है—

⇒ (i) प्रशासन और प्रबंध पर्याय है।

⇒ (ii) सभी ही प्रशासन की क्रियाएं एक समान होती है।

⇒ (iii) सभी क्षेत्रों के प्रशासन एक ही चाहे वह निजी हो या सार्वजनिक

⇒ (iv) निम्ले स्तर (Bottom level) की क्रियाएं प्रशासनिक क्रियाएँ नहीं होती है।

⇒ (v) प्रबंधकीय तकनीकों से ही उद्देश्य की प्राप्ति हो सकती है।

⇒ (vi) प्रत्येक संगठन में दो वर्ग होते हैं प्रथम वह जो कार्य करवाता है और द्वितीय वह जो कार्य करता है। इसमें प्रथम वर्ग ही महत्वपूर्ण है और उसके कार्य ही प्रशासन है।

इस प्रकार इस दृष्टिकोण में यह मान्यताएँ निहित है कि प्रबंधकीय कार्य सभी प्रशासन में सामान्य रूप से पाए जाती है। यदि सभी क्रियाओं को शामिल किया जाए तो प्रत्येक क्षेत्र का एक विशिष्ट प्रशासन होगा, जैसे शिक्षा प्रशासन, स्वास्थ्य प्रशासन। इस दृष्टिकोण के कई विद्वान समर्थक रहे हैं, जिसमें से साइमन, स्मिथबर्ग, थाम्पसन, गुलिक, फेयोल, मरसन आदि प्रमुख है।

स्वरूपगत (Formative Nature) प्रकृति के अन्तर्गत लोक प्रशासन के प्रकृति को तीन पक्षों में बताया है वे इस प्रकार है—

⇒ (i) यह एक कला है।

⇒ (ii) यह एक विज्ञान है।

⇒ (iii) यह एक व्यवसाय है।

⇒ क्षेत्र (Scope) :- लोक प्रशासन के क्षेत्र के सम्बंध में लेखकों ने भिन्न-भिन्न राय व्यक्त किये हैं। मतभेद इस संदर्भ में है कि लोक प्रशासन के क्षेत्र के अंतर्गत केवल शासन के प्रबंधकीय कार्यों को सम्मिलित किया जाए या इसमें शासन के तीनों अंगों को इसमें शामिल किया जाए। अध्ययन की सुगमता के लिए लोक प्रशासन के क्षेत्र को निम्न बिन्दुओं से दिखाया जा सकता है।

⇒ * व्यापक दृष्टिकोण (Broader view)

⇒ * संकुचित दृष्टिकोण (Narrow view)

⇒ * लोक कल्याणकारी दृष्टिकोण (Welfare view)

⇒ व्यापक दृष्टिकोण (Broader view) :- इस दृष्टिकोण के अनुसार लोक प्रशासन सरकार के तीनों अंगों - कार्यपालिका, व्यवस्थापिका एवं न्यायपालिका सभी से संबंधित होते है। इस view को स्वीकार करने पर

Scanned with CamScanner

प्रशासन के क्षेत्र में वे सभी कार्यपालिका ~~कार्य~~ होंगे जो सरकार की सम्पूर्ण ~~राजनीतिक~~ सार्वजनिक नीतियों को निर्धारित करने तथा उन नीतियों को कार्यान्वित करने के लिए किए जाते हैं किन्तु इस परिभाषा में लोक प्रशासन की अपनी विशिष्टता नहीं रह जाएगी।

⇒ संकुचित दृष्टिकोण (Narrow view):-

लोक प्रशासन के अंतर्गत इस दृष्टिकोण को मानने वाले लोक प्रशासन के कार्य को कार्यपालिका से जोड़कर देखते हैं। यह कार्यपालिका के उस पक्ष से संबंधित है जो व्यवस्थापिका के द्वारा निश्चित की गई नीतियों का व्यवहार में लाने का ~~उत्तरदायी~~ उत्तरदायित्व ग्रहण करता है। इस लिए लोक प्रशासन कार्यपालिका से ही संबंधित है और उसी के नेतृत्व में काम करता है। एफ.मार्क्स के अनुसार लोक प्रशासन के कार्य औपचारिक संगठन, ~~अधिकारी~~ अधिकारियों एवं प्रक्रियाओं से बनाये जाते हैं जो प्रशासन को प्रभावशाली बनाने के लिए कार्यपालिका को दिए जाते हैं"

~~विश~~ विलोबी के अनुसार लोक प्रशासन के अध्ययन-क्षेत्र के बारे में विचारकों में बड़ा भेद है किन्तु इसमें मुख्य रूप से लोक प्रशासन के क्षेत्र का संबंध इन बातों से है — (I) सामान्य प्रशासन (II) संगठन (III) कर्मचारी वर्ग (IV) सामग्री (V) वित्त।

लूथर गुलिक ने लोक प्रशासन के क्षेत्र के संबंध में ~~भी~~ और भी आधुनिक रूप दिया है। उसने लोक प्रशासन के क्षेत्र को POSDCORB से जोड़ा है। इनके अनुसार लोक प्रशासन के क्षेत्र में

⇒ P → Planning

⇒ O → Organising.

⇒ S → Staffing.

⇒ D → Directing.

⇒ CO → CO-ordinate

⇒ R → Reporting

⇒ B → Budgeting

ये सारे कार्य आते हैं।

⇒ लोककल्याणकारी दृष्टिकोण:- इसे आदर्शवादी दृष्टिकोण भी कहा जाता है। इस दृष्टिकोण के समर्थक राज्य और लोक प्रशासन में कोई अंतर नहीं मानते हैं। दोनों का ही लक्ष्य ही जनता का ~~भला~~ हित है। एम.ई. ~~डि~~ डिमॉक के अनुसार:- "लोक प्रशासन अच्छी जि. के लक्ष्य की प्राप्ति का साधन है।"