खंड 5
समसामयिक परिप्रेक्ष्य

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

इकाई 14 नवीन लोक प्रबंधन दृष्टिकोण*

इकाई की रूपरेखा

14.0 उद्देश्य

14.1 प्रस्तावना

14.2 राज्य की बदलती भूमिका तथा नवीन लोक प्रबंधन का उदय

14.3 न्यू राईट सिद्धांत का प्रभाव

14.4 नवीन लोक प्रबंधन की अवधारणात्मक रूपरेखा

14.5 सरकार की पुनः खोज

14.6 नवीन लोक प्रबंधन सुधारों का प्रभाव

14.7 निष्कर्ष

14.8 शब्दावली

14.9 संदर्भ लेख

14.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

14.0 उद्देश्य

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

- नवीन लोक प्रबंधन का उदय और स्वरूप।
- नवीन लोक प्रबंधन की अवधारणात्मक संरचना या रूपरेखा का परीक्षण।
- सरकार की पुर्न-खोज की अवधारणा; तथा
- नवीन लोक प्रबंधन सुधारों के प्रभाव का परीक्षण।

14.1 प्रस्तावना

पूरे विश्व में राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक तथा सांस्कृतिक क्षेत्रों में लोक प्रशासन में मूल-भूत परिवर्तन हुए हैं, सूचना तकनीक, संचार, संगणक व्यापार का उदारीकरण बैंकिग तथा वित्तीय व्यवस्थाओं का अनियमित्तीकरण, अन्तर्राष्ट्रीय निगमों या कम्पनियों के विकास आदि अनेकों कारकों ने वैश्वीकरण को बढ़ावा दिया है। इसके परिणामस्वरूप, पूरी दुनिया में वस्तुओं, सेवाओं, तकनीक प्रक्रियों तथा क्रियाओं या व्यवहारों के फैलाव में बढ़ोत्तरी हुई है। इसने नई सामाजिक अपेक्षाओं को जन्म दिया है और मूल्य प्रणालियों या व्यवस्थाओं को भी परिवर्तित कर रहा है, जो राज्य तथा शासनिक व्यवस्थओं के स्वरूप को बदल रहा है।

वैश्वीकरण, लोक प्रशासनिक व्यवस्था को, जो राज्य की संरचना में अंतः स्थापित (Embedded) हैं, प्रभावित कर रहा है। वैश्विक संस्थाओं के द्वारा लाये गए दवाब भी बहुत अधिक है। इन संस्थानों द्वारा प्रदत्त सहायता, विकासशील देशों के लिए, विशेष रूप से, व्यापक प्रभाव या निहितार्थ हैं, क्योंकि इससे विकासशील देशों की (वित्तीय, सैनिक या सेना संबंधी, राजनीतिक) निर्भरता पश्चिमी जगत पर बढ़ी है। ये परिवर्तन इन देशों के लोगों को भी विकल्पहीन बना देते हैं; अपनी नीतिगत वरीयताओं तथा प्राथमिकताओं को तय करने में असमर्थ बना देते हैं।

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

वैश्वीकरण राज्य को वैश्विक मानदंडों तथा व्यवहारों पर चलने की ओर धकेल रहा है। दूसरी तरफ अपने प्रशासन को कुशल तथा प्रभावी बनाने के लिए अमेरिका तथा ब्रिटेन में प्रयुक्त यर अनुमानित संरचना अनुकूलन कार्यक्रम (Structural Adjustment Programme) के परिणाम स्वरूप एक नये प्रारूप (Paradigm) जिसे नवीन लोक प्रबंधन या एन.पी.एम. के नाम से जाना जाता है का उदय हुआ है। साथ ही दूसरी ओर आंतरिक सामाजिक तथा राजनीतिक दबाव यह प्रयास कर रहे हैं कि राज्य एवं दूसरी शक्तियों की भूमिका को शासितों के हितों का संरक्षण करने के लिए अधिक मज़बूत करने की आवश्यकता हैं। यह इकाई वैश्वीकरण के संदर्भ में राज्य एवं लोक प्रशासन की बदलती हुई भूमिका की व्याख्या करने का प्रयास करेंगी। यह एक नये प्रशासनिक प्रारूप के रूप में नवीन लोक प्रबंधन के आधार का परीक्षण करेंगी, तथा इसकी विशेषताओं एवं तर्कसंगति की आलोचनात्मक समीक्षा भी करेगी।

14.2 राज्य की बदलती भूमिका तथा नवीन लोक प्रबंधन का उदय

राज्य सदैव ही शासन के केन्द्र में रहा है। परम्परागत रूप से, अनेकों राज्यों ने कल्याणकारी राज्य की अवधारणा को अपनाया, जिसमें एक ऐसी राजनीतिक व्याख्या की, जिसमें जनसंरचना के कल्याण का भारी मात्रा में उत्तरदायित्व था। 1980 तथा 1990 के दशकों में वैश्वीकरण के प्रसार या फैलाव तथा अनेकों क्षेत्रों में इसके प्रभाव के कारण राज्य की इस भूमिका में महत्वपूर्ण बदलाव आये। अन्तर्राष्ट्रीय आर्थिक शाक्तियों ने राज्य के चरित्र को बदल कर एक प्रतिस्पर्धी राज्य, जो स्थानीय, राजनीतिक तथा प्रशासनिक संस्कृतियों की चिंता किए बिना अनियमितीकरण तथा निजीकरण के पक्षकर के रूप में परिवर्तित हो गया।

बाजार के द्वारा सरकार में विश्वास इस विचार पर टिका है, कि बाजार व्यवस्था स्वाभाविक रूप से सरकार की अपेक्षा के सहारे मानव की आवश्यकताओं तथा आकाक्षांओं को पूरा करने का अधिक अच्छा तरीका है। इस मत का प्रथम उद्देश्य था, अनेक प्रकार की मोद्रिक तथा वित्तीय नीतियों के साथ साथ अनियमितीकरण राज्य के आकार को घटाना तथा बाजार शाक्तियों को मुक्त करना। दूसरा उद्देश्य स्वंय सरकार के संचालन में बाजार अवधारणाओं एवं प्रोत्साहनों को आयात करना। तीसरा उद्देश्य था सार्वजनिक व्यय की वृद्धि तथा सामान्य आकार को कम करने के लिए कदम उठाना तथा सरकार द्वारा निष्पादित कार्यों में कटौती करने के लिए कदम उठाना। राज्य के बदलते स्वरूप के कारण नयी सरंचनाओं तथा विशेषताओं का पदार्पण भी हुआ।

1980 तथा 1990 के दशक में ब्रिटेन तथा अमरीका में बाजार की पक्षधर तथा राज्य विरोधी-निजी अच्छा तथा सार्वजनिक दोषपूर्ण (Private Good and Public Bad) का दर्श प्रचलित या प्रबल होने लगा। इसने नवीन लोक प्रबंधन के रूप में एक नवीन केन्द्रीय कर्त्ता के उदय को देखा। न्यू राईट दर्शन, जैसे संस्थागत अर्थशास्त्र तथा लोक चयन दृष्टिकोण के नवीन लोक प्रबंधन के ऊपर प्रभाव स्पष्ट है। यदि परम्परागत रूप में देखें या कहें तो लोक प्रशासन का सदैव ही नागरिकों को संवदेनशीलता, प्रतिनिधत्व तथा समानता का आश्वासन देते हुए सार्वजनिक हित को बढ़ावा देने की जिम्मेदारी या कर्तव्य रहा है। परन्तु समय के साथ इसकी नौकरशाही, के ऊपर आवश्यकता से अधिक निर्भरता पदसोपान नियम एवं विनियमों पर अत्याधिक निर्भरता ने इसकी सक्षमता तथा प्रभावशीलता पर प्रश्नचिंह लगा दिए। सोवियत संघ के विघटन के साथ ही बढ़ते हुए सार्वजनिक खर्चो तथा करों एवं नौकरशाहीं के कार्य करने के ढंग से असंतोष ने इस विचार को बलवान बना दिया कि राज्य का परम्परागत मॉडल उचित नीतियों के कार्यान्वयन तथा प्रभावी ढंग से सेवाएं

पहुँचाने में असफल रहा है। इस प्रकार एक वैकल्पिक मॉडल की आवश्यकता अधिक अनुभव की गई। इसी मॉडल को जिसका बल प्रवधन प्रकृति के रूप में राज्य के स्थान पर बाजार पर आधारित विकास की राजनीतिक अर्थव्यवस्था पर था, नवीन लोक प्रबंधन या जैसा हमने कहा एन.पी.एम. कहलाया।

एन.पी.एम. का उद्देश्य मितव्ययता, कार्यकुशलता तथा प्रभावशीलता (Economy, Efficiency and Effectiveness (3‘Es’) के तीन प्रमुख उद्देश्यों के प्रति समर्पित बाजार आधारित लोक प्रशासन का निर्माण करना है। एन.पी.एम. परम्परागत लोक प्रशासन को एक असफल प्रशासन करार करके निंदा करता है। यह इस मान्यता से प्रारंभ होता है कि परम्परागत नौकरशाही स्वरूप में संगठित लोक प्रशासन, निराशावान तथा खंडित या टूटा फूटा है, तथा परिणामस्वरूप जनता का सरकार में विश्वास समाप्त हो गया है। (गोर– Gore, 1993)। इस प्रकार रूढ़िवादी या पुरातन लोक प्रशासन को एन.पी.एम. के रूप में एक नया सुधार प्रतिस्थापना मिल गया है। लोक प्रशासन की जटिलताओं एवं पेचीदगियों ने एक नई सोच के लिए रास्ता बनाया है, जो निम्न पर केन्द्रित हैं :

- वर्तमान बदलती हुई परिस्थितियाँ जिन्हें शासकीय सुधारों की आवश्यकता है।
- सार्वजनिक संगठन, जिन्हें कार्यों के मात्र कार्यान्वयन से निष्पादमोन्मुख की मानसिकता में बदलने की आवश्यकता हैं।
- सार्वजनिक संगठनों में सेवा-परकता उद्देश्य उन्मुखता तथा खतरा उठाने की आवश्यकता है।

इस प्रकार एन.पी.एम. प्रतिस्पर्धी राज्य दृष्टिकोण के एक प्रमुख प्रकटीकरण के रूप में उदित हुआ है। यह नया प्रतिमान (Paradigm) जो पुनःखोज, पुनर्रचना, गुणवत्ता प्रबंध तथा निष्पादन प्रबंध जैसे अलग अलग शीर्षकों से व्यापक प्रयोग में आया, मूलतः सरकार की संरचनाओं एवं प्रक्रियाओं में परिवर्तनों पर ध्यान केन्द्रित करता है। पदसोपानकृत, कठोरतापूर्वक संगठित तथा अनमनीय व बरीय नौकरशाही का स्थान नमनीय संगठनात्मक संरचना विकेन्द्रीयकरण, उद्देश्य प्राप्ति, कुशलता तथा प्रभावशीलता ने ग्रहण कर लिया है। प्रबंध सुधारों ने व्यापार प्रबंध तकनीकों तथा बाजार तंत्रों को लाने पर ध्यान केन्द्रित किया है, नवीन लोक प्रबंधन के शीर्षक के अंतर्गत प्रतिस्पर्धा तथा ग्राहकोन्मुखता को प्रमुखता मिलनी प्रारंभ हुई हैं। आईये अब हम एन.पी.एम पर न्यू राईट (New Right) सिद्धान्त के प्रभाव की चर्चा करें।

14.3 न्यू राईट सिद्धान्त का प्रभाव

1950 के दशक से न्यू राईट ने कल्याणकारी राज्य तथा सामाजिक कार्यक्रमों पर प्रहार किया। इसमें ऋणों तथा नगद अनुदानों के द्वारा सार्वजनिक भवनों तथा शिक्षा के लिए सरकारी अनुदानों के स्थान पर सामाजिक सुरक्षा प्रणाली के निजीकरण के साथ प्रभावी समाज बाजार अर्थव्यवस्था के रूप में स्वतंत्र बाजारों के ध्यय को प्रचारित किया। परम्परावादी कल्याणकारी राज्यों ने कथित रूप से मध्यम वर्ग का हित साधन किया, जबकि इस मॉडल को गरीबों के आर्थिक हितों को प्रोन्नत (Promote) करने वाला कहा गया।

सरकार के क्षेत्र को सीमित करने वाले न्यू राईट विचारों को इसलिए प्रचारित किया गया, क्योंकि सरकार को कल्याणवाद के उद्देश्य को प्राप्त करने का एक अप्रभावी या गैर-कारगर यंत्र माना गया। फ्रैडरिक हायक, रार्बट नॉजिक तथा मिल्टन फ्रेडमैन (Friedrich Hayek, Robert Nozick and Milton Friedman) ने अर्थव्यवस्था में सरकार के हस्तक्षेप के मूल विचार को नकार दिया। प्रभावशाली नव उदारवादी अर्थशास्त्रियों के समूह ने बड़ी सरकार

की आलोचना की तथा उनका विचार था कि केवल स्वतंत्र बाजार ही एक समाज में अयोग्य या अपूर्ण तत्वों को एक साथ ला सकते हैं। बाजार को प्रभावित करने के लिए राज्य की ओर से कई प्रयास स्वतंत्रता एवं आर्थिक प्रगति को समाप्त करने वाले बताए गए।

1970 के दशक के मध्य में राज्य के आकार को तय करने के उद्देश्य से नीति निमार्ण के पक्ष में वातावरण बनता हुआ नजर आया। अर्थिक चिंतन का प्रभाव नजर आता था जैसा कि हायक तथा फ्रेडमैन जैसे रूढ़िवादी बाजार अर्थशास्त्रियों के विचारों से स्पष्ट था। गॉडर्न टुलॉक, विलियम निस्कानन, जेम्स बुकानन तथा पैट्रिक डनलैवी (Gordon Tullock, William Niskanen, James Buchanan, Patrick Dunleavy) जैसे लोक चयन सिद्वांत के प्रतिपादकों को प्रसिद्वि प्राप्त हुई, जिनके कथन या प्रस्ताव सरकार तथा नौकरशाही को घटाने तथा नमनीय संरचनाओं तथा प्रोत्साहनों के साथ बाजार व्यवस्था या सरंचनाओं पर निर्भरता पर प्रस्तावों या कथनों ने सार्वजनिक क्षेत्र की भूमिका को कम कर दिया तथा कम से कम कार्यों के प्रदान करने तक सीमित कर दिया। इससे बाजार आधारित सार्वजनिक नीतियों को निर्मित करने तथा सरकारी क्रियाकलापों को कम करने तथा नौकरशाह पर प्रहार करने की सैद्वान्तिक आधारशीला रखी गई। अब हम न्यू राईट सिद्धान्त के प्रति दृष्टिकोणों पर दृष्टि डालेगें, जिन्होनें एन.पी.एम. को प्रभावित किया है

- **लोक चयन दृष्टिकोण (Public Choice Approach)**

लोक चयन राजनीति को समझने के लिए आर्थिक सिद्वांत के प्रयोग के रूप में जाना जाता है। 1940 के दशक में अमेरिका तथा ब्रिटेन (यू.के) में राजनीतिक प्रक्रियाओं तथा संस्थाओं के अध्ययन में आर्थिक पद्धति के प्रयोग करने पर अनेक लेख लिखे गए। लोक चयन इस मान्यता पर राजनीतिक व्यवहार की व्याख्या करने तथा भविष्यवाणी करने का प्रयास है, व्यक्ति उपयोगिता को अधिकतम करने वाला व्यक्ति होता है। लोक चयन पद्वति एक दूसरे से संबद्धित दो तत्वों से बनी है। प्रथम पद्वतिगत व्यक्तिवाद, जो समाज के स्थान पर व्यक्ति को विश्लेषण की इकाई मानता है। यह दृष्टिकोण समाज के अवयवी विचार को मान्यता नहीं देता है। द्वितीय तत्व सार्वजनिक हित की दृष्टि की अपेक्षा निजी लाभ को अधिकाधिक बढ़ाने के दृष्टिकोण से निर्णय निर्माण में तार्किक चयन का प्रयोग है।

लोक चयन दृष्टिकोण की मूल मान्यता यह है कि व्यक्ति उपयोगिता या हितों को अधिकाधिक बढ़ाने वाले होते हैं; उसमें राजनीतिक नेता अपने मतों को अधिकाधिक बढ़ाने वाले तथा नौकरशाह स्वहित को बढ़ाने वाले होते हैं और इसलिए अधिक बढ़े बजट की सरकार, लोक हित में काम न करने को ओर प्रवृत होती है जैसे राजनीतिज्ञों, नौकारशाहों तथा अन्य हित समूहों के हितों तथा वरीयताओं की पूर्ति के लिए विस्तृत होता है। लोक चयन सिद्वांत की मान्यता है कि व्यक्ति अहमवादी (Egoistic) स्व-केन्द्रित (Self-regarding) होते हैं तथा वे लोग अपने निर्णयों से अधिकतम संभव फायदा या व्यक्तिगत लाभ लेने का प्रयास करते हैं, जिनमें कम से कम संभव लागत सन्निहित होती है।

लोक चयन सिद्धांतवादी की मान्यता है कि व्यक्ति, जो मतदाता, राजनीतिक नेता, नौकरशाह या लॉबिस्ट (Lobbyist) या अपने पक्ष में जनमत तैयार करने वाले हो सकते हैं, स्वहित से निर्देशित होते हैं। सार्वजनिक क्षेत्र में उचित पारितोषित तथा प्रोत्साहनों का काफी सीमा तक अभाव नौकरशाही तथा राजनीतिज्ञों को हतोत्साहित करने वाला कहा गया है। इसका प्रायः परिणाम यह होता है कि नौकरशाही लागतों में कमी करने में कोई रुचि नहीं दिखाते या व्यय को नियमित भी नहीं करते, जिसके कारण बढ़ा-चढ़ा बजट बनता है।

लोक चयन इस प्रकार बाजार शक्तियों को प्रद्यामता तथा सरकार को न्यूनतम भूमिका प्रदान करती है। नौकरशाही की तुलना में बाजार को अधिक उत्तरदायी माना जाता है तथा

राज्य को वित्तीय बोझ से स्वंत्रत करने तथा सेवाओं की सार्वजनिक पूर्ति को कम करने के लिए, निजीकरण सेवाओं को बाहरी स्त्रोत से प्राप्त करने तथा ठेके पर देने पर महत्व दिया जाता हैं। नौकरशाही का एक अधिक परिमार्जित या परिष्कृत लोक चयन मॉडल जिसे ब्यूरो शेंपिग मॉडल (Bureau Shaping Model) के नाम से जाना जाता है, पैट्रिक डनलेवी के द्वारा विकसित किया गया है। यह मॉडल उस पूर्व विचार को नकारता है, जिसके अंतर्गत यह कहा गया कि नौकरशाह बजट को बढ़ाना चाहते हैं। अपितु इसका कहना है कि एक बड़े संगठन का प्रबंध करने के अतिरिक्त नौकरशाह राजनीतिक नेताओं को सलाह देकर अपने स्तर या पद प्रतिष्ठा में बढ़ोत्तरी करने की ओर अभिमुख होते हैं।

- प्रिंसिपल – एजेंट दृष्टिकोण **(Principal - Agent Approach)**

प्रिन्सिपल रूप में अर्थशास्त्र में सहमत पक्षों के बीच स्वैच्छिक विनिमय पर अपना ध्यान केन्द्रित किया है। सहमत पक्ष व्यक्ति संगठन या फिर राष्ट्र कोई भी हो सकते हैं। विभिन्न पक्षों, जैसे खरीदार या विक्रेताओं के पास एक समझौते या विनिमय की विशेषताओं के बारे में उपलब्ध जानकारी अलग अलग होती है। इस प्रकार की विषय या अपूर्ण या अधूरी सूचना की स्थितियों तथा विभिन्न आर्थिक एजेडों के बीच विनिमयों या संबंधों की स्थितियों के विश्लेषण सूचना के अर्थशास्त्र के रूप में जाना जाने लगा है। इस रूपरेखा के भीतर प्रिन्सिपल-एजेंट (Principal - Agent) दृष्टिकोण समाहित है।

प्रिन्सिपल एजेंट के बीच संबंधों की गतिशीलता को समझने का प्रयास हैं। एजेंट को प्रिन्सिपल के सर्वाधिक हित में काम नहीं करने वाला कहा गया है। विशेषकर उस स्थिति में, जबकि कर्मचारी के पास सूचना होने का लाभ हो तथा उसके हित प्रिन्सिपल के हितों से अलग हों।

यह दृष्टिकोण इस मान्यता पर आधारित है, कि किसी सेवा की पूर्ति में दो व्यक्ति सम्मिलित होते हैं, तथा वे कानूनी दृष्टि से समान स्तर पर नहीं होते हैं। वह पक्ष तो दूसरे को नियुक्त करता है, प्रिन्सिपल या नियोक्ता तथा वह पक्ष जो नियुक्त होता है, एजेंट कहलाता है। दोनों सेवा पूर्ति में शामिल होते हैं। परन्तु कानूनी दृष्टि से एक समान पद या स्तर नहीं रखते हैं। यह दृष्टिकोण प्रमुखतः उन मुद्दों पर ध्यान केन्द्रित करता है, जो उस समय उत्पन्न होते हैं, जबकि एजेंट प्रिन्सिपल की तरफ से कार्य करता है, तथा दोनों पक्षों की आपसी सहमति वाली सेवाओं को प्रदान करने का वचन देता है।

प्रिन्सिपल तथा एजेंट के बीच सम्बन्ध उस समय परिपूर्ण कहे जाते हैं, जब सूचना का निर्वाह प्रवाह हो तथा प्रिन्सिपल एजेंट के निष्पादन की निगरानी रखने तथा दंड एवं प्रोत्साहनों की एक श्रेणी या सैट निर्मित करने में समर्थ हो। परन्तु, सूचना के अभाव में निगरानी रखने में कुछ समस्याओं के पैदा होने की सम्भावना होती है। प्रिन्सिपल तथा एंजेट के बीच एक प्रभावी समझौते या सविंदा के लिए यह आवश्यक है कि दोनों के बीच जोखिमों का वितरण या बटवारा एक कुशल तथा आपसी स्वीकार्य ढंग से हो।

- विनिमय-लागत दृष्टिकोण **(Transaction - Cost Approach)**

एक अन्य प्रमुख आर्थक दृष्टिकोण जिसका वर्तमान-प्रबंधकीय परिवर्तनों पर कुछ प्रभाव पड़ा है, लेनदेन लागत (Transaction Cost) है। लेनदेन में वे सभी लागत आती है, जो विनिमय के कार्यान्वयन में खर्च की जाती है। जहाँ पर निष्पादन के लिए किए गए भुगतान पर आधारित सेवाओं तथा वस्तुओं का आदान-प्रदान होता है, विनिमय या लेन-देन लागत दृष्टिकोण आंतरिक तथा बाह्य सेवा आपूर्ति की विनिमय लागत की तुलना करने की आवश्यकता को रेखांकित करता है, तथा उसके पश्चात बाहर से प्राप्त करने की आवश्यकता तय करता है।

इस दृष्टिकोण के प्रमुख प्रतिपादक जॉन विलियमसन् है, जिन्होंने अपने एक विस्तृत अध्ययन में विलियमसन् एवं आऊची (Williamson and Ouchi, 1983) यह तर्क प्रस्तुत करते हैं, कि निर्माण या खरीद के निर्णय आंतरिक बनाय बाह्य आपूर्ति की लेन-देन लागतों की तुलना द्वारा तय किए जाने चाहिए।

विलियमसन के कथनानुसार फर्म (Firm) अपनी विनिमय लागत व्यय करने के लिए काम करती है, क्योंकि यह उनकी कुशलता तथा लाभदायिकता के लिए आवश्यक है। यह रूपरेखा (Framework) वैकल्पिक शासन संरचनाओं तथा संस्थागत व्यवस्थाओं की कुशलता की समीक्षा करने के लिए उपयोगी है।

विनिमय लागत रूपरेखा का प्रयोग ठेकेदारी या संविदा से उत्पन्न होने वाली समस्याओं को कम करने में सरकारों को सक्षम बनाता है। यह ठेकेदारों को चुनने, संविदा रूपरेखा बनाने, तथा सेवाओं की मात्रा तथा गुणवत्ता तय करने वाले विनिर्देश में सहायक होता है। करार की प्रक्रिया की ठेकेदारी के लाभों को प्राप्त करने तथा ठेकेदारी की अवसरवादी प्रवृत्तियों को कम करने के उद्देश्य से यथोचित समीक्षा तथा पुनर्रचना की जा सकती है।

एन.पी.एम. कुशलता पर बल देने का प्रयास करता है तथा जन-सेवा आपूर्ति (Delivery) में ठेकों को महत्वपूर्ण संस्थागत रूपान्तरों के रूप में प्रयोग करता है। ये मॉडल वैकल्पिक संस्थागत व्यवस्थाओं के प्रयोग की प्रभावशीलता की समीक्षा करने, संविदात्मक संबंधों से जुड़ी जटिलताओं तथा निहित दुविधाओं को समझने तथा संविदा या ठेके की कुशलता तथा जवाबदेयता के आयामों में संतुलन बनाने में सहायक होते हैं।

बोध प्रश्न 1

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

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

1) एन.पी.एम. के विकास के लिए उत्तरदायी कारकों की चर्चा कीजिए।

....

....

....

....

....

2) न्यू राईट सिद्धान्त तथा एन.पी.एम पर उसके प्रभाव का परीक्षण कीजिए।

....

....

....

....

....

