खंड 4
राजनीतिक और सामाजिक परिप्रेक्ष्य

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

इकाई 10 परिस्थितिकी दृष्टिकोण*

इकाई की रूपरेखा

10.0 उद्देश्य

10.1 प्रस्तावना

10.2 परिस्थितिकी अवधारणा

10.3 कृषि तथा औद्योगिक मॉडल

10.4 विकासशील समाज के लिये संगठित सांक्षेत्रिक-विवर्तित मॉडल

10.5 बाज़ार केन्टीन मॉडल : सांक्षेत्रिक अर्थव्यवस्था का आधार

10.6 रिग्स मॉडल का मूल्यांकन

10.7 निष्कर्ष

10.8 शब्दावली

10.9 संदर्भ लेख

10.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

10.1 उद्देश्य

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

- परिस्थितिक अवधारणा का परिक्षण;
- रिग्स का कृषि और औद्योगिक मॉडल ;
- संगलित सांक्षेत्रिक विवर्तित समाज का मॉडल; तथा
- रिग्स का मॉडल।

10.1 प्रस्तावना

वैश्वीकरण के युग में आधुनिक सरकारों के ढ़ांचे में परिवर्तन आया है। लोक प्रशासन अब बहु-मुखी दृष्टिकोण के साथ कार्य करता है। ताकि प्रगतिशील समाज के लक्ष्यों को प्राप्त किया जा सके। परिणामस्वरूप, विभिन्न सिद्धान्त उभर के आये हैं, जो इन समस्याओं को समझने के लिये महत्वपूर्ण हैं। इनमें से एक परिस्थितिक दृष्टिकोण है। यह दृष्टिकोण तब सामने आया जब पश्चिमी दृष्टिकोण विकासशील समाज की समस्यायों को सुलझाने में असमर्थ साबित हुये। साथ ही कई शिक्षाविदों का यह मानना रहा है की पश्चिमी मॉडल गरीब देशों के समस्या सुलझाने के लिये पर्याप्त नहीं हैं।

द्वितीय विश्व युद्ध के बाद एशिया अफ्रिका के कई देश औपनिवेशिक सत्ता से मुक्त हुये और राष्ट्र निर्माण तथा सामाजिक परिवर्तन में जुट गये। विकास सम्बन्धित अधिंकाश मॉडल और लेख प्रथम विश्व के देश (विकसित देश) पर उपलब्ध थे। इस अनुभूति ने कई नये अवधारणाओं को जन्म दिया, जो विकासशील तथा अविकसित देशों के लिये उपयुक्त थे। इसी अनुभूति ने परिस्थितिक दृष्टिकोण को जन्म दिया, जो विभिन्न देशों के वातावरण के परिस्थितिकी पर ध्यान केन्द्रित कर नीति निर्धारण करता है। इस इकाई में परिस्थितिकी

**योगदानः* डॉ. संध्या चोपड़ा, सलाहकार, लोक प्रशासन संकाय, समाजिक विज्ञान विद्यापीठ, इग्नू

अवधारणा का अध्ययन किया जायेगा। यह कृषि और उद्योग मॉडल के सामने लाता है, जो रिग्स के संगलित संक्षेत्रिक विवर्तित मॉडल के पूर्व आता हैं। यह विवर्तित समाज के विशेषताओं का भी अध्ययन करेगा।

10.2 परिस्थितिकी अवधारणा

''परिस्थितिकी'' (Ecology) शब्द को जीव विज्ञान से लिया गया है, जो जानवरों की प्रजातियों और प्राकृतिक वातावरण के बीच संबंध देखता है। जॉन एम गॉस (John M. Gaus) ने कहा है कि अफसरशाही और उसके वातावरण के बीच संबंध का अध्ययन करने के लिये परिस्थितिकी का अध्ययन आवश्यक है (अरोरा, 1984)। टालकट पारसन्स (Talcott Parsons) ने समाजशास्त्र में समान्य प्रणाली दृष्टिकोण दिया, जो परिस्थितिकी दृष्टिकोण से पहले आया। फ्रेंड रिग्स, समाजशास्त्री ने परिस्थितिकी अवधारणा दी, जो प्रशासनिक प्रणाली और उसके वातावरण के बीच के गतिशील संबंध का अध्ययन करता है। रिग्स का मानना था की प्रशासनिक ढ़ांचे को उसके वातावरण से अलग कर नहीं देखा जा सकता है। उन्होंने माना की प्रशासनिक प्रणाली समाज की उप-प्रणाली है, जो अन्य उप प्रणाली से प्रभावित होते हैं। परिस्थितिकी दृष्टिकोण के अनुसार, प्रशासनिक प्रणाली सांस्कृतिक संदर्भ ने उत्पन्न होती है, जिसमें द्वि-पक्षीय (Two-way) सम्प्रेशन (Communication) होता है।

रिग्स का मानना था की समाज को कई कार्य करने होते हैं, और यह कार्य व्यक्तियों को ढाँचा बनाने में मजबूर करते हैं, जो सामाजिक, राजनैतिक, संप्रेशनसील तथा प्रतीकात्मक हो सकता है। अतः प्रशासन संस्कृति बाध्य है। रिग्स ने अपनी पुस्तक ''द इकोलोजी ऑफ पब्लिक एडमिनिट्रेशन'' (The Ecology of Public Administration) (1961) में लोक प्रशासन तथा बाह्य वातावरण के गतिशील संबंध की चर्चा की। इस दृष्टिकोण को अपनाने की बात सर्वप्रथम ड्वाईट वालडो (Dwight Waldo) ने 1955 में की। परिथितिकी दृष्टिकोण का वृद्ध परिप्रेक्ष्य में समझने के लिये रिग्स के दो मॉडल का अध्ययन करना आवश्यक है – कृषि और औद्योगिक मॉडल और संगलित-सांक्षेत्रिक-विवर्तित मॉडल (Fused-Prismatic Diffracted)।

10.3 कृषि तथा औद्योगिक मॉडल

रिग्स ने समाज को कृषि तथा उद्योग में विभाजित किया, इसलिये कृषि या एगरेरिया (Agraria) तथा औद्योगिक या इंडस्ट्रीया (Industria)। इस मॉडल का विकास इन समाजों में राजनैतिक और प्रशासनिक परिवर्तनों के अध्ययन के लिये किया गया। चाईना एगरेरिया मॉडल तथा अमेरिका इण्डस्ट्रीया मॉडल का उदाहरण है। रिग्स का मानना था की सभी समाज कभी न कभी एगरेरिया से इण्डस्ट्रीया में परिवर्तित होते हैं।

एगरेरिया मॉडल की विशेषताये हैं:

- मुख्यता जोड़ने वाली, निर्धारित/निश्चित तथा विसारित;
- सामाजिक और क्षेत्रीय गतिशीलता सीमित होती हैं, तथा स्थानीय समूह स्थिर होते हैं;
- सरल तथा व्यावसायिक भेदभाव कम होता हैं; तथा
- भेदात्मक स्तर विन्यास प्रणाली का होना।

इण्डस्ट्रीया की विशेषतायें निम्न हैं:

- मुख्यतः सर्वक्षादीय (Universalistic), निश्चित तथा उपलब्धता नियम (Norms);

- सामाजिक और क्षेत्रीय गतिशीलता अधिक होती हैं;
- व्यावसायिक प्रणाली सु-विकसित होती हैं तथा अन्य सामाजिक ढ़ाँचों से अछूती हैं;
- वर्ग प्रणाली ''समानतावादी'' होती है, जो व्यवसायिक उपलब्धियों के सामान्यीकृत मानदंड पर आधारित हैं; तथा
- संघ होते हैं, जो कार्य पर आधारित होते हैं।

जल्दी ही, यह समझ में आया कि यह मॉडल वर्तमान समाज के दो ध्रुवों को दर्शाता हैं, न कि संक्रमणकालीन समाज को जो न तो पूर्ण रूप से औद्योगिक हैं, न पूर्णरूप से कृषि है। इसलिए रिग्स ने ''ट्रानसिशीया'' (Transitia) मॉडल बनाया, जो संक्रमणकालीन समाज को दर्शाये। ''एगरेरिया – इण्डस्ट्रीया'' मॉडल की आलोचना इस बात पर हुई, की 'इण्डस्ट्रीय' अलग या पृथक नहीं है परन्तु इसमें एग्ररेरिया के अंश सम्मिलित हैं। अतः द्वि-ध्रवीय समाज नहीं हो सकते हैं। इस मॉडल ने कृषि से औद्योगिक समाज के विकास को एक तरफा मान लिया। समाज का दो भागों में वर्गीकरण निराकार और साधारण था।

प्रशासनिक उप-प्रणाली के विश्लेषण को सही रूप से नहीं किया गया। प्रशासनिक उप-प्रणाली के वातावरण को अधिक समझाया गया। इसलिये यह माना गया की सक्रमणकालीन समाजों का अध्ययन इस मॉडल से नहीं किया जा सकता है। रिग्स ने जल्द ही इस मॉडल को छोड़ संगलित– सांक्षेत्रिक विवर्तित मॉडल का विकास किया।

बोध प्रश्न 1

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

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

1) एगरेरिया – इण्डस्ट्रीया मॉडल की विशेषतायें समझाइए।

.....

.....

.....

.....

.....

10.4 विकासशील समाज के लिए संगठित-साक्षेत्रिक-विवार्तित मॉडल

यह मॉडल प्रगतिहासिक विकासशील और विकसित समाजों के अध्ययन के लिये आदर्श हैं। ढ़ाँचागत कार्यात्मक दृष्टिकोण की अवधारणा को बताते वक्त यह कहा गया हैं कि सामाजिक ढ़ाचे कई समाजों में कई कार्य करेंगे। ऐसे बहु-कार्यक्षमता (Multi-functionality) या कार्यात्मक रूप से विसरित कहा गया है। वहीं दूसरी ओर कार्यात्मक रूप से विशिष्ट सामाजिक ढ़ाँचे केवल सीमित कार्य करते थे। रिग्स ने कार्यात्मक रूप से विसरित समाजों को ''संगलित'' कहा और कार्यात्मक रूप से विशिष्ट को ''विवर्तित'' (Functionally Diffused) कहा है। इन दोनों के मध्य आने वाले समाज को ''सांक्षेत्रिक'' (Prismatic) कहा है, जिसमें संगालित और विवर्तित दोनों के गुण पाये जाते हैं। रिग्स ने कहा की सभी समाज सांक्षेत्रिक होते हैं, क्योंकि पूर्ण रूप से संगलित या विवर्तित होना संभव नहीं हैं। रिग्स ने यह मॉडल को एक मापदंड के रूप में विकसित किया और इनके गुण वास्तविक समाज में देखने को नहीं मिलते हैं।

यदि हम सांक्षेत्रिक सामाजों की बात करे तो उनकी विशेषताये निम्न हैं, जो ''संगलित'' और ''विवर्तित'' समाजों के बीच आती हैं। रिग्स मॉडल का मुख्य उद्वेश्य प्रशासनिक उप-प्रणाली का अध्ययन करना था, जिसे उन्होंने ''साला'' (Sala) कहा। उन्होंने ''साला'' मॉडल का अन्य सामाजिक ढ़ाँचे के साथ संबंध का अध्ययन किया। विकासशील अथवा संक्रमणकालीन समाजों के प्रशासनिक समस्याओं का अध्ययन रिग्स मॉडल में किया गया। सांक्षेत्रिक समाज की विशेषतायें हैं:

विविधता (Heterogeneity)

विविधता का अर्थ हैं कि विभिन्न प्रकार के प्रणाली, प्रथाए तथा दृष्टिकोण एक साथ हैं। इसमें संगलित और ''विवर्तित'' समाज दोनों की विशेषतायें रहती हैं, जैसे शहरी क्षेत्र में विवेकी बुद्विमान वर्ग हैं और ग्रामीण क्षेत्र में आज भी वरिष्ठ जनों के पास कई राजनैतिक, धार्मिक, प्रशासनिक कार्य होते हैं। ऐसे होने का अह्म कारण है कि सामाजिक परिवर्तन असमान हैं। सांक्षेत्रिक समाज की प्रशासनिक उप-प्रणाली ''साला'' आधुनिक ''ब्यूरो'' (विभाग) और परम्परागत ''कोर्ट या ''चेम्बर'' के साथ उपस्थित हैं।

औपचारिकतावाद (Formalism)

औपचारिकतावाद (Formalism) का अर्थ हैं कि ''नियम और वास्तविकता के बीच अनुरूपता (अरोरा, 2008, *op.cit.*)। औपचारितावाद का उलटा होता है यथार्थवाद। उदाहरण के लिये सरकारी अफसर कई नियमों से बंधे हुये होते हैं, परन्तु वास्तव में उनके कार्य पृथक होते हैं। संगलित और विवर्तित समाजों में यर्थाथवाद अधिक होता हैं। औपचारिकतावाद के कारण सरकारी अफसरों के पास नियमों के क्रियान्वयन में बहुत स्वतत्रंता होती हैं। सांक्षेत्रिक समाज में औपचारिकतावाद होने का मुख्य कारण हैं कि आम जनता में जागरूकता कम होती है तथा वह सामाजिक उद्वेश्यों के प्रति प्रतिबध्द्वता भी कम होती है। इस प्रकार के औपचारिकतावाद व्यवहार से भ्रष्टाचार को बढ़ावा मिलता हैं।

औपचारिकतावाद और यर्थाथवाद के बीच विरोधाभास के कारण विवर्तित समाज में प्रशासनिक बदलाव लाये जाते हैं। यह विरोधाभास सांक्षेत्रिक समाज और विवर्तित समाज के बीच देखने को मिलता है। यह भी सच है कि विवर्तित समाज में सरकारी अधिकारियों का व्यवहार नियमों से बहुत अलग होता है। इसलिये प्रशासनिक सुधारों का बहुत प्रभाव नहीं होता है।

अतिव्यापी (Overlapping)

विवर्तित समाज में औपचारिक विभेदित ढ़ाँचे और संगलित के अविभेदित ढ़ांचे किस सीमा तक साथ रह रहे हैं (अरोरा, *ibid*)। विवर्तित समाज में अतिव्यापी (Overlapping) नहीं होता है, क्योंकि सामाजिक प्रणाली के विभिन्न ढ़ांचे अपने निर्धारित कार्य स्वायत्त रूप से करते हैं। वहीं संगलित समाज में सभी कार्य एक ही सामाजिक ढांचे द्वारा किये जाते हैं। अतः संगलित समाज में अतिव्यपिता नहीं हो सकती है। सांक्षेत्रिक समाज में नये समाजिक ढांचे बनते हैं, परन्तु अधिभेदित ढ़ांचे का वर्चस्व रहता हैं। प्रशासनिक उप-प्रणाली ''साला'' में अतिव्यापी का अर्थ है कि वास्तविक प्रशासनिक कार्य गैर प्रशासनिक मापदंड से प्रभावित हैं। गैर प्रशासनिक तत्व हैं जैसे सामाजिक, सांस्कृतिक, राजनैतिक, आर्थिक या धार्मिक तत्व। सांक्षेत्रिक समाज में अतिव्यापकता कई तत्वों से व्यक्त की जाती है, जैसे स्वजन पक्षपात, बहु-सांप्रदायिकता या ''क्लेक्ट''(Clect), बहु-नारमावटिबिज़्म (नये बहु नियम), आम सहमति की कमी, अधिकार और नियन्त्रण में भेद। इन सभी को नीचे समझाया गया है।

स्वजन पक्षपात (भाई भतीजावाद– Nepotism)

सांक्षेत्रिक समाज में जाति, धर्म, परिवार तथा निष्ठा ही आधिकारिक भरती का आधार होता है। यह तत्व प्रतिबंध के बाद भी रहते हैं। विवर्तित समाज में आधिकारिक भरती का आधार है संविभौमिकता (Formalism) होता है। ऐसा इसलिये है क्योंकि सांक्षेत्रिक समाज में ''चुनाव'' हैं, जो ''सार्वभौमिकता और ''निश्चिता'' के बीच होता है, अर्थात् कभी-कभी सार्वभौमिकता को माना जाता है और कभी निश्चित्ता को। यह इस बात पर निर्भर करता है कि किन लोगों का चुनाव किया जाता है, तथा चयन करने वाले अधिकारियों से उनके क्या संबंध हैं।

बहु-सांप्रदायिकता अथवा क्लेक्टस् (Clects)

बहु सांप्रदायिकता (Poly-Communalism) का अर्थ हैं कि एक साथ बहुत सारे संजाति धर्म और जाति के लोग हैं जिनके संबंध आपस में अच्छे नहीं हैं। यह समाज के विभिन्न समुदायओं का नेतृत्व करते हैं। रिग्स ने इन समूह हो ''क्लेक्टस'' (Clects) की संज्ञा दी तथा इनकी विशेषताएं हैं, प्राप्ति के नियम, चुनाव और बहु-क्रियाएं। क्रियात्मक रूप से ''क्लेक्टस'' व्यापक या बिखरे हुये होते हैं, अर्थ पारम्परिक कार्य करते हैं, परन्तु इनका संगठन आधुनिक होता है।

रिग्स के अनुसार, पारिस्थितिक तत्व प्रशासनिक प्रणाली को प्रभावित करता हैं, इसी प्रकार कलेक्टस् ''साला'' को प्रभावित करते हैं। अतः सरकारी अधिकारियों की निष्ठा समाज के प्रति अधिक होती है, न कि सरकार के प्रति। अधिकारिक भर्ती के समय अल्पसंख्यक वर्ग को असंगत प्रतिनिधित्व मिलता है, इसलिए ''कोटा प्रणाली'' की स्थापना की गयी। रिग्स का मानना था इस प्रणाली से समाज के विभिन्न वर्गों के बीच मतभेद उत्पन्न होते हैं। ''साला'' अधिकारी कलेक्टस के साथ साझेदारी कर उनके एजेन्ट के रूप में कार्य करने लगते हैं। यह सरकार के कार्य को प्रभावित करते हैं और भ्रष्टाचार को बढ़ावा देते हैं।

बहु-नियमता (Poly-Normativism)

यह सांक्षेत्रिक समाज की विशेषता है, जहां परम्परागत व्यावहार नये नियमों के साथ रहता है इस कारण से व्यवहार के नियमों को लेकर एकमतता नहीं होती, जो ''साला'' को प्रभावित करती है। ''साला'' अधिकारी सार्वजनिक रूप से निष्पक्ष, सर्वाक्षवादीय और उपलब्धी को मानने वाले हैं, परन्तु वास्तविकता में यह भेद-भाव करने वाले, व्यक्तिगत तथा पटकथा (नाटकीय) व्यवहार करते हैं। सरकारी अधिकारियों का चयन किसी विशेष समुदाय के लिये किया जाता है। यदि चयन योग्यता के आधार पर कर भी लिया जाय, तो पद उन्नती किसी विशिष्ठ कारण से होती है। आम नागरिक और ''साला'' के बीच संबंध बहु-नियमता से प्रभावित होता है। आम जनता यह उपेक्षा करती हैं कि सरकारी अधिकारी ईमानदार और नियमों का पालन करने वाले होंगे, परन्तु यह गुण उनमें नहीं होते और वे पक्षपाती रूप से लाभ अर्जन करना चाहते हैं।

अधिकार और नियन्त्रण में अन्तर (Separation of Authority and Control)

सांक्षेत्रिक समाज में अधिकारी ढ़ाचें और नियन्त्रण ढ़ांचे में अन्तर होता है। कुछ समाजों में अत्याधिक केन्द्रीकृत और संकेन्द्रित अधिकार संरचना होती हैं, परन्तु फिर भी नियंत्रण प्रणाली स्थानीय और अस्त-व्यस्त होती हैं। इसका अर्थ यह है कि कानूनन अधिकार और वास्तविक (गैर कानूनी) नियन्त्रण में अन्तर होता है। इन नियन्त्रण प्रणाली की जड़े बहु–संप्रदायिकता, क्लेक्टस् तथा बहु-नियमता (पौली-नौरमेटिविजम) (बहु नियमों) में पाई जाती है।

राजनेता प्रशासनिक अधिकारी संबध प्रभावित होते हैं तथा असंतुलित सत्ता का जन्म होता है, जिसमें ''साला'' अधिकारी नीति निर्माण प्रक्रिया को प्रभावित करते हैं। यह सब सांक्षेत्रिक समाज में देखने को मिलते हैं। नौकरशाहों का वर्चस्व होता है, जो राजनैतिक प्रक्रिया को कमजोर करता है और सांक्षेत्रिक समाज में प्रशासन अनुत्तरदायी होता है। रिग्स के अनुसार, संक्रमणकालीन समाज में लोक प्रशासन को यदि मजबूत किया जाये तो राजनैतिक विकास थम जाता है। ''साला'' अधिकारी, ''अधिकारी'' के रूप में बहुत शक्तिशाली होते हैं, परन्तु प्रशासन में कमजोर होते हैं। इस कारण से भर्ती में स्वजन पक्षपात (भाई भतीजावाद), भ्रष्टाचार और अकुशलता को बढ़ावा देते हैं। रिग्स ने आगे चलकर ''बाज़ार-केन्टीन'' मॉडल को विकसित किया, जो मूलतः सांक्षेत्रिक समाज में बाज़ार शक्ती से प्रभावित होता है।

10.5 बाज़ार केन्टीन मॉडल : सांक्षेत्रिक अर्थव्यवस्था का आधार

संक्षेत्रिक और संक्रमणकालीन समाज में अर्थव्यवस्था का प्रतिनिधित्व ''बाज़ार केन्टीन'' मॉडल करता है, जैसा एफ डब्ल्यू रिग्स ने प्रसारित किया। यह सांक्षेत्रिक समाज की आर्थिक उप-प्राणाली है जिसका नाम रिग्स ने ''बाज़ार केन्टीन'' दिया। बाज़ार में मूल्य निर्धारण मांग और पूर्ति के आधार पर होता है, परन्तु केन्टीन में कृषि मूल्य अनिश्चितता बनी रहती है (सिंह, 2002)। विवर्तित समाज में मूल्य निर्धारण मांग और पूर्ति के आधार पर होती है, परन्तु संगलित समाज में ''अखाड़ा'' (रंगभूमि) तत्व (ऐसे तत्व जैसे शक्ति का संतुलन प्रतिष्ठा, एकजुटता, अन्य धर्म, समाजिक और पारिवारिक तत्व) प्रभुत्व रखते हैं। सांक्षेत्रिक समाज में बाज़ार और अखाड़ा तत्व परस्पर सम्पर्क में रहते हैं और मूल्य अनिश्चितता को जन्म देते हैं। वह मूल्य होते हैं जो सभी के लिये आम होते हैं, जो किसी सेवा अथवा वस्तु के लिये निर्धारित नहीं किये जा सकते।

