Toppersnotes
Unleash the topper in you

UGC-NET

पेपर – 2

NATIONAL TESTING AGENCY (NTA)

पेपर – 2 || भाग – 5

लोक प्रशासन और भारत में शासन – विधि तथा लोक नीति

SIERRA INNOVATIONS

	Unit -9 लोक प्रशासन	
1.	लोक प्रशासन	1
2.	लोक प्रशासन का विकास	10
3.	लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन	19
4.	लोक प्रशासन के अध्ययन के उपागम	28
5.	लोक प्रशासन के सिद्धांत एवं अवधारणाएँ	51
6.	संगठन के सिद्धांत एवं उपागम	129
7.	संगठन का प्रबंधन	140
8.	संगठनात्मक संप्रेषण	172
9.	संगठन में संघर्ष प्रबंधन	198
10.	उद्देश्य आधारित प्रबंधन	203
	Unit -10 भारत में शासन – निधी तथा लोक नीति	
1.	भारत में शासन	218
2.	ग्रासरूट शासन	228
3.	सामाजिक–आर्थिक विकास के उपकरण के रूप में लोक–नीति	236
4.	ई–गवर्नेंस	258
5.	विकास–प्रशासन	264

लोक प्रशासन

(PUBLIC ADMINISTRATION)

लोक प्रशासन : अर्थ एवं परिभाषा

(PUBLIC ADMINISTRATION : MEANING AND DEFINITIONS)

प्रशासन से अभिप्राय (MEANING OF ADMINISTRATION)

'प्रशासन' मूल रूप में संस्कृत का शब्द है। यह 'प्र' उपसर्गपूर्वक 'शास्' धातु से बना है। इसका अर्थ है प्रकृष्ट या उत्कृष्ट रीति से शासन करना। आजकल शासन का अभिप्राय 'सरकार' से समझा जाता है, किन्तु इसका वास्तविक अर्थ निर्देश देना, पथ-प्रदर्शन करना, आदेश या आज्ञा देना है। वैदिक युग में प्रशासन का प्रयोग इसी अर्थ में होता था। उस समय सोमादि यज्ञों में मुख्य पुरोहित अन्य सहायक पुरोहितों को यज्ञ की सामग्री तथा अन्य कार्यों के बारे में आवश्यक निर्देश एवं आदेश देने के कार्य किया करता था, उसे प्रशास्ता कहा जाता था। बाद में यह शासन कार्य में निर्देश देने वाले संचालक और राजा के लिए प्रयुक्त होने लगा।

'प्रशासन' की भांति इसके लिए अंग्रेजी में ऐडमिनिस्ट्रेशन' (Administration) शब्द का प्रयोग किया जाता है। यह मूलतः 'ऐड' (Ad) उपसर्गपूर्वक सेवा करने का अर्थ देने वाली लैटिन की धातु 'Ministrere' से बना है। इसका मूल अभिप्राय एक व्यक्ति के द्वारा दूसरे व्यक्ति के हित की दृष्टि से उसकी सेवा का कोई कार्य करना है, जैसे, पादरी द्वारा किसी व्यक्ति को धार्मिक लाभ पहुंचाने के लिए धार्मिक संस्कार करना, न्यायाधीश द्वारा न्याय करना, डॉक्टर द्वारा बीमार को दवाई देना। सोलहवीं शताब्दी में

'प्रशासन' शब्द का प्रयोग 'प्रबन्ध' (Management) के अर्थ में होने लगा। शब्दकोश के अनुसार 'प्रशासन' शब्द का अर्थ है 'कार्यों का प्रबन्ध करना अथवा लोगों की देखभाल करना।' एनसाइक्लोपीडिया ब्रिटानिका में प्रशासन शब्द की व्याख्या इस प्रकार की गयी है कि "यह कार्यों के प्रबन्ध अथवा उनको पूर्ण करने की एक क्रिया है।"

'प्रशासन' का अर्थ अत्यन्त व्यापक है। सामान्य रूप से इसका प्रयोग चार अर्थों में किया जाता है। प्रथम अर्थ में प्रशासन को मन्त्रिमण्डल का पर्यायवाची माना जाता है; जैसे–राजीव गांधी का प्रशासन, राष्ट्रपति जॉर्ज बुश का प्रशासन, नेहरू प्रशासन, आदि। द्वितीय अर्थ में इसे सामाजिक विज्ञान की एक शाखा माना गया है। तृतीय अर्थ में इसका प्रयोग उन सभी क्रियाओं के लिए किया जाता था जो कि लोक नीति अथवा लोक नीतियों को कार्यान्वित करने तथा कछ सेवाएं अथवा लाभ प्रदान करने के लिए संगठित की जाती हैं; जैसे, 'भारतीय प्रशासन', 'रेलवे प्रशासन', 'शिक्षा प्रशासन', आदि। चतुर्थ अर्थ में इसका प्रयोग सामान्य रूप से प्रबन्ध (Management) के सभी कार्यों के लिए किया जाता है।