14.4 नवीन लोक प्रबंधन की अवधारत्मक रूपरेखा

पश्चिम में आर्थिक संकट के कारण 1970 के दशक में तेल की कीमतों में भारी वृद्धि के पश्चात्, नव उदारवादी विचारों को प्रसिद्धि प्राप्त हुई। 1976 में ब्रिटेन ने संरचनात्मक

अनुकूलन कार्यक्रम (Structural Adjustment Programme) लागू किया। उसने अन्तर्राष्ट्रीय मुद्राकोष से ऋण उधार लिया और सार्वजनिक उद्यमों विनिवेश, सार्वजनिक व्यय में कटौती तथा ऐसे ही कदम प्रारंभ किए। धीरे-धीरे दूसरे देशों ने अनुकरण किया। ये तेजी से अनुभव किया गया कि गरीब तथा आर्थिक ठहराव विशेषकर विकासशील देशों में राज्य द्वारा बाजार शक्तियों के संचलन के महत्व को कम करने का परिणाम था। संरचनात्मक समायोजन तथा आर्थिक विकास में राज्य की घटती भूमिका को अपरिहार्य समझा गया।

इससे वाशिंगटन कन्सेन्सस (Washington Consensus) का उदय हुआ। इसमें प्रमुखतः ब्रेटेन वुड (Bretton Woods) संस्थाओं, अमरीका कांग्रेस तथा ट्रेजरी (Treasury) एवं अन्य अनेक विचारमंचों (Think Tanks) के द्वारा आगे बढ़ाये गए वे सुधार शामिल थे, जिनका उद्देश्य विशेषकर 1980 के दशक में लेटिन अमेरिकी देशों में आर्थिक संकट, को संबोधित करना था। इसे संरचनात्मक अनुकूलन तथा स्थिरता कार्यक्रम (Structural Adjustment and Stablisation Programme) भी कहा जाता था। इसमें सुदृढ़ समष्टि आर्थिक तथा वित्तीय नीतियों, व्यापार तथा वित्तीय उदारीकरण, निजीकरण तथा घरेलू बाजार के विनियमितीकरण पर बल दिया गया। शनैः शनैः यह एन.पी.एम. की नव-उदारवादी नीतियों के साथ जुड़ गया, जो कि अनेकों कारणों की अन्तर्क्रिया के कारण उत्पन्न हुआ। इसने नीति व प्रशासनिक दोनों का मिला-जुला समाधान प्रदान करने का प्रयास किया। इसका दृढ़ मत था कि व्यापारिक क्रियाओं एवं प्रक्रियाओं को अपनाकर सुधार लाना सरकार के लिए आवश्यक है।

प्रबंधात्मक तथा अर्थशास्त्र आधारित नीतियों या नियमों, तकनीकों तथा अनुक्रियाओं या व्यवहारों के एक समूह नवीन लोक प्रबंधन ने प्रत्येक देश के लिए उपयुक्त प्रशासनिक आंदोलन का रूप धारण कर लिया। इस प्रक्रिया से इसका परिणाम पूरे विश्व में अनेकों संगठनात्मक तथा संरचनात्मक सुधारों में हुआ। इसने अनेकों नीतियों जैसे शिक्षा, स्वास्थ्य, संचार आदि को अपने पहुँच या क्षेत्र में ले लिया और लोक प्रशासन के विषय क्षेत्र तथा व्यवहार के स्वरूप को छोटा कर दिया या बदल दिया।

क्रिसटोफर हुड (Christopher Hood) द्वारा शीर्षाकिंत एन पी एम सिद्धांत कई नामों में जाना जाता है। ये एम.पी.एम. (Pollitt, 1990) लोक प्रशासन के प्रति बाजार आधारित दृष्टिकोण (लेन तथा रोजेनब्लूम - Lan and Rosenbloom, 1992) उद्यमशील/सरकार की पुर्नखोज (ऑसबोर्न तथा गैब्लर, 1992) नौकरशाही उत्तराधिकारी प्रतिमान (बर्जले Barzyaley–1993) इस सिद्वांत की कुछ अलग विशेषताएँ हैं। उनको एक साथ लेकर हम एन.पी.एम. की निम्नांकित अलग विशेषताओं का नतीजा निकाल सकते हैं :

- नीति-निर्माण कौशलों के साथ प्रबंधात्मक कौशलों का सआदर करना।
- सार्वजनिक संगठनों को अपने लक्ष्यों, योजनाओं तथा आवश्यक स्वायत्ता रखने वाली स्वंय में परिपूर्ण अलग इकाई में विपुंजन या विभाजित करना।
- सार्वजनिक क्षेत्र द्वारा निजी क्षेत्र की प्रंबधकीय प्रथाओं या कार्यप्रणालियों को अपनाना।
- सार्वजनिक संगठनों के लिए स्पष्ट मापन योग्य निष्पादन मानकों का निर्माण करना।
- पूर्व-निर्धारित निर्गत उपायों द्वारा सार्वजनिक संगठनों के निष्पादन पर नियंत्रण करना।
- लोक सेवाओं की आपूर्ति में ठेकेदारी, निजी स्वामित्व तथा प्रतिस्पर्धा।
- सार्वजनिक क्षेत्रीय संगठनों तथा सार्वजनिक एवं निजी क्षेत्रों दोनों के मध्य प्रतिस्पर्धा को बढावा देना।

- ग्राहक की आवश्यकताओं के प्रति सेवाओं को अधिक संवेदनशील बनाना, तथा पैसे की कीमत सुनिश्चित करना ।
- अधिक अच्छी सेवा आपूर्ति को सुगम बनाने के लिए सूचना बनाने के लिए सूचना तकनीक का प्रयोग करना।
- प्रक्रियाओं के अनुपालन के स्थान पर परिणामों की प्राप्ति पर ध्यान देना।
- सेवाओं तथा वस्तुओं की आपूर्ति में प्रतिस्पर्धा, तथा ठेकेदारी जैसे—बाजार, सिद्धांतों की शुरूआत करना।
- सेवा सदाचार (Ethics) तथा कुशलता में वृद्वि करने के लिए लोक प्रशासन को ग्राहक-संचालित बनाना।
- नीतियों के कार्यान्वयन में सरकार के अन्य स्तरों तथा लाभ-निरपेक्ष (Non-profit) संगठनों जैसे तीसरे पक्ष पर निर्भर करते हुए, सरकार को नाव खेने की अपेक्षा मार्ग दिखाने की भूमिका प्रदान करना।
- सरकार को परिणामोन्मुख बनाने के लिए सरकारी क्रियाकलापों को नियंत्रण युक्त (De-regulate) करना।
- कर्मचारियों को ग्राहकों की सेवा करने के लिए सशक्त करना, क्योंकि इससे समूह भावना (Team Spirit) को बढ़ावा मिलता है, तथा
- नियम-बद्वता प्रक्रिया के विरुद्ध तथा आगत के स्थान पर परिणाम पर ध्याान केन्द्रित करते हुए नमनीयता, नवोन्मेख नवाचार, उद्यमशीलता तथा उद्यमी की ओर लोक-प्रशासन संस्कृति को बदलना।

एक महत्वपूर्ण मुद्दा यह है कि, क्या एन.पी.एम. लोकप्रशासन का एक अलग/विशिष्ट प्रकार है या दोनों में कुछ सांझी बाते हैं। सर्वोत्तम पुराने मूल्यों की बलि दिए बगैर एन.पी.एम. को एक नई गतिशील दृष्टिकोण का दावा करने पर शैक्षिक वाद-विवाद है। यह कहा गया है कि बौद्विक स्तर पर एन.पी.एम. पारम्परिक लोक-प्रशासन की तरह व्यापार-प्रबंध से विचार उधार लेता है, तथा टेलर, फेयॉल, गुलिक आदि के लेखों से प्रभावित है। दोनों ही संगठन-सिद्धांत, निर्णयन सिद्धांत, वित्तीय प्रबंन्ध, व्यवस्था विश्लेषण, अर्थशास्त्र तथा समाजशास्त्र जैसे विशेषीकृत क्षेत्रों के सांझे केन्द्रीय बिंदुओं को साझा भी करते हैं।

जहाँ लोक प्रशासन अधिकतर राजनीति शास्त्र तथा विधि पर आधारित है, एन.पी.एम. बहुत कुछ व्यापार प्रशासन तथा अर्थशास्त्र से प्राप्त करता है। एन.पी.एम. सरकारी सुधारों पर निशाना करती हुई अनेकों पद्वतियों तथा तकनीकों को शामिल करने वाली एक सुधार योजना/कार्यनीति है। रोजमर्रा के कार्यों, कर्तव्यों तथा क्रियाकलापों के विपरीत या तुलना में यह कार्यो ध्येयों तथा प्रक्रियाओं पर बल देता है। यह गैर-नौकरशाहीकरण तथा विक्रेन्दीकरण सत्ता के प्रदत्तीकरण तथा विभिन्न टीमों को दायित्व के माध्यम से संगठन में प्रदाय—स्तरों पर ध्यान केन्द्रित करता है। इसका ध्यान ग्राहक केन्द्रित तथा ग्राहक संतुष्टि होता है। यह ग्राहकों की पहचान करने, उनकी आवश्यकताओं तथा इच्छाओं का अनुमान लगाने, तथा उनकी माँगों को पूरा करने के रास्तों को तैयार करने को प्राथमिकता देता है।

14.5 सरकार की पुनः खोज

लोक प्रशासन के प्रति प्रबंध दृष्टिकोण को 1990 के दशक में अर्थव्यवस्थाओं के उदारीकरण के साथ अमेरिका में गति मिली। ब्रिटेन में मारग्रेट थैचर (Margaret Thatcher) तथा

अमेरिका में रॉनल्ड रीगन (Ronald Reagan) के द्वारा 1980 के दशक में प्रारम्भ की गई नीतियों के कारण इसने गति पकड़ी। 1992 डैविड आस्बॉर्न तथा टैड गैब्लर (David Osborne and Ted Gaebler) द्वारा सरकार की पुनः खोज की अवधारणा की प्रसिद्धियां के प्रचलन के साथ सरकारी प्रजातियों के बदलाव में नया मोड़ आया। उन्होंने अपनी पुस्तक री-इनवेन्टिंग गर्वनमेंट, हाऊ द एण्टरप्रेन्योरियल स्प्रिट इज़ ट्रान्सफॉर्मिंग द पब्लिक सैक्टर (Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit in Transforming the Public Sector) में नौकरशाही सरकार को एक उद्यमी सरकार में बदलने का व्यापक पक्ष तैयार किया था। उनका नुस्खा या निदेश सरकार को समाप्त करने के लिए नहीं, अपितु उस की पुनर्खोज का है। उद्यमी सरकार की अवधारणा वह है जो कभी स्थिर नहीं होती, अपितु अनुकूलनशील संवेदनशील, कुशल तथा प्रभावी होती है। यह सरकार को गुणवत्ता युक्त वस्तुए तथा सेवाए उत्पन्न करने में योग्य करता है, तथा नागरिकों के प्रति संवेदनशील होने में भी मदद करता है। ऑसबार्न तथा गैबलर (Osborne and Gaebler, *op.cit.*) ने एक ऐसी विशेष प्रकार की सरकार की आवश्यकता की परिकल्पना की थी, जो एक विकसित समाज के लिए आवश्यक है। जिस उद्यमी सरकार की उन्होंने चर्चा या व्यवस्था की थी, उसका संबंध सरकार क्या करती है, से उतना नहीं था, जितना कि वह उसे किस प्रकार करती है से था। उन्होंने बल दिया किः

क) सरकार केवल व्यापार की तरह नहीं हो सकती, क्योंकि सरकार तथा व्यापार के उद्देश्य अलग हैं, वे दोनों महत्वपूर्ण व आवश्यक है; तथा

ख) प्रश्न यह नहीं है कि हमारी सरकार कितनी बड़ी है, बल्कि यह है कि हमारी सरकार किस प्रकार की है। इसलिए उन्होंने परिवर्तित होने वाली या स्वंय की पुनःखोज करने वाली सरकार का पक्ष प्रस्तुत किया।

जिस प्रतिमान को उन्होंने अवधारित किया, उसके दस रूप निम्नलिखित हैं :

1) उत्प्रेरक सरकार (Catalystic Governemnt)– केवल सेवाएं प्रदान करना ही नहीं अपितु समस्याओं के समाधान में सभी क्षेत्रों को कार्य-गति में लाने में उत्प्रेरणा देना है।

2) समुदायोन्मुख सरकार– सेवा-आपूर्ति में नागरिकों का सशक्तीकरण करना है।

3) प्रतिस्पर्धी सरकार (Competitive Government)– अलग-अलग सेवा-दाताओं के बीच प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देना है।

4) उद्देश्य या प्रयोजन संचालित सरकार– नियमों तथा विनियमों के स्थान पर प्रयोजन या उद्देश्य से संचालित।

5) परिणामोन्मुख सरकार– संगठनों की निष्पादकता को आगतों की अपेक्षा उनके परिणामों के आधार पर मापना है।

6) ग्राहकोन्मुख सरकार– ग्राहकों को खरीददारों के रूप में पुनर्याशित करना तथा उन्हें सेवा-देयता या सेवा-आपूर्ति में चयन करने का अवसर देना है।

7) उद्यमी सरकार– केवल मात्र खर्च करने के स्थान पर धनार्जन करने की ओर प्रयासों को जुटाना है।

8) पूर्वानुमान वाली सरकार– समास्याओं के पैदा होने से पहले उन्हें रोकने के संदर्भ में पहले से ही क्रियाशील होना है।

9) विकेन्द्रीयकृत सरकार– नागरिकों के समीप वाले निर्णयन को ले जाने के उद्देश्य से सत्ता के विकेन्द्रीकरण का सहारा लेना है।

10) बाजारोन्मुख सरकार— सेवा-प्रदत्तीकरण में नौकरशाही व्यवस्था की अपेक्षा बाजार व्यवस्था पर आश्रित होना या भरोसा करना है।

आस्बॉर्न तथा गैबलर का मानना है कि ये परिवर्तन संकट की स्थितियों के द्वारा आवश्यक हुए, जिनमें दूरदृष्टि वाले लोग, नेतृत्व की गुणवत्ता तथा सामाजिक संस्थाओं सहित—बिजनैस तथा सरकार के समर्थन की आवश्यकता थी। आस्बॉर्न तथा गैबलर द्वारा प्रस्तुत सरकार की पुनर्खोज का मॉडल एन.पी.एम. परिप्रेक्ष्य में एक व्यापक क्रिया है। यह बढ़ती हुई कुशलता, विकेन्द्रीकरण, उत्तरदायित्व तथा बाजारीकरण के सुधार—एंजेंडा की पुनःस्वीकृति करता है।

14.6 नवीन लोक प्रबंधन सुधारों का प्रभाव

एन.पी.एम. सार्वजनिक लोक संगठनों में एक नयी उद्यमशील तथा उपभोक्तापरक संस्कृति लाने या निर्माण करने का प्रयास करता है। जिसमें निष्पादन मापन तथा संगठनों व व्यक्तियों की स्वायत्ता पर बल होता है। यद्यपि ध्यान, सरकार की कार्यप्रणाली के सुधार पर केन्द्रित प्रतीत होता है, परन्तु सामाजिक मुद्दों के अनुसरण तथा बाजार अर्थव्यवस्था के हितों के बीच के संबन्ध में संदेह पैदा होता है। एन.पी.एम. का एक बहुत ही राजनीतिक पक्ष या आयाम है। जिसने कुछ निहितार्थों को जन्म दिया है, जैसे—

- नवीन लोक प्रशासन तथा पारम्परिक या परम्परावादी लोक प्रशासन के बीच मूल्यों का टकराव।
- विरोधाभाषी प्रकृति के कारक सरकार की पुनर्खोज का कार्य करते हैं।
- नीति सामर्थ्य के ऊपर प्रबंधात्मक अधिपत्य।
- राजनीति-प्रशासन के बीच अंतर/भेद का सुदृढ़ीकरण।
- उत्तरदायित्व की सुस्पष्ट अवधारणाओं का अभाव।
- नागरिकों का ग्राहक के रूप में प्रस्तुतीकरण।
- सार्वजनिक क्षेत्र की समस्याओं का केवल प्रबंधात्मक समाधान देना।

एन.पी.एम. ने सार्वजनिक क्षेत्र में प्रंबधात्मक विकल्पों को व्यापक बनाया है, क्योंकि इसका प्रयोग कॉमनवेल्थ देशों के बाहर व्यापक रूप से नहीं किया गया है। इसके प्रभाव का विशेषकर विकासशील देशों (Commonwealth of Nations) में पर्याप्त रूप में परीक्षण नहीं हुआ है। एन.पी.एम. जैसे सुधारों का सबसे अधिक विस्तृत पुनरावलोकन बेटले (Batley,1999) के द्वारा हुआ है। उनकी टिप्पणी है कि ज्यादा से ज्यादा एन.पी.एम. सुधारों का प्रभाव मिला-जुला है, जिसमें कुशलता में कुछ सुधार तथा समानता या समता पर भिन्न प्रभाव है। इसके विपरीत वह कहते हैं कि सेवा-प्रदायनी एजेंसियों में आमूल-चूल सुधारों की विनिमय लागत बंधक युक्त के कुशलता—उपलब्धियों को पीछे छोड़ने की ओर प्रवृत रही है तथा यह भी कि जो सुधार ग्राहकों तथा प्रदाताओं को अलग करते हैं कभी-कभी उत्तरदायित्व को कम कर देते हैं।

सुधारों के मापन के सही संकेतकों (Inductors) के विकास में असफलता भी अन्य समस्या रही है। सामान्यतः किसी सुधार के कार्यान्वयन को सफलता का मुख्य संकेतक माना जाता है। किसी भी सुधार कार्यक्रम की कड़ी कसौटी या परीक्षा चाहे वह एन.पी.एम हो या अन्य कोई इसके द्वारा दिए वचन आधारित परिणामों (Promised Outcomes) की प्राप्ति है। यह ज्ञान पूर्ण प्रक्रिया में एक बड़ी चूक रही है।

एन.पी.एम के प्रभाव का पूर्णतः संरचात्मक तथा गुणत्मक संदर्भों में मूल्यांकन कठिन है। कैसे मापने, विशेषतः सार्वजनिक सेवा निष्पादन से संबधित विधायी समस्याएं हैं। क्या सुधार विकासशील देशों में वांछित परिणाम उत्पन्न करते हैं; इसका निश्चित उत्तर देना कठिन है। फिर भी हम कह सकते हैं कि इन सुधार रणनीतियों ने बाजारीकरण, व्यवसायीकरण, निगमीकरण, प्रबंधवाद, निजीकरण, कुशलता, धन का मूल्य उत्पादकता, तार्किकता आदि जैसी सुधार योजनाओं या कार्यनीति का नया शब्दकोष विकसित किया है। परन्तु इनकी व्यापक पहुँच के बावजूद भी, सुधारों में असंगति तथा असम्बदृता प्रतीत होती है। इसमें सार्वजनिक क्षेत्र को जटिल बना दिया है, तथा अधिक द्विजातीय या मिश्रित संरचनाओ, बहु–संरचित सार्वजनिक प्रणाली को उत्पन्न किया है।

इस प्रक्रिया में सार्वजनिक संगठनों की अलग विशेषताएं लुप्त होती जा रही है। एन.पी.एम. का ध्यान कुशलता पर है, यह हम सब जानते हैं, लेकिन फिर भी बहुत से लोग इसे सामाजिक न्याय तथा समता/समानता के मूल्यों को नकारात्मक मानते हैं। राज्य विरोधी विचारधारा जिसका एन.पी.एम अनुसरण करता है, कुछ लोग अनुभव करते हैं, मूल समाजिक सेवा प्रदायन कमी की ओर ले जा सकती है, जिससे अनेकों असमानताएं पैदा हो सकती है। सुधारों की प्रचन्ड/प्रबल विषय मितन्ययता तथा कुशलता जैसे उद्दश्यों की प्राप्ति की ओर लक्षित होता है। लेकिन किसी भी व्यवस्था के ध्यान देने योग्य सामन रूप से महत्वपूर्ण अन्य मुद्दे जैसे सामाजिक समानता या समता न्याय, जवाबदेयता तथा भागीदारी भी है। वे देश जिन्होंने 1980 के दशक में सार्वजनिक प्रबंध सुधारों को अपनाया उनके पास नैतिकता, प्रतिवद्धता, उत्तरदायित्व तथा तटस्था जैसे मूल्यों से स्थापित एक जीविकोपार्जन (Career-based) आधरित लोक प्रशासन था। कार्यकुशलता तथा मितव्ययता को प्रमुखता देने के प्रयास में प्रबंध को, कुछ शासकीय मूल्यों क्रियाओं या प्रक्रियाओं तथा कार्य-विधियों को संस्थागत रूप में प्रदान करने के एक रास्ते के रूप में देखा गया। कुछ सुधार बिना अपेक्षित आवश्यक प्रभाव के तकनीकी एवं वैज्ञानिक प्रतीत हुए । सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम, जो सामान्यतः नुकसान या घाटे में रहते हैं, निजी खरीदारों को आकर्षित नहीं कर पाये हैं, तथा श्रमिक संघो द्वारा भी कड़ा विरोध हुआ है। पहले से ही बेरोजगारी, आर्थिक असंमानताओं तथा एक विकसित पूँजी बाजार (जिसके द्वारा धन जुटाया जा सके) से जूझ रहे विकासशील देश, निजीकरण की पहल से कुछ खास अधिक प्राप्त नहीं कर पाये हैं तथा जीवन-बीमा क्षेत्रों में श्रमिक संगठनों द्वारा की गई हड़तालें उनके संदेह डर तथा इस प्रक्रिया में सामने आई समस्याओं को प्रदर्शित करती है। वैकल्पिक रोजगार अवसरों की व्यवस्था करने की राजनीतिक इच्छा नहीं है।

निजीकरण की विधियाँ भी, यह कहा जाता है, कम पारदर्शी रही हैं तथा वे आर्थिक शक्ति के पुनरवितरण में एक क्रिया के रूप में प्रतीत होती है। कुछ उद्यमो का निजीकरण राजनीतिक दबाव के कारण जल्दी में किया गया है । भारत में विनिवेश की प्रक्रिया समानवेशी या संपूर्णात्मक दृष्टिकोण का अभाव रहा है। यद्यपि इस प्रक्रिया की जाँच करने वाली विभिन्न समितियों ने सार्वजानिक उद्यमों की निष्पादकता को सुधारने की सिफारिश की है, कार्यविधियों के कार्यान्वयन में उत्साह एवं प्रतिबद्धता का अभाव रहा है। भारत में सार्वजनिक प्रबंध सुधारों ने, जिन्हें संरचनात्मक समायोजन कार्यक्रम (एस.ए.पी.-SAP) के भाग के रूप में लागू किया गया था, उदारीकरण अनियमितीकरण, निजीकरण तथा विनिवेश जैसे अनेक रूप धारण कर लिए हैं। ये एक बड़ी सीमा तक विश्व बैंक तथा अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष (International Monetary Fund) जैसी धन देने वाली ऐजेंसियों द्वारा लगाई सहायता-शर्तों के कारण थी)। 1980 के दशक में घरेलू स्तर पर स्थिति ऐसी थी कि देश को एक अलग या भिन्न आर्थिक विकास मॉडल को अपनाना पड़ा। आर्थिक बैंकिंग तथा जीवन बीमा क्षेत्रों में परिवर्तन करने पड़े तथा अर्थव्यवस्था को बाजार शक्तियों के लिए

खोलना पड़ा। फिर भी हम इन उदाहरणों के आधार पर सामान निष्कर्ष नहीं निकाल सकते। यह इसलिए कि प्रभाव को लेकर कोई विशेष शोध नहीं किया गया है, जिसने एन. पी.एम. सुधारों की सफलता तथा असफलताओं पर ध्यान केन्द्रित किया हो। पॉलेट के अनुसार अब तक अधिकता शोध सूक्ष्म स्तर में पर हुआ है, तथा बहुत अधिक निश्चित संदर्भ में हुआ है।

बोध प्रश्न 2

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

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

1) एन.पी.एम. (नवीन लोक प्रंबधन) की विशेषताओं की व्याख्या कीजिए।

....

....

....

....

....

2) 'सरकार की पुनःखोज' से आप क्या समझते हैं?

....

....

....

....

....

14.7 निष्कर्ष

पिछले दो दशकों में वैश्विक स्तर पर लाये गये सार्वजनिक क्षेत्र में सुधार, जिन्हें एन.पी.एम. का शीर्षक दिया गया, पश्चिमी प्रजातंत्रिक देशों में सामाजिक तथा राजनीतिक परिप्रेक्ष्य में सन्निहित थे। अन्तः से स्थापित अनेकों परिवर्तनों का परिणाम है। सार्वजनिक क्षेत्र की उपयुक्ता या उपयोगिता पर ही प्रश्न/चिन्ह लगा दिया है, तथा कल्याणकारी राज्य की कार्यशैली संदेह के घेरे में आ गई है। आर्थिक सिंद्धान्त दृष्टिकोण पर आधारित एन.पी.एम. ने स्वयं के एक वैकल्पिक प्रारूप के रूप में स्थापित हुआ है। यह व्यक्तिगत आवश्यकताओं की संतुष्टि को दी गई प्रमुखता नौकरशाही का आत्मविकासी व्यवहार सार्वजनिक एकाधिकार की समाप्ति तथा प्रतिस्पर्धता बढ़ाने को दी गई प्रमुखता में झलकता है।

अन्तर्राष्ट्रीय अनुभव यह दर्शाता है, कि सेवाओं का निजीकरण प्रत्येक स्थान पर सफल नहीं हुआ है। विकासशील देशों में एन.पी.एम. सुधारों ने अखंड नौकरशाही प्रशासन को धक्का पहुँचाया तथा इन देशों में राज्य को बजारीकरण प्रतिस्पर्धा, कुशलता तथा उत्पादकता के मूल्यों को अपनाने के लिए प्रेरित किया। लेकिन एन.पी.एम. ने आंतरिक संगठनात्मक व्यवस्थाओं तथा प्रक्रियाओं पर अधिक ध्यान केन्द्रित किया। राज्य तथा शासन के ढाँचे के भीतर इस प्रकार के प्रबंधकीय मॉडल को साथ-साथ रखना इसका प्रमुख केन्द्र-बिन्दु रहा है।

मॉडल पैराडाईम (Paradigm) जैसा कि बहुत लोग इसे कहते हैं, प्रशासन को पुनर्गठित करने के अपने प्रयासों में अगर कहें तो अस्पष्ट रहा है। एक तरह से एक उधार के मॉडल को संदर्भ या परिप्रेक्ष्य के बाहर जाकर कुछ देशों पर थोपने का प्रयास किया गया।

प्रस्तावित सुधारों, मूल्यांकन की व्यवस्थाएं, जन-सहभगिता, बाजार व्यवस्था, प्रभावी सार्वजनिक सेवा वितरण के लिए वैकल्पिक समाधान आदि-आदि का पूर्ण खुलासा कभी भी नहीं हो सका। ऐसा प्रतीत होता है कि काफी बड़ी सीमा तक इस सारी प्रक्रिया में सामान्य नागरिक का बलिदान हुआ है।

हमें आर्थिक और सामाजिक मूल्यों के सम्मिश्रण के लिए नवीन लोक प्रबंधन सुधारों से परे देखने की जरूरत है। एक नयी प्रशासनिक संरचना को विकसित करने तथा अपनाने में यह आवश्यक है कि प्रत्येक देश इसकी संभाव्यता का स्पष्ट रूप से निर्मित सुधार–उद्देश्यों के अनुरूप परीक्षण करे, सुधार के लिए उपयुक्त पूर्व-व्यवस्थाओं (Pre-requisites) या पूर्व आवश्यकताओं का परीक्षण करें तथा इसके कार्यान्वयन के लिए उपयुक्त वातावरण पैदा करे। एक प्रजातांत्रिक प्रक्रिया के भाग के रूप में नागरिकों की अपनी समस्याओं के समाधान में राज्य तथा सरकार से कुछ आशाएं होती हैं।

सुधारों का राज्य के ढाँचे तथा उसकी व्यवस्थाओं में सही बैठना/फिट होना आवश्यक है। प्रशासनिक सुधार के एक ढाँचे के रूप में नवीन लोक प्रबन्धन अधिक से अधिक सभी के स्थान पर कुछ चुनिंदा समस्याओं का समाधान कर सकता है। वर्तमान वैश्वीकरण के परिदृश्य में प्रबन्धात्मक सुधार तथा शासकीय चुनौतियों के बीच संतुलन करना आवश्यक है, क्योंकि एन.पी.एम. परिवर्तन की पूरी प्रक्रिया में केवल एक पहलू हो सकता है। सुधार की प्रक्रियाओं की स्थापना, जो कि अन्य देशों से पैकेज के रूप में थोपी जाती है, उनकी संभाव्यता का परीक्षण प्राप्त करने वाले देश के सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक वातावरण के परिपेक्ष्य में करने की आवश्यकता है।

14.8 शब्दावली

संरचनात्मक अनुकूलन कार्यक्रम (Structural Adjustment Programme) : संरचनात्मक तालमेल कार्यक्रम में ब्रेटन वुड्स संस्थाओं जैसे अंतर्राष्ट्रीय मुद्राकोष तथा विश्व बैंक द्वारा दिया गया ऋण शामिल है, जो आर्थिक संकट से गुजर रहे देशों को इस आशा के साथ प्रदान किया जाता है कि वे इस संस्थाओं द्वारा निर्धारित कुछ नीतियों को कार्यान्वित करेंगे। अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोश सामान्यतः स्थिरता नीतियों को क्रियान्वित करता है, तथा विश्व बैंक के अधिकार क्षेत्र में तालमेल उपाय या साधन हैं। इन ऋणों की यह कहकर आलोचना की जाती है कि यह ऋण प्राप्त करने वाले देशों की विकास दर तथा विकास (Socio-economic Growth) की कमी को ध्यान में न रखकर स्वतंत्र बाजार को बढ़ावा देते हैं।

अनियमितीकरण (Deregulation) : यह आर्थिक क्षेत्र में राज्य के विनियमों में कटौती करने की प्रक्रिया है। इसके अंतर्गत यह विश्वास किया जाता है कि थोड़े से तथा सरल विनियमों से प्रतिस्पर्धा का स्तर बढ़ेगा तथा अंततः अधिक उत्पादकता, कम लागत, अधिक कुशलता तथा कम कीमतें भी होंगी। अनियमितीकरण की प्रक्रिया तथा नियामकीय सुधार साथ-साथ चलते हैं।

विनिवेश (Disinvestment) : इस शब्द का प्रयोग सर्वप्रथम 1980 के दशक में दक्षिण अफ्रीका की सरकार के ऊपर दबाव बनाने के लिए लगातार आर्थिक बहिष्कार के लिए किया गया था।

14.9 संदर्भ लेख

Barzelay, M. (1993).*The New Public Management.* US:Russel Sage.