सांक्षेत्रिक समाज के आर्थिक उप-प्रणाली ''सब्सिडी केन्टीन'' (Subsidised Canteen) के रूप में कार्य करता है, जहां वस्तु और सेवायें निम्न दर पर उपलब्ध कराये जाते हैं। ये सब्सिडी कलेक्टस (Subsidy Clects) अथवा राजनैतिक समूह के विष्ठित सदस्याओं को दिया जाता है, जिनके पास केन्टीन की पहुंच होती है। ''उपकेन्टीन'' (Tributary Canteen) में ''बाहर'' के सदस्यों को अधिक मूल्य में वस्तु दिये जाते हैं। अतः सांक्षेत्रिक समाज में सार्वजनिक सेवाओं के लिये मूल्य, ''साला'' अधिकारी और उनके ग्राहक के संबंध पर निर्भर करते हैं (साहिनी और वायुनानदन, 2010)।

सांक्षेत्रिक (Prismatic) समाज के आर्थिक उपप्रणाली में ''सौदेबाज़ी'' होती हैं, जो वित्तीय प्रशासन के बजट, लेखांकन, अंकेक्षण, कर एकत्रीकरण आदि को प्रभावित करता है। सरकारी राज्सव के एकत्रीकरण पर भी दुष्प्रभाव होता है, जिससे सरकारी अधिकारियों की कुल मेहनताना कम हो जाता है। इस कारण से सरकारी अधिकारी भ्रष्टाचार फैलाते हैं।

सांक्षेत्रिक समाज की विशेषताओं के विश्लेषण के बाद समाज में परिवर्तन की प्रक्रिया को समझाना भी आवश्यक है। यदि परिवर्तन बाह्य दबाव जैसे तकनीकी सहायता के कारण होता है, तो इसे ''बहिजीव'' (Exogenous) कहते हैं। वही दूसरी और आन्तरिक परिवर्तन से होता है, तो इसे ''अंतजति'' परिवर्तन कहते हैं। जब आंतरिक और बाहरी दबाव काम करते हैं, तो इसे सम-आनुवंशिक (Endogenous) परिवर्तन कहते हैं। सांक्षेत्रिक समाज में बहिजति और अंर्तजति दोनों होते हैं। यदि विवर्तन की प्रक्रिया अधिक बहिजति हैं, तो सांक्षेत्रिक चरण में अधिक औपचारिकतावाद, विविधता तथा अतिव्यापीता होती है। ऐसे

समाजों को बाहर-सांक्षेत्रिक कहलाती हैं। अन्तर-सांक्षेत्रिक समाज में, सांक्षेत्रिक चरण अंर्तजति होता है, तथा नयी संस्थानों के पूर्व प्रभावी व्यवहार होता है। बाहर सांक्षेत्रिक समाज में औपचारिक संस्थाएं पहले स्थापित होते हैं और बाद में यह अपेक्षा की जाती है कि समाजिक ढ़ांचा नये नियमों के अनुसार परिवर्तित होती हैं।

10.6 रिग्स मॉडल का मूल्यांकन

रिग्स की सांक्षेत्रिक साला मॉडल की भी आलोचना की गयीः

1) रिग्स ने भौतिक विज्ञान के शब्द उपयोग किये जैसे विवर्तित, अपवर्तित और सांक्षेत्रिक जो समाज की प्रकृति और कार्य की व्याख्या नहीं कर सकते।

2) तीसरे विश्व के देशों के प्रशासनिक परिवर्तन की प्रक्रिया को पारिस्थितिक दृष्टिकोण द्वारा नहीं समझाया जाता हैं।

रिग्स के विश्लेषण में बाहरी वातावरण का प्रशासनिक उप-प्रणाली पर प्रभाव देखा जाता है न कि इसका विपरीत। किसी भी अध्ययन को परिस्थितिक कहलाने के लिये प्रणाली का वातावरण से परस्पर संबंध महत्वपूर्ण है। दोनों ही एक दूसरे को प्रभावित करते हैं।

रिग्स ने सामाजिक-सांस्कृतिक आर्थिक, और राजनैतिक तत्वों का ''साला'' पर प्रभाव देखा, परन्तु साला का इन सब तत्वों पर प्रभाव राजनैतिक वातावरण में नहीं देखा। सांक्षेत्रिक समाज में प्रशासनिक उप-प्रणाली स्वयात् रूप से सामाजिक आर्थिक परिवर्तन को निर्देशित करती है। स्वशासित प्रणाली का सामाजिक आर्थिक आयामों पर प्रभाव का भी अध्ययन किया जाना चाहिये।

संक्रमणकालीन समाज के सामाजिक प्रणाली की विविध व्याख्या सांक्षेत्रिक मॉडल द्वारा किया गया है, परन्तु प्रशासनिक उप-प्रशासन को प्रभावित करने वाले पर्यावरण तत्वों को महत्व दिया गया है। परन्तु प्रशासनिक उप-प्रणाली के उत्पाद कुशलता का विश्लेषण विभिन्न प्रशासनिक अंगों का विभिन्न प्रसंग में उत्पादन कुशलता आदि पर जोर नहीं दिया गया। इस मॉडल में विभिन्न सामाजिक ढ़ांचों के तुलानात्मक स्वतन्त्रता की बात नहीं की गयी है। यह संभव है कि संक्रमणकालीन समाज में सांक्षेत्रिक सामाजिक सांस्कृतिक उप-प्रणाली हो तथा नौकरशाही उप-प्रणाली विवर्तित हो। भारत और मलेशिया में यह देखने को मिलता हैं।

अतः सांक्षेत्रिक समाज में सांक्षेत्रिक के सभी तत्व देखने को मिले पर संभव नहीं है सामाजिक ढांचे विवर्तित भी हो सकते हैं। इसलिये सांक्षेत्रिक मॉडल में मिश्रित वर्ग हो सकता है। अमेरिका को विवर्तित समाज का मॉडल माना गया है, जबकि यह पाया गया की वह सांक्षेत्रिक समाज है। परिस्थितिक दृष्टिकोण में यह बताया गया की अमेरिका की सोच के अनुसार, तीसरे विश्व के देश पिछड़े हुये, अविकसित हैं और उनकी मुक्ति तभी संभव है, जब वे अमेरिका के इण्डस्ट्रीया (Industria) मॉडल को अपनाये।

रिग्स के मॉडल की तरह यह साधारण तौर पर नहीं कहा जा सकता है कि औपचारिकतावाद सर्वथा नौकरशाही के पराक्रम को बढ़ाता है, अथवा प्रशासनिक पराक्रम का प्रशासनिक कुशलता से विपरीत संबंध है। ''पराक्रम'' (सत्ता, शक्ति) शब्द की परिभाषा महत्वपूर्ण है। रिग्स को अपने अध्ययन में कई ढ़ांचागत परिस्थितयों के अन्तर संबंधों को ध्यान में रखना चाहिये था। अतिव्यापीता हमेशा खराब ही नहीं होती, कई बार वह अपने साथ नये विचार और रोचक परिवर्तन भी लाती है।

अमेरिका जैसे देशों में कई बार दो या अधिक प्रतियोगी एजेन्सी की स्थापना की जाती है, जिनके कार्य एक दूसरे पर ओवरलेप करते हैं, जिस कारण से क्षय भी होता है परन्तु कई नये विचार भी उत्पन्न होते हैं। यह देखा गया है कि प्रशासनिक सुधारों के लिये कार्यों का प्रतिरूप बनाना आवश्यक है, पुरानी नौकरशाही से प्रतिस्पर्धा अथवा उसे पूर्ण रूप से अनदेखा कर देना। अतः अतिव्यापोता का अर्थ ही बेकार और साधनों का क्षय नहीं हैं और रिग्स को इस बात का उपयोग अपने अध्ययन में करना चाहिये था।

बोध प्रश्न 2

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

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

1) सांक्षेत्रिक समाज की विशेषतायें समझाइए।

.....

.....

.....

.....

.....

2) बाज़ार केन्टीन मॉडल पर एक नोट लिखिये।

.....

.....

.....

.....

.....

10.7 निष्कर्ष

लोक प्रशासन के अध्ययन में परिस्थितिकी दृष्टिकोण अलग है, क्योंकि इसमें कई परिस्थितिक तत्व सम्मिलित हैं। रिग्स मॉडल में प्रशासनिक परिस्थितिक के सामाजिक सांस्कृतिक और आर्थिक पक्षों को व्यापक रूप से लिया गया है। रिग्स मुख्य रूप से विकासशील देश जो संक्रमण के स्तर से गुजर रहे हैं, उनके प्रशासनिक उप-प्रणाली ''साला'' की समस्याओं का अध्ययन करना चाह रहे थे। संगलित अथवा विवर्तित समाज के प्रशासनिक पैटर्न का अध्ययन उनका मुख्य उद्देश्य नहीं था। विकासशील प्रशासन के लिये रिग्स का योगदान उनके परिस्थितिक मॉडल से बाहर था, परन्तु तुलानात्मक लोक प्रशासन के लिये उनका योगदान महान रहा है। रिग्स के आदर्श मॉडल ने तुलानात्मक लोक प्रशासन में कई शोध कार्य को जन्म दिया। उनका सृजन इस प्रकार किया गया की उनके द्वारा लिये गये विभिन्न चरों के बीच वह संबध को परिदर्शित कर सके। परिस्थितिक मॉडल विभिन्न समाजों के बीच गुणात्मक तुलना करने में सहायक होता है। विवर्तित को सांक्षेत्रिक समस्या में मापने के लिये इस मॉडल का उपयोग किया जाता हैं। इन सब सीमाओं के बाद भी परिस्थितिक मॉडल प्रशासनिक प्रणाली और सामाजिक वातावरण के बीच संवाद की जागरुकता लाने में सफल हुआ है। रिग्स ने लोक प्रशासन में एक नया दृष्टिकोण लाया है, जिसने कई विद्वानों को एक नई सोच प्रदान की और लोक प्रशासन के लिये परिस्थितिक दृष्टिकोण अतुल्य रहा है।

10.8 शब्दावली

स्तरीकृत विभेदीकरण (Stratified Differentiation) : विभिन्न समूह के बीच संरचित असमानता न की अन्य प्रकार की असमानता।

बहु-नियमता (Poly-Normativism) : पारपरिक व्यावहार प्रणाली कई प्रकार के मानदंड।

सर्वक्षादीय मानदंड (Universalistic Norms) : जो मानंदड बनाये गये हैं, उनका प्रयोग सर्वाक्ष है।

10.9 संदर्भ लेख

Arora. K. R (2002), *Comparative Public Administration*, New Delhi, India: Associated Publishing House.

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

Sahni P. and Vayunandan E. (2010).*Administrative Theory*, New Delhi,India: PHI.

Singh A.(2002). *Public Administration, Roots and Wings*, New Delhi, India: Galgotia Publishing House.

10.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होनी चाहियेः
   - कृषि समाज में पटकथीय मानदडं।
   - सीमित समाजिक गतिशीलता।
   - सरल व्यवसायिक अन्तर।
   - विभेदक स्तर विन्यास (स्तरण)।
   - इण्डस्ट्रीया में इसके विपरीत विशेषतायें होती हैं।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होनी चाहियेः
   - विविधता
   - ओवरलेपिंग (Overlapping)
   - औपचारिकतावाद

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होनी चाहियेः
   - बाज़ार और अखाड़ा तत्व अर्थव्यवस्था को निर्धारित करता है।
   - आर्थिक उप-प्रणाली सबसिडाईस्ड केन्टीन (Subsidised Canteen) के अंग के रूप में कार्य करती है।
   - सौदेबाजी होती है।
   - भ्रष्टाचार व्यापाक हैं।

इकाई 11 नवीन लोक प्रशासन दृष्टिकोण*

इकाई की रूपरेखा

11.0 उद्देश्य

11.1 प्रस्तावना

11.2 लोक प्रशासन के चरण

11.3 नवीन लोक प्रशासन की अवधारणा

11.4 नवीन लोक प्रशासन में मुख्य विषय

11.5 नवीन लोक प्रशासन की विशेषताएँ

11.6 निष्कर्ष

11.7 शब्दावली

11.8 संदर्भ लेख

11.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

11.0 उद्देश्य

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

- लोक प्रशासन की परिभाषा;
- लोक प्रशासन के उद्‌भव तथा चरणों की चर्चा;
- नवीन लोक प्रशासन की अवधारणा का वर्णन;
- नवीन लोक प्रशासन के विषयों और विशेषताओं की व्याख्या; और
- नवीन लोक प्रशासन के महत्व का विश्लेषण।

11.1 प्रस्तावना

नवीन लोक प्रशासन को समझने से पहले लोक प्रशासन के स्वरूप को समझना आवश्यक है। आपके पास इसके बारे में पहले से ही एक उचित विचार है, क्योंकि इस पाठ्यक्रम की पहली इकाई में इसे समझाया जा चुका है। लोक प्रशासन उस प्रशासन को संदर्भित करता है, जो लोगों के कल्याण के लिए प्रदान की जाने वाली सेवाओं के रूप में कार्य करता है। इसलिए, लोक प्रशासन सरकारी नीति का कार्यान्वयन है और यह एक शैक्षिक विषय भी है। लोक प्रशासन सन् 1887 में विषय के रूप में प्रकट हुआ, जब वुडरो विल्सन (Woodrow Wilson) ने औपचारिक रूप से "प्रशासन के अध्ययन" के अधिकृत लेख में लोक प्रशासन को मान्यता दी।

विल्सन का लेख अध्ययन-विषय के रूप में लोक प्रशासन के आरंभ के लिए महत्वपूर्ण सीमाचिह्न की तरह माना गया। कार्य में शासन अध्ययन के लिए पृथक अध्ययन-विषय की तरह प्रशासन पर विल्सन के दृष्टिकोण ने लोक प्रशासन को प्रोत्साहित किया। उसके लेख के प्रभाव के कारण, विल्सन को लोक प्रशासन का प्रवर्तक माना जाता है। लेकिन विल्सन के लेख को पहला वास्तविक और सुव्यवस्थित शासन अध्ययन नहीं माना जा सकता।

* *योगदानः* डॉ. संध्या चोपड़ा, सलाहकार, लोक प्रशासन संकाय, समाजिक विज्ञान विद्यापीठ, इग्नू

विल्सन से पूर्व बहुत से अध्ययन-विषय और संरचनाएँ थीं, जिन्होंने कार्य में शासन पर गंभीर अध्ययन का विषय अपने ऊपर लिया, जिनमें से कुछ उदाहरण हैं, रामायण, महाभारत और अस्ट्रियन और जर्मन विद्वानों द्वारा लिए गए कुछ खंड।

लोक प्रशासन में एक सरकार द्वारा ली गई जिम्मेदारी में अपने लोगों की देखभाल करने, या उनके कार्यों का संचालन करने के लिए विविध गतिविधियाँ होती हैं। इस बात को ध्यान में रखते हुए, लोक प्रशासन की अवधारणा की विविध व्याख्याओं में "लोक" तथा "प्रशासन" के अर्थ को समझना अति महत्वपूर्ण है। "लोक" शब्द राज्य या सुनिश्चित क्षेत्र के लोगों के लिए है। जिस तरह राज्य के लोगों की इच्छा राज्य की सरकार द्वारा दर्शायी जाती है, उसी तरह लोक शब्द का भी एक विशेष सरकारी अर्थ है। इसलिए सरकार द्वारा किए गए प्रशासन के कार्यों के लिए लोक प्रशासन शब्द का प्रयोग किया जाता है।

11.2 लोक प्रशासन के चरण

तथापि लोक प्रशासन के अध्ययन-विषय को धीरे-धीरे प्रोत्साहन मिला, उसके पश्चात् अध्ययन के एक विशेष क्षेत्र के रूप में नए लोक प्रशासन के विकास को महत्वपूर्ण चरणों की संख्या में घटित किया गया।

हम लोक प्रशासन के इतिहास को निम्नलिखित पाँच अवधियों में विस्तृत रूप से विभाजित कर सकते हैं:

- अवधि I (1887-1926)
- अवधि II (1927-1937)
- अवधि III (1938-1947)
- अवधि IV (1948-1970)
- अवधि V (1971-अभी तक जारी)

अवधि I (1887-1926) लोक प्रशासन द्विभाजन

लोक प्रशासन की विद्या का जन्म संयुक्त राज्य अमेरिका में हुआ। लोक प्रशासन को शैक्षिक अध्ययन के रूप में प्रारंभ करने का श्रेय वुडरो विल्सन (Woodrow Wilson) को जाता है, जो प्रिंसटन विश्वविद्यालय में राजनीति विज्ञान पढ़ाते थे और बाद में संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति बने। विल्सन को लोक प्रशासन के विषय के पिता के रूप में जाना जाता है। उनका लेख "प्रशासन का अध्ययन" सन् 1887 में प्रकाशित हुआ, उन्होंने राजनीति से अलग एक विषय के रूप में लोक प्रशासन का अध्ययन करने की आवश्यकता पर बल दिया। इसको राजनीति-प्रशासन द्विभाजन के सिद्धान्त के रूप में जाना जाता था, अर्थात् उदाहरणतया, राजनीति और प्रशासन के बीच अलगाव। राजनीति-प्रशासनिक द्विभाजन को अधिकतर विलसोनियन (Wilsonian) प्रशासन के विज्ञान के रूप में प्रस्तुत किया जाता है।

कार्यात्मक रूप से, प्रशासन राजनीति से अलग था। लोक प्रशासन के विकास पर तर्क-वितर्क किया गया कि यह राजनीतिक रूप से लिए गए नीतिगत निर्णयों के कार्यान्वयन से सम्बन्धित है। फ्रैंक गुडनाऊ (Frank Goodnow) ने इसे दो कार्यों में विचारात्मक रूप से विभाजित करने का प्रयत्न किया है। उनके अनुसार, "राजनीति को राज्य की नीतियों या अभिव्यक्तियों के साथ करना होगा" और "प्रशासन को इन नीतियों के निष्पादन के साथ करना होगा।" इस विश्लेषणात्मक विशिष्टता के अतिरिक्त, इन दो कार्यों के संस्थागत स्थानों को अलग किया गया था। राजनीति का स्थान विधायिका के रूप में पहचाना गया

और प्रशासन का स्थान सरकार की कार्यकारी शाखा और नौकरशाही के रूप में पहचाना गया।

अवधि II (1927-1937) प्रशासन के सिद्धान्त

इस अवधि की केन्द्रीय धारणा यह थी कि प्रशासन के कुछ "सिद्धान्त" हैं, जिन में लोक प्रशासन की दक्षता और अर्थव्यवस्था में वृद्धि करने की आवश्यकता है। यही वह समय था, जब औद्योगिक क्रांति का समय जोरों पर था और वह सभी देशों के साथ सम्बन्धित थे, जो अधिक कमाने के लिए किसी भी कीमत पर उत्पादन बढ़ा रहे थे। इसके साथ ही, उद्योगों का तेजी से विस्तार और प्रबन्धन में भरपूर समस्याएँ भी थी, जो आकस्मिक थी और इसलिए उन्हें हल करना मुश्किल था। यही वह समय था जब एफ. डब्ल्यू. टेलर (F.W. Taylor) और हेनरी फयोल (Henri Fayol) ने हस्तक्षेप किया और प्रशासन/प्रबन्धन के अपने सिद्धान्त तैयार किए। वे सफल प्रशासकों के अपने अधिकारों में थे और इसलिए उनके विचारों का बहुत महत्व था। यह अवधि लोक प्रशासन के इतिहास में "सिद्धान्तों" का स्वर्ण युग था, जब उसके सम्मान के लिए उसे उच्च उपाधि का आदेश दिया।

अवधि III (1938-1947) चुनौतियों का युग

इस अवधि के दौरान मुख्य विषय सार्वजनिक प्रशासन के अध्ययन के लिए "मानव सम्बन्धों" और "व्यावहारिक दृष्टिकोण" का समर्थन था। राजनीति-प्रशासनिक विरोधाभास का विचार अस्वीकार कर दिया गया था। इस बात पर तर्क-वितर्क किया गया था कि प्रशासन को राजनीति से अलग नहीं किया जा सकता, क्योंकि इसकी राजनीतिक प्रकृति और भूमिका है। प्रशासन केवल नीति निर्णय से सम्बन्धित नहीं है, बल्कि यह नीति प्रतिपादन करने से भी सम्बन्धित है। इसी प्रकार प्रशासन के सिद्धान्त को चुनौती दी गई। इस चरण के दौरान, प्रथम और द्वितीय चरण दोनों को चुनौती दी गई थी। यह विरोध किया गया था कि:

1) **राजनीति और प्रशासन को स्पष्ट रूप से कभी पृथक नहीं किया जा सकता** क्योंकि व्यवहार में, राजनीति और प्रशासन के बीच निकट सम्बन्ध है। सन् 1950 में, एक वैज्ञानिक ने लिखा, "लोक प्रशासन के सिद्धान्त का अर्थ हमारे समय में राजनीति के सिद्धान्त से भी है और अन्त में, निकोलस हेनरी (Nicholas Henry) कहते हैं, "इस घोषणा के साथ, विरोधाभास समाप्त हो गया।"

2) **प्रशासन के सिद्धान्त पर्याप्त कुछ नहीं थे।** हरबर्ट साइमन (Herbert Simon) और राबर्ट डह्ल (Robert Dahl) उपयुक्त दोनों विरोधों के पथ में थे। सन् 1947 में, हरबर्ट साइमन ने अपनी पुस्तक *"प्रशासनिक व्यवहार"* (*Administrative Behaviour*) में लिखा था कि "प्रशासन के वर्तमान सिद्धान्तों का एक घातक दोष यह है कि लगभग प्रत्येक सिद्धान्त के लिए कोई भी समान रूप से तर्क संगत और स्वीकार्य विरोधात्मक सिद्धान्त पा सकते हैं।" साइमन के निष्कर्ष के अनुसार, सिद्धान्त अवैज्ञानिक रूप से व्युत्पन्न है और नीतियों से अधिक नहीं है। उन्होंने राजनीति और प्रशासन के बीच पृथक्करण को भी अस्वीकार्य किया और नीति निर्माण तथा साधनों और परिणामों के सम्बन्ध के अध्ययन में "तार्किक सकारात्मकवाद" के लिए तर्क दिया। उन्होंने निरीक्षण किया कि निर्णय लेने का कार्य मानवीय पसंद के तर्क और मनोविज्ञान से लिया जाना चाहिए।

जबकि राबर्ट डह्ल (Robert Dahl) ने अपने लेख/निबंध "***लोक प्रशासन का विज्ञान***" (*The Science of Public Administration*) में लोक प्रशासन के विकास में तीन समस्याओं को व्यक्त किया – सार्वजनिक प्रशासन से मानक विचार का बहिष्कार, लोक प्रशासन के

विज्ञान से विभिन्न ऐतिहासिक, सामाजिक, आर्थिक और अन्य अनुकूलन कारकों का बहिष्कार, इस अस्वीकृति ने पहचान के लिए लोक प्रशासन छोड़ दिया और इस प्रकार लोक प्रशासन के विषय के विकास के एक नए चरण ने जन्म लिया।

अवधि IV (1948-1970) पहचान का संकट और राजनीति विज्ञान के रूप में लोक प्रशासन

इस चरण में, लोक प्रशासन को उसके मात्री विषय राजनीति विज्ञान में फिर से स्थापित किया गया था। लेकिन कई मुद्दे ऐसे थे जैसेः

- एक अलग विषय के रूप में, लोक प्रशासन के लिए व्यापक बौद्धिक ढाँचे की अनुपस्थिति।
- सार्वजनिक प्रशासन को राजनीति विज्ञान में सम्मिलित करने के लिए राजनीतिक वैज्ञानिकों की इच्छा।
- सन् 1960 के दशक के दौरान, अमेरिकी राजनीति विज्ञान संघ ने आधिकारिक तौर पर स्वयं को लोक प्रशासन से छुटकारा पाने के लिए प्रस्थान किया तो एक विद्वान ने इंगित किया कि राजनीति विज्ञान में लोक प्रशासकों की शिक्षा में कम उपयोगिता प्रतीत होती है। राजनीति विज्ञान लोक प्रशासन को "बौद्धिक समझ" के लिए शिक्षित करता है, जबकि लोक प्रशासन "जानकार कार्रवाई के लिए शिक्षित करता है।

अवधि V (1971-वर्तमान) प्रबन्धन के रूप में लोक प्रशासन

चूँकि लोक प्रशासन अपनी पहचान के लिए संघर्ष कर रहा था, तो कुछ सार्वजनिक प्रशासकों ने एक विकल्प की खोज आरंभ कर दी। उन्होंने इसे प्रबन्धन में पाया, जिसे या तो "प्रशासनिक विज्ञान" या "सामान्य प्रबन्धन" के रूप में जाना जाता था, जिनके नियंत्रण में क्षेत्र, संस्कृति, संस्था, मिशन इत्यादि थे जिनसे कार्यकुशल और प्रभावी प्रशासन के लिए कम परिणाम मिले और "ज्ञान समिति" – सांख्यिकी, अर्थशास्त्र, लेखांकन, संचालन अनुसंधान और संगठन की प्रायः आवश्यकता होती है और वे प्रशासन के क्षेत्र में सामान्य उपस्थित होते हैं। परन्तु यह बात ध्यान देने योग्य है कि "प्रबन्धन का ध्यान विशेष रूप से तकनीकी है, जहाँ लोक प्रशासन का ध्यान तकनीकी और मूल्यता दोनों है।" अन्त में, यह लोक प्रशासकों के लिए तेजी से स्पष्ट हो रहा था कि न तो राजनीति विज्ञान और न ही प्रबन्धन अपनी रुचि को संबोधित कर पा रहे थे, न ही वे कर सकते थे। इसके साथ ही एक नया चरण आरंभ हुआ।

लोक प्रशासन के रूप में लोक प्रशासन (1970 – अभी तक जारी)

लोक प्रशासन अन्ततः राजनीति विज्ञान और प्रबन्धन से पृथक हो गया और यह अध्ययन और अभ्यास के एक स्वायत्त क्षेत्र के रूप में प्रकट हुआ। इसलिए, सन् 1970 में, सार्वजनिक प्रशासन की घोषणा स्वतंत्र विषय के रूप में सार्वजनिक प्रशासन के विद्यालयों के राष्ट्रीय संघ (NASPAA) के जन्म के साथ हुई।

11.3 नवीन लोक प्रशासन की अवधारणा

नवीन लोक प्रशासन की उत्पत्ति सन् 1968 में ड्वाईट वाल्डो के संरक्षण के तहत आयोजित पहले मिनोब्रूक सम्मेलन में हुई। यह सम्मेलन क्षेत्र और उसके भविष्य की स्थिति पर विचार विमर्श और प्रतिबिम्बित करने के लिए, लोक प्रशासन और प्रबन्धन में शीर्ष विद्वानों को एक साथ लाया। उस समय संयुक्त राज्य अमेरिका असामान्य सामाजिक और राजनीतिक अशान्ति के साथ जुड़ा हुआ था। इस संदर्भ में वाल्डो ने निष्कर्ष निकाला कि लोक प्रशासन के न तो कार्य और न ही अध्ययन उस समय की समस्याओं को संबोधित करने के योग्य थे तथा सामान्य अविश्वास लोक प्रशासन से ही जुड़ा हुआ था।

इसलिए, समय की आवश्यकता सेवा क्षेत्र के नैतिक दायित्व को सुधारना था, जो सरकार और नौकरशाही पर जनता के विश्वास के पुनर्निर्माण में आवश्यक था। जिन्हें भ्रष्टाचार और स्वजन-पक्षपात द्वारा परेशान किया गया था और विद्वानों का मत था कि लोक प्रशासन को सामाजिक परिवर्तन आरंभ करने और बनाए रखने के साधन के रूप में कार्य करना चाहिए। इसने एक नए आयाम और लोक प्रशासन के दृष्टिकोण को रास्ता दिया, जिसे नया लोक प्रशासन दृष्टिकोण कहा जाता था।

नवीन लोक प्रशासन का कथन है कि लोक प्रशासन अलग-अलग कार्य नहीं करता और प्रशासन उच्च स्तर पर समाज की उन आवश्यकताओं के प्रति जिम्मेदार अथवा कार्यशील है, जो समाज की उलझनें और समस्याएँ प्रदान करते हैं। इसलिए पारंपरिक सार्वजनिक प्रशासन के विरुद्ध यह एक प्रत्यक्षवाद-विरोधी, तकनीकी-विरोधी और सोपानक्रम-विरोधी कार्रवाई थी। सरकार की भूमिका पर ध्यान केन्द्रित था और वे किस प्रकार नागरिकों को आवश्यक सेवाएँ प्रदान कर सकते थे, इसपे ध्यान था।

नवीन लोक प्रशासन की अवधारणा की उन्नति और विकास की रूपरेखा निम्न के द्वारा प्रस्तुत की जा सकती है:

- जन सेवाओं के लिए उच्च शिक्षा पर हनी रिपोर्ट (Honey Report), जिसमें विद्वानों और व्यावहारिक प्रशासकों के बीच लोक प्रशासन के क्षेत्र में संस्थागत कमियों को प्रकाशित किया गया। इसके अतिरिक्त, विषय की स्थिति पर अनिश्चितताओं और अस्तव्यस्तता पर भी ध्यान केन्द्रित किया गया।
- सन् 1967 में लोक प्रशासन के व्यवहार/कार्य और सिद्धान्त पर फिलाडेलफिया सम्मेलन (Philadelphia Conference)। इस सम्मेलन में कल्याण राज्य से लेकर पुलिस राज्य तक के राज्य के प्रगतिशील रूपांतरण के साथ सामाजिक समानता को बढ़ावा देने और सामाजिक समस्याओं को संबोधित करते हुए लोक प्रशासन की भूमिका पर जोर दिया गया।
- सन् 1968 में ड्वाइट वाल्डो (Dwight Waldo) की अध्यक्षता में हुए मिन्नोब्रुक सम्मेलन (Minnowbrook Conference) में बदलते परिवेश में लोक प्रशासन के अध्ययन और अभ्यास की आलोचना की समीक्षा की गई। सम्मेलन ने समाज की आर्थिक, सामाजिक और मनोवैज्ञानिक बुराइयों को संबोधित करने के लिए एक मूल्य मुक्त दृष्टिकोण की अपेक्षा एक मानक दृष्टिकोण का समर्थन किया।

बोध प्रश्न 1

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

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

1) नवीन लोक प्रशासन से आप क्या समझते हैं?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2) लोक प्रशासन के विकास और वृद्धि की रूपरेखा प्रस्तुत कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

3) नवीन लोक प्रशासन दृष्टिकोण को जन्म देने वाले कारक क्या हैं?

.....

.....

.....

.....

.....

11.4 नवीन लोक प्रशासन में मुख्य विषय

नवीन लोक प्रशासन दृष्टिकोण के विषय हैं:

- **प्रासंगिकता (Relevance):** यह कहा गया है कि पारंपरिक लोक प्रशासन समकालीन समस्याओं और मुद्दों में बहुत कम रुचि रखता है। सामाजिक वास्तविकताओं को ध्यान में रखा जाना चाहिए। जैसे लोगों को प्रासंगिक अर्थों के रूप में परिवर्तन देखना चाहिए, जो परिवर्तन क्षेत्र की आवश्यकताओं और लोगों की आवश्यकताओं के लिए विशेष होना चाहिए। नवीन लोक प्रशासन के पूर्व के दृष्टिकोणों ने लोगों की तर्कसंगतता की उपेक्षा की। तथापि, नवीन लोक प्रशासन ने नीति तैयार करने की प्रक्रिया में भी लोगों की तर्कसंगतता को शामिल करने का सुझाव दिया। इस बात का समर्थन किया गया कि लोक प्रशासन की गतिविधियों से सम्बन्धित जिन मुद्दों को संबोधित किया गया है, देश और नागरिकों की प्रचलित सामाजिक चिन्ताओं को ध्यान में रखते हुए प्रासंगिक होने चाहिए।

- **नैतिक सिद्धान्त (Values):** लोक प्रशासन में नैतिक तटस्थता असंभव है। नैतिक विकास की एक पूर्वापेक्षा है। नैतिक केन्द्रितता का एक संगठनात्मक लक्ष्य होना चाहिए और सभी लोक नीति तैयार करने के समय इसे ध्यान में रखा जाना चाहिए। नागरिकों, उनकी समस्याओं का नैतिक संवेदनशीलता और अभिविन्यास के साथ पूरा किया जाना चाहिए, जो बदले में संगठन को अधिक प्रभावशाली और कुशल बनाता है। पारदर्शिता प्राप्त करने से बचने या विफलता राज्य और उन लोगों के बीच के सम्बन्धों को नुकसान पहुँचा सकती है, जिन्हें वे सेवा देना चाहते हैं।

- **सामाजिक समानता (Social Equity):** सामाजिक समानता की अनुभूति लोक प्रशासन का मुख्य लक्ष्य होना चाहिए। किसी भी संगठन का मुख्य उद्देश्य जाति, पंथ, रंग या जाति के बावजूद सरकार के सभी नागरिकों के साथ समान व्यवहार होना चाहिए। सामाजिक समानता किसी भी संगठन के लिए सफलतापूर्वक विकसित होने तथा उन्नति करने के लिए महत्वपूर्ण घटक है और इसका प्रचार नवीन लोक प्रशासन दृष्टिकोण के द्वारा हुआ।

- **परिवर्तन (Change):** परिवर्तन समाज का अनिवार्य हिस्सा है और प्रत्येक संगठन को प्रचलित समय के बदलते परिदृष्यों में अपने आपको अनुकूलित करना चाहिए। यह परिवर्तन नवाचार की भावना को बढ़ावा देता है और केवल नागरिकों और उनके कल्याण को कायम रखने के लिए अनुकूलता को प्रोत्साहित करता है। इस प्रकार पर्यावरणीय परिवर्तनों को सम्मिलित करने वाले परिचालन में लचीलापन और संगठनात्मक अनुकूलता प्रशासनिक प्रणाली में अंतर्निहित होनी चाहिए।

- **प्रबन्धन-कार्यकर्त्ता सम्बन्ध (Management-Worker Relations):** क्षमता और मानवीय विचारों का समान महत्व होना चाहिए। यह नया दृष्टिकोण वृद्धि और सफलता प्राप्त करने के लिए क्षमता और मानवीय सम्बन्धी मानदंड दोनों पर ध्यान केन्द्रित करता है।

नया सार्वजनिक प्रशासन इन उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए समाधान प्रदान करता है, सामान्य रूप से जिसे "4डी" (4D) कहते हैं। उदाहरणतया विकेन्द्रीकरण, ग़ैर-नौकरशाही, प्रत्यायोजन और लोकतंत्रीकरण।

11.5 नवीन लोक प्रशासन की विशेषताएँ

नवीन लोक प्रशासन की मुख्य विशेषताएँ रही हैं:

- **जवाबदेही (Responsiveness):** प्रशासन की कुछ आंतरिक साथ ही बाहरी परिवर्तनों को भी लाना चाहिए, ताकि लोक प्रशासन को सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक और तकनीकी परिवेश के लिए अधिक प्रासंगिक बनाया जा सके। ऐसा होने के लिए प्रशासन को विभिन्न परिवर्तनों के लिए अधिक लचीला और अनुकूल होना चाहिए।

- **ग्राहक केन्द्रितता (Client Centricity):** इसका अर्थ है कि प्रशासन की प्रभावशीलता को न केवल सरकार के दृष्टिकोण से, बल्कि नागरिकों के दृष्टिकोण से भी आंकना चाहिए। यदि प्रशासनिक कार्य नागरिकों के जीवन की गुणवत्ता में सुधार नहीं करते हैं, तो उनमें जो तर्कसंगतता और दक्षता है, उसके बावजूद भी वे प्रभावी नहीं होते हैं।

- **प्रशासन में संरचनात्मक परिवर्तन (Structural Changes in Administration):** नवीन लोक प्रशासन दृष्टिकोण लघु, लचीले और कम पदानुक्रमित संरचनाओं की माँग करता है। प्रशासन में नागरिक प्रशासन (इंटरफेस) अंतरापृष्ठ अधिक लचीला और आरामदायक हो सकता है, और संगठनात्मक संरचना सामाजिक रूप से प्रासंगिक स्थितियों के अनुरूप होनी चाहिए।

- **सार्वजनिक प्रशासन का बहुअनुशासनात्मक स्वरूप (Multi-disciplinary Nature of Public Administration):** लोक प्रशासन को अध्ययन-विषय बनाने के लिए एक हावी प्रतिमान न हो, बल्कि कई अध्ययन-विषयों से ज्ञान अर्जित किया जाए। राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक प्रबन्धन और मानवीय सम्बन्धी दृष्टिकोण अध्ययन-विषय के विकास को सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक है।

दूसरा मिन्नोब्रुक सम्मेलन, 20 वर्ष पश्चात् सन् 1988 में हुआ, जिसमें 68 विद्वानों और लोक प्रशासन के चिकित्सकों और अन्य अध्ययन-विषयों जैसे इतिहास, अर्थशास्त्र, राजनीति विज्ञान, मनोविज्ञान इत्यादि के विद्वानों ने भाग लिया। जबकि, सम्मेलन में राज्य और सरकार की बदलती भूमिका, निजीकरण, अनुबंध और सरकार में ग़ैर-राज्य अभिनेताओं की बढ़ती भूमिका पर ध्यान केन्द्रित किया गया। इसने सार्वजनिक प्रशासन के सिद्धान्त और अभ्यास की जाँच की और व्यापार तथा सार्वजनिक क्षेत्र को संतुलित किया।

इसके पश्चात् तीसरे मिनोब्रूक सम्मेलन का आयोजन किया गया, जो रोजमेरी ओ'लीयरी (Rosemary O'Leary) की अध्यक्षता में आयोजित किया गया था, जब अमरीकी अर्थव्यवस्था बहुत खराब थी और वैश्विक आतंकवाद ने अपना पहला प्रभाव दिखाना आरंभ कर दिया था। इसने वैश्विक आतंकवाद, अर्थव्यवस्था और पारिस्थितिकीय असंतुलन आदि जैसी वैश्विक चिंताओं पर ध्यान केन्द्रित किया। साथ ही प्रतिभागियों को अन्य देशों से आमंत्रित किया गया। इसलिए, यह वैश्विक चुनौतियों और लोक प्रशासन की समस्याओं पर ध्यान केन्द्रित करने के दृष्टिकोण में वैश्विक था। इसने संरचनात्मक और कार्यात्मक सुधारों या दूसरी पीढ़ी के सुधारों को कायम रखा, जो 3ई (3Es) अर्थव्यवस्था, दक्षता और प्रभावशीलता की अवधारणा को जन्म देते थे। कार्यवाही *"दुनिया भर में लोक प्रशासन का भविष्यः मिनोब्रूक परिप्रेक्ष्य"* रोजमेरी ओ'लीयरी (Rosemary O'Leary), डेविड एम. वेन स्लाईक (David M. Van Slyke), व सूनहीं किम (Soonhee Kim) द्वारा प्रकाशित की गई।

संक्षेप में, कहा जा सकता है कि नवीन लोक प्रशासन ने लोक प्रशासन की अवधारणा में नवीनता उत्पन्न की जिसे विभिन्न आलोचकों द्वारा चुनौती दी गई थी। कई विद्वानों का मत था कि जब समय समाप्त हो जाएगा, तो उस विशेष पहलू या मामले की नवीनता चली जाएगी, दूसरा ये विचार में नया नहीं था, परंतु रूप में नया था। कुछ मुद्दों को निरंतर उठाया गया जिसका अर्थ था कि वे हासिल नहीं किए गए थे।

11.6 निष्कर्ष

इस प्रकार यह इंकार नहीं किया जा सकता है कि नवीन लोक प्रशासन ने लोक प्रशासन के लिए एक नया आयाम दिया। एक समय आया जब अध्ययन-विषय के अस्तित्व के लिए संघर्ष कर रहा था और अपनी पहचान खो रहा था। तब इस नवीन लोक प्रशासन ने सामाजिक मुद्दों और समस्याओं पर ध्यान केन्द्रित किया, जिसके चलते जनता को अनावश्यक अशांति और उथल-पुथल का सामना करना पड़ रहा था। यह किसी दी गई प्रणाली में नैतिकताओं के महत्व को वापिस लाया, जिसके बिना समाज पूरी तरह से समृद्ध नहीं हो सकता है। फोकस एक ही समय में अधिक लोक-उन्मुख और अधिक ग्राहक-उन्मुख एवं मानक बन गया था। सार्वजनिक और साथ ही निजी दुनिया के सर्वोत्तम संयोजनों पर भी जोर दिया गया। इस दृष्टिकोण ने लोक प्रशासन के अध्ययन-विषय की बेहतर समझ और विकास तथा बड़े पैमाने पर समाज के महत्व के लिए मार्ग प्रशस्त किया। इस दृष्टिकोण के साथ लोक प्रशासन की स्थिति आने वाले वर्षों में इसे सतत् बनाए रखने और बढ़ने के लिए प्रयत्न करेगी।

11.7 शब्दावली

तथ्यवाद–विरोधी (Anti-positivism) : इसका अर्थ है कि हमें सामाजिक विज्ञान को देखने के लिए एक अलग परिप्रेक्ष्य की आवश्यकता है, और प्राकृतिक विज्ञान की पद्धति वैज्ञानिक विधि और जाँच पर बहुत अधिक निर्भर करती है। मानवीय पारस्परिक क्रियाओं के सूक्ष्म अंतर सामाजिक विज्ञानों के लिए अनिवार्य है और इनका अध्ययन केवल प्रासंगिकी (Context) पर ही किया जा सकता है।

विनौकरशाहीकरण (Debureaucratisation): नौकरशाही या सरकार से शक्तियों और कार्यों को ग़ैर-सरकारी संगठनों और निजी क्षेत्र को स्थानांतर करना।

प्रत्यायोजन (Delegation): एक व्यक्ति या पद (प्रत्यायोजन) से दूसरे प्रत्यायोजन को उत्तरदायित्व या अधिकार का आबंटन। जबकि प्रत्यायोजन सभी प्रतिनिधि कार्यों के लिए उत्तरदायी और जवाबदेह बना रहता है।

11.8 संदर्भ लेख

Prasad D. R. *et. al.* (2010). *Administrative Thinkers*. New Delhi, India: Sterling Publishers: pp:141-149.

IGNOU Material. MPA-01, Unit 18: pp: 189-198.