आधनिक विचारकों के मतानुसार प्रशासन एक सुनिश्चित उद्देश्य की पर्ति के लिए मनुष्यों द्वारा परम्पर सहयोग से की जाने वाली एक सामूहिक क्रिया है। इसको सरलतम रूप में सड़क पर पड़े हुए भारी पत्थर को हटाने के लिए किये जाने वाले प्रयास में अच्छी तरह समझा जा सकता है। रास्ता रोकने वाले भारी पत्थर को हटाना एक विशेष सामाजिक उद्देश्य है। इसकी पूर्ति के लिए यदि कोई व्यक्ति कुछ अन्य व्यक्तियों को इस पत्थर के विभिन्न हिस्सों में लगाकर उन्हें एक साथ बल लगाने की प्रेरणा देते हुए, उनसे इसे सड़क से हटवाता है तो यह एक अतीव मामूली ढंग का प्रशासन का कार्य है

जिसमें विभिन्न व्यक्तियों का सहयोग प्राप्त करते हुए उनकी शक्ति एक विशिष्ट दिशा में इस प्रकार गयी कि इससे सड़क पर पड़ी बाधा दूर हो गयी।

'प्रशासन" का अर्थ प्रकृष्ट रीति से शासित अथवा अनुशासित करना है। इसका यह अभिप्राय है कि इस क्रिया में अनेक व्यक्तियों को विशिष्ट अनुशासन में रखते हुए उनसे एक निश्चित उद्देश्य की पूर्ति के लिए कार्य कराया जाता है। इससे यह स्पष्ट हो जाता है कि प्रशासन एक से अधिक व्यक्तियों द्वारा विशेष उद्देश्य की पूर्ति के लिए सहयोगी ढंग से किया जाने वाला कार्य है। प्रशासन के लिए अनेक व्यक्तियों का सहयोग, संगठन और सामाजिक हित का उद्देश्य अवश्य होना चाहिए।

साइमन के अनुसार, "अपने व्यापक रूप में प्रशासन की व्याख्या उन समस्त सामूहिक क्रियाओं से की जा सकती है जो सामान्य लक्ष्य की प्राप्ति के लिए सहयोगात्मक रूप में प्रस्तुत की जाती हैं।"

मार्क्स के अनुसार, "प्रशासन चैतन्य उद्देश्य की प्राप्ति के लिए निश्चयात्मक क्रिया है। यह उन वस्तुओं के एक संगठित प्रयत्न तथा साधनों का निश्चित प्रयोग है जिनको कि हम कार्यान्वित करवाना चाहते हैं।"

पिफनर के अनुसार, "मनुष्य तथा भौतिक साधनों का संगठन एवं नियन्त्रण ही प्रशासन है।"

निग्रो के अनुसार, “प्रशासन लक्ष्य की प्राप्ति के लिए मनुष्य तथा सामना दोनों का संगठन है।"

व्हाइट के अनुसार, “प्रशासन किसी विशिष्ट उद्देश्य अथवा लक्ष्य का के लिए बहुत से व्यक्तियों के सम्बन्ध में निर्देश, नियन्त्रण तथा समन्वयीकरण की कला है।"

लूथर गुलिक के अनुसार, "प्रशासन का सम्बन्ध कार्यों को सम्पन्न कराने से है जिससे कि निर्धारित लक्ष्य पूरे हो सकें।"

मार्शल डिमॉक का कहना है कि "प्रशासन का सम्बन्ध सरकार के 'क्या' से तथा कैसे' से है। 'क्या' का अर्थ विषय-वस्तु से है अर्थात् एक क्षेत्र का तकनीकी ज्ञान जो कि प्रशासकों को उनका कार्य करने की सामर्थ्य प्रदान करता है| 'कैसे' प्रबन्ध की तकनीकी है अर्थात वे सिद्धान्त जिनके अनुसार सरकारी योजनाये सफल बनायी जाती हैं। दोनों ही अपरिहार्य हैं और दोनो ही अपरिहार्य है और दोनों मिलने पर प्रशासन की स्थापना करते हैं।"

प्रशासन सम्बन्धी दृष्टिकोण : एकीकृत तथा पप्रबंधात्मक दृष्टिकोण

(Approaches to the Administration : Integral and Managerial Views)

प्रशासन विशेष उद्देश्य की पूर्ति के लिए विभिन्न व्यक्ति के सहयोग से किया जाने वाला कार्यकलाप है। इसमें किन कार्यों को प्रशासन के अंतर्गत समझा जाय, इस विषय में दो प्रकार के दृष्टिकोण है :

कुछ विचारकों की यह मान्यता है कि प्रशासन का अर्थ उन सभी क्रियाओं से है जिनका संचालन एक निश्चित क्षेत्र में नीति अथवा नीतियों के क्रियान्वन से होता है और इस प्रकार तकनीकी वर्ग, लिपिक वर्ग, प्रबन्शक वर्ग तथा श्रमिक वर्ग के समस्त कार्यों को मिलाकर प्रशासन की संज्ञा प्रदान की जा सकती हैअ इस विचारधारा को

प्रशासन का एकीकृत दृष्टिकोण (Integral view) कहा जाता है।

प्रशासनिक क्रियाओं के रूप से सम्बन्धित दूसरी विचारधारा के अनुसार असल वे ही क्रियाएं प्रशासन के क्षेत्र में आती हैं जिनका सम्वन्ध 'प्रवन्ध'

(Management) से होता है तथा जो सम्पूर्ण संगठन को सामूहिक कार्य की सम्पन्नता के लिए एकीकृत करती हैं तथा नियन्त्रित करती हैं। प्रबन्ध एक ऐसा कार्य है जो अन्य कार्यों को एक समन्वित प्रयास के अंगों के रूप में संयुक्त नया नियन्त्रित करता है। 'प्रशासन' का यह अर्थ 'प्रशासन' शब्द से स्पष्ट हो जाता है जिसका प्रयोग प्रबन्ध सम्बन्धी कार्य करने वाले के लिए किया जाता है। किसी चपरासी या लिपिक को प्रशासक नहीं कहा जा सकता। यह विचारधारा प्रशासन का प्रबन्धात्मक दृष्टिकोण (Managerial view) कहा जाता है।

इन दोनों विचारधाराओं के मध्य मौलिक अन्तर है। जब हम यह मान लेते हैं कि प्रशासन विभिन्न सामान्य लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए किये गये कार्यों का योग है तब चपरासी से लेकर प्रवन्धक तक समस्त कर्मचारी प्रशासन के अंग मान लिये जायेंगे। किन्तु यदि हम प्रशासन के प्रबन्धात्मक दृष्टिकोण को सही मान लें तो केवल उच्च तथा निरीक्षण एवं प्रवन्धक का कार्य करने वाले पदाधिकारी ही प्रशासन का अंग माने जायेंगे और प्रशासन का अर्थ होगा प्रबन्ध की तकनीकें तथा तरीके जैसे, नियोजन, संगठन, समन्वय, निर्देशन, वित्तीय नियन्त्रण, आदि जो कि प्रत्येक सहयोगात्मक प्रयत्न का मूल आधार होते हैं।

सामान्यतया संगठन में दो प्रकार के पदाधिकारियों के वर्ग होते हैं। एक वर्ग के पदाधिकारियों का सम्बन्ध प्रबन्ध (Management) से रहता है अर्थात् यह वर्ग दूसरों से कार्य कराता है। दूसरे वर्ग का सम्बन्ध क्रियान्विति से है अर्थात् यह वर्ग कार्य करता है। प्रबन्धात्मक दृष्टिकोण के अनुसार केवल प्रबन्ध एवं देखभाल करने वाली क्रियाएं ही प्रशासन के क्षेत्र में आती हैं। यदि हम एकीकृत विचारधारा को स्वीकार करें, तो हमें उनमें से प्रत्येक

व्यक्ति के कार्य को प्रशासन का अनिवार्य अंग मानना होगा और शायद उनमें से प्रत्येक को प्रशासक भी कहना पड़ सकता है। हेनरी फेयोल के मतानुसार प्रशासन किसी-न-किसी मात्रा में प्रत्येक कर्मचारी के कार्यों का एक भाग होता है, चाहे वह कर्मचारी कितना भी साधारण क्यों न हो। औद्योगिक पदसोपान में एक कर्मचारी का जितना ऊंचा स्तर होता है उसके द्वारा प्रशासनिक कार्यों में उतना ही अधिक समय लगाया जाता है।

प्रशासन से सम्बन्धित उक्त दोनों ही दृष्टिकोणों का समर्थन विचारकों द्वारा किया जा रहा है। यदि हम एकीकत विचारधारा को मान लें तो निश्चय ही यह स्वीकार करना होगा कि प्रशासन का रूप उसकी विषय-वस्तु के अनुसार बदलता है, किन्तु यदि हम प्रशासन को प्रबन्ध की कला मान लें तो उसका रूप सब स्थानों पर समान ही रहेगा। हेनरी फेयोल लिखते हैं कि उद्योग में, सरकार में और येह तक की घर के प्रबन्ध में भी प्रशासकीय क्रियाएं सार्वभौमिक रूप में एक-सी होगी| इसके प्रतिकूल मेरियम का मत है कि प्रशासकीय स्थितियों के अंतर समानताओं की अपेक्षा अधिक व्यावहारिक महत्व रखते हैं।

लोक प्रशासन : अर्थ एवं परिभाषा

(PUBLIC ADMINISTRATION : MEANING AND DEFINITIONS)

'प्रशासन' शब्द को समझने के बाद हम 'लोक प्रशासन' शब्द को समझने का प्रयास करेंगे। लोक प्रशासन एक संयुक्त शब्द है जो दो शब्दों 'लोक' और 'प्रशासन' से मिलकर बना है। 'लोक' का अर्थ है 'सार्वजनिक' या 'सारी जनता' से सम्बंधित| 'लोक' शब्द यह सूचित करता है कि प्रशासन लोगों के लिए किया जाना है| इसका उद्देश्य जनता के हित के लिए प्रशासन करना है। 'लोक' शब्द का विश्लेषण इसे सरकारी कार्यों तक सीमित कर देता है

और निजी कम्पनियों के निजी प्रशासन (Private Administration) से अलग कर देता है। चूंकि सरकार की क्रियाएं सार्वजनिक अथवा लोकतान्त्रिक लिए सम्पन्न की जाती हैं, अतः सरकारी कार्यों के प्रशासन को 'लोक प्रशासन' कहा जाता है। आय-कर अधिकारी द्वारा करों का संग्रह, पुलिस द्वारा अपराधियों की गिरफ्तारी, सड़कों, राष्ट्रीय मार्गों, नदियों के पुलों तथा नहरों का निर्माण, आदि लोक प्रशासन की क्रियाओं के कुछ उदाहरण हैं।

<u>लोक प्रशासन के दो अर्थ : व्यापक और संकुचित</u>

व्यापक रूप से राज्य की राजनीतिक शक्तियों के प्रयोग करने में उसक द्वारा का जान वाला क्रियाआ का हा लोक प्रशासन की संज्ञा दी जाती है| इसमें विधायिका, न्यायपालिका तथा कार्यपालिका द्वारा किये गये सभी कार्यों का समावेश हो जाता है। संकुचित अर्थ में इसका प्रयोग केवल कार्यपालिका द्वारा किये जाने वाले कार्यों के लिए ही होता है। प्रश्न यह है कि लोक प्रशासन की कियाओं को सरकार की केवल कार्यपालिका शाखा तक ही क्यों सीमित रखा जाये? लोक प्रशासन के अन्तर्गत सरकारी नीति की परिधि में आने वाली प्रत्येक क्रिया तथा प्रत्येक क्षेत्र को ही क्यों न सम्मिलित किया जाय? प्रशासन की समस्याएं तो सरकार की तीनों ही शाखाओं में किसी-न-किसी रूप में विद्यमान हैं। विधायिका में किसी विधेयक के प्रस्तुतीकरण, आदि में एक बड़े नाजुक किस्म के प्रशासन की आवश्यकता होती है, इसी प्रकार किसी न्यायालय में प्रस्तत मुकदमे को निपटाने के लिए बड़े उच्च प्रशासन की आवश्यकता होती है। चूंकि प्रशासन की समस्याएं सरकार के इन तीनों ही अंगों के सामने आती हैं, अतः ऐसा कोई कारण नहीं है कि लोक प्रशासन के अन्तर्गत सरकार के सम्पूर्ण कार्यों को सम्मिलित न किया जाये।

निम्नलिखित परिभाषाएं लोक प्रशासन को अपने व्यापक तथा संकुचित परिप्रेक्ष्य में देखती हैं :

विलोबी के अनुसार, "अपने व्यापक अर्थ में लोक प्रशासन उस कार्य का प्रतीक है जो कि सरकारी कार्यों के वास्तविक सम्पादन से सम्बद्ध होता है, चाहे वे सरकार की किसी शाखा से सम्बन्धित क्यों न हो.....। अपने संकुचित अर्थ में, वह केवल प्रशासकीय शाखा की कार्यवाहियों की ओर संकेत करता है।"

एल. डी. व्हाइट के अनुसार, "लोक प्रशासन में वे सभी कार्य आ जाते हैं, जिनका उद्देश्य लोक नीति को पूरा करना अथवा क्रियान्वित करना होता है।"

वुडरो विल्सन के अनुसार, "लोक प्रशासन विधि अथवा कानून को विस्तृत एवं क्रमबद्ध रूप में कार्यान्वित करने का नाम है। कानून को कार्यान्वित करने की प्रत्येक क्रिया एक प्रशासकीय क्रिया है।"

लूथर गुलिक के अनुसार, "लोक प्रशासन, प्रशासन के विज्ञान का वह भाग है जो सरकार से सम्बन्धित है और इसलिए उसका सम्बन्ध कार्यपालिका से है, जहां कि सरकार का काम मुख्य रूप से होता है, यद्यपि उसको स्पष्ट रूप से उन प्रशासकीय समस्याओं पर भी ध्यान देना होता है जो व्यवस्थापिका तथा न्यायपालिका के क्षेत्र में आती हैं.....।"

पिफनर के अनुसार, "लोक प्रशासन का अर्थ है सरकार का काम करना, फिर चाहे वह कार्य स्वास्थ्य प्रयोगशाला में एक्स-रे मशीन को संचालित करने का हो अथवा एक टकसाल में सिक्के ढालने का....। प्रशासन से तात्पर्य है लोगों के प्रयत्नों में समन्वय कायम करके सरकार के कार्य को सम्पन्न

करना जिससे कि वे (लोग) एक साथ कार्य कर सकें अथवा अपने निश्चित कार्यों को पूरा कर सकें।"

साइमन के अनुसार, "जनसाधारण की भाषा में लोक प्रशासन से अभिप्राय उन क्रियाओं से है जो केन्द्र, राज्य तथा स्थानीय सरकारों की कार्यपालिका शाखाओं द्वारा सम्पादित की जाती हैं।"

वाल्डो के अनुसार, "लोक प्रशासन मानवीय सहयोग का एक पहलू तथा विभिन्न वर्गों वाले प्रशासन से सम्बन्धित एक वर्ग है जो कि उच्च कोटि की विचारशक्ति से युक्त एक प्रकार का सामूहिक मानवीय प्रयत्न है।"

मरसन के अनुसार, "प्रशासन कार्य करता है तथा जिस प्रकार राजनीति विज्ञान नीतियों के निर्माण के लिए जनता की इच्छा को संगठित करने के सर्वश्रेष्ठ साधनों की खोज करता है, उसी प्रकार लोक प्रशासन का विज्ञान उन नीतियों को क्रियान्वित करने की सर्वश्रेष्ठ तकनीक की खोज करता है।"

पार्सी मैक्वीन के अनसार "लोक प्रशासन का सम्बन्ध सरकार के कार्यों से है, चाहे वे केन्द्र द्वारा सम्पादित हों अथवा स्थानीय सरकार द्वारा|"

लोक प्रशासन की परिभाषाओं का विश्लेषण (Analysis) - लोक प्रशासन की विभिन्न परिभाषाओं का समुचित विश्लेषण कर विद्वानों द्वारा की गयी परिभाषाओं में एकरूपता नहीं है। वे भिन्न-भिन्न दृष्टिकोण अपनाते हैं। कतिपय विद्वान 'विषय-वस्तु' की दृष्टि से लोक प्रशासन का प्रतिपादन करते हैं तो अन्य विद्वान 'तकनीकी ज्ञान' की दृष्टि से लोक प्रशासन का सिंहावलोकन करते हैं। असल में लोक प्रशासन के स्वरूप को निश्चित नहीं बताया जा सकता जिस प्रकार कि हम एक भौतिक विज्ञान के स्वरूप को बता सकते हैं। लोक प्रशासन से सम्बन्धित इन विभिन्न परिभाषाओं के

प्रसंग में ग्लेग्न का कहना पूर्णतः उपयुक्त प्रतीत होता है कि लोक प्रशासन बहुम्पीय इसकी परिभाषा करना अत्यन्त कठिन है। सरकार के बदलते हुए कार्यों के सन्दर्भ में ही इसे समझाया जा सकता है।

लोक प्रशासन का विकास

[EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION]

लोक प्रशासन का एक अनशासन के रूप में विकास

[EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION AS A DISCIPLINE]

लोक प्रशासन का विकास : प्राचीन काल - प्राचीन मिस्र, चीन, भारत और मेसोपोटामिया की नदी-घाटियां सभ्यता की प्राचीनतम जन्मभूमि तो थी ही इन घाटियों में ही लोक प्रशासन ने आरम्भ में एक मूर्त रूप ग्रहण किया। नील नदी के जलमार्गों के नियमन की आवश्यकता के कारण केन्द्रित कर्मचारीतन्त्रात्मक प्रशासन की प्राचीनतम व्यवस्था का विकास हुआ। प्रतियोगिता परीक्षाओं द्वारा भर्ती की जाने वाली लोक सेवाओं का विकास चीन में ईसा पूर्व तीसरी शताब्दी में ही हो गया था। प्राचीन भारत में प्रशासन की कला राजशास्त्र अथवा अर्थशास्त्र का अंग समझी जाती थी तथा गंगा-सिन्धु घाटी के ग्राम समाज, गणराज्यों तथा राजतन्त्रात्मक राज्यों में हमें इस बात के प्रमाण मिलते है कि वहां बहुत प्राचीन काल में एक पर्याप्त सुविकसित प्रशासनिक व्यवस्था विद्यमान थी। रामायण, महाभारत तथा

कौटिल्य के अर्थशास्त्र में प्रशासन के कतिपय उन्नत नियमों का वर्णन किया गया है। प्राचीन यूनान के नगर राज्यों में भी लोक प्रशासन का संगठित रूप हमें प्राप्त होता है। रोमन शासकों ने लोक प्रशासन को वैधानिक मापदण्ड एवं स्वरूप प्रदान किए। मध्यकालीन सामन्तवाद ने प्रशासन के क्षेत्र में एक अराजकतापूर्ण विकेन्द्रीकरण का समावेश किया परन्तु उसके खण्डित सूत्रों को फ्रांस, इंग्लैण्ड, प्रशा व रूस के नवोदित राजतन्त्रों ने पुनः संगठित व समायोजित कर दिया। राजा की सत्ता के विस्तार तथा केन्द्रीकरण का स्वाभाविक परिणाम यह हुआ कि राजमहलों के कर्मचारियों की संख्या में निरन्तर वृद्धि होती चली गई। इसके फलस्वरूप राज्य के प्रशासन कार्य को मन्त्रालयों, विभागों और उसके क्षेत्रीय कार्यकलापों में संगठित कर लिया गया। एक ऐसी लोक सेवा की रचना हुई जिसके कर्मचारियों को पूर्णतया सिफारिश के आधार पर भर्ती किया जाता था। प्रशा विश्व का सबसे पहला देश था जिसने अपनी लोक सेवाओं के कर्मचारियों को योग्यता व गुणों के आधार पर भर्ती किया। इस प्रकार संगठित की जाने वाली लोक सेवा की सफलता ने दूसरे देशों का ध्यान भी अपनी ओर आकर्षित किया तथा कालान्तर में उन्होंने इसी पद्धति का अनुसरण करना आरम्भ कर दिया। औद्योगिक क्रान्ति तथा लोकतन्त्र के विकास के कारण प्रशासन के क्षेत्र तथा उसके कार्यों के बारे में अनेक जटिल समग्याएं उत्पन्न हो गईं। विश्व-युद्धों ने प्रशासनिक समस्याओं को और अधिक जटिल बना दिया। इसका परिणाम यह हुआ कि प्रशासन का संगठन व उसकी कार्यविधि पहले की अपेक्षा अधिक तकनीकी एवं दुरूह हो गई है। अब आर्थिक संकट, सामाजिक न्याय तथा सामाजिक सुरक्षा से सम्बन्धित समस्याओं के निराकरण का भार लोक प्रशासकों पर आ पड़ा है।।

लोक प्रशासन का विकास : अर्वाचीन काल–एक क्रिया के रूप में तो लोक प्रशासन काफी प्राचीन है तथापि अध्ययन की एक शाखा या विद्या (A branch of Knowledge or A subject of Study) के रूप में उसका उदय वर्तमान काल से ही सम्भव हुआ है।

आधनिक काल में राजनीतिशास्त्र के ग्रन्थों तथा राजनीतिज्ञों के पर में समय-समय पर प्रशासनिक विषयों की विवेचना की गई, परन्तु लोक प्रशासन को अध्ययन का स्वतन्त्र विषय नहीं माना गया। 17वीं शताब्दी तक प्रशासन 'लोक प्रशासन' शब्द का प्रयोग ही नहीं किया गया था। संयुक्त राज्य अमरीका में 18वीं शताब्दी के अन्त में प्रकाशित विश्वकोश 'फेडरेलिस्ट' के 72वें परिछेद में अमरीका के पहले वित्तमन्त्री अलेक्जेण्डर हैमिल्टन ने लोक प्रशासन के अभिप्राय और क्षेत्र की सुस्पष्ट व्याख्या की। सन् 1812 में फ्रेंच लेखक चार्ल्स जीन बोनिन (Charles Jean Bounin) ने 'लोक प्रशासन के सिद्धान्त' (Principles D Administration Publique) नामक इस विषय की पहली पुस्तक लिखी।

फिर भी लोक प्रशासन का जनक अमरीकी विद्वान वुडरो विल्सन को ही माना जाता है और इस विषय का जन्म सन् 1887 में हुआ मानते हैं।

वस्तुतः सामाजिक विज्ञानों में लोक प्रशासन एकदम नया विषय है। इसने अभी 130 वर्ष ही पूरे किए हैं। इसके विकास का इतिहास सपाट न होकर उतार-चढ़ावों का रहा है जिसे निम्नलिखित चरणों में बांटकर अध्ययन करने से समझना सुगम है :

(1) प्रथम चरण : 1887-1926 (राजनीति-प्रशासन द्वैतभाव)

लोक प्रशासन का अध्ययन एक पृथक विषय के रूप में सर्वप्रथम संयुक्त राज्य अमरीका से प्रारम्भ हुआ। सन् 1887 में वुडरो विल्सन द्वारा 'प्रशासन के अध्ययन' (A Study of Administration) पर लिखा गया एक निबन्ध प्रकाशित हुआ जिसे इस अध्ययन-क्षेत्र की प्रथम युग प्रवर्तक घटना माना जाता है। उन्हान दर्शाया कि प्रशासन का विज्ञान हमारी राजनीति के उस अध्ययन का अन्तिम फल है जो लगभग 2200 वर्ष पूर्व प्रारम्भ हुआ था। यह हमारी ही शताब्दी, लगभग हमारी अपनी पीढ़ी की उत्पत्ति है। विल्सन के इस निबन्ध की विषय-वस्तु का उद्देश्य प्रशासन को राजनीति से अलग एक स्वतन्त्र विषय के रूप में प्राता करना था। उनके अनुसार कानून के क्रियान्वयन से प्रशासन घनिष्ठ रूप से सम्बद्ध है। विल्सन ने बताया कि संविधान बनाने की अपेक्षा उसको चलाने का का अधिक कठिन है। पहले सरकारी कार्यों के अध्ययन में वैज्ञानिक व्यवस्था कानून के अनुशीलन पर बल दिया जाता था, किन्तु आर्थिक-सामाजिक में जटिलताएं बढ़ने तथा राज्य के कार्यों में वृद्धि होने अब यह आप हो गया है कि "प्रशासन के ऐसे विज्ञान का निर्माण किया जाए जो श पथ को प्रशस्त करे,.... इसके संगठन को सुदृढ़ और विशुद्ध बनाए।" प्रो. वाल्डो ने वुडरो विल्सन को 'एक विद्या के रूप में लोक प्रशासन का जनक' और यह नितान्त सही है।

कोलम्विया विश्वविद्यालय के प्रशासनिक कानन के प्राध्यापक गुडनाऊ द्वारा 'राजनीति और प्रशासन' नामक विषय पर लेख ने 20वी शताब्दी के प्रारम्भिक वर्षों में एक नए विवाद का सूत्रपात किया। उन्होंन एक ओर नीतियों अथवा राज्य की इच्छा के प्रकटीकरण को राजनीति का आधार माना और दूसरी ओर राज्य की उन नीतियों को क्रियान्वित करने के कार्य को लोक प्रशासन

से सम्बद्ध किया। उपर्युक्त लेख द्वारा इस मत की पुष्टि की गयी कि नीति निर्माण का कार्य नीति के क्रियान्वयन से अलग है।

लोक प्रशासन को राजनीति विज्ञान से पृथक अध्ययन के रूप करने में एल. डी. ह्वाइट की रचना 'इण्ट्रोडक्शन टू दी स्टडी ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन' (Introduction to the study of Public Administration) का महत्वपूर्ण योगदान है। यह ग्रन्थ राजनीति-प्रशासन द्वैतभाव पर जोर है। इसमें राजनीति व प्रशासन के वीच विभाजन को मानते हुए तथा सरकारी मासन पर विशद विचार करते हुए प्रशासन के मानवीय पक्ष पर अधिक बल किया गया है। इस पुस्तक को इस विषय की प्रथम पाठ्य-पुस्तक के रूप में मान्यता मिली।

(2) द्वितीय चरण : 1927-1937 (प्रशासन के सिद्धान्तों पर बल)

लोक प्रशासन विषय के विकास के इस दौर में राजनीति-प्रशासन द्विविभाजन के विचार के पुनर्निरीक्षण तथा 'मूल्य मुक्त' प्रवन्ध विज्ञान की उदभावना की प्रवृत्ति दिखायी देती है। इस युग की प्रमुख मान्यता यह रही है कि प्रशासन के कुछ सिद्धान्त होते हैं जिनका पता लगाना और उनका समर्थन करना विद्वानों का काम है। इस नयी मान्यता को लेकर डब्ल्यू. एफ. विलोवी की पहली पुस्तक 'प्रिंसिपल्स ऑफ पब्लिक ऐडमिनिस्ट्रेशन' (Principles of Public Administration, 1927) 1927 में प्रकाशित हुई। विलोबी की पुस्तक का शीर्षक ध्यान देने योग्य है। वे इस बात में पूर्ण विश्वास रखते थे कि लोक शासन में अनेक सिद्धान्त हैं और इनको कार्यान्वित करने से लोक प्रशासन में सुधार हो सकता है।

इस दृष्टिकोण को आगे बढ़ाने वाली रचनाओं में उल्लेखनीय नाम हैं–मूने तथा रैले द्वारा लिखित 'प्रिंसिपल्स ऑफ ऑर्गेनाइजेशन' (Principles of

Organization), हेनरी फेयोल द्वारा लिखित 'इण्डस्ट्रियल एण्ड जनरल मैनेजमेण्ट' (Industrial and General Management), लूथर गुलिक तथा उर्विक द्वारा लिखित 'पेपर्स ऑन दी साइंस ऑफ ऐडमिनिस्ट्रेशन' (Papers on the Science of Administration) तथा मेरी पार्कर फॉले द्वारा लिखित 'क्रिएटिव एक्सपीरियन्स' (Creative Experience)। इन विद्वानों का दावा था कि प्रशासन में सिद्धान्त होने के कारण यह एक विज्ञान है। गुलिक और उर्विक ने प्रशासन के सिद्धान्तों को 'पोस्डकोई' (POSDCORB) में समाहित किया। इस दौर में वैज्ञानिक प्रबन्ध के नए सम्प्रदाय के समर्थक लोक प्रशासन के अग्रणी चिन्तकों ने लोक प्रशासन के कुछ ऐसे सिद्धान्त तलाश करने आरम्भ किए जो सभी पर समान रूप से लागू हो सकें। यह युग लोक प्रशासन में सिद्धान्तों का स्वर्ण युग कहा जाता है। **(3) तृतीय चरण : 1938-1946 (प्रशासनिक सिद्धान्तों को चुनौती)**

लोक प्रशासन के विकास के तीसरे दौर का प्रारम्भ दूसरे चरण में प्रतिपादित यान्त्रिक दृष्टिकोण के विरुद्ध हुई प्रतिक्रिया से हुआ। प्रशासन के तथाकथित सिद्धान्तों को चुनौती दी गई और इन्हें 'कहावतें' कहा जाने लगा। उसी समय सामाजिक शक्तियों और आवश्यकताओं के निरन्तर दवाव के कारण उद्योगों में भी वैज्ञानिक प्रबन्ध को व्यापक और मानवीय बनाने की प्रक्रिया आरम्भ हो चुका थी। इस सम्बन्ध में सर्वाधिक महत्वपूर्ण योगदान प्रसिद्ध हॉथोर्न प्रयोगों का रहा| कार्य दलों पर केन्द्रित इन प्रयोगों ने कामगारों के उत्पादन पर सामाजिक और मनोवैज्ञानिक उपकरणों के शक्तिशाली प्रभाव का स्पष्ट प्रदर्शन करके वैज्ञानिक प्रबन्ध सम्प्रदाय की जड़ें हिला दीं। संगठनात्मक विश्लेषण के इस दृष्टिकोण ने लोगों का ध्यान औपचारिक संगठन में अनौपचारिक संगठन का प्रभाव, नेतृत्व, संघटन के परिवेश में गुटों के बीच