Batley, R (1999). *The Role of Government in Adjusting Economies: An Overview of Findings*, International Development Department, Birmingham.

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

Christensen, T. and Laegrid, P (2001). *New Public Management: The Transformation ofIdeas and Practice*, Ashgate: Aldershot.

Cheung, A. and Scott, I (2003).*Governance and Public Sector Reforms in Asia:Paradigms, Paradoxes and Dilemmas*. New York, U.S: Routledge: p.12.

Dunleavy, P. *Citedin* Hughes, O. *Public Management andAdministration: An Introduction*(Second Edition), New York, U.S: Palgrave : p.36.

Frederickson, H.G. (1996), Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review*, Vol.56, No.3:p.265.

Gore, A. (1993). From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less.*The Report of the National Performance Review1*, Washington D.C.

Held, D.*et al.* (2005).*Debating Globalisation*, Cambridge:Polity Press.

Hood, C. A.(1991). Public Management for All Seasons? In *Public Administration*, Vol.69 : pp.3-19.

Hughes, O. E.(ThirdEdn.) (1998). *Management and Administration: An Introduction*. Basingstoke:Macmillan.

Medury,U.(2010). Public Administration in Globalisation Era: The New Public Management Perspective,New Delhi,india:Orient Blackswan.

Olsen, J. P., *Citedin* Christensen, T and Laegrid, P(Eds.), *Op.cit*, pp.15-17.

Osborne, D and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How theEntrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* New York, U.S:, Plume Books.

Pollitt, C. (1995).Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management. *Evaluation,* Vol.12: pp.133-54.

Sainath, P. (2006). Privatisation: Come Hell or High Water. *The Hindu* 22nd March.

Williams, D. W.(2000).Reinventing the Proverbs of Government. *Public Administration Review*, Vol.60. No.6 : pp. 522-26.

Williamson, O and Ouchi, W. (2003). *Citedin* Bovaird, T and Loffler, E. (Eds.), *Understanding Public Management and Governance*. London, U.K: Routledge.

Zhiyong, L. and Rosenbloom,D.H. (1992). Editorial: Public Administration in Transition.*Public Administration Review*, Vol 52(6): pp.535-537.

14.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होनो चाहिये :

- 1980 तक 1990 के दशकों में वैश्वीकरण का विस्तार।
- एन.पी.एम. में प्रकट प्रतिस्पर्धा राज्य का उदय।
- पद्सोपान क्रय से लदी अनमनीय नौकरशाही ने नमनीय संगठनात्मक संरचनाओं का रास्ता बनाया।
- व्यापार-प्रबन्ध तथा बाजार की खामियों को प्रबन्धात्मक सुधारों के साथ बढावा मिला।
- नव-संरचनात्मक अर्थशास्त्र ने संस्थानों तथा संगठनों में बाजार संरचना को लागू करने का प्रयास किया।
- संरचनात्मक तालमेल कार्यक्रमों तथा सोवियत संघ के पतन ने सुधारों को शीघ्र प्रबल किया।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- न्यू राईट ने कल्याणकारी राज्य तथा सामाजिक कार्यक्रमों पर हमला किया व तीखी आलोचना की।
- न्यू राईट की सरकार ने आलोचना की।
- इसमें नौकरशाही तथा सरकार की आलोचना लोक चयन, नियोक्ता, एजेंट, विनियय-लागत दृष्टिकोंणों के माध्यम से की।
- इसका लक्ष्य वैकल्पिक संरचनात्मक व्यवस्थाओं, कुशलता तथा ग्राहक आधारित शासकीय प्रक्रियाओं का प्रयोग करना था।
- एन.पी.एम. को प्रसिद्दि न्यू राईट सुधारों के कारण मिली।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- सार्वजनिक संगठनों को अलग करना या नि-समूह करना।
- निजी क्षेत्र की प्रबन्धकीय प्रक्रियाओं को अपनाना।
- माप योग्य निष्पादन मानकों का निर्धारण।
- ठेके पर देना (Contracting Out)।
- सेवाओं को अधिक अनुकूल प्रतिक्रियाशील बनाना।
- सेवा आचार सदाचार को बढाना।
- मार्ग दर्शन की गतिविधियों की भूमिका प्रदान करना।
- कर्मचारियों का सशक्तिकरण करना।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- सरकार की पुनर्खोंज को 1980 के दशक में इग्लैण्ड में थैचर तथा अमेरिका में रीगन के द्वारा शुरू की गई नीतियों के कारण गति मिली।

- यह उत्प्रेरक सरकार पर ध्यान केन्द्रित करता है।
- समुदायोन्मुख सरकार पर बल दिया गया है।
- यह प्रतिस्पर्धी सरकार को बढावा देता है।
- अन्य केन्द्र-बिन्दू हैः उद्देश्योन्मुख सरकार, परिणामोन्मुख सरकार तथा उपयोक्ता-परक सरकार।
- सरकार की पुनःखोज में उद्यमशील सरकार, पूर्वानुमानी सरकार, विकेन्द्रीयकृत सरकार तथा बाजारोन्मुख सरकार भी सम्मिलित है।

इकाई 15 सुशासन उपागम*

इकाई की रूपरेखा

15.0 उद्देश्य

15.1 प्रस्तावना

15.2 सरकार से शासन तक

15.3 शासनः अवधारणा व लक्षण

15.4 सुशासन की विशेषताएँ

15.5 सुशासन से आगे

15.6 सुशासनः मुद्दे व चुनौतियाँ

15.7 निष्कर्ष

15.8 शब्दावली

15.9 संदर्भ लेख

15.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

15.0 उद्देश्य

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

- राज्य एवं सरकार की अवधारणा का अर्थ एवं दोनों में अंतर;
- सरकार से प्रशासन में संक्रमणकाल का परीक्षण;
- प्रशासन व सुशासन की अवधारणा व महत्व;
- सुशासन की विशेषताएं; तथा
- सुशासन के सम्मुख मुद्दे व चुनौतियाँ।

15.1 प्रस्तावना

सुशासन की अवधारणा को समझने के लिए आवश्यक है कि हम राज्य के विस्तृत अवधारणा को जानें, जो कि सरकार एवं शासन को सम्मिलित करता है। सरकार राज्य का एक महत्वपूर्ण भाग है, जिसके माध्यम से राज्य अपने लक्ष्य व उद्देश्यों को प्राप्त करता है। सामान्य शब्दों में शासन का आषय निर्णय निर्माण की प्रक्रिया एवं उसके क्रियान्वयन से है। इसकी प्रकृति व्यापक है तथा इसके सामाजिक, राजनीतिक व आर्थिक आयाम है। एक प्रक्रिया के रूप में भी यह व्यापक है। जिसमें सरकार के साथ निजी उपक्रम एवं नागरिक समाज के संगठन शामिल है। यह राज्य की संपूर्ण जिम्मेदारी है कि नागरिकों के जीवन की प्रक्रिया के द्वारा राज्य समाज में रहन सहन का उपयुक्त वातावरण, न्याय व्यवस्था का निर्माण, सामाजिक न्याय एवं समानता को स्थापित करने का प्रयास करता है। मुक्त नीति निर्माण, विधि का शासन, पारदर्शी प्रक्रिया, उत्तदारी ढाँचे तथा सशक्त नागरिक समाज के साथ शाासन की प्रक्रिया से सुशासन होता है।

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

पिछले दो दशकों में राज्य के ढाँचे तथा गतिशीलता में व्यापक सुधार देखने को मिले है। राज्य, समुदायों तथा सरकार के आंतरिक व बाह्य उत्तरदायित्वों के भागों से संबंधित मामलों के राजनीति, आर्थिक व शासन पर वैश्विक प्रभाव असाधारण रहा है एवं बदलाव की ओर अग्रसर रहा है। जैसा कि इकाई 13 ने नवीन लोक प्रबंधन में चर्चा की है कि वैश्विक स्तर पर संरचनात्मक सुधार व पुनः सामंजस्य हो रहा है। नागरिक भी स्वंय के अधिकार व उत्तरदायित्वों के प्रति जागरूक हो रहे है। उनकी अपेक्षाओं के स्तर में बढ़ोतरी हो रही है, जिसके परिणामस्वरूप सुशासन की आवश्यकता अत्यंत महत्वपूर्ण हो गई है। इस इकाई में हम राज्य सरकार की अवधारणा तथा सरकार के कार्यों की बदलती हुई प्रकृति पर चर्चा करेंगे, जिसने राष्ट्र को 'शासन से प्रशासन' की ओर परिवर्तित कर दिया है। सुशासन की अवधारणा तथा महत्व एवं विशेषताओं के बारे में विस्तृत चर्चा इस इकाई में की जाएगी। सुशासन को बढ़ावा देने में आने वाली चुनौतियों व प्रमुख मुद्दों पर भी चर्चा केन्द्रित की जाएगी।

15.2 सरकार से शासन तक

समुदाय राज्य की सीमाओं के अंतर्गत कार्य करता है। राज्य एक राजनीतिक संस्था है, जिसका निश्चित भूभाग तथा संप्रभु क्षेत्राधिकार होता है, तथा संसद, न्यायपालिका नौकरशाही आदि स्थाई संस्थाओं के द्वारा सत्ता का प्रयोग करता है। सरकार राज्य व समाज की महत्वपूर्ण संस्था है एवं सेवा व उत्पादन और सुविधा के लिए जिम्मेदारी है। उचित नीतियों व कार्यक्रमों के आधार पर निष्पक्षता को सुनिश्चित करने के लिए राज्य उत्तदायी होता है, जिससे वह निजी उपक्रम की गतिविधियों को नियंत्रित कर सके। जैसा कि हमने पूर्व में बताया सरकार को कई व्यापक कार्य सौपें गए है। कई देशों में इन कार्यों को करने के लिए सरकारों के द्वारा व्यवस्थित नियोजन किया गया है, तथा बहुत से उपक्रमों को मुनाफा कमाने के लिए स्थापित किया गया है। उदाहरण के लिए भारत में स्वतंत्रता पश्चात् नागरिक विमानन (Civil Aviation), कोयला, स्टील आदि क्षेत्रों में निजी क्षेत्रों के उपक्रमों को स्थापित किया गया। इसमें स्टील अथारिटी आफ इंडिया, तेल व प्राकृतिक गैस आयोग आदि शामिल है। परंतु समय के साथ सरकार की गतिविधियों इतनी बढ़ गई हैं कि मुद्रा–स्फीति, राज्य सरकार के उपक्रमों में बढ़ता खर्च, राजस्व में कमी आदि जैसी कई समस्याओं में बढ़ोतरी होती गई है। सामान्य रूप से सरकार द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं के प्रति जनता का असंतोष बढ़ रहा है। सेवा प्रदान करने की वैकल्पिक व्यवस्था पर विचार किया जाने लगा है। इन सब गतिविधों से ऐसा समझा जाने लगा है कि सरकार को सेवाओं की प्रत्यक्ष उपलब्धता से हटना चाहिए तथा नीजी उपक्रमों को व्यापक क्षेत्रों में आने देना चाहिए। निजी बाजार (Sectors) सक्षम माने जाते हैं, क्योंकि वे प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देते हैं तथा लोगों को प्रभावी व त्वरित सेवाएं प्रदान करते हैं।

वैश्वीकरण का बढ़ता हुआ प्रभाव, एक महत्वपूर्ण परिवर्तन है, जिसके हम साक्षी हैं। वर्तमान में आर्थिक स्थितियों में महत्वपूर्ण परिवर्तन हो रहा है। विकास जैसे कि सोवियत संघ का विघटन, राजनीतिक, आर्थिक, सैन्य जैसे विभिन्न क्षेत्रों में अमरीका का बढ़ता हुआ प्रभुत्त, दूरसंचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी का प्रसार व्यापार, व्यापार से प्रतिबंधों को हटाना, पूंजी निवेश एवं बहुराष्ट्रीय कंपनियों के आगमन ने सरकारी कार्यप्रणाली पर दबाव बनाना शुरू कर दिया । नवीन लोक प्रंबधन के इकाई 13 में हमने इसके बारे में विस्तृत चर्चा की है।

महत्वपूर्ण क्षेत्रों में राज्य की भूमिका पर अनेक प्रश्न उठ रहे हैं, क्योंकि सरकार कुछ प्रमुख क्षेत्रों को सभांलने में नाकाम रही है। अतः सरकार को कुछ प्रमुख क्षेत्रों से हटना पड़ा है, जो कि प्रमुख सेवाओं को उपलब्ध कराती रही है। इससे निजी उपक्रमों एवं नागरिक

सामाजिक संगठन के रूप में जनता के पहल को मौका मिला की वो अपने कार्यक्षेत्र को वृहद् बनाये। उदाहरण के लिए भारत में निजी क्षेत्रों एवं जन संगठनों के द्वारा विभिन्न क्षेत्रों में मुख्य भूमिका निभा रहे हैं। राजस्थान के तरूण भारत संघ के राजेन्द्र सिंह को मैगसेसे अवार्ड (Magsaysay Award) सूखे की स्थिति से निपटने हेतु वर्षा जल संरक्षण तकनीक (Rain Water Harvesting Technique) का प्रयोग करने के लिए दिया गया। प्रतिकूल परिस्थितिग्रस्त क्षेत्रों के उन्नयन के लिए टाटा व इनफोसिस जैसे प्रतिष्ठान कार्य कर रहे हैं। ऐसे कई पहल है, जो कि गति एवं मान्यता प्राप्त कर रहे हैं।

लोक प्रशासन की कार्यप्रणाली, जो कि अब तक सरकार के प्रभुत्व में थी, उसका स्थान सरकार, बाजार तथा नागरिक समाज के लोगों के आपसी सहयोग से स्थापित तंत्र ने ले लिया है। प्रशासन के संकीर्ण विचारों में थोड़ा परिवर्तन हुआ है, जो कि पूर्णतया नौकरशाही पर आधारित था और पदसोपान व नियम तथा कानूनों पर जोर देता है एवं नागरिक केवल वस्तु व सेवा संबंधी नेटवर्क के निष्क्रिय स्वीकार कर्ता या प्राप्तकर्ता, सरकार, बाजार तथा नागरिक समाज जैसे हितधारको के साथ हो जाते हैं। प्रशासन वर्तमान में केवल गवर्नर केन्द्रित ही नहीं रह गया है बल्कि शक्ति व सत्ता गवर्नर से प्रशासक की ओर स्थानांतरित हो रही है। प्रशासन सीमाओं का भेद समाप्त हो रहा है, जिसमें सरकार का नियंत्रण कम हो रहा है। प्रशासन का वर्तमान सिद्धांत सरकार के विभिन्न भागों से पारस्परिक संपर्क तथा पारस्परिक स्वीकार्य निर्णयों पर आधारित आर्थिक व्यवसाय पर बल देता है। हम प्रशासन के महत्व, सिद्धांत एवं विशेषताओं की चर्चा अगले भाग में करेंगे।

15.3 शासनः अवधारणा व लक्षण

वर्तमान में विकास का पूर्णतावादी परिप्रेक्ष्य उपयोग में आ रहा है। पूर्व में जिसे किसी देश के द्वारा प्राप्त आर्थिक विकास कहा गया, उसका वर्तमान में ऐसे वातावरण का महत्वपूर्ण निर्माण करना है, जिसमें जनता उपयोगी जीवन जी सके। किसी भी देश की संपदा उसकी जनता है। अतः प्रशासनीय व्यवस्था तथा प्रक्रिया जो कि जनता के विकास को प्रोत्साहन देती है, वह ज्यादा महत्वपूर्ण हो जाता है। जैसे कि पूर्व के भागों में चर्चा की जा चुकी है कि प्रशासन शब्द का वृहद् अर्थबोध उपस्थित हो चुका है। इस भाग में हम प्रशासन के सिद्धांत के उद्भव तथा महत्व और विशेषताओं की चर्चा करेंगे।

तकनीकी दृष्टि से प्रशासन शब्द ग्रीक शब्द कायर्बनान (Kybernan) से लिया गया है एवं जिसका अर्थ है ''अनुकरणीय व मार्गदर्शक या वस्तुओं के नियंत्रण में'' 1970 के मध्य में हरलन क्लीवलैण्ड (Harlan Cleveland) द्वारा इसका प्रथम उपयोग किया गया, जब उन्होंने कहा कि जनता को कम सरकार एवं ज्यादा प्रशासन चाहिए। उन्होंने इसका उपयोग लोक व निजी संगठनों तथा बहुसंगठनात्मक व्यवस्थाओं के मध्य विशिष्टता को धुंधला करने में किया गया है। बाद के वर्षों में इस ने जटिल अर्थबोध उपस्थित किए हैं।

कई अंतर्राष्ट्रीय संगठन जैसे विश्व बैक, अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष आदि के द्वारा खास तौर पर विकासशील देशों के विकास के प्रोत्साहन के लिए वित्तीय सहायता में संलग्न है। 1980 के दशक में इनके द्वारा दी गई वित्तीय सहायता की अन्य शर्तें थी, जिन्होंने विकासशील देशों को व्यापार रूकावटों को कम या समाप्त करने पर बल दिया, अनुदान को हटाना व मूल्य नियंत्रण, सामाजिक कल्याण के प्रावधानों को कम करना, लोक व राज्य आधारित उपक्रमों के व्यापारिक कार्यो का निजीकरण, विभिन्न क्षेत्रों में बाजार आधारित विचारों को प्रोत्साहन देना एवं प्रतियोगिता को बढ़ावा देना आदि शामिल है। वित्तीय सहायता को बाजार आधारित सुधार से जोड़ा गया है, जो इन देशों से अपेक्षित था। भारत भी उन देशों में शामिल हैं जिसने 1991 में इन उपायो को क्रियान्वित करने का प्रयास किया।

सुशासन व प्रशासन के सिद्धांत की चर्चा से पूर्व वैश्वीकरण के परिणामस्वरूप विश्वव्यापी सुधारों के विभिन्न चरणों को जानना आवश्यक है। पहले चरण के सुधारों को पहले युग के सुधार माना गया है, जो कि 1980 के वर्ल्ड बैंक, अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष एवं अन्य अंतर्राष्ट्रीय संगठनों के द्वारा दिए गए सुधार कार्यक्रमों से संबंधित था । ये खासतौर पर इस समय काल में विकासशील देशों द्वारा अनुभव किए गए आर्थिक संकट के लिए था। इन सुधारों में मुक्त व्यापार, बाजार का नियंत्रण मुक्त होना आदि है।

इस के बाद द्वितीय युग के सुधार प्रशासन के रूप में है। समय के साथ अंतर्राष्ट्रीय संगठनों द्वारा यह जानने में आया कि बाजार प्रभावित सुधार को लागू करने पर अपेक्षित परिणाम नहीं मिले, तथा कई देशों में विकास दर आशा से काफी कम था। इस कारण से ही विश्व बैंक ने 1989 में अपने परीक्षण व विश्लेषण को प्रकाशित किया, जो कि उसके उपसहारा अफ्रीका के अनुभव थे। बैंक ने ''उप सहारा अफ्रीकाः संकट से संपोशित विकास तक '' (Sub-Sahara Africa: from Crises to Sustainable Growth) दस्तावेज प्रकाशित किया, कुछ प्रमुख कारकों का वर्णन किया, जो बाजार प्रभावित सुधारों के क्रियान्वयन के लिए मददगार साबित हो। इसका प्रमुख कारण लोक व सरकारी संस्थाओं की अपने कार्यों को प्रभावी व सक्षम रूप से करने में असफलता है।

अतः बैंक ने सर्वप्रथम प्रशासन को महत्व देने की आवश्यकता पर बल दिया है। उनकी व्याख्या के अनुसार प्रशासन के चार प्रमुख भाग हैः

1) सार्वजनिक क्षेत्र प्रबंधन (Public Sector Management)
2) उत्तरदायित्व (Accountability)
3) विकास का कानूनी ढाँचा (Legal Framework for Development)
4) पारदर्शिता तथा सूचना तक पहुँच (Transparency and Information Accessibility)

इन भागों के आधार पर प्रशासन से मुख्यतया तात्पर्य कानूनी ढाँचे में सरकारी एजेन्सियों द्वारा नीतियों का निरूपण व क्रियान्वयन है। जनता को उचित जानकारी मिलने, व्यवस्था में खुलापन एवं राजनीतिज्ञों, नौकरशाह या अफसरों के उत्तरदायित्व पर बल देता है।

किसी भी राजनीतिक व्यवस्था के लिए प्रशासन आवश्यक है, क्योंकि इसमें नीतियों का क्रियान्वयन होता है, जो कि जनता को प्रभावित करती है। प्रशासन संविधान के तीन स्तंभों कार्यपालिका, व न्यायपालिका पर निर्भर है। व्यवस्थापिका कानून का निर्माण करता है, कार्यपालिका (राजनीतिक व स्थायी) कानून का क्रियान्वयन एवं न्यायपालिका कानून की व्याख्या करती है। उदाहरण के लिए स्वास्थ्य के लिए, शिक्षा, धन के संसाधन एवं जनता के लिए ढाँचा व सुविधाओं के लिए प्रभावी प्रशासन की आवश्यकता है।

अब तक यह स्पष्ट हो चुका होगा कि प्रशासन के सिद्धांत का तात्पर्य वह प्रक्रिया या मशीनरी है, जो कि नीति निर्माण व क्रियान्वयन से संबंधित है एवं प्रकृति काफी वृहद् होती है। इसके अंतर्गत सरकार, निजी उपक्रम तथा पूर्ण रूप से स्थापित समुदाय आते हैं। उदाहरण के लिए सरकार सबके लिए शिक्षा की नीति पर कार्य करना चाहती है। इस नीति को केवल सरकार ही कार्यरूप में परिणत कर सकती है, परंतु क्रियान्वयन में सामूहिक प्रयास आवश्यक है। प्रशासन मुख्यतया संयुक्त प्रयासों को बढ़ावा देने एवं सरकार, बाजार तथा लोगों के साथ कार्य करता है। इसका मुख्य उद्देश्य अधिकतम व्यक्तियों का अधिकतम सुख है, जिसे केवल सरकार के माध्यम से ही प्राप्त नहीं किया जा सकता है, बल्कि सरकारी व निजी संगठन और नागरिक समाज संगठन के सहयोग की आवश्यकता होती है। अब हम सुशासन के सिद्धांत व प्रमुख विशेषताओं की चर्चा करेंगे।

15.4 सुशासन की विशेषताएँ

कई देशों में प्रशासन संबंधी समस्याओं को अधिक महत्वपूर्ण नहीं समझा गया कि वे विकासात्मक प्रक्रिया में रूकावट बनेगी। वाशिंगटन सहमति (Washington Consensus) ने भी राज्य की संस्थाओं के सुधार पर अधिक बल नहीं दिया एवं नीति निर्माताओं को बाजार प्रभावी व्यवस्था में अपनी भूमिका निभाने के लिए मदद की है। धीरे धीरे दान देने वाली एजेंन्सियों ने यह स्वीकारा की प्रशासन के मुद्दे अनवरत विकास व व्यवस्थित रूपांतरण (Sustainable Development and Systematic Transformation) के लिए महत्वपूर्ण है एवं अनुदान संबंधी नीतियों में शामिल करने की उन्हें आवश्यकता भी है। बहुपक्षीय एजेंन्सियों ने अनुदान के लिए प्रावधान की शुरूआत की जो कि देशों की शासन व्यवस्था की उन्नति से जुड़ी है।

जैसा कि पूर्व के भागों में चर्चा की गई है कि विश्व बैंक ने प्रशासन की अवधारणा को सर्वप्रथम अपनी रिपोर्ट ''Sub-Sahara Africa: From Crisis to Sustainable Growth (1989) में प्रस्तुत किया था। इस रिपोर्ट में बैंक ने क्षेत्र के संकट को ''प्रशासन का संकट'' बताया था। बैंक ने बढ़ते हुए भ्रष्टाचार, राजनीतिक शाक्ति के व्यक्तिगत उपयोग, मानव अधिकार की उपेक्षा, गैर उत्तरदायित्व व गैर निर्वाचित सरकार की दृढ़ता को संघारणीय विकास का प्रमुख तत्व माना है। प्रशासन का संकट ढाँचागत सामंजस्य कार्यक्रम की क्षमता में कमी के लिए उत्तरदायी था।

धीरे-धीरे विश्व बैंक ने प्रशासन के कार्यक्रम (Agenda) को कुछ विशेषताओं के आधार पर वृहद बनाया एवं उसे सुशासन बताया है। विश्व बैंक (1992) ने ''प्रशासन व विकास'' नामक अपने प्रलेख में प्रशासन की व्याख्या ''देश के विकास के लिए, देश के आर्थिक व सामाजिक संसाधनों के प्रबंधन के लिए शक्ति के उपयोग के तरीके'' के रूप में की है। प्रशासन निर्भर करता हैः (क) राजनीतिक व्यवस्था के रूप में (संसदात्मक, अध्यक्षात्मक, सैन्य, नागरिक, लोकतांत्रिक अथवा सर्वाधिकारवादी) (ख) वह प्रक्रिया जिसमें देश की आर्थिक व सामाजिक संस्थानों के प्रबंध के लिए सत्ता का उपयोग किया जाता है (ग) नीति निर्धारण, निर्माण व क्रियान्वयन में सरकार की क्षमताा। कानून के गलत क्रियान्वयन, क्रियान्वयन में देरी, सही लेखा प्रणाली की अनुपस्थिति, उपलब्धता में कमी जिसके कारण भ्रष्टाचार में बढ़ोतरी, सार्वजनिक निवेश की प्रमुखता में विकृति, परियोजनाओं के निर्माण व क्रियान्वयन में हितग्राहिया के समावेश में असफलता , जैसे कुछ प्रमुख प्रशासन संबंधी समस्याओं को बैंक ने रेखांकित किया है। बैंक ने खराब प्रशासन के लक्षण भी बताए हैं। कानून व सरकार के पूर्वानुमानित ढाँचे की स्थापना की असफलता, जो कि विकास एवं नियामक नियमों में सहायक है और बाजार की कार्यप्रणाली को बाधित कर रहा हो, व निर्णय निर्माण को अपारदर्शी बनाता हो, ऐसे कुछ लक्षण इसमें शामिल किए गए है।

विश्व बैंक सुशासन को भविष्यावाणी, नीति निर्माण की प्रबुद्धता व खुलापन, व्यवसायिक लोकाचार से ओत प्रोत नौकरशाही, जनता की लोकप्रियता से संबंधित, विधि का शासन, पारदर्शी प्रक्रिया व सार्वजनिक कार्यों में भागीदारी करता हुआ सशक्त नागरिक समाज आदि से संबंधित माना है। भागीदारी अर्थात् सुशासन की आवश्यकता, जो कि आर्थिक, मानवीय, संस्थात्मक विकास के आवश्यक है। इसके लिए नागरिकों के प्रयास जरूरी है। सुशासन के चार आयामों पर बल दिया गया है ये हैं – (अ) सार्वजनिक क्षेत्र प्रबंधन (क्षमता व दक्षता) (ब) उत्तरदायित्व (स) विकास के लिए विधिक ढॉचा (द) सूचना व पारदर्शिता। विश्व बैंक ने सुशासन के कुछ प्रमुख आधार बताए हैं जो कि निम्न हैं:

- विधि के शासन का संचालन : इसके अंतर्गत पर्याप्त कानून आवश्यक है, जो कि व्यैक्तिक सुरक्षा तथा बाजार के क्रियान्वयन पर ध्यान दें। यह स्वतंत्र व प्रभावी

न्यायिक व्यवस्था के द्वारा लागू की जाती है तथा इस में अधिकाधिक भ्रष्टाचार का अभाव होता है।