IGNOU Material. EPA-01,Unit 7: pp: 61-68.

en.wikipedia.org/wiki/New_Public_Administration

https://www.britannica.com/topic/public-administration/Principles-of-public-administration

11.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:

- लोक प्रशासन रिक्त व अनजुड़े स्थान में कार्य नहीं करता।
- प्रशासन बड़े पैमाने पर समाज की आवश्यकताओं के प्रति उत्तरदायी अथवा कार्यशील है, जो उसमें समाज की समस्याओं और व्याकुलता को सुलझाने का प्रबन्ध करता है।
- यह पारंपरिक लोक प्रशासन के विरुद्ध सकारात्मकतारोधी, तकनीकी-विरोधी और धर्मतन्त्रात्मक विरोधी प्रक्रिया है।
- इसका मुख्य केन्द्र सरकार की भूमिका पर है और वे कैसे नागरिकों के लिए आवश्यक सेवाएँ प्रदान कर सकते हैं।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:

- हम सामान्यतया लोक प्रशासन के इतिहास को निम्नलिखित पाँच अवधियों में विभाजित कर सकते हैं:
  - अवधि I (1887-1926)
  - अवधि II (1927-1937)
  - अवधि III (1938-1947)
  - अवधि IV (1948-1970)
  - अवधि V (1971-अभी तक)

3) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:

- हनी रिपोर्ट (Honey Report)
- फिलाडेलफिया सम्मेलन (Philadelphia Conference)
- मिन्नोब्रुक सम्मेलन (Minnowbrook Conference)

इकाई 12 लोक चयन उपागम*

इकाई की रूपरेखा

12.0 उद्देश्य

12.1 प्रस्तावना

12.2 लोक चयन उपागम का अर्थ[1]

12.3 लोक चयन उपागम की आधारभूत विशेषताएँ

12.3.1 लोक चयन उपागम का प्रविधिक संबंधी आधार

12.3.2 लोक चयन उपागम की विशेषताएँ

12.4 लोक चयन उपागम से संबंधित विचारधाराएँ

12.5 लोक चयन उपागम के प्रस्तावक

12.6 लोक चयन उपागम का मूल्यांकन

12.7 निष्कर्ष

12.8 शब्दावली

12.9 संदर्भ लेख

12.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

12.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद आप निम्न को समझ सकेंगेः

- लोक चयन उपागम की अवधारणा की व्याख्या;
- लोक चयन उपागम के प्रमुख सुझाव;
- लोक चयन उपागम की विशेषताओं की व्याख्या;
- लोक चयन उपागम के विभिन्न विचारधाराओं का योगदान;
- लोक चयन उपागम के प्रस्तावकों के प्रभावशील कार्यों का परीक्षण; तथा
- वर्तमान संदर्भ में लोक चयन उपागम की प्रासंगिता का मूल्यांकन।

12.1 प्रस्तावना

1960 व 1970 के दशकों में एक ऐसा समय उदित हुआ, जब नौकशाही संचालित शासन तथा राज्य की भूमिका की आलोचना इस आधार पर की जाती थी कि विविध भूमिकाओं में राज्य सक्षम नहीं है। अत्याधिक सरकारी प्रक्रिया की स्वाभाविक प्रवृति को जांचने के लिए एवं सरकार की गतिविधियों को रोकने के लिए अनेक प्रकार के सुझाव दिए गए हैं। इस के अंतर्गत सरकार के विकास को रोकने के लिए संवैधानिक सुधार, राजनीतिक शक्ति का विकेन्द्रीकरण आदि शामिल है। ऐसा ही एक तरीका लोक चयन उपागम है, जिसका लक्ष्य राजनीतिक प्रक्रिया, संस्थाओं व लोक नीति के अध्ययन में अर्थव्यवस्था को लागू करना है, जिससे कार्यक्षमता को बढ़ावा मिल सके।

* *योगदान :* डॉ. पूर्णिमा एम., सहायक प्रोफेसर, सामाजिक विकास परिषद, नई दिल्ली

इस इकाई में लोक चयन उपागम के दृष्टिकोण की जानकारी प्राप्त होगी, जिसने 1970 के दशक में लोक प्रशासन के विषय क्षेत्र में काफी महत्वपूर्ण स्थान हासिल किया है। लोक चयन उपागम का उदय लोक प्रशासन विषय के विकास में अत्यंत महत्वपूर्ण है। इस इकाई के आगामी भागों में लोक चयन उपागम के सिद्धांतों की व्याख्या की जाएगी एवं मुख्य विशेषताओं को प्रमुखता दी जाएगी। प्रादिधिकी-व्यक्तिवाद, तर्कसंगत चयन, संस्थागत बहुलवाद जैसे लोक चयन उपागम के कुछ मुख्य सुझावों की चर्चा की जाएगी। इसमें आगे लोक चयन उपागम के विभिन्न संप्रदायों (विचारधाराओं) का वर्णन किया जाएगा। इस उपागम से संबंधित अनेक प्रतिपादकों द्वारा दिए गए लोक चयन सिद्धांत के सदंर्भ में राज्य व नौकरशाही की धारणा के प्रभावों की चर्चा की जाएगी। लोक चयन उपागम पर अन्य विद्वानों के आलोचनात्मक व्याख्यानों को भी इसमें शामिल किया गया है।

12.2 लोक चयन उपागम का अर्थ

लोक चयन उपागम का प्रथम बार उपयोग साठ के दशक के अंत में किया गया था एवं 70 के दशक में लोक प्रशासन के एक विषय के रूप में इसे महत्वपूर्ण स्थान मिला। विसेंट ओस्ट्रॅम (Vincent Ostrom), जो कि लोक चयन उपागम के विद्वान है एवं इस उपागम को लोक प्रशासन का उपयुक्त विषय मानते हैं, उनके अनुसार लोक प्रशासन के विद्वानों को पारंपरिक नौकशाही उपागम से लोक चयन उपागम की ओर जाना चाहिए।

लोक चयन का, वास्तविकता में राजनीतिक गतिविधियों, सस्थांओं व लोक नीति को समझने के लिए अर्थशस्त्र प्रवधि का प्रयोग है। इसी से केन्द्रबिन्दु दक्षता से तार्किकतता की ओर हो जाता है। यह अनुमान डेनिस मयूलर (Dennis Mueller) के शब्दों से और स्पष्ट होता है, जो लोक चयन उपागम को परिभाषित करते हैं, ''निर्णय निर्माण में गौर बाजार का आर्थिक अध्ययन या राजनीतिक विज्ञान में सामान्य अर्थशास्त्र को लागू करना लोक चयन है। लोक चयन उपागम का विषय क्षेत्र राजनीति विज्ञान के ही समान हैः राज्य का सिद्धांत, निर्वाचन नियम, निर्वाचको का व्यवहार, दलिय राजनीति, नौकरशाही आदि। लोक चयन की विधियाँ अर्थशास्त्र के ही समान है (Mueller, 1979)। उपागम, आगे नौकशाह या अधिकारी के विशिष्ट व्यवहार का अनुमानों व सैद्धांतिक ढाँचे के आधार पर चर्चा करता है।

मूलतः लोक चयन उपागम लोकतांत्रिक प्रशासनिक व्यवस्था का समर्थन करता है। अर्थात् लोकतांत्रिक प्रशासनिक व्यवस्था का उद्देश्य लोगों को वो उपलब्ध कराना है, जो उन्हें चाहिए। लोक चयन उपागम उस प्रक्रिया का अध्ययन करता है, जो लोग चयन व वरीयता से स्पष्ट करते हैं तथा उपागम लोगों या नागरिकों के चयन को विस्तारित करने पर बल देता है, लोकप्रिय चयन के उद्देश्य को पूर्ण करने के लिए सरकार के कार्य नागरिकों के हितों व मूल्यों से मेल खाते हुए होने चाहिए।

अतः लोक चयन के प्रसार के लिए सरकार के कार्यों की जब चर्चा होती है तब उपागम दो मान्यताओं को स्थापित करता है : (अ) व्यक्ति पर्याप्त सूचना व वरीयता के क्रम के साथ विवेकपूर्ण व्यवहार करता है, तथा (ब) व्यक्ति उपयोगिता का अधिकतम लाभ उठाने वाले होते हैं। इस उपागम की मुख्य प्राक्कल्पना यह है कि हर व्यक्ति स्वहित से प्रेरित वृद्धि पर ध्यान केन्द्रित करता है। जब इस मान्यता को सरकार व नौकरशाही की भूमिका के रूप में प्रयुक्त किया जाता है तो लोक चयन उपागम महत्वपूर्ण अनुमान लगाता है। राजनीतिज्ञ व अधिकारी भलाई के आधार पर कार्य नहीं करते या फिर उनके दिमाग में लोक सेवा के भाव होते हैं। बल्कि एक व्यक्ति, विवेकपूर्ण विचारक के रूप में वे सर्वप्रथम स्वहित का सोचते हैं व स्वंय के हितों में बढ़ोतरी का प्रयास करते हैं। उदाहरण के लिए राजनीतिज्ञ ऐसी

गतिविधियों के बारे में सोचते हैं, जो उन्हें पुनः निर्वाचित होने या चुनाव के लिए पार्टी टिकट जीतने में सहायता कर सके। ठीक इसी तरह सब अधिकारी के लिए सेवाकाल में पदोन्नति और पद में वृद्धि की सोच उपस्थित होती है, जब वह कार्य को पूर्ण करने की प्रक्रिया में उपस्थित हो। अतः लोक सेवक (अधिकारी) स्वंय की प्रशंसा करने वाले नौकरशाह (अधिकारी) है, जो केवल उन्ही गतिविधियों को बढ़ावा देते हैं, जो उनके प्रभार में हों, जबकि राजनेता वोट चाहने वाले राजनीतिज्ञ होते हैं, जो सत्ता में बने रहने के लिए अधिक से अधिक वोट प्राप्त करना चाहते हैं। यह उपागम ऐसा मानता है कि व्यक्ति अंहवादी आत्महित का प्रश्रय देता है, तथा वे कम कीमत के निर्णयों से अधिकतम व्यक्तिगत लाभ लेते हैं।

उपागम का ऐसा विश्वास है कि विभिन्न प्रकार के संगठनों के द्वारा वस्तु एवं सेवायें तथा इन्ही संगठनों का समन्वय बहुसंगठनों द्वारा किया जा सकता है। इसी प्रकार से लोक चयन विचारधारा लोक प्रशासन को राजनीति के अंतर्गत देखता है। अतः, लोक चयन उपागम राज्य को घटाने व बाजार की वृद्धि का सिद्धांत है। इस का न्यायोचित दृष्टिकोण यह है कि सरकार का निर्णय निर्माण सामूहिक हित पर आधारित है, न कि नागरिकों के व्यक्तिगत हितों पर।

12.3 लोक चयन उपागम की आधारभूत विशेषताएँ

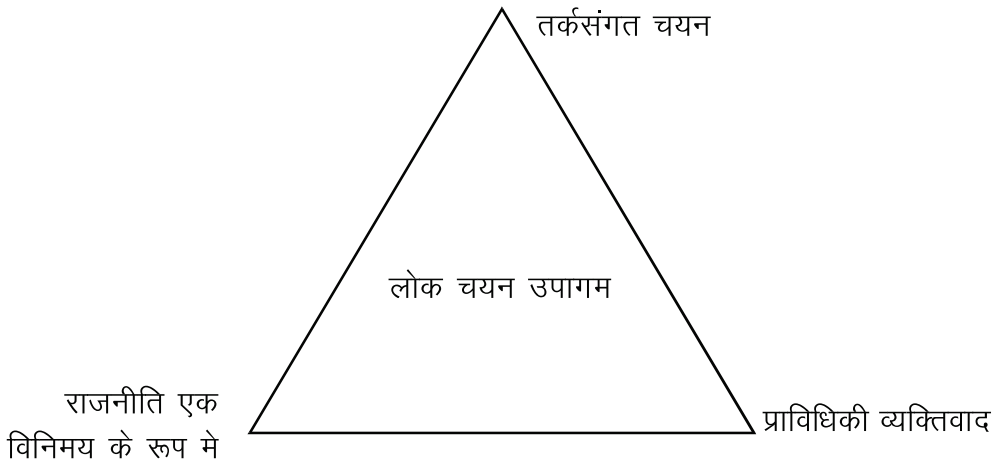
12.3.1 लोक चयन उपागम का प्रविधिक संबंधी आधार

लोक चयन प्रणाली के विश्लेषण का प्राविधिकी आधार निम्नलिखित है :

- लोक चयन उपागम की प्राक्कल्पना विवेकपूर्ण धारणा है, तथा ये राजनीतिक कर्ताओं को सहज रूप से विवेकी मानते हैं।
- लोक चयन उपागम का संचालन प्राविधिकी व्यक्तिवादी संरचना के अंतर्गत होता है, तथा
- लोक चयन उपागम की पारिभाषिक विशेषता राजनीति का विनिमय है।

तार्किकता (विवेकपूर्ण) धारणा (Notion of Rationality) : जैसा कि पूर्व में चर्चा की गई है, मूल विचार यह है कि लोग अवरोधों के बावजूद कार्य को सर्वोच्चता से करते हैं। ऐसा माना जाता है कि लोग विकल्पों को भी वरीयता देते हैं और सबसे उचित विकल्प को चुनते भी हैं व अपने चुनाव में अटल रहते हैं। राजनीति में इस तर्क को लागू करते समय लोक चयन सिद्धांतशास्त्री का प्रमुख आशय यह है कि राजनीति का मूल्यांकन लोकहित के दृष्टिकोण से नहीं, बल्कि व्यक्तिगत अधिकतम लाभ प्राप्ति से करना चाहिए। राजनीतिक परिक्षेत्र में सभी सहभागी चाहे वो राजनीतिज्ञ, नौकरशाह, मतदाता या जन भागीदार हों, अपने अधिकतम लाभ प्राप्ति के लिए प्रयासरत रहते हैं।

प्राविधिकी या व्यवस्थित व्यक्तिवाद (Methodological Individualism) शब्द का प्रयोग जोसेफ शूम्पीटर (Joseph Schumpeter) द्वारा प्रथम बार किया गया। यह समाज को एक सावयव के रूप में नहीं मानता एवं इस संपूर्ण उपागम को भ्रामक मानता है। लोक चयन सिद्धांत का तर्क है कि सामूहिक समूह या संस्था का अध्ययन करते समय, व्यक्ति को विश्लेषण की इकाई होना चाहिए, निर्णय निर्माण की आधार इकाई व जिनके लिए निर्णय लिया हो, दोनों समूह, संगठन समाज, सिर्फ व्यक्तियों का जोड़ होते हैं। बाकी आगम समूह निर्णय निर्माण की बात करते हैं पर लोक चयन आगम समूह निर्णय निर्माण को मान्यता नहीं देता।



राजनीति एक विनिमय के रूप में (Politics-as-Exchange)- लोक चयन उपागम मानता है कि कुछ साधनों की स्वीकृति का प्रारंभ व्यक्तियों के सोदेबाजी व विनिमय का परिणाम है। हालांकि विनिमय राजनीतिक या व्यक्तिगत क्षेत्र में होता है न कि बाजार क्षेत्र में। अर्थात विनिमय का तात्पर्य नारंगी (संतरे) के बदले सेब नहीं बल्कि विनिमय राजनीतिक क्षेत्र में कर्ताओं के मध्य विभिन्न पारस्परिक लाभो के लिए होता है। उदाहरण के लिए बड़े कार्पोरेट व बड़े व्यवसायिक घरानो द्वारा राजनीतिक दलो को चुनाव खर्च के लिए दिए जाने वाले धन की एवज में राजनीतिक दलो द्वारा सत्ता हासिल करने के पश्चात् कार्पोरेट एजेंसियों के लिए मदद की चाह होती है। ऐसे लेने देन में हर प्रतिभागी लाभ की आकंक्षा रखता है और इसी तारतम्य में स्वंय के संसाधनों के विनिमय की आवश्यकता को कम कर देता है। राजनीति एक विनिमय माडल (प्रतिमान) के प्रस्तावक राज्य का संपूर्ण ध्यान प्रक्रिया में होना चाहिए न कि परिणाम पर।

इस सुझावों में वस्तु व सेवा के वितरण में ''संस्थात्मक बहुलावाद'' (Institutional Pluralism) एक और नया सुझाव है। अर्थात् उपागम के अनुसार, विभिन्न वस्तु व सेवाओं के लिए अनेक संस्थात्मक व्यवस्थाओं की आवश्यकता होती है। अतः यह उपागम प्रभावशाली नौकरशाही द्वारा निर्मित संस्थापक कमजोरियों से दूर रहने पर बल देता है। जब अधिक संस्थाएं होती हैं तब लोगों के पास अधिक विकल्प होते हैं, जो उपभोक्ताओं की आवश्यकताओं को पूरा करने में मददगार साबित होते हैं। यह राज्य की एकमात्र सत्ता को भी कम करता है। उदाहरणस्वरूप, भारतीय रेलवे जहाँ राज्य ही एकमात्र कर्ता है व जनता के पास और कोई विकल्प नहीं है।

12.4.2 लोक चयन उपागम की विशेषताएँ

पूर्व की चर्चाओं से यह स्पष्ट होता है कि लोक चयन (विकल्प) उपागम का उद्देश्य व्यक्तियों को अधिकतम विकल्प उपलब्ध कराना है एवं यह सरकार को अद्धव्यापारिक या संस्थात्मक विकल्प के बहुलवाद को उपलब्ध कराने के लिए प्रोत्साहित करना है। यह प्रतियोगी बाजार को बढ़ावा देता है, इस तर्क के साथ कि अगर नौकरशाही सेवा वितरण पर एकाधिकार रखे तो इसका नतीजा अक्षमता व आवश्यकता से अधिक आपूर्ति होगा। विशाल राज्य के प्रबंधक के एकाधिकार को समाप्त कर चयन भागीदारी की शुरूआत से इस उपागम ने राज्य व नागरिकों के मध्य एक नए शक्ति समीकरण को परिभाषित किया है। इस उपागम के आधारभूत सुझावों के आधार पर लोक चयन उपागम की विशेषताएं निम्नलिखित हैं:

- यह नौकरशाह विरोधी उपागम है। यह नौकरशाही को एक बुराई समझता है, क्योंकि यह लोक हितों की कीमत पर स्वंय के हितों को महत्व देता है।

- यह प्रशासन के नौकशाही माडल (प्रतिमान) का आलोचक है। इसका अनुमान है कि स्वार्थी नौकरशाह एवं वोट की चाह वाले राजनीतिज्ञ, वस्तु व सेवा का उपयोग जन हित की जगह स्वंय के लिए करते हैं।
- यह जनता की वस्तु व सेवा के प्रावधानों के लिए संस्थात्मक बहुलवाद को बढ़ावा देता है।
- उपभोक्ता की प्राथमिकता के आधार पर सरकार व लोक संस्थाओं के बहुमत का समर्थन होता है।
- यह लोक सेवा वितरण की समस्याओं के लिए आर्थिक तर्क लागू करता है।
- यह विविध लोकतांत्रिक निर्णय निर्माण केन्द्रों, विकेन्द्रीकरण तथा प्रशासन में लोकप्रिय भागीदारी का समर्थन करता है। इसका सुझाव इस आधार पर किया गया कि यह सरकार एजेन्सियों के मध्य प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देने का अवसर उत्पन्न करता है एवं इस प्रक्रिया में नागरिकों की व्यक्तिगत विकल्प (चयन) में बढ़ोतरी होती है।
- लोक सेवा के वितरण के दौरान प्रतियोगिता को प्रोत्साहित करता है।
- यह अपव्यय को रोकने के लिए निजीकरण या संविदा पर बल देता है।
- प्रतियोगिता के मूल्य पर व प्रतियोगिता के आधार पर लोक सेवा के विकल्पों की उपलब्धता के लिए यह सूचनाओं के विस्तार को प्रोत्साहित करता है, ताकि लोगों को लाभ मिल सके।

लोक प्रशासन के राजनीति के कार्यक्षेत्र में अंतर्गत होने के फलस्वरूप लोक चयन उपागम लोक प्रशासन में राजनैतिक पहुँच का समर्थन करता है। सामान्य प्रशासन या सार्वजनिक उपक्रमो का निजीकरण दोनों ही में, पिछले दो से तीन दशकों में, ये देखा गया है कि लोक चयन उपागम जैसे उपागमों के प्रभाव के कारण निजी क्षेत्र में विस्तार हुआ है तथा राज्य क्षेत्र संकुचित हो गया है। सार्वजनिक क्षेत्रों में निजी कार्य प्रणाली का उपयोग बहुतायत में हो रहा है व इसमें लोक चयन उपागम की महत्वपूर्ण भूमिका है।

बोध प्रश्न 1

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

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

1) लोक चयन उपागम से आप क्या समझते हैं?

.....

.....

.....

.....

2) प्राविधिकी व्यक्तिवाद को परिभाषित कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

3) राजनीति विनिमय के रूप में एक प्रतिमान की व्याख्या कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

12.4 लोक चयन उपागम से संबंधित विचारधाराएँ

विभिन्न समय में रोचेस्टर, शिकागो, वर्जिनिया (Rochester, Chicago, Virginia) आदि स्थानों में लोक चयन से संबंधित विचारों का उद्‌भव हुआ। लोक चयन से सबंधित कुछ विचारों का वर्णन किया जा रहा है, जो पूर्व के वर्णनों को कुछ हद तक आच्छादित कर रहे है:

लोक चयन की रोचेस्टर विचारधारा

रोचेस्टर में लोक चयन के विचार का उदय हुआ, उसे लोक चयन की रोचेस्टर विचारधारा कहा गया है। इस उपागम के अनुसार, व्यक्ति के स्थान पर समूह का अध्ययन अर्थहीन है। इस के अनुसार, लोक चयन की जगह जनहित दृष्टिकोण का उपयोग करने के कारण राजनीतिक अध्ययन भ्रमित है। रोचेस्टर विचारधारा के प्रमुख प्रतिपादक विलियम, एच राइकर (William H. Riker) एवं पीटर ओरडेषोक (Peter Ordeshook) है।

लोक चयन की शिकागो विचारधारा

अमरीका के शिकागो विश्वविद्यालय के अर्थशास्त्रियों के कार्यों से इस विचारधारा का जन्म हुआ। इस समूह के द्वारा प्रतिपादित लोक चयन उपागम के विचार का आधार राजनीति व सरकारी गतिविधियां है। शिकागो विचारधारा का कार्य मुख्यतः विनिमय से संबंधित है। इस संदर्भ में पूर्व के योगदान, एकाधिपत्य को नियंत्रित करता था, जिससे की दक्षता में वृद्धि हो व मूल्य में कमी हो। स्टीगलर (Stigler, 1971) ने विनियमन का एक अलग ही सिद्‌धांत दिया, जिसमें जो लोग राज्य द्वारा नियंत्रित होते हैं वे स्वंय ही विनिमय की प्रक्रिया का उपयोग करते हैं व उपभोक्ता की कीमत पर स्वंय सारे लाभ लेते हैं। बड़े उद्योग व्यापार या बड़े किसान विनिमय के सब्सिडी लेकर लाभ लेते हैं तथा स्वंय की प्रतियोगिता व कीमत नियंत्रण से स्वंय को बचाते हैं, जो कि बड़े भाग का आश्वासन देते हैं। शिकागो विचारधारा के प्रमुख प्रतिपादक मिल्टन फ्रेडमैन व राबर्ट ल्यूकास (Milton Friedman and Robert Lucas) हैं।

लोक चयन की वर्जिनिया विचारधारा

इस विचारधारा के बुद्‌धिजीवी नेता जेम्स बुकानन (James Buchanan) तथा गॉर्डन टुलॉक (Gordon Tullock) हैं, जिन्होंने राजनीतिक व नैतिक दर्शन को शामिल किया गया है। इस विचारधारा ने राजनीतिक प्रक्रिया के विश्लेषण के लिए राजनीति एकविनिमय सिद्‌धांत को शामिल किया है। इस विचारधारा के अनुसार, बुद्धिपरक चयन पर विश्वास करते हुए यह इंगित किया कि व्यक्तिगत स्तर पर उपयोगिता की अधिकता ठीक है, परंतु वृहद् सामाजिक स्तर पर यह विचारहीन है, क्योंकि समाज कोई तत्व नहीं है, जो कि वृद्धि कर सके। यह उपागम यद्यपि राजनीति विज्ञान के अध्ययन में अर्थशास्त्र के उपयोग की वकालत करता है, फिर भी इन दोनों में अंतर को भी यह बताता है। इस के अनुसार, बाजार में उपभोक्ता

के रूप में व्यक्ति का स्वंय का विकल्प, राजनीतिक निर्वाचन प्रक्रिया में लोगों द्वारा किए गए सामूहिक चयन से अलग है। आगे, बुकानन (Buchanan) ने व्यक्तिगत चयन व सामूहिक चयन के मध्य अंतर को बताया है।

व्यक्तिगत चयन	सामूहिक चयन
बाजार में व्यक्ति स्वंय के लिए चयन करता है तथा स्वंय के चयन से प्रासंगित निष्कर्ष निकालता है।	राजनीतिक चुनाव प्रक्रिया में व्यक्ति का प्रासंगिक निष्कर्ष लोगों के चयन से निर्धारित होता है। यहाँ बहुत अनिश्चितता रहती है।
बाजार में व्यक्ति को ऐसा प्रतीत होता है कि कीमत, बिक्री तथा व्यापारी द्वारा लगाए गए दाम पर व्यक्ति का कोई नियंत्रण नहीं होता। व्यक्ति संगठन या बाजार में विकल्प को प्रभावित नहीं कर सकता है। बाजार व्यक्ति के लिए औपचारिक है।	सामूहिक चयन में मतदाता को यह पता होता है, मुख्य सामाजिक परिणाम में वह निर्णायक भूमिका में होगा। अतः व्यक्ति विभिन्न मूल्यों व व्यक्तिपरक वरीयता मापन का उपयोग चयन निर्धारण में करता है।
बाजार में चूंकि व्यक्ति द्वारा लिए निर्णय का प्रभाव व्यक्ति पर पड़ता है। अतः वह स्वंय को उत्तरदायी मानता है।	क्योंकि चुनाव के द्वारा निर्णय निर्माण सब लोगों के चयन पर आधारित है, उत्तरदायित्व का अहसास विलुप्त रहता है। अतः कभी कभी व्यक्ति मत देने भी नहीं जाता है।
बाजार में उपभोक्ता को कई विकल्प उपलब्ध कराए जाते हैं, जिससे वो अपना चयन कर सके तथा बजट के आधार पर व्यक्ति अपने विकल्पों का आर्डर दे सकता है और वस्तु व सेवा के मिश्रण को खरीद सकता है।	राजनैतिक वातावरण में व्यक्ति को उपलब्ध कराए गए चयन परस्पर उत्कृष्ट होते हैं। साथ ही मतदाता को एक या अन्य विकल्पो में से चुनाव करना होता है।
हर एक टुकड़ा जो कि व्यक्ति द्वारा उपयोग में लाया गया है व किसी वस्तु को खरीदने में उपयुक्त हुआ है तथा कुछ भी व्यर्थ नहीं जाता है।	राजनैतिक वातावरण में मत शायद उसके लिए पड़े हैं, जो प्रत्याशी हार गया। सभी व्यक्ति जो हारने वाले को वोट (मत) देते वे अल्पसंख्यक हो जाते हैं, जिनकी प्राथमिकताएं राजनीतिक एजेण्डा तैयार नहीं करती, अतः व्यक्ति की मजबूरी है अपनी प्राथमिकताओं के विपरीत नतीजों को स्वीकारना। ऐसी जोरजबरदस्ती बाजार में उपस्थित नहीं होती है।
बजार में असमान क्रयशक्ति तथा आय वितरण होता है।	राजनीतिक परिक्षेत्र में मतों का समान विभाजन होता है।

संपूर्ण रूप से वर्जिनिया विचारधारा ने राज्य के कल्याणकारी प्रतिमान को अस्वीकार किया तथा यह माना कि सार्वजनिक क्षेत्र नीति निर्माण व क्रियान्वयन में व्यवस्था की नाकामी को झेल रहे हैं।

12.5 लोक चयन उपागम के प्रस्तावक

कई विद्वानों ने लोक चयन के सिद्धांत में योगदान दिया है तथा इनमें गॉर्डन टुलॉक, विन्सेन्ट ऑस्ट्राम, विलियम निसकानन, जेम्स बुकानन तथा पेट्रिक डनलेवी, (Gordon

Tullock, Vincent Ostrom, William Niskanan, James Buchanan and Patrick Dunleavy) प्रमुख है। इन समर्थकों ने स्वंय के हित की अवधारणा पर अपना ध्यान केन्द्रित किया है एवं लोकहित, लोक चेतना व लोक सेवा की अवधारणा पर संज्ञान नहीं लिया। उनका मुख्य सुझाव सरकार व नौकरशाही में कमी एवं लचीली व्यवस्था व प्रेरणा के निर्माण से बाजार व्यवस्था पर विश्वास की स्थापना करना रहा है। उन्होंने सुझावों द्वारा राज्य की भूमिका में कमी, उनके हस्तक्षेप को न्यूनतम कार्यों तक सीमित करने पर बल दिया है। समर्थकों ने बाजार को नौकरशाही की अपेक्षा अधिक उत्तरदायी समझा एवं निजीकरण, बाह्य स्त्रोत से सेवाएं प्राप्त करने के पहलुओं को अधिक महत्व दिया है।

इन समर्थकों ने प्रशासनिक स्वार्थपरता (Administrative Egoism) का सिद्धांत निर्मित किया व सुझाव दिया कि एक नौकरशाह (अधिकारी) की विशेषताएं हैं स्वंय की उन्नति, संसाधनों से काम निकालना व अपना हित देखना, जो अधिकतर लोक हित के विपरीत होते हैं। लोक चयन उपागम के प्रमुख तर्कों के अलावा कुछ अन्य अवधारणाएं थी, जो कि इन विद्वानों के कार्यों में उभर कर आया, जिनमें से कुछ की चर्चा इस इकाई में की गई है।

नट विकसेल व लोक चयन उपागम

लोक चयन उपागम पर वक्तव्य देने वाले प्रमुख व्यक्ति नट विकसेल (Knut Wicksell) है, जिन्होंने 1896 में इस सिद्धांत पर अत्यंत प्रभावशाली कार्य किया है। इस कार्य को बुकानन ने 1949 में पुन : स्थापित किया था। विकसेल प्रथम व्यक्ति थे, जिन्होंने यह सुझाव दिया कि सामूहिक निर्णय या सार्वजनिक क्षेत्र निर्णय का उदय राजनीतिक प्रक्रिया से हुआ है न कि परोपकारी राजनीतिज्ञ की बुद्धि से, जो कि लोक हित को ध्यान में रख कर कार्य कर रहा हो। अपने शोध निबंध में उन्होंने अन्याय व अक्षमता के प्रति अपनी चिंता जाहिर की, जो कि संसदीय विधान सभाओं के अनियंत्रित बहुमत शासन से उदित हुआ है। उनके अनुसार, बहुमत का शासन नागरिकों या बड़ी संख्या के कर दाताओं पर अधिक कर (Tax) लागू कर देते हैं। उन्होंने प्रश्न किया कि क्यों उन भेदभाव सहने वाले अल्पसंख्यकों द्वारा लोकतांत्रिक राजनीतिक व्यवस्था को समर्थन दिया जाए। उनके अनुसार, इसका समाधान यह है कि मत देने वाले समूह के सभी लोगों का सर्वसम्मति से सहमति सामूहिक प्रक्रिया का क्रियान्वयन, जिससे कि यह आश्वासन हो सके कि सभी लोगों को पूरा लाभ मिलेगा।

लोक चयन व गोर्डन टुलॉक

गोर्डन टुलॉक (Gordon Tullock) का लोक चयन उपागम पर किया गया कार्य आरंभिक दौर का है। नौकरशाही के स्वंय के लिए कार्य करना तथा राजनैतिक दलों के प्रतियोगिता एवं उसके परिणाम के प्रति उनकी कटु आलोचना ने नौकरशाही की शक्ति के खतरों व सार्वजनिक नीतियों के राजनीतिकरण के बहस के लिए आधार प्रदान किया है। उनके लिए राजनीति का अध्ययन, नीति की योजनाएं व नौकरशाही को उन्हीं मान्यताओं पर आधारित होना चाहिए, जो कि औद्योगिक फर्मों, औद्योगिक लोगों व उपभोक्ताओं के व्यवहार की व्याख्या में उपयोग में लाया जाए। इससे कुछ सामान्यीकरण उभर कर आते हैं :–

- राजनैतिक दलो द्वारा चुनाव के दौरान मत प्राप्त करने के लिए अनेकों आश्वासन दिए जाते हैं।
- सत्ता में स्थापित राजनीतिज्ञों द्वारा अर्थव्यवस्था में हेर फेर कर चुनाव जीतने की अधिक कोशिश होती है।
- सार्वजनिक हित की अपेक्षा नौकशाही की शक्ति में वृद्धि स्वंय की सेवा से हुई है।
- उदारवादी लोकतंत्र की राजनैतिक प्रक्रिया, नौकरशाही व राजनैतिक शक्ति को नियंत्रित करने व निरीक्षण करने में अक्षम रही है।

- शासन में राजनीतिज्ञ अर्थव्यवस्था को चुनाव के पूर्व प्रोत्साहित व उसमें हेर फेर कर सकते हैं एवं चुनाव पश्चात् अर्थव्यवस्था की अपस्फीति (कम) कर सकते हैं (सरकार द्वारा चुनाव के पूर्व व पश्चात् खर्चों का परीक्षण)।

टुलॉक द्वारा एक और योगदान लाभ बढ़ोतरी हेतु नीति जोड़ तोड़ या रेन्ट सीकिंग (Rent Seeking) के रूप में दिया गया है। लाभ बढ़ोतरी हेतु नीति जोड़ तोड़ आर्थिक क्षेत्र से सामूहिक क्रिया के क्षेत्र में लाभ के प्रयोजन के विचार को बढ़ाता है। यह पूर्व से यह मान लेता है कि राजनीति से अगर कीमत प्राप्त हो रही है तो व्यक्तियों के द्वारा संसाधनों में अधिक निवेश किया जाएगा, जिससे यह कीमत प्राप्त की जा सके। यह अवधारणा दर्शाती है कि मूल्यों की चेतना के कुल योग में निवेश व्यर्थ है, क्योंकि पुरूस्कार केवल कुछ समूहों को ही दिया जा सकता है तथा अन्य समूहों द्वारा किए गए संसाधनों का वस्तु व सेवा के लिए निवेश व्यर्थ होता है। इस बात को ऐसे समझा जा सकता है कि वर्तमान की आधुनिक राजनीति रेन्ट सीकीग (Rent Seeking) गतिविधि पर आधारित है। इसके उदाहरण हित समूहों द्वारा लॉबिग (Lobbying) है।

इस निष्कर्ष से राजनीतिक व नौकशाही शक्ति को नियंत्रित करने के लिए बाजार की शक्ति का परिचय मिलता है। लोक चयन उपागम के अन्य समर्थकों के समान टुलॉक ने सिफारिश की थी कि नौकरशाही में प्रतियोगिता का परिचय समझौते के निजीकरण तथा सरकारी विभागों के मध्य उपलब्धि के पुरूस्कारों के आधार पर बढ़ती प्रतियोगिता है।

लोक चयन उपागम पर जेम्स बुकानन

लोक चयन उपागम के विद्वान तथा अर्थशास्त्र में नोबेल पुरूस्कार विजेता जेम्स बुकानन (James Buchanan) ने तर्क दिया कि व्यक्ति राजनीति में अपने पारस्परिक फायदे के लिए आते हैं, जैसे कि वे बाजार में भी साथ आते हैं। उनके अनुसार, ''दक्षता के बारे में अगर देखा जाए तो राजनीतिक निर्णयों के समय व्यक्ति समाज से संबंधित अभूर्त वितरणात्मक विचारों के प्रति रुचि नहीं दिखाता है, बजाए इसके वे अपने ही हितों की ओर ध्यान देते हैं '' (Buchanan, 1988), अतः बुकानन के अनुसार राजनीति में लोग स्वंय के हितों के लिए एक साथ आ जाते हैं। बुकानन के अनुसार, सार्वजनिक नीति निर्माण के आधार के रूप में लोग चयन उपागम के दो निर्देशात्मक नियम हैं– (1) विनिमय के रूप में राजनीति (2) आर्थिक संविधानवाद या संविदावाद। विनिमय के रूप में राजनीति में व्यक्तियों के मध्य व्यापार केवल सेब के बदले में नारंगी नहीं है, बल्कि राजनीति में कुछ लोग एक साथ तयशुदा पारस्परिक हितों के लिए आते हैं। उदाहरण के लिए पंचायत में एक तिहाई सीटों में महिलाओं के लिए आरक्षण या कुछ राज्यों में पचास प्रतिशत आरक्षण शायद उन सरकारों के साथ कुछ हित समूहों द्वारा विनिमय के तौर पर किया गया हो। अन्य निर्देशात्मक सिद्धांत आर्थिक संविधानावाद के अनुसार वर्तमान के संविधान या ढाँचे या नियम को समीक्षात्मक परीक्षण की आवश्यकता है, अर्थात् संविधान में दिए गए प्रावधान आलोचनात्मक अवलोकन के लिए हैं। इसका बेहतरीन उदाहरण 2009 के शिक्षा के अधिकार को लागू करना है। केवल आलोचनात्मक परीक्षण के कारण ही राज्य के नीति निर्देशक तत्वों के द्वारा 6 से 14 वर्ष तक के बच्चों को अनिवार्य व मुफ्त शिक्षा उपलब्ध कराने के गैर-न्यायोचित प्रावधानो को वैधानिकता प्राप्त हो पाई।

लोक चयन उपागम में एथोंनी डाउन्स (Anthony Downs) के विचार

लोक चयन उपागम में ऐथोनी डाउन्स का नौकरशाही के व्यवहार के अध्ययन से संबंधित योगदान है। डाउन्स का प्रतिमान यह दर्शाता है कि कैसे नौकशाही का विकास कानून के परिणाम के कारण होता है तथा कैसे नौकरशाही व उसके अधिकारियों की प्रेरणा से उनके हितों में वृद्धि होती है।

डाउन्स ने अपनी पुस्तक 'इनसाइड ब्यूरोक्रेसी' (Inside Bureaucracy) ने अनुमान लगाया कि नौकशाही में निर्णय की सूचना स्वहित के अनुसरण से होती है। डाउन्स ने तर्क दिया कि अधिकारियों के प्रेरणा विधि होते हैं जैसे शक्ति, पैसा, आय, प्रतिष्ठा, व्यक्तित्व, निष्ठा व सुरक्षा। उन्होंने नौकरशाहो का वर्गीकरण पाँच प्रकारों में किया गया है :

1) **आरोहक (Climbers)** – ये शक्ति व प्रष्ठिा से संबंधित है। ऐसे नौकरशाह राजनीति व नौकशाही में आगे बढ़ना चाहते हैं तथा वे मूल्यों, लोगों या किसी की भी परवाह नहीं करते हैं।

2) **संरक्षक (Conservers)** – ये परिवर्तन को कम करने की सोच रखते हैं। वे यथास्थिति बनाए रखना चाहते हैं व कार्य करने की पारंपरिक क्रिया को बनाए रखते हैं।

3) **उग्रपंथी (Zealots)** – ये अधिकारी अत्याधिक अभिप्रेरित होते हैं, किसी भी नीति या कार्यक्रम को करने के लिए तथा वे इसे अति उत्साह से परिपूर्ण होते हैं।

4) **समर्थक (Advocates)** – अपने कार्यालय के संसाधनों की बढ़ोतरी के लिए चिंतित होते हैं, फिर चाहे वो व्यक्तिगत या वित्तीय संसाधन हों।

5) **राजनीतिज्ञ (Statesmen)** – इनमें सार्वजनिक हित की भावना होती है, जिसमें वृद्धि की जा सकती है ताकि वे अपने उद्देश्यों को पहचान सके।

लोक चयन उपागम में विलियम निसकानॅन का योगदान

निसकानॅन के द्वारा किया गया कार्य लोक चयन के अंतर्गत नौकरशाही के अध्ययन के लिए किया गया व्यवस्थित प्रयास था। निसकॉनन ने अपनी पुस्तक नौकशाही व प्रतिनिधि सरकार (Bureaucracy and Representative Government) में तर्क दिया कि जो नौकरशाही में कार्य करते हैं, वे अपने बजट व कार्यालय में वृद्धि करना चाहते हैं। उन्होंने दावा किया कि केवल बजट में वृद्धि करके ही वे स्वंय के हितों में वृद्धि कर सकते हैं। नौकरशाह या अधिकारियों की बुराइयों व विवेक को सीमित करने के लिए निसाकॉनन ने कुछ प्रतिबंधो को निर्धारित किया है:

- व्यवस्थापिका व कार्यपालिका के हस्तक्षेप से अधिकारियों पर सख्त नियंत्रण रखा जा सकता है।
- सार्वजनिक सेवा के लिए प्रतियोगिता में वृद्धि।
- अपव्यय को कम करने के लिए निजीकरण या संविदा।
- सार्वजनिक सेवा के लिए विकल्पों की उपलब्धता से संबंधित सूचना का फैलाव।

लोक चयन उपागम पर विंसेन्ट ओस्ट्राम के विचार

विसेन्ट ओस्ट्राम (Vincent Ostrom) लोक चयन उपागम के प्रमुख प्रस्तावक है तथा वे नौकरशाही प्रशासन के पारंपरिक सिद्धांत के बदले लोकतांत्रिक प्रशासन की वकालत करते हैं। लोकतांत्रिक प्रशासन अर्थात जनता के पास निर्णय लेने की शक्ति हो, ताकि उनकी मांगों को प्राथमिकता दी जाए। उन्होंने बताया कि नौकरशाही का ढाँचा आवश्यक है, परंतु सार्वजनिक सेवा की आर्थिक उत्पादकता व प्रतिक्रिया के लिए यह पर्याप्त ढाँचा नहीं है। साथ ही उन्होंने तर्क दिया कि व्यक्तिगत प्राथमिकताओं के लिए सही ढाँचा केन्द्रीकृत नौकरशाही संस्थाएं नहीं है, बल्कि अत्याधिक खंडित व बहुसंगठनात्मक व्यवस्था है। अतः उनके अनुसार, विकेन्द्रीकरण से विविधता का निर्माण होता है, तथा नागरिकों के चयन के अधिक अवसर उपलब्ध होते हैं। उन्होंने आगे बताया कि विकेन्द्रीकरण का तात्पर्य विभिन्न वस्तु व सेवा के लिए विविध लोकतांत्रिक निर्णय निर्माण के ढाँचे का अस्तित्व है।

ओस्ट्रोम सभी प्रशासनिक इकाइयों के विनौकरशाहीकरण का सुझाव देते हैं। उनके अनुसार, विकेन्द्रीकरण तथा लोकतंत्र कार्यक्षेत्र में सहभागिता तथा निचले स्तर तक लोगों के सशक्तिकरण को बढ़ावा देता है।

अपनी पुस्तक *Intellectual Crisis in American Public Administration (1974)* में औस्ट्रोम ने पारंपरिक लोक प्रशासन के केन्द्रीय मान्यताओं पर प्रश्न उठाएः (अ) राजनैतिक द्वैध शासन (ब) सभी सरकारों में एक केन्द्रशक्ति का स्त्रोत (स) पदसोपनयी व्यवस्था संगठनात्मक दक्षता में वृद्धि करता है। उन्होंने लोकतांत्रिक निर्णय निर्माण व्यवस्था की विविधता, प्रशासन में लोकप्रिय सहभागिता, बिखरी हुई प्रशासकीय सत्ता तथा विकेन्द्रीकृत संगठन की पेशकश की है। उन्होंने कुछ महत्वकांक्षाएं प्रस्तुत की हैं– (अ) लोकतांत्रिक प्रशासन का विक्रेन्द्रकृत प्रतिमान, (ब) संगठनात्मक प्रतियोगिता। सरकारी एजेंन्सियों के मध्य लोकतांत्रिक व बेहतर प्रतियोगिता को बढ़ावा देने के लिए सकारात्मक पदसोपानीय प्रशासनिक ढाँचे के स्थान पर बहुसंगठनात्मक व्यवस्था ज्यादा उचित है। (Basu, 2004)

कार्यलयीन प्रतिमान पर पैट्रिक डनलेवी के विचार

पैट्रिक डनलेवी (Patrick Dunleavy) द्वारा नौकरशाही के लोक चयन का परिष्कृत प्रतिमान (माडल) प्रस्तुत किया गया, जिसे ब्यूरो का आकार देने वाला प्रतिमान (Bureau Shaping Model) कहा गया । यह प्रतिमान इस विचार को नकारता है कि नौकरशाही बजट को उच्चतर सीमा तक ले जाना चाहती हैं। बल्कि इसके विरीत अधिकारीगण जहाँ बड़े संगठन का प्रबंधन करते हैं, वही वे राजनीतिज्ञों को सलाह-मशव्हरा देकर अपने प्रस्थिति में वृद्धि करते हैं। (मेडुरी–Medury, 2016)

निष्कर्ष रूप में लोक चयन उपागम के विभिन्न विद्वानों द्वारा दिए गई मुख्य सिफारिशें हैं (अ) संगठनात्मक सुधार, (ब) राज्य की भूमिका में तथा राजनीतिज्ञों की अतिबिशिष्ट शक्तियों में कटौती, (स) सरकार के एकाधिपत्य की शक्तियों में कटौती, (द) घाटे के बजट को चलाना व एक निश्चित स्तर से ज्यादा कर निर्धारण की राजनीतिज्ञों व लोकसेवक अधिकारियों की शक्तियों में संवैधानिक नियंत्रण द्वारा कटौती। नौकरशाही की सलाह देना, नियंत्रण तथा क्रियान्वयन कार्यों को जहाँ तक हो सके पृथ्क रखना चाहिए। नौकरशाही के आकार को कम करना, कार्यों के भार को कम करना, खर्चों को नियंत्रित करना, तथा सार्वजनिक एजेन्सियों के मध्य प्रतियोगिता की भावना को बढ़ावा देना शामिल है। ये सामान्य सुझाव सभी लोक चयन विद्वानों द्वारा दिए गए है। (बासु–Basu, 2004)

12.6 लोक चयन उपागम का मूल्याकंन

इस इकाई में जिन बिन्दुओं पर चर्चा हुई है, उस आधार पर यह समझ आया है कि लोक चयन उपागम के सुझावों का प्रयोग आज की आवश्यकता है तथा बहुलवाद, अभिजनवाद व निगमवाद विभिन्न विकसित व विकासशील देशों में प्रयुक्त हो रहा है। अनेक देशों के द्वारा सरकार को कमतर किया जा रहा है, जिन लोगों को सेवा ठेके पर उपलब्ध कराया जा रहा है, शिक्षा से स्वास्थय तक विभिन्न वस्तु व सेवाओं में सार्वजनिक व निजी साझेदारी का सहारा लिया जा रहा है। फिर भी वास्तविकता तक पहुँचना कठिन है, तथा इस उपागम के अच्छे बुरे को प्रभावित करता है।

कुछ विद्वानों ने प्रश्न उठाए, जो इस उपागम के तहत अनुत्तरित रह गए हैंः (अ) नौकशाही के प्रतिमान की शिथिलता को अगर स्वीकार किया जाए, तो भी यह साफ नहीं होता कि सामान्य हित के लिए वैकल्पिक प्रशासकीय व्यवस्था कैसे कार्य करेगी (क्या सार्वजनिक इच्छाओं को निजी सेवा करने वाले से पूरा किया जा सकता है, जो कि निजी उद्देश्यों से

प्रेरित होते है), (ब) यह कथन कि राजनीतिज्ञ या अधिकारी हमेशा आत्म उन्नति के लिए है, यह एक अतिरंजित व प्रशासनिक, राजनीति की वास्तविकता का नमूना है। सार्वजनिक सेवा में सार्वजनिक इच्छा को बहुत कम आंका गया है। सामाजिक जीवन के कुछ क्षेत्र ऐसे हैं, जिनका ध्यान केवल सार्वजनिक एजेन्सियाँ ही रख सकती है।

लोक चयन उपागम पर विभिन्न विद्वानों द्वारा दिए गए कुछ आलोचनात्मक कथन हैः

- सार्वजनिक हित व लोक कल्याणकारी राज्य को लोक चयन के विद्वानों ने नकार दिया है, फिर भी इतिहास में मानव विकास इन्ही अवधारणाओं से संबंधित है। समुदायवाद तथा लोक कल्याण के विचार हमारे समाज से नहीं गए हैं, बल्कि यह संकेत है कि वैश्वीक ग्राम में स्वस्थ सामूहिक जीवन का विचार धीरे धीरे स्वीकार्य हो रहा है।

- खास तौर पर तृतीय विश्व के देशों में राज्य के अल्पतम सुझाव व सहारे के लिए लोक चयन उपागम का कार्यान्वयन विनाशकारी हो सकता है। राज्य एक अवास्तविकता है, जहाँ स्वास्थ्य, शिक्षा, गरीबी उन्मूलन, सामाजिक कल्याण जैसे अहम विकास राज्य के कार्य हैं तथा नौकशाही पर अधिक कार्यभार होने के कारण निजी क्षेत्र की ऐजेन्सियों को सौपना नीतिगत नहीं होगा। बाजार के पास उनके लिए कोई संवेदना नहीं है, एवं उसे वहन भी नहीं कर सकते (लाभ से संबंधि), यह विकासशील देशों के लिए चिंतनीय है, जहाँ की बड़ी संख्या में लोग निवास करते हैं।

- लोक चयन उपागम जिन लोगों के लिए कार्य करता है वे हमेशा ही अभिजाय या मध्यम वर्ग नहीं होता एवं उसे ऐसे निम्न आय वर्ग की आवश्यकता है, जिसकी क्रय शक्ति कमजोर होती है एवं उसे बाजार कभी प्राप्त नहीं कर सकता। लोक चयन उपागम में दार्शनिक या नीतिगत आधार की कमी होती है तथा सामाजिक रूप से भी विस्तृत नहीं है, न ही यह आर्थिक या राजनीतिक रूप से अखंडता का दृष्टिकोण प्रस्तुत करता है।

- जैसे कि माइकल एम. हीमॉन (Michael M. Heamon) व रिचर्ड टी. मायर (Richard T. Mayer) ने बताया कि बाजार की भूमिका को केवल मूल्यों के आधार पर ही नहीं परखा जा सकता कि यह पहचानने में मदद करेगा, बल्कि मानव विकास, समुदाय व साम्यता आदि मूल्यों पर यह आधारित होगा, जो कि प्रतियोगिता नहीं परंतु विश्वास व पारस्परिक सम्मान पर आधारित सामाजिक प्रक्रिया के द्वारा प्राप्त किया जा सकेगा। (बासु– Basu 2004 *op.cit.*; हीमन व मेयर– Haemon and Mayer 1986)

- लोक चयन उपागम मानवीय निणर्य निर्माण की वैचारिकता में अपूर्ण है, क्योंकि वह व्यक्ति द्वारा स्वहित की वृद्धि के लिए सहायता करता है। स्वहित निर्णय निर्माण में उत्प्रेरक कारक नहीं हो सकता है। गेलब्रेथ (Galbraith) ने तर्क दिया कि पूंजीवाद की वास्तविक दुनिया का निर्माण बड़े व्यवसायिक घरानों के प्रबंधन निर्णयों से होता है, न कि उपभोक्त व निर्माता की पारस्परिक क्रिया द्वारा। जबकि निर्माता उपभौकताओं की मांगों में हेरफेर करते हैं, तथा बड़े औद्योगिक घराने राजनीतिज्ञों व अधिकारियों के निर्णयों में हेर फेर करते हैं। आगे मनुष्य अधिकतर निर्णय स्वंय लेते हैं, व्यक्ति के स्वहित के रूप में नहीं बल्कि समूह, परिवार, संगठन, जातीय समूह, राष्ट्रीय राज्य के दृष्टिगत हितों, जिन्हे वे पहचानते हैं तथा जिनके प्रति वे वफादार होते हैं। (Bhattacharya – भट्टाचार्य 2010; फाडिया व फाडिया– Fadia and Fadia, 2012)

- लोक चयन उपागम व्यापक विवरण है, जो मूल्य व जीवतंता को प्रशासन से पूर्णतया चूस लेता है। बाजार विनिमय के द्वारा लोक प्रशासन का विकल्प बहुत से सामान्य विचार है, जिसे शायद ही गंभीरता से लिया जाए।

- राज्य का एकाधिपत्य का स्थान खतरनाक निजी एकाधिपत्य हो सकता है।
- यह कहना कि सरकार का एकमात्र उद्देश्य दक्षता है एक तरह से सरकार को महत्वहीन कहना है। इसके उच्च लक्ष्य है, जैसे समानता, निष्पक्षता व कल्याण, जो कि जनता के हितों की ओर इंगित करता है।
- बाजार की व्यवस्था अपने आप प्रतियोगिता के लिए आश्वस्त नहीं करता । बड़ी बहुराष्ट्रीय कंपनियाँ सर्वप्रथम स्वंय को स्थापित करती है, फिर बाजार के प्रमुत्व का शोषण अन्य को अलग या समाप्त करने के लिए करती है। इसमें नागरिकों के चयन प्रतिंबधित होते हैं।

बोध प्रश्न 2

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

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

1) लोक चयन उपागम के विभिन्न विचारधाराओं के प्रमुख योगदान कौन से है?

.....

.....

.....

.....

.....

2) 'किराया की मांग' अवधारणा की व्याख्या कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

3) एंथोनी डाउन्स (Anthony Downs) द्वारा प्रस्तुत नौकशाही के पांच प्रकारों की व्याख्या कीजिए।

.....

.....

.....

.....

4) विसेन्ट ऑस्ट्राम के प्रमुख योगदान कौन से है?

.....

.....

.....

.....

12.7 निष्कर्ष

जैसे कि बुकानन का अनुमान है, लोक चयन ने सुसंगत समझ तथा हर जगह क्या प्रेक्षित होगा की व्याख्या पर व्यापक प्रभाव डाला है। सरकार की समस्याएँ या सरकार की नाकामी दिखती है एवं यह जानकारी भी प्राप्त होती है कि सरकार अपने वादों को पूरा करने में असफल रही है। लोक चयन ने ऐसी समझ को आधार प्रदान किया है। इसी समय संपूर्ण विश्व में प्रयोग सिद्ध कार्य हो रहे हैं, जो कि बाजार के दुष्परिणाम को दर्शाते हैं। जिसने खंडन (Fragmentation) ही किया है न कि पूर्णतावादी समाधान प्रदान किया हो। मुख्य मुद्दा राज्य को कैसे लोकतांत्रिक व नागरिक सहयोगी बनाया जाए और उसे पृष्ठभूमि तक सीमित न किया जाए तथा नवनी बेहतर बाजार को स्थापित किया जाए। (Fadia and Fadia, *op.cit.*)

इस इकाई में हमने लोक चयन उपागम की व्याख्या की है, जो राज्य व नौकरशाही के विरूद्ध एक आलोचनात्मक दृष्टिकोण के रूप में उदित हुआ है। लोक चयन उपागम के अनुमान जैसे प्राविधिकी व्यक्तिवाद, राजनीति विनिमय के रूप में, संस्थात्मक बहुलवाद, बुद्धिपरक चयन आदि के बारे में बताया गया है। लोक चयन उपागम से संबंधित, विचारधाराओं की चर्चा की गई है। हालंकि, इन विचारधाराओं का केन्द्रीय सिद्धांत राज्य व नौकशाही का आलोचनात्मक दृष्टिकोण ही रहा है, इसके कारण व्यक्तिगत व सामूहिक चयन के लिए विचार प्रक्रिया तथा राज्य को नियंत्रित करने के तरीकों की शुरूआत हुई। प्रमुख योगदान कर्ताओ के प्रभावशाली कार्यों का वर्णन इस इकाई में किया गया है, जिसने नवीन सिद्धांतों जैसे लाभ बढ़ोतरी हेतु नीति जोड़ तोड़ की मांग, आर्थिक संविधानवाद, नौकशाही के विभिन्न प्रकार आदि की जानकारी प्रस्तुत की है। इकाई में लोक चयन उपागम के संदर्भ में विभिन्न विद्वानों द्वारा किए गए आलोचनात्मक व्याख्या पर गहन चिन्तन किया गया है। जिसमें मुख्य लोक चयन उपागम की सीमायें है, जो कि मूल्य व नीति के प्रश्न व कार्यों के आधार पर राज्य की भूमिका के विकल्प के रूप में था।

12.8 शब्दावली

आत्मक-उन्नति (Self-Aggrandisement) : यह अवधारणा उद्देश्यपूर्ण स्थितियों के साथ सामाजिक समझौते पर आधारित है। यह इस विचार पर आधारित है कि पारिकाल्पिनिक सामाजिक समझौते के अंतर्गत व्यक्ति सही चयन करता है।

सामाजिक कान्ट्रेक्ट (Contractarianism): यह अवधारणा सामाजिक कान्ट्रेक्ट को शामिल किए हुए है। कुछ उचित परिस्थितियों यह विश्वास पर आधारित है कि एक पारिकाल्पिनिक सामाजिक लोग सही चयन करते हैं।

12.9 संदर्भ लेख

Basu, R. (Revised Edn.) (2004). *Public Administration: Concepts and Theories*. New Delhi, India: Sterling Publishers.

Bhattacharya, M. (2010). Public Choice Theory: Government in the New Right Perspective. In Dhameja, A (Ed.). *Contemporary Debates in Public Administration*. New Delhi, India: PHI Learning Private Limited: pp. 71-78.

Brennan, G. and Buchanan, J.M (1985).*The Collected Works of James M. Buchanan - The Reason of Rules: Constitutional Political Economy.* Cambridge: Cambridge University Press.

Buchanan, J. M. (2003). Public Choice: Politics without Romance. *Policy.* Spring.

Buchanan, J. (1988). Market Failure and Political Failure. *Cato Journal* 8, No. 1.

Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy.* Boston, US : Little Brown.

Dunleavy, P (1991)*Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Expectations in Political Science.* Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Dunleavy, P (1986). Explaining the Privatisation Boom: Public Choice versus Radical Approaches. *Public Administration* 64: 13-34.

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

Haemon, M. M, and Mayer, R.T (1986). *Organisation Theory for Public Administration.* Boston, US: Little Brown and Company.

Medury, U (2016). Concept of New Public Management. In Dhameja, A and Mishra, S. *Public Administration: Approaches and Applications*. Noida.India: Pearson.

Mueller, D (1979). *Public Choice.* Cambridge, Cambridge Unviersity Press.

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

Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government.* Chicago, IL, Aldine-Atherton.

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

Sarangi, P. (2016). Politics as Business: An Analysis of the Political Parties in Contemporary India. *Studies in Indian Politics*: 37-48.

Sen, S. (2010). Consent, Constitutions and Contracts: The Public Choice Perspective on the State. In Dhameja, A. *Contemporary Debates in Public Administration*. New Delhi,India:PHI Learning Pvt Ltd.

Tullock, G. (1965). *The Politics of Bureaucracy.* Washington: Public Affairs Press.

12.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- आधारभूत अवधारणा तार्किकता की है।
- प्राविधिकी व्यक्तिवाद में समाहित है।
- राजनीति एक विनिमय एक विशेषता है।
- स्वहित की नौकरशाही

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- जोसेफ शूम्पीटर ने इस शब्दावली को प्रदान किया।
- यह समाज को सावयव (Organism) नहीं मानता।
- यह समूह स्तर पर निर्णय निर्माण को नकारता है।

3) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- राजनीतिक स्तर पर लेन देन व विनिमय
- इसका पूरा केन्द्रबिन्दु परिणाम के स्थान पर प्रक्रिया पर होता है।
- राजनीतिक परिदृश्य में मोलभाव।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- लोक चयन उपागम की रोचेस्टर विचारधारा के अनुमान से व्यक्ति के स्थान पर समूह का अध्ययन अर्थहीन है, तथा राजनीति विज्ञान में सार्वजनिक हित का दृष्टिकोण भ्रमित करने वाला है।
- शिकागो विचारधार कार्य मूलतः नियमन के क्षेत्र में है।
- वर्जिनिया विचारधारा ने राजनीति के समान का सिद्धांत दिया।
- स्वहित की नौकरशाही।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- हित समूहों द्वारा नीति के लिए लॉबिंग।
- किराए के लिए काल्पनिक पुलिस का निर्माण।

3) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- आरोहक
- संरक्षक
- कट्टरपंथी
- वकालत
- राजनेता

4) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- लोकतांत्रिक प्रशासन
- विकेन्द्रीकरण से विविधता आती है।
- संगठनों में प्रतियोगिताभाव हो।

इकाई 13 लोक हित का दृष्टिकोण*

इकाई की रूपरेखा

13.0 उद्देश्य

13.1 प्रस्तावना

13.2 लोक हित की अवधारणा

13.3 लोक हित दृष्टिकोण

13.4 लोक हित के प्रति उत्तरदायित्व

13.5 लोक हित का अनुसरण

13.6 लोक हित दृष्टिकोण की आलोचना

13.7 निष्कर्ष

13.8 शब्दावली

13.9 सन्दर्भ लेख

13.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

13.0 उद्देश्य

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

- लोक हित का अर्थ;
- लोक हित पर विभिन्न विद्वानों द्वारा प्रस्तुत किए गए विचार;
- लोक हित पर विभिन्न दृष्टिकोण;
- लोक अधिकार के प्रति वर्तमान और भविष्य की जिम्मेदारियाँ;
- विभिन्न क्षेत्रों में लोकहित के कार्यविधि;
- लोक हित दृष्टिकोण का मूल्यांकन।

13.1 प्रस्तावना

व्यक्तिगत/सामाजिक या व्यवसायिक तर्कों के लिए होने वाली किसी भी गतिविधि में लोक हित के तत्व पर विचार किया जाता है। हमारे समाज के विभिन्न अभिनेता, विद्यानमण्डल, कार्यपालिका, न्यायपालिका और यहां तक कि नागरिक समाज और मीडिया का हस्तक्षेप 'लोकहित' के बाहर है, जैसे कि 'लोक हित' शब्द केवल विचार करने के बारे में संकेत करता है कि आम जनता के लिए क्या अच्छा है। कभी–कभी यद्यपि सार्वजनिक हित के लिए उठाए गए कदमों के रूप में बहुत से हस्तक्षेप प्रक्षेपित किए जाते हैं, तो इस तरह के हस्तक्षेपों में कुछ व्यक्तिगत रुचि छिपी हो सकती है। इस प्रक्रिया में नियम, विनियम और विभिन्न अभिनेताओं के ऐसे अन्य हस्तक्षेप लोकहितों की रक्षा के लिए एक उदार स्रोत के रूप में आते हैं।

परम्परागत रूप से राज्य सर्वोच्च खिलाड़ी होता था, जिसने लोक हित में विभिन्न गतिविधियाँ प्रारंभ की जिस तरह सरकार के यथार्थ दृष्टिकोण कल्याण की ओर अभिमुख थे। तथापि,

**योगदान :* डॉ. पूर्णिमा एम., सहायक प्रोफेसर, सामाजिक विकास परिषद, नई दिल्ली

यथा समय, संस्थानों की बहुलता के आने के साथ, 'लोक हित की धारणा गंभीर आशंका के अंतर्गत आ गई, जिसमें लोक कल्याण के हित के लिए प्रत्येक संभव उपाय प्रारम्भ किए गए। उनसे व्यक्तिगत हित मिलने के कुछ अवयव भी प्रतीत होते हैं, और विभिन्न कार्यवाहियों पर मूल्याकंनकारी दृष्टि रखना समालोचक है। इस इकाई में, हम विचार करेंगे कि लोक हित क्या है और विभिन्न विद्वानों ने लोक हित को किस प्रकार परिभाषित किया है, उस पर विस्तार से चर्चा करेंगे। इसके अतिरिक्त, लोक हित के विभिन्न सिद्धान्तों पर भी विचार विर्मश करेंगे। कुछ विद्वानों का मत है कि लोक हित प्रभावशाली लक्ष्य है। जिसके अन्तविषय समय–सीमा में परिवर्तन के साथ परिवर्तित हो जाते हैं। इस सन्दर्भ में लोक हित की वर्तमान और भविष्य की जिम्मेदारियां लोक भलाई करते रहने का समर्थन करती हैं। इस बारे में भी इस इकाई में विचार–विर्मश किया गया है। जिस तरीके से लोक हित व्यवहारिक रूप से राज्य, न्यायपालिका और लोक हित मुकद्मेबाजी, कार्यों, नीतियों के द्वारा नागरिक समाज आदि द्वारा किया गया, उसकी भी विस्तारपूर्वक इस इकाई में चर्चा की जाएगी। यह इकाई सार्वजिक हित दृष्टिकोण पर विद्वानों के आलोचनात्मक विचारों को भी उजागर करेगी।

13.2 लोक हित की अवधारणा

लोक हित की अवधारणा को अतिप्राचीन समय से लोकप्रिय कहना उचित होगा, जहाँ लोगों ने समाज के रूप में एक साथ रहना आरम्भ किया, जिसमें एक दूसरे की भलाई की सुरक्षा के लिए स्वयं कदम उठाए गए। विश्व और भारतीय इतिहास दोनों के प्राचीन और मध्यकालीन युगों में, लोगों पर शासन करने वाले कुछ राजाओं की गतिविधियों में लोक हितों की खोज में किए जा रहे निर्णयों के निशान देखें जा सकते हैं, उदाहरण के लिए, प्राचीन समय में, परशिया (Persia) के महान शासक साइरस (Cyrus), की धारणा थी, कि एक शासक को पता होना चाहिए कि जिस धरती पर वह शासन करता है, वहां के लोगों को कैसे नियंत्रित किया जाए। ताकि उनके पास बहुतायत में जीवन की सभी आवश्यक चीजे हों। प्लेटो का कथन, साइरस के 200 वर्गों पश्चात, का कथन था। उन्होंने कहा कि लोक कार्यालयों को अपने स्वयं के हितों से उपर समाज के हितों को रखना चाहिए और तत्पश्चात, अरिस्तु-Aristotle ने कहा कि समाज में समुदायों के अन्तर्गत आते हैं, जो अधिकार नागरिकों की भलाई करने के लिए, कुछ अच्छा करने के लिए एक साथ आते हैं (ICAEW, 2012) भारतीय सन्दर्भ में, कौटिल्य को अर्थशास्त्र के कार्यों में और थिरूवल्लुवर (Thiruvalluvar) के थिरूकुरल (Thirukkural) के कार्यों में निकट सन्दर्भ मिल सकते हैं। कौटिल्य का कथन है कि राज्य का अपनी व्यापक जनसख्या के प्रति उत्तरदायित्व होता है और लोक कल्याण एक उपाय है जिसके द्वारा एक राज्य का मूल्यांकन किया जाता है कि शासक को कल्याण लोगों के कल्याण में निहित होता है (दुराईस्वामी – Duraiswamy, 2014)

थिरूक्कुरल कहते हैं कि ''प्रबुद्ध प्रशासन वह है जो लाभप्रद, उदारता, न्याय पालिका के नियम और लोगों के कल्याण पर ध्यान केन्द्रित कर कार्य करता है। यह भी कहते हैं कि यदि प्रशासन नागरिकों के हितों के लिए सुसग्य, मैत्रीपूर्ण और संरक्षक है तो प्रशासन का सम्मान किया जाएगा''।

भूतकाल में लोगों के कल्याण को लोक हित माना जाता था। तथापि, अभी कुछ ही समय से, लोकहित का अर्थ बदल गया है। जिससे लोकहित की असुविधा के बारे में स्पष्ट रूप से कहा गया है। उदाहरण के लिए 1609 में फ्रेंच व्यंग्यावादी, मथुरिन रेगनियर (Mathurin Regnier) ने लोकहित शब्द का प्रयोग कर उसे अन्याय या गैरकानूनी कार्य के लिए न्याय की मांग करते हुये सरकार द्वारा उठाये गए कदमों के प्रति समर्पित किया है। 17वीं और

18वीं शताब्दी के औद्योगिक क्रान्तिकारी अन्दोलन व्यक्तिगत हित और व्यक्तिगत कल्याण को प्रोत्साहित करने के लिए आरम्भ किए गए, जिसने पूंजीवाद को बढ़ावा दिया और व्यक्तिकवाद और आत्म-कल्याण में वृद्धि करने पर ध्यान केन्द्रित किया, इस तरह लोक हित की धारणा को विक्टोरियन युग के समय समाप्त कर दिया गया। इस प्रकार समकालीन समय में भी 'नए सार्वजनिक प्रबंधन' की तरह लोक प्रशासन में आधुनिक दृष्टिकोणों के साथ लोक हित की धारणा कम हो गई, जिस कारण निजी क्षेत्र के सिद्धान्तों का समर्थन लोक क्षेत्र में भी प्राप्त किया जा सका। लोक हित या लोगों के कल्याण पर ध्यान केन्द्रित करने वाले राज्य की भूमिका पर अक्षमता के आधार पर प्रश्न उठाया गया और राज्य को 'कर्ता' होने की अपेक्षा केवल एक सुविधा देने वाले कहा गया।

इस तरह के सन्दर्भ में लोक हित ने एक अवधारणा के रूप में अपने अर्थ में परिवर्तन को अपनाया, कुछ ऐसा था, जो कर्तव्यों और मूल्यों के साथ सबंधित था, उसे सैद्धातिंक रूप से मुक्त बाजार राज्य में हस्तक्षेत्र के द्वारा संबोधित किया गया। (आई.सी.ए.ई.डब्ल्यू– ICAEW, 2012) लोक प्रशासन के अध्ययन में लोक हित स्वस्थ सरकार के साथ संबधित है और राज्य के अधिकारियों के लिए लोक हित में व्यर्थ निर्धारित किए गए। (एलकजेन्डर – Alexander, 2002)

1950 के पश्चात से लोकहित पर औपचारिक रूप से चर्चा की जा रही है और यह विभिन्न संदर्भों में और विभिन्न भूमिकाओं के लिए यह भिन्न-भिन्न अर्थ उठाता है। कुछ राजनीतिक प्रक्रिया और नीति बनाने के लिए लोक हित को अवधारणा की व्यवहारिकता और वैधता से संबधित है। इस तरह लोक हित जनता के लिए भलाई कल्याण की बात है, लोक हित को दूसरे परिमाणिक, शब्दावली के साथ, विनिमेय कर प्रयोग किया गया है जैसे– लोक कल्याण, लोक भलाई, 'लोक सेवा' और जनता की भलाई' और अंत में लुईस (Lewis, 2006) द्वारा दिए गए कथन में लोक हित की परिभाषा में अस्पष्टता अनेकार्थता विद्यमान है।

एलकजेन्डर के अनुसार, लोक हित की उत्पत्ति को 'गणतन्त्र' शब्द की उत्पत्ति के साथ तादात्मय स्थापित किया जा सकता है, जिसका अर्थ है, जनता के कार्य राजनीतिक विज्ञान के शब्दकोष के अनुसार, लोक हित ''व्यक्तिगत हित के पूर्णयोग (Aggregate of Individual Interest)। समुच्चय का उल्लेख करता है, चाहे वह कुछ भी हो'', बेले–Bealey के अनुसार (1999), जनता की भलाई' और सामान्य अभिलेखों की तरह, लोक हित कुछ ऐसा है जिसके विषय में निर्णय करने की अपेक्षा सहज रूप से बात करना आसान है कि वह क्या है। लोक हित को सामान्य रुचियों या छलावरण आत्म-कल्याण समर्थन के साथ विशेष हितों की पहचान करने के प्रयास के रूप में माना जाता है। 2003 में OECD, लोककार्य में हित के संघर्ष से निपटने के लिए सिफारिश करते हुए कहा गया कि सार्वजनिक हितों की सेवा करना सरकारों और सार्वजनिक संस्थानों का मौलिक लक्ष्य है। (ओ.ई.सी.डी., OECD, 2003)

यद्यपि लोक हित शब्द अमेरिका के संविधान में नहीं आता, फिर भी इसका उपयोग विभिन्न उच्चारणों में जैसे अधिनियमों, न्यायिक विचारों आदि में होता है। लोक प्रशासन और राजनीतिक विज्ञान के क्षेत्र में, लोक हित की अवधारणा राजनीतिक उत्तरदायित्व के मौलिक मानदण्ड और मानक के रूप में सरकारी निर्णय लेने में मार्गदर्शक के रूप में माना जाता है।

अभी तक, लोक हित की अवधारणा हैः

- अर्थ को लेकर असहमति।
- अधिकतर लोग जो अवधारणा का उपयोग करते हैं, वह उसे परिभाषित किए बिना और अव्यवस्थित रूप में छोड़ देते हैं।

- जो उसे परिभाषित करने का प्रयास करते हैं वे आधारीय असहमति में है केवल इसलिए नहीं कि अवधारणाा की वास्तविक सामग्री क्या होनी चाहिए, बल्कि इसलिए भी कि किसी भी पर्याप्त सामग्री की अभिधारणा के लिए यह संभव है। (शूबर्ट–Schubert, 1957)

अन्य विद्वानों ने लोक हित की परिभाषा को निम्न तरीकों से परिभाषित किया है।

बेन्थम (Bentham) के अनुसार, ''सरकार का कार्य लोक हित में कहलाता है अगर वह समुदाय में खुशी को अधिक बढ़ा सके, कम करने से कहीं अधिक''।

रूसो (Rousseau) के अनुसार, ''लोक हित में सार्वभौतिक रूप से आंशिक निजी हित सम्मिलित होता है'' और यदि सामान्य इच्छा शक्ति होगी तब ही कुछ लोक हित में होगा।

ब्रायन बैरी (Brian Barry), ने अपने कार्य में राजनीतिक तर्क में दोनों Bentham और Rousseau की परिभाषा को जोड़ते हैं और कहते हैं कि लोकहित, सामूहिक हित का उपवर्ग है और यदि कुछ लोक हित में होता है, तो यह केवल तभी होगा जब यह जनता के प्रत्येक सदस्य के हित में है। (Quoted in Benditt – बेन्डिट, 1973)

डब्ल्यू.जे.री. (W.J. Ree) के अनुसार ''लोकहित, एक समूह का हित है जिसकी एकता का निर्धारण एक सामान्य सार्वजनिक प्राधिकरण के अन्तर्गत होता है।'' (Quoted in Benditt – बेन्डिट, 1973)

बेन्डिट के अनुसार, ''यदि लोक हित का कुछ है और यदि केवल वह किसी के हित का है तो वह जनता का सदस्य है, जो यदि और केवल सुरक्षा के लिए अनिवार्य है, तो वह सुधार के लिए, किसी के कल्याण या भलाई के लिए भी अनिवार्य है, जहां इस हित की सुरक्षा या सुधारने के साधन जनता के अधिकांश सदस्यों के हाथों से बाहर है और इसे अर्थात हित को तब प्राप्त किया जा सकता है, जब जनता इसे अपने हाथो से लेती है।'' आगे बेन्डिट कहते हैं कि लोक हित दो प्रकार के होते हैं 'जीवन हित का पाठयक्रम और सुधार हित'। निजीवन हित के पाठयक्रम में वे पहलू सम्मिलित हैं, जो स्वास्थ्य और स्वच्छता के लिए अनिवार्य है, जिसमें भोजन, आश्रय, कपड़े, चिकित्सा देखभाल, शिक्षा, रोजगार, मनोरंजन इत्यादि सम्मिलित है। दूसरी ओर, सुधार हित में वो पहलू सम्मिलित हैं, जो व्यक्ति या उसके जीवन में सुधार करते हैं। इस प्रकार खुशी प्राप्त करने के लिए उसके अवसरों में सुधार होता है। उदाहरण के लिए, जीवन हित के सभी पाठ्यक्रम के लिए यदि किसी का लक्ष्य उपलब्धि के अगले स्तर को प्राप्त करना है तो उसे सुधार हित माना जाता है। बेन्डिट कहते हैं, यद्यपि यह लोक हित की तरह प्रतीत नहीं होता है, परन्तु ये हित महत्वपूर्ण है, जिसमें अधिक संख्या में लोगों की कमी है।

जॉनस्टन (Johnston) के अनुसार (2017), लोक हित 'अविश्वसनीय' और 'अस्पष्ट' है और यह एक अभिव्यक्ति है, जिसका व्यापक रूप से प्रयोग किया जाता है परन्तु बहुत खराब ढंग से परिभाषित किया जाता है। पूरी तरह से, साहित्य में सामान्य रूप से गया है कि लोक हित को उदाहरणों के आधार पर पहचानना चाहिए। उसे सभी के लिए एक परिभाषा रखने की अपेक्षा विशेष, समयबद्ध संदर्भ के भीतर परिभाषित किया जाना चाहिए।

बोध प्रश्न 1

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

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

1) लोक हित के वर्तमान और भूतकाल के अर्थ में अंतर स्पष्ट कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

2) विभिन्न विद्वानों ने लोक हित को किस प्रकार परिभाषित किया है?

.....

.....

.....

.....

.....

13.3 लोक हित दृष्टिकोण

20वीं शताब्दी में थियोडर एम. बेंडिट, क्लर्क ई. कोचरन, वाल्टर लिप्पमैन (Theodore M.Benditt, Clarke E. Cochran, Walter Lippman etc.) जैसे विद्वानों द्वारा लोक हित के दृष्टिकोण को विद्वतापूर्ण कार्य की तरह प्रोत्साहित किया गया। विभिन्न विद्ववानों की व्याख्या से, यह समझा जा सकता है कि लोक हित की चर्चा पर विद्ववानों के बीच कोई सांमजस्य नहीं था। यद्यपि कुछ विद्वानों ने लोक हित के रूप की जांच पड़ताल की, जबकि कुछ ने तो लोक हित के अस्तित्व पर सवाल उठाया। तथापि समझोते की कमी के बावजूद लोक प्रशासन हित अनुशासनों के बीच व्यापक सम्मान मिला और आज के सन्दर्भ में प्रासंगिकता के कारण दूर के विकास के संवेग में सुधार हुआ है।

विद्वानों जैसे बैरी बोज़मेन, सी.ई. कोचरन, जेन जोनस्टन (Barry Bozeman, C.E. Cochran, Jane Johnston) आदि ने लोक हित की सैद्धान्तिक व्याख्याओं पर चर्चा की है, कोचरन (1974) और जोनस्टन (2017) ने लोक हित के लिए विभिन्न दृष्टिकोणों पर चर्चा की जो इस प्रकार स्पष्ट किया है:

लोक हित का उन्मूलनवादी दृष्टिकोण

जैसा कि शब्द से ही पता चलता है बहुत से विद्वान जैसे बोज़मेन, कोचरन, ग्लेंन ए. शूर्बट फ्रेंक जे. सोरोफ आदि (Bozeman, Cochran, Glendon A. Schubert, Frank J. Sorauf) लोकहित दृष्टिकोण के आलोचक थे, और इसमें वैज्ञानिक कठोरता सख्ती की कमी के कारण लोक हित की अवधारणा का उन्मूलन करने का प्रयास किया गया। उनके अनुसार, लोक हित दृष्टिकोण के अर्थ में मान्यता नहीं होती और यह बहुत अनावश्यक, रूद्विग्ध, अनैतिक और अविश्वसनीय है, इसलिए इस दृष्टिकोण के अनुसार, इसे समाप्त कर दिया जाना चाहिए, क्योंकि इसमें केवल निजी हित विद्यमान है।

लोक हित को मानक सिद्धान्त (Normative Theory of Public Interest)

इस दृष्टिकोण के अनुसार, लोक हित विशेष लोकनीतियों का मूल्यांकन करने के लिए नैतिक मानक बन जाता है, और इस दृष्टिकोण को बोज़मैन, कोचरन, ग्लेन्डन. एं. शूबर्ट, फ्रैक सोरोफ, सी. डब्ल्यू कॉसिनेली, हस्बर्ट डब्ल्यू श्नेडर व वाल्टर लिप्पैन (Bozeman,

Cochran, Glendon A Schubert, Frank J. Sorauf , C.W. Cassinelli, Hesbert W. Schneider and Walter Lippmann) जैसे विद्वानों द्वारा प्रस्तुत किया गया था। इस दृष्टिकोण का मूल आधार जनहित की अवधारणा है, जिसे एक मानक अवधारणा के रूप में देखा जाता है और इसका सामान्य मानदण्ड समस्त समुदाय का प्रासंगिक हित है। इस दृष्टिकोण द्वारा यह कहा गया है कि आर्दश मानदंडो की तैयारी के लिए एक नीति का मूल्यांकन किया जाना चाहिए और पता लगाने का प्रयास करना चाहिए कि क्या नीति निजी हित की अपेक्षा जनता के हित में अधिक योगदान देती है या नहीं, (कोचरन, 1974)

सर्वसम्मत साम्यवादी (Consensualist Communitarian)

जैसा कि जोनस्टन (2017) द्वारा प्रकाशमय किया गया है, यह प्रतिकात्मक व्याख्या अधिकांश रुचि या वार्तालाप कर सर्वसम्मति पर ध्यान केंद्रित करती है। एंथनी डाउन्स (Anthony Downs, 1962) लोकतांत्रिक समाज के संचालन के लिए आवश्यक, न्यूनतम सर्वसम्मति' के विचार का सुझाव देते हैं। इस दृष्टिकोण के अनुसार, अधिकांश नागरिकों के लिए हानिकारक दीर्घकालिक अवधि में कुछ भी लोक हित में नहीं हो सकता, जब तक अल्पतम सहमति में सम्मिलित उन व्यक्तिगत अधिकारों की सुरक्षा के लिए आवश्यक न हो। इस दृष्टिकोण से सामाजिक नीतियों को पूरा करने के लिए कुछ मूलभूत नियम रखने के लिए सरकार के दृष्टिकोण इसके पक्ष में है, जो अल्पसंख्या में व्यक्तियों के अधिकारों की रक्षा करने का प्रयास करता है। यह दृष्टिकोण राजनीतिक संस्कृति में उचित स्थान प्रदान करने पर ध्यान केंद्रित करता है।

प्रक्रिया प्रणाली (Process Theories)

सिद्धान्त प्रणाली सिद्धान्तकारों से बनी है, जो राजनीतिक प्रक्रिया की जांच पड़ताल कर, जिस माध्यम से नीति बनाई जाती है, उसके द्वारा लोक हित को परिभाषित करते हैं। इस वर्गीकरण के अनुसार, लोक हित के लिए तीन सिद्धान्त हैं, प्रत्येक सिद्धान्त इस पर केन्द्रित हैं कि समझौते या आवास की प्रक्रिया के दौरान लोक हित कैसे किया जाता है। इस दृष्टिकोण का मुख्य आधार यह है– कि एक व्यक्ति के हित की अपेक्षा कितने व्यक्तियों के हितों का काम किया जाता है। (कोचरन–Cochran, *op.cit.*) सामान्य रूप में हित का संघर्ष अपरिहार्य है। तथापि, नैतिक सिद्धान्तों से परे व्यवाहरिक और तार्किक आधार पर निर्णय लेने चाहिए। इस वर्गीकरण के भीतर तीन सिद्धान्तो के सामूहिक, अनेकवादी और प्रक्रियात्मक सिद्धांन्त सम्मिलित हैंः

सामूहिक आदर्श (Aggregative Model): यह आदर्श सरकारी हितों के विकल्प के साथ लोक हितों को समानता देता है। इस आदर्श की सीमा है कि यह अधिकारों के असंतुलन के कारण हितों के वैध समूहन प्रदान करने में असमर्थ हैं इस प्रकार समूहन की प्रक्रिया में कुछ लोगों के पास विशेषाधिकार होते हैं।

बहुलवादी आदर्श (Pluralist Model): यह दृष्टिकोण विभिन्न हितों के अस्तित्व के बारे में बात करता है, जिससे विभिन्न निजी स्वयं हित सम्मिलित है। अन्य हितों के ऊपर प्रतिस्पर्धा और अभियाचित हित प्रभाव डालते हैं। इस आदर्श के अनुसार, हितों को संतुलित करने की आवश्यकता के विचार से लोक हित को अनुकूल के रूप में देखा जाता है। इस दृष्टिकोण के अनुसार हित का सघंर्ष लोकतांत्रिक रेखाओं पर संतुलित है और इस प्रकार यह आदर्श, अनेकवादी विचार लेकर, हितों को समायोजित करने का प्रयास करता है।

प्रक्रिया आदर्श (Procedural Model) : यह आदर्श हितों को संतुलित करने के लिए एक मानक निर्धारित करता है, जो प्रक्रियाओं को अपनाने पर आधारित है।

13.4 लोक हित के प्रति उत्तरदायित्व

सामान्य रूप से, लोक हित करने की आशा में लोक सेवाओं जैसे सरकार प्रशासन न्यायपालिका आदि में कार्यरत व्यावसायिक द्वारा की जाती है। दो मूलभूत अपेक्षाएं यह है कि लोक हित करते समय, दो मामलों को संबोधित किया जाता है। यह व्यवसायिकों का कर्तव्य है कि वे विभिन्न परिप्रेक्ष्यों पर विचार करे, जो व्यापक प्रतिनिधित्व और संवाद से प्रकट होते हैं। दूसरा, व्यवसायिकों से लोक हित के उन पहलुओं से संलग्न होने की अपेक्षा की जाती है, जो लोकतन्त्र, पारस्परिकता, स्थायित्व और विरासत के मामलों को पूरा करते हैं। इस प्रकार लोक हित के प्रति वर्तमान और भविष्य की जिम्मेदारियों को कैरोल लुइस Carol Lewis, 2006) के द्वारा इस प्रकार प्रस्तुत किया गया है :

- एक तरफ व्यक्तिगत हित और लोकतांत्रिक सम्बन्ध।
- दूसरी तरफ पारस्परिक हित और नैतिकता।
- संसाधनों को सुरक्षित रखना और व्यवहार्थ भविष्य को सुनिश्चित करने के लिए जीवन को बनाए रखने की क्षमता को सुनिश्चित करना; और
- सभ्यता की सांस्कृतिक, बौद्धिक, कलात्मक और ऐतिहासिक विरासत को सुरक्षित रखना और प्रसारित करना ।

1) वर्तमान लोक हितों को पूरा करना

लोक हित और लोकतांत्रिक मूल्य

प्रथम स्थिति से लोक हित दृष्टिकोण को लोकतांत्रिक मूल्यों को विकसित करने का प्रयास करना चाहिए, जो किसी विशेष मुद्दे पर निजी हितों की विविधता के सार को प्रस्तुत करने का प्रयास करता है। जब लोकतांत्रिक मूल्यों पर ध्यान केंद्रित किया जाता है, तो लोक हितों को समझने के लिए उपयोग की जाने वाली विधियां जनमत सर्वेक्षण लागत लाभ विश्लेषण आदि पर आधारित होती है। उदाहरण के लिए, यह निर्णय लेने के लिए कि क्या लोकपाल बिल की आवश्यकता है या नहीं, जनमत सर्वेक्षण सार्वजानिक हित के स्तर को निर्धारित करने के लिए निर्णायक मानदंड हो सकता है। लोकतांत्रिक मूल्यों को पूरा करने में मुख्य समस्याओं में से एक का सामना करना पड़ता है वह यह है कि बहुमत समूह के निंरकुश शासक के कारण अल्पसंख्यक के अधिकार, जिसकी देखभाल की जानी चाहिए, पर कम ध्यान दिया जाता है। उदाहरण के लिए संविधान में, न्याय समानता सामूहिक कल्याण जैसे लोकतांत्रिक मूल्य पर मुख्य रूप से विशेष उल्लेख करना और सार्वजानिक हित दृष्टिकोण की लोक और निजी हित का मूल्यांकन करते समय इन पहलूओं की जांच पड़ताल करनी चाहिए।

पारस्परिकता और नागरिक हित (Mutuality and Civic Interest)

व्यक्तिगत या अल्यसंख्यक हितों को प्रोत्साहित करने की अपेक्षा सम्पूर्ण रूप से समाज के लिए क्या अच्छा है, इस पर ध्यान केन्द्रित करके, इस प्रसंग के लोक हित को बढ़ावा दिया जाता है। इस प्रकार लोक भलाई को व्यक्तिगत हितों की सम्पूर्ण सन्तुष्टि के रूप में संबोधित किया जाता है। उदाहरण के लिए बांध बनाने के कार्य और अन्य विकास परियोजनाओं के समय कुछ लोग विस्थापित हो जाते हैं, लेकिन फिर भी सरकार इस आधार पर कार्य में सलग्नं होती है कि परियोजना लोक कल्याण के लिए लाभकारी होगी। इस संदर्भ में भी यदि लोकतांत्रिक मूल्यों को प्रोत्साहित करना है, लोक हितों को आगे बढ़ाने में, नैतिक विचारों को भी ध्यान में रखना चाहिए। लोक हित के समर्थकों ने यह निरीक्षण

किया और पाया कि इस प्रकार नैतिक अभिकर्ता या राजनेता के रूप में कार्य करना चाहिए और कार्य के पाठयक्रम को अपनाने का प्रयास करना चाहिए, जिस समय के परिप्रेक्ष्य में हितों का ध्यान रखना है। आमतौर पर, सार्वजनिक क्षेत्र में काम करने वाले लोग विशेष रूप से विशेष हितों से दूर हो जाते हैं और एक दूसरों से दूर हो जाते हैं। इन दोनों परिप्रेक्ष्यों को प्राप्त करने की इच्छा में कभी-कभी लोक हित के समर्थक की प्राथमिकताओं और प्रवृतियों के साथ लोक उलझन में पड़ जाते हैं।

तालिकाः लोक हित के प्रति वर्तमान और भविष्य की जिम्मेदारियां

	वर्तमान		भविष्य	
	लोकतंत्र	**पारस्परिकता**	**सतत्ता**	**विरासत**
ध्यान केन्द्रित करना	विभिन्न निजी हितों और सम्पूर्ण मांगों का सारांश प्रस्तुत करना	संवैधानिक विश्लेषण करना और नागरिक गुणों, सामाजिक जरूरतों, लोक कल्याण को जांचना	परिस्थितिकी, जीवविज्ञान, सार्वभौमिक्ता भौतिक जीवन क्षमता को जांचना	संस्कृति ऐतिहासिक नागरिकता पर ध्यान केन्द्रित करना
विधि	लोकप्रिय अधिमान लागत लाभ विश्लेषण और जनमत सर्वेक्षण को जांचना	संवैधनिक मुल्यों और व्यवसायिक मूल्यों का विश्लेषण करना	संरक्षण, सुरक्षा में सलंग्न होना	संरक्षण, संचरण, शिक्षा जैसी विधियों का उपयोग करना
प्रशासक की भूमिका	एजेंट या प्रतिनिधि कर्तव्यों के रूप में कार्य करना	राजनीतिज्ञ न्यासी की तरह कार्य करना	स्टीवर्ड, सस्टेनर की तरह कार्य करना	स्टीवर्ड, कसटोडीयन (Steward, Custodian) की तरह कार्य करना
मुख्य समस्याएं	बहुमत का निरकुंश शासक, बहिष्कार	आभिजात्य, प्रतिनिधित्व, व्यक्तिगत स्वतंत्रता	आर्थिक विकास, अपरिवर्त्य रूप	चयनात्मकता संसाधन, अपरिवर्त्य रूप
मुख्य प्रतिबंध	भ्रष्टाचार	पक्षपात हित के लिए संघर्ष	अज्ञानता, त्रुटि, जनोत्तेजकता	अहंकार असंवेदनशीलता गलतफहमी
मुख्य आदेश	जवावदेही उत्तरदायित्व, तटस्थ क्षमता	नागरिक सदगुण, निष्पक्षता, नागरिकता	जीवन की संभावनाओं के लिए भरोसेमंद जिम्मेदारी	सामान्य मुल्यों के लिए भरोसेमद जिम्मेदारी

स्त्रोत : Lewis 2006.

ii) भविष्य में लोक हितों को पूरा करना

- **सत्तता**

लोक हित की रक्षा करते समय, आने वाली पीढ़ी के हितों का भी ध्यान रखना चाहिए।

उदाहरण पर्यावरणीय चिंताओं और जलवायु परिवर्तन के मुद्दे या पानी की कमी पर भविष्य की आवश्यकताओं की दृष्टि से प्रकाश डाला गया है। उदाहरण के लिए यूनेस्को (UNESCO) के उपाय के 1972 में अतर्राष्ट्रीय विरासत के सम्मेलन से लिया गया और इस सन्दर्भ में सत्तत (Sustainable) विकास के प्रोत्साहन के प्रति आधुनिक उपाय विकास सूची की तरह एक उपाय है। इस परिप्रेक्षय में अप्रत्याशित प्रतिक्रियाओ से निपटने के लिए वर्तमान निर्णयों को लेते समय भविष्य की पीढ़ी की संवेदनशीलता की ओर ध्यान रखा जाता है। यह चुनौती है कि वर्तमान रुचि और भविष्य की आवश्यकताओं के बीच विनमय बद है और भविष्य की आवश्यकताओं के लिए हमारी स्वीकृति या इच्छा की आवश्यकता है, यह कहने से समझा जा सकता है कि हम अपने पूर्वजों से भूमि उत्तराधिकार में प्राप्त नहीं करते, बल्कि इसे हम अपने बच्चों से उधार लेते हैं।

- **विरासत (Legacy):** लोक हितों के समर्थकों की चिंता कलाकृतियों को सुरक्षित करने, पुनः स्थापित करने और सुरक्षित रखने में भी है। तब लोक हित के व्यर्थ किया जाते हैं तो वर्तमान उपयोग और भविष्य की आवश्यकताओं के बीच अनिवार्य उत्तेजनाओं का पूर्वानुमान करना भी महत्वपूर्ण है और निजी हित और पारस्परिक हित के बीच व्यग्रता को पहले से जान लेना भी महत्वपूर्ण है। लोक प्रशासन की राष्ट्रीय अकादमी ने लोक हित के भविष्य के पहलुओ के विषय के लिए नैतिक दिशानिर्देश अपनाए है जिसमें निम्नलिखित सिद्धांत सम्मिलित है :

- **ट्रस्टी सिद्धान्त (Trustee Principle):** प्रत्येक पीढ़ी के पास भविष्य की पीढ़ियों के हितों की रक्षा करने का दायित्व है।

- **सतत्ता सिद्धान्त (Sustainablity Principle):** किसी भी पीढ़ी के भविष्य की पीढ़ी के जीवन तुल्य की गुणवत्ता के लिए अपने आप से तुलना करने के अवसर से वंचित नहीं करना चाहिए।

- **दायित्व सिद्धान्त की श्रृंखला (Chain of Obligation Principle):** प्रत्येक पीढ़ी का प्राथमिक उत्तरदायित्व भविष्य की पीढ़ी के लिए जीवन को सफल बनाने के लिए आवश्यक जरूरतें प्रदान करना है।

- **सतर्कता सिद्धान्त (Precautionary Principle):** अपरिवर्तनीय हानि परिणामों के यथार्थवादी आशंका के उत्पन्न करने वाले कार्यों को तब तक नहीं किया जाना चाहिए जब तक कि वर्तमान भविष्य की पीढ़ियों को लाभ पहुंचाने के लिए कोई आकर्शक प्रतिकूल आवश्यकता न हों।

13.5 लोक हित का अनुसरण

व्यावहारिक रूप से विभिन्न क्षेत्रों में लोक हित का अनुसरण हो रहा है और विशेष रूप से संस्थानों जैसे राज्य न्यायपलिका, नागरिक समाज, मीडिया यदि लोक हित को आगे बढ़ाने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं, जब भी यह पाया जाता है कि एक व्यक्तिगत या समूह की कार्रवाई जनता के हित के विरूद्ध है। इस भाग में यह चर्चा कि गई है कि कैसे नीतियों, कार्य, कानून, मीडिया आदि के तरीकों से लोक हित का अनुसरण किया जा रहा है।

- **लोक नीतियों/कार्यों में लोक हित (Public Interest in Public Policies)**

अनुसरण नीतियों के कार्यान्वयन और कानून के माध्यम से राज्य द्वारा किया जाता है, जो कि लोक भलाई देती हैं। एक नीति जनता को लाभ तभी पहुँचा सकती है, जब जनता के कुछ हितों को प्रोत्सहित या सुरक्षित किया जाए। एक नीति जनता को पहुँचाएं बिना लोगों

को लाभ पहुँचा सकती है, और एक नीति जनता के हितों को क्षति पहुचाए बिना कुछ लोगों के हितों को क्षति पहुँचा सकती है। लोक हित की अनुभूति के संदर्भ में नीतियों का मूल्यांकन किया जा सकता है। सभी कार्य और नीतियाँ जनता के सभी सदस्यों के सम्पूर्ण हित में नहीं लेकिन फिर भी लोक हित की अवधारणा लागू करती है भले ही नीति प्रत्येक व्यक्तिक सम्पूर्ण हित में नहीं होती। उदाहरण के लिए शिक्षा अधिनयता के अधिकार (Right to Education Act) में कक्षा आठवीं के अंतर्गत बच्चों को कक्षा में रोकने (No Detention) का प्रावधान जनता के बहुमत के लिए सामान्य हित में हो सकता है। लेकिन फिर भी कुछ ऐसे विशेष हित समूह है जो शायद कक्षा में रोकने (Detention) के नीति के पक्ष में नहीं है। यह एक उदाहरण है, जहाँ नीति या कार्य प्रत्येक व्यक्ति के समग्र हित में नहीं होते। इसी प्रकार सामान्य रूप से आस पास के इलाकों से अनधिकृत कॉलोनी को साफ करने के लिए कानून से कर सकता है जो जनता के बहुमत के लिए हितकारी हो सकता है। तथापि एक छोटा समूह हो सकता है, कानून का विरोध करने में रुचि हो सकती है क्योंकि यह अल्पसख्यक या सीमावर्ती के आधिकारों को प्रभावित करता है। इस प्रकार जनता के हित में क्या है क्या नहीं कि जनता के प्रत्येक सदस्य के हित में है, बल्कि जनता के अधिकांश सदस्यों के हित में क्या है।

कई बार यह निर्धारित करना कठिन हो जाता है कि दोनों नीतियों में से कौन सी नीति जनता के हित में अधिक है जब प्रतिस्पर्धी नीतियों द्वारा विभिन्न हित के कार्य विभिन्न स्तरों पर किए जा रहे होते हैं। इस प्रकार के मामलों में, सार्वजनिक हित के विचार हमेशा निर्धारक नहीं होते और निष्पक्षता, स्वंतत्रता और यहां तक कि व्यवहार्यता जैसे अन्य विचार प्रासंगिक होते हैं। (बैन्डिट, *op.cit.;* जॉनस्टन, *op.cit.*)

- **कानून व्यवहार में लोक हित (Public Interest in Legal Pursuits)**

व्यवहारिक रूप से, कानून के आवेदन में विशेष रूप से लोक हित का अनुसरण किया जाता है। कानूनी व्यवसाय के अंश के रूप में, 'लोक हित कानून है।' जोनस्टान द्वारा उल्लेखित, लोकहित कानून के अन्तर्गत, लोक हित को तीन विभिन्न तरीकों से अनुसरण किया गया है। (i) कानून गरीबों की सहायता करने का प्रयास करता है। (ii) वहां राजनीतिक और सांस्कृतिक समूह के प्रतिनिधित्व होते हैं, और नव आमूल अन्दोलन, तथा (iii) लोक हित के मुकदमें के माध्यम से वास्तविक लेकिन उपेक्षित हितों का अनुसरण किया जाता है, जिसमें पर्यावरण संरक्षण, महिला अधिकार आदि सम्मिलित हो सकते हैं। व्यावहारिक रूप से, इस प्रकार देखा जा सकता है कि लोक हित इस प्रकार किया जाता है प्रथम, जरूरत वाले लोगों को सहायता प्रदान करके, और दूसरा/द्वितीय, न्याय प्रणाली के अन्तर्गत समानता, पहुंच और पारदर्शिता के मामलों को रखकर असमानताओं को उजागर करना।

- **विधायिका और न्यायपालिका में लोक हित (Public Interest in Legislature and Judiciary)**

दूसरी तरफ, व्यापक संदर्भ में विधायिका और न्यायपालिका में कानून की अभिनय की भूमिका होती है और दोनों संदर्भों में, लोक हित का अनुसरण होता है। लोक हित मुकदमेबाजी के द्वारा न्यायपालिका उन प्रमुख मुद्दों के हित में कार्य करती है, जिनमें जनता की हिस्सेदारी सम्मिलित होती है और साथ ही जनता को आवाज भी देती है। उदाहरण के लिए, जब 21वीं शताब्दी के आरम्भ में दिल्ली में गंभीर रूप से प्रदूषण हो गया था, न्यायिक सक्रियता के माध्यम से न्यायपालिका ने पेट्रोल/डीज़ल की अपेक्षा लोक वाहनों में सी.एन.जी. (CNG) के उपयोग के लिए आदेश दिया था, जो दिल्ली में प्रदूषण के स्तर को कम करने में सहायक रहा।

जैसा कि पहले से उल्लेखित है कि मीडिया भी विभिन्न तरीकों में से लोक हितों का अनुसरण करता है और मूल रूप से लोक हितों की रक्षा में समाचारों को प्रकाशित या रिपोर्ट करने का प्रयत्न करता है। इस प्रक्रिया में, यह मीडिया (Media) में सम्मिलित है लेकिन सीमित नहीं है। (i) अपराध का पता लगाना या गंभीर अप्रासंगिकता (ii) लोक स्वास्थ्य और सुरक्षा की रक्षा करना (iii) किसी व्यक्ति या संगठन की कार्रवाई या कथन से जनता को गुमराह करने से रोकना (जॉनस्टन) तथापि वर्तमान समय में यह भी देखा जा सकता है कि मीडिया सार्वजनिक हितों को कम करने की लागत पर निजी हितों को संबोधित करने का प्रयास करती है।

13.6 लोक हित दृष्टिकोण की अलोचना

विभिन्न आधारों पर लोक हित दृष्टिकोण की आलोचना की गई है, मूल रूप से उस अस्पष्टता के लिए जो इसमें स्थित है। सार्वजनिक हितों का व्यक्तिगत दृष्टिकोण केवल बाजार हस्तक्षेप को प्रोत्साहित करने के लिए हो पाया है, जो लंबे समय तक लोक हित को प्रभावित करता है। यह समाज की केवल न्यूनतम मूल आवश्यकताओं को पूरा करने में असफल होता है। एन्थोनी डाउन्स व विलियम निसकासन (Anthony Downs and William Niskanen) तर्क देते हैं कि नौकरशाहियों और राजनीतियों पर लोक हित को बढ़ावा देने के लिए विश्वास नहीं किया जा सकता, जबकि उनके अपने निजी हित होते हैं। लोक हित के प्रारंभिक आलोचक Anthony Downs ने देखा कि यदि लोक हित को किसी कार्य की अपेक्षा अवधारणा के रूप में माना जाता है, तो इसे परिभाषित करने का कोई दायित्व नहीं है। (Johnston, *op.cit.*)

इस प्रकार लोक हित दृष्टिकोण को बहुत से विद्ववानों और अनुभववादियों द्वारा अस्वीकृत कर दिया गया, क्योंकि इसमें परिभाषा की कमी थी और इसमें अस्पष्टता विद्यमान थी। विद्वानों जैसे एंथोनी डाउन्स, शूबर्ट, सीरोफ ने लोक हित दृष्टिकोण की अवधारणा को अस्वीकृत कर दिया क्योंकि वे इसे बहुत अस्पष्ट, बहुमूल्य से भरी हुई, बहु आदर्श राज्य मानते हैं, और समूह आवास की नीतियों के साथ बहुत ही मूल्य होने के लिए बहुत असंगत मानते हैं। शूबर्ट लोक हित दृष्टिकोण को बचपन की काल्पनिक कथा मानते हैं जबकि कोचरन इसे 'आदर्श भूत की संज्ञा देते हैं।

सभी अलोचनाओं और सीमाओं के बावजूद, लोक हित दृष्टिकोण लोक प्रशासन में महत्वपूर्ण स्थान रखता है, क्योंकि यह राजनीतिक सोच, योजना, नीति-निर्माण आदि में भूमिका निभाता है, विशेष तौर पर जब यह अल्प-समूहों या गौण समूहों के अधिकारों की रक्षा करने का प्रयास करता है।

बोध प्रश्न 2

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

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

1) लोक हित के लिए विभिन्न दृष्टिकोण कौनसे हैं?

.....

.....

.....

2) लोक हित के अनुसरण पर टिप्पणी लिखिए।

.....

.....

.....

.....

.....

13.7 निष्कर्ष

हम यह कहकर निष्कर्ष निकाल सकते हैं कि लोक प्रशासन 'जनता' के लिए है और इसलिए 'सार्वजनिक हित' के लिए है। 'यहां तक कि जब लोक नीतियाँ अच्छी तरह से लागू नहीं होती और उनमें अंतर्निहित लोक हित को पूरा नहीं किया जाता, तब इन नीतियों को रेखांकित करने में सार्वजनकि हित की अवधारणा को अस्वीकार नहीं की जा सकता। हमें अपने आप को याद दिलाना चाहिए कि एडम स्मिथ ने अपने प्रसिद्ध लेख 'राष्ट्रों की संपत्ति की प्रकृति व कारणों की जांच में 1776 क्या था। उन्होंने देखा कि यह कसाई या बेकर की उदारता से नहीं है जिससे हम अपनी रोटी की आशा करते हैं बल्कि अपने स्वयं के हित के संबंध में है। इसका अर्थ है कि व्यापार लाभ के लिए होता है और न कि लोक हित के लिए। राज्य क्षेत्र या सरकार लोक हित को प्राथमिक उद्देश्य की तरह नहीं लेती। लेकिन गैर-राज्य कलाकारों के लिए मुख्य सेवाओं के उजागर होने से यह लक्ष्य सवालों के घेरे में आ गया है। गतिविधियों में गैर-राज्य अभिनेताओं और निजी क्षेत्रों के तेजी से प्रसार ने, जो सरकार या राज्य द्वारा अभी तक कार्य किए थे उस में लोक हित की अवधारणा को कम कर दिया है। इस इकाई ने हमें लोक हित के स्वरूप के बारे में स्पष्ट रूप से अच्छा विचार दिया है। यह लोक हित के विभिन्न मूल विषयों और अवधारणाओं को सामने लेकर आई। इसमें उन आचरण की भी गहरी खोज की गई जिसमें लोक हित का अनुसरण किया जा सकता है।

13.8 शब्दावली

व्यक्तिवाद ('स्वयं' और 'स्वयं के मूल्य' में विश्वास) (Individualism) : सामाजिक और राजनीतिक सदंर्भ में यह एक धारणा है कि किसी व्यक्ति के पास अपनी पसंद और निर्णय लेने की स्वंतत्रता और क्षमता है। यह व्यक्ति पर राज्य नियंत्रण को दूर करता है।

फेडयूशिरी (Feduciary) : जिम्मेदार व्यक्ति यह विश्वास से जुड़े मामलों से संबधित है, विशेष रूप से न्यासी और लाभार्थी के बीच संबधों के संदर्भ में।

स्व-संवर्धन (Self-Aggrandisement) : एक क्रिया या एक प्रक्रिया, जिसके माध्यम से स्वयं के लिए आत्म-सवर्धन और शक्ति की स्थापना की जाती है और उसे स्थायी किया जाता है।

13.9 सन्दर्भ लेख

Alexander, E. (2002). The Public Interest in Planning: From Legitimation to Substantive Plan Evaluation. *Planning Theory, 1*(3): pp.226-249.

Bardach, E. (1981). On Representing the Public Interest. *Ethics, 91*(3): pp. 486-490.

Benditt, T. M. (1973). The Public Interest. *Philosophy and Public Affairs, 2*(3): pp. 291-311.

Cochran, C. E. (1974). Political Science and "The Public Interest". *The Journal of Politics, 36*: pp. 327-355.

Duraiswamy, N. (2014, January 2). *The Arthashastra and the Welfare State [Blog]*. Retrieved October 25, 2018, from India Facts: http://indiafacts.org/the-arthashastra-and-the-welfare-state/

Elcock, H. (2006). The Public Interest and Public Administration. *Politics, 26*(2): pp.101-109.

ICAEW. (2012). *Acting in the Public Interest: A Framework for Analysis.* London: ICAEW.

Johnston, J. (2017). The Public Interest: A New Way of Thinking for Public Relations. *Public Relations Inquiry, 6*(1): pp. 5-22.

Lewis, C. W. (2006). In Pursuit of the Public Interest. *Public Administration Review, 66*(5): pp.694-701.

Raghunathan, R. (2007, January 13). *Know what is Good Governance*. Retrieved October 25, 2018, from Thirukkural Repacked and Made Easy [Blog]: http://thirukkuralmadeeasy.blogspot.com/2007/01/good-governance.html

Sorauf, F. J. (1957). The Public Interest Reconsidered. *The Journal of Politics, 19* (4): pp.616-639.

13.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होनो चाहिये :

- भूतकाल में लोगों के कल्याण को लोक हित की धारणाए बदल गई है, जिसमें जनता की भलाई के लिए असुविधा के बारे में बात की गई थी।
- उदाहरण के लिए, 1609 में फ्रेंच साटीरिस्ट (French Satirist) रेनियर ने लोक हित शब्द का उपयोग अन्याय और गैरकानूनी कार्रवाई के लिए न्याय के आछान के लिए सरकार द्वारा उठाए गए कदमों को समर्पित करने के लिए किया।
- 17वीं और 18वीं शताब्दी का औद्योगिक क्रान्तिकारी अन्दोलन, व्यक्तिगत हित और व्यक्तिगत कल्याण को प्रोत्साहित करने के लिए आरम्भ हुआ, जिसने पूंजीवाद को बढ़ावा दिया और जिससे व्यक्तिवाद और स्वयं-हित को बढ़ाने के लिए अधिक ध्यान केंद्रित किया गया।
- इस तरह लोक हित की धारणा विक्टोरियन युग के दौरान समाप्त हो गई।
- समकालीन समय में भी लोक हित की धारणा इस प्रकार लोक प्रशासन जैसे नवीन लोक प्रबंधन में आधुनिक दृष्टिकोण के साथ कम हो गई, जिसमें लोक-संबंधित क्षेत्र में भी निजी क्षेत्र के सिद्धान्तों को बढ़ावा दिया जा सकता है।
- राज्य की भूमिका जिसका ध्यान जनता के कल्याण या लोक हित पर केंद्रित था, उस पर अयोग्यता के कारण प्रश्न उठाए गए और राज्य को केवल कर्ता होने की अपेक्षा एक सुविधावादी बनने को कहा गया।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए।

- अलेकजेडंर के अनुसार, ''लोक प्रशासन के अध्ययन में, लोक हित सरकार के साथ संबधित है और लोक हित में कार्रवाई राज्य अधिकारियों के लिए निर्धारित है।''
- बेनथम के अनुसार, ''लोक हित में सरकार की कार्रवाई तब होती है, जब समुदाय की खुशहाली को बढ़ाने की प्रवृति किसी के द्वारा उसे समाप्त करने की अपेक्षा अधिक होती है।''
- रूसो के अनुसार ''लोकहित में सार्वभौमिक रूप से साझा निजीहित सम्मिलित होता है'' और लोकहित में कुछ होता है यदि उसमें सामान्य इच्छा शक्ति होगी।
- डब्ल्यू.जे.री. (W.J Ree) के अनुसार, ''जनता का हित, एक समूह का हित है, जिसकी एकता एक सामान्य लोक प्राधिकरण के अन्तर्गत, उसके संगठन द्वारा निर्धारित की जाती है।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- लोक हित का उन्मूलनवादी दृष्टिकोण।
- लोक हित का आदर्शक सिद्धान्त।
- सहमतिजनक-सामुदायिकता दृष्टिकोण।
- प्रक्रिया सिद्धान्त या दृष्टिकोण।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- लोकनीतियों में लोक हित।
- लोक हित और मीडिया।
- कानूनी अनुसरण, विधान मण्डल न्यायपालिका और कानूनी व्यवसाय में लोक हित।