

## 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. सपू  
लोक प्रशासन 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 मैथ्यू  
प्रो. दुर्गेश नंदिनी

### सलाहकार

डॉ संध्या चोपड़ा,  
डॉ सेंथमिल कनल

### संयोजक

प्रो. डॉली मैथ्यू  
प्रो. दुर्गेश नंदिनी

### 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
<b>खंड 1</b>	<b>वैचारिक और क्लासिकी परिप्रेक्ष्य</b>	
इकाई 1	लोक प्रशासन की धारणा और महत्व	डॉ. राजवीर शर्मा (पूर्व वरिष्ठ सलाहकार, एसओएसएस इग्नू)
इकाई 2	वैज्ञानिक प्रबंधन दृष्टिकोण	डॉ. राजवीर शर्मा
इकाई 3	प्रशासनिक प्रबंधन दृष्टिकोण	डॉ. राजवीर शर्मा
इकाई 4	नौकरशाही दृष्टिकोण	श्रीमती तरुना राठौर, संकाय अतिथि, राजनीतिक विज्ञान, जबलपुर
<b>खंड 2</b>	<b>व्यवहारात्मक, प्रणाली व सामाजिक मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण</b>	
इकाई 5	मानव संबंध दृष्टिकोण	डॉ. राजवीर शर्मा
इकाई 6	निर्णय निर्माण दृष्टिकोण	डॉ. राजवीर शर्मा
इकाई 7	प्रणाली और सामाजिक मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण	श्रीमती प्रतिभा रानी
<b>खंड 3</b>	<b>लोक नीति परिप्रेक्ष्य</b>	
इकाई 8	लोक नीति दृष्टिकोण	श्रीमती तानिमा दत्ता, सह-प्रोफेसर लवली प्रोफेशनल विश्वविद्यालय
इकाई 9	नीति विज्ञान दृष्टिकोण	डॉ. राजवीर शर्मा
<b>खंड 4</b>	<b>राजनीतिक और राजनीतिक परिप्रेक्ष्य</b>	
इकाई 10	परिस्थितिकी दृष्टिकोण	श्रीमती तानिमा दत्ता
इकाई 11	नवीन लोक प्रशासन दृष्टिकोण	श्रीमती प्रतिभा रानी
इकाई 12	लोक चयन दृष्टिकोण	श्रीमती तरुना राथौड़
इकाई 13	लोक हित दृष्टिकोण	श्रीमती प्रतिभा रानी
<b>खंड 5</b>	<b>समसामयिक परिप्रेक्ष्य</b>	
इकाई 14	नवीन लोक प्रबंधन दृष्टिकोण	डॉ. राजवीर शर्मा
इकाई 15	सुशासन दृष्टिकोण	श्रीमती तरुना राठौर
इकाई 16	उत्तर-आधुनिक दृष्टिकोण	श्रीमती तरुना राठौर
इकाई 17	नारीवादी दृष्टिकोण	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 संकल्पना: 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 प्रकाशित।

लेजर टाइप सेटिंग : टेसा मीडिया एण्ड कम्प्यूटर्स, सी-206, शाहीन बाग, जामिया नगर, नई दिल्ली

मुद्रित :





## विषय सूची

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

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, विनोकरशाहीकरण, डाउनसाइजिंग (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 प्रक्रियाओं 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 जोर 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 तर्कसंगतता मॉडल, लिन्डब्लॉम का वृद्धिशील मॉडल, एटजिओनी का मिश्रित अवलोकन मॉडल व ज़ोर 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 एग्रेरिया 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 Constitutionism) 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 अंतर्क्रिया, 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 'गवर्नेस फॉर जेंडर' और जेंडर फॉर गवर्नेस' के मिथकीय उपेक्षित व्याख्यानों से संबंधित है। जेन्डर समयता, न्याय नीति और न्याय, पितृप्रधान सोच (Gender Equality, Ethics and Justice and Patriarchal 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।



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 संबंध
- 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 संबद्ध होने की तरफ प्रवृत्त 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 पारंपारिक 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 उद्ययशील, उपभोक्तान्मुख संस्कृति को लाया गया है, जिसका ध्यान-केन्द्र परंपरागत मॉडल के विरुद्ध संगठनों तथा व्यक्तियों की स्वात्ता तथा निष्पादन का आकलन है। वास्तव में, प्रबंधनवाद सरकारी क्रियाकालाओं 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 से 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 परिप्रेक्ष्यों 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 संचालित होता है 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 उतने ही निश्चितता संगठित तथा निर्देशित 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 समझने का कौशल प्राप्त होता है (शर्मा व सदाना— Sharma and Sadana, 1998)। अन्य शब्दों में, यह एक उद्देश्योन्मुख, 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 है। 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 निर्माण 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 संग्र 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-निर्माण।
- नीति प्रक्रिया का संगठन तथा विधिया।
- कानून का विस्तृत: 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 'कैसे' 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 बौद्धिक खोज तथा अध्ययन (विषय) के रूप में भी जाना जाता है। 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 है। 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 करते हैं, जिनके अंतर्गत वे कार्य करना होता है। किसी वांछित लक्ष्य के प्राप्त करने के लिए व्यवस्थित एवं प्रभावी अंतर्संबंध 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 है। 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, अर्थात् यह एक क्षेत्र या स्थान में भिन्न होता है।

लोक प्रशासन के कार्यक्षेत्र के भी दो दृष्टिकोण हैं।

अ) पोस्टडकॉर्ब दृष्टिकोण,

ब) विषय-वस्तु दृष्टिकोण

## ● पोस्टकोर्ब (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 पोस्टकोर्ब का नाम दिया, जिसमें प्रत्येक अक्षर में प्रशासन का एक अवयव चिन्हित है। लूथर गुलिक ने प्रशासन के इन सात 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- ऑर्गनाइजिंग (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- स्टाफिंग (Staffing) नियुक्ति करना :** संगठन के अंतर्गत विभिन्न पदों पर उपयुक्त व्यक्तियों की नियुक्ति करना तथा संपूर्ण कार्मिक प्रबंधन।

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

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

**R- रिपोर्टिंग (Reporting) (सूचित करना) :** क्रियाकालापों के बारे में उच्चस्थ तथा अधीनस्थ को सूचित रखना तथा निरीक्षण, 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 पोस्टकोर्ब 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 पोस्टकोर्ब 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, चाहे उनके द्वारा संपादित कार्यों की कोई भी विशेष प्रकृति क्यों न हों। इस प्रकार यह इस तथ्य की अनदेखी करता है कि अलग प्रशासनिक एजेंसियों को अलग समस्याओं का सामना करना पड़ता है।

इसके अतिरिक्त पोस्टकोर्ब 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 पोस्टकोर्ब तकनीकें शामिल नहीं होती हैं। अन्य शब्दों में अपनी विषय-वस्तु से संबद्ध होने के कारण प्रत्येक प्रशासनिक एजेंसी (Administrative Agency) की अपनी स्थानीय पोस्टकोर्ब (Local POSDCORB) होती है। पुनश्च: गुलिक की सामान्य पोस्टकोर्ब तकनीकें भी प्रशासन की विषय-वस्तु से प्रभावित हैं।

इस प्रकार पोस्टडकॉर्ब 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 है, कि एक एजेंसी की सारभूत या मूलभूत समस्याएं संबंधित 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 पोस्टडकॉर्ब 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, पोस्टडकॉर्ब तथा विषय-वस्तु लोक प्रशासन नामक यंत्र की कैंची के दो ब्लेड हैं।

### बोध प्रश्न 1

**नोट:** 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 संचालित 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 ड्रुकर (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 है:

- 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 विपरीत 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 बिजनेस संस्थान काफी लोचशील होते हैं।
- अधिकांश नीतिगत मामलों में लोक प्रशासन राजनीतिक निर्देशन 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 सामान्य रूप रहना आवश्यक है। अन्य शब्दों में, व्यवहार की समनुरूपता का सिद्धान्त 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 है 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 वित्तीय नियंत्रण विधानपालिका के पास होता है। अन्य शब्दों में,

विधानपालिका कार्यपालिका शाखा को आय व्यय की अनुमति प्रदान करती है। कार्यपालिका स्वयं (अपनी इच्छा से) धन का एकत्रीकरण या व्यय नहीं कर सकती हैं। इस प्रकार हम देखते हैं कि लोक प्रशासन में प्रशासन तथा वित्त में अलगाव होता है। जब कि निजी प्रशासन बाह्य वित्तीय नियंत्रण के सिद्धान्त 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 कार्यपद्धति की विशेषता गुमनामी (Anonymity) का सिद्धांत है, जो कि मंत्री के उत्तरदायित्व के सिद्धांत 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 समानताएँ 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 है कि सभी प्रशासन चाहे लोक या निजी प्रशासन, एक जैसे होते हैं, तथा उनकी एक जैसी विशेषताएँ होती हैं, तथा लोक तथा निजी प्रशासन में भेद करना अवांछनीय है, दोनों में काफी समानताएँ हैं तथा अंतर केवल मात्रा का है रूप का नहीं।

लोक तथा निजी प्रशासन के बीच कुछ समानताएँ 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 प्रक्रियाएँ, खरीद, निपटान, संख्यिकी आदि की एकरूपता है।
- दोनों एक दूसरे के मापदंडों तथा क्रियाओं से प्रभावित होते हैं। इस प्रकार फिफनर व प्रैस्थस (Pffner and Presthus, *op.cit.*) लोक निगमों के उद्भव को इसके वाणिज्यिक प्रारूप (नमूना) तथा पारम्परिक सरकारी विभाग के बीच का मुकाम नाम देकर वर्णन



करते हैं। संगठन, कार्मिकों तथा वित्त से जुड़ी समस्याएं 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 हमने देखा है कि हैदराबाद स्थित भारत का प्रशासनिक स्टॉफ कॉलेज लोक तथा निजी दोनों क्षेत्रों के कार्मिकों के लिए साँझे 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 एजेंसियों 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 बनाते 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 प्रजातांत्रिक देशों के लिए, जो अपनी अधिसंख्या गरीब तथा दुखी लोगों को प्रसन्नता तथा समृद्धि 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 एजेंसी 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 एकात्म्य 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 है। 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 अखंडता 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, इसने भारतीय प्रजातंत्र 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। फ्रैडरिकसन 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 सिद्धांतों की ओर अग्रसित हो रहा है। (Frederickson, 1999)

### बोध प्रश्न 2

नोट: 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 है। बाजार शक्तियों उन क्षेत्रों में प्रवेश कर गई हैं, जो



पूर्व में एकमात्र राज्य के अधिकार क्षेत्र में थे। इससे 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 निर्मित 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 संलग्न 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 बाह्य उदारीकरण, निजीकरण को बढ़ावा शामिल है। वैश्वीकरण का अर्थ अर्थव्यवस्था को अन्य दिशा में साथ प्रत्यक्ष पूँजी अर्थशास्त्र की अनुमति देकर जोड़ना है। 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 सिद्धांत किसी भी संगठन का आधार है या सामर्थ्य 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. (2<sup>nd</sup> 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. (10<sup>th</sup> 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. (2<sup>nd</sup> 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. (3<sup>rd</sup> Edn.). (1953). *Public Administration*. New York: The Ronald Press Company.
- Sharma, M.P. & Sadana, B.L. (37<sup>th</sup> 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. (4<sup>th</sup> 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 मुद्दों 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 चाहिए:

- 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 पोस्टडकॉर्ब तथा विषय-वस्तु, दोनों दृष्टिकोणों को शामिल करता है।
- पोस्टडकॉर्ब 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 पोस्टडकॉर्ब तकनीकों के परे होती है।
- पोस्टडकॉर्ब तथा एकात्मक दोनों दृष्टिकोण एक दूसरे के पूरक हैं।

## बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:

- लोक तथा निजी प्रशासन अलग-अलग हैं।
- लोक प्रशासन कल्याणोन्मुख 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 समानरूप 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 लेखाकन में समानता है।
- दोनों एक दूसरे को व्यवहारों तथा मानदंडों से प्रभावित होते हैं।
- दोनों की संगठनात्मक समस्याएं समान हैं।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:

- 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 की रूपरेखा

- 2.0 उद्देश्य
- 2.1 प्रस्तावना
- 2.2 एफ डब्ल्यू टेलर : एक जीविक 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 सकेंगे:

- वैज्ञानिक प्रबंध शब्द की परिभाषा;
- 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

---

\*योगदान: डॉ. वैशाली नरुला, सहायक प्रोफेसर, प्रो. कमला नेहरू कॉलेज, दिल्ली विश्वविद्यालय, दिल्ली

निम्न पुस्तकों में निहित है: पीस रेट सिस्टम (Piece Rate System) (1895), शॉप मैनेजमेंट (Shop Management) (1903), आर्ट ऑफ कटिंग मेटल्स (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 टेलर: एक जीवनिक रेखाचित्र

फ्रैंडरिक 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। तत्पश्चात्, 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 मैनेजमेंट (Shop Management), 1903
- आर्ट ऑफ कटिंग मेटल्स (Art of Cutting Metals), 1906
- प्रिन्सिपल्स ऑफ साइंटिफिक मैनेजमेंट (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 प्रवृत्ति 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 बाँटा – 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 संबंधित है, तथा दूसरी सोल्डरिंग 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 सोल्डरिंग को कम करना। इसलिए टेलर का अपने प्रबंध के वैज्ञानिक सिद्धांत मानना था कि संगठन की कार्यप्रणाली को सुधारने के लिए वैज्ञानिक सिद्धांतों का लागू करना आवश्यक था। वे कर्मचारियों को उत्पादन वृद्धि के लिए प्रेरित करने के लिए भी तर्कसंगत थे।

टेलर के प्रबंधात्मक विचार की आधारशीला प्रबंधनवाद या प्रबंधवाद 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 स्वयं 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 बुद्धिमत्ता की आवश्यकता है। अतः टेलर ने कुशलता प्राप्त करने के लिए प्रबंध तथा निरीक्षकों 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 प्रबंध 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 निर्मित 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 प्रबंध 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 सर्वोत्तम 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 घनाढ्यपन (Prosperity) प्राप्त करना है।

### बोध प्रश्न 1

नोट: 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 तकनीकें, वे क्रियाएं हैं, 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 (अर्थात् 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, अर्थात् 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
<ul style="list-style-type: none"> <li>कार्य का आदेश तथा रूट क्लर्क</li> <li>अनुदेश— कार्ड क्लर्क</li> <li>समय व लागत क्लर्क</li> <li>शॉप अनुशासक</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>गैंग-बॉस</li> <li>मरम्मत बॉस</li> <li>गति बॉस</li> <li>निरीक्षक</li> </ul>

### ● 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 पद्धति 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 पद्धतियों 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 निर्मित 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 संलग्न नहीं किया जाना चाहिए।

### ● अपवाद सिद्धान्त (Exceptional Principal)

इस सिद्धान्त के अन्तर्गत, टेलर ने कहा था कि कार्य करने के मानकों का तथा लक्ष्यों की प्राप्ति के पारितोषिकों 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 सिद्धान्तों को लागू करने की निम्नलिखित तकनीकों पर ध्यान केन्द्रित किया:

- 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 टेलर: एक मूल्यांकन

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

- वैज्ञानिक सिद्धांत 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 बर्नार्ड (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 पद्धति का अपना प्रबंधकों के निर्णय के लिए बहुत कम स्थान प्रदान करता है। इसने कर्मचारियों/श्रमिकों के उत्तरदायित्व में भी वृद्धि की।

### बोध प्रश्न 2

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

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

1) वैज्ञानिक प्रबंधन 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. (2<sup>nd</sup> 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.

## 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 (सोल्डरिंग 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 फॉर्मेशनशिप 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 चाहिए:

- कार्यात्मक फोरमैनशिप
- गति अध्ययन
- समय अध्ययन
- भेदकारी-मात्रात्मक दर प्रणाली
- अपवाद सिद्धांत

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:

- 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 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 प्रबंधन 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 फ्रैंड्रिक 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 प्रबंधन 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 प्रबंधन दृष्टिकोण के विकास का इतिहास जानेंगे। हम इस प्रशासनिक प्रबंधन 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 प्रबंधन दृष्टिकोण का उद्भव

प्रशासनिक प्रबंधन 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 प्रबंधन दृष्टिकोण का बल औपचारिक संगठन संरचना पर था। तदनुसार, वैज्ञानिक प्रबंधन का आधारभूत यंत्र समय एवं गति का अध्ययन था, प्रशासनिक प्रबंधन दृष्टिकोण का औपचारिक संगठन चार्ट (Organisation Chart) था। प्रशासनिक प्रबंधन 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 प्रबंधन 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 सामान्य 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 मितव्ययिता 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, लिन्दल 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 कार्यो, 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**

- 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 प्रबंधन दृष्टिकोण के संदर्भ एवं पृष्ठभूमि पर चर्चा कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**3.3 प्रशासनिक प्रबंधन 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 करेंगे:

**3.3.1 हेनरी फेयोल के विचार**

हेनरी फेयोल को प्रशासनिक प्रबंधन सिद्धान्त का जनक कहा जाता है। उनका जन्म सन् 1841 में हुआ था। पेशे से वे एक इंजीनियर थे। उन्होंने एक खज़ाने 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 है: *जनरल एंड इंडस्ट्रीयल मैनेजमेंट (General and Industrial Management, 1916)* तथा *थ्योरी ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन इन दि स्टेट (Theory of Administration in the State, 1923)*।

हेनरी फेयोल के प्रशासनिक प्रबंधन सिद्धान्त में 14 सिद्धान्त हैं, जिनका वर्णन निम्न रूप में किया जा सकता है:

1) **पदसोपानीय संरचना (Hierarchical Structure)**

यह प्रशासनिक सिद्धान्त एक संगठन के पदसोपानीय 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 उत्पन्न 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 कार्यकर्ताओं 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, फेयोल 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 ढकेलता है।

14) **सहकार्य की भावना (Espirít 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 है: (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 हैं, 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।

(स्रोत: [www.managementstudyguide.com/management\\_functions.htm](http://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 लेफ्टिनेन्ट 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 ट्वेन्टिथ 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 साइन्स 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 कार्यो 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 "पोस्डकोर्ब (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 पदसोपान 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 हुईं। 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 निर्मित 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 लीडरशिप: 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 समझता 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 गैंग प्लैंक (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

नोट: 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 पोस्टडॉक्टोरेल 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 डॉहल 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 डॉहल के विचारों से सहमति व्यक्त करते हुए, ड्वाइट वाल्डो (दि एडमिनिस्ट्रेटिव स्टेट: ए स्टडी ऑफ दि पॉलिटिकल 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 कर्ता 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 पदसोपान 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 गैर-पारम्परिक, गैर-पदसोपानीय तथा गैर-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 निर्मित 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। फेयोल 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 साइन्स ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन (Papers on the Science of Administration, 1937) में परिलक्षित होता है।

### 3.5 प्रशासनिक प्रबंधन 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 प्रबंधन 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.com/organisation](http://www.yourarticlelibrary.com/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 प्रबंधन 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 गैर-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 है, 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, *प्राइमस (Primus)* तथा *आरडीरी (Ordinari)* जिसका क्रमशः 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 21<sup>st</sup> Century*, 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: Approaches 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 Theories 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 चाहिए:

- 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 चाहिए:

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

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:

- 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 चाहिए:

- 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।



---

## 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 नौकरशाही 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, श्रीपेरुमबूदूर, 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-प्रणालियों 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 निर्व्यक्तिकता 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 बाह्य व आंतरिक, के विशेष संदर्भ में प्रशासनिक संस्थाओं का संगठन के रूप में कार्यप्रणाली का विश्लेषण था। बाह्य 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 हैं।

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 हैं लेकिन मैक्स वेबर के द्वारा व्यवस्थित रूप से पूंजीवाद 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 हैं। यकीनन मेयर व क्रॉस (Meier and Krause, 2003) के अनुसार, सामान्य सैद्धांतिक मूलतत्व तथा नौकरशाही के अभिकरणों के प्रश्नों 'क्या', 'क्यों', '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? द्वितीय 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। नौकरशाही के विभिन्न परिप्रेक्ष्यों अध्ययन के पूर्व नौकरशाही की प्रकृति को संक्षेप में समझना आवश्यक है।

लोक प्रशासन के विद्वानों द्वारा नौकरशाही 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, दिवतीय दृष्टिकोण का अभिप्राय नौकरशाही की प्रक्रिया का सरलीकरण है।

आइसेन्सडॉट (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 प्रवृत्तियाँ संगठन में प्रदर्शित होती हैं।

आनुभविक अध्ययनों के आधार पर संगठनात्मक पक्ष एन्डलर (Ander, 1966) में घनात्मक दृष्टिकोण (सामर्थ्यवान) तथा ऋणात्मक दृष्टिकोण (निग्रह) के विशेष संदर्भ 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 उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए कर्मचारियों का कल्याण आवश्यक मानते हैं, वहीं निग्रहवादी कर्मचारियों के लिए बल एवं दंड का प्रयोग करते हैं। एन्डलर (ibid.) के अनुसार, जिन नौकरशाही 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 प्रासंगिक 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 शोधार्थियों के द्वारा स्वयं 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 सिद्धांतों 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 अर्थात् 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 कार्यक्षमता 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, सुचारु 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 दुरुपयोग 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 पृथक् 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 परिपूर्ण 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 नौकरशाही 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 प्रतिनिधित्व सरकार में नौकरशाही का सार गर्मित यथा प्रभावशील 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, विशिष्ट 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 शोधार्थियों को राजनीति व प्रशासन के दिग्भाजन 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 समाज 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 अधिकारियों की अयोग्यता में ही वृद्धि होगी।

भट्टाचार्य (Bhattacharya, 2008) ने मार्क्स के नौकरशाही अक्षमता पर दिए गए विचारों का सार इस प्रकार दिया, “वरिष्ठ (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। दिववेदी (Dwivedi, 1985) ने प्रेक्षित किया कि मार्क्स राज्य को तटस्थ निर्णायक के बजाए अंतर् 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 स्वयं 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 स्वयं 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 प्रवृत्ति 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, प्रवृत्तियों व परंपराओं 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 हैं।

#### 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, सामंतशाही 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 नौकरशाही 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 प्रवृत्ति 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 आत्मसात्कीकरण 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 जोर 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 कुलीनतंत्र 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**

**नोट:** 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 सिद्धान्तिक पकड़ को स्थापित किया है। मैक्स वेबर ने इस बात पर बल दिया है कि बुद्धिसंगत 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 प्रोटेस्टेंट एथिक ऐण्ड द स्पिरिट ऑफ कैपिटलिज्म (*The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*) को सामान्यतः 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 प्रभुत्व की आधारभूत प्रकृति के संदर्भ में वेबर चिरस्थायी बहस को संबोधित करने के लिए प्रवृत्त 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 आर्थिक 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 नौकरशाही 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 अनुशांसा 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 अनुभवों 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 आधुनिकीकरण 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 कार्यक्षमता में वृद्धि करना है। इसका कारण यह है कि प्रशासन के तकनीकी ज्ञान को प्राप्त कर कर्मचारी क्षमता का भरपूर प्रदर्शन करेंगे। कार्यक्षमता 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 व्यक्तिगत संवेगों अथवा अविवेकी आयामों के विपरीत हों। मुख्यतः वेबर प्रशिक्षण व लगातार प्रयासों के द्वारा कार्यों के सतत विकास के कार्यक्षेत्र उपलब्ध कराते हैं।

- **वेबर के आदर्श प्रकार की समीक्षा (Critique 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 पदसोपानीय कठोर व्यवसाय में वृद्धि होगी, अनेकार्थी नियमों का निर्माण, ढाँचे व कर्मचारियों पर व्यय अधिक होगा। व्यवहार में नौकरशाही परगोपनीय कार्यों का, सूक्ष्म परीक्षण से परकीयकरण, उद्योगतंत्र पर अति विश्वास का प्रभुत्व होता 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 करेंगे।

- **वेबर के नौकरशाही सिद्धांत के निहितार्थ (*Implications of Weber's Bureaucratic 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 उत्पत्ति 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 सामंतीशाही 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, व्यक्तिगत 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 दुरुपयोग को सीमित करने के कई तरीके सुझाए थे जैसे सहशासन, शक्ति का पृथकरण, 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 विद्वानों 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 निम्नांकित 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 नियंत्रण एवं अनुकूलन की समस्या पर ध्यान केन्द्रित करता है। इस विचारधारा का प्रमुख योगदान नौकरशाही व्यवहार को संसाधनों के आशावाद से जोड़ना था। इस उपागम के अंतर्गत टुलौक, बुकानन एवं निसकानन (Tullock, Buchanan and Niskanen) 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 स्वयं 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 स्वयं के पेशे की संभावनाओं खासतौर से स्वयं 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। उदाहरणस्वरूप, निसकानन (Niskanen) 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 इलियट जैक्स (Elliott Jaques) ने अपनी पुस्तक नौकरशाही का सामान्य सिद्धांत (A General Theory of Bureaucracy) में पूर्वानुमान 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 हैं जिससे संगठन अपनी शक्ति को आत्मसात् करे न कि दृष्टिक्रिया 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 मंत्रालय के एक हिमनदी धातु परियोजना (Glacier Metal Project) से प्राप्त अनुभव के आधार पर इलियट 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 स्रोत के द्वारा एक दूसरे से संबंधता 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 सकें।

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 नौकरशाही 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 प्रवृत्ति 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। *द्वितीयक* नौकरशाही का सामान्य सिद्धांत पारंपरिक नौकरशाही के सिद्धांत के स्थान पर आया है। जैक्स ने स्वयं स्वीकारा कि वर्तमान की व्यवस्था व्यक्ति समर्पित अधिक है। अतः जैक्स 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**

नोट: 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 हैं। जैसे कि पूर्व इंगित किया गया है कि बहुसंख्यक समाजों 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। पुनरवलोकन 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।

शूमपीटर (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। राबर्ट्स (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 व्यक्तियों का आपस में संबंध स्थापित करना तथा सरकार व नागरिकों के अंतर्संबंध से एक वृहद् समूह का निर्माण होता है।

### 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) 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 नौकरशाही की गतिविधियाँ व्यावहारिक 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 अंतर्निहित प्रवृत्ति 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 व्यक्तिगत 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। हालांकि 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 बढ़ोतरी 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](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

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, नौकरशाही की भूमिका सार्वभौमिक वर्ग के समान है।
  - हीगल के द्वारा आधुनिक नौकरशाही की कल्पना की गई है, जिसमें योग्यता, कार्यालय का पृथक्करण तथा पदसोपान जैसी विशेषताएँ 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 सवर्धित 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 नौकरशाही की प्रवृत्ति 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 नौकरशाही 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 हैं।
  - नवीन लोक सेवा लोकतंत्रिक नागरिकता, जनसहभागिता तथा समुदाय, प्रशासन ही अनिवार्यता का समर्थन करता है।