BPAC-131

लोक प्रशासन के विभिन्न परिप्रेक्ष्य

सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ
इंदिरा गाँधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय

विशेषज्ञ समिति

प्रो. सी. वी. राधवुलु
पूर्व कुलपति
नागार्जुन विश्वविद्यालय
गुंटूर ,आंध्र प्रदेश

प्रो. रमेश अरोड़ा
लोक प्रशासन के पूर्व आचार्य
राजस्थान विश्वविद्यालय

प्रो. ओ. पी. मिनोचा
लोक प्रशासन के पूर्व आचार्य
भारतीय लोक प्रशासन संस्थान
नई दिल्ली

प्रो. अरविंद के. शर्मा
लोक प्रशासन के पूर्व आचार्य
भारतीय लोक प्रशासन संस्थान,नई दिल्ली

प्रो. संजीव कुमार महाजन
लोक प्रशासन विभाग, हिमाचल प्रदेश विश्वविद्यालय, शिमला

प्रो. आर. के. सप्रू
लोक पशासन के पूर्व प्रोफेसर
पंजाब विश्वविद्यालय,चंडीगढ़

प्रो. साहिब सिंह भयाना
लोक प्रशासन के पूर्व प्रोफेसर
पंजाब विश्वविद्यालय,चंडीगढ़

प्रो. रविंदर कौर
लोक प्रशासन विभाग
उस्मानिया विश्वविद्यालय,हैदराबाद

प्रो. सी. वेंकटैया
बी . आर. अंबेडकर मुक्त
विश्वविद्यालय, हैदराबाद

प्रो. बी. बी. गोयल
लोक प्रशासन के पूर्व प्रोफेसर
पंजाब विश्वविद्यालय, पंजाब

प्रो. जी. पलनीथुराई
राजनीति विज्ञान और विकास
प्रशासन विभाग
गांधीग्राम ग्रामीण
विश्वविद्यालय,गांधीग्राम

प्रो. रमनजीत कौर जोहल
स्कूल ऑफ ओपन लर्निंग,
पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़

प्रो . राजबंस सिंह गिल
लोक प्रशासन विभाग, पंजाबी
विश्वविद्यालय, पटियाला

प्रो. मंजूशा शर्मा
लोक प्रशासन विभाग
कुरुक्षेत्र विश्वविद्यालय

प्रो. लाल निझोवी
लोक प्रशासन विभाग
मिज़ोरम केंद्रीय विश्वविद्यालय

प्रो. नीलिमा देशमुख
लोक प्रशासन विभाग,
राष्ट्रसंत टुकदोजी
महाराज नागपुर विश्वविद्यालय

प्रो॰राजवीर शर्मा
पूर्व वरिष्ठ सलाहकार, लोक प्रशासन
संकाय, सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ ,इग्नू

मनोज दीक्षित
लोक प्रशासन संकाय
लखनऊ विश्वविद्यालय, लखनऊ

प्रो. सुधा मोहन
नागरिक व राजनीति विभाग
मुम्बई विश्वविद्यालय, मुम्बई

इग्नू संकाय

प्रो. प्रदीप साहनी
प्रो. ई. वायुनंदन
प्रो. उमा मेडुरी
प्रो. अलका धमेजा
प्रो. डॉली मैथ्यु
प्रो. दुर्गेश नंदिनी

सलाहकार

डॉ संध्या चोपड़ा,
डॉ सेंथमिल कनल

संयोजक

प्रो. डॉली मैथ्यू
प्रो. दुर्गेश नन्दिनी

पुनरीक्षक

राजेन्द्र पाण्डे

पाठ्यक्रम समन्वयक

प्रो. अलका धमेजा
सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ, इग्नू

पाठ्यक्रम संपादक

प्रो. अलका धमेजा
सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ, इग्नू

पाठ्यक्रम संयोजक

प्रो. अलका धमेजा
सामाजिक विज्ञान संकाय
इग्नू, नई दिल्ली

कोर्स की तैयारी टीम

इकाई		लेखक	हिन्दी अनुवादक
खंड 1	**वैचारिक और क्लासिकी परिप्रेक्ष्य**		
इकाई 1	लोक प्रशासन की धारणा और महत्व	डॉ श्वेता मिश्रा, (वरिष्ठ) सह प्रो., गार्गी कॉलेज, दिल्ली विश्वविद्यालय	डॉ. राजवीर शर्मा (पूर्व वरिष्ठ सलाहकार, एसओएसएस इग्नू)
इकाई 2	वैज्ञानिक प्रबंधन दृष्टिकोण	डॉ वैशाली नरूला, सहायक .प्रोफेसर, कमला नेहरू कॉलेज, दि.वि.वि	डॉ. राजवीर शर्मा
इकाई 3	प्रशासनिक प्रबंधन दृष्टिकोण	डॉ राजवीर शर्मा, पूर्व वरिष्ठ सलाहकार, लोक प्रशासन संकाय, सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ ,इग्नू	डॉ राजवीर शर्मा
इकाई 4	नौकरशाही दृष्टिकोण	डॉ आर.अनीता, पूर्व संकाय, आर.जी.एन.आई.वाई.डी., श्रीपेरुंमबूदूर, तमिलनाडू	श्रीमती तरुना राठौर, संकाय अतिथि, राजनीतिक विज्ञान, जबलपुर
खड 2	**व्यवहारात्मक, प्रणाली व सामाजिक मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण**		
इकाई 5	मानव संबंध दृष्टिकोण	प्रो. उमा मेडुरी,लोक प्रशासन संकाय, इग्नू	डॉ. राजवीर शर्मा
इकाई 6	निर्णय निर्माण दृष्टिकोण	डॉ ए. सेंथामिल कनल, सलाहकार, लोक प्रशासन संकाय, सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ, इग्नू	डॉ. राजवीर शर्मा
इकाई 7	प्रणाली और सामाजिक मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण	डॉ बी. सेंथिल नाथन, लोक प्रशासन विभाग, श्रीकृष्ण कला और विज्ञान महाविद्यालय, कोइम्बतुर, तमिलनाडू	श्रीमती प्रतिभा रानी
खंड 3	**लोक नीति परिप्रेक्ष्य**		
इकाई 8	लोक नीति दृष्टिकोण	डॉ आर. के. सप्रू, सेवानिवृत्त लोक प्रशासन के प्रोफेसर,पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़	श्रीमती तानिमा दत्ता, सह–प्रोफेसर लवली प्रोफशनल विश्वविद्यालय
इकाई 9	नीति विज्ञान दृष्टिकोण	डॉ आर. के. सप्रू, सेवानिवृत्त लोक प्रशासन के प्रोफेसर, पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़	डॉ. राजवीर शर्मा
खंड 4	**राजनीतिक और राजनीतिक परिप्रेक्ष्य**		
इकाई 10	परिस्थितिकी दृष्टिकोण	डॉ संध्या चोपड़ा, सलाहकार, लोक प्रशासन संकाय, सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ, इग्नू	श्रीमती तानिमा दत्ता
इकाई 11	नवीन लोक प्रशासन दृष्टिकोण	डॉ संध्या चोपड़ा, सलाहकार, लोक प्रशासन संकाय, सामाजिक विज्ञान, विद्यापीठ, इग्नू	श्रीमती प्रतिभा रानी
इकाई 12	लोक चयन दृष्टिकोण	डॉ पुर्णिमा एम. सहायक प्रोफेसर, सामाजिक विकास परिषद, नई दिल्ली	श्रीमती तरुना राथौड़
इकाई 13	लोक हित दृष्टिकोण	डॉ पुर्णिमा एम. सहायक प्रोफेसर,	श्रीमती प्रतिभा रानी
खंड 5	**समसामयिक परिप्रेक्ष्य**		
इकाई 14	नवीन लोक प्रबंधन दृष्टिकोण	प्रो. उमा मेडुरी, लोक प्रशासन संकाय, इग्नू	डॉ. राजवीर शर्मा
इकाई 15	सुशासन दृष्टिकोण	प्रो. उमा मेडुरी, लोक प्रशासन संकाय, इग्नू	श्रीमती तरुना राठौर
इकाई 16	उत्तर-आधुनिक दृष्टिकोण	डॉ आर.अनीता, आर जी एन आई वाई डी श्रीपेरुंमबूदूर, तमिलनाडू	श्रीमती तरुना राठौर
इकाई 17	नारीवादी दृष्टिकोण	डॉ अनीता बगाई, सह प्रोफेसर, लेडी श्री राम कॉलेज फॉर विमिन दिल्ली विश्वविद्यालय, नई दिल्ली	डॉ. राजवीर शर्मा

सामग्री निर्माण दल

श्री राजीव गिरधर
असिस्टेंट रजिस्ट्रार (प्रकाशन)
एम.पी.डी.डी., इग्नू, नई दिल्ली

श्री हेमन्त परीदा
अनुभाग अधिकारी (प्रकाशन)
एम.पी.डी.डी., इग्नू, नई दिल्ली

कवर डिजाइन
एडीए ग्राफिक्स

कवर डिजाइन संकल्पनाः
डॉ. संध्या चोपड़ा
सलाहकार, लोक प्रशासन संकाय

अगस्त, 2019

© इन्दिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय, 2019

ISBN:

सर्वाधिकार सुरक्षित, इस कार्य का कोई भी अंश किसी भी रूप में पुनः प्रकाशित नहीं किया जा सकता, अनुलिपिक या किसी अन्य साधन द्वारा, इन्दिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय के बिना किसी लिखित आदेश व पुनः इन्दिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय के कोर्स की सूचना विश्वविद्यालय के मैदान गढ़ी कार्यालय, नई दिल्ली–110068 के द्वारा प्राप्त की जा सकती है अथवा विश्वविद्यालय की वेबसाइट http://www.ignou.ac.in देखें

इन्दिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय नई दिल्ली की ओर से निदेशक सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ द्वारा मुद्रित एवं प्रकाषित।
लेजर टाइप सेटिंग : टेसा मीडिया एण्ड कम्प्यूटर्स, सी–206, शाहीन बाग, जामिया नगर, नई दिल्ली
मुद्रित :

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

विषय सूची

खंड 1	**वैचारिक और क्लासिकी परिप्रेक्ष्य**	**9**
इकाई 1	लोक प्रशासन की अवधारणा और महत्व	11
इकाई 2	वैज्ञानिक प्रबंधन दृष्टिकोण	24
इकाई 3	प्रशासनिक प्रबंधन दृष्टिकोण	34
इकाई 4	नौकरशाही दृष्टिकोण	54
खंड 2	**व्यवहारात्मक, प्रणाली व मनोवैज्ञानिक परिप्रेक्ष्य**	73
इकाई 5	मानव संबंध दृष्टिकोण	75
इकाई 6	निर्णय-निर्माण दृष्टिकोण	87
इकाई 7	प्रणाली और सामाजिक-मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण	102
खंड 3	**लोक नीति परिप्रेक्ष्य**	**119**
इकाई 8	लोक नीति दृष्टिकोण	121
इकाई 9	नीति विज्ञान दृष्टिकोण	136
खंड 4	**सामाजिक और राजनीतिक परिप्रेक्ष्य**	153
इकाई 10	परिस्थितिकी दृष्टिकोण	155
इकाई 11	नवीन लोक प्रशासन दृष्टिकोण	164
इकाई 12	लोक चयन दृष्टिकोण	173
इकाई 13	लोक हित दृष्टिकोण	189
खंड 5	**समसामयिक परिप्रेक्ष्य**	**203**
इकाई 14	नवीन लोक प्रबंधन दृष्टिकोण	205
इकाई 15	सुशासन दृष्टिकोण	221
इकाई 16	उत्तर–आधुनिक दृष्टिकोण	235
इकाई 17	नारीवादी दृष्टिकोण	254

पाठ्यक्रम प्रस्तावना

इस पाठ्यक्रम का शीर्षक 'लोक प्रशासन के विभिन्न परिप्रेक्ष्य' है। लोक प्रशासन को एक शैक्षिक अध्ययन के रूप में समझना आप सभी के लिए बहुत महत्वपूर्ण है। किसी भी विषय के प्रश्नाध्यात्मिक (Critical) विकास की पकड़ पाने के लिए, इसे विभिन्न दृष्टिकोण या दृष्टिकोणों के माध्यम से देखा जाना चाहिए। इसलिए, यह पाठ्यक्रम लोक प्रशासन के लिए प्रमुख दृष्टिकोण को समाविष्ट करता है और उन्हें एक प्रश्नाकर्षक तरीके से आपके सामने प्रस्तुत करता है। क्लासिकी से लेकर नियो-क्लासिकी और नारीवादी व उत्तर-आधुनिक के समसामयिक दृष्टिकोण से शुरू होने वाला यह पाठ्यक्रम इन सभी से संबंधित है। **वैचारिक और क्लासिकी परिप्रेक्ष्य** पर खंड 1 के तहत पाठ्यक्रम की पहली इकाई लोक प्रशासन के अर्थ, स्वरूप और कार्यक्षेत्र से संबंधित हैं। संकल्पना और लोक प्रशासन की महत्ता 'पर परिचयात्मक इकाई वर्तमान समय तक प्रतिस्पर्धा राज्य, लोक विभागों का संकुचन, विनौकरशाहीकरण, डाउनसाइज़िंग (Downsizing) की अवधारणाओं को रेखांकित करके लोक प्रशासन के विकास का पता लगाती है। यह लोक और निजी प्रशासन के बीच संबंधों पर चर्चा करती है और विकासशील देशों में लोक प्रशासन के महत्व की व्याख्या करती है।

इकाई 2, 3 और 4 क्लासिकी दृष्टिकोण से संबंधित हैं, जो श्रमिकों को संगठनात्मक उत्पादन के लिए मात्र उपकरणों के रूप में मानता है। वैज्ञानिक प्रबंधन और नौकरशाही इसके प्रमुख घटक हैं। वैज्ञानिक प्रबंधन पर इकाई 2 औद्योगिक प्रक्रियायों को बेहतर बनाने और उन्हें संचालित और मानकीकृत करने के तरीकों के रूप में गुणवत्ता अश्वासन और गुणवत्ता नियंत्रण पर केंद्रित है। मानसिक क्रांति, समय और गति अध्ययन, और केंद्रीकृत पदानुक्रम इसमें चर्चा की प्रमुख अवधारणाएं हैं। 'प्रशासनिक प्रबंधन दृष्टिकोण' इकाई 3 है। इसमें हेनरी फेयोल, लूथर गुलिक, लिंडल उर्विक और मैरी पार्कर फोलेट द्वारा प्रशासन के सिद्धांतों का वर्णन किया गया है। इकाई ने इस तथ्य पर ज़ोर दिया है कि क्लासिकी सिद्धांतकारों द्वारा प्रचारित सिद्धांतों ने आधुनिक लोक प्रशासन के लिए एक ठोस आधार प्रदान किया। इकाई 4 शीर्षक 'नौकरशाही दृष्टिकोण', नौकरशाही पर पूर्व-वेबरियन और उत्तर-वेबरियन कथाओं दोनों पर चर्चा करती है। यह कानूनी और तर्कसंगत नौकरशाही की पारंपरिक और करिश्माई के विपरीत एक कल्पित रूप की नौकरशाही की विशेषताओं को रेखांकित करते हुए वेबर दृष्टिकोण की बात करती हैं।

पाठ्यक्रम का खंड 2 **व्यवहारिक, प्रणाली और सामाजिक-मनोवैज्ञानिक परिप्रेक्ष्य** है। यह व्यवहारिक दृष्टिकोण के स्वरूप का वर्णन करता है, जो व्यक्तिगत आवश्यकताओं, समूह व्यवहार, तर्कसंगत निर्णय लेने, संगठनात्मक डिजाइन और पर्यावरण या संगठनों के संदर्भ पर ध्यान केंद्रित करता है। एल्टन मेयो के शुरुआती प्रयोगों को इकाई 5 में समझाया गया है, जो कुछ प्रयोगों तक ही सीमित रहने और मानव व्यवहार की जटिलता को न देखने के लिए मानवीय संबंध दृष्टिकोण की गंभीर रूप से समीक्षा करता है। निर्णय लेने में साइमन के मूल्य और तथ्य के द्वंद्ववाद का वर्णन इकाई 6 में किया गया है। यह विभिन्न प्रकार के निर्णय लेने के बारे में बताता है। यह निर्णय-निर्माण के विभिन्न मॉडलों की भी जांच करता है, जो हैं– साइमन का सीमित तर्कसंगता मॉडल, लिन्डब्लॉम का वृद्धिशील मॉडल, एटजिओनी का मिश्रित अवलोकन मॉडल व ड्रोर का इष्टतम मॉडल। प्रेरणा के विभिन्न सिद्धांतों और संगठनात्मक परिणाम के साथ उनका जुड़ाव इकाई 7 में वर्णित है। यह एक प्रणाली के रूप में संगठन अवलोकन की बात करता है। बंद और खुले सिस्टम पर चेस्टर बर्नार्ड के विचारों की चर्चा इस इकाई में की गई है। इकाई ने मॉस्लो के पदानुक्रम की आवश्यकताओं के दृष्टिकोण, डगलस मैकग्रेगर के सिद्धान्त 'एक्स' और सिद्धान्त 'वाई' और हर्ज़बर्ग के टू-फैक्टर सिद्धान्त का विश्लेषण किया है।

खंड 3 **लोक नीति परिप्रेक्ष्य** पर है। खंड की इकाई 8, लोक नीति दृष्टिकोण का अर्थ बताती है। इसमें हेरोल्ड लैसवेल, हर्बर्ट साइमन, डेविड ईस्टन और येहज़केल ड्रोर द्वारा प्रचारित विभिन्न प्रकार के लोक नीति दृष्टिकोण का वर्णन है। इकाई 8 पब्लिक पॉलिसी के विभिन्न मॉडलों की बात करती है। ये मॉडल हैं– संस्थागत, तर्कसंगत नीति निर्माण, समूह, एलीट-मास, राजनीतिक लोक नीति, रणनीतिक योजना। नीति विज्ञान दृष्टिकोण 'पर इकाई 9 इसकी प्रकृति, दायरे और विस्तार की जांच करती है। यह अपने बहु-शैक्षिक, प्रासंगिक, समस्या-उन्मुख और मानक दृष्टिकोणों पर चर्चा करके लासवेल की नीति विज्ञान की दृष्टि को सामने लाती है। यह नीति विज्ञान की नई दिशाओं को भी समझाती है, जिसमें मूल्यों की निरंतरता, प्रासंगिकता का निर्वाह, नीति जांच, सामाजिक नेटवर्क विश्लेषण और नीति विज्ञान का लोकतंत्रीकरण शामिल है।

राजनीतिक और सामाजिक परिप्रेक्ष्य पर खंड 4 में, इकाइयां 10 से 14 उस पर्यावरण से संबन्धित हैं, जिसमें लोक प्रशासन कार्य करता है। 'पारिस्थिकी दृष्टिकोण' इकाई 10 है। इसका ध्यान देशों के विभिन्न वातावरणों की पारिस्थितिकी का अध्ययन करने और उसके बाद अनुकूल नीतियों को तैयार करने पर केंद्रित है। यह इकाई पारिस्थितिकी की अवधारणा की व्याख्या करती है। यह एग्ररेरिया और इंडस्ट्रिया मॉडल्स के स्वरूप को सामने लाती है, जो कि रिग्स के फ्यूज्ड-प्रिस्मेटिक-डिफ्रैक्टिड मॉडल से पहले थे। नवीन लोक प्रशासन दृष्टिकोण पर इकाई 11, नवीन लोक प्रशासन को अपने प्रक्षेप पथ में स्थान देने के लिए लोक प्रशासन के विकास और चरणों की चर्चा करती है। ध्यान सभी मिन्नोब्रुक सम्मेलनों के विचार-विमर्श और सार्वजनिक-उन्मुख, लक्ष्य-उन्मुख, परिवर्तन-उन्मुख और मानक प्रशासन उद्देश्यों की आवश्यकता पर है। लोक चयन दृष्टिकोण पर इकाई 12 'लोक चयन दृष्टिकोण' व्यवस्थित व्यक्तिवाद, संस्थागत बहुलवाद, तार्किक चयन, रेंट-सीकिंग और इकोनॉमिक कॉन्स्टीट्यूशनलिज़्म, (Methodological Individualism, Institutional Pluralism, Rational Choice, Rent Seeking and Economic Constitutionlism) की अवधारणाओं का वर्णन करती है। 'लोकहित दृष्टिकोण' इकाई 13 है जो विभिन्न विद्वानों के विचारों को स्पष्ट करके लोक हित की अवधारणा का विस्तृत वर्णन करती है। यह लोक हित के प्रति वर्तमान और भविष्य की जिम्मेदारियों का वर्णन करती है। यह इस प्रश्न से भी संबंधित है कि राज्य, न्यायपालिका और नागरिक समाज द्वारा नीतियों, अधिनियमों और जनहित याचिका के तरीके से किस तरह से लोक हित का पालन किया जाता है।

पाठ्यक्रम का आखरी खंड 5, जो कि नवीन लोक प्रबंधन, सुशासन, उत्तर-आधुनिकवाद और नारीवाद के प्रश्नधिक समकालीन दृष्टिकोणों के **'समसामयिक परिप्रेक्ष्य'** पर है। इस खंड में इकाई 14 का केन्द्र-बिन्दु सुधार रणनीति के रूप में एन पी एम पर है। इकाई संगठन के विकेंद्रीकरण, प्राधिकार के प्रतिनिधिमंडल, विभिन्न टीमों के लिए जिम्मेदारी, ग्राहक अभिविन्यास और संतुष्टि के माध्यम से संगठन में कार्यों को वितरित करने पर केंद्रित है। जैसे-जैसे राज्य की प्रकृति बदल रही है, नए अभिकर्ताओं ने शासन प्रक्रियाओं में उपस्थिति की है। सुशासन पर इकाई 15 शासन के नए मापदण्ड जैसे कि सहभागिता, न्याय का शासन, पारदर्शिता, समानता, कार्यकुशलता व उत्पादकता (Participation, Rule of Law, Transparency, Responsibility, Equality, Efficiency, Accountability and Predictability) पर केंद्रित है।

'उत्तर-आधुनिकवाद' पर इकाई 16 का केंद्रीय बिंदु मानक नौकरशाही दक्षता की अवधारणा का मुकाबला करने के लिए आधुनिकता, संगठनात्मक मानवतावाद, लोक प्रशासन सिद्धांत नेटवर्क, द्वंद्वात्मक पद्धति,विनिर्मिति, विक्षेत्रीकरण, कल्पना और बदलाव की अवधारणाओं के साथ शिक्षार्थियों को परिचित करना है। यह उत्तर-आधुनिकवाद के विचारों और प्रथाओं जैसे

कि जीवित अनुभवों पर घटनाक्रम दृष्टिकोण, व्याख्यानात्मक सिद्धांत, हेर्मेनेयटिक्स, नव–कार्यप्रणाली, प्रतीकात्मक अंर्तक्रिया, नारीवादी शैक्षिक अध्ययन, आलोचनात्मक परिप्रेक्ष्य व व्याख्यान विधि (Post-experiences, Interpretative Theory, Hermeneutics, Ethnomethodology, Symbolic Interactionism, Feminist Epistemology, Critical Theory, and Discourse Analysis) से संबंधित है। इकाई 17 पाठ्यक्रम की अंतिम इकाई है। 'नारीवादी दृष्टिकोण' शीर्षक से यह इकाई 'गवर्नेंस फॉर जेंडर' और जेंडर फॉर गवर्नेंस' के मिथकीय उपेक्षित व्याख्यानों से संबंधित है। जेन्डर समयता, न्याय नीति और न्याय, पितृप्रधान सोच (Gender Equality, Ethics and Justice and Patriarchical Thought Pattern) जैसे अनदेखे किए हुए मुद्दों पर यह इकाई ध्यान केन्द्रित करती है। यह प्रशासन में महिलाओं की भागीदारी और शासन में महिलाओं के अनुकूल नीतियों पर बहुत जरूरी बहस को स्पष्ट करती है।

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

खंड 1
वैचारिक और क्लासिकी परिप्रेक्ष्य

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

इकाई 1 लोक प्रशासन की अवधारणा तथा महत्व*

इकाई की रूपरेखा

1.0 उद्देश्य

1.1 प्रस्तावना

1.2 लोक प्रशासन का अर्थ

1.3 लोक प्रशासन : स्वरूप एवं क्षेत्र

1.4 लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन के बीच संबध

1.5 लोक प्रशासन का महत्व

1.6 निष्कर्ष

1.7 शब्दावली

1.8 संदर्भ लेख

1.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

1.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद आप निम्न को समझ सकेंगे :

- लोक प्रशासन के अर्थ स्वरूप तथा क्षेत्र की व्याख्या;
- निजी प्रशासन तथा लोक प्रशासन में अंतर; और
- लोक प्रशासन के महत्व का परीक्षण।

1.1 प्रस्तावना

सरकार के कुशल संचालन के लिए लोक प्रशासन बहुत महत्वपूर्ण हैं। एक विशेषीकृत अध्ययन विषय के रूप में, इसका संबंध प्रमुखतः सरकार की मशीनरी एवं प्रक्रियाओं से हैं। यह सरकार का क्रियात्मक भाग हैं। यह सत्ता का केन्द्र और लोक सेवा की एक संस्था दोनों ही हैं। लोक सेवा की एक संस्था के रूप में, यह लोगों को सेवाएं प्रदान करता है तथा जन-हित को बढ़ावा देता है या संवर्धन करता है। एक सत्ता के केन्द्र के रूप में, लोक नौकरशाही अपने ही विशेषाधिकारों से संबद्व होने की तरफ प्रवृत होती हैं। पिछले कुछ वर्षों में लोक प्रशासन में एक अध्ययन विषय के रूप में तेजी से परिवर्तन आ रहे हैं, तथा चुनौतियों का उत्तर देने के लिए लोक प्रशासन विकसित हुआ है और आज भी विकसित हो रहा है।

उदारीकरण, निजीकरण तथा वैश्वीकरण के आगमन ने व्यक्तियों तथा संस्थाओं की भूमिका में महत्वपूर्ण बदलाव लाए हैं; लोक प्रशासन भी इसका अपवाद नहीं है। यह लोक प्रशासन के पांरपारिक मॉडल से नवीन लोक प्रशासन के मॉडल (Paradigm) में परिवर्तन का प्रतिनिधित्व करता है, जो प्रभावी शासन एवं वस्तुओं और सेवाओं के कुशल वितरण (Delivery) के लिए राज्य के स्थान पर बाज़ार शक्तियों का पक्षधर है।

अनेकों देशों में प्रतिस्पर्धी राज्य, प्रबंधात्मक झुकाव (Orientation) बाह्य संविदाकरण, गैर-नौकरशाहीकरण, आकार को घटाना आदि अवधारणाओं ने प्रसिद्धियाँ प्रचलन करना आरंभ

**योगदान* डॉ. श्वेता मिश्रा, वरिष्ठ सहायक प्रोफेसर, गार्गी कॉलेज, दिल्ली विश्वविद्यालय, दिल्ली

कर दिया है। विकास के उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए नया दृष्टिकोण एक प्रबंधन-यंत्र के रूप में उभरा है। इसमें लाये सुधारों के द्वारा जन संस्थानों में एक नई उद्यमशील, उपभोक्तान्मुख संस्कृति को लाया गया है, जिसका ध्यान-केन्द्र परंपरागत मॉडल के विरूद्व संगठनों तथा व्यक्तियों की स्वात्ता तथा निष्पादन का आकलन है। वास्तव में, प्रबंधनवाद सरकारी क्रियाकालापों के प्रत्येक स्तर पर विन्ययता, कुशलता व प्रभावशीलता का प्रयास है। इस प्रकार वर्तमान समय में लोक प्रशासन जटिल हो गया है, और धीरे-धीरे प्रबुद्ध (Enlightened) लोक शासन की ओर बढ़ रहा है।

इस इकाई में, लोक प्रशासन तथा प्रशासन की शब्दावली को परिभाषित करने का प्रयास किया जायेगा। यह लोक प्रशासन का स्वरूप, धैर्य तथा महत्व की चर्चा करेंगी। यह इकाई लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन के बीच संबंधों का विश्लेषण करेगी, तथा लोक प्रशासन के महत्व को स्पष्ट करेगी।

1.3 लोक प्रशासन का अर्थ

प्रशासन की आम (Generic) अवधारणा का एक भाग लोक प्रशासन है, इसलिए लोक प्रशासन का अर्थ समझने से पूर्व, प्रशासन का अर्थ समझना आवश्यक है। आईए, जानें प्रशासन शब्द का अर्थ :

- **प्रशासन की परिभाषा**

एडमिनिस्टर ('Administer' यानी शासन करना) शब्द लेटिन भाषा के दो शब्दों एड+मिनिस्ट्रेर (Ad+ministrare) से लिया गया है, जिसका अर्थ होता है, लोगों की देखभाल करना या चिंता करना व कार्यों का प्रबंधन करना। अपने शब्दिक रूप में, प्रशासन शब्द का अर्थ सार्वजनिक या निजी, नागरिक या सेवा संबंधी बड़े स्तर या अन्यथा मामलों का प्रबंधन और इस प्रकार, प्रकृति सें सार्वभौमिक है। प्रशासन वह सहयोगी का प्रयास है, जिसके द्वारा निर्धारित लक्ष्यों और उद्देश्यों को पूर्ण किया जाता है। E.N.Gladden (1952) ने अपनी पुस्तक इंट्रोडक्शन टू पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन (Introduction to Public Administration) में प्रशासन की परिभाषा इस प्रकार से दी है – प्रशासन एक लम्बा तथा कुछ गर्वित (Pompous) शब्द है, लेकिन अर्थ साधारण हैं, क्योंकि इसका अर्थ है लोगों की चिंता करना, या उनकी देखभाल करना, मामलों का प्रबंधन; एक सुनिश्चित उद्देश्य को पूरा करने के लिए सुनिश्चित किया है।

प्रशासन का अर्थ एक मकसद या एक उद्देश्य की प्राप्ति की दृष्टि से व्यक्तियों तथा सामग्री का संग्रहण तथा प्रयोग करना है। ऐसे जन समूहों के साथ जुड़ना है, जो वांछित लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए समन्वय तथा सहयोग करते हैं। अन्य शब्दों में वांछित लक्ष्यों तथा उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए हमें भौतिक तथा मानव संसाधनों को संगठित करने तथा निर्देशित करने की आवश्यकता होती है। यह सार्वभौमिक प्रक्रिया है तथा विभिन्न संस्थागत परिप्रेक्षयों में घटित होती है। इन स्थितियों पर आधारित प्रशासन को सार्वजनिक तथा निजी प्रशासन में विभाजित किया जाता है। प्रथम का संबंध उस प्रशासन से है, जो सरकारी परिवेश में संचालित होता है, जबकि दूसरे का संबंध उस प्रशासन से है, जो गैर-सरकारी अर्थात् व्यापार उद्देश्यों से परिवेश या स्थिति में संचलित होता हैं या कार्य करता है।

संक्षेप में, प्रशासन का इस प्रकार का अर्थ सामान्य या सामने रखे गये लक्ष्य की प्राप्ति के लिए किए गए सहकारी प्रयास हैं। यह मानव तथा वस्तुओं को उतनें ही निश्चितया संगठित तथा निदेशित करने के कौशलों से युक्त प्रबंधकों का उसी प्रकार से एक विशेषीकृत

व्यवसाय है, जिस प्रकार से एक इंजीनियर को संरचना निर्यात करने या एक डाक्टर को मानव की बीमारियों को समझनें का कौशल प्राप्त होता है (शर्मा व सदाना– Sharma and Sadana, 1998)। अन्य शब्दों में, यह एक उद्देश्योंन्मुख, ध्येययुक्त, समन्वयकारी तथा सहकारी क्रिया है, जो जन समूह कुछ उद्देश्य या उद्देश्यों की पूर्ति के लिए प्रयोग में लाते हैं।

इस प्रकार प्रशासन के कुछ विशेष लक्ष्य होते हैं। ये हैं :

- उद्देश्योन्मुख
- सुविचारित ध्येय प्राप्ति
- मानव तथा भौतिक संसाधनों का निदेशक
- सुनिश्चित क्रिया
- सॉझे उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए सहयोग
- मुद्दों या मामलों को व्यवस्थित अवस्था में रखना
- संसाधनों का सोचा-समझा प्रयोग
- लोगों पर नियंत्रण तथा उनके बीच समन्वय
- कार्य पूर्ण करना

लोक प्रशासन, प्रशासन के अधिक बड़े या व्यापक क्षेत्र का एक भाग हैं। इसे साधारणतया नौकरशाही के नाम से समझा जाता है, बिना इस तथ्य पर ध्यान दिए कि एक निश्चित संगठनात्मक रूप से नौकरशाही केवल सरकार के भीतर ही नहीं, अपितु निजी एवं तृतीया क्षेत्र या सैक्टर संगठनों में भी पायी जाती है (धमेजा– Dhameja, 2003)। लोक प्रशासन एक अध्ययन विषय है, जिसका संबंध संगठन तथा लोक कल्याण के लिए लोक नितियों के निमार्ण एवं कार्यान्वयन से है। यह एक राजनीतिक परिवेश में कार्य करता है, ताकि राजनैतिक निर्णय निर्यमाताओं द्वारा निर्मित या स्थापित लक्ष्यों और उद्देश्यों को प्राप्त किया जा सके। इसे सरकारी शासन भी कहा जाता है, क्योंकि लोक प्रशासन शब्द में संमग्र लोक का अर्थ है सरकार। इस प्रकार लोक प्रशासन का केन्द्रबिंदु लोक नौकरशाही अर्थात् सरकार का नौकरशाही या प्रशासनिक संगठन है।

लोक प्रशासन की विशेषताएं हैं:

- नौकरशाही निर्णय-निमार्ण।
- नीति प्रक्रिया का संगठन तथा विधिया।
- कानून का विस्तृतः व्यवस्थात्मक कार्यान्वयन।
- लोक नीति का कार्यान्वयन।
- नागरिक कार्यों का निष्पादन।
- प्रशासनिक शाखा का संचालन।
- राजकीय कार्यों या मसलों के संदर्भ में प्रयुक्त कला तथा विज्ञान।
- सरकार 'क्या' और 'कैसें' कार्य करती है।

सब मिलाकर यह कहा जा सकता है कि लोक प्रशासन पूर्ण सरकार के क्रियाशील होने से कुछ कम नहीं है। यह वह अंग है, जिसके माध्यम से सरकार के उद्देश्यों और लक्ष्यों को पूरा किया जाता है। अन्य शब्दों में यह सरकार का क्रिया वाला भाग है, तथा माध्यम है, जिसके

द्वारा सरकार के लक्ष्यों तथा उद्देश्यों को प्राप्त किया जाता है (चक्रवर्ती व भट्टाचार्य– Chakraborty and Bhattacharya, 2003)। वास्तव में, लोक प्रशासन का दो रूप से प्रयोग किया जाता है। यह एक क्रियाकलाप है; तथा इसे एक बौद्विक खोज तथा अध्ययन (विषय) के रूप में भी जाना जाता हैं। लोक प्रशासन के स्वरूप की ओर बढ़ने से पहले, एक दूसरे के रूप में प्रयुक्त प्रशासन, संगठन तथा प्रबंध तीन शब्दों की व्याख्या करना महत्वपूर्ण है।

यद्यपि तीन शब्दों का प्रयोग एक दूसरे के लिए किया जाता है, फिर भी उनके अर्थों में एक निश्चित अंतर है :

यह अंतर विलियम शुल्ज (William Shulze) ने स्पष्ट किया हैं। उसके अनुसार,– ''प्रशासन वह शक्ति है, जो उस लक्ष्य को बताती है, या निर्धारित करती है, जिसकी प्राप्ति के लिए संगठन तथा उसका प्रबंधन प्रयत्न करते हैं, तथा उन व्यापक नीतियों का निर्माण करतें हैं, जिनके अतंर्गत वे कार्य करना होता है। किसी वांछित लक्ष्य के प्राप्त करने के लिए व्यवस्थित एवं प्रभावी अतर्संबंध में एक साथ लाए गए आवश्यक अनुलाभ (साज-सामान) कार्य-स्थान, हथियार, उपकरण वस्तुएं या सामग्री तथा मानवों का समिश्रण है। "प्रबंध वह है, जो पूर्व निर्धारित लक्ष्य की प्राप्ति की ओर ले जाते हुए, मार्गदर्शन तथा निदेशन देता है।" प्रशासन इस प्रकार संगठन तथा प्रबंध, दोनों को अपने में शामिल करने वाली व्यापक अवधारणा है।

1.3 लोक प्रशासन : स्वरूप एवं क्षेत्र

लोक प्रशासन के **स्वरूप** के संबंध में दो व्यापक दृष्टिकोण हैं :

(अ) प्रबंधात्मक दृष्टिकोण, तथा (ब) एकात्मक दृष्टिकोण

- **प्रबंधात्मक (Managerial) दृष्टिकोण**

इस संबंध में लोक प्रशासन केवल प्रबंधात्मक गतिविधियों या क्रियाकलापों को ही सम्मिलित करता है, तकनीकी, लिपिकीय तथा शारीरिक गतिविधियां, जो स्वरूप से गैर-प्रबंधकीय हैं, को नहीं। इस विचार के अनुसार, लोक प्रशासन सर्वोच्च स्थान पर बैठे लोगों के क्रियाकलापों से ही जुड़ा या बना है। हरबर्ट साईमन (Herbert Simon) तथा लूथर गुलिक (Luther Gullick) इस विचार के समर्थक हैं। इस विचार के अनुसार, प्रशासन सभी क्षेत्रों या स्थानों में एक जैसा ही होता है, क्योंकि क्रियाकलापों के सभी क्षेत्रों की प्रबंधकीय तकनीक एक जैसी होती है। प्रशासन का संबंध पारिभाषित उद्देश्यों की प्राप्ति के साथ कार्यों को समन्वय कराने से होता है।

- **एकात्मक (Integral) दृष्टिकोण**

इस दृष्टिकोण के अनुसार, लोक प्रशासन में वे सभी क्रियाकलाप सम्मिलित होते हैं, जो किसी भी दिए गए लक्ष्य की प्राप्ति के लिए किये जाते हैं। अन्य शब्दों में प्रशासन प्रबंधकीय, तकनीकी, लिपिकीय तथा शारीरिक सभी क्रियाकलापों का पूर्ण योग हैं। इस विचार के अनुसार, प्रशासन ऊपर से नीचे तक सभी व्यक्तियों के क्रियाकलापों का नाम है। एल.डी. व्हाईट (L.D. White) तथा मार्शल ई. डिमॉक (Marshall E. Dimock) जैसे विचारक इस दृष्टिकोण को मानते हैं। इस दृष्टिकोण के अनुसार, प्रशासन संबंधित एजेंसी के विषय-वस्तु पर निर्भर करता है, अर्थात यह एक क्षेत्र या स्थान में भिन्न होता है।

लोक प्रशासन के **कार्यक्षेत्र** के भी दो दृष्टिकोण हैं।

अ) पोस्डकॉर्ब दृष्टिकोण,

ब) विषय-वस्तु दृष्टिकोण

- **पोस्डकॉर्ब (POSDCORB) दृष्टिकोण**

लोक प्रशासन के क्षेत्र के इस दृष्टिकोण का प्रचार या वकालत लूथर गुलिक ने की है। उनका विश्वास था कि प्रशासन 7 अवयवों से बना है। इन अवयवों को उसने पोस्डकॉर्ब का नाम दिया, जिसमें प्रत्येक अक्षर में प्रशासन का एक अवयव चिन्हित है। लूथर गुलिक ने प्रशासन के इन साथ अवयवों (या मुख्य कार्यपालिका के कार्यों) की व्याख्या निम्न प्रकार से की है:

P- प्लानिंग (Planning) (नियोजन) : उपस्थित ध्येय की प्राप्ति के लिए अपनाये गये तरीकों तथा सम्पन्न किए जाने वाले कार्यों की मोटी मोटी रूपरेखा तैयार करना।

O- ऑर्गनाईजिंग (Organising) (संगठित करना): सत्ता की संरचना निर्मित करना, जिससे सम्पन्न किया जाने वाले कार्य को पूर्ण-पारिभषित उप-भागों में व्यवस्थित तथा समन्वयित करना।

S- स्टाफिग (Staffing) नियुक्ति करना : संगठन के अंतर्गत विभिन्न पदों पर उपयुक्त व्यक्तियों की नियुक्ति करना तथा संपूर्ण कार्मिक प्रबंधन।

D- डाईरैक्टिंग (Directing) (निदेशक करना) : निर्णय लेना तथा स्टॉफ के मार्गदर्शन के लिए उनको समाहित करने वाले आदेश तथा निर्देश जारी करना।

Co-कोर्ऑडिनेटिंग (Coordinating) (समन्वय स्थापित करना) : आच्छान (Overlapping) तथा विवाद को दूर करना तथा कार्य के विभिन्न भागों को एक दूसरे से जोड़ना।

R- रिपोर्टिग (Reporting) (सूचित करना) : क्रियाकालापों के बारे में उच्चस्थ तथा अधीनस्थ को सूचित रखना तथा निरिक्षण, शोध तथा रिकार्डों के माध्यम से इस प्रकार की सूचना संग्रहित करने के लिए व्यवस्था करना।

B- बजटिंग (Budgeting) (बजट बनाना): वह सब जो वित्तीय योजना लेखांकन तथा निमंत्रण के रूप में बजट के साथ जुड़ा है (शर्मा व सदाना– Sharma and Sadana, *op.cit.*)।

- **विषय-वस्तु (Subject Matter) दृष्टिकोण**

यद्यपि लोक प्रशासन के क्षेत्र का पोस्टकॉर्ब दृष्टिकोण काफी लम्बे समय तक मान्य रहा लेकिन, समय के साथ इस दृष्टिकोण के विरोध में एक प्रतिक्रिया का उदय हुआ। उस समय यह अनुभव किया गया कि पोस्टकॉर्ब क्रियाकलाप संपूर्ण लोक प्रशासन या यहाँ तक कि उसका एक महत्वपूर्ण भाग भी नहीं हो सकता है। यह दृष्टिकोण इस बात का समर्थन या प्रचार करता है कि प्रशासन की समस्याएँ प्रत्येक एजेंसी में एक जैसी होती हैं, चाहें उनके द्वारा संपादित कार्यों की कोई भी विशेष प्रकृति क्यों न हों। इस प्रकार यह इस तथ्य की अनदेखी करता है कि अलग प्रशासनिक एजंसियों को अलग समस्याओं का सामना करना पड़ता है।

इसके अतिरिक्त पोस्डकॉर्ब केवल प्रशासन के अंगों के बारे में बात करता है, जबकि प्रशासन की मूलवस्तु अलग होती है। प्रशासन का वास्तविक केन्द्र लोगों के लिए निष्पादन की गई बहुत सी सेवायें जैसे सुरक्षा, स्वास्थ्य, शिक्षा, सामाजिक सुरक्षा आदि होती हैं।

इन सेवाओं की अपनी विशेषीकृत तकनीकें होती हैं। जिनमें सामान्य पोस्डकॉर्ब तकनीकें शामिल नहीं होती हैं। अन्य शब्दों में अपनी विषय-वस्तु से संबद्व होने के कारण प्रत्येक प्रशासनिक एजंसी (Adminitrative Agency) की अपनी स्थानीय पोर्स्डकॉर्ब (Local POSDCORB) होती है। पुनश्चः गुलिक की सामान्य पोस्डकॉर्ब तकनीकें भी प्रशासन की विषय-वस्तु से प्रभावित हैं।

इस प्रकार पोस्डकॉर्ब दृष्टिकोण विषय-परक के स्थान पर तकनीक-परक है। यह लोक प्रशासन के विषय-वस्तु के ज्ञान नामक आवश्यक तत्व की अनदेखी करता है। यही कारण है कि लोक प्रशासन के विषय-वस्तु दृष्टिकोण का उदय हुआ। यह एक प्रशासनिक एजेंसी के द्वारा प्रदत्त सेवाओं एवं निष्पादित कार्यों पर बल देता है। यह इस बात का समर्थन करता हैं, कि एक एजेंसी की सारभूत या मूलभूत समस्याएं संबधित विषय-वस्तु (अर्थात् सेवाएं तथा कार्य) पर निर्भर करती हैं।

इसलिए लोक प्रशासन का अध्ययन केवल प्रशासन की तकनीकों को नहीं, अपितु प्रशासन के मूलभूत या सारभूत मुद्दों या प्रयत्नों को भी सम्मिलित करता है। फिर भी पोस्डकॉर्ब दृष्टिकोण तथा विषय-वस्तु दृष्टिकोण अन्तर्बहिष्कृत (Mutually Exclusive) नहीं है, बल्कि एक दूसरे के पूरक हैं। ये दोनों मिलकर लोक प्रशासन का उचित क्षेत्र बनाते हैं। जैसा कि ठीक ही कहा गया है, पोस्डकॉर्ब तथा विषय-वस्तु लोक प्रशासन नामक यंत्र की कैंची के दो ब्लेड हैं।

बोध प्रश्न 1

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) ईकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) लोक प्रशासन के अर्थ की चर्चा कीजिए।

.....

.....

.....

2) लोक प्रशासन के स्वरूप तथा कार्य-क्षेत्र की व्याख्या कीजिए।

.....

.....

.....

1.4 लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन के बीच संबंध

लोक प्रशासन का संबंध राज्य के कार्यों से है तथा सरकारी नीतियों, कार्यक्रमों तथा निर्णयों की विधियों या कार्यनीतियों से है। यह राजनीतिक / सरकारी परिस्थिति में संचालित होता है। दूसरी ओर, निजी प्रशासन का संबंध कार्य के उन प्रबंध से होता है, जिसके निजी व्यक्ति स्वामित्व और संचालन करते हैं। यह गैर-सरकारी परिस्थिति अर्थात् व्यापारिक उद्देश्यों से संचलित होता है। इसलिए इन्हें क्रमशः सरकारी प्रशासन तथा बिजनैस प्रशासन कहा जाता है।

लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन में अंतर

पॉल एच एपलबी (Paul H. Appleby), सर जोसिया स्टॅम्प (Sir Josia Stamp), हरबर्ट ए साईमन (Herbert A. Simon) तथा पीटर ड्रकर (Peter Drucker) का मत है कि लोक तथा निजी प्रशासन दो अलग-अलग अवधारणाएँ हैं। इन दोनों प्रशासनों के बीच निम्न आधार पर अंतर किया जा सकता हैः

- लोक प्रशासन सार्वजनिक प्रकृति का होता है। इसलिए लोक प्रशासन का मुख्य उद्देश्य जन-सेवा एवं सामुदायिक कल्याण को प्रोत्साहन देना होता है। सेवा उद्देश्य इसकी

विशेषता होती है। इसके विपरित लाभ का उद्देश्य निजी प्रशासन की विशेषता होती है। इसके समाज सेवा लाभ को अधिकाधिक बढ़ाना इसका उद्देश्य होता है। इनके सभी प्रयास इसी लक्ष्य की ओर निर्देशित होते हैं। अपनी सामाजिक भूमिका के कारण लोक प्रशासन की प्रतिष्ठा निजी प्रशासन की अपेक्षा अधिक होती है।

- लोक प्रशासन पूर्णतः कानूनों, नियमों तथा विनियमों के अनुसार, संचालित होता है। प्रशासन कानूनी सत्ता के विपरीत या बाहर कोई कार्य नहीं कर सकते। निजी प्रशासन में सामान्य कानून होते हैं, जो बिजनेस का नियमन (Regulator) करते हैं। निजी बिजनैस संस्थान काफी लोचशील होते हैं।

- अधिकांश नीतिगत मामलों में लोक प्रशासन राजनीतिक निदेशन में बंधा होता है। मंत्री नीति की रूपरेखा निर्धारित करता है, जिसके अंतर्गत रहकर नौकरशाह नीति का कार्यान्वयन करते हैं। निजी प्रशासन में, ऐसा कोई राजनैतिक निर्देशन नहीं होता है। केवल आपातकालीन स्थितियों में, ऐसे राजनैतिक निर्देशन का प्रयोग किया जा सकता है। प्राप्त किये जाने वाले उद्देश्यों का निर्धारण यह स्वयं करता है, तथा इसके लक्ष्य राजनैतिक निर्णयों पर आश्रित नहीं होते हैं।

- लोक प्रशासन के लिए अपने व्यवहार में सामानरूप रहना आवश्यक है। अन्य शब्दों में, व्यवहार की समनुरूपता का सिद्वान्त लोक प्रशासन का मूल मंत्र है। इसके सभी क्रियाकलापों तथा निर्णय कारणों, नियमों तथा विनियमों द्वारा नियमित किए जाते हैं। इसका अर्थ यह है कि लोक प्रशासन में किसी प्रकार का भेदभाव, झुकाव या पक्षपात सार्वजनिक निंदा या विधायी उत्तेजना या हंगामा को बुलावा देगा। जनता के साथ व्यवहार करते समय प्रशासकों के लिए आवश्यक है कि वे एक समान (तकयुक्त) तथा निष्पक्ष रहें। उनके लिए किसी पक्षपात या पूर्वाग्रह से युक्त रहकर सभी लोगों के साथ एक जैसा व्यवहार करना आवश्यक है। दूसरी ओर; निजी प्रशासन पक्षपातपूर्ण व्यवहार कर सकता है, निजी प्रशासन में, उत्पादों के मूल्य निर्धारण, उत्पादों के चयन तथा उत्पादों की बिक्री में भेदभाव का प्रयोग स्वतंत्रता पूर्वक किया जाता है।

- सार्वजनिक होने के कारण लोक प्रशासन जनता की निरंतर छानबीन तथा (समीक्षा) परीक्षण के लिए खुला है। प्रशासकों के क्रियाकलाप कहीं अधिक जनता की निगरानी में रहते हैं। प्रशासकों की उपलब्धियाँ कभी-कभी प्रचारित होती हैं, लेकिन एक छोटी सी भी गलती तुरंत अखबारों की मुख्य खबर बन जाती है। विधायी निगरानी तथा न्यायिक पुनरावलोकन के द्वारा एक लोक प्रशासन अपने सभी कार्यों तथा निर्णयों के लिए उत्तरदायी होता है। अन्य शब्दों में, लोक प्रशासन नैतिक तथा आचार संबंधी मापदंड निजी प्रशासन की अपेक्षा कहीं अधिक ऊँचे होते हैं। लोक निगरानी निजी प्रशासन में न्यूनतम होती हैं तथा मिडिया भी इसकी नजदीकी से नज़र नहीं रखता है।

- निजी क्षेत्र में कार्यरत कर्मचारियों की तुलना में लोक प्रशासनों का कार्यकाल काफी सुरक्षित होता है। इसके अतिरिक्त, उन्हें सेवाकालीन तथा सेवा उपरान्त भी अनेकों लाभ या सुविधाएं तथा विशेषाधिकार प्राप्त होते हैं। इस प्रकार के विशेषाधिकार निजी क्षेत्र के कर्मचारियों को प्राप्त नहीं होते हैं।

- लोक प्रशासन में सरकार का एकाधिकार होता है तथा निजी पक्षों को प्रतिस्पर्धा करने की आज्ञा नहीं दी जाती है। डाक व तार, रेलवे, मुद्रा तथा सिक्कों की सेवाएं पूर्णरूप से सरकार द्वारा प्रदान की जाती हैं। निजी क्षेत्र में एकाधिकारवाद का अभाव होता है, एक ही वस्तु तथा उत्पाद की आपूर्ति के लिए वे एक दूसरे के साथ प्रतिस्पर्धा करते हैं। लोक प्रशासन पर बाहरी वित्तीय नियंत्रण होता है। इसका तात्पर्य है कि लोक प्रशासन का वित्तिय नियंत्रण विधानपालिका के पास होता है। अन्य शब्दों में,

विधानपालिका कार्यपालिका शाखा को आय व्यय की अनुमति प्रदान करती है। कार्यपालिका स्वंय (अपनी इच्छा से) धन का एकत्रीकरण या व्यय नहीं कर सकती हैं। इस प्रकार हम देखते हैं कि लोक प्रशासन में प्रशासन तथा वित में अलगाव होता है। जब कि निजी प्रशासन बाहय वित्तीय नियंत्रण के सिद्वान्त से बंधा हुआ नहीं होता है। यह जैसे चाहे अपने वित्त या आर्थिक संसाधनों का प्रबंधन कर सकता है।

- संपादित कार्यों की प्रकृति भी लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन में अलग-अलग है। लोक-प्रशासन अधिक व्यापक होता है। यह लोगों के अनेकों प्रकार की आवश्यकता से जुड़ा है या उनका समाधान करता है। यह ऐसे कार्य सम्पन्न करता है, जो समाज के अस्तित्व के लिए ही बहुत अधिक महत्वपूर्ण तथा अति आवश्यक होते हैं; उदाहरण के लिए सुरक्षा तथा कानून व्यवस्था बनाए रखना। इसके विपरित, निजी प्रशासन कम महत्वपूर्ण कार्य सम्पन्न करता है। जैसे कपड़ों का उत्पादन, चीनी की आपूर्ति आदि।

- लोक प्रशासन पर्दे के पीछे रहकर कार्य करता है। अन्य शब्दों में, सरकार में लोक सेवा की कार्यपद्वति की विशेषता गुमनामी (Anonymity) का सिद्धांत है, जो कि मंत्री के उत्तरदायित्व के सिद्वांत के समकक्ष हैं। इस प्रकार अपने अधीन कार्यरत लोक सेवकों के क्रियाकलापों का दायित्व मंत्री उठाता है। निजी प्रशासन में ऐसा नहीं है।

लोक प्रशासन कुशलता के मापन में भी निजी प्रशासन से मिलता है। निजी प्रशासन में कुशलता का स्वर लोक प्रशासन की तुलना में श्रेष्ठ होता है। क्योंकि उद्देश्य मुनाफा या लाभ कमाना होता है। सभी व्यक्ति पूर्ण रूप से (पूर्ण मन से) अपने कार्य तथा बिजनैस के प्रति समर्पित होते हैं। अन्य शब्दों में संसाधन प्रयोग या लाभर्जन (अर्थात् आगत-निर्गत संबंध) निजी प्रशासन में कुशलता मापने का आधार होते हैं।

इस प्रकार लोक प्रशासन की कुछ ऐसी अलग विशेषताएँ हैं, जो इसे निजी प्रशासन से अलग पहचान प्रदान करती हैं। लोक उत्तरदायित्व इसकी कसौटी या विशेषता है, व्यवहार की एकरूपता या समनुरूपता इसका नारा तथा सामुदायिक सेवा इसका आदर्श है।

लोक प्रशासन या निजी प्रशासन के बीच समानताएँ

यद्यपि वे कुछ बातों में एक दूसरे से भिन्न हैं, लोक तथा निजी प्रशासन के बीच अनेक समानताएं हैं। वास्तव में, हेनरी फेयोल (Henri Fayol), एम पी फोलेट (M.P. Follett), लूथर गुलिक (Luther Gulick) तथा लिंडल उर्विक (Lyndal Urwick) जैसे प्रशासनिक विचारकों का एक समूह लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन में भेद नहीं करता है। उसका मत हैं कि सभी प्रशासन चाहे लोक या निजी प्रशासन, एक जैसे होते हैं, तथा उनकी एक जैसी विशेषताएं होती हैं, तथा लोक तथा निजी प्रशासन में भेद करना अवांछनीय है, दोनों में काफी समानताएं हैं तथा अंतर केवल मात्रा का है रूप का नहीं।

लोक तथा निजी प्रशासन के बीच कुछ समानताएं निम्न हैं:

- प्रबंधात्मक तकनीकें तथा योजना, संगठन, नियंत्रण, समन्वय आदि कौशल दोनों में एक जैसे हैं।

- दोनों का संगठन पदसोपान क्रम पर आधारित है।

- दोनों में लेखांकन, कार्यालय प्रबंधन तथा प्रक्रियाएं, खरीद, निपटान, संख्यिकीं आदि की एकरूपता है।

- दोनों एक दूसरे के मापदंडों तथा क्रियाओं से प्रभावित होते हैं। इस प्रकार फिफ्नर व प्रैस्थस (Pfifner and Presthus, *op.cit.*) लोक निगमों के उद्भव को इसके वाणिज्यिक प्रारूप (नमूना) तथा पारम्परिक सरकारी विभाग के बीच का मुकाम नाम देकर वर्णन

करतें हैं। संगठन, कार्मिकों तथा वित्त से जुड़ी संमस्याएं भी एक साथ समान हैं। इनके बीच समानताएं इस तथ्य से स्पष्ट हो जाती हैं कि दोनों के बीच कार्मिकों की आपसी अदला-बदली तथा आवर्तन (Rotation) होता है। भारत में हमनें देखा है कि हैदराबाद स्थित भारत का प्रशासनिक स्टॉफ कॉलेज लोक तथा निजी दोनों क्षेत्रों के कार्मिकों के लिए सॉझे प्रशिक्षण कार्यक्रमों का आयोजन करता है।

वैश्वीकरण तथा नवीन प्रबंधन दृष्टिकोण के आगमन के साथ लोक तथा निजी प्रशासन के बीच की सीमाएं धूमिक होती जा रही हैं। सार्वजनिक क्षेत्र से निजी क्षेत्र की राह पर कार्य करने की अपेक्षा की जाती है। अन्य शब्दों में, इससे तीन ई-कार्यकुशलता, मितव्ययता तथा लाभ के साथ प्रभावशीलता के सिद्धान्तों का अनुगमन करने की आशा की जाती है। राज्य के औपचारिक अंगों के साथ साथ सामुदायिक संगठन तथा लोक संघों जैसे अनौपचारिक अंग भागीदारी करते हैं तथा उन क्रियाकलापों को संपादित करते हैं, जो पहले सार्वजनिक क्षेत्र में थे।

इसके अतिरिक्त, निजी क्षेत्र सरकार के नियामकीय संरचना तथा बाजार के रास्ते पर कार्य करते हुए उन कार्यों को सम्पन्न करता है, जो पूर्व में सार्वजनिक क्षेत्र का विशेषाधिकार था (मेडुरी– Medury, 2010)। इस प्रकार हम निष्कर्षतः कह सकते हैं कि अनेकों प्रकार से लोक तथा निजी प्रशासन के बीच अंतर कम होते जा रहे हैं। वे अब एक दूसरे के पूरक तथा अनुपूरक हैं।

1.5 लोक प्रशासन का महत्व

लोक प्रशासन आधुनिक समाज, जो प्रशासनिक विचारों के कथानुसार 'प्रशासनिक राज्य के उदय के प्रत्यक्ष गवाह हैं, का एक आवश्यक भाग बन गया है। इसका तात्पर्य है कि जन्म से मृत्यु तक व्यक्तियों की प्रत्येक गतिविधियों या क्रियाकलाप राज्य की एजेंसियों, अर्थात् प्रशासनिक एंजेसियों द्वारा नियमित या नियंत्रित हैं। दिन प्रतिदिन लोक प्रशासन का महत्व बढ़ रहा है। इसकें द्वारा निष्पादित कार्यों की संख्या का स्तर (Range) तथा प्रकृति में बढ़ोत्तरी हुई है तथा अब भी बढ़ रही है। यह केवल शांति व्यवस्था के लिए सामाजिक सुरक्षा कल्याण तथा आर्थिक ढाँचा बनाये रखने के लिए ही आवश्यक नहीं हैं, अपितु कानून का शासन निश्चित करने तथा सभी नागरिकों के साथ एक समान व्यवहार करने के साथ-साथ संविदात्मक जिम्मेदारियों को लागू तथा सुरक्षा सुविधाओं जैसी सेवाओं के संदर्भ में वस्तुओं के प्रदान करने के लिए भी आवश्यक है। इसकी प्रकृति, विषय सामग्री तथा क्षेत्र सभी एक साथ मिलकर इसे आधुनिक सरकारों की समस्या का हृदय बनातें हैं। (व्हाइट– White, 1958)

लोक प्रशासन विकासशील देशों के लिए बहुत अधिक महत्वपूर्ण है, जिसने अपने लिए सामाजिक आर्थिक विकास के लिए अनेकों योजनाओं एवं कार्यक्रमों का निर्धारण किया है। भारत जैसे विकासशील प्रजांतात्रिक देशों के लिए, जो अपनी अधिसंख्या गरीब तथा दुखी लोगों को प्रसन्नता तथा समृद्वि प्रदान करने के लिए कठिन प्रयास कर रहे हैं, लोक प्रशासन परिवर्तन तथा विकास का अंग बन गया है; तथा साथ ही राष्ट्रीय अखंडता की प्राप्ति की एक शाक्तिशाली एंजेसी भी।

परिवर्तन के एक यत्र के रूप में, विशेषरूप से भारत जैसे देशों में, लोक प्रशासन ने सफलतापूर्वक सामुदायिक विकास, गरीबी निवारण, रोज़गार गारंटी परियोजनाओं (Schemes) आवास योजनाओं, ग्रामीण संयोजकता, ग्रामीण विद्युतीकरण, स्वास्थ्य रक्षा योजनाएं आदि को क्रियान्वित किया है। परिणामस्वरूप, लोक प्रशासन ने निश्चय ही ग्रामीण लोगों को

बुनियादी सुविधाएं प्रदान करके तथा उनकी जीवन की दशाओं में सुधार लाकर ग्रामीण भारत का चरित्र बदल दिया है। राष्ट्रीय अखंडता के यंत्र के रूप में, इसमें शरणार्थियों को पुनर्वास करके तथा महाराज्य राज्यों को भारतीय भूमि या क्षेत्र में एकाल्प करके या मिलाकर एक बहुत महत्वपूर्ण भूमिका का निर्वाह किया है। (चक्रवर्ती व चांद– Chakraborty and Chand, 2012)

लोक प्रशासन एक समाज के लिए एक बड़ी स्थिरता प्रदान करने वाली शक्ति होता है। सरकारें तो आती तथा जाती रहती हैं, लेकिन प्रशासन वहीं रहता है, अर्थात् बदलता नहीं हैं। इस प्रकार यह नये तथा पुराने कार्यक्रमों के बीच कड़ी का काम करता है। भारत जैसे विविधतापूर्ण एक देश में लोक प्रशासन का महत्व और भी बढ़ जाता है, क्योंकि यह एक समरसता तथा अंखडता स्थापित करने वाली शक्ति के रूप में कार्य करता है। इसमें विभिन्न जातियों, वर्गों, समुदायों तथा धर्मों को एक ही स्थान पर लाने का कार्य किया है। अन्य शब्दों में, इसने एक ऐसा वातावरण तैयार किया है, जिसमें विविध पृष्ठभूमियों के लोग साथ–साथ रहकर जीवन यापन कर सकते हैं। एक प्रकार से, इसनें भारतीय प्रजांतत्र को स्थिरता तथा मजबूती प्रदान की है। लोक प्रशासन का सब कुछ शासन से जुड़ा है। यह विकास का हृदय है।

यह बाजार तथा सम्य समाज के बीच अन्तराफलक (Interface) है। फ्रैडरिक्सन के शब्दों में, लोक प्रशासन एक विभाजित तथा अकल्पित (Disarticulated) राज्य में अधिकार के तथा लोक प्रबंधन के बीच घटते संबंध के प्रत्युत्तर में सहयोग, नेटवर्किंग शासन तथा संस्थान निर्माण तथा रखरखाव के सिद्वांतों की ओर अग्रसित हो रहा है। (Frederickson, 1999)

बोध प्रश्न 2

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तरों मिलाइए।

1) लोक तथा निजी प्रशासन के बीच संबंध को स्पष्ट कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

2) लोक प्रशासन के महत्व का परीक्षण कीजिए।

.....

.....

.....

.....

1.6 निष्कर्ष

राज्य की भूमिका में बहुत अधिक परिवर्तन आ रहा है। कल्याणकारी राज्य एक कॉरपोरेटिस्ट राज्य के रूप में परिवर्तित हो गया हैं। बाज़ार शाक्तियों उन क्षेत्रों में प्रवेश कर गई हैं, जो

पूर्व में एकमात्र राज्य के अधिकार क्षेत्र में थे। इससें राज्य की भूमिका परिवर्तित हुई हैं। एक कर्त्ता से यह एक सुविधा जनक स्थिति देने वाला (Facilitator) तथा एक नियामक संस्था बन गया है।

इस प्रकार आधुनिक समाज के लोक प्रशासन ने एक बहुत महत्वपूर्ण भूमिका प्राप्त कर ली है। लोक प्रशासन सरकार का आधार होता है, चाहे वह सरकार राजशाही, प्रजातंत्र या तानाशाही, कोई भी हों। यह राज्य द्वारा निर्धारित या निर्मित्र चरणों, नीतियों तथा कार्यक्रमों को कार्यान्वित करने का यंत्र या साधन होता है। यह सामाजिक परिवर्तन तथा आर्थिक विकास का माध्यम है, विशेषकर कथित तृतीय विश्व में (अर्थात् विकासशील देशों), जो सामाजिक जुड़ाव तथा राष्ट्र निर्माण की प्रक्रिया में संलग्र है तथा राष्ट्रीय अखंडता का एक यंत्र है, विशेषकर उन विकासशील देशों में जो उप-राष्ट्रवाद, प्रथरतावाद, वर्गीय संघर्ष आदि से जूझ रहे हैं। इस इकाई ने निजी प्रशासन के विपरीत लोक प्रशासन के महत्व की चर्चा की है। इसमें लोक प्रशासन के अर्थ, प्रकृति तथा क्षेत्र के विषय में भिन्न-भिन्न परिप्रेक्ष्यों का वर्णन किया है।

1.7 शब्दावली

उदारीकरण, निजीकरण, वैश्वीकरण (Liberalisation, Privatisation and Globalisation (LPG): 1991 में भारत ने अपनी भुगतान संतुलन की स्थिति को सुधारने के लिए अनेक कदम उठाये, जिनमें आंतरिक तथा बाहय उदारीकरण, निजीकरण को बढ़ावा शामिल है। वैश्वीकरण का अर्थ अर्थव्यवस्था को अन्य दिशा में साथ प्रत्यक्ष पूँजी अर्थशास्त्र की अनुमति देकर जोड़ना हैं। इसमें उदारीकरण, निजीकरण तथा वैश्वीकरण, जिसे एल.पी.जी. भी कहा जाता है, कि बढ़ती हुई कार्यहीनता, कुप्रबंध, बढ़ती मंहगाई तथा सार्वजनिक क्षेत्र के नुकसान या घाटों की समस्याओं से निपटने के लिए आवश्यकता होती है। उदारीकरण का अर्थ है वस्तुओं तथा सेवाओं के ऊपर प्रतिबंध तथा छूटों को हटाने से है। निजीकरण का अर्थ स्वामित्व तथा प्रबंधन का सार्वजनिक क्षेत्र से निजीक्षेत्र को तबादला (Transfer) करना है।

व्यवहार की समनुरूपता (Consistency of Treatment): समनुरूपता का सिद्वांत किसी भी संगठन का आधार है या सामर्थ शाक्ति है। यदि एक मामले में एक कर्मचारी के साथ एक विशेष रूप में व्यवहार किया जाता है, तो उस मामले में अन्य कर्मचारियों के साथ भी वैसा ही व्यवहार किया जाना चाहिए, मामले की निष्पक्षता तथा गुण को ध्यान में रखते हुए।

1.8 संदर्भ लेख

Chakrabarty, B. & Chand, P. (2012). *Public Administration in a Globalising World.* New Delhi, India: Sage Publications.

Chakrabarty, B. & Bhattacharya, M. (Eds.) (2003). *Public Administration: A Reader.* New Delhi, India: Oxford University Press.

Corson, J. & Harris, J. (1967). *Public Administration in Modern Society.* London, U.K: McGraw Hill.

Dhameja, A. (Ed.) (2003). *Contemporary Debates in Public Administration.* New Delhi,India: Prentice-Hall of India Private Limited.

Dhameja, A. & Mishra, S. (Eds.) (2003). *Public Administration: Approaches and Application.* Noida, India: Pearson.

Frederickson, H.G. (1999). The Repositioning of American Public Administration. *Political Science and Politics.*32(4), 701-711.

Gladden, E.N. (2nd Edn.). (1952). *An Introduction to Public Administration*. London: Staples Press.

Gulick, L. (1937). Science Values and Public Administration. In Luther Gulick & L. Urwick (Eds.), *Papers on the Science of Administration.* New York: Institute of Public Administration, Columbia University.

Henry, N. (10th Edn.). (2007). *Public Administration and Public Affairs.* New Delhi, India: Pearson.

Medury, U. (2010). *Public Administration in the Globalisation Era*. New Delhi, India: Orient Black Swan.

Mishra, S. (2010). Book Review of Public Administration in Globalisation Era. *The Indian Journal of Public Administration.* 56(4).

Nigro, F.A. (2nd Edn.). (1971). *Modern Public Administration*. New York, U.S: Harper International Edition.

Pfiffner, J.M. (1946). *Public Administration.* New York, U.S: The Ronald Press Company.

Pfiffner, J.M. & Presthus, R.V. (3rd Edn.). (1953). *Public Administration*. New York: The Ronald Press Company.

Sharma, M.P. & Sadana, B.L. (37th Edn.). (1998). *Public Administration in Theory and Practice.* Allahabad: Kitab Mahal.

Waldo, D. (1955). *The Study of Public Administration*. New York, U.S: Garden City.

White, L.D. (4th Edn.). (1958). *Introduction to the Study of Public Administration.* New York, U.S: Macmillan Company.

Wilson, W. (1953). The Study of Administration. In Dwight Waldo (Ed.), *Ideas and Issues in Public Administration*. New York: McGraw-Hill.

1.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:

- लोक प्रशासन प्रशासन के वृहत क्षेत्र का एक हिस्सा या भाग है।
- इसे नौकरशाही के रूप में समझा जाता है।
- इसका सम्बन्ध सार्वजनिक नीतियों के निर्माण तथा कार्यान्वयन से होता है।
- यह सरकार का संगठन है, जो उद्देश्य पाक होता है तथा दृढ़ निश्चयी क्रिया करता है।
- इसका अर्थ कार्य सम्पन्न कराना होता है।
- इसमें सहयोग तथा मुदों या क्रियाकलापों को व्यवस्थित ढंग से रखना सम्मिलित है।
- इसका अर्थ सरकार के 'क्या' और 'कैसे' से है।

- यह प्रशासन-शाखा का संचलक है।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- लोक प्रशासन का प्रबन्धात्मक दृष्टिकोण प्रबन्धात्मक क्रियाकलापों को सम्मिलित करता है तथा तकनीकी, लिपिकीय तथा आपसी क्रियाकलापों को नहीं।
- प्रशासन का सम्बन्ध कार्यों को कराने से है।
- एकात्मक दृष्टिकोण उन सभी क्रियाकलापों के अपने में समाहित करता है, जो कि एक देय उद्देश्य की प्राप्ति के लिए सम्पन्न की जाती है।
- लोक प्रशासन का क्षेत्र पोस्डकॉर्ब तथा विषय-वस्तु, दोनों दृष्टिकोणों को शामिल करता है।
- पोस्डकॉर्ब दृष्टिकोण योजना, संगठित करना, समन्वय, रिपोर्टिंग जैसी तकनीकों पर ध्यान केन्द्रित करता है।
- विषयवस्तु का ध्यान इस तथ्य पर है कि विभिन्न एजेंसियों विभिन्न समस्याओं या अलग समस्याओं का मुकाबला करती है।
- प्रशासन का वास्तविक केन्द्र उन विभिन्न सेवाओं से बनता है जो विशेष विशेषज्ञों के द्वारा सम्पन्न की जाती है तथा पोस्डकॉर्ब तकनीकों के परे होती है।
- पोस्डकॉर्ब तथा एकात्मक दोनों दृष्टिकोण एक दूसरे के पूरक है।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- लोक तथा निजी प्रशासन अलग-अलग है।
- लोक प्रशासन कल्यानोन्मुख होता है।
- इसका उद्देश्य सेवा होता है।
- यह कानूनों तथा नियमों का कठोरता से पालन करता है।
- नीतिगत मामलों में लोक प्रशासन राजनीतिक निर्देशन में कार्य करता है।
- इसके लिए व्यवहार में समानुरूप होना अनिवार्य है।
- सार्वजनिक होने के कारण, लोक प्रशासन जनता की नजरों में रहता है।
- लोक प्रशासन का कार्यकाल सुरक्षित होता है।
- लोक प्रशासन पर्दे के पीछे रहकर कार्य करता है।
- लोक तथा निजी प्रशासन में समानता भी है।
- प्रबन्धात्मक कौशल तथा तकनीक दोनों में समान है।
- दोनों के लेखाकंन में समानता है।
- दोनों एक दूसरे को व्यवहारों तथा मानदंडों से प्रभावित होते हैं।
- दोनों की संगठनात्मक समस्याएं समान है।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- प्रत्येक व्यक्ति गर्भावस्था से मृत्यु तक का क्रियाकलाप प्रशासनिक राज्य द्वारा नियमित होता है।
- लोक प्रशासन परिवर्तन तथा विकास का यंत्र है।
- यह समाज में स्थिरीकरण की शक्ति है।
- लोक प्रशासन का सभी कुछ शासन है।
- इसने ग्रामीण भारत का चेहरा बदल दिया है।

इकाई 2 वैज्ञानिक प्रबंधन दृष्टिकोण*

इकाई की रूपरेखा

2.0 उद्देश्य

2.1 प्रस्तावना

2.2 एफ डब्ल्यू टेलर : एक जीवनिक रेखाचित्र

2.3 वैज्ञानिक प्रबंधन के सिद्धांत

2.4 वैज्ञानिक प्रबंधन की विशेषताएं

2.5 टेलर : एक मूल्यांकन

2.6 निष्कर्ष

2.7 शब्दावली

2.8 संदर्भ लेख

2.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

2.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद, आप निम्न को समझ सकेंगेः

- वैज्ञानिक प्रबंध शब्द की पारिभाषा;
- वैज्ञानिक प्रबंध के सिद्धान्त;
- वैज्ञानिक प्रबंध की विशेषताओं की व्याख्या; तथा
- संगठनों में वैज्ञानिक प्रबंध की भूमिका का उल्लेख।

2.1 प्रस्तावना

वैज्ञानिक प्रबंध के सिद्धांत का उदय 20वीं सदी में फ्रैडरिक विन्सलो टेलर (Frederick Winslow Taylor) के नेतृत्व में हुआ। इस सिद्धांत को प्रायः एक आंदोलन के रूप में वर्णित किया जाता है, जिसने उन दिनों में प्रशासन तथा प्रबंध को प्रस्तावित करना आरम्भ किया था। यह वह सिद्धांत है, जो एक संगठन के कार्य प्रबंधों को विश्लेषित तथा एक–सूत्रित करता है। यद्यपि इस सिद्धांत का प्रतिपादक टेलर को माना जाता है, आने वाले वर्षों में चार्ल्स बैबेज (Charles Babbage), हेनरी आर. टाऊन (Henry R. Towne), फ्रैडरिक हालसे (Frederick Halsey) तथा हेनरी मैटकॉफ (Henry Metcalfe) ने एक संगठन में वैज्ञानिक विधियों तथा तकनीकों का व्यापक पैमाने पर प्रयोग किया। वैज्ञानिक प्रबंध शब्दावली का सृजन लूईस ब्रैन्डीज (Louis Brandies) (1910) के द्वारा किया गया था तथा टेलर ने इसका प्रयोग एक संगठन की कार्यप्रणाली को कुशल बनाने के उद्देश्य से वैज्ञानिक तकनीक प्रदान करने के लिए किया।

प्रबंध के वैज्ञानिक सिद्धांत को टेलरवाद (Taylorism) के नाम से भी जाना जाता है। वैज्ञानिक सिद्धांत का औद्योगिक एवं सरकारी संगठन, दोनों में प्रशासनिक विचार तथा कार्य विधियों के ऊपर महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ा। वैज्ञानिक प्रबंध सिद्धांत के प्रति टेलर का योगदान

* *योगदानः* डॉ. वैशाली नरूला, सहायक प्रोफेसर, प्रो. कमला नेहरू कॉलेज, दिल्ली विश्वविद्यालय, दिल्ली

निम्न पुस्तकों में निहित हैः पीस रेट सिस्टम (Piece Rate System) (1895), शॉप मैनेजमेंट (Shop Management) (1903), आर्ट ऑफ कटिंग मैटल्स (Art of Cutting Metals) (1906)। यह इकाई वैज्ञानिक प्रबंध के सिद्धांतों तथा विशेषताओं का विश्लेषण करेगी। यह इसके लाभ तथा कमियों का भी आलोचनात्मक परीक्षण करेगी।

2.2 एफ डब्ल्यू टेलरः एक जीवनिक रेखाचित्र

फ्रैडरिक विन्सलो टेलर का जन्म 1856 में पेन्सिलवानिया में फिलाडेल्फिया नामक जर्मन कस्बे में हुआ था। उनका पहला पेशा फिलाडेल्फिया में हाईड्रालिक वर्क्स (Hydraulic Works) में एक प्रशिक्षार्थी के रूप में था। तत्पशात, एफ डब्ल्यू टेलर ने श्रमिक, गैंगबॉस शोध निदेशक तथा मुख्य अभियंता के रूप में अलग-अलग रूप में कार्य किया। टेलर के वैज्ञानिक प्रबंध के सिद्धांत का जन्म स्थान का संबंध मिडवेल स्टील कंपनी, जो कि अमेरिका में आर्थर प्लेट कंपनियों में से एक थी, से जोड़ा जा सकता है। टेलर ने 1877 में इस कंपनी में 22 वर्ष की आयु में कार्य करना प्रारम्भ कर दिया था। टेलर ने देखा कि कर्मचारी अपने कार्य का अपेक्षित निर्गम देने में लगातार असफल हो रहे थे। उसने सोचा कि कर्मचारियों के लिए वैज्ञानिक तरीकों की स्थापना करना आवश्यक था, जिससे कि उनके अपेक्षित निष्पादन सुनिश्चित किया जा सके।

1844 में टेलर ने मैकेनिकल अभियंत्रिकी (Mechanical Engineering) में स्नातक की उपाधि प्राप्त की। 1890 में टेलर ने फिलाडेल्फिया में उत्पादन निवेश कंपनी (Manufacturing Investment Company) के जनरल मैनेजर के रूप में कार्य किया। उसने डॉर्टमाऊथ कॉलिज के एक स्कूल आफ बिजनेस में आचार्य का कार्य भी किया।

टेलर के द्वारा प्रकाशित लेख निम्न है, इनका वर्णन थोड़ी देर पहले इस इकाई में हुआ है। ये हैं :

- पीस रेट सिस्टम (Peice Rate System), 1895
- शॉप मैनेजमैंट (Shop Management), 1903
- आर्ट ऑफ कटिग मैटल्स (Art of Cutting Metals), 1906
- प्रिन्सिपल्स ऑफ साईंटिफिक मैनेजमैंट (Principles of Scientific Management), 1911

2.3 वैज्ञानिक प्रबंधन के सिद्धांत

टेलर का वैज्ञानिक सिद्धांत प्रबंध की नींव रखते हुए विश्वास था कि एक संगठन के सिद्धांत निश्चित नियमों/कानूनों तथा एक संगठन में वैज्ञानिक सिद्धांत पर आधारित होने चाहिए, जिसका केन्द्र-बिन्दू एक कर्मचारी के भौतिक एवं शारीरिक प्रकृति के बीच संबंध का अध्ययन हो। वैज्ञानिक दृष्टिकोण ने संगठन का निम्नतम स्तर– (Shop Floor) पर ध्यान केन्द्रित किया। उनके विचार में किसी कार्य की संरचना बनाने तथा संपूर्ण करने का एक सर्वोत्तम तरीका विद्यमान है। अतः सिद्धांत विभिन्न प्रक्रियाओं के व्यवहारिक या अनुभवात्मक विश्लेषण पर ध्यान केन्द्रित करता है तथा उसके साथ ही कुशलता तथा प्रभावशीलता के साथ परिणाम सुनिश्चित करने का कार्य भी करता है। टेलर का विश्वास था कि प्रभावशीलता की ओर बढ़ने के लिए एक संगठन की कार्यप्रणाली में तकनीकी क्षमता, तार्किकता तथा विशेषीकरण की आवश्यकता थी।

जैसे-जैसे टेलर ने संगठन तथा इसके प्रबंध के अध्ययन को आगे बढ़ाया, टेलर ने पाया कि कर्मचारी में कार्य की उपेक्षा करने तथा उत्पादन को सीमित करने की प्रवृति थी, जिसे

उसने सोल्डरिंग (Soldiering) का नाम दिया। कर्मचारियों की तरफ से निष्पादन को कम करने की स्थिति का कारण अधिक उत्पादन करने पर भी वही या समान धनराशि प्राप्त करना बतलाया। टेलर ने सोल्डरिंग को दो रूपों में बॉटा – प्राकृतिक सोल्डरिंग (Natural Soldiering) तथा व्यवस्थित सोल्डरिंग (Systematic Soldiering)। जिसमें पहले के संदर्भ में कर्मचारियों की चीजों के हल्के में लेना तथा बहुत अधिक महत्वाकांक्षी न होने की आदत से संबधित है, तथा दूसरी सोल्जरिंग का संबंध उन सामाजिक तथा संगठनात्मक कारकों से है, जिनके कारण कर्मचारियों द्वारा निष्पादन सीमित रूप में किया जाता है। टेलर का मानना था कि संगठन के उत्पादन को बढ़ाने का रास्ता था वैज्ञानिक तकनीकों द्वारा सोल्जरिंग को कम करना। इसलिए टेलर का अपने प्रबंध के वैज्ञानिक सिद्धांत मानना था कि संगठन की कार्यप्रणाली को सुधारने के लिए वैज्ञानिक सिंद्वान्तों का लागू करना आवश्यक था। वे कर्मचारियों को उत्पादन वृद्वि के लिए प्रेरित करने के लिए भी तर्कसंगत थे।

टेलर के प्रंबधात्मक विचार की आधारशीला प्रबंधनवाद या प्रवधिवाद तथा कार्यविधियों का परीक्षण करना था। अपनी स्टील प्लांट में काम करते हुए टेलर ने पाया कि उत्पादन तथा अन्य क्रियाओं के संचालन का निर्णय कर्मचारी करते थे। उसने पाया कि कर्मचारियों का प्रबंधन नहीं हो रहा था तथा वे क्रियाओं के संचालन तथा कार्यान्वयन के यंत्रों तथा विधियों का चयन स्वंय कर रहे थे। प्रबंधात्मक तथा निरीक्षण संबंधी भूमिकाओं जैसा आज हम उन्हें जानते हैं पूर्णतः अनुपस्थित थी। कर्मचारी लकीर के फकीर विधि का अनुसरण कर रहे थे। ये वे विधियाँ थी जिनका विकास वर्षों के अनुभव तथा ट्रेड क्रियाओं के बाद हुआ था। निरीक्षक कर्मचारियों से अधिक कार्य करने का केवल अनुग्रह कर सकते थे, सर्वाधिक उत्पादन की तरफ उनका पहल को बढ़ावा देने या अनुग्रह करने का उनका कार्य नहीं था। टेलर ने इस विधि को अतार्किक तथा कार्य निष्पादन के लिए एक अकुशल व्यवस्था कहा।

टेलर ने कहा था कि उन दिनों संगठनों में सम्पन्न किये जाने वाले प्रत्येक कार्य में विज्ञान है। कर्मचारियों द्वारा किये जाने वाले कार्य की वैज्ञानिक ढंग से संरचना की जा सकती थी। कार्य की यह वैज्ञानिक समय सर्वोत्तम कर्मचारी में उसके ऊपर कार्य कर रहे लोगों की सहायता से आयेगी। इसीलिए दुकान या फैक्टरी के निम्न स्तर (Shop Floor) के अपने अनुभव के साथ सर्वोच्च उत्पादन स्तर पर कार्य करने के लिए फोरमैन (Foreman) की बुद्धिमता की आवश्यकता है। अतः टेलर ने कुशलता प्राप्त करने के लिए प्रबंध तथा निरीक्षको की भूमिका पर बल दिया, जो कि उस समय में एक क्रान्तिकारी विचार था। उसके निरीक्षकों के सम्मिलित करने वाले विचारों को काफी शंका से देखा गया। इससे कुशलता प्राप्ति के लिए प्रबंधकों का प्रशिक्षण तथा तैयारी, विशेषज्ञता के क्षेत्र पर बल दिया जाने लगा।

टेलर द्वारा प्रतिपादित प्रबंध वैज्ञानिक दृष्टिकोण आधुनिक प्रबंधात्मक विचार और क्रियाओं के लिए आगे चलने का रास्ता था। अनुभवात्मक शोध तथा समीक्षा के उद्देश्य प्राप्ति की तरफ अपने दृष्टिकोण में वैज्ञानिक प्रंबध में नियंत्रित प्रयोग करने पर बल दिया गया था। वैज्ञानिक दृष्टिकोण को स्वयं में एक खोज करने या छानबीन करने का रास्ता समझा गया, जिसने सभी कार्यों में वैज्ञानिक ढंग से शोध या छानबीन करने को कहा। इस प्रकार उद्देश्य प्राप्ति के लिए कार्य करना व्यवस्थित विधियों द्वारा संचालित था या शासित था।

टेलर तथा वैज्ञानिक दृष्टिकोण के समर्थक अन्य वैज्ञानिकों ने एक संगठन में एक निश्चित कार्य को करने के सर्वोत्तम तरीकों को खोजने वाले प्रयोग निर्मित्र किए। वैज्ञानिक प्रबंध दृष्टिकोण प्रशिक्षण के लिए तकनीकी व्यवस्था से अधिक था। केन्द्र-बिन्दु कुशल प्रक्रियाओं की खोज या रचना करना था। टेलर का विचार था एक बार कुशल प्रक्रियाओं को निर्माण

होने पर यह प्रबंध का दायित्व था कि वह निश्चित प्रक्रियाओं का सही स्थान पर प्रयोग करने के उद्देश्य से प्रशिक्षण में उचित तरीकों का कार्यान्वयन करे। प्रशिक्षण का केन्द्र-बिन्दु अधिकतम उत्पादन प्राप्त करने के लिए कर्मचारियों के शारीरिक तथा क्रियात्मक (Physiological) अवस्थाओं की अधिकता था।

वैज्ञानिक प्रंबध के प्रति दृष्टिकोण रखते समय टेलर ने प्रबंध के वैज्ञानिक सिद्धांत के निम्न सिद्धांत प्रस्तुत किए :

1) एक कर्मचारी द्वारा सम्पन्न किये जाने वाले कार्य के लिए प्रत्येक तत्व या भाग के लिए अंगूठा नियम के स्थान पर विज्ञान की प्रति स्थापना करने की आवश्यकता।

2) किसी कार्य के सम्पन्न करने के एक सर्वोत्तम तरीके को निश्चित करना, जिससे कि मानक उत्पादन को निश्चित या तय करने में सहायता मिल सके।

3) क्यों कि सर्वोत्म तरीकों का निर्धारण वैज्ञानिक रूप से किया जाता है, हमें उत्पादन के लिए कर्मचारियों को प्रशिक्षित, शिक्षित तथा विकसित करना चाहिए ।

4) वांछित उत्पादन की प्राप्ति के लिए प्रबंध को कर्मचारियों के साथ सहयोग करना चाहिए।

5) कार्य का विभाजन प्रबंधकों तथा कर्मचारियों के बीच समान रूप से होना चाहिए। ज्यादा उत्पादन के लिए उत्तरदायित्व का बोझ उन दोनों के ऊपर होता है। जैसा कि वैज्ञानिक प्रबंध की विशेषताओं की टेलर ने पहचान की, हम उनका निम्न रूप में संक्षेपण कर सकते हैं :

- विज्ञान न कि अंगूठा नियम।
- मिलकर कार्य करना।
- केवल व्यक्तिगत भूमिका तथा उत्तरदायित्व नहीं अपितु सहयोग।
- सीमित उत्पादन की जगह अधिकाधिक उत्पादन।
- सर्वाधिक कुशलता एवं उत्पादन के लिए प्रत्येक कर्मचारी के विकास को बढ़ावा देना।

इसीलिए टेलर के अनुसार, वैज्ञानिक प्रबंध में श्रमिकों, सह-कर्मचारियों, प्रबंधकों तथा निरीक्षकों के स्तर पर पूर्ण परिवर्तन निहित है। यह महत्वपूर्ण है कि प्रबंधको एवं कर्मचारियों के बीच किसी प्रकार झगडा या विवाद न हो तथा यह भी कि वे सहयोग के साथ समान उद्देश्य के लिए कार्य करे। इस प्रकार विवाद के स्थान पर सहयोग वैज्ञानिक प्रबंध का सार है, क्योंकि इसका लक्ष्य प्रत्येक कर्मचारी या श्रमिक के लिए अधिकतम उत्पादन तथा घनाढयपन (Prosperity) प्राप्त करना है।

बोध प्रश्न 1

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) टेलर के प्रारंभिक जीवन की संक्षिप्त रूपरेखा दीजिए।

.....

.....

.....

2) सोल्डरिंग की परिभाषा दीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

3) वैज्ञानिक प्रबंध दृष्टिकोण के उदय के कारकों की चर्चा कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

4) वैज्ञानिक प्रबंध दृष्टिकोण के कौन-कौन से सिद्धांत हैं?

.....

.....

.....

.....

.....

2.4 वैज्ञानिक प्रबंधन की विशेषताएं

वैज्ञानिक प्रबंध की विशेषताओं को प्रस्तुत करते हुए टेलर ने वैज्ञानिक प्रबंध की कुछ तकनीकों (पद्धतियों) का निर्धारण किया या खोज की । ये तकीनीकें, वे क्रियाएं है, जो किसी संगठन को वैज्ञानिक सिद्धांतों की ओर बढ़ने में सहायता कर सकती हैं:

- **क्रियात्मक या कार्यात्मक फोरमैनशिप (Foremanship)**

टेलर की कार्यात्मक फोरमैनशिप की अवधारणा यह मानती है कि प्रत्येक कर्मचारी या श्रमिक का कार्यात्मक फोरमैन (अर्थात विशेषज्ञ निरीक्षकों) कार्यात्मक फोरमैनशिप के विचार के अंतर्गत टेलर ने कहा कि एक योजना इकाई तथा योजनाकारों की आवश्यकता है। वह एक अकेले फोरमैनशिप के विचार को नकारता है, अर्थात आदेश की एकता जिसके अन्तर्गत कर्मचारी केवल एक उच्चस्थ अधिकारी से आदेश प्राप्त करेंगे। इसीलिए जब उसने फोरमैन का विचार प्रदान किया उसने उनका वर्गीकरण इस प्रकार किया (1) कार्य की व्यवस्था (Order of Work) (2) अनुदेश कार्ड क्लर्क (Instruction Card Clerk) (3) समय व लागत क्लर्क (Time and Cost Clerk) तथा (4) शॉप अनुशासक (Shop Disciplinarian)। ये अधिकारी श्रमिकों के साथ कार्य करते थे। अन्य अधिकारी का दायित्व था कार्यान्वयन तथा निम्न स्तर पर निरीक्षण। उनका वर्गीकरण इस प्रकार किया गया।

(1) गैंग-बॉस (Gang Boss) (2) स्पीड या गति बॉस (Speed Boss) (3) मरम्मत अधिकारी (Repair Boss) (4) निरीक्षक (Supervisor) । इस प्रकार प्रत्येक कर्मचारी के 8 कार्यात्मक

अधिकारी होंगे जोकि विशेषीकरण की प्रगति तथा योजना तथा कार्यान्वयन को अलग करने की प्रक्रियाओं को आसान करेंगे।

योजना बॉस	कार्यान्वयन बॉस
• कार्य का आदेश तथा रूट क्लर्क	• गैंग-बॉस
• अनुदेश– कार्ड क्लर्क	• मरम्मत बॉस
• समय व लागत क्लर्क	• गति बॉस
• शॉप अनुशासक	• निरीक्षक

- **प्रक्रिया अध्ययन (Motion Study)**

इस तकनीक की खोज तरीकों के मानकों के लिए की गई थी। इसमें किसी एक कार्य में सभी प्रक्रियाओं पर ध्यान रखना शामिल होता था, तथा इसके द्वारा गति के सर्वोत्तम घटक को तय करना था। इस प्रकार गति के अध्ययन के माध्यम से, उद्देश्य था हाथ तथा शरीर की गति की शीघ्रता को सरल बनाने के लिए उचित तकनीकों, यंत्रों, उपकरणों, कच्चे सामान के साथ एक वरीयता युक्त या वांछित कार्य संरचना बनाना। इसलिए इस पद्वति का लक्ष्य कार्य सम्पन्न करने की एक सर्वोत्तम विधि की खोज करना था।

- **समय अध्ययन (Time Study)**

इस तकनीक को समय एवं गति के अध्ययन के माध्यम से एक कार्य को सम्पूर्ण करने के लिए मानक समय के निर्धारण के लिए तैयार किया गया था। इसने प्रतिदिन के कार्यों की योजना को सरल या सुविधाजनक बनाया।

- **मात्रात्मक दर मजदूरी (Differential Piece Rate System)**

समय तथा गति अध्ययन की खोज के पश्चात् टेलर ने इन मानकों के आधार पर भुगतान करने के तरीकों या पद्वतियों के निर्धारण पर कार्य किया। उसने कर्मचारियों को मात्रा या संख्या के आधार पर भुगतान करने का सुझाव दिया, जिसका निर्धारण समय तथा गति के अध्ययन द्वारा निर्मित्त मानकों के आधार पर होना चाहिए। अतः यात्रानुपात प्रणाली कठिन परिश्रम करने वाले कर्मचारियों को उच्च आय तथा लाभों के साथ अधिक धनोपार्जन करने की तरफ प्रोत्साहित करने पर केन्द्रित थी। इसलिए कर्मचारी तथा निरीक्षक, दोनों आर्थिक पारितोषिकों की प्राप्ति के लिए सॉझे हितों के लिए काम करते थे। इसलिए कर्मचारियों को एक मानक तक निम्न यात्रानुपात दर से मानक के अनुसार, कार्य पर बड़ा बोनस तथा मानक से ऊपर अधिक यात्रानुपात दर से भुगतान किया जाता था। टेलर का बल इस बात पर था कि एक श्रमिक को, जो वैज्ञानिक चयन, प्रशिक्षण, तथा पहल के पश्चात् मानकों को प्राप्त करने में अक्षय या अयोग्य था, कार्य में संलग्र नहीं किया जाना चाहिए।

- **अपवाद सिद्वान्त (Exceptional Principal)**

इस सिद्वान्त के अन्तर्गत, टेलर ने कहा था कि कार्य करने के मानकों का तथा लक्ष्यों की प्राप्ति के पारितोषकों का निर्धारण करने के पश्चात् प्रबन्धकों को केवल मानकीय निष्पादन पर ध्यान केन्द्रित करने के बजाय उप्रवाद कार्य को प्रोत्साहन देना होगा।

- **अन्य पद्धतियाँ**

उपरिलिखित विधियों के अतिरिक्त, टेलर ने वैज्ञानिक प्रबन्धक के सिद्वान्तों को लागू करने की निम्नलिखित तकनीकों पर ध्यान केन्द्रित कियाः

i) व्यापार में प्रयुक्त सभी-यंत्रों तथा विधियों का मानकीकरण

ii) अलग नियोजन सैल या विभाग

iii) कर्मचारियों/श्रमिकों के लिए अनुदेश कार्ड

iv) लागत-बचत प्रणाली

2.5 टेलरः एक मूल्यांकन

प्रबन्ध के वैज्ञानिक सिद्वान्त का प्रबन्धात्मक विधियों तथा विचारशीलता पर बहुत बड़ा प्रभाव पड़ा, परन्तु यह संगठन का पूर्ण सिद्वान्त देने में असफल रहा। आलोचना के मुख्य बिन्दु हैं:

- वैज्ञानिक सिद्वांत का मुख्य ध्यान निम्न स्तर पर तथा अलग-क्रियाकलापों के निरीक्षणात्मक अवधारणा के पुनर्निर्माण पर था। एक संगठन के सम्पूर्ण प्रशासनिक संरचनाओं पर बहुत कम ध्यान दिया गया था। निर्णयन पर ध्यान केवल निम्न स्तर तक सीमित था।
- इस दृष्टिकोण ने संगठन को एक मशीनी प्रणाली के रूप में देखा तथा माननीय पक्ष की अनदेखी की। इसने संगठन की कार्य-कुशलता पर ध्यान केन्द्रित किया तथा श्रमिक को एक मशीन के रूप में देखा। श्रमिकों ने इस दृष्टिकोण का विरोध किया।
- उत्प्रेरणा की अवधारणा को भी आर्थिक कारकों के सन्दर्भ में समझा तथा अवलोकन किया गया। इसमें मनोवैज्ञानिक तथा क्रियात्मक कारकों से हटकर उत्प्रेरणा के लिए भौतिक परितोषिकों पर ध्यान केन्द्रित किया गया। इसको एल्टन मेयो (Elton Mayo), चैस्टर बनार्ड (Chester Barnard), एम.पी. फोलेट (M.P. Follet), जैसे विचारकों ने, जिन्होंने संगठन में कर्मचारियों के व्यवहार तथा उनकी भूमिका पर ध्यान केन्द्रित किया, व आगे बढ़ाया।
- कर्मचारियों/श्रमिकों तथा श्रमिकों संगठनों द्वारा इस दृष्टिकोण की व्यापक आलोचना की गई। टेलर ने निरीक्षकों तथा श्रमिकों के बीच सहयोग पर बल दिया, जिसे श्रमिक संघों ने श्रमिक संघवाद तथा श्रमिकों के अधिकारों को एक चुनौती या धमकी के रूप में देखा।
- वैज्ञानिक प्रबंध दृष्टिकोण का प्रबंधकों ने भी विरोध किया। उनका मत था कि वैज्ञानिक पद्वति का अपनाना प्रंबधकों के निर्णय के लिए बहुत कम स्थान प्रदान करता है। इसने कर्मचारियों/श्रमिकों के उत्तरदायित्व में भी वृद्वि की।

बोध प्रश्न 2

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) वैज्ञानिक प्रंबधन के कुशलता-संचलित व्यवस्था का वर्णन कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

2) वैज्ञानिक प्रबंधन दृष्टिकोण का आलोचनात्मक मूल्यांकन कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

2.6 निष्कर्ष

यद्यपि, वैज्ञानिक प्रबंधन दृष्टिकोण की कुछ-स्पष्ट सीमाएं हैं, इसने लोक प्रशासन का एक अध्ययन विषय के रूप में विकास में एक महत्वपूर्ण योगदान दिया है। इसी दृष्टिकोण के कारण कुशलता को एक संगठन के मुख्य ध्येय तथा उद्देश्य के रूप में व्यापक स्वीकृति प्राप्त हुई है। वैज्ञानिक प्रबंधन दृष्टिकोण ने पेशेवरों, कार्यपालकों तथा सरकारी अधिकारियों के अनुकूलन में योगदान किया। प्रशासनिक सत्ता का संकेन्द्रण, योग्यता प्रणाली, उत्तरदायित्व तथा लोक प्रशासन के क्रियाकलापों का संचालन जैसे अनेकों सुधारों का विलय या मिश्रण आसानी से वैज्ञानिक प्रबंधन के मूल्यों के साथ हो गया। इस इकाई में इन सभी–आयामों का वर्णन किया गया। वैज्ञानिक प्रबंध आंदोलन को स्वीकारा गया तथा प्रबंधन तथा संगठनों द्वारा विभिन्न स्तरों पर आगे ले जाया गया। इसे गुणवत्ता–सुनिश्चिता तथा गुणवत्ता नियंत्रण का ऐसी पद्धतियों के रूप में विकास हुआ, जिनका केन्द्रबिन्दु यह था कि प्रक्रियाओं को कैसे सुधारा जाये तथा कैसे उन्हें मानकीकृत (Standardised) तथा क्रियान्वितीकृत (Operationalised) बनाया जाये।

2.7 शब्दावली

सोल्डरिंग (Soldiering) : इसका वर्णन कर्मचारियों द्वारा उत्पादन को घटाने के योजनाबद्ध या सुविचारित दृष्टिकोण के रूप में किया जाता है।

निम्न स्तरीय (Shop Floor) : इसका तात्पर्य संगठन के उस स्तर से है, जिसके निम्न या छोटे स्तर पर कर्मचारियों/श्रमिकों को शामिल किया जाता है।

अगूठा नियम (Rule of Thumb) : इसका तात्पर्य कर्मचारियों द्वारा अपने अनुभव-आधारित खोजे गए तरीकों या पद्धतियों के पालन करने से है।

आक्षाशः मात्रात्मक दर (Differential Piece Rate System) : इस दर का अर्थ है कि कर्मचारी को प्रत्येक उत्पादित इकाई के आधार पर भुगतान करना है। यह मजदूरी प्रणाली मात्रात्मक दर को कम करने पर आधारित थी, क्योंकि अधिक मात्रा में उत्पादन ने भी –उत्पादकता को सीमित करने में योगदान किया।

2.8 संदर्भ लेख

Bhattacharya, M. (2nd Ed.) (1987). *Public Administration*. Calcutta, India: The World Press Private Ltd.

Dhameja, A. & Mishra, S. (Ed.) (2003). *Public Administration: Approaches and Application.* Noida, India: Pearson.

Nigro, F.A. & Nigro, L.G. (1980). *Modern Public Administration.* New York, U.S: Harper &Row.

Golembiewsky, R.T. (1977). *Public Administration as a Developing Discipline.* New York, U.S: Marcel Dekker.

2.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:
   - एफ डब्ल्यू टेलर का जन्म जर्मनी के फिलाडेल्फिया नामक कस्बे में हुआ था।
   - उसकी प्रथम नौकरी फिलाडेल्फिया के हाईड्रॉलिक वर्क्स में थी।
   - उसने मिडवैल स्टील कम्पनी के प्रत्येक पदसोपनीय स्तर पर कार्य किया था।
   - उसने मैकेनिकल अभियंत्रिकी की उपाधि प्राप्त की थी।
   - उसने डॉर्टमाऊथ कॉलिज में टस्क स्कूल ऑफ बिजनेस में प्रोफेसर के रूप में कार्य किया था।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:
   - कर्मचारियों/श्रमिकों ने उत्पादन को कम करने (सोल्डरिग या स्किपिंग) का प्रदर्शन किया, क्योंकि वे अपने कार्य के प्रति लापरवाह थे।
   - कर्मचारियों ने सोचा था कि उनकी उत्पादक प्रकृति प्रबंधकों को उन्हें हटाने के लिए विवश करेगी ।
   - गैर-उत्पादक मजदूरी या वेतन प्रणाली ने कर्मचारियों को अनुस्साहित कर दिया।
   - कर्मचारियों ने उच्च उत्पादकता को निम्न मजदूरी से जोड़ दिया ।
   - टेलर ने दो प्रकार की सोल्डरिंग का वर्णन किया है : स्वाभाविक तथा व्यवस्थात्मक।
   - टेलर का मत था कि सोल्डरिंग को कम करने का एकमात्र उपाय उत्पादन बढ़ाने के लिए वैज्ञानिक तकनीकों का प्रयोग था।

3) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:
   - टेलर ने एक संगठन में प्रक्रियाओं को मानकीकृत करने के लिए व्यवस्थित ढंग से कार्य किया।
   - उसने प्रबंध के उन सिद्धांतों को प्रस्तुत किया, जिनका लक्ष्य श्रमिकों का प्रशिक्षण, उनका उत्प्रेरक तथा उनका योग्यता के आधार पर चयन करना था।
   - उसने एक संगठन में वैज्ञानिक ढंग से प्रशिक्षित कर्मचारियों को कार्य से नजदीकी से जोड़ने के लिए कार्य का विज्ञान निर्मित किया।
   - उसने समरसत्ता सहयोग, कार्य-विभाजन, उच्च मजदूरी, कार्यात्मक फॉरमैनशिप पर ध्यान केन्द्रित किया, ताकि सर्वाधिक कुशलता के साथ कार्य उत्पादक में वृद्धि हो सके।

4) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:
   - कार्य समाधानों के लिए वैज्ञानिक विधियों का प्रयोग।
   - कार्य की दशाओं तथा प्रक्रियाओं का मानकीकरण।
   - विज्ञान न कि अंगूठा नियम।
   - समरसत्ता न कि झगड़ा या मनमुटाव।
   - कर्मचारियों का कुशलता के उच्चतम स्तर तक विकास ।
   - नियोग्यता का अधिकतम आर्थिक विकास।

- कर्मचारियों/श्रमिकों को ऊँची मजदूरी।
- कार्य के सच्चे विज्ञान का विकास।
- कर्मचारियों का वैज्ञानिक चयन।
- कार्य तथा सत्ता का विभाजन।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः
   - कार्यात्मक फोरमैनशिप
   - गति अध्ययन
   - समय अध्ययन
   - भेदकारी-मात्रात्मक दर प्रणाली
   - अपवाद सिद्धांत

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः
   - टेलर के सिद्धांतों से उत्पादन प्रक्रियाओं में सुधार आया।
   - उसकी आलोचना यह कहकर की गई कि उसने मानव के स्थान पर उत्पादन को अधिक महत्व दिया।
   - भूमिक संघों को डर लगा, क्योंकि उन्होंने सोचा कि कर्मचारियों के अधिकारों का उल्लंघन होगा।
   - टेलर द्वारा कार्य योजना तथा कार्यान्वयन के बीच विभाजन की आलोचना की गई।
   - दुविधापूर्ण आदेश प्रणाली के लिए टेलर के कार्यात्मक फोरमैनशिप की आलोचना की गई।

इकाई 3 प्रशासनिक प्रबन्धन दृष्टिकोण*

इकाई की रूपरेखा

3.0 उद्देश्य

3.1 प्रस्तावना

3.2 प्रशासनिक प्रबन्धन दृष्टिकोण का उद्‌भव

3.3 प्रशासनिक प्रबन्धन दृष्टिकोण के प्रमुख प्रतिपादक

- 3.3.1 हेनरी फेयोल के विचार
- 3.3.2 लिन्डल उर्विक का योगदान
- 3.3.3 लूथर गुलिक के सिद्धान्त
- 3.3.4 प्रशासन के सिद्धान्तों के विषय में मूनी तथा रैले के विचार
- 3.3.5 एम.पी. फोलेट के प्रशासनिक सिद्धान्तों पर विचार

3.4 प्रशासनिक प्रबन्धन दृष्टिकोण : एक मूल्यांकन

3.5 प्रशासनिक प्रबन्धन दृष्टिकोण की प्रासंगिकता

3.6 निष्कर्ष

3.7 शब्दावली

3.8 संदर्भ लेख

3.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

3.0 उद्देश्य

इस इकाई के अध्ययन के बाद, आप निम्न को समझ सकेंगे:

- प्रशासनिक प्रबन्धन दृष्टिकोण का परिप्रेक्ष्य तथा पृष्ठभूमि;
- दृष्टिकोण की मुख्य विशेषताओं तथा मान्यताओं की व्याख्या;
- हेनरी फेयोल, लूथर गुलिक, लिन्डल उर्विक, जेम्स डी. मूनी एवं एलेन सी. रैले तथा साथ में मेरी पार्कर फोलेट द्वारा वर्णित प्रशासन के सिद्धान्त;
- प्रशासनिक प्रबन्धन दृष्टिकोण की प्रासंगिकता; और
- प्रशासनिक प्रबन्धन दृष्टिकोण की प्रासंगिकता का आलोचनात्मक मूल्यांकन।

3.1 प्रस्तावना

वुडरो विल्सन ने लोक प्रशासन की एक अलग विषय के रूप में नींव रखी। इसका प्रारंभ संयुक्त राज्य अमेरिका में लोक प्रशासन में सुधारों की खोज के भाग के रूप में हुआ। उस समय से अनेक लोक सेवाओं के कुशल एवं मितव्ययी प्रदायन के कार्य में संलग्न लोगों के निष्पादन में सुधार लाने के लिए उपाय एवं साधन ढूँढ़ने के लिए प्रयास किए गए। अनेक प्रशासनिक विचारकों ने लोक प्रशासन के अध्ययन के प्रति अलग-अलग दृष्टिकोण अपनाए हैं। इन दृष्टिकोणों को व्यापक रूप में क्लासिकी या शास्त्रीय (Classical), नव-क्लासिकी, आधुनिक तथा उत्तर-आधुनिक में वर्गीकृत किया जा सकता है। इस इकाई में, हम

* *योगदान:* डॉ. राजवीर शर्मा, पूर्व वरिष्ठ सलाहकार, लोक प्रशासन संकाय, सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ, इग्नू

क्लासिकी सिद्धान्तों में से एक अर्थात् प्रशासनिक प्रबन्धन सिद्धान्त पर, जिसे मशीनी दृष्टिकोण या प्रशासन का सिद्धान्त अथवा दृष्टिकोण भी कहा जाता है, विचार-विमर्श करेंगे।

जैसा कि पहले कहा गया है, यह अमेरिका में सुधारवादी आन्दोलन था, जिसका अंत उन्नीसवीं सदी के अंत में तथा बीसवीं सदी के प्रारंभ में लोक प्रशासन के क्षेत्र में अध्ययनों के प्रारंभ से हुआ। एक प्रत्युत्तर के रूप में, वैज्ञानिक प्रबंध सिद्धान्त विकसित हुआ, जिसका मुख्यतः नेतृत्व फ्रैड्रिक विन्सलो टेलर ने किया। कुछ पुस्तकें भी लोक प्रशासन की विषय सामग्री तथा सिद्धान्तों पर आईं। उसी परम्परा का भाग बनकर उन कतिपय सिद्धान्तों को विकसित करने के प्रयास प्रारंभ हुए, जो न केवल लोक प्रशासन को अपने व्यवहार में अधिक कुशल तथा मितव्ययी बना सके, अपितु कार्यान्वयन में सार्वभौमिक भी। प्रशासनिक प्रबन्धन दृष्टिकोण, लोक प्रशासन के एक वैज्ञानिक विषय के विकास में एक महत्वपूर्ण चरण, संपूर्ण संगठन की संरचना के लिए तार्किक रास्ता पाने का प्रयास करता है। यह सामान्य रूप में औपचारिक प्रशासनिक संरचना की बात करता है। इस इकाई में, हम प्रशासनिक प्रबन्धन दृष्टिकोण के विकास का इतिहास जानेंगे। हम इस प्रशासनिक प्रबन्धन दृष्टिकोण पर विभिन्न विद्वानों द्वारा दिए गए अलग-अलग परिप्रेक्ष्यों या आयामों को स्पष्ट करेंगे। यह इकाई दृष्टिकोण के केन्द्र-बिन्दु तथा प्रासंगिकता का भी मूल्यांकन करेगी।

3.2 प्रशासनिक प्रबन्धन दृष्टिकोण का उद्‌भव

प्रशासनिक प्रबन्धन दृष्टिकोण का सिद्धान्त वैज्ञानिक प्रबंधन आन्दोलन का एक तर्कपूर्ण (Logical) सम्मान था। जहाँ वैज्ञानिक प्रबंध का केन्द्र-बिन्दु शारीरिक कार्यों का निष्पादन था, वहाँ प्रशासनिक प्रबन्धन दृष्टिकोण का बल औपचारिक संगठन संरचना पर था। तदनुसार, वैज्ञानिक प्रबंधन का आधारभूत यंत्र समय एवं गति का अध्ययन था, प्रशासनिक प्रबन्धन दृष्टिकोण का औपचारिक संगठन चार्ट (Organisation Chart) था। प्रशासनिक प्रबन्धन दृष्टिकोण ने जिस सामान्य समस्या को संबोधित किया, वह संगठनात्मक उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए आवश्यक कार्यों की पहचान करना था तथा इन कार्यों को समूहित करके इस प्रकार समन्वित करना था, जिससे कि संगठन की कुशलता अधिकतम की जा सके। उन्होंने एक ऐसे प्रशासन के विज्ञान की स्थापना करने का प्रयास किया, जो सार्वजनिक तथा निजी दोनों क्षेत्रों में समान रूप से लागू हो। यह सच है कि उनका विश्लेषण वैज्ञानिक प्रबंधन की तरह इतना व्यवस्थित नहीं था। उन्होंने विवेचनात्मक रूप से (Inductively) स्थापित सामान्यीकरणों पर निर्भर होने के स्थान पर पूर्व निर्धारित (Pre-ordained) सामान्य सिद्धान्तों से विशेष अनुप्रयोगों (Applications) को स्थापित करने का प्रयास किया। लोक प्रशासन का क्लासिकी मॉडल अनेकों परम्पराओं पर आधारित था। कानून के शासन के लिए सम्मान, राजनीति-प्रशासन के बीच कठोर पृथक्कीकरण तथा अनामता एवं राजनीतिक तटस्थता के सिद्धान्तों से प्रतिबद्ध योग्यता-आधारित नौकरशाही इसके भाग थे।

"विषय क्षेत्र के प्रारंभ में कुशलता को अग्रणी स्थान प्रदान किया गया जैसे सुधारों के प्रगतिशील युग में जनता के क्रियाकलापों/व्यापार को व्यवस्थित तथा तार्किक बनाने का कार्य किया" (पैरेटो (Pareto), कुशल (Optimal) लोक प्रशासन तथा क्रिस्टोफर ग्रैंडी (Christopher Grandy) की लोक प्रशासन के प्रति सर्व-समावेशी दृष्टिकोण)। प्रशासनिक विज्ञान में, चाहे सार्वजनिक या निजी, आरंभिक सिद्धान्त (Premordial) का उद्देश्य कुशलता था (गुलिक (Gullick), 1937; डेनहार्ट (Denhardt), 2012)। तार्किक प्रत्यक्षवाद या यथार्थवाद (Postivism) की खोज ने प्रशासनिक प्रबन्धन में विद्वानों को यह विश्वास दिलाया कि कुशलता संगठनों के सुधार के लिए एक तटस्थ खोज (Quest) थी। इसलिए

सन् 1920 तथा 1930 के दशकों में सबसे अधिक प्रभावशाली सोच संसाधनों के उपयोग में कुशलता लाने के प्रयास थे।

प्रशासनिक प्रबन्धन दृष्टिकोण का विकास लोक प्रशासन की प्रकृति, विशेषकर एक विज्ञान या कला के रूप में उसका स्वभाव, एवं उसके बारे में विचार-विमर्श तथा वाद-विवाद में हुआ। क्या प्रशासन के कुछ सिद्धान्त हैं या प्रशासन के आयाम हैं, जिनको सार्वभौमिक कहा जा सकता है या कुछ मिलाकर तत्वों तथा प्रक्रियाओं के कुछ ऐसे वैज्ञानिक आधार हैं, जिनकी भविष्यवाणी तथा पुष्टि की जा सकती है? ऐसे प्रश्नों के उत्तर प्रदान करने के लिए प्रशासन के कुछ कर्त्ताओं तथा अनुभववादियों ने निष्कर्ष निकाला कि हाँ कुछ ऐसे सिद्धान्त हैं, या विकसित किए जा सकते हैं, जिन्हें प्रशासन में कुशलता तथा मितव्ययिता को सुनिश्चित करने के लिए सार्वभौमिक रूप से समय, स्थान तथा सरकार की प्रकृति से अप्रभावित, कार्यान्वित किया जा सकता है। इस विचार के समर्थन करने वाले लेखक, डेनहार्ट (Denhardt) संकेत करते हैं, अर्थात् उनका कहना है कि प्रत्येक संगठन में प्रबंध में मूलभूत हित एक समान होते हैं। इसलिए हमें आशा करनी चाहिए कि एक क्षेत्र में सीखे गए पाठों को आसानीपूर्व अन्य को संचारित किया जा सकता है या एक संदर्भ में सीखे गए पाठ संगठनों के सामन्य सिद्धान्तों के लिए योगदान दे सकते हैं तथा यह दृष्टिकोण लोक प्रशासन के अध्ययनों में आज भी प्रभुत्वशाली है। यह मॉडल तथा इसकी परिभाषा को व्यापक रूप से स्वीकार किया गया है, तथा पश्चिमी देशों और उन्नीसवीं सदी व बीसवीं सदी के प्रारंभ में महाद्वीपीय यूरोप में प्रमुखतः प्रयोग किया गया। कुशलता तथा मितव्ययता एक सार्वजनिक संगठन का एक प्रमुख उद्देश्य रहा है। इसलिए उस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए प्रशासनिक सुधार आवश्यक थे। इन दो उद्देश्यों के विषय में इसके चिंतन के कारण, लोक प्रशासन के सिद्धान्तकारों ने उन्नीसवीं तथा प्रारंभिक बीसवीं सदियों में औपचारिक संगठन के प्रश्नों पर ध्यान केन्द्रित किया।

इस विचार के वर्ग का नेतृत्व या प्रतिनिधित्व लूथर गुलिक, लिन्डल उर्विक, हेनरी फेयॉल (Luther Gullick, Lyndall Urwick, Henri Fayol) तथा मैरी पार्कर फोलेट (Mary Parker Follet) जैसे प्रशासनिक विचारकों ने किया। यह दृष्टिकोण प्रशासन के संरचनात्मकवादी (Structuralist) सिद्धान्त के नाम से भी जाना जाता है। जहाँ तक सिद्धान्तों को लागू करने का अर्थ है, यह सार्वजनिक तथा निजी प्रशासन के बीच भेद नहीं करता है। इस विचार या दृष्टिकोण की मान्यता है कि कोई भी संगठन औपचारिक संरचना के अभाव में कार्य नहीं कर सकता, जिसमें कार्यों, उत्तरदायित्वों तथा शक्तियों एवं कर्मचारियों के एक दूसरे से सम्बन्धों के बारे में स्पष्ट उल्लेख होता है। क्योंकि प्रशासन सामूहिक उद्देश्यों तथा संगठन के दायित्वों की अभिव्यक्ति होता है, यह संगठन का ढाँचा ही होता है, जो संगठन की आवश्यकता के अनुरूप संगठनात्मक कार्य में संलग्न व्यक्तियों के व्यवहार तथा निष्पादन को निश्चित या नियमित करता है।

प्रशासनिक प्रबन्धन दृष्टिकोण सिद्धान्त, जैसा कि सामाजिक विज्ञान शब्दकोष में वर्णित हैं, सामाजिक अनुक्रिया का निर्धारणात्मक दृष्टिकोण अपनाता है, क्योंकि इसके पीछे की मान्यता यह है कि व्यक्ति अपने कल्याण से स्वतंत्र रहकर तथा सामूहिक ध्येय तथा स्वयं के विशेष उद्देश्यों के बीच सम्बन्धों पर ध्यान न देते हुए संगठनात्मक कुशलता में अधिकतम वृद्धि करते हैं। उर्विक (Urvick) की दृष्टि में संगठनात्मक संरचना के अभाव में चीजें अतार्किक दुष्ट, अर्थहीन तथा अकुशल हो जाती हैं दूसरा, इस दृष्टिकोण के प्रतिपादकों की मान्यता यह है कि कुछ सिद्धान्तों को विकसित किया जा सकता है, तथा जिनकी सार्वभौमिक उपयुक्तता होती है। इन सिद्धान्तों का विकास उद्योग तथा सेना में लम्बे अनुभव तथा प्रयोगों के आधार पर होता है।

बोध प्रश्न 1

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) प्रशासनिक प्रबन्धन दृष्टिकोण के संदर्भ एवं पृष्ठभूमि पर चर्चा कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3.3 प्रशासनिक प्रबन्धन दृष्टिकोण के प्रमुख प्रतिपादक

जैसा कि प्रारंभ में कहा गया था, क्लासिकी दृष्टिकोण में अनेकों प्रशासनिक विचारकों तथा कर्त्ताओं का योगदान है। अब हम संक्षेप में उनके विचारों का उल्लेख करेंगेः

3.3.1 हेनरी फेयोल के विचार

हेनरी फेयोल को प्रशासनिक प्रबन्धन सिद्धान्त का जनक कहा जाता है। उनका जन्म सन् 1841 में हुआ था। पेशे से वे एक इंजीनियर थे। उन्होंने एक खज्ञदान कम्पनी में काम किया, जहाँ पर वे सन् 1888 में प्रबंध निदेशक के पद पर आसीन हुए। उनके प्रबंध निदेशक के कार्यकाल के दौरान कम्पनी को बहुत अधिक आर्थिक लाभ हुआ। हेनरी फेयोल का सिद्धान्त मुख्य रूप से दो पुस्तकों में सम्मिलित हैः *जनरल एंड इंडस्ट्रीयल मैनेजमैंट* (*General and Industrial Management*, 1916) तथा *थ्योरी ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन इन दि स्टेट* (*Theory of Administration in the State,* 1923)।

हेनरी फेयोल के प्रशासनिक प्रबन्धन सिद्धान्त में 14 सिद्धान्त हैं, जिनका वर्णन निम्न रूप में किया जा सकता हैः

1) ***पद्सोपानीय संरचना* (*Hierarchical Structure*)**

यह प्रशासनिक सिद्धान्त एक संगठन के पद्सोपानीय औपचारिक संरचना पर बल देता है। इस व्यवस्था में संगठन की संरचना औपचारिक होनी चाहिए, जिसमें सत्ता तथा दायित्व की ऊपर से नीचे तक स्पष्ट रेखा या निर्धारण होना चाहिए। उदाहरणार्थ, एक बड़े संगठन में, शीर्ष पद पर अपने से तुरंत अधीनस्थों वाला एक मुख्य कार्यपालक होता है। इसलिए वह उन्हें निर्देश दे सकता है, तथा इसी प्रकार इन अधीनस्थों को अपने अधीनस्थों को निर्देश देने का अधिकार होता है। यह प्रणाली निम्न स्तर तक पहुँचने तक जारी रहेगी।

2) ***श्रम का विभाजन या कार्य विभाजन* (*Division of Labour*)**

संगठन का दूसरा सर्वाधिक महत्वपूर्ण सिद्धान्त भिन्न–भिन्न विभागों, शाखाओं तथा खंडों के बीच स्पष्ट व सुनिश्चित कार्य का विभाजन है। इससे यह पता चलता है कि संगठन की प्रत्येक इकाई के पास संगठन के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए कुछ न कुछ निश्चित भूमिका है। उदाहरण के लिए, एक कार (Car) निर्माण कम्पनी को लें। संगठन या कम्पनी के कार्य को अनेक विभागों में विभाजित किया जा सकता है, जैसे उत्पादन इकाई, बाजार इकाई, वितरण तथा रखरखाव विभाग, वित्त विभाग तथा प्रशासनिक इकाई। इनमें से प्रत्येक विभाग या खंड एक अलग निश्चित क्रियाकलाप सम्पन्न करता है, ताकि कार निर्माण कम्पनी द्वारा सामूहिक रूप से तय किए गए उद्देश्य प्राप्त किए जाएँ।

उत्पादन विभाग कार के उत्पादन से संबद्ध है (पुर्जों तथा इन पुर्जों को संग्रहित करने को सम्मिलित करते हुए), कार के संचालन तथा उसकी गुणवत्ता को लेकर कार के संरचनात्मक तथा कुशलता के पथों की जाँच करना भी अति आवश्यक है, जिससे उपभोक्ता अन्य कम्पनियों द्वारा निमित्त अन्य कारों की अपेक्षा उनके उत्पाद की ओर अधिक आकर्षित रहे। बिक्री खंड का सम्बन्ध बाजार या बिक्री से तथा वितरण इकाई फुटकर विक्रेताओं/उपभोक्ताओं को उत्पाद पहुँचाने से जुड़ी हैं। उसी प्रकार वित्तीय खंड वित्तीय प्रबंध करती है, जबकि प्रशासनिक इकाई अन्य विभागों को प्रशासनिक सहायता प्रदान करती है। कार्य का यह विभाजन व्यक्तियों के या एक समूह के उन्हें प्रदान किए गए कार्य पर एकाग्र ध्यान के लिए आवश्यक है।

3) ***स्वामी भक्ति* (*Loyalty*)**

संगठन के प्रति स्वामी भक्ति प्राथमिक आधार या मान्यता है। इस सिद्धान्त के अंतर्गत एक व्यक्ति या व्यक्तियों के समूह के ऊपर संगठन के हितों की वरीयता दी जाती है। इसका निहितार्थ है कि व्यक्तिगत या वर्गीय हित सदैवपूर्ण संगठन के हितों तथा उद्देश्यों के अधीन होंगे।

4) ***उचित वेतन का भुगतान* (*Payment of Fair Wages*)**

इसका सीधा सा अर्थ है कि कर्मचारियों को उनके द्वारा सम्पन्न किए गए कार्यों या सेवाओं के लिए उचित मजदूरी/वेतन का भुगतान करना।

5) ***निर्देशन की एकता* (*Unity of Direction*)**

अपने निर्धारित क्रियाकलापों को सम्पन्न करने वाला संगठन का प्रत्येक विभाग या खंड का निर्देशन एक प्रबंधक द्वारा एक योजना का प्रयोग करते हुए होना चाहिए।

6) ***आदेश की एकता* (*Unity of Command*)**

आदेश की एकता का अर्थ है कि प्रत्येक अधीनस्थ कर्मचारी एक तथा केवल एक उच्च अधिकारी से ही आदेश प्राप्त करेगा। दूसरे शब्दों में, एक कर्मचारी को एक से अधिक उच्च अधिकारी के आदेशों के लिए बाध्य नहीं किया जाना चाहिए। एकल आदेश की प्रणाली होनी चाहिए, जिसका निहितार्थ है कि संगठन का प्रत्येक सदस्य एक तथा केवल एक नेता/अधिकारी को रिपोर्ट देगा। यह संगठन में जोड़-तोड़ (Manipulation) तथा अस्पष्टता से बचने के लिए आवश्यक है। हेनरी फेयोल ने कहा है कि "यदि इसका उल्लंघन किया गया तो सत्ता कमजोर होगी, अनुशासन संकट में होगा, व्यवस्था अस्तव्यस्त होगी तथा स्थिरता को चुनौती मिलेगी। फेयोल का समर्थन करते

हुए गुलिक तथा उर्विक (Gullick and Urwick) ने टिप्पणी की कि, "व्यक्ति दो मालिकों की सेवा नहीं कर सकता।" आदेश की एकता पर टिप्पणी करते हुए गुलिक ने कहा कि एकता के सिद्धान्त के कठोर अनुपालन की अपनी विसंगतियाँ (Absurdities) हो सकती हैं, परंतु वे सिद्धान्त के उल्लंघन से उत्पन्न्न अस्पष्टता, अकुशलता तथा अनुत्तरदायित्व की निश्चितता की तुलना में अमहत्वपूर्ण हैं।

7) ***अनुशासन* (*Discipline*)**

फेयोल की दृष्टि में, कोई भी ऐसा संगठन सफल नहीं हो सकता है, जिसके कर्मचारियों में अनुशासन की कमी है, क्योंकि यह अनुशासन ही है जिसके द्वारा एक संगठन के सभी कार्यकर्त्ताओं में प्रयासों का साझापन उत्पन्न होता है। (मैक नेमरा– Mc Namara, 2011।

8) ***प्राधिकार* (*Authority*)**

प्राधिकार की परिभाषा फेयोल ने आदेश देने तथा उसका अनुपालन कराने की शक्ति के रूप में की है। प्राधिकार तथा दायित्व के बीच इसके आगे, एक समीप का सम्बन्ध है। प्राधिकार तथा दायित्व साथ-साथ चलते हैं, जिसके पास शक्ति होती है उसका दायित्व भी होता है।

9) ***केन्द्रीकरण* (*Centralisation*)**

फेयोल की विचार व्यवस्था में केन्द्रीकरण को अधीनस्थों की भूमिका तथा महत्व में कमी के रूप में देखा जा सकता है, जबकि विकेन्द्रीकरण का उल्टा अर्थ है अधीनस्थों की भूमिका के महत्व में वृद्धि करना। साथ-साथ फेयोल का विश्वास था कि केन्द्रीकरण का सिद्धान्त अपने कार्यान्वयन के लिए संगठन की आवश्यकता एवं संस्कृति पर निर्भर है।

10) ***व्यवस्था* (*Order*)**

व्यवस्था के सिद्धान्त का अर्थ है संगठन में प्रभावी तथा कुशल संचालन सुनिश्चित करने के लिए लोगों तथा सामान का सही समय पर, सही स्थान पर रखना। सभी कार्मिक तथा सामानों को उनके निश्चित स्थान में रखना चाहिए।

11) ***साम्यता (Equality)***

फेयोल ने अपने अधीनस्थों के प्रति प्रबंधकों के मानवीय व्यवहार पर बल दिया। यह सिद्धान्त यह दर्शाता है कि कर्मचारियों के बीच में कोई भेदभाव नहीं किया जाना चाहिए या दूसरे शब्दों में कहा जाए तो नियमों, विनियमों तथा अधिकारों के कार्यान्वयन के संदर्भ में सभी कर्मचारियों के साथ समान व्यवहार किया जाना चाहिए। वेतन तथा कर्मचारियों की सुविधाएँ इस सिद्धान्त का अपवाद हो सकती हैं (शेक -Shake, 2008)।

12) ***कार्यकाल की स्थिरता* (*Stability of Tenure*)**

कार्मिकों के कार्यकाल की सुरक्षा, फेयॉल की दृष्टि में, उच्च कारोबार दर को रोकने की एक शर्त है। कर्मचारियों के मस्तिष्क में सुरक्षा का भाव बैठाना या उत्पन्न करना, उन्हें संगठन में अपना सर्वश्रेष्ठ (Best) प्रदान करने में सहायता करेगा।

13) *पहल (Initiative)*

इसका अर्थ है, कर्मचारियों का पहल करना, विचारों को जन्म देना तथा योजनाओं को कार्यान्वित करने की अनुमति देना। यह उच्च-स्तरीय प्रयासों को आगे ढ़केलता है।

14) *सहकार्य की भावना (Espirit de Corps)*

संगठन में एकता तथा समरसता स्थापित करने के लिए टीम भावना का निर्माण करना आवश्यक है, संगठन के कर्मचारियों के बीच समरसता तथा मैत्रीपूर्ण सम्बन्ध संगठनात्मक निष्पादन में वृद्धि करने की ओर ले जाएँगे।

व्यापारिक क्रियाकलापों का वर्गीकरण

फेयोल ने एक औद्योगिक संगठन के संपूर्ण क्रियाकलापों को 6 भागों में विभाजित किया हैः (1) तकनीकी, (2) व्यावसायिक, (3) वित्तीय, (4) लेखांकन, (5) सुरक्षा तथा; (6) नियंत्रणात्मक।

फेयोल ने प्रशासन के योजना, संगठन, आदेश देना, समन्वय करना तथा नियंत्रण करना नामक 5 तत्व सूचीबद्ध किए हैं, जिन्हें संक्षेप में पी.ओ.सी.सी.सी. (POCCC) भी कहा जाता है। आइए, हम इन तत्वों की चर्चा करें:

- **योजना (Planning)**

  प्रबंधन उद्योग-प्रक्रियाओं के प्रत्येक भाग की योजना तथा अनुसूची बनानी चाहिए; योजना एक महत्वपूर्ण कार्य है क्योंकि यह प्रबंधकों को संपन्न किए जाने वाले कार्य के क्या, कहाँ और कैसे को परिभाषित करने में समर्थ करती है। योजना, भौतिक, वित्तीय तथा मानव संसाधनों के सही उपयोग को सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक है। योजना संगठन को अस्पष्टता, अनिश्चितता, खतरों, बर्बादियों आदि से बचाती है। फेयोल का कहना था कि सर्वाधिक तार्किक तथा कुशल संगठन वे है, जिन्होंने एक योजना कार्यान्वित की जिसने एकता, निरंतरता, लोकशीलता, यथार्थता, आदेश तथा नियंत्रण को सुगम बनाया।

- **संगठन बनाना (Organising)**

  प्रबंधन को यह भी सुनिश्चित करना चाहिए कि सभी आवश्यक संसाधन (कच्चा माल, कार्मिक, आदि) उत्पादन के सही समय पर एक साथ उपलब्ध हो। इसका सम्बन्ध क्रियाकलापों की पहचान तथा दायित्वों के प्रदान करने के साथ-साथ क्रियाकलापों का वर्गीकरण या समूह में विभाजित करना है।

- **आदेश देना (Commanding)**

  प्रबंधन के कार्मिक क्रियाकलाप को निर्देशित तथा प्रोत्साहित करना चाहिए।

- **समन्वय करना (Coordinating)**

  प्रबंधन को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि कार्मिक एक सहयोगी ढंग में साथ कार्य करें, इसे प्रयासों को एक व्यवस्था में रखने के रूप में भी देखा जा सकता है, जिससे कि सांझे उद्देश्यों को पूर्ण करने में कार्य की एकता प्रदान की जा सके। इसलिए, समन्वय बहु-क्रिया है, जो संगठन में सभी समूहों के प्रयासों के एक प्रभावी एकीकरण को लक्ष्य बनाता है। कुल मिलाकर, यह समूह प्रयासों को समरस बनाने से सम्बन्धित है।

- **नियंत्रण (Controlling)**

  प्रबंधन को समीक्षा करते हुए सुनिश्चित करना चाहिए कि कर्मचारी प्रबंध के आदेशों का पालन करें। यह निष्पादन की उपलब्धि के मानकीकृत मापन के विकास तथा प्रयोग के माध्यम से संगठन के उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए किया गया कार्य है। यह एक प्रक्रिया है जिसमें निम्न कार्य सम्मिलित होते हैं:

  - निष्पादन के मानक निर्धारित या स्थानांतरित करना;
  - वास्तविक निष्पादन का मापन करना;
  - वास्तविक निष्पादन के मानकों के साथ तुलना करना तथा अंतर/अलगाव, यदि कोई है तो, उसका पता लगाना;
  - सुधारात्मक कार्य करना।

  (**स्रोतः** www.managementstudyguide.com/management_functions.htm)

इस प्रकार फेयोल के अनुसार, यह योजना व्यक्तियों तथा सामग्री का वह आवश्यक एकत्रीकरण है, जिसका समन्वय, नियंत्रण तथा आदेशित होना आवश्यक है, ताकि संगठनात्मक उद्देश्य की प्राप्ति की जा सके। उनकी दृष्टि में, प्रशासनिक योग्यता प्रशासन में एक बहुत महत्वपूर्ण कारक थी। तदनुसार, उन्होंने एक अच्छे प्रबंधक/प्रशासक की छः प्रमुख विशेषताओं/गुणों (Attributes) की पहचान की, जो हैं: शारीरिक, मानसिक, नैतिक, सामान्य शिक्षा, विशेष ज्ञान तथा अनुभव।

3.3.2 लिन्डल उर्विक का योगदान

लिन्डल उर्विक (Lyndal Urwick) ने अपनी शिक्षा ऑक्सफोर्ड विश्वविद्यालय से प्राप्त की। उनका जन्म जापान में हुआ था तथा ब्रिटिश सेना में प्रथम विश्व युद्ध के समय लेफटिनेन्ट कर्नल के रूप में कार्य किया। उर्विक अनेकों अंतर्राष्ट्रीय प्रबंध संस्थानों से भी जुड़े थे तथा *मैनेजमेंट ऑफ टूमारो, दि मेकिंग ऑफ साइन्टिफिक मैनेजमेंट, लीडरशिप इन ट्वनटिंथ सेन्चुरी आर्गनाइजेशन, दि पैटर्न्स ऑफ मैनेजमेंट* (*Management of Tomorrow, The Managing of Scientific Management, Leadership in Twentieth Century Organisations, The Patterns of Management*) आदि अनेक पुस्तकें लिखीं। उन्होंने साईन्स ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन (Science of Administration) पर अनेकों समाचारपत्रों के संपादक के रूप में भी कार्य किया। वह एक सुप्रसिद्ध एवं सम्मानित औद्योगिक परामर्शदाता भी थे, जिन्होंने यू.के. में प्रबंध शिक्षा को प्रारंभ करने के लिए व्यापक रूप से कार्य किया, जोकि प्रमुख रूप से प्रशासन की प्रकृति के परिप्रेक्ष्य में था। उर्विक का कहना था कि आठ सिद्धान्तों के आधार पर एक संगठन कार्य कर सकता है, जिनमें प्रमुख हैं:

- संगठन का उद्देश्य
- प्राधिकार तथा उत्तरदायित्व
- नियंत्रण का क्षेत्र
- समन्वयन; तथा
- दूसरे सिद्धान्तों के बीच प्रत्यायोजन

उर्विक की विचार योजना में एक संगठन प्रमुख रूप से एक संरचना निर्माण की प्रक्रिया है तथा कार्यों या क्रियाओं की पहचान तथा उनका वर्गीकरण या समूहीकरण उस प्रक्रिया का प्रथम भाग है, जबकि कर्मचारी या कार्मिक दूसरे भाग में आते हैं। उर्विक द्वारा चिन्हित

सिद्धान्त उसके संगठनात्मक रूपरेखा के सिद्धान्त पर आधारित हैं। स्केलर कड़ी (Scalar Chain) या पदसोपान क्रम, उनके कथानुसार, संगठनात्मक संरचना का आवश्यक तत्व होता है क्योंकि पदसोपान क्रम के अभाव में "प्राधिकार का समापन" (Breakdown of Authority) हो जाता है। परिणामस्वरूप, यह अधीनस्थों से कार्य कराने की क्षमता या उनके द्वारा आदेशों का अनुपालन कराने की क्षमता पर प्रभाव पड़ता है।

3.3.3 लूथर गुलिक के सिद्धान्त

लूथर गुलिक (Luther Gullick) के विचार मुख्य रूप से "पोस्डकॉर्ब (POSDCORB)" में निहित हैं, जिसका प्रत्येक वर्ण/अक्षर एक कार्य का वर्णन करता है। आइए, अब हम इनकी चर्चा करें:

- **योजना बनाना (Planning - P)**

  योजना एक संगठन का अभिन्न अंग है क्योंकि संगठन कार्य के क्या, क्यों तथा किस प्रकार के विषय में निर्णय किए बगैर प्रभावी ढंग से कार्य नहीं कर सकता है। इसके लिए संपन्न किए जाने वाले कार्य, उसके औचित्य तथा विधि कार्य प्रणाली की पहचान करना आवश्यक है।

- **संगठन बनाना (Organising - O)**

  गुलिक का मानना था कि कार्य विभाजन, प्राधिकार सम्बन्ध, जिसमें शक्ति तथा दायित्व का विषय जुड़ा है, औपचारिक वर्णन के साथ एक संगठन की संरचना के अभाव में कोई भी कार्य संपन्न करना संभव नहीं है।

- **कार्मिकों का गठन (Staffing- S)**

  इसका सम्बन्ध कर्मचारियों के सही तथा प्रभावी चयन, निष्पादन समीक्षा प्रणाली का विकास, प्रशिक्षण तथा पदोन्नति सहित कर्मचारियों का विकास, वेतन निर्धारण तथा मानव शक्ति/संसाधन की योजना आदि से है।

- **निर्देशन करना (Directing - D)**

  यह कार्य एक संगठन की जीवन चिंगारी के रूप में देखा जाता है, क्योंकि यह वह तरीका है जिसके द्वारा कर्मचारियों का कुशल कार्य करना सुनिश्चित किया जा सकता है। अतः निर्देशन में पर्यवेक्षण, उत्प्रेरणा, नेतृत्व तथा संचार सम्मिलित हैं।

- **समन्वयन करना (Coordinating - C)**

  समन्वयन वह प्रक्रिया है, जिसके माध्यम से संगठन उद्देश्य तथा कार्य की एकता प्राप्त की जा सकती है। यह कर्मचारियों के बीच समरसता, तथा सहयोग के वातावरण की स्थापना के अतिरिक्त शिकायतों को दूर करने की एक क्रिया है। समन्वयन संगठनात्मक इकाइयों एवं व्यक्तियों के विवाद तथा विरोधाभासों से स्वतंत्र/मुक्त वातावरण सुनिश्चित करने का एक यंत्र या माध्यम है।

- **प्रतिवेदन करना (Reporting - R)**

  इसका अर्थ रिकार्ड रखना, प्रतिवेदनों को तैयार करना तथा निरीक्षण करना है, जिससे कि सूचना ऊपर तक पहुँचाई जा सके। इस प्रणाली में एक अच्छी संचार व्यवस्था स्थापित करना भी सम्मिलित है।

- **बजट बनाना (Budgeting - P)**

  इसमें अनेक क्रियाएँ या कार्यकलाप सम्मिलित हैं, जैसे बजट निर्माण तथा कार्यान्वयन, लेखांकन और बजट पर नियंत्रण रखने के लिए लेखा परीक्षण भी।

गुलिक ने विभागीकरण की अवधारणा का भी परीक्षण किया तथा संगठन के चार सिद्धान्तों – (1) प्राप्त किए जाने वाला उद्देश्य, (2) प्रक्रिया, (3) व्यक्ति तथा (4) स्थान या भौगोलिक सीमा जहाँ कार्य सम्पन्न किया जाना है – को प्रतिपादित किया था।

3.3.4 प्रशासन के सिद्धान्तों के विषय में मूनी तथा रैले के विचार

मूनी और रैले की पुस्तक *"ऑनवर्ड इंडस्ट्री"* (*Onward Industry*) का प्रकाशन सन् 1931 में हुआ तथा सन् 1939 में पुनः प्रकाशन एक अलग शीर्षक *प्रिन्सिपल्स ऑफ आर्गनाइजेशन* (*Principles of Organisation*) के अंतर्गत हुआ था। मूनी और रैले ने चार सिद्धान्तों का उल्लेख किया जो कि इस प्रकार हैं: (क) समन्वयकारी सिद्धान्त, (ख) पदसोपान या स्कालर (Scalar) सिद्धान्त, (ग) कार्यात्मक सिद्धान्त, तथा (घ) स्टॉफ एवं लाईन सिद्धान्त। लेकिन उन्होंने संगठन में सर्वाधिक निर्धारक सिद्धान्तों के रूप में समन्वय तथा पद्सोपान क्रम पर मुख्य रूप से बल दिया।

3.3.5 एम.पी. फोलेट के प्रशासनिक सिद्धान्तों पर विचार

प्रबंध विचारकों के समुदाय के बीच एक अन्य महत्वपूर्ण नाम मैरी पार्कर फॉलेट का है। उनका जन्म अमेरिका में बॉस्टन में सन् 1868 में हुआ था। उनकी शिक्षा बॉस्टन के रेडक्लिफ कॉलेज तथा इंग्लैंड में कैम्ब्रिज के न्यूनहम कालेज में पूरी हुई। उनका प्रथम पेपर "दि स्पीकर ऑफ दि हाउस ऑफ रिप्रेजेन्टेटिव्स" (The Speaker of the House of Representatives) के शीर्षक से न्यूनहम में पढ़ा गया। उनकी दो पुस्तकें *"दि न्यू स्टेट"* (*The New State*, 1920) तथा *"क्रिएटिव एक्सपीरियन्स"* (*Creative Experience*, 1924) काफी प्रसिद्ध हुई। यद्यपि वे मूल रूप से एक राजनीति शास्त्री थीं, परंतु उन्होंने समाज कार्य, दर्शन, संगठन प्रबंधन, अर्थशास्त्र तथा विधि जैसे अन्य क्षेत्रों में प्रवेश किया। लेकिन उनके अधिकतर विचारों का सृजन उनके व्यापक अनुभव तथा गरीबों एवं वंचितों के अध्ययन से हुआ था। उन्होंने संगठनात्मक प्रबंध के मुद्दों को मशीनी रूप से निर्मित्त संरचना तथा नियमों तथा विनियमों के मशीनी ढंग से कार्यान्वयन के द्वारा कुशलता में वृद्धि करने के केवल मात्र दृष्टिकोण से संबोधित नहीं किया, अपितु ऐसा लगता है कि उन्होंने एक संगठन के कर्मचारियों के सामाजिक-मनोवैज्ञानिकों तथा मानवीय पक्षों के विचार को आगे बढ़ाया।

उन्होंने अपना मस्तिष्क, विवाद-समाधान, प्राधिकार, शक्ति, उत्तरदायित्व एवं नेतृत्व पर केन्द्रित किया। उनका मत था कि कर्मचारियों की कुशलता तथा निष्पादन को बढ़ाने के लिए प्रबंधक का ध्यान विवाद-समाधान तथा आदेश प्रदान करने पर केन्द्रित होना चाहिए। आगे उन्होंने अपना ध्यान "प्राधिकार" की अवधारणा के विश्लेषण में लगाया, जिसको उन्होंने वस्तुओं को घटित कराने, कारण एजेंट होने, परिवर्तन की पहल करने" की योग्यता के रूप में परिभाषित किया। किसी के ऊपर प्राधिकार तथा किसी के साथ प्राधिकार में अंतर करते हुए उसने कहा था कि प्रथम का सम्बन्ध दूसरों के ऊपर अपनी इच्छा को थोपने से है, अर्थात् दूसरों से अपनी बात मनवाने के स्वयं के अधिकार को स्थापित करने से है। फॉलेट के विचार में इस पद्धति में प्रतिरोध तथा प्रतिक्रिया का खतरा होता है। फिर भी उन्होंने इस तथ्य को स्वीकार किया कि इसकी कमजोरियों के बावजूद प्रबंधक "दूसरों के ऊपर प्राधिकार" को प्रयोग करते हैं। इसकी आगे व्याख्या करते हुए, वह टिप्पणी करती है कि

प्राधिकार विकास वाली सामर्थ्य है तथा, उसे न तो प्रदत्त किया जा सकता है और न ही प्रदान किया जा सकता है।

फोलेट प्राधिकार एवं शक्ति को समानवाचक के रूप में नहीं देखती है। दोनों में भेद करते हुए वह शक्ति को पद के स्थान की अपेक्षा कार्य से सम्बन्धित होने के रूप में परिभाषित करती है। इस प्रकार उनके अनुसार शक्ति स्वभाव से बहुलवादी या कार्यात्मक होती है। उनका तर्क था कि शक्ति को संगठन के विभिन्न स्तरों पर अन्तर-बद्ध होना आवश्यक है तथा, इसलिए शक्ति तथा दायित्व किसी के द्वारा सम्पन्न किए कार्य के साथ जुड़े हैं। शक्ति की परिभाषा उसने प्राधिकार के प्रयोग के अधिकार के रूप में दी है। वह शक्ति के अति संकेन्द्रण के पक्ष में नहीं थीं, यद्यपि एक संगठन में केन्द्रीय प्राधिकार के महत्व को वे स्वीकार किया था।

उत्तरदायित्व के विषय में, बोलते हुए, उन्होंने कहा कि शक्ति की तरह, अंतिम उत्तरदायित्व नाम की कोई चीज नहीं है। यह भी कार्यात्मक रूप से सम्बन्धित है, तथा यह अकेलेपन के स्थान पर कार्य की अन्तर्निर्भरता के संदर्भ में देखी जाती है। कोई प्रबंधक अपने कार्यात्मक उत्तरदायित्व की सीढ़ी के उच्चतर अन्य को नहीं सौंप सकता है।

इस संदर्भ में उसने टिप्पणी करते हुए कहा कि प्राधिकार की सीढ़ियों पर चढ़ने-उतरने की अपेक्षा उत्तरदायित्व को पिरोने, विशेष रूप से निम्न स्तरों पर, की पर्याप्त व्यवस्थाएँ आवश्यक हैं। एक किनारे (Strand) को दूसरे किनारे से बुनना चाहिए और तब समाप्त परजाल (Web) को एक साथ सीने के प्रयास करने के स्थूल-अदक्ष (Clumsy) कार्य को करने की आवश्यकता होगी।

मैरी पार्कर फोलेट ने एक संगठन में नेतृत्व के महत्व तथा प्रासंगिकता को स्वीकार किया। उनके अनुसार, एक अच्छा नेता वह है जो अपने पहचान/गुण को प्रभावित करता है, तथा उससे प्रभावित होता है। नेतृत्व पर उसके विचारों को समझने के लिए उसके नेतृत्व पर लिखे दो लेखों – "लीडरशिप एण्ड एक्सपर्ट" (Leadership and Expert) तथा "सम डिस्क्रिपेंसीज इन लीडरशिपः थ्योरी एंड प्रैक्टिस" (Some Discrepancies in Leadership: Theory and Practice) को पढ़ सकते हैं। एक सच्चा नेता वह है, उन्होंने कहा, जो यह विश्वास दिला सके कि आदेश स्थिति का अभिन्न भाग है, अपेक्षाकृत अपने पद या स्थान को दिखाकर, जिसके कारण वह प्राधिकार का प्रयोग करेगा तथा अपने अधीनस्थों को आदेश देगा। "नियंत्रण उसी व्यक्ति के हाथ में होगा", उसने लिखा, "जिसके पास उस स्थिति का सबसे अधिक ज्ञान है, उसके पास जो उसे समझ सकता है तथा उसके आवश्यक तत्वों को जोड़ या संगठित कर सकता है; जो इसके संपूर्ण महत्व को समझाता है; जो इसके बीच से देख सकता है – पूरी लम्बाई तथा चौड़ाई को देख सकता है – न कि उस व्यक्ति के पास जिसके पास केवल आधिपत्यात्मक व्यक्तित्व है या उसके स्थान/पद के कारण में निहित है (फोलेट– Follet, *op. cit.*)। उनकी दृष्टि में, वह सच्चा नेता समझा जाता है जो समस्याओं के समाधान में निपुण हैं, न कि केवल हठधर्मी या सत्तात्मक (Assertive) है।

मार्गदर्शन करने तथा निर्देशन की योग्यता रखने वाला व्यक्ति ही एक नेता होता है। फोलेट के शब्दों में, "हम उसकी तरफ नए रास्ते खोलने, पूर्ण प्लॉट, समूह या व्यक्तियों के विकास के लिए नए अवसर प्रदान करने वाले के रूप में देखते हैं। उसे न केवल बड़ी स्थितियों को देखना चाहिए, बल्कि सभी के लिए अधिकाधिक मूल्यों वाली स्थितियों का ध्यान रखना चाहिए (*ibid.*)।

ऊपर लिखित विचारित मुद्दों के अतिरिक्त फोलेट ने एक संगठन में समन्वय के महत्व पर पर्याप्त ध्यान दिया था। मैरी पार्कर फोलेट के अनुसार, "समन्वय एक नेता के सबसे

महत्वपूर्ण कार्यों में से एक है। यद्यपि प्रबंध के नीचे तक प्रत्येक स्तर पर समन्वय को लागू करना आवश्यक है, एक मुख्य कार्यपालिका का कार्य एक आलोचक, एक न्यायाधीश तथा एक भागीदार की भूमिका का निर्वाह करना है। उसने कहा कि यदि एक खरीददार एजेंट तथा उत्पादन प्रबंधक उसके पास अलग-अलग निष्कर्ष लाते हैं, तो उसका कार्य उनके बीच में निर्णय/निपटारा करना नहीं है, अपितु इसमें सम्मिलित तीन अलग अनुभवों को जोड़ने का प्रयास करना है। ये तीन हैं: खरीद करने वाला, उत्पादन प्रबंधक तथा स्वयं (*ibid.*) समन्वय के कार्य में तीन क्रियाकलाप सम्मिलित होते हैं:

- उद्देश्यों की स्पष्ट व्याख्या।
- तत्काल उद्देश्य को बड़े उद्देश्यों के साथ जोड़ना या सम्बन्ध स्थापित करना।
- अलग नियोजन को सामान्य के साथ जोड़ना या सम्बन्ध स्थापित करना।

फोलेट ने जोर देकर कहा कि नेता को अपने अधीनस्थों को यह पढ़ाना तथा सिखाना चाहिए कि किसी स्थिति को वे स्वयं कैसे नियंत्रित करें। समन्वय के विचार की व्याख्या करते हुए, फोलेट ने समन्वय के चार आयाम प्रस्तुत किए (धमेजा एवं मिश्रा– (Dhameja and Mishra, 2016), जो इस प्रकार हैं:

1) कुछ-कुछ फोलेट के गेंग प्लेंक (Gang Plank) की तरह ही प्रबंधकों के बीच सीधा सम्पर्क।
2) सभी प्रबंधकों द्वारा दृष्टिकोणों को सम्मिलित करने का रास्ता तथा अलग-अलग मतों को ध्यान में रखते हुए समझौते के माध्यम से मतान्तरों या विवाद को एकता की ओर ले जाना।
3) प्रबंधात्मक निर्णयों को परिस्थिति अनुकूल बनाने का ढंग, स्पष्टतः संकेत करते हुए कि शक्ति का सम्बन्ध कार्य से होता है, व्यक्तियों या स्थितियों से नहीं।
4) एक निरंतर प्रक्रिया, परिवर्तनशील परिस्थितियों के साथ संगठनों की परिवर्तनशीलता की ओर संकेत।

बोध प्रश्न 2

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) लोक प्रशासन के अध्ययन पर गुलिक के पोस्डकॉर्ब दृष्टिकोण की व्याख्या कीजिए।

.....

.....

.....

.....

2) फेयोल के द्वारा प्रतिपादित लोक प्रशासन के कुछ सिद्धान्तों का परीक्षण कीजिए।

.....

.....

.....

.....

3) समन्वय पर मैरी पार्कर फोलेट के विचारों की व्याख्या कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

3.4 प्रशासनिक प्रबन्धन दृष्टिकोण : एक मूल्यांकन

अध्ययन के प्रशासनिक प्रबन्धन सम्बन्धी विचारों की आधुनिक प्रबंध विचारकों द्वारा छानबीन तथा आलोचना की गई है। मुख्य रूप से मानव सम्बन्ध सिद्धान्तकारों, तथा व्यवहारवादियों जिनमें एल्टन मेयो, रिचर्ड एम. सायर्ट, हरबर्ट साईमन, राबर्ट डॉहल, डेनहार्ट तथा अन्य (Elton Mayo, Richard M. Cyert, Herbert Simon, Robert Dahl, Denhardt and all) सभी सम्मिलित हैं। मानव सम्बन्ध विचारकों का तर्क था कि केवल औपचारिक संगठन चार्ट, कार्य विभाजन/वितरण तथा कार्य प्रमाणन की व्यवस्था ही महत्वपूर्ण नहीं हैं, अपितु भावनाएँ, मूल्य, अनौपचारिक समूह नियम तथा कर्मचारियों की पारिवारिक एवं सामाजिक पृष्ठभूमि भी संगठन के निष्पादन को तय करने में/निर्धारण करने में सहायक होते हैं। उनकी आलोचना के निम्न प्रमुख तत्व रहे हैं:

1) प्रबंधोन्मुख सिद्धान्त कर्मचारियों की समस्याओं की तरह पर्याप्त ध्यान नहीं देता है।
2) अनौपचारिक संगठन को महत्व की कमी।
3) सेना विज्ञान से उधार ली गई अवधारणाएँ।
4) मशीनी दृष्टिकोण।
5) यह विचारक समूह समाजशास्त्र, जीव विज्ञान, मनोविज्ञान, अर्थशास्त्र आदि को प्रासंगिक नहीं समझता तथा उन्हें अपने क्षेत्र में शामिल नहीं करता।
6) ये सिद्धान्त इस मान्यता पर आधारित है कि संगठन बंद व्यवस्थाएँ होती हैं।
7) इन सिद्धान्तों से उत्पन्न कठोर संरचनाएँ अस्थिर स्थितियों के अंदर अच्छा कार्य नहीं करतीं या सफल नहीं होती।

व्यवहारवादी जैसे हरबर्ट साईमन ने इन सिद्धान्तों को सिद्धान्तों की अपेक्षा सर्वनाम की संज्ञा दी है। साईमन ने इस विचार समूह की आलोचना करते हुए कहा कि इन तथाकथित सिद्धान्तों में निरंतरता पूर्वानुमानेयता (Predictability) नहीं है। अनेक सिद्धान्त विरोधाभासी हैं तथा अन्तर्निहित (Inherent) असमंजस से ग्रसित हैं। उदाहरण के लिए, आदेश की एकता विशेषीकरण के सिद्धान्त को काटता है या श्रम विभाजन तथा सीमित नियंत्रण के क्षेत्र का सिद्धान्त इस सिद्धान्त से मेल नहीं बैठता कि संगठनात्मक स्तर की संख्या कम से कम रखी जाए। इसके अतिरिक्त विशेषीकरण का सिद्धान्त आंतरिक रूप से असंगत है, क्योंकि उद्देश्य, प्रक्रिया तथा स्थान विशेषीकरण के प्रतिस्पर्धी रूप हैं तथा इनमें से किसी एक रूप के लाभों को प्राप्त करने के लिए संगठन को अन्य तीन रूपों/तरीकों की बलि देनी होगी। विशेषीकरण का अनुपालन करते हुए एक ही समय पर सभी रूपों का अनुसरण नहीं संभव हो सकता।

डेनहार्ट व डेनहार्ट (Denhardt and Denhardt, 2012) ने निम्न आधारों पर इस दृष्टिकोण की आलोचना की है:

- यह दृष्टिकोण सकारात्मक विचार से सीमित है तथा सार्वजनिक संगठनों को वैकल्पिक रूप से दृष्टिपात करने को स्वीकार करने में असफल है।
- अनुभवों का अर्थ या वह प्रभाव, जो ये समाज के मूल्यों पर डालते हैं का अर्थ है एक जटिल अध्ययन का प्रारंभ करना; एक प्रयास जो यह बतलाता है कि हमको न केवल जटिल व्यवस्थाओं में परिवर्तन से जुड़े अनुभवात्मक विषयों पर ध्यान देना है, अपितु लोक प्रशासन को सम्मिलित करने वाले सामाजिक, राजनीतिक तथा नैतिक व्यापक संदर्भों को भी ध्यान में रखना होगा।
- लोक प्रशासन के एक सिद्धान्त का निर्माण का अर्थ केवल विशेष परिस्थितियों में लागू किए जाने योग्य तकनीकों के एक समूह को एकत्रित करने का विषय मात्र नहीं है।
- परम्परवादी दृष्टिकोण के आधिपत्य के बावजूद विषय क्षेत्र में विपरीत मत का प्रारंभ करने वाले महत्वपूर्ण तर्कयुक्त कार्य भी हैं। फिर भी, वह स्वीकार करते हैं कि लगभग एक शताब्दी के दौरान, निजी प्रबंधन ने लोक प्रशासन के लिए एक मॉडल के रूप में कार्य किया है।

रॉबर्ट डॉहल (Robert Dahl) के अनुसार, ये सिद्धान्त कुछ केस या स्थिति के अध्ययनों पर आधारित हैं तथा इनका अनुभवात्मक परीक्षण नहीं किया गया है। डॉहल का तर्क था कि लोक प्रशासन विज्ञान के लिए यह आवश्यक है कि (1) इसको नियामक (Normative) मूल्य स्पष्ट हों; (2) लोक प्रशासन के क्षेत्र में मनुष्य की प्रकृति को बेहतर रूप से समझा जाए तथा उनके व्यवहार अधिक पूर्वानुमानक (Predictable) हों; तथा (3) ऐसे तुलनात्मक अध्ययनों का समूह हों जिनसे ऐसे सिद्धान्तों एवं सामान्यीकरणों की पहचान करना जो राष्ट्रीय सीमाओं तथा विशेष ऐतिहासिक अनुभवों से ऊपर हों, संभव हो (सी. सिल्वा तथा डी. मोशया– C. Silva and De Mottia, 2016)।

इन सिद्धान्तों को बिना किसी सीमा/शर्त के कथन के रूप में तथा सभी परिस्थितियों में मान्य के रूप में प्रस्तुत किया गया है, जोकि व्यावहारिक नहीं है। प्रबंध के अधिकाधिक शर्त सहित सिद्धान्तों की आवश्यकता है। रॉबर्ट डॉह्ल इस दृष्टिकोण से सहमत नहीं है कि लोक प्रशासन का एक सिद्धान्त दूसरे किसी राज्य में भी मान्य है, या कि लोक प्रशासन की एक देश में क्रियाएँ एक सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक रूप से भिन्न वातावरण में आवश्यक रूप से सफल है। अतः उनके विचार में, प्रशासनिक व्यक्ति को समझाने के लिए लोक प्रशासन तथा उसके सामाजिक परिवेश के बीच सम्बन्ध को समझना आवश्यक है। राबर्ट डॉह्ल के विचारों से सहमति व्यक्त करते हुए, ड्वाईट वाल्डो (*दि एडमिनिस्ट्रेटिव स्टेटः ए स्टडी ऑफ दि पॉलिटिक्ल थ्योरी ऑफ अमेरिकन पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन* (Dwight Waldo*: The Administrative State : A Study of the Political Theory of American Public Administration*), 1948) ने कहा था कि तत्कालीन सोच पर हावी कुशलता तथा मितव्ययता के मूल्य इतने अधिक संकीर्ण थे कि वे लोक प्रशासन का सही चित्रण नहीं दे सकते थे।

लोक प्रशासन और प्रशासनिक सुधारों का भी एक प्रमुख उद्देश्य कुशलता तथा मितव्ययता समझा जाता है। कुशलता एवं मितव्ययता की अपनी चिंता में उन्नीसवीं तथा बीसवीं सदी के लोक प्रशासन के विचारकों ने औपचारिक संगठन के प्रश्नों पर ध्यान केन्द्रित किया। अनेकों संगठनात्मक सिद्धान्तों ने अपना उद्भव, सेना तथा निजी व्यवसाय में देखा। कुछ आलोचकों का कथन था कि लोक प्रशासन के सिद्धान्त किसी उपस्थित संगठनात्मक परिस्थितियों के एक प्राथमिक या अपूर्ण आधार के रूप में ही केवल उपयोगी हैं। संगठन

की समस्याएँ भिन्न होती हैं तथा भिन्न स्थितियों के संदर्भ में नियमों को कार्यान्वित करना भी भिन्न होता है।

लोक प्रशासन के क्लासिकी सिद्धान्त की आलोचना इस आधार पर भी की जाती है, कि यह अनेक रूपों में किए नागरिकों के योगदान को बाहर (Crowd Out) करता है (ऑस्ट्रोम – Ostrom, 2000)। यह उस भूमिका को कम आकलित करता है, जिसका सार्वजनिक परिणामों की उत्पत्ति में तथा रहने योग्य समाज के निर्माण में व्यक्ति, परिवार तथा समुदाय निर्वहन करते हैं। आज के वर्तमान समय में, नागरिकता की व्यापक परिभाषा तथा अर्थ है, जिसमें इसे एक बाँधने वाली अवधारणा के रूप में देखा जाता है (डेनहार्ट एवं डेनहार्ट – Denhardt and Denhardt, *op.cit.*)। क्लासिकी विचारकों के अनुसार, राजनीतिक प्रतिनिधि राजनीतिक इच्छा का निर्धारण तथा क्रियान्वयन करता है, जबकि नागरिक अपने राजनीतिक प्रतिनिधियों का वैधिक रूप से चुनाव करने के पश्चात् कोई सीधी भूमिका का निर्वाह नहीं करते। फिर भी, जैसा कि स्टोन (Stone, 1999) ने टिप्पणी की है, सार्वजनिक हित का सर्वोत्तम वर्णन आज एक सामूहिक उद्यम के रूप में किया जा सकता है जिसमें सरकार तथा अन्य अनेक कर्त्ता सम्मिलित होते हैं। सार्वजनिक क्षेत्र, निजी क्षेत्र तथा नागरिकों के बीच प्राधिकार तथा शक्ति का व्यापक वितरण होता है।

- ***नियंत्रण तथा पदसोपान क्रम* (*Control and Hierarchy*)**

नियंत्रण तथा पद्सोपान क्रम के विषय में लिखते हुए बॉर्गन (Bourgon, 2011) ने कहा है कि "अधिकाधिक रूप में, यह बिल्कुल स्पष्ट है कि कोई भी सरकार राज्य प्राधिकार के उन सभी स्तरों को नियंत्रित नहीं करती जिनका निर्माण उन जटिल समस्याओं को संबोधित करने के लिए किया जाता है जिसकी चिंता वास्तव में जनता करती है।" सरकारी नियंत्रण के बहुसंख्यक क्रियाकलापों का समन्वय करना इक्कीसवीं सदी में लोक प्रशासन की विशेषताएँ (Trademark) में एक है। पिछले 30 वर्षों में, सार्वजनिक क्षेत्र सुधारों में बारम्बार आने वाला विषय सेवा प्रदान करने का ग़ैर–पारम्परिक, ग़ैर-पदसोपानीय तथा ग़ैर-सरकारी दृष्टिकोणों के विकास का रहा है (कैटल – Kettle, 2000)।

क्लासिकी प्रशासन के समय के अधिकतम विद्वान तथा कार्य में संलग्न लोगों ने न केवल विल्सन के विचारों को स्वीकार किया, उन्होंने लोक प्रशासन के अनेक सिद्धान्त भी प्रस्तुत किए, जिनका आधार सार्वजनिक क्षेत्र में क्रियान्वयन में कुशलता तथा मितव्ययता में सुधार था।

फिर भी प्रशासन-राजनीति विच्छेद की संरचना राजनीति-प्रशासन एकीकरण को स्थान देती नजर आई। राजनीति तथा प्रशासन के बीच की सीमाएँ धूमिल हो गईं। गुलिक (Gullick, 1937) इस बात से सहमत थे कि प्रशासन राजनीतिक कार्यपालिका तथा विधानपालिका द्वारा निर्मित्त नीति के क्रियान्वयन से कुछ अधिक है, जो नीति निर्माण प्रक्रिया में विशेषज्ञ सलाह प्रदान करके तथा नीति निर्माताओं को आवश्यक आँकड़े तथा सूचना उपलब्ध कराकर भागीदारी करते हैं।

उन्नीसवीं और बीसवीं सदी के प्रारंभ में तार्किकता, कुशलता तथा उत्पादकता लोक प्रशासन की बौद्धिक परम्परा के प्रमुख चिन्तनीय विषय थे। एफ. डब्ल्यू. टेलर (F.W. Taylor) द्वारा विकसित वैज्ञानिक प्रबंध सिद्धान्त से प्रारंभ करते हुए कुछ उन मूल सिद्धान्तों की खोज तथा क्रियान्वयन पर ध्यान केन्द्रित किया गया, जिनसे एक संगठन में कार्यों का सर्वाधिक कुशल निष्पादन हो सके।

टेलर के वैज्ञानिक प्रबंध मॉडल के साथ-साथ एक "प्रशासन के सिद्धान्त" नामक अन्य लोक प्रशासन दृष्टिकोण का विकास हुआ जिसका नाम फेयोल, उर्विक, गुलिक, फोलेट तथा मूनी के कार्यों से हुआ। टेलर की तरह इस विचार समूह का ध्यान केन्द्र कुशलता संवर्धन के उद्देश्य पर ही था। फेयॉल के सिद्धान्त का अमेरिका तथा फ्रांस में पूर्ण स्वागत हुआ तथा राष्ट्रपति रूजवैल्ट द्वारा प्रशासनिक विज्ञान पर गठित समिति के सदस्यों – गुलिक तथा उर्विक को प्रभावित किया। यह उनके द्वारा लिखित पेपर्स ऑन दि साईन्स ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन (Papers on the Science of Administration,1937) में परिलक्षित होता है।

3.5 प्रशासनिक प्रबन्धन दृष्टिकोण की प्रासंगिकता

मशीनी या क्लासिकी/परम्परावादी सिद्धान्त की अनेक आधारों पर आलोचना के बावजूद भी, इससे इंकार नहीं किया जा सकता कि यह सिद्धान्त लोक प्रशासन तथा प्रबंधन के लिए समान रूप से प्रासंगिक रहा न केवल प्रतिपादन के समय ही, अपितु लोक प्रशासन के क्षेत्र में अनेक अन्य कथनों के आने के बाद भी इसका महत्व है। नवीन लोक प्रबंधन (New Public Management - NPM) दृष्टिकोण में इसको पुनर्जीवित किया गया है, जिसने नव-उदारवादी दृष्टिकोण के संतुष्टीकरण पर मुख्य रूप से केन्द्रित लोक प्रशासन के सिद्धान्त को सशक्त किया है।

प्रशासनिक प्रबन्धन दृष्टिकोण की प्रासंगिकता

मशीनी या क्लासिकी सिद्धान्त की आलोचना के बावजूद, यह कहना गलत होगा कि प्रशासन के कोई सिद्धान्त नहीं या प्रशासन व प्रबंधन एक समान है। नव-उदारवादी दृष्टिकोण के तहत नवीन लोक प्रबंधन में फिर से सिद्धान्त व प्रशासन के संबंध को दोहराया है।

पिएस डि पौला (Paesa de Paula) (2002) ने कहा है कि यद्यपि उत्तर आधुनिक प्रशासनिक सिद्धान्तों को नवीन कहा जाता है, वे प्रशासन के पुराने स्कूलों की शाखाएँ ही हैं। एक व्यक्ति यह देख सकता है कि नवीन संगठनात्मक व्यवस्थाएँ वास्तव में "प्रशासनिक समरसताओं" (Administrative Harmonies) का पुनःउत्पादन हैं। इसी तरह, डेनहार्ट ने तर्क देते हुए कहा कि यद्यपि लोक प्रशासन के अलग-अलग सिद्धान्त हैं, प्रमुख रूप से हावी कार्य का केन्द्र बिन्दु "प्रशासन के तार्किक मॉडल" तथा राजनीति एवं प्रशासन के विभेदक दृष्टिकोण हैं। इसके पश्चात्, सिद्धान्त की प्रसिद्धि, निम्न अन्य कारणों में भी खोजी जाती है:

- इसने आधुनिक लोक प्रशासन को मजबूत आधारशिला प्रदान की।
- इसमें कानून के शासन, सार्वजनिक भलाई की सेवा में उचित प्रक्रिया के प्रति कटिबद्धता की प्राथमिकता सम्मिलित है।
- सेवा प्रदायन में कुशलता का चिंतन इसमें सम्मिलित है।
- सार्वजनिक धन के प्रयोग में सत्यनिष्ठा (Probity) पर बल देना है।
- यह लोक प्रशासन के प्रत्येक स्तर पर उपस्थित उत्तरदायित्व के शक्तिशाली व्यवस्था की आधारशिला रखता है।
- क्लासिकी सिद्धान्त संरचना अलग-अलग परिस्थितियों में अधिक प्रशंसनीय रूप से स्थायी सिद्ध हुआ है।
- बीसवीं शताब्दी से विरासत में भी लोक संस्थाओं का निर्माण लोक सेवाओं का बड़े

पैमाने पर उत्पादन (Mass Production) करने तथा पूर्व निर्धारित परिणामों की प्राप्ति के लिए किया गया। उनसे तेजी से बदलती परिस्थितियों के अनुरूप ढ़लने की अपेक्षा नहीं थी तथा इसलिए अपने ध्येयों को पूर्ण करने के नए रास्तों की खोज तथा नवाचार के लिए तैयार थे।

जबकि प्रशासन के सिद्धान्तों का दायरा तथा क्षेत्र विश्वसनीयता तथा पूर्वानुमानेयता (Predictability), खुलापन तथा पारदर्शिता प्रभावशीलता आदि को सम्मिलित करने के लिए विस्तृत हो गया होगा ताकि आधुनिक समय की माँगों को पूरा किया जा सके, इससे इंकार नहीं किया जा सकता कि मितव्ययता, कुशलता तथा उत्तरदायित्व सुप्रशासन का आज भी अभिन्न अंग हैं।

इस प्रकार, सिद्धान्तों के महत्व तथा प्रासंगिकता का संक्षिप्त विवरण निम्न प्रकार दिया जा सकता है:

- **प्रबंधन प्रशिक्षण, शिक्षा तथा शोध (Management Training, Education and Research):** ये सिद्धान्त वैज्ञानिक निर्णय तथा तार्किक सोच पर बल देते हैं। ये प्रबंधन-अध्ययनों में शोध एवं विकास के आधार के रूप में कार्य करते हैं।
- **सामाजिक दायित्वों की पूर्ति (Fulfilling Social Responsibilities):** प्रबंधन सिद्धान्त न केवल संगठनात्मक उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए मार्ग प्रदर्शक के रूप में काम करते हैं, अपितु ये सिद्धान्त सामाजिक दायित्वों को निभाने में प्रबंधकों का मार्गदर्शन भी करते हैं। उदाहरण के लिए, उचित पारिश्रमिक/वेतन का सिद्धान्त कर्मचारियों के पर्याप्त वेतन पर जोर देता है तथा कर्मचारियों के हितों की चिंता करता है।
- **प्रभावी प्रशासन (Effective Administration):** सिद्धान्त प्रशासन को अधिक प्रभावी बनाते हैं। आदेश की एकता, पदसोपानीय क्रम तथा निर्देशन की एकता के सिद्धान्तों की कारगरता के सम्बन्ध के व्यवस्थित तथा निर्बाध कार्य करने को सुनिश्चित करने में काफी योगदान देते हैं।
- **बदलते परिवेश का सामना करने में उपयोगिता (Utility in Meeting the Changing Environment):** प्रशासनिक सिद्धान्त संगठन में परिवर्तनों को सही दिशा तथा सही स्तर पर कार्यान्वयन में उच्चतर स्तर के कर्मचारियों को प्रशिक्षित करते हैं।
- **संसाधनों का अधिकतम उपयोग (Optimum Utilization of Resources):** प्रशासनिक स्कूल का मूल केन्द्र-बिन्दु प्रशासन में कुशलता तथा मितव्ययता पर है। इसलिए सिद्धान्तों का क्रियान्वयन/उपयोग संगठन की कार्य प्रणाली में अधिकतम लाभ तथा कम से कम लागत के तत्व को स्थापित करेंगे।
- ये प्रबंधकों/प्रशासकों को वास्तविकता में अंतर्दृष्टि प्रदान करते हैं।

(**स्रोत:** www.yourarticlelibrary.comk/organisation)

बोध प्रश्न 3

नोट: 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) प्रशासनिक प्रबन्धन सिद्धान्त की मानव सम्बन्ध सिद्धान्तकारों द्वारा की गई आलोचना के मुख्य आधारों की चर्चा कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2) लोक प्रशासन के अध्ययन के क्लासिकी दृष्टिकोण के महत्व तथा प्रासंगिकता को स्पष्ट कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

3.6 निष्कर्ष

अतः हम निष्कर्ष निकाल सकते हैं कि प्रशासनिक सिद्धान्त औपचारिक संगठन पर बल देता है, जिसमें कार्य का विभाजन किया जाता है, व्यवस्था में रखा जाता है, तथा एक निर्धारित उद्देश्य के लिए समन्वित किया जाता है। यह सिद्धान्त यह भी रेखांकित करता है कि सिद्धान्तों एवं प्रक्रियाओं के संदर्भ में लोक तथा निजी प्रशासन में कोई अन्तर नहीं है। इन सिद्धान्तकारों का मत है कि प्रशासन के सिद्धान्त प्रकृति से सार्वभौमिक हैं। इनके पीछे का दर्शन दृष्टिकोण को आणविक, मशीनी, स्थूल, स्वेच्छापूर्ण (Voluntaristic) तथा तार्किक बनाता है तथा यह दर्शन व्यक्ति के व्यवहार पर ग़ैर-आर्थिक कारकों के प्रभाव की अनदेखी करता है। अंत में यह दर्शाया जा सकता है कि यद्यपि इस सिद्धान्त की अनेकों विद्वानों द्वारा अनेक बार आलोचना की गई हैं, लेकिन लोक प्रशासन के अध्ययनों पर इसका प्रभाव पड़ा है और आज भी प्रशासनिक संगठनों के वर्तमान संदर्भों में प्रासंगिक हैं।

3.7 शब्दावली

औपचारिक संगठन (Formal Organisation): यह एक स्पष्ट रूप से संरचित औपचारिक ढाँचे का नाम है जिसमें संगठन की विभिन्न इकाइयों एवं शाखाओं के बीच सुस्थापित/परिचित भूमिका वितरित की जाती है तथा प्राधिकार की स्पष्ट रेखा के साथ ऊपर से नीचे तक उत्तरदायित्व एवं आदेश तथा निदेशन की एकता सम्मिलित है।

वैज्ञानिक प्रबंधन (Scientific Management): यह सिद्धान्त प्रमुख रूप से एफ. डब्ल्यू. टेलर द्वारा प्रतिपादित किया गया है, जो वैज्ञानिक सिद्धान्तों तथा उपायों को लागू करके किसी कार्य को कुशलतापूर्वक तथा मितव्ययता के साथ संपन्न करने को उजागर करता है।

कुशलता (Efficiency) : यह किसी कार्य की प्राप्ति या कार्य का निष्पादन समय, प्रयास तथा संसाधन के कम से कम व्यय के साथ करने का नाम है।

मौलिक या आरंभिक (Premordial) सिद्धान्त : यह शब्द दो लेटिन शब्दों से मिलकर बना है, *प्राईमस* (*Preimus*) तथा *आरडीरी* (*Ordiari*) जिसका क्रमश अर्थ है प्रथम तथा प्रारंभ

करना। इसलिए आरंभिक (Premordial) का अर्थ है– सर्वप्रथम या मौलिक।

अनुगनात्मक पद्धति (Inductive Method) : इसको प्रायः वैज्ञानिक पद्धति कहा जाता है। अनुगनात्मक (Inductive) आषय अवलोकनों/निरूपणों (Observations) पर आधारित है तथा विशेष से सामान्य की तरफ जाता है।

3.8 संदर्भ लेख

Bourgon, J. (2011). *A New Synthesis of Public Administration Serving in the 21stCentury*, Canada: McGill Queens University Press.

Denhardt, J.V. and Denhardt, R.B(2003.). *The New Public Service: Serving not Steering,* Armonk, NY: ME, Sharpe.

Dhameja, A. & Mishra, S. (Eds.) (2003). *Public Administration: Approachesa and Application.* Noida, India: Pearson.

Kettl, D.F. (2000). *The Global Public Management Revolution: A Report in the Transformation of Governance*, Washington DC: The Brookings Institutions.

Stone D. (1997). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, New York, U.S: WW Norton.

Nhema, E. G.(2015). 'Relevance of Classical Management Theoriesa to Modern Public Administration: A Review'. *Journal of Public Administration and Governance*, Vol. 5, No. 3, Macrothing Institute.

Sahni, P. and V. Etakula (2010). *Administrative Theory*, New Delhi, India: PHI Learning.

Silva, C and De Mattia (2016). http://dx.doi.org/10.1590/1679-395145163www.yourarticlelibray.comk/organisation/

3.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- लोक प्रशासन को एक अलग विषयक्षेत्र के रूप में अध्ययन की तथा प्रशासन के विज्ञान के विकास की आवश्यकता।
- इस विकास में किसी भी संगठन – निजी या सार्वजनिक– में उपयोग युक्त, सार्वभौमिक सिद्धान्तों का विकास तथा पहचान संभव है।
- प्रशासन में कुशलता एवं मितव्ययता पर बल।
- लोक प्रशासन की प्रकृति पर बहस, अर्थात् क्या लोक प्रशासन कला है या विज्ञान।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- गुलिक के पोस्डकॉर्ब दृष्टिकोण की व्याख्या के लिए अनुभाग 3.3.1 को पढ़ें।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- पहले 14 सिद्धान्तों को सूचीबद्ध कीजिए तथा उसके पश्चात् उनमें से कुछ जैसे श्रम विभाजन, आदेश की एकता, समानता आदि का विस्तार में वर्णन कीजिए।

3) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- आपके उत्तर में इस सत्य का उल्लेख होना चाहिए कि मैरी पार्कर फोलेट समन्वय को नेतृत्व के सर्वाधिक महत्वपूर्ण कार्यों में से एक मानती थी। समन्वय से जुड़े तीन कामों की चर्चा होनी चाहिए, जिसमें उद्देश्य की स्पष्ट परिभाषा, अपने तुरंत उद्देश्य को वृहद उद्देश्य से जोड़ना तथा प्रत्येक पृथक योजना को सामान्य योजना के साथ संबद्ध करना/जोड़ना।

बोध प्रश्न 3

1) आपके उत्तर में भाग 3.4 में दिए गए बिन्दु शामिल होने चाहिए।

2) आपके उत्तर में भाग 3.5 में दिए गए बिन्दु शामिल होने चाहिए।

ignou THE PEOPLE'S UNIVERSITY

इकाई 4 नौकरशाही दृष्टिकोण*

इकाई की रूपरेखा

4.0 उद्देश्य

4.1 प्रस्तावना

4.2 नौकरशाही का स्वरूप

4.3 वेबर काल के पूर्व के नौकरशाही संबंधित विचार

- 4.3.1 जे. एस. मिल के नौकरशाही पर विचार
- 4.3.2 हीगल के नौकरशाही संबंधी विचार
- 4.3.3 मार्क्स के नौकरशाही पर विचार
- 4.3.4 शक्ति-अभिजान्य संबंधी सिद्धांत

4.4 मैक्स वेबर का नौकरशाही उपागम

4.5 वेबर के बाद के काल में नौकरशाही पर लेख

4.6 आगामी वक्तव्य

4.7 सारांश

4.8 शब्दावली

4.9 संदर्भ लेख

4.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

4.0 उद्देश्य

इस इकाई का पढ़ने के बाद, आप निम्न को समझ पाएंगे :

- वेबर काल के पूर्व के नौकरशाही उपागम के आधुनिक समाज परिप्रेक्ष्य;
- नौकरशाही को समझने के लिए मैक्स वेबर के आदर्शों की उपयोगिता;
- नौकरशाही के लोक चयन उपागम की प्रमुख मान्यताएं; तथा
- लोकतांत्रिक व्यवस्था में नौकरशाही का महत्व।

4.1 प्रस्तावना

संपूर्ण विश्व में प्रतिदिन जनता नौकरशाही से रूबरू होती रहती है। चाहे भुगतान अदायगी हो, पासपोर्ट या लाइसेन्स का नवीनीकरण हो या आनलाइन अथवा आफलाइन जानकारी प्राप्त करने के लिए जनता नौकरशाही के संपर्क में आते हैं।

आधुनिक समाज में लोकनीति को क्रियान्वित करने की प्रमुख व अनिवार्य संस्था नौकशाही ही है। हांलाकि नौकरशाही विशेषतया एशिया व यूरोप के देशों की कई वर्षों से मौलिक संस्था रही है। उदाहरण के तौर पर मौर्य साम्राज्य, चीनी, रोमन व ओटोमन साम्राज्य तथा आधुनिक युग के मुगल, जापान, चीन के शासन काल में नौकरशाही की ऐसी व्यवस्था स्थापित की गई थी, जो कि शासन की आवश्यकताओं की पूर्ति करती थी।

* *योगदान :* डॉ. आर. अनीता. पूर्व संकाय सदस्य आर. जी एन आई वाई डी, श्रीपेरूमबूदूर, तमिलनाडू

फ्रेडरिक रिग्स (1977) के अनुसार, जैसा कि नियुक्त अधिकारियों व नौकरशाही की पदसोपानीय व्यवस्था का ढाँचा कभी भी लोकतांत्रिक नहीं था, बल्कि उनका निर्माण राजा के लिए सत्ता के कार्य-क्षेत्र संचालित करना, वृद्धि करना तथा आक्रमक पड़ोसी देशों से रक्षा करना था।'' प्रतिनिधि सरकारों के उदय के साथ ही कार्य-प्रणालियो का केन्द्र-बिन्दु 'शासक से शासित' की ओर हो गया था। पूर्व आधुनिक काल में नौकरशाही व्यक्तिगत निष्ठा पर आधारित थी, नवीन नौकरशाही का निर्माण निर्वेयक्तिकता पर आधारित है, तथा राजनीतिक व सामाजिक शक्ति से प्रभावित नहीं था।

नौकरशाही एक सामाजिक तत्व है, जिसका राजनीति व समाज से लगातार संपर्क होता है। निश्चित तौर पर नौकरशाही लोक प्रशासन के समतुल्य है तथा नौकरशाही के संगठन व प्रबंधन को सदैव ही लोक प्रशासन की विषय वस्तु का आधार समझा गया है। नौकरशाही पर उपलब्ध साहित्य का मुख्य उद्देश्य राज्य, समाज व अर्थव्यवस्था के साथ नौकरशाही की भूमिका का निर्धारण करना था। प्रारंभ में नौकरशाही का अध्ययन सरकारी व्यवस्था के दो आयामों बाहय व आंतरिक, के विशेष संदर्भ में प्रशासनिक संस्थाओं का संगठन के रूप में कार्यप्रणाली का विश्लेषण था। बाहय आयाम के अंतर्गत मुख्य कार्यपालिका, व्यवस्थापिका व न्यायपालिका के मध्य अंतः संस्थात्मक संबंध एवं आंतरिक आयाम के अंतर्गत प्रशासनिक एजेन्सियों के संगठनात्मक ढाँचे व कार्यप्रणाली से संबंधित अंतर्संस्थात्मक गतिविधियाँ शामिल है।

बाद में, औद्योगिक समाज के उदय के साथ ही प्रभावी संगठन की आवश्यकता महसूस की गई, जो कि सत्ता, तकनीकी दक्षता, यथार्थता, नियम तथा तर्क के आधार पर स्थापित आधुनिकता द्वारा किए जा रहे परिवर्तनों के समकक्ष हो। यूँ तो जे. एस. मिल, (J.S.Mill), जार्ज. डब्ल्यू. हीगल (Georg W. Hegel), कार्ल मार्क्स एवं गेटानो मोस्का (Karl Marx and Gaetano Mosca) ने नौकरशाही पर विमर्श दिए है लेकिन मैक्स वेबर के द्वारा व्यवस्थित रूप से पूंजिवाद के संदर्भ में नौकरशाही के अर्थ को समझाया गया है। इस इकाई में हम विभिन्न विचारकों द्वारा बताए गए नौकरशाही की अवधारणा का परीक्षण करेंगे तथा यह जानने का प्रयास करेंगे कि कैसे इसने संगठन निर्माण में सहायता की है, खासकर समसामायिक दौर के निजी क्षेत्र में।

4.2 नौकरशाही का स्वरूप

नौकरशाही के अध्ययन की जड़ें अकादमिक क्षेत्र में मैक्स वेबर, वुडरो विल्सन, फ्रैंक गुडनाउ, लुथर गुलिक, एफ डब्ल्यू टेलर आदि के कार्यों से जानी जाती है। यकीनन मेयर व क्रॉस (Meier and Krause, 2003) के अनुसार, सामान्य सैद्धांतिक मूलतत्व तथा नौकरशाही के अभिकरणो के प्रश्नों 'क्या', 'क्यो', ' कैसे' की परवर्ती आनुभविक समझ के विकास की जिज्ञासा बनी रहती है। प्रारंभ में जिज्ञासा की सीमा एक प्रश्न के इर्द गिर्द मौजूद थी– पूंजीवादी समाज के लिए नौकरशाही का संचालन कैसे हो? द्वितिय विश्व युद्ध पश्चात् प्रमुख चिंतनीय विषय लोकतांत्रिक, व्यवस्था के अनुरूप नौकरशाही की भूमिका तय करना था। प्रस्तुत इकाई में लोक प्रशासन के अबाध क्रम के साथ ही समाज के अस्तित्व के रूप में नौकरशाही के विकास व प्रगति की चर्चा की जाएगी। नौकशाही के विभिन्न परिप्रेक्ष्यों अध्ययन के पूर्व नौकरशाही की प्रकृति को संक्षेप में समझना आवश्यक है।

लोक प्रशासन के विद्वानों द्वारा नौकशाही की अध्ययन सामग्री के परीक्षण के दौरान इसकी प्रकृति के दो बिन्दु ज्ञात हुए हैं। फ्रैंक गुडनाउ (Frank Goodnow) के दृष्टिकोण से नौकरशाही एक साधन या प्रक्रिया है, जिसका निर्माण उद्देश्यों के कुशल क्रियान्वयन के

लिए किया गया है। इस दृष्टिकोण के अनुसार नौकरशाही विवेकपूर्ण सार है तथा सेवा प्रबंध की विशेषता लिए हुए लोक प्रशासन का साधन है। जिस प्रकार की सेवाएं (आधार कार्ड, राशन, पानी सप्लाई आदि सेवाएं), इसके द्वारा प्रदान की जाती हैं, उसके लिए इनके पास योग्य व प्रशिक्षित कर्मचारी का संगठन है, जिसकी नियुक्ति कानून के अनुसार की गई है। दूसरा दृष्टिकोण नौकरशाही को शक्ति के प्रमुख साधन के रूप में प्रस्तुत करता है, जो अपने सदस्यों या जनता पर शक्ति का उपयोग या तो नौकरशाही व्यवस्था के हितों के लिए या किसी निहित स्वार्थ के पक्ष में करते हैं। वास्तव में, द्वितीय दृष्टिकोण का अभिप्राय नौकरशाही की प्रक्रिया का सरलीकरण है।

आइसेन्सडाट (Eisenstadt, 1959) ने नौकरशाहीकरण की व्याख्या इस प्रकार की ''नौकरशाही संगठन की मूल उद्देश्यों से अनेक क्षेत्रों की ओर बढ़ती हुई शक्ति है''। यह दर्शाना है कि नौकरशाही के दृष्टिकोणों को अलग व परस्पर विरोधी के रूप में नहीं देखा जा सकता है। बल्कि वे नौकरशाही में निहित संभावनाओं को दर्शाता है। अतः समस्या यह नहीं कि किस दृष्टिकोण को महत्व दिया जाए, बल्कि स्थान व केन्द्र-बिन्दु उन परिस्थितियों को पहचानना है, जिनके अंतर्गत नौकरशाहीकरण जैसी प्रवृतियाँ संगठन में प्रदर्शित होती हैं।

आनुभविक अध्ययनों के आधार पर संगठनात्मक पक्ष एन्डलर (Andler, 1966) में घनात्मक दृष्टिकोण (सामर्थ्यवान) तथा ऋणात्मक दृष्टिकोण (निग्रह) के विशेष सदंर्भ में नौकरशाही के आचार व्यावहार से संबंधित दो विरोधाभासी विचार दिए। प्रत्यक्षवादी (Positivist) दृष्टिकोण के अनुसार, यह कर्मचारियों को यथेष्ट मार्गदर्शन तथा नौकरी या सेवा संबंधी उत्तरदायित्वों की जानकारी देता है। नतीजतन यह कार्य के तनाव से मुक्ति दिलाता है तथा व्यक्ति विशेष को संगठनात्मक व्यवस्था में अधिक प्रभावी होने का एहसास कराता है। नकारात्मक दृष्टिकोण (Coercive) दृष्टिकोण के अनुसार, संगठन के नौकरशाही रूप के द्वारा कठोर प्रक्रियाओं के कारण रचनात्मकता को दबाया जाता है, जिसके फलस्वरूप कर्मचारी असंतुष्ट व हताश हो जाते हैं। सामर्थ्यवान (Enabler) संगठनात्मक उद्देश्यो की प्राप्ति के लिए कर्मचारियों का कल्याण आवश्यक मानते हैं, वहीं निग्रहवादी कर्मचारियों के लिए बल एवं दंड का प्रयोग करते हैं। एन्डलेर *(ibid.)* के अनुसार, जिन नौकशाही संगठनों के पास मार्गदर्शन व सहयोग न हो, वे प्रतिकूल हो सकते हैं।

नौकरशाही पर प्रस्तुत उपरोक्त विचार तथा सामर्थ्यवान–निग्रह परिप्रेक्ष्य तथ्य विषयक खोज की आवश्यकता पर व दो प्रांसगिक प्रश्नों के आधार पर बल देता है। प्रथम ''कैसे नौकरशाही निष्क्रिय से रचनात्मक नौकरशाही में परिवर्तित होगी'' तथा द्वितीय कैसे नौकरशाही निग्रह से सामर्थ्यवान नौकरशाही में परिवर्तित होगी। ये प्रश्न अकादमिक शोद्यार्थियो के द्वारा स्वंय के विचारों का आदान प्रदान इस विषय के अन्वेषण की ओर प्रेरित करता है। ध्यान देने योग्य बात यह है कि द्वितीय विश्वयुद्ध के पश्चात् नौकरशाही जैसे बौद्धिक विषय को लोकतांत्रिक संस्थाओं में स्थापित करने का प्रयास किया जाता रहा है। आगे के भागों में हम वेबर के पूर्व के काल तथा उत्तर-वेबर काल के कुछ विचारों पर बहस करेंगे। साथ ही हम नौकरशाही के सिद्धांतो के आशय तथा वर्तमान संदर्भ में नौकरशाही की पुनः व्याख्या की आवश्यकता, उपागम व माडल शब्द का प्रयोग एक दूसरे के स्थान पर किया गया है।

4.3 वेबर काल के पूर्व के नौकरशाही संबंधित विचार

लोक प्रशासन के साहित्य में आधुनिक नौकरशाही के प्रमुख विचारक मैक्स वेबर ही हैं। यह भी सत्य है कि वेबर के पूर्व जे. एस. मिल, जी. डब्ल्यू. एफ हीगल, कार्ल मार्क्स आदि के द्वारा नौकरशाही पर सशक्त विचार दिए गए हैं, तथा पूंजीवादी अर्थव्यवस्था में इसकी

भूमिका का भी परीक्षण किया गया है। आगामी अध्याय विन्यास में पूर्व के कुछ परिप्रेक्ष्यों का संक्षिप्त अध्ययन करेंगे। ये आपको नौकरशाही के बौद्धिक मूल को समझने की पृष्ठभूमि प्रस्तुत करेगा।

4.3.1 जे.एस. मिल के नौकरशाही पर विचार

जे. एस. मिल के निबंध प्रतिनिधि सरकार कर समर्थन (1861) वेबर के नौकरशाही पर विचारों के करीब 50 (पचास) वर्ष पूर्व लिखा गया था। मिल के अनुसार, नौकरशाही का तात्पर्य सरकार के द्वारा प्रत्यक्ष रूप से किया जाने वाला कार्य एवं कभी कभी उनके द्वारा नौकरशाह या कर्मचारियों को मुख्य कार्यपालक दर्शाया गया है। मिल के अनुसार, नौकरशाही अर्थात व्यवसाय या कार्य के अनुरूप जब सरकार का कार्य कर्मचारियों या नौकरशाहों के द्वारा किया जाए। मिल के अनुसार भर्ती के रूप में अधिकारी वर्ग की भर्ती योग्यता (प्रतियोगिता) के आधार पर होनी चाहिए। भर्ती में प्रतिभागियों के बुद्धि कौशल, शिक्षा, सरकारी कार्यक्षकता का परीक्षण होना चाहिए।

मिल के अनुसार, नौकरशाही लोक सेवा की स्थाई शक्ति है तथा नौकरशाही की कार्यप्रणाली की प्रकृति अत्याधिक व्यवसायिक है। अतः पदोन्नति के नियम, आदेश के उचित प्रावधान, सुचारू कार्य संपादन, उचित अभिलेख संधारण एवं उत्तरदायित्व व उपादेयता के सही तरीके से श्रेष्ठ अधिकारियों का चयन परीक्षण द्वारा होगा।

प्रतिनिधित्व सरकार तथा नौकरशाही के संबंधों पर चर्चा करते हुए मिल ने नौकरशाही को नीति प्रक्रियाओं से अलग नहीं किया, बल्कि इसे अनुभव, ज्ञान व प्रवीणता की एक संस्था माना है। मिल के द्वारा नौकरशाही में कार्यों में हस्तक्षेप से संबंधित राजनीतिक कार्यपालिका के लिए सीमाओं का निर्धारण इस आधार पर किया गया है कि उन्हें जनसेवा को निर्देशित करने के दुरूपयोग तथा मानवीय रचनात्मकता की सीमाओं को नौकरशाही के खतरों के रूप में निरूपित किया है। मिल के अनुसार, जिन नौकरशाह या अधिकारियों के द्वारा भ्रष्टाचार पूर्ण आचरण किया जाए, उन्हें राजनीतिक कार्यपालिका अथवा निर्वाचित सदस्यों के द्वारा हटा दिया जाना चाहिए क्योंकि निर्वाचित सदस्य जनता के प्रति उत्तरदायी होते हैं तथा प्रशासकों के कार्यों का अवलोकन करने के लिए भी जिम्मेदार हैं।

फिर भी उन दिनों में नैतिक आधार पर यदा कदा ही किसी अधिकारी को उसके पद से हटाया जाता था। घनात्मक दृष्टिकोण से पृथ्क मिल नौकरशाही को मूल्य रहित नहीं, बल्कि नौकरशाही की भूमिका को राजनीति में तटस्थ समझते हैं। यहाँ तटस्थ से तात्पर्य निष्क्रियता नहीं बल्कि ज्ञान प्रवीणता, स्थायीत्व एवं लोकतांत्रिक निर्णय निर्माण की प्रक्रिया में मध्यस्थता करने के अनुभव से परिपर्ण विशिष्ट गुण हैं, जो नौकरशाह को विशिष्ट बनाते हैं। लोकतंत्र में नौकरशाही की भूमिका के इस संदर्भ में ही मिल द्वारा राज्य की प्रगति तथा जनता के विकास में नौकशाही की भूमिका की उपादेयता को दर्शाया गया है।

मिल ने अपने कार्यों (विचारों में) की विविध साझेदारी उपागम के माध्यम से प्रशासन में लोकतांत्रिक भावनाओं को लाने का प्रयास किया था। इसके अंतर्गत अत्याधिक शिक्षित कौशल व अनुभवी नागरिक आते हैं, चाहे वे निर्वाचित प्रतिनिधि हों, अधिकारी या फिर नागरिक।

वार्नर (Warner, 2001) के अनुसार, मिल ने प्रतिनिधत्व सरकार में नौकरशाही का सार गर्मित यथा प्रभावशाील व्यापक सिद्धांत दिया है। जे. एस. मिल के दृष्टिकोण से यह समझ आता है कि जन नौकरशाही अच्छी सरकार का न केवल विधिक बल्कि महत्वपूर्ण अंग है। वास्तव में, नागरिकता जनसहभागिता तथा लोक प्रशासन से संबंधित वर्तमान प्रशासन के विवरण जे. एस. मिल के विचारों से प्रेरित है।

4.3.2 हीगल के नौकरशाही संबंधी विचार

जी. डब्ल्यू फ्रेडरिक हीगल, (G. W. Frederick Hegel) ने प्रभावशाली तरीके से नौकरशाही को आधुनिक राज्य का प्रमुख प्रशासकीय संगठन माना है। 1821 में प्रकाशित फिलासफी ऑफ राइट (Philosophy of Right) में हीगल ने बताया कि कैसे उदारवादी राज्यों को संगठित होना चाहिए व सरकार के आवश्यक तत्व के रूप में सिविल सेवा की भूमिका को आत्मसात् करना चाहिए। हीगल सिविल सेवा भी सार्वभौमिक वर्ग के रूप में भूमिका का समर्थन करते हैं, क्योंकि अधिकारियों की सारी गतिविधियों का अंत सार्वभौमिक हित के लिए ही होता है। मिश्रा (Mishra, 1977) के अनुसार, हीगल ने नौकरशाही को राज्य की इच्छा के रूप में परिभाषित कर उच्चतम स्तर पर स्थापित किया है। हीगल ने नौकरशाही को संपूर्ण अनुभवातीत माना, जो कि सामान्य बुद्धि से भी ऊपर है। सेगर (Sager, 2009) के अनुसार, हीगल के राजनैतिक दर्शन ने वुडरो विल्सन को नैतिक व शिक्षित जनसेवकों के ऐसे वर्ग के प्रति विश्वास दिलाया, जो कि सामान्य इच्छा का पालन करेगा। आधुनिक नौकरशाही के लिए हीगल द्वारा प्रदत्त आदर्शवादी संगठनात्मक विशेषताओं के अंतर्गत सत्ता का कार्यात्मक विभाजन, पदसोपान का सिद्धांत, कार्यालय का आश्रयी विभाग से विभाजन, प्रतियोगिता द्वारा योग्यता आधारित भर्ती, विश्चित वेतन, सामान्य समस्याओं की शिकायत पर सत्ता का प्रयोग समावेशित है। हीगल का विश्वास था कि समतावादी समाज में उपरोक्त विशेषताओं से युक्त नौकरशाही ढाँचे को उपयुक्त प्रशासनिक संगठन के अत्यंत सरलीकृत, निपुणता व गति से राज्य संबंधी कार्यों के आधार पर स्वीकारा जाएगा।

शॉ (Shaw, 1992) ने यह अनुभव किया कि कई लेखकों के अनुसार हीगल का अधिकार का दर्शन वेबर के नौकरशाही के समतुल्य है। निर्धारित वेतनमान, व्यवसायिकता कार्यालय जीविकोपार्जन का माध्यम, कार्यालय व कर्मचारी के मध्य भेद, योग्यता आधारित भर्ती, विवेकपूर्ण पदसोपनीय ढाँचा, किसी भी हित के प्रति निर्विकार भाव तथा केन्द्रीयकरण कुछ ऐसी विशेषताएँ हैं, जो वेबर की नौकरशाही के सामान है। संस्थात्मक परीक्षण के स्तर पर शॉ (*ibid*) ने यह पाया कि हीगल के नौकरशाही के संगठनात्मक ढाँचे के अभिलक्षण वेबर के आदर्श के समान व्यापक है। तकनीकी तंत्र एवं नियमों के अनुपालन जैसे विशेषताओं पर आधारित वेबर के नौकरशाही के सिद्धांत के विपरीत हीगल का नौकरशाही व्यवहारिक दर्शन पर आधारित क्रियाओं का सिद्धांत है।

हीगल के लेखों में शोद्यार्थियों को राजनीति व प्रशासन के दिवभाजन के आधार पर कोई भी दृष्टिकोण नहीं मिला। आधुनिक संवैधानिक राज्य में नौकरशाही की अपरिहार्य भूमिका पर हीगल के चिन्हन की जानकारी अवश्य मिलती है। वाकई में, समाजवादी सम्राज्य के पतन ने इस बात को प्रभावित किया कि सार्वभौमिक मूल्यों व नियमों का आधुनिक नौकरशाही व लोकतंत्र में कोई स्थान नहीं है। शॉ (*ibid.*) के द्वारा स्वीकार किया गया कि हीगल का नौकरशाही का सिद्धांत संविधान के स्थायीत्व का नवीन साधन होगा।

4.3.3 मार्क्स के नौकरशाही पर विचार

मार्क्स के नौकरशाही पर विचार पूंजीवादी समाज की पृष्ठभूमि पर आधारित है, जहाँ सामान्यतः राज्य का स्तर तथा खासतौर पर नौकरशाही सार्वभौमिक हितों के समर्थन से दूर था। मार्क्स के अनुसार व वर्ग से संबंधित आधार पर ही सामान्यः शक्ति समझा जाता है, न कि राज्य को। अतः नौकरशाही पर मार्क्स की प्राकल्पना की जानकारी उनके राजनीतिक आर्थिक दृष्टिकोण से प्राप्त हो सकती है, जहाँ पद द्वारा ग्रहित शक्ति का उपयोग पूंजीवादी समान में एक वर्ग द्वारा किया जाता है। इस आशय से मार्क्स के कटाक्ष को हीगल के अधिकार संबंधी दर्शन की आलोचना (Critique of Hegel's Philosophy of Right, 1843)

से समझा जा सकता है, जहाँ मार्क्स के द्वारा हीगल राजनीतिक सिद्धांत व अर्चित राज्य की उपकल्पना पर प्रश्न किए गए। हीगल के द्वारा नौकरशाही को कुशाग्र संस्था के रूप में स्थापित किया, जो कि जनहित को प्रतिबिम्बीत करने की क्षमता रखता हो। हाँलाकि मार्क्स के द्वारा जनता की समस्याओं के लिए नौकरशाही के स्तर के मुखरित होने पर प्रश्न खड़े किए हैं। पदसोपान तथा कार्यात्मक विभेदीकरण जैसी नौकरशाही की विशेषताओं का परीक्षण करते हुए मार्क्स ने दृढ़तापूर्वक बताया कि इससे पदस्थ अधिकारीयों की अयोग्यता में ही वृद्धि होगी।

भट्टाचार्य (Bhattacharya, 2008) ने मार्क्स के नौकरशाही अक्षमता पर दिए गए विचारों का सार इस प्रकार दिया, ''वरिष्ट (उच्च) अधिकारी मामले की बारीकियों की जानकारी नहीं होती, कनिष्ठ या निम्न अधिकारियों को सामान्य सिद्धांतों की जानकारी नहीं है एवं दोनों ही वास्तविक स्थिति से अनभिज्ञ होते हैं। पूंजीवादी समाज के विभेदकारी हितों को ध्यान में रखते हुए मार्क्स का मानना है कि राज्य की भूमिका केवल अहंवादी हितों की पूर्ति है। द्विवेदी (Dwivedi, 1985) ने प्रेक्षित किया कि मार्क्स राज्य को तटस्थ निर्णायक के बजाए अंर्त सामाजिक वर्ग संघर्ष की प्रक्रिया में समर्थक साधन माना है। मिश्रा (Mishra, 1977) ने यह इंगित किया कि मार्क्स के लिए राज्य एक स्वतंत्र इकाई नहीं है कि, जिसके पास स्वंय का बौद्धिक, नैतिक तथा उदारवादी आधार हो, जो नौकरशाही को राज्य का साधन या कर्ता माने व आर्थिक रूप से संपन्न वर्ग द्वारा निर्देशित व नियंत्रित होता हो।

वास्तव में मार्क्स ने नौकरशाही से संबंधित विचारों का सिद्धान्तिकरण करने के बजाए देश की नौकरशाही को आलोचनात्मक दृष्टि से देखा है। मार्क्स के अपने शब्दों में नौकरशाही की सामान्य आत्मा (विशेषता) गोपनीय, रहस्यात्मक एवं आंतरिक आधार पर पदसोपान से तथा बाह्य आधार पर सीमित संगठन के गुणों से स्वंय को सुरक्षित किए हुए है। वास्तव में मार्क्स का यह दृष्टिकोण वर्तमान के नौकरशाह के मॉडल के लायक है। प्रथम सूचना व ज्ञान का अक्षमता से सीधा संबंध नहीं है। मार्क्स के द्वारा अगाह किया गया कि नौकरशाही प्रवृति ज्ञान को गोपनीय तथा क्षमता को रहस्यमय बनाने की है, दूसरा मार्क्स ने नौकरशाह अर्थात् अधिकारियों के निष्क्रिय आज्ञापालन, सत्ता में विश्वास, औपचारिक व यांत्रिक व्यवहार, स्थायी सिद्धांत, प्रवृतियाँ व परंपराओ प्रति अगाध विश्वास के लिए चेतावनी दी थी। एक तरह से मार्क्स के विचार विकासशील देशों में नौकरशाही की दुष्क्रिया को समझने के लिए विश्लेषणात्मक ढाँचा प्रस्तुत करते है।

4.3.4 शक्ति-अभिजान्य संबंधी सिद्धांत

मोस्का (Mosca) का प्रभावी वर्ग सिद्धांत राजनीतिक प्रभावी वर्ग पर आधारित है, जो मार्क्स के आर्थिक रूप से प्रभावी वर्ग पर आधारित प्रभावी वर्ग सिद्धांत से यह अलग है। मोस्का का विचार था कि नौकरशाही को अधिकारों के शासन से पहचाना जाता है। द रूलिंग क्लास (The Ruling Class, 1939) में मोस्का ने सरकारों में सामंत व नौकरशाह जैसे दो वर्गों के आधार पर अंतर बताया है। मिश्रा (Mishra, 1977) ने उल्लेख किया कि मोस्का के अनुसार, सांमतशाही राज्य एक राजनीतिक संगठन है, जिसमें आर्थिक, न्यायिक, प्रशासनिक तथा सैन्य जैसे राज्य के कार्यपालिका संबंधी कार्यों को उसी व्यक्ति संपादित किया जाता है।

इसके ठीक विपरीत नौकशाही राज्य में कार्यपालिका संबंधी सभी कार्यों का केन्द्र नौकरशाही नहीं होती है। वास्तव में मोस्का ने नौकरशाही को परिभाषित किया कि, ''ऐसा राजनीतिक संगठन, जो कि अत्याधिक जन सेवा के कार्य करता है, सरकार से जिसे जन सेवा के प्रति कर्तव्य पालन के लिए वेतन मिलता है, कार्यों के विशेषीकरण की माँग के साथ राजनीतिक,

प्रशासनिक व सैन्य सेवा में अनुशासन से बंधा होता है। आगे, मोस्का ने नौकरशाही व्यवस्था को ऐसे जन सेवा अधिकारियों की संस्था स्वीकारा, जो कि शासित वर्ग का अभिन्न अंग है। मिश्रा (Mishra, 1977) ने अनुभव किया कि मोस्का शक्ति संपन्न अभिजन नौकरशाही के प्रबल समर्थक हैं, जो कि नौकरशाही को करीब आठ दशक पूर्व के आधुनिक राज्य में लोक प्रशासन की महत्वपूर्ण विशेषता थी। हालांकि, मोस्का ने नौकरशाही की प्रभावी बनने की प्रवृति पर टिप्पणी तथा वोट प्रणाली की सिफारिश की, जो समाज के विविध हितों को प्रतिबिम्बित करता है।

विलफ्रेडो परेटो (Vilfredo Pareto) एक ऐसे ही विचारक हैं, जिन्होंने मोस्का के सिद्धांत की व्याख्या की तथा अभिजन वर्ग में संचलन (Circulation of Elite) सिद्धांत की चर्चा की है। इस सिद्धांत में अभिजन्य वर्ग के समूह का दूसरे वर्ग द्वारा स्थान ग्रहण कर लिया जाता है। अभिजन वर्ग के संचलन सिद्धांत का विचार सतत् पारस्परिक प्रक्रिया व आत्मसात्यीकरण के नवीन उद्देश्यों को लाना था। इसी संदर्भ में मिश्रा (Mishra, 1977) ने दर्शाया कि परेटो ने नवीन कामकाजी अभिजन वर्ग के निर्माण में समाजवाद के संभावित भूमिका पर ज़ोर दिया है। राबर्ट मिशेल्स जैसे विख्यात लेखक भी इस विचार का समर्थन करते हैं तथा अभिजन के संचलन सिद्धांत को स्वीकार करते हैं। मिशेल्स नौकरशाही कार्यों से अवगत थे तथा विश्वास करते थे कि यह राजनीतिक रूप से प्रभुत्वशाली वर्ग का एक साधन मात्र है। लोक प्रशासन के अंतर्गत नौकरशाही के अध्ययन में कुलीनतत्रं विचार का उपयोग मोस्का द्वारा किया गया है। मिशेल्स द्वारा सभी आधुनिक संगठनों के लिए इसके वृहद् क्षेत्र को दर्शाया गया है। मिश्रा (Mishra, 1977) ने इस बात को रेखांकित किया कि मिशेल्स व मोस्का, दोनों ने कार्य को शक्ति के समाजीकरण, प्रशासन तथा सत्ता तक सीमित रखा एवं कभी-कभार नौकरशाही के इस विषय की गहरायी या राजनीतिक अथवा संगठनात्मक आयाम के आधार पर परीक्षण किया है। मैक्स वेबर द्वारा नौकरशाही के कुशल अध्ययन पर इन परिवर्तनों का संचयी प्रभाव पड़ा। आगे के भागों में हम वेबर द्वारा प्रतिपादित नौकरशाही व्यवस्था उपागम की चर्चा करेंगे।

बोध प्रश्न 1

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) नौकरशाही का स्वरूप क्या है?

.....

.....

.....

.....

.....

2) संक्षेप में मिल के नौकरशाही पर विचारों की व्याख्या कीजिए।

.....

.....

.....

.....

3) हीगल के नौकरशाही पे विचारों पर संक्षिप्त टिप्पणी लिखिए।

.....

.....

.....

.....

.....

4) कार्ल मार्क्स द्वारा निर्देशित नौकशाही के प्रमुख आयामों की चर्चा कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

4.4 मैक्स वेबर का नौकरशाही उपागम

नौकरशाही के राजनीतिक तथा संगठनात्मक आयाम के संदर्भ में सामाजिक विश्लेषक के विकास पर मैक्स वेबर का वृहद् प्रभाव रहा है। राजनीति में प्रशासनिक संगठन तथा समाज में उनके सिद्धान्तिक तथा ऐतिहासिक विश्लेषण ने नौकरशाही के संपर्कों के लिए सिद्धानितक पकड़ को स्थापित किया है। मैक्स वेबर ने इस बात पर बल दिया है कि बुद्सिंगत प्रक्रिया आधुनिक समाज का निर्धारक तत्व है, साथ ही यह भी बताया कि तार्किकता आर्थिक, सामाजिक व राजनीतिक जीवन में गहराई तक व्याप्त है, अतः इसने आधुनिकीकरण के लिए मार्ग प्रशस्त किया है। स्पष्ट रूप से नौकरशाही पर उनके अवलोकन, सामाजिक व ऐतिहासिक विचारों से विलग है, जैसे कि पश्चिम में, राजतंत्र का समय एवं राष्ट्रीय संप्रभुता का औद्योगिक समाज का विकास तथा श्रमिक वर्ग की परंपराओं का अनुगामी काल है।

- **संदर्भ (*The Context*)**

  मैक्स वेबर की किताब द प्रोटंस्टेट एथिक ऐण्ड द स्पिरिट ऑफ केपिटलिज्म (The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism) को सामातन्यतः आधुनिक पूंजीवाद के उदय से संबंधित उत्कृष्ट रचना माना जाता है। तथापि नौकरशाही पर उनके निबंध समाजशास्त्र, राजनीति विज्ञान, इतिहास व लोक प्रशासन जैसे अध्ययन विषयों के लिए काफी प्रभावी है। वेबर के नौकरशाही का केन्द्रीय उद्देश्य केवल प्रबंधक का मार्गदर्शन करना ही नहीं है। हीगल व मार्क्स द्वारा समाज में प्रमुत्व की आधारभूत प्रकृति के संदर्भ में वेबर चिरस्थाई बहस को संबोधित करने के लिए प्रवृत थे। जैसा कि पूर्व के भागों में चर्चा की गई है, हीगल के अनुसार राज्य प्रशासन जन इच्छा की प्राप्ति का एक साधन है। (आदर्शवाद)। बाद में, मार्क्स ने इस दावे पर असहमति इस आधार पर व्यक्त की, कि आर्थक संपन्नता प्राप्त जनगण, जिनका उत्पादन के साधनों पर नियंत्रण होता है, नौकरशाही उन्हीं के हितों की पूर्ति करती है। मार्क्स ने अनुमान लगाया कि पूंजीवादी अभिजन निम्न वर्ग पर नियंत्रण का प्रदर्शन कर सकता है।

  वैज़ (Weiss, 1983) के अनुसार, वेबर के नौकशाही पर लेख वास्तव में मार्क्स के विचारों पर प्रतिक्रिया थी एवं हीगल के आदर्शवाद व मार्क्स के भौतिकवाद के मध्य का

मार्ग था। वेबर मार्क्स के इस दावे का समर्थन करते हैं कि राज्य नौकरशाही एक यंत्र के समान है, जो समाज में प्रभुत्व को प्रदर्शित करता है। हालांकि, वेबर का पूर्वानुमान था कि तकनीकी ज्ञान तथा विधिक ज्ञान पर आधारित प्रभुत्व अन्य प्रकार के प्रभुत्व अर्थात् पारंपरिक व करिश्माई से श्रेष्ठ है। ऐतिहासिक रूप में वेबर के लिए नेतृत्व एवं सत्ता का आधार या तो पारंपरिक या फिर करिश्माई प्रभुत्व से प्राप्त होता है। स्पष्टतया, परंपरा पर आधारित प्रभुत्व की प्रकृति पितृात्मक या सामंती हो सकती है। दूसरी ओर करिश्मा पर आधारित प्रभुत्व में विशेष गुणों से पूर्ण नेता में नेतृत्व की विशेषता दिखती है। पारंपरिक व करिश्माई जैसे दो प्रभुत्वकारी ढाँचे से भिन्न वेबर तर्क, कार्यकुशलता व युक्ति जैसे बुद्धिसम्मत सिद्धांतों पर आधारित नवीन संगठनात्मक व्यवस्था की अनुशंसा करते हैं। वेबर के अनुसार इसे विधिक तार्किक सत्ता कहा जा सकता है, तथा यह संगठन आधुनिक सभ्यता की विशेषता है।

- **आदर्श नौकरशाही (*The Ideal Type Bureaucracy*)**

  वेबर ने प्रशासन व प्रभुत्व के आदर्श तथा ऐतिहासिक घटनाओं से अनुभव पर आधारित नौकरशाही को समझने का प्रयास किया। रूडाल्फ (Rudolph, 1979) के अनुसार, यही अनुभव पर आधारित प्रणाली पारंपरिक से आधुनिक (विधिक) सत्ता के प्रदर्शनकारी ऐतिहासिक परिवर्तन का माध्यम बना। आदर्श प्रकार के संदर्भ में वेबर की प्रविधि मानवीय घटनाओं के अनुभावों की व्याख्या है। वेबर के लिए मानवीय घटनाओं का संबंध विधि से नहीं है। रूडाल्फ (Rudolph, 1977) के अनुसार, आदर्श प्रकार काल्पनिक है, जो हमें यह बताते हैं कि उनको कैसे सम्मिलित किया जाए जिससे वो कार्य कर सके। वेबर ने दावा किया कि आधुनिकिकरण की जटिल वास्तविकता को समझने के लिए आदर्श प्रकार मजबूत आधार है। वास्तविकता का मापन तथा तुलना के वैचारिक साधन के रूप में आदर्श प्रकार के नौकरशाही का उपयोग किया जा सकता है।

  वेबर ने नौकरशाही की अवधारणा में निम्न तत्वों को शामिल किया है, जैसे औपचारिकता, निरंतरता, सामर्थ्य का घेरा, भूमिका का विभाजन, पदसोपान, योग्यता आधारित नौकरशाही, चयन, प्रशिक्षण, पेशा एवं लिखित दस्तावेज। वेबर के लिए नौकरशाही का उद्देश्य कार्यक्षकता में वृद्धि करना है। इसका कारण यह है कि प्रशासन के तकनीकी ज्ञान को प्राप्त कर कर्मचारी क्षमता का भरपूर प्रदर्शन करेंगे। कार्यक्षकता तथा पूर्वानुमान के उद्देश्यों को ध्यान में रखते हुए वेबर ने नौकरशाही की अवधारणा को प्रस्तुत किया है, जिससे कि आधुनिक समाज की जटिलताओं को सुलझाया जा सके। वेबर का ऐसा मानना है कि संगठनात्मक निर्णय अधिक तटस्थ, निष्पक्ष तथा व्यैक्तिक संवेगों अथवा अविवेकी आयामों के विपरीत हों। मुख्यतः वेबर प्रशिक्षण व लगातार प्रयासों के द्वारा कार्यों के सतत् विकास के कार्यक्षेत्र उपलब्ध कराते हैं।

- **वेबर के आदर्श प्रकार की समीक्षा (*Critque of Weber's Ideal TYpe*)**

  वेबर यह इंगित करते हैं कि उनका आदर्श प्रकार वास्तविकता में अनुभव सिद्ध रूप में कही भी उपस्थित नहीं है एवं मूल्यपरक निर्णय से भी संबंधित नहीं है। वेबर के नौकरशाही की आलोचना प्रतिमान (मॉडल) के प्रासंगिकता के आधार पर की जाती है, तथा इसे विराट, अक्षम व अयोग्य माना जाता है। संरचना की दृष्टि से इससे पद्सोपानीय कठोर व्यवसाय में वृद्धि होगी, अनेकार्थी नियमों का निर्माण, ढाँचे व कर्मचारियो पर व्यय अधिक होगा। व्यवहार में नौकशाही परगोपनीय कार्यों का, सूक्षम परीक्षण से परकीयकरण, उद्योगतंत्र पर अति विश्वास का प्रभुत्व होंता है। व्याख्यात्मक दृष्टि से आलोचकों ने यह बताया कि कार्यात्मक रोग, संगठन का रोग है, एवं चेताया

है कि कठोरता पर अधिक विश्वास और गोपनीयशीलता से जनता में अरुचि हो सकती है।

वारेन बेनिस (Warren Bennis) जैसे आलोचक ने दावे के साथ बताया कि समसामायिक जटिल, सक्रिय तथा वैश्वीक समाज में पारंपरिक नौकरशाही का प्रतिरूप अप्रचलित हो गया है। मैयर व क्रॉस (Meier and Krause, 2003) ने बताया कि गॉडन टुलौक, एंथोनी डाउन्स, विलियम निसकानन जैसे नवउदारवादी आलोचकों ने नौकरशाही को एक बड़ी मशीन के समरूप बताया है, जो कि नियंत्रण से बाहर है। उपकल्पना यह बताती है कि अगर नौकरशाही व्यवहार को सख्त कानूनों की कड़ी निगरानी में नहीं रखा जाए, तो संभवतः इसकी स्वायत्ता बढ़ जाएगी। मिश्रा (Misra, 1977) ने राबर्ट मर्टन (Robert Merton) जैसे आलोचक की चर्चा की जिनके अनुसार, नियमों को कठोर और सुदृढ़ बनाने के धुन में नौकरशाही संगठनात्मक उद्देश्यों में दखल देने लगी है। कई विद्वानों ने प्रशासनिक संगठन तथा समाज की वास्तविकता पर उनके प्रभाव का आलोचनात्मक विश्लेषण किया है।

आदर्श प्रकार की प्रक्रिया के प्रति भ्रम के फलस्वरूप कई आलोचनाओं के बावजूद वेबर के आदर्श प्रकार की नौकरशाही का अधिक मूल्य नहीं रह गया। बारटेल (Bartel, 2009) ने आदर्श प्रकार की आलोचना पर प्रकाश डालते हुए इस बात पर जोर दिया कि अगर नौकरशाही अप्रचलित, अतिकाय या अधिक शक्तिशाली है, तो वह अनुभवजन्य शोध का विषय है। शिथिलता पर विस्तृत दावे बगैर सुदृढ़ अनुभवजन्य साक्ष्य के अमान्य है। आगे के उपभागों में हम नौकरशाही सिद्धांत के निहितार्थ की चर्चा करेंगें।

- **वेबर के नौकशाही सिद्धांत के निहितार्थ (*Implications of Weber's Bureaucractic Theory)***

  वेबर के लेखों में उनके पूर्ववर्ती लेखों के समान नौकरशाही के अध्ययन में स्पष्टता तथा तकनीकी कौशल का एहसास होता है। मैयर व क्रॉस (Meier and Krause, *op.cit.*) ने दर्शाया कि वेबर के द्वारा दिए गए विचार तकनीकी आधार पर निर्मित संगठन के लिए श्रम विभाजन, विशेषीकरण व प्रशिक्षण, औपचारिक पदसोपानीय व्यवस्था, व्यापक नियम व प्रक्रियाओं के आधार पर अनुकूलता प्रदान करता है। वेबर का दावा है कि उनका संगठन को सिद्धांत न केवल सरकार की नौकरशाही बल्कि, अन्य सामाजिक या आर्थिक आधुनिक संगठन पर लागू होता है। ऐसा अनुमान लगाया जा सकता है कि, चूंकि सत्ता की उत्पति कानून से हुई, अतः निरंकुशता का यहाँ कोई स्थान नहीं है। वेबर के अपने ही शब्दों में, नौकरशाही किसी भी शासन की सेवा कर सकती है, अर्थात् संगठन की प्रकृति का लिहाज फिर बगैर वेबर की नौकरशाही का सिद्धांत एक आदर्श प्रकार है। परंतु नौकरशाही की प्रासंगिकता इस बात पर निर्भर करती है कि वह किस शासन की सेवा कर रही है।

नौकरशाही की एक प्रमुख विशेषता हितों से तटस्थता है, जिसे वेबर ने महियामंडित (Glorify) किया है। इस संदर्भ में वेबर ने नौकरशाही को आधुनिक राज्य का सार माना है, तथा सामंतराही शासन व्यवस्था से इसका मूलभूत अंतर स्पष्ट किया, जो कि व्यक्तिगत संबंधों व विशेषाधिकारों पर आधारित था। वाकई वेबर का अनुमान था कि ''नौकरशाही जितना मानवीय तत्वों से विलग होती है, उतना ही सफलता से यह शासकीय प्रेम, घृणा, व्यैक्तिक विवेकहीन संवेगों को समाप्त करने में सफल होती है व पूर्णता से विकसित हो पाती है। तथापि वेबर नौकरशाही की दुष्क्रिया से परिचित थे। मिश्रा (Mishra, 1977) ने स्पष्ट किया कि मिशेल्स लोकतंत्र एवं नौकरशाही के सहअस्तित्व के प्रति संशयी थे। यह

नहीं भूलना चाहिए कि वेबर ने सत्ता के दुरूपयोग को सीमित करने के कई तरीके सुझाए थे जैसे सहशासन, शक्ति का पृथ्करण, अपरिपक्व प्रशासन, प्रत्यक्ष लोकतंत्र व प्रतिनिधित्व इन साधनों की चर्चा हम मैक्स वेबर पर आधारित अन्य इकाई में करेंगे।

4.5 वेबर के बाद के काल में नौकरशाही पर लेख

यद्यपि अनेक विद्वनों द्वारा वेबर का आदर्श प्रकार की प्रशंसा की गई है, परंतु नौकरशाही के संगठनात्मक, राजनीतिक व सामाजिक संदर्भ में उनका परिप्रेक्ष्य जानना आवश्यक है। इसी संदर्भ में निम्नाकिंत भाग में लोक चयनित उपागम व नौकरशाही के सामान्य सिद्धांत पर चर्चा की गई है।

- **लोक चयन उपागम** (*Public Choice Approach*) (इस पाठ्यक्रम की अंतिम इकाई में भी चर्चा की जाएगी) जन हित के संरक्षक के रूप में नौकरशाही के कार्यों का विकल्प प्रस्तुत करता है। यह उपागम वेबर की नौकरशाही में विद्यमान नियंत्रन एवं अनुकूलन की समस्या पर ध्यान केन्द्रित करता है। इस विचारधारा का प्रमुख योगदान नौकरशाही व्यवहार को संसाधनों के आशावाद से जोडना था। इस उपागम के अंतर्गत टुलौक, बुकानन एवं निसकानन (Tullock, Buchanan and Niskanan) जैसे विद्वानों के विचार आते हैं स्पष्टतया टुलौक के नौकरशाही के प्रतिमान की विवेचना प्रस्तुत करते समय निसकानन ने पाया कि यह प्रतिमान तीन मान्यताओं पर आधारित है– (अ) नौकरशाही मुख्यतः स्वंय के लक्ष्य से प्रेरित होते हैं (ब) शासकीय अभिकरण प्रभावी प्रतियोगिता से नियंत्रित नहीं होते हैं (स) चूंकि शासकीय उपक्रम का अति वृहद् आकार होता है। अतः उस के कार्य निष्पादन को मापना कठिन है। टुलौक ने दावा किया कि नौकरशाही का प्रथम उत्प्रेरक स्वंय के पेशे की संभावनाओं खासतौर से स्वंय के पदोन्नति के प्रयासों में वृद्धि करना है। अन्य से आगे बढ़ने के प्रयासों में नौकरशाह अधिकतर वरिष्ठ अधिकारियों को प्रसन्न करने के प्रयास ही करते रहते हैं। टुलौक ने इशारा किया कि प्रतियोगिता के इस दौर में पदोन्नति के लिए योग्यता का मापदंड प्रमुख है, जबकि निजी उपक्रम में उपलब्धि मापन के लिए इस तरह का कोई मापदंड निर्धारित नहीं है। परिणामस्वरूप, संगठन के उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए किए जाने वाले कमजोर प्रयासों पर अफसोस जाहिर किया, क्योंकि इससे अयोग्यता, अकुशलता, प्रभावहीनता, भ्रष्टता, कठोरता जैसे नौकरशाही की दुष्क्रियाएँ पनपने लगती हैं।

  टुलौक द्वारा अकुशलता के बताए गए कारणों में प्रमुख है एकाधिकार प्रतियोगिता या अपूर्ण प्रतियोगिता। टुलौक के अनुसार, अपूर्ण प्रतियोगिता में कानून पर पकड़ बनाने के लिए बाह्य नियंत्रण व अवरोध अनुपस्थित होता है। अन्य शब्दों में, बाह्य सूक्ष्म परिक्षण की उपस्थिति यह आश्वस्त कराती है कि एक व्यक्ति या विभाग का ही निर्णय निर्माण में नियंत्रण नहीं होता। मेयर और क्रॉस (Meier and Krause, *op.cit.*) ने विश्लेषण किया कि लोक चयन सिद्धांत शास्त्रीयों द्वारा जनता की भूमिका का ग्राहक के रूप से उन्नत स्थिति का समर्थन किया गया है। उदाहरणस्परूप, निसकानन (Niskanan) के अनुसार, नौकरशाही पूर्व से ही बजट के अधिकतम लाभ के प्रति व्यस्त है और इसी तारतम्य में जन सेवा के कार्यों के प्रति एकाधिकारवादी हो जाती है। अतः उनके अनुसार, लोक सेवा जनता के प्रति अयोग्य व उदासीन हो जाती है। इसलिए लोक चयन उपागम से तात्पर्य नौकरशाही को एजन्सीयों में विकेन्द्रीत करना है, जोकि एक दूसरे से उपयोक्ता केन्द्रित आधार पर ही व्यवहार करे।

- **नौकरशाही का सामान्य सिद्धांत (*General Theory of Bureaucracy*)**

समाजशास्त्री इलिएट जैक्स (Elliott Jaques) ने अपनी पुस्तक नौकरशाही का सामान्य सिद्धांत (A General Theory of Bureaucracy) में पूर्वानूमान लगाया है कि नौकरशाही संगठन का एक अनिवार्य तत्व है। इस पुस्तक में जैक्स एक सामान्य सिद्धांत का निर्माण करना चाहता है कि कैसे सामाजिक संस्थाएँ व मानव स्वभाव नौकरशाही के संदर्भ में एक दूसरे को प्रभावित करते हैं। वाल्डो (Waldo, 1978) के अनुसार, नौकरशाही पर जैक्स के विचार एक योजना के रूप में है जिससे संगठन अपनी शक्ति को आत्मसात् करे न कि दृष्क्रिया से प्रभावित हो। रामास्वामी (Ramaswamy, 1979) के अनुसार, जैक्स ने नौकरशाही को मानवीय करने का प्रयास किया है यदि समाज की आवश्यकताओं को देखते हुए प्रतियोगी सेवा उपलब्ध करने का भी प्रयास किया है। ब्रिटिश व्यापार मंत्राालय के एक हिमनदी धातु परियोजना (Glacier Metal Project) से प्राप्त अनुभव के आधार पर इलिएट जैक्स संवैधानिक नौकरशाही पर एक रूपरेखा प्रस्तुत कर सके। विश्लेषण के तौर पर यह कहा जाता सकता है कि जैक्स संवैधानिक आधार पर पारस्परिक सहभागिता का समर्थन करते हैं, जहाँ उद्योग, कार्यालय, विद्यालय, सरकारी विभाग, अस्पताल तथा अन्य सामाजिक संस्थाओं जैसे प्रत्येक समुदाय स्तर पर शक्ति के स्त्रोत के द्वारा एक दूसरे से संबंद्धता करने से भेदभाव समाप्त हो सकता है। इस तरह से जैक्स ने विचार दिया कि नौकरशाही की शक्ति को अधिक विधिक व प्रासंगिक बनाया जा सकता है। वृहद अर्थों में जैक्स का विश्वास है कि इस तरह का कार्य नौकरशाही को मानवीय नौकरशाही बना देगा।

- **जैक्स का प्रतियोगिता पर वर्गीकरण (*Jaques' Classification on Competition*)**

जैक्स का प्रतियोगिता संबंधी वर्गीकरण दो आयामों पर विभाजित है– (अ) सेवा उपलब्धता प्रतियोगिता इस तरह की प्रतियोगिता समाज की खुली बाजार व्यवस्था में देखने को मिलती है, जो कि उपभोक्ताओं की आवश्यकताओं की पूर्ति पर ध्यान देता है। (ब) कामगार शोषण प्रतियोगिता–इस प्रकार की प्रतियोगिता का उद्देश्य उपलब्ध बाजार से कामगार उपलब्ध कराना है। कामगार शोषण प्रतियोगिता से अलग जैक्स के विचार हैं कि सेवा उपलब्धता प्रतियोगिता सामाजिक हितों की पूर्ति करता है।

जन हितों को कमतर समझना (पूंजीवादी व्यवस्था) एवं उपभोक्ता की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए सक्रियता (समाजवादी व्यवस्था) जैसे समाजवादी एवं पूंजीवादी व्यवस्था की प्रतियोगिता में मौजूद सिंगतियों (Discrepancies) से जैक्स वाकिफ थे। इस स्थिति से निकलने के लिए जैक्स ने सामान्य सामाज धन की सिफारिश की। जैक्स ने मिश्रित अर्थव्यवस्था की स्थिति जिसमें नौकरशाही को विधि के शासन द्वारा अधिकार हो कि वह किसी प्रकार के विभेद को नियंत्रित कर सके, ऐसी व्यवस्था पर बल दिया है। जैक्स के अनुसार इस के पीछे मुख्य उद्देश्य व्यक्तियों को शोषण से पूर्ण कार्य से मुक्त किया जा सके तथा अच्छी सेवा उपलब्ध कराई जा सके।

- **आंतरिक संगठन (*Internal Organisation*)**

नौकरशाही के मानवीकीकरण के संदर्भ में जैक्स ने दो मुख्य सामाजिक आवश्यकताओं का उल्लेख किया है। वे हैं: (1) यह आश्वासन की हर कर्मचारी अपनी कार्यक्षमता के अनुसार कार्य करता है (2) यह आश्वासन कि कार्य व पारिश्रमिक के मध्य समतुल्य संबंध हो। उनके अनुसार, आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए नौकरशाही से अपेक्षित है कि वह व्यक्तिगत उत्तरदायित्व के लिए रूपरेखा प्रस्तुत करे। जैक्स के अनुसार, मैनेजर कर्मचारी (अधीनस्थ) संबंध तब ही अनूकूल है, जब नौकरशाही ढाँचे के द्वारा

इन संबंधों को व्यवस्थित करने का प्रयास किया जाए। उदाहरण के लिए जब व्यक्ति की कार्य करने की क्षमता परिवर्तित होती है, तब उन्हें नौकरशाही की व्यवस्था में पुनः स्थापित होने की आवश्यकता है, जिससे वे अस्पष्टता की भूमिका से बच सके।

जैक्स स्वीकार करते हैं कि कोई भी औद्योगिक समाज लोकतांत्रिक व्यवस्था में स्थापित नहीं हो सकता, अगर नौकरशाही कर्मचारी सहमति के सिद्धांत पर आधारित न हो। उन्होंने स्पष्ट किया कि नीतियों को व्यवस्थित करने के लिए आम सहमति जरूरी है, न कि मैनेजर या कार्यपालिका का निर्णय। नौकरशाही के सिद्धांत में जैक्स ने अनुभव किया कि अधीनस्थों का मूल्यांकन व्यक्तिपरक होगा, हालांकि किसी शिकायत के दौरान, अधीनस्थों को उच्च अधिकारियों से अपील करने का अवसर प्रदान किया जाएगा।

- **स्वनिर्णय समयावधि (*Time Span Discretion*)**

  जैक्स का महत्वपूर्ण योगदान स्वनिर्णय समयावधि है। यह उच्च अधिकारियों द्वारा निर्णय लेने में लगने वाले समय से संबंधित कार्यों की समीक्षा व मूल्यांकन का तरीका है। इस संदर्भ में निचले दर्जे के कार्य में कम समय लगता है तथा कार्य पर पूरी निगरानी हाती है, जबकि उच्चस्तरीय कार्य में निर्णय के प्रभाव के समीक्षा में कई वर्ष लग सकते हैं।

- **उत्तर-वेबर दृष्टिकोण (*Post-Weberian Perspective*)**

  नौकरशाही पर उपरोक्त दोनों ही संदर्भ हमें नौकरशाही पर व्यापक दृष्टिकोण उपलब्ध कराते हैं एवं यह समझाने का प्रयास करते हैं कि नौकशाही को क्या प्रेरित करता है।

  प्रथम, लोक चयन उपागम निष्पादन मापन पर तथा पेशे संबंधी मानक तय करने पर बल देता है। यद्यपि इस उपागम में योग्यता पर अधिक बल दिया गया है पर इस उपागम के आलोचकों के द्वारा नौकरशाही की जनहित से अधिक स्वहित के बढ़ोतरी की प्रवृति पर प्रश्न किया गया है। विकासशील देशों में जनता की उदासीनता के संबंध में लोक चयन उपागम चिंतनीय स्थिति प्रस्तुत करता है, अतः लोक चयन सिद्धांत के तर्क संदेहास्पद है। *द्वितियक* नौकरशाही का सामान्य सिद्धांत पारंपरिक नौकरशाही के सिद्धांत के स्थान पर आया है। जैक्स ने स्वंय स्वीकारा कि वर्तमान की व्यवस्था व्यक्ति समर्पित अधिक है। अतः जैक्सस ने लोकतांत्रिक व्यवस्था में संचित मानवीय नौकरशाही की कल्पना की है। हालांकि, इस की प्रासंगिकता का परीक्षण समकालीन समाज में करना होगा। रामास्वामी (Ramaswamy, 1979 *op.cit.*) ने अपेक्षा की है कि जैक्स की नौकरशाही के सिद्धांत का परीक्षण बहुसंख्यक समाज में करना होगा।

बोध प्रश्न 1

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) मैक्स वेबर की आदर्श प्रकार नौकरशाही की सार्थकता को स्पष्ट कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

2) नौकरशाही के सिद्धांत का क्या है?

.....

.....

.....

.....

.....

3) नौकरशाही पर लोक चयन उपागम की क्या मान्यताएँ हैं?

.....

.....

.....

.....

.....

4) इलिएट जैक्स के नौकरशाही पर विचार स्पष्ट कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

4.6 आगामी वक्तव्य

पूर्व के भागों में किए गए विभिन्न बहसों के आधार पर यह निष्कर्ष निकलता है कि नौकरशाही के सिद्धांत के लिए कोई भी एक अकेला दृष्टिकोण उपयोगी नहीं है। नौकरशाही बाजार एवं संवैधानिक नौकरशाही को सामान्यतः पदसोपनीय सिद्धांत (वेबर), निष्पादन मापन (लोक चयन) तथा सहयोग (नौकरशाही पर सामान्य सिद्धांत) पर आधारित विकल्प माना जाता है। तार्किक आधार पर तर्क, उत्तरदायित्व, गतिशील संसाधन तथा अनुपालन को प्राप्त करने के कई साधन उपलब्ध रहे है। जैसे कि पूर्व इंगित किया गया है कि बहुसंख्यक समाजो में जहाँ विविध मांगे तथा मानदंड सेवा उपलब्ध कराने के लिए आवश्यकता है कि अधिक जटिल व्यवस्था हो, जो कि नागरिकों की जरूरतों का ख्याल रख सके। पुनरवालोकन से ज्ञात होता है कि नौकरशाही जटिल व्यवस्था में अस्तित्व के लिए एक विकल्प है, जिसे वेबर ने आधुनीकरण बताया है। उनके अनुसार, नौकरशाही एक वैश्विक तथ्य है तथा दोहराया कि नियम किसी भी क्रिया के परिणाम को स्पष्ट करते हैं तथा निष्पक्षता को बढ़ावा देते हैं। यह अतार्किक क्रियाओं, पक्षपात एवं भेदभाव को रोकता है।

शूम्पीटर (Shumpeter, 1979) के अनुसार नौकरशाही लोकतंत्र के लिए अवरोध नहीं बल्कि अनिवार्य गुण है। राज्य की गतिविधियों में वृद्धि के साथ ही नौकरशाही की अनिवार्यता सिद्ध हो जाती है। जैक्स (Jacques, 1976) ने बल दिया है कि सामान्यतः अगर हम औद्योगिक समाज के विकास की ओर अग्रसर हो रहे हैं तो नौकरशाही वृहद् रूप से उपस्थित हो सकेगी। जब हम इन दृष्टिकोणों का अध्ययन कर रहे हैं तो हमारे लिए यह आवश्यक हो जाता है कि नागरिकों को अहमियत प्रदान करने वाले युग में हम कितने प्रभावपूर्ण तरीके से नौकरशाही में उत्तरदायित्व की प्रक्रिया सरंचित व स्थाई कर पायेंगे। हम जितने उत्तर ढूँढ पायेंगे, प्रश्न और उत्पन्न होते जाएंगे। शायद वाल्डो की स्थिति अग्रसर मार्ग दिखाने की है, जब उन्होंने आग्रह किया कि, ''जनता क्या सोचे यह मेरा उद्देश्य नहीं है, बल्कि मेरा प्रयास रहा है कि उन्हें बता सकूँ कि, खास तौर पर लोक प्रशासन के लिए कैसे सोचें।''

डेनहार्ट (Denhardt, 2011) के द्वारा दिया गया महत्वपूर्ण सुझाव था कि नवीन लोक सेवा का प्रतिमान जनहित से संबंधित लोकतांत्रिक नागरिकता व सेवा पर आधारित था। राबर्टस (Roberts, 2008) के लिए यह नागरिक अनुबंध का युग है, तथा उन्होंने स्थापित किया कि नागरिक अनुबंध अब प्राक्कल्पना नहीं रह गई बल्कि वास्वविकता है। सोशल मीडिया की तकनीकों के कारण उत्पन्न नए आयामों, नागरिक सर्वेक्षण, पैनल, फोकस समूह द्वारा अपने मतों द्वारा व्यक्तियो का आपस में संबंध स्थापित करना तथा सरकार व नागरिकों के अंतर्संबंध से एक वृहद् समूह का निर्माण होता है।

बोध प्रश्न 3

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) शक्ति अभिजन सिद्धांत की प्रकृति का संक्षेप में वर्णन कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

2) नौकरशाही लोकतंत्र के मार्ग में बाधक नहीं, बल्कि अनिवार्य अंग है।' टिप्पणी कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

4.7 निष्कर्ष

वेबर के पूर्व मिल, हीगल, मार्क्स, मिशेल्स आदि विचारकों में नौकरशाही का राजनीति, अर्थव्यवस्था व समाज से संबंध को जानने का प्रयास किया। लोकतंत्र के संदर्भ में

मिल (Mill) ने राज्य के प्रगति एवं नागरिक विकास में नौकरशाही की संभावित भूमिका को पहचाना। हीगल एक और विचारक, है जिन्होंने यह इंगित किया कि नौकरशाही की संख्यात्मक विशेषता वेबर के आदर्श प्रकार के समान ही व्यापक हैं। इससे यह आशय भी स्पष्ट होता है कि वेबर का नौकरशाही का सिद्धांत उद्योगतंत्र की विशेषताओं से पूर्ण तथा नियमों के अनुपालन से जुड़ा हुआ है, जबकि हीगल की नौकरशाकी की गतिविधियाँ व्यवहारिक दर्शन पर आधारित है। कार्ल मार्क्स एक ऐसे प्रभावशाली विचारक थे, जिन्होंने समाज के शक्ति ढाँचे से समाज विज्ञान के क्षेत्र में क्रांतिकारी परिवर्तन को लाने का प्रयास किया। अगर आर्थिक रूप से सक्षम वर्ग राज्य को प्रभावित करता है, तो ज्ञान के गोपनीयता में चतुराई से परिवर्तन तथा सामर्थ्य से गूढ़ता की नौकरशाही की अंतनिर्हित प्रवृति के प्रति मार्क्स ने अगाह किया था। वास्तव में, मार्क्स के विचारों को विकासशील देशों में नौकरशाही की दुष्क्रिया को समझने व मापने के लिए विश्लेषण ढाँचे में उपयोग में लाया जा सकता है। ऐसे ही विषयों पर मिशेल्स व मोस्का ने नौकरशाही का अध्ययन का प्रयास किया जिसमें राजनीतिक रूप से प्रभुत्व वर्ग के साथ नौकरशाही कैसे कार्य करती है यह बताया गया। वेबर के अनुसार, नौकरशाही की महत्वपूर्ण विशेषता निहित हितों से तटस्थता है। वेबर ने गैर मानवीयकृत नौकरशाही की वकालत इस उद्देश्य से की है कि वह अन्य के साथ व्यैक्तिक तथा औपचारिक तरीके से कार्य करता है, साथ ही आधिकारिक कर्तव्यों के निर्वाहन में भी इसका उपयोग करता है। वेबर का ऐसा मानना था कि इससे व्यक्तिगत, संवेगयुक्त तथा विवेकहीन तत्वों को समाप्त किया जा सकेगा। हालंकि इस तटस्थ भाव ने नौकरशाही को मानवीय होने से अलग नहीं होने दिया।

अतः नौकरशाही का सामान्य सिद्धांत नौकरशाही के पारंपरिक व्यवस्था के विकल्प के रूप में आया, जहाँ जैक्स ने नौकरशाही के समूह को शामिल कर, कर्मचारी सहमति एवं मिश्रित अर्थव्यवस्था द्वारा मानवीय स्वरूप देने की बात कही है। इस कारण नौकरशाही के तत्व वेबर के वैधानिक बुद्धिसंगत प्रतिमान से अलग हो गए। लोक चयन के समर्थक विचारकों ने बजट निर्माण में नौकरशाही अविवेकी एवं अनुत्तरदायी होने पर आलोचना की है। अतः, लोक चयन में कार्य निष्पादन मापन पदोन्नति के लिए मापदंड तय करना, संसाधन के भरपूर प्रयोग की अनुशंसा की है। बीसवीं शताब्दी में नौकरशाही एवं नागरिक स्वतंत्रता के क्षेत्र में बढोतरी हुई है, फलस्वरूप, सरकार–नागरिक व्यापारी समूहों के मध्यतंत्र के फैलाव में बढ़ोतरी हुई है, जोकि नागरिकों के रोज़मर्रा की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए एक वैकल्पिक व्यवस्था को स्थापित करने का प्रयास कर रहा है। नौकरशाही की अधिकारिता एवं केन्द्र-बिन्दु का नागरिकों के प्रति पुनः अभिमुखीकरण हुआ है, जो कि प्रशासन से संबंधित है। वह प्रशासन, जिसमें नागरिकता, जनसहभागिता एवं समूह प्रशासन सम्मिलित होता है।

4.8 शब्दावली

- **स्वतः शोध प्रणाली (Heuristics) :** यह समस्या समाधान का एक माध्यम है, जिससे अल्पावधि में समाधान या निष्कर्ष तक पहुँचा जा सकता है। इसका चयन पारंपरिक विधियों से हट कर किया जाता है, क्योंकि वे विधियाँ अत्यंत समझदारी एवं समय नष्ट वाली थी साथ ही उनका लक्ष्य सर्वोत्कृष्टता प्राप्त करना था।
- **प्रत्यक्षवादी (Positivist) :** यह शब्दावली प्रत्यक्षवार से उद्धृत की गई है, ऐसा पाश्चात्य दार्शनिक विचारक, जो कि वैज्ञानिक ज्ञान व अनुभव पर विश्वास करता है।
- **पतिधितंत्र (Technocracy) :** तकनीकी ज्ञान से परिपूर्ण अभिजात्यों का समूह।

4.9 संदर्भ लेख

Adler S. P. & Borys, B. (1996). Two Types of Bureaucracy: Enabling and Coercive. *Administrative Science Quarterly*. 41(1), 61-89.

Bartels, P. R. K. (2009). The Disregard for Weber's Herrschaft. The Relevance of Weber's Ideal Type of Bureaucracy for the Modern Study of Public Administration. *Administrative Theory & Praxis.* 31(4), 447-478.

Bhattacharya, M. (2008). *New Horizons of Public Administration.* New Delhi, India: Jawahar Publishers.

Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. (2011). *The New Public Service: Serving Rather than Steering.* New York, U.S: M.E. Sharpe.

Dwivedi, O.P., Graf, W. & Nef, J. (1985). Marxist contributions to the theory of the Administrative State. *The Indian Journal of Political Science*. 46(1), 1-17.

Eisenstadt S. N. (1959). Bureaucracy, Bureaucratisation, and Debureaucratisation. *Administrative Science Quarterly*. 4(3).

Meier J. Kenneth,& Krause A. George (Eds.). (2003) *Politics, Policy, and Organisations* (2005). Michigan, USA: University of Michigan Press.

Mill, S. J. (1861). *Representative Government*. Adelaide: University of Adelaide. Retrieved from https://ebooks.adelaide.edu.au/m/mill/john_stuart/m645r/index.html

Misra, B.B. (1977). *The Bureaucracy in India: An Historical Analysis of Development up to 1947.* New Delhi, India: Oxford University Press.

Niskanen, A.W. (2012). *Gordon Tullock's Contribution to Bureaucracy. Public Choice.* 52(1/2): pp. 97-101.

Ramaswamy E.A. (1979). A General Theory of Bureaucracy by Jaques Elliott. *Indian Economic Review.*14(1): p. 65.

Riggs, F.W. (1997). Modernity and Bureaucracy. *Public Administration Review.*57(4): pp.347-353.

Roberts, N. (2008). *The Age of Direct Citizen Participation*. Armonk, New York, U.S: M.E. Sharpe.

Lloyd, R.I. & Rudolph, H.S. (1979). Authority and Power in Bureaucratic and Patrimonial Administration: A Revisionist Interpretation of Weber on Bureaucracy. *World Politics.* 31(2): pp.195-227.

Sager, F. & Rosser, C. (2009). Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy. *Public Administration Review.* 69(6), 1136-1147.

Shaw, C.K.Y. (1992). Hegel's Theory of Modern Bureaucracy. *The American Political Science Review*. 86(2): pp. 381-389.

Warner, E.B. (2001). John Stuart Mill's Theory of Bureaucracy within Representative Government: Balancing Competence and Participation. *Public Administration Review*. 61(4): pp. 403-413.

Weiss, M. R. (1983). Weber on Bureaucracy: Management Consultant or

Political Theorist? The *Academy of Management Review.*8(2): pp. 242-248.

Waldo, D. (1978). Review: Organisation Theory*:* Revisiting the Elephant. *Public Administration Review*. 38(6): pp. 589-597.

4.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- नौकरशाही से संबंधित अध्ययन साहित्य इसके स्वरूप के बारे में दो विचार प्रस्तुत करता है।
- पहले दृष्टिकोण के अनुसार, नौकरशाही उद्देश्यों की प्रति एक साधन है।
- दूसरे दृष्टिकोण के अनुसार, नौकरशाही के लिए किए जाने वाले प्रयास में शक्ति का साधन है।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- मिल के अनुसार, नौकरशाही अनुभव, ज्ञान तथा कौशल की एक संस्था है।
- मिल ने उल्लेख किया कि नौकरशाही लोक सेवा का स्थाई गुण है।
- नौकरशाही को तटस्थ भाव से कार्य करना चाहिए।
- जन नौकरशाही न केवल विधिक है, बल्कि अच्छी सरकार का महत्वपूर्ण तत्व है।

3) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- हीगल के अनुसार, नौकशाही की भूमिका सार्वभौमिक वर्ग के समान है।
- हीगल के द्वारा आधुनिक नौकशाही की कल्पना की गई है, जिसमें योग्यता, कार्यालय का पृथ्क्करण तथा पदसोपान जैसी विशेषाताएँ हों।
- मैक्स वेबर के नौकरशाही पर विचारों की हीगल की नौकरशाही से काफी समानता है।
- नौकरशाही संविधान को कायम रखने में एक नया माध्यम बन सकता है।

4) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- आर्थिक रूप से प्रभुत्व संपन्न वर्ग के हितों को मार्क्स की नौकरशाही सवंर्धित करती है।
- मार्क्स के नौकरशाही पर विचार राज्य के दमनात्मक गुण का प्रदर्शन करते हैं।
- हीगल के दर्शन की आलोचना के संदर्भ में मार्क्स के नौकरशाही पर विचारों को बेहतर तरीके से समझा जा सकता है।
- मार्क्स ने चेतावनी दी कि नौकशाही की प्रवृति गोपनीयता की होती है, तथा यह स्थाई मनोभावों को परिलक्षित करती है।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- आदर्श प्रकार कल्पनात्मक रूप से कार्यों का निर्माण करता है, जिससे वह कार्य कर सके।

- प्रभुत्व वे प्रशासन के ऐतिहासिक घटनाक्रम व आदर्शों की जानकारी प्राप्त करना।
- मानवीय घटनाओं तथा अनुभव की संगठित रूप से व्याख्या करने में सहायता करता है।
- वास्तविकता की तुलना व मापन के माध्यम के रूप में यह कार्य करता है।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :
- यह मुक्तिसंगत संगठन के तकनीकी आधार पर निर्माण में सहायता करता है।
- वेबर के अनुसार, उनके नौकरशाही के प्रतिमान की वैश्विक प्रासंगिता है।

3) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :
- नौकरशाही प्राथमिक तौर पर स्वार्थी कार्यों से अभिप्रेरित होती है।
- प्रभावी प्रतियोगिता से लोक ऐजेन्सियाँ मजबूर नहीं होती हैं।
- निजी उपक्रम का आकार चूंकि अनियंत्रित होता है, इसलिए उसकी उपलब्धियों का मापन कठिन होता है।

4) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :
- जैक्स का नौकरशाही पर विचार एक सामान्य सिद्धांत का प्रतिपादन करता है कि सामाजिक संस्थाएँ एवं मानव स्वभाव किस प्रकार नौकशाही को प्रभावित करता है।
- नौकरशाही का मानवीकरण मिश्रित अर्थव्यवस्था से प्राप्त किया जा सकता है।
- नौकरशाही के आंतरिक ढाँचे का प्रमुख सिद्धांत कर्मचारियों की सहमति है।
- नौकरी एवं निर्णय के मूल्यांकन पर जैक्स के विचारशील अवधि जैसे विचार, महत्वपूर्ण योगदान प्रदान करते हैं।

बोध प्रश्न 3

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :
- यह राजनीतिक रूप से प्रभुत्वशाली वर्ग के सिद्धांत पर आधारित है।
- मोस्का के विचार से सत्ताधारी अभिजात्य वर्ग समाज में अधिक शक्ति को उत्सर्जित करता है।
- वृहद् सामाजिक हितों को प्रतिबिम्बित करने के लिए निर्वाचन पद्धति की अनुशंसा मोस्का द्वारा की गई है।
- विल्फ्रेड परेटो ने अभिजात्य प्रसार के सिद्धांत को प्रस्तुत किया जहाँ विचारों का प्रवाह बना रहता है।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :
- राज्यों के तंत्र तथा सोशल मिडिया की तकनीको में वृद्धि ने नौकरशाही को अनिवार्य बना दिया है।
- नागरिकों के कार्य अब परिकल्पित नहीं रह गये बल्कि वे वास्तविक है।
- नवीन लोक सेवा लोकतंत्रिक नागरिकता, जनसहभागिता तथा समुदाय, प्रशासन ही अनिवार्यता का समर्थन करता है।

खंड 2

व्यवहारात्मक, प्रणाली व सामाजिक-मनोवैज्ञानिक परिप्रेक्ष्य

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

इकाई 5 मानव सम्बन्ध दृष्टिकोण*

इकाई की रूपरेखा

5.0 उद्देश्य

5.1 प्रस्तावना

5.2 मेयो के प्रारंभिक अनुप्रयोग

5.3 मानव सम्बन्ध अध्ययन

5.4 हॉथोर्न अध्ययनों का महत्व

5.5 मानव सम्बन्ध दृष्टिकोण का मूल्यांकन

5.6 निष्कर्ष

5.7 शब्दावली

5.8 संदर्भ लेख

5.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

5.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद आप निम्न को समझ सकेंगे :

- खुली तथा बंद व्यवस्थाओं का स्वरूप;
- एल्टन मेयो द्वारा संचालित अनुप्रयोगों का वर्णन;
- हॉथोर्न अध्ययनों का महत्व; और
- मानव सम्बन्ध दृष्टिकोण की उपलब्धियों तथा असफलताओं का मूल्यांकन।

5.1 प्रस्तावना

संगठन नामक शब्द–सरकारी, निजी, ग़ैर-सरकारी, समुदाय-आधारित के अलग-अलग अर्थ (Connotations) हैं। इसकी परिभाषा, संदर्भ तथा परिप्रेक्ष्य के अनुसार बदलती है। चेस्टर आई. बर्नार्ड संगठन की परिभाषा व्यक्तिगत क्रियाकलापों या दो से अधिक व्यक्तियों की शक्तियों (Forces) को जानबूझकर समन्वित की गई एक प्रणाली के रूप में करते हैं। एक संगठन मूल रूप से विभिन्न स्तरों पर कार्यरत व्यक्तियों के साथ एक संरचना का नाम है। इसका सांचा संगठन द्वारा लोगों के साथ अन्तर्क्रिया करके अलग-अलग होता है। उपर्लिखित सीमाओं या आधारों पर मॉडलों का विकास हुआ है, जिन्हें बंद तथा खुले में वर्गीकृत किया गया है।

संगठन का बंद मॉडल जिसे नौकरशाही, पद्सोपानीय तथा औपचारिक भी कहा जाता है एक सामान्य तथा स्थिर वातावरण में पाया जाता है। एक बंद मॉडल का प्रतिनिधित्व वैज्ञानिक प्रबंध के सिद्धान्त या नियम (Tenets) करते हैं। इसकी कुछ मुख्य विशेषताएँ निम्नलिखित हैं:

- संगठन का यह सिद्धान्त पदसोपानक्रम के सिद्धान्त पर आधारित है।

**योगदानः* प्रो. उमा मेडुरी, लोक प्रशासन संकाय, सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ, इग्नू

- कार्यों का विशेषीकरण श्रम विभाजन पर आधारित संगठन के बन्द मॉडल पर केन्द्रित है।
- संगठन के लोगों के बीच लम्बवत् (Vertical) अंतर्क्रियाएँ, जो अनुपालन तथा आदेश प्राप्ति की ओर निदेषित होती हैं।
- साध्यों की अपेक्षा साधनों पर अधिक बल होता है।

संगठन के एक खुले मॉडल की निम्नलिखित विशेषताएँ होती हैं:

- अलग-अलग भागों तथा बाहरी वातावरण के साथ अन्तर्क्रियाओं वाली एक सहयोगी प्रणाली/व्यवस्था।
- यह भावनाओं, अनौपचारिक नियमों आदि घटकों/कारकों पर ध्यान केन्द्रित करता है।
- संगठन में सामान्य/सांझे कार्यों में योगदान करने वाले विशेषीकृत ज्ञान पर बल देता है।
- समानान्तर तथा लम्बात्मक स्तरों पर संगठन के लोगों के बीच संवाद/अन्तर्क्रिया।
- साधनों की अपेक्षा साध्य या लक्ष्यों को महत्व दिया जाता है।

संगठन का क्लासिकी/परम्परागत सिद्धान्त सोपानीय संरचना में तथा एक तर्कयुक्त (Logical) तथा व्यवस्थित रूप में कार्यरत संगठनों के लिए पूर्व-निर्धारित सिद्धान्तों का एक संग्रह/श्रेणी (Set) प्रस्तुत करता है। क्लासिकी विचारकों का मुख्य बल संरचना तथा औपचारिक संगठन पर रहा है। लेकिन सन् 1920 के दशक के वर्षों में, महान मंदी के दौरान, कार्य स्थल पर सामाजिक कारकों एवं एक संगठन के भीतर कर्मचारियों के व्यवहार को महत्व दिया जाने लगा।

मानव सम्बन्ध सिद्धान्त, जोकि मानव सम्बन्ध आन्दोलन का परिणाम था, उन अध्ययनों से सम्बन्धय है, जोकि औद्योगिक उत्पादकता पर सामाजिक सम्बन्धों, उत्प्रेरणा तथा कर्मचारी संतुष्टि के प्रभावों को समझने तथा विश्लेषित करने के लिए किए गए। मानव सम्बन्ध सिद्धान्त संगठन के मानवीय पक्षों, भावनाओं, अहसासों, व्यक्तिगत उत्प्रेरणा तथा अनौपचारिक नियमों पर केन्द्रित हैं। यह क्लासिकी सिद्धान्त के विपरीत हैं, जिसने कि संगठन के संरचनात्मक आयामों पर बल दिया। यह इस तथ्य को सामने लाता है कि कार्यस्थल पर मशीनी या शारीरिक (Physiological) कारक/घटक उत्पादकता में वृद्धि में योगदान नहीं करते। मानव-मनोवृत्ति को समझना अत्यंत आवश्यक है, जिसको मानव सम्बन्ध सिद्धान्त ने रेखांकित किया है या उजागर किया है। इसका विचार था कि संगठन की प्राथमिकता को प्राकृतिक/स्वाभाविक मानव समूहों, संचार तथा नेतृत्व से जोड़ा जाना चाहिए।

5.2 मेयो के प्रारंभिक अनुप्रयोग

सन् 1923 में फिलाडेल्फिया (Philadelphia) के समीप एक कपड़ा मिल में एल्टन मेयो द्वारा की गई आरंभिक शोध को *प्रथम जाँच* (*First Enquiry*) के नाम से जाना गया। इसमें, मेयो ने उत्पादन स्तरों पर थकावट तथा कार्य की दशाओं के प्रभाव का अध्ययन करने का प्रयास किया। उन्होंने कपड़ा मिल के सूत कातने के विभाग पर कार्य किया है। इस मिल ने अपने कर्मचारियों को सभी सुविधाएँ प्रदान की तथा फिर भी सूत (Mule) कातने वाले विभाग में श्रमिकों द्वारा कार्य छोड़कर जाने की विकट समस्या थी लगभग 250 प्रतिशत तक इस विभाग के श्रमिकों को दिए गए अनेकों प्रोत्साहनों के बावजूद भी, काम छोड़ने वालों का अनुपात/स्तर बहुत अधिक था, वित्तीय प्रोत्साहनों से भी समस्या से छुटकारा या समाधान नहीं मिला।

किए गए अध्ययन के आधार पर, मेयो इस निष्कर्ष पर पहुँचे कि शारीरिक थकावट कर्मचारियों का मुख्य निष-उत्प्रेरणात्मक कारक था, जिसके कारण औद्योगिक उत्पादन में कमी आई। उसने दिन में दो बार 10-10 मिनट के दो विश्राम समय; एक सुबह तथा दूसरा शाम को कर्मचारियों की प्रत्येक टीम को देकर प्रयोग किया। इसका कर्मचारियों पर अत्यंत उल्लेखनीय प्रभाव पड़ा। इस विश्राम स्कीम (Scheme) को कर्मचारियों का समर्थन मिला तथा इससे श्रमिकों के काम छोड़ने के प्रतिशत में धीरे-धीरे कमी, उत्पादन में वृद्धि तथा मनोबल में सुधार हुआ। दूसरा उपाय/कदम, जिसका सुझाव मेयो ने दिया, का सम्बन्ध कर्मचारियों द्वारा बोनस प्राप्त करना था। इस योजना के अंतर्गत, एक निश्चित प्रतिशत से अधिक उत्पादन करने वाले कर्मचारियों को अधिक उत्पादन के अनुपात में बोनस दिया जाना था। एल्टन मेयो ने कर्मचारियों के काम छोड़ने तथा कार्य निष्पादन के प्रति कर्मचारियों के भावनात्मक उत्तर के बीच सम्बन्ध स्थापित करने का प्रयास किया। कार्यों को संपन्न करने में संबद्ध नीरसता (Monotony) से अधिक, उसका मत था कि पृथकीय दशाओं में किया गया पुनरावृत्ति कार्य असाधारण व्यस्तता (Pre-occupation) की ओर ले जाता है।

मानव सम्बन्ध के विकास में एक महत्वपूर्ण मोड़ सन् 1924 तथा सन् 1932 के बीच संयुक्त राज्य अमेरिका के शिकागो (Chicago) के समीप वेस्टर्न इलैक्ट्रिक कम्पनी (Western Electric Company) के हॉथोर्न प्लांट (Hawthorne Plant) पर सम्पन्न प्रयोगों के साथ आया। हॉथोर्न प्लांट में लगभग 29,000 कर्मचारी थे तथा टेलीफोन बनाते थे। इन अध्ययनों के लिए आर्थिक/धन की आपूर्ति नेशनल अकादमी ऑफ साईंस के द्वारा जनरल इलैक्ट्रिक कम्पनी वर्क्स, जोकि संयुक्त राज्य अमेरिका की बिजली के बल्बों की सबसे बड़ी उत्पादक कम्पनी थी, की तरफ से की गई थी। इसका कार्यस्थल पर प्रकाश तथा व्यक्तिगत कुशलता के बीच सम्बन्ध स्थापित करना प्रमुख उद्देश्य था।

5.3 मानव सम्बन्ध अध्ययन

सन् 1924-27 से ढ़ाई वर्ष की अवधि में वेस्टर्न इलैक्ट्रिक कम्पनी के औद्योगिक इंजीनियरों के द्वारा शिकागो, इलिनोएस (Illinois) में अनेकों प्रकाश स्तरीय अध्ययन किए गए। अब हम उनका अध्ययन करेंगे:

महान प्रकाश (Great Illumination)

प्रथम प्रयोग में, शोधकर्त्ताओं ने तीन भिन्न विभागों में प्रयोग किए। चाहे प्रकाश कम था या अधिक, उत्पादन लगातार बढ़ता रहा। अर्थात् प्रकाश के स्तर का उत्पादन पर प्रभाव नहीं पड़ा। दूसरे अध्ययन में, दो समूह बनाए गए नियंत्रण तथा प्रयोगात्मक। नियंत्रण समूह एक जैसे/स्थिर प्रकाश में काम करता रहा अर्थात् प्रकाश का वह स्तर तथा रूप जिसके साथ उसने कार्य करना आरंभ किया था। प्रयोगात्मक समूह को अनेकों बढ़े हुए प्रकाश स्तरों पर रखा गया। दोनों ही समूहों में उत्पादन में वृद्धि की, यद्यपि दोनों समूहों की प्रदत्त प्रकाश स्तरों में भिन्नता थी।

शोधकर्त्ताओं ने उन्हीं समूहों के ऊपर प्रकाश में कमी करके प्रयोग किया। नियंत्रण समूह को स्थिर प्रकाश में रखा, जबकि प्रयोगात्मक समूह ने घटता हुआ प्रकाश का स्तर प्राप्त किया, लेकिन फिर भी दोनों समूहों ने तेजी से (Steadily) उत्पादन में वृद्धि की, परन्तु अंत में प्रयोगात्मक समूह को जब निरंतर बहुत धीमा प्रकाश दिया गया, तो उन्होंने उसका विरोध किया तथा उत्पादन में कमी आई। धीरे-धीरे शोधकर्त्ताओं ने प्रकाश– प्रयोगों को छोड़ दिया तथा पारिश्रमिक भुगतानों में वृद्धि विश्राम अवधियों तथा कार्य अवधियों आदि के रूप

में अन्य प्रोत्साहनों को लागू किया। इनसे भी उत्पादन में वृद्धि हुई। बाद में इन सुविधाओं या विशेष अधिकारों (Privileges) को भी वापिस ले लिया गया तथा आरंभिक अवस्थाओं को फिर से बहाल कर दिया। इससे प्रारंभ में तो उत्पादन में कमी आई, परंतु बाद में उच्च स्तरों तक वृद्धि हुई। इसने शोध टीम को आश्चर्यचकित कर दिया। कोई निष्चयात्मक/निष्कर्षात्मक सम्बन्ध प्रकाश स्तरों, प्रोत्साहन स्कीमों तथा उत्पादन के बीच स्थापित नहीं हो पाया। शोध दल ने निष्कर्ष निकाला कि उत्पादन में वृद्धि या तो शोध दल के द्वारा कर्मचारियों में दिखाई रुचि या पारिश्रमिक प्रोत्साहन योजना को बनाए रखने के कारण हो सकती थी। इन पर्यवेक्षणों (Observations) के आधार पर मेयो और उनके दल ने और भी अनेक अन्य प्रयोगों में तल्लीन कर्मचारी उत्पादन के कारकों की जाँच की।

रिले असैम्बली (Relay Assembly) प्रयोग

ये प्रयोग उत्पादन पर अन्य कारकों के प्रभाव की जाँच करने के लिए किए गए। दो महिलाओं को सर्वोत्तम कर्मचारी (Subject) के रूप में चुना गया, तथा उनसे चार अन्य कर्मचारियों को अपने परीक्षा (Test) समूह में जोड़ने के लिए कहा गया। दोनों समूहों ने 5 वर्षों तक (1927-32) अलग-अलग कमरों में टेलीफोन सामग्री को एक साथ जोड़ने/मिलान करने (Relays) का कार्य किया। इसमें छोटे-छोटे टेलीफोन के भागों को एक साथ रखने/जोड़ने का कार्य किया जाता था। उत्पादन का माप मशीनी रूप से पूर्ण किए सामग्री (Relays) की संख्या गिनकर किया गया। बाद में उनको प्रयोग कक्ष में भेद दिया गया तथा वहाँ उन्होंने पर्यवेक्षक के साथ अन्तर्क्रिया या संवाद (Interaction) किया, जिसने उनके साथ परिवर्तनों पर चर्चा की तथा कभी-कभी उनके सुझावों को व्यवहार में लागू किया। शोधकर्त्ताओं ने विभिन्न कारकों, जैसे भुगतान, अंतराल, जलपान, कार्य अवधि में कमी, समूह तथा व्यक्तिगत उत्पादकता पर प्रभाव को मापा। सामान्यतः यह देखा गया कि एक कारक के बदलाव से उत्पादकता में वृद्धि हुई।

शोधकर्त्ताओं ने निष्कर्ष निकाला कि कुछ महत्वपूर्ण कारक उत्पादकता को प्रभावित करते हैं। इनमें कर्मचारी को अतिरिक्त ध्यान देना, सहानुभूतिपूर्ण पर्यवेक्षक का होना तथा प्रबन्ध द्वारा उनके प्रति स्पष्ट रुचि प्रदर्षित करना सम्मिलित थे। उच्च उत्पादकता में योगदान करने वाले ये प्रमुख कारण थे। यह छः व्यक्तियों की टीम थी और उसकी प्रयोग में पूर्णतः भागीदारी थी, तथा वे बिना किसी ऊपरी दबाव या निचले स्तर की सीमाओं के कार्य कर रहे थे। वास्तव में, नियमित स्वास्थ्य की जाँच से किसी सामूहिक थकावट का पता नहीं चला तथा श्रमिकों द्वारा काम छोड़कर जाने में 80 प्रतिशत की कमी आई। अन्य महत्वपूर्ण निष्कर्ष यह था कि टेलीफोन रिले (Relays) के भागों/पुर्जों को एक साथ रखने में प्रत्येक लड़की ने नवाचार दिखाया, क्योंकि उन्होंने कार्य से जुड़ी नीरसता (Monotony) से सामना करने के लिए भिन्न-भिन्न तकनीकों के साथ प्रयोग किए।

प्रयोगात्मक समूह में एक उत्तरदायित्व का भाव विकसित हुआ तथा स्वयं समूह के भीतर से अनुशासन उत्पन्न हुआ। प्रयोग से उत्पन्न परिणाम को हॉथोर्न प्रभाव (Hawthorne Effect) कहा जाता है। इसने पर्यवेक्षण, मनोबल तथा उत्पादकता के बीच सम्बन्ध स्थापित किया। शोधकर्त्ताओं ने यह परिकल्पित किया कि अपने साथी कर्मचारियों का चयन करना, समूह के रूप में कार्य करना, "विशेष" के रूप में लिया जाना तथा सहानुभूति रखने वाला पर्यवेक्षक उत्पादकता में वृद्धि के वास्तविक कारण थे। इसकी व्याख्या की गई कि 6 व्यक्ति एक टीम बने तथा टीम ने पूर्ण तन्मयता से तथा उसी समय कार्य किया तथा प्रयोग में सहयोग किया।

साक्षात्कार कार्यक्रम (Interviewing Programme)

साक्षात्कार करना हॉथोर्न प्रयोगों का एक अन्य महत्वपूर्ण चरण था। यह मानव व्यवहारों/प्रवृत्तियों तथा भावनाओं और उत्पादकता के साथ उनके सम्बन्धों के प्राथमिक उद्देश्य के साथ किया गया। प्रकाश–प्रयोग तथा रिले असैम्बली परीक्षा कक्ष के अध्ययनों ने यह बात सामने लाई कि पर्यवेक्षण का तरीका कर्मचारी के व्यक्तिगत उत्पादन स्तर में एक योगकारी कारक होता है। कर्मचारियों की आय कार्य स्थितियों तथा पर्यवेक्षकों के प्रति भावनाओं का अंदाजा लगाने के लिए, एक बड़ा साक्षात्कार कार्यक्रम चलाया गया (1928-31), जिसमें लगभग 20,000 हजार कर्मचारियों का साक्षात्कार किया गया। प्रारंभ में, कर्मचारियों से साक्षात्कार लेने वालों ने कुछ निश्चित प्रश्न पूछे। परन्तु इस पद्धति से कुछ ज्यादा परिणाम प्राप्त नहीं हुए, क्योंकि कर्मचारियों द्वारा दिए गए प्रश्नोत्तर अस्पष्ट तथा सापेक्ष (Subjective) थे तथा उन्हें अप्रासंगिक समझा गया। यह पाया गया कि कर्मचारी मात्र पर्यवेक्षण तथा कार्य दशाओं के अतिरिक्त मुद्दों पर चर्चा के इच्छुक थे। इसलिए, साक्षात्कार की विधि/शैली को अनिर्देशात्मक तथा खुले अंत (Ended) के रूप में परिवर्तित किया गया, जिसमें कोई प्रश्नों की निश्चित सूची नहीं थी तथा कर्मचारियों को अपने कार्य के किसी भी पक्ष की चर्चा करने की छूट दी गई। साक्षात्कार करने वालों का दृष्टिकोण काफी मित्रवत् तथा सहानुभूतिपूर्ण था। यह निष्पक्ष तथा ग़ैर-निर्णयात्मक भी था।

यह पद्धति काफी सफल थी, क्योंकि कर्मचारियों की वास्तविक प्रवृत्तियों या दृष्टिकोणों तथा भावनाओं का शोधकर्त्ताओं द्वारा मूल्यांकन किया जा सकता था। वे न केवल पर्यवेक्षण तथा कार्य दशाओं के बारे में, अपितु स्वयं कम्पनी, उसके प्रबन्ध, परिवारों तथा साधारण रूप से समाज के बारे में भी सूचना प्राप्त कर सकते थे। इसने कर्मचारियों को खुलकर सामने आने तथा अपनी भावनाओं एवं समस्याओं को स्वतंत्रतापूर्वक अभिव्यक्त करने तथा अपनी भॅड़ाया गुस्से को एक मित्रवत् वातावरण में बाहर निकालने का अवसर भी प्रदान किया। यह प्रयोग निम्न रूप से महत्वपूर्ण थाः

- कम्पनी की समस्याओं के बारे में उनके विचार लेने में प्रबन्ध तथा कर्मचारियों को एक धरातल या स्तर पर रखा गया।
- मानवीय दृष्टिकोणों तथा भावनाओं को महत्व प्रदान किया गया, क्योंकि कार्य स्थिति में ये महत्वपूर्ण भूमिका का निर्वाह करती हैं।
- पर्यवेक्षक के दृष्टिकोण में परिवर्तन भी, क्योंकि उनकी भावनाएँ शोध टीम के द्वारा देखी जा रही थीं; तथा
- कार्यस्थल पर अनौपचारिक सामाजिक शक्तियों का महत्व, जो एक संगठन को मात्र एक आर्थिक तथा तकनीकी ढाँचा नहीं बनाती, "अपितु भावनात्मक प्रणाली के द्वारा एक साथ बंधा हुआ मानव सम्बन्धों का एक जटिल वैब (Web) भी बनाती है।"

बैंक वायरिंग देखभाल कक्ष (Bank Wiring Observation Room)

यह एल्टन मेयो तथा उसकी टीम द्वारा वेस्टर्न इलैक्ट्रिक कम्पनी में अंतिम अध्ययन था, जिसमें बैंक वायरिंग कक्ष में एक कार्य को सम्पन्न करने वाले 14 लोगों के समूह पर दृष्टि रखी गई। यह देखा गया कि उन्होंने अपने गुटों (Cliques) के उपसमूहों के साथ स्वयं का अनौपचारिक संगठन बना लिया, जिसमें सदस्यों की अनुमति से स्वाभाविक नेता भी उभरे। इस प्रयोग में मजदूरी/वेतन समूह प्रोत्साहन योजना के आधार पर दी गई, तथा प्रत्येक सदस्य को समूह के सकल/कुल उत्पादन के आधार पर उसका हिस्सा मिला। एक वित्तीय प्रोत्साहन स्कीम के बावजूद भी, जिसमें कर्मचारियों को अधिक उत्पादन के साथ अधिक धनराशि मिलती थी, उन्होंने उत्पादन की एक सीमा निर्धारित की, जोकि उनकी उत्पादन क्षमता से नीचे थी। इससे यह निष्कर्ष निकला किः

- उत्पादन सीमित था, समूह का उत्पादन का एक स्तर था, जिसका समूह के सभी व्यक्तियों द्वारा सम्मान किया गया।
- नियोक्ताओं की वित्तीय प्रेरणा स्कीम के प्रति समूह उदासीन था।
- समूह ने अपनी एक व्यवहार/आचार संहिता विकसित की थी, जो प्रबन्ध के विरोध में एकबद्धता पर आधारित थी।
- उत्पादन का निर्धारण प्रबन्ध की अपेक्षा अनौपचारिक सामाजिक समूहों द्वारा किया गया।

इन हॉथोर्न प्रयोगों के आधार पर एल्टन मेयो ने मत अभिव्यक्त किया कि कर्मचारी को कार्य जीवन में व्यक्तिगत समस्याओं एवं असंतुष्टियों को अभिव्यक्त करने का उपयुक्त साधन/माध्यम प्राप्त करने में अक्षम थे। औद्योगिक समस्याओं का मूलभूत उत्तर तकनीकी कुशलताओं में न छोडकर मानवीय, सामाजिक दृष्टिकोणों तथा भावनाओं को पहचानने/स्वीकार करने में था। मेयो के प्रयोगों ने स्थापित किया कि अनौपचारिक पद्धतियाँ/ दृष्टिकोण तथा मानव भावनाओं एवं अन्तर्क्रियाओं में आधारित समूह अति महत्वपूर्ण भूमिका का निर्वाह करते हैं। प्रबन्ध को तकनीकी एवं मानवीय संगठन के बीच संतुलन स्थापित करने का प्रयास करना चाहिए तथा मानव सम्बन्धों तथा स्थितियों को संभालने में कौशलों का विकास करना चाहिए। ये मानव व्यवहार को समझने में कौशलों का विकास करने, सलाह देने, उत्प्रेरित करने, नेतृत्व प्रदान करने तथा संचार में अन्तर्वैयक्तिक कौशलों को समझने का रूप ले सकते हैं।

बोध प्रश्न 1

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपना उत्तर मिलाइए।

1) इलिनोएस (Illinois) में वेस्टर्न इलैक्ट्रिक कम्पनी में किए गए प्रयोगों का परीक्षण कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

5.4 हॉथोर्न अध्ययनों का महत्व

हॉथोर्न प्रयोगों से विकसित मानव सम्बन्ध सिद्धान्त या दृष्टिकोण ने मानव व्यवहार में भावनात्मक पक्षों पर बल दिया। सम्पन्न किए गए शोध ने कार्यस्थल पर व्यक्तियों के व्यवहार पर समूहों के प्रभाव को स्पष्ट किया। इन अध्ययनों ने स्थापित किया कि कार्य संतुष्टि काफी सीमा तक कार्य समूह के अनौपचारिक सामाजिक ढाँचे पर निर्भर होती थी। "महत्वपूर्ण होने" का अहसास जब एक बार कर्मचारियों में घर कर जाए तथा सहयोग तथा उच्चतम उत्पादन के नियम स्थापित हो जाएँ, तो कार्य की भौतिक स्थितियाँ या वित्तीय प्रोत्साहन का प्रेरणात्मक मूल्य बहुत कम होता है। उसने निष्कर्ष निकाला कि लोगों का कार्य निष्पादन सामाजिक मुद्दों तथा कार्य संदर्भ दोनों पर निर्भर करता है। बाद में, एल्टन मेयो ने विचार करने के समय के पश्चात्, निष्कर्ष निकाला किः

- कार्य संतुष्टि कर्मचारियों को कार्य वातावरण की दशाओं को निर्मित करने तथा उत्पादन के अपने मानकों को निर्धारित करने की स्वतंत्रता के अनुपात में बढ़ी।
- गहन किए गए अंतर्संवाद तथा सहयोग द्वारा सामूहिक एकता/संबद्धता को जन्म दिया।
- कार्य संतुष्टि तथा उत्पादन भौतिक कार्य दशाओं के स्थान पर सहयोग तथा कीमत/स्थान की भावना पर अधिक निर्भर करती है।

हॉथोर्न प्रयोगों की सबसे अधिक महत्वपूर्ण खोज कर्मचारियों के बीच सहयोग करने तथा अपने सह-कर्मियों के साथ बातचीत करने की गहरी आवश्यकता रही है। एल्टन मेयो द्वारा किए गए प्रयोगों से उभरे मानव सम्बन्ध सिद्धान्त के मूलभूत नियम निम्नलिखित हैं:

- व्यक्तिगत कर्मचारी को पृथकता (Isolation) में नहीं देखा जा सकता, क्योंकि वे मूलतः सामाजिक प्राणी हैं, उन्हें समूह के सदस्यों के रूप में देखना और समझना चाहिए।
- कार्य स्थान पर बनाए गए प्रयोग समूहों के एक समूह में कर्मचारियों के व्यवहार पर गहरा प्रभाव होता है।
- उत्पादकता, काफी हद तक, सामाजिक तथा मनोवैज्ञानिक कारकों से, कार्य की भौतिक स्थितियों की अपेक्षा प्रभावित होती है।
- संगठन की आंतरिक परिस्थितियाँ प्रत्येक कर्मचारी की कार्य आदतों तथा दृष्टिकोण के ऊपर गहरा सामाजिक नियंत्रण रखती हैं।
- प्रबन्धकों को सामाजिक आवश्यकताओं की जानकारी होनी चाहिए तथा उनका समाधान होना चाहिए, ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि कर्मचारी आधिकारिक संगठन के विरुद्ध कार्य करने के स्थान पर उसके समर्थक/साझीदार बनें। एक अच्छा प्रबन्धक वह होता है, जोकि तकनीकी विशेषज्ञता को सामाजिक क्षमताओं के साथ मिला सके।

हॉथोर्न प्रयोग संगठनात्मक व्यवहार परिप्रेक्ष्य तथा उत्प्रेरणा के आधुनिक सिद्धान्तों के भावनात्मक तथा बौद्धिक स्वास्थ्य के आधार थे। प्रयोग ने स्थापित किया कि जटिल, संवादात्मक कारकों (Variables) जैसे कर्मचारियों पर एक व्यक्ति के रूप में दिया गया ध्यान, कर्मचारियों का उनके अपने कार्य पर नियंत्रण, व्यक्तियों की आवश्यकताओं में अंतर, प्रबन्धकों की सुनने की इच्छा, समूह-नियम तथा सीधा फीडबैक, संगठन में लोगों को प्रेरित करने में महत्वपूर्ण भूमिका का निर्वाह करते हैं।

एल्टन मेयो का निष्कर्ष था कि कार्यस्थल पर कर्मचारी-प्रबन्ध के बीच विरोधात्मक (Adversarial) सम्बन्ध, प्रबन्ध में अविश्वास तथा गलतफहमी के कारण उत्पन्न होते हैं। प्रबन्ध ने इस स्थिति में सामाजिक एकबद्धता की अपेक्षा आर्थिक कुशलता पर ध्यान देकर योगदान किया। इसलिए, कर्मचारियों ने अलगाव या दूरी अनुभव की। कर्मचारियों के "भावना के तर्क" तथा प्रबन्ध के "कीमत तथा कुशलता के तर्क" के बीच टकराव से संगठन में विवाद उत्पन्न हुआ। लोगों का कार्य निष्पादन सामाजिक मुद्दों एवं कार्य सामग्री दोनों पर निर्भर करता है। मेयो के अनुसार, यह प्रबन्ध का उत्तरदायित्व है, कि कर्मचारी के हितों का संगठन के साथ तालमेल स्थापित करे तथा कर्मचारियों की भागीदारी सुनिश्चित करने के आवश्यक सामाजिक कौशल भी प्राप्त करें।

5.5 मानव सम्बन्ध दृष्टिकोण का मूल्यांकन

हॉथोर्न अध्ययन, सर्वाधिक प्रशंसित प्रबन्ध दृष्टिकोण की, जो मानव सम्बन्ध सिद्धान्त का आधार बनी, अनेकों विद्वानों ने आलोचना की है। इसके आधार निम्नलिखित हैं:

- हॉथोर्न प्रयोगों पर विधिक या पद्धति के आधार पर प्रश्न चिह्न लगाए गए हैं। केरी (Carey, 1967) के दृष्टिकोण में ये अध्ययन वैज्ञानिक रूप से अर्थहीन हैं, कोई कीमत नहीं हैं। अनेकों विद्वानों ने इसकी कुछ विधिक या पद्धति से सम्बन्धय सीमाओं, जैसे सैद्धान्तिक अवरोध (Constraints), पारिस्थितिक पक्षपात तथा कर्मचारी के पारिवारिक जीवन से सम्बन्धय साक्ष्य की कमी आदि की पहचान की है।

- शोध विधि के संदर्भ में केरी सहित अनेक विद्वानों का मत है कि प्रयोग के लिए चयनित 5 से 6 महिलाओं का नमूना (Sample) सामान्यीकरण के लिए विश्वसनीय प्रदर्ष नहीं माना जा सकता। उदाहरण के लिए, ब्रीफ्स (Briefs,1949) ने प्रतिदर्ष की बाह्य मान्यता पर प्रश्न चिह्न लगाया है, क्योंकि महिलाओं के वे सम्बन्ध बना लिए जो शायद वे बड़ा आकार का प्रतिदर्ष (Sample) होने पर नहीं बना पाती। मूर (Moore, 1947) की टिप्पणी अध्ययन में अफ्रीकी-अमेरिकियों के शामिल न किए जाने पर है, यद्यपि, कुछ का मानना है कि बाद के वर्षों में अफ्रीकी-अमेरिकियों का बड़े पैमाने पर अमेरिका के उत्तर में प्रवास (Migration) हो गया था।

- यह भी कहा जाता है कि मानव सम्बन्धवादियों ने मानव प्रकृति की जटिलताओं तथा कार्य वातावरण से उनके सम्बन्धों की समुचित पहचान या मान्यता प्रदान नहीं की। यह प्रयोग नियंत्रित स्थितियों में संपन्न किए गए तथा कर्मचारी पूरी अवधि में यह पूर्णतः जानते थे कि वे ध्यान का केन्द्र हैं।

- हॉथोर्न अध्ययनों ने उत्पादकता को बढ़ाने में तकनीकी कारकों के प्रभाव की अनदेखी की।

- समूह निर्णय निर्माण पर अधिक बल था तथा व्यक्तिगत निर्णय निर्माण को महत्व नहीं दिया गया।

- अमिताई एटजियॉनी (Amitai Etzioni) का कहना था कि मानव सम्बन्धवादियों ने कर्मचारियों तथा पर्यवेक्षकों तथा कर्मचारियों के बीच अनौपचारिक सम्बन्धों पर अधिक ध्यान दिया, लेकिन औपचारिक सम्बन्धों पर बहुत कम।

- मानव-उत्प्रेरणा बहु आयामी है तथा यह कहा जाता है कि मानव सम्बन्ध सिद्धान्तकार इस घटना का पूर्णतया पता नहीं लगा पाए।

- मार्क्सवादियों ने मेयो की पद्धतियों को कर्मचारियों के शोषण की तकनीक माना, क्योंकि वे संगठन में आर्थिक कारकों पर बल नहीं देती।

- केरी (*op. cit.*) का मत था कि भौतिक तथा विशेष रूप से वित्तीय पारितोशिक कर्मचारियों के मनोबल तथा व्यवहार पर प्रमुख प्रभाव रखते हैं। उसकी मान्यता थी कि कर्मचारियों को दिए गए प्रोत्साहन के कारण उत्पादकता में वृद्धि हुई।

- प्रसिद्ध समाजशास्त्री डेनियल बेल (Daniel Bell) ने मेयो तथा अन्य औद्योगिक समाजशास्त्रियों की "मानव क्षमता या मानव स्वतंत्रता को विस्तृत करने की अपेक्षा मानव का मशीन के साथ मेलमिलाप अथवा समायोजन करने के लिए आलोचना की। उसने एल्टन मेयो के काम को तथा मानव सम्बन्ध स्कूल को गाय समाजशास्त्र (Cow

Sociology) की संज्ञा दी, क्योंकि इसका उद्देश्य कर्मचारियों को संतुष्ट रखना था, जिससे कि वे अधिक उत्पादन कर सकें। यूनाईटिड ऑटोमोबाइल वर्कर्स (United Automobile Workers - UAW) के प्रकाशन "*एमूनीशन*" (Ammunition) (1949) ने हॉथोर्न शोधकर्त्ताओं पर भी "गाय समाजशास्त्रियों" (Cow Sociologists) का ठप्पा लगा दिया, क्योंकि उनके अनुसार संतुष्ट गाय अधिक दूध देती हैं। डेनियल बेल (Daniel Bell) का ध्यान अध्ययनों में संघ/यूनियन कर्मचारियों को बाहर रखने पर केन्द्रित था। लॉरेन बेरिट्ज (Loren Baritz) ने भी प्रबन्ध के हित तथा यूनियनों का विरोधी कह कर आलोचना की।

- समसामयिक विद्वानों ने बल दिया कि आर्थिक लाभों ने हॉथोर्न कर्मचारियों को शायद सामाजिक लाभों की तुलना में अधिक प्रेरित किया (वाईटल्स (Vitels), 1941)। दूसरे आलोचक रॉय-Roy (1952) के अनुसार, कर्मचारियों ने धन की परवाह नहीं की, क्योंकि जो कर्मचारी मेयो ने चुने थे वे उत्पादन तथा दैनिक मजूदरी/वेतन के निर्धारण में संगणना/गिनती करने वाली मशीन के रूप में कार्य कर रहे थे।

- आलोचकों में सर्वाधिक कठोर ग्रॉडजिन (Grodzine) (1951) रहे हैं, जिन्होंने तर्क करते हुए कहा कि हॉथोर्न अध्ययनों ने तोड़मरोड़ करने वाली तकनीकों को बढ़ावा दिया, जोकि कर्मचारियों को नियंत्रण में रखने के लिए बनाई गई थी। मानव सम्बन्धवादियों सहित प्रायोगिक (Applied) वैज्ञानिकों द्वारा विकसित अवधारणाओं ने मानवता के महत्व में वृद्धि नहीं की।

- कुछ आलोचकों का मानना था कि विवाद रहित राज्य कर्मचारी संतुष्टि की निहित मान्यताएँ काल्पनिक थीं न कि व्यवहारिक। संगठनों में तनाव तथा विवाद अवश्य प्रभावी हैं तथा कर्मचारियों को अपनी समस्याओं को कहने/रखने में सक्षम बनाने के लिए स्वस्थ माध्यमों की आवश्यकता है।

- मानव सम्बन्ध दृष्टिकोण को चुनौती दी गई थी और बाद में विद्वानों के द्वारा इसे विभिन्न समूह-व्यवहार को विभिन्न रूपों में वर्गीकृत करके विस्तारित किया गया। सेल्स (Sayles, 1958) ने संयुक्त राज्य अमेरिका के 30 प्लांटों (Plants) के 300 कार्य समूहों पर साक्षात्कारों तथा नजर रखकर ध्यान दिया तथा पाया कि समूह संबद्धता या एकजुटता (Cohesion) तथा व्यवहार तकनीकी व कार्य संगठन पर अधिक निर्भर था, अपेक्षाकृत प्रबन्धन क्षमताओं पर। उसने समूह व्यवहार को *चार* भागों में वर्गीकृत किया: उदासीन (Apathetic), अनियमित (Erratic), सामरिक (Strategic) तथा पुरातनवादी (Conservative)।

- हॉथोर्न प्रयोगों की प्रामाणिकता तथा व्याख्या के विषय में भिन्न विचारों के होते हुए भी, उन्हें प्रबन्धन विचाराधारा में एक बड़े पड़ाव के रूप में लिया जा सकता है। इसने कार्य समूहों, अनौपचारिक संगठन, उत्प्रेरणा आदि कई नए विचारों को जन्म दिया। यह कार्यस्थल पर मानव व्यवहार के भीतर का ज्ञान प्रदान करने में एक महत्वपूर्ण मील का पत्थर रहा है, तथा संगठनात्मक व्यवहार के विकास के लिए एक शक्तिशाली आधार रखा। इससे कार्य संगठन को मानवीय बनाने का महत्व सबसे सामने आया। इसने समूहों, समूह-मूल्यों तथा कार्य स्थल पर लोगों के व्यवहार को प्रभावित करने वाले नियमों को प्राथमिकता प्रदान की।

- एल्टन मेयो द्वारा प्रतिपादित मानव सम्बन्ध दृष्टिकोण ने समूह सम्बन्धों एवं नेतृत्व शैलियों पर नए विचारों को जन्म देने के लिए रास्ता बनाया। बाद के विचारकों जैसे अब्राहम मॉस्लो (Abraham Maslow), फ्रैडरिक हर्जबर्ग (Fredrerick Herzberg),

ड्गलस मैक्ग्रेगर (Douglas McGregor), ने संगठन में कार्यरत लोगों के उत्प्रेरणा को प्रभावित करने वाले कारकों की जाँच की। इसे "नव-मानव सम्बन्ध" (Neo-Human Relations) कहा जाता है। अब्राहम मॉस्लो का लेखन (1943) व्यक्ति के व्यक्तित्व के विकास तथा आवश्यकताओं के सोपानक्रम पर आधारित उत्प्रेरणा का सैद्धान्तिक ढाँचा प्रस्तुत करता है। मॉस्लो का आवश्यकताओं का पाँच प्रकारों का वर्गीकरण – भौतिक/शारीरिक, सुरक्षा, सामाजिक, सम्मान तथा स्वयं-सिद्धि (Self-Actualisation) में प्रतिपादित मानव सम्बन्ध सिद्धान्त के साथ कड़ी के रूप में कार्य करता है।

- बाद में हर्जबर्ग ने उत्प्रेरणा को प्रभावित करने वाले कारकों के दो अलग समूह सामने रखे, जिनका नाम था स्वास्थ्य/स्वच्छ रखरखाव तथा विकास कारक। उसका मत था कि कर्मचारियों से उनका सर्वोत्तम (निष्पादन) प्राप्त करने के लिए उत्प्रेरित करने के लिए संगठन में उन्नति/विकास कारकों पर उपयुक्त ध्यान दिए जाने की आवश्यकता है। मेयो द्वारा *"रेबल परिकल्पना"* (*Rabbble Hypothesis*) जो व्यक्तियों को निजी हितों को साधने वाला ही मानता है, को ड्गलस मैक्ग्रेगर ने लिया और 'X' तथा 'Y' सिद्धान्त के रूप में आगे विस्तृत करने के लिए इस्तमाल किया, इन्होंने व्यक्तियों तथा कार्यों के बारे में कुछ मान्यताएँ बनाईं, जिनके नेतृत्व तथा प्रबन्ध के लिए व्यापक निहितार्थ थे। उसने सुझाया कि संगठनात्मक रूपरेखा, उत्प्रेरणा तथा उत्पादकता के बीच सम्बन्ध उससे कहीं अधिक जटिल थे, जितना मेयो ने आरंभिक रूप में सोचा था। अनौपचारिक संगठनों के उत्पन्न होने पर उनके विचारों पर क्रिस आरगाइरिस (Chris Argyris) तथा अन्य प्रबन्ध विचारकों ने आगे शोध किया। नव-मानव सम्बन्ध सिद्धान्त में प्रभुत्व योगदानकर्त्ताओं में लिकर्ट (Likert), मैक्लीलैंड (McClelland) तथा क्रिस आरगाइरिस शामिल हैं। इसने संगठनात्मक रचना निर्माण, समूह गतिशीलता, कार्य संतुष्टि, संचार तथा नेतृत्व शैलियों के बारे में नए विचारों की सृश्टि की। मॉस्लो, हर्जबर्ग (Herzberg) तथा क्रिस आरगाइरिस के विचारों पर इस पाठ्यक्रम की बाद की इकाइयों में चर्चा की जाएगी।

बोध प्रश्न 2

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) हॉथोर्न अध्ययनों के महत्व को उजागर कीजिए।

.....

.....

.....

2) मानव सम्बन्ध सिद्धान्त का आलोचनात्मक मूल्यांकन कीजिए।

.....

.....

5.6 निष्कर्ष

इस इकाई में हमने मानव सम्बन्ध दृष्टिकोण के आधार का अध्ययन किया है। हमने एल्टन मेयो के सभी प्रयोगों का वर्णन किया तथा मानव सम्बन्ध दृष्टिकोण में उसके योगदान का आलोचनात्मक मूल्यांकन किया। हॉथोर्न अध्ययनों से निकाले गए निष्कर्षों ने एक महत्वपूर्ण प्रबंधन शैली के उभार को चिन्हित किया, जिसने औद्योगिक उत्पादन में योगदान किया तथा

अन्तर्वैयक्तिक कौशलों को उतना महत्वपूर्ण माना, जितना कि वित्तीय/आर्थिक प्रोत्साहन तथा संगठन की आर्थिक आवश्यकताओं तथा सामाजिक कौशलों को संतुष्ट करने के साधन के रूप में अधिक मानववादी दृष्टिकोण पर ध्यान केन्द्रित किया।

मानव सम्बन्ध सिद्धान्त, जिसकी नींव अनेकों वर्ष पूर्व रख दी गई थी, आज के समय में अधिक प्रासंगिक है, क्योंकि टीम कार्य, उत्प्रेरणा तथा नेतृत्व के महत्व ने अधिक प्रसिद्धि प्राप्त कर ली है। आज के समय में भी, जैसा कि हम बहुराष्ट्रीय कम्पनियों में देखते हैं, टीम कार्य, प्रोत्साहन, समूह कार्य की अवधारणाओं का संगठनों पर सकारात्मक प्रभाव है। संगठनात्मक कार्य-प्रणाली पर वर्तमान परिप्रेक्ष्य व्यक्तियों की आवश्यकताओं तथा मूल्यों के महत्व एवं संगठन के उद्देश्यों के साथ उनके एकीकरण पर ध्यान केन्द्रित करते हैं। इस इकाई में मानव सम्बन्ध आन्दोलन के सभी महत्वपूर्ण प्रयासों का वर्णन किया गया है, तथा उनका आलोचनात्मक मूल्यांकन किया गया है।

5.7 शब्दावली

गाय समाजशास्त्री (Cow Sociologists): समाजशास्त्री डेनिएल बेल ने एल्टन मेयो के हॉथोर्न प्रयोगों की आलोचना की, क्योंकि वे उत्पादन को कार्य संतुष्टि के साथ वैसे ही जोड़ते थे, जिस प्रकार गायों को उनके दूध उत्पादन को बढ़ाने के लिए संतुष्ट रखा जाता है। उसने एल्टन मेयो के कार्य तथा मानव सम्बन्धों को कर्मचारियों को संतुष्ट बनाने के लिए, ताकि वे अधिक उत्पादन कर सकें, गाय समाजशास्त्र कहा।

महान मंदी (The Great Depression) : यह सन् 1930 के दशक में विश्व भर में फैली एक गहरी आर्थिक मंदी थी। यह बीसवीं सदी की सबसे लम्बी, सबसे तीव्र तथा व्यापक रूप से फैली मंदी थी। इसका कारण सितम्बर 1929 में अमेरिका में प्रारंभ हुई स्टॉक या शेयरों की कीमत में भारी गिरावट थी। सकल घरेलू उत्पाद (Gross Domestic Produce - GDP) में 15 प्रतिशत की गिरावट आई। विश्व के शहरों को कठोर चोट आई। प्राथमिक क्षेत्र के उद्योग सबसे अधिक गंभीर रूप से प्रभावित हुए।

5.8 संदर्भ लेख

Briefs, G.A. (1940).Book Review of the Industrial Worker. *American Sociological Review*. 5(1).

Carey, A. (1967).The Hawthorne Studiesa as Radical Criticism. *American Sociological Review*. 32(3).

Cox III, R.W., Buck, S. & Morgan, B.(2010). *Public Administration in Theory and Practice*.Abingdon, UK: Routledge.

Henry, N. (2001). *Public Administration andPublic Affairs*.New Delhi, India: Prentice Hall of India.

Human Relations Findings of Elton Mayo. (n.d). Retrieved from: http:/ www.change.freeUK.com/learning/business/mayo

Moore, L.E. (1947).Current Issuesa in Industrial Sociology. *American Sociological Review*. 12(6).

Muldoon, J. (2012). The Hawthorne Legacy, A Reassessment of the Impact of the Hawthorne Studiesa on Mana.gementScholarship,1930-1958. *Journal of Management History.* 18(1).

Parker, S.R., Brown R.K., Smith M.A. (1967). *The Sociology ofIndustry.*London, U.K: George Allen and Unwin.

Pearson ed.co. Approachesa to organisation and management. Retrieved from: https://catalogue.pearsoned.co.uk/assets/hip/gb/hip_gb_pearsonhighered/samplechapter/0273757342.pdf

Prasad, D. R., Prasad, V.S, Satyanarayana, P. &Pardhasaradhi, Y. (2nd revised ed.) (2010). *Administrative Thinkers*. New Delhi,India: Sterling Publishers Private Limited.

Roy, D.F. (1952). Quota restrictions and Gold-bricking in a Machine Shop. *American Journal of Sociology*. 57.

Viteles, M.S. (1941). The Role of Industrial Psychology in Defending the Future of America. *Annals of the AmericanAcademy of Political and Social Science*. 216(1).

5.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:

- महान प्रकाश
- रिले एसैम्बली
- साक्षात्कार कार्यक्रम
- बैंक वायरिंग निरीक्षण

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:

- जैसे-जैसे कर्मचारियों को अपनी कार्य स्थितियों को निर्धारित करने तथा उत्पादन के प्रदत्त मानकों को बनाने की स्वतंत्रता प्रदान की गई, कर्मचारियों की कार्य संतुष्टि में वृद्धि हुई।
- गहन अन्तर्क्रिया तथा सहयोग ने समूह के एकीकरण/जुड़ाव के उच्च स्तर को जन्म दिया।
- कार्य संतुष्टि तथा उत्पादन शारीरिक कार्य दशाओं की अपेक्षा सहयोग तथा मूल्य की भावना पर अधिक निर्भर थी।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:

- हॉथोर्न के विधि सम्बन्धी आधार की आलोचना हुई है।
- मानव सम्बन्धवादियों ने व्यक्तियों की प्रकृति की जटिलता अथवा स्थानीय जटिलता तथा कार्य वातावरण के साथ उनके सम्बन्धों के महत्व को नहीं पहचाना।
- हॉथोर्न अध्ययनों ने उत्पादन वृद्धि में तकनीकी कारकों के प्रभाव को अपने ध्यान में नहीं लाया।
- मानव घटना (Phenomena) पर समग्रता में विचार नहीं किया गया।

इकाई 6 निर्णय-निर्माण दृष्टिकोण*

इकाई की रूपरेखा

6.0 उद्देश्य

6.1 प्रस्तावना

6.2 निर्णय–निर्माण दृष्टिकोण का अर्थ

6.3 निर्णयों के प्रारूप

6.4 निर्णयों प्रक्रिया

6.5 निर्णयों के मॉडल

- 6.5.1 साईमन का सीमित तार्किकता मॉडल
- 6.5.2 लिंडब्लाम का वृद्धिशील मॉडल
- 6.5.3 एटजियोनी का मिश्रित अवलोकन मॉडल
- 6.5.4 डॉर का ईष्टतम मॉडल
- 6.5.5 कोहेन, मार्श तथा ऑल्सनः निर्वत्य डिब्बा मॉडल

6.6 निष्कर्ष

6.7 शब्दावली

6.8 संदर्भ लेख

6.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

6.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद, आप निम्न को समझ सकेंगे :

- निर्णय-निर्माण दृष्टिकोण का अर्थ;
- निर्णय-निर्माण के प्रकारों का वर्णन;
- निर्णय-निर्माण की प्रक्रिया का परीक्षण; तथा
- निर्णय-निर्माण के विभिन्न मॉडलों की चर्चा।

6.1 प्रस्तावना

निर्णय-निर्माण किसी भी संगठन में एक महत्वपूर्ण प्रक्रिया मानी जाती है। किसी संगठन की प्रकृति का निर्धारण उसमें लिए गए निर्णयों द्वारा होता है, यह सरकारी संगठन के लिए भी लागू होता है। अतः लोक प्रशासन के विषय में भी, निर्णय-निर्माण दृष्टिकोण या पद्धति काफी तर्क संगत या प्रासंगिक है, क्योंकि यह पद्धति ऐसी इष्टतम सुझाव प्रदान करती है, जो प्रशासनिक या नीतिगत निर्णय-निर्माण को सुगम बनाते हैं।

वेबस्टर (Webster) शब्दकोष के अनुसार, निर्णय किसी एक राय या क्रिया मार्ग के बारे में स्वयं के मस्तिष्क में निश्चय करने का कार्य है। निर्णय-निर्माण, इस प्रकार विभिन्न विकल्पों की छानबीन या जाँच पड़ताल के बाद सर्वोत्कृष्ट समाधान पर पहुँचने की प्रक्रिया के बारे में है। लोक प्रशासन तथा प्रबंध के विद्वान निर्णय निर्माण में संलग्न रहे हैं। उन्होंने निर्णय निर्माण के दृष्टिकोण में अपना-अपना योगदान किया है।

**योगदानः* डॉ. ए. सेंथमिल कनल, सलाहकार, लोक प्रशासन संकाय, सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ, इग्नू

इस इकाई में, हम आपका परिचय निर्णय-निर्माण के विभिन्न संगठनों से करायेंगे। सर्व प्रथम, विभिन्न विद्वानों के कार्यों में निर्णय-निर्माण को परिभाषित करने पर विचार-विमर्श किया जायेगा। तत्पश्चात, ईकाई निर्णय-निर्माण दृष्टिकोण की प्रक्रियाओं, रूपों एवं विशेषताओं पर विचार करेगी। उसके आगे लोक प्रशासन में निर्णय–निर्माण के विभिन्न मॉडलों (प्रारूपों) की छानबीन की जायेगी।

विशेषतः यह इकाई हरबर्ट साईमन (Herbert Simon) के सीमित तार्किकता मॉडल का परीक्षण करेगी और उसके निर्णय-निर्माण दृष्टिकोण या पद्धति के अन्य प्रारूपों की चर्चा करेगी।

6.2 निर्णय-निर्माण दृष्टिकोण का अर्थ

निर्णय-निर्माण की परिभाषा विभिन्न विद्वानों ने अलग-अलग रूप में दी है, सामान्यतः निर्णय निर्माण किसी कार्यकलाप का अंतिम भाग नहीं है, अपितु संगठनात्मक उद्वेश्यों की प्राप्ति का एक मार्ग या साधन है। चेस्टर बनार्ड निर्णय निर्माण दृष्टिकोण में अग्रणीय नाम है और उनकी दृष्टि में निर्णय-निर्माण संगठनात्मक कार्यवाही की एक आवश्यक प्रक्रिया है। फैलिक्स ए. नीगरो (Felix A. Negro) टिप्पणी करते हैं कि ''संगठन में वास्तव में क्या होता है, उस समय तक नहीं समझा जा सकता है, जब तक कि व्यक्ति को यह पता न हो कि किस प्रकार के निर्णय लिए जाते हैं, और उनके निर्माण में किस-किस की भागीदारी होती है। जिसका उद्वेश्य समस्या का समाधान करना होता है। राबॅट तानेनबॉम (Robert Tannenbaum) का दावा है कि निर्णय-निर्माण का संबंध दो या अधिक व्यवहार विकल्पों में से एक व्यवहार विकल्प का जानबूझकर किये जाने वाले चयन से होता है''

वास्बी के शब्दों में ''निर्णय निर्माण की परिभाषा क्रियाकलापों की उस प्रक्रिया (Sequence) के रूप में दी जाती है, जो समस्या की पहचान, सूचना की खोज, विकल्पों की परिभाषा तथा श्रेणीबद्व वरीयताओं के अनुसार दो या अधिक विकल्पों में एक विकल्प को एक कर्ता (कर्ताओं) द्वारा चयन के स्तरों से संलग्न होती है''

हरबर्ट साईमन निर्णय निर्माण के क्षेत्र में एक महत्वपूर्ण विद्वान है और वह निर्णय निर्माण दृष्टिकोण को परम्परावादी (क्लासिकी) सिद्वांत या दृष्टिकोण का विकल्प समझते हैं के सिद्वांतो को सर्वनाम या मुहावरा (Proverb) का नाम देते हैं, और स्थान पर वह निर्णय साइमन अपनी पुस्तक एडमिनिस्ट्रेटिव बिहेवियर (Administrative Behaviour) में यह उजागर करता है कि ''निर्णय-निर्धारण या निर्माण प्रशासन का हदय है, और प्रशासनिक सिद्वांत की (Vocabulary) शब्दकोष मानवचयन के मनोविज्ञान तथा तर्कशास्त्र से लिया जाना चाहिए। वह आगे तर्क देते हैं कि निर्णय निर्माण प्रशासनिक कार्य का मूल या केन्द्र है तथा संगठन को वे निर्णय निर्माण की संरचना या ढांचे के रूप में देखते हैं। निर्णय-निर्माण दृष्टिकोण 1940 के दशक में प्रसिद्व हुआ तथा इसका संबंध उस प्रक्रिया से है जिसके ऊपर कार्यवाही होती है। सैकलर हडसन (Seckler Hudson, 1957) के अनुसार, सरकार में निर्णय निर्माण एक बहुल गतिविधि या क्रिया है। यद्यपि निर्णय की घोषणा एक व्यक्ति के द्वारा हो सकती है, लेकिन उस निर्णय तक पहुचने की प्रक्रिया में अनेक लोगों का योगदान होता है। वह राजनीति व्यवस्था का भाग है''

किसी निर्णय पर पहुँचने के लिए, हडसन का कहना है कुछ कारकों को ध्यान में रखना चाहिए, जिनमें कानूनी सीमांए, बजट, आचार-विचार या रीति-रिवाज, तथ्य, इतिहास, आंतरिक मनोबल, कल्पित भविष्य, उच्चस्थ अधिकारी, दबाव समूह, स्टॉफ, कार्यक्रम का स्वरूप तथा अधीनस्थ (Subordinates) शामिल हैं। निर्णय लेने की आवश्यकता उस समय

उत्पन्न होती है जब किसी व्यक्ति के लिए अनेक विकल्प या कार्यवाही के अनेक रास्ते खुले हों। लेकिन उसे निष्कासन की प्रक्रिया के द्वारा केवल एक विकल्प को ही चुनना होता है। एक मनुष्य की तार्किकता उस विकल्प के चयन में निहित होती है, जो अधिकतम सकारात्मक परिणाम और न्यूनतम नकारात्मक परिणाम दे सके।

इन विभिन्न परिभाषाओं से, हम यह निष्कर्ष निकाल सकते हैं कि निर्णय-निर्माण का निचोड़ विभिन्न विकल्पों से एक समाधान पर पहुँचना है, चाहे वह निर्णय एक संगठन प्रशासनिक ईकाई, सरकारी व्यवस्था या फिर नीति-निर्माण के अन्तर्गत लिखा गया है। सतही स्तर पर निति तथा निर्णय एक दूसरे से संबधित प्रतीत होते हैं, लेकिन उनकी विशेषताएं अलग-अलग हैं। सप्रू (2017) के अनुसार, नीति निर्माण में निर्णय-निर्माण शामिल है, लेकिन एक निर्णय आवश्यक रूप से एक नीति का हिस्सा नहीं होता। निर्णय-निर्माण के प्रायः समस्या की पहचान की जाती है, व उसमें संभावित विकल्पों का सावधानी पूर्वक विश्लेषण तथा कार्यवाही के लिए एक विकल्प का चयन शामिल होता है।

साधारणतया, नीति को संरचना (Framework) के भीतर दिन-प्रतिदिन के कार्य में प्रशासन के द्वारा निर्णय लिए जाते हैं। टैरी (Terry, 1956) का तर्क है कि एक निर्णय प्रायः नीति के द्वारा स्थापित मार्गदर्षिकाओं के भीतर लिया जाता है। एक नीति अपेक्षाकृत (Relatively) व्यापक होती है, अनेकों समस्याओं को प्रभावित करती है, तथा उसका प्रयोग बार-बार किया जाता है। इसके विपरीत, एक निर्णय का प्रयोग किसी विशेष समस्या के संदर्भ में किया जाता है, तथा उसके प्रयोग का रूप निरंतरता वाला नहीं होता है। निर्णय निर्माण संगठन के वातावरण को बदलने की क्षमता रखने वाली गतिशील (Dynamic) व्यवस्था है।

6.3 निर्णयों के प्रारूप

विद्वानों ने निर्णयों को कुछ रूपों में वर्गीकृत किया है जिनकी चर्चा अब हम करेंगे:

- **योजनाबद्ध तथा गैर-योजनाबद्ध निर्णय**

हरबर्ट साईमन (1997) ने योजनाबद्ध व गैर-योजनाबद्ध निर्णयों में भेद स्थापित किया है। उनके अनुसार कार्यात्मक निर्णय दिन-प्रतिदिन के होते हैं, जिन्हें सम्पादित करने के लिए पुनरावृति होती रहती है तथा जिनके लिए एक निश्चित कार्यक्रम या प्रक्रिया निर्धारित की जाती है, ताकि प्रत्येक बार उन्हें नये सिरे से शुरू करने की आवश्यकता उनकी उपस्थिति होने पर न हो।

कार्यात्मक निर्णयों में समस्या के बारे में आदतों, कौशल तथा ज्ञान महत्वपूर्ण है। ऐसे निर्णय में, गणितीय प्रारूप तथा संगणक निर्णय निर्माता को तार्किक निर्णयों तक पहुँचने में सहायता कर सकते हैं। उदाहरण के लिए एक संगठन के लिए वित्तीय नियमों मानव संसाधन आदि एक सामान्य या दिन-प्रतिदिन के क्रियाकलाप है, जो एक संगठन में घटित होते रहते हैं। यदि इन सब से निपटने के लिए एक निश्चित प्रक्रिया निर्धारित कर दी जाती है, तब संगठक तथा स्थित प्रक्रियाओं को सहायता से वेतन-निधि, कर्मचारी की उपस्थिति आदि को आसानी से निर्णीत किया जा सकता है।

दूसरी तरफ, अकार्यात्मक निर्णय उन मामलों को निपाटने हेतु लिए जाते हैं जो नवीन असंचरित/असंगठित तथा असाधारण परिणाम वाले होते हैं। कोई करो या डूबो (Cut and Tried) पद्धति पहले से उपस्थित या प्राप्त नहीं होती तथा प्रत्येक प्रश्न का निपटारा अलग-अलग रूप से किया जाता है। उपयुक्त एवं प्रासंगिक निर्णय लेने के लिए क्षमता विकसित

करने के उद्देश्य से भावनाए योग्यता तथा कार्य के लिए उपयुक्त कौशलों में प्रशिक्षण महत्वपूर्ण तथा प्रासंगिक बन जाते हैं। उदाहरण के लिए सरकार के दृष्टिकोण में परिवर्तन के कारण संगठन में वित्तीय संकट उत्पन्न हो सकता है। इस प्रकार के मुद्दे एक संगठन के लिए नई चुनौतियाँ होती हैं और संगठन के कल्याणहित की रक्षा के लिए निर्णय तक पहुँचने के लिए एक नवीन सोच की आवश्यकता होती है। निम्नलिखित तालिका तार्किक कार्यात्मक तथा अकार्यात्यक निर्णयों की परम्परागत तथा आधुनिक तकनीकों को उजागर करती है।

कार्यात्मक तथा अकार्यात्मक निर्णयों की तकनीकें:

निर्णयों के रूप	निर्णय निर्माण की तकनीके	
	परम्परावादी	आधुनिक
कार्यात्मक स्वरूप तथा पुनरावृति वाला होता है, इन निर्णयों के कार्यान्वयन के लिए मानक प्रक्रिया विकसित की जाती है।	• आदतन कार्यान्वयन • कार्यालय के लोगों द्वारा मानक व्यवहारिक प्रक्रिया को सामान्य रूप में लागू करना। • पूर्ण परिभाषित सूचना माध्यमों तथा उपलक्ष्यों के रूप में संगठनात्मक संरचना में निहित होते हैं।	ऑपरेशन रिसर्च के माध्यम से गणितीय प्रारूपों तथा संगठक अनुरूपता (Simulation) आदि का विकास करना। • इलैक्ट्रानिक आंकड़ा संसाधन या अनुवाद इलैक्ट्रोनिक डाटा प्रोसैसिंग (Electronic Data Processing, EDP)।
अकार्यात्मक असमान्य गलत संरचित समस्याएं संगणक को सहायता से निर्णय निर्माण, ऑपरेशन रिसर्च, व्यवस्था विश्लेषण	• निर्णय/अनुमान, आंतरिक आवाज (Institution) रचनात्मकता • व्यवहार या अंगूठा नियम (Rule of Thumb) • कार्यपालकों का चयन एवं प्रशिक्षण	• निर्णय निर्माताओं का अनवेष्णात्मक समस्या समाधान में प्रशिक्षण। • अन्वेषणात्मक संगठक कार्यक्रमों को विकसित करना।

- **संगठनात्मक तथा व्यक्तिगत निर्णय**

चैस्टर बर्नाड निर्णयों को संगठनात्मक तथा व्यक्तिगत निर्णयों में वर्गीकृत करता है। उनका कहना है कि व्यक्तिगत निर्णयों को सामान्यतः दूसरों को नहीं सौपा जा सकता है, जब कि संगठनात्मक निर्णय यदि सदैव नहीं तो, प्रायः प्रदत्त किए जा सकते हैं। संगठनात्मक निर्णक संगठन के उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए किए जाते हैं, जिन्हें ऊपर से नीचे के स्तरों तक प्रदत्त किया जा सकता है, जब कि व्यक्तिगत या एकाकी निर्णय एक व्यक्ति द्वारा उसके लिए निर्मित किए जाते हैं, जो संगठनों को प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से प्रभावित नहीं कर सकते।

- **सामान्य तथा विशेष निर्णय**

सामान्य तथा विशेष निर्णयों का वर्गीकरण पीटर ड्रकर ने अपने लेख "The Effective Decision" (1967) में किया था। सामान्य निर्णय कार्यात्मक निर्णयों की तरह होते हैं, जिनमें

भूतकालीन परिस्थितियों या स्थितियों पर विचार किया जाता है, तथा पूर्ण में लिए निर्णय की पुनरावृति कर दी जाती है, उसी प्रकार, विशेष निर्णय अकार्यात्मक निर्णयों से संबंधित हैं, जिनमें नये निर्णय एकाकी रूप से समस्या के समाधन के लिए बनाए जाते हैं जिनका पूर्व में कोई दृष्टान्त नहीं होता है।

- **सामान्य तथा सामरिक निर्णय**

सामान्य तथा सामरिक निर्णयों को कार्यात्मक तथा अकार्यात्मक या सामान्य तथा विशेष निर्णयों के साथ क्रमशः जोड़ा जा सकता है। सामान्य निर्णय संगठक के दिन प्रतिदिन संचालक के लिए प्रायः लिए जाते हैं, तथा सामान्य निर्णय संगठन पूर्ण स्थित नियमों, प्रक्रियाओं तथा नीतियों के आधार पर लिये जाते हैं। ऐसे निर्णय प्रकृति से गतिमान नहीं होते तथा यह संगठन को प्रभावित नहीं कर सकते, क्योंकि ये निर्णय प्रकृति नियमित होते हैं, इसलिए निर्णयन की शक्ति यद्य तथा निम्न स्तरीय कर्मचारियों या कार्मिको को प्रदत्त कर दी जाती है। दूसरी तरफ सामरिक निर्णय संगठन के लिए अति महत्वपूर्ण होते हैं, क्योंकि ऐसे निर्णयों का संबंध संगठनात्मक लक्ष्यों, उद्वेश्यों, बजट तथा वांछित नीतिगत मसलों के साथ होता है।

निर्णय असमान्य या पुनरावृति-रहित प्रकृति का होता है, तथा इसका निर्णय विभिन्न विकल्पों के विश्लेषण के माध्यम से हो सकता है। क्योंकि इस प्रकार का निर्णय संगठन की सतता या सब्धता को सीधे रूप में प्रभावित कर सकता है, इसलिए ये निर्णय उच्च स्तरीय प्रबंधकों द्वारा ही लिए जाते हैं। (फाडिया व फाडिया – Fadia and Fadia, 2012)

- **नीति तथा संचलित या परिचालन निर्णय**

एक अन्य वर्गीकरण नीतिगत निर्णयों का तथा संचलित निर्णयों के रूप में किया जाता है तथा निर्णयों के इस वर्गीकरण को भी सामरिक एवं सामान्य निर्णयों से जोड़ा जा सकता है। नीतिगत निर्णय संगठन के नीतिगत मुद्दों के साथ प्रत्यक्षतः जुड़े हैं और वे केवल उच्च प्रबंध के द्वारा ही किए जाते हैं। इन निर्णयों का प्रभाव संगठन के संपूर्ण ढाँचे पर होगा। दूसरी ओर संचलित निर्णय संगठन के वे सामान्य या नियमित निर्णय होते हैं, जो संगठन के नीतिगत मुद्दों को कार्यान्वित करने के खातिर लिये जाते हैं। इस प्रकार का निर्णय संगठन के निम्न स्तरीय प्रबंध द्वारा किया जाता है, तथा इस प्रकार के निर्णयों को कार्यनीतिक या सामरिक निर्णय भी कहा जाता है।

6.4 निर्णय निर्माण प्रक्रिया

निर्णयक प्रक्रिया में अनेक स्तर सम्मिलित हैं, जो कि तार्किक तथा व्यवस्थित हैं। निर्णयक प्रक्रिया में सम्मिलित चरण हैं:

समस्या की परिभाषा कहना, विकल्पों का पता लगाना, विकल्पों का चयन करना तथा प्रतिक्रिया (फीडबैक) प्राप्त करना एवं एक विकल्प को अंतिम रूप में चयन करना। टैरी (*op.cit.*) ने निर्णयक प्रक्रिया में प्रमुख कदम सम्मिलित किए हैं:

- समस्या का निर्धारण।
- समस्या के बारे में सामान्य पृष्ठ भूमि संबंधी सूचना तथा मतों या दृष्टिकोणों को प्राप्त करना।
- दृष्टिगत सर्वोत्तम कार्यविधि को रखना।

- प्रस्ताव की तथा अनिश्चित या अस्थायी निर्णय की छानबीन करना।
- अनवीक्षात्मक या अनिश्चित निर्णयों का मूल्यांकन करना।
- निर्णय लेना तथा उसे प्रभाव में लाना या कार्यान्वित करना।
- लगातार परिणामों पर ध्यान देना और यदि आवश्यक हो तो, परिणामों के संदर्भ में निर्णय में बदलाव करना।

साईमन व मार्श (Simon and March, 1960) का कहना है कि निर्णय निर्माण प्रक्रिया में **चार** क्रियाकलाप होते हैं जो निम्न प्रकार हैः

1) **बुद्धिमत्ता (Intelligence) क्रियाकलाप :** यह निर्णयन प्रक्रिया के सबसे प्रथम चरण हैं और इसका प्रारंभ समाधान की जाने वाली समस्या की पहचान से होता है। यह कार्यवाही के लिए अवसरों की खोज करने से संबंधित होता है।

2) **रचना या रूपरेखा (Design) क्रियाकलाप :** जिसका संबंध कार्यविधियों की पहचान करने, विकसित करने एवं विश्लेषण करने से है।

3) **चयन (Choice):** जहाँ निर्णय की प्रक्रियाओं में प्रथम तीन प्रक्रियाओं का अनुबंध या व्यवस्था (Stipulation) साईमन के द्वारा किया गया था।

4) **चौथी प्रक्रिया समीक्षा (Evaluation)** क्रिया को बाद में जेम्स.जी. मार्श व साईमन (James G. March and Simon) के सहयोग से सम्मिलित किया गया चारों क्रियाएं सतत् तथा चक्रीय या आवर्ती (Cyclic) होती हैं।

कुल मिलाकर इसका यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि निर्णय प्रक्रिया स्वयं में एक जटिल क्रिया है और जैसा कि साईमन ने कहा है, इसमें राजनीतिक तथा तकनीकी निर्धारण शामिल होते हैं । निर्णय की प्रक्रिया में प्रत्येक चरम अंतिम निर्णय तक पहुँचने में महत्वपूर्ण होता है ।

बोध प्रश्न 1

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) निर्णय से आप क्या समझते हैं?

.....

.....

.....

.....

.....

2) योजनाबद्ध तथा गैर-योजनाबद्ध निर्णयों के बीच अंतर स्पष्ट कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

3) निर्णय प्रक्रिया की व्याख्या कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

6.5 निर्णय निर्माण के मॉडल

निर्णय निर्माण के अनेक मॉडल या प्रारूप हैं; लगभग सभी प्रारूप संगठन में निर्णय लेने से संलग्न व्यक्ति पर संगठन की तार्किकता के महत्व को स्पष्ट करते हैं। अन्य प्रारूप एकक्रमिक रूप में निर्णय पर पहुँचने के महत्व पर बल देते हैं। निर्णय निर्माण के कुछ महत्वपूर्ण प्रारूप (Models) निम्न हैः

6.5.1 साईमन का सीमित तार्किकता मॉडल

हरबर्ट साईमन की पुस्तक ''एडमिनिस्ट्रेटिव बिहेवियर'' (Adninistrative Behaviour, 1957) निर्णय निर्माण के क्षेत्र में मौलिक कार्य है। उनका विश्वास था कि निर्णय-निर्माण में तार्किकता मॉडल अवास्तविक है तथा इसके सिद्धांत अप्राप्तनीय हैं । उनका संगठन का विचार आदर्श न होकर वास्तविक है । उन्होंने यह बल दिया कि निर्णय तार्किक चयनों पर आधरित होना चाहिए। उनके अनुसार, ''तार्किकता का संबंध आचरण के परिणामों की समीक्षा व योग्य मूल्यों की किसी व्यवस्था के संदर्भ में अकिंत विकल्पों के वरीयता युक्त आचरण के चयन से होता है। इसकी प्रथम शर्त है कि निर्णय निर्यातन को सभी उपलब्ध विकल्पों का ज्ञान होना चाहिए और द्वितीय निर्णय निर्मातन इनमें से प्रत्येक विकल्प का अनुमान लगाने में सक्षम होना चाहिए। यह तार्किकता को विभिन्न रूपों में वर्गीकृत करता है, जिसमें निर्णयः

1) **निष्पक्ष रूप से तार्किक होना चाहिएः** यह एक दी गई या वर्तमान स्थिति में उपस्थित मूल्यों में अधिकतम वृद्धि करने के लिए सही आचरण होता है।

2) **व्यक्तिपरक (Subjectivity) तार्किकः** एक निर्णय विषय के ज्ञान की तुलना में उपलब्धि को अधिकाधिक (Maximise) करता है।

3) **सचेत तार्किक (Consciously Rational) :** साधन तथा साध्य के बीच तालमेल एक जानबूझकर की जाने वाली प्रक्रिया होती है।

4) **सुविचारित (Deliberately) तार्किक :** साधन और साध्य के बीच तालमेल पूर्ण से सोच समझ कर किया जाता है।

5) **संगठनात्मक रूप से (Organisationally) तार्किकः** संगठनात्मक लक्ष्योन्मुख होता है।

6) **व्यक्तिगत रूप (Personally) से तार्किकः** व्यक्तिगत उद्देश्यों की ओर निर्देशित होता है।

साईमन पूर्ण तार्किकता (आर्थिक व्यक्ति) अवधारणा को नकारते हैं, क्योंकि यह पूर्णतः अवास्तविक पूर्ण मान्यताओं पर आधारित है । साधारण शब्दों में एक व्यक्ति एक निर्णय पर पहुँचने के लिए प्रत्येक विकल्प को जानने के लिए एक मुद्दे के सभी-पक्षों की पूर्ण

जानकारी नहीं रख सकता है। इसके विपरीत पूर्ण तार्किकता इस विश्वास पर आधारित है कि निर्णय निर्माता सर्वज्ञाता है, तथा सभी उपलब्ध विकल्पों तथा उनके परिणामों का ज्ञान उन्हें प्राप्त है।

दूसरी मान्यता यह है कि निर्णय एक असीमित संगठकीय क्षमता रखता है । अंततः इसका विश्वास है कि निर्णय लेने वाला सभी संभावित परिणामों को व्यवस्था पूर्णक रखने में सक्षम होता है। ये मान्ताएं, साईमन कहते हैं, मूलतः गलत हैं, कौशल, आदतें, मूल्य तथा उद्देश्य की अवधारणा तथा कार्य से जुड़ी जानकारी की हद नामक अनेक सीमाएं निर्णय निर्माता के हाथ में नहीं होती हैं ।

इसलिए यह संमझना आवश्यक है कि एक संगठन एक निर्णय लेने में पूर्ण-तार्किक नहीं हो सकता और इस प्रकार एक व्यक्ति को पूर्ण तार्किकता के साथ काम करने में मनुष्य की सीमओं को स्वीकारना चाहिए, और इस प्रकार निर्णय संगठन के लोगों को सीमित तार्किकता पर आधारित होना चाहिए। सीमित तार्किकता की अवधारणा पर चर्चा करते समय, साईमन ने संतुष्टीकरण या लगभग संतोषजनक (Satisficing) की अवधारणा को भी विकसित किया। संतुष्टीकरण की अवधारणा संतुष्टी तथा पर्याप्रता नामक शब्दों से ली गई है। संतुष्टी वाला निर्णय समृस्या के समाधानकर्ता को अपने मुख्य उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए अनुमति देता है, परन्तु प्रक्रिया सभी संभावानाओं के न्यायक विश्लेषण को सम्मिलित नहीं करती तथा पूर्ण सूचना को भी आवश्यक नहीं मानती है, क्योंकि पूर्ण तार्किकता अकल्पनीय है तथा कार्यपालिका सही चयन पर विकल्प से संतुष्ट हो जाती है। निर्णय निर्माता या तो अधिकता या सामान्यता अच्छे समाधानों पर पहुँचने का प्रयास करता है तथा सभी संभव विकल्पों की खोज करने की आवश्यकता अनुभव नहीं करता है। संतुष्टीकरण निर्णयों तक जाने में सीमित तार्किकता के लिए निम्न कारक उत्तरदायी हैंः

- संगठनात्मक उद्देश्यों या लक्ष्यों की गतिशील (Dynamic) प्रकृति।
- अपूर्ण सूचना और साथ ही उपलब्ध सूचना को संसाधित (Process) करने की सीमित क्षमता।
- समय तथा कीमत की सीमाएं।
- परिस्थितियों की शक्तियाँ या बाहरी कारक।
- निर्णय निर्माता के लिए सभी संभव विकल्पों और उनके परिणामों के बारे में जानकारी न होना संभव है।
- पूर्व निर्धारित या पूर्व कल्पित (Pre-conceived) मूल्य या नियम, आदतें आदि व्यक्तिगत कारक, तथा
- संगठनात्मक कारक जैसे प्रक्रियाएं, नियम, संचार के माध्यम आदि।

उपरोक्त कारकों पर आधारित, साईमन ने एक नयी अवधारणा, जिसे प्रशासनिक व्यक्ति के नाम से जाना जाता है, प्रस्तावित की, जो कि आर्थिक आदमी की पूर्व धारणा के विपरीत है। प्रशासनिक व्यक्ति संतुष्टीकृत निर्णयों को लेने में संबद्धित होता है, जबकि आर्थिक व्यक्ति अधिकाधिकता वाले निर्णय से संबंधित होता है।

6.5.2 लिंडब्लाम का वृद्धिशील मॉडल

चार्ल्स ई. लिंडब्लॉम (Charles E. Lindblom) ने अपने लेख 'द साईंस ऑफ मडलिंग थ्रू' (The Science of Muddling Through, 1959) निर्णयन के क्रमीय मॉडल की वकालत की है। क्रमीय मॉडल पूर्णतः आलोचनात्मक है तथा साईमन के तार्किक मॉडल के विपरित है। उसका तर्क है कि निर्णय-निर्माण की वास्तविक प्रक्रिया सिद्धांतो से बिल्कुल भिन्न है।

लिंडब्लॉम के अनुसार, निर्णय-निर्माण प्रक्रिया का संबंध वर्तमान स्थिति से एक के पश्चात् एक कदम तथा छोटे रूप से (Degree) निरंतर निर्माण (Build) करने से होता है।

लोक प्रशासन या नीति अध्ययनों के संदर्भ में क्रमिकवाद का अर्थ है वर्तमान कार्यक्रमों तथा नीतियों को अंश बदलाव के साथ लागू करना। लिंडब्लॉम आगे कहते हैं कि निर्णय-निर्माता भावी निर्णयों को लेने के लिए पुराने या भूतपूर्व क्रियाओं तथा अनुभवों का प्रयोग करते हैं। इसे ब्रांच तकनीक (Branch Technique), या निंरतर सीमित तुलनाओं का मॉडल या पदानुक्रम निर्णय-निर्माण मॉडल के नाम से भी जाना जाता है ।

वृद्धिशील (Incremental) मॉडल की विशेषताएँ

- सन् (2017) द्वारा प्रदर्शित क्रमीय मॉडल की निम्न विशेषताएँ है– यह एक एक कर क्रमीय या क्रमिक परिवर्तनों के आधार पर चलता है। नीति-निर्माता वर्तमान में उपस्थित नीतियों की वैधता को स्वीकार करते हैं, क्योंकि नयी नीतियों के परिणाम अनिश्चित होते हैं।

- इसमें आपसी तालमेल (Adjustment) एवं समझौता (Negotiation) होता है। एक अच्छे निर्णय का परीक्षम उद्देश्य प्राप्ति के स्थान पर सहमति होता है। नीति-निर्माण में सहमति आसानी से बन जाती है, जब विवाद का मुद्दा बजट को बढा या घटा देता है, या उपस्थित या वर्तमान कार्यक्रमों में संशोधनों को बढाता या घटाता है। इस प्रकार क्रामिक या पदक्रमवाद राजनीतिक तनाव को कम करने में महत्वपूर्ण होता है, तथा स्थायित्व बनाए रखता है।

- इसमें 'गलती करो और सीखो' (Trial and Error) पद्धति का अनुसरण किया जाता है। यह दैविक या मनुष्य की शक्ति से ऊपर व्यापकता के व्यर्थ प्रयास से अच्छा है। मनुष्य बहुत कम अपने सभी मूल्यों को उच्चतम सीमा तक ले जाने (Maximise) के लिए क्रिया करते हैं, अपितु निश्चित मांगों को पूरा करने के लिए व्यर्थ करते हैं। वे यदा-कदा ही एक सर्वोत्तम तरीके या पद्धति को खोज करते हैं, अपितु इसके स्थान पर ऐसे रास्ते की खोज करते हैं, जो कार्य करे या परिणाम दे। यह खोज प्रायः परिचित से प्रारंभ होती है ।

- नीति सदैव के लिए नहीं बनाई जाती है। जैसा कि जैन-एरिक-लेन (Jan-Erik-Lane) ने कहा है, इस प्रकार वृद्धिशील मॉडल की दृष्टि से अधिक संतोषप्रद है, क्योंकि अनुकूलतम/संबद्धता तथा सादगी जैसे मानदंडों पर उच्च अंक प्राप्त करता है।

लिंडब्लॉम का तर्क है कि अनेक तथा विरोधी लक्ष्यों का निपटारा करने वाले विकल्पों के सरलीकरण के उद्देश्य से क्रमिक या पदक्रम मॉडल तार्किक मॉडल से अच्छा है और यह भी कहते हैं कि इस मॉडल के भीतर निर्णय असली दुनिया को परछाई देने वाले या परावर्तक होते हैं। परन्तु दूसरे विद्धानों ने इस मॉडल की आलोचना आवश्यकता से अधिक सरलीकरण मॉडल के रूप में की हैं, क्योंकि यह केवल अविरल नीतियों तथा कार्यक्रमों के लिए कार्य करता है, परन्तु युद्ध जैसी परिस्थितियो के लिए नहीं।

6.5.3 एटजियोनी का मिश्रित अवलोकन मॉडल

अमिताई एटजियोनी (Amitai Etzioni) ने अपने लेख ''मिक्सड स्कैनिंगः ए थर्ड एप्रोच टू डिसीयन मेंकिंग'' (Mixed Scanning: A Third Approach to Decision Making) में मिश्रित अवलोकन या मिक्स्ड स्कैनिंग मॉडल का प्रतिपादन किया है। एटजियोनी ने तार्किक एवं क्रमिक या पद्क्रम मॉडल, के कुछ पक्षों की आलोचना की और इस प्रकार

मिश्रित अवलोकन मॉडल तार्किक तथा क्रमिक मॉडलों के कुछ तत्वों के मिश्रण का परिणाम है। यह आधारभूत दशाओं को स्थापित करने वाले उच्चस्तरीय, मौलिक नीति निर्माण प्रक्रियाओं की तार्किकता को क्रमिक या पदक्रमों के साथ, जो मौलिक निर्णयों के लिए तैयारी करते हैं तथा उनको प्राप्ति के बाद प्रयोग में लाते हैं, जोड़ते हैं। एटजियोंनी के अनुसार, ''मिश्रित अवलोकन या मिक्स्ड स्कैनिंग निर्णयन के प्रति वह तार्किक दृष्टिकोण है, जिसमें निर्णय निर्माता को उपलब्ध अधिक संसाधनों की आवश्यकता होती है। क्रमिक कार्यविधि, जो कर्त्ताओ की सीमित क्षमता को ध्यान में रखती है, एवं सामाजिक विचारों की अनदेखा करने वालो निर्णयों को प्रोत्सहित करती है। मिश्रित अवलोकन मूलभूत निर्णयो' अपेक्षित (Details) को सीमित करके तर्कवाद के आवास्तविक पक्षों को कम करता है और दीर्घावधि विकल्पों की खोज करके क्रयिकवाद के परम्परावादी या दकियानूसी मुकाव वृद्धिवर्ता के ऊपर विजय प्राप्त करने में मदद करता है।

इस प्रकार एटजियॉनी ने कहा है कि मिश्रित अवलोकन मॉडल निर्णय निर्माण विधियों की वास्तविकता का एक वर्णन है तथा यह अच्छे निर्णय-निर्माण का भी एक मॉडल है। यह स्वीकारता है कि निर्णय निर्माताओं के लिए ज्ञान की कीमत को ध्यान में रखना होता है, क्योंकि प्रत्येक वस्तु का अवलोकन नहीं किया जा सकता है। इसलिए एक नीति का निर्णय करते समय प्रमुख क्षेत्रों का पूर्णतः एवं तर्कवाद स्कैन करने का प्रयास होना चाहिए तथा अन्य क्षेत्रों को एक अधिक संक्षिप्त रूप में देखा जा सकता है।

6.5.4 ड्रॉर का ईष्टतम मॉडल

ड्रॉर (Dror) ने अपनी पुस्तक "पब्लिक पॉलिसी मेकिंग रीविजिटेड"(Public Policy Making Revisited, 1989) में नीति निर्माण के अधिकता या इष्टतम मॉडल की वकालत की है। उन्होंने क्रमवादी दृष्टिकोण के विचार को नकारा तथा क्रमवादी एवं तर्कवादी मॉडलों के विकल्प सुझाये। ड्रॉर ने दावा किया है कि अधिकता मॉडल अन्य सभी वर्तमान मॉडलों से श्रेष्ठ है, जो कि आर्थिक रूप से तर्कयुक्त तथा अतिरिक्त तर्कसंगत मॉडल हैं। ईष्टतम (Incremental) मॉडल की निम्नलिखित विशेषताएं हैं:

- यह संस्थात्मक न होकर गुणात्मक है।
- इसके भीतर तार्किक व अतिरिक्त तर्कसंगत दोनों तत्व है।
- यह शून्यमूत तार्किक से आर्थिक तार्किक है।
- यह मेटा (Meta) नीति-निर्माण से संबंधित हैं।
- इसमें काफी अन्तर्निहित प्रतिक्रिया या फीडबैक (Feedback) होते हैं।

ड्रॉर (1989) का मुख्य उद्देश्य सरकार के तर्क सामग्री में वृद्वि करना था तथा अपने मॉडल में निर्णय निर्माण के अतिरिक्त तर्कसंगत आयामों का निर्माण करना था, जिसे आदर्शवादी या निर्णयकारी आदर्शवादिता का नाम दिया गया है। उनका विश्वास था कि तर्कयुक्त मॉडल का यह संशोधित रूप नीति-निर्माण को एक अधिक तर्कसंगत उन्मुख रूप की ओर ले जायेगा। इसके साथ, उनकी मान्यता थी कि नीति विश्लेषण में व्यक्तिगत अनुभव तथा उपलक्षित ज्ञान पर आधारित तर्केत्तर समझा का क्षेत्र होता है।

इष्टतम मॉडल को तीन चरणों में विभाजित किया गया है, जो हैं मेटा नीति–निर्माण तथा उत्तर नीति-निर्माण। इन तीन चरणों में तर्क तथा अतिरिक्त तर्कसंगत पक्षों के 18 चरण शामिल है :

1) **मेटा नीति निर्माण**

मेटा नीति निर्माण (Meta Policy Making) वह चरण है, जो नीति बनने से भी पहले आता है। यह वह तैयारी करने का चरण है जिसमें नीति से सम्बद्व अनेकों पक्षों को समझने के लिए कदम उठाए जाते हैं, तथा इसमें निम्नलिखित 7 चरण शामिल होते हैं :

- मूल्यों का मूल्यांकन करना।
- वास्तविकता का मूल्यांकन करना।
- समास्याओं का मूल्यांकन करना।
- संसाधनों का सर्वेक्षण, आंकलन तथा विकास करना।
- नीति-निर्माण प्रणाली को निर्मित करना, आंकलन करना तथा पुनः निर्मित करना।
- समस्याओं, मूल्यों तथा संसाधनों का आबंटन करना।
- नीति-निर्माण निधि निश्चित करना।

2) **नीति-निर्माण चरण**

दूसरे चरण में नीति वास्तव में बनाई जाती है, जिसमें पुनः 7 चरण या स्तर संलग्न होते हैं। इस चरण में, उपस्थित नीति के अन्तर्गत विभिन्न प्रक्रियाओं के लिए संसाधनों का उप-आंबटन (Sub-allocating) किया जाता है, जिसमें नीति का वास्वतिक निर्माण, उद्देश्यों के निर्धारित करने से लेकर विभिन्न विकल्पों की कीमत एवं लाभो का विश्लेषण करना और इस प्रकार अंत में सर्वोत्तम विकल्प तक पहुँचना तक शामिल होता है।

इस चरण में विभिन्न स्तर निम्न है :

- संसाधनों का उप-आंबटन (Sub-allocating)।
- कुछ वरीयता क्रय के आधार पर कार्यान्वयन या व्यवहारिक लक्ष्य तय करना।
- कुछ महत्वपूर्ण मूल्यों को वरीयता क्रम में तय करना।
- कुछ अच्छी नीतियों को शामिल करते हुए मुख्य नीति-विकल्पो का एक समूह तैयार करना।
- विभिन्न विकल्पों के महत्वपूर्ण लाभों तथा कीमतों की विश्वसनीय भविष्यवाणियां तैयार करना।
- सर्वोत्तम विकल्पों के लाभों एवं लागतों की समीक्षा करना तथा यह निर्णय करना कि क्या वे अच्छे है या नहीं (*ibid.*)।

3) **उत्तर–नीति-निर्माण चरण**

यह अंतिम चरण होता है, जिसमें विभिन्न नीति का प्रचार किया जाता है और इसमें भी अनेक स्तर या चरण सम्मिलित होते हैं जैसे :

नीति के कार्यान्वयन के रूप का निर्णय करना कार्यान्वयन की वास्तविक प्रक्रिया कार्यान्वयन के पश्चात के प्रभावों की समीक्षा करना तथा अंत की नीतियों को सुदृढ़ करने में प्राय प्रतिक्रिया पर विचार करते हुए सुधारात्मक कदम उठाना। तृतीय चरण में सम्मिलित स्तर निम्न हैं:

- नीति कार्यान्वयन को उत्प्रेरण देना।
- नीति को क्रियान्वित करना।
- नीति कार्यान्वयन के नीति-निर्माण की समीक्षा करना।
- सभी चरणो को अंतरबद्ध करने वाले संप्रेषण तथा फीडबैक माध्यम।

नीति-निर्माण के ड्रॉर मॉडल का सबसे अच्छा उदाहरण 'नई शिक्षा नीति' (New Education Policy) को दिया जा सकता है, जिसका निर्माण 2015 से हो रहा है। नीति-निर्माण करने से पूर्व, मेटा नीति-निर्माण स्तर में अनेकों प्रक्रियाएं सम्मिलित की जिसमें विभिन्न समूहों, शिक्षाविदों, गैर-सरकारी संगठनों, सक्रिय प्रतिभागी (Activists) तथा सामान्यजनों आदि से विभिन्न सलाहें एवं अलग-अलग सुझाव लिए गए, जिससे नई शिक्षा नीति के लिए क्या आवश्यक है पर उनके विचार लिए गए। इसमें अनेकों चरम शामिल थे। नीति–निर्माण के दूसरे चरण में शिक्षा नीति की प्रमुख समिति ने शिक्षा नीति का मसौदा तैयार किया। वर्तमान में शिक्षा नीति अपने अंतिम चरण में है, जिसमें शिक्षा नीति के मसौदे सार्वजनिक किये गये, जिस पर नकारात्मक एवं सकारात्मक दोनों ही रूप से प्रतिक्रियायें प्राप्त हुई। वर्तमान में इसे अंतिम रूप देने के लिए जनता से प्राप्त प्रतिक्रिया पर काम किया जा रहा है। ड्रोर के उपरोक्त वर्णित 18 चरण तार्किक कारकों के साथ, अतिरिक्त तर्कसंगत मॉडल के केन्द्रीय अवयनों का मिश्रण है। इस प्रकार ड्रोर का निर्णयन संबंधी दृष्टिकोण सरकार की तार्किक सामग्री में सुधार लाने का उपाय है।

6.5.5 कोहेन, मार्श तथा ऑल्सनः निर्वत्य डिब्बा मॉडल

माईकल कोहन, जेम्स मार्श तथा जॉन ऑलसन (Michael Kohen, James March and John Olsen, 1972) द्वारा प्रतिपादित निर्वत्य डिब्बा या कैन (Garbage Can) मॉडल संगठनात्मक निर्णयन पर ध्यान केन्द्रित करता है, यह दृष्टिकोण संस्थागत व्यवहार को 'संगठित अराजकताओं' का नाम देता है। इसे दृष्टिकोण वास्तविक समझा जाता है, क्योंकि यह अनुप्रियाशीलना असक्रिय निर्णयों के स्थान पर प्रतिक्रियात्मक निर्णयों को उत्पन्न करने में सक्षम है। इसको निर्णयन के तार्किक, व्यापाक तथा क्रमिकवादी मॉडलों से उधार लिया गया था। निर्वत्य डिब्बा या गार्बेज कैन मॉडल के अनुसार एक संगठन विकल्पों (Choices) का संग्रह है, जिसे समस्याओं, मुद्दों तथा भावनाओं की तलाश है, उन निर्णय स्थितियों की खोज है, जिनमें उन्हें उठाया जा सके, ऐसे समाधान जो ऐसे मुद्दों की तलाश करता है, जिनका वे संमानित उत्तर हो तथा काम की तलाश में निर्णय निर्माता हों। समस्याएं, समाधान, निर्णय-भागीदार तथा विकल्प के अवसर इस मॉडल की प्रमुख धाराएं (Streams) हैं, जिसमें विकल्प-अवसरों को निर्वत्य डिब्बा कहा गया है। यह मॉडल निर्णयन को समस्या से प्रारंभ तथा एक समाधान के अंत होने वाले क्रियाओं की लड़ी के रूप में नहीं देखता है।

गारबेज कैन (निर्वत्य डिब्बा) मॉडल में "समस्याएं, समाधान तथा भागीदार नामक तीन धाराएँ (Streams) है, तथा इस मॉडल में समस्याओं की खोज में लगे समाधान हैं, तथा इन समास्याओं तथा समाधानों को एक साथ लाने में भागीदारी के एक माध्यम या रास्ते की खोज में इधर-उधर घूमते भागीदार होते हैं। ''इस प्रकार इस मॉडल में सभी धाराएँ (Streams) उदाहरण के लिए समस्याएं, समाधान तथा भागीदार एक साथ घुले होते हैं। समस्याओं की पहचान करने के स्थान पर ये भागीदार यह निर्णय कर सकते हैं कि किन समास्याओं का समाधान करना है, और कौन से समाधानों के चयन का निर्णय करना है। लेकिन इस मॉडल की आलोचना यह कहकर की गई कि यह निर्णयन का अतार्किक (Irrational) मॉडल है।

बोध प्रश्न 2

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) सीमित तार्किकता से आप क्या समझते हैं?

.....

.....

.....

.....

.....

2) ड्रोर के ईष्टतम मॉडल की चर्चा कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

3) सीमित तार्किकता एवं क्रमिकवाद में अंतर स्पष्ट कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

6.6 निष्कर्ष

लोक प्रशासन के क्षेत्र में निर्णयन एक महत्वपूर्ण आयाम है। हरबर्ट साईमन तथा अन्य विद्वानों द्वारा उपलिखित विवरण के आधार पर यह समझा जा सकता है कि किसी भी प्रशासन या किसी अन्य सामाजिक समूह का ह्रदय होता है। निर्णयन एक या अधिक विकल्पों में से तार्किक रूप से विकल्पों के चयन के अतिरिक्त और कुछ नहीं है। इस इकाई ने आपका परिचय निर्णयन के अर्थ, रूपों तथा प्रक्रिया से कराया है। विशेष रूप से इस इकाई ने साईमन के सीमित तार्किकता के सिद्धांत को विशेष महत्व प्रदान किया है। इस इकाई में निर्णयन के विभिन्न मॉडलों की व्याख्या की है। सारांशतः निर्णयन के प्रमुख पक्षों को लिया है, जिनमें निर्णयन विधि के अतिरिक्त निर्णयन की प्रक्रिया तथा निर्णयन के अलग-अलग चरणों को भी इंगित किया है।

6.7 शब्दावली

सीमित तार्किकता (Bounded Rationality): हरबर्ट साईमन सीमित तार्किकता का जनक हैं। जटिल समस्याओं का समाधान करने की मानव मस्तिक की क्षमता बहुत कम है। उन

समस्याओं के आधार की तुलना में जिनका समाधान वास्तविक संसार के निष्पक्ष तार्किक व्यवहार के लिए अपेक्षित है या फिर इस प्रकार का निष्पक्ष तार्किकता के यथोचितर या पर्याप्त (Reasonable) सामीप्य के लिए अपेक्षित हैं।

आर्थिक व्यक्ति (Economic Man) : तार्किक निर्णयन का दूसरा नाम आर्थिक व्यक्ति है। इस आदर्श मॉडल में निर्पेक्ष तार्किकता का प्रतिनिधित्व करता है।

लगभग संतुष्टीय (Satisficing): सूचना की संतोषजनक तथा पर्याप्त यात्रा को स्वीकार करना जिसके आधार पर निर्णय लिया जा सके। हरबर्ट साईमन ने अपने सीमित तार्किकता के सिद्धांत की व्याख्या में सहायक होने के लिए इस शब्द की रचना की थी।

6.8 संदर्भ लेख

Barnard, C.I. (1966). *The Functions at the Executive.* Cambridge, Massachusetts, U.S: Harward University Press.

Cohen, M.D., March, J.G. & Olsen, J.P. (1972). A Garbage Can Model of Organisational Choice. *Administrative Science Quarterly.* 17(1), 1-25.

Dhameja, A. (Ed.) (2016). *Public Administration. Approaches and Applications.* Noida, India: Pearson.

Dror, Y. (5th ed.) (2003). *Public Policy Making Reexamined*. San Francisco: Chandler Pub. Co.

Drucker, P.F. (1967). The Effective Decision, Decision Making. *Harvard Business Review,* January.

Etzioni, A. (1967). Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision Making. *Public Administration Review.* 27(5), 385-392.

Fadia, B.L. & Fadia, K. (2012). *Public Administration: Administrative Theories and Concepts*. Agra, India: Sahitya Bhawan.

Lindblom, C. E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review.* 19(2), 79-88.

Naidu, S.P (Reprint) (2005). *Public Administration: Concepts and Theories*. New Delhi: New Age International Limited.

Prasad, D. R., Prasad,V.S, Satyanarayana, P and Pardhasaradhi, Y. (Eds.) (Revised Ed.) (2010). *Administrative Thinkers*. New Delhi, India: Sterling Publishers Private Limited.

Sahni, P. and Etakula V. (2010). *Administrative Theory*. New Delhi, India: PHI Learning Private Limited.

Samuel C.C and Certo, S.T (15th Revised Edition) (2015). *Modern Management: Concepts and Skills.* Noida, India: Pearson Education.

Sapru, R. (2017). *Public Policy: A Contemporary Perspective*. New Delhi, India: Sage.

Hudson, C.S. (1957). "Organisational Management: Theory and Practice". Washington: American University Press.

Simon, H. A. (4th Edition) (1997) *Administrative Behaviour: A Study of*

Decision-Making Process in Administrative Organisations. New York, U.S: The Free Press.

Simon, H. A. (1960). *The New Science of Management Division*. New York, U.S: Harper & Row.

Terry, G.R (1957). *Principles of Management*. Illinois,U.S: Richard Dimoinlinc.

6.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :
   - निर्णय-निर्माण को 1940 के दशक में गति मिली और इसे हरबर्ट साईमन के द्वारा प्रचारित किया गया।
   - निर्णयन या निर्णय–निर्माण अनेकों विकल्पों की खोज द्वारा अधिकता समाधान तक पहुँचने की प्रक्रिया है।
   - निर्णयन दृष्टिकोण पर विभिन्न लेखकों के विचार।
2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः
   - निर्णयों के रूप तक इनकी प्रकृति।
   - परम्परागत तथा आधुनिक तकनीकें, क्रियात्मक एवं अक्रियात्यक निर्णय।
3) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः
   - निर्णयन प्रक्रिया पर टैरी के विचार।
   - बौद्धिकता, मूर्तरूप तथा विकल्प क्रियाओ पर साईमन के विचार।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः
   - सीमित तार्किकता की शब्दावली निर्मित की गई।
   - यह तार्किक क्लासिकी मॉडल से किस प्रकार भिन्न है।
   - प्रशासनिक व्यक्ति तथा अर्थिक व्यक्ति पर चर्चा।
2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः
   - ड्रॉर क्रमिकवादी दृष्टिकोण को अस्वीकर या अमान्य किया है तथा तार्किक एवं क्रमिकवादी मॉडलों का विकल्प प्रस्तुत करती है।
   - उसने अधिकतावदी मॉडल को तीन रूपों में विभाजित किया है।
3) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः
   - लिडब्लॉम का मॉडल पूर्णतः आलोचनात्मक है तथा साईमन के तार्किक मॉडल के विरूद्ध है। उसका कहना है कि वास्तविक निर्णय निर्माण, सैद्धातिक अर्थात सीमित तार्किकता, से पूर्णतः भिन्न है।
   - विकल्पों के सरलीकरण अनेकों व विरोधाभासी उद्देश्यों को निपटाने के सदर्भ में समीप मॉडल तार्किक मॉडल से अच्छा है और इसमें भी अतिरिक्त इस मॉडल के अन्तर्गत निर्णय असली या वास्तविक संसार को प्रतिबिविंत करते हैं।

इकाई 7 प्रणालीय और सामाजिक-मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण*

इकाई की रूपरेखा

7.0 उद्देश्य

7.1 प्रस्तावना

7.2 प्रणाली दृष्टिकोण : एक विवरण

7.3 एक प्रणाली के रूप में संगठन

7.4 प्रणाली दृष्टिकोणः बरनार्ड के विचार

7.5 सामाजिक–मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण

7.6 मॉस्लों का आवश्यकता पदानुक्रम सिद्धांत

7.7 डगलस मैक्ग्रेगर का सिद्धांत 'x' और सिद्धांत 'y'

7.8 हर्जबर्ग का दो-कारक सिद्धांत

7.9 निष्कर्ष

7.10 शब्दावली

7.11 संदर्भ लेख

7.12 बोध प्रश्नों के उत्तर

7.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद, आप निम्न को समझ सकेगें:

- प्रणाली दृष्टिकोण की अंतर्निहित अवधारणाएँ;
- चेस्टर बरनार्ड के विचार;
- मास्लो के आवश्यक श्रेणीबद्ध सिद्धांत की व्याख्या;
- सिद्धांत x और सिद्धांत y की विशिष्ट विशेषताएँ; तथा
- हर्जबर्ग के द्वितीय कारक सिद्धात का विश्लेषण।

7.1 प्रस्तावना

एक आधुनिक सगंठन आकार, जटिलता और गतिविधि के पैमाने में अपार वृद्धि का साक्षी है। जैसे ही जटिलता का स्तर और सचांलन का स्तर बढ़ता है, जिससे इसे फ्रेमवर्क के भीतर एकीकृत करने के लिए एक वैचारिक आधार का विकास करने के लिए बहुत अधिक आवश्यक हो जाता है। सफल प्रशासन के लिए संगठन को बेहतर ढंग से समझने के लिए यह आवश्यक है। इस इकाई में, हम उन सिद्धांतों का अध्ययन करने जा रहे हैं जो दो दृष्टिकोणों के अंतर्गत आते हैं, ये दोनों सगंठन को एक प्रणाली और सामाजिक मनौवैज्ञानिक प्रणाली के रूप में देखते हैं, जो कि समग्रता पर जोर देते हैं न कि किसी संगठन के एक हिस्से पर। ऐसे कई प्रस्तावित सिद्धांत है, जो इन दोनों दृष्टिकोणों के अंतर्गत आते हैं। उनमें से, हम प्रणाली दृष्टिकोण के तहत चेस्टर बरनार्ड के विचारों और सामाजिक-मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण के तहत अब्राहम मास्लो, फ्रेडरिक हर्जबर्ग और डगलस मैंक ग्रेगर के विचारों को विस्तार से जानेगे।

* *योगदानः* डॉ. बी. सैंथिल नाथन, लोक प्रशासन विभाग, श्रीकृष्ण कला और विज्ञान महाविद्यालय, कोइम्बतूर

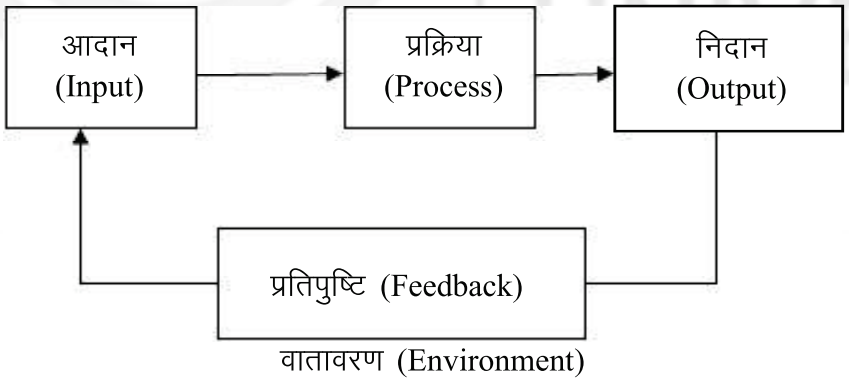
7.2 प्रणाली दृष्टिकोण : एक विवरण

एक प्रणाली को विभिन्न तत्वों/घटकों के किसी सेट के रूप में परिभाषित किया जाता है, जो एक जटिल संपूर्ण रूप देने के लिए बातचीत करते हैं। संपूर्ण केवल भागों का योग नहीं है; प्रणाली को केवल एक समग्रता के रूप में समझाया जा सकता है। यह 1930 में एक जीवविज्ञानी लुडविग वॉन बर्टेलनफी (Ludwig Von Bertalanffy) द्वारा अपने प्राथमिक कार्य ''सामान्य प्रणाली सिद्धांत'' ''सामान्य विकास'' प्रणाली सिद्धांत (General Systems Theory) में विकसित किया गया था। वान बर्टेडनफी के अनुसार, किसी प्रणाली को समझने या उसकी जांच करने के लिए, एक मुक्त/खुली प्रणाली होनी चाहिए। एक खुली प्रणाली में कई घटक या उपप्रणालिया होती है, जो एक दूसरे पर निर्भर करती है इसका अर्थ है कि एक प्रणाली के सभी घटक अंतर-संबधित, अंतर जुड़े और अंतर-निर्भर है, इस प्रकार, प्रणाली के एक घटक को अलग करके कुछ भी नहीं समझाया जा सकता है। अतः हर एक प्रणाली की सीमाएं घटक, अंतर्व्यवहार, आदान व प्रदान होते हैं।

एक प्रणाली प्राप्त आदान (Input) को उत्पादन (Output) में तैयार करती है। इसलिए प्रत्येक प्रणाली के घटकों, निवेशों और उत्पादनों के बीच सीमाएं, घटक और परस्पर क्रियाएं होती है।

मुक्त/खुली प्रणाली ही एक ऐसी प्रणाली है जिसमें सीमा-रेखा होती है, जो पदार्थ, उर्जा, और सूचना के प्राप्त आदान और उत्पादन के लिए पारगम्य/व्याप्य है। खुली प्रणाली अपने वातावरण के साथ सूचना उर्जा या पदार्थों का विनिमय करती है। खुली प्रणाली को एक परिवर्तन मॉडल के रूप में देखा जाता है। अपने पर्यावरण के साथ एक गतिशील संबंध में, यह विभिन्न आदानों को प्राप्त करता है, इन आदानों को किसी तरह परिवर्तित करता है, और उत्पादन का निर्यात करता है। इसे नीचे दिए गए आरेख में दर्शाया गया है।

प्रणाली सिद्धांत (The Systems Theory)



प्रणाली सिद्धांत में, प्रतिपुष्टि की अवधारणा यह समझने में महत्वपूर्ण है कि कैसे एक प्रणाली एक स्थिर स्थिति अर्थात गतिशील संतुलन को बनाए रखती है। आउटपुट से संबंधित जानकारी या प्रणाली की प्रक्रिया को प्रणाली में एक इनपुट के रूप में प्रतिपुष्टि (Feedback) दी जाती है, जिसके परिणामस्वरूप, परिवर्तन प्रक्रिया और भविष्य के आउटपुट में बदलाव हो सकता है। इस दृष्टिकोण को पहली बार प्राकृतिक और भौतिक विज्ञान में विकसित किया गया था। सामाजिक विज्ञान साहित्य में इस दृष्टिकोण का उपयोग अपेक्षाकृत नया है। उदाहरण के लिए, टालकोट पारसन्स (Talcott Parsons) ने इस दृष्टिकोण को सामाजिक संरंचनाओं के अध्ययन के लिए लागू किया। इसी तरह, मनोवैज्ञानिक, अर्थशास्त्री, राजनीतिक, वैज्ञानिक और प्रशासनिक विश्लेषक एक घटना के विश्लेषण में प्रणाली

दृष्टिकोण का उपयोग कर रहे हैं। प्रशासनिक विश्लेषण में, प्रणाली दृष्टिकोण का नव वर्षों में व्यापक रूप से उपयोग किया जा रहा है यहां, आप बरनार्ड की सहकारी संस्थाओं के रूप में संगठनों की अवधारणा का अध्ययन करेंगे। इससे पहले, हम संगठन को एक प्रणाली के रूप में समझने का प्रयास करेंगे।

7.3 एक प्रणाली के रूप में संगठन

प्रणाली दृष्टिकोण संगठन को एक प्रणाली के रूप मं देखता है, जो कई उप-प्रणालियों या भागों या घटकों से बना होता है, जो उनके कामकाज के लिए परस्पर संबंधित और एक दूसरे पर आश्रित होते हैं। वे बदले में संगठन के समग्र कामकाज में योगदान देते हैं। एक प्रणाली के रूप में संगठन की एक परिभाषित सीमा भी है, जिसके माध्यम से वह वातावरण के साथ मिलकर परस्पर प्रभाव डालते हैं। किसी सगंठन के इस बाहरी वातावरण को प्रथम प्रणाली कहा जाता है। जिसमें आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक और तकनीकी प्रभाव सम्मिलित होते हैं। सगंठन एक मुक्त प्रणाली है और वह अपने वातावरण के साथ मिलकर निरंतर एक दूसरे को प्रभावित करते हैं और मामलों का आदान-प्रदान करते हैं। इस पारस्परिक विचार-विर्मश में, यह पर्यावरण से आदान (Input) लेता है, संशोधित आदान को उत्पादन के रूप में संशोधित करता है, जो फिर वातावरण में वापस निर्यात किया जाता है।

संगठनों के संबंध में एक खुली प्रणाली को परिभाषित करते हुए, थोम्पसन (Thompson) ने देखा कि ''जटिल संगठन एक दूसरे पर आश्रित भागों का एक समूह है जो, एक साथ मिलकर इसे पूर्ण बनाते हैं, क्योंकि प्रत्येक व्यक्ति कुछ योगदान देता है और पूर्ण से कुछ प्राप्त करता है, जो बदले में कुछ विषाल वातावरण के साथ एक दूसरे पर आश्रित है।'' इस प्रकार, एक मुक्त प्रणाली गतिशील है; अवसरों के साथ-साथ चुनौतियों से भरी है। प्रणाली, विकास की एक सत्त प्रक्रिया के माध्यम से विकसित होता रहता है और एक ही समय में समस्थिति या संतुलन की स्थिति प्राप्त करने का प्रयास करता है। इसी तरह, संगठन गतिशील है, चुनौतियों और अवसरों से भरा है, यह पर्यावरण सहित विभिन्न उप-प्रणालियों के बीच संतुलन बनाए रखकर विकास और विकास की एक निरंतर प्रक्रिया के माध्यम से विकसित होता रहता है।

प्रणाली एक चक्रीय/आवर्तनशील प्रक्रिया है, जो निरंतर आदान, परिवर्तन और उत्पादन (Input, Change and Output) प्रक्रियाओं से जीवित/बनी रहती है। तीन प्रकार के इनपुट होते हैं, जो एक संगठन अपनी प्रथम प्रणाली, कच्चे माल, उर्जा और सूचना से लेता है। आदान पुरजो और मशीनों के माध्यम से उत्पादन में परिवर्तित हो जाते हैं। संगठन रूपांतरण की प्रक्रिया के माध्यम से निर्मित उत्पादन का निर्यात करता है। उत्पादन को आगे के आदान आयात करने के लिए पर्यावरण को वापस दिया जाता है।

7.4 प्रणाली दृष्टिकोण : बरनार्ड के विचार

चेस्टर इरविंग बरनार्ड (Chester Irving Barnard) (1886-1961) एक अमेरिकी व्यापार कार्यकारी थे, सार्वजनिक प्रशासक और प्रबंधन सिद्धांत और संगठनात्मक अध्ययन में वे अग्रणी काम के लेखक थे। 1938 में उनकी ऐतिहासिक पुस्तक,''कार्यपालक के कार्य'' (The Functions of the Excutive) ने संगठन के सिद्धांत और संगठन में कार्यपालिका के कार्यों को स्थापित किया। उनके लेखन का मानव संगठन पर महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ा। प्रबंधन के उनके विश्लेषण ने एक सामाजिक प्रणाली दृष्टिकोण का रूप लिया। अधिकारियों के कार्यों का निर्धारण करने में, उन्होंने सहकारी सामाजिक प्रणालियों की प्रकृतियों का विश्लेषण किया और गैर-तार्किक कारकों ने भी संगठन में मानव व्यवहार को प्रभावित किया।

- चेस्टर बरनार्ड का प्रमुख योगदान इस प्रकार हैः

संगठन का सिद्धांत (Theory of Organisation)

बरनार्ड एक संगठन को एक ऐसी प्रणाली के रूप में मानते हैं, जो बड़ी प्रणाली–समाज के अधीनस्थ है। वह संगठन को एक सामाजिक व्यवस्था के रूप में देखते हैं। उन्होंने संगठन को ''दो या अधिक व्यक्तियों के सचेत रूप से समन्वित गतिविधियों या पाठयक्रमों की प्रणाली'' के रूप में परिभाषित किया है। उनके अनुसार, संगठन एक प्रणाली है, जो मानव की गतिविधियों से बनी होती है, क्योंकि यह सम्पूर्ण प्रणाली अपने भागों के योग से अधिक है और प्रत्येक भाग किसी महत्वपूर्ण भाग में प्रत्येक दूसरे भाग से संबंधित है। बरनार्ड ने संगठनों के केवल आंषिक प्रणाली के रूप में देखा। एक पूर्ण, पूरे संगठन को अलग नहीं किया जा सकता है। प्रत्येक बड़ा और अधिक जटिल संगठन का हिस्सा है। इसके अतिरिक्त प्रत्येक विभिन्न उपइकाइयों से बना है, जिनमें से प्रत्येक अपने आप में एक संगठन है। बरनार्ड के अनुसार, संरचना का प्रारंभिक अस्तित्व तीन तत्वों पर निर्भर करता हैः

1) सहकारी प्रणाली के लिए योगदान देने के लिए व्यक्तियों की इच्छा (Willingness of Persons to Contribute)
2) सहकारिता का एक उद्देश्य (An Objective of Cooperation)
3) उचित संचार प्रणाली (Proper Communication System)

बरनार्ड (1938) में औपचारिक और अनौपचारिक संगठन के बीच भेद किया। उन्होंने औपचारिक संगठन को इस प्रकार परिभाषित किया ''व्यक्तिगत संपर्क और बातचीत और लोगों के सहयोगी समूह का समुच्चय.....।'' यह कुछ व्यक्तिगत आवश्यकताओं की सामूहिक प्रवृति प्रति के कारण है और यह औपचारिक संगठन को प्रभावित करता है। दोनों औपचारिक और अनौपचारिक संगठन को एक दूसरे की आवश्यकता होती है, क्योंकि वे 'एक ही घटना के अन्योन्याश्रित (एक दूसरे का निर्भर) पहलू है..... औपचारिक सगंठन जीवन का संचार करने वाले होते हैं और अनौपचारिक संगठनों द्वारा अनुकूलित होता है।

संगठनात्मक संतुलन (Organisational Equilibrium)

बरनार्ड के अनुसार संगठन एक सहकारी प्रणाली है जो वैयक्तिक प्रेरणाओं के साथ अलग-अलग मनुष्यों से बना है। उनका कहना है कि 'सहयोग किसी व्यक्ति की जरूरतों को पूरा करने के उद्देश्य से उत्पन्न होता है, जिसे वह वैयक्तिक रूप से प्राप्त नहीं कर सकता।' जिसके परिणामस्वरूप, संगठन अन्य व्यक्तियों के कार्य और उनके सहयोग को शामिल करता है। व्यक्तियों के बीच सहकारी प्रयासों को पूरा करने और संगठन के लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए, बरनार्ड ने एक 'सगंठनात्मक संतुलन' का सुझाव दिया है। संगठनात्मक संतुलन को एक संगठन के सदस्यों के योगदान और संगठन द्वारा सदस्यों के व्यक्तिगत लक्ष्यों की पूर्ति के लिए दिए गए योगदान के बीच और प्राप्त संतुलन वर्जित किया जाता है। संगठन (धन, पद, मान्यता, आदि) से बाहर निकलने वाले कर्मचारियों के बीच सतुंलन होना चाहिए, और समय, ज्ञान, असुविधा, उत्पादन आदि के रूप में उनका क्या योगदान हो सकता है।

बरनार्ड ने दक्षता और प्रभावशीलता की अवधारणाओं का भी अवलोकन किया है। जब संगठन में कोई व्यक्ति संगठन द्वारा मांगे गए प्रयोजनों को प्राप्त करना चाहता है, तो उसकी गतिविधि को प्रभावोत्पादक के रूप में पहचाना जा सकता है। इस प्रक्रिया में, यदि वह अपनी व्यक्तिगत जरूरतों को पूरा करता है और व्यक्तिगत उद्देश्यों को संतुष्ट करता

है, तो गतिविधि को कुशल माना जा सकता है। संगठनात्मक अस्तित्व दोनों पर निर्भर करता है, और एक कार्यकारी को प्रभावशीलता और दक्षता दोनों का ध्यान रखना चाहिए। इस प्रकार आंतरिक संतुलन के साथ-साथ प्रणाली और पर्यावरण (प्रथम प्रणाली) के बीच एक संतुलन होना चाहिए।

प्राधिकरण का स्वीकृति सिद्धांत (Acceptance Theory of Authority)

बरनार्ड ने 'प्राधिकरण के स्वीकृति सिद्धांत' का समर्थन किया, जिसके अनुसार प्रबंधकीय अधिकार अधीनस्थों की सहमति पर निर्भर होता है। यह 'समादेश और आदेश' के अधिकार के शीर्ष से नीचे के दृष्टिकोण के पारंपरिक दृष्टिकोण के विपरित होता है और इसे 'नीचे से उपर'(Bottom-up) का अर्थ दिया है। बरनार्ड ने प्राधिकरण को इस प्रकार परिभाषित किया है ''एक औपचारिक संगठन में एक संचार (आदेश) की विशेषता, जिसके द्वारा वह संगठन के एक योगदानकर्ता या 'सदस्य' द्वारा स्वीकार किया जाता है जोकि उनके द्वारा योगदान की गई कार्रवाई को नियंत्रित करता है। उनके अनुसार, प्राधिकरण में दो पहलू- व्यक्तिपरक और वस्तुपरक सम्मिलित होते हैं। व्यक्तिपरक पहलू व्यक्तिगत है, एक संचार की स्वीकृति अधिकारिक है। एक व्यक्ति एक आदेश को आधिकारिक रूप से तभी स्वीकार करेगा जब चार शर्तें पूरी हों:

1) संचार समझ में आता है।
2) रिसीवर (Receiver) (पाने वाला) का विश्वास है कि निर्देश संगठन के उद्देश्यों के अनुरूप है।
3) रिसीवर का विश्वास है कि यह उसके व्यक्तिगत हितों के अनुकूल है।
4) रिसीवर (पाने वाला) मानसिक और शारीरिक रूप से अनुपालन करने में सक्षम है।

'अधिकार का संचार' का मुख्य उद्देश्य वह पहलू है, जो स्वीकृति को प्रेरित करता है:

क) संगठनात्मक संचार में प्राधिकरण की विशेषता उन लोगों की सहमति की क्षमता में है, जिनके लिए उन्हें भेजा जाता है।
ख) संचार की प्रणाली एक औपचारिक संगठन की प्राथमिक निरंतर समस्या है, और
ग) उद्देश्य प्राधिकरण की एक प्रणाली के रूप में संचार प्रणाली के चरित्र में कारकों को नियंत्रित कर रहे हैं।

बरनार्ड अधिकार की शस्त्रीय अवधारणा से सहमत नहीं थे, जो ऊपर से नीचे आती है। बरनार्ड ने बलपूर्वक कहा कि प्राधिकरण अधीनस्थों की स्वीकृति या सहमति पर निर्भर करता है। उनके विचार से, प्राधिकरण की पुष्टि केवल तभी होती है, जब उसे किसी व्यक्ति द्वारा स्वीकार किया जाता है, जिसे उसे संबंधित किया गया है। इस तरह के संचार की अवज्ञा अधिकार का खण्डन है।

उदासीनता का क्षेत्र (Zone of Indifference)

'उदासीनता के क्षेत्र' में बरनार्ड का (1948) महत्वपूर्ण योगदान है। बरनार्ड के अनुसार, प्रत्येक व्यक्ति में उदासीनता का भाव है। यह साइमन के 'स्वीकृति के क्षेत्र' जैसा है। तात्पर्य यह है कि कोई व्यक्ति स्वेच्छा से और बिना किसी प्रश्न के आदेश स्वीकार करेगा, जब तक वे इस क्षेत्र में आते हैं यह क्षेत्र व्यापक या संकीर्ण हो सकता है। जो इस बात पर निर्भर करता है कि संगठन के लिए व्यक्ति की वचनबद्धता कौन सी है और विशेष आदेशों के अनुपालन के साथ बढ़ते बोझ और बलिदानों के लिए कौन से प्रलोभन है। उन्होंने निरीक्षण किया, ''यदि कार्यवाई के लिए सभी आदेश, उचित रूप से व्यावहारिक हैं, प्रभावित व्यक्ति

को उनकी स्वीकार्यता के क्रम में व्यवस्थित किया जा सकता है। यह कल्पना की जा सकती है कि एक सख्या है, जो स्पष्ट रूप से अस्वीकार्य है, जिसका निश्चित रूप से पालन नहीं किया जाएगा। एक और समूह है, जो तटस्थ रेखा पर कुछ सीमा तक कम या अधिक है या तो केवल स्वीकार्य है या केवल अस्वीकार्य है और तीसरा समूह निर्विवाद रूप से स्वीकार्य है। यह अंतिम समूह ''उदासीनता के क्षेत्र' में आता है। प्रभावित व्यक्ति इस क्षेत्र में स्थित आदेशों को स्वीकार करेगा और जो अपेक्षाकृत उदासीन है, जहां तक आदेश का प्रश्न है वह प्राधिकरण के प्रश्न से संबंधित है।

कार्यपालक के कार्य (The Functions of The Executive)

एक संगठन की जीवनशक्ति और धैर्य कार्यकारी के कार्यों पर निर्भर करती है। बरनार्ड के अनुसार, आवश्यकत कार्यकारी कार्य हैं– (1) समन्वय के लिए आवश्यक संचार प्रणाली को बनाए रखना, (2) आवश्यक प्रयासों को बढ़ावा देना और सुनिश्चित करना; व (3) संगठन के उद्देश्यों को प्रतिपादित करना और परिभाषित करना।

संचार प्रणाली और प्राधिकरण के अनुरक्षण के प्रथम कार्य में दो घटक होते हैं। (क) संगठनात्मक स्थिति को परिभाषित करना, और (ख) एक व्यक्गित प्रणाली बनाए रखना पहले सगंठनात्मक चार्ट, कर्तव्यों के विनिर्देश, कार्य का विभाजन आदि की आवश्यकता होती है। उसके पश्चात उपयुक्त योग्यता और कौशल रखने वाले व्यक्तियों को भर्ती करना और वेतन, प्रोत्साहन, भत्ते आदि सम्मिलित होते हैं। ये दोनों धटक पूरक है और एक दूसरे पर निर्भर करते हैं।

बोध प्रश्न 1

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) प्रणाली दृष्टिकोण से आप क्या समझते हैं?

.....

.....

.....

.....

2) चेस्टर बरनार्ड के मुख्य योगदानों की सक्षिप्त सूची दीजिए।

.....

.....

.....

.....

7.5 सामाजिक–मनौवैज्ञानिक दृष्टिकोण

सामाजिक/मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण उन सिद्धांतों को समझने के लिए एक उपकरण है, जो संगठन को मानव पक्ष पर जोर देने के साथ सामाजिक मनोवैज्ञानिक प्रणाली के रूप में पहचानते हैं। यह संगठन के मान पक्ष के अध्ययन के लिए मनोविज्ञान, समाजशास्त्र और मानव विज्ञान जैसे व्यवहारिक विज्ञान का अनुप्रयोग है। प्रतिष्ठित प्रबंधन सिद्धांत इस धारण

पर निर्मित होते हैं कि संगठन की प्रभावशीलता उनकी संरचना, प्रबंधन सिद्धांतों और विधियों पर निर्भर करती है। यह फ्रेडरिक डब्ल्यू टेलर द्वारा वैज्ञानिक प्रबंधन सिद्धांत और वेबर द्वारा नौकरशाही प्रबंधन जैसे पूर्व सिद्धांत से स्पष्ट है। इन सिद्धांतों ने कार्य के तकनीकी पहलुओं पर जोर दिया और संगठन के मानवीय पक्ष को भुला दिया। चूंकि इन सिद्धांतों ने प्रबंधन की यांत्रिक और मनोवैज्ञानिक विशेषताओं पर अधिक जोर दिया, इसलिए उन्होंने कई आलोचनाओं को आकर्षित किया, विशेष रूप से संगठन के मानवीय पहलू की अनुपस्थिति के आधार पर आलोचना का सामना किया।

सामाजिक-मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण के समर्थकों का मानना है कि व्यक्ति संगठन की सफलता या असफलता में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। मानवता में विश्वास और संगठन में उनका योगदान इस दृष्टिकोण के लिए प्रमुख है। यह समय की जरूरतों, संचालन व्यवहार और व्यक्तियों के दृष्टिकोण पर जोर देता है। यह समझने में सहायता करता है कि व्यक्ति वैसा ही व्यवहार क्यों करते हैं जैसा वे करते हैं और मनोवैज्ञानिक और सामाजिक कारक उन पर क्या प्रभाव डालते हैं। यह एक प्रबंधक को उद्देश्यों की पहचान करने में सहायता करता है, संगठनात्मक उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए कार्य पर कर्मचारियों के व्यवहार को प्रभावित करता है। ये सिद्धांत कर्मचारियों के व्यवहार संबंधी पहलू को पहचानते हैं और महत्व देते हैं और यह अध्ययन करते हैं कि संगठनों की प्रभावशीलता के लिए इसका कितना बेहतर उपयोग किया जा सकता है। इस इकाई में, हम अब्राहम मास्लो, डगलस मैकग्रेगर और फ्रेडरिक हर्जबर्ग (Abraham Maslow, Douglas McGregor and Frederick Herzberg) द्वारा दिए गए प्रमुख सिद्धांतों की व्याख्या करेंगे, जो सामाजिक-मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण के अन्तर्गत आते हैं।

7.6 मास्लो का आवश्यकता पदानुक्रम सिद्धांत

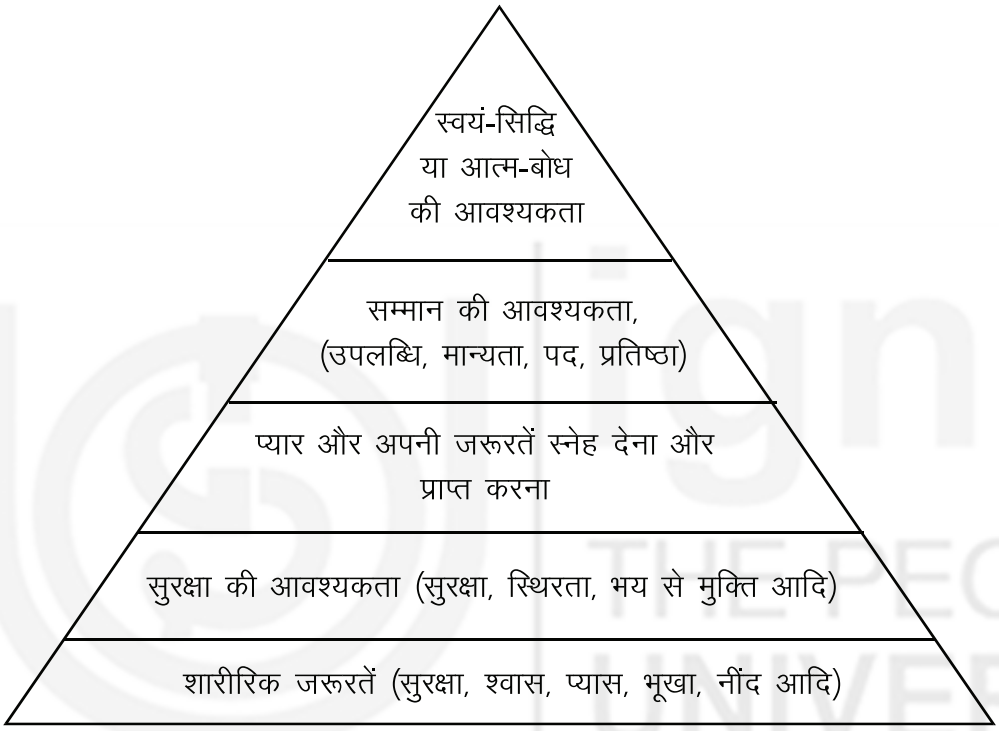
अब्राहम मास्लो मानवतावादी मनोविज्ञान के पिता माने जाते हैं। मास्लो का प्रेरणा सिद्धांत (Motivation Theory) कार्यस्थल प्रेरणा पर सबसे प्रसिद्ध और सबसे प्रभावशाली सिद्धांत है। उन्होंने 1954 में अपने कार्य को 'मोटिवेशन एंड पर्सनालिटी' (Motivation and Personality) में प्रकाशित किया। मास्लो का विश्वास था कि ''सचेत/चेतन इच्छाओं की अधिकता के बावजूद मनुष्य की मौलिक इच्छाएं समान हैं''। जालेन्सकी और रास्पा (Zalenski and Raspa, 2006)। मास्लो ने सुझाव दिया कि मनुष्य की जरूरतों का एक पदानुक्रम है, जो पाँच आवश्यकताओं से बना है। जो पिरामिड के तरीके से ''शारीरिक, सुरक्षा, प्रेम, सम्मान और आत्म-बोध'' व्यवस्थित है जो शारीरिक आवश्यकताओं के साथ पिरामिड (Pyramid) की तरह बना है। मास्लों के अनुसार, इंसान एक ऐसा जीव है, जो अपनी जरूरतों को पूरा करने के लिए कार्यवाही करते हैं। उनकी आवश्यकताओं के पदानुक्रम के पीछे मूल सिद्धांत यह है कि लोक कुछ जरूरतों के साथ पैदा होते हैं, बुनियादी जरूरतों को पूरा करने के लिए उन्हें आगे बढने की अनुमति देगा और अन्य अधिक जटिल आवश्यकताओं की पूर्ति करेगा। वह जोर देकर कहते हैं कि आत्म-बोध के लिए आग्रह मानव मानस में गहराई से उलझा हुआ है, लेकिन केवल एक बार अधि मूल जरूरतों को ऊपर लाकर पूरा किया जाता है । जरूरतों के पदानुक्रम का यह पैटर्न एक संगठन के भीतर व्यक्तिगत समायोजन में प्रमुख निर्धरकों के रूप में कार्य करता है। इंसान की जरूरतों को समझकर, प्रबंधक उन्हें उचित हस्तक्षेप राजनीतियों के साथ संगठन के लक्ष्यों की ओर प्रेरित कर सकते हैं।

सबसे पहले और निम्नतम पर शारीरिक (Physiological) जरूरतें होती है—ये मानव जीवन को बनाए रखने के लिए सबसे अधिक आवश्यक है। श्वास, प्यास, भूख, नीदं और जैविक संतुष्टि शारीरिक आवश्यकताएं हैं, जिनके बिना लोग जीवित नहीं रह सकते हैं। मास्लो ने

(1943) अनुभव किया कि जब तक ये जरूरतें जीवन को बनाए रखने के लिए आवश्यक स्तर से संतुष्ट नहीं होती, तब तक अन्य जरूरतें लोगों को प्रेरित नहीं करती।

दूसरा स्तर सुरक्षा (Security or Safety) की जरूरतों से संबधित है, जिसमें शामिल है : 'सुरक्षा स्थिरता, निर्भरता, सुरक्षा, भय से मुक्ति, चितां और अराजकता, सरंचना की आवश्यकता व्यवस्था, कानून और सीमाएँ इत्यादि (मास्लो, 1954)।

तीसरे स्तर की जरूरतें प्यार और स्वयं की जरूरतें (Love and Belonging) हैं, जिनमें, मास्लो के शब्दों में, 'प्यार देना और प्राप्त करना 'शामिल है। लोग दूसरों के साथ सम्बन्ध स्थापित करना चाहते हैं, साथ ही यह भी चाहते हैं कि वे पारस्परिक संबंध स्थापित करे। जरूरतों का पदानुक्रम नीचे चित्र में दर्शाया गया है।



उसके पश्चात चौथे स्तर की जरूरतें आती हैं, आत्म-सम्मान (Esteem) की जरूरत है, जिसमें आत्म मूल्य, या दूसरों का सम्मान शामिल है। मास्लो नोट करता है कि इसमें शामिल हैं, 'शक्ति, उपलब्धि पर्याप्तता, निपुणता और क्षमता, क्षमता, दुनिया के सामने आत्म-विश्वास, और आत्मनिर्भर और स्वतंत्रता'। इसके अतिरिक्त वे कहते हैं 'प्रतिष्ठा स्थिति, प्रसिद्धि और महिमा, प्रभुत्व, मान्यता, ध्यान, महत्व, गरिमा या प्रशंसा' की अभिलाशा है। वह इस बात पर जोर देते हैं कि आत्मसम्मान दूसरों के 'योग्य-सम्मान' से उत्पन्न होता है, और यह 'इच्छा-शक्ति, दृढ़ संकल्प और जिम्मेदारी' के परिणामस्वरूप आती है। (Maslow (मास्लो) 1953, *op.cit.*)

पाँचवें और उच्चतम स्तर की आवश्यकताओं में स्वयं-सिद्धि या आत्म-बोध (Self-actualisation) की आवश्यकता है। यह किसी की क्षमता को अधिकतम करने और कुछ पूरा करने के लिए अपरिहार्य बनाता है।

आत्म-बोध की मास्लों की परिभाषा के अनुसार, ''प्रतिभा, योग्यता, क्षमता आदि के पूर्ण उपयोग और शोषण के रूप में इसे शिथिल रूप से वर्णित किया जा सकता है। ऐसे लोग स्वंय को पूरा करते दिखते हैं और वे सबसे अच्छा काम करते हैं जो वे करने में सक्षम है।''

ये आत्म-श्रेष्ठता की जरूरतें हैं जैसे आत्म-विकास, स्वयं–निर्वाह और व्यवसायी सफलता। मास्लों के अनुसार, ''शारीरिक, सुरक्षा, सामाजिक और सम्मान की जरूरतें 'कमी' की जरूरतें हैं, जो अभाव के कारण पैदा होती हैं। पिरामिड (Pyramid) के उच्चतम स्तर को 'विकास या प्रगतिशील (Growth or Progress) जरूरतें कहा जाता है।

मास्लो ने पांच जरूरतों को उच्च और निम्न क्रम में अलग कर के बताया है। शारीरिक और सुरक्षा जरूरतों को निम्न क्रम के रूप में वर्णित किया जाता है और सामाजिक, सम्मान और आत्म-बोध की जरूरतों को उच्च आदेश की जरूरतों के रूप से संतुष्ट किया जाता है, और निचले क्रम की आवश्यकताओं को मुख्य रूप से बाहरी रूप संतुष्ट किया जाता है। मास्लों ने देखा है कि ''हमारे समाज का औसत सदस्य अक्सर अपनी सभी इच्छाओं में आंशिक रूप से संतुष्ट और आंषिक रूप से असंतुष्ट है। (मास्लो, 1943, *op.cit.*)

इस प्रकार, मनुष्य को प्रेरित करने की जरूरतों और उसकी क्षमता का विश्लेषण करके, मास्लो का सिद्धांत मानव के व्यवहार को समझने में सहायता करता है। यह सिद्धांत प्रबंधक को यह समझने में सहायता करता है कि वांछित सगंठनात्मक उद्देश्यों के प्रति मनुष्य को कैसे प्रोत्साहित/प्रेरित किया जाए। हालांकि, आलोचकों ने आरोप लगाया है कि आवश्यकता और व्यवहार के बीच प्रत्यक्ष कारण और प्रभाव का संबंध है। इसके अतिरिक्त, एक विशेष आवश्यकता अलग-अलग व्यक्तियों में विभिन्न प्रकार के व्यवहार का कारण बन सकती है। दूसरी ओर, एक विशेष व्यक्तिगत व्यवहार के रूप में विभिन्न आवश्यकताओं के परिणाम के कारण हो सकते हैं। अनुसंधान ने सिद्ध कर दिया कि पदानुक्रम की आवश्यकता मॉस्लो द्वारा प्रमाणित रूप से कहीं भिन्न थी, स्तरों को अतिछादित किया गया था, और यह कहना आसान नहीं था कि कौनसी आवश्यकता कहाँ खत्म होती है। आवश्यकता के एक स्तर की पर्याप्त संतुष्टि भी आवश्यक नहीं कि अगले उच्च स्तर की आवश्यकता हो। फिर से मॉस्लो की आत्म-बोध व्याख्या और कैसे आत्म-बोधित लोगों ने महसूस किया और व्यवहार किया थोड़ा अस्पष्ट है और विभिन्न सांस्कृतिक, सामाजिक और भूगोल से लोगों के लिए सामान्यीकृत नहीं किया जा सकता है। इन कमियों के बावजूद भी मास्लो ने मानव प्रेरणा और मानव व्यवहार का अध्ययन करने के लिए व्यापक रूपरेखा प्रदान की।

बोध प्रश्न 2

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपना उत्तर मिलाइए।

1) मॉस्लो द्वारा दिए गए जरूरतों के (Needs) पाँच स्तरों की विस्तार से चर्चा करें।

.....

.....

.....

.....

.....

7.7 डगलस मैक्ग्रेगर का सिद्धांत 'x' और सिद्धांत 'y'

डगलस मैक्ग्रेगर एक अमेरीकी सामाजिक मनोवैज्ञानिक है। उन्होंने अपनी पुस्तक 'द ह्यूमन साइड आफॅ एंटरप्राइज' (The Human Side of Enterprise) में अपने प्रसिद्ध 'x' और 'y' सिद्धांतों का प्रस्ताव दिया। ये सिद्धांत सगंठन में मानवीय व्यवहार और प्रेरणा के विषय में

है। ये सिद्धांत सगंठनात्मक विकास के लिए केंद्रीय है और सगंठनात्मक संस्कृति को बेहतर बनाने का प्रयास करते हैं। मेकग्रेगर की अभिधारणा है कि प्रत्येक नेता की मानव प्रकृति के बारे में मूल धारणाएं है और ये धारणाएं नेता द्वारा प्रचलित नेतृत्व की शैली को प्रभावित करती है। उन्होंने कहा कि मुख्य नेतृत्व की धारणा नेताओं को लोगों के बारे में उनकी अंतर्निहित धारणाओं और धारणाओं पर सवाल उठाने में सहायता करेगी।

मैकग्रेगर का मानना था कि तकनीकी प्रगति के कारण कंपनियां अधिक प्रतिस्पर्धी बनती है, संगठनों की सफलता लोगों की गतिशीलता पर अधिक निर्भर होगी। उन्होंने देखा कि अधिकांश लोगों से प्राप्त करने के लिए, उन्हें प्रत्येक व्यक्ति के साथ अपने मूल्यों और प्रेरणाओं के सेट (समूह) के साथ व्यवहार करना होगा। उन्होंने जोर देकर कहा कि लोगों को मशीनों के रूप में नहीं बल्कि जीवित व्यक्तियों के रूप में माना जाना चाहिए, जिन्हें संगठनात्मक लक्ष्यों को प्राप्त करने में सहायता करने के लिए विकसित किया जा सकता है। उन्होंने कर्मचारियों के बारे में नेताओं के महत्व और उनके दृष्टिकोण पर जोर दिया, क्योंकि यह संभावित रूप से उनके द्वारा प्राप्त प्रतिक्रिया को प्रभावित करते हैं। इसके अतिरिक्त, मैक्ग्रेगर ने सोचा कि यदि नेता लोगों के बारे में कुछ मूल धारणाओं की जांच नहीं करते हैं, तो वे अपने मूल्यांकन को सीमित कर सकते हैं और वृद्धि, सहयोग और विकास के लिए मानवीय क्षमता की ताकत का निरीक्षण कर सकते हैं।

मैकग्रेगर का विश्वास था कि प्रबंधन और नेतृत्व के मानवीय पक्ष को महत्व देना संगठनों की सफलता के लिए एक मूलभूत आवश्यकता है। उनका दृढ मत था कि नेता उन तरीकों से व्यवहार कर सकते हैं, जिनके परिणामस्वरूप, नेताओं की अपने अधीनस्थों से उच्च संगठनात्मक प्रतिबद्धता/वचनबद्धता होगी। मैकग्रेगर के अनुसार, संगठन में कर्मचारियों और नेताओं को दो विशिष्ट समूहों में विभाजित किया जा सकता है। जिनके आधार पर नेता अपने अधीनस्थों का नेतृत्व कैसे करते हैं और क्रमशः अधीनस्थ कैसे व्यवहार करते हैं।

सिद्धांत 'x' के पीछे जो धारणाएं हैं, वो इस प्रकार है :

- सगंठन में कर्मचारी आलसी थे और कार्य करना पसंद नहीं करते थे।
- कर्मचारी जितना संभव हो उतना ही कार्य करना चाहते थे, और कार्यों बचने की ओर ही अग्रसर रहते थे।
- सगंठनात्मक जरूरतों के प्रति कर्मचारी गैर-वचनबद्ध और आत्म-केंद्रित थे।
- कर्मचारी बुद्धिमान और रचनात्मक नहीं थे, वे जिम्मेदारी से बचते थे और परिवर्तन के लिए अनिच्छुक थे।
- कर्मचारी निर्देशित किया जाना पसंद करते थे।

उपरोक्त मान्यताओं के कारण, इस सिद्धांत का समर्थन करने वाले नेता अपने कर्मचारियों का बारीकी से निरीक्षण, निर्देशन और नियंत्रण करेंगे और उन्हें और संगठनात्मक लक्ष्यों की ओर प्रेरित करने के लिए बाहरी उत्तेजनाओं (दंड और पुरस्कार) जैसे ठोस कारकों का भी उपयोग करेंगे। अक्सर, इस सिद्धांत के नेता असहनशील थे। ये गुण लोगों की तुलना में काम पर अधिक जोर देने के साथ नेतृत्व की सत्तावादी शैली के थे।

सिद्धांत 'y' के पीछे जो मान्यताएं थीं, वो इस प्रकार हैं:

- पर्यावरण के अनुकूल होने पर, कर्मचारियों ने अपने काम को प्राकृतिक मानकर काम करने का आनंद लेते हैं।
- कर्मचारी बुद्धिमान, कल्पनाशील और रचनात्मक होते हैं।

- कर्मचारियों ने खुशी से स्वायत्ता और जिम्मेदारी स्वीकार करते हैं, और यहां तक कि सक्रिय रूप से इसकी मांग करते हैं।
- कर्मचारी संगठन के लक्ष्यों से सहमत होते हैं और इसके आत्म-नियंत्रण और आत्म-निर्देशन कर सकते हैं।
- सगंठन की चुनौतियों के प्रति कर्मचारी सक्रिय, रचनात्मक और अभिनव दृष्टिकोण का प्रर्दशन करते हैं।

उपरोक्त धारणाओं के कारण, इस सिद्धांत के नेता समझदार, रचनात्मक, सहभागी, परिणाम-उन्मुख और प्रभावी होते हैं। अक्सर इस सिद्धांत के नेता लोकतांत्रिक और लोग केंद्रित होते हैं, जहां व्यक्ति को महत्व दिया जाता है और उसकी सराहना की जाती है। वे मानते हैं जब कर्मचारियों को सही वातावरण दिया जाए, तो वे अपनी उच्चतम क्षमता को प्राप्त कर सकते हैं और अपने संगठन के लिए बहुत महत्वपूर्ण हो सकते हैं। ये गुण कार्य की तुलना में लोगों पर अधिक जोर देने के साथ नेतृत्व की भागीदारी शैली के हैं।

मैक्ग्रेगर सिद्धांत ' x ' के समर्थक थे, हालांकि, उन्होंने बताया कि अधिकारिक से भागीदारी के लिए मान्यताओं और नेतृत्व शैली के परिवर्तन को रातों रात हासिल नहीं किया जा सकता है, और जैसा कि उन्होंने उल्लेख किया ''सिद्धांत ' y 'की दिशा में परिवर्तन धीरे से होगा, और इससे प्रबंधन और श्रमिकों के दृष्टिकोण के व्यापक संषोधन की आवश्यकता होगी। मैक्ग्रेगर ने जोर देकर कहा कि सिद्धांत ' x ' और सिद्धांत ' y ' एक पैमाने की चरम सीमा पर स्थित नहीं है, वे बस अलग ब्रह्मांड है।

मैक्ग्रेगर ने सत्ता और प्रभाव के लेन-देन की अवधारणा की भी बात की। लेन-देन के प्रभाव की उनकी अवधारणा काफी प्रासंगिक रही है। उन्होंने इस अवधारणा पर जोर दिया कि इस अवधारणा के माध्यम से प्रबंधक अपनी भूमिका, शैली, शक्ति, नियंत्रण के मुद्दे, टीम के कार्य और अपने स्वयं के कार्यों से कैसे निपट सकते हैं। (धमेजा और मिश्रा– Dhameja and Mishra, 2016)

मैक्ग्रेगर के विचार नए नहीं थे, वह मास्लो से बहुत अधिक प्रभावित थे। नेता की धारणाओं और उनके कर्मचारियों के प्रति दृष्टिकोण का उनका तर्क, यह तथ्य कि यह कर्मचारियों को प्रेरित कर सकता है, जो सगंठनात्मक विकास को प्रभावित कर सकता है, ये सब प्रबंधन के लिए नए थे। एक आलोचना जिसे मैक्ग्रेगर के विरूद्ध 1960 में लगाया गया, जिसे उन्होंने स्वीकार किया है, वास्तविकता यह है कि 1960 के दशक में माने गए उनके सिद्धांतों ने प्रभाव और वातावरणीय कारकों की भूमिका पर विचार नहीं किया। बेनिस ने (1972) में इस बात को ध्यान में रखते हुए बताया कि मैक्ग्रेगर के संगठन का सिद्धांत बेहतर अधीनस्थ संबंधों के मनोवैज्ञानिक रूप से निर्धारित समूह पर निर्भर करता है। कोई तकनीकी कारक, मानदंड या समूह नहीं है, और न ही आर्थिक, सांस्कृतिक, कानूनी या राजनीतिक प्रभाव है। (बेनिस– Bennis, *ibid*; कवासी–, Kwasi, 2009)

शीन–Schein (2011), के अनुसार, ''इस सिद्धांत में ऐसा कुछ भी नहीं है जो यह कहता है कि एक प्रबंधक को किसी विशेष मामले के व्यवहार करना चाहिए। केवल यह है कि वह कैसे व्यवहार करता है, यह गहरी संज्ञानात्मक मान्यताओं से प्रेरित है, जिसका अर्थ है कि एक संगठन को सीखना चाहिए कि क्या सिद्धांत ' x ' या ' y ' की तरह अधिक होने से प्रबंधक की प्रभावशीलता पर प्रभाव पडता है। संगठन के लिए परिणाम यह समझना है कि कौन सी प्रबंधकीय धारणाएं अधिक प्रभावी या वाछिंत है और प्रबंधकीय कार्यों और क्षमताओं के बजाए अंतर्निहित मान्यताओं पर सवाल उठाती है। (शीन–Schein, *ibid*; देव व अन्ना –Dave and Anna, 2013)

मैक्ग्रेगर के सिद्धांत के विरूद्ध सभी अलोचनाओं के बावजूद उनके विचारों ने प्रबंधक के क्षेत्र के लिए महत्वपूर्ण योगदान दिया है। शायद सबसे महत्वपूर्ण यह है कि संगठन अपने कर्मचारियों का अवलोकन कैसे करता है, उन्हें अपरिपक्व व्यक्तियों के रूप से परिपक्व व्यक्तियों के रूप में देखने से एक उदाहरणीय बदलाव होता है और तदनुसार उन्हें सत्तावादी शैली के बजाय प्रबंधन की भागीदारी शैली के माध्यम से अग्रणी किया जाता है।

7.8 हर्जबर्ग का दो–कारक सिद्धांत

एक अन्य प्रमुख विचारक, जिनके योगदान को सामाजिक-मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण के माध्यम से देखा जा सकता है वह फ्रेडरिक हर्जबर्ग है। उन्होंने कर्मचारियों के कार्य वातावरण में कारकों का निर्धारण करके कर्मचारियों के व्यवहार और प्रेरणा को समझने का प्रयत्न किया है, जो संतुष्टि या असंतुष्टि का कारण बनता है। उन्होंने 1959 में पुस्तक द मोटिवेशन टू वर्क (The Motivation to Work) में अपने निष्कर्ष प्रकाशित किए।

उनके अध्ययन में साक्षात्कार शामिल थे जिसमें, कर्मचारियों से पूछा गया था कि उनके कार्य के बारे में उन्हें क्या प्रसन्नता और नाराजगी है। हर्जबर्ग ने पाया कि नौकरी से संतुष्टि (और संभवता प्रेरणा) पैदा करने वाले कारक नौकरी में असंतोष पैदा करने वाले से अलग थे। इन्होंने इन परिणामों को समझाने के लिए प्रेरणा-स्वच्छता सिद्धांत विकसित किया। उन्होंने संतुष्टियों को प्रेरकों और असंतुष्टों को स्वच्छता कारकों (Hygiene Factors) का नाम दिया, ''स्वच्छता शब्द का उपयोग इस अर्थ में किया कि उन्हें रखरखाव कारक माना जाता है, जो असंतोष से बचने के लिए आवश्यक है लेकिन यह कि वे स्वयं संतुष्टि प्रदान नहीं करते हैं।

नीचे दी गई तालिका शीर्ष छह (6) कारकों को प्रस्तुत करती है, जिससे कर्मचारियों के काम के वातावरण में संतुष्टि और अंसतोष पैदा होता है। यह उच्च से निम्न महत्व के क्रम में सूचीबद्ध है :

हर्जबर्ग का दो–कारक सिद्धांत

स्वच्छ कारक असंतोषजनक कारक	प्रेरणा कारक/संतोषजनक कारक
कंपनी नीति और प्रशासन (Company Policy and Administration)	उपलब्धिया (Achievements)
पर्यवेक्षण (Supervision)	मान्यता (Recognition)
वेतन (Salary)	सिर्फ कार्य (Work Itself)
अंतर्बयक्तिक सम्बन्ध (Interpersonal Relations)	जिम्मेदारी (Responsibility)
काम करने की स्थिति (Working Conditions)	उन्नति (Advancement)

हर्जबर्ग ने देखा है कि संतुष्टि और अंसतोष दो अलग-अलग कारक हैं और, इन्हें एक दूसरे के विपरीत नहीं माना जा सकता। इसका अर्थ कि संतुष्टि के विपरीत अंसतोष नहीं है, बल्कि यह है कि संतुष्टि नहीं है। इसी तरह, असंतोष के विपरीत संतुष्टि नहीं है। इसका तात्पर्य यह है कि एक तटस्थ स्थिति नौकरी संतोष और नौकरी असंतोष के विपरीत मौजूद है। एक कार्यकर्ता या तो संतुष्ट हो सकता है या प्रेरक कारकों से संतुष्ट नहीं हो सकता। इसी तरह, एक कार्यकर्ता या तो स्वच्छ कारकों से असंतुष्ट हो सकता है, या असंतुष्ट नहीं हो सकता। (लक्ष्मीपति– Lakshmipathy, 1991)

हर्जबर्ग ने तर्क दिया कि संतुष्टि और असंतोष दो अलग-अलग मानवीय जरूरतें हैं और इन्हें क्रमशः मानव की शारीरिक और मनोवैज्ञानिक आवश्यकताओं के तहस जोड़ा जा सकता है। शारीरिक जरूरतों का असंतोष को धन, काम के वातावरण को गरिमामय बनाकर, अंतवैयक्तिक सम्बन्धों की योग्यता, नौकरी सुरक्षा आदि के द्वारा पूरा किया जा सकता है। मनोवैज्ञानिक जरूरतें संगठन या नेताओं से प्रशंसा और प्रोत्साहन, वृद्धि और प्राप्त करने के अवसर, कार्य में स्वायत्ता आदि है। इसका तात्पर्य है कि स्वच्छता कारक यह निर्धारित करते हैं कि एक कार्यकर्ता अपनी कंपनी या संगठन के बारे में सामान्य कैसे महसूस करता है, जबकि प्रेरणा कारक निर्धारित करते हैं कि एक कर्मचारी अपने काम के बारे में कैसे महसूस करता है।

हर्जबर्ग का तर्क है कि असंतोष कर्ता केवल अल्पकालिक सफलता प्रदान करता है, क्योंकि प्रेरक कारक जो निर्धारित करते हैं कि क्या संतुष्टि है, या कोई भी संतुष्टि नौकरी के लिए स्वंय आभयन्तर नहीं है और इसका परिणाम बाहरी कारकों से नहीं मिलता। हर्जबर्ग की यह औचित्यपूर्ण सोच बताती है कि एक श्रमिक अपनी नौकरी से नफरत क्यों कर सकता है और फिर भी किसी कंपनी के साथ रह सकता है या अपनी नौकरी से खुश रह सकता है और फिर भी संगठन छोड़ सकता है।

लंबी अवधि के लिए कर्मचारियों को प्रेरित करने और व्यक्तिगत जरूरतों को पूरा करने के लिए, हर्जबर्ग ने नौकरी संवृद्धि और नौकरी भरण के लिए सुझाव दिया है। नौकरी संवृद्धि/संवर्धन से उनका अर्थ था कि कर्मचारियों की क्षमताओं का उपयोग करने के लिए नौकरी पर्याप्त चुनौतीपूर्ण होनी चाहिए। बढी हुए क्षमता को उच्च जिम्मेदारी के साथ पर्याप्त रूप से पुरस्कृत किया जाना चाहिए। नौकरी संवृद्धि के माध्यम से, प्रबंधक कर्मचारियों की आंतरिक प्रेरणा को अधिकतम कर सकते हैं। यदि किसी कर्मचारी की पूर्ण क्षमताओं का उपयोग करने के लिए नौकरी नहीं बनाई जा सकती है, तो फर्म को कार्य को स्वचालित करने या कर्मचारी को उस स्थान पर प्रतिस्थापित करने पर विचार करना चाहिए, जिसमें कौशल का स्तर कम हो। यदि कोई पूरी तरह से उपयोग नहीं किया जा सकता है, तो यह एक प्रेरणा समस्या होगी।

आलोचकों का तर्क है कि नौकरी से संतुष्टि जरूरी नहीं कि उच्च स्तर की प्रेरणा या उत्पादकता को उपलक्षित किया जाए। यह सिद्धांत पक्षपात से मुक्त नहीं है, जब कर्मचारियों से काम पर संतुष्टि और असंतोष के स्त्रोतों के बारे में पूछताछ की जाती है तो यह कर्मचारियों की स्वाभाविक प्रतिक्रिया पर आधारित होती है। बाहरी कारकों को दोष देना मनुष्य की स्वाभाविक प्रवृति है न कि अपनी स्वयं की। साथ ही, यह सिद्धांत ब्लू-कॉलर (Blue Collar) श्रमिकों की उपेक्षा करता है। इन सीमाओं के बावजूद, हर्जबर्ग के दो कारक सिद्धांत को प्रबंधन और प्रशासन में व्यापक रूप से स्वीकार किया गया है।

बोध प्रश्न 3

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) मैक्ग्रेगर के सिद्धांत के 'x' और सिद्धांत 'y' पर विचार-विर्मश कीजिए।

.....

.....

.....

.....

2) संतोष और असंतोषक की धारणा को उजागर कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

7.9 निष्कर्ष

जैसे-जैसे संगठन सख्या, आकार और गतिविधियों में बढ़ते हैं, समस्याओं की संख्या और उनकी जटिलता तेजी से बढ़ती है और कुशल प्रबंधन को खतरे में डालती है। कई लेखक उन्हें हल करने के लिए विभिन्न सिद्धांतों के साथ आए। उनमें से, बरनार्ड और मॉस्लो, मैकग्रेगर और हर्जबर्ग के सिद्धांतो को क्रमशः प्रणाली दृष्टिकोण और सामाजिक-मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण के तहत अलग किया जा सकता है। प्रणाली दृष्टिकोण द्वारा प्रस्तावित, चेस्टर बरनार्ड के सिद्धांत ने एक सहाकरी प्रणाली के रूप में संगठन को देखा है, जिसमें प्राधिकरण, कार्यकारी, कार्य, नेतृत्व और संचार महत्वपूर्ण भाग है। उन्होंने अनौपचारिक संगठन को औपचारिक संगंठन का एक महत्वपूर्ण हिस्सा माना है।

सामाजिक-मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण ने संगठन के मान पक्ष के अध्ययन के लिए व्यवहारिक विज्ञान के आवेदन से संबधित आवेदन पर विचार किया। यह लोगों को 'मशीन में पुर्ज़े के रूप में मानने वाले पारंपरिक दृष्टिकोण के विपरीत है और संगठन में लोगों के एक अलग व्यक्तित्व, क्षमता और जरूरतों और मूल्यों के साथ मानव में रूप पहचान कर रहा है। अब्राहम मास्लो के सिद्धांत ने माना कि प्रत्येक व्यक्ति की जरूरतें अलग-अलग स्तर की होती है, जिनका उपयोग किसी संगठन में कर्मचारियों को प्रेरित करने के लिए किया जा सकता है। मैक्ग्रेगर ने एक संगठन में अपने कर्मचारियों के बारे में प्रबंधको की मान्यताओं और उनकी संगठनात्मक उपलब्धियों की ओर उनका मार्गदर्शन करने वाली उनकी नेतागिरी शैली की बात की हर्जबर्ग कर्मचारियों और संगठन दोनों दीर्घकालिक वृद्धि और विकास के लिए संगठन में कमचारियों को प्रेरित करने के लिए उचित रूप से लागू करने के लिए प्रबंधकों को संतोषक और असंतोषक का एक सेट (Set) दिया है। इस इकाई ने प्रणाली और सामाजिक-मनोवैज्ञानिक दृष्किोण के तहत इन सिद्धांतों की प्रमुख विशेषताओं की जांच करने का प्रयत्न किया है।

7.10 शब्दाबली

असंतोष और संतोष कारक (Dissatisfaction and Satisfaction): ये पैरामीटर या मापदन्ड कार्य व्यवहार को प्रभावित करते हैं। फ्रेडरिक हर्जबर्ग द्वारा प्रस्तावित असंतुष्टि स्वच्छता कारक हैं। ये ऐसे कारक हैं जो कर्मचारियों को नहीं मिलने पर परेशान कर सकते हैं। ये हैं – वेतन, काम की शर्ते, पेपर वर्क कंपनी नीति (पालिसी) आदि। संतोषक अभिप्रेरक होते हैं, जो कर्मचारियों को खुश करते हैं। ये है – मान्यता, पदोन्नति, व्यक्तिगत विकास के लिए अवसर और जिम्मेदारी के स्तर में वृद्धि।

स्वंय-सिद्धि (Self-actualisation): यह शब्द अब्राहम मासलो द्वारा रचा गया था और इसे विभिन्न मनोविज्ञान सिद्धांतों में उपयोग करने के लिए रखा गया है। आत्म-बोध का शब्दिक अर्थ है किसी की क्षमता को साकार करना, लेकन यह मासलो के विश्लेषण से बहुत आगे

निकल जाता है। उसके लिए, इसका अर्थ है रचनात्मकता की अभिव्यक्ति, ज्ञान और आध्यात्मिक ज्ञान की खोज, परिवर्तन की इच्छा। मूलरूप से, एक ऐसा मंच जहां बुनियादी और साथ ही किसी संगठन में एक कर्मचारी की मानसिक जरूरतें पूरी होती हैं।

प्रेरणा (Motivation): यह शब्द 'प्रेरक' से लिया गया है। यह एक प्रेरणा शक्ति है, जो एक कर्मचारी को व्यवहार का प्रारंभ करने के लिए तैयार करता है। यह कारकों पर निर्भर करता है, जैसे कि आवश्यकता की तीव्रता, लक्ष्य का प्रोत्साहन मूल्य और व्यक्तियों की अपेक्षाएं। यह व्यक्ति से व्यक्ति और परिस्थिति से परिस्थिति भिन्न होता है।

7.11 संदर्भ लेख

Dhameja, A and Mishra, S (Eds.) (2016). *Public Administration: Approaches and Applications*, Noida, India: Pearson Education.

Barnard, C., (1938). *The Functions of the Executive*, Cambridge, U.K: Harvard University Press.

Barnard., C. I (1948). *Organisation and Management*, Taylor & Francis: Routledge.

Barnard., C. I (1938). *The Functions of the Executive*, Cambridge: Harvard University Press.

Dave, G, and Boguszak, A. (2013). 'Douglas McGregor's Theory X and Theory Y', *CRIS Bulletin*, Vol.2. (Accessed April 11, 2018).

Kwasi, D.B, (2009). Douglas McGregor's Theoretical Models: Their Application in Assessing Leadership Styles, *Academic Leadership,* Vol. 7, Issue 4, Fall. (Accessed April 10, 2018).

Laxmikanth M, (2011). *Public Administration*, New Delhi, India. McGraw Hill Education.

Lakshmipathy. V(1991). Fredrick Herzberg. In Prasad, D.R. (*et. al.) Administrative Thinkers.* New Delhi, India. Sterling Publishers Private Limited.

Maslow, A.H., (1943). "A Theory of Human Motivation", *Psychological Review*, 50: 370-396.

Prasad, D. R, Prasad, V.S., and Satyanarayan P (Eds.), (1991), *Administrative Thinkers*, New Delhi, India :Sterling Publishers Private Limited.

Sachin, E. (2011). Douglas McGregor: Theoretician, Moral Philosopher or Behaviourlist? An Analysis of /Interconnections between Assumptions, Values and Behaviour. *Journal of Management Theory* .17(2) J Store Online.

Srdan, N., Dzeletovic, M and Vucinic.D, (2016). Chester Barnard: Organisational-Management Code for the 21st Century, *Procedia-Social and Behavioural Sciences,* 221: 126-134.

Wolf, W. B. (1974), *The Basic Barnard: An Introduction to Chester I Barnard and his Theories of Organisation and Management"*, New York, USA: Cornell University.

Wren, D. & Bedeian A. (2009). *The Evolution of Management Thought.* New Jersey, U.S: John Wiley & Sons.

Wren, D. (2005). *The History of Management Thought*, New Jersey, U.S: John Wiley & Sons.

7.12 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए।
   - प्रणाली दृष्टिकोण, संगठन को एक ऐसी प्रणाली के रूप में मानता है, जो समग्रता पर जोर देता है।
   - यह संगठनात्मक उप-प्रणालियों को देखता है, जो एक प्रणाली बनाते हैं।
   - संगठनात्मक का बाहरी वातावरण या प्रथम-प्रणाली संगठन के लिए महत्वपूर्ण है।
   - संगठन निरंतर प्रथम-प्रणाली के साथ परस्पर क्रिया करता है और उससे इनपुट (Input) लेता है।
   - संगठन और प्रथम-प्रणाली एक दूसरे पर निर्भर होते हैं।

2) आपके उत्तर निम्न को शामिल होना चाहिए।
   - संगठनात्मक सिद्धांत
   - पदानुक्रम की जरूरतें
   - संगठनात्मक संतुलन
   - प्राधिकरण का स्वीकृति सिद्धांत
   - उदासीनता का क्षेत्र
   - कार्यकारी/कार्यपालिका के कार्य।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए।
   - शारीरिक जरूरत
   - सुरक्षा जरूरत
   - स्वंय की जरूरत/अपनेपन की जरूरत
   - सम्मान की जरूरत
   - आत्म-बोध की जरूरत

बोध प्रश्न 3

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए।
   - सिद्धांत 'x' के तहत अनुमान है कि मनुष्य आलसी, कामचोर, निर्देशित होने वाला, आत्म-केंद्रित और गैर-जिम्मेदार है।
   - सिद्धांत 'y' के तहस अनुमान है कि मनुष्य रचनात्मक, जिम्मेदारी स्वीकार करने वाले, प्रेरित होते हैं, स्वयं-नियंत्रण और स्वंय को निर्देशित कर सकते हैं।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए।
   - संतुष्टकर्ता जिम्मेदारी की उपलब्धि, मान्यता और उन्नति जैसे प्रेरक हैं।
   - असंतुष्टकर्ता वेतन संवृद्धि और पारस्परिक संबंधों जैसे स्वच्छता कारक हैं।

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

खंड 3
लोक नीति परिप्रेक्ष्य

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

इकाई 8 लोक नीति दृष्टिकोण*

इकाई की रूपरेखा

8.0 उद्देश्य

8.1 प्रस्तावना

8.2 लोक नीति दृष्टिकोण का स्वरूप

8.3 लोक नीति दृष्टिकोण का उद्‌गम तथा विकास

8.4 लोक नीति दृष्टिकोण पर विभिन्न विचार

8.5 लोक नीति के कुछ चयनित मॉडल/दृष्टिकोण

8.6 लोक नीति दृष्टिकोण की सीमायें

8.7 निष्कर्ष

8.8 शब्दावली

8.9 संदर्भ लेख

8.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

8.0 उद्देश्य

इस इकाई के अध्ययन के बाद आप निम्न को समझ सकेंगे :

- लोक नीति दृष्टिकोण तथा मॉडल की परिभाषा;
- लोक नीति दृष्टिकोण के विभिन्न प्रकार का वर्णन;
- लोक नीति की कमियों का अध्ययन; तथा
- लोक नीति दृष्टिकोण के विकास की विवेचना।

8.1 प्रस्तावना

तीसरे विश्व के बाद अधिकांश सरकारे तार्किक पुनर्उत्थान के लिये सामाजिक एवं आर्थिक विकास का कार्य कर रहे हैं। वे अपनी अर्थव्यवस्था को सुधारने के लिये आर्थिक प्रयास कर रहे हैं, सामाजिक प्रणाली को सुधार रहे हैं तथा सतत विकास के लिये अपनी नीतिओं में परिवर्तन ला रहे हैं। इसलिये यह माना जाता है कि ऐसे सभी दृष्टिकोण, रणनीति तथा अवधारणायें लोक नीति का अध्ययन इस दृष्टिकोण के लिये महत्वपूर्ण है। लोक नीति महत्वपूर्ण हैं, क्योंकि भविष्य के लिये नई नीति और चुनाव चाहिये। आज जो महव्वहीन हैं एक दशक बाद शायद सबसे महव्वपूर्ण हो जाये। वर्तमान प्रवृत्तियों के आधार पर बाहय गणन कर भविष्य को बताया जा सकता है। प्रत्येक व्यक्ति लोक नीति से प्रभावित होता है, और इस तथ्य को नकारा नहीं जा सकता। अतः भूतकाल की घटनाओं का अध्ययन आवश्यक हैं, क्योंकि वह वर्तमान नीति प्रणाली को समझाना है। विगत नीतियां वर्तमान और भविष्य की नीतिओं को स्थिर रखने में सहायक होती है। नीति का क्षेत्र लोक नीति को परिभाषित करते हैं। लोक नीति के कुछ प्रमुख क्षेत्र हैं– स्वास्थय,शिक्षा, यातायात, पर्यावरण, गृह निर्माण निर्माण, सार्वजनिक शोचालय, विधि और शहरी योजना। प्रत्येक क्षेत्र में

**योगदानः* डॉ. आर. के. सप्रू, सेवानिवृत्त लोक प्रशासन के प्रोफेसर, पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़

विशेषीकृत शोध तंत्र और समूह हैं, जो उस क्षेत्र की समस्याओं, नीति और विचारों का ध्यान रखतें हैं। (Harrop– हेरोप,1992)

अतः लोकनीति दृष्टिकोण अत्यंत महत्वपूर्ण हैं। राजनैतिक विज्ञान और लोक प्रशासन का ध्यान अब लोक नीति के तत्व, विशलेषण और व्याख्या पर केन्द्रित हैं। थॉमस डाई (2004) लिखते हैं, ''यह ध्यान-बिन्दु लोक नीति के तत्व की व्याख्या करता है, समाज, अर्थव्यवस्था तथा राजनीति का लोक नीति पर प्रभाव का विशलेषण, विभिन्न संस्थागत व्यवस्था और राजनैतिक प्रक्रिया का लोक नीति पर प्रभाव तथा लोक नीति का समाज पर अपेक्षित-अनपेक्षित प्रभाव का मूल्यांकन''।

8.2 लोक नीति दृष्टिकोण का स्वरूप

सबसे पहले ''लोक नीति'' और ''दृष्टिकोण'' शब्द का अर्थ जानना आवश्यक है। सामान्यतः यह माना जाता है कि जो क्षेत्र ''सार्वजनिक'' कहे जाते हैं, वे लोक नीति में आते हैं।'' लोक नीति शब्द यह पूर्वानुमान करता है कि जीवन के कुछ ऐसे आयाम हैं, जो निजी या व्यक्तिगत नहीं हैं अपितु सार्वजानिक हैं। वे क्षेत्र जो सार्वजनिक लाभ अथवा उनके विचार को दर्शाते हैं, उन्हें व्यक्तिगत क्षेत्र से अलग करना आवश्यक है।

''सार्वजनिक'' वह आयाम है मानवीय कार्यों का जिसमें सहकारी हस्तक्षेप अनिवार्य हैं। राज्य की भूमिका है कि वह ऐसे वातावरण का निर्माण करे, जहाँ लोक हित की सुरक्षा की जा सके। परन्तु यह विवाद सत्त रूप से चलता आ रहा है कि क्या सार्वजनिक हैं और क्या निजी। थॉमस वार्कलेन्ड ने लोकनीति के प्रमुख विशेषताएं निम्न बताईं :

i) नीति किसी समस्या को सुलझाने के लिये बनायी जाती हैं।

ii) नीति निर्माण आम जनता के पक्ष में बनाया जाता है।

iii) नीति निर्माण किसी लक्ष्य को प्राप्त करने के लिये किया जाता है, जो साधारनत किसी समस्या का समाधान होता है।

iv) नीति का निर्माण सर्वथा सरकार ही करती है। इसका विचार चाहे सरकार से आया हो, अथवा सरकारी गैर सरकारी संगठनों के आपसी तालमेल से।

v) सार्वजनिक तथा निजी एजेन्सी के नीति सम्बन्धित समझ और व्याख्या उसके लागू होने को प्रभावित करते हैं।

vi) नीति वह है, जो सरकार करना (न करना) चाहती है (Birkland– बर्कलेन्ड, 2011)

कोचरन और मिलोन (Cochran and Malone, 2014) के अनुसार लोक नीति का अर्थ है ''सरकारी निर्णय और क्रियाओं का अध्ययन, जिनका सम्बन्ध आम जनमानस से हो'' गाय पीटर्स (Guy Peters, 1999) ने कहा लोक नीति सभी सरकारी क्रिया का लेखा जोखा है। यह क्रिया वह स्वयं करे अथवा अपने किसी अंग से करवाये, क्योंकि इसका प्रभाव जनता के जीवन पर होता है। ''लोक नीति वह सभी क्रिया हैं, जो सरकार करना अथवा न करना चाहती हैं।''

इन सभी परिभाषाओं का सार है कि नीति एक सप्रयोजन कार्य है, जो सत्ताधारियों द्वारा किसी लक्ष्य की प्राप्ति के लिये किया जाता है। लोक नीति वह नीति है, जो सरकारी और गैर सरकारी संगठनों द्वारा अपनाये जाती है और लागू किये जाती है। ''लोक नीति'' की अवधारणा की व्याख्या के बाद, अब उसके अर्थ और उपयोगिता का विवरण दिया जायेगा।

यह सर्वमान्य है कि दृष्टिकोण किसी भी विषय को समझने के लिये एक पथ प्रदर्शक होता है, परन्तु मॉडल जो थोडे जटिल होते हैं परन्तु उन्हें गणित अथवा जमितीय रूप में दर्शाया जा सकता है। किसी राजनैतिक विषय को समझने के लिये दृष्टिकोण एक विद्धवत्तापूर्ण रणनीति है जो बौद्धिक साधन उपलब्ध कराते हैं। दृष्टिकोण किसी सिद्धान्त का अहम् भाग हो सकता है, अथवा सिमुलेश्न (Simulation) मॉडल का रूप ले सकता है। किसी भी दृष्टिकोण का मुख्य उद्देश्य हैं विभिन्न राजनैतिक घटनाओं को क्रम देना और उन्हें सीमित अवधारणाओं में बांधना।

दूसरी ओर मॉडल वास्तविक जीवन का एक सरल वर्णन अथवा सारांशन है। मॉडल अनचाहे तथ्य और चर से ध्यान हटाकर, जो आवश्यक कारण है जिनका लोक नीति पर प्रभाव होता है उन पर ध्यान केन्द्रित करता है। अधिकांश मॉडल बौधिक निर्माण हैं जो विचारों को व्यवस्थित करते हैं और शोध में सहायक होते हैं। मॉडल में कई श्रेणी, मान्यतायें और तत्व हैं, जो आकड़ों का श्रेणीकरण, विश्लेषण, संबध तय करना और मॉडल बनाने वाले को पूर्वानुमान करने में सहायक होता है। जे. फोरेस्टर के शब्दों में '' आप वही मॉडल है। किसी भी व्यक्ति के दिमाग में कोई सरकार, शहर या देश नहीं होता है। कुछ अवधारणायें और सम्बन्ध होते हैं दिमाग में जिसका उपयोग वह वास्तविक प्रणाली को दर्शाने के लिये करता है। एक मानसिक छवि ही मॉडल है।'' नीति मॉडल मानसिक सृष्टी हैं, जो वास्तव में निर्धारित घटनाएं जैसे गरीबी उनमूलन, ऊर्जा संरक्षण को कलात्मक क्रम तथा व्यख्या करने का एक कृत्रिम उपकरण हैं।

वाई. ड्रोर (Dror) ने लोकनीति के बेहतर व्याख्या के लिये 9 तत्व बताये हैंः

i) मूल्य, उद्देश्य तथा मानदंड को लेकर स्पष्टीकरण होना चाहिये।

ii) जिस विधि का उपयोग किया जा रहा है उसके तहत विकल्प को भी ध्यान में रखना चाहिये। इस विकल्प का चयन साहित्य का अध्ययन, अनुभव और उपलब्ध सिद्धान्तों के आधार पर किया जाना चाहिये।

iii) विधि में प्रारम्भिक अनुमान होना चाहिये। विभिन्न विकल्पों के अपेक्षित अदायगी के साथ ही न्यूनतम जोखिम अथवा नवाचार के चयन का निर्णय होना चाहिये।

iv) यदि पहला अथवा वृद्धिशील विधि है, तो परिवर्तनशील मॉडल का प्रयोग किया जाना चाहिये। यदि बाद की विधि है, तो वैकल्पिक नीतियों के परिणाम की सीमा तय की जानी चाहिये तथा वर्तमान ज्ञान और सहज बोध के आधार पर मुख्य परिणाम की पहचान की जानी चाहिये।

v) विकल्पों का विश्लेषण के लिये संख्यात्मक (आर्थिक) और गुणात्मक (राजनैतिक) तत्वों को लेना चाहिये, ताकि वर्तमान प्रणाली के सीमाओं को दूर किया जा सके और नीति विश्लेषण किया जा सके।

vi) जिस विधि का चयन किया गया है, उसमें यह देखना आवश्यक है कि जो मुद्दा लिया गया है वह महत्वपूर्ण है कि नहीं।

vii) समस्या के प्रकार तथा विकल्पों की उपलब्धियों के आधार पर सिद्धान्त और अनुभव तर्कसंगता और अतिरिक्त तर्कसंगतता का उपयोग किया जायेगा।

viii) स्पष्ट तकनीकी जैसे सिमुलेशन, डेल्फी (Delphi) विधि का उपयोग उचित स्थान पर किया जाना चाहिये। विभिन्न क्षेत्रों के ज्ञान का भी समावेश किया जाना चाहिये।

ix) नीति निर्माण को सुधार करने हेतु स्पष्ट प्रबंध किये जाने चाहिये। अनुभव रचनात्मकता उत्तेजनक पहल कर्मचारिओं का विकास और बौधिक कार्यों को प्रोत्साहित कर नीति निर्माण में सुधार लाये जा सकते हैं।

8.3 लोक नीति दृष्टिकोण का उद्‌गम तथा विकास

लोक नीति दृष्टिकोण के सृजन और विकास का आधार इस प्रबोधन में है कि लोगों की समस्या का समाधान मानवीय ज्ञान के प्रयोग से किया जा सकता है। अतः नीति दृष्टिकोण का विकास किसी समस्या समाधान से संबन्धित तथ्य और ज्ञान के संग्रहण के आधार पर कर सकते हैं। जर्मन समाजशास्त्री, मेक्स वेबर के अनुसार उद्योगों के विकास के कारण संगठन के तर्कसंगत रूपो का (नौकरशाही) विकास हुआ। यही से नीति निर्माण जो एक राजनैतिक कार्य है और प्रशासन जो नौकरशाही का कार्य है– के बीच अन्तर उभर के आया। 20वीं शताब्दी के प्रारम्भ में अर्थशास्त्री जॉन मेयनार्ड कीन्स (John Maynard Keynes) ने कहा की यदि सरकार समस्याओं को सुलझाना चाहती है तो उसे प्रशासन में नीति-निर्माण के दृष्टिकोण को अपनाना होगा।

शैक्षणिक स्तर पर लोक नीति का एक विषय के रूप में निक्सित होने का साक्ष्य 1960 के दशक के आखिर में अमेरिकन सोशल साइंस रिसर्च काउनसिंल के तत्वाधान शोध पत्रों को ऑसटिन रानने (1968) द्वारा संपादित किया गया । 1972 में ''पॉलिसी स्टडिस ओरगनाईजेशन'' (Policy Studies Organisation) का गठन किया गया, जिसके बाद अन्य कई पेपर और जर्नल आये (हेनरी, 2012) इन सभी से अहम यह बात है कि नीति और समस्याओं शिक्षाविदों का ध्यान आकर्षित किया। इसका परिणाम यह हुआ कि 1970 के दशक में नीति विश्लेषण एक अवधारणा के रूप में उभरी, जिसने समाज विज्ञान के विभिन्न आयामों को जोड़ा और जिसमें विभिन्न अकादमिक विषयों के बीच अंतर को पाट दिया। नीति विश्लेषण को विषयों के बीच अंतर के रूप में उभरता देख अमेरिकन एकादमी ऑफ पोलिटिकल एण्ड सोशल सांइस (American Academy of Political and Social Science) ने जीवंत संगोष्ठी का आयोजन किया। (Charlesworth-चार्लसवर्थ, 1972)

दशक 1970-1980 में स्नातक और स्नातोकोत्तर स्तर के लिये बहुत सी पाठ्यपुस्तकें लिखी गयी। इसी कालखण्ड में बहुत से प्रबुद्ध मंडल और शोध संस्थाएं स्थापित हुयी, जो अंतः विषय नीति विश्लेषण पर कार्य कर रही थी। प्रबुद्ध मंडलों ने इस प्रकार का समस्या और नीति केन्द्रित वातावरण का गठन किया जिसका उल्लेख प्रथम बार 1951 में हेरोल्ड लैसवल (Harold Lasswell) ने किया।

1980 और 1990 के दशक में लोक नीति अमेरिका से बाहर अन्य देशों तक फैल गयी । यह एक महत्वपूर्ण घटना थी, क्योंकि विषय के प्रारम्भिक दौर में अमेरिकी भी सच है कि अमेरिका में ही हेरोल्ड लैसवल (1951) के लोक समस्या और नीति पर किये गये कार्य ने संयुक्त दृष्टिकोण को जन्म दिया।

लोकनीति दृष्टिकोण से चार शिक्षाविदो का नाम जुड़ा हुआ है : हेरोल्ड लेसवेल, हर्बर्ट साइमन, चार्ल्स लिन्डब्लोम और डेविड इस्टन (Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom and David Easton)। उनके कार्यों में उनके विचार प्रमुख रूप से उल्लेखित हैं। नीति निर्माण और नीति विश्लेषण बिन्दु इन शिक्षाविदों को पढ़ना है।

बोध प्रश्न 1

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) अपने उत्तर को इकाई के अंत में दिए उत्तरों से मिलाइए।

1) लोक नीति से आप क्या समझते हैं?

.....

.....

.....

.....

2) मॉडल और दृष्टिकोण के बीच अन्तर स्पष्ट कीजिये।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

8.4 लोक नीति दृष्टिकोण पर विभिन्न विचार

लोक नीति दृष्टिकोण पर लासवेल के विचार

लोक नीति दृष्टिकोण पर हेरोल्ड लासवेल के विचार, नीति दृष्टिकोण के विकास के पीछे सबसे बढ़ा नाम है। उनके प्रमुख लेख 1980 के दशक के है, जब शिकागो (Chicago) स्कूल से प्रभावित हो उन्होंने बहू–विषयक लिखना प्रारम्भ किया। 1940 में वे प्रारम्भिक ''प्रबुद्ध मंडल'' को तैयार करने में सहायक थे, जिसका नाम था अमेरिकन पॉलिसी कमीशन, जिसका मुख्य उद्देश्य ज्ञान और नीति के बीच की दूरी की खाई पाटना था। इसके लिये समाज वैज्ञानिक व्यवसायी और नीतिकर के बीच रचनात्मक संवाद स्थापित करना था (Smith–स्मिथ, 1991)

लासवेल ने लिखा ''हम नीति विज्ञान को शिक्षा की वह शाखा मान सकते हैं जो नीति निर्माण और नीति क्रियान्वयन प्रक्रिया को समझाये। यह उन आकड़ों को एकत्रित करता है, जो नीति सम्बन्धित समस्याओ को सुलझा सके। ऐसा नहीं है कि वैज्ञानिक आकड़ो के एकत्रीकरण तथा उनकी व्याख्या निष्पक्ष रूप से नहीं करता। नीति बनाते समय जरूरी है कि ''समस्या'' को सही रूप से चयनित किया जाए, जो वैज्ञानिक के लक्ष्य को परिलक्षित करती हैं तथा पूर्ण रूप से निष्पक्ष होकर और सरल तकनीक का प्रयोग किया जाये। कार्य के क्रियान्वयन में नीति की प्रक्रिया का ज्ञान लासवेल द्वारा दिया गया तथा यह पक्ष रखा की नीति विज्ञान की विशेषता है कि वह समस्या प्रधान हैं। जब समस्या पर ध्यान केन्द्रित होता है, तो विषय बहुआयामी हो जाता है तथा विचार और तकनीक का समागम होता है। लासवेल (1970, *op. cit.*) के अनुसार नीति विज्ञान को इस प्रकार से परिभाषित किया जाना चाहिये ''नीति प्रक्रिया में ज्ञान और नीति प्रक्रिया का ज्ञान। नीति विज्ञान में अतः निम्न युक्त है:

i) नीति विश्लेषण : इसका सम्बन्ध नीति प्रक्रिया का ज्ञान

ii) नीति प्रक्रिया का विश्लेषण लोकनीति निर्माण तथा कार्यान्वयन का ज्ञान। नीति विश्लेषण उस युग में विकसित हुआ जब सरकार को समस्या निवारक के रूप में देखा जाता था, तथा राजनैतिक प्रणाली को समस्या प्रोसेसर (Processor) के रूप में (कीथ हॉप को शर्प में– Keith Hope, quoted in Sharpe, 1975)

लोक नीति दृष्टिकोण की ओर साईमन का योगदान

नीति दृष्टिकोण के विकास में हर्बर्ट साइमन का योगदान अतुल्य है 1947, 1957 के उनके कार्य ''एडमिनिस्ट्रेटिव बिहेवियर (Administrative Behaviour)'' निर्णयन के प्रक्रिया में तार्किकता (परिवहद) के विशलेषण में अहं भूमिका निभाता है। यह तर्कसंगतता के स्तर बुद्धिमत्ता, रचना, और विकल्प को बताता है। निर्णय विश्लेषण में उन्होंने दो कार्य बताये। सैद्धान्तिक स्तर पर, विश्लेषण के अर्न्तगत संगठन में मानवीय तर्कसगतता का अध्ययन करता है। प्रथोगिक स्तर पर वह संगठन का ऐसा वातावरण तैयार करने की बात करता हैं, जो ''व्यक्ति अपने निर्णय में अथासंभव तर्कसंगत होगा।'' (साइमन, 1957)

लोकनीति दृष्टिकोण पर लिंडब्लोम (Lindblom) के विचार

लिंडब्लोम का लोक नीति अवधारणा में योगदान महत्वपूर्ण है। इन्होंने साईमन के तर्कसंगतता दृष्टिकोण का विकल्प दिया, जिसका नाम था ''वृद्विशीलता'' (Incremental Approach)। उनका लेख ''द साईस ऑफ मडलिंग थ्रू (The Science of Muddling Through, 1959) आज भी निर्णय प्रक्रिया के सिद्वान्त के विकास हेतु महत्वपूर्ण है। हॉलाकि, बीते वर्षो के साथ लिंडब्लोम के विचार उनके मूल तर्क से आगे निकल गये है। उन्होंने साईमन के तर्कसंगतता तथा लासवेल और इसटॅन ''हटा दिये गये कार्यात्मक संबंध के विचार को नकार दिया।

लिंडब्लोम मॉडल (1968) के अन्तर्गत सत्ता और विभिन्न स्तर के बीच परस्परता को स्थान में लिया है। इनके लिये निर्णय एक ''जटिल परस्पर प्रक्रिया है।'' यह धीरे-धीरे विकसित होता है। पूर्व की क्रियाओं में भी परिवर्तन लाता है। यह दृष्टिकोण तर्कसंगतता विचार के मुकाबले अधिक राजनैतिक उपाय है। इस दृष्टिकोण के अन्तर्गत यह माना गया है कि नीति निर्माता एक ऐसा व्यक्ति है, जिसके पास बहुत अधिक समय, पैसा या बुद्वि है कि वह बिल्कुल नयी नीति बनाये।

लोक नीति दृष्टिकोण पर इसटन (Easton) के विचार

राजनीति विज्ञान में नीति निर्धारण डेविड इसटन के विचारों से प्रभावित है (1965)। उनके मॉडल में एक राजनैतिक प्रणाली है, जो 1960 के दशक के नीति सम्बन्धित अध्ययनों को प्रभावित करता है। नीति निर्माण, नीति के परिणाम तथा वातावरण के बीच संबंध का अध्ययन प्रारम्भ हुआ। इसटन मॉडल की विशेषताएं हैं कि वह निर्णय प्रक्रिया को आदानों के आधार पर देखती है। वातावरण से इसका प्रवाह होता है जिसकी मध्यस्थता आदानों (दल, मिडिया, रुचि समूह) द्वारा की जाती है, राजनैतिक प्रणाली की मांग तथा उनका नीति के रूप में परिवर्तन।

इसटन के मॉडल के अलावा, एलमंड (1998) ने राजनैतिक, प्रणाली का मॉडल दिया। जिसके अन्तर्गत आदान (रुझान अभिव्यक्त) प्रक्रिया कार्य (रुचि समूहीकरण, नीति निर्माण, नीति क्रियान्वयन तथा न्यायिक निर्णय) और नीतिगत कार्य (निष्कर्षण, विनिथमन तथा वितरण)। नीति के परिणाम को दोबारा राजनैतिक प्रणाली में शामिल किया जाता है, जो कि घरेलू और अन्तर्राष्ट्रीय वातावरण का भाग है।

लोक नीति का विकेरियन दृष्टिकोण

लोक नीति से जुड़े अधिकांश सामाजिक वैज्ञानिक अमेरिका से थे, परन्तु इसके कई अपवाद भी हुये। सर ज्योफरे विकरस (Geoffrey Vickers) अग्रेज विचारक थे, जिन्होंने 1965 में ''द आर्ट ऑफ जजमेन्ट''(The Art of Judgement) लिखा। उनका कार्य महत्वपूर्ण है,

परन्तु नीति दृष्टिकोण पर इसका प्रभाव अधिक नहीं है। उनके मॉडल के अनुसार, नीति निर्माण एक जटिल कार्य है, जहाँ मूल्य और वास्विक निर्णय को संशोधित कर समायोजित किया जाता है तथा समस्या का निदान कभी भी लक्ष्य निर्धारण की धारणा के अनुसार नहीं होता। परस्परता संशोधित कर समायोजित किया जाता है तथा समस्या का निदान कभी भी लक्ष्य निर्धारण की धारणा के अनुसार नहीं होता। विकरस ने मूल्य निर्णय तथा वास्तविक निर्णय के बीच परस्परता पर जोऱ देता है।

लोक नीति निर्माण पर ड्रॉर की अवधारणा

येहजकल ड्रोर (Yehezkel Dror) इजराईल के राजनैतिक वैज्ञानिक थे, जिन्होंने नीति निर्माण प्रक्रिया में अभिन्न योगदान दिया। उन्होंने लिंडबलोम के ''इनक्रीमेनटल'' अवधारणा का विरोध किया और तर्कसंगतता में संशोधन की बात की। लोक नीति के अध्ययन में प्रणाली विश्लेषण, नीति विश्लेषण और व्यवहारात्मक विज्ञान का उपयोग किया। उनके द्वारा रचित ''पब्लिक पॉलिसी मेकिंग री-एक्सेमिन्ड'' (Public Policy Making: Re-examined) (1968) आज भी नीति निर्धारकों के लिये महत्वपूर्ण दस्तावेज है।

1989 में अंक में इजराईली सरकार के बेवहरिक अनुभवों का भी समावेश किया गया। मिडिल इस्ट के दृष्टिकोण से ड्रोर विकासशील देशों के नीति निर्धारण की सीमाओं से भली भांति परिचित थे, जो अमेरिका और यूरोप के कार्यों में देखने को नहीं मिलता है।

बोध प्रश्न 2

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) साईमन तथा ईस्टन के लोक नीति दृष्टिकोण पर विचार की व्याख्या कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

2) तर्कसंगतता नीति निर्माण और समूह मॉडल की व्याख्या कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

8.5 लोक नीति के कुछ चयनित मॉडल/दृष्टिकोण

1960 के दशक से कई शिक्षाविद ने, जो राजनीति विज्ञान और नीति सिद्वान्त से जुड़े हैं, राजनीति और नीति प्रक्रिया को समझने के लिये कई मॉडल विकसित किये। यहां लोक नीति को इन मॉडल और दृष्टिकोण के आधार पर देखा जायेगा।

लोक नीति का संस्थागत दृष्टिकोण

लोकतान्त्रिक समाज में राज्य, सरकारी यंत्र और संगठनों का प्रयोग करते हुये, कई कार्य करता है, जैसे लोक नीति निर्माण कार्यान्वयन तथा मूल्यांकन। सरकारी संगठन लोक नीति के तीन विशेषतायें बताते हैं:

i) सरकार लोक नीति को वैधानिक अधिकार उपलब्ध कराते हैं। लोक नीति कई कार्यों और निर्णय का परिणाम होते हैं।

ii) लोक नीति का प्रयोग वैश्विक होता है।

iii) लोक नीति में दबाव का उपयोग होता है। नीति का अर्थ है की बनाव का उपयोग कर जुर्माना लगाया जा सकता है, जिसका अधिकार सरकार के पास होता है।

केवल सरकार ही है, जो नीति के उल्लधंन करने वालों पर दंड अथवा जुर्माना लगा सकती है। चूंकि सरकार के पास यह अधिकार होता है कि वह अपने समस्त नागरिकों से आदेशों का अनुपालन करा सकती है और पूरे देश के लिये नीति निर्माण कर सकती है, इसलिये व्यक्ती तथा समूह यह चेष्टा करते हैं कि उनकी प्राथमिकतायें और रुचि नीति का भाग बन जाये।

लोक नीति का संस्थागत अध्ययन एक महत्वपूर्ण अंग है। अतः लोक नीति के एक मॉडल का नाम संस्थागत दृष्टिगत रखा गया है, क्योंकि यह संविधान, सरकार और विधान मंडल द्वारा स्थापित संगठनों का विचार-विमर्श होता है। इस दृष्टिकोण में यह भी देखा जाता है कि कैसे सामाजिक समूह और सरकार, नीति निर्धारकों को प्रभावित करते हैं। इस प्रकार के नीति निर्माण में औपचारिक और संविधानिक प्रणाली में कार्यरत व्यक्ती सम्मिलित होते हैं, जो विभिन्न सरकारी ढाँचे और संस्थाओं को वैधामिकता प्रदान करता है। यह दृष्टिकोण लोक नीति और सरकारी संगठनों के बीच के संबंध का अध्ययन करता है।

थॉमस डाई के अनुसार, सरकारी संगठन व्यक्तियों के व्यवहार का संरचित स्वरूप हैं, जो लम्बे समय तक रहता है। इस अवधारणा का महत्व यह है कि यह संस्थागत संरचना के बीच संबंध का अध्ययन करता है, तथा इन संबंधों का तुलनात्मक अध्ययन भी करता है।

तर्कसंगत लोकनीति मॉडल

सामाजिक विज्ञान में तर्क और तर्कसंगतता का उपयोग बहुताधिक किया जाता है, परन्तु देखा यह गया है कि इस शब्द का समर्थन अधिक है। परन्तु इसे अपनाया कम जाता है। इसे नीति निर्माण में बुद्विमता का मापदंड माना जाता है। यह अवधारणा/दृष्टिकोण इस बात पर जोर देता है कि नीति निर्माण का अर्थ है विकल्पों से चयन करना और यह चयन तर्कसंगत है। अभी विकल्पों में से सर्वश्रेष्ठ को चुना जाता है।

थॉमस डाई (2004) तर्कसंगतता को कुशलता के साथ जोड़ते हैं। उनके शब्दों में ''कोई नीति तभी तर्कसंगत होती है जब वह कुशल होती है, जब वह मूल्य जो प्राप्त किये गये हैं और जिनका त्याग किया गया है, उनके बीच का अनुपात सकारात्मक हो तथा किसी अन्य नीति विकल्प से अधिक हो''। कुशलता के अन्तर्गत सामाजिक, राजनैतिक और आर्थिक मूल्यों के त्याग अथवा प्राप्ति को मापा जाता है। यह सभी तत्व लोक नीति से जुड़े हैं, तथा केवल मौनिटरी (Monetary) माप ही नहीं हैं।

एक नीति निर्धारक जो तर्कसंगत नीति को मानता है वहः

- समाज के सभी मूल्य प्राथमिकता तथा उनके भार का ज्ञान

- लक्ष्य को स्पष्ट कर उनको पद दे
- उपलब्ध नीति विकल्पों का ज्ञान
- सभी नीति विकल्पों का ज्ञान
- प्राप्त सामाजिक मूल्य तथा त्याग किये गये सामाजिक मूल्य के बीच अनुपात ज्ञात कर सबसे कुशल वैकल्पिक नीति का चयन करे जिसका संबंध लक्ष्य से हो

तर्कसंगतता निर्णयता प्रक्रिया में कोई आदर्श निर्णय नहीं होता है। साइमन ने बताया नीति निर्माता समस्या की जटिलता को छोटे, समझने योग भाग में बाँट देते हैं, फिर सबसे अच्छे विकल्प का चयन करते हैं तथा अनावश्यक अनिश्चितता से बचते हैं। हर्बट साईमन ने यह भी कहा की ''व्यक्ति सामान्यतः तर्कसंगत होते हैं, उनकी तार्ककिक्ता सीमित संज्ञानात्मक तथा भावुकता बाधित होती है।

समूह मॉडलः नीति समूह साम्य (Policy Group Equilibrium) के रूप में

ग्रुप या समूह मॉडल राजनैतिक के ''हाईड्रोलिक'' सिद्वान्त पर आधारित है। जिसके अन्तर्गत सत्ता एक ऐसी प्रणाली है, जहाँ शक्तियां और दबाव आपस में एक दूसरे को ढ़केलते हैं नीति निर्माण के लिये। समूह व्यक्तियों का एकत्रीकरण है, जहाँ वे एक दूसरे से किसी गुण के आधार पर अलग होते हैं अथवा सामूहिक संबंध होता है। मॉडल के अनुसार लोक नीति समूह संघर्ष का परिणाम है। जिन व्यक्तियों के एक ही हित होते हैं, वे साथ आते हैं और औपचारिक या अनौपचारिक समूह बनाते हैं जिससे सरकारी नीति को अपने हित के अनुरूप मोड़ सके।

ग्रुप सिद्वान्त में प्रायः देखा गया है कि नीति निर्माता समूह के सौदेबाजी, बातचीत और समझौते के दबाव में आ जाते हैं। समूह संघर्ष का एक आयाम यह भी है कि वह प्रणाली में साम्य बनाये रखता है। समूह के बीच प्रतिस्पर्धा के चलते किसी भी समूह के पास पूर्ण अधिकार नहीं होते। किसी भी समय में समूह संघर्ष में साम्य स्थापित कर लोक नीति निर्धारण करते हैं। प्रमुख समूह के हित लोक नीति में देखे जा सकते हैं।

अभिजात वर्ग-जनसमुदाय सिद्वान्तः अभिजात वर्ग के अधिमान अनुरूप नीति। (Elite Mass Theory: Policy as Elite Preference)

यह मॉडल सी. राईट मिल (C. Wright Mills, 1956) द्वारा दिया गया। इस सिद्वान्त के अनुसार, लोक नीतियाँ अभिजात वर्ग के आधार पर बनाई जाती हैं। यह सिद्वान्त मानता है कि आम जनता लोक नीति को लेकर उदासीन और पूर्ण रूप से सूचित भी नहीं होते। अभिजात वर्ग नीति में लोक हित को प्रभावित करते हैं ओर आम जनता नीति को प्रभावित नहीं करते हैं।

डाई (Dye, 2004) ने अभिजात वर्ग-जनसमुदाय सिद्वान्त का वर्णन निम्न रूप में दियाः

i) समाज दो भागों में विभाजित है– जिनके पास अधिकार है और वे जिनके पास अधिकार नहीं होते। समाज के कुछ लोग ही नीति को प्रभावित करते हैं।

ii) जो शासन कहते हैं, वे जनसमुदाय से नहीं होते। अभिजात वर्ग समाज के उच्च भाग से आते हैं।

iii) गैर अभिजात वर्ग का अभिजात वर्ग की ओर विकास एक धीमी और सतत् प्रक्रिया है ताकि स्थिरता बनी रहें। केवल उन्ही गैर अभिजात वर्ग के लोगों को अभिजात वर्ग के

शासन समूह में सम्मिलित किया जाता है, जिन्होंने अभिजात वर्ग की मानसिकता को अपना लिया है।

iv) सामाजिक प्रणाली के आधार पर अभिजात वर्ग आम सहमती बनाते हैं। अमेरिका में अभिजात वर्ग की आम सहमती ही निजी सम्पत्ति, सीमित प्रशासन और व्यक्तिगत स्वतन्त्रता को पवित्रता प्रदान करता है।

v) लोक नीति अभिजात वर्ग के मूल्यों को दर्शता है, न कि जनसमुदाय की मांगों को। लोक नीति में परिवर्तन वृद्विशील है न कि क्रांतिकारी।

vi) सक्रिय अभिजात वर्ग उदासीन जनसमुदाय से कम ही प्रभावित होती है। जनसमुदाय, अभिजात वर्ग को प्रभावित नहीं करते, इसका उल्टा ही सत्य है।

राजनीतिक दृष्टिकोण में, नीति मूल्यांकन की भूमिका नीति निर्माण में अहम नहीं। लिण्डब्लाम कहते हैं कि उच्च निर्णय सभी कारकों/सहयोगियों की आपस में समझौते से आता है।

इस सिद्वान्त का एक प्रभाव यह है कि लोक नीति में जो भी नवाचार होता है, वह अभिजात वर्ग के स्वंय के प्राथमिकता और मूल्यों के परिवर्तन से आता है। प्रणाली को बचाये रखने के लिये यह भी सत्य है कि अभिजात वर्ग के निर्णय लोक कल्याण के लिये होता है। अभिजात वर्ग प्रधान लोक नीति का अर्थ यह नहीं है कि नीति जनसमुदाय के प्रति शत्रुतापूर्ण होगी।

राजनैतिक लोक नीति दृष्टिकोण (Political Public Policy Approach)

तर्कसंगतता दृष्टिकोण से अलहदा राजनैतिक लोक नीति दृष्टिकोण है। लॉरेक्स लाईन्न और पीटर डीलोन (Laurence Lynn and Peter deLeon) ने इस अवधारणा को दिया। नीति विश्लेषण तार्किक प्रक्रिया है, अतः यह मूल्यों के विरोधाभ्यास को नहीं सुलझा सकती है। वहीं दूसरी ओर राजनीति संघर्ष का प्रबंधन है। जनसमुदाय का अपना दृष्टिकोण होता है; सामाजिक समस्याओं को लेकर और सरकार को किस प्रकार इनका निदान करना चाहिये। इसलिये नीति निर्माताओं को राजनैतिक प्रणाली का सहारा लेना होता है। नीति विश्लेषण का राजनैतिक दृष्टिकोण निम्न बिन्दुओं पर जोऱ देता हैः

i) समाज की उन समस्याओं को पहचानना, जिनमें सरकारी हस्तक्षेप की आवश्यकता है।

ii) नीति निर्माण प्रक्रिया में विभिन्न विरोधाभ्यास मूल्यों के बीच उचित संतुलन बनाये रखना।

iii) विभिन्न समूहों के लिये एक सार्वजनिक लाभप्रद हल निकालना।

iv) सहयोगी दल प्राप्त करने के लिये समझौता, सुलाह और सौदेबाजी करना।

नीति निर्माण रणनीति नियोजन सिद्धान्त

राजनैतिक दृष्टिकोण में नीति विश्लेषण, नीति निर्माण प्राक्रय से दष्यम स्थान पर आती है। इस दृष्टिकोण के अन्तर्गत अल्पकाल की मांगों और दीर्घकाल की रणनीति (Strategy) का सुन्दर संयोग किया जाता है। रणनीतिक योजना का मुख्य उद्देश्य निर्णय लेना होता हैं, परन्तु वह तार्किक विश्लेषण को आर्थिक और राजनैतिक विश्लेषण से बरवूबी जोड़ती है। परन्तु रणनीतिक योजना में सरकार यंत्रवत् रूप से असफलता नहीं प्राप्त कर लेती हैं, क्योंकि सरकार व्यवसाय नीति की पुस्तकों में दिये गये रैच्तिक, क्रमबद्व मॉडल को अपना नहीं सकती।

8.6 लोक नीति दृष्टिकोण की सीमाएं

इस इकाई में जिन सिद्वान्तों और मॉडल पर चर्चा की गयी वह नीति निर्माण के सम्बन्ध में कपोल-कल्पना है। यह वास्तविक नीति निर्माण प्रक्रिया के परिलक्ष्ण करने के तरीके हैं। नीति विज्ञान के विकास में यह मॉडल उपयोग यंत्र है। यह भी सही है कि प्रशासनिक वास्तविकता इतनी जटिल है कि पूर्ण रूप से मॉडल में परिलक्षित नहीं की जा सकती है। इस बात को ध्यान में रखते हुये विभिन्न मॉडल पर चर्चा की गयी है, जो नीति निर्माण प्रक्रिया के अलग-अलग आयामों पर रोशनी डालते हैं।

लोक नीति एक वांछित विषय है यदि यह गरीबी, रंग भेद, जुर्म को समाप्त कर सके, शांती फैला सके, स्वच्छ वायु और जल का प्रंबध कर सके। परन्तु लोक नीति के गंभीर अध्ययन में यह याद रखना जरूरी है कि नीति दृष्टिकोण की अपनी सीमायें हैं। कई सामाजिक समस्यायें लगातार बनी हुई हैं। उदाहरण के लिये यदि गरीबी रेखा को इस प्रकार परिभाषित किया जाये कि एक तिहाई लोग गरीबी रेखा के नीचे रहे तो इस समस्या का निदान नहीं हो सकता है। इसी प्रकार दूसरे समूह के लिये समस्या खड़ी हो जाती है।

दूसरी सीमा यह है कि अपेक्षायें, राजनैतिक प्रणाली की क्षमता से अधिक होते हैं। बहुत से आर्थिक और सामाजिक क्षमतायें ऐसी हैं, जिनका उपयोग सरकार द्वारा पूर्ण रूप से नहीं हो पाता है। उदाहरण के लिये कुछ छात्र सरकारी स्कूल में नहीं पढ पाते हैं, सरकारी कोशिश के बाद भी क्योंकि सरकार समाज में परिवर्तन लाने में असमर्थ होती है। कई बार सामाजिक समस्या के कारण और परिणाम अस्वाभाविक होते हैं और नीति समस्या को जड़ से समाप्त करने में असमर्थ होती है।

तीसरी सीमा है कि कई बार सामाजिक समस्या इतनी जटिल होती है कि समस्या का निदान, समस्या से अधिक महंगा होता है। उदाहरण के लिये दंगे, तनाव अथवा हिंसा को रोकने के लिये दमनकारी नीति अपनायी जाती है। जो लोकतंत्र के लिये मंहगा साबित होता है।

चौथी सीमा है कि लोकतांत्रिक व्यवस्था पूर्ण रूप से तर्कसंगत नीति के लिये उपयुक्त नहीं है। विरोधाभ्यास यह आता है कि अधिकांश सामाजिक समस्याओं का हल तर्क से आता है। परन्तु लोकतंत्र में अभिजात वर्ग की प्राथमिकताएं समूह के हित अथवा जनसमुदाय के हित सर्वोपरि होते हैं, जो हमेशा तार्किक नहीं होते। ऐसे में यह हमेशा संभव है कि लोकतंत्र में तर्क की तिलानजलि देकर नीति का गठन हो।

बोध प्रश्न 3

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) ईकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) अभिजात वर्ग– जनसमुदाय सिद्वान्त और रणनीति योजना दृष्टिकोण की विशेषतायें बताये।

.....

.....

.....

.....

2) लोक नीति दृष्टिकोण की सीमायें क्या हैं?

.....

.....

.....

.....

8.7 निष्कर्ष

इस इकाई में लोक नीति के विभिन्न अर्थ, महत्व, दृष्टिकोण, और मॉडल की चर्चा की गयी। लोक नीति दृष्टिकोण में सरकार, जो नीति निर्धारण करती हैं और जनता जिनके लिये यह नीति बनती है, दोनों के परस्पर संबंध देखे गये हैं। यह देखा गया है कि मॉडल बनाने वाले वैज्ञानिकों का कार्य है सैधान्तिक ढाँचा तैयार करना, जिससे लोक नीति प्रणाली का सरलीकरण किया जा सके। इन दृष्टिकोण तथा मॉडल की तभी उपयोगिता है जब वे सामाजिक समस्याओं को सरल कर सके। नीति दृष्टिकोण में लगातार यह प्रयास और खोज रहती है कि आधुनिक विज्ञान और तकनीकि को किस प्रकार समस्याओं पर लागू किया जा सके ताकि सबसे लाभप्रद कदम उठाया जा सके। अतः लोक नीति दृष्टिकोण में सरकार और जनसमुदाय का अध्ययन है। सरकार इन नीतिओं का उपयोग कर जनता की समस्याओं को सुलझा सकते हैं।

8.8 शब्दावली

परिबद्व तर्कसंगता (Bounded Rationality): हर्बल साईमन के ''एडमिनिस्ट्रेटिव बिहेवियर'' में यह अवधारणा दी गयी है। साईमन के अनुसार मानवीय व्यवहार न तो पूर्ण रूप से समझदारी का होता है और न ही गैर समझदारी का। इसकी अपनी सीमा होती है। अतः निर्णय कभी भी निर्णयकर्ता द्वारा यथा संभव निर्णय नहीं होता अपितु वह होता है जो संतुष्ट कर सके।

प्रबुद्धता (Enlightenment): 18 वी शताब्दी के प्रारम्भिक दौर की यह एक दार्शनिक आन्दोलन है, जिसके अन्तर्गत कई सिद्वान्त कारी तथा दर्शणशास्त्रीओं ने नयों सामाजिक और राजनैतिक दर्शन दिये, जो तथ्य, तर्क और प्राकृतिक विज्ञान पर आधारित थे।

नीति का वातावरण (Policy Environment): सार्वजनिक प्रक्रिया प्रणाली पर आधारित होती है तथा जिस वातावरण से उसकी उत्पत्ति होती है उस पर निर्भर करती है और प्रभावित होती है।

लग-भग संतोष योग्य (Satisficing): संतोषजनक दिये गये सीमाओं में रहते हुये जो सबसे अच्छा निर्णय लिया जा सके।

8.9 संदर्भ लेख

Anderson, J. E.(1984). *Public Policy-Making.* Boston, U.S :Houghton Mifflin.

Braybrooke, D and Lindblom, C. E.(1968). *A Strategy of Decision*, New York, U.S: Free Press.

Cochran, C. and Malone, E.F (1995). *Public Policy : Perspectives and Choices.* New York, U.S.: McGraw Hill.

Dror, Y.(1964). Muddling through - Science or Inertia?.*Public Administration Review,* Vol. 24.

Dror, Y. (1989). *Public Policy-Making Re-examined,* New Brunswick: Transaction Publishers.

Dye, T. R. (2004). *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, N. J: Englewood Cliffs.

Easton, D. (1965). *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs. N.J.: PrenticeHall.

Etzioni, A. (1967). Mixed Scanning : A 'Third' Approach to Decision-making. *Public Administration Review*, Vol. 27.

Nicholas,H.(2018). *Public Administration and Public Affairs*. New Delhi, India: PHI Learning.

Hogwood, B. and Lewis, G. (1984). *Policy Analysis for the Real World,*Oxford, U.K: Oxford University Press.

Huitt, R. (1968).Political Feasibility. In Austin Ranney (Ed.).*Political Science and Public Policy,*Chicago, U.S: Markham.

IGNOU (1998).*BDP Course Material,* EPA-06 Public Policy, Block No. 8.

Lindblom, C. (1968).*The Policy-Making Process,*Englewood Cliffs, U.S: Prentice-Hall.

Lindblom, Charles (1959). The Science of Muddling Through, *Public Administration Review.* Vol. 19.

Lindblom, C. and Woodhouse, E.J. (1998). *The Policy-Making Process.*Englewood Cliffs, U.S: Prentice-Hall.

Lineberry, R. L., 1984, *American Public Policy: What Government Does and What Difference it Makes*.New York, U.S: Marcel Dekker.

Lynn, L. (1987). *Managing Public Policy,* Boston, U.S. Little Brown.

Parsons, W.(1995).*Public Policy*, Cheltenhom, U.K: Edward Elgar.

Peters, B. G. (1999). *American Public Policy,* U.K: Chatham House.

Simon, H. (1955). A Behavioural Model of Rational Choice, *Quarterly Journal of Economics,* Vol. 69.

Simon, Herbert (1957). *Administrative Behaviour,* Macmillan, London.

Vickers, G. (1965).*The Art of Judgement*.London. Chapman.

Weber, M. (1978). Bureaucracy.In H. Geath and C.W. Mills (Trans.) *From Max Weber : Essay in Sociology*, New York. Oxford University Press.

8.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न बातें को शामिल होना चाहिये।

- सार्वजनिक कम्पनी वह है, जिसमें आप जनमानस के हितों की रक्षा हेतु सरकारी हस्तक्षेप जरूरी है।
- नीति को जनसमुदाय के लिये बनाया जायेगा।
- नीति निर्माण सरकार द्वारा किया जायेगा।
- नीति निर्माण किसी घटना/विवाद के परिदृष्य में किया जायेगा और उपाय निकाले जायेगे।
- नीति वह है जो सरकार करना या न करना चाहती है।
- नीति सरकार का अध्ययन है।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिये।

- किसी विषय को समझने के लिये दृष्टिकोण एक विधि है।
- दृष्टिकोण से किसी घटना को समझने के बौद्विक सूत्र मिलते हैं।
- दृष्टिकोण घटना के व्यापक विषयों को स्पष्ट रूप से परिभाषित अवधाराणाओं में आत्मसात कहता है।
- एक दृष्टिकोण किसी सिद्वान्त का प्रमुख भाग हो सकता है।
- एक मॉडल वास्तविक जीवन के कुछ पहलुओं का सरल प्रतिनिधित्व है।
- मॉडल, असंगत कारकों से ध्यान हटाता है।
- मॉडल शोध को प्रत्यक्ष रूप से निर्देशित करने के लिये बौद्विक संरचना है।
- आकड़ों को श्रेणीवार करने के लिये मॉडल तत्वों का उपयोग करता है।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहियेः

- साईमन ने निर्णय विश्लेषण में दो कार्य बताये।
- साईमन के अनुसार, विश्लेषण मानवीय तर्कशक्ति की सीमाओं को ध्यान में रखता है।
- साईमन के अनुसार नीति विश्लेषण में संगठन के वातावरण को निर्मित करना होता है।
- लिंडब्लोम ने साईमन के तर्कसंगतता दृष्टिकोण को नकार दिया।
- लिंडब्लोम ने सत्ता और सत्ता के परस्परता की बात कही।
- लिंडब्लोम ने माना कि नीति धीरे-धीरे बढ़ती है और विगत के परिवर्तन इसमें समाहित होते हैं।
- इसटन के अनुसार, नीति प्रक्रिया आदनों और इनके परिणाम का अध्ययन है।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होनी चाहियेः

- तर्कसंगतता दृष्टिकोण के अन्तर्गत नीति निर्धारण विभिन्न विकल्पों में से तार्किक चयन है।
- तर्कसंगतता में सबसे अच्छे विकल्प का चयन किया जाता है।
- शुद्व मूल्य को अधिकतम करना तर्कसंगतता दृष्टिकोण का लक्ष्य है।

- इस दृष्टिकोण में प्राथमिकता पर ध्यान देना, लक्ष्यों को स्पष्ट करना, परिणामों की तुलना करना तथा सबसे बेहतर नीति विकल्प का चयन करना सम्मिलित है।
- समूह मॉडल नीति के हाईड्रोलिक सिद्वान्त पर आधारित है।
- समूह सिद्वान्त के अनुसार, लोक नीति वर्ग संघर्ष का नतीजा हैं।
- नीति निर्माता किसी वर्ग विशेष की मांगें, सौदेबाजी और संघर्ष को ध्यान में रखकर बनाते हैं।

बोध प्रश्न 3

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहियेः
   - अभिजात वर्ग जनसमुदाय मॉडल में अभिजात वर्ग की प्राथमिकतायें और मूल्यों को केन्द्र में रखा गया है।
   - यह मानता है कि अभिजात वर्ग जनसमुदाय के नीति सम्बन्धी विचारों को प्रभावित करता हैं।
   - लोक नीति में नवाचार तब आता है जब अभिजात वर्ग अपने प्राथमिकता और मूल्यों को पुनः परिभाषित करते हैं।
   - रणनीति दृष्टिकोण तर्कसंगत विश्लेषण को आर्थिक और राजनैतिक विश्लेषण के साथ समायोजित करता है।
2) आपके उत्तर में निम्न कों शामिल होना चाहियेः
   - किसी घटना की परिभाषा नीति के सफल होने में बाधा हो सकती है।
   - कई आर्थिक और सामाजिक शक्तियॉ है जिनका इस्तमाल सरकार नहीं कर सकती है।
   - सामाजिक समस्या के असमान्य कारण और परिणाम हो सकते हैं और कोई एक नीति इसका निवारण नहीं कर सकती है।
   - भाषा और प्रेस की स्वतन्त्रता और नीति के बीच संघर्ष हो सकता है।
   - नीति निर्माण में सर्वधा तर्कसंगता नहीं हो सकती है।

इकाई 9 नीति विज्ञान दृष्टिकोण*

इकाई की रूपरेखा

9.0 उद्देश्य

9.1 प्रस्तावना

9.2 नीति विज्ञान दृष्टिकोण का स्वरूप

9.3 नीति विज्ञानों पर लासवेल का दृष्टिकोण

9.3.1 बहुविषयात्मक परिप्रेक्ष्य

9.3.2 परिप्रेक्ष्यात्मक एवं समस्या-उन्मुख दृष्टिकोण

9.3.3 स्पष्ट आदर्शात्मक दृष्टिकोण

9.4 नीति विज्ञान दृष्टिकोण का क्षेत्र एवं विस्तार

9.5 नीति विज्ञान दृष्टिकोण की समीक्षा

9.6 नई दिशाएँ तथा दृष्टिकोण

9.7 निष्कर्ष

9.8 शब्दावली

9.9 संदर्भ लेख

9.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

9.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद, आप निम्न को समझ सकेंगे:

- नीति विज्ञानों के महत्व तथा प्रकृति;
- नीति विज्ञान दृष्टिकोण के अर्थ तथा क्षेत्र की व्याख्या;
- नीति विज्ञान दृष्टिकोण का विश्लेषण; और
- नीति विज्ञान पर नए दृष्टिकोणों तथा दिशाओं का स्वरूप।

9.1 प्रस्तावना

नीति प्रक्रिया के सिद्धान्त, मॉडल तथा दृष्टिकोण आज तक प्रभावी बने हुए हैं, क्योंकि विद्वानों ने उन्हें लोकनीति के महत्वपूर्ण पक्षों की व्याख्या के लिए उपयोगी पाया है। लेकिन, अधिकतर समाज विज्ञान सिद्धान्तों की तरह, नीति विज्ञान दृष्टिकोण तथा मॉडल लोक प्रक्रिया में अभिभूत सभी पक्षों का अर्थ समझाने में असफल रहे हैं। हाईनमेन आदि (Heineman, *et.al.,* 2002) ने कहा है, "खोज की वैज्ञानिक पद्धतियों के विकास के बावजूद भी नीति विश्लेषण ने नीति निर्माताओं के ऊपर कोई बड़ा सारगर्भित प्रभाव नहीं छोड़ा। नीति विश्लेषक उन शक्ति केन्द्रों से दूर रहे, जहाँ नीतिगत निर्णय लिए जाते हैं।"

लासवेल (1951) ने कहा है, "हम नीति विज्ञानों को नीति निर्माण तथा नीति क्रियान्वयन प्रक्रिया तथा आँकड़ों के स्रोत तथा एक समय विशेष की नीतिगत समस्याओं से संगत प्रदान की गई व्याख्याओं से सम्बन्धित विषयों के रूप में विचार कर सकते हैं।"

**योगदानः* डॉ. आर. के. सप्रू, सेवानिवृत्त लोक प्रशासन के प्रोफेसर, पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़

नीति विज्ञान एक महत्वपूर्ण क्षेत्र है, जिसने नीति समुदाय का व्यापक रूप से ध्यान आकर्षित किया है। एक अवधारणा या एक शब्दावली के रूप में नीति विज्ञान लोकनीति का एक व्यवस्थित तथा वैज्ञानिक अध्ययन है। यह लोक नीति के प्रति सामान्य दृष्टिकोण को अद्यतन स्वीकार्यता है। ऐतिहासिक दृष्टि से नीति विज्ञान बहुत पुरातन है, जब हम इसे लोक नीति तथा लोक सलाह के प्रति सामान्य दृष्टिकोण के संदर्भ में देखते हैं। इसकी ऐतिहासिक विकास या प्रगति समाजशास्त्रियों तथा सामाजिक-राजनीतिक घटनाओं के जटिल अन्तर्क्रियाओं पर निर्भर रहा है।

आजकल निष्पक्ष, अनुभवजन्य तथा मूल्यात्मक तथ्यों को पैदा करने में नीति विज्ञानों की विश्वसनीयता की आलोचना तथा संदेहवाद (Scepticism) निरंतर बढ़ रही है। वैज्ञानिक तार्किकता, जो एक समय पर इसका केन्द्र बिन्दु था, समाज के व्यापक तर्क सिद्धान्त से विस्थापित की जा रही है। आज नीति विज्ञान समाज-संगत ज्ञान के लिए नई तथा पुरानी आकांक्षाओं से ऊपर चली गई हैं। नीति विज्ञान ने, अनेकों समाज विज्ञानों की तरह, कोई ऐसा सिद्धान्त स्थापित नहीं किया, जिसे मैककूल (McCool, 1995) ने "प्रभावी मुख्य सैद्धान्तिक परंपरा" कहा या जिसे थॉमस कूहन (Thomas Kuhn,1970) ने प्राकृतिक विज्ञानों में, एक "पैराडाइम" (Paradigm) कहा। इसका अर्थ यह है कि विभिन्न पुस्तकों तथा नीति अध्ययनों में शब्दावली में व्यापक भिन्नता के कारण नीति विज्ञान दृष्टिकोण विकसित करना कठिन है। उदाहरण के लिए, मैककूल का कहना है कि शब्दावलियों (Terms) में अवधारणात्मक भिन्नता अस्पष्ट (Indistinct) है। परंतु दृष्टिकोण का विकास करना तथा परीक्षण करने के कार्य महत्वपूर्ण हैं, क्योंकि यहीं वे यंत्र हैं, जोकि लोक नीति के व्यापक प्रश्न को समझने में हमारी सहायता करते हैं। अतः नीति विज्ञान के विद्वानों को नीति-निर्माण की प्रक्रिया के वैज्ञानिक आधारों पर सिद्धान्त निर्माण में जीवंत (Vibrant) रहना चाहिए। यह इकाई नीति विज्ञानों पर हैरल्ड लासवेल (Harold Lasswell) तथा अन्य लोक नीति वैज्ञानिकों के विचारों तथा दृष्टिकोणों का परीक्षण करती है। इसके अतिरिक्त, यह नीति विज्ञान की प्रकृति तथा भूमिका की चर्चा करती है। यह नीति विज्ञानों की चुनौतियों का परीक्षण भी करती है तथा उन रास्तों या उपायों को भी प्रस्तावित करती है, जिनके द्वारा नीति विज्ञानों को संशोधित किया जा सकता है।

9.2 नीति विज्ञान दृष्टिकोण का स्वरूप

"नीति विज्ञान" की अवधारणा का सर्वप्रथम निर्माण लासवेल ने सन् 1951 में सह-संपादक डेनियल लरनर (Daniel Lerner) के साथ लिखी अपनी पुस्तक *"दि पॉलिसी ओरियेंटेशन" (The Policy Orientation)* में किया था। यह पुस्तक सामाजिक समस्याओं को सुलझाने के लिए खोज के एक नए क्षेत्र का निर्माण करने की तरफ प्रथम व्यवस्थिति प्रयास समझी जाती है। लासवेल ने अपने निबंध *"दि पॉलिसी ओरियेंटेशन"* में डुययी (Dewey) को उस लोक नीति के रूप में स्वीकार किया है, जिसकी रुचि समाज की क्रियाओं के मूल्यांकन तथा पुनर्रचना में अधिक थी अपेक्षाकृत उच्चतर कपोलकल्पना (Abstractions) के विषय में उच्चतर (Ratiocination) के जिससे उसके मूल्यों को लिया है। लासवेल (1951) "समाज-संगत ज्ञान" को निर्मित्त करने तथा लागू करने के विषय की परिभाषा करने के प्रयासों के परिणाम (Culmination) के रूप में नीति विज्ञानों का वर्णन करते है। लासवेल की नीति विज्ञानों की दृष्टि बहु-विषयक, संदर्भात्मक, समस्यापरक तथा स्पष्ट रूप से मूल्यात्मक/आदर्शात्मक है। इन महत्वाकांक्षी उद्देश्यों की प्राप्ति बीसवीं सदी के दूसरे उत्तरार्ध में नीति विज्ञान समुदाय की चिंता बन गई। अनेक विद्वानों के योगदानों, यद्यपि अलग-अलग केन्द्रबिन्दु थे, का नीति विज्ञानों की स्वीकार्यता तथा विकास पर स्पष्ट प्रभाव पड़ा। ब्रुक्स (Brooks, 1983) ने जोड़ते हुए कहा, "नीति विज्ञान सबसे अधिक अद्यतन है और निश्चित

रूप से स्वतंत्र लाभप्रद स्थिति (Vantage Point) के लिए इस खोज (Quest) की स्पष्ट अभिव्यक्ति है, राजनीतिक दौड़ (Fray) से ऊपर निष्पक्ष आधार वाली है, जिस पर नीतिगत निर्णय लिए जा सकते हैं।

नीति विज्ञान नीति निर्माण प्रक्रियाओं के प्रति एक तर्कसंगत दृष्टिकोण है। बी. सुब्रामन्यम (1980) "नीति विज्ञान का चित्रण समय से काफी पूर्व चिन्हित नीतिगत समस्याओं के लिए सामाजिक, भौतिक तथा प्राकृतिक विज्ञानों में सभी संगत ज्ञान की क्रियान्विति के रूप में किया है।" तार्किक मॉडल/ प्रारूप में वैज्ञानिक नियोजन के प्रति प्रतिबद्धता शामिल होती है। इसका तात्पर्य निर्णयन के पारम्परिक दृष्टिकोणों का एक कायाकल्प है। लेकिन डंकन मैकरे (Duncan MacRae) के प्रेत (Spectre) का इस सुझाव द्वारा बचाव (Ward off) किया गया है कि नीति निर्माण में अधिक तार्किकता की प्राप्ति के लिए नीति विश्लेषण संस्कृति पैदा की जानी चाहिए। इस नीति विश्लेषण संस्कृति की तीन प्रमुख विशेषताएँ हैं, जैसा कि डोर (Dror) के अग्रणी (Pioneering) लेखों में पता चलता है:

1) तकनीकी विशेषज्ञ जो निर्णयों के नैतिक निहितार्थों के प्रति संवेदनशील हैं।

2) सरकार के शोधार्थियों के बीच सर्वाधिक सहयोग।

3) एक विशेषज्ञ सत्ताधारी वर्ग के लोकतंत्र विरोधी दिरवावट (Spectre) से बचने के लिए एक सूचना सम्पन्न नागरिक।

लासवेल से डोर तक, नीति विज्ञान में केन्द्रीय विचार के साथ चयन का सिद्धान्त जुड़ा है, नीति चयन के निर्णयन के प्रति एक दृष्टिकोण। नेगल (Nagel) (1980) ने विचार अभिव्यक्त करते हुए कहा है, "जैसे समाज विज्ञान परिकल्पना, भविष्यवाणी, कारक तथा अधिकतम प्राप्त करने का विश्लेषण करता है, उसके साथ ही संभावित परिसर (Premises) की एक संरचना का विकास होता है, जिसका प्रयोग निष्कर्ष निकालने के लिए किया जा सकता है, जिस प्रकार रसायनशास्त्र नए तत्वों की उपस्थिति को चिन्हित या निष्कर्षित करने में उनकी प्रायोगिक या अनुभवजन्य खोज से पहले ही समर्थ हो गया था। नीति अध्ययनों तथा नीति विश्लेषकों के प्रशिक्षण को समर्पित अनेकों लेखों तथा पुस्तकें इस सत्य को उजागर करती हैं कि नीति विज्ञान एक वैज्ञानिक पद्धति है, जो तार्किक निर्णय निर्माण में विशेषज्ञ व्यावसायिक विश्लेषकों के विकास के इर्द-गिर्द केन्द्रित है। इन व्यावसायिकों के उन्मुखीकरण के लिए प्रमाण नेगल के नीति विश्लेषण के तरीकों के विचार विमर्श या चर्चाओं में देखा जा सकता है, जिसमें मुख्यतः निर्णय सिद्धान्त को सर्वाधिकता के सिद्धान्तों की समीक्षा शामिल है। नेगल नैतिकता के कोड, व्यावसायीकरण तथा संस्थागत अवरोधों के विकास की वकालत करता है।

वाई ड्रोर (Y. Dror 1971) तथा विषय पर अधिकतम लेखक इस तथ्य पर सहमत नजर आते हैं कि नीति विज्ञान अन्तर्विषयक दृष्टिकोण का भाग है, जो मुख्य रूप से व्यवस्थित ज्ञान, संरचनात्मक तार्किकता तथा संगठित क्रिया के प्रयोग द्वारा नीति प्रक्रिया के सुधार करने से जुड़ा है। ड्रोर, जिस विषय पर बल देता है वह है कि नीति विज्ञान "पृथक (Discreet) नीतिगत समस्याओं के सार मत विषय (Substantive Content) के साथ सीधे रूप से संबद्ध न होकर अधिक अच्छी नीति निर्माण के लिए व्यवस्थाओं तथा ज्ञान के सुधारे हुए तरीकों से जुड़ा है।" इसी प्रकार से, लासवेल (*op. cit.*) भी बल देता है कि "निर्णय प्रक्रिया का ज्ञान में नीतियाँ कैसे बनती हैं और क्रियान्वित की जाती हैं का व्यवस्थित तथा अनुभवमूलक अध्ययन निहित है। यद्यपि, विषय के अधिकतर लेखक नीति विज्ञान के मूलभूत उद्देश्यों पर सहमत नजर आते हैं, वे सामान्यतः अवधारणा की क्रियात्मक परिभाषा प्रदान नहीं करते हैं, जिसका कारण नीतिगत मामलों के निर्माण, क्रियान्वयन तथा समीक्षा

में ज्ञान की अन्तर्विषयक प्रकृति है। इसकी सीमाएँ सही रूप में नहीं खींची गई हैं। वे समाजशास्त्र, मनोविज्ञान, राजनीतिशास्त्र, लोक प्रशासन, प्रबंध विज्ञान आदि आदि जैसे विषयों की सीमाएँ लाँघती हैं।

विषय के कुछ लेखकों का तर्क है कि नीति विज्ञान भौतिकशास्त्र तथा रसायनशास्त्र की भाँति एक विज्ञान है। नीति विज्ञान के अनुभव-परक पद्य पर लासवेल ने इस बात पर बल दिया है: "अनुभव-मूलक आधार पर जोर देने का अर्थ यह स्पष्ट प्रस्तुतीकरण है कि सामान्य निष्कर्ष ध्यानपूर्वक टिप्पणियों के अनुशासन से बंधे हैं। यह विज्ञान तथा ग़ैर विज्ञान के बीच मुख्य अंतर है।

मॉडल शब्द या अवधारणा का प्रयोग सामान्यतः भौतिक विज्ञानों तथा नीति विज्ञानों में किया जाता है।" (1972)

अन्य सामाजिक विज्ञानों की तरह, नीति विज्ञान भी एक पूर्ण विज्ञान नहीं है, क्योंकि सारभूत (Substantive) विज्ञान का सम्बन्ध उस सत्य की खोज करना है, जिसको यह समझने तथा भविष्यवाणी करने का प्रयास करता है। अधिकतर लेखकों का यह मत है कि नीति विज्ञान केवल मात्र एक पद्धति या दृष्टिकोण है, जिसका सम्बन्ध बेहतर नीति निर्माण के सुधरे हुए ज्ञान के तरीकों तथा व्यवस्थाओं से है। यह एक तकनीक/विधि है, जो एक निर्णय निर्माता को ज्ञान के सुधरे हुए तरीकों के साथ निर्णय लेने में सहायता करता है। केरोल वीस (Carol Weiss, 1977) नीति विज्ञान का वर्णन शोध प्रयोग के निर्णय संचालित मॉडल के रूप में करता है। इस श्रेणीबद्ध मॉडल में निम्न चरण हैं:

- सामाजिक समस्याओं की परिभाषा;
- ग़ैर-मौजूद ज्ञान की पहचान;
- सामाजिक शोध तकनीकों का प्रयोग करते हुए संगत आँकड़े एकत्रित करना/प्राप्त करना; व
- समस्या समाधान के लिए व्याख्या करना।

नीति विज्ञान नीतिगत विकल्पों के चयन में योगदान कर सकता है। अवधारणात्मक रूप से, इसके दो मुख्य विषय (Thrust) हैं:

1) यह नीति निर्माण करने के ढंग के प्रति योगदान करता है।
2) इसके नीतिगत विकल्प समाज में जा सकते हैं, जो "समाज के विषयों के बारे में वैचारिक दिशा, परिवर्तन के ग्राहणक्षम (Susceptible) के रूप में देखे जाने वाले मामलों के तथ्यों तथा इसके द्वारा विचारित वैकल्पिक उपायों को प्रभावित करते हैं।

सारांश में, नीति विज्ञान राजनीतिक एजेण्डा के ऊपर बड़ी जनता तथा नीति निर्माताओं को संवेदनशील (Sensitize) करके प्रभावित कर सकता है। नेगल (Nagel) भी तर्क देते हैं कि नीति विश्लेषण बेहतर सूचना आधारित चयन करने में नीति निर्माताओं को समर्थ बनाता है तथा नई अन्तर्दृष्टि प्रदान करता है। स्टॉकी एवं जैकहाजर (Stokey and Zeckhauser) भी कहते हैं कि "प्रत्येक कार्यविधि के लाभ तथा हानियों या गुण एवं दोषों का ध्यानपूर्वक विश्लेषण के अभाव में कोई भी अर्थपूर्ण नीतिगत चयन नहीं किया जा सकता।" इन कथनों से ड्रोर (Dror) के इस विश्वास की झलक आती है कि संस्थागत नीति विज्ञान की परिणति सुधरे हुए नीति विकल्पों में होगी।

बोध प्रश्न 1

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपना उत्तर मिलाइए।

1) नीति विज्ञान पद्धति के स्वरूप का परीक्षण कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

9.3 नीति विज्ञानों पर लासवेल का दृष्टिकोण

नीति विज्ञान दृष्टिकोण या पद्धति के विकास के संदर्भ में इसके समर्थक, विशेषकर लासवेल, ने स्वयं को जानबूझकर राजनीतिशास्त्र, लोक प्रशासन, मनोविज्ञान, विधि-विज्ञान तथा समाजशास्त्र के प्रारंभिक विद्वानों से अलग सिद्ध किया, जब उन्होंने तीन परिभाषिक विशेषताओं को प्रस्तुत किया। इनका वर्णन निम्न उपभाग में किया गया हैः

9.3.1 बहुविषयात्मक परिप्रेक्ष्य

नीति विज्ञान अपने बौद्धिक तथा व्यावहारिक दृष्टिकोणों में स्पष्टतः बहुविषयात्मक (Multidisciplinary) है। ऐसा इसलिए है क्योंकि प्रत्येक सामाजिक या राजनीतिक समस्या के अनेक घटक/भाग हैं जो घनिष्ठ रूप से अनेकों शैक्षिक विषयों से जुड़े हैं लेकिन किसी एक विषय के क्षेत्र में, पूर्ण रूप से सम्मिलित नहीं हैं। लासवेल के शब्दों में, "एक नीति-उन्मुखीकरण का विकास हो रहा है, जो वर्तमान विशेषीकरण से होकर गुजरता है। उन्मुखीकरण दो प्रकार का है; अंशतः यह नीति प्रक्रिया की ओर निदेषित है, और अंशतः नीति की बौद्धिक मांगो (Intelligence Needs) की तरफ।

लासवेल के अनुसार, "नीति विज्ञानों की तुलना क्रियान्वित समाजशास्त्र या क्रियान्यन समाज तथा मनोवैज्ञानिक शास्त्र से नहीं की जानी चाहिए। उसने चेतावनी देते हुए कहा कि नीति विज्ञानों की परिकल्पना राजनीतिशास्त्रियों द्वारा किए अध्ययनों के व्यापक समरूपता के रूप में भी नहीं है।" इस दृष्टिकोण में बल "समाज में व्यक्ति की मूलभूत समस्याओं के ऊपर है।" समाजशास्त्रियों का तर्क है कि नीति विज्ञानों की जड़ें अर्थशास्त्र में रखी गई हैं।

यह ध्यान देने की बात है कि नीति विज्ञानों के ज्ञान के विकास के साथ, एकल-विषय दृष्टिकोणों पर ध्यान केन्द्रित करने पर बल को पीछे किया गया। जहाँ तक मूल्यपरक सोच को बाहर रखने के लिए इन सिद्धान्तों तथा कार्यक्रमों की प्रवृत्ति का प्रश्न है, जैसे कि समता उसे नीति निर्माताओं द्वारा बहुत अच्छे रूप में नहीं लिया गया। बढ़ती हुई जानकारी तथा संवेदनाओं के कारण नीति विश्लेषकों ने नई अवधारणात्मक प्रारूपों एवं उपायात्मक या पद्धति जन्य दृष्टिकोण प्रस्तुत किए।

वाई ड्रोर (1971) ने बल दिया हैः "नीति विज्ञानों को ज्ञान की विभिन्न शाखाओं से ज्ञान को लोक नीति निर्माण पर ध्यान केन्द्रित करने वाला बड़ा अध्ययन विषय में एकीकृत करना

चाहिए।" लेकिन यहाँ पर ध्यान दिया जाना चाहिए विज्ञान प्रयासों का दो कारणों से चुपचाप रूप से त्याग दिया गया। प्रथम एक विषय के रूप में उदीयमान नए (Nascent) क्षेत्र में सैद्धान्तिक आधार (Ground) तथा अनुभवात्मक दृष्टि का अभाव था, जो इस प्रकार की प्रक्रिया या प्रयास को समर्थन दे सकता। द्वितीय, नीति विज्ञानों की परिभाषा तथा उद्देश्यों से जुड़े सर्वसम्मत केन्द्रबिन्दु की समस्या थी। अंततः इस स्थिति या स्तर पर मेटा सिद्धान्त (Meta Policy) पर बल दिया गया (जैसा कि वाई ड्रोर ने प्रतिपादित किया)। नीति विज्ञानों को अन्य केन्द्रीय विशेषताओं से अलग ले जा सकता था, जैसे कि वास्तविक दुनिया की सामाजिक समस्याओं के प्रति ध्यान तथा क्रियान्वयन/अनुप्रयोग। अतः घटना या स्थिति की पूर्ण समझ प्राप्त करने के लिए, अनेक प्रासंगिक उन्मुखीकरणों को प्रयुक्त तथा एकीकृत किया जाना आवश्यक है।

9.3.2 परिप्रेक्ष्यात्मक एवं समस्या-उन्मुख दृष्टिकोण

नीति विज्ञानों को जानबूझकर समस्या–उन्मुख बनाया गया, जो काफी स्पष्ट रूप से लोक मसलों को विचारित करें तथा उनके समाधान या निवारण की अनुशंसाएँ करें। लासवेल के अनुसार, नीति विज्ञान समस्या-उन्मुख की तथा व्यापक रूप से परिप्रेक्ष्यवादी दृष्टिकोणों को अपनाया। समस्या-उन्मुखीकरण के सम्बन्ध में लासवेल के दो विचार थे – अंशतः, यह नीति प्रक्रिया की ओर निर्देशित है तथा अंशतः नीति की बौद्धिक आवश्यकताओं की ओर। तत्पश्चात् सन् 1971 में, लासवेल ने नीति विज्ञानों के प्रति दो अलग दृष्टिकोणों की पहचान की, एक का बल नीति प्रक्रिया के ज्ञान पर था तो दूसरे का बल नीति प्रक्रिया में प्रयोग किए जाने वाले ज्ञान पर था। लासवेल का चुनिंदा वाक्य (Phrase) था "लोकतंत्र का नीति विज्ञान"।

"नीति के विश्लेषण" तथा "नीति के लिए विश्लेषण" में भेद करते हुए, हैम तथा हिल (Ham and Hill, 1993) ने टिप्पणी करते हुए कहा कि एक शैक्षिक विषय के रूप में जिसका सम्बन्ध प्रमुख रूप से समझ को बढ़ाना है, नीति विश्लेषण की ओर ध्यान आकर्षित करने तथा एक क्रियाभूत (Applied) प्रक्रिया/क्रिया, जिसका सम्बन्ध मुख्य रूप से सामाजिक समस्याओं के समाधान में योगदान देने से है। नीति के लिए विश्लेषण के अंतर महत्वपूर्ण हैं। नीति विज्ञानों का सम्बन्ध/उद्देश्य दोनों दृष्टिकोणों को एकीकृत करना था।

वैज्ञानिक पद्धति तथा लोकतांत्रिक मानववाद की दृष्टि, यद्यपि, क्रियान्वयन के रूप में कठिन सिद्ध हुई जैसे-जैसे नीति विज्ञान सन् 1960 तथा 1970 के दशकों में शैक्षिक पहचान तथा अस्तित्व प्राप्ति की ओर बढ़ा या प्रवृत्त हुआ। ये दोनों दृष्टिकोण/पद्धतियाँ – प्रक्रिया तथा विषय सामग्री – ने अपनी अपनी पहचानों को मजबूत किया। प्रत्येक ने कुछ प्रकार की अवधारणात्मक श्रेष्ठता का दावा किया। क्रियात्मक रूप से, ये दो दृष्टिकोण पद्धतियाँ हैं: नीति-विश्लेषण तथा नीति-प्रक्रिया।

- **नीति विश्लेषण**

नीति-विश्लेषण पर बल देने वाले ये मॉडल अर्थशास्त्रियों, आपरेशन (Operation) शोधकर्त्ताओं तथा लोक प्रशासन ज्ञाताओं के बीच प्रबल (Dominant) रहे हैं, जिनकी मान्यता थी कि नीति समस्याएँ तथा उनके समाधानों की परिभाषा तार्किक सटीकता के साथ की जा सकती थी तथा अनुभवात्मक विश्लेषणात्मक सुनिश्चितता (Precision) के अधीन (Subjected) हैं। स्टोकी तथा जैकहॉजर (Stokey and Zeckhauser) ने अपनी कृति, *"ए प्राईमर फॉर पॉलिसी एनेलैसिस"* (*A Primer for Policy Analysis*, 1978) में विभेदात्मक समानताओं से लेकर परंपरागत मॉडलों तथा लीनीयर या सीधी (Linear)

प्रोग्रामिंग तथा लागत–लाभ विश्लेषण तक मॉडलों तथा तकनीकों के साथ विश्लेषण प्रदान किया है। उन्होंने विश्लेषण करने के लिए सही तकनीकी मॉडल को चुनने की प्रस्तावना या सलाह दी। स्पष्टतः नीति-विश्लेषण का सम्बन्ध नीति प्रक्रिया में और नीति प्रक्रिया के लिए ज्ञान से है।

एडवर्ड क्वेड (Edward Quade), नीति-विश्लेषण दृष्टिकोण में अग्रणी नाम, ने अपनी पुस्तक "*नीति निर्णयों के विश्लेषण*" (1975) में आपरेशन शोध तथा व्यवस्था/प्रणाली विश्लेषण दोनों को नीति-विश्लेषण के लिए समानार्थक के रूप में देखा। उसके अनुसार नीति-विश्लेषण के पाँच तत्व हैं:

i) उद्देश्यों की पहचान

ii) विकल्पों का वर्णन

iii) नीति क्रिया की अनुशंसा

iv) नीति के फलों या परिणामों की मानीटरिंग

v) नीति-निष्पादन की समीक्षा

- *नीति-प्रक्रिया*

नीति-विश्लेषण की खतरनाक तथा काम में न आने वाला कहकर आलोचना की गई। नीति-विश्लेषण की आलोचना का ध्यान मानवीय सीमाओं या बंधनों तथा विशेषकर संस्थागत तार्किकता पर था, जो सभी संभावित विकल्पों को जानने के वैध दावों को रोकता है या निश्चित नीति प्रभावों की भविष्यवाणी में समर्थ होने को रोकता है। तार्किक तथा वैज्ञानिक आदर्षों के स्थान पर लोकतांत्रिक तथा बहुलवादी मूल्यों को सुझाया गया। यह कहा जाता है कि वैज्ञानिक तार्किकता को समाज में तर्क के व्यापक सिद्धान्त से विस्थापित या स्थानांतरित किया जा रहा है।

क्वेड के मॉडल की तुलना में, ये तथा विल्डॉवस्की (Wildavsky, 1979) ने नीति-प्रक्रिया चक्र का वर्णन किया है, जिसमें वे एजेंडा निर्माण, मुद्दों का विश्लेषण, क्रियान्वयन समीक्षा तथा समापन सम्मिलित करते हैं।" यद्यपि नीति-विश्लेषण तथा नीति-प्रक्रिया दोनों दृष्टिकोण अपनी उपयोगिता तथा सीमाएँ या बंधन हैं, उनको अलग-थलग करना हानिकर एवं अवास्तविक होगा। साईमन (Simon) ने निर्णय निर्माण के सिद्धान्त का रेखाचित्र प्रस्तुत किया है, जो संतुष्टीकरण तथा सीमाबद्ध तार्किकता के विचार से जुड़ा है, यह वह सिद्धान्त है, जिसमें नीति निर्माण अधूरी तथा अपूर्ण सूचना से बाधित था। एटजियोनी (Etzioni) के विचार में ये दोनों दृष्टिकोण आवश्यक हैं। बाद में, दोनों के सम्मिश्रण पर पहुँचने के प्रयास किए गए हैं, जिसे उत्तर-सकारात्मकवाद (Post-positivism) के रूप में चित्रित किया गया।

9.3.3 स्पष्ट आदर्शात्मक दृष्टिकोण

नीति विज्ञान दृष्टिकोण सोचा-समझा आदर्शवादी या मूल्योन्मुख दृष्टिकोण है। यह मूल्य-उन्मुखीकरण अधिक रूप से व्यवहारवाद के प्रति प्रतिक्रिया के रूप में था अर्थात् समाज विज्ञानों में निष्पक्षतावाद (Objectivisim) तथा इसके पक्ष में था कि कोई भी सामाजिक समस्या या पद्धति परक दृष्टिकोण मूल्यविहीन या मूल्यों से स्वतंत्र नहीं है। अतः एक समस्या को समझने के लिए, इसके मूल्य संबद्ध घटकों को स्वीकार करना होगा। इसी प्रकार, कोई भी नीति वैज्ञानिक अपने निजी मूल्यों के बिना नहीं हो सकता या प्रत्येक नीति वैज्ञानिक के अपने मूल्य होते हैं।

लासवेल तथा कपलान (Lasswell and Kaplan, 1950) नीति विज्ञानों की परिभाषा अन्तरःव्यक्तिगत सम्बन्धों में निहित तथा प्राप्त मूल्यों के एकीकरण के महत्वपूर्ण बुद्धिमत्ता प्रदान करने के रूप में करते हैं, वह जो सामाजिक तानेबाने की कुशलता या निर्वैयक्तिक राज्य की शान की ताजपोषी न करके मानवीय सम्मान तथा मानव क्षमताओं की प्राप्ति को महत्व देता है। नीति विज्ञान दृष्टिकोण में मूल्यों पर बल नींव का पत्थर रहा है। परन्तु स्पष्टीकरण के बावजूद भी नीति विज्ञानों के आदर्शात्मक या मूल्यात्मक पक्षों की तीन कारणों से अनदेखी की गई। पहला, कुछ का तर्क था कि सरकारी कार्यक्रमों में आधारभूत रूप से मूल्यात्मक पक्ष रखते हैं। दूसरे कुछ ने दावा किया कि संख्यात्मक तकनीकें, जैसे आपरेशन रिसर्च, आवश्यक रूप से मूल्य-मुक्त थीं तथा नैतिक शास्त्र या मूल्यों से उनका कोई सरोकार नहीं था। डुययी के व्यवहारवार (Pragmatism) तथा वैबर की नौकरशाही स्पष्ट विश्वास में यह मान्यता छिपी है। तथा तीसरे कुछ नीति विश्लेषकों का तर्क था कि मूल्य नीति निर्माता का अकेले का क्षेत्र था तथा ये कि नीति विश्लेषक द्वारा अपने मूल्यों को प्रविष्ट करने की आवश्यकता नहीं थी तथा अपने कार्य या व्यवसायिक सामर्थ्यों के विपरीत थीं। इसमें कोई संदेह नहीं कि इन तर्कों में कुछ दम है। ये स्पष्ट रूप से मूल व्याख्याओं के तथा नीति विज्ञानों के वर्णन से बाहर जाते हैं। नीति-प्रक्रिया के मूल्य-परक या आदर्शात्मक आयामों/पक्षों पर विचार के बिना, विश्लेषण अधूरा रहेगा।

फिर भी यह विवरण नीति विज्ञान दृष्टिकोण की तीन विशेष पहचानों के प्रतिबद्ध कम ध्यान देता हैः कार्य के समस्या उन्मुखीकरण के प्रति बहुत कम सीधा ध्यान, बहु-विषयक मुद्दों की अधिकतर अनदेखी की गई है तथा नीतिगत मुद्दों (तथा संस्तुतियों/सिफारिशों) के आदर्शात्मक/मूल्यात्मक आधारों की प्रायः अनदेखी की जाती है।

9.4 नीति विज्ञान दृष्टिकोण का क्षेत्र एवं विस्तार

सन् 1970 के दशक में नीति विज्ञान ने मुख्यतः 4 विषयों को संबोधित कियाः सभी का प्रयोग/उपयोग; क्रियान्वयन तथा समाप्ति। आइए, इन पर विचार करें:

- **समीक्षा (Evaluation)** : नीति विज्ञान का स्पष्ट उद्देश्य लोक या सार्वजनिक कार्यक्रमों से सीखना था, ताकि सामाजिक उद्देश्यों की पूर्ति नए तथा प्रभावी कार्यक्रमों के द्वारा की जा सके। अनेकों रूपों में, समीक्षा को नीति विश्लेषण के समकक्ष माना गया।

- **उपयोग (Utilisation)** : एक महत्वपूर्ण मुद्दा, जिसे नीति विज्ञान ने संबोधित किया। उसका सम्बन्ध उपयोग के आयाम से था। नीति समस्याओं को दूर करने में नीति विश्लेषण की सफलता की संभावना थी नीति शोध का प्रयोग या उपयोग करना।

- **क्रियान्वयन (Implementation)** : सन् 1970 के दशक में यह अनुभव किया गया कि नीति की असफलता का वास्तविक अपराधी प्रशासनिक प्रदायन प्रणाली थी। इसलिए नीति विज्ञान उन प्रस्तावित क्रियान्वयन विधियों का पक्षधर है, जो नीति निर्माताओं की क्रियान्वयन समस्याओं को समझने में सहायता कर सके।

- **समाप्ति (Termination)** : सन् 1980 तथा 1990 के दशकों में नीति विज्ञान के समर्थकों ने "कट बैंक प्रबंध", "सनसैट कानून" तथा "फिस्कल रिट्रेंचमैंट" (Cutback Management, Sunset Legislation and Fiscal Retrenchment) जैसे शीर्षकों के तहत कार्यक्रम समाप्ति पर ध्यान केन्द्रित किया। यह अधिक से अधिक मितव्ययता तथा सरकारी खर्च में कमी की माँग के उत्तर में था।

यह ध्यान में रखा जाना चाहिए कि कार्यक्रम क्रियान्वयन, समीक्षा, उपयोग तथा समापन अध्ययन कोई ठोस कार्यक्रम परामर्श देने में अधिकतर असफल रहे। फिर भी नीति विज्ञान दृष्टिकोण का फैलता या विस्तृत होता क्षेत्र बौद्धिक अध्ययन का मुद्दा बना हुआ है।

बोध प्रश्न 2

नोट: 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) ईकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) नीति विज्ञान के बारे में हैरोल्ड लासवेल के विचारों को स्पष्ट कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

2) नीति विज्ञान दृष्टिकोण के क्षेत्र का परीक्षण कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

9.5 नीति विज्ञान दृष्टिकोण की समीक्षा

यह ध्यान में रखना है कि नीति विज्ञान की चुनौतियाँ अप्रत्याशित नहीं हैं। सन् 1990 के दशक में उभरी वर्तमान नीति विज्ञान का इतिहास छोटा है। एक शैक्षिक विषय खोज (Pursuit) के रूप में आज भी नीति विज्ञान प्रत्येक प्रमुख नीति सम्बन्धी प्रत्येक लेख (Text) पुस्तक निरंतर सुनाई देती हैं। आज, नीति विज्ञान सामाजिक रूप से प्रासंगिक ज्ञान को निष्कपट (Naive) आकांक्षाओं से कहीं आगे हैं। लेकिन, नीति विज्ञान की विश्वसनीयता पर लगातार प्रश्न चिन्ह लगे हैं, जिसका कारण इसके द्वारा अनुभवनात्मक तथा मूल्यपरक सत्य प्रस्तुत करने में इसकी असफलता है। वैज्ञानिक तार्किकता, जो कभी इसका आधार थी, को समाज में एक व्यापक तर्क सिद्धान्त द्वारा विस्थापित किया जा रहा है। केनिस तथा श्नीडर (Kenis and Schneider) जैसे कुछ विद्वानों ने स्वीकारा है कि नीति खोज के माध्यम से नीति विज्ञानों से नीति नेटवर्क की ओर बदलाव/परिवर्तन है। केनिस एवं श्नीडर टिप्पणी करते हैं कि नीति निर्माण में नेटवर्क को ऐसी व्यवस्था समझा जाता है, जिसकी विशेषता अनौपचारिक संचार सम्बन्ध का प्रभुत्व, श्रेणीबद्ध सम्बन्धों के विरुद्ध समानांतर सम्बन्ध व्यवस्था तथा कर्त्ता की स्थिति का एक विकेन्द्रित नमूना/प्रतिमान (Pattern) है।

''श्नीडर आदि का तर्क है कि नीति नेटवर्क "समझौतों को पूर्ण करने के प्रति प्रतिबद्धताओं की विश्वसनीयता को बढ़ाकर तथा संभावित सहमतियों या समझौतों के बारे में उपलब्ध सूचना में वृद्धि करके" नीति समझौतों के क्षेत्र तथा संभावनाओं में वृद्धि करने की क्षमता रखते हैं। सफल नीति निर्माण की संभावना को संगठनात्मक सीमाओं की दूरी को पाटकर (Spanning), संगठनात्मक निर्णयन के विस्तार में जाकर तथा क्रियान्वयन के अवरोधकों की खोज करके बढ़ाया जा सकता है।

जैसा कि पहले कहा जा चुका है, नीति विज्ञानों की विश्वसनीयता पर प्रश्न चिन्ह में निरंतर वृद्धि हुई है। प्रथम असमंजस डगलस टॉरगर्सन (Douglas Torgerson, 2005) में परिलक्षित होता है, जब वह तर्क देते हैं कि (नीति विज्ञानों) प्रक्रिया/तथ्य की गतिशील प्रकृति की जड़ें, आंतरिक तनाव, ज्ञान तथा राजनीति के बीच तर्क-वितर्क विरोध (Dialectic) में हैं। ज्ञान तथा राजनीति की अंतःक्रिया (Interplay) के द्वारा घटना (Phenomenon) के अलग-अलग पक्ष अलग-अलग समय या क्षणों में प्रमुख हो जाते हैं। अन्य शब्दों में ज्ञान के रूप में विज्ञान तथा राजनीति में टकराव है।

द्वितीय, नीति विज्ञानों के समक्ष विधि-मूलक (Methodological) समस्याओं का असमंजस है। ड्राईजैक तथा फिशर (Dryzek and Fischer, 1993) जैसे विद्वान कहते हैं, "क्योंकि तथ्यवादी (Positivist), विधियाँ (समाज कल्याण अर्थव्यवस्थाओं जैसे लागत-लाभ विश्लेषण पर जो आधारित हैं) मूलतः गलत हैं या कमियाँ भरी हैं, इसलिए यह कोई चकित करने वाला नहीं होना चाहिए कि इससे उत्पन्न विश्लेषण भी कमियाँ भरे थे। तथ्यवाद (Positivism) को "यंत्रात्मक तार्किकता बताते हुए, जो ड्राईजैक दावा करते हैं, प्रभावी एवं उपयुक्त, नीति विश्लेषण को असंभव बनाता है (तथा सबसे महत्वपूर्ण रूप से) लोकतंत्र विरोधी है।" हेजर तथा वेगनार (Hajer and Wagenaar, 2003) के अनुसार, तार्किकता, जो नीति विज्ञान दृष्टिकोण की विनाशक विशेषता है, "व्यक्तियों को दबाती है तथा विनाश करती है" और जब "जटिल समस्याओं से सामना होता है तो ग़ैर प्रभावी है।"

तीसरे, लासवेल का प्रजातांत्रिक मूल्यों के विचार को नीति विश्लेषण में नागरिकों की भागीदारी के माध्यम से प्राप्त किया जाना था। लेकिन भागीदारीपूर्ण नीति विश्लेषण की भी बहुत से विद्वानों ने यह कहकर आलोचना की है कि यह बहुत जटिल है या बहुत अधिक माँग करने वाला है या इतने अधिक भागीदार नीति समाप्ति की तरफ बढ़ने के लिए सम्मिलित करता है, विशेषकर आज की मेगा (Mega) नीतियाँ। कुछ ने इसे प्रचार अभ्यास से कुछ अधिक रूप में चित्रण किया है।

9.6 नई दिशाएँ तथा दृष्टिकोण

यद्यपि नीति शोध आज भी जटिल समस्याओं के सर्वाधिक व्यवस्थित तथा गंभीर (Critical) विश्लेषण में संलग्न है, यह भी सच है कि नीति विज्ञान सामाजिक एवं राजनीतिक स्वीकार्यता के लिए संघर्षरत अनेकों तार्किक विचारधाराओं में से केवल एक का प्रतिनिधित्व करती है। एक अग्र सक्रिय (Pro-active) दृष्टिकोण को मानते हुए नीति विज्ञानों के कुछ विद्वानों ने सन् 1990 के दशक में तथा इक्कीसवीं सदी के प्रथम कुछ वर्षों में कुछ पुराने विषयों का पुनरावलोकन किया जिसका उद्देश्य लम्बे समय से लम्बित विवादों (Conflicts) में सामंजस्य स्थापित (Reconcile) किया जा सके। वे साधारण तार्किक सिद्धान्त को छोड़कर समाज में तर्क के सिद्धान्त की तरफ तथा नीति विज्ञान से नीति खोज की तरफ भी चले गए। सन् 1990 के दशक से दो मुद्दे या विषय नीति विज्ञान के एजेंडा पर प्रसिद्ध या स्पष्ट रूप से रहे हैं। पहला नीति विज्ञान को मूल्यपरक होना था तथा द्वितीय नीति विज्ञानों को लोक प्रबंधन के उभरते विषय के साथ जोड़ना था।

नीति विज्ञान में मूल्यों की निरंतरता

नैतिक मूल्य सरकार में शासन तथा समाज के लिए महत्वपूर्ण हैं। राजनीति तथा प्रशासन को अलग रखना, यह तर्क दिया जाता है, सैद्धान्तिक राजनीतिक सत्ता को नौकरशाही को भ्रष्ट करने से रोकेगा। इसी भाँति, उच्च नौकरशाही की जवाबदेयता को सुनिश्चित करने के उपायों की स्थापना नैतिक उल्लंघनों के विरुद्ध नैतिक कवच प्रदान करेगा। नैतिक तथा

सामाजिक नैतिकता दृष्टिकोण के अंतर्गत लोक सेवाओं के भीतर तथा बाहर दोनों में व्यक्तियों तथा समूहों को निरंतर आधार पर निश्चित नैतिक तथा मूल्यात्मक निर्णय लेने के लिए बाध्य किया जाता है। भारत जैसे विकासशील देश में जहाँ नीति निर्माण तथा नीति क्रियान्वयन एक गंभीर मुद्दा है, नैतिक विश्लेषण की विधियों एवं प्रक्रियाओं पर बहुत काम करना शेष है, तथा यह इक्कीसवीं सदी के प्रथम दशक में नीति एजेंडा में सर्वोपरि हो सकता है।

लोक प्रबंध पर ध्यान सकेन्द्रण

सन् 1970 के दशक में, नीति विज्ञानों ने समीक्षा, उपयोग, क्रियान्वयन तथा समापन के विषयों को संबोधित किया। कुछ सीमा तक उन विषयों रणनीतिक नीति विश्लेषण तथा परामर्श से हटकर व्यावहारिक क्रियाओं/कार्यविधि (Operations) तथा संगठन पर केन्द्रित किया। एक नीति मात्र एक नीतिगत कथन रहता है जब तक कि उसका क्रियान्वयन न हो जाए। लोक प्रबंध, नीति की तरह, ने परंपरागत उद्देश्य, विषयबद्ध समाज विज्ञान खोज के प्रति अवहेलना (Disdain) को साझा किया तथा स्वयं के नीतिपरक रिष्तेदार की बहु-विषयात्मक, समस्यापरक तथा स्पष्ट मूल्यात्मक प्रकृति को वरीयता दी। लोक प्रबंधक की चिंता उन कार्यों के लिए होती है, जोकि लोक नीति के संगठन तथा क्रियान्वयन के लिए आवश्यक हैं, अर्थात, नियोजन, संगठन करना, निर्देशित करना तथा नियंत्रण करना। जिसका अर्थ है लोक नीति तथा लोक प्रबंध सांझीदार हैं, परिणामों में एकमत (Convergent) हैं, लेकिन अलग केन्द्र के साथ। लोक नीति का प्रबंधन करना, लिन (Lynn) के अनुसार, कार्यपालिका के "उन प्रयासों का परिणाम है जो सरकार की क्रियाओं/क्रियाकलापों के डिज़ाइन तथा क्रियान्वयन की प्रक्रियाओं को प्रभावित करने के द्वारा सरकारी परिणामों को प्रभावित करने की ओर निदेषित होते हैं।

प्रासंगिकता की निरंतरता

यह तर्क दिया जा सकता है कि नीति विज्ञान ने शैक्षिक एवं लोक संगठनों के क्षेत्र को बदलने में काफी कुछ प्राप्त किया है। एक पद्धति/दृष्टिकोण के रूप में यह जटिल सामाजिक तथा राजनीतिक मुद्दों के समाधान में प्रासंगिक है। सामाजिक तथा आर्थिक नीतियों के सार्वजनिक मुद्दों या विषयों को नीति विज्ञानों के व्यवस्थात्मक चक्षुओं से वृहत रूप से लाभ होगा। ऐसा लगता है कि नीति विज्ञान सरकारी हस्तक्षेप के लाभों के विषय में निहित मान्यता रखती है।

नीतिगत छानबीन पर बल

नीति विश्लेषण का आधुनिक सिद्धान्त पारम्परिक तार्किक पद्धति पर बल देने के स्थान पर तार्किक विचारधाराओं की राजनीतिक व्यवस्था पर अधिक विश्वास करता है, जिसमें नीतिगत छानबीन/खोज के "निष्पक्ष" वस्तुनिष्ठ (Objective) मॉडल का स्थान ले लेती है। एक तर्क पद्धति का अतिरिक्त लाभ यह है कि वह नीति विज्ञानों की स्पष्ट मूल्यात्मक एवं संदर्भपरक प्रकृति को आगे बढ़ाती है। फिशर तथा फॉरेस्टर (Fischer and Forester, 2012) का मत है कि नीति विश्लेषण का भविष्य समाज में तर्क के उस विस्तारित अवधारणा पर निर्भर करता है जो सामाजिक, राजनीतिक, कानूनी, नैतिक तथा नैतिकता आधारित तार्किकताओं का लेखा-जोखा देता है। नीति विज्ञानों में नई पद्धतियाँ/दृष्टिकोण समाज में व्यवहारिक (Applied) तर्क तथा संचार पर आधारित नजर आती हैं। नीति-खोज की पद्धति या तर्क केवल समाज में तर्क के सिद्धान्त द्वारा निर्धारित लक्ष्यों को पूरा करने का वायदा ही नहीं करती, अपितु नीति विज्ञानों के भीतर उत्पन्न प्रक्रिया एवं विषयवस्तु के विभाजनों/भेदों

को भी एकीकृत करती है। नीति खोज यद्यपि एक नई प्रगति का प्रतिनिधित्व कर सकती है, लेकिन यह न तो समस्याओं से स्वतंत्र है, न ही निश्चित उत्तर है।

नीति विज्ञानों का लोकतंत्रीकरण

जैसा कि पहले कहा जा चुका है, वैज्ञानिक तार्किकता का स्थान सहभागी नीति विश्लेषण तथा उत्तर तथ्यवादी (Postivist) मॉडल ले रहा है। मूल्यों, जैसा वे मौजूद हैं, के लिए अधिक चिंता है। इससे आगे, इक्कीसवीं सदी के प्रथम चौथाई भाग में नीति-प्रक्रिया में जन-भागीदारी को अधिक महत्व प्रदान किया जा रहा है। नीति विज्ञानों के लिए यह आवश्यक प्रतीत होता है कि वे अपने लासवेल के "लोकतंत्र के नीति विज्ञानों" के लक्ष्य को प्राप्त करें क्योंकि मानव अवस्था प्रायः स्वभावतः संख्यात्मक अभिग्रहण से ऊपर होती है। लेकिन यह उत्तर तथ्यवाद पद्धति, सहभागी नीति विश्लेषण के साथ जोड़कर कमियों से मुक्त नहीं हैं, लेकिन यह भविष्य के लिए एक नई दृष्टि का वायदा देती है।

सामाजिक नेटवर्क विश्लेषण

हॉन्फ एवं शार्फ (Hanf and Scharpf) नीति नेटवर्क पद्धति को सरकार तथा समाज के कार्य क्षेत्रों से "सार्वजनिक तथा निजी कर्त्ताओं" की बड़ी संख्या के मूल्यांकन का यंत्र मानते हैं। नीति शोध के पारम्परिक रूपों ने पद सोपान क्रमित नीति-प्रक्रिया पर अधिकतर ध्यान केन्द्रित किया है। दूसरी तरफ, नेटवर्क पद्धति नीति-प्रक्रिया को समानांतर सम्बन्धों के रूप में देखती हैं, जोकि लोक नीतियों के विकासों को परिभाषित करने की ओर प्रवृत्त होती हैं। यद्यपि, वहाँ निश्चित रूप से कुछ समस्याएँ हैं, लेकिन अनेकों प्रकार से सामाजिक नेटवर्क विश्लेषण नीति विज्ञानों को वह विधिपरक दृष्टिकोण प्रदान करता है, जो संस्थागत कर्त्ताओं के वृहद परिधि जो नीति-प्रक्रिया बनाती है, के साथ सहज होता है। इस प्रकार, एक नेटवर्क दृष्टिकोण उपयोगी है, परंतु कालर्सन (Carlsson) का दावा है कि आज के दिन यह नीति विज्ञान के लिए उपयुक्त दृष्टिकोण नहीं है।

9.7 निष्कर्ष

यद्यपि नीति विज्ञान एक विषय या एक अध्ययन क्षेत्र के रूप में लोक संस्थाओं तथा शैक्षिक संगठनों के प्राकृतिक भूदृष्य को बदलने में सफलता प्राप्त की है, फिर भी इसकी विश्वसनीयता यह कह कर चुनौती दी गई है कि यह सामाजिक रूप से प्रासंगिक ज्ञान उपार्जित/पैदा करने में असफल रही है। कुछ विद्वानों की दृष्टि में नीति विज्ञान दृष्टिकोण राजनीति का विकल्प है। ब्रुक्स (Brooks, 1993) ने टिप्पणी करते हुए कहा था, "यद्यपि प्रजातंत्र विरोधी नहीं है, नीति निर्माण के प्रति विश्लेषणात्मक दृष्टिकोण, नीति-प्रक्रिया के ग़ैर-राजनीतिकीकरण की अभिलाशा करता है।" यद्यपि, नीति विज्ञान की अवधारणा अधिकतर लासवेल तथा ड्रोर (Lasswell and Dror) के कार्यों से जुड़ी हुई है, एक नीति-उन्मुखीकरण अमेरिका के, प्रथम समाज विज्ञानियों के कार्य में स्पष्ट था।

नीति विज्ञानों के महत्व को उजागर करते हुए, ब्रुक्स ने लिखा है: "एक नई राजनीति के ये दृष्टिकोण एक विश्वास सांझा करते हैं नीति निर्माण प्रक्रिया में वैज्ञानिक विश्लेषण का संस्थाकरण एक आधुनिक समाज में प्रजातांत्रिक सरकार की प्राप्ति के लिए एक आवश्यक शर्त है।" लेकिन नीति विज्ञान को फिर से सशक्त बनाने के लिए परम्परावादी विश्लेषण यंत्रपेटी (Traditional Analytic Toolkit), बुरे से बुरे, गैर प्रभावी तथा लोकतंत्र विरोधी है। एक स्पष्ट आवश्यकता यह है कि नीति शोधकर्त्ताओं को सार्वजनिक शिक्षा तथा बातचीत तथा बिचौलियापन या समझौता से जुड़े विश्लेषणात्मक कौशलों का एक नया सैट प्राप्त

करने की आवश्यकता होगी, अर्थात् ऐसी नई नीति आकार मॉडलों को मजबूत करने में मदद करना, जो पहले समय की अपेक्षा कम पदसोपानीय हों, अपेक्षाकृत केवल नीति निर्माताओं को सलाह देने के।

डिलियॉन तथा वोगनबैक (deLeon and Vogenbeck, 2007) ने सुझाव दिया कि नीति वैज्ञानिकों को विकेन्द्रीकृत सत्ता के संभावित प्रभावों को संबोधित करते समय अधिक धारा प्रवाह तथा व्यवहारीकृत होना चाहिए परिप्रेक्ष्य, क्योंकि यह देखा जाता है कि अधिकतर सरकारें "आजकल ज्यादातर स्थानीकृत, राज्य केन्द्रित सरकार के रूप की ओर बढ़ रही हैं।"

यहाँ यह जोड़ा जा सकता है कि नीति विज्ञान दृष्टिकोण का भविष्य (यद्यपि वर्तमान में अनेकों पहचान के संकटों का सामना कर रही हैं तथा चौराहे पर खड़ी हैं)। इसके वैज्ञानिक तार्किकता के पालन पर कम तथा निदेषित नीति खोज तथा सामाजिक नेटवर्क विश्लेषण के रूप में प्रशासनिक एवं राजनीतिक समुदाय की ज्ञान की आवश्यकताओं को पूरा करने की इसकी क्षमता या योग्यता पर अधिक निर्भर करेगा।

बोध प्रश्न 2

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) ईकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) नीति विज्ञान में नई दिशाओं तथा दृष्टिकोण का वर्णन कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

2) नीति विज्ञान दृष्टिकोण की कमियों का परीक्षण कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

9.8 शब्दावली

व्यवहारवादी विज्ञान (Behavioural Sciences) : व्यवहारवादी विज्ञान मानव व्यवहार का आरंभिक निकटता के रूप में वैज्ञानिक तरीकों से अध्ययन है।

वैज्ञानिक पद्धति (Scientific Method): इसमें समस्या की पहचान, आँकड़े एकत्रित करना तथा परिकल्पना की जाँच करना सम्मिलित होता है।

मूल्यात्मक (Normative): यह एक नियम या आदर्श की स्थापना या संबंध दर्शाता है; मूल्यात्मक या आदर्शवादी विश्लेषण लोकतांत्रिक मूल्यों, मानव सम्मान पर बल देता है।

अनुभवात्मक (Empirical): यह छानबीन के निर्गयात्मक (Inductive) पद्धति पर आधारित आँकड़ा या तथ्य संग्रहण से संबंधित है।

पैराडाईम (Paradigm) : शोध का मार्गदर्शन करने वाला तथ्य या वस्तुस्थिति के बारे में सैद्धान्तिक ढाँचा या मॉडल।

नीति समुदाय (Policy Community): यह हित समूहों, सरकारी अभिकरणों, मीडिया तथा चुने हुई अधिकारियों जैसे कर्त्ताओं का एक समूह है, जो किसी निश्चित क्षेत्र नीति निर्माण में सक्रिय भागीदारी करते हैं।

नीति साधन (Policy Tool): लेस्टर सालामोन तथा माईकल लुंड (Lester Salamon and Michael Lund) के अनुसार, "यह वह साधन है, जिसके द्वारा सरकार नीति उद्देश्य की खोज करती है।"

9.9 संदर्भ लेख

Brooks, S (1983). The Paradox of Policy Sciences. *Indian Journal of Public Administration*, Vol. 29, No. 2.

deLeon, P., (1992). The Democratisation of the Policy Sciences.*Public Administration Review*, Volume 52.

deLeon, P. and Vogenbeck D.M(2007).The Policy Sciences at the Crossroads. In F. Fischer *et.al*.(Eds.), *Handbook of the Public Policy Analysis*, Boca Raton, FL: CRC Press.

Dror, Y, (1971). *Design for the Policy Sciences and Ventures in Policy Sciences: Concepts and Applications*, New York: American Elsevier.

Dror, Y, (1970). "Prolegomena to Policy Sciences". *Policy Sciences*, Volume 1.

Dunn, J. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond*, New York,U.S: Oxford University Press.

Dunn, W.N. (1983). Values Ethics, and Standards in Policy Analysis.In S. Nagel (Ed.).*Encyclopedia of Policy Studies*, New York, U.S: Marcel Dekker.

Dye, T. R.(1972).*Understanding Public Policy.*U.K: Prentice Hall.

Fisher, F. and Forester, J. F. (Eds.)(2012).*Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning.*North Carolina: Duke Press.

Hajer, M.A. and Wagenaar H. (Eds.) (2003). *Deliberative Policy Sciences*, U.K: Cambridge University Press.

Hajerham, R. A. *et al*., (2002).*The World of the Policy Analyst*, New Jersey, U.S: Chatham House Publishers.

Ham, C. and Hill, M.(1989).*The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Brighton: Wheatsheaf.

Ham, C. and Hill, M. (1993). *The Policy Process in Modern Captalist State*.U.K: Prentice-Hall.

Ingram, H. and Schneider (1993). Constructing Citizenship: The Subtle Messages of Public Policy Design. In Ingram H. and others (Eds.). *Public Policies for Democracy*. Washington, U.S: Brookings.

Kaplan, A. (1963), *American Ethics and Public Policy*, New York, U.S: Oxford University Press.

Kennelt, H. and William (1978). *Inter-organisation Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*.London. Sage.

Lasswell, H. D.(1951). The Policy Orientation. In Daniel Lerner and H. Lasswell (Eds.). *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*.Standford: SUP.

Lasswell, H. andKaplan. A(1950).*Power and Society: A Framework for Political and Social Inquiry.* New Haven: Yale University Press.

Lasswell, H. D.(1971). *A Preview of Policy Sciences*. New York, U.S: American Elsevier.

Lindblom, C.E. and CohenD.K. (1979). *Usable Knowledge*.New Haven:Yale University Press.

May, J. V. and Wildavsky,A.B. (1979) *Policy Science*, London: Sage, 1979.

Nagel, S. S. (1980). *The Policy Studies Handbook*. Toronto, Canada:D.C. Health & Co.

Quade, E. (1982). *Analysis for Public Decisions.*New York, U.S: Elsevier.

Savas, E.S., (1999).*Privatisation: The Key to Better Management*.London: Chatham House.

Stokey, E. and Zeckauser, R. (1978). *A Primer for Policy Analysis*. New York, U.S: W.W. Nortan.

Subramaniam, V. (1980). *The Science of Public Policy-Making: Towards a New Discipline, Division of Postgraduate Extension Studies*, U.S: The University of New South Wales.

Subramaniam, V.(1997).”Changing Administrative Values in India”. *Indian Journal of Public Administration,* Vol. 93, No. 3.

Torgerson, D. (1986).*Between Knowledge and Policies: Three Faces of Policy Analysis*. Australia: Stringer.

Torgerson, D. (2005). Democracy through Policy Discourse. In Hajer,M. and Wagenaar, H.(Eds.). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society.*Cambridge: Cambridge University Press.

Weiss, C. (Ed.) (1977). *Using Social Science Research in Public Policy-Making*, Lexington : D.C. Heath.

9.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:

- नीति विज्ञान अवधारणा का निर्माण हैरोल्ड लासवेल ने सन् 1951 में किया था।
- नीति विज्ञान बहु-विषयात्मक, लासवेलात्मक, आदर्शात्मक तथा समस्या-उन्मुख है।
- नीति विज्ञानों में विकल्प, भविष्यवाणी तथा अधिकतमता सम्मिलित हैं।
- इसका मुख्य सम्बन्ध नीति-प्रक्रिया में सुधार से है।
- यह सामाजिक समस्याओं की परिभाषा तथा समस्याओं के समाधानों की व्याख्या करके वास्तविक दुनिया का प्रतिनिधित्व करती है।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- लासवेल की दृष्टि में नीति विज्ञान बहुविषयक हैं।
- नीति विज्ञान बहु-विषयात्मक परिप्रेक्ष्य, दृष्टिकोण तथा समस्योन्मुख दृष्टिकोण के साथ-साथ नीति विश्लेषण, नीति-प्रक्रिया तथा स्पष्टतः आदर्शात्मक/मूल्यात्मक दृष्टिकोण पर संकेन्द्रित है।
- नीति विज्ञानों की जड़ें अर्थशास्त्र में हैं।
- संवेदनशील तथा जानकार नीति वैज्ञानिक नए अवधारणात्मक पैराडाईम तथा विधि सम्बन्धी दृष्टिकोणों को प्रस्तुत करते हैं।
- लासवेल नीति विज्ञानों के प्रति दो दृष्टिकोणों की पहचान करते हैं, एक नीति–प्रक्रिया के ज्ञान पर सकेन्द्रित करते हैं तथा दूसरा नीति–प्रक्रिया में ज्ञान के प्रयोग पर।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- नीति विज्ञान दृष्टिकोण के क्षेत्र तथा विस्तार में समीक्षा, उपयोग, क्रियान्वयन तथा समापन सम्मिलित है।

बोध प्रश्न 3

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- नीति विज्ञान सामाजिक एवं राजनीतिक स्वीकार्यता के लिए प्रतिस्पर्धा करने वाली अनेकों तार्किक विचारधाराओं में से केवल एक का प्रतिनिधित्व करती हैं।
- अभी भी नीति विज्ञान में मूल्यों की निरंतरता है।
- नीति विज्ञानों में लोक प्रबंधन पर महत्वपूर्ण संकेन्द्रण है।
- एक दृष्टिकोण/पद्धति के रूप में, यह जटिल सामाजिक एवं राजनीतिक मुद्दों को सुलझाने में महत्वपूर्ण है।
- नीति-खोज पर ध्यान संकेन्द्रण है।
- नीति विज्ञानों का ध्यान लोकतंत्रीकरण तथा भागीदारी पर केन्द्रित है।
- नीति-नेटवर्क दृष्टिकोण का महत्व/मूल्य बढ़ रहा है।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- नीति विज्ञान अन-अपेक्षित नहीं हैं या संक्षिप्त इतिहास है।
- नीति विज्ञान सामाजिक रूप से प्रांसगिक ज्ञान के लिए निष्कपट आकांक्षाओं से कहीं आगे निकल गई हैं।

- नीति-खोज से नीति की ओर बदलाव है।
- नीति विज्ञानों की अनुभवात्मक तथा आदर्शात्मक/नियमात्मक तथ्यों को प्रस्तुत करने की उनकी असफलता के लिए आलोचना की गई है।
- नीति विज्ञानों की गतिशील प्रकृति की जड़ें आंतरिक तनाव में हैं।
- नीति विज्ञानों के समक्ष विधिगत समस्याओं का असमंजस है।

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

खंड 4
राजनीतिक और सामाजिक परिप्रेक्ष्य

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

इकाई 10 परिस्थितिकी दृष्टिकोण*

इकाई की रूपरेखा

10.0 उद्देश्य

10.1 प्रस्तावना

10.2 परिस्थितिकी अवधारणा

10.3 कृषि तथा औद्योगिक मॉडल

10.4 विकासशील समाज के लिये संगठित सांक्षेत्रिक-विवर्तित मॉडल

10.5 बाज़ार केन्टीन मॉडल : सांक्षेत्रिक अर्थव्यवस्था का आधार

10.6 रिग्स मॉडल का मूल्यांकन

10.7 निष्कर्ष

10.8 शब्दावली

10.9 संदर्भ लेख

10.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

10.1 उद्देश्य

इस इकाई के अध्ययन के बाद, आप निम्न को समझ सकेंगे :

- परिस्थितिक अवधारणा का परिक्षण;
- रिग्स का कृषि और औद्योगिक मॉडल ;
- संगलित सांक्षेत्रिक विवर्तित समाज का मॉडल; तथा
- रिग्स का मॉडल।

10.1 प्रस्तावना

वैश्वीकरण के युग में आधुनिक सरकारों के ढ़ांचे में परिवर्तन आया है। लोक प्रशासन अब बहु-मुखी दृष्टिकोण के साथ कार्य करता है। ताकि प्रगतिशील समाज के लक्ष्यों को प्राप्त किया जा सके। परिणामस्वरूप, विभिन्न सिद्धान्त उभर के आये हैं, जो इन समस्याओं को समझने के लिये महत्वपूर्ण हैं। इनमें से एक परिस्थितिक दृष्टिकोण है। यह दृष्टिकोण तब सामने आया जब पश्चिमी दृष्टिकोण विकासशील समाज की समस्यायों को सुलझाने में असमर्थ साबित हुये। साथ ही कई शिक्षाविदों का यह मानना रहा है की पश्चिमी मॉडल गरीब देशों के समस्या सुलझाने के लिये पर्याप्त नहीं हैं।

द्वितीय विश्व युद्ध के बाद एशिया अफ्रिका के कई देश औपनिवेशिक सत्ता से मुक्त हुये और राष्ट्र निर्माण तथा सामाजिक परिवर्तन में जुट गये। विकास सम्बन्धित अधिंकाश मॉडल और लेख प्रथम विश्व के देश (विकसित देश) पर उपलब्ध थे। इस अनुभूति ने कई नये अवधारणाओं को जन्म दिया, जो विकासशील तथा अविकसित देशों के लिये उपयुक्त थे। इसी अनुभूति ने परिस्थितिक दृष्टिकोण को जन्म दिया, जो विभिन्न देशों के वातावरण के परिस्थितिकी पर ध्यान केन्द्रित कर नीति निर्धारण करता है। इस इकाई में परिस्थितिकी

**योगदानः* डॉ. संध्या चोपड़ा, सलाहकार, लोक प्रशासन संकाय, समाजिक विज्ञान विद्यापीठ, इग्नू

अवधारणा का अध्ययन किया जायेगा। यह कृषि और उद्योग मॉडल के सामने लाता है, जो रिग्स के संगलित संक्षेत्रिक विवर्तित मॉडल के पूर्व आता हैं। यह विवर्तित समाज के विशेषताओं का भी अध्ययन करेगा।

10.2 परिस्थितिकी अवधारणा

''परिस्थितिकी'' (Ecology) शब्द को जीव विज्ञान से लिया गया है, जो जानवरों की प्रजातियों और प्राकृतिक वातावरण के बीच संबंध देखता है। जॉन एम गॉस (John M. Gaus) ने कहा है कि अफसरशाही और उसके वातावरण के बीच संबंध का अध्ययन करने के लिये परिस्थितिकी का अध्ययन आवश्यक है (अरोरा, 1984)। टालकट पारसन्स (Talcott Parsons) ने समाजशास्त्र में समान्य प्रणाली दृष्टिकोण दिया, जो परिस्थितिकी दृष्टिकोण से पहले आया। फ्रेंड रिग्स, समाजशास्त्री ने परिस्थितिकी अवधारणा दी, जो प्रशासनिक प्रणाली और उसके वातावरण के बीच के गतिशील संबंध का अध्ययन करता है। रिग्स का मानना था की प्रशासनिक ढ़ांचे को उसके वातावरण से अलग कर नहीं देखा जा सकता है। उन्होंने माना की प्रशासनिक प्रणाली समाज की उप-प्रणाली है, जो अन्य उप प्रणाली से प्रभावित होते हैं। परिस्थितिकी दृष्टिकोण के अनुसार, प्रशासनिक प्रणाली सांस्कृतिक संदर्भ ने उत्पन्न होती है, जिसमें द्वि-पक्षीय (Two-way) सम्प्रेशन (Communication) होता है।

रिग्स का मानना था की समाज को कई कार्य करने होते हैं, और यह कार्य व्यक्तियों को ढाँचा बनाने में मजबूर करते हैं, जो सामाजिक, राजनैतिक, संप्रेशनसील तथा प्रतीकात्मक हो सकता है। अतः प्रशासन संस्कृति बाध्य है। रिग्स ने अपनी पुस्तक ''द इकोलोजी ऑफ पब्लिक एडमिनिट्रेशन'' (The Ecology of Public Administration) (1961) में लोक प्रशासन तथा बाह्य वातावरण के गतिशील संबंध की चर्चा की। इस दृष्टिकोण को अपनाने की बात सर्वप्रथम ड्वाईट वालडो (Dwight Waldo) ने 1955 में की। परिथितिकी दृष्टिकोण का वृद्ध परिप्रेक्ष्य में समझने के लिये रिग्स के दो मॉडल का अध्ययन करना आवश्यक है – कृषि और औद्योगिक मॉडल और संगलित-सांक्षेत्रिक-विवर्तित मॉडल (Fused-Prismatic Diffracted)।

10.3 कृषि तथा औद्योगिक मॉडल

रिग्स ने समाज को कृषि तथा उद्योग में विभाजित किया, इसलिये कृषि या एगरेरिया (Agraria) तथा औद्योगिक या इंडस्ट्रीया (Industria)। इस मॉडल का विकास इन समाजों में राजनैतिक और प्रशासनिक परिवर्तनों के अध्ययन के लिये किया गया। चाईना एगरेरिया मॉडल तथा अमेरिका इण्डस्ट्रीया मॉडल का उदाहरण है। रिग्स का मानना था की सभी समाज कभी न कभी एगरेरिया से इण्डस्ट्रीया में परिवर्तित होते हैं।

एगरेरिया मॉडल की विशेषताये हैं:

- मुख्यता जोड़ने वाली, निर्धारित/निश्चित तथा विसारित;
- सामाजिक और क्षेत्रीय गतिशीलता सीमित होती हैं, तथा स्थानीय समूह स्थिर होते हैं;
- सरल तथा व्यावसायिक भेदभाव कम होता हैं; तथा
- भेदात्मक स्तर विन्यास प्रणाली का होना।

इण्डस्ट्रीया की विशेषतायें निम्न हैं:

- मुख्यतः सर्वक्षादीय (Universalistic), निश्चित तथा उपलब्धता नियम (Norms);

- सामाजिक और क्षेत्रीय गतिशीलता अधिक होती हैं;
- व्यावसायिक प्रणाली सु-विकसित होती हैं तथा अन्य सामाजिक ढ़ाँचों से अछूती हैं;
- वर्ग प्रणाली ''समानतावादी'' होती है, जो व्यवसायिक उपलब्धियों के सामान्यीकृत मानदंड पर आधारित हैं; तथा
- संघ होते हैं, जो कार्य पर आधारित होते हैं।

जल्दी ही, यह समझ में आया कि यह मॉडल वर्तमान समाज के दो ध्रुवों को दर्शाता हैं, न कि संक्रमणकालीन समाज को जो न तो पूर्ण रूप से औद्योगिक हैं, न पूर्णरूप से कृषि है। इसलिए रिग्स ने ''ट्रानसिशीया'' (Transitia) मॉडल बनाया, जो संक्रमणकालीन समाज को दर्शाये। ''एगरेरिया – इण्डस्ट्रीया'' मॉडल की आलोचना इस बात पर हुई, की 'इण्डस्ट्रीय' अलग या पृथक नहीं है परन्तु इसमें एग्ररेरिया के अंश सम्मिलित हैं। अतः द्वि-ध्रवीय समाज नहीं हो सकते हैं। इस मॉडल ने कृषि से औद्योगिक समाज के विकास को एक तरफा मान लिया। समाज का दो भागों में वर्गीकरण निराकार और साधारण था।

प्रशासनिक उप-प्रणाली के विश्लेषण को सही रूप से नहीं किया गया। प्रशासनिक उप-प्रणाली के वातावरण को अधिक समझाया गया। इसलिये यह माना गया की सक्रमणकालीन समाजों का अध्ययन इस मॉडल से नहीं किया जा सकता है। रिग्स ने जल्द ही इस मॉडल को छोड़ संगलित– सांक्षेत्रिक विवर्तित मॉडल का विकास किया।

बोध प्रश्न 1

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपना उत्तर मिलाइए।

1) एगरेरिया – इण्डस्ट्रीया मॉडल की विशेषतायें समझाइए।

.....

.....

.....

.....

.....

10.4 विकासशील समाज के लिए संगठित-साक्षेत्रिक-विवार्तित मॉडल

यह मॉडल प्रगतिहासिक विकासशील और विकसित समाजों के अध्ययन के लिये आदर्श हैं। ढ़ाँचागत कार्यात्मक दृष्टिकोण की अवधारणा को बताते वक्त यह कहा गया हैं कि सामाजिक ढ़ाचे कई समाजों में कई कार्य करेंगे। ऐसे बहु-कार्यक्षमता (Multi-functionality) या कार्यात्मक रूप से विसरित कहा गया है। वहीं दूसरी ओर कार्यात्मक रूप से विशिष्ट सामाजिक ढ़ाँचे केवल सीमित कार्य करते थे। रिग्स ने कार्यात्मक रूप से विसरित समाजों को ''संगलित'' कहा और कार्यात्मक रूप से विशिष्ट को ''विवर्तित'' (Functionally Diffused) कहा है। इन दोनों के मध्य आने वाले समाज को ''सांक्षेत्रिक'' (Prismatic) कहा है, जिसमें संगालित और विवर्तित दोनों के गुण पाये जाते हैं। रिग्स ने कहा की सभी समाज सांक्षेत्रिक होते हैं, क्योंकि पूर्ण रूप से संगलित या विवर्तित होना संभव नहीं हैं। रिग्स ने यह मॉडल को एक मापदंड के रूप में विकसित किया और इनके गुण वास्तविक समाज में देखने को नहीं मिलते हैं।

यदि हम सांक्षेत्रिक सामाजों की बात करे तो उनकी विशेषताये निम्न हैं, जो ''संगलित'' और ''विवर्तित'' समाजों के बीच आती हैं। रिग्स मॉडल का मुख्य उद्वेश्य प्रशासनिक उप-प्रणाली का अध्ययन करना था, जिसे उन्होंने ''साला'' (Sala) कहा। उन्होंने ''साला'' मॉडल का अन्य सामाजिक ढ़ाँचे के साथ संबंध का अध्ययन किया। विकासशील अथवा संक्रमणकालीन समाजों के प्रशासनिक समस्याओं का अध्ययन रिग्स मॉडल में किया गया। सांक्षेत्रिक समाज की विशेषतायें हैं:

विविधता (Heterogeneity)

विविधता का अर्थ हैं कि विभिन्न प्रकार के प्रणाली, प्रथाए तथा दृष्टिकोण एक साथ हैं। इसमें संगलित और ''विवर्तित'' समाज दोनों की विशेषतायें रहती हैं, जैसे शहरी क्षेत्र में विवेकी बुद्विमान वर्ग हैं और ग्रामीण क्षेत्र में आज भी वरिष्ठ जनों के पास कई राजनैतिक, धार्मिक, प्रशासनिक कार्य होते हैं। ऐसे होने का अह्म कारण है कि सामाजिक परिवर्तन असमान हैं। सांक्षेत्रिक समाज की प्रशासनिक उप-प्रणाली ''साला'' आधुनिक ''ब्यूरो'' (विभाग) और परम्परागत ''कोर्ट या ''चेम्बर'' के साथ उपस्थित हैं।

औपचारिकतावाद (Formalism)

औपचारिकतावाद (Formalism) का अर्थ हैं कि ''नियम और वास्तविकता के बीच अनुरूपता (अरोरा, 2008, *op.cit.*)। औपचारितावाद का उलटा होता है यथार्थवाद। उदाहरण के लिये सरकारी अफसर कई नियमों से बंधे हुये होते हैं, परन्तु वास्तव में उनके कार्य पृथक होते हैं। संगलित और विवर्तित समाजों में यर्थाथवाद अधिक होता हैं। औपचारिकतावाद के कारण सरकारी अफसरों के पास नियमों के क्रियान्वयन में बहुत स्वतत्रंता होती हैं। सांक्षेत्रिक समाज में औपचारिकतावाद होने का मुख्य कारण हैं कि आम जनता में जागरूकता कम होती है तथा वह सामाजिक उद्वेश्यों के प्रति प्रतिबध्द्वता भी कम होती है। इस प्रकार के औपचारिकतावाद व्यवहार से भ्रष्टाचार को बढ़ावा मिलता हैं।

औपचारिकतावाद और यर्थाथवाद के बीच विरोधाभास के कारण विवर्तित समाज में प्रशासनिक बदलाव लाये जाते हैं। यह विरोधाभास सांक्षेत्रिक समाज और विवर्तित समाज के बीच देखने को मिलता है। यह भी सच है कि विवर्तित समाज में सरकारी अधिकारियों का व्यवहार नियमों से बहुत अलग होता है। इसलिये प्रशासनिक सुधारों का बहुत प्रभाव नहीं होता है।

अतिव्यापी (Overlapping)

विवर्तित समाज में औपचारिक विभेदित ढ़ाँचे और संगलित के अविभेदित ढ़ांचे किस सीमा तक साथ रह रहे हैं (अरोरा, *ibid*)। विवर्तित समाज में अतिव्यापी (Overlapping) नहीं होता है, क्योंकि सामाजिक प्रणाली के विभिन्न ढ़ांचे अपने निर्धारित कार्य स्वायत्त रूप से करते हैं। वहीं संगलित समाज में सभी कार्य एक ही सामाजिक ढांचे द्वारा किये जाते हैं। अतः संगलित समाज में अतिव्यपिता नहीं हो सकती है। सांक्षेत्रिक समाज में नये समाजिक ढांचे बनते हैं, परन्तु अधिभेदित ढ़ांचे का वर्चस्व रहता हैं। प्रशासनिक उप-प्रणाली ''साला'' में अतिव्यापी का अर्थ है कि वास्तविक प्रशासनिक कार्य गैर प्रशासनिक मापदंड से प्रभावित हैं। गैर प्रशासनिक तत्व हैं जैसे सामाजिक, सांस्कृतिक, राजनैतिक, आर्थिक या धार्मिक तत्व। सांक्षेत्रिक समाज में अतिव्यापकता कई तत्वों से व्यक्त की जाती है, जैसे स्वजन पक्षपात, बहु-सांप्रदायिकता या ''क्लेक्ट''(Clect), बहु-नारमावटिबिज़्म (नये बहु नियम), आम सहमति की कमी, अधिकार और नियन्त्रण में भेद। इन सभी को नीचे समझाया गया है।

स्वजन पक्षपात (भाई भतीजावाद– Nepotism)

सांक्षेत्रिक समाज में जाति, धर्म, परिवार तथा निष्ठा ही आधिकारिक भरती का आधार होता है। यह तत्व प्रतिबंध के बाद भी रहते हैं। विवर्तित समाज में आधिकारिक भरती का आधार है संविभौमिकता (Formalism) होता है। ऐसा इसलिये है क्योंकि सांक्षेत्रिक समाज में ''चुनाव'' हैं, जो ''सार्वभौमिकता और ''निश्चिता'' के बीच होता है, अर्थात् कभी-कभी सार्वभौमिकता को माना जाता है और कभी निश्चित्ता को। यह इस बात पर निर्भर करता है कि किन लोगों का चुनाव किया जाता है, तथा चयन करने वाले अधिकारियों से उनके क्या संबंध हैं।

बहु-सांप्रदायिकता अथवा क्लेक्टस् (Clects)

बहु सांप्रदायिकता (Poly-Communalism) का अर्थ हैं कि एक साथ बहुत सारे संजाति धर्म और जाति के लोग हैं जिनके संबंध आपस में अच्छे नहीं हैं। यह समाज के विभिन्न समुदायओं का नेतृत्व करते हैं। रिग्स ने इन समूह हो ''क्लेक्टस'' (Clects) की संज्ञा दी तथा इनकी विशेषताएं हैं, प्राप्ति के नियम, चुनाव और बहु-क्रियाएं। क्रियात्मक रूप से ''क्लेक्टस'' व्यापक या बिखरे हुये होते हैं, अर्थ पारम्परिक कार्य करते हैं, परन्तु इनका संगठन आधुनिक होता है।

रिग्स के अनुसार, पारिस्थितिक तत्व प्रशासनिक प्रणाली को प्रभावित करता हैं, इसी प्रकार कलेक्टस् ''साला'' को प्रभावित करते हैं। अतः सरकारी अधिकारियों की निष्ठा समाज के प्रति अधिक होती है, न कि सरकार के प्रति। अधिकारिक भर्ती के समय अल्पसंख्यक वर्ग को असंगत प्रतिनिधित्व मिलता है, इसलिए ''कोटा प्रणाली'' की स्थापना की गयी। रिग्स का मानना था इस प्रणाली से समाज के विभिन्न वर्गों के बीच मतभेद उत्पन्न होते हैं। ''साला'' अधिकारी कलेक्टस के साथ साझेदारी कर उनके एजेन्ट के रूप में कार्य करने लगते हैं। यह सरकार के कार्य को प्रभावित करते हैं और भ्रष्टाचार को बढ़ावा देते हैं।

बहु-नियमता (Poly-Normativism)

यह सांक्षेत्रिक समाज की विशेषता है, जहां परम्परागत व्यावहार नये नियमों के साथ रहता है इस कारण से व्यवहार के नियमों को लेकर एकमतता नहीं होती, जो ''साला'' को प्रभावित करती है। ''साला'' अधिकारी सार्वजनिक रूप से निष्पक्ष, सर्वाक्षवादीय और उपलब्धी को मानने वाले हैं, परन्तु वास्तविकता में यह भेद-भाव करने वाले, व्यक्तिगत तथा पटकथा (नाटकीय) व्यवहार करते हैं। सरकारी अधिकारियों का चयन किसी विशेष समुदाय के लिये किया जाता है। यदि चयन योग्यता के आधार पर कर भी लिया जाय, तो पद उन्नती किसी विशिष्ठ कारण से होती है। आम नागरिक और ''साला'' के बीच संबंध बहु-नियमता से प्रभावित होता है। आम जनता यह उपेक्षा करती हैं कि सरकारी अधिकारी ईमानदार और नियमों का पालन करने वाले होंगे, परन्तु यह गुण उनमें नहीं होते और वे पक्षपाती रूप से लाभ अर्जन करना चाहते हैं।

अधिकार और नियन्त्रण में अन्तर (Separation of Authority and Control)

सांक्षेत्रिक समाज में अधिकारी ढ़ाचें और नियन्त्रण ढ़ांचे में अन्तर होता है। कुछ समाजों में अत्याधिक केन्द्रीकृत और संकेन्द्रित अधिकार संरचना होती हैं, परन्तु फिर भी नियंत्रण प्रणाली स्थानीय और अस्त-व्यस्त होती हैं। इसका अर्थ यह है कि कानूनन अधिकार और वास्तविक (गैर कानूनी) नियन्त्रण में अन्तर होता है। इन नियन्त्रण प्रणाली की जड़े बहु–संप्रदायिकता, क्लेक्टस् तथा बहु-नियमता (पौली-नौरमेटिविजम) (बहु नियमों) में पाई जाती है।

राजनेता प्रशासनिक अधिकारी संबध प्रभावित होते हैं तथा असंतुलित सत्ता का जन्म होता है, जिसमें ''साला'' अधिकारी नीति निर्माण प्रक्रिया को प्रभावित करते हैं। यह सब सांक्षेत्रिक समाज में देखने को मिलते हैं। नौकरशाहों का वर्चस्व होता है, जो राजनैतिक प्रक्रिया को कमजोर करता है और सांक्षेत्रिक समाज में प्रशासन अनुत्तरदायी होता है। रिग्स के अनुसार, संक्रमणकालीन समाज में लोक प्रशासन को यदि मजबूत किया जाये तो राजनैतिक विकास थम जाता है। ''साला'' अधिकारी, ''अधिकारी'' के रूप में बहुत शक्तिशाली होते हैं, परन्तु प्रशासन में कमजोर होते हैं। इस कारण से भर्ती में स्वजन पक्षपात (भाई भतीजावाद), भ्रष्टाचार और अकुशलता को बढ़ावा देते हैं। रिग्स ने आगे चलकर ''बाज़ार-केन्टीन'' मॉडल को विकसित किया, जो मूलतः सांक्षेत्रिक समाज में बाज़ार शक्ती से प्रभावित होता है।

10.5 बाज़ार केन्टीन मॉडल : सांक्षेत्रिक अर्थव्यवस्था का आधार

संक्षेत्रिक और संक्रमणकालीन समाज में अर्थव्यवस्था का प्रतिनिधित्व ''बाज़ार केन्टीन'' मॉडल करता है, जैसा एफ डब्ल्यू रिग्स ने प्रसारित किया। यह सांक्षेत्रिक समाज की आर्थिक उप-प्राणाली है जिसका नाम रिग्स ने ''बाज़ार केन्टीन'' दिया। बाज़ार में मूल्य निर्धारण मांग और पूर्ति के आधार पर होता है, परन्तु केन्टीन में कृषि मूल्य अनिश्चितता बनी रहती है (सिंह, 2002)। विवर्तित समाज में मूल्य निर्धारण मांग और पूर्ति के आधार पर होती है, परन्तु संगलित समाज में ''अखाड़ा'' (रंगभूमि) तत्व (ऐसे तत्व जैसे शक्ति का संतुलन प्रतिष्ठा, एकजुटता, अन्य धर्म, समाजिक और पारिवारिक तत्व) प्रभुत्व रखते हैं। सांक्षेत्रिक समाज में बाज़ार और अखाड़ा तत्व परस्पर सम्पर्क में रहते हैं और मूल्य अनिश्चितता को जन्म देते हैं। वह मूल्य होते हैं जो सभी के लिये आम होते हैं, जो किसी सेवा अथवा वस्तु के लिये निर्धारित नहीं किये जा सकते।

सांक्षेत्रिक समाज के आर्थिक उप-प्रणाली ''सब्सिडी केन्टीन'' (Subsidised Canteen) के रूप में कार्य करता है, जहां वस्तु और सेवायें निम्न दर पर उपलब्ध कराये जाते हैं। ये सब्सिडी कलेक्टस (Subsidy Clects) अथवा राजनैतिक समूह के विष्ठित सदस्याओं को दिया जाता है, जिनके पास केन्टीन की पहुंच होती है। ''उपकेन्टीन'' (Tributary Canteen) में ''बाहर'' के सदस्यों को अधिक मूल्य में वस्तु दिये जाते हैं। अतः सांक्षेत्रिक समाज में सार्वजनिक सेवाओं के लिये मूल्य, ''साला'' अधिकारी और उनके ग्राहक के संबंध पर निर्भर करते हैं (साहिनी और वायुनानदन, 2010)।

सांक्षेत्रिक (Prismatic) समाज के आर्थिक उपप्रणाली में ''सौदेबाज़ी'' होती हैं, जो वित्तीय प्रशासन के बजट, लेखांकन, अंकेक्षण, कर एकत्रीकरण आदि को प्रभावित करता है। सरकारी राज्सव के एकत्रीकरण पर भी दुष्प्रभाव होता है, जिससे सरकारी अधिकारियों की कुल मेहनताना कम हो जाता है। इस कारण से सरकारी अधिकारी भ्रष्टाचार फैलाते हैं।

सांक्षेत्रिक समाज की विशेषताओं के विश्लेषण के बाद समाज में परिवर्तन की प्रक्रिया को समझाना भी आवश्यक है। यदि परिवर्तन बाह्य दबाव जैसे तकनीकी सहायता के कारण होता है, तो इसे ''बहिजीव'' (Exogenous) कहते हैं। वही दूसरी और आन्तरिक परिवर्तन से होता है, तो इसे ''अंतजति'' परिवर्तन कहते हैं। जब आंतरिक और बाहरी दबाव काम करते हैं, तो इसे सम-आनुवंशिक (Endogenous) परिवर्तन कहते हैं। सांक्षेत्रिक समाज में बहिजति और अंर्तजति दोनों होते हैं। यदि विवर्तन की प्रक्रिया अधिक बहिजति हैं, तो सांक्षेत्रिक चरण में अधिक औपचारिकतावाद, विविधता तथा अतिव्यापीता होती है। ऐसे

समाजों को बाहर-सांक्षेत्रिक कहलाती हैं। अन्तर-सांक्षेत्रिक समाज में, सांक्षेत्रिक चरण अंर्तजति होता है, तथा नयी संस्थानों के पूर्व प्रभावी व्यवहार होता है। बाहर सांक्षेत्रिक समाज में औपचारिक संस्थाएं पहले स्थापित होते हैं और बाद में यह अपेक्षा की जाती है कि समाजिक ढ़ांचा नये नियमों के अनुसार परिवर्तित होती हैं।

10.6 रिग्स मॉडल का मूल्यांकन

रिग्स की सांक्षेत्रिक साला मॉडल की भी आलोचना की गयीः

1) रिग्स ने भौतिक विज्ञान के शब्द उपयोग किये जैसे विवर्तित, अपवर्तित और सांक्षेत्रिक जो समाज की प्रकृति और कार्य की व्याख्या नहीं कर सकते।

2) तीसरे विश्व के देशों के प्रशासनिक परिवर्तन की प्रक्रिया को पारिस्थितिक दृष्टिकोण द्वारा नहीं समझाया जाता हैं।

रिग्स के विश्लेषण में बाहरी वातावरण का प्रशासनिक उप-प्रणाली पर प्रभाव देखा जाता है न कि इसका विपरीत। किसी भी अध्ययन को परिस्थितिक कहलाने के लिये प्रणाली का वातावरण से परस्पर संबंध महत्वपूर्ण है। दोनों ही एक दूसरे को प्रभावित करते हैं।

रिग्स ने सामाजिक-सांस्कृतिक आर्थिक, और राजनैतिक तत्वों का ''साला'' पर प्रभाव देखा, परन्तु साला का इन सब तत्वों पर प्रभाव राजनैतिक वातावरण में नहीं देखा। सांक्षेत्रिक समाज में प्रशासनिक उप-प्रणाली स्वयात् रूप से सामाजिक आर्थिक परिवर्तन को निर्देशित करती है। स्वशासित प्रणाली का सामाजिक आर्थिक आयामों पर प्रभाव का भी अध्ययन किया जाना चाहिये।

संक्रमणकालीन समाज के सामाजिक प्रणाली की विविध व्याख्या सांक्षेत्रिक मॉडल द्वारा किया गया है, परन्तु प्रशासनिक उप-प्रशासन को प्रभावित करने वाले पर्यावरण तत्वों को महत्व दिया गया है। परन्तु प्रशासनिक उप-प्रणाली के उत्पाद कुशलता का विश्लेषण विभिन्न प्रशासनिक अंगों का विभिन्न प्रसंग में उत्पादन कुशलता आदि पर जोर नहीं दिया गया। इस मॉडल में विभिन्न सामाजिक ढ़ांचों के तुलानात्मक स्वतन्त्रता की बात नहीं की गयी है। यह संभव है कि संक्रमणकालीन समाज में सांक्षेत्रिक सामाजिक सांस्कृतिक उप-प्रणाली हो तथा नौकरशाही उप-प्रणाली विवर्तित हो। भारत और मलेशिया में यह देखने को मिलता हैं।

अतः सांक्षेत्रिक समाज में सांक्षेत्रिक के सभी तत्व देखने को मिले पर संभव नहीं है सामाजिक ढांचे विवर्तित भी हो सकते हैं। इसलिये सांक्षेत्रिक मॉडल में मिश्रित वर्ग हो सकता है। अमेरिका को विवर्तित समाज का मॉडल माना गया है, जबकि यह पाया गया की वह सांक्षेत्रिक समाज है। परिस्थितिक दृष्टिकोण में यह बताया गया की अमेरिका की सोच के अनुसार, तीसरे विश्व के देश पिछड़े हुये, अविकसित हैं और उनकी मुक्ति तभी संभव है, जब वे अमेरिका के इण्डस्ट्रीया (Industria) मॉडल को अपनाये।

रिग्स के मॉडल की तरह यह साधारण तौर पर नहीं कहा जा सकता है कि औपचारिकतावाद सर्वथा नौकरशाही के पराक्रम को बढ़ाता है, अथवा प्रशासनिक पराक्रम का प्रशासनिक कुशलता से विपरीत संबंध है। ''पराक्रम'' (सत्ता, शक्ति) शब्द की परिभाषा महत्वपूर्ण है। रिग्स को अपने अध्ययन में कई ढ़ांचागत परिस्थितयों के अन्तर संबंधों को ध्यान में रखना चाहिये था। अतिव्यापीता हमेशा खराब ही नहीं होती, कई बार वह अपने साथ नये विचार और रोचक परिवर्तन भी लाती है।

अमेरिका जैसे देशों में कई बार दो या अधिक प्रतियोगी एजेन्सी की स्थापना की जाती है, जिनके कार्य एक दूसरे पर ओवरलेप करते हैं, जिस कारण से क्षय भी होता है परन्तु कई नये विचार भी उत्पन्न होते हैं। यह देखा गया है कि प्रशासनिक सुधारों के लिये कार्यों का प्रतिरूप बनाना आवश्यक है, पुरानी नौकरशाही से प्रतिस्पर्धा अथवा उसे पूर्ण रूप से अनदेखा कर देना। अतः अतिव्यापोता का अर्थ ही बेकार और साधनों का क्षय नहीं हैं और रिग्स को इस बात का उपयोग अपने अध्ययन में करना चाहिये था।

बोध प्रश्न 2

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) सांक्षेत्रिक समाज की विशेषतायें समझाइए।

.....

.....

.....

.....

.....

2) बाज़ार केन्टीन मॉडल पर एक नोट लिखिये।

.....

.....

.....

.....

.....

10.7 निष्कर्ष

लोक प्रशासन के अध्ययन में परिस्थितिकी दृष्टिकोण अलग है, क्योंकि इसमें कई परिस्थितिक तत्व सम्मिलित हैं। रिग्स मॉडल में प्रशासनिक परिस्थितिक के सामाजिक सांस्कृतिक और आर्थिक पक्षों को व्यापक रूप से लिया गया है। रिग्स मुख्य रूप से विकासशील देश जो संक्रमण के स्तर से गुजर रहे हैं, उनके प्रशासनिक उप-प्रणाली ''साला'' की समस्याओं का अध्ययन करना चाह रहे थे। संगलित अथवा विवर्तित समाज के प्रशासनिक पैटर्न का अध्ययन उनका मुख्य उद्देश्य नहीं था। विकासशील प्रशासन के लिये रिग्स का योगदान उनके परिस्थितिक मॉडल से बाहर था, परन्तु तुलानात्मक लोक प्रशासन के लिये उनका योगदान महान रहा है। रिग्स के आदर्श मॉडल ने तुलानात्मक लोक प्रशासन में कई शोध कार्य को जन्म दिया। उनका सृजन इस प्रकार किया गया की उनके द्वारा लिये गये विभिन्न चरों के बीच वह संबध को परिदर्शित कर सके। परिस्थितिक मॉडल विभिन्न समाजों के बीच गुणात्मक तुलना करने में सहायक होता है। विवर्तित को सांक्षेत्रिक समस्या में मापने के लिये इस मॉडल का उपयोग किया जाता हैं। इन सब सीमाओं के बाद भी परिस्थितिक मॉडल प्रशासनिक प्रणाली और सामाजिक वातावरण के बीच संवाद की जागरुकता लाने में सफल हुआ है। रिग्स ने लोक प्रशासन में एक नया दृष्टिकोण लाया है, जिसने कई विद्वानों को एक नई सोच प्रदान की और लोक प्रशासन के लिये परिस्थितिक दृष्टिकोण अतुल्य रहा है।

10.8 शब्दावली

स्तरीकृत विभेदीकरण (Stratified Differentiation) : विभिन्न समूह के बीच संरचित असमानता न की अन्य प्रकार की असमानता।

बहु-नियमता (Poly-Normativism) : पारपरिक व्यावहार प्रणाली कई प्रकार के मानदंड।

सर्वक्षादीय मानदंड (Universalistic Norms) : जो मानंदड बनाये गये हैं, उनका प्रयोग सर्वाक्ष है।

10.9 संदर्भ लेख

Arora. K. R (2002), *Comparative Public Administration*, New Delhi, India: Associated Publishing House.

Dhameja, A and Mishra, S. (2016). *Public Administration: Approaches and Applications*, Noida,India: Pearson.

Sahni P. and Vayunandan E. (2010).*Administrative Theory*, New Delhi,India: PHI.

Singh A.(2002). *Public Administration, Roots and Wings*, New Delhi, India: Galgotia Publishing House.

10.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होनी चाहियेः
   - कृषि समाज में पटकथीय मानदडं।
   - सीमित समाजिक गतिशीलता।
   - सरल व्यवसायिक अन्तर।
   - विभेदक स्तर विन्यास (स्तरण)।
   - इण्डस्ट्रीया में इसके विपरीत विशेषतायें होती हैं।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होनी चाहियेः
   - विविधता
   - ओवरलेपिंग (Overlapping)
   - औपचारिकतावाद

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होनी चाहियेः
   - बाज़ार और अखाड़ा तत्व अर्थव्यवस्था को निर्धारित करता है।
   - आर्थिक उप-प्रणाली सबसिडाईस्ड केन्टीन (Subsidised Canteen) के अंग के रूप में कार्य करती है।
   - सौदेबाजी होती है।
   - भ्रष्टाचार व्यापाक हैं।

इकाई 11 नवीन लोक प्रशासन दृष्टिकोण*

इकाई की रूपरेखा

11.0 उद्देश्य

11.1 प्रस्तावना

11.2 लोक प्रशासन के चरण

11.3 नवीन लोक प्रशासन की अवधारणा

11.4 नवीन लोक प्रशासन में मुख्य विषय

11.5 नवीन लोक प्रशासन की विशेषताएँ

11.6 निष्कर्ष

11.7 शब्दावली

11.8 संदर्भ लेख

11.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

11.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद, आप निम्न को समझ सकेंगेः

- लोक प्रशासन की परिभाषा;
- लोक प्रशासन के उद्‌भव तथा चरणों की चर्चा;
- नवीन लोक प्रशासन की अवधारणा का वर्णन;
- नवीन लोक प्रशासन के विषयों और विशेषताओं की व्याख्या; और
- नवीन लोक प्रशासन के महत्व का विश्लेषण।

11.1 प्रस्तावना

नवीन लोक प्रशासन को समझने से पहले लोक प्रशासन के स्वरूप को समझना आवश्यक है। आपके पास इसके बारे में पहले से ही एक उचित विचार है, क्योंकि इस पाठ्यक्रम की पहली इकाई में इसे समझाया जा चुका है। लोक प्रशासन उस प्रशासन को संदर्भित करता है, जो लोगों के कल्याण के लिए प्रदान की जाने वाली सेवाओं के रूप में कार्य करता है। इसलिए, लोक प्रशासन सरकारी नीति का कार्यान्वयन है और यह एक शैक्षिक विषय भी है। लोक प्रशासन सन् 1887 में विषय के रूप में प्रकट हुआ, जब वुडरो विल्सन (Woodrow Wilson) ने औपचारिक रूप से "प्रशासन के अध्ययन" के अधिकृत लेख में लोक प्रशासन को मान्यता दी।

विल्सन का लेख अध्ययन-विषय के रूप में लोक प्रशासन के आरंभ के लिए महत्वपूर्ण सीमाचिह्न की तरह माना गया। कार्य में शासन अध्ययन के लिए पृथक अध्ययन-विषय की तरह प्रशासन पर विल्सन के दृष्टिकोण ने लोक प्रशासन को प्रोत्साहित किया। उसके लेख के प्रभाव के कारण, विल्सन को लोक प्रशासन का प्रवर्तक माना जाता है। लेकिन विल्सन के लेख को पहला वास्तविक और सुव्यवस्थित शासन अध्ययन नहीं माना जा सकता।

* *योगदानः* डॉ. संध्या चोपड़ा, सलाहकार, लोक प्रशासन संकाय, समाजिक विज्ञान विद्यापीठ, इग्नू

विल्सन से पूर्व बहुत से अध्ययन-विषय और संरचनाएँ थीं, जिन्होंने कार्य में शासन पर गंभीर अध्ययन का विषय अपने ऊपर लिया, जिनमें से कुछ उदाहरण हैं, रामायण, महाभारत और अस्ट्रियन और जर्मन विद्वानों द्वारा लिए गए कुछ खंड।

लोक प्रशासन में एक सरकार द्वारा ली गई जिम्मेदारी में अपने लोगों की देखभाल करने, या उनके कार्यों का संचालन करने के लिए विविध गतिविधियाँ होती हैं। इस बात को ध्यान में रखते हुए, लोक प्रशासन की अवधारणा की विविध व्याख्याओं में "लोक" तथा "प्रशासन" के अर्थ को समझना अति महत्वपूर्ण है। "लोक" शब्द राज्य या सुनिश्चित क्षेत्र के लोगों के लिए है। जिस तरह राज्य के लोगों की इच्छा राज्य की सरकार द्वारा दर्शायी जाती है, उसी तरह लोक शब्द का भी एक विशेष सरकारी अर्थ है। इसलिए सरकार द्वारा किए गए प्रशासन के कार्यों के लिए लोक प्रशासन शब्द का प्रयोग किया जाता है।

11.2 लोक प्रशासन के चरण

तथापि लोक प्रशासन के अध्ययन-विषय को धीरे-धीरे प्रोत्साहन मिला, उसके पश्चात् अध्ययन के एक विशेष क्षेत्र के रूप में नए लोक प्रशासन के विकास को महत्वपूर्ण चरणों की संख्या में घटित किया गया।

हम लोक प्रशासन के इतिहास को निम्नलिखित पाँच अवधियों में विस्तृत रूप से विभाजित कर सकते हैं:

- अवधि I (1887-1926)
- अवधि II (1927-1937)
- अवधि III (1938-1947)
- अवधि IV (1948-1970)
- अवधि V (1971-अभी तक जारी)

अवधि I (1887-1926) लोक प्रशासन द्विभाजन

लोक प्रशासन की विद्या का जन्म संयुक्त राज्य अमेरिका में हुआ। लोक प्रशासन को शैक्षिक अध्ययन के रूप में प्रारंभ करने का श्रेय वुडरो विल्सन (Woodrow Wilson) को जाता है, जो प्रिंसटन विश्वविद्यालय में राजनीति विज्ञान पढ़ाते थे और बाद में संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति बने। विल्सन को लोक प्रशासन के विषय के पिता के रूप में जाना जाता है। उनका लेख "प्रशासन का अध्ययन" सन् 1887 में प्रकाशित हुआ, उन्होंने राजनीति से अलग एक विषय के रूप में लोक प्रशासन का अध्ययन करने की आवश्यकता पर बल दिया। इसको राजनीति-प्रशासन द्विभाजन के सिद्धान्त के रूप में जाना जाता था, अर्थात् उदाहरणतया, राजनीति और प्रशासन के बीच अलगाव। राजनीति-प्रशासनिक द्विभाजन को अधिकतर विलसोनियन (Wilsonian) प्रशासन के विज्ञान के रूप में प्रस्तुत किया जाता है।

कार्यात्मक रूप से, प्रशासन राजनीति से अलग था। लोक प्रशासन के विकास पर तर्क-वितर्क किया गया कि यह राजनीतिक रूप से लिए गए नीतिगत निर्णयों के कार्यान्वयन से सम्बन्धित है। फ्रैंक गुडनाऊ (Frank Goodnow) ने इसे दो कार्यों में विचारात्मक रूप से विभाजित करने का प्रयत्न किया है। उनके अनुसार, "राजनीति को राज्य की नीतियों या अभिव्यक्तियों के साथ करना होगा" और "प्रशासन को इन नीतियों के निष्पादन के साथ करना होगा।" इस विश्लेषणात्मक विशिष्टता के अतिरिक्त, इन दो कार्यों के संस्थागत स्थानों को अलग किया गया था। राजनीति का स्थान विधायिका के रूप में पहचाना गया

और प्रशासन का स्थान सरकार की कार्यकारी शाखा और नौकरशाही के रूप में पहचाना गया।

अवधि II (1927-1937) प्रशासन के सिद्धान्त

इस अवधि की केन्द्रीय धारणा यह थी कि प्रशासन के कुछ "सिद्धान्त" हैं, जिन में लोक प्रशासन की दक्षता और अर्थव्यवस्था में वृद्धि करने की आवश्यकता है। यही वह समय था, जब औद्योगिक क्रांति का समय जोरों पर था और वह सभी देशों के साथ सम्बन्धित थे, जो अधिक कमाने के लिए किसी भी कीमत पर उत्पादन बढ़ा रहे थे। इसके साथ ही, उद्योगों का तेजी से विस्तार और प्रबन्धन में भरपूर समस्याएँ भी थी, जो आकस्मिक थी और इसलिए उन्हें हल करना मुश्किल था। यही वह समय था जब एफ. डब्ल्यू. टेलर (F.W. Taylor) और हेनरी फयोल (Henri Fayol) ने हस्तक्षेप किया और प्रशासन/प्रबन्धन के अपने सिद्धान्त तैयार किए। वे सफल प्रशासकों के अपने अधिकारों में थे और इसलिए उनके विचारों का बहुत महत्व था। यह अवधि लोक प्रशासन के इतिहास में "सिद्धान्तों" का स्वर्ण युग था, जब उसके सम्मान के लिए उसे उच्च उपाधि का आदेश दिया।

अवधि III (1938-1947) चुनौतियों का युग

इस अवधि के दौरान मुख्य विषय सार्वजनिक प्रशासन के अध्ययन के लिए "मानव सम्बन्धों" और "व्यावहारिक दृष्टिकोण" का समर्थन था। राजनीति-प्रशासनिक विरोधाभास का विचार अस्वीकार कर दिया गया था। इस बात पर तर्क-वितर्क किया गया था कि प्रशासन को राजनीति से अलग नहीं किया जा सकता, क्योंकि इसकी राजनीतिक प्रकृति और भूमिका है। प्रशासन केवल नीति निर्णय से सम्बन्धित नहीं है, बल्कि यह नीति प्रतिपादन करने से भी सम्बन्धित है। इसी प्रकार प्रशासन के सिद्धान्त को चुनौती दी गई। इस चरण के दौरान, प्रथम और द्वितीय चरण दोनों को चुनौती दी गई थी। यह विरोध किया गया था कि:

1) **राजनीति और प्रशासन को स्पष्ट रूप से कभी पृथक नहीं किया जा सकता** क्योंकि व्यवहार में, राजनीति और प्रशासन के बीच निकट सम्बन्ध है। सन् 1950 में, एक वैज्ञानिक ने लिखा, "लोक प्रशासन के सिद्धान्त का अर्थ हमारे समय में राजनीति के सिद्धान्त से भी है और अन्त में, निकोलस हेनरी (Nicholas Henry) कहते हैं, "इस घोषणा के साथ, विरोधाभास समाप्त हो गया।"

2) **प्रशासन के सिद्धान्त पर्याप्त कुछ नहीं थे।** हरबर्ट साइमन (Herbert Simon) और राबर्ट डह्ल (Robert Dahl) उपयुक्त दोनों विरोधों के पथ में थे। सन् 1947 में, हरबर्ट साइमन ने अपनी पुस्तक *"प्रशासनिक व्यवहार"* (*Administrative Behaviour*) में लिखा था कि "प्रशासन के वर्तमान सिद्धान्तों का एक घातक दोष यह है कि लगभग प्रत्येक सिद्धान्त के लिए कोई भी समान रूप से तर्क संगत और स्वीकार्य विरोधात्मक सिद्धान्त पा सकते हैं।" साइमन के निष्कर्ष के अनुसार, सिद्धान्त अवैज्ञानिक रूप से व्युत्पन्न है और नीतियों से अधिक नहीं है। उन्होंने राजनीति और प्रशासन के बीच पृथक्करण को भी अस्वीकार्य किया और नीति निर्माण तथा साधनों और परिणामों के सम्बन्ध के अध्ययन में "तार्किक सकारात्मकवाद" के लिए तर्क दिया। उन्होंने निरीक्षण किया कि निर्णय लेने का कार्य मानवीय पसंद के तर्क और मनोविज्ञान से लिया जाना चाहिए।

जबकि राबर्ट डह्ल (Robert Dahl) ने अपने लेख/निबंध "***लोक प्रशासन का विज्ञान***" (*The Science of Public Administration*) में लोक प्रशासन के विकास में तीन समस्याओं को व्यक्त किया – सार्वजनिक प्रशासन से मानक विचार का बहिष्कार, लोक प्रशासन के

विज्ञान से विभिन्न ऐतिहासिक, सामाजिक, आर्थिक और अन्य अनुकूलन कारकों का बहिष्कार, इस अस्वीकृति ने पहचान के लिए लोक प्रशासन छोड़ दिया और इस प्रकार लोक प्रशासन के विषय के विकास के एक नए चरण ने जन्म लिया।

अवधि IV (1948-1970) पहचान का संकट और राजनीति विज्ञान के रूप में लोक प्रशासन

इस चरण में, लोक प्रशासन को उसके मात्री विषय राजनीति विज्ञान में फिर से स्थापित किया गया था। लेकिन कई मुद्दे ऐसे थे जैसेः

- एक अलग विषय के रूप में, लोक प्रशासन के लिए व्यापक बौद्धिक ढाँचे की अनुपस्थिति।
- सार्वजनिक प्रशासन को राजनीति विज्ञान में सम्मिलित करने के लिए राजनीतिक वैज्ञानिकों की इच्छा।
- सन् 1960 के दशक के दौरान, अमेरिकी राजनीति विज्ञान संघ ने आधिकारिक तौर पर स्वयं को लोक प्रशासन से छुटकारा पाने के लिए प्रस्थान किया तो एक विद्वान ने इंगित किया कि राजनीति विज्ञान में लोक प्रशासकों की शिक्षा में कम उपयोगिता प्रतीत होती है। राजनीति विज्ञान लोक प्रशासन को "बौद्धिक समझ" के लिए शिक्षित करता है, जबकि लोक प्रशासन "जानकार कार्रवाई के लिए शिक्षित करता है।

अवधि V (1971-वर्तमान) प्रबन्धन के रूप में लोक प्रशासन

चूँकि लोक प्रशासन अपनी पहचान के लिए संघर्ष कर रहा था, तो कुछ सार्वजनिक प्रशासकों ने एक विकल्प की खोज आरंभ कर दी। उन्होंने इसे प्रबन्धन में पाया, जिसे या तो "प्रशासनिक विज्ञान" या "सामान्य प्रबन्धन" के रूप में जाना जाता था, जिनके नियंत्रण में क्षेत्र, संस्कृति, संस्था, मिशन इत्यादि थे जिनसे कार्यकुशल और प्रभावी प्रशासन के लिए कम परिणाम मिले और "ज्ञान समिति" – सांख्यिकी, अर्थशास्त्र, लेखांकन, संचालन अनुसंधान और संगठन की प्रायः आवश्यकता होती है और वे प्रशासन के क्षेत्र में सामान्य उपस्थित होते हैं। परन्तु यह बात ध्यान देने योग्य है कि "प्रबन्धन का ध्यान विशेष रूप से तकनीकी है, जहाँ लोक प्रशासन का ध्यान तकनीकी और मूल्यता दोनों है।" अन्त में, यह लोक प्रशासकों के लिए तेजी से स्पष्ट हो रहा था कि न तो राजनीति विज्ञान और न ही प्रबन्धन अपनी रुचि को संबोधित कर पा रहे थे, न ही वे कर सकते थे। इसके साथ ही एक नया चरण आरंभ हुआ।

लोक प्रशासन के रूप में लोक प्रशासन (1970 – अभी तक जारी)

लोक प्रशासन अन्ततः राजनीति विज्ञान और प्रबन्धन से पृथक हो गया और यह अध्ययन और अभ्यास के एक स्वायत्त क्षेत्र के रूप में प्रकट हुआ। इसलिए, सन् 1970 में, सार्वजनिक प्रशासन की घोषणा स्वतंत्र विषय के रूप में सार्वजनिक प्रशासन के विद्यालयों के राष्ट्रीय संघ (NASPAA) के जन्म के साथ हुई।

11.3 नवीन लोक प्रशासन की अवधारणा

नवीन लोक प्रशासन की उत्पत्ति सन् 1968 में ड्वाईट वाल्डो के संरक्षण के तहत आयोजित पहले मिनोब्रूक सम्मेलन में हुई। यह सम्मेलन क्षेत्र और उसके भविष्य की स्थिति पर विचार विमर्श और प्रतिबिम्बित करने के लिए, लोक प्रशासन और प्रबन्धन में शीर्ष विद्वानों को एक साथ लाया। उस समय संयुक्त राज्य अमेरिका असामान्य सामाजिक और राजनीतिक अशान्ति के साथ जुड़ा हुआ था। इस संदर्भ में वाल्डो ने निष्कर्ष निकाला कि लोक प्रशासन के न तो कार्य और न ही अध्ययन उस समय की समस्याओं को संबोधित करने के योग्य थे तथा सामान्य अविश्वास लोक प्रशासन से ही जुड़ा हुआ था।

इसलिए, समय की आवश्यकता सेवा क्षेत्र के नैतिक दायित्व को सुधारना था, जो सरकार और नौकरशाही पर जनता के विश्वास के पुनर्निर्माण में आवश्यक था। जिन्हें भ्रष्टाचार और स्वजन-पक्षपात द्वारा परेशान किया गया था और विद्वानों का मत था कि लोक प्रशासन को सामाजिक परिवर्तन आरंभ करने और बनाए रखने के साधन के रूप में कार्य करना चाहिए। इसने एक नए आयाम और लोक प्रशासन के दृष्टिकोण को रास्ता दिया, जिसे नया लोक प्रशासन दृष्टिकोण कहा जाता था।

नवीन लोक प्रशासन का कथन है कि लोक प्रशासन अलग-अलग कार्य नहीं करता और प्रशासन उच्च स्तर पर समाज की उन आवश्यकताओं के प्रति जिम्मेदार अथवा कार्यशील है, जो समाज की उलझनें और समस्याएँ प्रदान करते हैं। इसलिए पारंपरिक सार्वजनिक प्रशासन के विरुद्ध यह एक प्रत्यक्षवाद-विरोधी, तकनीकी-विरोधी और सोपानक्रम-विरोधी कार्रवाई थी। सरकार की भूमिका पर ध्यान केन्द्रित था और वे किस प्रकार नागरिकों को आवश्यक सेवाएँ प्रदान कर सकते थे, इसपे ध्यान था।

नवीन लोक प्रशासन की अवधारणा की उन्नति और विकास की रूपरेखा निम्न के द्वारा प्रस्तुत की जा सकती है:

- जन सेवाओं के लिए उच्च शिक्षा पर हनी रिपोर्ट (Honey Report), जिसमें विद्वानों और व्यावहारिक प्रशासकों के बीच लोक प्रशासन के क्षेत्र में संस्थागत कमियों को प्रकाशित किया गया। इसके अतिरिक्त, विषय की स्थिति पर अनिश्चितताओं और अस्तव्यस्तता पर भी ध्यान केन्द्रित किया गया।
- सन् 1967 में लोक प्रशासन के व्यवहार/कार्य और सिद्धान्त पर फिलाडेलफिया सम्मेलन (Philadelphia Conference)। इस सम्मेलन में कल्याण राज्य से लेकर पुलिस राज्य तक के राज्य के प्रगतिशील रूपांतरण के साथ सामाजिक समानता को बढ़ावा देने और सामाजिक समस्याओं को संबोधित करते हुए लोक प्रशासन की भूमिका पर जोर दिया गया।
- सन् 1968 में ड्वाइट वाल्डो (Dwight Waldo) की अध्यक्षता में हुए मिन्नोब्रुक सम्मेलन (Minnowbrook Conference) में बदलते परिवेश में लोक प्रशासन के अध्ययन और अभ्यास की आलोचना की समीक्षा की गई। सम्मेलन ने समाज की आर्थिक, सामाजिक और मनोवैज्ञानिक बुराइयों को संबोधित करने के लिए एक मूल्य मुक्त दृष्टिकोण की अपेक्षा एक मानक दृष्टिकोण का समर्थन किया।

बोध प्रश्न 1

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) नवीन लोक प्रशासन से आप क्या समझते हैं?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2) लोक प्रशासन के विकास और वृद्धि की रूपरेखा प्रस्तुत कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

3) नवीन लोक प्रशासन दृष्टिकोण को जन्म देने वाले कारक क्या हैं?

.....

.....

.....

.....

.....

11.4 नवीन लोक प्रशासन में मुख्य विषय

नवीन लोक प्रशासन दृष्टिकोण के विषय हैं:

- **प्रासंगिकता (Relevance):** यह कहा गया है कि पारंपरिक लोक प्रशासन समकालीन समस्याओं और मुद्दों में बहुत कम रुचि रखता है। सामाजिक वास्तविकताओं को ध्यान में रखा जाना चाहिए। जैसे लोगों को प्रासंगिक अर्थों के रूप में परिवर्तन देखना चाहिए, जो परिवर्तन क्षेत्र की आवश्यकताओं और लोगों की आवश्यकताओं के लिए विशेष होना चाहिए। नवीन लोक प्रशासन के पूर्व के दृष्टिकोणों ने लोगों की तर्कसंगतता की उपेक्षा की। तथापि, नवीन लोक प्रशासन ने नीति तैयार करने की प्रक्रिया में भी लोगों की तर्कसंगतता को शामिल करने का सुझाव दिया। इस बात का समर्थन किया गया कि लोक प्रशासन की गतिविधियों से सम्बन्धित जिन मुद्दों को संबोधित किया गया है, देश और नागरिकों की प्रचलित सामाजिक चिन्ताओं को ध्यान में रखते हुए प्रासंगिक होने चाहिए।

- **नैतिक सिद्धान्त (Values):** लोक प्रशासन में नैतिक तटस्थता असंभव है। नैतिक विकास की एक पूर्वापेक्षा है। नैतिक केन्द्रितता का एक संगठनात्मक लक्ष्य होना चाहिए और सभी लोक नीति तैयार करने के समय इसे ध्यान में रखा जाना चाहिए। नागरिकों, उनकी समस्याओं का नैतिक संवेदनशीलता और अभिविन्यास के साथ पूरा किया जाना चाहिए, जो बदले में संगठन को अधिक प्रभावशाली और कुशल बनाता है। पारदर्शिता प्राप्त करने से बचने या विफलता राज्य और उन लोगों के बीच के सम्बन्धों को नुकसान पहुँचा सकती है, जिन्हें वे सेवा देना चाहते हैं।

- **सामाजिक समानता (Social Equity):** सामाजिक समानता की अनुभूति लोक प्रशासन का मुख्य लक्ष्य होना चाहिए। किसी भी संगठन का मुख्य उद्देश्य जाति, पंथ, रंग या जाति के बावजूद सरकार के सभी नागरिकों के साथ समान व्यवहार होना चाहिए। सामाजिक समानता किसी भी संगठन के लिए सफलतापूर्वक विकसित होने तथा उन्नति करने के लिए महत्वपूर्ण घटक है और इसका प्रचार नवीन लोक प्रशासन दृष्टिकोण के द्वारा हुआ।

- **परिवर्तन (Change):** परिवर्तन समाज का अनिवार्य हिस्सा है और प्रत्येक संगठन को प्रचलित समय के बदलते परिदृष्यों में अपने आपको अनुकूलित करना चाहिए। यह परिवर्तन नवाचार की भावना को बढ़ावा देता है और केवल नागरिकों और उनके कल्याण को कायम रखने के लिए अनुकूलता को प्रोत्साहित करता है। इस प्रकार पर्यावरणीय परिवर्तनों को सम्मिलित करने वाले परिचालन में लचीलापन और संगठनात्मक अनुकूलता प्रशासनिक प्रणाली में अंतर्निहित होनी चाहिए।

- **प्रबन्धन-कार्यकर्त्ता सम्बन्ध (Management-Worker Relations):** क्षमता और मानवीय विचारों का समान महत्व होना चाहिए। यह नया दृष्टिकोण वृद्धि और सफलता प्राप्त करने के लिए क्षमता और मानवीय सम्बन्धी मानदंड दोनों पर ध्यान केन्द्रित करता है।

नया सार्वजनिक प्रशासन इन उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए समाधान प्रदान करता है, सामान्य रूप से जिसे "4डी" (4D) कहते हैं। उदाहरणतया विकेन्द्रीकरण, ग़ैर-नौकरशाही, प्रत्यायोजन और लोकतंत्रीकरण।

11.5 नवीन लोक प्रशासन की विशेषताएँ

नवीन लोक प्रशासन की मुख्य विशेषताएँ रही हैं:

- **जवाबदेही (Responsiveness):** प्रशासन की कुछ आंतरिक साथ ही बाहरी परिवर्तनों को भी लाना चाहिए, ताकि लोक प्रशासन को सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक और तकनीकी परिवेश के लिए अधिक प्रासंगिक बनाया जा सके। ऐसा होने के लिए प्रशासन को विभिन्न परिवर्तनों के लिए अधिक लचीला और अनुकूल होना चाहिए।

- **ग्राहक केन्द्रितता (Client Centricity):** इसका अर्थ है कि प्रशासन की प्रभावशीलता को न केवल सरकार के दृष्टिकोण से, बल्कि नागरिकों के दृष्टिकोण से भी आंकना चाहिए। यदि प्रशासनिक कार्य नागरिकों के जीवन की गुणवत्ता में सुधार नहीं करते हैं, तो उनमें जो तर्कसंगतता और दक्षता है, उसके बावजूद भी वे प्रभावी नहीं होते हैं।

- **प्रशासन में संरचनात्मक परिवर्तन (Structural Changes in Administration):** नवीन लोक प्रशासन दृष्टिकोण लघु, लचीले और कम पदानुक्रमित संरचनाओं की माँग करता है। प्रशासन में नागरिक प्रशासन (इंटरफेस) अंतरापृष्ठ अधिक लचीला और आरामदायक हो सकता है, और संगठनात्मक संरचना सामाजिक रूप से प्रासंगिक स्थितियों के अनुरूप होनी चाहिए।

- **सार्वजनिक प्रशासन का बहुअनुशासनात्मक स्वरूप (Multi-disciplinary Nature of Public Administration):** लोक प्रशासन को अध्ययन-विषय बनाने के लिए एक हावी प्रतिमान न हो, बल्कि कई अध्ययन-विषयों से ज्ञान अर्जित किया जाए। राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक प्रबन्धन और मानवीय सम्बन्धी दृष्टिकोण अध्ययन-विषय के विकास को सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक है।

दूसरा मिन्नोब्रुक सम्मेलन, 20 वर्ष पश्चात् सन् 1988 में हुआ, जिसमें 68 विद्वानों और लोक प्रशासन के चिकित्सकों और अन्य अध्ययन-विषयों जैसे इतिहास, अर्थशास्त्र, राजनीति विज्ञान, मनोविज्ञान इत्यादि के विद्वानों ने भाग लिया। जबकि, सम्मेलन में राज्य और सरकार की बदलती भूमिका, निजीकरण, अनुबंध और सरकार में ग़ैर-राज्य अभिनेताओं की बढ़ती भूमिका पर ध्यान केन्द्रित किया गया। इसने सार्वजनिक प्रशासन के सिद्धान्त और अभ्यास की जाँच की और व्यापार तथा सार्वजनिक क्षेत्र को संतुलित किया।

इसके पश्चात् तीसरे मिनोब्रूक सम्मेलन का आयोजन किया गया, जो रोजमेरी ओ'लीयरी (Rosemary O'Leary) की अध्यक्षता में आयोजित किया गया था, जब अमरीकी अर्थव्यवस्था बहुत खराब थी और वैश्विक आतंकवाद ने अपना पहला प्रभाव दिखाना आरंभ कर दिया था। इसने वैश्विक आतंकवाद, अर्थव्यवस्था और पारिस्थितिकीय असंतुलन आदि जैसी वैश्विक चिंताओं पर ध्यान केन्द्रित किया। साथ ही प्रतिभागियों को अन्य देशों से आमंत्रित किया गया। इसलिए, यह वैश्विक चुनौतियों और लोक प्रशासन की समस्याओं पर ध्यान केन्द्रित करने के दृष्टिकोण में वैश्विक था। इसने संरचनात्मक और कार्यात्मक सुधारों या दूसरी पीढ़ी के सुधारों को कायम रखा, जो 3ई (3Es) अर्थव्यवस्था, दक्षता और प्रभावशीलता की अवधारणा को जन्म देते थे। कार्यवाही *"दुनिया भर में लोक प्रशासन का भविष्यः मिनोब्रूक परिप्रेक्ष्य"* रोजमेरी ओ'लीयरी (Rosemary O'Leary), डेविड एम. वेन स्लाईक (David M. Van Slyke), व सूनहीं किम (Soonhee Kim) द्वारा प्रकाशित की गई।

संक्षेप में, कहा जा सकता है कि नवीन लोक प्रशासन ने लोक प्रशासन की अवधारणा में नवीनता उत्पन्न की जिसे विभिन्न आलोचकों द्वारा चुनौती दी गई थी। कई विद्वानों का मत था कि जब समय समाप्त हो जाएगा, तो उस विशेष पहलू या मामले की नवीनता चली जाएगी, दूसरा ये विचार में नया नहीं था, परंतु रूप में नया था। कुछ मुद्दों को निरंतर उठाया गया जिसका अर्थ था कि वे हासिल नहीं किए गए थे।

11.6 निष्कर्ष

इस प्रकार यह इंकार नहीं किया जा सकता है कि नवीन लोक प्रशासन ने लोक प्रशासन के लिए एक नया आयाम दिया। एक समय आया जब अध्ययन-विषय के अस्तित्व के लिए संघर्ष कर रहा था और अपनी पहचान खो रहा था। तब इस नवीन लोक प्रशासन ने सामाजिक मुद्दों और समस्याओं पर ध्यान केन्द्रित किया, जिसके चलते जनता को अनावश्यक अशांति और उथल-पुथल का सामना करना पड़ रहा था। यह किसी दी गई प्रणाली में नैतिकताओं के महत्व को वापिस लाया, जिसके बिना समाज पूरी तरह से समृद्ध नहीं हो सकता है। फोकस एक ही समय में अधिक लोक-उन्मुख और अधिक ग्राहक-उन्मुख एवं मानक बन गया था। सार्वजनिक और साथ ही निजी दुनिया के सर्वोत्तम संयोजनों पर भी जोर दिया गया। इस दृष्टिकोण ने लोक प्रशासन के अध्ययन-विषय की बेहतर समझ और विकास तथा बड़े पैमाने पर समाज के महत्व के लिए मार्ग प्रशस्त किया। इस दृष्टिकोण के साथ लोक प्रशासन की स्थिति आने वाले वर्षों में इसे सतत् बनाए रखने और बढ़ने के लिए प्रयत्न करेगी।

11.7 शब्दावली

तथ्यवाद–विरोधी (Anti-positivism) : इसका अर्थ है कि हमें सामाजिक विज्ञान को देखने के लिए एक अलग परिप्रेक्ष्य की आवश्यकता है, और प्राकृतिक विज्ञान की पद्धति वैज्ञानिक विधि और जाँच पर बहुत अधिक निर्भर करती है। मानवीय पारस्परिक क्रियाओं के सूक्ष्म अंतर सामाजिक विज्ञानों के लिए अनिवार्य है और इनका अध्ययन केवल प्रासंगिकी (Context) पर ही किया जा सकता है।

विनौकरशाहीकरण (Debureaucratisation): नौकरशाही या सरकार से शक्तियों और कार्यों को ग़ैर-सरकारी संगठनों और निजी क्षेत्र को स्थानांतर करना।

प्रत्यायोजन (Delegation): एक व्यक्ति या पद (प्रत्यायोजन) से दूसरे प्रत्यायोजन को उत्तरदायित्व या अधिकार का आबंटन। जबकि प्रत्यायोजन सभी प्रतिनिधि कार्यों के लिए उत्तरदायी और जवाबदेह बना रहता है।

11.8 संदर्भ लेख

Prasad D. R. *et. al.* (2010). *Administrative Thinkers*. New Delhi, India: Sterling Publishers: pp:141-149.

IGNOU Material. MPA-01, Unit 18: pp: 189-198.

IGNOU Material. EPA-01,Unit 7: pp: 61-68.

en.wikipedia.org/wiki/New_Public_Administration

https://www.britannica.com/topic/public-administration/Principles-of-public-administration

11.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:

- लोक प्रशासन रिक्त व अनजुड़े स्थान में कार्य नहीं करता।
- प्रशासन बड़े पैमाने पर समाज की आवश्यकताओं के प्रति उत्तरदायी अथवा कार्यशील है, जो उसमें समाज की समस्याओं और व्याकुलता को सुलझाने का प्रबन्ध करता है।
- यह पारंपरिक लोक प्रशासन के विरुद्ध सकारात्मकतारोधी, तकनीकी-विरोधी और धर्मतन्त्रात्मक विरोधी प्रक्रिया है।
- इसका मुख्य केन्द्र सरकार की भूमिका पर है और वे कैसे नागरिकों के लिए आवश्यक सेवाएँ प्रदान कर सकते हैं।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:

- हम सामान्यतया लोक प्रशासन के इतिहास को निम्नलिखित पाँच अवधियों में विभाजित कर सकते हैं:
  - अवधि I (1887-1926)
  - अवधि II (1927-1937)
  - अवधि III (1938-1947)
  - अवधि IV (1948-1970)
  - अवधि V (1971-अभी तक)

3) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:

- हनी रिपोर्ट (Honey Report)
- फिलाडेलफिया सम्मेलन (Philadelphia Conference)
- मिन्नोब्रुक सम्मेलन (Minnowbrook Conference)

इकाई 12 लोक चयन उपागम*

इकाई की रूपरेखा

12.0 उद्देश्य

12.1 प्रस्तावना

12.2 लोक चयन उपागम का अर्थ[1]

12.3 लोक चयन उपागम की आधारभूत विशेषताएँ

12.3.1 लोक चयन उपागम का प्रविधिक संबंधी आधार

12.3.2 लोक चयन उपागम की विशेषताएँ

12.4 लोक चयन उपागम से संबंधित विचारधाराएँ

12.5 लोक चयन उपागम के प्रस्तावक

12.6 लोक चयन उपागम का मूल्यांकन

12.7 निष्कर्ष

12.8 शब्दावली

12.9 संदर्भ लेख

12.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

12.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद आप निम्न को समझ सकेंगे:

- लोक चयन उपागम की अवधारणा की व्याख्या;
- लोक चयन उपागम के प्रमुख सुझाव;
- लोक चयन उपागम की विशेषताओं की व्याख्या;
- लोक चयन उपागम के विभिन्न विचारधाराओं का योगदान;
- लोक चयन उपागम के प्रस्तावकों के प्रभावशील कार्यों का परीक्षण; तथा
- वर्तमान संदर्भ में लोक चयन उपागम की प्रासंगिता का मूल्यांकन।

12.1 प्रस्तावना

1960 व 1970 के दशकों में एक ऐसा समय उदित हुआ, जब नौकशाही संचालित शासन तथा राज्य की भूमिका की आलोचना इस आधार पर की जाती थी कि विविध भूमिकाओं में राज्य सक्षम नहीं है। अत्याधिक सरकारी प्रक्रिया की स्वाभाविक प्रवृति को जांचने के लिए एवं सरकार की गतिविधियों को रोकने के लिए अनेक प्रकार के सुझाव दिए गए हैं। इस के अंतर्गत सरकार के विकास को रोकने के लिए संवैधानिक सुधार, राजनीतिक शक्ति का विकेन्द्रीकरण आदि शामिल है। ऐसा ही एक तरीका लोक चयन उपागम है, जिसका लक्ष्य राजनीतिक प्रक्रिया, संस्थाओं व लोक नीति के अध्ययन में अर्थव्यवस्था को लागू करना है, जिससे कार्यक्षमता को बढ़ावा मिल सके।

* *योगदान :* डॉ. पूर्णिमा एम., सहायक प्रोफेसर, सामाजिक विकास परिषद, नई दिल्ली

इस इकाई में लोक चयन उपागम के दृष्टिकोण की जानकारी प्राप्त होगी, जिसने 1970 के दशक में लोक प्रशासन के विषय क्षेत्र में काफी महत्वपूर्ण स्थान हासिल किया है। लोक चयन उपागम का उदय लोक प्रशासन विषय के विकास में अत्यंत महत्वपूर्ण है। इस इकाई के आगामी भागों में लोक चयन उपागम के सिद्धांतों की व्याख्या की जाएगी एवं मुख्य विशेषताओं को प्रमुखता दी जाएगी। प्रादिधिकी-व्यक्तिवाद, तर्कसंगत चयन, संस्थागत बहुलवाद जैसे लोक चयन उपागम के कुछ मुख्य सुझावों की चर्चा की जाएगी। इसमें आगे लोक चयन उपागम के विभिन्न संप्रदायों (विचारधाराओं) का वर्णन किया जाएगा। इस उपागम से संबंधित अनेक प्रतिपादकों द्वारा दिए गए लोक चयन सिद्धांत के सदंर्भ में राज्य व नौकरशाही की धारणा के प्रभावों की चर्चा की जाएगी। लोक चयन उपागम पर अन्य विद्वानों के आलोचनात्मक व्याख्यानों को भी इसमें शामिल किया गया है।

12.2 लोक चयन उपागम का अर्थ

लोक चयन उपागम का प्रथम बार उपयोग साठ के दशक के अंत में किया गया था एवं 70 के दशक में लोक प्रशासन के एक विषय के रूप में इसे महत्वपूर्ण स्थान मिला। विसेंट ओस्ट्रॅम (Vincent Ostrom), जो कि लोक चयन उपागम के विद्वान है एवं इस उपागम को लोक प्रशासन का उपयुक्त विषय मानते हैं, उनके अनुसार लोक प्रशासन के विद्वानों को पारंपरिक नौकशाही उपागम से लोक चयन उपागम की ओर जाना चाहिए।

लोक चयन का, वास्तविकता में राजनीतिक गतिविधियों, सस्थांओं व लोक नीति को समझने के लिए अर्थशस्त्र प्रवधि का प्रयोग है। इसी से केन्द्रबिन्दु दक्षता से तार्किकतता की ओर हो जाता है। यह अनुमान डेनिस मयूलर (Dennis Mueller) के शब्दों से और स्पष्ट होता है, जो लोक चयन उपागम को परिभाषित करते हैं, ''निर्णय निर्माण में गौर बाजार का आर्थिक अध्ययन या राजनीतिक विज्ञान में सामान्य अर्थशास्त्र को लागू करना लोक चयन है। लोक चयन उपागम का विषय क्षेत्र राजनीति विज्ञान के ही समान हैः राज्य का सिद्धांत, निर्वाचन नियम, निर्वाचको का व्यवहार, दलिय राजनीति, नौकरशाही आदि। लोक चयन की विधियाँ अर्थशास्त्र के ही समान है (Mueller, 1979)। उपागम, आगे नौकशाह या अधिकारी के विशिष्ट व्यवहार का अनुमानों व सैद्धांतिक ढाँचे के आधार पर चर्चा करता है।

मूलतः लोक चयन उपागम लोकतांत्रिक प्रशासनिक व्यवस्था का समर्थन करता है। अर्थात् लोकतांत्रिक प्रशासनिक व्यवस्था का उद्देश्य लोगों को वो उपलब्ध कराना है, जो उन्हें चाहिए। लोक चयन उपागम उस प्रक्रिया का अध्ययन करता है, जो लोग चयन व वरीयता से स्पष्ट करते हैं तथा उपागम लोगों या नागरिकों के चयन को विस्तारित करने पर बल देता है, लोकप्रिय चयन के उद्देश्य को पूर्ण करने के लिए सरकार के कार्य नागरिकों के हितों व मूल्यों से मेल खाते हुए होने चाहिए।

अतः लोक चयन के प्रसार के लिए सरकार के कार्यों की जब चर्चा होती है तब उपागम दो मान्यताओं को स्थापित करता है : (अ) व्यक्ति पर्याप्त सूचना व वरीयता के क्रम के साथ विवेकपूर्ण व्यवहार करता है, तथा (ब) व्यक्ति उपयोगिता का अधिकतम लाभ उठाने वाले होते हैं। इस उपागम की मुख्य प्राक्कल्पना यह है कि हर व्यक्ति स्वहित से प्रेरित वृद्धि पर ध्यान केन्द्रित करता है। जब इस मान्यता को सरकार व नौकरशाही की भूमिका के रूप में प्रयुक्त किया जाता है तो लोक चयन उपागम महत्वपूर्ण अनुमान लगाता है। राजनीतिज्ञ व अधिकारी भलाई के आधार पर कार्य नहीं करते या फिर उनके दिमाग में लोक सेवा के भाव होते हैं। बल्कि एक व्यक्ति, विवेकपूर्ण विचारक के रूप में वे सर्वप्रथम स्वहित का सोचते हैं व स्वंय के हितों में बढ़ोतरी का प्रयास करते हैं। उदाहरण के लिए राजनीतिज्ञ ऐसी

गतिविधियों के बारे में सोचते हैं, जो उन्हें पुनः निर्वाचित होने या चुनाव के लिए पार्टी टिकट जीतने में सहायता कर सके। ठीक इसी तरह सब अधिकारी के लिए सेवाकाल में पदोन्नति और पद में वृद्धि की सोच उपस्थित होती है, जब वह कार्य को पूर्ण करने की प्रक्रिया में उपस्थित हो। अतः लोक सेवक (अधिकारी) स्वंय की प्रशंसा करने वाले नौकरशाह (अधिकारी) है, जो केवल उन्ही गतिविधियों को बढ़ावा देते हैं, जो उनके प्रभार में हों, जबकि राजनेता वोट चाहने वाले राजनीतिज्ञ होते हैं, जो सत्ता में बने रहने के लिए अधिक से अधिक वोट प्राप्त करना चाहते हैं। यह उपागम ऐसा मानता है कि व्यक्ति अंहवादी आत्महित का प्रश्रय देता है, तथा वे कम कीमत के निर्णयों से अधिकतम व्यक्तिगत लाभ लेते हैं।

उपागम का ऐसा विश्वास है कि विभिन्न प्रकार के संगठनों के द्वारा वस्तु एवं सेवायें तथा इन्ही संगठनों का समन्वय बहुसंगठनों द्वारा किया जा सकता है। इसी प्रकार से लोक चयन विचारधारा लोक प्रशासन को राजनीति के अंतर्गत देखता है। अतः, लोक चयन उपागम राज्य को घटाने व बाजार की वृद्धि का सिद्धांत है। इस का न्यायोचित दृष्टिकोण यह है कि सरकार का निर्णय निर्माण सामूहिक हित पर आधारित है, न कि नागरिकों के व्यक्तिगत हितों पर।

12.3 लोक चयन उपागम की आधारभूत विशेषताएँ

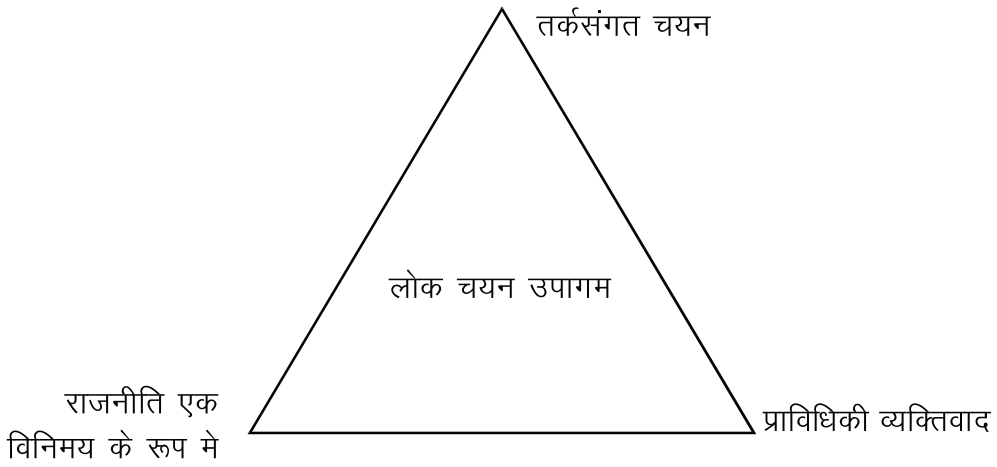
12.3.1 लोक चयन उपागम का प्रविधिक संबंधी आधार

लोक चयन प्रणाली के विश्लेषण का प्राविधिकी आधार निम्नलिखित है :

- लोक चयन उपागम की प्राक्कल्पना विवेकपूर्ण धारणा है, तथा ये राजनीतिक कर्ताओं को सहज रूप से विवेकी मानते हैं।
- लोक चयन उपागम का संचालन प्राविधिकी व्यक्तिवादी संरचना के अंतर्गत होता है, तथा
- लोक चयन उपागम की पारिभाषिक विशेषता राजनीति का विनिमय है।

तार्किकता (विवेकपूर्ण) धारणा (Notion of Rationality) : जैसा कि पूर्व में चर्चा की गई है, मूल विचार यह है कि लोग अवरोधों के बावजूद कार्य को सर्वोच्चता से करते हैं। ऐसा माना जाता है कि लोग विकल्पों को भी वरीयता देते हैं और सबसे उचित विकल्प को चुनते भी हैं व अपने चुनाव में अटल रहते हैं। राजनीति में इस तर्क को लागू करते समय लोक चयन सिद्धांतशास्त्री का प्रमुख आशय यह है कि राजनीति का मूल्यांकन लोकहित के दृष्टिकोण से नहीं, बल्कि व्यक्तिगत अधिकतम लाभ प्राप्ति से करना चाहिए। राजनीतिक परिक्षेत्र में सभी सहभागी चाहे वो राजनीतिज्ञ, नौकरशाह, मतदाता या जन भागीदार हों, अपने अधिकतम लाभ प्राप्ति के लिए प्रयासरत रहते हैं।

प्राविधिकी या व्यवस्थित व्यक्तिवाद (Methodological Individualism) शब्द का प्रयोग जोसेफ शूम्पीटर (Joseph Schumpeter) द्वारा प्रथम बार किया गया। यह समाज को एक सावयव के रूप में नहीं मानता एवं इस संपूर्ण उपागम को भ्रामक मानता है। लोक चयन सिद्धांत का तर्क है कि सामूहिक समूह या संस्था का अध्ययन करते समय, व्यक्ति को विश्लेषण की इकाई होना चाहिए, निर्णय निर्माण की आधार इकाई व जिनके लिए निर्णय लिया हो, दोनों समूह, संगठन समाज, सिर्फ व्यक्तियों का जोड़ होते हैं। बाकी आगम समूह निर्णय निर्माण की बात करते हैं पर लोक चयन आगम समूह निर्णय निर्माण को मान्यता नहीं देता।



राजनीति एक विनिमय के रूप में (Politics-as-Exchange)- लोक चयन उपागम मानता है कि कुछ साधनों की स्वीकृति का प्रारंभ व्यक्तियों के सोदेबाजी व विनिमय का परिणाम है। हालांकि विनिमय राजनीतिक या व्यक्तिगत क्षेत्र में होता है न कि बाजार क्षेत्र में। अर्थात विनिमय का तात्पर्य नारंगी (संतरे) के बदले सेब नहीं बल्कि विनिमय राजनीतिक क्षेत्र में कर्ताओं के मध्य विभिन्न पारस्परिक लाभो के लिए होता है। उदाहरण के लिए बड़े कार्पोरेट व बड़े व्यवसायिक घरानो द्वारा राजनीतिक दलो को चुनाव खर्च के लिए दिए जाने वाले धन की एवज में राजनीतिक दलो द्वारा सत्ता हासिल करने के पश्चात् कार्पोरेट एजेंसियों के लिए मदद की चाह होती है। ऐसे लेने देन में हर प्रतिभागी लाभ की आकंक्षा रखता है और इसी तारतम्य में स्वंय के संसाधनों के विनिमय की आवश्यकता को कम कर देता है। राजनीति एक विनिमय माडल (प्रतिमान) के प्रस्तावक राज्य का संपूर्ण ध्यान प्रक्रिया में होना चाहिए न कि परिणाम पर।

इस सुझावों में वस्तु व सेवा के वितरण में ''संस्थात्मक बहुलावाद'' (Institutional Pluralism) एक और नया सुझाव है। अर्थात् उपागम के अनुसार, विभिन्न वस्तु व सेवाओं के लिए अनेक संस्थात्मक व्यवस्थाओं की आवश्यकता होती है। अतः यह उपागम प्रभावशाली नौकरशाही द्वारा निर्मित संस्थापक कमजोरियों से दूर रहने पर बल देता है। जब अधिक संस्थाएं होती हैं तब लोगों के पास अधिक विकल्प होते हैं, जो उपभोक्ताओं की आवश्यकताओं को पूरा करने में मददगार साबित होते हैं। यह राज्य की एकमात्र सत्ता को भी कम करता है। उदाहरणस्वरूप, भारतीय रेलवे जहाँ राज्य ही एकमात्र कर्ता है व जनता के पास और कोई विकल्प नहीं है।

12.4.2 लोक चयन उपागम की विशेषताएँ

पूर्व की चर्चाओं से यह स्पष्ट होता है कि लोक चयन (विकल्प) उपागम का उद्देश्य व्यक्तियों को अधिकतम विकल्प उपलब्ध कराना है एवं यह सरकार को अद्धव्यापारिक या संस्थात्मक विकल्प के बहुलवाद को उपलब्ध कराने के लिए प्रोत्साहित करना है। यह प्रतियोगी बाजार को बढ़ावा देता है, इस तर्क के साथ कि अगर नौकरशाही सेवा वितरण पर एकाधिकार रखे तो इसका नतीजा अक्षमता व आवश्यकता से अधिक आपूर्ति होगा। विशाल राज्य के प्रबंधक के एकाधिकार को समाप्त कर चयन भागीदारी की शुरूआत से इस उपागम ने राज्य व नागरिकों के मध्य एक नए शक्ति समीकरण को परिभाषित किया है। इस उपागम के आधारभूत सुझावों के आधार पर लोक चयन उपागम की विशेषताएं निम्नलिखित हैं:

- यह नौकरशाह विरोधी उपागम है। यह नौकरशाही को एक बुराई समझता है, क्योंकि यह लोक हितों की कीमत पर स्वंय के हितों को महत्व देता है।

- यह प्रशासन के नौकशाही माडल (प्रतिमान) का आलोचक है। इसका अनुमान है कि स्वार्थी नौकरशाह एवं वोट की चाह वाले राजनीतिज्ञ, वस्तु व सेवा का उपयोग जन हित की जगह स्वंय के लिए करते हैं।
- यह जनता की वस्तु व सेवा के प्रावधानों के लिए संस्थात्मक बहुलवाद को बढ़ावा देता है।
- उपभोक्ता की प्राथमिकता के आधार पर सरकार व लोक संस्थाओं के बहुमत का समर्थन होता है।
- यह लोक सेवा वितरण की समस्याओं के लिए आर्थिक तर्क लागू करता है।
- यह विविध लोकतांत्रिक निर्णय निर्माण केन्द्रों, विकेन्द्रीकरण तथा प्रशासन में लोकप्रिय भागीदारी का समर्थन करता है। इसका सुझाव इस आधार पर किया गया कि यह सरकार एजेन्सियों के मध्य प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देने का अवसर उत्पन्न करता है एवं इस प्रक्रिया में नागरिकों की व्यक्तिगत विकल्प (चयन) में बढ़ोतरी होती है।
- लोक सेवा के वितरण के दौरान प्रतियोगिता को प्रोत्साहित करता है।
- यह अपव्यय को रोकने के लिए निजीकरण या संविदा पर बल देता है।
- प्रतियोगिता के मूल्य पर व प्रतियोगिता के आधार पर लोक सेवा के विकल्पों की उपलब्धता के लिए यह सूचनाओं के विस्तार को प्रोत्साहित करता है, ताकि लोगों को लाभ मिल सके।

लोक प्रशासन के राजनीति के कार्यक्षेत्र में अंतर्गत होने के फलस्वरूप लोक चयन उपागम लोक प्रशासन में राजनैतिक पहुँच का समर्थन करता है। सामान्य प्रशासन या सार्वजनिक उपक्रमो का निजीकरण दोनों ही में, पिछले दो से तीन दशकों में, ये देखा गया है कि लोक चयन उपागम जैसे उपागमों के प्रभाव के कारण निजी क्षेत्र में विस्तार हुआ है तथा राज्य क्षेत्र संकुचित हो गया है। सार्वजनिक क्षेत्रों में निजी कार्य प्रणाली का उपयोग बहुतायत में हो रहा है व इसमें लोक चयन उपागम की महत्वपूर्ण भूमिका है।

बोध प्रश्न 1

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) लोक चयन उपागम से आप क्या समझते हैं?

.....

.....

.....

.....

2) प्राविधिकी व्यक्तिवाद को परिभाषित कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

3) राजनीति विनिमय के रूप में एक प्रतिमान की व्याख्या कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

12.4 लोक चयन उपागम से संबंधित विचारधाराएँ

विभिन्न समय में रोचेस्टर, शिकागो, वर्जिनिया (Rochester, Chicago, Virginia) आदि स्थानों में लोक चयन से संबंधित विचारों का उद्‌भव हुआ। लोक चयन से सबंधित कुछ विचारों का वर्णन किया जा रहा है, जो पूर्व के वर्णनों को कुछ हद तक आच्छादित कर रहे है:

लोक चयन की रोचेस्टर विचारधारा

रोचेस्टर में लोक चयन के विचार का उदय हुआ, उसे लोक चयन की रोचेस्टर विचारधारा कहा गया है। इस उपागम के अनुसार, व्यक्ति के स्थान पर समूह का अध्ययन अर्थहीन है। इस के अनुसार, लोक चयन की जगह जनहित दृष्टिकोण का उपयोग करने के कारण राजनीतिक अध्ययन भ्रमित है। रोचेस्टर विचारधारा के प्रमुख प्रतिपादक विलियम, एच राइकर (William H. Riker) एवं पीटर ओरडेषोक (Peter Ordeshook) है।

लोक चयन की शिकागो विचारधारा

अमरीका के शिकागो विश्वविद्यालय के अर्थशास्त्रियों के कार्यों से इस विचारधारा का जन्म हुआ। इस समूह के द्वारा प्रतिपादित लोक चयन उपागम के विचार का आधार राजनीति व सरकारी गतिविधियां है। शिकागो विचारधारा का कार्य मुख्यतः विनिमय से संबंधित है। इस संदर्भ में पूर्व के योगदान, एकाधिपत्य को नियंत्रित करता था, जिससे की दक्षता में वृद्धि हो व मूल्य में कमी हो। स्टीगलर (Stigler, 1971) ने विनियमन का एक अलग ही सिद्‌धांत दिया, जिसमें जो लोग राज्य द्वारा नियंत्रित होते हैं वे स्वंय ही विनिमय की प्रक्रिया का उपयोग करते हैं व उपभोक्ता की कीमत पर स्वंय सारे लाभ लेते हैं। बड़े उद्योग व्यापार या बड़े किसान विनिमय के सब्सिडी लेकर लाभ लेते हैं तथा स्वंय की प्रतियोगिता व कीमत नियंत्रण से स्वंय को बचाते हैं, जो कि बड़े भाग का आश्वासन देते हैं। शिकागो विचारधारा के प्रमुख प्रतिपादक मिल्टन फ्रेडमैन व राबर्ट ल्यूकास (Milton Friedman and Robert Lucas) हैं।

लोक चयन की वर्जिनिया विचारधारा

इस विचारधारा के बुद्‌धिजीवी नेता जेम्स बुकानन (James Buchanan) तथा गॉर्डन टुलॉक (Gordon Tullock) हैं, जिन्होंने राजनीतिक व नैतिक दर्शन को शामिल किया गया है। इस विचारधारा ने राजनीतिक प्रक्रिया के विश्लेषण के लिए राजनीति एकविनिमय सिद्‌धांत को शामिल किया है। इस विचारधारा के अनुसार, बुद्धिपरक चयन पर विश्वास करते हुए यह इंगित किया कि व्यक्तिगत स्तर पर उपयोगिता की अधिकता ठीक है, परंतु वृहद् सामाजिक स्तर पर यह विचारहीन है, क्योंकि समाज कोई तत्व नहीं है, जो कि वृद्धि कर सके। यह उपागम यद्यपि राजनीति विज्ञान के अध्ययन में अर्थशास्त्र के उपयोग की वकालत करता है, फिर भी इन दोनों में अंतर को भी यह बताता है। इस के अनुसार, बाजार में उपभोक्ता

के रूप में व्यक्ति का स्वंय का विकल्प, राजनीतिक निर्वाचन प्रक्रिया में लोगों द्वारा किए गए सामूहिक चयन से अलग है। आगे, बुकानन (Buchanan) ने व्यक्तिगत चयन व सामूहिक चयन के मध्य अंतर को बताया है।

व्यक्तिगत चयन	सामूहिक चयन
बाजार में व्यक्ति स्वंय के लिए चयन करता है तथा स्वंय के चयन से प्रासंगित निष्कर्ष निकालता है।	राजनीतिक चुनाव प्रक्रिया में व्यक्ति का प्रासंगिक निष्कर्ष लोगों के चयन से निर्धारित होता है। यहाँ बहुत अनिश्चितता रहती है।
बाजार में व्यक्ति को ऐसा प्रतीत होता है कि कीमत, बिक्री तथा व्यापारी द्वारा लगाए गए दाम पर व्यक्ति का कोई नियंत्रण नहीं होता। व्यक्ति संगठन या बाजार में विकल्प को प्रभावित नहीं कर सकता है। बाजार व्यक्ति के लिए औपचारिक है।	सामूहिक चयन में मतदाता को यह पता होता है, मुख्य सामाजिक परिणाम में वह निर्णायक भूमिका में होगा। अतः व्यक्ति विभिन्न मूल्यों व व्यक्तिपरक वरीयता मापन का उपयोग चयन निर्धारण में करता है।
बाजार में चूंकि व्यक्ति द्वारा लिए निर्णय का प्रभाव व्यक्ति पर पड़ता है। अतः वह स्वंय को उत्तरदायी मानता है।	क्योंकि चुनाव के द्वारा निर्णय निर्माण सब लोगों के चयन पर आधारित है, उत्तरदायित्व का अहसास विलुप्त रहता है। अतः कभी कभी व्यक्ति मत देने भी नहीं जाता है।
बाजार में उपभोक्ता को कई विकल्प उपलब्ध कराए जाते हैं, जिससे वो अपना चयन कर सके तथा बजट के आधार पर व्यक्ति अपने विकल्पों का आर्डर दे सकता है और वस्तु व सेवा के मिश्रण को खरीद सकता है।	राजनैतिक वातावरण में व्यक्ति को उपलब्ध कराए गए चयन परस्पर उत्कृष्ट होते हैं। साथ ही मतदाता को एक या अन्य विकल्पो में से चुनाव करना होता है।
हर एक टुकड़ा जो कि व्यक्ति द्वारा उपयोग में लाया गया है व किसी वस्तु को खरीदने में उपयुक्त हुआ है तथा कुछ भी व्यर्थ नहीं जाता है।	राजनैतिक वातावरण में मत शायद उसके लिए पड़े हैं, जो प्रत्याशी हार गया। सभी व्यक्ति जो हारने वाले को वोट (मत) देते वे अल्पसंख्यक हो जाते हैं, जिनकी प्राथमिकताएं राजनीतिक एजेण्डा तैयार नहीं करती, अतः व्यक्ति की मजबूरी है अपनी प्राथमिकताओं के विपरीत नतीजों को स्वीकारना। ऐसी जोरजबरदस्ती बाजार में उपस्थित नहीं होती है।
बजार में असमान क्रयशक्ति तथा आय वितरण होता है।	राजनीतिक परिक्षेत्र में मतों का समान विभाजन होता है।

संपूर्ण रूप से वर्जिनिया विचारधारा ने राज्य के कल्याणकारी प्रतिमान को अस्वीकार किया तथा यह माना कि सार्वजनिक क्षेत्र नीति निर्माण व क्रियान्वयन में व्यवस्था की नाकामी को झेल रहे हैं।

12.5 लोक चयन उपागम के प्रस्तावक

कई विद्वानों ने लोक चयन के सिद्धांत में योगदान दिया है तथा इनमें गॉर्डन टुलॉक, विन्सेन्ट ऑस्ट्राम, विलियम निसकानन, जेम्स बुकानन तथा पेट्रिक डनलेवी, (Gordon

Tullock, Vincent Ostrom, William Niskanan, James Buchanan and Patrick Dunleavy) प्रमुख है। इन समर्थकों ने स्वंय के हित की अवधारणा पर अपना ध्यान केन्द्रित किया है एवं लोकहित, लोक चेतना व लोक सेवा की अवधारणा पर संज्ञान नहीं लिया। उनका मुख्य सुझाव सरकार व नौकरशाही में कमी एवं लचीली व्यवस्था व प्रेरणा के निर्माण से बाजार व्यवस्था पर विश्वास की स्थापना करना रहा है। उन्होंने सुझावों द्वारा राज्य की भूमिका में कमी, उनके हस्तक्षेप को न्यूनतम कार्यों तक सीमित करने पर बल दिया है। समर्थकों ने बाजार को नौकरशाही की अपेक्षा अधिक उत्तरदायी समझा एवं निजीकरण, बाह्य स्त्रोत से सेवाएं प्राप्त करने के पहलुओं को अधिक महत्व दिया है।

इन समर्थकों ने प्रशासनिक स्वार्थपरता (Administrative Egoism) का सिद्धांत निर्मित किया व सुझाव दिया कि एक नौकरशाह (अधिकारी) की विशेषताएं हैं स्वंय की उन्नति, संसाधनों से काम निकालना व अपना हित देखना, जो अधिकतर लोक हित के विपरीत होते हैं। लोक चयन उपागम के प्रमुख तर्कों के अलावा कुछ अन्य अवधारणाएं थी, जो कि इन विद्वानों के कार्यों में उभर कर आया, जिनमें से कुछ की चर्चा इस इकाई में की गई है।

नट विकसेल व लोक चयन उपागम

लोक चयन उपागम पर वक्तव्य देने वाले प्रमुख व्यक्ति नट विकसेल (Knut Wicksell) है, जिन्होंने 1896 में इस सिद्धांत पर अत्यंत प्रभावशाली कार्य किया है। इस कार्य को बुकानन ने 1949 में पुन : स्थापित किया था। विकसेल प्रथम व्यक्ति थे, जिन्होंने यह सुझाव दिया कि सामूहिक निर्णय या सार्वजनिक क्षेत्र निर्णय का उदय राजनीतिक प्रक्रिया से हुआ है न कि परोपकारी राजनीतिज्ञ की बुद्धि से, जो कि लोक हित को ध्यान में रख कर कार्य कर रहा हो। अपने शोध निबंध में उन्होंने अन्याय व अक्षमता के प्रति अपनी चिंता जाहिर की, जो कि संसदीय विधान सभाओं के अनियंत्रित बहुमत शासन से उदित हुआ है। उनके अनुसार, बहुमत का शासन नागरिकों या बड़ी संख्या के कर दाताओं पर अधिक कर (Tax) लागू कर देते हैं। उन्होंने प्रश्न किया कि क्यों उन भेदभाव सहने वाले अल्पसंख्यकों द्वारा लोकतांत्रिक राजनीतिक व्यवस्था को समर्थन दिया जाए। उनके अनुसार, इसका समाधान यह है कि मत देने वाले समूह के सभी लोगों का सर्वसम्मति से सहमति सामूहिक प्रक्रिया का क्रियान्वयन, जिससे कि यह आश्वासन हो सके कि सभी लोगों को पूरा लाभ मिलेगा।

लोक चयन व गोर्डन टुलॉक

गोर्डन टुलॉक (Gordon Tullock) का लोक चयन उपागम पर किया गया कार्य आरंभिक दौर का है। नौकरशाही के स्वंय के लिए कार्य करना तथा राजनैतिक दलों के प्रतियोगिता एवं उसके परिणाम के प्रति उनकी कटु आलोचना ने नौकरशाही की शक्ति के खतरों व सार्वजनिक नीतियों के राजनीतिकरण के बहस के लिए आधार प्रदान किया है। उनके लिए राजनीति का अध्ययन, नीति की योजनाएं व नौकरशाही को उन्हीं मान्यताओं पर आधारित होना चाहिए, जो कि औद्योगिक फर्मों, औद्योगिक लोगों व उपभोक्ताओं के व्यवहार की व्याख्या में उपयोग में लाया जाए। इससे कुछ सामान्यीकरण उभर कर आते हैं :–

- राजनैतिक दलो द्वारा चुनाव के दौरान मत प्राप्त करने के लिए अनेकों आश्वासन दिए जाते हैं।
- सत्ता में स्थापित राजनीतिज्ञों द्वारा अर्थव्यवस्था में हेर फेर कर चुनाव जीतने की अधिक कोशिश होती है।
- सार्वजनिक हित की अपेक्षा नौकशाही की शक्ति में वृद्धि स्वंय की सेवा से हुई है।
- उदारवादी लोकतंत्र की राजनैतिक प्रक्रिया, नौकरशाही व राजनैतिक शक्ति को नियंत्रित करने व निरीक्षण करने में अक्षम रही है।

- शासन में राजनीतिज्ञ अर्थव्यवस्था को चुनाव के पूर्व प्रोत्साहित व उसमें हेर फेर कर सकते हैं एवं चुनाव पश्चात् अर्थव्यवस्था की अपस्फीति (कम) कर सकते हैं (सरकार द्वारा चुनाव के पूर्व व पश्चात् खर्चों का परीक्षण)।

टुलॉक द्वारा एक और योगदान लाभ बढ़ोतरी हेतु नीति जोड़ तोड़ या रेन्ट सीकिंग (Rent Seeking) के रूप में दिया गया है। लाभ बढ़ोतरी हेतु नीति जोड़ तोड़ आर्थिक क्षेत्र से सामूहिक क्रिया के क्षेत्र में लाभ के प्रयोजन के विचार को बढ़ाता है। यह पूर्व से यह मान लेता है कि राजनीति से अगर कीमत प्राप्त हो रही है तो व्यक्तियों के द्वारा संसाधनों में अधिक निवेश किया जाएगा, जिससे यह कीमत प्राप्त की जा सके। यह अवधारणा दर्शाती है कि मूल्यों की चेतना के कुल योग में निवेश व्यर्थ है, क्योंकि पुरूस्कार केवल कुछ समूहों को ही दिया जा सकता है तथा अन्य समूहों द्वारा किए गए संसाधनों का वस्तु व सेवा के लिए निवेश व्यर्थ होता है। इस बात को ऐसे समझा जा सकता है कि वर्तमान की आधुनिक राजनीति रेन्ट सीकीग (Rent Seeking) गतिविधि पर आधारित है। इसके उदाहरण हित समूहों द्वारा लॉबिग (Lobbying) है।

इस निष्कर्ष से राजनीतिक व नौकशाही शक्ति को नियंत्रित करने के लिए बाजार की शक्ति का परिचय मिलता है। लोक चयन उपागम के अन्य समर्थकों के समान टुलॉक ने सिफारिश की थी कि नौकरशाही में प्रतियोगिता का परिचय समझौते के निजीकरण तथा सरकारी विभागों के मध्य उपलब्धि के पुरूस्कारों के आधार पर बढ़ती प्रतियोगिता है।

लोक चयन उपागम पर जेम्स बुकानन

लोक चयन उपागम के विद्वान तथा अर्थशास्त्र में नोबेल पुरूस्कार विजेता जेम्स बुकानन (James Buchanan) ने तर्क दिया कि व्यक्ति राजनीति में अपने पारस्परिक फायदे के लिए आते हैं, जैसे कि वे बाजार में भी साथ आते हैं। उनके अनुसार, ''दक्षता के बारे में अगर देखा जाए तो राजनीतिक निर्णयों के समय व्यक्ति समाज से संबंधित अभूर्त वितरणात्मक विचारों के प्रति रुचि नहीं दिखाता है, बजाए इसके वे अपने ही हितों की ओर ध्यान देते हैं '' (Buchanan, 1988), अतः बुकानन के अनुसार राजनीति में लोग स्वंय के हितों के लिए एक साथ आ जाते हैं। बुकानन के अनुसार, सार्वजनिक नीति निर्माण के आधार के रूप में लोग चयन उपागम के दो निर्देशात्मक नियम हैं– (1) विनिमय के रूप में राजनीति (2) आर्थिक संविधानवाद या संविदावाद। विनिमय के रूप में राजनीति में व्यक्तियों के मध्य व्यापार केवल सेब के बदले में नारंगी नहीं है, बल्कि राजनीति में कुछ लोग एक साथ तयशुदा पारस्परिक हितों के लिए आते हैं। उदाहरण के लिए पंचायत में एक तिहाई सीटों में महिलाओं के लिए आरक्षण या कुछ राज्यों में पचास प्रतिशत आरक्षण शायद उन सरकारों के साथ कुछ हित समूहों द्वारा विनिमय के तौर पर किया गया हो। अन्य निर्देशात्मक सिद्धांत आर्थिक संविधानावाद के अनुसार वर्तमान के संविधान या ढाँचे या नियम को समीक्षात्मक परीक्षण की आवश्यकता है, अर्थात् संविधान में दिए गए प्रावधान आलोचनात्मक अवलोकन के लिए हैं। इसका बेहतरीन उदाहरण 2009 के शिक्षा के अधिकार को लागू करना है। केवल आलोचनात्मक परीक्षण के कारण ही राज्य के नीति निर्देशक तत्वों के द्वारा 6 से 14 वर्ष तक के बच्चों को अनिवार्य व मुफ्त शिक्षा उपलब्ध कराने के गैर-न्यायोचित प्रावधानो को वैधानिकता प्राप्त हो पाई।

लोक चयन उपागम में एथोंनी डाउन्स (Anthony Downs) के विचार

लोक चयन उपागम में ऐथोनी डाउन्स का नौकरशाही के व्यवहार के अध्ययन से संबंधित योगदान है। डाउन्स का प्रतिमान यह दर्शाता है कि कैसे नौकशाही का विकास कानून के परिणाम के कारण होता है तथा कैसे नौकरशाही व उसके अधिकारियों की प्रेरणा से उनके हितों में वृद्धि होती है।

डाउन्स ने अपनी पुस्तक 'इनसाइड ब्यूरोक्रेसी' (Inside Bureaucracy) ने अनुमान लगाया कि नौकशाही में निर्णय की सूचना स्वहित के अनुसरण से होती है। डाउन्स ने तर्क दिया कि अधिकारियों के प्रेरणा विधि होते हैं जैसे शक्ति, पैसा, आय, प्रतिष्ठा, व्यक्तित्व, निष्ठा व सुरक्षा। उन्होंने नौकरशाहो का वर्गीकरण पाँच प्रकारों में किया गया है :

1) **आरोहक (Climbers)** – ये शक्ति व प्रष्ठिा से संबंधित है। ऐसे नौकरशाह राजनीति व नौकशाही में आगे बढ़ना चाहते हैं तथा वे मूल्यों, लोगों या किसी की भी परवाह नहीं करते हैं।

2) **संरक्षक (Conservers)** – ये परिवर्तन को कम करने की सोच रखते हैं। वे यथास्थिति बनाए रखना चाहते हैं व कार्य करने की पारंपरिक क्रिया को बनाए रखते हैं।

3) **उग्रपंथी (Zealots)** – ये अधिकारी अत्याधिक अभिप्रेरित होते हैं, किसी भी नीति या कार्यक्रम को करने के लिए तथा वे इसे अति उत्साह से परिपूर्ण होते हैं।

4) **समर्थक (Advocates)** – अपने कार्यालय के संसाधनों की बढ़ोतरी के लिए चिंतित होते हैं, फिर चाहे वो व्यक्तिगत या वित्तीय संसाधन हों।

5) **राजनीतिज्ञ (Statesmen)** – इनमें सार्वजनिक हित की भावना होती है, जिसमें वृद्धि की जा सकती है ताकि वे अपने उद्देश्यों को पहचान सके।

लोक चयन उपागम में विलियम निसकानॅन का योगदान

निसकानॅन के द्वारा किया गया कार्य लोक चयन के अंतर्गत नौकरशाही के अध्ययन के लिए किया गया व्यवस्थित प्रयास था। निसकॉनन ने अपनी पुस्तक नौकशाही व प्रतिनिधि सरकार (Bureaucracy and Representative Government) में तर्क दिया कि जो नौकरशाही में कार्य करते हैं, वे अपने बजट व कार्यालय में वृद्धि करना चाहते हैं। उन्होंने दावा किया कि केवल बजट में वृद्धि करके ही वे स्वंय के हितों में वृद्धि कर सकते हैं। नौकरशाह या अधिकारियों की बुराइयों व विवेक को सीमित करने के लिए निसाकॉनन ने कुछ प्रतिबंधो को निर्धारित किया हैः

- व्यवस्थापिका व कार्यपालिका के हस्तक्षेप से अधिकारियों पर सख्त नियंत्रण रखा जा सकता है।
- सार्वजनिक सेवा के लिए प्रतियोगिता में वृद्धि।
- अपव्यय को कम करने के लिए निजीकरण या संविदा।
- सार्वजनिक सेवा के लिए विकल्पों की उपलब्धता से संबंधित सूचना का फैलाव।

लोक चयन उपागम पर विंसेन्ट ओस्ट्राम के विचार

विसेन्ट ओस्ट्राम (Vincent Ostrom) लोक चयन उपागम के प्रमुख प्रस्तावक है तथा वे नौकरशाही प्रशासन के पारंपरिक सिद्धांत के बदले लोकतांत्रिक प्रशासन की वकालत करते हैं। लोकतांत्रिक प्रशासन अर्थात जनता के पास निर्णय लेने की शक्ति हो, ताकि उनकी मांगों को प्राथमिकता दी जाए। उन्होंने बताया कि नौकरशाही का ढाँचा आवश्यक है, परंतु सार्वजनिक सेवा की आर्थिक उत्पादकता व प्रतिक्रिया के लिए यह पर्याप्त ढाँचा नहीं है। साथ ही उन्होंने तर्क दिया कि व्यक्तिगत प्राथमिकताओं के लिए सही ढाँचा केन्द्रीकृत नौकरशाही संस्थाएं नहीं है, बल्कि अत्याधिक खंडित व बहुसंगठनात्मक व्यवस्था है। अतः उनके अनुसार, विकेन्द्रीकरण से विविधता का निर्माण होता है, तथा नागरिकों के चयन के अधिक अवसर उपलब्ध होते हैं। उन्होंने आगे बताया कि विकेन्द्रीकरण का तात्पर्य विभिन्न वस्तु व सेवा के लिए विविध लोकतांत्रिक निर्णय निर्माण के ढाँचे का अस्तित्व है।

ओस्ट्रोम सभी प्रशासनिक इकाइयों के विनौकरशाहीकरण का सुझाव देते हैं। उनके अनुसार, विकेन्द्रीकरण तथा लोकतंत्र कार्यक्षेत्र में सहभागिता तथा निचले स्तर तक लोगों के सशक्तिकरण को बढ़ावा देता है।

अपनी पुस्तक *Intellectual Crisis in American Public Administration (1974)* में औस्ट्रोम ने पारंपरिक लोक प्रशासन के केन्द्रीय मान्यताओं पर प्रश्न उठाएः (अ) राजनैतिक द्वैध शासन (ब) सभी सरकारों में एक केन्द्रशक्ति का स्त्रोत (स) पदसोपनयी व्यवस्था संगठनात्मक दक्षता में वृद्धि करता है। उन्होंने लोकतांत्रिक निर्णय निर्माण व्यवस्था की विविधता, प्रशासन में लोकप्रिय सहभागिता, बिखरी हुई प्रशासकीय सत्ता तथा विकेन्द्रीकृत संगठन की पेशकश की है। उन्होंने कुछ महत्वकांक्षाएं प्रस्तुत की हैं– (अ) लोकतांत्रिक प्रशासन का विक्रेन्द्रकृत प्रतिमान, (ब) संगठनात्मक प्रतियोगिता। सरकारी एजेंन्सियों के मध्य लोकतांत्रिक व बेहतर प्रतियोगिता को बढ़ावा देने के लिए सकारात्मक पदसोपानीय प्रशासनिक ढाँचे के स्थान पर बहुसंगठनात्मक व्यवस्था ज्यादा उचित है। (Basu, 2004)

कार्यलयीन प्रतिमान पर पैट्रिक डनलेवी के विचार

पैट्रिक डनलेवी (Patrick Dunleavy) द्वारा नौकरशाही के लोक चयन का परिष्कृत प्रतिमान (माडल) प्रस्तुत किया गया, जिसे ब्यूरो का आकार देने वाला प्रतिमान (Bureau Shaping Model) कहा गया । यह प्रतिमान इस विचार को नकारता है कि नौकरशाही बजट को उच्चतर सीमा तक ले जाना चाहती हैं। बल्कि इसके विरीत अधिकारीगण जहाँ बड़े संगठन का प्रबंधन करते हैं, वही वे राजनीतिज्ञों को सलाह-मशव्हरा देकर अपने प्रस्थिति में वृद्धि करते हैं। (मेडुरी–Medury, 2016)

निष्कर्ष रूप में लोक चयन उपागम के विभिन्न विद्वानों द्वारा दिए गई मुख्य सिफारिशें हैं (अ) संगठनात्मक सुधार, (ब) राज्य की भूमिका में तथा राजनीतिज्ञों की अतिबिशिष्ट शक्तियों में कटौती, (स) सरकार के एकाधिपत्य की शक्तियों में कटौती, (द) घाटे के बजट को चलाना व एक निश्चित स्तर से ज्यादा कर निर्धारण की राजनीतिज्ञों व लोकसेवक अधिकारियों की शक्तियों में संवैधानिक नियंत्रण द्वारा कटौती। नौकरशाही की सलाह देना, नियंत्रण तथा क्रियान्वयन कार्यों को जहाँ तक हो सके पृथ्क रखना चाहिए। नौकरशाही के आकार को कम करना, कार्यों के भार को कम करना, खर्चों को नियंत्रित करना, तथा सार्वजनिक एजेन्सियों के मध्य प्रतियोगिता की भावना को बढ़ावा देना शामिल है। ये सामान्य सुझाव सभी लोक चयन विद्वानों द्वारा दिए गए है। (बासु–Basu, 2004)

12.6 लोक चयन उपागम का मूल्याकंन

इस इकाई में जिन बिन्दुओं पर चर्चा हुई है, उस आधार पर यह समझ आया है कि लोक चयन उपागम के सुझावों का प्रयोग आज की आवश्यकता है तथा बहुलवाद, अभिजनवाद व निगमवाद विभिन्न विकसित व विकासशील देशों में प्रयुक्त हो रहा है। अनेक देशों के द्वारा सरकार को कमतर किया जा रहा है, जिन लोगों को सेवा ठेके पर उपलब्ध कराया जा रहा है, शिक्षा से स्वास्थय तक विभिन्न वस्तु व सेवाओं में सार्वजनिक व निजी साझेदारी का सहारा लिया जा रहा है। फिर भी वास्तविकता तक पहुँचना कठिन है, तथा इस उपागम के अच्छे बुरे को प्रभावित करता है।

कुछ विद्वानों ने प्रश्न उठाए, जो इस उपागम के तहत अनुत्तरित रह गए हैंः (अ) नौकशाही के प्रतिमान की शिथिलता को अगर स्वीकार किया जाए, तो भी यह साफ नहीं होता कि सामान्य हित के लिए वैकल्पिक प्रशासकीय व्यवस्था कैसे कार्य करेगी (क्या सार्वजनिक इच्छाओं को निजी सेवा करने वाले से पूरा किया जा सकता है, जो कि निजी उद्देश्यों से

प्रेरित होते है), (ब) यह कथन कि राजनीतिज्ञ या अधिकारी हमेशा आत्म उन्नति के लिए है, यह एक अतिरंजित व प्रशासनिक, राजनीति की वास्तविकता का नमूना है। सार्वजनिक सेवा में सार्वजनिक इच्छा को बहुत कम आंका गया है। सामाजिक जीवन के कुछ क्षेत्र ऐसे हैं, जिनका ध्यान केवल सार्वजनिक एजेन्सियाँ ही रख सकती है।

लोक चयन उपागम पर विभिन्न विद्वानों द्वारा दिए गए कुछ आलोचनात्मक कथन हैः

- सार्वजनिक हित व लोक कल्याणकारी राज्य को लोक चयन के विद्वानों ने नकार दिया है, फिर भी इतिहास में मानव विकास इन्ही अवधारणाओं से संबंधित है। समुदायवाद तथा लोक कल्याण के विचार हमारे समाज से नहीं गए हैं, बल्कि यह संकेत है कि वैश्वीक ग्राम में स्वस्थ सामूहिक जीवन का विचार धीरे धीरे स्वीकार्य हो रहा है।

- खास तौर पर तृतीय विश्व के देशों में राज्य के अल्पतम सुझाव व सहारे के लिए लोक चयन उपागम का कार्यान्वयन विनाशकारी हो सकता है। राज्य एक अवास्तविकता है, जहाँ स्वास्थ्य, शिक्षा, गरीबी उन्मूलन, सामाजिक कल्याण जैसे अहम विकास राज्य के कार्य हैं तथा नौकशाही पर अधिक कार्यभार होने के कारण निजी क्षेत्र की ऐजेन्सियों को सौपना नीतिगत नहीं होगा। बाजार के पास उनके लिए कोई संवेदना नहीं है, एवं उसे वहन भी नहीं कर सकते (लाभ से संबंधि), यह विकासशील देशों के लिए चिंतनीय है, जहाँ की बड़ी संख्या में लोग निवास करते हैं।

- लोक चयन उपागम जिन लोगों के लिए कार्य करता है वे हमेशा ही अभिजाय या मध्यम वर्ग नहीं होता एवं उसे ऐसे निम्न आय वर्ग की आवश्यकता है, जिसकी क्रय शक्ति कमजोर होती है एवं उसे बाजार कभी प्राप्त नहीं कर सकता। लोक चयन उपागम में दार्शनिक या नीतिगत आधार की कमी होती है तथा सामाजिक रूप से भी विस्तृत नहीं है, न ही यह आर्थिक या राजनीतिक रूप से अखंडता का दृष्टिकोण प्रस्तुत करता है।

- जैसे कि माइकल एम. हीमॉन (Michael M. Heamon) व रिचर्ड टी. मायर (Richard T. Mayer) ने बताया कि बाजार की भूमिका को केवल मूल्यों के आधार पर ही नहीं परखा जा सकता कि यह पहचानने में मदद करेगा, बल्कि मानव विकास, समुदाय व साम्यता आदि मूल्यों पर यह आधारित होगा, जो कि प्रतियोगिता नहीं परंतु विश्वास व पारस्परिक सम्मान पर आधारित सामाजिक प्रक्रिया के द्वारा प्राप्त किया जा सकेगा। (बासु– Basu 2004 *op.cit.*; हीमन व मेयर– Haemon and Mayer 1986)

- लोक चयन उपागम मानवीय निणर्य निर्माण की वैचारिकता में अपूर्ण है, क्योंकि वह व्यक्ति द्वारा स्वहित की वृद्धि के लिए सहायता करता है। स्वहित निर्णय निर्माण में उत्प्रेरक कारक नहीं हो सकता है। गेलब्रेथ (Galbraith) ने तर्क दिया कि पूंजीवाद की वास्तविक दुनिया का निर्माण बड़े व्यवसायिक घरानों के प्रबंधन निर्णयों से होता है, न कि उपभोक्त व निर्माता की पारस्परिक क्रिया द्वारा। जबकि निर्माता उपभौकताओं की मांगों में हेरफेर करते हैं, तथा बड़े औद्योगिक घराने राजनीतिज्ञों व अधिकारियों के निर्णयों में हेर फेर करते हैं। आगे मनुष्य अधिकतर निर्णय स्वंय लेते हैं, व्यक्ति के स्वहित के रूप में नहीं बल्कि समूह, परिवार, संगठन, जातीय समूह, राष्ट्रीय राज्य के दृष्टिगत हितों, जिन्हे वे पहचानते हैं तथा जिनके प्रति वे वफादार होते हैं। (Bhattacharya – भट्टाचार्य 2010; फाडिया व फाडिया– Fadia and Fadia, 2012)

- लोक चयन उपागम व्यापक विवरण है, जो मूल्य व जीवतंता को प्रशासन से पूर्णतया चूस लेता है। बाजार विनिमय के द्वारा लोक प्रशासन का विकल्प बहुत से सामान्य विचार है, जिसे शायद ही गंभीरता से लिया जाए।

- राज्य का एकाधिपत्य का स्थान खतरनाक निजी एकाधिपत्य हो सकता है।
- यह कहना कि सरकार का एकमात्र उद्देश्य दक्षता है एक तरह से सरकार को महत्वहीन कहना है। इसके उच्च लक्ष्य है, जैसे समानता, निष्पक्षता व कल्याण, जो कि जनता के हितों की ओर इंगित करता है।
- बाजार की व्यवस्था अपने आप प्रतियोगिता के लिए आश्वस्त नहीं करता । बड़ी बहुराष्ट्रीय कंपनियाँ सर्वप्रथम स्वंय को स्थापित करती है, फिर बाजार के प्रमुत्व का शोषण अन्य को अलग या समाप्त करने के लिए करती है। इसमें नागरिकों के चयन प्रतिंबधित होते हैं।

बोध प्रश्न 2

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) लोक चयन उपागम के विभिन्न विचारधाराओं के प्रमुख योगदान कौन से है?

.....

.....

.....

.....

.....

2) 'किराया की मांग' अवधारणा की व्याख्या कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

3) एंथोनी डाउन्स (Anthony Downs) द्वारा प्रस्तुत नौकशाही के पांच प्रकारों की व्याख्या कीजिए।

.....

.....

.....

.....

4) विसेन्ट ऑस्ट्राम के प्रमुख योगदान कौन से है?

.....

.....

.....

.....

12.7 निष्कर्ष

जैसे कि बुकानन का अनुमान है, लोक चयन ने सुसंगत समझ तथा हर जगह क्या प्रेक्षित होगा की व्याख्या पर व्यापक प्रभाव डाला है। सरकार की समस्याएँ या सरकार की नाकामी दिखती है एवं यह जानकारी भी प्राप्त होती है कि सरकार अपने वादों को पूरा करने में असफल रही है। लोक चयन ने ऐसी समझ को आधार प्रदान किया है। इसी समय संपूर्ण विश्व में प्रयोग सिद्ध कार्य हो रहे हैं, जो कि बाजार के दुष्परिणाम को दर्शाते हैं। जिसने खंडन (Fragmentation) ही किया है न कि पूर्णतावादी समाधान प्रदान किया हो। मुख्य मुद्दा राज्य को कैसे लोकतांत्रिक व नागरिक सहयोगी बनाया जाए और उसे पृष्ठभूमि तक सीमित न किया जाए तथा नवनी बेहतर बाजार को स्थापित किया जाए। (Fadia and Fadia, *op.cit.*)

इस इकाई में हमने लोक चयन उपागम की व्याख्या की है, जो राज्य व नौकरशाही के विरूद्ध एक आलोचनात्मक दृष्टिकोण के रूप में उदित हुआ है। लोक चयन उपागम के अनुमान जैसे प्राविधिकी व्यक्तिवाद, राजनीति विनिमय के रूप में, संस्थात्मक बहुलवाद, बुद्धिपरक चयन आदि के बारे में बताया गया है। लोक चयन उपागम से संबंधित, विचारधाराओं की चर्चा की गई है। हालंकि, इन विचारधाराओं का केन्द्रीय सिद्धांत राज्य व नौकशाही का आलोचनात्मक दृष्टिकोण ही रहा है, इसके कारण व्यक्तिगत व सामूहिक चयन के लिए विचार प्रक्रिया तथा राज्य को नियंत्रित करने के तरीकों की शुरूआत हुई। प्रमुख योगदान कर्ताओ के प्रभावशाली कार्यों का वर्णन इस इकाई में किया गया है, जिसने नवीन सिद्धांतों जैसे लाभ बढ़ोतरी हेतु नीति जोड़ तोड़ की मांग, आर्थिक संविधानवाद, नौकशाही के विभिन्न प्रकार आदि की जानकारी प्रस्तुत की है। इकाई में लोक चयन उपागम के संदर्भ में विभिन्न विद्वानों द्वारा किए गए आलोचनात्मक व्याख्या पर गहन चिन्तन किया गया है। जिसमें मुख्य लोक चयन उपागम की सीमायें है, जो कि मूल्य व नीति के प्रश्न व कार्यों के आधार पर राज्य की भूमिका के विकल्प के रूप में था।

12.8 शब्दावली

आत्मक-उन्नति (Self-Aggrandisement) : यह अवधारणा उद्देश्यपूर्ण स्थितियों के साथ सामाजिक समझौते पर आधारित है। यह इस विचार पर आधारित है कि पारिकाल्पिनिक सामाजिक समझौते के अंतर्गत व्यक्ति सही चयन करता है।

सामाजिक कान्ट्रेक्ट (Contractarianism): यह अवधारणा सामाजिक कान्ट्रेक्ट को शामिल किए हुए है। कुछ उचित परिस्थितियों यह विश्वास पर आधारित है कि एक पारिकाल्पिनिक सामाजिक लोग सही चयन करते हैं।

12.9 संदर्भ लेख

Basu, R. (Revised Edn.) (2004). *Public Administration: Concepts and Theories*. New Delhi, India: Sterling Publishers.

Bhattacharya, M. (2010). Public Choice Theory: Government in the New Right Perspective. In Dhameja, A (Ed.). *Contemporary Debates in Public Administration*. New Delhi, India: PHI Learning Private Limited: pp. 71-78.

Brennan, G. and Buchanan, J.M (1985).*The Collected Works of James M. Buchanan - The Reason of Rules: Constitutional Political Economy.* Cambridge: Cambridge University Press.

Buchanan, J. M. (2003). Public Choice: Politics without Romance. *Policy.* Spring.

Buchanan, J. (1988). Market Failure and Political Failure. *Cato Journal* 8, No. 1.

Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy.* Boston, US : Little Brown.

Dunleavy, P (1991)*Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Expectations in Political Science.* Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Dunleavy, P (1986). Explaining the Privatisation Boom: Public Choice versus Radical Approaches. *Public Administration* 64: 13-34.

Fadia, B.L, and Fadia, K (2012). *Public Administration: Administrative Theories and Concepts.* Agra. India: Sahitya Bhawan.

Haemon, M. M, and Mayer, R.T (1986). *Organisation Theory for Public Administration.* Boston, US: Little Brown and Company.

Medury, U (2016). Concept of New Public Management. In Dhameja, A and Mishra, S. *Public Administration: Approaches and Applications*. Noida.India: Pearson.

Mueller, D (1979). *Public Choice.* Cambridge, Cambridge Unviersity Press.

Naidu, S.P (2005). *Public Administration: Concepts and Theories.* New Delhi, India: New Age International Limited (Reprint).

Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government.* Chicago, IL, Aldine-Atherton.

Sapru, R. (2017). *Public Policy: A Contemporary Perspective.* New Delhi,India: Sage.

Sarangi, P. (2016). Politics as Business: An Analysis of the Political Parties in Contemporary India. *Studies in Indian Politics*: 37-48.

Sen, S. (2010). Consent, Constitutions and Contracts: The Public Choice Perspective on the State. In Dhameja, A. *Contemporary Debates in Public Administration*. New Delhi,India:PHI Learning Pvt Ltd.

Tullock, G. (1965). *The Politics of Bureaucracy.* Washington: Public Affairs Press.

12.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- आधारभूत अवधारणा तार्किकता की है।
- प्राविधिकी व्यक्तिवाद में समाहित है।
- राजनीति एक विनिमय एक विशेषता है।
- स्वहित की नौकरशाही

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- जोसेफ शूम्पीटर ने इस शब्दावली को प्रदान किया।
- यह समाज को सावयव (Organism) नहीं मानता।
- यह समूह स्तर पर निर्णय निर्माण को नकारता है।

3) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- राजनीतिक स्तर पर लेन देन व विनिमय
- इसका पूरा केन्द्रबिन्दु परिणाम के स्थान पर प्रक्रिया पर होता है।
- राजनीतिक परिदृश्य में मोलभाव।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- लोक चयन उपागम की रोचेस्टर विचारधारा के अनुमान से व्यक्ति के स्थान पर समूह का अध्ययन अर्थहीन है, तथा राजनीति विज्ञान में सार्वजनिक हित का दृष्टिकोण भ्रमित करने वाला है।
- शिकागो विचारधार कार्य मूलतः नियमन के क्षेत्र में है।
- वर्जिनिया विचारधारा ने राजनीति के समान का सिद्धांत दिया।
- स्वहित की नौकरशाही।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- हित समूहों द्वारा नीति के लिए लॉबिंग।
- किराए के लिए काल्पनिक पुलिस का निर्माण।

3) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- आरोहक
- संरक्षक
- कट्टरपंथी
- वकालत
- राजनेता

4) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- लोकतांत्रिक प्रशासन
- विकेन्द्रीकरण से विविधता आती है।
- संगठनों में प्रतियोगिताभाव हो।

इकाई 13 लोक हित का दृष्टिकोण*

इकाई की रूपरेखा

13.0 उद्देश्य

13.1 प्रस्तावना

13.2 लोक हित की अवधारणा

13.3 लोक हित दृष्टिकोण

13.4 लोक हित के प्रति उत्तरदायित्व

13.5 लोक हित का अनुसरण

13.6 लोक हित दृष्टिकोण की आलोचना

13.7 निष्कर्ष

13.8 शब्दावली

13.9 सन्दर्भ लेख

13.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

13.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद, आप निम्न को समझ पाएंगे :

- लोक हित का अर्थ;
- लोक हित पर विभिन्न विद्वानों द्वारा प्रस्तुत किए गए विचार;
- लोक हित पर विभिन्न दृष्टिकोण;
- लोक अधिकार के प्रति वर्तमान और भविष्य की जिम्मेदारियाँ;
- विभिन्न क्षेत्रों में लोकहित के कार्यविधि;
- लोक हित दृष्टिकोण का मूल्यांकन।

13.1 प्रस्तावना

व्यक्तिगत/सामाजिक या व्यवसायिक तर्कों के लिए होने वाली किसी भी गतिविधि में लोक हित के तत्व पर विचार किया जाता है। हमारे समाज के विभिन्न अभिनेता, विद्यानमण्डल, कार्यपालिका, न्यायपालिका और यहां तक कि नागरिक समाज और मीडिया का हस्तक्षेप 'लोकहित' के बाहर है, जैसे कि 'लोक हित' शब्द केवल विचार करने के बारे में संकेत करता है कि आम जनता के लिए क्या अच्छा है। कभी–कभी यद्यपि सार्वजनिक हित के लिए उठाए गए कदमों के रूप में बहुत से हस्तक्षेप प्रक्षेपित किए जाते हैं, तो इस तरह के हस्तक्षेपों में कुछ व्यक्तिगत रुचि छिपी हो सकती है। इस प्रक्रिया में नियम, विनियम और विभिन्न अभिनेताओं के ऐसे अन्य हस्तक्षेप लोकहितों की रक्षा के लिए एक उदार स्रोत के रूप में आते हैं।

परम्परागत रूप से राज्य सर्वोच्च खिलाड़ी होता था, जिसने लोक हित में विभिन्न गतिविधियाँ प्रारंभ की जिस तरह सरकार के यथार्थ दृष्टिकोण कल्याण की ओर अभिमुख थे। तथापि,

* *योगदान :* डॉ. पूर्णिमा एम., सहायक प्रोफेसर, सामाजिक विकास परिषद, नई दिल्ली

यथा समय, संस्थानों की बहुलता के आने के साथ, 'लोक हित की धारणा गंभीर आशंका के अंतर्गत आ गई, जिसमें लोक कल्याण के हित के लिए प्रत्येक संभव उपाय प्रारम्भ किए गए। उनसे व्यक्तिगत हित मिलने के कुछ अवयव भी प्रतीत होते हैं, और विभिन्न कार्यवाहियों पर मूल्याकंनकारी दृष्टि रखना समालोचक है। इस इकाई में, हम विचार करेंगे कि लोक हित क्या है और विभिन्न विद्वानों ने लोक हित को किस प्रकार परिभाषित किया है, उस पर विस्तार से चर्चा करेंगे। इसके अतिरिक्त, लोक हित के विभिन्न सिद्धान्तों पर भी विचार विर्मश करेंगे। कुछ विद्वानों का मत है कि लोक हित प्रभावशाली लक्ष्य है। जिसके अन्तविषय समय–सीमा में परिवर्तन के साथ परिवर्तित हो जाते हैं। इस सन्दर्भ में लोक हित की वर्तमान और भविष्य की जिम्मेदारियां लोक भलाई करते रहने का समर्थन करती हैं। इस बारे में भी इस इकाई में विचार–विर्मश किया गया है। जिस तरीके से लोक हित व्यवहारिक रूप से राज्य, न्यायपालिका और लोक हित मुकद्मेबाजी, कार्यों, नीतियों के द्वारा नागरिक समाज आदि द्वारा किया गया, उसकी भी विस्तारपूर्वक इस इकाई में चर्चा की जाएगी। यह इकाई सार्वजिक हित दृष्टिकोण पर विद्वानों के आलोचनात्मक विचारों को भी उजागर करेगी।

13.2 लोक हित की अवधारणा

लोक हित की अवधारणा को अतिप्राचीन समय से लोकप्रिय कहना उचित होगा, जहाँ लोगों ने समाज के रूप में एक साथ रहना आरम्भ किया, जिसमें एक दूसरे की भलाई की सुरक्षा के लिए स्वयं कदम उठाए गए। विश्व और भारतीय इतिहास दोनों के प्राचीन और मध्यकालीन युगों में, लोगों पर शासन करने वाले कुछ राजाओं की गतिविधियों में लोक हितों की खोज में किए जा रहे निर्णयों के निशान देखें जा सकते हैं, उदाहरण के लिए, प्राचीन समय में, परशिया (Persia) के महान शासक साइरस (Cyrus), की धारणा थी, कि एक शासक को पता होना चाहिए कि जिस धरती पर वह शासन करता है, वहां के लोगों को कैसे नियंत्रित किया जाए। ताकि उनके पास बहुतायत में जीवन की सभी आवश्यक चीजे हों। प्लेटो का कथन, साइरस के 200 वर्गों पश्चात, का कथन था। उन्होंने कहा कि लोक कार्यालयों को अपने स्वयं के हितों से उपर समाज के हितों को रखना चाहिए और तत्पश्चात, अरिस्तु-Aristotle ने कहा कि समाज में समुदायों के अन्तर्गत आते हैं, जो अधिकार नागरिकों की भलाई करने के लिए, कुछ अच्छा करने के लिए एक साथ आते हैं (ICAEW, 2012) भारतीय सन्दर्भ में, कौटिल्य को अर्थशास्त्र के कार्यों में और थिरूवल्लुवर (Thiruvalluvar) के थिरूकुरल (Thirukkural) के कार्यों में निकट सन्दर्भ मिल सकते हैं। कौटिल्य का कथन है कि राज्य का अपनी व्यापक जनसख्या के प्रति उत्तरदायित्व होता है और लोक कल्याण एक उपाय है जिसके द्वारा एक राज्य का मूल्यांकन किया जाता है कि शासक को कल्याण लोगों के कल्याण में निहित होता है (दुराईस्वामी – Duraiswamy, 2014)

थिरूक्कुरल कहते हैं कि ''प्रबुद्ध प्रशासन वह है जो लाभप्रद, उदारता, न्याय पालिका के नियम और लोगों के कल्याण पर ध्यान केन्द्रित कर कार्य करता है। यह भी कहते हैं कि यदि प्रशासन नागरिकों के हितों के लिए सुसग्य, मैत्रीपूर्ण और संरक्षक है तो प्रशासन का सम्मान किया जाएगा''।

भूतकाल में लोगों के कल्याण को लोक हित माना जाता था। तथापि, अभी कुछ ही समय से, लोकहित का अर्थ बदल गया है। जिससे लोकहित की असुविधा के बारे में स्पष्ट रूप से कहा गया है। उदाहरण के लिए 1609 में फ्रेंच व्यंग्यावादी, मथुरिन रेगनियर (Mathurin Regnier) ने लोकहित शब्द का प्रयोग कर उसे अन्याय या गैरकानूनी कार्य के लिए न्याय की मांग करते हुये सरकार द्वारा उठाये गए कदमों के प्रति समर्पित किया है। 17वीं और

18वीं शताब्दी के औद्योगिक क्रान्तिकारी अन्दोलन व्यक्तिगत हित और व्यक्तिगत कल्याण को प्रोत्साहित करने के लिए आरम्भ किए गए, जिसने पूंजीवाद को बढ़ावा दिया और व्यक्तिकवाद और आत्म-कल्याण में वृद्धि करने पर ध्यान केन्द्रित किया, इस तरह लोक हित की धारणा को विक्टोरियन युग के समय समाप्त कर दिया गया। इस प्रकार समकालीन समय में भी 'नए सार्वजनिक प्रबंधन' की तरह लोक प्रशासन में आधुनिक दृष्टिकोणों के साथ लोक हित की धारणा कम हो गई, जिस कारण निजी क्षेत्र के सिद्धान्तों का समर्थन लोक क्षेत्र में भी प्राप्त किया जा सका। लोक हित या लोगों के कल्याण पर ध्यान केन्द्रित करने वाले राज्य की भूमिका पर अक्षमता के आधार पर प्रश्न उठाया गया और राज्य को 'कर्ता' होने की अपेक्षा केवल एक सुविधा देने वाले कहा गया।

इस तरह के सन्दर्भ में लोक हित ने एक अवधारणा के रूप में अपने अर्थ में परिवर्तन को अपनाया, कुछ ऐसा था, जो कर्तव्यों और मूल्यों के साथ सबंधित था, उसे सैद्धातिंक रूप से मुक्त बाजार राज्य में हस्तक्षेत्र के द्वारा संबोधित किया गया। (आई.सी.ए.ई.डब्ल्यू– ICAEW, 2012) लोक प्रशासन के अध्ययन में लोक हित स्वस्थ सरकार के साथ संबधित है और राज्य के अधिकारियों के लिए लोक हित में व्यर्थ निर्धारित किए गए। (एलकजेन्डर – Alexander, 2002)

1950 के पश्चात से लोकहित पर औपचारिक रूप से चर्चा की जा रही है और यह विभिन्न संदर्भों में और विभिन्न भूमिकाओं के लिए यह भिन्न-भिन्न अर्थ उठाता है। कुछ राजनीतिक प्रक्रिया और नीति बनाने के लिए लोक हित को अवधारणा की व्यवहारिकता और वैधता से संबधित है। इस तरह लोक हित जनता के लिए भलाई कल्याण की बात है, लोक हित को दूसरे परिमाणिक, शब्दावली के साथ, विनिमेय कर प्रयोग किया गया है जैसे– लोक कल्याण, लोक भलाई, 'लोक सेवा' और जनता की भलाई' और अंत में लुईस (Lewis, 2006) द्वारा दिए गए कथन में लोक हित की परिभाषा में अस्पष्टता अनेकार्थता विद्यमान है।

एलकजेन्डर के अनुसार, लोक हित की उत्पत्ति को 'गणतन्त्र' शब्द की उत्पत्ति के साथ तादात्मय स्थापित किया जा सकता है, जिसका अर्थ है, जनता के कार्य राजनीतिक विज्ञान के शब्दकोष के अनुसार, लोक हित ''व्यक्तिगत हित के पूर्णयोग (Aggregate of Individual Interest)। समुच्चय का उल्लेख करता है, चाहे वह कुछ भी हो'', बेले–Bealey के अनुसार (1999), जनता की भलाई' और सामान्य अभिलेखों की तरह, लोक हित कुछ ऐसा है जिसके विषय में निर्णय करने की अपेक्षा सहज रूप से बात करना आसान है कि वह क्या है। लोक हित को सामान्य रुचियों या छलावरण आत्म-कल्याण समर्थन के साथ विशेष हितों की पहचान करने के प्रयास के रूप में माना जाता है। 2003 में OECD, लोककार्य में हित के संघर्ष से निपटने के लिए सिफारिश करते हुए कहा गया कि सार्वजनिक हितों की सेवा करना सरकारों और सार्वजनिक संस्थानों का मौलिक लक्ष्य है। (ओ.ई.सी.डी., OECD, 2003)

यद्यपि लोक हित शब्द अमेरिका के संविधान में नहीं आता, फिर भी इसका उपयोग विभिन्न उच्चारणों में जैसे अधिनियमों, न्यायिक विचारों आदि में होता है। लोक प्रशासन और राजनीतिक विज्ञान के क्षेत्र में, लोक हित की अवधारणा राजनीतिक उत्तरदायित्व के मौलिक मानदण्ड और मानक के रूप में सरकारी निर्णय लेने में मार्गदर्शक के रूप में माना जाता है।

अभी तक, लोक हित की अवधारणा हैः

- अर्थ को लेकर असहमति।
- अधिकतर लोग जो अवधारणा का उपयोग करते हैं, वह उसे परिभाषित किए बिना और अव्यवस्थित रूप में छोड़ देते हैं।

- जो उसे परिभाषित करने का प्रयास करते हैं वे आधारीय असहमति में है केवल इसलिए नहीं कि अवधारणाा की वास्तविक सामग्री क्या होनी चाहिए, बल्कि इसलिए भी कि किसी भी पर्याप्त सामग्री की अभिधारणा के लिए यह संभव है। (शूबर्ट–Schubert, 1957)

अन्य विद्वानों ने लोक हित की परिभाषा को निम्न तरीकों से परिभाषित किया है।

बेन्थम (Bentham) के अनुसार, ''सरकार का कार्य लोक हित में कहलाता है अगर वह समुदाय में खुशी को अधिक बढ़ा सके, कम करने से कहीं अधिक''।

रूसो (Rousseau) के अनुसार, ''लोक हित में सार्वभौतिक रूप से आंशिक निजी हित सम्मिलित होता है'' और यदि सामान्य इच्छा शक्ति होगी तब ही कुछ लोक हित में होगा।

ब्रायन बैरी (Brian Barry), ने अपने कार्य में राजनीतिक तर्क में दोनों Bentham और Rousseau की परिभाषा को जोड़ते हैं और कहते हैं कि लोकहित, सामूहिक हित का उपवर्ग है और यदि कुछ लोक हित में होता है, तो यह केवल तभी होगा जब यह जनता के प्रत्येक सदस्य के हित में है। (Quoted in Benditt – बेन्डिट, 1973)

डब्ल्यू.जे.री. (W.J. Ree) के अनुसार ''लोकहित, एक समूह का हित है जिसकी एकता का निर्धारण एक सामान्य सार्वजनिक प्राधिकरण के अन्तर्गत होता है।'' (Quoted in Benditt – बेन्डिट, 1973)

बेन्डिट के अनुसार, ''यदि लोक हित का कुछ है और यदि केवल वह किसी के हित का है तो वह जनता का सदस्य है, जो यदि और केवल सुरक्षा के लिए अनिवार्य है, तो वह सुधार के लिए, किसी के कल्याण या भलाई के लिए भी अनिवार्य है, जहां इस हित की सुरक्षा या सुधारने के साधन जनता के अधिकांश सदस्यों के हाथों से बाहर है और इसे अर्थात हित को तब प्राप्त किया जा सकता है, जब जनता इसे अपने हाथो से लेती है।'' आगे बेन्डिट कहते हैं कि लोक हित दो प्रकार के होते हैं 'जीवन हित का पाठयक्रम और सुधार हित'। निजीवन हित के पाठयक्रम में वे पहलू सम्मिलित हैं, जो स्वास्थ्य और स्वच्छता के लिए अनिवार्य है, जिसमें भोजन, आश्रय, कपड़े, चिकित्सा देखभाल, शिक्षा, रोजगार, मनोरंजन इत्यादि सम्मिलित है। दूसरी ओर, सुधार हित में वो पहलू सम्मिलित हैं, जो व्यक्ति या उसके जीवन में सुधार करते हैं। इस प्रकार खुशी प्राप्त करने के लिए उसके अवसरों में सुधार होता है। उदाहरण के लिए, जीवन हित के सभी पाठ्यक्रम के लिए यदि किसी का लक्ष्य उपलब्धि के अगले स्तर को प्राप्त करना है तो उसे सुधार हित माना जाता है। बेन्डिट कहते हैं, यद्यपि यह लोक हित की तरह प्रतीत नहीं होता है, परन्तु ये हित महत्वपूर्ण है, जिसमें अधिक संख्या में लोगों की कमी है।

जॉनस्टन (Johnston) के अनुसार (2017), लोक हित 'अविश्वसनीय' और 'अस्पष्ट' है और यह एक अभिव्यक्ति है, जिसका व्यापक रूप से प्रयोग किया जाता है परन्तु बहुत खराब ढंग से परिभाषित किया जाता है। पूरी तरह से, साहित्य में सामान्य रूप से गया है कि लोक हित को उदाहरणों के आधार पर पहचानना चाहिए। उसे सभी के लिए एक परिभाषा रखने की अपेक्षा विशेष, समयबद्ध संदर्भ के भीतर परिभाषित किया जाना चाहिए।

बोध प्रश्न 1

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) लोक हित के वर्तमान और भूतकाल के अर्थ में अंतर स्पष्ट कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

2) विभिन्न विद्वानों ने लोक हित को किस प्रकार परिभाषित किया है?

.....

.....

.....

.....

.....

13.3 लोक हित दृष्टिकोण

20वीं शताब्दी में थियोडर एम. बेंडिट, क्लर्क ई. कोचरन, वाल्टर लिप्पमैन (Theodore M.Benditt, Clarke E. Cochran, Walter Lippman etc.) जैसे विद्वानों द्वारा लोक हित के दृष्टिकोण को विद्वतापूर्ण कार्य की तरह प्रोत्साहित किया गया। विभिन्न विद्ववानों की व्याख्या से, यह समझा जा सकता है कि लोक हित की चर्चा पर विद्ववानों के बीच कोई सांमजस्य नहीं था। यद्यपि कुछ विद्वानों ने लोक हित के रूप की जांच पड़ताल की, जबकि कुछ ने तो लोक हित के अस्तित्व पर सवाल उठाया। तथापि समझोते की कमी के बावजूद लोक प्रशासन हित अनुशासनों के बीच व्यापक सम्मान मिला और आज के सन्दर्भ में प्रासंगिकता के कारण दूर के विकास के संवेग में सुधार हुआ है।

विद्वानों जैसे बैरी बोज़मेन, सी.ई. कोचरन, जेन जोनस्टन (Barry Bozeman, C.E. Cochran, Jane Johnston) आदि ने लोक हित की सैद्धान्तिक व्याख्याओं पर चर्चा की है, कोचरन (1974) और जोनस्टन (2017) ने लोक हित के लिए विभिन्न दृष्टिकोणों पर चर्चा की जो इस प्रकार स्पष्ट किया है:

लोक हित का उन्मूलनवादी दृष्टिकोण

जैसा कि शब्द से ही पता चलता है बहुत से विद्वान जैसे बोज़मेन, कोचरन, ग्लेंन ए. शूर्बट फ्रेंक जे. सोरोफ आदि (Bozeman, Cochran, Glendon A. Schubert, Frank J. Sorauf) लोकहित दृष्टिकोण के आलोचक थे, और इसमें वैज्ञानिक कठोरता सख्ती की कमी के कारण लोक हित की अवधारणा का उन्मूलन करने का प्रयास किया गया। उनके अनुसार, लोक हित दृष्टिकोण के अर्थ में मान्यता नहीं होती और यह बहुत अनावश्यक, रूद्विग्ध, अनैतिक और अविश्वसनीय है, इसलिए इस दृष्टिकोण के अनुसार, इसे समाप्त कर दिया जाना चाहिए, क्योंकि इसमें केवल निजी हित विद्यमान है।

लोक हित को मानक सिद्धान्त (Normative Theory of Public Interest)

इस दृष्टिकोण के अनुसार, लोक हित विशेष लोकनीतियों का मूल्यांकन करने के लिए नैतिक मानक बन जाता है, और इस दृष्टिकोण को बोज़मैन, कोचरन, ग्लेन्डन. एं. शूबर्ट, फ्रैक सोरोफ, सी. डब्ल्यू कॉसिनेली, हस्बर्ट डब्ल्यू श्नेडर व वाल्टर लिप्पैन (Bozeman,

Cochran, Glendon A Schubert, Frank J. Sorauf , C.W. Cassinelli, Hesbert W. Schneider and Walter Lippmann) जैसे विद्वानों द्वारा प्रस्तुत किया गया था। इस दृष्टिकोण का मूल आधार जनहित की अवधारणा है, जिसे एक मानक अवधारणा के रूप में देखा जाता है और इसका सामान्य मानदण्ड समस्त समुदाय का प्रासंगिक हित है। इस दृष्टिकोण द्वारा यह कहा गया है कि आर्दश मानदंडो की तैयारी के लिए एक नीति का मूल्यांकन किया जाना चाहिए और पता लगाने का प्रयास करना चाहिए कि क्या नीति निजी हित की अपेक्षा जनता के हित में अधिक योगदान देती है या नहीं, (कोचरन, 1974)

सर्वसम्मत साम्यवादी (Consensualist Communitarian)

जैसा कि जोनस्टन (2017) द्वारा प्रकाशमय किया गया है, यह प्रतिकात्मक व्याख्या अधिकांश रुचि या वार्तालाप कर सर्वसम्मति पर ध्यान केंद्रित करती है। एंथनी डाउन्स (Anthony Downs, 1962) लोकतांत्रिक समाज के संचालन के लिए आवश्यक, न्यूनतम सर्वसम्मति' के विचार का सुझाव देते हैं। इस दृष्टिकोण के अनुसार, अधिकांश नागरिकों के लिए हानिकारक दीर्घकालिक अवधि में कुछ भी लोक हित में नहीं हो सकता, जब तक अल्पतम सहमति में सम्मिलित उन व्यक्तिगत अधिकारों की सुरक्षा के लिए आवश्यक न हो। इस दृष्टिकोण से सामाजिक नीतियों को पूरा करने के लिए कुछ मूलभूत नियम रखने के लिए सरकार के दृष्टिकोण इसके पक्ष में है, जो अल्पसंख्या में व्यक्तियों के अधिकारों की रक्षा करने का प्रयास करता है। यह दृष्टिकोण राजनीतिक संस्कृति में उचित स्थान प्रदान करने पर ध्यान केंद्रित करता है।

प्रक्रिया प्रणाली (Process Theories)

सिद्धान्त प्रणाली सिद्धान्तकारों से बनी है, जो राजनीतिक प्रक्रिया की जांच पड़ताल कर, जिस माध्यम से नीति बनाई जाती है, उसके द्वारा लोक हित को परिभाषित करते हैं। इस वर्गीकरण के अनुसार, लोक हित के लिए तीन सिद्धान्त हैं, प्रत्येक सिद्धान्त इस पर केन्द्रित हैं कि समझौते या आवास की प्रक्रिया के दौरान लोक हित कैसे किया जाता है। इस दृष्टिकोण का मुख्य आधार यह है– कि एक व्यक्ति के हित की अपेक्षा कितने व्यक्तियों के हितों का काम किया जाता है। (कोचरन–Cochran, *op.cit.*) सामान्य रूप में हित का संघर्ष अपरिहार्य है। तथापि, नैतिक सिद्धान्तों से परे व्यवाहरिक और तार्किक आधार पर निर्णय लेने चाहिए। इस वर्गीकरण के भीतर तीन सिद्धान्तो के सामूहिक, अनेकवादी और प्रक्रियात्मक सिद्धांन्त सम्मिलित हैंः

सामूहिक आदर्श (Aggregative Model): यह आदर्श सरकारी हितों के विकल्प के साथ लोक हितों को समानता देता है। इस आदर्श की सीमा है कि यह अधिकारों के असंतुलन के कारण हितों के वैध समूहन प्रदान करने में असमर्थ हैं इस प्रकार समूहन की प्रक्रिया में कुछ लोगों के पास विशेषाधिकार होते हैं।

बहुलवादी आदर्श (Pluralist Model): यह दृष्टिकोण विभिन्न हितों के अस्तित्व के बारे में बात करता है, जिससे विभिन्न निजी स्वयं हित सम्मिलित है। अन्य हितों के ऊपर प्रतिस्पर्धा और अभियाचित हित प्रभाव डालते हैं। इस आदर्श के अनुसार, हितों को संतुलित करने की आवश्यकता के विचार से लोक हित को अनुकूल के रूप में देखा जाता है। इस दृष्टिकोण के अनुसार हित का सघंर्ष लोकतांत्रिक रेखाओं पर संतुलित है और इस प्रकार यह आदर्श, अनेकवादी विचार लेकर, हितों को समायोजित करने का प्रयास करता है।

प्रक्रिया आदर्श (Procedural Model) : यह आदर्श हितों को संतुलित करने के लिए एक मानक निर्धारित करता है, जो प्रक्रियाओं को अपनाने पर आधारित है।

13.4 लोक हित के प्रति उत्तरदायित्व

सामान्य रूप से, लोक हित करने की आशा में लोक सेवाओं जैसे सरकार प्रशासन न्यायपालिका आदि में कार्यरत व्यावसायिक द्वारा की जाती है। दो मूलभूत अपेक्षाएं यह है कि लोक हित करते समय, दो मामलों को संबोधित किया जाता है। यह व्यवसायिकों का कर्तव्य है कि वे विभिन्न परिप्रेक्ष्यों पर विचार करे, जो व्यापक प्रतिनिधित्व और संवाद से प्रकट होते हैं। दूसरा, व्यवसायिकों से लोक हित के उन पहलुओं से संलग्न होने की अपेक्षा की जाती है, जो लोकतन्त्र, पारस्परिकता, स्थायित्व और विरासत के मामलों को पूरा करते हैं। इस प्रकार लोक हित के प्रति वर्तमान और भविष्य की जिम्मेदारियों को कैरोल लुइस Carol Lewis, 2006) के द्वारा इस प्रकार प्रस्तुत किया गया है :

- एक तरफ व्यक्तिगत हित और लोकतांत्रिक सम्बन्ध।
- दूसरी तरफ पारस्परिक हित और नैतिकता।
- संसाधनों को सुरक्षित रखना और व्यवहार्थ भविष्य को सुनिश्चित करने के लिए जीवन को बनाए रखने की क्षमता को सुनिश्चित करना; और
- सभ्यता की सांस्कृतिक, बौद्धिक, कलात्मक और ऐतिहासिक विरासत को सुरक्षित रखना और प्रसारित करना ।

1) वर्तमान लोक हितों को पूरा करना

लोक हित और लोकतांत्रिक मूल्य

प्रथम स्थिति से लोक हित दृष्टिकोण को लोकतांत्रिक मूल्यों को विकसित करने का प्रयास करना चाहिए, जो किसी विशेष मुद्दे पर निजी हितों की विविधता के सार को प्रस्तुत करने का प्रयास करता है। जब लोकतांत्रिक मूल्यों पर ध्यान केंद्रित किया जाता है, तो लोक हितों को समझने के लिए उपयोग की जाने वाली विधियां जनमत सर्वेक्षण लागत लाभ विश्लेषण आदि पर आधारित होती है। उदाहरण के लिए, यह निर्णय लेने के लिए कि क्या लोकपाल बिल की आवश्यकता है या नहीं, जनमत सर्वेक्षण सार्वजानिक हित के स्तर को निर्धारित करने के लिए निर्णायक मानदंड हो सकता है। लोकतांत्रिक मूल्यों को पूरा करने में मुख्य समस्याओं में से एक का सामना करना पड़ता है वह यह है कि बहुमत समूह के निंरकुश शासक के कारण अल्पसंख्यक के अधिकार, जिसकी देखभाल की जानी चाहिए, पर कम ध्यान दिया जाता है। उदाहरण के लिए संविधान में, न्याय समानता सामूहिक कल्याण जैसे लोकतांत्रिक मूल्य पर मुख्य रूप से विशेष उल्लेख करना और सार्वजानिक हित दृष्टिकोण की लोक और निजी हित का मूल्यांकन करते समय इन पहलूओं की जांच पड़ताल करनी चाहिए।

पारस्परिकता और नागरिक हित (Mutuality and Civic Interest)

व्यक्तिगत या अल्यसंख्यक हितों को प्रोत्साहित करने की अपेक्षा सम्पूर्ण रूप से समाज के लिए क्या अच्छा है, इस पर ध्यान केन्द्रित करके, इस प्रसंग के लोक हित को बढ़ावा दिया जाता है। इस प्रकार लोक भलाई को व्यक्तिगत हितों की सम्पूर्ण सन्तुष्टि के रूप में संबोधित किया जाता है। उदाहरण के लिए बांध बनाने के कार्य और अन्य विकास परियोजनाओं के समय कुछ लोग विस्थापित हो जाते हैं, लेकिन फिर भी सरकार इस आधार पर कार्य में सलग्नं होती है कि परियोजना लोक कल्याण के लिए लाभकारी होगी। इस संदर्भ में भी यदि लोकतांत्रिक मूल्यों को प्रोत्साहित करना है, लोक हितों को आगे बढ़ाने में, नैतिक विचारों को भी ध्यान में रखना चाहिए। लोक हित के समर्थकों ने यह निरीक्षण

किया और पाया कि इस प्रकार नैतिक अभिकर्ता या राजनेता के रूप में कार्य करना चाहिए और कार्य के पाठयक्रम को अपनाने का प्रयास करना चाहिए, जिस समय के परिप्रेक्ष्य में हितों का ध्यान रखना है। आमतौर पर, सार्वजनिक क्षेत्र में काम करने वाले लोग विशेष रूप से विशेष हितों से दूर हो जाते हैं और एक दूसरों से दूर हो जाते हैं। इन दोनों परिप्रेक्ष्यों को प्राप्त करने की इच्छा में कभी-कभी लोक हित के समर्थक की प्राथमिकताओं और प्रवृतियों के साथ लोक उलझन में पड़ जाते हैं।

तालिकाः लोक हित के प्रति वर्तमान और भविष्य की जिम्मेदारियां

	वर्तमान		भविष्य	
	लोकतंत्र	**पारस्परिकता**	**सतत्ता**	**विरासत**
ध्यान केन्द्रित करना	विभिन्न निजी हितों और सम्पूर्ण मांगों का सारांश प्रस्तुत करना	संवैधानिक विश्लेषण करना और नागरिक गुणों, सामाजिक जरूरतों, लोक कल्याण को जांचना	परिस्थितिकी, जीवविज्ञान, सार्वभौमिक्ता भौतिक जीवन क्षमता को जांचना	संस्कृति ऐतिहासिक नागरिकता पर ध्यान केन्द्रित करना
विधि	लोकप्रिय अधिमान लागत लाभ विश्लेषण और जनमत सर्वेक्षण को जांचना	संवैधनिक मुल्यों और व्यवसायिक मूल्यों का विश्लेषण करना	संरक्षण, सुरक्षा में सलंग्न होना	संरक्षण, संचरण, शिक्षा जैसी विधियों का उपयोग करना
प्रशासक की भूमिका	एजेंट या प्रतिनिधि कर्तव्यों के रूप में कार्य करना	राजनीतिज्ञ न्यासी की तरह कार्य करना	स्टीवर्ड, सस्टेनर की तरह कार्य करना	स्टीवर्ड, कसटोडीयन (Steward, Custodian) की तरह कार्य करना
मुख्य समस्याएं	बहुमत का निरकुंश शासक, बहिष्कार	आभिजात्य, प्रतिनिधित्व, व्यक्तिगत स्वतंत्रता	आर्थिक विकास, अपरिवर्त्य रूप	चयनात्मकता संसाधन, अपरिवर्त्य रूप
मुख्य प्रतिबंध	भ्रष्टाचार	पक्षपात हित के लिए संघर्ष	अज्ञानता, त्रुटि, जनोत्तेजकता	अहंकार असंवेदनशीलता गलतफहमी
मुख्य आदेश	जवावदेही उत्तरदायित्व, तटस्थ क्षमता	नागरिक सदगुण, निष्पक्षता, नागरिकता	जीवन की संभावनाओं के लिए भरोसेमंद जिम्मेदारी	सामान्य मुल्यों के लिए भरोसेमद जिम्मेदारी

स्त्रोत : Lewis 2006.

ii) भविष्य में लोक हितों को पूरा करना

- **सत्तता**

लोक हित की रक्षा करते समय, आने वाली पीढ़ी के हितों का भी ध्यान रखना चाहिए।

उदाहरण पर्यावरणीय चिंताओं और जलवायु परिवर्तन के मुद्दे या पानी की कमी पर भविष्य की आवश्यकताओं की दृष्टि से प्रकाश डाला गया है। उदाहरण के लिए यूनेस्को (UNESCO) के उपाय के 1972 में अतर्राष्ट्रीय विरासत के सम्मेलन से लिया गया और इस सन्दर्भ में सत्तत (Sustainable) विकास के प्रोत्साहन के प्रति आधुनिक उपाय विकास सूची की तरह एक उपाय है। इस परिप्रेक्षय में अप्रत्याशित प्रतिक्रियाओ से निपटने के लिए वर्तमान निर्णयों को लेते समय भविष्य की पीढ़ी की संवेदनशीलता की ओर ध्यान रखा जाता है। यह चुनौती है कि वर्तमान रुचि और भविष्य की आवश्यकताओं के बीच विनमय बद है और भविष्य की आवश्यकताओं के लिए हमारी स्वीकृति या इच्छा की आवश्यकता है, यह कहने से समझा जा सकता है कि हम अपने पूर्वजों से भूमि उत्तराधिकार में प्राप्त नहीं करते, बल्कि इसे हम अपने बच्चों से उधार लेते हैं।

- **विरासत (Legacy):** लोक हितों के समर्थकों की चिंता कलाकृतियों को सुरक्षित करने, पुनः स्थापित करने और सुरक्षित रखने में भी है। तब लोक हित के व्यर्थ किया जाते हैं तो वर्तमान उपयोग और भविष्य की आवश्यकताओं के बीच अनिवार्य उत्तेजनाओं का पूर्वानुमान करना भी महत्वपूर्ण है और निजी हित और पारस्परिक हित के बीच व्यग्रता को पहले से जान लेना भी महत्वपूर्ण है। लोक प्रशासन की राष्ट्रीय अकादमी ने लोक हित के भविष्य के पहलुओ के विषय के लिए नैतिक दिशानिर्देश अपनाए है जिसमें निम्नलिखित सिद्धांत सम्मिलित है :

- **ट्रस्टी सिद्धान्त (Trustee Principle):** प्रत्येक पीढ़ी के पास भविष्य की पीढ़ियों के हितों की रक्षा करने का दायित्व है।

- **सतत्ता सिद्धान्त (Sustainablity Principle):** किसी भी पीढ़ी के भविष्य की पीढ़ी के जीवन तुल्य की गुणवत्ता के लिए अपने आप से तुलना करने के अवसर से वंचित नहीं करना चाहिए।

- **दायित्व सिद्धान्त की श्रृंखला (Chain of Obligation Principle):** प्रत्येक पीढ़ी का प्राथमिक उत्तरदायित्व भविष्य की पीढ़ी के लिए जीवन को सफल बनाने के लिए आवश्यक जरूरतें प्रदान करना है।

- **सतर्कता सिद्धान्त (Precautionary Principle):** अपरिवर्तनीय हानि परिणामों के यथार्थवादी आशंका के उत्पन्न करने वाले कार्यों को तब तक नहीं किया जाना चाहिए जब तक कि वर्तमान भविष्य की पीढ़ियों को लाभ पहुंचाने के लिए कोई आकर्शक प्रतिकूल आवश्यकता न हों।

13.5 लोक हित का अनुसरण

व्यावहारिक रूप से विभिन्न क्षेत्रों में लोक हित का अनुसरण हो रहा है और विशेष रूप से संस्थानों जैसे राज्य न्यायपलिका, नागरिक समाज, मीडिया यदि लोक हित को आगे बढ़ाने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं, जब भी यह पाया जाता है कि एक व्यक्तिगत या समूह की कार्रवाई जनता के हित के विरूद्ध है। इस भाग में यह चर्चा कि गई है कि कैसे नीतियों, कार्य, कानून, मीडिया आदि के तरीकों से लोक हित का अनुसरण किया जा रहा है।

- **लोक नीतियों/कार्यों में लोक हित (Public Interest in Public Policies)**

अनुसरण नीतियों के कार्यान्वयन और कानून के माध्यम से राज्य द्वारा किया जाता है, जो कि लोक भलाई देती हैं। एक नीति जनता को लाभ तभी पहुँचा सकती है, जब जनता के कुछ हितों को प्रोत्सहित या सुरक्षित किया जाए। एक नीति जनता को पहुँचाएं बिना लोगों

को लाभ पहुँचा सकती है, और एक नीति जनता के हितों को क्षति पहुचाए बिना कुछ लोगों के हितों को क्षति पहुँचा सकती है। लोक हित की अनुभूति के संदर्भ में नीतियों का मूल्यांकन किया जा सकता है। सभी कार्य और नीतियाँ जनता के सभी सदस्यों के सम्पूर्ण हित में नहीं लेकिन फिर भी लोक हित की अवधारणा लागू करती है भले ही नीति प्रत्येक व्यक्तिक सम्पूर्ण हित में नहीं होती। उदाहरण के लिए शिक्षा अधिनयता के अधिकार (Right to Education Act) में कक्षा आठवीं के अंतर्गत बच्चों को कक्षा में रोकने (No Detention) का प्रावधान जनता के बहुमत के लिए सामान्य हित में हो सकता है। लेकिन फिर भी कुछ ऐसे विशेष हित समूह है जो शायद कक्षा में रोकने (Detention) के नीति के पक्ष में नहीं है। यह एक उदाहरण है, जहाँ नीति या कार्य प्रत्येक व्यक्ति के समग्र हित में नहीं होते। इसी प्रकार सामान्य रूप से आस पास के इलाकों से अनधिकृत कॉलोनी को साफ करने के लिए कानून से कर सकता है जो जनता के बहुमत के लिए हितकारी हो सकता है। तथापि एक छोटा समूह हो सकता है, कानून का विरोध करने में रुचि हो सकती है क्योंकि यह अल्पसख्यक या सीमावर्ती के आधिकारों को प्रभावित करता है। इस प्रकार जनता के हित में क्या है क्या नहीं कि जनता के प्रत्येक सदस्य के हित में है, बल्कि जनता के अधिकांश सदस्यों के हित में क्या है।

कई बार यह निर्धारित करना कठिन हो जाता है कि दोनों नीतियों में से कौन सी नीति जनता के हित में अधिक है जब प्रतिस्पर्धी नीतियों द्वारा विभिन्न हित के कार्य विभिन्न स्तरों पर किए जा रहे होते हैं। इस प्रकार के मामलों में, सार्वजनिक हित के विचार हमेशा निर्धारक नहीं होते और निष्पक्षता, स्वंतत्रता और यहां तक कि व्यवहार्यता जैसे अन्य विचार प्रासंगिक होते हैं। (बैन्डिट, *op.cit.;* जॉनस्टन, *op.cit.*)

- **कानून व्यवहार में लोक हित (Public Interest in Legal Pursuits)**

व्यवहारिक रूप से, कानून के आवेदन में विशेष रूप से लोक हित का अनुसरण किया जाता है। कानूनी व्यवसाय के अंश के रूप में, 'लोक हित कानून है।' जोनस्टान द्वारा उल्लेखित, लोकहित कानून के अन्तर्गत, लोक हित को तीन विभिन्न तरीकों से अनुसरण किया गया है। (i) कानून गरीबों की सहायता करने का प्रयास करता है। (ii) वहां राजनीतिक और सांस्कृतिक समूह के प्रतिनिधित्व होते हैं, और नव आमूल अन्दोलन, तथा (iii) लोक हित के मुकदमें के माध्यम से वास्तविक लेकिन उपेक्षित हितों का अनुसरण किया जाता है, जिसमें पर्यावरण संरक्षण, महिला अधिकार आदि सम्मिलित हो सकते हैं। व्यावहारिक रूप से, इस प्रकार देखा जा सकता है कि लोक हित इस प्रकार किया जाता है प्रथम, जरूरत वाले लोगों को सहायता प्रदान करके, और दूसरा/द्वितीय, न्याय प्रणाली के अन्तर्गत समानता, पहुंच और पारदर्शिता के मामलों को रखकर असमानताओं को उजागर करना।

- **विधायिका और न्यायपालिका में लोक हित (Public Interest in Legislature and Judiciary)**

दूसरी तरफ, व्यापक संदर्भ में विधायिका और न्यायपालिका में कानून की अभिनय की भूमिका होती है और दोनों संदर्भों में, लोक हित का अनुसरण होता है। लोक हित मुकदमेबाजी के द्वारा न्यायपालिका उन प्रमुख मुद्दों के हित में कार्य करती है, जिनमें जनता की हिस्सेदारी सम्मिलित होती है और साथ ही जनता को आवाज भी देती है। उदाहरण के लिए, जब 21वीं शताब्दी के आरम्भ में दिल्ली में गंभीर रूप से प्रदूषण हो गया था, न्यायिक सक्रियता के माध्यम से न्यायपालिका ने पेट्रोल/डीज़ल की अपेक्षा लोक वाहनों में सी.एन.जी. (CNG) के उपयोग के लिए आदेश दिया था, जो दिल्ली में प्रदूषण के स्तर को कम करने में सहायक रहा।

जैसा कि पहले से उल्लेखित है कि मीडिया भी विभिन्न तरीकों में से लोक हितों का अनुसरण करता है और मूल रूप से लोक हितों की रक्षा में समाचारों को प्रकाशित या रिपोर्ट करने का प्रयत्न करता है। इस प्रक्रिया में, यह मीडिया (Media) में सम्मिलित है लेकिन सीमित नहीं है। (i) अपराध का पता लगाना या गंभीर अप्रासंगिकता (ii) लोक स्वास्थ्य और सुरक्षा की रक्षा करना (iii) किसी व्यक्ति या संगठन की कार्रवाई या कथन से जनता को गुमराह करने से रोकना (जॉनस्टन) तथापि वर्तमान समय में यह भी देखा जा सकता है कि मीडिया सार्वजनिक हितों को कम करने की लागत पर निजी हितों को संबोधित करने का प्रयास करती है।

13.6 लोक हित दृष्टिकोण की अलोचना

विभिन्न आधारों पर लोक हित दृष्टिकोण की आलोचना की गई है, मूल रूप से उस अस्पष्टता के लिए जो इसमें स्थित है। सार्वजनिक हितों का व्यक्तिगत दृष्टिकोण केवल बाजार हस्तक्षेप को प्रोत्साहित करने के लिए हो पाया है, जो लंबे समय तक लोक हित को प्रभावित करता है। यह समाज की केवल न्यूनतम मूल आवश्यकताओं को पूरा करने में असफल होता है। एन्थोनी डाउन्स व विलियम निसकासन (Anthony Downs and William Niskanen) तर्क देते हैं कि नौकरशाहियों और राजनीतियों पर लोक हित को बढ़ावा देने के लिए विश्वास नहीं किया जा सकता, जबकि उनके अपने निजी हित होते हैं। लोक हित के प्रारंभिक आलोचक Anthony Downs ने देखा कि यदि लोक हित को किसी कार्य की अपेक्षा अवधारणा के रूप में माना जाता है, तो इसे परिभाषित करने का कोई दायित्व नहीं है। (Johnston, *op.cit.*)

इस प्रकार लोक हित दृष्टिकोण को बहुत से विद्ववानों और अनुभववादियों द्वारा अस्वीकृत कर दिया गया, क्योंकि इसमें परिभाषा की कमी थी और इसमें अस्पष्टता विद्यमान थी। विद्वानों जैसे एंथोनी डाउन्स, शूबर्ट, सीरोफ ने लोक हित दृष्टिकोण की अवधारणा को अस्वीकृत कर दिया क्योंकि वे इसे बहुत अस्पष्ट, बहुमूल्य से भरी हुई, बहु आदर्श राज्य मानते हैं, और समूह आवास की नीतियों के साथ बहुत ही मूल्य होने के लिए बहुत असंगत मानते हैं। शूबर्ट लोक हित दृष्टिकोण को बचपन की काल्पनिक कथा मानते हैं जबकि कोचरन इसे 'आदर्श भूत की संज्ञा देते हैं।

सभी अलोचनाओं और सीमाओं के बावजूद, लोक हित दृष्टिकोण लोक प्रशासन में महत्वपूर्ण स्थान रखता है, क्योंकि यह राजनीतिक सोच, योजना, नीति-निर्माण आदि में भूमिका निभाता है, विशेष तौर पर जब यह अल्प-समूहों या गौण समूहों के अधिकारों की रक्षा करने का प्रयास करता है।

बोध प्रश्न 2

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) लोक हित के लिए विभिन्न दृष्टिकोण कौनसे हैं?

.....

.....

.....

2) लोक हित के अनुसरण पर टिप्पणी लिखिए।

.....

.....

.....

.....

.....

13.7 निष्कर्ष

हम यह कहकर निष्कर्ष निकाल सकते हैं कि लोक प्रशासन 'जनता' के लिए है और इसलिए 'सार्वजनिक हित' के लिए है। 'यहां तक कि जब लोक नीतियाँ अच्छी तरह से लागू नहीं होती और उनमें अंतर्निहित लोक हित को पूरा नहीं किया जाता, तब इन नीतियों को रेखांकित करने में सार्वजनकि हित की अवधारणा को अस्वीकार नहीं की जा सकता। हमें अपने आप को याद दिलाना चाहिए कि एडम स्मिथ ने अपने प्रसिद्ध लेख 'राष्ट्रों की संपत्ति की प्रकृति व कारणों की जांच में 1776 क्या था। उन्होंने देखा कि यह कसाई या बेकर की उदारता से नहीं है जिससे हम अपनी रोटी की आशा करते हैं बल्कि अपने स्वयं के हित के संबंध में है। इसका अर्थ है कि व्यापार लाभ के लिए होता है और न कि लोक हित के लिए। राज्य क्षेत्र या सरकार लोक हित को प्राथमिक उद्देश्य की तरह नहीं लेती। लेकिन गैर-राज्य कलाकारों के लिए मुख्य सेवाओं के उजागर होने से यह लक्ष्य सवालों के घेरे में आ गया है। गतिविधियों में गैर-राज्य अभिनेताओं और निजी क्षेत्रों के तेजी से प्रसार ने, जो सरकार या राज्य द्वारा अभी तक कार्य किए थे उस में लोक हित की अवधारणा को कम कर दिया है। इस इकाई ने हमें लोक हित के स्वरूप के बारे में स्पष्ट रूप से अच्छा विचार दिया है। यह लोक हित के विभिन्न मूल विषयों और अवधारणाओं को सामने लेकर आई। इसमें उन आचरण की भी गहरी खोज की गई जिसमें लोक हित का अनुसरण किया जा सकता है।

13.8 शब्दावली

व्यक्तिवाद ('स्वयं' और 'स्वयं के मूल्य' में विश्वास) (Individualism) : सामाजिक और राजनीतिक सदंर्भ में यह एक धारणा है कि किसी व्यक्ति के पास अपनी पसंद और निर्णय लेने की स्वंतत्रता और क्षमता है। यह व्यक्ति पर राज्य नियंत्रण को दूर करता है।

फेडयूशिरी (Feduciary) : जिम्मेदार व्यक्ति यह विश्वास से जुड़े मामलों से संबधित है, विशेष रूप से न्यासी और लाभार्थी के बीच संबधों के संदर्भ में।

स्व-संवर्धन (Self-Aggrandisement) : एक क्रिया या एक प्रक्रिया, जिसके माध्यम से स्वयं के लिए आत्म-सवर्धन और शक्ति की स्थापना की जाती है और उसे स्थायी किया जाता है।

13.9 सन्दर्भ लेख

Alexander, E. (2002). The Public Interest in Planning: From Legitimation to Substantive Plan Evaluation. *Planning Theory, 1*(3): pp.226-249.

Bardach, E. (1981). On Representing the Public Interest. *Ethics, 91*(3): pp. 486-490.

Benditt, T. M. (1973). The Public Interest. *Philosophy and Public Affairs, 2*(3): pp. 291-311.

Cochran, C. E. (1974). Political Science and "The Public Interest". *The Journal of Politics, 36*: pp. 327-355.

Duraiswamy, N. (2014, January 2). *The Arthashastra and the Welfare State [Blog]*. Retrieved October 25, 2018, from India Facts: http://indiafacts.org/the-arthashastra-and-the-welfare-state/

Elcock, H. (2006). The Public Interest and Public Administration. *Politics, 26*(2): pp.101-109.

ICAEW. (2012). *Acting in the Public Interest: A Framework for Analysis.* London: ICAEW.

Johnston, J. (2017). The Public Interest: A New Way of Thinking for Public Relations. *Public Relations Inquiry, 6*(1): pp. 5-22.

Lewis, C. W. (2006). In Pursuit of the Public Interest. *Public Administration Review, 66*(5): pp.694-701.

Raghunathan, R. (2007, January 13). *Know what is Good Governance*. Retrieved October 25, 2018, from Thirukkural Repacked and Made Easy [Blog]: http://thirukkuralmadeeasy.blogspot.com/2007/01/good-governance.html

Sorauf, F. J. (1957). The Public Interest Reconsidered. *The Journal of Politics, 19* (4): pp.616-639.

13.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होनो चाहिये :

- भूतकाल में लोगों के कल्याण को लोक हित की धारणाए बदल गई है, जिसमें जनता की भलाई के लिए असुविधा के बारे में बात की गई थी।
- उदाहरण के लिए, 1609 में फ्रेंच साटीरिस्ट (French Satirist) रेनियर ने लोक हित शब्द का उपयोग अन्याय और गैरकानूनी कार्रवाई के लिए न्याय के आछान के लिए सरकार द्वारा उठाए गए कदमों को समर्पित करने के लिए किया।
- 17वीं और 18वीं शताब्दी का औद्योगिक क्रान्तिकारी अन्दोलन, व्यक्तिगत हित और व्यक्तिगत कल्याण को प्रोत्साहित करने के लिए आरम्भ हुआ, जिसने पूंजीवाद को बढ़ावा दिया और जिससे व्यक्तिवाद और स्वयं-हित को बढ़ाने के लिए अधिक ध्यान केंद्रित किया गया।
- इस तरह लोक हित की धारणा विक्टोरियन युग के दौरान समाप्त हो गई।
- समकालीन समय में भी लोक हित की धारणा इस प्रकार लोक प्रशासन जैसे नवीन लोक प्रबंधन में आधुनिक दृष्टिकोण के साथ कम हो गई, जिसमें लोक-संबंधित क्षेत्र में भी निजी क्षेत्र के सिद्धान्तों को बढ़ावा दिया जा सकता है।
- राज्य की भूमिका जिसका ध्यान जनता के कल्याण या लोक हित पर केंद्रित था, उस पर अयोग्यता के कारण प्रश्न उठाए गए और राज्य को केवल कर्ता होने की अपेक्षा एक सुविधावादी बनने को कहा गया।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए।

- अलेकजेडंर के अनुसार, ''लोक प्रशासन के अध्ययन में, लोक हित सरकार के साथ संबधित है और लोक हित में कार्रवाई राज्य अधिकारियों के लिए निर्धारित है।''
- बेनथम के अनुसार, ''लोक हित में सरकार की कार्रवाई तब होती है, जब समुदाय की खुशहाली को बढ़ाने की प्रवृति किसी के द्वारा उसे समाप्त करने की अपेक्षा अधिक होती है।''
- रूसो के अनुसार ''लोकहित में सार्वभौमिक रूप से साझा निजीहित सम्मिलित होता है'' और लोकहित में कुछ होता है यदि उसमें सामान्य इच्छा शक्ति होगी।
- डब्ल्यू.जे.री. (W.J Ree) के अनुसार, ''जनता का हित, एक समूह का हित है, जिसकी एकता एक सामान्य लोक प्राधिकरण के अन्तर्गत, उसके संगठन द्वारा निर्धारित की जाती है।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- लोक हित का उन्मूलनवादी दृष्टिकोण।
- लोक हित का आदर्शक सिद्धान्त।
- सहमतिजनक-सामुदायिकता दृष्टिकोण।
- प्रक्रिया सिद्धान्त या दृष्टिकोण।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- लोकनीतियों में लोक हित।
- लोक हित और मीडिया।
- कानूनी अनुसरण, विधान मण्डल न्यायपालिका और कानूनी व्यवसाय में लोक हित।

खंड 5
समसामयिक परिप्रेक्ष्य

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

इकाई 14 नवीन लोक प्रबंधन दृष्टिकोण*

इकाई की रूपरेखा

14.0 उद्देश्य

14.1 प्रस्तावना

14.2 राज्य की बदलती भूमिका तथा नवीन लोक प्रबंधन का उदय

14.3 न्यू राईट सिद्धांत का प्रभाव

14.4 नवीन लोक प्रबंधन की अवधारणात्मक रूपरेखा

14.5 सरकार की पुनः खोज

14.6 नवीन लोक प्रबंधन सुधारों का प्रभाव

14.7 निष्कर्ष

14.8 शब्दावली

14.9 संदर्भ लेख

14.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

14.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद, आप निम्न को समझ पाएंगे :

- नवीन लोक प्रबंधन का उदय और स्वरूप।
- नवीन लोक प्रबंधन की अवधारणात्मक संरचना या रूपरेखा का परीक्षण।
- सरकार की पुर्न-खोज की अवधारणा; तथा
- नवीन लोक प्रबंधन सुधारों के प्रभाव का परीक्षण।

14.1 प्रस्तावना

पूरे विश्व में राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक तथा सांस्कृतिक क्षेत्रों में लोक प्रशासन में मूल-भूत परिवर्तन हुए हैं, सूचना तकनीक, संचार, संगणक व्यापार का उदारीकरण बैंकिग तथा वित्तीय व्यवस्थाओं का अनियमित्तीकरण, अन्तर्राष्ट्रीय निगमों या कम्पनियों के विकास आदि अनेकों कारकों ने वैश्वीकरण को बढ़ावा दिया है। इसके परिणामस्वरूप, पूरी दुनिया में वस्तुओं, सेवाओं, तकनीक प्रक्रियों तथा क्रियाओं या व्यवहारों के फैलाव में बढ़ोत्तरी हुई है। इसने नई सामाजिक अपेक्षाओं को जन्म दिया है और मूल्य प्रणालियों या व्यवस्थाओं को भी परिवर्तित कर रहा है, जो राज्य तथा शासनिक व्यवस्थओं के स्वरूप को बदल रहा है।

वैश्वीकरण, लोक प्रशासनिक व्यवस्था को, जो राज्य की संरचना में अंतः स्थापित (Embedded) हैं, प्रभावित कर रहा है। वैश्विक संस्थाओं के द्वारा लाये गए दवाब भी बहुत अधिक है। इन संस्थानों द्वारा प्रदत्त सहायता, विकासशील देशों के लिए, विशेष रूप से, व्यापक प्रभाव या निहितार्थ हैं, क्योंकि इससे विकासशील देशों की (वित्तीय, सैनिक या सेना संबंधी, राजनीतिक) निर्भरता पश्चिमी जगत पर बढ़ी है। ये परिवर्तन इन देशों के लोगों को भी विकल्पहीन बना देते हैं; अपनी नीतिगत वरीयताओं तथा प्राथमिकताओं को तय करने में असमर्थ बना देते हैं।

**योगदान :* प्रो. उमा मेडुरी, लोक प्रशासन संकाय, सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ, इग्नू

वैश्वीकरण राज्य को वैश्विक मानदंडों तथा व्यवहारों पर चलने की ओर धकेल रहा है। दूसरी तरफ अपने प्रशासन को कुशल तथा प्रभावी बनाने के लिए अमेरिका तथा ब्रिटेन में प्रयुक्त यर अनुमानित संरचना अनुकूलन कार्यक्रम (Structural Adjustment Programme) के परिणाम स्वरूप एक नये प्रारूप (Paradigm) जिसे नवीन लोक प्रबंधन या एन.पी.एम. के नाम से जाना जाता है का उदय हुआ है। साथ ही दूसरी ओर आंतरिक सामाजिक तथा राजनीतिक दबाव यह प्रयास कर रहे हैं कि राज्य एवं दूसरी शक्तियों की भूमिका को शासितों के हितों का संरक्षण करने के लिए अधिक मज़बूत करने की आवश्यकता हैं। यह इकाई वैश्वीकरण के संदर्भ में राज्य एवं लोक प्रशासन की बदलती हुई भूमिका की व्याख्या करने का प्रयास करेंगी। यह एक नये प्रशासनिक प्रारूप के रूप में नवीन लोक प्रबंधन के आधार का परीक्षण करेंगी, तथा इसकी विशेषताओं एवं तर्कसंगति की आलोचनात्मक समीक्षा भी करेगी।

14.2 राज्य की बदलती भूमिका तथा नवीन लोक प्रबंधन का उदय

राज्य सदैव ही शासन के केन्द्र में रहा है। परम्परागत रूप से, अनेकों राज्यों ने कल्याणकारी राज्य की अवधारणा को अपनाया, जिसमें एक ऐसी राजनीतिक व्याख्या की, जिसमें जनसंरचना के कल्याण का भारी मात्रा में उत्तरदायित्व था। 1980 तथा 1990 के दशकों में वैश्वीकरण के प्रसार या फैलाव तथा अनेकों क्षेत्रों में इसके प्रभाव के कारण राज्य की इस भूमिका में महत्वपूर्ण बदलाव आये। अन्तर्राष्ट्रीय आर्थिक शाक्तियों ने राज्य के चरित्र को बदल कर एक प्रतिस्पर्धी राज्य, जो स्थानीय, राजनीतिक तथा प्रशासनिक संस्कृतियों की चिंता किए बिना अनियमितीकरण तथा निजीकरण के पक्षकर के रूप में परिवर्तित हो गया।

बाजार के द्वारा सरकार में विश्वास इस विचार पर टिका है, कि बाजार व्यवस्था स्वाभाविक रूप से सरकार की अपेक्षा के सहारे मानव की आवश्यकताओं तथा आकाक्षांओं को पूरा करने का अधिक अच्छा तरीका है। इस मत का प्रथम उद्देश्य था, अनेक प्रकार की मोद्रिक तथा वित्तीय नीतियों के साथ साथ अनियमितीकरण राज्य के आकार को घटाना तथा बाजार शाक्तियों को मुक्त करना। दूसरा उद्देश्य स्वंय सरकार के संचालन में बाजार अवधारणाओं एवं प्रोत्साहनों को आयात करना। तीसरा उद्देश्य था सार्वजनिक व्यय की वृद्वि तथा सामान्य आकार को कम करने के लिए कदम उठाना तथा सरकार द्वारा निष्पादित कार्यों में कटौती करने के लिए कदम उठाना। राज्य के बदलते स्वरूप के कारण नयी सरंचनाओं तथा विशेषताओं का पदार्पण भी हुआ।

1980 तथा 1990 के दशक में ब्रिटेन तथा अमरीका में बाजार की पक्षधर तथा राज्य विरोधी-निजी अच्छा तथा सार्वजनिक दोषपूर्ण (Private Good and Public Bad) का दर्श प्रचलित या प्रबल होने लगा। इसने नवीन लोक प्रबंधन के रूप में एक नवीन केन्द्रीय कर्त्ता के उदय को देखा। न्यू राईट दर्शन, जैसे संस्थागत अर्थशास्त्र तथा लोक चयन दृष्टिकोण के नवीन लोक प्रबंधन के ऊपर प्रभाव स्पष्ट है। यदि परम्परागत रूप में देखें या कहें तो लोक प्रशासन का सदैव ही नागरिकों को संवदेनशीलता, प्रतिनिधत्व तथा समानता का आश्वासन देते हुए सार्वजनिक हित को बढ़ावा देने की जिम्मेदारी या कर्तव्य रहा है। परन्तु समय के साथ इसकी नौकरशाही, के ऊपर आवश्यकता से अधिक निर्भरता पदसोपान नियम एवं विनियमों पर अत्याधिक निर्भरता ने इसकी सक्षमता तथा प्रभावशीलता पर प्रश्नचिंह लगा दिए। सोवियत संघ के विघटन के साथ ही बढ़ते हुए सार्वजनिक खर्चों तथा करों एवं नौकरशाहीं के कार्य करने के ढंग से असंतोष ने इस विचार को बलवान बना दिया कि राज्य का परम्परागत मॉडल उचित नीतियों के कार्यान्वयन तथा प्रभावी ढंग से सेवाएं

पहुँचाने में असफल रहा है। इस प्रकार एक वैकल्पिक मॉडल की आवश्यकता अधिक अनुभव की गई। इसी मॉडल को जिसका बल प्रवधन प्रकृति के रूप में राज्य के स्थान पर बाजार पर आधारित विकास की राजनीतिक अर्थव्यवस्था पर था, नवीन लोक प्रबंधन या जैसा हमने कहा एन.पी.एम. कहलाया।

एन.पी.एम. का उद्देश्य मितव्ययता, कार्यकुशलता तथा प्रभावशीलता (Economy, Efficiency and Effectiveness (3'Es') के तीन प्रमुख उद्देश्यों के प्रति समर्पित बाजार आधारित लोक प्रशासन का निर्माण करना है। एन.पी.एम. परम्परागत लोक प्रशासन को एक असफल प्रशासन करार करके निंदा करता है। यह इस मान्यता से प्रारंभ होता है कि परम्परागत नौकरशाही स्वरूप में संगठित लोक प्रशासन, निराशावान तथा खंडित या टूटा फूटा है, तथा परिणामस्वरूप जनता का सरकार में विश्वास समाप्त हो गया है। (गोर– Gore, 1993)। इस प्रकार रूढ़िवादी या पुरातन लोक प्रशासन को एन.पी.एम. के रूप में एक नया सुधार प्रतिस्थापना मिल गया है। लोक प्रशासन की जटिलताओं एवं पेचीदगियों ने एक नई सोच के लिए रास्ता बनाया है, जो निम्न पर केन्द्रित हैं :

- वर्तमान बदलती हुई परिस्थितियाँ जिन्हें शासकीय सुधारों की आवश्यकता है।
- सार्वजनिक संगठन, जिन्हें कार्यों के मात्र कार्यान्वयन से निष्पादमोन्मुख की मानसिकता में बदलने की आवश्यकता हैं।
- सार्वजनिक संगठनों में सेवा-परकता उद्देश्य उन्मुखता तथा खतरा उठाने की आवश्यकता है।

इस प्रकार एन.पी.एम. प्रतिस्पर्धी राज्य दृष्टिकोण के एक प्रमुख प्रकटीकरण के रूप में उदित हुआ है। यह नया प्रतिमान (Paradigm) जो पुनःखोज, पुनर्रचना, गुणवत्ता प्रबंध तथा निष्पादन प्रबंध जैसे अलग अलग शीर्षकों से व्यापक प्रयोग में आया, मूलतः सरकार की संरचनाओं एवं प्रक्रियाओं में परिवर्तनों पर ध्यान केन्द्रित करता है। पदसोपानकृत, कठोरतापूर्वक संगठित तथा अनमनीय व बरीय नौकरशाही का स्थान नमनीय संगठनात्मक संरचना विकेन्द्रीयकरण, उद्देश्य प्राप्ति, कुशलता तथा प्रभावशीलता ने ग्रहण कर लिया है। प्रबंध सुधारों ने व्यापार प्रबंध तकनीकों तथा बाजार तंत्रों को लाने पर ध्यान केन्द्रित किया है, नवीन लोक प्रबंधन के शीर्षक के अंतर्गत प्रतिस्पर्धा तथा ग्राहकोन्मुखता को प्रमुखता मिलनी प्रारंभ हुई हैं। आईये अब हम एन.पी.एम पर न्यू राईट (New Right) सिद्धान्त के प्रभाव की चर्चा करें।

14.3 न्यू राईट सिद्धान्त का प्रभाव

1950 के दशक से न्यू राईट ने कल्याणकारी राज्य तथा सामाजिक कार्यक्रमों पर प्रहार किया। इसमें ऋणों तथा नगद अनुदानों के द्वारा सार्वजनिक भवनों तथा शिक्षा के लिए सरकारी अनुदानों के स्थान पर सामाजिक सुरक्षा प्रणाली के निजीकरण के साथ प्रभावी समाज बाजार अर्थव्यवस्था के रूप में स्वतंत्र बाजारों के ध्यय को प्रचारित किया। परम्परावादी कल्याणकारी राज्यों ने कथित रूप से मध्यम वर्ग का हित साधन किया, जबकि इस मॉडल को गरीबों के आर्थिक हितों को प्रोन्नत (Promote) करने वाला कहा गया।

सरकार के क्षेत्र को सीमित करने वाले न्यू राईट विचारों को इसलिए प्रचारित किया गया, क्योंकि सरकार को कल्याणवाद के उद्देश्य को प्राप्त करने का एक अप्रभावी या गैर-कारगर यंत्र माना गया। फ्रैडरिक हायक, रार्बट नॉजिक तथा मिल्टन फ्रेडमैन (Friedrich Hayek, Robert Nozick and Milton Friedman) ने अर्थव्यवस्था में सरकार के हस्तक्षेप के मूल विचार को नकार दिया। प्रभावशाली नव उदारवादी अर्थशास्त्रियों के समूह ने बड़ी सरकार

की आलोचना की तथा उनका विचार था कि केवल स्वतंत्र बाजार ही एक समाज में अयोग्य या अपूर्ण तत्वों को एक साथ ला सकते हैं। बाजार को प्रभावित करने के लिए राज्य की ओर से कई प्रयास स्वतंत्रता एवं आर्थिक प्रगति को समाप्त करने वाले बताए गए।

1970 के दशक के मध्य में राज्य के आकार को तय करने के उद्देश्य से नीति निमार्ण के पक्ष में वातावरण बनता हुआ नजर आया। अर्थिक चिंतन का प्रभाव नजर आता था जैसा कि हायक तथा फ्रेडमैन जैसे रूढ़िवादी बाजार अर्थशास्त्रियों के विचारों से स्पष्ट था। गॉडर्न टुलॉक, विलियम निस्कानन, जेम्स बुकानन तथा पैट्रिक डनलैवी (Gordon Tullock, William Niskanen, James Buchanan, Patrick Dunleavy) जैसे लोक चयन सिद्वांत के प्रतिपादकों को प्रसिद्वि प्राप्त हुई, जिनके कथन या प्रस्ताव सरकार तथा नौकरशाही को घटाने तथा नमनीय संरचनाओं तथा प्रोत्साहनों के साथ बाजार व्यवस्था या सरंचनाओं पर निर्भरता पर प्रस्तावों या कथनों ने सार्वजनिक क्षेत्र की भूमिका को कम कर दिया तथा कम से कम कार्यों के प्रदान करने तक सीमित कर दिया। इससे बाजार आधारित सार्वजनिक नीतियों को निर्मित करने तथा सरकारी क्रियाकलापों को कम करने तथा नौकरशाह पर प्रहार करने की सैद्वान्तिक आधारशीला रखी गई। अब हम न्यू राईट सिद्धान्त के प्रति दृष्टिकोणों पर दृष्टि डालेगें, जिन्होनें एन.पी.एम. को प्रभावित किया है

- **लोक चयन दृष्टिकोण (Public Choice Approach)**

लोक चयन राजनीति को समझने के लिए आर्थिक सिद्वांत के प्रयोग के रूप में जाना जाता है। 1940 के दशक में अमेरिका तथा ब्रिटेन (यू.के) में राजनीतिक प्रक्रियाओं तथा संस्थाओं के अध्ययन में आर्थिक पद्धति के प्रयोग करने पर अनेक लेख लिखे गए। लोक चयन इस मान्यता पर राजनीतिक व्यवहार की व्याख्या करने तथा भविष्यवाणी करने का प्रयास है, व्यक्ति उपयोगिता को अधिकतम करने वाला व्यक्ति होता है। लोक चयन पद्वति एक दूसरे से संबद्धित दो तत्वों से बनी है। प्रथम पद्वतिगत व्यक्तिवाद, जो समाज के स्थान पर व्यक्ति को विश्लेषण की इकाई मानता है। यह दृष्टिकोण समाज के अवयवी विचार को मान्यता नहीं देता है। द्वितीय तत्व सार्वजनिक हित की दृष्टि की अपेक्षा निजी लाभ को अधिकाधिक बढ़ाने के दृष्टिकोण से निर्णय निर्माण में तार्किक चयन का प्रयोग है।

लोक चयन दृष्टिकोण की मूल मान्यता यह है कि व्यक्ति उपयोगिता या हितों को अधिकाधिक बढ़ाने वाले होते हैं; उसमें राजनीतिक नेता अपने मतों को अधिकाधिक बढ़ाने वाले तथा नौकरशाह स्वहित को बढ़ाने वाले होते हैं और इसलिए अधिक बढ़े बजट की सरकार, लोक हित में काम न करने को ओर प्रवृत होती है जैसे राजनीतिज्ञों, नौकारशाहों तथा अन्य हित समूहों के हितों तथा वरीयताओं की पूर्ति के लिए विस्तृत होता है। लोक चयन सिद्वांत की मान्यता है कि व्यक्ति अहमवादी (Egoistic) स्व-केन्द्रित (Self-regarding) होते हैं तथा वे लोग अपने निर्णयों से अधिकतम संभव फायदा या व्यक्तिगत लाभ लेने का प्रयास करते हैं, जिनमें कम से कम संभव लागत सन्निहित होती है।

लोक चयन सिद्धांतवादी की मान्यता है कि व्यक्ति, जो मतदाता, राजनीतिक नेता, नौकरशाह या लॉबिस्ट (Lobbyist) या अपने पक्ष में जनमत तैयार करने वाले हो सकते हैं, स्वहित से निर्देशित होते हैं। सार्वजनिक क्षेत्र में उचित पारितोषित तथा प्रोत्साहनों का काफी सीमा तक अभाव नौकरशाही तथा राजनीतिज्ञों को हतोत्साहित करने वाला कहा गया है। इसका प्रायः परिणाम यह होता है कि नौकरशाही लागतों में कमी करने में कोई रुचि नहीं दिखाते या व्यय को नियमित भी नहीं करते, जिसके कारण बढ़ा-चढ़ा बजट बनता है।

लोक चयन इस प्रकार बाजार शक्तियों को प्रद्यामता तथा सरकार को न्यूनतम भूमिका प्रदान करती है। नौकरशाही की तुलना में बाजार को अधिक उत्तरदायी माना जाता है तथा

राज्य को वित्तीय बोझ से स्वंत्रत करने तथा सेवाओं की सार्वजनिक पूर्ति को कम करने के लिए, निजीकरण सेवाओं को बाहरी स्त्रोत से प्राप्त करने तथा ठेके पर देने पर महत्व दिया जाता हैं। नौकरशाही का एक अधिक परिमार्जित या परिष्कृत लोक चयन मॉडल जिसे ब्यूरो शेंपिग मॉडल (Bureau Shaping Model) के नाम से जाना जाता है, पैट्रिक डनलेवी के द्वारा विकसित किया गया है। यह मॉडल उस पूर्व विचार को नकारता है, जिसके अंतर्गत यह कहा गया कि नौकरशाह बजट को बढ़ाना चाहते हैं। अपितु इसका कहना है कि एक बड़े संगठन का प्रबंध करने के अतिरिक्त नौकरशाह राजनीतिक नेताओं को सलाह देकर अपने स्तर या पद प्रतिष्ठा में बढ़ोत्तरी करने की ओर अभिमुख होते हैं।

- **प्रिंसिपल – एजेंट दृष्टिकोण (Principal - Agent Approach)**

प्रिन्सिपल रूप में अर्थशास्त्र में सहमत पक्षों के बीच स्वैच्छिक विनिमय पर अपना ध्यान केन्द्रित किया है। सहमत पक्ष व्यक्ति संगठन या फिर राष्ट्र कोई भी हो सकते हैं। विभिन्न पक्षों, जैसे खरीदार या विक्रेताओं के पास एक समझौते या विनिमय की विशेषताओं के बारे में उपलब्ध जानकारी अलग अलग होती है। इस प्रकार की विषय या अपूर्ण या अधूरी सूचना की स्थितियों तथा विभिन्न आर्थिक एजेडों के बीच विनिमयों या संबंधों की स्थितियों के विश्लेषण सूचना के अर्थशास्त्र के रूप में जाना जाने लगा है। इस रूपरेखा के भीतर प्रिन्सिपल-एजेंट (Principal - Agent) दृष्टिकोण समाहित है।

प्रिन्सिपल एजेंट के बीच संबंधों की गतिशीलता को समझने का प्रयास हैं। एजेंट को प्रिन्सिपल के सर्वाधिक हित में काम नहीं करने वाला कहा गया है। विशेषकर उस स्थिति में, जबकि कर्मचारी के पास सूचना होने का लाभ हो तथा उसके हित प्रिन्सिपल के हितों से अलग हों।

यह दृष्टिकोण इस मान्यता पर आधारित है, कि किसी सेवा की पूर्ति में दो व्यक्ति सम्मिलित होते हैं, तथा वे कानूनी दृष्टि से समान स्तर पर नहीं होते हैं। वह पक्ष तो दूसरे को नियुक्त करता है, प्रिन्सिपल या नियोक्ता तथा वह पक्ष जो नियुक्त होता है, एजेंट कहलाता है। दोनों सेवा पूर्ति में शामिल होते हैं। परन्तु कानूनी दृष्टि से एक समान पद या स्तर नहीं रखते हैं। यह दृष्टिकोण प्रमुखतः उन मुद्दों पर ध्यान केन्द्रित करता है, जो उस समय उत्पन्न होते हैं, जबकि एजेंट प्रिन्सिपल की तरफ से कार्य करता है, तथा दोनों पक्षों की आपसी सहमति वाली सेवाओं को प्रदान करने का वचन देता है।

प्रिन्सिपल तथा एजेंट के बीच सम्बन्ध उस समय परिपूर्ण कहे जाते हैं, जब सूचना का निर्वाह प्रवाह हो तथा प्रिन्सिपल एजेंट के निष्पादन की निगरानी रखने तथा दंड एवं प्रोत्साहनों की एक श्रेणी या सैट निर्मित करने में समर्थ हो। परन्तु, सूचना के अभाव में निगरानी रखने में कुछ समस्याओं के पैदा होने की सम्भावना होती है। प्रिन्सिपल तथा एंजेट के बीच एक प्रभावी समझौते या सविंदा के लिए यह आवश्यक है कि दोनों के बीच जोखिमों का वितरण या बटवारा एक कुशल तथा आपसी स्वीकार्य ढंग से हो।

- **विनिमय-लागत दृष्टिकोण (Transaction - Cost Approach)**

एक अन्य प्रमुख आर्थक दृष्टिकोण जिसका वर्तमान-प्रबंधकीय परिवर्तनों पर कुछ प्रभाव पड़ा है, लेनदेन लागत (Transaction Cost) है। लेनदेन में वे सभी लागत आती है, जो विनिमय के कार्यान्वयन में खर्च की जाती है। जहाँ पर निष्पादन के लिए किए गए भुगतान पर आधारित सेवाओं तथा वस्तुओं का आदान-प्रदान होता है, विनिमय या लेन-देन लागत दृष्टिकोण आंतरिक तथा बाह्य सेवा आपूर्ति की विनिमय लागत की तुलना करने की आवश्यकता को रेखांकित करता है, तथा उसके पश्चात बाहर से प्राप्त करने की आवश्यकता तय करता है।

इस दृष्टिकोण के प्रमुख प्रतिपादक जॉन विलियमसन् है, जिन्होंने अपने एक विस्तृत अध्ययन में विलियमसन् एवं आऊची (Williamson and Ouchi, 1983) यह तर्क प्रस्तुत करते हैं, कि निर्माण या खरीद के निर्णय आंतरिक बनाय बाह्य आपूर्ति की लेन-देन लागतों की तुलना द्वारा तय किए जाने चाहिए।

विलियमसन के कथनानुसार फर्म (Firm) अपनी विनिमय लागत व्यय करने के लिए काम करती है, क्योंकि यह उनकी कुशलता तथा लाभदायिकता के लिए आवश्यक है। यह रूपरेखा (Framework) वैकल्पिक शासन संरचनाओं तथा संस्थागत व्यवस्थाओं की कुशलता की समीक्षा करने के लिए उपयोगी है।

विनिमय लागत रूपरेखा का प्रयोग ठेकेदारी या संविदा से उत्पन्न होने वाली समस्याओं को कम करने में सरकारों को सक्षम बनाता है। यह ठेकेदारों को चुनने, संविदा रूपरेखा बनाने, तथा सेवाओं की मात्रा तथा गुणवत्ता तय करने वाले विनिर्देश में सहायक होता है। करार की प्रक्रिया की ठेकेदारी के लाभों को प्राप्त करने तथा ठेकेदारी की अवसरवादी प्रवृत्तियों को कम करने के उद्देश्य से यथोचित समीक्षा तथा पुनर्रचना की जा सकती है।

एन.पी.एम. कुशलता पर बल देने का प्रयास करता है तथा जन-सेवा आपूर्ति (Delivery) में ठेकों को महत्वपूर्ण संस्थागत रूपान्तरों के रूप में प्रयोग करता है। ये मॉडल वैकल्पिक संस्थागत व्यवस्थाओं के प्रयोग की प्रभावशीलता की समीक्षा करने, संविदात्मक संबंधों से जुड़ी जटिलताओं तथा निहित दुविधाओं को समझने तथा संविदा या ठेके की कुशलता तथा जवाबदेयता के आयामों में संतुलन बनाने में सहायक होते हैं।

बोध प्रश्न 1

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) एन.पी.एम. के विकास के लिए उत्तरदायी कारकों की चर्चा कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

2) न्यू राईट सिद्धान्त तथा एन.पी.एम पर उसके प्रभाव का परीक्षण कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

14.4 नवीन लोक प्रबंधन की अवधारत्मक रूपरेखा

पश्चिम में आर्थिक संकट के कारण 1970 के दशक में तेल की कीमतों में भारी वृद्धि के पश्चात्, नव उदारवादी विचारों को प्रसिद्धि प्राप्त हुई। 1976 में ब्रिटेन ने संरचनात्मक

अनुकूलन कार्यक्रम (Structural Adjustment Programme) लागू किया। उसने अन्तर्राष्ट्रीय मुद्राकोष से ऋण उधार लिया और सार्वजनिक उद्यमों विनिवेश, सार्वजनिक व्यय में कटौती तथा ऐसे ही कदम प्रारंभ किए। धीरे-धीरे दूसरे देशों ने अनुकरण किया। ये तेजी से अनुभव किया गया कि गरीब तथा आर्थिक ठहराव विशेषकर विकासशील देशों में राज्य द्वारा बाजार शक्तियों के संचलन के महत्व को कम करने का परिणाम था। संरचनात्मक समायोजन तथा आर्थिक विकास में राज्य की घटती भूमिका को अपरिहार्य समझा गया।

इससे वाशिंगटन कन्सेन्सस (Washington Consensus) का उदय हुआ। इसमें प्रमुखतः ब्रेटेन वुड (Bretton Woods) संस्थाओं, अमरीका कांग्रेस तथा ट्रेजरी (Treasury) एवं अन्य अनेक विचारमंचों (Think Tanks) के द्वारा आगे बढ़ाये गए वे सुधार शामिल थे, जिनका उद्देश्य विशेषकर 1980 के दशक में लेटिन अमेरिकी देशों में आर्थिक संकट, को संबोधित करना था। इसे संरचनात्मक अनुकूलन तथा स्थिरता कार्यक्रम (Structural Adjustment and Stablisation Programme) भी कहा जाता था। इसमें सुदृढ़ समष्टि आर्थिक तथा वित्तीय नीतियों, व्यापार तथा वित्तीय उदारीकरण, निजीकरण तथा घरेलू बाजार के विनियमितीकरण पर बल दिया गया। शनैः शनैः यह एन.पी.एम. की नव-उदारवादी नीतियों के साथ जुड़ गया, जो कि अनेकों कारणों की अन्तर्क्रिया के कारण उत्पन्न हुआ। इसने नीति व प्रशासनिक दोनों का मिला-जुला समाधान प्रदान करने का प्रयास किया। इसका दृढ़ मत था कि व्यापारिक क्रियाओं एवं प्रक्रियाओं को अपनाकर सुधार लाना सरकार के लिए आवश्यक है।

प्रबंधात्मक तथा अर्थशास्त्र आधारित नीतियों या नियमों, तकनीकों तथा अनुक्रियाओं या व्यवहारों के एक समूह नवीन लोक प्रबंधन ने प्रत्येक देश के लिए उपयुक्त प्रशासनिक आंदोलन का रूप धारण कर लिया। इस प्रक्रिया से इसका परिणाम पूरे विश्व में अनेकों संगठनात्मक तथा संरचनात्मक सुधारों में हुआ। इसने अनेकों नीतियों जैसे शिक्षा, स्वास्थ्य, संचार आदि को अपने पहुँच या क्षेत्र में ले लिया और लोक प्रशासन के विषय क्षेत्र तथा व्यवहार के स्वरूप को छोटा कर दिया या बदल दिया।

क्रिसटोफर हुड (Christopher Hood) द्वारा शीर्षाकिंत एन पी एम सिद्धांत कई नामों में जाना जाता है। ये एम.पी.एम. (Pollitt, 1990) लोक प्रशासन के प्रति बाजार आधारित दृष्टिकोण (लेन तथा रोजेनब्लूम - Lan and Rosenbloom, 1992) उद्यमशील/सरकार की पुर्नेखोज (ऑसबोर्न तथा गैब्लर, 1992) नौकरशाही उत्तराधिकारी प्रतिमान (बर्जले Barzyaley– 1993) इस सिद्वांत की कुछ अलग विशेषताएँ हैं। उनको एक साथ लेकर हम एन.पी.एम. की निम्नांकित अलग विशेषताओं का नतीजा निकाल सकते हैं :

- नीति-निर्माण कौशलों के साथ प्रबंधात्मक कौशलों का सआदर करना।
- सार्वजनिक संगठनों को अपने लक्ष्यों, योजनाओं तथा आवश्यक स्वायत्ता रखने वाली स्वंय में परिपूर्ण अलग इकाई में विपुंजन या विभाजित करना।
- सार्वजनिक क्षेत्र द्वारा निजी क्षेत्र की प्रंबधकीय प्रथाओं या कार्यप्रणालियों को अपनाना।
- सार्वजनिक संगठनों के लिए स्पष्ट मापन योग्य निष्पादन मानकों का निर्माण करना।
- पूर्व-निर्धारित निर्गत उपायों द्वारा सार्वजनिक संगठनों के निष्पादन पर नियंत्रण करना।
- लोक सेवाओं की आपूर्ति में ठेकेदारी, निजी स्वामित्व तथा प्रतिस्पर्धा।
- सार्वजनिक क्षेत्रीय संगठनों तथा सार्वजनिक एवं निजी क्षेत्रों दोनों के मध्य प्रतिस्पर्धा को बढावा देना।

- ग्राहक की आवश्यकताओं के प्रति सेवाओं को अधिक संवेदनशील बनाना, तथा पैसे की कीमत सुनिश्चित करना ।
- अधिक अच्छी सेवा आपूर्ति को सुगम बनाने के लिए सूचना बनाने के लिए सूचना तकनीक का प्रयोग करना।
- प्रक्रियाओं के अनुपालन के स्थान पर परिणामों की प्राप्ति पर ध्यान देना।
- सेवाओं तथा वस्तुओं की आपूर्ति में प्रतिस्पर्धा, तथा ठेकेदारी जैसे–बाजार, सिद्धांतों की शुरूआत करना।
- सेवा सदाचार (Ethics) तथा कुशलता में वृद्वि करने के लिए लोक प्रशासन को ग्राहक-संचालित बनाना।
- नीतियों के कार्यान्वयन में सरकार के अन्य स्तरों तथा लाभ-निरपेक्ष (Non-profit) संगठनों जैसे तीसरे पक्ष पर निर्भर करते हुए, सरकार को नाव खेने की अपेक्षा मार्ग दिखाने की भूमिका प्रदान करना।
- सरकार को परिणामोन्मुख बनाने के लिए सरकारी क्रियाकलापों को नियंत्रण युक्त (De-regulate) करना।
- कर्मचारियों को ग्राहकों की सेवा करने के लिए सशक्त करना, क्योंकि इससे समूह भावना (Team Spirit) को बढ़ावा मिलता है, तथा
- नियम-बद्वता प्रक्रिया के विरुद्ध तथा आगत के स्थान पर परिणाम पर ध्याान केन्द्रित करते हुए नमनीयता, नवोन्मेख नवाचार, उद्यमशीलता तथा उद्यमी की ओर लोक-प्रशासन संस्कृति को बदलना।

एक महत्वपूर्ण मुद्दा यह है कि, क्या एन.पी.एम. लोकप्रशासन का एक अलग/विशिष्ट प्रकार है या दोनों में कुछ सांझी बाते हैं। सर्वोत्तम पुराने मूल्यों की बलि दिए बगैर एन.पी.एम. को एक नई गतिशील दृष्टिकोण का दावा करने पर शैक्षिक वाद-विवाद है। यह कहा गया है कि बौद्विक स्तर पर एन.पी.एम. पारम्परिक लोक-प्रशासन की तरह व्यापार-प्रबंध से विचार उधार लेता है, तथा टेलर, फेयॉल, गुलिक आदि के लेखों से प्रभावित है। दोनों ही संगठन-सिद्धांत, निर्णयन सिद्धांत, वित्तीय प्रंबन्ध, व्यवस्था विश्लेषण, अर्थशास्त्र तथा समाजशास्त्र जैसे विशेषीकृत क्षेत्रों के सांझे केन्द्रीय बिंदुओं को साझा भी करते हैं।

जहाँ लोक प्रशासन अधिकतर राजनीति शास्त्र तथा विधि पर आधारित है, एन.पी.एम. बहुत कुछ व्यापार प्रशासन तथा अर्थशास्त्र से प्राप्त करता है। एन.पी.एम. सरकारी सुधारों पर निशाना करती हुई अनेकों पद्वतियों तथा तकनीकों को शामिल करने वाली एक सुधार योजना/कार्यनीति है। रोजमर्रा के कार्यों, कर्तव्यों तथा क्रियाकलापों के विपरीत या तुलना में यह कार्यों ध्येयों तथा प्रक्रियाओं पर बल देता है। यह गैर-नौकरशाहीकरण तथा विक्रेन्दीकरण सत्ता के प्रदत्तीकरण तथा विभिन्न टीमों को दायित्व के माध्यम से संगठन में प्रदाय–स्तरों पर ध्यान केन्द्रित करता है। इसका ध्यान ग्राहक केन्द्रित तथा ग्राहक संतुष्टि होता है। यह ग्राहकों की पहचान करने, उनकी आवश्यकताओं तथा इच्छाओं का अनुमान लगाने, तथा उनकी माँगों को पूरा करने के रास्तों को तैयार करने को प्राथमिकता देता है।

14.5 सरकार की पुनः खोज

लोक प्रशासन के प्रति प्रबंध दृष्टिकोण को 1990 के दशक में अर्थव्यवस्थाओं के उदारीकरण के साथ अमेरिका में गति मिली। ब्रिटेन में मारग्रेट थैचर (Margaret Thatcher) तथा

अमेरिका में रॉनल्ड रीगन (Ronald Reagan) के द्वारा 1980 के दशक में प्रारम्भ की गई नीतियों के कारण इसने गति पकड़ी। 1992 डैविड आस्बॉर्न तथा टैड गैब्लर (David Osborne and Ted Gaebler) द्वारा सरकार की पुनः खोज की अवधारणा की प्रसिद्धियां के प्रचलन के साथ सरकारी प्रजातियों के बदलाव में नया मोड़ आया। उन्होंने अपनी पुस्तक री-इनवेन्टिंग गर्वनमेंट, हाऊ द एण्टरप्रेन्योरियल स्प्रिट इज़ ट्रान्सफॉर्मिंग द पब्लिक सैक्टर (Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit in Transforming the Public Sector) में नौकरशाही सरकार को एक उद्यमी सरकार में बदलने का व्यापक पक्ष तैयार किया था। उनका नुस्खा या निदेश सरकार को समाप्त करने के लिए नहीं, अपितु उस की पुनर्खोंज का है। उद्यमी सरकार की अवधारणा वह है जो कभी स्थिर नहीं होती, अपितु अनुकूलनशील संवेदनशील, कुशल तथा प्रभावी होती है। यह सरकार को गुणवत्ता युक्त वस्तुए तथा सेवाए उत्पन्न करने में योग्य करता है, तथा नागरिकों के प्रति संवेदनशील होने में भी मदद करता है। ऑसबार्न तथा गैबलर (Osborne and Gaebler, *op.cit.*) ने एक ऐसी विशेष प्रकार की सरकार की आवश्यकता की परिकल्पना की थी, जो एक विकसित समाज के लिए आवश्यक है। जिस उद्यमी सरकार की उन्होंने चर्चा या व्यवस्था की थी, उसका संबंध सरकार क्या करती है, से उतना नहीं था, जितना कि वह उसे किस प्रकार करती है से था। उन्होंने बल दिया किः

क) सरकार केवल व्यापार की तरह नहीं हो सकती, क्योंकि सरकार तथा व्यापार के उद्देश्य अलग हैं, वे दोनों महत्वपूर्ण व आवश्यक है; तथा

ख) प्रश्न यह नहीं है कि हमारी सरकार कितनी बड़ी है, बल्कि यह है कि हमारी सरकार किस प्रकार की है। इसलिए उन्होंने परिवर्तित होने वाली या स्वंय की पुनःखोज करने वाली सरकार का पक्ष प्रस्तुत किया।

जिस प्रतिमान को उन्होंने अवधारित किया, उसके दस रूप निम्नलिखित हैं :

1) उत्प्रेरक सरकार (Catalystic Governemnt)– केवल सेवाएं प्रदान करना ही नहीं अपितु समस्याओं के समाधान में सभी क्षेत्रों को कार्य-गति में लाने में उत्प्रेरणा देना है।

2) समुदायोन्मुख सरकार– सेवा-आपूर्ति में नागरिकों का सशक्तीकरण करना है।

3) प्रतिस्पर्धी सरकार (Competitive Government)– अलग-अलग सेवा-दाताओं के बीच प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देना है।

4) उद्देश्य या प्रयोजन संचालित सरकार– नियमों तथा विनियमों के स्थान पर प्रयोजन या उद्देश्य से संचालित।

5) परिणामोन्मुख सरकार– संगठनों की निष्पादकता को आगतों की अपेक्षा उनके परिणामों के आधार पर मापना है।

6) ग्राहकोन्मुख सरकार– ग्राहकों को खरीददारों के रूप में पुनर्याशित करना तथा उन्हें सेवा-देयता या सेवा-आपूर्ति में चयन करने का अवसर देना है।

7) उद्यमी सरकार– केवल मात्र खर्च करने के स्थान पर धनार्जन करने की ओर प्रयासों को जुटाना है।

8) पूर्वानुमान वाली सरकार– समास्याओं के पैदा होने से पहले उन्हें रोकने के संदर्भ में पहले से ही क्रियाशील होना है।

9) विकेन्द्रीयकृत सरकार– नागरिकों के समीप वाले निर्णयन को ले जाने के उद्देश्य से सत्ता के विकेन्द्रीकरण का सहारा लेना है।

10) बाजारोन्मुख सरकार– सेवा-प्रदत्तीकरण में नौकरशाही व्यवस्था की अपेक्षा बाजार व्यवस्था पर आश्रित होना या भरोसा करना है।

आस्बॉर्न तथा गैबलर का मानना है कि ये परिवर्तन संकट की स्थितियों के द्वारा आवश्यक हुए, जिनमें दूरदृष्टि वाले लोग, नेतृत्व की गुणवत्ता तथा सामाजिक संस्थाओं सहित–बिजनैस तथा सरकार के समर्थन की आवश्यकता थी। आस्बॉर्न तथा गैबलर द्वारा प्रस्तुत सरकार की पुनर्खोंज का मॉडल एन.पी.एम. परिप्रेक्ष्य में एक व्यापक क्रिया है। यह बढ़ती हुई कुशलता, विकेन्द्रीकरण, उत्तरदायित्व तथा बाजारीकरण के सुधार–एंजेंडा की पुनःस्वीकृति करता है।

14.6 नवीन लोक प्रबंधन सुधारों का प्रभाव

एन.पी.एम. सार्वजनिक लोक संगठनों में एक नयी उद्यमशील तथा उपभोक्तापरक संस्कृति लाने या निर्माण करने का प्रयास करता है। जिसमें निष्पादन मापन तथा संगठनों व व्यक्तियों की स्वायत्ता पर बल होता है। यद्यपि ध्यान, सरकार की कार्यप्रणाली के सुधार पर केन्द्रित प्रतीत होता है, परन्तु सामाजिक मुद्दों के अनुसरण तथा बाजार अर्थव्यवस्था के हितों के बीच के संबन्ध में संदेह पैदा होता है। एन.पी.एम. का एक बहुत ही राजनीतिक पक्ष या आयाम है। जिसने कुछ निहितार्थों को जन्म दिया है, जैसे–

- नवीन लोक प्रशासन तथा पारम्परिक या परम्परावादी लोक प्रशासन के बीच मूल्यों का टकराव।
- विरोधाभाषी प्रकृति के कारक सरकार की पुनर्खोज का कार्य करते हैं।
- नीति सामर्थ्य के ऊपर प्रबंधात्मक अधिपत्य।
- राजनीति-प्रशासन के बीच अंतर/भेद का सुदृढ़ीकरण।
- उत्तरदायित्व की सुस्पष्ट अवधारणाओं का अभाव।
- नागरिकों का ग्राहक के रूप में प्रस्तुतीकरण।
- सार्वजनिक क्षेत्र की समस्याओं का केवल प्रंबधात्मक समाधान देना।

एन.पी.एम. ने सार्वजनिक क्षेत्र में प्रंबधात्मक विकल्पों को व्यापक बनाया है, क्योंकि इसका प्रयोग कॉमनवेल्थ देशों के बाहर व्यापक रूप से नहीं किया गया है। इसके प्रभाव का विशेषकर विकासशील देशों (Commonwealth of Nations) में पर्याप्त रूप में परीक्षण नहीं हुआ है। एन.पी.एम. जैसे सुधारों का सबसे अधिक विस्तृत पुनरावलोकन बेटले (Batley,1999) के द्वारा हुआ है। उनकी टिप्पणी है कि ज्यादा से ज्यादा एन.पी.एम. सुधारों का प्रभाव मिला-जुला है, जिसमें कुशलता में कुछ सुधार तथा समानता या समता पर भिन्न प्रभाव है। इसके विपरीत वह कहते हैं कि सेवा-प्रदायनी एजेंसियों में आमूल-चूल सुधारों की विनिमय लागत बंधक युक्त के कुशलता–उपलब्धियों को पीछे छोड़ने की ओर प्रवृत रही है तथा यह भी कि जो सुधार ग्राहकों तथा प्रदाताओं को अलग करते हैं कभी-कभी उत्तरदायित्व को कम कर देते हैं।

सुधारों के मापन के सही संकेतकों (Inductors) के विकास में असफलता भी अन्य समस्या रही है। सामान्यतः किसी सुधार के कार्यान्वयन को सफलता का मुख्य संकेतक माना जाता है। किसी भी सुधार कार्यक्रम की कड़ी कसौटी या परीक्षा चाहे वह एन.पी.एम हो या अन्य कोई इसके द्वारा दिए वचन आधारित परिणामों (Promised Outcomes) की प्राप्ति है। यह ज्ञान पूर्ण प्रक्रिया में एक बड़ी चूक रही है।

एन.पी.एम के प्रभाव का पूर्णतः संरचात्मक तथा गुणत्मक संदर्भों में मूल्यांकन कठिन है। कैसे मापने, विशेषतः सार्वजनिक सेवा निष्पादन से संबधित विधायी समस्याएं हैं। क्या सुधार विकासशील देशों में वांछित परिणाम उत्पन्न करते हैं; इसका निश्चित उत्तर देना कठिन है। फिर भी हम कह सकते हैं कि इन सुधार रणनीतियों ने बाजारीकरण, व्यवसायीकरण, निगमीकरण, प्रबंधवाद, निजीकरण, कुशलता, धन का मूल्य उत्पादकता, तार्किकता आदि जैसी सुधार योजनाओं या कार्यनीति का नया शब्दकोष विकसित किया है। परन्तु इनकी व्यापक पहुँच के बावजूद भी, सुधारों में असंगति तथा असम्बदृता प्रतीत होती है। इसमें सार्वजनिक क्षेत्र को जटिल बना दिया है, तथा अधिक द्विजातीय या मिश्रित संरचनाओ, बहु–संरचित सार्वजनिक प्रणाली को उत्पन्न किया है।

इस प्रक्रिया में सार्वजनिक संगठनों की अलग विशेषताएं लुप्त होती जा रही है। एन.पी.एम. का ध्यान कुशलता पर है, यह हम सब जानते हैं, लेकिन फिर भी बहुत से लोग इसे सामाजिक न्याय तथा समता/समानता के मूल्यों को नकारात्मक मानते हैं। राज्य विरोधी विचारधारा जिसका एन.पी.एम अनुसरण करता है, कुछ लोग अनुभव करते हैं, मूल समाजिक सेवा प्रदायन कमी की ओर ले जा सकती है, जिससे अनेकों असमानताएं पैदा हो सकती है। सुधारों की प्रचन्ड/प्रबल विषय मितन्ययता तथा कुशलता जैसे उद्देदश्यों की प्राप्ति की ओर लक्षित होता है। लेकिन किसी भी व्यवस्था के ध्यान देने योग्य सामन रूप से महत्वपूर्ण अन्य मुद्दे जैसे सामाजिक समानता या समता न्याय, जवाबदेयता तथा भागीदारी भी है। वे देश जिन्होंने 1980 के दशक में सार्वजनिक प्रबंध सुधारों को अपनाया उनके पास नैतिकता, प्रतिवद्धता, उत्तरदायित्व तथा तटस्था जैसे मूल्यों से स्थापित एक जीविकोपार्जन (Career-based) आधरित लोक प्रशासन था। कार्यकुशलता तथा मितव्ययता को प्रमुखता देने के प्रयास में प्रबंध को, कुछ शासकीय मूल्यों क्रियाओं या प्रक्रियाओं तथा कार्य-विधियों को संस्थागत रूप में प्रदान करने के एक रास्ते के रूप में देखा गया। कुछ सुधार बिना अपेक्षित आवश्यक प्रभाव के तकनीकी एवं वैज्ञानिक प्रतीत हुए । सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम, जो सामान्यताः नुकसान या घाटे में रहते हैं, निजी खरीदारों को आकर्षित नहीं कर पाये हैं, तथा श्रमिक संघो द्वारा भी कड़ा विरोध हुआ है। पहले से ही बेरोजगारी, आर्थिक असंमानताओं तथा एक विकसित पूँजी बाजार (जिसके द्वारा धन जुटाया जा सके) से जूझ रहे विकासशील देश, निजीकरण की पहल से कुछ खास अधिक प्राप्त नहीं कर पाये हैं तथा जीवन-बीमा क्षेत्रों में श्रमिक संगठनों द्वारा की गई हड़तालें उनके संदेह डर तथा इस प्रक्रिया में सामने आई समस्याओं को प्रदर्शित करती है। वैकल्पिक रोजगार अवसरों की व्यवस्था करने की राजनीतिक इच्छा नहीं है।

निजीकरण की विधियाँ भी, यह कहा जाता है, कम पारदर्शी रही हैं तथा वे आर्थिक शक्ति के पुनरवितरण में एक क्रिया के रूप में प्रतीत होती है। कुछ उद्यमो का निजीकरण राजनीतिक दबाव के कारण जल्दी में किया गया है । भारत में विनिवेश की प्रक्रिया समानवेशी या संपूर्णात्मक दृष्टिकोण का अभाव रहा है। यद्यपि इस प्रक्रिया की जाँच करने वाली विभिन्न समितियों ने सार्वजानिक उद्यमों की निष्पादकता को सुधारने की सिफारिश की है, कार्यविधियों के कार्यान्वयन में उत्साह एवं प्रतिबद्धता का अभाव रहा है। भारत में सार्वजनिक प्रंबध सुधारों ने, जिन्हें संरचनात्मक समायोजन कार्यक्रम (एस.ए.पी.-SAP) के भाग के रूप में लागू किया गया था, उदारीकरण अनियमितीकरण, निजीकरण तथा विनिवेश जैसे अनेक रूप धारण कर लिए हैं। ये एक बड़ी सीमा तक विश्व बैंक तथा अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष (International Monetary Fund) जैसी धन देने वाली ऐजेंसियों द्वारा लगाई सहायता-शर्तों के कारण थी)। 1980 के दशक में घरेलू स्तर पर स्थिति ऐसी थी कि देश को एक अलग या भिन्न आर्थिक विकास मॉडल को अपनाना पड़ा। आर्थिक बैंकिंग तथा जीवन बीमा क्षेत्रों में परिवर्तन करने पड़े तथा अर्थव्यवस्था को बाजार शक्तियों के लिए

खोलना पड़ा। फिर भी हम इन उदाहरणों के आधार पर सामान निष्कर्ष नहीं निकाल सकते। यह इसलिए कि प्रभाव को लेकर कोई विशेष शोध नहीं किया गया है, जिसने एन. पी.एम. सुधारों की सफलता तथा असफलताओं पर ध्यान केन्द्रित किया हो। पॉलेट के अनुसार अब तक अधिकता शोध सूक्ष्म स्तर में पर हुआ है, तथा बहुत अधिक निश्चित संदर्भ में हुआ है।

बोध प्रश्न 2

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) एन.पी.एम. (नवीन लोक प्रंबधन) की विशेषताओं की व्याख्या कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

2) 'सरकार की पुनःखोज' से आप क्या समझते हैं?

.....

.....

.....

.....

.....

14.7 निष्कर्ष

पिछले दो दशकों में वैश्विक स्तर पर लाये गये सार्वजनिक क्षेत्र में सुधार, जिन्हें एन.पी.एम. का शीर्षक दिया गया, पश्चिमी प्रजातंत्रिक देशों में सामाजिक तथा राजनीतिक परिप्रेक्ष्य में सन्निहित थे। अन्तः से स्थापित अनेकों परिवर्तनों का परिणाम है। सार्वजनिक क्षेत्र की उपयुक्ता या उपयोगिता पर ही प्रश्न/चिन्ह लगा दिया है, तथा कल्याणकारी राज्य की कार्यशैली संदेह के घेरे में आ गई है। आर्थिक सिंद्धान्त दृष्टिकोण पर आधारित एन.पी.एम. ने स्वयं के एक वैकल्पिक प्रारूप के रूप में स्थापित हुआ है। यह व्यक्तिगत आवश्यकताओं की संतुष्टि को दी गई प्रमुखता नौकरशाही का आत्मविकासी व्यवहार सार्वजनिक एकाधिकार की समाप्ति तथा प्रतिस्पर्धता बढ़ाने को दी गई प्रमुखता में झलकता है।

अन्तर्राष्ट्रीय अनुभव यह दर्शाता है, कि सेवाओं का निजीकरण प्रत्येक स्थान पर सफल नहीं हुआ है। विकासशील देशों में एन.पी.एम. सुधारों ने अखंड नौकरशाही प्रशासन को धक्का पहुँचाया तथा इन देशों में राज्य को बजारीकरण प्रतिस्पर्धा, कुशलता तथा उत्पादकता के मूल्यों को अपनाने के लिए प्रेरित किया। लेकिन एन.पी.एम. ने आंतरिक संगठनात्मक व्यवस्थाओं तथा प्रक्रियाओं पर अधिक ध्यान केन्द्रित किया। राज्य तथा शासन के ढाँचे के भीतर इस प्रकार के प्रबंधकीय मॉडल को साथ-साथ रखना इसका प्रमुख केन्द्र-बिन्दु रहा है।

मॉडल पैराडाईम (Paradigm) जैसा कि बहुत लोग इसे कहते हैं, प्रशासन को पुनर्गठित करने के अपने प्रयासों में अगर कहें तो अस्पष्ट रहा है। एक तरह से एक उधार के मॉडल को संदर्भ या परिप्रेक्ष्य के बाहर जाकर कुछ देशों पर थोपने का प्रयास किया गया।

प्रस्तावित सुधारों, मूल्यांकन की व्यवस्थाएं, जन-सहभगिता, बाजार व्यवस्था, प्रभावी सार्वजनिक सेवा वितरण के लिए वैकल्पिक समाधान आदि-आदि का पूर्ण खुलासा कभी भी नहीं हो सका। ऐसा प्रतीत होता है कि काफी बड़ी सीमा तक इस सारी प्रक्रिया में सामान्य नागरिक का बलिदान हुआ है।

हमें आर्थिक और सामाजिक मूल्यों के सम्मिश्रण के लिए नवीन लोक प्रबंधन सुधारों से परे देखने की जरूरत है। एक नयी प्रशासनिक संरचना को विकसित करने तथा अपनाने में यह आवश्यक है कि प्रत्येक देश इसकी संमाव्यता का स्पष्ट रूप से निर्मित सुधार–उद्देश्यों के अनुरूप परीक्षण करे, सुधार के लिए उपयुक्त पूर्व-व्यवस्थाओं (Pre-requisites) या पूर्व आवश्यकताओं का परीक्षण करें तथा इसके कार्यान्वयन के लिए उपयुक्त वातावरण पैदा करे। एक प्रजातांत्रिक प्रक्रिया के भाग के रूप में नागरिकों की अपनी समस्याओं के समाधान में राज्य तथा सरकार से कुछ आशाएं होती हैं।

सुधारों का राज्य के ढाँचे तथा उसकी व्यवस्थाओं में सही बैठना/फिट होना आवश्यक है। प्रशासनिक सुधार के एक ढाँचे के रूप में नवीन लोक प्रबन्धन अधिक से अधिक सभी के स्थान पर कुछ चुनिंदा समस्याओं का समाधान कर सकता है। वर्तमान वैश्वीकरण के परिदृश्य में प्रबन्धात्मक सुधार तथा शासकीय चुनौतियों के बीच संतुलन करना आवश्यक है, क्योंकि एन.पी.एम. परिवर्तन की पूरी प्रक्रिया में केवल एक पहलू हो सकता है। सुधार की प्रक्रियाओं की स्थापना, जो कि अन्य देशों से पैकेज के रूप में थोपी जाती है, उनकी संमाव्यता का परीक्षण प्राप्त करने वाले देश के सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक वातावरण के परिपेक्ष्य में करने की आवश्यकता है।

14.8 शब्दावली

संरचनात्मक अनुकूलन कार्यक्रम (Structural Adjustment Programme) : संरचनात्मक तालमेल कार्यक्रम में ब्रैटन वुड्स संस्थाओं जैसे अंतर्राष्ट्रीय मुद्राकोष तथा विश्व बैंक द्वारा दिया गया ऋण शामिल है, जो आर्थिक संकट से गुजर रहे देशों को इस आशा के साथ प्रदान किया जाता है कि वे इस संस्थाओं द्वारा निर्धारित कुछ नीतियों को कार्यान्वित करेंगे। अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोश सामान्यतः स्थिरता नीतियों को क्रियान्वित करता है, तथा विश्व बैंक के अधिकार क्षेत्र में तालमेल उपाय या साधन हैं। इन ऋणों की यह कहकर आलोचना की जाती है कि यह ऋण प्राप्त करने वाले देशों की विकास दर तथा विकास (Socio-economic Growth) की कमी को ध्यान में न रखकर स्वतंत्र बाजार को बढ़ावा देते हैं।

अनियमितीकरण (Deregulation) : यह आर्थिक क्षेत्र में राज्य के विनियमों में कटौती करने की प्रक्रिया है। इसके अंतर्गत यह विश्वास किया जाता है कि थोड़े से तथा सरल विनियमों से प्रतिस्पर्धा का स्तर बढ़ेगा तथा अंततः अधिक उत्पादकता, कम लागत, अधिक कुशलता तथा कम कीमतें भी होंगी। अनियमितीकरण की प्रक्रिया तथा नियामकीय सुधार साथ-साथ चलते हैं।

विनिवेश (Disinvestment) : इस शब्द का प्रयोग सर्वप्रथम 1980 के दशक में दक्षिण अफ्रीका की सरकार के ऊपर दबाव बनाने के लिए लगातार आर्थिक बहिष्कार के लिए किया गया था।

14.9 संदर्भ लेख

Barzelay, M. (1993).*The New Public Management.* US:Russel Sage.

Batley, R (1999). *The Role of Government in Adjusting Economies: An Overview of Findings*, International Development Department, Birmingham.

Bhattacharya, M Revised Edn.) (2008).*New Horizons of Public Administration*. New Delhi, India: Jawahar Publications.

Christensen, T. and Laegrid, P (2001). *New Public Management: The Transformation ofIdeas and Practice*, Ashgate: Aldershot.

Cheung, A. and Scott, I (2003).*Governance and Public Sector Reforms in Asia:Paradigms, Paradoxes and Dilemmas*. New York, U.S: Routledge: p.12.

Dunleavy, P. *Citedin* Hughes, O. *Public Management andAdministration: An Introduction*(Second Edition), New York, U.S: Palgrave : p.36.

Frederickson, H.G. (1996), Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review*, Vol.56, No.3:p.265.

Gore, A. (1993). From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less.*The Report of the National Performance Review1*, Washington D.C.

Held, D.*et al.* (2005).*Debating Globalisation*, Cambridge:Polity Press.

Hood, C. A.(1991). Public Management for All Seasons? In *Public Administration*, Vol.69 : pp.3-19.

Hughes, O. E.(ThirdEdn.) (1998). *Management and Administration: An Introduction*. Basingstoke:Macmillan.

Medury,U.(2010). Public Administration in Globalisation Era: The New Public Management Perspective,New Delhi,india:Orient Blackswan.

Olsen, J. P., *Citedin* Christensen, T and Laegrid, P(Eds.), *Op.cit*, pp.15-17.

Osborne, D and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How theEntrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* New York, U.S:, Plume Books.

Pollitt, C. (1995).Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management. *Evaluation,* Vol.12: pp.133-54.

Sainath, P. (2006). Privatisation: Come Hell or High Water. *The Hindu* 22nd March.

Williams, D. W.(2000).Reinventing the Proverbs of Government. *Public Administration Review*, Vol.60. No.6 : pp. 522-26.

Williamson, O and Ouchi, W. (2003). *Citedin* Bovaird, T and Loffler, E. (Eds.), *Understanding Public Management and Governance*. London, U.K: Routledge.

Zhiyong, L. and Rosenbloom,D.H. (1992). Editorial: Public Administration in Transition.*Public Administration Review*, Vol 52(6): pp.535-537.

14.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होनो चाहिये :

- 1980 तक 1990 के दशकों में वैश्वीकरण का विस्तार।
- एन.पी.एम. में प्रकट प्रतिस्पर्धा राज्य का उदय।
- पद्सोपान क्रय से लदी अनमनीय नौकरशाही ने नमनीय संगठनात्मक संरचनाओं का रास्ता बनाया।
- व्यापार-प्रबन्ध तथा बाजार की खामियों को प्रबन्धात्मक सुधारों के साथ बढावा मिला।
- नव-संरचनात्मक अर्थशास्त्र ने संस्थानों तथा संगठनों में बाजार संरचना को लागू करने का प्रयास किया।
- संरचनात्मक तालमेल कार्यक्रमों तथा सोवियत संघ के पतन ने सुधारों को शीघ्र प्रबल किया।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- न्यू राईट ने कल्याणकारी राज्य तथा सामाजिक कार्यक्रमों पर हमला किया व तीखी आलोचना की।
- न्यू राईट की सरकार ने आलोचना की।
- इसमें नौकरशाही तथा सरकार की आलोचना लोक चयन, नियोक्ता, एजेंट, विनियय-लागत दृष्टिकोंणों के माध्यम से की।
- इसका लक्ष्य वैकल्पिक संरचनात्मक व्यवस्थाओं, कुशलता तथा ग्राहक आधारित शासकीय प्रक्रियाओं का प्रयोग करना था।
- एन.पी.एम. को प्रसिद्वि न्यू राईट सुधारों के कारण मिली।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- सार्वजनिक संगठनों को अलग करना या नि-समूह करना।
- निजी क्षेत्र की प्रबन्धकीय प्रक्रियाओं को अपनाना।
- माप योग्य निष्पादन मानकों का निर्धारण।
- ठेके पर देना (Contracting Out)।
- सेवाओं को अधिक अनुकूल प्रतिक्रियाशील बनाना।
- सेवा आचार सदाचार को बढाना।
- मार्ग दर्शन की गतिविधियों की भूमिका प्रदान करना।
- कर्मचारियों का सशक्तिकरण करना।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- सरकार की पुनर्खोंज को 1980 के दशक में इग्लैण्ड में थैचर तथा अमेरिका में रीगन के द्वारा शुरू की गई नीतियों के कारण गति मिली।

- यह उत्प्रेरक सरकार पर ध्यान केन्द्रित करता है।
- समुदायोन्मुख सरकार पर बल दिया गया है।
- यह प्रतिस्पर्धी सरकार को बढावा देता है।
- अन्य केन्द्र-बिन्दू हैः उद्देश्योन्मुख सरकार, परिणामोन्मुख सरकार तथा उपयोक्ता-परक सरकार।
- सरकार की पुनःखोज में उद्यमशील सरकार, पूर्वानुमानी सरकार, विकेन्द्रीयकृत सरकार तथा बाजारोन्मुख सरकार भी सम्मिलित है।

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

इकाई 15 सुशासन उपागम*

इकाई की रूपरेखा

15.0 उद्देश्य

15.1 प्रस्तावना

15.2 सरकार से शासन तक

15.3 शासनः अवधारणा व लक्षण

15.4 सुशासन की विशेषताएँ

15.5 सुशासन से आगे

15.6 सुशासनः मुद्दे व चुनौतियाँ

15.7 निष्कर्ष

15.8 शब्दावली

15.9 संदर्भ लेख

15.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

15.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद, आप निम्न को समझ सकेंगेः

- राज्य एवं सरकार की अवधारणा का अर्थ एवं दोनों में अंतर;
- सरकार से प्रशासन में संक्रमणकाल का परीक्षण;
- प्रशासन व सुशासन की अवधारणा व महत्व;
- सुशासन की विशेषताएं; तथा
- सुशासन के सम्मुख मुद्दे व चुनौतियाँ।

15.1 प्रस्तावना

सुशासन की अवधारणा को समझने के लिए आवश्यक है कि हम राज्य के विस्तृत अवधारणा को जानें, जो कि सरकार एवं शासन को सम्मिलित करता है। सरकार राज्य का एक महत्वपूर्ण भाग है, जिसके माध्यम से राज्य अपने लक्ष्य व उद्देश्यों को प्राप्त करता है। सामान्य शब्दों में शासन का आषय निर्णय निर्माण की प्रक्रिया एवं उसके क्रियान्वयन से है। इसकी प्रकृति व्यापक है तथा इसके सामाजिक, राजनीतिक व आर्थिक आयाम है। एक प्रक्रिया के रूप में भी यह व्यापक है। जिसमें सरकार के साथ निजी उपक्रम एवं नागरिक समाज के संगठन शामिल है। यह राज्य की संपूर्ण जिम्मेदारी है कि नागरिकों के जीवन की प्रक्रिया के द्वारा राज्य समाज में रहन सहन का उपयुक्त वातावरण, न्याय व्यवस्था का निर्माण, सामाजिक न्याय एवं समानता को स्थापित करने का प्रयास करता है। मुक्त नीति निर्माण, विधि का शासन, पारदर्शी प्रक्रिया, उत्तदारी ढाँचे तथा सशक्त नागरिक समाज के साथ शाासन की प्रक्रिया से सुशासन होता है।

* *योगदानः* प्रो. उमा मेडुरी, लोक प्रशासन संकाय, सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ, इग्नू

पिछले दो दशकों में राज्य के ढाँचे तथा गतिशीलता में व्यापक सुधार देखने को मिले है। राज्य, समुदायों तथा सरकार के आंतरिक व बाह्य उत्तरदायित्वों के भागों से संबंधित मामलों के राजनीति, आर्थिक व शासन पर वैश्विक प्रभाव असाधारण रहा है एवं बदलाव की ओर अग्रसर रहा है। जैसा कि इकाई 13 ने नवीन लोक प्रबंधन में चर्चा की है कि वैश्विक स्तर पर संरचनात्मक सुधार व पुनः सामंजस्य हो रहा है। नागरिक भी स्वंय के अधिकार व उत्तरदायित्वों के प्रति जागरूक हो रहे है। उनकी अपेक्षाओं के स्तर में बढ़ोतरी हो रही है, जिसके परिणामस्वरूप सुशासन की आवश्यकता अत्यंत महत्वपूर्ण हो गई है। इस इकाई में हम राज्य सरकार की अवधारणा तथा सरकार के कार्यों की बदलती हुई प्रकृति पर चर्चा करेंगे, जिसने राष्ट्र को 'शासन से प्रशासन' की ओर परिवर्तित कर दिया है। सुशासन की अवधारणा तथा महत्व एवं विशेषताओं के बारे में विस्तृत चर्चा इस इकाई में की जाएगी। सुशासन को बढ़ावा देने में आने वाली चुनौतियों व प्रमुख मुद्दों पर भी चर्चा केन्द्रित की जाएगी।

15.2 सरकार से शासन तक

समुदाय राज्य की सीमाओं के अंतर्गत कार्य करता है। राज्य एक राजनीतिक संस्था है, जिसका निश्चित भूभाग तथा संप्रभु क्षेत्राधिकार होता है, तथा संसद, न्यायपालिका नौकरशाही आदि स्थाई संस्थाओं के द्वारा सत्ता का प्रयोग करता है। सरकार राज्य व समाज की महत्वपूर्ण संस्था है एवं सेवा व उत्पादन और सुविधा के लिए जिम्मेदारी है। उचित नीतियों व कार्यक्रमों के आधार पर निष्पक्षता को सुनिश्चित करने के लिए राज्य उत्तदायी होता है, जिससे वह निजी उपक्रम की गतिविधियों को नियंत्रित कर सके। जैसा कि हमने पूर्व में बताया सरकार को कई व्यापक कार्य सौपें गए है। कई देशों में इन कार्यों को करने के लिए सरकारों के द्वारा व्यवस्थित नियोजन किया गया है, तथा बहुत से उपक्रमों को मुनाफा कमाने के लिए स्थापित किया गया है। उदाहरण के लिए भारत में स्वतंत्रता पश्चात् नागरिक विमानन (Civil Aviation), कोयला, स्टील आदि क्षेत्रों में निजी क्षेत्रों के उपक्रमों को स्थापित किया गया। इसमें स्टील अथारिटी आफ इंडिया, तेल व प्राकृतिक गैस आयोग आदि शामिल है। परंतु समय के साथ सरकार की गतिविधियों इतनी बढ़ गई हैं कि मुद्रा–स्फीति, राज्य सरकार के उपक्रमों में बढ़ता खर्च, राजस्व में कमी आदि जैसी कई समस्याओं में बढ़ोतरी होती गई है। सामान्य रूप से सरकार द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं के प्रति जनता का असंतोष बढ़ रहा है। सेवा प्रदान करने की वैकल्पिक व्यवस्था पर विचार किया जाने लगा है। इन सब गतिविधों से ऐसा समझा जाने लगा है कि सरकार को सेवाओं की प्रत्यक्ष उपलब्धता से हटना चाहिए तथा नीजी उपक्रमों को व्यापक क्षेत्रों में आने देना चाहिए। निजी बाजार (Sectors) सक्षम माने जाते हैं, क्योंकि वे प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देते हैं तथा लोगों को प्रभावी व त्वरित सेवाएं प्रदान करते हैं।

वैश्वीकरण का बढ़ता हुआ प्रभाव, एक महत्वपूर्ण परिवर्तन है, जिसके हम साक्षी हैं। वर्तमान में आर्थिक स्थितियों में महत्वपूर्ण परिवर्तन हो रहा है। विकास जैसे कि सोवियत संघ का विघटन, राजनीतिक, आर्थिक, सैन्य जैसे विभिन्न क्षेत्रों में अमरीका का बढ़ता हुआ प्रभुत्त, दूरसंचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी का प्रसार व्यापार, व्यापार से प्रतिबंधों को हटाना, पूंजी निवेश एवं बहुराष्ट्रीय कंपनियों के आगमन ने सरकारी कार्यप्रणाली पर दबाव बनाना शुरू कर दिया । नवीन लोक प्रंबधन के इकाई 13 में हमने इसके बारे में विस्तृत चर्चा की है।

महत्वपूर्ण क्षेत्रों में राज्य की भूमिका पर अनेक प्रश्न उठ रहे हैं, क्योंकि सरकार कुछ प्रमुख क्षेत्रों को सभांलने में नाकाम रही है। अतः सरकार को कुछ प्रमुख क्षेत्रों से हटना पड़ा है, जो कि प्रमुख सेवाओं को उपलब्ध कराती रही है। इससे निजी उपक्रमों एवं नागरिक

सामाजिक संगठन के रूप में जनता के पहल को मौका मिला की वो अपने कार्यक्षेत्र को वृहद् बनाये। उदाहरण के लिए भारत में निजी क्षेत्रों एवं जन संगठनों के द्वारा विभिन्न क्षेत्रों में मुख्य भूमिका निभा रहे हैं। राजस्थान के तरूण भारत संघ के राजेन्द्र सिंह को मैगसेसे अवार्ड (Magsaysay Award) सूखे की स्थिति से निपटने हेतु वर्षा जल संरक्षण तकनीक (Rain Water Harvesting Technique) का प्रयोग करने के लिए दिया गया। प्रतिकूल परिस्थितिग्रस्त क्षेत्रों के उन्नयन के लिए टाटा व इनफोसिस जैसे प्रतिष्ठान कार्य कर रहे हैं। ऐसे कई पहल है, जो कि गति एवं मान्यता प्राप्त कर रहे हैं।

लोक प्रशासन की कार्यप्रणाली, जो कि अब तक सरकार के प्रभुत्व में थी, उसका स्थान सरकार, बाजार तथा नागरिक समाज के लोगों के आपसी सहयोग से स्थापित तंत्र ने ले लिया है। प्रशासन के संकीर्ण विचारों में थोड़ा परिवर्तन हुआ है, जो कि पूर्णतया नौकरशाही पर आधारित था और पदसोपान व नियम तथा कानूनों पर जोर देता है एवं नागरिक केवल वस्तु व सेवा संबंधी नेटवर्क के निष्क्रिय स्वीकार कर्ता या प्राप्तकर्ता, सरकार, बाजार तथा नागरिक समाज जैसे हितधारको के साथ हो जाते हैं। प्रशासन वर्तमान में केवल गवर्नर केन्द्रित ही नहीं रह गया है बल्कि शक्ति व सत्ता गवर्नर से प्रशासक की ओर स्थानांतरित हो रही है। प्रशासन सीमाओं का भेद समाप्त हो रहा है, जिसमें सरकार का नियंत्रण कम हो रहा है। प्रशासन का वर्तमान सिद्धांत सरकार के विभिन्न भागों से पारस्परिक संपर्क तथा पारस्परिक स्वीकार्य निर्णयों पर आधारित आर्थिक व्यवसाय पर बल देता है। हम प्रशासन के महत्व, सिद्धांत एवं विशेषताओं की चर्चा अगले भाग में करेंगे।

15.3 शासनः अवधारणा व लक्षण

वर्तमान में विकास का पूर्णतावादी परिप्रेक्ष्य उपयोग में आ रहा है। पूर्व में जिसे किसी देश के द्वारा प्राप्त आर्थिक विकास कहा गया, उसका वर्तमान में ऐसे वातावरण का महत्वपूर्ण निर्माण करना है, जिसमें जनता उपयोगी जीवन जी सके। किसी भी देश की संपदा उसकी जनता है। अतः प्रशासनीय व्यवस्था तथा प्रक्रिया जो कि जनता के विकास को प्रोत्साहन देती है, वह ज्यादा महत्वपूर्ण हो जाता है। जैसे कि पूर्व के भागों में चर्चा की जा चुकी है कि प्रशासन शब्द का वृहद् अर्थबोध उपस्थित हो चुका है। इस भाग में हम प्रशासन के सिद्धांत के उद्भव तथा महत्व और विशेषताओं की चर्चा करेंगे।

तकनीकी दृष्टि से प्रशासन शब्द ग्रीक शब्द कायर्बनान (Kybernan) से लिया गया है एवं जिसका अर्थ है ''अनुकरणीय व मार्गदर्शक या वस्तुओं के नियंत्रण में'' 1970 के मध्य में हरलन क्लीवलैण्ड (Harlan Cleveland) द्वारा इसका प्रथम उपयोग किया गया, जब उन्होंने कहा कि जनता को कम सरकार एवं ज्यादा प्रशासन चाहिए। उन्होंने इसका उपयोग लोक व निजी संगठनों तथा बहुसंगठनात्मक व्यवस्थाओं के मध्य विशिष्टता को धुंधला करने में किया गया है। बाद के वर्षों में इस ने जटिल अर्थबोध उपस्थित किए हैं।

कई अंतर्राष्ट्रीय संगठन जैसे विश्व बैक, अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष आदि के द्वारा खास तौर पर विकासशील देशों के विकास के प्रोत्साहन के लिए वित्तीय सहायता में संलग्न है। 1980 के दशक में इनके द्वारा दी गई वित्तीय सहायता की अन्य शर्तें थी, जिन्होंने विकासशील देशों को व्यापार रूकावटों को कम या समाप्त करने पर बल दिया, अनुदान को हटाना व मूल्य नियंत्रण, सामाजिक कल्याण के प्रावधानों को कम करना, लोक व राज्य आधारित उपक्रमों के व्यापारिक कार्यों का निजीकरण, विभिन्न क्षेत्रों में बाजार आधारित विचारों को प्रोत्साहन देना एवं प्रतियोगिता को बढ़ावा देना आदि शामिल है। वित्तीय सहायता को बाजार आधारित सुधार से जोड़ा गया है, जो इन देशों से अपेक्षित था। भारत भी उन देशों में शामिल हैं जिसने 1991 में इन उपायो को क्रियान्वित करने का प्रयास किया।

सुशासन व प्रशासन के सिद्धांत की चर्चा से पूर्व वैश्वीकरण के परिणामस्वरूप विश्वव्यापी सुधारों के विभिन्न चरणों को जानना आवश्यक है। पहले चरण के सुधारों को पहले युग के सुधार माना गया है, जो कि 1980 के वर्ल्ड बैंक, अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष एवं अन्य अंतर्राष्ट्रीय संगठनों के द्वारा दिए गए सुधार कार्यक्रमों से संबंधित था । ये खासतौर पर इस समय काल में विकासशील देशों द्वारा अनुभव किए गए आर्थिक संकट के लिए था। इन सुधारों में मुक्त व्यापार, बाजार का नियंत्रण मुक्त होना आदि है।

इस के बाद द्वितीय युग के सुधार प्रशासन के रूप में है। समय के साथ अंतर्राष्ट्रीय संगठनों द्वारा यह जानने में आया कि बाजार प्रभावित सुधार को लागू करने पर अपेक्षित परिणाम नहीं मिले, तथा कई देशों में विकास दर आशा से काफी कम था। इस कारण से ही विश्व बैंक ने 1989 में अपने परीक्षण व विश्लेषण को प्रकाशित किया, जो कि उसके उपसहारा अफ्रीका के अनुभव थे। बैंक ने ''उप सहारा अफ्रीकाः संकट से संपोशित विकास तक '' (Sub-Sahara Africa: from Crises to Sustainable Growth) दस्तावेज प्रकाशित किया, कुछ प्रमुख कारकों का वर्णन किया, जो बाजार प्रभावित सुधारों के क्रियान्वयन के लिए मददगार साबित हो। इसका प्रमुख कारण लोक व सरकारी संस्थाओं की अपने कार्यों को प्रभावी व सक्षम रूप से करने में असफलता है।

अतः बैंक ने सर्वप्रथम प्रशासन को महत्व देने की आवश्यकता पर बल दिया है। उनकी व्याख्या के अनुसार प्रशासन के चार प्रमुख भाग हैः

1) सार्वजनिक क्षेत्र प्रबंधन (Public Sector Management)

2) उत्तरदायित्व (Accountability)

3) विकास का कानूनी ढाँचा (Legal Framework for Development)

4) पारदर्शिता तथा सूचना तक पहुँच (Transparency and Information Accessibility)

इन भागों के आधार पर प्रशासन से मुख्यतया तात्पर्य कानूनी ढाँचे में सरकारी एजेन्सियों द्वारा नीतियों का निरूपण व क्रियान्वयन है। जनता को उचित जानकारी मिलने, व्यवस्था में खुलापन एवं राजनीतिज्ञों, नौकरशाह या अफसरों के उत्तरदायित्व पर बल देता है।

किसी भी राजनीतिक व्यवस्था के लिए प्रशासन आवश्यक है, क्योंकि इसमें नीतियों का क्रियान्वयन होता है, जो कि जनता को प्रभावित करती है। प्रशासन संविधान के तीन स्तंभों कार्यपालिका, व न्यायपालिका पर निर्भर है। व्यवस्थापिका कानून का निर्माण करता है, कार्यपालिका (राजनीतिक व स्थायी) कानून का क्रियान्वयन एवं न्यायपालिका कानून की व्याख्या करती है। उदाहरण के लिए स्वास्थ्य के लिए, शिक्षा, धन के संसाधन एवं जनता के लिए ढाँचा व सुविधाओं के लिए प्रभावी प्रशासन की आवश्यकता है।

अब तक यह स्पष्ट हो चुका होगा कि प्रशासन के सिद्धांत का तात्पर्य वह प्रक्रिया या मशीनरी है, जो कि नीति निर्माण व क्रियान्वयन से संबंधित है एवं प्रकृति काफी वृहद् होती है। इसके अंतर्गत सरकार, निजी उपक्रम तथा पूर्ण रूप से स्थापित समुदाय आते हैं। उदाहरण के लिए सरकार सबके लिए शिक्षा की नीति पर कार्य करना चाहती है। इस नीति को केवल सरकार ही कार्यरूप में परिणत कर सकती है, परंतु क्रियान्वयन में सामूहिक प्रयास आवश्यक है। प्रशासन मुख्यतया संयुक्त प्रयासों को बढ़ावा देने एवं सरकार, बाजार तथा लोगों के साथ कार्य करता है। इसका मुख्य उद्देश्य अधिकतम व्यक्तियों का अधिकतम सुख है, जिसे केवल सरकार के माध्यम से ही प्राप्त नहीं किया जा सकता है, बल्कि सरकारी व निजी संगठन और नागरिक समाज संगठन के सहयोग की आवश्यकता होती है। अब हम सुशासन के सिद्धांत व प्रमुख विशेषताओं की चर्चा करेंगे।

15.4 सुशासन की विशेषताएँ

कई देशों में प्रशासन संबंधी समस्याओं को अधिक महत्वपूर्ण नहीं समझा गया कि वे विकासात्मक प्रक्रिया में रूकावट बनेगी। वाशिंगटन सहमति (Washington Consensus) ने भी राज्य की संस्थाओं के सुधार पर अधिक बल नहीं दिया एवं नीति निर्माताओं को बाजार प्रभावी व्यवस्था में अपनी भूमिका निभाने के लिए मदद की है। धीरे धीरे दान देने वाली एजेंन्सियों ने यह स्वीकारा की प्रशासन के मुद्दे अनवरत विकास व व्यवस्थित रूपांतरण (Sustainable Development and Systematic Transformation) के लिए महत्वपूर्ण है एवं अनुदान संबंधी नीतियों में शामिल करने की उन्हें आवश्यकता भी है। बहुपक्षीय एजेंन्सियों ने अनुदान के लिए प्रावधान की शुरूआत की जो कि देशों की शासन व्यवस्था की उन्नति से जुड़ी है।

जैसा कि पूर्व के भागों में चर्चा की गई है कि विश्व बैंक ने प्रशासन की अवधारणा को सर्वप्रथम अपनी रिपोर्ट ''Sub-Sahara Africa: From Crisis to Sustainable Growth (1989) में प्रस्तुत किया था। इस रिपोर्ट में बैंक ने क्षेत्र के संकट को ''प्रशासन का संकट'' बताया था। बैंक ने बढ़ते हुए भ्रष्टाचार, राजनीतिक शाक्ति के व्यक्तिगत उपयोग, मानव अधिकार की उपेक्षा, गैर उत्तरदायित्व व गैर निर्वाचित सरकार की दृढ़ता को संघारणीय विकास का प्रमुख तत्व माना है। प्रशासन का संकट ढाँचागत सामंजस्य कार्यक्रम की क्षमता में कमी के लिए उत्तरदायी था।

धीरे-धीरे विश्व बैंक ने प्रशासन के कार्यक्रम (Agenda) को कुछ विशेषताओं के आधार पर वृहद बनाया एवं उसे सुशासन बताया है। विश्व बैंक (1992) ने ''प्रशासन व विकास'' नामक अपने प्रलेख में प्रशासन की व्याख्या ''देश के विकास के लिए, देश के आर्थिक व सामाजिक संसाधनों के प्रबंधन के लिए शक्ति के उपयोग के तरीके'' के रूप में की है। प्रशासन निर्भर करता हैः (क) राजनीतिक व्यवस्था के रूप में (संसदात्मक, अध्यक्षात्मक, सैन्य, नागरिक, लोकतांत्रिक अथवा सर्वाधिकारवादी) (ख) वह प्रक्रिया जिसमें देश की आर्थिक व सामाजिक संस्थानों के प्रबंध के लिए सत्ता का उपयोग किया जाता है (ग) नीति निर्धारण, निर्माण व क्रियान्वयन में सरकार की क्षमताा। कानून के गलत क्रियान्वयन, क्रियान्वयन में देरी, सही लेखा प्रणाली की अनुपस्थिति, उपलब्धता में कमी जिसके कारण भ्रष्टाचार में बढ़ोतरी, सार्वजनिक निवेश की प्रमुखता में विकृति, परियोजनाओं के निर्माण व क्रियान्वयन में हितग्राहिया के समावेश में असफलता , जैसे कुछ प्रमुख प्रशासन संबंधी समस्याओं को बैंक ने रेखांकित किया है। बैंक ने खराब प्रशासन के लक्षण भी बताए हैं। कानून व सरकार के पूर्वानुमानित ढाँचे की स्थापना की असफलता, जो कि विकास एवं नियामक नियमों में सहायक है और बाजार की कार्यप्रणाली को बाधित कर रहा हो, व निर्णय निर्माण को अपारदर्शी बनाता हो, ऐसे कुछ लक्षण इसमें शामिल किए गए है।

विश्व बैंक सुशासन को भविष्यावाणी, नीति निर्माण की प्रबुद्धता व खुलापन, व्यवसायिक लोकाचार से ओत प्रोत नौकरशाही, जनता की लोकप्रियता से संबंधित, विधि का शासन, पारदर्शी प्रक्रिया व सार्वजनिक कार्यों में भागीदारी करता हुआ सशक्त नागरिक समाज आदि से संबंधित माना है। भागीदारी अर्थात् सुशासन की आवश्यकता, जो कि आर्थिक, मानवीय, संस्थात्मक विकास के आवश्यक है। इसके लिए नागरिकों के प्रयास जरूरी है। सुशासन के चार आयामों पर बल दिया गया है ये हैं – (अ) सार्वजनिक क्षेत्र प्रबंधन (क्षमता व दक्षता) (ब) उत्तरदायित्व (स) विकास के लिए विधिक ढॉचा (द) सूचना व पारदर्शिता। विश्व बैंक ने सुशासन के कुछ प्रमुख आधार बताए हैं जो कि निम्न हैंः

- विधि के शासन का संचालन : इसके अंतर्गत पर्याप्त कानून आवश्यक है, जो कि व्यैक्तिक सुरक्षा तथा बाजार के क्रियान्वयन पर ध्यान दें। यह स्वतंत्र व प्रभावी

न्यायिक व्यवस्था के द्वारा लागू की जाती है तथा इस में अधिकाधिक भ्रष्टाचार का अभाव होता है।

- एक नीति संबंधी वातावरण, जो आर्थिक विकास को सरल बनाये तथा गरीबी में कमी से संबंधित हो। इसके अंतर्गत व्यष्टि अर्थशास्त्र तथा वित्तिय नीतियों, बजट संबंधी संस्थायें, निजी क्षेत्र भी सम्मिलित हो।
- जनता द्वारा पर्याप्त लागत (शिक्षा व स्वास्थ्य पर सार्वजनिक व्रूय के द्वारा) व आधारभूत संरचना में विभिन्न क्षेत्रों के सार्वजनिक व्यय का सही बटवारा हो।
- वहन करने योग्य तथा सुरक्षित नेट के द्वारा असुरक्षित की सुरक्षा व यथायोग्य गरीबी के पक्ष में सार्वजनिक व्यय पर बल देना।
- पर्यावरण की सुरक्षा जो यह आशवस्त करे कि आर्थिक विकास पर्यावरणीय क्षरण न करे। नीति निर्माता, षोद्यार्थी तथा अंतर्राष्ट्रीय संरचनाएँ सुशासन की संकल्पना करते हैं, तथा आधारभूत विशेषताओं को स्वीकार करते हैं। इनमें शामिल हैंः
- **सहभागिता (Participation)** : इसे सुशासन का केन्द्र भाग माना जाता है। सरकार के लिए यह आवश्यक है कि निर्णय निर्माण प्रक्रिया, सुस्पष्टता तथा हितों के प्रतिनिधित्व के प्रति नागरिकों के अपेक्षित स्वतंत्रता को सुनिश्चित करे, जो नीतियों व कार्यक्रमो में परिलक्षित करता है। सहभागिता स्वतंत्रता, आत्मविश्वास, स्वायत्ता व नागरिकों के आत्मनिर्भरता को बढ़ावा देता है। यह उनको निर्णय व कार्यों को प्रभावित करता है जो उन पर शासन करता है। यह नीतियों की प्रतिक्रियात्मकता को प्रोत्साहित करता है व हितग्रहियों की आवश्यकता को बढ़ाता है।
- **विधि का शासन (Rule of Law)** : शासन का तात्पर्य शक्ति का विधिक स्वेच्छाचारी उपयोग नहीं है। किसी भी शासन के प्रभावी होने के लिए सही विधिक ढाँचा आवश्यक है। स्वतंत्र न्यायपालिका, जो कि लोगों में आत्मविश्वास ला सके व उचित विधि प्रवर्तन व्यवस्था का सहयोग भी आवश्यक है।
- **पारदर्शिता (Transparency)** : यह संचार के उन्मुक्त प्रवाह की प्राक्कल्पना पर आधारित है एवं उसकी उपलब्धता उनके लिए है जो कि प्रशासन की प्रक्रियाओं के निर्णयों से प्रभावित है। सूचना बोधगम्य होनी चाहिए तथा सूचना से जुडे लोगों के लिए प्रासंगिक होनी चाहिए। लोगों के लिए सूचना के सीमित प्रावधान उन्हें सार्वजनिक क्षेत्र व गैर सरकारी क्षेत्र की गतिधियों को समाविष्ट व निरीक्षण करने के लिए सक्षम बनाता है।
- **प्रतिक्रियात्मकता (Responsiveness)** : पूर्व की प्रशासकीय मशीनरी सभी हिस्सेदारो को अपने विस्तार क्षेत्र में लाने मं असफल रहा है। वर्तमान में संस्थाओं के प्रति अधिक उत्तरदायी है और वे उनके निर्णयो से प्रभावित होते हैं।
- **साम्यता (Equity)** : चूंकि प्रशासनिक ढाँचा व मशीनरी का लक्ष्य सहभागिता है, अतः निष्पक्षता को बढ़ावा देना जरूरी है। एक समाज की समृद्धि व विकास इस बात पर निर्भर करता है कि सभी सदस्यों की हिस्सेदारी व भूमिका उसमें है व मुख्यधारा की गतिविधियों से विलग नहीं है।
- **प्रभावी तथा दक्षता (Effectiveness and Efficiency)** : सामाजिक आवश्यकताओं व मांगों के साथ संसाधनों के सामजस्यपूर्ण उपयोग में प्रभावकारी व दक्षता का लक्ष्य सुशासन है, जो कि नवीन लोक प्रबंधन के समकक्ष है। परिणाम निर्देशन की आवश्यकता प्राथमिकता है।

- **उत्तरदायित्व (Accountability)** : स्थापित नियमों के हनन को रोकने के लिए जवाबदेही सुनिश्चित करना होगा। इसके अंतर्गत राजनीतिज्ञों प्रशासको, अन्य सरकारी, गैर-सरकारी संगठन तथा निजी क्षेत्रों की गतिविधियों का उत्तरदायित्व शामिल है।

- **पूर्वानुमान (Predictability)** : इस से तात्पर्य स्पष्ट कानून व नियम से है, जो कि समाज व अर्थव्यवस्था को नियंत्रित करते हैं।

UNDP (सयुंक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम) के गर्वनेंस फार सस्टेनेबल ह्यूमन डेवलेपमेंट–Governance for Sustainable Human Development, 1997) की कार्यशाला में सुशासन की मुख्य विशेषताओं की व्याख्या की गई थी। इसके अंतर्गत :

- सहभागिता की प्रकृति
- लोगों के प्रति संवेदनशीलता
- शासन की विधियों व संसाधनों के विकास की क्षमता
- विधि के शासन का संचालन
- सक्षम, सरलीकृत व व्यवस्थित न कि अन्य का नियंत्रण
- सेवा अनुकूलन
- सत्तता
- लोगों द्वारा स्वीकृत
- निष्पक्षता व समानता को प्रोत्साहन
- लिंग समानता को बढ़ावा देना
- उत्तरदायी (सोभान–Sobhan, 1998)

बोवार्ड व लोफलर (Bovaird and Loffler, 2003) ने सुशासन की दस विशेषताएँ बताई है, जिसकी पुनरावृति साहित्य व राजनीति दोनों में तथा बहस के विषय के रूप में अक्सर होती है ये हैं :

- नागरिक अनुबंध (Citizens' Engagement)
- उत्तरदायित्व
- समानता की कार्य सूची (Equality Agenda) व सामाजिक समावेशन (लिंग प्रजातीयता, उम्र, धर्म आदि)
- नैतिक व इमानदार व्यवहार
- साम्यता (सही प्रक्रिया व उचित प्रक्रिया)
- वैश्विक परिवेश में प्रतिस्पर्द्धा करने में सक्षम होना
- भागीदारी में प्रभावी रूप से कार्य करने की क्षमता
- निरंतरता
- विधि के शासन के लिए सम्मान

सुशासन का लक्ष्य

- नागरिकों के जीवन स्तर को बेहतर बनाना
- शासन की दक्षता व प्रभाव को परिवर्धित करना
- संस्था की वैधानिकता व विश्वसनीयता को स्थापित करना
- सूचना व अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता को अक्षुण्ण (Interface) रखना
- नागरिक अनुकूल व नागरिक सहयोग शासन की व्यवस्था करना
- उत्तरदायित्व का आश्वासन
- नागरिक सरकार सहयोग को बढ़ावा देने के लिए सूचना तकनीकी सेवा का उपयोग करना
- कर्मचारियों की उपयोगिता को बढ़ावा देना
- राज्य, बाजार व नागरिक समाज जैसे संगठनों में संगठनात्मक बहुवाद को प्रशासन के लिए बढ़ावा देना।

सुशासन का लक्ष्य अर्थव्यवस्था की प्रभावी प्रबंधन, वित्तीय संसाधन तथा लोकसेवा की प्राप्ति है। यह एक वृहद सुधारवादी योजना है, जो सरकार को और अधिक जिम्मेदार, दक्ष, लोकतांत्रिक नियंत्रित निजी क्षेत्र , नागरिक समाज की संस्थाओं को मजबूत बनाना चाहती है। सुशासन शासन का गुणात्मक आयाम है। एक प्रशासकीय व्यवस्था तभी उचित व प्रभावी समझी जाएगी जब सभी सहभागी संस्थाएं शासकीय कार्यों, गतिविधियों व संस्थाओं में भागीदारी करे व विकेन्द्रीकरण, सहभागी व उत्तरदायित्व पर बल दें। सुशासन नवीन लोक प्रबंधन के दक्षता व प्रशासन के उत्तरदायित्व संबंध का मिलाजुला रूप है।

बोध प्रश्न 1

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) शासन की अवधारणा से आप क्या समझते हैं?

.....

.....

.....

.....

.....

2) सुशासन की विशेषताओं की व्याख्या कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

15.5 सुशासन से आगे

शासन व सुशासन की अवधारणा के उदय ने कई बहसों को प्रारंभ किया है। यह एक अनवरत प्रक्रिया है, जिसमें कई कर्ता व संस्थाएं शामिल होती है। यह पारंपरिक विचारों की मानसिकता में परिवर्तन पर बल देता है, जो कि संस्थापक सुधारों के लिए नए विचारों का उपयोग करना चाहते हैं। अत : यह वर्तमान के संस्थात्मक प्रयासों व प्रक्रियाओं को नए स्वरूप में परिवर्तित करने के लिए एक वृहद् आयोजन है। हर देश का एक निश्चित सामाजिक, राजनीतिक व आर्थिक परिवेश है। अत : शासन की योजनाओं का पालन करना एवं ऐतिहासिक व सांस्कृतिक भिन्नताओं का संज्ञान न लेना, लाभ को विपरीत दिशा में ले जा सकता है।

दक्षिण एशिया में मानव विकास पर एक रिपोर्ट (The Report on Human Development in South Asia,1999) ने मानवीय शासन को एक नई दिशा दी है। रिपोर्ट के अनुसार, दक्षिण एशिया की मानवीय अभाव की विशाल स्थिति केवल आर्थिक कारणों के कारण ही नहीं है। सामाजिक व राजनीतिक कारक भी ऐसी स्थिति के लिए बराबर के जिम्मेदार हैं। ऐसा अनुभव है कि विकास का अंतिम लक्ष्य मानवीय क्षमता का निर्माण तथा मानवीय चयन को वृहद् बनाना है, जिससे एक ऐसा सुरक्षित वातावरण का निर्माण हो, जहाँ नागरिक सम्मान व समानता के साथ निवास करते हो। यह मानवीय शासन है, जहाँ बेहतर राजनीतिक, आर्थिक व नागरिक शासन पर बल दिया जाता है।

समय के साथ कुछ सिद्धांतों का उदय हुआ जो विभिन्न अभिविन्यास/दृष्टिकोण प्रस्तुत करते हैं। शासन के प्रकार व सामाजिक, आर्थिक व राजनीतिक परिवेश के मध्य अंतसंबंध स्थापित करने का ''बेहतर शासन'' का प्रतिमान (Good enough Governance) ग्रिनडल (Grindle, 2004) द्वारा किया गया। इसके अनुसार, इससे बेहतर शासन का कोई और प्रतिमान नहीं है। ग्रिनडल ने तर्क दिया कि सुशासन का एजेंडा अव्यवहारिक रूप से लंबा है तथा क्या आवश्यक है और क्या नहीं, क्या पूर्व में आएगा तथा बाद में क्या, कम अवधि में व ज्यादा अवधि में क्या प्राप्त किया जा सकता है, क्या नहीं पर अधिक निर्देश नहीं देता। अतः उन्होंने ''बेहतरीन शासन'' की चर्चा की, जो अल्पतम स्वीकार्य सरकार की दषा, नागरिक समाज के कार्यों व उपलब्धि, जो कि आर्थिक व राजनीतिक विकास को बाधित नहीं करती एवं गरीबी निवारण व उन्मूलन की पहल को स्वीकृति प्रदान करता है। मुद्रा, समय, ज्ञान एवं मानव व संगठनात्मक क्षमता के लिए उपलब्ध संसाधनों के अंतर्गत ही बेहतर शासन के बेहतरीन तरीके ढूंढना आवश्यक है।

शासन के कार्यसूची (Agenda) में गरीबी उन्मूलन उपाए, सामाजिक सुरक्षित इंटरनेट, भ्रष्टाचार निरोधी उपाए के साथ ही इस समझ में वृद्धि हो रही है कि क्रियान्वयन का संज्ञान लिया जाए। हेल्ड (Held *et. al*, 2005) ने इसे ''संवर्धित वांशिगटन सहमति'' (Augmented Washington Consensus) माना है। इस नए प्रतिमान (Model) का लक्ष्य राज्य, अर्थव्यवस्था व नागरिक समाज के मध्य संबंध स्थापित करना है। शासन की नवीन सोच राजनीति, सामाजिक, आर्थिक आयामों को एकीकृत करना है, ताकि विकास संपोषित हो सके। एक बेहतरीन शासन व्यवस्था में संपूर्ण लोक नीति निरूपण व कार्यान्वयन एवं औपचारिक व अनौपचारिक कर्ता शामिल होते हैं, जो पारदर्शी, उत्तरदायी, लोकतांत्रिक व सहभागी तरीके से कार्य करते हैं।

15.6 सुशासन : मुद्दे व चुनौतियाँ

जैसे की पूर्व में चर्चा की गई है, शासन व सुशासन वर्तमान के संदर्भ में महत्वपूर्ण स्थान रखते हैं। इसका उद्देश्य नागरिकों का अधिकतम कल्याण है। इसमें सरकार, निजी क्षेत्र व जनता के समुदायों या नागरिक समाज को शामिल किया जाता है। शासन प्रक्रिया के समक्ष महत्वपूर्ण चुनौतियाँ एक ऐसे ढाँचे या व्यवस्था का निर्माण है, जो इन तीन घटकों के मध्य उपर्युक्त संतुलन को प्रोत्साहित करे। सुशासन एक सतत् प्रक्रिया है,जो कि अनवरत चलनी चाहिए, परंतु यह एक बहुत बड़ा काम है, जिसमें बहुआयामी योजना शामिल है।

सुशासन के लिए शामिल महत्वपूर्ण मुद्दे व चुनौतियाँ है–

- **शासन की संस्थाओं को सशक्त बनाना–**

  भारत में संसद सर्वोच्य प्रतिनिधित्व संस्था है। राजनीतिक प्रतिनिधि, निर्वाचकों का प्रतिनिधित्व करते हैं। कई बार विभिन्न मंचों पर भागीदारी की गुणात्मकता में गिरावट तथा कार्यवाहियों पर चिंता जाहिर की है। अतः संसदात्मक कार्यों के उचित प्रक्रिया व कार्यवाही की आवश्यकता है एवं परिवर्तित समय में संसद को गतिशील संस्था भी बनाना है।

- सिविल सेवा तथा नौकरशाही की कार्यप्रणाली को बेहतर बनाना आखिरकार स्थाई कार्यपालिका ही नीति कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार होती है।जिम्मेदार सिविल सेवा को विकसित करने की आवश्यकता है, जो पेशेवर, उर्जावान हो तथा लोगों की आवश्यकता की पूर्ति करते हो।

- स्वंतत्र व उत्तरदायी न्यायपालिका की स्थापना से जनता को आश्वस्त करना–न्यायपालिका को विधि का शासन तथा सामाजिक न्याय की स्थापना का प्रभावी साधन है।

- निजी क्षेत्रों को उत्तरदायी बनाना–यह संभव है अगर व्यवसाय सुचारू रूप से नियमों के आधार पर चले तथा उपभोक्ताओं के हितों की रक्षा करे।

- नागरिकों को उनके अधिकारों व कर्तव्यों के लिए शिक्षित करना–विकासात्मक गतिविधियों में सहभागी बनाकर उन्हें शिक्षित किया जा सकता है।

- सुशासन में राजनीतिक, आर्थिक व सामाजिक क्षेत्रों के प्रमुख मुद्दो पर ध्यान देना आवश्यक है–राजनीतिक शासन को सशक्त बनाने के लिए विकेन्द्रीत उपायो से, नागरिकों के प्रति निर्वाचित प्रतिनिधियो को उत्तरदायी व जिम्मेदार बनाना, उनकी क्षमताओं को निक्षा, जागरूकता, प्रशिक्षण द्वारा बढ़ाना, नियमित व सही चुनाव कराना, निष्पष न्यायपालिका तथा सिविल सेवा की कार्यप्रणाली को बेहतर बनाना।

- आर्थिक प्रशासन को अधिक महत्व मिलना चाहिए–शिक्षा, स्वस्थ्य, गृह, उचित कराधान तथा अनुवृति (Subsidy) व्यवस्था जैसे सामाजिक क्षेत्रों के प्रमुख विषयों के लिए पर्याप्त बजट प्रावधान होने चाहिए। इसके लिए आवश्यक है कि सरकार निजी उपक्रम के विकास को उचित व्यवसायिक गतिविधियों, संतुलित आर्थिक वातावरण का निर्माण, उचित नियामक ढाँचा, कर्मचारी, उपभोक्ता व वृहद रूप में समाज के हितों की रक्षा के द्वारा बढ़ावा दे।

- नागरिक शासन के अंतर्गत लोगों द्वारा स्वंय की पहल से काम लेना शामिल है। उनके जीवन को शासित करने की क्षमता पर बढ़ोतरी पर अधिक ध्यान केन्द्रित करना चाहिए, जिससे जागरूकता बढ़े तथा वे लोकतांत्रिक शासन प्रक्रिया में सक्रिय भूमिका के प्रयास करें।

सुशासन के मुददे् व चुनौतियों से निपटने के लिए सरकार के तीनो अंग यथा कार्यपालिका, व्यवस्थापिका व न्यायपालिका की प्रभावी कार्यप्रणाली हो एवं विभिन्न अंगो के मध्य उचित संबंधों का निर्माण हो। शासन को संसदात्मक सर्वोच्चता एवं स्वतंत्र न्यायपालिका के मध्य संतुलन बनाना पड़ता है। जैसे कि शासन प्रक्रिया में राज्य, निजी क्षेत्र व नागरिक समाज की अहम भूमिका होती है, इन अंगो को भूमिका व उत्तरदायित्व सौपनें की आवश्यकता है, जिससे वे लोगों से संबंधित विकास गतिविधियों को कार्यान्वित कर सके।

शासन एक प्रतिमान है, साथ ही अनेक संस्थाओं, हिस्सेदारों व उनके मध्य संबंधों से संबंधित प्रक्रिया है। सुशासन प्रक्रिया को सरल बनाने, नीति संबंधित ढाँचे, उत्तरदायित्व, दक्षता व पारदर्शिता पर आधारित होता है, जो सामाजिक, राजनैतिक, आर्थिक व नागरिक शासन से संधित गतिविधियों को बढ़ावा देता है। यह एक सतत् प्रक्रिया है, जिस के द्वारा द्वदांत्मक व विविध हित अनुग्रहकारी, सहयोगात्मक कार्यों को प्रोत्साहित किया जाता है व औपचारिक व अनौपचारिक संस्थाओ को जनहित की अपेक्षाओ के लिए सराहा जाता है। भारत ने नागरिक घोषणापत्र के क्रियान्वयन, लोक शिकायत के निवारण, सूचना का अधिकार जब भागीदारी आदि इस दिशा की ओर किए जाने वाले कार्य हैं।

बोध प्रश्न 2

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) बेहतरीन शासन के प्रतिमान (माडल) की व्याख्या कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

2) सुशासन से संबंधित प्रमुख मुद्दों व चुनौतियों का वर्णन कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

15.7 निष्कर्ष

सरकार से शासन तक के परिवर्तन के अंतर्गत उच्चस्थ राजनीतिक व्यवस्था से अनेक एजेन्सियों, संस्थाओं व व्यवस्थाओ में परस्पर संबंध आते हैं। लोक निर्णय निर्माण में अनेक कर्ताओ की भूमिका को पहचानने के कारण इसने बिना किसी संशय के लोक प्रशासन के क्षेत्र को प्रसारित किया है। 1980 के दशक में लोक प्रशासन को दिए गए अत्याधिक प्रबंधक के प्रभाव व महत्व ने लोकतांत्रिक राजनीति को प्रभावित किया है। शासन व सुशासन के साथ ही पारदर्शिता, उत्तरदायित्व, विधि का शासन, नैतिकता , सत्यनिष्ठा ने समय के साथ सर्वोच्चता हासिल कर ली है, एवं जो लोक प्रशासन के विभिन्न उपागमो की

चर्चा करते हैं। इस इकाई में शासन के अर्थ की चर्चा की गई है। इसमें शासन से सुशासन में परिवर्तन का परीक्षण किया गया है। इसमें सुशासन की विशेषताओं व शिक्षा का वर्णन किया गया है। इस इकाई में सुशासन के स्थापित होने में आने वाली चुनौतियों का भी वर्णन किया गया है।

15.8 शब्दावली

नागरिक समाज (Civil Society) : यह गैर-सरकारी संगठनों व संस्थाओं का कुल योग है, जो नागरिकों के हितों व इच्छाओं को व्यक्त करता है। इसे नागरिकों का समुदाय माना गया है, जो समान हितों व सामूहिक गतिविधियों से जुड़े हुए है।

नागरिक घोषणापत्र (Citizens' Charter) : 1991 में ब्रिटेन में नागरिक घोषणापत्र प्रशासन को अधिक उत्तरदायी, पारदर्शी, दक्ष व सुलभ बनाने के लिए स्थापित हुआ है। धोशणापत्र का मुख्य उद्देश्य जनता को सेवाएं उपलब्ध कराने वाली लोक संस्थाओं से संबंधित उपयुक्त जानकारी उपलब्ध कराना था। चूंकि नागरिकों का अधिकार है उत्तरदायित्व व सरकारी विभागों द्वारा प्राप्त सेवाओं की मांग करना, अतः घोषणापत्र अबाध्य गुणात्मक बेहतरीन सेवा जनता को उपलब्ध कराने का प्रयास करता है।

समाज सुरक्षा नेट (Social Safety Nets) : इनका संबंध राज्य व अन्य संस्थाओं द्वारा सेवाएं उपलब्ध कराना है, जिसका प्रारंभिक उद्देश्य गरीबी कम करना है।

वाशिंगटन सहमति (Washington Consensus) : जान विलियमसन (John Williamson) द्वारा 1989 में इस शब्दावली का उपयोग किया गया है जो कि वांशिगटन में स्थापित संस्थाओं द्वारा नीति संबंधी मशविरा उपलब्ध कराती है जैसे अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोश, लैटिन अमरीका के देशों के लिए विश्व बैंक! यह कार्पोरेट शासन, लचीला मजदूर बाजार, व्यापार समझौता, भ्रष्टाचार निरोधी उपकरण आदि।

15.9 संदर्भ लेख

Arora, R. K. (2004). Public Administration, Resilience and Rejuvenation.In *Public Administration Fresh Perspectives*, Jaipur, India: Aalekh Publishers.

Bhattacharya, M. and Chakraborty, B. (2003). *Public Administration: A Reader.* New Delhi, India: Oxford University Press.

Bhattacharya, M. (2011) (Revised). *New Horizons of Public Administration,* New Delhi, India: Jawahar Publications.

Bovaird,T and Loffler, E (2003). Evaluating the Quality of Public Governance:Indicators,Modelsand Methodologies. *International Review of Administrative Sciences*: Vol.69.

Craig, D. and Porter, D (2006).*Development Beyond Neoliberalism? Governance, Poverty Reduction and Political Economy*, New York, U.S: Routledge.

Farazmand, A. (2002).Globalisation and Public Administration. In Peter Kobrak (Ed.), *The Political Environment of Public Management,* New York, U.S: Longman.

Federickson G., "Whatever Happened to Public Administration, Governance, Governance Everywhere" www.rhul.ac.uk/mgt/nwsandevents/seminars.

Held, D *et. al*. (Eds.) (2005). *Debating Globalisation,*Cambridge, U.K: Polity Press.

Medury, U. (2010). *Public Administration in the Globalisation Era: The New Public ManagementPerspective* . New Delhi, India: Orient Blackswan.

Rhodes, R.A.W.(1997), *Understanding Governance Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability,* USA*:* Open University Press.

Singh, K. (2003).'Aid and Good Governance:' A Discussion Paper on The Reality of Aid. (Retrieved from www.realityofand.org).

Stoker, G. (1998). "Governance as Theory: Five Propositions", *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 1: 17-28.

Ul Haq, M. (1999). *Human Development in South: Asia The Crisis of Governance,* Human Development Centre. Oxford: Oxford University Press.

UNDP (1997*). Good Governance and Sustainable Human Development*, *A Policy Document.* (Retrieved from http://magnet.undp.org/policy/chapter1.htm).

World Bank (1989) *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth: A Long-term Perspective Study,* Washington DC.

World Bank (1992).*Governance and Development,* Washington DC.

15.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

1) शासन शब्द का उद्भव ग्रीक शब्द काइर्बनान से हुआ जिसका तात्पर्य संचालन है।

- यह सरकार से बड़ा (बृहद) है तथा इस के अंतर्गत नीति निर्माण व क्रियान्वयन की प्रक्रिया व कार्यप्रणाली शामिल है।
- शासन वह प्रक्रिया है, जिसके द्वारा राज्य की नीतियाँ जो जनता को प्रभावित करती है, उनका क्रियान्वयन होता है।
- यह सरकार, निजी क्षेत्र व समुदायो की नीतियों व कार्यक्रमों के क्रियान्वयन के प्रयासों पर जोर देती है।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए।

- सुशासन की विशेषताओं में निम्न शामिल है :
  - अ) सहभागिता
  - ब) विधि का शासन
  - स) पारदर्शिता
  - द) प्रतिसंवेदनशीलता
  - च) निष्पक्षता
  - छ) प्रभावकारिता व दक्षता
  - ज) उत्तरदायित्व
  - झ) पूर्वानुमान

बोध अभ्यास 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- मैरीइल. एस. ग्रिन्डल (Merryl S. Grindle) के द्वारा बेहतरीन शासन का माडल प्रदान किया गया।
- यह शासन के प्रकारों तथा सामाजिक, आर्थिक व राजनैतिक परिवेश के मध्य अंत : संबंध स्थापित करता है।
- सुशासन का एजेंडा काफी व्यापक है अत : कम स्वीकृत शासन की दशाओ को प्रस्तावित किया गया है।
- प्रत्येक राष्ट्र को समय, धन, ज्ञान, मानवीय व संगठनात्मक क्षमताओं के उपलब्ध संसाधनों के ढाँचे के अनुसार शासन कार्यक्रम (एजेंडा) निर्धारित करना चाहिए।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- शासन की संस्थाओं, जिसके अंतर्गत संसद व न्यायपालिका हो को सशक्त करना।
- सिविल सेवा व नौकशाही की कार्यप्रणाली को बेहतर करना।
- निजी क्षेत्र की उत्तरदायित्व को सुनिश्चित करना।
- नागरिकों को उनके अधिकारों व कर्तव्यों के लिए शिक्षित करना।
- राजनैतिक, आर्थिक व नागरिक शासन को मजबूती प्रदान करना।

इकाई 16 उत्तर-आधुनिक दृष्टिकोण*

इकाई की रूपरेखा

16.0 उद्देश्य

16.1 प्रस्तावना

16.2 आधुनिकता पर संक्षिप्त विचार

16.3 पारंपरिक लोक प्रशासन में प्रचलित रूढ़िवादिता

16.4 उत्तर-आधुनिकवाद के उदय के कारण

16.5 लोक प्रशासन के अंतर्गत उत्तर-आधुनिक विकल्प

16.6 उत्तर-आधुनिक लोक प्रशासन सिद्धांत के प्रमुख केन्द्र-बिन्दु

16.7 लोक प्रशासन में उत्तर आधुनिकवाद के आगे

16.8 निष्कर्ष

16.9 शब्दावली

16.10 संदर्भ लेख

16.11 बोध प्रश्नों के उत्तर

16.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद, आप निम्न को समझ सकेंगेः

- पारंपरिक लोक प्रशासन में प्रचलित रूढ़ियों का परीक्षण;
- उत्तर-आधुनिकवाद से संबंधित विचारों का वर्णन; और
- लोक प्रशासन में उत्तर-आधुनिकवाद की प्रवृतियाँ।

16.1 प्रस्तावना

अठारहवीं शताब्दी के प्रबोधकाल से बीसवीं शताब्दी के औद्योगिकीकरण काल तक विज्ञान व तर्क के आधार पर समाज में परिवर्तन के प्रयास होते रहे हैं। खासतौर पर उन्नीसवीं शताब्दी में कार्ल मार्क्स, इमाइल दुर्खीम तथा मैक्स वेबर के प्रभावी विचारों तथा तर्क से समाज विज्ञान का पूर्णतया मार्ग निर्देशिन हुआ । वाइट व एडम्स (White and Adams, 1995) ने अपने लेख 'उत्तर-आधुनिकवाद और तार्किकता' (Post-Modernism and Rationality) में इंगित किया कि आधुनिक प्रतिमान के अभिजन तथा बौद्धिक व्यक्तियों का विश्वास है कि विज्ञान हमारे विकास हमें प्राकृतिक एवं सामाजिक गतिरोधों से मुक्त करेगा। लोक प्रशासन के संदर्भ में पदसोपान, विशेषज्ञ प्रभुत्व, गोपनीयता, नागरिकों की निष्क्रियता की बहुत अधिक आलोचना की गई। यह आलोचना मानव के प्रतिबंधात्मक व्यवहार के लिए की गई एवं जिसका परिणाम बढ़ता हुआ अंतर्विरोध, असमानता व सामाजिक संघर्ष है।

नागरिक अनुबंध, नागरिक सशाक्तिकरण, विचार विमार्श तथा लोकतांत्रिक प्रक्रिया का लोक प्रशासन में द्वितीयक स्थान हो गया। अतः उत्तर-आधुनिक के नजरिए से

* *योगदानः* डॉ. आर. अनीता, आर जी एन आई वाई डी, श्रीपेरूमबूदूर, तमिलनाडू

आधुनिकतावादी प्रतिमान के विचार को चुनौती देते हुए लोक प्रशासन के वैकल्पिक उपागम की खोज शुरू हुई। मानवीय व्यवहार के प्रति व्यक्तिपरक सोच तथा मूल्यों के प्रति संवेदनशीलता के आधार पर निर्मित वैकल्पिक उपागम के निर्माण की आशा से उत्तर–आधुनिक दृष्टिकोण के प्रस्तावों ने लोक प्रशासन के 'लोक' विषय पर बल दिया है। इस इकाई में हम आधुनिकता की अवधारणा पर विचार विमार्श करेंगे। हम उत्तर-आधुनिकतावाद के विचार एवं लोक प्रशासन से इसके प्रतिच्छेद का परीक्षण करेंगें। इसमें लोक प्रशासन के अंतर्गत उत्तर-आधुनिक विकल्प का वर्णन भी किया जाएगा।

16.2 आधुनिकता पर संक्षिप्त विचार

आधुनिकता अठारहवीं शताब्दी के यूरोप के प्रबोध काल की देन है, जिसने दार्शनिको, सिद्धांतवादियों एवं वैज्ञानिकों को समाज में व्याप्त वैश्वीक सत्य व न्याय के लिए प्रेरित किया है। सामान्य तौर पर आधुनिकता के विकास की प्रक्रिया समझा जाता है, जिसका तात्पर्य प्रगतिशील परिवर्तनों से विकास करना है। वोरॉल (Worrall, 1974) ने सैम्यूल हटिगंटन (Samuel Huttington) के आधुनिकता पर अवलोकन को उद्घृत किया कि ''एक बहुमुखी प्रक्रिया जो मानवीय विचार तथा क्रियाओं के सभी क्षेत्रों में परिवर्तन से संबंधित है।''

आधुनिकीकरण या आधुनिकता (शब्दों का उपयोग विनिमेयता) की जड़ें कला, प्राकृतिक विज्ञान, विधि, अर्थशास्त्र तथा सरकार के कार्यक्षेत्र में मिल सकता है, जिसमें अंधविश्वास तथा सहज प्रवृति के पुरातन मूल्यों का स्थान विज्ञान व तर्क ने ले लिया है। वाइट एवं एड्मस (White and Adams, *op.cit.*) ने इसे विज्ञान, सहायक तर्क तथा तकनीकी प्रगति के शक्ति संयोजन के रूप में वर्णित किया है तथा इसे 'तकनीकी तार्किकता का प्रमाणक' माना है। विद्वानों ने अवलोकन (यह माना कि) किया कि तकनीकी तार्किकता ने प्रगति को सामाजिक, राजनीतिक तथा आर्थिक संदर्भ में वृहद् आधार पर स्थापित किया है। फलस्वरूप, आधुनिकता का हाल, जिसमें तकनीकी तार्किकता शामिल है, उसे वैज्ञानिकों समाज वैज्ञानिकों तथा प्रबंधकों जैसे व्यवासायीयों को एक सार्वभौमिक विचार के लिए प्रेरित किया, जिसमें सभी मानवीय संघर्षों को एक समस्या के रूप में देखा गया, जो सीमित वैज्ञानिक समाधान के साथ उपस्थित हैं।

उत्तर-औद्योगिक क्रांति का समय औद्योगिक सुधार का था, जिसमें अत्याधिक उत्पादकता एवं कार्यक्षमता के लिए विभिन्न तरीकों को अपनाया गया। 1900 के प्रांरभ से 1960 के दशक के पूर्वाद् तक का समय टेलर के वैज्ञानिक प्रबंधन, वेबर के नौकरशाही प्रतिमान, विल्सन के राजनीति प्रशासन दि्वभाजन तथा साइमन के संगठनात्मक तार्किकता से अत्याधिक प्रभावित रहा है एवं ये प्रतिमान उन दिनों में काफी सक्षम माने गए थे। हालांकि, 1960 के उत्तार्ध में इन प्रतिमानों के लिए विद्वानों द्वारा काफी आलोचना की गई। ये आलोचना मानवीय व्यवहार के प्रति प्रतिबंधात्मक तथा समाज के मुद्दों के प्रति कम प्रासंगिकता के लिए की गई थी। आधुनिकता के तर्क को स्पष्ट साइमन (Simon, 1983) के शब्दों में किया जा सकता है कि, '' यह ये नहीं बता सकता कि हमें कहाँ जाना है पर इतना अवश्य बता सकता है कि वहॉ कैसे जाया जा सकता है।''

लोक प्रशासन के संकट को संगठनात्मक एवं सामाजिक दृष्टिकोण से समझा जा सकता है, प्रथमतः लोक प्रशासन के संदर्भ में बोगासन (Bogasan, 2005) ने माना की आधुनिकता का समय तार्किकता, केन्द्रीयकरण, नौकरशाहीकरण, विशेषीकरण तथा औद्योगिकीकरण की विशेषताओं से पूर्ण है। द्वितीयतः विकसित एवं विकासशील देशों की बीमारी, बेरोजगारी, सामाजिक असुरक्षा, पर्यावरण क्षरण जैसी सामाजिक समस्याएँ हैं। लोक प्रशासन का विरोध वैधता, पारदर्शिता, मुख्यधारा में लैंगिक विचार, प्रशासनिक उत्तरदायित्व आदि विषयों के आधार पर किया जाता है।

वाल्डो, गोलमविस्की, फ्रेडरीकसन (Waldo, Golombiewski, Frederickson) आदि विद्वानों ने पारंपरिक लोक प्रशासन (Traditional Public Administration-TPA) के विध्मान विचारों का विरोध असंवेदनशील तथा सामाजिक वास्तविकता से असंबद्धता के रूप में किया है। अतः संगठनात्मक व्यवस्था एवं कठोर प्रतिमानों को तोड़ने के लिए नये विकल्पों को खोजा गया। इस विचार के साथ ही सिद्धांत और व्यवहार के मध्य के अंतर को समाप्त करने के उद्देश्य में व्यक्ति केन्द्रित दृष्टिकोण के लिए नए द्वार खोल दिए, जो अंततः उत्तर-आधुनीकीकरण के सुर्खियो के अंतर्गत आता है।

16.3 पारंपरिक लोक प्रशासन में प्रचलित रूढ़िवादिता

1960 के उत्तरार्द्ध एवं 1970 के पूर्वार्द्ध में लोक प्रशासन के विद्वानों ने संगठनात्मक तार्किकता के मुख्य विचार को चुनौती परिवर्तित राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक तथा तकनीकी संदर्भ में दी है। विद्वानों को अकसर लोक प्रशासन में शामिल तार्किक सिद्धांत की वैचारिकता एवं ज्ञान संकलन में परेशानी होती रही है, अतः साइमन ने सकारात्मक उपागम के लिए तर्क प्रस्तुत किया एवं अनुभव-सिद्ध आधार पर संगठनात्मक सिद्धांत का आह्वान किया, जो कि निर्णय, भूमिका तथा समूह सिद्धांत की अवधारणा पर केन्द्रित हो। संक्षिप्त में सकारात्मक उपागम सभी संगठनात्मक व्यवस्थाओ के सामान्य व्यवहार की ओर इंगित करता है, चाहे उसकी प्रकृति निजी, सरकारी या ऐच्छिक हो।

लोक प्रशासन विषय के वैज्ञानिक स्तर को प्राप्त करने की इच्छा के साथ ही सकारात्मक दृष्टि के प्रस्तावन प्राकृतिक विज्ञान के ज्ञान अर्जन प्रक्रिया की सराहना करते हैं तथा उनके द्वारा अवलोकनार्थ तथा मापन के आधार पर समाज विज्ञान में इसकी प्रासंगिकता का सत्यापित किया गया है। द्वितीय विश्व युद्ध के प्रश्चात् के हाल के दौरान संगठनात्मक कार्यों में अर्थव्यवस्था व कार्यक्षमता के सिद्धांत की प्रासंगिकता नहीं रह गई है। सबसे बेहतरीन कार्य करने के विद्यमान दृष्टिकोण का स्थान व्यवस्था के विविध तरीके, निरूपण तथा कार्यक्रम उद्देश्यों को पुनः निरूपण के रूप में उपयोग किया जाने लगा। इस को सिद्ध करने के लिए काएडन (Caiden, 1991) ने कठोर नौकरशाही के स्थिर समस्याओं जैसे अत्याधिक देरी, हर स्तर के अधिकारियों का नागरिक की पहुँच से बाहर होना, नागरिकों की समस्याओं के प्रति गैर संवेदनशीलता से दूरी पर प्रकाश डाला गया। इसके विपरीत मूल्य निरपेक्ष साधन जैसे कि तर्क–संगत चयन, दक्षता एवं केन्द्रयीकृत योजना को विद्वानों के द्वारा व्यवसायिक पक्षपात की संज्ञा दी गई थी, क्योंकि इसमें समाज में नौकरशाही शक्ति को ढाँकने की प्रवृति होती है। अतः विद्वानों के द्वारा वैकल्पिक विचार की ओर ध्यान दिया गया, जो कि पारंपरिक लोक प्रशासन द्वारा प्रदर्शित अयोग्यता के प्रत्युत्तर में था। आगामी भागों में आधुनिक प्रतिमानो के अनुसार, लोगों द्वारा किए गए प्रश्नो को समझने का प्रयास करेंगे।

16.4 उत्तर-आधुनिकवाद के उदय के कारण

रोजनाउ (Rossenau, 1992) के अनुसार, ''उत्तर-आधुनिकवाद ज्ञान मिमांसा संबंधी धारणाओं को अस्वकीार, प्राविधिकीय अभिसमय का खंडन, ज्ञान के दावो का प्रतिरोध, सत्य के सभी पहलूओं को दुरूह समझना तथा नीति अनुशंसा को नकारता है।'' बॉक्स (Box, 2004) ने उत्तर-आधुनिकवाद के उदय के कारणों के लक्षण बताए हैं– विज्ञान एवं सरकार पर विश्वास में कमी, सामाजिक विखंडन, मूल्यों का लोप, अविश्वास, स्थानीय मुद्दे तथा वैश्वीकरण के अंतर्गत विरोधाभास। अब हम यह जानने का प्रयास करेंगे कि उत्तर-आधुनिकवाद ने आधुनिकता के विचार को प्रत्यक्षवादी, अनुभववादी, विधिक तर्कसंगतता आदि के आधार पर क्यों चुनौती प्रस्तुत की :

विज्ञान व सरकार के प्रति विश्वास में कमी (Declining Trust in Science and Government)

वैज्ञानिक संस्कृति तथा धर्म निरपेक्ष मानवतावाद की सफलता के बावजूद निश्चितता को प्राप्त करने की खोज भी सामाजिक रहस्यों को नहीं सुलझा पाई। उदाहरण के लिए, लोक प्रशासन के शोद्यार्थीयों ने अनुभव किया कि 1960 के अत्तरार्द्ध में आधुनिकता के प्रयास गरीबी तथा सामाजिक असमानता को समाप्त करने में असफल रहे, सरकार में स्थापित लोगों के आशावाद में कमी आई है, जिसके कारण धीरे-धीरे उदासीनता दृष्टिगत होने लगी है। बेरोजगारी, पर्यावरण क्षरण, स्वास्थ्य के प्रति लापरवाही व शिक्षा तथा लोक व्यवस्था की जटिलताँए, कठोरता, जटिल नियम आदि जैसे स्थायी समस्याओं ने समाधान निदान को भी कठिन बना दिया। इस परिदृश्य ने लोक विश्वास को चुनौती दी कि विज्ञान व तकनीक सभी मनुष्यों तथा सामाजिक बुराइयों के लिए संजीवनी का कार्य करेगी।

सामाजिक विखंडन (Social Fragmentation)

वैश्वीक पूंजीवाद में बढ़ोतरी के साथ ही क्षेत्रों, सांस्कृतिक समूहों, प्रजाति समूहों व संप्रदायों में सामाजिक विखंडन बहुस्तरीय आधार पर अनिश्चितता की ओर ले जाता है। ठीक इसके विपरीत बॉक्स (Box, 2004) के अनुसार,सामाजिक विखंडन की सकारात्मक विशेषताओं में दुनिया के लोगों का तकनीकी आधार पर संपर्क स्थापित करना तथा आसपास व समूह स्तर पर सहयोग करना शामिल है। बोगासन (Bogasan, 2005) के अनुसार, इस प्रकार की तंत्रव्यवस्था अपने राष्ट्रीय उद्देश्यो को खोने लगते हैं तथा आधुनिकता के मूल्यों को परिवर्तित केन्द्रीकरण, सामूहिकवाद तथा राष्ट्रीयतावाद के साथ ही विकेन्द्रीकरण, व्यक्तिवाद एवं अंतर्राष्ट्रीय के आधार पर कार्य करती है।

प्रासंगिकता (Contexuality)

बढ़ता हुआ सामाजिक विखंडन तथा अधिकार जनता की आवाज व राय के कारण विद्वानों ने समाज में सापेक्षतावाद तथा अनिश्चितता की प्रवृति का अनुभव किया। बॉक्स (Box, 2004) के अनुसार, परिवार की प्रकृति, किस प्रकार की शिक्षा उचित है, किस प्रकार के रोजगार की अपेक्षा है, मानव जीवन में विज्ञान व तकनीक की भूमिका आदि के आधार पर नीति विषयक निर्णयों तथा नैतिकता पर आधारित मूल्यों में अनिश्चितता बनी रहती है। ''मूल्यों, आदतो, राजनीतिक तथा सांस्कृतिक प्रवृतियों में परिवर्तन की प्रासंगिकता से सार्वजनिक उपक्रम अनिश्चितता, अस्पष्टता तथा विविधता के आधार पर प्रभावित होते हैं। यद्यपि ये दृष्टिकोण सांस्कृतिक रूप से सन्निहित तथा वैधानिक रूप से व्यक्तिवादी है, तथापि उद्देश्य ऐसी सरलतम प्रक्रिया उपस्थित करना है, जिस पर सार्वजनिक व्यवस्था कार्य करेगी। उदाहरण के लिए मजदूर किसान शक्ति संगठन (MKSS) ने भारत में सूचना के अधिकार आंदोलन का नेतृत्व किया तथा स्थानीय जनता को स्थानीय प्रशासन में पारदर्शिता तथा उत्तरदायित्व का आश्वासन भी दिया। समान रूप से जनता को स्थानीय प्रासंगिक मुद्दों को उठाने का अधिकार दिया गया। इस प्रकार के लाभबंद प्रयासों ने 2005 का सूचना के अधिकार अधिनियम के लिए मार्ग प्रशस्त किया है।

संशयवाद (Scepticism)

उत्तर-आधुनिकवाद आधुनिक राजनीतिक प्रतिनिधित्व तथा अभिजनवादी संस्कृति के प्रति संशयवादी है। उत्तर-आधुनिकवाद निहित हितों को बढ़ावा देने एवं सामाजिक जटिलताओं को दूर करने के मनमाने तरीके के कारण आधुनिक राजनीतिक प्रतिनिधित्व तथा अभिजनवादी संस्कृति के प्रति संशयवादी है। रूज़नाऊ (Rossenau, 1992) ने इंगित किया कि आधुनिक प्रतिनिधत्व को लेकर उत्तर-आधुनिक वादियों का विचार है कि, यह उत्तर-आधुनिक युग के

लिए छलपूर्ण, विकृत, कृत्रिम, यांत्रिक, भ्रामक, अधुरा बरगलाना अपर्याप्त तथा पूर्णतया अयोग्य है। एगर (Agger, 1990) ने वर्णन किया कि उत्तर-आधुनिकवाद अभिजान्य संस्कृति को नकारता है व प्रयास करता है कि लेखको व बुद्धिजनों के विचार ऐसी भाषा में प्रस्तुत हो जो आसानी से समझ आए। उदाहरण स्वरूप एशियाई देशों की हरित क्रांति जिसने अकाल का व्यापक उन्मूलन किया परंतु पर्यावरण क्षरण, असमान आय तथा सामाजिक-आर्थिक दशाओ को कमतर करने के लिए की गई। ऐसे नकारात्मक घटनाओं ने उत्तर–आधुनिकवाद को आयातित नीतियों की वैद्यता तथा उनके मूल निवासियों पर प्रभाव के प्रति अविश्वासी बना दिया है।

छोटे व स्थानीय को प्राथमिकता (Preference for Small and Local)

सामाजिक विखंडन तथा आयातित नीतियों पर व्यापक संशय एवं पश्चिम की विचारधाराओं के प्रति व्यापक अविश्वास के घटनाक्रम को देखते हुए बॉक्स (Box, 2004) ने व्यक्त किया कि जनता के द्वारा राष्ट्रीय व अंतर्राष्ट्रीय घटनाओं के प्रति कम रुचि प्रदर्शित की जा रही है तथा सामाजिक व स्थानीय समुदायों की गतिविधियों के प्रति स्वाभाविक रूझाान का प्रदर्शन कर रहे हैं। अल्पविकसित देशों में एक बेहतरीन उदाहरण सामुदायिक रेडियो (Community Radio) की उपस्थिति है। उदाहरण के लिए, असम में उत्तरपूर्व का पहला सामूदायिक रेडियो जनतरंग महिलाओ, बच्चों, वरिष्ट नागरिक, उपेक्षित समूह, युवा, विभिन्न क्षमता वाले, आदिवासी, ग्रामीण व शहरी लोगों के लिए एक महत्वपूर्ण मंच के रूप में कार्य कर रहा है। कम्युनिटी या सामुदायिक रेडियो कॉम्पेडियम (Community Radio Compendium, 2016) ने बताया कि जनतरंग लोक कला, महिलाओं के मुद्दे तथा उपेक्ष्झित समूहों के लिए अभिनव कार्यक्रम प्रस्तुत करते हैं। ''छोटे व स्थानीय'' के उत्तर-आधुनिक दृष्टिकोण को ध्यान में रखकर भारत सरकार के सूचना व प्रसारण मंत्रालय ने सन् 2002 में सामुदायिक रेडियो स्टेशन (Community Radio Station) के द्वारा नागरिक समाज की अधिक सहभागिता को शामिल करने का निर्णय लिया, जिससे स्थानीय समुदाय का सशक्तिकरण हो सके। कुछ अन्य उदाहरणों में है सामाजिक मुद्दो के लिए मैराथॉन, (Marathon), पर्यावरण संरक्षण के लिए स्वेच्छा से कार्य करना, इलाके के अपराधों पर नजर रखना, रहवासी कल्याण समुदाय तथा समुदाय रेडियो आदि।

वैश्वीकरण का विरोधाभास (Paradox of Globalisation)

वैश्वीकरण के प्रस्तावकों ने एकल विश्वालोकन का समर्थन किया है, परंतु वास्तविकता में स्थानीय संस्कृति, मूल्यों तथा संकल्प अव्यवस्थित तथा विरोधाभासी है। बॉक्स (Box, 2004) ने बारबर (Barber) के कथन को उद्घृत किया कि ऐसी प्रवृतियां लोगों को स्वंय के समाज के पांरपरिक मूल्यों तथा विश्वासों का परित्याग कर उपभोगतावादी जीवन का चुनाव करने के लिए प्रेरित करता है। उदाहरण के लिए विज्ञापन में मिडिया कवरेज तथा पाष्चात्य जीवन शैली का उत्सव मनाने से लोगों का अपनी परंपरा तथा संस्कृति के प्रति हीनता का एहसास होता है। बल्कि इसका उदय बीसवी शताब्दी के उत्तरार्द्ध में घटित उपरोक्त कारणों के संकलित प्रभाव के कारण हुआ। उत्तर-आधुनिकवाद के विचार वृहद् क्षेत्र को समाहित किए हुए है। अतः किसी खास तरह से उत्तर-आधुनिकवाद के आधारभूत सिद्धातों को संक्षिप्त करना अंसभव है। कनलिफ (Cunliffe, 2008) ने उत्तर-आधुनिक उपागम के मुख्य विचारों को निम्न बिंदु से इंगित कियाः

- बाह्य सामाजिक वास्तविकता को जानने का खास तरीका नही, उत्तर–आधुनिकवाद केवल खंडित विचारों, छवि व प्रर्दशनो को दर्शाता है।
- संगठनों का निर्माण तथा देख रेख व्यैक्तिक अल्पसंख्यकों द्वारा होता है, जिनका बहुसंख्यक पर अधिकार होता है।

- उत्तर-आधुनिकवादियों का ऐसा विश्वास है कि ज्ञान से ही सभ्यता प्रबुद्ध प्रगति नहीं करती, बल्कि इससे समूह का प्रभुत्व तथा प्रभावहीनता निर्मित होती है।
- अर्थ शब्दों से बंधे हुए नहीं है, बल्कि इस पर निर्भर करता है कि संदर्भ में उपयोग में लाए गये है।
- हमें अभिलेखों का पुनर्निर्माण करना पडेगा, जिससे कि विभिन्न पूर्वानुमान करना पड़ेगा जिससे कि विभिन्न पुर्वानुमान, अंत-निर्हित शक्ति संबंध व प्रभावहीन व दमित समूहों के बारे में है का खुलासा हो सके।

जैसा कि भाग 16.3 में संदर्भित है कि पारंपरिक लोक प्रशासन के विकल्प की खोज में विद्वान ज्ञान प्राप्ति के लिए उत्तर-आधुनिक उपागम पर विश्वास करते हैं, जो कि लोगों के अनुभवों के तात्पर्य को समझने पर जोर देता है। यह जानकारी मैक्सवाइट (Mc Swite, 1997) द्वारा स्वंय को एक दूसरे के लिए खोलने के रूप में संदर्भित किया गया है। उत्तर-आधुनिक सिद्धांत शास्त्रीयों को संवाद के विचार पर विश्वास है एवं यह धारणा कि सामान्य समस्याओं का समाधान चर्चाओं की प्रक्रिया से तथा सहमति से संभव है। अगले भाग में हम लोक प्रशासन के संदर्भ में उत्तर-आधुनिक दृष्टिकोण की भूमिका को समझने का प्रयास करेंगे।

बोध प्रश्न 1

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) आधुनिकता का अर्थ क्या है?

.....

.....

.....

.....

.....

2) लोक प्रशासन में प्रचलित कट्टरपंथिता का संक्षिप्त में वर्णन कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

3) विज्ञान तथा सरकार के प्रति विश्वास में पतन के क्या कारण हैं?

.....

.....

.....

.....

.....

4) अवश्विास/संशयवाद से आप क्या समझते हैं?

.....

.....

.....

.....

.....

16.5 लोक प्रशासन के अंतर्गत उत्तर-आधुनिक विकल्प

संगठनात्मक मानववाद (Organisational Humanism)

फ्रेडरिकसन तथा अन्य (Frederickson *et. al*, 2015) ने पाया कि जिन विचारों व सिद्धातों को हम उत्तर–आधुनिक सिद्धांत के रूप में प्रस्तुत करते हैं, उनका उद्भव एल्टन मेयो (हार्थन प्रयोग) तथा चेस्टर बनार्ड के लेखों से होता है। एफ. डब्ल्यू. टेलर ने अपने वैज्ञानिक प्रबंधन उपागम में दावा किया कि एक संगठन में अधिकतम कार्यक्षमता प्राप्त करना ''कार्य करने का उत्तम तरीका'' है एवं संगठनों को अति यांत्रिक वातावरण से युक्त माना जाए, जहाँ कामगार केवल वेतन तथा अच्छे कामकाजी वातावरण में रुचि रखते हैं। एफ. डब्ल्यू टेलर (F.W.Taylor) के विपरीत बर्नाड ने संगठनों को उच्च सामाजिक वातावरण से पूर्ण बताया, जहाँ कामगार या कर्मचारी वेतन व कामकाजी माहौल के अलावा मान्यता एवं मनोवैज्ञानिक समर्थन में रुचि रखते हैं। इस प्रकार के विचारों का समर्थन डगलस मैकग्रेगर (Douglas McGregor) ने किया, जो सहभागिता प्रबंधन की वकालत करते हैं, जिसमें पदाधिकारी अपने कार्य को पसंद करते हैं तथा अपने कार्य की जिम्मेदारी को भी समझते हैं। अब्राहम मॉसलो, फ्रेडरिक हर्जबर्ग तथा रेनसिस लिकर्ट जैसे विचारकों ने अपना ध्यान व्यक्ति की भूमिका, संगठनात्मक नेतृत्व, समूह की गतिशीलता, प्रेरणा तथा संतोष पर केन्द्रित किया है। इसी प्रकार इलिएट जैक्स (Elliott Jaques), ने नौकरशाही के मानवीयकरण की वकालत की, जो कि उपभोक्ता सहमति के सिद्धांत पर आधारित है। साठ के दशक के मध्य तक मानव संबंध आंदोलन के दोहराव के कारण लोक प्रशासन में संगठनात्मक मानववाद दृष्टिकोण का आरंभ हुआ।

नवीन लोक प्रशासन

1968 में डवाइट वाल्डो (Dwight Waldo) के निर्देशन में विद्वानों का समूह, न्यूयार्क की सेराक्रूस यूनिवर्सिटी (Syracuse University) के मिन्नोंब्रुक सम्मेलन केन्द्र में इस उद्देश्य से एकत्रित हुआ कि लोक प्रशासन के वर्तमान के रूढ़िवादी विचारों के स्थान पर इसके क्षेत्रों का पुनर्निमाण किया जाए। विद्वानों ने वातावरण की वास्तविकता के प्रति उत्तरदायी तथा मूल्यों के संवेदनशीलता पर बल दिया। विद्वानों द्वारा किये गये विचार विमर्श ने सकारात्मक परंपरा की आलोचना की तथा नवीन लोक प्रशासन की अनुशंसा की। फ्रेडरिकसन आदि (Frederickson *et.al*, *op.cit.*) ने दर्शाया कि उत्तर-आधुनिक लोक प्रशासन के मूल विचारों को नवीन लोक प्रशासन में देखा जा सकता है। मरीनी (Marini,1971) के शब्दों मेः

- लोक प्रशासन तथा लोक अभिकरण न तो निष्पक्ष और न ही तटस्थ हो सकते हैं।
- नोकरशाही पदसोपानीय व्यवस्था अधिकतर संगठनात्मक योजना तथा तकनीक के रूप में अप्रभावी होता है, जो अकसर अमानुविक होता है।

- सामान्य प्रशासनिक सत्ता से अलग सहयोग, आम सहमति तथा लोकतांत्रिक प्रशासन जैसे कार्य प्रशासन से संबंधित है, जिनका परिणाम संगठनात्मक प्रभावकारिता है।
- लोक प्रशासन का आधुनिक सिद्धांत उत्तर-व्यवहारवाद तथा प्रत्यक्षवादी तर्क पर निर्मित होना चाहिए, क्योंकि वो परिवर्तनशील सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक संदर्भों में अधिक लोकतांत्रिक, अधिक अनुकूलनशील तथा अधिक प्रभावशाली होते हैं।

स्टिलमैन (Stillman, 1995) ने अनुभव किया कि मानव जाति के प्रेम के लिए जन सहभागिता, विचारों का आदान प्रदान, सहमति निर्माण तथा आपसी विश्वास के आदर्श पर विद्वानों ने लोक प्रशासन के नवीन परिप्रेक्ष्य की वकालत की है। कुल मिलाकर, नवीन प्रशासन के सिद्धांतवादी, लोक प्रशासन के सुधारवादी उन्मुखीकरण को प्रासंगिता, नवाचार, व्यक्तिगत नीति एवं नैतिकता तथा लोक प्रशासन व लोकतंत्र के सामंजस्य के संदर्भ में देखते हैं। मिन्नोब्रुक सम्मेलन के विद्वानों के समान उत्तर-आधुनिकवादियों द्वारा इस विषय के भिन्न महत्वपूर्ण आख्यानो को नकार दिया गया जैसे वेबर की नौकरशाही, विल्सन का राजनीति-प्रशासन का विभाजन, टेलर का वैज्ञानिक प्रबंधन तथा हबर्ट साइमन का निर्णय माडल। उत्तर-आधुनिक विद्वानों के लिए यह आवश्यक हो गया है कि मूल्यों व नैतिकता के केन्द्रीय सरोकार को प्रासंगिकता तथा सामाजिक निस्पक्षता से जोड़ा जाए।

लोक प्रशासन का सैद्धांतिक तंत्र (Public Administration Theory Network)

1968 के मिन्नोब्रुक वार्तालाप के आधार पर कुछ विद्वानों ने, जिनमें मानववादी अभिमुखीकरण गुट उपस्थित था, विचारों को अमरिका में अनौपचारिक नेटवर्क से अग्रेशित करने का कार्य किया। फलस्वरूप, लोक प्रशासन सिद्धांतत्र पैटनेट (PATNet) का उदय हुआ। फ्रेडरिक्सन (Fredrickson, 2015, *op. cit.*) ने इस उद्भव में थामस. एस. कुहन (Thomas.S. Kuhn)की वैज्ञानिक क्रांति के ढाँचे (The Structure of Scientific Revolution, 1962) तथा पीटर एल. बरगर एवं थॉमस लुकमान की वास्तविकता का वैज्ञानिक निर्माण (Peter. L. Burger and Thomas Luckman's The Scienctific Construction of Reality, 1967)का प्रमुख उल्लेख किया है। इस अकादमिक प्रयास ने समाज विज्ञान के विद्वानों में जोश भर दिया, खासतौर पर, इसने लोक प्रशासन के सैद्धांतिक तंत्र में नवीन लोक प्रशासन को एक अविवादित प्रतिमान के रूप में निर्मित किया, जो कि सामाजिक रचनावाद के विषयवस्तु पर आधारित है। रोजमर्रा के अनुभवों, वृत्तांतों, संवाद तथा लेखों आदि के द्वारा निर्मित मनुष्य की सामाजिक वास्तविकता के प्रति विद्वान प्रेरित हुए। परंपरागत लोक प्रशासन के विपरीत लोक प्रशासन के केन्द्र धीरे-धीरे संगठनात्मक व्यवस्था से परिवर्तित होकर संगठनात्मक वास्तविकताओं की ओर हो गया है। आगामी उपभागों में हम लोक प्रशासन के संदर्भ में उत्तर आधुनिकवाद के प्रमुख विशेषताओं की हम चर्चा करेंगे।

उत्तर-आधुनिक सिद्धांत की विशेषताएँ (Traits of Postmodern Theory)

उत्तर-आधुनिक पारंपरिक उपागम के लिए विचार तथा ज्ञान संकलन की चुनौती प्रस्तुत करता है। अतः वे सामाजिक तथा सांस्कृतिक निर्माण की अनेक विधियों पर विश्वास करते हैं। उत्तर-आधुनिक विद्वानों ने सकारात्मक प्रतिमानों की आलोचना एक पक्षीय आयाम के आधार पर ही की है, एवं इस बात पर जोर दिया कि लोक प्रशासन की नींव का निर्माण गलत विश्वासो व व्याख्याओं पर किया गया है। अतः उन्होंने द्वंदात्मक तथा ऐतिहासिक विश्लेषण आदि जैसे गुणात्मक विधियो का उपयोग किया है। बोगासन (Bogason, 2005) ने लोक प्रशासन के उत्तर आधुनिक सिद्धांत के दृदात्मक, असंरचनात्मक, अप्रादेशिकता, काल्पनिक तथा परिवर्तनीय जैसी विशेषताओं से प्रस्तुत किया है। इन विशेषताओं की निम्न भागों में चर्चा की जाएगी :

i) **द्वंद्वात्मक (Dialectic) –** (**डेनर्हाड्ट**–Denhardt, 2011) ने तर्क दिया कि सकारात्मक प्रवृतियो के कारण से हम में सत्य की क्षमता समाप्त हो गई है। इन विचारों के आधार पर ही विद्वानों ने ऐसी संभावनाओं व संबंधों को खोजा जिनका प्रशासको के द्वारा प्रतिदिन भाषा, संस्कृति, संवाद तथा नागरिकों के साथ स्थानीय ज्ञान आदि के रूप में अनुभव किया जाता है। लोक प्रशासन की द्वंदात्मक प्रकृति कर्तव्यों के महत्व व उत्तरदायित्वो को सुविधाजनक व आत्मचिंतनशील होने पर बल देती है, क्योंकि वे अनिश्चित परिस्थितियो में कार्य करते हैं। जून (Jun, 2006) के अनुसार, द्वंदात्मक मानवीकरण व संगठनात्मक प्रक्रियाओं के लोकतंत्रीकरण की एक विधि है, जो कि व्यक्तिगत सहभागिता का विषय के अर्थ के रूप में व्याख्या करती है। इस आधार पर जून (Jun, *ibid.*) ने लोक प्रशासकों के संदर्भ में इस विधि का उपयोग किया, क्योंकि वे द्वंदात्मक संभावनाओं का निर्माण नीतिशास्त्र, नागरिक व समाज के संदर्भ में उत्तरदायित्व दर्शाते हुए कर सकते हैं। अतः द्वंदात्मक उपागम ऐसे अवसर उपलब्ध कराता है, जो संस्थात्मक शिथिलता की सीमाओं पर काबू पाने की संभावनाओं का अन्वेषण कर सके। हम द्वंदात्मक उपागम के कुछ उदाहरणों को संवाद एवं सहभागिता के उपागम भाग 16.6 में समझेंगे।

ii) **विसंरचना (Deconstruction)–** विसंरचना उत्तर-आधुनिक विश्लेषण की विधि है, जो परंपरागत लोक प्रशासन की केन्द्रीयकृत प्रवृतियों का आलोचनात्मक विश्लेषण करती है, साथ ही विविधातापूर्ण समाज के परिवर्तनशील प्रकृति को समझती है। जैक्स डेरिडा तथा शौन फ्रन्किओस ल्योॅटार्ड (Jacques Derrida and Jean–Francois Lyotard) के कार्यों के आधार पर असंरचनात्मक लोक प्रशासन में विषय-वस्तु की आलोचनात्मक व्याख्या को एक वैकल्पिक परिप्रेक्ष्य के रूप में उपयोग किया जाता रहा है अर्थात् वेबर, टेलर तथा विल्सन आदि के आख्यानो का उपयोग विरोधाभास तथा अंतर्निहित धारणाओं को अनावृत करना है। उत्तर-आधुनिक विद्वान एकीकृत सिद्धांत की वकालत के पक्ष में नहीं थे, बल्कि वे सृजनात्मकता को बढ़ावा देने में खंडित तथा विविध परिप्रेक्ष्य को अनुग्रह करने का समर्थन करते थे। लोक प्रशासन के सदर्भ में प्रशासन एवं नागरिक असंरचनात्मक प्रक्रिया में अहम व सक्रिय भूमिका निभा सकते हैं।

iii) **अप्रादेशिकता (Deterritorialisation)–** बोगासन (Bogason, 2005) के अनुसार, अप्रादेशिकता प्रतिनिधित्व के आधुनिक तरीकों को नकारती है, क्योंकि वह वैज्ञानिक सुझाव का समर्थन करता है। परंपरागत लोक प्रशासन संतुलित, समरूपता तथा वैश्विक ज्ञान पर केन्द्रित है, जबकि ठीक इसके विरीत उत्तर-आधुनिकवाद का केन्द्रीय तत्व वास्तविकता पर आधारित है अर्थात असीमित, निजातीय व स्थानीय ज्ञान। सामुदायिक रेडियो की उपस्थिति, जिसका वर्णन भाग 16.4.5 में किया गया है, अप्रादेशिकता का सही उदाहरण है।

iv) **कल्पना शक्ति (Imagination) –** फ्रेडरिकसन (Frederickson, 2015, *op. cit.*) के अनुसार, कल्पना शक्ति इसके अलग, रूपक कथा, चित्र, कहानी व नीतिकथा में उपयोग के कारण उत्तर-आधुनिक लोक प्रशासन का महत्वपूर्ण तत्व है। यह दृष्टिकोण जनता को सामान्यकरण के अलावा अन्य विकल्पों को सोचने के लिए प्रेरित करता है। विद्वानों के अनुसार, परंपरागत लोक प्रशासन के लिए जो महत्व बुद्धिसंगत व्याख्या का है, वही महत्व कल्पना शक्ति का उत्तर आधुनिक विश्लेषण का है। उदाहरण स्वरूप, 2015 में केरल के कालिकट (Calicut) जिला प्रशासन ने एक अभिनव परियोजना ''करूणामय कोझिकोड'' का आरंभ किया। यह परियोजना विभिन्न संस्थाओं जैसे मानसिक स्वास्थ्य संस्था, वृद्धाश्रम आदि की मदद करने के लिए स्थापित किया गया

है। इस परियोजना का उद्देश्य परोपकारिता के लिए लोगों को एक साथ लाना था तथा इस कारण इस परियोजना को सोशल मिडिया सशक्तिकरण पुरूस्कार (Social Media for Empowerment Award, 2016) जैसे अंतर्राष्ट्रीय सम्मान मिले।

v) **वैकल्पिकता (Alterity) –** बोगासन (2005, *op. cit.*) के अनुसार, वैकल्पिकता से तात्पर्य नैतिक रवैये से है जो सामान्य नौकरशाही की कार्यक्षमता के विपरीत होता है। यह दर्शाता है कि प्रशासन का प्रत्येक कार्य प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से व्यक्ति को प्रभावित करता है, फिर चाहे वो सरकारी, हितगाही या हिस्सेदार ही क्यों न हो। दूसरा, यह सहमति, प्रवृति पूर्वानुमान की विविधता को महत्व देता है तथा रूढ़िवादी प्रशासन (सेवा प्रदाता) तथा नागरिक (अभिगाही) के किसी प्रकार से बचना चाहता है। वैकल्पिकता की कुछ विशेषताओं में एक दूसरे के प्रति खुलापन, अन्याय का विरोध तथा कार्य अभिमुखीकरण की सहायता शामिल है।

उत्तर-आधुनिक विचार एवं कार्यप्रणाली

- **घटनाक्रम दृष्टिकोण (Phenomenological Approach)**

लोक प्रशासन सैद्धांतिक तंत्र (PATNet) के प्रयासों से ही लोक प्रशासन जिसके परिचय का अभाव पूर्व में था, उसे घटना क्रिया विज्ञान उपागम के रूप में पहचान मिली। घटना क्रिया विज्ञान एक दर्शन है जो इस बात पर बल देता है कि वास्तविकता लोगों के वास्तविक अनुभवो पर आधारित है अर्थात् किसी खास वस्तु के व्यक्तिगत विशेषता। लिन जूनियर (Lynn Jr., 2011) ने माइकल हरमॉन (Michael Harmon) के संदर्भ से घटना क्रिया विज्ञान उपागम की व्याख्या इस रूप में करते हैं कि यह अर्थविषयक व्याख्या, नष्जाति प्रणाली विज्ञानिक प्रतीकात्मक पारस्परिक क्रिया, नारीवादी ज्ञान मीमांसा तथा उत्तर सरंचनावाद के वर्ग से संबंधित है। एक और विद्वान फ्रेडरिकसन (*op.cit.*) ने विद्वानों का वर्गीकरण व्याख्यात्मक सिद्धांतवादी गुट (समूह) तथा समीक्षात्मक सिद्धांतवादी गुट (समूह) के रूप में किया है। उन्होंने आगे बताया की जहाँ व्याख्यात्मक सिद्धांतवादी गुट का प्रतिनिधित्व माइकल हरमॉन करते हैं, वहाँ राबर्ट व राल्फ हुम्मल (Ralph Hummel) समीक्षात्मक सिद्धांतवादी गुट प्रतिनिधित्व करते हैं। लिन जूनियर ने अपने लेख लोक प्रशासन सिद्धांतः आप किस के समर्थक'' (Public Administration Theory:Which Side are You on, 2011) में राय जाहिर की कि घटना क्रिया विज्ञान उपागम व्याख्यात्मक एवं समीक्षात्मक सिद्धांत के साथ उत्तर-आधुनिक या उत्तर-आशावाद उपागम से संबंधित है। एक तरह से लोक प्रशासन के अध्ययन के द्वारा समाज की जटिलताओं को समझने का एक वैकल्पिक तरीका उपलब्ध कराते हैं। परंपरागत लोक प्रशासन के विपरित व्याख्यात्मक तथा समीक्षात्मक उपागम के अंतर्गत एकीकृत निर्माण व परिकल्पना शामिल नहीं हैं, जो सामाजिक तथ्यो का वर्णन व भविष्यवाणी करते हैं।

- **व्याख्यात्मक सिद्धांत (Interpretive Theory)**

जून (Jun, 1997) के अनुसार, लोक प्रशासन के व्याख्यात्मक तथा समीक्षात्मक परिप्रेक्ष्य विलियम डिलथे एवं एडंमड हर्सल (William Dilthey and Edmund Husserl) से अत्याधिक प्रभावित थे। व्याख्यात्मक सिद्धांत की तुलना हबर्ट साइमन के निर्णय-निर्माण सिद्धांत से इस आधार पर की गई कि निर्णय-निर्माण के समय वास्तविकता के सही प्रतिनिधित्व को मूल्यों वे तथ्य को शायद ही कभी अलग किया जा सके। इस बात पर बल दिया गया कि वास्तविकताओं में अंतर करने के प्रयास से केवल निर्णय निर्माणकर्ता की सुविधा ही प्रदर्शित होती है, न कि निर्णयों के क्रियान्वयन करने वालो के कार्य से। उत्तर–आधुनिक विद्वानों ने तथ्यों एवं मूल्यों के द्विभाजन को प्राकृतिक विज्ञान का यौगिक माना

है, जिस सामाजिक संदर्भों में प्रयोग करने पर जनता के कल्याण के नाम पर आत्मधाती परिणाम के रूप में देखा गया है। लिन्डबलोम (Lindblom) ने वर्णन किया है कि ''तथ्यो व मूल्यों के मध्य द्विवभाजन एवं साध्य व साधन के मध्य द्विवभाजन को काफी पहले नकार दिया है।'' अतः उत्तर–आधुनिकवाद के विद्वानों ने सामाजिक संदर्भ में स्वतंत्र वास्तविकता के अस्तित्व को नकार दिया तथा अपने अनुभवो के विषय-वस्तु को निर्धारित करने में स्थानीय संस्कृति व लोकाचार के प्रभाव पर अधिक बल दिया है।

परंपरागत लोक प्रशासन की असफलता का एक कारण यह है कि इसने प्रशासनिक संगठन को सामाजिक संदर्भ से विलग कर दिया है, अतः उत्तर –आधुनिक विद्वान अनुभवजन्य तथ्यों को सत्यापित करने के प्रति आशंकित तथा उनका झुकाव अनुभव से संबंधित अर्थो को समझने के प्रति अधिक था। वास्तव में, जून (Jun, 1997) ने अनुभव किया कि गुणात्मक अनुसंधान विधियों जैसे नष्जाति प्रणाली विज्ञान, सहभागिता अवलोकन संवाद समीक्षा, सामाजिक संदर्भ से सीखने का लक्ष्य जो मानवीय क्रियाओं, चिन्ह, अनुभव, संचार, मूल्य, संवेग, इतिहास, परंपरा, संस्कृति, भाषा आदि से संबंधित हो।

- **समीक्षात्मक सिद्धांत (Critical Theory)**

मार्क्स के शक्ति, दृंद व नियंत्रण से संबंधित विचारों में समीक्षात्मक सिद्धांत का मूल दृष्टिगत होता है। राबर्ट डेनर्हाडट जैसे समीक्षात्मक सिद्धांतवादीयो ने उत्पादन के पूंजीवादियो द्वारा प्रस्तुत अंतर्विरोध को चुनौती दी। समीक्षात्मक लेखों के लिए जन संगठनों के प्रति एक दृष्टिकोण प्रस्तुत किया है। कुछ हद तक आधुनिकता के सभी प्रश्न समीक्षात्मक दृष्टिकोण से ही आरंभ होते हैं। अतः बॉक्स के अनुसार, ''समीक्षात्मक सिद्धांत लोक प्रशासन की निर्देशात्मक विशेषता तथा मूल्य आधारित ज्ञान संबंधी वैचारिकता एवं क्रियाओ के लिए एक अवसर प्रदान करता है।'' हम्मल (Hummel, 1994) के समीक्षात्मक सिद्धांत में संगठनात्मक व्यवस्था, संस्कृति, मनोविज्ञान, भाषा एवं राजनीति पर प्रश्न उठाए गए है, जैसे कि क्या उच्च पदस्थ निर्देश आवश्यक है? मानवीय उद्देश्यो की पूर्ति के लिए क्या कार्यक्षमता व नियंत्रण ही ऐसे मूल्य है, जिनका उपयोग नौकरशाही या अधिकारियों द्वारा किया जाना चाहिए। क्या हमें स्वंय के विनाश को स्वीकारना पड़ेगा, जब हम नौकरी आरंभ करते हैं ? क्या भय का वातावरण ही एक साधन है सब कार्यों को पूर्ण करने का ? क्या कार्यक्षमता व नियंत्रण की तलाश में राजनीति कार्यक्षेत्र अपनी काल्पनिकता के भाव को खोता जा रहा है ?

आधुनिकता के विरूद्ध उत्तर–आधुनिक तर्कों में समीक्षात्मक दृष्टिकोण कामगारो के मुद्दो व समस्याओ से संबंधित लेखों में काफी स्पष्ट है। उदाहरण के लिए कनलिफ (Cunliffee, 2008) ने प्रेशित किया कि कठोर संगठनों में कार्य सरल व नियमित होता है, जिससे कि कार्य व कर्मचारियों को असानी से नियंत्रित किया जा सके तथा कर्मचारियों के सत्ता पर आपत्ति करने पर उन्हें हटाया जा सके। डेनर्हाडट (Denhardt, 1981) ने राय जाहिर की कि इस विश्लेषणात्मक नजर से वर्तमान समाज की सीमाएँ प्रशासन व प्रबंधन के लोकतांत्रिक साधनों के लिए मार्ग प्रसास्त करेगी। शक्ति व निर्भरता के संबंध को समझने के लिए समीक्षात्मक विचारकों के द्वारा संगठनात्मक जीवन की गुणवत्ता को बेहतर बनाने का प्रयास किया गया है।

- **विमर्श विश्लेषण (Discourse Analysis)**

फॉक्स व मिलर (Fox and Miller, 2007) ने लोक प्रशासन के उत्तर.–आधुनिकता के प्रति अपने विचार में समाज के अंतर्गत प्रमाणिक भाषणों के विकास को शामिल किया है। युरगन हैबरमास (Jurgen Habermas)के लेखों के आधार पर लोक प्रशासक लाभ निरपेक्ष समूह,

नागरिक तथा वे सभी जो नीति प्रसार तंत्र से जुड़े हुए है एवं अग्रसक्रिय सहभागिता भाषण व लेखों का उद्देश्य केवल क्या सच है निर्धारित करना नही, बल्कि हमें आगे क्या करना चाहिए है– हमें इन प्रश्नों का उत्तर ढूंढना चाहिए।

- **नारीवादी विश्लेषण**

फ्रेडरिकसन (2015, *op. cit.*) ने अवलोकन किया कि उत्तर–आधुनिक लोक प्रशासन सिद्धांत तथा नारीवादी परिप्रेक्ष्य में गहरा संबंध है। वैसे संगठन में जेन्डर–उन्मुखीकरण (Gender Orientation) के लिए मेरी पार्कर फोलेट को प्रस्तावक माना जाता है। परंतु कैमिला स्टीवर प्रमुख है जिन्होंने लोक प्रशासन में लिंग सक्रियता पर अनेकों लेख लिखे है। कैमिला स्टीवर (Camilla Stivers) ने अपनी पुस्तक जेण्डर इमेजस इन पब्लिक एडमिनिस्टेर्शन (Gender Images in Public Administration, 2002) में वर्णन किया कि महिलाओं को कम वेतन मिलता है, वे संगठनात्मक प्रक्रियाओं में स्वंय के समावेशन के लिए संघर्ष करती है तथा, वे स्वंय के रोजगार में संगठनात्मक तथा घरेलु क्षेत्र में संतुलन कायम रखने का प्रयास करती रहती है। अतः उत्तर–आधुनिक चर्चा का मूल-तत्व लोक संगठनों में महिलाओं की स्थिति को समझना है। स्टीवर (2002) के तर्क के अनुसार ज्ञात होता है कि नौकरशाही/लोकशाही कार्य महिलाओं को दबाने के लिए है।

स्टीवर के प्रस्तावों को निम्न तर्क से समझा जा सकता है कि ''लोक प्रशासन न केवल पुरुषत्व एवं पितष्सत्तात्मक है, बल्कि इसकी प्रकृति में ही मूल अस्वीकृति है, जिसके फलस्वरूप यह वैचारिक व व्यवहारिक रूप से अशक्त है।'' स्टीवर ने विवरण दिया कि लोक प्रशासक की छवि एक नायक, सरंक्षक या कद्वार नेता के रूप में पुरशोचित गुण माने गये है, जबकि सुवर्ण, करूणा, परोपकार, नागरिक उदारता को नारी सुलभ माना गया हैं। फ्रेडरिक (2016) ने अनुभव किया कि सभी उत्तर–आधुनिक द्ववांत्मक परिप्रेक्ष्यों में सबसे अधिक विकसित विचारों की श्रेणी में नारीवादी दृष्टिकोण माना जाएगा। उत्तर–आधुनिकवाद में कई उपागमों को संकलित किया गया है एवं भाषणो में परिवर्तित विचारों का अनुकरण किया गया है। अतः कोई एक सर्वसम्मत परिभाषा उत्तर-आधुनिकता की नहीं है, क्योंकि सब लोगों के लिए अलग वस्तुओं के अलग अलग तात्पर्य होते हैं। उत्तर-आधुनिक दृष्टिकोण इसलिए एक सैद्धातिक प्रयास है, जो दोहराता है कि मानवीय समझ व रचना को केवल वैज्ञानिक जिज्ञासा तक ही सीमित नहीं किया जा सकता है।

बोध प्रश्न 1

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) उत्तर-आधुनिकवाद के उदय के क्या कारण थे?

.....

.....

.....

.....

2) लोक प्रशासन के उत्तर-आधुनिक उपागम में घटनाक्रम दृष्टिकोण के अनुप्रयोग का संक्षिप्त विवरण दीजिए।

.....

.....

3) विखंडन से आप क्या समझते हैं ?

.....

.....

.....

.....

.....

4) उत्तर-आधुनिकता सिद्धांत के विशेषताओं की व्याख्या कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

16.6 उत्तर–आधुनिक लोक प्रशासन सिद्धांत के प्रमुख केन्द्र–बिन्दु

- **संवाद एवं सहभागी शासन (Dialogue and Participatory Governance)**

उत्तर–आधुनिक विद्वानों के द्वारा लोक प्रशासन में क्रियात्मक अनुसंधान का समर्थन किया जाता है, जो संवाद, अधिगम, आदान प्रदान, सहभागिता को प्रोत्साहित करता है जैसे सहभागिता गामीण मूल्यांकन (Participatory Rural Appraisal -PRA)। यह एक ऐसा उपागम है जो कि महिलाओ, गरीब, विधालयीन शिक्षक, स्वेच्छा से काम करने वाले, युवा तथा कृषक आदि जैसे ग्रामीण जनसंख्या को एक मंच प्रदान कर रहा है। ऐसे लोगों को प्रोत्साहित कर रहा है जो स्वंय की समस्याओं को वास्तविकता में चाहे मानचित्र, चिन्हों व त्रिआयामी माडल के माध्यम से प्रस्तुत कर सके। ग्रामीणो के साथ संबंधित अधिकारियों को भी इस प्रकार के कार्यों को दिया जा रहा है जैसे किसानो के बारे में विस्तृत जानकारियाँ एकत्रित करना, फसल की किस्मों, भूमि व मिट्टी की प्रकृति व कृषि उपयोगी विभिन्न उपकरण आदि का सर्वेक्षण करना शामिल है।

- **प्रत्यक्ष नागरिक सहभागिता (Direct Citizens' Participation)**

गाामीण रोजगार क्षेत्रों के लाभकारियों के द्वारा भ्रष्टाचार की समस्या से निपटने के लिए भारत में जमीनी स्तर (Grassroot Level) के प्रचारकों के द्वारा सामाजिक लेखा का उपयोग एक उपकरण के रूप में किया जाता है। मज़दूर किसान शक्ति संगठन (MKSS) के महत्वपूर्ण कोशिशों के कारण सामाजिक निरीक्षण (Social Audit) को राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (नरेगा–MNREGA) के संवैधानिक उपबंध में शामिल किया गया है, ताकि नागरिक धन के गलत प्रयोग न हो सके। अतः नागरिक समाज का विकास के अभिकर्ता व सहयोगी के रूप में अधिक पारदर्शी व जिम्मेदार प्रशासन का मार्ग प्रसास्त किया है। 73वें एवं 74वें संवैधानिक संषोधन अधिनियम के क्रियान्वयन के कारण स्थानीय सरकार अब ग्राम सभा निर्मित कर सकती है, अर्थात् ग्रामीण समिति की बैठक ग्रामो में आयोजित करना जिससे कि ग्रामीण स्तर पर जनता की भागीदारी सुनिश्चित हो। उदाहरण के लिए, 2014 में नागालैण्ड के गरिफेमा गाँव को देश का प्रथम तंबाकू मुक्त गाँव घोशित किया गया। ग्रामीण परिशद् द्वारा एक हजार रूपये का दंड किसी के भी द्वारा तम्बाकू या

शराब बेचने पर लागू किया एवं पाँच सौ रूपये का दंड अगर किसी के द्वारा इनका सेवन किया जाता है।

- **राष्ट्र निर्माण से तंत्र प्रसार तक (From National-Building to Networking)**

अगर राष्ट्रनिर्माण पारंपरिक लोग प्रशासन के लिए था तो तंत्र प्रसार उत्तर–आधुनिक लोक प्रशासन की प्रमुख विशेषता है। फ्रेडरिकसन (2015, *op. cit.*)के अनुसार, राष्ट्रनिर्माण का प्रभावपूर्ण स्थान वे समाज ले सकते हैं, जो संपर्क एवं संबंध में विश्वास करते हैं, जहाँ प्रचार तंत्र उतने ही महत्वपूर्ण होते हैं, जितने की स्वंय व्यक्ति। उनके ही अनुसार, उत्तर–आधुनिक विश्व में सर्वाधिक शक्तिशाली देशों के पास स्वंय के नागरिकों को सुविधाएँ प्रदान करने की क्षमता भी नहीं होगी। सूचना व संचार तकनीक के समावेशन से समय वे संकीर्ण हो गए हैं, एवं वे संचार तंत्र के नए तरीकों व साधनों को ढूढँने के लिए प्रोत्साहित कर रहे हैं।

उदाहरण के लिए, जब 2001 में गुजरात के भुज क्षेत्र में भुकंप आया था तब फेसबुक (Facebook), वाट्सएप (Whatsapp), ट्वीटर (Twitter) जैसे सोशल मीडिया के साधन नहीं थे, जो कि नवीन जानकारी से अवगत करा सके। 2016 में उत्तराखंड में बादल फटने के समय तक सोशल मिडिया जीवन का एक अभिन्न अंग बन चुका था, जो कि घटना की त्वरित जानकारी से अपनो को ढूंढने व अधिकारियों को जानकारियाँ उपलब्ध कराने में सहायक रहा। ऐसे क्षेत्र जहाँ, मोबाइल टावर गिर गए थे, वहाँ सोशल मीडिया ने सूचना तंत्र की पूर्ति की तथा सरकार के साथ मिल कर घायलो को ढूंढा। ऐसे उदाहरण व घटनाएँ संचार तंत्र प्रशासन के लिए नई सोच उपलब्ध करा रहे हैं।

16.7 लोक प्रशासन में उत्तर–आधुनिकवाद के आगे

हम यह कह सकते हैं कि लोक प्रशासन के अध्ययन की शाखा को कभी भी निश्चितता की ओर कम नहीं किया जा सकता। प्राकृतिक विज्ञान ही निश्चितताओं के रूप में भी इसे कम नहीं आँका जा सकता है। इसका आषय यह है कि उत्तर–आधुनिकवाद के विद्वान एकीकृत सिद्धांत के प्रति है तथा उन्होंने अनुशंसा की, कि भविष्य में विद्वान किसी एक उपयुक्त प्रविधि को ही सुनिश्चित न करे। वे इस दृष्टिकोण में थे कि वहाँ एक प्रबल प्रतिमान या जटिल प्रतिमान अध्ययन शाखा का मानदंड नहीं हो सकता है। व्हाइट (White, 1999) ने लोक प्रशासन के विद्वानों को मार्ग निर्देशित किया कि वे उपयुक्त प्रविधियो का उपयोग करें, जो कि शोध प्रश्नो पर आधारित हो। प्रथमतः उनके अनुसार, अगर शोध प्रश्न 'क्यो' घटना ऐसे घटित हुई से संबंधित है तथा घटनाओं के स्पष्टीकरण तथा भविष्य में यह कैसे होगा की भविष्यवाणी हो तो विवरणात्मक शोध का उपयोग किया जा सकता है। द्वितीयतः अगर शोध यहाँ 'क्या' हो रहा है से संबंधित है, तब व्याख्यात्मक शोध का उपयोग किया जा सकता है एवं शोधकर्ता अगर आदर्शात्मक, मनोवैज्ञानिक अथवा ऐतिहासिक अस्पष्टता का भी सामना करता है तब भी इसका उपयोग किया जा सकता है। अंततः व्हाइट (*ibid.*) ने अनुशंसा की है, कि जैसे भी प्रश्नो का सामना हम करे पंरतु हमें सही तरीके से एक उपागम का निर्धारण करना चाहिए जो कि सभी प्रश्नो का उत्तर दे सके। वास्तव में, उत्तर–आधुनिक विद्वानों के मध्य एक आम सहमति है कि लोक प्रशासन के विषय वर्तमान के साथ ही भविष्य में भी समस्याओ व खंडित एवं परिवर्तनशील परिस्थितियो को सुलझाने के लिए व्यवहारिक विधियों अपनायेगें।

बोध प्रश्न 3

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) सहभागी प्रशासन का क्या महत्व है?

.....

.....

.....

.....

.....

2) संचार तंत्र से आपका क्या तात्पर्य है?

.....

.....

.....

.....

.....

16.8 निष्कर्ष

विद्वानों ने यह पाया कि प्राकृतिक विज्ञान की विधियो को सामाजिक विज्ञान के नीतियों व निर्णयो के संदर्भ में लागू नहीं किया जा सकता है। पारंपरिक लोक प्रशासन के स्थापित परंपरानिष्ठा तथा सामाजिक समस्याओं में वृद्धि के कारण आधुनिकता के प्रति विद्वानों का विश्वास समाप्त हो गया है। इन विद्वानों के द्वारा लोक प्रशासन के उत्तर–आधुनिकवाद के अंतर्गत एक वैकल्पिक उपागम का सुझाव दिया गया है। आधुनिकवाद अथवा आधुनिकता के बाद कोई अलग सैद्धांतिक उपागम नहीं है, बल्कि यह पारंपरिक लोक प्रशासन की आलोचना के रूप में उभर कर आया है। विज्ञान व सरकार पर विश्वास का कम होना, खंडित विचार एवं समाज तथा वेबर, टेलर, विल्सन आदि के व्याख्यानो के पुनर्निर्वाण की प्रस्तुत स्थिति के कारण उत्तर-आधुनिक लोक प्रशासन, बहु संस्कृति, मूल्य व सदाचार को समावेशित करने पर बल देता है। गुणात्मक अन्वेषण के शोध के कारण उत्तर-आधुनिक उपागम ने द्वंद, घटना, लेखों का विश्लेषण, नारीवादी ज्ञान मीमांसा जैसे विभिन्न विधियों को अपनाया है। व्यवहारिक रूप में उत्तर-आधुनिक लोक प्रशासन प्रत्यक्ष नागरिक सहभागिता, सहभागी प्रशासन, प्रसारतंत्र पर निर्भर करता है, तथा साथ ही सरकार नागरिक हिस्सेदारी में प्रत्यक्षतः शोध परंपरा में विविधता की ओर अधिक सहनशीलता पर विचार करता है। इस इकाई ने उत्तर-आधुनिकता को पारंपरिक लोक प्रशासन के विकल्प के रूप में प्रस्तुत किया है। इसमें उत्तर-आधुनिकता, सिद्धांत के उद्भव की चर्चा प्रस्तुत की गई है तथा प्रमुख केन्द्र-बिन्दुओं को स्पष्ट किया गया है।

16.9 शब्दावली

- **सैद्धान्तिक (Ideological) :** यह एक विचारों की प्रणाली है, जो राजनीति अर्थव्यवस्था व समाज से जुड़ी है।

- **पौरूषी विशेषतः (Masculinist):** पुरुषो से संबंधित मूल्यों व व्यवहारों की ओर इंगित किया गया है।
- **पितृसत्तात्मक (Patriarchal):** परिवार समाज अथवा संस्था की व्यवस्था जिसमें परिवार का सबसे बड़ा पुरुष शक्ति संचालित करता है। इस बात का ख्याल रखा जाता है कि महिलाओं को निर्णय न लेने दिया जाए और उन्हें शक्तिहीन बना दिया जाए।
- **संगठन के कारक (Organisational Silos):** ऐसी स्थिति जहाँ संगठन अपने साधन दूसरे समूहों से सांझा नहीं करते।

16.10 संदर्भ लेख

Agger, B. (1990), *The Decline of Discourse: Reading, Writing, and Resistance in Postmodern Capitalism.* New York, U.S: Palmer Press.

Bhattacharya, M. (2008). *New Horizons of Public Administration.*New Delhi, India: Jawahar Publishers.

Bogason, P. (2005). Postmodern Public Administration.In Ewan, F. (Ed.). *et.al. The Oxford Handbook of Public Management,* Oxford: Oxford University Press.

Box, C. R. (2004), *Public Administration and Society*, New York, U.S: M.E. Sharpe.

Box, C. R. (2005).*"Dialogue" and "Administrative Theory & Praxis": Twenty-Five Years of Public Administration Theory,* Administrative Theory & Praxis. Retrieved from website: http://www.jstor.org/stable/25610747

Caiden, G. (1991). What Really is Public Maladministration? *The Indian Journal of Public Administration*, January-March 1991, 37 (1), 1-16.

Caldwell, L. K. (1975). "Managing the Transition to Post-Modern Society". *Public Administration Review.* Retrieved from http://www.jstor.org/stable/974272

Cunliffe, L. A. (2008).*Organisation Theory*. London: Sage Publications.

Denhardt, B. R. (1981).Toward a Critical Theory of Public Organisation.*Public Administration Review*. Retrieved from website: http://www.jstor.org/stable/975738

Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. (2011).*The New Public Service: Serving Rather than Steering.* New York, U.S: M.E. Sharpe.

Frederickson, H. G. (*et.al*). (2015), *The Public Administration Theory Primer,* Colorado: Westview Press.

Government of India, (2016).*Community Radio in India: Towards Diversity and Sustainability.* Retrieved from website: http://mib.gov.in/sites/default/files/CR_Compendium_2016__web_2.pdf

Hummel, P. R. (1994). *The Bureaucratic Experience*. New York: St. Martin's Press.

Jun, S. J. (1997). Interpretive and Critical Perspectives: An Introduction. *Administrative Theory & Praxis*, Retrieved from website: http://www.jstor.org/stable/25611209

Jun, S. J. (2006).*The Social Construction of Public Administration: Interpretive and Critical Perspectives*. New York, U.S: State University of New York Press.

Kitcher, P. (2001). *Science, Truth, and Democracy.* New York, U.S: Oxford University Press.

Lindblom, C. (1965). *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*. New York, U.S: The Free Press.

Lynn, E. L. (2011). Public Administration Theory: Which Side Are You On?In Donald, M.C and White, D. J. (Eds.). *The State of Public Administration: Issues, Challenges and Opportunities*. New York, U.S: Routledge.

Marini, F. (1971). *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Pennsylvania: Chandler.

McSwite, O.C. (1997). *Legitimacy in Public Administration: A Discourse Analysis*. California: Sage.

Miller, T. H.& Fox, J. C. (2007).*Postmodern Public Administration*. New York, U.S: M.E. Sharpe.

Rosenau, P.V. (1992) *Post-Modernism and The Social Sciences Insights, Inroads, and Intrusions.* New Jersey, U.S: Princeton University Press.

Riccucci, M. N. (2010). *Public Administration*. Washington, U.S: Georgetown University Press.

Simon, H. (1983). *Reason in Human Affairs*. California: Stanford University Press.

Stillman II, J. R. (1995).*The Refounding Movement in American Public Administration: From "Rabid" Anti-Statism to "Mere" Anti-Statism in the 1990s,* Administrative Theory & Praxis. Retrieved from http://www.jstor.org/stable/25611104

Stivers, C., (2002).*Gender Images of Public Administration: Legitimacy and Administrative State*. California, U.S: Sage.

White, D. L. (1929). *Introduction to the Study of Public Administration*. New York, U.S: Macmillan.

White, D. J. and Adams B. G. (1995). *Reason and Postmodernity: The Historical and Social Context of Public Administration Research and Theory*, Administrative Theory & Praxis. Retrieved from website: http://www.jstor.org/stable/25611102

White, D. J. (1999). *Taking Language Seriously: The Narrative Foundations of Public Administration Research*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

Worrall, D. (1974).'Political Aspects of Modernisation' Barratt, John (Ed.) (*et.al.*) *Accelerated Development in Southern Africa.* New York: Palgrave Macmillan.

16.11 बोध प्रश्न के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- प्रबोध (Enlightenment) काल का परिणाम आधुनिकता है।
- यह विकास की प्रक्रिया है जिसका तात्पर्य गतिशील परिवर्तनों से प्रगति है।
- अंधविश्वास व सहजबोध जैसे पारंपरिक मूल्य का स्थान विज्ञान व तर्क ने ले लिया है।
- सभी मानवीय द्वंदों को सामान्य समस्या समझा गया जिसका वैज्ञानिक समाधान सुनिश्चित है।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- अंतर्बोध, संवेग व एहसासो के कारण मानवीय अनुभवो को दुर्बल करता है।
- किसी भी कार्य को करने का कोई एक बेहतरीन तरीका नहीं होता है।
- इसके कारण व्यवसायिक पूर्वाग्रह तथा समाज में लोकशाही शक्ति एवं कवच के रूप में स्थापित हुई है।

3) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- इसने सामाजिक रहस्यों को नहीं सुलझाया है।
- गरीबी व सामाजिक असमानता को दूर करने में असमर्थ रहा।
- नागरिक उदासीनता परिलक्षित होती रही है।
- इसने इस विश्वास को चुनौती दी की विज्ञान सभी बुराइयों की संजीवनी औषधि है।

4) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- यह आधुनिक राजनीतिक प्रतिनिधत्व के प्रति समीक्षात्मक है।
- यह अभिजन संस्कृति के प्रति समीक्षात्मक है।
- यह निहित स्वार्थ को प्रोत्साहित करता है।
- आयातित नीतियों की वैधता को यह चुनौती प्रस्तुत करता है।

बोध प्रश्न अभ्यास 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- विज्ञान व सरकार के प्रति विश्वास में गिरावट
- सामाजिक विखंडन
- छोटे व स्थानीय को महत्व
- प्रासंगिकता
- अविश्वास/संशयवाद
- वैश्वीकरण का विरोधाभास

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- यह समाज की जटिलताओं को समझने का वैकलपिक मार्ग प्रस्तुत करता है।
- यह एक दार्शनिक सोच पर आधारित है कि वास्तविकता व्यक्तियों के प्रत्यक्ष अनुभवो पर आधारित है।
- यह व्याख्यात्मक, नष्जाति प्रणाली विज्ञान, प्रतीकात्मक संपर्क, नारीवादी ज्ञान मीमांसा, उत्तर सरंचनावाद के विभिन्न उपागमो से संबंधित है।
- यह स्वतंत्र वास्तविकता के अस्तित्व को नकारता है।
- यह शक्ति तथा निर्भरता के मध्य संबंध को समझने में मदद करता है।
- नारीवादी आख्यान एक प्रमुख विकसित द्वंदात्मक दृष्टिकोण है।

3) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- यह विश्लेषण की उत्तर–आधुनिक विधि है।
- यह पारंपरिक लोक प्रशासन की केन्द्रीयकृत प्रवृतियों का समीक्षात्मक विश्लेषण करता है।
- यह विविधतापूर्ण समाज के परिवर्तनशील प्रकृति को समझता है।
- यह प्रमुख व्यख्यानों में छिपे मान्यताओं तथा विरोधाभास को अनावृत करने का प्रयास कर रहा है।

4) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- द्वंदात्मक
- असंरचनात्मक
- अप्रादेशिकता
- काल्पनिकता
- वैकल्पिकता

बोध प्रश्न अभ्यास 3

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- यह संवाद, अधिगम, सहभागिता तथा हिस्सेदारी को बढ़ावा देता है।
- यह ग्रामीण जनसंख्या के लिए मंच उपलब्ध कराने का एक उपागम है।
- यह प्रशासन, नागरिकों तथा सहयोगियो के लिए उपयुक्त साधन है।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- संचार तंत्र उत्तर आधुनिक लोक प्रशासन की प्रमुख विशेषता है।
- संचार तंत्र एक व्यक्ति के समरूप ही महत्वपूर्ण हो जाता है।
- तकनीक व संचार के तकनीको को शामिल किए जाने से संचार तंत्र के नए तरीकों के लिए मार्ग प्रशस्त्र हो गया ।

इकाई 17 नारीवादी दृष्टिकोण*

इकाई की रूपरेखा

17.0 उद्देश्य

17.1 प्रस्तावना

17.2 नारीवादी दृष्टिकोण का स्वरूप

17.3 नारीवादी सिद्धांत

- 17.3.1 शासन का जेन्डर
- 17.3.2 जेन्डर का शासन

17.4 प्रशासन में जेन्डर को समझने के मापदंड

- 17.4.1 न्याय का नीतिशास्त्र
- 17.4.2 विशेषज्ञता

17.5 निष्कर्ष

17.6 शब्दावली

17.7 संदर्भ लेख

17.8 बोध प्रश्नों के उत्तर

17.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढने के बाद, आप निम्न को समझ सकेंगेः

- लोक प्रशासन के नारीवादी दृष्टिकोण की विशेषता;
- नारीवादी दृष्टिकोण के आधारभूत या मौलिक घटक;
- लोक प्रशासन में जेन्डर और जेन्डर समानता की अवधारणाओं का मूल्यांकन;
- लोक संस्थाओं में जेन्डर या पुरुष-महिलाओं की स्थिति का मूल्यांकन;
- लोक प्रशासन में नारीवादी सिद्धांत की प्रासंगिकता; और
- नारीवादी दृष्टिकोण से नेतृत्व एवं विशेषज्ञता तथा नैतिकता जैसी प्रशासनिक अवधारणाओं का मूल्यांकन।

17.1 प्रस्तावना

ऐसा प्रतीत होता हैं कि बीसवीं सदी के अंतिम दशक में जब विज्ञान तथा सामाजिक विज्ञानों समाजशास्त्र, अर्थशास्त्र, जन सेवाए और मानव विज्ञान जैसे विभिन्न क्षेत्रों में महान परिवर्तन हुए, पुरुष एवं महिलाओं से जुड़े सामाजिक समानता के मुद्दों को ध्यानाकर्षण केन्द्र के रूप में एक नई दिशा मिली।

उसी प्रकार से, लोक प्रशासन को भी विषय के नारीवादी खोजों के संदर्भ में पुनर्भाषित किया गया, जिसकी परिणति उसकी सीमाओं या क्षेत्र के विस्तार और उसके मूल्यों के पुर्नमूल्यांकन में हुई। नारीवादी खोज का एक तरीका हैं। यह अधिकांशतः वास्तविकता की व्याख्या/पुनः वर्णन की कोशिश का सैंद्धांतिक तरीका है। जब हम लोक प्रशासन के नारीवादी परिप्रेक्ष्य

**योगदानः* डॉ. अनीता बगई, सह प्रोफेसर, लेडी श्री राम कॉलेज फॉर विमिन, नई दिल्ली

की बात करते हैं, तो तीन कारक प्रमुख बन जाते हैं; प्रथम, शासन में नारी या महिला-हितकारी नीतियों का समावेश; द्वितीय, लोक प्रशासन में महिलाओं की भागीदारी तथा तृतीय, प्रशासन के जेन्डर मुद्दों के प्रति सोच में परिवर्तन। तीसरा कारक अत्यंत महत्वपूर्ण है और इसलिए इस इकाई का केन्द्रीय विषय है। ''यह इकाई लोक प्रशासन के प्रति नारीवादी या महिलावादी दृष्टिकोण की व्याख्या करेगी''। इसका सबंध शासन में जेन्डर विश्लेषण के मापदंडो को उजागर करते हुए शासन में जेन्डर की भूमिका से जुड़े मुद्दों से हैं। अंत में इकाई में उस बात की ओर ध्यान दिया जायेगा की तथाकथित प्रतिकूल प्रशासनिक राज्य पुरुषों व महिलाओं, दोनों के लिए समान रूप से आदरपूर्ण बनने के लिए किस दिशा में प्रस्थान करें।

17.2 नारीवादी दृष्टिकोण का स्वरूप

सरकार की पुनःखोज (Reinventing Government) की प्रस्तुति के साथ लोक प्रशासन के प्रबंध-दृष्टिकोण ने नौकरशाही सरकार को एक उधमशील (Entrepreneurial) प्रशासन में परिवर्तन करने के लिए एक व्यापक तर्क प्रस्तुत किया। पुनः खोज प्रोजेक्ट उस संदर्भ में महत्वपूर्ण है कि यह वैबर के नौकरशाही संगठन के प्रारूप को स्वीकारने वाले प्रशासनिक जीवन की प्रदत्त वास्तविकता को चुनौती देता हैं। उसका कहना है की प्रशासनिक संरचनायें, कार्यप्रणाली सिद्धांत तथा मूल्य न तो स्थाई होते हैं और न ही अपरिवर्तनीय / यद्यपि, अधिक आश्चर्यजनक रूप से अधिक महत्वपूर्ण सत्य यह है की नारीवादी विद्वानों ने नौकरशाही प्रारूप के विकल्पों की परिकल्पना पुनः खोज प्रोजेक्ट के फैशन में आने से बहुत पहले समय में कर ली थी, जिसका प्रारंभ 1993 में क्लिंटन (Clinton) प्रशासन के अंतर्गत राष्ट्रीय निष्पादन पुनर्विलोकन रिपोर्ट (National Performance Review Report) से हुआ। दुर्भाग्य से नारीवादी सैद्धान्तिकरण को मैत्रीपूर्ण वातावरण प्राप्त नहीं हुआ। महिलाओं के संगठनात्यक अनुभवों और नारीवादी अनुसंधान पर आधारित शक्ति, गुण, संगठन की प्रक्रति एवं नेतृत्व और व्यवासयिकता वैकल्पिक सिद्धांत, नीति विधायकों और नागिरिकों का ध्यान जीतने में असफल रहे। इनमें से कुछ विचारों ने लोक प्रशासन पर बातचीत में अपनी जगह बनाई, जिनकी जड़ें लगातार देखने में तटस्थ, परन्तु प्रक्रट रूप में (Overtly) पुरुष ,उच्च वर्ग, सफेद लोगों की मानसिकता में रही।

नारीवादियों का मानना है की अब तक सरकार की पुन; खोज प्रोजैक्ट ने प्रशासनिक जीवन के महिला पक्ष को अनदेखा किया है तथा वे अनुभव करते हैं की महिलाओं के अनुभव नई उद्यमशील सरकार का उतना ही बड़ा भाग है जितना पुराने नोकरशाही सरकार का भाग थे। ये विद्यान प्रशासनिक वास्तविकता में नारीवादी परिप्रेक्ष्य के विकास के लिए तर्क देते हैं, जो जेन्डर तटस्थ की अपेक्षा नारी समावेशी रूप में देखता हो। लोक प्रशासन के पुनः मूल्याकन (Reappraisal) के अनेकों आयाम हैं।

लोक प्रशासन के जेन्डर समावेशी-उदेश्य का समथर्न करते हुए, यह इकाई सबसे पहले नारीवादी सिद्धांत को पारिभाषित करेगी और शासन के जेन्डर या शासन में महिला पुरुष की स्थिति को छानबीन करने का प्रयास करेगी अथार्त यह जानने का प्रयास करेगी कि किस प्रकार या किस सीमा तक प्रशासनिक सता, संस्थाएं और नीतिया-नारीत्व या पुरुषत्व-पुरुष प्रधानता और महिला अधीनस्थता के इर्दगिर्द बनाई जाती है, या संग्रहित है।

जेन्डर शासन को जानने का प्रयास किया जायेगा अर्थात कहाँ तक प्रशासनिक नीतियां ऐसे नियम और परीस्थितियो का नियम और पुरुषर्त्क करती है, जो न केवल महिलाओं को भिन्न और असमान समझता है, अपितु उन्हें असमानता और भिन्नता की स्थिति में रखता है। इस तर्क का निचोड़ यह है कि स्त्री-पुरुष संबधो को प्रशासनिक राज्य से अलग रख कर नहीं

समझा जा सकता। प्रशासनिक राज्य स्त्री-पुरुष संबधो को प्रभावित करते हैं और बदले में स्त्री-पुरुष संबंधो से प्रभावित होते हैं।

17.3 नारीवादी सिद्धांत

एक नारीवादी व्यक्ति वह होता है, जो जेन्डर के विशलेषण की एक अत्यतं महत्वपूर्ण इकाई या भाग के साथ स्वयं को जुड़ा पाता है, जो महिलाओं के वर्तमान स्वर और संभावनाओं के प्रति आलोचनात्मक दृष्टिकोण अपनाता है। गर्डा लर्नर (Gerda Lerner) के शब्दों में जो विचारों एव अभ्यासों में उस व्यवस्था में विश्वास करता है, जिसमें पुरुष और महिलाए विश्व को पारिभाषित करने, कल्पना करने और प्रत्यक्ष कार्य करने में सामान भूमिका निभाता है। नारीवाद कोई एकांगी अवधारणा नहीं है, बल्कि एक विविध तथा बहु-आयायी समूह है। इस सच के बावजूद की नारीवादी आन्दोलन भिन्न एवं विरोधाभासी राजनीतिक द्रष्टिकोण या विचारों जैसे उदारवादी, माक्सर्वादी, समाजवादी, क्रातिकारी, उत्तर–आधुनिक को समाहित करता हैं, फिर भी सभी का पुरुष एवं महिला की समानता में द्रढ़ विश्वास है तथा जेन्डर आधारित अन्याय की समाप्ति के लिए प्रतिबद्ध है।

जेन्डर समाज की उस संगठ्नात्यक रचना का भाग है जो किसी के जैविक (Biological) जेन्डर एवं सामाजिक आर्थिक पहचान के अनुरूप विश्वास किये गए अंतरों पर आधारित है। जेन्डर का ध्यान नारी या महिला पर प्रमुखतः नहीं है, अपितु पुरुष और महिला के बीच सत्ता–संबंधो संसाधनो तक उनकी–पहुँच तथा निणर्य लेने की शाक्ति है। नारीवाद अनेक–रूपीय (Heterogeneous) पुरुष–महिला दृष्टिकोण के लिए स्थान बनाने, जेन्डर आधारित शक्ति संबंधो को देखने तथा उन्हें बदलने के बारे में है। यह चीजों को (स्थितियों) को देखने के लिए महिला या लिंग या जेन्डर रूपी चश्मा के प्रयोग करने की तरह है। चश्मा प्रयोग करने वाला प्रत्येक व्यक्ति यह जानता है की शीशा लैंस में ठीक या सही करने की शक्तिशाली क्षमता हैं तथा किसी भी वस्तु को देखने के नजरिये को पूर्णतया बदल सकता हैं। इस सत्य के मद्देनज़र की लोक प्रशासन के सिद्धांत और व्यवाहर दोनों प्रत्यक्ष रूप से पुरुष प्रधान विचारों या प्रयास से ओत–प्रोत रहे हैं, ऐसा सुधार(Corrective) एक महत्वपूर्ण यंत्र हैं। इसलिए महिला लिंग चश्मा प्रयोग करने का अर्थ हैं। उस स्थिति के लिए कार्य करना, जिसमें महिला सामाजिक प्रष्ठ भूमि में दिखाई दे, यह पूछना की सामाजिक प्रक्रियाये, मापदंडो एवं अवसर (Opportunities) महिलाओं और पुरुषों के लिए किस प्रकार और क्यों व्यवस्थित रूप से भिन्न हैं।

17.3.1 शासन का जेन्डर

सामाजिक-विज्ञानों के इतिहास मात्र का अवलोकन यह स्पष्ट कर देगा कि सयस्व विश्व में, सार्वजनिक राजनीती क्षेत्र को पुरुष द्वारा परिभाषित एवं नियंत्रित किया जाता रहा है और आज भी किया जा रहा है। पुरुष–अधियत्य को सामान्य, तटस्थ और सार्वजनिक माना जाता हैं। नारी, जैसा कि शीला रोबोथम (Sheila Rowbotham) ने लिखा हैं, इतिहास से छुपी रही हैं या अनुपस्थित रही हैं। स्थापित राजनितिक संरचनाओं से महिलाओं की अनुपस्थिति से चिंतित नारीवादी विद्वानों ने इस परिस्थिति का चित्रण करने का प्रयास किया हैं। यह अनेक लोगों का विशवास हैं कि महिलाओं को राजनीती से दूर रखने के लिए राजनीती की अवधारणा में पुरुषवादी परम्परा या मर्दाना परम्परा (Macho Tradition) उत्तरदायी हैं।

इस प्रथकोकरण या अपवर्जन(Exclusion) को सुनिश्चित करने या प्राप्त करने की केंद्रीय व्यवस्था या तरीका सार्वजनिक व निजी के बीच स्वाभाविक अलगाव की मान्यता हैं

(स्क्याएरस–Squires, 1999)। यह मान लिया जाता है की राजनितिक(Political) सार्वजनिक हैं और ये कि घरेलू, पारिवारिक और यौन (Sexual) संबंध का निजी क्षेत्र राजनीती के अध्ययन के समुचित चिंतन के बाहर की बात है। अन्य शब्दों में, राजनीती को मानव जीवन के सार्वजनिक क्षेत्र तक सीमित मानकर उसे पुरुषीय कार्य(Male Activity) के कार्य क्षेत्र में देखा जाता है। इसके विपरीत, निजी या व्यक्तिगत क्षेत्र को महिलाओं के लिए आरक्षित क्षेत्र के रूप में देखा जाता हैं। महिलाओं को, अपने कार्यकलापों को राजनितिक रूप में परिभाषित करने से लगभग बाहर रखा गया हैं। नारीवादी सिद्धांत ने 20वीं सदी के उत्तरार्ध में यह अनुभव करना प्रारंभ किया की जिस प्रकार से पुरुष व महिलाओं की भूमिकाओं का निर्माण होता है या अवधारित किया जाता है एवं जिस प्रकार महिलाओं को राजनितिक की मूल समझ से बहार रखने या यह कहें कि अदृश्य बनाये जाने का प्रयास होता है; यह दोहरापन कितना प्रबल (Putout) है।

इस प्रकार से राजनीति और प्रशासन सहित बहुत से पुरुष–जन्य सिद्धांतों, अवधारणाओं और संस्थाओं का पुनरावलोकन या पुनः मूल्यांकन प्रारंभ हुआ। यह दावा करके की व्यक्तिगत ही राजनितिक हैं, उन्होंने परिवार और व्यक्तिगत जीवन को राजनीती को परिधि के बाहर रखने के पारम्परिक या रुढ़िवादी विचारों को चुनोती दी और कहा कि निजी क्षेत्र वास्तव में सत्ता संबंधो और जेन्डर-आधारित असमानता का प्रार्थामक दृश्य स्थान हैं। उन्होंने इस बात पर बल दिया या यह समझाने का प्रयास किया की किस प्रकार से व्यक्तिगत स्थितियां सार्वजनिक कारणों से निर्मित होती हैं। उदहारण के लिए महिलाओं का जीवन उनके पत्नी होने के क़ानूनी स्तर, शिशु-देखभाल की सरकारी नीतियों, कल्याणकारी लाभों के वितरण, श्रमिक कानून तथा श्रम का जेन्डर बँटवारा एवं बलात्कार, गर्भपात, यौन उत्पीडन से संबधित कानूनों से नियमित और अनुबंधित होता हैं। इस प्रकार व्यक्तिगत समस्याओं का निदान केवल राजनितिक ढंग या माध्यम से हो सकता हैं। उनके तर्कों का सारांश यह हैं कि जेन्डर सत्ता के साथ जुड़ा हैं। यौन/लैंगिक संबंधों के माध्यम से लोग पुरुषत्व और नारीत्व के बीच भेद को पुनः निर्मित करते हैं, पुनः बल या समर्थन प्रदान करते हैं। जटिल संस्थाओं के स्तर पर लिंग सत्ता को संगठित करता हैं। यह विभिन्न स्थानों, यहाँ तक कि प्रशासनिक राज्य को परिपूर्ण करता हैं। साधारण शब्दों में, जेन्डर शीशा(लैंस) यह उजागर करता है कि पुरुषः आधिपत्य किस प्रकार प्रशासनिक राज्य को गणित/निर्मित करता हैं।

17.3.2 जेन्डर का शासन

नारीवादी लेखक प्रशासनिक राज्य के पुरुष–पक्षपात की ही केवल पोल नहीं खोलते, वे महिला एवं पुरुषों के ऊपर इस प्रकार के प्रशासनिक राज्य और उसकी नीतियों के प्रभाव का भी आकलन करते हैं। वे यह दर्शाने का प्रयास करते हैं कि एक प्रशासनिक राज्य, जो कि जेन्डर सोपानक्रय हैं, असमानताओं को पैदा करता है और पुरुष एवं महिलाओं को भिन्न जीवन–अवसर प्रदान करता है तथा महिलाओं को दबाने वाली भौतिक वास्तविकताओं का पूर्ण समर्थन करता है। लोक प्रशासन के प्रति एक नारीवादी दृष्टिकोण का उद्देश्य उन सीमाओं पर प्रश्न खड़ा करना हैं जो जेन्डर के आधार पर सामर्थ्यों/संभावित योग्यताओं में भेद करती हैं और महिलाओं के ऊपर पुरुषों को वरीयता प्रदान करती हैं। इसका अर्थ शासन में उन दृष्टियों के निहितार्थों का पता लगाना भी हैं। यह उस समय स्पष्ट हो जाता हैं, जब हम देखते हैं कि लोक प्रशासन की परम्परागत समझ की जड़े विशेषज्ञता, नेतृत्व तथा एक गुण के रूप की उन छवियों में हैं जिनकी पहचान संस्कृतिक रूप से पुरुषत्व के रूप में की जा सकती हैं यदपि, स्वाभाविक रूप में उस पुरुषत्व को प्रकटतया स्वीकार नहीं किया जाता हैं।

संगठनात्यक वास्तविकता की यह विशेष प्रकति जिसमें मर्दानगी (पुरुषत्व) के विचारों और लोक प्रशासन के व्यावसायिकता (Professionalism), नेतृत्व तथा तटस्थता के मूल्यों (Norms) के बीच संबंध स्थापित किये जाते हैं, जिनमें कामकाजी महिलायें गृह कार्य और वेतन-रोजगार के दोहरे बोझ को वहन करती हैं, उनको निचले नौकरशाही पदों पर भेज दिया जाता हैं; तथा अधिकतम सत्ता तथा आर्थिक पुरूस्कार के पदों तक उनकी पहुँच को अधिकतम सीमा (Glass Ceiling) बाधित कर देती हैं, उन्हें प्रबंधात्यक तथा व्यवसायी व्यवहार के बारे में संगठनात्यक अपेक्षाओं के कार्य न करने योग्य घोषित कर दिया जाता हैं। यह सब महिलाओं को चोट पहुंचाता हैं तथा उनकी राजनितिक व सामाजिक स्वंत्रता को सीमित करता है। उस प्रकार के सांस्कृतिक रूप से प्रचलित पुरुषत्व (Masochism) आधारित विचार और क्रियाकलाए पुरुष और उनके हितों को प्रधानता देते हैं; ऐसी परिसीमाओं की स्थापना करके, जो कुछ अपवाद स्वरूप महिलाओं को छोड़कर, अन्य सभी-महिलाओं को सत्ताधारी पदों से बाहर रखते हैं। लोक प्रशासन सिधांत का नारीवादी दृष्टिकोण इन परिसीमाओ पर प्रश्न करने से जुड़ा है।

बोध प्रश्न 1

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) नारीवादी दृष्टिकोण से आप क्या समझते हैं?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2) शासन का जेन्डर व जेन्डर के शासन में अंतर स्पष्ट कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

17.4 प्रशासन में जेन्डर को समझने के मानदंड

संगठन की संरचनाओं में जेन्डर के सम्मिलित होने की सीमा (शासन का जेन्डर) तथा प्रशासनिक नीतियों के दृष्टिकोण में इसकी उपस्थति (जेन्डर का शासन) ने राजनीतिक दुनिया में महिलाओं के बहिष्कार की पोल खोली है, व उसे उजागर किया है। यधपि नारीवादियो का कहना हे कि वास्तविक या सच्ची समानता नारी को परम्परागत सिधांतो के साथ जुड़ने मात्र से प्राप्त नहीं की जा सकती हैं, अपितु इन सिद्धांतो के मूल आधार को ही चुनोती दी जानी चाहिए। तदनुसार वे लोक प्रशासन के उन अनेकों मुद्दा-आधारित क्षेत्रों का

परिक्षण और विशलेषण करते हैं, जो एक नये विमर्श (Configuration) की आवश्यकता पर बल देते हे तथा नारीवादी विचार के एक नये रूप को पेश करते हैं, जो प्रशासनिक सिधांत तथा व्यवहार को एक शक्ल देने में फलदायक होने का वचन देते हैं।

17.4.1 न्याय का नीतिशास्त्र (Ethic of Justice)

पिछले कुछ समय से सार्वजनिक क्षेत्र को व्यवस्थित रूप से सार्वजनिक नैतिक मूल्यों से निरावृत या वंचित किया गया है तथा न्याय की सार्वजनिक नैतिकता को शक्ति, बल और हिंसा की शक्तियो ने पीछे धकेल दिया गया है। राजनीति को अब शक्ति की राजनीति के रूप में समझा जाता है, जिसका रूप झगड़ा है, सर्व–सम्मति नही। यह आश्चर्यजनक नहीं है की लोक प्रशासन के विधानो के लिए नैतिकता एक महत्वपूर्ण शोध चिंतन के रूप में उभरा है। एक नैतिक राजनीतिक व्यवस्था की स्थापना में नैतिक शास्त्र और राजनीतिक के अभिन्न संबंधों को पुनः आग्रहपुर्वक प्रस्तुत करना उनका उत्तर है। लेकिन लोक प्रशासन में नैतिक विचार विमर्श को व्यापक एवं गहन होना होगा। यदि नारीवादी दृष्टिकोण में नीतिशास्त्र को शामिल करना है तो नैतिक तर्क को जिसकी तुलना प्रायः न्याय की नैतिकता, निष्यत्तता का विचार या सार्वभोतिक नैतिकता के साथ की जाती है, अवैयत्तिक जेन्डर युक्त एवं सीमित होने के रूप में देखा जाता है। नारीवादी नैतिक तर्क की परिधि को विस्तृत करने के पथ में मत देते हैं, ताकि तर्क के दूसरे रूप को, जिसे देखभाल करने का नीतिशास्त्र (Ethic) कहा जाता है, भी स्वीकार किया जाना चाहिए।

यह कहा जाता है कि महिलाओं के द्वारा पुरुषो की तुलना में, देखभाल के नितिशास्त्र (Ethic) को अपनाने की अधिक संभावना होती है तथा ये कि न्याय के नीतिशास्त्र को विशेष स्थान देना महिलाओं की विशिष्ट नैतिक आवाज को दबाने के लिए होता है। यह दावा किया जाता है कि निजी क्षेत्र में या में महिलाओं के अनुभव उन्हें कुछ अन्तदृष्टी और चिंतन प्रदान करते हैं, जो कि प्रशासनिक राज्य के सार्वजनिक क्षेत्र के लिए महत्वपूर्ण है, परन्तु आजकल इससे अनुपस्थित है कैरोल गिलीगेन (Carol Gilligan, 1982) की दृष्टि में नैतिकता की अवधारणा उतरदायित्व की नैतिकता की है, जबकि पुरुषों के लिए वह अधिकारों की नैतिकता है। जीवन के प्रारभ से ही पुरुषों का व्यक्तिवाद तथा महिलाओं से अलगाव उन्हें न्याय का नीतिशास्त्र सिखाता है। जबकि महिलाओं को उनकी माताओं तथा अन्य से जुडाव उन्हें देखभाल (Care) की नैतिकता पढ़ाता है (White, 1999)। गिलिगन (Gilligan) जैसे नारीवादी कही भी सेवा की नैतिकता के पथ में न्याय की नैतिकता को नहीं नकारते हैं। बल्कि वे न्याय की नैतिकता के भीतर–सेवा की नैतिकता को देखना चाहते हैं। उनका विचार उस उद मत पर आधारित है कि लोक नोकरशाही के बदलाव के लिए भिन्न आवाज की पहचान और स्वीकार्यता बहुत महत्वपूर्ण है।

17.4.2 विशेषज्ञता

नारीवादी विचारकों ने लोक प्रशासन में विशेषज्ञता की छवि या धारणा के बारे में वाद विवादों से कुछ लिया भी है और उनमें योगदान भी दिया है। ऐतिहासिक दृष्टि से विशेषज्ञता लोक प्रशासन के विल्सन–वैबर प्रारूप का केन्द्रीय बिन्दु या सिदंधांत रहा है। क्लासिकी लोक प्रशासन, जिसकी जड़े राजनीति– प्रशासन में भेद या अलगाव में थी, इस मान्यता पर आधारित था कि लोक प्रशासन इसलिए वैध था क्योंकि उसका प्रबंध विशेषज्ञ व्यवसायियों द्वारा किया जाता था। विल्सन–वैबर का व्यवसायिक विशेषज्ञता का प्रारूप श्रयप्रत्यथा या मिहित रूप में निष्यत्तता तथा स्वायत्तता तथा सोपानक्रय के आरोपण पर बल देता है, इसको नारीत्व के व्रहद या व्यापक स्वीकार्य रूप के साथ असंगत समझा जाता हैं। नारीवादी इस बात पर अफ़सोस प्रकट करते हैं कि सामान्य भाषा में सार्वजनिक जीवन से

सांस्कृतिक रूप से जाने गए। नारीगत नियमों जैसे उदासीनता, निष्क्रियता, आज्ञापालन एवं कोमलता को गायब करने या समाप्त करने की प्रवृति रही है। इस प्रकार एक ऐसे दृष्टिकोण का निर्माण किया गया जिसमें लोक प्रशासन पुरुष और महिलाए दोनों स्वंय में तकनीकी विशेषज्ञ कठोर और नायकवादी दिखने का प्रयास करते हैं, दूसरे शब्दों के अपेक्षाकृत अधिक पुरुषत्व समर्थ छवि को दर्शाने का प्रयास करते हैं।

विशेषता या परंपरावादी विचार राजनीतिक रूप से संवेदनशील या उत्तरदायी होने की लोक प्रशासन की बाध्यता के ऊपर– स्वयत्तता की धारणा (Autonomy) को परीपता देता है। नारीवादियो के विचार व विशेषज्ञता के ऐसे विचार लोक प्रशासन की अपने इर्द–गिर्द दुनिया के साथ जुड़ाव तथा संबद्धता को अवरोधित कर देते हैं। वे न केवल व्यक्ति को अपने क्षेत्र से अलग कर देते हैं, अपितु वे प्रशासक को क्षेत्र से ऊपर उठा देते हैं। व्यवसायिक विशेषज्ञता उन लोगों को कद में छोटा कर देती है, जिनके ऊपर सत्ता का प्रयोग किया जाता है। वास्तविक जनहित को जानने के लिए सभी बड़े ग्राहकों, नागरिकों व् कर्मचारियों के विचारों या दृष्टिकोण के महत्व की स्वीकार्यता ने नारीवादियो को एक ऐसा व्यावसायिक सामर्थ्य के रूप के पक्ष में आंदोलन चलाने के लिए विवश किया, जो की पद सोपानक्रय से युक्त हो या गैर–सोपानक्रयित हो। वे लोक प्रशासन में ऐसे व्यवसायिक सामर्थ्य के पक्ष में भी तर्क देते हैं, जो उस नायकवादी या नायकीय पुरुष व्यवसायी का उर्जा स्वार्थी काल्पनिक कथा के ऊपर जाये, जिसमें वह अपने कैरियर के लिए पूर्ण केन्दित या एकाकी रूप से पारिवारिक चिंताओं या मुद्दों की बली चढ़ा देता है।

स्टीवर्स (Stivers) के लेख का भी केन्द्रीय विषय यह कथन हैं कि न केवल अधिकतर महिलाओं के लिए उस आदर्श के अनुरूप जीवन कठिन या असंभव होता है, स्वय आदर्श ही त्रुटिपूर्ण है क्यों की यह जीवन को और उसे जीने वाले पुरुषो एवं महिलाओं को अलग -अलग भागों में बाटता है, जिसमें परिवार को अपेक्षाकृत निम्र स्थान और इसकी जिम्मेदारियों का निर्वाह को छोटे व्यक्तियों तक ढकेलता है। नारीवादियो के विचार में लोक प्रशासक एक समग्र व्यक्ति होगा जिसका विचार परिवार में तथा उसके सदस्य बने रहने के रूप में समझा जाता है। ऐजेसियो (अभिकरणों) का कार्य उसके सदस्यों के जीवन के ब्रह्द आयायो द्वारा समर्तिथ या पोषित होगा और उन्हें समर्थन देने वाला भी तथा ऐजेंसी के कार्मिको संबंधी नीतियों में यह समय परिकक्षित होगा। पैतर्क छुट्टी तथा कार्य स्थल पर देखभाल जैसी नीतियों को जन–हित में देखा जायेगा, क्योंकि वे बच्चों के विकास तथा पालन–पोषण को बढ़ावा देगी या संवर्धित करेगी। उन्हें केवल व्यक्तिगत कर्मचारियो की आवश्यकताओं की पूर्ति करने वाली नीति के रूप में नहीं देखा जायेगा। यधपि नारीवादी इस तथ्य से परेशान है कि अधिकतय देशों में लोक प्रशासन और व्यवसाय में उच्च पदों पर बहुत कम अनुपात या प्रतिशत में महिलाए पदासीन है। वे इसमें सुनिश्चित नहीं है कि क्या इतना मूलभूत परिवर्तन लाने के लिए प्रमुख पदों पर महिलाओं की संख्या में बढ़ावा पर्याप्त होगा। एक दूसरा महत्वपूर्ण प्रश्न भी उठाना चाहते हैः क्या हमें नेताओं की वास्तव में जरूरत है। प्रशासनिक सिद्धांत सोपानक्रय को आवश्यक प्रदत सिधांत मानते हैं। यद्यपि स्टीवर्स (Stivers) जेसे नारीवादी नेतत्व को उसके कार्य के रूप में देखते हैं जो निम्म पदों पर आसीन लोगों का यह विश्वास करने में, समाजीकरण करने में अयोग्य या असमर्थ है। पद पारम्परिक तथा नियंत्रण के प्रति व्यापक असंतोष से महिला संगठन बनाने की ओर है जो गैर–सोपानक्रम रूपों का प्रयोग करते हैं और अधिक सहभागी समूहोंन्पुरब प्रबंध की विधि होते हैं। नारीवादीयो का यह मत या तर्क नहीं है कि सभी महिलाए अंतक्रियात्यक या संवादवादी नेता होती है या कि यह पुरुषो को बाहर रखता है। नारीवादी नेतृत्व के नियमों के केवल ऐसा परिवर्तन चाहते हैं ताकि नारीवादी नेत्रत्व को पारम्परिक नेत्रत्व के रूपों को स्थानांतरित (Replace) करने के रूप में नहीं, अपितु एक अनुपूरक के रूप में देखा जाये।

उपलिखित विषयों पर नारीवादी दृष्टिकोण ने ऐसे प्रश्न उठाये है जिनका प्रत्यक्ष संबंध सांगठनिक सिधांत से है। नारीवादी प्रत्यक्ष रूप से आंदोलनों के अपने अनुभवो पर आधारित संगठन के वैकल्पिक प्रारूप विकसित कर रहे है। वे समूह– क्रिया के नये प्रतिरूपो के साथ प्रयोग कर रहे है। वे जो प्रशासन के तार्किक प्रारूप से विषय सामग्री में अलग है। वे पद सोपानक्रमीय प्रतिरूपों के माध्यम से उच्चस्थ के वर्चस्व या अधियत्य को भी इस आधार पर चुनौती देते हैं कि वह सदस्यों के व्यक्तिगत विकास को सीमित करता है। वे संगठन के अनिश्चित (Fluid) अधिक नम्य और सयानात्मक रूपों को अपनाने का समर्थन करते हैं। डेनहार्डट एव जॉन पॉवैल ने प्रशासनिक व्यक्ति की म्रत्यु की भविष्यवाणी करने के लिए उकसाया तथा आंदोलन के संगठ्नात्मक मूल्यों पर वैकल्पिक प्ररूप को अपनाने का निवेदन किया।

बोध प्रश्न 2

नोटः 1) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए स्थान का प्रयोग कीजिए।

2) अपनें उत्तर की जाँच ईकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) न्याय के एथिक और सेवा के एथिक (Ethic) में भेद कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

2) प्रशासन में जेन्डर को समझने के मानको का वर्णन कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

17.5 निष्कर्ष

इस इकाई में हमने प्रशासन के चुनिंदा आयामों के प्रति नारीवादी दृष्टिकोण का पता लगाने का प्रयास किया है। लोक प्रशासन ने नारीवादी परिप्रेक्ष्य की शर्मनाक रूप से अनदेखी की गई है तथा इसके प्रति उत्साह नहीं दिखा है जितना कि उचित है। जेन्डर समानता के विषयों में अन्तर्दृष्टि प्रदान करते हुए नारीवादी बहुत से प्रश्न पूछते हैं, जैसे कि विभिन्न संस्क्रतियो, आर्थिक या सामाजिक व्यवस्थिओ में एक पुरुष या महिला होने का क्या अर्थ है? उनका मानना है कि सदैव दवाब की स्थति पर होने तथा विभिन्न नकारात्मक पूर्व–निर्धारित रूपों के साथ जुड़े होने के कारण महिलाओं को शासन में उचित भूमिका नहीं मिलती है। वे नोकरशाही संस्क्रति के वर्तमान प्रारूप (Paradigm) को चुनोती देते हैं। वे राज्य के पुरुष प्रधान और जेन्डर आधारित राज्य के रूप में करते हैं। यह उस तरीकों की व्यवस्थात्यक

व्याख्या करते हैं, जिसमें प्रशासनिक राज्य महिलाओं की अधीनता तथा सीमान्तीकरण को पुनः स्थापित करता है। नारीवादी विद्वान् इस पुरुषवादी या मर्दानी नोकरशाही संस्क्रति जो उन्मुखता में तकनीकी रही है, पर विजय पाने का प्रयास करते हैं। अपने अनुभवो पर आधारित, उन्होंने लोक प्रशासन का एक वैकल्पिक दृष्टिकोण या परिपेक्ष्य विकसित किया है तथा उन्होंने नैतिकता, विशेषज्ञता तथा दृष्टिकोण आदि जैसी प्रशासनिक अवधारणाओं का पुनर्मूल्यांकन प्रदान किया है। यह पाया गया है कि नारीवादी विद्वानों का उदेश्य महिलाओं की आवश्यकताओं तथा चिन्ताओं के साथ–साथ संवेदनशील विधियों के प्रधानता वाले प्रारूप को पुनः निर्मित करना है। नारीवादी नीतिशास्त्र विशेषज्ञता महिलाओं का नेतृत्व का तरीका,संगठित सिधांत तथा प्रशासन के तरीकों पर उनके प्रभाव के विचार का परिक्षण किया गया है। यह किसी भी रूप में लोक प्रशासन पर नारीवादी सिद्धान्तीकरण के अवसरों (Avenues) की संपूर्ण सूची नहीं है। बहुत साधारण रूप से लोक प्रशासन के नारीवादी दृष्टिकोण के लिए माननीय तर्क या केस बनाने का प्रयास किया गया है।

17.6 शब्दावली

जेंडरः (Gender) जैविक व्यक्ति की अपेक्षा सामाजिक एव सांस्क्रतिक वातावरण के संदर्भ में पुरुष या महिला होने की स्थिति।

ग्लास सीलिंग (Glass Ceiling): महिलाओं के विरुद् प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष भेदभाव के रूप में एक अद्रष्य रुकावट या उसके कैरियर में आगे बढने में बाधा।

पितृवाद (Patriarchy): एक व्यवस्था जिसमें वंश उतरान पुरुष की पंक्ति (Descent) के द्वारा हो। एक व्यवस्था जिसमें महिलाओं को पूर्णतः बाहर रखते हुए पुरुष सत्ता और नियत्रण के मुख्य भाग का अधिकारी होता है।

नारीवाद (Feminism): महिलाओं के उनके समानता के अधिकारों, सशक्तिकरण तथा उत्थान के लिए आवाज उठाना।

17.7 संदर्भ लेख

Barbara, A. (1999). *Politics and Feminism.* Oxford, UK: Blackwell Publishers.

Brush, L. D (2003). *Gender and Governance*. USA: Alta Mira Press.

Burnier, De L.(1993). Reinventing Government from a Feminist Perspective: Feminist Theory and Administrative Reality. *Feminist Teacher*, Fall, 1993.

Bystydzienski, J. M (Ed.).(1992). *Women Transforming Politics*; *Worldwide Strategies for Empowerment.* Indianapolisp: Indiana University Press.

Denhardt, R. B and Perkins, J. (1976) The Coming Death of Administrative Man *Public Administration Review*, Vol 36, No. 4, July- Aug: p. 383.

Freedman, J. (2001) *Feminism*, Buckingham, UK : Open University Press.

Gilligan, C. (1982). *A Different Voice*, Havard, U.S: Harvard University Press.

Hakesworth. M. (1994). Policy Studies within a Feminist Frame. *Journal of Policy Sciences*. Vol. 27, No. 2-3.

Lerner, G. (1984). The Rise of Feminist Consciousness.In Bender, E.M, Burk, B and Walker, N. (Eds.) *All of Us Are Present.* Stephen's College, Columbia: M. O. James Madison Wood Research Institute.

Pateman, C.(1999).'Feminist Critique of Public/ Private Dichotomy' *quoted* in Squires, J. *Gender in Political Theory*, Cambridge, UK: Polity Press: p. 1.

Rowbotham, S. (1973). *Hidden from History*. London, U.K: Pluto Press.

Stewart, D. W., (1990) Women in Public Administration.In Lynn, N.B and Wildavsky, A. (Eds.) *Public Administration: The State of the Discipline,* New Delhi, India: Westview Press: p. 221.

Stivers, C. (1993).*GenderImages in Public Administration: Legitimacy in the Administrative State,* Newbury Park: Sage Publishers.

The Polity Reader in Gender Studies(1994), Cambridge, UK: Polity Press. p. 1.

White, R. D(1999). Are Women More Ethical? Recent Findings on the Effects of Gender upon Moral Development. *Journal of Public Administration Research & Theory*, Vol. 9, No. 3, July: p. 459-471.

Young, I.M, 'Justice and the Politics of Difference' *quoted in* Judith Squire: p. 142, *op.cit.*

17.8 बोध प्रशन के उत्तर

बोथ प्रशन 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- नारीवादी दृष्टिकोण उन सब मान्यताओं व प्रथाओं का विरोध करता है जो पुरुषों को महिलाओं से बेहतर मानते हुए प्रशासन में महत्वपूर्ण स्थान देता है।
- यह सरकार के पुनः खोज प्रोजेक्ट की निन्दा करता है और इसे जेन्डर मुद्दों के प्रति असंवेदनशील मानते हुए पुरानी नौकरशाही का हिस्सा कहता है।
- यह प्रशासन में जेन्डर – समावेश व जेन्डर – अपक्षपात या उदासीनता की मांग करता है।
- यह ग्लास सीलिंग का विरोध करता है।
- यह महिलाओं के लिए कार्यकुशलता–उन्मुख व पदसोपान–विरोधी प्रशासन पर ध्यान देता है।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- पुरुषत्व पर केन्द्रित प्रशासन ने राजनीति से महिलाओं को बाहर रखा है।
- राज्य भी पुरुषों की मर्दानगी–युक्त विशेषताओं को अधिक महत्व देता है।
- राज्य जेन्डर की ओर संवेदनशील नहीं है।
- पुरुष–महिला के बीच संबंध सामाजिक हैं, इस लिए बदले जा सकते हैं।
- नारीवादी लेखकों ने पुरुष–प्रधान पक्षपात को नकारा है व लोगों के समाने लाए हैं।

- यह उभर कर आया है कि राज्य की नीतियाँ महिलाओं की ओर ध्यान नहीं देती।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :
   - न्याय का एथिक भेदभाव से संबंधित नहीं है।
   - यह एक निश्पक्ष दृष्टिकोण है।
   - नारीवादी इसकी निन्दा करते हुए सेवा के ऐथिक को महत्व देते हैं।
   - उनके लिए यह एक भावनाओं पर केन्द्रित नैतिक विकल्प हैं।
2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः
   - मानकों में एथिक, शासन व विशेषता सम्मिलित है।
   - नारीवादी नई समूह कार्यविधियों की तलाश में है जो सोपानकर्मित नहीं है।
   - वे समान, नवीन व लचीले संगठन की तलाश में है।