- एक नीति संबंधी वातावरण, जो आर्थिक विकास को सरल बनाये तथा गरीबी में कमी से संबंधित हो। इसके अंतर्गत व्यष्टि अर्थशास्त्र तथा वित्तिय नीतियों, बजट संबंधी संस्थायें, निजी क्षेत्र भी सम्मिलित हो।

- जनता द्वारा पर्याप्त लागत (शिक्षा व स्वास्थ्य पर सार्वजनिक व्र्यय के द्वारा) व आधारभूत संरचना में विभिन्न क्षेत्रों के सार्वजनिक व्यय का सही बटवारा हो।

- वहन करने योग्य तथा सुरक्षित नेट के द्वारा असुरक्षित की सुरक्षा व यथायोग्य गरीबी के पक्ष में सार्वजनिक व्यय पर बल देना।

- पर्यावरण की सुरक्षा जो यह आशवस्त करे कि आर्थिक विकास पर्यावरणीय क्षरण न करे। नीति निर्माता, षोद्यार्थी तथा अंतर्राष्ट्रीय संरचनाएँ सुशासन की संकल्पना करते हैं, तथा आधारभूत विशेषताओं को स्वीकार करते हैं। इनमें शामिल हैं:

- **सहभागिता (Participation)** : इसे सुशासन का केन्द्र भाग माना जाता है। सरकार के लिए यह आवश्यक है कि निर्णय निर्माण प्रक्रिया, सुस्पष्टता तथा हितों के प्रतिनिधित्व के प्रति नागरिकों के अपेक्षित स्वतंत्रता को सुनिश्चित करे, जो नीतियों व कार्यक्रमो में परिलक्षित करता है। सहभागिता स्वतंत्रता, आत्मविश्वास, स्वायत्ता व नागरिकों के आत्मनिर्भरता को बढ़ावा देता है। यह उनको निर्णय व कार्यों को प्रभावित करता है जो उन पर शासन करता है। यह नीतियों की प्रतिक्रियात्मकता को प्रोत्साहित करता है व हितग्रहियों की आवश्यकता को बढ़ाता है।

- **विधि का शासन (Rule of Law)** : शासन का तात्पर्य शक्ति का विधिक स्वेच्छाचारी उपयोग नहीं है। किसी भी शासन के प्रभावी होने के लिए सही विधिक ढाँचा आवश्यक है। स्वतंत्र न्यायपालिका, जो कि लोगों में आत्मविश्वास ला सके व उचित विधि प्रवर्तन व्यवस्था का सहयोग भी आवश्यक है।

- **पारदर्शिता (Transparency)** : यह संचार के उन्मुक्त प्रवाह की प्राक्कल्पना पर आधारित है एवं उसकी उपलब्धता उनके लिए है जो कि प्रशासन की प्रक्रियाओं के निर्णयों से प्रभावित है। सूचना बोधगम्य होनी चाहिए तथा सूचना से जुडे लोगों के लिए प्रासंगिक होनी चाहिए। लोगों के लिए सूचना के सीमित प्रावधान उन्हें सार्वजनिक क्षेत्र व गैर सरकारी क्षेत्र की गतिधियों को समाविष्ट व निरीक्षण करने के लिए सक्षम बनाता है।

- **प्रतिक्रियात्मकता (Responsiveness)** : पूर्व की प्रशासकीय मशीनरी सभी हिस्सेदारो को अपने विस्तार क्षेत्र में लाने मं असफल रहा है। वर्तमान में संस्थाओं के प्रति अधिक उत्तरदायी है और वे उनके निर्णयो से प्रभावित होते हैं।

- **साम्यता (Equity)** : चूंकि प्रशासनिक ढाँचा व मशीनरी का लक्ष्य सहभागिता है, अतः निष्पक्षता को बढ़ावा देना जरूरी है। एक समाज की समृद्धि व विकास इस बात पर निर्भर करता है कि सभी सदस्यों की हिस्सेदारी व भूमिका उसमें है व मुख्यधारा की गतिविधियों से विलग नहीं है।

- **प्रभावी तथा दक्षता (Effectiveness and Efficiency)** : सामाजिक आवश्यकताओं व मांगों के साथ संसाधनों के सामजस्यपूर्ण उपयोग में प्रभावकारी व दक्षता का लक्ष्य सुशासन है, जो कि नवीन लोक प्रबंधन के समकक्ष है। परिणाम निर्देशन की आवश्यकता प्राथमिकता है।

- **उत्तरदायित्व (Accountability)** : स्थापित नियमों के हनन को रोकने के लिए जवाबदेही सुनिश्चित करना होगा। इसके अंतर्गत राजनीतिज्ञों प्रशासको, अन्य सरकारी, गैर-सरकारी संगठन तथा निजी क्षेत्रों की गतिविधियों का उत्तरदायित्व शामिल है।

- **पूर्वानुमान (Predictability)** : इस से तात्पर्य स्पष्ट कानून व नियम से है, जो कि समाज व अर्थव्यवस्था को नियंत्रित करते हैं।

UNDP (सयुंक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम) के गर्वनेंस फार सस्टेनेबल ह्यूमन डेवलेपमेंट– Governance for Sustainable Human Development, 1997) की कार्यशाला में सुशासन की मुख्य विशेषताओं की व्याख्या की गई थी। इसके अंतर्गत :

- सहभागिता की प्रकृति
- लोगों के प्रति संवेदनशीलता
- शासन की विधियों व संसाधनों के विकास की क्षमता
- विधि के शासन का संचालन
- सक्षम, सरलीकृत व व्यवस्थित न कि अन्य का नियंत्रण
- सेवा अनुकूलन
- सत्तता
- लोगों द्वारा स्वीकृत
- निष्पक्षता व समानता को प्रोत्साहन
- लिंग समानता को बढ़ावा देना
- उत्तरदायी (सोभान–Sobhan, 1998)

बोवार्ड व लोफलर (Bovaird and Loffler, 2003) ने सुशासन की दस विशेषताएँ बताई है, जिसकी पुनरावृति साहित्य व राजनीति दोनों में तथा बहस के विषय के रूप में अक्सर होती है ये हैं :

- नागरिक अनुबंध (Citizens' Engagement)
- उत्तरदायित्व
- समानता की कार्य सूची (Equality Agenda) व सामाजिक समावेशन (लिंग प्रजातीयता, उम्र, धर्म आदि)
- नैतिक व इमानदार व्यवहार
- साम्यता (सही प्रक्रिया व उचित प्रक्रिया)
- वैश्विक परिवेश में प्रतिस्पर्द्धा करने में सक्षम होना
- भागीदारी में प्रभावी रूप से कार्य करने की क्षमता
- निरंतरता
- विधि के शासन के लिए सम्मान

सुशासन का लक्ष्य

- नागरिकों के जीवन स्तर को बेहतर बनाना
- शासन की दक्षता व प्रभाव को परिवर्धित करना
- संस्था की वैधानिकता व विश्वसनीयता को स्थापित करना
- सूचना व अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता को अक्षुण्ण (Interface) रखना
- नागरिक अनुकूल व नागरिक सहयोग शासन की व्यवस्था करना
- उत्तरदायित्व का आश्वासन
- नागरिक सरकार सहयोग को बढ़ावा देने के लिए सूचना तकनीकी सेवा का उपयोग करना
- कर्मचारियों की उपयोगिता को बढ़ावा देना
- राज्य, बाजार व नागरिक समाज जैसे संगठनों में संगठनात्मक बहुवाद को प्रशासन के लिए बढ़ावा देना।

सुशासन का लक्ष्य अर्थव्यवस्था की प्रभावी प्रबंधन, वित्तीय संसाधन तथा लोकसेवा की प्राप्ति है। यह एक वृहद सुधारवादी योजना है, जो सरकार को और अधिक जिम्मेदार, दक्ष, लोकतांत्रिक नियंत्रित निजी क्षेत्र , नागरिक समाज की संस्थाओं को मजबूत बनाना चाहती है। सुशासन शासन का गुणात्मक आयाम है। एक प्रशासकीय व्यवस्था तभी उचित व प्रभावी समझी जाएगी जब सभी सहभागी संस्थाएं शासकीय कार्यों, गतिविधियों व संस्थाओं में भागीदारी करे व विकेन्द्रीकरण, सहभागी व उत्तरदायित्व पर बल दें। सुशासन नवीन लोक प्रबंधन के दक्षता व प्रशासन के उत्तरदायित्व संबंध का मिलाजुला रूप है।

बोध प्रश्न 1

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

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

1) शासन की अवधारणा से आप क्या समझते हैं?

....

....

....

....

....

2) सुशासन की विशेषताओं की व्याख्या कीजिए।

....

....

....

....

....

15.5 सुशासन से आगे

शासन व सुशासन की अवधारणा के उदय ने कई बहसों को प्रारंभ किया है। यह एक अनवरत प्रक्रिया है, जिसमें कई कर्ता व संस्थाएं शामिल होती है। यह पारंपरिक विचारों की मानसिकता में परिवर्तन पर बल देता है, जो कि संस्थापक सुधारों के लिए नए विचारों का उपयोग करना चाहते हैं। अत : यह वर्तमान के संस्थात्मक प्रयासों व प्रक्रियाओं को नए स्वरूप में परिवर्तित करने के लिए एक वृहद् आयोजन है। हर देश का एक निश्चित सामाजिक, राजनीतिक व आर्थिक परिवेश है। अत : शासन की योजनाओं का पालन करना एवं ऐतिहासिक व सांस्कृतिक भिन्नताओं का संज्ञान न लेना, लाभ को विपरीत दिशा में ले जा सकता है।

दक्षिण एशिया में मानव विकास पर एक रिपोर्ट (The Report on Human Development in South Asia,1999) ने मानवीय शासन को एक नई दिशा दी है। रिपोर्ट के अनुसार, दक्षिण एशिया की मानवीय अभाव की विशाल स्थिति केवल आर्थिक कारणों के कारण ही नहीं है। सामाजिक व राजनीतिक कारक भी ऐसी स्थिति के लिए बराबर के जिम्मेदार हैं। ऐसा अनुभव है कि विकास का अंतिम लक्ष्य मानवीय क्षमता का निर्माण तथा मानवीय चयन को वृहद् बनाना है, जिससे एक ऐसा सुरक्षित वातावरण का निर्माण हो, जहाँ नागरिक सम्मान व समानता के साथ निवास करते हो। यह मानवीय शासन है, जहाँ बेहतर राजनीतिक, आर्थिक व नागरिक शासन पर बल दिया जाता है।

समय के साथ कुछ सिद्धांतों का उदय हुआ जो विभिन्न अभिविन्यास/दृष्टिकोण प्रस्तुत करते हैं। शासन के प्रकार व सामाजिक, आर्थिक व राजनीतिक परिवेश के मध्य अंतसंबंध स्थापित करने का ''बेहतर शासन'' का प्रतिमान (Good enough Governance) ग्रिनडल (Grindle, 2004) द्वारा किया गया। इसके अनुसार, इससे बेहतर शासन का कोई और प्रतिमान नहीं है। ग्रिनडल ने तर्क दिया कि सुशासन का एजेंडा अव्यवहारिक रूप से लंबा है तथा क्या आवश्यक है और क्या नहीं, क्या पूर्व में आएगा तथा बाद में क्या, कम अवधि में व ज्यादा अवधि में क्या प्राप्त किया जा सकता है, क्या नहीं पर अधिक निर्देश नहीं देता। अतः उन्होंने ''बेहतरीन शासन'' की चर्चा की, जो अल्पतम स्वीकार्य सरकार की दषा, नागरिक समाज के कार्यों व उपलब्धि, जो कि आर्थिक व राजनीतिक विकास को बाधित नहीं करती एवं गरीबी निवारण व उन्मूलन की पहल को स्वीकृति प्रदान करता है। मुद्रा, समय, ज्ञान एवं मानव व संगठनात्मक क्षमता के लिए उपलब्ध संसाधनों के अंतर्गत ही बेहतर शासन के बेहतरीन तरीके ढूंढना आवश्यक है।

शासन के कार्यसूची (Agenda) में गरीबी उन्मूलन उपाए, सामाजिक सुरक्षित इंटरनेट, भ्रष्टाचार निरोधी उपाए के साथ ही इस समझ में वृद्धि हो रही है कि क्रियान्वयन का संज्ञान लिया जाए। हेल्ड (Held *et. al*, 2005) ने इसे ''संवर्धित वांशिगटन सहमति'' (Augmented Washington Consensus) माना है। इस नए प्रतिमान (Model) का लक्ष्य राज्य, अर्थव्यवस्था व नागरिक समाज के मध्य संबंध स्थापित करना है। शासन की नवीन सोच राजनीति, सामाजिक, आर्थिक आयामों को एकीकृत करना है, ताकि विकास संपोषित हो सके। एक बेहतरीन शासन व्यवस्था में संपूर्ण लोक नीति निरूपण व कार्यान्वयन एवं औपचारिक व अनौपचारिक कर्ता शामिल होते हैं, जो पारदर्शी, उत्तरदायी, लोकतांत्रिक व सहभागी तरीके से कार्य करते हैं।

15.6 सुशासन : मुद्दे व चुनौतियाँ

जैसे की पूर्व में चर्चा की गई है, शासन व सुशासन वर्तमान के संदर्भ में महत्वपूर्ण स्थान रखते हैं। इसका उद्देश्य नागरिकों का अधिकतम कल्याण है। इसमें सरकार, निजी क्षेत्र व जनता के समुदायों या नागरिक समाज को शामिल किया जाता है। शासन प्रक्रिया के समक्ष महत्वपूर्ण चुनौतियाँ एक ऐसे ढाँचे या व्यवस्था का निर्माण है, जो इन तीन घटकों के मध्य उपर्युक्त संतुलन को प्रोत्साहित करे। सुशासन एक सतत् प्रक्रिया है,जो कि अनवरत चलनी चाहिए, परंतु यह एक बहुत बड़ा काम है, जिसमें बहुआयामी योजना शामिल है।

सुशासन के लिए शामिल महत्वपूर्ण मुद्दे व चुनौतियाँ है–

- **शासन की संस्थाओं को सशक्त बनाना–**

  भारत में संसद सर्वोच्य प्रतिनिधित्व संस्था है। राजनीतिक प्रतिनिधि, निर्वाचकों का प्रतिनिधित्व करते हैं। कई बार विभिन्न मंचों पर भागीदारी की गुणात्मकता में गिरावट तथा कार्यवाहियों पर चिंता जाहिर की है। अतः संसदात्मक कार्यों के उचित प्रक्रिया व कार्यवाही की आवश्यकता है एवं परिवर्तित समय में संसद को गतिशील संस्था भी बनाना है।

- सिविल सेवा तथा नौकरशाही की कार्यप्रणाली को बेहतर बनाना आखिरकार स्थाई कार्यपालिका ही नीति कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार होती है।जिम्मेदार सिविल सेवा को विकसित करने की आवश्यकता है, जो पेशेवर, उर्जावान हो तथा लोगों की आवश्यकता की पूर्ति करते हो।

- स्वंतत्र व उत्तरदायी न्यायपालिका की स्थापना से जनता को आश्वस्त करना–न्यायपालिका को विधि का शासन तथा सामाजिक न्याय की स्थापना का प्रभावी साधन है।

- निजी क्षेत्रों को उत्तरदायी बनाना–यह संभव है अगर व्यवसाय सुचारू रूप से नियमों के आधार पर चले तथा उपभोक्ताओं के हितों की रक्षा करे।

- नागरिकों को उनके अधिकारों व कर्तव्यों के लिए शिक्षित करना–विकासात्मक गतिविधियों में सहभागी बनाकर उन्हें शिक्षित किया जा सकता है।

- सुशासन में राजनीतिक, आर्थिक व सामाजिक क्षेत्रों के प्रमुख मुद्दो पर ध्यान देना आवश्यक है–राजनीतिक शासन को सशक्त बनाने के लिए विकेन्द्रीत उपायो से, नागरिकों के प्रति निर्वाचित प्रतिनिधियो को उत्तरदायी व जिम्मेदार बनाना, उनकी क्षमताओं को निक्षा, जागरूकता, प्रशिक्षण द्वारा बढ़ाना, नियमित व सही चुनाव कराना, निष्पष न्यायपालिका तथा सिविल सेवा की कार्यप्रणाली को बेहतर बनाना।

- आर्थिक प्रशासन को अधिक महत्व मिलना चाहिए–शिक्षा, स्वस्थ्य, गृह, उचित कराधान तथा अनुवृति (Subsidy) व्यवस्था जैसे सामाजिक क्षेत्रों के प्रमुख विषयों के लिए पर्याप्त बजट प्रावधान होने चाहिए। इसके लिए आवश्यक है कि सरकार निजी उपक्रम के विकास को उचित व्यवसायिक गतिविधियों, संतुलित आर्थिक वातावरण का निर्माण, उचित नियामक ढाँचा, कर्मचारी, उपभोक्ता व वृहद रूप में समाज के हितों की रक्षा के द्वारा बढ़ावा दे।

- नागरिक शासन के अंतर्गत लोगों द्वारा स्वंय की पहल से काम लेना शामिल है। उनके जीवन को शासित करने की क्षमता पर बढ़ोतरी पर अधिक ध्यान केन्द्रित करना चाहिए, जिससे जागरूकता बढ़े तथा वे लोकतांत्रिक शासन प्रक्रिया में सक्रिय भूमिका के प्रयास करें।

सुशासन के मुददे् व चुनौतियों से निपटने के लिए सरकार के तीनो अंग यथा कार्यपालिका, व्यवस्थापिका व न्यायपालिका की प्रभावी कार्यप्रणाली हो एवं विभिन्न अंगो के मध्य उचित संबंधों का निर्माण हो। शासन को संसदात्मक सर्वोच्चता एवं स्वतंत्र न्यायपालिका के मध्य संतुलन बनाना पड़ता है। जैसे कि शासन प्रक्रिया में राज्य, निजी क्षेत्र व नागरिक समाज की अहम भूमिका होती है, इन अंगो को भूमिका व उत्तरदायित्व सौपनें की आवश्यकता है, जिससे वे लोगों से संबंधित विकास गतिविधियों को कार्यान्वित कर सके।

शासन एक प्रतिमान है, साथ ही अनेक संस्थाओं, हिस्सेदारों व उनके मध्य संबंधों से संबंधित प्रक्रिया है। सुशासन प्रक्रिया को सरल बनाने, नीति संबंधित ढाँचे, उत्तरदायित्व, दक्षता व पारदर्शिता पर आधारित होता है, जो सामाजिक, राजनैतिक, आर्थिक व नागरिक शासन से संधित गतिविधियों को बढ़ावा देता है। यह एक सतत् प्रक्रिया है, जिस के द्वारा द्वदांत्मक व विविध हित अनुग्रहकारी, सहयोगात्मक कार्यों को प्रोत्साहित किया जाता है व औपचारिक व अनौपचारिक संस्थाओ को जनहित की अपेक्षाओ के लिए सराहा जाता है। भारत ने नागरिक घोषणापत्र के क्रियान्वयन, लोक शिकायत के निवारण, सूचना का अधिकार जब भागीदारी आदि इस दिशा की ओर किए जाने वाले कार्य हैं।

बोध प्रश्न 2

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

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

1) बेहतरीन शासन के प्रतिमान (माडल) की व्याख्या कीजिए।

....

....

....

....

....

2) सुशासन से संबंधित प्रमुख मुद्दों व चुनौतियों का वर्णन कीजिए।

....

....

....

....

....

15.7 निष्कर्ष

सरकार से शासन तक के परिवर्तन के अंतर्गत उच्चस्थ राजनीतिक व्यवस्था से अनेक एजेन्सियों, संस्थाओं व व्यवस्थाओ में परस्पर संबंध आते हैं। लोक निर्णय निर्माण में अनेक कर्ताओ की भूमिका को पहचानने के कारण इसने बिना किसी संशय के लोक प्रशासन के क्षेत्र को प्रसारित किया है। 1980 के दशक में लोक प्रशासन को दिए गए अत्याधिक प्रबंधक के प्रभाव व महत्व ने लोकतांत्रिक राजनीति को प्रभावित किया है। शासन व सुशासन के साथ ही पारदर्शिता, उत्तरदायित्व, विधि का शासन, नैतिकता , सत्यनिष्ठा ने समय के साथ सर्वोच्चता हासिल कर ली है, एवं जो लोक प्रशासन के विभिन्न उपागमो की

चर्चा करते हैं। इस इकाई में शासन के अर्थ की चर्चा की गई है। इसमें शासन से सुशासन में परिवर्तन का परीक्षण किया गया है। इसमें सुशासन की विशेषताओं व शिक्षा का वर्णन किया गया है। इस इकाई में सुशासन के स्थापित होने में आने वाली चुनौतियों का भी वर्णन किया गया है।

15.8 शब्दावली

नागरिक समाज (Civil Society) : यह गैर-सरकारी संगठनों व संस्थाओं का कुल योग है, जो नागरिकों के हितों व इच्छाओं को व्यक्त करता है। इसे नागरिकों का समुदाय माना गया है, जो समान हितों व सामूहिक गतिविधियों से जुड़े हुए है।

नागरिक घोषणापत्र (Citizens' Charter) : 1991 में ब्रिटेन में नागरिक घोषणापत्र प्रशासन को अधिक उत्तरदायी, पारदर्शी, दक्ष व सुलभ बनाने के लिए स्थापित हुआ है। धोशणापत्र का मुख्य उद्देश्य जनता को सेवाएं उपलब्ध कराने वाली लोक संस्थाओं से संबंधित उपयुक्त जानकारी उपलब्ध कराना था। चूंकि नागरिकों का अधिकार है उत्तरदायित्व व सरकारी विभागों द्वारा प्राप्त सेवाओं की मांग करना, अतः घोषणापत्र अबाध्य गुणात्मक बेहतरीन सेवा जनता को उपलब्ध कराने का प्रयास करता है।

समाज सुरक्षा नेट (Social Safety Nets) : इनका संबंध राज्य व अन्य संस्थाओं द्वारा सेवाएं उपलब्ध कराना है, जिसका प्रारंभिक उद्देश्य गरीबी कम करना है।

वाशिंगटन सहमति (Washington Consensus) : जान विलियमसन (John Williamson) द्वारा 1989 में इस शब्दावली का उपयोग किया गया है जो कि वांशिगटन में स्थापित संस्थाओं द्वारा नीति संबंधी मशविरा उपलब्ध कराती है जैसे अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोश, लैटिन अमरीका के देशों के लिए विश्व बैंक! यह कार्पोरेट शासन, लचीला मजदूर बाजार, व्यापार समझौता, भ्रष्टाचार निरोधी उपकरण आदि।

15.9 संदर्भ लेख

Arora, R. K. (2004). Public Administration, Resilience and Rejuvenation.In *Public Administration Fresh Perspectives*, Jaipur, India: Aalekh Publishers.

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

Bhattacharya, M. (2011) (Revised). *New Horizons of Public Administration,* New Delhi, India: Jawahar Publications.

Bovaird,T and Loffler, E (2003). Evaluating the Quality of Public Governance:Indicators,Modelsand Methodologies. *International Review of Administrative Sciences*: Vol.69.

Craig, D. and Porter, D (2006).*Development Beyond Neoliberalism? Governance, Poverty Reduction and Political Economy*, New York, U.S: Routledge.

Farazmand, A. (2002).Globalisation and Public Administration. In Peter Kobrak (Ed.), *The Political Environment of Public Management,* New York, U.S: Longman.

Federickson G., "Whatever Happened to Public Administration, Governance, Governance Everywhere" www.rhul.ac.uk/mgt/nwsandevents/seminars.

Held, D *et. al*. (Eds.) (2005). *Debating Globalisation,*Cambridge, U.K: Polity Press.

Medury, U. (2010). *Public Administration in the Globalisation Era: The New Public ManagementPerspective* . New Delhi, India: Orient Blackswan.

Rhodes, R.A.W.(1997), *Understanding Governance Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability,* USA*:* Open University Press.

Singh, K. (2003).'Aid and Good Governance:' A Discussion Paper on The Reality of Aid. (Retrieved from www.realityofand.org).

Stoker, G. (1998). "Governance as Theory: Five Propositions", *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 1: 17-28.

Ul Haq, M. (1999). *Human Development in South: Asia The Crisis of Governance,* Human Development Centre. Oxford: Oxford University Press.

UNDP (1997*). Good Governance and Sustainable Human Development*, *A Policy Document.* (Retrieved from http://magnet.undp.org/policy/chapter1.htm).

World Bank (1989) *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth: A Long-term Perspective Study,* Washington DC.

World Bank (1992).*Governance and Development,* Washington DC.

15.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

1) शासन शब्द का उद्भव ग्रीक शब्द काइर्बनान से हुआ जिसका तात्पर्य संचालन है।
   - यह सरकार से बड़ा (बृहद) है तथा इस के अंतर्गत नीति निर्माण व क्रियान्वयन की प्रक्रिया व कार्यप्रणाली शामिल है।
   - शासन वह प्रक्रिया है, जिसके द्वारा राज्य की नीतियाँ जो जनता को प्रभावित करती है, उनका क्रियान्वयन होता है।
   - यह सरकार, निजी क्षेत्र व समुदायो की नीतियों व कार्यक्रमों के क्रियान्वयन के प्रयासों पर जोर देती है।
2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए।
   - सुशासन की विशेषताओं में निम्न शामिल है :

     अ) सहभागिता

     ब) विधि का शासन

     स) पारदर्शिता

     द) प्रतिसंवेदनशीलता

     च) निष्पक्षता

     छ) प्रभावकारिता व दक्षता

     ज) उत्तरदायित्व

     झ) पूर्वानुमान

बोध अभ्यास 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- .मैरीइल. एस. ग्रिन्डल (Merryl S. Grindle) के द्वारा बेहतरीन शासन का माडल प्रदान किया गया।
- यह शासन के प्रकारों तथा सामाजिक, आर्थिक व राजनैतिक परिवेश के मध्य अंत : संबंध स्थापित करता है।
- सुशासन का एजेंडा काफी व्यापक है अत : कम स्वीकृत शासन की दशाओ को प्रस्तावित किया गया है।
- प्रत्येक राष्ट्र को समय, धन, ज्ञान, मानवीय व संगठनात्मक क्षमताओं के उपलब्ध संसाधनों के ढाँचे के अनुसार शासन कार्यक्रम (एजेंडा) निर्धारित करना चाहिए।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:

- शासन की संस्थाओं, जिसके अंतर्गत संसद व न्यायपालिका हो को सशक्त करना।
- सिविल सेवा व नौकशाही की कार्यप्रणाली को बेहतर करना।
- निजी क्षेत्र की उत्तरदायित्व को सुनिश्चित करना।
- नागरिकों को उनके अधिकारों व कर्तव्यों के लिए शिक्षित करना।
- राजनैतिक, आर्थिक व नागरिक शासन को मजबूती प्रदान करना।

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

इकाई 16 उत्तर-आधुनिक दृष्टिकोण*

इकाई की रूपरेखा

16.0 उद्देश्य

16.1 प्रस्तावना

16.2 आधुनिकता पर संक्षिप्त विचार

16.3 पारंपरिक लोक प्रशासन में प्रचलित रूढ़िवादिता

16.4 उत्तर-आधुनिकवाद के उदय के कारण

16.5 लोक प्रशासन के अंतर्गत उत्तर-आधुनिक विकल्प

16.6 उत्तर-आधुनिक लोक प्रशासन सिद्धांत के प्रमुख केन्द्र-बिन्दु

16.7 लोक प्रशासन में उत्तर आधुनिकवाद के आगे

16.8 निष्कर्ष

16.9 शब्दावली

16.10 संदर्भ लेख

16.11 बोध प्रश्नों के उत्तर

16.0 उद्देश्य

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

- पारंपरिक लोक प्रशासन में प्रचलित रूढ़ियों का परीक्षण;
- उत्तर-आधुनिकवाद से संबंधित विचारों का वर्णन; और
- लोक प्रशासन में उत्तर-आधुनिकवाद की प्रवृतियाँ।

16.1 प्रस्तावना

अठारहवीं शताब्दी के प्रबोधकाल से बीसवीं शताब्दी के औद्योगिकीकरण काल तक विज्ञान व तर्क के आधार पर समाज में परिवर्तन के प्रयास होते रहे हैं। खासतौर पर उन्नीसवीं शताब्दी में कार्ल मार्क्स, इमाइल दुर्खीम तथा मैक्स वेबर के प्रभावी विचारों तथा तर्क से समाज विज्ञान का पूर्णतया मार्ग निर्देशिन हुआ । वाइट व एडम्स (White and Adams, 1995) ने अपने लेख 'उत्तर-आधुनिकवाद और तार्किकता' (Post-Modernism and Rationality) में इंगित किया कि आधुनिक प्रतिमान के अभिजन तथा बौद्धिक व्यक्तियों का विश्वास है कि विज्ञान हमारे विकास हमें प्राकृतिक एवं सामाजिक गतिरोधों से मुक्त करेगा। लोक प्रशासन के संदर्भ में पदसोपान, विशेषज्ञ प्रभुत्व, गोपनीयता, नागरिकों की निष्क्रियता की बहुत अधिक आलोचना की गई। यह आलोचना मानव के प्रतिबंधात्मक व्यवहार के लिए की गई एवं जिसका परिणाम बढ़ता हुआ अंतर्विरोध, असमानता व सामाजिक संघर्ष है।

नागरिक अनुबंध, नागरिक सशाक्तिकरण, विचार विमार्श तथा लोकतांत्रिक प्रक्रिया का लोक प्रशासन में द्विवतीयक स्थान हो गया। अतः उत्तर-आधुनिक के नजरिए से

*योगदानः डॉ. आर. अनीता, आर जी एन आई वाई डी, श्रीपेरूमबूदूर, तमिलनाडू

आधुनिकतावादी प्रतिमान के विचार को चुनौती देते हुए लोक प्रशासन के वैकल्पिक उपागम की खोज शुरू हुई। मानवीय व्यवहार के प्रति व्यक्तिपरक सोच तथा मूल्यों के प्रति संवेदनशीलता के आधार पर निर्मित वैकल्पिक उपागम के निर्माण की आशा से उत्तर–आधुनिक दृष्टिकोण के प्रस्तावों ने लोक प्रशासन के 'लोक' विषय पर बल दिया है। इस इकाई में हम आधुनिकता की अवधारणा पर विचार विमार्श करेंगे। हम उत्तर-आधुनिकतावाद के विचार एवं लोक प्रशासन से इसके प्रतिच्छेद का परीक्षण करेंगें। इसमें लोक प्रशासन के अंतर्गत उत्तर-आधुनिक विकल्प का वर्णन भी किया जाएगा।

16.2 आधुनिकता पर संक्षिप्त विचार

आधुनिकता अठारहवीं शताब्दी के यूरोप के प्रबोध काल की देन है, जिसने दार्शनिको, सिद्धांतवादियों एवं वैज्ञानिकों को समाज में व्याप्त वैश्वीक सत्य व न्याय के लिए प्रेरित किया है। सामान्य तौर पर आधुनिकता के विकास की प्रक्रिया समझा जाता है, जिसका तात्पर्य प्रगतिशील परिवर्तनों से विकास करना है। वोरॉल (Worrall, 1974) ने सैम्यूल हटिगंटन (Samuel Huttington) के आधुनिकता पर अवलोकन को उद्घृत किया कि ''एक बहुमुखी प्रक्रिया जो मानवीय विचार तथा क्रियाओं के सभी क्षेत्रों में परिवर्तन से संबंधित है।''

आधुनिकीकरण या आधुनिकता (शब्दों का उपयोग विनिमेयता) की जड़ें कला, प्राकृतिक विज्ञान, विधि, अर्थशास्त्र तथा सरकार के कार्यक्षेत्र में मिल सकता है, जिसमें अंधविश्वास तथा सहज प्रवृति के पुरातन मूल्यों का स्थान विज्ञान व तर्क ने ले लिया है। वाइट एवं एड्मस (White and Adams, *op.cit.*) ने इसे विज्ञान, सहायक तर्क तथा तकनीकी प्रगति के शक्ति संयोजन के रूप में वर्णित किया है तथा इसे 'तकनीकी तार्किकता का प्रमाणक' माना है। विद्वानों ने अवलोकन (यह माना कि) किया कि तकनीकी तार्किकता ने प्रगति को सामाजिक, राजनीतिक तथा आर्थिक संदर्भ में वृहद् आधार पर स्थापित किया है। फलस्वरूप, आधुनिकता का हाल, जिसमें तकनीकी तार्किकता शामिल है, उसे वैज्ञानिकों समाज वैज्ञानिकों तथा प्रबंधकों जैसे व्यवासायीयों को एक सार्वभौमिक विचार के लिए प्रेरित किया, जिसमें सभी मानवीय संघर्षो को एक समस्या के रूप में देखा गया, जो सीमित वैज्ञानिक समाधान के साथ उपस्थित हैं।

उत्तर-औद्योगिक क्रांति का समय औद्योगिक सुधार का था, जिसमें अत्याधिक उत्पादकता एवं कार्यक्षमता के लिए विभिन्न तरीकों को अपनाया गया। 1900 के प्रांरभ से 1960 के दशक के पूर्वाद् तक का समय टेलर के वैज्ञानिक प्रबंधन, वेबर के नौकरशाही प्रतिमान, विल्सन के राजनीति प्रशासन द्विभाजन तथा साइमन के संगठनात्मक तार्किकता से अत्याधिक प्रभावित रहा है एवं ये प्रतिमान उन दिनों में काफी सक्षम माने गए थे। हालांकि, 1960 के उत्तार्ध में इन प्रतिमानों के लिए विद्वानों द्वारा काफी आलोचना की गई। ये आलोचना मानवीय व्यवहार के प्रति प्रतिबंधात्मक तथा समाज के मुद्दों के प्रति कम प्रासंगिकता के लिए की गई थी। आधुनिकता के तर्क को स्पष्ट साइमन (Simon, 1983) के शब्दों में किया जा सकता है कि, '' यह ये नहीं बता सकता कि हमें कहाँ जाना है पर इतना अवश्य बता सकता है कि वहॉ कैसे जाया जा सकता है।''

लोक प्रशासन के संकट को संगठनात्मक एवं सामाजिक दृष्टिकोण से समझा जा सकता है, प्रथमतः लोक प्रशासन के संदर्भ में बोगासन (Bogasan, 2005) ने माना की आधुनिकता का समय तार्किकता, केन्द्रीयकरण, नौकरशाहीकरण, विशेषीकरण तथा औद्योगिकीकरण की विशेषताओं से पूर्ण है। द्वितीयतः विकसित एवं विकासशील देशों की बीमारी, बेरोजगारी, सामाजिक असुरक्षा, पर्यावरण क्षरण जैसी सामाजिक समस्याएँ हैं। लोक प्रशासन का विरोध वैधता, पारदर्शिता, मुख्यधारा में लैंगिक विचार, प्रशासनिक उत्तरदायित्व आदि विषयों के आधार पर किया जाता है।

वाल्डो, गोलमविस्की, फ्रेडरीकसन (Waldo, Golombiewski, Frederickson) आदि विद्वानों ने पारंपरिक लोक प्रशासन (Traditional Public Administration-TPA) के विध्मान विचारों का विरोध असंवेदनशील तथा सामाजिक वास्तविकता से असंबद्धता के रूप में किया है। अतः संगठनात्मक व्यवस्था एवं कठोर प्रतिमानों को तोड़ने के लिए नये विकल्पों को खोजा गया। इस विचार के साथ ही सिद्धांत और व्यवहार के मध्य के अंतर को समाप्त करने के उद्देश्य में व्यक्ति केन्द्रित दृष्टिकोण के लिए नए द्वार खोल दिए, जो अंततः उत्तर-आधुनीकीकरण के सुर्खियो के अंतर्गत आता है।

16.3 पारंपरिक लोक प्रशासन में प्रचलित रूढ़िवादिता

1960 के उत्तरार्द्ध एवं 1970 के पूर्वार्द्ध में लोक प्रशासन के विद्वानों ने संगठनात्मक तार्किकता के मुख्य विचार को चुनौती परिवर्तित राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक तथा तकनीकी संदर्भ में दी है। विद्वानों को अकसर लोक प्रशासन में शामिल तार्किक सिद्धांत की वैचारिकता एवं ज्ञान संकलन में परेशानी होती रही है, अतः साइमन ने सकारात्मक उपागम के लिए तर्क प्रस्तुत किया एवं अनुभव-सिद्ध आधार पर संगठनात्मक सिद्धांत का आह्वान किया, जो कि निर्णय, भूमिका तथा समूह सिद्धांत की अवधारणा पर केन्द्रित हो। संक्षिप्त में सकारात्मक उपागम सभी संगठनात्मक व्यवस्थाओ के सामान्य व्यवहार की ओर इंगित करता है, चाहे उसकी प्रकृति निजी, सरकारी या ऐच्छिक हो।

लोक प्रशासन विषय के वैज्ञानिक स्तर को प्राप्त करने की इच्छा के साथ ही सकारात्मक दृष्टि के प्रस्तावन प्राकृतिक विज्ञान के ज्ञान अर्जन प्रक्रिया की सराहना करते हैं तथा उनके द्वारा अवलोकनार्थ तथा मापन के आधार पर समाज विज्ञान में इसकी प्रासंगिकता का सत्यापित किया गया है। द्विवतीय विश्व युद्ध के प्रश्चात् के हाल के दौरान संगठनात्मक कार्यों में अर्थव्यवस्था व कार्यक्षमता के सिद्धांत की प्रासंगिकता नहीं रह गई है। सबसे बेहतरीन कार्य करने के विद्यमान दृष्टिकोण का स्थान व्यवस्था के विविध तरीके, निरूपण तथा कार्यक्रम उद्देश्यों को पुनः निरूपण के रूप में उपयोग किया जाने लगा। इस को सिद्ध करने के लिए काएडन (Caiden, 1991) ने कठोर नौकरशाही के स्थिर समस्याओं जैसे अत्याधिक देरी, हर स्तर के अधिकारियों का नागरिक की पहुँच से बाहर होना, नागरिकों की समस्याओं के प्रति गैर संवेदनशीलता से दूरी पर प्रकाश डाला गया। इसके विपरीत मूल्य निरपेक्ष साधन जैसे कि तर्क–संगत चयन, दक्षता एवं केन्द्रयीकृत योजना को विद्वानों के द्वारा व्यवसायिक पक्षपात की संज्ञा दी गई थी, क्योंकि इसमें समाज में नौकरशाही शक्ति को ढाँकने की प्रवृति होती है। अतः विद्वानों के द्वारा वैकल्पिक विचार की ओर ध्यान दिया गया, जो कि पारंपरिक लोक प्रशासन द्वारा प्रदर्शित अयोग्यता के प्रत्युत्तर में था। आगामी भागों में आधुनिक प्रतिमानो के अनुसार, लोगों द्वारा किए गए प्रश्नो को समझने का प्रयास करेंगे।

16.4 उत्तर-आधुनिकवाद के उदय के कारण

रोजनाउ (Rossenau, 1992) के अनुसार, ''उत्तर-आधुनिकवाद ज्ञान मिमांसा संबंधी धारणाओं को अस्वकीार, प्राविधिकीय अभिसमय का खंडन, ज्ञान के दावो का प्रतिरोध, सत्य के सभी पहलूओं को दुरूह समझना तथा नीति अनुशंसा को नकारता है।'' बॉक्स (Box, 2004) ने उत्तर-आधुनिकवाद के उदय के कारणों के लक्षण बताए हैं– विज्ञान एवं सरकार पर विश्वास में कमी, सामाजिक विखंडन, मूल्यों का लोप, अविश्वास, स्थानीय मुद्दे तथा वैश्वीकरण के अंतर्गत विरोधाभास। अब हम यह जानने का प्रयास करेंगे कि उत्तर-आधुनिकवाद ने आधुनिकता के विचार को प्रत्यक्षवादी, अनुभववादी, विधिक तर्कसंगतता आदि के आधार पर क्यों चुनौती प्रस्तुत की :

विज्ञान व सरकार के प्रति विश्वास में कमी (Declining Trust in Science and Government)

वैज्ञानिक संस्कृति तथा धर्म निरपेक्ष मानवतावाद की सफलता के बावजूद निश्चितता को प्राप्त करने की खोज भी सामाजिक रहस्यों को नहीं सुलझा पाई। उदाहरण के लिए, लोक प्रशासन के शोद्यार्थीयों ने अनुभव किया कि 1960 के अत्तरार्द्ध में आधुनिकता के प्रयास गरीबी तथा सामाजिक असमानता को समाप्त करने में असफल रहे, सरकार में स्थापित लोगों के आशावाद में कमी आई है, जिसके कारण धीरे-धीरे उदासीनता दृष्टिगत होने लगी है। बेरोजगारी, पर्यावरण क्षरण, स्वास्थ्य के प्रति लापरवाही व शिक्षा तथा लोक व्यवस्था की जटिलताँए, कठोरता, जटिल नियम आदि जैसे स्थायी समस्याओं ने समाधान निदान को भी कठिन बना दिया। इस परिदृश्य ने लोक विश्वास को चुनौती दी कि विज्ञान व तकनीक सभी मनुष्यों तथा सामाजिक बुराइयों के लिए संजीवनी का कार्य करेगी।

सामाजिक विखंडन (Social Fragmentation)

वैश्वीक पूंजीवाद में बढ़ोतरी के साथ ही क्षेत्रों, सांस्कृतिक समूहों, प्रजाति समूहों व संप्रदायों में सामाजिक विखंडन बहुस्तरीय आधार पर अनिश्चितता की ओर ले जाता है। ठीक इसके विपरीत बॉक्स (Box, 2004) के अनुसार,सामाजिक विखंडन की सकारात्मक विशेषताओं में दुनिया के लोगों का तकनीकी आधार पर संपर्क स्थापित करना तथा आसपास व समूह स्तर पर सहयोग करना शामिल है। बोगासन (Bogasan, 2005) के अनुसार, इस प्रकार की तंत्रव्यवस्था अपने राष्ट्रीय उद्देश्यो को खोने लगते हैं तथा आधुनिकता के मूल्यों को परिवर्तित केन्द्रीकरण, सामूहिकवाद तथा राष्ट्रीयतावाद के साथ ही विकेन्द्रीकरण, व्यक्तिवाद एवं अंतर्राष्ट्रीय के आधार पर कार्य करती है।

प्रासंगिकता (Contexuality)

बढ़ता हुआ सामाजिक विखंडन तथा अधिकार जनता की आवाज व राय के कारण विद्वानों ने समाज में सापेक्षतावाद तथा अनिश्चितता की प्रवृति का अनुभव किया। बॉक्स (Box, 2004) के अनुसार, परिवार की प्रकृति, किस प्रकार की शिक्षा उचित है, किस प्रकार के रोजगार की अपेक्षा है, मानव जीवन में विज्ञान व तकनीक की भूमिका आदि के आधार पर नीति विषयक निर्णयों तथा नैतिकता पर आधारित मूल्यों में अनिश्चितता बनी रहती है। ''मूल्यों, आदतो, राजनीतिक तथा सांस्कृतिक प्रवृतियों में परिवर्तन की प्रासंगिकता से सार्वजनिक उपक्रम अनिश्चितता, अस्पष्टता तथा विविधता के आधार पर प्रभावित होते हैं। यद्यपि ये दृष्टिकोण सांस्कृतिक रूप से सन्निहित तथा वैधानिक रूप से व्यक्तिवादी है, तथापि उद्देश्य ऐसी सरलतम प्रक्रिया उपस्थित करना है, जिस पर सार्वजनिक व्यवस्था कार्य करेगी। उदाहरण के लिए मजदूर किसान शक्ति संगठन (MKSS) ने भारत में सूचना के अधिकार आंदोलन का नेतृत्व किया तथा स्थानीय जनता को स्थानीय प्रशासन में पारदर्शिता तथा उत्तरदायित्व का आश्वासन भी दिया। समान रूप से जनता को स्थानीय प्रासंगिक मुद्दों को उठाने का अधिकार दिया गया। इस प्रकार के लाभबंद प्रयासों ने 2005 का सूचना के अधिकार अधिनियम के लिए मार्ग प्रशस्त किया है।

संशयवाद (Scepticism)

उत्तर-आधुनिकवाद आधुनिक राजनीतिक प्रतिनिधित्व तथा अभिजनवादी संस्कृति के प्रति संशयवादी है। उत्तर-आधुनिकवाद निहित हितों को बढ़ावा देने एवं सामाजिक जटिलताओं को दूर करने के मनमाने तरीके के कारण आधुनिक राजनीतिक प्रतिनिधित्व तथा अभिजनवादी संस्कृति के प्रति संशयवादी है। रूज़नाऊ (Rossenau, 1992) ने इंगित किया कि आधुनिक प्रतिनिधत्व को लेकर उत्तर-आधुनिक वादियों का विचार है कि, यह उत्तर-आधुनिक युग के

लिए छलपूर्ण, विकृत, कृत्रिम, यांत्रिक, भ्रामक, अधुरा बरगलाना अपर्याप्त तथा पूर्णतया अयोग्य है। एगर (Agger, 1990) ने वर्णन किया कि उत्तर-आधुनिकवाद अभिजान्य संस्कृति को नकारता है व प्रयास करता है कि लेखको व बुद्धिजनों के विचार ऐसी भाषा में प्रस्तुत हो जो आसानी से समझ आए। उदाहरण स्वरूप एशियाई देशों की हरित क्रांति जिसने अकाल का व्यापक उन्मूलन किया परंतु पर्यावरण क्षरण, असमान आय तथा सामाजिक-आर्थिक दशाओ को कमतर करने के लिए की गई। ऐसे नकारात्मक घटनाओं ने उत्तर–आधुनिकवाद को आयातित नीतियों की वैद्यता तथा उनके मूल निवासियों पर प्रभाव के प्रति अविश्वासी बना दिया है।

छोटे व स्थानीय को प्राथमिकता (Preference for Small and Local)

सामाजिक विखंडन तथा आयातित नीतियों पर व्यापक संशय एवं पश्चिम की विचारधाराओं के प्रति व्यापक अविश्वास के घटनाक्रम को देखते हुए बॉक्स (Box, 2004) ने व्यक्त किया कि जनता के द्वारा राष्ट्रीय व अंतर्राष्ट्रीय घटनाओं के प्रति कम रुचि प्रदर्शित की जा रही है तथा सामाजिक व स्थानीय समुदायों की गतिविधियों के प्रति स्वाभाविक रूझान का प्रदर्शन कर रहे हैं। अल्पविकसित देशों में एक बेहतरीन उदाहरण सामुदायिक रेडियो (Community Radio) की उपस्थिति है। उदाहरण के लिए, असम में उत्तरपूर्व का पहला सामूदायिक रेडियो जनतरंग महिलाओ, बच्चों, वरिष्ट नागरिक, उपेक्षित समूह, युवा, विभिन्न क्षमता वाले, आदिवासी, ग्रामीण व शहरी लोगों के लिए एक महत्वपूर्ण मंच के रूप में कार्य कर रहा है। कम्युनिटी या सामुदायिक रेडियो कॉम्पेडियम (Community Radio Compendium, 2016) ने बताया कि जनतरंग लोक कला, महिलाओं के मुद्दे तथा उपेक्षित समूहों के लिए अभिनव कार्यक्रम प्रस्तुत करते हैं। ''छोटे व स्थानीय'' के उत्तर-आधुनिक दृष्टिकोण को ध्यान में रखकर भारत सरकार के सूचना व प्रसारण मंत्रालय ने सन् 2002 में सामुदायिक रेडियो स्टेशन (Community Radio Station) के द्वारा नागरिक समाज की अधिक सहभागिता को शामिल करने का निर्णय लिया, जिससे स्थानीय समुदाय का सशक्तिकरण हो सके। कुछ अन्य उदाहरणों में है सामाजिक मुद्दो के लिए मैराथॉन, (Marathon), पर्यावरण संरक्षण के लिए स्वेच्छा से कार्य करना, इलाके के अपराधों पर नजर रखना, रहवासी कल्याण समुदाय तथा समुदाय रेडियो आदि।

वैश्वीकरण का विरोधाभास (Paradox of Globalisation)

वैश्वीकरण के प्रस्तावकों ने एकल विश्वालोकन का समर्थन किया है, परंतु वास्तविकता में स्थानीय संस्कृति, मूल्यों तथा संकल्प अव्यवस्थित तथा विरोधाभासी है। बॉक्स (Box, 2004) ने बारबर (Barber) के कथन को उद्घृत किया कि ऐसी प्रवृतियां लोगों को स्वंय के समाज के पांरपरिक मूल्यों तथा विश्वासों का परित्याग कर उपभोगतावादी जीवन का चुनाव करने के लिए प्रेरित करता है। उदाहरण के लिए विज्ञापन में मिडिया कवरेज तथा पाष्चात्य जीवन शैली का उत्सव मनाने से लोगों का अपनी परंपरा तथा संस्कृति के प्रति हीनता का एहसास होता है। बल्कि इसका उदय बीसवी शताब्दी के उत्तरार्द्ध में घटित उपरोक्त कारणों के संकलित प्रभाव के कारण हुआ। उत्तर-आधुनिकवाद के विचार वृहद् क्षेत्र को समाहित किए हुए है। अतः किसी खास तरह से उत्तर-आधुनिकवाद के आधारभूत सिद्धातों को संक्षिप्त करना अंसभव है। कनलिफ (Cunliffe, 2008) ने उत्तर-आधुनिक उपागम के मुख्य विचारों को निम्न बिंदु से इंगित कियाः

- बाहय सामाजिक वास्तविकता को जानने का खास तरीका नही, उत्तर–आधुनिकवाद केवल खंडित विचारों, छवि व प्रर्दशनो को दर्शाता है।
- संगठनों का निर्माण तथा देख रेख व्यैक्तिक अल्पसंख्यकों द्वारा होता है, जिनका बहुसंख्यक पर अधिकार होता है।

- उत्तर-आधुनिकवादियों का ऐसा विश्वास है कि ज्ञान से ही सभ्यता प्रबुद्ध प्रगति नहीं करती, बल्कि इससे समूह का प्रभुत्व तथा प्रभावहीनता निर्मित होती है।
- अर्थ शब्दों से बंधे हुए नहीं है, बल्कि इस पर निर्भर करता है कि संदर्भ में उपयोग में लाए गये है।
- हमें अभिलेखों का पुनर्निर्माण करना पडेगा, जिससे कि विभिन्न पूर्वानुमान करना पड़ेगा जिससे कि विभिन्न पुर्वानुमान, अंत-निर्हित शक्ति संबंध व प्रभावहीन व दमित समूहों के बारे में है का खुलासा हो सके।

जैसा कि भाग 16.3 में संदर्भित है कि पारंपरिक लोक प्रशासन के विकल्प की खोज में विद्वान ज्ञान प्राप्ति के लिए उत्तर-आधुनिक उपागम पर विश्वास करते हैं, जो कि लोगों के अनुभवों के तात्पर्य को समझने पर जोर देता है। यह जानकारी मैक्सवाइट (Mc Swite, 1997) द्वारा स्वंय को एक दूसरे के लिए खोलने के रूप में संदर्भित किया गया है। उत्तर-आधुनिक सिद्धांत शास्त्रीयों को संवाद के विचार पर विश्वास है एवं यह धारणा कि सामान्य समस्याओं का समाधान चर्चाओं की प्रक्रिया से तथा सहमति से संभव है। अगले भाग में हम लोक प्रशासन के संदर्भ में उत्तर-आधुनिक दृष्टिकोण की भूमिका को समझने का प्रयास करेंगे।

बोध प्रश्न 1

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

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

1) आधुनिकता का अर्थ क्या है?

....

....

....

....

....

2) लोक प्रशासन में प्रचलित कट्टरपंथिता का संक्षिप्त में वर्णन कीजिए।

....

....

....

....

....

3) विज्ञान तथा सरकार के प्रति विश्वास में पतन के क्या कारण हैं?

....

....

....

....

....

4) अवश्विास/संशयवाद से आप क्या समझते हैं?

....

....

....

....

....

16.5 लोक प्रशासन के अंतर्गत उत्तर-आधुनिक विकल्प

संगठनात्मक मानववाद (Organisational Humanism)

फ्रेडरिकसन तथा अन्य (Frederickson *et. al*, 2015) ने पाया कि जिन विचारों व सिद्धातों को हम उत्तर–आधुनिक सिद्धांत के रूप में प्रस्तुत करते हैं, उनका उद्भव एल्टन मेयो (हार्थन प्रयोग) तथा चेस्टर बनार्ड के लेखों से होता है। एफ. डब्ल्यू. टेलर ने अपने वैज्ञानिक प्रबंधन उपागम में दावा किया कि एक संगठन में अधिकतम कार्यक्षमता प्राप्त करना ''कार्य करने का उत्तम तरीका'' है एवं संगठनों को अति यांत्रिक वातावरण से युक्त माना जाए, जहाँ कामगार केवल वेतन तथा अच्छे कामकाजी वातावरण में रुचि रखते हैं। एफ. डब्ल्यू. टेलर (F.W.Taylor) के विपरीत बर्नाड ने संगठनों को उच्च सामाजिक वातावरण से पूर्ण बताया, जहाँ कामगार या कर्मचारी वेतन व कामकाजी माहौल के अलावा मान्यता एवं मनोवैज्ञानिक समर्थन में रुचि रखते हैं। इस प्रकार के विचारों का समर्थन डगलस मैकग्रेगर (Douglas McGregor) ने किया, जो सहभागिता प्रबंधन की वकालत करते हैं, जिसमें पदाधिकारी अपने कार्य को पसंद करते हैं तथा अपने कार्य की जिम्मेदारी को भी समझते हैं। अब्राहम मॉसलो, फ्रेडरिक हर्जबर्ग तथा रेनसिस लिकर्ट जैसे विचारकों ने अपना ध्यान व्यक्ति की भूमिका, संगठनात्मक नेतृत्व, समूह की गतिशीलता, प्रेरणा तथा संतोष पर केन्द्रित किया है। इसी प्रकार इलिएट जैक्स (Elliott Jaques), ने नौकरशाही के मानवीयकरण की वकालत की, जो कि उपभोक्ता सहमति के सिद्धांत पर आधारित है। साठ के दशक के मध्य तक मानव संबंध आंदोलन के दोहराव के कारण लोक प्रशासन में संगठनात्मक मानववाद दृष्टिकोण का आरंभ हुआ।

नवीन लोक प्रशासन

1968 में डवाइट वाल्डो (Dwight Waldo) के निर्देशन में विद्वानों का समूह, न्यूयार्क की सेराक्रूस यूनिवर्सिटी (Syracuse University) के मिन्नोंब्रुक सम्मेलन केन्द्र में इस उद्देश्य से एकत्रित हुआ कि लोक प्रशासन के वर्तमान के रूढ़िवादी विचारों के स्थान पर इसके क्षेत्रों का पुनर्निर्माण किया जाए। विद्वानों ने वातावरण की वास्तविकता के प्रति उत्तरदायी तथा मूल्यों के संवेदनशीलता पर बल दिया। विद्वानों द्वारा किये गये विचार विमर्श ने सकारात्मक परंपरा की आलोचना की तथा नवीन लोक प्रशासन की अनुशंसा की। फ्रेडरिकसन आदि (Frederickson *et.al*, *op.cit.*) ने दर्शाया कि उत्तर-आधुनिक लोक प्रशासन के मूल विचारों को नवीन लोक प्रशासन में देखा जा सकता है। मरीनी (Marini,1971) के शब्दों में:

- लोक प्रशासन तथा लोक अभिकरण न तो निष्पक्ष और न ही तटस्थ हो सकते हैं।
- नोकरशाही पदसोपानीय व्यवस्था अधिकतर संगठनात्मक योजना तथा तकनीक के रूप में अप्रभावी होता है, जो अकसर अमानुविक होता है।

- सामान्य प्रशासनिक सत्ता से अलग सहयोग, आम सहमति तथा लोकतांत्रिक प्रशासन जैसे कार्य प्रशासन से संबंधित है, जिनका परिणाम संगठनात्मक प्रभावकारिता है।
- लोक प्रशासन का आधुनिक सिद्धांत उत्तर-व्यवहारवाद तथा प्रत्यक्षवादी तर्क पर निर्मित होना चाहिए, क्योंकि वो परिवर्तनशील सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक संदर्भों में अधिक लोकतांत्रिक, अधिक अनुकूलनशील तथा अधिक प्रभावशाली होते हैं।

स्टिलमैन (Stillman, 1995) ने अनुभव किया कि मानव जाति के प्रेम के लिए जन सहभागिता, विचारों का आदान प्रदान, सहमति निर्माण तथा आपसी विश्वास के आदर्श पर विद्वानों ने लोक प्रशासन के नवीन परिप्रेक्ष्य की वकालत की है। कुल मिलाकर, नवीन प्रशासन के सिद्धांतवादी, लोक प्रशासन के सुधारवादी उन्मुखीकरण को प्रासंगिता, नवाचार, व्यक्तिगत नीति एवं नैतिकता तथा लोक प्रशासन व लोकतंत्र के सामंजस्य के संदर्भ में देखते हैं। मिन्नोब्रुक सम्मेलन के विद्वानों के समान उत्तर-आधुनिकवादियों द्वारा इस विषय के भिन्न महत्वपूर्ण आख्यानो को नकार दिया गया जैसे वेबर की नौकरशाही, विल्सन का राजनीति-प्रशासन का विभाजन, टेलर का वैज्ञानिक प्रबंधन तथा हबर्ट साइमन का निर्णय माडल। उत्तर-आधुनिक विद्वानों के लिए यह आवश्यक हो गया है कि मूल्यों व नैतिकता के केन्द्रीय सरोकार को प्रासंगिकता तथा सामाजिक निस्पक्षता से जोड़ा जाए।

लोक प्रशासन का सैद्धांतिक तंत्र (Public Administration Theory Network)

1968 के मिन्नोब्रुक वार्तालाप के आधार पर कुछ विद्वानों ने, जिनमें मानववादी अभिमुखीकरण गुट उपस्थित था, विचारों को अमरिका में अनौपचारिक नेटवर्क से अग्रेशित करने का कार्य किया। फलस्वरूप, लोक प्रशासन सिद्धांतत्र पैटनेट (PATNet) का उदय हुआ। फ्रेडरिक्सन (Fredrickson, 2015, *op. cit.*) ने इस उद्भव में थामस. एस. कुहन (Thomas.S. Kuhn)की वैज्ञानिक क्रांति के ढाँचे (The Structure of Scientific Revolution, 1962) तथा पीटर एल. बरगर एवं थॉमस लुकमान की वास्तविकता का वैज्ञानिक निर्माण (Peter. L. Burger and Thomas Luckman's The Scienctific Construction of Reality, 1967)का प्रमुख उल्लेख किया है। इस अकादमिक प्रयास ने समाज विज्ञान के विद्वानों में जोश भर दिया, खासतौर पर, इसने लोक प्रशासन के सैद्धांतिक तंत्र में नवीन लोक प्रशासन को एक अविवादित प्रतिमान के रूप में निर्मित किया, जो कि सामाजिक रचनावाद के विषयवस्तु पर आधारित है। रोजमर्रा के अनुभवों, वृत्तांतों, संवाद तथा लेखों आदि के द्वारा निर्मित मनुष्य की सामाजिक वास्तविकता के प्रति विद्वान प्रेरित हुए। परंपरागत लोक प्रशासन के विपरीत लोक प्रशासन के केन्द्र धीरे-धीरे संगठनात्मक व्यवस्था से परिवर्तित होकर संगठनात्मक वास्तविकताओं की ओर हो गया है। आगामी उपभागों में हम लोक प्रशासन के संदर्भ में उत्तर आधुनिकवाद के प्रमुख विशेषताओं की हम चर्चा करेंगे।

उत्तर-आधुनिक सिद्धांत की विशेषताएँ (Traits of Postmodern Theory)

उत्तर-आधुनिक पारंपरिक उपागम के लिए विचार तथा ज्ञान संकलन की चुनौती प्रस्तुत करता है। अतः वे सामाजिक तथा सांस्कृतिक निर्माण की अनेक विधियों पर विश्वास करते हैं। उत्तर-आधुनिक विद्वानों ने सकारात्मक प्रतिमानों की आलोचना एक पक्षीय आयाम के आधार पर ही की है, एवं इस बात पर जोर दिया कि लोक प्रशासन की नींव का निर्माण गलत विश्वासो व व्याख्याओं पर किया गया है। अतः उन्होंने द्वंदात्मक तथा ऐतिहासिक विश्लेषण आदि जैसे गुणात्मक विधियो का उपयोग किया है। बोगासन (Bogason, 2005) ने लोक प्रशासन के उत्तर आधुनिक सिद्धांत के दृदात्मक, असंरचनात्मक, अप्रादेशिकता, काल्पनिक तथा परिवर्तनीय जैसी विशेषताओं से प्रस्तुत किया है। इन विशेषताओं की निम्न भागों में चर्चा की जाएगी :

i) **द्वंद्वात्मक (Dialectic)** – (डेनर्हाड्ट–Denhardt, 2011) ने तर्क दिया कि सकारात्मक प्रवृतियो के कारण से हम में सत्य की क्षमता समाप्त हो गई है। इन विचारों के आधार पर ही विद्वानों ने ऐसी संभावनाओं व संबंधों को खोजा जिनका प्रशासको के द्वारा प्रतिदिन भाषा, संस्कृति, संवाद तथा नागरिकों के साथ स्थानीय ज्ञान आदि के रूप में अनुभव किया जाता है। लोक प्रशासन की द्वंदात्मक प्रकृति कर्तव्यों के महत्व व उत्तरदायित्वो को सुविधाजनक व आत्मचिंतनशील होने पर बल देती है, क्योंकि वे अनिश्चित परिस्थितियो में कार्य करते हैं। जून (Jun, 2006) के अनुसार, द्वंदात्मक मानवीकरण व संगठनात्मक प्रक्रियाओं के लोकतंत्रीकरण की एक विधि है, जो कि व्यक्तिगत सहभागिता का विषय के अर्थ के रूप में व्याख्या करती है। इस आधार पर जून (Jun, *ibid.*) ने लोक प्रशासकों के संदर्भ में इस विधि का उपयोग किया, क्योंकि वे द्वंदात्मक संभावनाओं का निर्माण नीतिशास्त्र, नागरिक व समाज के संदर्भ में उत्तरदायित्व दर्शाते हुए कर सकते हैं। अतः द्वंदात्मक उपागम ऐसे अवसर उपलब्ध कराता है, जो संस्थात्मक शिथिलता की सीमाओं पर काबू पाने की संभावनाओं का अन्वेषण कर सके। हम द्वंदात्मक उपागम के कुछ उदाहरणों को संवाद एवं सहभागिता के उपागम भाग 16.6 में समझेंगे।

ii) **विसंरचना (Deconstruction)**– विसंरचना उत्तर-आधुनिक विश्लेषण की विधि है, जो परंपरागत लोक प्रशासन की केन्द्रीयकृत प्रवृतियों का आलोचनात्मक विश्लेषण करती है, साथ ही विविधातापूर्ण समाज के परिवर्तनशील प्रकृति को समझती है। जैक्स डेरिडा तथा शौन फ्रन्किओस ल्यॉटार्ड (Jacques Derrida and Jean–Francois Lyotard) के कार्यों के आधार पर असंरचनात्मक लोक प्रशासन में विषय-वस्तु की आलोचनात्मक व्याख्या को एक वैकल्पिक परिप्रेक्ष्य के रूप में उपयोग किया जाता रहा है अर्थात् वेबर, टेलर तथा विल्सन आदि के आख्यानो का उपयोग विरोधाभास तथा अंतर्निहित धारणाओं को अनावृत करना है। उत्तर-आधुनिक विद्वान एकीकृत सिद्धांत की वकालत के पक्ष में नहीं थे, बल्कि वे सृजनात्मकता को बढ़ावा देने में खंडित तथा विविध परिप्रेक्ष्य को अनुग्रह करने का समर्थन करते थे। लोक प्रशासन के सदर्भ में प्रशासन एवं नागरिक असंरचनात्मक प्रक्रिया में अहम व सक्रिय भूमिका निभा सकते हैं।

iii) **अप्रादेशिकता (Deterritorialisation)**– बोगासन (Bogason, 2005) के अनुसार, अप्रादेशिकता प्रतिनिधित्व के आधुनिक तरीकों को नकारती है, क्योंकि वह वैज्ञानिक सुझाव का समर्थन करता है। परंपरागत लोक प्रशासन संतुलित, समरूपता तथा वैश्विक ज्ञान पर केन्द्रित है, जबकि ठीक इसके विरीत उत्तर-आधुनिकवाद का केन्द्रीय तत्व वास्तविकता पर आधारित है अर्थात असीमित, निजातीय व स्थानीय ज्ञान। सामुदायिक रेडियो की उपस्थिति, जिसका वर्णन भाग 16.4.5 में किया गया है, अप्रादेशिकता का सही उदाहरण है।

iv) **कल्पना शक्ति (Imagination)** – फ्रेडरिकसन (Frederickson, 2015, *op. cit.*) के अनुसार, कल्पना शक्ति इसके अलग, रूपक कथा, चित्र, कहानी व नीतिकथा में उपयोग के कारण उत्तर-आधुनिक लोक प्रशासन का महत्वपूर्ण तत्व है। यह दृष्टिकोण जनता को सामान्यकरण के अलावा अन्य विकल्पों को सोचने के लिए प्रेरित करता है। विद्वानों के अनुसार, परंपरागत लोक प्रशासन के लिए जो महत्व बुद्सिंगत व्याख्या का है, वही महत्व कल्पना शक्ति का उत्तर आधुनिक विश्लेषण का है। उदाहरण स्वरूप, 2015 में केरल के कालिकट (Calicut) जिला प्रशासन ने एक अभिनव परियोजना ''करूणामय कोझिकोड'' का आरंभ किया। यह परियोजना विभिन्न संस्थाओं जैसे मानसिक स्वास्थ्य संस्था, वृद्धाश्रम आदि की मदद करने के लिए स्थापित किया गया

है। इस परियोजना का उद्देश्य परोपकारिता के लिए लोगों को एक साथ लाना था तथा इस कारण इस परियोजना को सोशल मिडिया सशक्तिकरण पुरूस्कार (Social Media for Empowerment Award, 2016) जैसे अंतर्राष्ट्रीय सम्मान मिले।

v) **वैकल्पिकता (Alterity)** – बोगासन (2005, *op. cit.*) के अनुसार, वैकल्पिकता से तात्पर्य नैतिक रवैये से है जो सामान्य नौकरशाही की कार्यक्षमता के विपरीत होता है। यह दर्शाता है कि प्रशासन का प्रत्येक कार्य प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से व्यक्ति को प्रभावित करता है, फिर चाहे वो सरकारी, हितगाही या हिस्सेदार ही क्यों न हो। दूसरा, यह सहमति, प्रवृति पूर्वानुमान की विविधता को महत्व देता है तथा रूढ़िवादी प्रशासन (सेवा प्रदाता) तथा नागरिक (अभिगाही) के किसी प्रकार से बचना चाहता है। वैकल्पिकता की कुछ विशेषताओं में एक दूसरे के प्रति खुलापन, अन्याय का विरोध तथा कार्य अभिमुखीकरण की सहायता शामिल है।

उत्तर-आधुनिक विचार एवं कार्यप्रणाली

- **घटनाक्रम दृष्टिकोण (Phenomenological Approach)**

लोक प्रशासन सैद्धांतिक तंत्र (PATNet) के प्रयासों से ही लोक प्रशासन जिसके परिचय का अभाव पूर्व में था, उसे घटना क्रिया विज्ञान उपागम के रूप में पहचान मिली। घटना क्रिया विज्ञान एक दर्शन है जो इस बात पर बल देता है कि वास्तविकता लोगों के वास्तविक अनुभवो पर आधारित है अर्थात् किसी खास वस्तु के व्यक्तिगत विशेषता। लिन जूनियर (Lynn Jr., 2011) ने माइकल हरमॉन (Michael Harmon) के संदर्भ से घटना क्रिया विज्ञान उपागम की व्याख्या इस रूप में करते हैं कि यह अर्थविषयक व्याख्या, नष्जाति प्रणाली विज्ञानिक प्रतीकात्मक पारस्परिक क्रिया, नारीवादी ज्ञान मीमांसा तथा उत्तर सरंचनावाद के वर्ग से संबंधित है। एक और विद्वान फ्रेडरिकसन (*op.cit.*) ने विद्वानों का वर्गीकरण व्याख्यात्मक सिद्धांतवादी गुट (समूह) तथा समीक्षात्मक सिद्धांतवादी गुट (समूह) के रूप में किया है। उन्होंने आगे बताया की जहाँ व्याख्यात्मक सिद्धांतवादी गुट का प्रतिनिधित्व माइकल हरमॉन करते हैं, वहाँ राबर्ट व राल्फ हुम्मल (Ralph Hummel) समीक्षात्मक सिद्धांतवादी गुट प्रतिनिधित्व करते हैं। लिन जूनियर ने अपने लेख लोक प्रशासन सिद्धांतः आप किस के समर्थक'' (Public Administration Theory:Which Side are You on, 2011) में राय जाहिर की कि घटना क्रिया विज्ञान उपागम व्याख्यात्मक एवं समीक्षात्मक सिद्धांत के साथ उत्तर-आधुनिक या उत्तर-आशावाद उपागम से संबंधित है। एक तरह से लोक प्रशासन के अध्ययन के द्वारा समाज की जटिलताओं को समझने का एक वैकल्पिक तरीका उपलब्ध कराते हैं। परंपरागत लोक प्रशासन के विपरित व्याख्यात्मक तथा समीक्षात्मक उपागम के अंतर्गत एकीकृत निर्माण व परिकल्पना शामिल नहीं हैं, जो सामाजिक तथ्यो का वर्णन व भविष्यवाणी करते हैं।

- **व्याख्यात्मक सिद्धांत (Interpretive Theory)**

जून (Jun, 1997) के अनुसार, लोक प्रशासन के व्याख्यात्मक तथा समीक्षात्मक परिप्रेक्ष्य विलियम डिलथे एवं एडमंड हर्सल (William Dilthey and Edmund Husserl) से अत्याधिक प्रभावित थे। व्याख्यात्मक सिद्धांत की तुलना हबर्ट साइमन के निर्णय-निर्माण सिद्धांत से इस आधार पर की गई कि निर्णय-निर्माण के समय वास्तविकता के सही प्रतिनिधित्व को मूल्यों वे तथ्य को शायद ही कभी अलग किया जा सके। इस बात पर बल दिया गया कि वास्तविकताओं में अंतर करने के प्रयास से केवल निर्णय निर्माणकर्ता की सुविधा ही प्रदर्शित होती है, न कि निर्णयों के क्रियान्वयन करने वालो के कार्य से। उत्तर–आधुनिक विद्वानों ने तथ्यों एवं मूल्यों के द्विभाजन को प्राकृतिक विज्ञान का यौगिक माना

है, जिस सामाजिक संदर्भों में प्रयोग करने पर जनता के कल्याण के नाम पर आत्मधाती परिणाम के रूप में देखा गया है। लिन्डबलोम (Lindblom) ने वर्णन किया है कि ''तथ्यो व मूल्यों के मध्य द्विवभाजन एवं साध्य व साधन के मध्य द्विवभाजन को काफी पहले नकार दिया है।'' अतः उत्तर–आधुनिकवाद के विद्वानों ने सामाजिक संदर्भ में स्वतंत्र वास्तविकता के अस्तित्व को नकार दिया तथा अपने अनुभवो के विषय-वस्तु को निर्धारित करने में स्थानीय संस्कृति व लोकाचार के प्रभाव पर अधिक बल दिया है।

परंपरागत लोक प्रशासन की असफलता का एक कारण यह है कि इसने प्रशासनिक संगठन को सामाजिक संदर्भ से विलग कर दिया है, अतः उत्तर –आधुनिक विद्वान अनुभवजन्य तथ्यों को सत्यापित करने के प्रति आशंकित तथा उनका झुकाव अनुभव से संबंधित अर्थो को समझने के प्रति अधिक था। वास्तव में, जून (Jun, 1997) ने अनुभव किया कि गुणात्मक अनुसंधान विधियों जैसे नष्जाति प्रणाली विज्ञान, सहभागिता अवलोकन संवाद समीक्षा, सामाजिक संदर्भ से सीखने का लक्ष्य जो मानवीय क्रियाओं, चिन्ह, अनुभव, संचार, मूल्य, संवेग, इतिहास, परंपरा, संस्कृति, भाषा आदि से संबंधित हो।

- **समीक्षात्मक सिद्धांत (Critical Theory)**

मार्क्स के शक्ति, दृंद व नियंत्रण से संबंधित विचारों में समीक्षात्मक सिद्धांत का मूल दृष्टिगत होता है। राबर्ट डेनर्हाडट जैसे समीक्षात्मक सिद्धांतवादीयो ने उत्पादन के पूंजीवादियो द्वारा प्रस्तुत अंतर्विरोध को चुनौती दी। समीक्षात्मक लेखों के लिए जन संगठनों के प्रति एक दृष्टिकोण प्रस्तुत किया है। कुछ हद तक आधुनिकता के सभी प्रश्न समीक्षात्मक दृष्टिकोण से ही आरंभ होते हैं। अतः बॉक्स के अनुसार, ''समीक्षात्मक सिदाधांत लोक प्रशासन की निर्देशात्मक विशेषता तथा मूल्य आधारित ज्ञान संबंधी वैचारिकता एवं क्रियाओ के लिए एक अवसर प्रदान करता है।'' हम्मल (Hummel, 1994) के समीक्षात्मक सिद्धांत में संगठनात्मक व्यवस्था, संस्कृति, मनोविज्ञान, भाषा एवं राजनीति पर प्रश्न उठाए गए है, जैसे कि क्या उच्च पदस्थ निर्देश आवश्यक है? मानवीय उद्देश्यो की पूर्ति के लिए क्या कार्यक्षमता व नियंत्रण ही ऐसे मूल्य है, जिनका उपयोग नौकरशाही या अधिकारियों द्वारा किया जाना चाहिए। क्या हमें स्वंय के विनाश को स्वीकारना पड़ेगा, जब हम नौकरी आरंभ करते हैं ? क्या भय का वातावरण ही एक साधन है सब कार्यों को पूर्ण करने का ? क्या कार्यक्षमता व नियंत्रण की तलाश में राजनीति कार्यक्षेत्र अपनी काल्पनिकता के भाव को खोता जा रहा है ?

आधुनिकता के विरूद्ध उत्तर–आधुनिक तर्कों में समीक्षात्मक दृष्टिकोण कामगारो के मुद्दो व समस्याओ से संबंधित लेखों में काफी स्पष्ट है। उदाहरण के लिए कनलिफ (Cunliffee, 2008) ने प्रेशित किया कि कठोर संगठनों में कार्य सरल व नियमित होता है, जिससे कि कार्य व कर्मचारियों को असानी से नियंत्रित किया जा सके तथा कर्मचारियों के सत्ता पर आपत्ति करने पर उन्हें हटाया जा सके। डेनर्हाडट (Denhardt, 1981) ने राय जाहिर की कि इस विश्लेषणात्मक नजर से वर्तमान समाज की सीमाएँ प्रशासन व प्रबंधन के लोकतांत्रिक साधनों के लिए मार्ग प्रसास्त करेगी। शक्ति व निर्भरता के संबंध को समझने के लिए समीक्षात्मक विचारकों के द्वारा संगठनात्मक जीवन की गुणवत्ता को बेहतर बनाने का प्रयास किया गया है।

- **विमर्श विश्लेषण (Discourse Analysis)**

फॉक्स व मिलर (Fox and Miller, 2007) ने लोक प्रशासन के उत्तर.–आधुनिकता के प्रति अपने विचार में समाज के अंतर्गत प्रमाणिक भाषणों के विकास को शामिल किया है। युरगन हैबरमास (Jurgen Habermas)के लेखों के आधार पर लोक प्रशासक लाभ निरपेक्ष समूह,

नागरिक तथा वे सभी जो नीति प्रसार तंत्र से जुड़े हुए है एवं अग्रसक्रिय सहभागिता भाषण व लेखों का उद्देश्य केवल क्या सच है निर्धारित करना नही, बल्कि हमें आगे क्या करना चाहिए है– हमें इन प्रश्नों का उत्तर ढूंढना चाहिए।

- नारीवादी विश्लेषण

फ्रेडरिकसन (2015, *op. cit.*) ने अवलोकन किया कि उत्तर–आधुनिक लोक प्रशासन सिद्धांत तथा नारीवादी परिप्रेक्ष्य में गहरा संबंध है। वैसे संगठन में जेन्डर–उन्मुखीकरण (Gender Orientation) के लिए मेरी पार्कर फोलेट को प्रस्तावक माना जाता है। परंतु कैमिला स्टीवर प्रमुख है जिन्होंने लोक प्रशासन में लिंग सक्रियता पर अनेकों लेख लिखे है। कैमिला स्टीवर (Camilla Stivers) ने अपनी पुस्तक जेण्डर इमेजस इन पब्लिक एडमिनिस्टेर्शन (Gender Images in Public Administration, 2002) में वर्णन किया कि महिलाओं को कम वेतन मिलता है, वे संगठनात्मक प्रक्रियाओं में स्वंय के समावेशन के लिए संघर्ष करती है तथा, वे स्वंय के रोजगार में संगठनात्मक तथा घरेलु क्षेत्र में संतुलन कायम रखने का प्रयास करती रहती है। अतः उत्तर–आधुनिक चर्चा का मूल-तत्व लोक संगठनों में महिलाओं की स्थिति को समझना है। स्टीवर (2002) के तर्क के अनुसार ज्ञात होता है कि नौकरशाही/लोकशाही कार्य महिलाओं को दबाने के लिए है।

स्टीवर के प्रस्तावों को निम्न तर्क से समझा जा सकता है कि ''लोक प्रशासन न केवल पुरुषत्व एवं पितष्सत्तात्मक है, बल्कि इसकी प्रकृति में ही मूल अस्वीकृति है, जिसके फलस्वरूप यह वैचारिक व व्यवहारिक रूप से अशक्त है।'' स्टीवर ने विवरण दिया कि लोक प्रशासक की छवि एक नायक, सरंक्षक या कद्वार नेता के रूप में पुरशोचित गुण माने गये है, जबकि सुवर्ण, करूणा, परोपकार, नागरिक उदारता को नारी सुलभ माना गया हैं। फ्रेडरिक (2016) ने अनुभव किया कि सभी उत्तर–आधुनिक द्ववांत्मक परिप्रेक्ष्यों में सबसे अधिक विकसित विचारों की श्रेणी में नारीवादी दृष्टिकोण माना जाएगा। उत्तर–आधुनिकवाद में कई उपागमों को संकलित किया गया है एवं भाषणो में परिवर्तित विचारों का अनुकरण किया गया है। अतः कोई एक सर्वसम्मत परिभाषा उत्तर-आधुनिकता की नहीं है, क्योंकि सब लोगों के लिए अलग वस्तुओं के अलग अलग तात्पर्य होते हैं। उत्तर-आधुनिक दृष्टिकोण इसलिए एक सैद्धातिक प्रयास है, जो दोहराता है कि मानवीय समझ व रचना को केवल वैज्ञानिक जिज्ञासा तक ही सीमित नहीं किया जा सकता है।

बोध प्रश्न 1

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

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

1) उत्तर-आधुनिकवाद के उदय के क्या कारण थे?

....

....

....

....

2) लोक प्रशासन के उत्तर-आधुनिक उपागम में घटनाक्रम दृष्टिकोण के अनुप्रयोग का संक्षिप्त विवरण दीजिए।

....

....

3) विखंडन से आप क्या समझते हैं ?

....

....

....

....

....

4) उत्तर-आधुनिकता सिद्धांत के विशेषताओं की व्याख्या कीजिए।

....

....

....

....

....

16.6 उत्तर–आधुनिक लोक प्रशासन सिद्धांत के प्रमुख केन्द्र–बिन्दु

- संवाद एवं सहभागी शासन **(Dialogue and Participatory Governance)**

उत्तर–आधुनिक विद्वानों के द्वारा लोक प्रशासन में क्रियात्मक अनुसंधान का समर्थन किया जाता है, जो संवाद, अधिगम, आदान प्रदान, सहभागिता को प्रोत्साहित करता है जैसे सहभागिता गामीण मूल्यांकन (Participatory Rural Appraisal -PRA)। यह एक ऐसा उपागम है जो कि महिलाओ, गरीब, विधालयीन शिक्षक, स्वेच्छा से काम करने वाले, युवा तथा कृषक आदि जैसे ग्रामीण जनसंख्या को एक मंच प्रदान कर रहा है। ऐसे लोगों को प्रोत्साहित कर रहा है जो स्वंय की समस्याओं को वास्तविकता में चाहे मानचित्र, चिन्हों व त्रिआयामी माडल के माध्यम से प्रस्तुत कर सके। ग्रामीणो के साथ संबंधित अधिकारियों को भी इस प्रकार के कार्यों को दिया जा रहा है जैसे किसानो के बारे में विस्तृत जानकारियाँ एकत्रित करना, फसल की किस्मों, भूमि व मिट्टी की प्रकृति व कृषि उपयोगी विभिन्न उपकरण आदि का सर्वेक्षण करना शामिल है।

- प्रत्यक्ष नागरिक सहभागिता **(Direct Citizens' Participation)**

गाामीण रोजगार क्षेत्रों के लाभकारियों के द्वारा भ्रष्टाचार की समस्या से निपटने के लिए भारत में जमीनी स्तर (Grassroot Level) के प्रचारकों के द्वारा सामाजिक लेखा का उपयोग एक उपकरण के रूप में किया जाता है। मज़दूर किसान शक्ति संगठन (MKSS) के महत्वपूर्ण कोशिशों के कारण सामाजिक निरीक्षण (Social Audit) को राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (नरेगा–MNREGA) के संवैधानिक उपबंध में शामिल किया गया है, ताकि नागरिक धन के गलत प्रयोग न हो सके। अतः नागरिक समाज का विकास के अभिकर्ता व सहयोगी के रूप में अधिक पारदर्शी व जिम्मेदार प्रशासन का मार्ग प्रसास्त किया है। 73वें एवं 74वें संवैधानिक संषोधन अधिनियम के क्रियान्वयन के कारण स्थानीय सरकार अब ग्राम सभा निर्मित कर सकती है, अर्थात् ग्रामीण समिति की बैठक ग्रामो में आयोजित करना जिससे कि ग्रामीण स्तर पर जनता की भागीदारी सुनिश्चित हो। उदाहरण के लिए, 2014 में नागालैण्ड के गरफिमा गाँव को देश का प्रथम तंबाकू मुक्त गाँव घोशित किया गया। ग्रामीण परिशद् द्वारा एक हजार रूपये का दंड किसी के भी द्वारा तम्बाकू या

शराब बेचने पर लागू किया एवं पाँच सौ रूपये का दंड अगर किसी के द्वारा इनका सेवन किया जाता है।

- **राष्ट्र निर्माण से तंत्र प्रसार तक (From National-Building to Networking)**

अगर राष्ट्रनिर्माण पारंपरिक लोग प्रशासन के लिए था तो तंत्र प्रसार उत्तर–आधुनिक लोक प्रशासन की प्रमुख विशेषता है। फ्रेडरिकसन (2015, *op. cit.*)के अनुसार, राष्ट्रनिर्माण का प्रभावपूर्ण स्थान वे समाज ले सकते हैं, जो संपर्क एवं संबंध में विश्वास करते हैं, जहाँ प्रचार तंत्र उतने ही महत्वपूर्ण होते हैं, जितने की स्वंय व्यक्ति। उनके ही अनुसार, उत्तर–आधुनिक विश्व में सर्वाधिक शक्तिशाली देशों के पास स्वंय के नागरिकों को सुविधाएँ प्रदान करने की क्षमता भी नहीं होगी। सूचना व संचार तकनीक के समावेशन से समय वे संकीर्ण हो गए हैं, एवं वे संचार तंत्र के नए तरीकों व साधनों को ढूढ़ॅने के लिए प्रोत्साहित कर रहे हैं।

उदाहरण के लिए, जब 2001 में गुजरात के भुज क्षेत्र में भुकंप आया था तब फेसबुक (Facebook), वाट्सएप (Whatsapp), ट्वीटर (Twitter) जैसे सोशल मीडिया के साधन नहीं थे, जो कि नवीन जानकारी से अवगत करा सके। 2016 में उत्तराखंड में बादल फटने के समय तक सोशल मिडिया जीवन का एक अभिन्न अंग बन चुका था, जो कि घटना की त्वरित जानकारी से अपनो को ढूंढने व अधिकारियों को जानकारियाँ उपलब्ध कराने में सहायक रहा। ऐसे क्षेत्र जहाँ, मोबाइल टावर गिर गए थे, वहाँ सोशल मीडिया ने सूचना तंत्र की पूर्ति की तथा सरकार के साथ मिल कर घायलो को ढूंढा। ऐसे उदाहरण व घटनाएँ संचार तंत्र प्रशासन के लिए नई सोच उपलब्ध करा रहे हैं।

16.7 लोक प्रशासन में उत्तर–आधुनिकवाद के आगे

हम यह कह सकते हैं कि लोक प्रशासन के अध्ययन की शाखा को कभी भी निश्चितता की ओर कम नहीं किया जा सकता। प्राकृतिक विज्ञान ही निश्चितताओं के रूप में भी इसे कम नहीं आँका जा सकता है। इसका आषय यह है कि उत्तर–आधुनिकवाद के विद्वान एकीकृत सिद्धांत के प्रति है तथा उन्होंने अनुशंसा की, कि भविष्य में विद्वान किसी एक उपयुक्त प्रविधि को ही सुनिश्चित न करे। वे इस दृष्टिकोण में थे कि वहाँ एक प्रबल प्रतिमान या जटिल प्रतिमान अध्ययन शाखा का मानदंड नहीं हो सकता है। व्हाइट (White, 1999) ने लोक प्रशासन के विद्वानों को मार्ग निर्देशित किया कि वे उपयुक्त प्रविधियो का उपयोग करें, जो कि शोध प्रश्नो पर आधारित हो। प्रथमतः उनके अनुसार, अगर शोध प्रश्न 'क्यो' घटना ऐसे घटित हुई से संबंधित है तथा घटनाओं के स्पष्टीकरण तथा भविष्य में यह कैसे होगा की भविष्यवाणी हो तो विवरणात्मक शोध का उपयोग किया जा सकता है। द्वितीयतः अगर शोध यहाँ 'क्या' हो रहा है से संबंधित है, तब व्याख्यात्मक शोध का उपयोग किया जा सकता है एवं शोधकर्ता अगर आदर्शात्मक, मनोवैज्ञानिक अथवा ऐतिहासिक अस्पष्टता का भी सामना करता है तब भी इसका उपयोग किया जा सकता है। अंततः व्हाइट (*ibid.*) ने अनुशंसा की है, कि जैसे भी प्रश्नो का सामना हम करे परंतु हमें सही तरीके से एक उपागम का निर्धारण करना चाहिए जो कि सभी प्रश्नो का उत्तर दे सके। वास्तव में, उत्तर–आधुनिक विद्वानों के मध्य एक आम सहमति है कि लोक प्रशासन के विषय वर्तमान के साथ ही भविष्य में भी समस्याओ व खंडित एवं परिवर्तनशील परिस्थितियो को सुलझाने के लिए व्यवहारिक विधियों अपनायेगें।

बोध प्रश्न 3

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

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

1) सहभागी प्रशासन का क्या महत्व है?

....

....

....

....

....

2) संचार तंत्र से आपका क्या तात्पर्य है?

....

....

....

....

....

16.8 निष्कर्ष

विद्वानों ने यह पाया कि प्राकृतिक विज्ञान की विधियो को सामाजिक विज्ञान के नीतियों व निर्णयो के संदर्भ में लागू नहीं किया जा सकता है। पारंपरिक लोक प्रशासन के स्थापित परंपरानिष्ठा तथा सामाजिक समस्याओं में वृद्धि के कारण आधुनिकता के प्रति विद्वानों का विश्वास समाप्त हो गया है। इन विद्वानों के द्वारा लोक प्रशासन के उत्तर–आधुनिकवाद के अंतर्गत एक वैकल्पिक उपागम का सुझाव दिया गया है। आधुनिकवाद अथवा आधुनिकता के बाद कोई अलग सैद्धांतिक उपागम नहीं है, बल्कि यह पारंपरिक लोक प्रशासन की आलोचना के रूप में उभर कर आया है। विज्ञान व सरकार पर विश्वास का कम होना, खंडित विचार एवं समाज तथा वेबर, टेलर, विल्सन आदि के व्याख्यानो के पुनर्निर्वाण की प्रस्तुत स्थिति के कारण उत्तर-आधुनिक लोक प्रशासन, बहु संस्कृति, मूल्य व सदाचार को समावेशित करने पर बल देता है। गुणात्मक अन्वेषण के शोध के कारण उत्तर-आधुनिक उपागम ने द्वंद, घटना, लेखों का विश्लेषण, नारीवादी ज्ञान मीमांसा जैसे विभिन्न विधियों को अपनाया है। व्यवहारिक रूप में उत्तर-आधुनिक लोक प्रशासन प्रत्यक्ष नागरिक सहभागिता, सहभागी प्रशासन, प्रसारतंत्र पर निर्भर करता है, तथा साथ ही सरकार नागरिक हिस्सेदारी में प्रत्यक्षतः शोध परंपरा में विविधता की ओर अधिक सहनशीलता पर विचार करता है। इस इकाई ने उत्तर-आधुनिकता को पारंपरिक लोक प्रशासन के विकल्प के रूप में प्रस्तुत किया है। इसमें उत्तर-आधुनिकता, सिद्धांत के उद्भव की चर्चा प्रस्तुत की गई है तथा प्रमुख केन्द्र-बिन्दुओं को स्पष्ट किया गया है।

16.9 शब्दावली

- **सैद्धान्तिक (Ideological) :** यह एक विचारों की प्रणाली है, जो राजनीति अर्थव्यवस्था व समाज से जुड़ी है।

- **पौरूषी विशेषतः (Masculinist)**: पुरुषो से संबंधित मूल्यों व व्यवहारों की ओर इंगित किया गया है।
- **पितृसत्तात्मक (Patriarchal)**: परिवार समाज अथवा संस्था की व्यवस्था जिसमें परिवार का सबसे बड़ा पुरुष शक्ति संचालित करता है। इस बात का ख्याल रखा जाता है कि महिलाओं को निर्णय न लेने दिया जाए और उन्हें शक्तिहीन बना दिया जाए।
- **संगठन के कारक (Organisational Silos)**: ऐसी स्थिति जहाँ संगठन अपने साधन दूसरे समूहों से सांझा नहीं करते।

16.10 संदर्भ लेख

Agger, B. (1990), *The Decline of Discourse: Reading, Writing, and Resistance in Postmodern Capitalism.* New York, U.S: Palmer Press.

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

Bogason, P. (2005). Postmodern Public Administration.In Ewan, F. (Ed.). *et.al. The Oxford Handbook of Public Management,* Oxford: Oxford University Press.

Box, C. R. (2004), *Public Administration and Society*, New York, U.S: M.E. Sharpe.

Box, C. R. (2005).*"Dialogue" and "Administrative Theory & Praxis": Twenty-Five Years of Public Administration Theory,* Administrative Theory & Praxis. Retrieved from website: http://www.jstor.org/stable/25610747

Caiden, G. (1991). What Really is Public Maladministration? *The Indian Journal of Public Administration*, January-March 1991, 37 (1), 1-16.

Caldwell, L. K. (1975). "Managing the Transition to Post-Modern Society". *Public Administration Review.* Retrieved from http://www.jstor.org/stable/974272

Cunliffe, L. A. (2008).*Organisation Theory*. London: Sage Publications.

Denhardt, B. R. (1981).Toward a Critical Theory of Public Organisation.*Public Administration Review*. Retrieved from website: http://www.jstor.org/stable/975738

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

Frederickson, H. G. (*et.al*). (2015), *The Public Administration Theory Primer,* Colorado: Westview Press.

Government of India, (2016).*Community Radio in India: Towards Diversity and Sustainability.* Retrieved from website: http://mib.gov.in/sites/default/files/CR_Compendium_2016__web_2.pdf

Hummel, P. R. (1994). *The Bureaucratic Experience*. New York: St. Martin's Press.

Jun, S. J. (1997). Interpretive and Critical Perspectives: An Introduction. *Administrative Theory & Praxis*, Retrieved from website: http://www.jstor.org/stable/25611209

Jun, S. J. (2006).*The Social Construction of Public Administration: Interpretive and Critical Perspectives*. New York, U.S: State University of New York Press.

Kitcher, P. (2001). *Science, Truth, and Democracy.* New York, U.S: Oxford University Press.

Lindblom, C. (1965). *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*. New York, U.S: The Free Press.

Lynn, E. L. (2011). Public Administration Theory: Which Side Are You On?In Donald, M.C and White, D. J. (Eds.). *The State of Public Administration: Issues, Challenges and Opportunities*. New York, U.S: Routledge.

Marini, F. (1971). *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Pennsylvania: Chandler.

McSwite, O.C. (1997). *Legitimacy in Public Administration: A Discourse Analysis*. California: Sage.

Miller, T. H.& Fox, J. C. (2007).*Postmodern Public Administration*. New York, U.S: M.E. Sharpe.

Rosenau, P.V. (1992) *Post-Modernism and The Social Sciences Insights, Inroads, and Intrusions.* New Jersey, U.S: Princeton University Press.

Riccucci, M. N. (2010). *Public Administration*. Washington, U.S: Georgetown University Press.

Simon, H. (1983). *Reason in Human Affairs*. California: Stanford University Press.

Stillman II, J. R. (1995).*The Refounding Movement in American Public Administration: From "Rabid" Anti-Statism to "Mere" Anti-Statism in the 1990s,* Administrative Theory & Praxis. Retrieved from http://www.jstor.org/stable/25611104

Stivers, C., (2002).*Gender Images of Public Administration: Legitimacy and Administrative State*. California, U.S: Sage.

White, D. L. (1929). *Introduction to the Study of Public Administration*. New York, U.S: Macmillan.

White, D. J. and Adams B. G. (1995). *Reason and Postmodernity: The Historical and Social Context of Public Administration Research and Theory*, Administrative Theory & Praxis. Retrieved from website: http://www.jstor.org/stable/25611102

White, D. J. (1999). *Taking Language Seriously: The Narrative Foundations of Public Administration Research*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

Worrall, D. (1974).'Political Aspects of Modernisation' Barratt, John (Ed.) (*et.al.*) *Accelerated Development in Southern Africa.* New York: Palgrave Macmillan.

16.11 बोध प्रश्न के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:
   - प्रबोध (Enlightenment) काल का परिणाम आधुनिकता है।
   - यह विकास की प्रक्रिया है जिसका तात्पर्य गतिशील परिवर्तनों से प्रगति है।
   - अंधविश्वास व सहजबोध जैसे पारंपरिक मूल्य का स्थान विज्ञान व तर्क ने ले लिया है।
   - सभी मानवीय द्वंदों को सामान्य समस्या समझा गया जिसका वैज्ञानिक समाधान सुनिश्चित है।
2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:
   - अंतर्बोध, संवेग व एहसासो के कारण मानवीय अनुभवो को दुर्बल करता है।
   - किसी भी कार्य को करने का कोई एक बेहतरीन तरीका नहीं होता है।
   - इसके कारण व्यवसायिक पूर्वाग्रह तथा समाज में लोकशाही शक्ति एवं कवच के रूप में स्थापित हुई है।
3) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:
   - इसने सामाजिक रहस्यों को नहीं सुलझााया है।
   - गरीबी व सामाजिक असमानता को दूर करने में असमर्थ रहा।
   - नागरिक उदासीनता परिलक्षित होती रही है।
   - इसने इस विश्वास को चुनौती दी की विज्ञान सभी बुराइयों की संजीवनी औषधि है।
4) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:
   - यह आधुनिक राजनीतिक प्रतिनिधत्व के प्रति समीक्षात्मक है।
   - यह अभिजन संस्कृति के प्रति समीक्षात्मक है।
   - यह निहित स्वार्थ को प्रोत्साहित करता है।
   - आयातित नीतियों की वैधता को यह चुनौती प्रस्तुत करता है।

बोध प्रश्न अभ्यास 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए:
   - विज्ञान व सरकार के प्रति विश्वास में गिरावट
   - सामाजिक विखंडन
   - छोटे व स्थानीय को महत्व
   - प्रासंगिकता
   - अविश्वास/संशयवाद
   - वैश्वीकरण का विरोधाभास

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- यह समाज की जटिलताओं को समझने का वैकल्पिक मार्ग प्रस्तुत करता है।
- यह एक दार्शनिक सोच पर आधारित है कि वास्तविकता व्यक्तियों के प्रत्यक्ष अनुभवो पर आधारित है।
- यह व्याख्यात्मक, नष्जाति प्रणाली विज्ञान, प्रतीकात्मक संपर्क, नारीवादी ज्ञान मीमांसा, उत्तर सरंचनावाद के विभिन्न उपागमो से संबंधित है।
- यह स्वतंत्र वास्तविकता के अस्तित्व को नकारता है।
- यह शक्ति तथा निर्भरता के मध्य संबंध को समझने में मदद करता है।
- नारीवादी आख्यान एक प्रमुख विकसित द्वंदात्मक दृष्टिकोण है।

3) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- यह विश्लेषण की उत्तर–आधुनिक विधि है।
- यह पारंपरिक लोक प्रशासन की केन्द्रीयकृत प्रवृतियों का समीक्षात्मक विश्लेषण करता है।
- यह विविधतापूर्ण समाज के परिवर्तनशील प्रकृति को समझता है।
- यह प्रमुख व्यख्यानों में छिपे मान्यताओं तथा विरोधाभास को अनावृत करने का प्रयास कर रहा है।

4) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- द्वंदात्मक
- असंरचनात्मक
- अप्रादेशिकता
- काल्पनिकता
- वैकल्पिकता

बोध प्रश्न अभ्यास 3

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- यह संवाद, अधिगम, सहभागिता तथा हिस्सेदारी को बढ़ावा देता है।
- यह ग्रामीण जनसंख्या के लिए मंच उपलब्ध कराने का एक उपागम है।
- यह प्रशासन, नागरिकों तथा सहयोगियो के लिए उपयुक्त साधन है।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः

- संचार तंत्र उत्तर आधुनिक लोक प्रशासन की प्रमुख विशेषता है।
- संचार तंत्र एक व्यक्ति के समरूप ही महत्वपूर्ण हो जाता है।
- तकनीक व संचार के तकनीको को शामिल किए जाने से संचार तंत्र के नए तरीकों के लिए मार्ग प्रशस्त्र हो गया ।

इकाई 17 नारीवादी दृष्टिकोण*

इकाई की रूपरेखा

17.0 उद्देश्य

17.1 प्रस्तावना

17.2 नारीवादी दृष्टिकोण का स्वरूप

17.3 नारीवादी सिद्धांत

17.3.1 शासन का जेन्डर

17.3.2 जेन्डर का शासन

17.4 प्रशासन में जेन्डर को समझने के मापदंड

17.4.1 न्याय का नीतिशास्त्र

17.4.2 विशेषज्ञता

17.5 निष्कर्ष

17.6 शब्दावली

17.7 संदर्भ लेख

17.8 बोध प्रश्नों के उत्तर

17.0 उद्देश्य

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

- लोक प्रशासन के नारीवादी दृष्टिकोण की विशेषता;
- नारीवादी दृष्टिकोण के आधारभूत या मौलिक घटक;
- लोक प्रशासन में जेन्डर और जेन्डर समानता की अवधारणाओं का मूल्यांकन;
- लोक संस्थाओं में जेन्डर या पुरुष-महिलाओं की स्थिति का मूल्यांकन;
- लोक प्रशासन में नारीवादी सिद्धांत की प्रासंगिकता; और
- नारीवादी दृष्टिकोण से नेतृत्व एवं विशेषज्ञता तथा नैतिकता जैसी प्रशासनिक अवधारणाओं का मूल्यांकन।

17.1 प्रस्तावना

ऐसा प्रतीत होता हैं कि बीसवीं सदी के अंतिम दशक में जब विज्ञान तथा सामाजिक विज्ञानों समाजशास्त्र, अर्थशास्त्र, जन सेवाए और मानव विज्ञान जैसे विभिन्न क्षेत्रों में महान परिवर्तन हुए, पुरुष एवं महिलाओं से जुड़े सामाजिक समानता के मुद्दों को ध्यानाकर्षण केन्द्र के रूप में एक नई दिशा मिली।

उसी प्रकार से, लोक प्रशासन को भी विषय के नारीवादी खोजों के संदर्भ में पुनर्भाषित किया गया, जिसकी परिणति उसकी सीमाओं या क्षेत्र के विस्तार और उसके मूल्यों के पुर्नमूल्यांकन में हुई। नारीवादी खोज का एक तरीका हैं। यह अधिकांशतः वास्तविकता की व्याख्या/पुनः वर्णन की कोशिश का सैद्धांतिक तरीका है। जब हम लोक प्रशासन के नारीवादी परिप्रेक्ष्य

**योगदानः* डॉ. अनीता बगई, सह प्रोफेसर, लेडी श्री राम कॉलेज फॉर विमिन, नई दिल्ली

की बात करते हैं, तो तीन कारक प्रमुख बन जाते हैं; प्रथम, शासन में नारी या महिला-हितकारी नीतियों का समावेश; द्वितीय, लोक प्रशासन में महिलाओं की भागीदारी तथा तृतीय, प्रशासन के जेन्डर मुद्दों के प्रति सोच में परिवर्तन। तीसरा कारक अत्यंत महत्वपूर्ण है और इसलिए इस इकाई का केन्द्रीय विषय है। ''यह इकाई लोक प्रशासन के प्रति नारीवादी या महिलावादी दृष्टिकोण की व्याख्या करेगी''। इसका सबंध शासन में जेन्डर विश्लेषण के मापदंडो को उजागर करते हुए शासन में जेन्डर की भूमिका से जुड़े मुद्दों से हैं। अंत में इकाई में उस बात की ओर ध्यान दिया जायेगा की तथाकथित प्रतिकूल प्रशासनिक राज्य पुरुषों व महिलाओं, दोनों के लिए समान रूप से आदरपूर्ण बनने के लिए किस दिशा में प्रस्थान करें।

17.2 नारीवादी दृष्टिकोण का स्वरूप

सरकार की पुनःखोज (Reinventing Government) की प्रस्तुति के साथ लोक प्रशासन के प्रबंध-दृष्टिकोण ने नौकरशाही सरकार को एक उधमशील (Entrepreneurial) प्रशासन में परिवर्तन करने के लिए एक व्यापक तर्क प्रस्तुत किया। पुनः खोज प्रोजेक्ट उस संदर्भ में महत्वपूर्ण है कि यह वैबर के नौकरशाही संगठन के प्रारूप को स्वीकारने वाले प्रशासनिक जीवन की प्रदत्त वास्तविकता को चुनौती देता हैं। उसका कहना है की प्रशासनिक संरचनायें, कार्यप्रणाली सिद्धांत तथा मूल्य न तो स्थाई होते हैं और न ही अपरिवर्तनीय / यद्यपि, अधिक आश्चर्यजनक रूप से अधिक महत्वपूर्ण सत्य यह है की नारीवादी विद्वानों ने नौकरशाही प्रारूप के विकल्पों की परिकल्पना पुनः खोज प्रोजेक्ट के फैशन में आने से बहुत पहले समय में कर ली थी, जिसका प्रारंभ 1993 में क्लिंटन (Clinton) प्रशासन के अंतर्गत राष्ट्रीय निष्पादन पुनर्विलोकन रिपोर्ट (National Performance Review Report) से हुआ। दुर्भाग्य से नारीवादी सैद्धान्तिकरण को मैत्रीपूर्ण वातावरण प्राप्त नहीं हुआ। महिलाओं के संगठनात्यक अनुभवों और नारीवादी अनुसंधान पर आधारित शक्ति, गुण, संगठन की प्रक्रति एवं नेतृत्व और व्यवासयिकता वैकल्पिक सिद्धांत, नीति विधायकों और नागिरिकों का ध्यान जीतने में असफल रहे। इनमें से कुछ विचारों ने लोक प्रशासन पर बातचीत में अपनी जगह बनाई, जिनकी जड़ें लगातार देखने में तटस्थ, परन्तु प्रक्रट रूप में (Overtly) पुरुष ,उच्च वर्ग, सफेद लोगों की मानसिकता में रही।

नारीवादियों का मानना है की अब तक सरकार की पुन; खोज प्रोजैक्ट ने प्रशासनिक जीवन के महिला पक्ष को अनदेखा किया है तथा वे अनुभव करते हैं की महिलाओं के अनुभव नई उद्यमशील सरकार का उतना ही बड़ा भाग है जितना पुराने नोकरशाही सरकार का भाग थे। ये विद्यान प्रशासनिक वास्तविकता में नारीवादी परिप्रेक्ष्य के विकास के लिए तर्क देते हैं, जो जेन्डर तटस्थ की अपेक्षा नारी समावेशी रूप में देखता हो। लोक प्रशासन के पुनः मूल्याकन (Reappraisal) के अनेकों आयाम हैं।

लोक प्रशासन के जेन्डर समावेशी-उदेश्य का समथर्न करते हुए, यह इकाई सबसे पहले नारीवादी सिद्धांत को पारिभाषित करेगी और शासन के जेन्डर या शासन में महिला पुरुष की स्थिति को छानबीन करने का प्रयास करेगी अथार्त यह जानने का प्रयास करेगी कि किस प्रकार या किस सीमा तक प्रशासनिक सता, संस्थाएं और नीतिया-नारीत्व या पुरुषत्व-पुरुष प्रधानता और महिला अधीनस्थता के इर्दगिर्द बनाई जाती है, या संग्रहित है।

जेन्डर शासन को जानने का प्रयास किया जायेगा अर्थात कहाँ तक प्रशासनिक नीतियां ऐसे नियम और परीस्थितियो का नियम और पुरुषर्त्त करती है, जो न केवल महिलाओं को भिन्न और असमान समझता है, अपितु उन्हें असमानता और भिन्नता की स्थिति में रखता है। इस तर्क का निचोड़ यह है कि स्त्री-पुरुष संबधो को प्रशासनिक राज्य से अलग रख कर नहीं

समझा जा सकता। प्रशासनिक राज्य स्त्री-पुरुष संबधो को प्रभावित करते हैं और बदले में स्त्री-पुरुष संबंधो से प्रभावित होते हैं।

17.3 नारीवादी सिद्धांत

एक नारीवादी व्यक्ति वह होता है, जो जेन्डर के विशलेषण की एक अत्यतं महत्वपूर्ण इकाई या भाग के साथ स्वयं को जुड़ा पाता है, जो महिलाओं के वर्तमान स्वर और संभावनाओं के प्रति आलोचनात्मक दृष्टिकोण अपनाता है। गर्डा लर्नर (Gerda Lerner) के शब्दों में जो विचारों एव अभ्यासों में उस व्यवस्था में विश्वास करता है, जिसमें पुरुष और महिलाए विश्व को पारिभाषित करने, कल्पना करने और प्रत्यक्ष कार्य करने में सामान भूमिका निभाता है। नारीवाद कोई एकांगी अवधारणा नहीं है, बल्कि एक विविध तथा बहु-आयायी समूह है। इस सच के बावजूद की नारीवादी आन्दोलन भिन्न एवं विरोधाभासी राजनीतिक द्रष्टिकोण या विचारों जैसे उदारवादी, माक्सर्वादी, समाजवादी, क्रातिकारी, उत्तर–आधुनिक को समाहित करता हैं, फिर भी सभी का पुरुष एवं महिला की समानता में द्रढ़ विश्वास है तथा जेन्डर आधारित अन्याय की समाप्ति के लिए प्रतिबद्ध है।

जेन्डर समाज की उस संगठ्नात्यक रचना का भाग है जो किसी के जैविक (Biological) जेन्डर एवं सामाजिक आर्थिक पहचान के अनुरूप विश्वास किये गए अंतरों पर आधारित है। जेन्डर का ध्यान नारी या महिला पर प्रमुखतः नहीं है, अपितु पुरुष और महिला के बीच सत्ता–संबंधो संसाधनो तक उनकी–पहुँच तथा निणर्य लेने की शाक्ति है। नारीवाद अनेक–रूपीय (Heterogeneous) पुरुष–महिला दृष्टिकोण के लिए स्थान बनाने, जेन्डर आधारित शक्ति संबंधो को देखने तथा उन्हें बदलने के बारे में है। यह चीजों को (स्थितियों) को देखने के लिए महिला या लिंग या जेन्डर रूपी चश्मा के प्रयोग करने की तरह है। चश्मा प्रयोग करने वाला प्रत्येक व्यक्ति यह जानता है की शीशा लैंस में ठीक या सही करने की शक्तिशाली क्षमता हैं तथा किसी भी वस्तु को देखने के नजरिये को पूर्णतया बदल सकता हैं। इस सत्य के मद्देनज़र की लोक प्रशासन के सिद्धांत और व्यवाहर दोनों प्रत्यक्ष रूप से पुरुष प्रधान विचारों या प्रयास से ओत–प्रोत रहे हैं, ऐसा सुधार(Corrective) एक महत्वपूर्ण यंत्र हैं। इसलिए महिला लिंग चश्मा प्रयोग करने का अर्थ हैं। उस स्थिति के लिए कार्य करना, जिसमें महिला सामाजिक प्रष्ठ भूमि में दिखाई दे, यह पूछना की सामाजिक प्रक्रियाये, मापदंडो एवं अवसर (Opportunities) महिलाओं और पुरुषों के लिए किस प्रकार और क्यों व्यवस्थित रूप से भिन्न हैं।

17.3.1 शासन का जेन्डर

सामाजिक-विज्ञानों के इतिहास मात्र का अवलोकन यह स्पष्ट कर देगा कि सयस्व विश्व में, सार्वजनिक राजनीती क्षेत्र को पुरुष द्वारा परिभाषित एवं नियंत्रित किया जाता रहा है और आज भी किया जा रहा है। पुरुष–अधियत्य को सामान्य, तटस्थ और सार्वजनिक माना जाता हैं। नारी, जैसा कि शीला रोबोथम (Sheila Rowbotham) ने लिखा हैं, इतिहास से छुपी रही हैं या अनुपस्थित रही हैं। स्थापित राजनितिक संरचनाओं से महिलाओं की अनुपस्थिति से चिंतित नारीवादी विद्वानों ने इस परिस्थिति का चित्रण करने का प्रयास किया हैं। यह अनेक लोगों का विशवास हैं कि महिलाओं को राजनीती से दूर रखने के लिए राजनीती की अवधारणा में पुरुषवादी परम्परा या मर्दाना परम्परा (Macho Tradition) उत्तरदायी हैं।

इस प्रथकोकरण या अपवर्जन(Exclusion) को सुनिश्चित करने या प्राप्त करने की केंद्रीय व्यवस्था या तरीका सार्वजनिक व निजी के बीच स्वाभाविक अलगाव की मान्यता हैं

(स्क्याएरस–Squires, 1999)। यह मान लिया जाता है की राजनितिक(Political) सार्वजनिक हैं और ये कि घरेलू, पारिवारिक और यौन (Sexual) संबंध का निजी क्षेत्र राजनीती के अध्ययन के समुचित चिंतन के बाहर की बात है। अन्य शब्दों में, राजनीती को मानव जीवन के सार्वजनिक क्षेत्र तक सीमित मानकर उसे पुरुषीय कार्य(Male Activity) के कार्य क्षेत्र में देखा जाता है। इसके विपरीत, निजी या व्यक्तिगत क्षेत्र को महिलाओं के लिए आरक्षित क्षेत्र के रूप में देखा जाता हैं। महिलाओं को, अपने कार्यकलापों को राजनितिक रूप में परिभाषित करने से लगभग बाहर रखा गया हैं। नारीवादी सिद्धांत ने 20वीं सदी के उत्तरार्ध में यह अनुभव करना प्रारंभ किया की जिस प्रकार से पुरुष व महिलाओं की भूमिकाओं का निर्माण होता है या अवधारित किया जाता है एवं जिस प्रकार महिलाओं को राजनितिक की मूल समझ से बहार रखने या यह कहें कि अदृश्य बनाये जाने का प्रयास होता है; यह दोहरापन कितना प्रबल (Putout) है।

इस प्रकार से राजनीति और प्रशासन सहित बहुत से पुरुष–जन्य सिद्धांतों, अवधारणाओं और संस्थाओं का पुनरावलोकन या पुनः मूल्यांकन प्रारंभ हुआ। यह दावा करके की व्यक्तिगत ही राजनितिक हैं, उन्होंने परिवार और व्यक्तिगत जीवन को राजनीती को परिधि के बाहर रखने के पारम्परिक या रुढ़िवादी विचारों को चुनोती दी और कहा कि निजी क्षेत्र वास्तव में सत्ता संबंधो और जेन्डर-आधारित असमानता का प्रार्थामक दृश्य स्थान हैं। उन्होंने इस बात पर बल दिया या यह समझाने का प्रयास किया की किस प्रकार से व्यक्तिगत स्थितियां सार्वजनिक कारणों से निर्मित होती हैं। उदहारण के लिए महिलाओं का जीवन उनके पत्नी होने के क़ानूनी स्तर, शिशु-देखभाल की सरकारी नीतियों, कल्याणकारी लाभों के वितरण, श्रमिक कानून तथा श्रम का जेन्डर बँटवारा एवं बलात्कार, गर्भपात, यौन उत्पीडन से संबधित कानूनों से नियमित और अनुबंधित होता हैं। इस प्रकार व्यक्तिगत समस्याओं का निदान केवल राजनितिक ढंग या माध्यम से हो सकता हैं। उनके तर्कों का सारांश यह हैं कि जेन्डर सत्ता के साथ जुड़ा हैं। यौन/लैंगिक संबंधों के माध्यम से लोग पुरुषत्व और नारीत्व के बीच भेद को पुनः निर्मित करते हैं, पुनः बल या समर्थन प्रदान करते हैं। जटिल संस्थाओं के स्तर पर लिंग सत्ता को संगठित करता हैं। यह विभिन्न स्थानों, यहाँ तक कि प्रशासनिक राज्य को परिपूर्ण करता हैं। साधारण शब्दों में, जेन्डर शीशा(लैंस) यह उजागर करता है कि पुरुषः आधिपत्य किस प्रकार प्रशासनिक राज्य को गणित/निर्मित करता हैं।

17.3.2 जेन्डर का शासन

नारीवादी लेखक प्रशासनिक राज्य के पुरुष–पक्षपात की ही केवल पोल नहीं खोलते, वे महिला एवं पुरुषों के ऊपर इस प्रकार के प्रशासनिक राज्य और उसकी नीतियों के प्रभाव का भी आकलन करते हैं। वे यह दर्शाने का प्रयास करते हैं कि एक प्रशासनिक राज्य, जो कि जेन्डर सोपानक्रय हैं, असमानताओं को पैदा करता है और पुरुष एवं महिलाओं को भिन्न जीवन–अवसर प्रदान करता है तथा महिलाओं को दबाने वाली भौतिक वास्तविकताओं का पूर्ण समर्थन करता है। लोक प्रशासन के प्रति एक नारीवादी दृष्टिकोण का उद्देश्य उन सीमाओं पर प्रश्न खड़ा करना हैं जो जेन्डर के आधार पर सामर्थ्यों/संभावित योग्यताओं में भेद करती हैं और महिलाओं के ऊपर पुरुषों को वरीयता प्रदान करती हैं। इसका अर्थ शासन में उन दृष्टियों के निहितार्थों का पता लगाना भी हैं। यह उस समय स्पष्ट हो जाता हैं, जब हम देखते हैं कि लोक प्रशासन की परम्परागत समझ की जड़े विशेषज्ञता, नेतृत्व तथा एक गुण के रूप की उन छवियों में हैं जिनकी पहचान संस्कृतिक रूप से पुरुषत्व के रूप में की जा सकती हैं यदपि, स्वाभाविक रूप में उस पुरुषत्व को प्रकटतया स्वीकार नहीं किया जाता हैं।

संगठनात्यक वास्तविकता की यह विशेष प्रकति जिसमें मर्दानगी (पुरुषत्व) के विचारों और लोक प्रशासन के व्यावसायिकता (Professionalism), नेतृत्व तथा तटस्थता के मूल्यों (Norms) के बीच संबंध स्थापित किये जाते हैं, जिनमें कामकाजी महिलायें गृह कार्य और वेतन-रोजगार के दोहरे बोझ को वहन करती हैं, उनको निचले नौकरशाही पदों पर भेज दिया जाता हैं; तथा अधिकतम सत्ता तथा आर्थिक पुरूस्कार के पदों तक उनकी पहुँच को अधिकतम सीमा (Glass Ceiling) बाधित कर देती हैं, उन्हें प्रबंधात्यक तथा व्यवसायी व्यवहार के बारे में संगठनात्यक अपेक्षाओं के कार्य न करने योग्य घोषित कर दिया जाता हैं। यह सब महिलाओं को चोट पहुंचाता हैं तथा उनकी राजनितिक व सामाजिक स्वंत्रता को सीमित करता है। उस प्रकार के सांस्कृतिक रूप से प्रचलित पुरुषत्व (Masochism) आधारित विचार और क्रियाकलाए पुरुष और उनके हितों को प्रधानता देते हैं; ऐसी परिसीमाओं की स्थापना करके, जो कुछ अपवाद स्वरूप महिलाओं को छोड़कर, अन्य सभी-महिलाओं को सत्ताधारी पदों से बाहर रखते हैं। लोक प्रशासन सिधांत का नारीवादी दृष्टिकोण इन परिसीमाओ पर प्रश्न करने से जुड़ा है।

बोध प्रश्न 1

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

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

1) नारीवादी दृष्टिकोण से आप क्या समझते हैं?

....

....

....

....

....

....

2) शासन का जेन्डर व जेन्डर के शासन में अंतर स्पष्ट कीजिए।

....

....

....

....

....

17.4 प्रशासन में जेन्डर को समझने के मानदंड

संगठन की संरचनाओं में जेन्डर के सम्मिलित होने की सीमा (शासन का जेन्डर) तथा प्रशासनिक नीतियों के दृष्टिकोण में इसकी उपस्थति (जेन्डर का शासन) ने राजनीतिक दुनिया में महिलाओं के बहिष्कार की पोल खोली है, व उसे उजागर किया है। यधपि नारीवादियो का कहना हे कि वास्तविक या सच्ची समानता नारी को परम्परागत सिधांतो के साथ जुड़ने मात्र से प्राप्त नहीं की जा सकती हैं, अपितु इन सिद्धांतो के मूल आधार को ही चुनोती दी जानी चाहिए। तदनुसार वे लोक प्रशासन के उन अनेकों मुद्दा-आधारित क्षेत्रों का

परिक्षण और विशलेषण करते हैं, जो एक नये विमर्श (Configuration) की आवश्यकता पर बल देते हे तथा नारीवादी विचार के एक नये रूप को पेश करते हैं, जो प्रशासनिक सिधांत तथा व्यवहार को एक शक्ल देने में फलदायक होने का वचन देते हैं।

17.4.1 न्याय का नीतिशास्त्र (Ethic of Justice)

पिछले कुछ समय से सार्वजनिक क्षेत्र को व्यवस्थित रूप से सार्वजनिक नैतिक मूल्यों से निरावृत या वंचित किया गया है तथा न्याय की सार्वजनिक नैतिकता को शक्ति, बल और हिंसा की शक्तियो ने पीछे धकेल दिया गया है। राजनीति को अब शक्ति की राजनीति के रूप में समझा जाता है, जिसका रूप झगड़ा है, सर्व–सम्मति नही। यह आश्चर्यजनक नहीं है की लोक प्रशासन के विधानो के लिए नैतिकता एक महत्वपूर्ण शोध चिंतन के रूप में उभरा है। एक नैतिक राजनीतिक व्यवस्था की स्थापना में नैतिक शास्त्र और राजनीतिक के अभिन्न संबंधों को पुनः आग्रहपुर्वक प्रस्तुत करना उनका उत्तर है। लेकिन लोक प्रशासन में नैतिक विचार विमर्श को व्यापक एवं गहन होना होगा। यदि नारीवादी दृष्टिकोण में नीतिशास्त्र को शामिल करना है तो नैतिक तर्क को जिसकी तुलना प्रायः न्याय की नैतिकता, निष्यय्तता का विचार या सार्वभोतिक नैतिकता के साथ की जाती है, अवैयत्तिक जेन्डर युक्त एवं सीमित होने के रूप में देखा जाता है। नारीवादी नैतिक तर्क की परिधि को विस्तृत करने के पथ में मत देते हैं, ताकि तर्क के दूसरे रूप को, जिसे देखभाल करने का नीतिशास्त्र (Ethic) कहा जाता है, भी स्वीकार किया जाना चाहिए।

यह कहा जाता है कि महिलाओं के द्वारा पुरुषो की तुलना में, देखभाल के नितिशास्त्र (Ethic) को अपनाने की अधिक संभावना होती है तथा ये कि न्याय के नीतिशास्त्र को विशेष स्थान देना महिलाओं की विशिष्ट नैतिक आवाज को दबाने के लिए होता है। यह दावा किया जाता है कि निजी क्षेत्र में या में महिलाओं के अनुभव उन्हें कुछ अन्तदृष्टी और चिंतन प्रदान करते हैं, जो कि प्रशासनिक राज्य के सार्वजनिक क्षेत्र के लिए महत्वपूर्ण है, परन्तु आजकल इससे अनुपस्थित है कैरोल गिलीगेन (Carol Gilligan, 1982) की दृष्टि में नैतिकता की अवधारणा उतरदायित्व की नैतिकता की है, जबकि पुरुषों के लिए वह अधिकारों की नैतिकता है। जीवन के प्रारभ से ही पुरुषों का व्यक्तिवाद तथा महिलाओं से अलगाव उन्हें न्याय का नीतिशास्त्र सिखाता है। जबकि महिलाओं को उनकी माताओं तथा अन्य से जुडाव उन्हें देखभाल (Care) की नैतिकता पढ़ाता है (White, 1999)। गिलिगन (Gilligan) जैसे नारीवादी कही भी सेवा की नैतिकता के पथ में न्याय की नैतिकता को नहीं नकारते हैं। बल्कि वे न्याय की नैतिकता के भीतर–सेवा की नैतिकता को देखना चाहते हैं। उनका विचार उस उद मत पर आधारित है कि लोक नोकरशाही के बदलाव के लिए भिन्न आवाज की पहचान और स्वीकार्यता बहुत महत्वपूर्ण है।

17.4.2 विशेषज्ञता

नारीवादी विचारकों ने लोक प्रशासन में विशेषज्ञता की छवि या धारणा के बारे में वाद विवादों से कुछ लिया भी है और उनमें योगदान भी दिया है। ऐतिहासिक दृष्टि से विशेषज्ञता लोक प्रशासन के विल्सन–वैबर प्रारूप का केन्द्रीय बिन्दु या सिदंधांत रहा है। क्लासिकी लोक प्रशासन, जिसकी जड़े राजनीति– प्रशासन में भेद या अलगाव में थी, इस मान्यता पर आधारित था कि लोक प्रशासन इसलिए वैध था क्योंकि उसका प्रबंध विशेषज्ञ व्यवसायियों द्वारा किया जाता था। विल्सन–वैबर का व्यवसायिक विशेषज्ञता का प्रारूप श्रयप्रत्यथा या मिहित रूप में निष्यत्तता तथा स्वायत्तता तथा सोपानक्रय के आरोपण पर बल देता है, इसको नारीत्व के व्रहद या व्यापक स्वीकार्य रूप के साथ असंगत समझा जाता हैं। नारीवादी इस बात पर अफ़सोस प्रकट करते हैं कि सामान्य भाषा में सार्वजनिक जीवन से

सांस्कृतिक रूप से जाने गए। नारीगत नियमों जैसे उदासीनता, निष्क्रियता, आज्ञापालन एवं कोमलता को गायब करने या समाप्त करने की प्रवृति रही है। इस प्रकार एक ऐसे दृष्टिकोण का निर्माण किया गया जिसमें लोक प्रशासन पुरुष और महिलाए दोनों स्वंय में तकनीकी विशेषज्ञ कठोर और नायकवादी दिखने का प्रयास करते हैं, दूसरे शब्दों के अपेक्षाकृत अधिक पुरुषत्व समर्थ छवि को दर्शाने का प्रयास करते हैं।

विशेषता या परंपरावादी विचार राजनीतिक रूप से संवेदनशील या उत्तरदायी होने की लोक प्रशासन की बाध्यता के ऊपर– स्वयत्तता की धारणा (Autonomy) को परीपता देता है। नारीवादियो के विचार व विशेषज्ञता के ऐसे विचार लोक प्रशासन की अपने इर्द–गिर्द दुनिया के साथ जुड़ाव तथा संबद्धता को अवरोधित कर देते हैं। वे न केवल व्यक्ति को अपने क्षेत्र से अलग कर देते हैं, अपितु वे प्रशासक को क्षेत्र से ऊपर उठा देते हैं। व्यवसायिक विशेषज्ञता उन लोगों को कद में छोटा कर देती है, जिनके ऊपर सत्ता का प्रयोग किया जाता है। वास्तविक जनहित को जानने के लिए सभी बड़े ग्राहकों, नागरिकों व् कर्मचारियों के विचारों या दृष्टिकोण के महत्व की स्वीकार्यता ने नारीवादियो को एक ऐसा व्यावसायिक सामर्थ्य के रूप के पक्ष में आंदोलन चलाने के लिए विवश किया, जो की पद सोपानक्रय से युक्त हो या गैर–सोपानक्रयित हो। वे लोक प्रशासन में ऐसे व्यवसायिक सामर्थ्य के पक्ष में भी तर्क देते हैं, जो उस नायकवादी या नायकीय पुरुष व्यवसायी का उर्जा स्वार्थी काल्पनिक कथा के ऊपर जाये, जिसमें वह अपने कैरियर के लिए पूर्ण केन्दित या एकाकी रूप से पारिवारिक चिंताओं या मुद्दों की बली चढ़ा देता है।

स्टीवर्स (Stivers) के लेख का भी केन्द्रीय विषय यह कथन हैं कि न केवल अधिकतर महिलाओं के लिए उस आदर्श के अनुरूप जीवन कठिन या असंभव होता है, स्वय आदर्श ही त्रुटिपूर्ण है क्यों की यह जीवन को और उसे जीने वाले पुरुषो एवं महिलाओं को अलग -अलग भागों में बाटता है, जिसमें परिवार को अपेक्षाकृत निम्र स्थान और इसकी जिम्मेदारियों का निर्वाह को छोटे व्यक्तियों तक ढकेलता है। नारीवादियो के विचार में लोक प्रशासक एक समग्र व्यक्ति होगा जिसका विचार परिवार में तथा उसके सदस्य बने रहने के रूप में समझा जाता है। ऐजेसियो (अभिकरणों) का कार्य उसके सदस्यों के जीवन के ब्रह्द आयायो द्वारा समर्तिथ या पोषित होगा और उन्हें समर्थन देने वाला भी तथा ऐजेंसी के कार्मिको संबंधी नीतियों में यह समय परिकक्षित होगा। पैतर्क छुट्टी तथा कार्य स्थल पर देखभाल जैसी नीतियों को जन–हित में देखा जायेगा, क्योंकि वे बच्चों के विकास तथा पालन–पोषण को बढ़ावा देगी या संवर्धित करेगी। उन्हें केवल व्यक्तिगत कर्मचारियो की आवश्यकताओं की पूर्ति करने वाली नीति के रूप में नहीं देखा जायेगा। यधपि नारीवादी इस तथ्य से परेशान है कि अधिकतय देशों में लोक प्रशासन और व्यवसाय में उच्च पदों पर बहुत कम अनुपात या प्रतिशत में महिलाए पदासीन है। वे इसमें सुनिश्चित नहीं है कि क्या इतना मूलभूत परिवर्तन लाने के लिए प्रमुख पदों पर महिलाओं की संख्या में बढ़ावा पर्याप्त होगा। एक दूसरा महत्वपूर्ण प्रश्न भी उठाना चाहते हैः क्या हमें नेताओं की वास्तव में जरूरत है। प्रशासनिक सिद्धांत सोपानक्रय को आवश्यक प्रदत सिधांत मानते हैं। यद्यपि स्टीवर्स (Stivers) जेसे नारीवादी नेतत्व को उसके कार्य के रूप में देखते हैं जो निम्म पदों पर आसीन लोगों का यह विश्वास करने में, समाजीकरण करने में अयोग्य या असमर्थ है। पद पारम्परिक तथा नियंत्रण के प्रति व्यापक असंतोष से महिला संगठन बनाने की ओर है जो गैर–सोपानक्रम रूपों का प्रयोग करते हैं और अधिक सहभागी समूहोंन्पुरब प्रबंध की विधि होते हैं। नारीवादीयो का यह मत या तर्क नहीं है कि सभी महिलाए अंतक्रियात्यक या संवादवादी नेता होती है या कि यह पुरुषो को बाहर रखता है। नारीवादी नेतृत्व के नियमों के केवल ऐसा परिवर्तन चाहते हैं ताकि नारीवादी नेत्रत्व को पारम्परिक नेत्रत्व के रूपों को स्थानांतरित (Replace) करने के रूप में नहीं, अपितु एक अनुपूरक के रूप में देखा जाये।

उपलिखित विषयों पर नारीवादी दृष्टिकोण ने ऐसे प्रश्न उठाये है जिनका प्रत्यक्ष संबंध सांगठनिक सिधांत से है। नारीवादी प्रत्यक्ष रूप से आंदोलनों के अपने अनुभवो पर आधारित संगठन के वैकल्पिक प्रारूप विकसित कर रहे है। वे समूह– क्रिया के नये प्रतिरूपो के साथ प्रयोग कर रहे है। वे जो प्रशासन के तार्किक प्रारूप से विषय सामग्री में अलग है। वे पद सोपानक्रमीय प्रतिरूपों के माध्यम से उच्चस्थ के वर्चस्व या अधियत्य को भी इस आधार पर चुनौती देते हैं कि वह सदस्यों के व्यक्तिगत विकास को सीमित करता है। वे संगठन के अनिश्चित (Fluid) अधिक नम्य और सयानात्मक रूपों को अपनाने का समर्थन करते हैं। डेनहार्डट एव जॉन पॉवैल ने प्रशासनिक व्यक्ति की म्रत्यु की भविष्यवाणी करने के लिए उकसाया तथा आंदोलन के संगठ्नात्मक मूल्यों पर वैकल्पिक प्ररूप को अपनाने का निवेदन किया।

बोध प्रश्न 2

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

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

1) न्याय के एथिक और सेवा के एथिक (Ethic) में भेद कीजिए।

....

....

....

....

....

2) प्रशासन में जेन्डर को समझने के मानको का वर्णन कीजिए।

....

....

....

....

....

....

17.5 निष्कर्ष

इस इकाई में हमने प्रशासन के चुनिंदा आयामों के प्रति नारीवादी दृष्टिकोण का पता लगाने का प्रयास किया है। लोक प्रशासन ने नारीवादी परिप्रेक्ष्य की शर्मनाक रूप से अनदेखी की गई है तथा इसके प्रति उत्साह नहीं दिखा है जितना कि उचित है। जेन्डर समानता के विषयों में अन्तर्दृष्टि प्रदान करते हुए नारीवादी बहुत से प्रश्न पूछते हैं, जैसे कि विभिन्न संस्क्रतियो, आर्थिक या सामाजिक व्यवस्थिओ में एक पुरुष या महिला होने का क्या अर्थ है? उनका मानना है कि सदैव दवाब की स्थति पर होने तथा विभिन्न नकारात्मक पूर्व–निर्धारित रूपों के साथ जुड़े होने के कारण महिलाओं को शासन में उचित भूमिका नहीं मिलती है। वे नोकरशाही संस्क्रति के वर्तमान प्रारूप (Paradigm) को चुनोती देते हैं। वे राज्य के पुरुष प्रधान और जेन्डर आधारित राज्य के रूप में करते हैं। यह उस तरीकों की व्यवस्थात्यक

व्याख्या करते हैं, जिसमें प्रशासनिक राज्य महिलाओं की अधीनता तथा सीमान्तीकरण को पुनः स्थापित करता है। नारीवादी विद्वान् इस पुरुषवादी या मर्दानी नोकरशाही संस्क्रति जो उन्मुखता में तकनीकी रही है, पर विजय पाने का प्रयास करते हैं। अपने अनुभवो पर आधारित, उन्होंने लोक प्रशासन का एक वैकल्पिक दृष्टिकोण या परिपेक्ष्य विकसित किया है तथा उन्होंने नैतिकता, विशेषज्ञता तथा दृष्टिकोण आदि जैसी प्रशासनिक अवधारणाओं का पुनर्मूल्यांकन प्रदान किया है। यह पाया गया है कि नारीवादी विद्वानों का उदेश्य महिलाओं की आवश्यकताओं तथा चिन्ताओं के साथ–साथ संवेदनशील विधियों के प्रधानता वाले प्रारूप को पुनः निर्मित करना है। नारीवादी नीतिशास्त्र विशेषज्ञता महिलाओं का नेतृत्व का तरीका,संगठित सिधांत तथा प्रशासन के तरीकों पर उनके प्रभाव के विचार का परिक्षण किया गया है। यह किसी भी रूप में लोक प्रशासन पर नारीवादी सिद्धान्तीकरण के अवसरों (Avenues) की संपूर्ण सूची नहीं है। बहुत साधारण रूप से लोक प्रशासन के नारीवादी दृष्टिकोण के लिए माननीय तर्क या केस बनाने का प्रयास किया गया है।

17.6 शब्दावली

जेंडरः (Gender) जैविक व्यक्ति की अपेक्षा सामाजिक एव सांस्क्रतिक वातावरण के संदर्भ में पुरुष या महिला होने की स्थिति।

ग्लास सीलिंग (Glass Ceiling): महिलाओं के विरुद् प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष भेदभाव के रूप में एक अद्रष्य रुकावट या उसके कैरियर में आगे बढने में बाधा।

पितृवाद (Patriarchy): एक व्यवस्था जिसमें वंश उतरान पुरुष की पंक्ति (Descent) के द्वारा हो। एक व्यवस्था जिसमें महिलाओं को पूर्णतः बाहर रखते हुए पुरुष सत्ता और नियत्रण के मुख्य भाग का अधिकारी होता है।

नारीवाद (Feminism): महिलाओं के उनके समानता के अधिकारों, सशक्तिकरण तथा उत्थान के लिए आवाज उठाना।

17.7 संदर्भ लेख

Barbara, A. (1999). *Politics and Feminism.* Oxford, UK: Blackwell Publishers.

Brush, L. D (2003). *Gender and Governance*. USA: Alta Mira Press.

Burnier, De L.(1993). Reinventing Government from a Feminist Perspective: Feminist Theory and Administrative Reality. *Feminist Teacher*, Fall, 1993.

Bystydzienski, J. M (Ed.).(1992). *Women Transforming Politics*; *Worldwide Strategies for Empowerment.* Indianapolisp: Indiana University Press.

Denhardt, R. B and Perkins, J. (1976) The Coming Death of Administrative Man *Public Administration Review*, Vol 36, No. 4, July- Aug: p. 383.

Freedman, J. (2001) *Feminism*, Buckingham, UK : Open University Press.

Gilligan, C. (1982). *A Different Voice*, Havard, U.S: Harvard University Press.

Hakesworth. M. (1994). Policy Studies within a Feminist Frame. *Journal of Policy Sciences*. Vol. 27, No. 2-3.

Lerner, G. (1984). The Rise of Feminist Consciousness.In Bender, E.M, Burk, B and Walker, N. (Eds.) *All of Us Are Present.* Stephen's College, Columbia: M. O. James Madison Wood Research Institute.

Pateman, C.(1999).'Feminist Critique of Public/ Private Dichotomy' *quoted* in Squires, J. *Gender in Political Theory*, Cambridge, UK: Polity Press: p. 1.

Rowbotham, S. (1973). *Hidden from History*. London, U.K: Pluto Press.

Stewart, D. W., (1990) Women in Public Administration.In Lynn, N.B and Wildavsky, A. (Eds.) *Public Administration: The State of the Discipline,* New Delhi, India: Westview Press: p. 221.

Stivers, C. (1993).*GenderImages in Public Administration: Legitimacy in the Administrative State,* Newbury Park: Sage Publishers.

The Polity Reader in Gender Studies(1994), Cambridge, UK: Polity Press. p. 1.

White, R. D(1999). Are Women More Ethical? Recent Findings on the Effects of Gender upon Moral Development. *Journal of Public Administration Research & Theory*, Vol. 9, No. 3, July: p. 459-471.

Young, I.M, 'Justice and the Politics of Difference' *quoted in* Judith Squire: p. 142, *op.cit.*

17.8 बोध प्रशन के उत्तर

बोथ प्रशन 1

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- नारीवादी दृष्टिकोण उन सब मान्यताओं व प्रथाओं का विरोध करता है जो पुरुषों को महिलाओं से बेहतर मानते हुए प्रशासन में महत्वपूर्ण स्थान देता है।
- यह सरकार के पुनः खोज प्रोजेक्ट की निन्दा करता है और इसे जेन्डर मुद्दों के प्रति असंवेदनशील मानते हुए पुरानी नौकरशाही का हिस्सा कहता है।
- यह प्रशासन में जेन्डर – समावेश व जेन्डर – अपक्षपात या उदासीनता की मांग करता है।
- यह ग्लास सीलिंग का विरोध करता है।
- यह महिलाओं के लिए कार्यकुशलता–उन्मुख व पदसोपान–विरोधी प्रशासन पर ध्यान देता है।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :

- पुरुषत्व पर केन्द्रित प्रशासन ने राजनीति से महिलाओं को बाहर रखा है।
- राज्य भी पुरुषों की मर्दानगी–युक्त विशेषताओं को अधिक महत्व देता है।
- राज्य जेन्डर की ओर संवेदनशील नहीं है।
- पुरुष–महिला के बीच संबंध सामाजिक हैं, इस लिए बदले जा सकते हैं।
- नारीवादी लेखकों ने पुरुष–प्रधान पक्षपात को नकारा है व लोगों के समाने लाए हैं।

- यह उभर कर आया है कि राज्य की नीतियाँ महिलाओं की ओर ध्यान नहीं देती।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिए :
   - न्याय का एथिक भेदभाव से संबंधित नहीं है।
   - यह एक निश्पक्ष दृष्टिकोण है।
   - नारीवादी इसकी निन्दा करते हुए सेवा के ऐथिक को महत्व देते हैं।
   - उनके लिए यह एक भावनाओं पर केन्द्रित नैतिक विकल्प हैं।

2) आपके उत्तर में निम्न को शामिल होना चाहिएः
   - मानकों में एथिक, शासन व विशेषता सम्मिलित है।
   - नारीवादी नई समूह कार्यविधियों की तलाश में है जो सोपानकर्मित नहीं है।
   - वे समान, नवीन व लचीले संगठन की तलाश में है।

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY