# खंड 3
# लोक नीति परिप्रेक्ष्य

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

# इकाई 8 लोक नीति दृष्टिकोण*

**इकाई की रूपरेखा**


8.0 उद्देश्य

8.1 प्रस्तावना

8.2 लोक नीति दृष्टिकोण का स्वरूप

8.3 लोक नीति दृष्टिकोण का उद्‌गम तथा विकास

8.4 लोक नीति दृष्टिकोण पर विभिन्न विचार

8.5 लोक नीति के कुछ चयनित मॉडल/दृष्टिकोण

8.6 लोक नीति दृष्टिकोण की सीमायें

8.7 निष्कर्ष

8.8 शब्दावली

8.9 संदर्भ लेख

8.10 बोध प्रश्नों के उत्तर


## 8.0 उद्देश्य

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

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

## 8.1 प्रस्तावना

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


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

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

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

## 8.2 लोक नीति दृष्टिकोण का स्वरूप

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 8.3 लोक नीति दृष्टिकोण का उद्‌गम तथा विकास

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

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

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

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

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

**बोध प्रश्न 1**

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

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

1) लोक नीति से आप क्या समझते हैं?

.....

.....

.....

.....

2) मॉडल और दृष्टिकोण के बीच अन्तर स्पष्ट कीजिये।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

## 8.4 लोक नीति दृष्टिकोण पर विभिन्न विचार

### लोक नीति दृष्टिकोण पर लासवेल के विचार

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

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

i) नीति विश्लेषण : इसका सम्बन्ध नीति प्रक्रिया का ज्ञान

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

## लोक नीति दृष्टिकोण की ओर साईमन का योगदान

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

## लोकनीति दृष्टिकोण पर लिंडब्लोम (Lindblom) के विचार

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

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

## लोक नीति दृष्टिकोण पर इसटन (Easton) के विचार

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

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

## लोक नीति का विकेरियन दृष्टिकोण

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

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

## लोक नीति निर्माण पर ड्रॉर की अवधारणा

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

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

**बोध प्रश्न 2**

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

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

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

.....

.....

.....

.....

.....

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

.....

.....

.....

.....

.....

## 8.5 लोक नीति के कुछ चयनित मॉडल/दृष्टिकोण

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

## लोक नीति का संस्थागत दृष्टिकोण

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

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

ii) लोक नीति का प्रयोग वैश्विक होता है।

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

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

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

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

## तर्कसंगत लोकनीति मॉडल

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

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

एक नीति निर्धारक जो तर्कसंगत नीति को मानता है वहः

- समाज के सभी मूल्य प्राथमिकता तथा उनके भार का ज्ञान

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

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

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

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

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

## अभिजात वर्ग-जनसमुदाय सिद्वान्तः अभिजात वर्ग के अधिमान अनुरूप नीति। (Elite Mass Theory: Policy as Elite Preference)

यह मॉडल सी. राईट मिल (C. Wright Mills, 1956) द्वारा दिया गया। इस सिद्वान्त के अनुसार, लोक नीतियाँ अभिजात वर्ग के आधार पर बनाई जाती हैं। यह सिद्वान्त मानता है कि आम जनता लोक नीति को लेकर उदासीन और पूर्ण रूप से सूचित भी नहीं होते। अभिजात वर्ग नीति में लोक हित को प्रभावित करते हैं ओर आम जनता नीति को प्रभावित नहीं करते हैं।

डाई (Dye, 2004) ने अभिजात वर्ग-जनसमुदाय सिद्वान्त का वर्णन निम्न रूप में दियाः

i) समाज दो भागों में विभाजित है– जिनके पास अधिकार है और वे जिनके पास अधिकार नहीं होते। समाज के कुछ लोग ही नीति को प्रभावित करते हैं।

ii) जो शासन कहते हैं, वे जनसमुदाय से नहीं होते। अभिजात वर्ग समाज के उच्च भाग से आते हैं।

iii) गैर अभिजात वर्ग का अभिजात वर्ग की ओर विकास एक धीमी और सतत् प्रक्रिया है ताकि स्थिरता बनी रहें। केवल उन्ही गैर अभिजात वर्ग के लोगों को अभिजात वर्ग के

शासन समूह में सम्मिलित किया जाता है, जिन्होंने अभिजात वर्ग की मानसिकता को अपना लिया है।

iv) सामाजिक प्रणाली के आधार पर अभिजात वर्ग आम सहमती बनाते हैं। अमेरिका में अभिजात वर्ग की आम सहमती ही निजी सम्पत्ति, सीमित प्रशासन और व्यक्तिगत स्वतन्त्रता को पवित्रता प्रदान करता है।

v) लोक नीति अभिजात वर्ग के मूल्यों को दर्शता है, न कि जनसमुदाय की मांगों को। लोक नीति में परिवर्तन वृद्विशील है न कि क्रांतिकारी।

vi) सक्रिय अभिजात वर्ग उदासीन जनसमुदाय से कम ही प्रभावित होती है। जनसमुदाय, अभिजात वर्ग को प्रभावित नहीं करते, इसका उल्टा ही सत्य है।

राजनीतिक दृष्टिकोण में, नीति मूल्यांकन की भूमिका नीति निर्माण में अहम नहीं। लिण्डब्लाम कहते हैं कि उच्च निर्णय सभी कारकों/सहयोगियों की आपस में समझौते से आता है।

इस सिद्वान्त का एक प्रभाव यह है कि लोक नीति में जो भी नवाचार होता है, वह अभिजात वर्ग के स्वंय के प्राथमिकता और मूल्यों के परिवर्तन से आता है। प्रणाली को बचाये रखने के लिये यह भी सत्य है कि अभिजात वर्ग के निर्णय लोक कल्याण के लिये होता है। अभिजात वर्ग प्रधान लोक नीति का अर्थ यह नहीं है कि नीति जनसमुदाय के प्रति शत्रुतापूर्ण होगी।

## राजनैतिक लोक नीति दृष्टिकोण (Political Public Policy Approach)

तर्कसंगतता दृष्टिकोण से अलहदा राजनैतिक लोक नीति दृष्टिकोण है। लॉरेक्स लाईन्न और पीटर डीलोन (Laurence Lynn and Peter deLeon) ने इस अवधारणा को दिया। नीति विश्लेषण तार्किक प्रक्रिया है, अतः यह मूल्यों के विरोधाभ्यास को नहीं सुलझा सकती है। वहीं दूसरी ओर राजनीति संघर्ष का प्रबंधन है। जनसमुदाय का अपना दृष्टिकोण होता है; सामाजिक समस्याओं को लेकर और सरकार को किस प्रकार इनका निदान करना चाहिये। इसलिये नीति निर्माताओं को राजनैतिक प्रणाली का सहारा लेना होता है। नीति विश्लेषण का राजनैतिक दृष्टिकोण निम्न बिन्दुओं पर जोऱ देता हैः

i) समाज की उन समस्याओं को पहचानना, जिनमें सरकारी हस्तक्षेप की आवश्यकता है।

ii) नीति निर्माण प्रक्रिया में विभिन्न विरोधाभ्यास मूल्यों के बीच उचित संतुलन बनाये रखना।

iii) विभिन्न समूहों के लिये एक सार्वजनिक लाभप्रद हल निकालना।

iv) सहयोगी दल प्राप्त करने के लिये समझौता, सुलाह और सौदेबाजी करना।

## नीति निर्माण रणनीति नियोजन सिद्धान्त

राजनैतिक दृष्टिकोण में नीति विश्लेषण, नीति निर्माण प्राक्रय से दष्यम स्थान पर आती है। इस दृष्टिकोण के अन्तर्गत अल्पकाल की मांगों और दीर्घकाल की रणनीति (Strategy) का सुन्दर संयोग किया जाता है। रणनीतिक योजना का मुख्य उद्देश्य निर्णय लेना होता हैं, परन्तु वह तार्किक विश्लेषण को आर्थिक और राजनैतिक विश्लेषण से बरवूबी जोड़ती है। परन्तु रणनीतिक योजना में सरकार यंत्रवत् रूप से असफलता नहीं प्राप्त कर लेती हैं, क्योंकि सरकार व्यवसाय नीति की पुस्तकों में दिये गये रैच्तिक, क्रमबद्व मॉडल को अपना नहीं सकती।

## 8.6 लोक नीति दृष्टिकोण की सीमाएं

इस इकाई में जिन सिद्वान्तों और मॉडल पर चर्चा की गयी वह नीति निर्माण के सम्बन्ध में कपोल-कल्पना है। यह वास्तविक नीति निर्माण प्रक्रिया के परिलक्ष्ण करने के तरीके हैं। नीति विज्ञान के विकास में यह मॉडल उपयोग यंत्र है। यह भी सही है कि प्रशासनिक वास्तविकता इतनी जटिल है कि पूर्ण रूप से मॉडल में परिलक्षित नहीं की जा सकती है। इस बात को ध्यान में रखते हुये विभिन्न मॉडल पर चर्चा की गयी है, जो नीति निर्माण प्रक्रिया के अलग-अलग आयामों पर रोशनी डालते हैं।

लोक नीति एक वांछित विषय है यदि यह गरीबी, रंग भेद, जुर्म को समाप्त कर सके, शांती फैला सके, स्वच्छ वायु और जल का प्रंबध कर सके। परन्तु लोक नीति के गंभीर अध्ययन में यह याद रखना जरूरी है कि नीति दृष्टिकोण की अपनी सीमायें हैं। कई सामाजिक समस्यायें लगातार बनी हुई हैं। उदाहरण के लिये यदि गरीबी रेखा को इस प्रकार परिभाषित किया जाये कि एक तिहाई लोग गरीबी रेखा के नीचे रहे तो इस समस्या का निदान नहीं हो सकता है। इसी प्रकार दूसरे समूह के लिये समस्या खड़ी हो जाती है।

दूसरी सीमा यह है कि अपेक्षायें, राजनैतिक प्रणाली की क्षमता से अधिक होते हैं। बहुत से आर्थिक और सामाजिक क्षमतायें ऐसी हैं, जिनका उपयोग सरकार द्वारा पूर्ण रूप से नहीं हो पाता है। उदाहरण के लिये कुछ छात्र सरकारी स्कूल में नहीं पढ पाते हैं, सरकारी कोशिश के बाद भी क्योंकि सरकार समाज में परिवर्तन लाने में असमर्थ होती है। कई बार सामाजिक समस्या के कारण और परिणाम अस्वाभाविक होते हैं और नीति समस्या को जड़ से समाप्त करने में असमर्थ होती है।

तीसरी सीमा है कि कई बार सामाजिक समस्या इतनी जटिल होती है कि समस्या का निदान, समस्या से अधिक महंगा होता है। उदाहरण के लिये दंगे, तनाव अथवा हिंसा को रोकने के लिये दमनकारी नीति अपनायी जाती है। जो लोकतंत्र के लिये मंहगा साबित होता है।

चौथी सीमा है कि लोकतांत्रिक व्यवस्था पूर्ण रूप से तर्कसंगत नीति के लिये उपयुक्त नहीं है। विरोधाभ्यास यह आता है कि अधिकांश सामाजिक समस्याओं का हल तर्क से आता है। परन्तु लोकतंत्र में अभिजात वर्ग की प्राथमिकताएं समूह के हित अथवा जनसमुदाय के हित सर्वोपरि होते हैं, जो हमेशा तार्किक नहीं होते। ऐसे में यह हमेशा संभव है कि लोकतंत्र में तर्क की तिलानजलि देकर नीति का गठन हो।

**बोध प्रश्न 3**

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

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

1) अभिजात वर्ग– जनसमुदाय सिद्वान्त और रणनीति योजना दृष्टिकोण की विशेषतायें बताये।

.....

.....

.....

.....

2) लोक नीति दृष्टिकोण की सीमायें क्या हैं?

.....

.....

.....

.....

## 8.7 निष्कर्ष

इस इकाई में लोक नीति के विभिन्न अर्थ, महत्व, दृष्टिकोण, और मॉडल की चर्चा की गयी। लोक नीति दृष्टिकोण में सरकार, जो नीति निर्धारण करती हैं और जनता जिनके लिये यह नीति बनती है, दोनों के परस्पर संबंध देखे गये हैं। यह देखा गया है कि मॉडल बनाने वाले वैज्ञानिकों का कार्य है सैधान्तिक ढाँचा तैयार करना, जिससे लोक नीति प्रणाली का सरलीकरण किया जा सके। इन दृष्टिकोण तथा मॉडल की तभी उपयोगिता है जब वे सामाजिक समस्याओं को सरल कर सके। नीति दृष्टिकोण में लगातार यह प्रयास और खोज रहती है कि आधुनिक विज्ञान और तकनीकि को किस प्रकार समस्याओं पर लागू किया जा सके ताकि सबसे लाभप्रद कदम उठाया जा सके। अतः लोक नीति दृष्टिकोण में सरकार और जनसमुदाय का अध्ययन है। सरकार इन नीतिओं का उपयोग कर जनता की समस्याओं को सुलझा सकते हैं।

## 8.8 शब्दावली

**परिबद्व तर्कसंगता (Bounded Rationality):** हर्बल साईमन के ''एडमिनिस्ट्रेटिव बिहेवियर'' में यह अवधारणा दी गयी है। साईमन के अनुसार मानवीय व्यवहार न तो पूर्ण रूप से समझदारी का होता है और न ही गैर समझदारी का। इसकी अपनी सीमा होती है। अतः निर्णय कभी भी निर्णयकर्ता द्वारा यथा संभव निर्णय नहीं होता अपितु वह होता है जो संतुष्ट कर सके।

**प्रबुद्धता (Enlightenment):** 18 वी शताब्दी के प्रारम्भिक दौर की यह एक दार्शनिक आन्दोलन है, जिसके अन्तर्गत कई सिद्वान्त कारी तथा दर्शणशास्त्रीओं ने नयों सामाजिक और राजनैतिक दर्शन दिये, जो तथ्य, तर्क और प्राकृतिक विज्ञान पर आधारित थे।

**नीति का वातावरण (Policy Environment):** सार्वजनिक प्रक्रिया प्रणाली पर आधारित होती है तथा जिस वातावरण से उसकी उत्पत्ति होती है उस पर निर्भर करती है और प्रभावित होती है।

**लग-भग संतोष योग्य (Satisficing):** संतोषजनक दिये गये सीमाओं में रहते हुये जो सबसे अच्छा निर्णय लिया जा सके।

## 8.9 संदर्भ लेख

Anderson, J. E.(1984 ). *Public Policy-Making.* Boston, U.S :Houghton Mifflin.

Braybrooke, D and Lindblom, C. E.(1968). *A Strategy of Decision*, New York, U.S: Free Press.

Cochran, C. and Malone, E.F (1995). *Public Policy : Perspectives and Choices.* New York, U.S.: McGraw Hill.

Dror, Y.( 1964). Muddling through - Science or Inertia?.*Public Administration Review,* Vol. 24.

Dror, Y. (1989). *Public Policy-Making Re-examined,* New Brunswick: Transaction Publishers.

Dye, T. R. (2004). *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, N. J: Englewood Cliffs.

Easton, D. (1965). *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs. N.J.: PrenticeHall.

Etzioni, A. (1967). Mixed Scanning : A 'Third' Approach to Decision-making. *Public Administration Review*, Vol. 27.

Nicholas,H.(2018). *Public Administration and Public Affairs*. New Delhi, India: PHI Learning.

Hogwood, B. and Lewis, G. (1984). *Policy Analysis for the Real World,*Oxford, U.K: Oxford University Press.

Huitt, R. (1968).Political Feasibility. In Austin Ranney (Ed.).*Political Science and Public Policy,*Chicago, U.S: Markham.

IGNOU (1998).*BDP Course Material,* EPA-06 Public Policy, Block No. 8.

Lindblom, C. (1968).*The Policy-Making Process,*Englewood Cliffs, U.S: Prentice-Hall.

Lindblom, Charles (1959). The Science of Muddling Through, *Public Administration Review.* Vol. 19.

Lindblom, C. and Woodhouse, E.J. (1998). *The Policy-Making Process.*Englewood Cliffs, U.S: Prentice-Hall.

Lineberry, R. L., 1984, *American Public Policy: What Government Does and What Difference it Makes*.New York, U.S: Marcel Dekker.

Lynn, L. (1987). *Managing Public Policy,* Boston, U.S. Little Brown.

Parsons, W.(1995).*Public Policy*, Cheltenhom, U.K: Edward Elgar.

Peters, B. G. (1999). *American Public Policy,* U.K: Chatham House.

Simon, H. (1955). A Behavioural Model of Rational Choice, *Quarterly Journal of Economics,* Vol. 69.

Simon, Herbert (1957). *Administrative Behaviour,* Macmillan, London.

Vickers, G. (1965).*The Art of Judgement*.London. Chapman.

Weber, M. (1978). Bureaucracy.In H. Geath and C.W. Mills (Trans.) *From Max Weber : Essay in Sociology*, New York. Oxford University Press.

## 8.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

**बोध प्रश्न 1**

1) आपके उत्तर में निम्न बातें को शामिल होना चाहिये।

- सार्वजनिक कम्पनी वह है, जिसमें आप जनमानस के हितों की रक्षा हेतु सरकारी हस्तक्षेप जरूरी है।
- नीति को जनसमुदाय के लिये बनाया जायेगा।
- नीति निर्माण सरकार द्वारा किया जायेगा।
- नीति निर्माण किसी घटना/विवाद के परिदृष्य में किया जायेगा और उपाय निकाले जायेगे।
- नीति वह है जो सरकार करना या न करना चाहती है।
- नीति सरकार का अध्ययन है।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिये।

- किसी विषय को समझने के लिये दृष्टिकोण एक विधि है।
- दृष्टिकोण से किसी घटना को समझने के बौद्विक सूत्र मिलते हैं।
- दृष्टिकोण घटना के व्यापक विषयों को स्पष्ट रूप से परिभाषित अवधाराणाओं में आत्मसात कहता है।
- एक दृष्टिकोण किसी सिद्वान्त का प्रमुख भाग हो सकता है।
- एक मॉडल वास्तविक जीवन के कुछ पहलुओं का सरल प्रतिनिधित्व है।
- मॉडल, असंगत कारकों से ध्यान हटाता है।
- मॉडल शोध को प्रत्यक्ष रूप से निर्देशित करने के लिये बौद्विक संरचना है।
- आकड़ों को श्रेणीवार करने के लिये मॉडल तत्वों का उपयोग करता है।

**बोध प्रश्न 2**

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहियेः

- साईमन ने निर्णय विश्लेषण में दो कार्य बताये।
- साईमन के अनुसार, विश्लेषण मानवीय तर्कशक्ति की सीमाओं को ध्यान में रखता है।
- साईमन के अनुसार नीति विश्लेषण में संगठन के वातावरण को निर्मित करना होता है।
- लिंडब्लोम ने साईमन के तर्कसंगतता दृष्टिकोण को नकार दिया।
- लिंडब्लोम ने सत्ता और सत्ता के परस्परता की बात कही।
- लिंडब्लोम ने माना कि नीति धीरे-धीरे बढ़ती है और विगत के परिवर्तन इसमें समाहित होते हैं।
- इसटन के अनुसार, नीति प्रक्रिया आदनों और इनके परिणाम का अध्ययन है।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होनी चाहियेः

- तर्कसंगतता दृष्टिकोण के अन्तर्गत नीति निर्धारण विभिन्न विकल्पों में से तार्किक चयन है।
- तर्कसंगतता में सबसे अच्छे विकल्प का चयन किया जाता है।
- शुद्व मूल्य को अधिकतम करना तर्कसंगतता दृष्टिकोण का लक्ष्य है।

- इस दृष्टिकोण में प्राथमिकता पर ध्यान देना, लक्ष्यों को स्पष्ट करना, परिणामों की तुलना करना तथा सबसे बेहतर नीति विकल्प का चयन करना सम्मिलित है।
- समूह मॉडल नीति के हाईड्रोलिक सिद्वान्त पर आधारित है।
- समूह सिद्वान्त के अनुसार, लोक नीति वर्ग संघर्ष का नतीजा हैं।
- नीति निर्माता किसी वर्ग विशेष की मांगें, सौदेबाजी और संघर्ष को ध्यान में रखकर बनाते हैं।

**बोध प्रश्न 3**

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहियेः
   - अभिजात वर्ग जनसमुदाय मॉडल में अभिजात वर्ग की प्राथमिकतायें और मूल्यों को केन्द्र में रखा गया है।
   - यह मानता है कि अभिजात वर्ग जनसमुदाय के नीति सम्बन्धी विचारों को प्रभावित करता हैं।
   - लोक नीति में नवाचार तब आता है जब अभिजात वर्ग अपने प्राथमिकता और मूल्यों को पुनः परिभाषित करते हैं।
   - रणनीति दृष्टिकोण तर्कसंगत विश्लेषण को आर्थिक और राजनैतिक विश्लेषण के साथ समायोजित करता है।
2) आपके उत्तर में निम्न कों शामिल होना चाहियेः
   - किसी घटना की परिभाषा नीति के सफल होने में बाधा हो सकती है।
   - कई आर्थिक और सामाजिक शक्तियॉ है जिनका इस्तमाल सरकार नहीं कर सकती है।
   - सामाजिक समस्या के असमान्य कारण और परिणाम हो सकते हैं और कोई एक नीति इसका निवारण नहीं कर सकती है।
   - भाषा और प्रेस की स्वतन्त्रता और नीति के बीच संघर्ष हो सकता है।
   - नीति निर्माण में सर्वधा तर्कसंगता नहीं हो सकती है।

# इकाई 9 नीति विज्ञान दृष्टिकोण*

**इकाई की रूपरेखा**


9.0 उद्देश्य

9.1 प्रस्तावना

9.2 नीति विज्ञान दृष्टिकोण का स्वरूप

9.3 नीति विज्ञानों पर लासवेल का दृष्टिकोण

9.3.1 बहुविषयात्मक परिप्रेक्ष्य

9.3.2 परिप्रेक्ष्यात्मक एवं समस्या-उन्मुख दृष्टिकोण

9.3.3 स्पष्ट आदर्शात्मक दृष्टिकोण

9.4 नीति विज्ञान दृष्टिकोण का क्षेत्र एवं विस्तार

9.5 नीति विज्ञान दृष्टिकोण की समीक्षा

9.6 नई दिशाएँ तथा दृष्टिकोण

9.7 निष्कर्ष

9.8 शब्दावली

9.9 संदर्भ लेख

9.10 बोध प्रश्नों के उत्तर


## 9.0 उद्देश्य

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

- नीति विज्ञानों के महत्व तथा प्रकृति;
- नीति विज्ञान दृष्टिकोण के अर्थ तथा क्षेत्र की व्याख्या;
- नीति विज्ञान दृष्टिकोण का विश्लेषण; और
- नीति विज्ञान पर नए दृष्टिकोणों तथा दिशाओं का स्वरूप।

## 9.1 प्रस्तावना

नीति प्रक्रिया के सिद्धान्त, मॉडल तथा दृष्टिकोण आज तक प्रभावी बने हुए हैं, क्योंकि विद्वानों ने उन्हें लोकनीति के महत्वपूर्ण पक्षों की व्याख्या के लिए उपयोगी पाया है। लेकिन, अधिकतर समाज विज्ञान सिद्धान्तों की तरह, नीति विज्ञान दृष्टिकोण तथा मॉडल लोक प्रक्रिया में अभिभूत सभी पक्षों का अर्थ समझाने में असफल रहे हैं। हाईनमेन आदि (Heineman, *et.al.,* 2002) ने कहा है, "खोज की वैज्ञानिक पद्धतियों के विकास के बावजूद भी नीति विश्लेषण ने नीति निर्माताओं के ऊपर कोई बड़ा सारगर्भित प्रभाव नहीं छोड़ा। नीति विश्लेषक उन शक्ति केन्द्रों से दूर रहे, जहाँ नीतिगत निर्णय लिए जाते हैं।"

लासवेल (1951) ने कहा है, "हम नीति विज्ञानों को नीति निर्माण तथा नीति क्रियान्वयन प्रक्रिया तथा आँकड़ों के स्रोत तथा एक समय विशेष की नीतिगत समस्याओं से संगत प्रदान की गई व्याख्याओं से सम्बन्धित विषयों के रूप में विचार कर सकते हैं।"


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

नीति विज्ञान एक महत्वपूर्ण क्षेत्र है, जिसने नीति समुदाय का व्यापक रूप से ध्यान आकर्षित किया है। एक अवधारणा या एक शब्दावली के रूप में नीति विज्ञान लोकनीति का एक व्यवस्थित तथा वैज्ञानिक अध्ययन है। यह लोक नीति के प्रति सामान्य दृष्टिकोण को अद्यतन स्वीकार्यता है। ऐतिहासिक दृष्टि से नीति विज्ञान बहुत पुरातन है, जब हम इसे लोक नीति तथा लोक सलाह के प्रति सामान्य दृष्टिकोण के संदर्भ में देखते हैं। इसकी ऐतिहासिक विकास या प्रगति समाजशास्त्रियों तथा सामाजिक-राजनीतिक घटनाओं के जटिल अन्तर्क्रियाओं पर निर्भर रहा है।

आजकल निष्पक्ष, अनुभवजन्य तथा मूल्यात्मक तथ्यों को पैदा करने में नीति विज्ञानों की विश्वसनीयता की आलोचना तथा संदेहवाद (Scepticism) निरंतर बढ़ रही है। वैज्ञानिक तार्किकता, जो एक समय पर इसका केन्द्र बिन्दु था, समाज के व्यापक तर्क सिद्धान्त से विस्थापित की जा रही है। आज नीति विज्ञान समाज-संगत ज्ञान के लिए नई तथा पुरानी आकांक्षाओं से ऊपर चली गई हैं। नीति विज्ञान ने, अनेकों समाज विज्ञानों की तरह, कोई ऐसा सिद्धान्त स्थापित नहीं किया, जिसे मैककूल (McCool, 1995) ने "प्रभावी मुख्य सैद्धान्तिक परंपरा" कहा या जिसे थॉमस कूहन (Thomas Kuhn,1970) ने प्राकृतिक विज्ञानों में, एक "पैराडाइम" (Paradigm) कहा। इसका अर्थ यह है कि विभिन्न पुस्तकों तथा नीति अध्ययनों में शब्दावली में व्यापक भिन्नता के कारण नीति विज्ञान दृष्टिकोण विकसित करना कठिन है। उदाहरण के लिए, मैककूल का कहना है कि शब्दावलियों (Terms) में अवधारणात्मक भिन्नता अस्पष्ट (Indistinct) है। परंतु दृष्टिकोण का विकास करना तथा परीक्षण करने के कार्य महत्वपूर्ण हैं, क्योंकि यहीं वे यंत्र हैं, जोकि लोक नीति के व्यापक प्रश्न को समझने में हमारी सहायता करते हैं। अतः नीति विज्ञान के विद्वानों को नीति-निर्माण की प्रक्रिया के वैज्ञानिक आधारों पर सिद्धान्त निर्माण में जीवंत (Vibrant) रहना चाहिए। यह इकाई नीति विज्ञानों पर हैरल्ड लासवेल (Harold Lasswell) तथा अन्य लोक नीति वैज्ञानिकों के विचारों तथा दृष्टिकोणों का परीक्षण करती है। इसके अतिरिक्त, यह नीति विज्ञान की प्रकृति तथा भूमिका की चर्चा करती है। यह नीति विज्ञानों की चुनौतियों का परीक्षण भी करती है तथा उन रास्तों या उपायों को भी प्रस्तावित करती है, जिनके द्वारा नीति विज्ञानों को संशोधित किया जा सकता है।

## 9.2 नीति विज्ञान दृष्टिकोण का स्वरूप

"नीति विज्ञान" की अवधारणा का सर्वप्रथम निर्माण लासवेल ने सन् 1951 में सह-संपादक डेनियल लरनर (Daniel Lerner) के साथ लिखी अपनी पुस्तक *"दि पॉलिसी ओरियेंटेशन" (The Policy Orientation)* में किया था। यह पुस्तक सामाजिक समस्याओं को सुलझाने के लिए खोज के एक नए क्षेत्र का निर्माण करने की तरफ प्रथम व्यवस्थिति प्रयास समझी जाती है। लासवेल ने अपने निबंध *"दि पॉलिसी ओरियेंटेशन"* में डुययी (Dewey) को उस लोक नीति के रूप में स्वीकार किया है, जिसकी रुचि समाज की क्रियाओं के मूल्यांकन तथा पुनर्रचना में अधिक थी अपेक्षाकृत उच्चतर कपोलकल्पना (Abstractions) के विषय में उच्चतर (Ratiocination) के जिससे उसके मूल्यों को लिया है। लासवेल (1951) "समाज-संगत ज्ञान" को निर्मित्त करने तथा लागू करने के विषय की परिभाषा करने के प्रयासों के परिणाम (Culmination) के रूप में नीति विज्ञानों का वर्णन करते है। लासवेल की नीति विज्ञानों की दृष्टि बहु-विषयक, संदर्भात्मक, समस्यापरक तथा स्पष्ट रूप से मूल्यात्मक/आदर्शात्मक है। इन महत्वाकांक्षी उद्देश्यों की प्राप्ति बीसवीं सदी के दूसरे उत्तरार्ध में नीति विज्ञान समुदाय की चिंता बन गई। अनेक विद्वानों के योगदानों, यद्यपि अलग-अलग केन्द्रबिन्दु थे, का नीति विज्ञानों की स्वीकार्यता तथा विकास पर स्पष्ट प्रभाव पड़ा। ब्रुक्स (Brooks, 1983) ने जोड़ते हुए कहा, "नीति विज्ञान सबसे अधिक अद्यतन है और निश्चित

रूप से स्वतंत्र लाभप्रद स्थिति (Vantage Point) के लिए इस खोज (Quest) की स्पष्ट अभिव्यक्ति है, राजनीतिक दौड़ (Fray) से ऊपर निष्पक्ष आधार वाली है, जिस पर नीतिगत निर्णय लिए जा सकते हैं।

नीति विज्ञान नीति निर्माण प्रक्रियाओं के प्रति एक तर्कसंगत दृष्टिकोण है। बी. सुब्रामन्यम (1980) "नीति विज्ञान का चित्रण समय से काफी पूर्व चिन्हित नीतिगत समस्याओं के लिए सामाजिक, भौतिक तथा प्राकृतिक विज्ञानों में सभी संगत ज्ञान की क्रियान्विति के रूप में किया है।" तार्किक मॉडल/ प्रारूप में वैज्ञानिक नियोजन के प्रति प्रतिबद्धता शामिल होती है। इसका तात्पर्य निर्णयन के पारम्परिक दृष्टिकोणों का एक कायाकल्प है। लेकिन डंकन मैकरे (Duncan MacRae) के प्रेत (Spectre) का इस सुझाव द्वारा बचाव (Ward off) किया गया है कि नीति निर्माण में अधिक तार्किकता की प्राप्ति के लिए नीति विश्लेषण संस्कृति पैदा की जानी चाहिए। इस नीति विश्लेषण संस्कृति की तीन प्रमुख विशेषताएँ हैं, जैसा कि डोर (Dror) के अग्रणी (Pioneering) लेखों में पता चलता है:

1) तकनीकी विशेषज्ञ जो निर्णयों के नैतिक निहितार्थों के प्रति संवेदनशील हैं।

2) सरकार के शोधार्थियों के बीच सर्वाधिक सहयोग।

3) एक विशेषज्ञ सत्ताधारी वर्ग के लोकतंत्र विरोधी दिरवावट (Spectre) से बचने के लिए एक सूचना सम्पन्न नागरिक।

लासवेल से डोर तक, नीति विज्ञान में केन्द्रीय विचार के साथ चयन का सिद्धान्त जुड़ा है, नीति चयन के निर्णयन के प्रति एक दृष्टिकोण। नेगल (Nagel) (1980) ने विचार अभिव्यक्त करते हुए कहा है, "जैसे समाज विज्ञान परिकल्पना, भविष्यवाणी, कारक तथा अधिकतम प्राप्त करने का विश्लेषण करता है, उसके साथ ही संभावित परिसर (Premises) की एक संरचना का विकास होता है, जिसका प्रयोग निष्कर्ष निकालने के लिए किया जा सकता है, जिस प्रकार रसायनशास्त्र नए तत्वों की उपस्थिति को चिन्हित या निष्कर्षित करने में उनकी प्रायोगिक या अनुभवजन्य खोज से पहले ही समर्थ हो गया था। नीति अध्ययनों तथा नीति विश्लेषकों के प्रशिक्षण को समर्पित अनेकों लेखों तथा पुस्तकें इस सत्य को उजागर करती हैं कि नीति विज्ञान एक वैज्ञानिक पद्धति है, जो तार्किक निर्णय निर्माण में विशेषज्ञ व्यावसायिक विश्लेषकों के विकास के इर्द-गिर्द केन्द्रित है। इन व्यावसायिकों के उन्मुखीकरण के लिए प्रमाण नेगल के नीति विश्लेषण के तरीकों के विचार विमर्श या चर्चाओं में देखा जा सकता है, जिसमें मुख्यतः निर्णय सिद्धान्त को सर्वाधिकता के सिद्धान्तों की समीक्षा शामिल है। नेगल नैतिकता के कोड, व्यावसायीकरण तथा संस्थागत अवरोधों के विकास की वकालत करता है।

वाई ड्रोर (Y. Dror 1971) तथा विषय पर अधिकतम लेखक इस तथ्य पर सहमत नजर आते हैं कि नीति विज्ञान अन्तर्विषयक दृष्टिकोण का भाग है, जो मुख्य रूप से व्यवस्थित ज्ञान, संरचनात्मक तार्किकता तथा संगठित क्रिया के प्रयोग द्वारा नीति प्रक्रिया के सुधार करने से जुड़ा है। ड्रोर, जिस विषय पर बल देता है वह है कि नीति विज्ञान "पृथक (Discreet) नीतिगत समस्याओं के सार मत विषय (Substantive Content) के साथ सीधे रूप से संबद्ध न होकर अधिक अच्छी नीति निर्माण के लिए व्यवस्थाओं तथा ज्ञान के सुधारे हुए तरीकों से जुड़ा है।" इसी प्रकार से, लासवेल (*op. cit.*) भी बल देता है कि "निर्णय प्रक्रिया का ज्ञान में नीतियाँ कैसे बनती हैं और क्रियान्वित की जाती हैं का व्यवस्थित तथा अनुभवमूलक अध्ययन निहित है। यद्यपि, विषय के अधिकतर लेखक नीति विज्ञान के मूलभूत उद्देश्यों पर सहमत नजर आते हैं, वे सामान्यतः अवधारणा की क्रियात्मक परिभाषा प्रदान नहीं करते हैं, जिसका कारण नीतिगत मामलों के निर्माण, क्रियान्वयन तथा समीक्षा

में ज्ञान की अन्तर्विषयक प्रकृति है। इसकी सीमाएँ सही रूप में नहीं खींची गई हैं। वे समाजशास्त्र, मनोविज्ञान, राजनीतिशास्त्र, लोक प्रशासन, प्रबंध विज्ञान आदि आदि जैसे विषयों की सीमाएँ लाँघती हैं।

विषय के कुछ लेखकों का तर्क है कि नीति विज्ञान भौतिकशास्त्र तथा रसायनशास्त्र की भाँति एक विज्ञान है। नीति विज्ञान के अनुभव-परक पद्य पर लासवेल ने इस बात पर बल दिया है: "अनुभव-मूलक आधार पर जोर देने का अर्थ यह स्पष्ट प्रस्तुतीकरण है कि सामान्य निष्कर्ष ध्यानपूर्वक टिप्पणियों के अनुशासन से बंधे हैं। यह विज्ञान तथा ग़ैर विज्ञान के बीच मुख्य अंतर है।

मॉडल शब्द या अवधारणा का प्रयोग सामान्यतः भौतिक विज्ञानों तथा नीति विज्ञानों में किया जाता है।" (1972)

अन्य सामाजिक विज्ञानों की तरह, नीति विज्ञान भी एक पूर्ण विज्ञान नहीं है, क्योंकि सारभूत (Substantive) विज्ञान का सम्बन्ध उस सत्य की खोज करना है, जिसको यह समझने तथा भविष्यवाणी करने का प्रयास करता है। अधिकतर लेखकों का यह मत है कि नीति विज्ञान केवल मात्र एक पद्धति या दृष्टिकोण है, जिसका सम्बन्ध बेहतर नीति निर्माण के सुधरे हुए ज्ञान के तरीकों तथा व्यवस्थाओं से है। यह एक तकनीक/विधि है, जो एक निर्णय निर्माता को ज्ञान के सुधरे हुए तरीकों के साथ निर्णय लेने में सहायता करता है। केरोल वीस (Carol Weiss, 1977) नीति विज्ञान का वर्णन शोध प्रयोग के निर्णय संचालित मॉडल के रूप में करता है। इस श्रेणीबद्ध मॉडल में निम्न चरण हैं:

- सामाजिक समस्याओं की परिभाषा;
- ग़ैर-मौजूद ज्ञान की पहचान;
- सामाजिक शोध तकनीकों का प्रयोग करते हुए संगत आँकड़े एकत्रित करना/प्राप्त करना; व
- समस्या समाधान के लिए व्याख्या करना।

नीति विज्ञान नीतिगत विकल्पों के चयन में योगदान कर सकता है। अवधारणात्मक रूप से, इसके दो मुख्य विषय (Thrust) हैं:

1) यह नीति निर्माण करने के ढंग के प्रति योगदान करता है।
2) इसके नीतिगत विकल्प समाज में जा सकते हैं, जो "समाज के विषयों के बारे में वैचारिक दिशा, परिवर्तन के ग्राहणक्षम (Susceptible) के रूप में देखे जाने वाले मामलों के तथ्यों तथा इसके द्वारा विचारित वैकल्पिक उपायों को प्रभावित करते हैं।

सारांश में, नीति विज्ञान राजनीतिक एजेण्डा के ऊपर बड़ी जनता तथा नीति निर्माताओं को संवेदनशील (Sensitize) करके प्रभावित कर सकता है। नेगल (Nagel) भी तर्क देते हैं कि नीति विश्लेषण बेहतर सूचना आधारित चयन करने में नीति निर्माताओं को समर्थ बनाता है तथा नई अन्तर्दृष्टि प्रदान करता है। स्टॉकी एवं जैकहाजर (Stokey and Zeckhauser) भी कहते हैं कि "प्रत्येक कार्यविधि के लाभ तथा हानियों या गुण एवं दोषों का ध्यानपूर्वक विश्लेषण के अभाव में कोई भी अर्थपूर्ण नीतिगत चयन नहीं किया जा सकता।" इन कथनों से ड्रोर (Dror) के इस विश्वास की झलक आती है कि संस्थागत नीति विज्ञान की परिणति सुधरे हुए नीति विकल्पों में होगी।

**बोध प्रश्न 1**

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

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

1) नीति विज्ञान पद्धति के स्वरूप का परीक्षण कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

## 9.3 नीति विज्ञानों पर लासवेल का दृष्टिकोण

नीति विज्ञान दृष्टिकोण या पद्धति के विकास के संदर्भ में इसके समर्थक, विशेषकर लासवेल, ने स्वयं को जानबूझकर राजनीतिशास्त्र, लोक प्रशासन, मनोविज्ञान, विधि-विज्ञान तथा समाजशास्त्र के प्रारंभिक विद्वानों से अलग सिद्ध किया, जब उन्होंने तीन परिभाषिक विशेषताओं को प्रस्तुत किया। इनका वर्णन निम्न उपभाग में किया गया हैः

### 9.3.1 बहुविषयात्मक परिप्रेक्ष्य

नीति विज्ञान अपने बौद्धिक तथा व्यावहारिक दृष्टिकोणों में स्पष्टतः बहुविषयात्मक (Multidisciplinary) है। ऐसा इसलिए है क्योंकि प्रत्येक सामाजिक या राजनीतिक समस्या के अनेक घटक/भाग हैं जो घनिष्ठ रूप से अनेकों शैक्षिक विषयों से जुड़े हैं लेकिन किसी एक विषय के क्षेत्र में, पूर्ण रूप से सम्मिलित नहीं हैं। लासवेल के शब्दों में, "एक नीति-उन्मुखीकरण का विकास हो रहा है, जो वर्तमान विशेषीकरण से होकर गुजरता है। उन्मुखीकरण दो प्रकार का है; अंशतः यह नीति प्रक्रिया की ओर निदेषित है, और अंशतः नीति की बौद्धिक मांगो (Intelligence Needs) की तरफ।

लासवेल के अनुसार, "नीति विज्ञानों की तुलना क्रियान्वित समाजशास्त्र या क्रियान्यन समाज तथा मनोवैज्ञानिक शास्त्र से नहीं की जानी चाहिए। उसने चेतावनी देते हुए कहा कि नीति विज्ञानों की परिकल्पना राजनीतिशास्त्रियों द्वारा किए अध्ययनों के व्यापक समरूपता के रूप में भी नहीं है।" इस दृष्टिकोण में बल "समाज में व्यक्ति की मूलभूत समस्याओं के ऊपर है।" समाजशास्त्रियों का तर्क है कि नीति विज्ञानों की जड़ें अर्थशास्त्र में रखी गई हैं।

यह ध्यान देने की बात है कि नीति विज्ञानों के ज्ञान के विकास के साथ, एकल-विषय दृष्टिकोणों पर ध्यान केन्द्रित करने पर बल को पीछे किया गया। जहाँ तक मूल्यपरक सोच को बाहर रखने के लिए इन सिद्धान्तों तथा कार्यक्रमों की प्रवृत्ति का प्रश्न है, जैसे कि समता उसे नीति निर्माताओं द्वारा बहुत अच्छे रूप में नहीं लिया गया। बढ़ती हुई जानकारी तथा संवेदनाओं के कारण नीति विश्लेषकों ने नई अवधारणात्मक प्रारूपों एवं उपायात्मक या पद्धति जन्य दृष्टिकोण प्रस्तुत किए।

वाई ड्रोर (1971) ने बल दिया हैः "नीति विज्ञानों को ज्ञान की विभिन्न शाखाओं से ज्ञान को लोक नीति निर्माण पर ध्यान केन्द्रित करने वाला बड़ा अध्ययन विषय में एकीकृत करना

चाहिए।" लेकिन यहाँ पर ध्यान दिया जाना चाहिए विज्ञान प्रयासों का दो कारणों से चुपचाप रूप से त्याग दिया गया। प्रथम एक विषय के रूप में उदीयमान नए (Nascent) क्षेत्र में सैद्धान्तिक आधार (Ground) तथा अनुभवात्मक दृष्टि का अभाव था, जो इस प्रकार की प्रक्रिया या प्रयास को समर्थन दे सकता। द्वितीय, नीति विज्ञानों की परिभाषा तथा उद्देश्यों से जुड़े सर्वसम्मत केन्द्रबिन्दु की समस्या थी। अंततः इस स्थिति या स्तर पर मेटा सिद्धान्त (Meta Policy) पर बल दिया गया (जैसा कि वाई ड्रोर ने प्रतिपादित किया)। नीति विज्ञानों को अन्य केन्द्रीय विशेषताओं से अलग ले जा सकता था, जैसे कि वास्तविक दुनिया की सामाजिक समस्याओं के प्रति ध्यान तथा क्रियान्वयन/अनुप्रयोग। अतः घटना या स्थिति की पूर्ण समझ प्राप्त करने के लिए, अनेक प्रासंगिक उन्मुखीकरणों को प्रयुक्त तथा एकीकृत किया जाना आवश्यक है।

### 9.3.2 परिप्रेक्ष्यात्मक एवं समस्या-उन्मुख दृष्टिकोण

नीति विज्ञानों को जानबूझकर समस्या–उन्मुख बनाया गया, जो काफी स्पष्ट रूप से लोक मसलों को विचारित करें तथा उनके समाधान या निवारण की अनुशंसाएँ करें। लासवेल के अनुसार, नीति विज्ञान समस्या-उन्मुख की तथा व्यापक रूप से परिप्रेक्ष्यवादी दृष्टिकोणों को अपनाया। समस्या-उन्मुखीकरण के सम्बन्ध में लासवेल के दो विचार थे – अंशतः, यह नीति प्रक्रिया की ओर निर्देशित है तथा अंशतः नीति की बौद्धिक आवश्यकताओं की ओर। तत्पश्चात् सन् 1971 में, लासवेल ने नीति विज्ञानों के प्रति दो अलग दृष्टिकोणों की पहचान की, एक का बल नीति प्रक्रिया के ज्ञान पर था तो दूसरे का बल नीति प्रक्रिया में प्रयोग किए जाने वाले ज्ञान पर था। लासवेल का चुनिंदा वाक्य (Phrase) था "लोकतंत्र का नीति विज्ञान"।

"नीति के विश्लेषण" तथा "नीति के लिए विश्लेषण" में भेद करते हुए, हैम तथा हिल (Ham and Hill, 1993) ने टिप्पणी करते हुए कहा कि एक शैक्षिक विषय के रूप में जिसका सम्बन्ध प्रमुख रूप से समझ को बढ़ाना है, नीति विश्लेषण की ओर ध्यान आकर्षित करने तथा एक क्रियाभूत (Applied) प्रक्रिया/क्रिया, जिसका सम्बन्ध मुख्य रूप से सामाजिक समस्याओं के समाधान में योगदान देने से है। नीति के लिए विश्लेषण के अंतर महत्वपूर्ण हैं। नीति विज्ञानों का सम्बन्ध/उद्देश्य दोनों दृष्टिकोणों को एकीकृत करना था।

वैज्ञानिक पद्धति तथा लोकतांत्रिक मानववाद की दृष्टि, यद्यपि, क्रियान्वयन के रूप में कठिन सिद्ध हुई जैसे-जैसे नीति विज्ञान सन् 1960 तथा 1970 के दशकों में शैक्षिक पहचान तथा अस्तित्व प्राप्ति की ओर बढ़ा या प्रवृत्त हुआ। ये दोनों दृष्टिकोण/पद्धतियाँ – प्रक्रिया तथा विषय सामग्री – ने अपनी अपनी पहचानों को मजबूत किया। प्रत्येक ने कुछ प्रकार की अवधारणात्मक श्रेष्ठता का दावा किया। क्रियात्मक रूप से, ये दो दृष्टिकोण पद्धतियाँ हैं: नीति-विश्लेषण तथा नीति-प्रक्रिया।

- **नीति विश्लेषण**

नीति-विश्लेषण पर बल देने वाले ये मॉडल अर्थशास्त्रियों, आपरेशन (Operation) शोधकर्त्ताओं तथा लोक प्रशासन ज्ञाताओं के बीच प्रबल (Dominant) रहे हैं, जिनकी मान्यता थी कि नीति समस्याएँ तथा उनके समाधानों की परिभाषा तार्किक सटीकता के साथ की जा सकती थी तथा अनुभवात्मक विश्लेषणात्मक सुनिश्चितता (Precision) के अधीन (Subjected) हैं। स्टोकी तथा जैकहॉजर (Stokey and Zeckhauser) ने अपनी कृति, *"ए प्राईमर फॉर पॉलिसी एनेलैसिस"* (*A Primer for Policy Analysis*, 1978) में विभेदात्मक समानताओं से लेकर परंपरागत मॉडलों तथा लीनीयर या सीधी (Linear)

प्रोग्रामिंग तथा लागत–लाभ विश्लेषण तक मॉडलों तथा तकनीकों के साथ विश्लेषण प्रदान किया है। उन्होंने विश्लेषण करने के लिए सही तकनीकी मॉडल को चुनने की प्रस्तावना या सलाह दी। स्पष्टतः नीति-विश्लेषण का सम्बन्ध नीति प्रक्रिया में और नीति प्रक्रिया के लिए ज्ञान से है।

एडवर्ड क्वेड (Edward Quade), नीति-विश्लेषण दृष्टिकोण में अग्रणी नाम, ने अपनी पुस्तक "*नीति निर्णयों के विश्लेषण*" (1975) में आपरेशन शोध तथा व्यवस्था/प्रणाली विश्लेषण दोनों को नीति-विश्लेषण के लिए समानार्थक के रूप में देखा। उसके अनुसार नीति-विश्लेषण के पाँच तत्व हैं:

i) उद्देश्यों की पहचान

ii) विकल्पों का वर्णन

iii) नीति क्रिया की अनुशंसा

iv) नीति के फलों या परिणामों की मानीटरिंग

v) नीति-निष्पादन की समीक्षा

- *नीति-प्रक्रिया*

नीति-विश्लेषण की खतरनाक तथा काम में न आने वाला कहकर आलोचना की गई। नीति-विश्लेषण की आलोचना का ध्यान मानवीय सीमाओं या बंधनों तथा विशेषकर संस्थागत तार्किकता पर था, जो सभी संभावित विकल्पों को जानने के वैध दावों को रोकता है या निश्चित नीति प्रभावों की भविष्यवाणी में समर्थ होने को रोकता है। तार्किक तथा वैज्ञानिक आदर्षों के स्थान पर लोकतांत्रिक तथा बहुलवादी मूल्यों को सुझाया गया। यह कहा जाता है कि वैज्ञानिक तार्किकता को समाज में तर्क के व्यापक सिद्धान्त से विस्थापित या स्थानांतरित किया जा रहा है।

क्वेड के मॉडल की तुलना में, ये तथा विल्डॉवस्की (Wildavsky, 1979) ने नीति-प्रक्रिया चक्र का वर्णन किया है, जिसमें वे एजेंडा निर्माण, मुद्दों का विश्लेषण, क्रियान्वयन समीक्षा तथा समापन सम्मिलित करते हैं।" यद्यपि नीति-विश्लेषण तथा नीति-प्रक्रिया दोनों दृष्टिकोण अपनी उपयोगिता तथा सीमाएँ या बंधन हैं, उनको अलग-थलग करना हानिकर एवं अवास्तविक होगा। साईमन (Simon) ने निर्णय निर्माण के सिद्धान्त का रेखाचित्र प्रस्तुत किया है, जो संतुष्टीकरण तथा सीमाबद्ध तार्किकता के विचार से जुड़ा है, यह वह सिद्धान्त है, जिसमें नीति निर्माण अधूरी तथा अपूर्ण सूचना से बाधित था। एटजियोनी (Etzioni) के विचार में ये दोनों दृष्टिकोण आवश्यक हैं। बाद में, दोनों के सम्मिश्रण पर पहुँचने के प्रयास किए गए हैं, जिसे उत्तर-सकारात्मकवाद (Post-positivism) के रूप में चित्रित किया गया।

### 9.3.3 स्पष्ट आदर्शात्मक दृष्टिकोण

नीति विज्ञान दृष्टिकोण सोचा-समझा आदर्शवादी या मूल्योन्मुख दृष्टिकोण है। यह मूल्य-उन्मुखीकरण अधिक रूप से व्यवहारवाद के प्रति प्रतिक्रिया के रूप में था अर्थात् समाज विज्ञानों में निष्पक्षतावाद (Objectivisim) तथा इसके पक्ष में था कि कोई भी सामाजिक समस्या या पद्धति परक दृष्टिकोण मूल्यविहीन या मूल्यों से स्वतंत्र नहीं है। अतः एक समस्या को समझने के लिए, इसके मूल्य संबद्ध घटकों को स्वीकार करना होगा। इसी प्रकार, कोई भी नीति वैज्ञानिक अपने निजी मूल्यों के बिना नहीं हो सकता या प्रत्येक नीति वैज्ञानिक के अपने मूल्य होते हैं।

लासवेल तथा कपलान (Lasswell and Kaplan, 1950) नीति विज्ञानों की परिभाषा अन्तरःव्यक्तिगत सम्बन्धों में निहित तथा प्राप्त मूल्यों के एकीकरण के महत्वपूर्ण बुद्धिमत्ता प्रदान करने के रूप में करते हैं, वह जो सामाजिक तानेबाने की कुशलता या निर्वैयक्तिक राज्य की शान की ताजपोषी न करके मानवीय सम्मान तथा मानव क्षमताओं की प्राप्ति को महत्व देता है। नीति विज्ञान दृष्टिकोण में मूल्यों पर बल नींव का पत्थर रहा है। परन्तु स्पष्टीकरण के बावजूद भी नीति विज्ञानों के आदर्शात्मक या मूल्यात्मक पक्षों की तीन कारणों से अनदेखी की गई। पहला, कुछ का तर्क था कि सरकारी कार्यक्रमों में आधारभूत रूप से मूल्यात्मक पक्ष रखते हैं। दूसरे कुछ ने दावा किया कि संख्यात्मक तकनीकें, जैसे आपरेशन रिसर्च, आवश्यक रूप से मूल्य-मुक्त थीं तथा नैतिक शास्त्र या मूल्यों से उनका कोई सरोकार नहीं था। डुययी के व्यवहारवार (Pragmatism) तथा वैबर की नौकरशाही स्पष्ट विश्वास में यह मान्यता छिपी है। तथा तीसरे कुछ नीति विश्लेषकों का तर्क था कि मूल्य नीति निर्माता का अकेले का क्षेत्र था तथा ये कि नीति विश्लेषक द्वारा अपने मूल्यों को प्रविष्ट करने की आवश्यकता नहीं थी तथा अपने कार्य या व्यवसायिक सामर्थ्यों के विपरीत थीं। इसमें कोई संदेह नहीं कि इन तर्कों में कुछ दम है। ये स्पष्ट रूप से मूल व्याख्याओं के तथा नीति विज्ञानों के वर्णन से बाहर जाते हैं। नीति-प्रक्रिया के मूल्य-परक या आदर्शात्मक आयामों/पक्षों पर विचार के बिना, विश्लेषण अधूरा रहेगा।

फिर भी यह विवरण नीति विज्ञान दृष्टिकोण की तीन विशेष पहचानों के प्रतिबद्ध कम ध्यान देता हैः कार्य के समस्या उन्मुखीकरण के प्रति बहुत कम सीधा ध्यान, बहु-विषयक मुद्दों की अधिकतर अनदेखी की गई है तथा नीतिगत मुद्दों (तथा संस्तुतियों/सिफारिशों) के आदर्शात्मक/मूल्यात्मक आधारों की प्रायः अनदेखी की जाती है।

## 9.4 नीति विज्ञान दृष्टिकोण का क्षेत्र एवं विस्तार

सन् 1970 के दशक में नीति विज्ञान ने मुख्यतः 4 विषयों को संबोधित कियाः सभी का प्रयोग/उपयोग; क्रियान्वयन तथा समाप्ति। आइए, इन पर विचार करें:

- **समीक्षा (Evaluation)** : नीति विज्ञान का स्पष्ट उद्देश्य लोक या सार्वजनिक कार्यक्रमों से सीखना था, ताकि सामाजिक उद्देश्यों की पूर्ति नए तथा प्रभावी कार्यक्रमों के द्वारा की जा सके। अनेकों रूपों में, समीक्षा को नीति विश्लेषण के समकक्ष माना गया।

- **उपयोग (Utilisation)** : एक महत्वपूर्ण मुद्दा, जिसे नीति विज्ञान ने संबोधित किया। उसका सम्बन्ध उपयोग के आयाम से था। नीति समस्याओं को दूर करने में नीति विश्लेषण की सफलता की संभावना थी नीति शोध का प्रयोग या उपयोग करना।

- **क्रियान्वयन (Implementation)** : सन् 1970 के दशक में यह अनुभव किया गया कि नीति की असफलता का वास्तविक अपराधी प्रशासनिक प्रदायन प्रणाली थी। इसलिए नीति विज्ञान उन प्रस्तावित क्रियान्वयन विधियों का पक्षधर है, जो नीति निर्माताओं की क्रियान्वयन समस्याओं को समझने में सहायता कर सके।

- **समाप्ति (Termination)** : सन् 1980 तथा 1990 के दशकों में नीति विज्ञान के समर्थकों ने "कट बैंक प्रबंध", "सनसैट कानून" तथा "फिस्कल रिट्रेंचमैंट" (Cutback Management, Sunset Legislation and Fiscal Retrenchment) जैसे शीर्षकों के तहत कार्यक्रम समाप्ति पर ध्यान केन्द्रित किया। यह अधिक से अधिक मितव्ययता तथा सरकारी खर्च में कमी की माँग के उत्तर में था।

यह ध्यान में रखा जाना चाहिए कि कार्यक्रम क्रियान्वयन, समीक्षा, उपयोग तथा समापन अध्ययन कोई ठोस कार्यक्रम परामर्श देने में अधिकतर असफल रहे। फिर भी नीति विज्ञान दृष्टिकोण का फैलता या विस्तृत होता क्षेत्र बौद्धिक अध्ययन का मुद्दा बना हुआ है।

**बोध प्रश्न 2**

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

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

1) नीति विज्ञान के बारे में हैरोल्ड लासवेल के विचारों को स्पष्ट कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

2) नीति विज्ञान दृष्टिकोण के क्षेत्र का परीक्षण कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

## 9.5 नीति विज्ञान दृष्टिकोण की समीक्षा

यह ध्यान में रखना है कि नीति विज्ञान की चुनौतियाँ अप्रत्याशित नहीं हैं। सन् 1990 के दशक में उभरी वर्तमान नीति विज्ञान का इतिहास छोटा है। एक शैक्षिक विषय खोज (Pursuit) के रूप में आज भी नीति विज्ञान प्रत्येक प्रमुख नीति सम्बन्धी प्रत्येक लेख (Text) पुस्तक निरंतर सुनाई देती हैं। आज, नीति विज्ञान सामाजिक रूप से प्रासंगिक ज्ञान को निष्कपट (Naive) आकांक्षाओं से कहीं आगे हैं। लेकिन, नीति विज्ञान की विश्वसनीयता पर लगातार प्रश्न चिन्ह लगे हैं, जिसका कारण इसके द्वारा अनुभवनात्मक तथा मूल्यपरक सत्य प्रस्तुत करने में इसकी असफलता है। वैज्ञानिक तार्किकता, जो कभी इसका आधार थी, को समाज में एक व्यापक तर्क सिद्धान्त द्वारा विस्थापित किया जा रहा है। केनिस तथा श्नीडर (Kenis and Schneider) जैसे कुछ विद्वानों ने स्वीकारा है कि नीति खोज के माध्यम से नीति विज्ञानों से नीति नेटवर्क की ओर बदलाव/परिवर्तन है। केनिस एवं श्नीडर टिप्पणी करते हैं कि नीति निर्माण में नेटवर्क को ऐसी व्यवस्था समझा जाता है, जिसकी विशेषता अनौपचारिक संचार सम्बन्ध का प्रभुत्व, श्रेणीबद्ध सम्बन्धों के विरुद्ध समानांतर सम्बन्ध व्यवस्था तथा कर्त्ता की स्थिति का एक विकेन्द्रित नमूना/प्रतिमान (Pattern) है।

''श्नीडर आदि का तर्क है कि नीति नेटवर्क "समझौतों को पूर्ण करने के प्रति प्रतिबद्धताओं की विश्वसनीयता को बढ़ाकर तथा संभावित सहमतियों या समझौतों के बारे में उपलब्ध सूचना में वृद्धि करके" नीति समझौतों के क्षेत्र तथा संभावनाओं में वृद्धि करने की क्षमता रखते हैं। सफल नीति निर्माण की संभावना को संगठनात्मक सीमाओं की दूरी को पाटकर (Spanning), संगठनात्मक निर्णयन के विस्तार में जाकर तथा क्रियान्वयन के अवरोधकों की खोज करके बढ़ाया जा सकता है।

जैसा कि पहले कहा जा चुका है, नीति विज्ञानों की विश्वसनीयता पर प्रश्न चिन्ह में निरंतर वृद्धि हुई है। प्रथम असमंजस डगलस टॉरगर्सन (Douglas Torgerson, 2005) में परिलक्षित होता है, जब वह तर्क देते हैं कि (नीति विज्ञानों) प्रक्रिया/तथ्य की गतिशील प्रकृति की जड़ें, आंतरिक तनाव, ज्ञान तथा राजनीति के बीच तर्क-वितर्क विरोध (Dialectic) में हैं। ज्ञान तथा राजनीति की अंतःक्रिया (Interplay) के द्वारा घटना (Phenomenon) के अलग-अलग पक्ष अलग-अलग समय या क्षणों में प्रमुख हो जाते हैं। अन्य शब्दों में ज्ञान के रूप में विज्ञान तथा राजनीति में टकराव है।

द्वितीय, नीति विज्ञानों के समक्ष विधि-मूलक (Methodological) समस्याओं का असमंजस है। ड्राईजैक तथा फिशर (Dryzek and Fischer, 1993) जैसे विद्वान कहते हैं, "क्योंकि तथ्यवादी (Positivist), विधियाँ (समाज कल्याण अर्थव्यवस्थाओं जैसे लागत-लाभ विश्लेषण पर जो आधारित हैं) मूलतः गलत हैं या कमियाँ भरी हैं, इसलिए यह कोई चकित करने वाला नहीं होना चाहिए कि इससे उत्पन्न विश्लेषण भी कमियाँ भरे थे। तथ्यवाद (Positivism) को "यंत्रात्मक तार्किकता बताते हुए, जो ड्राईजैक दावा करते हैं, प्रभावी एवं उपयुक्त, नीति विश्लेषण को असंभव बनाता है (तथा सबसे महत्वपूर्ण रूप से) लोकतंत्र विरोधी है।" हेजर तथा वेगनार (Hajer and Wagenaar, 2003) के अनुसार, तार्किकता, जो नीति विज्ञान दृष्टिकोण की विनाशक विशेषता है, "व्यक्तियों को दबाती है तथा विनाश करती है" और जब "जटिल समस्याओं से सामना होता है तो ग़ैर प्रभावी है।"

तीसरे, लासवेल का प्रजातांत्रिक मूल्यों के विचार को नीति विश्लेषण में नागरिकों की भागीदारी के माध्यम से प्राप्त किया जाना था। लेकिन भागीदारीपूर्ण नीति विश्लेषण की भी बहुत से विद्वानों ने यह कहकर आलोचना की है कि यह बहुत जटिल है या बहुत अधिक माँग करने वाला है या इतने अधिक भागीदार नीति समाप्ति की तरफ बढ़ने के लिए सम्मिलित करता है, विशेषकर आज की मेगा (Mega) नीतियाँ। कुछ ने इसे प्रचार अभ्यास से कुछ अधिक रूप में चित्रण किया है।

## 9.6 नई दिशाएँ तथा दृष्टिकोण

यद्यपि नीति शोध आज भी जटिल समस्याओं के सर्वाधिक व्यवस्थित तथा गंभीर (Critical) विश्लेषण में संलग्न है, यह भी सच है कि नीति विज्ञान सामाजिक एवं राजनीतिक स्वीकार्यता के लिए संघर्षरत अनेकों तार्किक विचारधाराओं में से केवल एक का प्रतिनिधित्व करती है। एक अग्र सक्रिय (Pro-active) दृष्टिकोण को मानते हुए नीति विज्ञानों के कुछ विद्वानों ने सन् 1990 के दशक में तथा इक्कीसवीं सदी के प्रथम कुछ वर्षों में कुछ पुराने विषयों का पुनरावलोकन किया जिसका उद्देश्य लम्बे समय से लम्बित विवादों (Conflicts) में सामंजस्य स्थापित (Reconcile) किया जा सके। वे साधारण तार्किक सिद्धान्त को छोड़कर समाज में तर्क के सिद्धान्त की तरफ तथा नीति विज्ञान से नीति खोज की तरफ भी चले गए। सन् 1990 के दशक से दो मुद्दे या विषय नीति विज्ञान के एजेंडा पर प्रसिद्ध या स्पष्ट रूप से रहे हैं। पहला नीति विज्ञान को मूल्यपरक होना था तथा द्वितीय नीति विज्ञानों को लोक प्रबंधन के उभरते विषय के साथ जोड़ना था।

### नीति विज्ञान में मूल्यों की निरंतरता

नैतिक मूल्य सरकार में शासन तथा समाज के लिए महत्वपूर्ण हैं। राजनीति तथा प्रशासन को अलग रखना, यह तर्क दिया जाता है, सैद्धान्तिक राजनीतिक सत्ता को नौकरशाही को भ्रष्ट करने से रोकेगा। इसी भाँति, उच्च नौकरशाही की जवाबदेयता को सुनिश्चित करने के उपायों की स्थापना नैतिक उल्लंघनों के विरुद्ध नैतिक कवच प्रदान करेगा। नैतिक तथा

सामाजिक नैतिकता दृष्टिकोण के अंतर्गत लोक सेवाओं के भीतर तथा बाहर दोनों में व्यक्तियों तथा समूहों को निरंतर आधार पर निश्चित नैतिक तथा मूल्यात्मक निर्णय लेने के लिए बाध्य किया जाता है। भारत जैसे विकासशील देश में जहाँ नीति निर्माण तथा नीति क्रियान्वयन एक गंभीर मुद्दा है, नैतिक विश्लेषण की विधियों एवं प्रक्रियाओं पर बहुत काम करना शेष है, तथा यह इक्कीसवीं सदी के प्रथम दशक में नीति एजेंडा में सर्वोपरि हो सकता है।

## लोक प्रबंध पर ध्यान सकेन्द्रण

सन् 1970 के दशक में, नीति विज्ञानों ने समीक्षा, उपयोग, क्रियान्वयन तथा समापन के विषयों को संबोधित किया। कुछ सीमा तक उन विषयों रणनीतिक नीति विश्लेषण तथा परामर्श से हटकर व्यावहारिक क्रियाओं/कार्यविधि (Operations) तथा संगठन पर केन्द्रित किया। एक नीति मात्र एक नीतिगत कथन रहता है जब तक कि उसका क्रियान्वयन न हो जाए। लोक प्रबंध, नीति की तरह, ने परंपरागत उद्देश्य, विषयबद्ध समाज विज्ञान खोज के प्रति अवहेलना (Disdain) को साझा किया तथा स्वयं के नीतिपरक रिष्तेदार की बहु-विषयात्मक, समस्यापरक तथा स्पष्ट मूल्यात्मक प्रकृति को वरीयता दी। लोक प्रबंधक की चिंता उन कार्यों के लिए होती है, जोकि लोक नीति के संगठन तथा क्रियान्वयन के लिए आवश्यक हैं, अर्थात, नियोजन, संगठन करना, निर्देशित करना तथा नियंत्रण करना। जिसका अर्थ है लोक नीति तथा लोक प्रबंध सांझीदार हैं, परिणामों में एकमत (Convergent) हैं, लेकिन अलग केन्द्र के साथ। लोक नीति का प्रबंधन करना, लिन (Lynn) के अनुसार, कार्यपालिका के "उन प्रयासों का परिणाम है जो सरकार की क्रियाओं/क्रियाकलापों के डिज़ाइन तथा क्रियान्वयन की प्रक्रियाओं को प्रभावित करने के द्वारा सरकारी परिणामों को प्रभावित करने की ओर निदेषित होते हैं।

## प्रासंगिकता की निरंतरता

यह तर्क दिया जा सकता है कि नीति विज्ञान ने शैक्षिक एवं लोक संगठनों के क्षेत्र को बदलने में काफी कुछ प्राप्त किया है। एक पद्धति/दृष्टिकोण के रूप में यह जटिल सामाजिक तथा राजनीतिक मुद्दों के समाधान में प्रासंगिक है। सामाजिक तथा आर्थिक नीतियों के सार्वजनिक मुद्दों या विषयों को नीति विज्ञानों के व्यवस्थात्मक चक्षुओं से वृहत रूप से लाभ होगा। ऐसा लगता है कि नीति विज्ञान सरकारी हस्तक्षेप के लाभों के विषय में निहित मान्यता रखती है।

## नीतिगत छानबीन पर बल

नीति विश्लेषण का आधुनिक सिद्धान्त पारम्परिक तार्किक पद्धति पर बल देने के स्थान पर तार्किक विचारधाराओं की राजनीतिक व्यवस्था पर अधिक विश्वास करता है, जिसमें नीतिगत छानबीन/खोज के "निष्पक्ष" वस्तुनिष्ठ (Objective) मॉडल का स्थान ले लेती है। एक तर्क पद्धति का अतिरिक्त लाभ यह है कि वह नीति विज्ञानों की स्पष्ट मूल्यात्मक एवं संदर्भपरक प्रकृति को आगे बढ़ाती है। फिशर तथा फॉरेस्टर (Fischer and Forester, 2012) का मत है कि नीति विश्लेषण का भविष्य समाज में तर्क के उस विस्तारित अवधारणा पर निर्भर करता है जो सामाजिक, राजनीतिक, कानूनी, नैतिक तथा नैतिकता आधारित तार्किकताओं का लेखा-जोखा देता है। नीति विज्ञानों में नई पद्धतियाँ/दृष्टिकोण समाज में व्यवहारिक (Applied) तर्क तथा संचार पर आधारित नजर आती हैं। नीति-खोज की पद्धति या तर्क केवल समाज में तर्क के सिद्धान्त द्वारा निर्धारित लक्ष्यों को पूरा करने का वायदा ही नहीं करती, अपितु नीति विज्ञानों के भीतर उत्पन्न प्रक्रिया एवं विषयवस्तु के विभाजनों/भेदों

को भी एकीकृत करती है। नीति खोज यद्यपि एक नई प्रगति का प्रतिनिधित्व कर सकती है, लेकिन यह न तो समस्याओं से स्वतंत्र है, न ही निश्चित उत्तर है।

### नीति विज्ञानों का लोकतंत्रीकरण

जैसा कि पहले कहा जा चुका है, वैज्ञानिक तार्किकता का स्थान सहभागी नीति विश्लेषण तथा उत्तर तथ्यवादी (Postivist) मॉडल ले रहा है। मूल्यों, जैसा वे मौजूद हैं, के लिए अधिक चिंता है। इससे आगे, इक्कीसवीं सदी के प्रथम चौथाई भाग में नीति-प्रक्रिया में जन-भागीदारी को अधिक महत्व प्रदान किया जा रहा है। नीति विज्ञानों के लिए यह आवश्यक प्रतीत होता है कि वे अपने लासवेल के "लोकतंत्र के नीति विज्ञानों" के लक्ष्य को प्राप्त करें क्योंकि मानव अवस्था प्रायः स्वभावतः संख्यात्मक अभिग्रहण से ऊपर होती है। लेकिन यह उत्तर तथ्यवाद पद्धति, सहभागी नीति विश्लेषण के साथ जोड़कर कमियों से मुक्त नहीं हैं, लेकिन यह भविष्य के लिए एक नई दृष्टि का वायदा देती है।

### सामाजिक नेटवर्क विश्लेषण

हॉन्फ एवं शार्फ (Hanf and Scharpf) नीति नेटवर्क पद्धति को सरकार तथा समाज के कार्य क्षेत्रों से "सार्वजनिक तथा निजी कर्त्ताओं" की बड़ी संख्या के मूल्यांकन का यंत्र मानते हैं। नीति शोध के पारम्परिक रूपों ने पद सोपान क्रमित नीति-प्रक्रिया पर अधिकतर ध्यान केन्द्रित किया है। दूसरी तरफ, नेटवर्क पद्धति नीति-प्रक्रिया को समानांतर सम्बन्धों के रूप में देखती हैं, जोकि लोक नीतियों के विकासों को परिभाषित करने की ओर प्रवृत्त होती हैं। यद्यपि, वहाँ निश्चित रूप से कुछ समस्याएँ हैं, लेकिन अनेकों प्रकार से सामाजिक नेटवर्क विश्लेषण नीति विज्ञानों को वह विधिपरक दृष्टिकोण प्रदान करता है, जो संस्थागत कर्त्ताओं के वृहद परिधि जो नीति-प्रक्रिया बनाती है, के साथ सहज होता है। इस प्रकार, एक नेटवर्क दृष्टिकोण उपयोगी है, परंतु कालर्सन (Carlsson) का दावा है कि आज के दिन यह नीति विज्ञान के लिए उपयुक्त दृष्टिकोण नहीं है।

## 9.7 निष्कर्ष

यद्यपि नीति विज्ञान एक विषय या एक अध्ययन क्षेत्र के रूप में लोक संस्थाओं तथा शैक्षिक संगठनों के प्राकृतिक भूदृष्य को बदलने में सफलता प्राप्त की है, फिर भी इसकी विश्वसनीयता यह कह कर चुनौती दी गई है कि यह सामाजिक रूप से प्रासंगिक ज्ञान उपार्जित/पैदा करने में असफल रही है। कुछ विद्वानों की दृष्टि में नीति विज्ञान दृष्टिकोण राजनीति का विकल्प है। ब्रुक्स (Brooks, 1993) ने टिप्पणी करते हुए कहा था, "यद्यपि प्रजातंत्र विरोधी नहीं है, नीति निर्माण के प्रति विश्लेषणात्मक दृष्टिकोण, नीति-प्रक्रिया के ग़ैर-राजनीतिकीकरण की अभिलाशा करता है।" यद्यपि, नीति विज्ञान की अवधारणा अधिकतर लासवेल तथा ड्रोर (Lasswell and Dror) के कार्यों से जुड़ी हुई है, एक नीति-उन्मुखीकरण अमेरिका के, प्रथम समाज विज्ञानियों के कार्य में स्पष्ट था।

नीति विज्ञानों के महत्व को उजागर करते हुए, ब्रुक्स ने लिखा है: "एक नई राजनीति के ये दृष्टिकोण एक विश्वास सांझा करते हैं नीति निर्माण प्रक्रिया में वैज्ञानिक विश्लेषण का संस्थाकरण एक आधुनिक समाज में प्रजातांत्रिक सरकार की प्राप्ति के लिए एक आवश्यक शर्त है।" लेकिन नीति विज्ञान को फिर से सशक्त बनाने के लिए परम्परावादी विश्लेषण यंत्रपेटी (Traditional Analytic Toolkit), बुरे से बुरे, गैर प्रभावी तथा लोकतंत्र विरोधी है। एक स्पष्ट आवश्यकता यह है कि नीति शोधकर्त्ताओं को सार्वजनिक शिक्षा तथा बातचीत तथा बिचौलियापन या समझौता से जुड़े विश्लेषणात्मक कौशलों का एक नया सैट प्राप्त

करने की आवश्यकता होगी, अर्थात् ऐसी नई नीति आकार मॉडलों को मजबूत करने में मदद करना, जो पहले समय की अपेक्षा कम पदसोपानीय हों, अपेक्षाकृत केवल नीति निर्माताओं को सलाह देने के।

डिलियॉन तथा वोगनबैक (deLeon and Vogenbeck, 2007) ने सुझाव दिया कि नीति वैज्ञानिकों को विकेन्द्रीकृत सत्ता के संभावित प्रभावों को संबोधित करते समय अधिक धारा प्रवाह तथा व्यवहारीकृत होना चाहिए परिप्रेक्ष्य, क्योंकि यह देखा जाता है कि अधिकतर सरकारें "आजकल ज्यादातर स्थानीकृत, राज्य केन्द्रित सरकार के रूप की ओर बढ़ रही हैं।"

यहाँ यह जोड़ा जा सकता है कि नीति विज्ञान दृष्टिकोण का भविष्य (यद्यपि वर्तमान में अनेकों पहचान के संकटों का सामना कर रही हैं तथा चौराहे पर खड़ी हैं)। इसके वैज्ञानिक तार्किकता के पालन पर कम तथा निदेषित नीति खोज तथा सामाजिक नेटवर्क विश्लेषण के रूप में प्रशासनिक एवं राजनीतिक समुदाय की ज्ञान की आवश्यकताओं को पूरा करने की इसकी क्षमता या योग्यता पर अधिक निर्भर करेगा।

**बोध प्रश्न 2**

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

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

1) नीति विज्ञान में नई दिशाओं तथा दृष्टिकोण का वर्णन कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

2) नीति विज्ञान दृष्टिकोण की कमियों का परीक्षण कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

## 9.8 शब्दावली

**व्यवहारवादी विज्ञान (Behavioural Sciences)** : व्यवहारवादी विज्ञान मानव व्यवहार का आरंभिक निकटता के रूप में वैज्ञानिक तरीकों से अध्ययन है।

**वैज्ञानिक पद्धति (Scientific Method)**: इसमें समस्या की पहचान, आँकड़े एकत्रित करना तथा परिकल्पना की जाँच करना सम्मिलित होता है।

**मूल्यात्मक (Normative)**: यह एक नियम या आदर्श की स्थापना या संबंध दर्शाता है; मूल्यात्मक या आदर्शवादी विश्लेषण लोकतांत्रिक मूल्यों, मानव सम्मान पर बल देता है।

**अनुभवात्मक (Empirical)**: यह छानबीन के निर्गयात्मक (Inductive) पद्धति पर आधारित आँकड़ा या तथ्य संग्रहण से संबंधित है।

**पैराडाईम (Paradigm)** : शोध का मार्गदर्शन करने वाला तथ्य या वस्तुस्थिति के बारे में सैद्धान्तिक ढाँचा या मॉडल।

**नीति समुदाय (Policy Community)**: यह हित समूहों, सरकारी अभिकरणों, मीडिया तथा चुने हुई अधिकारियों जैसे कर्त्ताओं का एक समूह है, जो किसी निश्चित क्षेत्र नीति निर्माण में सक्रिय भागीदारी करते हैं।

**नीति साधन (Policy Tool)**: लेस्टर सालामोन तथा माईकल लुंड (Lester Salamon and Michael Lund) के अनुसार, "यह वह साधन है, जिसके द्वारा सरकार नीति उद्देश्य की खोज करती है।"

## 9.9 संदर्भ लेख


Brooks, S (1983). The Paradox of Policy Sciences. *Indian Journal of Public Administration*, Vol. 29, No. 2.

deLeon, P., (1992). The Democratisation of the Policy Sciences.*Public Administration Review*, Volume 52.

deLeon, P. and Vogenbeck D.M(2007).The Policy Sciences at the Crossroads. In F. Fischer *et.al*.(Eds.), *Handbook of the Public Policy Analysis*, Boca Raton, FL: CRC Press.

Dror, Y, (1971). *Design for the Policy Sciences and Ventures in Policy Sciences: Concepts and Applications*, New York: American Elsevier.

Dror, Y, (1970). "Prolegomena to Policy Sciences". *Policy Sciences*, Volume 1.

Dunn, J. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond*, New York,U.S: Oxford University Press.

Dunn, W.N. (1983). Values Ethics, and Standards in Policy Analysis.In S. Nagel (Ed.).*Encyclopedia of Policy Studies*, New York, U.S: Marcel Dekker.

Dye, T. R.(1972).*Understanding Public Policy.*U.K: Prentice Hall.

Fisher, F. and Forester, J. F. (Eds.)(2012).*Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning.*North Carolina: Duke Press.

Hajer, M.A. and Wagenaar H. (Eds.) (2003). *Deliberative Policy Sciences*, U.K: Cambridge University Press.

Hajerham, R. A. *et al*., (2002).*The World of the Policy Analyst*, New Jersey, U.S: Chatham House Publishers.

Ham, C. and Hill, M.(1989).*The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Brighton: Wheatsheaf.

Ham, C. and Hill, M. (1993). *The Policy Process in Modern Captalist State*.U.K: Prentice-Hall.

Ingram, H. and Schneider (1993). Constructing Citizenship: The Subtle Messages of Public Policy Design. In Ingram H. and others (Eds.). *Public Policies for Democracy*. Washington, U.S: Brookings.

Kaplan, A. (1963), *American Ethics and Public Policy*, New York, U.S: Oxford University Press.

Kennelt, H. and William (1978). *Inter-organisation Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*.London. Sage.

Lasswell, H. D.(1951). The Policy Orientation. In Daniel Lerner and H. Lasswell (Eds.). *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*.Standford: SUP.

Lasswell, H. andKaplan. A(1950).*Power and Society: A Framework for Political and Social Inquiry.* New Haven: Yale University Press.

Lasswell, H. D.(1971). *A Preview of Policy Sciences*. New York, U.S: American Elsevier.

Lindblom, C.E. and CohenD.K. (1979). *Usable Knowledge*.New Haven:Yale University Press.

May, J. V. and Wildavsky,A.B. (1979) *Policy Science*, London: Sage, 1979.

Nagel, S. S. (1980). *The Policy Studies Handbook*. Toronto, Canada:D.C. Health & Co.

Quade, E. (1982). *Analysis for Public Decisions.*New York, U.S: Elsevier.

Savas, E.S., (1999).*Privatisation: The Key to Better Management*.London: Chatham House.

Stokey, E. and Zeckauser, R. (1978). *A Primer for Policy Analysis*. New York, U.S: W.W. Nortan.

Subramaniam, V. (1980). *The Science of Public Policy-Making: Towards a New Discipline, Division of Postgraduate Extension Studies*, U.S: The University of New South Wales.

Subramaniam, V.(1997).”Changing Administrative Values in India”. *Indian Journal of Public Administration,* Vol. 93, No. 3.

Torgerson, D. (1986).*Between Knowledge and Policies: Three Faces of Policy Analysis*. Australia: Stringer.

Torgerson, D. (2005). Democracy through Policy Discourse. In Hajer,M. and Wagenaar, H.(Eds.). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society.*Cambridge: Cambridge University Press.

Weiss, C. (Ed.) (1977). *Using Social Science Research in Public Policy-Making*, Lexington : D.C. Heath.

## 9.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

**बोध प्रश्न 1**

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:

- नीति विज्ञान अवधारणा का निर्माण हैरोल्ड लासवेल ने सन् 1951 में किया था।
- नीति विज्ञान बहु-विषयात्मक, लासवेलात्मक, आदर्शात्मक तथा समस्या-उन्मुख है।
- नीति विज्ञानों में विकल्प, भविष्यवाणी तथा अधिकतमता सम्मिलित हैं।
- इसका मुख्य सम्बन्ध नीति-प्रक्रिया में सुधार से है।
- यह सामाजिक समस्याओं की परिभाषा तथा समस्याओं के समाधानों की व्याख्या करके वास्तविक दुनिया का प्रतिनिधित्व करती है।

**बोध प्रश्न 2**

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- लासवेल की दृष्टि में नीति विज्ञान बहुविषयक हैं।
- नीति विज्ञान बहु-विषयात्मक परिप्रेक्ष्य, दृष्टिकोण तथा समस्योन्मुख दृष्टिकोण के साथ-साथ नीति विश्लेषण, नीति-प्रक्रिया तथा स्पष्टतः आदर्शात्मक/मूल्यात्मक दृष्टिकोण पर संकेन्द्रित है।
- नीति विज्ञानों की जड़ें अर्थशास्त्र में हैं।
- संवेदनशील तथा जानकार नीति वैज्ञानिक नए अवधारणात्मक पैराडाईम तथा विधि सम्बन्धी दृष्टिकोणों को प्रस्तुत करते हैं।
- लासवेल नीति विज्ञानों के प्रति दो दृष्टिकोणों की पहचान करते हैं, एक नीति–प्रक्रिया के ज्ञान पर सकेन्द्रित करते हैं तथा दूसरा नीति–प्रक्रिया में ज्ञान के प्रयोग पर।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- नीति विज्ञान दृष्टिकोण के क्षेत्र तथा विस्तार में समीक्षा, उपयोग, क्रियान्वयन तथा समापन सम्मिलित है।

**बोध प्रश्न 3**

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- नीति विज्ञान सामाजिक एवं राजनीतिक स्वीकार्यता के लिए प्रतिस्पर्धा करने वाली अनेकों तार्किक विचारधाराओं में से केवल एक का प्रतिनिधित्व करती हैं।
- अभी भी नीति विज्ञान में मूल्यों की निरंतरता है।
- नीति विज्ञानों में लोक प्रबंधन पर महत्वपूर्ण संकेन्द्रण है।
- एक दृष्टिकोण/पद्धति के रूप में, यह जटिल सामाजिक एवं राजनीतिक मुद्दों को सुलझाने में महत्वपूर्ण है।
- नीति-खोज पर ध्यान संकेन्द्रण है।
- नीति विज्ञानों का ध्यान लोकतंत्रीकरण तथा भागीदारी पर केन्द्रित है।
- नीति-नेटवर्क दृष्टिकोण का महत्व/मूल्य बढ़ रहा है।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- नीति विज्ञान अन-अपेक्षित नहीं हैं या संक्षिप्त इतिहास है।
- नीति विज्ञान सामाजिक रूप से प्रांसगिक ज्ञान के लिए निष्कपट आकांक्षाओं से कहीं आगे निकल गई हैं।

- नीति-खोज से नीति की ओर बदलाव है।
- नीति विज्ञानों की अनुभवात्मक तथा आदर्शात्मक/नियमात्मक तथ्यों को प्रस्तुत करने की उनकी असफलता के लिए आलोचना की गई है।
- नीति विज्ञानों की गतिशील प्रकृति की जड़ें आंतरिक तनाव में हैं।
- नीति विज्ञानों के समक्ष विधिगत समस्याओं का असमंजस है।

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY